

日本の児童相談所白書 2022

—第三者評価から見てきた
日本の児童相談所の課題と展望—

一般社団法人 日本児童相談業務評価機関(J-Oschis)

はじめに

代表理事 安部計彦

2022(令和 4)年度より活動を本格化した当法人は、全国 9 カ所の児童相談所と 4 カ所の一時保護所の第三者評価を実施した。個々の児童相談所や一時保護所の個別性は大きいですが、共通しての課題や独自の工夫も多くみられた。

そこで今年度の当法人の取り組みから見えてきた全国的な課題や展望について「白書」として提示する。

第 1 部として、各自治体へ提出した第三者評価報告書の「国の課題」や「設置自治体の課題」について、共通して指摘のあった事項を提示する。

第 2 部は、当法人主催のシンポジウム「児童相談所第三者評価を通じて見えてきた各地の取り組みと工夫」(2023 年 2 月 18 日)の再録である。

また参考資料として、当法人理事らが参加し、日本子ども虐待防止学会 第 28 回学術集会ふくおか大会で行った一般公募シンポジウム「第三者評価の準備段階で見えてきた児童相談所・一時保護所の法律・制度上で抱える問題」(2022 年 12 月 10 日)の再録を添付する。

第 2 部や参考資料では様々な報告や質疑応答が行われているが、どれも重要な指摘だと考える。

なお本法人の活動については、法人ホームページの実績を参照していただきたい。

目次

【第1部】

「2022年度実施第三者評価報告書にて指摘のあった取り組み主体別課題」

1. 国の課題	6
2. 設置自治体の課題	7

【第2部】

一般社団法人 日本児童相談業務評価機関(J-Oschis) 2022(令和4)年度シンポジウム

「児童相談所第三者評価を通じて見えてきた各地の取り組みと工夫」

(2023年2月18日発表分)

1. 援助指針会議の多様性

各シンポジスト報告	9
コメンテーターのコメント	10
質疑応答	11

2. 人材育成

各シンポジスト報告	13
コメンテーターのコメント	15
質疑応答	15

3. 組織体制

各シンポジスト報告	17
コメンテーターのコメント	19
質疑応答	19

【参考資料】

日本子ども虐待防止学会 第28回学術集会ふくおか大会 一般公募シンポジウム

「第三者評価の準備段階で見てきた児童相談所・一時保護所の

法律・制度上で抱える問題」

(2022年12月10日発表分)

1. 児童相談所における一時保護所の位置づけの転換を

理事 坪井節子 22

2. 通信・面会制限について

評価員 角南和子 28

3. 第三者評価の観点から見る一時保護所の夜間体制

理事 茂木健司 34

4. 一時保護所の子どもに寄り添うアドボケイトの評価 —政策評価の観点から—

理事 和田一郎 39

5. 質疑応答

..... 44

【第1部】

**「2022年度実施第三者評価報告書において
指摘のあった取り組み主体別課題」**

2022 年度実施第三者評価報告書において 指摘のあった取り組み主体別課題

2022 年度に第三者評価を実施した 9 か所の児童相談所、4 箇所の一時的保護所の評価報告書において、それぞれ調査結果を踏まえて取り組み主体別（職員・児童相談所・設置自治体・国）の課題を提示した。

本部では「設置自治体」「国」の項目のうち、複数の自治体で共通して指摘のあった課題を抽出して示す。

【国の課題】

○児童相談所

- ・人員配置基準について：虐待対応件数だけではなく施設等に措置されている子どもの人数や移動のための必要時間を考慮した管轄地域の広さなども考慮したうえで、児童福祉司や児童心理司などさらなる配置増のために専門職員数の見直しをすること。
- ・人事異動サイクルについて：専門性を担保するため、人事異動期間の長期化が図られるように各自治体へ通知を行う等の対応を行うこと。

○一時保護所

- ・人員配置基準について：全体的に、現行の人員配置基準を満たしていても厳しい勤務体制である。職員の資格・人数・研修体制等、人員配置基準の見直しと体制強化、またその実現に向けた財政的支援が望まれる。
- ・人材育成について：一時保護ガイドラインの内容に基づく研修プログラム例を提示したり、児童福祉司任用前後の研修と同レベルの研修受講を義務化するなど、一時保護職員の研修体制強化を図ること。

【設置自治体に見られる共通課題】

○児童相談所

- ・人員配置基準について：専門職員をはじめとした慢性的な人員不足と、人員体制の脆弱さについて改善すること。
- ・人事異動サイクルについて：人事異動の期間が短く、子ども・関係機関との信頼関係構築に課題が見られることや、職員の専門性蓄積の観点からも、異動周期の長期化を行うこと。
- ・人材育成について：職員の専門性向上のため、異動等により様々な職種経験を蓄積することができるようなキャリアパスの構築と明示をすること。
- ・SV 育成について：SV の要件を満たしていない経験の浅い職員が配置されているため、一定の経験を積んだ職員がSV として配置されるように人事政策を見直すこと。
- ・関係機関の人員不足について：社会的養護施設職員や市区町村の人員体制を強化すること。
- ・児童相談所の管轄規模について：1つの児童相談所が管轄する規模が過大なところがあり、人口や移動距離を鑑みて児童相談所や支所の増設を行うこと。
- ・社会資源の不足について：里親や施設等の措置受け入れ先の拡充に向けて積極的に取り組むこと。
- ・児童福祉審議会の活用について：子どもの意向と児童相談所の支援方針が異なる場合の児童福祉審議会の活用を検討すること。

○一時保護所

- ・人員配置基準について：総じて人員不足であり、正規職員の増員や専門職採用の拡大など、人員体制強化を図ること。特に夜間勤務体制が手薄であり、職員配置基準の見直しが必要である。
- ・子どもの権利学習について：子どもの権利について自治体をあげての学習が必要。併せて、育ちの場としての一時保護所の専門的ケアを向上させるため、各職層の人材育成を図ること。
- ・社会資源の不足について：受け入れ先である社会的養護の不足から一時保護の長期化が生じている。一時保護委託拡大のためにも、社会的養護の質と量を拡充すること。

【第2部】

一般社団法人 日本児童相談業務評価機関(J-Oschis)

2022(令和4)年度シンポジウム

「児童相談所第三者評価を通じて見えてきた 各地の取り組みと工夫」

2023年2月18日発表分

1 援助方針会議の多様性

各シンポジスト報告

○開催日を定例化している児相、毎日開催時間を決めて定例化している児相、定例のほかに随時開催している児相など、それぞれの相談件数や職員数、組織などに応じて工夫している。従来あった援助方針会議の付加的価値として職員のアセスメント力や支援力向上の要素が減少しているのが残念である。今後、援助方針会議が所内のケース処理の「通過儀礼」化させないようにしていく対策が重要と感じた。(茂木健司)

○私が援助方針会議のあり方として考えていることは、まず子どもの命に関わる、子どもや家族の人生にも関わる、重要な会議であるということ。重要な決定なので、児童相談所の多様な専門職がそれぞれの立場・見地から意見を交わすことに意味がある。担当は担当で、感じていること、思っていることを、言葉にしてほしい。

また援助方針会議は通過儀礼的なものでもなく、確認のためでもなく、議論することが重要だ。それぞれの専門職が自分の立場で意見を言う、直接ケースに接していない職員や他のSVからも意見を言う。担当ではないから見えてくるもの、気づくこともあると思う。

そして、援助方針会議は重要な教育の機会であるということ。児童相談所は、どのような考え方、基準、発想で、方針を決定しているのかを職員が学ぶ場でもある。

兵庫県では、子どものアドボケイトである弁護士が参加する仕組みになっている。今後、当事者が参画する援助方針会議も広がっていくかもしれない。(藤林武史)

○目的、時間、参加者、共有資料、進行方法などが、各児童相談所によって全く違うということに驚いた。それぞれの児相の歴史、規模、地域性等により編み出された適切な方法で行われているのであろうと思うが、他の児相の実践を知り、さらに改善に努めることも必要だと思う。

そして、援助方針決定に子ども本人の意見がどれだけ反映されているだろうか。児童福祉法の改正により、措置に際しての子ども意見尊重は義務となる。会議の資料に子どもの意見欄を設け、必ず事前に聴取してから会議に臨むというような工夫が必要だと思う。

カリヨン子どもセンターでは、子どもが参加してケース会議を行う。子ども自身が選択をするということが、どれほど本人の人権回復に資するかを実感してきた。おとなたちだけで方針に悩むのではなく、子ども自身の選択を待つという姿勢が、これまで選択の余地なく支配あるいは無視されてきた子どもの尊厳の回復につながるかということを見相の現場でも実感してほしい。(坪井節子)

○会議のパターンは様々である。頻度、参加者(全員参加と一部のみ参加)、テクノロジーの利用度合い、システム化の度合い、進行方法など見相により大きく異なる。

時間は限られているので、その中でいかに議論の深淺・緩急をつけるのが重要である。また、家族の履歴やジェノグラムなどの文脈を共有することは常に必要なことであると個人的には考えている。
(慎泰俊)

○援助方針会議は議論の場であり、職員にとっての研修の意味合いがあるが、出席者が少ないように感じた。スペースやスケジュールの都合上、所内が一堂に会するのは難しいことは承知の上で、しかしできる限り多くの職員が出席できるとよいと思う。一方、保護所職員が出席して積極的に発言されている例があったことについては良かった。

また、提出事例の範囲が狭く感じるところがあった。一時保護の進行管理が中心の児相もあり、他の事例の意思決定がどうなっているのか気になった。

会議資料の記載事項についても、各種診断結果欄、中長期・短期目標の記入欄、子ども・家族の意向欄、関係機関の意見欄が見られないところがあり、これらを網羅することが必要であると思う。

良い取り組みの例としては、進行管理会議を定例化し、そのための書式を工夫しているところがあった。その児相では、1か月以内に方針決定するものが80%を越えているとのことであった。(川松亮)

○援助方針会議等にかげられる莫大なケース数に対してどう対応していくべきかが、課題として浮き上がったと思う。決裁方法についても工夫が求められる。特に所長が全てを決裁するという方法については、その業務量や負担から、合理的なシステムについて再検討が必要であると思う。(例：所長決裁までに担当課長のチェックを入れるなどルートを工夫する 等)

また、紙ベースの配付資料は情報保全の観点からも留意が必要である。AI/データサイエンスの活用が望まれる。(和田一郎)

コメンテーターコメント

○シンポジストの皆さんが報告してくださったような多様性について、それぞれの形態になるまでの経緯・背景を職員が分かっていないと、援助方針会議を有効に活用することは出来ない。それらをきちんと押さえておく必要がある。

また、各ケースのストーリーをきちんと理解しておくことも大事である。そのうえで、ウェイトをどこに置き、時間をかけるか、ポイントを押さえておくべきである。

更に、援助方針会議はディスカッションの場である。当然生まれる意見の違いについて議論するために、ケース内容をしっかりと理解し、十分な材料を揃えることがとても重要である。

そして、これからは子どもから意見を聞くだけでなく、納得のいくようなフィードバックを子どもに出来るような援助方針会議にしていかなければならない。(相澤仁)

質疑応答

(坪井)アドボケイトの援助方針会議への参加について、子ども自身が参加することは可能だろうか。子どもシェルターでは、子ども自身(15歳以上が殆ど)が自分の進路を決めるが、児相の現場において既に事例があればお聞きしたい。

(藤林)先述のとおり、兵庫県では弁護士がアドボケイトを担っており、子どもが希望すれば代理人契約を結ぶことができる。その弁護士が援助方針会議に参加することになっているとのことで、アドボカシー制度における今後の実践の方針の一つとなりうるのではないかと。

(川松)アドボケイトが援助方針会議に参加することに抵抗はない。しかし、子どもについては多くの大人に囲まれて発言をすることとなり、かなりの配慮・お膳立てが必要と思われる。

(藤林)日本国内には未だ実例がないと思うが、英国では援助方針決定の場に子どもが参加する例があり、その場ではアドボケイトやエスコートする人が傍にいる。同じやり方が日本においても適しているかは分からないものの、今後は研究がなされる必要がある。

(安部)“個別ケース検討会議”では可能かもしれないが、“援助方針会議”は所としての方針決定であるため、少しニュアンスが違うのではないかと。

(坪井)子どもシェルターで子どもと行う会議はいわゆる“個別ケース検討会議”であり、大人のみで実施する会議は“関係者会議”とし、名称や時間を分けている。ただし、最終決定は必ず子どもがいる場で行う。一方で、児相の援助方針会議では沢山のケースについて方針決定をしなければならない。かつ、大勢の前で子どもが話すことは難しいと思われる。理想としては、小人数で実施する個別ケース検討会議で子ども、関係者の思考統一をし、その結果をもって援助方針会議にかけ、最終決定の場で子どもが傍聴できると良い。

(相澤)坪井さんのおっしゃるように、個別ケース検討の場面に子どもが参画することは必要である。ただし、その場を提供することによって子どもを傷つけてしまうことのないよう、子どもの最善の利益を配慮して様々なケースを想定するなど、留意事項はあると思う。

(茂木)子どもの意見が援助方針会議にどれだけ反映されるかというのは、非常に大切な視点だ。例えばアドボケイトの意見＝子どもの意見かどうか、まず見極めなくてはならない。関係者5人ほど+子ども本人で、徹底的に、子どもの本当の意見はどのようなものであるか議論できる会議があるとよい。

(相澤)子どもの意見は常日頃変わるものであるため、丁寧に何度も聴き取り・確認を行う必要がある。

(藤林)子どもの話は変わるという前提を認識したうえで、しかしその内容がアンビバレントであったり複雑な気持ちであったりしたときに、書面での報告では表現が削ぎ落されてシンプルになってしまう。ゆえに、援助方針会議には一時保護所の担当者から子どもの生の声、気持ちの揺らぎを報告してもらい議論することが重要である。

(坪井)援助方針会議において一時保護所職員の参画は非常に重要だと思うが、児相によってはそうした子どもの行動観察等の報告が見られないところがあった。一時保護職員自身がケースワークにどれほど関わっているかという自覚にも差がある。実例として、一時保護所職員がケースワークに関わることは現状であるのだろうか。

(川松)一時保護所職員が保護者面接に同席することもあるが、一般的ではない。大きな規模の自治体では物理的に児相と一保が離れているところもあり、相談部門との隔たりが見受けられる。ただし、実際に評価で伺った児相では援助方針会議の場において丁寧に子どもの心情などが報告されていたこともあり、こうした例が全国に広がれば良いと思う。

(安部)子どもと直接関わった担当者が都合(物理的距離、勤務形態など)により援助方針会議に出席できず、代表して上長が代弁すると、そのニュアンスが変わってしまう恐れもある。最近ではリモートといった手段もあるのではないかと思うが、まだ不十分な印象である。

(坪井)観察会議は一時保護中の子どもについて関係者を集め、子どもの援助方針等について話し合う場であると思うが、ここに子どもを参加させることは可能だろうか。

(茂木)児童相談所運営指針に観察会議の定義付けはされているが、実情は児相によって形態が千差万別である。合同面接と称したほうがイメージは近いかと思う。

(参加者)児童相談所に勤務していた頃、家庭裁判所の審判によく参加した。そこでは対話型の和やかな雰囲気が進められるが、それでも子どもが発言することは勇気が要る。そのような時、長く関わってきた児童福祉司が同行して、子どもの話を代弁するような場面があった。同様の機能が児童相談所においても行われると良いと感じる。

(坪井)仰る通り、少年事件の裁判などで子どもが意見を言うことはとても勇気がいるものである。子ども自身が何を言いたいのか、面談を重ねて意見を汲み取り、裁判の準備をする。子どもが自分の意見を持ち、周りの大人が全員子どもの方を向いてしっかり受け止めること、児童相談所もそういう場であって然るべきだ。

(相澤)坪井さんの意見に付随して、元施設職員の考えとしては、子どもの強みを深くアセスメントし、どう伸ばしていくべきかを援助方針の場で議論してほしい。全てのケースに時間を割くことは難しいかと思うが、マイナスをどうするかだけでなく、その子どもの育ちをどう保証するか、重点的に検討する機会が増えることを願う。

(川松)各地の援助方針会議を傍聴して気になったことの一つに、出席者の少なさがある。自分が現職の頃は、他の児童福祉司の担当事例を聞いて学ぶことも多く、また第三者の立場から意見を発することもできた。最近は職員の人数が増えたため難しいとは思いますが、担当者が入れ替わりで出席する形態の会議だけでなく、もっと様々なセクションの人が参加できる場を設けることは出来ないだろうか。特に最近は児相内部での役割分担が進み、自分の担当外の業務に関わることが少ないため、その必要性をいっそう感じる。

(茂木)自分の所属する児童相談所では1回の援助方針会議に受理会議がおおよそ100件、助言指導が100件、計200件のケースがあり、それを週1回2~3時間の会議で捌かなければならない。ケースを予めトリアージしたり、そもそもの児相規模を狭めるなど、やり方を工夫する必要がある。

(藤林)自分が所属していた福岡市ではディスカッションを重視しており、1ケースにつき最低30分、思いケースは1時間ほど費やしていたため、週に一度の会議で10件がやっとである。そのため、援助方針会議に挙げるケースの基準は予め決めていた。2000年代前半くらいまでは会議に所内の全員が出席していたが、月日が経つと多忙により参加者が限られてしまうようになったが、本当はどの職員も参加する場になってほしいと思う。

2 人材育成

各シンポジスト報告

○どこの児童相談所も新規採用職員の比率が多くなっており、転任者などの場合、1か月後から1人前の児童福祉司として業務に当たらなければならない現実がある。これを防ぐため、係長級の負担が極めて多くなっている児相も散見された。数の確保だけでなく、しっかりと育成していくための政策が求められる。家庭裁判所調査官方式、警察学校や法務教官の育成方式、自治体立の児相職員研修所など具体的検討が求められる。(茂木健司)

○異動スパンが3年という自治体、そしてSVの経験年数が短い自治体、これは気がかりである。私の前職である福岡市での経験からすると、人材育成は一朝一夕にはできない。福岡市でも、当初は異動期間が3年とされていたところを5年、7年とするのに、約10年もかかった。3年目というのは、一番しんどい時期に異動になるため、戻りたい気持ちにならない。また3年ではケースのその後の推移を見ることができず、達成感も少ない。なおかつ、1ヶ所3年の経験でSVとして戻ってきても、十分なSVができない可能性がある。

できるだけ児相内の多様な相談・支援の経験、例えば、虐待初期対応、地区担当や措置担当、そして、可能であれば市区町村の経験もしてほしい。そうすると、SVになるために10年は必要だ。

全国の自治体で、福祉人材の育成プランや、児童福祉領域の育成プランを作っているところも多数あるので、お互いに情報交換が出来ると良いと思う。(藤林武史)

○新人職員にとってSVがどれほど重要か、小さなチームでの相互協力が如何に大切かを実感した。効率よく業務を分担する組織は、業務の習得面では高い成果があげられるが、新人が児相業務の全体像を理解できないという一面も出てくる。どちらにも目配りする工夫が必要であり、柔軟に人材育成方法を見直していくべきだと思う。

何より、労働者の権利保障なくして、子どもの権利保障は実現できない。その視点から、職員の人員、配置、労働条件の改善は必須であり、都道府県のみならず、現場からも声をあげてほしいと思う。(坪井節子)

○実際に第三者評価をしてみると、人柄が良い職員が多い印象がある。

トレーニングに十分な時間を割くことが容易ではないので、結果としてSVによるOJTが育成の大部分を占めている。それはすなわち、新人の熟達がSV次第であることを意味しており、かつ特定のSVの見立てが新人の成長や仕事観に極めて大きな影響を与えがちである。SVが偏っていると、その偏りがそのまま伝達されてしまう。ローテーションをすることや、悩みがあるときに他のSVの意見も聞けるような環境づくりが重要である。

また保護所のほうが児相間での人材格差が激しい（ばらつきが大きい）印象を受けた。これも結局は、一時保護所発足時の人員体制によるものだと考えられる（たとえば、初期人員が教職者で構成された場合や、児童自立支援施設の職員を連れてきた場合では、大きく異なる）。一時保護も養育の場になっているという現状を踏まえると、養育のプロを連れてくることに意味があるのではないかと個人的には考える。

職場環境の改善をする必要があり、そのためには体制拡充と一部業務の効率化が必須であり、それには予算が必要である。第三者評価をぜひ受けて、それをきっかけに自治体への問題提起（主に予算配分）につなげてほしい。（慎泰俊）

○現地調査のヒアリングでは、チーフを中心にチームで協力し、新任者にとって安心感が持てているとの表明が多かった。新人職員からは、チームで動いている実感や、チーフと振り返りができていることなどが話された。また、SVヒアリングでも、グループで動いていることや誰とでもペアが組めることなどが話されていた。

また、人材育成に関してここで取り上げたい例としては、平日日中に事例検討会を実施している児相があり、画期的な取り組みであると感じた。その場は、担当者を責めない検討会であり、担当者がエンパワーされる様子だった。また、新人にインストラクター制度を設けている児相があったり、施設職員への研修プログラムを児童心理司が主体になって行っている児相もあった。そこでは子どもの問題をテーマにロールプレイ研修を定期的に行っていた。

課題として感じたのは、経験者が少なく、経験年数が平均して少ない状況が見られた。3年異動のルールが徹底しているところがあり、専門性が定着できないと感じた。児相のソーシャルワークは長くかかわることで見えてくるものがある。とりわけSVに未経験者が配置されている児相があり、SVには相談経験者を配置する必要があると考える。自治体内の移動ルールについては行政職と福祉職とを切り離して福祉職の異動周期を長期化し、福祉職独自のキャリアアップの仕組みを作るべきであると思う。

SV間の横の連絡会やつながりを創っていくとよいと感じる。また、ラインの監督者ではないフリーのSVを置く必要があると考える。（川松亮）

○まず育成の前に、少子化によってそもそもの人材の確保が難しくなっている。これは地方ほど酷い状況にある。応募人数が減少している福祉職での採用の限界を鑑み、行政職で採用された方を福祉司として育成することや、心理職で採用した職員の福祉職転換失敗が相次いでいること、行政(福祉)領域での福祉司の活用など、良くも悪くも様々な事例を分析して職員確保の対策を検討すべきである。

加えて、育成において重要なことの一つに「療休/退職防止」がある。年間有休取得数/職員稼働率/研修費用等が指標と考えられる。所長/SVが長期休暇、ゆとりを持つ姿勢を見せないと、部下にもプレッシャーになる。また、他自治体研修/さまざまな心理スキルの研修/働きながらの大学院進学/研究発表支援など、自己実現・研鑽を主体的に、職員のニーズに沿った形で支援していけると良いと思う。（和田一郎）

コメンテーターコメント

○大学への研修など、自己啓発援助を取り入れ外と繋がることは、外部 SV を持つことに繋がる。そういった社会資源の活用をしていくべきである。

そして児相経験が全国的に浅くなりつつあるなか、組織の権利保障をもっと重視していくべき。組織が生き生きとしていないと、職員は元気にならない。ひいては子どもの権利保障にもつながらない。組織が如何に目標をもって職員を育てているか、地域へどう参画しているか、市町村から評価されているか、これらが保障された環境であれば、職員は自然に育つと思う。

また、養成施設の充実については、現状は実習の機会が少ないように感じている。学生の時から児相や一保、実際に子どもと寝食を共にできるような場で、出来るだけ長期間学ぶ機会が増えると良い。

先ほど事例検討会の話題があったが、ヒヤリハット(落とし穴)の場面、逆にニヤリ・ホット(よかった事例)を探ることにより、エンパワーメント・力量形成されていく。1事例だけでも、最初から終わりまでしっかり検討することが大切である。(相澤仁)

質疑応答

(安部)本シンポジウムのテーマである、各児相の良い取り組みについてコメントをいただきたい。

(和田)SV やマネジメント層の働き方は、その下の職員にも大きな影響を及ぼす。例えば、以前調査を行ったところでは、所長以下管理職が夏休み期間にかなり長い連休を取り、その間、職場からはアクセスをしない、といった話題があった。上司がしっかり休みを取ることができれば、それに倣って他の職員も休みやすくなり、心理的安全性が向上する。

「心理(的)安全性」という視点は第三者評価においてかなり重視している点だ。他にも、会議において後ろから撃つような雰囲気を持つ児相もあると思うが、ある児相での新人へのインタビューでは、SV が会議での発表前にも内容をチェックしてくれたことや、質疑応答のロールプレイ、発表後に一緒に復習をしてくれたことなど、よい取り組みを聞くことができた。こうして新人や若い層でも率直な意見を言うことが出来るような児相が増えて欲しいと思う。

また、福祉職のキャリアアップは再構築すべきである。一人前になるまで7、10年もかかるという話題があったが、連続勤務ではもたない人が多く、業務が厳しい児相ではまず不可能である。そこで実例としてあるのは、2、3年ごとに児相と本庁等を行き来し、本庁勤務時に時折大学等でキャリアアップをする。この体制をとっているところは人が辞めていないことがみられた。キャリアアップしつつ、継続して働いてもらうために、こういった工夫について検討していただきたい。

(安部)心理安全性について、もう少し詳しく話をお聞かせ願いたい。

(和田)心理安全性について、特にSV が燃え尽きないような環境づくりをしてほしい事が痛切に願うことである。SV が一番輝いている児相が良い児相だと思う。自分は夜間大学院で教えているが、そこへ児相職員、まさにSV の方々が学びに来ており、輝いているというか大学の教員を超えているほどの知識とスキルで充実して研究している。他にも、趣味でもいいが、仕事以外に居場所を作ることが大切と考える。それが研究だとして私たち研究者が関われば、なお嬉しい。

(藤林)たいていの児童相談所というのは、自治体を超えた異動がないため、自分が所属している自治体以

外の様子を知らない。そこで、全国のSV同士で、例えば、援助方針会議のやり方や人材育成のことなど、情報交換の場があると良いのではないか。

西日本こども研修センターあかしでは、SV(経験3年以上)を対象にブロック毎の研修会を行ったが、非常に活発な議論ができた。こうした取り組みにより、人材育成のばらつきが減ることを目指したい。

(相澤)それならば、オンラインで定期的を開催するのも良い。

(川松)SVが元気であるために、SVのSVが必要だと思う。まずは所長や監督職がどれほど気を配ることが出来るかだが、それでは所長の悩みはどこへ相談するべきか。ここにもフォローが必要であり、横のつながりがあると良い。今は西日本こども研修センターあかしや子どもの虹情報研修センターがその場を担っているが、そこで繋がったSVの方々は、別に機会を作ってたまに集まっておられるようである。

チームにとっては、多忙なSVへ相談しづらく大変なところもあると思う。しかしSVのほうから職員を気かけ、面接や訪問で落ち込む様子があれば、ロールプレイングで場面の振り返りをするといったフォローをする話もあり、職員の心の回復に繋がる。これは未だSV個人の力量によるものだと思うが、中にはSVが必ずチームの職員と2週間に1度は一緒にいる時間(ケース相談だけでなく、一緒に作業をするなど、その職員のためだけの時間)を作ることにしている取り組みもあった。

(茂木)現職の児相職員が大学院へ通う話題について、現場で5~6年の経験のあとに学び直すことは、知識の吸収度合いや、研究者との繋がりを持つという意味からしても非常に有意義である。自分の実践を学問的に検証することができ、また最先端の知識を得ることが出来る。児相こそ、外部の研究機関、大学等で学び直すことが出来る構造にしていかなければならない。

(参加者)児童福祉司、心理司については増員計画が進められているが、一時保護所の職員も行動観察という重要な役割を担っていると思う。その点において、一時保護所職員の増員や正規職員の拡大について、ご意見をいただきたい。

(茂木)人数について、今年秋ごろに発出される予定の一時保護所施設運営基準では、児童養護施設の基準(学齢期5.5人に対して1人の児童指導員/保育士)に準ずると思う。

少年院や鑑別所の職員は新卒採用時に最低でも3ヶ月の研修を行うが、一時保護所の職員についても同様に十分な勉強と訓練を経たうえで現場に出るべきであり、現場での継承もしっかり行うことができる人員配置が必要だと思う。いつまでも非常勤に依存する体制は見直さなければならない。

(安部)今年度に評価を行った児相のうち2か所は新設であった。そこでは児童福祉司・心理司数が基準より多く、ケースの持ち数も少なかったためか、比較的職員が元気な印象だった。急増した新人職員の教育も大変だと思うが、圧倒的に増える業務量に対し、やはり人数を増やすことで持ち件数が減ることは大きいと思う。

(参加者)先ほど地域との連携について話題があったが、施設の地域における連携・存在感についてコメントをいただきたい。

(川松)施設は地域で多機能化を求められており、様々な支援を蓄えていく必要がある。入所中の子どもだけでなく地域の子どものについても開かれていたり、こども食堂を開いているところ、居場所事業を受託しているなど、子育て支援に役割を果たすことはとても大切なことだと思う。

(相澤)地域と施設の結びつきは様々だ。自分が児童自立支援施設にいたころは、地元の教員新任研修で話をしたり施設を見学してもらったりした。施設側がやりたいことをやるだけでなく、地域のニーズにどれだけ応えるかがポイントだと思う。

3 組織体制

各シンポジスト報告

○介入と支援部門の分離よりも、措置中のケースをいかに適切に対応していくかを悩み、専管部署を設け始めたところが目についた。措置中の子どもアンケートからも、児相とのつながりが薄くなっていることがはっきりしてきたし、施設側の要望に応えた結果とも思われる。児童相談所内の相談援助活動の局面ごとの分業化は、職員に相談援助活動の全体像を見えなくし、先を見据えたソーシャルワークスキル向上に支障が出てくる可能性もある。

ソーシャルワークの局面ごとの分業と児童福司の担当地域の細分化による分業のメリット・デメリットの実証的研究が望まれる。(茂木健司)

○長期に措置されている子どもに十分なケースワークができていないことを問題として長く考えてきたが、2016年に、福岡市では、家庭移行支援係という、従来の措置担当係の発想を超えた、社会的養護に措置された子どものパーマネンシー保障を重点的に行う係を配置し、成果を上げたと思う。しかし、成果があがるまでに様々な課題にぶつかり、その係のあり方について、迷うところも多くあった。

第三者評価先にて、施設等に措置されている子どもにだけを担当する係を設置している児相があり、感動を覚えたが、児童福祉司一人当たりの担当数が多く、まだ十分な成果が出ていなかったように思われる。また、短期間で家庭復帰をする子どもも担当しており、そうすると、子どもにとっては担当が何回も変わってしまうという問題があった。今後、発展していかれることを期待する。(藤林武史)

○児相内の組織化のみならず、地域の家庭児童相談センター、保健センターと共通のプラットホームを利用して情報を共有している実践があり、素晴らしいと思った。

子どもの人権保障は、子どもとおとなの対等なパートナーシップの実現にかかっている。苛酷な成育環境の中で、深刻な課題を抱え、おとなを信じられなくなっている子どもが、虐待しないおとなに最初に出会うのが、児童相談所の現場である。子どもの問題を解決してあげることなどできないという、無力さ、謙虚さをもって、子どもをひとりの人間として尊重しつつ、共に歩むという姿勢を自分に課する訓練が必要であろう。

そのためには、児相内のあらゆる組織において、おとな同士のパートナーシップの実践が必須である。役割は違うけれど、人間としては対等という意識をもって、チーム体制を構築していくことが、求められている。(坪井節子)

○自治体における児相職員の待遇に違いがある。児相長が本庁の局長級・課長級と異なっていたり、一時保護課長についても、児相内で課長待遇の場合と係長の場合がある。一時保護所については、児相内での課長待遇の人がいることが望ましい。

テクノロジー活用についてはぜひ検討してほしい。特にこれから Chat GPT をはじめ、生成 AI はすごい勢いで使い勝手がよくなっていく。これらを使いこなすためにも、デジタルトランスフォーメーションを進め、職場内の資料が紙しかない状況を変えるべきである。(慎泰俊)

○施設入所措置後のかかわりが乏しく、施設に任せる形になっていたことの反省から、専任担当者を設置してかかわりを充実させようとしている児相が多かった。ただ、その担当者の担当事例数が多く、十分に動けないのではないかと感じられた。

また6部制の体制をとっている児相があり、業務範囲が明確で可視化され説明がしやすく、新人が業務になじみやすいとのことだった。

その一方で、所内での役割分担を明確化することにより、逆に児相のソーシャルワーク全体を見る目が育たない。また、自分の担当ケースがその後どうなったかを把握できなくなる。個々の事例については、家族歴や保護者や子どもの成育歴などの様々な背景を踏まえ、構造的に理解したうえで支援につなげることが大切だが、そうした視点が乏しくなる恐れがある。一人の児童福祉司が入り口から出口まで担当することには意味がある。そこにさまざまな複数対応のセクションをかませていくとよいのではないか。

所内で役割を分化させた場合は、セクション間のつながりをスムーズにするため、一緒に面接したり、引継ぎのための面接をしたり、引継ぎシートなどの書式の整理などの工夫が見られた。こうした取り組みを進め、できるだけ各セクションが重なり合って取り組むことが必要ではないか。セクションが異なっても、一つのケースに児童心理司は継続してかかわっているので、そのことには意味がある。他のセクションの事例や業務内容を知る機会を所内で意識的に作っていく必要があると考える。(川松亮)

○まずは業務に集中できる体制作りについて、情報伝達のシステムの改善が必要と考えられる。例えば最も相手の時間を奪い、その後の業務量を増加させる電話システムの改善が挙げられる。電話連絡には業務削減の余地が非常に多く、実例としては関係機関との連絡手段に共通のプラットフォームを使用し、そこで簡易に連絡が取れる形態を取り入れたり、自動でテキスト化して効率化を目指す事例が見られた。また、措置費負担額の回収を児童相談所が行っている場合は租税組合や税務担当部署に業務移管を検討することを是非して欲しい。他にもケース記録作成のために休日出勤することをなくすような合理化したシステムの導入を検討していただきたいと思う。実際、もうそのような技術は多くの民間や行政他領域で活用されて来ており、興味があれば連絡を頂きたい。

次に、所長が全ての責任を負いにくいシステムを構築する必要があり、これは児童福祉審議会の活用と審議会の委員の選定にかかっている。所長が判断に迷った際の相談先ともいえる児福審の運用状況により、その自治体の児童福祉の方向性や改革度合いが分かる。適切な委員でないとリスク評価や心理安全性の見識がないため、単なる児相批判で終わってしまい、政策の向上が見られない事例がある。よってどれだけ児福審の委員にプロを集め、活用しているかは大きな評価指標である。

最後に、第三者評価は二回目以降の受審が重要である。前回の評価によるその自治体としての改善度が見られる。第三者評価結果を公開することは、地域住民、議員に対してフルオープンするアカウントビリティとして機能するためであり、改善が見られない場合は当然議会の責任は大きい。

第三者評価は、児相だけでなく該当分野の政策をよりよくすることも目的の一つであり、児相/保護所の揚げ足取りではない。児童福祉政策のミクロからマクロへ繋がる重要なツールとして、マクロ領域の意思決定機関の一つである議会の政策向上への動きも今後評価対象となりうる。(和田一郎)

コメンテーターコメント

○部門制についての話題があったが、今後、児相業務を如何にスリム化していくか。民間委託できるものを増やし、児福審など外部に頼るべきことを切り分け、ソーシャルワークがきちんと展開するためにどうすべきか、組織体制として考えていかなければならない。

ただ最も重視すべきは“子どもの最善の利益”である。子どもとの対等なパートナーシップを築くためには“Well being”を考える必要がある。つまり子どものそのままの「あり様」を尊重すること、これは同時に職員そのもののあり様も尊重し、対等なパートナーシップに繋げるということだ。これらの思考をもとに組織体制を作っていくことが重要である。

また、福祉はどの分野も人材を取り合っている状況の中で、プラットフォームという考え方は非常に大切だ。地域共生社会ということで、複合的な問題について、一つのプラットフォームに様々な分野の人が集まるような相談体制を、自治体全体で考えるべきである。(相澤仁)

質疑応答

(参加者)児童養護施設で生活している高校生より、「児相担当者が直ぐに代わる、会う回数を増やしてほしい。一回相談した時も適当な返答で嫌な気持ちになり、もう相談したくないと感じた。」という意見表明があった。どう対応すべきだろうか。

(和田) 第三者評価で現地を訪れる際に施設訪問の頻度を聞くようにしているが、各所、月に一度は確保していただきたいところだ。実際に分業（施設担当）等がこまめに訪問して子どもとやりとりしている自治体も多く、定期的に関わり信頼されることにより子どもの声がよりよく聞けている事例もある。

子どもの数がこの先減少するにしても、人口規模 50 万人に対して児相 1 か所という国の基準は必須であると思う。多岐にわたる業務にきめ細かく対応していくには、更に少ない規模にするべきと考えられる。管轄規模を狭めることで、今回の質問意見のようなケースへの対応も良くなるのではないだろうか。(藤林) どうしても国も自治体も、増加する虐待通告の対応に、職員の増員分を使ってしまうのが現状だと思う。施設等に入所措置中の子どもは取り敢えずの安全が確保されているので、そこへ人員を割いて積極的なケースワークをするという考えは中々湧いてこないものと思う。

しかし発想を転換させ、在宅ケースと同じくらい、それ以上にケースワークが必要なのだと現場からも声を上げ、増員分を充てていただきたい。

また、国の専門委員会で今後も訴え続けるつもりだが、児童福祉司の増員の上乗せ基準について、“虐待通告件数”だけではなく“措置児童数”に対しても、何人に一人と改めて欲しい。

(参加者)質問ではなく意見だが、児相のスリム化の話題について、市町村の後方支援が児相の第一業務として挙がってきた。市町村と如何に上手く業務分担していくかについて、業務体制の中で考えて欲しいと思う。自分は 2 つの市の SV をしており、時間をかけて市と児童相談所の共同と連携のためのガイドラインを作成した。先日、一年目の見直しがあったが、児相・市から双方管理職が出席して協議をし、業務分

担の歩み寄りができた。

また、大学教員時代の卒業生が何人も児相職員になっているが、彼らが業務の苦しみで潰れないよう、オンラインで月に一度、思いを吐き出すことができる仕組みを作った。その結果、今のところは誰も辞職していない。こうした外部のスーパービジョンの仕組み作りも重要と感じている。

(川松)市町村との関係については、まず市町村の体制自体が整っていないと難しい。常勤が複数いること、専門職が組み入れられることなど、体制強化が必要だと思う。そのうえで、一律のアセスメント基準を設けるのではなく、各市町村によって異なる状況に応じて、互いに納得できる役割分担ができるとよい。一方で、これからは中核市児相や特別区児相など、単一自治体児相の運営の仕方についても情報共有を目指していきたい。

(藤林)評価にお伺いした児相のなかには市町村担当児童福祉司を置いているところもあったが、まだ取り組み始めだった。その担当者を中心に、児相と市町村の協働体制や支援がどう展開していくのか、今後に期待したい。

また、大学と児相の連携については注目すべきところで、せっかく地元福祉系の大学があっても、連携が不十分であったり、人事交流がなくてはもったいないと感じる。今年度の評価ではその観点で不足していたため、人材確保や育成、また研究といった視点での評価も行いたい。

【参考資料】

日本子ども虐待防止学会 第28回学術集会ふくおか大会
一般公募シンポジウム

**「第三者評価の準備段階で見えてきた
児童相談所・一時保護所の
法律・制度上で抱える問題」**

2022年12月10日発表分

～児童相談所における一時保護所の位置づけを～

理事 坪井節子

一般社団法人 日本児童相談業務評価機関の理事、弁護士をしております。

一時保護所という所が児童相談所においてどういう位置づけで役割をなすべきか、についてお話をさせていただきます。

私自身は東京でこの20年ほど、子どもシェルターの運営を活動のメインにしてきました。子どもシェルターには一時保護委託をされる子どもも多くいるわけですが、そのシェルター活動をしなから、第三者評価の準備・訪問をした時に何故か違和感を覚える。それが一体何だったのだろうか？と考えてみました。

1. 問題の所在

■児童相談所を訪問した時に感じる違和感

・児童相談所における子どもの存在感の希薄さ

子どもの存在感が薄く、どこにいるのかよくわからないと覚えることがありました。

・一時保護所の集団生活、集団行動

集団生活・集団行動は一時保護所において当たり前であると言われてますが、子どもシェルターは子どもが二人、三人といった規模で一時保護期間を過ごすため、集団での生活に違和感がありました。

・一時保護所の職員のケースワークとの距離感

子どものケースワークは児童福祉司や支援員さんがやることで、一時保護所職員は24時間子どもたちと暮らすことがメインの役割になっています。一時保護所では、子どものケースワークに参加をする、或いは子どもの代弁者となるような位置づけが殆どありません。これは何なのだろうか？どうしてなのだろうか？と自分の中に違和感があったことに気付きました。

2. 子どもシェルターでは

・シェルター自体が活動の中心の現場—子どもがいるから

子どもがいるから、職員は24時間子どもと共に生活します。児童福祉司も子ども担当弁護士（コタン）も、シェルターに集まります。一時保護所と子どもシェルターの構造は

全く異なりますが、子どもシェルター自体が活動の中心の現場なのです。それは子どもがいるからです。“子どもが真ん中である”という思いが、一時保護或いは子どもシェルターの活動の中心ですから、それは当然です。そのため活動の中に子どもが見えないということがありえないのです。

・ 子どもはそれぞれの時間で、空間で、それぞれの生活をしている

もちろんこれは小さな規模ゆえにできることですが、皆と一緒に食事をとり就寝時間など、ある程度生活の大きな流れはあるなかでも、ご飯の中身の食べ方も一日の過ごし方もそれぞれ子どもたちに合った形で職員が一生懸命つくっていく、個別性というのはシェルターでは当然のことです。自立支援ホームとしての定員が6人であったとしても、通常は3人、4人入るだけでスタッフは大変です。それぐらい個別性が維持されている場所なのです。

・ シェルター職員は権利擁護・ケースワークの重要な担い手

シェルターの職員は、子どもの権利擁護、ケースワークの重要な担い手として位置づけられています。職員が一番子どものそばにいて子どもの状態がわかり、不安、意向を聞き希望を聞き取っている。その職員たちが子どもの話を聴き児童福祉司やコタンにきちんと伝え代弁してくれる。これが毎日の作業なのですが、この職員さんなしにはケースワークはあり得ないのです。

ケース会議には子どもが必ず参加します。子どもを中心にケース会議を開きます。子どもの意見が一番中心であって、子どもが何を不安に思っていて、何を希望し、どうしたいのかということ聴きながら、まわりの大人たちがケースを応援していく仕組みです。

子どもたちが物を言えなくなった時、職員が「あーだったよね、こうだったよね」と促しながら子どもたちを励まし、子どもたちが児童福祉司やコタンと直接連絡を取れるような場を上手く配慮し、ケースを応援してくれるのが職員の立場であり仕事なのです。

このようなことが児童相談所へ行ったときには全く違ったので、私が感じた違和感というのは、そこにあるのだと思います。「仕方がないよ」と児童相談所の方は仰るかもしれませんが、一時保護所やシェルターにやって来る子どもがどんな子どもなのか、ここから視点を据えていただければと思ったのです。

3. 一時保護所やシェルターにやってくる子どもは、どんな子どもなのか

・一時保護所やシェルターにやってくる子ども

その多くが虐待、という子どもです。心身ともにずたずたに傷つけられ人権を侵害されつくした子どもなのです。大人は信じられない、自分はひとりぼっちだ、という思いを多かれ少なかれ抱えています。一時保護所や子どもシェルターは、この怒りや恐怖や不信の真只中にあるボロボロの子どもが、苦しみに共感してもらえて、殴られずに罵られずに、ご飯が食べさせてもらえ、ゆっくり眠れて、そして傷を癒してもらえる初めての場所です。自分のことを大事にしてくれる大人たちに囲まれて、もしかして自分はひとりぼっちじゃないんだ、こんなボロボロにされるまでいじめぬかれてきた自分が生きていていいのかもしれない、そんなことを感じる最初の戸口が一時保護所であるはずなのです。

子どもシェルターはこれを目指しており、職員も子ども弁護士も子どもに先ずこの思いを子どもにどう伝えるか、これが私たちの活動の一番の目的なのです。そのためにどうすればよいかを一生懸命考えます。

・「生きていていいんだ」「ひとりぼっちではないんだ」

子どもたちのこの実感が何より大切です。そのために何をしたらいいのか、という地点からの発想をしていただきたいと思います。

集団生活のルールがどうか、基本的な生活習慣、学習権利保障をどうするかについては後の話です。しかし、一時保護所はこちらのテーマが先にきていることに違和感を覚えるのです。

4. 子どもシェルターにおける子どもの権利保障の理念

- 1) 生まれてきてよかったね。ありのままのあなたが生きていていいんだよ。
- 2) ひとりぼっちじゃないからね。
- 3) あなたの道は、あなたが選ぶ。あなたが選んでいい。

この3本の柱を実現するために、職員や、コタンは、何を聞き、どう語り、どう行動するのかを、現場でその都度考えます。

5. 一時保護ガイドライン (令和2年3月31日改正)

今回の発表をするにあたり、厚生労働省が発出している一時保護ガイドラインを参照しました。ここでは我々子どもシェルターで大事にしていることがそのまま記載されていま

す。下記一部抜粋しましたので、紹介します。

・ 一時保護のあり方 (P4)

「子どもにとっては、養育環境の変化により、精神的にも大きな不安を伴うもので ～ 一時保護を行う場所が福祉的支援と初めて会う場となる～」

「一時保護に際しては、一人一人の子どもの状況に応じた適切な支援を確保し、～子どもに安心感をもたらすような十分な共感的対応を基本とした、個別化された丁寧なケアが必要である。」

・ 子どもの権利擁護 (P7)

「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、～」

「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」

・ 一時保護所の運営 (P25)

「一時保護所においては、子どもの最善の利益を考慮した保護や養育を行わなければならない。」

「家庭的環境の中で束縛感を与えず、子どもの権利が尊重されて安心して生活できるような体制を保つよう留意する。」

・ 観察会議 (P30)

「原則として、週 1 回は一時保護部門の長が主宰する観察会議を実施し、～ 行動診断を行い、判定会議に提出する。～原則として、担当の児童福祉司や児童心理司等も参加する。」

・ ケア・アセスメント (P32)

「～子ども自身がここでは守られていて安心できると感じられる場とすることが必要～」

「～子どもの行動は問題のあるものであっても、それを子どもからの SOS と受け止め、子どもへの理解を深めるきっかけにしなければならない。」

「大人を信頼しない子どもとの関わりは、ケアを提供する側の無力感や怒りを生み出すことが少なくないが、そうした心理や反応を意識しておかないと、子どもの権利を侵害する危険に陥る～」

「子どもが不安に対して自分で対処できる方策を身に着け、取り組んだことが解決につながっていくと実感できる支援により、～」(心理教育・権利教育)

「一時保護の理由や目的・先の見通しに関するわかりやすい、具体的な説明」

「『あなたは大切な存在である』ことを言葉でも行動でもメッセージとして伝える。」

「ケアを通じたアセスメント～ チームでの情報共有～ 司法面接のトレーニング～」

6. 一時保護所の任務の重大性は、認識され、共有されているか

- ① 子どもの生活、健康、レクリエーション、学習などを支える。
- ② 集団内での問題状況や子どものSOSに対処する。
- ③ 子どもの心情、意見、希望を聞き取り、代弁する。
- ④ 日々の行動観察から、処遇方針を検討し、意見を述べる。
- ⑤ 子どもの医療、心理的ケア、エンパワメントに携わる。

⇒ 一時保護所は虐待等により人権を侵害された子どもの権利を回復し、生命を支えるための拠点。児童相談所内での一時保護所の位置づけを変え、子どもが真ん中・子どもが生きる一時保護所が真ん中という発想転換を！

①～⑤にある通り、これほど大変な任務を一時保護所の職員は負っているということなのです。現在の一時保護所がこれほどの責務を、ハード面でもソフト面でも行われるだけの体制があるのでしょうか。児童相談所の中で子どもは真ん中であるという発想にならないといけないのではないのでしょうか。

7. 一時保護所の任務を果たすため

これらの課題を解決するためには、下記のような体制整備が必要と考えます。

- ① 十分な職員配置
- ② トラウマインフォームドケア、子どもの権利保障、意見表明支援、司法面接、エンパワメントなどの知識、情報、実践を培う研修
- ③ スーパーバイザーの配置
- ④ 小規模化
- ⑤ ケースワークへの参加へ観察会議の実施、援助方針会議への出席
- ⑥ 児童福祉司、児童心理司との対等な連携、情報共有

8. 実現へのプロセス

各関係者間の認識の共有と発信

- ① 一時保護所の現場で
- ② 児童相談所内部で
- ③ 児童相談所協力弁護士間で 弁護士会で
- ④ 児童相談所、一時保護所の第三者評価を通じて
- ⑤ 社会的養護の当事者や権利擁護団体の間で
- ⑥ 子どもシェルター全国ネットワーク会議で
- ⑦ 研究者間で
- ⑧ マスコミで国、地方公共団体への働きかけ

国、地方公共団体への働きかけ

- ① 一時保護所ガイドラインや運営指針策定過程での意見具申
- ② 児童相談所設置自治体への意見具申
- ③ 厚労省、国会議員らへの働きかけ

一時保護所の現場から児童相談所の内部で、或いは弁護士会、第三者評価、権利擁護団体を通じて、一時保護所はこうでなければいけないだよ、と発信していかなければなりません。そして、ガイドラインを作っている厚生労働省や自治体、国会議員に働きかけ、時間はかかっても「一時保護所は子どもの権利擁護の砦だ」ということを伝えていかなければいけないと思っています。

「子どもが息を吹き返し、未来に目を向けることができ、来てよかったと思える」、そんな一時保護所をめざして、夢を夢で終わらせず、みんなで一步を踏み出しましょう！

ご清聴ありがとうございました。

～通信・面会制限について～

弁護士 角南和子

弁護士の角南と申します。J-Oschis の評価員をしておりますが、普段は子どもシェルターや子どもの関係の事件を担当することが多く、また児童相談所の非常勤としての経験も交え、それらの観点からお話しをしていきたいと思っております。

さて、面会通信制限と言うと子どもの権利条約の話からになるかと思っております。

1. 子どもの権利条約9条3項

「締約国は、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離されている**児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重する。**」

家庭裁判所の家事事件の現場では、別居している別居親や監護親、そして非監護親との間で子どもとどう会わせるか（離婚した後の親権者と親権を持っていない親も含め）、なんとかして面会させよう、会って当然という風潮になっています。私が弁護士になって20年近くなりますが、この「会わせること」への感覚が、弁護士になった頃と今では違ってきていると思っております。しかし、児童福祉の分野ではまだ、そうはなっていないように思います。

本日申し上げたいことといたしましては、**分離中の通信・面会は「子ども側の権利である**」ということです。みなさんご承知で当然のことですが、ここが議論の出発点だと思っております。

2. 人権制約の一般論

- 個人の尊厳（日本国憲法13条）
- 個人の人権は最大限保障される
- 人権の制約は他の人の人権と調整すべき場合にのみ可能
- ➡制約は必要最小限であり、目的と手段が合理的でないとならない
- ➡法の支配の下、法律による行政の原理から、行政権行使には法律の裏付けが必要

“すべて国民は個人として尊重される”という憲法論は私たち法律家の絶対的スタート地点ですが、個人の尊厳が守られるということは、一人一人の人権が最大限尊重されるということになります。しかし、一人一人の人権を尊重しようとしても、どうしても人権は制約されるのです。なぜなら、表現の自由を通して人権同士のぶつかり合いが起こるなど、皆に等しく人権があるからなのです。

人権の制約というのは“他者の人権を守るために制約される場合にのみ”可能であることが基本であり、人権を制約する場合は必要最小限でなければなりませんし、その目的も、正当で達成するための手段も、合理的でなければならないのは当然のことです。日本国憲法の下では立法・司法・行政と分かれていて、行政機関は法律による行政をしなければならないため、行政機関が何かをするという時、その権限行使には法律の裏付けが必要です。これは大人の人権制約の一般論だとも思います。そして、ここで私たちが考えなければならないのは「子どもの人権」です。

子どもの人権の場合、子ども自身の生存・成長・発達のために大人と異なる制約が必要となります。そこには権利を守るための保護の観点も入ってくることになります。

一番わかりやすいのはタバコやお酒です。私たち大人は好きに飲んでいいし、飲みたくなければ飲まなくていいものですが、子どもはタバコやお酒は20歳未満までは一律禁止です。なぜか？それは子ども自身が健全に成長するために、保護という視点から子どもの自由を制限しているのです。これは、子ども自身の人権を保障するためという観点から自由を制限しているわけです。

3. 一時保護中（及び措置後）の面会・通信に関する法規定は？

児童虐待防止法6条で通告義務が課されている通告義務の対象は「児童虐待を受けたと思われる**児童**」とされています。しかし、児童虐待防止法第12条1項下、児童相談所が面会通信制限を処分として出来る場合は、「児童虐待を行った**保護者**」に対してしかできません。ここでは、虐待があったことを児童相談所が認めた保護者に限定しています。

これについては法律12条1項に基づいた行政処分ですので、行政福祉審査の申立ても可能であり、それに対しても通知や享受を行わなければなりません。更にこのことは親の権利を制限する不利益処分であって、行政手続法の適用がありますから、弁明の機会を与えるなど様々なことが関わってきます。

また、児童福祉法27条1項2号に定めのある児童福祉司指導について、司指導児童虐待防止法11条で児童虐待を行った保護者に対して行うことができる指導内容が書いてあります。

児童虐待防止法 11条

- 1 項：虐待再発防止のため、**医学的又は心理学的知見に基づく指導**
- 2 項：**親子の再統合への配慮その他虐待を受けた児童が家庭で生活するための必要な配慮の下に適切に行われなければならない**
- 3 項：保護者は、指導を受けなければならない
- 4 項：保護者が指導を受けないとき、都道府県知事は、勧告できる
- 5 項：勧告に従わない場合、一時保護か 27条 1項 3号 28条

4. 法律に基づく面会通信制限はどのくらい行われている？

さて、それでは、これまでお話ししたような法律に基づく面会通信制限がどれほど行われているのか、厚生労働省が行った調査結果をもとに見ていきたいと思えます。

(令和2年10月—3月の実施状況)

接近禁止命令	面会通信制限		
	児童法に基づく措置	児童福祉司指導	行政指導
2件	20件	102件	4987件

対象：全225児相

厚生労働省「接近禁止命令、面会通信制限の調査結果等について」 出典：子ども家庭局家庭福祉課調べ

上図をご覧くださいと分かるように、児童虐待防止法に基づく面会通信制限措置が実際に行われたのは令和2年10月～3月までの5か月で、僅か20件となっています。対して児童福祉司指導は102件、行政指導は4987件と、殆どが行政指導により行われていることが分かります。

	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	令元年度	計
面会制限	27	27	37	38	18	30	4	7	3	14	13	5	223
通信制限	15	23	20	25	12	16	4	6	5	2	6	1	135
面会+通信制限	74	28	61	43	76	45	57	27	30	24	28	42	535
接近禁止命令	0	0	1	2	1	1	1	1	1	0	3	2	13

厚生労働省 一時保護の手続き等に関する基礎資料集から (出典：福祉行政報告例)

次に一時保護における面会・通信制限についての資料です。

“制限”についての捉え方はいろいろあると思います。例えば子どもを入院させたときに24時間どのようにしても会えないことがあるのと一緒に、一時保護所という施設の場所からくる制約は当然あり、「各施設でもっている当然の制約以外は、基本的には面会可」ということが“制限しない”ということなのではないか思います。

また特定の場合は認める、という項目に対してはあくまでも推測でしかありませんが、養育困難など虐待の場合以外の理由で一時保護したケースとは区別して、虐待のケースを“特定の場合”と認めているのではないかと推測します。

一時保護における面会・通信制限の基準（令和2年10月－3月）

	面会制限	通信制限
全てのケースで制限	4 箇所 (2%)	16 箇所 (7%)
原則として制限するが 特定の場合は認める	108 箇所 (48%)	113 箇所 (51%)
原則として制限しないが 特定の場合は制限する	108 箇所 (48%)	87 箇所 (39%)
制限しない	5 箇所 (2%)	8 箇所 (3%)

対象：全225児相

厚生労働省「接近禁止命令、面会通信制限の調査結果等について」 出典：子ども家庭局家庭福祉課調べ

5. 見えてきたこと

- ① 行政指導による面会通信の制約が圧倒的に多い
- ② 行政指導によって制約する際の基準がまちまちである
- ③ 子どもの権利が制約されているという視点に欠けている

①に関しては先述の通りです。②については、今回の発表をするにあたり、児童相談所の評価を経験された J-Oschis の評価員のみなさんから様々な話をお聞きしました。児童相談所経験が10年、20年の方々に聞いても、みなさんが仰ることは「基準はなく、子どもによってみんな違うので基本的には個別に判断をしている」ということでした。

親に行政指導・話をしても従わない時や、児童へのつきまとい等の可能性がある、または逆に児童が会いたがらない、怖がっているという場合は次の手続きに進む、と答えられる方がほとんどで、現実はそのようなのかもしれませんが。

ここで法律に基づく行政が行われていないと言いたいわけではなく、行政の側には行政指導の権限があるわけで、法律に基づいた行政を行っていると思うのですが、問題は子どもや保護者の面会通信の自由の制限をするのであれば、どこの児童相談所でも、もう少し統一的な基準があるべきではないかということです。しかし、児童相談所の運営指針には「必要と認める場合に子どもの福祉を最優先として毅然とした対応をとること」と書いてあるだけです。

面会通信制限については、どうしても保護者の方の制限から考えてしまうのですが、子どもから見たときに納得できるものを発端とするならば、先ずはある程度の全国統一基準を作り、そこから個別ケースに反映していくべきはないかと思いました。

そして③について、親側の面会通信をどう制限するかについて、法律の観点から見るとは当然なのですが、私が実際に評価を行い一番感じたのは、実は**面会通信制限というのは子どもの人権が制約されていることで、もしかすると、その視点が現場には欠けているのではないか**ということです。

人にはみんな居住移転の自由、通信・面会の自由があります。だれと会おうがどこに行こうが自由なのです。そして子どもも年齢に応じ、親権による保護の中にいながら自分の世界の中で自由なのです（だれと遊ぶか、どこへ遊びに行こうか等）。

しかし、一時保護される子どもの置かれた状況というのは、もちろん生命・身体の安心安全確保のために保護されているものですが、本人からすると毎日の自分の生活空間が、大袈裟に言いますと居住移転の自由が突然制約されることになるのです。このような状況を子どもから見たとき、それは一体どれほどのことでしょうか。

大人がこのような状況を法律上で強いられる状況(例えば刑事手続き、刑務所、措置入院)に陥っても、そこには制度の制約程度の異なりはあれど、面会通信制限の自由はありま

す。(例えば措置入院された方から弁護士会の高齢者の虐待者の法律相談の所に、入院されたのだから出してくれないか等、電話の相談ができるのです)

6. 子どもの権利保障の観点から考える

最後になりますが、子どもが保護されているというだけで、子どもの自由は当然に制約してよいのでしょうか。ここで良いという人は勿論居ないと思いますが、改めて考えてみてほしいと思います。保護のためには当然必要なのだ、という思いはすなわち、何も考えずに制約に入ってしまったということではないでしょうか。

また子どもは成長途上にあり、判断能力が不十分、未熟だから代わりに考えてあげよう、子どもにとって良いことだからという理由で、制約が正当化できるのでしょうか。

よく聞くのは「いま会わせると心が揺れるから、会わせないでおく」という声です。児童相談所のみなさんの判断で会わせるべきではない、と決断するケースはたくさんありますし、会わせて子どもが怖がる場合もあるので、制約があって当然であるとは思いますが。また、私はどんな場合でも全部会わせた方が良く、と言いたいわけではありません。ただ、それを親の制限だからどうしていく、という以前に、子どもの権利保障の観点から見たときに「それで良いのですか？」という疑念を覚えてしまうのです。

制約するには十分な理由があるのか、それを子どもが理解できるように説明できているかについて、当然、子どもは気持ちや心が揺れるのを受け止めて、また揺れることも保護の中で当然の子どもの権利として認めてもらえたらと思います。

ありがとうございました。

第三者評価の観点から見る一時保護所の夜間職員体制

職員の権利は守られているか？

職員の権利擁護なくして、子どもの権利擁護はなしえない

理事 茂木 健司

私は一般社団法人 日本児童相談業務評価機関の理事・評価員をしながら、仕事としては現場におります。

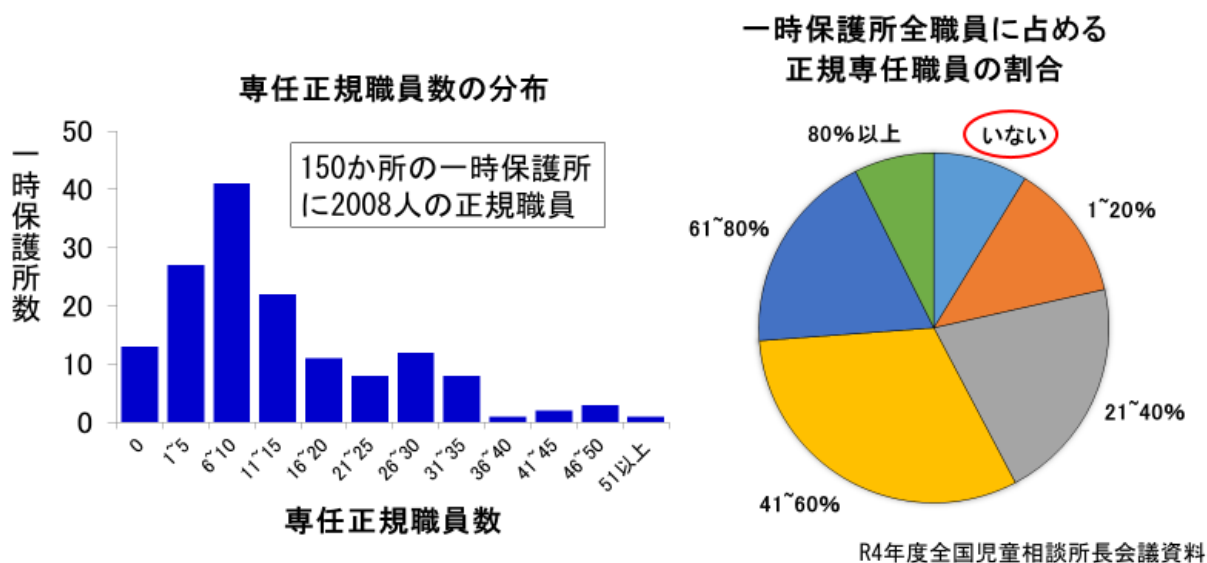
第三者評価とは、子どもの権利や権利保障が守られているか、業務がなされているかを評価していくわけですが、同時に、当然ながら職員も労働者の一人であり権利をもっています。今回は特に一時保護所の夜間の職員体制に焦点を当てながら、職員の権利擁護についてお話をしていきたいと思います。

1. 夜間体制についての地域差

・正規職員と非正規職員

一時保護所に関しては地域差が相当に大きく、職員についても正規職員と非正規職員のばらつきがありますが、今年度より、ようやく一時保護所各所ごとの職員体制や入所率を児童相談所所長会議の中で公表するようになりました。2022年8月に公開された内容に基づき、グラフを作成しました。(下図)

こんなに少ない一時保護所職員



ここでは一時保護所毎の専任職員・兼任職員（他と兼任）・非常勤職員・会計年度職員の数
が示されていますが、専任職員数は最も多いところで6人～10人(41%~60%)、一番少ない
ところで0人（兼任職員が勤務）(10%)、約半分を非正規職員が占めています。兼任職
員がいても正規の専任職員がいないということに、私は改めて驚きました。

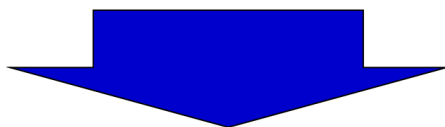
・職員の数/職務

人数においては、一人の職員が多勢の子どもの対応をしている実態であり、また職務と
しては、今はだいぶ少なくなりましたが、夜間の通告ダイヤルの電話番をしながら子ども
を見る一時保護所が昔は相当ありました。子どもを見ながら、いつかってくるかわから
ない電話番をし、電話がかかってくればその間子どもは放っておかれるという実態が長
く続きました。このような状況から、一時保護ガイドラインの拠所にもなっている“新しい
社会的養育ビジョン”(H29.8 厚生労働省)には「緊急一時保護のための一時保護所では、子
どもの不安が最も高いものであり、少なくとも常時子ども2人に対して1人の大人がケア
できる体制が必要である。」と書かれてあります。

子どもの不安というのは一般的に最もピークになるのが夜間です。保護した当日は、子
どもはさみしいと泣いたり夜泣きをしたりします。このような子どもの状況は、一時保護
所で働かれたことのある方は当然知っていると思いますが、その夜間対応の半分は非正規
職員で、専任職員がいないところもあります。さらに細かく見ていくと、勤務の実態が夜
勤か宿直かという問題が出てきます。子ども2人に対し1人の大人と考えていきますと、
例えば20人の保護所であれば常時10人（宿直も含め）の職員がいなければいけないので
す。勤務割に当てはめると最低60人は必要という算段になり、それだけの職員が必要に
なってくるのです。

新しい社会的養育ビジョン(一時保護ガイドラインの拠り所)

緊急一時保護のための一時保護所では、子どもの不安は最も高いも
のであり、**少なくとも常時子ども2人に対して1人の大人**がケアできる体
制が必要。



不安は夜間に
ピーク

児童数20人の施設であれば、**常時10人**の大人が必要



夜勤体制で
実際に勤務
割を作ると

常時：深夜も当然含まれる
ケアできる：夜勤であることが当然求められる
体制：施設全体で最低60人の職員が必要

2. 宿直勤務

前提として、宿直をさせる場合は労働基準監督署に「休憩及び休日に関する規定の適用を除外」の許可をもらわなければなりません(申請だけではありません)。業務の内容についても下記の通り細かく限定された基準があり、相当厳しく制限をしています。

i) 勤務の態様

- ア 常態として、ほとんど労働をする必要のない勤務のみを認めるものであり、定期的巡視、緊急の文書又は電話の收受、非常事態に備えての待機等を目的とするものに限って許可の対象となります。
- イ 原則として、通常の労働の継続は許可されません。したがって、本来業務の始業又は終業時刻に密着した時間帯に、顧客からの電話の收受又は盗難・火災防止を行うものについては許可の対象になりません。

宿直者は当然ながら業務として盗難・火災防止を行っていますが、上記に示されているように、この業務対応は宿直の対象にならないと示されています。

(中略)

- エ 社会福祉施設の場合、通常の勤務時間の拘束から完全に解放されたものであり、夜間に従事する業務は、一般の宿直業務のほかには、少数の入所児・者に対して行う夜尿起こし、おむつの取替え、検温等の介助作業であって、軽度(※1) かつ 短時間(※2) の作業に限ります。

夜間における児童の生活指導、起床後の着衣指導等通常の労働と同態様の業務は含まれない。

※1 「軽度」とは、おむつ取替え、夜尿起こしであっても要介護者を抱きかかえる等身体に負担がかかる場合は含まれません。

※2 「短時間」とは、介助作業が勤務中に1回ないし2回含まれていることを限度として、1回の所要時間が通常10分程度のもの → 3回やってはいけない。

ii) 宿直手当について

宿直勤務1回の宿直手当(深夜割増賃金を含む)の最低額は、事業場において宿直の勤務に就くことと予定されている同種の労働者に対して支払われる賃金(労基法第37条の割増賃金の基礎となる賃金に限る)の1人1日平均額の3分の1を下らないものである必要があります。

iii) 宿日直の回数

原則として、宿直業務は週1回、日直業務は月1回が限度となります。

以上の i)~iii)のことを踏まえると、今の一時保護所における宿直勤務の実態を正直に申告しても、とても許可できない内容であることが分かります。

ここで疑問なのは、夜勤ではなく宿直という形態をとる一時保護所は、きちんと労働基準監督署の許可をとっているのでしょうか。その業務は宿直業務として許可できる内容であるか、宿直業務手当は、基準を満たしているのか、また宿直の頻度は基準以内で収まっているか...など、もし申請許可なくして行われているような状況があるとすれば、労働者の人権はないがしろにされていると思います。

○基本は宿直ではなく、夜勤であることが必須

- 1 職員数を増員しないで、夜勤とした場合、今以上に人手不足となる
(夜勤体制はすべて労働時間)
(宿直の場合、宿直対応時間は労働時間に含まれない)
- 2 夜勤中の休憩時間保障を考えた場合、複数夜勤が必須
- 3 夜勤の頻度等も考慮すると、大幅な職員増が不可欠
(職員の権利侵害から脱却する最低限の対策)

夜間こそ、子どもの意見や気持ちを汲み取りケアをすることができる一番良い機会です。それにもかかわらず、この時間を宿直という業務体制にし、会計年度職員や勤務外の形にしているというのは、ケアや子どもの人権擁護という観点から、相当厳しい実態であると感じます。

3. 休憩時間

次は休憩時間についてです。一般に、6時間を超える労働については最低45分間の休憩を取ることが義務付けられていますが、各所の一時保護所職員へ休憩時間について聞いてみると、「休憩時間はありません」「朝8時半から引継ぎを受け、17時までずっと子どもについている」等と話されます。児童養護施設や乳児院であれば、休憩時間中もその場から離れてはいけないという禁止指示ができる規定もありますが、一時保護所はその制限の中の施設に列挙されていないので、職員は当然、休憩時には職域から離れ自由な行動ができることを認められなければいけないのです。

・労働時間の途中に設定しなければならない

休憩時間は、労働時間の途中に設定しなければならない

(8時30分勤務開始した場合、14時35分からの休憩は違法である。)

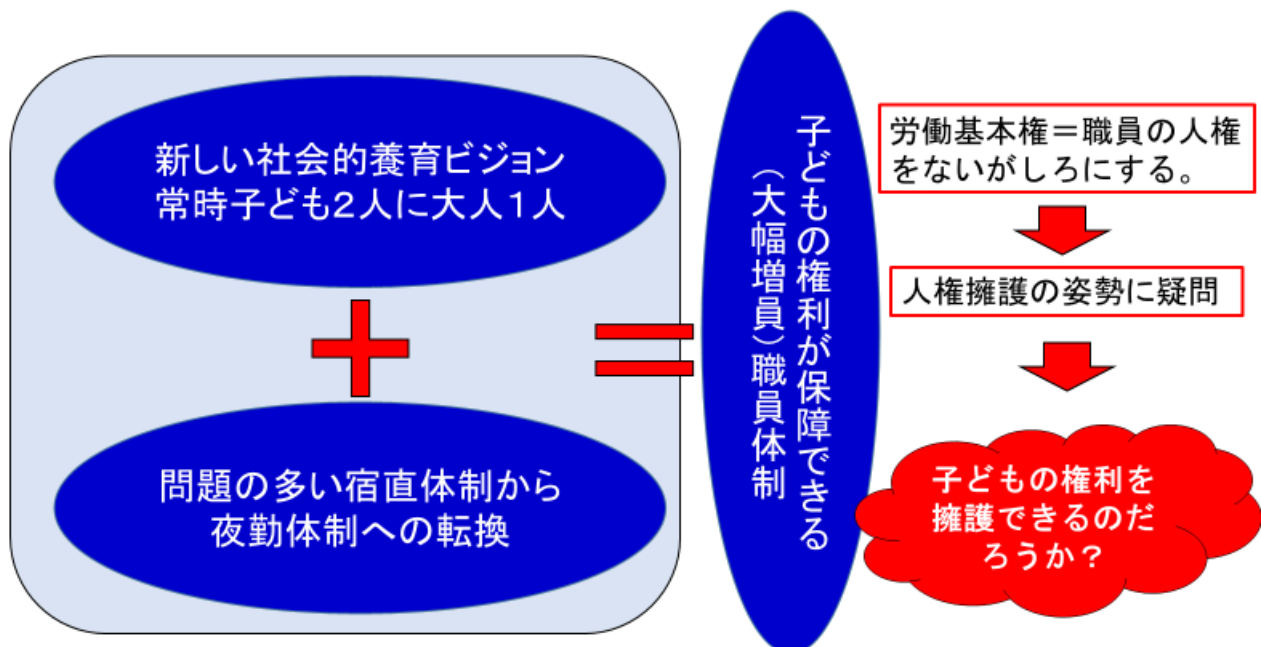
その日の中で休憩を1時間取るべきところ、1時間の遅刻や早退をすることで労働開始前や労働終了後に休憩を取った形にするということは認められない。

・労働から完全に解放しなければならない

休憩時間中は労働者を労働から完全に解放しなければならない。

休憩時間の自由利用 職場を離れてよい(例外もある)

4. 労働基本権の未保障は、評価以前の問題



社会的養育ビジョンや、宿直から夜勤体制に転換するという二つの要素から考えていくと、子どもの権利保障ができるような大幅な職員増が欠かせないということになります。職員の人権である労働基本権をないがしろにするような自治体の姿勢は人権擁護の視点からも極めて疑問であり、そのような行政が子どもの権利を本気で守る気があるのかどうか、ということについても改めて問うていきたいと思えます。

一時保護所の子どもに寄り添う アドボケイトの評価 —政策評価の観点から— 獨協大学 和田一郎

獨協大学の和田と申します。昨年までは社会福祉学部で児童福祉の教員を務め、今年から数理データサイエンスの教員をしております。専門はデータサイエンスですが、政策評価についても取り組んでおりますので、今日は政策評価の観点から表題の件について話をしたいと思います。

茂木さんのお話にもありました通り、一時保護所のガイドラインを見ると定員1に対して職員は3と理解できますので、定員が10人であれば、職員（非正規職員も含め）は30人必要となります。新設の児童相談所の多くはこの1対3の基準を満たしていますが、一部は遵守できておらず、そのようなことが全て明らかになることは、評価の良いところでもあります。

さて、本日の視点についてです。私は2022年5月に、児童福祉法の改正について衆議院厚生労働委員会で参考人として意見を述べ、その後も与野党の議員や関係者とやり取りをしていますので政策評価の視点が強くなると思いますが、よろしく願いいたします。

1. 意見表明支援について

2022年の改正児童福祉法の「意見表明支援」について後藤国務大臣の答弁を下記引用します。

児童の権利に関する条約12条...児童の年齢および発達の程度に応じて、その意見が尊重され...今般の児童福祉法改正案においても、児童相談所等が、子どもの意見や意向を勘案して措置等を行うように、意見聴取等義務を設けるとともに、意見表明等支援員が、...子どもの意見や意向を把握し、必要な支援を行う旨の規定を設けております。

審議会等での議論を踏まえまして、言葉のみならずその態様や行動変化など、客観的な状況酌み取ること...児童に応じた適切な方法により、意見または意向を把握するものと規定しております。

昨年5月にまとめられた権利擁護ワーキングチームの報告書において、意見表明支援員については、エンパワーメント、子供中心、独立性、守秘、平等、子供の参画という**意見表明支援の基本原則を理解し身につけ...**

意見表明支援員にはこのような専門性が必要であると認識しておりまして、...養成カリキュラムの作成を通じて、専門性が確保...

(第208回国会衆議院厚生労働委員会会議録第18より引用)

このとき、意見表明支援員には専門性が必要であることについて、議員間でざわめきがありました。先ず基本原則が専門性なわけがなく、理念が専門性になるわけがありません。例えば障害のある小さな子どもでも、その子の意見を汲み取るスキルはいったい何なのか、といったような具体的な議論が一切されませんでした。

2. 意見表明の実施にあたって

国は、①エンパワーメント、②子ども中心、③独立性、④守秘、⑤平等、⑥子どもの参画、という6つの意見表明支援の基本原則である理念を「専門性」として定義しました。そのために養成カリキュラム例の作成と、ガイドラインの作成をすることになっています。そして自ら意見を述べる能力が未熟な子どもであっても、言葉のみならずその態度や行動変化など客観的な状況酌み取ること、また、そのような児童それぞれに応じた適切な方法を行う、とされています。しかし、この流れでは意見表明は出来ません。なぜかという、先述の通り、①から⑥の事柄は理念であり専門性ではないからです。

子どもを救わなければいけない...というのは専門性なのでしょうか。国の委員会では、このようなことができるスキルや技術、仕組みについての議論が全くされませんでした。

3. 意見表明支援事業を実施するアドボケイトが措置や一時保護に関係してよいのか？

そこで課題となるのは、意見表明支援事業を実施したアドボケイトが、措置や一時保護といった子どもの未来を左右する場面の意思決定において何ができるのかということでしょう。例えば親側の弁護士の立場からすると、「(アドボケイトは)どの立場で発言しているのか」となるでしょう。個人情報満載である一時保護所や措置の判断の場所において、子どもの「代弁」ができるのは弁護士しか現状は考えられません。保護者の同意も得ていない他人であるアドボケイトは、違法である、と主張するでしょう。

子どもの意見を聴くという視点としては、発達や心理のトレーニングを積んだ国家資格の公認心理師が望ましいのではないかと思います。技術も専門性もない意見表明支援員が、なぜいろいろな子どもの意見表明の支援ができるのでしょうか？

子どもの意見を聞いて、子どもに害が発生した際、その責任体制は児童相談所にあります。意見表明支援事業について、一切専門性の議論がなかったにもかかわらず、見切り発車で導入したので、その未完成な制度を導入した場合、責任は児童相談所になります。専門性を“子どものマイクになる”という、非科学的な感情論にしてしまった研究者の責任は大きく、なぜ科学的でない制度が導入されたのか現在調査中です。

意見表明支援については、科学的で効果も明らかになっていない研修を受ければ誰でも

なれるようなシステムにしたものの、実際のところはその専門性を担保した科学的な研究成果は全くないため自治体は訴訟対応などを恐れて導入できないと考えられます。

4. イギリスのアドボカシーは参考にしてはいけない

ここから評価機関の話に入ります。

J-Oschis の組織はイギリスの Ofsted(教育水準監査院；第三者による学校評価機関)を参考にしています。そんな Ofsted や NICE(英国国立医療技術評価機構；医療に関する費用対効果の評価機関)があるにもかかわらず、イギリスのアドボカシーは因果推論に基づいた効果測定や、KPI の測定が出来ていません。なぜならイギリスのアドボカシーは運動体ベースで行われており、エビデンスの積み上げでなく、ソーシャルアクションの名のもとに、運動体が議員への働きかけによって成立したものであるため、学術的な根拠が作れません。

一方、フランスやドイツでは、子どもの“代弁”ということで弁護士が中心となりアドボケイトを担います。障がいをもっていたり、まだ小さかったり、言葉を発せない子どもの声を聞くトレーニングを長い期間かけて学びます。私が調べた範囲から見ても、彼らの技術はプロでした。このことから、私はやはり法の趣旨のとおり、国家が担保した資格、例えば弁護士がきちんと長期間の研修を経てアドボカシーを行うべきであると思います。

日本の現在のアドボカシー研修は、その背景や学歴を問わず、誰でも数十時間の研修が行えばなれてしまいます。そのレベルで一時保護所の内部に入り、子どもの意志決定に関わっても良いものでしょうか。

現行制度において、外部機関のアドボカシーは導入すべきではないのです。

5. うまくいくにはどうすればいいか？

それでは、アドボカシーがうまくいくにはどうすればよいのでしょうか。

それは学術を取り入れることです。まずは以下、児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議(衆議院)の一部から引用します。

七 意見表明等支援事業に関し、子どもの意見・意向表明や権利擁護に向けた環境整備について、都道府県によって差が生じることで子どもに不利益となることがないよう、一定の要件を提示すること。また、子どもへの意見聴取等が適切に実施されているかについて評価及び検証を行うこと。

八 意見表明等支援事業が都道府県等の努力義務であるため、子どもの意見等が適切に反映されないおそれがあることから、導入した自治体と導入しなかった自治体を科学的に比較して**効果測定**を行い、適宜その仕組みを改良していくこと。また、次期児童福祉法改正時に都道府県等の体制が整備されるよう、義務化を含め必要な見直しを検討すること。

九 意見表明等支援事業が児童相談所等による意見聴取等の補佐的な事業として位置付けられていることについて、**当該事業が権利主体である子どもの自由な意見・意向の表明を支援する独自の機能を持つべきものであることに鑑み、必要に応じて見直しを検討すること。**

十一 意見表明等支援員には専門的な知識や技術が求められることから、**科学的な評価がなされているプログラム**により育成することとし、十分な資質を持つ者を活用すること。

十二 意見表明等支援事業において、子どもの視点に基づいた**KPI（重要業績評価指標）**で表すこと。研究デザインに基づいた科学的な分析による因果推論を使った研修効果を測定し、研究結果からKPIを設定する。

意見表明支援事業に関しては評価検証すること、また効果測定を行うこととされています。ここでいう“効果”とは、当然学術的には相関効果ではなく因果効果です。しかし、日本でこの効果測定が出来る、子どものアドボカシーの研究者はいないのです。また、意見表明支援員の育成は科学的な評価に基づいたプログラムで行うこととされていますから、科学的な証明できない育成プログラムは全て適切ではないのです。そして最後に、意見表明支援事業においてはKPIで評価をしていくこととされているわけです。つまり、これを満たすプログラム・研修を、子どもアドボカシーを推進したい研修者は因果推論を使って証明しなければなりません。

6. まとめ

スキルが科学的に明らかでない外部機関や部外者による意見表明支援事業は、現時点では定義もプロトコルも不明であり、それを児童相談所が取り入れることは子どもの最善の福祉の観点からしても危険です。よって厚生労働省はこの事業を「地方自治法に基づく技術的助言」でしか通知ができないと思います。自治体は外部アドボケイトを導入する前

に、親対応、学術的意義を考えて、その是非について検討すべきです。

一方、全国の児童相談所/一時保護所では意見表明支援についての素晴らしいシステムが既に出来上がっています。児相職員や本庁職員、児福審つまり自治体内で意見表明支援を実施しているところもあり、子どもの権利擁護として適している実践をいくつもしているところがあります。そして外部アドボケイトが優れているという学術的成果は今のところ一つもないのが現状です。

今後は、発達や障がいにも考慮したアドボケイトが重要です。これは発達や臨床心理の専門家も加えて中心的に議論すべきであり、児童福祉の研究者だけでやろうとするのは難しいのです。他領域の専門家と協働してよりよいシステムを作るには、他領域から信頼される専門性が児童福祉の研究者になければなりません。

結論といたしましては、児童相談所は現在では専門性のない外部アドボケイトを安易に導入するよりも、さまざまな自治体で導入している意見表明支援のグッドプラクティスな成果を分析しあい、行政でしっかりアドボケイトシステムを作るべきです。研究者よりも行政職員の研究の質やスキルが高いのが、今の児童福祉の現状です。

現場におられる児童相談所のみなさんは、今みなさんのところで行っている意見表明支援を、自信を持って進めていただきたいと思います。そして我々第三者評価機関の評価を活用していただき、

より良いアドボカシーが実現できればと思います。

ありがとうございました。

質疑応答

(進行者：安部和彦)

現状の日本のアドボケイトシステムについて、みなさんはどう思われますか。子どもの声を大人がどう聴くべきか、またどう尊重すべきか、ご意見をお願いします。

(和田一郎)

今現在、子どもへのアドボケイトが行っていることは、例えば「今日、嫌なことなかった？」といったような誘導や尋問、また話をしてくれる子どもしか相手にしないなど、専門知識や知恵が不足しているように感じます。特に子供への侵襲性の理解については皆無です。

(茂木健司)

子どもの声や意見をきちんと聴きとり、意見形成を手伝うことは必要です。

子どもは朝・昼・晩で発言内容が違ったり、また話す相手によって違うことを言ったりしますので、ジグソーパズルのようにパズルを全部組み合わせてみないと、どういう絵が浮かび上がってくるかわかりません。子どもに関わる職員は学校や関係先など様々なところから話を聞いてパズルを組み立てますが、出来上がった時にどうしても抜けてしまういくつかのピースの一つがアドボカシーだと思います。そうして出来上がった絵をどう見て、理解し、埋めていくかが児童相談所の基本的な役割であり任務、責任だと思います。

アドボケイトがこう言ったから子どもの意見はこうだ、と決めつけてしまうことは極めて危険です。より確かな子どもの意見を理解していくためにアドボケイトを利用するのだと、今は思っております。

(坪井節子)

おそらく措置や選択に関わる場合においては、ただ子どもの声を聴くという段階から更に進み、措置先との調整活動や相手の言い分などを含めた関わりになると思います。私たち子どもシェルターでは、コタン(子ども担当弁護士)や職員がアドボケイトになり子どものマイク機能を果たしています。子どもの意見を相手や児童相談所に伝えたり、その返事を子どもにする等の調整活動をし、次はどうしようか考える、という代弁行為までしていますので、私たちの活動は今の児童福祉法が指すアドボカシーが予定していないところまで含んでいると思います。

ただ、色々な人が子どもの言葉を聴いてあげる場面というのは必要だと思います。私がある一時保護所に第三者評価で行ったときに、30分も時間枠のない子どもインタビューのなかで、僕の話は24時間でも聴いてもらいたいです、と言われました。どんなことでも話したいと思っている、このような子どもたちに対して、職員だけは話を聞ききることがで

きない、という意味で役割があるのだと思っています。

(角南和子)

私は「子どものマイク」という言葉を聞いた時、とても戸惑いました。

私はコタンや少年事件を担当するなかで子どもに会い話を聴いて、それをどう周りに伝えるか、という仕事をしてきました。しかし“マイク”というのは機械的で、発言がそのまま向こうに伝わる意味と捉えた時に、そんなことって本当にできるのだろうか、と思いました。私という人間がその子の前に座った時に、この人にどう話そうか、また私が弁護士であることを知った時、知らない人ではなく弁護士という職種の人なののだと思っただけで言い方も変わってくるし、私の質問の仕方や言い方で子どもが発する言葉も変わってくると思います。子どもが言いたいことを言って、それをそのまま通してあげる“マイク”の役割を果たすということが果たして可能なのか、ということが今もわからないままです。和田さんの仰るように、子どもの声を聴いたあとにどうなっていくのか、評価等で示してもらえないと分からないと思います。

(進行者：安部和彦)

茂木さんの居られる一時保護所には既に外部アドボケイトが導入されていますが、導入の前後ではどのような違いがありますか？

(茂木健司)

先ほど申し上げたように、子どもは相手によって発言を変えたり、言ったり言わなかったりがあることから、その声を吸い上げるチャンネルはたくさんある必要があると思います。アドボケイトはそのチャンネルの一つです。子どもが少しでも意見を出しやすいようアドボケイトには定期的に生活の中に入って2時間ほど共に活動をしてもらい、子どもの言いたいことを聴きとって児童相談所へ繋げる、という流れです。

その表明された子どもの意見やニーズ、気持ちをどのように判断していくかについて、今の時点では児童相談所が判断をするというやり方です。

(進行者：安部和彦)

坪井さんに質問です。アドボカシーは子どもの権利であり、子どもの意見を聴いていくという流れの中で、どうしても子どもの意見よりも親との関係で承諾が決まってしまうことがあり、これは児童相談所でも課題だと思います。子どもを真ん中にする児童相談所の対応を考えた時に、今、政府が取り組んでいるアドボケイトはどのような位置づけになっていると思いますか？

(坪井節子)

たとえば、子どもが何かを望んでいても現実問題として手立てがない、かつ親の壁を超

えることは大変ハードルが高く、子どもが「そうではない」といった選択肢を選んだ場合。児童福祉司だけでなく私たち弁護士にとっても陥りがちな問題なのですが、そうした子どもの誤解や不利益は予想がつく場面において、「あなたの意見は〇〇だけど現実は～～だからこうするしかないんじゃない？」というように、説得に入ってしまう危険性があります。

この局面の乗り越え方はとても難しく、アドボケイトは子どもの意見を言えばよいのだ、とされていますが、実際はそれで終わるはずもありません。“子どもの意見”と言いつつもアドボケイト自身の価値観を通してしまいがちなところを、親がこのように言っているから子どもを説得するのではなく、今子どもが言っていることをどうすれば実現できるのか、と考え続けることが私たち代理人になった時のスタンスであると、いつも自分に言い聞かせています。

安易に子どもたちを納得、諦めさせず、本当にどうしても他に選択肢がなくて子どもが「しょうがない」と言わない限りは、最後まで子どもの判断に寄り添うことが代弁者、そして代理人のあるべき姿だと思います。そうでなければ子どもは、大人側に納得させられた、無理に親の言いなりにやった、という思いを受けます。

(進行者：安部和彦)

今、国が取り組み考えているアドボケイトシステムは代理人のことまで想定しているか、または可能だと思いますか？

(坪井節子)

恐らく今の国の制度はそこまで想定、任務としていないのではないかと思います。弁護士が我々のコタン活動と同じようなアドボカシーをしている児童相談所もあるわけですが、それは既にあるシステムとして行っているものと思います。もし代理人という段階まで来た場合は、民間外部のアドボケイトではなく弁護士へバトンタッチすることになるのかなと思います。それがどのような弁護士になるのかはわかりませんが、子どもの代弁者はマイクを超えた交渉者であり調整者にもなるため、弁護士資格がないと中々難しいのではないかと感じます。

(和田一郎)

茂木さんの仰るように、子どもの意見を言えるチャンネルの一つとしての外部機能であれば可能性がありますが、国が想定しているような、措置や一時保護の意思決定に関与するほど重要なことが出来るアドボケイト養成プログラムが今はないのです。こういった議論は、法律ができる前に国の審議会でされるべきであったと思います。学術的にしっかり定義して行えば混乱せずに済んだものの、定義が為されないまま皆がモヤモヤ感を抱き、何だかわからない状態になっているのです。アドボカシーの研究者が高度な大学院できち

んと博士号を取り、各国比較が出来るスキルや査読付国際論文を書けるほどのスキルに至らない限りは、他人の説得はできません。

J-Oschis 理事としてではなく一個人の意見になりますが、現場をよく調べずに、実践者や学者は“子どものマイク”などと曖昧な言葉で逃げてはならないのです。アドボカシー制度というのは、子どもの権利擁護であり、すでに児童相談所に取り入れられています。以前から弁護士が一時保護所に顔を出し、対応を行っていて、子どもの予後も良いような事例があるにもかかわらず、なぜこのような制度ができたのでしょうか。学術的な根拠もないうまま、イギリスを真似てロビイングをしているから私は憤りを感じるのです。国際比較のスキルがないのにアドボカシーが外部機関がおこなうのが望ましいなど、わが国では適用できないしそんな根拠など一切ないのです。このような混乱が生じてしまうことを非常に残念に思います。

(進行者：安部和彦)

和田さんが仰ったことについてです。例えば福岡市では、子どもが一時保護されたとき、弁護士にも相談できることを伝え（弁護士さんの写真も貼ってある）、希望があった場合は弁護士会に通し、弁護士の選定を経て子どもに会いに行くというシステムがあります。このような制度があるにもかかわらず和田さんは国に憤りを感じている、ということでしょうか？

(和田一郎)

今仰っていただいたような仕組みも含め、さまざまな自治体で弁護士や公認心理士が子どもの意見を聴くシステムを作っていますが、そんななか、中卒でも数十時間の研修を受ければ外部アドボケイターになれるという制度について私はびっくりしました。これが本当に子どもの意見表明を向上させるのか、と思いました。定義やシステムなど、このようなことが審議会で議論されなかったのが残念であるということです。

(進行者：安部和彦)

ありがとうございました。アドボカシーやアドボケイトについて課題があるということがわかりました。

さて、先ほど角南さんが発表された面会通信制限についてお聞きします。児童相談所運営指針には「必要と認める場合に子どもの福祉を最優先として毅然とした対応をとること」とありますが、この“必要性”の判断にかなり幅があるのではないかという気がします。茂木さんの一時保護所では制限の範囲についてどの程度までを必要と考えていますか？

(茂木健司)

実態としては、私たちの所に一時保護されている子どもは、8割から9割の子どもが親に「会いたくない」と言っています。

その中で、児童福祉司が丁寧に親とのやり取りについて子どもに説明し、「どうする？」と聴いて、子どもが会ってもいいよ、と言えば面会をします。うまくいけば家庭復帰しますし、施設に行く場合は子どもが拒否したままのため、全く会わないまま移管します。以前と比べると子どもの拒否が増えているように思います。特に学齢期の子どもの面会希望は、この3年の間では殆どありません。

子どもの権利という視点からすると、大事にしなければいけないのは子どもが“会っても良い”とか、“会いたい”と思っているかどうかを出発点にすることですが、私の感覚としては、面会を拒んでいる子どもがかなり多いことも確かであると思います。

(進行者：安部和彦)

例えば、友達や先生に会いたいという場合はどの程度許容していますか？

(茂木健司)

これに関しては希望が多く、今後の実践の中での課題として受け止めています。友達への手紙については、たまたま協力的だった親を通じて渡してもらった例もあります。そのケースは友達と約束している最中に突然保護されてしまったため、丁寧に対応をしました。

このことは児童福祉司や児童指導員の中でもかなり温度差がるように感じており、駄目に決まっていると考えている方も多くいますし、少しでも実現させてあげたいと思う方もいます。原則としては制限しなければいけないことを明白にし、子どもにわかるように説明しない限りは、保障しなければいけないと思います。

中でも問題なのは、友達に会いたいという要望だと思います。学校の先生は頼んだり、連絡をすれば会いに来てくれる先生もいます。

(進行者：安部和彦)

面会通信制限について坪井さん、コメントはありますか？

(坪井節子)

児童相談所の一時保護所と子どもシェルターで違いを感じるころは、一時保護所の場合は親がその場所をわかっていますが、子どもシェルターは民間住宅の中にあるので場所を絶対に秘匿しなければいけないということです。このことは子どもに納得をしてもらって、親が会いたいと言っても子どもが会いたくなければ会わなくて良いですし、親に、今あなたがこんなに嫌な思いをして、こんなに辛い人生を送ってきたこと、家から離れるた

めにも親の接触をこれ以上しないしてほしいということを親に分かってもらうために手紙を書き、面会の代わりにすることはあります。そこでは必要なアドバイスをしたり供述を取るといった介入はあります。手紙については親に書きたいという子もいますが、友だちよりも恋人に書きたいという子が多いです。私たちは、中身のチェックをすることすら本当に嫌なのですが、もし手紙の中にシェルターの場所が分かるようなことを書かれてしまうと本人のことも他の子どものことも守れないので、場所の秘匿の所だけはチェックさせてもらい、コタンからの消印で手紙をだします。子どもが出したいというものについては自由です。

(会場からの質問者)

子どものアドボケイトについて、だれがどのようにやるべきなのかについて伺いたいと思います。本日の発表のなかで、子どもを中心に置くべきであろう、しかし国が作り始めている今の制度は良くないという話があったり、子どもの権利が制限されている話題などがありましたが、話を聴かない方が良く、という話はなかったと思います。そこで、現実的な準備を誰がどのようにしていけばよいのでしょうか。

アドボケイトとして弁護士が話を聞く際、大人であっても身構えてしまうのに、子どもは尚更です。そのことを考えると、果たして弁護士が適切なのかと思うこともあれば、場合によっては代理人として子どものために動くことができ、専門性をもって話を聞くことができる人が良いのだろうという思いもあります。

とはいえ、既に制度として出来上がりつつありますので、現実的な選択肢としてどうしていけばよいのか、ご意見をお聞きしたいと思います。

(進行者：安部和彦)

あと2年で実際に制度が動き出すことを加味し、大人が勝手に決めるのではなく、現実的に子どもの意見を尊重しながら支援していくためにどんなことをしていけばよいのか、意見をお願いします。

(和田一郎)

端的に申しますと、国家がきちんと認定した人が担うべきだと思っています。一つは、子どもの発達・行動心理がわかる公認心理師、もう一つは、国が想定する措置や一時保護所における最善の意思決定と考えると、やはり弁護士だと思います。十分なトレーニングを受けた社会福祉士も可能性があります。全て国家が担保した資格です。もし、これらよりも素晴らしい研修を、科学的効果をもって行っていることが明らかになったときにはそのような民間資格や研修の可能性はありますが、まだ日本には実在しないので、今は国家が担保した資格の人がやるべきと考えます。

ただし、茂木さんが仰ったように、話し相手というチャンネルの一つとして、大学の院生など色々な人が入ったりすることは良い事だと思います。しかし、最近の外部アドボケイトを見ていると、例えば子どもが「彼氏に電話をしたい」と言って児童相談所が許可しないと、その判断に対し“子どもの意見を聴いていない！”と児童相談所を攻撃してしまうようなレベルの話が多いのです。私も科学的根拠に基づいた仕組みを待っているところですが、現状では先述の二つだと思います。

(坪井節子)

意見表明支援員は外部でなければいけないのでしょうか？

(和田一郎)

そのようなことは一切ありません。外部が良いという科学的根拠がゼロなのに、なぜ今、児童相談所がやっていることがだめなのでしょう？外部である必要というものが私にはわからないのです。

(坪井節子)

だからこそですが、私が先程、最初に申し上げたとおり、本当は一時保護所の職員の方たちこそが、子どもの意見を聴きとり代弁する役割として一番ふさわしいと思っているのです。一時保護所の職員の方たちの研修や専門性からしても、その方たちこそ意見表明支援員になるべき人たちなのだと思いますので、それができるようなシステムを作っていくということが大事なのではと考えます。

(和田一郎)

一時保護所の職員が理想の一つではありますが、十分にトレーニングを受けていません。しかし二年後には、一時保護所の職員は劇的に変わります。坪井先生が仰ったように、一時保護所職員が意見表明支援もできることを楽しみにしております。

(進行者：安部和彦)

和田さんが仰っていることへの補足です。現在、一時保護所を基準から変えることについて検討されています。検討事項のなかでは、その運営についても条例で定めるように、ということが書かれており、今の一時保護所の現状を踏まえて不十分なところを変えていかなければいけない、という内容が法改正の中に入っているというご意見であります。

(坪井節子)

もう一点感じるのは、「アドボカシー = 第三者評価や第三者委員」と混乱されているのではないかと思います。アドボカシーが「外部で一時保護所における処遇の不満を聴

く人」のような位置づけになっており、そのことから“外部”と言われるのではないでしょうか。

(和田一郎)

そういったことについても、審議会で定義を行うべきであったと思います。

(茂木健司)

措置や一時保護に関して意見表明支援が入る際には、児童相談所は子どもの意見を勘案するときだけではなく、そこでの生活についても聴きとりを行っていく、と読み取ることができます。そこを根拠に一時保護所で生活するにあたり欲しいものを聴く、代弁するというのが今の外部アドボケイトの役割であると思います。

(和田一郎)

例えば「カレーは辛いから甘い方が良い」と言われたとき、これはコミュニケーションであり、子どもの意見として発信すべきアドボケイトとは異なります。他国の優れたアドボカシーの例を無視して悪い方を真似してしまっています。国際比較のスキルがなくさらにコミュニケーションとアドボカシーの違いが分からないままシステムを作ってしまう、そのためにこのような話題が出てきてしまうのだと思います。

(茂木健司)

“子どもの意見”の定義について何か、と考え始めると様々な見解が出てくると思います。言葉にならない声、幼児の意見、また反語的に使っている言葉、言語通りのものが意見なのか...など、正直、私も混乱しています。

(進行者：安部和彦)

全体をまとめます。質問者の投げかけについて、子どもの意見を聴こうという点においては全員が思う部分ですが、意見の聴き方についてはまだ課題があり、また職員も守られているのか、そして、一時保護所で働く構造上にも課題があることを改めて深く考えていきたいと思います。

それでは最後に、三菱 UFJ リサーチ & コンサルティングの八木さんよりお言葉をいただきたいと思います。

(八木涼子)

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティングの八木と申します。児童相談所のみなさまには毎

年いろいろな調査のご協力をいただき、ありがとうございます。

2017年に一時保護所、2019年から児童相談所、とそれぞれ2年かけて第三者評価の項目作成や仕組みづくりに携わり、今はJ-Oschisの活動を共にさせていただいております。一時保護所はガイドライン、児童相談所は運営指針をもとに、ガイドラインや運営指針に書かれている項目の基本を私なりに受け止めて、第三者評価の評価項目へ落とし込んだつもりでした。

今年度、その作成した評価項目でJ-Oschisの第三者評価にご一緒させていただいています。また、別の調査研究の中で、全国の児童相談所のみなさんとグループディスカッションをしたり、一時保護所で保護されている子ども、保護所を退所した子どもへのアンケートを取るなど、当事者の方のお話を聞く機会も多くありました。

そのうえで自身が作成した第三者評価の項目を改めてみると、各評価項目が1つずつの項目として完結してしまっているように感じました。本来は、子どもの安全だけではなく、自己肯定感や自尊感情など回復していけるようにするためにどんな取り組みが必要なのか、そこが根幹であり、それを目的として様々な手法で様々な支援をしていかなければならないのですが、今の評価項目だけを読むと、その大事な部分が漏れてしまっているように、そこを読み取ることができないように感じています。

評価項目を作りなおす機会があればしっかりその部分を埋めていきたいと思ひますし、評価という形でなく、毎年行わせていただいている色々な調査研究やガイドラインの作成等においても、「子どもの回復」「子どものために」というところを常に強く意識していきたいと思います。また、そうすることで意外といろんなことがシンプルな話であったりするようにも思ひます。

一時保護所・児童相談所の評価や、子どもに関する調査研究において、現場のみなさんのご意見をお伺いしながら、そして子どもの回復・子どものために、を常に意識しながら、色々なお話をさせていただければと思ひておりますので、今後とも引き続きよろしくお願ひいたします。

日本の児童相談所白書 2022

—第三者評価から見てきた日本の児童相談所の課題と展望—

【発行者】 一般社団法人 日本児童相談業務評価機関 (J-Oschis)

【住所】 東京都北区赤羽西 3-33-3

【発行日】 2023年3月31日