

児童相談所が関わる子供の意見表明を支援する仕組み  
(子供アドボケイト) の在り方について  
(案)

東京都児童福祉審議会提言

令和●年●月●日

東京都児童福祉審議会

## 目次

はじめに	1
第1章 背景	2
1 国の動向	2
2 東京都の現状	4
（1）社会的養護の状況	4
ア 児童人口	4
イ 児童相談所の相談受理件数	4
ウ 新規一時保護件数	5
エ 社会的養護のもとで育つ児童数	5
（2）子供の権利擁護の取組	6
ア 子供の権利擁護専門相談事業	6
イ 子供の権利ノート	6
ウ 里親養育専門相談事業（里親子のサポートネット）	7
エ 第三者委員制度	7
オ 意見箱	8
（3）児童相談所が関わる子供と社会的養護関係者の意見聴取	11
ア 児童相談所が関わる子供の意見聴取	12
イ 社会的養護関係者の意見聴取	14
第2章 児童相談所が関わる子供の意見表明等を支援する仕組みの在り方（提言）	17
1 意見表明等の理解促進	17
【提言①】現在、子供の権利ノートの配付対象となっていない児童養護施設に入所している幼児や障害児施設の入所児童等に対して、権利の啓発や相談方法の周知がなされるよう対策を講じること	18
【提言②】児童相談所職員、里親及び施設等職員に対して、子供の意見表明権や、意見表明等を支援することの重要性について理解促進を図ること	18
2 意見表明等を支援する仕組みの充実	18
（1）第三者委員制度と意見箱の活用促進	19
【提言③】施設等の第三者委員や意見箱について、運用の底上げを	

図り活用を促進すること	19
(2) 意見表明等支援員の導入	19
【提言④】措置決定の場面等に、意見表明等支援員を導入すること	19
【提言⑤】意見表明等支援員は、専ら子供の立場から、子供との信頼関係を基礎として、子供の意見を様々な方法で傾聴するとともに、子供の考えの整理を後押しし、子供が望む場合は意見表明を支援したり代弁したりすることを職務とすること	20
【提言⑥】意見表明等支援員は、子供の権利保障や意見表明等支援に関する知識や経験を有することが望ましく、また、意見表明等支援員を支援する体制を整えること	20
【提言⑦】意見表明等支援員の活動の結果を検証する体制を整えること	21
3 児童福祉審議会への申立て	21
【提言⑧】措置内容について、子供本人が児童福祉審議会に申し立てることができる体制を整えること	21
【提言⑨】子供本人による申立案件の審議を行う児童福祉審議会委員については、子供の権利擁護や意見表明等支援に関する研修を受けるなど、必要な知識の習得に努めること	22
【提言⑩】子供本人への意見聴取については、子供の希望に応じて意見表明等支援員が同席することや、意見表明等支援員が子供の意見を代弁することができる仕組みとすること	23
第3章 児童相談所が関わる子供の意見表明等を支援する仕組みの構築に向けた検討事項	24
1 意見表明等の理解促進	24
2 意見表明等を支援する仕組みの充実	24
(1) 第三者委員制度と意見箱の活用促進	24
(2) 意見表明等支援員の導入	24
3 児童福祉審議会への申立て	25
第4章 意見表明等支援員のモデル実施	26
1 導入場面	26
2 担い手	26
3 面談方法	26
4 導入イメージ	27

5 検討事項	27
おわりに	29

## はじめに

- 平成 28 年の児童福祉法（以下「法」という。）改正により、子供の権利保障が法の理念として位置付けられたことを皮切りに、国は、子供の保護や措置等における権利擁護や意見表明支援の仕組みについて検討を進めてきた。
- 令和 4 年 6 月、児童福祉法等の一部を改正する法律（令和 4 年法律第 66 号。以下省略）が成立し、都道府県において、児童相談所が関わる子供の権利擁護に係る環境整備を行うことや、意見表明等を支援する体制の整備に努めることが規定されたところである。
- 都においては、平成 10 年 7 月に児童福祉審議会から「新たな権利保障の仕組みづくり」の意見具申がなされ、以降、子供の権利侵害について第三者の立場から相談や調査を行う体制の整備や、里子や児童養護施設の入所児童等に対する権利の啓発及び相談方法の周知を行うなど、子供の権利擁護に関する取組を実施してきた。
- また、令和 2 年に「東京都社会的養育推進計画」を策定し、その中で、児童相談所が関わる子供について、意見表明を支援する新たな仕組みの在り方を検討することとした。
- こうした背景を踏まえ、令和 3 年 11 月に本審議会の下に専門部会を立ち上げ、都における意見表明支援の成果や課題を検証するとともに、新たな仕組みの在り方について議論を重ねてきた。
- この検討の成果として、本審議会は、児童相談所が関わる子供の意見表明を支援する仕組み（子供アドボケイト）の在り方について提言する。

## 第1章 背景

### 1 国の動向

- 平成28年の法改正を皮切りに、国は子供の権利擁護や意見表明支援のための方策に係る検討を加速させてきた。
- 改正法では、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、全ての子供は適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されることなどの権利を有することを明らかにし、加えて、子供の権利擁護のため、児童福祉審議会において、必要と認めるときは、子供から意見を聴くことができる旨の規定が定められた。
- そして、改正法の理念を具体化するため、平成29年に「新しい社会的養育ビジョン」が策定され、児童福祉審議会による権利擁護の在り方を示し、3年を目途にその体制を全国的に整備することや、都道府県において社会的養育に関する計画の見直しを行うことが示された。
- これを踏まえ、平成31年に「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」が策定され、都道府県が児童福祉審議会を活用した子供の権利擁護に取り組む場合の体制整備や運用の指針が示されるとともに、令和2年には「アドボカシーに関するガイドライン案」が策定され、意見表明支援員に求められる要件や実践内容等を例示するなど、都道府県が意見表明支援の仕組みを整備する際の参考となる指針が示された。
- さらに、令和元年の法改正では、保護や措置等の場面において子供の意見表明権を保障する仕組みとして、子供の意見を聴く機会の確保、子供が意見を述べる機会の確保、その機会に子供を支援する仕組みの構築などについて、施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとされた。
- この法改正を受け、国は「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」を設置し、令和3年に、とりまとめとして、児童相談所は措置等を行う際にあらかじめ子供の意見を聴取することや、都道府県は子供の意見が適切に関係機関に届くよう環境整備に取り組むことなどを法に規定すべきことが示された。

- このとりまとめを受け、令和4年6月、児童福祉法等の一部を改正する法律が成立し、児童福祉審議会等を活用した子供の権利擁護の環境整備を行うことが都道府県の業務として位置付けられた。また、子供の意見表明等を支援するための事業を法制度に位置付け、都道府県はその体制整備に努めることが規定された。なお、児童相談所等では、措置等の決定時に子供の意見聴取等を行うことも改めて明記されている。
  
- 令和6年4月の改正法施行に向けて、本審議会専門部会では、都において、子供の意見・意向表明や権利擁護に向けて必要な環境整備を進めるための方策について検討を行った。

## 2 東京都の現状

### (1) 社会的養護の状況

#### ア 児童人口

- 東京都における0歳から19歳までの人口は、令和4年1月時点で2,111,103人となっている。



(総務局「東京都世帯数の予測」)

#### イ 児童相談所の相談受理事件数

- 児童相談所が受理した相談件数は、令和元年度まで一貫して増加しており、特別区児童相談所が開設した令和2年度以降も横ばいとなっている。特に、被虐待相談は急増しており、10年前の約5倍となっている。



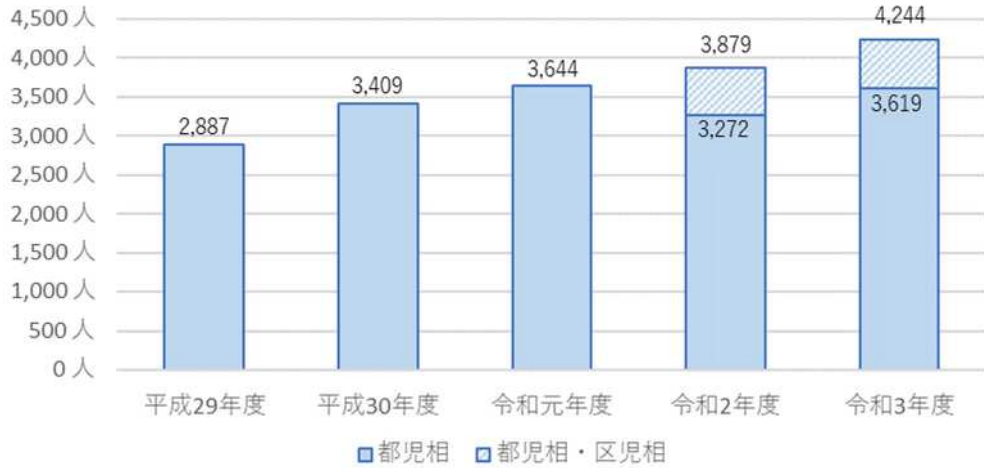
※特別区児童相談所の開設 (以下同じ。)  
 令和2年度：世田谷区、江戸川区、荒川区  
 令和3年度：港区

(福祉保健局)



ウ 新規一時保護件数

- 児童相談所の相談受理件数の増加に伴い、新規一時保護件数も高止まりしている。



(福祉保健局)

エ 社会的養護のもとで育つ児童数

- 乳児院、児童養護施設（本園）、グループホーム、ファミリーホーム、養育家庭等で暮らす児童数は、ここ数年4,000人前後で推移している。



※特別区児童相談所の児童数を含む

(福祉保健局)

## (2) 子供の権利擁護の取組

### ア 子供の権利擁護専門相談事業

- 子供の権利に関する専門的な相談と権利侵害に具体的に対応するため、平成16年度から開始した。
- 子供からの悩みや訴えをフリーダイヤルにより直接受けることに加え、施設等で生活する児童は相談はがきにより、また、一時保護所で生活する児童は相談用紙により受け付けている。
- 深刻な相談の場合には、弁護士などで構成する子供の権利擁護専門員が、必要に応じて調査員も活用して調査を行い、中立的な第三者としての立場から、助言や調整活動を行っている。
- 子供の権利擁護専門員が必要と認めるときは、児童福祉審議会へ諮問が可能な規定となっているが、これまで相談者の納得が得られたなどにより、諮問実績はない。

事業内容	実施体制	相談件数の推移
電話相談（通称「東京子供ネット」） （受付時間） 平日：午前9時から午後9時まで 土日祝：午前9時から午後5時まで	電話相談員 2名 （福祉に関する相談経験がある者、社会福祉・教育・心理に関し知識を有する者）	R1年度 1,033 R2年度 1,020 R3年度 814
子供の権利擁護専門員相談 （相談経路） ・電話相談からの引継ぎ ・相談はがき（施設等の児童） ・相談用紙（一時保護所の児童）	専門員 3名 （弁護士、学識経験者）	R1年度 42 (24) R2年度 28 (15) R3年度 27 (15) ※ () は相談はがきと相談用紙の件数
メッセージダイヤル （利用方法） ・悩みごとを抱えた子供からの声や意見などを録音 ・録音されたメッセージは聞くことが可能 （受付時間） 24時間		R1年度 513 R2年度 339 R3年度 298

### イ 子供の権利ノート

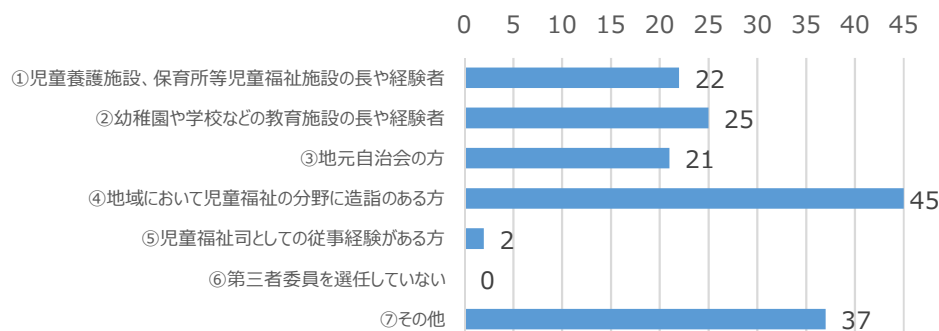
- 児童養護施設、児童自立支援施設、自立援助ホーム、ファミリーホーム及び里親宅で生活している小学生以上の子供を配付対象として作成している小冊子で、大切にされる権利、守られる権利、知る権利、

意見や希望を言う権利など、児童の権利に関する条約に準拠した内容を明示している。

- また、困ったときは児童福祉司、施設職員、里親、学校の先生、第三者委員など周りの大人に相談できることや、言葉で言えない場合は意見箱に投書できることを案内するほか、都の主な相談窓口をまとめている。
  - 小学生用と中学・高校生用の2種類を作成しており、担当児童福祉司が入所又は委託時、小学校就学時、中学校進級時に子供に渡して説明し、その後も生活の中で施設職員や里親から子供に説明することとしている。
- ウ 里親養育専門相談事業（里親子のサポートネット）
- 子供の最善の利益を守るため、里親子や児童相談所から意見を聴く仕組みを構築することを目的に、令和3年度から開始した。
  - 里親及び児童相談所から電話で相談を受け付け、弁護士及び公認心理師で構成する専門相談員が意見の聴き取り及び調整を行う。意見の聴き取りは、原則として子供も対象とする。
  - 専門相談員による意見の調整が困難で、里親又は児童相談所が希望する場合、又は、専門相談員が必要と判断した場合は、児童福祉審議会での審議が可能な規定となっている。
- エ 第三者委員制度
- 一時保護所や児童養護施設等においては、子供の意見表明権の保障として、第三者委員制度を活用し、年齢や発達の程度に応じた意見聴取を実施している。
  - 都の一時保護所では、令和4年7月現在、弁護士を第三者委員に選定しており、月に1回の頻度で訪問している。

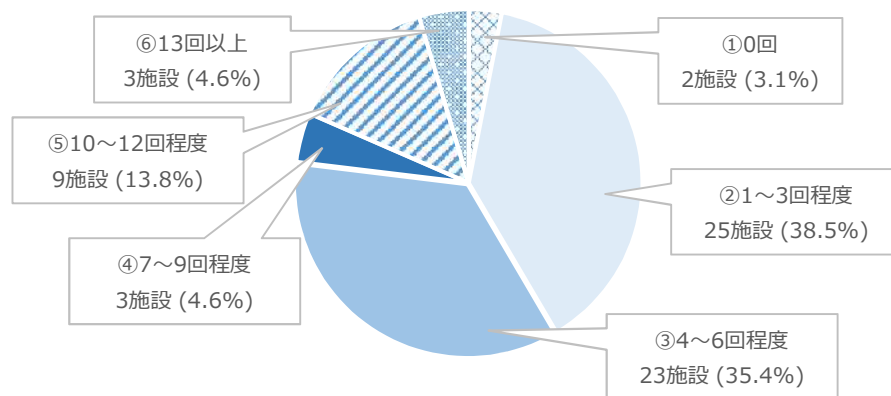
- 児童養護施設では、令和3年5月から令和4年3月までの期間で実施したアンケート（全65施設を対象に実施、回答率100%。以下「施設アンケート」という。）によると、「地域において児童福祉の分野に造詣のある方」、「教育施設の長や経験者」、「児童福祉施設の長や経験者」、「地元自治会の方」等を第三者委員に選定している。

児童養護施設で第三者委員に選定している方（複数回答可）



- また、児童養護施設における第三者委員の訪問回数は、年間で「1～3回程度」又は「4～6回程度」が多く、合わせて全体の73.9%を占めた。

児童養護施設における第三者委員の年間訪問回数

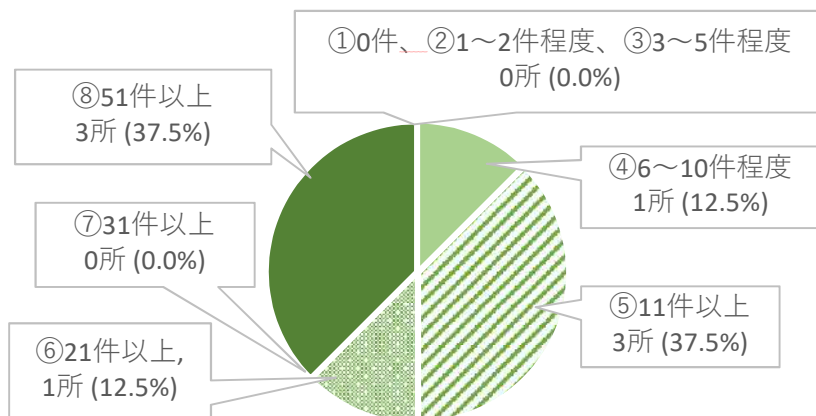


## オ 意見箱

- 一時保護所や児童養護施設等では、子供の意見表明権を保障する取組として、意見箱の設置にも取り組んでいる。

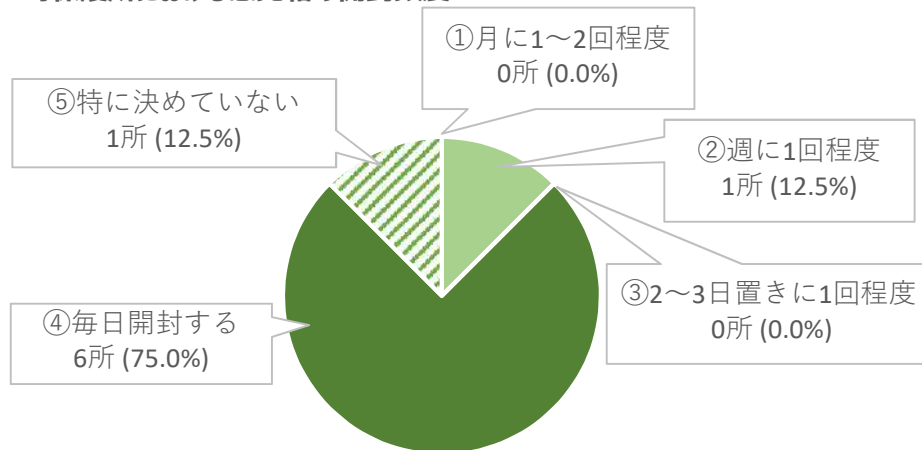
- 都の一時保護所における意見箱の投書実績は、令和4年7月に実施したアンケート（全8所を対象に実施、回答率100%。）によると、年間「11件以上」と「51件以上」がそれぞれ37.5%と最も多い。

**一時保護所における意見箱の年間投書実績**



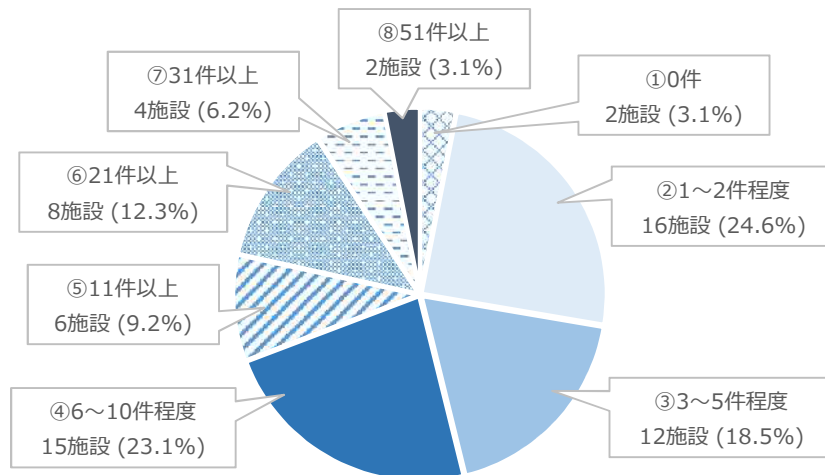
- また、意見箱の開封頻度については、「毎日開封する」の回答が最も多く、全体の75.0%を占めた。

**一時保護所における意見箱の開封頻度**



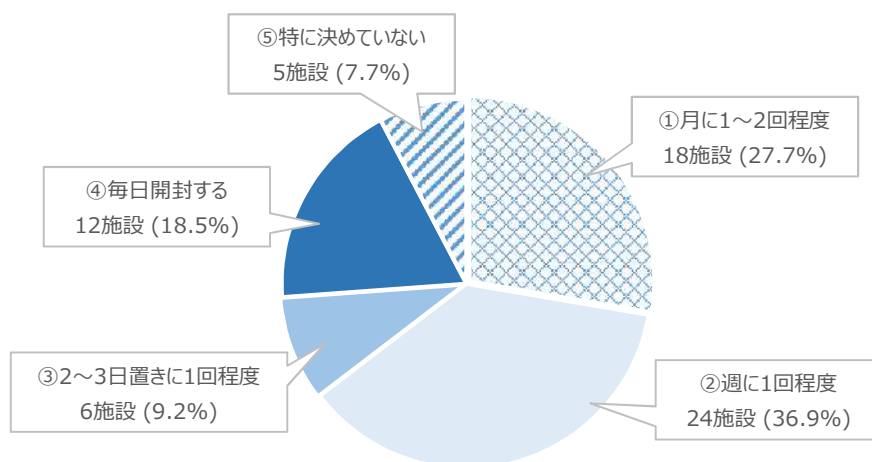
- 児童養護施設における意見箱の投書実績は、施設アンケートによると、年間「1～2件程度」が24.6%と最も多い。

児童養護施設における意見箱の年間投書実績



- また、意見箱の開封頻度は、「週に1回程度」が36.9%と最も多い。

児童養護施設における意見箱の開封頻度



### (3) 児童相談所が関わる子供と社会的養護関係者の意見聴取

当事者参加の機会の確保や意見表明等支援の現状把握を目的として、本審議会専門部会において、児童相談所が関わる子供と社会的養護関係者への意見聴取を実施した。

子供の意見聴取は、令和4年7月から8月までの期間で専門部会委員が一時保護所、児童養護施設、児童自立支援施設及び障害児施設の入所児童や里子を訪問して実施し、相談相手の大人に望むことや相談しやすい方法、意見を聴いて欲しいと思う場面などについて意見を聴取した。

社会的養護関係者の意見聴取は、専門部会に児童養護施設退所者、一時保護所や児童養護施設の第三者委員及び子供の支援に携わる弁護士を招へいして実施し、意見表明等支援における課題や支援者に必要な資質、専門性等について意見を聴取した。

意見聴取を通じて多様な意見が寄せられ、意見表明に必要な支援は子供に応じて様々であることが明らかとなった。意見聴取の詳細は以下のとおりである。

## 児童相談所が関わる子供の意見聴取実施結果①

### 【実施概要】

実施期間：令和4年7月28日から8月23日まで

対象児童：一時保護所、児童養護施設、児童自立支援施設、障害児施設、里親家庭で生活する児童

参加児童：幼児から高校生まで 合計37名

実施方法：専門部会委員が施設等を訪問し、口頭で意見聴取を実施

一時保護所・児童養護施設は、グループ形式により複数児童に同時に聞き取り  
児童自立支援施設・障害児施設・里子は、個別面談形式により一人ずつ聞き取り

### 【子供から聞かれた主な意見】

#### Q 一時保護や措置決定のときに自分の意見を言えた？

(一時保護のとき)

- ・ 一時保護所に来たのが夜間だったため、眠くて希望が言える状況ではなかった
- ・ 家族の意見だけで一時保護された、自分の気持ちは聞いてもらえなかった

・ 仕方ないと言う気持ちだった

(措置決定のとき)

- ・ 児童福祉司に気持ちを聞かれた、自分の気持ちは受け止めてもらえたと思う
- ・ 友達を作れるか、お小遣をもらえるかなど、施設での生活のことをいろいろ質問した
- ・ 話は聞いてもらえたけど、聞いてくれた大人が自分には合わなくて話しづらかった
- ・ 緊張して話せなかった
- ・ 他に行くあてがなかったため、自分がどうしたいかは考えていなかった

#### Q 意見を聞いてほしいのはどんなとき？どんなこと？

- ・ 怒ったとき、悲しいとき、困ったとき、辛いときなど不安定になっているときに話を聞いてほしい
- ・ 日々の生活で嫌だと感じていることを話せると、心が軽くなり、居心地が良くなる
- ・ 一時保護や措置決定のときは子供の意見もきっかけに聞いてほしい。子供も自分のことは自分で決めたい
- ・ 自分が関係している話には、自分も入れてほしい
- ・ 子供であっても意見を聞いて尊重することが大切。大人に話を聞いてもらえたと言っただけで経験を重ねることでも安心感ができ、自分で話ができるようになると思う
- ・ 自分が話したいことがあるときに聞いてほしい



## 児童相談所が関わる子供の意見聴取実施結果②

### Q どんな大人に相談したい？

- 知っている人、優しい人、周りに慕われている人、フレンドリーな人、自分の話を聞いてくれる人、対等に話をして自主性を尊重してくれる人、秘密を守ってくれる人が良い
- 名前を覚えてもらえたら、知っている人だと思える
- 初めての人は緊張するが、一度会えば慣れて話せると思う
- 父、母、親族に話す
- 塾の先生は、近くも遠くも話しやすい
- 自分の話に共感してくれる人が話しやすい、冗談を言われてちやかされると真面目な話はできない
- 応援してくれたり、自分の成長を喜んでくれる人が良い
- 否定せずに最後まで話を聞いてくれる人が良い、自分がどうしたいのか聞いてもらえたと分かってもらえたと感じて自信が付く
- 施設の職員よりも立場が上の人、権力がある人など、職員にはつきり言える人に相談したい
- 話を聞いてくれない大人には、他の大人から言うってほしい
- 仕事（腕や足を組んでいると怖い）、言葉遣い（強い言い方ではなく優しい言い方が良い）、見た目（派手な人は話しづらい）なども話しやすいに影響する

※ 話しやすさに性別や年齢は関係ないという意見と、関係あるという意見があった

### Q どんな方法で相談したい？

- 電話や手紙だと相談相手が分からないので直接話す方が良い、目を見て話ができると安心する
- 手紙だけでは言いたいことが伝わらないと思うので、直接話したい
- 初めての人は緊張するから直接話すよりも電話や手紙の方が良いと思うが、本当は直接話せる人が来てくれると良い
- 初めての大人だと直接話すのも、電話も、手紙も、相談しづらい
- 自分の置かれた環境が普通だと思っていると誰かに相談しようと思わないため、定期的に話を聞きに来てくれる人がいると良いと思う
- プライバシーが確保されている場所で話せると良いと思う
- 1対1の面談ではなく、複数人で話す方が良い。子供たちが希望を言える会のようなものを開いてほしい
- 大人から説明をされたり教えられたりするのはなく、自分の話をできる時間がほしい
- 面談をする時間帯も大切、食事の時間や遊びの時間と重なると早く面談を終わらせたくて話したいことがあっても話さなくなる
- 話すのが苦手な子には、仲介役のように代わりに意見を伝えてくれる人が必要だと思う
- 話すのが苦手な子や初めての人と話すときは、手紙を書いて相談する方法が良いと思う
- 手紙を書くのは面倒くさい、幼児や小1では文字を書けない子もいる
- 電話を自由に使えない環境だと相談方法が手紙しかないで、他の方法もあると良い
- 手紙、電話、メール、LINEなど色々なやり方があると良い

※ 面談の頻度は、週4回、1〜2週に1回、頻度は決めず来られるときに来てほしい、児童福祉司の面会はたまになのもっと頻繁に来てくれる人がいると良いなどの意見があった

## 社会的養護関係者の意見聴取結果①

### イ 社会的養護関係者の意見聴取

#### 【児童養護施設退所者】

意見を言うことについて	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 意見を言うかどうかは、年齢や職員との信頼関係による</li> <li>・ 他の子供の前では話せないこともあった</li> <li>・ 施設のルールを自分たちで話し合うことで不満が減った</li> </ul>
意見を聴いてもらうことについて	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 子供の意見を実現できない時は、時間をかけて丁寧に寄り添ってほしい</li> <li>・ 言動を注意するだけでなく、どんな気持ちなのか聴いてほしい</li> <li>・ 自分の気持ちを言えない子供には、職員が積極的に関わりを持つことが大切</li> </ul>
意見を伝える相手・方法について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 意見や気持ちを伝えるには、信頼関係を構築できていることが大切</li> <li>・ 相談内容によって話す職員を分けていた</li> <li>・ 二人の時間を作る、交換ノートをするなど自分に合った手段で関わることで、普段は話せないことも伝えることができた</li> <li>・ 第三者委員は日々の関わりがあまりなかったため、面談では緊張した。面談内容が記憶に残らなかった</li> <li>・ 意見表明等支援員、職員、意見箱など意見を言う相手や方法を選択できると良い</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「意見」を言うためには、子供が自分の気持ちに気がつき、どうしたいかを考え、誰に伝えるかを選択するサポートが必要</li> <li>・ 職員から声をかけてくれたり、帰りが遅い時に手紙を書いてくれたりという日々の積み重ねが、自分のことを見てくれているという安心感につながった</li> </ul>

#### 【児童養護施設の第三者委員】

活動の中で困難を感じる点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施設の苦情担当職員との情報共有にタイムラグが生じている</li> <li>・ 子供と直接話をできるのは面談の時だけなので、もっと話ができる場を確保できると良い</li> <li>・ 施設に提言した内容を、子供にどうフィードバックするかが課題</li> </ul>
子供から多く聞かれる意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 門限、おこづかい、携帯電話、インターネット、他の子供の言動に対する不満など、施設での生活に関する意見が多く聞かれる</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 子供たちと接する機会を多く作るため、顔写真入りのポストターを施設に貼ったり、行事に参加できると良い</li> <li>・ 弁護士、学識経験者など異なる立場の委員を置くことが大切</li> <li>・ 状況に応じてグループワーク形式としたり、子供の思いを引き出せるように質問の仕方を変えるなど工夫できると良い</li> </ul>

## 社会的養護関係者の意見聴取結果②

### 【一時保護所の第三者委員】

<p>子供から多く聞かれる意見</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 意見は、施設での生活に関するものと、ケースワークに関するものに大別される</li> <li>• 施設での生活に関するものは、子供同士のトラブル、職員の態度や一時保護所のルールに関する不満、本・漫画・服・日課・食事に関する希望など</li> <li>• ケースワークに関するものは、親やきょうだいとの面会希望、児童福祉司・児童心理司との面会希望、退所時期や入所予定施設についての不安など</li> </ul>
<p>活動の中で困難を感じる点</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 限られたスペースで多くの子供が生活しているため、施設の構造や定員超過が不満の原因となっていることが多い、子供の意見を聞いても解決することができない</li> <li>• 面談が月1回のため、時間の制約で全員と話すことができなかったり、話したいことがたくさんあっても最後まで聞いてあげられないことがある</li> <li>• ケースワークについては、詳細を把握していないため、踏み込んだ相談を受けられない</li> <li>• 一時保護所に対して、面談で聞き取った子供の不満等を報告するが、その後のフォローがでできず最終的な解決まで見届けられない</li> </ul>
<p>意見表明支援が必要だと感じる年齢・場面</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一時保護所のルール作りや運営について、子供会議等の意見表明の機会や、意見表明に対する支援があると良い</li> <li>• 日本語が分からない子供には通訳を付ける必要がある</li> <li>• ケースワークについては、第三者委員は詳細を把握していないため、意見表明に関する他の支援が特に必要だと感じている</li> <li>• 小学生以上は自分の意見を十分に述べる事ができる、幼児でも分かりやすく話をすれば自分の思いを伝えることができるのではないかな</li> </ul>
<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 児童福祉司、児童心理司、一時保護所の職員、第三者委員、意見表明等支援員など、それぞれの大人の役割を子供が理解できるように説明していくことが必要</li> <li>• 子供に意見を求める際は、前提となる情報を丁寧に伝えると共に、子供の意見がどのようにに反映されたか、どのような理由で反映されなかったかを伝えることが大切</li> </ul>

## 社会的養護関係者の意見聴取結果③

### 【カリヨン子ども担当弁護士】

<p>子供から多く聞かれる意見</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 家がつらいと訴えてもなかなか一時保護してもらえなかった</li> <li>• (一時保護や措置のことなど) 自分したことなにかと説明してもらえなかった</li> <li>• 大人が必要だと考える支援をしてくれる人はたくさんいるが、子供が求める支援を聞いてくれる人は少ない</li> </ul>
<p>活動の中で困難を感じる点</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 子供と伴走し長く支援し続けられることが強みだが、近すぎる関係になると子供が言えないこともでてくる。その場合は、第三者として新しく関わる大人の方が話しやすいこともあるのではないかと</li> <li>• 子供との相性や大人側の能力により、うまく支援できなるときもある。組織的にスパーバイザーが助言する体制を整えたり、子供を支援する他の大人に相談をすることが有効</li> <li>• 気持ちに通じ合えないまま子供が離れていってしまうときは、他にも支援してくれる大人がいること、自分に合う支援者を子供自身が選択できることを伝えている</li> </ul>
<p>意見表明支援に必要なと感じる資質・専門性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 子供が、自分の意見を聞いてもらえた、受け止めてもらえたと感じられることが大切</li> <li>• 子供は保護の客体ではなく権利の主体であり、子供と大人は対等な関係であるということ認識する</li> <li>• 子供を支援する大人同士も連携し、信頼関係の上で役割分担をすることが大切</li> </ul>

### 【子どもの手続代理人】

<p>子供の意見表明と最善の利益の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 子供の言うとおりにして不幸にならたらどうするのかと反論を受けることがあるが、子供の最善の利益は子供の意見表明の先にしかない。子供の意見を受け止めて解決を図ることで、子供も納得し、同じ結論でもより豊かな最善の利益を生み出すことができるのではないかと</li> </ul>
<p>意見表明支援に必要なと感じる資質・専門性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 子供を説得するような関わり方をすると、子供の信頼は得られない</li> <li>• 子供と信頼関係を築くためには、その時々で子供が発する意見や意向を全部本音として受け止めることが必要。長く関わる中で子供の意見が変わることもあるので、その時々々の意見に応じて支援することが大切</li> <li>• 子どもの手続代理人は、研修を受講し名簿に登録することで一定の質を確保している</li> </ul>
<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 例えば、子供が一方の親を悪く言っても、今後、子供が親との関係を改善する可能性を崩さないよう、支援する大人は親に対して対等に話をすることが大切</li> </ul>

## 第2章 児童相談所が関わる子供の意見表明等を支援する仕組みの在り方（提言）

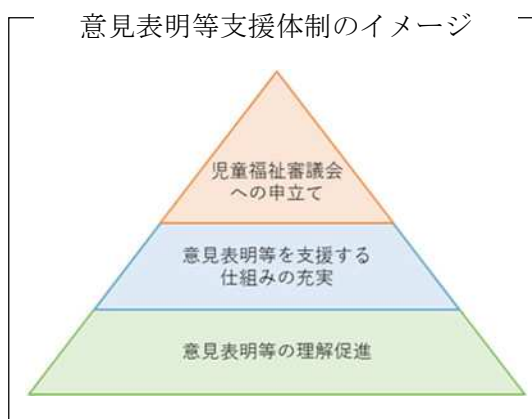
子供は社会の一員であり、あらゆる場面において権利の主体として尊重される必要がある。児童の権利に関する条約では、子供の最善の利益の確保や子供の意見の尊重などが一般原則として掲げられ、また、法では、子供の権利保障を理念に位置付け、加えて、社会全体が子供の意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮するよう努めることを規定している。

子供の最善の利益は子供の意見表明の先にある。この前提に立ち、子供を権利の主体として尊重し、子供が意見を表明できる環境を整えていかなければならない。

これを児童相談所が関わる子供について言えば、保護や措置の決定場面や、その後の生活の場面において、子供の意見を踏まえた援助がなされることが必要であり、周りの大人が子供の意見を聴く姿勢を持つとともに、子供の意見を関係者や関係機関に届けるための支援の仕組みを整え、子供の意見表明等を支援する体制を全体として機能させていかなければならない。具体的には、ま

ず、子供本人や児童相談所職員、里親、施設等職員などの周りの大人が意見表明等の重要性を理解し、その上で子供の考えを整理して周りの大人に伝えるための手助けをし、加えて、措置内容が子供の意見と異なる場合の権利擁護の仕組みを整えることが必要である。また、意見表明等を支援する体制の構築にあたっては、保護や措置の決定等の際に、児童相談所が行う意見聴取との連携についても、配慮する必要がある。

こうした考えを基本として、児童相談所が関わる子供の権利保障を進めるため、以下のとおり提言する。



### 1 意見表明等の理解促進

子供が権利について知り、話す大人を自ら選んで意見を表明できるよう、子供に対する権利の啓発や相談先の周知を行うことに加え、子供の周りにいる大

人に対して、意見表明等の重要性についての理解促進を図ることが重要である。

**【提言①】 現在、子供の権利ノートの配付対象となっていない児童養護施設に入所している幼児や障害児施設の入所児童等に対して、権利の啓発や相談方法の周知がなされるよう対策を講じること**

- 都は、児童の権利に関する条約の考え方を踏まえた内容や都の主な相談窓口をまとめた子供の権利ノートを配付しているが、その対象となっているのは、児童養護施設、児童自立支援施設、自立援助ホーム、里親及びファミリーホームに委託された小学生以上の子供に限られている。
- 本審議会専門部会が令和4年8月22日付で緊急提言を行ったところであるが、現在配付対象となっていない児童養護施設に入所している幼児や障害児施設の入所児童等についても、年齢や発達の状況に応じて自らの権利や相談方法等について知ることができるよう対策を講じることが必要である。

**【提言②】 児童相談所職員、里親及び施設等職員に対して、子供の意見表明権や、意見表明等を支援することの重要性について理解促進を図ること**

- 生活の様々な場面において、子供の意見表明等を支援する体制を整備し、全体として機能させるためには、子供の周りにいる大人一人ひとりが意見を聴く姿勢を持ち、日々の生活において子供が意見を表明しやすい環境を整えていかなければならない。
- 周りの大人が子供の意見表明の重要性を認識することができるよう、特に身近な支援者である児童相談所職員、里親及び施設等職員に対する理解促進を図ることが必要である。

## 2 意見表明等を支援する仕組みの充実

子供は、自分の気持ちを自ら整理して伝えることが困難であったり、誰に伝えれば良いか分からないことがある。そのため、子供が意見を表明するためには、子供の考えを整理して意見を形成するための支援と、形成した意見を大人

に伝えるための支援が必要である。また、子供が話す大人を自ら選び、意見を表明できるよう、一つの仕組みに頼るのではなく、子供の周りにはいる大人がそれぞれの立場で支援していくことが重要である。

### (1) 第三者委員制度と意見箱の活用促進

#### **【提言③】施設等の第三者委員や意見箱について、運用の底上げを図り活用を促進すること**

- 施設等の第三者委員や意見箱については、活動頻度などの運用実態に差があることが明らかとなった。
- 適切に運用されている施設等では、子供が有効に活用しており、施設等の子供の意見表明権を保障する観点から、全体として、第三者委員や意見箱の運用の底上げを図ることが必要である。

### (2) 意見表明等支援員の導入

#### **【提言④】措置決定の場面等に、意見表明等支援員を導入すること**

- 措置の決定は、子供に影響を与える重大な場面であるが、施設等の第三者委員のような意見表明権を保障する仕組みがない。
- そのため、措置決定の場面において、子供の考えを整理し、大人に伝えることを支援する新たな仕組みとして、意見表明等支援員を導入する。
- 措置決定にあたっては、子供の意見を丁寧に聴取するとともに、聴取した意見が適切に考慮されるよう、意見表明等支援員が児童相談所職員と十分に連携できる体制を整えることが必要である。
- また、施設等の入所児童に比べ、里子の意見表明権を保障する仕組みが十分でないことや、後述の児童福祉審議会に子供本人が申し立てる仕組みの重要性に鑑み、これらの場面にも意見表明等支援員を導入することが望ましい。
- なお、いずれの場面においても、事前に意見表明等支援員の役割等を子供が十分に理解できるよう、年齢や特性に合わせて丁寧に説明することが重要である。

**【提言⑤】意見表明等支援員は、専ら子供の立場から、子供との信頼関係を基礎として、子供の意見を様々な方法で傾聴するとともに、子供の考えの整理を後押しし、子供が望む場合は意見表明を支援したり代弁したりすることを職務とすること**

- 意見表明等支援員は、面談等を通じて子供の意見形成を支援し、子供の希望に応じて、周りの大人に対する意見表明の支援又は意見の代弁をすることを活動内容とする。
- 意見表明等支援員は、子供の意見を周りの大人に正確に伝えることが職務であることを認識し、子供の意見の代弁にあたり、自らの価値観や意見を付加することがないように留意する必要がある。
- 周りの大人は、意見表明等支援員が代弁する意見を、子供本人の意見又は意向として勘案する。
- 意見表明等支援員は、子供の立場から支援する役割を担うため、代弁した意見と援助の方針等が異なる場合は、児童相談所や施設等の職員が自ら調整を行うこととし、意見表明等支援員は方針等に係る調整は行わない。

**【提言⑥】意見表明等支援員は、子供の権利保障や意見表明等支援に関する知識や経験を有することが望ましく、また、意見表明等支援員を支援する体制を整えること**

- 意見表明等支援員は、第三者として子供を支援するため、児童相談所や児童福祉施設等の関係機関から独立した位置付けとすることが望ましい。
- 担い手には、子供との信頼関係やコミュニケーションを築く能力を求め、児童福祉の現場やNPO等において子供を支援した経験を有する者や、児童福祉施設等の経験者等を基本としつつ、多様性にも配慮する。
- その上で、子供の権利擁護や意見表明等支援に関する基本的な考え方、意見表明等支援に関する実践のノウハウ等を習得するための研修を行う必要がある。



- さらに、子供の特性や年齢に応じた支援を実施するための取組として、意見表明等支援員が面談や支援の方法について相談することができる体制を整えることも重要である。

**【提言⑦】意見表明等支援員の活動の結果を検証する体制を整えること**

- 子供の意見を丁寧に聴取するため、意見表明等支援員が面談した内容を検証する体制を整えることが必要である。
- また、活動の結果を検証し、必要な改善策を講じることで、意見表明等支援員が有効に機能する体制を整えることも必要である。

### 3 児童福祉審議会への申立て

子供の権利保障のためには、意見を表明できる環境を整え、児童相談所職員、里親、施設職員等の子供の周りにいる大人が意見を聴くことが基本である。しかし、措置内容（措置されなかった場合を含む。以下同じ。）については、子供に影響を与える重大な決定であることから、意見表明等の支援に留まらず、更なる権利擁護の仕組みを整えることが重要である。

**【提言⑧】措置内容について、子供本人が児童福祉審議会に申し立てることができる体制を整えること**

- 児童福祉審議会における子供の権利擁護に関する審議については、児童相談所長が措置内容について諮問するほか、子供の権利擁護専門相談事業の専門員（以下「権利擁護専門員」という。）による権利侵害事案に関する諮問や、里親養育専門相談事業の専門相談員（以下「里親養育専門相談員」という。）による里子の養育の在り方に関する事案の報告が、それぞれ可能となっている。
- しかし、これまで権利擁護専門員による諮問や、里親養育専門相談員による報告の実績はなく、また、里親養育専門相談事業は、里親養育専門相談員による意見の調整が困難な場合に、里親又は児童相談所の希望に応じて児童福祉審議会に報告することが可能な規定となっていることから、子供の意向で申し立てることができる仕組みとはなっていない。

- 措置内容に関する事案については、子供の意向を尊重し、希望に応じて児童福祉審議会委員による審議がなされるよう、子供が直接申し立てることができる体制を整えることが必要である。
- 申立てにあたっては、事前に、権利擁護専門員が措置内容を調査し、子供と関係機関の意見を調整することを基本とし、その上でなお子供の合意が得られない場合に、児童福祉審議会に申し立てることができる仕組みとする。
- ただし、必要に応じて、権利擁護専門員による調査を待たずに申し立てることができる仕組みも整える必要がある。
- 児童福祉審議会は、権利擁護専門員が調査した内容だけでは十分な審議を行うことができないと判断した場合、又は、権利擁護専門員による調査が行われていない場合は、必要な調査を行うものとする。
- 円滑かつ確実に措置内容の確認を進めるためには、児童福祉に関する専門的知識を有する第三者が調査を担う必要があり、権利擁護専門員及び子供の権利擁護専門相談事業の調査員（以下「調査員」という。）の活用が有効である。
- 児童福祉審議会の審議結果は、調査を担当した権利擁護専門員又は調査員が、子供及び関係機関に報告する仕組みとする。
- また、申立ての仕組みや審議の体制については、子供の意見を踏まえて検証する体制を整えることが必要である。
- なお、一時保護の期間は2か月を超えてはならないことが法に規定されているなど、児童相談所の措置は速やかに決定、実施される必要があることから、子供が申立てをした場合でも、児童福祉審議会の審議結果を待たずに手続きを継続し、子供の安定した育成環境を整えることが必要である。

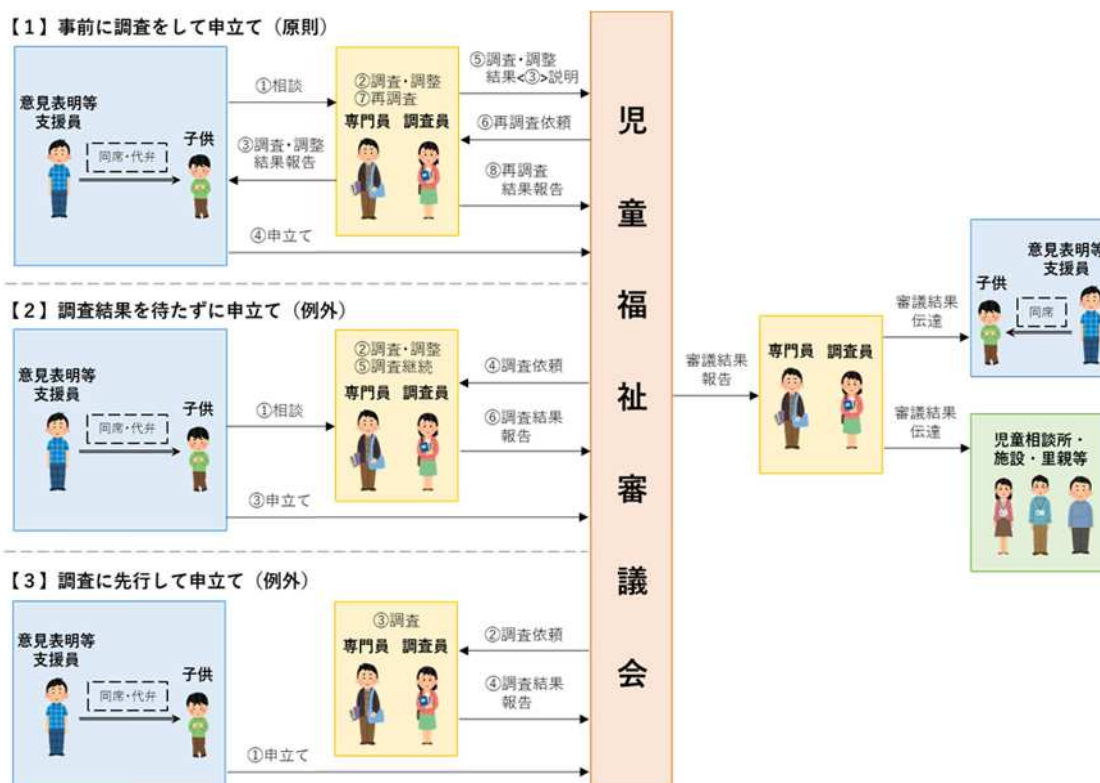
**【提言⑨】 子供本人による申立案件の審議を行う児童福祉審議会委員については、子供の権利擁護や意見表明等支援に関する研修を受けるなど、必要な知識の習得に努めること**

- 子供本人への意見聴取や申立案件の審議を行う児童福祉審議会委員が、子供の権利擁護や意見表明等支援に関する基本的な考え方を習得することができるよう、事前に研修を受講することが必要である。

**【提言⑩】 子供本人への意見聴取については、子供の希望に応じて意見表明等支援員が同席することや、意見表明等支援員が子供の意見を代弁することができる仕組みとすること**

- 措置内容を調査するために行う子供本人への意見聴取にあたっては、子供が安心して意見を述べることができるよう配慮が必要である。そのため、意見表明等支援員が、子供の希望に応じて意見聴取に同席する又は子供の意見を代弁することができる仕組みを整えることが必要である。
- また、児童福祉審議会の審議結果の報告にあたっては、子供が報告内容を十分に理解できるよう、希望に応じて意見表明等支援員が同席することができる仕組みとする必要がある。

(児童福祉審議会への申立てイメージ)



### 第3章 児童相談所が関わる子供の意見表明等を支援する仕組みの構築に向けた検討事項

第2章の提言を踏まえ、今後、都において具体的な仕組みの構築にあたり検討すべき事項を、以下のとおり示す。

なお、検討にあたっては、令和4年度末までに国が策定する予定の権利擁護スタートアップマニュアルや意見表明等支援員の養成ガイドラインの内容も踏まえること。

また、意見表明等支援員については、第4章に示すとおりモデル的に開始すること。

#### 1 意見表明等の理解促進

- 児童相談所職員、里親、施設等職員それぞれについて、子供の意見表明権や、意見表明等を支援することの重要性に関する理解を促進するための効果的な方法を検討する必要がある。例えば、支援する場面に応じた具体的な取組事例を記載した冊子の作成等が考えられる。

#### 2 意見表明等を支援する仕組みの充実

##### (1) 第三者委員制度と意見箱の活用促進

- 施設等の第三者委員について、活用を促進するための方法を検討する必要がある。例えば、標準的な施設等への訪問頻度及び子供の面談頻度を示す、効果的な取組事例を周知するなどの方法が考えられる。
- 施設等の意見箱について、標準的な開封頻度を示すなど、活用を促進するための方法を検討する必要がある。

##### (2) 意見表明等支援員の導入

- 措置決定等の場面において、子供の意見を速やかに児童相談所職員に伝えるための連携方法について、検討が必要である。

- 意見表明等支援員をサポートする仕組みについては、サポートするために必要な専門性、子供の面談内容の守秘義務との整合などの検討が必要である。
- 意見表明等支援員の活動結果の検証にあたっては、検証方法や検証の頻度など、実施体制についての検討が必要である。
- 契約により入所する子供については、措置による入所との手続きの違い等を踏まえた上で、意見表明等支援の実施について検討が必要である。

### 3 児童福祉審議会への申立て

- 子供本人による申立案件の審議については、子供本人の意見を丁寧に聴取すべきことや、児童相談所等から同一案件の諮問があった場合の審議結果の調整の必要性等を踏まえ、子供権利擁護部会で行うか、新たな部会を設置するか検討が必要である。
- 審議の場への子供、意見表明等支援員及び関係機関の参加や、審議を円滑に進めるための体制について検討が必要である。
- 調査又は申立てから審議結果の報告、審議結果の取扱いまでの具体的な手続きを整理する必要がある。
- 調査員については、措置内容の調査だけでなく、審議結果の報告なども担うことから、現在任用している弁護士だけでなく、福祉専門職等を任用することも考えられる。
- 調査や審議にあたっては、子供が安心して意見を述べることができるよう、意見表明等支援員の同席や意見の代弁に加えて、どのような配慮が必要か検討する必要がある。

## 第4章 意見表明等支援員のモデル実施

第2章で提言した意見表明等支援員の導入にあたっては、まずは、措置決定の場面等のうち、現在子供の意見表明等を支援する仕組みが他と比べて十分でない場면을優先してモデル的に開始し、活動の結果を検証した上で段階的に導入範囲を拡大すべきである。

モデル実施の具体的な体制と、実施にあたって今後検討すべき事項を、以下のとおり示す。

### 1 導入場面

- 一時保護中の子供に対して、措置決定にあたり意見表明等支援員が意見を聴く体制を整える。
- 里親等委託中の子供が、希望に応じて意見表明等支援員と面談をすることができる体制を整える。
- その他、児童相談所が必要と判断し、子供が希望する場合に、意見表明等支援員と面談をすることができる体制を整える。
- 子供本人が児童福祉審議会へ申立てを行う場合に、希望に応じて意見表明等支援員が意見聴取に同席する又は子供の意見を代弁することができる体制を整える。

### 2 担い手

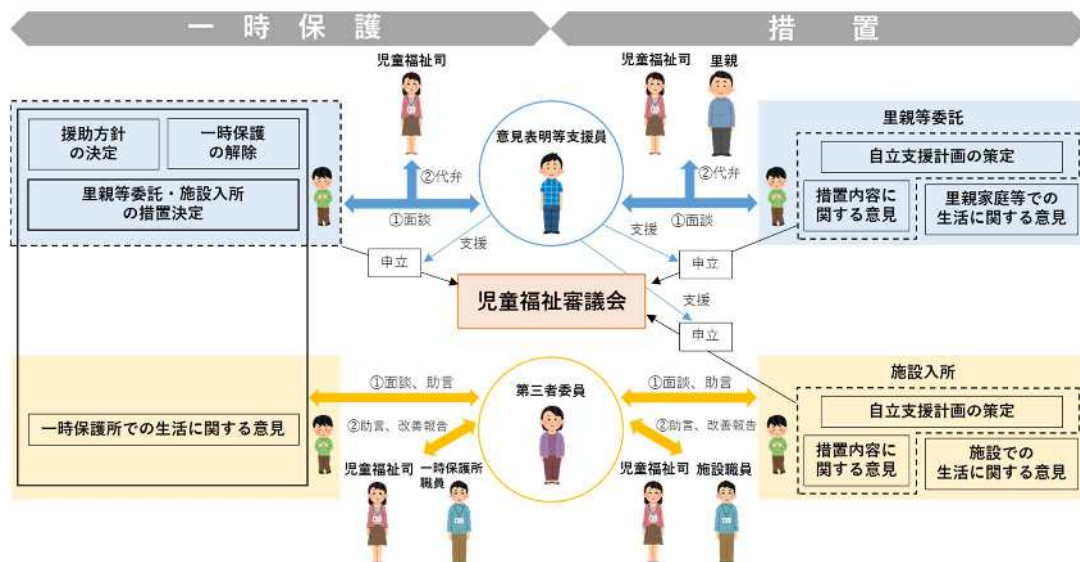
- 子供の権利保障や意見表明等支援に関する知識や経験を有する者とし、都が実施する研修を受講する。

### 3 面談方法

- 原則として、子供の希望に応じて一時保護所、里親家庭、施設を訪問し、面談等を行う。

- 初めて会う大人には話しづらい子供もいることや、一度の面談ですべての意見を伝えることが難しい場合があること等を踏まえ、子供から意見表明等支援員へのアクセス方法に配慮する。
- 十分な効果検証を行うため、小学校高学年以上の子供には、里親等委託・施設入所の措置決定にあたって、原則として一度は面談を実施する。

#### 4 導入イメージ



#### 5 検討事項

- 一時保護中の子供の支援については、モデル的に開始する場所、児童相談所の措置決定過程における意見表明等支援員が聴取した意見の取扱い、児童相談所職員と意見表明等支援員の連携方法、意見表明等支援員の面談対象とする年齢などについて、検討が必要である。
- 里親等委託中の子供の支援については、面談のタイミング、意見表明等支援員へのアクセス方法、子供や里親等への周知方法、既存事業との連携方法などについて、検討が必要である。

- 児童福祉審議会への申立てにあたっての支援については、意見表明等支援員へのアクセス方法、子供や児童相談所、施設等の関係機関への周知方法、既存事業との連携方法などについて、検討が必要である。



## おわりに

- 本審議会専門部会では、昨年12月から7回にわたり、「児童相談所が関わる子供の意見表明を支援する仕組み（子供アドボケイト）の在り方」をテーマに議論を重ね、今回の提言をとりまとめた。
- 子供の意見表明等を支援するためには、まずは、子供の周りにいる大人が「子供の意見表明の先に子供の最善の利益がある」という共通認識を持ち、一人ひとりが意見を聴く姿勢を身につけることが必要である。
- その上で、一つの仕組みに頼るのではなく、大人同士が連携し、それぞれの立場で支援していくことが求められる。
- 周りの大人の理解を促進し、既存の取組の有効性を高めることで意見表明等支援の基盤を底上げするとともに、新たな仕組みの導入により体制を補完することで、更なる支援の向上を図ることが可能となる。
- 都においては、本審議会が提言した内容の実現に向け、検証を重ね、児童相談所が関わる子供の意見表明等を支援する仕組みを構築していくことを期待する。