

令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

アドボケイト制度の構築に関する調査研究 報告書

令和2（2020）年3月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

目次

第 I 章 事業要旨	1
第 II 章 調査研究の構成	2
1. 調査研究の実施概要	2
2. 検討委員会の概要	5
第 III 章 先行事例インタビュー調査	6
1. 調査概要	6
2. 児童養護施設への訪問アドボカシー（栄留里美氏）	7
3. 障害児施設への訪問アドボカシー（鳥海直美氏）	16
4. 児童養護施設での「子ども委員会」の実践（中村みどり氏）	23
5. 川西市子どもの人権オンブズパーソン（川西市、堀家由妃代氏）	26
6. 一時保護所での子どもの人権を保障する取組み（岡山県・岡山市）	35
7. 子どもシェルターでのリーガルソーシャルワーク（坪井節子氏）	49
8. インタビュー調査結果の概要	54
第 IV 章 海外事例文献調査	58
1. 調査概要	58
2. 子どもアドボカシーのサービス提供に関する法制度	58
3. 子どもアドボカシーサービスに関する海外事例調査	64
第 V 章 自治体アンケート調査	72
1. 調査概要	72
2. 調査結果	73
第 VI 章 アドボカシーに関するガイドライン案	86
第 VII 章 調査研究の総括	135
1. 調査研究の成果	135
2. 課題と今後の方向性	136
参考資料（自治体アンケート調査票）	138

第I章 事業要旨

令和元年児童福祉法改正法では、改正法施行後2年を目途に、「児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされている。本調査研究は、これまでの背景や検討の経緯を踏まえ、アドボカシーに関する制度の導入に向けたガイドライン案をはじめ、アドボカシーに関連する制度を構築する上での検討を行うための基礎資料を得ることを目的として実施した。なお、本調査研究全般に関し専門的な見地から助言を得るため、有識者を構成員とする検討委員会を設置し、5回の会合を開催した。

本調査研究のうち先行事例インタビュー調査では、制度の参考に資する先進的な事業や取り組みを実施している自治体及び民間団体を先行事例として取り上げ、インタビュー調査を実施した。公益社団法人子ども情報研究センター、川西市、岡山県・岡山市、社会福祉法人カリヨン子どもセンターを訪問し、子どもの意見表明の受付から終決までのフロー、支援提供者の役割や研修内容、制度的位置づけ、運用における工夫・留意点等を聴取し、概要をマトリクス形式で整理した。

また、海外事例文献調査では、子どもの権利擁護について公的制度を整備するなど積極的な取組がみられる英国（イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）とカナダ（ブリティッシュコロンビア州、オンタリオ州）を対象に、アドボカシーに関する制度について文献調査を実施した。調査研究の実施方法として、日本語の文献に加えて当該国の行政資料等にあたることで直近の運用状況等も整理し、各国の取組内容を示すと共に、マトリクス形式の一覧表を作成した。

さらに、児童相談所を設置している都道府県等における子どもの権利擁護に関する事業の実施状況や検討状況、今後の実施方針、実施にあたっての課題等を把握するため、子どもの権利擁護担当（児童福祉審議会の担当課）に対するアンケート調査を実施した。54自治体からの回答を得た調査結果から、特にアドボカシーに関しては一部で先駆的な取組がみられるものの、現時点ではほとんどが未実施であり、検討中の自治体が比較的多いことが明らかになった。

これらの調査結果の要点、検討委員会の有識者の意見、参考文献などを踏まえ、本調査研究として「アドボカシーに関するガイドライン案」を取りまとめた。このガイドライン案では、意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）をはじめとする概念整理に取り組んでおり、アドボカシーの最終的な到達目標は子ども自身が実現したいことを考えて周囲にできること（セルフアドボカシー）、その達成には4種類のアドボカシーの仕組みを確保し子ども表明が必要な支援をいつでも利用できるようにすべきこと、国や都道府県等ではアドボカシーと個別の権利救済をはじめとする権利擁護の体制及び仕組み（子ども権利擁護システム）を確保・推進すべきことなどに言及した上で、その中でも特に独立（専門）アドボカシー及びその実践者である子ども意見表明支援員の活動内容や要件等を具体的に定めている。今後、都道府県等が子ども権利擁護システムを構築するにあたり、このガイドライン案がアドボカシーの仕組みを整備する際の参考資料として活用されるとともに、多くの地域においてアドボカシーの実践が展開され、ガイドライン案の記載内容をさらに充実させることが期待される。

課題と今後の方向性として、第一に、各地での実践例の蓄積を踏まえた取組の拡充が望まれる。第二に、子ども意見表明支援員の活動を支援するための制度的な環境整備が必要である。第三に、子ども意見表明支援員をはじめとする支援提供者の養成が喫緊に望まれる。第四に、子どものアドボカシーに関する関係機関・関係者の理解醸成を促す全国的施策の検討が不可欠である。

第Ⅱ章 調査研究の構成

1. 調査研究の実施概要

(1) 背景

平成 28 年児童福祉法改正法において、児童福祉審議会については、平成 28 年 10 月より関係行政機関に加えて、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、必要な報告等を求め、その意見を聴くことができる旨規定されたところである。さらに、平成 30 年 10 月死亡事例検証報告の「国への提言」においても、都道府県児童福祉審議会において、子どもの権利擁護を図る観点から、子ども自身の意見を適切に表明できる仕組みの検討が指摘されている。また、平成 28 年児童福祉法改正法附則第 2 条第 3 項の規定に基づく検討事項を検討するため、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に設置した「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ」においても、「子どもの意見表明権を保障する仕組みの構築」に対して、国による平成 30 年度中のガイドライン作成、平成 31 年度のモデル実施等により、全国展開に向けた取組を行うこととされている。

これらの流れを受けて、平成 29 年度には「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みに関する調査研究」（以下「平成 29 年度調査」と略記）、平成 30 年度には「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」（以下「平成 30 年度調査」と略記）が実施されてきた。平成 29 年度調査及び平成 30 年度調査を踏まえ、国では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、「子どもの権利擁護に係る実証モデル事業」を実施し、自治体において児童福祉審議会を活用しながら、平成 30 年度調査で示されたガイドライン（案）に基づく仕組みをモデル的に実施する予定となっている。

また、令和元年児童福祉法改正法では、改正法施行後 2 年を目途に、「児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされている。

(2) 目的

本調査研究は、上記の背景や検討の経緯を踏まえ、海外事例を含む先行事例等の把握を含めた検討を行った上で、アドボカシーに関する制度の導入に向けたガイドライン案をはじめ、アドボカシーに関連する制度を構築する上での検討を行うための基礎資料を得ることを目的として実施した。

(3) 実施内容

① 検討委員会の設置・運営

本調査研究で策定するガイドライン案の構成や項目、範囲やインタビュー調査項目等、本調査研究全般に関し専門的な見地から助言を得るため、調査研究課題について知見を有する有識者を構成員とする検討委員会を設置した。検討会委員の構成は「2. 検討会委員会の概要」の通りである。

② 先行事例インタビュー調査

アドボカシーに関する制度のガイドライン案策定に際し、制度の参考に資する事業や取組みを実施している自治体及び民間団体を先行事例として取り上げ、インタビュー調査を実施した。この中では特に、子どもの意見表明の受付から終決までのフロー、支援者の役割や研修内容、制度的位置づけ、運用における工夫・留意点等を聴取することで、ガイドライン案として示すべき事項について情報を整理した。

＜調査対象＞

先進的な取組を実施している自治体や民間団体

- ・公益社団法人子ども情報研究センター
- ・川西市
- ・岡山県・岡山市
- ・社会福祉法人カリヨン子どもセンター

＜調査方法＞

- ・研究員の実地訪問による個別インタビュー形式（半構造化）

③ 海外事例文献調査

子どもの権利擁護について公的制度を整備するなど積極的な取組がみられる諸外国を参照するため、アドボカシーに関する制度について海外事例の文献調査を実施した。なお、平成 30 年度調査でも英国に関する概要把握を、主に日本国内の先行研究から実施しているが、本調査研究事業では、当該国の行政資料にあたることで、直近の運用状況等も整理した。

なお、調査結果の整理にあたっては、各国の取組内容及び本調査研究で作成するガイドライン案との比較・通覧が容易になるよう、マトリクス形式の一覧表を作成した。

＜調査対象＞

子どもの権利擁護について公的制度を整備するなど特に積極的な取組がみられる代表的な先進国

- ・英国（イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）
- ・カナダ（ブリティッシュコロンビア州、オンタリオ州）

＜調査方法＞

- ・文献調査（日本語の文献（書籍等を含む）、当該国の行政資料等）
- ・平成 30 年度調査でも両国に関し主に日本国内の先行研究から概要把握を行っているが、そこで把握されていない内容を中心に情報を把握・整理

④ 自治体アンケート調査

自治体における子どもの権利擁護に関する事業の実施状況や検討状況、今後の実施方針、実施にあたっての課題等を把握するため、児童相談所を設置している都道府県等（以下「都道府県等」と略記）の子どもの権利擁護担当（児童福祉審議会の担当課）に対するアンケート調査を実施した。

＜調査対象＞

- ・児童相談所設置自治体の子どもの権利擁護担当課

＜調査方法＞

- ・郵送にて、アンケート調査票を配布・回収

＜調査時期＞

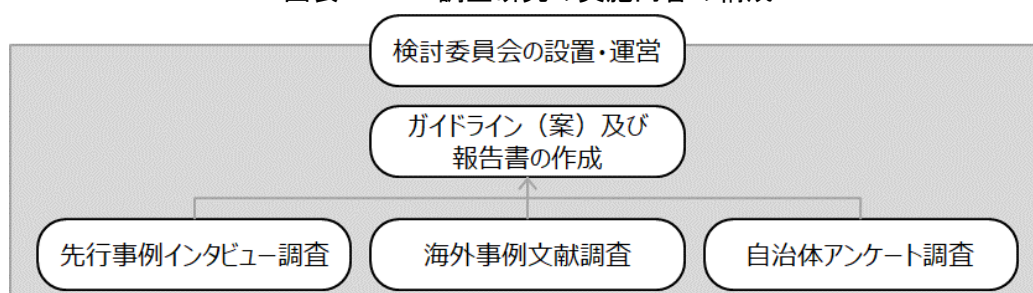
- ・調査発送：2020 年 1 月
- ・調査票の回収・集計：2020 年 2 月～3 月

⑤ ガイドライン案及び報告書の作成

検討委員会での議論及び各種調査結果を踏まえ、アドボカシーに関する制度の導入に向けたガイドライン案を作成し、あわせて検討過程や調査結果を整理し、本報告書を取りまとめた。

ガイドライン案の構成は、平成 29 年度調査で示された「求められる子どもの権利擁護機関の在り方」や、平成 30 年度調査で作成した「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」を参考にした。

図表 II - 1 調査研究の実施内容の構成



(4) 成果の公表

本調査研究の結果については、調査研究事務局のホームページにおいて公表し、広く周知を図った。

2. 検討委員会の概要

(1) 体制

本調査研究を実施するにあたり、9名の有識者からなる調査研究委員会を設置した。

【構成員】

- ◎相澤 仁氏 大分大学福祉健康科学部 教授
池田 清貴氏 くれたけ法律事務所 弁護士
榎本 英典氏 三重県児童相談センター 子どもの権利擁護コーディネーター
川瀬 信一氏 千葉県生実学校星久喜中学校分教室 教諭
田中 由美氏 大阪府福祉部子ども室家庭支援課 課長
中村 みどり氏 Children's Views & Voices 副代表
波田 桃子氏 東京都福祉保健局少子社会対策部計画課 統括課長代理（権利擁護担当）
堀 正嗣氏 熊本学園大学社会福祉学部 教授
前橋 信和氏 関西学院大学人間福祉学部 教授
- (50音順、◎は委員長)

【オブザーバー】

- 柳 史生氏 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課虐待防止対策推進室課長補佐
末武 稔也氏 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課虐待防止対策推進室情報支援専門官
佐藤 剛氏 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課児童福祉専門官
島 玲志氏 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課児童福祉専門官

【事務局 三菱UFJリサーチ&コンサルティング】

- 家子 直幸 社会政策部 主任研究員
山田 美智子 研究開発第1部（大阪） 主任研究員
八木 涼子 研究開発第2部（大阪） 主任研究員
立石 大二 国際研究室 研究員

(2) 開催状況

調査研究方針の検討・実施・報告書のとりまとめ等について専門的助言を得るため、2019年8月～2020年3月にかけて、会合を5回開催した。

図表 II-2 検討委員会の開催状況

日程	回数	主な検討事項
2019年8月21日	第1回	本調査研究の概要、各調査の実施内容、ガイドライン案の構成
2019年10月17日	第2回	各調査の中間報告及び今後の実施内容
2019年12月19日	第3回	各調査の中間報告、ガイドライン骨子案
2020年2月10日	第4回	各調査の実施報告、ガイドライン骨子案
2020年3月16日	第5回	ガイドライン案

第 III 章 先行事例インタビュー調査

1. 調査概要

(1) 実施目的

アドボカシーに関する制度のガイドライン案の策定に際し、参考に資する事業や取組を実施している自治体及び民間団体を先行事例として取り上げた。この中では特に、子どもの意見表明の受付から終決までのフロー、支援者の役割や研修内容、制度的位置づけ、運用における工夫・留意点等を聴取することで、ガイドライン案として示すべき事項について情報を整理した。

(2) 調査項目

- ・事業や取組の概要（関係者、予算規模・財源、利用状況、実施の背景・経緯）
- ・制度的位置づけ（国内法制度との関連性、国際的な条約等との関連性）
- ・類似または関連する事業や取組との関係（相違点、機能分担／等）
- ・事業や取組の運用手順（受付から終決までのフロー、各プロセスの実施内容、広報）
- ・事業や取組を利用した具体的なケース
- ・支援者に関する規定（職務・権能、資質、責務、任期、人数、研修／等）
- ・事務局に関する規定（体制、機能・役割／等）
- ・事業や取組のモニタリング及び評価
- ・事業や取組の運用にあたり工夫しているポイント、留意事項、課題
- ・アドボカシーに関する制度に対する意見／等

(3) 調査対象と実施状況

対象名	取組概要	インタビュー先・日時
独立アドボカシー研究プロジェクト	公益社団法人子ども情報研究センター内で、研究者・実践者による研究会を開催。独立性を確保した施設訪問アドボカシーを試行的に実施・検証中。	・研究者 栄留里美氏（11月6日） ・研究者 鳥海直美氏（11月20日） ・実践者 中村みどり氏（10月8日）
川西市	1998年に「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」を制定。公的第三者機関として、個別救済と制度改善を図る。	・川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局 ・代表オンブズパーソン 堀家由妃代氏（いずれも11月21日）
岡山県・岡山市	両自治体の配置弁護士が、一時保護所を利用している子どもと面接し、「意見を聴かれる子どもの権利」の実現を目指す取組を試行的に実施中。	・岡山県子ども家庭課 ・岡山県中央児童相談所一時保護課 ・岡山市こども総合相談所（いずれも10月1日）
社会福祉法人カリヨン子どもセンター	弁護士会の取組として、子どもの相談対応・保護・関係調整等のケースワークを担う子ども担当弁護士を養成・配置。	・理事長 坪井節子氏（10月7日）

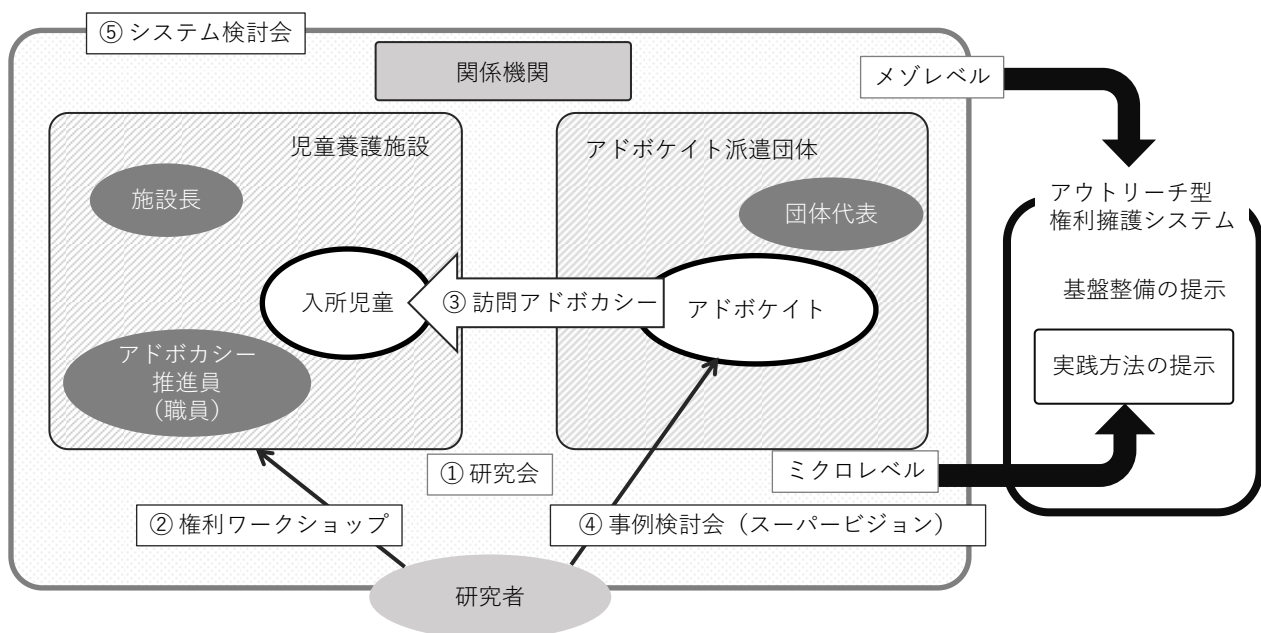
2. 児童養護施設への訪問アドボカシー（栄留里美氏）

(1) 取組み内容

① 実施体制

- ・ 栄留氏は研究班内で全体の設計、施設とアドボケイト派遣団体をつなぐコーディネーター、アドボケイトに関するSV、モニタリングによる施設等へのフィードバックを行っている。
- ・ 研究は、エピソード記述を蓄積してその中で改善するアクションリサーチの方法をとっている。
- ・ 施設と子ども情報研究センターは契約関係にある（契約書は書籍「独立アドボケイトに向けて」内に掲載）。子ども情報研究センターでは契約書に基づいて、訪問アドボカシーを2人体制で実施している。
- ・ 児童養護施設への訪問は月3回で、大舎の一部（女子棟）と地域小規模の2か所を訪問している（1年目は大舎のみだったため、週1回だった）。
- ・ 2人のアドボケイトの役割分担として、地域小規模は1人、大舎の一部（女子棟）は2人で訪問する。当初は対集団（20～30人）で話を聞いていたが、今は自立支援計画に子どもの声を反映することに活動を切り替えたため、対個別で、事前に約束した子ども1人1人から話を聞いている。
- ・ 毎回、同じアドボケイトが訪問し、子どもがアドボケイト2人のうちどちらかを選ぶが、2人しかいないため偏りが出ている。アドボケイト2人のうち1人は当初から同じ人物である。当初のもう1人は社会的養護当事者だった。

図表 III - 1 訪問アドボカシーの概念図¹



② 職員の資質・研修

i. アドボケイト

- ・ アドボケイトは、この取組みにおいて「養成講座の受講者」と定義できる。ただ、現在の養成講座は子どもアドボカシーに焦点化しているが、社会的養護全般（苦情申し立て・不服申し立てのやり

¹ 栄留里美（2019）「イギリスのアドボカシー制度と国内における訪問アドボケイトの取り組み」『子どもの虐待とネグレクト』vol.21(1) p.51

方)の理解も必要だと感じる。

- ・イギリスでもアドボケイトへのフォローアップを実施している。昨年2～3月に、イギリスで養成に特化した調査をしたところ、SVが月1回集まる場ではケースの話だけでなく新しい制度の話もしていた。このようなことも必要である。
- ・子どもの権利条約も、一般にはあまり理解されていない。本来は4つの柱だけでなく、54条すべてをすぐに言えるくらいでなければならない。

ii.コーディネーター

- ・アドボケイトは子ども側に立つ役割なので、アドボケイトと施設職員の間を埋める調整機能が必要である。職員からは「子どもの側だけに立たれては困る」という意見も出てくる。
- ・アドボケイトは子ども側の代弁者であり、施設職員との調整しないことがよい点なので（だから子どもは話してくれる）、施設職員から見れば、その間に立つコーディネーターが必要である。それが自身の役割と考え、コーディネーターとして、月1回訪問して何か問題がないか職員に尋ねている。

③ 重視している事項

- ・4原則（独立性、守秘、エンパワメント、子ども主導）を大事にして訪問している。
- ・訪問前に以前の記録を見て、子ども1人ひとりが何を話したかを確認する。導入部分で、自分たちの役割や、秘密であっても命や犯罪に関わることは他に伝えるという守秘義務の限界を伝える。子どもは、告げ口されることをもっとも嫌がるため、ここをしっかりと伝える必要がある。
- ・「いつもと様子が異なる子どもに面談を行う」というのが訪問の醍醐味であり（いつも大人しいのに暴れているのは何か抱えているなどを把握するなど）、そこから代弁につながる。例えば、子どもが「職員が自分の気持ちを聞いてくれない」と怒っていることに気づき、気持ちを聴き、代弁に至ったケースがある。
- ・1回目の訪問が非常に重要である。子どもは遊んでくれる相手だと思えば、特に小学生はずっと遊んでしまう。当初は、これで失敗したと感じている。そのため、「話を聞いてくれる人」というイメージを作るため、導入で遊びを入れる場合は時間制限（時間を決めてタイマーをセットする）等の工夫をしている。
- ・訪問は、導入（説明）、傾聴（意見形成支援、意見表明支援）、フィードバック、モニタリングの流れで行っており、SVは月1回実施している。困りごとを聴くだけではなく、アドボカシーの技術をフォーマットに則って実施するよう促している。フォーマットは現在、研究班で作成しており、研究報告として公開予定である。

④ 傾聴（意見形成支援～意見表明支援）

i.意見形成支援

- ・声に出せるような明確な意見を持っていない子どもがいるため、意見形成支援として、必要に応じツールを使いながら、子どもの話を傾聴して感情を受けとめる。一般的なことだが、児童養護施設の職員は忙しいため、子ども一人ひとりの話を聴く時間を取りにくい。
- ・子どものインタビューでは、「アドボケイトは先生と反対のことを言う」と言っている。先生は、「〇しなさい」「でも…」と言うが、アドボケイトは気持ちに寄り添ってくれる。「聞いてくれてスツとした」という子どもの言葉を聴くことがある。
- ・アドボケイトの活動で重要な点として、子どもの声を「」（カッコ）付きでそのまま示すこと（子

どもの話を捻じ曲げない)、何を伝えて、何を秘密にするかを子どもと確認することを大事にしている。

- ・子どもが権利のことを知らなければ意見を言えず、権利侵害にも気づかないため、「権利ワークショップ」を2か月に1回程度実施している。児童養護施設のすべての子どもが対象である。子ども情報研究センターではスタンプラリーで学べるようになっている。権利すごろくや紙芝居などを活用して教えている。

ii.面談ツール

- ・様々な面談ツールを活用している。スターチャート（星の上に大切な人の名前を書いてもらい、「何か言いたいことがあるか」と聴く）や、保護者や職員などに手紙を書いてもらう等のツールを活用している。
- ・字は書けないが、タブレットが大好きな知的障害児には、タブレットで自分が親とやりたいことを書いてもらったことがある。職員もタブレットをもっていることを知らず、親子交流は一緒にご飯を食べるだけで終わっていたが、タブレットを活用するようになって、疎遠だった親とスポーツをするようになったり、スポーツ大会に親と一緒に出て、手とつないでゴールするようになった。
- ・そのような経験があつて、施設職員も、「自分たちから提案するのではなく、本人から聴く方がよい」と実感して、その方向にシフトしていった。

iii.意見表明支援

- ・子どもの話を聞いた後は、子どもが話してほしい場合に意見表明支援を行う。誰に、いつ、どこでどのように伝えるかを子どもと一緒に考えたうえで伝えることが重要である。
- ・意見表明支援としての「システム検討会」を3か月に1回行い、子どもが言ったことだけではなく、「ノックせず部屋に入ってくる職員がいる」など、アドボケイトが気づいた客観的なことを子どもの権利条約を根拠として施設に理由を尋ねている。子ども自身が気づいていないこともあり、子どもが自ら話してくれることだけでは不十分なため、この取組みを行っている。

⑤ フィードバック～モニタリング

- ・本当に子どもの声が反映されたかをチェックリストでチェックする。子どもの意見を施設職員に伝えても、ただ「分かりました」と言われて終わるのでは意味がない。
- ・苦情があれば苦情申し立ての手続きを行う。

(2) 取組みにより生じた変化

① 施設職員への効果

i.職員に子どもの声が届く

- ・取組を通じて、施設職員には大きな意味があった。2年目の今年は9月に職員へのインタビュー調査を実施した。その結果、「自立支援計画に自分たちの知らない子どもの声を反映してくれたことがよかった」との前向きな反応があった。
- ・職員も子どもの声を聴くことはできるが、子どもの背景を知っているだけにフラットに聞きにくい上に、多忙であることから、「アドボケイトが一人ひとりの子どもの声を聴いてくれた」ということに高い評価が得られた。
- ・職員は日々の業務に忙しく、個室で1人の子どもに向き合うことが難しい。職員が茶碗を洗いながら親についての気持ちを聴くのは現実的には難しい。職員はそういう意味で「聞いてもらってよか

った」と言っている。

- ・小舎は大舎より個別の関わりは作りやすいが、家庭のように、親子のようになるため、かえって子どもが不満を言いにくくなる。小舎のほうで「ルールが厳しい面がある」などの意見が出ていた。

ii.施設の第三者評価の向上

- ・アドボケイトを入れることで、施設の第三者評価における権利擁護の評価が上がった。

② 子どもへの効果

- ・これまでのところ、アドボケイトに対する子どもの拒否反応はない。
- ・日々の関係とは別に第三者が来ることが子どもにはよい。子どもは職員に言いにくいことがある。
- ・実際に、「職員に不満を伝えてほしい」という意見は少ない。職員に伝えなくても、改善しなくても、子どもは、アドボケイトに愚痴を言ったり、話すことでスッキリしたりすることのほうが多いので、代弁が必要となる機会は少ない。

③ 施設の意見箱や子ども委員会への影響

- ・この施設では意見箱の利用はあまり活発ではないが、中高生が自治会で携帯電話のルールを決めるなど元々活発なので、アドボケイトができたからと言って変わることはない。
- ・ただし、既存の方法では自立支援計画に子どもの声を直接反映できていなかったため、その点でもアドボケイトの導入は意味があると思う。

④ 行政との関係

- ・訪問アドボカシー事業は子ども情報研究センターの自主事業であり、行政は関わっていない。ただし、施設長から児童相談所へは、この事業に参加することの報告はしてもらっている。
- ・児童相談所とは契約等を結んでいないため、児童相談所マターとなる子どもの意見には対応できない。例えば、子どもが「ワーカーとの面接の際に、意見を言いにくいのでアドボケイトに入ってもらいたい」と言ったことがあったが、施設からは「複雑な案件なので」、「子ども本人が話せる」という理由で、「それはやめてほしい」と言われた。しかし、本人は言いにくいので仲良くなったアドボケイトに入ってほしいと思っていた。施設としては、母親の話もワーカーとするので、アドボケイトに入ってほしくないと思ったのだと思う（「保護者がアドボケイトを認めない」などのいざこざがあるわけではない）。
- ・イタリアの施設に訪問アドボカシーを見に行ったことがある。イタリアにはアドボカシー制度がなく、契約は施設とだけであり児童相談所とは結んでいないのに、児童相談所のことも扱い、裁判所へ同行もしていた。施設職員も、理念として児童相談所に対してやってほしいと言っていた。

(3) これまでの取組みから得られた教訓

① 関係者の納得感の形成

- ・上から下までどの職員にも「アドボケイトは子どもにとってよい」ことで認識は一致しているが、子どもの主張を実現しなければならなくなり、現場の職員からは、「子ども側の主張だけを言われても困る」「ただでさえ忙しいのに仕事が増えた」などの反応があった。
- ・子どもが話をするだけですっきりして代弁に至らない場合は、アドボケイトとしては不完全燃焼となり、職員にも「言ってくれたら改善できたのに」という不満が溜まるというジレンマに陥りやすい。そのため、子どもから「言ってほしくない」と言われていることでも、類似の意見が5つくらいあって気になる場合には、システム検討会で子どもたちの個人名は出さず、「〇〇のルールにつ

いて、どう思われますか」と問いかけることがある。

② 子どもによる「権利」の実感

- ・施設内で「権利ワークショップ」を行っているが、子どもに「どんなことを学んだか」と聞いても「忘れた」と答えるため、あまり心に残っていないようである。
- ・ただし、自立支援計画で声が反映されたタブレットが好きな子どもは、それまではあまり要望を言わなかったのに、他にも「クッキングがしたい」など、したいことをどんどん言うようになった。同様の変化があった子どもが他にも何人かいる。
- ・職員の叱り方が嫌だった子どもの意見に沿って、「〇〇しなさい」から、子どもが要望する言い方「〇〇しようね」に変えることを職員会議で検討してほしいと言ったところ、職員の態度が優しくなり、その後、その子どもは「習い事がしたい」などの意見を言うようになった、という事例も報告されている。
- ・子どもにとっては、「権利」だと説明されても実感が湧かないのだと思う。小さなことでも自分の声の実現されることで、理解できるようになると思われる。実際に要望を言い、それが実現することで「意見を言ってもいい」ことが実感できると考えられる。子どもは、単に耳で学ぶだけでは変化は生じない。

③ 各層の職員への研修による意識醸成（制度アドボカシー）

- ・職員の研修も重要である。この取り組みでは、職員のレベルが比較的高い施設で行ったため、職員も積極的に吸収しようとしたことで、ここまでできたのだと思う。
- ・取り組みの開始はトップダウンで決まったため、当初は、現場の職員はやらされている感があったと思う。施設の上層部は協力的だったが、現場職員は多忙でそれどころではない。退職も多いため、年度毎に研修して伝えなければ残らない。現在3年目だが、職員がどんどん変わるため、現時点でも全員が理解しているとは言い難い。
- ・上層部が協力的なのは、施設内虐待に目を光らせなければならない立場だからである。特に、地域小規模は生活全体が見えにくいいため、アドボケイトを入れることで、よい変化があればありがたいと思っている。
- ・これは他の施設でも同様で、2018年に関西の児童養護施設20数か所にインタビューをしたが、トップは皆「よい取り組みだ」と言ってくれる一方、現場レベルは、「自分たちは子どもの声を聞いている」と思っているので、「不要」と感じているようだった。
- ・昨年末のシステム検討会では「職員の権利についても伝えてほしい。中高生からの職員への暴言とこのアドボケイト制度は関係があるかもしれない」と職員から言われ、権利啓発の方法について見直すことになった。そのため、ワークショップでは子どもの権利ばかりを説明するのではなく、アドボケイトは「このようなこともしている」と職員に活動内容を詳細に説明したり、アサーティブ（「私はこう思っている」と相手を傷つけずに主張すること）のワークショップを入れたところ、その職員は今年9月のアンケート調査で、各項目の評価をすべて「◎」とした上で「アドボケイトの成果だけではないかもしれないが、子どもが愚痴を言ってこなくなった」と回答した。
- ・アドボケイトは子ども側に立つため、ここでもコーディネーターの役割が重要である。

④ アドボケイトの本来役割

- ・アドボケイトが「既存の専門家」になろうとしてしまうことがいつも問題になる。アドボケイトは、子どもが言いたいことだけをサポートする。

- 例えば、タブレット好きの知的障害の子どもが、字が書けないなどの様々なことで困っているのに、アドボケイトは「学校でも困っているのでは」と考えたが、本人は「困っていない」と言う。アドボケイトは、本人が困っていることをサポートすべきなのに、そのアドボケイトは、学校でも困っていると思い、施設に言うべきか悩んでいた。そこでコーディネーターがSVとして「それは子どもが本当に望んでいることか」とアドボケイトに問いかけることで、本人が本当に言ってほしいこととして「親とスポーツがしたい」と代弁することになった。
- 別の例では、アドボケイトが子どもに愛情を掛けたくなくなってしまい、子どもに、「こんなにあなたのことを大切に思っているよ」と手紙を書こうとしたこともある。子どもにとっては嬉しいかもしれないが、それはアドボケイトとしての役割なのかを問い直す必要がある。
- アドボケイトと専門職の違いが明確でないため、「これはやるべきか」といったことに悩むことが非常に多い。この点は、事例を積み重ねることで取り組んでいきたい。

⑤ コーディネーターによるSVとしての関わり方

- アドボケイトが子ども中心の原則から逸脱しそうなときは、SVが歯止めをかけている。この意味でもSVの役割は重要である。
- SVは、アドボケイトを担っていると、どうしてもアドボケイトの気持ちに寄り添ってしまうため、アドボケイトとしての現場を持たない人がやるべきである。しかし、そのようなSVができる人は日本には少ないのではないかな。
- SVを担うのは必ずしも研究者でなくても、アドボカシーの本質を理解している人ならよいだろう。
- SVはアドボカシー実施団体内におり、すぐに連絡がついて会えるのがよい。自分自身は現在、月1回の会議に加えて、オンラインでの会議も併用している。

⑥ アドボケイトとしての資質と養成

- アドボケイトは養成段階も重要だが、その後、月1回程度のフォローがなければアドボケイトが別の専門家の役割を演じてしまうようになるなど、別の方向に向かってしまいかねない。
- この事業ではアドボケイトを「養成講座を経た人」としているが、アドボケイトとしての資質を見定めるのは難しい。向き不向きは人によってかなり差があり、アドボケイトとして一度活動を始めてしまうと、その後に相応しくないと分かってても、辞めてもらうことは難しくなるため、本来的には試用期間があったほうがよい。
- アドボケイトには、子どもとの関係の作り方、アドボカシーの進め方、記録作成の仕方のほか、対子どもだけでなく、1人で突っ走らずにチームとしてできるチーム力も求められる。
- 取組みの中では、システムを作り上げるまでアドボケイトは皆初めてのことであったので、誰もどうすればいいかが分からなかった。コーディネーターである自分自身も、SVとして機能するようになるまで約半年かかったと感じている。

(4) アドボカシーに関する制度への意見

① 施設側の導入意向

- アドボケイトの導入は施設のトップが決定した。ほとんどの施設が、意外にも「アドボケイトを受け入れたい」と回答している。受け入れたい主要な理由は、施設長からは各職員が見えにくいので外部の目が必要と感じているからである。特に、施設長からは希望が強い。

② 介入すべき点に関する事前アセスメント

- ・本格実施前に、子ども情報研究センターでは施設の職員全員に、権利擁護の仕組みについてアンケート調査を実施して「子どもが職員に言えないことを言えるようにするためには、どこに介入すべきか」といったポイントを見極めるためのアセスメントを行った。
- ・その結果、「自立支援計画を職員が子どもの意見を想定して書いている」ことが分かった。これは全国的な傾向だと言えるが、当該施設ではその部分が機能できるように、アドボケイトが関わることになった。
- ・この事業は研究としてアドボケイト前後の職員の意識変化などを比較する目的でアセスメントを行ったが、このような、最初にどこに課題があるかを見極めるアセスメントは重要である。
- ・全国すべての施設で今回と同じ枠組みがベストフィットするわけではないかもしれないが、自立支援計画は本人主導に変えなければいけないということ言えば、一般的なアプローチになり得ると思う。
- ・日々生じる課題に対してコーディネーターとしてのノウハウを蓄積しており、その共有は全国的にも有用であろう。
- ・今回は自立支援計画に穴があったため、そこを介入のターゲットにしたが、施設によって様々なアプローチを設定すればよい。例えば、意見箱の鍵をアドボケイトが持つ制度を作る等も一案である。この事業で契約している障害児施設ではそもそも外出機会が乏しく、プレイルームも外に出られないようになっていたため、アドボケイトが子どもの行きたいところに連れ出す中で話を聴くように工夫している。

③ 財政的裏付け

- ・本来は、行政が資金を出すのがよい。イギリスの訪問型アドボカシーでは、**secure unit**（自傷他害のおそれのある、子どもの施設）のみ行政が資金を出す、他の施設は施設が資金を出しているため、アドボケイトの立場が弱くなるという課題がみられる。地域にある1か所のアドボカシーサービスには、行政が資金を出している（訪問型ではなく問題があったときに連絡できる機関である）。
- ・独立性については、イギリスは基本的にすべて競争入札なので、価格で決まってしまう面が否めない。調査に行くと皆「お金がない」と言い、契約期間が1か月と極めて短期間のところもある。
- ・イギリスのコミッショナーが2019年にアドボカシーサービスの調査報告書を出しているが、社会的養護が2ポンド／人の地域があるなど、地域差が非常に大きく、**postcode lottery**（居住地域に基づく社会的差異）であることが問題になっている。イギリスでは1989年の児童福祉法（**Child Act**）に「アドボカシーサービス」の文言が入っているのに、地域によりサービスがバラバラになってしまったことは残念である。

④ 法的裏付け

- ・この事業では、アドボケイトの視点やコンセプトの土台になるものは子どもの権利条約である。アドボケイトを制度化するのであれば、児童福祉法など法的裏付けとなるものが用意されるほうがよい。現在は、アドボケイトは単なる民間同士の契約なので、地位が弱く、またアドボケイト自身が一般市民ということもあり、専門性がないとみられがちである。
- ・現在、自治体毎に都道府県推進計画でアドボカシーのあり方を検討しているようだが、国が基準を設けなければ、イギリスのような差異が出てしまう。福岡市は、「アドボカシーを作っていく」と言って取り組んでいる。他方で、全く何も計画のない地域の子どもはどうなるのかと思う。中には

「民生委員が対応すればよい」という地域も出てくるかもしれない。

- ・イギリスには10基準があるが、それだけでなく、もっと拘束力のあるガイドラインが必要である。実施内容についてのガイドラインも必要だと思う。

⑤ モニタリング・評価

- ・この事業では、子どもと施設職員へのインタビュー調査（約30人）によって事後評価を実施した。
- ・利用者、つまり子どもからの評価は必須である。イギリスでも、アドボケイトの利用者にアンケートを取って評価してもらっており、タブレットも活用されている。
- ・誰がモニタリングするかが重要である。この事業では、コーディネートを担う研究者がインタビューしているので、第三者性が担保されてないため本来は相応しくない（実際は、アドボケイトに関する率直な意見が多く出ている）。今回はアクションリサーチなので、コーディネーターが内側におり、研究としての限界ではある。

⑥ 4原則（独立性、守秘、エンパワメント、子ども主導）の堅持

- ・今、制度として必要なのは独立性である。当たり前のことだが、現場への影響は大きい。特に、制度アドボカシーと独立アドボカシーは接合してはいけない。
- ・職員はインタビュー調査で、守秘部分を開示してほしいと何度も尋ねる。アドボケイトを支援者ネットワークの一部とみなすため、現場のケアに巻き込んでくるが、子どもとの秘密は必ず守らなければならない。子どもの意見をすぐに他者へ伝える人は、アドボケイトを担ってはならない。子どもにとっては、かえって有害な制度になる恐れがある。
- ・訪問アドボカシーが大事だということは総論で皆言うが、皆がニコニコにはならないことを理解すべきである。アドボケイトが支援者と一体になってしまうと。アドボケイトとしての意味がない。訪問アドボカシーは、大なり小なり誰かに何らかの不満が残ることを理解した上で取り組まなければならない。その中でも特に、「子どもにとってよい制度」であることから逸脱してはならない。
- ・そのためにも、基本である4原則（独立性、守秘、エンパワメント、子ども主導）に立ち返り、これらを欠かさないことが重要である。

⑦ 制度アドボカシーと独立アドボカシーとの接合

- ・職員の研修は重要である。研究班は次期の研究モデルとして、職員（制度的アドボカシー）の変革と、訪問するアドボケイト（独立アドボカシー）の変革の両方を行うモデルについて研究することを検討している。現状では独立アドボカシーだけなので職員側から不満が出ており、アドボカシー理解の難しさが課題になっている。

⑧ 一時保護所でのアドボケイト実施

- ・国でモデル事業を実施するとしたら、一時保護所の権利擁護の問題も大きいため、一時保護所で実施できないかと思っている。一時保護所で実施すれば、効果が見えやすいと思う。一時保護所も、第三者の目が必要な機関だと思う。岡山県などで実施している事業も有意義なものだが、児童相談所の職員である弁護士が子どもとの面談を行うため、独立性が十分ではない。
- ・一時保護所の事業モデルとして、すべての子どもに対応しなくても、「最初の段階で、子どもの権利や、何かあれば言ってほしいと伝えた上で、苦情がある子どもに継続的に関わる」ような形で実施できないかと考えている。
- ・課題は、児童相談所の職員研修で権利擁護を学んでもらうことである。多くの児童相談所で研修を行っているが、職員の中には権利条約の4つの柱すら言えない人がある。2019年に新しく児童相談

所の研修の本が出たが、そこに意見表明権のことは書かれていない。研修とアドボケイトの両輪で実施する方法が望まれる。

⑨ 里親家庭への訪問アドボカシー

- ・里親家庭へのアドボケイトの訪問も必要である。施設の子どもは施設に行けば会えるが、里子に会うのは難しい。これは、イギリスでも問題になっていることである。
- ・里子は、実際には言いたいことは多いと思うが、里親がいるところでは言いにくい面があると思う。以前、子ども情報研究センターでは、サロンを開催して、そこに里子とアドボケイトに来てもらう形で調査するモデルを考えていたことがある。

⑩ 子どもの参画の場の欠如

- ・社会的養護のアドボカシーに限らず、子どもが自身のことについて参画する場があまりにも少ない。措置検討会議やレビュー会議にも参加していないし、これらのような場がなければ、そもそもアドボケイトも会議に入れない。
- ・児童福祉法として、子どもの意見尊重だけでなく、様々な場面に子どもが参画できるよう法律で担保することが必要なのではないか。現状では児童福祉法に「措置の際に子どもの意向を書く」ことしか規定されていない。「聞く」ではなく、「書く」とされている点もポイントである。アドボケイトは代理人の制度なので、子どもの権利条約 12 条の「直接に、又は代理人が」のうち、「直接に」の部分が検討されていないと言える。この点が最も重要な部分なので、その研究も必要である。
- ・昨今は当事者運動が盛り上がっているが、退所後の当事者とインケアの当事者とはニーズが大きく異なることにも着眼することが求められる。

3. 障害児施設への訪問アドボカシー（鳥海直美氏）

(1) 訪問アドボカシーの取組み内容

① アドボケイトの資質等

i. 属性・背景

- ・子ども情報研究センターが契約している障害児施設には3名のアドボケイトが訪問している。このうち2名はこの2年間ずっと関わっており、もう1名は約1年半になる。
- ・3名はいずれも子ども情報研究センターの子ども家庭相談室（電話相談・面談相談）の相談員やチャイルドラインの受け手を担当してきた方々なので、基本的に子どもの声を聴くプロフェッショナルである。当初から関わっている2名は、それらに加えて子育てひろばの巡回経験もあった。子育てひろばに来るのは未就学児が多く、乳幼児とのコミュニケーションに長けていたため、非言語のコミュニケーション（身体や表情を介したもの）の経験が豊富であり、その経験を本事業でも活かしている。半年後に加わった1名は、長年障害を持つ方々のガイドヘルパーをしており、身振り手振りで思いを伝えることを経験してきた人でもある。
- ・ただし、これまで電話相談が主だったものが、この事業ではアウトリーチをするという違いがあり、3名にとっては刺激的な活動だっただろう。電話というツール自体に限界を感じていた中で、アウトリーチが子どもの声を聴く重要な方法になりうるとの実感もあったようだ。

ii. 事前研修

- ・アドボケイトに実施した事前研修は、児童養護施設と共通の内容とした。講座を受けて、どの施設に行くか希望を募って訪問先を決定したため、各々が自発的に手を挙げて関わっていると位置付けられる。
- ・3名のアドボケイトは、基礎的なスキルは当初から身につけていたが、これほど障害を持つ子どもに密接に関わるのは初めての人ばかりだった。ただ、これまでの聴き方をどう応用するかに早期から気がつき、自身の身体や感覚を使いながら意見を引き出せるか、といったことを楽しみながら活動していることがうかがえた。

iii. 施設側の反応

- ・施設の職員や施設長はアドボケイトの活動を観察しており、これまで高い評価を得ている。
- ・施設職員の年齢層が若く、多くが20代であるため、子どもにとっては保護者の年齢以上となる50～60代のアドボケイトが訪問し、どんと構えて向き合ってくれるのは安心感があっただろう。また、職員にとっても、多様な年齢の支援者が子どもに関わる点も評価されている。

iv. 対象児の特性とアドボケイトに求められる事項

- ・年齢や障害によらず、どんな子どもにも表現したい思いがある、という人間観・子ども観を共有することは、アドボケイト養成講座でもしっかりと伝えるようにしている。例えば、プレイルームでゴロゴロして絨毯を引っ張って遊んでいる子どもでも、何か伝えたい思いがあるということを、揺らぎなく持っていないとコミュニケーションが成り立たない。
- ・活動したアドボケイトからは、障害児と乳幼児へのアドボカシーには類似点があると言っていた。ただし、こんなことに関心があるんだ、こうしてほしかったんだ、といった思いのくみ取り方は共通しているが、アドボケイトが解釈する際に、子どもの経験や年齢を照らし合わせながら解釈する必要がある点でやや異なる。
- ・「専門的」な養育や療育をアドボケイトがしているというよりも、子どもへの人間的な関心のほう

が重視されると言えるだろう。10歳の障害を持つ子どもの発達を踏まえて専門的に判断する、といったことはしておらず、目の前に子どもがいて、学校はどうだったか、どんな遊びがしたいか、といった人間的な関心から意見を汲み取る活動だと言える。

- ・アドボカシーの実践の指針のひとつに「専門的アセスメントをしない」というのがある。チャイルドラインでも同様の内容が確認できるが、「いまここで子どもがあげている声を汲み取る」「互いの存在の中で思いを汲み取る」ということが大事にされている。
- ・専門的アセスメントの概念を含めてしまうと、生活歴を知っておきたい、ケース記録を見たい、といった動機づけになりかねず、独立性の担保が困難になる。換言すれば、支援者ネットワークにおける連携のいち担い手になってしまい、子ども中心・子ども主導といった原則から外れてしまう。そのため、本事業では障害児に特化した専門知識の習得はアドボケイトの要件としなかった。
- ・これらのアドボケイトが乳児院でも同様の活動ができるかについては、アドボケイトの背景によるだろう。いまの3名のアドボケイトで考えれば、乳幼児と関わる経験が豊富であるため、乳児院でも活動できるだけの資質はあると思われる。この点で、「資質」といった表現よりも「バックグラウンド」と表現したほうが適切ではないか。
- ・非言語的コミュニケーションの技術を有する、という点では障害児施設も乳児院も児童養護施設も共通するが、児童養護施設と比較すると子どもからの発信が極めて少ない中で、非指示的アドボカシー、つまりアドボケイト側から積極的に権利のモニタリングを行い、職員に伝えてみようか、子ども本人はどう思うか、といったアクティブリスニングが必要になる。
- ・単なる傾聴にとどまらない、観察に根差した問いかけはどの施設類型でも必要だが、障害児施設等ではその重みづけ・色合いが濃くなる。現在訪問している施設でも、権利のモニタリングを担っているという意識で活動している。

② 活動内容

i. 訪問頻度とアドボケイトの人数

- ・定員50名に対して40名弱が入所している大舎制施設であり、ここにアドボケイトが3名訪問している。訪問頻度は、1年目は1週間に1回の訪問、2年目からは2週間に1回、3年目である12月からはまた1週間に1回に戻すことにしている。
- ・40名の子どもが生活しているところへ3名だけで訪問するので、子どもの人数を単純に3で割っても、一度の訪問ですべての子どもの意見を聴くというのは無理があるのは自明である。
- ・一方で、新規に社会資源を開発する形で訪問アドボカシーを開始したため、立ち上げにおけるコミュニケーションを質量とも十分確保しようという意味では、丁寧に活動内容を確認しながら実践を展開でき、ちょうどよい人数だったと考えている。

ii. 活動パターン

- ・現在は、子どもを訪問の都度、順番に外出へ連れ出すパターンで実施している。
- ・施設滞在時間は1日あたり2時間で、事前に「今回は〇〇さんを外に連れ出して、思いを聴きます」ということを、職員経由で子どもに伝えている。アドボケイトは施設の玄関で1~2名の子どもと合流し、買い物なども含めて1時間ほど外出して戻ってくる。これをアドボケイト1名が1日あたり1回実施し、残り1時間は施設内を巡回して子どもの様子を見ながら話を聴くことになっている。
- ・巡回後、アドボケイトは子ども情報研究センターに戻って記録をつける（現在はスマートフォンでも入力可能）。振り返りと記録で1時間のため、活動は1日あたり合計3時間となる。

③ 訪問アドボカシーが奏功したケース

- ・子どもから発信してよいとの承諾を得ている、プレイルームのエピソードを紹介したい。
- ・個別の外出活動を開始する以前の訪問形態は、アドボケイトが大勢の子どもが遊んでいるプレイルームに入って、1人ひとりに寄り添いながら思いを汲み取る活動をしていた。アドボケイトは、視覚に障害のある中学生 A さん（女性）が、年少の子どもが走り回っているところに1人で座らされていることが気になった。年少の子どもがぶつかった際、A さんが声を荒げて「やめて！」と言うものの、子どもはますます面白がって騒いでいた。
- ・アドボケイトが A さんに「ここにいると怖い？」と聴くと、「怖い。やめてと言っても聞いてもらえない。音でしか情報が取れないので、子どもたちが走り回っているところでは不安」と訴えた。アドボケイトは「いま伝えてくれたことを職員に伝えてみようか、それとも1週間後の会議で伝えてみようか？」というと、A さんから「会議で職員さんに伝えてほしい」と言われた。
- ・そこで、翌週のシステム検討会でアドボケイトから、プレイルームで A さんが座らされることについて、課題として提起した。施設職員は「言ってもらうまで気が付かなかった。放課後の A さんの過ごし方として前任者から引き継がれてきたので、まさか不安を感じていたとは思わなかった」と言っていた。
- ・しばらくしてアドボケイトが施設を訪問すると、A さんが座っている周りに柔らかい素材の簡易な柵（サークル）が置かれている、といった変化があった。子どもはその柵を超えて A さんに接触することもあったが、しばらくすると施設では年齢別に子どもを分けて過ごす場所を変える取り組みに発展していた。A さんは大部屋で過ごすのではなく、同世代の女子と過ごすことができるようになり、安全・安心が一時的に確保できるようになった。
- ・施設職員にとっては日常になっていた光景が、不安を持っていたことに気づいた結果として、A さん自身も意見が言えたとし、施設職員の支援の質も一時的に変容させるに至った事例である。

④ 訪問アドボカシーの難しさ

- ・「子どもに質問を投げかけて思いを聴かせてもらう」というのは、想像以上に難しい。アドボケイトも、これまでの活動が本当に子ども主導だったのか、それとも自身が誘導して話を聴いてしまった面もあったのではないかと、といったジレンマに直面する。
- ・子ども情報研究センターで実施してきた電話相談のスタイルでは子どものほうから連絡が来るのに対して、訪問アドボカシーでは待っていてもダメだという前提に立っているため、積極的にアウトリーチしよう、という方針の違いがある。
- ・このようなジレンマは当然生じるため、アドボケイト同士での振り返りもやられていることに加え、SV としての面談も重要になってくる。

⑤ 総括的評価

- ・事業評価は、現在は研究者が実施している。
- ・子どもや施設職員やアドボケイトのインタビューをし終えた段階だが、話を聴くおとなの存在によって子どもが安心することや、第三者の存在によって職員の意識が変容するという、当初の仮説を支持する内容が得られている。子どもとしては今後も施設に来てほしいと感じており、職員としても肯定的に捉えている。アドボケイト自身も初めて障害児施設に行ったが定期的に第三者が訪問する必要性を感じていた。

(2) コーディネーター（連絡調整係）の活動

① 活動内容

- ・施設長や施設内のアドボカシー推進員（1名）と連絡を取る、コーディネーターないし連絡調整係として参画している。例えば、年度明けなので施設職員研修（30分程度）を通じて訪問の目的を職員に改めて理解してほしい、といった依頼を施設側に連絡したり、施設担当者とのやり取りをアドボケイトにフィードバックした上で、一緒に研修を組み立てたりしている。
- ・アドボケイトへのSVは、堀正嗣先生とのオンラインミーティングを通じ、役割を共有しながら進めている。2017年夏の事業開始当初は、アドボケイトに対して頻繁に実施していたが、現在は月1回、対面で実施するようにしている。

② 団体としての能力形成

- ・連絡調整役は重要な役割ではあるが、アドボケイトだけでなくコーディネーターとしての実践知も、アドボケイト派遣団体である子ども情報研究センターに蓄積されることで、団体としての活動の広がりが見られるようになると期待される。実際、これまでの活動を通じて、3名のアドボケイトの中でコーディネーターを担える見識や知識を共有できている人もいる。
- ・ただし、訪問アドボカシーを実践するアドボケイト自身が施設へ連絡調整のために訪問するとなると、子どもにも職員にも向き合うことが求められ、新たなジレンマが生じることになる。そのため、団体内部でアドボケイトとは別に、現在のコーディネーターを担える人材を得ることが求められる。
- ・イギリスのアドボケイトにインタビューした際も、アドボケイトの役割の1つに職員の研修というものも挙げられていた。これまで自分自身が訪問先施設での研修に関わってきたが、それも派遣団体に実践知として蓄積したほうがよいのだろう。子どもと向き合ってアドボカシー実践をするだけでなく、施設職員の意識を変えるところもアドボケイトの役割の一部である。
- ・団体に実践知を蓄積するべき理由としては、子ども情報研究センターのような民間の権利擁護団体がゆくゆくは訪問アドボカシーを広げていってほしいとの考えによる。より広範に訪問アドボカシーが行われることを想定した場合に、まず取り組む必要があるのは、子どもへの訪問アドボカシーの前に、職員研修である。イギリスでは、それもアドボケイトが担っていた。

(3) アドボカシーに関する制度への意見

① 行政への期待

i. 児童相談所の役割発揮

- ・訪問している施設は約40名の子どもほぼ全員が措置入所であり、児童相談所経由で入所しているため、アドボケイトが施設内で児童福祉司を見かけることも時折あった。ただ、職員から児童相談所の支援方針に対する疑義を聴くことはあったものの、子どもからはそのような意見はこれまで聴かれていない。
- ・アドボカシーをする立場では、子どもの意見表明権だけでなく、知る権利を確保することも必要となる。例えば、きょうだい児の兄が措置変更になった場合に、弟にどんな説明がなされているか、アドボケイトの立場からは不安に思われる。このようなことをシステム検討会で施設職員に投げかけると、「詳しい理由までは言えないけど〇日からいなくなる」と子どもに言っている状況が伺える。これは、説明ではなく事務連絡にしか過ぎない。こういった場合、施設側でも担当職員ですら児童相談所から十分な説明を受けていないと思われる。施設職員も見通しのないまま子どもの支援

をせざるを得ない中で、事務連絡でしか子どもに伝えられないのだとすれば、児童相談所から子どもへ十分な説明が担保されるように求めたい。

ii.エンパワメントの必要性

- ・施設職員に「一定の行政の権限や承認があったほうがいいですね」とインタビュー調査で尋ねたこともあるが、「あってもなくても同じだと思いますよ」という反応だった。これは、行政の担保があろうとなかろうとアドボケイトは子どもに対して真摯に向き合うだろうというアドボケイトへの信頼、もしくはアドボケイトが週 1 回訪問することで職員により意味での緊張感が生じている、といった肯定的な評価だったと推察している。
- ・ただし、自身は行政との接点があるほうがよいと考えている。四半期に一度開催するシステム検討会で子どもの思いを代弁する際、その場では施設職員が聞いたりコミュニケーションしたりするが、アドボケイトが子どもの意見をもとに働きかけても、施設側に変化がもたらされなかったり、緊張感を持って受けてとめてもらえなかったりすることもある。そこに行政の権限の付与があれば、より伝えている重みが増したり、支援方法の改善に向けて自分たちが動かないといけないと思ってくれる職員が増えたりすると期待される。
- ・また、特に若い施設職員は子どものケアで手いっぱいになったときに、傾聴するのが役割であるはずのアドボケイトに「子どものトイレの見守りをしてもらえますか」など、ケアの役割を頼んでくることがある。アドボケイトはそのような場合、その場では頼まれたことに対応したが、システム検討会や職員研修会で役割を改めて伝え、職員の認識の軌道修正を図ってきた。アドボケイトはケア役割を意図的に担わないことは研修等で何度も伝えているが、どうしてもこのような状況が生じることがあり、そこにも行政の権限の付与があるとよいと感じる。

iii.合理的配慮の認識に関する周知

- ・制度運用レベルで考えると、児童福祉施設で暮らす子どもの権利擁護の仕組みを十全にするには、アウトリーチ型の仕組みが必要である。そのために、既に整備されているような自発的申し立てを前提としたものではなく、子どもの声を「聴く」仕組みとしてアウトリーチが不可欠になる。訪問によるアウトリーチはとりわけ、自発的な申し立てに制約の大きい障害を持つ子どもへの合理的配慮として必須である、と言ってもらえると、様々な施設へ訪問しやすくなるだろう。
- ・自分自身で電話をかけるのが難しい、はがきを投函するのが難しい、といった自発的に苦情を申し立てることに制約の大きい障害児に対する合理的配慮を提供するにあたって、訪問型の人的支援が合理的配慮に相当するという点については、施設職員に対する導入研修等で説明が必要だと考えられる。
- ・障害児入所施設で勤務する職員の 9 割が保育士である。2 年間の保育士養成課程では、子どもの権利については大きな重みづけがなされておらず、「意見表明権」という言葉すら記憶にないかもしれないため、現場では繰り返し伝える必要がある。施設職員へのアンケートからは、権利擁護の仕組みそのものを知らない職員もいる。
- ・現在訪問している施設で施設長や主任の理解度が高いのは、バックグラウンドが保育士でなく社会福祉士や社会福祉主事などだったことも影響しているかもしれない。彼らは法人内で障害者の施設の責任者を歴任してきた人たちなので、「障害者の自己決定権」や「障害児の意見表明権」というものが経験的に共有できているが、現場の施設職員と共有できていないのではないかと、との課題認識があった。

iv. 個別支援計画への参画

- ・障害児施設でも、児童養護施設の実践を参考にしながら、子どもの意見を個別支援計画に反映させるための取組が始まろうとしている。契約先の施設でも、そのキックオフとして近隣の観光施設に子どもを連れ出してワークショップを開催した。「なんでもよいので、好きなこと・嫌なことを声に出してみよう」と投げかけて、子どもが話したことを協力者である学生が画用紙に書き込んでいった。30分間で箇条書きや絵を交えて書き出し、1人あたり10～50個程度出てきたものについて、施設職員に伝えてもよいことには○、ダメなものには×を付けていき、○が付いたものはシステム検討会で施設職員に伝えた。
- ・その後、同様の取組みで個別支援計画に子どもの意見を反映することを提案し、下半期に施設で行われる個別支援計画の見直しに向けて、この12月から動き出すことになった。1人の子どもの思いを聴くためには、個別支援計画がどのようなものかということ子どもに説明する必要があり、多くの子どもを対象にすることは難しい。そこで、退所が差し迫っている中高生から優先的に意見を聴くことをアドボケイトと協議した。
- ・個別支援計画の作成・見直しへの参画の活動が、子どもの意見表明の重要性について施設職員へ浸透する契機になればよいと考えている。そのために、個別支援計画の作成過程に子どもの参加が必要であることを、施設の運営基準で明示するなど行政により強く示してほしい。さらに、子ども側からの要望に応じてアドボケイトの同席や代弁が必要であればアドボカシーサービスの利用も可能である旨が明示されると、アドボケイトも一層関与しやすくなる。

② アドボケイトと施設職員との役割分担

- ・施設職員が子どもと寝泊まりするからこそ分かることも、確かにあると思う。例えば、一緒にお風呂に入ると子どもがポロっと話してくれることがあったり、寝かせつける大事な時間に話してくれることもあったりするだろう。一方で、一緒に生活している職員だからこそ言えないこともある。職員が聴けることは職員が対応すればよいし、アドボケイトしか聴けないことはアドボケイトが担えばよい。話したい相手を子どもが選べる環境、つまり子どもにとって聴き手の選択肢があることが重要である。
- ・なお、施設職員による虐待は夜間に起こりやすいが、その時間帯にアドボケイトが不在であることは、訪問時間に制限があるアドボケイトとしての限界だと思う。

③ 制度に対する意見

- ・訪問頻度が週1回なので、子どもにとっては施設職員と一緒にいる時間が圧倒的に長い。アドボケイトとも協議しているが、そもそも施設職員の配置基準を高めないと、我々が子どもの声を代弁しても、職員の数が少なく対応が難しいという理由によって、支援内容に意見が反映されないのは明白である。アドボカシーとケアの充実は両輪で回さなければならず、そのための財源の確保は不可欠である。
- ・アドボケイトは第三者として子どもの声を聴き、施設職員は生活場面で声を聴き、これらの双方を踏まえて子どもにとってよりよい支援へと結び付けていくものである。アドボケイトが施設職員から「子どもをトイレに連れて行ってください」と言われたケースが象徴するように、職員の対応にも限界が生じている。子どもの遊びのニーズが満たされていない中で、アドボケイトは子どもの遊びたいというニーズにも応えているが、単に遊ぶのではなく、それを通じて子どもの意見と丁寧に向き合おうとする役割がある。

- ・日常的な遊びの権利が十分に守られていれば、アドボケイトもより純粋なアドボカシーとして子どもの思いを聴くことに専念できるはずである。傾聴に向けた環境を調整することも必要であろう。
- ・施設内で声を聴こうとして1年間やったものの、アドボケイトの周りに子どもがたくさん寄ってきて個別に聴くことが難しく、また利用可能な面談室もなく、環境調整に苦勞したことから、アドボケイトが子どもと個別に外出しながら声を聴く訪問形態へと移行させた。これは、子どもにも好評である。ただし、本来は施設の子どもの外出ヘルパーや放課後デイサービス等の在宅サービスを利用して外出ニーズが満たされていることが望ましい。そうなれば、子どもが持つ様々なニーズを施設職員だけで抱えずに済むようになり、結果的に、アドボケイトも本来の役割に特化できるはずである。

4. 児童養護施設での「子ども委員会」の実践（中村みどり氏）

(1) 子ども委員会での取り組み内容

① 概要と位置づけ

- ・公益社団法人子ども情報研究センターが開催している「独立アドボカシー研究会」で施設訪問アドボカシーを試行・検証しているが、この一部として「子ども委員会」という会議を2か月に一度開催している。
- ・子ども情報研究センターでは3か所の施設（児童養護施設、障害児施設、障害者施設）と個別に契約することで意見表明支援を行うアドボケイトの取組を展開しているが、ここでは専ら児童養護施設での取組について言及している。
- ・子ども委員会では個々のケースのことは話題として扱っておらず、施設全体のシステムについて意見してもらう場である。個別救済はアドボケイトが対応しており、それとは異なる役割を担っている。
- ・特に標榜しているわけではないが、4つのアドボカシーの分類でいえばピアアドボカシーに位置付けられると考えられる。

② 実施方法

i.参加者

- ・年度当初に施設内で委員会の目的を伝え、子ども委員の希望者を募る。意向を示した子どもには委員会開催時に都度、招待状を手渡して参加を呼び掛けている。任期は1年間で、固定メンバーでの開催となる。
- ・小学生と中学生に分けて2部制としており、それぞれ1時間ずつ開催している。平均的な参加人数は小学生が7～8人と安定しているのに対し、中学生は1～5人とバラつきがある。小学生の参加率が高いのは、とにかく何でも意見が言える場所だということに加え、お菓子が食べられることも要因なのではないか。
- ・中村氏が子ども委員会のリーダーとして毎回の議題を設定するが、特に小学生はそれぞれに考えていることや伝え方が異なるため、施設訪問アドボカシーで個別支援をしている3人のアドボケイトも出席し運営協力にあたっている。

ii.議題設定

- ・子ども委員会では、施設でアドボケイトを導入していることについてどう思うか、今後どうしたいかを話し合ってもらう。また、施設内の運営・生活状況や、大人に言いたいことがあれば意見を出してもらう。これらのことを、どう大人に伝えるとよいかを考える場になっている。
- ・前述のように個別救済とは異なる目的で開催しているが、当然ながら、重なり合う部分は多少生じてくる。
- ・子ども委員会で挙げられた意見は大人の参加者がメモし、参加者の同意のもと、研究者に共有している。
- ・施設側としては、子どもから様々な意見を言われることで、職員と子どもとの関係性の悪化を懸念している。そういった部分は、研究者（栄留里美氏）が間に入ることで対応している。

③ 意見の内容

- ・これまでに、「施設のルールが厳しい、変えてほしい」等といった内容の意見があり、研究班で協議のもと、施設側に伝えてきた。

- ・小学生は1時間座って話し合いをすることが退屈だと感じていたり、自由に行動したりすることも多く、運営には工夫が必要である。ただし、アドボケイトの本質は伝わっているようで、アドボケイトについて「嫌なことを聞いてくれる」「秘密を守ってくれる」「施設の人とは違う」といった話をしてくれる。総じて、施設訪問アドボカシーのことは理解しているのが感じられる。
- ・中高生も理解しているが、意見としてはより具体的になり、職員への不満や規則への不満が目立つ。直近では、こういった伝えたいと感じる様々なことを文章に書いて伝えるようになってきた。これは、中高生に「子ども委員会には施設の規則を変える権限がない」と言ったところ、意見を書き出して伝えたいとの要望により、委員会の中で決まったためである。
- ・子どもには、アドボケイトや子ども委員会は子どもそれぞれの要望を施設側に伝える立場であることを説明しており、解決することは約束していない。とはいえ、子どもにとって、せっかく意見を言ったのに何も変わらないというのでは、意見表明支援として充分ではないとも言える。子どもの声が生活に反映するように、社会やシステムが変わる必要がある。

(2) 取組による影響

① 子どもの変化

- ・子どもの意見が重要だと大人が認識していることが伝わることで、子どもは落ち着くようになってきた印象がある。子ども委員会が開催される1時間をとっても、座って話すことが増え、子ども同士の喧嘩もなくなった。
- ・また、子どもに楽しみを与えている印象もある。特に中高生は、開始時点では「言っても仕方ない」などと言っていたが、回を重ねていくうちに言いたいことを言ってくれるようになってきた。「とにかく自身の意見を知ってほしい」「知ってもらうだけでもいいから言いたい」というように、変化が見てとれる。

② 施設の変化

- ・施設内の決まりごとや生活は基本的に個々の子どもの意見によって変化するものではないので、子ども委員会がそこまでの影響を与えているとは考えづらい。この点は、施設にアウトリーチしている訪問アドボケイトが影響を及ぼしているかもしれない。

(3) 成果と課題

① 参画を促す意義

- ・子ども委員会自体も大人が取組として施設に導入するものだが、そこに子どもが参画することが重要だと考えられる。頻度や内容は施設の状況や子どもの特性によって調整する必要があるが、子どもに施設運営への参画を促すこと自体が大きな成果である。
- ・課題として、回を重ねれば子どもも徐々に話をしてくれるようになり、アドボケイトの本質が伝わるのだと思われるが、基本的に子どもには身近な話題にはなりにくく、話をしてくれるところに至るまでの、意見を引き出すファシリテーションが求められる。
- ・現在は大規模施設で取り組んでいるため、大規模ならではのやり方で実施しているが、小規模施設ではまた異なる方法が必要になるのではないか。これは、実施の目的次第（どの内容において参画してほしいか）でもあるだろう。

② 運営方法

- ・施設内で施設訪問アドボカシーや子ども委員会のような参画の取組をする限界もある。生活の一部で委員会を開催するため、どうしても言いづらかったり現状追認になったりしていることがあるかもしれない。
- ・そういった観点では、場所や環境を変えたり、複数の施設から子どもを募って施設合同で開催したりする方法も考えられるだろう。障害児施設は最近、児童養護施設等からの措置変更を受け入れている事例もあることから、対象層が重なってきているのであれば検討の射程に入れてよいだろう。また、施設だけでなく里親家庭の子どもも参加できるような工夫が必要になる。
- ・理想的には、地域にアドボカシーセンターが設けられ、そこに子どもが自由に行き、意見を言えたり、相談できたりする環境整備が必要である。
- ・行政とどう関係性を作っていけるかが課題である。今回は子ども情報研究センターで民間助成を得て実施しているはずだが、将来的に行政の受託事業等に位置付けられるとなった場合に、行政の理解が乏しいままでは円滑な実施が困難になる。

5. 川西市子どもの人権オンブズパーソン（川西市、堀家由妃代氏）

(1) オンブズパーソン制度の運用・活動状況

① 相談ケースの発生傾向

i.対象児童

- ・子どもの年代としては小中高生がほとんどであり、就学前の子ども（年中、年長）は年間約7件程度である。年少の子どものケースはない。
- ・詳細な報告については、川西市子どもの人権オンブズパーソン「20周年記念誌&子どもオンブズ・レポート2018」を参照されたい。

ii.事案の複雑化と多職種の関わり

- ・川西市子どもの人権オンブズパーソン（以下「川西オンブズ」と略記）は、制度の狭間や生活基盤の脆弱さからやってくる案件が多く、対応が難しいケースが多い。複雑な家庭環境が要因になって、不登校やいじめ、交友関係などの問題が表出しているというのが実態であり、「〇〇の案件」と括弧することが難しく、それ自体が今はナンセンスである。
- ・生じているケース自体が複雑になってきている。レポートにあるように、家族関係の相談・調整回数が増えている要因として、例えば、「不登校」という単独の事象についての相談ではなく、家族関係の要素も含まれているため、それもカウントされているからである。
- ・子どもの人権として、概して義務教育の子どもが対象になっているので、学校との連携を中心に行っているが、不登校の子どもは家庭訪問しても居留守を使ったり、家族が協力的でなかったりするなど、会いつらい。その場合、教育の範疇で教員ができることは限られるため、福祉分野の協力が必要になる。要保護児童対策地域協議会まではいかない案件でも、学校が訪問するなど、もっと積極的な介入や福祉分野の関わりが必要なケースもある。
- ・昔のように、子どもの世界が狭く、学校などの大人の目に見える範囲で問題行動が表出するなら学校教育で対応できるが、今はそのような時代ではない。多くが家庭の問題と関わっている。

② ケースへの具体的対応

i.対応方針

- ・本来は川西オンブズの役割ではない、学校や家庭へのアウトリーチをせざるを得ない状況にある困難ケースであっても、知ったからには対応する。権限の範囲で動けるところまで動くことを方針としており、個別の相談ケースはなんとかやれているが、制度改善が必要なもので、かつ権限が及ばないことで難しいこともある。
- ・川西オンブズでは、相談員が子どもと丁寧に関係を作って、親や学校の先生が知らない話を子どもから引き出して情報を得ている。そういった情報があるから、関係機関との調整が可能であり、それを根拠として制度改善につなげることができる。

ii.会えない子どもへの対応（教育や子ども・若者部門との連携）

- ・子どもが学校にいるケースが圧倒的に多い。学校は川西オンブズに協力しなければならないことになっているため、基本的には学校の協力を得ながら行っている。
- ・不登校案件が非常に多く、親も外出できず、場合によっては親が仕事を辞めなければならず困っている。そのような子どもは学校に行っても会えないため、子ども・若者部署との連携で対応することとしているが、子ども・若者部門はできたばかりのため、これまで連携したのは数ケースだけである。

- ・子ども・若者部門には定期的に、川西オンブズが問題視していること（あの子どもの件はどうなっているか）を伝えている（義務教育修了後の子どもも含む）。また、不登校問題は学校教育課を中心に対応すべきなので、教育委員会に働きかけながら、折に触れて定期的に市としてどう考えているかを尋ね、動きを監視している。

iii. 予防的対応としてのまちづくり・制度改善

- ・制度としての第一義の活動は相談だが、ゴールは相談のあった子どものハッピーだけに留めず、構造的な問題（子どもの貧困、発達障害の社会的包摂、特別支援教育／等）から変えなければならない。今も似たようなケースがどんどん入ってきていて、モグラ叩きのようである。システムを変えないと同じような家庭は出てくるので、構造的に似たものについては予防的な対応が行われるべきである。
- ・コミュニティが弱まったことにより、家庭が脆弱になっている。昔は隣人と協力して子育てをしていたが、今はそのような時代ではない。特に新興住宅地の人の子育て環境は厳しい。まちづくりから変えなければならない問題が多い。
- ・「住民一人一人がエンパワメントできるまちなら、この問題は起きなかった」と感じるケースが多く、狭い相談室だけで解決するのは無理である。制度や、福祉をはじめ他の行政機関との関係で解決しなければならない。
- ・川西オンブズは社会資源とつながるのが基本だが、社会資源も限られ、アウトリーチできる人も簡単には得られない。それでも、資金や人材の必要性を発信し続けることが大事であり、川西オンブズはそのための第三者機関でもあると思う。

iv. 社会的養護との関わり

- ・施設措置中のケースはこれまでほとんどないが、一時保護となったときに「親の意向を無視した措置」「連れ去られた」などと親が駆け込んでくるケースはたまにある。
- ・そのようなケースでは、まずは内部で情報を集め、当事者から話を聞き、その子どもを施設でどのように扱っていたか、親との関わりがどうだったかなどを情報収集して、どのような形がベストなのかを考える。まずは、子どもがどうしたいかを確認することを重視している。
- ・また、過去に「一時保護された子どもについて、子どもの意見表明を把握したうえでの一時保護だったか」が問われたケースについて、児童相談所とやり取りを行ったことがあった。児童相談所は「川西オンブズは市の制度」という限界を前提に話をすることから、児童相談所の措置権や管轄権の中でのやり取りであり、難しさが残った。
- ・川西オンブズは市の行政から独立したオンブズパーソンとして発言するケースもあれば、市の児童福祉関連の別部署に対して「子どもの意見を聞いたうえでの措置でなければならない」ことを県に主張するなど、行政としての側面からアドバイスすることもある。
- ・他に、保護司との連携は経験があるし、近隣住民からの虐待通報も受けたことがある。また、保護者が、自分の子どもの同級生について相談してくることもある。里親からの相談はない。

③ 相談対応における工夫

i. 子どもの思い・願いを理解するための工夫

- ・相談の最初の入り口が保護者や大人による通報であっても、できる限り子どもが直接相談に来たり、子どもに直接アプローチできるように相談員が努めている。場合によっては、学校の教員に子どもへのアプローチを頼むこともある。

- ・その子どもの願いがどこにあるかを、時間をかけてでも把握するよう、相談に力を入れている。親が言っていることが子どもの代弁とは限らないため、子どもと親の両者に聞く必要があるときは、子どもの相談員に加えて、親にも相談員をつける。
- ・ケースごとに特色があるため手探りでやっているが、できる限り工夫して、様々な状態から観察して判断している。例えば、就学前の子どもの意見は、一緒にゲームや絵描きをするなど相談員が工夫して把握するようにしている。また、言葉を発しない子どもの見立ては、1人の相談員では難しいことから、小さい子どもや発達障害などで子どもが言っていることが理解できないときは、周辺の人にも確認する。

ii. アセスメントの工夫

- ・子どもが話すことが、本来の思いではないこともある。主訴がそのままとは限らない。相談員には子どもとの会話の詳細を面談記録として提出してもらっているが、その面談経緯を見ることで、断片的ではあるが、子どもが途中で本来の思いとは違うことを言っていることをある程度判断できる。ただし、最終的には相談員の技術によるところはある。
- ・個別具体的な状況を丁寧に聴き取るため、1ケースの相談に1時間以上はかかる。特に、言語化が難しい子どもは話すことに時間がかかるし、集中力が続かない子どもは時間をかけて話しても、肝心な話をしているのはそのうちのたった5分のこともある。
- ・相談員の技量に関わらず、主訴がまったく分からず、どこを起点にアセスメントすればよいか分からない子どももある。そのような場合、相談員にもう一度聞き直してもらうこともある。
- ・ただ、普段から丁寧に関わっていると、子どもが嘘をついていることや、あまりにも饒舌なのはおかしい、といったことが分かってくる。

④ 子どもへの広報

i. リーフレットやカードの配布

- ・子ども向けリーフレットや電話相談カード（相談員の顔写真つき）を毎年、学校を通じて配布している。そのため同じ子どもに何回も配布することになるが、繰り返すことが重要と考えている。どこかで子どもが目にすることがあり、子どもがしんどくなったときに思い出してもらえばよいと考えている。
- ・実際に、川西オンブズへのアクセスルートとして、電話相談カードを見て掛けてくる子どもが多いので、広報はある程度奏功していると言える。子どもが親しみがもてるように「顔の見えるオンブズ」として顔写真を掲載しているので、相談員の顔が変わったことに気づく子どももいる。
- ・子ども向けリーフレットは、保護者には子ども経由で渡している。

ii. 上記以外の広報活動

- ・川西オンブズの事務局見学は、教育委員会との連携で例年実施しているもので、小学校3年生が市内の施設見学として市役所に来た際、必ず川西オンブズの事務局を訪ねてもらい、存在を知ってもらうように工夫している。
- ・兵庫県では、中学2年生が全員職場体験をする（トライやる・ウィーク）が、その中に川西オンブズの事務局も含まれている。
- ・中学卒業前に、中学3年生向けの川西オンブズのPRとして、ファイルや啓発物を配布する。
- ・月1回程度土曜に、居場所的な啓発の一環として、川西オンブズの相談に関わった子どもに参加を呼び掛ける事業（子ども☆ほっとサロン）を行っている。

- ・小中学生に、年 2 回オンブズ通信を発行・配布している。この中で、川西オンブズの活動紹介や、中学生から見た川西オンブズの PR を行っている。

iii. 広報活動の目標

- ・シビアなケースは然るべき実施機関が対応を引き受けるべきであり、川西オンブズは制度の隙間に落ちてしまいがちなケースをいかに関係機関につないでいくかという理解から、認識の裾野を広げることが目標になっている。
- ・できるだけ多く（7 割以上）の子どもに知ってもらうことが必要と考えている。
- ・目に見えている事案は氷山の一角で、重大案件の一手手前は裾野が広がっている。子どもが 1 回話ただけですっきりして解決に至るケースもなくはないが、本来は要保護児童対策地域協議会の事案に該当するものの、本人や学校の力が弱くて引っ掛かりにくく発掘されていないケースであることが多い。
- ・問題が顕在化しているものには狙ってアプローチできるが、見えていないものは問題として取り上げることが難しく、個人に帰責されてしまう。個人で努力している人が、もっと声を上げることができるになればよいと思う。
- ・核家族化でおじいちゃん、おばあちゃんと話すことが減り、近所の人も含めて、子どもが大人と話をする機会自体が少なくなっている。きょうだいも少なく、友達も放課後は習い事に行って、話をする機会が少ない。このような社会背景の中で、川西オンブズが子どもの相談先の一つになればよいと考えている。川西オンブズは、当事者でない第三者の大人にこそ相談できるよさがあり、子どもが自身にとってよい形で利用してくれるのが一番よい。

iv. 広報活動を行う上での課題

- ・以前は授業の一環で、出前講座として川西オンブズの紹介をしたり、相談がない学校に出向いて川西オンブズの紹介をしたりしていた。宗像市では、出前相談室を行っていると聞いている。
- ・ただ、現在は人員体制が課題となり、意見形成に関する働きかけはできていない。

⑤ SNS 活用の検討状況

- ・直接相談や電話、FAX、手紙等で相談を行っているが、相談を受け入れる側としては、幅広く受け入れられる方法やシステムが必要だと思う。当市では未実施だが、LINE 相談をしている自治体もある。当市としても、LINE で川西オンブズとつながって、友達にも広がって親しみやすさをもってもらふ目的で、SNS の活用も必要なのではないか、という意見は出ている。
- ・ただし、広報のためだけの SNS ならよいが、相談につながるかどうかは疑問である。LINE のやりとりは子どもには簡単かもしれないが、短い文章なので、根本的な問題を把握するためにはかなりの回数のやり取りが必要である。このように LINE のやりとりで救済されるか疑問が残るため、二の足を踏んで行っていない。
- ・札幌市や世田谷区ではメール相談を行っているが、川西オンブズは顔と顔を合わせての直接面談で悩みを聞き、どんな困り方をしているかを聞くことを重視しており、それが川西オンブズの特徴にもなっている。電話につなげるまでのワンクッションとして、相談の申し込みだけは QR コードを用いてインターネット受付にも取り組んでいる。

(2) 制度設計

① 財政

- ・川西オンブズの予算は当初から市費のみで運営してきたが、平成 25 年から文部科学省の補助金（いじめ等の人権侵害を救済する第三者機関に対する補助金）を活用している。
- ・本事業の総額は約 2,800 万円で、そのうち約 87%が人件費（オンブズパーソンと相談員）である。それ以外は啓発や相談室の賃料（マンションの一室 ※子どもが相談しやすいようマンションの一室を借りて、トランポリンや本などを置いている）に充てている。

② 関係機関との関係性

- ・人権擁護機関は、その設置主体がどこであるかによって、施設等が協力してくれるかどうかが決まる。川西オンブズは市の機関なので、多くの施設等が尊重してくれ、調査協力等に応じてもらっている。民間となった場合は、調査にどこまで協力してくれるか、意見表明に対して報告してもらう縛りをどこまでかけられるかという問題が生じるだろう。
- ・ただし現行では、川西オンブズでも条例以上の縛りがないため、私立や県立の高校に対する強制力がなく、川西市内の施設から協力依頼を断られたことがある。そこにいる子どもが高校に行けずに困っているという課題は、行政でも民間でも共有のものではないか、という思いがある。
- ・川西オンブズは相談、調整、制度改善がセットになっているが、施設の運営レベルにまで言及するのは難しい。ストレートに言っても受け入れてくれないところには、権限を効果的に推し進めるために、違う方向から働きかける必要がある。
- ・川西市の自治体規模と、このシステムだから成り立っている部分はあるだろう。これ以上大きい自治体、例えば政令市で同様の取り組みをするのは難しい面が出てくるのではないかと。
- ・一般に、福祉的側面を教育者に理解してもらうのは難しい。義務教育間の連携ですら難しい中で、義務教育を挟んだ前後の福祉等との連携はさらに難しい。川西市は自治体規模が小さいため、福祉分野と教育分野が調整活動の中で居合わせることが多く、顔の見える関係を作りやすい。小さいことの限界もあるが、小さい規模だからこそできることや、効果を及ぼすこともある。

③ 独立性と実効性の確保

- ・条例やしきにより、行政（川西市）からの独立性を確保している。
- ・川西オンブズは市の機関に対し勧告や意見表明等の権限を有しているが、子どもの実態が変わるまでにあまりにも距離があるような、現実的でないことを言っても実効性がなく、意味がない。川西オンブズでも、行政の担当者と話しながら、手の届きそうなところでやっている。トップダウンで下してもらわない限り、ボトムアップでできることは、そのレベルが限界である。
- ・第三者機関ということで勧告するが、「子どもの最善の利益」という話をしながら、できるレベルでやっている。普段から先方と意思疎通ができていれば言えるが、いきなりは言いにくい。川西市の規模でもコンフリクトは起きている。
- ・川西オンブズでは、事務局に行政職員が 1 人いる。事務職まで含めて完全独立でやる方法もあるが、行政職員がいるほうが事務的なやり取りがやりやすく、こういった点は日本的な部分と言えよう。

④ 専門性の確保

i. 採用時

- ・川西市の場合、オンブズパーソンと相談員と専門員がいる。この 3 段階で総合的に専門性を高めることとしている。

- ・ オンブズパーソンは各分野の専門家で構成しており、現在は弁護士、教育、心理である。
- ・ 相談員は、採用時点で修士以上（法律、教育学、心理学の修士課程修了または修了見込み、4 年制大学卒業または卒業見込みで子どもに関する活動を 3 年以上）を条件としている。
- ・ 専門員は、過去にオンブズパーソンや相談員の経験を有する人、オンブズパーソンの職務遂行の補助ができる人で子どもの人権擁護に関わる経験と専門性を有する人、今いる相談員にはない分野の人（児童精神科医、児童の民間団体代表など）で、必要があれば、声掛けして専門的な知見や情報を提供してもらう。
- ・ 規則の中では唯一、オンブズパーソンについての規定が記載されており、内部規定では「法曹、研究者、NPO などから市長が委嘱する」となっている。

ii. 相談員同士の日常的な情報共有

- ・ 現在の相談員のバックグラウンドは心理学が 2 人、教育学が 2 人なので、社会福祉のバックグラウンドがあると言えるが、資格を保有している点だけをもって十分かと言うと、必ずしもそうではない。
- ・ 川西オンブズでは、相談員間で日常的に相談し、探りながら対応を行っている。子ども 1 人を相談員 1 人が最後まで担当するのではなく、チームで子どものことを共有し、ケース検討の会議を通じて議論した上で、見立てや対応の方向性を決めている。このように様々な角度で見た上で対応しているので、互いに安心して、自分のカウンセリングを進めることができる。
- ・ 週 1 回、「研究協議」という名称でケース会議を行っている。研究協議にはオンブズパーソン 3 人と相談員全員が参加し、見立てや方針、アプローチを検討する。これ自体が研修の場にもなっている。
- ・ 研究協議では、特にシビアなケースと、相談員間で共有しても方向性が見出せなかったり、核心がもてなかったりするケースについて、オンブズパーソンが専門的なアドバイスをすることになっている。
- ・ 研究協議は 4 時間半（13 時半から 18 時）確保しており、1 回につき平均 5～6 ケースが出されるが、複雑なケースばかりを取り上げるので、実際には 4 ケースくらいしか協議できない。

⑤ 評価・検証

i. 事業の評価・検証実績

- ・ 事業評価として、レポート作成や市民への報告会など、透明性を高める取り組みを行っている。今年度はいじめ防止について教育委員会に提言したが、そのようなこともそのまま報告している。
- ・ 川西オンブズができて 4～5 年のタイミングで、事業の見直しが市議会で議論されたことがあった。また、学校や教育委員会との連携のあり方で議論されたこともあった。このように、議会で検証された経験を経ており、現在も議員との懇談の中で、理解や評価をいただいている。
- ・ 国連の視察が来たこともあるし、イタリアで 8 か国が参加したオンブズサミットに日本代表として参加・PR したこともある。また、他自治体からの視察も多い。このような国内外からの評価を受けていることも、ある種の検証だと考えている。

ii. 事業のアウトカムについての考え

- ・ 本人が「つらい」と感じることを気楽に言えるようになることが、川西オンブズで扱うレベルの相談による一義的なゴールだと位置付けられる。また、重大事案の未然防止が事業としての最終ゴールだと考えてよいだろう。

- ・ただ、これまで川西オンブズでは実際に多くの重大事案を未然防止してきたはずだが、その評価は検証できない（本当に予防されているかどうか把握できない）。また、その効果は金銭換算もしにくいものである。
- ・「〇〇部局の制度がおかしいから、マニュアルを変えてもらう」などのプロセスの改善は目に見えるが、アウトカムは目に見えないものである。

(3) アドボカシーに関する制度への意見

① アドボカシーの本質の理解

- ・他自治体からはよく「他の相談機関とのすみ分けをどうするか」を聞かれ、「子どもの声を聞くだけなら他にもルートはあるし、単にカウンセリングへの対応だけでよいのではないか」と言われることもある。
- ・第三者性（独立性）、専門性、実効性をもたせるための調査権、意見表明権の確保などの点で、一般的な相談機関とは異なることと、それらの重要性を理解してもらうことがポイントになる。権利擁護機関を新設する際にはもちろん費用もかかるため、これらの点を理解してもらわなければ、議員や行政には動いてもらえない。
- ・アドボカシーの本質の理解についての重要性は、子どもの権利委員会のときから指摘されてきたが、なかなか進んでいないのが実情なのではないか。

② 独立性

- ・機関としての独立性を担保しなければ、制度の実効性は上がらない。
- ・子どもの権利の観点からアドボカシーを考えるなら、誰が代弁し、その話をどう制度にもっていかかが重要である。行政も動きにくいところがあるので、誰が動くのがベストかを考える。戦略的にオンブズパーソンが動いたほうがよいこともあれば、筋書通り行政が動くほうがよいこともある。日本的な文化として、あえてオンブズパーソンに動いてもらうように、行政がそれぞれの役割を活用すればよい。川西市の規模であれば、そのような調整もできる。

③ 相談員に必要な資質

i.子どもとの丁寧な関わり

- ・本来、子どもは親に相談できるとよいが、それができない子どもが川西オンブズに相談するということは、赤の他人に相談することに当たるので、本意を把握するのに時間がかかるのは当然である。
- ・親以外にも、相談できる人がいる子どもや自分で何とかできる子どもは、第三者機関への相談には来ない。第三者機関に相談に来るのは、他に手立てがない子どもや、よく分からずにアクセスしてくる子どもである。他に自分で寄りかかるところがない子どもなので、やはり、時間がかかるのは仕方ないことである。

ii.言語以上のものを見る力

- ・相談員には、言葉で発した以上のものを見る力が必要である。
- ・例えば、遊びなどを通して新しい発見を把握することも必要である。「この子どもは負けず嫌い」「本を読ませても文字を追うことができない」「すぐに飽きてしまう」などの行動特性の観察も求められる。

④ 国の枠組みの明確化

- ・国がトップダウンでアドボカイトの枠組み（機能など）を決めてくれたほうが、自治体も動きやす

いだろう。それがないと、自治体の財政制約の中では制度を作りづらい。

- ・現在取り組みを行っている全国の自治体にもグラデーションがあり、川西市ほど、予算を確保して、制度改善の条例を作って、そして実行するまで行えているところは少ない。制度は単に作ればよいものではなく、ある程度の規模として、機能するものを作る必要がある。その意味でも、国に枠組みを示してほしい。そうすれば、予算面も自然と解決すると思う。
- ・地方自治体にアドボケイトに関する権限移譲がなされていないため、国が管理すべきである。一方、地方自治体の自治に委ねるというのであれば、権限移譲をした上で国からもサポートすべきである。
- ・なお、厚生労働省の管轄は社会的養護や一時保護だけでなく非常に幅広いはずなのに、一部分しか取り上げられないことが寂しい。制度を作るのであれば、より広範囲に取り上げてほしい。ただし、県レベルとなるとそれはそれで業務範囲が限られることになり、複雑であることは理解できる。

⑤ 市民活動の活性化

- ・児童福祉施設の中で子どもの意見を聞く行為は、現時点でも、やろうとすればできるはずである。
- ・国だけでできないなら、民間との協働によって、社会資源として成り立つ仕組みを作ることが必要である。子ども食堂など、地域で地道に子どもの救済を行っている NPO と協力するなど、地域の実情に応じて、地域の独自の活動とつながっていけるとよい。例えば、ホームレスの支援では、東京オリンピックに向けて、国と民間の NPO が協力して実態調査を行い、ホームレス減少を推進している。

⑥ エンパワメントとしてのアドボカシー

- ・要対協で扱う案件が限定され、線引きされていることが予防的な施策の実施を難しくしているのではないかと。子どもが痩せ細ってしまう前に疑問を投げかけても要対協では扱ってくれないが、結局重大事件になって慌てることになる。予防に手を打ちにくいからこそ、個人個人が子どもの権利意識をもつ必要がある。それをもっていけば、子どもが自発的に声を上げることができる。
- ・オンブズパーソンの役割発揮のためには、個別救済だけでなく、個別に権利意識をつける仕組みを作ること（予防に目を向ける、社会に訴えていくようになる仕組み）と両輪で進めることが重要である。それがなければ、単なる相談に終わってしまう。
- ・10代（小学校高学年～中高生）になると、川西オンブズが代弁するのではなく、親との決別のために本人が解決に踏み出せるよう、本人の意見表明を支えるケースが多くなる。相談員は「このような言い方なら親（先生）に言えるのではないかと」などの助言を行っており、我々が後ろに控えていることで、子どもが言えるようになることも多い。
- ・子どもが本当のことを親に言うことを後押ししているが、家庭問題により親が弱っているため、すべてを受け止められないことも多い。そのため、川西オンブズは親を別の機関につなぐなどの親支援も行い、子どもが言いたいことを言える余地を親に作ってもらうこともある。ただし、何もかもを川西オンブズができるわけではないので、親支援は別の機関にお願いしている。
- ・家族や家庭を維持することは大変なので、子どもの主体性を養って、本人が動けるようにすることが重要である。親の助けや変化や主体性を当てにしていると、何もできなくなってしまう。
- ・虐待などもそうだが、家庭や家族にあまり期待しないでほしい。「サザエさん」のように、3世代同居で、祖母と母と一緒に台所に立ち、父がちゃぶ台でビールを飲んで新聞を読んでいるような家庭像は現代社会では想定しがたいし、これもここ 100 年ぐらいのもので普遍的ではない。「早寝早起き朝ごはん」を自分たち自身で実現できる家庭は今ではほとんどないように、家庭像が変化してき

た中で、旧来的な家庭像を前提とした政策であってほしくはない。

- 川西オンブズは、子どもの人権の尊重を根底に置いて、子どもに「尊重されているよ」ということを意識づけて、子どもが元気になって自らの力で歩みだせるアプローチを狙っているが、急にはそう簡単にはいかないので、ダラダラ続く地味な作業になりがちである。しかし、その本質を他の地方自治体にも理解してほしいし、各地方自治体が腹をくくって進められるよう、国に支えていただきたい。

6. 一時保護所での子どもの人権を保障する取組み（岡山県・岡山市）

(1) 岡山県・岡山市の状況

① 行政機関としての体制

- ・岡山県内には児童相談所が4か所ある。一時保護所は、岡山県中央児童相談所（定員20人）、岡山市こども総合相談所（定員25人）、岡山県津山児童相談所の3か所にある。1948（昭和23）年の中央児童相談所の開所以来、福祉専門職を採用している。
- ・津山児童相談所には一時保護所があり、利用があると職員が子どもと泊まる仕組みとなっている。長期間の一時保護が必要な場合は、中央児童相談所の一時保護所を利用する。そのため、津山児童相談所では、配置弁護士が一時保護所を利用している子どもと面接し、「意見を聴かれる子どもの権利」の実現を目指す取組（以下「意見聴取の取組」という。）のスキームを入れておらず、中央児童相談所で面接が受けられるようにしている。
- ・岡山県は、2007（平成19）年の死亡事故の検証を契機に、「子ども中心」のポリシーを明確に打ち出した取組を、現在まで一貫して推進し続けている。「子ども中心」の取組は、児童相談所の所長を始めとする職員と県庁の施策担当者が、福知栄子先生（専門分野は児童福祉・児童ソーシャルワーク）に学ぶことから始まっている。
- ・岡山県では、福先生の協力を得て、改めて「子どもの権利」を学ぶ研修の機会を設け、児童相談所のみならず、市町村や里親、児童養護施設等も対象としながら、毎年継続し続けている。
- ・2012（平成24）年度から開始している、児童相談所職員を対象とした体系的な人材育成研修では、「岡山県児童相談所職員人材育成基本方針」に「子どもの意見を活かした支援の実施」を挙げ、「相談に訪れる親や関係者だけではなく、子ども自身がどのように考えていて、何を希望しているのかをよく聴き取り、その意見を活かした支援を行います。また、言葉で意見を表明しにくい幼い子どもや障害を持つ子ども等からも、意見を聴きとる技術を身に付けるようにします」と明記しており、新任者から管理職までの職員が受ける研修の計画には必ず「子どもの意見表明権（子どもの権利条約12条）」の内容を反映させたプログラムを設定している。

② 子どもの権利擁護に対する意識

- ・「子どもの権利」について学べば、アドボケイトを避けて通ることはできない。特に岡山県では、英国のアドボケイトシステムに関心を持っていたところ、2011（平成23）年11月に子ども情報研究センターが主催した「地域子どもアドボケイトネットワーク構築プログラム」に児童相談所の所長と企画担当の職員が受講している。その際に、「英国におけるアドボカシーの理念と枠組み」や「アドボカシーの技術の研修」について学び、熊本学園大学大学院の教授である堀正嗣先生と出会っている。そうした縁もあり、児童相談所の人材育成研修に堀先生を講師として招き、「子どもの権利とアドボカシー～子どもの意見表明権を実現化するために～」と題した講義をしてもらっている。また、直近では、2019（平成30）年度の研修でも、同様の内容で講義をもらっている。
- ・改めて「子どもの権利」を学ぶ研修の機会を設けた2007（平成19）年度当時は、要保護児童対策の中で「子どもの権利擁護」が、今ほど大きく取り上げられることは考えられなかった。しかし、2016（平成28）年の児童福祉法の改正に始まり、虐待によって命を落とす事案が相次いで発生したこと等もあって、子どもの声（意見）の重要性に光が当たり、「子どもの権利擁護」が、より一層、要保護児童対策の重要な主題となってきたと受けて止めている。

(2) 意見聴取の取組の概要

① 関係者

- ・意見聴取の取組は、岡山県と岡山市の児童相談所の職員が協同で行っている。
- ・意見聴取の取組は、「子どもの参加」を目的としており、子どもの意見を聴き取るだけでなく、聴き取った意見を業務に反映させていくことがセットだと考えている。そのため、取組を行う職員は、実際にそれを反映できる権限を有する管理職（所長、一時保護部門課長、相談・指導部門課長、判定・指導部門管理職 他）を中心に構成している。このような構成にしているのは、子どもに対して、「あなたが伝えようとしている意見（メッセージ）を真摯に受け止める」という児童相談所の姿勢を示す決意表明が必要だと考えているからである。
- ・面接を行う弁護士は、岡山弁護士会子どもの権利委員会に所属している児童相談所の配置弁護士（非常勤）4名である。そのうち2名は、約10年前から児童相談所の法的対応に協力してもらってきた弁護士で、児童福祉法28条申立てや親権停止・喪失等の案件にも携わり、人材育成研修の講師も務める等、児童相談所の業務について精通した人物が、法改正を受けて配置弁護士となり、この取組に協力している。
- ・意見聴取の取組は、福先生の協力に加えて、小野善郎先生（和歌山県精神保健福祉センター所長）の協力を得ている。小野先生には、非自発的入院において個人の自由や意思を制限する判断を行っている精神科医療から見える意見表明や権利の課題の視点から、スーパーバイズを受けている。

② 予算規模、財源

- ・現状は、試行段階であり、意見聴取の取組に関する個別予算は確保していない。現在は、配置弁護士の時間内の実施であれば、その業務の一環として対応（約4.2万円/日）、その他の時間であれば、法的対応の予算で対応（30分5千円）を支弁している。
- ・昨年度から、岡山県と岡山市が協同して「岡山県社会的養育推進計画」の策定作業を行っている。当該計画の核となる基本目標の最初に、“子どもの「意見を聴かれる権利」を保障し、参加を実現するシステムの構築”を掲げる予定である（すべての段階の活動において、子どもの意見を聴き、受け止め、業務や施策に反映することをベースとする）。
- ・次年度の予算化については、「（意見聴取者である）弁護士の人件費」、「意見記録者（主として心理職を想定）の人件費」「社会福祉審議会への報告書作成に係る費用（審議会を活用したスキーム作りを検討しており、弁護士に子どもの意見と反映結果をまとめて報告してもらい、県庁子ども家庭課が意見具申を受ける）」、「児童記録の保管」等である。

③ 児童記録の保管

- ・児童相談所では、増大し続ける紙媒体の「児童記録」（子ども記録）の保管のあり方が、「子どもの権利の保障」と「職員の増員に伴う保存場所の確保」の点から課題となっている。
- ・現在、岡山県では、行政文書の視点で事務処理細則に基づいて児童記録を保管しているが、子どもの権利を保障する視点で保管することはできていない。とりわけ、将来子どもが「なぜ自分が行政処分（一時保護や入所等の措置）を受けることになったのか」等の経緯を知ることが可能となるようにしたいと考えている。
- ・現在、児童相談所には、既に業務システムがあり、児童記録の一部はデータ化されている。しかし、残りの部分は紙媒体のままであり、予算要求では新規に相談のあった児童記録のすべてをデータ化し、システムへ保存することを検討している。

- ・近年、成人した元利用者から、「自分が施設を利用するに至った経緯を知りたいので、児童記録を見せてほしい」等という問い合わせが増えつつある。
- ・県内の児童養護施設等の多くは、在籍していた子どもの児童記録を残している。一方、児童相談所は、事務処理細則に従い、一定期間を経過した児童記録は廃棄している。
- ・児童記録は、個人情報に係る法と岡山県と岡山市の条例等の規定に基づいて開示している。

(3) 利用状況

① 実施の背景・経緯

- ・意見聴取の取組の実施に至った背景には、2007（平成 19）年度の死亡事故後の継続的な対策等によって、児童相談所職員の間には「子ども中心」の考え方が、一定程度広がってきたことがある。その後、弁護士が配置となって、日常的に児童相談所の子ども支援活動に携わり始めたことで、一時保護所の人権制約を含む、子どもたちの実情を目の当たりにする機会が増え始め、弁護士から疑問の声が上げられていた。そこに、国内で虐待死の事案が発生したことで、児童相談所として、改めて「子どもの声（意見）」の重要性や、その影響力の大きさについて考えさせられたこと等が重なって、2018（平成 29 年）10 月から取組の試行が開始されている。
- ・意見聴取の取組は、企画の初期段階から、対象を一時保護所とすることが提案されている。その理由としては、子どもの安全確保の名目で、面会・通信の制限や登校の禁止、服装・髪形の自由の制限等の人権が過度に制約されるルールがあること、また、一時保護所を利用する際に、児童相談所の職員から子どもに対して、そうしたルールの事前説明や利用する理由、今後の見通し等を子どもが理解できるように説明が行われているか等について、子どもから意見を聴きとり、改善に繋げていくことの必要性が、弁護士と児童相談所職員の間で、すでに共有されていたからである。

② 導入時の現場の反応

- ・岡山県では、意見聴取の取組の導入にあたり、まず、一時保護課所の課長と児童相談所の所長に相談している。その結果、「子どもにとって必要なことであればやろう」とすぐに賛同が得られており、他の職員からも反対の声はなく、趣旨を理解してもらえている。
- ・岡山市では、取組の導入にあたって、まず、職員会議で説明したところ、「児童福祉司や児童心理司が説明できていないことをチェックするためではないか」、「監査的なことが行われるのではないか」という反応や、「第三者と接触することで、子どもが不安定になるのではないか」という警戒心が垣間見える発言が多く聞かれた。
- ・また、子どもが一時保護されている期間は、児童相談所の職員としか接触しないため、配置弁護士とはいえ、子どもが様々なことを聞かれると、「ただでさえデリケートな状態にある一時保護中の子どもが不安定になって、福祉が害されるのではないか」との懸念もあり、「何のために取組をするのか」と追及される等の抵抗を受けた。しかし、趣旨をしっかりと説明することで職員の理解を得ることができ、今では前向きに一緒に取り組む姿勢に変わっている。
- ・岡山市では、取組を始めるのに当たって、強い抵抗感を示したのは、児童心理司であった。児童福祉司は、日頃から配置弁護士との接点も多く、より現実的にアドボケイトとして受け入れるようになっていたが、児童心理司は、「子どもの意見を聴くのは自分たちの役割だ」と考える傾向が強いことから、児童福祉司に比べると、「第三者が子どもに触れてほしくない」と主張していた。しかし、取組が進んだ今では、その効果を認め、協力的な姿勢に変わってきている。

- ・結局のところ、子どもからどのような意見が出され、どのような改善に繋がったのかという結果が出ることで、職員の意識や態度が変化してくるため、導入時にハードルが高いのは、普通のこととして受け止める必要がある。

③ 導入した後の子どもと職員の反応

- ・一時保護所を利用している子どもの意見では、「ルールが納得できない」等の内容が多い。そうした意見は、職員会議の場で議題にして、改善へと繋ぐようにしている。例えば、子どもに対して「なぜこのルールがあるか」が説明できないルール（一時保護所の管理上だけで必要なルール）は、廃止等も含めて柔軟に対応している。ただし、食事に対する意見は、給食業務が外部委託なので改善が難しいものもある。「薬を増やしてほしい」という意見については、児童福祉司に相談して医療で対応してもらったこともある。
- ・子どもは弁護士から意見を聴かれることで、子ども自身に前向きな変化が生じている。また、「第三者」である弁護士が子どもの話を聴き、児童相談所の職員が意見記録者として、その様子を観察することで、子どもの新たな面を知ることを可能としている。それが、職員にも前向きな変化を生じさせ、対応改善のきっかけに繋がっている。
- ・児童相談所の子ども支援活動では、子どもの身に行っている出来事が、「子ども自身が抱えている問題」や「親子間で生じている問題」と捉えられている場合が多い。そのため、子どもの支援に携わる大人（児童福祉司、児童心理司、学校の先生等）は、その問題を解決するために、何らかの意図を持って子どもと接している。
- ・意見聴取の取組は、子どもと直接関係のない（問題解決の意図を持っていない）第三者の大人（弁護士）が、一定のスキームに沿って約1時間程度、ひたすら子どもの話に耳を傾け、アドバイス等もしないで子どもと接している。
- ・虐待という問題は、子ども中心に解釈すると、「大人に大切にされる経験」や「楽しいと思える時間」が他の子どもに比べて少ないことである。その解釈に立って、意見聴取の取組を見ると「弁護士」という、格好良くて頼れそうな大人が、否定や肯定等もせず、ひたすら自分の意見に耳を傾けてくれる時間は、子どもにとってあまり経験したことのない、良い時間となっていると考えている。
- ・一時保護所を複数回利用している子どもは、これまでの経験から「どうせこうなるに決まっている」と大人の言動を見透かしており、大人とあまり話をしようとしないう傾向が見られる。そのため、担当の児童福祉司等とのやり取りも、型にはまったものになりがちである。そこに第三者の大人（弁護士）が入って、やり取りをすることで、これまで子どもが経験したことのない投げかけがなされ、今まで聞いたことのない話題が子どもから出てくることがあり、担当の児童福祉司等が、「そんなことを思っていたのか」「そういう事実があったのか」等と、子どもを再発見することがある。また、雑談でのやりとりからも、子どもの物事のとらえ方を再発見することもある。
- ・子どもが、担当の児童福祉司等と濃厚な関係を築くことは重要である。一方、そのような関係になることで、お互いにいつもどおりの話題や、やりとりしかできない場合等がある。そうした際に、意見聴取の取組が行われると、新鮮な気づき生まれることがある。この気づきは、児童相談所の評価では「これ以上は、もう限界だ」と見立てられていた子どもの潜在的な力や可能性に焦点を当てる等、児童相談所の職員の人材育成にとっても意義が大きいことである。
- ・児童相談所の職員は、多忙を極めているため、日頃の業務では、大人に連れて来られた子どもに対して、子どもがわかる言葉で、丁寧に説明することが十分できていない。限られた時間で行う業務

の優先順位を見直すためには、子どもの意見を聴き、子どもから学ぶ必要があると考えている。

- ・岡山県の児童相談所は、「子ども中心」のポリシーを掲げているが、意見聴取の取組を通じて、まだまだ大人中心（親や支援者等を含む大人のペース、大人の都合が中心）であることに気づかされた。
- ・一時保護所を利用している子どもが、弁護士との面接の際に「私の担当の〇〇さんは忙しいから、そろそろ施設に行くって言ってあげようと思っている」という意見を伝えたことがあった。その子どもは、自分が施設入所を頑なに拒むことが、自分のことを懸命に考えてくれる担当の児童福祉司を困らせていることを理解していたが、当該児童福祉司自身は、そうした子どもの気持ちをまったく理解していないどころか、「困らされている」と受け止めていたことが判明した。そうした事実により、取組を行っている職員一同、大きなショックを受けた。
- ・子どもは、家族のみならず、担当の児童福祉司の心情や状況等、様々なことをよく理解しており、それを踏まえて、自分の気持ちを忖度している。こうした事実の判明も、取組の大きな成果である。

④ 取組の成果

i.意見を表明することで、「自分の存在が誰かの役に立つ」と自覚できる

- ・子どもは、弁護士の面接を受ける前に、意見聴取の取組を行っている職員から「今よりも良い一時保護所にしたいと思っている。そのためには、あなたたち子どもの声をもっとも大切なので、感じていることを教えてほしい」と伝えられている。それにより、「自分の意見によって、良い結果に繋がるかもしれない」「人のためになる」「自分が役に立てる」と受け止めてくれる子どもが多い。
- ・実際に面接後の子どもの様子の変化を見ると、自分の意見が何かの役に立ったり、何かに反映されたりする経験等は、子どもの持つ自己効力感を高めることに繋がっているように感じている。

ii.子どもが満足感を感じる

- ・岡山県では、子どもと弁護士の面接を一時保護所内ではなく、一旦外に出たところにある児童相談所の面接室で行っている。子どもは、面接に行くときには少し緊張しているが、終了後、一時保護所の課長が迎えに行くと、すがすがしい表情になっており、「きちんと話ができたと」等と教えてくれる。ほとんどの子どもは、弁護士に意見を伝えられたことに満足感を表している。
- ・面接を受けるかどうかは、子どもの意思に任せている。子どもは、「何を言ってもいいのか」「しょうもないことでも言ってもいいのか」と尋ねてくることが多い。一度、面接を受けると「もう1回面接をしてもらいたい」と訴える子どももいる。
- ・岡山県では、これまでに面接を断った子どもが1名いた。その子どもは、乳児院から児童養護施設へと社会的養護のもとで育ってきており、進学に機会に家族のもとへ戻る事が決まっていたため、「児童相談所の職員以外とは話をしたくない」との理由で断っている。

iii.子どもの意見を実現できる

- ・ある子どもが、弁護士に対して、「勉強は、他の子どもと一緒にではなく、自分は違う部屋でしたい」という意見を伝えたことがあった。それを受けて一時保護所の職員が個別学習に切り替えている。その子どもは、家族の中では、自分の訴えをなかなか聞いてもらえず、辛い経験を重ねてきたため、自分が弁護士に意見を伝えたことで、すぐに一時保護所の職員（大人）が対応してくれたことがとても嬉しかったようで、勉強に向かう姿勢や生活の様子が大きく変わったことがあった。
- ・虐待を受けている子どもの多くは、自己効力感が持ちにくく、無力感に苛まれているため、どのような小さなことでも、自分の意見が実現してもらえたと実感することで、自己効力感を取り戻し、

自己肯定感を高めることに繋がることがわかった。

iv.子どもが信頼感を持つことで意見を伝えてくれる

- ・子どもは最初「何が起こるのだろう」と不安と少し楽しみな表情をしている。
- ・最初に弁護士が名刺を渡して、面接の目的や方法（グランドルール）を丁寧に説明し、「言いたくないことは言わなくてよい」「しんどくなったら休憩してもよい」と、話す内容や中止の決定は、子どもが選択できることを伝えている。これによって、弁護士が対等の立場で意見を聴いてくれるという認識を子どもが持つきっかけとなっている。
- ・面接記録者として同席をしていると、弁護士と話をしていくうちに、子どもの表情が生き活きと変化していく様子が見てとれる。
- ・弁護士の説明を受けて、実際に「今日はしんどいのでここまで」と面接を途中で終え、2回に分けて面接を希望した子どもいた。その子どもは、1回目の面接から、弁護士がどのようにして意見を聴くのかが分かると、2回目の面接では、安心して自分の意見を伝えていた。様々な経験をしている子どもたちなので、様子を確かめながら、丁寧に面接を行うことが重要である。
- ・現在の意見聴取の取組は、小学5年生以上の子どもを対象としている。
- ・弁護士が子どもに手渡す名刺は、大人に手渡すのと同じものを手渡している。子どもは、弁護士から名刺をもらうことで「自分が大人と同じように認められている」と感じて、とても喜ぶ様子を見せる。名刺は、「無くしたらいけないので、自分の荷物に入れておいてほしい」と言う子どももいれば、お守りとして常時自分で持っている子どももいる。そのようにして、弁護士から手渡される名刺は、子どもたちにとって宝物になっている。
- ・児童相談所の職員も子どもに名刺を渡すことがあるが、子ども向けに丸文字にしたり、振り仮名を振った名刺を作ったりしているためか、子どもはそれほど喜んだりしない。
- ・面接を受けた子どもの中には、他の子どもに名刺を見せる子どももいるが、面接の内容までは話していないようである。そのため、面接を受けたことを聞いた他の子どもが「自分も話を聞いてほしい」と訴えてきた例はない。今後、自分から面接を希望する子どもが出てくれば、当然実施する。
- ・弁護士は、面接する子どもに「一時保護所を退所した後も、困ったことがあれば電話してくれば良い」と名刺を指して連絡先を伝えている（今まで実際に電話があった例はない）。意見聴取の取組に協力している弁護士は、一時保護所内だけの対応ではなく、退所後も引き続き、子どもの意見を聴く覚悟を持って、子どもと面接してくれていることに感謝している。

⑤ アドボカシーの実効性

- ・子どもの意見を聴くことと、意見を実現することは、本来セットであると考えている。独立アドボカシーを導入した場合、その実効性をどのように担保していくのが課題だと認識している。
- ・今の日本は、英国のようにチルドレンズ・コミッショナー（Children's Commissioner）を置いて、そこに法的に権限を委任して、施策の実行を指示できる体制にはない。現状のままの体制で、独立した第三者が子どもの意見を聴取して伝えても、実現は行政や施設任せになる。
- ・社会福祉審議会等を活用したシステムであっても同様である。実践現場が主体的に意見を実現する姿勢を持ち、体制を整備するように働きかけなければ、システムの形骸化を招き、強制的な保護や家族との分離を合理化するための理由として使われかねない懸念がある。
- ・意見聴取の取組で欠かせないことの1つに、意見を表明した子どもへ改善結果を伝えることがある。改善が困難な意見は、意見を表明した子どもに「難しい」と伝え、その理由をわかりやすく丁寧に

説明しなければならない。

- ・現在、岡山県社会的養育推進計画の策定の過程で、同じスキームを活用して、児童養護施設等や里親を利用している子ども、ケアリーバー（社会的養護経験者）への意見聴取の取組を行っているが、弁護士たちは、口を揃えて「一時保護所の子どもと比べて難しい」と話している。弁護士が話す「難しさ」には、子どもから意見を聴くことの難しさと、聴取した意見を施設や里親が受け止めて、改善に繋ぐスキームになっていないことの難しさがある。
- ・施設や里親を利用している子どもへの意見聴取の取組では、対象の子どもを施設や里親から推薦してもらっている。社会的養護下での暮らしの経験が短い子どもを推薦してもらってはいるが、一時保護所を利用している子どもに比べると、比較的長期に渡って福祉サービスを利用している子どもが圧倒的に多い。その影響もあってか、「特に意見はない」と答える子どもが多く、弁護士が難しさを感じる要因となっている。
- ・一時保護所での取組の場合は、取組を行う職員を所長や管理職等で構成しており、できるだけ早く改善する方向で動くが、施設等や里親を利用している子どもやケアリーバーへの取組の場合は、子どもから出された意見を踏まえた改善へと繋ぐスキームになっていないことが、難しさを感じる要因となっている。

(4) 制度的位置づけ

① 法制度との関連性

- ・弁護士も、日本国憲法 13 条、21 条、22 条、25 条、26 条等で、教育権、生存権等の基本的人権に関して制約がないかをよく問題視している。
- ・児童福祉法 33 条関連では、厚生労働省から示された「一時保護ガイドライン」（平成 30 年 7 月 6 日付け子発 0706 第 4 号）との関連が大きく、そこでも行動自由の制限について定められている。また、「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 日付け発児第 72 号厚生事務次官通知）でも、行動自由の制限について定められている。
- ・「児童虐待防止対策の抜本的強化について」（平成 31 年 3 月 19 日付け児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議）の「1 子どもの権利擁護」の「④ 子どもの権利擁護の在り方に関する検討」についても、今後の動きを注視している。
- ・意見聴取の取組の企画に際しては、国連子どもの権利委員会一般的意見 12 号「意見を聞かれる子どもの権利」も参考にしている。
- ・子どもの意見を実現していくためには、その実効性に重みづけが必要であるが、地方自治体で取り組めることには限界があるため、国が主導して法律を整備する等のバックアップが必要である。

② 類似または関連する事業や取組との関係

- ・類似する事業や取組はないが、従来から児童相談所の児童心理司が実施してきた面接が、それに該当すると考えられる。
- ・児童心理司が実施してきた面接との相違点は、子どもと直接接点のない第三者（弁護士）が実施していること、一時保護所を利用する際の説明や今後の見通し、一時保護所内のルール等に特化（援助方針等には、積極的に踏み込まない）して、意見聴取をしていること等が挙げられる。

(5) 事業や取組の運用方法

① 対象

- ・意見聴取の取組の対象は、一時保護所を利用している小学5年生以上のすべての子ども（障害を持つ子どもも含む）である。
- ・対象を決める際には、子どもの権利条約第12条1項の「自己の意見を形成する能力のある児童」の考え方を参考にした。また、現在の弁護士の面接技術では、小学5年生未満の子どもから意見聴取することは難しいの結論に至ったことも影響している。
- ・小学5年生以上の子どもが複数名いる場合は、退所や施設入所等の時期が近い子どもを優先し、面接を行っている。面接の順序は、一時保護課の課長が決めている。
- ・一時保護所を利用している小学5年生以上のすべての子ども（障害を持つ子どもも含む）を対象としているため、該当する子どもひとり一人に対して、面接の意向を確認している。そのため、これまでに、面接を希望していた子どもに面接が実施できなかったという例はない。
- ・今後、予算が確保されて、子どもの要望（人や場所、時間等）に応じる形で、子ども中心に柔軟な面接対応が可能となれば、複数回の面接を希望する子どもが一定数出てくること等が想定される。

② 面接の頻度・時間

- ・弁護士の配置日が水曜日のため、同日の午後を基準に面接を設定している。時期によっては、対象となる年代の子どもがおらず、週2回や隔週の実施になることもある。
- ・弁護士の配置日以外でも、対象となる子どもがいれば、弁護士へ連絡を取り、面接を設定している。
- ・面接時間の規定は設けてない。実際には、1回あたりおよそ30～50分となっている。
- ・半日で最大3名程度の面接を実施している。
- ・実状としては、ケースワークの面接等が入る等（子どもの意向を最優先に考えるため、担当の児童福祉司には、面接の実施について事前に伝えていないため）、タイミングが合わず、予定をしていても毎週コンスタントに3名ずつ実施することは難しい。
- ・弁護士には、面接を受ける子どもの名前と学年程度の情報しか提供していない。これは、先入観を排除し、意見聴取に専念してもらうためである。そのため、弁護士が意見聴取以外の意図を持つことや、面接の主導権を取ることは難しい。
- ・子どもは大人のような駆け引きが少なく、純粋さを持って真っ直ぐに意見を伝えてくるので、弁護士の心理的な疲労感が大きいと聞いている。
- ・意見聴取の取組の実績としては、現在80名弱となっている。2019（令和元）年12月に開催予定の日本子ども虐待防止学会（JaSPCAN）こうべ大会までには、100名程度に達成するため、その内容を公募シンポジウムで報告する予定としている。

③ 受付から終結までのフロー

i. 参考にしたもの

- ・意見聴取の取組は、国によって法律や制度等の仕組みが異なるため、フロー（手順）を検討する際に参考にしたものはない。
- ・特に一時保護所という、一般には公開していない特殊な位置づけにある施設を利用している子どもたちを対象に、意見聴取を行う取組なので、手探りで実践と振り返りを重ねながら、一つずつ創り続けている。
- ・弁護士が子どもに説明するグランドルールと子どもからの聴取事項は、福先生から提供を受けた英

国の資料を参考にしながら、弁護士と児童相談所の担当職員と話し合いを重ねて作成している。

ii.面接前

- ・岡山県では、対象となる子どもに一時保護所の課長から面接があることを伝えて、希望の有無を確認している。当日の朝に子どもに声を掛けて、面接を受けるか確認をしている。面接の時間がきたら、一時保護所の課長が同伴して、一時保護所を出て児童相談所の面接室へと移動する。
- ・岡山市では、面接前日までに、職員と一時保護所の課長が相談して対象とする子どもも決定する。その後、事前に子どもに声掛けして、面接を受けるかどうか意向を確認している。一時保護所と児童相談所の建物が別になっており、移動には一定の距離があるため、最初は岡山県と同様の方法を取っていたが、現在は弁護士が一時保護所へ行き、当該子どもの居室ではない部屋で実施している。面接を行う場所は、生活場所と分けたほうがよいとの意見もあったが、場所を移動するのに道路を歩くことで、かえって子どもの緊張感が増すので、子どもがリラックスできる場として一時保護所内で実施している。

iii.面接時

- ・子どもと弁護士が互いに自己紹介し、弁護士が面接のグランドルールを説明している。
- ・グランドルールをそのまま一方的に読み上げるようなことはしていない。グランドルールに基づき、子どもに伝わるように、わかりやすい説明の仕方を工夫している。

<グランドルール>

- ①本調査は、あなたを含む一時保護所で生活している子どもたちから、一時保護所についての意見を聞くものであること。
- ②現在、各地の一時保護所で、今回のような意見聴取を実施するための制度作りを検討しており、聴き取り調査の結果は、匿名化を行った後、今後の制度作りを検討するための材料として、外部で使用（学会での発表、公刊物への掲載等）される場合があること。
- ③質問をするのは、児童相談所の担当者や一時保護所の職員ではなく、「弁護士」という法律の専門家であること。
- ④児童相談所の担当者や一時保護所の職員に秘密にしてほしいことがあれば、秘密にすることも可能であること。
- ⑤あなたの意見は、今後の制度作りの参考にさせてもらうが、必ずしもあなたの意見が実現されるわけではないこと。
- ⑥この調査に協力するかどうかは、あなたの自由であり、必ずしも全ての質問に答える必要はないこと（答えたくない質問には答えなくてもよいこと）。
- ⑦途中でやめたとしたら、いつでも調査を中止できること。

<子どもからの聴取事項>

- ①一時保護所に入所した理由について、児童相談所職員からどのような説明を受けているか。
- ②上記①の入所理由の説明及び一時保護所で生活することについて、納得（同意）しているか。
- ③（必要に応じて日課表やルール表を見せながら）一時保護所での生活・ルールについて、良いところや悪いところ、分からないところ、改善してほしいところ等はあるか。これらの日課やルール等について、児童相談所職員や一時保護所職員からはどのような説明を受けているか。

- ④今後の見通し（いつまで一時保護所にいるのか、一時保護所を出た後にどこで生活するのか等）について、児童相談所職員からどのような説明を受けているか。
- ⑤今後も一時保護所で生活したいと思うか。
- ⑥その他、不安なこと、弁護士に聞きたいこと、誰かに伝えたいこと等はあるか。

- ・基本的には、弁護士が子どもとやりとりをしながら、この聴取項目に関する意見を聴取している。途中で話の内容が膨らんでも、必ず、聴取事項に戻っている。
- ・子どもの担当ではない児童心理司等が、子どもの視界に入らない部屋の隅に座り、意見記録者として立会する。そして、子どもの様子（非言語要素を含む）を観察しながら、面接の内容を会話調で記録（以下「面接記録」という。）している。
- ・面接の録音はしていない。今後、子ども担当弁護士のような役割が、アドボカシーのスキームに入ってくるのであれば、法的な対応を想定して、録音が必須となることが考えられる。
- ・面接の途中で「子どもが面接の中止を希望しているが言えていない」と判断した際や、子どもが解離を起こす等の様子が見られた際には、意見記録者が介入することを想定している。
- ・子どもから聴取した意見は、他の人に伝えてほしいことと、そうでないことを、面接場面で子どもから弁護士が直接確認している。併せて、誰（担当の児童福祉司や児童心理司、一時保護所の職員、所長等）に伝えてほしいかを確認し、その後の改善へと繋げている。

iv. 面接後の対応

- ・弁護士は、子どもから聴取した意見を、子どもの同意を得た後、子どもが希望する相手に伝える役目を担っている。
- ・一時保護所に関係する意見であれば、一時保護所の課長へ伝え、翌朝の職員会議で協議して、改善が可能な意見であれば、即日対応している。児童相談所に関することは、弁護士が直接、所長等の管理職や担当の児童福祉司、児童心理司に連絡する。
- ・面接記録は、後日、面接を担当した弁護士に内容確認を依頼し、所長を含む意見聴取の取組の担当職員間のみで共有している。子どもが同意しない限り、担当の児童福祉司や児童心理司等にも記録を見せることはなく（所内で共有することはない）、児童記録にも添付しない。
- ・子どもから聴取した意見のうち、改善に時間を要するものは、意見を伝えられた職員から子どもへ丁寧に説明している。一時保護所や児童相談所で改善が難しい意見への対応スキームは、これから創る予定としている。
- ・現時点では、対応ができたものと、そうでないものの分類や件数等の集計は完成していない。

v. 対応結果の報告

- ・意見を伝えられた職員を通じて、子どもに改善結果を報告している。しかし、改善前に一時保護所を退所した子どもに対しての報告ができておらず、今後、対策の検討が必要だと考えている。
- ・子どもから聴取した意見は、子どもの同意を得て、個人が特定できない形で児童相談所の人材育成研修や学会、書籍等を通じて報告することで、その内容を還元している。
- ・子どもの意見を報告する際は、一切の加工を行わず、意見記録者が記録した子どもの言葉のままで報告している。子どもから聴取した意見を、子どもの同意を得ずに、加工したり、意図的に活用したりすることは、大人中心の対応であり、子どもへの背信行為に当たると考えているからである。

vi.広報

- ・面接の対象となる子どもに対しては、一時保護所の課長から伝える形で広報を実施している。
- ・今後、意見聴取の取組は、「岡山県社会的養育推進計画」の中に明記して冊子化を行い、子どもの支援に携わる機関へ配布するとともに、県のホームページへ掲載することで、広く県民へ広報する予定としている。
- ・子どもから聴取した意見は、子ども中心の社会の実現を目的とした活動の一環として、子どもの同意を得たうえで、研修での活用、学会での発表、公刊物への掲載等を通じて広報している。

④ 意見聴取者に関する規定

i.職務・機能

- ・現時点での意見聴取者は、弁護士資格保持者としている。意見聴取者は、子どもの意見を聴取し、子どもの同意を得て職員へ伝え、必要な改善等を要求する機能を担っている。
- ・意見聴取者を弁護士に依頼している理由は、現在の要保護児童対策において、子どもの安全と引き換えに、その人権が制約されている現状を変えていく突破力を期待しているからである。
- ・弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命としている。岡山県と岡山市の配置弁護士には、児童相談所が行う子ども支援活動のあらゆる場面において、子どもの権利が護られているのか、司法の視点からチェックする機能を果たしてくれることを期待している。

ii.資質

- ・意見聴取者となる弁護士は、児童福祉の価値（子ども観等）と児童相談所の実務を理解していることが重要である。
- ・岡山県と岡山市の児童相談所は、弁護士が配置される以前から、実務のサポートや自主的な勉強会を共同で開催することを通じて、岡山弁護士会子どもの権利委員会との連携を密にしている。
- ・岡山弁護士会子どもの権利委員会は、児童福祉法等の要保護児童対策に関する法を熟知していることは基より、児童相談所の職員や業務、児童相談所を利用している子ども等のことも、実際の事案への対応や勉強会の機会等を通じて、よく理解している。
- ・岡山弁護士会子どもの権利委員会は、世代交代しながら、代々それを引き継いできた文化があるため、児童福祉の価値（子ども観等）を含め、司法の価値に立ちながらも幅広い視点から協力が得られる。そのため、児童相談所職員の信頼が厚く、実践現場の影響力にも繋がっている。
- ・意見聴取者は、弁護士の他に、ソーシャルワーカー、NPO等も想定される。実際に誰が相応しいかについては、今後の展開に応じて検討していく予定である。

iii.責務

- ・グランドルールの説明等を通じて、子どもが選択できるように、わかりやすく丁寧な情報提供を実施する。
- ・子どもから聴取した意見を改善に繋ぐために、子どもの同意を得て、児童相談所の職員へ伝達する。
- ・子ども中心の社会の実現を目的とした活動の一環として、子どもの同意を得たうえで、子どもから聴取した意見を、研修での活用、学会での発表、公刊物への掲載等を通じて社会へ働きかけていく。
- ・意見を聴取した子どもが、コンタクトを取りたいと考えたときに、それを可能としておく。
- ・意見聴取者には、その他にも責務があると考えられるが、現状では上記の内容が挙げられる。

iv.任期

- ・試行中のため未設定である。

v.人数

- ・意見聴取者である弁護士は、4名である。

vi.研修

- ・10年以上に渡り、月1回程度の自主的な勉強会を、弁護士と児童相談所が合同で開催している。
- ・2012（平成24）年度から開始している、児童相談所職員を対象とした体系的な人材育成研修において、意見聴取者である弁護士に講師を務めている。また、研修では、学識経験者等の外部講師を招いたパネルディスカッションのパネリストも務めており、グループワーク形式で、「子ども中心」や「子どもの最善の利益」、「子どもの権利」等について、学び合う研修の機会に参加している。

⑤ 事務局に関する規定

- ・岡山県中央児童相談所の児童心理司（管理職含む）2名、岡山市こども総合相談所の児童福祉司（管理職）1名が事務局として、意見聴取の取組の調整機能を担っている。
- ・事務局は、一時保護所の課長と弁護士へ連絡を入れて、日程調整を実施するほか、意見記録者の日程調整、面接記録の確認と管理等も行っている。

⑥ 事業や取組のモニタリング及び評価

- ・現在は、試行錯誤しながらフロー（手順）を創っている段階のため、モニタリングは今後の課題である。
- ・来年度、意見聴取の取組が予算化され、県の事業となれば、社会福祉審議会への報告による評価と実績をベースとした評価がされることになる。

(6) 取組を進める上での課題と今後の方向性

① 課題

i. 「子ども中心」の徹底

- ・子どもから聴取した意見を通じて、児童相談所の体制や業務のすべてが、「大人中心」であることに改めて気づかされており、それを一つずつ改善していかなければならない。

ii. 女性弁護士の配置

- ・現在、意見聴取者をしている弁護士は、すべて男性となっている。
- ・対象となる子どもが、面接前に一時保護所の課長へ確認する内容として、もっとも多いのは弁護士の性別確認である。これは、男女を問わず、多くなっている。その意図を考えると、女性の弁護士による面接を希望する子どもが一定数いることが想定されるため、女性の弁護士を選択できるような体制の整備が必要である。来年度からは、女性の弁護士にも協力を要請することとしている。
- ・現状では、なるべく意見記録者を女性職員に努めてもらうように配慮している。

iii. 面接記録の共有範囲

- ・現在、面接記録は、所長を含む意見聴取の取組の担当職員間のみで共有しているが、「面接記録はともかく、面接を実施したいという事実は、児童記録に記載すべきではないか」等の意見もあり、どこまでの内容を誰とどのように共有すべきか、その範囲については、今後、検討が必要である。

iv. 面接の実施日

- ・現在、弁護士の配置日に合わせて、面接日程を設定することを基本としているが、本来は、子どもが話をしたいときに、柔軟に設定できることが望ましい。現在のような週1回の定例での面接日程の設定だけでは、子どもの退所やケースワークが優先される等の理由で実施できない場合がある。

- ・次年度は、子どもの希望に沿う方向で、弁護士の予定を調整することを検討している。そうすることで、1回に面接できる人数は減るかもしれないが、タイムリーな面接が可能になる。
- ・本来であれば、一時保護所等を利用するすべての子どもに対して、入所時に面接の実施を紹介することで、子どもの希望に応じて、時間や場所を設定する面接のあり方が「子ども中心」とであると考えているため、その実現を目指していきたい。

v. 予算

- ・意見聴取の取組に向けた安定した継続的な予算確保のためには、実績と効果が求められる。
- ・特に効果については、定量的な知見（データサイエンス）と、実践現場の経験的知見を踏まえた分析が必要だと考えている。加えて、意見聴取の取組の実施を法律で規定し、児童福祉の制度設計には、子どもの参加が不可欠となる制度として、国等へ働きかけを行っていくことが求められる。

② 今後の方向性

- ・現在は、一時保護所を利用している子どもを対象として、集中的に実施している。
- ・次年度は、児童養護施設等や里親を利用している中学1年生や高校1年生を対象として実施の予定である。そのようにして、少しずつ対象を拡大していき、実績と効果を確認しながら、今後の展開の方向性を模索していくことにしている。
- ・今後の方向性で、課題として想定されるのは、施設を運営する社会福祉法人や里親等に対して、子どもから聴取した意見をふまえた改善を、どこまで求めることができるのか、また、実際の改善へと結びつけることができるのかということである。

(7) アドボカシー制度に対する意見

① 子どもの参加の実現に重点を置いた制度であること

- ・2016（平成28）年に改正された児童福祉法で改めて明確化された「権利の主体としての子ども」を、児童相談所が子ども支援活動を通じて実現していくためには、「子どもの意見を聴き、その参加を促すこと」が重要となる。そのため、児童福祉司や児童心理司等は、実践する子ども支援活動のプロセスにおいて、「子どもの意見を聞きとること」「参加を具体化しているのかを振り返ること」「子どもの参加を進める手立てを考えること」が欠かせないものとなると考えている。
- ・アドボカシー制度は、子どもの参加の実現に重点を置いた制度となることを期待している。

② 自己責任と分離の合理化に使用しないこと

- ・児童福祉の制度全体の中で、アドボカシーの制度をどのように位置付けていくのかが重要になる。
- ・意見聴取の取組も、部分的に切り取って実施されることで、児童相談所等が子どもの強制的な保護や分離を正当化するために、「子どもの権利を保障している」というお墨付きを与える形骸化した取組へと変化してしまう可能性が高い。
- ・岡山県と岡山市が協同で行っている意見聴取の取組では、「子どもの意見を自己責任の文脈で使用しないこと」と「子どもの権利の保障を、強制的な保護や家族との分離を合理化するための理由として使用しないこと」を重要視している。
- ・自己責任の文脈とは、例えば「権利を主張するのなら、義務を果たしなさい」とか、「選んだのはあなたなのだから、責任はあなたにある」といった内容である。子どもとの面談の際には、弁護士から「子どもに義務はない。子どもには権利しかない」こと等を、子どもに直接説明を行う等、この考え方を徹底するよう心掛けている。

- ・分離の合理化とは、子どもの権利が保障された環境が整っているので、安心して強制的な保護や分離を行ってもよいということではないといった内容である。

③ チルドレンズ・コミッショナー等を配置すること

- ・子どものアドボカシーの制度を本気で導入するのであれば、国が子ども担当弁護士や親担当弁護士を付ける仕組みを創り、子どもと親の双方の権利を保障することが必要である。また、国や地方自治体にチルドレンズ・コミッショナー（Children's Commissioner）を配置し、権限行使ができる体制を整備すること等を制度化する必要があると考える。

④ 共通のポリシーを明確に掲げること

- ・2007（平成 19）年の死亡事故の検証を契機に、岡山県が明確に打ち出している「子ども中心」のポリシーは、必ずしも新しいものではない。明治期に岡山孤児院を創設した石井十次を始め、岡山県の児童福祉の先覚者たちが掲げていたポリシーであり、実践活動の根底に、今なお、脈々と流れ続けている。こうしたポリシーを掲げることは、現在の児童福祉司や児童心理司、児童養護施設等の職員や里親等にも、それが引き継がれている自覚を促し、「子ども中心」社会の実現に向けた一体的な推進力に繋げていきたいと考えているからである。
- ・しかし、現在、試行している一時保護所を利用している子どもを対象とした意見聴取の取組は、企画段階で想定していたとおり、児童相談所内部の職員が抵抗を示すという現実から出発している。そのため、この取組は、結果的に職員の意見に引きずられながら、開始することになった。
- ・初めから協力を依頼しなかった子どもの存在、子どもが選べない実施場所の選定、取組を行う職員の都合を優先した子どもへの説明のタイミングなど、手立ての多くで活動を貫くポリシーである「子ども中心」の視点に立つことができなかった。つまり、この「子どもの意見を聴く」という最も重要な子ども支援活動においても、子どもの意見より、支援者（大人）の意見が優先されてしまったのである。
- ・しかしながら、この意見聴取の取組を継続していく中で、子どもの意見を児童相談所の担当児童福祉司、児童心理司等へ伝えていくことによって、支援者（大人）自身が、子どもの考え、気持ち、希望に理解を深め、一人残らず自身が支援しているすべての子どもの意見を聴くことの重要性に気づき、自身の実践を振り返るようになってきている。現在では、この意見聴取の取組からの学びは、とても大きいことを実感している。
- ・次年度からは、「岡山県社会的養育推進計画」の核となる取組として、誠実に推進していきたい。

7. 子どもシェルターでのリーガルソーシャルワーク（坪井節子氏）

(1) 子ども担当弁護士の配置の取組

① 概要

- ・当法人で設置・運営している民間の子どもシェルター「カリヨン子どもの家ガールズ」と「カリヨン子どもの家ボーイズ」（以下「シェルター」と略記）では、子ども担当弁護士（以下「コタン」と略記）と呼ばれる弁護士が、シェルター利用者である子どもを1対1で担当している。

② 弁護士を配置することになった経緯

- ・コタンの配置を検討することになったのは、子どもがシェルターに避難してきたとき、親権を有する保護者と交渉する必要があったことが直接的な契機である。
- ・保護者が子どもに帰宅するようと言っている場合でも、当時、子どもを保護する権限があるのは児童福祉法に基づき一時保護ができる児童相談所だけであったため、子どもが主張しているというだけでは法的根拠として乏しかった。民間のシェルターの中でも、成人女性などであれば本人の意思表示を根拠とした保護が可能だが、子どもの場合は現在でも民法で親権者に居所指定権があり、シェルターの保護は親権侵害や誘拐にあたるとされる可能性があるため、法的な障壁が子どもを対象とした民間のシェルターの実現におけるネックとされてきた。
- ・とはいえ、自宅から逃げてきた子どもたちを、保護者の言うとおりに自宅へ帰しては大変なことになるのが分かっている状態で、子どもが「帰りたくない」と意見を表明しているときに、児童福祉法を用いなければ保護できない状況を変えたいと考えた。そのため、子ども一人ひとりに担当の弁護士をつけることで、子どもの意見を法的に支援することを考えた。
- ・この場合の法律構成として、子どもには意見表明の権利があること、弁護士はその代弁者として保護者等に子どもの意見を伝える立場に立つこと、親権を有しているといえど濫用は許されないこと、虐待は権利の乱用に当たるため違法であること、子どもは自らの意思でシェルターに來所しており誘拐等には当たらないこと、民法や刑法の緊急避難条項としてシェルターによる保護は違法性阻却に該当すること、等が想定されている。

③ 基本的なフロー

- ・東京弁護士会では1986年から「子どもの人権110番」という電話相談を、翌年から「子どもの人権救済センター」としての活動を続けている。センターには、所属弁護士のうち約150名が平日は13:30から20:00まで、土曜は13:00から16:00まで、電話相談担当として登録している。
- ・毎日2名（時間交代のため常時1名）が電話担当につき、掛かってくる電話相談の中で「逃げたい」という内容のものがあれば、電話を受けた弁護士が掛かってきた時点でコタンとなる。
- ・多くの場合、電話が掛かってくるのは夜の時間帯である。コタンは、法人が委嘱している入居可否判断を行うカリヨン担当弁護士（以下「カリタン」と略記）に連絡する。カリタンは、シェルター職員と相談をし、受け入れが可能であれば、コタンと共に2名で子どもと面談する。つまり、子ども自身の意思確認を2名の弁護士で行うことになる。
- ・シェルターで保護する際のルールは、携帯電話を預けることと、大人と外出することの2つ。これらのルールを守れるのであれば、子どもの意見に基づいて入居申込書に記載の上で保護することになる。
- ・シェルターで保護をすると、1週間以内に初回時ケース会議を開催する。ケース会議に集まる支援者はケースの特性により異なるが、コタン、シェルタースタッフ、児童福祉司または調査官、スー

パーバイザーなどである。子ども本人が出席し、自分の状況、課題、希望を、自分の言葉で語り、これを聞いた支援者たちと一緒に今後の方針を立てていくということが、ケース会議の意味である。子どもの人生の主人公は子ども本人であり、その進路を選択するのも子ども自身だということを明確にするためである。

- ・保護している子どもは、基本的には15歳以上である。13～14歳の場合は、児童相談所に一時保護してもらうようコタンが働きかけることになる。また、当法人にその時点で空きがなければ、他のシェルターに連絡調整する。これらのことはすべて、コタンが担っている。
- ・なお、都内の児童相談所と当法人は協定を結んでおり、当法人から連絡（虐待通告を含む）をした上で、児童相談所から一時保護委託を受ける形で子どもにシェルターを利用してもらうことが可能となっている。また、シェルターは自立援助ホームとしての認可を受けているため、18歳以上の保護も可能である。

④ 費用負担

- ・虐待事件では保護者が弁護士費用の資金を出してくれないし、子ども自身も支払えないので、利用者からの費用請求等を行わない。初回の相談料については弁護士会が会費の中から支弁し、担当となった後の報酬に当たる部分は法テラスの「子どもの法律援助制度」という制度（以下「援助制度」と略記）から賄われている。これは、日弁連から法テラスへの委託事業であって、原資は弁護士から徴収した弁護士会費の一部である。国が運営する法律扶助制度とは異なる。
- ・取組開始以前は、いわゆる御用聞きのような形で都内の児童相談所を訪問し、弁護士が法律相談等を通じて貢献できることを探し、無償で対応していた。当初は無国籍児や保護者の借金問題等の相談対応が多かったが、徐々に虐待事案の相談も受けるようになっていき、こうして実際に救済に当たった事案を通じ、弁護士側でも児童相談所側でも協働する意味を強く感じるようになっていった。
- ・児童福祉司と協働する中で、1990年代ごろから虐待事案で子どもが保護者を訴える事案が出始めたが、弁護士の報酬が無償では広がりには欠けることが課題となった。せめて実費程度は出してほしいと考えていたとき、法テラスの前身である法律扶助協会への遺贈寄付によって「子どもの法律援助基金」が立ち上げられ、(刑事事件以外の)児童福祉の事案でも弁護士が選任できる援助制度が作られた。この運用を母体として、現在の子どもの法律援助制度が立ち上げられた。
- ・援助制度は当初、都内だけが対象だったが、現在は全国16か所の民間の子どもシェルターで利用している。事案の受付から終結まで1事案あたり平均2～3か月であるが、子どもが自立援助ホーム等へ転居した後も継続するケースもある。コタンにはおおよそ12～15万円が支払われるが、その間の対応は昼夜を問わず求められるため、コタンは非常に忙しくなる。

(2) 子ども担当弁護士に求められる事項

① ケースワークへの対応

- ・コタンは子どもの代理人でもあり、かつ支援提供者でもある。当団体では「リーガルソーシャルワーカー」と位置付けているように、法的観点からの助言だけにとどまらず、子どもと課題を様々な観点（身体的ケア、精神的ケア、教育、雇用、保護者との関係、今後の行き先／等）から整理するケースワークを行うことになる。そのため、スーパーバイズも入れるようにしている。
- ・コタンの役割は、初回時ケース会議のコーディネートからの一連のケースワークである。子どもにとって何が課題かを検討した上で、子どもにそのことを理解・自覚してもらうとともに、子どもが

どうしたいかを尋ねる。例えば、身体に不調や問題があれば医療機関の受診につなげるし、教育継続のために学校との調整も行うし、アルバイトをしているのであれば雇用を継続できるよう雇用主に働きかけるし、保護者に本人が課題を伝えて帰宅するか、その場合の条件は何かを検討するし、帰れないのであればどうするかを子どもと一緒に考える。

- ・コタンにとっては児童相談所も重要な連携先の1つであり、当法人による虐待通告を通じた関係性だけにとどまらない。例えば、保護者による教育虐待と考えられる事案も増えてきているが、ここでは保護者に対して子どもの意見を（児童福祉司ではなく）弁護士が代弁し、学校との交渉を担っているケースもある。また、一時保護中の子どもが医療機関を受診する際には受診券の発行を児童相談所から受けるが、医療機関に同行して窓口でその説明を弁護士がすることも多い。
- ・こういった個別のケースを通じて、子どものニーズを聞き出し、整理し、対応を調整していくことで、弁護士としてもソーシャルワークを学んでいる。

② 多機関連携の心構え

- ・取組開始当初は、児童相談所をはじめ関係機関との役割調整に苦労した。子どもを委託する先となる自立援助ホームと波風が立ったこともあった。その当時は、子どもの意見を聞くシステムや、子どもに弁護士がついていることがなかったため、うるさがられた。
- ・多機関が絡む事案では、関係者が専門性や所掌といったことを背景に「誰がやるか」で喧嘩になりがちだが、これをどう仕分けることができるかが問題である。
- ・弁護士はクライアントワークを業務にしており、ケースワークも基本的には得意分野に含まれる。ただし、弁護士が学ばなければいけないこととして、裁判は合理的に立証していった結果として勝ち負けが決まるが、児童福祉のケースワークは到達点から最短ルートを逆算して進もうとしてもうまくいかず、関係機関が合意できて初めて目標（課題解決）に到達できる、という点が異なる。
- ・それぞれの分野で使用する言語、思考パターン、問題解決手段、経験情報量などが異なっていること、極端に言うなら異なる文化があることを理解し、相互の文化を理解しつつ、子どもの権利保障のために子どもを真ん中にして、どのような連携、役割分担が可能かを探る心構えが大切となる。
- ・多機関連携は、はじめは児童福祉司も弁護士も悩むし苦労もするが、関係者を協力者にすることがポイントである。鍵になるのは、互いに敬意を払うことだと考えている。
- ・現在は、初回時ケース会議に集まった大人たちがそれぞれの役割を脱ぎ捨てて、子どもの話を聞く「ただの大人」に戻り、子どもの話を聞いた上で、方針が決まったらそれぞれで何をするかを決めよう、という方針で進めている。

③ 子ども中心のケースワーク

- ・当法人では、関係機関に「子どもを真ん中にした多機関のスクラム連携」が必要だと言って取り組んでいる。これは、子どもの権利保障及び意見表明の考え方そのものである。
- ・虐待事案の対応で「多機関連携が重要だ」と声掛けをすることは簡単だが、関係機関が手をつないだ程度では子どもの「暴風雨」に耐えられない。ここでの「暴風雨」とは、子どもが状況を話してくれない、大人に対して暴言を吐く、子ども間でトラブルを起こす、といった様々な対応の難しさを表現している。
- ・こういった暴風雨は一人の大人では到底支えきれないし、子どもは大人をよく見ており、子どもに大人が振り回されたり取り込まれたりして、関係機関の間にあった協力関係があつという間に切られてしまうこともある。

- ・そのために必要なのが情報共有であり、それを「スクラム連携」と称している。例えば、当法人内でも毎日、スタッフ間で子どもの状況や話したことを全員と共有し、交替スタッフに引き継いでいる。
- ・節目で行っているケース会議も同様の方針で行っている。また、ケース会議には子どもにも参加してもらおうようにしているが、これは大人同士ががっちり連携していることを子どもに理解してもらおう工夫であるとも言える。
- ・弁護士も、こうしたスクラムの連環の一部に過ぎない。他の関係機関に敬意をもって接することができるかが問われる。

④ 子どもと大人の対等なパートナーシップ

- ・コタンの中には、当初、自分が子どもや関係機関よりも偉いという感覚でやってくる人もいたりする。そういった人はどこかで上から目線の態度が出てしまい、特に子どもと信頼関係が築けなくなる。
- ・上下関係があるところには、権利侵害が起きてしまうものである。子どもと大人の間で対等なパートナーシップが形成できなければ、権利侵害を解決することはできない。子どもとパートナーになれない人は、すべての人ともパートナーになれない、とも言えよう。
- ・子どもとの間でパートナーシップを形成するためには厳しい修練が必要である。うまくいかないことに打ちのめされ、子どもの上には立てないことを思い知らされる過程を経なければならない。権利保障とは、強い者が弱い者を保護するのではなく、対等な関係のもとで、互いを人間として尊重する、支えあうということである。このことをコタンに伝えるために、私は「子どもに対してコタンは無力だ」と言い続けている。
- ・そのためコタンには「せめて子どものそばにいて独りぼっちにしないことを目標にしよう」とも伝えている。また、「それ以上のことをできると思わないように」とも言っている。
- ・意見表明権の保障というのは「聴いてもらえること」である。聴くということによって、子どもは独りぼっちでなく、かつ誰かに支配されるものでないことを、子どもに伝えられると考えている。子どもには「あなたはあなたの人生を航海する船のキャプテンだ」と話している。
- ・他方、子どもに「弁護士は魔法使いではない。あなたに聞いたことの実現をすべて約束できるわけではない。最大限努力はするが、選択肢は限られている。最終的には、あなた自身が選ばなければならない」とも説明している。そうすると、子どもは分かってくれるものである。

⑤ 求められる資質

- ・「カリヨン子ども担当弁護士研修」という、当法人作成の分厚いマニュアル（ケースワークの実施方法等だけでなく、先輩弁護士の経験談も書かれたもの）の提供に加え、先輩弁護士を招いての体験談共有をする機会を作っている。ただし、実際にはコタンをやってみなければ分からないことも多い。
- ・弁護士資格が必ずしも必要なわけではないと考えている。他の大人とのパートナーシップが築ける人であればよいのではないか。例えば、社会福祉士であっても退職教員であってもよいだろう。
- ・とはいえ、個人の特性としての向き不向きも大きな要素である。子どもとパートナーシップを形成することがあまりにも大変だと感じる人は次回以降、2回目の受任は避けるようになるし、向いている人は大変な経験をして何度受任している。

(3) アドボカシーに関する制度への意見

① 独立性が担保されたパーソナルサポーター

- ・アウトリーチは必要な要素ではあるが、子どもたちの顔も知らない第三者が、児童養護施設に時々行って子どもの意見を聞くだけで、こどもの意思を代弁し、必要な支援を実現していくことは難しいと考えられる。そのため、担当選任（パーソナルサポーター）制が適切なのではないかな。
- ・例えば、オーストラリアでは社会的養護の子どもには必ず大人の支援者をつける制度になっていると聞いている。子どもと大人の支援提供者との相性の問題もあるが、事案の特性（課題・ニーズ）に応じて、児童福祉司と同じタイミングで、予め登録されている人たちの中から適任者が選ばれる仕組みがよいのではないかな。
- ・子どもの課題や不安は日常的に変わっていく。そのため、一人ひとりの子どもに寄り添う大人がいなければならない。施設職員であれば日々の課題や不安を聴き取ることはできるだろうが、どの施設が子どもにとって適切か判断するまでを担うのは難しいだろう。そのために（直接的なケアに携わらない）第三者がおり、子どものために動き回ることが必要となる。

② 制度化に必要な要素

- ・大人の支援提供者への報酬など、行政が費用をある程度出さなければ取組として広がらないのは明らかである。
- ・子どもと大人の支援提供者との年齢差が開きすぎると、子どもも意見を言いづらくなるかもしれない。当法人では年齢制限などは設けていないが、短期間に大変な業務をこなす必要があることから、フットワーク軽く動ける人でなければ対応できず、高齢の弁護士には負担が大きくなるだろう。ただし、経験は不問としており、新人弁護士も、子育て経験がない弁護士であっても、問題はない。

③ 20歳以降の継続的支援

- ・シェルターを出た子どもたちの様子を見てみると、30歳ぐらいまで生きていくのが非常に大変である。児童福祉領域では人材不足が依然厳しいとはいえ、サービスを担う人たちが全くいないわけではないが、子どもの目線で考えると、20歳を超えたら誰も対応してくれなくなる。
- ・現在、当法人では「子ども担当」と言っているが、今後は「若者担当」も必要になるのではないかな。これは弁護士だけで対応できることではなく、社会福祉士や退職教員などの人材のプールが必要となろう。
- ・このような退所者等（ケアリーバー）の支援は各都道府県でやられており、アフターケア事業所や当事者団体が立ち上がっている地域もあるが、医療や就労支援などのニーズに対しては本来、多機関連携が不可欠のはずである。この観点からパーソナルサポーターは必要だと考えられるが、現状では、何らか理由をつけて既存の制度の枠組みの中でやるしかないのは課題だと言える。

8. インタビュー調査結果の概要

ここでは、これまでに実施した4事例・9名へのインタビュー調査を通じて得られた先行事例の概要を、ガイドライン案として示すべき事項の検討に資するよう、一覧表形式で主要項目を整理している。

図表 III-2 インタビュー調査結果の概要整理表

項目	独立アドボカシー研究プロジェクト	川西市	岡山県・岡山市	カリヨン子どもセンター
実施体制・対象	子ども情報研究センター(子情研)と研究者との協働プロジェクト。子情研は3施設と契約し、アドボケイトを派遣する。研究者はコーディネーターとして参画し、調整活動やアドボケイトのSVを担う。施設側は施設長の下承のもと、アドボカシー推進員が連絡役を担う。	市長の委嘱による非常勤の専門家であるオンブズパーソン(OP)、OPのアシスタントである週4日勤務の調査専門相談員(相談員)、専門的知見を提供する調査相談専門員(専門員)、行政職の事務局職員で構成。市内在住の子どもと保護者が対象で、ほとんどが学齢期。	県中央児童相談所と岡山市こども総合相談所で試行中の取組みで、一時保護所を利用している小学5年生以上の子どもと配置弁護士が原則週1回の配置日に面接する。退所や施設入所等の時期に近い子どもを優先し、一時保護課長が子どもの希望も踏まえて決定する。	東京弁護士会の電話相談に来る相談を受けた弁護士が子ども担当弁護士(コタン)となり、子どもの代理人かつ支援者として、法的観点にとどまらない助言や支援活動(ケースワーク)を担う。基本的に15歳以上が対象で、13～14歳は児童相談所につないでいる。
制度的位置づけ	研究助成による試行事業。子どもの権利条約を、事業のコンセプトやアドボケイトの視点に取り入れている。	市の条例で定められた公的第三者機関。「市長の附属機関」と位置付けられている。	憲法、一時保護ガイドライン、「児童虐待防止対策の抜本的強化について」等に関連する。	児童相談所に虐待通告をし、一時保護委託や自立援助ホームとして子どもを受け入れる。
予算・財源と主な支出	アドボケイトは子情研の有償ボランティアとして登録しており、研究者の活動費は研究助成で賄っている。	市費に加え文部科学省補助金を活用しており、総額2,800万円。うち87%は人件費。	試行段階のため取組みに特化した予算はないが、配置弁護士の時間内か法的対応予算(30分5,000円)を活用している。	弁護士会の会費と法テラスの扶助制度が充てられる。1事案あたり平均2～3か月で、弁護士報酬は12～15万円程度。
受付から終結までのフロー	アウトリーチは、導入(説明)・傾聴(意見形成支援及び意見表明支援)・フィードバック・モニタリングの流れで実施する。事前に約束した子どもと月3-4回の定期	ネット等でも相談申込を受け付けるが、なるべく直接面談か電話で相談を受ける。相談員が相談記録を作成し、OPとの週1回の研究	面接前に一時保護課長から子どもに声を掛け、希望すれば面接となる。弁護士が目的や守秘等のグラウンドルールを説明してから意見を	「子どもの人権110番」の電話相談で子どもが保護を希望した場合、子担が面会・保護・初回時ケース会議等を行う。コタンは支援

	訪問時に個別に話し、ニーズがあれば意見表明を支援する。その後の定期訪問時にアドボケイトが施設の状況についてモニタリングを行う。	協議(ケース会議)で対応を検討する。その後、相談継続や調整となり、擁護・救済の申立てがあれば調査等の権限行使に進む。	聴き、担当以外の児童心理司等が立ち会い記録を取る。聴取した意見は子どもの要望と同意に基づき一時保護所の会議等で取り上げ、早急な改善につなげる。	者とともに課題(身体的ケア、精神的ケア、教育、雇用、保護者との関係、今後の行き先等)を整理し、関係機関へ働きかける。
意見表明 支援の実 践内容	アドボケイトの役割や守秘の理解を得た上で、子どもの話を聴き、求めに応じて代弁等を行う。面談ではツールを使うこともある。障害児施設では非言語コミュニケーションを用いる、子どもと外出し1対1で話す、非指示的アドボカシーを行う等の工夫を講じている。これらの活動から、アドボカシーの標準的技術を整理している。	子どもとの相談に注力しており、学校や家庭へのアウトリーチも必要なら行う。相談員が時間をかけ子どもと関係構築し、情報を収集する。個別ケース対応以外に、構造的に類似した問題があれば、システムとして予防的対応を取るよう関係機関に働きかける。	予め定めた手順に従い、6項目の質問事項(入所理由の説明状況、それについての納得(同意)、生活・ルールへの意見、今後の見通しの説明状況、今後も一時保護所で生活したいか、その他何かないか)に沿って意見を聴取する。その過程で、伝えてほしい意見とそうでない意見等を確認する。	最初の面会では、コタンと法人弁護士2名で子どもの意思確認を行う。本来は、子どもと大人の相性だけでなく、ケースの特性(課題・ニーズ)に応じて登録者の中から適任者が決まり、継続的に寄り添う、担当選任制がよい。
広報活動	ワークショップを2か月に1回程度実施し、ツールを用いて子どもに意見を言う権利などを伝えている。障害児施設では顔写真付きのポスターを掲示している。また、施設職員への新任研修等でアドボカシーへの理解を促している。	リーフレット、顔写真付き電話相談カード、オンブズ通信(年2回)の学校経由での配布や、職場体験の受入をしている。認知度7割以上を目標にしている。	一時保護課長から対象の子どもに伝えている。また、研修や学会での報告、刊行物への掲載等で広報している。	「子どもの人権救済センター」の名称で相談に応じており、自治体との連携により広報を行っている。
職務・権能	行政からの権限付与はなく、施設との契約範囲内での職務に限られるため、施設職員からの信頼関係が活動の実効性を担保する基盤となっている。	条例でOPは調査、勧告等、報告要請・公表の権限があり、市の機関はOPへの協力義務を有する。自己発意調査も可能。	弁護士が第三者として子どもの要望や同意に基づき意見を伝え、必要な改善等を要求し、改善結果を伝える機能を有している。	児童相談所と協定を締結しており、虐待通告から一時保護までのフローについて合意を得ている。
資質・能	「アドボケイト養成講座の受講者」と定	相談対応の専門性をOP・相談	岡山弁護士会子どもの権利委員会	東京弁護士会に所属する弁護士と

力	義できるが、資質の見極めが重要である。子どもとの関係構築、アドボカシーの実践方法、記録作成、チームワーク等が求められる。人間的関心から意見を汲み取ることが重視され、専門的アセスメントは行わないこととしている。	員・専門員の3段階で総合的に確保している。相談員は採用時点で修士以上が条件で社会福祉の資格を有するが、子どもと時間をかけて丁寧に関わることや、言葉で発された以上のものを見る力が求められる。	所属の弁護士。実践や研修を通じて児童福祉の価値（子ども観等）と児童相談所の業務を理解しており、職員からの信頼も厚く、影響力も大きい。	なるが、弁護士資格が必須とは考えていない。他者とのパートナーシップを築ける資質がより重要である。個人の特性としての向き・不向きも大きい。
人数	施設毎に複数(2-3名)の担当アドボケイトを指定している。	OP3名、調査員4名、専門員10名、事務局職員1名。	児童相談所の配置弁護士(非常勤)で4名。	電話相談に応じている弁護士は、東京弁護士会で約150名。
研修内容	研究者・施設職員・障害当事者・施設経験者等が講師を務め、演習形式で11講座(各2時間)を実施した。「どんな子どもにも表現したい思いがある」との子ども観を共有する機会でもある。	研究協議がOJTとなっており、複雑なケースにおける見立て・方針決定・アプローチでの悩みをチームで議論する。相談員への研修機会もある。	子どもの権利委員会に所属する弁護士と児童相談所職員との合同勉強会を月1回開催。また、子どもの権利を学ぶ児童相談所職員の人材育成研修にも参加している。	ケースワークの実施方法に先輩弁護士の経験談も加えたマニュアルを作成し、終日の研修を行う。経験談は直接共有する機会も設けている。
独立性の担保	特に制度的アドボカシーとの距離感を保ち、子どもとの利益相反に留意している。研究者が施設との調整を担うコーディネーターとしての役割を担い、アドボケイトの活動に対して助言している。	条例により解職要件が定められており、行政から運営上の独立性が確保されている。ただし事務局職員だけは行政職員である。	配置弁護士だが、子どもと直接の接点がない弁護士が面接している。	弁護士会と法テラスが実施する事業であるため、完全に独立しており、利益相反は生じない。
事務局の機能・役割	研究者はSVとして月1回アドボケイトと対面で会議を行うほか、コーディネーターとして3か月に1回のシステム検討会で複数のケースを横断的にみて権利条約に準じた指摘をする(システムアドボカシー)。	事務手続きや市内外への説明を担う。また、戦略的にOPの権限を行使せず、教育委員会や子ども・若者部門等の行政職員へボトムアップで働きかけることもある。	県中央児童相談所の児童心理司(管理職含む)2名と岡山市こども総合相談所の児童福祉司(管理職)1名が全体の調整役として、一時保護所の課長や弁護士、面接記録者との日程調整を行う。	法人弁護士は子担にSVとして関わる。法人として子どもシェルターを運営しており、シェルターの職員とも密に情報共有している。

モニタリング・評価	コーディネーターを務める研究者が、子ども及び施設職員へのインタビュー(計約30名)を実施している。年度末には活動報告会を開催し、活動に対する意見を募る。	運営状況の市長への報告と公表が定められており、活動報告を毎年度発行している。	—	—
運用上の工夫	児童養護施設では、訪問前のアセスメントで自立支援計画に焦点化すると定めて、子ども主導に改善することを目指した。子ども委員会(自治活動)がピアアドボカシーとなり、意見表明支援が複層的に行われている。	子どもの本来の思いを聴くため、相談員が面談と記録作成を丁寧に行う。OP 制度の役割発揮のためにも、子どもへの権利の意識啓発を両輪として実施している。	権利擁護の意識を市町村や児童相談所の職員に根付かせるため、人材育成研修等の機会に定期的に研修を開催している。今後は、取組みを「岡山県社会的養育推進計画」の核に位置付けようとしている。	コタンの中には子どもとの信頼構築に苦慮する人もおり、子どもと大人の対等なパートナーシップ形成が意見表明権の保障となることを徹底している。
留意事項・課題	子情研と施設の契約範囲内での活動であり、行政処分の決定に係る活動は制限されている。自立支援計画・継続支援計画等への参画が法的に位置付けられないとアドボケイトの同席や代弁等の活動機会が確保しづらい。アドボケイトが専門職との違いを理解しなければ、アドボケイトの本来役割を果たせない。	市の条例設置という性格上、市所管外の行政機関に協力依頼を断られたこともある。国の枠組みがなく自治体の裁量だけでは財政制約により機能する制度は作りづらく、以前には市議会で事業見直しの議論もあった。比較的小規模な自治体ゆえ、教育と福祉が調整活動の中で効果的に連携できる面はある。	意見聴取の取組みが断片的に実施され、児童相談所等が子どもの強制的な保護や分離を正当化する形骸化した取組みへと変化する懸念がある。それを防ぐため、児童福祉の制度全体の中でのアドボカシーの位置付けが重要になる。支援者（大人）の意見が優先することなく、取組みの最初から最後まで、「子ども中心」を貫けるかが課題である。	取組開始当初は関係機関との役割調整に苦労するなど、多機関連携での合意形成が難しく、子ども中心のケースワークとなるのに時間を要した。シェルターは自立援助ホームの指定もあるため対応可能だが、一般に20歳を超えると継続的な支援が難しくなる。

第Ⅳ章 海外事例文献調査

1. 調査概要

子どもの権利擁護について公的制度を整備するなど積極的な取組がみられる諸外国を参照するため、アドボカシーに関する制度について海外事例の文献調査を実施した。なお、平成 30 年度調査でも英国に関する概要把握を、主に日本国内の先行研究から実施しているが、本調査研究事業では、当該国の行政資料にあたることで、直近の運用状況等も整理した。

なお、調査結果の整理にあたっては、各国の取組内容及び本調査研究で作成するガイドライン案との比較・通覧が容易になるよう、マトリクス形式の一覧表を作成した。

2. 子どもアドボカシーのサービス提供に関する法制度

本節では、平成 30 年度調査でも扱った英国の中で、地方自治体に対し、子ども・若者向けアドボカシーサービスの提供を義務付ける法制度を有しているイングランドとウェールズにつき、その法律・規則・手引き（ガイダンス）等を紹介する。下表はそれらを一覧化したものである。

図表Ⅳ-1 イングランド・ウェールズの子どもアドボカシーサービスに関する法律等

種別	名称
法律	1989 年児童法改正第 26 条 A（2002 年養子縁組と児童法改正）
基準	子どもアドボカシーサービスのための全国基準
規則	（イングランド）アドボカシーサービスと意見表明手続き（子ども）（修正）規則 2004 年 ² （ウェールズ）アドボカシーサービスと意見表明手続き（子ども）（ウェールズ）規則 2004 年 ³
手引き	（イングランド）『整理しよう－1989 年児童法の下で苦情申し立てを行う児童若者への効果的アドボカシー提供のための手引き』 （ウェールズ）『苦情申し立てを行う子どもへの効果的アドボカシーサービス提供』
成果フレームワーク	（ウェールズ）『独立専門アドボカシー ウェールズの子ども・若者のための全国基準と成果フレームワーク』

出典）堀正嗣編著、栄留里美、河原畑優子、ジェーン・ダリンブル著『イギリスの子どもアドボカシー その政策と実践』明石書店、2011 年、44 頁。ウェールズの手引きと成果フレームワークは三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが追記した。

まず、イングランドとウェールズに共通して適用され、アドボカシーサービス提供を地方自治体に義務付ける法的根拠となっている 1989 年児童法改正の「第 26 条 A アドボカシーサービス」⁴及び関連規則の内容を示す。規則についてはイングランド・ウェールズがそれぞれ定めているが、ここではイングランドを例とした。

² 英語では The Advocacy Services and Representations Procedure (Children) (Amendment) Regulations 2004.

³ 英語では The Advocacy Services and Representations Procedure (Children) (Wales) Regulations 2004.

⁴ 1989 年児童法の適用範囲は英国だが、2002 年養子縁組と児童法の改正により新たに挿入された「第 26 条 A アドボカシーサービス」の適用範囲はイングランド・ウェールズのみである。

「1989 年児童法改正 第 26 条 A アドボカシーサービス」⁵

- (1) すべての地方自治体は、以下の者に対して支援が提供されるように手配する。
 - (a) 24 条 D 項⁶に基づいて意見表明をしている、またはする意向のある者
 - (b) 26 条⁷に基づいて意見表明をしている、またはする意向のある児童
- (2) この手配に基づいて提供される支援は、代弁による支援を含む。
- (3) この手配の際には、
 - (a) 関係省庁の規則によって禁止されている者が、支援を提供することがないようにしなければならない。
 - (b) この手配に関する規則の規定するところに従う。
- (4) 第 3 項の目的のために制定された規則に従っていることを地方自治体が確認するように求めるために、関係省庁は規則をつくることができる。
- (5) すべての地方自治体は、本条に基づく支援提供の手配に関して、適切な出版物を発行しなければならない。

この条文の (2) で言う「代表」⁸は、支援者（アドボケイトを含む）が代理として会議に出席したり、代弁することも含んでいる⁹。(3) (b) で示された規則が「アドボカシーサービスと意見表明手続き（子ども）（修正）規則 2004」である。この規則の第 4 条には以下のように規定されている。

「アドボカシーサービスと意見表明手続き（子ども）（修正）規則 2004 第 4 条」¹⁰

- (1) 苦情申立者から意見表明を地方自治体を受けた時には、次の措置を執らなければならない。
 - (a) アドボカシーサービスに関する情報を申立者に提供する。
 - (b) アドボカシーサービス利用のための援助を提案する。
- (2) 24 条 D または 26 条 (3) ¹¹にもとづく意見表明の意向を子どもが示していることを地方自治体が認知した時には、次の措置を執らなければならない。
 - (a) アドボカシーサービスに関する情報を申立者に提供する。
 - (b) アドボカシーサービス利用のための援助を提案する。

以上が子どもアドボカシーサービスの提供に関する法律及び法律に基づく規則の主要部分である。そして、法律・規則により地方自治体に課された子ども・若者向けアドボカシーサービス

⁵ legislation.gov.uk, “Children Act 1989”, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/26A>, accessed March 25, 2020. 条文の和訳及び和訳への脚注は、堀正嗣編著、栄留里美、河原畑優子、ジェーン・ダリンプル著『イギリスの子どもアドボカシー その政策と実践』明石書店、2011 年、45,46 頁を引用した。

⁶ ケアリーバー等の意見表明に関する条項。

⁷ 育成を受けている、またはニーズのある子ども等の意見表明に関する条項。

⁸ (2) にある「代弁」を指していると考えられるが、出所資料の表記のままとしている。なお、「代弁による支援」にあたる法律原文の表記は「assistance by way of representation」である。

⁹ 堀、前掲書、46 頁。

¹⁰ legislation.gov.uk, “The Advocacy Services and Representations Procedure (Children) (Amendment) Regulations 2004”, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/719/regulation/4/made>, accessed March 25, 2020. 条文の和訳及び和訳への脚注は、堀の前掲書 46 頁を引用した。

¹¹ 苦情解決制度に関する条項。

を提供するという新たな義務について、理解を促すために作成されたのが手引き（ガイダンス）である。イングランド・ウェールズはそれぞれ手引きを作成しているが、ここではイングランドの例を示す。

手引き中、付属 1 にある「子どもアドボカシーサービスのための全国基準」は、アドボカシーサービスの委託や提供に関する基準を定めたもので、アドボカシーサービス実践の計画・発展・見直しのためのフレームワークとして位置付けられている。全国基準は手引きに先立ち策定・公表されており、手引きには地方自治体はこの全国基準を遵守すべきと明記されている。

なお、1989 年児童法の第 26 条第 3 項は、全ての地方自治体に対し、育成を受けている子どもや父母・保護者などからの地方自治体に対する意見表明（苦情を含む）を考慮するための手続きを定めることを求めているが¹²、そのような手続きを下表では「苦情解決制度」とした。

図表 IV - 2 イングランドのアドボカシーサービス提供に関する手引き抜粋

構成	タイトル	内容
前文	—	- 子ども・若者の声を聴くことは政府のプログラム改革の中心にある。声を聴くことは子どもが問題・不安を持ち、苦情を申し立てたい時に特に重要である。 - アドボカシーは、子どもを危害・ネグレクトから保護するのに役立つものである。
必須情報	—	1989 年児童法の第 26 条 A はイングランドとウェールズに適用されるが、このガイダンスはイングランドのみに適用される。 - 第 26 条 A とこのガイダンスは、アドボカシーサービスの提供について地方自治体に新たな義務を課すものである。
1 章	背景：なぜアドボカシーサービスが法制化されたか	- アドボカシーとは、子ども・若者のために声を上げ、彼らの意見・願いが意思決定者に聞かれ、意思決定者がその意見・願いに基づき行動することを確実にすることである。 - このガイダンスは、国連子どもの権利条約の原則に基づく。 - このガイダンスは、育成を受けている子ども、育成は受けていないがニーズを持つ子ども、養護経験のある若者に適用される。
2 章	苦情を申し立てる子どもに対するアドボカシーサービスの役割	- 全国基準が定めるとおり、アドボカシーサービスは、独立性・秘匿性のある「情報」、「アドバイス」、「代弁」、「支援」を提供する。 - 子どもがアドボケイトに相談する問題の大多数は非公式に¹³解決されるが、苦情解決担当官¹⁴は、若者がアドボケイトと接点を持ち、支援のレベルに満足していることを確認しなければならない。
3 章	アドボケイトと苦情解決制度	- 地方自治体は、苦情解決制度のすべての側面を調整する包括的な責任を有する職員を任命しなければならない（具体的な役割、業務は他職員に委任可能）。 - アドボケイトの苦情解決制度における役割は以下のとおり。 - 子ども・若者に意見・願い・感情の表明を可能にする。また代弁することで、彼らに力を与える。 - 子どもとの合意に基づき、彼らが特定した問題や不安について、彼らとの協力関係により解決法を探す。 - 苦情解決制度の全てのステージで子ども・若者を支援し、彼ら

¹² legislation.gov.uk, “Children Act 1989”, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/26>, accessed March 25, 2020.

¹³ 「非公式に」とは、「地方自治体に苦情の公式検討を求める前に」という意味であると解釈できる。堀によると、苦情解決制度は三つのステージに分かれており、「地域解決」と呼ばれるステージ 1 で解決がなされない、または申立者が公式検討を求めた場合、「公式検討」と呼ばれるステージ 2 に移行する。ステージ 2 で解決がなされない場合、ステージ 3 として「独立審査委員会」が開催される。（堀、前掲書、135, 136 頁。）

¹⁴ 苦情解決制度において、手続きの手順と報告期限などの管理と報告の責任を負う職種。主に行政職員だが、福祉サービスの提供に関与していない、苦情に特化した職員である。（堀、前掲書、136, 137 頁。）

		の権利・選択肢に関する情報を提供し、苦情と求める結果の明確化を手助けする。
4 章	アドボケイトの独立性維持	・アドボケイトの独立性は、子ども・若者の代理として行動するために不可欠である。 ・従って、アドボカシーは可能な限り委託主からの独立性を確保する形で資金提供・管理されなければならない。 ・最も多いアドボカシーの手配は、地方自治体から自発的組織への委託である。子どもがアドボカシーサービスを独立性のあるものとして経験・理解することが重要である。
5 章	アドボカシーサービスのモニタリング	・地方自治体は、このガイダンスの実践を定期的にレビューする必要がある。レビュー・モニタリングは社会福祉部長¹⁵の責任で毎年行われるべきである。 ・地方自治体には、アドボカシーの手配をモニタリングするため、なされた意見表明とその結果、及び関連規則に定められたタイムリーさが遵守されたかを記録することが求められる。 ・地方自治体には、苦情解決制度の運用に関する年次報告の作成が求められる。
6 章	情報共有と秘匿性	・アドボカシーサービスは「重大な危険性」の考え¹⁶に基づいた情報の秘匿性に関する明確な方針を持つべきであり、この方針は全てのサービス利用者に公開されるべきである。 ・アドボカシーサービスは、子ども・若者の同意なしに社会福祉サービスへの照会を行う際の懸念の水準をどのように決定するかについて、明確でなければならない。
付属 1	子どもアドボカシーサービスのための全国基準 ¹⁷	・基準 1 アドボカシーは子どもの意見と願いによって導かれる。 ・基準 2 アドボカシーは子どもの権利とニーズを擁護する。 ・基準 3 すべてのアドボカシーサービスは平等を促進する明確な方針の下に提供される。そして年齢、性別、人種、文化、宗教、言語、障害、性指向により子どもが差別されないようにサービスを監視する。 ・基準 4 アドボカシーはよく広報され、アクセスし易く利用し易いものである。 ・基準 5 求められたときにはただちにアドボカシーは援助と助言を行う。 ・基準 6 アドボカシーは子どものためだけに行われる。 ・基準 7 アドボカシーサービスは高レベルの守秘を行い、子ども、他の機関が守秘に関する方針を知ることができるようにする。 ・基準 8 提供されているサービスを改善するために、アドボカシーは子どもの意見と考えに耳を傾ける。 ・基準 9 アドボカシーサービスは苦情解決手続が効果的かつ簡便に利用できるように支援する。 ・基準 10 アドボカシーはよく運営され、資金を有効活用する。
付属 2	アドボカシーに関連する法規	
同封文書	アドボカシーサービスと意見表明手続き（子ども）（修正）規則 2004 年	

出典) Department for Education and Skills, "Providing Effective Advocacy Services for Children and Young People Making a Complaint under the Child Act 1989", March 29, 2004.

¹⁵ Director of Social Services。地方自治体の必置職である。（田村秀「イギリスにおける地方自治関係法令のあらましについて」『平成 18 年度比較地方自治研究会調査研究報告書』財団法人自治体国際化協会、2008 年、95 頁。）

¹⁶ 手引き中には説明がないが、子ども・若者及びその他の者の重大な危険性を予防するために必要な場合を除き、子ども・若者の同意なしに情報公開がなされてはいけなくとする考えと解することができる。全国基準にはそのような考えが示されている。

¹⁷ 基準 1~10 の和訳は、堀の前掲書 27 頁を引用した。

以上が子ども・若者向けアドボカシーサービスの提供に関する法律・規則・手引きの概観であるが、これらに加え、ウェールズでは、アドボカシーサービスに関する成果とその判断基準に関するフレームワークが策定されている。これは、ウェールズ政府が 2019 年 8 月に「独立専門アドボカシー ウェールズの子ども・若者のための全国基準と成果フレームワーク」（以降「全国基準と成果フレームワーク」）として公表したもので、アドボカシーを含むケア・支援を必要とする人々と、支援を必要とするケア提供者のために、福祉（wellbeing）に関する成果を提示している。アドボカシーサービスの委託者と提供者が、職務の質・量を測定できること、そして子ども・若者に対して有益な違いをもたらしていると確信できることは極めて重要であるとの考えのもと、ウェールズ政府はこの「全国基準と成果フレームワーク」により、アドボカシーに関する基礎的な成果と基準を示すとしている。その概要を下表に示す。

図表 IV - 3 「全国基準と成果フレームワーク」抜粋

アドボカシーの成果	基準
1. 子ども・若者が、高品質で容易に利用・アクセス可能な独立アドボカシーを見つける。	a) アドボカシーサービスは、応答が早く、連絡があった際、情報、アドバイス、支援を遅滞なく提供する。 b) アドボカシーサービスは、良く周知され、多様な連絡手段が提供される。 c) アドボカシーサービスは、利用資格のある全ての子ども・若者にとってアクセス可能な場所・時間帯で提供される。 d) アドボカシーサービスは、対応者不在の場合は二か国語の留守番電話サービスを提供し、即座に支援を受ける方法（連絡先詳細を含む）を説明するとともに、応対に要する時間の目安を知らせる。 e) アドボカシーサービスは、子ども・若者と合意した明確なアドボカシー計画文書を有している。 f) アドボカシーサービスのスタッフは、明確な職務計画書を有しており、適切なトレーニングと監督を受けている。 g) アドボカシーサービスは、品質モニタリングのため、サービスに関するデータを定期的に収集・モニタリングし、サービス開発・改善のため子ども・若者からのフィードバックを活用する。
2. 子ども・若者のプライバシーと秘密が尊重され、彼らの福祉が保護される。	a) アドボカシーサービスは、高レベルの秘匿性と子ども・若者のプライバシー尊重のために尽力する。これは「ウェールズセーフガード手続き」及び「セーフガードボード手続き」と整合的に行われる。アドボカシーサービスの開始前に、この意味が子ども・若者に説明される。 b) アドボカシーサービスは、「セーフガードボード手続き」と整合的で強固な子ども保護方針と照会手続きを有する。スタッフは「セーフガードボード手続き」を十分に理解している。 c) アドボカシーサービスは、照会を要する際は、子ども・若者に状況を説明し、彼らの同意を得るために努力し、アドボカシーの関係性を維持するよう試みる。 d) アドボカシーサービスは、明確で子どもにとって友好的な苦情解決の方針を持つ。また明確な期限のある手続きを持ち、これが子どもに説明される。 e) アドボカシーサービスは、情報、アドバイス、援助を得る機会の詳細説明を提供する。また、アドボカシーサービスに対する苦情（地方自治体やウェールズ子どもコミッショナーに対する苦情を含む）を申し立てる支援を提供する。
3. 子ども・若者は、多様性を重んじられ、敬意をもって扱われ、彼らに対するあらゆる形の差別は	a) アドボカシーサービスは、いかなる子ども・若者もそのサービスにおいて差別を被らないことを確かにする。 b) アドボカシーサービスは、子ども・若者が、法のもとにある権利、またサービス提供者の平等・多様性に関する方針のもとにある権利を認識することを確かにする。

非難される。	c) アドボカシーサービスは、子ども・若者の文化的・宗教的・言語的ニーズを尊重する形で提供される。 d) アドボカシーサービスは、平等な扱いを受けていないグループに接触し、そうしたグループへのアクセスを促進するための手段を講じる。 e) アドボカシーサービスは、障害のある子ども・若者それぞれのコミュニケーション上のニーズに良く応える。
4. 子ども・若者はアドボカシーサービスを先導する力を持ち、彼らの権利・願い・感情が守られる。	a) 子ども・若者とともにあり、また専ら彼らのためにあるアドボカシーサービスは、彼らの意見・願いによって導かれ、彼らの権利を守る。 b) アドボカシーサービスは、委託者からの独立性が明確になる形で管理・資金提供される。 c) アドボカシーサービスは、子ども・若者に彼らの権利に関する情報、その他の情報源及びアドバイス・援助を提供する。また、子ども・若者が、選択肢と行動の結果起こりうる事について検討するのを手助けする。 d) アドボカシーサービスは、意見表明・苦情申し立てを望む子ども・若者を支援する。 e) アドボカシーサービスは、それが適切な場合には、専門的・法的アドバイスに向けた子ども・若者たちの道しるべとなる。アドボカシーサービスは、そうしたアドバイス提供者のリストを所有している。 f) アドボカシーサービスは、サービスにアクセスする子ども・若者が、どのようにアドボケイトの変更を要求するかを理解していることを確かにする。 g) アドボカシーサービスは、子ども・若者がどのように（自分自身で、アドボケイトを通じて、またはアドボケイトとともに）話すかを決められるようにする。 h) アドボカシーサービスは、子ども・若者が意思決定者に直接彼らの意見を表明する準備を手助けする（コミュニケーション・意見主張スキルや、意見表明の準備を支援する）。 i) アドボカシーサービスは、子ども・若者と協働するその他の専門職や大人とともに子どもの権利を守る。 j) アドボカシーサービスは、引き受けたケースの詳細な記録を取る。記録には、アドボカシー行動計画・活動・課題・結果・フィードバックを含む。記録には子ども・若者が同意しており、彼らは記録にアクセスできる。 k) アドボカシーサービスは、子ども・若者が挙げた主要なテーマと課題を特定し、そのケースをサービス変更のため提示する（システムアドボカシー）。
5. 子ども・若者がアドボカシーサービスの設計・計画・提供・モニタリング・評価に参加する。	a) アドボカシーサービスは、子どもの参加を促進し、彼らがサービスに関する意見を表明することを可能にする。 b) アドボカシーサービスは、子ども・若者がアドボカシーサービスの設計・計画・提供・モニタリング・評価と、スタッフの採用に参加できるようにする。 c) アドボカシーサービスは、子ども・若者からサービス改善のための支援を得るときは、サービス利用者の典型的な意見のバランスを保つための措置を行う。

出典) Welsh Government, "Independent Professional Advocacy - National Standards and Outcomes Framework for Children and Young People in Wales", August 2019.

上記が「アドボカシーの成果」と「基準」であるが、「全国基準と成果フレームワーク」には、それぞれの基準が満たされているかどうかを判断するための「エビデンス・判断基準」も含まれている。ここでは秘匿性と独立性に関する基準を例として、どのような「エビデンス・判断基準」が示されているかを紹介する。

図表 IV - 4 「全国基準と成果フレームワーク」におけるエビデンス・判断基準例

基準	エビデンス・判断基準 (委託者視点)	エビデンス・判断基準 (サービス提供者視点)
2.a) アドボカシーサービスは、高レベルの秘匿性と子ども・若者のプライバシー尊重のために尽力する。(以下省略)	委託者は、アドボカシーサービスの秘匿性ポリシーがスタッフ、ケア提供者、父母、保護者、養親、子供・若者とその他機関に共有されていることを確認できている。	アドボカシーサービス提供者は、サービスの秘匿性ポリシーをスタッフが理解しており、ケア提供者、保護者、養親、子ども・若者とその他機関に対してポリシーの説明がなされていることを確認できている。
4.b) アドボカシーサービスは、委託者からの独立性が明確になる形で管理・資金提供される。	委託者は、アドボカシーサービスの地位の独立性が、争いが生じた際の合意された解決手続きとともに、サービス仕様 ¹⁸ に明記されていることを確認できている。	アドボカシーサービス提供者は、自身の地位の独立性を子ども・若者・その他の専門職にどのように示すかを確認できている。

出典) Welsh Government, "Independent Professional Advocacy - National Standards and Outcomes Framework for Children and Young People in Wales", August 2019.

3. 子どもアドボカシーサービスに関する海外事例調査

本節では、法制度を紹介した英国に加え、子どもアドボカシー制度に関する先行調査¹⁹が存在し、平成 30 年度調査でも取り上げたカナダのオンタリオ州における子どもアドボカシー制度の事例調査結果を示す。なおオンタリオ州では、州アドボカシー事務所の設置根拠となっていた「オンタリオ州子ども・若者アドボカシー法」が 2019 年 5 月に廃止されたため、カナダの調査対象としてブリティッシュコロンビア州を追加した。

調査項目は次のとおりである。このうち「子どもの権利に関する国内人権機関」²⁰は、アドボカシー制度そのものではないが、アドボカシーサービスの有効性を評価する等の役割を担っている場合もあることから、項目に取り入れたものである。

(調査項目)

- ・ 子どもの権利に関する国内人権機関
- ・ 子どもアドボカシーサービスの概要
- ・ アドボカシーサービスの運用
- ・ アドボカシーサービスのモニタリング及び評価
- ・ 運用状況（政策評価結果等）

¹⁸ 委託者とサービス提供者の契約における要求事項の詳細を示したものの。

¹⁹ 畑千鶴乃、大谷由紀子、菊池幸工『子どもの権利最前線 カナダ・オンタリオ州の挑戦』かもがわ出版、2018 年等。

²⁰ 子どもの権利に関する国内人権機関の海外事例については、堀正嗣「子どもの権利に関する国内人権機関の独立性と機能 - 英国・北欧・カナダを対象とする比較研究 - 」「『海外事情研究』第 46 巻抜刷、2019 年 3 月、97-107 頁に詳しい。

・ 図表 IV - 5 子どもアドボカシーサービスに関する海外事例調査結果（英国）

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
○子どもの権利に関する国内人権機関	<u>概要</u> ・ 名称： イングランド子どもコミッショナー（Children's Commissioner for England） ・ 2004 年児童法により設置。国連子どもの権利条約に従い、子どもの権利を保護・促進する役割を担う。 <u>アドボカシーサービスとの関係</u> ・ コミッショナーは、子どもアドボカシーサービスの利用可能性と有効性を調査する法的権限を有する。	<u>概要</u> ・ 名称： ウェールズ子どもコミッショナー（Children's Commissioner for Wales） ・ 2000 年ケア基準法²¹により設置。子どもの権利と福祉を保護・促進する役割を担う。 <u>アドボカシーサービスとの関係</u> ・ 子どもの権利・福祉を保護・促進するにあたって、公的機関の苦情手続き、内部告発、アドボカシーの提供が有効であるかを評価・監視する。	<u>概要</u> ・ 名称： スコットランド子ども・若者コミッショナー（Children and Young People's Commissioner Scotland） ・ 2003 年子ども・若者コミッショナー（スコットランド）法により設置。子ども・若者の権利を保護・促進する役割を担う。 <u>アドボカシーサービスとの関係</u> ・ コミッショナーは、子ども・若者の権利を保護・促進する上で、サービス提供者のベストプラクティスを促進する²²。	<u>概要</u> ・ 名称： 北アイルランド子ども・若者コミッショナー（Northern Ireland Commissioner for Children and Young People） ・ 2003 年子ども・若者コミッショナー（北アイルランド）命令により設置。子ども・若者の権利と最善の利益を促進する役割を担う。 <u>アドボカシーサービスとの関係</u> ・ コミッショナーは、関係当局が提供するアドボカシーや苦情手続き、内部告発が子ども・若者の権利と最善の利益を保護・促進する上でどの程度有効かをレビューすることが出来る。
○子どもアドボカシーサービスの概要	<u>目的</u> ・ 子ども・若者の考え、希望が聞かれ、彼らの利益が促進されること。 ・ 子どもの・若者の権利が尊重され、考え・希望が彼らに関する意思決定に十分に反映されること。 <u>検討の背景</u> ・ 2000 年にロンドンで多機関の関与がありながら介入がなされず、女兒の虐待死事件が起きた。この事件が児童福祉関連の法律・施策	<u>目的・検討の背景・法制度的位置づけ</u> ・ 2002 年の児童法改正による地方自治体への子どもアドボカシーサービス提供の義務付けが、イングランドと同様ウェールズでも適用されている（但し法律に基づく規則やガイダンスはウェールズ独自に制定）。	<u>目的</u> ・ 子どもの権利条約は、子どもが、その子どもに影響を及ぼす全ての事項について意見を表明する権利があるとしている。アドボカシーはその権利の実現を助ける。 <u>法制度的位置づけ</u> ・ 子ども・家族局の「スコットランドの子ども保護全国ガイダンス」（2014 年）は、「子ども・若者向けアドボカシーサービスの利用は、利用可能な場合、必ず検討さ	<u>目的</u> ・ アドボカシー²⁶は、人々が意見・希望を表明し、権利を守り、利害を代表し、情報・サービスにアクセスし、選択肢・利益を検討するのを支援する。 <u>法制度的位置づけ</u> ・ 2012 年、保健・社会サービス・公衆安全省が、保健や社会的ケアに関連する場面でのアドボカシーサービスの委託・提供に関する原則・基準を示す政策ガイドを公

²¹ Care Standards Act 2000. コミッショナーの役割は、ケア基準法を改正する“Children's Commissioner for Wales Act 2001”で定められている。

²² 2003 年子ども・若者コミッショナー（スコットランド）法の中の、子どもコミッショナーの機能に関する条文に基づく。条文中、アドボカシーサービスについて直接的には言及されていない。

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
	の変革の契機となり、2002 年に児童法改正がなされた。 2003 年にイングランド政府が発表した政策提言書²³が、全ての子どもを対象とした予防的・包括的なサービスの整備を目指すとした。 <u>法制度的位置づけ</u> 2002 年の児童法改正で、意見表明をする/しようとする子ども・若者²⁴にアドボカシーサービスを提供するよう地方自治体に義務付けた。		れるべき」としている。 - しかし、スコットランド政府委託調査報告書（2017 年）によると、子ども向けアドボカシーサービスを提供している自治体は少数であり、原則的に（自ら辞退しない限り）利用できるアドボカシーサービスの存在は確認されていない。 - 教育分野に限定されるが、「教育（追加的な学びの支援）（スコットランド）法 2004 年（改正を含む）」²⁵は、追加的な学びの支援に関する教育当局の決定につき、申立てを行う家族・若者に対して、要請がある場合無料でアドボカシーサービスを提供する法的義務を政府に課している。 - また、少年審理手続におけるアドボカシーサービス提供に向けた準備が進められている。	表した（以降「政策ガイド」）。アドボカシーサービスを必要とする人々として、障害のある人々、ケア提供者、子ども・若者、高齢者、犯罪被害者などが想定されている（子ども・若者に特化したガイドではない）。 「政策ガイド」に基づき、保健・福祉委員会²⁷が、アドボカシーサービスのニーズ特定（子ども・若者に限らない）とサービス提供者への委託業務を行っている。 - 規則・品質改善局²⁸の報告書「北アイルランドの子ども・成人向けアドボカシーサービスのレビュー」（2016 年）によると、独立したアドボカシーサービスを提供する明確な法的義務は存在しない。
○アドボカシーサービスの運用	アドボカシーサービス利用の流れの例： 子どもからのアドボカシーサービスへの連絡 ⇒ 子どもについて知るための対面ミーティング	（調査において、記述の根拠となる資料が特定されなかった。）	追加的な学びの支援を必要とする子どもの保護者向けに、「Let's Talk ASN」というアドボカシーサービスを含む支援プログラムが政府予算により提供されてい	保健・福祉委員会が各種サービスの提供・委託を行っており、アドボカシーサービスのニーズ特定（子ども・若者のニーズに限らない）とサービス提供者への委託業

²⁶ 保健や社会的ケアに関連する場面でのアドボカシーサービスを想定しており、対象として子ども・若者を含みうるが、子ども・若者に特化したアドボカシーを指してはいない。

²³ HM Treasury, “Every child matters”, September 8, 2003.

²⁴ 対象となる子どもには以下が含まれる。社会的養護下にあり、苦情を含む意見表明を望む子ども、社会的養護経験者、ヘルスサービスに苦情を持つ子ども、16 歳・17 歳で知的能力を欠く者（16 and 17 year olds who lack mental capacity）、精神保健施設にいる子ども、教育上の特殊なニーズや障害を持つ子ども。（Children’s Commissioner, “Advocacy for Children”, June 2019, pp7,8,11.）

²⁵ The Education (Additional Support for Learning) (Scotland) Act 2004 (as amended).

²⁷ 保健・社会サービス・公衆安全省に対して説明責任を負う非営利法定機関である。

²⁸ Regulation and Quality Improvement Authority. 保健・社会福祉サービスの品質と利用可能性を規制・査察する機関である。

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
	⇒ 地方自治体へ伝える内容を準備するための対面ミーティング ⇒ ソーシャルワーカーや独立再検討官²⁹による対応や、公的な苦情解決制度³⁰による手続き（意見表明を含む）⇒ 終結 ・地方自治体は、苦情解決制度のすべての側面を調整する包括的な責任を有する職員を任命しなければならない。 ・子ども・若者へのアドボカシー提供を調整・監視する「子どもの苦情担当官」を置いている地方自治体もある。		る。「Let's Talk ASN」のウェブサイトでは自治体ごとに利用したいサービス（アドボカシー、言語療法、障害のある子ども向けソーシャルワーク等）を検索でき、サービス提供団体のウェブサイトアクセスできる。 ・追加的な学びの支援を必要とする 12 歳～15 歳の子ども向けには、「My Rights, My Say」という支援プログラムが提供されている。ウェブサイトから子ども向けの各種サービス提供団体にアクセスできる他、子どもが自治体に対し追加的支援ニーズを伝える際の書式などが提供されている。	務も行っている。 ・保健・福祉委員会は、適切な場合には、サービス委託の権限を各地域の団体に委譲することが出来る。委譲を受けた団体は、現時点でのサービス提供状況を参考に、地域の人々のニーズを把握、優先付けし、年間委託計画を作成する。
○アドボカシーサービスのモニタリング及び評価	・地方自治体は、アドボカシーサービス提供を毎年社会福祉部長（Director of Social Services）の責任で見直さなければならない。 ・また地方自治体は、受け付けた意見表明とその結果を記録し、苦情解決制度の運用について年次報告を作成しなければならない。	・地方自治体は、アドボケイトが利用されたケース（アドボケイトの所属団体や、意見表明者のアドボカシーサービスへの意見を含む）を記録し、アドボカシーサービス提供を監視する必要がある。 ・また少なくとも年に一度報告書を作成しなければならない。 ・子どもコミッショナーは、ウェールズ政府と地方自治体のアドボカシーサービス提供をレビューする権限を有している。	・子ども・若者コミッショナーが、子ども・若者の権利に関係する法律・政策・慣行について、その適切性・有効性の観点からレビューを行う。	・保健・社会サービス・公衆安全省「政策ガイド」は、アドボカシーサービス提供者は、目標と比較した現状を把握するために必要な情報を、定常的に収集する仕組みを作らなければならないとしている。 ・「政策ガイド」は、アドボカシーサービスの評価にあたっては、サービスの結果だけでなく、結果に至った経緯・ステップも同様に重要であると指摘している。
○運用状況（政策評価結果等）	・2019 年 6 月、イングランド子どもコミッショナーが「子どものた	・2014 年 7 月、ウェールズ子どもコミッショナーが「行方不明の	・スコットランド政府は、2017 年 3 月に子どもの保護制度に関する	・規則・品質改善局の報告書「北アイルランドの子ども・成人向けア

²⁹ アドボケイトが提供する支援について、また自分にはアドボケイトを依頼する権利があるということについて子どもが理解しているかどうかを、すべてのケアの再検討の前に実際に会って確認することを責務とする。（堀、前掲書、48 頁。）

³⁰ 1989 年児童法の第 26 条第 3 項は、全ての地方自治体に対し、育成を受けている子どもや父母、保護者などからの地方自治体に対する意見表明（苦情を含む）を考慮するための手続きを定めることを求めており、そのような手続きを本章では「苦情解決制度」としている。

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
	めのアドボカシー」という報告書を公表し、次のような問題点を指摘している。 - ー子どもが必要としている時にアドボケイトから質の高い情報、支援、アドバイスを必ずしも得られておらず、多くの場合アドボカシーサービスは不十分である。 - ーアドボケイトの支援を受けるための長い順番待ちリストがあることが多い。 - ー経験や、法令・ガイダンスに関する理解を欠くアドボケイトもいる。 - ーアドボカシーサービスの利用資格が自治体によって異なり、法令上の最低限のサービスを提供していない自治体もある。 - ーアドボカシーサービス提供の阻害要因の一つが、独立アドボカシーに対する権利についての混乱である。子どもと若者の両方にアドボカシーサービスへの権利を与える継ぎはぎの法令は不明瞭であり、それらの法令の統合が前向きな第一歩である。	声：聞かれる権利」という報告書を公表し、政府のアドボカシーに対する努力は認識しつつも進捗の遅さを指摘した。 ・報告書では、育成を受けている子ども、育成は受けていないがニーズを持つ子ども、養護経験者に対し、地方自治体を通じて行ったアンケートに基づき、以下のような結果を示している（全ての質問に応えたのは321人）。 - ー38%の子ども・若者が、アドボカシーについて全く聞いたことがない。 - ー51%の子ども・若者は、アドボカシー提供者にどのようにコンタクトするかについて知らないか不確かである。 - ー40%の子ども・若者が、アドボケイトを持つ権利について定期的にリマインドされていない。 - ー34%の子ども・若者は、アドボケイトを付けたいかどうか、一度も聞かれたことがない。	委託調査の報告書を公表した（アドボカシーに特化した調査ではない）。 ・報告書の中では、職業として子どもの保護に携わる人々が、現在の保護制度への子ども・若者の参加の仕方は一貫性を欠き普及しておらず、改善が必要であると指摘している。	ドボカシーサービスのレビュー」（2016年）によると、保健・福祉委員会のアドボカシーサービスの委託契約は、保健・社会サービス・公衆安全省の「政策ガイド」にある原則・基準を反映しており、物品・役務の調達に関する法令も遵守している。 ・この他、同報告書は以下の点を指摘している。 - ー財源不足がアドボカシーサービスへの支出に影響を与えている。 - ーアドボカシーサービス提供は、精神衛生、学習障害、家族・子どもサービスの分野が大半である。 - ー委託主とサービス提供者の間のアドボカシーサービス委託契約の内容は、サービスの結果ではなく、どのような活動を行うかにフォーカスしている。
○その他参考情報	<u>制度の広報</u> ・地方自治体は、アドボカシーサービスについて適切と考えられる広報を行う必要がある。また、意見表明をする/しようとする子どもにサービスに関する情報とアドボケイトを得るための支援を提供しなければならない。 <u>サービスの委託状況</u>			

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
	・ 地方自治体が直接的にアドボカシーサービスを提供するのは23%で、76%はチャリティ団体が地方自治体からの委託を受けて行っている。			

出典) (イングランド) legislation.gov.uk, “Children Act 2004”, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/part/1>, accessed March 25, 2020; Children’s Commissioner, “Advocacy for Children”, June 2019; Department for Education and Skills, “Providing Effective Advocacy Services for Children and Young People Making a Complaint under the Children Act 1989”, March 2004; 堀、前掲書; Iryna Pona and David Hounsell, “The value of independent advocacy for looked after children and young people”, September 2012. (ウェールズ) Children’s Commissioner for Wales, “Children’s Commissioner for Wales”, https://www.childcomwales.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/CCfWPowersPaper_Final_E.pdf, accessed March 25, 2020; legislation.gov.uk, “The Advocacy Services and Representations Procedure (Children) (Wales) Regulations 2004”, <http://www.legislation.gov.uk/wsi/2004/1448/made>, accessed March 25, 2020; Children’s Commissioner for Wales, “Commissioner to undertake first review”, May 2011, <https://www.childcomwales.org.uk/2011/05/commissioner-to-undertake-first-review>, accessed March 25, 2020; Children’s Commissioner for Wales, “Missing Voices: Rights to be Heard”, July 2014. (スコットランド) legislation.gov.uk, “Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003”, <http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/section/4>, accessed March 25, 2020; Scottish Government, “Children’s advocacy guidance”, June 2014, <https://www.gov.scot/publications/childrens-advocacy-guidance>, accessed March 25, 2020; Scottish Government, “National guidance for child protection in Scotland”, May 2014; Catherine Dyer CBE, “Protecting Scotland’s children and young people: it is still everyone’s job”, March 2017; Scottish Government, “Progressing the Human Rights of Children in Scotland”, December 2018; Scottish Government, “Advocacy in the Children’s Hearings System: grant application”, September 2019, <https://www.gov.scot/publications/advocacy-in-the-childrens-hearings-system-grant-application/pages/background>, accessed March 25, 2020; Scottish Government, “Additional support for learning”, <https://www.gov.scot/policies/schools/additional-support-for-learning>, accessed March 25, 2020; Enquire, “Let’s Talk ASN – National Advocacy Service for Additional Support Needs”, <https://enquire.org.uk/service/lets-talk-asn-national-advocacy-service-for-additional-support-needs>, accessed March 25, 2020; My Rights, My Say, “About My Rights, My Say”, <https://myrightsmysay.scot/about>, accessed March 25, 2020. (北アイルランド) Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, “What We Do”, <https://www.niccy.org/about-us/what-we-do>, accessed March 25, 2020; legislation.gov.uk, “The Commissioner for Children and Young People (Northern Ireland) Order 2003”, <http://www.legislation.gov.uk/nisi/2003/439/article/9/made>, accessed March 25, 2020; Department of Health, Social Service and Public Safety, “Developing Advocacy Services - A Policy Guide for Commissioners”, May 2012; Regulation and Quality Improvement Authority, “Review of Advocacy Services for Children and Adults in Northern Ireland”, January 2016;

・ 図表 IV - 6 子どもアドボカシーサービスに関する海外事例調査結果（カナダ）

	オンタリオ州	ブリティッシュコロンビア州
○子どもの権利に関する国内人権機関	<u>概要</u> ・ 名称： オンタリオオンブズマン（Ontario Ombudsman） ・ 1990 年オンブズマン法により設置。政府・政党から独立した立法議会のオフィサー。公的行政に関する苦情の調査を行う。 <u>アドボカシーサービスとの関係</u> ・ オンブズマンオフィス内に子ども・若者ユニットを持ち、養護下にある子ども・若者の苦情や制度的課題について調査・報告・アウトリーチを行う。 ・ 後述のとおり、廃止となった州アドボカシーサービス事務所の機能は引き継いでいない。	<u>概要</u> ・ 名称： ブリティッシュコロンビアオンブズパーソン（BC Ombudsperson） ・ 1996 年のオンブズパーソン法により設置。州立法府の独立した法定組織。大衆からの政府プログラム・サービスの管理運営に対する苦情を調査し、支援を提供する。 <u>アドボカシーサービスとの関係</u> ・ 子ども・若者（特に監護・養育下の子ども）に関する行政上の不公平に関する苦情を受け付け、支援を提供する³¹。
○子どもアドボカシーサービスの概要	<u>目的</u> ・ 子ども・若者（先住民族や特殊なニーズを持つ子どもを含む）に独立した意見表明の手段を提供する³²。 <u>検討の背景・法的位置づけ</u> ・ 上記を目的とし、州アドボカシー事務所の設置根拠となっていたオンタリオ州子ども・若者アドボカシー法は 2019 年 5 月に廃止された。 ・ オンタリオ州政府は、2018 年 11 月公表の経済見通し・財務レビューで、重要な機能を残しつつ不要なコストを削減するため、州議会に属する役職を 9 から 6 に減らすと提案していた。	<u>目的</u> ・ 子ども・若者の権利・利益が保護・擁護され、彼らの考えが意思決定者に聞かれ、考慮されること³³。 <u>検討の背景</u> ・ 養護下にあった子どもの死亡事件（2002 年）への児童家庭省の対応に批判が高まり、州の子どもの保護制度に関するレビューが行われた。 ・ レビュー報告書は子ども・若者のための独立した代理人の設置を提言。「子ども・若者のための代理人法」によりこの提言が施行されることとなった（2006 年）。 <u>法制度的位置づけ</u> ・ 「子ども・若者のための代理人」は、州議会に属し政府からは独立している。
○アドボカシーサービスの運用	・ 廃止となったオンタリオ州子ども・若者アドボカシー法では、アドボカシーサービスの提供者は、養護下の子どもに、適切な言語でアドボケイトの存在、役割、コンタクト方法を知らせなければならないとしていた。 ・ オンタリオ州アドボカシー事務所の業務のうち、Children's Aid	・ 「子ども・若者のための代理人」は、以下の責任を負う。 －（法が定める）特定のサービスを受ける子ども・若者のためのアドボカシー。 －特定の公的サービスのモニタリングや調査。 －養護下にある子どもなどの重大な傷害・死亡事例のレビュー・調査・

³¹ アドボカシーサービスに関する直接的な言及は確認されなかった。

³² これは廃止されたオンタリオ州子ども・若者アドボカシー法の目的の一つである。（Government of Ontario, “Provincial Advocate for Children and Youth Act, 2007, S.O. 2007, c. 9” , <https://www.ontario.ca/laws/statute/07p09>, accessed March 25, 2020. ）

³³ これはブリティッシュコロンビア州子ども・若者のための代理人事務所及び事務所所属のアドボケイトの目的である。（Representative for Children and Youth, “Advocacy” , <https://www.rcybc.ca/about-us/mandate/advocacy>, accessed March 25, 2020. ）

	オンタリオ州	ブリティッシュコロンビア州
	Society（略称 CAS: 児童相談所に相当）のサービスに関する調査は、州オンブズマン事務所に移管される。アドボカシーサービスについては、子ども・コミュニティ・社会サービス省の管轄下に、意思決定者に直接のアクセスを持つ「アドボカシーラウンドテーブル」が設置される予定となっている。	報告。 ・子ども・若者のための代理人事務所のアドボケイトの役割は、以下を含む。 －効果的なセルフアドボカシーに関する指導を行う。 －子ども・若者に代わり意思決定者に意見表明する。 －なされた決定の再考を要請する。
○アドボカシーサービスのモニタリング及び評価	・廃止されたオンタリオ州子ども・若者アドボカシー法では、毎年書面による議会への報告が求められていた。 ・また、調査を行った場合は、年次報告とは別に、調査実施理由と CAS や州の子ども・若者サービス大臣 ³⁴ への提言を含む報告書を作成することとなっていた。	・5年に1度、州議会の子ども・若者委員会が、「子ども・若者のための代理人」が子どものニーズを満たすのに必要かを判断する。 ・子ども・若者のための代理人事務所は、年次報告書を作成・公表する。
○運用状況（政策評価結果等）	・（オンタリオ州子ども・若者アドボカシー法が廃止されたため、記述の根拠となる資料が特定されなかった。）	・州議会が2018年2月に公表した「子ども・若者のための代理人法」のレビュー報告書は、以下を含む提言を行っている。 －代理人がアドボカシーサービスを提供する対象に、特殊なニーズを持つヤングアダルト（19歳以上24歳未満）を含める。 －法で定められた機能を引き受けるにあたって、代理人に国連子どもの権利条約の原則を考慮することを求めるよう「子ども・若者のための代理人法」を改正する。

出典）（オンタリオ州）Ontario Ombudsman, “The Ombudsman Act”, <https://www.ombudsman.on.ca/what-we-do/the-ombudsman-act>, accessed March 25, 2020; Ontario Ombudsman, “About our office”, <https://www.ombudsman.on.ca/what-we-do/about-our-office-en>, accessed March 25, 2020; Minister of Finance, “Ontario Economic Outlook And Fiscal Review 2018”, November 2018; Ombudsman Ontario, “Ombudsman releases first plans for new child and youth mandate”, February 2019, <https://www.ombudsman.on.ca/resources/news/press-releases/2019/ombudsman-releases-first-plans-for-new-child-and-youth-mandate>, accessed March 25, 2020; Government of Ontario, “Ontario Pledges Commitment to Improve Care in the Child Protection System”, November 2018, <https://news.ontario.ca/mcys/en/2018/11/ontario-pledges-commitment-to-improve-care-in-the-child-protection-system.html>, accessed March 25, 2020; Government of Ontario, “Provincial Advocate for Children and Youth Act, 2007, S.O. 2007, c. 9”, <https://www.ontario.ca/laws/statute/07p09>, accessed March 25, 2020.（ブリティッシュコロンビア州）The Office of the Ombudsperson, “About”, <https://bcombudsperson.ca/about>, accessed March 25, 2020; The Office of the Ombudsperson, “Children and Youth”, <https://bcombudsperson.ca/children-and-youth>, March 25, 2020; Select Standing Committee on Children and Youth, “REVIEW OF THE REPRESENTATIVE FOR CHILDREN AND YOUTH ACT”, February 2018; BC Laws, “Representative for Children and Youth Act”, last update October 2, 2019, http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/06029_01, accessed March 25, 2020; Representative for Children and Youth, “Champions for Change”, July 2011;

³⁴ 子ども・若者サービス省は、コミュニティ・社会サービス省と統合し、子ども・コミュニティ・社会サービス省となっている。

第Ⅴ章 自治体アンケート調査

1. 調査概要

(1) 目的

児童相談所設置自治体において、子どもの権利擁護に関する事業の実施状況や検討状況、今後の実施方針、実施にあたっての課題等を把握し、アドボカシーに関するガイドライン案をはじめ、制度構築の検討に資する情報を収集することを目的として実施した。

(2) 実施概要

- ・対象：児童相談所設置自治体 70 自治体
- ・調査実施時期：2020 年 1 月～2 月
- ・調査方法 郵送配布・郵送回収
- ・回収数：54 自治体（回収率 77.1%）

(3) 調査項目

調査項目は以下の通りである。なお、調査票は巻末の「参考資料」に掲載した。

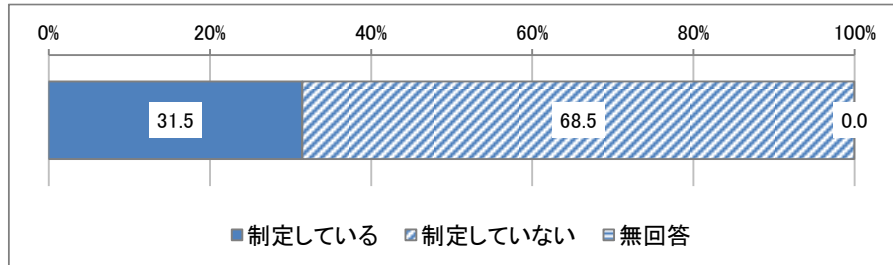
- ・子どもの権利擁護に関する条例
- ・子ども全般を対象とした子どもの権利擁護に関する事業
- ・権利ノートなどにつけている手紙（ハガキ）や意見箱を通じて出された意見の取扱いに関する取り決め
- ・児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み
- ・子ども意見表明支援員の配置
- ・当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）
- ・社会的養護の子どもの権利擁護を支える人材の養成・研修
- ・4 種類のアドボカシーとして位置付けられる取組
- ・都道府県内の市区町村で取り組まれているアドボカシー制度に関する好事例
- ・アドボカシー制度のあり方及び課題に関する意見

2. 調査結果

(1) 子どもの権利擁護に関する条例の制定状況

子どもの権利擁護に関する条例を制定しているのは、回答自治体の31.5%（17自治体）となっている。

図表 V-1 子どもの権利擁護に関する条例の制定状況 [n=54]



図表 V-2 子どもの権利擁護に関する条例の名称と制定時期

条例名	制定年月
京都府子育て支援条例	H19. 7
長野県の未来を担う子どもの支援に関する条例	H26. 7
子どもを虐待から守る条例	H16. 3
三重県子ども条例	H23. 3
秋田県子ども・子育て支援条例	H18. 9
相模原市子どもの権利条例	H27. 3
北九州市子どもを虐待から守る条例	H30. 12
子どもの最善の利益を実現するための権利条例（札幌市）	H20. 11
子ども条例（大阪府）	H19. 3
子どもを虐待から守る条例	H22. 12
いしかわ子ども総合条例	H19. 3
なごや子ども条例	H20. 3
とちぎの子ども・子育て支援条例	H30. 12
川崎市子どもの権利に関する条例	H12. 12
みやぎ子ども・子育て県民条例	H27. 10
埼玉県子どもの権利擁護委員会	H14. 3
長崎県子育て条例	H20. 10
神戸市子どもを虐待から守る条例	H31. 2
明石市子ども総合支援条例	H2. 12

(2) 子ども全般を対象とした「子ども権利擁護に関する事業」として実施していること

事業名	・子どもの権利擁護機関
	・子どもの権利の侵害に対して、子どもや保護者などからの相談・申立てや、自己の発意に基づき子どもの権利の保障をはかる、独立性が担保された第三者機関。「子どもの権利擁護委員条例」に基づき設置。
事業名	・子どもの権利擁護事業
	・子どもの権利の侵害に関する救済の申し立て等があった場合に、子ども・子育て支援条例に基づき、県の子どもの権利擁護委員会において、権利侵害からの救済に必要な調査等を行い、必要に応じて知事に意見を述べる。
事業名	・いじめ、体罰等の人権侵害からの救済制度
	・未来を担う子どもの支援に関する条例を根拠とする。 ・事務局として、子ども支援センターを設置。子どもや保護者からの相談対応や調整を実施。
事業名	・人権相談窓口の普及啓発
	・公立小学校の1年生に児童虐待や人権問題に関する相談窓口を記載した「子ども虐待ホットラインカード」を配布し、人権相談についての普及啓発。
事業名	・こどもホットダイヤル ・講演会、シンポジウム開催
	・子どもからの電話相談に対応する窓口の運営 ・子どもの権利保障等への理解を深めるとともに、子ども条例の意義を発信
事業名	・子ども・家庭 110 番（家庭支援電話相談事業）
	・家庭等の悩みや問題等に対し、電話による相談を通じ適切な援助を行う。相談員2名配置。
事業名	・条例に基づく子どもの権利保障に関する普及・啓発 ・条例に基づく子どもの権利救済機関による救済活動
	・子どもに関する相談対応・調査・調整等
事業名	・人権啓発事業の実施 ・市民に対する人権教育の推進 ・オレンジリボンキャンペーンの実施 ・児童虐待防止のための取組 ・LGBT等に対する理解の促進
	・法務局、人権擁護委員協議会等と連携し、啓発事業（人権啓発キャンペーン、スポーツ組織と連携した啓発活動等）を実施する。また、市民や企業等への意識啓発のため、パンフレットやポスターを作成・配布。 ・小学校の保護者層に焦点を当てた人権教育の学習資料を作成・配布。また、公民館を中心とする社会教育施設において人権教育講座を開催し、市民の人権に関する学習活動を支援。 ・児童虐待の問題に対する市民の理解を深めるため、「子ども虐待防止オレンジリボン運動」を推進し、児童虐待の防止をテーマとした講演会の開催やポスターの作成・掲示等の広報・啓発活動を行う。 ・児童相談所の児童福祉司や児童心理司等の専門職員が連携し、相談・援助を行うとともに、リーフレットやポスター等を活用した広報・普及活動、学校、保育園、幼稚園、医療機関等関係者に対する研修の実施等により、虐待の予防や早期発見を促す。 ・法務局等と連携し、他の人権問題と合わせて各種啓発活動を行い、市民の理解の一層の深化を図る。
事業名	・いじめ防止運動 ・人権啓発キャラバン
	・いじめ対策に関する集会 ・県内小学校を訪問し、子どもに人権に関するメッセージを書いてもらう
事業名	・子ども・青少年が健やかに育ち生活できる社会の実現をめざすための周知・啓発
	・社会全体で子育てを推進する起点として、すべての子ども・青少年が、その個性を尊重され、健やかに育ち、自立し、社会で輝いて生きられるよう、子ども・青少年の幸せと命の尊さを第一に考える地域社会の実現を目指す。ホームページ等や啓発グッズの配布を行い、市民への周知を進めている。
事業名	・権利擁護に関する事業はないが、子どもが自ら考え自ら行動する力を育む取組み
	・子どもが自ら考え自ら行動する力を育む「子ども県議会」や日頃考えていることを訴え自主性を伸ばすための機会の場の提供。 ・学校教育において自らの権利について学習する機会や自分の意見を表明したり、意見が活用される喜びを味わえる取組みを推進。
事業名	・いのちを守る講師派遣事業
	・「行動につながる人権教育」を推進するための指導員として人権教育指導員を選任し、各学校及び市町村教育委員会が主催する研修会等の講師として派遣している。子どもを暴力から守るための教育プログラムで活動されている方も指導員に含まれており、「子どもの安全」「子どもの人権」などをテーマとした講演やワークショップを実施できる体制を整えている。

(3) 当事者である子どもの権利擁護に関する取組

① 権利ノートなどにつけてある手紙（ハガキ）の意見の取扱い等

i. 権利ノートの配布対象、配布対象年齢（主なもの）

権利ノートの配布対象とその対象年齢については、配布対象施設等によってやや違いがあるものの、入所者全員、または 18 歳未満とするところが多くなっている。

図表 V-3 権利ノートの配布対象

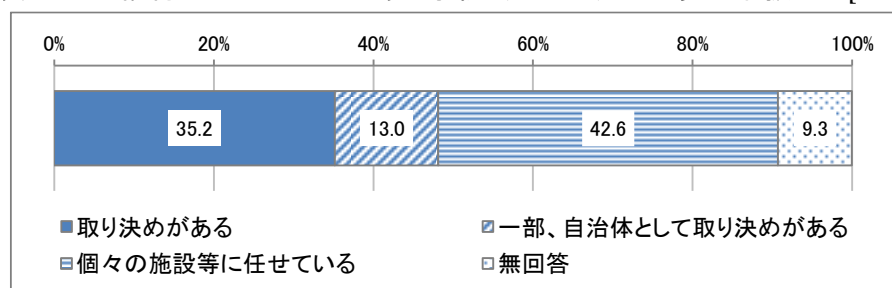
配布対象	配布対象年齢
一時保護の児童	概ね 3 歳以上
	小学生以上
	全年齢
乳児院	0 歳～18 歳未満
	小学生程度～高校生
児童養護施設の児童	幼児以上
	小学生以上
	小学生程度～高校生
	原則として乳児を除く全児童
	おおむね 2 歳以上 18 歳未満
	0～18 歳（措置延長の場合 20 歳まで）
	入所者全員
児童自立支援施設の児童	入所児童全員に配布しているが、説明は内容を理解できる小学 3～4 年生頃実施。
	幼児以上
	小学生以上
	18 歳未満
	おおむね 2 歳以上 18 歳未満
児童心理治療施設	入所児童全員に配布しているが、説明は内容を理解できる小学 3～4 年生頃実施。
	幼児以上
	小学生以上
	18 歳未満
里親委託児童	おおむね 2 歳以上 18 歳未満
	幼児以上
	小学生以上
	18 歳未満
	概ね 3 歳～18 歳（3 歳とは、児童養護施設入所後）
	0～18 歳（措置延長の場合 20 歳まで）
	4 才～17 才（措置延長の際は 18 才）
	全児童
ファミリーホーム	乳幼児を除く全ての年齢
	入所児童全員に配布しているが、説明は内容を理解できる小学 3～4 年生頃実施。
	概ね 3 才以上
福祉型障害児施設	就学年齢以降
	18 歳未満
福祉型障害児施設	概ね 3 歳以上
	小学校低学年以上
肢体不自由児施設	小学校低学年以上
自立援助ホーム	乳児院に入所となる子どもを除く子ども

※その他、「取り決めなし」「個々の施設にまかせている」「児童とその保護者」など。

ii. 権利ノートにつけてある手紙（ハガキ）の意見の取扱い方法の取り決めの有無

権利ノートにつけてある手紙（ハガキ）の意見の取扱いについては、取り決めがあるのは 35.2%（19 自治体）、一部、自治体として取り決めがあるのは 13.0%（7 自治体）、個々の施設等に任せているのは 42.6%（23 自治体）となっている。

図表 V-4 権利ノートにつけてある手紙（ハガキ）の意見の取扱い [n=54]



iii. 児童福祉審議会の調査審議の有無（取り決めがある自治体のみ）

権利ノートにつけてある手紙（ハガキ）の意見の取扱いについての取り決めがある自治体に、児童福祉審議会の調整審議の有無をきいたところ、「有」が 8 自治体、「無」が 17 自治体となっている。

児童福祉審議会の調整審議の担当課については、子どもの担当課が多くなっている。

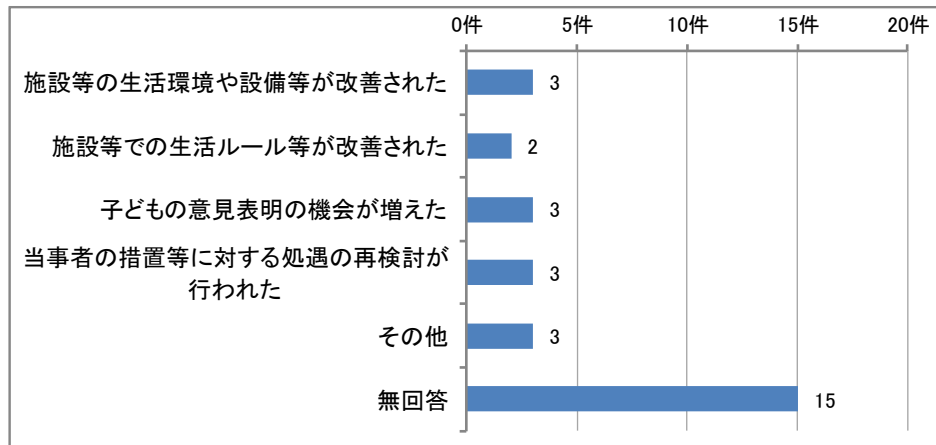
一部取り決めがある場合の対象としては、「内容により被措置児童等虐待の届出・通告として受理したもの」「連絡先」の欄に氏名等の記入があったものののみ」「意見内容については対象を限定しない」との回答であった。

手順としては、「内容から子どもなどから聞き取り・面談をして、その内容を審議会に報告」「子どもなどから聞き取りを行った後、対応を検討。必要に応じて審議会に報告」といった回答があった。

受理した手紙（ハガキ）を受けて、平成 30 年度以降、改善等を行った取組みについては、全体としては多くはないものの、「施設等の生活環境や設備等が改善された」、「施設等での生活ルール等が改善された」「子どもの意見表明の機会が増えた」「当事者の措置等に対する処遇の再検討が行われた」の回答があった。

昨年度の実績については、0 件が 16 自治体、1 件が 8 自治体、2 件が 3 自治体、5 件以上が 2 自治体であった。また、自治体として取決めがあると回答した自治体のうち、児童福祉審議会の調査審議の有無で「有」とした 8 自治体のうち、児童福祉審議会を活用した意見の件数は 6 件（1 自治体）であった。

図表 V - 5 受理した手紙（ハガキ）を受けて、H30 年度以降改善を行った取組 [n = 26]

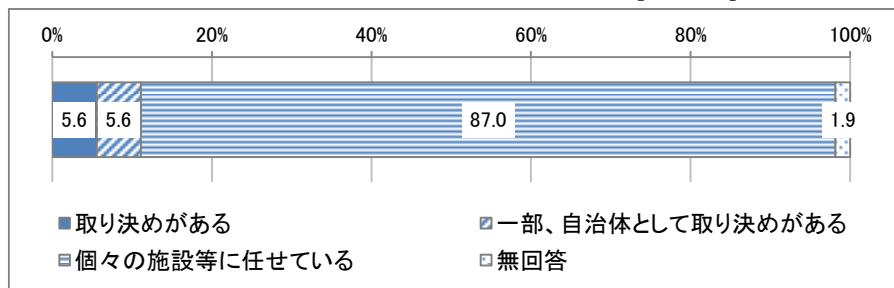


② 意見箱の意見の取扱い等について

i. 意見箱の意見の取扱いの取り決めの有無

意見箱の意見の取扱いについては、取り決めがあるのは 5.6%（3 自治体）、一部、自治体として取り決めがあるのは 5.6%（3 自治体）、個々の施設等に任せているのは 87.0%（47 自治体）となっている。

図表 V - 6 意見箱の意見の取扱い [n = 54]



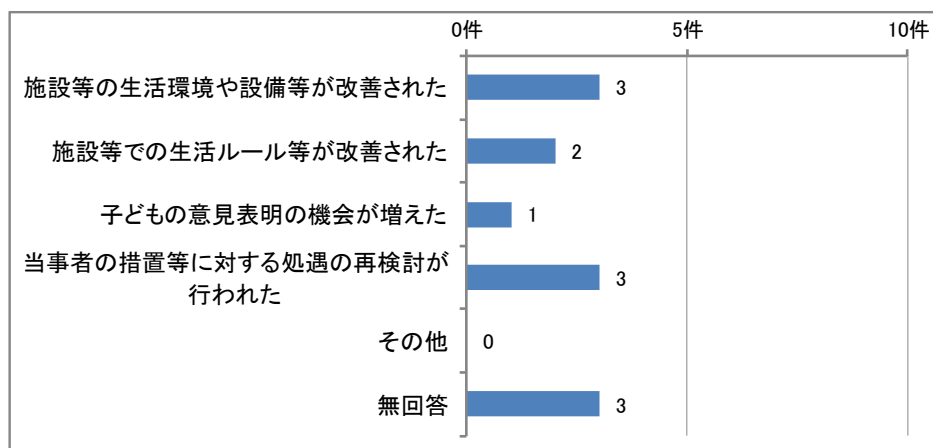
ii. 児童福祉審議会の調査審議の有無（取り決めがある自治体のみ）

意見箱の意見の取扱いについての取り決めがある自治体に、児童福祉審議会の調整審議の有無をきいたところ、「有」は 1 自治体、「無」は 5 自治体となっている。児童福祉審議会の調整審議の担当課は、子どもの担当課であった。一部取り決めがある場合の対象は、「被措置児童虐待」との回答であった。手順としては、「個別ヒアリング、全体ヒアリングを経て改善指導」「中央児童に集約し、対応。」といった回答があった。

意見箱に出された意見を受けて、平成 30 年度以降、改善等を行った取組みについては、全体としては多くはないものの、「施設等の生活環境や設備等が改善された」、「当事者の措置等に対する処遇の再検討が行われた」の回答があった。

昨年度の実績については、0 件が 8 自治体、1 件が 1 自治体、5 件以上が 5 自治体であった。また、自治体として取決めがあると回答した自治体のうち、児童福祉審議会の調査審議の有無で「有」とした 1 自治体のうち、児童福祉審議会を活用した意見の件数は不明だった。

図表 V-7 「意見箱」に出された意見を受けて、H30 年度以降改善を行った取組 [n=6]



(4) 児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みの有無

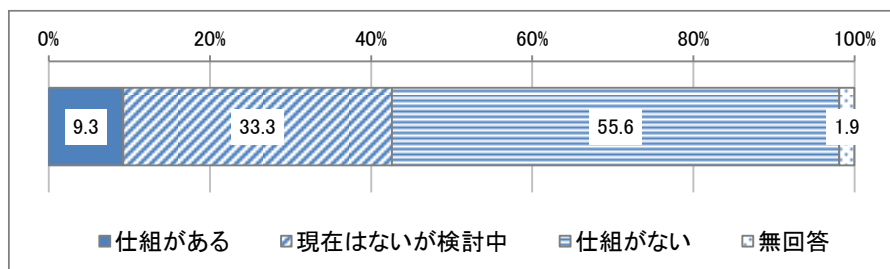
児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みがあるのは 9.3%（5 自治体）、現在はないが検討中が 33.3%（18 自治体）、仕組みがないのは 55.6%（30 自治体）となっている。

対象は、施設入所児童、被措置児童等であった。

意見の受け取り方法については、「電話」が 2 自治体、「ハガキ」が 3 自治体、「訪問」が 1 自治体、「権利ノート」が 2 自治体、「その他」は 2 自治体で、「面接」「会議への招へい等」であった。

対応実績をみると、平成 29 年度では 2 自治体（1 件、12 件）、平成 30 年度では 3 自治体（1 件、2 件、6 件）、平成 31 年度では 1 自治体（14 件）となっている。

図表 V-8 児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みの有無 [n=54]



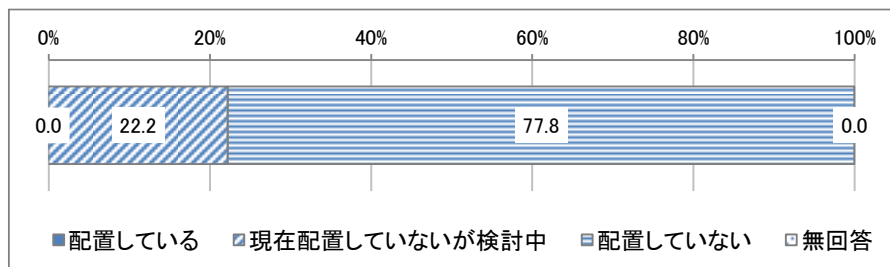
図表 V-9 事業を実施していく中での課題 [n=5]

1. 利用者が少ない	1 件
2. 子どもが利用しやすい方法・手段の工夫	3 件
3. 子どもが意見を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
4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要	1 件
5. 担い手の確保が難しい	2 件
6. 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
7. 担当者の技術が追いついていない（スキル・ノウハウ）	1 件
8. 具体的な進め方がわからない	1 件
9. 予算が確保できない	0 件
10. 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
11. 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
12. その他	0 件

(5) 子ども意見表明支援委員の配置の有無

子ども意見表明支援委員の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）、設置していないは 77.8%（42 自治体）となっている。

図表 V - 10 子ども意見表明支援委員の設置の有無 [n=54]

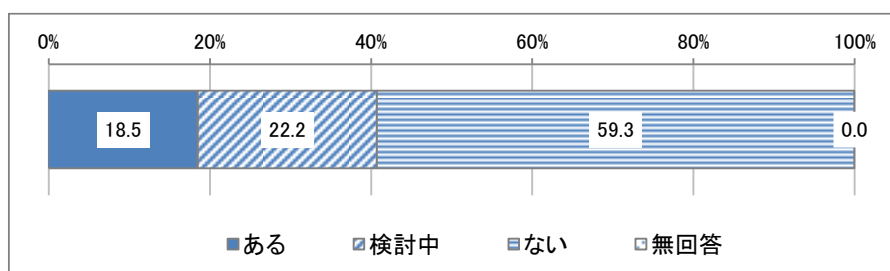


(6) 当事者である子どもの権利擁護の取組の有無

① 『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）』の有無

当事者である子どもの権利擁護の取組があるのは 18.5%（10 自治体）、検討中が 22.2%（12 自治体）、ないは 59.3%（32 自治体）となっている。

図表 V - 11 当事者である子どもの権利擁護の取組の有無 [n=54]



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）』の具体的な内容

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に、具体的な内容をきいたところ、全体で 29 事業があげられた。

あげられた 29 事業の仕組の種類は、「当事者である子どもからの意見徴収や意見を酌みとる仕組み」が 22 件と最も多く、次いで「子どもの権利を代弁する仕組み」が 7 件となっている。

また、対象は「児童相談所に関わる子ども・社会的養護の子ども全般」が 11 件、「その他」が 15 件となっており、その他の一時保護児童、施設入所児童が多くなっている。

「当事者である子どもからの意見徴収や意見を酌みとる仕組み」については、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、社会福祉士や保健師、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があげられた。

また、「子どもの権利を代弁する仕組」については、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があげられた。

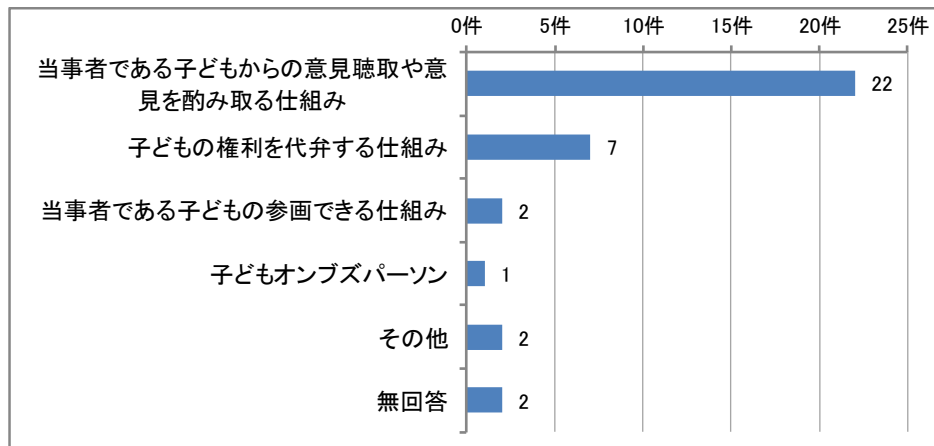
その他、「当事者である子どもの参画できる仕組み」については、社会的養育推進計画策定にあたり、計画に対する子どもの意見を聴きとり、当事者である子どもが参画できる仕組みがあげられた。

これらの事業の職務や責務、権能等については、相談対応が 18 件と最も多く、次いで調整活動が 9 件となっている。

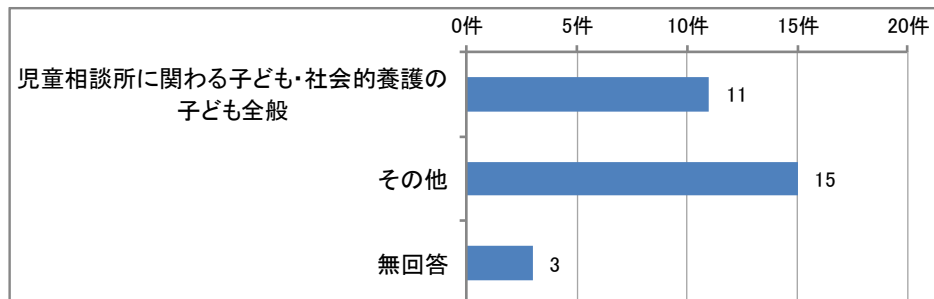
社会的養護の子どもに対する活動実績の有無については、「あり」が 31.0% (9 件)、「なし」が 55.2% (15 件) で、実績件数については、20 件未満が 4 自治体、20 件以上が 2 自治体であった。

また、事業を実施していく中での課題については、「子どもが意見を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」(8 件)、「子どもが利用しやすい方法・手段の工夫」(6 件) が上位にあがっていた。

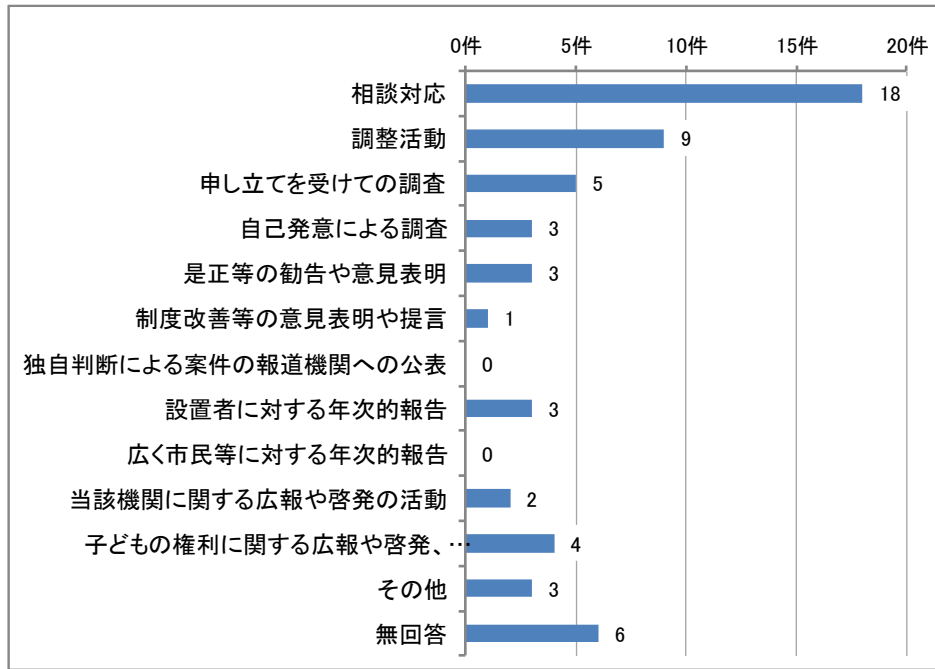
図表 V - 12 仕組みの種類 [n=29 (事業)]



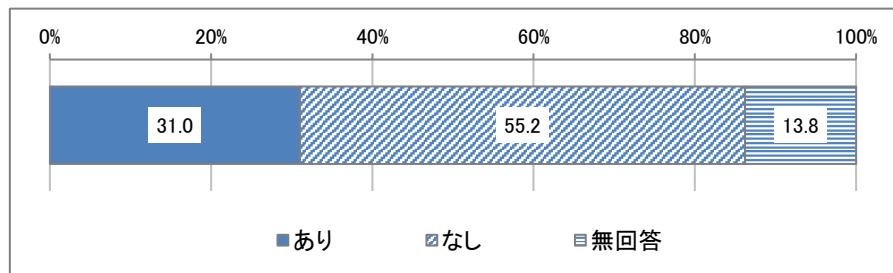
図表 V - 13 対象 [n=29 (事業)]



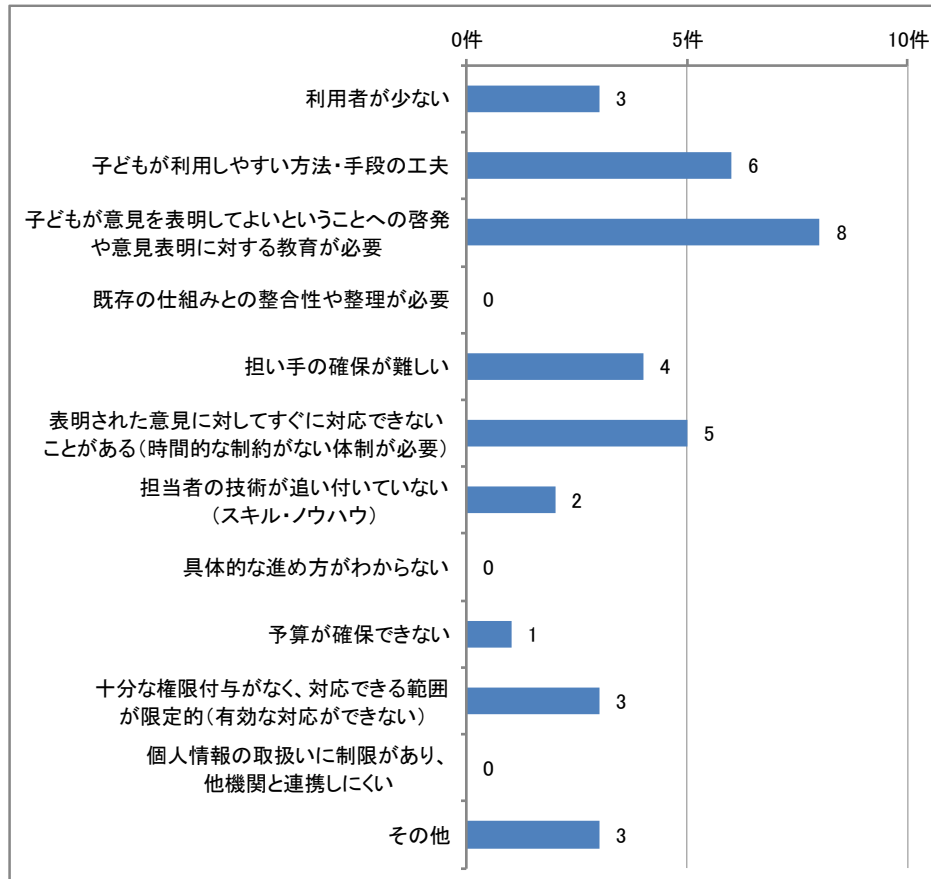
図表 V - 14 職務や責務、権能等 [n=29 (事業)]



図表 V - 15 社会的養護の子どもに対する活動実績（昨年度）の有無 [n=29 (事業)]



図表 V - 16 事業を実施していく中での課題（複数回答） [n = 29（事業）]



③ 社会的養育の子どもに対する事例

事業名		児童養護施設等の子どもの権利擁護事業
対象児年齢		～18 歳
社会的養護の状況（措置先等）		各児童養護施設等へ入所
対象ケース についての 関りの状 況・活動内容	経緯	調査対象施設に対して実地調査を実施している。
	関わった人の資格等	元大学教授、市町要対協 SV、弁護士、臨床心理士、元障害児入所施設長 等
	子どもから聞き取った意見	生活全般に関する様々な意見を聴取する（設備やルールへの不満、希望など）
	子どもの意見に対する対応等	調査報告書として個人が特定されない形でとりまとめ、各施設等へ送付
活動実施後の子どもの状況、変化等		報告書に基づき、各施設において改善を実施。個人が特定されないようにしていることから、実施後の個々の子どもの様子は確認していない。

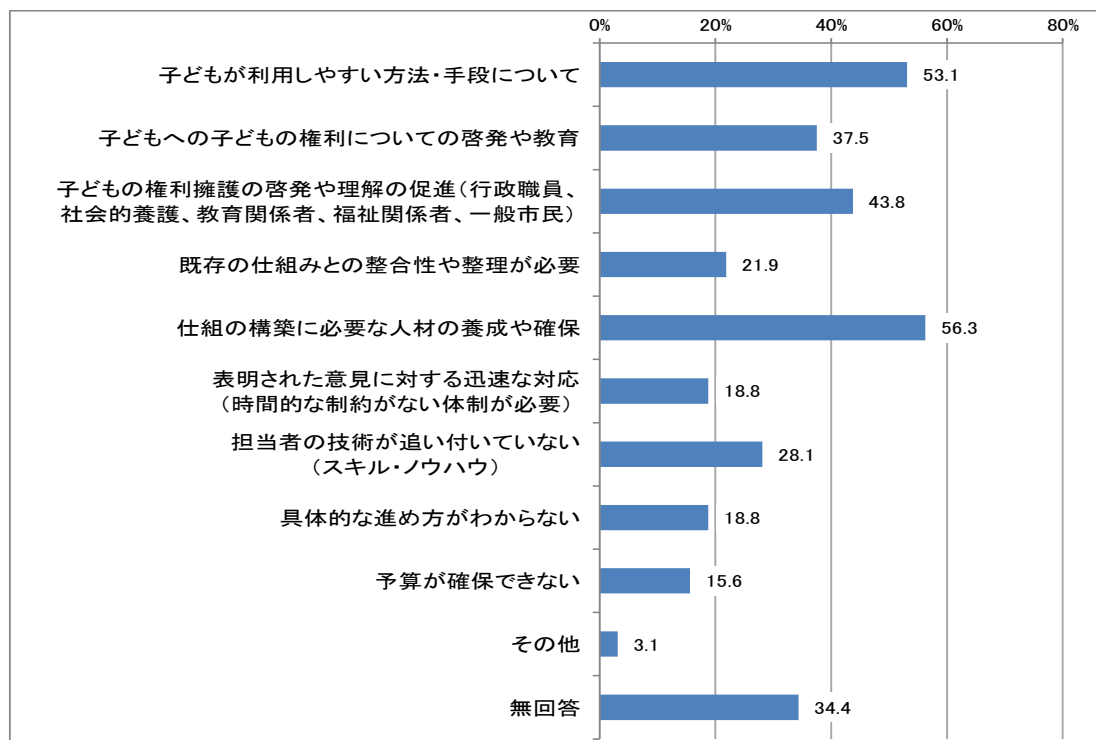
事業名		一時保護所でのアンケート実施
対象児年齢		5～17 歳
社会的養護の状況（措置先等）		一時保護所
対象ケース についての 関りの状 況・活動内容	経緯	2 ヶ月ごとの定例アンケートにて把握
	関わった人の資格	一時保護所職員
	子どもから聞き取った意見	他児童に部屋をのぞかれる
	子どもの意見に対する対応等	やっていない人は今の行動を継続し、心当たりがある人は止めてほしい旨を伝えた

活動実施後の子どもの状況、変化等		意識ができた時もあるが、なかなかやめられない
事業名		ワークの実施
対象児年齢		-
社会的養護の状況（措置先等）		里親委託児童、児童養護施設・障がい児入所施設入所児童
対象ケース についての 関りの状 況・活動内容	経緯	ワーク実施にあたり、子どもからの参加を希望
	関わった人の資格	社会的養護経験者
	子どもから聞き取った意見	児童相談所について、子どもの権利擁護の取組、里親等への委託の推進に向けた取組、施設の小規模化かつ地域分散化、社会的養護自立支援の推進に向けた取組など
	子どもの意見に対する対応等	社会的養育のあり方検討会で共有し、社会的養育推進計画へ可能な部分を反映
活動実施後の子どもの状況、変化等		不明

④ 仕組みを構築するための課題

当事者である子どもの権利擁護の取組がない自治体に、仕組みを構築するための課題についてきいたところ、「仕組の構築に必要な人材の養成や確保」が56.3%と最も高く、次いで、「子どもが利用しやすい方法・手段について」が53.1%、「子どもの権利擁護の啓発や理解の促進（行政職員、社会的養護、教育関係者、福祉関係者、一般市民）」が43.8%となっている。

図表 V - 17 権利養護の仕組みを構築するための課題 [n=54]



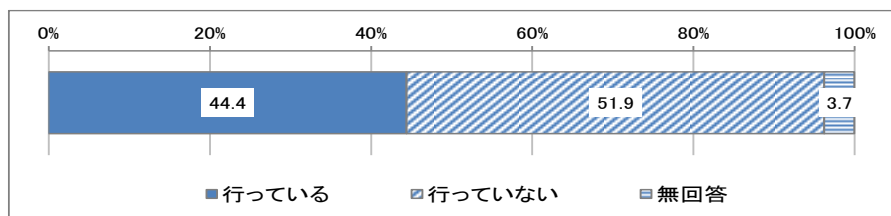
(7) 子どもの権利擁護を支える人材の養成や研修の有無

子どもの権利擁護を支える人材の養成や研修を行っているのは44.4%（24自治体）、行っていないのは51.9%（28自治体）となっている。

行っているところに、具体的な内容をきいたところ、実施主体は、都道府県や市町村の他、児童相談所や施設協議会などがあげられた。

対象者は社会的養護関係施設の他、要保護児童対策調整機関調整担当者、市町村職員との回答があった。研修プログラムについては、基幹的職員研修や児童福祉司任用研修、要対協調整担当者への研修などさまざまであった。

図表 V - 18 子どもの権利擁護を支える人材の養成や研修の有無 [n=54]



(8) 4 種類のアドボカシーの取組・支援状況

それぞれのアドボカシーについての取組状況について取組があるのは、制度的アドボカシーが 38.9% (21 自治体)、非制度的アドボカシーが 5.6% (3 自治体)、ピアアドボカシーが 5.6% (3 自治体)、独立 (専門) アドボカシーが 5.6% (3 自治体) となっている。

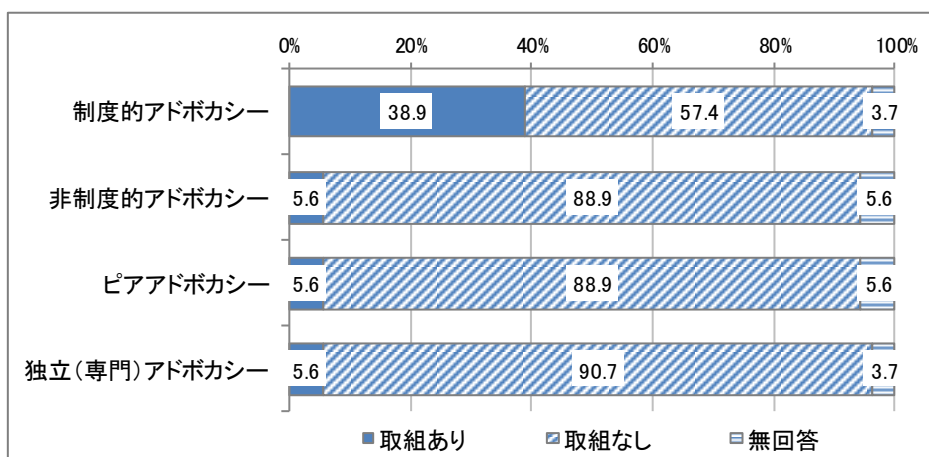
制度的アドボカシーに関する取組については、関係機関での研修、権利ノートを活用した面談の実施、弁護士等による子どもの意見聴取と代弁、権利行使等といった取組があがった。

非制度的アドボカシーに関する取組については、虐待をしてしまう保護者等へのグループによる支援プログラムの実施、「子どもの家族、親族等による子どもの意見の代弁等の支援」があがった。

ピアアドボカシーについては、施設退所者等への居場所提供、相談活動があげられた。

独立 (専門) アドボカシーについては、弁護士会と連携した相談窓口の案内等があがった。

図表 V - 19 4 つのアドボカシーの取組・支援状況 [n=54]



(9) アドボカシー制度に関する事例

事業名		児童虐待防止対策強化事業（子どもへの暴力防止プログラム）
対象		市内小学3～4年生、小学校保護者、小学校教職員
対象年齢		8～10歳
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		要綱・条例の定めなし
活動内容	主な内容	子どもが自分の権利を守るために子ども、保護者、教職員それぞれに合わせた内容のワークショップを学校で実施。資格を持った講師が、子どもにはいじめにあったときや連れ去りに遭いそうになったとき、身近な人からの性被害を受けそうになったときの対処方法（自分の気持ちを伝えたり、だれか信頼できる大人に相談できるよう練習したり）を劇やロールプレイの中で伝えたり、一人ひとり面談し、安心できないことなどを聞き取り、必要に応じて本人が担任に話せるか、もしくは代理で伝えてよいかを確認している。 保護者には子どもの発達や子どもとのかかわり方のコツ等について話をし、保護者同士で話しやロールプレイをしながら、子どもとの適切なかかわり方の練習をする。 教職員には虐待についての現状や制度についての説明をし、その上で、子どもが相談に来た時の受け方のロールプレイを行い、適切な養育がなされていない子に対して学校でできるケアについて伝えている。 市はそれらの日程を調整したり、子どもの様子を見学させてもらったり、講師と教師の振り返りに同席し、現状の把握に努めている。
	関わっている人の資格等	CAP スペシャリスト資格、教員免許、社会福祉士

(10) 自由記述

- ・施設入所児童や社会的養護経験者等の意見を聞き施策等に反映する仕組みについて、事例を参照にしつつ、支援の場などの育成、支援を通じてアドボカシーの理念の普及にも取り組んでいきたい。
- ・国が主導的に基本的な全体構想、財源の確保、都道府県レベルでの計画的な推進、アドボケイトの養成プログラムのモデルの推進など提案してほしい。また大人への啓発、子どもへの教育が必要。
- ・子どもの権利擁護の啓発や理解の促進、アドボケイトの仕組の構築に必要な人材の養成や確保が必要。
- ・子ども主体であり方を検討するとともに、行政機関や児童相談所、施設等がどのように連携していくのかを慎重に考えて整理していく必要がある。
- ・一時保護所や児童養護施設等におけるアドボケイトについては、対象児童と信頼関係があり、日常生活も把握している第三者をどのように確保できるか、また個人情報に関する守秘義務の扱いにも課題がある。
- ・子どもの権利や擁護について継続的な啓発活動等が必要。子どもが意見を表明するための具体的な方法、アドボケイトの養成や研修体制などのモデルがあると導入への足がかりになる。また4つのアドボカシーにより子どもの意見表明の機会が広がる。
- ・アドボケイトは子どもに関わる決定権を持たない立場であるが、子どもとの信頼関係を築くための関わりを持てる者である。そのため関係機関の理解が求められることから、体制を整備する必要がある。
- ・アドボカシーシステムの形が曖昧で、制度を作っていく基盤・指針となるものが不明確なのでどのような事業・活動を展開していくかが見えていない。
- ・子どもが権利を主張してよいことを伝え、大人がその権利を正しく理解し守れるよう発信、支援していく。単に代弁することだけが必ずしも子どもの権利を守る結果になるとは限らない。
- ・具体的な取り組みのイメージが出来ず、制度として運用の確立ができていないため、他団体の取組好事例を参考に今後の取組の方向性を検討したい。

第 VI 章 アドボカシーに関するガイドライン案

このガイドライン案は、今後、都道府県等が子ども権利擁護システムを構築するにあたって、中核的機能の 1 つである意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みを整備する際の参考資料として活用されることを念頭に作成したものである。

都道府県等においては、当事者である子どもたちの参画のもと、各地域の実情に応じた形で、子どもの意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みの整備を推進するためにモデル事業を実施する際などに、本ガイドライン案をご参照いただきたい。多くの地域においてアドボカシーの実践が展開されることにより、本ガイドライン案の記載内容にもさらなる充実が期待される。

なお、本ガイドライン案の作成にあたっては、事務局で素案を執筆し、本調査研究の検討委員会委員長である相澤仁氏に子ども意見表明支援員のアドボカシー実践に関する項目等を一部執筆いただいた。その上で、検討委員会での協議や委員からの意見等を踏まえて取りまとめたものである。執筆にあたっては、本調査研究で実施した国内及び海外の先行事例調査からの要点を抽出し、具体的な参考事例の一部を掲載するとともに、主に次の参考文献を参照した。

図表 VI-1 ガイドライン案を作成するにあたり中心的に参照した書籍・研究（公表年順）

No.	書籍・研究名（執筆者、公表年、タイトル、発行元）
1	厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課監修（2002）「子どもの権利を擁護するために 児童福祉施設で子どもとかわるあなたへ」 日本児童福祉協会
2	奥田睦子編著（2009）「ヒア・バイ・ライト（子どもの意見を聴く）の理念と手法 若者の自立支援と社会参画を進めるイギリスの取り組み」 萌文社
3	堀正嗣・栄留里美（2009）「子どもソーシャルワークとアドボカシー実践」 明石書店
4	堀正嗣編著（2011）「イギリスの子どもアドボカシー その政策と実践」 明石書店
5	相澤仁・松原康雄編著（2013）「子どもの権利擁護と里親家庭・施設づくり」 明石書店
6	堀正嗣・社団法人子ども情報研究センター編著（2013）「子どもアドボカシー実践講座 福祉・教育・司法の場で子どもの声を支援するために」 解放出版社
7	栄留里美（2015）「社会的養護児童のアドボカシー 意見表明権の保障を目指して」 明石書店
8	公益社団法人子ども情報研究センター（2018）『『都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み』調査研究報告書』平成 29 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
9	堀正嗣編著（2018）「独立子どもアドボカシーサービスの構築に向けて 児童養護施設と障害児施設の子どもと職員へのインタビュー調査から」 解放出版社
10	相澤仁・林浩康編著（2019）「社会的養護Ⅰ」 中央法規出版
11	相澤仁・村井美紀・大竹智編著（2019）「社会的養護Ⅱ」 中央法規出版
12	栄留里美（2019）「イギリスのアドボカシー制度と国内における訪問アドボケイトの取り組み」『子どもの虐待とネグレクト』vol.21(1) pp.46-54
13	小野善郎・薬師寺真（2019）「児童虐待対応と「子どもの意見表明権」 一時保護所での子どもの人権を保障する取り組み」 明石書店
14	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2019）「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報告書」平成 30 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

アドボカシーに関するガイドライン案

<目次>

I.	アドボカシーの仕組み.....	- 2 -
1.	目的.....	- 2 -
2.	本ガイドラインにおける用語の定義	- 2 -
3.	対象と想定場面	- 3 -
4.	子ども権利擁護システム	- 3 -
5.	検討の背景.....	- 6 -
6.	法的位置づけ	- 7 -
7.	既存事業・取組との関係	- 7 -
8.	アドボカシーの教育・啓発	- 8 -
9.	アドボカシーへの監視・評価.....	- 9 -
10.	アドボカシーを踏まえた政策提言	- 10 -
II.	独立（専門）アドボカシー	- 11 -
1.	基本原則	- 11 -
2.	主な実践場面（例）	- 13 -
3.	子ども意見表明支援員	- 20 -
4.	アドボカシーの実践	- 28 -
5.	関係機関等との関わり	- 38 -
6.	独立（専門）アドボカシーの説明・周知.....	- 42 -
III.	制度的アドボカシー、非制度的アドボカシー、ピアアドボカシー	- 44 -
1.	制度的アドボカシー	- 44 -
2.	非制度的アドボカシー	- 47 -
3.	ピアアドボカシー	- 47 -

1. アドボカシーの仕組み

1. 目的

本ガイドライン案は、都道府県等における子どもの意見形成支援・意見表明支援^a（アドボカシー）の仕組みについて述べている。

アドボカシーの仕組みは、子どもの意見表明権を保障する仕組みを構築するとともに、子どもの意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための方策を示すものである。アドボカシーの仕組みでは、子ども自身が実現したいことを考え、それを周囲に表明できる（セルフアドボカシー）ように支援することを基本方針として位置付ける。

なお、本ガイドライン案は子どもの意見表明権を保障する制度を導入する都道府県等の実情に応じて適宜、選択・活用されることを前提としている。都道府県等では、既存の事業・取組等とアドボカシーとの円滑な連携を図ることにより、子ども権利擁護システムの充実に寄与することが期待される。

2. 本ガイドラインにおける用語の定義

用語	本ガイドラインにおける定義
セルフアドボカシー	子ども自身が、権利、利益、ニーズなどを自ら主張すること（自己権利擁護）。
アドボカシー	子どもが自らの考えを整理することを支援したり、意見を表明することを支援したり、本人に代わって発言したりすること（意見形成支援・意見表明支援）。
子ども権利擁護システム	子どもが有する様々な権利（意見表明権を含む）を社会として保障するため、権利侵害からの救済・未然防止や権利擁護の促進を図る体制及び仕組み。
子ども意見表明支援員 ^b	独立した立場からアドボカシーを専門的に実践する支援提供者。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聴き、意見形成支援や意見表明支援を行う。
子ども権利救済機関	自治体において、子どもの権利の救済や擁護、支援を行うための公的第三者機関 ^c 。

^a いわゆる「代弁」は意見表明支援を含む。「意見表明支援」について、以下同様。

^b 本文中では部分的に「意見表明支援員」と略記している。なお、子どもにとってより親しみやすい存在として周知する際は「子どもアドボケイト」を通称として用いることが考えられる。アドボケイト（advocate）は、英国など海外で意見表明支援を含む支援提供者の呼称となっている。

^c 平成 29 年度に実施された「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みに関する調査研究」（以下「平成 29 年度調査」と略記）では、公的第三者機関としての特質として、①独立性・第三者性および専門性の意義、②法制度上の枠組みに基づく独自の権能、③独任的対処の意義と公的第三者機関としての自律権、④機関構成員の多元性と事務局の位置づけを挙げている。

3. 対象と想定場面

本ガイドライン案で示すアドボカシーの対象は、平成 30 年度に実施された「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」（以下「平成 30 年度調査」）で示されている「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」と同様に、「児童相談所の措置等を受ける子ども^d」を念頭に置いている。そのため制度の運用場面として、子どもが行政処分や社会的養護の養育者からのサービスについての意見表明をする場面を想定している。

<本ガイドラインで想定する子どもの意見表明の範囲>

- 児童相談所の措置等に対する不服（措置等が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

ただし、子どもの権利を守り推進するための取組は、子どもの居所によらず、また年齢の高低や障害の有無によらず、本来、すべての子どもに必要である。

4. 子ども権利擁護システム

(1) 子ども権利擁護システムが有すべき機能

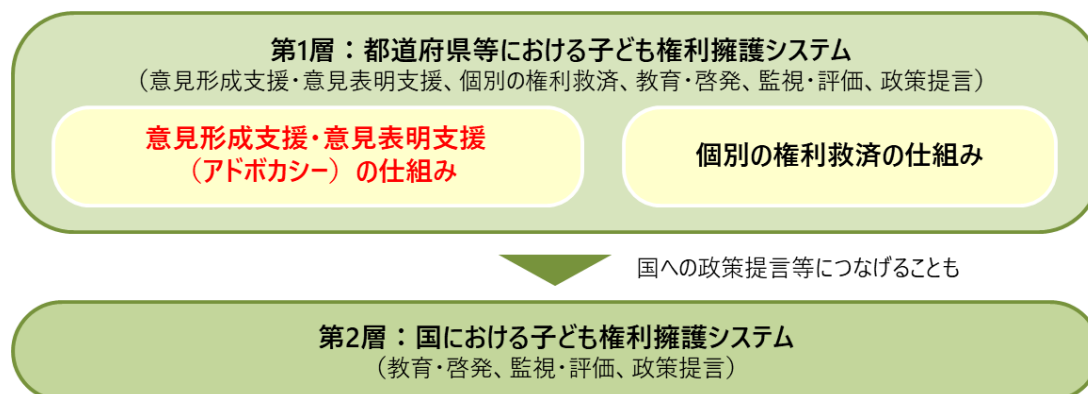
子どもが有する様々な権利を社会として守るため、行政には権利擁護の体制及び仕組み（子ども権利擁護システム）を確保・推進することが求められている。

本ガイドライン案では、2 層構造からなる子ども権利擁護システムの中でも、第 1 層のうち「意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組み」について中心的に述べる。なお、「個別の権利救済の仕組み」については平成 30 年度調査でガイドラインが示されており（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）、子どもからの意見表明のほか、関係機関からの申立ても受けるとされている。

各層で、行政が発揮すべき役割が異なる。第 1 層は都道府県等が主体として想定され、意見形成支援・意見表明支援、個別の権利救済、教育・啓発、監視・評価、政策提言が果たすべき機能である。第 2 層は国が主体となり、果たすべき機能として教育・啓発、監視・評価、政策提言が挙げられる。

^d 里親委託中（ファミリーホームへの委託を含む。以下同様。）、児童福祉施設・一時保護施設入所中、在宅支援における児童相談所の措置等に関係する全ての子どもを対象とし、児童相談所の措置等がされなかった子ども（例：一時保護を求めたのに保護されなかった子ども）も対象となる。また障害児については、措置・契約のいずれもが対象になる。「措置等」について、以下同様。

図表 1 子ども権利擁護システムの全体像と有すべき機能



(2) セルフアドボカシーを支える 4 種類のアドボカシー

第 1 層（都道府県等における子ども権利擁護システム）のうち、意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みと個別の権利救済の仕組みは、第 1 層の中核をなす機能である。このうち意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みについては、子ども自身が主体となって実施するセルフアドボカシーの支援を基本方針としている。

セルフアドボカシーは、都道府県等において 4 種類のアドボカシー（独立（専門）アドボカシー、制度的アドボカシー、非制度的アドボカシー、ピアアドボカシー）の仕組みが確保され、子どもがそれらの中から必要な支援をいつでも利用できる環境を整備することにより達成されると考えられる。4 種類のアドボカシーは本来、相互補完的な関係性にあり、いずれかのみを確保しただけではセルフアドボカシーは達成されないことから、各都道府県等においては、総合的な推進が求められている。

しかしながら、この 4 種類のアドボカシーの中でも独立（専門）アドボカシーについては多くの都道府県等で取組まれていないのが現状である。特に、子どもの生活場面に外向いてアドボカシーを実践する訪問型支援（アウトリーチ）は平成 30 年度調査でも検討課題として指摘されているように、試行的な取組[＊]を除けば全国的に実施されているとは言いがたい状況を呈している。

そのため、本ガイドライン案では独立（専門）アドボカシーに焦点を当てるとともに、その中でも特に訪問型支援（アウトリーチ）を実施する前提での意見表明支援員に求められる要件や実践内容等を記載している。また、独立（専門）アドボカシー以外の 3 種類のアドボカシーを推進するにあたり必要な事項も、本ガイドライン内では部分的に言及している。

＊ 例えば、公益社団法人子ども情報研究センターにおける独立アドボカシー研究プロジェクト等が挙げられる。

図表 2 4 種類のアドボカシー

類型	概要
独立(専門)アドボカシー	独立性を確保した子ども意見表明支援員によるアドボカシー。本人の意見が聴いてもらえるような手助けを行うための知識や経験を持つ。民間団体への外部委託を基本とする。
制度的アドボカシー	児童相談所職員、里親・施設職員、教員等の、行政サービスとして子どもを支援する専門性を有する職員等によるアドボカシー。子どもと定期的な相談の機会を持っており、専門性に立脚したアドバイスができる。
非制度的アドボカシー	親や家族などによるアドボカシー。保護者、友人なども含む。相互によく理解している関係なので日常的に相談しやすい。
ピアアドボカシー	同じ経験、属性、背景を持つピア(仲間)によるアドボカシー。社会的養護経験者同士、障害を持つ人同士、いじめを受けた経験がある人同士など。ピアだと、より共感や理解を得られ、経験からの具体的なアドバイスが得られやすい。

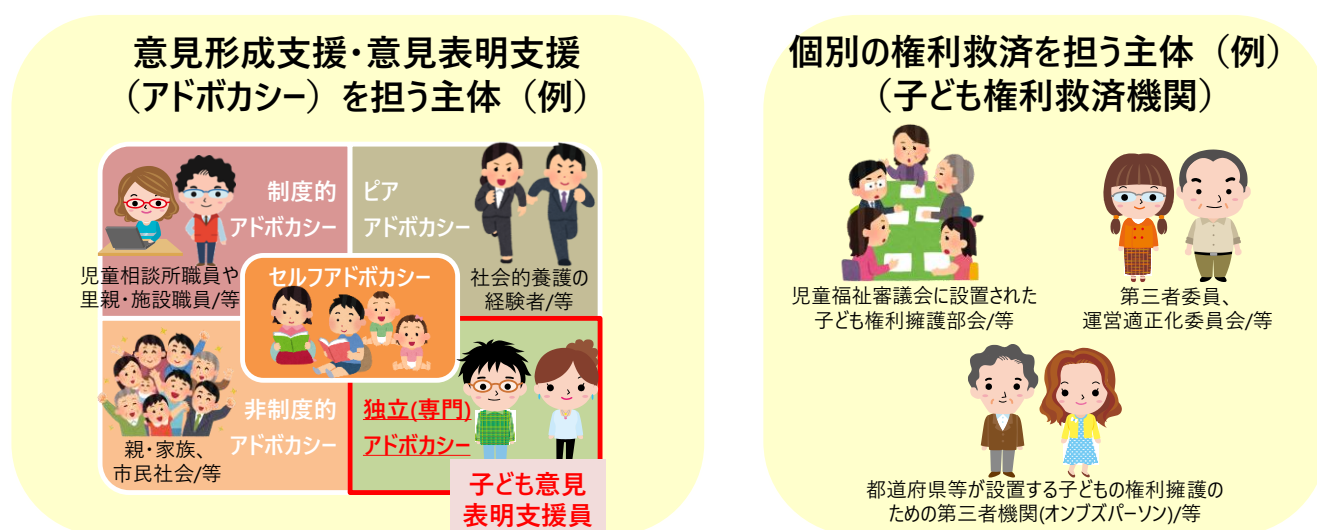
(3) 子ども権利擁護システムを担う主体

独立(専門)アドボカシーでは、アドボカシーを専門的に実践する「子ども意見表明支援員」の活躍が期待される。意見表明支援員は組織または個人として活動し、組織運営(運営方針、人事／等)や活動(関係機関との利害関係がない、子どもとの協議に基づき守秘義務を負う、専門性に立脚して行動する／等)における独立性を確保することで、行政や養育者等の立場にも寄り添った調整活動は行わず、あくまでも子どもの立場から意見形成支援・意見表明支援を実践する。特に組織の場合は組織内でスーパービジョンも行われ、個々の意見表明支援員の専門性を担保する。

また、他の種類のアドボカシーを担う主体の例として、制度的アドボカシーでは社会的養護制度の措置等を担っている児童相談所職員、里親・施設職員等が想定される。非制度的アドボカシーは、親や家族を含む幅広い市民社会等がアドボカシーの担い手となるという概念である。ピアアドボカシーとしては、社会的養護の経験者や団体等が主体となった活動が例として挙げられる。

個別の権利救済を担う主体(子ども権利救済機関)は、平成30年度報告書で示された、児童福祉審議会に設置された子ども権利擁護部会が一例となる。他にも、第三者委員や運営適正化委員会、「オンブズパーソン」等の名称で都道府県等に設置されている子ども権利擁護のための第三者機関等が主体として想定される。

図表 3 都道府県等における子ども権利擁護システムを担う主体（例）



5. 検討の背景

子どもの権利条約では、第 3 条で子どもの最善の利益が主として考慮される必要に言及した上で、第 12 条で自由に自己の意見を表明する権利の確保がうたわれており、このガイドラインはこれらの中でも特に第 12 条（意見表明権）に対応するものと解される。

<児童の権利に関する条約（子ども権利条約）第 12 条^f>

- 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。

平成 29 年度調査では、「新しい社会的養育ビジョン」に示された事項等を反映し、独立性の担保された子ども権利擁護機関や子どもアドボカシーセンターの具体的なあり方を提言している。また平成 30 年度調査では、「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループとりまとめ」で言及されたこと等を踏まえ、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を取りまとめている。これらを受けて令和元年度には、平成 30 年度調査同様にワーキンググループとりまとめで言及された「アドボケイト制度の構築」の内容や「都道府県社会的養

^f 外務省「児童の権利に関する条約」全文

(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>)

育推進計画の策定要領」[※]における「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）」の内容等を踏まえて取り組んでいる。

このガイドライン案は、具体的な方策を検討するための基盤となる意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の構成概念及び基本的枠組みの整理をした上で、具体的なアドボカシー実践のモデル実施を検討するために参考となる基本的なあり方をまとめたものである。

6. 法的位置づけ

意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みは、平成 28 年度の児童福祉法改正における第 1 条（権利の主体としての子ども）及び第 2 条（「意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され」）に関連した取組であると位置付けられる。

また、令和元年度の児童福祉法改正における附則の第 7 条第 4 項（「児童の保護及び支援に当たって、児童の意見を聴く機会及び児童が自ら意見を述べることができる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築、児童の権利を擁護する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方」）に対応しており、今後、国において必要な措置が検討されると見込まれる。

7. 既存事業・取組との関係

平成 30 年度調査による「児童福祉審議会を活用した子どもの意見表明及び関係機関による申立て・申出」及び類似事業・取組は、個別の権利救済に焦点を当てており、ここでの意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みとは連続性のある併存関係にあると位置付けられる。平成 30 年度調査によるガイドラインでは、児童福祉審議会の中に子どもの権利擁護に関する専門部会（子ども権利擁護部会）を設置し、また同時に意見表明支援員を行政機関から一定の独立性をもたせた形で配置することで、子どもの意見表明や関係機関の申立てに適切に対応する体制を示している。

他方、本ガイドライン案ではアドボカシーの概要を整理したうえで、一定の独立性を担保した意見表明支援員への外部委託等により、個別アドボカシーを実践する際の実施内容などについて総合的に言及しつつ、訪問型支援（アウトリーチ）によるアドボカシーを抽出して取りまとめている。本ガイドライン案は児童福祉審議会内への部会設置を妨げるものではなく、むしろ、部会設置等による子ども権利救済機関の整備と併せて、子ども権利擁護システムを強化すると位置付けることができる。

そのため本ガイドライン案は、子どもの意見表明権を保障する制度を導入する都道府県等の実情に応じて、参考資料として適宜、選択・活用されることによって役割を果

[※] 厚生労働省子ども家庭局長通知（子発 0706 第 1 号、平成 30 年 7 月 6 日）『「都道府県社会的養育推進計画」の策定について』別添より。

たせるのである。都道府県等では、既存の事業・取組等とアドボカシーとの円滑な連携を図ることにより、子ども権利擁護システムの充実に寄与することを期待されている。

8. アドボカシーの教育・啓発

ここでは、都道府県等における子ども権利擁護システム（第1層）の機能のうち、意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）全体に関する教育・啓発について述べる。独立（専門）アドボカシーに関する教育・啓発等はⅡ.6.「独立（専門）アドボカシーの説明・周知」で言及しており、そちらを参照されたい。

アドボカシーを進める上では、平成30年度調査によるガイドラインの中で以下のように言明されているように、子ども自身が意見表明の必要性や意義、仕組みを理解していることが実践の前提とされ、その上で各種のアドボカシーの体制整備と窓口へのアクセスの確保が求められる。このように、子どもへのアドボカシーの教育・啓発は、アドボカシーの存在についての認識・理解を促すことと同時に、様々なアクセス手段を伝え利用に結び付けることも必要となり、アドボカシーを実践する上で欠かせない基本的機能であると言える。

＜平成30年度調査によるガイドラインでの「教育・啓発の必要性」の位置づけ＞

意見表明を進めるに当たっては、子どもの意見表明権に関する啓発が進み、各都道府県等において、子どもが意見表明することの必要性和意義、権利擁護モデルの仕組みを理解していることを前提として、子どもが意見表明するために必要な体制を整備するほか、子どもに対して、意見表明ができること、また、児福審の窓口でその表明ができることを説明・周知し、子どもがそれを理解していることが必要である。

ただし、アクセス保障の観点では子どもへの教育・啓発だけでは不十分であり、子どもが各種のアドボカシーを利用しやすい雰囲気づくりも必要である。そのため、都道府県等では子どもへの教育・啓発と同時に、子ども以外の様々な関係機関・関係者へアドボカシーについての教育・啓発も強く推進する必要があると考えられる。例えば、行政がNPOとの協働事業を実施し、主に市民社会に向けて社会的養護をはじめとした様々なアドボカシーのあり方を考える機会を提供し、参加を促す取組を行っている地域もある。

＜特定非営利活動法人子どもNPOセンター福岡が開催した教育・啓発イベント概要＞

- ・タイトル：第18回市民フォーラム「子どもにやさしいまちづくり」子どもの権利が大切にされる社会～きこえていますか？子どもの声が～
- ・日時：2019年12月1日（日）10:00～16:30
- ・基調講演：「子どもの声を聴き社会に届けるために一制度から実践まで」ひとりの子どもを見捨てることはすべての子どもを見捨てること（講師：相澤仁氏）

- ・分科会①：社会的養護の子どもアドボカシー（「子どもを孤立させない地域づくり」グループ） ※子ども自身が出席し、自身の経験談を発言した
- ・分科会②：子どもが安心できる居場所とは？～一人ひとりの子どもにむきあい、声を聴くために～（「子どもの居場所づくり」グループ）
- ・分科会③：こんな〇〇あったらいいなあ！？（「子どもと学校」グループ）
- ・分科会④：乳幼児のアドボカシー～生まれる前から赤ちゃんの声（願い）を受けとめて～（「子どもの育ちと環境」グループ）
- ・大学生によるソーシャルアクション～活動を通じて聴こえる子どもたちの声～（筑紫女学園大学 LYKKE（リッケ））

9. アドボカシーへの監視・評価

ここでの監視・評価とは、意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）を担う各主体についての個別の業務遂行状況等に関する評価ではなく、子ども権利擁護システムの中で行政サービスとしてのアドボカシーが機能しているかを監視・評価するものである。

監視を行う視点や評価を行う際の評価項目は幅広く想定されるが、アドボカシーは当事者の主体性が重視される取組である。そのため、まずはアドボカシーを利用する子ども自身や、子どもを取り巻くステークホルダーからのフィードバックにより、アドボカシーの達成状況や関係者の認識・理解度の変化等に着目すべきである（アウトカムの視点）。また、アドボカシーの実践内容が適切なものだったか（プロセスの視点）、十分な体制整備が図られているか（ストラクチャーの視点）といった観点からも監視・評価が求められる^h。

監視・評価の実施方法は、アドボカシー、ひいては第1層の子ども権利擁護システムに責任を有する都道府県等が地域の実情に応じて工夫することが望まれる。諸外国では、行政が提供するアドボカシーサービスの監視・評価は子どもの権利擁護のための国内人権機関（コミッショナー、オンブズマン／等）により実施されており、例えばイングランドの子どもコミッショナー（Children's Commissioner）では、2019年のレポートⁱの構成は以下の通りである。レポートは2011年に実施された先行レポートのフォローアップの位置づけでもあり、自治体の実施状況に関するデータ分析、子どもへのインタビュー調査とアンケート調査の分析結果を取りまとめている。

^h 厚生労働省「都道府県等社会的養育推進計画の策定要領」では、評価のための指標例として「一時保護や代替養育における権利擁護の実施状況（子どもへのアンケート調査、子どもの権利を擁護する仕組みの活用状況等）」が挙げられており、これは主にプロセスの視点に該当する一例だと考えられる。

ⁱ Children's Commissioner (2019) "Advocacy for children – Children and young people's advocacy in England -"

<イングランドの子どもコミッショナーのレポート構成>

- ・ イントロダクション
- ・ イングランドにおける子どもアドボカシーの背景
- ・ 法定事項
- ・ 子どもの「旅」^j
- ・ 子どもコミッショナーが自治体から得た 2019 年のデータ
- ・ 子どものアドボカシー利用経験談
- ・ 低品質のアドボカシー
- ・ セーフティネットとしてのアドボカシーサービスからのエビデンス^k
- ・ アドボカシーサービスがうまく機能したら
- ・ 結論

10. アドボカシーを踏まえた政策提言

アドボカシーを実践する中で、個別の子どもへの処遇（措置等やケア）を超えて、行政や施設など組織単位での取組の改善が必要な場合は、アドボカシーを通じて意見表明支援員が得た知見や経験を集積した上で適切な主体に働きかけることを、ここでは「政策提言」としている。堀（2019）^lは、パリ原則に基づく子どもを対象とした国内人権機関には基本機能として①監視機能、②制度改善機能、③救済機能、④教育啓発機能を有しなければならないとしており、アドボカシーを踏まえた政策提言は②制度改善機能（子どもの代弁者として、子どもの権利の保護・促進のために必要な法制度の改善の提案や勧告を行うこと）に相当する。

厚生労働省「都道府県等社会的養育推進計画の策定要領」においても、計画策定や施策の検討において「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」よう記載されており、アドボカシーを踏まえた政策提言もこれと類似の取組と位置付けられる。

^j 子どもがアドボカシーサービスに連絡してから最終的な解決に至るまでの一連の流れが図示されている。

^k 各種調査結果を踏まえ、アクセス、品質、独立性の観点で分析している。

^l 堀正嗣（2019）「子ども権利に関する国内人権機関の独立性と機能－英国・北欧・カナダを対象とする比較研究－」『海外事情研究』 vol.46 pp.91-121

II. 独立（専門）アドボカシー

1. 基本原則

独立（専門）アドボカシーは、意見表明支援員が実践する意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）である。ここでは、意見表明支援員が独立（専門）アドボカシーを実践するにあたり特に重要な事項を6点抽出して「基本原則」としている。

基本原則は専門職における倫理綱領や行動指針に相当し、意見表明支援員の活動内容や体制等を検討し、子どもにアドボカシーを実践し、活動後に振り返る際の中核的価値観を表したものである。

図表 4 独立（専門）アドボカシーを実践する上での基本原則

原則	概要
エンパワメント	子どもが自分の生活など自己に影響を与える事項に関する決定について、主導権を得られるよう支援し、自己効力感などを高められるようにする。
子ども中心	子どもの権利及び関係する情報を子どもに伝え、子どもの指示と同意のもとで行動する。
独立性	他の組織や個人から組織運営面でも活動面でも独立しており、子どもの権利のためだけに活動する。
守秘	子どものプライバシー権を尊重した方針を子どもに分かりやすく説明し、子どもの同意なしに開示や提供を原則行わない。
平等	子どもが年齢、性別、人種、文化、宗教、言語、障害、性的指向などによる差別を受けないように支援する。
子どもの参画	行政の決定や子どもに提供されるサービス内容などに、子ども自身が関わることを促す。

(1) エンパワメント

堀・栄留（2009）が「狭義のアドボカシー^mは当事者のエンパワメントを支援する最も主要な方法であり、従ってアドボカシーの過程は同時に当事者のエンパワメントを支援していく過程である」ⁿとしているように、適切なアドボカシーの実践はエンパワメントに結び付く。従って、子どもの行動や決定をコントロールするような、あるいは子どもをアドボケイトに依存させて力を奪うような意見表明支援等のあり方は、意見表明支援員がすべきアドボカシー実践とはかけ離れていると言える。

独立（専門）アドボカシーにおいても、子どもが自分の生活など自己に影響を及ぼす事項に関する決定の主導権を得られるように支援することで、子どもの自己肯定感や自尊心を高め、子ども自身が取り組もうとしている困難な課題に対する「できそうだ」

^m ここでは援助技術としてのアドボカシーを指すとされ、本ガイドラインとほぼ同一の定義にあたりと推察される。

ⁿ 堀正嗣・栄留里美（2009）「子どもソーシャルワークとアドボカシー実践」（明石書店）p.41

という自己効力感を高めることができる。

(2) 子ども中心

「子ども中心」の基本原則は、子どもが権利を行使する主体であることを明確に定めたものである。意見表明支援員が活動するにあたっては、関係機関・関係者ではなく、特定分野の専門職でもなく、また意見表明支援員でもない、子ども自身の「こうしてほしい」という意見や希望に基づき活動し、適宜その活動について子どもが同意する必要がある。つまり、意見表明支援員は子どもの意見に基づいて行動すること、子どもが選択を行う権利を持ち、敬意をもって意見を尊重し考慮される子どもの権利を守ることを確実に履行すべきである。

そのため、意見表明支援員は、子どもに同意を得て情報を収集したり、子どもが情報を解釈し理解できるように支援したり、持っている情報や行っている行動を子どもに隠さずオープンにすることも同時に果たす必要がある。

(3) 独立性

「独立（専門）アドボカシー」という呼称が示すように、独立性は意見表明支援員の活動の前提条件である。意見表明支援員が子どもへのアドボカシーを適切に提供できるのは、意見表明支援員が子どもの権利のためだけに行動し、他の利害との葛藤や脅威にさらされていないと子どもが確信している時だけである。そのため意見表明支援員は、子どものものではない（意見表明支援員自身や他の関係機関・関係者などの）意見や優先順位によって活動してはならない。

意見表明支援員の独立性は、組織運営面と活動面によって説明される。組織運営面では、運営方針や人事などでの自律性を担保することが重要である。活動面では、意見表明支援員が公正中立に職務を遂行できるよう、関係機関との利害関係を持たず、あくまで子どものために専門性に立脚して行動することが求められる。

(4) 守秘

アドボカシーでは、子どもが自ら話した内容の秘密が守られると信じられることが、信頼関係形成の基盤になる。意見表明支援員が有効なアドボカシーを実践する上では、こういった子どもからの信用が不可欠である。子どもが意見表明支援員に話したことが、知られたくない誰かに伝わってしまうと感じると、子どもは意見表明支援員に重要なことを話さなくなる。

ただし、子どもの生命が危険にさらされている場合など重大な侵害が及ぶ懸念があるときは、意見表明支援員としての守秘義務の限りではない。この点について意見表明支援員は、子どもと接触する最初の段階で合意を得ておく必要がある。

(5) 平等

子どもの権利条約第 2 条では「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位」による差別を禁じていることに加え、同じく第 12 条で「年齢及び成熟度」と言及するな

ど、「平等」の基本原則が想定する事項は多岐に渡る。

アドボカシーの基本原則としての「平等」は、アドボカシー実践におけるアクセス機会の保障であり、合理的配慮としても位置付けられる。特に、乳幼児や障害児も意見表明支援員によるアドボカシーが利用できるよう、特段の対応が求められる。

(6) 子どもの参画

アドボカシーでは、意見表明支援員をはじめとするすべての関係者に、子どもを一人の人間として尊重し、権利の主体として位置づけることを求めている。小さなことであっても、子どもの意思表示や自己決定を促し、成功体験を積み重ねることで、アドボカシーの基本方針であるセルフアドボカシーの達成が可能となる。

そのため、子どもを単に支援を受ける利用者としての役割にとどめず、支援内容の決定過程に参画するよう促すことで、よりニーズに即した支援が提供され、アドボカシーの質的な向上も期待される。例えば、援助方針や自立支援計画等の検討プロセスで、子どもの意見が聴かれる機会を十分に確保したり、施設等の生活ルール調整における当事者参画を推奨したりすることが考えられる。また、都道府県等では、子どもによるサービスの評価等を通じて、アドボカシーの仕組みの検討過程にも子どもが参画できるようにするなどの配慮が求められる。

2. 主な実践場面（例）

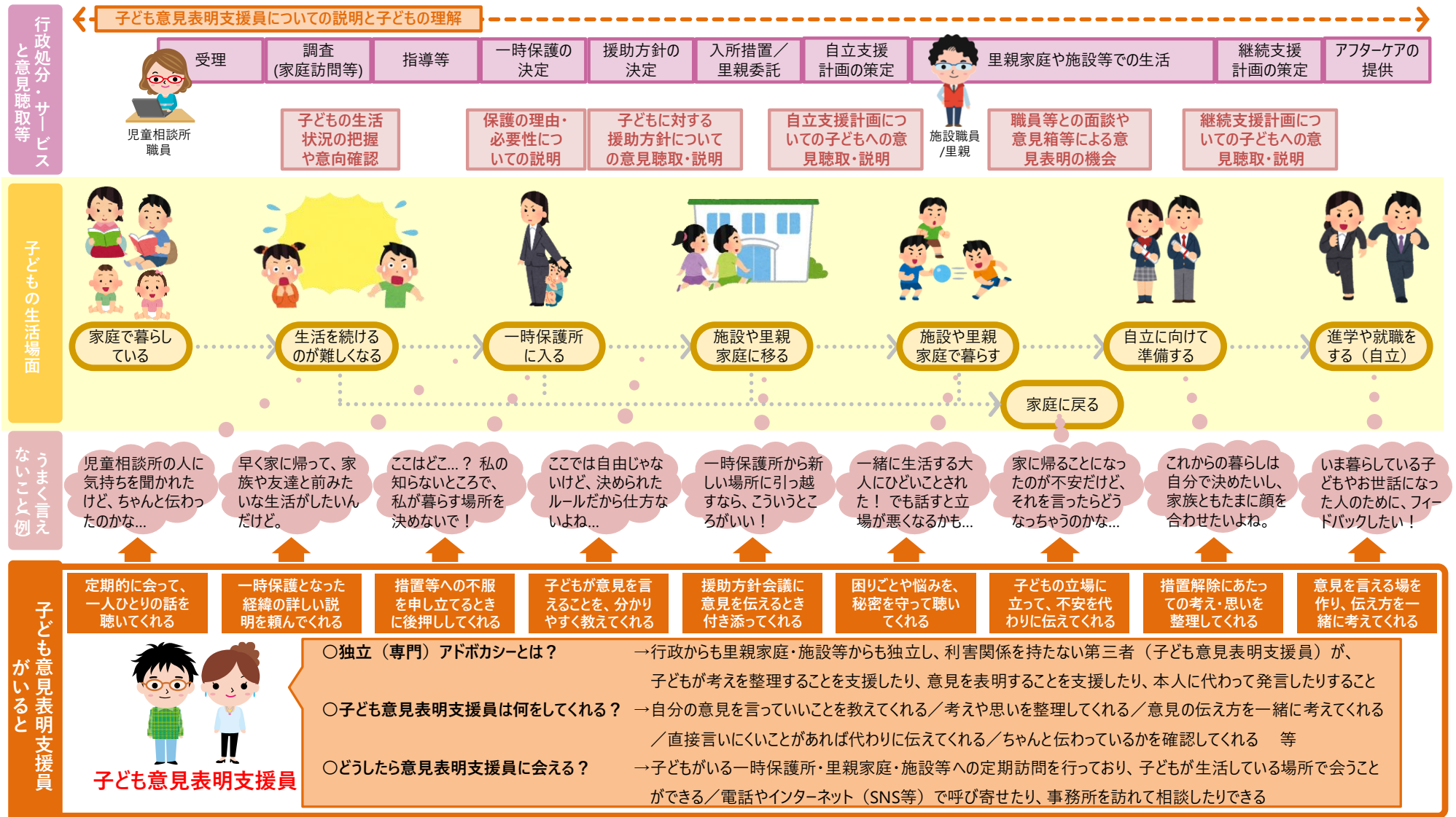
アドボカシーには子どもの権利保障を推進する各種の取組が含まれるが、ここでは訪問型支援（アウトリーチ）による独立（専門）アドボカシーを実践する意見表明支援員がどのような役割を担うかについて、サービスを利用する子どもの視点から整理している。

子どもの生活場面の变化に着目すると、行政処分やサービス提供の節目のタイミングで意見聴取や方針説明の機会がある。しかしながら、自分自身だけではなかなかうまく意見を表明できない子どももいる。

このため、独立（専門）アドボカシーでは、意見表明支援員という独立性の高い第三者が子どものいる場所へ定期訪問したり、子どもが電話や SNS 等で連絡して呼び出したりすることもできる。意見表明支援員は子どもが意見を言ってよいことを教えたり、考えや思いを整理したり、それをどう伝えるかを一緒に考えたり、必要なら子どもの代わりに伝えたりする。

なお、子どもへの意見表明支援員に関する説明や広報（教育・啓発）と意見表明支援員へのアクセスの保障を通じて、子どもが意見表明支援員を理解することが、独立（専門）アドボカシーが有効に機能するための前提となる。意見表明支援員に限らず子どもを取り巻く関係者・関係機関が、様々な機会を通じて積極的に子どもへ意見表明支援員を紹介する等の取組が望まれる。

図表 5 子どもの生活場面に応じた子ども意見表明支援員の関わり方（イメージ）

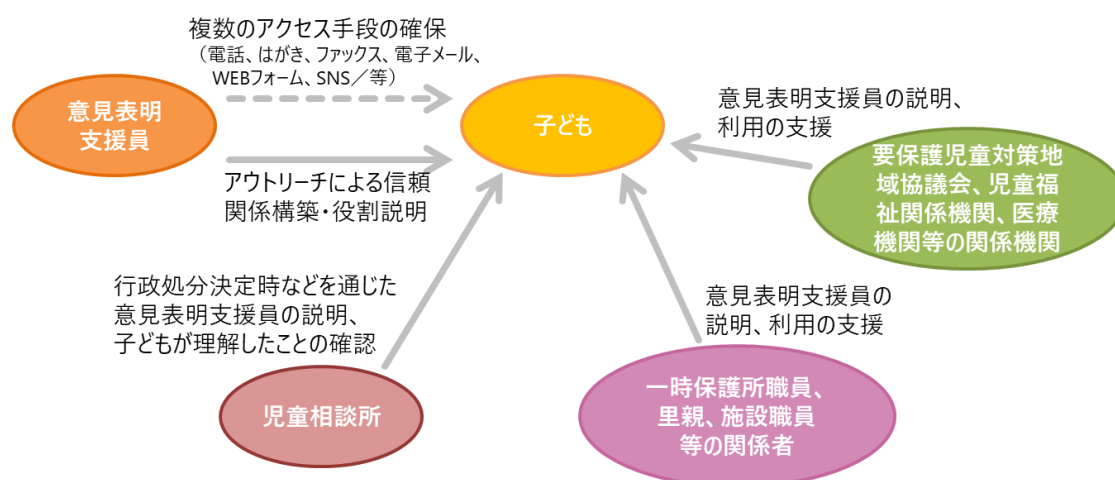


(1) 子ども意見表明支援員の関わりの例：子どもへの説明とアクセス手段の確保

児童相談所では、子どもの措置等の行政処分を決定する際など、子どもとの関わりの中で意見表明支援員について説明する機会を捉えて、目的や利用方法等について分かりやすく説明し、理解を得たことを確認する。また、一時保護所職員、里親、施設職員など子どもの生活場所で携わる関係者や、要保護児童対策地域協議会、児童福祉関係機関、医療機関などその他の過程で携わる関係機関においても、意見表明支援員について説明し、希望する場合には利用を支援する。意見表明支援員自身も、子どもの生活場面へアウトリーチを行い、子どもとの信頼関係を育みながら自らの役割についての理解を得られるよう努める。

子どもが意見表明支援員を利用する際に円滑なアクセスを確保するため、複数の手段を用意する。子どもの状況によっては、意見表明支援員によるアウトリーチやアクセス時の合理的配慮が必要になる点にも留意する。

図表 6 想定される主なシーン（イメージ）(1) 子どもへの説明とアクセス手段の確保

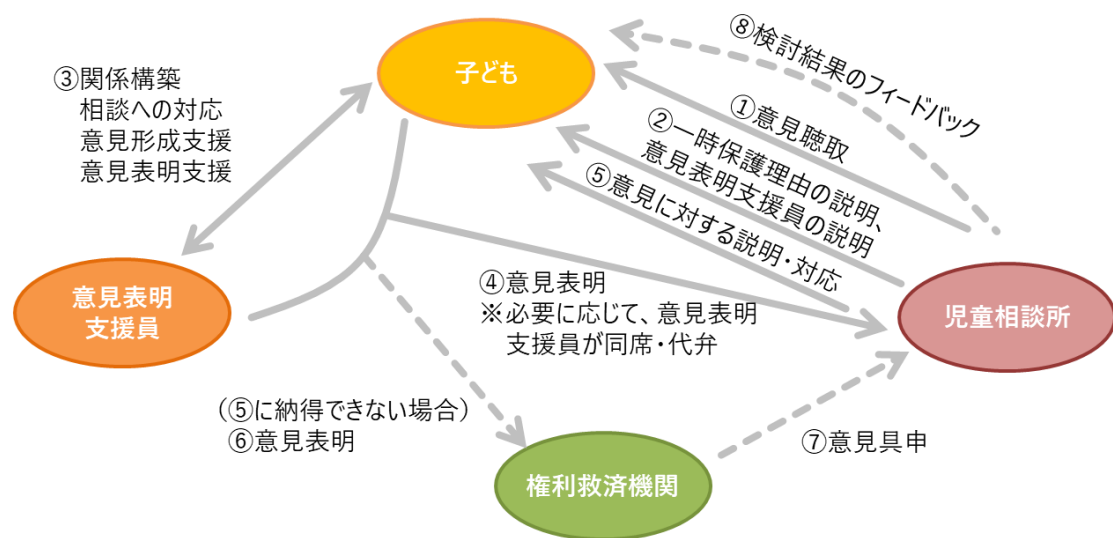


(2) 子ども意見表明支援員の関わりの例：一時保護の決定後

家庭で暮らしている子どもについて、虐待通告等の事由により保護を要する（あるいは要しない）と児童相談所が方針を決定するまでの間、子どもは児童福祉司・児童心理司に自身の意見や思いを聴かれる。気持ちが整理できないままうまく話せなかった場合や、決定された措置について子どもに不服がある場合、意見表明支援員が児童相談所（必要に応じて子ども権利救済機関）への意見表明を支援する。

図表 7 想定される主なシーン（イメージ）（2）一時保護の決定後

例）児童相談所が子どもから意見聴取した上で行った一時保護措置について、意見表明支援員が意見形成支援や意見表明支援を行う場合

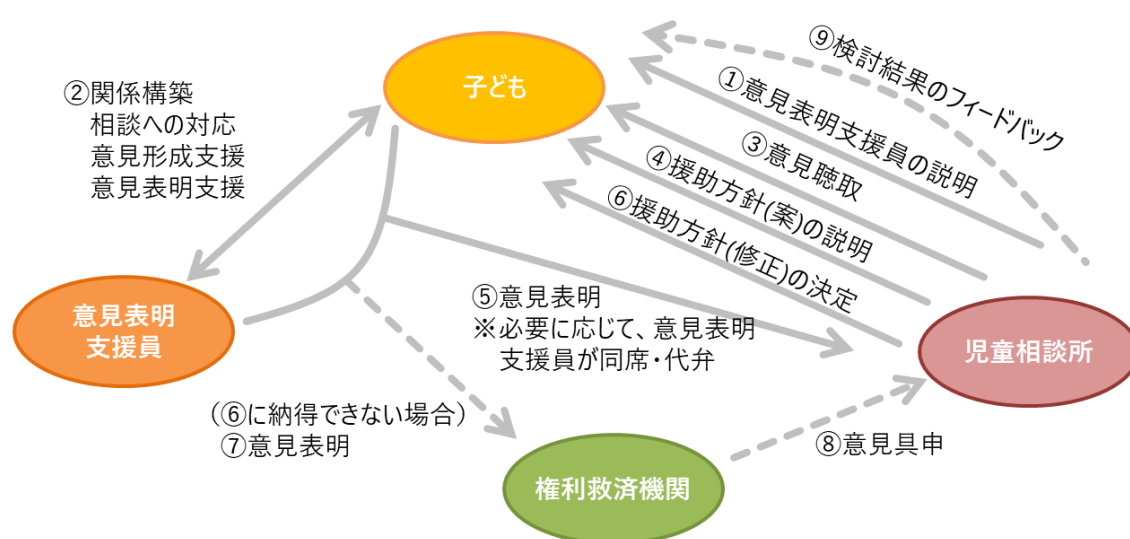


(3) 子ども意見表明支援員の関わりの例：援助方針の決定

児童相談所における援助方針の決定では、子どもの意見を尊重することが定められている。意見表明支援員は、方針決定の場に子どもの参画を促すとともに、子どもの求めに応じて意見形成・意見表明の支援や代弁を行い、意見が反映されるよう働きかける。なお、これは入所措置等の場合だけでなく、措置解除の際も同様のプロセスが必要になると考えられる。

図表 8 想定される主なシーン（イメージ）(3) 援助方針の決定

例) 児童相談所が一時保護所にいる子どもの援助方針を決定する際、意見表明支援員が子どもの意見形成及び子どもによる意見表明を支援する場合

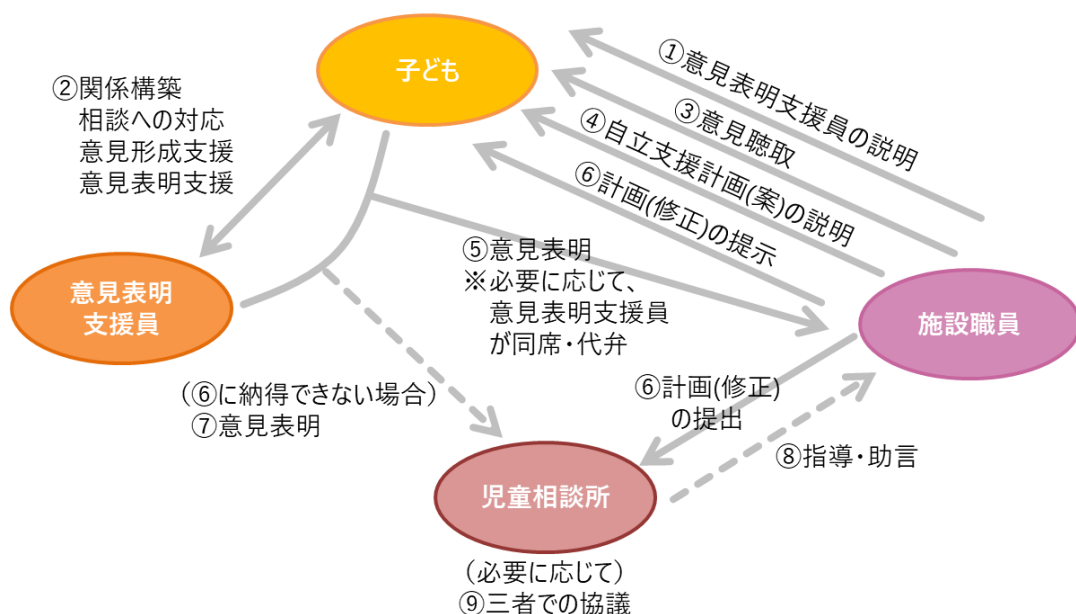


(4) 子ども意見表明支援員の関わりの例：自立支援計画の検討

児童相談所による調査やアセスメントの結果、施設入所が必要だと判断され、措置後に自立支援計画（障害児を対象とした個別支援計画を含む。「自立支援計画」について以下同様）を策定する際、子どもの意見を聴く機会を確保する。意見表明支援員は継続的に子どもへ関わる中で、子どもが説明内容や計画（案）の方針に対して意見があれば意見表明を支援し、自立支援計画内の「子どもの意向」欄へ意見を付記するよう施設職員に促す。

図表 9 想定される主なシーン（イメージ）（4）施設における自立支援計画の策定

例）子どもが施設に入所している間、施設が自立支援計画を策定するにあたり、意見表明支援員が定期的に訪問し、子どもの意見形成支援・意見表明支援を行う場合

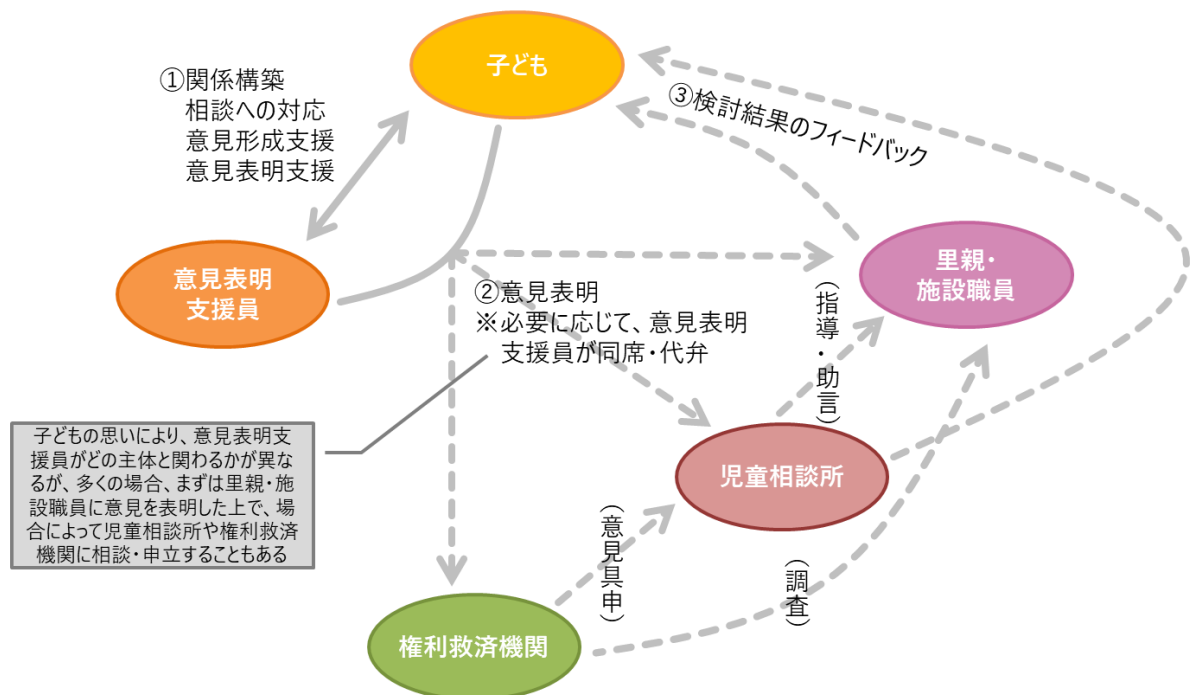


(5) 子ども意見表明支援員の関わりの例：里親家庭や施設での生活

子どもが里親家庭や施設で暮らしている間、意見表明支援員は定期的に訪問して子どもと面会し、信頼関係を育みながら生活場面での子どもの意見を傾聴する。子どもが望む場合は里親・施設職員等に生活改善の働きかけを行い、また退所後の自立に向けた支援の充実を求める。

図表 10 想定される主なシーン（イメージ）(5)里親家庭や施設での生活

例) 子どもが代替養育の養育者（里親・施設等）のもとで暮らしている間、意見表明支援員が定期的に訪問し、子どもの意見形成支援・意見表明支援を行う場合



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。

意見表明支援員の活動は、自身が独立（専門）アドボカシーとして子どもへの直接支援を担うことにとどまらず、他の支援提供者・養育者への研修や地域社会への啓発活動等を通じて各種アドボカシー等の推進に関与したり、組織に所属している場合は所属組織を通じて社会的養育の改善に関与することで広義の政策提言に携わったりすることも想定される。

(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れるよう、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ケ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（図表 11・12 として意見表明支援員に求められる専門性の一例を掲載）。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（図表 13～15 として参考となるカリキュラム例を掲載）。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。

<参考事例：カリヨン子どもセンター「子ども担当弁護士」の研修体制>

カリヨン子どもセンターでは、子ども担当弁護士として登録する前段階で養成研修を実施している。同研修では、ケースワークの実施方法などをまとめたマニュアルを用いて座学を行うほか、実際にやってみなければ分からないような現場の苦労や工夫を伝えるために、先輩弁護士を招いて体験談を共有する機会を設けている（体験談の一部はマニュアルにも掲載している）。

(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おらず、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。

＜参考：意見表明支援員の守秘義務に関する規程の例：英国 Voice における規程＞

- ・あなたが提供した情報は、厳格な守秘義務を持って取り扱い、あなたの同意なしに他の人に開示しません。

◦ Voice (2010) "INITIAL AGREEMENT" (堀正嗣訳)

- ・あなたと合意した情報のみを他の専門職や団体と共有します。
- ・あなたの状況について、スーパーバイザーを含む Voice の他のスタッフと話し合う必要があるかもしれません。彼らはすべての情報を厳格な守秘義務を持って取り扱います。
- ・もし、あなた、もしくは、他の人が危害を受ける可能性がある、または危険な状態にいることがあなたの話からわかり、緊急に対応する必要があると判断した場合にはあらゆる行動を取る必要があります。これにはそれまで明らかにならなかった深刻な犯罪の情報も含まれます。
- ・裁判所から命令された場合にも情報を共有する必要があります。
- ・これらの状況では情報開示が必要となるかもしれませんが、まずあなたにこのことを話し、一連の行動について合意できるように常に努力します。

なお、意見表明支援員自身が守秘義務を金科玉条のように考え、結果的に不適切な対応を取ることは避けなければならない。仮に、被虐待の事実を子どもから打ち明けられたと同時に、子どもから「このことは内緒にしておいて」と言われたとした場合でも、意見表明支援員には当然に通告義務が生じる（児童福祉法第 33 条 12 項）。このようなケースで不適切な対応や子どもとの信頼関係の喪失を回避するため、意見表明支援員は子どもに対し、事前に説明した上で同意を得ておく必要がある。例えば、「あなたを守るために、別の専門の機関に連絡しなければならないこともあります」といった趣旨の事項を伝えておくことで、子どもに危険が生じた際に柔軟に対応しやすくなると考えられる。

図表 11 意見表明支援員に求められる専門性の一例（アドボカシーに関する基本的内容）

1. アドボカシーに関する基本的な専門性（知識・態度・スキル）
 - (1) 権利の主体としての子ども
 - ①子どもの権利についての理解
 - ・子どもの権利とは
 - ・子どもの意見表明権の保障
 - ・子どもの権利擁護をめぐる諸法律（国際法・国内法）とその活用
 - ・障害のある子どもに関する権利
 - ・児童の代替的養護に関する指針
 - ②子どもについての理解
 - ・子どもの発達や心理
 - ・子どもの多様な特性（ジェンダー・外国にルーツ・障害・LGBT 等）
 - ・社会的養護を必要としている子どもの心理や特性
 - (2) 子どものアドボカシー
 - ①アドボカシーとは
 - ・アドボカシーの定義、目的、意義
 - ・アドボカシーの形態（ケースアドボカシーとシステムアドボカシー）
 - ②アドボカシーの理念と役割
 - ・アドボカシーの倫理と基本原則
 - ・アドボカシーの役割
 - ③アドボカシーの種類とその必要性
 - ・セルフアドボカシー
 - ・4種類のアドボカシー（制度的、非制度的、ピア、独立（専門））
 - ・子どもによるアドボカシー選択の重要性
 - ④アドボカシーの過程
 - ・子どもと会うための準備
 - ・子どもと初めて会う時
 - ・子どもへの意見形成支援・意見表明支援
 - ・終結及び子どもや関係者からの評価
 - (3) 意見表明支援員に求められる態度・スキル
 - ①子どもの年齢・特性に応じ安心感・安全感を与えられる環境の確保
 - ②子どもの尊厳を守ったコミュニケーションと信頼関係の構築
 - ・子どもの年齢・特性に応じたコミュニケーション
 - ③子どもの年齢・特性に応じた情報提供
 - ④子どもの年齢・特性に応じた傾聴
 - ⑤子どもの年齢・特性に応じた意見形成支援
 - ⑥子どもの年齢・特性に応じた意見表明支援（代弁を含む）
 - ・乳幼児・障害児のための非指示的アドボカシー
 - ⑦関係機関・関係者（里親・施設職員など）との関係形成
 - ⑧権利擁護の状況の把握
 - ⑨課題やジレンマへの対処
 - ・想定される課題
 - ・アドボカシーの基本原則から生じるジレンマ
 - ・課題やジレンマに対処するための方法
 - ⑩危機的状況への対処のあり方
 - ⑪記録の取り方及び個人情報保護のあり方
 - ⑫終結のあり方
 - ⑬意見表明支援員の専門性向上
 - ・モニタリング
 - ・振り返り・自己評価（セルフチェック）
 - ・ケースカンファレンス及びスーパービジョン
 - ・継続研修のあり方（OJT、Off-JT、SDS）

図表 12 意見表明支援員に求められる専門性の一例（社会的養護に関する基本的内容）

2. 社会的養護に関する基本的な専門性 (1) 児童福祉制度の概要 (2) 児童相談所の業務と役割 ①相談援助業務とその役割 ②一時保護業務とその役割 (3) 社会的養護制度と権利擁護システム ①児童福祉施設の概要 ②家庭養護の概要 ③社会的養護における権利擁護システム（苦情解決システム、被措置児童虐待対応システム） (4) 児童福祉審議会の概要 (5) 在宅支援におけるアドボカシー ・一時保護の決定などに関するアドボカシー (6) 一時保護所におけるアドボカシー ①子どもへのアドボカシーシステムの説明及び確認のあり方 ②アクセシビリティの確保のあり方 (7) 代替養育におけるアドボカシー ①移行過程（アドミッションケア）でのアドボカシー ②代替養育における生活の過程でのアドボカシー ③代替養育におけるリービングケア・アフターケアの過程でのアドボカシー
--

図表 13 養成研修カリキュラム例 1（意見表明支援員養成研修カリキュラム（基礎コース））

回	内容	時間
1	オリエンテーション 子どもアドボカシーの定義・理念（倫理と原則）及びその種類と役割 （セルフアドボカシーと独立子どもアドボカシーなど4つのアドボカシーの定義と役割など）	90 分
2	【基礎的理解】子どもの権利の理解と子どもの権利擁護（法制度）	90 分
3	多様な子どもの理解（ジェンダー・外国にルーツ・障害など）とその権利擁護	90 分
4	私たちが求めるアドボケイト 子ども／ユースゲスト	60 分
5	社会的養護を必要としている子どもの特性や心理などについての理解	90 分
6	児童福祉審議会、児童相談所及び社会的養護の概要と権利擁護の仕組み	90 分
7	児童福祉審議会を活用した子ども権利擁護ガイドライン（要点）とアドボカシー制度ガイドライン（要点）	60 分
8	アドボカシーのプロセス①出会いの場面の演習（権利・アドボケイトの伝え方）	90 分
9	②傾聴・意見形成支援	90 分
10	③意見表明支援・権利モニタリング	90 分
11	非指示的アドボカシー（乳幼児・障害児のアドボカシー）	90 分
12	アドボカシーの葛藤とジレンマ（境界・利用者・他職種との距離の取り方）	90 分
13	危機的状況への対処、アドボカシーとしての留意点及び専門性の向上（S V／研修）について	90 分

図表 14 養成研修カリキュラム例 2（子どもの声からはじめようプロジェクト「アドボケイト養成講座＜基礎＞東京第 0 期」カリキュラム）

名称	日	時	講座名	講師
特別セッション	2019 年 7 月 15 日(祝)	午前	講演「イギリスに学ぶー子ども・若者のアドボカシー」	栄留里美 Jane Dalymple
		午後	ワークショップ	
事前レポート	ー	ー	オンライン学習「子どもの権利ー意見表明権」	川瀬信一
前期	8 月 3 日(土)	13:00-15:00	ガイダンス・チームビルディング	川瀬信一
		15:00-17:00	講習 1「つながりを築く①」	
		18:00-19:00	講習 2「コミュニケーションスキルを磨く①」	
		19:30-21:00	講習 3「子ども・若者の理解を深める①ートラウマインフォームドケア」	小澤いぶき ^p
	8 月 4 日(日)	9:00-10:30	講習 4「子どもの権利の理解を深める①」	栄留里美
		10:30-12:00	講習 5「子ども家庭支援の理解を深める」	
		13:00-14:30	講習 6「アドボカシーの理念、プロセス、スキル」	
		14:30-16:00	講習 7「アドボケイトによるアドボカシー」	川瀬信一
		16:00-	リフレクション	
後期	2020 年 2 月 1 日(土)	13:00-14:00	キャッチアップ	川瀬信一
		14:00-15:00	講習 8「つながりを築く②」	
		15:00-17:30	講習 9「コミュニケーションスキルを磨く②」	
		19:00-21:00	講習 10「子ども・若者の理解を深める②ーストレングス視点のアセスメント」	小澤いぶき
	2 月 2 日(日)	9:00-10:30	講習 11「子どもの権利の理解を深める②ー障害のある子どもの権利」	堀正嗣
		10:30-12:00	講習 12「アドボケイトによるアドボカシー②ー障害のある子どものアドボカシー」	
		13:00-14:30	講習 13「海外のアドボカシーと日本の現状」	
		14:30-16:00	講習 14「独立アドボカシーの実践に向けて」	堀正嗣 ユース ^q
		16:00-	修了式	ー

^p 認定 NPO 法人 PIECES

^q 山本昌子、ブローハン聡、渡辺睦美、山本愛夢

図表 15 養成研修カリキュラム例 3（子ども情報研究センター「地域子どもアドボケイト養成講座」カリキュラム）

No.	日	時	講座名	講師
1	2016 年 7/30(土)	10 時～ 12 時	【基礎】子どもアドボケイトの目的と原理	堀正嗣（熊本学園大学）
2		13 時～ 15 時	【基礎】子ども中心のアドボカシーとは：イギリスから学ぶ	奥田睦子（子どもの未来研究会）
3	8/28(日)	10 時～ 12 時	【基礎】子どもの意見表明権とアドボケイトの役割	栄留里美（鹿児島国際大学）
4		13 時～ 15 時	【基礎】病院・施設での障害児者へのアドボケイトの実際	吉池毅志（大阪人間科学大学）
5	9/12(月)	10 時～ 12 時	【福祉】児童福祉とアドボケイトの役割	農野寛治（大阪大谷大学）
6		13 時～ 15 時	【性】子どものセクシュアルヘルス・ライツとアドボケイトの役割	久佐賀眞理（長崎県立大学）
7	2017 年 2/18(土)	10 時～ 12 時	【障害】障害児の権利とアドボケイトの役割	鳥海直美（四天王寺大学）
8		13 時～ 15 時	【発展】子どもの参加とアドボカシー：イギリスと日本	津崎哲雄（京都府立大学名誉教授）
9	3/25(土)	10 時～ 12 時	【実践】子どもの福祉と実践技法 一対面接・守秘・スーパービジョン等	農野寛治・久佐賀眞理・栄留里美
10		13 時～ 15 時	【実践】障害児への実践技法 一対面接・守秘・スーパービジョン	鳥海直美・吉池毅志・堀正嗣
11		15 時 30 分～ 18 時	【実践】アドボケイト派遣をどのように行うか	堀正嗣・農野寛治・久佐賀眞理・ 栄留里美・鳥海直美・吉池毅志

4. アドボカシーの実践

(1) 概要

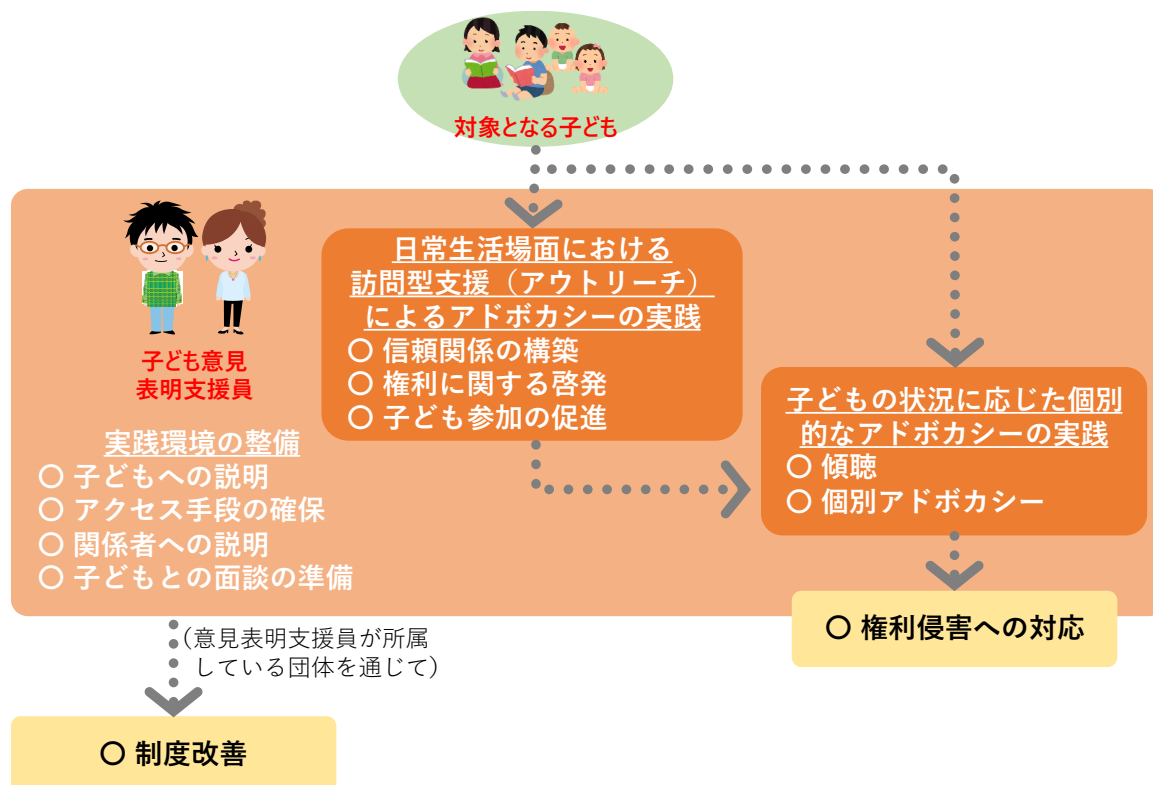
子どもが独立（専門）アドボカシーの存在を知り、理解した上でなければ利用にはつながらないため、意見表明支援員は子どもに対して分かりやすく説明するとともに、どのような状況の子どもでも利用ができるようにアクセシビリティには特段の配慮が求められる。同時に、意見表明支援員が有効に機能するには関係機関・関係者の理解も欠かせない。意見表明支援員は、これらの実践環境を十分に整えたうえで、子どもとの面談の準備をしておく。

独立（専門）アドボカシーでは、意見表明支援員が面識を持っていない子どもが直接来訪してきたり、関係者を通じて呼び寄せ依頼があったりする場合、あるいは意見表明支援員が訪問型支援（アウトリーチ）を通じた子どもとの関わりの中で支援につながる場合などがある。意見表明支援員は、子どもがこのような積極的な行動を取るには相当な勇気が必要であり、それだけ深刻な状態にあると受け止めて速やかに子どもと連絡を取るなど、迅速な対応をしなければならない。

このように、意見表明支援員は子どもの権利擁護を推進するため多様な実践をすることになるが、ここでは施策の動向や先行研究を踏まえ、独立（専門）アドボカシーとしての実践を整理している。このうち、「信頼関係の構築」「権利に関する啓発」「子ども参加の促進」は、集団としての子どもへの関わりを想定した意見表明支援員の活動であり、子どもの日常生活場面への訪問型支援（アウトリーチ）として実施することを前提としているが、状況に応じて子どもと1対1で実践する場面も想定される。また、「傾聴」「個別アドボカシー」「権利侵害への対応」は、意見表明支援員が一人ひとりの子どもへの伴走的な支援を提供する中で実践する個別的な取組（ケースアドボカシー）、「制度改善」は施設や行政の環境や支援のあり方を見直すための取組（広義の政策提言：システムアドボカシー）と位置付けられる。それぞれの実践で働きかけを行う範囲が異なるが、いずれも子どもの声を基点としていることは共通している。

なお、意見表明支援員が中心となって役割発揮を期待されているのは「個別アドボカシー」までであり、「権利侵害への対応」と「制度改善」の機能は意見表明支援員自身が主として担うことはできない。「権利侵害への対応」は子ども権利救済機関等の外部機関との連携・協働のもとに実施されるものであり、意見表明支援員は子どもが同席や代弁を希望した場合にのみ参加する。「制度改善」は意見表明支援員が所属する団体等の組織を通じて、意見表明支援員が関係機関・関係者などの支援の質を高めるための意見を表出し、都道府県等や児童福祉審議会といった行政機関が検討するものである。

図表 16 子ども意見表明支援員のアドボカシー実践の全体像



図表 17 アドボカシー実践の概要

信頼関係の構築	遊びやコミュニケーション等による、子どもが話しやすい関係構築のための活動
権利に関する啓発	ワークショップ等による、子どもが自らの権利を認識するための働きかけ
子ども参加の促進	アドボカシーのあり方、施設内での自治活動や規則等の決定の際の、子どもの意見を聴く機会の提供
傾聴	一人ひとりの子どもの特性に配慮しながら、悩み・心配事・苦情等を聴くための活動
個別アドボカシー	個別の支援方針（措置を含む）について何らかの意見表明をしたいと子どもが考えた場合に行う、意見形成支援および意見表明支援・代弁
権利侵害への対応	子どもへの権利侵害の相談・申立てやその可能性が認められた場合の、行政機能の活用を含む権利救済の取組
制度改善	個別のアドボカシーを通じて聴くことができた子どもの声や状況から、権利に根差して支援の質を変容・向上させる取組

堀他（2018）「独立子どもアドボカシーサービスの構築に向けて」（解放出版社）を基に作成

(2) 実践環境の整備

① 子どもへの説明

児童相談所は、措置等に関する決定を実施する際には、対象の子どもに対して、必ず独立（専門）アドボカシーについて、その子どもの年齢や特性に配慮しつつ、パンフレ

ットや権利ノートなど広報媒体物を提供しながら分かりやすく説明し、目的や利用方法等について理解したことを確認しなければならない。

また、要保護児童対策地域協議会委員、児童福祉関係機関、医療機関など、社会的養護に携わる関係者は、独立（専門）アドボカシーについて十分に理解し、対象の子どもに分かりやすく説明するとともに、子どもが希望する場合には利用を支援するよう努めなければならない。

② アクセス手段の確保

意見表明支援員は、対象の子どもが円滑に利用できるようにアクセスしやすい環境を整備し、子どもが意見表明支援員の利用を希望したときは、意見表明支援員が子どもの時間感覚に合わせて速やかに対応できるよう、体制整備に努めなければならない。またその手段として、電話（フリーダイヤル）、はがき（プライバシーシール付）、ファックス、電子メール、WEB フォーム、SNS などのうち、複数の手段を確保しておくことが望ましい。電話の際は関係者が子どもの周囲に誰もいない環境を整える、はがき使用後は補充して繰り返し利用できるようにするなど、子どものアクセシビリティには十分に配慮する。

なお、子どもの中には、意見表明支援員について理解していても、大人に対する不信任感などからアクセスできない場合も想定される。意見表明支援員は、子どもが円滑に利用できるよう、子どもとの信頼関係を構築するための取組が必要になる。障害児の場合には、手話通訳、ガイドヘルパーの活用など、相談受付窓口にアクセスするための合理的配慮も必要である。

③ 関係者への説明

都道府県等は、独立（専門）アドボカシーはもとより、セルフアドボカシー、制度的アドボカシー、非制度的アドボカシー、ピアアドボカシーの意義や役割などについて、関係機関・関係者に十分に理解してもらうことが極めて重要であり、外部研修等を活用して、定期的かつ必要に応じて教育・啓発しなければならない。

しかしながら、現実的には児童相談所職員や里親・施設職員等の関係者は、アドボカシーについての理解の乏しさや新たな取組への負担感などから、独立（専門）アドボカシーの導入や実施に対する様々な不安や抵抗感を感じている場合も少なくない。例えば、意見表明支援員が関係者でなく子ども主導で支援すること、子どもとの約束に基づき守秘義務を遂行する（関係者とは情報共有しない）こと、意見表明支援員が固有の状況を知らずに誤った認識や判断をすること、安定している生活が不安定化すること、意見表明支援員と子どもとの関係構築により周囲との関係が希薄になること、意見表明支援員の関わりが支援の発展ではなく後退に作用すること等、子どもを取り巻く関係者には様々な不安や抵抗感が生じることが懸念される。

意見表明支援員はこうした不安や抵抗感の軽減を図るため、準備段階から終結段階までの活動の過程で都度、関係者とコミュニケーションを取らなければならない。4 種類のアドボカシーと其中での独立（専門）アドボカシーの意義・必要性・導入効果、

意見表明支援員の役割等について、関係者が理解できるように分かりやすく説明するとともに、アドボカシーに対するこれまでのプロセスへの評価なども参照しながら、活動に対する認識を深め納得してもらうことが求められる。こうした相互交流を通して、意見表明支援員は関係者との信頼関係の構築が必要である。

④ 子どもとの面談の準備

意見表明支援員は、子どもの希望になるべく沿うように時間調整するとともに、子どもがアクセスしやすく、安心感・安全感を抱くことができ、秘密を守ってもらえとの認識を持ちやすい場所を確保し、子どもとの面談に備える。また、子どもと会う前には、意見表明支援員自身に何らかの健康上・安全上の問題がないかを確認する。

意見表明支援員は、不用意に子どもを傷つけることがないように、こういった困りごとや問題で子どもが支援を求めているか等について、子どもやその訴えに関する基本的な情報を収集することになるが、それ以上の情報の収集は子どもと相談し同意を得たうえで行う。子どもと共有できない情報は収集しない、ということが意見表明支援員の基本姿勢である。子どもは語彙力不足や表現力の未熟さなどコミュニケーション能力が高くないことがあるため、意見表明支援員は子どもとのコミュニケーションを促進し、関係性を深め構築するのに有用な材料（遊び道具など）を、子どもの年齢や特性（障害等）を踏まえて準備する必要がある。

(3) 日常生活場面における訪問型支援（アウトリーチ）によるアドボカシーの実践

① 信頼関係の構築

意見表明支援員は、子どもと対面する場所の物理的環境の準備とともに、大切な人との出会いを楽しむような気持ち、といった心の準備をすることも大切である。子どもと初めて会う時は、心のこもった挨拶はもとより、子どもに安心感・安全感を与えられるように、自分自身を繕わずオープンな自己紹介と、意見表明支援員としての役割（独立性や守秘など独立（専門）アドボカシーとしての基本原則を含む）やアドボカシーの過程などについて、「マイクのような役割」といった比喻や具体例を示しながら、子どもが理解できるまで丁寧に説明する。子どもの年齢や特性に応じ、おもちゃを用いた遊びなどを通して、リラックスした雰囲気です自然なコミュニケーションを図ることも重要である。

このような相互交流を展開しても、子どもは、身近な存在ではない意見表明支援員に対して警戒感を抱いていたり、本当に守秘義務を遂行してくれるか不安や疑念を持ったり、意見表明支援員と話していることで養育者との関係が悪くなるのではないかと不安を感じたりする場合がある。このような不安はすぐに解消されるわけではないので、じっくりと時間をかけて相互交流し、信頼関係を構築しながら、徐々に不安や疑念を取り除くことが肝要である。

② 権利に関する啓発

社会的養護のもとにいる子どもは、過去の逆境的体験から自己肯定感が低かったり、

それまでの自己決定機会が乏しく環境に過剰に適応しようとしたりすることがある。そのような子どもたちが自らの思いを表現するには、思いをいつでも自由に伝えてよい権利（意見表明権）が自分自身にあると知ることが出発点になるが、意見箱や「子どもの権利ノート」、児童福祉司の訪問面接といった関係機関・関係者の取組（制度的アドボカシー）だけでは、子どもが十分な認識を得るには至らない。

子ども自身の意見表明権をはじめ、子どもの権利条約で掲げられた権利に関する知識・態度・スキルを高めるには、学びの機会が欠かせない。子どもを取り巻く関係機関・関係者からの情報提供はもちろんのこと、権利教育の一環として権利に関する研修をワークショップ形式で実施するなど、子どもに気づきを与えるための工夫が求められる。

③ 子ども参加の促進

独立（専門）アドボカシーに限らず、アドボカシーの基本方針はセルフアドボカシーの達成である。基本原則「子どもの参画」でも述べているように、子どもの意思表示や自己決定を促す機会が重要であり、この一環として意見表明支援員の活動自体についても子どもの参画を図る必要がある。

また、「子ども意見表明支援員の関わりの例」（図表 6～10）で示しているような、各種の行政処分に関わる事項も、子どもの参加を推進すべき場面である。意見表明支援員は、子どもへのアドボカシーを開始する前に対象となる施設等へ事前に訪問し、職員等からも話を聴いておくことで、特にどの場面に着目して支援を実施していくべきかを見立てておくことが望ましい。

(4) 子どもの状況に応じた個別的なアドボカシーの実践

① 傾聴

子どもは、これまでの身近な大人との生活経験などから培われた関係性を基礎として他の大人とコミュニケーションするため、意見表明支援員は、生育環境の影響を受けながら形成されてきた性格、心身の状況、成長・発達の状況、特性等に配慮した傾聴が求められる。たとえ、耳をふさぎたくなるような話であっても、意見表明支援員はその子どもの心情に想いを馳せながら傾聴し、一見実現不可能と考えられる意見でも「そう考えているんだ」といった受容の姿勢が必要である。子どもの意見や気持ちを傾聴する際、意見表明支援員は子どもが安心して自分のペースで本音を話せるように、じっくり傾聴しようとする態度を示し、安全な場所を選定して、子どもから表出される意見を丁寧に確認しながら、子どもが不安な気持ちを軽減できるように、あるいは受け止められたと実感できるように傾聴することが大切である。

子どもが表明した内容を理解できない場合、意見表明支援員は、聴き返すことはもとより、図や絵を描いたり人形を用いて遊んだりしながらコミュニケーションを図る等の創意工夫が求められる。その子どもに一番適したコミュニケーション方法を見つけ、その内容を理解できるまで諦めずに理解しようとすることが重要になる。

このように、意見表明支援員が子どもの意見に対して誠意をもって対応することは、子どもが「自分も大切にされる存在なのだ」との実感を持つことにつながり、子どもをエンパワメントし、自己肯定感を育むことにもつながると期待される。

② 個別アドボカシー

1) 意見形成支援

子どもが何らかの意見表明をしたいと考えた場合に、誰かに伝えたいことを意識化したり言葉にしたりできるようにするのが意見形成支援である。表明したい気持ちの言語化を苦手としている子どもは少なくないのが現状であり、意見表明支援員は、子どもが納得のいくまで面談を実施するなど十分に時間をかけてじっくり話を聴き、意見をまとめる手助けをする必要がある。

意見表明支援員は、子どもからのメッセージを傾聴し、子どもに伝えたいことがある様子が見られたり、その内容を具体的に把握できたりしたときには、その内容に関して必要な情報を、子どもの年齢や特性に配慮しながら提供しなければならない。とりわけ、児童相談所や児童福祉審議会等の意思決定に関わる場面、あるいは不服申立て等の場面では、当該制度の仕組みや会議の目的、取りうる選択肢などを子どもに分かりやすく伝え、それらを理解したうえで子どもが意思決定を行う（インフォームドチョイス）ことが可能になるように努めなければならない。

2) 意見表明支援

意見表明支援員は、子どもからの質問や困りごと等の訴えは遠慮なく話してよいことを伝え、その訴え等について十分に聴き理解できているかを確認しつつ、意見表明支援をすることについて子どもから同意を得て（インフォームドコンセント）意見表明支援を進めなければならない。その際、意見表明支援員は「決して自分からは見捨てないし諦めない」といった、子どもに対する関心や思いが伝わるように言語的・非言語的コミュニケーション手段を用いて表現することが重要である。また、意見表明支援の過程で、子どもが支援を受けたくないと思ったらいつでも遠慮せず意思表示してほしいこと、その場合にはその意思を尊重して中止すると伝えておくことが求められる。意見表明の方法が決定したら、意見表明支援員は、子どもの気持ちに配慮しながら、具体的な意見表明の方法（意見表明支援員による代弁も含む）について、子どもと一緒に練習してもよい。

なお、一時保護所で弁護士が子どもへの面接を実施している岡山県や岡山市では、事前の説明に加えて、面接の冒頭でも以下のように入念に説明している^r。

^r 小野善郎・薬師寺真編著（2019）「児童虐待対応と「子どもの意見表明権」 一時保護所での子どもの人権を保障する取り組み」（明石書店） pp.172-173 など。

＜参考事例：岡山県及び岡山市の一時保護所における、子どもへの弁護士からの口頭説明内容＞

あなたは子どもであるけれど、大人と変わらず、自分の意見を表明する権利があります。あなたを支援する人々はあなたの意見を参考にして、支援をすることになります。現在、あなたを直接支援しているのは児相ですが、直接の支援者には、意見を言うにくい場合もあると思うので、弁護士があなたの意見を聞くことになりました。今日の聴取内容については、弁護士は担当者に告げ口しないというルールにします。ただ、あなたから「伝えてほしい」と言われれば、担当者に内容を伝えます。

子どもが意見を表明する準備ができたなら、意見表明支援員は、いつ、どこで、誰が、何を、どのような方法（口頭、手紙、ビデオ／等）で、どのような支援を受けて表明するかなど、意見表明の方法について確認する。また、子どもに再度確認してから、相手に連絡して場の調整を行う。子どもは、意見表明をする準備をしていますが、その場になると不安になる場合が多い。意見表明支援員は、安定した態度で子どもに寄り添い、「支援を受けられる」とのメッセージを伝えて不安を軽減するのが重要である。

児童福祉審議会等の会議に同席して意見表明支援をする場合には、意見表明支援員は、子ども中心などの基本原則に基づき、子どもが意見表明しやすくなるように、相手の状態やその場の状況を見ながら調整したり、子どもへの具体的な支援を実施したりすることが必要である。

乳幼児や障害児など、実際には意見表明したいが実施が困難な子ども、意見表明支援員に明確な言語的指示をすることが困難な子どもに対しては、意見表明支援員は、その子どもに代わって意見を伝えなければならない。こうした形での代弁（提案）をするには、子どもはどのような内容をどのような方法で代弁してほしいと望んでいるか確認した上で、非指示的アドボカシーを実践する。

＜非指示的アドボカシー[※]＞

アドボカシーは本人の「表出された意思」（expressed wish）を拠り所に行う活動である。障害がある子どもの多くは、手話、トーキングエイド、文字盤、絵カード、マカトンなどの方法を用いる、または合理的配慮や支援があることで、意思の表出が可能である。障害児も可能な限り本人の意思表出を支援し、それを拠り所にアドボカシーを行うべきであり、安易に意思の表出や意見表明ができないと決めつけてはならない。

しかしながら、最大限の努力を払っても本人の意思表出が困難な場合には、「最善の利益」（best interest）ではなく「意思と選好の最善の解釈」（best interpretation of will and preference）に基づいてアドボカシーを行うことが求められる（国連・障害者権利

※ ジェーン・ダリンブル/平野裕二訳（2013）「子どもアドボカシーのジレンマと対処方法」『子どもアドボカシー実践講座』（解放出版社）及び堀正嗣編著（2011）「イギリスの子どもアドボカシー その政策と実践」（明石書店）を主に参照した。

委員会一般的意見第 1 号)。このようなアドボカシーをイギリスでは「非指示的アドボカシー」と呼称している。

非指示的アドボカシーには、基本的な方法である「人間中心アプローチ」と、補足的な方法である「人権基盤アプローチ」「観察アプローチ」「最善の利益アプローチ」の 4 つのアプローチがあると言われている。

子どもと共に時間を過ごし子どもと意見表明支援員の間で信頼関係を構築し、子どもの生活スタイルや選好などを理解し、それらをもとにその子どもの意思を推察してアドボカシーをするという「人間中心アプローチ」が中心的なものである。「人権基盤アプローチ」は、子どもの権利の擁護、保障を目的に法令に基づいてアドボカシーを実施するものである。「観察アプローチ」は、子どもの状態を理解するために様々な場면을観察すること、特に問題が発生している場面など生活に支障をきたしているような状況についてじっくりと観察し、何を訴えたいのか、その原因は何かなどを探っていく。「最善の利益アプローチ」は、子どもの最善の利益の実現を目指して実施するものである。

大切なことは、「人間中心アプローチ」を基本としながら、4 つのアプローチの中から、その子どもの状態や特性などにマッチするアプローチを活用し、非指示的アドボカシーを実施することである。

<「2005 年英国意思能力法」における 5 つの法定原則^t>

意見表明能力に制約のある子どもに対するアドボカシー提供にあたっては、以下の原則に従うことが必要である（「2005 年英国意思能力法」における 5 つの法定原則を援用）。

- 1 意見表明能力を欠くと確定されない限り、子どもは意見表明能力を有すると推定されなくてはならない。
- 2 本人の意見表明を助けるあらゆる実行可能な方法が功を奏さなかったのであれば、子どもは意見表明ができないとみなされてはならない。
- 3 子どもは単に賢明でない判断をするという理由のみによって意見表明ができないとみなされてはならない。
- 4 子どもが意見表明能力を欠く場合、あるいは大きな制約がある場合には、非指示型アドボカシーが提供されなければならない。非指示型アドボカシーは、本人の選好や気持ちを理解し代弁するとともに、子どもの権利条約に規定された本人の権利の実現のために行わなければならない。
- 5 意思決定者又はケア提供者により子どもに関する意思決定又は何らかの行為が行われる前に、その目的が本人の権利及び行動の自由に対して、より一層制約の小さい方法で達せられないかを考慮するようにアドボケイトは促さなければならない。

^t 平成 30 年度調査より。

3) 関係者への対応及びモニタリング

意見表明支援員は、児童相談所職員や里親・施設職員等の関係者に対して都度、独立（専門）アドボカシーについて丁寧に説明し認識を深めてもらうとともに、その心情に対しても考慮しつつ、アドボカシーの実践を通して子どもの権利擁護の質の向上が図れるように対応する。具体的には、意見表明支援員と関係者の間で子どもの意見に対する認識のずれがあれば、それを契機に双方の子どもへの理解が深まったり、自立支援計画や支援方法の見直しが図られたりすることが想定される。

また、意見表明支援員は、定期的に子どもの生活場面へ訪問しアドボカシーを実践する過程で、苦情解決制度や被措置児童虐待対応制度、権利ノートの活用、自立支援計画への子どもの参画など、日常生活の中で子どもへの権利擁護が適切に実施されているかモニタリングを行う。特に、子どもが意見表明をした場合は、その内容について子どもへ正確にフィードバックするため、入念なモニタリングが求められる。

4) 記録

意見表明支援員は、子どもとの面談や意見表明支援等の実施内容は、その都度客観的に記録するとともに、記録が紛失・漏洩しないよう厳重に管理しなければならない。特に子どもとの約束事などの重要事項は、発言内容を正確に逐語体で記録する。乳幼児や障害児の場合は、表現や動作によってその思いを推察することが求められるため、正確に判断するためにも、子どもがその場面・状況において表現する立ち振る舞い、しぐさ、様相、泣き方、表情などについて正確に記録しておくことが必要である。

その際、一度の場面・状況だけで子どもの思いを推測せず、複数の場面・状況での子どもの様子を記録しておき、各場面・状況での類似している様子を関連づけて検討することで、何を意味するサインか、何を訴えたいのかに気づける場合が少なからずあるため、詳細な記録作成が望まれる。

5) 子どもへの回答及び意向確認

当該関係機関・関係者は、子どもの意見表明に対して回答するため、子どもの意見を最大限尊重するとともに、子どもの最善の利益を優先して考慮し、十分に検討した上で結論を出さなければならない。

その結論について子どもに回答する際、当該関係機関・関係者は子どもが納得できるように分かりやすく説明し、それに対して意見表明支援員は、子どもが納得しているかどうか確認することが必要である。その際、意見表明支援員は子どもと別の部屋に移動するなど、子どもが素直な気持ちを表現できるような環境を整えてから子どもの意向を確認する。

子どもが納得していない場合、意見表明支援員は再調整の依頼や児童福祉審議会へ再度申請等ができることを子どもに伝える。

6) 再申請

子どもから再調整を依頼された場合、意見表明支援員は、改めて子どもへのアドボ

カシーを実践する。例えば、子どもの意見が「自分の要望を可能な限り取り入れた形で解決してほしい」との内容であれば、当該関係機関・関係者に対してそれが可能か再検討を依頼するなど、子どもが納得できるように再調整を図る必要がある。

例えば、関係機関や関係者が子どもの意見は最善の利益にならないと判断しており、どうしても子どもの要望を受け入れられない等のケースにおいて、意見表明支援員は、その理由や子どもの最善の利益になると判断した論拠や考えについて子どもが納得できるよう対応する責務があることを、子どもの代弁者として関係機関・関係者へ告げなければならない。具体的には、関係機関・関係者が一人の個人として子どもと真摯に向き合い、「私はあなたが健やかに成長することを望んでいる。そのためにここで生活してもらいたい」等のメッセージとともに、その理由を子どもに分かりやすく説明し、粘り強く説得し続ける責務について言及することが想定される。子ども自身が悩み考え、勇気を出して表現した意見に対し、関係機関・関係者が受容感や信頼感などを得られずに終結させてしまうことは、子どもの傷つき体験や自己否定感につながる危険性を孕んでいる。

意見表明支援員がその際に留意すべき点として、意見を表明する相手側に立っている印象を子どもに与えてはならない。意見表明支援員は、あくまでも子どもへの支援提供者の役割を果たす必要があり、独立（専門）アドボカシーの基本原則を遵守し、子どもの意見と同意に従った意見表明支援を実施しなければならない。子どもが再申請を望む場合、意見表明支援員は再申請を行う。

7) 終結及び子ども・関係者からの評価

上記のような過程を経て、子ども本人が意見表明支援員に対してこれ以上の支援を求めなくなった場合には、終結することになる。その時には、子どもが「意見を言って良かった」「支援してもらって良かった」「納得できて良かった」など、肯定的で前向きな気持ちや姿勢になっていることが望ましい。終結する際、意見表明支援員は、子どもに至らなかった点があれば謝罪するとともに、信頼して利用してくれたことなどに対して感謝を伝える。もし子どもが再び支援を望むならいつでも遠慮なく連絡してくるよう伝えることも大切である。

また、子どもや関係者に依頼して、意見表明支援員の活動に関するアンケート調査等を実施し、事後評価を得るとともに、改善点があれば意見を聴取する。これまで支援活動に関わった意見表明支援員自身が自己評価をすることはもとより、アドボカシーを利用した子どもや関係者が回答してくれたアンケート調査の結果などを参考として振り返り、明らかになった反省点などを材料に今後取組むべき目標を立て、その達成を目指して真摯に向き合い努力し、今後の活動に活かしていかなければならない。

③ 権利侵害への対応

アドボカシーを実践する意見表明支援員は、傾聴やモニタリングなどアドボカシーの各過程において、子どもに対する養育者からの虐待や子ども同士のいじめ等の権利侵害（が生じている可能性）を発見することがある。

このような場合、意見表明支援員はまず、当該の子どもが意見表明の意思があるか、または守秘を希望するかを迅速に確認し、意見表明の意思が確認できれば個別アドボカシーとしての実践を進める。また、内容に応じて児童相談所等への通告を行う。子どもが守秘を希望する場合は、スーパーバイザーと速やかに協議し、子どもとのコミュニケーションを通じて意見表明の可能性を模索する。

意見表明支援員は、子ども権利救済機関への意見表明を子どもが希望する場合には、子ども権利救済機関への申立て等を子ども自身が行うことを支援し、子どもの求めに応じ代弁等により継続的に関わることが期待される。また、意見表明をした子どもへの権利擁護の対応がなされたことを確認するため、意見表明支援員は状況を事後に確認することが求められる。

(5) 制度改善

意見表明支援員がアドボカシーを実践する中で、子どもを取り巻く環境（提供されている支援（特に権利擁護に関わるもの）、人間関係、居住先の構造など）やシステムに改善すべき構造的問題があると感じた場合、意見表明支援員は所属組織を通じて各所へ働きかけることができる。所属組織は、都道府県等や関係機関に課題を提起することができるほか、都道府県等からの外部委託における事業報告の末尾に「制度改善の提案」の項を設ける等して、文書での提案を行うこともできる。

所属組織が働きかける先は、都道府県等（児童福祉審議会等の子ども権利救済機関を含む）、児童相談所、一時保護所、里親家庭・ファミリーホーム・児童養護施設といった関係機関・関係者が想定される。学校や少年鑑別所など、社会的養護に直接関連しない公的機関に対しては、所属組織から子どもの監護権者へ働きかけ、監護権者がこれらの機関へ改善を求めることになる。

意見表明支援員が自身でなく所属組織を通じて働きかけを行う理由として、制度改善の意見や要請を受ける関係機関・関係者と意見表明支援員自身には関係性を維持したいというバイアスが生じやすいことが挙げられる。子どもの最善の利益を考慮したアドボカシーを実践するためにも、意見表明支援員の視点だけでなく組織内でスーパーバイザーの視点からも検討を加え、より適切な対応を図るべきである。

5. 関係機関等との関わり

(1) 基本的な運用体制

ここでは、法律や都道府県等の条例による規定等を前提としない場合の運用体制を例示したものであり、法律や条例で定める場合はこの限りではない。都道府県等では、地域の実情に即して最も効果的な運用体制を検討されたい。

① 都道府県等における事業としての運用

都道府県等は、アドボカシーが地域内で適切に実施されるよう、その事業として実施要綱（以下「事業実施要綱」と略記）を定め、意見表明支援員の職務・機能、守秘義

務、里親・施設等との位置づけ等を明確にする。

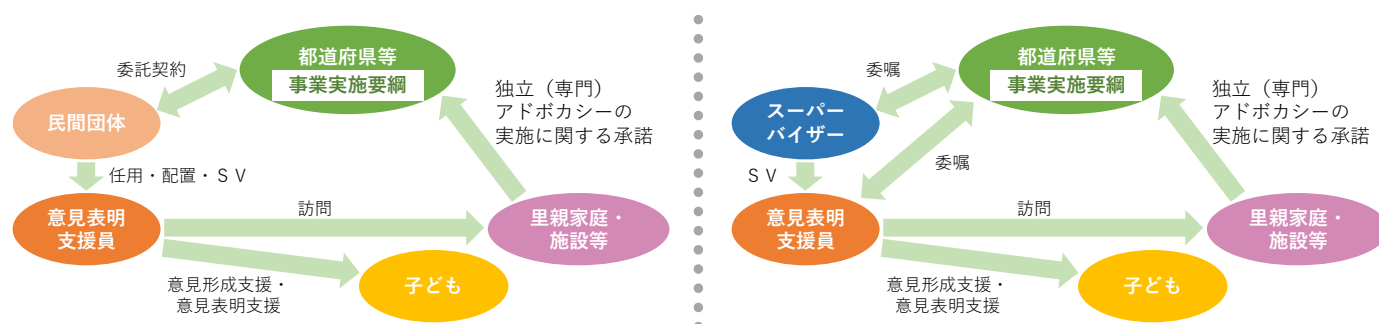
さらに、前述の通り独立性を確保する観点から、意見表明支援員が所属する民間団体と委託契約を締結して実践にあたらせることを基本とする。意見表明支援員が組織に所属せず個人として活動する場合には、都道府県等は意見表明支援員を委嘱する形を取り、スーパーバイザーは意見表明支援員とは別途委嘱する。

しかしながら、意見表明支援員は一時保護所や里親家庭・ファミリーホーム・施設等（以下「訪問先施設等」）で暮らす子どもの生活場面へアウトリーチするため、当然ながら監護者である施設長や生活場面にいる養育者の了承と協力は不可欠である。そのため、都道府県等は、独立（専門）アドボカシーを実践するために訪問先施設等から事業の訪問先として承諾を得ておき、意見表明支援員の活動に支障が生じることはないよう取り計らう必要がある。

これにより、以降に図示するように、事業実施要綱に基づき、意見表明支援員（の所属組織）は、都道府県等とのみ契約（委嘱）関係を有し、訪問先施設等とは独立して活動する立場となる。

図表 18 都道府県等における事業としてのアドボカシーの運用体制（イメージ）

（左：民間団体への委託契約の場合、右：個人への委嘱の場合）



② 事業実施要綱で定めるべき事項

意見表明支援員は独立（専門）アドボカシーの実践者であり、関係機関・関係者からの組織運営面や活動面での独立性の担保が基本原則の 1 つとされる。そのため都道府県等は、意見表明支援員によって関係機関・関係者から独立したアドボカシーが提供されるよう、事業実施要綱で事業実施の目的や考え方、意見表明支援員の職務や機能、守秘義務等について定める必要がある。

また、都道府県等は、意見表明支援員が事業で訪問することになる訪問先施設等についても、事業における位置づけとしてアドボカシーの実施に関して承諾を得ることを、事業実施要綱で明確化する必要がある。

③ 契約で定めるべき事項^u

都道府県等と意見表明支援員が所属する団体との間で結ぶ外部委託契約では、事業実施要綱に基づいてアドボカシーの適切な実施が確保されるよう定めておく。また、団体や意見表明支援員が負うべき守秘義務、子どもとの利益相反が生じる場合の都道府県等への報告義務、スーパーバイザーの配置などは、外部委託契約で特に明記すべきである。

なお、意見表明支援員が個人として活動する場合は、都道府県等から意見表明支援員の委嘱においても上記に準じた事項を定めることが望ましい。

<都道府県等と意見表明支援員との間の契約で定めるべき事項>

- ・適切な意見形成支援・意見表明支援の実施
- ・団体及び意見表明支援員の守秘義務
- ・児童との利益相反が生じる場合の報告
- ・スーパーバイザーの配置 / 等

<上記事項に係る条文例> ※甲：都道府県等、乙：意見表明支援員が所属する団体

- ・(適切な意見形成支援・意見表明支援の実施) 第〇〇条 1 乙は、事業実施要綱に基づき、アドボカシーに係る業務を甲が指定する訪問先施設等の範囲で実施する。
2 乙は、子ども意見表明支援員が児童の立場に立ったアドボカシーを実施できるよう、組織運営及び活動における独立性の確保に努める。
3 乙は、委託契約期間終了後、甲へ速やかに事業報告書を提出する。なお、事業報告書の記載により個別の児童が特定される恐れがないよう、甲及び乙は必要な措置を講じる。
- ・(団体及び意見表明支援員の守秘義務) 第〇〇条 1 乙は、アドボカシーに係る業務を通じて得た個人情報を、児童または他者の心身に危害が及ぶ恐れがある場合を除き、乙で勤務する者以外には開示しない。
2 乙は、児童や関係者から情報を得る場合はアドボカシーの推進に必要な範囲にとどめ、その秘密を保持する。秘密の保持は、本業務を退いた後も同様とする。
- ・(児童との利益相反が生じる場合の報告) 第〇〇条 乙は、本契約に定める業務以外の事由により児童の利益に反する若しくはその恐れがある場合には、直ちにこれを甲に通知し甲の判断を仰ぐものとする。
- ・(スーパーバイザーの配置) 第〇〇条 1 乙は、子ども意見表明支援員が専門性に立脚してアドボカシーを実施できるよう、組織内にスーパーバイザーを配置する。
2 スーパーバイザーは、子ども意見表明支援員との定期的なスーパービジョンを通じて、子ども意見表明支援員の実践内容への助言や資質を高めるための取組を支援する。

^u 堀正嗣他（2018）「独立子どもアドボカシーサービスの構築に向けて」（解放出版社）pp.187-189 の「施設訪問アドボカシー利用契約書（モデル）」を参照した。

(2) 児童相談所との関わり

意見表明支援員は、都道府県等からの外部委託契約（委嘱）を裏付けとしてアドボカシーの業務を遂行する立場にあり、児童相談所の措置等について子どもの思いを伝えることができる。児童相談所では、調査や指導等、一時保護や援助方針の決定といった社会的養護の各段階の過程で、ソーシャルワークとして子どもの話を聴く機会があるが、意見表明支援員はこれと並行して、児童相談所から独立した立場から子どもの思いを聴くことになる。

意見表明支援員がアドボカシーを実践する中で、子どもが訪問先施設等への意見表明を希望することになれば、状況や内容によっては児童相談所へ思いを伝えたいと申し出るケースも想定される。このような場合、児童相談所では迅速な対応が求められる。

(3) 一時保護所、里親家庭・ファミリーホーム・施設等との関わり

意見表明支援員にとって、一時保護所、里親家庭、ファミリーホーム、児童養護施設など、子どもが暮らしている場所との関わりは、子どものアドボカシーを実践する上で欠かせない協働相手である。ただし、意見表明支援員は、ケアを提供する養育者ネットワークの一員と誤解されたり、その一方、独立（専門）アドボカシーの基本原則である「子ども中心」「独立性」「守秘」といった項目により訪問先の職員等と対立するとの懸念を抱かれたりすることもある。そのため、意見表明支援員は、自らが養育者ではなくアドボカシーを独立した立場から専門的に担う役割であることを関係機関・関係者へ説明し、理解を得る努力が求められる。

意見表明支援員は子どものアドボカシーに関する職務を担っており、訪問先の職員等へ子どもの意見をより効果的に伝えられるように働きかけるが、アドボカシーを超えて利害関係の調整を行ってはならない。利害関係の調整は、子どもの利益だけでなく関係機関・関係者の利益も考慮に入れることになり、専ら子どもの利益のために活動するという意見表明支援員の活動指針から逸脱するばかりでなく、アドボカシーの基礎である子どもからの信頼を失いかねないことを十分に認識すべきである。

なお、アドボカシーを実践する中では、学校や少年鑑別所など社会的養護以外の制度や行政機関に関する事項も取り扱うことが想定される。意見表明支援員はこういった場合、子どもの監護権を有する施設長や児童相談所への働きかけを行うこととする。

(4) 子ども権利救済機関との関わり

都道府県等における子ども権利救済機関としては、児童福祉審議会やその下部組織にあたる子ども権利擁護部会、子ども権利擁護のための第三者機関等などが想定される。意見表明支援員は、アドボカシーを通じて子どもの権利侵害を発見しやすい立場にあるため、子ども権利救済機関への申立て等を子どもが希望する場合は、子どもの思いが十分に伝わるように継続的に活動することが求められる。

都道府県等では、子ども権利救済機関への申立て等の手続きにおいて意見表明支援員の継続的関与が可能なように、申立て等における意見表明支援員の位置付けや職務

を明示しておくべきである。

6. 独立（専門）アドボカシーの説明・周知

(1) 都道府県等による関係機関・関係者への教育・啓発

子ども権利擁護システムの第 1 層を整備・拡充する責務を有するのは都道府県等であり、中でも意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の仕組みの構築は急務と言える。制度的アドボカシーをはじめ、4 種類のアドボカシーの基盤となるのは子ども及び関係機関・関係者のアドボカシーに対する適切な認識であることから、都道府県等は、独立（専門）アドボカシーについても業務プロセスの手続き整備や委託先選定等の体制構築にとどまらず、対象となる子どもの積極的な利用を促すための直接的・間接的な取組が求められる。

特に、都道府県等は独立（専門）アドボカシーの意義や役割について、関係機関・関係者への研修等の情報提供を通じて教育・啓発しなければならない。その際、意見表明支援員の職務や利用方法の説明等を通じて、その存在はもとより、目的とするところや先行事例での関係機関・関係者の反応なども紹介し、意見表明支援員に対する適切な理解が進むように留意する。また、独立（専門）アドボカシーと並行して制度的アドボカシーの推進も図ることで、相互に機能強化を図る方策も検討すべきである。

＜参考事例：川西市子どもの人権オンブズパーソンによる広報・啓発活動＞

兵庫県川西市では「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」を制定しており、子ども権利救済機関としてのオンブズパーソンが調査や勧告等の権限を有する仕組みとなっている。これに加えて、調査相談専門員（通称：相談員）と呼ばれる職員が初回相談から継続的に相談活動に携わっており、部分的に意見表明支援員と類似の業務を担っていると言える。

条例に定められたオンブズパーソンの職務のうち「子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること」の観点でも、広報・啓発活動は重要とされる。対象となる市内の 18 歳未満の子ども（在住・在学・在勤）に身近な存在として知ってもらうため、市内の各学校や幼稚園・保育所を通じてリーフレットや相談カードの配布、見学の受け入れ等を実施している。これに加えて、教育委員会や幼稚園・保育所などの職員研修へオンブズパーソン等が出向いて講演し、支援提供者への制度の理解促進を図っている。

(2) 関係機関・関係者による子どもへの説明・周知

児童相談所や一時保護所、里親、施設職員は、子どもに対して意見表明支援員の役割や利用方法などを説明するとともに、様々な機会を活用して周知を図る責務を担う。特に、対象となる子どもへ意見表明支援員について最初に説明する機会があるのは児童相談所の職員であることが多いため、児童相談所の職員は、子どもに対してアドボ

カシーや意見表明支援員についての説明を徹底しなければならない。一時保護所（一時保護委託を含む）の職員、里親や施設職員等の措置先の養育者も同様に、子どもとの初回面談時などの場で子どもに周知するとともに、説明した旨を記録することが望ましい。

また、意見表明支援員自身も、アウトリーチの機会等を通じて自らの役割を分かりやすく、繰り返し子どもに説明し、理解を促すことが求められる。

<参考事例：東京都の「子供の権利擁護専門相談事業」の子ども向けカードの配布>

東京都が実施する「子供の権利擁護専門相談事業」は、東京都児童相談センターが事務局となって実施しており、いじめ・体罰・虐待などから子どもの権利を守ることを目的としている。事業内では子どものための相談窓口を開設しているほか、「子供の権利擁護専門員」が公正中立な第三者的立場として相談に対応している。

同事業では子どもへの周知を図るため、都内の小学４年生・中学１年生・高校１年生の全生徒に対し、毎年夏休み前後に学校を通してカードを配布している。カードには携帯電話からでも発信可能なフリーダイヤルの電話番号を掲載しており、アクセシビリティに配慮している。

図表 19 東京都「子供の権利擁護専門相談事業」子ども向けカード

悲しいとき
つらいとき
怒っているとき
そんなときには
電話をください

フリーダイヤル
☎ 0120-874-374
子どもの権利擁護専門相談事業

一東京子供ネットー
ひとりで悩まないで

いじめ・体罰などの相談を受けています
フリーダイヤル ☎ 0120-874-374
携帯可
相談時間 月～金 あさ9時～よる9時
土・日・祝日 あさ9時～ゆうがた5時
○「子供の権利擁護専門員」への面接予約もできます。

メッセージダイヤル 24時間かけられます
他の人のメッセージを聞いたり、あなたの意見を入れることができます。
フリーダイヤル ☎ 0120-874-376
携帯可

東京都 R70

III. 制度的アドボカシー、非制度的アドボカシー、ピアアドボカシー

1. 制度的アドボカシー

制度的アドボカシーとは、子どもの支援に従事しており専門性を持った職員によるアドボカシーである。ここでは社会的養護の制度における取組として位置づけられ、児童相談所や一時保護所の職員や里親・施設職員等の養育者による子どもの権利擁護の取組を指す。

社会的養護の制度内では、これまでも子どもの権利擁護の一環として、子どもを対象とした相談電話やオンラインでの相談事業、権利ノートや意見箱等を活用した意見表明ルートの確保、及びこれらの普及・周知活動が多く地域で実践されてきた。また、特に一時保護所では合理的限度での行動制限がなされるため、第三者委員制度や外部評価制度などにより、子どもの権利の状況に関する意見聴取の工夫を講じている自治体もある。これらはいずれも、制度的アドボカシーの一例だと言える。

関係機関の支援提供者や養育者は、自身の視点に基づいて子どもの最善の利益を尊重しようとしているが、それが必ずしも子どもの思いに沿ったものではないこともある。このような場合に、意見表明支援員による独立（専門）アドボカシーの目が外部から入ることで、支援提供者や養育者は子どもの思いに気づき、より子どもの利益に叶う支援が提供できる可能性を拓くことが期待される。換言すれば、制度的アドボカシーの改善のために、独立（専門）アドボカシーを有効に活用することも可能である。

しかしながら、子どもが生活する場で、昼夜を問わず長い時間を共にする支援提供者や養育者の日常的な権利擁護の取組が極めて重要であることは論を俟たない。これは、一時保護所や短期間の代替養育といった限定的な状況においても同様であり、都道府県等では主に業務プロセスの見直しと教育・啓発機会の提供を通じて制度的アドボカシーの充実強化を図るとともに、関係機関及び関係者（支援提供者や養育者）は日々の実践でこれまで以上に子どもの権利擁護の視点を取り入れることが求められる。

そのためにも、具体的な対策を講じていく必要がある。具体的には、子ども権利擁護委員会を設置・開催して、子どもの生活状況や学習状況及び子どもの権利擁護に関するアンケート調査結果などについて説明し、具体的な養育・支援内容について助言・指導を受ける仕組みである。例えば、国立武蔵野学院では、子どもの権利擁護委員会を設置し、定期的（年 2 回）かつ必要に応じて開催して、具体的な支援のあり方について助言・指導を受けており職員の判断しにくい内容などについて客観的な判断を得られたこと、解決のための有効な具体的方法についての提案を得られたことなど、養育・支援の強化・改善を図ることにつながっている。また、子どもの権利擁護委員の立会のもとに年 2 回、子どもの権利擁護に関するアンケート調査を実施し、子どもからのフィードバックとして活用している。

さらに、児童相談所職員や施設職員を対象として、有識者の講話や先行施設の実践報告等の座学形式の研修に加えて、ロールプレイング等の実践的な内容の研修を実施している都道府県等もある。

＜参考事例：国立武蔵野学院における「子どもの権利擁護委員会規程」＞

（目的）

第1条 本委員会は、本学院に入所している子どもの権利擁護を推進するとともに、子どもからの苦情解決に向けた助言などを行い、施設での安心した生活を営めるよう子どもの自立支援を図ることを目的とする。

（委員会の設置等）

第2条 本学院は、入所している子どもの権利擁護を推進する機関として、子どもの権利擁護委員会を置く。

（委員会の組織）

第3条 委員会は複数（3～5人）をもって組織する。

2 委員は、子どもの権利擁護及び児童福祉に精通した者のうちから院長が委嘱する。

3 委員の任期は2年とする。ただし再任は妨げない。

4 委員は、児童福祉施設最低基準第14条の3第2項（苦情への対応）に基づく第三者委員を兼ねる。

5 院長は、委員が健康上の理由等で職務が遂行できないと認めるときは、これを解職することができる。

（委員会の職務）

第4条 委員会は次に掲げる職務を行う。

一 子どもからの意見や苦情の内容を吟味し、院長に対し必要な助言・支援を行うこと。

二 子どもの生活状況や学習状況及び子どもの権利擁護に関するアンケート調査に基づき、必要な助言・支援を行うこと。

三 その他子どもの権利擁護に関する相談に応ずること。

（委員の責務）

第5条 委員は、公正かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様である。

＜参考事例：国立武蔵野学院「学院生活についてのアンケート」の主な設問項目＞

- ・あなたが取り組むべき課題や退院にむけての計画について寮の先生に相談したら、寮の先生はわかるように話し合いをしてくれますか。
- ・あなたは、先生から一人の人間として大切にされていると感じますか。
- ・あなたは、寮の先生に自分の気持ちや考えを言いやすいですか。
- ・先生は、あなたの考えや訴えに対して納得のいくように説明してくれますか。
- ・苦情や不満は先生に言いやすいですか。
- ・苦情を言ったとき、その結果がどうなったのか、またはどうなるのかについて、きち

んとわかりやすく説明をうけましたか。

＜参考事例：大阪府社会福祉協議会児童施設部会の「子どもの権利ノート研修会」＞

大阪府では平成 7 年に「子どもの権利ノート」を作成しており、社会的養護関係施設や里親等で暮らすすべての子どもに配布している。これに関連して、平成 15 年から大阪府社会福祉協議会では子どもの権利ノートを題材とした研修会を実施しており、施設職員や子ども家庭センター職員などの関係者を対象として 2 日間の研修を提供している。

研修では、子どもの権利ノートの作成背景や構成、社会的養護のもとに暮らす子どもの権利養護のための制度的な各種取組、子どもへの説明方法などを学ぶことができる。また、研修の企画に携わっている施設長や子ども家庭センター職員等の関係者が現場での取組報告をしたり、参加者同士でロールプレイングやグループディスカッションをしたりするなど、実践的な研修方法が取られている。

＜参考事例：三重県の児童相談所職員や児童養護施設職員を対象とした講習会、及び一時保護所での試行的な取組＞

三重県では、平成 30 年度から「子どもの権利擁護推進事業」の一環として子どもアドボカシーの取組を実施しており、児童相談所職員や児童養護施設職員を対象とした研修会及び一時保護所における試行的取組を行っている。平成 30 年度は児童相談所職員を対象に 2 日間で延べ 44 名、平成 31（令和元）年度は施設職員と児童相談所職員を対象に 45 名が参加し、イギリスのアドボカシー制度の概要やアドボカシーに関する基本的な知識の講習と、一時保護所での取組や施設でのアドボケイトを題材としたロールプレイング等の演習を、学識者（相澤仁氏、栄留里美氏）を招いて実施した。受講者アンケートや参加者からの意見では、「子どもの気持ちや考えをこれまで以上に意識して対応することができる」「職員自身、マインド的にはアドボケイトの意識は持てる」「子どもの声を聴くとは、簡単そうに思えて非常に難しいスキルが必要」「職員の意識を変えていくことが大切」「アドボケイトは子ども自身が思いを伝えられるように、事前の準備を想定しておくことが大切」等の前向きなフィードバックが寄せられている。

また、2 か所の一時保護所におけるケア担当職員によるアドボカシーの取組は、一時保護所職員が日常的なケアの中で子どもの意見を意識的に傾聴し、意見を児童福祉司や児童心理司に伝える取組である。2 年間で 9 例の子どもに対応しており、職員を介して里親委託を希望している子どもの意見を伝えられたことで、処遇決定に反映された事例もあった。一時保護所職員はシフト勤務で、ケアが主で多忙なため、一時保護中の限られた期間で子どもとの信頼関係を築くのは難しいとの課題も残されているが、関わっている職員からは、児童福祉司や児童心理司の話を子どもがどのように理解しているかの確認につながるという評価もあった。

2. 非制度的アドボカシー

子どもの親や家族、友人、地域コミュニティといった子どもを取り巻く市民社会によって実施される意見形成支援・意見表明支援が、非制度的アドボカシーである。NPO法人など組織化された形態をとる活動の場合は、コーディネーターが支援提供者と子どもないし養育者の仲介役を果たすことで継続した関係を築いている。

専門職が業務の一環として担う制度的アドボカシーとは異なり、非制度的アドボカシーでは支援提供者がボランティアな動機によって活動している。そのため、都道府県等が非制度的アドボカシーの取組を推進する際は、外部委託契約のように業務内容を仕様として詳細に定めた形だけでなく、協働契約や助成金交付等を通じたパートナーシップ形成も選択肢として検討すべきである。

子どもは、里親家庭や施設などで生活している場合、里親や施設職員への気遣いなどから、自分の気持ちを素直に表現していない場合が少なくない。また、子どもがいじめられているのに職員が気づいていない場合もある。したがって、子どもと親や家族との関係が良好な場合には、親や家族との面会や一時帰省などの場を通して、子どもの気持ちを傾聴してもらい、里親や職員に対して、親や家族による非制度的アドボカシーを展開してもらうことも考えられる。

<参考事例：子どもの声からはじめようプロジェクトの「子どもアドボケイト養成講座」>

子どもの声からはじめようプロジェクトは、「子どもが自分自身の意見を表明して、自分の居場所を自分で決めることのできる社会を」をゴールに掲げて活動する取組であり、社会的養護の経験者や施設職員等の関係者が運営している。同プロジェクトでは経験者や有識者をゲストに招いて勉強会を重ねているほか、学識者の協力を得て「子どもアドボケイト養成講座」を企画・実施している。

2019年度に東京都内で開催された子どもアドボケイト養成講座（第0期）では、子どものアドボカシーに関心を持つ一般市民を対象として募集が行われ、50名の定員を上回る幅広い年齢層からの応募があった（カリキュラムは図表14を参照）。同講座は基礎的知識や理解の修得を図るとともに、子どもとのコミュニケーション技法も学ぶように設計されている。

3. ピアアドボカシー

ピアアドボカシーは、意見形成支援・意見表明支援の対象となる子どもと類似の経験・属性・背景を持つピア（仲間）によるアドボカシーである。本ガイドライン案では、社会的養護の経験者同士によるアドボカシー（いわゆる当事者団体の活動）が該当するが、障害を持つ人同士、いじめを受けた経験がある人同士などのピアアドボカシーもある。

子どもにとって思いを話す相手がピアであることは、他者よりも深い共感が得られ

たり、問題をいち早く理解してもらえたりすることにつながり、経験からの具体的な助言を受けられることもある。社会的養護においても「当事者参画」の重要性が随所で指摘されており、ピアアドボカシーは今後ますます重要性が高まる領域である。

施設等は、子どもが主体的に取り組み始められて、子ども自身でマネジメントしたり決定したりできるような組織を設置するなど、より積極的な子ども参画の仕組みの構築が求められている。

＜参考事例：独立アドボカシー研究プロジェクトによる「子ども委員会」の活動＞

公益社団法人子ども情報研究センターの児童養護施設における試行的取組では、アウトリーチによるアドボカシー実践と並行して、対象となる子ども自身がアドボカシーの取組自体に意見が言える場として「子ども委員会」を設置している。子ども委員会では、施設でアドボカシーを導入していることについてどう思うか、今後どうしたいかを子ども同士で話し合ってもらい、挙げられた意見をどのように表明するかも検討する。

子ども委員会がピアアドボカシーである要因として、ファシリテーションは社会的養護の経験者が担当していることに加え、グループディスカッション形式で進行しており、子ども同士の意見の創発もみられる。また、施設全体のシステムについて子どもが参画する機会にもなっている。その結果、回を重ねるごとに子どもが話をするようになり、子どもの変化を感じ取ることができている。

＜参考事例：福岡市の「子どもの声を聴かせてワーク」＞

福岡市では、社会的養育推進計画の策定の一環で、市内の児童養護施設・障害児入所施設・里親家庭で暮らす子ども（小学生～高校生、計 15 名）を対象としたグループインタビュー形式の聴き取り調査（子どもの声を聴かせてワーク）を 2019 年に実施した。このワークは計画策定委員でもある 2 名の社会的養護経験者が発案・実施したので、子どもの権利養護の取組など、制度のあり方に関する意見を挙げてもらう方式で進行された。

子どもの権利養護の取組を制度として検討していることについて、子どもからは「(相談したら、他の人には) いわんっていてもいわれるときがある。大人でもってほしくないことあると思うのに。」「文句あるとき、言うけど、聞いてくれん。」「里親にいく、いかないも自分で決めたい。里親さんも自分で選びたい。でもいいにくい。」等の発言があった。この結果について、実施者は「不満や意見があっても、日常的に接する職員などには気を遣っていけない子どもたちの様子が垣間見えた」と総括している。

第 VII 章 調査研究の総括

ここでは、本調査研究で得られた成果を概観するとともに、現状における課題と今後の方向性を整理した。

1. 調査研究の成果

(1) アドボカシーの概念整理

児童福祉領域における意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の概念については、子どもの権利条約の一般原則の1つである「子どもの意見の尊重」に要点が凝集されているが、実践を担う支援提供者や施策を講じる政策立案者がアドボカシーを実務に取り入れようとするとき、「アドボカシー」という同一の単語であっても、発言者が依拠している視座や文脈によって指し示す内容が異なることがある。また、既往文献ではアドボカシーの概念を分かりやすく伝えるために、様々な角度からの分析がなされている。

本調査研究は、子どもへのアドボカシーを政策として推進することを前提に、その検討の基礎資料を得る目的で実施したものであり、概念整理について中心的に取り組んだ。具体的内容はガイドライン案の中で示しており、アドボカシーの最終的な到達目標は子ども自身が実現したいことを考えて周囲に表明できること（セルフアドボカシー）、その達成には4種類のアドボカシーの仕組みを確保し子どもが必要な支援をいつでも利用できるようにすべきこと、国や都道府県等ではアドボカシーと個別の権利救済をはじめとする権利擁護の体制及び仕組み（子ども権利擁護システム）を確保・推進すべきことなどに言及している。

現状では多様に解釈されているアドボカシーの概念が、上記の整理によって多くの関係機関・関係者からの理解と一定の共通認識を得て、豊かな実践へとつながる一助になれば幸いである。

(2) アドボカシーに関するガイドライン案の作成

これまで国では、社会保障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等において、児童福祉審議会等を活用した子どもの権利擁護に関する仕組みが提言され、平成29年度と平成30年度の2か年間の調査研究によってガイドラインも示されてきた。併せて、平成29年度調査では子どもアドボカシーセンターの設置が、平成30年度調査では子ども意見表明支援員の配置がそれぞれ提起されているが、これらは主として権利救済の観点から言及されている。

本調査研究で作成したガイドライン案は、専ら意見形成支援・意見表明支援（アドボカシー）の観点で取りまとめた。子どもへの支援の仕組みや体制を内包した「子ども権利擁護システム」を2層で捉え、このうち第1層（都道府県等における子ども権利擁護システム）に含まれるべきアドボカシー実践を国内の先進事例から情報収集し、第2層（国における子ども権利擁護システム）を構成する機能について海外事例調査から示唆を得た。また、都道府県等へのアンケート調査からアドボカシー（主に独立（専門）アドボカシー）の実施・検討状況と課題抽出を行い、その上でモデル事業を実施する際の参考に資するよう「アドボカシーに関するガイドライン案」を作成したものである。現状ではアドボカシーの仕組みが検討段階の地域も多いことから、都道府県等では、これから地域の実情に応じた取組みを進める際の参考にされたい。

2. 課題と今後の方向性

(1) 実践例の蓄積を踏まえた取組みの拡充

この報告書で示すガイドライン案では、アドボカシーの概念やあり方を整理するにあたって、国内の一部地域で実施されている先進事例や諸外国の法制度を参考にした。このうち国内の先進事例について行政による関与の観点でみても、基礎自治体が条例により実施しているケース、都道府県等が試行的に取り組んでいるケース、民間団体が都道府県等の相談事業を起点に活動を展開しているケース、行政を介さず民間団体が児童養護施設等と契約して実施しているケースなどがあった。アドボカシーの実践は、少なくとも現時点では国内に単一の普遍的な実践モデルが存在するわけではなく、実施主体や発展段階等によって多様であった。ただし、児童相談所設置自治体である都道府県等で、本調査研究が主な対象層とした「児童相談所の措置等を受ける子ども」への独立（専門）アドボカシーを事業として実施していた事例はごく僅かにとどまった。

ガイドライン案でも述べているように、子どもの権利を守り推進するための取組みは、子どもの居所によらず、また年齢の高低や障害の有無によらず、本来、すべての子どもに必要であり、地域によらず子どもの権利条約に則った形で権利保障がなされることが急務である。現状、国内では独立（専門）アドボカシーの実践例が乏しいものの、各都道府県等の仕組みの構築をガイドライン等の情報提供によって支援するためには、豊富な実践例の紹介が必要である。児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議「児童虐待防止対策の抜本的強化について」（平成31年3月19日）においても「まずは里親等に委託されている子どもや児童養護施設等に入所している子ども等の意見表明権を保障する仕組みの在り方について検討を行い、モデル実施を行った上で、速やかに全国展開に向けて必要な取組を進める。」とされているように、国において意見形成支援の実践の指針や活動の参考となる具体的取組みに関する記載を充実させられるよう、実践例の蓄積が望まれる。

(2) 意見表明支援員の活動を支援するための環境整備

都道府県等に子どもの権利擁護の取組みの実施状況について幅広く尋ねた今回のアンケート調査からは、意見表明支援員を既に配置している地域はなく、「現在配置していないが検討中」と回答した自治体は22.2%（12自治体）であった。また、都道府県社会的養育推進計画策定要領にある「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）」の実施状況は18.5%（10自治体）、検討中も22.2%（12自治体）にとどまった。個別の権利救済の仕組みについては、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」「検討中」と回答した自治体が約4割（42.6%）となったほか、先行的に子どもの権利条例やオンブズパーソン条例等で定めている地域もあるため一定の整備がなされているが、総じて第1層（都道府県等における子ども権利擁護システム）の整備状況にバラつきがあることは否めない。

アドボカシーと個別の権利救済は、第1層の中でも特に両輪として整備が図られるべき重要な仕組みであり、都道府県等では、意見表明支援員が効果的かつ安定的に活動できるようにするための環境整備が必要である。今回のガイドラインでは意見表明支援員の実践のあり方を取りまとめているが、本調査研究のインタビューではアウトリーチする際の個人情報授受や記録保管に関する規定や予算確保などが今後の検討事項であるとの指摘もあり、早急な検討が求められる。

(3) 意見表明支援員をはじめとする支援提供者の養成

本調査研究のアンケート調査で、都道府県社会的養育推進計画策定要領にある「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「ない」とした都道府県等に仕組みを構築するための課題を尋ねたところ、「仕組の構築に必要な人材の養成や確保」との回答割合が最も高く、56.3%に上った。社会的養護の子どもの権利擁護を支える人材の養成・研修を実施している割合は約4割（44.4%）、制度的アドボカシーの取組み・支援状況も約4割（38.9%）であり、アドボカシーとしての取組みも半数に満たない状況であったが、中でも独立（専門）アドボカシーの担い手である意見表明支援員の養成は一部の地域で途に就いたばかりだと言える。そのため、都道府県等がアドボカシーの取組みを推進しようとしても地域内に担い手となる人材が養成できておらず、またガイドライン案で求めているようなスーパービジョンを担える人材はさらに少ない状況だと見込まれる。

都道府県等は、短期的には市民へのアドボカシーの重要性を周知するとともに、その中からリクルートした意見表明支援員の候補者には養成研修を提供するなど、取組みを始められるところから早急に着手することが望まれる。また中長期的には、国におけるモデル実施等を通じて様々な実践例が蓄積・発信されることから、それらを材料として協働相手や外部委託先の候補となるような団体等との対話を進め、幅広い支援提供者がそれぞれの強みを発揮しつつ、全体として子どものアドボカシーが多層的に図られるように、第1層の設計を具現化することが期待される。

(4) 理解醸成を促す全国的施策の検討

子どものアドボカシーに関しては、多くの関係機関・関係者が子どもの自己決定につながる点で重要性を認識している一方で、意見表明支援員のような独立（専門）アドボカシーについては「現状でも意見表明の仕組みが存在しており、意見を聴く機会も確保されている」「子どもの発言だけで物事が決まるとなれば、養育の体制が不安化するのでは」等、誤解や不安など様々な認識があることが、先進事例のインタビューの中で挙げられた。「アドボカシー」は制度的アドボカシー等に位置付けるべき既存の取組みも含まれる概念であること、意見表明支援員のような独立（専門）アドボカシーは養育者等との対立ではなく養育の充実に主眼があることなど、子どもを取り巻く関係者の理解醸成は不可欠である。

子どもの権利擁護を確かなものとするには、地域や措置先などによらず、国による政策として全国的な展開が必要である。都道府県等が取組みを安定的に実施しやすくする観点では、例えば、意見表明支援員の実践の活動根拠を包括的に定め、法制化も視野に入れた検討が望まれるのではないか。児童福祉法の令和元年改正で附則第7条に子どもの権利擁護のあり方についての検討規定が設けられていることから、本調査研究以降もさらなる検討が進められることが望まれる。

参考資料（自治体アンケート調査票）

児童相談所設置自治体における子どもの権利擁護の取組み等に関する調査

都道府県市名		
ご担当課		
ご連絡先	電話	
	E-mail	

<この調査票における用語の定義は以下の通りです>

○アドボカシー

子どもが意見を表明することを支援したり、子どもに代わって発言したりすることで、子どもの権利の行使を実現するよう支援する機能

○アドボケイト

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聴き、子どもが望む場合は意見表明を支援するとともに、必要な場合は子どもに代わって発言する支援提供者

問1 貴自治体において子どもの権利擁護に関する条例は制定されていますか。（あてはまるもの1つに○）

1. 制定している	⇒ 条例名（		）
	制定年月	年 月	、施行年月 年 月
	条例名（		）
	制定年月	年 月	、施行年月 年 月
	条例名（		）
	制定年月	年 月	、施行年月 年 月
	条例名（		）
	制定年月	年 月	、施行年月 年 月
	条例名（		）
	制定年月	年 月	、施行年月 年 月
2. 制定していない			

問2 貴自治体において、子ども全般を対象とした「子どもの権利擁護に関する事業」としてどのようなことを実施されていますか。（事業名、概要をお教えてください）

注：社会的養育の子どもを対象とした取組については問5でおうかがいをします。

--

既存の資料等でまとめられているものがありましたら、そちらを添付ください。

「都道府県社会的養育推進計画策定要領」

- 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。

問 3 貴自治体において、「都道府県社会的養育推進計画策定要領」にある『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）』のうち、「権利ノート」につけている手紙（ハガキ） および「意見箱」を通じて出された意見の取扱いについて取り決めがありますか。それぞれについてご記入ください。

既存の資料があればそちらを添付いただいても結構です

①権利ノートなどにつけてある手紙(ハガキ)の意見の取扱い等について

権利ノートの配布対象		
権利ノートの配布対象年齢		
権利ノート などにつけて ある手紙 (ハガキ)の 取扱いの取 り決めの有 無や対応方 法	貴自治体として取扱い方法の取り決めの有無 1. 取り決めがある 2. 一部、自治体として取り決めがある 3. 個々の施設等に任せている (児童福祉審議会の調査審議の有無（取り決めがある自治体のみ）) 1. 有 2. 無 (担当課) (対象（一部の取り決めがある自治体のみ）) (対応手順) (受理した手紙（ハガキ）を受けて、H30 年度以降、改善等を行った取組) (該当するものすべてに○) 1. 施設等の生活環境や設備等が改善された 2. 施設等での生活ルール等が改善された 3. 子どもの意見表明の機会が増えた 4. 当事者の措置等に対する処遇の再検討が行われた 5. その他（ ）	
昨年度の実 績件数	件 上記項目で「1 取り決めがある」うち、児童福祉審議会の調査審議の有無で「有」とした自治体について、児童福祉審議会を活用した意見の件数 件	

②意見箱の意見の取扱い等について

意見箱の意見の取扱いの取決めの有無や対応方法	貴自治体として取扱い方法の取決めの有無 1. 取決めがある 2. 一部、自治体として取決めがある 3. 個々の施設等に任せている (児童福祉審議会の調査審議の有無（取決めがある自治体のみ）） 1. 有 2. 無 (担当課) (対象（一部の取決めがある自治体のみ）) (対応手順) (「意見箱」に出された意見を受けて、H30年度以降、改善等を行った取組) (該当するものすべてに○) 1. 施設等の生活環境や設備等が改善された 2. 施設等での生活ルール等が改善された 3. 子どもの意見表明の機会が増えた 4. 当事者の措置等に対する処遇の再検討が行われた 5. その他（ ）
昨年度の実績件数	<u> </u> 件 上記項目で「1 取決めがある」うち、児童福祉審議会の調査審議の有無で「有」とした自治体について、 児童福祉審議会を活用した意見の件数 <u> </u> 件

問 4 平成 28 年児童福祉法改正により、子どもの権利擁護のために、児童福祉審議会で個別の事例について調査審議を行うことが可能となりました。貴自治体では、この児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み（※）がありますか。（あてはまるもの 1 つに○）

1. 仕組みがある	2. 現在はないが検討中	3. 仕組みがない
-----------	--------------	-----------

【仕組みがあると回答された自治体におうかがいします】

問 4－1 下記の具体的な内容をお聞かせください。

① 対象者	
② 意見の受付方法	1. 電話 2. ハガキ 3. 訪問 4. 権利ノート 5. その他（ ）
③ これまでの対応の実績	平成 29 年度 件 平成 30 年度 件 平成 31 年度（12 月末まで） 件

④ 事業を実施していく中での課題	1. 利用者が少ない 2. 子どもが利用しやすい方法・手段の工夫 3. 子どもが意見を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 4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要 5. 担い手の確保が難しい 6. 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） 7. 担当者の技術が追いついていない（スキル・ノウハウ） 8. 具体的な進め方がわからない 9. 予算が確保できない 10. 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） 11. 個人情報の取扱いに制限があり、他機関と連携しにくい 12. その他（ ）
------------------	--

問5 平成30年度の子どもの子育て支援推進調査研究事業により作成した「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」のなかで、「子ども意見表明支援員（通称：子どもアドボケイト）※」を配置することとしています。貴自治体においては、子ども意見表明支援員（通称：子どもアドボケイト）を配置していますか。（あてはまるもの1つに○）

1. 配置している	2. 現在配置していないが検討中	3. 配置していない
-----------	------------------	------------

※子ども意見表明支援員（通称：子どもアドボケイト）とは、子どもの意見表明を支援する者であり、児福審を活用した子どもの意見表明を進めるため、下記のような役割を担う

- ・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。
- ・児福審権利擁護部会事務局から子どもの意見表明があった旨の連絡を受けた場合、遅くとも数日以内に子どもの下へ行き意見聴取し、当事者の子どもと面会し、意見の聴取と並び、意見表明の手順、効果、守秘に関する説明を行う。
- ・権利擁護調査員による照会・調査に対応する。直接子どもへの意見聴取が権利擁護調査員によって行われる場合、調査に同席し、子どもの意見表明の支援をする。
- ・意見の審議が行われる権利擁護部会に、必要に応じて出席し、子どもが表明した意見を代弁する。子どもが直接出席して意見聴取される場合は同席し子どもの意見表明を支援する。

【配置していると回答された自治体におうかがいします】

問5-1 具体的な内容をお聞かせください

① 設置主体、運営主体	
② 体制等	配置人数 人 ⇒ 主な保有資格 任期
③ 活動内容	
④ 意見表明支援員の養成方法	

問6 貴自治体が実施する事業のうち、「都道府県社会的養育推進計画策定要領」にある『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）』としてどのようなものがありますか。問3～5（p2～4）の取組を除いてお答えください。複数の事業を実施されている場合は、それぞれについてご記入ください。

1. ある	2. 検討中	3. ない ⇒ p 9 問6-2へ
-------	--------	-------------------

【「ある」、「検討中」と回答された自治体におうかがいします】

具体的な事業内容についてお教えてください

事業名 ①		
仕組みの種類	1. 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 2. 子どもの権利を代弁する仕組み 3. 当事者である子どもの参画できる仕組み 4. 子どもオンブズパーソン 5. その他（ ）	
対象	1. 児童相談所に関わる子ども・社会的養護の子ども全般 2. その他 ⇒ （ ）	
対象年齢		
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		
事業実施のきっかけ・時期		
実施主体（委託の場合は委託先も）		
活動内容	（主な内容） （関わっている人の資格等）	
職務や責務、権能等	1. 相談対応 2. 調整活動 3. 申し立てを受けての調査 4. 自己発意による調査 5. 是正等の勧告や意見表明 6. 制度改善等の意見表明や提言 7. 独自判断による案件の報道機関への公表 8. 設置者に対する年次的報告 → ☐ 報告書の提出が義務付けられている （該当する場合は ☐ に✓） 9. 広く市民等に対する年次的報告 → ☐ 報告会の開催が義務付けられている （該当する場合は ☐ に✓） 10. 当該機関に関する広報や啓発の活動 11. 子どもの権利に関する広報や啓発、教育等の活動 12. その他（ ）	
社会的養護の子どもに対する活動実績（昨年度）の有無	1. あり ⇒ （ ）件 2. なし	

事業を実施 していく中で の課題	1. 利用者が少ない 2. 子どもが利用しやすい方法・手段の工夫 3. 子どもが意見を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 4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要 5. 担い手の確保が難しい 6. 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） 7. 担当者の技術が追いついていない（スキル・ノウハウ） 8. 具体的な進め方がわからない 9. 予算が確保できない 10. 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） 11. 個人情報の取扱いに制限があり、他機関と連携しにくい 12. その他（ ）
------------------------	--

事業名 ②		
仕組みの種類	1. 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 2. 子どもの権利を代弁する仕組み 3. 当事者である子どもの参画できる仕組み 4. 子どもオンブズパーソン 5. その他（ ）	
対象	1. 児童相談所に関わる子ども・社会的養護の子ども全般 2. その他 ⇒ （ ）	
対象年齢		
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		
事業実施のきっかけ・時期		
実施主体（委託の場合は委託先も）		
活動内容	（主な内容） （関わっている人の資格等）	
職務や責務、権能等	1. 相談対応 2. 調整活動 3. 申し立てを受けての調査 4. 自己発意による調査 5. 是正等の勧告や意見表明 6. 制度改善等の意見表明や提言 7. 独自判断による案件の報道機関への公表 8. 設置者に対する年次的報告 → ☐ 報告書の提出が義務付けられている（該当する場合は ☐ に✓） 9. 広く市民等に対する年次的報告 → ☐ 報告会の開催が義務付けられている（該当する場合は ☐ に✓） 10. 当該機関に関する広報や啓発の活動 11. 子どもの権利に関する広報や啓発、教育等の活動 12. その他（ ）	
社会的養護の子どもに対する活動実績（昨年度）の有無	1. あり ⇒ （ ） 件 2. なし	

事業を実施 していく中で の課題	1. 利用者が少ない 2. 子どもが利用しやすい方法・手段の工夫 3. 子どもが意見を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 4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要 5. 担い手の確保が難しい 6. 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） 7. 担当者の技術が追い付いていない（スキル・ノウハウ） 8. 具体的な進め方がわからない 9. 予算が確保できない 10. 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） 11. 個人情報の取扱いに制限があり、他機関と連携しにくい 12. その他（ ）
------------------------	--

事業名 ③		
仕組みの種類	1. 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 2. 子どもの権利を代弁する仕組み 3. 当事者である子どもの参画できる仕組み 4. 子どもオンブズパーソン 5. その他（ ）	
対象	1. 児童相談所に関わる子ども・社会的養護の子ども全般 2. その他 ⇒ （ ）	
対象年齢		
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		
事業実施のきっかけ・時期		
実施主体（委託の場合は委託先も）		
活動内容	（主な内容） （関わっている人の資格等）	
職務や責務、権能等	1. 相談対応 2. 調整活動 3. 申し立てを受けての調査 4. 自己発意による調査 5. 是正等の勧告や意見表明 6. 制度改善等の意見表明や提言 7. 独自判断による案件の報道機関への公表 8. 設置者に対する年次的報告 → ☐ 報告書の提出が義務付けられている （該当する場合は ☐ に✓） 9. 広く市民等に対する年次的報告 → ☐ 報告会の開催が義務付けられている （該当する場合は ☐ に✓） 10. 当該機関に関する広報や啓発の活動 11. 子どもの権利に関する広報や啓発、教育等の活動 12. その他（ ）	
社会的養護の子どもに対する活動実績（昨年度）の有無	1. あり ⇒ （ ）件 2. なし	

事業を実施 していく中で の課題	1. 利用者が少ない 2. 子どもが利用しやすい方法・手段の工夫 3. 子どもが意見を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 4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要 5. 担い手の確保が難しい 6. 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） 7. 担当者の技術が追いついていない（スキル・ノウハウ） 8. 具体的な進め方がわからない 9. 予算が確保できない 10. 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） 11. 個人情報の取扱いに制限があり、他機関と連携しにくい 12. その他（ ）
------------------------	--

事業名 ④		
仕組みの種類	1. 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 2. 子どもの権利を代弁する仕組み 3. 当事者である子どもの参画できる仕組み 4. 子どもオンブズパーソン 5. その他（ ）	
対象	1. 児童相談所に関わる子ども・社会的養護の子ども全般 2. その他 ⇒ （ ）	
対象年齢		
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		
事業実施のきっかけ・時期		
実施主体（委託の場合は委託先も）		
活動内容	（主な内容） （関わっている人の資格等）	
職務や責務、権能等	1. 相談対応 2. 調整活動 3. 申し立てを受けての調査 4. 自己発意による調査 5. 是正等の勧告や意見表明 6. 制度改善等の意見表明や提言 7. 独自判断による案件の報道機関への公表 8. 設置者に対する年次的報告 → ☐ 報告書の提出が義務付けられている （該当する場合は ☐ に✓） 9. 広く市民等に対する年次的報告 → ☐ 報告会の開催が義務付けられている （該当する場合は ☐ に✓） 10. 当該機関に関する広報や啓発の活動 11. 子どもの権利に関する広報や啓発、教育等の活動 12. その他（ ）	
社会的養護の子どもに対する活動実績（昨年度）の有無	1. あり ⇒ （ ）件 2. なし	

事業を実施していく中で の課題	1. 利用者が少ない 2. 子どもが利用しやすい方法・手段の工夫 3. 子どもが意見を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 4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要 5. 担い手の確保が難しい 6. 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） 7. 担当者の技術が追いついていない（スキル・ノウハウ） 8. 具体的な進め方がわからない 9. 予算が確保できない 10. 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） 11. 個人情報の取扱いに制限があり、他機関と連携しにくい 12. その他（ ）
--------------------	--

【問6で「社会的養護の子どもに対する活動実績がある」と回答された自治体におうかがいします】

問6-1 社会的養護の子どもに対する実際の活動事例について、下記についてもお答えください。
（複数の実績がある場合は、直近の事例についてご記入ください）

事業名			
対象児の年齢	歳	社会的養護の状況 (措置先等)	
対象ケースについての関りの状況・ 活動内容	(経緯) (関わった人の資格等) (子どもから聞き取った意見) (子どもの意見に対する対応等)		
活動実施後の子ども の状況、変化等			

【問6で「ない」と回答された自治体におうかがいします】

問6-2 仕組みを構築するための課題となっていることがありますか。（あてはまるものすべてに○）

1. 子どもが利用しやすい方法・手段について 2. 子どもへの子どもの権利についての啓発や教育 3. 子どもの権利擁護の啓発や理解の促進（行政職員、社会的養護、教育関係者、福祉関係者、一般市民） 4. 既存の仕組みとの整合性や整理が必要 5. 仕組みの構築に必要な人材の養成や確保 6. 表明された意見に対する迅速な対応（時間的な制約がない体制が必要） 7. 担当者の技術が追いついていない（スキル・ノウハウ） 8. 具体的な進め方がわからない 9. 予算が確保できない 10. その他（ ）

問7 貴自治体において、社会的養護の子どもの権利擁護を支える人材の養成、研修を行っていますか。(行政が予算を確保して、直接または間接しているもの) (あてはまるもの1つに○)
※複数ある場合は適宜欄を増やして、それぞれについてお教えてください

1. 行っている ⇒具体的な内容 ・実施主体 ・対象者 ・研修プログラム／等
2. 行っていない

既存の資料等でまとめられているものがありましたら、そちらを添付ください。

「4つのアドボカシー」

ここではウェールズ議会政府による分類を参考として、アドボカシーの多面的概念を紹介します。アドボカシーの実施者は様々な立場が想定され、それぞれに役割の違い、メリット・デメリットがあるため、一つの形態が優れているということはありません。理想的には、各形態のメリット・デメリットを子ども自身が認識し、選べることが重要と考えられています。



出典：堀正嗣編著『子どもアドボカシー実践講座』
解放出版社、2013年17-19頁。
原典は Welsh Assembly Government(2009)
A Guide to the Model for Delivering
Advocacy Services for Children and Young
People, WAG.

形態	概要
制度的アドボカシー	教員や施設職員等の専門職によるアドボカシー。専門職とは、保育士や医療従事者、弁護士、ソーシャルワーカー、カウンセラーなどの子どもを支援する職業を指す。
非制度的アドボカシー	親や家族によるアドボカシー。保護者、養育者、友人なども含む。
ピアアドボカシー	同じ経験、属性、背景を持つピア（仲間）によるアドボカシー。施設入所経験者同士、障害を持つ人同士、いじめを受けた経験がある人同士など。
独立（専門）アドボカシー	独立のアドボカシー機関によるアドボカシー。ほとんどの場合、本人の意見が聴いてもらえるような手助けを行うための資格や訓練経験を持つ。

問8 貴自治体では、前述のアドボカシーとして位置付けられる取組がありますか。ある場合は、その取組内容を簡単にご記入ください。（啓発、研修を含む）

制度的アドボカシー	1. 取組あり ⇒ () 2. 取組なし
非制度的アドボカシー	1. 親や家族などによるアドボカシーへの支援あり ⇒ () 2. 取組なし
ピアアドボカシー	1. ピアによる取組などへの支援あり ⇒ () 2. 取組なし
独立（専門）アドボカシー	1. 取組あり ⇒ () 2. 取組なし

既存の資料等でまとめられているものがありましたら、そちらを添付ください。

問9 貴都道府県内の市区町村で取り組まれているアドボカシー制度※※に関する好事例を教えてください。(わかる範囲で)複数の事例がある場合はそれぞれについてご記入ください。また、既存の資料があれば、そちらをつけていただいても構いません。

※※ここでのアドボカシー制度とは、子どもの声を聴き、子どもの権利を守ることを支援する仕組みとし、具体的には、子どもの声を大人に届くようにしたり、子どもが自信をもって自分の気持ちや願いを話せるように励ましたり、支援を行うことをいいます。

実施市町村		
事業名		
対象		
対象年齢		
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		
活動内容	（主な内容）	
	（関わっている人の資格等）	

実施市町村		
事業名		
対象		
対象年齢		
事業の位置づけ（要綱・条例等の有無も含めて）		
活動内容	（主な内容） （関わっている人の資格等）	

問 10 アドボカシー制度のあり方及び課題に関してご自由にご意見をお書きください。

--

ご協力ありがとうございました。

ご回答いただいた調査票は、同封の返信用封筒（切手添付済）に入れて、

令和2年2月3日（月）までに返送ください。

令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
アドボケート制度の構築に関する調査研究 報告書
令和2（2020）年3月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
政策研究事業本部
東京都港区虎ノ門5-11-2 オランダヒルズ森タワー
電話：03-6733-1024
