

児童養護施設等に対する子どもの権利等に関する周知及び
札幌市子どもの権利救済機関の周知について

～アンケート調査とインタビューを通して～

札幌市代表子どもの権利救済委員 杉浦 郁子

はじめに

子どもの権利の保障を進めるために平成20年に制定された「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」第33条に基づき、札幌市子どもの権利救済機関（以下、子どもアシストセンターという）が平成21年に設立され、12年目を迎えた。

当初の相談手段は電話・Eメール・面談であったが、令和2年度からは、LINE相談の通年実施をし、子どもの話をよく聴いて、子どもの気持ちに寄り添い、子ども自らの力で次のステップを踏めるよう支援してきている。

昨今、子どもの環境の状況を表すひとつとして、厚生労働省が作成した令和元年度の児童相談所による児童虐待相談対応件数によれば、平成20年度に42,664件だった児童虐待相談対応件数は、令和元年度では193,780件まで増加しており、大きな社会問題となっている。児童養護施設に入所する理由は児童虐待の他、保護者の傷病や死亡、保護者の精神疾患、家庭の経済的理由など様々である。子どもが家庭で養育されているか、児童養護施設で養育されているかにかかわらず、すべての子どもは等しく子どもの権利が保障されなければならない。

日常の生活で、安心して生きること、自分らしく生きること、豊かに育つこと、参加することなど、子どもの権利の精神に基づき自分が保障されていることや、自分が行動を起こしてよいことを知り、自己実現と自立を図っていく経験や体験を子どもたちがすることは、大人に向かって成長していくためにも大切に保障されなければならない。

施設で養育されている子どもにとって、子どもの権利を意識し実行することや、悩みを抱えた時に相談できる外部機関の存在を平素から知っておくことは、自分自身の生きる力を身に付けていくためにもたいへん重要である。そのような意味からも、子どもの健やかな成長を支援している子どもアシストセンターの果たす役割は小さくないと考える。

このアンケート調査とインタビューを通して、子どもの権利等に関する周知と子どもアシストセンターの認知について考察し、今後の子どもアシストセンターの普及啓発につなげていきたい。

第1 調査の概要

1 調査目的

これまで、子どもアシストセンターでは子どもや保護者への周知にあたって、チラシ、広報カードの配布など、主に学校を通しての周知を行ってきたが、児童養護施設などに入所している子どもに対しては、必ずしも十分に周知されていたとは言えない状況であった。

施設内の子どもたちに子どもアシストセンターの存在を今まで以上に知ってもらうことは、今後の問題や課題に対して、自分自身で解決していく力を養っていくための大きな心の拠り所につながる。

そこで、子どもアシストセンターの効果的な周知方法について検討するために、札幌市内の5か所の児童養護施設及び札幌市児童相談所一時保護所に対して子どもの権利等に関する周知状況のアンケート調査及びインタビューの協力をいただいたものであ

る。

については、各施設での子どもの権利及び相談機関についての説明状況や、子どもの権利ノートの利用状況について調査を行い、その結果をもとに、子どもに対する効果的な周知方法の検討を行うことを目的とする。

2 調査期間

令和2年10月 ～ 令和3年1月

3 調査対象

- ・社会福祉法人 常徳会 児童養護施設 興正学園
- ・社会福祉法人 札幌育児園
- ・公益財団法人 鉄道弘済会 児童養護施設 札幌南藻園
- ・社会福祉法人 扶桑苑 児童養護施設 柏葉荘
- ・社会福祉法人 羊ヶ丘養護園
- ・札幌市児童相談所一時保護所

4 調査方法

書面アンケートを実施したのち、面談または電話によるインタビューを実施。

5 調査内容

以下の(1)～(4)について、初めに書面アンケートを実施し、その後、同様の内容についてインタビュー調査を実施。

- (1) 施設における子どもの権利の周知、及び子どもの意見の聞き取りについて
 - ア 子どもの権利ノート等
 - イ 職員研修
 - ウ 子どもの意見を聞き取る機会の確保
 - エ 子どもの意見の内容
- (2) 施設外部の相談機関の周知と相談体制について
- (3) スマートフォンの利用状況について
- (4) 子どもアシストセンターの周知状況について

第2 調査の結果

1 児童養護施設について

- (1) 施設における子どもの権利の周知、及び子どもの意見の聞き取りについて
 - ア 子どもの権利ノート等について

子どもの権利を説明する手段として北海道・札幌市および北海道児童養護施設協議会が平成17年に作成した「子どもの権利ノート」がある。施設への入所あるいは里親と暮らすことが決まった子どもは、措置される時に、この「子どもの権利ノート」を児童相談所の児童福祉司から手渡されている場合とそうでない場合とがあった。

子どもが児童相談所から施設に「子どもの権利ノート」を持参した場合は、各施設において、この「子どもの権利ノート」に基づいて子どもの権利を繰り返し説明していた。

また、上記「子どもの権利ノート」に加え、児童福祉法の改正による施設の小規模化・多様化・多機能化・地域化に対応した施設独自の理念を周知させることを目的として、子どもが理解しやすい独自の「子どもの権利ノート」や「ガイドブック」を活用している施設もあった。施設独自の「子どもの権利ノート」や「ガイドブック」では、全部ルビをふったり、絵などの視覚情報を用いたり、小

学生向けと中高校生向けを分けて作成するなど、子どもの発育状況に応じて理解を促進させるための配慮がなされていた。

これとは別に、「子どもの権利ノート」の活用は行っていないが子どもの年齢や特性に応じて、定期的に年8～10回程度、子どもにわかりやすく話したり、イラストなどの視覚情報を用いたりして説明し、子どもたち一人ひとりが子どもの権利について理解をし、身につけていく工夫をしている施設もあった。

イ 職員研修

施設では、安心・安全が保障される環境で、子どもたち一人ひとりの健やかな成長と発達を育み、自立のための支援がなされていた。

施設の職員たちは、いろいろな事情を抱えている子どもたちを守り、育てるために、真摯に子どもたちと関わっている。そのためにも、子どもに対する理解や子どもとのかかわり、支援の在り方など、職員一人ひとりの資質向上は重要であり、各施設においては、職員研修を大切なものとして位置付けていた。職員研修を行うに際して、職員向けのマニュアルを作成して研修に活用したり、職員の勤務年数に応じて3段階に分けたりして、研修を行っている施設もあった。

ウ 子どもの意見を聞き取る機会の確保

子どもの意見を聞くために各施設では、子どもたちから職員へ気軽に相談できる人間関係を育むための配慮をし、日常の生活の場を通して、子どもとの話し合いや子どもの表情などから子どもの相談につなげていく努力を行っていた。

また、各施設では6名程度の小グループを基本としたユニット制を採用しているが、ユニット毎に職員の立ち合いのもと、子どもたちが日常生活の改善を行うための会議を行う施設もあった。これとは別に、施設内に設置された委員会において、施設内の子どもたち全員を対象として月1回程度個別の「おもい」の聞き取りを行っている施設もあった。この他、意見箱を活用したり、年2回子どもたちへのアンケート調査を行ったり、子どもたちが相談しやすい環境づくりに努めている施設もあった。

児童福祉法の改正による施設のユニット制への移行により、様々なメリットがあったと考える施設が多かった。具体的には、子どもが個室で寂しがらなくなったり、生活経験の乏しさから電子レンジの使い方を知らなかったり、冷凍庫と冷蔵庫の区別もつかなかった子どもがそれらに慣れたなど、家庭的な生活を体験できた例が挙げられていた。

一方、知的障がいや発達障がいを有する子どもの様子を、きめ細かく観察することは、養育形態が大きい施設と比較して困難になったというデメリットを述べて、今後の課題としている施設もあった。

エ 子どもの意見の内容について

各施設とも食事の量や嗜好に関する要望が多かった。他には、DVD、コミック、本などの娯楽品の要望等もあった。これらの要望については、集団生活による制限もあるが、可能な限り要望に沿えるよう各施設とも対応していた。その他にも、施設内のルール、人間関係、学校生活、進学、家族関係などに関する相談があった。

子どもの意見を聴取する際は、子どもの意見を否定せず、大人の価値観を押し付けないなど、各施設とも配慮されていた。

(2) 施設外部の相談機関の周知と相談体制について

ア 大部分の施設が、外部の相談機関として、児童相談所の連絡先を周知していた。

- イ 大部分の施設が子どもの権利に関するポスターを施設内の食堂や廊下に掲示していた。また、オリジナルのポスターを作成し、相談先の電話番号、相談方法の選択肢を視覚的に分かりやすくフロー図で表記している施設もあった。
- ウ 大部分の施設が、施設の職員とは別の第三者で構成された第三者委員会（以下、「第三者委員会」という）を設置し、年1回程度この第三者委員会による子どもの意見、要望または苦情に関して、子どもの立場に配慮した適切な対応を図るための調査を行っていた。

(3) スマートフォンの利用状況

総務省の「平成29年版情報通信白書」によれば、LINE、Facebook、Twitterなどの代表的なSNSの利用率は10代で80パーセントにのぼっている。最近の子どもが用いるコミュニケーション手段においては、SNSが圧倒的な割合を占めていることから、子どもアシストセンターでも、令和2年度からLINE相談を通年実施している。そこで、入所している子どものスマートフォンの利用状況についても調査した結果、大部分の施設が高校生以上の子どもについてはスマートフォンの所持と自己管理を認めていた。しかし、中学生以下は、所持が認められないか、認められたとしても、夜間は施設職員が管理している状況にあった。

(4) 子どもアシストセンターの周知状況について

大部分の施設で、外部の相談機関として児童相談所が子どもに周知されていた。また、施設毎に設置されている第三者委員会の連絡先を施設内の掲示板等で子どもに周知している施設もあった。一方、子どもアシストセンターの役割についての説明や、何か困った時や悩んでいる時の相談機関として子どもアシストセンターがあるということを周知している施設の割合は少なかった。

2 一時保護所について

札幌市児童相談所一時保護所においては、入所のしおりが作成されて子どもが入所する際に説明されていた。その内容は、一時保護所の性格上、日課や決まりごとに関する記述が中心であった。子どもたちの安全を確保するための施設の性質からスマートフォンなどを用いて外部への連絡手段が制限されることはやむを得ない。しかし、施設内では、意見箱を設置したり、週1回職員立ち合いのもと子どもたちの集会を行ったりなどしていた。その中で、食事や娯楽に関する要望や部屋替えへの意見などが寄せられていて、可能な限り一時保護所の職員に対して子どもが相談できる体制がとられていた。また、一時保護所という施設の特性から、外部への連絡手段が制限されているため、子どもアシストセンターに子どもが直接連絡することが現状では困難であることが確認できた。ただ、同じ建物内にある児童相談所の出入口ロビーにおいては子どもアシストセンターのポスターが掲示されていた。

今後、第三者評価の受審などについては、組織の体制強化の流れの中で検討されており、さらに子どもが相談できる体制の充実が図られていることが窺われた。

第3 調査結果の考察と今後に向けて

本件のアンケート・インタビュー調査を通して、児童養護施設及び児童相談所一時保護所での子どもの権利等に関する周知及び子どもアシストセンターの認知について、今後の子どもアシストセンターの取り組みなどを考えていく上で貴重な示唆を得ることができた。

児童養護施設は、子どもたちにとって家庭に代わる日常生活の場である。そこでは、子どもたちを支援し励ます活動を積極的に展開し、子どもの権利を大事にして、子どもの健やかな成長を育むため、職員が様々な条件の下で日々取り組まれている。

今回の調査を通して、子どもと施設の日常の生の情報を得られたことは今後、子どもアシストセンターが各施設と連携を図っていくうえで貴重なものである。

改めて、子どもたちを取り巻く近年の諸状況から子どもの権利を考えたときに、本調査を実施したことの意義は小さくない。

1 子ども権利等に関する周知について

- (1) 各児童養護施設及び一時保護所では、「入所する子どもの抱える問題が多様化、複雑化している」という声がインタビュー調査で多く聞かれた。子どもへの関わりの難しさ、また職員一人ひとりにかかる負担感が高まっている状況の中で、相談の体制づくりや子どもとの十分なコミュニケーションの時間を確保することは容易なことではない。そのような厳しい環境にも関わらず、施設毎に創意工夫がなされており、子どもが相談できる体制を整えるべく努力が図られていた。

子どもにとって最善の利益の一助となるよう、子どもの相談機関である子どもアシストセンターは取り組んできている。今後は各施設と子どもアシストセンターの双方が持っているノウハウを生かし、連携・協力して、更に子どもの利益に貢献できるように図っていくことが必要と考える。

- (2) 施設に入所している子どものうち、高校生以上の多くはスマートフォンを所持し自己管理していた。そのため、高校生以上の子どもは、子どもアシストセンターに対する相談が可能である。これに対して、中学生以下の子どもは、スマートフォンを所持していない子が多いため、そのような子どもたちでも、秘密を守りながら直接相談ができる手法を検討する必要があるのではないかと考える。

例えば郵便媒体を活用する等、LINE相談以外の媒体である。郵便媒体の具体例としては、法務省が配布している「子どもの人権SOSミニレター」の様に、一枚の紙に印刷されていて、切り取って折ると料金後納郵便になるものがまず考えられる。この他には、他府県で用いられている形式であるが、「子どもの権利ノート」の末尾に料金後納郵便を添付する方法も考えられる。令和2年度に東京都豊島区が行なった「子どもの権利に関する相談・救済機関に関する自治体調査結果」によれば、全国の相談・救済機関のうち、調査対象としてピックアップした12の相談・救済機関のうち9機関が「郵送・手紙」による相談を実施していた。子どもアシストセンターとしても、子どもや関係者の意見も聞きながら、郵便媒体の活用について検討していく価値があると考えられる。

- (3) 児童養護施設や一時保護所に入所するという事は、子どもたちにとって、今までの育ちの場所や育ちに密接に関わってきた大人が替わり、人生における環境が一変する一大事である。その際に出会う「子どもの権利ノート」や各施設独自の冊子は、子どもたちに、子どもの権利の理念と仕組みの一端を伝える重要な役割を担っている。今回の調査では、各児童養護施設において、子どもの権利とその内容については、繰り返し子どもに伝えられていることが明らかになった。

子どもアシストセンターや子どもの権利条例などの果たすべき役割や周知の方法・媒体などについて、各施設及び児童相談所の協力・連携のもとで検討を重ねていきたい。

2 子どもアシストセンターの周知について

- (1) 今回の調査から、大部分の施設において、施設の職員とは別の第三者で構成された第三者委員会などが設置されており、そのことが入所している子どもたちに周知されていることが分かった。一方で施設外部の相談機関である子どもアシストセンターについては、周知が充分とは言えず、改善の余地があることが分かった。

今回の調査を通し、施設内での子どもたちへの周知の方法について、施設と話し合うことが出来た。各児童養護施設において、子どもアシストセンターのポスター掲示や広報カード配布を依頼し了解を得たため、今後は、ポスター等の掲示や、広報カードの配布について協力をいただくことで、更に子どもに対する周知を図ることとしたい。

(2) 最近、施設で養育される子どものうち、子ども自身の特性や環境要因などにより、様々な悩みや課題を抱えている子どもが少なくないようだ。自ら相談することが苦手な子どもや、施設内では話しにくい相談に対しても、安心して相談ができる窓口の一つとして子どもアシストセンターを認知してもらうことが大切であると考えている。

(3) 数年のうちに二つの児童養護施設が児童家庭支援センターについて設置することを検討している。新しい二つの児童家庭支援センターが設置されれば、子どもアシストセンターが主催している「子どものための相談窓口連絡会議」に加わる可能性にもつながる。もし加われば、今回調査を行った5つ全ての児童養護施設に関連する児童家庭支援センターが、連絡会議に参加することになる。そういう意味からも子どもアシストセンターと各児童養護施設の連携や交流が進むことが期待される。

今後の連携や交流の具体的な方法としては、従前より子どもアシストセンターが児童会館に出向いて行ってきた「子ども出前講座」を各施設に出向いて行うことや、施設職員の研修に協力すること等が現時点では考えられる。今後も子どもアシストセンター内で検討を重ねて行きたい。

おわりに

今回の調査において、各施設の取り組みの説明や見学を通して理解を深めることができました。そして、相談機関である子どもアシストセンターの取り組みを説明させていただくこともできました。また、日常の業務に加えて新型コロナウイルス感染症対策等で非常にご多忙な中、書面アンケート及びインタビュー調査にご協力いただきました。改めて、各児童養護施設及び一時保護所に対し、調査協力への感謝を申し上げます。

参考文献

- 『児童養護施設運営指針』 厚生労働省 平成24(2012)年 20ページ
『一時保護ガイドライン』 厚生労働省 平成30(2018)年 6ページ