『乳幼児総合支援センター』をめざして

乳児院の今後のあり方検討委員会　報告書

令和元年９月

社会福祉法人　全国社会福祉協議会

全 国 乳 児 福 祉 協 議 会

はじめに

全国乳児福祉協議会（以下、全乳協）は、令和 2 年度に創立 70 周年を迎えます。これまで全乳協は、時代の社会的要請に応じるために、乳児院の役割や課題を整理し新たな取り組みにつないできました。それは、社会的養護分野の専門性の向上に努めてきた歩みであったともいえます。

これまでの経過をたどれば、全乳協は「社会的養護の課題と将来像」（平成 23 年 7 月厚労省）で示された乳児院の課題を受けて、平成 24 年 9 月に「乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書」を公表しています。この報告書の具現化に向けては、乳児院の役割や使命を継続的に強化するためのさまざまな取り組みを行ってきました。具体的には、まず乳児院の専門的機能として重要な意味をもつことになる「乳児院におけるアセスメントガイド」を平成 25 年 3 月に発行しました。また平成 26 年度には、子どもの権利擁護のさらなる向上のため「乳児院　倫理綱領」「より適切なかかわりをするためのチェックポイント」を改正するとともに、専門職協働のための「乳児院における心理職のガイドライン」、乳児院の養育の小規模化について整理した「乳児院の小規模化あり方検討委員会報告書」、その小規模化に対応するための人材育成の指針をまとめた「改訂　乳児院の研修体系」などを公表し、「乳児院養育指針」を改訂しました。これらの研究成果を全国大会・研修会等を通して組織的に普及させ、養育の質の向上を図ってきました。それは、乳児院で出会う子どもと家族へのよりよい支援を図るための取り組みでありました。。

その後の平成 28 年改正児童福祉法の理念や「新しい社会的養育ビジョン」（平成 29 年 8 月厚労省）の提言内容を踏まえて発出された「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（平成 30 年 7 月厚労省）により、既存の都道府県推進計画は今年度末までに見直し、以降 10 年間において取り組むこととされました。社会的養育ビジョンや策定要領は、乳児院にさらなる高機能化や多機能化を求めています。

こうした国の動向に対し、全乳協は、厚労省検討会等において、乳児院がアタッチメント形成とファミリーソーシャルワークを軸とする『乳幼児総合支援センター』としての役割を担うことを提言してきました。なぜなら全乳協が毎年実施している「全国乳児院入所状況実態調査」からは、乳児院を必要とする子どもと家族の状況や、乳児院が取り組む支援の現状において、乳児院がすでに高機能化や多機能化の歩みをすすめていることが明らかになっていたからです。そのことを正しく理解いただき、それを後押しする施策の充実が必要であると要望を重ねてきました。

本委員会は、こうした重要な時期に『乳幼児総合支援センター』の具体化について、組織として検討したものであり、今後は本報告書をもとに乳児院の果たしていくべき社会的役割について提言・要望を図っていきます。

末尾になりますが、本委員会活動にご協力いただきました、委員長の増沢高先生をはじめ委員の皆さま方に厚くお礼申しあげます。

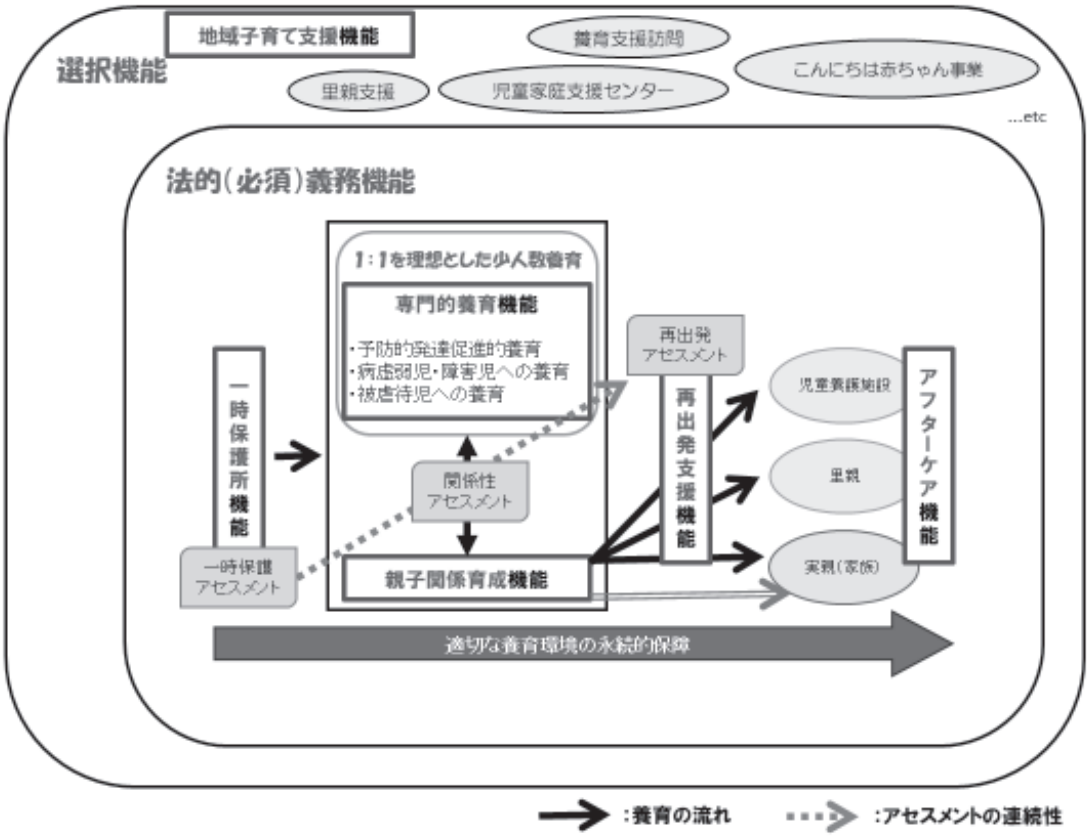
全国乳児福祉協議会　会長　平田 ルリ子

目次

第１章　本報告書のベースとしての「乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書」
（平成 24 年 9 月全乳協）.....3
第２章　社会的養育を取り巻く状況.....6
１．平成 28 年改正児童福祉法など.....6
２．新しい社会的養育ビジョン（平成 29 年 8 月厚労省）.....7
３．都道府県社会的養育推進計画の策定要領（平成 30 年 7 月厚労省）.....7
第３章　乳児院の現状.....9
１．乳幼児の養育や保護をめぐる現状.....9
２．家族の支援をめぐる現状とファミリーソーシャルワーク.....11
３．「ケアニーズの非常に高い」乳幼児.....12
第４章　『乳幼児総合支援センター』のあり方.....15
第１節　『乳幼児総合支援センター』に求められる機能.....15
第２節　『乳幼児総合支援センター』における小規模養育.....18
第３節　『乳幼児総合支援センター』が備える各機能.....19
１．小規模養育支援機能.....19
２．要保護児童等予防的支援機能.....20
３．一時保護機能.....22
４．親子関係構築支援機能.....23
５．フォスタリング機能.....26
６．アフターケア機能.....28
第４節　全ての機能を支え、統括する「センター拠点機能」.....30
第５節　支援の流れを踏まえた各機能のフロー.....32
第５章　『乳幼児総合支援センター』を支える施策のあり方.....36
１．高機能化・多機能化を可能とする施策の整備や職員配置.....36
２．「機能転換」と「地域分散化」について.....37
３．義務的経費化による高機能化等の担保.....38
おわりに.....39
検討経過.....41
委員名簿.....42
参考資料.....43

第１章　本報告書のベースとしての「乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書」（平成 24 年 9 月全乳協）

○　平成 24 年 9 月に全乳協がまとめた「乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書」（以下、平成 24 年乳児院将来ビジョン）の提言内容は、本報告書「『乳幼児総合支援センター』をめざして」のベースとなるものである。



【図１】平成 24 年乳児院将来ビジョンにおける乳児院の将来ビジョンフロー

○　平成 23 年 7 月に発出された厚労省「社会的養護の課題と将来像」（以下、「課題と将来像」）のなかで、乳児院の課題は、「一時保護機能」、「専門的機能の充実」、「養育単位の小規模化」、「保護者支援、地域支援の充実」と表記された。【図１】は、これを受けて、全乳協として従来から大切にしてきた機能を整理したものである。

○　上記の乳児院の将来ビジョンフロー図のなかで、「適切な養育環境の永続的保障」を充実させることこそが、全乳協として一番大切にし続けたい視点であり、それを具体的に展開していくうえで、まずコアの部分として重視すべき機能が法的（必須）義務機能である。

○　フロー図で示されているとおり、法的（必須）義務機能のなかには、①一時保護所機能、②専門的養育機能、③親子関係育成機能、④再出発支援機能、⑤アフターケア機能があり、それぞれの機能を展開するうえで重要となるのがアセスメントである。医療、福祉、心理等の多角的、包括的な情報を集約してアセスメントを行う必要性を強調している。

○　②の専門的養育機能をさらに、「予防的発達促進的養育」、「病虚弱児・障害児への養育」、「被虐待児への養育」と分類し、それぞれの養育が絡み合い、その養育を充実させるために、専門職集団としてのチームアプローチの重要性と情報の共有化の意味を丁寧に表現してきた。そのなかでとくに繰り返し表現しているのが、ケースカンファレンスの重要性やスーパービジョン体制の充実であり、乳児院で働く職員の具体的な「人材育成」「研修」のシステム作りにも大きく影響している。

○　また、上記の法的（必須）義務機能に加えて、それぞれの乳児院の地域特性や法人全体の理念に応じて、選択機能として「地域子育て支援機能」を掲げており、たとえば、①市区町村の「こんにちは赤ちゃん事業との連携」、②「要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）との連携」、③「里親支援」、④児童家庭支援センターとの連携強化を挙げている。これらを具体化するには、地域における子育て支援機能の拡充が必要であり、とくに、それを担う乳児院等の家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員等の配置拡充が重要な課題であった。

○　将来ビジョン検討委員会で議論を重ねていた当初は、この平成 24 年乳児院将来ビジョンを概ね 10 年後までに実現させる想定で描いていた。また、同ビジョンの充実のためには、今まで大切にしてきた全国の乳児院の取り組みを社会全体に理解してもらうことや、国および地方自治体の医療・福祉行政の抜本的改革と乳児院で働く専門職員の大幅増員の必要性を強く期待し、要請してきた。しかし、その抜本的な改善は実現していない。

○　社会的養護を必要とする子どもの増加が止まらない一方で、社会的養護施設、乳児院を利用できる子どもはごくわずかである。ほとんどの要保護児童や要支援家庭については地域社会にあり、福祉的アプローチが十分に届いていない現状は、子どもの生命にかかわる看過できない厳しい課題であると強く感じている。

○　その問題意識と支援の必要性をきちんと社会全体にアピールするためには、全国の乳児院職員が、乳児院の機能と役割、そして何よりも「乳児院における養育の質の向上と支援の充実」を重点方針として再確認し、乳児院としての強みと今後の方向性を明確にするねらいがあり、今回の「乳児院の今後のあり方検討委員会」にて検討を重ねてきたところである。

○　なお、平成 24 年乳児院将来ビジョンのなかで一定の内容を提言した養育単位の小規模化については、その後の厚労省の検討を踏まえて平成 26 年 9 月にまとめた「乳児院の小規模化あり方検討委員会報告書」において、実践にかかる具体的な留意点や体制整備に向けた課題を整理している。

第２章　社会的養育を取り巻く状況

１．平成 28 年改正児童福祉法など

○　平成 24 年乳児院将来ビジョンの検討の背景のひとつとなった「課題と将来像」では、社会的養護はできる限り家庭的な養育環境のなかで、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で行われる必要があり、家庭養護を優先するとともに、施設養護もできる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えていく必要があることが示された。また、「里親およびファミリーホーム：グループホーム：本体施設」の割合を、それぞれ同率とすることが社会的養護の将来像とされた。

○　その後、「課題と将来像」に基づく社会的養護施策の推進が図られたが、児童虐待の急増など急速な情勢の変化に施策が追いつかず、子ども家庭福祉の体系の再構築は急務とされた。こうした問題意識を背景に、平成 28 年 3 月、全乳協も参画した厚労省「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」において報告書がとりまとめられ、児童福祉法等の抜本的な改正に向けた提言がなされた。

○　この提言を受け、平成 28 年 5 月に児童福祉法等の一部を改正する法律（以下、平成 28 年改正児童福祉法）が成立した。平成 28 年改正児童福祉法では、「児童が適切な養育を受ける権利を有すること」や、「家庭と同様の環境における養育の推進」といった理念の明確化などが図られた。また、一般の子育て支援や要保護・要支援児童と特定妊婦に対する支援策として、市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備や子育て世代包括支援センターの法定化などが行われた。

○　家庭と同様の環境における養育の推進について、厚労省は「家庭養育優先原則」として、都道府県等に対し、子どもが家庭において養育されるよう保護者を支援することを原則としたうえで、家庭における養育が困難または適当でない場合には里親等への委託を進め、これらが適当でない場合にはできる限り良好な家庭的環境（小規模グループケアやグループホーム等）において養育されるよう必要な措置を講じることを、改正法の公布通知等で示した。

○　また、平成 29 年 3 月には、平成 28 年改正児童福祉法を踏まえて里親委託ガイドラインが改正され、乳幼児の施設から里親への移行期間は長くとも「数ヶ月以内」にすべきという内容が明記された。

○　さらに、平成 29 年 5 月には、児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の

一部を改正する法律が成立し、在宅での養育環境の改善に向けた司法関与の強化などが行われた。

２．新しい社会的養育ビジョン（平成 29 年 8 月厚労省）

○　平成 28 年改正児童福祉法を受けて、厚労省は、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育のあるべき姿の検討と、「課題と将来像」の全面的な見直しを目的に、厚生労働大臣の私的諮問機関として「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」を設置し、平成 28 年 7 月から検討を開始した。本検討会には、全乳協をはじめ社会的養護関係施設協議会組織への構成員参画の求めはなく、ヒアリングが行われるのみであった。

○　平成 29 年 8 月には、検討会の報告書として「新しい社会的養育ビジョン」（以下、社会的養育ビジョン）が示された。社会的養育ビジョンには、

- 　就学前の施設新規措置入所の原則停止、このためにフォスタリング機関事業を全国整備
- 　3 歳未満は概ね 5 年以内に里親委託率 75%以上に
- 　ケアニーズが高く施設ケアが不可欠な場合は小規模・地域分散化された養育環境で、その滞在期間は原則として乳幼児は数か月以内
- 　乳児院は専門性を高め、乳幼児とその親子関係のアセスメント等、里親･養親支援を地域で担う存在として多機能化･機能転換し、その機能に合った名称に変更

など、まさに現実的とは言い難い数値目標や期限が盛り込まれ、乳児院関係者に大きな衝撃を与えた。

３．都道府県社会的養育推進計画の策定要領（平成 30 年 7 月厚労省）

○　平成 29 年 10 月からは、社会的養育ビジョンの具体化に向けた各種委員会等での検討が始まった。全乳協は、都道府県推進計画の見直し要領を協議する社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会、また「フォスタリング機関事業のガイドライン策定に係る調査研究検討委員会」「乳児院・児童養護施設の多機能化等に関するプロジェクトチーム」等に構成員を派遣して参画した。

○　さらに、自民党「児童の養護と未来を考える議員連盟」でも都道府県推進計画の見直し等の継続的な協議が行われ、全乳協は議員連盟のヒアリングの求めに応じるなど意見表明、要望を行った。

○　これらの検討を経て、平成 30 年 7 月、厚労省より「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（以下、策定要領）が示された。それをもとに都道府県等には、策定要領を踏まえて既存の都道府県推進計画を全面的に見直し、令和元年度末までに新たな計画を策定することが求められ、その後の 10 年間で取り組んでいくことになる。

○　また、策定要領とあわせて「フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）及びその業務に関するガイドライン」、「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方」、「一時保護ガイドライン」も発出された。

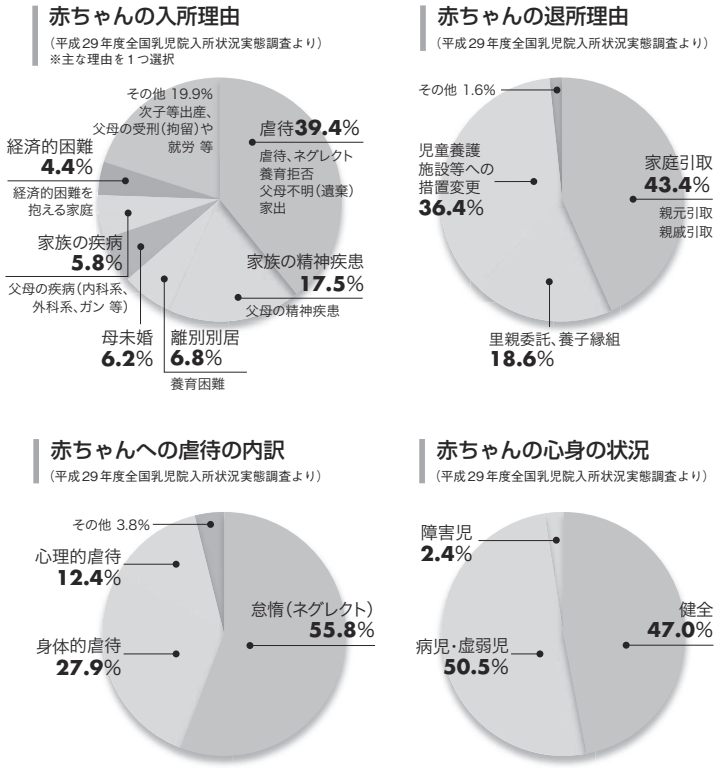
○　策定要領では、社会的養育ビジョンを念頭に、里親委託率の数値目標については、国として概ね 7 年以内に乳幼児 75%等の実現に向けた取り組みを推進するとしつつも、都道府県には独自の目標設定が認められた。

○　そのうえで、施設のあり方については、「高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化」を進めるとして方向性を示したが、ケアニーズが非常に高い子どもへの専門職の即時の対応が必要な場合には、本会の意見も踏まえ「生活単位が集合することもあり得る」とした。

第３章　乳児院の現状

１．乳幼児の養育や保護をめぐる現状

○　全国の児童相談所での児童虐待相談対応件数は近年、過去最多を更新し続けており、児童虐待の深刻化が顕著である。乳児院においても、平成 29 年度における新規入所児童のうち被虐待児は 806 名と全体の 4 割強にものぼる。また、主な入所理由を「虐待」とするものは全体の 39.4%を占め（数値は全乳協実施の「全国乳児院入所状況実態調査」によるもの。以下同じ）、近年増加傾向にある。加えて、被虐待児の過半数はネグレクトであった。（【図２－１】参照）



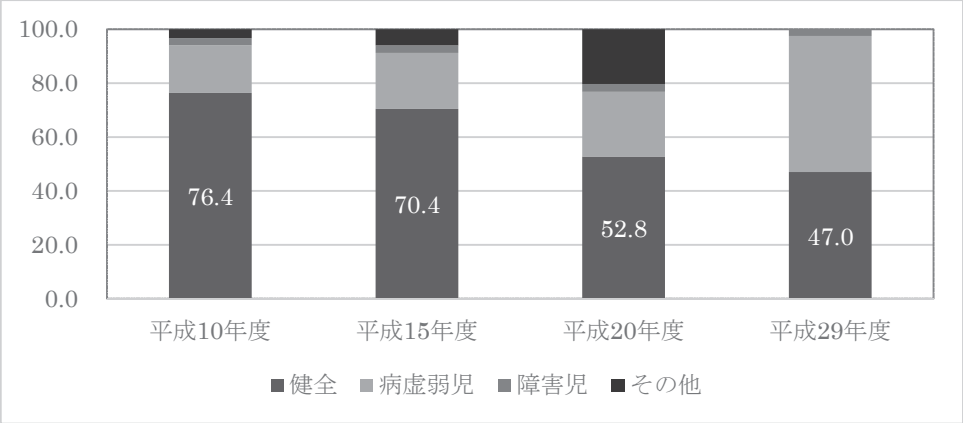
【図２－１】乳児院新規入所児童の状況（平成 29 年度）

※「乳児院　赤ちゃんいのち輝いて」（令和元年 6 月改訂　全乳協）より抜粋

○　こうした児童虐待の深刻化をはじめとする状況の変化は、当然に乳幼児の身体・心理・社会面の発達に大きな影響を及ぼす。平成 29 年度新規入所児童のうち、心身の状況が「健全」であるのは 47.0%で、「病児・虚弱児」は 50.5%、「障害児」は 2.4%と、「健全」ではない乳幼児が半数を超えている。なお、「障害児」の割合は少

ないが、これは入所児童が乳幼児であり障害の診断が行われる一般的な年齢より低いために、入所時には医学的な診断がなされていないことが考えられる。（【図２－１】参照）

○　授乳時の困難など日常の養育を通じて障害が疑われる乳幼児、発達が気になる乳幼児の受け入れは相当数にのぼる。乳児院における新規入所児童のうち「健全」な乳幼児は、平成 10 年度の 8 割弱、平成 20 年度の約 5 割と減少傾向にある。（【図２－２】参照）

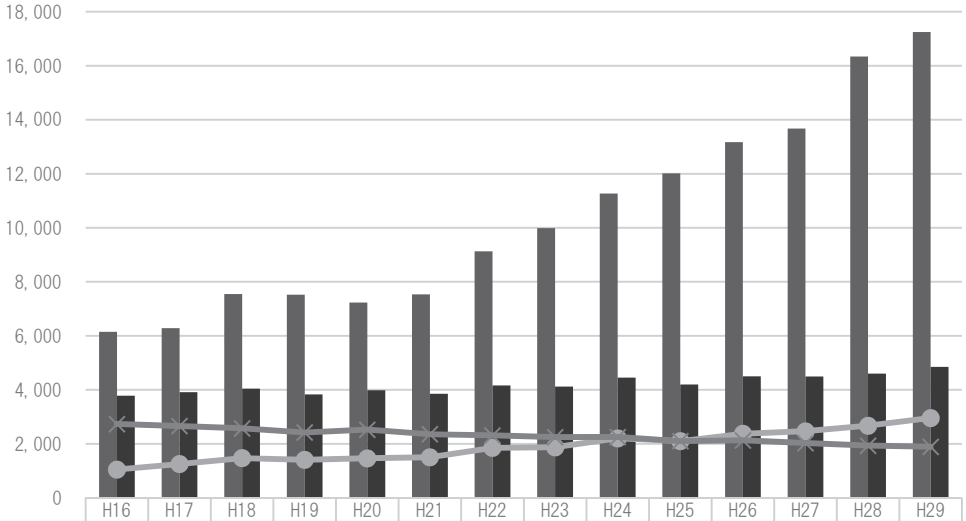


【図２－２】乳児院入所児童の心身の状況の推移

※「全国乳児院入所状況実態調査」結果をもとに整理

※なお、平成 20 年度まで「その他」としていた内容を、
平成 29 年度においては「病虚弱児」「障害児」に整理している。

○　このような状況のなかで、乳幼児の一時保護も増加している。乳幼児の一時保護は、職員配置基準が児童養護施設に準ずる児童相談所の一時保護所では対応が難しいことから、専ら乳児院が受託している。家庭養育を推進する施策も背景に、措置入所児数が微減する一方で一時保護委託児数は増加の傾向にあり、平成 25 年度以降は、一時保護委託児数が措置入所児数を上回っている。また、夜間の緊急一時保護も少なくない。（【図２－３】参照）



	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
委託一時保護全数	6, 148	6, 280	7, 548	7, 522	7, 233	7, 531	9, 126	9, 985	11, 268	12, 016	13, 169	13, 674	16, 345	17, 248
合計ａ＋ｂ	3, 779	3, 909	4, 043	3, 826	3, 984	3, 855	4, 162	4, 118	4, 454	4, 197	4, 498	4, 490	4, 602	4, 847
ａ乳児院一時保護児数	1, 047	1, 252	1, 472	1, 406	1, 461	1, 502	1, 851	1, 872	2, 202	2, 098	2, 372	2, 465	2, 671	2, 957
ｂ乳児院措置入所児数	2, 732	2, 657	2, 571	2, 420	2, 523	2, 353	2, 311	2, 246	2, 252	2, 099	2, 126	2, 025	1, 931	1, 890

【図２－３】厚生労働省福祉行政統計にみる
乳児院の措置入所児数と一時保護委託児数の推移

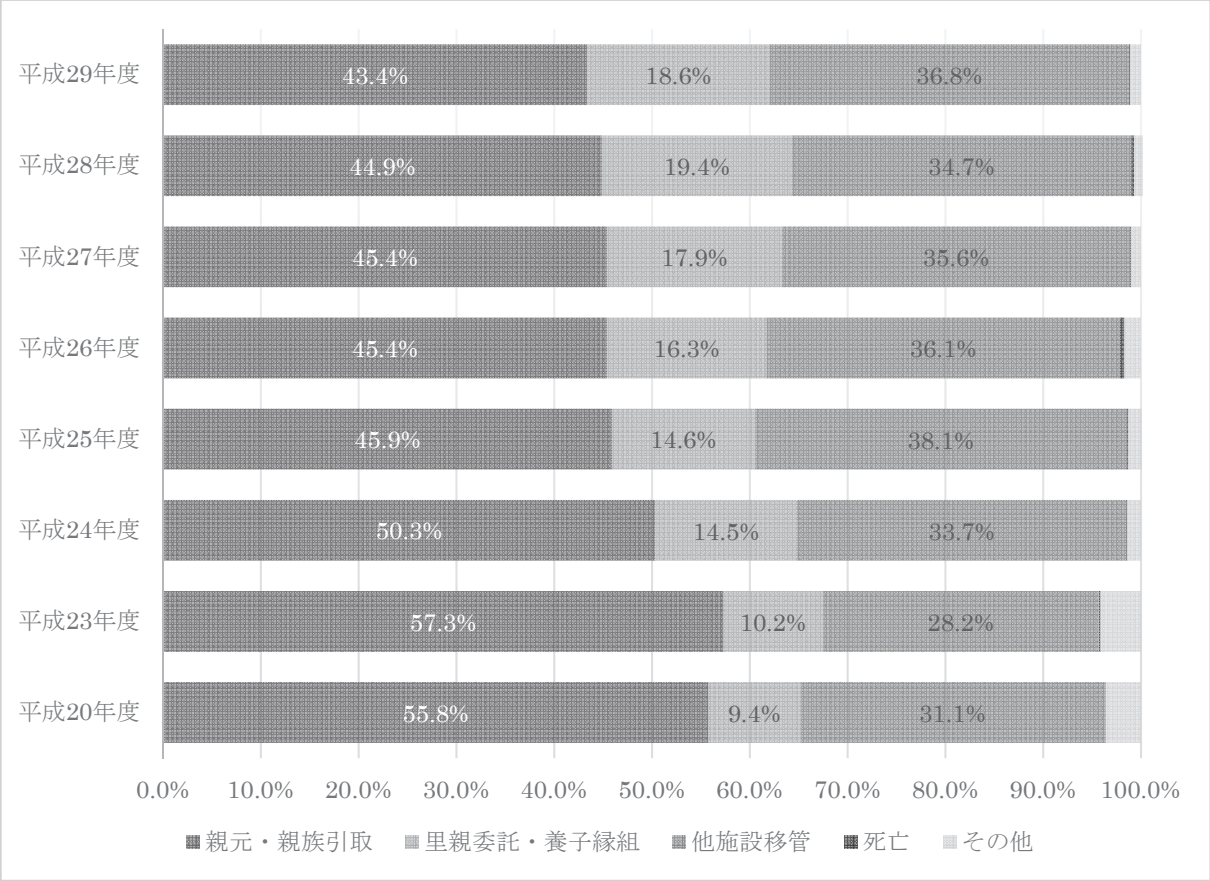
※「第 63 回全国乳児院研修会」基調報告資料より抜粋

２．家族の支援をめぐる現状とファミリーソーシャルワーク

○　手厚い支援の必要な病虚弱児、被虐待児などが増加するなかにあっても、乳児院は保育士・看護師など多職種の連携により、その生命を 24 時間 365 日体制で守り、乳幼児への専門的な養育と愛着形成を図っている。

○　それとともに、家族のさまざまな相談支援にあたり親子関係の再構築を図ったり、里親養育を支援するなど、家庭養育に向けたファミリーソーシャルワークに取り組んでいる。なお、親子関係再構築にあたっては、平成 29 年度新規入所児童の主な入所理由のうち「家族の精神疾患」が全体の 17.5%を占めるなど、関わりの難しい保護者への対応が課題となっている。（【図２－１】参照）

○　平成 29 年度の退所理由のうち、「親元・親族引取」は 43.4%、「里親委託・養子縁組」は 18.6%と、あわせて 6 割を超えており、とくに「里親委託・養子縁組」は上昇傾向にある。前述の虐待の深刻化などの乳幼児の状況、また関わりの難しい保護者などの状況の変化により家庭引取が困難なケースが増えているなかで、多くの乳幼児を家庭養育へとつなげている。（【図２－１】【図２－４】参照）



【図２－４】乳児院入所児童の退所理由の推移

３.「ケアニーズの非常に高い」乳幼児

○　以上のように乳児院では、医療や発達支援等の対応が必要な病虚弱児、被虐待児など、緊急性を要する乳幼児が増加しているなかで、ファミリーソーシャルワーク機能の向上を図り、多くの乳幼児を家庭養育へとつなげている。社会的養育ビジョンや策定要領では、乳児院に対してケアニーズの高い乳幼児への対応を求めているが、乳児院ではすでにケアニーズの高い子どもたちの支援に取り組んでいる現状がある。

○　この「ケアニーズの高さ」について、厚労省は、①医療的ケアの必要性や行動の問題等の理由から、里親等での養育が困難な場合や、②家庭内でのトラウマ体験や里親不調を経験するなどにより、年長の子どもで「家族」や家庭環境に対する拒否感が強い場合――であって、心理職や医師、看護師などの専門職の即時の対応を必要とするケースなどを、ケアニーズが非常に高い子どもの想定として挙げている。

○　「ケアニーズの非常に高い」乳幼児について、とくに医療的ケアの必要性が念頭におかれているが、乳児院における手厚い支援の必要な子どものニーズは医療的ケ

アにとどまらず、身体面・心理面・社会面と多様である。前述のとおり、乳幼児であることから医学的な診断はされていないが、障害が疑われる乳幼児、発達が気になる乳幼児は増加している。

○　また、「ケアニーズの高さ」の例として学童期の行動の問題が挙げられていることを念頭におけば、心理・社会面の発達の状況により、加齢につれ行動上の課題が表面化するようになる可能性のある乳幼児も、「ケアニーズが非常に高い」と考えられる。

○　さらに、家庭養育への移行も念頭におけば、関わりの難しい保護者や虐待の危険性など家庭側の課題も乳幼児の「ケアニーズの高さ」に影響することであり、「ケアニーズの非常に高い」支援の対象とすることは必然である。そうしなければ、子どもの生命の危機にかかわること、安心･安全な社会的養育の場が保障されないこと、その結果として行き場のない・支援を受けられない乳幼児が、厳しい状況下のままに地域・家庭に放置されるといっても過言ではない。

○　現在、乳児院が現場で受け入れ対応している上記のような身体面・心理面・社会面で手厚い支援の必要な「ケアニーズの非常に高い」乳幼児や親については、主に以下のようなケースが挙げられる。なお、家庭における養育では、例として挙げているような乳幼児と親の身体面・心理面・社会面での重篤な課題が複合化しているケースが多いのが実態である。

《乳児院における「ケアニーズの非常に高い」乳幼児の例》

1．虐待を受けた結果、身体的後遺症がある、あるいは疑われて、専門的な行動観察、および濃密な看護を必要とする乳幼児

例 1-①　背中に熱湯を浴びたことによる二度の広範囲熱傷により、皮膚移植を施行した 11 か月の女児　⇒頻繁なガーゼ交換が必要

例 1-②　虐待により硬膜下血腫、前脳萎縮となった 2 か月の男児
⇒丁寧かつ専門的な視点からの行動観察と濃密な看護が必要

2．障害や疾病があり、常時の専門的な観察や濃密なケアが必要な子ども

例 2-①　水頭症の 4 か月の男児　⇒哺乳意欲が弱く、授乳に毎回 1 時間以上かかる。体重増加不良で、医療的なチェックとケアが必要。

例 2-②　一時保護した直後に痙攣発作を起こした 1 歳 2 か月の女児
⇒てんかんと診断され、医師から常に目を離さないよう指示された。

例 2-③　在性二分脊椎症・脊髄髄膜瘤・複雑性尿路感染症・慢性腎盂炎など重複する疾病のある 4 か月の女児　⇒訪問看護を導入したが、入院が必要となった。1 年間の入院日数が 200 日を超え、職員が付き添いを行った。

例 2-④　重度のアレルギー疾患をもつ 10 か月の女児　⇒専用の調理器具･食器を使用し、誤食防止とともに他児の食事を口にしないよう 1 対 1 で介助。

３．虐待等不適切な養育の結果、心理･精神的課題を抱え、その対応が難しい乳幼児

例 3-① 統合失調症を患う実母からの虐待によって 1 歳 8 か月で入所した女児
⇒発声がなく、会話ができない。すぐに激しい癇癪を起こしてしまう。抱っこなどしてあやしてもなかなかおさまらない。

例 3-② 実母からの身体的虐待で保護された 1 歳の男児　⇒職員への甘えが強く、気に入らないと頭を壁に激しく打ち付け、制止しても止まらない。

例 3-③ 実父から身体的虐待を受けて入所した 1 歳 3 か月の男児
⇒なかなか眠りにつけず、寝かしつけるのに時間がかかる。眠っても少しの物音で目が覚めて、大声で泣き叫ぶ。

例 3-④ ネグレクトで保護された 8 か月の女児　⇒反応が乏しく関係をとるのが難しい。身体接触を嫌がり、抱っこすると身体をのけぞらせて拒否をする。

例 3-⑤ うつ病と診断された実母のネグレクトで入所した 9 か月の男児
⇒甘えが強く、保育士の側から離れられない。少しでも離れると大声で泣き叫ぶ。

４．保護者（親）の精神疾患など関わりの難しいケースや、虐待の危険性におかれる乳幼児の生命を守るために継続的な支援、見守りを必要とするケース

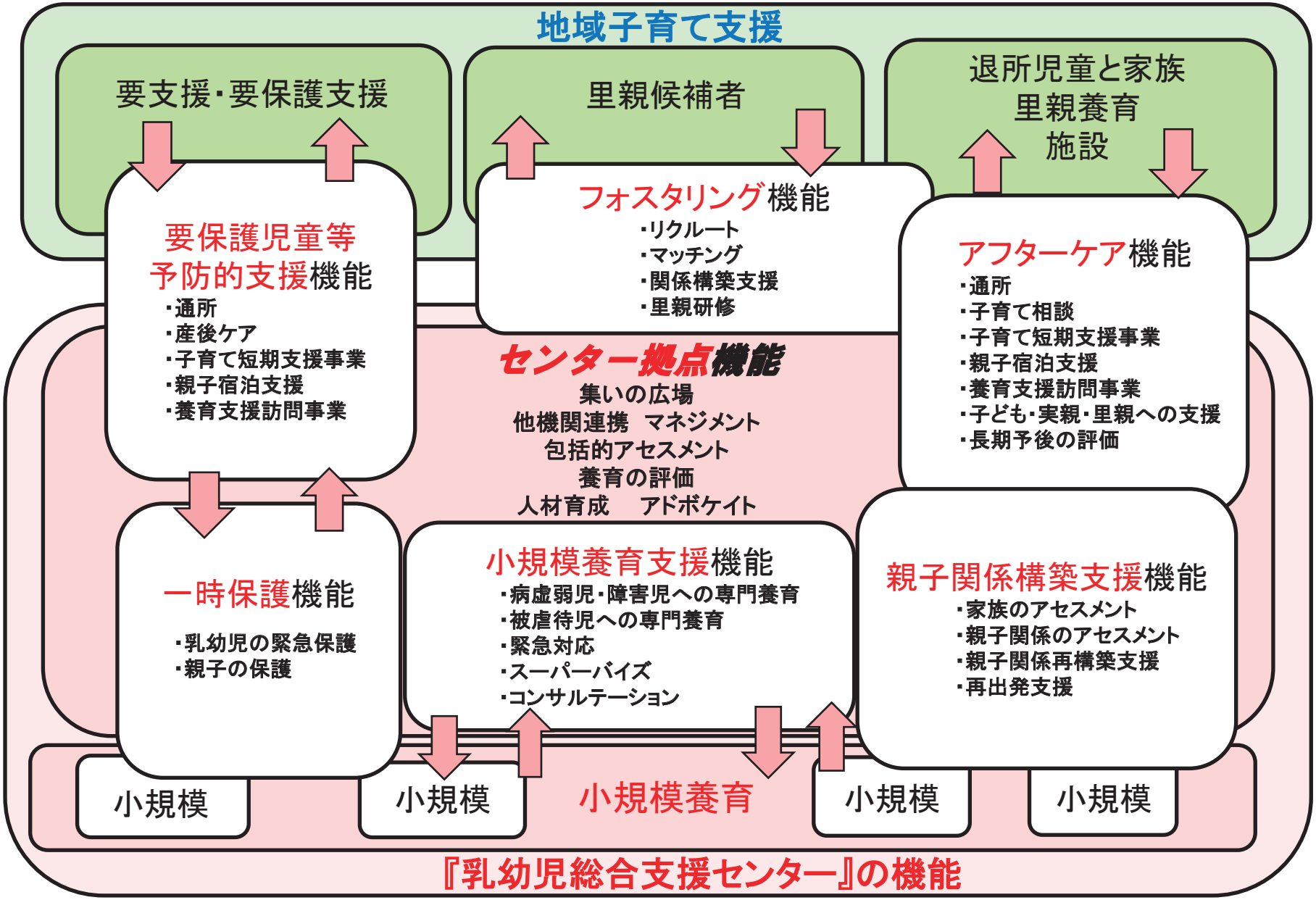
第４章　『乳幼児総合支援センター』のあり方

第１節　『乳幼児総合支援センター』に求められる機能

○　これまで以上に地域社会に役立つ社会福祉法人・福祉施設になるために、地域の要保護児童対策および社会的養護の現状と課題、そのなかでの乳児院の現状と課題を踏まえ、従来の乳児院の機能をさらに充実強化（高機能化）し、かつ地域のニーズに応えることができるよう、従来の機能の見直しと可能な機能の付設（多機能化）を進めていく必要がある。

○　この章では、乳児院の高機能化および多機能化の具体的な姿を示す。なお、高機能化および多機能化の展開を踏まえ、これまでの乳児院という名称は『乳幼児総合支援センター』に変更することを提案する。これまでの機能の修正および追加がなされた施設のあり方を説明し、地域社会に理解されるには、この名称が妥当かつ適切と判断したものである。

○　『乳幼児総合支援センター』（以下、本章においては「センター」と略す）の全体像を次頁の【図３－１】に示す。



【図３－１】『乳幼児総合支援センター』の全体像

○　全体の図は、薄緑色の枠で示した部分と薄いピンク色で示した部分とに分かれる。前者が地域の子育て支援の領域で、後者がセンターの担う領域である。白抜きの枠に赤字で示したものが、センターが備える各機能である。

○　一時保護・入所児童への養育の基本形態は小規模養育であるが、小規模養育を健全、適切かつ有効に展開するためには、養育を日常的かつ適宜に監督、支援、指導する機能が不可欠である。この機能を「小規模養育支援機能」とし、センターの拠点に位置づける。センターの拠点には、これに加えて「親子関係構築支援機能」「アフターケア機能」があり、家族支援のケースの経過にそってこれらの機能を発動することになる。

○　これまでの乳児院は、家族から分離され一時保護あるいは入所した乳幼児に対して、退所後の支援も含めた専門的ケアを中心に展開してきた。【図３－１】で示されている「一時保護機能」、「小規模養育支援機能」、「親子関係構築支援機能」、「アフターケア機能」は、乳児院が従来から備え、発展させてきたものである。

○　新たなセンターには、これらに加え、地域の「要保護児童等に対する予防的支援機能」と里親養育を支える「フォスタリング機能」を位置づける。新規の機能とはいえ、これまで乳児院で実践してきた取り組みと専門性の活用、あるいは工夫、拡充に努めれば、担えることである。

○　こうした機能整備は、施設の多機能化の方向性を示すものである。センターは多様な機能を活用して地域社会に貢献することが重要で、これにより地域社会から認められ、地域の有用なセンターとしての信用を確固たるものにすることをめざす。

○　センターの各機能が地域で活用されるためには、ニーズをもつ関係機関との連携が基盤となる。とくに市区町村に設置されている要対協への参画は必須で、支援・サービスを提供する子どもと家族については、関係機関と情報を共有し、個別ケース検討会に参加するなどして、関係機関との協働による支援を展開する必要がある。

○　以上の全ての機能を統括し、各機能が適切に展開できるよう監督し、当事者のニーズに合わせて各機能を選択、統合して提供できるようマネジメントする中心的機能が「センター拠点機能」である。「センター拠点機能」は、【図３－１】の濃い桃色の枠で示した部分であり、全ての機能の基盤に位置づけられる。「センター拠点機能」は各機能を監督、運営するとともに、それらの質的向上を図っていくものである。その結果として、センターの専門性の向上とニーズに適ったサービス内容の充実につながっていく非常に重要な機能で、高機能化・多機能化の中心に位置づけられるものである。

第２節　『乳幼児総合支援センター』における小規模養育

○　平成 28 年改正児童福祉法は、子どもが権利の主体であることを明確にし、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実とともに、家庭養育優先の理念を規定した。これを受けて出された社会的養育ビジョンでは、代替養育においては家庭での養育を原則とし、高度に専門的な治療的ケアが一時的に必要な場合には、子どもへの個別対応を基盤としたできる限り良好な家庭的な養育環境を提供し、小規模・地域分散化させた養育環境を整えるべきであるということを示した。

○　センターの小規模養育は、日常的な家庭的環境を保障し、加えて子どもの個別的ニーズに応じた可変的な環境を用意する。それは居室や台所などの生活空間、家具、食器、衣類、寝具などの備品、食事、入浴、睡眠などの暮らしの流れ・いとなみ、四季折々の行事など生活全般にわたる。

○　日々の暮らしが安全で安心なものであるために、子どもの多様かつ変化するニーズを把握し、それらに対応した個別的養育を提供する。とくに子どもの生理的・情緒的な求めには即時、適切に応じていくこと、食卓が心地よく楽しい場所になること、安心して快適な睡眠がとれることを重視する。このためには、養育を担う職員の適切な配置が不可欠である。

○　子どもの育ちには、生活の拠点となる小規模養育の場と、養育者と子どもが集う場の両方が必要である。昼間の活動時間は、子どもと養育者同士が交流し、集団で活動できる場も確保する。この場は、第４節の「センター拠点機能」に位置づける。

第３節　『乳幼児総合支援センター』が備える各機能

１．小規模養育支援機能

○　小規模化は、家庭的雰囲気のなかで愛着形成を促進できるなど利点は大きい。一方で、病虚弱児や虐待を受けた乳幼児などのなかには、さまざまな症状や行動上の問題を示す子どももいる。愛着形成を始め、子どもの健全な心身の発達を保障するための支援は困難がともないやすく、それを乗り越えるためには養育者の専門性と精神的な余裕が不可欠である。また小規模化は、養育の密室化、養育者の孤立や抱え込みに至る可能性があり、このことが不適切な対応へ進む懸念も認識しておかなければならない。

○　養育者の孤立や抱え込みを防止し、ゆとりのあるなかで専門性を確保した養育を行うためには､小規模養育を支援する機能をセンター内に備えることが必須である。この機能を「小規模養育支援機能」と呼ぶ。小規模養育を担う養育者と課題を抱えた子どもの双方を支援し、養育者と子どもとの関係を支え、子どもに適切な養育を提供できるよう支える機能である。

○　具体的な役割を以下に示す。

①　病虚弱児・障害児への専門養育

○　現在、健全とされる子どもの入所は半数に満たない。また、入所時に健全とされる乳幼児のなかにも医学的にハイリスクの児も多く、加齢とともに疾病や発達の課題が表出する乳幼児が多くみられる。これらの児にとっては、個別的で濃厚な関わりが可能な小規模養育が有益である。またその一方で、医療的ケア児は状態が急変しやすく、より細かな医療的チェックが必要とされるため、センターには急変を想定した小規模養育支援職員の配置が必須となる。

○　医療的ケア児をはじめとする病虚弱児・障害児の養育には、医療・福祉・地域・行政間の調整や連携が必要であるため、それを担うコーディネーターの配置が必要である。また、各センターをバックアップする医療機関を明確にして、救急時の受け入れや、入院対応などをスムーズにするための行政主導の医療機関とのネットワークシステムの構築が必要である。

②　被虐待児への専門養育

○　虐待体験などマルトリートメントの子どもの心身への影響をアセスメントし、その回復のための治療的支援を行なう。これには、小規模養育から離れて治療室等で行うもの、治療的手立てを小規模養育で展開するもの、外部の治療専門機関と連携して行うものなどがある。

③　緊急対応

○　子どもの急病などへの対応、小規模養育を担う養育者だけでは対応が困難な情緒的混乱や行動化が生じた場合の介入的対応を行う。介入的対応に必要な人や場などの体制を事前に整え、緊急時に備える。

④　スーパーバイズ

○　養育者に対して定期的かつ適宜、スーパーバイズを行う。スーパーバイズとは、養育者の相談に応じ、示唆、指導を行うものである。スーパーバイズの方法としては、同行活動、養育場面での助言・指導、面接等がある。

⑤　コンサルテーション

○　養育者に対して専門的な知識や技術を伝え、養育に役立てるものである。養育上のニーズや相談内容等に適した専門職が提供するものである。センターには、保育士、看護師、栄養士、心理士などの専門職がいてこの役割を担うが、内容によっては、医師や弁護士など外部の専門職に依頼してコンサルテーションを受けることも重要である。

２．要保護児童等予防的支援機能

○　多機能化のひとつとして新たに示した機能は、「要保護児童等予防的支援機能」である。地域で暮らしている要保護・要支援児童が、社会的養護につながる前段階で、家族との暮らしが継続できるよう予防的に支援することである。実親のもとで暮らせるよう可能な限りの支援をすることは、子どものパーマネンシーの保障にとって極めて重要である。センターの機能がこの役割を担うことは、地域にとって非常に有益なものとなる。乳児院では、リスクの高い乳幼児のショートステイやトワイライトステイを実施してきた実績がある。

○　センターはこうした実績を踏まえ、特定妊婦や要保護児童等のハイリスクケースに対して、以下の事業への協力や実施を行うものである。これらの実施にあたっては、要対協の調整機関や児童相談所、医療機関との連携を密にし、他のサービス実施機関と連携、協働のうえで、対象となる親子の健康な暮らしと、子どもの健全発育に貢献することが重要となる。

①　子育て短期支援事業

○　児童福祉法第６条の三第３項に定められた市区町村の子育て支援事業のひとつで、子どもの養育が一時的に困難となった場合に、児童養護施設、母子生活支援施設、乳児院、保育所、ファミリーホーム等を活用して子どもを預かる事業である。大きく短期入所生活援助（ショートステイ）と夜間養護等（トワイライトステイ）のふたつがある。乳児院では、これまでも行ってきた事業であるが、市区町村のニーズを踏まえてさらなる充実を図る。

②　親子の通所　新

新　…　これまで乳児院において取り組みがなかった機能、もしくは取り組みが一部の乳児院に限られていた機能で、今後、『乳幼児総合支援センター』としてより幅広い展開が期待される機能には、この「新」マークを付している。（以降同じ）

○　親子でセンターに通所し、子どもの養育や集団活動に親も一緒に参加して子育てのノウハウを学び、同時にさまざまな親の相談に応じていくものである。

○　乳児院では、子どもの単独保護や子どもの入所措置の制度はあっても、親子が通所できる制度はなかった。親子通所を制度化することで、親子分離に至る前に親子関係の再構築に向けた日常的な支援が可能となる。このことは子どもの最善の利益であるパーマネンシーの保障にかなう重要な取り組みとして、制度化を提案するものである。

③　産後ケア事業　新

○　産後ケア事業は母子保健事業のひとつで、出産直後の母子に対して心身のケアや育児のサポート等を行い、産後も安心して子育てができる支援体制の確保を目的としたものである。とくに養育のリスクが想定される特定妊婦等に対して、出産直後の親子の支援を一貫、連続して行うものである。現行では、病院や助産所を利用し

た「宿泊型」、来所等による「デイサービス型」、利用者の自宅に赴く「アウトリーチ型」がある。虐待に至ることを未然に防ぎ、親の養育力を高め、子どもの健康な育ちを保障し良好な親子関係の構築を図るうえで、非常に有効な事業である。

○　しかし、現状では出産後に入院期間を延長して支援を行っているが、十分な期間を確保できないなどの課題もある。そこで、センターはこの事業に参画し、出産後の母子が数か月入所して支援を受け、育児と生活をいとなむ場として施設を提供し、市区町村母子保健分野の保健師や助産師等と協働して支援を行うものである。

④　親子宿泊支援　新

○　センターに親子で宿泊し、24 時間の生活をとおして、親、子ども、親子関係の様子を把握し、支援者と保護者との関係を形成したうえで、生活支援や養育支援等の必要な支援を提供するものである。通所措置だけでは、とくに夜間の状況の把握は困難である。母子の 24 時間の状況を把握可能となることで、適切なアセスメントと必要な支援につなげるものである。

⑤　養育支援訪問事業　新

○　児童福祉法第 6 条の三第 5 項に規定された子育て支援事業である。保育士等が居宅を訪問し、妊娠期の支援、出産後間もない時期（概ね 1 年程度）の養育者に対する相談や養育技術の提供等、虐待のおそれやそのリスクのある家庭に対する養育環境の改善、子の発達保障等のための相談・支援等を行う。市区町村の要対協の調整機関との連携のうえで行うものである。

３．一時保護機能

○　乳幼児を一時保護するケースのほとんどは乳児院で保護されており、乳幼児の一時保護先として乳児院は欠くことができない重要な機関である。一時保護では、子どもの安全な生活確保のための保護と行動観察を中心としたアセスメント、および短期間での治療的支援を行う。センターにおいては、「一時保護機能」が今後も重要な機能のひとつであり続ける。さらには、子どもだけでなく母子一体での一時保護も行えるようになることをめざす。したがって一時保護機能は以下の 2 つを展開するものとなる。

①　乳幼児の単独保護

○　従来からある乳幼児単独での一時保護である。子どもの安全確保、子どもの行動観察、回復と健全発達を促進するための短期の治療的支援が主な目的となる。

②　親子の一時保護　新

○　日本の一時保護制度は、母子を一緒に保護するものとなっていない。しかし、乳幼児期は母子関係が世界の中心であり、愛着形成も含めて、養育者との関係を踏まえた子どものアセスメントを行うことが不可欠である。したがって、親子を離すことなく保護することが可能となれば、親子関係のアセスメントがより的確に行えるようになり、かつ親に対して養育のノウハウを教えるなど必要な支援が可能となり、親子関係の構築と子どもの発達支援に極めて有効となる。

○　さらに、親と子ども、および両者の関係性をアセスメントできることで、親子が地域で生活する際にどのような支援が必要か明確にでき、在宅支援を効果的に展開することが可能となる。

○　一方、どうしても親子分離が必要な場合、アセスメントができることによって、分離しなければならない根拠がより具体的に明確となる。また実親が納得できる分離へと寄り添うことも可能となる。単独の保護で子どもだけのアセスメントや面会時だけで分離を判断する現在のあり方は不十分である。日常生活のどのような場面で、親子がどのような危機的状況に至ってしまうかなど、具体的にそのリスクを読み取るためには、親子保護によるアセスメントが必要である。

4．親子関係構築支援機能

○　子どもにとってのパーマネンシー保障という観点では、親元での家族との生活が優先される。そのとき、第３章でも述べたように、ここ 20 年における虐待の激増とその背景にある親の精神疾患等の増加、さらには病虚弱児・障害児の増加などを踏まえると、親子関係構築支援は、専門的知見に基づいた重点的、計画的な取り組みがなされる必要がある。必要な支援のポイントは、①親の受援力、援助要請力を培うこと、②親子関係の形成・改善、③家族機能の回復と④再出発支援である。

①　親の受援力、援助要請力を培う

○　支援の目的のひとつは、親の受援力の形成とエンパワメントである。受援力とは、

「何かあったら信頼できる人に、必要なとき助けを求める」ことを発信ができる力のことである。保護を必要とするケースでは、親が支援を受けることの動機が乏しく、罪悪感や不信感から抵抗する場合も少なくない。親が施設職員への信頼感を形成できるよう親に寄り添い、親の受援力、援助要請力を培うことが重要である。それは、家庭内で生じるリスクに対処するものともなり、親子や家族の安全と安心を維持するうえで重要である。

② 親子関係の形成・改善

○ 親子関係の形成･改善のためには、入所から定期的、継時的なアセスメントが重要である。アセスメントの視点としては、課題となる側面と強みとなる側面の両面から以下のものが重要となる。

・ 子ども：
＜課題＞ 身体疾患、障害（身体・知的・発達）、愛着不全、
被虐待経験及び分離・喪失体験によるトラウマなど
＜強み＞ 健康度、良き特性、養育担当者との愛着形成、知的発達、運動発達など

・ 親：
＜課題＞ 病気、障害（身体･知的･精神･発達）、DV や被虐待によるトラウマなど
＜強み＞ 養育力、強みとなる特性、受援力、養育担当職員との協力関係など

・ 親子の関係性：愛着関係のレベルなど

○ アセスメント（とくに親子関係のアセスメント）は、親子の交流場面等に関わりながらの行動観察を通してなされることが多い。そこは同時に支援の場でもある。養育担当者、親、子どもの 3 者関係のなかで、親と子どもとの愛着形成や関係構築がすすむよう養育者は一歩引いてその関係を支えるスタンスが重要となる。

○ 具体的には、関わりながら観察をしつつ、同時に、子どもの発達や変化、良き特性を親に語り、共有することが重要となる。そして、遊びや養育（授乳、離乳食の調理、おむつ交換、沐浴など）を養育担当者と親とがともにしつつ、職員は養育の仕方、子どもへの関わり方を具体的に示し、親のモデルとなり、養育スキル獲得を促す支援が求められる。また、心理職等もこれに協力し、愛着形成の支援、親の相談援助やカウンセリング的関わり、ストレス・コーピングやリラクゼーションの具体的方法なども伝えていく。この過程で、親ができたこと、子どもが喜んだことを一つひとつ肯定的評価として親に伝えていく。それは、親の成功体験となり自信につながる支援となる。

○　また、支援の過程は段階的に行い、まずは親子の安全な交流の場を定期的に提供することから始め、職員同席のもとでの親子の面会交流 → 養育の参加 → センターの行事等の活動に親子で参加 → 職員付き添いのもとでの施設周辺の散歩 → 施設に宿泊して24時間親子で過ごす → 外出 → 短期～長期の段階を踏んだ外泊（親の自宅での生活）――などを実践し、親の自信や安心感を蓄積していく。ここで立てられるプランは、児童相談所や市区町村と共有してすすめる必要がある。

○　この過程で、親が「つらくなった」「無理かもしれない」と感じたときには、いつでもすぐに施設に連絡し、緊急時でも「頼れるところがある」ことを親に繰り返し伝える。親と子どもの様子、親子関係の様子を常に把握していくことが重要である。親子との交流によって子どもが不安定になるのであれば、アセスメントを見直さなくてはならない。「一度決めた計画だから」と、家庭復帰までプランを強引にすすめることは危険である。

③　家族機能の回復

○　家族機能の回復のためのアセスメントの視点としては、リスク要因となる側面と保護的要因の側面の両面から以下の点を重視する。

＜リスク要因＞　貧困、無就労、社会的孤立、ひとり親家庭、虐待・DVの有無、
保護者の精神疾患の有無、障害や看護の必要な家族成員の有無など
＜保護的要因＞　現在の家族へのサポートがどのように機能しているか、
さらに必要なサポート資源の有無、
とくに家族の居住する市区町村での支援の状況の把握など

○　以上の観点を踏まえ、家族のリスク要因の軽減や問題解決のために、児童相談所や家族の居住する市区町村等と連携して支援を行う。

④　再出発支援機能

○　親子関係構築支援の結果として、子どもの安定化、親の安定や受援力形成、家族のリスク要因の軽減等により養育環境が整備され、家庭復帰の見通しがもてた段階で、児童相談所との連携・協働、要対協の個別ケース会議等における地域の関係支援機関との情報共有・連携による再出発支援を開始する。

○　継時的なアセスメントを通した、子どもの＜課題＞と＜強み＞、親の＜課題＞と＜強み＞、家族・養育環境の＜リスク要因＞と＜保護的要因＞の分析と、改善・軽減の明確化、残る課題（リスク要因）の提示は、次の段階の支援の基盤となる重要

な情報となる。

○　必要な社会的支援については、児童相談所や市区町村に対して、子どもと親に必要な社会的資源の提示や、親の受援力についての情報提供を行うことが重要である。

○　また、親子の関係性のアセスメント、とくに愛着形成について、次の点を中心とした愛着関係の質などに関する情報提供を行う。

・　子どもの親に対する選択的識別的な反応、親へ向ける愛着行動、分離不安、探索と愛着行動のバランス　など

・　親の情緒的応答性、子どものネガティブな情動への巻き込まれの有無、子どもの安全基地としての機能、脅かし／怯えた行動の有無　など

○　なお、なかには親子関係において適切な距離が必要であったり、子どもの障害などの課題から、専門的な支援を受けられる施設への移行が必要なケースもある。親子の関係性のアセスメントから、こうした適切な距離や必要な専門的支援を見出すことも重要となる。

５．フォスタリング機能　新

○　里親と子どもへの包括的支援等の、いわゆるフォスタリング機能である。フォスタリング業務は子どもの最善の利益のために、適切な措置委託の判断とマッチングのもとに以下の成果を達成することが目的であることを前提に実践される業務である。

・　委託可能な里親を開拓・育成する
・　里親が相談しやすく、協働できる環境を作る
・　安定した里親養育を継続できる

○　フォスタリングについては、これまでも乳児院から里親に移行する乳幼児は多く、里親と子どもへのマッチングなどの支援を行ってきた実績をもつ。フォスタリングを行ううえで、乳児院は以下の点で大きな潜在力をもっている。それは、里親が相談できる拠点として、子どもの育ちの歴史をつないでいく基点として、乳児院のケアワーカーが養育のメンターとなり得ること、子どもの実親等に対して支援が可能となることなどである。

○　フォスタリングに求められるのは、ケアワークではなく、ソーシャルワーク力である。乳児院のケアワークを里親家庭単体に期待し、ケアワークのノウハウを伝えることではなく、里親家庭の脆弱さを理解し、地域資源などを活用しながら里親家

庭とともに子どものニーズにあった支援のあり方をコーディネートすることが重要となる。フォスタリングを行ううえで求められる要件を次に示す。

①　リクルート

○　子どものいる生活を求めて里親になることを希望する候補者は存在するが、それだけでは里親制度を子どものニーズに応える選択肢とするには十分でない。社会的養護を担う里親という立場を理解し、その生き方に興味をもっている家庭に対して、積極的かつ戦略的、そして専門的なリクルート活動を行うことが重要となる。

②　アセスメントの専門性

○　フォスタリングを行ううえで、子どもと里親のアセスメントが重要である。アセスメントは、フォスタリング機関から一方的に示されるものではなく、フォスタリング機関と里親家庭との信頼関係を築き、相互的な協力関係のなかで行われる必要がある。

③　里親への研修

○　里親への研修は、委託前の研修、委託後の研修があるが、研修も一方的なものではなく、里親のニーズを踏まえることが重要となる。とくに委託後の研修は、演習や事例検討など参加型の研修に重きを置き、自らの実践を反省的に振り返ることのできる内容が望ましい。

④　マッチング

○　子どもと里親家庭のマッチングにおいては、子ども、実親、里親に対して必要な情報提供を行うことが重要である。そのうえで、上記のアセスメントの専門性をもって、子どもと里親家庭の相性を見極めることが必要となる。

⑤　ピアサポートのコーディネート

○　里親養育には「同僚にただ自分の思いを聞いてほしい」「裁かれることなく感情をぶつけたい」などといった里親のニーズに応じることのできる、信頼できるピア（仲間）との関係が必要である。地域でピアになれる支援者を発掘し、信頼関係が築けるようコーディネートすることは重要な視点となる。

⑥　実子への配慮

○　里親家庭の養育力に深く関係する里親の実子は、その思いに耳を傾けてもらえる機会が十分にあると感じているとは限らない。子どもへの配慮を丁寧に行うことが重要である。

⑦　喪失感等へのケア

○　里親委託不調または実親家庭への復帰などで、委託された子どもとの生活を失った里親家庭が、孤立することなく、その貢献と成果を正当に評価され、喪失感や挫折感等が十分ケアされるよう支えることは、フォスタリングの大切な役割のひとつである。

⑧　地域社会での肯定的なイメージの醸成

○　地域社会に根ざさなければ里親養育は成り立たない。また、子どもを育むことは、時に困難な課題に直面することはあっても、地域社会にとってポジティブなこととして認識されることが大切である。里親家庭の一人ひとりが、里親という生き方を選んでよかったと実感できる環境をつくることは、協働者であるソーシャルワーカーの役割であり、その働きの成果が、地域社会の里親に対するイメージを向上させ、次のリクルートに活かされる。

６．アフターケア機能

○　アフターケア機能としては、これまでは退所したケースの子育て相談、子どもと親への支援、ショートステイ等の子育て短期支援事業、措置変更先の施設訪問事業、里親委託後の里親と子どもへの支援等を行ってきた。センターではこれらに加え、退所したケースの親子の通所、親子宿泊支援、養育支援訪問事業、長期スパンでの予後の評価を行うものである。

○　アフターケア機能の多くは、要保護児童等予防的支援機能と同様であるが、要保護児童等予防的支援機能がセンターのある市区町村を中心に展開されるのに対して、アフターケア機能は、退所後の子どもの居住する市区町村との協働のうえで展開されるものとなる。

○　そのために、ファミリーソーシャルワーカー等の専門性の向上と配置の拡充をもとに、地域での子育てニーズに応えられる支援機能・体制強化を図ることが必要で

ある。

○　以上のほか、アフターケア機能独自のメニューとしては以下のものがある。

①　施設訪問事業

○　児童養護施設等に措置変更した子どもに対して、その施設に訪問し、施設と協力して支援を行うものである。センターでの子どもの様子やアセスメントの内容を伝え施設に役立ててもらうこと、センターで構築された養育者と子どもとの関係を継続して深刻な分離体験となることを防止し人生の連続性の感覚を育てること、そして措置変更先の養育者と連携して新たな関係性の構築を支援することを目的とするものである。

②　長期予後の評価　新

○　退所した子どもと里親委託となった子どもへのアフターケアをとおして子どもの予後を把握し、センターで行ってきた支援や現行の支援を評価するものである。アフターケアは、子どもの成長、発達にあわせて、その内容を変えながらも、可能な限り長期にわたって行うことが望ましい。そこで得られる情報を累積し、予後評価も長期（児童年齢を超えてアフターケアが終了するまで）にわたって展開することとなる。長期にわたる予後評価は、センターの質的向上ばかりでなく、社会的養護のあり方をより充実、修正、発展させるために重要なエビデンスとなる。

第４節　全ての機能を支え、統括する「センター拠点機能」

○　小規模養育をはじめ、全ての機能が適切に機能するよう支え、運営、監督する基盤となるのが「センター拠点機能」である。主な役割を以下に示す。

①　各機能の管理運営

・　各機能の充実、強化に向けた、手立ての工夫や資源の掘り起こしを行う。
・　提供されている支援内容と当事者の状況を常に把握し、情報を管理する。
・　支援方針に則って支援が展開されているかの確認とケースの進行管理を行う。

②　包括的アセスメントの充実、強化

・　個々の親子に関する情報の把握、課題の整理、必要な機能の選択と支援方針の設定、また展開する包括的アセスメントを監督する。
・　情報把握のための体制整備と、情報把握のスキル向上を図る。具体的には関与観察、面接、記録、伝達、関係機関からの聞き取りなどを行う力を高める。
・　課題の整理は、最新の知見、理論、エビデンスを踏まえて行うようにする。
・　ケースカンファレンスの体制整備や、カンファレンスの質的向上を図る。
・　支援方針の根拠としてアセスメントがあり、全ての職員がその内容について説明できるよう指導する。

③　多機関連携の充実、強化

・　児童相談所、市区町村、要対協所属機関、その他支援を行ううえで必要な機関との連携を図る体制を構築する。
・　連携、協働が必要な機関との全体協議会等には、センターの代表者が参加し、連携強化を図る。
・　関係機関と連携、協働する職員を支え、より良好な連携が築けるようサポートする。

④　養育の評価

・　支援内容が、方針に則り、当初の目的を果たせているかなど評価を行う。
・　評価の結果を踏まえて、再アセスメントと支援方針の見直しを行う。
・　アフターケアを行いながら、長期予後の評価に努め、その結果をセンターの質的向上に反映させる。

・　支援の評価方法について、大学や研究所等と協働して検討、実施するよう努める。

⑤　養育者の支援体制と人材育成

・　人材の適正雇用のあり方を検討し実践する。
・　前線の養育者を支援し、育成する文化を醸成して効果的なあり方を追及する。
・　前線の養育者が困ったときなどにすぐに相談できる体制を整備し、監督する。
・　スーパーバイズの体制を整備し、養育者が適切にスーパーバイズを受けられるよう監督する。
・　研修体系を踏まえて、研修計画を立てる。
・　研修履歴を管理する。

⑥　集いの広場の設置と管理運営

・　小規模で養育をしている養育者と子どもが集い、情報共有や集団活動等を行う場を管理し、運営する。
・　ショートステイ、一時保護等の子どもとその養育者が集い、情報共有や集団活動等を行う場を管理し、運営する。
・　通所、親子宿泊、産後ケア、一時保護等の親子が集い、交流や集団活動等を行う場を管理し、運営する。
・　子どもと親、養育者、里親等との関係性をアセスメントし、良好な関係性を築き、支え、育む場とする。
・　仲間同士での支えあい、モデル学習、社会化など、集団が肯定的に機能するよう運営する。

⑦　乳幼児のアドボカシー

・　乳幼児のニーズを把握、理解し、子どもの最善の利益を踏まえて、センターの養育環境や各機能を調整する。
・　乳幼児のニーズを把握、理解し、子どもの最善の利益を踏まえ、地域社会に対して必要な問題提起を行い、よりよい地域社会づくりに努める。

第５節　支援の流れを踏まえた各機能のフロー

○　平成 24 年乳児院将来ビジョンに示された「乳児院将来ビジョンフロー」をもとに、センターが担う新たな機能を組み込んで、新たなフロー図として改定したものを【図３－２】に示す。要保護児童等の予防的支援から一時保護、入所、再出発、アフターケアへと続く流れを示すとともに、地域のニーズを示す薄緑色の地域子育て支援に対して、薄桃色の枠内にあるセンターの各機能との関係も示したものである。

○　予防からアフターケアまでの支援の展開で、その時々の支援の根拠となる重要な取り組みがアセスメントである。このことは、平成 24 年乳児院将来ビジョンのフローでも強調されていたことである。

○　アセスメントとは、支援対象となるケースを個別的に理解し、適切な手立てを見出していくことである。ケースに関する情報を把握し、情報をもとにケースが抱えるより本質的な課題やニーズを理解したうえで、それに基づき支援方針を立てるという一連の流れが基本となる。自立支援計画は、こうした過程を経て検討された具体的で実効性のある方針が明示されたものでなくてはならない。適切なアセスメントのない支援は、パターン化され表面的なものだったり、根拠のない独善的なものとなったりする可能性を生む。多くのケースは、医学的課題、身体発達的課題、心理的課題など多岐にわたる課題を抱えている。そのため個々のケースについて、一専門分野での視点でなく医療、福祉、心理等、多角的、包括的に情報を集約してアセスメントを行う必要がある。

○　そこで重要となるのが、ケースカンファレンスである。ケースカンファレンスとは、関わる職員が集まって、得られた情報を共有し、ケースが抱えた本質的な課題やニーズは何かを追及し､それに基づいて具体的な支援方針を設定する作業である。アセスメントそのもののための検討会議といってよい。

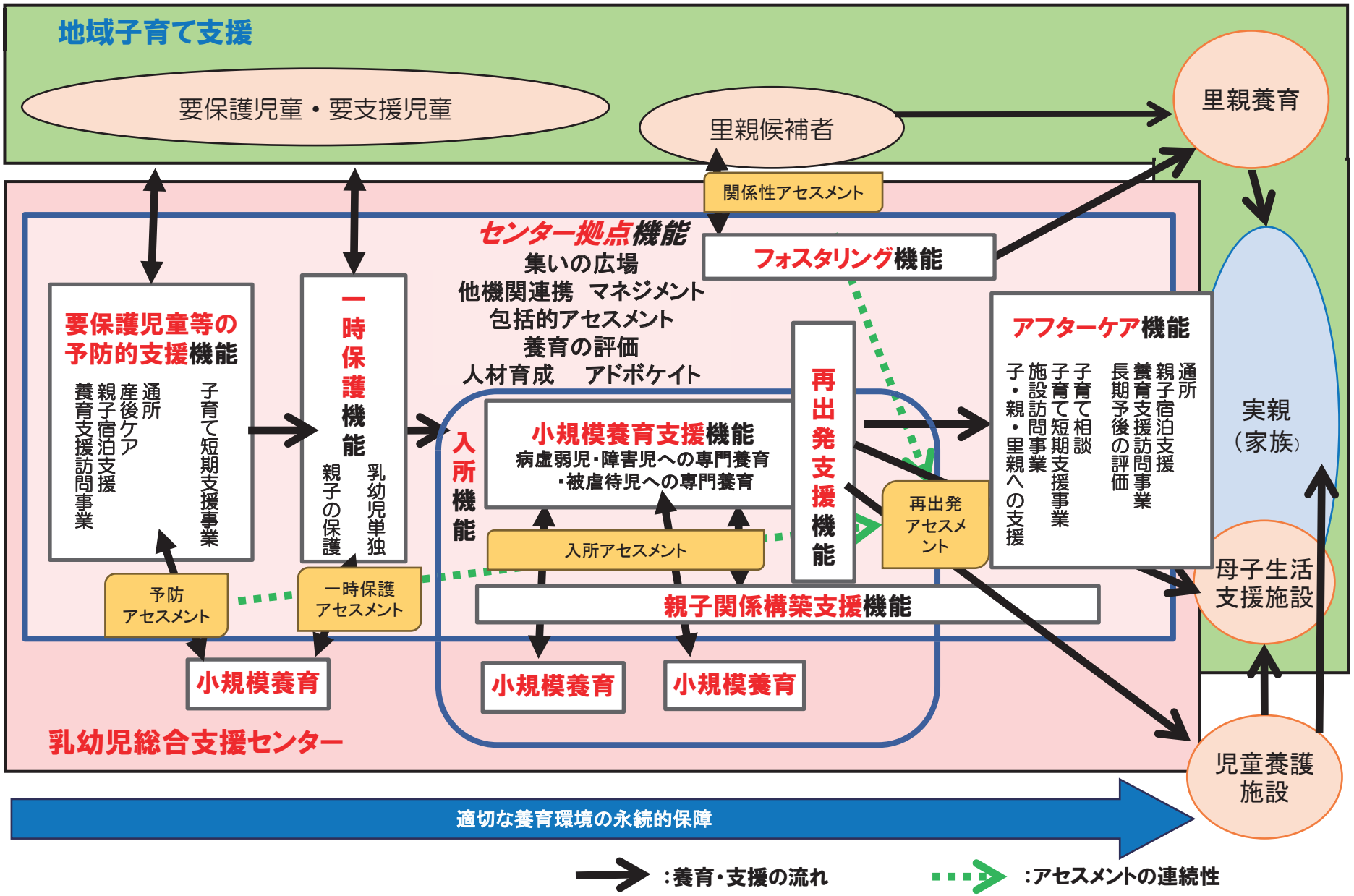
○　ケースカンファレンスは、全職員による定期的なカンファレンス、児童相談所職員も含めたカンファレンス、緊急時のカンファレンスなど、一時保護委託児童か入所児童かによって、またケースの経過や状況にあわせて、必要なカンファレンスが重層的に設定されなければならない。そのためにはカンファレンスが設定できる体制を可能とする人員確保が必要となる。

○　支援の流れに沿って、予防アセスメント、一時保護アセスメント、入所アセスメント、再出発アセスメントと展開する。それぞれの段階でカンファレンスが行われ

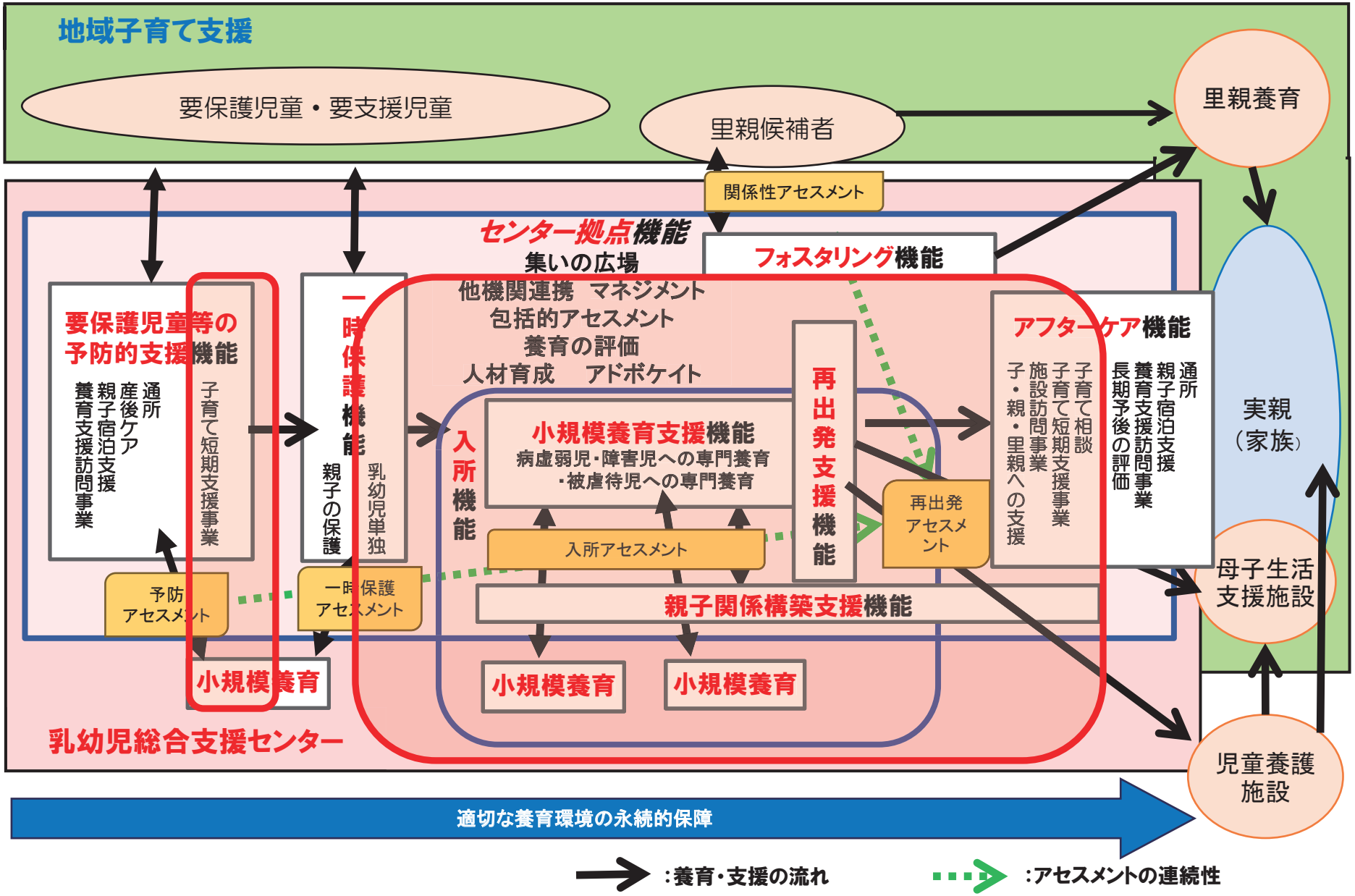
るよう、センターの拠点にはカンファレンスの運営マネジメントを重視し、その充実強化を図ることが求められる。

○　予防アセスメントや一時保護アセスメント、さらに再出発アセスメントにおいては、家族が居住する市区町村の要対協に参加し、個別ケース検討会議で関係機関と情報を共有し、支援方針を立て、機関ごとおよびセンターの果たすべき役割を明確にすることが必須である。入所した場合も、家族が居住する市区町村に情報を届け、支援の協力を得ておくことが望ましい。このことは家庭復帰につなげていく際に、有効かつ効果的に作用することになる。

○　【図３－３】は、従来の乳児院が担ってきた機能やサービスを赤枠で囲み、従来の機能と、新たに設定された多機能化の機能を整理し、示したものである。



【図３－２】『乳幼児総合支援センター』の将来ビジョンフロー



【図３－３】従来の乳児院の機能と新たな機能（従来の機能を赤枠囲み）

第５章　『乳幼児総合支援センター』を支える施策のあり方

１．高機能化・多機能化を可能とする施策の整備や職員配置

○　乳児院がさらに高機能化・多機能化し、『乳幼児総合支援センター』として入所児童はもとより地域のさまざまなニーズに応え、養育・支援の充実を図るためには、現在実施されていない事業の新規創設や現在も実施されている事業の拡充など、取り組みを可能とする法制度・施策の整備が不可欠である。

○　とりわけ第４章第３節において「新」マークを付した機能については、乳児院が新たに取り組めるよう施策が整備されることで、乳児院が進化した『乳幼児総合支援センター』として高機能化・多機能化されることにつながるものである。

《第４章第３節『乳幼児総合支援センター』が備える各機能のうち、

新　マークを付した機能》

・「２．要保護児童等の予防的支援機能」のうち、
　②　親子の通所　③　産後ケア事業　④　親子宿泊支援　⑤　養育支援訪問事業
・「３．一時保護機能」のうち、②　親子の一時保護
・「６．フォスタリング機能」
・「７．アフターケア機能」のうち、②　長期予後の評価

○　とくに重要なのは職員配置の充実と処遇改善である。高機能化・多機能化や小規模化をさらに加速させるためには、手厚い支援の必要な子どもへの専門的養育にあたる職員配置の抜本的な改善とともに、地域の子育て支援にかかる多様な機能に十分な職員体制をもって取り組めることが必要である。加えて、人材の確保とともに定着と育成を図って養育・支援の専門性を向上させ、『乳幼児総合支援センター』の機能をさらに高めていくために、職員の大幅な処遇改善は欠かせない。

○　これらの職員配置や処遇の抜本的な改善は、国がすすめる「働き方改革」の観点からも必要である。生活（入所）施設において、日常の養育にあたりながら必要な記録等も行い、休憩時間を確保しつつ定時で業務を終えるのは極めて困難である。労働基準法を遵守し、有給休暇の取得や出産・育児との両立が保障され、職員が長期間働き続けることができる労働環境の整備が必要である。

○　以上の観点からも、職員配置基準については、手厚い支援の必要な子どもの１日24時間に、夜勤・８時間勤務体制で対応することを考えれば、具体的には子ども１

人対職員３人の配置が必要である。

２.「機能転換」と「地域分散化」について

○　国は施設のあり方として、高機能化・多機能化や小規模化とともに、「機能転換」「地域分散化」を求めている。

○　乳児院ではかねてから、それぞれの地域における子育てニーズによって取り組みに差はあるものの、多職種協働による専門的養育を基盤とする乳幼児のアセスメント、家族のアセスメント、またその関係性アセスメントの専門性をもって、国が高機能化・多機能化、また「機能転換」とする各種機能に関与してきた。本報告書における『乳幼児総合支援センター』の各種機能は、これまでの乳児院の取り組みを充実・強化するものであり、高機能化・多機能化を具体化させるものであるが、従来の機能を「転換」するものではない。

○　社会的養育を必要とする子どもと家族の多様かつ複雑なニーズを受け止めるためには、さまざまな社会的養育施策が重層的に構築されることが必要であることからも、既存の機能をなくすことでこれらのニーズに対応するための選択肢を狭めるような「機能転換」はすすめられるべきではない。

○　「地域分散化」については、策定要領では、その例外として、ケアニーズが非常に高い子どもに専門的なケアを行うため、心理職や医師、看護師などの専門職の即時の対応が必要な場合には、生活単位が集合することもあり得るとしている。

○　乳児院は、すでに「ケアニーズの非常に高い」乳幼児を受け入れ、専門職の協働による養育・支援を行っている。また、新たな『乳幼児総合支援センター』においては、「センター拠点機能」が小規模養育を支えることが養育の要となる。「センター拠点機能」と小規模養育との密な連携、また専門職の密な連携と即時の対応の必要が求められるなかで、小規模養育環境の「地域分散化」により「センター拠点機能」との距離を生むことは、この連携・対応に支障をきたし、子どもにとっての不利益となる。

○　子どもや家族のニーズや地域の状況により、地域に小規模養育環境を置くことを否定するものではないが、『乳幼児総合支援センター』は基本的に「地域分散化」の例外であると考える。

３．義務的経費化による高機能化等の担保

○　都道府県社会的養育推進計画の策定要領には、「全国の児童相談所における虐待対応件数は、児童虐待防止等に関する法律（平成 12 年法律第 82 号）施行前の平成 11 年度に比べ、平成 28 年度には約 10.5 倍に増加しているのに比して、里親等に委託された子どもや、児童養護施設等に入所措置された子どもの数はほぼ横ばいであり、代替養育の受け皿は伸びてこなかった」と記載されており、虐待対応件数はさらに伸びている。このことは、国等の社会的養育体制の整備に関する財源措置が、十分に対応されてこなかったことの政策課題を表している。

○　また、今後において国が、各都道府県推進計画における社会的養育体制が実態に即した内容なのか、実態と格差はないのかという検証を行い、その改善を財政投入とともに図っていくことが重要な課題である。

○　この間、国の家庭福祉対策関係予算は、児童虐待の深刻化などを背景に、職員の加配や加算など一定の改善が図られてきている。しかしながら、乳児院の多機能化等にかかる予算は児童虐待・DV 対策等総合支援事業による国 1/2 の補助事業であり、各都道府県等が予算を措置しなければ、乳児院側に多機能化に取り組む意思があっても実現できない。また、単年度の補助金では、職員の定着と育成が見通せず、専門性や機能を高めていくことにはつながらない。

○　社会的養育ビジョンでは、「乳児院の多機能化を含む改革項目のすべてが緊密につながっており、一体的かつ全体として改革をすすめる」旨が提言された。また、社会的養育ビジョンを踏まえた策定要領でも、「項目全ては緊密につながっており、一体的かつ全体的な視点をしっかりと持って進めていく必要がある」として、各種政策を全体パッケージとして推進する方針が打ち出されている。

○　乳児院が『乳幼児総合支援センター』をめざすなかで、その機能の展開を担う職員の配置や財政的担保が都道府県の裁量に委ねられては、一体的かつ全体的な推進が困難である。『乳幼児総合支援センター』の専門性を絶えず向上させて多方面に発揮していくため、国には、義務的経費化により、高機能化・多機能化、小規模化を国の責任において担保することを強く要請するものである。

おわりに

ここ 10 年ほど、乳児院の必要性とそのあり方が問われ続けてきた。一方で、乳児院に対しては、乳児を預かり養育する施設とまでは知っていても、どのようなニーズをもった子どもに、どう支援しているかという具体的な実践について、十分に理解している人は少なく、なかには現状と大きく異なるイメージを抱いている人さえいるのが実際である。保護され入所する子どもたちは、虐待を受けあるいは重い疾病や障害を抱えた乳幼児であり、一般家庭よりもはるかに濃密な手をかけなくてはならない。そのうえで、これからの人生が安定しより豊かなものとなるよう、相応しい場所を見出し、つなげていく施設である。一定の時間の後に家庭に戻る子ども、里親家庭へと移る子ども、障害児入所施設や児童養護施設等に移る子どもなど、人生の重大な岐路に立ち、新たな道への架け橋となる施設である。この重大な役割を担うために、子どもと家族に対して高い専門性を備えた養育と支援を追求していくことは当然であり、その歩みを止めてはならない。

乳児院の今後のあり方検討委員会は、これまで乳児院が果たしてきた専門的機能を振り返り、評価し、さらに充実した養育施設へと進化するためにどうすべきか、全 6 回にわたって検討してきた。その初期段階で明確にしたことは、前線を担う養育者や家族支援者を支える機能が不可欠という点である。一般の子育てにおいても、親の負担は大きく、支える人の欠如は親子を孤立させ、逃げ場のない親子関係が危険な状態へと陥る可能性を孕んでしまう。ましてや重い課題を抱えた子どもを養育するうえで、その養育者の支援は必須の機能と位置づけ、その機能として何が重要かを検討、整理し、その強化を図るべきとの方向を確認した。それが「拠点機能」であり、施設の基盤に位置づけられるのである。

次に、拠点機能を構成する要件を検討した。それらはマネジメント、包括的アセスメント、養育・支援の評価、人材育成、アドボケイトである。高機能化は、前線の職員の専門性の強化や頑張りだけで果たせるものでは決してない。拠点機能の充実強化が図られることが、前線の養育や家族支援の質的向上につながると考える。これが施設としてめざすべき高機能化の姿である。入所ケースに必要な機能として、小規模養育支援機能、親子関係構築支援機能、アフターケア機能を設定したが、拠点機能を基盤として各機能の充実強化を図っていくことになる。

さらに、市区町村の要保護・要支援児童の支援ニーズに目を向けたとき、この拠点機能は、そうした子どもとその保護者への支援にも有効に機能するとの見通しをもった。拠点機能をベースにして、地域の要保護・要支援児童のために施設ができる機能を検討したところ、次の 4 つが可能との結論に至った。要保護・要支援児童の予防的支援機能、一時保護機能、フォスタリング機能、アフターケア機能である。ここに入所ケースを対象にした小規模養育支援機能、親子関係構築支援機能の 2 つを加えた、合計 6 つの機能が統合され、

総合的な養育・支援施設として展開することとなる。これが乳児院の多機能化の姿である。多機能化といっても、まったく新しいものではなく、いくつかの乳児院の実践で、部分的であってもすでに取り組まれ、あるいは試みられてきたものである。つまり多くは乳児院に潜在している専門機能とみることができよう。今後は、これらの機能をさらに充実、強化させていくことが目標となる。

高機能化と多機能化は、「入所による養育」という狭義の枠に留まる「乳児院」という名称を『乳幼児総合支援センター』へと改めるほど、困難を抱えた子どもと家族のさまざまなニーズに応えられる懐の大きい施設へと歩を進ませるものである。施設のもつ機能を明示し、それに相応しい名称に変更することは、施設の外側にいる人々に、施設の役割を知ってもらい理解を得るうえで非常に重要である。地域から必要な施設として認められ、活用され、実績を積み、信頼を得て、なくてはならない施設へと発展していくことを願う。

乳児院の今後のあり方検討委員会　委員長　　増沢　　高

検討経過

第１回　平成 30 年 12 月 18 日（火）

・　この間の乳児院をめぐる情勢への全乳協の対応について
・　乳児院の今後のあり方について
・　本委員会のスケジュールについて

第２回　平成 31 年 1 月 28 日（月）

・　乳児院の機能について

第３回　平成 31 年 2 月 26 日（火）

・　乳児院の機能について

第４回　平成 31 年 3 月 25 日（月）

・　乳児院の機能に関する議論の整理（とりまとめの方向性）について
・　乳児院の今後のあり方イメージ図（新たな「乳児院の将来ビジョンフロー」）について
・　乳児院におけるケアの対象とされる「ケアニーズの高い」乳幼児について

第５回　平成 31 年 4 月 16 日（火）

・　報告書（骨子案）について
・　乳児院の今後のあり方イメージ図（新たな「乳児院の将来ビジョンフロー」）について

第６回　令和元年 7 月 30 日（火）

・　報告書（案）について

委員名簿

（敬称略）

	氏名	所属
委員長	増沢　　高	子どもの虹情報研修センター　研究部長 全国乳児福祉協議会　常任協議員
副委員長	横川　　哲	全国乳児福祉協議会　副会長 麦の穂乳幼児ホームかがやき　施設長
委員	久保田まり	東洋英和女学院大学人間科学部　教授
委員	中板　育美	武蔵野大学看護学部　教授 全国乳児福祉協議会　協議員
委員	渡邊　　守	特定非営利活動法人キーアセット　ディレクター 全国乳児福祉協議会　協議員
委員	斎藤　弘美	社会福祉法人大洋社　常務理事 母子生活支援施設大田区立ひまわり苑　統括施設長
委員	平田ルリ子	全国乳児福祉協議会　会長 清心乳児園　施設長
委員	今田　義夫	全国乳児福祉協議会　副会長 日本赤十字社医療センター附属乳児院　顧問
オブザーバー	長井　晶子	全国乳児福祉協議会　顧問 久良岐乳児院　施設長

参考資料

《厚生労働省》

■　社会的養護の課題と将来像（平成 23 年 7 月）
■　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 報告（提言）（平成 28 年 3 月）
■　新しい社会的養育ビジョン（平成 29 年 8 月）
■　里親委託ガイドラインについて（直近改正：平成 30 年 3 月）
■　「都道府県社会的養育推進計画」の策定について（平成 30 年 7 月）
■　「フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）及びその業務に関するガイドライン」について（平成 30 年 7 月）
■　「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方」について（平成 30 年 7 月）
■　一時保護ガイドラインについて（平成 30 年 7 月）

※　上記厚労省資料は、一部を除き、厚労省ホームページから閲覧できます。
厚生労働省　https://www.mhlw.go.jp/
→ホーム→政策について→分野別の政策一覧→子ども・子育て→子ども・子育て支援
→社会的養護
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/
→社会的養護に関する法令・通知等一覧
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/syaiteki_yougo_tuuchi.html

《全国乳児福祉協議会》

□　乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書（平成 24 年 9 月）
□　乳児院におけるアセスメントガイド（平成 25 年 3 月）
□　乳児院　倫理綱領（平成 26 年 5 月一部改正）
□　より適切なかかわりをするためのチェックポイント（平成 26 年 5 月改正）
□　乳児院における心理職のガイドライン（平成 26 年 6 月）
□　乳児院の小規模化あり方検討委員会報告書（平成 26 年 9 月）
□　改訂新版 乳児院養育指針（平成 27 年 2 月）
□　改訂 乳児院の研修体系（平成 27 年 3 月）
□　平成 29 年度全国乳児院入所状況実態調査・充足状況調査報告書（平成 31 年 3 月）
□　乳児院 赤ちゃんいのち輝いて（令和元年 6 月改訂）
□　第 63 回全国乳児院研修会 本資料集（令和元年 7 月）

※　上記全乳協資料は、一部を除き、全乳協ホームページから閲覧できます。
全国乳児福祉協議会　https://nyujiin.gr.jp/
→乳児院とは　https://nyujiin.gr.jp/about/
→刊行物　https://nyujiin.gr.jp/book/#member

『乳幼児総合支援センター』をめざして　～乳児院の今後のあり方検討委員会　報告書～

発行日　　令和元年９月

発行人　　平田　ルリ子

発行所　　社会福祉法人 全国社会福祉協議会　全国乳児福祉協議会

〒100-8980　東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル

TEL　03-3581-6503　　FAX　03-3581-6509

URL　https://nyujiin.gr.jp/

編　集　　全国乳児福祉協議会　乳児院の今後のあり方検討委員会