

平成 29 年 5 月 26 日

厚生労働大臣 塩崎 恭久 様

新たな社会的養育の在り方に関する検討会座長 奥山 眞紀子 様

社会福祉法人全国社会福祉協議会
全国乳児福祉協議会
会 長 平田 ルリ子

新たな社会的養育の在り方に関する検討会への意見・提言

平成 28 年 9 月 16 日の当検討会でのヒアリングにおいて、全国乳児福祉協議会（以下、全乳協）は改正児童福祉法のもとでの子ども家庭福祉の増進のために、全国的な乳児院の実態と特徴とともに、乳児院の役割・機能をさらに拡充、発展させていくための方向性と『乳幼児総合支援センター（仮称）』等の提案をさせていただきました。

そして、今回、新たな社会的養育の在り方に関する検討会のとりまとめに向けて、子ども家庭福祉の強化のための乳児院の役割と専門機能について、以下のとおり全乳協としての意見・提言をさせていただきます。また、自分の思いや考えを言語化できない子どもの立場を尊重し、また乳児院を必要とする親・家族の心情を代弁する立場からも意見を述べさせていただきます。

私たちが日々、児童福祉の現場で出会い、向き合っている子どもと親・家族のニーズと権利を充足するためには、さまざまな形態の社会的養護策の構築が必要だと考えています。とくに、子どもの安全や権利に基づいて、ケースバイケースで適切な保護や養育、そして支援・援助が提供できる重層的な社会的養育施策は必須、急務であり、その実現をはかるよう要望いたします。

意見・提言の重要ポイント

1. 改正児童福祉法にそって俯瞰する乳児院の基盤的な役割と専門機能

（基本構想）

○0歳から幼児期の子どもたちのアタッチメント形成（虐待等のダメージ、心身の障がいや疾病等の回復をも包含する関係性）とファミリーソーシャルワークを主軸とする治療的養育機関（センター）をめざして変革していく。

○乳幼児とのアタッチメント形成

胎生期・周産期から始まる不適切な養育体験による脳内神経基盤のダメージ、心身障がい、疾病・虚弱に及ぶマイナスからの出発を余儀なくされる乳幼児への基本的欲求充足過程における個別的・質的・時間的・空間的スペシャルケア機能を高めしていく。

○ファミリーソーシャルワーク

子どもにとって大切にしたいものは、親・家族である。親との関係性の喪失から回復をめざして、さまざまな養育体験や面会の構造化、親へのカウンセリング、心理臨床等を包括する子どもと親・家族の再建機能を果たす。

2. 新たな社会的養育体系に資する乳児院の強化すべき専門機能

- 「家庭養育」の支援～児福法第3条の2の趣旨にそって、保護者支援(ファミリーソーシャルワークや家族の再統合支援)は重要課題であり、市町村支援拠点事業と協働して支援活動をはかっていく(0～幼児期の養育過程学習の通所措置、一時保護等)。
- 「家庭と同様の養育環境で継続的に養育」～有形無形の里親支援の経験知を活かした包括的な里親支援事業の拡充と支援活動を強化していく。
- 「家庭的養育環境」～虐待を受けるなど重い発達課題を抱える乳幼児の入所生活施設として、生活のいとなみを基盤とする欲求充足過程の養育を、アタッチメント形成を基本してよりよい家庭的環境で実践し、乳幼児の治療的養育の専門施設をめざす。

3. 子どもの発達権保障の原理条文を根拠とする乳児院の制度改革

- 24時間365日を基本とする個別的な養育を保障する職員配置基準の改善(子ども1.3対大人1 → 子ども1対大人3の必要性)とともに、緊急一時保護、アセスメント強化、市町村拠点事業との連携、フォスタリングエージェンシーなど、幅広い総合支援を実現するためのセンター機能を構想して、大幅な職員体制の強化整備をはかる。
- アタッチメント形成とファミリーソーシャルワークを基軸とする治療的養育機能を担う専門職の質的量的な確保・拡充をはかる。

意見・提言の説明

1. 改正児童福祉法にそって俯瞰する乳児院の基盤的な役割と専門機能

(1) 基盤となる乳幼児の養育と親・家族への継続的な支援・援助

改正児童福祉法第三条の二に示されたとおり、第一義には「児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない」とあり、その趣旨を最重要視するべきです。

そのために、乳児院は乳幼児の生命を守るために保護し、その親・家族との分離を避け、乳幼児を親・家族のもとへ帰すために、アセスメントを行い、個別支援計画を立て、家庭的な養育環境で乳幼児の基本的ニーズを満たすための養育を提供し、発育と発達を促しながら親・家族の養育能力を高めるよう支援・援助を行います。

そして、家庭復帰後も継続的な家庭訪問、面談、相談支援の機会をはかるなど児童福祉施設としての基盤となる役割、専門機能をはたしていきます。

(2) 安定的、継続的なアタッチメントによる養育の実現

0歳からの乳幼児期の子どもたちの養育過程における安定的、継続的なアタッチメント形成を主軸とした少人数による個別的な養育の提供と養育の質の確保をはかることが必要です。そのための、特定の養育者（職員）が個別の乳幼児を養育できる職員配置のさらなる拡充が必要です。

(3) 専門ケアの拡充

胎生期・周産期での虐待等不適切な体験、喪失等による心身の障がい、疾病・虚弱など育ちと発達における重篤な課題のある乳幼児の養育過程においては、基本的欲求充足のために個別的、質的、時間的、空間的な養育の提供と治療的ケアの提供が必要です。また、障がいや発達障害のある乳幼児の早期療育支援は回復の可能性を秘めています。乳児院においても療育支援策等を利用できるように、障害児福祉計画において乳児院の位置づけや調整をはかるべきです。

こうした方向性のもとに、今後、乳児院は子ども家庭福祉の専門機関（「乳幼児総合支援センター」仮称）をめざして努めてまいります。

(4) 家族の関係性の回復とファミリーソーシャルワークの強化

子どもが親・家族による養育を継続して受けられるように、乳児院における専門職員の知識、技術、ノウハウやチーム養育の機能を活かし、親・家族への関与をはかり、そのための訪問支援、養育体験の提供、面会、他の親との交流、カウンセリング等のさまざまな支援をプロセスにおいて充実させていきます。

さらに、ファミリーソーシャルワーク機能を発揮させ、乳幼児と親・家族の関係性の回復をはかり、その統合化を促進していきます。

2. 新たな社会的養育体系に資する乳児院の強化すべき専門機能

乳児院は、新たな社会的養育の体系化の構築において、多様な社会的養育策の拡充・発展のために、里親、他の社会的養護関係施設、児童相談所・市町村などとの連携・協働をもとにして、地域社会における子ども家庭福祉における多様なニーズと厳しい課題解決にむけて、さらに専門機能を備えるよう努めてまいります。

(1) 「家庭での養育」の支援強化

児福法第3条の2にそって、子育て家庭への支援を拡充させるために、市町村支援拠点事業との協働、又は乳児院が受託することにより、妊娠・周産期からの相談支援、育児学習、生活支援などを親・家庭に提供し、養育能力を高めていくように支援を強化することが必要です。

乳児院においても、地域における家庭訪問支援、通所・短期訓練入所などの関係事業を拡充させることと、家庭支援のアウトリーチを担うファミリーソーシャルワーカーの確保、複数配置が必須です。

(2) 家庭と同様の養育環境への継続的支援の強化

家族と同様の養育環境とされる里親のフォスタリングエージェンシー（包括的な里

親支援事業)が重要です。全乳協は平成27年5月、里親支援のための報告書「よりよい家庭養護の実現をめざして」をまとめ、子どものニーズに応じた養育の選択肢を広げることとチーム養育の重要性を提言しました。

乳児院は、子どもを里親へつなぐ機会が多く、子どもの育ちや職員との間に形成された愛着関係や育児(養育)スキルなどを詳細に里親へ伝えることの大切さを実感し、実践してきています。養育のつなぎにおいては、子どもの状態を確認しながら送り出す側と受け入れ側双方に対して並行した措置の期間を設けるなど丁寧な引継ぎをする枠組みを設けることが重要です。

また、委託後も、育児相談を含めたアフターケアや実親との連絡調整、子どものルーツ確認、真実告知、特別養子縁組手続きの手伝いなど、過去と現在、現在と未来へと里親につなぐことについて実績を積んできています。とくに、新生児や何らかの障がいや疾患を抱える子どもの場合には、乳児院から里親へ伝えるべきことも大きく変わってきます。

現在、乳児院が関わる里親の多くが特別養子縁組を目的とした里親です。子どもを養育することが初めてという場合も多く、里親との関係形成を進めながら養育スキルの向上に取り組むことが必要です。当然ながら、児童相談所や里親会、里親支援専門相談員はもとより、子どもと深くかかわっている乳児院が、さまざまな場面でその専門性を発揮しながら中心的な役割を果たしていくことが重要です。

また、里親養成のための研修の拡充実施が不可欠です。乳児院での里親支援の研修の拡充、乳幼児と里親の関係性・マッチングのための面会交流、家庭訪問支援や短期生活訓練、里親から乳幼児の一時預かり、ショートステイなどの支援事業の拡充をさらに図るなど、乳児院の専門機能や生活基盤を活用した里親支援を強化していきます。

(3) 特定妊婦の支援の強化

若年の妊婦や精神疾患のある妊婦、内密での出産の妊婦の孤立を防ぐために、産前産後の生活基盤の確保と出産後の育児支援の強化が必要です。とくに若い親と乳幼児を分離させずに、また虐待などのリスクの高い親への支援と乳幼児の育児について、医療機関との連携をもとに、乳児院においてもさらに取り組んでいきます。

また、わが国においては、母子家庭の困窮問題が顕著であり、ひとり親と乳幼児の支援を、保育所や母子生活支援施設などと連携・協働して図っていきます。

(4) 緊急対応と夜勤体制の強化

乳幼児の緊急的な一時保護は、もっぱら乳児院が受けとめております。その大半が夕方から夜間にかけての受け入れであり、職員が居残り、緊急対応をすることが頻繁です。委託後に容態が急変し救急搬送するケースもあり、一対一体制で見守りを行っています。

それゆえ、委託前健診など緊急一時保護の受け入れ要件や職員体制の強化、また医療機関との連携強化、さらに夜間の安心と安全を確保するために乳児院の夜間勤務体制の抜本的改善が不可欠です。

また、乳幼児の遺棄を防ぎ、子どものアイデンティティや出自の権利を保障するために、児童相談所等の対応強化が必須であります。

3. 上記に関連する要望事項

- (1)「乳児院」の名称を「乳幼児総合支援センター(仮称)」としてください。
- (2)幅広い総合支援を実現するためのセンター機能の構想をしての大幅な職員体制の強化整備のための保育士・看護師、心理職等の配置改善、並びにさらなる処遇改善を実現してください。
- (3)暫定定員制度を見直し、市町村からのショートステイや通所事業など多様な子育てニーズの受け入れが安定的に可能な制度改善を実現してください。
- (4)乳児院から家庭や里親へ繋ぐときに並行措置ができるように検討してください。
- (5)一時保護委託に関しては、委託前健診の義務づけを検討してください。
- (6)法人・乳児院が主体として「小規模グループケア」等を実施する際、24時間365日を前提とし、労働基準法等が遵守できる職員体制整備としてください。そのために、平成24年9月の「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」の「(1)小規模グループケア」の「乳児院の定員は、4人以上6人以下」と改訂されましたが、乳幼児へのきめ細やかな関わりとコミュニケーションを図るために、これを3人以下にすることを提案します。
- (7)「社会的養護の課題と将来像」における「3分1構想」は、撤廃してください。
- (8)「里親」の名称を変更すること、たとえば子どもの「社会的養育者」としてください。