

## 新たな乳児院のあり方について（意見答申）

福島県社会福祉審議会児童福祉専門分科会

平成31年1月31日

### ◆ はじめに

福島県社会福祉審議会では、平成28年6月に「県立社会福祉施設のあり方専門分科会」を設置し、県立社会福祉施設の役割やこれからの方向性について調査審議を行い、県に対して同年10月に意見を具申した。

県では当審議会の意見を踏まえ、同年12月に県における今後の見直しの方向性を対応方針として取りまとめ、各施設のあり方見直しの具体的な手順、方策、時期等を定めた工程表を平成29年度中に策定することとされた。

そうした中、平成28年の改正児童福祉法を受けて、平成29年8月に「新しい社会的養育ビジョン」が公表され、今後、社会的養育が必要な乳幼児の里親委託が更に推進されることとなり、乳児院には里親宅では養育が困難な疾患や障がいのある乳幼児を受け入れる役割が一層期待される方向性が明らかになった。

具体的には、3歳未満の子どもの里親委託率（施設や里親等のもとで代替養育を受けている子どものうち里親委託されている子どもの割合）を概ね5年以内に75%以上に引き上げると同時に、ケアニーズが非常に高い子どもについては施設で高度専門的な手厚いケアの集中的提供を行うこととするが、あくまでも子どもの家庭復帰、特別養子縁組又は里親委託を前提とし、その滞在期間は原則として乳幼児は数か月以内、学童期以降は1年以内、特別なケアが必要な学童期以降の子どもであっても3年以内にすべきこと等が同ビジョンで示された。

この状況を踏まえ、県は、平成30年2月に策定した、若松乳児院のあり方見直し工程表において、「医療機関と連携した新たな乳児院のあり方検討」と「児童養護施設と併設した新たな乳児院のあり方検討」の進め方を整理した。

2つの検討の方向性のうち、児童養護施設併設の乳児院については、乳児院から児童養護施設に移行する場合に環境の変化は生じないが、子どもの施設滞在期間が長くなることから、児童養護施設併設の乳児院よりも、ケアニーズが非常に高い子どもの受け皿となる医療機関との連携を優先した新たな乳児院の実現にむけて、その機能、役割、施設運営方法等の検討を進めることとし、平成30年8月に当審議会児童福祉専門分科会に対して諮問を行った。

## 1 乳児院のあり方検討の背景と必要性

### (1) 社会情勢の変化による新たな課題等

#### ア 若松乳児院の現状

若松乳児院は、児童福祉法に基づく児童福祉施設であり、同法第37条の規定によると、「乳児院は、乳児（保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。）を入院させて、これを養育し、あわせて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設とする」とされている。

同乳児院は、県内唯一の乳児院として、会津若松市内にある県立の施設である。

現在の建物は、昭和45年（1970年）に鉄筋コンクリート造り一部2階建てで建築されており、48年が経過し老朽化が進んでいる。

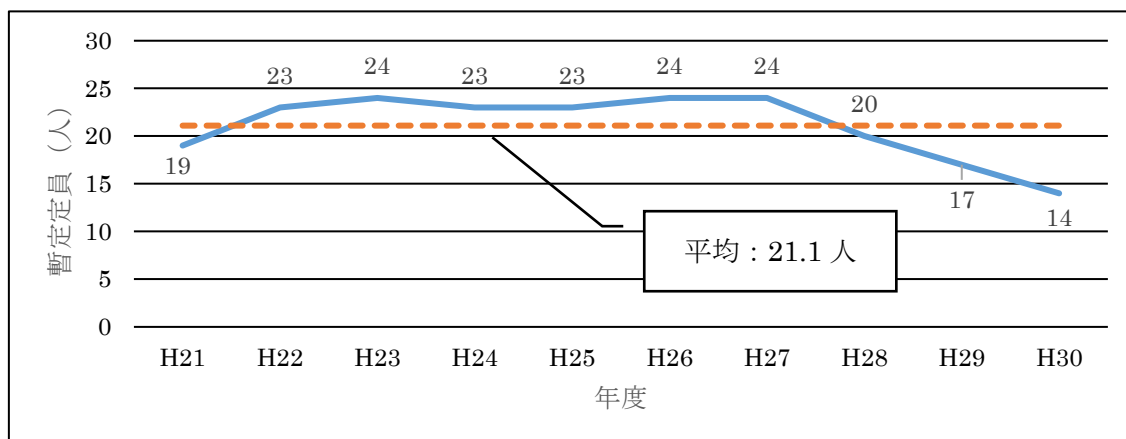
入所定員は40名であり、平成30年度の暫定定員は14名となっている。（暫定定員とは、児童入所施設措置費を支弁するために、前年度又は直近3年度の在籍児童数又は在籍児童の延べ日数の平均値に1.11を乗じて算出する、便宜的なものである。）

入所している乳幼児の約7割は、妊婦健診歴がない母から生まれた乳幼児や、虐待による影響（受傷の後遺症や心身の発達への影響）など、発育状況の経過観察やアセスメントのために医療との連携が必要な児童であり、約6割が県中児童相談所から措置された児童である。（平成27年度から29年度の実績による。児童家庭課調べ）

医療機関における一時保護委託期間（入院期間）を経た、虐待による頭部外傷を有する乳児や低体重児等を乳児院への入所に繋げる際に、健康状態が急変する恐れがある乳児もいるため、乳児院での受入れが難しく、医療機関における入院期間が長くなるケースもある。

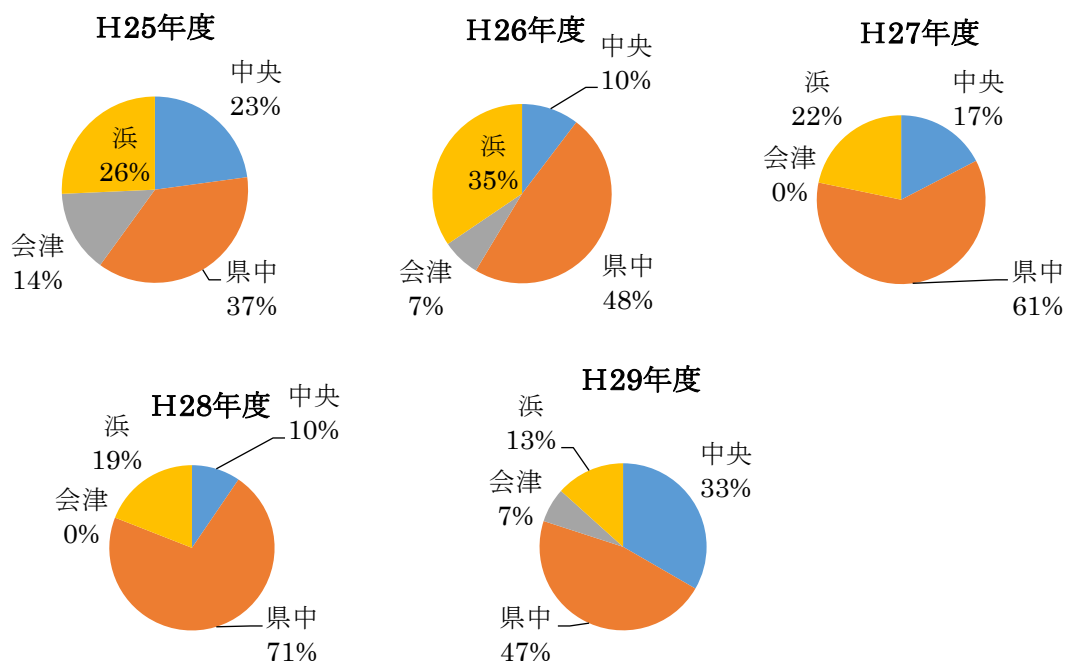
※ 若松乳児院の入所状況の推移

○ 暫定定員の推移



○ 児童相談所別入所児童数（実人数）の推移

	H25	H26	H27	H28	H29
中央児相	8人(23%)	3人(10%)	4人(17%)	2人(10%)	5人(33%)
県中児相	13人(37%)	14人(48%)	14人(61%)	15人(71%)	7人(47%)
会津児相	5人(14%)	2人(7%)	0人(0%)	0人(0%)	1人(7%)
浜児相	9人(26%)	10人(35%)	5人(22%)	4人(19%)	2人(13%)
合計	35人	29人	23人	21人	15人
月初日の入所児童数（最大）	24人	20人	15人	15人	12人



## イ 児童福祉法の改正、「新しい社会的養育ビジョン」で提示された乳児院に係る課題

平成28年児童福祉法改正では、全ての子どもの育ちを保障する観点から、子どもが権利の主体であることが明確にされ、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が規定されており、実親による養育が困難であれば、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することが定められた。

平成29年8月に厚生労働省が設置した有識者会議により、同改正法の理念を具体化するための工程を示した「新しい社会的養育ビジョン」が策定され、乳幼児の家庭養育原則を徹底するため、実親支援や養子縁組の利用促進を進めた上で、代替養育としての里親委託率の向上に向けた取組を行うこととされた。

その中で、子どものケアニーズが非常に高く施設等における十分なケアが不可欠な場合は、施設は手厚いケアの集中提供を前提に、小規模・地域分散化された養育環境を整え、その滞在期間を原則として乳幼児は数ヶ月以内とすることとされた。

とりわけ、乳児院は多機能化・機能転換して、新たな役割を担うことが求められており、豊富な経験により培ってきた専門的な対応能力を基盤として、その専門性を高め、乳幼児とその親子関係に関するアセスメント、障がい等の特別なケアを必要とする子どものケアのあり方のアセスメントと里親委託準備、親子関係改善への通所指導、産前産後を中心とした母子入所を含む支援、家庭復帰に向けた親子関係再構築支援、里親養育支援の重要な役割を担う新たな存在として、機能の充実が不可欠になっている。

併せて、乳児院には、地域支援事業やフォスタリング機関事業等を行う役割も求められている。

### (2) 乳児院の見直しの必要性

平成28年の改正児童福祉法及び「新しい社会的養育ビジョン」により、乳児院には家庭的な養育環境による手厚いケアが求められているが、現在の若松乳児院の建物の構造及び間取りでは、家庭的な養育環境に近づけるための小規模グループケア（ユニットケア）を行うことは困難である。

今後、本県の乳児院についても、同ビジョンに基づき、措置児童の入所期間を短期化するための取組を行うとともに、乳児院の機能転換・多機能化を図っていく必要がある。

また、代替養育が必要な乳幼児ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、本県においても里親委託の更なる推進を目指していくことと

なるが、里親家庭といった個人的な家庭環境では対処が困難な、発育状況の経過観察やアセスメントを必要とする乳幼児は、少なからず存在する。

そうした乳幼児については、高度な専門性を持つ児童福祉施設として乳児院が受け入れ、ケアする役割を一層求められることから、乳児院と医療機関との連携がますます重要になる。

なお、このような場合にも、できるだけ家庭的な環境において小規模なグループ単位（4人～6人）で養育することが必要である。

## 2 新たな乳児院の基本的な方向性

### （1）新たな乳児院が果たすべき役割

家庭での養育が困難な乳幼児については、原則として里親への委託を優先するため、本県における新たな乳児院は、一義的には特別な支援が必要で里親への委託が困難な乳幼児の受け皿としての役割を担うこととなる。

特に、身体的虐待による緊急一時保護を受け、医療機関に入院した乳児について、入院期間が経過した後、乳児院が安定して受入れる体制を取る必要がある、そのためには乳児の健康状態が急変した際の医療機関によるサポート体制の整備が不可欠である。

乳児院の運営全般として、医療機関と密接に連携しながら、妊婦健診歴がない母から生まれた乳幼児や、虐待による影響（受傷の後遺症や心身の発達への影響）など、発育状況の経過観察やアセスメントのために医療との連携が必要な乳幼児等、ケアニーズの高い子どもを受入れ、手厚いケアの集中提供を行う役割を果たしていく必要がある。

また、入所している乳幼児には小規模なグループ（4人～6人）で、できるだけ家庭的な環境において養育していく必要がある。

さらに、入所している乳幼児と親に加えて、関係機関と連携しながら、地域の親子や妊産婦の相談対応についても取り組んでいく必要がある。

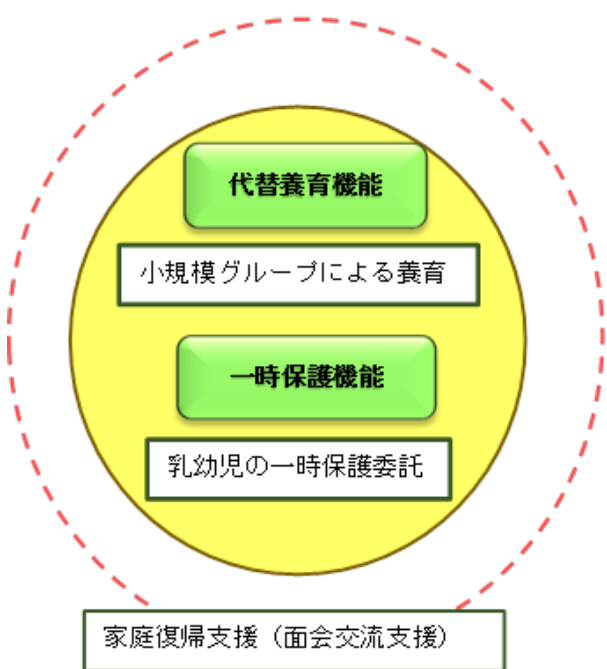
併せて、乳児院の専門性を活かして、里親委託に関する支援を積極的に行っていく役割が求められる。

### （2）新たな乳児院が持つべき機能（p 7（概念図）参照）

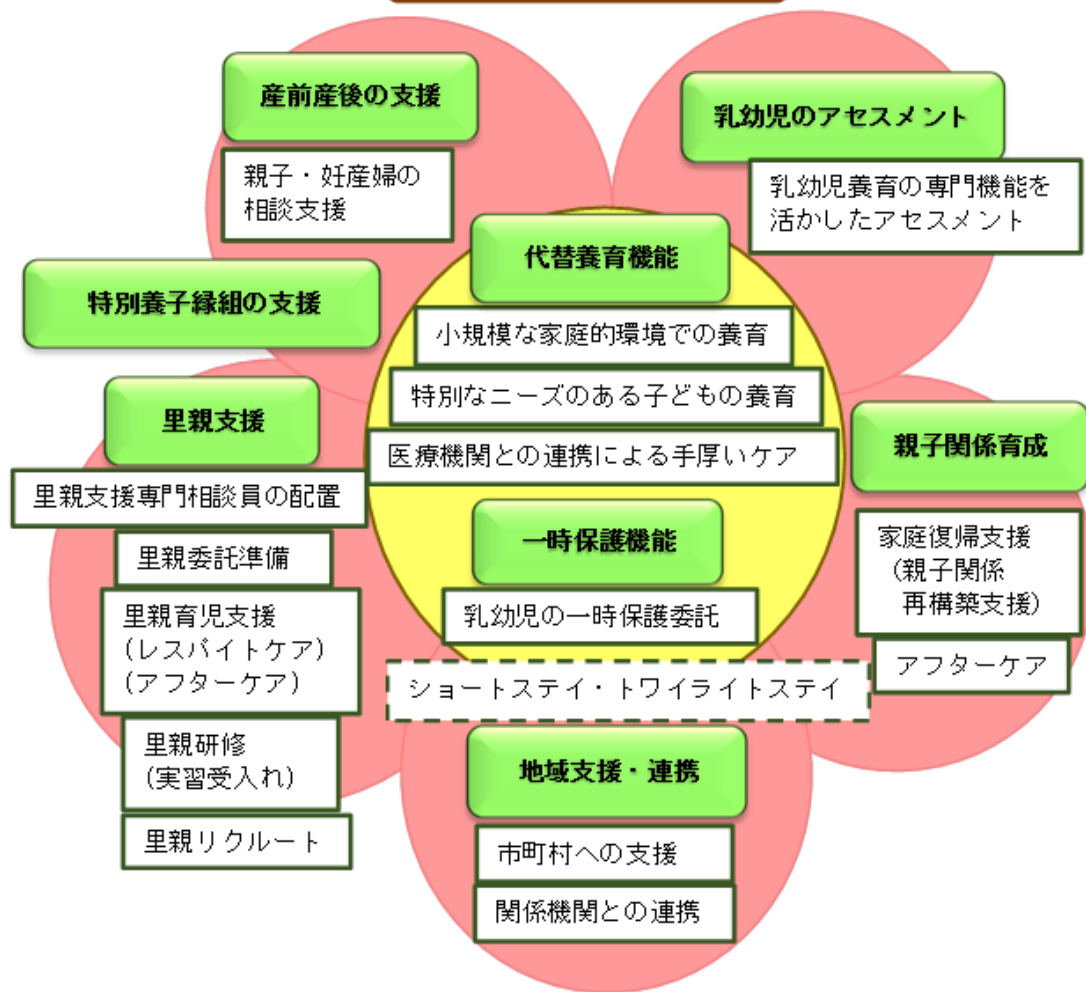
本県における新たな乳児院には、措置入所及び一時保護委託の受入れに加えて、乳幼児とその親子関係に関するアセスメント、障がい等の特別なケアを必要とする子どものケアのあり方のアセスメントと里親委託準備、親子関係改善への通所指導、産前産後を中心とした母子入所を含む支援、家庭復帰

に向けた親子関係再構築支援、里親養育支援、地域の親子支援といった機能を持つことが求められる。

### 現在の乳児院



### 新たな乳児院（構想）



### (3) 県に求められる役割、民間に期待する役割

基本的には、平成28年の県立社会福祉施設のあり方検討に係る意見の考え方を継承し、県は広域的、高度、専門的、技術的なサービスの提供、セーフティーネットなど従来からの役割を適切に果たしつつ、法改正や利用者の状況の変化等に伴う新たな課題に対応していくべきである。

また、民間に任せられるものは民間へというあり方検討における考え方を踏まえ、乳児院についても、設置運営方式を検討していく必要がある。

### 3 新たな乳児院の設置運営方式等

全国的には、乳児院139カ所中、公設公営は5カ所であり、96%が民設民営又は公設民営となっている。(平成30年4月1日現在)

医療と連携した養育や親子支援、さらには地域支援や里親支援の役割を担う、新たな乳児院の検討を進める過程においては、全国の状況を踏まえながら、その設置運営方式の検討を行う必要がある。

本県の新たな乳児院がその役割を十分に発揮するために、現在の公設公営方式を見直し、民間による設置運営の可能性について検討する段階に入っているが、児童福祉法改正により社会的養育の大きな転換期を迎えている中、本県における乳児院の多機能化・機能転換を着実に推進するためには、当面、県が乳児院の設置者となり、新しい社会的養育の理念に沿った施設を整備すべきである。

新たな乳児院については、ケアニーズの高い乳幼児をできるだけ家庭的な環境で養育する施設とすることに加え、乳児院が乳幼児及び家庭を支援するセンターとして機能できるよう、当面の間、県が導いていくことが大切であるが、乳児院の運営については民間が担い、その専門性や経営実践力を発揮しながら、新たな役割や機能を創り上げていくことが望ましい。

このため、新たな乳児院の設置運営方式については、公設民営方式、いわゆる指定管理者制度を導入し、県と指定管理者が連携・協力して事業を行い、その効果を検証しながら、将来的には民間移譲の方向性も検討していくべきである。

なお、新たな乳児院は本県における唯一の乳児院であることから、その設置場所についても検討が必要であり、入所している乳幼児の出身地域の傾向や県内各地からのアクセスを考慮すべきである。



## ※ 全国の乳児院の状況

○ 設置・運営主体（平成 30 年 4 月 1 日現在）

				合計
	民設民営	公設民営	公設公営	
全国	132	2	5	139
福島県	0	0	1	1

民設民営 132 カ所のうち 125 カ所が社会福祉法人、7 カ所が日赤による設置運営。

## ◆ むすびに

本答申は、若松乳児院が果たしてきた役割や現況を踏まえた上で、平成 28 年の児童福祉法改正等による社会的養育を必要とする子ども達を取り巻く状況の変化や、乳児院が求められている新たな課題に対応するため、本県における乳児院が今後どうあるべきかといった観点から審議し、その基本的な方向性について、提言したものである。

地域の変化、家族の変化により、社会による家庭への養育支援の構築が求められている中、新たな乳児院については、家庭環境では養育が困難なケアニーズが高い乳幼児の入所機能に加えて、アセスメント機能、相談・通所機能、在宅支援機能及び里親支援機能等の多機能化・機能転換を行い、地域において新たな役割を担うことが期待されている。

県においては、本答申の提言を踏まえ、本県における新たな乳児院のあり方について早急に方針を固め、その具現化に向けた具体的な手順・方策や時期などを明らかにしていく必要がある。

本答申が、本県における全ての子どもの健やかな成長の保障に繋がるとともに、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に貢献できれば幸いである。

◆ 委員名簿

氏 名	所 属	備 考
篠原 清美	福島県民生児童委員協議会	
佐藤 邦昭	福島県保育協議会	
吉川 三枝子	福島県婦人保護推進会	
原 寿夫	福島県医師会	
板垣 俊太郎	福島県医科大学医学部神経精神医学講座	
鎌田 真理子	いわき明星大学教養学部地域教養学科	会長
原野 明子	福島大学人文社会学群人間発達学類	副会長
渡辺 和子	福島県弁護士会	
三保 恵一	福島県市長会	
渡部 光子	福島県婦人団体連合会	
本名 由美	公募委員	

◆ 審議経過等

開催日	会議名等	内 容
平成 30 年 8 月 1 日	福島県社会福祉審議会 第 1 回児童福祉専門分科会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「新たな乳児院のあり方検討」諮問</li> <li>・若松乳児院の現状及び新たな乳児院のあり方の検討</li> </ul>
平成 30 年 8 月 23 日、 平成 30 年 8 月 27 日	福島県立若松乳児院視察	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現地視察及び説明、意見交換</li> </ul>
平成 30 年 9 月 7 日	意見交換会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな乳児院のあり方（意見中間答申）（たたき台）について</li> </ul>
平成 30 年 9 月 13 日 ～ 同年 9 月 26 日	福島県社会福祉審議会 第 2 回児童福祉専門分科会 （書面会議）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな乳児院のあり方（意見中間答申）（案）について</li> </ul>
平成 30 年 10 月 26 日	福島県社会福祉審議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな乳児院のあり方</li> </ul>

	第3回児童福祉専門分科会	(意見中間答申)(案)について
平成30年11月7日	新たな乳児院のあり方に係る意見中間答申の提出	
平成30年11月7日 ～同年12月7日	県から医療機関及び児童福祉施設を有する法人へ 意向調査	
平成31年1月8日	福島県社会福祉審議会 第4回児童福祉専門分科会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな乳児院の設置・運営に関する意向調査結果について</li> <li>・新たな乳児院のあり方(意見答申)(案)について</li> </ul>
平成31年1月31日	新たな乳児院のあり方に係る意見答申の提出	