

# 放課後等ディサービスの「サービス」提供の 実態の諸問題と専門家養成の課題

近 藤 真理子\*・藤 本文朗\*\*

アブストラクト邦訳

2012年以降、特別な配慮の必要な児童を対象にした「放課後等ディサービス」が順次開所されている。毎年開所が進み、2016年には8000以上の事業所が運営をしていることが厚生労働省から発表がされた<sup>1)</sup>。療育の内容や方法について大きな縛りがなく、事業所ごとの「療育」の内容については、整理がされていないし、支援内容は多岐にわたる。学習支援、余暇活動、SSTなどの持ち味を生かした活動もあるし、子どもの居場所となっていたり、預かってもらえる場所ができたことに安心感を持つ保護者もいる。福祉の観点で夕方の「療育」を捉えれば、個別の支援計画に則った活動が保障されるということが必要であるが、居場所としてどの子どもにもある余暇活動の時間の保障、楽しむ権利という観点に立てば、自由な時間に計画が強いられる必要はない。

「障害者権利条約」批准を経て、インクルーシブの観点から、地域で特別な支援が必要な状態であっても、過ごしやすい環境が無償で保障されること、そのために場所や建物、制度も見直し、組み替えられる必要があることが謳われている。

大阪市における放課後等ディサービスの事業主体のデータ、聞き取り、観察から調査を行った。福祉の専門家ではない様々な事業所が参入をしてきていること、各区の施設数のばらつきがあること、学校現場も含めて特別支援教育の専門家が不足していることが明らかになった。学校、地域と放課後の豊かな生活の中での「発達」が保障できることを目的とした中長期的な見通しにたった支援ができる人材、事業所の育成と教員養成が今後の課題であることを示した。インクルーシブを目指している中でも分けられる場所に求められる課題について捉えなおしを行う必要がある。

## Problems on the actual state of “service” provision of day-service such as after school and issues on expert training

Mariko KONDO・Bunro FUJIMOTO

キーワード：放課後等ディサービス、放課後、企業参入、居場所、発達保障

### I はじめに

1979年に養護学校義務教育制が開始された。24時間在宅で過ごしていた子どもたちの生活が、学校から放課後という家庭外での生活の過ごし方が課題として現れ、様々な取り組みがなされてきた<sup>2)</sup>。その流れの中で大きなポイントとなるのが2012年に特別な支援の必要な子どもたちを対象にした「放課後等ディサービス」の事業である。大阪市では、開始年には81か所の事業所が運営を行っていた。当時障害の特性に応じた対応ができていないこと、専門的指導ができる人材が不足していること、障

\* 太成学院大学

\*\* 滋賀大学名誉教授

害児や取り巻く状況に対する情報、研修が不足していることに併せて事業所の数が少ないことが指摘された<sup>3)</sup>。2016年5月には、300か所を超える事業所が営業をしている。全国的にも増加傾向にある。学校では参加ができない活動ができる、学校とは違った支援がある、放課後に行く場所ができた「放課後等ディサービス」に対して魅力を感じているという声も多い。結果、大阪市内の支援学校の下校時には数十台の送迎車がひしめき合っており、通学バス利用者は数名である。利用時間を利用して少しでも就労をしたいと考える保護者もいる<sup>4)</sup>(丸山2015)。保護者の子どもの療育にとられる時間的な負担は減少し、親子それぞれが夕方過ごす場所と時間ができた。日によっては、ディサービスの定員がいっぱいで、保護者がフルタイムで働くために、日替わりで複数のディサービスを掛け持ちする利用者もいる。前述の丸山(2015)の調査によるとフルタイム就労について、事業所は、母親の就労支援や就労時間についての「預かり」を念頭に置いていないことを明らかにした。家庭での「療育」の支援という立場で、家庭での時間を持って欲しいという事業者、事業所がいるという。家庭での時間を持つということになれば、短時間の預かりであって、療育としても放課後に友達と過ごす時間としても十分ではなく、かつての特別な支援の必要な子どもたちの豊かな放課後の時間の保障の活動から進歩をしていないことになる。

事業所の開所に際し、スタッフ全員が療育や保育、福祉に関わる資格の保持は必要ない。支援内容や営業時間は各事業所に任されている<sup>5)</sup>。福祉や子どもに関する活動や事業の経験がない企業、団体も開業し、サービス提供内容も多岐にわたる。長時間の「療育」をすることに力量不足の事業所や短時間であっても、療育の内容の充実を図ることが難しい事業所もあるのではないかと、放課後の居場所としても、療育としても課題が多いのではないかと考え、認可された事業所および付随する今日的な課題の原因について大阪市の実態について資料と聞き取りから検討をする。

## II 障害児の放課後の生活の歴史の変遷

### (1) 保育所における特別な支援の必要な児に対する関わり

まずは特別な支援の必要な児の療育としての預かりの歴史を概括する。統合保育は、1964年までの「学習指導要領」や、1974年の「保育所保育指針」に、障害のある子どもたちと健常の子たちの交流や、障害のある子への配慮についての記述はない。「子どもは家で育てるべきである」という風潮が強く、保育所の利用には、母親の就労証明が必要であったし、「保育に欠ける」ことが前提であった。1971年の「保育所緊急整備計画」によって続行された1967年から続く保育所建設ラッシュにも関わらず、3歳未満児の保育や、8時間以上の保育について懐疑的な時代であった。その中で軽度の障害児に対する保育所の受け入れへの整備を進めるということが併せて提案され、順次公立保育園での受入れの補助金制度が整えられ始めた<sup>6)</sup>。しかし、1979年に自民党により出された「乳幼児の保育に関する本法(仮称)制定の基本構想」では「保育所が親の育児放棄の道具」と指摘され、働く母親や保育所保育に対する圧力は依然強く、結婚したら就労をしていいでも、退職をし家庭にはいり、子どもが就園年齢になったら、幼稚園に入れることがお母さんの在り方ではないか、という考え方が続いていた。保育所は、「保育に欠ける」子どもたちの場所であり、子どもが遊びの中でかかわりあって、生活を共にする中で育つ権利を保障するということが掲げられ、様々な実践がなされていても、健常の幼児さえ、入所に保護者の決断が迫られた時代であった<sup>7)</sup>。1990年改訂の「保育所保育指針」で障がいのある子どもの指導については、「障害児と他の子どもとの健全な発達が図られるよう努めること」と、大まかに記載されている。

### (2) 特別な支援の必要な児と学校教育との関係の歴史から

保育所における特別な支援の必要な児に対する受け入れの難しさについては上述したとおりで、市未就園児は母親が家庭で育てるものであるという風潮の中、健常児でさえ、保育所の入所は長い間難

しかつたことを概括した。以下、特別支援教育制度における放課後の子どもたちの生活の変遷について述べる。盲学校（当時の呼称のまま記す）は、戦前から寄宿舎があり、生活の中で、放課後も含めた、むしろ放課後も就学時間も関係のない24時間体制のケアがなされていた。1947年に特殊教育の対象である障害児が学校教育を受けることが、学校教育法71条において認められた。当時は修学猶予・免除によって、重い障害のある子たちは学校教育から排除され、発達の権利保障において「夜明け前」といわれていた<sup>8)</sup>。1948年には「盲学校及び聾学校の就学義務及び設置義務に関する制令」が出され、盲学校聾学校については義務制がスタートをしたが、養護学校については直ちに義務教育制度の枠組みの中には入らなかった。聾学校に通う児の保護者でさえ、母親は口話法について家庭でも指導をすることが求められていたため、働きに出ることは難しかった。肢体不自由児は、保護者の学校への付き添いや別室での待機を求める養護学校もあった。運動の中で寄宿舎や養護学校が作られ、質の向上が求められていく時代であった。

筆者のひとり、藤本は、昭和40年代（1965年ごろ）は障害が重いと学校に行けない中で、在宅児が一日どこで過ごすか、毎日の生活をどうするのか、ということが課題であったと指摘をする。24時間家族が支援をすることが当たり前であった。1979年、養護学校の義務化がされ、どんなに障害の重い子どもも、学習を受ける権利が認められたことで、放課後の社会生活について着目されるようになった。実態として、筆者（藤本）が本校の付属特別支援学校の校長時代（昭和50年代後半）さえ、通学の必要のない夏休みを経ると、1学期の終業式に運動をするように、遊ぶようにといくら指導をしても、子どもの通学を機に就労を始めた保護者が、就労時間中に子どもを預けるところがないために、家で過ごし、2学期に太って登校をする生徒が多かったこと、昼夜が逆転しており、一学期の間に積み上げてきた生活のリズムや積み上げが元に戻ってしまうということが避けられなかったと述べる。在宅での生活の課題が登校をするというところで露呈し、支援の必要な児やその家族の顔が見えてくるようになっていたことで、生活の中での発達支援の課題が明らかになっていく。さらに保護者たちの努力やネットワークの中で、預かりあいや複数の家族で、野外活動等の活動を行ったり、学童保育などの取り組みが草の根的に運営が始まっていく。放課後の生活をより豊かなものにしよう、可能性を見つけ、必要な支援を求めたいという保護者の思いや期待は大きかった。実際当事者同士の活動では、母親同士の就労は難しかった。学校5日制の開始に先駆けて、玉村ら（1992）は、京都の障害児学童の放課後の実態について調査を実施し<sup>9)</sup>。「障害児の豊かな発達を保障してゆくための保育内容や子どもの健康状態などを考慮しあえる活動の組織化が必要である」と指摘をしたように、課後の特別な支援の必要な子どもたちの生活についての不安感とニーズは高まるばかりであった。

2001年放課後の障害児の生活を変化させた学童保育への障害児受け入れ促進事業が開始された。支援費制度によって児童の居宅生活支援サービスとして、児童ホームヘルプサービス、放課後等児童ディサービスの前身である児童ディサービス、児童のショートステイなどさまざまな居場所づくりが始まった。2004年に施行された「発達障害者支援法」第9条には、「市町村は放課後児童健全育成事業の利用を推進すること」が掲げられている<sup>10)</sup>。2005年「障害児タイムケア事業」では、中高生の放課後ケアが謳われ、送迎サービスも掲げられた。事業には、市町村が適切と定めた社会福祉等の法人の運営ができることが明示され、さまざまな団体が中高生も含めた放課後の生活を支援することが施策化された。2007年には、「放課後子どもプラン」が策定され、学童を対象に、放課後や週末の様々なイベントが開催されていたが、障がいのある子どもたちの恒常的な居場所となることは難しかった。2007年に滋賀県で、学齢期にある障害児の家族対象に子育て実態と子育てに対する保護者の意識について調査がされた<sup>11)</sup>。長期の休みはビデオ等で過ごすということが多いことや、自由記述による親の願いの欄には「友達と外で遊んでほしい」という回答が多く、玉村らの調査からの変化は認められない。制度が策定されても支援の必要な子どもたちに必要な支援や場、情報は不十分であったことが明らかになった。

2010年の筆者のきき取りの中で、大阪市内の放課後の学童保育の中には、支援学校と協議をし、拠

点の近くに降車ポイントを設け、そこまで支援員が迎えに行っているところもあった<sup>12)</sup>。帰宅時は原則として保護者が迎えに来る。多くの学童保育では障がいの有無に関わらず、自力で通い、帰宅することが前提であった。2008年の厚生労働省の調査では、約6割の学童保育では障がいのある児童の受け入れは実現ができていないと報告がされている。学童保育の指導員について、厚生労働省によって出された「放課後児童クラブガイドライン」に、「障害のある児童や虐待への対応等特に配慮を要する児童について、利用の希望のある場合は可能な限り受け入れに努めること」とあるが、施設の設備の問題や人的配置の問題、障がいの特性に応じた知識や技能がある指導員の確保や知識理解の向上のための研修への参加など、予算の少ない中で運営をしている学童保育にとって、障がいのある子どもを受け入れていくことは容易ではなかった<sup>13)</sup>。障害者手帳の有無ではなく、かかわりの難しい子ども、集団に入りにくい子どもが増えている実感を持っている指導員もいる<sup>14)</sup>。

2010年に「放課後等ディサービス」が制度として位置づけられ、2012年「児童福祉法改正」により、運営が開始された。障がいのある児童の放課後の時間の保障が注目をされた。多くの企業、団体が開業をするが、不適切なかかわりや報酬単価の虚偽の報告などが原因で、指定を取り消されるケースや罰金を科されケースもある<sup>15)</sup>。事業所での一つ一つの支援が「サービス」として課金をされる仕組みで運営をされているために、村岡(2018)が「放課後等ディサービスには「儲け主義」がもたらす問題が集中的に現れている」と指摘するように、療育に関わって必要な手立てとして支援計画が行われ、実施されるべきところが、「福祉の商品化」となる<sup>16)</sup>。例えば自力通所ができて、送迎をすることで事業所に加算が付くという実態がある。2016年4月1日以降「障害児通所給付費等の通所給付決定における留意事項」で「障害児通所支援について、支給決定日数の目安を示すことにより、地方自治体において障害児支援利用計画案に示された支援内容の必要性を確認することや支援内容の見直しの契機とする」ことを促した。利益のためだけに参入しようとしている事業所が支援の質の低下を招いている点が指摘されている。きき取りの中で利用者は新しく開所すれば利用してみる、閉所をしたら他を探す、大人同士、子ども同士でトラブル等があれば違う事業所を利用するという話も伺った。障がいの特性によって、変化に敏感等の理由で、新しい場所になじむことが難しい子どもがいる。数字上では他の事業所の選択肢はあるようにみえるが、転所を重ねることは、その子の療育のニーズを果たすという点において、適切な育ちの場所が保障されているとは言えない。

2018年4月から、一部開所に関わる指定要件が改訂をされた。大きな改訂ポイントの一点目は人事について、もう一点は、報酬単価についてである。人事については、既存の事業所については、1年間の経過措置があるため、「指導員又は保育士」から「指導員、保育士又は(3年以上の)障害福祉サービス経験者」と変更がされても、事業所での勤務期間もカウントがされ、この見直しが原因で既存の事業所が閉所となることは考えにくい。報酬単価の見直しは、国が認定する支援の必要性が高い障害のある児の受け入れが半数を超えるかどうかで報酬単価を決めるという内容である。軽度の子が多い事業所はおのずと赤字になり、それでもスタッフを増やしていくと財政面でのしわ寄せが起り、廃業へ追い込まれる。「専門」職が少なくとも、中度以上の子をたくさん集めることでより多くの報酬単価を得ることができる。

### Ⅲ 大阪市の療育の実態から

#### 1. 大阪市の教員採用の実態について

以下では学校での状況を見ていく。平成28年度版の「障害者白書」の整理では、特別支援教育担当の教諭のうち、特別支援教育免許の所持者は78.6%と前年より微増しているが、支援学級では、高等学校や中学校、小学校の免許のみの保持で指導を行っていることが多い。大阪市の特別支援教育の採用数は、大阪市発表の合格者数によると、25年度以降の支援学級数は増加傾向にあるにもかかわらず、平成26年度は71名、前年度81名、24年度104名と減少している。配慮の必要な子たちが増加して

いる中、支援の必要な子どもたちについての理解と知識を持った教員の採用が減っているということは、子どもたちに必要な支援や指導が行えるのかということについて疑わしいし、教員の負担は大きくなる<sup>17)</sup>。2015年に文部科学省が「平成26年度特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査の結果について」で、特別支援学級担当教諭の免許保有率は小学校では全国で32.4%、中学校で26.4%であることが示した。これを受けて、文部科学省は特別支援教育の保有率を向上させることを大学や自治体に呼び掛けた。特別支援学校では全国で平均は当該障害種での平均保有率は72.5%であり、100%の自治体もあるが、大阪市は5割未満の保留率、新規採用者は4割未満であり、ともに全国最下位である。

## 2. 大阪市内の支援学級数について

平成27年度大阪市の現況調査資料の「小学校行政区別小学校数、学校数」および「小学校行政区別中学校数、学校数」によると大阪市全市で294校の小学校で960学級の支援学級、中学校130校で418学級の支援学級がある。各小学校に平均4学級、中学校で3学級の支援学校があることになる。各区の学級数に対しての支援学級数は、浪速区1.7学級、東淀川区2学級、生野区2学級であるが、都島区は5学級、城東区、鶴見区が4学級、平野区3.9学級、阿倍野3.7学級、東住吉区3.6学級と校区によって差異がある。

## 3. 大阪市における放課後事業の実態から

大阪市の小学生が放課後に家庭外での過ごす場所は、大きく分けて放課後等ディサービス、児童いきいき放課後事業、留守家庭支援事業、学童保育の4つである。多くの特別な支援の必要な子どもが通う「放課後等ディサービス」は、受給者証か医師の診断書が必要である。

「児童いきいき放課後事業」（通称：いきいき 以下「いきいき」と記す。）とは小学校の空き教室を利用した事業で、1992年より「放課後支援事業」として実施されてきた。利用は保険代のみで利用料は無料である。事業内容と運営には、開始当初から、およそ40年間続く学童保育との兼ね合いで、多くの課題を抱えてきた<sup>18)</sup>。学童保育連絡協議会では、「子どもの放課後（休日）生活とは、本来、学校から切り離され、解放されるべきものであるからこそ、学校の教育・文化から独立した独自のあそび・文化施設としての学童保育がめざされるべき<sup>19)</sup>」と提言した。2000年に厚生労働省の子育て支援施策の一つとして「留守家庭支援事業」が始まった。「いきいき」の運営団体もこの事業に参入している。指定管理を受けた団体が同じで、どちらの枠の子どもなのかがわからないままに混在し、放課後を過ごしている。同じ学校内に開設がされるので見かけ上「いきいき」の部屋が増えたことになっているが、それぞれの事業主体は異なっている。一つの教室は延べ床面積、スタッフなど運営規定のない大阪市独自の放課後事業で、もう一つはスタッフ数に規定がある事業による運営である。活動は一緒に行うために、今まで以上の数の子どもたちを受け入れているようにみえるが、「留守家庭支援事業」「いきいき」の指導員、子どもが一斉に活動をしているために、子ども一人当たりの指導員の数は「留守家庭支援事業」の定数に満たなくなり、手薄な支援となる。「放課後等ディサービス」に通う子どもたちは、送迎車の到着が遅い場合「いきいき」の部屋で待つ。

## 4. 「放課後等ディサービス」の経営母体と支援内容から

以下の表は、大阪市内各区の営業所の数と経営している母体の数である。

資料と併せて、事業所、相談支援の方にもお話を伺わせていただいた。支援学校の小学部、中等部が区内にある区（東住吉、東淀川、旭、住之江、生野区、平野区）は比較的多い。ききとりでは、利用希望者の数に対して、平野区は充足しておらず、区が広範で、区内でも送迎に時間がかかり、地域のニーズに応えるには十分ではないという。事業所の経営母体は株式会社、有限会社、フランチャイズ系が6割を占めている。

(表 区	数	株式 会社	NPO 法人	社福	一般社 団
北区	13	8	3	1	1
淀川区	11	6	2	3	0
東淀川区	19	15	0	4	0
都島	14	10	3	1	0
旭区	11	5	2	3	1
城東区	18	13	2	1	2
東成区	14	9	5	0	1
鶴見区	15	11	4	0	0
中央区	8	7	1	0	0
天王寺区	11	9	0	0	2
生野区	20	14	2	2	2
阿倍野区	11	9	1	0	1
東住吉区	18	12	2	3	1
平野区	26	16	3	4	3
西区	11	8	2	0	1
大正区	4	4	0	0	0
港区	5	4	1	0	0
福島区	6	3	2	0	1
此花区	6	6	0	0	0
西淀川	8	2	4	1	1
浪速区	10	6	2	2	0
西成区	10	4	2	4	0
住吉区	15	8	0	6	0
住之江区	15	9	3	1	2
合計	301	198	48	36	19

(図1) 各区の事業所分布 (作者作成) 2012

2016年の大阪市内の事業主体に半数を占める株式会社が展開している。その他の経営内容は、人材派遣、高齢者施設、塾、青年期以降の就労支援、歯科医院、スポーツクラブなどより多岐にわたる。全国放課後連絡会による「運営主体となる法人の性格について」の調査(2014年)では、その他という項目は6.5%の内訳は、医療法人、病院、接骨院、デザイン会社、教育業などさまざまな業界が参入している福祉以外の異業種参入の問題点として、日比は(2014)アセスメントが運営されている事業所によって大きく違うことが指摘をしたように、事業所によってスタッフの層や質、専門性に違いが生じている。2015年に、厚生労働省から出された「放課後等ディサービスガイドライン」で、「特定の枠にはめるような形で具体性をもって示すことは技術的にも困難であり、支援の多様性自体は否定されるべきものではない」と多様な背景を持つ事業者が運営をしていくことについて認識がされてき

た。内容は、SST、学習支援、音楽活動、ダンス、作業療法、感覚統合等それぞれの事業所の持ち味をいかした療育が行われている。地域の福祉を担ってきた社会福祉法人が経営している事業所は、乳児から高齢者まで、さまざまな形で、事業を展開している。卒業後は、そのまま就労できる可能性と見通しがあり、中高生の利用も多くなる。(住吉区 生野区 西成区等) NPO 法人の中には、子育て支援や地域での子どもの活動を通して出会ってきた子どもや保護者のニーズに応じてきた過程として開所した事業所もある。(東住吉区、西淀川区 東成区等) スポーツ、体験学習(料理、農作業、アート)等、得意とする活動を前面に出す事業所もあった。土日の活動が多い、夕方遅くまで利用ができるなど開所の時間帯も多様である。

## 5. 所在地のばらつきから

「放課後等ディサービス」は都島区、阿倍野区、城東区、鶴見区、東住吉区に区も多い。事業所の少ない大正区は2.6学級、福島区2.5学級、港区3学級と平均以下の数字である。大阪市に本社を持たず、他府県(愛知、東京等)や府下(高槻、吹田、泉佐野、東大阪等)からの進出もある。一社で、区をまたがり営業しているところ、区内で複数掛け持ちをしている事業所もある。支援学校が多い地域、土地の値段等の理由で株式会社や一般社団法人等が参入をしてきているケースもある。数ではなく、ニーズからみると西成区、平野区は、事業所は足りていないと事業者自身が分析をされていた。阿倍野区では、一駅区間に4つ事業所がある地域もある。各事業所に毎日10人利用者がいるとして、40人の特別な支援が必要な児童生徒がいる計算となる。校区(区内)の学校だけでなく、事業所の特徴を生かして、利用者を集め送迎車を駆使して他の校区、区外まで迎えに行く。数台の送迎車を用意し、校区や区を超えての利用者を受け入れる<sup>20)</sup>。各事業所が発行しているパンフレットやHPには、複数の区の子どもの受け入れが可能であることが示されている。利用者は、全国の調査同様に支援学級に所属する子どもも多い。

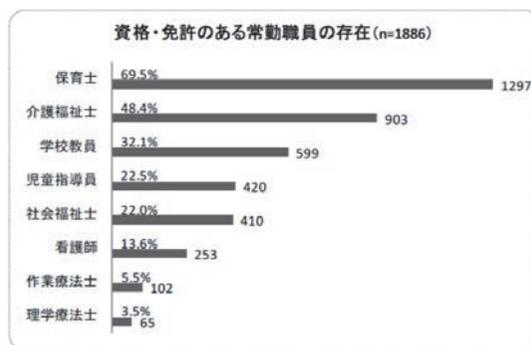
## 2. 子どもの在籍校



(図2) 全国放課後連絡協議会 (2014)

多くの事業所の定員は10名が一般的であるが、聞き取りによると、全国放課後連絡協議会（2014）と同様に大阪市内の事業所も支援学校籍の子どもが半数を超える日も少なくない。利用の子どもを送迎車に乗せ、複数の学校を巡回し、「放課後等ディサービス」での活動時間が短縮される日もある。「障害児通所支援の質の向上及び障害児通所給付費等の通所給付にかかる留意事項」には「送迎に時間をかけ、営業時間のほとんどを車内で過ごさせる」と問題点が示されている。曜日ごとに療育内容の中で魅力的なものがある、定員等で毎日同じ「放課後等ディサービス」を利用できないと校区や居住地から離れた複数の事業所を選択する利用者もいる。子どもの集団づくりについて池田は（2012）は、日中一時支援やレスパイトの機能を持つ事業所はあるが、「子ども集団」が形成される子どもの場が少ないと述べるように、毎日同じ顔ぶれでの活動ではない。また利用者の居住範囲が広くなれば、送りの際も帰宅に時間がかかり、家庭で過ごす時間が少なくなる。金谷ら（2012）も、障害児学童保育から放課後等ディサービスの移行から、安価であること、行きたいときに行けることや父母会がないことを良さとしてあげているが、安定した持続的な指導員との関係や仲間関係が築きにくいことを指摘している。山本（2015）は、「放課後等ディサービス」の利用から障がいのある子どもたちの暮らしが、特別支援学校、放課後等ディサービスと限られた場所での活動や出会いになってしまうことで、子どもたちの関係から作り出されるあそびの中で育つ視点が薄いということについて指摘をしている。

「大阪市の平成27年度発達障害・重症心身障害児者の地域生活支援モデル事業報告書（案）」によると、重症心身障害児者のうち18歳以下が全体の3割を占め、6割が何らかの医療的ケアを必要としている。重症心身障害児者が利用している福祉サービスは、短期入所が最も多く、移動支援、生活介護の順になり、「放課後等ディサービス」の利用は多くない。その理由に対して、急な利用ができない19.1%、利用回数・日時が少ない15.3%、事業所が少ない14.0%、利用希望日に利用ができない13.1%、利用者負担額に満足できない13.1%、医療的ケアに対応できない10.2%としている。中度以上、重症心身障害児者への専門的な機関としては全く足りていない。2014年にだされた「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会」の調査によると職員の資格のトップは保育士で次いで教員である。作業療法士、理学療法士の割合が極めて低い。10人に2人の支援員という要件では、作業療法士や理学療法士を置くことは難しいため、重度の障害のある利用者への対応が難しい。



(図3) 「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会」調査

## IV 考察

### 1. 気になる子どもの地域での課題

「気になる子ども」に対して、相談、診断を経て支援学級の在籍児童が増えたことは、早期発見、早期療育を謳ってきた成果としてとらえることができる。「療育」の場での放課後の支援が「サービス」

として切り売りされている状況で、子ども達は落ち着かない環境に置かれ、療育どころではないケースも明らかにした。事業所ごとの「持ち味」が多様で、子どもにとってより良いだろうと思われる場所を利用者は探す。中長期的な見通しに立った療育、「サービス」ということが学校との連続性の中で捉えていくことができていないから、新しい事業所ができれば利用をしてみるという「放浪」をする。事業所それぞれの得意な分野を生かしたかかわりが期待できる部分もあり、興味のある事業内容を行っている事業所に自力で通所している学童もいる。事業所を掛け持ちすることで、日替わりの支援やメンバーとの関係の中で、子どもの発達保障を実現することは難しい。遅くまで預かってもらえるので仕事がしやすいなど保護者にとって必要なサービスの提供であっても、子どもにとっての療育のニーズとしてふさわしいものであるのか、保護者の生活や社会参加の機会の保障をどのように考えていくのか、という視点を持った支援計画と内容が必要である。子どもが明日に疲れを残さず活動ができること、地域との友達と関われること、家族とも過ごすことができることという子どもの育ちの観点からその療育、時間、内容について判断ができる「放課後等ディサービス」が求められている。

## 2. 学校での課題と放課後への期待

放課後の課題は示したとおりである。続いて子どもたちが生活の大半を過ごす学校の課題について、以下に述べる。学齢期以降、大阪市内の小学校では、特別支援教育の免許をしていない支援学級担当が半数を超えていることを示した。学校での個別支援と中長期的な見通しに立脚した支援内容を構築するといった専門知識については教員個人の努力と研修に委ねられている。さらには発達の緩やかな子どもたち、手帳は交付されていなくても、コミュニケーションのとりにくさや、だしぬけに発言をしたりする子どもたちも含めた学級経営を一人一人に配慮をして指導を行うことを求められ、子ども一人一人のニーズに応じていくことには困難な実態がある。特別支援学級、支援学校の教員が特別支援教育の免許状を保持すること、あるいは特別支援教育にまつわる知識を持つこと、さらには、免許所の有無にかかわらず、子どもたちが相互に育つ関係作りのできる指導性が必要である。学級の一人ひとりの持つ違い、よさ、こうしてほしいという思い、意見表明、参加の権利を認めることができることである。学校という場での仲間作りが実現されること、ともに意見を聴きあうことができること、そして、障害の有無に関係なく子どもたちの将来を見越した発達を保障していくことのできる指導性である。子どもを「何ができる」という一元的な視点ではなく、中長期的な見通しを持って子どもを理解し、関わるができることである。実際は、多忙な中、専門的な特別支援教育の知識が自主的な学びに委ねられ、一人一人と向き合い指導をしていくことは難しい。

保護者は、教員の専門性や学級の現状の中で専門的な関わりが期待できないと、少しでも落ち着いて過ごすことのできる場所や時間や療育」を期待し、「よりよい放課後等ディサービス」の利用を考える。大阪市内では「いきいき」を無料で利用することができるにも関わらず「放課後等ディサービス」の迎えを待つことを示した。これは特別な支援の必要な子どもたち、あるいは当該保護者にとって少人数の中でゆったりと関わってもらえることへの期待が読み取れる。保護者として、子どもにとっての居場所を「買う」ことが当然の結果となっているのではないか。学級の中で、どの子ども自分の思いを表現をし、共同の取り組みに発展していける自分の居場所としての機能があるのか、学校という場がどの子どもにとって参加の権利が果たされている場なのかということが提起されている。

当該児童にとっての放課後の場所は、地域の学童なのか、週に数日の「放課後等ディサービス」の利用が良いのか、それはどんな活動のある場所であり、その子の発達において何を補完できるのか、あるいは地域の「いきいき」などの健常の子たちとの学童保育なのか、放課後の療育の場所と方法について、個別支援計画の段階で丁寧に検討ができる専門家や教師が必要である。

「放課後等ディサービス」は支援学校から事業所、そして自宅への送迎で、保護者同士の顔や思い、子どもがどんな場所で放課後を過ごしているのかが見えにくい。送迎車の「充実」でドアツードアとなり、横のつながりが見えにくい中で、小さなトラブルも保護者同士顔を見合わせて解決していく機

能に欠けるからこそ、保護者や子どもの思いをききとり、学校から放課後、家庭、学校という連続した日常の中でのおだやかな療育を前提にした提案ができる専門家が求められている。

今後さらに特別な支援の必要な学童、中高生の受け皿としてニーズが高まる「放課後等デイサービス」での支援員の「専門性」は、利用者の子どもたちの放課後の暮らしの中での「発達保障」を基底に、様々な活動や支援ができることである。子どもたちの第2の居場所での支援であり、青年期以降の就労、社会参加を見越した学校と地域での暮らしの連続性が実現できる可能性を秘めているからこそ、「生活」と「発達」に寄り添う機能と専門家が求められている。増山が「子どもの生活と発達も、単なる「放課後」対策・活動としてではなく、「地域住民」としての暮らしの基盤にのせてとらえなおす必要がある」と述べたように、サービスとしての療育を得るため、利用者を奔走させるのではなく、地域で地域住民として育つことができる、子ども主体の福祉事業として「放課後等デイサービス」が位置づかなければならない。

2006年12月13日に批准された「障害者権利条約」は障害の有無に関係なく地域で楽しく豊かに暮らしていくことが保障されること、子どもたちが楽しいことを障害の有無に関係なく、誰もが参加ができること、そのために建物、法律、一人一人の行動を変えていかなければならないということが謳われている。参加や失敗の「経験」が保障される、障害の有無で分けられることなく、遊びたい、勉強をしたいという願いを果たす権利の保障である。特別な支援の必要度、必要性に応じて分けた放課後があたりまえになってはならない。どの子どももできることを一つ一つ積み上げていくことが、世界を広げていくことであり、自ら社会へ参加していく権利であり、発達をしていくことである。自立して生活していく力を培うための場所としての機能が子どもたちの場所には求められている。学校でも放課後の場所でも同様である。どの子どもも「教育の機会均等」や「平等」という憲法に保障された権利を持つ。平等な機会とは、入り口として与えられる機会の平等ではなく、仲間に認められ、自分のやりたいことができ、楽しかったと言える、中身としての機会均等である。学童保育の運動中でいわれてきた「子どもは夕方育つ」という言葉通り、育ちあいができる場所と時間のことである。特別な支援の必要な子どもの中には放課後は、ゆっくりと「放課後等デイサービス」で過ごしたいという声もあるであろう。一人一人の思いやニーズをくみ取り、じっくりと今日しておきたかったこと、学校や家庭では果しえないことを実現ができることは必要であるし、だからこそ「放課後等デイサービス」に求められていることは多岐にわたる。障害児一人一人の特性に応じたかわり、支援の方法、医療ケアや体力面を考慮した療育の内容など課題は山積である。利益のためだけで継続ができる事業ではない。どの子どもにとっても放課後の充実を通じた発達保障はサービスではなく、権利である。サービスや報酬単価で解決される問題ではない。田中（2008）は「障がい名で語り始めると、その子どもにあるたくさんの個性が一瞬にして、きえてしまう」と警鐘をならすように、検査を受けさせることが先行をし、結果ありきで、その子のありのままが見えにくくなっていく。放課後の実践の積み上げをディ相互、行政、学校、学童等、子ども同士が地域でつながり合う中で、一人一人のニーズを共有し克服していくのである。マンパワーに期待をし、委ねていくという単純な「民」への移管ではない。療育や地域福祉に目の利く大人が、一つ一つの事業所の運営や地域とのつながりの中で育ち、療育や支援計画ということを超えて、豊かな子どもの生活の保障や就労、生きがいへとつなげていく担い手、専門家が求められている。

#### <注>

- 1) 厚生労働省報告（2016）では、全国で8352か所あり、2012年には毎年3割ずつ増加をしていることが報告がされている。
- 2) 藤本文朗編『放課後の障害児』（1988）青木書店などによると、母親たちが放課後の生活やキャンプ、学習会などの取り組みを通じて、地域の中での自立を目指していったことが示されている。

- 3) 大阪市福祉局障害者施策部障害福祉課「児童発達支援・放課後等ディサービス 事業所における発達障がい児支援の現状 実施状況アンケートの結果と分析について」より整理をした。
- 4) 丸山哲史障害児の放課後等ディサービス事業所における保護者の就労支援の位置づけ」京都教育大学紀要 No127,p77-91
- 5) 一人当たりの延べ床面積の規定はあるが、園庭、給食場などの設置義務もないので、マンションの一角等でも開所ができる、開所日程、時間も制約がなく独自に決めることができる
- 6) 厚生省「厚生白書」1974年
- 7) 山縣文治は「保育サービスと地域子育て支援」『保育学研究』第46巻第1号 2008年 p62-72において、この時期の保育施策について整理を試みている。
- 8) 当時の文部省の就学猶予は、彼らにとって「学校に行くな、生きるな」ということであり、死亡率も高かった。与謝の海養護学校に開校に際し多くの保護者を巻き込んで、「学校に行きたい、友達がほしい」という運動は全国に広がった。みんなの中で、育つということの保障を目指した地道な運動がなされた。
- 9) 玉村らの京都での調査では、せっかく学校で育ちあっても、放課後に行くところがなく、在宅で過ごし、一人の生活に戻ってしまう問題が指摘されている。「学齢障害児の放課後・休日の生活と療育・保育の課題」奈良教育大学紀要
- 10) 本法案3条では、併せて早期に適切な支援を行うことでその心理的機能の適性は発達、日常生活の安定や社会生活の適応が目指されるべきであると明示されている。早期に地域で必要な支援を受けることの必要性がうたわれている。
- 11) 黒田学『障害のある子ども・家族とコミュニティケア』クリエイツかもがわP65～
- 12) M区の障害を持つ児の保護者らで立ち上げた学童保育電話は、バスルートの降車ポイントについて協議を行い、降車ポイントまで迎えに行っていた。
- 13) 西木(2010)の指摘では、厚生労働省の「放課後児童クラブガイドライン」には障がいのある児童に対する可能な限り受け入れをするようにと言う記述はあるが、実際に、学童保育に、障がい児保育についての専門知識を持つ指導員がいるとは限らず、配慮の必要な学童の受け入れについては、学童ごとの判断であり、受け入れられているとは言えないとされている。
- 14) 筆者は学童指導員養成講座の講座講師を務め、カリキュラムの中に発達障害児の関わりという科目があり、この講義の中で各学童保育、子どもの困り感、落ち着きがない、集団に入れないなどの子どもが目立ってきたという声がきかれた。
- 15) 大阪市では平成26年に1事業者7事業所で、人事と報酬の虚偽の報告によって、7000万を超える返還と指定の取り消し、平成28年は虚偽の報酬、不当な行為によって1000万を超える返還請求と指定の取り消しがなされている
- 16) 厚生労働省主管課長会議資料において「単なる居場所となっている事例や発達支援の技術が十分でない事業所が軽度の障害児だけを集めている事例がある」と指摘がされた。その後2017年3月に出された厚生労働省の放課後等ディサービスの指定基準見直しの資料にも、ずっとテレビに向かわせているだけで療育としている事業所があることが指摘されている。
- 17) 1999年に、NHKで、「学級崩壊」がテーマに取り上げられた。堺市内の小学校を舞台に机の上を飛び回る児童の姿、落ち着きがなく、話を聞けない、だしぬけに答える、ベテランの教師でさえ、自信を喪失していく現場が映し出された。指導が古いのか、子どもが変わったのかと議論がなされた。時期を同じくして1999年7月の「学習障害児に対する指導について(報告)」がだされた。「学習障害とは、基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示す様々な状態を指すものである。学習障害は、その原因として、中枢神経系に何らかの機能障害があると推定されるが、視覚障害、聴覚障害、知的障害、情緒障害などの障害や、環境的な要因が直接の原因となるものではない。」という学習に対するしんどさを抱え、「おちつきがない」「ちょっと変わった子」いわゆる学級崩壊を牽引してきた子たちの特徴と似通っているところもあり、教師の指導力というよりも、授業を落ち着いて聞くどころではない、特別なケアが必要なのではないか、という議論もでてきた。
- 18) 指導員には元教員や元保育士、元校長を配置し、放課後であるにも関わらず学校の校舎という環境の持つ空気感もあり、「教育色が強い」という指摘は、開始当初からあった。支援学校等に通う児童は自力で通う必要がある。多くの施設は学校内にあり、同じ小学校の児童が、終礼後移動をし、同じ学校の児童同士で過ごす。放課後の生活を保障しているといわれているが、子どもの一人当たりの延べ床面積などの規定がない。
- 19) 大阪市学童保育連絡協議会(2012)「7つの提言」
- 20) 送迎担当まで支援員資格をもっているとは限らず、運転中に利用の児童に対して、「暴力」をふるって、指導

を受けた事業所もある、運転手には特に福祉の資格は必要とされていない。個別支援計画の中で、下校時間やバスルートの兼ね合いから、放課後等ディサービスの送迎が必要とされれば、送迎加算が付く。

#### <引用文献 参考資料>

- 黒田学ら (2009) 『障害のある子ども・家族とコミュニティケア』 クリエイトかもがわ
- 村岡真治 (2018) 『まるごと入門 障害児の人格を育てる放課後実践』 全障研出版部
- 大阪市福祉局障害者施策部障害福祉課 (2012) 「児童発達支援／放課後等ディサービス 事業所における発達障がい児支援の現状 実施状況アンケートの結果と分析について」
- 文部省 (1964) 『学習指導要領』
- 厚生省 (1974) 『保育所保育指針』
- 厚生省 (1990) 『保育所保育指針』
- 厚生労働省 (2005) 『障害児タイムケア事業』
- 厚生労働所 (2007) 「放課後児童クラブガイドライン」
- 厚生労働省 (2004) 『発達障害支援法』
- 妻嶋直子、玉村公二彦 (1993) 「学齢障害児の放課後・休日の生活と療育・保育の課題」 『奈良教育大学紀要』
- 丸山哲史 (2015) 「障害児の放課後等ディサービス事業所における保護者の就労支援の位置づけ」 『京都教育大学紀要』 No127, p77-91
- 厚生労働省 (2015) 『障害児通所支援の質の向上及び障害児通所給付費等の通所給付にかかる留意事項』
- 金谷有子・赤津純子 (2012) 「特別な支援が必要な子どもの学童保育での生活の実際と課題」 『埼玉学園大学紀要 (人間学部篇) 第12号』 p147-157
- 清水遥 池本喜代正 (2012) 「障害児学童保育に対する保護者の意識及びニーズの実態」 『宇都宮大学教育学部 教育実践総合センター紀要 第35号』 p109-115
- 池田英郎 (2012) 「学齢期の障がい児の地域生活・放課後支援政策」 『龍谷大学大学院 政策学研究1』 p21-39
- 山本佳代子 (2015) 「障害のある子どもの放課後活動における制度化の展開」 『西南女学院大学紀要 Vol19』 p79-87
- 西木貴美子 (2010) 「学童保育における指導員の資格や体験の有無が障害児受け入れに対する意識に及ぼす影響」 『四天王寺大学紀要第49号』 p213-223
- 大阪市ホームページ「児童いきいき放課後事業の概略」 <http://www.city.osaka.lg.jp/kodomo/page/0000002468.html> (2018. 3. 20 閲覧)
- 大阪市学童保育連絡協議会 (2012) 「7つの提言」
- 全国放課後連絡協議会 (2014) 「運営主体となる法人の性格について」
- 富永光昭・守屋志保 (1994) 「大阪市における障害児の放課後・休日問題と制度的保障」 『大阪教育大学障害児教育研究紀要18号』
- 梅田堅司 (2017) 「大都市における児童の居場所の変遷と実態」 『大阪市立大学文学研究科 学問・社会・地理指導20号』 p15-55
- 大阪市ホームページ「児童いきいき放課後事業の概略」 <http://www.city.osaka.lg.jp/kodomo/page/0000002468.html> (2018. 3. 20 閲覧)
- 大阪市学童保育連絡協議会 (2012) 「7つの提言」
- 日比正規 (2014) 「フリースクール、放課後等ディサービスを通じての子どもたちとのかかわり、課題」 『広島大学大学院心理臨床教育研究センター紀要 第13巻』
- 厚生労働省 (2007) 「放課後児童クラブガイドライン」
- 全国放課後連絡協議会 (2014) 「運営主体となる法人の性格について」
- 厚生労働省 (2016) 『障害児通所支援の質の向上及び障害児通所給付費等の通所給付にかかる留意事項』
- 平成27年度大阪市の現況調査資料 (2015) 「小学校行政区別小学校数、学校数」
- 平成27年度大阪市の現況調査資料 (2015) 「中学校行政区別中学校数、学校数」
- 厚生労働省 (2016) 「平成28年度版 障害者白書」
- 田中康雄 (2008) 『気になる子の保育 Q&A』 学研
- 増山均 (2015) 『学童保育と子どもの放課後』 新日本出版社