

## 〔調査報告〕

# 自立支援法の児童デイサービスへの影響と 障害のある子どもの放課後保障の課題 —児童デイサービス緊急実態調査を中心に—

日紫喜あゆみ\*

津止 正敏\*\*

## はじめに

障害者自立支援法が本格実施に移された2006年10月以降、学童保育（クラブ）と共に学齢児の放課後保障の拠点機能を果たしている児童デイサービス事業にも深刻な影響をもたらしている。10月からの自立支援法の施行によって、児童デイサービス（療育を行なう事業）では、「児童デイサービスⅠ」（乳幼児を7割以上受け入れている）、「児童デイサービスⅡ」（学齢児を3割以上受け入れている）の2類型に分けられた。その結果、「児童デイサービスⅡ」は報酬単価が大幅に切り下げられている（直近の2006年9月までの旧基準の7～8割、「児童デイサービスⅠ」の5～6割という格差と低水準）。自立支援法に関連する事業で、報酬単価がこれほど引き下げられた事業は他にはない。

「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会（略称：全国放課後連）<sup>1)</sup>」では、障害のある子

どもの放課後保障の課題という問題意識から、学齢児中心の児童デイサービス事業所が2006年10月以降、この2類型化という政策変更の提起をどのように受け止め、また対処しているのかを把握するため、「緊急全国調査」を実施した。学齢児を受け入れていると推定される事業所434ヶ所（インターネットで検索。「営業時間」が午後5時以降までに達しているところなど）に調査票を送付し、202箇所から回答を得た。回答率は46.5%、調査期間は同年10月下旬から11月下旬である。

なお、この調査結果の概要については、2006年12月10日（日）、東京において「報告集会」を開き発表（資料と口頭）し、2007年3月の全国障害者問題研究会の発達保障講座でも報告（資料と口頭）した。

## 1. 本調査の背景

## (1)放課後を発達保障の時間・空間・集団にする

1年は時間に直せば8,760時間だが、2003年に実施した京都の調査<sup>2)</sup>によれば、家庭・地域で過ごす時間が7,168時間、学校では1,592時間、

\* 立命館大学大学院社会学研究科博士前期課程

\*\* 立命館大学産業社会学部教授

という結果になっている。全国の学童保育関係者の調査<sup>3)</sup>では子ども（小学校1年生～3年生）が学校にいる時間（年間約1,140時間）より、学童保育で過ごす時間（年間約1,630時間）の方が500時間も多くなっている。いずれにせよ、1年の8割以上の時間を学校外の家・地域で過ごしているわけである。前述した京都の調査に依拠しても、毎日の10時間が睡眠時間として1年では3,650時間、残りの3,518時間が家・地域で、本来ならアクティブに且つゆったりと自分らしく過ごせる時間であるはずである。学校で過ごす時間の2倍にもなる時間が、私たちの学校外つまり放課後の時間である。

放課後活動に関わっては、月曜日から金曜日までの学校終了から帰宅までの毎日3時間と長期休暇を過ごすのに必要な1日8時間を合計すれば、年間約1,300時間と計算される。この時間数は学校で教育を受ける時間数と何ら変わらない時間数である。この地域・家庭で過ごす時間を如何に発達的にあるいは自分らしくアクティブ、ゆったりと組織していくか、ということだ。障害児とその家族が、時間に支配されるのではなく、自分の自由な時間の主人公となっていくための必要な資源と条件を作り出していくことが重要であろう。そのことによって子どもや家族、そして地域はどのように変化・発展していくのか―障害のある子どもたちの放課後活動の制度的保障を要求していくとき、この点での説得力ある実証的理論的検証がどうしても必要である。

## (2)障害児の放課後保障とタイムケア事業

2002年4月の学校完全5日制の実施を前後して、障害児の放課後問題に改めて関心が集まり、地方行政の政策課題として浮上してきた。

2003年4月には支援費制度がスタートし、モデル的かつ限定的にはあるが、ショートステイ、ホームヘルプ、デイサービスなど学齢障害児の地域生活支援など福祉課題に対応した事業展開が始まり、放課後メニューが豊富化されてきた。多くの地方自治体が父母の運動や要求、子どもたちの放課後実態の改善課題から独自に取り組んできた放課後支援施策も支援費制度発足以降の流れを後押しした。2005年4月1日に施行された発達障害者支援法ではその第9条において放課後保障を明文化し、早期療育（第5条、第6条）、保育（第7条）、教育（第8条）、就労（第10条）と共にライフサイクルに対応する支援策の一環として明確にしている。発達障害を有する子ども数は児童人口の5%ないし、それ以上と推定されるだけに、障害児施策全般への影響は大きい。

そして、2005年度からは、障害児のタイムケア事業<sup>4)</sup>がスタートした。この事業は、障害児の放課後の活動保障と、父母の就労や社会参加保障という2つの課題を統合した施策であることが特徴である。レスパイトサービスやショートステイ、ホームヘルプ、デイサービスなどが養育における父母負担の軽減を柱とし、また児童デイサービスなど子どもの療育を主眼とした施策との大きな差異がここにある。障害のある子どもとその家族に対する放課後施策が備えるべき固有性の重要な柱が、子どもの課題と家族の課題を統合して捉えるということにあるのではないかと総括してきた。この制度の立ち上げ期に、予算額の如何に関わらず、また都道府県2箇所という箇所限定にも拘らず、あるいは事業細則の不十分さにも拘らず、この新規事業の登場を前向きに評価してきたのには、こうした親と子を視野に収めた複眼の事業目的にあ

ったからである。

### (3)全国放課後連の結成

しかも2005年9月の新聞報道によって事業構想が明らかになるのとほぼ同時期に、全国放課後連が発足し、運動と実践、研究の全国的な拠点作りが実を結んだということも、この間の重要なエポックである。問題－政策－運動という障害児の放課後保障の水準を決定付ける動力が勢揃いしたのがこの時期である。まさしく2005年が「放課後元年」に呼ぶに相応しい環境を備えつつあったといえるだろう。

しかし、現実の放課後実態をみると障害のある子どもたちの「第3の世界」は相変わらず貧しいままである、といわざるを得ない状況であることもまた事実であった。前述した京都調査の「家の中」「家の外」での過ごし方調査の結果でも、障害児の多くが、放課後は出かける場所もなく家の中でテレビ・ビデオ付けの生活を余儀なくされていること、母親との関係が主なもので、兄弟姉妹も懸命に母親をサポートしていること、父親も休日には家族そろってのドライブや買い物で支えていること、もちろん友達との交流はなく、家族の踏ん張りでかろうじて持ちこたえていること、そして家族カプセル化のような孤立感を深めていること、等々が明らかにされた。

こうした不変の部分と同時に、大きな環境変化が生まれつつある、こともこの間の調査研究が明らかにしたことである。図1は京都での調査に現れた障害児の放課後保障に関わる活動・制度・サービスの利用実態である<sup>5)</sup>。相も変らぬ困難な実態を残しつつ、モデル的・限定的ではあるが、障害児の放課後に対応した活動や制度・サービスが具体的な形で可視化しつつある

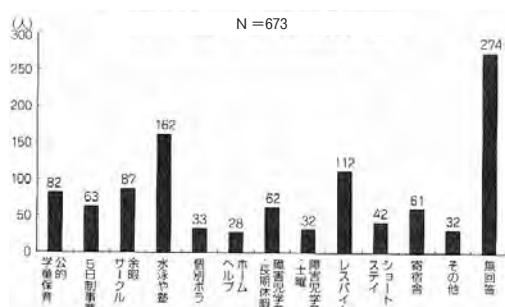


図1 制度・サービスの利用状況  
(津止他『障害児の放課後白書』p.46)

ことが、大きな変化であろう。

### (4)多様な運営形態—支援費制度を活用したものは多くが児童デイサービス—

全国放課後連と共に取り組んできた「障害児の放課後活動団体に関する調査<sup>6)</sup>」(2005年1月～2月)にも、上記の変化は現れていたが、その一つが活動団体の設置と運営の形態が多様化していることであった。

親やボランティアが運営する任意の団体が、全回答309箇所中140団体と最も多かった。私たちの予想を超える変化とは、放課後保障に取り組む団体に、社会福祉法人が運営する活動が81団体、NPO法人も72団体あったということであり、社会福祉法人も社会福祉協議会や障害者施設、事業サービスを運営している法人、作業所を運営しながらレスパイト・学齢期を支えている団体、障害児の放課後を公設公営で実施している自治体11ヵ所、等々多彩であったということである。その多彩な運営団体や事業の組み合わせの中に児童デイサービス事業を活用して障害児学童保育を実施している事業所が、45団体含まれていたことも新たな発見であった。支援費制度を活用しながら障害児の放課後保障の活動に取り組んでいる71団体の中では60%以上の団体が、児童デイサービス事業を活用しての

放課後活動の取り組みであった。この時点で、本稿のテーマである児童デイサービス事業は、障害のある子どもたちにとって、一般学童保育と並んで最も有力な放課後活動資源の一つとなっていたといえよう。

#### (5)障害者自立支援法の放課後政策への影響—タイムケア事業と児童デイサービスの見直し

2005年2月に法案が上程され、当事者を中心とする国民的規模での反対運動の中で一旦廃案となった障害者自立支援法が、「郵政解散」による政府与党の圧勝という環境変化の中で再度国会に上程され、かつてない規模での反対運動にもかかわらず2005年10月に採択された。2006年4月には応益負担（利用料の一割負担、食費などの実費負担など）が実施された。同年10月には、支援費制度（居宅生活支援・施設訓練等支援）と国庫補助事業、自治体制度などからなっていた障害児・者福祉サービスを、介護給付・訓練等給付・地域生活支援事業という3分野の枠組みにするという福祉サービスの体系を見直すという自立支援法の完全実施の運びとなった。

この自立支援法が、私たちの放課後保障の分野にどのように影響したのか、2点記しておきたい。

##### ①タイムケア事業への影響

一つは放課後施策の固有なものとして萌芽的な施策である障害児のタイムケア事業である。2005年11月に出された全国放課後連の厚生労働省（以下、厚労省）への要望内容は、「障害者自立支援法との関係で障害児タイムケア事業の今後の位置付けがどうになってしまうのかという不安が関係者の中にあります。障害児タイムケア事業が自治体の必須の障害者施策として定着し

ていない段階で障害者自立支援法の地域生活支援事業に位置付けられた場合、そもそも事業を実施するかどうかというところから市町村格差が生まれてしまうおそれがあります。障害児タイムケア事業は直接補助の位置付けを継続してください」としている。いまだモデル事業の域を出ないタイムケア事業を自立支援法での自治体独自事業としてある地域生活支援事業枠に投入することは今以上に地域格差を拡げかねないという懸念であろう。また厚労省担当者も、この時点では概略以下のように答弁している。「自立支援法とは別枠で補助金として13億円ほどで要求したい。12月末にならないと分からないが、13億円は厳しいかも知れない。前年度並み（8億500万円）は確保したい。今後の展望は財務省との折衝の中でまだ不透明なこともあるが、数年間は国として補助金として関与したい。自立支援の地域生活支援事業は市町村の任意でやっていただくもので、タイムケア事業も地域の実情に応じてやっていただくもの。性格的には一致する。ゆくゆくはタイムケア事業も地域生活支援事業に入っていくものだとは思われるが、係としては当面、補助金としてやっていきたいと思っている」（懇談記録、文責：全国放課後連）。

このように所管省である厚労省担当者も2005年12月の時点ではまだ障害児タイムケア事業は障害者自立支援法の地域生活支援事業に組み込むのではなく、2005年度と同様、障害者自立支援法とは別枠で補助金として要求したい、数年間は補助金として関与したい、としていたのである。実際、タイムケア事業は2005年度全国で44市町村、98事業所となったが、2006年4月から9月までのこの事業実施についての自治体からの事前協議が前年度の倍ほどきていた（厚労

省担当者)。つまり、地域への普及と期待の高さが示されていた。

しかし、翌年初めに開催された全国厚生労働関係部局長会議・厚生分科会（2006年1月25日）の資料によると、2006年4月から9月までは、他の関連事業と一緒に統合補助金として障害者地域生活推進事業費に組み込まれたのち、2006年10月以降は障害者自立支援法の地域生活支援事業（予算補助、国が経費の2分の1以内を負担する自治体の裁量的事業。複数の事業経費を一括した交付金の扱い）に組み込まれる、となった。そして結局は、「財政的な面から厳しい」（2006年3月20日全国放課後連と厚労省の懇談会での厚労省担当官発言）と総括され、障害児タイムケア事業は市町村地域生活支援事業の「その他の事業」（必須事業ではなく、市町村が選択して実施するメニュー事業）の1つとされたのである。こうして私たちが「2005年を放課後元年」と提起したシンボリックな制度はわずか1年を持って国の事業からは一旦解消されたのである。

## ②児童デイサービスへの影響

自立支援法の放課後分野へのもう一つの影響が、児童デイサービス事業の見直しである。この見直し方針は社会保障審議会障害者部会（2006年2月9日）で提起されたもので、以下のような内容であった。

児童デイサービスの利用実態は、療育サービスと放課後対策的なサービスが混在していることを「問題点」として挙げ、「療育を必要とする児童」と「放課後対策、レスパイト」とに整理をし、前者を児童デイサービス、後者を障害児タイムケア事業で対応するとされた。また、「一定以上の年齢に達している児童など、集団

療育が適切であると考えられる児童に対する療育指導」（「放課後対策、レスパイト」を指すと考えられる）を行なっている既存の児童デイサービス事業所には、一定の期間内（3年を想定）の「経過措置」が設けられ、その場合の報酬単価は現行の基準単価より低く設定される、というものであった。

児童デイサービス事業は、児童福祉法の児童居宅生活支援事業の一つで、詳細は厚生省通知「障害児通園（デイサービス）事業について」（1998年8月11日障第476号）で定められている身体又は知的に障害のある子どもの療育を行う事業であるが、その経過は次の通りである。本事業は障害乳幼児に対する療育を実施し障害児通園施設を補完する通園事業として1972年から始まったが、1998年に障害児通園（デイサービス）事業と改称された際に、通園による指導に馴染む幼児を原則としつつも小学生も対象にできるとされた。さらに2003年4月からは支援費制度に組み込まれて居宅支援の1つとなり、小学生も対象にした児童デイサービス事業が全国的に急増した。その後2005年7月厚労省通知によって、国庫補助の対象にはならないものの、自治体を経費を全額負担するのであれば中高生も対象にできるとされ、中高生も含めた学齢期における数少ない福祉サービスとなっており、この事業を根拠にして学齢期の放課後支援に取り組む事業所が急増しているのである。

厚労省は児童デイサービスの見直し理由を「療育という制度本来の姿に戻す」と、あたかも事業者や利用者の利用実態に課題があるかのような説明をしているが本末転倒である。上記の経緯をみれば、障害のある子どもと家族の厳しい実態と運動、児童デイサービス事業所での目的外の利用や実践では決してなく、就学前の



児童だけでなく小学生の利用や、支援費制度以降は中高生の障害のある子どもの利用を自ら認めてきたという厚労省による政策的誘導にこそ、主要な要因があったといえよう。児童デイサービス事業における学齢期の障害のある子どもたちの利用実態は、事業所や家族の「裏技利用」ではなく、厚労省自らが誘導し呼び起こした事態である。こうした脈絡からして、自立支援法の成立・施行を契機として、2006年2月に示された児童デイサービス事業の突然の見直し提起は、全ての矛盾を障害のある子どもと家族、児童デイサービス事業所に一方的に押し付ける一貫性を欠いた展望なき制度変更といわざるを得ないものである。

全国放課後連では、児童デイサービスの「見直し」について厚労省の担当者から直接説明を聞いて問題を把握するため、5月1日には児童支援係長と懇談を行ない、以下のような案が検討されていることを改めて確認した。

i 児童デイサービスに「療育型」と「放課後対策型」が「混在」していることを「問題点」とし、「療育型」は児童デイサービスで、「放課後対策型」は障害児タイムケア事業で対応すると整理する。この「見直し」は今年10月から実施する。ii 「放課後対策型」は3年間の経過措置を置き、そのあいだに障害児タイムケア事業に移行する。その際の報酬単価は標準規模では2,830円、小規模では4,070円とする（現行よりもそれぞれ880円、1210円という単価引き下げ）。iii 「療育型」は就学前児童を7割以上受け入れなければならない。経過措置の「放課後対策型」は就学前児童を3割以上受け入れなければならない、というものであった。

全国放課後連では、今回の「見直し」によって、児童デイサービスでの放課後活動は存続の

危機に瀕し、ひいては数少ない放課後資源も枯渇すると考え、この問題を広く関係者に知らせ厚労省に対して「見直し」の実施を撤回するよう求める緊急要望の署名運動を行うことにした。

2006年5月中旬から始まった「緊急要望書」については、「見直し」問題を初めて知った関係者でも賛同できるような要望項目（①「見直し」を見送ってほしい。②学齢児がこれまでどおり利用できるようにしてほしい）とし、署名を集めた上で厚労省に郵送することを呼びかけた。署名集めには、北海道から沖縄まで文字通り全国の関係者から協力が得られ、1万筆突破（6月9日）、2万筆突破（6月20日）、3万筆突破（6月29日）、4万筆突破（7月3日）、5万筆突破（7月19日）と、およそ2ヶ月間で5万人筆を越える署名が集まった。協力者の所属県は、児童デイサービス関係者や全国放課後連の各県関係者などを中心に、北海道・青森・岩手・栃木・茨城・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・山梨・石川・岐阜・愛知・滋賀・京都・大阪・和歌山・鳥取・島根・広島・山口・香川・徳島・福岡・大分・熊本・宮崎・沖縄と29都道府県にも上った。

その後2006年8月24日の所管課長会議では、児童デイサービス事業は、「経過措置」という文言は消えたが、児童デイサービスⅠ型・Ⅱ型に区分けされ対応されることとなった。Ⅰ型は乳幼児7割以上のいわゆる「療育型」であり、Ⅱ型は学齢児3割以上の「放課後型」（厚労省は「預かり型」と理解しているようである）デイサービス事業である。その対応は表1に見るような報酬単価の設定に如実に現れているが、小規模型でみれば、従来に比して23%（1,210円）減、Ⅰ型に比して46%減（3,470円）という

表1 児童デイサービス報酬単価表

|                 | 2003年<br>4月～ | 2004年<br>4月～ | 2005年<br>4月～ | 2006年<br>4月～ | 2006年10月～     |               |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
|                 |              |              |              |              | 児童デイサービスⅠ     | 児童デイサービスⅡ     |
| 小規模<br>(10人以下)  | 5,390        | 5,320(－70)   | 5,340(+20)   | 5,280(－60)   | 7,540(+2,260) | 4,070(－1,210) |
| 標準<br>(11人～20人) | 3,710        | 3,670(－40)   | 3,680(+10)   | 3,640(－40)   | 5,080(+1,440) | 2,830(－810)   |
| 大規模<br>(21人以下)  | 2,840        | 2,810(－30)   | 2,820(+10)   | 2,790(－30)   | 3,960(+1,170) | 2,310(－480)   |
| 送迎加算<br>(片道につき) | 550          | 550          | 550          | 540(－10)     | 540           | 540           |

(村岡真治「存亡の危機！学齢児中心の児童デイサービス」『みんなのねがい』2007年2月号, p.60)

かつて例がないような大幅な削減であり、意図的な格差創出である。

## 2. 調査結果の概要

今回の調査対象とした事業所は、全国の児童デイサービス事業所のうち2006年5月に全国放課後連が行なった児童デイサービス見直の撤回を求める「緊急署名」を依頼した434箇所を基礎数としている。この434事業所は、当時の私たちのネットワークで把握された「学齢期の子どもたちを受け入れている」児童デイサービスである。全国に1千箇所を超えるかもしれないという児童デイサービスの434箇所であること、私たちのネットワークの限界もあることから、実際にはさらに多くのデイサービス事業所にて学齢期の子どもたちが過ごしていると予想されること、などを考慮しつつ本調査分析を読み解いて頂きたい。なお回収率は、46.5%、調査期間は2006年10月から11月にかけて行われた。

### (1)調査結果の特徴

調査結果については概ね以下のような特徴があった。

- ①半数以上（108ヶ所、53.5%）の事業所は、「児童デイサービスⅡ」に移行している。「児童デイサービスⅠ」は52ヶ所（25.7%）ではない。デイサービスⅡと答えた事業所には3,000人を超す学齢児と共に642人の乳幼児も含まれていることから、乳幼児へも影響している課題である。
- ②各事業所のマネジメントの複合化が始まっているために、事業目的の明確化（乳幼児の「療育」、あるいは学齢期の「放課後預かり」という制度見直しという趣旨にも拘らずより不明朗、混乱をきたす恐れがある。午前は「児童デイサービスⅠ」、午後は「児童デイサービスⅡ」、さらには日中一時支援で対応するケースも多数でている。
- ③2割（40ヶ所、19.8%）の事業所は、地域生活支援事業（市町村の任意事業）の「日中一時支援事業」に移行している。自治体による単価格差が大きく、3時間1,000円という市もあるように、総じて報酬単価が低い。
- ④7ヶ所（3.5%）だが、事業そのものの廃止も表面化し始めている。
- ⑤危機感に満ちた悲痛な声が出ている。「今回の報酬単価では、いずれは事業をやめ

ざるを得ない」「運営が非常に厳しく、このままでは法人すら解散せざるを得ない」「本当は子どもたちのことを考えなければならぬのに、存続できるかどうかを毎日考えている」（自由回答より）

- ⑥目まぐるしく変わる政策への強い批判がある。

「（支援費制度から自立支援法へ）運営基準や報酬単価がこれほど目まぐるしく変わっては、安定的な運営ができない」「『ネコの目』のように制度が変わり、利用者の環境改善など長期的な計画が立てられない」（自由回答より）

- ⑦学齢児にも療育が必要、という主張が多く出ている。

「『療育の中心は乳幼児』という考え方に憤りを感じる」「『小中学生に療育が必要ない』などありえない」「学齢児にも、学校とは異なる余暇活動やコミュニケーション能力を高める療育の場が必要」（自由回答より）

- ⑧制度間格差への批判が大きい。

「『日中一時支援事業』に移行したものの、学齢児に対する事業の専門性が非常に軽く見られていることに無念さを感じる」「『日中一時支援事業』の報酬単価も惨憺たるもので、このままでは学齢期の療育は空白となる」（自由回答より）

- (2)回答者の属性と傾向— NPO 法人と社会福祉法人で約 6 割—

回答は、秋田県、富山県を除く都道府県から得られた。計202件であり、回答数が多い県として、神奈川県18件、愛知県15件、次いで青森県14件となっている（表2）。

また、組織類型については、「NPO 法人」が

最も多く30.7%、「社会福祉法人」が27.2%と、両組織をあわせて全体の約半数を超えている。なお、今回は組織類型を問う質問項目を採用しなかったことから、末尾に任意に記入してもらった法人名・団体名を根拠に組織類型別に再集計した。「その他」とした44件（21.8%）の事業所は、無認可・任意の団体と組織類型が不明な団体が含まれている（表3）。

- (3)自立支援法施行前の事業所の規模（2006年9月まで）

- ①定員— 1 名から10名が7 割—

定員の平均人数は12.8人であった。定員を10人ずつに区別し、表したものが表4である。1人から10人までと答えた団体が圧倒的に多く73.3%となった。次いで11人から20人までが16.8%、21人から30人までが4.5%と、定員数の少ない小規模団体が多く、定員が増えるごとに団体が少なくなる傾向が見て取れる。

- ②登録児童数—学齢期が4,761人、全体の65.1%—

登録児童数は「小学生」が最も多く4,173人で全体の57.0%を占めた。ついで「乳幼児」が2,565人（35.0%）となっている。中学生も含めた学齢児は合わせて4,761人と全体の65.1%を占めた。事業所の平均登録人数は、38.7人であった。「小学生」の平均人数は23.1人、「乳幼児」が16.4人、「中学生」が5.1人、「高校生」が2.3人と、小学生と乳幼児が多いことがわかった。また、内訳についてパーセンテージで表すと、「小学生」が57.0%、「乳幼児」が35.0%、「中学生」が5.7%、「高校生」が2.4%であった（表5）。また、表6は全体数を10人ごとにわけたものである。「21人から30人」の間が最も多く22.3%であり、「11人から20人」が18.3%、「31人



表 2 都道府県別回答数

| 都道府県 | 回答数 | 送付数 | 都道府県 | 回答数 | 送付数 |
|------|-----|-----|------|-----|-----|
| 北海道  | 3   | 22  | 滋賀県  | 1   | 1   |
| 青森県  | 14  | 17  | 京都府  | 2   | 3   |
| 岩手県  | 4   | 7   | 大阪府  | 4   | 20  |
| 宮城県  | 3   | 6   | 兵庫県  | 1   | 5   |
| 秋田県  | 0   | 1   | 奈良県  | 4   | 8   |
| 山形県  | 2   | 3   | 和歌山県 | 7   | 33  |
| 福島県  | 4   | 6   | 鳥取県  | 8   | 12  |
| 茨城県  | 3   | 4   | 島根県  | 1   | 1   |
| 栃木県  | 2   | 9   | 岡山県  | 2   | 4   |
| 群馬県  | 1   | 2   | 広島県  | 2   | 2   |
| 埼玉県  | 3   | 8   | 山口県  | 1   | 3   |
| 千葉県  | 5   | 6   | 徳島県  | 1   | 1   |
| 東京都  | 1   | 1   | 香川県  | 8   | 13  |
| 神奈川県 | 18  | 33  | 愛媛県  | 5   | 9   |
| 新潟県  | 2   | 5   | 高知県  | 3   | 3   |
| 富山県  | 0   | 1   | 福岡県  | 6   | 12  |
| 石川県  | 4   | 11  | 佐賀県  | 2   | 4   |
| 福井県  | 2   | 9   | 長崎県  | 6   | 16  |
| 長野県  | 5   | 11  | 熊本県  | 6   | 12  |
| 山梨県  | 7   | 17  | 大分県  | 4   | 13  |
| 岐阜県  | 7   | 15  | 宮崎県  | 2   | 5   |
| 静岡県  | 3   | 5   | 鹿児島県 | 5   | 11  |
| 愛知県  | 15  | 34  | 沖縄県  | 1   | 2   |
| 三重県  | 1   | 8   | 計    | 202 | 434 |

※回答団体202団体（内都道府県名不明 11団体）

表 3 事業所の組織類型

| 組織類型      | 団体数 | %    |
|-----------|-----|------|
| 社会福祉法人    | 55  | 27.2 |
| 社会福祉協議会   | 11  | 5.4  |
| N P O 法人  | 62  | 30.7 |
| 自治体       | 17  | 8.4  |
| (有)株式会社組織 | 13  | 6.4  |
| その他       | 44  | 21.8 |
| 合 計       | 202 | 100  |

表 4 定員

| 定 員   | 団体数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| 1-10  | 148 | 73.3  |
| 11-20 | 34  | 16.8  |
| 21-30 | 9   | 4.5   |
| 31-40 | 3   | 1.5   |
| 40-   | 3   | 1.5   |
| 合 計   | 197 | 97.5  |
| 不 明   | 5   | 2.5   |
| 合 計   | 202 | 100   |

表5 登録児童数

| 項 目        | 全 体          | 乳幼児           | 小学生           | 中学生         | 高校生         |
|------------|--------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| 総人数（人）     | 7630<br>100% | 2565<br>35.0% | 4173<br>57.0% | 415<br>5.7% | 173<br>2.4% |
| 平 均（人）     | 38.7         | 16.4          | 23.1          | 5.1         | 2.3         |
| 最高数（人）     | 717          | 236           | 376           | 75          | 28          |
| 第2位（人）     | 199          | 160           | 123           | 42          | 25          |
| 第3位（人）     | 180          | 135           | 87            | 20          | 17          |
| 受入事業所数（箇所） | 202<br>100%  | 142<br>70.3%  | 178<br>88.1%  | 46<br>22.8% | 32<br>15.8% |

表6 登録児童数の分布

| 児童数    | 度 数 | パーセント |
|--------|-----|-------|
| 1-10   | 19  | 9.4   |
| 11-20  | 37  | 18.3  |
| 21-30  | 45  | 22.3  |
| 31-40  | 36  | 17.8  |
| 41-50  | 13  | 6.4   |
| 51-60  | 12  | 5.9   |
| 61-70  | 5   | 2.5   |
| 71-80  | 6   | 3.0   |
| 91-100 | 4   | 2.0   |
| 101-   | 6   | 3.0   |
| 合 計    | 183 | 90.6  |
| 不 明    | 19  | 9.4   |
| 合 計    | 202 | 100   |

から40人」が17.8%と続いた。一箇所ですべての「児童デイサービス」を抱えており、全体の数の最高数が717人とした団体（岡山・有限会社）もあった。そのため平均が高くなっていることを考慮する必要がある。受け入れ事業所数では、一人でも受け入れている団体を1とカウントし施設数を表している。小学生が178箇所（88.1%）、乳幼児が142箇所（70.3%）であり、小学生、中学生、高校生と比べ多数を占めている。事業所における学齢児の多くの存在は、学

齢児を対象としている事業所を予め選別しての調査であることからすれば当然の結果ではあるが、こうした児童デイサービスと学齢児の利用実態をして、制度と利用のミスマッチとして片付けられるならば、到底納得できるものではない。

#### ③1日当たりの平均利用人数—平均は7.8人—

1日当たりの平均利用人数を記入した団体の平均は7.8人であった。また、表7は1日当たりの平均利用人数を表したものである。「5.01人から10人」と答えた人が46.5%、「1人から5人」と答えた人が28.7%と少人数で行われていることがわかる。

#### ④規模—1～10人の小規模が84.7%—

表8は団体の規模を表したものである。改正された児童デイサービス事業という規模とは、小規模は1人から10人、中規模は11人から20人、大規模は21人以上である。小規模である場合が一番多く84.7%となっている。次に中規模の9.4%、大規模の2.0%と続いている。

#### (4)今回の制度改定への対応結果（種別）

①事業種別—半数が児童デイサービスⅡに、児

表7 一日当たりの平均利用人数

| 平均利用数    | 度 数 | パーセント |
|----------|-----|-------|
| 1-5      | 58  | 28.7  |
| 5.01-10  | 94  | 46.5  |
| 10.01-15 | 16  | 7.9   |
| 15.01-20 | 11  | 5.4   |
| 20-      | 4   | 2.0   |
| 合 計      | 183 | 90.6  |
| 不 明      | 19  | 9.4   |
| 合 計      | 202 | 100   |

表8 規模

| 規 模        | 度 数 | パーセント |
|------------|-----|-------|
| 小規模 1-10人  | 171 | 84.7  |
| 中規模 11-20人 | 19  | 9.4   |
| 大規模 21人-   | 4   | 2.0   |
| 合 計        | 194 | 96.0  |
| 不 明        | 8   | 4.0   |
| 合 計        | 202 | 100   |

表9 10月以降の事業種別

| 事業種別      | 度 数 | パーセント | 参考／質問項目「5」事業所タイプ」の事業所数 |
|-----------|-----|-------|------------------------|
| 廃止した      | 7   | 3.5   |                        |
| 児童デイサービスⅠ | 52  | 25.7  | 50（＊1）                 |
| 児童デイサービスⅡ | 101 | 50.0  | 109（＊2）                |
| その他       | 19  | 9.4   |                        |
| 合 計       | 179 | 88.6  |                        |
| 不 明       | 23  | 11.4  |                        |
| 合 計       | 202 | 100   |                        |

＊1…タイプ1（「もともと学齢児利用が少なく、『児童デイサービスⅠ（乳幼児の療育中心）』として事業を実施している」）、タイプ2（「学齢児の受け入れを3割未満に縮小し、『児童デイサービスⅠ（乳幼児7割以上）』として事業を実施している」）、タイプ3（「乳幼児の利用者を7割以上に増やして、『児童デイサービスⅠ』として事業を実施している」）の合計数

＊2…タイプ4（「もともと学齢児が多かったため）、『児童デイサービスⅡ（学齢児3割以上）』として事業を実施している」）の数

児童デイサービスⅠは25%—

事業種別の結果は、50.0%が「児童デイサービスⅡ」であり、次いで25.7%が「児童デイサービスⅠ」であった（表9）。「廃止した」と答えた団体も7箇所あり、全体の3.5%である。廃止したと答えた団体は、佐賀・社会福祉法人、長野・社会福祉法人、香川・有限、山梨・社会福祉法人、群馬・社会福祉法人、無記入2団体であった。

その他の意見としては、「日中一時支援事業に移行した」（和歌山・NPO など）という意見

や、「児童デイサービスⅠとⅡを複合している」（熊本・社会福祉法人など）、という答えが多数を占め、「休止した」（種別不明）との意見もあった。また、「廃止した」「その他」「無回答」の回答をあわせると、49箇所、全体の24.3%になる。これらは、児童デイサービス事業を廃止し、学齢期から撤退した団体と、日中一時支援事業に種別転換したところが含まれていると推定される。次項「4）事業所タイプ」のタイプ5、タイプ6の合計が49箇所となることから、ほぼこの数に合意があることがわかる。そして

表10 14.4%が定員数変更

| 項 目  | 度 数 | パーセント |
|------|-----|-------|
| 変更なし | 164 | 81.2  |
| 変更あり | 29  | 14.4  |
| 合 計  | 193 | 95.5  |
| 不 明  | 9   | 4.5   |
| 合 計  | 202 | 100   |

表11 登録児数変更

| 項 目  | 度 数 | パーセント |
|------|-----|-------|
| 変更なし | 120 | 59.4  |
| 変更あり | 70  | 34.7  |
| 合 計  | 190 | 94.1  |
| 不 明  | 12  | 5.9   |
| 合 計  | 202 | 100   |

表12 一日当たりの平均利用人数変更

| 項 目  | 度 数 | パーセント |
|------|-----|-------|
| 変更なし | 133 | 65.8  |
| 変更あり | 56  | 27.7  |
| 合 計  | 189 | 93.6  |
| 不 明  | 13  | 6.4   |
| 合 計  | 202 | 100   |

表13 規模変更

| 項 目  | 度 数 | パーセント |
|------|-----|-------|
| 変更なし | 186 | 92.1  |
| 変更あり | 3   | 1.5   |
| 合 計  | 189 | 93.6  |
| 不 明  | 13  | 6.4   |
| 合 計  | 202 | 100   |

参考の欄には、「児童デイサービスⅠ」はタイプ1，タイプ2，タイプ3の合計数，「児童デイサービスⅡ」はタイプ4の数を示している。

## ②定員変更

定員は、「変更なし」と答えた団体が81.2%を占め、「変更あり」は14.4%であったことから、障害者自立支援法施行前後ではあまり変化がないことが見て取れた。「変更あり」と答えた29箇所の内訳を記すと、定員の数が増加した団体が14箇所、減少した団体が同じく14箇所、不明が1箇所であり、二分化していることがわかった（表10）。

## ③登録児数変更—34.7%が変更した—

登録児数については、59.4%が「変更なし」、34.7%が「変更あり」と答えている（表11）。「変更あり」と答えた70団体のうち、38箇所が登録児数増加、21箇所が登録児数減少、11箇所が「不明・無回答」となっている。

## ④一日当たりの平均利用人数の変更—27.7%が変更した—

一日当たりの平均利用人数の変更は、「変更なし」が65.8%、「変更あり」が27.7%であった（表12）。「変更あり」と答えた56団体のうち、2006年9月までと比べ人数が増加した団体が32箇所、減少が15箇所、不明は9箇所であった。

## ⑤規模

「大規模・中規模・小規模」といった規模に関しては、92.1%が「変更なし」と答えており、ほぼ変化がないことがわかる（表13）。規模ではなく、定員、一日当たりの平均利用人数、事業内容などの変化であるようだ。

## ⑥職員—待遇悪化は23ヵ所、11.4%—

職員数については、「変わらない」と答えた団体が一番多く、全体の71.8%であった。「増えた」と答えたのは21箇所の10.4%、「減った」と答えたのは17箇所の8.4%であった（表14）。

表14 職員数の変化

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| 増えた   | 21  | 10.4  |
| 減った   | 17  | 8.4   |
| 変わらない | 145 | 71.8  |
| その他   | 4   | 2.0   |
| 合 計   | 187 | 92.6  |
| 不 明   | 15  | 7.4   |
| 合 計   | 202 | 100   |

表15 職員の待遇・条件の変化

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| 良くなった | 3   | 1.5   |
| 悪くなった | 23  | 11.4  |
| 変わらない | 142 | 70.3  |
| その他   | 3   | 1.5   |
| 合 計   | 171 | 84.7  |
| 不 明   | 31  | 15.3  |
| 合 計   | 202 | 100   |

表16 行政からの補助金や助成金

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| 増える予定 | 10  | 5.0   |
| 減る予定  | 31  | 15.3  |
| 変わらない | 93  | 46.0  |
| その他   | 42  | 20.8  |
| 合 計   | 176 | 87.1  |
| 不 明   | 26  | 12.9  |
| 合 計   | 202 | 100   |

また、職員の待遇についても「変わらない」と答えた団体が一番多く142箇所の70.3%、「悪くなった」と答えたのは23箇所の11.4%、「良くなった」と答えたのはわずか3箇所の1.5%であった（表15）。「職員は利用者の重度化と報酬単価の減少を考え非常に不安を持っている」（福岡・社会福祉法人）などの不安を訴える声や、「今のところ変わってないが、収入が減り、また3年後には廃止になるとのことなので、職員を減らす以外考えられない」（福岡・社会福祉法人）、「職員の資格要件が厳しくなった（サービス管理責任者）ので当事業所では今のところクリアしているが、岡山県内の多くの事業所が児童デイを中止してしまいました」（岡山・NPO）など具体的な意見も多く見られ、団体の存続、運

営に危機感を抱いているところが多いことがわかる。

#### ⑦行政からの補助金や助成金

行政からの補助金や助成金については、「変わらない」と答えた団体が全体の46.0%を占めた（表16）。次に多いものがその他の20.8%である。「その他」の回答として「変わらない」にも含まれているが、「もともと行政からの補助金や助成金をもらっていない」（北海道・NPO、大阪・社会福祉法人など）との記述が多く見て取れ、補助金や助成金なしに運営している団体がもともと多いことも分かった。

#### (5)202ヶ所の事業所「タイプ」

2006年10月1日以降の運営のタイプを知るために6つの項目にわけて質問した。「もともと学齢児利用が少なく、『児童デイサービスⅠ（乳幼児の療育中心）』として事業を実施している」を以下タイプ1、「学齢児の受け入れを3割未満に縮小し、『児童デイサービスⅠ（乳幼児7割以上）』として事業を実施している」を以下タイプ2、「乳幼児の利用者を7割以上に増やして、『児童デイサービスⅠ』として事業を実施している」を以下タイプ3、「もともと



表17 タイプ1：もともと学齢児利用が少なく、『児童デイサービスⅠ（乳幼児の療育中心）』として事業を実施

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| はい    | 35  | 17.3  |
| 予定である | 0   | .0    |
| いいえ   | 161 | 79.7  |
| 合 計   | 196 | 97.0  |
| 不 明   | 6   | 3.0   |
| 合 計   | 202 | 100   |

表18 タイプ2：学齢児の受け入れを3割未満に縮小し、『児童デイサービスⅠ（乳幼児7割以上）』として事業を実施

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| は い   | 6   | 3.0   |
| 予定である | 1   | .5    |
| いいえ   | 189 | 93.6  |
| 合 計   | 196 | 97.0  |
| 不 明   | 6   | 3.0   |
| 合 計   | 202 | 100   |

表19 タイプ3：乳幼児の利用者を7割以上に増やして、『児童デイサービスⅠ』として事業を実施

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| は い   | 9   | 4.5   |
| 予定である | 0   | .0    |
| いいえ   | 187 | 92.6  |
| 合 計   | 196 | 97.0  |
| 不 明   | 6   | 3.0   |
| 合 計   | 202 | 100   |

えた団体が6箇所、「予定である」と答えた団体が1箇所（種別不明）であった（表18）。さらに、タイプ3の質問に対し、「はい」が9箇所、「予定である」は0箇所であった（表19）。

以上のタイプ1、タイプ2、タイプ3で「はい」と答えた事業所は、全体の24.8%であり、乳幼児中心のデイサービスⅠ型（いわゆる療育型）に移行していることがわかる。回答者202箇所のうち50箇所がこれに当たる。なお、「無回答」の6団体は、6つのタイプにどれも回答のないものを無回答とみなし、6つのタイプのどれかに該当した団体を「いいえ」とした。タイプ1からタイプ6まで同じように表している。

学齢児が多かったため、『児童デイサービスⅡ（学齢児3割以上）』として事業を実施している」を以下タイプ4、「学齢児向けの事業は、『日中一時支援事業』に事業変更して事業を実施している」を以下タイプ5、そして「学齢児に対する児童デイサービス事業を廃止した」を以下タイプ6とし、「はい」「予定である」を選択してもらう形式をとった。また、その他という項目も設け6つのタイプに該当しない団体に記入してもらった。

#### ①児童デイサービスⅠ（乳幼児の療育中心）

タイプ1と答えた団体は35団体であり、「予定である」と答えた団体は0箇所であった（表17）。そして、タイプ2の質問に、「はい」と答

#### ②「児童デイサービスⅡ（学齢児3割以上）」

タイプ4の質問に「はい」と答えた団体がデイサービスⅡ型であり、109団体全体の54.0%がこのタイプに移行していることがわかる。「予定である」と答えた団体は1箇所（福岡・有限）であった（表20）。

しかし、3年後には廃止される見通しであることから、順次縮減されていくのではないかと危惧されている。デイサービスⅡ型と答えた団体の2006年10月以降の登録児童数を示すと、乳

表20 タイプ4：もともと学齢児が多かったため、『児童デイサービスⅡ（学齢児3割以上）』として事業を実施

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| は い   | 109 | 54.0  |
| 予定である | 1   | .5    |
| いいえ   | 86  | 42.6  |
| 合 計   | 196 | 97.0  |
| 不 明   | 6   | 3.0   |
| 合 計   | 202 | 100   |

幼児642人，小学生2,629人，中学生305人，高校生137人，計3,713人である。削減されることになると，4,000人近くの子どもたちの行き場所がなくなることになる。また，学齢児にとどまらず乳幼児も多く含まれていることから，乳幼児への考慮が必要である。

### ③「日中一時支援事業」

タイプ5の質問に「はい」と回答していた事業所が，児童デイサービス事業から，日中一時支援事業者に移行したところである。今回の制度見直しで，全体の19.8%である40箇所がこの事業に移行している。また，1箇所（愛知・NPO）は「予定である」と答えた（表21）。

移行に伴う行政からの支援内容についての自由記述では，「中高生は日中一時支援事業で対応」（山形・社会福祉法人），「市独自の対応で日中預かりと認めてもらっている」（神奈川・NPO）などの体制面や，具体的な報酬単価や加算などの記載が多くあがった。また運営を続けていたとしても，「本園の場合は日中一時支援事業で対応することができましたが，逆に今まで他市町村の児童デイサービス等を利用していた通学前の子どもたちが行き場が無くなると聞いています」（佐賀・社会福祉法人）や「当市で

表21 タイプ5：学齢児向けの事業は、『日中一時支援事業』に事業変更して事業を実施

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| は い   | 40  | 19.8  |
| 予定である | 1   | .5    |
| いいえ   | 155 | 76.7  |
| 合 計   | 196 | 97.0  |
| 不 明   | 6   | 3.0   |
| 合 計   | 202 | 100   |

は，日中一時支援事業の実施は実現したが，学童児に対する事業所の支援の専門性が，非常に軽く受け止められていることに無念さを感じている（市町村が決めた評価を見て）。仮に，Ⅱ型から，日中一時支援に移行するとしても，現在のサービスの内容を保持することは，100%無理といっても良い」（青森・NPO），など運営や人件費の面からを考えると，日中一時支援だけの事業をするのは困難であるとの声も多数あり，自治体の補助の有無，内容によって今後の運営に影響が出そうだ。

### ④児童デイサービス事業の廃止

タイプ6に対し，表22で示しているように「はい」つまり「廃止した」と答えたのは9箇所であった。廃止の理由については，「利用者が1名で10月からは市の日中一時支援事業で対応」（佐賀・社会福祉法人），「長期休暇のみの利用がほとんど（全部）であるため，また，法体系の変更により障害者施設との併設が困難になったため」（山梨・社会福祉法人）などがあげられている。これらより，日中一時支援に移行したところも「廃止した」に含まれていることがわかる。10月時点で，今回の制度変更によって，学齢期の放課後ケアの領域から撤退した

表22 タイプ6：学齢児に対する児童デイサービス事業を廃止

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| は い   | 9   | 4.5   |
| 予定である | 0   | .0    |
| いいえ   | 187 | 92.6  |
| 合 計   | 196 | 97.0  |
| 不 明   | 6   | 3.0   |
| 合 計   | 202 | 100   |

ところはまだ少数である。しかし、再度の見直しがある3年後はおろか次年度以降にどのように推移するか、今後の不安感は大きいと言える。

#### ⑤その他

上記タイプ1から6のいずれにも当てはまらず、その他に回答したのは、26団体あった（表23）。自由記述からは、「児童デイサービスⅠとⅡ、生活介護と合わせて多機能型事業所として実施している」（青森・種別不明）などの複合型、「市単独事業のため法の制約等受けず影響なし」（静岡・市）と自治体の体制により変化がない団体などがあげられた。また、「単価の削減により中規模から小規模へ変更。登録者を児童デイと日中一時支援に振りわけをおこなった」（岩手・NPO）などの意見からも、障害者自立支援法が施行された10月以降、団体の運営や体制、利用者のサービスのあり方など変更を余儀なくされたことがわかる。「もともと少ない資金で頑張って運営しても、経営自体は厳しいのに、自己負担が増え、学童を制限すると地方の小規模型は人件費（決して多く払っているわけではない）の確保も困難になりかねません。施設の運営が厳しいということをもっと知ってもらいたい」（熊本・NPO）、「早期療育の重要性を再認識してほしい」（青森・NPO）な

表23 その他

| 項 目   | 度 数 | パーセント |
|-------|-----|-------|
| は い   | 26  | 12.9  |
| 予定である | 0   | .0    |
| いいえ   | 176 | 87.1  |
| 合 計   | 202 | 100   |

どの現場から切実な意見も多く、今後の自治体の施策によって団体のあり方が左右されそうだ。

さらには、「本来の児童デイサービスの目的は、成人してから社会で就労につける様にするための療育をすること（続けること）です。それが、乳幼児期だけでは、大変、中途半端な形で終わってしまいます。学齢児から中高生まで一貫した療育を受けて、就労につながるのではないのでしょうか？」（神奈川・NPO）との声にもあるように、児童デイサービスの本来の目的を明確に持ち、政府は施策を立てていく必要がある。そして、「支援費制度から自立支援法等、ネコの目行政のように変わることで、事業所としては利用者の環境改善（設備投資、職員研修や採用等）を長期的に見据えての計画を立てられない。さらに、利用者のにとっては制度面でも金銭面でもどんどん利用しづらい制度になってきている（青森・NPO）」のように、団体が安定して長期的ビジョンを見据えることができるよう政府に切望している現状が読み取れる。

### 3. 自由回答「政府・自治体への要望」の分析

#### (1)「事業廃止の瀬戸際にある」—かつてない危機感—

自由解答欄には、多くの事業者からかつてな

い危機感に充ちた悲痛な声が寄せられた。従来の報酬単価でも厳しい運営を強いられてきたのに、23%カットという大幅な単価切り下げに、いずれの事業所も成す術を失っているという状況ではないか。2006年12月に開催した本調査報告会でも「年間300万円もの減収となる事業所もある」（千葉県）との発言があったように、サービスの廃止、法人の解散すら視野に入れざるを得ないという悲痛な叫びもあった。児童デイサービスⅡ型は実質的に3ヵ年の「経過措置」となるために、事業所の維持・存続自体が現実的な課題となっていることが回答内容からもわかる。

- ・当施設の現在の体制では、3年後には児童デイサービスを廃止せざるを得ない状態です。療育とは別に学齢児とその家族のためにも、放課後支援の必要性を感じてもらい、その支援の中にも食事、排泄等の身辺自立のための支援、集団生活を送る上でのルールなどの指導を行っている現実をもっと知って欲しい（山形・社会福祉法人）。
- ・本園の場合は日中一時支援事業で対応することができましたが、逆に今まで他市町村の児童デイサービス等を利用していた通学前の子どもたちが行き場が無くなると聞いています。本園もスタッフの問題がクリアできずというのも、廃止の一理由としてあります。実状に応じたきめ細かなサービス提供のシステムについて、政府・自治体は努力して欲しい。『財政問題先あり』では冷たすぎます（佐賀・社会福祉法人）
- ・今回の法改悪により、児童デイサービスは廃止の危機にさらされています。今までの支援費でも赤字経営なのに、今回の報酬単価では、いず

れ止めざるを得ないと考えています（香川）

- ・現在のままでは運営が非常に厳しい状態です。スタッフ全員がパート程度のお給料です。学齢児とはいえ、目の離せない子どもたちも多く、少人数で見るのには限界があります。このままでは、法人すら解散しなければならない状態になってしまいます（岩手・NPO）

## (2)目まぐるしく変わる政策への批判―腰をすえた実践が難しい―

障害者プラン、支援費制度、自立支援法等々この間の障害者福祉の制度施策は大きな変化の嵐に見舞われた。その変化が国連の障害者権利条約など国内外の障害者の権利擁護と発達保障の議論の到達点に立った首尾一貫した政策論理によって成されたものではなく、財政縮小という政治課題にのみ忠実な、それ故制度変更の論理も道理もない政策として具体化が急がれているだけである。自由回答には障害児と家族、事業実践の現場との乖離が甚だしい、その場凌ぎの視界深度の浅い目まぐるしく変わる政策への批判に溢れている。

- ・制度設計の理念、目標と数年～10年単位の具体的到達目標をしっかりと示したうえで、実践レベルの実態との突合せを行って欲しい。障害児本人の発達、家族の状況や福祉・療育・教育の実践事業体の運営方針と従事者の技能レベル等々、多様な因子に左右されており、少子化対策同様、多方面からの複眼的対応・対策が求められる。現状は財政問題のみで『何をしたいのか？どこを目指しているのか？』が全く見えておらず（示されておらず）、協議・要望をしようにも『土俵』自体が欠如している。『財政』対『運営費』という議論は時間の無駄（茨城・障

害児学童)

- ・運営基準や報酬単価などは、少なくとも5～10年は変更しないでいただきたいと思います。これほど目まぐるしく変わっては、安定した運営ができませんし、長期的な計画も立てられません。制度や基準が変わるたびに、事務量も膨大なものになります。本当は、子供たちのことを考えていかなければならないのに、毎日存続できるかどうかのことばかり考えていなければならない（愛知・企業組合）。
- ・支援費制度から自立支援法等、ネコの目行政のように変わること、事業所としては利用者の環境改善（設備投資、職員研修や採用等）を長期的に見据えての計画を立てられない。さらに、利用者のにとっては制度面でも金銭面でもほとんど利用しづらい制度になってきている（青森・NPO）

### (3)学齢期にも療育は必要—現場実践からの政策提起—

厚労省は学齢期の課題を「預かり」とすることによってデイサービス機能の切り分けを行おうとしている。また学齢期の療育は既に学校が担っているのではないかと、いって地域での発達保障課題の独自性を直視しようとしない行政官の言動にも度々出くわした。乳幼児中心のデイサービスが「療育型」で、学齢期中心のデイサービスが「預かり型」だというのは、その療育の内容や放課後における学齢児の活動保障の意味を全く理解しないか、意図的に目を逸らしていると言わざるを得ない。ここでは2点だけ指摘しておくに留めるが、まず本書の冒頭でも指摘しているように、実は子どもたちが学校で過ごす時間というのは、小学校低学年だけでも年間1,140時間、一年総時間の13%に過ぎず、逆に

学童保育で過ごす時間は1,630時間もなるという（全国学童保育連絡協議会2006年調査）。87%の時間を家庭と地域で過ごすことになるのだが、子どもたちの健やかな発達保障をめざす地域での取り組みの重要性については、子ども組織活動、地域図書館、公民館、児童館、学童保育、コミュニティセンター等の施策化の過程において既に立証済みであること。これらの到達は障害のある子どもたちにも当然採用されるべきである。次に、障害のある子どもたちの学校教育にかかる課題である。クラブ活動など課外活動が積極的に展開され、とりわけ小学校高学年、中高生では生活時間に占める比率が大きなウエイトをもっている実態から、その機能をいずれの行政セクターが引き受けるかの議論はあろうが（私たちはこの課題こそ地域福祉や社会教育のセクターが引き受けるべきだと考えている）、障害のある子どもたちの課外活動の実際を見れば、余りに貧弱である。私たちは、学齢期にも療育は必要ということ以上に、障害のある子どもたちの学齢期だからこそ療育は必要であることを主張したいと思う。

- ・政府の『療育対象の中心は乳幼児』の考え方に憤りを感じています。子どもたちの現状、また、早期から療育に取り組んできた地域での現実を把握せずに、7割：3割の報酬単価を法律化してしまった単純な考え方は何を基準に決定されたのでしょうか。小学生・中学生は療育の対象でないなど、今、学童が出しているSOSをどのように受け止めているのでしょうか。私たちは、平成3年6月に開設し早期に地域での療育相談事業の必要性を捉え、これまで取り組んで来ました。個別支援計画のもと、学校現場・幼稚園保育園現場・保健師との連携のもと、



個々の特性とニーズを捉え高所（医療機関・大学）からのスーパーバイザーの指導をもらいながら取り組んでいます。決して、小学生・中学生の療育が必要ないなどありません。むしろ、一番重要な時期を迎えていることを痛切に感じています。少年犯罪・ニート・いじめの問題と、乳幼児期の早期から学童期に支援を必要とする現状をあまりにも軽く考えての対応であることに、もう一度見直しをぜひ図っていただきたいです（新潟・社会福祉協議会）

・法人の理念として、ライフサイクル支援を掲げています。しょうがいのある人とその家族の幼児から成人、老人までの生涯において、地域生活に必要な支援を行っていきたいと思っています。児童デイは、いればその入り口なのですが、今回の改正で小・中・高生の療育が3年後にはなくなることをとても不安に感じています（利用者・事業所とも）。乳幼児とは別に学齢期の子どもにも、学校とは別に余暇活動の幅を広げたり、コミュニケーション能力を高めたりする療育の場が必要であることを理解してください（愛媛・NPO）

・療育というのは、何も幼児だけが必要としているわけではないのです。中・高・成人になっても、自閉症・アスペルガー他、従来どおりのサービスが必要となっているのです。当事業所は、体力的にも一番大変な時期の学齢児、児童のTEACH等も含めて『障害の重い方』がいかに地域で楽しんで、安心して生活を送れるかを常に考え、入所施設に入らなく生活できるよう、日々これからも頑張っていきます。そのためには、今の単価（4070）では、とても運営できません。元の@5280に戻すよう働きかけて欲しいです（福島・NPO）

#### (4)制度間格差への批判—児童デイサービスⅠ・Ⅱ・日中一時支援—

児童デイサービス事業は今回の自立支援法に施行による制度見直しの影響を最も大きく受けた事業である。私たちの調査結果では、回答があった202ヶ所中、4分の3にも上る事業所が「児童デイサービスⅡ」「日中一時支援」「廃止」への種別転換を余儀なくされ、当座は自治体支援もあってその現われは様々だが、ゆくゆくは報酬単価が大幅に減額される対象事業所になっている。現行に比べて、例えばⅡ型へ移行すると23%減（1,210円減）、日中一時支援に移行すれば調査回答に限るが81%減（4,280円減）という大幅な減額である（3時間で1,000円という岡山や和歌山の場合）が、自立支援法の施行でも他に例が無く児童デイサービスの分野だけである。明確な事業潰しの意図をもって施行されたといわれても仕方が無いであろう。

・10月から児童デイサービスⅡの単価が1210円下がり、定員超過が認められることがわかりました。このままでは、事業の継続が心配です。これまで中・高校生の放課後支援で利用していた短期入所（日帰り）の赤字を児童デイサービスで少しカバーしていたのができなくなり、どちらの事業も経営が苦しくなります。3年経過後、乳幼児7割以上の利用は見込めないため、児童デイサービスを継続することができず、日中一時支援事業のみとなります。自治体の補助なしで、4時間未満の報酬が1000～1500円程度では、人件費の赤字がかさみ、事業の存続が危うくなり、放課後の生活が心配です（和歌山・社会福祉法人）

・児童デイサービスⅡ型を選択せざるを得ない状況の中で、10月以降も継続していますが、3年



後このままⅡ型が廃止になり日中一時支援事業に移行する形になるとしたら、とても運営していきません（山梨・NPO）

- ・乳幼児対象のものと、学齢児対象のものとの単価の差は大きく、単価の差が出るほうがおかしいと思います。今まで、一生懸命、細々とやっていた事業者をつぶす気なのかと思われます。このままでは継続していくことがとても難しいです（千葉・NPO）

- ・日中一時支援事業の報酬単価も惨憺たるものである。このままでは、学齢期児童への療育は空白となる状態である。ぜひ、政府で具体的な対応策を速やかに講じて欲しい（青森・デイサービスセンター）

- ・保護者の方たちは圧倒的に日中一時支援を利用するより、児童デイサービスを利用するとの声が多いです。それはなぜかというと、（日中一時支援の）タイムケアで行った場合、自治体の補助があまりに少ないからです。3hまで1000円、最大7h以上で3000円です。利用者1人についてスタッフはマンツーマンではなくとも、スタッフ1人に利用者2人くらいでやっていますが、自閉症児への対応はほぼ1:1でやっています。これでは、とても事業所として成立は不可能です（岡山・NPO）

##### (5)自立支援法は県・市町村への影響も大きい

自立支援法は介護給付・訓練等給付・地域生活支援事業、という3つの枠組みを持って施行されるが、地域生活支援事業は国に経費負担義務が発生する義務的経費といわれる介護給付・訓練等給付と違って、自治体独自の運用事業となる。とりわけ児童デイサービスⅡの転用先として想定されているタイムケア事情や日中一時支援事業は地域生活支援事業の「その他」事業

という位置付けであることから、自治体の財政力や優先度合いによって大きく左右されるものであることが容易に予測できる。こうした国の財政負担放棄という方向付けは、厳しい財政状況にありながら障害のある子どもや家族の課題に即して国家予算も活用しながら独自に放課後事業の開発運営を行ってきた自治体姿勢にも大きく影響するのではないかということが危惧される。

- ・当施設は、10月以後にも利用者負担金を市が負担します。現場の声を受け止めてくれています。国の制度の根本が変わることにより、利用者が増えたり、施設が経営困難になるようなことのないように考えていただきたいものです（宮城・種別不明）

- ・4市1町の組合立のため、児童デイプラス分担金で賄っています。しかし、どの自治体も財政難のため理解して頂くための会議等を開催しております（静岡・種別不明）

##### (6)事業所も応益負担方式の撤回を要求している

自立支援法の最大の欠陥は、応益負担という財源負担方式にあることは、運動や識者の指摘、その実際の可視化によって大方の合意となっている。この応益負担方式こそ、障害のある子どもと家族の利用を抑制し、事業所間の競争的環境を促進しつつ、結果として事業所と障害児家族との大きな連帯や高い社会的合意水準の形成を阻害し、未だ発展途上のこの分野の諸課題を切り開いていく運動の原動力を衰弱させていく病巣である。未来を閉ざすシステムに抗して、大きな連帯と合意形成を目指す障害児家族と事業所（職員）との新たな共同の運動と実践こそ、現下の最大の課題となっている。全国放

課後連など放課後保障をめざす運動のセンター  
に対する期待もこの一点に尽きるようである。

社法人)

### おわりに

- ・全てが1割負担（応益負担）になり、利用者はとても大変になった。子どもたちを育てていくことすら負担があるのに、費用の増大は理解できません。障害を持って生まれた子どもたちが、安心して義務療育が受けられるような国になって欲しい（山形・NPO）
- ・4月から利用者負担が1割となったため、利用中止や欠席者が目立ちます。放課後の生活、特に長期の休暇中の生活、安全、健康面、発達面で大変心配です。利用者負担の軽減をしてくださ（和歌山・社会福祉法人）
- ・（児童デイサービスⅠは報酬単価アップで）個人負担金が528円から754円に引き上げになったことで、利用者の月額負担金が大幅に増えることになった。このことによる利用者のサービス利用控えが出てくることは容易に想像がつく。今まで受けられていたはずの必要な支援・有効なサービスを十分に受けられない／受けにくい状況を作り出す原因となっている。負担金増額についての見直しを検討して欲しい（鳥取・社会福祉法人）
- ・母親達は「子ども一人に1.5万円以上はかけられない」と言っている。子どもへの施策は費用徴収すべきでないように思う。これ以上負担が増えたら、デイサービス利用そのものを止めてしまおうと思う（宮崎・発達支援センター）
- ・事業所にとって家庭訪問等の加算がつくのはいいけれど、それが皆保護者負担になってしまうと、利用児のために必要なことでもやりにくくなってしまいますので、定率保護者負担というのは利用児の発達を保障する上で妨げになってしまうと思います。見直してほしい（和歌山・社会福

2006年7月3日に行われた児童デイサービスに関する緊急要望書を基にした厚労省と全国放課後連との要求懇談会の席上、厚労省が把握する児童デイサービスの事業所数と支給決定者、実利用人数についての質問に対して以下のような状況が示された。2004年度版社会福祉施設等調査（10月1日）では、児童デイサービス事業所は708ヶ所で、2004年9月中旬に事業を行っていたところは671ヶ所。定員は1万1,837人で、2004年9月中の実利用人員は2万1,445人とのことであった（正確には897ヶ所の事業所中708ヶ所を調査した結果である一筆者注）。

2003年の同調査では、683ヶ所とあるが、それ以前の報告書では児童デイサービスの箇所数どころかその種別項目を探し出すことすら出来なかった。児童福祉事業における児童デイサービスのポジションを如実に示しているようである。

全国放課後連が2006年5月から7月にかけて取り組んだ児童デイサービスの見直し撤回を求める緊急調査の実施の際にインターネットで検索したところ、事業所は全国に1,000箇所をこえることが確認されたようであるが、いずれにせよ学校5日制完全実施や支援費制度の施行後、放課後保障や地域生活支援の要求が急速に高まったことを反映し、また厚労省自らが学齢期の児童デイサービス事業の利用認可に踏み切ったことから、児童デイサービスは急速に各地に広がり、学齢期の放課後支援の有力な社会資源となっていくことは事実のようである。

厚労省が学齢期の放課後支援は児童デイサー

ビス本来の課題ではないというのであれば、全利用者の65.1%（4,761人）が学齢期の子どもたちという利用実態に即した児童デイサービスに換わる新たな資源を用意することこそ、厚労省の果たすべき責任ある対応だと思う。私たちはその資源こそ、障害児タイムケア事業が萌芽的に示したような障害のある子どもと、その家族双方を主要な政策ターゲットにした事業であろうと考えている。

（本研究は、本学産業社会学会の研究助成を頂いた）

#### 注

- 1) 全国放課後連の URL <http://www.geocities.jp/houkagoren/>
- 2) 津止・津村・立田編『障害児の放課後白書』クリエイツかもがわ、2004年
- 3) 全国学童保育連絡協議会が2006年6月21日に発表した調査結果による。
- 4) このタイムケア事業の詳細については全国放課後連『障害児の放課後実践とネットワーク』参照
- 5) 注2), p.46
- 6) この調査の報告書は注4で記した