

## 障害のある子どもの放課後対策の変容と到達点

—障害のある子どもの豊かな放課後保障を目指す社会運動に着目して—

伊井 勇<sup>i</sup>

本稿の目的は、障害のある子ども（以下、障害児）の放課後対策の変容と到達点を明示することにある。特に、本稿では、放課後保障の一つの特徴である「社会運動」に着目し、障害児の養護学校教育義務制実施（1979年）以降、障害児の放課後や休日における生活の在り方がいかにして検討されてきたのかを考察するとともに、放課後保障による要求に対して放課後対策はどのような応答を行ってきたのか通時的に検証している。また、社会運動の成果として、障害児の放課後に関わる三つの制度に着目し、現行の放課後対策の状況とその到達点を明示している。本稿では、これらをふまえ、①今日において存在する障害児の放課後対策は、従来から備えられた所与の制度ではなかったこと、②障害児の保護者や放課後保障に携わった実践者、研究者など多様な属性をもつ関係者の協働や社会運動により醸成してきたことに特徴があったこと、③各時代の放課後対策が、運動主体と政策主体の応答関係により向上したことを明示している。

キーワード：障害のある子ども、障害のある子どもの保護者、放課後対策、放課後等デイサービス

### はじめに—研究目的と問題の所在

本稿の目的は、障害のある子ども（以下、障害児）の放課後対策の変容と到達点を明示することにある。特に、本稿では、放課後保障の一つの特徴である「社会運動」<sup>1)</sup>に着目し、障害児の養護学校教育義務制（1979年）以降<sup>2)</sup>、障害児の放課後や休日における生活の在り方がいかにして検討されてきたのかを考察するとともに（1章）、放課後保障による要求に対して放課後対策はどのような応答を行ってきたのか通時的な検証を行う（2章）<sup>3)</sup>。また、社会運動の成果として、障害児の放課後に関わる三つの制度に着目し、現行の放課後対策の状況とその到達点を明示する（3章）。

障害の有無を問わず子どもを取り巻く問題は、今日の社会課題の一つとなっている。とりわけ、新型コロナウイルスの影響（以下、コロナ禍）は、生活困窮者の急増や、「臨時休校」「分散登校」など教育システムにダメージと混乱をもたらした（新藤2021）。2020年2月27日には、小中高校・特別支援学校の全国一斉休校措置が要請され、3月2日から「早い春季休暇」に入った。また、同年3月24日「令和2年度における小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における教育活動の再開等について」の通知を出し、学校再開の課題は、各自治体の判断に委ねられた（文科省2020）。「早い春季休暇」の翌日から5月6日までの間「臨時休校」の措置を取る自治体が多く、その後も「分散登校」などの措置が取られた。さらに、「緊急事態宣言」が発令される度に、学校教育の再開・封鎖など大きな混乱がもたらされた（増山2021）。増山（2021：13）は、「突然の休校措

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

置は、特にひとり親家庭や障害児を持った家庭にとっては、子育ての矛盾を増大させるものとなった。働く親にとっては、休校後の子どもの居場所の午前中からの確保が不可欠である。」と指摘する。

コロナ禍における障害児の(午前中からの)居場所の確保は、放課後等デイサービス(以下、放デイ)や放課後児童クラブ(以下、学童保育)など、本来は放課後を支援する主体の献身的な努力によって、子どもの生活の場とその保護者の就労が支えられた。こういった混乱とそれへの対応は、2022年に入っても続いている。

放課後対策について、二宮(2012:19-20)は「戦後の福祉国家には不可欠の社会制度として発展してきたし、将来についても、福祉国家の一翼を担って新たに展開されることが期待される」とし、「学童保育の必要性はもとより、その量的拡大の趨勢を否定する者はほとんどいなくなった」「学童保育が保育所とともにきわめて重要な社会的役割を担っており、それを利用する子どもたちの数も将来増え続けることを積極的に見通し、これを承認する」と指摘する<sup>4)</sup>。

先述のコロナ禍における対応も含め、放課後対策は、重要な社会的役割を担う。また、それを利用する子どもが増加する社会へと徐々に移行する。一方で、その成立過程をみれば、障害児の放課後対策は約40年(健常児の場合50年)の短くない歴史がある。詳しい展開は後述するが、放課後対策は、一般に知られる「預け先」などの認識以上に、障害児にとって豊かな活動の提供、障害児をもつ保護者の支援などの役割を担い、独自の道のりを歩んできた。

特に、障害児の放課後対策は、障害児の保護者、実践者、研究者が協働し、政策主体に向けた政策提言や協議などの社会運動が進めてきた側面がある。白石(2007:15-16)は、「どんな小さな要求も、たった一人の要求も大切にしまわって、要求によってつながりながら、不屈の運動を続けてきた」と言及し、「無から有を作り出すがごとく」障害児の保育や療育、学校教育等の制度が、整備されてきたと指摘する。こういった障害児の放課後保障を目指す取り組みは、

実態調査に基づく著書や報告書の発行、「全国障害者問題研究会」<sup>5)</sup>、「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会(以下、全国放課後連)」<sup>6)</sup>、「全国学童保育連絡協議会」などの研究会・連絡会での議論・報告や定期刊行物等の作成などを通じ行われ、社会運動としての役割を担ってきた。

他方、近年の先行研究では、本稿と同様に、障害児の放課後に関して、通時的な視点に基づく研究がみられる<sup>7)</sup>。その一方で、先行研究では、放課後問題がいかにして対象化され社会運動が展開したのか、どういった背景に基づき対策が展開し、どのような水準で講じられてきたのか、という視点に立った整理や検討に課題が残っている。換言すれば、放課後対策の成立過程をみれば欠かすことの出来ない、運動主体<sup>8)</sup>と政策主体の応答関係に焦点を当てた記述や、それに基づいた通時的な検討に課題を残している。

以上の研究目的と問題の所在から、本稿では、障害児を中心とする子どもの放課後に関わる文献・資料に基づき、障害児の放課後対策の変容と到達点に関する検討を行う。特に、本稿での検討に際し、①障害児の保護者、実践者、研究者などの主体が協働し、政策主体に向けた政策提言や協議などの社会運動が進めてきた側面をふまえ、それらの主体の協働によって記された著作や論文、②「全国障害者問題研究会」「全国放課後連」「全国学童保育連絡協議会」などの会が、各地の放課後保障の実践を報告する場、「小さな要求や声」を集約し発信する場として機能していたことをふまえ、「全国障害者問題研究会」の全国大会報告集に所収される放課後に関わる分科会の資料や、「全国放課後連」「全国学童保育連絡協議会」が発行する政策提言の文書および資料、に着目する。合わせて、各行政省庁の政策文書に着目する。

倫理的配慮については、「立命館大学研究倫理指針」に記される内容に従っている。特に、各種文献調査の実施にあたり、「剽窃」「改ざん」「捏造」等の不正のないようデータや言説の取り扱い、執筆時の表記方法には、十分に配慮し研究を行った。

## 1. 放課後問題の対象化<sup>9)</sup>

### 1-1. 子どもの放課後問題

本節では、子どもの放課後がいかにして問題化したのか検討を試みる。これまで、子どもの放課後を取り巻く社会問題は、大きく二つの問題との関連から捉えられてきた。

第一は、放課後の生活が変化することにより生ずる子どもの発達の課題である（増山 2015）。子どもの放課後問題が浮上したのは、1960年代のことであり、高度経済成長に伴う社会の変容、都市化、核家族化、共働き家庭の増加、学歴社会の進行により、「カギツ子対策」「遊び場問題」「健全育成問題」など放課後の教育・福祉・文化問題として顕在化した。1970年代以降、子どもの育ちと環境の変化は、「三間（空間・時間・仲間）の喪失」と指摘され、不登校、いじめ、自殺など子どもの深刻な問題が増加した。1990年代の塾通い、部活やスポーツ活動の過熱など子どもの多忙化・疲労化、2000年代以降、子どもの電子映像メディアとの接触の増加などに伴う遊びの質の変化、長時間のメディア接触、生活のバーチャル化が進行している（増山 2015）。

このように、放課後に行う活動の変化が、子どもの発達と関わること、これを放課後問題として扱うようになってきた。

第二は、共働き世帯の増加（池本 2009）、地域社会の紐帯機能の低下等による子どもを巻き込む事件の増加（宮地 2017）、性別役割分業観の転換（落合他 2013）に伴う、保護者ニーズの多様化である。

保護者の放課後問題は、高度経済成長期以降、共働き家庭の増加に伴い次第に社会問題化し、保護者による共同学童保育が全国各地に生まれた（垣内 2021）。また、共働き世帯の増加との関わりからいえば、近代産業社会では母親が子育ての第一義的に担っていた役割の転換、性別役割分業観や母性イデオロギーの思想転換により（矢澤他 2003、落合他 2013）、男女共同参画社会基本法の制定（1999年）

や女性の社会進出が推進されたことで、保護者の放課後問題は社会的な関心となってきた（池本 2009）。これらに加えて、子どもが巻き込まれる事件や事故の発生も相まって<sup>10)</sup>、「安心できる放課後の居場所」への要望が高まっている（宮地 2017）。

しかし、放課後問題への対応は、政府が、①学童保育のあり方について十分な議論に欠ける「新待機児童ゼロ」という対症療法的な対応への問題と、②初等教育時期の子どもをどのように育てようとするかという総合的な子育てビジョン・戦略が不十分であることが指摘されている（池本 2009）。

また、学童保育における子どもの「生活」の位置づけは、1976年の留守家庭児童対策では「保護及び育成」、1991年の放課後児童対策事業では「遊びを主とする活動」、1998年の放課後児童対策事業の法制化では「適切な遊び及び生活の場」、2015年の設備運営基準及び運営指針の策定では「子どもが安心して過ごせる生活の場」と政策目的の「揺れ」として確認される（垣内 2021）。

このように、放課後問題とそれへの対応は、曖昧な要素をもち展開してきた。二宮（2012：38）は、「放課後対策とは、子どもたちの生活時間にとって多様な意味合いを持つ放課後時間に対応する施策を、一括りにして呼んだものにほかならない」として、就学児童の放課後時間に5つの意味を付与する。第一に、「家族生活時間」として、学校から帰宅して家族とともに過ごす時間であり、子どもは家族の一員として、伝統的に家族とともに生活する時間である。第二に、「地域コミュニティの生活時間」として、血縁・地縁に基づく共同体的諸関係が地域に存続していたころ、子どもの放課後がコミュニティの生活時間と同義であったことを指す。第三に、「自由時間」としての放課後であり、学校教育からの自由な時間として、各自が「時間の主人公」として主体性を取り戻す時間である。第四に、「保育に欠ける時間」であり、夫婦共働き家庭の子どもの放課後の状態を放置しておくことによりその時間は発生し、資本主義の発展過程では「保育に欠ける時間」は自然成長的

に増大する。第五に、「市場社会の生活時間」であり、子どもにとって放課後の時間は、「空白時間」ではなく、市場材（おもちゃ、ゲーム機器・電子メディアなど）やサービス（塾、習い事、ゲームセンターなど）を消費・利用する時間となる。これらの5つの放課後時間のうち、どの時間的意味が強くなるかは当該地域の歴史的・社会的条件に左右され、放課後の生活や放課後に対する施策に違いが現れると指摘する。

以上のように、放課後問題を取り巻く様相には、放課後の生活が変化することに起因する子どもの発達課題と保護者ニーズの多様化がある。これらの問題への対応として、放課後対策が進行するが、「総合的なビジョンの欠如」「政策目的の揺れ」と指摘される。さらに、放課後の時間的意味は、多様な意味合いをもち、歴史的・社会的条件に左右され、放課後対策に違いが現れると言及されている。

## 1-2. 障害のある子どもの放課後問題と放課後保障の起こり

前節では、子どもの放課後問題が浮上する社会的背景について検討した。本節では、障害児の放課後問題とその問題に対しどういった内容が希求されたのか検討を試みる。

障害児の放課後は、1979年の養護学校教育義務制実施に伴い、社会問題となった（藤本 1988）。それ以降、障害児の放課後問題は、1992年の学校五日制の導入を発端としながら注目が集った（津止 1992）。また、森川（2011:160）は、「2002年の学校週五日制完全実施は、養護学校等の子どもたちの『放課後問題』を一気に顕在化させ」と指摘する。加えて、1994年に日本政府は、国連・子どもの権利条約に批准し、障害児の遊びや余暇の保障が法的拘束力のもつ国際的な公約となったことも、障害児の放課後問題が対象化された遠因となった（黒田 2017）。

藤本（1988）は、障害児の社会教育について日本ではじめて体系的に整理されたのは、『放課後の障害児』（1988）であったと強調し、それが問題になる背

景を2点明記する。

第一に、高度経済成長期を経て顕在化した日本の子どもの学校外における発達環境の貧困化である。そして、発達環境の貧困化は、障害児と保護者・家族に直接的にふりかかると指摘する。これは、前節の「子どもの放課後問題」と共通した問題意識が確認される。

第二に、障害者の発達を保障するためには、学校だけでなく、生活全般さらに生涯にわたり、「何らかの教育的な働きかけ」が必要と指摘される。この指摘の背景には、社会的施策がない中では、障害児の生活が、空間的にも人間関係の面でも、家庭・家族のなかに「閉塞した生活」のままになることへの問題意識がある（越野 2002）。

「閉塞した生活」とは、1967年に行った福井県鯖江市における障害児の学校外調査・不就学児実態調査によって明示された「就学猶予・免除」の名のもと「家に放置される不就学児」の生活（藤本 1974）や、2007年の滋賀県全域における実態調査を通じ、「放課後、休日、長期休日の過ごし方」として、「母親と家の中でテレビを見て過ごす人が8割に達する」といった実態（黒田 2009）など、障害児の生活は、家庭にすることがほとんどであり、そのケアを担う主体も限定的であったことを指すものである。1974年と2009年では社会状況に異なりがあるにもかかわらず、その生活の基盤は脆弱であったことがうかがえる。また、障害児の放課後の生活は、地域で過ごす時間が希薄で、仲間と過ごす地域での生活も限られており、障害児を日常的に介助する家族の健康問題、就労問題も深刻な状態であった（黒田 2005）。

このような背景から、「何らかの教育的な働きかけ」という用語によって、社会的支援の必要性が明示されてきた。そして1990年代に、「障害児にゆたかな放課後・長期休暇の生活を」（越野 2002:138）といった社会運動が、日本の各地に暮らす障害児をもつ保護者・家族や関係者などによって相次いで提起され、「障害児の教育権保障の第三のうねり」などと呼称され展開してきた<sup>11)</sup>。これが、放課後保障を求

める社会運動の起こりであった。

## 2. 放課後保障の展開と放課後対策の増幅

ここまで、子どもの放課後問題が浮上する社会的背景、障害児の放課後問題とその問題に対する要求内容について検討してきた。本章では、放課後問題に対して放課後保障が行った政策主体への働きかけや、放課後対策の水準に関する検討を行う。特に、放課後対策の特徴を、①障害児の保護者や有志、先進自治体における展開、②制度の拡張と組合せによる展開、③障害児を対象にした単一の制度による展開、の三つの時期に区分し検討を行う。

### 2-1. 障害児の保護者や有志、先進自治体による放課後対策 (第1期)

#### 1) 放課後保障の実践

障害児の保護者や有志、先進自治体における放課後対策は、養護学校教育義務制実施の1979年前後から2000年前後に展開された。以下では、文献・資料に基づき、当時の実態を明示する。

障害児の放課後保障の実践は、「障害児学童保育」「サマースクール」「日曜学級」「おもちゃライブラリー」など様々な名称と形態で活動が各地で進められた。その実施形態は、開所日数が週1～2回、土曜日のみ、夏休みの1週間程度のものなど、実施場所は専用施設を持たず公共施設等を拠点に活動場所を変えながら実施しているものなど様々であり、実施主体については、圧倒的に当事者父母であった(森川 2002)。

当事者父母や関係者が中心となった保育所づくり運動<sup>12)</sup>や学童保育運動が盛んに行われた、大阪府吹田市の「障害児学童保育」では、1980年に「吹田市留守家庭児童育成室における障害児保育実施要綱」が施行し、82年に条例化された。1988年時点での「留守家庭児童育成室」は、障害児を含む市内37小学校区すべてで学童保育が開所し、40名を超える障害児の利用とその介助のため加配指導員が30名程

度配置された。吹田市における障害児の学童保育は、入室時に介助の有無やその他保育条件を専門家の協議のもと決定し、また入室後の巡回を行うスーパーバイズ制度の実施、年間20回の行政研修の実施など全国的にみても進んだ制度を実現させた(江原 1988)。

また、障害児の就学保障が盛んであった京都府南部では、城陽の「サマースクール」が、障害児を抱えた母親たちの「子どもになんとか夏休みを生き生きと楽しくすごさせてやりたい」という切実な願いを原動力に、長期休みにおける障害児の遊び、学習の場、友達づくりを行える活動場所が実現していった。城陽の「サマースクール」は、京都府南部における「サマースクール」の広がりの中核的役割を果たし、乙訓(1979年)、宇治(1981年)、八幡(1982年)、久御山(1986年)、田辺(1987年)などで着実に「サマースクール」が拡大した(小宮山・山下 1988)。

こういった放課後保障の実践の進行について、津止(1992:149-150)は、「子どもたちのことを思えば、放りなげてしまうことはできない」といった「やむにやまれぬ気持ち」が、制度的な保障の脆弱な状況に対して、放課後保障の実践の原動力となり、また「障害児の地域での生活」をкаろうじて創出してきたと指摘する。さらに、放課後保障の実践は、①受け身的な活動ではなく障害児自身の発達要求に見合った主体的な生活や活動の創出、②仲間づくりや集団での活動の機会の提供、③生活リズムの確立と学校生活において体得した生活習慣の継続、④障害児をもつ保護者の就労などの社会参加などに寄与していたと指摘する。

加えて、障害児の家庭の場合、保護者(当時は特に母親)は、働きたくても働けないこと、障害児の子育ては健常児と比較し養育・療育にかかる経費が少なくないこと、こうした保護者の社会参加の機会や多様な家庭の状況への対応策として、保護者の就労の有無を入所の条件としていなかった(森川 2002)。これは、通常の学童保育が、「保育が不足する家庭への対策」として保護者の就労等が入所条件

であったことを鑑みれば、放課後保障の実践は、柔軟に対応した特筆すべき実例である。

以上のように、障害児の発達や生活の権利と、その保護者が就労や社会参加する権利を統一的に保障することを目指した取り組みが、放課後保障の実践であり、「障害児学童保育」「サマースクール」「日曜学級」「おもちゃライブラリー」など様々な名称と形態で展開した。

## 2) 放課後保障の実践を支えた助成

他方で、放課後保障の実践を支える運営資金は、各自治体での補助金に委ねられていた。自治体補助が先進した地域として、例えば、東京都では、1970年に「心身障害児(者)通所訓練事業」が発足し、埼玉県では1988年に「養護学校放課後児童対策事業」が発足する(中村・村岡 2013)。「障害児学童保育」の施設は、東京都では1991年の29施設から2002年の約70施設に、埼玉県では1980年代の3施設から1990年代の12施設そして2002年の19施設と増加していることが確認される(森川 2002)。これは、補助内容には不十分さはありつつも、補助金によって放課後実践の広がりをもたらした(森川 2002)。

大阪府吹田市では、1982年に健常児の学童保育運動として、「留守家庭児童会事業」の条例化が行われ、全校区における長期休暇を含む放課後対策として、複数学級での学童保育の実施を実現した。このような機運は、吹田市などの革新自治体における子育てネットワークの形成が関係する。「保育所づくり運動」「学童保育運動」などの展開は、障害児の保育所や学童保育に関する運動へ伝播した。障害児保育の制度化が1979年に行われ、1980年に「吹田市留守家庭児童育成教室における障害児保育実施要綱」を制度化し、障害児の入室が増加した(江原 1988)。

京都市では、1988年に、学童保育を希望した子どもが「障害をもっている」という理由により入所を断られたことを契機に、同年「障害児の学童保育入所を考える懇談会」を開催し、懇談会出席者を中心に、同年「京都市・障害児に学童保育を保障する連

絡会」を発足させた。当連絡会は、行政への請願書、記者会見、新聞社への働きかけなどを行い、自治体補助の実現に努めた。その成果は、1990年に「学童保育事業における障害児の統合保育対策補助金」の制度化、また1992年に「障害児の統合保育対策補助金」「重度障害児加算制度」が追加された(市田・津止 1992)。

上記の東京都、埼玉県においても社会運動が関わりますが、関西都市圏での補助金を獲得したその役割は一層強調されている。障害児の放課後問題の深刻さとその問題の解決のために、「障害をもつ子どもたちの豊かな放課後保障への確かな水路として、大いに研究と交流の必要な分野となっていることは間違いありません」(市田・津止 1992: 90)と社会運動が駆動した背景が強調されている。

以上のように、放課後保障における社会運動は、運営資金の補助を結実させるための特徴的な事象であると同時に、放課後対策の実施や水準の増進を図る一つの取り組みであった。

## 2-2. 制度の拡張と組合せによる放課後対策(第2期)

### 1) 各自治体における助成の増幅

本節では、2000年前後から2011年までに展開した放課後対策の検討を行う。この時期の特徴として、国の放課後対策が限定的であったため、2000年代を通じて、国と各都道府県独自の放課後対策が並走した状態にあった。特に、国が実施する障害児の放課後対策は、2000年代初頭に成立し、その制度的保障の範囲を拡大する過程にあった。詳しくは、後述の通りであるが、制度的保障の内容を拡大する過程では、制度の拡張と組合せともいべき状況があった。①学童保育における「障害児受け入れ事業」は、「健常児+障害児(指導員の加配・補助費の加算)」とする枠組みを基本に、既存の制度を拡張することで制度的保障を実施し、②また、障害児を対象にした制度においては、障害児の発達支援を目的とした「児童デイサービス事業」(以下、「児童デイ」と保護者の

一時休息を目的とした「日中一時支援事業」（以下、「日中一時」）を組合せることによって、放課後対策を実施していた。以下では、文献・資料に基づき、当時の実態を明示する。

各都道府県における独自の放課後対策の状況は、全国学童保育連絡協議会が行った調査をもとに整理が行われており、1998年の時点で事業実施が12都道府県であったが、2002年の時点では約6割の都道府県にあたる29都道府県において障害児受け入れ事業が実施された（真田裕 2002）。また、2004年時点では、障害児を対象にした放課後の実践は、全国で393団体、登録者4300名を超え、障害児の放課後活動を支援する単独事業は18都道府県、一般の学童保育に障害児が入所した時の補助は31都道府県にあることが報告されている（全障研 2004）。2000年代に入り、各都道府県における独自の放課後対策は、徐々に拡大してきたことがうかがえる。

## 2) 国が実施した放課後対策

一方、国が実施する障害児の放課後対策は、次の二つの流れに沿って形作られた<sup>13)</sup>。

第一に、学童保育における「障害児受け入れ事業」としての展開である。1960年代から浮上した放課後問題への対応として、健常児に対する放課後対策が1998年の学童保育の制度化を契機に講じられた。学童保育の「障害児受け入れ事業」は、2001年に「障害児受入促進試行事業」として実施された（全国学童保育連絡協議会 2020）。

それ以降は、2002年の「学校五日制」の実施を背景に、2003年に障害児の受け入れ条件が緩和した。さらに2005年の発達障害者支援法の施行を背景に、2006年に受け入れ条件が緩和された。2008年には障害児の受け入れと専門的知識を有する指導員を配置する事業所に上乘せ補助を実施した。また、後述の第3期に区分される内容ではあるが、2015年には「障害児受入強化推進事業」が創設され、2017年には条件の緩和と専門的知識を有する指導員の複数配置などを行うとした（泉 2019）。

このように、学童保育における「障害児受け入れ事業」は、「健常児+障害児（指導員の加配・補助費の加算）」とする枠組みが基本とされている。健常児の放課後の「居場所」に、障害児を受け入れるための基準とそれに応じた加配・加算が支給されるという形式がある。既存の制度を拡張することにより、障害児の放課後対策が実施されてきた。

第二に、「日中一時」と「児童デイ」の展開である。

「日中一時」は、障害者総合支援法に規定され、日中において監護する者がいないため、一時的に見守り等の支援が必要な障害児者の日中における活動の場を確保し、その家族の就労支援や障害児者を日常的に介護している家族の一時的な休息を図ることを目的としている（厚労省 2008：16）<sup>14)</sup>。

一方で、「児童デイ」は、2003年に児童福祉法において規定された。障害児の療育・支援を基本とし、「預かり」を目的としていなかった（中村・村岡 2013）。また、2006年の障害者自立支援法の実施により、「児童デイ」は、障害者自立支援法に基づく事業となり支援目的や対象児によって2類型に分けることとなった<sup>15)</sup>。「児童デイⅡ型」は、自治体独自の事業や補助金がない地域では、障害児の放課後活動を支える実質的な役割を果たしてきた（全障研 2007）。また、障害者自立支援法（2006年）のもと、学齢児を中心とした「児童デイ」の単価の切り下げが行われるといった変更があった（全障研 2007）。

このように事業が次々と転換される状況に対し、全国放課後連は、2006年5月から7月までに5万3千筆の署名を集め厚労省へ「緊急要望書（署名）」を提出し、同年6月に「緊急学習会」の開催などの働きかけを行った。厚労省は、同年7月に障害者自立支援法による内容の「一部撤回」を発表した（全障研 2007）。

このように、障害児を対象にした放課後対策は、障害児の発達支援を目的とした「児童デイ」、保護者の一時休息を目的とした「日中一時」により行われていた。また、それらの事業は、異なる根拠法に基づく事業であった。当時は、異なる事業を組合せるこ

とで、放課後対策を実施していた。

以上のように、国が実施する障害児の放課後対策は、「既存の事業の拡張」、「異なる根拠法の組合せ」によるものであり、障害児の放課後の活動と、その保護者の就労・レスパイトを支えるという意味において十分とはいえない状況であった。

### 3) 放課後保障に関わる研究活動の広がり豊かな放課後を目指す機運の高まり

1990年後半から2000年代にかけて、放課後保障に関連する研究では、障害児の放課後に関する実態調査の結果に基づく知見の蓄積や、障害児の放課後を保障する重要性の明示が進んだ<sup>16)</sup>。

例えば、越野(1997)の「学校外生活の現状と地域生活の保障」では、東京都での実態調査を通じ、地域生活の保障をめざす取り組みとして放課後ケアの三相(①障害児の放課後の活動、②家族の就労、③家族のレスパイト)の必要性を導出した。

また、津止他(2004, 2005)の「障害児・家族の生活実態と地域生活支援」では、京都府での実態調査を通じ、2002年の学校5日制完全実施による放課後の生活への影響を導出し、放課後保障の提言として障害児と家族の支援施策が教育・福祉・介護・医療などの連携が十分でなく、さらに家族責任を基調とする傾向の是正を求めた。

さらに、黒田(2005)の「学齢障害児の放課後生活支援と余暇保障」、黒田(2009)の「格差社会における障害児の子育てとコミュニティケア」は、滋賀県での実態調査を通じ、前者では放課後保障の必要性を3つの意味(①障害児の余暇の権利保障、②子育ての社会化、③発達保障)を検討し、後者では障害児の子育てについて一般的な子育ての困難さに加え、障害の受容、進路選択などの困難さ、子育ての不安や困難を軽減する制度の必要性、権利としての社会福祉(障害児福祉)が機能する必要性を指摘した。

上述のように論者の用いる用語は、「放課後保障」「地域生活」「学校外での生活」「放課後ケア」「余暇

保障」など各論者により異なりはあるものの、障害児の放課後の活動とその保護者の就労およびレスパイトを保障することが共通して指摘されていた。

このような研究活動の広がりに加え、全障研や全国放課後連における放課後保障の議論でも、次に記すように、障害児およびその保護者の生活を支えるための検討が進行したことがわかる。

例えば、「制度・サービスを創らねば」という要求が大半であったが、最近(2008年時点)では「子どもが利用することで育った。もっと充実してほしい」「サービス内容が子どもに合わない。あちこちに子どもを預けた結果、かえって子どもが落ちつかなかった」といった報告が目立つとの指摘(全障研2008b)、各都道府県レベルではなく全国レベルでの放課後の施策を創っていくこと、指導員の身分保障や労働条件を良くしていくことで障害児の放課後を豊かにするうねりとするのが指摘されている(全障研2008a)。また、厚労省との懇談や各政党员団との折衝の中で、障害児の放課後について「放課後型のデイサービス」という文言を入れてもらうことができたとの報告がある(全障研2008b)。

障害児とその保護者の放課後対策を単一の制度によって保障する機運は、放課後保障に関わる調査研究や議論の場において高まっていった。こういった状況の中、2008年に全国放課後連は、全国から11万8000筆の国会請願署名を集め、厚生省に提出した。この署名は、第170回国会において「障害のある子どもの放課後活動の制度化を求める国会請願」が衆議院・参議院で同時採択された<sup>17)</sup>。

以上のように、第2期の放課後対策は、国の制度・事業として徐々に展開する一方、その水準は限定的な保障に留まっていた。2000年代を通じて、国の放課後対策と各都道府県が独自の補助金による放課後対策が並走した。また、研究活動の広がりなどからも見て取れるように、この時期には放課後対策が脆弱であると、障害児およびその保護者の生活水準は低下するため、障害児の豊かな生活と保護者の就労・レスパイトの統一的な整備が求められた。また、放

放課後保障は、障害児の保護者、実践者、研究者など属性の異なる主体が協働し、社会運動を展開したことがわかる。

## 2-3. 単一の制度による放課後対策（第3期）

### 1) 放課後等デイサービス制度化の意味

放課後保障は、先述したように、障害児の生活と保護者の就労・レスパイトの整備を統一的に実施することを希求した。「児童デイ」（Ⅰ型・Ⅱ型）は、2012年に、児童福祉法に基づく事業となり、児童発達支援<sup>18)</sup> および放デイ<sup>19)</sup> として整備された。

放デイの制度化は、「障害のある子どもにとって、学校の放課後や休日、長期休暇の居場所づくりを制度化することは、障害のある子ども、親・家族にとって、長年の課題であり、制度化そのものは大いに歓迎すべきこと」（黒田 2017: 150）と指摘がある。2012年の放デイ制度化以降、放デイの利用者と事業所数は、図1の通り著しく増加している。放デイは、小学1年から高校3年まで（特例20歳まで）の障害児の放課後と休日を生活する「居場所」として定着している。

第1期から第3期の放課後対策を比較すれば、第1期の放課後対策では、有志の実践者や保護者が中心となり放課後実践が行われ、地域格差を内包しつ

つ展開し、第2期の放課後対策では、各都道府県が独自の補助金による放課後対策と国の制度・事業が並行して講じられる一方、その対策は「既存の事業の拡張」「異なる根拠法の組合せ」など限定的な水準に留まっていたのに対し、2012年の放デイの制度化は、①児童福祉法に基づく国の放課後対策として実施され、各地の放課後対策の水準は平準化されたこと、②障害児と保護者の対策を単一的に行う制度が成立したこと、の2点において放課後対策の質的転換をもたらしたといえる。放デイの制度化は、放課後保障が展開した社会運動の一つの成果であると考えられる。

加えて、先述の通り、障害児の学校外での生活は、1967年の実態調査によって明示された「就学猶予・免除」の名のもと、「家に放置される不就学児」の生活（藤本 1974）や2007年の実態調査での「母親と家の中でテレビを見て過ごす人が8割に達する」といった実態（黒田 2009）から明示されるように、その生活の基盤は脆弱であり、約40年間にわたり障害児とその保護者の生活が閉塞的傾向にあった。この点をふまえれば、放デイの制度化は、障害児の放課後や休日の「居場所」を拡大することに寄与したといえる。

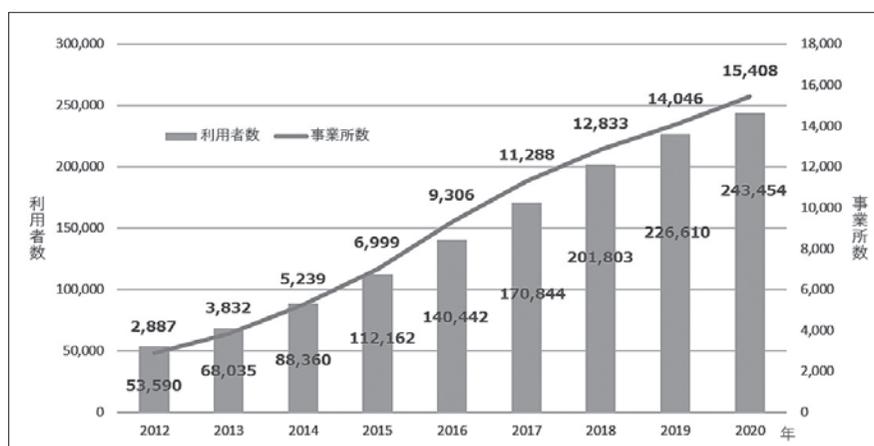


図1 放課後等デイサービスの推移（利用者数・事業所数）

出所：厚生労働省（2021）「障害児支援施策の概要」より筆者作成

## 2) 放課後保障の議論の転換

一方で、放デイ制度化以降の全障研や全国放課後連での議論をみると、次のような内容が確認される。例えば、2012年には「『豊かな放課後』とは、決してゴージャスでセレブなものではなく、人が暮らす上で普通にあるイベントを設定することが大事」(全障研 2012:67)との指摘、(2013年よりも)以前の「放課後保障分科会」への参加者は、保護者や教員・ボランティアが多かったが、今はこの活動を「仕事」にしている方が大半を占めるようになり、「制度には不十分さもあり、自分たちの運動でより良くしていく」必要があると指摘されている(全障研 2013)。また、2014年には、「こんなに若い人が多数集まる分科会はまれです」(全障研 2014:67)と特徴があげられ、学校でも家庭でもない第三の世界の実践はどういうものか、また医療的ケア児、共働き世帯の子の放課後、学校との連携など課題が山積みであることが述べられている。

このように、放デイ制度化の初期ともいえるべき期間には、国の制度として成立した制度を、いかにして各地域で展開してきた独自性のある実践を一つの構成単位(制度)に形成していくか検討が図られていた。このような中で、厚労省は、2015年に放デイガイドラインを提示した<sup>20)</sup>。

他方でその後の議論では、2016年に、放デイは「願いと運動が切り開いた成果」であるが、「福祉も商売」という「もうけ本位」の流れが起き、「活動の質」が問われているとの指摘(全障研 2016)や、2017年には「サービスあって実践なし」ともいえるべき状況や、「起業3年で年商3億円」などという触れ込みで起業をおおるセミナーなど「もうけ本位」の深刻な状況など、事業所の急増に留まらない激しい変化が問題視されている(全障研 2017)。また、放課後活動にふさわしい実践を創造し社会に発信すること、制度を子どもの権利と発達の保障に向けた改善が非常に重要な課題があると指摘がある(全障研 2017)。

放デイ制度化から3年が過ぎる2015年以降、上記の「もうけ本位」の流れが顕在化し、放課後保障の

議論は、「放課後活動にふさわしい」制度、子どもの権利と発達を保障する制度の改変に転換してきた。

## 3) 社会福祉事業としての問い直し

「もうけ本位」の流入は、1980年代から公立施設の民営化の進行、1990年代半ばに開始された「社会福祉基礎構造改革」により、社会福祉施設や事業の運営主体に、社会福祉法人以外のNPO法人や協同組合、営利法人(株式会社等)の参入が促進されてきたことに起因する(石倉 2021)<sup>21)</sup>。サービス提供事業者は、「指定基準」を満たすことでサービス提供を行う事業者として参入できるようになり、営利法人など多様な事業主体の参入が進んでいった<sup>22)</sup>。この多様な事業主体の参入(規制緩和)は、介護保険施設・サービスの領域から始まり、やがて障害福祉や保育・学童保育分野に広げられた。放デイにおいても多様な事業主体の参入が起き、障害児の放課後や休日の「居場所」を増やすことに寄与した一方で、社会福祉事業としての在り方が問われている。多様な事業主体の参入や量的拡大の裏側で危惧されるのは、社会福祉事業が有する非営利の公共的な事業目的と、営利法人が至上命題とする「事業から利益を生むこと」の間に、事業目的の矛盾が発生することであり、社会福祉事業を利用する人の権利や発達の保障といった普遍的価値の順守とは、真逆の事態を生み出しかねないためである。

特に、放デイにおける事業所の増加(図1)と、営利法人の参入の拡大(図2、図3)から、その広がりが顕著であることがうかがえる。こういった背景を踏まえ、次のような点から、放デイの社会福祉事業としての在り方と適性が問われている。

第一に、放デイを含む障害福祉サービスにかかる支出の見直しである。放デイを含む障害福祉サービスでは、「収支差率」が事業に要するコストの適正を測る一つの指標となっている<sup>23)</sup>。特に、放デイでは「収支差率14.5%」などの数値が印象深く語られ、事業所に支払われる報酬を、他の障害福祉サービス等との均衡を図るよう見直しを行うべきといった内容

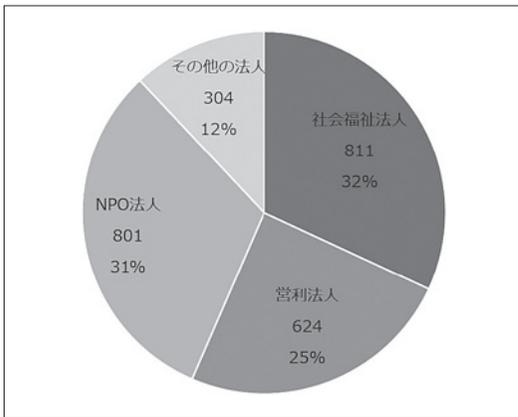


図2 2012年度の放課後等デイサービスにおける運営主体の割合

出所：財務省（2020）「社会保障について②（介護、障害福祉等）」を参考に筆者作成

\* 「法人格、事業所数、割合」の順に示している。

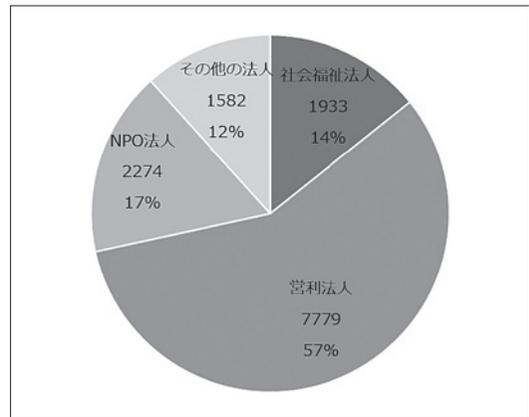


図3 2019年度の放課後等デイサービスにおける運営主体の割合

出所：財務省（2020）「社会保障について②（介護、障害福祉等）」を参考に筆者作成

\* 「法人格、事業所数、割合」の順に示している。

が確認される。しかし、放デイの収支差率の高さのみが「ひとり歩き」する状態は、制度の妥当な検証が行えているか疑問を残している<sup>24)</sup>。

コストの適正化へ向けた政策主体の対応は、厚労省が3年ごとに見直す「障害福祉サービス等報酬」の改定（以下、「報酬改定」）にみることができる<sup>25)</sup>。これまでに、放デイの「報酬改定」は、3回（2015年、2018年、2021年）行われている。3回の「報酬改定」では、基本報酬の削減、研修を受けた有資格者の配置基準や事業所設置基準など外形的基準の見直しを中心であった。

しかし、これまでの「報酬改定」は、①外形的基準の見直しだけでは、過度な営利化を行う事業所の排斥を抜本的に解決できないこと、②「支援の質」が高い実践を行う事業所の運営をひっ迫させたことなど、社会福祉事業の構造上の矛盾が指摘されている（全国放課後連 2019, 2021）。また、次の「報酬改定」（2024年）では、「総合支援型」と「特定プログラム特化型」（いずれも仮名）に類型化し適正化を図ることを試みているが、安定的な事業所運営に結びつか不安を残している<sup>26)</sup>。

第二に、人員配置の問題である。社会福祉事業は、対人支援（サービス）を基本とするため、過度な営

利化を行うには、人件費を削減し、最低基準の人員配置とそれに基づく運営が必要とされる。より具体的にいえば、放デイ制度では、最低基準の人員配置とする「10人の利用児に対し2人のスタッフ（10:2）」もしくは「加算」の1人を加えた「10:3」で運営することが効率的となる。しかし、公園など屋外での活動や障害児の成長・発達を的確に把握し評価していくことは、「10:2」や「10:3」では難しいとされている（真崎 2017）。

第三に、子どもの選別、障害種別の選別の問題である。①放デイの事業収入は「日割り報酬単価制」が採用され、1日当たりの子どもの利用が事業所の基本報酬となる。特に、2021年度の「報酬改定」では、基本報酬を最大1割減らすこととした（朝日新聞 2021, 中村 2021）。以前から多様な特性の子どもが放デイを利用してその特性に応じ基本報酬が変わらないことは、「手間のかからない子ども」が制度を優先的に利用できる状態を生み出しかねない問題とされてきた。基本報酬の減額によって、さらなる状態の悪化が危惧される。②一方で、利用する子どもの障害に関係して報酬額が変化する仕組み、すなわちケアの必要性が高い子どもへの支援に加算を行う仕組みが採用されている。特に、2021年の「報酬

改定」では、医療的ケア児への支援に対する加算が増額された。中村(2021:50)は、「『ケアニーズの高い児童への支援』といったもっともらしい『議論』をしたように見える検討チームであるが、今回は報酬という範囲を超えて、子どもの『障害程度』による報酬=支援区分方式の報酬改定へと舵を切ったといえるのではないだろうか」と指摘している。「加算対象児の囲い込み」ともいうべき、加算の対象となる子どもが優先的に利用できる状態の横行が危惧される。放デイ制度が、子どもの選別、障害種別の選別を起こしかねない構造をもつことは、社会福祉事業の理念、機会の均等の観点からいって課題を残していることがわかる。

このように、放デイでは、量的拡大により障害児が放課後に活動することのできる「居場所」が確保された一方で、非営利の公共的な社会福祉事業の中に、過度な営利化を目指す事業者が存在する矛盾がある。さらに、営利化を目指さなくては事業所運営それ自体が困難になる制度の構造をもつ<sup>27)</sup>。社会福祉事業の在り方と適性に関わる抜本的な解決が求められている。

以上のように、放課後保障は、障害児の生活と保護者の就労・レスパイトの整備を統一した対策を希求し、その社会運動の成果として2012年の放デイの制度化によって、単一の制度に基づく障害児とその保護者の社会的支援を実現した。しかし、放デイの制度化以降、各地域で展開してきた独自の実践を一つの構成単位(制度)を形成していく検討がはかられていた矢先、多様な運営主体の参入が加速した。社会福祉事業としての問い直しは、2015年以降の放デイ制度の大きな課題となっている。特に、2015年以降の放課後保障の潮流は、「もうけ本位」の流れが顕在化したことによって、「放課後活動にふさわしい」制度、子どもの権利と発達を保障する制度の改変に転換しているといえる。放デイでは、非営利の公共的な社会福祉事業の在り方と、過度な営利化を目指す事業者が存在することへの抜本的な解決が求められている。

### 3. 障害のある子どもの放課後対策の現状

先述のように、多くの解決すべき課題を内包する放課後対策であるが、「無から有を作り出す」(白石 2007)という視点に立てば、社会運動を通じ、各時代の放課後対策の向上がはかられたことも事実である。本章では、前章までの放課後保障と放課後対策の変遷をふまえ、現行の放課後対策は、どのような状況にあるのか、障害児の放課後や休日の「居場所」を提供することを目的とする制度の現状を明示したい。

現行の障害児の放課後対策は、表に示した3つの制度を中心としている。

まず、各制度の趣旨をみると、学童保育では、「留守家庭の小学校に就学している児童」に対し「適切な遊びや生活の場を与えて、その健全な育成を図る」とある。第1章に先述した「放課後の5つの時間」(二宮 2012)に即していえば、第四の「保育に欠ける時間」の「保育ニーズ」を充足すること、そして第三の「自由時間」として、学校教育からの解放された自由な時間や、「時間の主人公」として主体性を取り戻す「遊び・生活」の場として機能することが目指されていると推察される。子ども教室では、「安全・安心な生活拠点と文化的な交流活動の提供」が規定されている。

また、2019年から2023年の「新・放課後子ども総合プラン」において、学童保育と子ども教室の両事業は、2021年度末までに約25万人分の受け皿を整備し「待機児童解消」を目指すこと、女性就業率の上昇をふまえ2023年度末までに約30万人分の受け皿を整備することを目標に掲げている(内閣府 2021)。その設置場所は、両事業を新たに設置する際には「学校施設を徹底的に活用する」としている。具体的な数値を明示した整備の目標や小学校の空き教室等への設置拡大が図られており、第1章に先述した共働き家庭の増加(池本 2009)と「安心できる放課後の居場所」(宮地 2017)に対応する側面が強いと考え

られる。なお、この二つの制度は、障害の有無に関わらず、広く子どもを対象にしている。

他方で放デイの趣旨は、障害児を対象とし、「生活能力の向上のために必要な訓練、社会との交流の促進を供与する」ことが規定されている。放デイでは、「生活能力の向上」や「社会との交流の促進」といった障害児への「発達支援」の役割が強調されている。このように、放デイの趣旨をみると、「放課後の5つの時間」(二宮 2012)に加え、障害児の状態に応じた「発達支援」を提供する役割が位置づけられていることがわかる。なお、児童福祉法等の一部を改正する法律案(2022年3月4日提出)により、趣旨に

ある「生活能力の向上のために必要な訓練」は、「生活能力の向上のために必要な支援」(下線筆者加筆)に改正される見通しである。

次に、実施箇所数であるが、放デイが15,994か所(2021年3月)、学童保育が25,881か所(2019年5月)、子ども教室が19,260か所(2019年11月)となっている。また、その運営主体の割合は、放デイでは「営利法人」が57%(2019年)で1番多いのに対し、学童保育では「公営」が30%で1番多く「民間法人」は11%(2020年)となっている。前章では、放デイにおける営利法人の増加を通時的に確認したが(図2, 図3), 他制度と比較してもその割合が高くなっ

表 放課後の居場所を提供する制度の比較

	放課後等デイサービス (放デイ)	放課後児童健全育成事業 (学童保育)	放課後子ども教室推進事業 (子ども教室)
制度開始年	2012年	1998年	2007年
管轄部署	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部	厚生労働省子ども家庭局子育て支援課	文部科学省総合教育政策局
趣旨	障害児に、授業の終了後又は休業日に、生活能力の向上のために必要な訓練、社会との交流の促進その他の便宜を供与すること。 (児童福祉法第6条2の2第4項に規定)	共働き家庭など留守家庭の小学校に就学している児童に対して、放課後に適切な遊びや生活の場を与えて、その健全な育成を図る。(児童福祉法第6条3第2項に規定)	全国の小学校区において、放課後や週末等に小学校の余裕教室等を活用して、地域の方々の参画を得て、子どもたちとともに勉強やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動等の取組を実施することにより、子どもたちが地域社会の中で、心豊かで健やかに育まれる環境づくりを推進するものである。
対象	学校(幼稚園及び大学を除く)に就学しており、授業の終了後又は休業日に支援が必要と認められた障害児	保護者が労働等により昼間家庭にいない、小学校に就学している児童	地域の子ども全般(主に小学生)
利用児数 (障害児)	252,104人 (2021年3月) *1	29,422人(入所児童数の2.43%) (2018年) *4	
実施箇所数	15,994か所 (2021年3月) *1	25,881か所 (2019年5月) *2	19,260か所 (2019年11月) *2
運営主体の割合	合計13,568か所(2019年) *3 社会福祉法人: 14% 営利法人: 57% NPO法人: 17% その他の法人: 12%	合計33,671(2020年) *4 公営: 30% 社会福祉協議会: 11% 地域運営委員会: 14% 父母会・保護者会: 4% NPO法人: 10% 民間法人: 11% その他法人: 21% ※合計値は「支援の単位」数。割合(%)は、小数点以下四捨五入しており100%にならない。	
指導員の配置	・「利用児・児童指導員及び保育士」が「10:2」以上 ・児童発達支援管理責任者 1人以上 ・管理者	放課後児童支援員を2人以上配置(うち1名を除き、補助員に代えることも可) (省令基準に基づく資格要件あり)	地域住民のボランティアなど(コーディネーター、協働活動支援員、協働活動サポーターほか)(資格を問わないボランティアによって実施)

出所: 以下を参考に筆者作成

- \* 1: 厚生労働省(2021)「障害児支援施策の概要」
- \* 2: 内閣府(2021)『令和3年版少子化社会対策白書』
- \* 3: 財務省(2021)「社会保障について②(介護、障害福祉等)」
- \* 4: 全国学童保育連絡協議会(2020)『学童保育情報2020-2021』

ていることがわかる。

加えて、その実施場所に通所する障害児の数は、放デイでは252,104人（2021年3月）、学童保育では全入所児童数の2.43%にあたる29,422人（2018年）となっている。放デイが、障害児の放課後と休日の「居場所」を提供する中心的な制度であることがうかがえる。

管轄省庁は、放デイおよび学童保育が厚労省、子ども教室が文科省である。また、厚労省が管轄する二つの制度は、放デイは障害児の通所支援施策として「社会・援護局障害保健福祉部」、学童保育は子育て支援の一般施策として「子ども家庭局子育て支援課」が監督している。本稿で着目した放課後保障の特徴である社会運動にとっては、働きかけを行う監督部署の所在が重要な関心事であると推察される。これらの管轄部署は、今後「こども・家庭庁」の新設に伴って、再編されることが考えられる。

以上のように、趣旨や対象に違いをもつ三つの制度が、現行の障害児の放課後対策として機能している。また、それらの制度の利用を合算すれば、約28万人の障害児が利用している。特に、2012年に制度化した放デイが中心の制度となり、障害児の放課後対策を拡充させてきたことがわかる。子どもの権利条約や女性の社会進出など、国際的な水準を鑑みれば、障害児の放課後対策が拡充した現況を肯定的に捉え、今後「量・質」とともに適切な制度へと拡充していくことが求められる。特に、その「質」に関しては、さらなる知見の導出が欠かせない。今日では、

例えば、放デイの「多様な年齢・障害のある子ども」に対する「多様な活動」を提供するという現状が「発達支援」の具体的な検証・検討を難しくしていたが、発達障害児における「発達支援」の検討など、具体的な研究が進められている（伊井 2022）。

### おわりに—得られた知見と研究課題

本稿では、障害児の放課後対策の変容と到達点の明示を行ってきた。これらを通じて、以下の4点が明示された（図4）。

第一は、放課後問題が対象化された背景である。障害児の放課後は、1979年の養護学校教育義務制実施に伴い社会問題となり、それ以降、1992年の学校五日制の導入を発端としながら障害児の放課後問題に注目が集まった。また、2002年の学校週五日制完全実施が、放課後問題を一気に顕在化させた。特に、障害児の放課後問題は、「子どもの発達環境が貧困化」「何らかの教育的な働きかけが必要」など障害児とその保護者の生活上の諸課題の解消が求められた。

第二は、放課後問題への対応として発展した放課後保障についてである。1990年代に、「障害児にゆたかな放課後・長期休暇の生活を」といった社会運動が、日本の各地に暮らす障害児の関係者によって相次いで提起され、「障害児の教育権保障の第三のうねり」などと呼ばれ、放課後保障が立出した。放課後保障は、障害児の保護者、実践者、研究者など多様な属性にある関係者が協働し、社会運動を展開さ

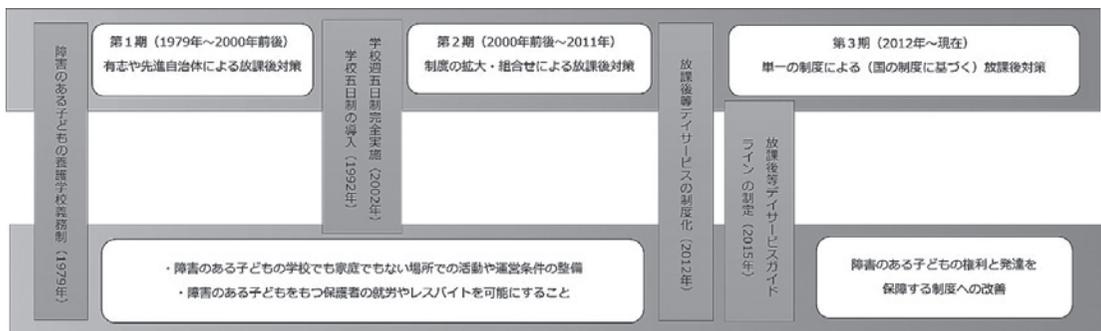


図4 放課後保障と放課後対策の変遷過程

せたことに特徴があった。放課後保障の論点として、社会的支援が脆弱であると、障害児とその保護者の生活水準は低下するため、障害児の学校でも家庭でもない場所での活動やその活動を行う運営設備と、保護者の就労やレスパイトの整備を統一的に保障することが求められた。なお、2012年の放デイの制度化によって、単一の制度に基づく障害児とその保護者の社会的支援を実現したことは、放課後保障による社会運動の成果であるとともに、放課後対策の大きな転換点であった。2015年以降の放課後保障の潮流は、「放課後活動にふさわしい」制度、子どもの権利と発達を保障する制度の改変に転換している。

第三は、放課後対策の変遷である。1979年の養護学校教育義務制以降、障害児の放課後対策は、有志の手によって支えられ、放課後実践を行う運営資金の補助は、大都市圏あるいは社会運動が盛んであった地域に限定されていた(第1期)。障害児の放課後問題の深刻さと要求の大きさに比べ、決定的におかれていた放課後の制度的保障は、1992年の学校五日制の導入や2002年の完全実施を背景に徐々にその内容を拡充した。特に、大都市部の自治体が先行し、その先進地域を後追いするように全国の自治体における単独事業の発展、さらに国の制度が追随する様相であった(第2期)。2012年に放デイが制度化し、①児童福祉法に基づく国の放課後対策が実施され、各地の放課後対策の水準が平準化したこと、②障害児と保護者の対策を単一的に行う制度が成立したことの2点において放課後対策の質的転換をもたらした(第3期)。

第四は、現行の放課後対策についてである。放課後や休日の「居場所」の提供を目的とする三つの制度に関して、「趣旨」「実施箇所数」「運営主体の割合」「障害児の利用数」「管轄部署」などを中心に検討を行った。1979年以降、長年にわたり、障害児の学校外(放課後)での生活は「閉塞的傾向」であったことを鑑みれば、現行の放課後対策が拡充してきたことがわかる。

以上の4点をふまえ、①今日において存在する障

害児の放課後対策は、従来から備えられた所与の制度ではなかったこと、②障害児の保護者や放課後保障に携わった実践者、研究者など多様な属性をもつ関係者の協働や社会運動により醸成してきたことに特徴があったこと、③各時代の放課後対策が、運動主体と政策主体の応答関係により向上したことの明確化につながった。特に、草創期には放課後問題の実態に対応する運動(放課後保障)が登場した。その後、徐々にその問題への責任主体を見分け、自治体および国に対し、放課後対策の要求を行っていった。責任主体である政策主体の応答は、不十分な対策に留まることも少なくなかったが、政策提起の運動などが展開し、次第に放課後対策の中身を拡充させてきたともいえる。

このような放課後対策が醸成した過程を踏まえれば、今後の議論においても、放課後対策が従来から備わっていなかった事実を起点とした社会運動の展開、その社会運動により届けられた「声」や「希求」に対する政策主体の応答が放課後対策の向上に不可欠なものと考えられる。とりわけ、放デイは制度化から10年が経過するが、障害児の放課後対策が、所与のものではなかったという認識が浅薄とならないことが望まれる。

さらに、第2章では、社会福祉事業としての放デイの在り方を検討したが、今後の放課後対策は、「子どもの内的生活」の重視、「活動の主体としての子ども」を念頭においた制度を構想する必要がある。

以上、本稿での検証内容は、次の2点において学術的・社会的意義が高いものとする。第一は、当該領域の研究課題に応答した点である。先行研究では、「放課後対策の成立過程をみれば欠かすことの出来ない運動主体と政策主体の応答関係」に課題を残していたが、本稿では、運動主体と政策主体の応答関係に焦点を当て通時的な検討を行ってきた。第二は、障害児の放課後に関する社会運動の知見を導出した点である。特に、社会福祉は各分野の「運動のテンポ」や「展開の様相」が異なるため、「社会福祉に限っても、戦後の運動をまとめることは容易では

ない」(真田是 2003: 59) という状況に対し、社会福祉の一分野である放課後対策についてその変容と到達を明示した。さらに、いかにして放課後問題が社会問題として対象化され、その問題に対する社会運動を展開し、政策主体の対応が行われたのか、「運動のテンポ」や「展開の様相」を明示した。

その一方で、本稿の限界は、障害児を中心とする子どもの放課後に関わる論文・著書化されている事例の一部、しかも保護者、実践者、研究者等によって記された文献、特定の団体が発行する政策提言の文書や資料、政策文書を中心とした極めて限定的な知見しか導出できていない点にある。

今後の研究課題は、①より広域な文献資料に基づく検討とともに、諸外国との比較研究として障害児の放課後対策を検討する必要がある。特に、健常児の放課後対策の研究では、池本(2009)が西欧および東アジア諸国を中心に8か国での調査研究を実施し、増山(2015)は、健常児の放課後対策の世界的動向を三つの潮流に類型化している。②また、子どもの「居場所」が問題視される今日において、障害児の「居場所」の内実に向けた研究展開が必要となる。

## 注

- 1) 本稿で用いる「社会運動」は、真田是(2003: 49)が指摘する「社会福祉運動」の理解(「社会福祉運動」は、「社会福祉の原動力である社会運動」に基づいている。真田是(2003)は、「社会福祉」は、生活問題に対する対策の一つであるが、公的機関による対応を主軸にして、市民社会による様々な対応を含め作られるものであり、社会問題としての生活問題を解決ないし改善しようとする「社会運動」が、公的機関の質と量をつくる原動力としている。
- 2) 日本国憲法で「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」(第26条)とされながら、障害児の教育権が実質的に保障されたのは、1979年の「養護学校の設置義務制」からであった。それまでは、障害が重いことを理由に、学校教育法第23条の「就学猶予・免除」の規定が用いられ、障害児は通学することができなかった(白石 2007)。
- 3) 放課後保障の概念は、必ずしも明確に定義されていないが、本稿では障害児の放課後を支えた活動、放課後問題を解決・改善しようとする社会運動を総称して「放課後保障」とする。また、政策主体による放課後問題の制度的保障を「放課後対策」とする。
- 4) 二宮(2012)は、当時の橋下徹大阪府知事による「教育・福祉のバウチャー制」を批判している。論者の立場により放課後対策の認識に異なりがある。一方、ここでは、立場を問わず放課後対策の必要性、その意味は認められていることを注記したい。
- 5) 石倉(2021:185)によれば、社会福祉の分野では、研究者中心の学会とは別に、現場の社会福祉従業者を中心に当事者の参加も得た研究団体が早くから結成してきた。「全国障害者問題研究会」は、1967年に結成され、障害者福祉や障害児教育に関する日常的な研究交流や情報交換のための定期刊行物の発行、毎年大きな研究交流集会を継続的に開催してきた。
- 6) 障害児の放課後や休日における活動を発展させる運動を目的として活動する全国的な連絡会。当連絡会の活動内容等は、HPに詳しい。<http://www.houkagoren.sakura.ne.jp/chousakenkyuu.html>
- 7) 例えば、泉(2019)は、放デイの成立前後の制度・政策の整理を通じ、障害児の放課後対策の動向を通時的に検討し、障害児と保護者を支える仕組みの必要性、サービス内容の再構築を今後の課題として析出している。牛木他(2020)は、「障害児の放課後支援」を歴史的に振り返ることを主題とし、既存の調査研究やHPを用いた整理を行い、地域での生活を可能にする支援のシステムを構築する必要性を明記している。
- 8) 本稿での運動主体は、社会福祉運動を担う主体と位置付ける。
- 9) 一般に放課後と言えば、学校のある日の授業終了後また下校時から夕食ごろまでを指すが、放課後問題を取り上げる際には、「平日の放課後」に加

- え、休日、長期休暇の生活問題を含めた広義な意味で用いられてきた(越野 2002:139)。本稿でも、放課後を広義の意味として用い、以下を展開する。
- 10) 子どもが巻き込まれる事件の発生は、2000年以降、例えば2001年の「池田小学校事件」、2003年の「長崎男児誘拐事件」、2004年の「奈良小一女児誘拐・殺害事件」、2005年の「広島女児殺害事件」、2005年の「日光市女児殺害事件」など相次いで発生していることが確認される(宮地 2017)。
  - 11) なお、「障害児の教育権保障の第一のうねり」は、1979年の養護学校教育義務実施を1つの契機とするすべての障害児に学校教育を保障する取り組み、「第二のうねり」は、1980年代後半からの障害児の後期中等教育への希望者全員進学である(越野 2002)。
  - 12) 石倉(2021:194)によれば、福祉施設の中で保育所は、1952年時点での公営施設は約38%であったが、1960年代に入り「ポストの数ほど保育所を」と訴えた保育運動の全国的な展開を背景に、公立保育所の設置が進んだ。
  - 13) 国が実施する障害児の放課後対策の詳細な変遷は、泉(2019)に詳しい。
  - 14) なお、厚労省(2008:16)は、「知的障害者・身体障害者についても利用可(年齢要件を緩和)」として「障害児タイムケア事業」等の再編を記す。一方、今日でも「在宅障害者等タイムケア」「障がい児タイムケア」「障害のある中高生のタイムケア」など、若干の名称変更を行い各自自治体が実施しているケースもある。
  - 15) 「児童デイⅠ型」は、利用児の7割以上が未就学児で療育を支援目的とした。「児童デイⅡ型」は、利用児の3割以上が学齢児としたが、学齢児を対象にしたⅡ型のうち、「預かり・一時休息」が目的の場合は「経過的児童デイサービス」と呼び、3年の経過措置を置き「日中一時」への移行を基本とした(中村・村岡 2013)。
  - 16) 「障害児の放課後保障の先行研究」などの展開は、牛木他(2020)に詳しい。他方、牛木他の研究は、CiNii Articlesなどの検索システムを中心に先行研究の数的変化などを検討しており、本稿で注目している研究者や実践者、保護者が協働し著作化した文献は、検索にヒットしないことが多い。
  - 17) 衆議院 HP「第170回国会障害のある子供の放課後活動事業の制度化を求めることに関する請願」
  - 18) 児童福祉法には、「児童発達支援とは、障害児につき、児童発達支援センターその他の内閣府令で定める施設に通わせ、日常生活における基本的な動作の指導、知識技能の付与、集団生活への適応訓練その他の内閣府令で定める便宜を供与することをいう」と定められている。
  - 19) 放デイは、「支援を必要とする障害のある子どもに対して、学校や家庭とは異なる時間、空間、人、体験等を通じて、個々の子どもの状況に応じた発達支援を行うことにより、子どもの最善の利益の保障と健全な育成を図る。」と位置付けられている。
  - 20) 厚労省(2015a:1)によれば、放デイは、「支援の多様性自体は否定されるべきものではない」としつつも、「障害のある学齢期の子どもの健全な育成を図るという支援の根幹は共通しているはず」、放デイ事業所が「その支援の質の向上のために留意しなければならない基本的事項もまた共通するはず」との考えに基づき当ガイドラインを提示したとある。
  - 21) この段落は、石倉(2021)第13章「社会福祉施設・事業の経営と運営」の内容に基づく。
  - 22) 注記したいのは、営利法人であっても子どもの成長・発達に向けた活動に取り組む事業所は存在することである。真崎(2017:171)は、放デイ事業所について、法人格の取得しやすさから株式会社を選択することが多いが、「『儲け主義事業所』にとって営利法人(株式会社)が最も適当な法人格であることもまた事実」と指摘している。
  - 23) 収支差率は、 $(\text{収入} - \text{支出}) \div \text{収入} \times 100$ で算出される。
  - 24) 障害児者サービスの収支差率の平均は、9.6%であり、障害児通所支援サービスの収支差率は、放デイが14.5%、児童発達支援が4.7%とある(厚労省 2015b:1)。このような調査結果を受け、「平成30年度予算の編成等に関する建議」(財政制度等審議会 2017:160)では、放デイにおける支援の質や費用の水準の見直しの必要性を言及している。なお、子ども・子育て分野における保育事業の平均収支差率は、9%である(前掲 2017:33)。一方で、全国放課後連には実践現場の感覚から言っ

- て、「14.5%は高すぎる」といった声が寄せられ、当連絡会に加盟する放デイ事業所への調査を行った。その結果は9.7%であった(真崎 2017)。障害児者サービスの平均、保育事業の平均、全国放課後連に加盟する放デイ事業所の平均は、9%代に近似していることがわかる。
- 25) 「報酬改定」は、運動主体、政策主体の両者にとって大きな関心事である。運動主体の文書では、全国放課後連(2019:2)や、全国放課後連(2020:5-6)などから確認することができる。また、政策主体の文書では、財務省(2017:98)、財務省(2020:29)、厚労省(2021:21)などで確認できる。
- 26) 例えば、全国放課後連の研修会では、2022年だけでも、「障害児通所支援に関する在り方検討会報告書—概要と課題提起」(第47回)、「障害児通所支援の見直しについて」(第48回)が開催されている。
- 27) この問題は、放デイに留まらない。出発点は、「社会保障制度審議会95年勧告」にあり、公立施設の民営化、営利企業の参入が促進された(石倉 2021)。また、1998年に特定非営利活動推進法(NPO法)の成立、2006年に公益法人制度改革による非営利の法人である一般社団法人の簡便な取得などを背景に、「公共企業やサービスの民営化」「社会福祉の諸サービスの『民活』」が進展する。その中で、「準市場」とも呼ばれる官製の部分的な市場システムが導入され、多様な運営形態を有するサービス供給主体間での競争が激化している(桜井 2021)。なお、社会福祉法には、第1種および第2種社会福祉事業が定義され(第2条)、放デイのような障害児通所支援事業を含む第2種社会福祉事業は、第1種のような経営主体の制限(国、地方公共団体又は社会福祉法人)はなく、営利企業の参入が認められている(第60条)。
- 参考文献**
- 朝日新聞(2021)「放課後デイ相次ぐ行政処分」3月14日付。
- 江原真二(1988)「障害児の学童保育」藤本文朗・津止正敏編『放課後の障害児』青木書店、59-66。
- 藤本文朗(1974)「学校にはいれなかった障害児」川添邦俊・清水寛・藤本文朗『この子らの生命輝く日』新日本出版社、25-82。(再掲:2021、『人間発達研究所』34、100-129。)
- 藤本文朗(1988)「障害児の発達保障と社会教育」藤本文朗・津止正敏編『放課後の障害児』青木書店、186-210。
- 全国学童保育連絡協議会(2020)『学童保育情報2020-2021』全国学童保育連絡協議会。
- 市田弘子・津止正敏(1992)「障害児の放課後と学童保育要求」藤本文朗・三島敏男・津止正敏(1992)『学校五日制と障害児の発達』かもがわ出版、90-108。
- 伊井勇(2022)「放課後等デイサービスの発達支援に関する論点と課題」『立命館産業社会論集』57(4)、103-122。
- 池本美香(2009)『子どもの放課後を考える』勁草書房。
- 石倉康次(2021)『まなざしとしての社会福祉』北大路書房。
- 泉宗孝(2019)「放課後等デイサービスを中心とした障害のある子どもの放課後生活保障の動向」『新見公立大学紀要』40、51-58。
- 垣内国光(2021)「生活保障としての学童保育」日本学保育学会編『学童保育研究の課題と展望』明誠書林、13-29。
- 小宮山繁・山下浩二(1988)「障害児のサマースクール」藤本文朗・津止正敏編『放課後の障害児』青木書店、84-100。
- 越野和之(1997)「学校外生活の現状と地域生活の保障」大久保哲夫・清水貞夫編『障害児教育学』、173-202。
- 越野和之(2002)「障害をもつ子どもの「放課後問題」と関連制度・施策」茂木俊彦・野中賢治・森川鉄雄『障害児と学童保育』大月書店、138-155。
- 厚生労働省(2008)「障害児支援の見直しについて」。
- 厚生労働省(2015a)「放課後等デイサービスガイドライン」。
- 厚生労働省(2015b)「平成26年障害福祉サービス等経営実態調査結果」。
- 厚生労働省(2021)「障害児支援施策の概要」。
- 黒田学(2005)「学齢障害児の放課後生活支援と余暇保障」『障害者問題研究』32(4)、21-28。
- 黒田学(2009)「格差社会における障害児の子育てとコミュニティケア」黒田学・渡邊武編『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, 58-81。
- 黒田学 (2011) 「放課後活動の広がり」障害のある子どもの放課後保障全国連絡会『障害のある子どもの放課後活動ハンドブック』かもがわ出版, 146-158。
- 内閣府 (2021) 『令和3年版少子化社会対策白書』
- 中村尚子・村岡真治 (2013) 「障害のある子どもの放課後活動制度化の運動と放課後等デイサービスの課題」『障害者問題研究』41 (2), 19-26。
- 中村尚子 (2021) 「障害児通所支援2021年度報酬改定の問題点」『障害者問題研究』49 (1), 46-51。
- 二宮厚美 (2012) 「福祉国家における学童保育の発展」日本学童保育学会編『現代日本の学童保育』旬報社, 17-59。
- 真崎亮司 (2017) 「放課後等デイサービス制度の課題」障害のある子どもの放課後保障全国連絡会『放課後等デイサービスハンドブック』かもがわ出版, 163-185。
- 増山均 (2015) 『学童保育と子どもの放課後』新日本出版社。
- 増山均 (2021) 『子どもの尊さと子ども期の保障』新日本出版社。
- 宮地由紀子 (2017) 「子どもの居場所づくり施策の研究」『環境と経営』23 (2), 165-170。
- 文部科学省 (2020) 「令和2年度における小学校, 中学校, 高等学校及び特別支援学校における教育活動の再開等について (通知)」。
- 森川鉄雄 (2002) 「障害児だけの「学童保育」」茂木俊彦・野中賢治・森川鉄雄『障害児と学童保育』大月書店, 70-79。
- 森川鉄雄 (2011) 「全国放課後連の運動」障害のある子どもの放課後保障全国連絡会『障害のある子どもの放課後活動ハンドブック』かもがわ出版, 159-171。
- 落合恵美子編 (2013) 『親密圏と公共圏の再編成』京都大学学術出版会。
- 桜井政成 (2021) 『福祉NPO・社会的企業の経済社会学』明石書店。
- 真田是監修 (2003) 『社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版。
- 真田裕 (2002) 「障害児の受け入れの実態と課題」茂木俊彦・野中賢治・森川鉄雄『障害児と学童保育』大月書店, 56-66。
- 新藤宗幸 (2021) 『権力にゆがむ専門知』朝日新聞出版。
- 白石正久 (2007) 『障害児がそだつ放課後』かもがわ出版。
- 障害のある子どもの放課後保障全国連絡会 (2019) 「放課後等デイサービス報酬改定指標判定・区分導入に関する事業所調査と提言」。
- 障害のある子どもの放課後保障全国連絡会 (2020) 「放課後等デイサービスの制度改善に関する要望書」。
- 障害のある子どもの放課後保障全国連絡会 (2021) 「放課後等デイサービスの制度改善に関する要望書」。
- 衆議院 HP (2008) 「第170回国会障害のある子供の放課後活動事業の制度化を求めることに関する請願」(最終閲覧: 2022.6.14) [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_seigan.nsf/html/seigan/1700446.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_seigan.nsf/html/seigan/1700446.htm)
- 津止正敏 (1992) 「障害児の地域活動と地域福祉」藤本文朗・三島敏男・津止正敏『学校五日制と障害児の発達』かもがわ出版, 148-162。
- 津止正敏・津村恵子・立田幸代子編 (2004) 『放課後の障害児白書』クリエイツかもがわ。
- 津止正敏・立田幸代子 (2005) 「障害児・家族の生活実態と地域生活支援」『障害者問題研究』32 (4), 13-20。
- 牛木彩子・定行まり子 (2020) 「障害児の放課後支援の変遷」『日本女子大学大学院紀要』26, 29-36。
- 矢澤澄子・国広陽子・天童睦子 (2003) 『都市環境と子育て』勁草書房。
- 財政制度等審議会 (2017) 「平成30年度予算の編成等に関する建議」。
- 財務省 (2017) 「社会保障について② (介護, 障害福祉等)」。
- 財務省 (2020) 「社会保障について②」。
- 財務省 (2021) 「社会保障について② (介護, 障害福祉等)」。
- 全国学童保育連絡協議会編 (2020) 『学童保育情報2020-2021』。
- 全国障害者問題研究会 (2004~2018) 『全国障害者問題研究会・全国大会』報告集, 第45回~第51回。

Transformation and Achievements of After-School Provisions  
for Children with Disabilities:  
Focusing on Social Movements aimed at Providing an Affluent  
After-School Service for Children with Disabilities

II Isami<sup>i</sup>

**Abstract** : The purpose of this paper is to clarify the transition and the achievements of After-school Service and After-school Provisions for children with disabilities. In particular, this paper focuses on the “social movement,” which is one of the characteristics of After-school Service, and how the after-school situation for children with disabilities has been examined since establishment of the Compulsory School Education System for children with disabilities (in 1979). In addition, this paper examines how the After-school Provisions have diachronically responded to After-school Service requests. Furthermore, this paper focuses on three systems related to after-school activities for children with disabilities as a result of social movements, and clarifies the current status of After-school Provisions and their achievements. Based on these points, this paper specifies the following three points. (1) The After-school Provisions for children with disabilities that exist today are not the original system that was intended in the past. (2) The characteristics of After-school Service have been cultivated from collaboration and social movements of people with various attributes such as parents of children with disabilities, activists supporting After-school Service, and researchers. (3) After-school Provisions in each era have been improved through the responsive relationship between social movement actors and policy actors. This paper specifies two points regarding future After-school Provisions. (1) It is essential for policy actors to respond to the “voices” derived from social movement actors, and (2) it is necessary to create a system in which the children should be the primary subject of the activity in mind.

**Keywords** : Children with disabilities, Parents of children with disabilities, After-school Provisions, After-school Daycare

---

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University