

おわりに—二つの全国調査を実施して—

1. 厚労省の「放課後型のデイサービス」の提起

本報告書の原稿執筆作業が一段落し印刷への出稿準備に入った7月22日、「障害児支援の見直しに関する検討会」（座長・柏女霊峰淑徳大学教授）の最終回（第11回）が開催され、3月以降10回にわたった検討会での議論が「報告書」としてまとめられました。この「報告書」に関しては「障害乳幼児の療育に応益負担を持ち込ませない会」（代表・茂木俊彦桜美林大学教授）がその評価点や問題点についていち早くコメントを発表しています（7月26日）が、私たちに直接関連する事項で注目すべきは、障害のある学齢期の子どもの放課後保障を当面する福祉課題として確認しその対策方向をかなり踏み込んで展開していることです。少し長くなりますが、引用して紹介します。

「○学齢期になると、障害児の日中活動は学校が中心となるが、放課後や夏休み等における居場所の確保策の充実を求める声が多い。障害児の保護者の仕事と家庭の両立を進めるという観点や、レスパイト（一時的休息）の支援を行うという観点からも、重要な課題となっている。

○現在の支援策としては、市町村の地域生活支援事業として実施されている日中一時支援事業と、当分の間の措置として認められている経過的な児童デイサービス事業がある。また、一般施策においては、安心・安全な児童の居場所の確保策である放課後子ども教室、概ね10歳未満の児童を対象とした留守家庭対策である放課後児童クラブ、及び児童館における障害児の受入れが実施されている。

○子どもにとっては、放課後や夏休み等の時間を合わせると、学校にいる時間や家庭にいる時間と同じ位になるなど、放課後や夏休み等の対応は重要なものであり、教育機関、一般の児童福祉施策、障害児福祉がそ

れぞれ連携して対応の強化を図っていくことが必要である。

○まず、学齢期における障害児の支援策として行われている日中一時支援事業や経過的な児童デイサービス事業については、放課後や夏休み等における居場所の確保が求められていること、また、中学時や高校時に活用できる一般施策がほとんどないことを踏まえれば、充実を図っていくことが必要と考えられる。このため、これらの事業について見直しを行い、単なる居場所としてだけではなく、子どもの発達に必要な訓練や指導など療育的な事業を実施するものについては、放課後型のデイサービスとして、新たな枠組みで事業を実施していくことを検討していくべきである。これに当たらないものについても、日中一時支援事業などの活用を図りつつ、放課後等の時間を活用して就労の体験活動を行うなど市町村の実情に応じた創意工夫した取組が引き続き実施されるべきと考えられる。

○また、一般施策である放課後児童クラブにおいても、年々障害児の受入れが拡大しているところである。今後は、専門的な対応を図っていくため、障害児の専門機関が放課後児童クラブ等についても巡回支援していくことが考えられる」

（「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」より抜粋）

上記の文言の多くは、私たち全国放課後連が一貫して主張してきた内容とほぼ同様の趣旨となっています。2006年の10月に実施された児童デイサービス事業の見直しの際は、就学前と違って学齢期の放課後における療育については認識されずに「預かり」、今回の報告書の表現を借りれば「単なる居場所」として理解され、それ故学齢期の児童デイサービス事業の報酬単価は就学前に比べてほぼ半額という極端に低い水準に設定されたのです。この報告内容が制度として具体化されるまでにはまだ紆余曲折があるかもしれませんが、「子どもの発達に必要な訓練や指導など療育的な事業を実施するものについては、放課後型のデイサービスとして新たな枠組みで事業を実施していくことを検討していくべきである」という今回の検討会報告は、少なくとも厚労

省の障害のある子どもの放課後保障についての課題認識の前進として評価されるものといえましょう。

2. 大きな環境変化の中での全国放課後連の活動

今回、私たちが実施した「全国市町村における障害のある子どもの放課後施策の現状に関する調査」及び「障害のある子どもの放課後に関する保護者の意識調査」という二つの調査は、以下のような全国放課後連が抱えている当面する実践や運動の課題認識から企画されたものです。

完全学校5日制（2002年）、障害者福祉の支援費制度（2003年）、そして障害者自立支援法（2006年）と、ここ数年の間に障害のある子どもの放課後保障に関わる支援制度の分野では、本報告書でも詳細に分析しているようにその以前と以後を画するような大きな環境変化が起っています。運動や実践の分野でも、放課後課題での全国センターとして本調査の主催団体である全国放課後連が2004年に結成されました。全国連絡会に結集する地方のネットワークも今では20都府県を数えるに至り、47都道府県での地方センター設置やその活性化に向けた取り組みも、2008年度に（財）麒麟福祉財団の助成を受け「地方ネットワーク活性化事業」として具体化され、既に7月に鹿児島でのプロジェクトを終え、以降11月には岡山、09年2月に仙台での開催を予定してその準備に入っています。

また、全国放課後連では、結成以来、厚生労働省との交渉窓口としての機能や全国的規模での調査研究、交流・研修・組織化の事業に取り組んできました。放課後保障に取り組む活動団体の実態調査（2005年）、自立支援法の児童デイサービス事業への影響に関する緊急調査（2006年）、放課後型児童デイサービス事業の縮小に反対する署名運動の提起（2006年）、障害児放課後保障講座の開催（2007年～）と全国的規模での種々の運動や調査研究、研修事業を相次いで組織してきました。児童デイサービス事業の縮小に反対する署名運動では短期間に5万筆を越える署名が全国から届けられ、厚生労働省の事業廃止の動きに大きな楔を打つことができました。全国の児童デイサービ

ス事業関係者との信頼関係や共同行動という貴重な経験も作ってきました。全国的な交流や調査の中で状況を把握し集約したデータを背景にして厚生労働省との厳しい折衝も継続して行ってきました。

また2007年11月から2008年3月にかけて、国会の中でも私たちの放課後保障運動を理解し支持する会派が多数を占めるようにと、各会派の福祉担当の議員・議員団との意見交換の場を企画し実施してきました。その際、障害のある子どもの放課後保障に関する事業イメージを各会派議員（団）と共有するために策定してきたのが「私たちのめざすもの（第1次案）」という文書であります。この文書で示した事業目的（障害児の発達支援、父母の就労支援、家族のレスパイト）と事業イメージ（毎日通うことが出来る、放課後活動に相応しい施設・設備がある、常勤職員が配置される、活動プログラムがある、仲間集団がある、学校や自宅への送迎体制がある）が今回の調査結果でどのように検証されるのか、ということもまた私たちの調査に課せられたテーマでした。この課題については、本報告書自治体調査や保護者調査の総括部分で、調査結果を拠り所としながら豊かに展開しています。ぜひ参照してください。

3. 二つの全国調査の狙いと意義

—自治体と保護者、そして事業者という複眼の視点—

前項のような課題認識によって企画された今回の全国調査は、市町村を基盤にして展開される自立支援法が全国的にどのような状況をつくり出し、またどのような新たな課題に直面しているかをまずは明らかにすることに主眼をおいたものになりました。紙幅の制約という調査表の形式もあつての判断ではありましたが、相変わらずの貧しい実態を上書きするのではなく、この分野の環境変化を全国的／運動的視野から、自治体と保護者という複眼の視点をもってその大枠を把握してみようという今回調の査に込めた私たちの狙いは、現下の局面では以下のような特別の意味を持っていると考えたからです。

それは第1に、全国一律という自立支援法の制度設計が実際にはどのような実態を作り出しているのかということを様々な角度からしっかりフォローしていくことが重要だと思われたからです。この新しい環境下で生じている実態を市町村という基礎自治体と障害のある子どもと家族という複眼の視点から把握していくことによってよりリアリティあるものとして提示しうるのではないかと、ということです。さらに、もう一つ、この分野では事業者・専任職員の視点があります。障害のある子どもの放課後支援事業を手掛ける事業者の実態把握は、全国放課後連によって2006年10月から11月にかけて児童デイサービス事業に関する緊急調査が実施され、制度改定で事業撤退の瀬戸際にある事業者実態の集約が既に行われています（日紫喜・津止「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」『立命館大学産業社会学会』第43巻第1号所収、2007年）。市町村―障害児・家族―事業者・労働者という三者の関係が互いに牽制し合って相互に身動きが取れないような状態に陥没することを回避し、この相互牽制関係を強制する制度設計の管理監督者へ放たれる「3本の矢」へと結合していくことを展望するためにも複眼からの分析は不可欠です。

第2に、障害のある子どもと家族の放課後実態を全国的／運動的な視点からの実態把握の必要性という課題があります。放課後実態の調査研究は、学校5日制が始まった90年代以降、障害のある子どもの豊かな放課後保障を目指す運動の一環として各地で精力的に取り組まれ、地域での運動と実践の貴重な財産として蓄積されてきました。私たちはこれら各地域の調査結果を踏まえて類推しながら全国的な傾向を指摘して来ましたが、今回の調査は全国という舞台において直接に活用することができるという意味合いも持たせています。私たちの運動と実践に貢献できるものとして設計されたものです。なお実態把握の分野では、全国特別支援学校知的障害教育校PTA連合会も2008年2月に「障害のある子どもの放課後活動促進に関する調査研究報告書」を取りまとめ公表しています。この調査研究は文部科学省の委託を受けて行われたもので、運動サイドだけでなく省庁や立場を越えて障害のある子どもの放課後課題への関心の広がりを示すものとして歓迎したいと思います。

第3にこうした取り組みを通して放課後保障を進める運動と実践の主体を全国に広げていくことを目指しました。いわゆるアクションリサーチの手法です。「2」でも指摘したように、都道府県における放課後保障の推進組織は20を数えるに至りましたが、全ての都道府県において運動と実践の拠点を作り上げるということからは未だ随分と距離があるといわざるを得ません。保護者と事業者・職員、ボランティアなど関係者のネットワークを広げ、市町村という基礎自治体において障害のある子どもと家族の暮らしを守り課題解決のために尽力する運動主体を創りあげていくことが今ほど求められているときはありません。この課題を今回の調査にも託しています。

4. 厚労省の「障害児支援の見直しに関する検討会」について

既に冒頭でも紹介しましたが、厚生労働省が2008年3月に設置した「障害児支援の見直しに関する検討会」について改めてふれておきたいと思います。検討会での見直しの基本的な視点は、①子どもの自立に向けた発達支援、②子どものライフステージに応じた一貫した支援、③家族を含めたトータルな支援、④できるだけ子ども・家族にとって身近な地域における支援、という4点を掲げ、具体的な検討事項として、①障害の早期発見・早期対応策について、②就学前の支援策について、③学齢期・青年期の支援策について、④ライフステージを通じた相談支援の方策について、⑤家族支援の方策について、⑥行政の実施主体について、等が示されました。

全国連絡会では、関東のメンバーを中心にこの検討会での議論状況を特別の関心を持って検討会の傍聴を呼び掛けるなど、そこでの議論の進捗を見守ってきました。5月の第5回検討会からは学齢期の子どもの支援を巡る議論が始まり、そこでは幾人の委員から「放課後施策の無策はすさまじい」「放課後対策には大きなエアポケットがある」「学齢期の療育・発達を支援するシステムとしてきちんとした法制的位置づけが必要」などの発言が相次ぎました。全国放課後連が主張してきたことの多くが図らずも厚生労働省が設置した公式会議において傍証されたことになります。

全国連絡会では、第5回の議論が始まる前、7月の「報告（案）」の検討が始まる前、のそれぞれ検討会委員全員に対し障害のある子どもの豊かな放課後保障の制度化を求める要望書を送付したり、可能な委員の方とは面談し意見交換の機会を設けたなど、議論の前進のために尽力してきました。全国放課後連の世論作りの取り組みや国会・厚労省へのロビー活動の成果の一端が、学齢期の障害のある子どもの放課後支援に資する福祉拡充を支持する検討会での議論や「放課後型のデイサービスとして、新たな枠組みで事業を実施していく」ことを提起した検討会の報告書に結合していったのだと確信します。全国放課後連の存在意義を示したトピックスとして特記しておきます。

おわりに―臨時国会に向けた請願署名運動の成功を―

さて、改めて運動と実践の課題です。全国放課後連は、いま2008年秋の臨時国会に向け「障害のある子どもの放課後活動事業の制度化を求める請願書」の署名運動を展開しています。請願項目は一点。「障害のある子どもの放課後支援活動事業を、活動拠点と職員があり、年間を通して開設できる事業として制度化してください」というものです。10万人署名の目標を立て、今全国の仲間たちが記録的な猛暑の中で署名運動に取り組んでいます。夏の長期休暇は、障害のある子どもの発達保障の舞台である「第3の世界」を担う私たちが最も飛躍する季節でもあります。運動と実践が夏を疾駆し、秋の臨時国会で請願が無事全会一致で採択され、そして2009年の春には新しい枠組みでの放課後支援の制度の下で運動と実践が展開されることを熱望しています。今回の調査がその任の一端を担うことが出来れば望外の喜びです。

最後に、本調査が一片の依頼書によって発信されたにもかかわらず、また全国統一調査という形態から、実情とも随分と齟齬があったと思われる本調査にもかかわらず、快くご協力頂き激励のメッセージをお寄せ頂いた全国の市町村自治体の担当者の皆様、保護者・学校関係者の皆様、放課後支援に関る職員の皆様に心から感謝申し上げます。そしてこの分野を支えて頂いてい

る全ての関係者の皆様に感謝申し上げます。

2008年8月1日

全国放課後連・調査プロジェクトを代表して

津止 正敏