

障害児施策の到達点とその課題

内 山 博 之

Arrival point and Issues of Disabled child welfare policy

Hiroyuki Uchiyama

Abstract: Interest in the welfare policy for children is low. However, institutional reform took place in 2012 was a large reform since its inception. I evaluated the 2012 reform, and pointed out the remaining challenges.

Key Words: Children with disabilities Child Welfare Act

障害児に対する福祉施策への注目度は低い。しかしながら、平成 24 年に施行された改革は制度発足以来の大規模なものである。この平成 24 年改革への評価を行うとともに、残された課題について考察する。

キーワード：障害児、児童福祉法

1. はじめに

平成 24 年 8 月に成立したいわゆる社会保障と税の一体改革関連法の中で、子ども・子育てについては「子ども・子育て支援法」「認定こども園法の一部改正法」「子ども・子育て支援法及び認定子ども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連 3 法が成立し、この子ども・子育て関連 3 法に基づく子ども・子育て支援新制度の本格スタートが想定される平成 27 年度に向けた検討が進められている。

また、社会保障と税の一体改革については、平成 25 年 8 月 6 日に一体改革関連法に基づき設置された社会保障制度改革国民会議が「報告書」を首相に提出し、10 月 15 日に開会された秋の臨時国会には、改革の方向性や日程を示すプログラム法案「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」が提出された。

社会保障制度改革国民会議の報告書では、総論において「子育てを社会全体で支援して、子育てを楽しめる社会としていくことが必要であり、妊娠・出産から子育てまでのトータルな支援や、発達初期の教育・保育などすべての子どもへの良質な発達環境の支援を充実していくことが求められる。」とし、各論においては「共働き家庭の子ども、親のいない子ども、障害や難病・小児慢性疾患を抱えている子ども、都会で暮らす子ども、地方の人口減少地域で暮らす子どもなど、すべての子どもの発達を保障すること」が重要であるとしている。

このように社会保障制度改革国民会議の報告書では、障害児支援や社会的養護の分野も含めて、

すべての子供の発達を保障することが求められている。子ども・子育て支援新制度の下で、障害児支援や社会的養護の分野は、自治体の作成する子ども・子育て支援事業支援計画の任意記載事項とされている。具体的には、平成25年夏の段階では政府の子ども・子育て支援会議において、子ども・子育て支援事業計画を自治体が作成する際の参考とすべき「子ども・子育て支援法に基づく基本指針」の検討が進められており、その中では、市町村の任意記載事項として「社会的養護施策との連携」や「障害児施策の充実等」が、都道府県の任意記載事項として「社会的養護体制の充実」や「障害児施策の充実等」が盛り込まれることとされている。

しかしながら、障害児に対する福祉サービス等は新制度に基づく子ども・子育て支援給付や地域子ども・子育て支援事業の対象とはなっておらず、このため、従来の仕組みの下で障害児に対する福祉サービス等が提供されることとなる。

このように、障害児支援の分野の施策は、昨今の社会保障と税の一体改革の動きの本流からは少し距離が置かれていると位置付けられるが、その一方で、昨今、様々な改革が進められてきている。しかし、障害児支援については、注目度もそれほど高いとはいえ、また、社会的養護の分野と比較しても論文等も多いとはいえない状況にある。「障害児福祉は、障害者福祉、子ども家庭福祉のいずれから見てもマイナー」[柏女霊峰, 2011]¹との評価は、今なお、的を射ている指摘だと思われる。そこで本稿では、障害児支援の分野を採り上げて最近行われた改革について改革後の状況を評価するとともに、障害児支援における今後の課題について論じていくこととしたい。

2. 障害児施策の展開

(1) 障害児福祉施策の歴史的展開

障害児の支援については、教育現場では明治初期のろう児・盲児の教育に始まり、福祉的な支援としては明治中期の滝乃川学園における知的障害児に対する支援などが知られているが、施策として障害児の福祉的な支援が本格化したのは戦後、昭和22年に児童福祉法が制定されてからであった。

昭和22年に制定された児童福祉法には、精神薄弱児施設（今の知的障害児施設）と療育施設（肢体不自由児施設、虚弱児施設、盲ろうあ児施設）とが位置付けられていた。その後、昭和24年には療育施設から盲ろうあ児施設が分離独立し、昭和25年には療育施設が肢体不自由児施設と虚弱児施設に分けられ、精神薄弱児施設、肢体不自由児施設、虚弱児施設、盲ろうあ児施設の4類型となることとなる。

昭和30年代に入ると昭和32年に従来の施設類型に加え精神薄弱児の通園施設が設置され、昭和36年には社会的養護の分野に分類されているが情緒障害児短期治療施設が創設された。昭和42年には重症心身障害児施設が児童福祉法に位置付けられている。このように、昭和30年代から40年代初頭にかけて、障害児を支援する施設類型が整備されてきたものといえる。

その後の大きな改正は、平成2年のいわゆる福祉八法改正によるものである。児童居宅介護等事業（ホームヘルパー）、児童デイサービス事業、児童短期入所事業（ショートステイ）事

業からなる児童居宅生活支援事業が児童福祉法に追加されている。その後、平成15年には支援費制度が、そして平成18年には障害者自立支援法がスタートし、障害児に対する福祉サービスの提供が始まり現在の仕組みとなる。

その間の平成17年には、児童福祉法とは別個の法律として、発達障害者支援法が施行されている。

このように、障害児に対する福祉サービスは、支援費制度や障害者自立支援法などにより近年、サービス提供の財政的な仕組みには大きな変化があったものの、サービスの提供類型については、在宅サービスは平成2年の福祉八法改正をベースに20年ほど変化しておらず、施設サービスにいたっては、昭和40年代のサービス提供類型から大きな変化はなかったものといえる。

(2) 24年改正に向けて

こうした中で、平成20年7月に厚生労働省に設置されていた「障害児支援の見直しに関する検討会」が報告書をまとめた。報告書では、①子どもの将来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つの基本的視点にたって、障害児支援施設の一元化や障害児通園施設・児童デイサービスの機能の充実、ライフステージを通じた相談支援の充実などが提案されていた。

この議論が基となって、障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律（いわゆる「つなぎ法」）につながるのである。

平成21年夏の民主党を中心とした連立政権への政権交代を機に、連立政権合意で障害者自立支援法の廃止の方針が出され、平成22年1月より、障がい者制度改革推進会議において障がい者・障害児にかかる福祉制度等の改革についての議論が進められた。一方、障害児支援の見直しに関する検討会で提案された事項を含む「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案」は平成21年3月に国会提出され、同年7月の衆議院の解散に伴い、いったん廃案となっていた。

障がい者制度改革推進会議における時間はそれなりの時間を要するため、平成22年4月には野党（自民党・公明党）が障害者自立支援法の改正法案を衆議院に提出し、また、5月には与党（民主党、社民党、国民新党）が障害者自立支援法の改正法案を衆議院に提出した。5月末には、この2法案が撤回され、2法案の調整を行う形で衆議院厚生労働委員長が障害者自立支援法の改正法案を提出したが、国会閉会に伴い廃案となった。

こうした経緯も踏まえ、同年11月に当時の衆議院厚生労働委員長の提案で、あらためて障害者自立支援法等の改正法案が国会に出され、12月に障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律として成立するのである。障がい者制度改革推進会議において、障害者・障害児福祉サービスの改革に関する議論も行われていたため、その改革が行われるまでのとりあえずの措置としての障害者自立支援法等の改正であると位置付けられたため、

関係者の間では「つなぎ法」と呼ばれることとなった。

このつなぎ法によって障害者自立支援法や児童福祉法等が改正されたが、障害児支援の部分をとってみるととも「つなぎ」とは言えないほどの大きな改正を含んでいた。障害児支援の一元化や相談支援の充実などを内容とする児童福祉法の改正は、「法制定施行（昭和 23 年）以来の大変革」[田中斎, 2012]ⁱⁱとも言えるものであり、障害児支援のサービス体系を大幅に変えるものであった。

障害児に係る改正部分の多くは平成 24 年 4 月 1 日から施行されたが、24 年 4 月 1 日には併せてこれら障害児に対する福祉サービスの報酬改定なども行われた。大きな議論が進められている社会保障制度の改革の中でこの分野はそれほど注目はされていないが、平成 24 年 4 月は障害児支援においてエポックメイキングな時期と評価することもできる。

3. 24 年改正の内容

(1) 児童福祉法の改正

つなぎ法による障害児支援に関する改正の主なものは、①障害児施設の一元化、②障害児通所支援の実施主体の市町村移行、③放課後等デイサービス、保育所等訪問支援の新サービス類型の新設、④入所施設の在園期間の延長措置見直しなどである。

① 障害児施設の一元化

知的障害児、肢体不自由児などの障害種別で分かれている障害児施設について、通所による支援を「障害児通所支援（児童発達支援等）」、入所による支援を「障害児入所支援（障害児入所施設）」にそれぞれ一元化するものである。もともと、障害児通所支援には、児童発達支援、医療型児童発達支援、放課後等デイサービス、保育所訪問支援の 4 類型があり、障害児入所支援には、福祉型障害児入所施設と医療型障害児入所施設の 2 類型があるが、通所支援においても入所支援においても障害種別ごとの区分はなくなった。障害児施設は、障害種別ごとに分かれていることや地域に偏在していることが課題とされてきており、障害種別を一元化することによって様々な障害があっても身近な地域で支援が受けられる可能性が高くなったものと評価できる。

② 障害児通所支援の実施主体を市町村に移行

在宅の障害児が利用できる法定の福祉サービスとしては、児童福祉法に基づく障害児通所支援のほか、短期入所（ショートステイ）、居宅介護（ホームヘルパー）等があるが、これら短期入所事業等は障害者自立支援法（障害者総合支援法）に基づくサービスであり、市町村が実施主体とされている。障害児通所支援の実施主体を身近な市町村に変更することにより、市町村が障害者自立支援法に基づく短期入所事業等との一体的な提供が可能になった。

③ 放課後等デイサービス、保育所等訪問支援の創設

学齢児を対象としたサービスは、従来、児童デイサービスや各障害種別ごとの通園施設などで行われていたが、これらを整理し、放課後等デイサービスとして新たな類型が作られている。新たな類型ではあるが全くの新サービスではなく、これまでの児童デイサービス等の実践を踏

まえたものである。もう一つの保育所等訪問支援は、むしろ全く新たなサービス類型であり、児童発達支援センター・児童発達支援事業から保育所や幼稚園のほか、小学校や特別支援学級・学校にも訪問支援ができることとされている。

④ 入所施設の在園期間の延長措置見直し

入所施設の在園期間の延長措置は、昭和20年代・30年代には成人の障害者施設の整備が充分とはいえ、満20歳以上になり児童福祉法に言う「児童」から外れることとなっても行き場がないことから、昭和42年に「当分の間」の措置として設けられたものである。今回の改正により、満20歳に達するまでは障害児からの申し出により引き続き入所することができるものの、満18歳以上の「児童」でない障害者については、障害者自立支援法による障害者施策で対応することとされたものである。

⑤ 相談支援体制の整備

成人の障害者も含めて、つなぎ法では相談支援体制も大きな変革があった。障害児に関しては、一般的な市町村の相談支援事業が従来から地方交付税を原資に市町村や市町村から委託を受けた指定相談支援事業者が行っているが、この仕組みは変わらず、ショートステイなどの居宅サービス利用者については指定特定相談支援事業者が、通所サービス利用者については障害児相談支援事業者が、サービス等利用計画・障害児支援利用計画等を作成しケアマネジメントの手法でモニタリング等も行うこととされた。この指定特定相談支援事業者と障害児相談支援事業者の2つの指定を、同一の事業者が同時に指定を受けること（いわゆる「2枚看板」）も可能とされている。

障害児が障害福祉サービスと障害児通所支援の両方を利用する場合には、指定特定相談支援事業者の計画相談支援と指定障害児相談支援事業者の障害児相談支援の両方を受けなくてはならないが、事業者は居宅サービスと通所サービスの計画を一体化して作ることが想定されるので、報酬については障害児相談支援給付費のみ支給される。

なお、相談支援体制が平成24年4月の時点では十分に整っていないと考えられるため、平成24年度から平成26年度にかけてケアマネジメントの手法を取り入れる対象者は、段階的に拡大していくこととされている。

（2）障害福祉サービス等報酬の改定

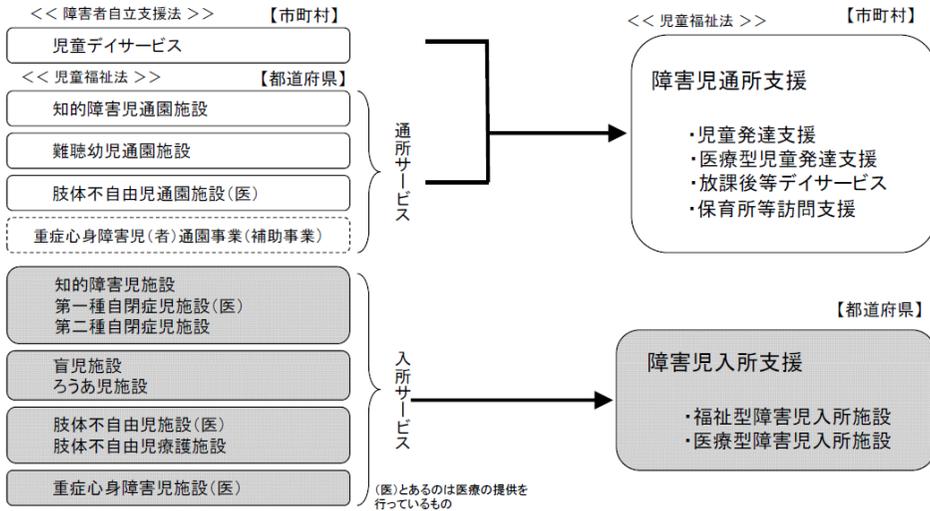
① 報酬改定の議論の過程

平成24年4月からは、つなぎ法で新設された保育所等訪問支援についての報酬を設定するなども含め、障害者自立支援法や児童福祉法に基づき提供される障害福祉サービス等の報酬が改定されている。

障害福祉サービス関係費は、障害者自立支援法による義務的経費化を背景として利用者数の増加等により、毎年10%程度の伸びを示し、この10年間で2倍以上になっている。このような中、障害福祉サービス等の報酬は、介護保険報酬と同じく3年に1回改定されることとなっており、平成24年4月がその時期となっていた。平成23年12月には、介護報酬改定の考え方と整合を取り、福祉・介護職員の処遇改善の確保、物価の下落傾向等をふまえ、改定率+2.0%

障害児施設・事業の一元化 イメージ

○ 障害児支援の強化を図るため、現行の障害種別ごとに分かれた施設体系について、通所・入所の利用形態の別により一元化。



(厚生労働省作成資料：厚生労働省ホームページより)

とするとともに、経営実態等を踏まえた効率化・重点化を進めつつ、障害者の地域移行や地域生活の支援を推進する方向が示された。

今回の障害福祉サービス等報酬の改定にあたって、注目すべきは医療保険の診療報酬改定や介護保険報酬改定と同様に、報酬改定に向けた議論の過程が公開されたことであろう。平成18年の障害者自立法の施行、21年の障害福祉サービス等報酬改定と、これまでの2回の報酬設定・報酬改定にはなかったことである。

平成23年11月に、厚生労働政務官を主査として「障害福祉サービス等報酬改定検討チーム」が設置され、9回にわたる会議が公開で行われた。診療報酬改定を議論する中医協などに比較すれば、整ったデータが不足しているなどの課題もあるが、少なくとも、報酬改定の過程が公開で議論されたことは、障害福祉サービス等の報酬改定の透明性や客観性を高めることに意義があったものと考えられる。

9回目の報酬改定検討チームで「平成24年度障害福祉サービス等報酬改定の概要」と題した取りまとめがなされ、その中にも、今回改定を行う事項について「改定後のサービスの動向やその在り方について、特に検証が必要ではないかとの意見があった」「今回の改定が企図とした効果を上げているかどうかについて、客観的なデータに基づく検証を行って、これを次回改定の検討に活かしていくなど、客観性・透明性を確保するために引き続き取り組む必要性が指摘されている。

こうした検証作業も、客観的なデータに基づき、公開された場で議論されることが望まれる。

② 障害児支援に係る内容

障害児支援に係る障害福祉サービス等報酬改定の主な内容は以下のようなものである。まず、障害児施設の一元化については、従来の障害児通園施設や児童デイサービスがつなぎ法の施行に伴う新体系サービス（児童発達支援事業など）に円滑に移行できるように、従来の水準を基本に報酬を設定しつつ、様々な障害を受け入れることができるように報酬上の評価がなされている。

中でも、障害児通所支援の報酬については、サービス利用時間に応じて設定されるなどサービスの内容と関連した報酬設定の工夫がなされている。

また、放課後等デイサービスにおいて、これまで曖昧だった放課後の学校から放課後等デイサービス等事業所への送迎について、報酬上評価したり、障害児入所支援において小規模グループケアによる療育や心理的ケアを報酬上評価するなどの工夫が行われている。

4. 施行後の状況、評価

(1) 全体的な評価

今回の児童福祉法改正を論評したものはそれほど多くないが、例えば、「法制定施行（昭和23年）以来の大変革」との評価がある。[田中斎, 2012]ⁱⁱ また、「児童福祉法改正後の障害児通所支援の実態と今後のあり方に関する調査研究・報告書」[全国児童発達支援協議会, 2013]ⁱⁱⁱ においても、「通園施設創設以後初めてとも言える今回の大改革」と評価されている。

このように、障害児に対する支援・サービスを支えてきた障害児施設関係者にとって、入所施設から見ても通園施設から見ても今回の改正は、昭和20年代の児童福祉法施行から70年近く、あるいは、昭和32年に通園施設が位置付けられてから60年近く経つ障害児支援の歴史の中で、初めてと言っても良い大きな改革である、と認識されている。

一方、これほどの改革であったにもかかわらず、法案が国会で成立した平成22年12月から平成24年4月の改正法施行まで1年3ヶ月強という期間しかなかったのも事実である。例えば、障害児施設に一元化については、異なる障害種別の障害児を受け入れる準備や体制などについて各事業主体もノウハウが十分にあったわけでもなく、この1年3ヶ月という準備期間では人的な資源などの体制面も含め十分に準備できたとは言えない。また、成人の障害者も含め、24年度から3年間かけてケアマネジメント体制を整えていくこととされたが、これも相談支援体制の現状が、相談支援事業所の面からも相談支援事業に携わる人材の面からも十分に整備されているとは言えないことに3年間かけて段階的な施行を行う必要があることの大きな要因がある。

障害福祉サービス等の報酬については、これまでの慣例で行けば、3年後の平成27年4月には改定が行われるであろう。このため、平成27年4月の報酬改定も見据えて、今回の法改正と報酬改定がもたらした効果・影響を運営面のみならず、障害児へのサービス内容も含め、客観的にデータ化し、検証していく努力を継続していく必要があるものと考えられる。

(2) 障害児施設の一元化

障害児施設の一元化については、障害の種別にかかわらず、どのような障害のある子どもも身近な地域でその子どもに合った適切な発達支援が受けられることが目標である。しかしながら、現状を見れば、これまで、知的障害児、肢体不自由児など障害種別に着目して整備され、実践を重ねてきた施設が、急にすべての障害種別に対応できるようになるわけではない。

このため、児童福祉施設の設備運営基準（平成24年2月3日改正）においても、「主として知的障害のある児童を入所させる福祉型障害児入所施設」「主として難聴児を通わせる福祉型児童発達支援センター」など「主として」どのような障害を中心に対応する施設であるかを示しながら当面は対応していくこととされている。すなわち「障害特性に応じた生活支援等の設備等のハード面や支援方法等のソフト面の専門性から従前の種別施設を『主たる障害』とし、その基準や保護単価等に準拠している」[田中斎, 2012]ⁱⁱ状態なのである。

今後、今回の障害種別にかかわらない障害児施設の一元化の目標を達成していくためには「施設の老朽改築等に際してバリアフリー化等の促進を図」[田中斎, 2012]ⁱⁱのこととといったハード面の対応が求められるとともに、様々な障害種別に対応できる職員の養成などソフト面での対応力の強化も求められる。この点、「一元化によりどんな障害のある子どもも身近な地域の施設を利用できる状況を進めるなら・・・配置誘導の方策が必要であろう」[全国児童発達支援協議会, 2013]ⁱⁱⁱとの指摘もある。

さらに、後述するが、それぞれの分野での提供されるサービス・発達支援の質の担保・評価についても全国的な基準を作っていく必要がある。

(3) 保育所等訪問支援などの新規事業

新設されたサービスのうち、放課後等デイサービス事業については、「量的・質的の向上をはかり、学校と連携した支援の強化が課題」[田中斎, 2012]ⁱⁱとの指摘や、支援費制度の創設により成人の障害者施策や障害者自立支援法に位置付けられていた児童デイサービスが、「児童福祉法に戻ってこられた」[加藤淳, 2012]^{iv}との評価がある。また、乳幼児と学齢期の支援の内容に差があることから、学齢期の児童に利用対象を限定したことも評価されている。

課題となるのは、放課後等デイサービス事業において提供されるサービス・発達支援の質の担保であろう。「児童発達支援管理責任者を擁して、児童発達支援計画を立て、本人の「発達支援」を最優先すべき」[加藤淳, 2012]^{iv}との指摘は、質の担保が必要なことを指摘している。先にも述べたが、この分野でも提供されるサービス・発達支援の質の担保・評価についても全国的な基準が必要なのではないかと考えられる。

保育所等訪問支援については、「155箇所しか指定を受けておらず実際に稼働している事業所は57箇所のみ」[加藤淳, 2012]^{iv}という状況であるが、通所型発達支援から巡回・訪問型発達支援への転換という大きな意義を持つものである。また、保育所や幼稚園だけでなく、小学校や特別支援学校へも訪問することが可能とされたため、これまで発達支援ファイルなどの工夫がされているものの大きな壁と認識されていた就学前から小学校への連続的な支援の一助となるものである。すなわち就学前の支援を担当していた児童発達支援センターの職員等が、入

学後の小学校や特別支援学校に訪問することにより、その子どもに対して連続的な支援が可能になるのであり、取り組む事業所の拡大が望まれる。

(4) 入所施設の在園期間の延長措置見直し

在園期間の延長措置の見直しにより、今後、障害児施設は6年間の間に、①障害児施設として維持、②障害者施設（成人の施設）への転換、③障害児施設と障害者施設の併設の3タイプから施設の方向性を選択することとなっている。日本知的障害者福祉協会の調査〔田中斎，2012〕ⁱⁱによると、①の障害児施設として維持が50%、③の障害児施設と障害者施設の併設が21.8%、未定が23%となっている。従来 of 知的障害児施設での状況であり、肢体不自由児施設などの移行希望は異なる可能性はある。

いずれにせよ、今後平成30年3月までの移行期間の状況を踏まえ、障害児入所施設の在り方や方向性について改めて考えていく必要がある。

(5) 相談支援体制の充実

新たに創設された障害児に係る相談支援事業は、通所サービスを利用する場合には障害児相談支援事業者が障害児支援利用計画を作成し、ケアマネジメントの手法を導入することが目指されており、居宅サービス等も利用する場合には指定特例相談支援事業所がサービス等利用計画を作成することとなる。通所支援や居宅支援に至る前の一般的な相談は、これまでと同様、市町村や市町村の委託を受けた相談支援事業者等の役割とされ、その部分は交付税措置によって賄われており報酬上は評価されていないことについて改善を求める声は多い。〔横田信也，2012〕^v

また、多くの地域で準備不足や担い手不足が指摘されており、障害児支援利用計画も対象者全員に作られるのは3年かけてということになっているため、今後の取組の状況を注視していくべきである。

また、障害児支援利用計画などケアマネジメントの手法は、「対象者のニーズに対して現存のサービスを組み立てる介護保険や障害者相談支援の手法に準じ」ているとも言える。障害児の相談支援では、保護者や家族の支援の重要性や、障害受容等の前から支援が求められること、保健医療機関や教育機関との連携がより強く求められることなどから、障害児に適した相談支援体制について考えていく必要がある。

5. 今後の課題と対応

(1) 既に指摘のある課題

① 体制整備と24年改正のフォロー

これまで述べたとおり24年4月施行の児童福祉法等の一部改正と障害福祉サービス等報酬改定は、児童福祉法制定以来の大改革であったと受け止める向きも多い。しかしながら、児童福祉法等の一部改正法案がなかなか順調に国会で成立しなかったことなどから、法成立後から

施行までの期間が充分とは言えず、障害児施設の一元化において障害種別にかかわらない支援を目標としていながら「主たる障害」を設置運営基準や報酬においてカテゴライズするなど目標を完全に達成できるような体制が現時点で十分に整っていたとは言いにくい。

そうした意味からも、法改正や報酬改定の趣旨・目的に沿った体制整備を絶えず進めるとともに、その施行状況・体制整備状況をしっかりと検証し、その検証を踏まえた見直しの努力を不断に行なっていく必要がある。

厚生労働省の行なっている平成24年度障害者総合福祉推進事業には、「指定課題19 障害児通所支援に関する実態調査について」と「指定課題20 障害児入所支援に関する実態調査について」という指定課題が挙げられていた。前者については、「児童福祉法改正後の障害児通所支援の実態と今後のあり方に関する調査研究（一般社団法人・全国児童発達支援協議会）」ⁱⁱがまとめられているが、後者は調査研究が実施されていないようである。平成25年度の障害者総合福祉推進事業にも同様の課題が挙げられているので、こうした事業も活用しながら、障害児通所支援にしても障害児入所支援にしても、法施行後の状況の検証の努力を継続的に行っていくことが不可欠である。その際、平成27年にも予定される報酬改定の議論が透明性・客観性高く進められるように、事業の運営状況も含め客観的なデータを整理しておくことが求められる。

② 児童福祉法と障害者総合支援法との整理

今回の児童福祉法等の一部改正により、入所サービスや通園サービスは児童福祉法に根拠を持つようになったが、ショートステイなどの居宅サービスは障害者総合支援法に根拠を持つ。関係者からは、児童福祉法に基づくサービスにとの要望も強いため〔田中斎，2012〕ⁱⁱ、こうした位置付けについても検討を進めていく必要がある。

③ 自立支援協議会子ども部会の設置

今回のつなぎ法によって、地域自立支援協議会が法律に位置付けられた。自立支援協議会に専門部会として「児童部会」等の障害児を専門に扱う部会を設置している自治体もあるが、定着しているとはいえない。形だけ作るのでは望ましい姿とはいえないが、以前から指摘されているように、「子ども部会」等の設置を法令上位置付けるなどの工夫も検討すべきであろう。

④ 教育との連携

就学前の福祉的な支援や放課後等デイサービスにおける支援と学校現場との連携も、従来からの課題として指摘されている。発達支援ファイルの活用などにより、両者の連携に務めている例もあり、こうした工夫を広げていく必要がある。教育サイドの動きに触れると、各自治体の教育委員会において障害児の就学の際のガイドラインとして文部科学省が作成している「就学のための資料」が活用されているが、この「就学のための資料」が平成25年に約10年ぶりに改定されることとなった。この中でも、保健や福祉サービスとの連携はこれまでも増して重点的な記述がなされているところである。

また、今回、新設された保育所等訪問支援は、小学校や特別支援学校等にも訪問することが可能であり、両者の連携のツールとして活用しない手はないものと考えられるので、指定事業者数がまだ少ない現状にあるが保育所等訪問支援の普及が望まれる。

更に、保育所保育指針や幼稚園教育要領には障害児の保育について触れられているが、概括的な記述にとどまっている。特別支援学校の教育要領との橋渡しも含め、保育所保育指針などの記述内容についても改めて検討が必要であろう。

このほか、放課後はともかく、夏休み等の長期休暇についても放課後等デイサービスが支えている実態がある。夏休みは、本来、酷暑による勉学の能率の低下と、夏休みしかできない体験を行うためのものと説明されている。しかしながら、冷房設備を備える特別支援学校等も増加している。また、障害児は夏休みしかできない経験を積ませるにも大きなハードルがあり、家庭にしわ寄せが言っている現状も否定出来ない。障害児については、40日程度の夏休みが本当に必要なかどうか、夏休みの意義に立ち返って考え、議論を行う必要があるのではないかと考えられる。

⑤ 社会的養護との一元化

児童養護施設に障害児が一定程度入所しており、また、障害児施設の入所児童は障害程度の軽重よりも家庭的な事情から入所しているものも多い。こうした事情から、障害児施設における障害児の処遇と養護施設における障害児の処遇について「統合の時期が近付いている」[明秀行、2012]^{vi}との指摘も聞かれる。社会的養護の分野と障害児の分野の交錯について、具体的な実態把握を行った上で、一元化を含めた対応について議論を深めていく必要があるだろう。

(2) 法令的な位置付けの強化

① 福祉計画への位置付け

これまで、障害児分野の福祉施策については、障害者福祉計画においても、次世代育成支援計画においても必要的記載事項とはされておらず、任意的な記載事項として扱われていた。自治体の中には次世代育成支援計画の中で障害児の子育てや発達支援についても記載している自治体が多いが、必ずしもすべての自治体ではない。

現在、検討されている子ども・子育て支援計画においても、障害児支援は任意的記載事項とされている。いずれかの法律に基づく福祉計画の位置づけを与え、必要的記載事項とすることも考えるべきではないだろうか。

② 発達障害者支援法の検証

平成17年に施行された発達障害者支援法は、発達障害支援センターの設置など一定の役割を果たしてきたが、その施行状況について検証し、必要な手当を行なっていく必要があるだろう。

そうすることにより、障害児支援の充実にもつながるものと考えられる。

(3) 質の担保・評価

① 障害児施設の自己評価

それぞれの障害児施設や事業所で、利用する障害児の状況に合わせ、様々な努力が展開されているものと思う。しかしながら、そうした努力を外から見える形で、評価できる形にする努力がこれまで充分でなかったのではないかと考える。

例えば、施設の第三者評価・自己評価について、保育所では、平成21年4月の保育指針改

定より自己評価が実施されている。また、児童養護施設等についても平成24年3月に全国共通の評価基準を策定するとともに、3年に1回以上の第三者評価の受審と結果の公表が義務付けられている。

障害児施設や障害児支援のサービスを提供する事業所においても、児童養護施設等で取り組んでいるような、自己点検と第三者評価の義務付けなどが必要なのではないかと考えられる。

② 障害児発達支援指針（仮称）の策定

障害児の発達支援の場には、保育所保育指針や幼稚園教育要領のような発達支援のガイドラインになるようなものが現在は存在していない。児童養護施設等においても、このような保育所保育指針等に相当するものがなかったため平成24年3月に施設種別ごとの「施設運営指針」を策定した。同時に従来施設ごとの経験の積み重ねでノウハウが蓄積されてきており、施設により取組の質の差が大きいことから、児童養護施設等の施設種別ごとに、実践的な技術や知恵を言語化した手引書（指針の解説書）を作成している。

障害児支援の場にも全く同様のことが言えるのではないだろうか。全国児童発達支援協議会が編集した「発達支援学～その理論と実践」^{vii}という書籍が平成23年に刊行されている。これも、施設ごとのノウハウの積み重ねを出来る限り共有していこうという取組であると考えられる。

今後は、障害児施設や障害児支援に携わる事業所においても、児童養護施設と同様に、保育所保育指針に相当する「障害児発達支援指針（仮称）」のようなものを作成していく努力が求められるとともに、実践的な技術や知恵を言語化の努力が求められる。

その際、可能であれば、各施設や事業所の個々の障害児に対する発達支援の取組を評価、検証できるような到達目標の設定についても開発に取り組むべきである。教育の分野では、教育評価の長い取組があるが、福祉の分野ではこうした取組はそれほどなされていない。保育所の一部には、到達目標を設定し保育記録等の中に残しているような取組もあるが、障害児の発達支援においても、そうした努力を行い、発達支援の内容や療育の内容の見える化に取り組む必要がある。

（４）財源の確保

障害福祉サービス関係費は前にも述べたとおり、障害者自立支援法による義務的経費化を背景として利用者数の増加等により、毎年10%程度の伸びを示し、この10年間で2倍以上になっている。平成25年度予算では国の予算ベースで8,000億円を超える額が計上されており、給付費としては1.5兆円を超える額であり、このままの伸びが続くとすれば、給付費が2兆円を超えるのも、そう遠くはない。

生活保護費が3兆円を超え、適正化の必要性が指摘され、生活保護法等の一部改正法案が国会に提出されている状況であることも考えると、障害福祉サービス関係費の額は生活保護費に近付きつつある。生活保護や医療保険、介護と同様に、真剣な適正化努力が求められることも考えられる。

障害児給付費は1,000億円強と障害福祉給付費全体に占める割合は1割もないが、事情は同様である。

これも先にも述べたが、社会保障制度国民会議の報告書では、障害児支援や社会的養護の分野も含めてすべての子供の発達を保障することが求められている。平成 25 年 8 月 21 日に閣議決定されたいわゆるプログラム法案の骨子(社会保障制度改革推進法第 4 条の規定に基づく「法制上の措置」の骨子について)では、少子化対策をすべての世代に夢や希望を与える日本社会への投資であると認識し、①子どものための教育・保育給付及び地域子ども・子育て支援事業の実施のために必要な措置、②保育緊急確保事業の実施のために必要な措置、③社会的養護の充実に当たり必要となる児童養護施設等における養育環境等の整備のための必要な措置、等を着実に実施することとされている。

③に見られるように、社会的養護の分野はプログラム法案の骨子に位置付けられているが、障害児の分野は触れられていない。児童養護施設等に入所している 2 割以上は発達障害など何らかの障害があることや、逆に障害児入所施設に入所している子どもには家庭的な課題がある子どもが多いことなどから児童養護施設と障害児入所施設の一元化を主張する意見もあることも踏まえると、例えば、一時期、議論があった介護保険制度との統合の検討や、社会的養護の充実と合わせ障害児福祉サービスの充実も検討していくことなど、将来的には何らかの知恵と工夫が必要となることもあろう。

注・引用文献

- i 柏女霊峰.(2011). 子ども家庭福祉・保育の幕開け. 誠信書房.
- ii 田中斎.(2012). 児童福祉法改正と今後の課題に向けて. さぼーと 2012 年 10 月号.
- iii 一般社団法人 全国児童発達支援協議会.(2013). 児童福祉法改正後の障害児通所支援の実態と今後の在り方に関する調査研究.
- iv 加藤淳.(2012). 放課後等デイサービスの到達と課題. さぼーと 2012 年 10 月.
- v 横田信也.(2012). 障害児相談支援事業の現場から. さぼーと 2012 年 10 月号.
- vi 明秀行.(2012). 障害児施設の一元化は本当に適切なのか. さぼーと 2012 年 10 月号.
- vii 加藤正仁・宮田広善監修. 全国児童発達支援協議会編集 (2011.5) 発達支援学その理論と実践～育ちが気になるこの子育て支援体系