

報 告

長崎県離島における児童デイサービス事業の現状と課題

堀内 啓子

The present condition and problem about the daily service for children in the isolated  
islands in Nagasaki Prefecture

Keiko HORIUCHI

## 長崎県離島における児童デイサービス事業の現状と課題

堀内 啓子

The present condition and problem about the daily service for children in the isolated islands in Nagasaki Prefecture

Keiko HORIUCHI

### 抄 録

近年、障害児・者に対する理解が高まる中で、特に障害児の早期教育・療育の必要性が叫ばれている。2006年に障害者自立支援法が制定され、これにより、障害児は審査を経て児童デイサービス事業が利用できるようになった。ここでは、日常生活基本動作の指導や集団生活への適応訓練など個別・集団療育が行われる。未就学児童の中には保育園や幼稚園から、就学児童は通常の学校や特別支援学校などを経由し、保護者に伴われ利用することができる。長崎県内には、現在23の児童デイサービス事業があるが、離島設置は五島市、新上五島町、壱岐市、対馬市の4個所にすぎない。本研究では、教育や療育の機会が乏しい過疎化・統廃合、少子化が進む離島における児童デイサービス事業の現状と課題を明確にし、教育及び生活保障の視点から児童デイサービス事業について考察することを目的とした。その結果、「施設の運営上の課題」と「障害児の生活及び教育上の課題」の2点が挙げられた。今後、「利用者負担の軽減と利用しやすい環境づくり」「児童の一生涯を見据えた一貫した支援づくり」「職員の専門的教育」「保護者の支援システムづくり」が課題である。

キーワード：長崎県 離島 障害児 療育支援 児童デイサービス

The present condition and problem about the daily service for children in the isolated islands in Nagasaki Prefecture

### Abstract

The project which supports disabled children on the side of medical care and day care based on Services and Supports for Persons with Disabilities Act has the daily service institution for children. Today, there are only 4 institutions in the isolated islands in Nagasaki, though there are 23 institutions in Nagasaki. In this research, I made it a purpose to make their differences and problems clear, to make consideration deep from the viewpoint of education and livelihood indemnification for disabled children, and to connect this research to better support. In consequence, two points, "the subject to manage the facilities" and "the subject for disabled children to live and to be educated" were brought. Hereafter, "reducing the user's pay and forming the environment which is easy to use," "forming the consistent support which fixes the children's whole lives," "the specialty education for staff," and "forming the support system for curators" are issues.

Key-word : Nagasaki Prefecture • Isolated islands • Disabled children • Support on the side of medical care and day care • Daily service institution for children

## 1. はじめに

近年、障害児・者に対する理解が高まる中で、特に障害児の早期教育・療育の必要性が叫ばれている。2003年度からノーマライゼーションの理念に基づく支援費制度によって障害児・者の地域福祉の充実が図られた。しかし制度上の課題解決と、サービスの充実・推進を図るために、2006年に障害者自立支援法が施行された。その制度改変の中で、地域における在宅障害児の療育支援の1つとして、児童デイサービス事業が継続されているが、様々な課題が挙げられている。一方、長崎県においては2003年7月に起きた俊ちゃん事件を機に、長崎県民の障害児に対する関心は高まったといえるが、一方ではこの事件以降、障害に対する偏った理解をする者を増加させ、障害児をもつ保護者にとっては苦しみと、わが子の将来への不安を増大させたと言える。

さて、全国の障害児数（身体障害・知的障害児の総計）は、一般に全児童数の約1割とも言われているが、2006年に全国に約22万人<sup>1)</sup>、長崎県では2008年3月末日で3,000人余である<sup>2)</sup>。うち通常学級に在籍する児童は約63%<sup>3)</sup>、その他、特別支援学校通学児童や児童福祉施設入所児童、訪問教育を受けている在宅療養児童等となる。ただし、これらの数値は障害者手帳あるいは療育手帳をもつ、視覚・聴覚障害も含めた数値である。軽度発達障害などグレーゾーンと言われる層、つまり通常学級に在籍する児童も含めれば数倍の数になるのではないかと推察される。近年、知的障害及び発達障害の児童の増加が著しく、知的障害児の通う特別支援学校はマンモス化していく傾向にあるが、知的障害が認められない軽度発達障害児等は通常学級の中で対人関係等のトラブルが絶えないと言われる。これについては、未だ支援体制が十分に整備されていないのが現状である。これら障害児の療育支援の1つとして児童デイサービス事業があるが、障害児に対し、日常生活における基本的動作の指導や集団生活への適応訓練など個別及び集団療育、相談を行う。この利用は手帳の所持は規定されないが、申請と審査が行われ決定されることから、規制を緩やかにして多くの障害児を受け入れようとする指定外児童デイサービス事業を独自に行っている市町村もある。一方、長崎県内には2010年4月1日時点で23の指定児童デイサービス事業所があるが、事業母体は様々である。そして、長崎県は日本で最も多くの島を抱える自治体であるにも関わらず、指定児童デイサービスの離島設置はうち4箇所すぎない。指定外の児童デイサービスはない。そして、これら4箇所にも運営上の大きな差が生じている。

2006年4月の自立支援法施行後、それまで学童児を中心としてきた児童デイサービス事業は未就学児童の受入とともに、学童児の報酬単価の切り下げに直面したが、日紫喜らはその影響と放課後保障に関して緊急全国調査を実施した<sup>4)</sup>。前年2005年4月には、新たな障害への対応として自閉症、アスペルガー症候群、学習障害などの発達障害をもつ者の早期発見及び支援、そして自立及び社会参加を促す目的から発達障害者支援法が施行された。ここでの支援機関の対象については、教育から医療、福祉に及び、国および地方公共団体の責務を明確にしたことが注目される。これを受けて翌年、文部科学省は一人一人の教育的ニーズに応じた指導・支援を行う特別支援教育を推進するために改正学校教育法を施行した。さらに2008年7月に、「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」<sup>5)</sup>が出された。この中で今後の対応の在り方について8項目が盛り込まれているが、子どもの一生涯を見据えた内容であり、家族は育ちの基礎とした上で様々な支援策が出されている。また法律上の位置付けを、これまでは障害者自立支援法と児童福祉法の両輪であったものから児童福祉法の一本化案が提示されている点が注目される。この中に児童デイサービス事業の今後の在り方についても明示されている。先行研究では、発達障害児や重症心身障害児を中心とする療育支援に関する研究が認められるが、その内容は早期療育支援や、医療的ケア及び支援に関する研究が多い。さらに離島に関する研究は1例認められたが、作業療法に関する研究であった。したがって、教育や療育の機会が乏しい過疎化・統廃合、少子化が進む離島における児童デイサービス事業、あるいは療育支援事業の実態に関する研究は皆無である。

そこで、本研究では離島における児童デイサービス事業の現状と課題を明らかにし、障害児に対するサービスの質の向上に示唆を得ることを目的とする。

## 2. 研究方法及び倫理的配慮

- 1) 研究方法；面接調査法。
- 2) 調査期間；平成22年3月から9月。
- 3) 調査対象；4施設の責任者及び職員等8名、特別支援学校3校の責任者及び職員等5名。
- 4) 調査方法；離島4施設を訪問し、インタビューガイドにしたがって職員から聞き取りを行い、その後整理した。また集団療育の場面に参加可能な場合は療育の実際を見た。面接時間は1回につき約2時間程度で、1箇所につき1～2回の訪問面接を行う。その他、電話による聞き取りにより内容の補足・修正を実施した。また参考として、障害児教育の実態や、離島からの子どもの実数を把握するために、宿舎をもつ県内の特別支援学校施設管理者及び職員に面談を行った。いずれの箇所も面接時は1～3人を対象に同時に行った。
- 5) インタビューガイドの内容；
  - ① 4施設職員に対する内容は、設置者及び事業母体・事業形態・設置経緯・サービスの対象・対象地域・登録者数・予算概要・療育時間帯・負担金（利用料金）・利用回数・職員配置及び職種・勤務形態・送迎サービスの有無・療育の状況・地域環境・特別支援学校等の有無・施設の特徴・課題など18項目である。
  - ② 特別支援学校に対する内容は、学校の特徴・学校における子ども支援状況、離島4島からの児童数である。
- 6) 倫理的配慮；本研究の調査を始めるにあたっては、一部施設担当者への口頭依頼（大学との事業協定に連動）を除き事前に文書をもって施設責任者へ依頼を行った。本研究は、離島の施設の現状を明確にし、離島間の格差を見ていく研究である。したがって、特定の人を限定した研究ではないため、直接、利用者や家族に不利益を被ることはない。研究結果は、妥当性・正確性を期するために各施設に確認を取ったのち発表した。なお特別支援学校施設責任者に対しては、事前に電話で主旨と内容を説明し、許可を頂いた後に訪問した。内容は上記の通りであり、児童の個人的情報に関する内容の質問は一切行わなかった。

## 3. 結 果

### 1) 指定児童デイサービス事業の機能と歴史的背景

指定児童デイサービス事業とは、児童福祉法第6条に規定され、その運営にかかる費用は障害者自立支援法第6条に基づく支援費と自己負担による。利用者負担は1割応益負担で、残る9割は国1/2、都道府県1/4、市町村1/4である。実施機関は市町村で、国及び都道府県は必要な助言、情報の提供その他援助を行う責務を担う。その目的は、障害をもつ幼児・児童に対し、通園の場を設けて必要な設備をおき、日常生活における基本的動作の指導及び集団生活への適応訓練を行うことにより自立助長と福祉の増進を図る。その内容は、サービス利用計画に基づき、日常生活・社会適応訓練・創作的活動・機能訓練、保護者に対する相談などが挙げられる。自立支援給付の1つである介護給付費支給決定を受けた障害児は、受給者証交付後、施設に登録し児童デイサービス事業の利用ができる。未就学児童の中には保育園や幼稚園から、就学児童は特別支援学校や分教室、特別支援学級、通常学級から経由し、保護者に伴われ利用することができる。

さて、児童デイサービスの歴史的背景は表1に示す通りである。前身は1972年の心身障害児通園事業であるが、これは児童福祉施設の利用が困難な地域に市町村が通園の場を設け、在宅の心身障害児を指導し福祉の充実を図る目的があった。その対象は、障害を有し、通園による指導になじむ幼児とされた。児童福祉法に位置付けられ、施設や人員配置（概ね15対2）の最低基準が定められていた。予算は年額1,000万円ほどの補助金を国が1/2、県と市町村が1/4ずつ負担することから、この小規模通園事業は増加した。また1974年に対象が軽度ではあるが、障害児保育事業実施要綱を定め、保育園や幼稚園での受入が公的に

表1 指定児童デイサービス事業の歴史的背景

年 月	事 業 の 変 化
1972	心身障害児通園事業の設置(8月)
1974	障害児保育事業実施要綱—障害児保育の制度化(4月)
1995	障害者プランによる事業所数の拡大と保育園などの空き教室の利用が可能 2002年までの目標値:1300ヶ所(重心通園300ヶ所を含む)(4月)
1998	障害児通園事業に名称変更。対象を12歳まで拡大。利用人員は概ね5名以上から設置可能(8月)。 長崎県:五島市障害児通園事業開設(10月)
2000	社会福祉基礎構造改革:法律改定、自立した生活、措置制度から契約制度へ、(施設から地域へ)(4月)
2001	長崎県:障害児サービスにおけるニーズ調査開始と、13ヶ所の療育支援事業所のスタート
2002	長崎県:壱岐療育支援事業(4町広域)及び対馬療育支援事業の開始(4月)
2003	支援費制度施行。認可から指定へ変更。児童の施設支援から居宅支援事業「指定児童デイサービス事業」となり、利用者負担(応能負担)・契約制度へ変更(4月) 長崎県:五島療育支援事業開始
2004	長崎県:対馬市・6町9村が統合、壱岐市・4町が統合(3月) 五島市・1市5町が統合、新上五島町・5町が統合(8月)
2006	障害者自立支援法施行。障害福祉サービス事業のうち介護給付事業となり、定率応益負担へ変更 利用人員は20名単位(特例で10名)。人員配置はI型事業—5対Iの直接処遇職員とサービス管理責任者、II型事業は旧来どおり(7.5対1)(4月) 長崎県:16ヶ所の指定児童デイサービス事業所に変更・設置(10月)
2007	事業所数1,159ヶ所、利用者数35,676人(9月)
2009	事業所数1,491ヶ所、利用者数45,165人(I型約1,100ヶ所、II型約400ヶ所)(10月) 長崎県:2ヶ所の指定児童デイサービス事業所設置(4月)
2010	長崎県:新上五島町ほか4ヶ所の指定児童デイサービス事業所設置(計23ヶ所)(4月)

出典:①www.geocities.co.jp/SweetHome-Green/2858/soudansiengenko.pdf 加藤淳「児童デイサービスと障害児等療育支援事業のかかわり」から抜粋、②障害者自立支援法指定児童デイサービス規定参考等。

認められた。さらに1995年の障害者プランで追加目標が提示され、保育園等の空き教室でも設置が可能となったために、市町村に拡大されていった。1998年8月に名称が変更され、対象年齢の拡大と利用人員の小規模化により事業所がさらに増加していった。2003年に支援費制度が施行され、児童デイサービス事業となった。これまで包括的な補助金事業で利用者負担もなかったが、応能負担、契約制度となった<sup>6)</sup>。つまり対象は、当初、「通園による指導になじむ」幼児を対象としていたが、1998年以降、就学児童へ拡大された。また2003年の支援費制度を境に利用者負担、契約制度、認可から指定へ変更された。しかし、利用者の急増に伴うサービス費用の増大、サービス水準の地域格差、障害種別間のサービス格差など、新たな問題を生じた。これらの諸問題を解決する目的から、2006年に障害者自立支援法が施行され、応能負担から応益負担へ変わった。そして、当初は児童福祉法に位置づけられていたが、障害者自立支援法制定後は2法に位置づけられた事業となっている。つまり障害児及び児童は児童福祉法に規定されている。2007年9月時点で、全国に1,159ヶ所、利用者35,676人、その2年後は1,491ヶ所、45,165人と急激な増加にある。このような制度改変の中、長崎県における療育支援事業の開始は2001年から始まった。

## 2) 長崎県離島における指定児童デイサービス事業の現状

### (1) 指定児童デイサービスの概要

制度改変の中、長崎県における療育支援事業の開始は2001年で、知事の障害児サービスの質問から始まったと言われる。ニーズ調査が開始され、その結果13ヶ所の療育支援事業所を設置した。2002年、2003年と壱岐、対馬、五島に各1ヶ所が設置されるが、この時点では通園事業として位置づけられる。2006年の障害者自立支援法施行に基づき、これまでの事業所を含む16ヶ所が指定児童デイサービス事業を設置した。2010年4月時点で、新上五島町も加わり計23ヶ所である。この間、市町村合併が繰り返され、施設によっては市の委託にも関わらず、補助金が一時打ち切られるなどの問題が挙がり、運営が厳しくなったが、その厳しさは今日まで続いている。

さて長崎県に居住する18歳未満の児童の人口は、平成20年3月末日において250,769人で、総人口1,441,451人の約17%である。そのうち身体障害者手帳を持つ児童1,224人、療育手帳を持つ児童1,889人で、合わせると全児童の約1.2%にあたる<sup>7)</sup>。また長崎県において、在宅障害児の療育支援事業としては現在、障害児等療育支援事業（6ヶ所）と重症心身障害児（者）通園事業（5ヶ所）、そして指定児童デイサービス事業23ヶ所（定員240人）である。この児童デイサービス事業の事業母体は、社会福祉法人や企業、NPO法人等15、市町村4、社会福祉協議会3、社会福祉事業団1の計23で様々であるが、大きくは公設公営と公設民営（以降、委託）の2つに区分することができる。2007年2月時点では15ヶ所、利用者数517人であった点から、長崎においても増加傾向にある。23ヶ所のうち離島には、五島市、新上五島町、壱岐市、対馬市の4ヶ所が含まれる。市町村に1ヶ所の設置になるが、その4ヶ所の施設概要は表2に示す通りである。

## (2) 指定児童デイサービスの現状

離島4ヶ所の施設を表2の項目に従い概観すると、まず事業目的、運営方針及び内容については法律の定める範囲において行われており、大差はなかった。

事業母体は、離島においても公設公営と委託の2つに区分することができるが、この2者間には運営上の大きな差が生じていた。つまり後者は前者に比べ施設や遊具の状態、利用者ニーズと職員数及び職種、地理的条件や施設環境など何れにおいても厳しい状況に置かれていることが理解できた。「児童数が増加すれば職員の増員が必要となり、人件費や施設整備・遊具に十分な投入ができない」という声も聞かれた。一般的に個別及び集団療育が行われるが、中・高等部の児童以外は保護者の理解を高めるために保護者参加型が実施されていた。壱岐市を除く地域では、遠くは車で片道40分かけて来る利用者もあり、地理的条件から利用がしにくい面もあった。特に委託施設は利便性が悪く、奥まった場所や辺鄙な場所にあった。これらの事業母体は、知的障害者等施設を持つ社会福祉法人であった。地域住民は、「障害者が行く所」という思いがあるのではないかという声も聞かれた。なお平成22年4月1日に開設した新上五島町は、既存のへき地保育所を利用しているが、中心地から離れた利便性の悪い場所のため、今後施設移転を検討予定と言われる。

定員は何れも10名であるが、登録者数は各施設で異なる。サービス内容は、各施設により提示内容が異なる部分もあるが、あくまでも障害者自立支援法の規定に基づき行われていたが、親に対する対応が難しいと言われる。特にサービスを受けさせるまでの過程における親とのやり取りや、グレーゾーンにある子どもの対策が制度的にも定まっていないために苦慮する親の相談等であった。また規定内で独自に様々なサービスを取り扱っていたが、これらは加算されて利用者負担となる。各施設は未就学児童を対象とするⅠ型と、就学児童を対象とするⅡ型のいずれか、あるいは両者を選択し申請しなければならない。それは予算額から利用者負担額まで影響する。新上五島町はⅠ型で未就学児童が多いが、他の五島市はⅠ・Ⅱ型、壱岐市及び対馬市はⅡ型で、就学児童が多い。特に五島市の登録者数が多いのは、保護者の障害児教育に取り組む姿勢の影響が大きいと言われる。そして、それに伴う施設の中学・高校生の受け入れを積極的に行い、利用日も土曜日まで拡大しているためである。利用者の負担金は、Ⅰ型、Ⅱ型で各々金額は定められている。

職員のほとんどは地元出身者で、地域に深い理解をもっていることは共通に認められた。また保育所や通常の教育機関での勤務経験者から、養成校を卒業して就職している人まで多岐に亘っていた。その中で作業療法士及び言語聴覚士の確保は厳しく、他県出身者、非常勤雇用が目立った。発達障害の中では言語の遅れが見られる児童も多いが、言語聴覚士は新上五島町を除く3施設では市町村障害児通園事業支援を活用し、長崎県立こども医療福祉センターからの巡回訪問に頼っている現状であった。また同じく、4施設ともに小児科医及び整形外科医を含む巡回診療・相談が実施されている。職員数は、管理者を除き、定員10人までは2人以上の指導員または保育士と、サービス管理者1人以上という規定に則り配置がされていたが、対馬市は職員数が1人欠員のため負担金も低い。これに対し、新上五島町と壱岐市では保健師と保育士、作業療法士を核とし、他職種職員（ほとんどが非常勤）を配置する。一方、

表2 長崎県離島における児童デイサービス事業の概況

	新上五島町	壱岐市	五島市	対馬市
事業母体	新上五島町 (公設公営)	壱岐市 (公設公営)	社会福祉法人 (公設民営・委託)	社会福祉法人 (公設民営・委託)
指定年月日	H22. 4. 1	H18. 10. 1	H18. 10. 1	H18. 10. 1
サービスの対象	0～12歳児童と親	0～12歳児童と親	0～18歳児童と親	0～12歳児童と親
定員	10人	10人	10人	10人
登録者数(未就学・就学児童数)	14(12・2)人	23(11・12)人	54(24・30)人	17人(7・10)人
サービス内容	生活指導及び発達等相談・行事・レクリエーション・日常生活訓練及び機能訓練・幼稚園及び保育所巡回相談・親の会支援など	生活指導・創作活動・療育指導・機能訓練・介護方法の指導・社会適応訓練及び日常生活訓練・健康チェックなど	生活指導及び発達等相談・行事・レクリエーション・日常生活訓練及び機能訓練・創作的活動・送迎・家庭連携サービス・訪問支援サービスなど	サービス利用計画作成・日常生活及び社会適応訓練・創作的活動・機能訓練・保護者相談・送迎サービス・家庭等への訪問による相談及び支援・欠席時の対応など
1回利用の負担金(1割)	I型・828円(一律)	II型・689円(一律)	I・II型・未就学児童834円、就学児童695円(指導員加配加算付)	II型・488円(一律)(職員が1人欠員のため30%減)
職員数及び職種	4人、保健師・保育士・作業療法士・言語聴覚士	12人、保健師・保育士・作業療法士・指導員(小学校・中学校教員免許取得者)、歯科衛生士等	3人、保育士・作業療法士	4人、指導員(小学校教員免許取得者)、保育士、作業療法士
市町村障害児通園事業支援	巡回診療・相談等	巡回診療・相談等、(言語聴覚士の相談も含む)	巡回診療・相談等、(言語聴覚士の相談も含む)	巡回診療・相談等、(言語聴覚士の相談も含む)
療育時間帯	月～金曜日 (8:30～17:15)	月～金曜日 (8:30～17:15)	月～土曜日終日 (9:00～18:00)	月～金曜日
特別支援学校分教室等の有無	なし	あり(盈科小学校内に虹の原特別支援学校小学部)	あり(海陽高校内に鶴南特別支援学校高等部)*平成23年度より小・中学部の分教室設置予定	なし(対馬高校内に虹の原特別支援学校高等部訪問教育)
施設環境	住宅街。旧町立へき地保育所を補修し使用。交通が不便。	市役所から徒歩5分。1階はシルバーセンター、2階は児童デイサービス、3階は子育て支援センターの複合施設。	住宅街。前方には系列保育園、その園庭の端に立地。周囲は雑木林。	空港から車で10分。公共交通機関なし。前方は高齢者グループホーム、後方は系列の知的障害者の授産施設。周囲は農地。

筆者作成。平成22年5月21日現在(一部抜粋)。

五島市と対馬市は保健師の配置がなく、保育士が共通に核となっていた。なお壱岐市は、規定以上の職員数であるが、これは子どもの一生を見据えた職種配置への努力で、小学校及び中学校の教諭経験者、歯科衛生士、多数の保育士の雇用があった。療育時間・曜日について、新上五島町及び壱岐市は公的機関のため定まった時間帯で行われているが、五島市及び対馬市は利用者の状況に配慮し柔軟に対応していた。

教育では、新上五島町を除く地域には特別支援学校及び分教室、訪問教育があった。また通常学校には特別支援学級の設置や通級制度もあるが、一方では多くの子どもたちが大村・諫早の特別支援学校の寄宿舎で生活している実態もあった。長崎県には、現在13校・2分校・4分教室の19校があり、来年度は五島市に小・中学部の分教室が設置予定である。その内、視覚及び聴覚障害児のための特別支援学校を除き、寄宿舎を持つ学校は3校であるが、大村市と諫早市に位置する。そこに生活している児童は、平成22年4月入学時点で新上五島町12人、壱岐市17人、五島市7人、対馬市6人の計42人であった<sup>8)</sup>。そのほか若干例ではあるが、特例で他県の学校寄宿舎で生活している児童もいると言われる。親元を離れた生活は、小学部高学年の男子児童から見られ、中学部、高等部と上がるにつれ増加するとともに、

女子児童も徐々に増加していく。

以上、4施設の状況から、特に「施設の運営上の課題」と、「障害児の生活及び教育上の課題」の2点に絞られた。そこで、これら2点について考察を深めたい。

## 4. 考 察

### 1) 施設の経営的負担

何れの施設も経営的負担は大きい、特に委託は厳しい。つまり予算が補助金という間接配分であることや、対象年齢や利用率で経営状況に大きく影響をきたしていた。実際、これを補填するために人件費削減を行い、最小限の職員数と、嘱託か非常勤扱いの雇用形態、変則勤務を行っている施設もあった。特に近年の市町村合併による影響は、ますます負担を大きくしている。ただ雇用形態については、新上五島町の一部を除き職員は嘱託か非常勤扱いで、公設公営と委託での違いはなかった。このような状況は、必然的に利用者抑制による利用率低下とともに、人件費削減等によるサービスの質の低下など悪循環を招く結果になりかねない。それが、先に挙げた「児童数が増加すれば職員の増員が必要となり、人件費や施設整備・遊具に十分な投入ができない」と施設管理者に言わしめる所以である。このような状況について、「補助金事業から市町村の一般財源（地方の裁量により執行できる財源）に委ねられるようになったことで、市町村の財政状況による障害児福祉サービスの地域格差が顕著になりつつあり、地域によっては障害児通園施設などの整備が立ち遅れているところもある」という指摘がある<sup>9)</sup>。また本来、児童デイサービスの対象は、「原則として早期療育の効果の高い就学前児童」であるが、1998年以降18歳未満の児童も利用可能としている。しかし、障害者自立支援法施行後、1歳6ヶ月検診等において一定の支援が必要とされ、保健所及び児童相談所等から療育の必要性があると認められた就学前児童を7割以上受け入れること（Ⅰ型）が児童デイサービス事業に求められている。このため条件を満たさない学齢児を3割以上受け入れている事業所（Ⅱ型）は報酬単価が大幅に切り下げられる。従来、放課後支援も担っていた事業所の多くはⅡ型に該当するため、法律改正に伴い運営が厳しくなった。またⅠ型とⅡ型の利用者負担額の違いもこの根拠に基づく。

### 2) 児童の生活・教育保障

第1に問題となる点は、障害児の一生を見据えた一貫した支援が行われていない、ということである。療育支援には医療と保育の意味が含まれ、統合した支援の必要性がある。特に障害児支援は、子どもの一生を見据えた一貫した支援の必要性がある。つまり保健・医療・福祉・教育・就労という連携したサービス体制の中で、子どもの自律を促し、より安全で安心できる生活支援を行っていくことが重要である。しかしながら、わが国の制度のしくみは子どもの一生を見据えた制度のあり方ではなく、断片的である。したがって、保護者は常にその後の教育や就労と、子どもの将来に不安を持つ。このような問題や不安を解消すべく、滋賀県湖南市では発達支援システム化を図り、就学前から学齢、就労まで一貫した支援を行っている<sup>10)</sup>。大村市においてもその試みの気運はあるものの困難を呈しているとも言われ、他職種間の連携や個人情報に関する取り扱い方法など課題が多いことが伺われる。その中で、五島市は未就学から18歳までの児童を取り扱い、自立訓練を取り入れた支援が行われていたが、職員の配置数や職種は規定内に止まり、また自立訓練を行う必要な施設整備や人的環境など、専門的な支援には届かない状況が認められた。さらに関連機関との連携が十分でなければ児童の成長やニーズに沿った支援は難しいが、その中で壱岐市や新上五島町における保健師の導入はその支援体制を作っていく上で大きな力となり得る。つまり保健所等の保健師との連携・協働や、他職種との連携においては、保健師本来の役割である。実際、乳・幼児検診等で気になる子どもの情報提供が保健師間で行われたり、また保護者紹介による訪問・相談の依頼など横の連携がスムーズに進んでいた。デイサービスの保健師自体が、検診等を通して障害児の育ちを見てきた事例もあり、街の障害児情報に詳しいという利点があった。さらに保健師自身が連携の必要性に対する意識も強いことが伺われた。対馬市においても、近年保健師の理解が高まり、利用者紹介が増加している



とも聞かれた。以上、一生を見据えた一貫した支援を図るための努力は認められるが、その後の就労に繋がっていきにくい現状があった。

第2に問題となる点は、利用者の負担が大きく利用がしにくい、ということである。利用者の負担状況を見ると、設置箇所は壱岐市を除き、交通の利便性が悪く、利用率の低下を招きやすい。また制度上の規定により利用者の1割応益負担であるが、経済基盤の低迷が著しい離島においては月数回の利用は負担が大きいのではないかと考える。下記表3<sup>11)</sup>は、離島における1ヶ月の利用状況と見込み量を抜粋し示したものであるが、平成20年度のみ実数で示している。まず長崎県及び長崎市が4～5日に対し、離島4施設は3～4日で利用率が低く、1～2日の差が生じている。特に委託の対馬市は利用者数及び利用率が低い。これは、利用者の1割応益負担のほか、市町村合併による補助金の削減や、それに伴う職員数の削減と利用率の抑制、利便性など様々な要因が推測されるが、それがサービス内容に影響をきたしていく恐れもある。実際、離島住民へのアンケート結果<sup>12)</sup>では、生活の悪化を感じる人が半数を超え、働く場の確保が1番の対策となっていることや、合併市町住民へのアンケート結果<sup>13)</sup>でも否定的な声が多く、健全な財政運営や地域バランス・均等ある発展を期待する声が多い。これらのことから利用者の生活における利用負担が大きくなっていることが理解できた。

表3 児童デイサービスの長崎県区域別の1ヶ月分見込量

	平成20年度(9月実績)		平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	利用者数(人)	見込量(人日)	利用者数(人)	見込量(人日)	利用者数(人)	見込量(人日)	利用者数(人)	見込量(人日)
長崎県	605	2,527 (4.2)	705	3,101 (4.4)	767	3,360 (4.4)	845	3,660 (4.3)
長崎市	139	720 (5.2)	155	789 (5.1)	155	789 (5.1)	155	789 (5.1)
五島市	43	127 (3.0)	45	135 (3.0)	46	138 (3.0)	47	141 (3.0)
壱岐市	24	85 (3.5)	28	112 (4.0)	30	120 (4.0)	32	128 (4.0)
対馬市	8	25 (3.1)	6	19 (3.2)	7	20 (2.9)	7	21 (3.0)
新上五島町					10	40 (4.0)	10	40 (4.0)

出典：www.pref.nagasaki.jp/syogai/kihonkeikaku2/index.html 2010.9.14.8:30長崎県「改定長崎県障害者基本計画(2009.6)」60頁。なお見込み量の括弧内の数字は利用見込み回数で、筆者記入。

第3に問題となる点は、教育の格差、特に専門的教育・訓練を受ける機会が少ない、ということである。まず未就学児童に対する障害児保育の中心は保育士であるが、現在の保育士養成カリキュラムの内容は、保育所保育士養成に偏り、障害児を対象とする施設保育士養成には十分に対応できていないのが現状である<sup>14)</sup>。したがって、市町村障害児通園事業支援事業として開催される研修への参加や自己研修が求められる。また児童のニーズに沿った職員数や職種の確保も重要である。次に就学児童について、4月時点の調査では4島あわせて42人(新上五島町12人、壱岐市17人、五島市7人、対馬市6人)の児童が、親元を離れ寄宿舎生活を余儀なくされていた。主に高等部の児童が多い。学校では通常の教科に加え、「自立活動」「日常生活の指導」「生活活動」等が含まれており、「自立活動」は個別の指導計画に沿って実施している。これが特別支援教育の特徴の1つである。これに対し、4施設が位置する地域には特別支援学校分教室が通常の学校内に設置されているが、広域に及ぶ離島においては少ない。特に新上五島町には分校がないため、寄宿舎生活をしている児童も多い。他の3島も小学部から高等部まで一貫した専門的教育は受けられない。ただし、来年度からは五島市のみ小学部及び中学部の分校が設置される予定で、高等部まで一貫した専門的教育が期待できる。しかし、親元から離れて生活をしなければならない状況が未だ残されている点において、健常児と比較し教育の機会に格差をもたらしている。同じく、障害児間においても専門的な教育・訓練の機会の格差が残されている。その格差を埋める場として、日常生活における指導や自立訓練等を行う児童デイサービスの果たす役割は大きいと言える。

以上、離島における障害児のおかれた環境は、特に小学部から高等部における一貫した教育の困難や、専門的教育・訓練の機会が少ない。また就労支援に繋がる場の確保など児童の一生涯に配慮した一貫した

支援システムの構築が難しい。その中で、その一端を担う児童デイサービス事業の現状は、地理的条件による利便性から利用がしにくい。過疎化・統廃合、少子化などの影響による地域経済の低迷は、予算配分等への影響、それによる人件費の削減と利用の抑制、施設環境整備の遅れを招き、サービスの低下を招きやすい状況にあると言える。

## 5. これからの課題

離島における児童デイサービス事業の役割は大きいにも関わらず、課題も多い。

第1点は、利用者の負担を軽減し、利用がしやすい環境づくりが必要である。これまで経営上の困難や利用者の1割応益負担、広域対象地域、他機関との連携、障害者に対する偏見等の現状が挙げられた。運営上の問題や利用者負担は制度上の問題で、解決し難い課題である。しかし、市町村は実施機関であり、都道府県はその実施機関に対し必要な助言や情報提供、必要な援助を行う責務がある。同じく委託の場合は、その市町村にも責務があり、利用者の視点でその責務を積極的に担う必要がある。つまり指定外児童デイサービス事業もあるように、制度に縛られず、また委託に任せるに止まらず、柔軟な対応で支援を行う必要があるのではないかと考える。また公設公営の場合、委託に比較し積極的な広報活動の機会も多い。また公的機関の事業は地域住民の意識や理解も変わり、偏見予防にも繋がる。したがって、委託に対する市町村の配慮は重要であると考え。次に利用者が利用しやすい環境や場の設置は重要である。障害者に対する偏見や差別のあった時代は、多くの障害者施設が人里はなれた地域に位置し、地域住民との交流もなかった。しかし、近年になり施設が街中に設置されるようになり、人々の障害者に対する理解も深まってきた。壱岐市を除く施設はいずれも中心から離れ、利用がしにくい場所に位置する。この点も地域住民との距離をつくる要因になっているのではないかと考える。障害児やその保護者が、健常児やその保護者と気軽に交流できる場の設置が必要であると考え。

第2点は、児童の一生涯を見据えた一貫した支援が必要である。現在の断片的な支援体制では、利用者の負担が大きく、一生涯を見据えた支援には繋がっていかないことが挙げられた。つまり教育機関では、幼稚園や保育園から小学部、中学部と進級に伴い、支援計画に基づく情報の共有システムが確立されているが、就労段階では切り離されている。医療・福祉機関では情報の共有システムはなく、事あるごとに保護者は子どもの説明を行わなければならない負担が生じている。したがって、一貫した専門的支援に繋がりにくい。また一般の健常児の高校進学率が既に97%を越える中、障害児の高校進学者も増加傾向にあるが、健常児と同じく育った地域で小学・中学・高等部という一貫教育の実施と、就労に繋がる教育内容の充実、地域における就労支援への努力が求められる。さらに前述した湖南市のように児童の成長ファイルを作成し、機関が連携して管理し、情報の共有を図っている所もある。今後、これらを含めた連携のあり方が求められるが、その際、保健師の配置や相談等の連携は重要であると考え。

第3点は、職員の専門的教育が必要である。未就学児童においては、保育園や幼稚園において障害児保育・療育の必要性が強く言われるようになり、職員教育などの試みが行われている。また就学児童においては、特別支援学校分教室及び訪問教育等においては専門的な科目も取り入れられた教育活動が行われている。したがって、教育機関との交流や情報交換、さらに地域生活支援事業機関等との連携の中で専門的教育の機会が得られるのではないかと考える。特に未就学児にとって保育士の存在は大きい。遊びを通じた日常生活の指導が中心となっているが、さらなる障害児保育の学びが重要であると考え。

第4点は、障害児をもつ保護者の支援システムづくりが必要である。特にグレイゾーンにいる子どもをもつ親は、障害が見えにくく、受容できにくいことによる様々な問題が聞かれる。また、それに伴う学校の選択や、通常学級に在籍する子どもの対人関係に関するトラブルなどが聞かれるが、それぞれの領域で解決に迫られているのが現状である。児童デイサービス事業においても相談業務が含まれており、大きな課題になっている。根気よく面談を積み重ねている施設もあるが、保護者間の交流の場づくりや他機関との連携、地域の理解を促す啓蒙活動等も求められる。中田は、「子どもの支援は、まず家族支援から始めなければならない」と述べている。つまり特別支援教育においても専門家の基本的な考え方として、その考えに基づく姿勢

がなければ、一人一人の子どものニーズに応えることにはならないと言う<sup>15)</sup>。この点からも、先に述べたように組織化していく保健師の役割は重要であると考えられる。

以上、4点が離島における指定児童デイサービスの課題として挙げられるが、これら課題の到達目標は、日常生活における指導や自立訓練等を通して、障害をもつ子どもが安全で安心できる環境の中で、幸せに暮らし続けるための支援である。斉藤らは、この最終目標を、「子どもの健全な人格形成」と述べているが、それが社会環境の中で幸せに暮らし続けることに繋がる。つまり子どもの発達促進や障害の克服ではないと言われる<sup>16)</sup>。その意味においても、離島における児童デイサービスの果たす役割は大きいと言える。

## 6. おわりに

児童デイサービス事業の問題と課題について明らかにしてきたが、挙げられた内容は、2008年7月に厚生労働省から出された、「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」の内容に重なる。しかし、その解決への兆しを離島において認めることはできなかった。また近く障害者自立支援法の改正により、就学児童に対する支援は児童デイサービス事業から他の事業等へ乗り換える検討もされると聞く<sup>17)</sup>。しかし、未だ教育格差がある離島において、子どもの健全な人格形成がされ、地域の中で普通の暮らしが出来るための支援がどれだけ出来るのか、今後見ていかなければならない。

本研究は、離島4ヶ所の指定児童デイサービス事業を通して子どもである当事者の視点から問題を整理してきたが、今後、本土との比較や長崎県全体の状況について明らかにしたうえで、再度離島の状況を評価していく必要があると考えている。

おわりに、本研究にご協力いただいた施設の方々にお礼を申し上げます。

なお本研究における調査は、平成22年度教育高度化推進費Bにおける子育て支援研究の一環として行ったもので、報告を目的とし論文としてまとめたものである。

## 文 献

- 1) 厚生指標 増刊 国民衛生の動向2009, 厚生統計協会, 109~112頁。
- 2) <http://www.pref.nagasaki.jp/syogai/kihonkeikaku2/index.html> 2010.9.14.8:30長崎県「改定長崎県障害者基本計画(2009.6)」4~6頁。
- 3) 小川英彦, 幼児期・学齢期に発達障害のある子どもを支援する一豊かな保育と教育の創造をめざして, i頁, ミネルヴァ書房, 京都, 2009年。
- 4) 日紫喜あゆみ・津止正敏「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—, 123~144頁, 立命館産業社会論集, 京都, 2007年。
- 5) <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/07/dl/s0722-5a.pdf> 2010.9.29.17:00 厚生労働省「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」2008年7月。
- 6) <http://www.geocities.co.jp/SweetHome-Green/2858/soudansiengenkenko.pdf> 2010.9.17.11:30加藤淳「児童デイサービスと障害児等療育支援事業のかかわり」。
- 7) 前掲書2), 4~6頁。
- 8) 平成22年度学校要覧:長崎県虹の原特別支援学校・長崎県立大村特別支援学校・長崎県立諫早特別支援学校参考。
- 9) 前掲書3), 20頁。
- 10) [http://www.nise.go.jp/kenshuka/josa/kankobutsu/.../c-67\\_6\\_4\\_3.pdf](http://www.nise.go.jp/kenshuka/josa/kankobutsu/.../c-67_6_4_3.pdf) 2010.12.12.17:00 滋賀県湖南市「発達支援室を中心に、就学前から学齢、就労まで一貫した支援-湖南市発達支援システム」109~112頁。
- 11) <http://www.pref.nagasaki.jp/syogai/kihonkeikaku2/index.html> 2010.9.14.8:30長崎県「改定長崎県障害者基本計画(2009.6)」60頁。
- 12) 長崎新聞「ふるさと総合 離島住民アンケート」2010.5.26, 22面。
- 13) 長崎新聞「ふるさと総合 県研究会住民アンケート」2010.5.25, 20面。
- 14) 堀内啓子・佐々田美樹, 保育士養成における高齢者施設体験学習の意義と課題-幼老統合ケアの流れの中で-, 55~56頁, 活水女子大学活水論文集第50集健康生活学部編, 長崎, 2007年。
- 15) 中田洋二郎, 発達障害と家族支援, 12頁, 学研, 東京, 2010年。
- 16) 宮本信也:発達障害への対応の概要, 斉藤万比古・宮本信也, 発達障害とその周辺の問題, 198頁, 中山書店, 東京, 2009年。
- 17) <http://www.nginet.or.jp/news/opinion/child/20060325day.pdf> 2010.9.29.19:00 厚生労働省「児童デイサービスの見直しについて」。