障害児に関する制度改革にむけた提言

２０１０年１１月３０日

障害児保育・療育分野の児童福祉法改定についての政策検討会
〒558-0011　大阪市住吉区苅田５－１－２２
障害者(児)を守る全大阪連絡協議会　内
TEL　06-6697-9005　　FAX　06-6697-9059

１．はじめに

子どもたちのくらしはいま、底しれぬ貧困のひろがりの中で、日々深刻な状況を加速させている。蔓延する貧困は、虐待・育児放棄、医療にかかれない子どもたちを急増させ、生命すら守れない状況をつくりだしている。国は、憲法や「国連子どもの権利条約」に基づき、ただちに子どもたちの権利回復に向けた手立てを講じなければならないにもかかわらず、あろうことか、自らが果たすべき責任を回避するために、社会福祉基礎構造改革を子どもの分野にまで押し広げるための改革を遮二無二すすめようとしている。この改革は、児童施策全体に及ぶものであって、これまでに積み上げられてきた、子どもの豊かな育ちと発達保障を求める関係者の努力を、真っ向から否定するものである。

その一つが、「子ども・子育て新システム」である。

すべての児童施策を市町村に一元化し、「育児保険」創設も視野に入れた上で、利用契約制度や保育バウチャーの導入で、保育を営利企業に開放するとともに、利用者・家族の自己責任をいっそう徹底しようとしている。この改革は、２０１１年３月を目途に法定化することが示されている。

二つめが、障害児支援の見直しである。

障がい者制度改革推進会議等において、２０１３年８月までに廃止される障害者自立支援法後の障害児者支援のあり方について検討が行われているにもかかわらず、障害者自立支援法の枠の中で障害児施策を再構築するための法改定が、またもや臨時国会に提出された。これまで障害別に整備されてきた療育機関を一元化し、保育所等での支援を基本としてそこに巡回指導を行うなど、障害児への専門的な支援の質が薄められることへの懸念が広がっている。

三つめが、地域主権戦略会議や全国知事会地方分権推進特別委員会などが推し進める規制緩和と「義務付け・枠付けの見直し」である。保育所等の人員・設備・運営基準や給食の外部搬入などの規制をとり払って市町村に一任するなど、子どもが豊かに育つための最低限の環境基準を、事実上取り払おうとしている。

こうした状況に鑑み、「障害児保育・療育分野の児童福祉法改定についての政策検討会」（以下「検討会」と称する）は、障害のある子どもたちの支援施策のあり方について、緊急に提言をとりまとめた。今後、障がい者制度改革推進会議での議論にこの提言を反映させるとともに、真に豊かな保育・子育ての施策の確立を、強く政府・関係先に求めるものである。

２．障害児福祉施策の制度目的と課題

障害児への支援を行っている福祉施策の種別ごとの改善の課題については、少なくとも以下の諸点を挙げることができる。

施策名	施策の目的・特徴	改善が求められる課題
肢体不自由児通園施設	○個別・集団療育とリハビリテーションなどの専門性の発揮 ○医療的ケアへの対応など多職種間の連携 ○保育所・幼稚園訪問など並行通園児への支援 ○保護者への障害の受容、発達への理解の支援 ○保護者への進路などの不安への対応、社会資源等の情報提供	○下記の事柄への対応・改善が必要 ・通園、給食費の実費負担 ・車椅子や補装具等の高額負担 ・措置費時代は、単価が低く、自立支援法導入後も日割りの実績払いで収入が不安定。(＊診療報酬の影響が大きい) ・四通園一元化では子ども及び保護者への細やかな対応が難しい
難聴幼児通園施設	○難聴が早期に発見された子どもたちの訓練、療育の場 ○聴力の比較的軽い難聴児も含めた早期療育の場 ○母子通園による保護者指導・支援の場 ○地域へのインテグレーションを進めるための療育・支援の場。 ○新生児聴覚スクリーニングの受け皿 ○人口内耳装用児の療育の場 ○ことばの遅れや障害をもつ子どもへの相談・療育の場 ○発達障害児への相談・療育の場	○下記の事柄への対応・改善が必要 ・保護者の費用負担。支援やインテグレーションしているところと連携するごとに費用負担が発生 ・人工内耳装用児の費用負担が高額 ・日割実績払いによる不安定運営 ・費用負担を仲立ちとする職員と利用者家族の信頼関係構築への影響 ・機器等が日々新しくなることへの対応 ・専門的知識集積の必要性。 ・細やかな対応が四通園一元化で困難に
知的障害児通園施設	○知的障害重度中度だけでなく軽度や境界域の子どもも在籍している（療育手帳取得は約 5～6 割） 重複障害児の在籍 ○利用料減免実施（給食費等） ○毎日登園で子どもの主体性を育てる療育	○親子教室との連携・受入れをスムーズに（2 歳児以下の低年齢児の受入れ） ○発達障害等への対応 ○いつでもどこでも利用できるように定員拡大、施設の新規開設 ○利用者負担の軽減 ○単独通園、母子通園の取り扱い ○非正規雇用職員が増えつつある

知的障害児通園施設	○保育士、児童指導員以外に心理職、PT、OT、ST 等多職種が関わっている ○保護者支援のための学習会や保護者会活動の実施 ○地域の早期発見早期療育システムの中心になっている（外来相談や巡回相談を実施、システム充実のための問題提起、健診や学習会への人的派遣等）	○スタッフ育成と実践の向上 ○専門的チームアプローチの充実 医療や他施設との連携 ○包括的な支援の充実（日常の支援、障害受容、進路、家族、仲間づくり等） ○レスパイト利用（時間延長） ○保育所等との連携（転園のタイミング、引継ぎ、フォロー）、並行通園の位置づけ ○施設のアピール ○児童相談所の役割
児童デイサービス （Ⅰ型）	○設置・運営・内容・経過・利用の仕方が多様 ○事業の法的位置づけがあいまい。基準が低い	○通いやすさ／簡単な利用手続き、いつからでも利用できる ○療育内容／集団として生活やあそびが経験できる場。他機関・施設との連携・専門職種の確保・職種間の連携、保健・医療との連携 ○保護者支援／障害・発達合わせて子ども丸ごとの受容を促す。レスパイト利用、きょうだい支援、通園補助など。保護者同士をつなぐ ○地域での役割／外来相談、外来訓練、在宅過程への訪問支援、保育所や学校へ進んでからのフォロー、他施設への支援。市民への啓発 ○労働条件改善／職員の生活保障と育成 ○運営の安定／競争によらない運営、柔軟な運営ができる枠組み、地域の実情に合わせた新事業の位置づけと補助制度
児童デイサービス （Ⅱ型）	○学齢児の療育が目的 ○通いやすく、利用しやすい（複数の事業所を利用できる） ○６才～１８才の学齢児が身近で療育を受けられる ○児童にとっては療育の場だが、保護者にとってはレスパイトや就労保障の場にもなっている （他はⅠ型と同じ）	○児童福祉法の中に含まれることが望ましいが、現在は１８才の誕生日までしか利用できず、特別支援学校高等部在籍児の場合は、在籍途中で利用できなくなることから、高等部卒業までとなることを望む ○運営の安定 ○他機関との連携
日中一時支援事業	○日中における活動の場の確保 ○障害者等の家族の就労支援 ○家族のレスパイト	○下記の事柄への対応・改善が必要 ・市町村による地域格差。 ・事業単価が低い。 ・レスパイトや緊急時に対応できるような体制にはなっていない ・肢体不自由、重症児、知的障害などの種別や対象年齢などが混在している。 ・障害児童の放課後支援対策を日中一時支援事業だけで行うことは困難

児童入所施設	○障害児の命とくらしを守る ○障害児の成長・発達を保障する ○利用者家族への支援をする ○成人期への移行を保障する ○在宅障害児の暮らしを守り、成長・発達を保障する	○児童福祉法に基づく措置制度の堅持をすすめる ○自立支援法の廃止後の新たな制度では児童福祉法・子どもの権利条約に基づく障害児施策の確立をすすめる ○規制緩和・地方移譲を許さず、国の責任において施策をすすめる ○入所施設のみならず、在宅障害児も含めた新たな制度の確立をすすめる ○幼児期・児童期・青年期・成人期を見通したライフサイクルを想定し、各機関（児童相談所・役所・教育・医療・事業所等）のネットワーク機能の構築と圧倒的に不足している基盤整備をすすめる ○現行の最低配置・設置基準の抜本的解決をすすめる ・子どもたちの住環境・療育環境の大幅改善と財源保障の改善 ・職員の賃金・労働条件の改善
障害児学童保育	○保護者の就労（子育て）を支援する ○障害のある子どもたちに、友だち集団で過ごす放課後や休暇中を保障し、子どもたちが成長・発達することをめざす ○登録制で希望日を調整して保育を行う場合と、固定メンバーで保育を行う場合がある ○法律に基づく事業ではないために、自主運営（自治体によっては補助金の出ているところもある）を余儀なくされている ○小学生から高校生までが利用している	○法律に基づく事業ではないために、財源がなく運営が厳しい ・つくりたくてもつくれない（場所・指導員の確保など） ・指導員の確保・複数配置ができない ・利用希望があっても受けられない ・開所時間・日数などを保護者の希望通りにできない ・保護者の保育料の負担、財源確保のための活動など、負担が大きい ○保護者が希望する日数利用でき、小学生から高校生までの子ども達が安全に楽しく活動できる、そのような場が制度として確立することが求められる

３．問題解決にむけた視点

先にみた障害児福祉施策の改善にあたっては、以下の原則をふまえることとする。

①障害児への支援は、障害者自立支援法ではなく、児童福祉法で対応していくことを前提とすること。

②児童福祉施策の提供は、現物給付を基本とし、利用者負担は廃止して「国連子どもの権利条約」を前提としたものとすること。

③その際、専門的支援を十分に保障した上で、子どもたちへの最善の利益が考慮されることを前提としつつ、保護者の思いや選択権を十分保障していくものとすること。

４．子ども・子育て新システムの評価と私たちの態度

（１）これまでの児童福祉施策は児童福祉法に基づき提供されてきた。ところが、子ども・子育て新システムは、子どもを主体に据えるのではなく、親の就労保障や子育て支援の側面とともに、成長産業分野としての位置づけがことさらに強調されている。「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」との児童福祉法本来の理念が薄められ、保育の福祉施策としての側面や、国・地方公共団体のはたすべき責務を後退させている。

（２）子ども・子育て新システムで、障害児への支援について全く顧慮されていないことは重大である。何の配慮もないまま利用契約制度で運営される一般施策に障害児を投入するならば、たちまち障害児の排除がうみだされる。

（３）障害への対応にかかわらず、子ども・子育て新システムは、以下の問題持っており、拙速な強行は許されない。

①利用者（保護者）と事業者（保育所）との直接利用契約が導入されることで、市町村の主要な責務は、利用者の認定と補助金交付に限定される。障害児は、保護者の障害受容が進まなければ支援機関との契約は成立せず、子どもたちの発達を阻害することになる。

②行政は「保育に欠ける」児童への保育提供の責務を免れることになり、公立保育所の存立根拠そのものがなくなり、保育の市場化・営利化が一気に進む。

③市町村の認定によって保育時間等のサービスの利用上限が決められ、上限以上の利用は全額自己負担となる。障害児のように手厚い施策が必要な児童の認定等については全く不明である。

④保育料は応能負担から応益負担へと変更され、利用時間と提供されるサービス内容に応じて自己負担が増え、低所得の家庭ほど家計に占める負担が重くなる。低所得世帯ほど利用抑制がすすみ、必要な保育が保障されないことが懸念される。障害児は、保育と療育の二重の負担が発生し、子育てにかかわる困難さを増加させることとなる。

⑤保育費用は公定価格として定められ、小規模サービス、短時間利用、長時間利用、早朝・夜間保育、訪問保育など保護者（子ども）が実際に利用した内容と時間に応じた報酬支払いとなり、保育所運営の不安定化、職員の非正規化がすすむ。

⑥企業とのイコールフッティングを口実に、社会福祉法人への施設整備費補助の廃止、補助金の使途制限の撤廃、配当が可能となる会計システムなど、企業が参入できる環境が広がる。企業を保育分野に進出させ、保育を成長産業に育てることが新システム

の最大の目的であって、子どもを第一とした改革とはいえない。

⑦幼稚園と保育所、認定こども園の「こども園」への一体化を目指す一方、その財源は、子育て関連の負担金・補助金・事業主等からの拠出金を「子ども・子育て勘定（仮称）」に一本化し、一括交付金として市町村に交付するとしているが、財源が拡大される保障はない。

⑧学童保育も含め、すべての子育て支援サービスに利用者負担が発生する可能性がある。

（４）本来、障害児の支援は児童福祉法に基づき行われるべきものである。その際、児童福祉法は以下のように改善・補強される必要がある。

①「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれかによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」との表現を明確に位置付ける。

②障害児については、「精神的又は身体的な障害を有する児童が、その尊厳を確保し、自立を促進し及び社会への積極的な参加を容易にする条件の下で十分かつ相応な生活を享受すべきであることを認める」ことを位置づける。

③なお、「与えられる援助は、父母又は当該児童を養護している他の者の資力を考慮して可能な限り無償で与えられるものとし、かつ、障害を有する児童が可能な限り社会への統合及び個人の発達（文化的及び精神的な発達を含む。）を達成することに資する方法で当該児童が教育、訓練、保健サービス、リハビリテーション・サービス、雇用のための準備及びレクリエーションの機会を実質的に利用し及び享受することができるように行われるものとする」との規定を盛り込む。

５．障害児施策の改善の方向

福祉は国民の権利として保障されなければならず、したがって原則無償で国の責任において実施されなければならない。児童福祉法に基づく施設の中で、唯一障害児施設だけに利用契約制度がいち早く持ち込まれた結果、様々な問題が噴出している。国はこうした事態にただちに対処するため、契約制度ではなく国の責任において福祉を必要とする人々に施策がいきわたるよう、制度を改めるべきである。また、新たに保育分野等に利用契約制度を広げることは、障害児の分野で生じている問題をすべての児童に拡散するものであって、問題解決の方向に逆行するものである。

（１）就学前の課題

すべての子どもにその住所地、家庭状況、障害等の有無に関わりなく、成長・発達が権利として保障されるため以下のことが求められている。

①母子保健事業の充実／出生前から新生児期・乳児期・幼児期に最善の対応が受けられ

るよう母子保健事業を充実させる。特に障害の早期発見、早期対応、また保護者への育児支援については、保健・医療・福祉の連携を十分に取り総合的に実施する。現状は市町村によって事業内容に大きな格差が生じている。障害が発見された児童や保護者が孤立しないよう、子どもや保護者の集団を保障するとともに、家庭訪問や健康診査、健康診査後のフォローや親子教室、リハビリテーションの実施について、国が基準を明確化し財源も保障する。

②療育環境の基準化／身体的・精神的発達に何らかの手立てが必要な場合に利用できる社会資源を充実させる。全国的に見て社会資源の少なさや地域格差が顕著である。その解決を抜きにして「身近に通える」ということを理由に、障害種別を統合することは本末転倒である。施策の専門性と療育のあり方についてさらに慎重に議論すべきである。療育を受ける際には、保護者・家族の負担を一切なくする。保育所・幼稚園等を利用しても必要な療育、相談支援を保障する。

（２）学齢期の課題

障害児童の学齢期の課題に対応するため、放課後への支援体制を整備・拡充することが緊急に求められている。それらの活動に求められる内容は以下のとおりである。

①目的・対象／友達との遊びや様々な活動・生活を通じて子どもの成長・発達を促すとともに、保護者の就労・レスパイトを支援することを目的とする。親の就労の状況は問わず、障害のある学齢児（１８歳を超えた学齢児を含む）を対象とする。

②職員／常勤正規職員を、子どもの状況に応じて複数配置する。

③運営費・施設整備助成／指導員が障害児童に関する専門性を身につけることができるよう、研修等について公費による保障を行う。日払いではなく定員に応じた運営費を、公的な責任の下に支給する。障害のある子どもの支援にふさわしい施設が整備されるよう改修も含めた工事費への助成を行う。運営に際しては、送迎費加算（活動前後の送迎を対象）、重度加算、家賃補助、医療連携加算（医師・看護師の賃金など）などを支弁する。

④利用者負担、開所日・開所時間／利用者負担は無償とする。開所日・開所時間は、利用者のニーズに対応して、週５日以上毎日利用もできることとする。また、子どもの活動時間以外に事務・会議・活動準備時間も含めて開所できるようにする。

⑤各種放課後活動／現在実施されている各種放課後活動に希望する障害児が受け入れられるよう、職員配置・職員研修・施設設備の改善等、十分な環境を整える。

（３）障害児入所施設の課題

障害児入所施設の課題に対応するため、以下の視点に基づく整備が求められる。

①入所にいたるまでの相談支援／児童施設の役割として、地域でくらす在宅障害児への充実した相談支援活動が行えるよう機能を強化する。

②人的体制／強度行動障害をもつ人や、年齢超過者と幼児の混在に加え、近年、被虐待児童の入所が急増しており、多様な支援形態が求められているにもかかわらず、直

接処遇職員が圧倒的に不足している。それぞれに十分な時間と人の配置をもとめられている。基本的に職員配置を１（入所者）：１（職員）とする。虐待、強度行動障害、をはじめ、特別な困難をかかえている入所者には、１人に対して３人の職員が配置できるようにする。子どもたちの状況にあわせた処遇が可能となるよう、職員への専門的な研修の時間を保障する。

③設置基準／一人３．３㎡という面積基準は、身体の大きさに見合わない非常に狭い空間の提供しかできない現状を生み出している。児童にとっても、個室やプライベート空間の保障は、人権保障の面からも必要不可欠であり、現行の成人施設の基準７．５㎡とするとともに、さらなる引き上げを図る。

④多様な生活空間／子どもひとりひとりの課題、支援内容にそった小集団の生活グループを保障することは極めて重要である。例えば中軽度の障害児で「大人を信じない」「施設に馴染めない」「触法行為がある」などの課題をもつ児童については、１８歳を過ぎて地域移行しても、地域から受け入れられず、犯罪などに巻き込まれるケースも多い。「地域社会への適応を目的とした援助（様々な社会体験が１８歳までに実現できるような内容）」を行うなど、一人ひとりの支援課題に沿った小集団によるきめ細かな支援が行えるよう、個室を基礎とし、分舎制も含めた多様な生活空間を保障する。

⑤成人施設や地域への移行／年齢超過者が児童施設にとどまらざるを得ない状況が放置されてきた問題は、年齢超過者本人の支援課題を困難にするだけでなく、児童施設本来の役割（療育や発達保障、近年特に求められる個別の支援など）が発揮できないなどの弊害を生んでいる。年齢超過者がただちに成人施設に移行できるよう、地域でのくらしの基盤を公的責任の下に整備する。

⑥アフターケア／児童施設をでた子どもたちへの親身な対応が可能となる機能を整備する。

以上