

博士論文

障害のある子どもの放課後・休日
に関する地域福祉研究
—発達障害のある子どもの
放課後等デイサービスに着目して—
(Community welfare research regarding after-
school and holiday for children with disabilities
—Focusing on After-school day care services for
children with developmental disabilities—)

2024年3月

立命館大学大学院社会学研究科
応用社会学専攻博士課程後期課程

伊井 勇

立命館大学審査博士論文

障害のある子どもの放課後・休日

に関する地域福祉研究

—発達障害のある子どもの

放課後等デイサービスに着目して—

(Community welfare research regarding after-school and holiday for children with disabilities
—Focusing on After-school day care services for children with developmental disabilities—)

2024年3月

March 2024

立命館大学大学院社会学研究科

応用社会学専攻博士課程後期課程

Doctoral Program in Applied Sociology

Graduate School of Sociology

Ritsumeikan University

伊井 勇

II Isami

研究指導教員：黒田 学 教授

Supervisor : Professor KURODA Manabu

【目次】

序章 本研究の目的と全体構成	1
1. 研究目的	1
2. 本研究の背景	3
2-1. 障害児の放課後・休日対策をめぐる背景	3
2-2. 放課後等デイサービスの概要	8
2-3. 「発達障害の増加」に対する社会福祉の対応	10
3. 放課後等デイサービスに対する社会的関心	13
3-1. 新聞記事の分類	13
3-2. 新聞記事の整理	17
3-3. 新聞記事の整理を通じ見出される社会的関心	28
4. 本研究の構成および各章の概要	29
第1章 放課後等デイサービスの学術的背景および本研究の分析視角	31
1. 放課後等デイサービスの研究動向	31
1-1. 研究動向の分類	31
1-2. 発達障害児の放課後等デイサービスに関する研究動向	31
1-3. 放課後等デイサービスの実態調査と制度の動向に関する研究動向	35
1-4. 先行研究を通じ見出される論点	39
2. 分析視角および検証する論点	41
2-1. 分析視角	41
2-2. 地域福祉の政策展開とその背景の整理	43
2-3. 調査の方法と倫理的配慮	52
第2章 障害のある子どもの放課後・休日対策の政策展開	54
1. 本章のはじめに—本章での研究目的と問題の所在	54
2. 放課後・休日問題の対象化	55
2-1. 子どもの放課後・休日問題	55
2-2. 障害のある子どもの放課後・休日問題と放課後保障の起こり	56
3. 放課後保障の展開と放課後・休日対策の増幅	57
3-1. 先進自治体による放課後・休日対策(第1期)	58
3-2. 制度の拡張と組合せによる放課後・休日対策(第2期)	62
3-3. 単一の制度による放課後・休日対策(第3期)	64
4. 放課後・休日対策の変容と到達点	66
5. 本章のおわりに—本章の内容から得られた知見と研究課題	67
第3章 統計データからみる放課後等デイサービスの現在	69
1. 本章のはじめに	69

2. 障害のある子どもの放課後・休日対策の現状	69
3. 放課後等デイサービスの現状	71
3-1. 利用者数および事業所数とその運営形態	71
3-2. 発達支援の内容と課題	74
3-3. 活動（開所）時間と職員配置の実態	76
4. コロナ禍における教育機関の混乱と放課後等デイサービスにおける対応	77
5. 本章のおわりに	79

第4章 発達障害のある子どもの利用からみる

放課後等デイサービスの量的拡大の構造	80
1. 本章のはじめに一研究目的と問題の所在	80
1-1. 本章の目的	80
1-2. 問題の所在	80
2. 調査の概要	83
2-1. 調査の方法と対象	83
2-2. 倫理的配慮	84
3. 調査結果と考察	
一発達障害児の放課後等デイサービス利用が量的拡大した背景	84
3-1. 発達障害児に対する社会的支援の広がりと言童保育	84
3-2. 学校と家庭から期待される放課後等デイサービス	88
3-3. 放課後等デイサービスを利用する発達障害児の傾向	90
4. 放課後等デイサービスの量的拡大の構造	92
4-1. 福祉的・教育的な要請が集積する背景	92
4-2. 放課後等デイサービスの量的拡大をめぐる課題	94
5. 本章のおわりに一得られた知見と今後の研究課題	95

第5章 放課後等デイサービスにおける利用契約と擬似市場

1. 本章のはじめに一本章の目的と問題の所在	97
2. 社会福祉の潮流における放課後等デイサービスの位置づけ	98
2-1. 擬似市場の基本的特徴	98
2-2. 擬似市場と放課後等デイサービス	100
2-3. 擬似市場論と放課後等デイサービスのまとめ	106
3. 放課後等デイサービスにおける利用契約に着目した事例調査	106
3-1. 放課後等デイサービスにおける受給者証発行の概要	106
3-2. 調査の方法と対象	107
3-3. 調査結果と考察	108
3-4. 本調査のまとめ	110
4. 放課後等デイサービスにおける利用契約の構造	111
4-1. 放課後等デイサービスにおける擬似市場	112
4-2. 放課後等デイサービスにおける「受給者証の発行」	113

5. 本章のおわりに—本章からの知見と研究課題	113
第6章 放課後等デイサービスにおける発達支援に関する論点と課題	
—発達障害のある子どもに対する発達支援に着目して—	115
1. 本章のはじめに—研究目的と問題の所在	115
1-1. 研究目的および発達支援を巡る諸課題	115
1-2. 放課後等デイサービスにおける発達支援の研究課題	116
2. 研究方法	117
2-1. 調査方法	117
2-2. 調査対象の選定理由	117
2-3. 本調査の視点	118
3. 調査対象	120
3-1. B県C市の概要	120
3-2. A社の概要	120
3-3. 学校とA社の協働	121
4. 調査結果と調査結果から得られた知見	121
4-1. 学習支援	122
4-2. 遊び	124
4-3. 家庭の代替機能(居場所)	126
5. 放課後等デイサービスの発達支援の論点	
—発達障害のある子どもを対象にする事業所での事例検討を通じて—	128
5-1. 事例検討から見出した発達支援の論点整理	128
5-2. 発達支援に通底する「子どもの生活」という視点	129
6. 本章のおわりに	131
終章 本研究の総括	132
1. 要約—分析視角に基づく各章の整理	132
1-1. 放課後等デイサービスの学術的・社会的背景の整理	132
1-2. 放課後・休日対策の通時的な政策展開	135
1-3. 社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開	137
2. 本研究の意義	139
2-1. 本研究から見出された知見	139
2-2. 本研究の学術的特色	140
2-3. 本研究の社会的意義	144
3. 今後の研究課題	144
脚注	148
参考文献	160

序章 本研究の目的と全体構成

1. 研究目的

本研究の目的は、障害のある子ども（以下、障害児）の放課後や休日に関する制度的対応（以下、放課後・休日対策）が醸成されてきた過程を明らかにするとともに、社会福祉基礎構造改革以降の展開および今日の地域福祉をめぐる政策動向を踏まえ、障害児の放課後・休日対策に関わる構造的課題を明らかにすることにある。

特に、本研究では、障害児の放課後・休日において中心的な居場所となっている放課後等デイサービス（以下、放デイ）に着目し、「社会福祉基礎構造改革以降の展開」を踏まえた政策や実践に関わる課題の導出を行う。とりわけ、発達障害のある子ども（以下、発達障害児）に焦点を当て、放デイにおける量的拡大と発達支援の検討を通じて、放デイの構造的課題の一端を明らかにし、政策的・実践的示唆の導出を試みる。

一方で、本研究は、障害児の放課後・休日対策の成立過程にも目を向ける。1979年の養護学校教育義務制実施を契機にする障害児の放課後・休日対策を通時的/時系列的な変遷から捉え、先進自治体の補助から国の制度へと醸成した過程を明示する。放デイが創設された2012年よりも前、すなわち障害児の放課後・休日対策が社会福祉の政策体系として対象化される以前の状況を把握し、それぞれの時期・段階で地域福祉問題とそれへの対策が進展した過程を明らかにする。

なお題目及び上述のように、本研究の焦点は、障害児の放課後・休日に関わる研究の中でも、放デイにおける発達障害児に置いている。発達障害児に焦点化する主な理由は、第一に、発達障害児への対応が、2000年代以降の法制度の整備を契機に重要な課題となっているためである。詳しくは後述するが、端的に言えば、発達障害に対する社会的認知の広がりなどとも呼応し、発達障害児の処遇が実践現場において今日的な課題となっていることにある。その第二には、放課後保障の議論に、2000年代以降に高まった発達障害児の課題を加えることが必要となっているためである。放課後保障は、日本における障害児教育・福祉の歴史的経緯において、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」として展開してきた。しかし、放課後保障の文脈では、昨今の発達障害児に関する課題を十分に検討しているとは必ずしもいえないため、今日的様相を踏まえた知見の導出が必要である。本研究では、放デイにおける発達障害児の検討を、本研究の後半部分である第4章から第6章で展開している。

なお、本研究における発達障害児は、発達障害者支援法の対象を中心としつつも、療育手帳、障害者手帳の取得や診断などの有無に関わらず、通常の小学校に在籍する、生活全般に対する生きづらさや学習に対する困難をもつ「特別な教育的ニーズ」のある子どもを含め検討している。その理由は、①今日の発達障害を巡る用語の扱い方は、ICD-11やDSM-5などの定義をみても不確定な部分があるため（Klim 他 2008:566）、②学術的定義と教育現場の間で用語に差異があるため（窪島 2019:17、中西 2022:43）、③日本の学校教育では「二重学籍」の是非の議論があるように、学籍が子どもの発達環境を規定する側面があるため（窪島 2019:705）、である。④また、放デイでは、発達障害児の増加が量的拡大と接合する課題となっており、通常の小学校に在籍する発達障害児の検討は喫緊の課題となっているためである。

また、1979年の養護学校教育義務制実施を契機にする障害児の放課後・休日対策の成立過程とその対策の現状は、本研究の前半部分である第2章と第3章において展開される。なお、本研究の前半部分で障害児の放課後・休日対策を通時的/時系列的な変遷を捉え、その対策が社会福祉の政策体系として対象化される以前の状況からの過程を踏まえるのは、既存の地域福祉論が強調してきた点を念頭に置くためである。端的には、①地域福祉として重視すべきは、制度外であるが対応が必要な生活問題、社会福祉制度の対象から外されてしまうニーズに着目し活動やサービスを創出すること、そして公的責任での対応に結び付けていくことが課題となることがあり、②また、社会福祉は政策化されなければ対象者に対する有効な給付・援助・支援など専門的な実践を展開することが難しいことなどがあげられる（岡崎 2006:161, 175）。

第2章に詳しく論述するが、障害児の放課後・休日対策の成立過程は、上記の地域福祉として重視すべき点と軌を一にする。具体的にいえば、障害児の放課後・休日は、専門的機能をもつ居場所が全国的に拡充していなかったために、放課後や休日に一人になってしまう障害児の生活が問題となってきた。そのまま放置することは、子どもの発達や保護者の就労が保障されなく、生活状態の悪化が懸念されてきた（藤本 1974、黒田 2009）。障害児の放課後・休日対策が社会福祉として政策化されなければ、対象者である障害児やその保護者に専門的な支援が行き届かないため、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」（放課後保障）として社会運動が展開されてきた経緯がある。こうした生活問題とこれに呼応する社会運動の展開により、放デイは制度化した側面がある。なお、こうした変遷については、第2章の図2-1などで詳しく検討している。

なお、先の岡崎（2006）からもわかるように、既存の地域福祉論では、社会福祉制度の外側にある生活問題を公的責任の対応に結び付け、政策化していくことで、有効な専門的な実践の実現を目指してきた。しかし、今日の社会福祉を取り巻く様相を鑑みれば、社会福祉が政策化されても対象者に対する有用な給付・援助・支援などの専門的な実践を提供することが難しい実態が散見される。例えば、本章の後述で放デイに関する新聞記事の整理から示すように、放課後・休日の生活問題や社会運動に基づく要求に対し、放デイが万全な役割を果たしてきたとは言い切れない実情がある。

今日の地域福祉の問題を扱う際には、生活問題を公的責任に結び付け、政策化しても、必ずしも専門的な実践の提供・対応が可能とは言い切れない実態を念頭に置く必要性が増している。つまり、今日における地域福祉論の視点として、①制度外であるが諸対応が必要な生活問題に着目し活動やサービスを創出すること、②そして公的責任での対応に結び付けていくことに加えて、③政策化された社会福祉制度が十分に機能しているのか、それが不十分な場合にはその制度の政策的矛盾を検証することが求められる。なお、第1章では、上記の①②③を貫徹する地域福祉論の理論的検討や放デイに関わる研究動向を整理している。

とりわけ放デイは、社会福祉基礎構造改革の流れを受けて創設された制度であり、一連の改革が生み出した特徴を有して、約10年の時を進めてきた。言い換えれば、放デイは、その一連の改革に起因した歪み・矛盾を露呈する先例的な制度として位置付く。

特に、地域福祉論の観点から放デイを捉えると、放デイの創設に大きく2つの側面を見出すことができる。その1つ目は、障害児の放課後・休日対策にとって、放デイは、社

会福祉制度として政策化された新しい局面として存立することである。放デイの制度化は、従来の障害児の放課後・休日対策を、量的にも質的にも転換させた側面がある。他方で、2 つ目は、社会福祉基礎構造改革に起因した構造的課題を抱える側面である。政策化されても対象者に対する有用な給付・援助・支援などの専門的な実践を提供することが難しく、放デイは障害児の放課後・休日の課題に、必ずしも十分に対応していない実態があることも否定できない側面がある。本研究が主題にする障害児の放課後・休日対策は、障害児の放課後・休日対策としての各論の検討としてだけでなく、地域福祉の展開を捉える上でも重要になるといえよう。

2. 本研究の背景

2-1. 障害児の放課後・休日対策をめぐる背景

ここでは、本研究が主題とする放課後・休日対策に関わる特徴について整理する。また、①障害児の放課後・休日対策については第2章で詳しく展開し、②放デイに直接関わる学術的背景については第1章に後述するため、以下では差し当たり、障害の有無を問わず子どもの放課後・休日対策が浮上した社会的背景を概観する。

ここでの議論の展開を先に明示すれば、子どもの放課後・休日対策は、高度経済成長期以降に浮上した課題である。おおむね1960年代を端緒として子どもの放課後・休日の問題が取り上げられ、その後の時代の変化と連動しつつ2020年代までに社会課題として顕在化してきた。特に、産業構造や社会構造の変化が、子どもや保護者の生活および地域社会などに影響を与えたことで、放課後・休日の制度的な対応が必要となってきた。こうした放課後・休日を取り巻く問題は、以下でみるように、「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」の2点によって特徴付けられる。

(1) 子育てニーズの拡大からみた放課後・休日対策

まず1つ目の側面として、子育てニーズの拡大が、放課後・休日対策を今日的な課題として浮上させた背景を整理する。特に、都市化に伴う保護者の生活および社会生活の変化により、「相互扶助の衰退」とともに「行政サービスへの依存度の拡大」が進展してきた。以下では、子育てニーズが拡大する様相を具体的に確認していく。

日本社会では、1950年代から高度経済成長が始まり、全国各地から都市へ、とりわけ三大都市圏への人口が集中する時期であった。1960年代から70年代半ばの時期は、核家族化の進行とともに、「男は仕事、女は家庭」といった「性別役割分業」が日本において確立し、核家族内での性別役割分業が最も明確な形で出現する時期であった（安河内2008:142）。

1950年代頃まで見られた大家族や濃厚な地域社会のつながりのなかでの相互扶助（住民間における支え合い）の上に行われた育児は「複合的育児」と呼ばれた。これに対し、高度経済成長期に出現した「単相的育児」は、地域社会のつながりは弱く、子育てはもっぱら専業主婦によって担われる体制として対比して捉えられた（網野1994:94-96）。

さらに「単相的育児」に加え、1980年代以降の子育て環境の変化は「都市的生活様式の拡大」として特徴付けられている。高度経済成長期以降、今日までに、親・兄弟以外の親族サポートの欠落、地域社会の中での助け合いの欠落、そして最後まで残存した親・兄弟

のサポートの減少¹⁾という相互扶助の衰退のプロセスがある。その衰退のプロセスに比例して、行政サービスを中心とする専門サービスへの依存度の拡大が今日の特徴とされる(安河内 2008:163)。

他方で、女性の就労と出生率の「逆の相関」の関係は、育児休業と所得保障、保育所の利用、就労環境の改善などの制度的対応を講じ、仕事と家事・育児を両立しやすくすることでその傾向を弱めることが一般的に知られている。しかし、日本では、育児休業と所得保障の充実に比べ、「保育所落ちた」がブログに上がるように保育サービスの拡充が課題となっている(落合 2019:xii)。

特に、子育て支援の実質的課題を見通した示唆的な内容として、次のような指摘がある。当初は、「子育て支援の近隣ネットワーク」に希望を見出したが、育児雑誌などで「公園デビュー」という言葉が作られ、育児にからむ近所づきあいのストレスが増すことが相次いだ。そして著者の落合は、「今や近隣ネットワークに頼るより、『母親による育児の限界』を社会的に認知して、母親の就労の如何を問わず保育所全入を進めるべき段階なのではないか」と考えを進めたという(落合 2019:xii)。

さらに、保育サービスよりも未拡充なのは、学童期(小学生)の放課後・休日に関わる支援である。子育て支援の必要性が叫ばれるものの、社会的関心は乳幼児期の保育制度に集中するため影が薄く、もともと家庭や地域の責任の範疇であって政策として取り組む必要性が低かったと指摘される(池本 2009:i)。また、待機児童数をみれば、放課後児童健全育成事業(以下、学童保育)の待機児童数は 17,279 人であり、保育所の待機児童数 19,895 人と同程度である(池本 2020:60)²⁾。

加えて、障害児の放課後・休日では、次のような新聞記事が確認される。それは、『「学童落ちた」。保育園の話ではありません。昨年暮れに申請した、長男の来年度の学童保育の継続利用が認められませんでした。発達障害の長男は昨春特別支援学校に入学し、平日放課後は障害児対象の放課後デイサービスを利用、夏休みなどは近所の学童、土曜は児童館での学童と数ヶ所を使い分けての 1 年でした。』(朝日新聞 2018.3.4)といった報道である。

子育ての行政サービスへの依存度が拡大するなかで、①学童保育では、2022 年の登録児童数が 1,392,158 人で過去最高値を更新し、②放デイでは、2022 年 8 月のひと月の平均利用者数が 301,837 人(制度創設の 2012 年と比較して約 5.6 倍)と大幅な増加を続ける(厚労省 2022a, 厚労省 2022b)。

現状では、健常児は学童保育、障害児は放デイを、放課後・休日の中心的な居場所とするが、未だこれらの全容を把握し潜在的なニーズを含めた利用ニーズの頂点を予測することは難しい。さらに、当面はニーズのある地域に対し供給増を図りつつも、少子化に伴う子ども人口の減少は必至であり、適切な供給量を長期的な視点から見通すことが必要となる(池本 2020:55-56)。

加えて、コロナ禍(COVID-19)は、「臨時休校」「分散登校」など教育システムに混乱をもたらした(増山 2021:11-13)。その間、障害児の午前中からの居場所と保護者の就労は、放デイや学童保育など、民間の施設を含む学校外の活動を支援する主体により支えられた。コロナ禍(COVID-19)を通じ、エッセンシャルワーク(日常生活を送る上で必要不可欠な仕事)が見直され、放課後・休日に関わる支援も、子どもや保護者の生活を支える社会的機能であることが改めて認識された。

このように、都市化に伴う社会生活および保護者の生活の変化により、地域社会における「相互扶助の衰退」や、それに伴う「行政サービスへの依存度の拡大」に規定され、子育てニーズの拡大が進展する。子育てニーズは、おおむね 1960 年代から顕在化し、2020 年代までに拡大してきた。子どもの放課後・休日対策は、このような子育てニーズの拡大を一つの背景として、今日的な課題となっている。

(2) 子どもの発達環境の変化からみた放課後・休日対策

次に 2 つ目の側面として、子どもの発達環境の変化と放課後・休日対策の関係をみていく。子どもの発達環境の変化も、上述の子育てニーズの拡大と同様に、高度経済成長期以降に浮上した課題である。特に、子どもの発達環境の変化として「学校外の貧困化」が問題視され、さらに「居場所」をキーワードに議論が展開されることも多くなっている。子どもの発達を巡って、学校教育だけでその発達の解決を図るには限界があり、子どもの生活において相対的に長い学校外の時間、すなわち放課後や休日を議論することが今日的な課題となっていることを、以下では確認していく。

1) 子どもの発達環境の変化と「学校外の貧困化」

子どもの発達環境は、高度経済成長期を経て「学校外の貧困化」が問題となり、「三間（空間・時間・仲間）の喪失」が指摘された。1990 年代の子どもの多忙化や、2000 年代以降の生活のバーチャル化への対応は、今日的な重要課題となっている（増山 2015）。

より具体的に言えば、「子どもの放課後史」で子どもの発達環境に劇的な変容をもたらした要因は、3 つあるとされる。1 つは、「高度経済成長政策」の時代にすすめられた産業構造の転換（第一次産業の衰退）に伴う「村落共同体の崩壊と都市化の進展」である。これにより、子どもの生活から「労働」と「(社会的) 役割」を失わせるとともに、「遊び」における集団や自然との関わりを希薄なものにした。2 つは、「保護者の教育熱の高まり」と「学習塾や各種習い事の拡大」である。これにより、「学習」の長時間化とともに、放課後・休日の生活に学校化・教育化がもたらされた³⁾。3 つは、テレビの普及から始まる「電子メディア・ゲームの普及」と近年のパソコン・ケータイ・スマホ等の「ニューメディアの普及・進化」である⁴⁾。これにより、子どもの「遊び」そのものの質を変え、生活をバーチャル化させ長時間のメディア接触をもたらすことになったとされる（増山 2015:77）。

また、1970 年代後半から少年非行が目立ち始め、そして昨今増加する少年犯罪、多発する児童虐待、子どもを狙った悪質な事件など、子どもをめぐる歪みが少子化と関わる問題として指摘される。さらに、「三間（空間・時間・仲間）」に加え、子どもの「五つの無（無気力・無責任・無関心・無感動・無作法）」が問題視されてきた（中西 2006:55）。

加えて、1980 年代には家庭内暴力や不登校、いじめ、ひきこもりなどに苦しむ子どもと保護者が増加し、1990 年代には学級崩壊などの現象がみられるようになった。特に、①子どもが自他を認識する力を欠き、自己肯定感に乏しく、不安感やイライラ感をもつことが各種調査から明示され、②学級崩壊は、直接的には学校制度の問題に根差すものであるが、同時に乳幼児から積み重なっている心理的・発達の状況、家庭・地域の環境問題、マスメディアの社会的影響など、子どもの生活自体の問題に要因があることが指摘されている（佐藤 2002: iii）。

子どもの発達環境が障害の有無を問わず変化する中で、障害児の放課後・休日では、学校だけでない生活全般と生涯にわたる「教育的な働きかけ」が要求されてきた。この点は、第2章で論述するが、社会的施策や支援がない中では、そのケアを担う主体も限定的であり、空間的にも人間関係の面でも家庭のなかで「閉塞した生活」のままになることが実態調査を通じ問題視され続けた（藤本 1974、黒田 2009）。

特に、学校だけでない生活全般と生涯にわたる「教育的な働きかけ」の要求は、1979年の養護学校教育義務制実施に伴う放課後・休日の「発生」、1992年の学校五日制の導入や2002年の学校五日制の完全実施による放課後・休日の「拡大」が契機となった。

なお、学校五日制により、学校の休業日は150日以上に達し、1年のうちに約45%の日々を学校に行かず地域や家庭で過ごすことになったと指摘される。学校外での活動が拡大されることについて、明治期の学制発足以来、子どもにとっても家庭にとっても、学校の意味は大きくなり続けたが、今後はこうした傾向が逆転し学校外の生活が大きな比重をもつようになると指摘される（佐藤 2002:1）。

このように、子どもの発達を巡って、学校教育だけでなく、子どもの生活で相対的に長くなる学校外の時間、すなわち、放課後や休日のあり方を議論することが今日的な課題となっている。

2) 子どもの発達環境の変化と居場所の連関

こうした子どもの発達環境や育ちに関わる問題は、「居場所」をキーワードに議論が展開されることも多くなっている。居場所がないことが、子どもの生きづらさと結びついたのは、以下のように不登校問題との関係からであった。

これまで子どもにとっての学校は、生活の中心的な場であり、子どもが学校に通い勉学に勤しむのは当然とされてきたが、近年になり学校での生活の「厳格さ」「窮屈さ」「息苦しさ」「人間関係の煩わしさ」から学校に行けない子どもが急増した。また、学校内だけでなく、学校外においても安心して居心地よく居られる場所がないこともあると指摘されている（住田 2014:3-5）。

また、「フリースクール」が不登校児のオルタナティブな生活空間であると同時に、既存の学校的価値への抵抗運動ともなった（住田 2014:4、御旅屋 2015:136）。こういった背景をふまえ、政策文書においても、居場所の言及が行われるようになった⁵⁾。

他方で、増山（2015:116-117）は、居場所の中身が十分に議論されないままに政策用語として使用されることを批判的に論じている。とりわけ、子どもにかかわる否定的諸問題と結びつけられてきたとし、政策用語としての居場所という言葉は、「無規定なスローガン」として子ども・若者の問題の解決手段として使用されるとする。そもそも子どもの居場所は、当事者である子どもによって認識され、獲得されていくものであり、大人により与えられるものではないと言及する。したがって政策用語として居場所を用いることには吟味が必要であり、教育・福祉・文化の様々な分野で子どもの生活や育ちの場を整備していくための政策用語としては、「子どもの生活圏」の保障という言葉を使用する方がふさわしいと指摘している点は示唆的である。

さらに、国連子どもの権利委員会（The Committee on the Rights of the Child, UN）は、これまで日本の子どもが大別して2つの困難に直面してきたと指摘しており、子ども

の居場所を検討する上で再確認しておく必要がある。その2つとは、第一に、日本の子どもが競争主義的な公教育制度のもとで大きなプレッシャーにさらされていること、第二に、親や教師など子どもに直接かかわる大人との人間関係が荒廃し、このことが子どもの情緒的幸福度の低さの原因になっていることである(子どもの権利条約市民・NGOの会 2020:41)。そして、2019年3月に国連子どもの権利委員会から公表された「日本政府第4・5回統合報告審査に関する最終所見」では、日本の子どもが置かれている現状とその打開に向けて提示した主要な勧告の1つとして、「社会の競争的な環境から子ども時代と子どもの発達を守る必要」があげられている。これまでの国連子どもの権利委員会から公表された勧告では、日本の学校の競争的システム(competitive system)を形容する用語を、「第1回: highly (高度に)」「第2回: excessive (度を越した)」「第3回: extremely (極度の)」としてきた。深刻さの増幅を表現してきたことがわかる。また、「第4・5回」では、an overly competitive system (あまりにも競争的なシステム)と、さらに強い表現が使われた(下線筆者加筆)(子どもの権利条約市民・NGOの会 2020:56-59)。

また、サードプレイスにおける居場所づくりが話題にされるようになってきた背景には、これまで影響力をもっていたファーストプレイスである家庭や、セカンドプレイスである学校が不安定なものになっている中で、改めて地域社会や公共の場の役割に注目が集まるようになったと指摘される(阿比留 2022:23)。特に、現実には、家族主義、仕事の多忙化、地域コミュニティの衰退が現在も進行しており、子どもが接する社会は家庭と学校に集中するのが実情となる。その結果、子どもにとって学校が唯一の公的な居場所になる確率が高まる。こうした、ある場所を客観的(物理的・時間的・メンバーシップ性)にも、主観的にも唯一の場所とするあまり、その場に対して過剰に依存する度合いが高まることを「過剰居場所化」と指摘している(阿比留 2022:25)。学校の「過剰居場所化」、あるいは家庭間格差や貧困の連鎖などが問題となる中で、地域に多様なサードプレイスになるような居場所が必要であるという課題が共有され、2010年代以降に入り子ども食堂や学習支援など、様々な居場所づくりの取り組みが広がるようになった(阿比留 2022:26-27)。

増山(2021:120)は、「子どもの居場所」を考えることは、日本の子どもの発達と自立のあり方を考えるうえでの基本問題の一つとなっていると指摘する。特に、子どもたちが心の中に抱えている「居場所のなさ」は、外からは簡単にわかるものではない、それを理解するためには、手間と時間がかかるため、手間と時間をかけて寄り添い、共に歩む生活の中で、いつどのような形で、どこで表出してくるかも分からない、かすかに漏れ出る心情・情報をつかむことが大切であると指摘している。

そのため、大人の善意を集結して安全と安心に目を配りながら「子どもの居場所」づくりに取り組まなければならないと指摘する。その一方で、子どもたちを一ヶ所に集めて、大人が準備した居場所で過ごさせ監視・管理していれば「安心・安全」かもしれないが、それは「子どもの居させられ場所」づくりであり、子どもの居場所ではないと警告している(増山 2021:133-134)。

このように、子どもの発達環境の変化は、居場所をキーワードとする議論も関わって展開することが確認される。また前段でみたように、子どもの発達を巡って、学校教育だけでその発達の解決を図るには限界があり、子どもの生活で相対的に長い学校外の時間、すなわち放課後や休日を議論することが今日的な課題となっている。

以上のように、「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」を巡る問題を背景として、子どもの放課後・休日対策は、制度的な対応が避けられない課題となっている。放課後・休日という語感も関係して「重要でない論点」とされるが、実際には社会福祉、学校教育、地域福祉の論点を含む重要な課題となっている。

2-2. 放課後等デイサービスの概要

上述では、子どもの放課後・休日対策が、高度経済成長期以降に浮上した社会課題であることを確認してきた。特に、社会構造や産業構造の転換などに伴う、子どもや保護者の生活、地域社会の機能など様々な事柄の変容を背景にして、制度的な対応（行政サービス）による解決が不可欠となってきていることを確認した。

以下では、障害児の放課後・休日対策として、今日の日本で中心となっている放デイの制度的な概要を明示していく。なお、放デイの学術的・社会的背景や制度の検証は、次章以降で論じていく。

本研究で着目する放デイは、2010年12月の障害者自立支援法等の改正法により、児童福祉法において法定化され、2012年の児童福祉法の改正により障害児通所支援の1つとして創設された社会福祉制度である。

2015年には、放デイのガイドラインが策定された。そのガイドラインには、「基本的役割」として、①子どもの最善の利益の保障、②共生社会の実現に向けた後方支援、③保護者支援、の3点があげられている。（厚労省 2015:2-3）。

①子どもの最善の利益の保障には、放デイは、「学校（幼稚園及び大学を除く）に就学している障害児に、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」と規定され、「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。

②共生社会の実現に向けた後方支援では、放デイの提供にあたって、「子どもの地域社会への参加・包容（インクルージョン）を進めるため、他の子どもも含めた集団の中での育ちをできるだけ保障する視点が求められるもの」と明記されている。

③保護者支援として、放デイは、「保護者が障害のある子どもを育てることを社会的に支援する側面もある」として、より具体的には、「子育ての悩み等に対する相談を行うこと」「家庭内での養育等についてペアレント・トレーニング等活用しながら子どもの育ちを支える力をつけられるよう支援すること」「保護者の時間を保障するために、ケアを一時的に代行する支援を行うこと」により、保護者の支援を図るものと明記されている。

また、放デイガイドラインには、「基本的姿勢」として、放デイにおける発達支援の役割が明記されている。放デイの「対象は、心身の変化の大きい小学校や特別支援学校の小学部から高等学校等までの子どもであるため、この時期の子どもの発達過程や特性、適応行動の状況を理解した上で、コミュニケーション面で特に配慮が必要な課題等も理解し、一人ひとりの状態に即した放課後等デイサービス計画（＝個別支援計画）に沿って発達支援を行う」（厚労省 2015:3-4）とある。そして、発達支援を通じて、「子どもが他者との信頼関係の形成を経験できることが必要であり、この経験を起点として、友達とともに過ごす

ことの心地よさや楽しさを味わうことで、人と関わることへの関心が育ち、コミュニケーションをとることの楽しさを感じることができるよう支援する。また、友達と関わることにより、葛藤を調整する力や、主張する力、折り合いをつける力が育つことを期待して支援する。基本活動には、子どもの自己選択や自己決定を促し、それを支援するプロセスを組み込むこと」(厚労省 2015:3-4) が求められている。

放デイを含む障害児通所支援は、「障害種別に関わらず、身近な地域で支援を受けられること」を目指し、従来の障害種別ごとに体系化され、通所支援と入所支援の制度体系の骨格がつくられた制度であると言及される(厚労省 2021a:1)。

具体的には、放デイが創設される 2012 年より前は、次のような社会福祉制度の体系がとられていた。通所サービスでは、障害者自立支援法に基づく児童デイサービス、児童福祉法に基づく知的障害児通園施設、難聴幼児通園施設、肢体不自由児通園施設(医)、重症心身障害児(者)通園事業(補助事業)があった。こうした社会福祉制度の体系が、2012 年より児童福祉法に基づく「障害児通所支援」に一元化された。障害児通所支援には、児童発達支援、医療型児童発達支援、放デイ、居宅訪問型児童発達支援、保育所等訪問支援が再編された(厚労省 2021b:1)。

放デイは、制度化された 2012 年以降、表 1 の通り毎年増加を続けている⁶⁾。その伸びを 2012 年と 2021 年で比較すれば、事業所数は約 5.6 倍、利用実人員は約 10.5 倍、利用者延べ人数は約 11.6 倍、となっている。特に、利用者 1 人当たりの利用回数は、6.4 から 7.1 と近似する値をとっていることから、放デイにおける費用額(サービス支給量)の増加は、「利用者数」と「一人当たり利用回数」の二つのうち「利用者数」の増加が、量的拡大の要因として、より深く関係していることが推察される。

他方で事業所の増加について、放デイでは、10 名程度の小規模な運営、設置場所、職員の資格要件などの設置条件が緩いこともあり設立しやすい面はあったが、制度後の急増はそういう条件を勘案してもあまりに大きな増加になったため、社会的に大きな注目を集めてきたという指摘もされる(小澤 2018:227)。

なお、その他の放デイに関わる統計・数量データは第 3 章に、量的拡大の検討は第 4・5 章に論述している。さらに、こうした量的拡大の一方で、先述したガイドラインにもあがり、問題となっている発達支援の質については、第 6 章で検討している。

表 1 放課後等デイサービスにおける利用者数・事業所数等の推移

	事業所数(か所)	利用実人員(人)	利用者延べ人数(人)	利用者 1 人当たりの利用回数
2012年	3,107	41,955	268,927	6.4
2013年	3,909	58,350	399,433	6.8
2014年	5,267	86,524	610,876	7.1
2015年	6,971	124,001	816,574	6.6
2016年	9,385	154,840	1,123,954	7.3
2017年	11,301	226,611	1,559,448	6.9
2018年	12,734	320,486	2,110,294	6.6
2019年	13,980	365,513	2,471,472	6.8
2020年	15,519	400,096	2,844,164	7.1
2021年	17,372	438,471	3,106,548	7.1

出所：2012年から2021年の「社会福祉施設等調査の概況」を参考に筆者作成

2-3. 「発達障害の増加」に対する社会福祉の対応

上述では、「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」を背景とする放課後・休日対策のうち、障害児に対する制度的な対応は、放デイが主に担うことを確認してきた。また、表1のように放デイでは量的拡大が顕著であることを確認した。

ここでは、本研究が放デイに関わる検討として、特に発達障害児に着目している背景を明記していく。その理由は、以下に整理するように、近年のいわゆる「発達障害の増加」の様相をはじめ、発達障害児の処遇が今日的な課題となっていることにある。さらに、詳しくは第2章でみるように、日本における障害児教育・福祉の歴史的経緯において、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」として放課後保障は展開してきた。2000年代以降急激に高まった発達障害児の課題を加味し、発達障害児の放課後保障として知見の付加が必要となるためである。

発達障害児の処遇が今日的な課題となることの内容として、次のような点を見ることができる。例えば、①発達障害に関する法制度の整備と障害の社会的認知の広がりに伴い、「発達障害の増加」が教育・福祉制度の問題として顕在化している。グレーゾーンを含めるとさらに多いはずであり、全社会的な課題として取り組む必要がある。

②日本では、インクルーシブ教育が進展するほど、特別支援学校や特別支援学級に行く子どもが増加する「奇妙な状況」が指摘されている（赤木 2017:129）。特に、インクルーシブ教育の根幹である通常学級における動向として、教育内容の画一化と教育指導の形式化が進むこと、さらに、発達障害児の自閉・情緒特別支援学級への転籍の強要による通常学級の「浄化作用」的対応があることが指摘されている（窪島 2023:20）。加えて、24万人を超える不登校児の増加傾向がインクルージョンとは逆の動向として指摘される。特に、その主訴には、発達障害の特徴があるケースや学校の管理主義的な雰囲気や環境に馴染めないという声もあり、通常の学校や通常学級が、子どもにとって必ずしも生きやすく暮らしやすい場とは言えない状況がある（近藤 2023:42）。こうした学校に馴染めないことなどのニーズが、学校外の居場所のニーズに繋がる側面がある。学校教育の枠組みを超えた発達障害児の支援が喫緊の課題である。

③また、放デイでも発達障害児の利用拡大が制度的な課題となっている（山根・前岡他 2020, 前林・藤原 2021）。特に、放デイを含む障害児通所支援では、発達障害の診断に関係の深い臨床心理・神経心理検査に係る診療報酬の算定回数が大きく伸びていること（厚労省 2021a:2）、臨床心理・神経心理検査の算定回数は増加傾向にあり子どもの心理・発達に関する特性把握の需要が年々増加していること（厚労省 2021c:5）が指摘されている。発達障害は、教育学、心理学、医学などの領域だけでなく、地域福祉、児童福祉、障害福祉など社会福祉の領域での学術的な検討および実践的な諸対応が問われている。

なお、こうした特別な教育的指針の存在が医学的・心理学的に確認されると、それだけで通常学級の条件整備の問題解決に至らず「排斥システム」が始動してしまうことが、現在の大きな現実的危険性として指摘されている（窪島 2023:19）。上記のインクルーシブ教育の「奇妙な状況」や通常学級の「浄化作用」的対応は、医学的・心理学的に根拠づけられることで「排斥システム」が作動する側面があるため、上記の②と③は連動した課題であると考えられる。

以上が放デイの検討として、発達障害児に着目する背景である。加えて、近年のいわゆ

る「発達障害の増加」が社会問題化する背景について、法制度の整備と障害の社会的認知の広がりを手がかりにしながら、若干の整理を行っていききたい。

近年のいわゆる「発達障害の増加」は、定義の変化、障害の社会的認知の広がり、教育・福祉制度の問題の顕在化と関係するものである。発達障害児は、2000年前後まで「発達の問題」という認識が教育現場でも十分ではなかった（川崎 2023:212）。

また、主に小中学校の通常の学級に在籍する LD、ADHD、自閉症への対応が求められるようになり、文科省や全国の地方自治体において様々な取り組みが急ピッチで進んだが、これまで明確な法的根拠はなかった（柘植 2008:16-17）。一方、福祉分野では、知的障害、身体障害、精神障害については、それぞれ個別の福祉サービスを提供する仕組みが用意されていたが、発達障害は福祉サービスの明確な対象とはされず「制度の谷間」に置かれてきた（柘植 2008:17）。

発達障害児者は、発達障害者支援法の成立（2004）と施行（2005）を契機に、社会的支援の対象に位置付けられた。柘植（2008:18）は、「LD、ADHD、自閉症といった、これまで教育・福祉・医療など様々な分野で適切な対応がなされてこなかった、すなわち『サービスの狭間』にあった発達障害者を、総合的に支援することを目指す法律が成立したことにより、明確な法的根拠を持って対応を進めるといふ新たな段階に入った」と指摘している。

なお、発達障害者支援法の第2条では、発達障害を「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるものをいう」と定めている。つまり、発達障害者支援法により、それまでの法律で社会的支援の対象とみなされてこなかった、自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害などを発達障害として定義した。その定義が確立したことで、障害者に関する様々な法制度に発達障害の位置づけが定着するようになった。

さらに、第2条4では、「この法律において『発達支援』とは、発達障害者に対し、その心理機能の適正な発達を支援し、及び円滑な社会生活を促進するため行う個々の発達障害者の特性に対応した医療的、福祉的及び教育的援助をいう」としている。前段では放デイのガイドラインをみたが、発達障害児に対する発達支援は、こうした法的根拠に依拠し実行されるものと考えられる。

また、発達障害者支援法の第9条では、「市町村は、放課後児童健全育成事業について、発達障害児の利用の機会の確保を図るため、適切な配慮をするものとする」と明確に示された。こうした規定は、健常児を主な対象とする学童保育において、発達障害児が受容された要因の一つといえる。発達障害者支援法は、「生活全般にわたる支援」の一端を担うための「発達障害の特性に対応した福祉的援助」や「保護者支援」に寄与したことが指摘されている（足立 2010:156）。

このように、発達障害者支援法は、「これまでわが国において対応が十分ではなかった発達障害者への教育・福祉・医療・労働などの各分野における支援を本格的に、さらには総合的に進めるに当たっての根拠を与えるもの」（柘植 2008:18）であり、質的な転換をもたらす法律であった⁷⁾。

また、学校教育での発達障害児への支援は、発達障害者支援法を契機とし、学校教育法の改正（2006）、特別支援教育の施行（2007）を皮切りに、その対象と位置付けられた⁸⁾。

特別支援教育の現状は、様々な課題が山積するが、すべての学校において一人一人の教育的ニーズを把握し、障害のある幼児児童生徒の支援の充実が図られていくこととなった。

一方で、1990年代までは発達障害の認識が広まっておらず、その未整備であった支援体制は、発達障害者支援法の成立から20年を待たずして、「通常学級に在籍する発達障害の可能性のある小学生」が1割を超える(10.4%)と指摘されるまでに増加する(文科省2022)。

ただし、この「通常学級に在籍する発達障害の可能性のある」として報道された数値は、子どもを取り巻く環境要因に左右される。特に、2022年12月に文科省は、「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果」を公表したが、あくまでこの調査は、教育上の支援を必要とする子どもの割合を明らかにするものであって、発達障害の診断や、その可能性を調べる目的で実施されたものではないと指摘されている。すなわち、発達障害の診断を必要とする子どもの多くがこの中に含まれることは確かである一方で、本当は診断が必要なほど「目いっぱい」に頑張っている状態でも、教諭や保護者などが子どもの「困り感」に気づかなければ、この調査結果に反映されない。また、そうした子どもを受け入れるキャパシティが小さければ、周囲が「問題」と認識する可能性は高くなる(川崎2023:208)。

また、「通常学級に在籍する発達障害の可能性」として算出される約1割とは、諸外国における特別な教育的支援に関する報告、日本における実践知とはかけ離れていることが指摘されている(窪島2022a)⁹⁾。この約1割という数値は、衝動性の著しく強い子どもや対人関係に過度な困難を示す子どもなど、困難が「見えやすい」子どもが優先的にピックアップされることが推察される。さらに、日本の通常学級のカリキュラム上の最大の問題点は、日常的に通常学級に在籍する約14%のボーダーライン知的機能(境界線)の子どもの学習ニーズを無視した画一的なカリキュラムを強いることと指摘される(窪島2023:21)。

こうしたことを踏まえれば、発達障害の診断を必要とする子どものニーズは潜在化しているケースも大いに想定される。そして、「見えにくい」障害として代表的な読み書きの困難を有する子どもやボーダーラインの子どもを含めると¹⁰⁾、より多くのニーズが存在することを念頭に置く必要がある。

発達障害は、一見しただけでは障害の存在が分かりにくい「見えない障害」とも呼称されるが、当事者(子ども、保護者)には些細なことでは決してなく、生きづらさにつながる困難性がある(赤木2021:18)。同時に、急激に進んだ法制度の整備と障害の社会的認知の広がり過程では、発達障害を理解する情報も錯綜する^{11) 12)}。また、こうした分かりにくさは、発達障害児に対する「やればできる」の重視(赤木2021:34-35)、「しつけ不足」などの養育責任への回帰(山下2019:75-76)などを助長することも懸念される。

ここまで発達障害児を取り巻く昨今の状況を概観してきたが、前段でみた今日の「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」を背景とした制度的対応の必要は、発達障害児も例外ではない。むしろ、発達障害というファクタが加わることで、その様相や対応は、より複雑化する。このようにして、発達障害は、教育学、心理学、医学などの検討とともに、社会福祉制度の課題としても学術的な検討および実践的な諸対応が問われている。さらに、日本における障害児教育・福祉の歴史的経緯において、放課後保障は、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」として展開してきており、2000年代以降急激に高まった発達障害児の課題を加味し、放課後保障に関わる知見の付加が必要となる。

3. 放課後等デイサービスに対する社会的関心

本節では、放デイを取り上げた新聞記事に着目し、放デイに対する社会的関心がどのように向けられているのか整理をしていく。特に、放デイの創設が必ずしも万全に障害児の放課後・休日の課題に対応していないという現状を把握するためにも、新聞記事による社会的関心の整理は必要な検討となる。また、新聞記事の整理は、以下の2点をみても有益な検討であると考えられる。

まず1点目として、社会福祉あるいは障害児の問題に関しては、問題の所在を概観するために、新聞記事の整理という方法が取られてきた。例えば、大泉（1981;2023）は、1970年代の10年間における朝日新聞、毎日新聞、読売新聞に掲載された「障害児とその家族の悲劇的事件」について、新聞記事を通じた整理を行っている。こうした整理が必要となる背景として、「障害児とその家族の悲劇的事件については近年ようやく社会的に問題とされるようになったが、その論説をみると、なお恣意的なものが少なくない。その原因のひとつは、この種の問題を議論するからには当然ふまえておかななくてはならない問題事実の拡がりとその性格がよく分かっていないためだと思われる。」（大泉 2023:108）と指摘がある。そして、問題事実の拡がりとその性格を踏まえるために、「事件の類型と年次の傾向」「事件多発地域と事件首謀者の年齢」「子どもの障害種別」「障害児の年齢と事件発生の関係」の枠組みに基づき、新聞記事の整理をしている。

また2点目として、新聞記事の整理は、概念の解釈が多義的である場合に、その概念の変遷を通時的に捉え、概念の理解を明瞭にするためにも用いられる。例えば、御旅屋（2012, 2015）では、教育行政や若者論などで用いられ、意味の拡散化が進行する「居場所」概念の変遷を、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞を対象に通時的な整理をしている。

とりわけ、御旅屋（2012:22）は、居場所という語が「マジックワード化」としていることは確かであるが、様々な社会問題への対策としてその語が使用されていることも事実であるとする。その上で、居場所という語がもつ影響力に自覚的である必要を指摘する。御旅屋（2012, 2015）を通じ、特定の用語を分析するために新聞記事を整理することは、その意味や機能の理解をすすめるために有効なアプローチである。

以上のように、新聞記事の整理は、対象とする用語や事象の変化を通時的な視点から捉えるために有益な手段であるとともに、同時代の社会事象に対する言及を複数の媒体から複眼的に把握するために有用と考えられる。

3-1. 新聞記事の分類

上述を踏まえ、以下では、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞の三大紙を対象に放デイを取り上げた新聞記事の整理をしていく。

各紙のデータベース（「朝日クロスサーチ」「毎索」「ヨミダス」）に、「放課後デイ」を検索ワードとして検索した。「地方版を含む該当件数」および「全国版のみの該当件数」は、表2の通りである。なお該当記事には、例えば、高齢者向けの「デイサービス」などの混同や重複する記事が散見された。そのため、「全国版のみの該当記事」を照合する際に記事の選別を行い、放デイを中心に報道している記事を「放デイが主に扱われた記事数」と表記した。また、各紙の「放デイが主に扱われた記事」の見出しと日付は、表3、表4、

表5の通りである。全体的な傾向として、2016年以降に放デイを取り上げる記事が増加していることがうかがえる。

以下では、「居場所の必要性」「虐待/事件・事故」「不正請求」「制度の改訂/ニーズの増加」「発達支援の質/実践報告」「コロナ禍」のカテゴリに基づき、放デイに関わる新聞記事を整理し、放デイに対する社会的関心の一端を確認することにしたい。

表2 三大紙（朝日、毎日、読売新聞）における放課後等デイサービスを報じた記事数および扱った内容

項目	朝日新聞		毎日新聞		読売新聞	
地方版を含む該当記事数	155		166		112	
全国版のみ該当記事数	28		33		45	
(放デイが主に扱われた記事数)	13		23		33	
分類した項目	件数	割合	件数	割合	件数	割合
居場所の必要性	1	8%	4	17%	1	3%
虐待、事件・事故	1	8%	6	26%	12	36%
不正請求	1	8%	1	4%	6	18%
制度の改訂やニーズの増加	3	23%	5	22%	8	24%
発達支援の質/実践報告	5	38%	6	26%	3	9%
コロナ禍（COVID-19）	2	15%	1	4%	3	9%
合計	13	100%	23	100%	33	100%

表3 朝日新聞において放課後等デイサービスが話題となった記事（一覧）

No.	掲載日	見出し
1	2010.11.16	障害者の一律負担廃止法案が成立へ 民自公合意
2	2016.4.13	(注目株 やってみなはれ) 障害児の放課後の居場所つくった 向井真美さん 25歳【大阪】
3	2017.12.24	放課後デイサービス、急増 障害ある子預かり、5年で4倍に
4	2018.3.4	(声) 障害児の学童、継続利用認めて
5	2018.6.20	(いま子どもたちは) まこさんの成長：7 看護師の夢、見守っていくよ
6	2018.7.27	放課後デイ減収、国が再判定促す
7	2018.9.28	障害児の頭を平手打ち 京都の施設
8	2019.1.10	(声) 「人を信じる」伝えていきたい
9	2019.4.8	(声) 障がい児、地域での活動大切に
10	2019.4.28	(いま子どもたちは) とともに育つ場：1 一時預かり、成長の時間
11	2020.3.22	(フォーラム) 休校中、どうしてる？
12	2020.11.13	(どさんこSTREET) 聴覚障害ある子、楽しく交流 放課後デイサービスふくろう
13	2021.3.14	放課後デイ、相次ぐ行政処分 企業多く参入、給付金不正増

表4 毎日新聞において放課後等デイサービスが話題となった記事（一覧）

No.	掲載日	見出し
1	2014.04.17	東日本大震災：福島第1原発事故 30キロ圏、障害者施設休廃止13 行き場なく症状悪化も
2	2016.05.16	放課後等デイサービス：障害児預かり20業者処分 不正請求や職員不足
3	2016.09.23	憂楽帳：小さな成長糧に
4	2017.01.06	放課後等デイサービス：運営厳格化 職員に障害児支援経験 厚労省
5	2017.05.10	Stand・by・you!そばにいるよ：豊かな体験与えたい 障害児 の放課後デイサービス・竹嶋信洋さん（40）
6	2017.05.16	交通事故：高速迷い込み男児重傷 障害児向けデイサービス中 神戸・3 月
7	2018.02.06	障害福祉サービス：報酬改定 地域生活支援に重点
8	2018.02.07	放課後等デイサービス：事故急増 障害児、16年度全国で965件 毎 日新聞調査
9	2018.02.07	放課後デイ：利用広がる 障害のある子ども支援、生活力訓練や療育 利 益優先、質置き去り懸念も
10	2018.02.17	質問なるほど：放課後デイサービス、なぜ急増？ 企業やNPOも参入 開設基準緩く課題も＝回答・山田泰蔵
11	2018.08.29	スポットらいと：オンライン英会話 「Weblio」営業西日本エリ ア・大庭研一統括
12	2018.09.28	虐待：障害児を平手打ち 放課後デイ指定取り消し 京都
13	2019.06.03	教育の窓：障害ある子ども学童と一緒に
14	2019.06.20	Stand・by・you!そばにいるよ：個性と向き合い 支え見守る 放課後デイ指導員・甲斐文花さん（31）
15	2019.12.23	障害者施設反対：障害者施設反対68件 21都府県、中止・変更 毎日 新聞調査
16	2019.12.24	優生社会を問う：地域で暮らす／下 不寛容、障害児にも
17	2020.02.28	新型肺炎：新型肺炎 休校期間「自治体で判断」 文科省が正式要請
18	2020.09.08	暴行：放課後デイ虐待疑い 施設長ら2人逮捕 神戸
19	2020.09.27	森健の現代をみる：一斉休校で見た障害児放課後デイの課題は 今回の ゲスト 中村尚子さん
20	2021.01.26	東日本大震災10年へ：続・沿岸南行記／13 宮城・名取市から福島・ 相馬市へ 障害児集う大切な家
21	2021.10.07	性的行為：放課後デイ元役員、生徒に性的行為 福岡・起訴
22	2022.01.31	児童福祉法違反：放課後デイ淫行 元指導員に有罪 福岡地裁判決
23	2022.09.20	みんなの広場：子供が相談できる環境を＝福祉施設職員・赤木保吉・69

表5 読売新聞において放課後等デイサービスが話題となった記事（一覧）

No.	掲載日	見出し
1	2016.04.08	広がる療育「放課後デイ」 発達障害など対象 民間参入
2	2017.12.15	[数字で語る] 8352か所 放課後デイ事業所 増加傾向
3	2018.03.26	放課後デイ 甘い基準 障害児らの療育支援 経験不要 異業種続々
4	2018.06.13	放課後デイ2割 廃止危機 210事業所調査 報酬改定で減収に
5	2018.10.01	報酬改定 揺れる「放課後デイ」 障害の度合いで差 多くの事業所減収
6	2018.12.03	[あんしんQ] 障害ある子ども 放課後の居場所は？ 地域に専用デイサービス
7	2019.03.20	発達障害児の支援を強化 文科、厚労省 学校、家庭、福祉 連携マニュアル
8	2019.11.06	[教育ルネサンス] 学びの未来（3） 障害に応じて技術活用（連載）
9	2020.03.17	休校 障害児行き場なく 新型コロナ 放課後デイも人手不足
10	2021.02.01	不正請求 甘いチェック 放課後デイ 書類提出のみ
11	2021.02.01	障害児サービス 不正請求 「放課後デイ」 179事業所 公費17億円
12	2021.02.03	放課後デイ 処分件数公表へ
13	2021.02.05	放課後デイ 報酬引き下げ 最大9% 厚労省の有識者検討会
14	2021.02.28	[社説] 障害児支援 制度悪用した不正を見逃すな
15	2021.05.07	少女に淫行容疑 40歳男書類送検 放課後デイ運営 元役員
16	2021.08.22	学童経営者 わいせつ70回 本社全国調査 「拒否できない」 障害児狙う例も
17	2021.08.22	学童内わいせつ19人処分 過去5年 放課後デイ25人 犯歴隠し採用も
18	2021.09.03	新型コロナ 子から保護者へ 感染拡大 大阪府 クラスタ分析
19	2021.09.25	処分歴隠し 学童再就職 児童わいせつ被害後に発覚 情報共有の仕組みなし
20	2021.10.07	通所少女に淫行 元役員在宅起訴 放課後デイ運営
21	2021.10.20	放課後デイ運営 計1.1億過大受給 8事業者、検閲院調べ
22	2021.11.04	障害児わいせつ 送迎車で多発 「放課後デイ」職員 立場悪用
23	2021.12.17	放課後デイ施設 子供5人が骨折 富山
24	2022.02.10	[障害児×親が働く] (中) 受け皿小さい 公的サービス
25	2022.05.17	放課後デイ職員 女児にわいせつ 神戸、容疑で逮捕
26	2022.07.22	障害者施設 3月に行政指導 福岡・久留米 中学生監禁 NPO運営
27	2022.07.24	ワクチン4回目 各地で本格化 医療・介護従事者ら
28	2022.10.01	放課後デイ会社 不正受給 2億7300万円 大分市 指定取り消しへ
29	2023.01.23	放課後デイ 子供の安全確保 課題 国の基準 具体性なく
30	2023.01.23	放課後デイ 事故4100件 障害児預かり 制度10年本社調査
31	2023.01.23	放課後デイ 安全対策 事業所任せ 国指針 具体性なく
32	2023.01.23	「放課後デイ」事故4100件 障害児受け入れ 死亡は8件 国へ報告義務なし
33	2023.02.16	障害児向け福祉 利用負担大幅減 福岡市新年度予算案

3-2. 新聞記事の整理

(1) 居場所の必要性

学校や家庭以外の場所が必要であることを示す記事を「居場所の必要性」とカテゴライズした。居場所が必要とされる背景は、次に示すように多様であった。

「福島第1原発事故によって、30キロ圏内にある福島県相双地区の10市町村で障害者・障害児の就労や活動の場を提供していた通所施設28ヶ所のうち、半数近くの13ヶ所が休廃止されていることが毎日新聞の取材でわかった。避難先で再開した施設も、人材が不足している。居場所を失った障害者や保護者は避難生活の中で疲弊しており、専門家からは行政による積極的なかわりを求める声が上がっている。・・・放課後デイサービスが使えず仮設住宅で孤立し両親とも精神科に通ったり、発達障害のある子供の進学相談先に苦勞したりする。」(毎日新聞 2014. 4. 17) (下線筆者加筆、以下同じ)

「『学童落ちた』。保育園の話ではありません。昨年暮れに申請した、長男の来年度の学童保育の継続利用が認められませんでした。発達障害の長男は昨春特別支援学校に入学し、平日放課後は障害児対象の放課後デイサービスを利用、夏休みなどは近所の学童、土曜は児童館での学童と数ヶ所を使い分けての1年でした。」(朝日新聞 2018. 3. 4)

「毎日新聞の調査で、過去5年間に少なくとも全国21都府県で計68件の住民による反対運動が起きていたことが明らかになった障害者施設では、大人だけでなく、子どもの施設にも厳しい視線が住民から向けられていた。一方、開設後に対立を乗り越え、施設側と住民の交流が広がったケースもあった。・・・2012年の児童福祉法の改正で設置要件が緩和され、地域にも事業所を置いて障害児が支援を受けられるようになった。・・・だが、毎日新聞の都道府県や自治体へのアンケートによると、放課後デイサービスなど障害児施設に対する反対運動が、14年10月からの5年間で少なくとも8件起きていた。」(毎日新聞 2019. 12. 24)

「東日本大震災と東京電力福島第1原発事故までは、漁港で水揚げされる新鮮な魚や海水浴場を目当てに、多くの観光客が訪れた。・・・発達障害の子を受け入れている児童発達支援・放課後等デイサービス施設だ。・・・勤務先の保育園はしばらく再開できず、保育園で不要になった絵本やおもちゃを避難所の子どもたちに届けて回った。県職員や精神科医とともに、津波で住まいをなくした自閉症の人がいる家庭も巡回し、相談を受け付けた。自分に何ができるか考え続けていた。『間もなく養護学校が始まるのに、放課後デイサービスが閉まっ
ていて、子どもをみてくれる場所がない』。自閉症の小学生がいる父親の一言が、同じように自閉症の子を育ててきた菅野さんの背中を押した。」(毎日新聞 2021. 1. 26)

「小学生以上の障害児を放課後や長期休みに預かる放課後等デイサービス。働く親にとっては欠かせない存在だが、保育園などに比べ親の就労支援の位置づけがあいまいで、預かり時間が短いなどの課題が指摘されている。」(読売新聞 2022. 2. 10)

以上のように、「居場所の必要性」では、障害児の利用継続、震災・災害時における障害児の居場所、障害児者施設の設立に関わるコンフリクト、障害児の保護者が就労する困難など、様々な切り口から、切実な要求に基づき、居場所が必要とされていることを読み取ることができる。特に、原発事故により平時の生活が失われた際、障害児の子育てにおいて、学校や家庭以外の居場所が必要とされていること。保育のニーズは、未就学期における保育園だけではなく、小学校入学後においても存在し、障害児の場合にはそれが放デイに求められること。公共に必要な施設ということは認めるが、それが自らの居住地付近に建設されるのは反対する住民やその態度としての「NIMBY (Not In My Back Yard:我が家の裏庭には置かないで)」問題ともいえる様相が、放デイなど障害児施設に対しても存在することがわかる。また、放課後や休日の活動をするための居場所があることは、障害児にとっても、その保護者にとっても、不可欠な社会制度であることが、新聞記事を通じてうかがい知ることができる。

(2) 虐待/事件・事故

次に、「虐待/事件・事故」についてである。放デイにおける虐待や事件・事故を報道する記事を「虐待/事件・事故」とカテゴリ化した。特に、障害児はその被害を訴えにくいこともあり、そうした対象に対する虐待やわいせつ行為の多発が問題視されている。また、虐待/事件・事故が多発する背景にまで踏み込んだ記事も見られる。

「神戸市垂水区の神戸淡路鳴門自動車道に今年3月、当時小学6年の男児が迷い込み、乗用車にはねられて右足を骨折する重傷を負っていたことが16日、兵庫県警などへの取材で分かった。…県警などによると、男児は神戸市内のNPO法人による障害児向け放課後デイサービスを利用して同区内の公園で遊んでいた際、行方が分からなくなった。」(毎日新聞 2017. 5. 16)

「障害のある子ども(6~18歳)が利用する『放課後等デイサービス』(放課後デイ)で、事故が急増している。毎日新聞が都道府県など67自治体にアンケートしたところ、2016年度に少なくとも965件発生。17年度も11月末時点で691件と1000件を超えるペースだ。背景には、新規参入事業者が相次ぎ、サービスの質の確保が追いついていない状況がある。…16年4月~17年11月分の計1656件の内訳は、骨折や打撲などのけがが最も多く1010件。次いで、行方不明126件▽従業員の不祥事41件▽誤飲・誤食38件▽虐待37件▽食中毒・感染症34件——など。」(毎日新聞 2018. 2. 7)

「少女に淫らな行為をしたとして福岡県警が6日、放課後等デイサービスの運営会社元役員の男(40)を、児童福祉法違反(淫行させる行為)容疑などで福岡地検に書類送検した。捜査関係者への取材で分かった。男は容疑を認めており、県警は起訴を求める『厳重処分』の意見をつけた。」(読売新聞 2021. 5. 7)

「放課後や夏休みなどに子供たちが利用する『放課後児童クラブ(学童保育)』と障害児が

通う『放課後等デイサービス（放課後デイ）』で、2020年度までの5年間に、利用者へのわいせつ行為が確認された職員は少なくとも44人、被害者は69人に上ることが読売新聞の全国調査でわかった。」（読売新聞 2021. 8. 22）

「『放課後児童クラブ（学童保育）』や障害児が利用する『放課後等デイサービス（放課後デイ）』で、子供が施設職員からわいせつ行為を受けている問題では、わいせつ事案で退職するなどした職員が、その事実を隠して別の施設に再就職するケースもある。…学校の教員の場合、性暴力による教員免許失効者の情報を、教育委員会などが閲覧できるデータベースが整備されることになっている。だが、学童保育、放課後デイの職員は対象になっていない。」（読売新聞 2021. 9. 25）

「障害児施設での勤務経験もあり、人手不足から採用を決めた。だが、男は女兒にばかり近づこうとし、子供と接しない業務へと配置換えをした。…放課後デイ事業者でつくる『全国放課後連』の真崎堯司（たかし）事務局次長は『子供は被害を訴えにくく、障害があればなおさらだ。利用できる施設も限られ、泣き寝入りしているケースもあるだろう。放課後デイは、低賃金や新規参入しやすいといった構造的な問題もある。行政にはこうした問題の解決や新たな研修制度など対策を進めてほしい』と話している。」（読売新聞 2021. 11. 4）

「障害がある子どもを放課後や休日に受け入れる『放課後等デイサービス（放課後デイ）』で、子どもの死亡や負傷などの事故報告が2012年度の制度開始以降、全国で少なくとも約4100件に上ることが読売新聞の自治体への調査でわかった。負傷が約9割を占めたが、死亡が8件あり、一時的な行方不明も約350件起きていた。国への事故報告の義務はなく、自治体からは事例を共有、検証する仕組みが必要だとの指摘があがっている。」（読売新聞 2023. 1. 23）

以上のように、「虐待/事件・事故」では、その被害を訴えにくいこともある障害児に対する悪質な行為として、虐待/事件・事故の多発を指摘する記事が確認される。また、性暴力に関するデータベース化が未整備のため、わいせつ事案で退職する職員が、別の施設に再就職するケースもあると指摘がある。なお、こうした情報のデータベース化が未整備であることの弊害は、後述する「不正請求」などにも現れる。他方で、「虐待/事件・事故」の背景には、人員不足や利用可能な事業所が限られている問題、事業者の参入構造などを示唆する記事も見られる。

また、「事故約4100件以上」という数字が強調されているが、「4100件以上」という数字だけが独り歩きすることには、留意が必要である。その数のうち、「負傷が約9割を占める」とあるように、「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」を目的にする放デイにおいては、「やむを得ない負傷」も「事故数」に含むと推察される。大きな数字が前景化するあまり「やむを得ない負傷」も規制の対象とするのでは、豊かな放課後や休日の創出にブレーキをかけることにもなる。ただし、事故のうち、死亡が8件、一時的な行方不明は約350件起きていたことも事実であり、少なくない件数である。放デイ職員の人員不足や事業者の参入に関する構造

的な課題も踏まえ、「虐待/事件・事故」を捉えることが必須と考えられる。

(3) 不正請求

ここでは、利用実態がない報酬の受け取り、必要な職員を配置していないことを報じた記事を「不正請求」としてカテゴライズした。特に、報酬の不正な受け取りといったことで事業者が行政処分を受ける例などが報じられている。また、上記の「虐待/事件・事故」と同様に、こうした問題が発生する背景に踏み込んだ記事が確認される。

「障害のある子どもを放課後や長期休暇中に預かる『放課後等デイサービス』で、利用実態がないのに報酬を受け取ったり、必要な職員を配置していなかったりする不正が相次ぎ、今年2月時点で16自治体の20事業者が指定取り消しなどの行政処分を受けていたことが15日、共同通信のまとめで分かった。」(毎日新聞 2016.5.16)

「障害を抱える子どもたちの居場所となっている放課後等デイサービス(放デイ)で、179事業所が不正請求で行政処分を受けていたことが、読売新聞の調査で明らかになった。子どもの福祉よりも営利を優先する事業者の存在が見え隠れする。…『なくてはならない第2の家のような存在です』。ダウン症で知的障害がある中学2年の息子(14)を放デイに通わせる大阪市の女性(50)は感謝する。…不正請求が各地で相次いでいる実態に、全国約480事業所が加盟する『障害のある子どもの放課後保障全国連絡会』(東京)の田中祐子事務局長は『このままでは良質なサービスをしている所よりも、金もうけ優先の事業所が生き残ってしまう』と訴えている。」(読売新聞 2021.2.1)

「障害のある子供が利用する『放課後等デイサービス』で、報酬の不正請求が相次いでいる。国や自治体は監視を強化しなければならない。…多くの職員を配置して、手厚く支援している施設ほど、経営は厳しい。国はサービス内容の充実度に応じて報酬額を決める仕組みの導入も検討すべきではないか。悪質な施設の横行によって、優良な施設まで立ちゆかなくなることがあってはならない。利用者側が悪質な施設をすぐに見抜くのは難しい。」(読売新聞 2021.2.28)

「報酬を不正に受けとったなどとして運営者が行政処分を受ける例が相次いでいる。利益を追い求める企業の参入が背景にあるとされ、厚生労働省は事業所が受け取る報酬額を減らす対策をとることにしたが、業界全体のサービスの『質』を下げるとの懸念も出ている。」(朝日新聞 2021.3.14)

以上のように、報酬を不正に受け取るなどによって事業者が行政処分を受ける例、あるいは、行政処分を受けた事案数が報じられている。また、「不正請求」の背景として、利益の追求を第一義とする事業者の参入が問題視されている。とりわけ、多くの職員を配置して手厚く支援している施設ほど経営は厳しくなるという意味で、報酬のあり方にインセンティブが働かないこと、また、それどころか、手厚く支援している施設は、ある種の「自助努力・企業努力」で質の高い支援に必要な人的資源を確保するため、「優良な施設」ほど

「立ちゆかなくなる」「このままでは良質なサービスをしている所よりも、金もうけ優先の事業所が生き残ってしまう」ということが危惧されている。

さらに、「利用者側が悪質な施設をすぐに見抜くのは難しい」と指摘が確認される。こうした利用者と提供者（事業者）の間にある情報格差への指摘は、「情報の非対称性」を示唆している。「情報の非対称性」は、あるサービス/商品を提供する側は専門的な知識を有するが、サービス/商品を受ける側は詳細な知識をもち合わせていないというように、二者間で情報や知識の共有が成り立たず、対等な関係ではない状況（あるサービス/商品に対する情報量や知識量の差）を指す。これは、放デイに限らず教育や IT サービスなどを含む多様な領域で指摘されてきた。放デイは、利用者と事業者が直接の利用契約を基本とするが、利用者が「優良な施設」か否かを峻別することは難しいことを暗示する報道と考えられる。

また、読売新聞（2021.2.28）では、放デイを「社説（障害児支援 制度悪用した不正を見逃すな）」として取り上げており、社会的関心の高さを垣間見る点である。

（４）制度の改訂/ニーズの増加

ここでは、放デイを巡る量的拡大やニーズの増加、制度の変遷や報酬の改定などを報じた記事を「制度の改訂/ニーズの増加」とカテゴライズした。全体的な記事数に比して「制度の改訂/ニーズの増加」は、取り上げられる数が多い。また、「制度の改訂」と「ニーズの増加」は互いに関係しており明確に区別することが難しいが、明瞭に把握するためにあえて区分するのであれば、次のような記事が、それぞれの内容に該当する。

1) 制度の改訂

「制度の改訂」では、放デイの量的拡大を統制するために、事業所への各種報酬が減算になることなどを報じる記事をカテゴライズしている。

「障害者が福祉サービスを利用した時の負担を、現行の原則 1 割から支払い能力に応じた割合に変えることを柱とする障害者自立支援法改正案が、今国会で成立する見通しになった。民主、自民、公明の 3 党が、17 日の衆院厚生労働委員会で委員長提案として会期内に処理することで合意。民主党政権は 2013 年 8 月までに同法に代わる新制度への移行を目指しており、それまでのつなぎとする。…改正案では、発達障害者も自立支援サービスを受けられることを明確に位置づけることや、グループホームやケアホームを利用する個人に対する助成も設けることも盛り込まれる。『放課後デイサービス』を創設することなどの障害児支援策も強化される。」（朝日新聞 2010.11.16）

「厚生労働省は障害のある子どもを放課後や休日に預かる「放課後等デイサービス」について、職員に障害児の支援経験を求めるなど、事業運営の条件を 4 月から厳格化する方針を固めた。利益優先の事業者による報酬の不正受給や、テレビを見せるだけでほとんどケアをしないといった事例があるため、不正防止や質確保を図る。」（毎日新聞 2017.1.6）

「『生活能力の向上のための訓練を行わず、単なる預かりに近い状況の事業所がある』（島根県）、「地域のネットワークに参加せず、事業所同士のつながりががないため、客観的な自

己評価ができない」(福島県)など、大半の自治体は、放課後デイの意義や目的に対する事業者の意識の低さを危惧する。地域や学校との連携不足を指摘する声も多い。背景には急激な事業者の参入がある。…事業所の増加が続く一方、保育分野の拡大などで福祉業界は慢性的な人手不足に陥っている。厚労省は、来年度から放課後デイの管理責任者について厳格な資格要件を既存施設にも適用する予定だったが、『地域によって確保が難しいところがある』として昨年12月に急きょ、1年間延長した。(毎日新聞 2018.2.7)

「障害児を放課後や休日に預かる『放課後等デイサービス』の事業者団体『障害のある子どもの放課後保障全国連絡会』(東京)は12日、今年度の報酬改定による影響について210事業所を調査した結果、約2割が減収によって廃止の危機にあると発表した。放課後等デイサービスは今年1月現在、約1万1600事業所ある。営利目的の事業者が乱立し、サービスの質が低下したことを受け、4月の報酬改定で、市町村が重い障害があると判定した子供を受け入れている割合に応じ、報酬額を二つに区分した。同団体が4~5月に210事業所を対象に実施した調査では、約8割の158事業所が低い報酬区分となっていた。また、約2割の41事業所が減収で『事業所廃止の危機』と回答した。…厚生労働省は今月中にも、全国の自治体を対象にした報酬改定の影響についての調査結果を取りまとめ、必要に応じて、自治体に障害の再判定を促す方針。」(読売新聞 2018.6.13)

「障害のある子どもが通う『放課後等デイサービス』を巡り、今年度の報酬改定で減収になる事業所が続出したため、厚生労働省は26日、市区町村に対し、子どもの障害の重さを再判定するよう促す連絡をした。…事業者側から『子どもの状態を見ず軽度と判定された』などと批判が続出。厚労省が判定状況を調べたところ『障害が重い子が半数未満』とされ、減収になる事業所が85%に上ることが分かった。」(朝日新聞 2018.7.27)

「福岡市は15日、総額1兆498億円の2023年度一般会計当初予算案を発表した。障害のある子どもが利用する福祉サービスの利用負担を大幅に軽減し、未就学児は無償、6歳以上は月3000円で受けられるようにする。自宅での介護や放課後等デイサービスといった障害児向けのサービスの利用については、3~5歳のみ無償化され、0~2歳児と学齢期(6~17歳)は収入に応じて保護者が毎月4600~3万7200円を上限に負担している。」(読売新聞 2023.02.16)

以上のように、「制度の改訂」にカテゴライズされる記事からは、その改訂の内容が報道されている。特に、統制を厳格化するあまり「放デイの管理責任者について厳格な資格要件を既存施設にも適用する予定だったが…1年間延長した」、報酬額を二つに区分したが「事業所廃止の危機」で「再判定を促す」など、急な規制強化に対応できない事態が続出していることも確認される。

2) ニーズの増加

一方で、「ニーズの増加」では、放デイの利用者や事業者の増加を取り上げる記事をカテゴライズしている。

「障害のある子どもが放課後や長期休暇中に利用する「放課後等デイサービス」(放課後デイ)が急速に広がっている。制度が始まった4年前から事業所は激増し、サービスも多様化。発達障害児向けプログラムなどに取り組むところも多い。しかし、その一方で、質にばらつきが大きいとの指摘もある。」(読売新聞 2016. 4. 8)

「障害のある子どもが、放課後や休日に利用する『放課後等デイサービス』(放課後デイ)の事業所は、全国に8352ヶ所(2016年4月)あります。放課後デイは、児童福祉法に基づいて各市区町村が実施している事業で、障害のある子どもが、放課後や夏休みなど休みの時、ビルの一室などで、おやつ作りや工作を楽しんだり、近くの公園に出かけたりしています。…障害のある子どもの居場所のニーズは増えています。ただ、十分なノウハウを持たない事業者の参入なども増えており、放課後デイのサービスの質について、『格差が出ている』という指摘も出ています。全ての利用者に対する質の良い支援が求められています」(読売新聞 2017. 12. 15)

「開設の条件が緩いこともあって新規参入が相次ぎ、5年間で4倍以上になった。その半面、質の低下への懸念が強まっており、厚生労働省が対策に乗り出した。」(朝日新聞 2017. 12. 24)

「『放課後(ほうかご)デイサービス』という、障害(しょうがい)のある子どもが学校外で通う場所が急増してると聞いていたけど。…記者 2012年に始まった公的な障害福祉サービスで、主に特別支援学校や小中高校に通う障害児が放課後や休日、夏休みに利用しています。事業所は5年で4倍の約1万ヶ所、1カ月間の利用者も延べ約16万人と3倍以上。…良いことばかりではありません。本来は、日常生活の訓練や集団活動、地域社会との交流などを通じて子どもの成長や発達を促(うなが)すことが期待されています。しかし、テレビを見せたり、ゲームをさせるだけだったり支援とはほど遠い内容の事業所もあるようです。現行の制度では、障害児を一人でも多く通わせた方が収入が増えるため、1人の利用時間や回数を制限(せいげん)する事業所もあります…早く普及(ふきゅう)させるため、開設(かいせつ)・運営(うんえい)基準(きじゅん)を緩(ゆる)めたことが背景(はいけい)にあります。子どもや障害者に福祉サービスをした経験がない職員が大半でも開設できました。…今年度から、職員は児童指導員や保育士などが半数以上としたほか、事業者は運営内容を自己評価し、公表することに。運営姿勢が読み取れるので事業者を選ぶ材料にしてほしいですね。」(毎日新聞 2018. 2. 17)

「Q. 障害ある子ども 放課後の居場所は?…A. 地域に専用デイサービス…障害のある子どもが放課後や休日に利用できるのが、放課後等デイサービス(放課後デイ)です。生活能力を向上させたり、社会との交流の機会を提供したりするのが目的です。児童福祉法に基づく市区町村の事業で、NPO法人や社会福祉法人、企業などが運営しています。…事業所数は、制度が始まった2012年度の2887施設から、16年度には3倍超の9306施設に急増しました。当初、子どもに対する職員の配置基準が緩かったこともあって、民間の事

業者が積極的に参入したことが背景にあります。ただ、十分なノウハウもなく、テレビを見せるだけの施設もあり、質を疑問視される事例もあります。」(読売新聞 2018. 12. 03)

以上のように、「ニーズの増加」にカテゴライズされる記事では、実際の数値も踏まえながら、利用者数や事業所数が増加した経緯を報道していることがわかる。特に、障害児の放課後や休日の居場所が増えたことを肯定する一方、営利を過度に意識する事業者の存在や、早く普及させるために開設・運営の基準を緩めたことを問題視する記事が確認される。また、こうした背景に伴い、各事業者による発達支援の質や内容にはばらつきがあること、さらには、「テレビを見せたり、ゲームをさせるだけだったり支援とはほど遠い内容の事業所もある」という指摘もある。上述した「虐待/事件・事故」「不正請求」の原因としても、量的拡大は取り上げられているが、放デイの議論には「ニーズの増加」をどのように捉えるのが重要な論点になると推察される。

また、毎日新聞の「質問なるほどドリ」(2018. 02. 17) や、読売新聞の「数字で語る」(2017. 12. 15)、「あんしんQ」(2018. 12. 03) などの各コラム・特集でも取り上げられており、放デイの「ニーズの増加」に社会的関心が向くことをうかがい知ることができる。

(5) 発達支援の質/実践報告

「発達支援の質/実践報告」では、放デイにおける発達支援の内容を中心に扱った記事をカテゴライズしている。「発達支援の質」と「実践報告」は、両者ともに発達支援を念頭に置いた報道であるが、言及する内容の特性を踏まえ、2つのカテゴリに細分化した。

1 つ目は、上記で取り上げた記事と関連するが、量的拡大に伴う多様な事業者の存在や基準の緩さなどを背景として問題視される「発達支援の質」に関わる内容である。2 つ目は、放デイにおいて、どういった支援や活動をしているのかを紹介する「実践報告」に関わる内容である。

1) 発達支援の質

上述のカテゴリに分類した記事にも、「発達支援の質」に言及する部分が散見される。放デイの新聞記事を、明確に過不足なく分類することは難しく、上述した記事の中にも「発達支援の質」を扱うものが確認される。例えば、「ニーズの増加」に分類した記事において、「サービスの質」にも言及している。

「障害のある子どもの居場所のニーズは増えています。ただ、十分なノウハウを持たない事業者の参入なども増えており、放課後デイのサービスの質について、『格差が出ている』という指摘も出ています。全ての利用者に対する質の良い支援が求められています。」(読売新聞 2017. 12. 15)

以下では、「発達支援の質」に分類した記事をみていく。

「障害児らの生活能力の向上のため、国などが利用料を負担する『放課後等デイサービス』(放デイ)に参入する事業者が各地で急増し、2012年の制度開始以来、昨年、初めて1万

ヶ所を超えた。発達障害児を中心に利用者が 17 万人に達したが、ずさんな運営や暴力で事業停止などの行政処分を受ける例が相次いでいる。…一方、多くの保護者は『放デイはなくてはならない居場所』と口をそろえる。発達障害児の場合、放課後は学童保育や習い事なども、他の児童とのトラブルの可能性を理由に暗に断られることがあり、制度開始前は受け入れてくれる場所がほとんどなかった。大阪府内の女性(45)は3年前から、長男(9)が放デイを利用。しかし、職員が子どもをどなりつけたり、ゲームをさせたりするだけの事業所もあり、預け先を転々とせざるを得ないという。多くは優良な事業所だとみられるが、事業所が職員の資格の有無などを保護者に開示する義務はない。女性は『親が良い施設を見極めるのは難しい』と話す。」(読売新聞 2018. 3. 26)

「文部科学省と厚生労働省は、発達障害児への支援を強化する。2019 年度に学校や保護者、福祉機関が連携を深めるためのマニュアルを作成する。教育と福祉、家庭間の情報共有などを通じ、発達障害児への効果的な指導やトレーニングの実現を目指す。…多くは週 1 回程度、学校や、放課後に障害支援を行う福祉機関(放課後デイサービス)で、感情のコントロール方法を学んだり、読み書きなどの能力を補うトレーニングを受けたりしている。しかし、学校と放課後デイサービス間での情報共有がなく、学びやトレーニング内容が一貫しないことで児童生徒が困惑するケースもある。…文科省では 19 年度、4 自治体に学校と保護者、放課後デイサービスの 3 者の連携について研究を委託する。各自治体は有識者を招くなどして学校・福祉機関間の連携策を探る。」(読売新聞 2019. 3. 20)

以上のように、「発達支援の質」に関わる記事では、2012 年の制度開始以来、事業者が増加し続けるが、その内実は必ずしも適切な発達支援が広がっているとはいえない事態が報道されている。ただし『放デイはなくてはならない居場所』と口をそろえる」とも指摘があるように、放デイを利用するニーズが大きいこともうかがい知ることができる。特に、本研究の関心と関わって、発達障害児の場合、「学童保育や習い事なども、他の児童とのトラブルの可能性を理由に暗に断られることがあり、制度開始前は受け入れてくれる場所がほとんどなかった」という言及もあげられており、発達障害児の放課後や休日に活動する居場所、その保護者の就労支援など、生活を支える制度の一つとなっている可能性が推察される。

また、発達支援の質が安定しないことを、批判的に報じるだけでなく、支援を強化するために、学校や保護者、福祉機関が連携を深めるための方策が講じられることにも触れられている。

2) 実践報告

一方で、「実践報告」に関わる記事では、放デイでどういった支援や活動をしているのかを紹介する実践者の声をうかがい知ることができる。

「発達障害児放課後デイサービス施設『スマイルガーデン』には、夕方になると子供たちが集まり出す。遊ぶ姿は普通の子と変わらないが、指導員の河野晋さん(26)は『人とうまく付き合えず殻にこもったり、衝突したりする子が多いんです』。対人関係や意思の疎通

に障害を持つ4歳～高1の12人が通う。一緒に遊び、宿題をさせて帰すが、小さいさかいは絶えない。『一人一人の障害を把握し、的確に対応するのが難しい』と河野さん。対応を誤ると突然引きこもるなど、普通の子の何倍ものダメージが出る。…寄り添いながら叱る根気強さが問われる仕事。障害のため素直に『ごめん』や『ありがとう』が言えなかった子が、ある時から口にしてくれるようになる。そんな小さな成長が支えた。」(毎日新聞 2016.9.23)

「障害のある子は周囲に『無理、危険』と言われ、どうしても選択肢が狭くなる。社会福祉法人で働く中で『世間の子どもと同じような経験をさせてあげたい』と感じていた。2011年、千葉市若葉区の小さな町に障害児の放課後デイサービスの運営会社『ベストサポート』を設立し、本人や家族を多角的に支える。」(毎日新聞 2017.5.10)

「私は放課後デイで先生をしている。発達に軽度の遅れがある子どもたちが通っており、私はいつも『人を信じる(自分を信じる)』ことの大切さを伝えている。先日うれしいことがあった。相談室登校することでいっばいで、自分の気持ちを表現するのが苦手な生徒が、みごと高校に合格したのだ。…私たち大人がやるべきことは、子どもたちの背中を押してあげることだ。これからも、人を信じることを伝えていきたいと思う。」(朝日新聞 2019.1.10)

「私には、重度聴覚障がいのある息子がおり、高等ろう学校に通っています。また、私は聴覚障がい児を支援する放課後デイサービスの運営の仕事をしています。…私は、町内会活動やスポーツクラブへの参加などを通じて、子どもを地域に出していくことが大切だと考えました。小学生の時には海外でのホームステイも経験させました。難しいケースももちろんあると思いますが、親が思うより子どもは『優秀』です。それを信じて家庭、学校、地域の三つの居場所を提供することが大事だと思います。」(朝日新聞 2019.4.8)

「障害のある子供が通う放課後デイサービスで、養育不安を抱えた保護者から切実な相談を受けることがある。目にいっぱい涙を浮かべて『ついカッとなって強くたたいてしまった』と明かしたり『何度言っても指示が伝わらない。どうしていいかわからない』と疲労感をにじませたり。『虐待』という言葉におびえ、相談できなかったという訴えもあった。親子両方を見て支援できる環境なので対応を話し合うこともある。まずは一人で背負わず、勇気を持って関係機関だけでなく、友人や知人、誰でもいいから悩みを聞いてもらうことだ。自分を追い込まないことを優先してほしい。それで少しは、心の負担が減るのではないかと思う。」(毎日新聞 2022.11.28)

以上のように、「実践報告」では各実践者の取り組みが紹介されている。上述の「虐待/事件・事故」「不正請求」「制度の改訂/ニーズの増加」に分類される記事では、放デイに関わる具体的な数値や実態を通じて、新聞読者の興味や関心を引き付けやすいと推察する。その一方で、こうした「実践報告」に関わる記事は、新聞記事の求心力という側面から捉えれば、弱いものかもしれない。

当然のことであるが、1万5千を超える放デイ事業所のすべてに、「虐待/事件・事故」「不正請求」が該当するのではない。こうした点を鑑みれば、「実践報告」のように、放デイでの活動を通じ、障害児やその保護者の生活を支援する実践者の思いを、社会に伝える場があることに重要点があると考えられる。

(6) コロナ禍 (COVID-19)

ここでは、学校の臨時休校中の実態、放デイなど子どもを受け入れる居場所でのワクチンの接種状況、クラスター感染が盛んに取り上げられたように放デイ事業所での感染拡大の実態などに関する記事を、「コロナ禍」としてカテゴライズした。

「萩生田光一文部科学相は 28 日午前の記者会見で…予算委で、塾などには経済産業省を通じて休業を要請するとし、学校のクラブ活動も『中止してもらうのが望ましい』と述べた。…加藤勝信厚生労働相は…保育所や放課後児童クラブ（学童保育）が引き続き開所することについて『感染の予防には十分留意する』とした。…福岡市教委の担当者は 28 日午前 9 時過ぎ、『幹部が打ち合わせ中。バタバタの状況だ。検討中としか言えない』と言葉少なだった。その後午前 11 時前に、高島宗一郎市長はブログで『3 月 2 日から春休みまで福岡市立の小中高校と特別支援学校を臨時休校にします』と表明した。市によると、学童保育は平日午前 8 時～午後 7 時に受け入れ、放課後デイサービスも朝からの開所を事業所に要請するという。」（毎日新聞 2020. 2. 28）

「新型コロナウイルスの感染拡大防止のため、小中学校や高校と共に、特別支援学校も休校が続いている。障害のある子供は見守りが欠かせず、保護者の負担は大きい。受け皿となる放課後等デイサービスも人手の確保や感染防止に苦慮している。…同養護学校は 2 日から春休みまで休校になった。鼓さんは普段から利用している放課後等デイなどに朝から夕方まで預けられたが、医療的ケアが必要な陽さんは利用していた施設が休止し、行き場を失った。…特別支援学校の休校に伴い、厚生労働省は、放課後等デイで預かる時間を拡大するよう要請した。…職員の人手も足らず、他の施設からの応援を受けている。吉田昭元社長は『業務量は倍に増えた感じ。職員は日々の仕事で疲れ切っている』とため息をつく。…今月 4 日時点では、埼玉、島根両県を除く都道府県で臨時休校の措置が取られ、9 割以上が休校していた。…放課後等デイサービスの事業者でつくる『全国放課後連』の田中祐子事務局長は『学校に代わって子供を受け入れている各施設はどこも限界。一人ひとりに寄り添った対応を心がけているが、休校が長引けば、子供にもストレスがたまる。学校の再開を急いでほしい』と指摘する。」（読売新聞 2020. 3. 17）

「2 月 27 日夜、安倍晋三首相は新型コロナウイルスの感染拡大を防ぐ目的で、全国の学校に翌週から一斉に休校するよう要請しました。ちょうど進学・進級の節目を迎える時期でした。それから 3 週間。生活の変更を迫られた子どもたちはどう過ごしているのでしょうか。親と子、それを支える人たちの声を聞きました。…自閉症の小 5 の息子が通う専門学級も休み。見通しを持つのが苦手なので、学校の決まったリズムがなくなると、睡眠障害やパニックを起こしてしまい苦しそう。一緒に家で過ごす妹のストレスもたまっています。放

課後デイサービスが開き続けてくれているのが救いで、なんとか頑張れています。(東京都・40代女性)」(朝日新聞 2020.3.22)

「大阪府は2日、新型コロナウイルスの『第5波』以降に府内の児童施設で発生したクラスター(感染集団)33件を分析したところ、3分の1で子どもから家庭内に感染拡大する『逆流現象』が確認されたと発表した。府内では6月21日～8月31日、保育所で11件、認定こども園で10件、学童保育と放課後デイでそれぞれ6件のクラスターが発生し、計316人の感染が確認された。このうち10施設で、子どもから保護者らに感染が広がっていたという。」(読売新聞 2021.9.3)

「60歳未満の医療・介護従事者を対象とした新型コロナウイルスワクチンの4回目接種が23日、全国各地で本格化し、仙台市宮城野区のJR仙台駅東口に設けられた特設会場『東北大学ワクチン接種センター』でも、多くの対象者が接種に臨んだ。障害児らを預かる放課後デイサービス職員、高橋奈美さん(43)(仙台市青葉区)は『夏休みに入り利用者が増えるのに合わせて急いで接種した。万全の準備をして子どもたちを迎えたい』と話した。」(読売新聞 2022.7.24)

以上のように、一斉休校中の障害児の居場所では、放デイが障害児の生活支援や保護者の就労支援として大きく機能したことが確認される。なお、コロナ禍における放デイの対応は、第3章に後述する。

3-3. 新聞記事の整理を通じ見出される社会的関心

以上のように、本節では放デイを取り上げる新聞記事の整理を通じ、放デイに対する社会的関心の内実を確認してきた。この検討から次のような傾向をみることができる。

まず、「居場所の必要性」「コロナ禍」での記述を通じ、障害児とその保護者にとって、学校や家庭ではない居場所が必要であることが確認された。そうした放課後や休日の生活に関わる要望に対し、放デイの社会的役割が期待されている。

他方で、放デイに対する社会的関心として、「虐待/事件・事故」「不正請求」「制度の改訂/ニーズの増加」が確認される。こうした諸課題の根幹には、量的拡大があることが共通の問題として取り上げられていた。特に、開設の条件(参入障壁)の緩さなどを背景にしながら、多様な事業者が参入することなどが、量的拡大につながると報じられていた。

さらに、量的拡大に伴って「発達支援の質」が懸念されている。「発達支援の質」の問題では、「十分なノウハウを持たない事業者」「テレビを見せたり、ゲームをさせるだけだったり支援とはほど遠い内容の事業所もある」といったように、それぞれの事業所に格差が出ている実態が指摘され、公的な費用を財源とする社会福祉制度としてのサービス/支援の提供の在り方が問われている。放デイが創設されたことは、障害児やその保護者・家族の生活を大きく前進させたが、必ずしも万全とは言えない状況も確認された。

特に、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」などの観点で、社会福祉制度として存立する上での根本的な問い直しが指摘されていた。これらの報道は、ややもすれば、放デイ全体への不信感などに繋がりがかねないことに留意する必要がある。これらの諸問題

の是正を行っていく必要がある一方で、当然のことであるが、1万5千を超える放デイ事業所のすべてに、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」が該当するのではない。本章の第2節でみたように、放課後・休日に関する課題は、障害の有無を問わず、1960年代以降に「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」を背景としながら浮上する。ここに、「障害児が過ごすことのできる居場所」「障害児を育てる」というファクタが加わることに對し、放デイに期待される役割は大きい。

しかし、放デイの社会的な期待が明らかにされる一方で、解決すべき諸問題が山積していた。とりわけ、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」は、量的拡大を原因として発生することが報じられ、「制度の改訂」「ニーズの増加」への対応に追われていることを頻繁に指摘していた。なお、「制度の改訂」「ニーズの増加」に分類される記事には、毎日新聞の「質問なるほどドリ」(2018.02.17)、読売新聞の「数字で語る」(2017.12.15)、読売新聞の「あんしんQ」(2018.12.03)など、各コラム・特集でも取り上げられている。放デイの急激な増加に、社会的関心が向くことが確認される。

他方で、放デイを扱う新聞記事では、量的拡大が原因となり「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」が発生すること、つまり「量的拡大→虐待/事件・事故、不正請求、発達支援の質」という図式を前提に、放デイの諸問題を報道する傾向が強いことが把握される。もちろん、量的拡大が原因となり、放デイで諸問題が多発しているのは新聞記事で言及される通りである。しかし、量的拡大そのものの要因は、開設の条件(参入障壁)の緩さ、営利を過度に意識する事業者の存在、放デイを早く普及させるため、開設・運営の基準を緩めたこと、など部分的な記述に留まっていた。

こうした点を踏まえれば、研究を通じて明確にすべきなのは、社会的関心ともなる放デイの量的拡大を規定する課題を分析的に読み解くことにある。放デイの量的拡大は、そもそもどのような構造に規定され、生み出された社会的事象であるのかを検証していくことの必要性が、新聞記事を整理することでより鮮明に見出された。

4. 本研究の構成および各章の概要

以上を踏まえ、本研究を以下のように展開する(図1)。

まず、第1章では、放デイの学術的背景の整理を行う。特に、放デイに関する先行研究の動向の整理をしていく(初出:書下ろし)。

第2章と第3章では、「放課後・休日対策の通時的な政策展開」の検討を行う。第2章では、放デイが創設されるまでの障害児の放課後・休日対策の展開を主題として、1979年の養護学校教育義務制実施を契機にした障害児の放課後・休日対策の成立過程を、社会運動に着目して明らかにする(初出:伊井勇(2022)「障害のある子どもの放課後・休日対策の変容と到達点」『立命館産業社会論集』58(2), 109-128)。

第3章では、放デイの創設以降における障害児の放課後・休日対策の広がりとして、官庁・地方自治体や外郭団体などが公表する統計・数量データを用いて、放デイの現況を明示する(初出:伊井勇(2022)「障害のある子どもの放課後・休日対策の変容と到達点」『立命館産業社会論集』58(2), 109-128.の一部、伊井勇(2023)「障害のある子どもが育つ地域社会の現状」『日本の科学者』58(9), 36-41.))。

第4章と第5章、第6章では、「社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新

展開」に対する批判的検討を行う。特に、放デイの創設から約10年間の経過で問題視される量的拡大とその拡大の一方で問題視される発達支援の質という課題を検討する。

第4章と第5章では、量的拡大を主題としてそれぞれの章を展開する。第4章では、利用者の増加の背景として「家庭、学校、学童保育、児童発達支援、幼保園」など多様な居場所からの要請が、福祉的・教育的需要として放デイに集積する構造を明らかにする（初出：伊井勇（2023）「発達障害のある子どもの放課後等デイサービスの利用者増加をめぐる現状と課題」『人間発達研究所紀要』36, 2-16.）。

第5章では、社会福祉基礎構造改革以降に導入された官製の部分的な市場システムである擬似市場と放デイの関係、また、放デイ制度の利用契約として、利用決定をする際に用いられる「障害福祉サービス受給者証の発行」に関わる実態を明らかにする（初出：伊井勇（2023）「障害のある子どもの居場所の開かれ方」『包摂と排除の福祉社会』黒田学・武分祥子・野村実編，クリエイツかもがわ（2024年2月刊行予定））。

第6章では、量的拡大の一方で問題視される発達支援の質について、発達障害児に対する放デイの発達支援に焦点を当て、「学習、遊び、家庭の代替（居場所）」の観点から検討を行う（初出：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.、II Isami（2022）”After-School Learning Support for Children with Developmental Disabilities in Japan” , Journal of Science-HNUE, 67, 3-13. の一部）。

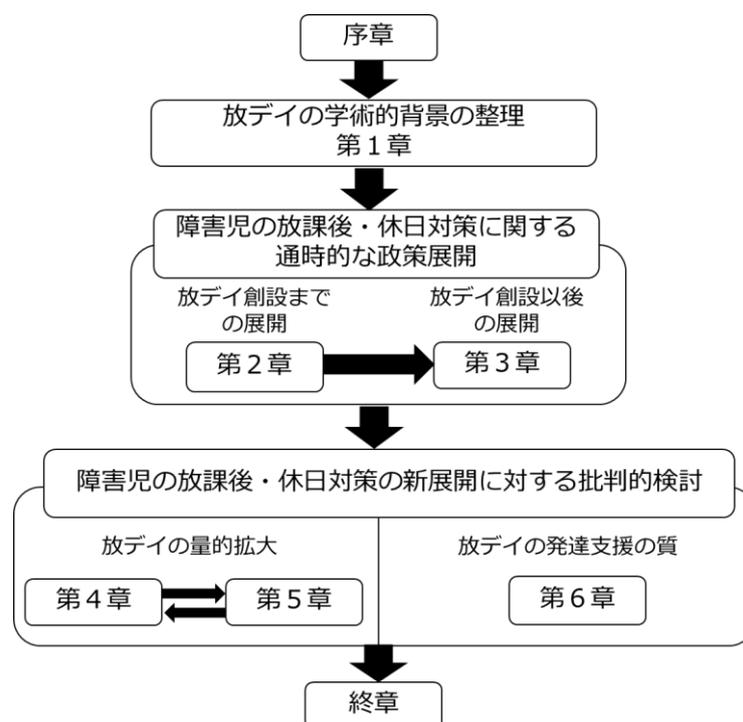


図1 本研究の構成

第1章 放課後等デイサービスの学術的背景および本研究の分析視角

前章では、本研究の目的や研究背景を明示してきた。本章では、本研究の学術的背景を把握するために放デイの研究動向を整理する（第1節）。また、既存の地域福祉論の研究展開を概観し、本研究の分析視角を明瞭にしていく（第2節）。

さしあたり、以下の第1節では、放デイの研究動向を整理し、これまでの議論において明らかにされてきた点/明らかにされていない点を捉えることで、本研究の位置づけを明確にしていきたい。

1. 放課後等デイサービスの研究動向

1-1. 研究動向の分類

放デイの研究動向を網羅的に整理した先行研究として、鈴木（2021）をあげることができる。鈴木（2021）は、2012年から2020年までに発刊された文献170本のうち、放デイに直接関連のないものは、重複データを除くと152本であったとして、そのうち学術誌・学会誌、紀要、学会発表のいずれかに該当する文献が90本であったとする。その90本について、主な研究テーマの動向をKJ法により分類している。各カテゴリの論文件数は、「障害・ニーズ別の支援」17本、「支援プログラム・支援方法」14本、「学校・地域・家庭の連携」13本、「専門家との連携・専門性を活かした支援」12本、「家庭・保護者およびその支援」10本、「実態調査」7本、「物理的環境整備」6本、「その他（放デイの制度の動向、放デイスタッフ、自然災害対策に関する研究など）」11本、である。以上の8つのカテゴリに大別されている。

本研究では、放デイの研究動向を網羅的に整理した鈴木（2021）を踏襲しつつ、次の3点に力点を置き研究動向の整理を深めていく。①鈴木（2021）では、文献整理の範囲が2012年から2020年であったため、本研究では2023年5月までの期間に延長する。②鈴木（2021）が放デイの研究動向を網羅的に整理した8つのカテゴリの中で、本研究の問題関心を踏まえ、発達障害児を主題にした研究に焦点を絞り研究概要を明記する。③先の8つのカテゴリのうち、本研究の関心に近似する「実態調査」「その他（放デイの制度の動向）」（以下、「放デイの制度の動向」）を詳しく整理する。

なお、国立情報学研究所学術情報ナビゲータ（CiNii）に「放課後デイ」の語を検索すると、337件がヒットした（2023年5月28日時点）。そのうち、2021年から2023年5月の期間に学術雑誌論文と紀要論文として掲載されたものは、重複する論文を省けば、22件であった。さらに、本研究の関心と近似する「発達障害を主題にした研究」「実態調査」「放デイの制度の動向」に類別される論文は、7件であった。

1-2. 発達障害児の放課後等デイサービスに関する研究動向

ここでは上述したように、鈴木（2021）が分類したカテゴリのうち、「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「家庭・保護者およびその支援」を取り上げて、発達障害児を主題にした研究動向を整理していきたい。なお、本研究の関心に近似する「実態調査」「放デイの制度の動向」は項を改め整理をする。

(1) 障害・ニーズ別の支援/支援プログラム・支援方法

まず、「障害・ニーズ別の支援」についてである。上述した論文件数からもわかるように、「障害・ニーズ別の支援」は17本と論文件数が最も多い。また、このカテゴリを細分化すると、「重症心身障害児への支援」「肢体不自由児への支援」「聴覚障害児への支援」「その他の特別なニーズのある子どもへの支援」に分類されている。発達障害児は、「その他」に分類され、以下のように2本の論文がある。

小山・前田(2018)では、主に不登校やひきこもり状態またはその傾向がある中学生以上の者が利用できる居場所Iと、そこに併設される放デイJを利用する15歳以上20歳未満の知的障害はないが発達障害がある者のうち、過去に不登校歴がある7名を分析対象として、社会的機能の変化とその内容について検討がされている。

他方で、萩原・高橋(2021)では、放デイの学習時間の課題に従事する場面において、知的な遅れを伴う自閉症スペクトラム児(知的障害特別支援学級に在籍する中学3年生)1名を対象に、機能的アセスメントに基づいた学習支援への介入案を作成・実施し、その効果を検討している。

次に、「支援プログラム・支援方法」というカテゴリは14本であり、2番目に多い論文件数となっている。「支援プログラム・支援方法」に分類される研究は、「心理・社会的支援プログラム」「音楽・美術の観点からプログラム」「その他のプログラム」に細分化されている。発達障害児を主題とした「支援プログラム・支援方法」に該当する論文は、次の3点であった。なお、これらは「心理・社会的支援プログラム/支援方法」に分類される。

石本・山根・松本(2018)では、80名を対象に調査として、発達障害児を対象とするCBTプログラムに基づくPEACEを放デイで実践する場合に、プログラムの継続などに影響すると考えられる効力感と心理的適応について明示している。

また、花岡・武内(2018)では、放デイにおいて実施されている対応・支援とそれにより生じる発達障害児の変化を具体的に明らかにすることを目的に、放デイスタッフ4名を対象にインタビュー調査を行い、「支援内容とそれにより生じる子どもの変化」「支援におけるスタッフの困り」「これから必要な支援、心理職が果たす役割可能性」を考察している。

最後に、小関・杉山・伊奈・岸野・松崎・池田・久保(2021)では、放デイと児童発達支援の事例を紹介し、アセスメントや支援の観点を紹介している。

以上が、発達障害児を対象にした「障害・ニーズ別の支援」および「支援プログラム・支援方法」に関わる研究である。主な研究動向の8つのうち、1番、2番に論文数が多いカテゴリである。しかし、発達障害児に関する研究が相対的に少ないことが確認される。また、カテゴリの名称からもわかるように、支援方法やプログラムの開発などが主眼に置かれるこれらの研究は、主に教育学や心理学、その他近接領域の研究分野で展開されている。

(2) 学校・地域・家庭の連携/専門家との連携・専門性を活かした支援

「学校・地域・家庭の連携」では、上述のカテゴリと比べて発達障害児を主題にした研究は4本であり、若干多いことが確認される。「学校・地域・家庭の連携」では、「学校との連携」「地域との連携」「学校・地域・家庭の連携」に細分化される。なお、「学校との連携」では、放デイと学校の二者間での連携が主題となっている。「地域との連携」では放デイの地域社会での取り組みが主題になる。また「学校・地域・家庭の連携」では、放デイ

を含む障害児通所施設などを「地域」として、学校と家庭を含む連携に主題を置く。以下の5本の論文は、「地域との連携」や「学校・地域・家庭の連携」に該当する。

まず、田中・横山・高橋(2018)では、学校、児童発達支援や放デイ、家庭の相互で利用できる発達障害児向けの自立活動課題を食事、排泄、着替え、入浴の観点から、チェックリストの作成をしている。

また、細田・汐田(2020)では、発達障害児にとって、放デイが学校や家庭に続く「第3の居場所」となりつつあると指摘し、一方で、療育センターと放デイの連携はそれらに比べ進んでいない現状を鑑み、鳥取県立総合療育センターにおいて放デイとの情報共有から支援が展開した2事例をもとに、小規模地域における医療・療育機関と放デイの連携のあり方が検討されている。

さらに、高橋・横山・田中(2018)では、地域連携を基盤とした発達障害児への支援について、地域、学校、家庭が連携する取り組みの事例検討を通じ、今後の連携上の課題を検討している。特に、「学校・家庭・地域との連携に向けた学校教育におけるアプローチ法構築の必要性」「地域や家庭の存在を含意した『教員の専門性』再考の必要性」「学校と地域資源との連携上の課題」「学校・家庭・地域資源による子どもの認知特性の理解と関係者相互の学び」「放デイが過去に小学校と連携した内容」の観点から地域連携を基盤とした発達障害児への支援の方策を明示している。

佐藤・鈴木・斎藤(2021)は、岩手県一関市内全ての小学校(33校)と中学校(18校)を対象に、発達障害児に対する機関間が連携した支援システムの在り方に関する質問紙調査を実施している。小学校31校(回収率93.9%)、中学校14校(回収率77.8%)から回答を得た結果では、小学校では54.8%、中学校では14.3%の学校で、放デイ事業所を利用していた児童生徒がいた。学校と事業所との間で情報交換の取り組みを行っている小学校は35.5%、中学校は28.6%あり、「事業所職員と教員の相互訪問や授業・活動見学」、「送迎時の体調等の伝達」「ケース会議や相互の指導計画の交流」などが実施されていた。一方、課題として「時間の確保」「学習の仕方の違いから保護者を悩ませる場合への対応」「下校時刻の連絡の行き違い」などがあげられている。

最後に、松崎(2021)では、行政資料を主な素材として、軽度発達障害児(保護者が子どもの発達が少し遅れていると気づいているが家庭では困らず障害と認識していない、または知能が正常～境界域で認知と行動が困難な子と定義している)が、通常学期に就学後に合理的配慮を受けて通常学級に在籍し続けて学習できるよう、学校、放デイ、発達障害児の専門医療機関における多職種間の情報共有と他機関連携支援について検討している。

以上のように、「学校・地域・家庭の連携」は全体で13本の研究があり、そのうちの5本が発達障害児に関するものであることがわかる。放デイを含む障害児通所支援では、地域社会におけるインクルージョンなどの実現に向け、連携の強化が重要視される傾向にある。また、発達障害児に関する「学校・地域・家庭の連携」に関わる研究では、多職種連携、他機関との情報共有など連携を推奨する行政文書を参照点としつつ、事例調査に基づいた検討が基本となっている。

他方で、「専門家との連携・専門性を活かした支援」は、「OT・PTとの連携」「医療・看護との連携」「その他の連携」に細分化される。しかし、ここでの主題は、医療機関や専門職との連携や、専門職の放デイへの介入の仕方などであり、発達障害児に主眼を置いた研

究は展開されていなかった。

(3) 家庭・保護者およびその支援

「家庭・保護者およびその支援」に該当する研究は全体で10本あり、そのうち発達障害児に関する論文は4本であった。また、「家庭・保護者およびその支援」の研究は、「保護者視点によるニーズや放デイの役割・課題」「放デイ利用による保護者の心理的変容」「その他」に細分化される。なお、以下の発達障害児に関する論文は、いずれも「放デイ利用による保護者の心理的変容」に該当する。

まず、焼山・岡本・森田(2015)では、放デイを利用する母親9名を対象に、発達障害理解の変容過程について半構造化面接を行い、「母親の子どもに対する障害理解」「放デイ利用に伴う体験過程」「障害理解と分岐点」「肯定的循環と負の感情による施設利用の中断の危機」の観点から検討している。また、放デイの前身である児童デイサービスでは、その意義が療育と位置づけられていたが、児童福祉法の改正に伴う放デイの制度化は、療育だけでなく預かりを主とした事業者の出現など役割が多岐に渡ったことを指摘している。この点は、家庭・保護者およびその支援として重要な点であると考えられる。

次に、糟谷・村田・河瀬・河津(2018)は、放デイを利用する発達障害児の母親1名を対象に、人々の経験を過去から現在・未来へとつなげるストーリーとして視覚的に振り返る人生紙芝居という方法によって、障害児の成長への気づき、家族との関係への気づき、自分自身への展望について検討している。

さらに、西村(2018)では、小学校の通常学級に在籍する発達障害児をもつ母親6名を対象に、2013年の第一調査から約1年の間隔を空けて2016年の第四調査まで半構造化面接を縦断的に行い、放デイにおける放課後活動に関する母親の認識および継続利用の中で得る経験から子どもと家族を取り巻く社会状況について検討している。特に、①放デイなど障害児や発達障害児を対象にする活動から、塾・習い事まで多様な放課後活動を利用していること、②放デイを利用する母親は、放デイに対し社会的居場所という認識をもつこと、③放デイ利用継続を通して、母親は子どもからの意見表明により子どもの意見と母親の意向とのギャップを意識するようになって放課後の過ごし方を見直すこと、④放デイを含む放課後活動の選択には、学齢期以降の障害児支援体制が機能していないことに起因する母親の子どもの将来に対する不安が反映されていること、などが明示されている。加えて、居場所の研究でその定義や枠組みが多く引用される住田(2003)の居場所論を基軸に、放デイの役割・機能を検証しており、放デイにおける居場所を検討する上で示唆的である。

最後に、長岡(2019)では、放デイでのカウンセリングとコンサルテーションを通じた「発達に特性のある子ども」をもつ親の認知の変化を質的に検討するために、放デイを利用する親12名を対象に半構造化面接が行われた。また、追加の調査として、同一の対象のうち、子どもへの関わり方または親としての自身に対する見方が変化していないと回答した対象者5名に半構造化面接が行われた。これらを通じ、カウンセリングやコンサルテーションの寄与について、子どもへの関わりや認知の変化、親としての自身に対する見方の変化などから考察されている。

以上のように、発達障害児に関する「家庭・保護者およびその支援」の研究は、半構造化面接に基づく検討が基本となる。また、子どもの発達とともに、保護者が子どもに向け

るまなごしも変化することを踏まえ、時間的な変容を調査枠組みに組み込んでいる点（端的には追加の調査を複数回試行する点）に、本カテゴリにおける調査研究の特徴をみることができる。加えて、母親が対象となっていることから、調査設計の段階から母親が育児の中心的役割を担うことを想定することがわかる。

放デイの基本的役割の一つには保護者支援があるが、保護者支援の内容は、子育て相談、ペアレント・トレーニング、就労支援、レスパイトケア、障害受容、など様々である。保護者支援とは複合的な要素から構成されることが、こうした整理を通じ改めて理解される。

1-3. 放課後等デイサービスの実態調査と制度の動向に関する研究動向

(1) 実態調査

前項では「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「家庭・保護者およびその支援」に分類される先行研究のうち、発達障害児を主題にした研究に絞って研究動向の整理をしてきた。以下の「実態調査」「放デイの制度の動向」は、本研究と深く関連するカテゴリとなるため、該当する論文すべての内容の把握を試みる。

「実態調査」に分類される研究は、鈴木（2021）がレビューした時は7本であったが、2023年5月までの期間に延長すると11本になった。以下のそれぞれの論文をみることでわかるように、「実態調査」に類する研究の多くが、アンケート調査を用いた実態把握である。特に、先述の新聞記事の整理を通じ明らかかなように、放デイは量的拡大を背景として、その実態が錯綜することが指摘されてきた。こうした点を踏まえ、アンケート調査が実施されてきたことが推察される。

まず、丸山（2014）では、3797ヶ所の放デイ事業所にアンケートを配布し、回答の得られた1916ヶ所（回収率50.5%）を対象に、障害のある子どもの放課後保障全国連絡会が2009年に実施した調査と本調査の比較検討を行っている。

この丸山（2014）の調査結果は、放デイが制度化した2012年を境として、制度化前と後の実態を明らかにしている。特に、放課後活動に参加する子どもの特徴に変化はないものの、活動内容が事業所の発足した年の違いにより異なることを見出した。事業所の増加が、活動内容の変化に影響を及ぼしていることを指摘している点は、注目すべきところである。

また、山本（2016）では、北九州市における55ヶ所の放デイ事業所にアンケート調査を実施し、回答の得られた21事業所（回収率38.1%）から、事業所の概要（運営主体、定員、指導員数、指導員の資格、開所日開所時間、送迎、事業所設備）、登録児の概要、活動の実態、事業所の抱える課題、について検討している。同じく、山本（2017）は、21事業所を対象にして（回収率38.1%）、各事業所が実施する職員研修、家族支援、連携内容（保護者、学校、関係機関）、地域との交流について検討している。

この山本（2016, 2017）では、特に「支援の質」について詳しく考察されている。特に、山本（2017）は、事業所により「発達支援や療育」を重視している事業所と、子どもの「預かり」を主に行っている事業所があることを指摘し、放デイの「支援の質」について考えるとき、子どもにとっての放課後を、子ども本人、保護者、放課後デイ事業所の三者がどのように考えるのが重要となるという指摘は示唆的である。また、放デイでの活動を保護者や事業所が「余暇」と捉えるのか「療育や発達支援の場」と捉えるのか、また、放デイで子どもにどのような力をつけさせたいと考えているか、そのために事業所は子どもに

どのような支援を提供できるのかなどを明確にしたうえで子どもが過ごす場の選択ができる環境が良いと指摘している。

また、篠崎(2019)では、熊谷市における11の放デイ事業所に対し、訪問調査を実施し、支援内容・障害の程度・支援上の課題から、①介護型、②見守り型、③トレーニング型の3類型を見出している。放デイの各事業所が多様な場として成立する様相を鑑み、篠崎(2019)では、支援内容・障害の程度・支援上の課題から類型化を試みたものと推察される。

一方で、森地・大村・小澤(2019)では、全国1000ヶ所の放デイ事業所にアンケート調査を実施し、回答のあった480事業所を対象に(回収率48%)、障害種別ごとに提供されるサービスの現状、学年別に提供されるサービスの現状、所属学校形態の違いにより提供されるサービスの現状、障害種別と学年や所属学校形態との関係、について検討している。

特に、森地・大村・小澤(2019)では、放デイを利用する子どもが有する障害や、所属する学年と学校形態により、提供されるサービスの内容に違いがあることを明らかにしている点が示唆的である。本研究との関連でいえば、生活スキルの向上、人間関係の構築、教育的配慮に関するサービスは、発達障害児が多い事業所、小学生が多い事業所、通常の学校在籍児が多い事業所で実施されることが明らかにされている。なお、本研究の第6章などでその知見を引用している。

さらに、宮地・中山(2020)では、全国の人口5万人以上の自治体を対象に、障害児の居場所(放課後児童クラブ、放課後子供教室、放デイ、日中一時支援、児童館、その他居場所)に関するアンケート調査を実施している(自治体数529件、回収数212件、回収率40.1%)。

「居場所の設置状況」「居場所の実施運営方法」「居場所事業における地域交流」「居場所事業の課題」の観点から調査の結果が明記され、特に、「居場所の実施運営方法」として、実施主体・運営方法を見出している。放デイは、公設公営が1.0%、公設民営(非営利)が0.6%、公設民営(企業)が0.3%、民設民営(非営利)が35.0%、民設民営(企業)60.3%という結果を導出している(実施ヶ所数4438件)。この宮地・中山(2020)が導出した結果は、多様な事業者による福祉供給として「民設民営」が加速する放デイの特徴を如実に捉えた重要なデータとなる。そのため、第3章第5章などで適宜データを引用する。

山根・前岡・北山・内山・金沢・米山・光真坊(2020)では、全国12480ヶ所の放デイ事業所を対象にアンケート調査を実施し、回答のあった4184件(回収率30.8%)について、事業種別、児童の状況、基本活動(アセスメント、活動の具体的内容、個別支援計画に記載する子どもへの支援の内容)、関係機関との連携、放デイガイドライン、に関するデータを明記している。この調査からわかる利用児の傾向として、発達障害が最も多く、年齢別では小学1-3年生の契約児童が多いという点を明記している。序章において、本研究が通常の小学校に在籍する発達障害児に着目する理由の一つに、発達障害児の放デイ利用が課題となっていることを先述しているが、こうした調査結果からも本研究での対象選定の理由が補完される。

一方で、中西・大井・日高・岩井・丹羽・濱田・半澤・渡邊・渡邊(2020)では、放デイガイドラインが示す共生社会の実現に向けた後方支援の取り組みに関する実態把握として、東京都内の放デイ523ヶ所に対しアンケートを実施し、回答のあった65ヶ所(回収率12.4%)の結果から、障害児の地域社会への参加・包摂をすすめるための事業所の取り組みや課題を明示している。また、放デイが、障害児の放課後を過ごす場の提供とともに、保

護者支援に大きな役割を果たしていることを改めて明らかにしている。さらに、障害児の地域社会への参加・包摂に消極的な事業所がある背景として、報酬改定により厳しい経営となり、インクルーシブな取り組みを実施する余裕がないことを懸念している。

さらに、前林・藤原(2021)では、島根県の放デイ 72 ヶ所に対しアンケートを配布し、回答のあった 25 事業所(回収率 34.7%)から、医療的ケアに対する意識や課題や現状と、島根県内の放デイにおける障害児の受け入れ状況と実態を明らかにしている。特に、2015 年に調査が実施された森地他(2019)などでは「知的障害」が最も多く、次いで「発達障害」であったが、2019 年に実施されたみずほ情報総研(2020)では「発達障害→知的障害」の順であると、近年の放デイの動向を明示している。そして、こうした全体的傾向と対峙して、医療的ケアの実態を提示している。その結果は、医療的ケア児を受け入れている事業所は全体の 2 割弱であり、看護師等が常勤で在籍するのは 5 事業所、非常勤で在籍するのは 3 事業所であった。医療的ケアの内容は、「経管栄養(胃ろう)」が最も多く、次いで「高鼻腔吸引」「気管内吸引」との回答がある。

さらに、牛木・定行(2021)では、東京都豊島区の放デイ 4 事業所において、インタビュー調査を実施し、設立経緯や役割について検討を行っている。特に、利用待機児童がいること、家族の就労支援と学童児童クラブと同じ役割が求められていることを明らかにしている。また、析出した結果を受け、学童児童クラブと同じ役割が求める一方で、学童より放デイを選択する子どもがいることが示され、こうした選択の理由については、今後明らかにすべき研究課題としている。この研究課題は、「学童と同じ役割を求めるのに学童より放デイを選択する」という利用ニーズを見出しており、放デイが量的拡大した要因を考察するにあたり有益な研究である。なお、「実態調査」に分類される多くの研究がアンケート調査に基づく知見である一方で、牛木・定行(2021)はインタビュー調査を基軸にする点が、このカテゴリの中において特徴的である。

最後に、明柴(2021)では、富山県内の放デイを対象にアンケート調査が行われ、支援の質の向上に向けた課題の整理が行われている。調査は 2 期に渡り行われ、2019 年調査は、富山県内(富山市、射水市、高岡市を除く)12 市町における 23 ヶ所の放デイ事業所でアンケート調査と一部フィールド調査を実施している。2020 年調査は、富山市内の放デイ 55 ヶ所にアンケート調査を実施し、回答のあった 46 ヶ所(回収率 83.6%)の結果を通じ、事業所の所在地(設置場所)は、富山県内の地域によりかなりのばらつきがあり、放デイが小学校区に 1 つもない地域も存在し、移動・送迎に伴う負担などが指摘されている。また、複数事業所の利用についても検討されている。

以上のように、11 本の「実態調査」の研究のうち、10 本がアンケート調査を主な手法としていることがわかる。特定の自治体調査から全国的な調査まであり、対象とする地域の規模に差異はあるものの、定量的に実態把握することがこのカテゴリに共通した問題意識にあることがうかがえる。量的拡大が著しい放デイの実態を定量的に把握することに主眼(第一義的な観点)を置いたものが多いことが確認される。その一方で、前章の新聞記事でも関心の中心であった量的拡大を規定する要因については、十分な検証が行き届いておらず、今後の研究課題として位置づけることができる。

(2) 放課後等デイサービスの制度の動向

「放デイの制度の動向」に分類される研究は、鈴木（2021）がレビューした時は3本であったが、2023年5月までの期間に延長すると5本になった。「放デイの制度の動向」に分類される研究は、通時的な視点からの文献の整理が主な方法となっている。

まず、山本（2015）では、障害児の放課後・休日の支援制度の展開やその課題について、文献レビューを通じ、障害児の放課後支援の展開を明示している。特に、①放課後支援が社会運動により形成されてきたことに触れている点、②障害児の放課後の過ごし方として、「第三の世界」「家庭でもない、学校でもない場で、仲間といきいきと活動できる時間と場所」が重視されてきたことをあげている。この2点は、「第三の居場所」が社会運動を通じ醸成されてきたことを理解する手がかりとなる知見である。

また、泉（2019）では、放デイが成立する前後の動向を整理し、障害児の放課後対策を年代ごとの区分を明示した。特に、①年代区分を実施し、第一期：草創期（障害のある子どもを対象とした放課後対策の制度化まで）、第二期：発展期（障害のある子どもを対象とした放課後対策の発展）、第三期：創設期（放デイの創設）、第四期：再編期（放デイなどの見直し）、の4つに区分している点、②放デイとその前身にあたる児童デイサービスの整理のみならず、学童保育における障害児の受け入れなどを詳しく整理している点に優れている。後述の第2章では、泉（2019）の時期区分と若干の違いはあるものの、学童保育における障害児の受け入れなど詳しく整理されているため、適宜参照している。

さらに、牛木・定行（2020）では、障害児の放課後支援についての調査報告、放デイのホームページから設立経緯などを明示し、障害児の放課後支援の変遷を整理している。特に、①放デイが制度化される以前から放課後活動を実施してきた東京都の放デイ26施設の活動開始年や設立経緯を整理している。②放課後支援に関する調査報告に着目し、発表年や調査地、タイトルを整理しており、支援の争点を把握することができる。なお、上記①の東京都の放デイ26施設の整理は、放課後・休日の対策が先進的であった東京都の実践を知る有益な手がかりとなるため、次章で引用している。

泉（2021）では、障害児の放課後生活に関する調査研究について、調査研究論文36件を対象にして、調査研究の目的、対象、方法、成果、課題に着目した整理をしている。文献整理は、①放デイ制度化の前後、②調査対象（利用者か支援者）の観点から行われた。その結果として、①放デイの制度化前は「障害児を対象にした放課後対策」「保護者のレスパイト及び就労支援」の必要について検討された。制度化後は「提供される支援の質」「子どもの生活の質の向上」の検討へと変化すること、一方で、「放デイの保護者支援における保護者ニーズ」の検討は少ないことを指摘している。②利用者を対象にした調査研究では、障害児の放課後生活の実態やニーズ、放デイの利用効果が明らかにされた。利用者は障害児の放課後対策として、「レスパイト及び保護者支援」「高い専門性」を求めており、発達支援に関しては、子どもの障害特性などに応じた発達支援や、家庭・学校との連携を進めていくことが求められているとしている。他方で、支援者を対象にする調査研究は、放デイ制度化後に集中し、放課後対策の実施体制、支援内容、職員の専門性や連携などが明らかになっている。

泉（2023）では、放デイおよび放課後児童クラブの障害児受け入れや日中一時支援に関する法的定義や現状について整理した上で、放デイガイドラインに明記される基本的役割に触れている8件の先行研究を参照し、放デイの役割・機能の検討を行なっている。特に、

①上記の3つの制度が障害児の放課後・休日対策として機能しているが、現実的には、放デイが担う役割が大きいと指摘する点、②放デイの基本的役割について言及のある先行研究を整理しているが、「子どもの最善の利益の保障」に関して記述のある先行研究を4点あげる。発達支援のあり方について各論者の争点を比較している点は、本研究においても示唆的である。また、今日の障害児の放課後・休日対策として、放デイ、学童保育、日中一時支援が機能していることを詳しく整理しており、その知見は第3章で参照する。

以上のように、5本の「放デイの制度の動向」では、それぞれの分析的観点に基づき、通時的な視点から文献整理が行われている。制度の展開や制度の役割を通時的に整理している点で、5本の研究視点が一致している。特に、後述の第2章と第3章では、文献資料を通じ、障害児の放課後・休日対策の展開を検討しているため、「放デイの制度の動向」の視点は、本研究に引き継がれるものである。他方で、放課後・休日対策がどのような過程を通じて社会福祉の対象になったのかという側面には十分に手を付けられておらず、そこに研究課題を見出すことができる。

1-4. 先行研究を通じ見出される論点

以上のように、本節では、当該領域での研究動向を整理してきた。以下では、上述した研究動向から見出される論点や、先行研究の動向を踏まえ本研究に引き継がれる課題を明記したい。

(1) 発達障害児の放課後等デイサービスに関する研究動向での論点

まず「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「家庭・保護者およびその支援」では、放デイの制度化以来、徐々にそれらの研究が蓄積されてきている。ただし、発達障害児に関するそれらの研究は、その他の障害種別に比して相対的に少なく、今後の学術的知見の蓄積が必須である。

一方で、「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「家庭・保護者およびその支援」には、放デイのガイドラインにある基本的役割(3点)と呼応した展開が見出せる。

ガイドラインの1点目では、子どもの最善の利益の保障として、「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」ことが明記されている。「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」は、この点に対応すると考えられる。

ガイドラインの2点目には、共生社会の実現に向けた後方支援があり、「子どもの地域社会への参加・包容(インクルージョン)を進めるため、他の子どもも含めた集団の中での育ちをできるだけ保障する視点が求められる」とある。「学校・地域・家庭の連携」では、子どもの地域社会への参加・包容(インクルージョン)に寄与する知見が確認される。

ガイドラインの3点目には、保護者支援があり、「保護者が障害のある子どもを育てることを社会的に支援する側面」として、①子育ての悩み等に対する相談を行うこと、②家庭内での養育等についてペアレント・トレーニング等活用しながら子どもの育ちを支える力をつけられるよう支援すること、③保護者の時間を保障するために、ケアを一時的に代行する支援を行うことをあげている。「家庭・保護者およびその支援」は、保護者支援に該当する研究といえる。こうした内容を踏まえれば、ガイドラインは、実践内容を方向付ける

だけでなく、研究論文の参照点としても重要であることが合わせて理解される。

放デイにおける「発達支援の質」は、量的拡大の一方で問題視され、具体的な検証が欠かせない。新聞記事の整理からみてきたように、放デイは公的な費用を財源とする社会福祉制度として提供すべき発達支援の在り方が問われている。とりわけ、上述の研究動向の整理から、発達障害児に対する「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「家庭・保護者およびその支援」は相対的に少ないことが確認された。さしあたり、発達支援を具体的に検討できる検証可能な枠組みの設定や、その枠組みをもとに、国際的な条約や法的位置づけおよびガイドラインを踏まえつつ発達支援の内実を検討していくことが肝要といえる。本研究では、第6章において法制度やガイドラインが規定する発達支援の位置づけと実践課題の検討をしている。

（2）放課後等デイサービスの実態調査における論点

次に、本研究の問題関心と類似する「実態調査」では11本の論文があった。そのうち、10本がアンケート調査であり、全国を対象にする研究、特定の行政区を対象にする研究など対象の規模に差異があるが、錯綜する放デイの様相を把握することに一義的な目的が置かれてきた点に共通性をみることができる。なお、定量的なデータの蓄積は、こうした先行研究に加え、官庁統計や外郭団体の調査においても進んでいることが確認される。

今後の研究では、錯綜する実態の把握に加えて、その様相・現象を規定する背景や要因に目を向けていくことが課題となる。端的には、放デイでは、新聞記事の整理から明らかのように、著しい量的拡大の構造、それに伴って社会福祉制度のあり方と関わる根本的な検討が求められる。放デイ、ひいては放課後・休日対策の理解をさらに深めるために、社会的事象を取り巻く状況や脈絡を含んだ考察を可能にする知見が必要と考えられる。

これらを踏まえ、本研究では、質的調査に基づく「実態の広がり」の把握とその検証を行う。「実態調査」に分類される先行研究では定量的な把握が多く、さらに行政資料および外郭団体などでも統計データが公表されている。こうした定量的な統計データの蓄積を踏まえ、本研究では、質的調査により、量的拡大を可能にした構造などの基本的な理解に関わる知見を付け加えていく。

（3）放課後等デイサービスの制度の動向における論点

最後に、本研究の問題関心と類似する「放デイの制度の動向」では、5本の論文があった。主な方法として、それぞれの分析的観点に基づき、通時的な視点から放デイの動向が文献整理されていた。特に、制度の展開や、制度の役割を通時的に整理している点で、このカテゴリの研究視点は一致していた。その一方で、こうした先行研究の知見を踏まえ、放デイが社会福祉の対象として醸成される過程をより明確に把握することが必要となる。

特に、放デイの制度的動向を捉える際には、社会福祉の対象として醸成される過程での社会運動を捉えることが不可欠である。障害児の放課後・休日対策が社会福祉の対象となる過程には、放課後保障という社会運動が一つの契機になっていた。さらに言えば、1979年の養護学校教育義務制実施から放デイが創設される2012年までの歩みは、放デイが創設されてから今日までの約10年と比して、その期間は長い。そのため、先行研究を踏まえつつ文献資料を参照し、より詳細に検証することが障害児の放課後・休日対策を捉える作

業として有用であると考えられる。

以上の当該領域を俯瞰して把握する作業を通じ、本研究における検討課題を以下のように後述の各章と対応させながら展開していく。第2章、第3章では、「放デイの制度の動向」の研究展開を踏まえ、社会福祉の対象として醸成した過程について検証を行う。第4章、第5章は、「実態調査」における研究展開を踏まえながら、質的調査に基づき、放デイの量的拡大を検討する。第6章では、量的拡大の一方で問題視される「発達支援の質」について、発達障害児に焦点を当て検証可能な枠組みの設定を行い具体的に検討する。

2. 分析視角および検証する論点

2-1. 分析視角

上述の第1節では、放デイに関わる研究動向の整理を通じて、本研究の検討課題と、その課題を明らかにするための方法を明瞭にした。以下の第2節では、地域福祉の研究展開を踏まえ本研究の視点を明確にしていく。本研究は次の2つの視点に基づき、各章を展開している。

第一の視点は、「社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開」に対する批判的検討である。ここでいう放課後・休日対策の新展開とは、放デイが制度化されて以降の展開を指しているが、地域福祉論の観点から放デイの創設を捉えると、次の2つの側面を合わせ持つことが理解される。①まず、障害児の放課後・休日対策にとって放デイの創設は、従来のその対策を量的にも質的にも転換させた新しい局面であること、②その一方で、制度化しても、社会福祉基礎構造改革に起因して、万全に有用な専門的な実践を提供しているとは言い難い状況を内包していることである。特に、放デイの創設が必ずしも万全な放課後・休日対策になり得ていない現状は、前章の新聞記事からも読み取れる点であった。この複雑な実情を根本から理解しようとするれば、社会福祉基礎構造改革による影響を鑑み、放課後・休日対策の新展開（放デイが制度化されて以降の展開）を検証することが求められる。言い換えれば、放デイが制度化されて以降の展開は、上記の二面性を踏まえ批判的に検討していくことが必須となる。

なお、社会福祉基礎構造改革は、すぐ後に論述しているように、地域福祉の転換点であった。特に、2000年の社会福祉事業法の改称として制定された社会福祉法を契機に、利用契約制度に基づく社会福祉の基盤を完成させた。なお、社会福祉における利用契約とは、一般的に、利用者が希望する施設・事業所などと直接契約し利用すること、すなわち、福祉サービスの利用者と提供者が直接契約に委ねる方式とされる。

本研究で着目する放デイは、2012年に障害児通所支援の1つとして創設された社会福祉制度であり、制度が創設された時期やそれ以降の量的拡大の様相をみても、放デイが社会福祉基礎構造改革の俎上にあることが理解される。端的には、一連の改革がもたらした直接契約、社会福祉事業の弾力化・規制緩和といった仕組みを如実に反映させた制度として、放デイは約10年の時を進めてきた。そして、放デイの創設とその経過の中で量的拡大が顕在化し、その拡大の一方で発達支援の質が問題視される。

しかし、先の研究動向の整理からも明らかなように、放デイに関わる先行研究では、量的拡大の要因や量的拡大を可能にした構造などの基本的理解の検証は、必ずしも手厚く行われているとはいえない。そのため、社会福祉基礎構造改革を契機とする地域福祉の政策

動向や変容を踏まえ、こうした基本的な理解を深めていくことが必要となる。さらに、基本的理解や構造的課題への対応が十分とは言えない中で、現象としてあらわれる数量的な変化が問題視されてきたのであれば（端的に言えば、放デイの量的拡大を可能にしてきた根本的な要因が明らかにされないまま、制度の創設以来の数量的増加が問題視されていたのであれば）、これまでの判断の根拠をいま一度見つめ直す作業が求められるともいえる。本研究では、こうした背景を踏まえ、放デイの量的拡大を規定する構造的課題の検討を第4章と第5章において展開し、さらに、その量的拡大の一方で問題視される発達支援の質については第6章で検討している。

加えて、日本では、第二次世界大戦後から本格的に社会福祉制度の検討が行われたが、①2012年に制度化され一連の改革がもたらした仕組みを反映させる放デイの問題に着目する点、②とりわけ、2000年代以降に社会問題化する発達障害の問題に着目する点は、既存の社会福祉学や地域福祉論に対する新たな知見の付加が見込まれる重要な着眼点である。その意味において、本研究の扱う対象の新規性が認められる。

第二の視点は、「放課後・休日対策の通時的な政策展開」への着目である。通時的な政策展開への着目とは、放デイが制度化された以降のことだけでなく、障害児の放課後・休日対策が社会福祉の政策体系として対象化される前の状況を捉え、それぞれの時期・段階での発展過程やその質的転換を把握することである。また、通時的な視点から対象を捉えることで、放デイがどのような意味において量的・質的に障害児の放課後・休日対策を転換させたのか、を明瞭にすることにつながる。

なお、こうした政策化のプロセスを把握する視点は、児童福祉法を根拠にする制度において、特に重要となる。それは、障害児の放課後・休日対策に限らず、現在の児童福祉法に規定されている保育所や学童保育などの諸制度は、社会運動などを起点にして制度が醸成されてきた経緯があるためである。こうした子どもの居場所とその保護者の就労を保障していくような制度は、社会福祉制度の対象の外側にあったが、そのニーズに対応するサービスや活動の創出、そして公的責任に基づく制度の創設が課題となってきた。

より広義に捉えれば、日本では、家族等の世帯単位での「自助」の先行は、父系の直系制家族が戦後の家制度改革や高度経済成長を経て、急激に核家族化したことで、それまで家族や世帯の内部で私的に対応していたケアに、社会化を突き付けることになった。この課題への社会的対応は、①1つには、保育所などの「公助」を限定的に整備すること、②もう1つは、小家族内でケアの担い手を確保するための家族賃金、家族手当などを強化することであったと指摘されている（浜岡 2023:12-13）。

この浜岡（2023）の整理を踏まえると、本研究における通時的な政策展開への着目とは、①の「公助」を限定的に整備することに親和性があるといえる。また、「公助」の限定的な整備という表現には、その時々々の時代的制約や制度・政策上の限界をもちながら制度の拡充が図られるため、そこには政策的矛盾が内包されるという意味が含まれている。

こうした諸制度は、ニーズの質的・量的な拡大に対して適切に制度が拡充されたのではなく、社会的・政治的対抗の帰趨による揺れを伴いながら醸成されてきた。こうした背景を踏まえ、本研究では、放課後・休日対策に関する政策化のプロセスに着眼している。本研究における「放課後・休日対策の通時的な政策展開」への着目は、制度が成立した背景や社会課題に応答する制度の必要性を再認識する手がかりとなる。特に、通時的/時系列的

に検討することで、障害児の放課後・休日対策を多面的に捉えることに繋がる。本研究の第2章と第3章では、1979年の養護学校教育義務制実施を契機にした障害児の放課後・休日対策の成立過程とその変遷を検証している。

2-2. 地域福祉の政策展開とその背景の整理

(1) 社会福祉基礎構造改革について

ここでは、上述の分析視角を踏まえて、地域福祉の政策展開とその背景について整理したい。まず、上述でも触れているが、地域福祉の政策展開において1つのエポックとなる社会福祉基礎構造改革の整理を試みる。

例えば、加藤(2002:17-18)は、日本の社会福祉は、国際的な新自由主義的改革の荒波のなかで、1970年代以降、着実に変容し、その総仕上げが社会福祉基礎構造改革であったとする指摘する¹⁾。また、藤松(2006:110)は、社会福祉法の下に置かれる地域福祉を理解するには、社会福祉基礎構造改革が、突然に「措置から契約へ」を提案したのではなく、1975年以降の福祉「見直し」から始まる一連の政策を経て具体化されたものであることを踏まえて検討する必要性を指摘している。

いずれの指摘からも、社会福祉基礎構造改革が突如として出現した政策展開ではなく、一連の政策展開において具体化されてきたことが理解される。以下では、その社会福祉基礎構造改革における一連の流れを概観していく。

戦後の日本では、1946年に公布された日本国憲法の第25条生存権保障に基づき社会福祉政策が整備されていく。1946年(旧)・1950年(新)生活保護法、1947年児童福祉法、1949年身体障害者福祉法により「福祉三法体制」が確立し、1951年には社会福祉事業法が制定された。1960年の精神薄弱者福祉法(知的障害者福祉法)、1963年の老人福祉法、1964年の母子福祉法(母子及び寡婦福祉法)の成立をみて「福祉六法体制」が確立された(藤松 2006:101)。

1973年のオイルショックを機に、従前の社会福祉制度・政策の「見直し」と、その具体的方策として「日本型福祉社会」の構想が提起される。社会的・経済的変動を背景にして、1976年に出された全国社会福祉協議会社会福祉懇談会「これからの社会福祉一低成長下におけるそのあり方」、1979年の「新経済社会七ヶ年計画」など、社会福祉制度の具体的施策を方向付けるパースペクティブ(展望・見取図)が打ち出されていく。また、1981年から1983年にかけて計5回の答申を行った第二次臨時行政調査会において「改革」を推し進めることを宣言したことにより、いわゆる「臨調『行革』路線」の具体化が図られていく(藤松 2006:103-104)。

こうした潮流の中で社会保障制度審議会は、1995年に「社会保障将来像委員会」を設け、1995年に「社会保障体制の再構築(勧告)」を発表した。このいわゆる「95年勧告」によって、1950年の勧告以来、維持されてきた社会保障の基本理念と制度の見直しが行われた。そして新たに「社会保障推進の原則」として、「普遍性」「公平性」「総合性」「権利性」「有効性」が提起された(石倉 2021:32-33)。

1994年には「新ゴールドプラン」「エンゼルプラン」が、1995年には「障害者プラン」が、1999年には「新エンゼルプラン」「ゴールドプラン21」が相次いで策定され、社会福祉の各領域における一定の整備が進められる。これと並行して、社会福祉の「基礎構造改

革」の推進が議論され、2000年の社会福祉事業法の改正に至る（藤松 2006:105）。

そして、1990年代の一連のプラン策定と同時進行した「基礎構造改革」の推進として、「措置から契約へ」というフレーズに代表される利用契約制度が、各分野で次々に成立していく。例えば、保育所は、1997年6月の児童福祉法改正により契約方式（保育所利用方式）へ移行した（1998年実施）。高齢福祉分野では、1997年10月に介護保険法成立に伴い介護保険制度を導入した（2000年実施）。障害福祉分野では、2003年には支援費制度が実施され、その後2006年の障害者自立支援法に繋がっていく。そして、障害福祉サービスでは利用方式が導入されている（平岡 2004:296, 309、畑本 2012:18, 43-45）。

このように1990年代からの社会福祉は、介護や保育を中心にサービス供給量の相対的拡大と、エンゼルプラン、障害者プラン、老人保健福祉計画、介護保険事業計画、地域福祉計画などの社会福祉計画の拡大という時期を迎える。しかし同時に、社会福祉サービスの市場化と国民負担の増大、自治体業務の民間委託化・外部化、自治体リストラ（自治体が運営する福祉行政に競争主義・市場主義の導入を図ること）の推進といった新たな状況も進行していった（岡崎 2006:190）。

2006年の障害者自立支援法により、これまで障害種別ごとに異なっていたサービス体系の一元化、サービス量に応じた利用者負担の導入、障害の状態を全国共通の尺度で示す「障害程度区分」（現在は「障害支援区分」）の導入、などが実施された。さらに、2012年6月には、地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律が公布された。この法律により2013年4月に障害者自立支援法は、障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）となった（厚労省 2012）。

以上のような、社会福祉関連各法のサービス供給方式の変更に伴い、その共通基盤を定める法律も変更されることになった。これが、社会福祉事業法の名称を改め、2000年5月に成立した社会福祉法（社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律）である。この社会福祉法の制定によって、社会福祉サービスの供給方式の基本は、措置制度から利用契約制度へと移行した（畑本 2012:44-45）。

また、地域福祉の政策展開と関わって、社会福祉法の改正（2016年4月施行）において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の本旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設された。さらに、社会福祉法の改正（2021年4月施行）が行われており、包括的な支援体制の整備（第106条の3）、重層的支援体制整備事業（第106条の4）などが強化されていることも付記しておきたい。

以上の一連の改革が、社会福祉基礎構造改革と呼ばれている。特に、2000年の社会福祉事業法の改称と合わせて制定された社会福祉法を契機に、利用契約制度に基づく社会福祉の基盤を完成させた転換点（パラダイムシフト）であった。なお、本研究で着目する放デイは、2012年に創設した制度でありこうした政策展開や法整備に関連することが改めて理解される。

（2）社会福祉法の特徴

上述では、一連の改革の転換点となった社会福祉法が成立したことを確認した。以下で

は、社会福祉法の特徴について概観していく。

畑本（2012:55-61）は、社会福祉法の特徴として、3点をあげている。その1点目は、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の区分である。2点目は、社会福祉主事制度である。3点目は、社会福祉法の新しい条項であり、特に、①社会福祉基礎構造改革に利用契約制度が取り入れられる傾向に対応したこと、②地域福祉の推進が重視されたこと、である。また、藤松（2006:106）では、社会福祉法の特徴を「改正の要点」として4点あげている。その1点目は、利用者の立場にたった社会福祉制度の構築である。2点目はサービスの質の向上、3点目は社会福祉事業の充実・活性化である。4点目は、地域福祉の推進である。

とりわけ、以下では、本研究の問題関心との関連を踏まえ、次の点に絞り社会福祉法の特徴を把握することとする。それは、①畑本（2012）が指摘する第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の区分、②畑本（2012）と藤松（2006）が指摘する社会福祉法における新しい条項としての地域福祉の推進である。

1) 第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の区分

まず、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の区分について明記する。第一種、第二種のそれぞれの事業を、厳密に捉えると以下のような規定に基づいている。

社会福祉法は、社会福祉事業について規定する条文をもつが、社会福祉事業の言葉の意味に関する法的定義は示されていないと指摘される。より具体的にいえば、法的定義の代わりに、どのような事業が社会福祉事業に属するのかりストがあげられている。このリストにないものは、社会福祉事業ではないと示す方式が取られている。こうした事業の定義方式は、「限定列举方式」もしくは「制限列举方式」とよばれる。そして、そのリストにおいて、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業が分類されている。こうして、それぞれの社会福祉事業における事業の性質や経営にまつわる事項の取り決めなどをみれば、おおよそどのようなものを指すのかが推測できるようになっている（畑本 2012:55）。

第一種社会福祉事業とは、社会福祉事業のうち特に公共性の高い事業である。主として、入所施設サービスが該当する。利用者への影響が大きいため、経営安定を通じた利用者保護の必要性が高い事業とされている。そのため、原則として、国、地方自治体、社会福祉法人に限り事業経営が認められる（畑本 2012:57）。

第二種社会福祉事業とは、第一種に比べて利用者への影響が小さいため、公的規制の必要性が低いとされる事業である。事業主体の制限は特になく、届出をすることにより事業経営が可能となる。ただし、経営主体への制限はなくとも、事業の経営には、老人福祉法、障害者総合支援法、児童福祉法などの各領域における個別法により規定された認定が必要であるため、公的な規制から免れるわけではない（畑本 2012:57）²⁾。

このように、公的責任を明瞭にした第一種社会福祉事業と、それ以外の第二種社会福祉事業では、公的規制の在り方に明確な違いをもつ。ここに公的責任の濃淡が反映されることになる。今日の社会福祉の様相を鑑みれば、第二種社会福祉事業に位置付く制度の在り様が特に変容してきている。本研究が着目する放デイは、第二種社会福祉事業に分類されるが、序章での新聞記事の整理からも明らかのように、多様な背景をもつ事業者の参入や、参入障壁の低さを背景とする発達支援の質の問題など、社会福祉制度としての在り方が問

い直されている。公的責任を明瞭にした第一種と、それ以外の第二種に区分することに、こうした問題の基点をみることができる。なお、第二種として運営される放デイの実情については、第5章において詳しく検討している。

2) 社会福祉法における「地域福祉の推進」

次に、社会福祉法における新しい条項について、その特徴を把握していきたい。上記のように、社会福祉法における新しい条項では、①社会福祉基礎構造改革に利用契約制度が取り入れられる傾向に対応したこと、②地域福祉の推進があげられる。ここでは、社会福祉基礎構造改革に利用契約制度が取り入れられる傾向に対応したことは、先述でも示されている点であるため、以下では、社会福祉法における地域福祉の推進の文脈を整理することに注力したい。

2000年の社会福祉法の成立によって、地域福祉がはじめて明確に位置づけられた。社会福祉法の第1条では、本法律の目的の一つとして「地域における社会福祉の推進」をあげている。また、社会福祉法は、第4条に「地域福祉の推進」をあげている。また、「第10章 地域福祉の推進」とする新たな章が設けられた。社会福祉法を支える理念の一つとして地域福祉が明確に位置づけられた。

一方で、日本における地域福祉（あるいは地域社会）への着目は、21世紀に入り始まったものではない。上述のように、1960年代以降の高度経済成長期の経済成長優先の社会構造によるひずみが生活において明らかになるなかで、コミュニティの形成が謳われ、コミュニティケアの必要性などが唱えられた。1962年には、社会福祉協議会基本事項が制定され、住民主体の原則が確認された。

こうした背景を受けて、地域において決して特殊な存在とはいえなくなった社会福祉ニーズを抱えた人々へのサービスを充実させるために、2000年の社会福祉法制定においては、利用契約制度を定着させるための各種条文に加えて、地域福祉に重点を置く条文も盛り込まれたといえる。この社会福祉法制定において、地域福祉という言葉が、はじめて社会福祉関係法の中に登場することになった（畑本 2012:202）³⁾。

さらにこうした実相を鑑みて、今日の地域福祉への着目と、それが社会福祉制度全体に大きな影響を与えるようになってきているのは、偶然のことではないという指摘もある。とりわけ、地域福祉の理念・価値や必要性・可能性は普遍的な性格を維持しているが、地域福祉をめぐる制度・政策の位置づけは1960年代1970年代と今日で明確に変化していると指摘される（藤松 2006: i - ii）。

以上のように、地域において決して特殊な存在とはいえなくなった社会福祉ニーズへの応答として、地域福祉の推進に注目が集まってきたことがわかる。その一方で、地域福祉の全容を包括的に理解することは、地域福祉を巡る制度・政策が常に変化し続けるということも影響して容易ではない。ただし、対象とする問題やそれに対する具体的な手立てについて、その問題の固有性などを踏まえて総合的に捉えていくことが求められる（藤松 2006: ii）。

以上が地域福祉の政策展開とその背景の整理である。本研究では、地域福祉への注目、地域福祉を巡る制度・政策の変容を踏まえた上で、対象とする障害児の放課後・休日対策にアプローチする。その際、問題の固有性などを踏まえ総合的に捉えていくために、以下

で論述する真田是の地域福祉に依拠して議論を展開している。

(3) 真田是の地域福祉論

1) 真田是の地域福祉論の論点と研究展開

上述した本研究の分析視角は、真田是の「地域福祉の対象論」(以下、真田の地域福祉論とする)に依拠して構成されている。以下では、ここまで論述してきた障害児の放課後・休日対策を読み解くにあたり、真田是の地域福祉論が重要となる背景を明記していく。

真田是の研究業績は、『真田是著作集』に所収されている。『真田是著作集』は、全5巻から構成される。各巻の冒頭には石倉康次による「刊行のことば」があり、真田の地域福祉論を次のように整理している。

石倉(2012:ii)によれば、「真田理論の実践的で理論的な性格は、社会保障や社会福祉を、対象としての社会問題、社会運動、政策主体の三つの主要モメントからとらえる『三元構造論』、政策によって切り取られた対象を『対象化された対象』として構成する論理、政策論と技術論の分裂状態を政策と対象の媒介としての『福祉労働』概念を捉えることで統一的に把握しようとする点などによく表現されている」という。このように、真田の地域福祉論は、三元構造論、対象化された対象、福祉労働の概念などに特徴がある。

なお、三元構造論とは、現実の社会福祉の特徴を把握するために、社会福祉の成立の論理的な要因を最低限に抑え、それぞれの要因の特異性と要因間の関連から特徴付けを行う枠組みである。具体的には、「対象」「社会運動」「政策主体」の3つの要素からの把握であり、①社会福祉の対象としての生活問題、②そこから起こる要求・運動、③これらに対応し制度・政策を策定する政策主体という三項関係を軸にしている(真田2012a:162)。

言い換えれば、資本主義のもとで社会福祉が登場するためには、まず社会福祉の対象がなくてはならない。社会福祉の対象は、社会問題としての生活問題である。また、社会福祉を行う主体は国家であり、政策主体と呼ばれてきた。そして、社会福祉の要求や運動が政策主体の制度・政策に影響を与える。こうした点から、資本主義社会のもとの社会福祉の存立構造の基本骨格は、「対象」「社会運動」「政策主体」の三元構造にあることを指摘している(真田2012b:240)。

他方で、成立した制度が、社会運動の成立基盤となった「対象」(具体的な諸問題)の全てをカバーすることは稀である。成立した制度には、財政的な制約、費用対効果、政治的帰結(しばしば政権支持層との関係等)などを計算した上で、「対象」の全ての中から制度が切り取る対象を限定する。このように制度によって切り取られたものは、当初の社会運動を成立させた「対象」とは区別して、「対象化された対象」と呼ばれている。この時、制度の対象とはならず、「制度の谷間」に放置される社会問題やねがいが生ずることになる。こうして「対象化された対象」には、「政策主体」による政治的判断が濃厚に現れるポイントになると解説している(石倉2021:52-53)。

この「制度の谷間」に置かれた諸問題に対し、「対象化された対象」の拡大を目指して、社会運動が再び駆動していく。また、一端制度が成立したからといって、同じ枠組みでの制度的保障が継続するとは限らない。「対象化された対象」は、財政的な制約、費用対効果、政治的帰結などの関連の中で絶えず精査され、当初の「対象」よりも狭くなることもある。そのため、「対象化された対象」を少なくとも維持するために展開される社会運動もある。

こうした社会福祉における三元構造を図示すれば、図 1-1 のようになる。三元構造論は、制度の醸成や制度の創設後の展開など、絶えず変化を繰り返す社会福祉の様相に対し、「対象」「社会運動」「政策主体」の三項関係から、その変容や実態を捉える動的なモデルとして位置付くことに特徴がある。

また、真田が提起した諸概念は、「社会福祉とは何かが問われる今日においてこそ再度想起され土台に捉えられるべきキー概念である」（石倉 2012: ii）と指摘されるように、現代における社会福祉制度を分析する上でも重要となることが確認される。

さらに、真田の研究の軌跡を捉えるには、次のような指摘も有益となる。『真田是著作集』「第3巻 社会福祉論」の巻頭には、永岡正己が論じた「真田社会福祉理論の現代的意義」と題する論考がある。

永岡（2012:2）は、真田の理論を、社会福祉を構造的に捉えて、そのフレームを示すだけのものではなく、政策の問題点を適切に把握し批判する枠組みを提供し、事業や技術のもつ役割と位置を把握し、さらに社会福祉と民主主義の発展、人権・生存権の確立との関係を展望している点に大きな特徴があると指摘する。特に、ここでの社会福祉を構造的に捉え、政策の問題点を適切に把握し批判する枠組みを提供するという指摘は、上述した三元構造論を想定することが推察される。

永岡（2012:7-8）は、この論考の最後に「真田が提起した課題の継承・発展していく論点」という節を設けている。そこでは、理論研究の課題は各時代状況において何度か整理されているが、それらは今日の段階において読み直されるべきものであり、現実を総体として把握するためには、真田の示す枠組みを今日的に再定位し、社会福祉の原理をさらに解明しなくてはならないと指摘し、次の3点に言及している。

第一は、三元構造論について、それぞれの要素と対抗関係を検証し共有することの重要性である。特に、社会福祉の対象である社会問題としての生活問題と、そこから生み出される要求・運動と、政策主体の社会的・政治的性格の三つの相互関連のフレームによって、展開過程と今日の段階の内容分析をさらに具体的に行い、福祉労働の形態と本質の細部の検討、社会福祉における主体形成の過程・モメントを明確にすることと言及している。

第二は、第一の三元構造論など真田が提起した諸概念を踏まえて、今日的状況から社会福祉の全体像を把握することである。特に、公的責任の解体と規制緩和が進行する中で、事業の経営、組織、技術の問題を全体構造に適切に位置づけ、政策による福祉事業・労働の管理・支配に抗して人権と民主主義に基づく社会福祉確立の作業を総力を挙げて進めなければならないと指摘する。第三は、社会福祉の原理・思想を把持し、人間の尊厳と生きる権利に基づく発展を推し進める道標をもつことであり、そのために、諸局面の分析と発展のための組織論をさらに精緻に具体化することであると指摘する。

特に、永岡（2012）の第一と第二の指摘は、本研究に引き継がれる重要な論点となる。すなわち、①「対象」「社会運動」「政策主体」の三項関係を軸に障害児の放課後・休日対策の変遷を検証し理解すること、②今日の障害児の放課後・休日対策では、放デイが社会福祉制度として実質的な機能を果たすが、その放デイも公的責任の後退や規制緩和の進行の流れにあり、こうした今日的な地域福祉の潮流を踏まえた把握が求められる。

以上のように、三元構造をはじめとする真田の地域福祉論が、今日の社会福祉を分析する上でも有用となることが理解される。

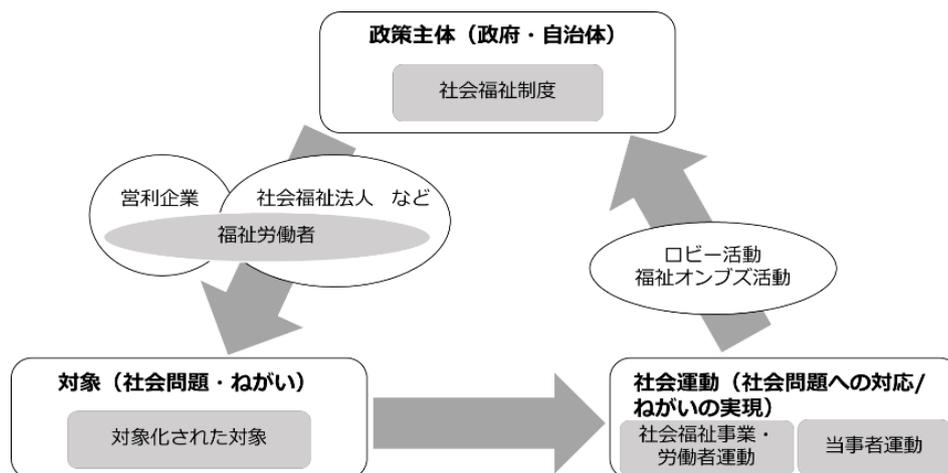


図1-1 社会福祉における三元構造
出所：石倉（2021:51,213）を参考に筆者作成

2) 真田是の地域福祉論が提唱された時代と現代の文脈における時代的相違

今日における社会福祉制度の検討において、真田の地域福祉論が有用である一方で、真田のそれが提唱された時代と現代における地域福祉の違い、すなわち時代的な相違を踏まえることが不可欠である。

端的に言えば、真田が地域福祉論を提唱した時代と、今日における社会福祉基礎構造改革の影響を明確に反映させた現状では、想定すべき前提に違いがある。上述したように、一連の改革は、2000年の社会福祉事業法の改称と合わせて制定された社会福祉法を契機に、利用契約制度に基づく社会福祉の基盤を完成させた転換点(パラダイムシフト)であった。

他方で、真田は2005年に没したことからもわかるように、社会福祉基礎構造改革の影響が研究に反映されるのは、研究活動の最晩年になってからといえよう。一連の改革への指摘・批判もしており、例えば、真田（2002:9-10）では、「社会福祉研究のいろいろなテーマは現実との照合とともに進められなければならない」と指摘し、今日に特有の課題を次のように言及する。それは、社会福祉「改革論」や基礎構造改革により、社会福祉の公的責任を後退または解除して市場関係に依存したサービス供給を目指す在り方に対し、セーフティネットとしての社会福祉に背理する、といった指摘である。そして、社会福祉にふさわしい動力は、生存権保障の理念を具体化するサービスの質と量を高め広げることとして、ここで問われるのは、社会福祉労働の質と量ということになる、と指摘する。

このように、真田による一連の改革への指摘・批判も残されている。他方で、この論考の最後の段落では、「これら論点をどう論理的整合性と現実的妥当性をもって追求するかである。」「今後の研究が期待されている。」（真田 2002:11）と締めくくっているように、新たなパラダイムへの検証は今後の研究課題として引き継がれるものであった。つまり、社会福祉基礎構造改革という大転換、あるいは一連の改革を完成させた後の地域福祉を包括的・総合的に把握するためには、現実との照合とともに分析枠組みを組み替えていく必要があった。

とりわけ、今日の社会福祉では、真田の想定した時代背景よりも、公的責任の後退や規制緩和に基づく制度化が進行している。例えば、①2000年の介護保険導入以降は、社会福

社事業に営利法人の参入を誘導し、さらにその分野を保育・学童保育や障害福祉に広げてきた。②また、人件費抑制のため非正規雇用を促進し、施設の整備基準も緩和した。③さらに、介護保険や障害福祉の通所や訪問介護の事業所の場合、社会福祉基礎構造改革によって利用契約制度になり、事業所に支払われる運営費は日々の利用者数による日割り計算に基づいており、利用者減や休業が事業所の収入に直結する（石倉 2021:210-211）。

なお、こうした内容は放デイにおいても顕著である。詳しくは第5章で検討しているが、①営利法人の参入という文脈を 2019 年時点の放デイで見ると、営利法人:57%、NPO 法人:17%、社会福祉法人:14%、その他の法人:12%となっており（財務省 2020:27）、サービス供給主体の約半数が営利法人となる実態が確認される。これは、社会福祉事業に営利法人の参入を誘導した結果が如実に現れているといえよう。

②また、施設の整備基準の緩和については、前節の先行研究の動向でもみたように、放デイ事業所の設置場所は、民家や民間ビル:56.9%、社会福祉施設:33.5%、学校施設:0.4%、社会教育施設や児童館:0.2%と、民家や民間ビルに多い。さらに、設置主体・運営主体の実態では、公設民営:1.0%、公設民営:0.9%、民設民営:95.3%と、「民設民営」による設置・運営が多いことがわかる（宮地・中山 2020）。民間ビルには、コンビニの空き店舗、雑居ビルの一角、スーパーマーケットや百貨店などを含む複合施設のワンフロアなどで運営される実態も想定される。

こうした①②のような条件の下で参入してきた事業者は経営基盤が弱い場合もあり、③のような利用契約制度や事業所に支払われる運営費が日々の利用者数による日割り計算に基づく要因などに左右され、施設の収益が見込めなければ撤退することも想定される。コロナ禍で事業の自主的休業が広がった背景にもこうした要因も関係する。コロナ禍で露わになった矛盾からも、公的責任の後退や規制緩和の進行を反映させた今日の社会福祉の一端を理解することができる。

このように、社会福祉制度の外側にある生活問題を政策化すれば、事業者による専門的な実践が実現されるという図式が必ずしも成立しないことを念頭に置く必要が、真田の想定した時代と比して、より強まっている。こうした現実を踏まえ、真田の地域福祉論を中核としながらも、政策化された社会福祉制度が十分に機能しているのか、仮にその制度が不十分な場合には現代における地域福祉の現状を鑑みて政策的矛盾を検証することが求められる。

本研究の分析視角は、真田の地域福祉論を軸にして構成されるが、特に時代的な制約による限界を念頭に置き、真田のそれを無批判に援用するものではない。こうした限界の中で、上述でも引用している石倉康次は、真田の地域福祉論の理論的更新をしており、一連の改革に基づく社会福祉制度の転換と展開を捉える枠組みを提示している。以下では具体的に石倉の指摘をみていく。

真田が想定した時代の「社会福祉領域の構造」では、「対象化された対象」は、社会運動を基盤とする勢力が有利であれば当初の対象の多くをカバーし、社会運動の勢力が不利であれば当初の対象より狭くなり「制度の谷間」に放置される社会問題が生じると理解されてきた。しかし、社会福祉基礎構造改革を皮切りに政策主体の政治的判断（行政責任）は後景化したため、「社会福祉領域の構造」を基礎にしつつも運動主体と政策主体の関係のみでは説明できない問題が浮上した。すなわち、社会福祉の行政責任が明確な領域だけでな

く、行政責任の度合いの濃淡をスペクトラム構造で捉える必要が要請されてきたと指摘する（石倉 2021:212-214）。

特に、社会福祉基礎構造改革を契機とする社会福祉の今日的様相を、三元構造論を基礎にして次の6点のプロセスに即して示している。①まず、社会福祉の対象となる生活の諸困難である。②その生活の諸困難を基盤に、社会福祉事業や福祉労働者の運動、当事者運動の成立である。また、これらの運動は、やがてロビー活動を生み出し、社会福祉行政に対する市民の苦情を受け止めチェックする福祉オンブズパーソン活動を要請する。③先の運動や活動に押され、政策主体は制度・政策を打ち出し、これらの制度・政策が対象とする利用者が明確になる。④そして、制度化された制度・政策を対象に届けるための媒介項が必要となり、個々の社会福祉事業体とそこで働く社会福祉労働者が登場する。これらの社会福祉事業体では、公的責任の度合いが異なっている。より詳細に言えば、公的責任が強く働く第一種社会福祉事業→第一種社会福祉事業のうち介護保険施設となっている特別養護老人ホーム→第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化されていない事業→第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業→有料老人ホームやサービス付き高齢住宅のような届出施設、というように公的機関の関与や責任の度合いに濃淡が存在する。そしてここでは、自治体の直営施設、社会福祉法人、社会福祉協議会、医療法人、協同組合、営利法人、NPO法人などが、すみ分け（時には競争）をしながら併存している。⑤これらの事業体による事業内容は、行政のチェックの他に、利用者・市民や第三者による評価やチェックを受ける。⑥他方で、各事業体で働く従業者の身分は、正規から非正規までである。専門資格による規制が緩やかであるほど、福祉労働者の確保は労働市場を広く想定する。また、社会福祉分野の処遇条件が相対的に低位であれば、労働者確保は困難となる。なお、措置制度が中心であった1990年頃までは、社会福祉労働者の処遇条件は公務員基準で、労働市場の中で相対的に安定していたため、労働者の確保という事態は起きにくかったと指摘される（石倉 2021:214）（図1-1）。

以上のような行政責任の度合いの濃淡をスペクトラム構造にあるからこそ、市場の論理や営利法人の行動様式の規定によって、社会福祉利用者の権利保障をないがしろにしない運営が重要と言及し、「民主的規制の構築」の必要性を指摘している。そして上記の①～⑥のポイントに即しながら、「民主的規制の構築」の課題を6点あげている（石倉 2021:215-216）。特に、「民主的規制の構築」の課題の1点目として、「国民の生活と労働の現実の中から生み出されてくる、社会福祉の対象となる課題」について、「社会問題の実態から科学的に把握する研究活動」が必須であるとしている（石倉 2021:215）。

以上のように、地域福祉の政策展開に即して、「社会福祉領域の構造」（真田）から「民主的規制の構築」（石倉）という形で、枠組みの更新を確認することができる。他方で、「民主的規制の構築」の課題を石倉（2021）の最後の部分に記していることから明らかなように、こうした枠組みの更新を踏まえ各制度を詳細に検証していくことは、研究課題として残されている。

以上の真田から石倉に続く理論的系譜と踏まえ、本研究の分析視角は次のように関連している。まず、本研究の分析視角の1点目である「社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開」に対する批判的視点は、一連の改革の流れを汲む放デイに対する検証であり、石倉（2021）のいう「社会問題の実態から科学的に把握する研究活動」の一

つとして位置付くものとなる。端的に言えば、2012年に制度化し、社会福祉基礎構造改革の影響を如実に表す放デイを対象にして、具体的に検証していくものである。

次に、本研究の分析視角の2点目である「放課後・休日対策の通時的な政策展開」への着目は、障害児の放課後・休日対策を三元構造論の観点から明らかにするものである。石倉（2012）がいうように、真田の地域福祉論の実践的で理論的な性格は、社会問題、社会運動、政策主体の3つのモメントから捉える三元構造論に特徴的である。本研究は、1979年の養護学校教育義務制実施を契機に生活問題として浮上した放課後・休日の問題、そこから生み出された障害児の教育権保障の第三のうねりとしての社会運動（放課後保障）の展開、そして政策主体による対応（対策の内容）の3つによって、障害児の放課後・休日対策が社会福祉制度として成立してきた過程・モメントを明確にする。

以上のように、真田の地域福祉論は、石倉を中心に理論的な更新が行われ、今日的な社会福祉の様相を読み解く上でも、有用な枠組みであることが示されている。また、社会福祉の諸課題を適切に把握し批判的に検討する視点として、真田の地域福祉論に依拠することは重要な意味をもつといえる。こうした真田から石倉に続く理論的系譜を踏まえつつ、一連の改革に強く影響を受けている放デイを対象に、具体的な検証を進めていく。

2-3. 調査の方法と倫理的配慮

本研究では、以上の分析視角に基づき検討を進めるが、具体的な研究課題（検証する論点）は、次の3点である。

- ①障害児の放課後・休日対策は、どのような成立過程によって構築されてきたのか。
- ②放デイの量的拡大は、どのような構造に規定された社会的事象なのか。
- ③放デイの発達支援は、発達障害児に対し、どのような役割を担うのか。

この研究課題に従い本研究は、複数の放デイ事業者を対象とした半構造化インタビュー調査、行政および複数の団体を対象にした文献資料調査による事例研究に基づき各章を展開している。各章で用いた調査方法と調査対象は、表1-1の通りである。

第2章、第3章では文献資料調査を実施している。第2章では、子どもの放課後・休日に関わる諸団体が発行する文書・資料（バックナンバー）を対象にした通時的/時系列的な文献資料調査に基づき検討をしている。特に、「全国障害者問題研究会（放課後部会）」「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会（全国放課後連）」「全国学童保育連絡協議会」が発行する文書・資料を対象にしている。第3章では、官庁・地方自治体や外郭団体などが公表する統計・数量データを横断的に累計する文献資料調査に基づき検討をしている。

他方で、第4章、第5章、第6章では、半構造化インタビュー調査を実施している。なお、第4章と第5章では、放デイ制度化以前あるいは制度化直後から発達障害児の支援に携わってきた経験をもつ事業者から得た内容を主な資料としている。各対象者には、①放デイの制度化（2012年）の前後で、発達障害児とその保護者に対する支援の実態や在り方にどのような変化が生じたか、②放デイの制度化以降、発達障害児の利用が増加し続ける背景にはどのような実態に関わるのか、③受給者証の発行に関してどのような実態と課題があるのか、の3点に焦点化し聞き取りを行った。第4章と第5章の内容は、同一の調査対象から得た結果であるが、上記したインタビュー調査のうち、第4章は①②の内容、第

5章は③の内容を明記している。

本研究のインタビュー調査は、「立命館大学における人を対象とする研究倫理審査委員会」の審査を受け、調査計画の妥当性等が承認され、研究倫理に基づき個人情報の保護に留意して実施したものである（承認番号：【衣笠-人-2019-31】【衣笠-人-2021-40】）。

また、文献資料調査の倫理的配慮についても「立命館大学研究倫理指針」の内容に従っている。特に、各種文献資料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。

表1-1 各章の調査に関わる概要

章	タイトル	調査方法	調査対象	
序章	本研究の目的と全体構成（3. 放課後等デイサービスに対する社会的関心）	文献資料調査	朝日新聞「朝日クロスサーチ」、毎日新聞「毎索」、読売新聞「ヨミダス」において放デイを取り上げた新聞記事（全国版のみ・69件）	
第1章	放課後等デイサービスの学術的背景および本研究の分析視角（1. 放課後等デイサービスの研究動向）	文献資料調査	国立情報学研究所学術情報ナビゲータ（CiNii）の検索から、放デイを研究主題にした先行研究（学術誌・学会誌、紀要、学会発表に該当する文献・112件）	
第2章	障害のある子どもの放課後・休日対策の政策展開	文献資料調査	「全国障害者問題研究会（放課後部会）」「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会（全国放課後連）」「全国学童保育連絡協議会」が発行する文書・資料（バックナンバー）	
第3章	統計データからみる放課後等デイサービスの現在	文献資料調査	官庁・地方自治体や外郭団体などが公表する統計・数量データ	
第4章	発達障害のある子どもの利用からみる放課後等デイサービスの量的拡大の構造	半構造化インタビュー調査	放デイ制度化以前あるいは制度化直後から発達障害児の支援に携わってきた経験をもつ事業者（*各事業者の概要は表4-1に記載）	①放デイの制度化の前後での、発達障害児とその保護者に対する支援の実態や在り方の変化 ②放デイの制度化以降、発達障害児の利用が増加し続ける背景
第5章	放課後等デイサービスにおける利用契約と擬似市場	半構造化インタビュー調査 文献資料調査	擬似市場に関わる先行文献	③受給者証の発行に関する実態
第6章	放課後等デイサービスにおける発達支援に関する論点と課題	半構造化インタビュー調査	発達障害児の支援を先駆的に展開してきた事業者（*対象の詳細は第6章に記載）	

第2章 障害のある子どもの放課後・休日対策の政策展開

1. 本章のはじめに一本章での研究目的と問題の所在

本章の目的は、障害児の放課後・休日対策の変容と到達点を明示することにある。特に、本章では、放課後保障が成立してきた背景にある「社会運動」¹⁾に着目し、障害児の養護学校教育義務制（1979年）以降²⁾、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問わ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政策主体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³⁾。

放課後・休日対策について、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⁴⁾。次章で取り上げるコロナ禍における対応も含め、放課後・休日対策は、重要な社会的役割を担う。

一方で、その成立過程をみれば、障害児の放課後・休日対策は約40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・休日対策は、「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や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。

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ていって、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。障害児の放課後・休日対策は、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。こういった障害児の放課後・休日対策の拡充に向けた取り組みは、放課後保障と呼ばれた。特に、放課後保障は、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」⁵⁾、「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）」⁶⁾、「全国学童保育連絡協議会」などの研究会や連絡会での議論・報告および定期刊行物等の作成などを通じ確認することができる。

他方、近年の先行研究では、第1章の「放デイの制度の動向」で示したように、通時的な視点から捉える研究がみられる⁷⁾。その一方で、先行研究では、上述のような障害児の放課後・休日問題がいかにして対象化され社会運動が展開したのか、どういった要因が放課後・休日対策の実施を突き動かし、各時代でどのような水準の対策が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・休日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焦点を当てた検討や、それに基づく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、本章では、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・休日対策の変容と到達点に関する検討を行う。特に、本章で着目する文献は、①障害児の保護者、実践者、研究者などが協働し、政策主体に向けた政策提言や協議などによる社会運動の進展をふまえ、それらの主体が協働し作

成した著作や論文、②障害児の放課後・休日に関わる組織が「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資料である。特に、「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・休日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。

2. 放課後・休日問題の対象化⁸⁾

2-1. 子どもの放課後・休日問題

本節では、子どもの放課後・休日がいかにして問題化したのか検討を試みる。序章でもみたように、子どもの放課後を取り巻く社会問題は、大きく二つの課題との関連から捉えられてきた。

第一の課題は、子どもの発達環境の変化である。子どもの放課後・休日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、「カギッ子対策」「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 2015:77）。

このように、放課後・休日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・休日問題として扱うようになってきた。

第二の課題は、子育てニーズの拡大である。共働き世帯の増加（池本 2009:16-18）、地域社会の紐帯機能の低下や子どもを巻き込む事件の増加（宮地 2017:165）、性別役割分業観の転換（落合 2013:22-30）に伴い、子どもの放課後・休日の居場所が必要となる。

保護者の放課後・休日問題は、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 2021:16）。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、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（矢澤 2003:5-9、落合他 2013:22-30）、保護者の放課後・休日問題は社会的な関心となってきた。

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⁹⁾、「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 2017:165）。

しかし、放課後・休日問題への政府による対応は、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、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 2009:1-3）。

また、放課後・休日対策として代表的な学童保育の位置づけは、時代により異なる。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」が確認される（垣内 2021:16-26）。

このように、放課後・休日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、「5つの意味」を就学児童の放課後時間に付与する。①「家庭生活時間」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。②「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。③「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。④「保育に欠ける時間」であり、夫婦共働き家族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。⑤「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・休日問題への対応として、放課後・休日対策が進行するが、「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、社会的条件に左右され、放課後・休日対策に違いが現れると言及されている。

2-2. 障害のある子どもの放課後・休日問題と放課後保障の起こり

前段では、子どもの放課後・休日問題が浮上する社会的背景について検討した。ここでは、障害児の放課後・休日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。

障害児の放課後と休日は、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。改めて障害児教育の歴史を振り返ると、以下の通りである。日本国憲法の公布（1946年）と、教育基本法の制定（1947年）の下で、国民の教育を受ける権利が保障された。教育基本法と同時に制定された学校教育法において、第6章「特殊教育」が規定され、盲・聾・養護学校が義務教育制度に位置付けられた。しかし、義務制の実施は、教員養成の困難や財政難を理由に延期された（学校教育法・付則93条）。このような事態に対し、盲聾関係団体や日本教職員組合などの運動により、盲学校、聾学校における義務制は1948年から学年進行で実施された。しかし、知的障害、肢体不自由、病弱の養護学校教育義務制は、先延ばしになった。1973年に東京都は国に先立って、障害児の希望者全員入学の方針を打ち出し、大阪市も就学猶予・就学免除の解消を示した。学校教育法施行から32年後の1979

年に養護学校教育義務制が実施された（黒田 2017:153-154）。

障害児の放課後と休日は、1979年の養護学校教育義務制実施を契機に社会問題となった（藤本 1988:186-190）。藤本（1988:207）は、「障害児の放課後の問題は、障害児の公教育の確立のなかで、新たな1ページとして生まれてきた」と指摘している。

1979年以降における障害児の放課後・休日問題は、1992年の学校五日制の導入を発端として注目が集った（三島 1992:197-200）。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をもつ国際的な公約となったことも、障害児の放課後・休日問題が対象化された遠因となった（黒田 2017:155）。

藤本（1988:190）は、障害児の社会教育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。この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、前段の「子どもの放課後・休日問題」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 2002:139-140）。

「閉塞した生活」とは、次のような実態が想定される。藤本（1974）が1967年に実施した福井県鯖江市における障害児の学校外調査・不就学児実態調査では、「就学猶予・免除」の名のもと「家に放置される不就学児」の生活が明示された。また、黒田（2009）は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」といった実態を示している。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がわかる。1974年と2009年では時代背景や社会環境に異なりがあるにもかかわらず、障害児とその保護者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 2005:21）。

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¹⁰⁾。これが、放課後保障を求める社会運動の起こりであった。

3. 放課後保障の展開と放課後・休日対策の増幅

ここまで、子どもの放課後・休日問題が浮上する社会的背景、障害児の放課後・休日問題とそれに対する要求について検討してきた。本節では、政策主体に対する放課後保障の働きかけ、各時代における放課後・休日対策の水準の変化について検討を行う。なお、ここでの議論を先取りすれば、放課後・休日対策の特徴は、表2-1のようにまとめることができる。第1期：「先進自治体による放課後・休日対策」（1979年から2000年前後）、第2

期：「制度の拡大と組合せによる放課後・休日対策」（2000 年前後から 2011 年）、③第 3 期：「単一の国の制度に基づく放課後・休日対策」（2012 年から現在）の三つの時期に区分することができる。以下の検討は、この区分に沿って展開する。

表 2-1 障害児の放課後・休日対策の展開

時期区分（年数）	タイトル	特徴	制度的保障の到達点
第 1 期 （1979年から2000年前後）	先進自治体による放課後・休日対策	1979年の養護学校教育義務制以降、障害児の放課後・休日対策は、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。	東京都や埼玉県、大阪府や京都府など大都市圏などの先進自治体における条例/助成金
第 2 期 （2000年前後から2011年）	制度の拡大と組合せによる放課後・休日対策	放課後・休日対策は、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。特に、国の制度は、①放課後児童健全育成事業（学童保育）が「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障害児の受入を行った。②また、児童福祉法に基づき、障害児の発達支援を目的とした児童デイサービスと、一時的な「預かり」を目的とした日中一時支援などを組み合わせることで障害児と保護者のニーズを支えていた。	放課後児童健全育成事業（学童保育）、日中一時支援、児童デイサービスなど
第 3 期 （2012年から現在）	単一の国の制度に基づく放課後・休日対策	2012年に放課後等デイサービスが制度化し、児童福祉法に基づく国の放課後・休日対策が実施され、各地の放課後・休日対策の水準が平準化した。	放課後等デイサービス

3-1. 先進自治体による放課後・休日対策（第 1 期）

（1）放課後保障の実践

先進自治体における放課後・休日対策は、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により各地で進められた。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があり、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、実施主体は、圧倒的に当事者父母であった（森川 2002:74-79）。

当事者父母や関係者が中心となった保育所づくり運動¹⁾ 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 1988:59-66）。

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「サマースクール」の拡大に影響を与えた（小宮山・山下 1988:94-100）。

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、制度的保障の脆弱な状況に対する原動力となり、また「障害児の地域での生活」をかり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 2002:70, 73-74）。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、柔軟に対応した実例であった。

以上のように、障害児の発達や生活と、その保護者が就労や社会参加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、各自治体の補助金に委ねられていた。自治体補助が先進的であった地域として、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」が発足した（中村・村岡 2013:24-25）。また「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（森川 2002:74-75）。補助内容には不十分さはありつつも、こうした補助金によって放課後実践の広がりをもたらすものであった。

なお、第1章の先行研究レビューでも示したが、牛木・定行（2020）は「障害児の放課後支援の変遷」を検討しており、東京都における障害児対象を対象にした放課後・休日の居場所に関する設立年度と設立経緯を表にまとめている。これは、放デイが制度化する以前の放課後・休日対策の現状が把握できる。特に、各自治体での補助金に委ねられていた中で、自治体補助が先進的な東京都の状況を知ることができる有益な資料である。また、どのような要求に応じて、施設が設立したのかを理解することができる。こうしたことを踏まえ、表2-2として引用する。

表2-2を通じて、①1979年の養護学校義務制よりも前から放課後・休日対策が展開してきたことがわかる。②1980年代以降、放課後・休日対策を実施する施設が増加している。③放課後・休日対策を施設する経緯には、障害児の放課後や休日の生活を豊かなものにする、保護者からの要求が大きく関係していたことがわかる。

一方、近畿圏では、例えば大阪府吹田市において、1982年に健常児の学童保育運動を契機に「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・休日対策として、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^{1 2)}。「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、1979年に障害児保育の制度化、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 1988:59-66）。

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 1992:91-98）。

なお、中西（2006:60-66）は、「地域教育運動の展開」から「新しい市民活動」への架橋を捉えるため、近畿圏域の革新自治体での子育てネットワークの形成を整理している。地域教育運動の成果は、その後各地での学童保育の取り組みなど多様な形で引き継がれ、各自治体での条例による制度化をはじめ1997年の児童福祉法改正による学童保育の法制化として、政策にも反映してきたと指摘される。特に、新しい市民活動の土台として、京都府における地域教育運動の展開を3つのエリアを事例に検討している点は示唆的である。3つのエリアとは、京都市（都市部）、丹後地方（過疎農村）、乙訓地域（京都・大阪のベッドタウン・新興住宅地）である。都市部、農村部、ベッドタウンの整理から、各地域の特徴に基づき異なる要求内容がありつつも、地域に開かれた学校、保育所や学童保育の拡充などに共通した要求があったことを見出している。

なお、上記の東京都、埼玉県においても社会運動が関わるが、近畿圏都市部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・休日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・休日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。

表2-2 東京都内における障害児対象を対象にした放課後・休日の居場所に関する設立年度と設立経緯

設立又は活動開始年	団体名・学童保育名	所在地	設立経緯・目的（ホームページから抜粋）
1970	渋谷なかよしぐーぷ	渋谷区	任意団体として障害のある子どもの放課後や休日の余暇支援をはじめました。障がいのある人と家族が地域でいきいきと暮らすために必要な活動を渋谷区で行っています。
1973	障害児者グループ つみき	北区	1973年、現・都立北医療センター外来に通う親と、養護学校教諭との話し合いのもと、「障がいの我が子にも放課後の遊びと仲間が欲しい」という願いから機能訓練を含めた「保育グループつみき」が活動を開始する。
1978	ほろずきの会学齢部門 キッズ	台東区	障害児の母親たちの交流や勉強の場として、「ほろずきの会」発足。ボランティアの協力により子ども会活動が始まった。
1978	ゆうやけ子どもクラブ	小平市	放課後や夏休みに子どもの活動場所が欲しいという親の切実な願い。
1979	さくらんぼ子ども教室	江東区	1979(昭和54)年、まつぼっくり子ども教室の前身である「日曜子ども教室」を発足させる。障害児の放課後や長期休業中の生活を保障し、豊かにすることを目的とする。
1979	まつぼっくり子ども教室	江東区	「日曜子ども教室」を発足
1985	なかよし教室	三鷹市	三鷹市中心障害者(児)親の会学童訓練部「なかよしグループ」発足。週2日6名在籍で放課後の活動に取り組む。
1986	特定非営利活動法人 わんぱくクラブ 育成会	世田谷区	「障がいの放課後を豊かに」を合言葉に学童クラブとして発足し、保護者と職員が力を合わせて運営してきました
1988	東村山市あゆみの会放課後クラブスマイル	東村山市	自分の住んでいる地域での放課後活動の場をつくる目的で子ども達の保護者による自主活動により開始。
1989	でんでん虫の家町田	町田市	発達になんらかの障がいを持つ子供たちの療育を目的として自主運営のグループ「親と子の寺子屋でんでん虫の家」が川崎市で活動を1982年にスタートした。その活動に町田市から参加する児童が年々増加していったので、町田市内に活動の拠点をもち、「でんでん虫の家町田」として学童の療育活動を始めた。住んでいる地域の保育園・幼稚園・小中高校で、しっかり根を張って生活できることを願い、子供に必要な援助を実施する。
1990	ポコポコ・ホッピング	調布市	3組の母子で体操教室を開始。からだを動かす、できない運動に挑戦し、できるように頑張る、放課後を有意義に過ごす、友達関係を育てるというのが発足当時の親たちの願い。発達にハンディのある子どもたちの放課後をできるだけ豊かにすることをめざしています。
1991	ゆめぼっと	狛江市	子どもたちのよりよい発達を願って、任意団体として発足。
1992	ゆめクラブ	大田区	「発達の遅れを考える会」母体とする学童保育「かたつむりクラブ」活動開始。
1995	こびあクラブ	江東区	1991年11月、障害を持つ子を抱えていても働き続けたい(ねばならない)と願う親たちが集い、「障害児の学童保育問題を考える会(ピア)」をつくった。
1995	Happy Life Forever	狛江市	「はっぴいハウス」は肢体不自由重複障がいのある子ども達の放課後、長期休業中の地域での活動の拠点として生まれました。
1996	クレヨンキッズ	調布市	1996年、養護学校の母親たち3人が「障害児にも有意義な放課後活動をさせたい」との熱い思いでクレヨンキッズの保育活動はスタート。
1996	フリースペースつくしんぼ	町田市	しょうがい児もけんじょう児も一緒に遊べる自由な空間。放課後に障害児が行ける場所なんかありません。通う場所がなければ、なければつくしかない!放課後活動するものこの指とまれ!町田市の南地区の6人の親たちが集まって、農家の一軒家を借り、自主活動の場として活動をはじめたのが「フリースペースつくしんぼ」
1997	ネコのトランク	杉並区	1997年4月から下井草1丁目の一戸建ての家で「ネコのトランク」として障がいを持つ子の放課後活動が始まり、2005年に特定非営利活動(NPO)法人になりました。現在は、放課後等デイサービス事業(ネコのトランク・トラのながつ・ヤギのサンダル)と、2016年から賛助会員を対象に「いるかのぼうし」として、居場所づくりや保護者の家族支援を行っています。障がいの放課後と学校休日を豊かにすること、家庭支援、地域の人々に障がいの理解を広げていくこと、を目的にしている。
1998	みんなの家学童保育クラブ	大田区	学童保育クラブ・土曜活動わいわい活動開始
1998	障害児のためのかつしか風の子クラブ	葛飾区	東京都立水元養護学校に通う子どもたちの保護者から、「夏休みをもっと楽しく充実したものにできないだろうか」という意見が出された。江東区には障がい児が集える場があると知り、葛飾区にもそんな場を作れないだろうかという話に発展した。
2010	国分寺ET教室	国分寺市	自閉症児をはじめとする障害児の学習および療育指導を行う療育指導教室」が前身。
	このみひまわりグループ	東久留米市	障害の有無に関わらず、放課後や余暇を楽しみたいという願いはだれにとってもごく当たり前の願いです。この思いが当初から一貫した思い。
	自主保育グループかるがも	東久留米市	通所施設に家庭のなかで両親が集まって作った自主サークル。両親の就労を保障する場をつくる。
	障害児保育グループゆう	東大和市	グループゆうの基本的な活動は「自由活動」。子どもたち一人一人のまず「やりたいこと」を重視し、一緒に遊んで、楽しんで、共感することを基本にしている。そして、その共感から一歩進んで違う面からアプローチしたり、共感の枠から少しはみ出してみたりして子どもたちの興味や経験を広げている。
	あすなるの家	小平市	障害を持つ子どもの家庭が、地域の中でいきいきと暮らし子どもの成長を家庭、学校と協力しながら支援する。特別支援学校に通学している児童の余暇および放課後活動の療育を中心とした支援、訓練を行う。特別支援学校に通学している児童
	クラブ「かたつむり」	国分寺市	放課後や休日に主に行う学校や特別支援学校に通っているなかまが集まるための学童クラブ。

出所：牛木・定行（2020:34）「障害児の放課後支援の変遷」より引用。

3-2. 制度の拡張と組合せによる放課後・休日対策（第2期）

（1）各自治体における助成の増幅

ここでは、2000年前後から2011年までに展開した放課後・休日対策の検討を行う。この時期の特徴として、国の放課後・休日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・休日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・休日対策は、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。詳しくは後述するが、制度的保障を拡大する過程では、既存の制度を拡張していくプロセスと、異なる制度を組合せていくプロセスがあった。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・休日対策の状況は、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 2002:63-66）。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 2004:108）。2000年代に入り、各都道府県における独自の放課後・休日対策は、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・休日対策

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

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・休日問題への対応として、健常児に対する放課後・休日対策が1998年の学童保育の制度化（児童福祉法に基づく放課後児童健全育成事業）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 2020:38-39）。

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乗せ補助を実施した（泉 2019:53）。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 2019:55）。

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・休日対策に、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・休日対策が実施されてきた。

第二に、日中一時支援と児童デイサービスの展開である。日中一時支援は、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）¹⁴⁾。

一方で、児童デイサービスは、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 2013:20-22）。また、2006年の障害者自立支援法の実施により、児童デイサービスは、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¹⁵⁾。児童デイサービス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。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サービス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 2007:98-99）。

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 2007:98-99）。

障害児を対象にした放課後・休日対策は、障害児の発達支援を目的とした児童デイサービス、一時的な「預かり」を目的とした日中一時支援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、実質的な放課後・休日対策の形をとった。

以上のように、国が実施する障害児の放課後・休日対策は、「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 と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が進んだ。障害児の放課後に関する実態調査、障害児の放課後を保障する重要性の明示などが行われた¹⁶⁾。

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）から検討した。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、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。

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くなった」といった報告が目立つとの指摘（全障研 2008b:65）、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:101）。また、厚生省との懇談や各政党議員団との折衝の中で、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:62）。

障害児とその保護者の放課後・休日対策を単一の制度によって保障する機運は、放課後保障の議論や調査研究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¹⁷⁾。

以上のように、第2期の放課後・休日対策は、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・休日対策と各都道府県が独自の補助金による放課後・休日対策が並走した。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・休日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。

3-3. 単一の制度による放課後・休日対策（第3期）¹⁸⁾

(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。児童デイサービス（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¹⁹⁾および放デイとして整備された。

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。

第1期から第3期の放課後・休日対策を比較すれば、次のようになる。第1期の放課後・休日対策では、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た。第2期の放課後・休日対策では、各都道府県が独自の補助金による放課後・休日対策と国の制度・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。これに対し、第3期の放課後・休日対策では、2012年の放デイの制度化を契機として、①児童福祉法に基づく国の放課後・休日対策として実施され、各地の放課後・休日対策の水準は平準化されたこと、

②障害児と保護者の支援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・休日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）、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割に達する実態（黒田 2009）から明示されるように、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。

（2）放課後保障の議論の転換

放デイが制度化された一方で、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）、（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 2013:68）。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には、各地域で展開してきた独自性のある実践を、いかにして国の制度として一つの構成単位（制度）に形成していくか検討が図られていた。

他方でその後の議論としては、2016年には、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」が問われた（全障研 2016:64）。2017年には「サービスあって実践なし」ともいうべき状況や、「起業3年で年商3億円」などという触れ込みで起業をあおるセミナーなど「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 2017:68）。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 2017:68）。

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」制度の検討、子どもの権利と発達を保障する制度の要求に転換してきた。

上述のような多様な事業者の参入による放課後保障と放課後・休日対策の新たな潮流は、第5章で詳しく検討するように、第一種社会事業、第二種社会事業の区分が規定しているという根本的な問題がある。社会福祉制度のシステムが問題を増長させる側面もあることに留意が必要である。

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た。その社会運動の成果は、2012年の放デイの制度化にみることができ、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）に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。社会福祉制度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」制度の検討、子どもの権利と発達を保障する制度の要求に転換しているといえる。

4. 放課後・休日対策の変容と到達点

本章では、障害児の放課後・休日対策の変容と到達点の明示を行ってきた。これら本章での検討を通じて、以下の3点が見出された（図2-1）。

第一は、放課後・休日問題が対象化された背景である。障害児の放課後と休日は、1979年の養護学校教育義務制実施を契機に社会問題となった。それ以降、1992年の学校五日制の導入を端緒としながら、障害児の放課後・休日問題に社会的関心が集まってきた。また、2002年の学校週五日制完全実施が、放課後・休日問題を一気に顕在化させた。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をもつ国際的な公約となったことも、障害児の放課後・休日問題が対象化された遠因となった。障害児の放課後・休日問題は、特に、「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・休日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た。これは、「障害児の教育権保障の第三のうねり」として位置付き、放課後保障という呼称で展開してきた。放課後保障の特徴は、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の協働により、社会運動が展開したことにある。放課後保障の論点として、放課後・休日対策の制度が脆弱であると、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「第三の居場所」での活動やその活動を行う財源の確保、保護者の就労やレスパイト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は、放課後保障による社会運動の成果であるとともに、障害児とその保護者の社会的支援を単一の制度により実現し、放課後・休日対策の大きな転換点であった。また、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要求に転換している。

第三は、放課後・休日対策の変遷についてである。①1979年の養護学校教育義務制以降、障害児の放課後・休日対策は、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）。②障害児の放課後・休日問題の深刻さと要求の大きさに比べ、決定的におくられていた放課後・休日対策は、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）。③2012年に放デイが制度化し、児童福祉法に基づく国の放課後・休日対策が実施され、各地の放課後・休日対策の水準が平準化したこと、障害児と保護者の対策を単一の制度により対応したことは、放課後・休日対策の質的転換をもたらした（第3期）。

以上の3点をふまえ、次の点を指摘することができる。①まず、今日において存在する

障害児の放課後・休日対策は、従来から備えられた所与の制度ではなかったことである。また、放課後・休日対策は、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を改めて強調しておきたい。②次に、各時代の放課後・休日対策は、運動主体と政策主体の応答関係により政策化（政策課題として浮上してきた）したことである。特に、放課後・休日問題の実態に対応する運動（放課後保障）が登場し、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・休日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社会運動の提起などに応答して、不十分な対策に留まることがありつつも次第に放課後・休日対策の中身を拡充させてきたともいえる。

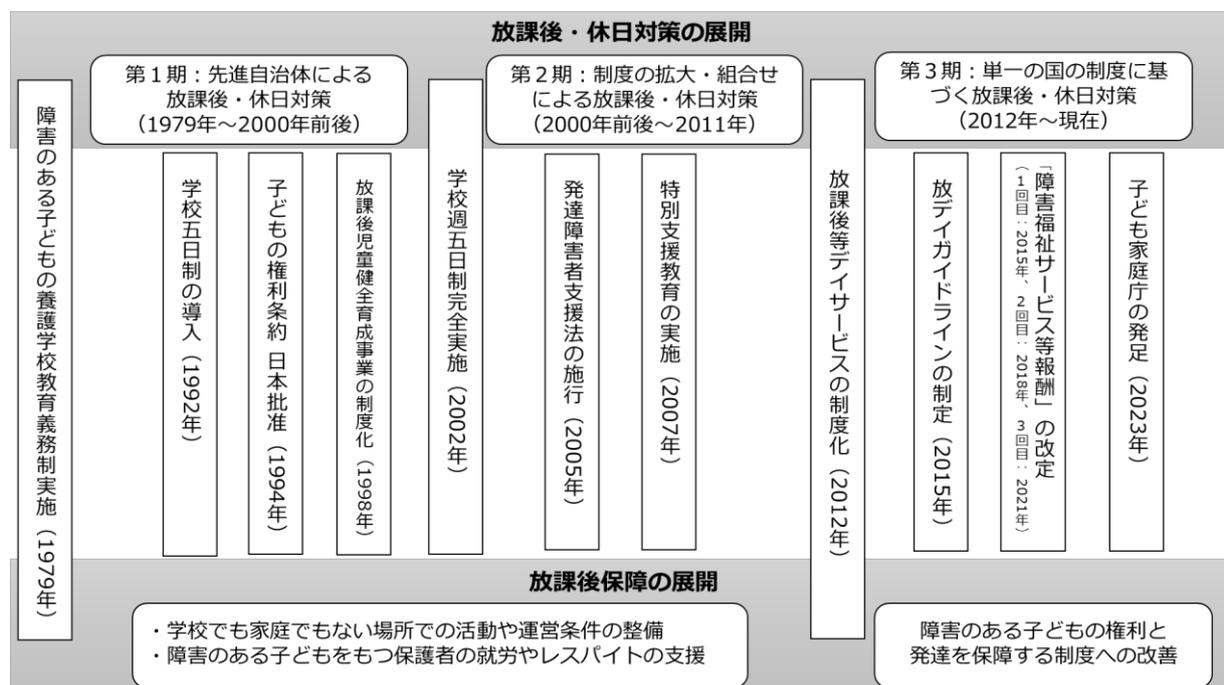


図2-1 放課後保障と放課後・休日対策の変遷過程

5. 本章のおわりに一本章の内容から得られた知見と研究課題

このような放課後・休日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・休日対策が従来から備わっていなかった事実を起点として、社会運動を通じ届けられた「声」や「希求」に対する政策主体の応答が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・休日対策が、「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。

以上、本章での検証内容は、次の2点において意義のあるものと考えられる。第一は、当該領域の研究課題に回答した。先行研究では、「放課後・休日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。本章では、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、放課後保障の展開を、真田の三元構造を踏まえ捉えたことである。特に社会福祉の各分野では、「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」と指摘されてきた（真田是 2003：59）。これに対し本章では、放課後・休日問題が社会問題として対象化された過程と、その問題に対する社会運動の展開や政策主体の応答を明示した。

より詳しく言えば、三元構造の説明として、「社会福祉は、客観的な歴史・社会法則の規定を受けて成立しその内容と水準がきまってくる。そして具体的には、この客観法則は、社会問題・政策主体・社会運動の三つをとおしてあらわれ、これらの相互の作用・関連をとおしてきまってくる」（真田是 2012:29）という三元構造の要件を、障害児の放課後・休日対策において見出すことにつながっている。

また、社会福祉の対象やその水準は、社会運動との応答の中で、様々な政策的な対応・配慮を行うことを通して決めていくものであり、政策主体が全く恣意的・一方的に社会福祉を決定しうるものではなく、社会問題と社会運動の規定を受けながら行うものと指摘されている（真田是 2012:29）。本章の検討を通じて、障害児の放課後・休日対策をみると、障害児の放課後や休日に対する制度・政策の不十分さが、放課後保障という社会運動に応答する形で進展していったことの把握につながる。

その一方で、本章の限界は、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。

第3章 統計データからみる放課後等デイサービスの現在

1. 本章のはじめに

前章で検討したように、放デイの制度化は、障害児の放課後・休日対策の質的な転換につながった。本章では、前章までの放課後・休日対策の展開をふまえ、現行の放課後・休日対策の現況を検討する。特に、官庁統計や外郭団体等の数量データから、放デイを中心とする放課後・休日対策の全体的な傾向を明示し、障害児が地域社会で生活する上での基盤整備や制度の利用状況などを明確にする。また、コロナ禍（COVID-19）において、放課後・休日対策が果たした役割を明示する。

2. 障害のある子どもの放課後・休日対策の現状—学童保育と日中一時支援に着目して

現行の障害児の放課後・休日対策として機能しているのは、表3-1のように、放デイに加えて、学童保育、日中一時支援の3つである。なお、学童保育と日中一時支援の現況は、泉（2019、2021）が詳しく整理しているためそれを参照しつつ、出所のデータにあたりながら本節に明示する。

まず、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。学童保育は、第2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」として「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、「時間の主人公」として主体性を取り戻すこと、「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。

また、2019年から2023年の「新・放課後子ども総合プラン」では、学童保育と放課後子供教室の両事業は、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）。その設置場所では、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。こうした設置拡大の動きは、第2章に先述した共働き家庭の増加（池本 2009）や「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、放課後子供教室は、「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」と目的があり、2007年に制度化した。

他方で、日中一時支援では、「障害者等の日中における活動の場を確保し、障害者等の家族の就労支援及び障害者等を日常的に介護している家族の一時的な休息を目的とする」とある。家族の就労支援やレスパイト（一時休息）を目的とするため「預かり」が基本となっている。

また、それぞれの制度の対象についていえば、学童保育では、保護者が労働等により昼間家庭におらず小学校に就学している児童を対象にしている。それに対して、日中一時支援の対象は、障害児者であり年齢の制限がない。

利用児数は、2022年の学童保育における障害児の登録児童数は53,813人であり、全登録児童数の約3.9%にあたる（厚労省2022b:14）。また、2018年の日中一時支援における実利用児数は19,964人であり、全実利用者数の41.9%である（みずほ総研2018:231）¹⁾。また、運営主体では、学童保育と日中一時支援では、公営および社会福祉法人が多いことが特徴的である。この傾向は、後の節で明示する（表3-2）。

さらに、こども・家庭庁の創設に伴い、学童保育は「成育局・成育環境課」が管轄となった。放デイは「支援局・障害児支援課」が管轄となった。なお、こども家庭庁は、長官官房、成育局、支援局の「1官房2局体制」により運営されている。成育局は、総務課、保育政策課、成育基盤企画課、成育環境課、母子保健課、安全対策課に、支援局は、総務課、虐待防止対策課、家庭福祉課、障害児支援課に分かれている（こども家庭庁2023）。学童保育と放デイは、「二局体制」のそれぞれに置かれていることがわかる。

前章で着目したように、放課後・休日対策の醸成は、放課後保障を求める社会運動に特徴があった。社会運動が制度・政策の水準を向上させる原動力ともなるため、働きかけを行う管轄部署の所在は重要な関心事であると推察される。こども・家庭庁の新設に伴って再編された政策主体と、運動主体の関係には今後も注視する必要がある。

以上のように、趣旨や対象に違いをもつ3つの制度が、現行の障害児の放課後・休日対策として機能している。また、それらの制度の利用者を合算すれば、約37万人の障害児が制度を利用している。障害児によっては、複数の制度を併用しているケースもあるため、制度の利用児の合算は正確な総計ではないが、障害児の放課後・休日対策が拡充してきたことがわかる。

一方、泉（2023:355）は、3つの制度が障害児の放課後・休日対策として機能しているが、現実的には、放デイが担う役割が大きいと指摘する。その理由は、学童保育では、①保護者の就労等が条件となること、②障害特性への配慮が難しい子どもへの対応が困難であること、③職員の不足などから障害児の受け入れが困難であることなどがあげられている。他方、日中一時支援では、家族の就労支援や一時的支援を目的とするため「預かり」が基本となることがあげられている。

以上のように、数量的にも、制度の趣旨をみても、放デイが障害児の放課後・休日対策の中心となる制度であることがわかる。

表3-1 放課後と休日の居場所を提供する制度の比較

	放課後等デイサービス	放課後児童クラブ（学童保育）	日中一時支援事業
制度開始年	2012年	1998年	2006年
法的根拠	児童福祉法第6条2の2第4項に規定	児童福祉法第6条3第2項に規定	障害者総合支援法第77条第1項第9号及び第3項の規定に基づく市町村地域生活支援事業の任意事業
現在の管轄部署	こども家庭庁（支援局・障害児支援課）	こども家庭庁（成育局・成育環境課）	厚生労働省（社会・援護局障害保健福祉部）
以前の管轄部署	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）	厚生労働省（社会・援護局障害保健福祉部）
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支援、社会との交流の促進その他の便宜を供与すること。	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。	障害者等の日中における活動の場を確保し、障害者等の家族の就労支援及び障害者等を日常的に介護している家族の一時的な休息を目的とする。
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	障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じて自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、障害者等の状況に応じた地域生活支援事業の実施について必要な事項を定めるもの
利用児数(障害児の割合)	301,837人 * 1	53,813人 (入所児童数の約3.9%) * 4	19,964人 (実利用者数の41.9%) * 6
実施箇所数	19,178か所(2022年) * 1	26,683か所(2022年) * 4	—
運営主体の割合	2019年の状況 * 3 ・ 営利法人:57% ・ NPO法人:17% ・ 社会福祉法人:14% ・ その他の法人:12%	2020年の状況 * 5 ・ 公営:30% ・ 地域運営委員会:14% ・ 社会福祉協議会:11% ・ 民間法人:11% ・ NPO法人:10% ・ 父母会・保護者会:4% ・ その他法人:21% ※割合(%)は、小数点以下四捨五入しており100%にならない。	2018年の状況 * 6 ・ 社会福祉法人:61.7% ・ NPO法人:16.3% ・ 株式会社:8.9% ・ 自治体:2.3% ・ 医療法人:1.4% ・ その他:9.3%
職員の配置	・ 「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)	職員配置基準:「定めている」19.0%、「定めていない」80.7%(1,016自治体における職員配置等の状況) * 6
<p>出所:以下を参考に筆者作成</p> <ul style="list-style-type: none"> * 1:厚生労働省(2022a)「児童発達支援・放課後等デイサービスの現状等について」 * 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:厚生労働省(2022b)「令和4年(2022年)放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」 * 5:全国学童保育連絡協議会(2020)『学童保育情報2020-2021』 * 6:みずほ情報総研株式会社(2018)「地域生活支援事業の実施状況(実態)及び効果的な実施に向けた調査研究」 			

3. 放課後等デイサービスの現状

3-1. 利用者数および事業所数とその運営形態

上述では、放デイ以外の2つの制度を中心に検討してきた。また、その2つの制度に比して、放デイが担う障害児の放課後・休日対策の役割が大きいことを確認した。ここでは、表3-1に基づき、放デイの現状を明記する。

まず、放デイの趣旨は、「生活能力の向上のために必要な支援、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。

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）に改正された。

また、泉（2023）では、放デイの基本的役割について言及のある先行研究を整理しており、「子どもの最善の利益の保障」に関して記述のある先行研究を4点あげている。そのうちの2点にあたる、山本（2017）と丸山（2018）では、「訓練」に関わる言及があり、それらの指摘を以下で確認しておきたい。

山本（2017:111）は、「日中を学校で過ごし、教育を受けている子どもたちに、放課後もさらに『必要な訓練』とはどのような訓練であるのか」と、趣旨に示される訓練の位置づけ、学校外の活動の価値について指摘している。

丸山（2018:520）は、「放課後デイが学校に類似したものになることは、学校教育を歪めることになりかねない。学校が放課後デイに補完されなければ子どもに十分な『教育』が保障されないならば、学校教育についての公的責任が問われる。」「原則的には有償である放課後デイの存在によって障害のある小学生や中学生の『教育』が成り立つと考えることは、『義務教育は、これを無償とする』としている日本国憲法第26条に背くことにもなりかねない。」として、放デイにおける発達支援はこうした問題を視野に入れる必要があると指摘する。また、「障害のある子どもの『指導』や『訓練』だけを放課後デイの主な役割とみなすことは、必ずしも妥当ではない。」（丸山 2018:521）と指摘している。

「訓練」から「支援」に趣旨の一部が改正されたことは、単なる表記の変更にと留まらず、放デイが子どもの生活のどの時間に関わる制度であるか、放課後や休日の活動として提供するサービスとは何か、など放デイを問い直す重要な意味があると考えられる。

次に、制度の対象をみる。放デイでは、「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」と規定している。なお、利用決定には、「障害福祉サービス受給者証」の発給が必要であり、それはいかにして「支援の必要性」が認定されているのかについては、第5章で検討する。

他方で、放デイにおける事業所数は、2022年8月時点で19,178ヶ所であり、ひと月当たりの平均利用者数（以下、利用者数）が301,837人であった（厚労省 2022a:7-8）。なお、制度が創設した2012年の事業者数は2,887ヶ所、利用者数は53,590人である。2012年からの約10年間で、事業所数が約6.6倍、利用者数が約5.6倍と大幅な増加を続けている。

また、放デイにおける利用者数と事業所数の現状は、次のような意味をもつ。まず利用者数について示せば、2021年の特別支援教育に関わる子どもは655,321人であるが²⁾、これと2021年の放デイの利用実人員を比較すると³⁾、特別支援教育に関わる子どもの約67%が放デイを利用していると推察される⁴⁾。特別支援教育に関わる子どもの半数以上が、学校外の放課後や休日の居場所に放デイを利用していることがわかる。次に、事業所数について示せば、厚労省（2021b:1）は、制度化以降の量的拡大を受け、児童発達支援と放デイが、中学校区程度の生活圏に1ヶ所程度ある地域が平均となったとし、事業所数の増加は、「身近な地域」で障害児支援を受けることができる環境の改善に寄与したとしている。

ただし、第1章において放デイの研究動向の整理で記したが、各地域における放デイ事業所の拡充には、以下のような指摘にも目を配る必要がある。明柴(2021)は、富山県内の放デイを対象にアンケート調査を2期に渡り行なっている。富山県全域の調査を通じ、事業所の所在地(設置場所)は、地域によりかなりのばらつきがあり、放デイが小学校区に1つもない地域も存在し、移動・送迎に伴う負担を指摘している。このように、「身近な地域」に障害児支援が拡充してきたといえど、その内実には地域格差もあることを踏まえておく必要がある。

他方で、事業所数は、先述のように約10年間で5.6倍に増加したが、財務省(2020:27)によれば、放デイの運営主体の割合は、次のような変化している。2012年では、①社会福祉法人:32%、②NPO法人:32%、③営利法人:25%、④その他の法人:12%であった。2019年では、①営利法人57%、②NPO法人:17%、③社会福祉法人:14%、④その他の法人:12%となっている(図3-1、図3-2)。2012年と2019年を比較すると、営利法人の占める割合が高まっている。

さらに運営主体の内容に付言すれば、放デイは、営利法人の増加のみならず、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した「社会福祉の諸サービスの『民活』の進展」(桜井2021:7)も関係すると考えられる。図3-1、図3-2をみても、NPO法人やその他法人の占める割合は小さくなるものの、事業所数自体は増加していることがわかる。

また、宮地・中山(2020)は、放デイ事業所の特徴など、障害児の放課後・休日を支える制度の実態を捉えるのに有益な知見を提示している。そこでは、障害児の「放課後等の居場所づくり施策」に関するアンケート調査を実施し、放デイ事業所の特徴を整理した。それは、①放デイ事業所の設置場所は、民家や民間ビル、社会福祉施設に多いこと(民家や民間ビル:56.9%、社会福祉施設:33.5%、学校施設:0.4%、社会教育施設や児童館:0.2%)、②放デイは「民設民営」により運営設置されることが多いことが指摘される。

なお、宮地・中山(2020)が調査したデータから、障害児の放課後・休日対策として機能する3つの制度の「運営主体と設置主体」の状況を示すと、表3-2のようになる。放デイでは、企業による民設民営が多いことがわかる。一方で、学童保育は、公設公営や非営利による公設民営など、設置主体が公に多いことが特徴的である。また、日中一時支援では、非営利による民設民営が多いことがわかる。

以上のように、①図3-1および図3-2を通じて、放デイ制度における営利法人の占める割合が高まっていることが確認される。②表3-2からは、放デイにおいて、民設民営(営利)の割合が高く、公設公営や公設民営の割合が低いことが確認される。こうした「公的施設の民営化」「営利企業の参入促進」が、事業所の増加の要因となり、放デイで拡大する利用者を受けとめたことを読み取ることができる。なお、こうした背景や放デイ制度に内在される構造については、第5章で論述する。

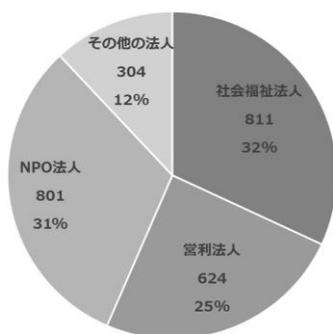


図3-1 2012年度の放課後等デイサービスにおける運営主体の割合
出所：財務省（2020）「社会保障について②（介護、障害福祉等）」を参考に筆者作成
*「法人格、事業所数、割合」の順に示している

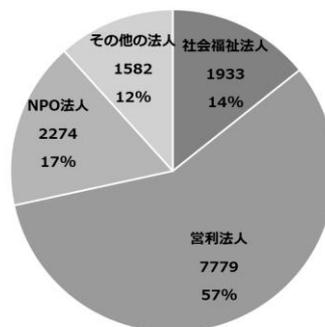


図3-2 2019年度の放課後等デイサービスにおける運営主体の割合
出所：財務省（2020）「社会保障について②（介護、障害福祉等）」を参考に筆者作成
*「法人格、事業所数、割合」の順に示している

表3-2 3つの放課後・休日対策における運営主体と設置主体

区分	放課後等デイサービス（放デイ）	放課後児童クラブ（学童保育）	日中一時支援
公設公営(%)	1.0	33.3	3.5
公設民営 (%)	非営利*1	43.2	3.1
	企業	1.6	0.1
民設民営 (%)	非営利*1	17.5	70.5
	企業	60.3	22.2
記載なし(%)	2.7	3.4	0.6
実施件数（箇所）	4438	7507	2997

出所：宮地・中山（2020）「障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題」のデータに基づく
*1：「非営利」は社会福祉法人、NPO法人、自治会、青年健全育成会、保護者会等を指す

3-2. 発達支援の内容と課題

上述での検討を通じ確認されたように、放デイには、多様な運営形態を有する主体が、サービス供給主体として存立する。特に、官製の部分的な市場システムの下で、供給主体間の競争が展開されることになる。本項で着目する「支援内容」「活動時間」は、各提供主体の運営方針や支援の特徴などを示す旗印になり、他事業所との差異や独自性を示す部分になりうると考えられる。換言すれば、多様な運営形態を有する供給主体間での競争を優位に進める「セールスポイント」として機能しやすい部分と推察される。以下では、支援内容の種類、サービス提供時間などの様相を把握していきたい。

放デイの基本的役割は、放デイガイドラインにおいて、「子どもの最善の利益の保障」「共生社会の実現に向けた後方支援」「保護者支援」と列挙されている。また、当ガイドラインを提示した背景として、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」であり、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」とある（厚労省 2015:1-3）。

このように、放デイのガイドラインでは、基本的役割は示されつつも支援内容に関する明確な規定はない。その一方で、支援内容の大まかな傾向はあるという見方がされている。放デイではどのような支援を提供しているのか、具体的にみると以下の通りである。

みずほ情報総研（2020：81-96）では「支援内容の提供の有無」をアンケート調査している。それを参考に支援内容の種類と支援の提供の有無を整理すると、表 3-3 のようになる⁵⁾。支援内容の種類は、①基本的な日常生活動作（ADL）の自立の支援、②社会性やコミュニケーションスキルの獲得・向上の支援、③事業所内で文化芸術活動を行う時間の提供、④外出、野外活動や外部公共施設利用の機会の提供、⑤学習教材や宿題に取り組む時間、学習支援の提供、⑥有資格者による訓練（言語療法、作業療法・感覚統合訓練など）、⑦具体的な活動を設けず本人が自由に過ごせる時間の提供、が設定されている。

また、①基本的な日常生活動作（ADL）の自立の支援、②社会性やコミュニケーションスキルの獲得・向上の支援、⑤学習教材や宿題に取り組む時間、学習支援の提供が、1 人の利用者に 1 か月で提供されるコマ数の平均が 10 回を超えており、日常的に提供される支援として上位に位置付くことが推察される。他方で、④外出、野外活動や外部公共施設利用の機会の提供は、約 6 回と多いとはいえないが、1 コマあたりの平均時間が約 74 分であることから、外出や野外活動を行う事業所は、その活動に対し積極的に時間をかけ取り組んでいることが推察される。

また、東京都福祉保健局（2021：10-11）のアンケート調査では、放デイ事業所において「主に行っている支援」を明示している⁶⁾。

「集団活動で主に行っている支援」として、①コミュニケーションに課題のある児童への支援 25%、②基本的日常生活動作 22%、③創作活動 10%、④自立に向けた支援 7%、⑤学習支援 5%、と示される。また、その他として、運動遊び及び運動療法、音楽療法（楽器の使用を含む）、感覚刺激、パソコンがあがる。

「個別活動で主に行っている支援」として、①基本的日常生活動作 32%、②コミュニケーションに課題のある児童への支援 21%、③学習支援 17%、④自立に向けた支援 11%、⑤創作活動 9%、と示されている。また、その他として、おやつのお買い物、発語の促しなどがあがる。集団活動、個人活動ともに、「コミュニケーションに課題のある児童への支援」「基本的日常生活動作」が中心的な支援となっていることが推察される。また「学習支援」は、個別活動として提供されることがわかる。

上記した 2 点のアンケート調査から、放デイでの大まかな支援内容をうかがい知ることができる。特に、放デイでの発達支援の実態、多様な支援内容が各地で提供されていることが確認される。

このような「多様な支援」の広がりや、支援や療育の選択肢の増幅として扱われる一方で、支援内容を規定することが難しいといった矛盾を暗示するともいえる。特に、放デイは社会福祉制度の一つであるため、支援内容の規定は制度の存立根拠にも繋がる。

例えば、「利益優先の事業所や質の低いサービスの例が問題視されている。…見守りだけの事業所のほか、学習やピアノなどに特化した塾や習い事のような支援は公費で賄う対象から外す方針だ。」（京都新聞 2021）といった報道も確認されるように、放デイでは、発達支援の質が絶えず制度的課題となっている。

発達支援の議論においては、先述した放デイをとりまく動向をふまえながらも、放デイが利用者の生活のどのような時間や活動に対しアプローチする制度であるか、根源的な問いに立ち返り検討する必要がある。

例えば、元森（2009：4、24）は、大きく分けて「子ども」観には、「児童中心主義的なも

の」と「より教育的・統制的なもの」があると整理する。前者については、「子ども」は、「童心」「無垢」「野生」などの「子どもらしさ」をもつため「子ども期」を確保すべきで、その先に「子ども」は「大人」に成長すると見通す。後者は、「子ども」には教育的配慮が必要であり、教育を媒介し徐々に「大人」の世界への参画を見通す。あるいは、神野(2008:2)は、「ケア」が医療や教育と相違すると考えられるのは、医療や教育は専門性が要請されるのに対し、「ケア」は人間の日常生活機能の支援を求める比重が高いと指摘する。

放デイは、放課後や休日という学校や家庭とは異なる特異的な舞台を対象にする制度であるため、元森の整理した2つの「子ども」観や、神野の指摘する教育的役割とケア的役割という2つの役割が、交錯しやすいと考えられる。

なお、厚労省では、今後の放デイの方向性などを検討するため、2021年6月から計8回に渡り「障害児通所支援の在り方に関する検討会」を開催した⁷⁾。その報告書では、放デイを含む障害児通所支援は、「障害のある子どもにとって、児童期から適切な発達支援を受けて成長していくことは、安心感や自尊心等を育むことで持てる能力の発揮に着実に貢献し、成人後の生きづらさの軽減や予防に繋がるものであり、社会全体から見ても大きな意義がある。」(下線筆者加筆)と指摘されている(厚労省 2021b:3)。

また、参議院内閣委員会では、放デイを含めた障害児通所支援について質疑答弁が行われた(2023年3月17日)。質問に対して担当大臣は、「生活・遊び・集団という視点も含めて発達支援を行うとともに、学校や家庭とは異なるその子らしく過ごせる場所として、障害のある子どもと家族を支える重要なサービスと認識をしております。」と答弁した⁸⁾。2023年4月から放デイを含む障害児通所支援の所管がこども家庭庁に移管されたことも含め、今後の政策展開を注視する必要がある。なお、発達支援に着目した検討は、第6章に論述する。

表3-3 支援内容の種類とその提供の有無

支援内容の種類	1人の利用者に1か月で提供されるコマ数の平均(回)	1コマあたりの平均時間(分)	「提供していない」と回答した割合(%)
①基本的な日常生活動作(ADL)の自立の支援	11.53	30.66	6.1
②社会性やコミュニケーションスキルの獲得・向上の支援	10.88	34.52	2.0
③事業所内で文化芸術活動を行う時間の提供	7.31	34.02	16.7
④外出、野外活動や外部公共施設利用の機会の提供	6.12	74.10	10.7
⑤学習教材や宿題に取り組む時間、学習支援の提供	12.44	29.99	13.7
⑥有資格者による訓練(言語療法、作業療法・感覚統合訓練など)	5.55	34.50	73.7
⑦具体的な活動を設けず本人が自由に過ごせる時間の提供	—	—	9.9

出所：みずほ情報総研(2020:81-90)「放課後等デイサービスの実態把握及び質に関する調査研究報告書」を参考に筆者作成

3-3. 活動(開所)時間と職員配置の実態

次に、放デイでの活動時間についてである。各放デイ事業所の開所時間は、平日・休日ともに、1時間以下の短時間から7時間を超える長時間までと開きがある。厚労省(2022a:11)の「利用時間別の利用者の分布」によれば、平日の場合、①1時間超2時間以下が39.4%、②2時間超3時間以下33.6%で半数を占め、③3時間超4時間以下11.8%、④1時間以下9.4%と続く。休日の場合、①5時間超6時間以下が30.7%、②6時間超7時間以下が22.5%で半数を占め、③7時間超が18.6%、④4時間超5時間以下が6.5%と続く。

上記の数値をふまえると、平日では、学校終了後放デイに通所し 18 時を目安に退所する利用、休日では、朝に通所し夕方に退所する利用が一般的と推察される。

事業所への報酬は、営業時間に応じて区分を設定している。営業時間が短い事業所は、人件費等のコストをふまえ、通常より低い報酬が設定されている。他方で、利用者にとっては、サービスの利用時間を考慮した報酬体系にはなっていない（厚労省 2022a:11）。利用時間が報酬体系に考慮されていないということは、時間の長短に関わらず、利用者が支払う放デイの利用料が一定であることを意味している⁹⁾。一部の利用者にとってみれば、「長時間の預かり」を実施する事業所への利用を希望するインセンティブとして働きうることも考えられる。

ここまで検討してきた放デイの支援内容と活動時間に関わる課題として、①保護者の就労やレスパイト（一時休息）を保障するための開所時間が必要である一方、「単なる預かり」¹⁰⁾を是正する必要があること、②質の高い発達支援の実施と長時間活動の関係性（質の高い発達支援は必ずしも長時間活動が良いとは限らない）などがあげられる。

放デイは、障害児の発達支援、その保護者の就労やレスパイトケアを保障する制度であるだけに、どのニーズに力点を置き制度設計をするか難しい課題となっている。ただし、松下（2023:27）が指摘するように、放デイの基本的役割の 1 つに保護者支援があり、子どもに向き合って発達に好ましい影響を及ぼすための保護者支援は重要であるが、あくまでも子どもの最善の利益の保障のための保護者支援であることに留意する必要がある。

ここでは最後に、上記した放デイでの支援内容や活動時間の直接的な担い手となる職員配置の実態についてみておきたい。

放デイ事業所を設置する際の「主な人員配置」として、「児童発達支援管理責任者 1 人以上」「児童指導員及び保育士が 10 人の利用者定員に対し 2 人以上（10:2）」「管理者」の配置が定められている（厚労省 2022a:7）。みずほ情報総研（2020:57）は、「事業所の職種別職員数（常勤換算）」を調査している。そこでは、①児童発達支援管理責任者:1.04 人、②児童指導員:2.99 人、③保育士:1.74 人、④障害福祉サービス経験者:1.10 人、⑤看護師:0.97 人、⑥作業療法士:0.38 人、⑦理学療法士:0.37 人、⑧言語聴覚士:0.35 人、⑨心理担当職員:0.35 人、⑩医師（嘱託医）:0.32 人、①～⑩以外の職種:1.84 人、となっている。

上記「事業所の職種別職員数」の①から④の職員は、おおむね「主な人員配置」に基づく配置がうかがえる。⑤は重症心身障害児の医療的ケアに際する看護職員の配置、⑥⑦⑧は専門的な支援の強化のため基準人員に加えた配置（「専門的支援加算」の対象となる）などに対応するものと推察される。⑨は、臨床心理士や臨床発達心理士、厚労省が 2019 年に心理職の国家資格として開始した公認心理師に関連すると推察されるが、配置の実態はまだ少なく、拡充が期待される。

4. コロナ禍における教育機関の混乱と放課後等デイサービスにおける対応

前章までの放課後保障や、放課後・休日対策の変遷をふまえ、上述では、現行の放課後・休日対策はどのような状況にあるのか、特に、官庁統計や外郭団体等の数量データから放デイの全体的な傾向を明示してきた。

上述のように 2012 年に放デイが創設されて以降、利用者と事業者の量的拡大は、目を見張るものがある。その一方で、「未曾有の災害」とも言われるコロナ禍（COVID-19）におい

ては、放デイの量的拡大が、障害児の居場所とその保護者の就労支援を支えた側面もあった。端的に言えば、厚労省が所轄する放デイは、コロナ禍においても開所するところが多く、各放デイ事業所の献身的な努力によって、障害児の居場所の確保とその保護者の就労が支えられた。

第1章の新聞記事でも確認したが、コロナ禍における行政対応は、文科省や厚労省などの所轄により大きく異なった。当時のコロナ禍における行政対応として知ることができる新聞記事を改めて確認する。

「萩生田光一文部科学相は28日午前の記者会見で…予算委で、塾などには経済産業省を通じて休業を要請するとし、学校のクラブ活動も『中止してもらうのが望ましい』と述べた。…加藤勝信厚生労働相は…保育所や放課後児童クラブ（学童保育）が引き続き開所することについて『感染の予防には十分留意する』とした。…福岡市教委の担当者は28日午前9時過ぎ、『幹部が打ち合わせ中。バタバタの状況だ。検討中としか言えない』と言葉少なだった。その後午前11時前に、高島宗一郎市長はブログで『3月2日から春休みまで福岡市立の小中高校と特別支援学校を臨時休校にします』と表明した。市によると、学童保育は平日午前8時～午後7時に受け入れ、放課後デイサービスも朝からの開所を事業所に要請するという。」（毎日新聞 2020.2.28）（下線筆者加筆）

「新型コロナウイルスの感染拡大防止のため、小中学校や高校と共に、特別支援学校も休校が続いている。障害のある子供は見守りが欠かせず、保護者の負担は大きい。受け皿となる放課後等デイサービスも人手の確保や感染防止に苦慮している。」（読売新聞 2020.3.17）（下線筆者加筆）

このように、コロナ禍において、放デイのみならず、厚労省が管轄の学童保育も運営を続け、子どもと保護者の生活を支援したことがわかる。

他方で、学校教育は、「自粛」を基本とした「休校」の措置が取られた。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、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく「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（2021：13）は、「突然の休校措置は、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。」と指摘した。

2020年2月27日の小中高校・特別支援学校の全国一斉休校措置による要請を起点にして「臨時休校」「分散登校」「学級閉鎖」が繰り返されたが、2023年5月8日から感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（「感染症法」）において「新型インフルエンザ等感染症」に該当しないものとする「5類感染症」に位置づけたことで（厚労省 2023）、

コロナ禍に伴う「緊急事態宣言」の発令などに、一つの収束点をみることができる。

コロナ禍という未曾有の災害では、子どもの発達や育ちにおいても大きな影響があったといえる。コロナ禍の約3年に渡る「臨時休校」「分散登校」「学級閉鎖」などは、明治期の学制以来、学校教育にとって稀有な出来事の一つであったと考えられる。

5. 本章のおわりに

本章では、現行の放課後・休日対策の現況を検討として、官庁統計や外郭団体等の数量データから放デイを中心とする放課後・休日対策の全体的な傾向を明示し、障害児が地域社会で生活する上での基盤整備や制度の利用状況などを明確にしてきた。また、コロナ禍（COVID-19）において、放デイを中心とする放課後・休日対策が果たした役割を明示した。

前章で検討したように、1979年の養護学校教育義務制実施以降、放課後・休日対策は、各地の財政状況等に関連し、その水準は大きく異なっていた。そして、放デイが、2012年に制度化し、それ以降の量的拡大により、身近な地域社会で支援が受けられるようになってきた。障害児の地域社会における居場所が、ここ10年で飛躍的に拡大したことは、障害児とその保護者の生活にとって、大きな意味をもつと考えられる。

また、上述のように、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、放デイや学童保育などによって支えられた。こうした放課後や休日を支援する主体による献身的なエッセンシャルワークが、全国各地で実施された背景には、約10年間の量的拡大が関係しているといえる。以上のことを踏まえれば、放デイにおける量的拡大が必ずしも「悪しき増加」であったわけではないと考えられる。

ただし、量的拡大に伴い、発達支援の質の問題など制度として抱える課題は少なくないことも事実である。さらに、放デイの費用額（財政支出）は、障害福祉サービスの12.0%を占め（生活介護:27.9%、就労継続支援B型:13.9%に次いで全体の3位、障害児制度の1位）（厚労省2021c:4）、財政的論点ともなる。

このような放課後・休日対策の展開と現状を踏まえ、次章以降において、放デイの制度的課題をより丁寧にみていく必要がある。

第4章 発達障害のある子どもの利用からみる放課後等デイサービスの量的拡大の構造

1. 本章のはじめに一研究目的と問題の所在

1-1. 本章の目的

本章の目的は、放デイの利用者数の増加を規定する構造を探索的に明らかにすることにある。放デイは、前章までに指摘し、また後に詳しく論述するように、急激な量的拡大が制度的課題となっている。本章では、なかでも増加が著しい、発達障害児の放デイ利用が増加した背景に着目して、インタビューデータをもとに具体的な記述から検証し、その構造の一端を把握することを試みる。

また、序章に記した内容の繰り返しとなるが、本章において着目する発達障害児を示しておきたい。本章では、発達障害者支援法の対象を中心としつつも¹⁾、通常の学校に在籍する療育手帳、障害者手帳の取得や診断などの有無に関わらず、生活全般に対する生きにくさや学習に対する困難性をもつ「特別な教育的ニーズ」のある子どもを含み検討している。その理由は、①今日の発達障害を巡る用語の扱いは、ICD-11 や DSM-5 などの定義をみても不確定な部分があるため (Klim 他 2008:566)、②学術的定義と教育現場の間で用語に差異があるため (窪島 2019:17)、③日本の学校教育では「二重学籍」の是非の議論があるように、学籍が子どもの発達環境を規定する側面があるため (窪島 2019:705)、である。

1-2. 問題の所在

(1) 放課後等デイサービスの量的拡大が課題となる背景—政策文書を通じた整理

以下には、本章の問題の所在を明確にするために政策文書と先行研究の整理を行う。

まず、政策文書の整理を行う。放デイの利用者数は、図 4-1 の通り、制度化された 2012 年以降、毎年増加を続けている。その伸びを 2012 年と 2019 年で比較すれば、利用者数は約 4.2 倍、事業所数は約 5.3 倍となっている。利用者数、事業所数ともに増加傾向である。

厚労省は、「障害児通所支援の在り方に関する検討会」を 2021 年 6 月から 8 度に渡り開催し、放デイの役割や機能を議論している。その報告書では、制度化から約 10 年間で、日常生活圏（中学校区程度）に放デイや児童発達支援（以下、児童発達）が 1ヶ所程度ある地域が平均となったと指摘する (厚労省 2021b:1)。また、「約 10 年間での状況変化」に伴い「利用者数の増加とともに利用者像」も変化しており、放デイや児童発達の現状は、こうした「変化に十分対応しているのか、改めて検討する必要がある」(厚労省 2021b:1) と指摘する。

この「約 10 年間での状況変化」の背景として指摘されるのが、「発達障害の認知の社会的広がり」や「女性の就労率の上昇」である (厚労省 2021a:7、厚労省 2021b:1)。特に、費用額（サービス支給量）の伸びは、「利用者数」と「一人当たり費用」の二つの要素に分解され、障害児通所サービス費の伸びに大きく寄与するのは「利用者数」であり、その伸びの主要因について「近年の発達障害の認知の社会的広がりにより、従来は、育てにくさ・生きづらさを抱えながらも、障害として認識されず、発達支援につながってこなかった子どもたちが、関係者の尽力等により、幼少期の中に発達支援につながるようになってきたことが考えられる」(下線筆者加筆) (厚労省 2021b:2) と指摘する。

利用者数の伸びが障害児通所サービス費の拡大に影響を与えていることは、序章の表 1 で示したように、利用実人数が 9 年で 10.5 倍になる一方で、1 人当たりの利用回数は 6.4 から 7.1 の近似する値にあることから裏付けられる。

また、2014 年から 2019 年までの 5 年間の「小中学校において通級による指導を受けている児童生徒数の推移」をみれば、発達障害（情緒障害、自閉症、学習障害、注意欠陥多動性障害）の児童生徒数が約 2 倍となり、一方、同期間の放デイの利用者数は約 2.6 倍となるとし（厚労省 2021b:2）、通常の学校に在籍する発達障害児と放デイの利用の増加傾向が重なることを指摘している²⁾。

このように発達障害児の放デイ利用の増加は、社会的支援の対象が拡大した側面において肯定的に語られる一方で、制度の支出を増大させる一要因となるためコスト論との関係から問題視される。実際に、「障害福祉サービス等報酬」の改定（以下、「報酬改定」）によって制度の支出や報酬体系が 3 年ごとに見直されるが、放デイの場合は、2012 年の制度化以降、3 回（2015 年、2018 年、2021 年）実施され、「基本報酬」の引き下げなどが行われてきた（障害のある子どもの放課後保障全国連絡会 2021）³⁾。

しかし、こうした社会的支援の拡大とコスト論との関係における問題は、放デイに限られた議論ではない。例えば、障害児教育の文脈などで指摘されてきた。窪島(1998:15-16, 47) は、どのような概念や形態に基づき障害児教育に含めるか、その違いが対象児の比率に直結し、障害児教育の対象児の増加に伴い検討すべき諸課題は増すが、そこには財政政策を一つの要因としながら、多様化する障害児教育の諸課題に対応することが求められ、パラドキシカルな現象が生じると指摘する。このような点を踏まえれば、量的拡大は、財政政策に関する制度的な課題として、政策主体や実践主体に不可欠な論点と考えられる⁴⁾。

（2）本章の位置づけ

次に、先行研究の整理を通じ、本章の位置づけを明記する。放デイに関する研究は、制度化以降、徐々に拡大している。第 1 章に先述のように、国立情報学研究所学術情報ナビゲータ (CiNii) で「放課後デイ」を検索すると、337 件がヒットした（2023 年 5 月 28 日時点）。放デイに関わる先行研究では、鈴木（2021）が 8 つに分類するように各種研究が行われる。

他方で、先行研究を参照すると、量的拡大に伴う事象（不正受給、虐待、事件・事故等）の検討は行われてきたが、量的拡大そのものを主題とした研究が必ずしも多くない現状にある。放デイの量的拡大の要因は一体どこからきたものなのか、この拡大を対象化した検証が求められる。

また、先述した政策文書をふまえても、量的拡大の要因には「発達障害児の認識の広がり」「女性の社会進出」とあげられるが、これ以上の内実に迫る知見が未だ少ない。特に、上述の文書には「発達支援につながるようになってきた」（厚労省 2021b:2）とあるが、それはいかにして「つながるようになった」のか、その文脈の広がりを整理した知見が求められる。このような状況を乗り越え、放デイの量的拡大の要因に迫る新たな知見を導出することは、学術的・社会的に重要な課題といえる。

さらに先行研究では、昨今の障害児の生活状況を鑑み、単一の制度や居場所に焦点化するだけでなく、「併用する制度」「共有する居場所」を横断的に検討する研究が進む。例え

ば、障害児の居場所を横断的に研究したものとして、放デイと学校教育の連携に焦点を当てた研究（丸山 2018）、放デイや学童保育など「障害児の放課後」を横断的に捉えた研究がみられる（牛木・定行 2020、丸山 2020）。なお、牛木・定行（2020:35-36）は、「障害児」と大きな概念での「放課後支援」の議論が進められてきたが、今後は障害特性に合わせた基礎資料として「放課後の場」の現状の調査を進めていくことが必要と結論付けている。

このように、障害児の生活状況を鑑み、「障害児が併用する制度」「共有する居場所」を意識した検討が必要であること、障害特性に合わせ実態把握を行うことが求められる。

以上のような内容が、当該領域における課題となっており、本章では、発達障害児の放デイ利用が量的拡大した背景に着目し、具体的な記述を通じてその構造の一端の把握を研究課題として設定した。また、発達支援はいかにしてつながるようになったのか（厚労省 2021b:2）、その文脈の広がりを整理する必要があるため、放デイとの連携が期待される居場所⁵⁾の關係に着目し、各居場所からどのような要請が寄せられたのか検討を試みる。

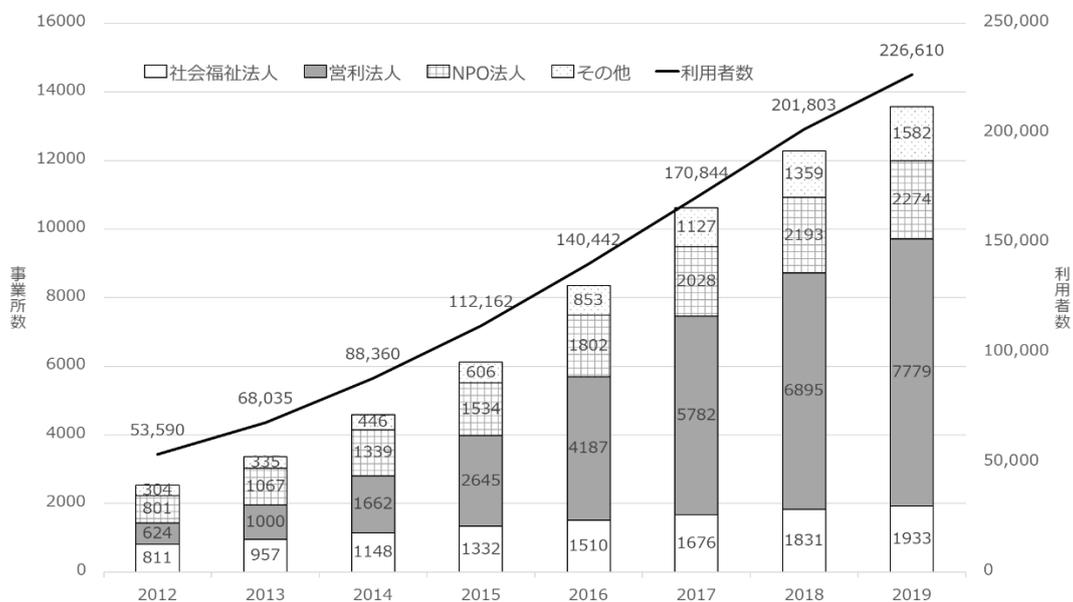


図4-1 放課後等デイサービスの推移（利用者数・事業所数）

出所:厚生労働省（2021）「障害児支援施策の概要」、財務省（2021）「社会保障について②（介護、障害福祉等）」より筆者作成

（3）採用する方法と分析の視点

本章において具体的な記述を通じた検討を行うのは、放デイの量的拡大を規定する独自の文脈や状況を念頭に置くためである。

具体的にいえば、放デイの拡大は、「社会保障制度審議会 95 年勧告」に端を発する公的施設の民営化、営利企業の参入の促進に起因し、「非営利の公共的」な社会福祉制度であるはずの放デイの中に、過度な営利化を目指す事業者が存在するという矛盾した状況を内包することにある（石倉 2021:193, 201-206）。

これまでの数量的な調査では、第 1 章に先述のように、現状の把握が第一義の目的であった。そのため、放デイが埋め込まれる上記のような文脈に対し、十分に応答することが研究課題として残されていた。数量的な調査による実態把握が基礎資料として不可欠であ

るが、上記のような独自の文脈や構造が、制度的課題を規定していることも事実である。どのような要因に規定され、今日の放デイの姿が顕在化しているのか、知見の付加が必要となっている。

本章では、教育社会学、社会福祉学で採用される探索的な視点に基づいた検討を試みる。その理由は、次のような問題関心が近似するからである。

例えば、教育社会学を専門にする本田（2008:53）は、「家庭教育」を主題としたインタビュー調査を実施するが、その背景を「いかなる点で、どれほどの『格差』や『葛藤』がまさに生じているのかということをつぶさに明らかにしない限り、政策提言も、またそれへの対抗策も、緒に就くことはできないはずである」と説明し、まずそれらを「生々しく把握することが必要」と指摘する⁶⁾。また、社会学・社会福祉学を専門とする桜井(2021:234-235、244)は、探索的な調査を通じカナダにおけるコミュニティをベースとして活動するNPOの実態を明示している。

これらと本章は、主題こそ異なるものの、政策的・社会情勢的に照らした研究の問題関心の緊急性に鑑み、インタビュー調査に基づく探索的な方法を通じて、対象とする社会問題の構造を明示することに共通点がある。本章においても、このような視点を基本にし、検討課題を深めていく。

以上が研究目的および問題の所在である。以下では、第2節において本調査の概要を明記し、第3節では、調査結果と考察を明示する。第4節において本調査を通じて得た知見を述べ、本章の結論としたい。

2. 調査の概要

2-1. 調査の方法と対象

本章では、次章の調査と同様に、放デイ制度化以前あるいは制度化直後から発達障害児の支援に携わってきた経験をもつ事業者から得たインタビュー調査の内容を主な資料とする。インタビューした内容は音声データで録音したのち、録音データは文字起こしした。

調査対象は、放課後デイ事業者の連絡会であるX団体の事務局と調査対象者に関わる協議を行い、放デイ制度化以前あるいは制度化直後から発達障害児の支援に携わる事業者を選定した。許可が得られた事業者に対し、それぞれ50分から2時間、インタビューを行った。表4-1は、調査対象者の一覧である。

なお、第1章に示しているように、第4章と第5章の内容は、同一の調査対象から得た結果である。本調査では主に3つの点から調査を行い、そのうちの1点目と2点目の内容を本章に明記する。各対象者には、①放デイの制度化（2012年）の前後で、発達障害児とその保護者に対する支援の実態や在り方にどのような変化が生じたか、②放デイの制度化以降、発達障害児の利用が増加し続ける背景にはどのような実態が関わっているのか、の2点に焦点化し聞き取りを行った。

また、X団体を基軸に調査対象を選定した理由は、次のような特徴からである。X団体は、障害児の発達およびその家族への援助を保障することを目的に、2004年に発足した放デイ事業者を中心にした全国組織である。2021年7月および2022年8月には、厚労省の障害児通所支援に関する「検討会」のヒアリング団体として参画し放デイ制度改善の提言を行っている。全国実態調査の実施と公表、厚労省との懇談、独自の研修会実施など、放

デイ制度の改善に関する役割を担っている。

表4-1 インタビュー調査の概要

対象者	調査年月日	時間	役職	発達障害児等の障害児に関わる年数
A	2022/3/20	1時間10分	一般社団法人代表理事	約12年
B	2022/5/1	1時間30分	一般社団法人代表理事	約27年
C	2022/5/7	2時間10分	合同会社代表理事および 児童発達管理責任者	約16年
D	2022/5/14	2時間	NPO法人理事長	約17年
E	2022/5/21	2時間15分	施設管理者および児童発 達管理責任者	約35年
F	2022/6/4	1時間50分	相談支援専門員(前職:児 童発達管理責任者)	約9年

2-2. 倫理的配慮

本調査は、「立命館大学における人を対象とする研究倫理審査委員会」の審査を受け、研究倫理に基づき個人情報の保護に留意して実施した（承認番号：【衣笠-人-2021-40】）。

なお、以下で用いるインタビューデータにおいては、筆者による発言の補足は【 】、その他の補足は（ ）で表すことにする。プライバシーの保護および読みやすさを図るため、インタビューデータには若干の修正を行っている。

3. 調査結果と考察—発達障害児の放課後等デイサービス利用が量的拡大した背景

本章では、調査対象者の語りを整理し、インタビュー調査から明らかになった内容を明記する。特に、上述した問題の所在をふまえ、放デイとは異なる社会的役割が想定されつつも連携が期待される「学童保育」「学校」「家庭」「児童発達」との関係に着目し、各居場所からどのような要請が行われ、放デイにおける利用ニーズの拡大は進んだのか、具体的な記述を通じその構造の一端を明示する。

3-1. 発達障害児に対する社会的支援の広がりと言童保育

(1) 放課後等デイサービス制度化前

まず、放デイが制度化する以前、発達障害児の放課後の様相を例示したい。

学童保育になりますよね。あとは、おじいちゃんおばあちゃんが近くにいれば、そこでしようね。お仕事をやめて、子どもたちが帰宅する時間には帰れるようなパートに変えるとか、そんな形でやっていたのではないかと思います。(A氏)

働いている親の子の場合は、普通の学童クラブ【学童保育】に行っていました。(C氏)

上記のように、学童保育は発達障害児の放課後・休日の一つの居場所として機能していた。紙幅の都合上すべてを明記できないが、他の対象者からもこれらに類似する語りは複

数確認された（B氏、D氏、F氏）。

他方、都市圏では、次のような居場所も創出されていたことがわかった。次に示すのは、自治体独自の補助制度があった先駆的な自治体の実例である。

自閉症もいたけど、コミュニケーションがしっかりとれて「こだわり」だけ【がニーズ】で【事業所に】来ている子もいたし、一つのことにとっても秀でている子もいたし。ピークの際は、1日10人くらいいたその中に、2～3割なので、2～3人は発達障害児といわれる子はいたかな。……例えば、かんしゃくをおこしちゃうということで、そうすると【学童保育の】指導員を1人増やさなくてはいけないので予算がとれない。だから【学童保育での受け入れが】「できません」と断られたという【利用希望の】相談がありましたね。（D氏）

本当に当初【1980年代の開所以来】は、凄い障害の軽い子から、車いすの子から、めちゃめちゃ自傷他害が激しい自閉の子から、色んな子がいた。発達障害の子もそれなりに、ずっといた。（E氏）

このように、自治体独自の補助制度がある地域では、障害児を対象にした施設において発達障害児が受け入れられていたことが確認される。しかし、上記の語りが、全国的に普及していたとは言い難い。自治体独自の運営資金が相対的に少額の地域では、以下に例示するような状況も少なくなかったことが想定される。

私が放デイを開所したときが【2013年】、放デイ制度ができて1年だったので、放デイという制度がまず私が住んでいる地域にはない。【発達障害のある】子どもたちは、行けて学童保育。でも学童保育に行けても、そこでは「困った子ども」ということが多かったですよ。（A氏）

定型発達の子どもと共に生活することが要求される学童保育において、発達障害児の受け入れが課題となってきたことが推察される。次に示すように、発達障害児の学童保育での生活は、不安定さも内包していたことが確認される。

60人、70人の中に、その子【発達障害児】が入っていくので、学童の先生も数はいると思うけど、60人の中に入るのは、障害のある子にとってはちょっとしんどいところがありますよね。発達障害児の特性で言っても、自閉の子でも音とか過敏性がある子とか学童保育はしんどいしね。ADHDであったら、トラブっちゃうから、人数が少ない方が良いとかね。そういうところをね。だから、発達障害の子が放デイに定着したというのは、分からなくもないですよ。（B氏）

学童保育でアルバイトをやっていたんですけども、80人くらいの子が学童クラブを利用していたんですよ。その中で、5人から10人くらいの間くらいで、凄い「困った子」というのがいました。……やっぱりそういう子を預ける場所は、学童保育。ただ、クレームの嵐でしたね。他のお母さんからクレームが出たり、他の子どもからクレームが出たりとあっ

たので。なので【学童保育に】居られなくて、退所せざるを得ないというのがありました。
(C氏)

上記からは、大規模の集団に馴染めない子どもが存在し、トラブルを引き起こすという意味で学童保育での活動が困難となる実態が確認された。さらにそうした困難を抱えていたからこそ、発達障害児の放デイ利用が定着することも分からなくもない、という言及が確認される。

放デイ制度化以前は、定型発達の子どもと遊ぶ、家族とともに過ごす、学童保育に通所する、障害児への放課後支援が進んだ自治体の場合はその制度を利用し放課後の活動をする、といった状況にあったことがわかった。このように、発達障害児が放課後・休日に活動できる場所は、皆無であったわけではないが、困難や生きづらさに応答する機関や体制が十分に整っていたとはいえない状況であったことが推察される。

(2) 放課後等デイサービス制度化後

ここではまず、放デイ制度が創設されたことが、発達障害児にとってどのような意味をもたらしたのか、以下において例示したい。

良い施設であれば、その子の良いところを引き出してあげるといえるのか、ホッとできる場所として自分らしくいれるということかな。あとは、放デイに来ることで、人間関係の構築やコミュニケーションができると良いなと思います。やはり、学校など通常のところで、友達と遊ぶことができなかつたりすることも多いので、自然とそれができるのは良いのかな、そういう役割を担っているのかなと思います。(B氏)

上記は一例にすぎないが、「ホッとできる場所」「人間関係・友達関係の構築」「コミュニケーション」などを自然と育める場所として放デイの役割が期待されていることが確認される。また、紙幅の都合で全てを例示できないが、調査対象者の全員が発達障害児の「居場所」として、放デイが担う役割が小さくないことを強調している。

こういった発達障害児の発達に放デイが果たす役割が小さくないという面に加え、次に示すように、発達障害児を受け入れる条件からも、放デイでの利用が拡大したことが考えられる。

市の自立支援協議会があるんですけど、学童保育の先生たちも参加していただいたことがあったんですけど、やっぱり人数が学童保育は多い。例えば、10人、20人の世界（放デイの定員を指す）ではなくて、70人、80人の世界の中（学童保育の定員を指す）で、発達障害のお子さんがいることで、職員の手が足りないということと、他のお子さんに影響がかなりあるということで、受け入れが困難という話が出ていて。そういうお子さんたちは、放デイを使ってもらいたいという希望も、学童保育側から出ているというのがありますね。
(C氏)

この語りは、前項までの検討ともつながるが、学童保育での発達障害児の受け入れは、

集団の規模や職員の配置など実践現場の課題になることが確認される。このような、実践的な課題に伴い、学童保育から放デイに発達障害児の受け入れを要請する側面がある。

これに加えて、丸山（2020:9-10）が障害児の「学童保育への入所をめぐる問題」として列挙する次の三点は、学童保育から放デイへの利用ニーズが移行する背景を考察するにあたり示唆的である。第一は、学童保育に多くの待機児童がいる中で、障害児の入所も困難となること。第二は、2000年代頃に学童保育の保育料が有料化・値上げが進んだことと関わって、経済的理由により学童保育への入所が阻害される状況。第三は、保護者の就労が学童保育の入所要件となっていることであり、就労していないがために学童保育に通わせられなかった/学童保育に通わせるために就労したという保護者もいたという指摘である。特に学童保育から放デイへの利用ニーズの移行と関係するのは、第二、第三である。

第三の指摘と関わって、放デイは、学童保育と対照的に保護者の就労を利用要件としていない。第2章でみたように、保護者の就労を利用要件にしないことは、放デイ制度化以前から続く制度の成立過程に由来する。

第二の指摘は、次に例示する「放デイの利用料」と関わる。

結局、学童保育よりも安いし、【職員配置などの面で】手厚いから、それで【放デイに】流れるのかなと個人的には思いますね。【放デイの利用料が月額】37600円の家庭では安くはないですけど、多くの家庭が【月額】4600円で、学童【の保育料】よりも安いじゃないですか。だから、本来であれば学童でみてもらえる子も、放デイに流れているということも思ったりします。（B氏）

（学童や一般市場の塾・習い事の出費と比較して、親は「安い」「低額」と思うところはあるか？という質問に対して）あると思います。……なぜ【放デイが他の習い事と比較対象に】並んでくるんでしょうね。だって、放デイにしか行けない子だから、ここ【放デイ】に来るわけですよね……。 （F氏）

紙幅の都合上、代表的な語りしか明示できないが、上記のように「放デイの利用料・学童保育の保育料」の違いが、利用者側の比較事項になることを、上記の他にC氏、D氏、E氏の語りから確認した。

放デイの利用料は、応益負担を基本とし、利用者はサービスの1割を負担する。世帯収入等に応じた段階的な負担額が設けられており、月額4600円を負担する世帯がボリュームゾーンとなる⁷⁾。

放デイの利用料をめぐり、①負担額の面で学童保育をはじめとする他事業との「比較」が行われることが確認される。また、本章では十分に検討が行なえていないが、複数の放デイ事業所を併用する事例もある（丸山2018:518、近藤・藤本2019:163）。②また、「見守りだけの事業所のほか、学習やピアノに特化した塾や習い事のような支援は公費で賄う対象から外す方針だ」（京都新聞2021）といった報道とも関わるが、社会福祉制度であるはずの放デイが、塾や習い事などの選択肢と並列化することが確認される⁸⁾。

他方で、丸山（2020:11）は、「学童保育と放デイの両方に並行して通う子ども」がいることを明記している。これを踏まえれば、一概に学童保育から放デイへ一方向的にニーズ

が流れているというより、放デイと学童保育の役割は相互に補完し合うケースも考えられる。その中で、先述したように、集団の規模や職員の配置などの実践的条件、利用料や入所要件などの条件と関わり、放デイを希望するニーズが増加していることが一つの要因として考えられる。

3-2. 学校と家庭から期待される放課後等デイサービス

(1) 不登校児への対応

ここでは、学校と家庭からの要請について、①不登校、②宿題をめぐる学習支援に関する内容を明記する。

まず、不登校に関する実態を例示したい。

とにかく学校に行けない子が増えたと感じます。それも例えば、テレビでみるような事件性に発展しまいそうなじめとかではなくて、コミュニケーションがうまく取れない、集団になかなか入れないということが原因というか、……特段の理由はないけど、行けていないという子が増えてきているような気がします。(F氏)

学校に行けない子どもの居場所として、放デイへの要請があることが確認される。また、居場所を放デイに求める保護者の思いとして、次のような二つの方向性が確認される。まず、子どもが活動できる場所の確保に力点が置かれるケースを例示する。

私に関わっている方は、特にお母さんが仕事に行きたいとかの意味ではないですね。子どもはお家に1人で居られる子がほぼなので。それで、やっぱり【子どもを】外に出したい、何かをしてもらいたいというところですね。お家にいると、動画をみたり、ゲームばかりとか、寝てばかりとかに繋がる可能性は大だと思うので、「外に出て何かしかの活動を見つけてもらえたら……」という思いですね。(F氏)

このように、家には1人で居られる子どもであるが、家での過ごし方が「動画」「ゲーム」「寝てばかり」といった生活に陥りやすいこともあり、学校とは別に子どもが行ける場所を模索し、放デイがその居場所として期待されていることがわかる。続けて、F氏が相談支援事業を通じ関わり、放デイが学校に代わる居場所となった事例を明記する。

その子は、どうしてもみんながいと学校に行けない。なので、みんなの登校が終わったあと、少し学校に寄って先生にあいさつをして、そのまま放デイに行き、メダカの世話などを行っているんですけど。……それで、お母さんとすると、行く場所があって、出かけられるところがあるということが凄く大事なことだというお話で。その放デイの役割は大きいなと思います。(F氏)

このように、保護者の就労よりも、学校に代わる居場所を模索した結果として放デイにその役割が期待されている⁹⁾。また、F氏の語りから、学期中であっても午前中から開所する放デイが存在することが確認される。

さらに、もう一方のケースとして、保護者の就労と関わり放デイを求める例を示す。

利用者さんの問い合わせがあるんですけど、ほとんど発達障害のお子さんということがありまして。なんでそうなるかという、通常学級に行って【在籍して】いるけども、学校に行けないという話がちらほら聞こえてくるんですよ。……働くという上で学童クラブ【学童保育】の方で受け入れをお断りされているということもあったので、そのことで放デイを利用するというのが、だんだんと定着しているところと感じますね。(C氏)

C氏の語りからは、保護者の就労保障として、学校に代わり午前中から子どもを安心して預けられる場所の確保を求めていることが確認される¹⁰⁾。

特に、第1・3章でもみたように「午前中からの居場所の確保」という文脈は、新型コロナウイルスの影響による小中高校・特別支援学校の全国一斉休校措置の要請(2020年2月27日)を契機に注目された。コロナ禍における生活では「社会インフラ維持に必要な労働者(エッセンシャルワーカー)」などと称され注目を集めた。障害児の「午前中からの居場所の確保」は、放デイや学童保育など、本来は放課後を支援する主体の献身的な努力によって支えられた。

このような意味において、放デイの量的拡大は未曾有の事態に対して、障害児の居場所と保護者の就労保障に寄与した側面もあった。学校外での「午前中からの居場所の確保」が進んだことで、不登校児への対応にも変化をもたらす可能性がある。

例えば、保坂(2023:34)は「欠席調査」を批判的に検討し¹¹⁾、「今、考えなくてはいけないことは児童生徒の出席・欠席(登校しているか否か)という形式面ではなく、ICT活用も含めて学習が保障されているかどうかという実質的なこと」と言及する。ここでは、不登校児の実態に対応し、学期中であっても午前中から開所する放デイの役割を確認した。今後は不登校児の実質的な学習保障を、放デイがどの程度担うのか検討を深める必要がある。

(2) 宿題を中心とした学習支援

ここでは、学校の宿題に関する要求に着目し、実態を検討したい。発達障害児の利用相談では、次に例示するように、学習困難を背景に放デイの利用を検討が行われることが少なくない。

最初の電話でご相談受ける時、「すみません、お聞きしたいのですが……」という話を貰うときに、「学習についていけなくて……」というのが多いかな。(F氏)

その中でも宿題への対応は、以下に示すように、学校と家庭の関わりにおいて日々の切実な課題となっている。

通常級で行くなら、【宿題を】やらないという選択肢は難しいかな。……【宿題を提出できなければ】「忘れる子」とか違うレッテルがはられますよね。まあ、難しいようであれば、先生に相談ということもあるんですけど、基本的にはノルマとしてやっていくというのは、

しているかな。(B氏)

B氏の語りから確認されることは、通常の学校、特に通常学級に在籍する子どもであれば、宿題を提出するということが日々の学校でのノルマとなることである。特に、宿題をやらないことが日常化すれば、「宿題を忘れる子」として新たなラベリングが行われることが危惧されている。また、B氏が「新たな」と言及していることをふまえれば、「落ち着かない」「勉強ができない」といったラベルが既に付与されるケースもあると推察される。そのため、「宿題を忘れる子」として新たなラベリングを防ぐことを一つの目的とし、放デイでは宿題の対応を行うことが推察される。

また、次に示すように、発達障害児の場合、宿題が家庭トラブルになることもあることが確認される。

放デイを利用していない子どもでも、そういう【発達障害のある】子どもはたくさんいて、お家の中でも、たとえば宿題に関して毎日トラブルになっていると思われれます。(A氏)

【家庭での宿題トラブルは】ありますよね。お母さんが感情的になってしまって、上手くできないお母さんもいらっしゃるかなと思う。(B氏)

毎日の宿題をめぐる家庭トラブルに発展する可能性があることが確認される。また、発達障害児とその保護者の日々の生活を支援する意味において宿題への対応が必要となっている。本質的には宿題の在り方を問う必要があると考えられるが、一方で、発達障害児の日々の生活に放デイが関わっていくということの実質的な側面(課題)が垣間見られる点である。また、放デイの利用が一般化するほど、18時前後の帰宅も日常的となる。帰宅から就寝までの限られた時間における家庭生活は、子どもの育ちや生活リズムと密接に関わると推察される。こういった点からも宿題の支援は、どのように扱われる必要があるのか、その在り方が問われる。

具体的にいえば、学校との関わりでは「宿題を忘れる子」など新たなラベリングを防ぐこと、家庭との関わりでは家庭トラブルへの発展を防ぐこと、など要求が放デイに向く事実に対し、どのような発達支援が必要かということにある。宿題の支援が放デイに求められている実態を捉え、その上で宿題の支援の方法として、どのように支援が提供されるべきか議論の深化が不可欠である¹²⁾。宿題の支援に関わる事例検討は、第6章に後述する。

3-3. 放課後等デイサービスを利用する発達障害児の傾向

(1) 学童期に集中する発達障害児のニーズ

上述までの検討に加えて、ここでは、①発達障害児のニーズが主に学童期(小学生)に集中すること、②児童発達の定着とそこから放デイへの移行が浸透しつつあることを明記する。まずは、発達障害児のニーズが主に学童期に集中することについてである。

学校に入学してからのトラブルが多々起きている。……これが小学校という大きな括り、集団に入れられると、なんやかんやとトラブルを起こしてくるということに保護者は悩ん

でいますよね。(A氏)

A氏の法人では、児童発達運営もしていることから、未就学期と学童期を比較した内容が指摘されている。上記に類似する語りは、児童発達を運営するB氏、C氏からも確認された。

また、「年齢別に見た障害児サービスの利用率の推移」¹³⁾をみれば、2013年から2019年まで一貫して、5歳児の利用率がピークとなり、4歳児および6歳児から8歳児までの利用率が、5歳児に次いで高い利用率となっている(厚労省2021b:9)。こうしたデータをふまえれば、学童期に入る前後(おおむね4歳から8歳)に利用率の高まることが理解できる。さらに、上記の語りからその年齢における生活上の課題が問題視され、放デイや児童発達利用の傾向が強まることで補足される。

他方で、発達障害児の放デイ利用が学童期(小学生)をおえると減少すること、言い換えれば、中高生となるとそのニーズが減少することが語られた。

放デイ利用の流れの中で、支援学校ではなく、支援学級の子がどんどん増えていった。それで、その流れにもれず、「〇〇教室(E氏の法人の小学生を対象とした放デイ事業所名)」も支援学級の子たちも増えてきたという流れだと思う。ただ、「△△教室(E氏の法人の特別支援学校に在籍する中高生を対象とした放デイ事業所名)」は【発達障害児の増加に】一切絡んでいない。なぜかという、中高生だから。……小中高【生を対象にする放デイ事業所】にするとまた違う流れになっていたと思うんだけど、たまたまうちは小【学生】と中高【生】で【事業所を】分けていたから。……特に、【発達障害児の放デイ】ニーズがあるのは小学生だよ。(E氏)

E氏の法人では、小学生と中高生を対象とした事業所に分け、支援を行うことから上記のような言及が可能となっている。なお、「年齢別に見た障害児サービスの利用率」を年代ごとに区分すると、未就学期(0歳から5歳)が10.5%、学童期(6歳から12歳)が18%、中高生期(13歳から17歳)が5.6%となる(厚労省2021c:9)。障害種別に限らず中高生期になると利用率が減少することがデータから読み取ることができる。加えて、E氏の語りを通じ、そのなかでも発達障害児のニーズは、中高生になるとニーズが少なくなることが補足される。

(2) 児童発達支援の定着と放課後等デイサービスへの移行

他方、児童発達から放デイへの移行の要求が確認される¹⁴⁾。まずは、児童発達が定着してきた状況を例示する。

今までは保育園や幼稚園のなかで何とかしようということもあったんですけど、保育園とかだと介助の先生を加配の先生で入るところでしか、対策がなかったのだと思うんですけど、児童発達と相談支援事業が確立してきたということで、保育園とは別の場所に行って療育を受けたらどうですか?という流れになってきたと思います。(C氏)

家庭だけではできない、ましてや大勢の【集団の】中にポンと出ちゃう保育園・幼稚園でも難しい。「幼稚園の先生以上、お母さん未満」みたいな、個別で丁寧に関わってくれるところ【児童発達】というのは、障害のある子であるとすれば必要な場所だと思います。(F氏)

本章の関心は放デイであるため、未就学期の検討を深めることは控えるが、保育所や幼稚園等とは別に、児童発達の進展が未就学期の発達支援につながったことが確認される。

また、次に示すように、児童発達から放デイへの継続利用の希望がある。

基本的には、児童発達を利用した子どもたちは放デイもということで、引き続き週に1~2【回の利用】は確保してあげたいということもあります。(B氏)

児童発達を使っていて、継続して放デイを使いたいという親もいて、ある意味安全に使える場所という認識がお母さんにはあるかなということを感じるんですね。……やっぱりお母さんとしても安心できる場所、あとはここに預けている間は働ける。(C氏)

上記の語りからは、継続した発達支援の希望、保護者が安心して預けられる場所として、児童発達から放デイを継続して利用するニーズがある。また、こういった継続のニーズは、次のような自治体独自の「ローカル・ルール」が設定される地域もある。

児童発達から放デイを使う際には1年前からの予約は出してはいけなくなっているみたいなんですよ。放デイに、年明けの1月から全員一斉に利用したい子は動くという話なんですよ。……不公平感が出てくるというクレームが出たみたいで、早い人は1年前から予約してしまうと、1月くらいになったときに利用したいといっても【次年度からの】空きがなくなってしまうので。市自体も放デイの数が少ないんですよ。(C氏)

学校に入ると同時に、学童保育に入る代わりに放デイに入りたいという希望が増えたから、小1でどこに入るかが戦争なんだよ。本当にね、お受験戦争と同じ。(E氏)

学童期(小学生)の放デイの利用は、未就学期の支援を対象にする児童発達が定着し、そこから放デイへ移行する希望が少なくなることが確認される。

また、発達障害児の放デイ利用が増加したとひと口に言っても、学童期(小学生)に入る前後で生活上の課題が問題視されることや、学童期(小学生)を終え中高生期になると放デイへのニーズが減少する傾向が確認される。

4. 放課後等デイサービスの量的拡大の構造

4-1. 福祉的・教育的な要請が集積する背景

前節では、インタビュー調査の結果から、発達障害児の放デイ利用が拡大した背景について、連携が期待される居場所との関係を軸として検討してきた。その結果は、以下のよう
に改めてまとめることができる。

第一に、学童保育から放デイへの要請である。集団の規模や職員の配置など実践的条件、利用料や入所要件などの条件と関わり、放デイを希望するニーズが増加していることが要因として考えられる。

第二に、学校と家庭からの要請である。学習支援（特に宿題の対応）と、不登校の対応との関わりにおいて、放デイを希望するニーズが増加していることが一つの要因として考えられる。

第三に、発達障害児の場合は学童期（小学生）に放デイニーズが高まる傾向があることである。また、児童発達の定着と児童発達から放デイへの移行が定着することが、学童期（小学生）における放デイのニーズを基礎づける要因として考えられる。

以上のように、福祉的・教育的な要請ともいえる多様な要請が、各居場所から放デイに集積することで、量的拡大という社会事象が立ち現れている（図 4-2）。

さらに、通時的な文脈の中で上述の結果を理解すれば、次のようになる。発達障害者支援法の施行（2005）および学校教育法の改正（2006）、特別支援教育の施行（2007）を契機に、社会的支援の対象と位置付けられた発達障害児であるが、放デイ制度化以前は、定型発達の子どもと遊ぶ、家族とともに過ごす、学童保育へ通所する、障害児への放課後支援が進んだ自治体の場合はその制度を利用し放課後の活動をする、といった状況にあった。発達障害児が放課後・休日に活動できる場所は、皆無であったわけではないが、困難や生きづらさに応答する居場所が量的に拡充していたとはいえない状況であった。

制度化以降の放デイの量的拡大（図 4-1）を規定する要因には、福祉的・教育的な需要を背景として、図 4-2 のような事象が立ち現れている。放デイの量的拡大は、上記の要因に限られるものではないが、こうしたいくつかの要因が接合したことで発生したと推察される。

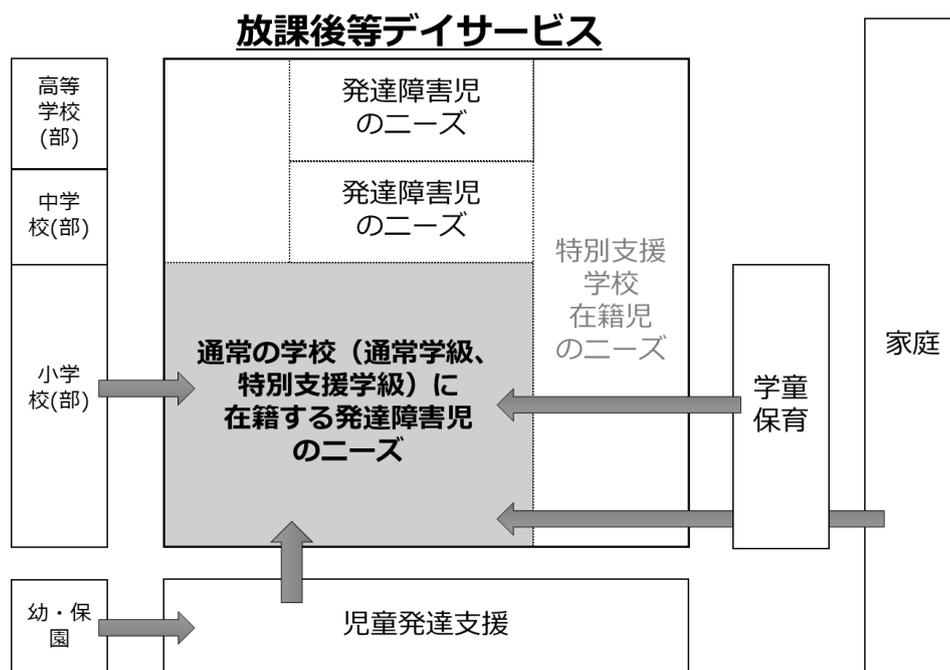


図 4-2 発達障害児のニーズが放課後等デイサービスに集積する構造

4-2. 放課後等デイサービスの量的拡大をめぐる課題

以上のような量的拡大に関わる検討を踏まえ、次の3点を量的拡大に係る更なる検討課題として列挙したい。

第一は、放デイの量的拡大の背景にある学校教育の問題状況についてである。例えば、日本のインクルーシブ教育では、インクルーシブ教育が進展するほど、特別支援学校や学級に行く子どもが増加する「奇妙な状況」が指摘されている（赤木 2017:129）。

また、小学校時期の途中で通常学級から特別支援学級もしくは特別支援学校に異動する「途中転籍」という事象が急増する背景には、①特別支援教育の広がりに伴って「発達障害のある子ども→特別な支援が必要→特別支援学級へ」という図式化が強まったこと、②学校現場が「危機回避」を意識するあまりトラブルをおこす子どもを過度に問題視して、特別支援学級へと方向づける傾向があることが指摘されている（赤木 2019）。

さらに、発達障害児の中には、本来は通常学級で適切な教育内容と安心の中で学習が保障されてしかるべき子どももおりながら、通常学級の学習に「ついて行けない/不適応」の子どもとして、「なんとなく、静かにフェードアウト」していく。それほどに心的かつ生活上のダメージは大きく、発達障害児の保護者の心配、内面の荒れや自尊心の喪失に目を向ける教師、関係者が居場所を求め、事実上の必要性からその一部が「心ならずも」特別支援学級にたどりつく構造があると指摘されている（窪島 2021:87）。

本章では「通級による指導を受けている児童生徒数の推移」と「放デイの利用者童数」の増加が重なること（厚労省 2021b:2）を確認し、本章の事例検討を通じ福祉的・教育的な要請が、学校を含む多様な居場所から放デイに向けられることを確認した。

こうした指摘をふまえれば、発達障害児には、①「発達障害児→特別な支援が必要→特別支援学級→放デイ利用」というような図式化の外延、②「心ならずも特別支援学級」にたどりつく現象の派生として「心ならずも放デイ」にたどりつく様相の浸透が考えられる。

こうした「図式化の外延」「心ならずもたどりつく様相の浸透」を踏まえれば、放デイの量的拡大は、単に発達障害児の預け先として進展しただけではなく、協働関係にある居場所との関係が背景にあり、今日の放デイの量的拡大が存立すると推察される。発達支援の実質保障を達成するうえでは、統合化された諸サービスおよび権利が発達保障の方向で一致して協働する支援体制の構築が（窪島 1988:51）、放デイに問われる課題といえる。

第二は、放デイにおける量的拡大と学童保育との関係についてである。学童保育など一般施策への移行を指す意味で「インクルージョンの推進」¹⁶⁾という表現が用いられるが、発達障害児の負担感などを鑑みて、それを検討する必要がある。

厚労省の検討会では、放デイから学童保育への移行がなかなか進展しないことが議題にあがっている¹⁷⁾。特に、第三回「障害児通所支援の在り方に関する検討会」議事録では、「インクルージョンの推進」に向けて、どのような方法があるか、加算の方法や事業の新設案などの議論が行われたことが確認される。しかし、一人の委員から、「実態として学校で普通学級に行っている子供も多数」「学校でインクルーシブ教育を受けている子供たちにとっての結構な負担感、大変さ」を放デイが「受け皿」になって、なかなか「学校では友達ができない」「授業が分からない」などの困難をカバーして、放デイで「元気になって次の日に学校に行く」という子供も私のところは多数いるという実態も一方であることも知

っていただきたいと思いました。」と指摘があった。

この委員からの指摘は、上述した学校教育の構造、本研究が事例検討から明示したような学童保育からの要請などにも通底する点がある。発達障害児の負担感なども鑑みて、放課後・休日の居場所が選択できることも必要となる。

第三に、制度の策定に際し財政政策との関わりは避けられないが、無視することのできない「放デイにおける発達障害児のニーズの高まり」を、どのように受容し政策を策定するかということである。特に、「コスト論」との関係において、放デイでは3年に1度実施する「報酬改定」が議論の中心となる。放デイは、制度化から10年が経過し3度の「報酬改定」が実施されたが、目指すべき制度の実現に向け、単価の設定や加算のシステムを導入することが適切ではないとの指摘を受ける。

例えば、中村（2021:51）は「報酬改定」そのものが放デイ事業所の経営に関わるため、単価の高低、加算の取り方に目が移ることは仕方ないことである一方で、そもそも代理受領制度のもとでの報酬は、利用者への給付費であり、加算は利用者の負担増であることを忘れてはならないと警告し、さらに「子どもの発達支援にこうした制度はふさわしくないことを、改めて肝に銘じなければならない」と、2021年報酬改定の問題点を指摘している。また、丸山（2019:7）は、「報酬改定が放課後デイの質的向上につながると考えることは難しい」と2018年報酬改定の影響調査をまとめている。

単価の設定や加算の変更、事業の新設案などのインセンティブ（誘因）には即効性はあるが、その効果は逡減する場合もある。その場合、改定が繰り返され、発達支援を提供する事業所の運営が安定しないことも想定される。こうした繰り返される改訂を避け、長期的に安定した制度の設計が不可欠となる。

多様な要請が集積する制度であるだけに、全ての課題を瞬時に解決することは難しいが、制度化から10年をかけて居場所の量的拡大を図ったように、この先10年をかけ、発達支援を安定して行える事業所運営の根幹（報酬体系や人員配置に係る基準など）が形成されていくことが望まれる。

5. 本章のおわりに一得られた知見と今後の研究課題

本章では、発達障害児の放デイ利用が量的拡大した背景について、インタビューデータをもとに具体的な記述から検証し、その構造の一端を把握することを試みてきた。

第1節において先行研究を通じ確認したように、放デイに関わる先行研究では、放デイの量的拡大の構造的な検討が不十分であった。また、「障害児が共有する居場所」「障害特性」に配慮した実態把握が課題となっていた。政策文書では、その量的拡大の要因に「発達障害児の認識の広がり」「女性の社会進出」をあげるが、その内実に迫る知見は未だに少ない状況であった。以上の研究課題に対し、次の点が新たな知見として加えられた。

第一に、「学童保育からの要請」「学校と家庭からの要請」「児童期の放デイニーズの高まり」「児童発達の定着と継続利用」という要因の導出は、先行研究や政策文書での理解や把握を乗り越え、放デイの量的拡大を規定する構造の一端を明示することにつながった。

第二に、社会的支援の対象が拡大し、発達障害児への発達支援がどのようにしてつながってきたのか（厚労省 2021b:2）、「障害児が共有する居場所」を念頭に置きその様相の一端を図示した（図4-2）。

第三に、研究課題として、基礎資料としての障害特性に応じた「放課後の場」の現状の調査を進める必要性が指摘されていたが（牛木・定行 2020）、本章の内容は、「発達障害児の放課後」として基礎資料の提示に応答するものとなった。また、障害児の「教育権保障の第三のうねり」として展開してきた放課後保障に、発達障害児の知見を付加するものとなった。

以上の点を鑑みれば、本章での検討内容が、放デイの量的拡大という主題に基づいた新たな知見の付加が行われ、学術的・社会的に意義があるものと考えられる。

一方で、本章の限界は、次の通りである。本章での調査から得られた知見は、1万5千ヶ所を超える放デイ事業所が存在するうちの（厚労省 2021c）、数事例からの検討であり、現在の日本社会で展開される放デイの議論や量的拡大の構造について、一般化を図ろうとするのであれば、いかにも不十分な点である。また、本章では、総体として放デイの量的拡大の構造および背景を捉えることに力点を置いた。そのため、諸要因を個別に分析する点で課題が残った。特に、その諸要因がどの程度放デイの量的拡大に寄与したのか、すなわち「程度の問題」として明示することができなかった。

しかし、発達障害児のニーズがどのように集積してきたのかを検討したことは、利用者の増加の一端を明示することにつながるものといえよう。次章での検討では、利用者の増加を受容するだけの事業者の整備は、どのような構造であったために可能となったのかを検証する。したがって、本章では発達障害児のニーズが集積した構造を通じて利用者の増加を明示しており、次章では事業者の増加を可能にした構造をそれぞれ検討するものである。その意味で、量的拡大の構造的な課題を、利用者と事業者の両面から照射するものといえる。

第5章 放課後等デイサービスにおける擬似市場と利用契約

1. 本章のはじめに一本章の目的と問題の所在

本章は、放デイにおける量的拡大の要因を導出するために、擬似市場と利用契約¹⁾に着目した検討を行うことを目的にしている。特に、①擬似市場とも呼称され、社会福祉基礎構造改革以降に展開されてきた官製の部分的な市場システムは、放デイにどのように浸透しているのか先行研究のレビューを通じて明示するとともに、②放デイの利用契約において重要な手続きとなる「障害福祉サービス受給者証」（以下、受給者証）の発行について、事例調査のデータをもとに例証し明示する。

前章までと共通するように放デイの量的拡大は、身近な地域社会で発達支援が受けられるようになった反面、一つには、多様な背景をもつ事業者の参入による発達支援の質の問題、二つには、利用者および事業者の増加に伴う財政的な課題として取り上げられる。

しかし、前章で指摘したように、放デイの量的拡大そのものを主題として扱い、その要因を検討する研究は相対的に少ない²⁾。また、高齢者介護を念頭においたものであるが、「国や地方自治体の管理する要介護認定・サービス利用データなどに研究者がアクセスすることは難しい。」（訓覇 2008:51）とあるように、行政データのみを根拠に利用契約などの実態を詳細に把握することは容易ではない³⁾。

ただし、社会福祉基礎構造改革を契機として社会福祉制度では「措置から契約へ」という転換が行われた。一連の改革の影響を受け成立した制度は、後述する擬似市場を前提に社会福祉の運営体制が形作られているものも多く占める。とりわけ放デイは、一連の改革がもたらした直接契約制度、社会福祉事業の弾力化・規制緩和といった仕組みを如実に反映させた制度として、約10年の時を進めてきた。これを踏まえれば、放デイの制度的課題である量的拡大を、擬似市場の議論と関連付けて理解する必要がでてきている。

さらに量的拡大に関わっていえば、利用者の増加に対応する事業者の整備を可能にした構造を明確にする必要がある。特に、今日の先進諸国において、社会福祉サービスの供給は、政府が行うこともあれば、民間の非営利組織や営利組織、あるいは、親族などにより行われることもある。福祉ミックスという概念が、多様な主体によるサービスの供給の状況を指す概念として用いられてきた（平岡 2011:462-463）。

このように、擬似市場を前提に社会福祉の運営体制が形成される中で、多様な供給主体のサービス供給の形態やその供給量、それら供給主体間の役割分担の状況などを詳しく把握する必要がある。

他方で、先行研究では、社会福祉における擬似市場の原理の導入を目指して実施された典型事例として、1991年から実施されたイギリスの「コミュニティケア改革」と2000年から実施された日本の介護保険制度の導入について詳しい検討が行われている。特に、この2つは、いずれも擬似市場の原理に基づいて社会福祉の運営体制が再編成されたが、擬似市場の適応方法はかなり異なるものであった。事例の比較により、擬似市場のメカニズムを組み込んだ社会福祉の運営体制の類型が設定されている（平岡 2011:457）。こうした先行研究の類型とフレームワークを踏まえ、本研究が対象とする放デイにおいて擬似市場の原理が導入される実情を明らかにすることが肝要となる。

加えて、本章では、「受給者証の発行」について、インタビュー調査のデータをもとに例証し、その実態を示すことをもう一つの検討課題に据えている。それは、「社会福祉サービスの利用決定のしくみをどのようなものにするかという点は、運営体制についての政策の選択と制度の設計におけるもっとも重要な要素の1つである。」(平岡 2011:471) といった指摘を踏まえるためである。特に、放デイにおける利用決定は、社会福祉制度の一つとして運営される以上何かしらの要件に基づき、制度の利用が決定されと考えられる。そのため、放デイにおいて増加の著しい発達障害児の利用決定は、どのようにして同定しているのか、具体的な検証が欠かせない。

以上のような問題の所在を踏まえ、本章を次のように展開する。第2節では、文献レビューを通じ、擬似市場と放デイの関係について詳述する。第3節では、インタビュー調査を通じ、放デイにおける発達障害児の「受給者証の発行」の実態について明記する。第4節では本章の結論を述べる。

2. 社会福祉の潮流における放課後等デイサービスの位置づけ

2-1. 擬似市場の基本的特徴

(1) 擬似市場が定着する背景

本節では、擬似市場と放デイの関係について検討する。まず、擬似市場の特徴について概観していきたい。

日本における障害児者の福祉制度は、第二次世界大戦後に醸成され70年以上が経つ。この30年来の社会福祉においては「措置から契約へ」というフレーズに代表される一連の社会福祉基礎構造改革に注目が集まる。社会福祉基礎構造改革は、2000年に社会福祉事業法を改称のうえ制定された社会福祉法により、その基盤が完成した一連の改革である。措置制度によってそれまで提供されていた社会福祉サービスの多くが利用契約へと移行された(北川 2020:46)。

具体的には、1997年6月の児童福祉法改正で保育所が契約方式(保育所利用方式)に移行したことを皮切りに(1998年実施)、高齢福祉分野では1997年10月に介護保険法成立に伴い介護保険制度が導入した(2000年実施)。障害福祉分野では、2000年の社会福祉法に伴う障害福祉サービス等の利用方式の導入、2003年に支援費制度が実施され、2006年に障害者自立支援法が成立した(平岡 2004:296, 309、畑本 2012:18)。

この一連の改革は、保育・高齢者福祉・障害者福祉の各分野に「市場原理」を導入し、サービス利用者が自主的な選択に基づいて供給事業者を選択し、契約できる仕組みを社会福祉サービスの供給システム全般に組み込む改革であった(北川 2020:46)。特に、資本主義の発展に伴って形成されてきた福祉国家・福祉社会と市場原理が交錯する地点で発生する様々な社会サービスに関わる問題のうち、社会福祉サービスの市場化(準/擬似市場)に関わる問題は、2000年代以降に取り上げられるようになってきた(平岡 2004:293)。

また、擬似市場が定着する背景を捉えるには、次のような、社会福祉サービスの供給過程の変容を把握する必要がある。措置制度としてシステム化されていた時代には、福祉サービスの供給は経済原理で動く経済市場によらず、社会的必要性により公的責任に基づき供給されていた(全国社会福祉協議会 2021:118-119)。市場原理に基づく社会福祉の運営が困難となる理由として、①ニーズを有する人の多くは、市場でサービスを購入できるだ

けの資力を有していない、②ニーズを有している人の多くは、心身の障害などの問題により、利用するサービスについての適切な選択を事業者との対等な立場で契約を結ぶことが困難である、③社会福祉は、もっぱら公的機関と民間非営利組織によって担われてきており、市場原理の導入により、公的機関と民間非営利組織が営利企業との競争に負けて、市場から退出することは望ましくない、などがあげられる（平岡 2011:456）。

しかし、少子高齢化社会等の進行とともに、福祉ニーズの広まりと高まりに対し、限界があるとして政府は措置制度を改変した。そこには、1970年代ないし1980年代から、社会福祉の運営が計画原理に依拠を続ける限り、競争の欠如による非効率や行政サービス特有の硬直性や画一性は克服できないとして、社会福祉にも市場の原理を導入する考えが主張されるようになったことが背景にあった（平岡 2011:456）。

ただし、①その市場メカニズムの根幹になる需要は、福祉ニーズという社会ニーズであること、②福祉ニーズが高い人ほど不利になること、③福祉サービスの財源は公的財源であるため、これを自由競争に委ねることは望ましくないこと、などが指摘された。そこで、公的財源と公的基準のもとで運用されるが、利用者の選択による事業者の競争や自主性を認める擬似市場の概念が打ち出されるようになってきた（全国社会福祉協議会 2021:118-119）。

なお、日本における社会福祉サービスの市場化は、高齢者介護、障害者福祉、保育の各分野で行われている。分野間で制度変更の内容が異なっているが、共通部分もあると指摘される。こうした市場化の可能性と限界に関する基本的な論点と問題の構造は、ほぼ同一に考えられると指摘がある（平岡 2008:126）。

（2）擬似市場の原理が存立するポイント

擬似市場の概念を網羅的に説明することは難しいが⁴⁾、上述に加え、以下ではその原理が存立するポイントを明示したい。

擬似市場の仕組みについて、駒村（2004:215）は、次のように指摘する。一連の公的サービス・対人社会サービスにおける市場メカニズム導入といった動きが、サービス内容によって具体的な仕組・制度とは異なるものの、公的財政（公費）の裏付けに基づいて、行政に代わり利用者が供給者を選択するという原理は共通していると言及する。独占的な公的部門に代わり、競争の主体が供給するという意味でのこれらの仕組みが擬似市場と呼ばれるとする。

また、quasi（擬似/準と訳される）という言葉が、markets（市場）の前につくのは、「供給、需要、調整」の3点で純粋市場と異なるためと指摘される。この3点の違いとは、①供給サイドが、営利企業と公的機関・民間非営利組織など事業の目的や行動原理の異なる多様な組織が混在して構成されていること、②需要サイドは、相当な割合で公的資金が投入されていること、③消費者（利用者）の保護のために、一般の商品などの場合よりも厳しい規制が政府や行政によって行われ、政府や行政がサービス購入で重要な役割を果たすことである（平岡 2008:129, 2011:457）。なお、この仕組みはイギリスの医療サービスやケアサービスの市場化に関する分析で有効性を発揮した（駒村 2004:215、平岡 2008:129）。

特に、擬似市場のポイントには、①「供給者」と「利用者（購入者）」の分離、②「利用者（購入者）」と「財政」の分離がある（駒村 2004:213）。従来、政府は自らあるいは事実

上の公的部門である社会福祉法人で社会福祉サービスを生産し自ら購入してきた。しかし、擬似市場では、政府は自らサービスを生産しない。サービスの生産は、多様な民間事業者が担い、政府は、擬似市場の整備と購入財源の確保が主たる役割となる。また、サービスの利用者は、政府から契約する権利（購入権）を与えられた契約者（購入者）になり、自ら選択権を行使する。一方、多様な事業者は、供給者として利用者を巡り競争することになる（駒村 2004:224-225）。

以上が、擬似市場の基本的特徴とその原理が存立するポイントである。

2-2. 擬似市場と放課後等デイサービス

上述してきたような擬似市場の特徴を踏まえ、ここでは、図 5-1 に沿って、具体的に擬似市場と放デイの関係を順に検討していく。

(1) 「利用者/契約者」の位置づけ

まず、「利用者」について明記する。放デイの利用者は、「学校教育法に規定する学校（幼稚園、大学を除く）に就学している障害児」（継続が必要な場合は満 20 歳まで利用可能）と規定されている。他方で、放デイガイドラインには、その基本的役割を「子どもの最善の利益の保障」「共生社会の実現に向けた後方支援」「保護者支援」と規定するように、「保護者支援」も制度の中核に位置付けられている。特に、放デイが「保護者の就労の有無」を制度利用の要件としないことは、第 2 章で検討したように学童保育と異なる特徴である。

放デイでは、「障害児の発達支援」と「保護者支援」というように、障害児と保護者の二者が利用者として存立する。他方で、保護者は利用者であると同時に、利用契約を結ぶ契約者としても位置付く。

なお、一連の改革を経て、利用者や契約者の選択の自由が強調されてきている（「B. 事業所の選択」）。ただし、第 1 章の新聞記事でも取り上げたように、放デイでは、利用契約における「情報の非対称性」が課題となっている。「情報の非対称性」は、一般的にサービスの理解などについて、利用者と事業者の間で情報や知識に格差が生じることを指す。情報や知識の差に起因して、不利益が生じることが危惧されている。

例えば、放デイの事例では、「悪質な施設の横行によって、優良な施設まで立ちゆかなくなるものがあってはならない。利用者側が悪質な施設をすぐに見抜くのは難しい。」（読売新聞 2021. 2. 28）と報道するように、利用者側が優良な施設か否かを峻別するのは難しいことが指摘される。このように自由な直接契約に委ねるが、利用者と事業者の間にある情報格差を示唆する事例もあり、直接契約が容易でないケースも存在している。

加えて、放デイより一足先に擬似市場を導入した保育や介護の分野では、「待機児童」「介護難民」などの言葉が流布してきた（全国社会福祉協議会 2021:89）。こうした近接分野の制度動向も踏まえ、利用者の選択性を高めることに寄与しているのか、慎重な検証を必要としている。

(2) 「財政」の役割

1) 「財政」の支出と「障害福祉サービス等報酬」

次に「財政」についてである。先述した擬似市場のポイントのように、擬似市場におけ

る政府の役割は「財政」にあり、社会福祉サービスを自ら生産し購入はしない。放デイにおける「財政」の支出は、「F. 障害福祉サービス等報酬」として行われる。

なお、「F. 障害福祉サービス等報酬」の改定（以下、報酬改定）は、3年ごとに行われる。厚労省は、2012年の放デイの創設以降、2015年、2018年、2021年に実施してきた。こうした報酬改定は、事業所の運営に対し直接的な影響を与えるため、政策主体と運動主体の争点の1つとなってきた。特に、中村（2019、2021）は、放デイが制度化して以来、3度の報酬改訂について、詳しく検討している。それを概観すれば以下の通りである。

放デイ発足時（2012年）は、旧法である障害者自立支援法「児童デイサービスⅡ型」の報酬が踏襲された。2015年の報酬改定では、基本報酬が各定員区分でマイナスとなり、児童指導員を配置した場合や基準より多く指導員を配置した場合など「努力に応じた加算」という複雑な報酬体系が作り上げられた（中村 2019:74）。

他方で、2018年の報酬改定は、制度発足以来の大きな改定であったとし、①報酬単価の引き下げ、②子どもに対する指標判定の導入、③報酬区分の段階制の導入、という新たな体系の実施となった。また、①児童発達支援管理責任者の資格要件を見直し、障害児もしくは児童、障害者支援の経験（3年以上）の必須化、②配置すべき職員のうち「指導員」を削除し「児童指導員」にし、「障害福祉サービス経験者」を加え、③職員のうち、児童指導員または保育士を半数以上にした、など発達支援の質の向上に関わる改定も行った。これらによって、基準上は子ども期の発達支援という視点が加わった。しかし、子どもと指導員の人数の基本枠組みに変更はなく、「大人が2人いてできる活動をすればよい」という建前で展開する制度設計に変更はないことが指摘される（中村 2019:72-74）。

2021年の報酬改定では、①「指標該当児判定」の結果に基づく報酬区分の廃止（つまり、上記2018年の「②子どもに対する指標判定の導入」の廃止）、②基本報酬の引き下げ、③職員配置に関する加算の減算、④「医療的ケア児」の判定スコアを改め基本報酬の新設、が実施された（中村 2021:46）。

制度発足以来の大きな改定であった2018年の報酬改定において報酬水準を下げることに舵を切った背景には、財政制度審議会や社会保障審議会において、放デイの「収支差率14.5%」という数字が反響を呼んだことがある（中村 2019:75-76）。また、2021の報酬改定を踏まえて、「収支差率が高い」というデータに基づいて議論を進める以上、見える形で報酬減を示さなくてはならず、求められる「支援ニーズの高い児童への対応」する形も示さなくてはならない。結果として、発達支援の質を問題視する放デイは、「見える形」で報酬減に踏み切ることになったと指摘している（中村 2021:48）。

2) 利用者の自己負担と需要の数量統制

他方で、放デイを含む障害児通所支援における利用者の自己負担額（「D. 利用料」）は、通所支援に要した費用の1割であり、負担上限月額は所得に応じて4つに区分されている（表5-1）。放デイを含む障害児サービスでは、区分の割合が多い順に、「一般1」75%、「低所得」11%、「一般2」11%、「生活保護」3%となっている。負担上限額が4600円の「一般1」がボリュームゾーンになる。また、第4章で放デイの量的拡大が進んだ背景の一つに、「D. 利用料」を巡る課題が確認されていた。

なお、利用料は、応能負担から応益負担への転換として、一連の改革のなかで大きな問

題となってきた。神野（2008:14-15）によれば、社会福祉サービスは、租税資金による価格差補給金を支出して低い価格でサービスを提供し、この価格差補給金が公費と呼ばれている。公費は、利用者負担（1割）を除く9割のうち、国が半分、道府県と市町村が4分の1ずつ負担する。需要価格が低下すれば、需要が増加する。もちろん需要が増加すれば、価格差補給金としての公費支出は膨張する。そこで公費を抑えるため、需要の数量統制が組み込まれる⁵⁾。

上述の「F. 障害福祉サービス等報酬」は事業所に支払われる運営費に関係するため、数量統制が問題になるのに対して、以下の「C. 認定：受給者証の交付」は利用者数の増減に関係して、数量統制が問われることになる。

放デイでは「C. 認定：受給者証の交付」を受けなければ、通所支援サービスが受けられない。これは、介護分野では要介護認定を受けなければ介護ケアサービスの給付が受けられないのと同様に、社会福祉制度を利用する要件を認定する重要な手続きとなる。本章の冒頭で示した「受給者証の発行」という課題も、こうしたプロセスにおいて浮上する課題となる。その詳しいプロセスと実態は後に論述する。

なお、放デイを含む障害福祉領域における数量統制が、実際に行われ始めている。例えば、①財務省（2023:116）では、表5-1のように、障害児サービスと障害福祉サービスの所得区分ごとの割合を提示する。そこで負担割合を算出し、障害児サービスが2.4%、障害福祉サービスが0.25%ということを踏まえ、障害児サービスでは「利用者負担割合が小さいため、サービスの必要性や費用額が意識されにくく、サービス利用量が伸びやすい構造となっている」（財務省2023:116）と指摘している。

②また、2023年度から障害福祉サービスデータベースが本格運用されることを踏まえ、「総量規制の対象拡大を検討するなど、サービスの供給が計画的かつ効率的に行われるようにすべき」（財務省2023:113）と言及し、総量規制対象として放デイのほか6つの事業が列挙されている⁶⁾。

③さらに、「サービス量が急増している中で、報酬設定が適切なものとなっているか不断の見直しが必要」と指摘し、放デイを含む障害児通所支援を例にして、報酬が営業時間で設定されるが、利用者ごとのサービス利用時間が考慮されていないため、利用時間の実態に基づいた報酬体系に見直す必要があるとしている（財政制度等審議会2023:74）。

このように、公費を抑える数量統制として、①利用者負担の見直しによる「利用回数の抑制」、②「計画的かつ効率的なサービス供給」の実施として総量規制を行う制度の拡大、③サービス利用/提供時間に基づく「報酬の抑制」、といった方向性が確認される。

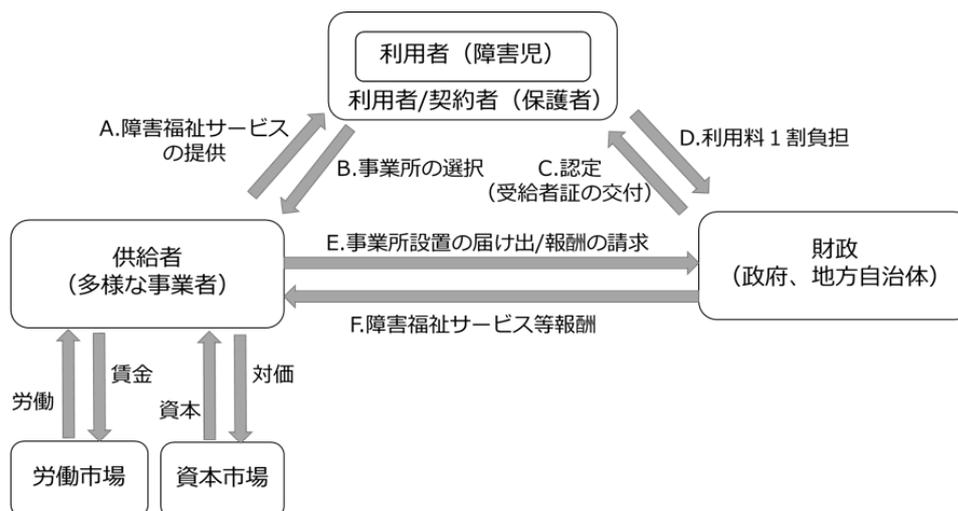


図5-1 放課後等デイサービスにおける擬似市場の概念図

出所：駒村（2004:225）を参考に筆者作成
 ＊駒村（2004）は、介護保険を念頭に擬似市場の概念図を作図している

表5-1 世帯所得に応じた上限額と利用者負担の割合（月額）

区分	世帯の収入状況	負担上限月額	区分の割合 (障害児)	区分の割合 (障害福祉)
生活保護	生活保護受給世帯	0円	3%	15%
低所得	市民税非課税世帯	0円	11%	78%
一般1	市民税課税世帯*1	4,600円	75%	6%
一般2	上記以外	37,200円	11%	2%

出所：厚労省（2021b）「障害児支援施策の概要」、財務省（2023）「財政各論③：こども・高齢化等」をもとに筆者作成

*1：障害児サービスでは、市町村民税所得割額28万円未満【両親（主たる生計維持者+被扶養配偶者）+こども2人（うち障害児1人）：年収約970万円未満】、障害福祉サービスでは、市町村民税所得割額16万円未満【両親（主たる生計維持者+被扶養配偶者（障害者））+こども1人：年収約670万円未満】と設定される。

（3）「供給者」について一福祉供給の多元化

1）社会福祉供給主体の多元化の背景

ここでは、上記の議論の継続として、「供給者（多様な事業者）」についてみていく。

社会福祉基礎構造改革のねらいの一つには、多様な事業者による福祉供給（多元化）があった。米澤（2022:22）は、この多元化が設定された背景を2点指摘する。第一に、福祉サービス利用者の「選択の自由」の確保である。「措置から契約」に社会サービスの供給の基本的な方式が変化する中で、サービス利用者へ選択の自由の確保が必要となった（「B. 事業所の選択」）⁷⁾。第二に、供給の増加が見込まれた社会サービス量を確保することである（「A. 障害福祉サービスの提供」）。特に高齢化が進む中での介護サービスの需要拡大、子ども領域においては保育所の待機児童問題の解消、2005年の発達障害者支援法を契機とした発達障害児者への対応などが希求されてきた。

サービスの提供について、米澤（2022:36）は、公営から私営へ社会福祉供給体制の中心が変化したことによる多元化の流れを、官庁統計から政策横断的に分析し、次のように指摘する。ニーズとして認められていなかったものが認知され、実質的には、多くの家族や個人が私的に負担していたサービスが、介護保険や障害福祉サービスとして、一定の自己

負担もなされつつ、公的に負担される形に社会化した。サービス提供総量の拡大は、私的負担のみで担われてきたサービスが公的負担を含む形で再編されたことは重要な変化であると考察する。これを、「社会サービス負担面での『社会化』を表す」と指摘する。

放デイを含む障害児通所支援では、「障害種別に関わらず、身近な地域で支援を受けられること」を目指し、従来の障害種別ごとに体系化され、通所支援と入所支援の制度体系の骨格がつくられた（厚労省 2021a:1）。放デイを含む障害児通所支援は、私的負担のみで担われてきたサービスが公的負担を含む形で再編されたものであり、放デイも社会サービス負担面での「社会化」の一翼を担うものと考えられる。

なお、2012年以前の障害児通所サービスは、障害者自立支援法に基づく「児童デイサービス」、児童福祉法に基づく「知的障害児通園施設」「難聴幼児通園施設」「肢体不自由児通園施設（医）」「重症心身障害児（者）通園事業（補助事業）」であった。2012年からは児童福祉法に基づく「障害児通所支援」に一元化され、「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」「居宅訪問型児童発達支援」「保育所等訪問支援」に再編された（厚労省 2021b:1）。

こうしてみると、2012年に編成した各事業は、「〇〇支援」との名称が特徴的であり、事業名の後には「支援」が付くようになった。これは、従来の施設に対して公費を支出するやり方から、子ども（利用者）に提供された支援ごとに公費を支払う「個別給付」の仕組みに変更されたことを意味していると指摘される（池添 2022:37）。

2) 放課後等デイサービスにおける社会福祉供給主体の多元化

ここまで検討してきた多様な事業者による福祉供給（多元化）の流れは、訪問・通所系を中心とする第二種社会福祉事業に限定されている。第1章でも論述したように、1951年制定の社会福祉事業法により、社会福祉事業法を「援護を要する人を収容して生活の大部分を営ませるなど、個人の人格の尊重に重大な関係を持つ」とされる第一種社会福祉事業と、「第一種社会福祉事業以外の社会福祉事業で、社会福祉の増進に貢献する」とされる第二種社会福祉事業に分けられた。

第二種社会福祉事業では、分野によっては事業者の総量規制などの様々な規制はなされたが、多くの領域では「E. 事業所設置の届け出」（指定基準を満たすこと）によって社会福祉法人以外の経営主体が参入できるようになった。一方で、第一種社会福祉事業では、民間事業者の場合、社会福祉法人が原則とされる方針が維持された（米澤 2022:22）。

より具体的に言えば、公的責任に基づく規制のレベルは、①公的責任が強く働く第一種社会福祉事業、②第一種社会福祉事業のうち介護保険施設となっている特別養護老人ホーム、③第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化されていない事業、④第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業、⑤有料老人ホームやサービス付き高齢住宅のような届出施設、というようにスペクトラム構造をなす（石倉 2021:212）。放デイを含む障害児通所支援事業は、④第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業に類別される。

こうした背景により、放デイでは、多様な事業者による福祉供給（多元化）を可能にした。他方で「E. 事業所設置の届け出」は、参入障壁の緩さと関わり問題視されてきた。例えば、第2章でも確認したように、制度化初期からビジネスチャンスを狙う広告が登場してきた。今日でも「総合福祉事業で年商10億円を突破した経営者が語る 放課後等デイサ

ービス開業セミナー」⁸⁾を謳う起業フォーラムなるものが開催される。

なお、放デイの運営主体の割合は、2012年では①社会福祉法人:32%、②NPO法人:32%、③営利法人:25%、④その他の法人:12%であったものが、2019年では①営利法人57%、②NPO法人:17%、③社会福祉法人:14%、④その他の法人:12%となっている(財務省2020:27)。また、「放デイ事業所の特徴」として、①放デイ事業所の設置場所は、民家や民間ビル、社会福祉施設に多いこと(民家や民間ビル:56.9%、社会福祉施設:33.5%、学校施設:0.4%、社会教育施設や児童館:0.2%)、②「民設民営」により運営設置されることが多いこと(公設民営:1.0%、公設民営:0.9%、民設民営:95.3%)、が指摘される(宮地・中山2020)。放デイの「民設民営」の流れや多様な事業者による福祉供給が加速することを確認できる。

ただし、法人格のみでサービスの質に関わる言及をすれば、偏った見解になることが想定される。①もちろん、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が存在する。しかし、放デイ事業所では法人格の取得しやすさを理由に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(真崎2017:171)といった指摘が見られる。

②また、非営利団体であれば、発達支援が十分に行われているとも必ずしもいえない。例えば、NPO法人による、障害児の「療育」や「生活改善」を称し骨折に至るまでの暴力事件を繰り返した事件について、「権利侵害は許されないが、暴力行為を『療育』と称することはさらに看過できない」と指摘される(池添2002:36)。

(4) 放課後等デイサービスにおける社会福祉労働の課題

上述のように、一連の改革に伴い「民設民営」が加速する潮流において、社会福祉労働を担う事業者やスタッフが受ける影響について、真田(2002:83-85)の「社会福祉と資本の効率が相容れない」という指摘を参照しながら、若干の検討をしておきたい。

真田(2002:83-85)は、効率それ自体は大切である一方、「何のための効率か」が重要であり、新自由主義による効率は「資本にとっての効率」が主な内容になると指摘する。日本でも高度経済成長政策で言われるようになった「合理化」とは、資本の効率化であり、労働の強化や単調化、人員削減などの別名であったという。しかし、社会福祉は、分類すれば労働集約型の産業であり、その成果や効果は、労働を担う人材の量と質に依存するという。したがって、資本の効率・合理化は、社会福祉労働を逼迫させる上、社会福祉の成果・効果を損ない目的の達成を妨げることがある。社会福祉が労働集約型ということは、労働比重が大きいということであり、資本の効率からすれば労働費用の切り下げが更なる焦点となると指摘する。

ここに、「社会福祉と資本の効率が相容れない」という指摘の意味があり、放デイの実情に重ねると、次のような課題がみえてくる。放デイでは、「10人の利用者定員に対し、児童指導員及び保育士が2人以上(10:2)」と人員配置の基準が定められている。この10:2という人員配置では、サービスの質を確保するには非常に少ないこと、合わせて「基本報酬」の引き下げなどにより事業所の運営が厳しいことが言及されている(中村2022、池添2022)。つまり、人員配置の基本設計(10:2)では十分な福祉サービスを提供する人員体制に至らないこと、さらに、基本報酬が切り詰められることにより運営基盤にも影響があることを示唆している。

他方で、放デイ事業者の連絡会である全国放課後連では、「10:6」の配置を確保できるだけの基本報酬を要求している（全国放課後連 2021）。労働集約的な福祉現場の実情と、政策主体による運営体制の認識を巡り、齟齬が生じていることを確認することができる。

また、真田（2002:83-85）は、「労働費用の切り下げ」が一般化しても、社会福祉が人員数の削減を簡単にできない事業であることから、「臨時・パートに変えざるを得ない」と指摘する。放デイを具体例にすれば、人員配置の換算は、事業所で働く人の平均人数を算出する「常勤換算」という方法によって、正確な人員を満たしているかを把握する。しかし、ここで言う「常勤」とは、契約上フルタイム労働となっていれば、正規/非正規の雇用を問わず「常勤」と扱う。このような換算方式を通じて、臨時・パートの組合せによるサービスの提供を可能にする枠組みが一般化するものと推察される。

さらに、真田（2002:83-85）は、その臨時・パートの人員が、加入できる組合が仮にあったとしても、「いつまでやっていられるか分からない」「生活を託せる職場でない」ことになれば、組合等の運動にエネルギーを使うより、転職にエネルギーを使うようになりやすいと指摘する。つまり、「雇用環境の改善に労を尽くすよりも、職場を変える方が良い（合理的）」と判断する傾向が強まることを明示している。もちろん職業選択の自由は認められるべきであるが、こうした労働市場の流動性が強固になることで、次のような課題を浮上させている。介護の領域では、人材確保を人材派遣会社に委ねる構造が構築されつつあることであり、財務省は公的資金が人材派遣会社等に流入することを問題視している⁹⁾。こうした様相は、放デイにも見受けられる。

以上のように、「労働費用の切り下げ」「臨時・パートの一般化」などを背景に、社会福祉労働としての条件・環境が安定しないことが想定される。本章では、こうした資本市場や労働市場と放デイの関係を検証する手立てを持ち合わせていないが、資本市場や労働市場との関係において、深刻な構造的課題を抱えていることが考えられる。

2-3. 擬似市場論と放課後等デイサービスのまとめ

以上のように、一連の改革により、社会福祉を必要とする人のサービス利用関係が大きく変化した。また、放デイは、先述した擬似市場の特徴となる3点（供給、需要、調整）の条件を、兼ね備えていると考えられる。

①供給については、「民設民営」の傾向を強めつつ、多様な事業者による福祉供給によって営利事業者と非営利事業者で供給サイドが構成されている。②需要については、原則としてサービス費用の9割が公費で賄われている。③調整については、受給者証の交付による認定の実施や事業所設置の届け出などに、行政が介在する仕組みになっている。

放デイは、一連の改革とそれを基礎づける擬似市場の原理が浸透しているといえるだろう。利用者の増加が見込まれた状況に対し、「民設民営」の傾向を強めつつ、多様な事業者によるサービス供給を可能にした。

3. 放課後等デイサービスにおける利用契約に着目した事例調査

3-1. 放課後等デイサービスにおける受給者証発行の概要—具体的なプロセス

本節では、利用契約で重要な手続きとなる受給者証の発行に着目し、事例調査のデータをもとに例証して、その実態を構造的に明示することにある。ここでの検討課題をより

具体的にすれば、「放デイを利用する発達障害児がどのような利用要件に基づき放デイの利用を開始しているのか？」を明らかにすることにある。これは、発達障害児の放デイ利用が拡大する中で、上述した数量統制の問題とも関連する。特にここでは、先の図 5-1 の「C. 認定」に関わる実態をより詳細にみていく作業になる。

まず、ここでは放デイにおける利用契約のプロセスを整理する。そのプロセスは、都道府県・市町村など各行政の HP や、各放デイ事業者の HP に記載されている。それらを参考に、利用契約のプロセスを概略的に整理すると図 5-2 のようになる。

利用契約のプロセスは、4つの段階からなる。第一に、「問い合わせ・事業所見学」である。保護者が、行政窓口や放デイ事業所に問い合わせをすることで障害児通所支援の利用希望を申し出る。

第二に、「受給者証交付の手続き」である。この手続きは、行政主体によって行われる。これを細分化すると、2-1 から 2-4 の段階に分かれる。特に、2-2 の「保護者・障害児との面接」において、4点の「受給者証申請に必要なもの」がある。そのうちの一つに「障害児支援が必要であることが判断できる書類」がある。その書類をもとに障害児支援の必要を判定し、受給者証発行の根拠とする。

放デイの利用対象が「就学している障害児」と規定していることを先述したが、ここでの「障害児」の厳密な理解は、療育手帳の有無に関わらず、障害児支援の必要が承認されることにある。なお、面接や支給要否決定などがあるため、概ね 1 か月以上かかるとされる。後段では、この根拠に着目して事例検討を展開する。

第三に、「入会・利用の手続き」である。受給者証の交付後、「利用者と事業者が直接に利用契約を結ぶ」ために放デイ事業所に出向き、入会・利用手続きを行う。そして、第四に、利用者と事業者の利用契約が完了次第、放デイの利用が開始される。

以上のように、利用契約といわれるプロセスには、一般に言われる契約とは異なり、行政と事業所の役割分担により利用者との利用契約にあたることがわかる。

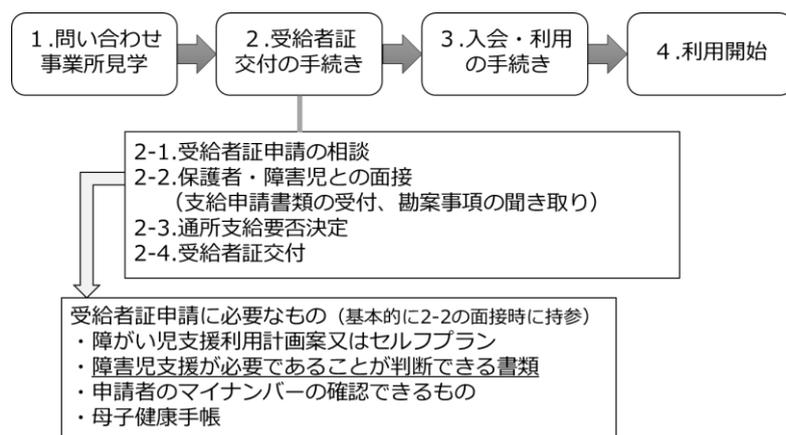


図 5 - 2 利用契約の流れと手続き

3-2. 調査の方法と対象

本章では第 4 章と同様に、放デイ制度化以前あるいは制度化直後から発達障害児の支援に携わってきた経験をもつ事業者から得たインタビュー調査の内容を主な資料とする。イ

インタビューした内容は音声データで録音したのち、録音データは文字起こしした。

なお、第1章に示しているように、第4章と第5章の内容は、同一の調査対象から得た結果である。本調査では主に3点から調査を行い、そのうちの1点目と2点目の内容は第4章で検討した。本章では、3点目の受給者証の発行に関してどのような実態と課題があるのか、を中心に聞き取りを行った結果を明記する。

対象を選定したプロセスは第4章に論述した通りである。また、調査対象者の一覧は、前章の表4-1の通りである。なお、本調査は「立命館大学における人を対象とする研究倫理審査委員会」の審査を受け、個人情報の保護に留意して実施した（承認番号：【衣笠-人-2021-40】）。

3-3. 調査結果と考察

本調査から得た結果として、具体的にどのような利用根拠が用いられているのか、紙幅の都合上、代表的な語りのみとなるが、以下に例示していく。

まず、「学籍」そのものを利用根拠にするケースを確認する。

受給者証の申請の時に審査はあるけど、支援学級、支援学校に行っているような子であれば、もう学校からも話があると思うし、「放デイいったら？」と。そうすると、別に個サポIとかと関係がないのであれば、受給者証は出ると思う。(Eさん)

このように、特別支援学校在籍児や一部の特別支援学級在籍児は、学籍を根拠に受給者証の発行が行われる。なお、E氏が言及した「個サポI」とは、「個別サポート加算」の略称であり、ケアニーズが高い障害児に支援を行ったときの加算を示す⁹⁾。また、後段で確認するように、特別支援学級在籍児の場合は、2019年以降に審査の基準が厳しくなったことも関係し、学籍だけでは「障害児支援の必要性」を示す根拠が弱く、医師の診断書、WISCなどの発達検査などを同封するケースも出てきている。

他方で、次のように、療育手帳を保持する子どもは、学籍に関わらずそれを根拠に受給者証の発行が行われることが確認された。

療育手帳をもっていれば、普通に【受給者証は】とれると思うし。あとは、学齢前の段階で結構言われているんじゃないかな。療育手帳をとることに抵抗がある保護者なんかは、「まず受給者証をとろうよ」とか。そして「児童発達に行こうよ」とか。そんなことを保健所から言われたりするのではないかな。(Eさん)

まず、療育手帳が放デイの利用根拠になっていることが確認される。また、未就学児健康診断などで、保護者の障害受容を鑑みながら、障害児支援に接続する働きかけが行われていることが推察される。以上のように、学籍や療育手帳が利用根拠となり、受給者証を発行されるケースがある。

一方で、通常の学校在籍児では、医師の診断書、WISCなどの発達検査、学校からの意見書などが、利用根拠として用いられることがわかった。

医師の診断書ですね。医師の診断書がないと、多分【受給者証は】出ないですね。療育手帳で出ている子【療育手帳を根拠として、受給者証が出ている子】は、問題ないんですけど、通常校の子【の保護者で】は「診断書を貰わないと【放デイを】使えないので病院に行ってくる」という方がいます。(Cさん)

診断書が必要。あとは支援級に入っているとか、WISCなどの【発達】検査で急激な下落があるとか、【発達検査の数値での】デコボコが凄いと、そういうことを提示する必要があるということ。(Fさん)

最近、学校からの意見書というの、外国籍の方が意外と増えているため、それでお話が、交流クラスのこととか学校からとか役所からいっぱいくる。それで、日本に来て日が浅いので、発達に問題があるとか、診断書をどこで貰うとか、そういうところまでには至らず……。診断書がない、どの程度の発達かも分からないということで、学校からの意見書というの、数件ずつですが、増えてきている印象です。(Fさん)

このように療育手帳を保有しない場合、基本的には、医師の診断書、WISCなどの発達検査が利用根拠に用いられていることが確認される。他方で、学校からの意見書は、医師の診断書やWISCなどの発達検査と意味合いが異なり、外国籍（外国にルーツのある）児童に対する緊急的な措置として用いられていることが推察される。外国籍児への対応として、学校や日常の生活に明らかな困難があるが、日本の社会福祉制度を利用することに不慣れた側面や言語的側面（多言語に対応したWISCなどは存在するものの専門機関へのアクセシビリティの問題や、発達検査のインフォームドコンセントなどに齟齬が生じやすい問題）が関係し、医師の診断や発達検査が行なえないケースがあると推察される。そのため、外国籍児童が放デイを利用する場合には、学校からの意見書などが実質的な利用根拠として機能している。

また、次にみるように、医師の診断書を巡り、量的拡大の是正に向けた余波をみることができる。

【受給者証の発行の際に】2020年以降が「診断書、診断書」といわれることが多くなった感じですね。(Bさん)

3年くらい前【2019年】から話に出てきて、だんだん【診断書の必要性が】強くなってきて、2021年あたりから診断書がないとダメというようになってきました。(Fさん)

このように、地域により年次による若干の年の差があるが、利用根拠の厳格化が確認できる。療育手帳などで利用根拠を明示できない場合、診断書の取得を必須化する傾向が強まるようである。また、このような基準の厳格化に対し、2つの評価の方向性を確認した。

【受給者証の】発行が行いにくくなったことはないです。反対に、【診断書の取得が厳格化されることで】線引きがしっかりされてきて良いのじゃないかなと思います。(F

さん)

これだけ【放デイが】乱立して国の予算を使うわけですから、どこかでボーダーを引かなければいけないのだけれども、「診断名がつかなくても本当に放デイに来た方がよい」というお子さんがたくさんいます。(Aさん)

このように、利用根拠が厳格化される動きに対し、一方では、利用対象が明瞭になることを肯定的に語る側面があり、もう一方では、制度の対象を厳格化するあまり社会福祉を必要とする人を潜在化させてしまうことへの危惧が確認される。ここからは、対象を厳格化することによって、利用者を限定していく動きが確認される。これは、放デイの受給者証の発行を巡り「対象の対象化」(真田是 2002:9-11)を暗示させる。

「対象の対象化」は、制度の対象が、当事者のねがいと一致していることは稀であり、財政的な制約、費用対効果、効果の政治的帰結などを計算しながら、制度を切り取り対象を恣意的に限定することを指す。制度によって切り取られた対象を「対象化された対象」と呼び、ここに政策主体の政治的判断が濃厚に現れる(石倉 2021:52-53)。

また、次のような語りから、利用根拠が厳格化されるため、診断書の取得が目的化する側面がうかがえる。

診断のうわさで、「あその病院に行くと、すぐに発達障害って書いてもらえるよ」っていうことを聞いたことがあるんですよ。放デイを使いたいということで。(Cさん)

「どこの病院は診断書を出してくれる」という話がお母さんのコミュニティで広がっていることもあります。今日の放デイ利用が「診断書、診断書」となっているから、その診断書の取得に関わる課題の行方というか、【診断書の】取り方は考えますね。・・・「診断書貰ってきて」と言われて、2回3回受診して「貰ってきました」みたいなのは少し違うんじゃないかなと。(Fさん)

このように、「診断書の取得」が前提となり、適切な手続きが行われない事態への危惧が確認される。利用根拠の厳格化が行われるものの、「診断書さえあれば利用できる」というように、「診断書の取得」が目的化する事態を招いていることが推察される。特に、F氏は、前段で放デイを利用する理由が明確になるため利用根拠が厳格化される動きを肯定的に語る一方で、その仕組みが上手く機能/実装していないことを危惧する点は、印象的である。

ここでは、発達障害児の「受給者証の発行」を巡り、急増する総量を統制することも含め、「対象の対象化」を引き起こしかねない実態が確認される。一方、それだけではなく、制度によって対象が切り取られることを防ぐ利用者の動きとして、「診断書の取得」が目的化する様相の一端をみることができる。

3-4. 本調査のまとめ

以上の調査結果から明らかになった点を整理すれば、表 5-3 のようになる。受給者証の発行の根拠には、①療育手帳、②特別支援学校や特別支援学級に在籍するといった学籍、

③医師の診断書、④WISC など発達検査、⑤学校からの意見書など専門家による書類、の提示が主流となることがわかった。

また、厚労省（2021c:5）では、「診療報酬の発達障害関係の算定回数の推移」を示しており、「診療行為別の算定回数の推移を見ると、臨床心理・神経心理検査の算定回数は増加傾向にあり、子どもの心理・発達に関する特性把握の需要が年々増加している」とある。厚労省（2021a:2）では、「発達障害の診断に関係の深い、臨床心理・神経心理検査に係る診療報酬の算定回数も、同期間に大きく伸びている」と指摘している。このように、医師の診断書や WISC 等の発達検査による利用根拠の明示が注視されている。

本節での事例検討は、厚労省（2021a, c）が示すこうした数量的変化を、具体的な語りにより「実態の広がり」を補足する知見になると考えられる。特に、「受給者証の発行」を巡り、「対象の対象化」が暗示され利用者の厳格化が進む一方で、利用者の動態として「診断書の取得」が目的化し、対象の切り取りを防ぐ様相の一端がみられた。なお、財政制度等審議会（2023:51）は、国が給付決定における具体的な基準等を定める必要性を指摘しており、今後、受給者証の発行に関わる転換が想定される。

さらに、ここで明らかになった「受給者証の発行に際する根拠の参照点」がどの程度の割合になっているのか、あくまで補足的なデータに留まるが、A 氏の法人の実態を確認しておく。A 氏の法人を利用している子どものうち通常の学校に通学する子どもは、合計で 54 人であった。その利用児たちの学籍は、通常学級のみ:31.5%（17 人）、通常学級・通級利用:24.1%（13 人）、特別支援学級（知的クラス）:24.1%（13 人）、特別支援学級（自閉情緒クラス）:20.4%（11 人）であった。その A 氏の法人で示された利用根拠の割合は、①療育手帳:11.1%（6 人）、②特別支援学校や特別支援学級といった学籍:0%（0 人）、③医師の診断書:61%（33 人）、④WISC など発達検査:14.8%（8 人）、⑤学校からの意見書:11.1%（6 人）、その他（1 名）であった。

利用児が、通常の小学校に在籍する場合、医師の診断書が半数以上で多いことが改めて確認される。また、療育手帳、WISC など発達検査、学校からの意見書の割合を確認でき、事例的な数字ではあるが、発達障害児の利用根拠の一端をうかがい知ることができる。

表5-3 放課後等デイサービスの利用根拠と学籍の関係

学籍		放デイの利用根拠
特別支援学校在籍児		学籍/療育手帳
小学校	特別支援学級在籍児	医師の診断書/WISCなどの発達検査/学校からの意見書/療育手帳
	通級支援学級利用児	
	通常学級在籍児	

4. 放課後等デイサービスの構造的特徴とその課題

本章では、放デイにおける量的拡大の要因を導出するために、擬似市場と利用契約に関わる知見を深めてきた。特に、①社会福祉基礎構造改革以降に擬似市場とも呼ばれる官製の部分的な市場システムが、放デイにおいてどのように導入されているのか先行研究のレビューを通じて明らかにし、②放デイでの利用契約に際して重要な手続きとなる「受給者証の発行」の実態を、事例調査のデータをもとに明示してきた。本章で検討した内容を以

下のように改めて整理することができる。

4-1. 放課後等デイサービスにおける擬似市場

まず、擬似市場と放デイの検討から見出した点である。quasi（擬似/準と訳される）という言葉が、markets（市場）の前につくのは、「供給、需要、調整」の3点で純粋市場と異なることに特徴がある。具体的には、①供給サイドが、営利企業と公的機関・民間非営利組織など事業の目的や行動原理の異なる多様な組織が混在して構成されていること、②需要サイドは、相当な割合で公的資金が投入されていること、③消費者（利用者）の保護のために、一般の商品などの場合よりも厳しい規制が政府や行政によって行われ、政府や行政がサービス購入で重要な役割を果たすこと、である。

放デイは、その特徴を有することがわかった（図5-1）。①供給については、「民設民営」の傾向を強めつつ、多様な事業者による福祉供給によって営利事業者と非営利事業者で供給サイドが構成され、②需要については、原則としてサービス費用の9割が公費で賄われ、③調整については、受給者証の交付による認定の実施や事業所設置の届け出などに、行政が介在する仕組みになっていることを見出した。放デイは、2012年に新設され、一連の改革とそれを基礎づける擬似市場の原理・メカニズムに基づく制度として位置付くことを明らかにした。

特に、1951年制定の社会福祉事業法により、第一種社会福祉事業法と、第二種社会福祉事業に分かれた。このうち、第二種社会福祉事業では、分野によっては事業者の総量規制などの様々な規制はなされたものの、多くの領域では「事業所設置の届け出」（指定基準を満たすこと）によって社会福祉法人以外の経営主体が参入できるようになった。放デイを含む障害児通所支援事業は、第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業に類別される。

以上の放デイにおける擬似市場の検討を踏まえ、最後に平岡（2008:130-133）の「ケア市場の現実」を参考にして、次の3点を指摘しておきたい。

1点目に、放課後・休日の居場所の拡大である。擬似市場の原理に基づく放デイは、事業者の多元化を通じて、地域での障害児支援を身近なものとし、障害児の放課後・休日対策の「供給量の拡大」に寄与したと考えられる。

ただし、2点目として、放デイにおける擬似市場が、発達支援の質あるいはサービスの質に果たした影響に目を向ける必要がある。参入障壁の緩さや多様な事業者の参入を含みつつ行われる事業者間での競争が、硬直的な福祉サービスの供給の在り方を打開し、事業者の規律を維持し、発達支援やサービスの質に寄与しているのか改めて検討が迫られる課題である。特に課題となるのは、虐待・わいせつ行為、テレビを見させているのみといった劣悪なサービスの蔓延を防止するだけでなく、発達支援やサービスの質を向上させる仕組みとして機能するよう整備していくことにある。

3点目に、上記の2点目と関連するが、擬似市場に対する政府のガバナンスについてである。平岡（2008:132-133）は、サービスの質の問題に関して、擬似市場のメカニズムを導入したこと自体が原因というより、ケアサービスの特性に応じた競争条件の設定や基盤整備、事業者に対する規制、利用者に対する支援策などに関する「政府の取り組み不足」を指摘している。特に、サービスの質に関わる直接の原因として、人員に関する基準の緩

さ、報酬の低さ（その結果としての不安定雇用や人材確保の困難）、人材養成・研修制度の不備、事業者規制に関する責任所在の曖昧さ、などをあげている。

これは、本章を通じ確認されたが、放デイにも共通する部分があると考えられる。例えば、①人員配置の基準が10:2であり「大人が2人いてできる活動をすればよい」という建前の中で、発達支援やサービスの質を問う制度設計上の矛盾、②基本報酬の減算をはじめとする「労働費用の切り下げ」、③労働市場の流動性が強固で人材確保の困難さもあり、公的資金をもとにした運営費の一部が人材派遣会社等に流入すること、④また、死亡事故や虐待事件などが発生した際、実施主体である市町村とサービス提供主体である事業所の間で、責任の所在が曖昧になること、などがあげられる。

4-2. 放課後等デイサービスにおける「受給者証の発行」

次に、利用契約のなかで重要な手続きとなる「受給者証の発行」に着目して、発達障害児に関わる実態を明示してきた。具体的には、「障害児支援が必要であることが判断できる書類」として、①療育手帳、②特別支援学校や特別支援学級に在籍するといった学籍、③医師の診断書、④WISCなど発達検査、⑤学校からの意見書など専門家による書類などを「受給者証の発行」に際する根拠の参照点としていることが明らかになった（表5-3）。

また、発達障害児の「受給者証の発行」では、特に、医師の診断書を巡り「対象の対象化」を暗示する実態もあった。一方、それだけではなく、制度によって対象が切り取られることを防ぐ利用者希望者の動態として「診断書の取得」が目的化する一端を確認した。

たしかに、発達障害者支援法の実施（2005年）から20年を待たずに、「通常学級に在籍する発達障害の可能性のある小学生」は10.4%を超える実態（文科省2022）などを踏まえても、発達障害児の放デイ利用が、制度的に錯綜することは想像に難しくない。ただし、発達障害は、序章でもみたように2000年前後まで「発達の問題」という認識が教育現場でも十分ではなく（川崎2023）、また、福祉分野では福祉サービスの明確な対象とはされず「制度の谷間」「サービスの狭間」に置かれてきた（柘植2008）。

このことを踏まえれば、「地域社会で身近な支援が受けられるようになった」ことは進展した部分である。特に、第4章で析出した「心ならずも放デイにたどりつく様相」などを要因に、放デイにおける発達障害児の利用が増加してきた背景がある。量的拡大を受け、一概に縮小の方向に舵を切ることは、真田のいう「対象の対象化」が増幅していないか留意する必要がある。

5. 本章のおわりに一本章からの知見と研究課題

本章では、社会福祉基礎構造改革を経て擬似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る放デイ制度の構造と、放デイを利用する際に重要な手続きとなる「受給者証の発行」に関する実態を検討してきた。

本章の知見は、次のような意義をもつと考えられる。第一に、量的拡大という社会的現象がどのような構造に基づき発生しているのか、一連の改革との関係の中から検証したことに学術的意義がある。

第二に、「受給者証の発行」は、放デイを利用する際に重要な手続きとなるものの、そこに内在する課題を探索的に明示する研究がなかった点に対し、学術的意義が見出せる。特

に、総量規制との関係で、「対象の対象化」が発生することが危惧されることを鑑みれば、制度の利用者がどういったプロセスを通じ同定されるのか、そのプロセスにおいて何が課題になっているのか、を明らかにしたことは、基礎資料の提示として意味のある知見と考えられる。特に、障害児の「教育権保障の第三のうねり」として展開してきた放課後保障に、発達障害児の知見を付け加えるものとなった。さらに本章では、真田是の地域福祉論において重要な「対象の対象化」を、発達障害児の放デイ利用を巡る「受給者証の発行」の実態から見出した。

他方で、本章の限界は、次の点にある。第一に、1万5千ヶ所を超える放デイ事業所が存在するうちの数事例からの検討であり、現在の日本社会で展開される放デイの議論や量的拡大の構造について一般化を図ろうとするのであれば、いかにも不十分な点である。

第二に、資本市場や労働市場と放デイの関係において、深刻な構造的課題を抱えていることが考えられるものの、部分的な検討に留まった点である。これは、福祉労働や発達保障労働を規定する問題として重要な検証課題であると考えられるため、今後の研究課題とする。

第6章 放課後等デイサービスにおける発達支援に関する論点と課題—発達障害のある子どもに対する発達支援に着目して—

1. 本章のはじめに一研究目的と問題の所在

1-1. 研究目的および発達支援を巡る諸課題

本章の目的は、通常の小学校に在籍する発達障害児に着目した発達支援の検討を行うことにある。特に、家庭や学校とは異なる場所で過ごす独自の価値を提供することが求められる放デイは、発達障害児に対し、どのような発達支援の提供が必要となるのか具体的に検証する。

前章までに検討したように、放デイの量的拡大は、福祉的・教育的需要の集積（第4章）、事業者の多元化（第5章）などを背景に立ち現れていると考えられる。そうした量的拡大の一方で、放デイにおける発達支援の質は、常に問題視されてきた。第1章にも記したが、以下のような新聞記事から発達支援への問題視が確認できる。

「障害のある子どもが放課後や長期休暇中に利用する『放課後等デイサービス』（放課後デイ）が急速に広がっている。制度が始まった4年前から事業所は激増し、サービスも多様化。発達障害児向けプログラムなどに取り組むところも多い。しかし、その一方で、質にばらつきが大きいとの指摘もある。」（読売新聞 2016. 4. 8）（下線筆者加筆）

「ただ、十分なノウハウを持たない事業者の参入なども増えており、放課後デイのサービスの質について、『格差が出ている』という指摘も出ています。全ての利用者に対する質の良い支援が求められています。」（読売新聞 2017. 12. 15）（下線筆者加筆）

「開設の条件が緩いこともあって新規参入が相次ぎ、5年間で4倍以上になった。その半面、質の低下への懸念が強まっており、厚生労働省が対策に乗り出した。」（朝日新聞 2017. 12. 24）（下線筆者加筆）

「大半の自治体は、放課後デイの意義や目的に対する事業者の意識の低さを危惧する。地域や学校との連携不足を指摘する声も多い。背景には急激な事業者の参入がある。」（毎日新聞 2018. 2. 7）（下線筆者加筆）

以上のように、発達支援の質は、「急激な増加」「ノウハウをもたない事業者の参入」「開設条件の緩さ」「連携不足」などの観点と合わせて、これまでに再三指摘されてきた。

他方で、第3章で検討した通り、放デイは放課後や休日といった特異的な時間における活動を支援する制度であるため、発達支援の位置づけを積極的に定位することが難しいという側面を踏まえる必要がある。

例えば、放デイのガイドラインを提示した背景として、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へ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」であり、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」と言及がある（厚労省2015:1-3）。つまり、放デイの基本的役割は示されつつも、発達支援に関する明確な規定はないが、その一方で、発達支援の大まかな傾向に共通性はあるという見方である。

こうした曖昧ともいえる表現に留まる要因として、次の2点があげられる。第一に、様々な特別な教育的ニーズのある子どもが共有する居場所として放デイを利用するため、発達支援の規定も多様な活動を想定しておく必要があるものと考えられる。第二に、放デイは、放課後や休日という時間の活動を対象にする制度であるため、学習指導要領のような明確な規定が提示しにくいことがある。それゆえ、子どもの捉え方、教育的役割とケア的役割の認識などが、実践の担い手となる運営主体によって左右し、提供する発達支援の内容も交錯しやすいことが考えられる。

現に、みずほ情報総研（2020:81-96）によるアンケート調査の調査項目では、①基本的な日常生活動作（ADL）の自立の支援、②社会性やコミュニケーションスキルの獲得・向上の支援、③事業所内で文化芸術活動を行う時間の提供、④外出、野外活動や外部公共施設利用の機会の提供、⑤学習教材や宿題に取り組む時間、学習支援の提供、⑥有資格者による訓練（言語療法、作業療法・感覚統合訓練など）、⑦具体的な活動を設けず本人が自由に過ごせる時間の提供、を設定しており、その項目をみるだけでも、放デイでのサービス提供の内容が多岐に渡ることが確認される。

さらにいえば、発達支援という用語を規定すること自体が容易ではない。例えば、放デイにおける発達支援は、放デイのガイドラインの基本的役割にある「子どもの最善の利益の保障」を念頭に置くものである。そこでは、「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」（下線筆者加筆）と規定されている。このように、学校でも家庭でもない時間や空間における人間関係や体験活動が、放デイにおける発達支援の中核にあると推察される。ここからも、発達支援が複合的な要素を統合した用語であることがわかる。

また、発達障害者支援法などでも、発達支援という用語は使用されている¹⁾。さらに発達支援は、ガイドラインや法律に用いられるだけでなく、実践現場の具体的なサービスの提供を指す場合もある。このように発達支援は、広範に使用される多面的な用語である。

以上のように、発達支援という用語は、複合的かつ多面的な要素を含むと考えられ、その用語を規定すること自体が容易ではない。他方で、発達支援に関わる制度的・実践的な喫緊性を鑑みて、本章では、通常の小学校に在籍する発達障害児に着目した発達支援の事例検討を行う。さしあたり本章での検討は、家庭や学校とは異なる場所で過ごす独自の価値を提供することが求められる放デイで発達障害児に対し、どのような発達支援の提供を必要とするのか具体的に検証することに力点を置く。

1-2. 放課後等デイサービスにおける発達支援の研究課題

放デイの発達支援に関わって、先行研究では、発達支援に関わる議論が放デイ制度化初期から行われてきた。

例えば、『障害者問題研究』（2013）では、「放課後保障の新展開」と題する特集が、放デイの創設早々に組まれた。その巻頭には、「放課後保障は新しい段階を迎えているようにみ

える。そのことを象徴的に示すのが、放課後等デイサービスの制度の発足であろう。(中略) 障害のある子どもの放課後活動のあり方について、基本的な方向性が確認されなければならない。同時に、放課後保障が進展するなかで、一步進んだ議論や取り組みが求められているのではないか。たとえば、『医療的ケアの必要な子ども』『発達障害のある子ども』『知的障害の軽い子ども』といったように、子どもの多様性に着目する放課後保障の議論があつてよい。」(丸山 2013: 1) と記されている。

こうしたように、多様な子どもの発達支援を具体的に検討することが提起された。それ以降の発達支援に関わる研究では、第1章の先行研究の動向で確認したように、「障がい・ニーズ別の支援」17本、「支援プログラム・支援方法」14本、「専門家との連携・専門性を活かした支援」12本、「家庭・保護者およびその支援」10本(鈴木 2021)と、研究が展開してきたことが確認される。ただし、発達障害児に関しては「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」の研究が相対的に少ないことも確認された。

また、森地・大村・小澤(2019)では、全国1000ヶ所の放デイ事業所のうち、同意を得た480事業所を対象に(回収率48%)、アンケート調査を実施している。この調査の問題意識として、「放デイにおける支援の質の向上に関する検討はおろか対象児の属性に応じて提供される支援の特徴も明らかにされていない」(森地・大村・小澤 2019:117)と、発達支援に関わる研究の蓄積が不十分であることを指摘している。そして、調査の結果として、障害種別ごとに提供されるサービスの現状、学年別に提供されるサービスの現状、所属学校形態の違いにより提供されるサービスの現状、障害種別と学年や所属学校形態との関係、を明記している。また、放デイのサービスを利用する子どもが有する障害や、所属する学年と学校形態により、提供されるサービスの内容に違いがあることを明らかにしている。特に、本研究との関連でいえば、生活スキルの向上、人間関係の構築、教育的配慮に関するサービスは、発達障害児が多い事業所、小学生が多い事業所、通常の学校在籍児が多い事業所で、実施されることが明らかにされている。

そうした中で、発達障害児に対する発達支援は、どのようにして提供されているのか、子どもの置かれている状況・環境を念頭においた枠組みをもとに、具体的な文脈を通じて検証されることが求められる。

2. 研究方法

2-1. 調査方法

本調査では、放デイ事業所を運営するA社のスタッフ2名(複数回)、A社が所在するC市の「発達障害の可能性のある児童生徒に対する早期支援研究事業」の研究指定校に指定されているD小学校の教諭1名と、A社と支援の関わりが深いE小学校の教諭2名を対象に、半構造化インタビューを行った。調査期間は、2019年9月から2020年6月である。調査の日程・対象者・時間等は、表6-1の通りである。

なお本調査は「立命館大学における人を対象とする研究倫理審査委員会」の審査を受け、研究倫理に基づき個人情報の保護に留意して実施した(受付番号:【衣笠一人-2019-31】)。

2-2. 調査対象の選定理由

放デイにおける発達支援は、上記の森地・大村・小澤(2019)が指摘するように、利用児

の属性や特性に応じて提供される発達支援を明示する必要がある。しかし、現状では、年齢や障害の異なる多様な子どもが通う事業所や小学生あるいは中高生を中心とする事業所などがあり、活動内容も屋内での活動や学習支援、遊びなど様ではないといった指摘がある（丸山 2019:139-140）。つまり、放デイの現状は、放デイを利用する子どもの属性や特性を意識して発達支援を提供している事業所もあれば、多様な特性をもつ子どもが共に活動できることを念頭に発達支援を提供する事業所もあり、利用児の属性も活動内容も一様に捉えることは難しい。

これまでの研究でも、それぞれの放デイ事業所が対象とする子どもや活動内容が異なるため、放デイ利用児の属性や特性に応じて提供される発達支援の検討が容易ではなかったことが推察される。その一方で、その状況を乗り越え新たな知見を付け加える必要がある。

本調査の対象は、利用児の属性や特性に基づき発達支援を提供する放デイ事業所を選定した。調査対象として、発達障害児への発達支援を放デイ制度化初期にあたる 2013 年から行っている A 社を選定した²⁾。

また 2 つの小学校を調査した理由は、学校教育からみた放デイの役割の検討、A 社の位置づけを補足的に検討するためである。A 社の事業所がある C 市の小学校を基本とし調査対象を選定した。D 小学校は、発達障害児教育の研究指定校であるため選出した。E 小学校の学区は A 社の事業所がある地域に隣接するとともに、大規模小学校である。そのため E 小学校の児童が A 社を利用する割合が高いと考えられるため、インタビュー対象として選定した。

表 6-1 インタビュー調査の内容

調査年月日	対象者	インタビュー時間	備考*1
2019.9.18	F氏 (1回目)	40分	・ A社児童発達管理責任者 (2013年から2019年3月) ・ A社児童相談支援員 (2019年4月から)
2020.1.30	G氏 (1回目)	1時間15分	・ A社代表理事 (2013年から)
2020.2.6	F氏 (2回目)	1時間15分	
2020.3.19	F氏 (3回目)	1時間25分	
2020.5.10	G氏 (2回目)	1時間30分	
2020.6.14	G氏 (3回目)	2時間	
2020.7.17	H氏 (1回目)	1時間45分	・ E小学校教諭/特別支援教育コーディネーター/特別支援学級主任 (2018年から)
2020.7.29	I氏 (1回目)	50分	・ D小学校校長 (2015年から2018年3月) ・ E小学校校長 (2018年4月から2020年)
2020.8.1	J氏 (1回目)	1時間25分	・ D小学校教諭/特別支援教育コーディネーター (2013年から2020年3月) ・ K小学校教諭/特別支援教育コーディネーター (2020年4月から) *K小学校はC市外であり、K小学校の内容は本稿には含んでいない

*1: 対象者の役職は、調査を実施した時点のものである

2-3. 本調査の視点

本調査は、増山 (2015) が指摘する学童保育の基本的な機能に依拠している。

学童保育は、第 2 章に詳述したように、1998 年に児童福祉法に基づく放課後児童健全育成事業として制度化した。また、障害児の受け入れ事業は、2001 年「障害児受入促進試行事業」を契機に拡充してきている。学童保育は、子どもの放課後・休日の居場所として、放デイとの親和性がある。以下では、増山 (2015) の言及を確認する。

増山は、現代の日本社会の動向において、学童保育（実践・運動）が果たしている役割と課題を明らかにすることの重要性、子どもの成長発達にとって放課後の活動・地域生活がもつ意味を議論の中心とする必要性を指摘している（増山 2015:2）。

そこで、学童保育は、日本の子どもの生活と発達の間としてなくてはならない存在であるとし、学童保育の基本的な機能を3点あげる。第一に、宿題などを行う「学習の機能」、第二に、「遊び・文化活動の機能」、第三に、子どもが放課後を安心して生活できる「家庭の代替機能」である（増山 2015:16）。

また、学童保育の役割について、「学童保育が子どもの放課後活動と発達保障にとってどのような役割を担うことになるのか改めて検討する必要がある」（増山 2015:2）と強調している。ここであげられる「発達保障」は、1960年代より障害児者の人格発達や生活のあり方を問い発展してきた概念である（田中 1980: iii-ix）。また、発達保障は、生存だけではなく、また身体的健康や経済的安定のもとに生きることにも留まらない、内面的な豊かさを含んだ生存を社会的にすべての人へ保障していく概念である（加藤 1997:62）。

この学童保育の基本的な機能は、これまで障害児者への教育実践・福祉実践の概念として展開してきた発達保障を踏まえ、放課後・休日の活動を検討する枠組みであり、障害児を対象にする放デイの発達支援の検討にも重要な示唆を与えうると考えられる。また、学童保育は、通常の小学校に在籍する子どもの放課後や休日の活動を主な対象としており、本研究で着目する対象（通常の小学校の発達障害児）と共通性が見出せる。一方で、通常の小学校の在籍が共通していながらも、放デイを利用する発達障害児の場合、定型児を念頭においた増山の枠組みにどのような支援や配慮が加味される必要があるのか、相違点を踏まえた検討が求められる。

なお、本調査の調査項目は、表 6-2 の通りである。

表6-2 調査内容と質問内容の一覧

対象	調査内容	質問内容
A社スタッフ	A社の概要	・ A社の事業所展開の変遷 ・ 活動時間、日課、年間計画
	学習支援	・ 放課後における学習支援の役割 ・ 学習支援の内容 ・ 発達障害児の学習の困難
	遊び	・ 発達障害児にとって集団的な遊びがもつ役割 ・ 屋外での活動内容
	家庭の代替（居場所）	・ 利用児に対しA社の居場所がもつ役割 ・ 利用児との向き合い方 ・ スタッフと利用児の関係
教諭	特別支援教育を行うようになった背景	・ 特別支援教育、発達障害児への支援のきっかけ ・ 勤務校（担当学級）の変遷
	発達障害児の学校生活	・ 発達障害児の学校生活における困難 ・ 特別支援学級に在籍する児童および通常学級に在籍する「気になる子」への対応
	教諭からみる放デイの役割	・ 学校教育の立場からみた放デイの役割や重要性 ・ 学校—放デイの連携の状況

3. 調査対象

3-1. B県C市の概要³⁾

B県は、関東地方にある。B県内における放デイ事業所数は、245ヶ所である（2020年1月現在）。B県でも放デイ制度化以降、障害児の放課後の居場所が拡大した。また、2019年時点の児童（7～17歳の人口）1000人当たりの放デイ事業所数は、全国平均が1.19、B県は平均をやや下回っている（厚労省2021c:15）。

B県C市は、人口約9万8千人の小規模都市である。C市の放デイ事業所は、14ヶ所（30名定員1ヶ所、10名定員13ヶ所）である（2020年1月現在）。14ヶ所のうち、3ヶ所がA社の事業所である。なお、学童保育は30ヶ所となっている。

3-2. A社の概要

(1) A社の変遷

A社は、2013年にC市に設立された非営利の法人である。現在は、第1から第4事業所までの放デイ事業所が設置されている。

第1事業所は、2013年に開設した。第2事業所は、2014年B県の県庁所在地に特別支援学校在籍児を対象として開設した。2018年に第1事業所は、新たな事業所への移転がおこなわれ、第1事業所の移転先に併設する形で2018年に第3事業所を、放デイおよび児童発達支援事業所として開設した。利用ニーズの高まりは続き、2020年に第4事業所を、第1・第3事業所に隣接して開設した。本研究では、第1・第3・第4事業所に焦点を当てている。なお、第1・第3・第4事業所の位置関係は図6-1の通りである。

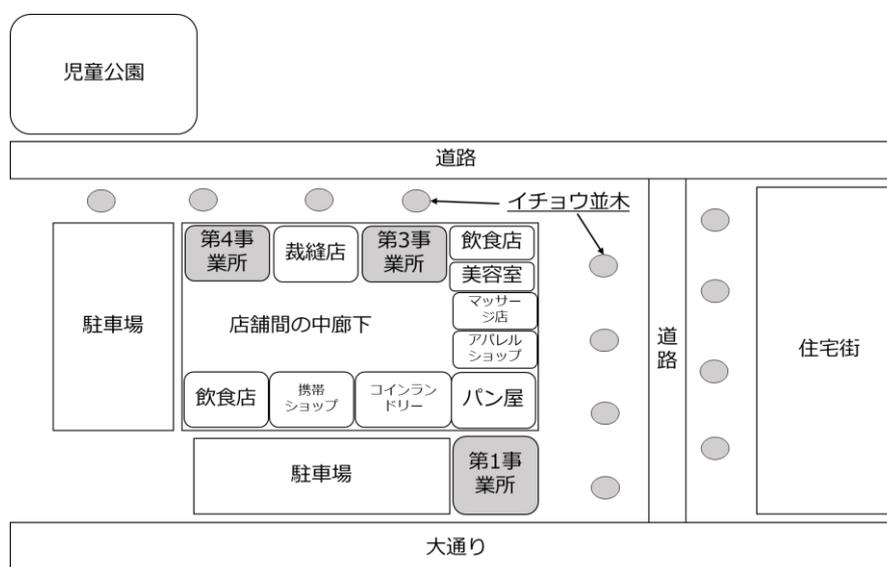


図6-1 第1・第3・第4事業所の位置関係と近隣の環境

(2) A社利用児の特徴

A社の利用児は、通常の小学校の通常学級と特別支援学級に在籍する子どもがおおよそ半数ずつとなっている。

また、A社での利用相談の傾向は、次の3点の通りである。第一は、未就学児健診など

からニーズが把握され、小学校入学と同時に A 社を利用するケースである。未就学期からニーズが顕在化し、小学校入学にあわせて利用相談が行われる。第二は、2 年生の時期に学校生活等での問題をニーズとして A 社を利用するケースである。「勉強ができない」「やっぱり落ち着かない」といった困難が問題視され利用相談が行われる。第三は、4、5 年生の時期に、学校・家庭生活など生活全般における困難をニーズとして A 社を利用するケースである。特に、学習面での困難が一番多く、次いで「身の回りのことができない」「指示が入らない」「落ち着かない」といったものが多い (F 氏 2 回目、G 氏 2、3 回目のインタビューより)。

(3) A 社の活動

A 社の活動時間は、学校日は、下校時刻から 18 時まで、土曜日と長期休暇は 9 時から 12 時までである。活動内容は、学校の宿題や A 社で用意した学習支援を約 1 時間行う。その後、約 1 時間半は近隣の公園等で屋外遊びを行う。その後事業所に戻り、保護者の迎えを待つ約 30 分間、室内遊びや軽食を食べるなどして過ごす。

学習支援と屋外遊びは、年間を通じて行われる。また年間行事は、夏季休暇の市民プールや川でのバーベキュー、秋に近隣住民を交えた焼き芋大会、春季休暇の公共交通機関を利用した遠足がある。

3-3. 学校と A 社の協働

今回調査を実施した C 市の 2 校の小学校は、次のような規模であった。D 小学校は、全 10 学級、全校生徒 192 人である。また、E 小学校は全 25 学級、全校生徒 647 人である。

なお、E 小学校は、特別支援学級が 5 クラスであり、その数は 27 名、通級指導学級が 2 クラスとなっている。その 27 名のうち、約 1/3 が A 社の利用児であるという。また、H 氏のクラスは、5 人中 4 名が A 社を利用しているという (H 氏のインタビューより)。

D 小学校の J 氏は、公認心理士、臨床発達心理士、特別支援教育アドバイザーなどの資格等を保持する。長年にわたり C 市全域の特別支援教育を牽引している。J 氏は、A 社の特徴について、利用児の特性やニーズの把握を、WISC-IV などの検査による知見と実践を通じた直接的な関わりの両側面から行っていることをあげた。「ただ (子どもの状態を) 勝手に見取って、この子こうだから、この方が良いんじゃない? とするのはではなく」、WISC-IV の検査結果などのアセスメントを発達支援に反映させることが、他の放デイではあまり見ないことと強調した。

また、A 社の利用児が多く通う E 小学校校長の I 氏は、「重なり合って一緒に育てている」と連携を取りながら子どもを指導・支援ができていることを語った。加えて、H 氏は、A 社との関係性について、学校だからできること、放デイだからできること、学校と放デイで出来ることは一貫して取り組むといった「1 人のお子さんを同じ方向をみて支援したり、指導していったりする本当に協力者という存在」と語った。

以上のように、A 社は、発達支援をするにあたり子どもの理解に努めている点、利用児が所属する学校との連携・協働を積極的に行っていることがうかがえる。

4. 調査結果と調査結果から得られた知見

本節では、先述した3つの基本的な機能を基軸に、調査の結果を検討する。ここでは、①「学習の機能」を「学習支援」として、②「遊び・文化活動の機能」を「遊び」として、③「家庭の代替機能」を「家庭の代替（居場所）」として検討する。

4-1. 学習支援

A社の学習支援に関わる内容を以下に記述する。なお、学習支援は、A社に到着した子どもがまず取り掛かる活動である。学習時間の大きな内訳は、宿題に30分、A社で用意した課題に30分程度の時間を当てている。

(1) A社が学習支援を行う背景

A社では生活リズムを整えることに力点をおくという。G氏（2回目）は、学校日において、利用児の帰宅が18時以降になることを鑑み、食事・風呂など就寝までにやることを残したまま、家庭で宿題を行うことが適切なのかという問題意識をもとに、A社では学習支援を展開していると語った。また、発達障害児の家庭学習は、家庭トラブルの一つになりやすいため、この対応として、A社での学習支援が行われているという（G氏2回目のインタビューより）。

(2) 学校教育との接点をふまえた学習支援

A社では、学校から出た宿題の支援を学習支援の1つとしているという。また、長期休暇明けの漢字テストは、学校文化を鑑みて、例外的にテストの点数をとるための学習支援を行っているという。その理由は、長期休暇明けの漢字テストでは合格点に達しないと、何回も追試が実施されるためであり、追試が続けば利用児は「疲労感」「嫌々感」が出て「やればやるほどできなくなってきてしまう」ためである。合格点を一回で取れるような学習支援を長期休暇期間中には行っているという（G氏2回目のインタビューより）。

また、漢字の学習では、日常生活には読める字であるが、正確な「はね」「とめ」などをみればもう一歩足りないといった字を書く利用児に対し、生活で最低限必要となる習熟度と、学校教育において求められる学習習熟度に違いがあることを説明するという（G氏3回目のインタビューより）。

(3) 児童期以降を見通した学習支援

他方で、A社へ相談に訪れる保護者は、「勉強ができない」「数字が分からない」「字が書けない」「漢字が書けない」というような学習面の悩みをもつことが多いという。このような学習の困難を背景として、A社の利用を希望する保護者もいるという。しかし、そうした保護者との懇談の際、G氏は保護者に対し「100点をとることがこの子の全てではないよということを伝えていきます。」ということが強調された（G氏2回目のインタビューより）。

その背景として、「100点をとることは学習塾ではないので、（テストの点数をとることが）目標ではないです。ただ、ここの子どもたちも将来はあるので、将来の自立ということで、この子どもたちは何ができるのかなというところは日々考えています」「こんなところが得意だね、将来こうなってくれば良いね…それに向けての学習支援になると思います」と語った。利用児の将来を見通した際、何が重要かという発達の見通しを踏まえ学習支援

を提供するという（G氏1回目のインタビューより）。

（4）ゆったりとした時間での学習支援

学習面の悩み、学力強化・テストの点数獲得を要望にする保護者の声がしばしばある一方で、保護者の要求を深く聞く中で出てくるのは、利用児の対人関係に関わることであるという。利用児が「自分の思いを言葉で伝える」という課題に対し、A社では学習支援の時間を活用して対応を試みるという（F氏2回目のインタビューより）。

特に、分からなければ「分からない」と言うことのできる環境の提供など、利用児自身の言葉を発する機会を創出しているという。そのために必要なこととして、利用児とスタッフの良好な関係を日頃から構築することがあげられた。結果として学校の先生やクラスの前では恥ずかしくて「出来ない」と言えないことや、反対に「出来ません」とひとこと言って終わりにしてしまうことも、A社スタッフの前では「ここ教えて」「ここずっと分からなかったんだ」など「素直に言える姿」につながるという（G氏2回目のインタビューより）。

このような利用児の言葉を引き出す試みは、スタッフ1人に対し利用児1人、あるいはスタッフ1人に対し利用児2人から3人程度の比較的個別に近い関わりができる学習支援の時間が適するため、その時に意識して実施するという（G氏2回目のインタビューより）。

（5）学習支援に関する調査から得られた知見

学習支援に関して、以下の点が明示された。

第一に、A社が学習支援を行う背景からは、利用児の帰宅後の生活や生活リズム、家庭での学習トラブルへの発展を鑑み、学習支援を発達支援の一つとして行っていることがわかった。

第二に、学校教育との接点をふまえて学習支援を展開することがわかった。特に、日々の宿題のサポート、長期休暇明けに実施される追試付きの漢字テストへの対応など、学校生活に「ついていく」ため、その困難を少なくするための対応として、学習支援を行うことがわかった。とりわけ通常の学校に在籍する発達障害児は、いわゆる定型発達の子どもとともに学習を行うことも多いため、学習の躓きや日々の学習へのフォローは、重要な論点と考えられる。また、A社の学習支援の事例には、「漢字の書き」があげられたが、日本の学校における漢字指導は、「標準」以外の漢字を誤りとする画一的なあり方が一つのハードルと指摘されている（窪島 2013:14）。このように、発達障害児の場合、学習困難が放デイにおいて小さくないニーズであるため、これを学習支援として提供している（提供せざるをえない）ことが推察される。

第三に、児童期以降を見通し学習支援を展開することがわかった。特に、学力やテストの点数の強化が保護者のニーズになることもしばしばある中で、「児童期以降を見通した時、放デイの役割は何か」という視点が重要視されていた。放デイは、基本的に1年ごとにクラス替えのある学校よりも、長期的な関係性にたち、ライフステージを見通した支援が期待される。また、家庭とは異なる立場から利用児の将来を見通し、支援することが求められる。児童期以降を見通すことは、学習支援のみならず発達支援の重要な点と推察される。

第四に、ゆったりとした時間での学習環境が重要であることがわかった。利用児の「素直に言える姿」、利用児の置かれている立場、内面的な迷いを理解するスタッフの基本的姿勢が重要視されていた。ここには、子どもとのやりとりを媒介として、具体的な子どもの言動や表情/姿勢などの観察を通して子どもの内的状態を洞察する必要性があるものと考えられる。加えて、こうした関わりは少人数での活動が適していることもわかった。

4-2. 遊び

A社の遊びに関わる内容を以下に記述する。

なお、A社で展開される遊びは、学習支援と同様に、通年の日課に組み込まれる活動である。利用児は、上記の学習を行ったのち、悪天候でない限り外遊びをする。遊びの時間は、約1時間30分である。基本的には、A社の事業所から50mほどの距離にある児童公園を利用する(図6-1)。下校時刻が早い日や休日は、片道40分ほどで登ることができる山や、遊具が充実した広い公園などに行くこともある(F氏2回目のインタビューより)。

(1) 生活リズム

A社が遊びを(特に屋外遊び)を行う背景には、利用児が体をダイナミックに使うことを通じ、一定の疲労感や満足感を得ることによって、帰宅後の生活を落ち着いて過ごすため、子どもの精神的な安定(「精神的な安らぎ」、「ストレスの軽減」、「不安の解消」など)を導くために実施しているという(G氏2回目のインタビューより)。また、利用児のストレスは、大人には想像しきれないような小さいことから、大きなことまで多々あるため、遊びを通じて、できるだけA社にいる時間に、そのストレスの軽減や不安の解消をしてあげたいとの思いがあると語った(G氏2回目のインタビューより)。

さらに、「しっかり学びしっかり遊ぶ」ということが「健全な経験」と語り、児童期の育ちに必要な要素であることを強調している(F氏3回目のインタビューより)。

(2) 不可視化されていた困難の把握

遊びを通じた利用児のリラックスした様子には、学校や家庭では見せない点があり、新しい特性やニーズを発見する場面が多くあるという。特に対人関係や子どもの問題行動に関わる部分において、保護者の主訴やアセスメントで確認されていないことが、遊びの場面から観察できるという。遊びの活動は、利用児に多様な活動を提供することにとどまらず、利用児の特性を多面的に把握するためにも行っているという(G氏1回目のインタビューより)。

また、学校の先生も知らなかった「家庭環境の内容」、親にも言えなかった「実は僕学校で何人かにこういう風にいじめられているんだ」といった悩みを吐き出すことなど、利用児が自らの悩みを打ち明けることがあるという。屋外での活動は、事業所内では引き出せない姿を発見することがあるという(G氏2回目のインタビューより)。

あわせて、多様な環境条件と活動を利用児に提供することは、対人関係の機会の創出、自然現象の体験的発見、生活背景に基づく固有名詞の獲得、他者との関わりにより培われる語法の習得などの日常生活や会話の基礎を形成する役割が期待できるという(F氏2回目のインタビューより)。

(3) 集団の形成

A社の利用児が行う遊びは、スタッフにより活動内容を決定したり、活動するペアやグループをあらかじめ作ることはないという。男子は、主に鬼ごっこや、ドッチボールなどのボール遊び、女子は「〇〇ごっこ」遊びなどが多い。それに加え、ブランコや滑り台の周辺で子どもたち独自のルールを作り遊んでいるという(G氏1回目のインタビューより)。

基本的には集団で遊ぶ利用児が多いが、一部集団で遊べない利用児もいる。段階的で良いから集団に加わることができるよう利用児を促す関わりを継続的に行うという。また、声をかけてみて個人で遊びたい様子が観察されればそのまま個人の遊びをさせるという(G氏1、3回目のインタビューより)。

A社では、6年生から「リーダー」を選出するという。これは、リーダーとなった利用児の発達のみならず、それ以外の利用児の発達も促しているという。例えば、4、5年生の利用児であれば次年度以降のことを自ら考える芽生えにつながり、3年生以下の下学年においては、子ども集団における善悪を学ぶ機会となっているという。さらに、集団での遊びが日常的に実現されることによって、自分の意志を伝えることや相手の言いたいことを把握する力につながるという。また「どこに集まる、何時にする」などの会話が聞けるようになるとき利用児の発達を実感するという(G氏2回目のインタビューより)。

(4) 主体性の形成

利用児が主体的に活動するためには、スタッフの働きかけや支えが必要になるという。特に、曖昧な価値基準に課題のある利用児は、感情が高ぶったまま他の子どもと関わり、トラブルになることが少なくないという。対人関係に困難をかかえる利用児が少なくないため、A社では若手の男性スタッフが子ども集団に加わり、共に遊ぶことにしているという(G氏2回目のインタビューより)。

また、A社のスタッフ構成とは対照的に、C市内の学童保育の実態は、シルバー人材等からの紹介で勤務する年配者が多く「一切遊ばず見守り隊」となる場合もあるという。そういった状況では、どうしても「これしろ」「こうしなさい」といった口頭だけの関わり、遊びの見守りが多いという。他方で、A社の利用児について、「あれだけ走り回れてそれも毎日できるという経験はすごく貴重なこと」と強調した(F氏3回目のインタビューより)。

(5) 遊びに関する調査から得られた知見

遊びに関する知見として、以下の点が明示された。

第一に、A社が遊び(特に屋外遊び)を行う背景が明らかになった。利用児が身体をダイナミックに使うことを通じ、一定の疲労感や満足感を得ることで、帰宅後の生活を落ち着いて過ごすこと、「ストレスの軽減」「不安の解消」など子どもの精神的な安定を導く取り組みが展開されている。こうした取り組みが、子どもの精神的安定、生活リズムの安定に寄与するため、遊びを積極的に実施していることがわかった。

第二に、遊びが利用児の状態や特性の把握に寄与することがわかった。保護者の主訴、学校との情報共有、アセスメントによる把握などに加え、遊びを通じた日常的な関わりを通じ、多面的に利用児の状態や特性を把握する必要が確認される。これは、「見えない障害」

と称されることや、集団行動における問題行動として「見えすぎる障害」と扱われることなど発達障害の理解や方策が一様でない状況において（窪島 2019:33）、遊びを通じて発達障害児の現状や困難を把握することは、放デイでの発達支援の重要な役割と考えられる。

第三に、集団の形成や集団での活動に困難のある子どもに対する支援の一端がわかった。なお、放課後・休日対策が未拡充であった時代の障害児は、「家に放置される」（藤本 1974:100）、あるいは、「放課後、休日、長期休日の過ごし方」は「母親と家の中でテレビを見て過ごす人が 8 割に達する」（黒田 2009:69）という状況であり、障害児の集団的な活動を保障することは、長年の課題であった。また、1970 年代後半より障害児の放課後実践に取り組む村岡（2018:88）は、「放課後活動のよさ」として、異年齢集団を多様に無理なく作りだせることを指摘する。こうした活動は、障害児の集団保障という文脈に通ずる点がある。遊びを通じた集団の形成は、発達支援の役割として重要な論点と考えられる。

第四に、利用児の主体性を下支えする取り組みが明らかになった。発達障害児に対して、単に集団で遊ぶことや主体的な活動を促すだけでは不十分な場合もあり、スタッフの働きかけが必要となることがわかった。特に、A 社の場合は、若手の男性スタッフが子ども集団に加わり、利用児への働きかけを行っている。これは、単に遊び場所を解放しただけでは、十分な発達支援とはならないことを暗示した内容と推察される。子どもと遊ぶことの「上手さ」は、資格要件に基づく専門性には反映されないが、発達支援の重要な論点になると推察される。

4-3. 家庭の代替機能（居場所）

A 社の家庭の代替機能（居場所）に関する内容を以下に記述する。

（1）生活の一部となる居場所

A 社では、「ただいま」といって学校から A 社に来所する利用児を「おかえり」と迎え入れ、学校であった話などを聞くことを大切にするという（F 氏 2 回目、G 氏 3 回目のインタビューより）。

G 氏（2 回目）は、「朝起きて学校に行ってから、ただいまと帰るまでに利用児は、学校でかなり疲れることがあると思う」と語り、そういった利用児の状態を「解消する」「素の自分でいさせてあげる」といった「ここ（A 社）だったら自分を認めて貰えるんだとか、こんなこと言っても大丈夫なんだとか、小さな自信（が持てる）とか、（自分の思いを）吐き出せる空間（がある）というか、そんな居場所を作っていきたいと思う」と語っている。

また、「その日あったことはその日解決しよう」「明日以降に持ち越さないにしよう」と利用児の 1 日の課題は、A 社で解決し帰宅できるような関わりに注力するという。特に、学校での出来事を引きずり、A 社に来所したのち、他者への加害行為や粗暴な行為をみせる利用児には、「何か原因があるはず」といった視点を大切にするという。このような対応をするのは、特性の強い子どもの主訴に耳が傾けられないケースも考えられるため、「大人の都合で中途半端に終わらせない」ことを A 社の指針として支援に取り組んでいるという（F 氏 2 回目のインタビューより）。

また A 社では、他者への加害行為や粗暴な行為をみせる子どもへの対応を、手を抜かず

にやらなければ、利用児はいつまでも「落ち着かない子」「粗暴な言動の子」といって怒られ続け、発達障害児の課題は決して良い方向には進まないと強調した。さらに、子どもたちの「素直さ」も欠如してきてしまうという。そういった事態になる前に日々の関わりから手を打つことが重要であるという（G氏 3 回目のインタビューより）。

（２）利用児の内面を尊重する居場所

子ども期の失敗経験は子どもの成長に不可欠な要素であるが、発達障害児の場合、うまくいかない様子や実行できない様子にのみに焦点が当たり、「なんでできないの」などと叱責されることも少なくないという。利用児にとって、「落ち着いた環境で活動できる居場所」となるよう注力するという。特に、利用児の「いいのかな、いいのかな」といった「不安定な自信」に対して、「とにかくやってみな」と後ろから押す役割や、失敗したときには受け入れる役割など、「安心」を基礎にするという（G氏 1 回目のインタビューより）。

また、「利用児が明日も来たいと思える居場所」として、A社に来所することに前向きになれる居場所を目指しているという。A社の利用児には、外遊びを通じて思い切り遊べる環境があることや認めてくれる大人や友達がいるなどがA社に来所したい理由にあるという（F氏 2 回目のインタビューより）。

（３）家庭の代替（居場所）に関する調査から得られた知見

家庭の代替（居場所）に関して、以下の点が明示された。

第一に、生活の一部となる居場所があることの重要性である。「ただいま」といってA社に来所する利用児を「おかえり」と迎え入るような日常的な関わりが大切になるという意味で、単なるスキル獲得の場でなく、精神的な安定や生活の一部になる居場所を目指していることがわかった。

また、他者への加害行為や粗暴な行為をみせる利用児への対応として、「何か原因があるはず」といった視点から子どもの行動の背景を読み取ることが強調された。この点は、滋賀大キッズカレッジで10数年にわたる発達障害児への学習指導・相談・アセスメントの研究と実践を通じて見出した内容と重なる部分がある。キッズカレッジでは「まじめでやさしい」子どもたちの手足が出るほど攻撃的な行動や罵詈雑言の悪態にはそれなりの理由があるという立場から、「子どもの声を聞く」という作業は当然のこととして行うという指摘がある（窪島 2019:13, 595）⁴⁾。

第二に、落ち着いた環境で活動できる居場所が必要であることがわかった。特に発達障害児は、目的の達成までには時間がかかり不器用さも伴うこともあり、安心して取り組むことができ、失敗しても再挑戦できる場が必要となる。今日では、「計画通り」「目に見える成果」という風潮の強まりが子どもを急がせ内面をなおざりにすることが問題の一つにある（村岡 2018:19）。「放課後活動のよさ」は、子どもの「内面世界」の広がり可能性に応じて柔軟にタイムリーに組織できることとの指摘もある（村岡 2018:54）。

また、利用児が明日も来たいと思える居場所として、利用児が事業所への来所に前向きであることが、まずもって重要であることがわかった。特に、児童福祉の場合、サービスを受ける利用児とサービス契約を行う保護者に主体が分かれる。そのため、保護者の主訴が先行して利用児の意思や思いが不在になることが危惧される。利用児の「来所したい」

という気持ちは大事な点といえよう。

5. 放課後等デイサービスの発達支援の論点—発達障害のある子どもを対象にする事業所での事例検討を通じて

5-1. 事例検討から見出した発達支援の論点整理

以上のように、3つの機能を軸に、発達支援の内実を具体的に検討してきた。ここでは、前節までの検討をふまえ、事例検討から見出した3つの機能—学習支援、遊び、家庭の代替（居場所）の論点を整理し、後段では、発達障害児に対しどのような発達支援が必要となっているのかを明示し、本章の結論としたい。

第一に、学習支援についてである。発達支援として行う学習支援は、学校教育での学習の躓きや家庭トラブルに発展しやすい家庭学習と関連付けて行われる必要を本調査から見出した。

他方で、学習支援は、子どもの困難を飛び越え、極端な視点が持ち込まれやすいことが懸念される。例えば、放課後や休日は、「緩やかな環境」であるとの認識が先行し放課後・休日の学習や教育機能を否定的に扱うこと、反対に、過度な学力の強化、テストの補習に焦点化するなど、実践主体の立場により、学習支援の内容は左右することが考えられる。

発達障害児への学習支援は、学校教育や家庭学習のニーズと継ぎ目なく関わり合うこと、その中で利用児の困難を明確に位置づけ展開することが必要になると考えられる。また、A社では、学習支援のあとに遊びを実践するように、複数ある発達支援の一つとして学習支援を位置づけること、すなわち、学習支援だけが1日の発達支援の内容にならないことが重要な論点と推察される。

加えて、放デイとその利用児の関係性は、基本的に1年ごとにクラス替えのある学校と比べ長期的である。また、学校のカリキュラムとは異なるゆったりとした時間での学習を通じ、「素直に言える姿」など利用児の内面にも配慮した学習支援の役割が期待される。さらに、親子関係など家庭とは異なる立場から利用児の将来を見通すことが発達支援に求められる。以上、発達支援として行う学習支援は、学校教育や家庭学習のニーズと関わり合いつつ、学校でのカリキュラムや家庭学習とは異なるという特徴を踏まえ、発達支援としての学習支援が具体化されることに一つの論点があると考えられる。

第二に、遊びについてである。発達支援として行う遊びは、生活リズムの安定、「見えない障害」「見えすぎる障害」といわれる発達障害児の多面的な把握、障害児の集団保障に関わって重要となることが本調査から見出された。またA社では、単に遊ぶ場所を提供するのではなく、スタッフによる直接的な働きかけを含めて遊びを展開している。これは、単に遊び場を解放しただけでは、十分な発達支援とはならないことを暗示している。

発達支援として行う遊びは、子どもの権利条約第31条に記される「子どもの休息・余暇、遊び・レクリエーション、文化的生活・芸術への参加の権利」と関連する。放デイには、第31条の権利を保障する直接的な担い手としての役割がある。放デイにおいて、子どもの権利条約第31条の「遊びの権利」「休息・余暇の権利」をいかに保障するかは重要な論点といえよう⁵⁾。

特に、第31条と関わる留意すべき点に、塾や習い事の要素が放デイにも流入していることがあげられる。京都新聞（2021）は、厚労省が「学習やピアノなどに特化した塾や習い

事のような支援は公費で賄う対象から外す」との方針を報じている。上述の新聞報道の内実には、①学校以外での学習補填の意味合いから「放課後の学校化」として膨大な学習時間を子どもに押し付け（増山 2013：86-87）、②遊びや生活体験・自然体験・社会体験の時間の拡大が謳われながらも、その本質には子どもを消費者として教育・子育て・余暇を利潤追求のターゲットとする教育・福祉・レジャー産業への子どもの引き渡し（増山 1997：100）を危惧するものと推察される。ましてや、放デイがこうした問題に加担することになれば、社会福祉制度の存立根拠に関わるため、「公費で賄う対象から外す」と問題視していると考えられる。

第三に、家庭の代替（居場所）についてである。「ただいま」といって来所する利用児を「おかえり」と迎え入るような日常的な関わり、他者への加害行為や粗暴な行為をみせる利用児への対応、落ち着いた活動ができる環境の創出などに重要点があることを本調査から見出した。

しかし、こうした点は、「ごく当たり前の要件」として自明視されがちな内容でもある。また、「ごく当たり前」であるはずの要件は、実践主体の認識次第で、不在となることが懸念される。例えば、学校教育に対する放課後の従属的な位置づけ、学力強化を目指す補完的位置づけ、就労/レスパイト支援を必要以上に行う預け先としての位置づけ、などがあげられる。さらに、「ごく当たり前」の要件が不在となるがゆえに、「塾や習い事のような支援が公費で賄うことになる」といった矛盾が指摘され、発達支援の質が危惧されてきた。

ただし「ごく当たり前の要件」は軽視されるべきものではない。「子どもが急がずに安心して活動できるようにする」など、国連子どもの権利委員会（The Committee on the Rights of the Child, UN）において強調される点であり、発達支援の重要な論点と考えられる⁶⁾。

発達支援を巡っては、「子どもの育ち」の観点から、子どもが明日に疲れを残さず活動できること、地域の友達と関わること、家族とも過ごすことができることを備えた放デイが求められる（近藤・藤本 2018:163-164）。さらに、学校から放デイ、放デイから家庭、家庭から学校という連続した日常の中での「おだやかな療育」を前提にした提案ができる専門家、その支援・活動ができる基盤が必要になると考えられる。

5-2. 発達支援に通底する「子どもの生活」という視点

本章では、3つの機能—学習支援、遊び、家庭の代替（居場所）から、発達障害児に対する発達支援を検討してきた。これら3つの機能に通底するのは、利用児の生活をいかに支えるかということにあると考えられる。特に、A社の発達支援の場合には、学校および家庭との関わりから利用児の姿（実態）を把握し、利用児の内面を重要視しつつ、発達支援を作り上げていくことに力点があった。いずれの側面も、学校生活や家庭生活との関わりから子どもの状態を捉え、発達支援につなげることが論点となっていた。

ただし、こうした論点はA社の事例に留まらず、これまでの障害児の放課後・休日における実践や支援でも強調されてきた点である。

特に、第一（家庭）や第二（学校）の居場所に次ぐ、「第三の居場所」「第三の世界」としてその重要性が強調され、子どもの生活をこれら三項関係から捉えることが指摘されてきた（藤本・津止 1988、藤本・三島・津止 1992、白石 2007、全国放課後連 2011 ほか）。

とりわけ、藤本・津止（1988）は、障害児の放課後・休日を体系的に捉えた最初期の著

作として重要であり、その第8章「障害児の発達保障と社会教育」の『新しい集団』—第三の世界と子どもの発達保障」という節で、藤本は次のような指摘をしている。

藤本は、それまでの状況は、ある意味では、学校と家庭が協力して子どもを育ててきてが、学校教育でも家庭でもない新しい集団（サマースクールや学童保育など）の意義を指摘した。この集団の特質として、①学校と違って同年齢の集団ではないこと、②教えるときもあり、教えられるときもある異質な集団であること、③学校よりも少しゆるく、家庭よりも少し厳しいというように、子どもたちが主体的なものを発揮でき、それなりに規律のある集団であることを言及する。こうした点を踏まえ、新しい集団が、障害児に保障されるのは、新しい意味をもつのではないかと指摘している（藤本 1988:200-201）。

紙幅の都合上、重要部分の要約に留まるが、上記は、養護学校教育義務制実施（1979年）から10年ほどの期間で検討されてきた内容である。

また、白石（2007:116-123）では、子どもの内面に立ち入って考えると、学校でもない、家庭でもないという時空間や人間関係は、まさに「第三の世界」（田中昌人の呼称による）と呼ぶにふさわしいと指摘する。その上で、「第三の世界」が存立するために大切なこととして、①「第三の世界」での人間関係、特に指導員との関係に、教育的意図を感じさせないということ。つまり、「同じ目の高さ」で向き合うことに「第三の世界」の特徴があると意味付けている。②また、自分の身の周りのことだけでなく、みんなのために大切な役割を果たすことができるなら、子どもは集団によって必要とされているという自分の存在感を実感できることにあるとして、集団の中での役割の大切さは、障害の有無によらず、生活において自分の存在の意味と価値を実感できることにある、と指摘している。

こうした言及は、学術的視点や実践を通じて長らく指摘されてきたことであるが、昨今、政策答弁や政策決定にも一部引き継がれるようになってきている。例えば、①第3章でも取り上げたように、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）に改正された。②また、2021年6月から計8回に渡り開催した「障害児通所支援の在り方に関する検討会」の報告書では、「障害のある子どもにとって、児童期から適切な発達支援を受けて成長していくことは、安心感や自尊心等を育むことで持てる能力の発揮に着実に貢献」すると明記された（下線筆者加筆）（厚労省 2021c:3）。③さらに、担当大臣は、放デイについて「生活・遊び・集団という視点も含めて発達支援を行うとともに、学校や家庭とは異なるその子らしく過ごせる場所として、障害のある子どもと家族を支える重要なサービスと認識をしております。」（下線筆者加筆）と答弁している⁷⁾。

このように、①「訓練」という意味合いが強かった放デイの趣旨は「支援」に改正され、②発達支援において「安心」「自尊心」が強調され、③個別的な訓練だけでなく、「生活・遊び・集団」を踏まえた支援として、放課後や休日の独自の価値が見直されていることがうかがえる。この点は、制度創設の時期から発達支援が問題視され、さらには量的拡大から質的拡充へ制度課題が移行しつつある放デイにおいて、重要な政策動向といえるだろう。

以上、家庭や学校とは異なる場所で過ごす独自の価値を提供することが求められる放デイは、発達障害児に対しどのような発達支援の提供が必要となるのか、本章での検討からは、次のような論点が明示される。

①まず大前提として、発達障害児の放課後や休日を保障する社会福祉制度が不可欠であ

り、今日ではその役割の中心を放デイが担っていることである。これを、第一の居場所（家庭）や第二の居場所（学校）に次ぐ、第三の居場所⁸⁾を制度として創出していくことである。この点については、再三確認したように、量的拡大に伴って障害児が通所可能な居場所は格段に増加した。

②しかし、第三の居場所が各地に点在すれば、発達支援の諸課題が解決するのではなく、その居場所において、家庭⁹⁾や学校¹⁰⁾での困難や生きづらさなどを踏まえた上で、提供する発達支援の内容が決定される必要性が見出された。特に、利用児の内面を重視しつつ、利用児の「家庭→学校→放デイ」と連続する生活をいかに捉え、発達支援に繋げていくかということである。特に、前段で論点整理した放デイにおける学習支援や家庭の代替（居場所）の役割は、この点に含まれるといえる。

③一方で、家庭や学校での生活を念頭に置きつつも、放課後・休日における活動を支援する独自性が必要である。それは、競争的な環境から子ども時代と子どもの発達を守ること、子どもの権利条約第31条の「遊びの権利」「休息・余暇の権利」を保障すること、利用児と6年、9年、12年など長く関わることを踏まえて長期的な視点から利用児の将来や発達を見通すことなどである。前段で論点整理した、遊びや家庭の代替（居場所）の一部は、この点に該当するといえるだろう。

6. 本章のおわりに

本研究では、A社へのインタビュー調査に基づいて、学習支援、遊び、家庭の代替（居場所）の検討を通じ、発達障害児にどのような発達支援が必要か検討した。

本研究での検討は、放デイの発達支援に関わる研究課題に応答する内容であった。第一に、発達支援の質に関する議論が喫緊の課題であること、放デイは、制度化から10年目を迎え、これまでの実態把握を超えた新たな知見の付加が必要であることへの応答であった。第二に、「多様な年齢・障害のある子ども」に対する「多様な活動」を行うという実態が、発達支援の具体的な検討を難しくしていた状況に対し、本研究では、発達障害児に着目し発達支援の検討をした点に意義があると考えられる。

他方で、研究課題として、次の諸点があげられる。第一に、発達支援は、利用児の心理的・身体的状態や困難、それに基づく具体的な支援内容（活動内容）、さらに学校や家庭での環境を踏まえたニーズを加えて提供されるべきであり、そのため本稿ではそれらの総体として発達支援を捉えることに力点を置いた。しかしながら、発達支援を、①学習支援、②遊び、③家庭の代替（居場所）、といった構成要素に分解し、それらの機能を個別的に分析する点で課題が残った。

第二に、発達障害児の対人関係の支援を発達支援はどのように提供する必要があるか、その検討が部分的であった。第三に、利用児と放デイ事業所の長期的な関わりが放デイの一つの特徴と位置付けながらも学童期の発達障害児に焦点化したため、小学校6年間以降の検討が行えていない。第四に、放デイを利用する発達障害児に焦点化したため、保護者支援の検討が不十分である。

終章 本研究の総括

本研究は、序章、第1章から第6章、終章によって構成されている。

本章では、序章から第6章において展開してきた議論を踏まえ、本研究の総括を行う。以下の第1節では、序章において提示した本研究の分析視角に基づき、各章の内容を改めて要約する。続く第2節では、第1節の整理を受け、本研究の意義を検討していく。最後に、第3節では、今後の研究課題を明記する。

1. 要約—分析視角に基づく各章の整理

本研究の目的は、障害児の放課後や休日に関する放課後・休日対策が醸成されてきた過程を明らかにするとともに、社会福祉基礎構造改革の展開および今日の地域福祉をめぐる政策動向を踏まえ、障害児の放課後・休日対策に関わる構造的課題を明らかにすることにあった。

こうした研究課題を設定した背景には、おおむね1960年代以降の社会構造や産業構造の変化を契機として、子どもと保護者の生活および地域社会などに影響を与え、放課後・休日の制度的な対応（すなわち、放課後・休日対策）が求められることにあった。先行研究をみると、こうした放課後・休日に関わる課題は、「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」の2点によって特徴付けられることを確認した。

また、この2点を背景とする放課後・休日対策のうち、障害児に対する制度的な役割は、2012年に創設した放デイが主に担うことを確認した。さらに、2000年代以降では、発達障害の社会的認知の広がりや法制度の整備などに関わり、発達障害児への対応が重要課題となることを確認した。

他方で、そもそもなぜ、放デイの創設によって障害児の放課後・休日対策が政策化されたにも関わらず、放デイに着目し政策的・実践的示唆を付加する必要があるのかという点に立ち返れば、端的には、放デイの創設が障害児の放課後・休日の課題に、必ずしも万全な対応がなされていない実態があるためであった。端的には、障害児の放課後・休日の居場所は格段に増えたが、その急増の内実には専門的な実践を提供しているとは言えない事業者も含まれていた。それも、約10年の経過の中で虐待や事件・事故が数事例ではなく、全国各地で散見されること、発達支援の質が常に問題視されているからこそ、制度的な課題として設定される必要があった。序章の後半では、こうした放デイの実態を俯瞰的に理解するために、新聞記事を用いて放デイに対する社会的関心の整理を行った。また、第1章では、放デイの研究動向の整理を行った。

1-1. 放課後等デイサービスの学術的・社会的背景の整理

(1) 新聞記事を用いた放課後等デイサービスに対する社会的関心の整理

放デイに対する社会的関心の理解を深めるために、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞の三大紙を対象に、放デイが主に扱われた記事の内容や記事数を整理した（表1, p.9）。放デイが主に扱われた記事の内容を「居場所の必要性」「虐待/事件・事故」「不正請求」「制度の改訂/ニーズの増加」「発達支援の質/実践報告」「コロナ禍」に分類した。それらカテゴリ

において取り上げられる話題・報道の内容には、次のような傾向があった。

まず、「居場所の必要性」「コロナ禍」に類別される記事を通じ、障害児とその保護者にとって、学校や家庭ではない居場所が必要であることが確認された。障害児の放課後や休日の生活に関わる要望があり、放デイの社会的役割が期待されていた。

他方で、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」といったネガティブな報道も散見された。例えば、「発達支援の質」の問題では、「十分なノウハウを持たない事業者」「テレビを見せたり、ゲームをさせるだけだったり支援とはほど遠い内容の事業所もある」といったように、それぞれの事業所における支援内容に格差が出ている実態が指摘され、公費を財源とする社会福祉制度のサービス/支援の提供の在り方が問われていた。

また「不正請求」では、事業者が行政処分を受ける事例、あるいは行政処分を受けた事業数が報じられていた。なお、読売新聞（2021. 2. 28）では、「社説（障害児支援 制度悪用した不正を見逃すな）」として取り上げており、放デイに対する社会的関心の高さを垣間見る点であった。さらに、「虐待/事件・事故」では、虐待やわいせつ行為、事件・事故の多発を報じる記事が確認された。特に、そうした被害を訴えにくいこともある障害児に対する悪質な行為であるとの指摘する記事が確認された。

他方で、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」は、ややもすれば、放デイ全体への不信感に繋がることに留意する必要がある。当然のことであるが、1万5千を超える放デイ事業所のすべてに、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」が該当するのではない。序章でみたように、放課後・休日に関する課題は、障害の有無を問わず、1960年代以降になり「子育てニーズの拡大」「子どもの発達環境の変化」を背景としながら浮上する。ここに、「障害児が過ごすことのできる居場所」「障害児を育てる」というファクタが加わることに對し、放デイに寄せられる期待は大きい。

ただし、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」の問題が多発し、「制度の改訂」などの諸対応に追われていることも事実である。放デイの社会的な期待が明らかにされる一方で、解決すべき諸課題が山積していた。特に、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」は、量的拡大が原因となり発生することが頻繁に報道されていた。とりわけ、「制度の改訂/ニーズの増加」に分類される記事には、毎日新聞の「質問なるほどドリ」（2018. 2. 17）、読売新聞の「数字で語る」（2017. 12. 15）、読売新聞の「あんしんQ」（2018. 12. 3）など、各コラム・特集でも取り上げられている。放デイの急激な増加に、社会的関心が向くことが確認された。

また、放デイを扱う新聞記事では、量的拡大が原因となり「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」が発生すること、つまり「量的拡大→虐待/事件・事故、不正請求、発達支援の質」という図式を前提に、放デイの諸問題を報道する傾向が強かった。もちろん、量的拡大が原因となり、上記のような諸問題が多発しているのは周知の通りである。しかし、量的拡大そのものの要因は、開設の条件（参入障壁）の緩さ、営利を過度に意識する事業者の存在、放デイを早く普及させるため、開設・運営の基準を緩めたこと、など部分的な記述に留まっていた。

放デイの量的拡大は、そもそもどのような要因に規定され、生み出された社会的事象であるのか。この点を検証していくことが、放デイひいては障害児の放課後・休日対策を分析的に読み解くために必要であることを新聞記事の整理から見出した。

(2) 放課後等デイサービスに関する先行研究

第1章では、放デイに関わる研究動向の整理を行った。ここでは、放デイの研究動向を網羅的に整理した鈴木(2021)の分類を踏まえ、先行研究の整理をした。なお、鈴木(2021)の分類は、「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「専門家との連携・専門性を活かした支援」「家庭・保護者およびその支援」「実態調査」「物理的環境整備」「その他(制度の動向、放デイスタッフ、自然災害対策に関する研究など)」、の8つである。

また、本研究における先行研究のレビューでは、鈴木(2021)を踏襲しつつ、次の3点に力点を置き整理した。①鈴木(2021)では、文献整理の範囲が2012年から2020年であったため、本研究では2023年5月までの期間に延長した。②鈴木(2021)が放デイの研究動向を網羅的に整理した8つのカテゴリの中で、発達障害児を主題にした研究に焦点を絞り放デイ研究を整理した。③先の8つのカテゴリのうち、本研究の問題関心を鑑みて本研究の関心に近似する「実態調査」「その他(制度の動向)」(以下、「放デイの制度の動向」)を詳しく整理した。

「障害・ニーズ別の支援」「支援プログラム・支援方法」「学校・地域・家庭の連携」「家庭・保護者およびその支援」では、発達障害児を主題にした研究が相対的に少ないものの、放デイのガイドラインにある基本的役割(3点)と呼応した展開が見出すことができた。加えて、放デイにおける発達支援の質が問題視されていた。

また、本研究の関心に近似する「実態調査」「放デイの制度の動向」では、次のような傾向があった。「放デイの制度の動向」に該当する論文は5本あり、文献整理を主な方法としている。各論文がそれぞれの分析的観点に基づき、通時的な視点から放デイの動向を整理していることを確認した。一方、「実態調査」に該当する論文は11本あった。全国規模の調査や特定の行政区を対象にする調査など、調査対象の規模に差異はあるものの、増加が著しい放デイの様相をアンケート調査に基づき実態を把握する点に共通性を見出すことができた。

こうした先行研究の動向を鑑みて、次のような研究が必須であることを析出した。

①「放デイの制度の動向」の研究では、いずれの論文も独自の分析的観点に基づき通時的な視点から、文献レビューが行われているが、社会福祉制度として存立することを踏まえるのであれば、制度が社会運動の展開によって醸成されてきた過程を捉えることが不可欠である。本研究は、「放デイの制度の動向」に該当する先行研究から見出された知見の延長に位置付くものであるが、社会福祉の対象として醸成される過程を社会運動の側面を踏まえ明確に把握する必要性を確認した。

②「実態調査」では、定量的なデータの蓄積が確認されたが、社会福祉制度として存立する放デイを改めて検証するのであれば、質的調査を通じてそうした社会的事象を取り巻く状況や脈絡を含んだ考察が必須である。「実態調査」に該当する先行研究では、量的拡大により錯綜した放デイの現状に対し、その現状を捉えることに一義的な目的が置かれてきた。さらに、官庁統計や外郭団体の統計調査が進められている。本研究では、こうした定量的なデータを踏まえ、今日の社会福祉制度のあり方と関わって放デイを理解する必要性を確認した。そのために、本研究では、質的調査により、複雑な社会的事象の背後にある構

造や論理を明らかにする方略をとった。

こうした研究課題は、本研究の検討課題として引き継がれるものであった。具体的には、第2章、第3章では、上記の「放デイの制度の動向」に関わる検討として、社会福祉の対象として醸成される過程を社会運動の側面を踏まえ把握することを試みた（放課後・休日対策の通時的な政策展開）。

第4章、第5章では、上記の「実態調査」を踏まえ展開したものであり、量的拡大の要因を質的調査に基づき事例検討を試みた。さらに、第6章では、量的拡大の一方で問題視される「発達支援の質」について、発達障害児に対する発達支援について検討を試みた（社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開）。

1-2. 放課後・休日対策の通時的な政策展開

(1) 障害のある子どもの放課後・休日対策の政策展開

第2章では、障害児の放課後・休日対策の成立過程を、1979年の養護学校教育義務制実施から通時的に捉え、先進自治体の補助から国の制度へと全国的に波及した対策の変遷を明示した。特に、障害児の放課後・休日問題を捉えるとともに、障害児の保護者や実践者、研究者など多様な属性をもつ「運動主体」の協働と、「政策主体」との応答関係により、障害児の放課後・休日対策が醸成した過程を明らかにした。第2章での検討を通じて、以下の3点が見出された（図2-1, p.67）。

第一は、放課後・休日問題が対象化された背景である。障害児の放課後と休日は、1979年の養護学校教育義務制実施を契機に社会問題となった。それ以降、1992年の学校五日制の導入を端緒としながら、障害児の放課後・休日問題に社会的関心が集まってきた。また、2002年の学校週五日制完全実施が、放課後・休日問題を一気に顕在化させた。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をもつ国際的な公約となったことも、障害児の放課後・休日問題が対象化された遠因となった。障害児の放課後・休日問題は、特に、「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・休日問題への対応として発展した放課後保障（運動主体の要求・希求）の変遷についてである。1990年代に「障害児にゆたかな放課後・長期休暇の生活を」目指す社会運動が、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た。これは、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」として位置付き、放課後保障という呼称で展開してきた。放課後保障の特徴は、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の協働により、社会運動が展開したことにある。放課後保障の論点として、放課後・休日対策の制度が脆弱であると、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「第三の居場所」での活動が必須であること、その活動を行う財源の確保、保護者の就労やレスパイト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は、放課後保障による社会運動の成果であるとともに、障害児とその保護者の社会的支援を単一の制度により実現し、放課後・休日対策の大きな転換点であった。また、2015年以降の放課後保障の潮流は、放デイが社会福祉制度としての在り方が問い直されていることと相まって、「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要求に転換している。

第三は、放課後・休日対策の変遷（政策主体の対応の変容）についてである。①1979年の養護学校教育義務制以降、障害児の放課後・休日対策は、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）。②障害児の放課後・休日問題の深刻さと要求の大きさに比べ、決定的に遅れていた放課後・休日対策は、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各地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）。③2012年に放デイが制度化し、児童福祉法に基づく国の放課後・休日対策が実施され、各地における障害児の放課後・休日対策の水準が平準化した。また、単一の制度により障害児と保護者の対策が講じられた。こうした意味において、障害児の放課後・休日対策に質的転換をもたらした（第3期）。

以上の3点をふまえ、次の点を指摘した。①まず、今日において存在する障害児の放課後・休日対策は、従来から備えられた所与の制度ではなかったことである。また、放課後・休日対策は、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と社会運動により醸成してきたことに特徴があったことを改めて強調した。②次に、各時代の放課後・休日対策は、運動主体と政策主体の応答関係により政策化（政策課題として浮上してきた）したことである。特に、放課後・休日問題の実態に対応する運動（放課後保障）が登場し、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・休日対策の要求を行っていった。政策主体の応答は、不十分な対策に留まっていたこともあるが、社会運動の提起などに応答し、次第に放課後・休日対策の中身を拡充させてきた。

（2）統計データからみる放課後等デイサービスの現在

第3章では、第2章の放課後・休日対策の展開をふまえ、現行の放課後・休日対策の広がりを検討した。特に、今日において障害児の放課後・休日対策として機能しているのは、放デイに加えて、学童保育、日中一時支援の3つである。先行研究や政策文書等を参考に、これら制度の全体的な傾向を表3-1に明示した。全体的な傾向の整理を通じて、改めて放デイが障害児の放課後・休日対策の中心になっていることを踏まえた上で、放デイの現状を検討した。具体的には、「利用者数」「事業所数」「運営形態」「発達支援の内容」「活動（開所）時間」「職員配置の実態」を官庁統計や外郭団体等の数量データから示し、障害児が地域社会で生活する上での基盤整備や制度の利用状況などを明確にした。また、コロナ禍（COVID-19）における教育機関の混乱と放デイにおける対応を検討した。

第2章で検討したように、1979年の養護学校教育義務制実施以降、放課後・休日対策は、各地でその水準が大きく異なっていた。そして、放デイが、2012年に制度化し、放課後・休日対策の水準が平準化していった。そして第3章では、放デイの創設以降の量的拡大により、身近な地域社会で支援が受けられるようになってきたことを確認した。また、障害児の地域社会における居場所が、ここ10年で飛躍的に拡大したことは、障害児とその保護者の生活にとって、大きな意味をもつことを指摘した。さらに、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、放デイや学童保育など民間事業者を含む放課後や休日の支援を担う主体によって支えられた。未曾有の事態といわれるコロナ禍において、全

国各地で、放課後や休日を支援する主体による献身的なエッセンシャルワークが可能になったのは、約 10 年間の量的拡大が関係しているといえる。

以上のことを踏まえれば、放デイにおける量的拡大が、必ずしも「悪しき増加」であったわけではないと考えられる。ただし、量的拡大に伴い、発達支援の質の問題をはじめ、制度として抱える課題は少なくないことも事実である。さらに、放デイの費用額（財政支出）は、障害福祉サービスの 12.0%を占め（生活介護:27.9%、就労継続支援 B 型:13.9%に次いで障害福祉全体の第 3 位、障害児の福祉制度の第 1 位）、財政的論点ともなることを確認した。このような放課後・休日対策の展開と現状を踏まえ、次章以降で、量的拡大の要因や制度的課題を丁寧にみていく必要をより鮮明にした。

1-3. 社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開

(1) 発達障害のある子どもの利用からみる放課後等デイサービスの量的拡大の構造

第 4 章では、発達障害児の放デイ利用が量的拡大した背景について、インタビューデータをもとに具体的な記述から検証し、その構造の一端を把握した。第 4 章での検討課題を通じ、福祉的・教育的な要請ともいえる多様な要請が、学童保育、学校、家庭、児童発達支援、幼保園などの居場所から放デイに集積することで、量的拡大という社会事象が立ち現れていることを明らかにした（図 4-2, p. 93）。福祉的・教育的な要請をより具体的にいえば、次の点である。

第一に、学童保育から放デイへの要請である。集団の規模や職員の配置など実践的条件、利用料や入所要件などの条件と関わり、放デイを希望するニーズが増加していることを見出した。第二に、学校と家庭からの要請である。学習支援（特に宿題の対応）と、不登校の対応との関わりにおいて、放デイを希望するニーズの増加が一つの要因として見出された。第三に、発達障害児の場合は学童期（小学生）に放デイニーズが高まる傾向である。また、児童発達の定着と児童発達から放デイへの移行が定着することで、学童期（小学生）における放デイニーズが基礎づけられることを見出した。

さらに、通時的な文脈の中で上述の結果を理解すれば、発達障害者支援法の実施（2005）および学校教育法の改正（2006）、特別支援教育の施行（2007）を契機に、社会的支援の対象と位置付けられた発達障害児であるが、放デイ制度化以前の放課後・休日の過ごし方は、定型発達の子どもと遊ぶ、家族とともに過ごす、学童保育へ通所する、障害児への放課後支援が進んだ自治体の場合はその制度を利用し放課後・休日の活動をするといった状況であった。発達障害児が放課後や休日に活動できる場所は、皆無であったわけではないが、困難や生きづらさに応答する居場所が量的に拡充していたとはいえない状況であった。

放デイの量的拡大は、上記の要因に限られるものではないが、こうしたいくつかの要因が接合したことで発生したと推察される。発達障害児のニーズがどのようにして放デイに集積してきたのかを検討したことは、利用者の増加の要因を明示することにつながった。さらには、既存の放課後保障の議論に対し、新たに発達障害児の放課後保障を捉える知見を加えるものとなった。

(2) 放課後等デイサービスにおける利用契約と擬似市場

第 5 章では、放デイにおける量的拡大の要因を導出するために、擬似市場と利用契約に

着目した検討を行った。特に、①擬似市場とも呼称され、社会福祉基礎構造改革以降に展開されてきた官製の部分的な市場システムは、放デイにどのように浸透しているのか先行研究のレビューを通じて明示し、②放デイの利用契約において重要な手続きとなる「障害福祉サービス受給者証」（以下、受給者証）の発行について、事例調査のデータをもとに例証し明示した。

まず、擬似市場と放デイの関係から見出した点である。quasi（擬似/準と訳される）という言葉が、markets（市場）の前につくのは、「供給、需要、調整」の3点で純粋市場と異なることに特徴があるとされ、放デイはその特徴を有することがわかった（図 5-1, p. 103）。具体的にいえば、①供給については、「民設民営」の傾向を強めつつ、多様な事業者による福祉供給によって営利事業者と非営利事業者で供給サイドが構成され、②需要については、原則としてサービス費用の9割が公費で賄われ、③調整については、受給者証の発行の認定や事業所設置の届け出などに、行政が介在する仕組みになっていることを導出した。2012年に新設された放デイは、一連の改革とそれを基礎づける擬似市場の原理に基づく制度として位置付くことを明らかにした。

さらに、放デイが創設されて以降、利用者の増加を受容するため事業者の整備が欠かされなかったが、それを可能にしたのは1951年制定の社会福祉事業法まで遡り、第一種社会福祉事業法と第二種社会福祉事業に分かれたことにある。このうち、第二種社会福祉事業では、分野によっては事業者の総量規制などの様々な規制はなされたものの、多くの領域では「事業所設置の届け出」（指定基準を満たすこと）によって社会福祉法人以外の经营主体が参入できるようになった。これが「参入障壁の緩さ」との指摘も受けつつ、多様な背景をもつ事業者が参入できる構造の基点になっている。

また、第一種・第二種社会福祉事業法による公的機関の関与や責任の度合いなど公的責任に基づく規制のレベルを細分化すれば、①公的責任が強く働く第一種社会福祉事業、②第一種社会福祉事業のうち介護保険施設となっている特別養護老人ホーム、③第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化されていない事業、④第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業、⑤有料老人ホームやサービス付き高齢住宅のような届出施設、というようにスペクトラム構造をなす（石倉 2021:212）。放デイを含む障害児通所支援事業は、④第二種社会福祉事業のうち利用契約制度化された事業に類別される。

このように、擬似市場の仕組みが浸透する第二種社会福祉事業にも、利用契約化された制度とそうでない制度に類別される。第5章の後半では、こうした第二種社会福祉事業において利用契約化された制度のなかで、利用契約の重要な手続きとなる「受給者証の発行」に着目した。そこでは、①療育手帳、②特別支援学校や特別支援学級に在籍するといった学籍、③医師の診断書、④WISCなど発達検査、⑤学校からの意見書など専門家による書類を根拠に、「受給者証の発行」が行われていることが明らかになった（表 5-3, p. 111）。

なお、「受給者証の発行」が課題となる一つの背景には、需要が増加すれば価格差補給金としての公費支出は膨張するため、公費を抑えるための数量統制が組み込まれることにある。放デイの量的拡大は、第3章でも確認したように障害福祉サービス費の12%を占め、公費を逼迫するものとして問題視される。こうした文脈の中で、発達障害児における受給者証の発行では、「対象の対象化」を暗示する実態もあった。一方、それだけではなく、制度によって対象が切り取られることを防ぐ利用者の動きとして、「診断書の取得」が目的化

する側面を確認した。

(3) 放課後等デイサービスにおける発達支援の論点と課題

第6章では、通常の小学校に在籍する発達障害児に着目した発達支援の検討を行った。ここでは、ひと口に語られる発達支援（あるいは発達支援の質）について、そもそも発達支援を規定すること自体が容易ではないことを議論の出発点とした。

さしあたり本研究では、発達支援を巡る制度的・実践的な喫緊性を鑑みて、家庭や学校とは異なる場所で過ごす独自の価値を提供することが求められる放デイは、発達障害児に対し、どのような発達支援の提供が必要となるのか具体的に検証した。特に、増山（2015：16）が「学童保育の基本的な機能」として提示した3点を基軸に、①宿題などを行う「学習支援」、②遊び・文化活動の機能などの「遊び」、③子どもが放課後を安心して生活できる「家庭の代替機能（居場所）」の観点から事例検討を行った。

なお「学童保育の基本的な機能」を事例検討の枠組みにしたのは、①これまで障害児者への教育実践・福祉実践の概念として展開してきた発達保障を踏まえ、放課後・休日の活動を検討する枠組みであり、障害児を対象にする放デイの発達支援の検討にも示唆的と考えられるため、②学童保育は、通常の小学校に在籍する子どもの放課後や休日の活動を主な対象としており、本研究で着目する対象（通常の小学校の発達障害児）と共通性が見出せるため、③一方で、通常の小学校に在籍することが共通していながらも、放デイを利用する発達障害児の場合、どのような支援や配慮が加味される必要があるのか、相違点を踏まえた検討が求められるためである。

第6章の検討からは、次のような論点が導出された。①まず大前提として、発達障害児の放課後や休日を保障する社会福祉制度が不可欠であり、今日ではその役割の中心を放デイが担っていることである。これを、第一の居場所（家庭）や第二の居場所（学校）に次ぐ、第三の居場所を制度として創出していくことである。この点については、再三確認したように、量的拡大に伴って障害児が通所可能な居場所は格段に増加した。

②しかし、第三の居場所が各地に点在すれば、発達支援の諸課題が解決するのではなく、その居場所において、家庭や学校での困難や生きづらさなどを踏まえた上で、提供する発達支援の内容が決定される必要性が見出された。特に、利用児の内面を重視しつつ、利用児の「家庭→学校→放デイ」と連続する生活をいかに捉え、発達支援に繋げていくかということである。③一方で、家庭や学校での生活を念頭に置きつつも、放課後・休日における活動を支援する独自性が必要である。それは、競争的な環境から子ども時代と子どもの発達を守ること、子どもの権利条約第31条の「遊びの権利」「休息・余暇の権利」を保障すること、利用児と6年、9年、12年など長く関わることを踏まえ、長期的な視点から利用児の将来や発達を見通すことなどである。

2. 本研究の意義

2-1. 本研究から見出された知見

以上のように、各章の内容を改めて要約したが、本研究から見出されたことは、次のような点に収斂される。

放デイにおける量的拡大は、「虐待/事件・事故」「不正請求」「発達支援の質」といった

ネガティブな諸課題の原因とされてきた。しかし、諸課題の原因とみられる量的拡大にも、そうした事象が立ち現れる要因があった。それは、自然に発生した事象ではなく、社会的な要請や政策的な展開などが相まって形成・構成されたものであった。

2012年に創設された放デイは、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」（放課後保障）として展開した社会運動の成果であるとともに、障害児とその保護者の社会的支援を単一の制度により実現したため障害児の放課後・休日対策の転換点となった。2012年の放デイの制度化は、1979年の養護学校教育義務制を起点にすれば、33年後のことであった。

こうして、実質的には家族などの私的な負担を含み潜在化していたニーズが、放デイ制度の利用という形で如実に表れた。さらに、発達障害は2000年前後まで「発達の問題」という認識が薄く、「制度の谷間」「サービスの狭間」にあった。それが、発達障害者支援法の成立（2004年）・施行（2005年）、学校教育法の改正（2006年）、特別支援教育の施行（2007年）を契機に、発達障害児も社会的支援の対象となった。こうした発達障害の広がりには、先の私的な負担を含み潜在化していたニーズに合流し、放デイ利用の急増の一翼となった。こうした急増ぶりこそが、社会的必要を表しているともいえる。

他方で、この利用の拡大を受容する事業者の整備が必須であった。その整備は、一連の改革による規制緩和、「民間の力」を十分に活用することで事業者の確保を進めた。端的に言えば、社会福祉供給主体の多元化である。放デイは、利用者の増加が見込まれた状況に対して、一連の改革とそれを基礎づける擬似市場の原理に基づき、「民設民営」の傾向を強めつつ、多様な事業者によるサービス供給を可能にした。他方で、擬似市場の原理に基づく制度運営には、多くの課題が内包されていた。

以上を踏まえれば、放デイは、利用者と事業者の双方が互いに補完することで、その量的拡大が堅持されている。障害児の放課後・休日対策の約40年（放デイ創設までの33年と放デイ創設から約10年の経過）を踏まえれば、放デイの量的拡大は、学校でも家庭でもない第三の居場所を身近な地域社会に拡充させることに寄与し、障害児と保護者の生活に果たした役割があると考えられる。その一方で、放デイを早く普及させるため、開設・運営の基準を緩めたことで、発達支援の質の問題が常に問題視され、虐待やわいせつ行為などの事件が多発する、制度・政策的矛盾を確認した。

今後の制度的課題は、放デイの量的拡大が一定程度進み、学校でも家庭でもない第三の居場所が身近な地域社会に拡充されてきたことを踏まえ、発達支援の質を充足することにある。単に通所できる場所が点在すれば障害児の困難や生きづらさが解決するという問題ではなく、子どもの生活全体を見通しその子どもの発達を支えていくことを、放デイ全体に貫徹させることが必須といえよう。

端的には、多様な要請が集積する制度であるだけに全ての課題を瞬時に解決することは難しいが、放デイは制度の創設から約10年をかけて障害児の地域社会における居場所の拡大を図り、増加が見込まれた利用ニーズを受容する体制を整備したように、この先10年をかけて発達支援を安定して行える運営基盤が形成され、発達支援の質を充足していくことが求められる。

2-2. 本研究の学術的特色

本研究は、真田是から石倉康次に続く地域福祉論の系譜に依拠して、障害児の放課後・

休日対策の実態を把握し、社会福祉制度の構造的課題に接近することを試みてきた。本研究の学術的特色は、以下の2点にみることができよう。

(1) 障害児の放課後・休日対策の「中間的総括」

第一に、本研究の検討が、障害児の放課後・休日対策の「中間的総括」を可能にした。本研究は、1979年の養護学校教育義務制から2012年の放デイ創設までの33年と、放デイ創設から約10年の経過を通時的に捉えてきた。この意味において本研究は、障害児の放課後・休日対策を約40年の範囲で捉えてきた。

なお、この約40年に渡る障害児の放課後・休日対策の展開を踏まえ「中間的総括」が可能になったのは、本研究に貫徹する分析視角に由来する。端的には、①「障害児の放課後・休日対策の通時的な政策展開」の検討が、1979年の養護学校教育義務制から放デイ創設までの33年間の一面を捉え、②「社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開」に対する批判的検討が、放デイ創設から約10年の経過の一端を捉えるものとなった。それらの点をより詳細に論述すれば、次のようになる。

①「障害児の放課後・休日対策の通時的な政策展開」の検討では、日本における障害児教育・福祉の歴史的経緯において、障害児教育の「教育権保障の第三のうねり」として位置付く放課後保障を、真田是の地域福祉論の中核である三元構造論に依拠して検証した。

この検討により、社会福祉の政策体系として対象化される前の障害児の放課後・休日対策を捉えることで、それぞれの時期・段階での発展過程が明らかになった。また、通時的な視点から対象を捉えることで、放デイがどのような意味において量的・質的に障害児の放課後・休日対策を転換させたのかが明瞭になった。

なお、第1章の学術的背景で論述したように、政策化のプロセスを把握する視点は、児童福祉法を根拠にする制度において特に重要となる。それは、障害児の放課後・休日対策（放デイ）に限らず、現在の児童福祉法に規定される保育所や学童保育などの諸制度も、社会運動などを起点にして制度が醸成されてきた経緯があるためである。つまり、こうした子どもの居場所とその保護者の就労を統一的に保障していくような制度は、社会福祉制度の対象の外側にあったが、そのニーズに対応するサービスや活動の創出、公的責任に基づく制度の創設が課題となってきた。しかし、こうした諸制度は、ニーズの質的・量的な拡大に対して適切に制度が拡充されたのではなく、その時々時代の制約や制度・政策上の限界をもちながら制度の拡充が図られるため、そこには政策的矛盾が内包されてきた。その意味で、社会的・政治的対抗の帰趨による揺れを伴いながら諸制度が醸成され、その内容が決定される。

本研究では、こうした背景を踏まえ、放課後・休日対策に関する政策化のプロセスを明らかにするため、「放課後・休日対策の通時的な政策展開」に着目した。そして、ここから得られた知見は、放課後・休日対策が成立した背景や社会課題に応答する制度の必要性を再認識する手がかりとなっている。特に、通時的/時系列的に検討することで、障害児の放課後・休日対策を多面的に捉えたことは、学術的意義を有するといえよう。

②「社会福祉基礎構造改革を踏まえた放課後・休日対策の新展開」に対する批判的検討では、社会福祉基礎構造改革による影響と地域福祉の政策展開を踏まえて、放デイの現状と課題を検討した。一連の改革により社会福祉制度（特に、第二種社会福祉事業）は、「措

置から契約へ」という言葉に代表される直接契約制度の導入、社会福祉事業の弾力化や規制緩和などが実施された。第二種社会福祉事業に位置付き、こうした仕組みを如実に反映させた制度として、放デイは創設から約 10 年の時を進めてきた。

しかし、序章や第 1 章でもみたように、放デイの存立要件を含めて対象化し、そこに内在する論理や構造的な課題を検証することは、必ずしも手厚く行われていない状況にあった。こうした課題に対し、本研究の分析視角から放デイを捉えることで、放デイが抱える 2 つの側面を検討することに繋がった。端的には、①障害児の放課後・休日対策にとって放デイの創設は、従来のその対策を量的にも質的にも転換させた新しい局面となったこと、②その一方で、制度化しても、社会福祉基礎構造改革に起因して、万全に有用な専門的な実践を提供しているとは言い難い状況を内包すること、の 2 つの側面を合わせ持つ複雑な実情である。

特に、この 2 つの側面を規定していたのは、量的拡大という事象であった。つまり、量的拡大により、障害児の放課後・休日の居場所は格段に増えたが、その急増の内実には専門的な実践を提供しているとは言えない事業者も含まれていた。それも、約 10 年の経過の中で数事例ではなく、全国各地で散見される問題であるからこそ、制度的な課題として検討される必要があった。

本研究から得た知見は、放デイの創設によって障害児の放課後・休日対策が政策化されたにも関わらず、障害児の放課後・休日対策が万全に対応していない要因を示す成果となり、学術的意義が認められる。

さらにいえば、これまでは量的拡大の要因や量的拡大を可能にした構造などの基本的理解の検証が十分とは言えない中で、現象としてあらわれる数量的な変化を問題視してきたきらいがある。言い換えれば、放デイの量的拡大を可能にしてきた根本的な要因が明らかにされないまま、制度の創設以来の数量的増加が問題視されていた。本研究の知見は、量的拡大に至るニーズがどこからきたものであるのか、その一端を明らかにするとともに、利用者の増加を支えるための事業者の増加を可能にした要因を示している。その意味で、本研究は、これまでの判断の根拠をいま一度見つめ直す作業として、学術的意義を有するといえよう。

このように放デイは、制度の創設から約 10 年と制度の歴史がまだ浅く本格的な検討が決して十分ではない中で、本研究が扱った対象の新規性と、社会福祉基礎構造改革が制度にもたらした影響を検証した独自性が認められる。さらにその放デイの中でも、2000 年代以降急激に高まった発達障害児の生活問題が放デイ利用のニーズとして結びついた背景を検討した点は、放課後保障の議論に発達障害児の知見を新たに付け加えるものとなった。以上が、本研究の学術的特色として第一にあげた、障害児の放課後・休日対策の「中間的総括」の内容である。

(2) 真田是から石倉康次に続く地域福祉論の系譜に対する理論的補完

本研究の学術的特色の第二は、真田是から石倉康次に続く地域福祉論の理論的補完を行ったことである。第 1 章の学術的背景で論述したように、2000 年の社会福祉法の成立によって、地域福祉がはじめて明確に位置づけられた。そこには、地域において決して特殊な存在とはいえなくなった社会福祉ニーズへの応答として、地域福祉の推進が注目された背

景があった。一方で、地域福祉の全容を包括的に理解することは、地域福祉を巡る制度・政策が常に変化し続けるということも影響して決して容易ではない。

こうした状況を鑑みれば、問題の固有性などを踏まえつつ総合的に捉え、対象とする問題の理解やそれに対する方策を詳細に検討していくことが求められる。そこで、本研究は、真田から石倉に続く地域福祉論に依拠して議論を展開することにした。

真田の地域福祉論は、三元構造論、対象化された対象、福祉労働の概念などに特徴があり、「社会福祉とは何か問われる今日においてこそ再度想起され土台に捉えられるべきキー概念である」（石倉 2012: ii）と評価される。また、真田の地域福祉論は、社会福祉を構造的に捉えて、そのフレームを示すだけのものではなく、政策の問題点を適切に把握し批判する枠組みを提供し、事業や技術のもつ役割と位置を把握し、さらに社会福祉と民主主義の発展、人権・生存権の確立との関係を展望している点に大きな特徴があるとの指摘がある（永岡 2012:2）。

上記のように真田の地域福祉論が今日的にも有用であるが、その一方で、真田のそれが提唱された時代と現代における地域福祉の違いを踏まえることが不可欠であった。端的には、時代的な相違点に目を向けることである。とりわけ、今日の社会福祉では、真田の想定した時代背景よりも、公的責任の後退や規制緩和に基づく制度化が進行している。

特に、真田が想定した時代では、社会運動を基盤とする勢力が有利であれば当初の対象の多くをカバーし、社会運動の勢力が不利であれば当初の対象より狭くなり「制度の谷間」に放置される社会問題が生じると理解されてきた。しかし、社会福祉基礎構造改革を皮切りに政策主体の行政責任は後景化したため、運動主体と政策主体の関係のみでは説明できない問題が出現した。すなわち、社会福祉の行政責任が明確な領域だけでなく、行政責任の度合いの濃淡をスペクトラム構造で捉える必要が浮上した。今日の社会福祉の様相は、行政責任の度合いがスペクトラム構造にあるからこそ、市場の論理や営利法人の行動様式の規定によって、社会福祉利用者の権利保障をないがしろにしない運営が重要となり、その根幹に「民主的規制の構築」の必要性が指摘される。そして、「民主的規制の構築」の課題の1点目として、「国民の生活と労働の現実の中から生み出されてくる、社会福祉の対象となる課題」について、「社会問題の実態から科学的に把握する研究活動」が必須と、指摘される（石倉 2021:212-216）。

このように、真田から石倉に続く地域福祉論では、社会福祉制度の変容や地域福祉の政策展開に即して、その枠組みが更新されてきたことを確認することができる。特に、真田の想定した時代に比して、「社会福祉制度の外側にある生活問題が政策化されれば、専門的な実践が実現される」という図式が必ずしも成立しない事態がより強まる。そのため、真田の地域福祉論を中核としながらも、政策化された社会福祉制度が十分に機能しているのか、仮にその制度が不十分な場合には政策的矛盾を検証することが求められてきた。他方で、こうして更新された枠組みを踏まえて、個別の制度に降り立ち、対象とする制度の固有性を踏まえながら詳細に検証していくことは、研究課題として残されていた。

本研究では、再三言及している通り、社会福祉基礎構造改革の影響を如実に表す放デイを対象にしてきた。特に、一連の改革の影響を実証的に分析するためには、一定程度の資料やデータの蓄積が必要となる。序章と第1章から明示されるように、放デイの創設から約10年間で、調査研究などの研究知見、官庁統計や外郭団体等の数量データ、新聞記事に

よる報道素材が蓄積されてきた。本研究の検討は、真田から石倉に続く地域福祉論を念頭に置きながら、制度化から約10年という期間での資料やデータの蓄積も踏まえ、一連の改革の影響を如実に表す特定の制度を実証的に分析した点において、社会福祉学、地域福祉論に関する学術的意義を有するといえよう。

以上が、本研究の学術的特色として第二にあげた、真田から石倉に続く地域福祉論の理論的補完を行った内容である。

2-3. 本研究の社会的意義

本研究の社会的意義の1点目として、政策的示唆が期待される。従来のいわゆる「縦割り行政」による放課後・休日対策（文科省の放課後子供教室、厚労省の学童保育や放デイ、経産省の塾など）は、2023年4月から「こども家庭庁」に移管されたが（塾などは従来通り）、具体的な事実・データに基づく総合的なビジョンの提示は依然として必要である。本研究は、障害児の放課後・休日対策に関する通時的/時系列的展開、放デイ制度の約10年間の展開を捉えた基礎資料として、政策的示唆を有する。

社会的意義の2点目として、実践的示唆が期待される。特に、放デイで散見された課題は、同時代の社会事象であるがゆえに当事者や実践者間で共有されにくい。あるいは、日々の支援を担う実践者には、こうした課題への認識はありつつもそれを共有する時間の余裕が十分になく、暗黙のうちに不可視化/埋没化してしまうことが想定される。このような状況に対し、本研究の知見は、不可視化/埋没化しうる部分を丁寧に読み解いたことで、障害児の放課後・休日を検討する際の参照資料として有益になると考える。

また、放デイの量的拡大が問題になるということは、放デイが創設されてから障害児の放課後・休日に携わるようになった人も多くいると想定される。言い換えれば、放デイ創設からの時間経過に伴って、制度化以前（政策化される前）の実態を認知しない層も増えてくる。制度への認識の多様さを尊重しつつも、制度が成立してきた過程や制度の根源的な課題、制度が果たす社会的意味を共有することも必要である。本研究は、こうした放課後・休日対策の根幹を共有するための1つの素材として意義をもつ。

さらに、昨今では政策体系化が進み、政策体系の枠内において報酬や加算の引き上げの要求が行われる状況がある。ややもすれば、社会福祉制度に関わる社会運動やソーシャルアクションが、「いかにサービスを効率よく供給・手配するか」といった要求に終始することが危惧される。本研究の知見は、地方自治体への提言を行うアドバイザーサポート、外郭団体や実践者との協働を通じ制度の創設や改善に向けたソーシャルアクションなどの社会活動を行う際の基礎資料としても一翼を担う可能性が想定される。

3. 今後の研究課題

以下では、本研究での検討を踏まえた今後の研究課題について整理していきたい。

第一に、一連の改革により市場化（擬似市場化）された社会福祉制度において、社会福祉労働はどのように位置付くのか、更なる学術的・社会的な検討が必要となる。上述したように、放デイは、制度の創設から約10年において、利用者と事業者の双方が増加することで量的拡大を堅持してきた。この先10年を見据えては、発達支援の質を充足していくことが求められる。特に、量的拡大の一方で問題視された諸課題（すなわち「発達支援の質」

「虐待/事件・事故」など）への対応は、社会福祉労働の根幹に関わる。

特に、一連の改革により営利事業体などの参入を認めたことによって、営利事業体の下で行われる労働を社会福祉労働と規定できるのか否かという問いを生み出している。すなわち、一方では、営利の事業でも社会福祉に参入すれば社会福祉事業だと規定すればこの問いは生まれず、営利事業体などが行うサービスも労働過程としては、同じとみることができる。しかし、他方では、利潤のための事業活動は社会福祉の理念・目的を究極のものとしてではなく利潤に従属するもので、社会福祉とみることとはできないということであれば、社会福祉労働とはいえないことになる（真田 2002:10）。

こうした諸問題が浮上する今日の社会福祉の様相に対して、社会福祉労働とは何か、という論点をいま一度検討する必要がある。ただし、真田（2002:10-11）によれば、こうしたテーマは「今日的なものだが、そう簡単に結論が出せるとも思わない」とし、「今後の息の長い課題であろう」と明記する。また、こうしたの論点を「どう論理的整合性と現実的妥当性をもって追求するか」今後の研究が期待される、として論考を閉じている。

この指摘からもわかるように、筆者のみで抱えきれぬほどの研究課題であるが、こうした研究課題を念頭に置く一方で、実質的には、社会福祉制度に影響を及ぼす市場原理のコントロールや、当事者・事業者・その他関係者の協働による社会運動やロビー活動なども含めた捉え直しが必要となっている（石倉 2021:212）。

特に本研究の成果と関連付けて言えば、本研究での検討は、事業者（実践者）の語りから放デイの実態を把握する側面があった。こうした調査データ・素材に基づく検討であったからこそ、上記のような社会福祉労働を再考する必要性を導出することに繋がっている。

その一方で、当事者である障害児やその保護者・家族に対する質的調査は今後の研究課題である。とりわけ本研究では、保護者による実践、社会運動やロビー活動を実施する関係者の記述は、手記や成果物を参照するなど限定的なものとなっている。本研究の知見の中心となった事業者に加え、当事者や関係者などに対象を広げ、更なる知見の付加が求められる。こうした検証を今後の研究課題としたい。

第二に、学校での家庭でもない第三の居場所での発達障害児への支援や活動の知見を深めることである。本研究では放デイの中でも発達障害児に着目してきた。制度全体の課題ともなる発達支援の拡充については、先駆的な実践事例から知見を得ることが必須である。とりわけ、ここでは、発達障害児に関する理論的・実践的な蓄積が、学校教育（あるいは、特別支援教育）の外側から進められていることに着目しておきたい。こうした先進的な実践は、学校外の活動であることも相まって、放課後・休日対策とも親和性が認められる。

例えば、室橋（2016）は、発達障害児を主な対象とする「土曜教室活動の意義」を整理している。「土曜教室は、『発達障害』のある児童・青年を対象とし大学生・大学院生・現職教員からなるスタッフによる学習援助を目的とした集団である」（室橋 2016:93）と規定される。また、土曜教室の系譜として、1980年代後半に東京学芸大学の上野一彦が学習障害のある子どもたちの親の要請に応じて、治療教育を目的とした臨床研究活動を土曜日の午後に大学内で行っていたものと指摘される（室橋 2016:93）。

そして、「富山大学における土曜教室」「北海道大学における土曜教室」の事例と意義が検討されている。特に、それら事例を踏まえた「土曜教室活動の意義」として¹⁾、特に、「土曜教室とは異なる姿を見せる子どもたちをめぐる議論が生じ、子どもへの理解が深ま

った。発達障害のある子どもたちにおいては、往々にして、状況によって異なる姿をみせることがある」(室橋 2016:99) といった指摘がみられる。

また、滋賀大キッズカレッジ (以下、SKC) の理論的・実践的な知見の蓄積は、発達障害の理解を改めて問い直し、その指導・支援、アセスメントなどの新たな地平を開く意味において示唆的である。SKC は、発達障害、とりわけ学習障害に関する相談や指導に取り組む専門機関であり、2004 年に結成され、2018 年からは NPO 法人 SKC カレッジとして運営している。SKC の学術的成果は、窪島 (2019)、深川 (2021) を始めとして多数存在する。

SKC は、学校とは別のかたちで存在し、独自の基本的視点(「安心と自尊心」「自己認識」)をもとに、子どもたちは人間としての発達の大きな飛躍的变化を自ら成し遂げていく)から発達障害児を捉え、相談や指導に約 20 年取り組んできた。こうした活動から、SKC の「三つの発見」という理論的・実践的成果が導出されている。SKC の「三つの発見」とは、端的に、①アセスメントの三つの相²⁾、②急激な飛躍的発達の变化³⁾、③発達障害の子どもの三つの本質⁴⁾、である(窪島 2021:1-2)。

また、「発見」というのはあまりに仰々しいとする反面、そのいずれも発達障害や学習障害の研究分野で他にこうした指摘がないことも事実であり、あえて主張する所以と指摘している。さらに、特別支援教育の実施からかなりの時間が経過したが、それほど大きく実情が変わっていないという印象を禁じ得ないのは、こうした観点が欠落していることが否めない、との指摘も注目すべき点である(窪島 2021:4-5)。

以上のように、室橋 (2016) では、「土曜教室」が学校とは別のかたちで存在し独自の役割をもつことを明らかにし、「土曜教室とは異なる姿を見せる子どもたち」「発達障害のある子どもたちにおいては、往々にして、状況によって異なる姿をみせる」という側面を明瞭にしている。また、窪島 (2021) からは、SKC が発達障害とりわけ学習障害に関する相談や指導に取り組む専門機関と位置づき、独自の基本的視点により発達障害児を捉え、SKC の「三つの発見」を導出してきたことがわかる。

ここから得られる示唆は、発達障害児の学習や発達を巡る可能性と課題、困難や生きづらさに応答する新たな取り組みについてである。とりわけ、こうした実践に裏付けられた指摘が、学校教育(特別支援教育)という枠組みの外側から起きている。今後は、こうした知見の蓄積に学び、「家庭でも学校でもない第三の居場所」としての独自性を検討していくことが問われているといえよう。

第三に、諸外国の放課後・休日対策あるいは学校外教育に関する知見を深め、それらの整理を通じた有用な成果を導出することである。本研究では、日本における障害児の放課後・休日対策を詳しく検討してきた。この知見に加えて諸外国を対象にした研究展開を今後の課題とする。

これまでの先行研究として、子どもの放課後・休日対策を主題にした国際比較研究は、次のようなものがある。例えば、池本 (2009) の『子どもの放課後を考える—諸外国との比較でみる学童保育問題』がある。本書は、日本総合研究所が 2008 年に立ち上げた「初等教育に関する研究プロジェクト」の成果であり、8 か国(イギリス、フランス、ドイツ、アメリカ、オーストラリア、韓国、スウェーデン、フィンランド)を対象に、文献調査と一部の国でのヒアリング調査の内容がまとめられている。その上で、日本の学童保育の充実に向けて、諸外国の動向から学び深めていく場合に、これまでに日本でも展開された、教

育と福祉を統合した理念・概念の探求が求められると指摘している(池本 2009:224-226)。

また、増山(2015:32-33)は、先の池本(2009)の調査研究を参照し、放課後・休日対策の位置づけを「教育、福祉、余暇(文化)」との関連において3つの潮流を見出した。それは、①イギリス型の学校教育に比重を置いて学校教育の拡大、学習支援の場として捉えるタイプ、②北欧諸国型の教育を社会保障の中核に位置付け、教育と福祉を統合する場と捉えるタイプ、③フランスなどの南欧型として余暇・文化活動の場と捉えるタイプである。

さらに、明石・金藤ほか(2012)では、諸外国の放課後・休日対策に関する調査研究の成果を『児童の放課後活動の国際比較—ドイツ・イギリス・フランス・韓国・日本の最新事情』としてまとめている。調査対象国は、副題にある5か国であり、特に首都および首都近郊で、いわゆる都市型の生活する子どもの放課後活動に焦点を当てている。

加えて、金藤編(2016)では、先の明石・金藤ほか(2012)の問題意識を継続させながら、調査研究の成果を『学校を場とする放課後活動の政策と評価の国際比較—格差是正への効果の検討』に整理している。調査対象国は、ドイツ、イギリス、アメリカ、スウェーデン、オーストラリア、日本である。特に、調査対象の6か国を、①学校を場とする放課後支援に関わる政策動向、②先進的な実践事例や研究状況、③学校を場とする放課後プログラムの評価に関する研究レビュー、という3点の共通の枠組みに基づき、学校を場とする放課後支援が果たす子どもの意識・行動の変容や格差の是正について整理している⁵⁾。

一方、臼田(2016)の『オーストラリアの学校外保育と親のケア—保育園・学童保育・中高生の放課後施設』では、オーストラリアの事例を参考に日本の学校外保育への示唆が示されている⁶⁾。また、汐見(2003)の『世界に学ぼう!子育て支援』では、デンマーク、スウェーデン、フランス、ニュージーランド、カナダ、アメリカの事例が報告されている。あるいは、石橋ほか(2013)の『しあわせな放課後の時間』では、デンマーク、フィンランドの学童保育が紹介されている。

以上のように、子どもの放課後・休日対策に関わる国際比較研究や国際動向の整理は、2000年代以降に広がりを見せている。ただし、こうした先行研究の動向を踏まえ、①2020年代の今日的なデータをもとにした議論、②特別な教育的ニーズに対応する政策と実態の把握、③欧米が中心となる知見からアジアを対象を広げる点など、新たな知見の導出が求められる。こうした課題への応答を今後の研究展開に位置付ける。

【注】

序章

- 1) 少子化の進行は、兄弟数の減少をもたらし、その当然の結果として、頼りになる親族数/保有している親族の減少が顕著となる。また親族のうち、大きな援助が期待できる親は、高齢化の進行によりその上の祖父母世代が生存する場合が多くなるため、祖父母の日常的な世話や介護に追われることも少なくない（安河内 2008:163）。
- 2) なお、学童保育の待機児童数は、都道府県別の公表に留まっており、都道府県別でその数をみると、東京都が 3,651 人で全体の約 3 分の 1 を占める。次いで、埼玉県の 1,033 人、千葉県の 763 人、沖縄県の 666 人、愛知県の 590 人、神奈川県 of 556 人と続く（池本 2020:61）。
- 3) 総務省（2021）の「子どもの居場所に関する調査報告書」を参考に、「放課後の過ごし方」の傾向が把握できる。例えば、「放課後過ごす場所（複数回答可）」では、「自宅で過ごす」が 94.4%で最も多く、次いで「塾習い事」が 54.8%、「公園で過ごす」が 42.4%となる。他方、「休日過ごす場所（複数回答可）」では、「自宅で過ごす」が 91.9%で最も多く、次いで「塾習い事」と「公園で過ごす」が 33.0%となる（総務省 2021:26, 29）。
- 4) 内閣府（2022）「青少年のインターネット利用環境実態調査」からインターネット利用の実態をうかがい知ることができる。インターネットを利用しているかを聞いた結果、「インターネットを利用している」が 98.5%であり、その内訳（複数回答可）は、スマホが 74.5%、学校から配布されたパソコンやタブレット等が 64.6%、ゲーム機が 64.1%、テレビが 56.9%、自宅用のパソコンやタブレット等が 48.8%であった（内閣府 2022:19, 21）。さらに、インターネットの平均的な利用時間では、「1 時間未満」が 4.4%、「1 時間以上 2 時間未満」が 9.4%、「2 時間以上 3 時間未満」が 15.1%、「3 時間以上 4 時間未満」が 15.9%、「4 時間以上 5 時間未満」が 14.1%、「5 時間以上」が 37.4%である（内閣府 2022:55）。これをふまえれば、「3 時間以上」インターネットを使っている青少年は約 6 割を超える。こうした調査報告を概観しても、子どもの生活と長時間のメディア接触が大きな関係をもつことが確認される。
- 5) 居場所という表現が生徒指導において広く用いられるようになった経緯については、文部科学省国立教育政策研究所（2015）が以下のように整理している。居場所が用いられるきっかけは、1992（平成 4）年 3 月の学校不適応対策調査研究協力者会議報告「登校拒否（不登校）問題について一児童生徒の『心の居場所』づくりをめざして一」であり、「心の居場所」を「自己の存在感を実感し精神的に安心していられる場所」であるとし、学校がその役割を果たすことを求めたことに端を発すると指摘している。さらに、2003（平成 15）年 4 月の不登校問題に関する調査研究協力者会議による「今後の不登校への対応の在り方について（報告）」では、「自己が大事にされている、認められている等の存在感が実感でき、かつ精神的な充実感の得られる」場所として、「心の居場所」について言及したと指摘している。また、「学校は、児童生徒が不登校とならない、児童生徒にとって魅力ある学校づくりを主体的に目指すことが重要である」との指摘に続き、学校が「心の居場所」として機能すべきとの従来の主張に加え、

新たに「教師や友人との心の結び付きや信頼感の中で主体的な学びを進め、共同の活動を通して社会性を身に付ける」機能を求めていると指摘している。さらに、学級や学校をどの児童生徒にも落ち着ける場所にしていくことを「居場所づくり」といい、日々の授業や行事等において、全ての児童生徒が活躍できる場面を実現することを「絆づくり」というと言及している。

- 6) なお、「社会福祉施設等調査の概況」から放デイの概況を整理したものは、鈴木(2021)、泉(2023)でも確認される。
- 7) ただし、こうした質的転換には、木村(2015: ii)が指摘する「医療化」と呼ばれるプロセスも念頭に置く必要がある。発達障害が1990年代に入るまでのほとんど世に知られていなかった時であれば、「不器用な子」「ちょっと変わった子」「勉強が苦手な子」「わがままな子」「怠け者」など非医療的に捉えられてきたとする。対して、1990年代半ばから20年ほどで、発達障害に関連する制度が次々と成立し、急速に医療的カテゴリとして認知されるようになったとする。確かに、非医療から医療への移行で、非医療的な子どもとしての不適応や逸脱は、発達障害という診断で説明されるようになり、レッテルの付与に対する拒否や葛藤や軋轢を生じさせることも想像される。そのため、木村(2015: ii)が研究課題とする、医療的な解釈や実践を単純に良いものとして評価し前進させるのではなく、いま一度立ち止まり、なぜ医療的な解釈や実践は急速に普及したのかを分析することには、学術的意義があると考えられる。他方で、非医療的な捉え方では、把握することができていなかった発達障害児の困難や生きづらさがあること、発達要害の発見や支援が効果をもつこと、社会的コンセンサスをもつようになってきた今日の様相を鑑みて、本研究では、法制度の整備・展開による動向を質的に転換したと捉え、議論を進めている。
- 8) 特別支援教育は、「障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取組を支援するという視点に立ち、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、その持つ力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するため、適切な指導及び必要な支援を行う」と位置付けられる。
- 9) 窪島(2022a)は、「特別の教育的ニーズ」を提起したウォーノックは、特別な教育的ニーズのある子どもは約20%おり、北欧では30%~40%が何らかの特別の学習支援を受けていることを報告している。また、窪島(2022a)は、実践を通じて、読み書く障害のある子どもは、その重度も含めて学校でほとんど把握されていない実態があることを指摘している。
- 10) 窪島(2022b:153-154)は、ボーダーライン知的機能の子どもたちは、紛れもなく基本的には通常学級の子どもでありながら、その認知的および発達の特性から、定型的発達の子どもたちの教育課程と通常の指導方法では、その学習と発達のポテンシャルを生かすことができないことを指摘している。特に、その困難は、3・4年生で明瞭に顕在化することを指摘している。その困難として、例えば、不均一な学力成績、抽象的思考を回避して具体的思考にとどまる傾向、応答時間の遅さ、理解と学習の困難さ、課題の回避、不十分な注意、新しい知識を以前に学んだ情報の統合、学力関連以外にも、低いフラストレーション耐性、過敏性、不快感、自尊心の低さ、モチベーションの低さなどを、先行研究を通じ列挙している。しかし、そのニーズに対しては、「既存

の通常学級教育も障害児学級教育も適切でなく、『裂け目に落ちる』しかない状況に置かれている」と指摘している。

- 11) 「発達障害」という名称が錯綜してきたことは、行政文書からも確認される。『「発達障害」の用語の使用について』（文科省 2007）によると、これまでの「LD、ADHD、高機能自閉症等」との表記について、「国民のわかりやすさ」「他省庁との連携のしやすさ」などの理由から、以下のとおり整理した上で、「発達障害者支援法の定義による『発達障害』との表記に換える」ことにしたとしている。その整理とは、次の 5 点である。
 - ①今後、当課の文書で使用する用語については、原則として「発達障害」と表記する。また、その用語の示す障害の範囲は、発達障害者支援法の定義による。
 - ②上記 1 の「発達障害」の範囲は、以前から「LD、ADHD、高機能自閉症等」と表現していた障害の範囲と比較すると、高機能のみならず自閉症全般を含むなどより広いものとなるが、高機能以外の自閉症者については、以前から、また今後とも特別支援教育の対象であることに変化はない。
 - ③上記により「発達障害」のある幼児児童生徒は、通常の学級以外にも在籍することとなるが、当該幼児児童生徒が、どの学校種、学級に就学すべきかについては、法令に基づき適切に判断されるべきものである。
 - ④「軽度発達障害」の表記は、その意味する範囲が必ずしも明確ではないこと等の理由から、今後当課においては原則として使用しない。
 - ⑤学術的な発達障害と行政政策上の発達障害とは一致しない。また、調査の対象など正確さが求められる場合には、必要に応じて障害種を列記することなどを妨げるものではない。
- 12) 2013 年に発表された DSM-5 や 2018 年に発表された ICD-11 など今日的な発達障害概念を踏まえても、①発達障害という言葉ほど、広く使われながらその定義は明確でなく、包含する障害の範囲も変遷してきた用語はない、②発達障害と一言で言っても、それが医学用語なのか行政用語なのか判別できない、③しかしながら、学術的な位置づけとは別に、発達障害という一つの病態があるかのような用いられ方も社会一般では散見される、と指摘がある（中西 2022:43）。

第 1 章

- 1) 加藤（2002:17-18）は、日本における社会福祉・社会保障「構造改革」の政策展開は、その根底に国際的に大きな影響を及ぼした新自由主義の思想が流れていると指摘する。具体的には、これが一躍脚光をあげるのは、1970 年代以降の先進資本主義諸国を襲った経済・財政危機を背景とする「福祉国家の危機」の文脈のなかにあるとする。先進国経済の長期的低迷とそれへの対応として、福祉国家の多くは政策転換を迫られた、アメリカ、イギリス、日本などの資本主義大国がいち早く従来の「福祉国家」政策から、「福祉社会」への道に歩み始めた。日本では、1980 年代臨調「行政」路線のもとで具体化されていく「日本型福祉社会」がそれである。1990 年代への展開は、この「日本型福祉社会」政策の転換ではなく延長線上での新展開であったことに政策的特徴があったとされる。日本の社会福祉は、国際的な新自由主義的改革の荒波のなかで、1970 年代以降に着実に変容し、その総仕上げが「社会福祉基礎構造改革」であったと指摘する。
- 2) 社会福祉事業法が二種類に分けられたのは、次のような背景があるとの指摘も確認さ

れる。その端緒は、戦後直後のGHQと日本国政府の駆け引きにまでさかのぼる。公私分離原則をどのような形のものにするかは、民間事業者を活用することが基本であった戦前の社会福祉事業法の伝統をもつ日本国政府と、民主的改革を目指し福祉的救済の国家責任を明確にしたいGHQとの大きな対立点であったとされる（熊沢 2007:12, 畑本 2012:42）。そして、社会福祉事業の公共性と社会的信用を確保するために、社会福祉法人制度が生まれた。民間事業者が公の支配に属していると規定できる要件を設定し、その要件を満たした法人を社会福祉法人に許可する制度が、社会福祉事業法の中に組み込まれた。第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業を区別し、本来公的機関が担うべき区分である第一種社会福祉事業を社会福祉法人が措置委託費を利用しつつ担うことが可能になったのは、こうした事情によるという指摘もある（畑本 2012:42）。

- 3) ここでは詳しく検討できないが、地域福祉計画は、社会福祉基礎構造改革に対応して求められるようになった行政計画であると指摘される。地域福祉を推進するために、地域福祉計画を策定する条文が盛り込まれた。行政全体の地方分権改革に沿って、措置権限が市町村へ移譲されたり、利用契約制度の保険者や運営主体が市町村になるなど、社会福祉行政では、最も身近な地方公共団体が、福祉サービスの運営の責任をもつ体制を確立してきている（畑本 2012:200）。

第2章

- 1) 本章で用いる「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、本章では障害児の放課後を支えた活動、放課後・休日問題を解決・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・休日問題の制度的保障を「放課後・休日対策」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・休日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・休日対策の必要性、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・休日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・定行(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) 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・休日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)。
- 9) 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)。
- 10) 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)。
- 11) 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。
- 12) 吹田市は、先進的な自治体であったが、放デイ事業所において2022年12月に通っていた中学1年の男子生徒が施設の前で送迎車から降りたあと行方が分からなくなり、その後、近くの川で亡くなっているのが見つかった。また、同事業所において、2023年2月から3月に利用者の10代の子どもの頭突きをしたり蹴ったりする暴行を加えたとして施設を運営する法人の代表ら3人が逮捕された。
(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231121/k10014264521000.html>)
- 13) 国が実施する障害児の放課後・休日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治体を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「日中一時支援」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・定行（2020）に詳しい。
- 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) なお、本研究では第 3 期を放デイ制度化以後の動きとして捉えているが、先行研究では、「創設期（2012 年から 2015 年）」「再編期（2016 年から 2019 年）」と、放デイ制度化以後の動きを 2 つに細分化する研究（泉 2019）もあることを付記しておきたい。
- 19) 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。

第 3 章

- 1) なお、日中一時支援における障害児の実利用者数は、19,964 人（41.9%）であり、その内訳は、7 歳未満が 2,790 人（5.9%）、7 歳以上 13 歳未満が 7,968 人（16.7%）、13 歳以上 15 歳未満が 2,979 人（6.3%）、15 歳以上が 6,227 人（13.1%）であった。また、障害者の実利用者数は、身体障害小計が 5,037 人（10.6%）、知的障害小計が 20,758 人（43.6%）、精神障害小計が 1,877 人（3.9%）、難病等小計が 18 人（0.0%）であり、合計 47,654 人である（みずほ情報総研 2018）
- 2) その内訳（2021 年）は、特別支援学校の児童生徒数が 144,984 人、特別支援学級の児童生徒数が 326,457 人、通級による指導を受けている児童生徒数が 183,880 人である（文科省 2021ab、2023）。
- 3) 利用実人員数は、指定の期間にサービスを利用した人数を指す。対象期間中に 1 回でも利用があれば利用実人員数の 1 人として換算され、複数回の利用があった場合でも 1 人と換算される。
- 4) この数値に加えて、通常学級に在籍する子どもが放デイを利用する場合も想定される。
- 5) 筆者の私見によるが、当調査項目は、放デイガイドラインにある基本活動（自立支援と日常生活の充実のための活動、創作活動、地域交流の機会の提供、余暇の提供）を総合的に捉え、その上で基本活動の内容を調査項目に反映したものと推察されるため明記した。
- 6) 当調査では、上位 3 位までの支援内容を明示しているが、ここでは 1 位として回答された結果を示している。
- 7) 当検討会をふまえ、社会保障審議会障害者部会の「障害者総合支援法改正法施行後 3 年の見直しについて 中間整理」が行われ、2022 年 8 月からは「障害児通所支援に関する検討会」が開催されている。
- 8) 記述した答弁は、2023 年 3 月 17 日参議院内閣委員会インターネット審議中継を、筆者が文字起こしした内容に基づく。最終閲覧日：2023 年 3 月 21 日 質疑者：井上哲士議員、答弁者：小倉将信内閣府特命担当大臣および厚労省社会・援護局障害保健福祉部部長。（<https://www.webtv.angiin.go.jp/webtv/index.php>）
- 9) なお、ここでは応益/応能負担の是非を問うことは紙幅の都合上控える。放デイの利用

料は、応益負担を基本とし、利用者はサービスの1割を負担する。

- 10) 例えば、「コストを下げるため、『アニメをみせるだけ』など余暇活動に偏る事業所もある」(朝日新聞 2021)などの指摘がある。

第4章

- 1) なお、発達障害者支援法(2005)では、発達障害を「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるものをいう。」(第2条)と定義している。
- 2) なお、文科省(2019:5)によれば、特別支援学級在籍児は、約23万6千人(全児童数の2.4%)であり、2007年と2017年を比べると2.1倍に増加した。また、通級支援の利用は、約10万9千人(全児童数の1.1%)であり、同年比で2.4倍に増加した。また、特別支援学校に在籍する子どもの放デイ利用は、増加傾向にあるものの、その傾斜はなだらかであることを示している。こういった動向は、行政資料のなかで図を用いて明示されている(厚労省 2021c:4)。
- 3) 報酬改定の問題点については、中村(2019, 2021)、丸山(2019)に詳しい。なお、中村(2019)は、報酬改定について、障害者総合支援法および児童福祉法中の障害児に関わる福祉サービスの公費給付の価格(報酬)とその体系を改めることを指し、各福祉サービスの提供実績に応じて支払われる基本報酬だけでなく、人員配置の実態や付加的サービスの実施などを反映させた「加算・減算のルール」も改定されると明記している。
- 4) また、発達保障労働の賃金の骨格は公定価格にあり、その労働条件の改善は制度改善が重要であることが、「人間発達研究所第37回研究会」(2022年)にて中村隆一氏より報告された。本章の内容が、放デイ制度のみならず発達保障労働の関わりからいっても不可欠な議論であることを付記しておきたい。
- 5) 例えば、発達障害児に関する先行研究は、学校教育(窪島 2021)、家庭(山下 2019)、学童保育(西本 2007)、保育所(荒井他 2012)などの各領域で展開されている。
- 6) 特に本田(2008)では、文化的再生産論の一つの発展形として、特に1990年代以降、質的調査に基づき、家庭内における親子間の相互作用過程やその階層間の差異を詳しく記述する研究の展開、とりわけLareau(2003)の質的な調査手法を駆使した研究が意識されている。
- 7) 厚労省(2021a:30)によれば、居宅・通所サービスの場合、利用者の75.1%の負担上限額が月額4600円となっている。また、負担上限額が月額37200円の世帯が10.9%、生活保護・低所得の世帯が14%となっている。
- 8) 本段落の議論は、擬似市場と呼ばれる官製の部分的な市場システムにおけるサービス供給主体間での競争(桜井 2021)が、放デイに流入・浸透することを念頭に置く必要がある。
- 9) 不登校児への対応を学校外の居場所で行う必要性は、例えば、大津市の『学校にいきづらい子どもたちのための育ちと学びのサポートブック』(2021)などの資料からも確認される。

- 10) 放デイあるいは、それ以前の障害児の放課後支援は、就労を保障するために制度化してきた側面がある。本調査の語りからもそれに類する内容を確認したが、近藤・藤本（2019）などの既往研究で検討されているため、本章での詳述は控える。
- 11) 保坂（2023）は、文部科学省の「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」について、長期欠席（年間 30 日以上欠席）の理由が比較的多い「不登校」と「病気」の判断基準が曖昧であることなど、調査の妥当性に疑問を呈している。
- 12) これまで、宿題をはじめとする放課後の教育や学習の位置づけは、学童保育の領域において争点の一つとなってきた。増山（2012:69-70）は、学童保育がもつ姿として「福祉の場」「教育の場」「文化創造の場」を明示し、「教育の場」では宿題の実施を視野にしている。
- 13) 利用率は、障害児サービスの利用者数を人口で除したもので算出される。
- 14) 放デイ制度化以前にも、障害児の「保育所から学童保育への接続問題」が指摘されていた（平沼 2008）。
- 15) 保育者の現場での困難や発達支援の課題については、荒井他（2012）などに詳しい。
- 16) 例えば、厚労省（2021d）において確認される。その第三回「障害児通所支援の在り方に関する検討会」議事録において、放デイガイドライン（2015）策定に向けた検討会での放デイの基本的役割の議論を振り返り、「一般的な子育て施策をバックアップする後方支援という位置づけ」が確認される。後方支援には、①発達支援が必要な場合は事業所で障害児を受け入れる、②学童保育ではできないことを個別の発達支援など併行支援を行う、③放課後児童クラブ等のスタッフをバックアップするという 3 つの意味があったと言及がある。当該領域における「インクルージョンの推進」という用語は、学童保育をはじめとする一般施策への移行を指す際に用いられる傾向がある。
- 17) 第三回「障害児通所支援の在り方に関する検討会」議事録では、学童保育等への移行が成立した際に算定できる「保育・教育等移行支援加算」の合計数は、2020 年度は約 24 万人の放デイ利用者のうち 67 人であり、「ほとんど算定されていない現状」と言及がある。

第 5 章

- 1) なお、第 1 章に先述のように、社会福祉における利用契約とは、一般的に、利用者が希望する施設・事業所などと直接契約し利用すること、すなわち、福祉サービスの利用者と提供者が直接契約に委ねる方式とされる。
- 2) 一連の改革を念頭に放デイを対象にした研究として、加藤（2022）がある。
- 3) 第 3 章では、官庁統計や外郭団体等の数量データから放デイの全体的な傾向を明示したが、量的拡大を分析するデータとしては限定的であった。
- 4) 擬似市場の詳しい概念や定義の検討などは、例えば、『福祉の市場化をみる眼』、『ケアその思想と実践 5』など優れた先行研究が存在する。
- 5) なお、介護保険では、2015 年から所得上位 20%を対象に 2 割負担の導入、2022 年 10 月から後期高齢者医療制度において所得上位 30%を対象に 2 割負担の導入を踏まえ、「介護保険における 2 割負担の範囲拡大についても、ただちに結論を出す必要がある」（財政制度等審議会 2023:70-71）という指摘がある。

- 6) 総量規制の対象は、放デイに加え、児童発達支援、障害児入所施設、生活介護、就労継続支援 A 型・B 型、障害者支援施設である（財務省 2023:113）。
- 7) なお、「措置から契約」への移行による利用者選択権の保障という文脈が前景化するが、
①措置制度の下でも行政との契約による利用者選択権の保障が可能、②利用者選択権の保障と引き換えに、行政責任は、利用者のサービスの購入代金を一部負担することに後退した、との指摘もある（石倉 2021:199）。
- 8) <https://www.atpress.ne.jp/news/354237> 「経営者様に向けた総合福祉事業で年商 10 億円を突破した経営者が語る 放課後等デイサービス開業セミナーを開催」（最終閲覧 2023. 5. 14）
- 9) 例えば、財政制度等審議会（2023:73）では、介護事業者の 5 割が人材紹介会社を活用しているが、必ずしも安定的な職員の確保に繋がっておらず、公費を財源にする高額な経費が人材派遣会社に流入しているとして、「介護事業者向けの人材紹介会社については、現行の規制の徹底に加え、一般の人材紹介よりも厳しい対応が必要であるとともに、ハローワークや都道府県等を介した公的人材紹介を強化すべき」と指摘がある。
- 10) 具体的には、①食事、排せつ、入浴及び移動のうち 3 以上の日常生活動作について全介助を必要とするもの、②指標判定の表の項目の点数の合計が 13 点以上であるもの、のいずれかに該当するものである。

第 6 章

- 1) 発達障害者支援法の「第一章 総則」「第一条 目的」には、「この法律は、発達障害者の心理機能の適正な発達及び円滑な社会生活の促進のために発達障害の症状の発現後できるだけ早期に発達支援を行うとともに、切れ目なく発達障害者の支援を行うことが特に重要であることに鑑み、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）の基本的な理念にのっとり、発達障害者が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、発達障害を早期に発見し、発達支援を行うことに関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、学校教育における発達障害者への支援、発達障害者の就労の支援、発達障害者支援センターの指定等について定めることにより、発達障害者の自立及び社会参加のためのその生活全般にわたる支援を図り、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする。」（下線筆者加筆）と明記されている。
- 2) A 社の取り組みは、多数紹介されており、例えば経営情報に関する月刊誌の特集（2015 年）において、A 社の発達障害児への支援の思いや支援内容が掲載されている。また、A 社の取り組みは、東海地域で開催された「外国人の子どもと発達障害」をテーマにした全国フォーラムに A 社代表理事が登壇し、その内容は、東海地域の新聞および B 県の地元新聞において掲載されている。
- 3) 当項は、C 市の「第 5 期障がい者計画・第 6 期障がい福祉計画・第 2 期障がい児福祉計画」を参照した。匿名性の観点から市名を匿名としている。
- 4) 窪島（2019）「第 10 章」に詳しい。窪島は、キッズカレッジでの研究と実践を通じて、

「まじめ・一生懸命・やさしい」という子どもの発達の本質を軸にする子ども観を見出している。この捉え方は、一般的な子ども性善説や児童中心主義的な見方の延長ではなく、キッズカレッジの活動で垣間見られる発達障害児の具体的な姿によるものと指摘する。また、この発達障害児の本質は、発達障害の通念とは逆のことであったと指摘する。

- 5) なお、第31条は、子どもの権利条約が採択されたのち2007年頃まで“忘れられた条文 (forgotten right)”と言われていたが、IPA(International Play Association; 子どもの遊び権利のための国際協会)などの国際的運動の展開により、その意義の見直しが行われている(子どもの権利条約市民・NGOの会2020:65)。
- 6) 例えば、国連子どもの権利委員会(The Committee on the Rights of the Child)は、これまで日本の子どもが大別して2つの困難に直面してきたと指摘している。第一に、日本の子どもが競争主義的な公教育制度のもとで大きなプレッシャーにさらされていること。第二に、親や教師など子どもに直接かかわる大人との人間関係が荒廃し、このことが子どもの情緒的幸福度の低さの原因になっていることである(子どもの権利条約市民・NGOの会2020:41)。そして、2019年3月に国連子どもの権利委員会から公表された「日本政府第4・5回統合報告審査に関する最終所見」では、日本の子どもが置かれている現状とその打開に向けて提示した主要な勧告の1つとして、「社会の競争的な環境から子ども時代と子どもの発達を守る必要」があげられている。これまでの国連子どもの権利委員会から公表された勧告では、日本の学校の競争的システム(competitive system)を形容してきた用語が、「第1回: highly (高度に)」「第2回: excessive (度を越した)」「第3回: extremely (極度の)」というようにして深刻さを表現している。また、「第4・5回」では、an overly competitive system (あまりにも競争的なシステム)と、さらに強い表現が使われた(下線筆者加筆)(子どもの権利条約市民・NGOの会2020:56-59)。
- 7) 答弁内容は、2023年3月17日参議院内閣委員会インターネット審議中継を、筆者が文字起こしした(<https://www.webtv.sangiin.go.jp/webtv/index.php>)。最終閲覧日: 2023年3月21日 質疑者: 井上哲士議員、答弁者: 小倉将信内閣府特命担当大臣および厚労省社会・援護局障害保健福祉部部長。
- 8) 第三の居場所は、都市社会学において深められてきた知見でもある(Oldenburg 1989)。阿比留(2022:23-24)は、ファーストプレイス、セカンドプレイスに対して、サードプレイスは、家でも職場でも学校でもないようなインフォーマルな公共の集いの場や地域などを指すものとして考えられるようになってきた背景を、次のように指摘する。産業構造が転換し、職住分離と地域人口の移動が進んだ結果、地域社会のつながりが弱まり、私事化が進展した。それと同時に、ファーストプレイスの家庭、セカンドプレイスの学校・職場が影響力を強め、サードプレイスとしての地域社会の存在が薄まった。人々は、地域社会でのインフォーマルな社交の時間を削り、自分や家族に時間を費やすようになったものの、その結果、社会的なつながりや社会関係資本を減少させ、生活が閉鎖的になっていった。つまり、地域社会でのインフォーマルな社交の時間を削った分、必ずしも家族や学校・職場でのつながりが強まったとは言えなかった。現代社会が、ともすると人を孤立に追いやる傾向をもつからこそ、地域社会における

コミュニティの中に居場所をもつことの重要性が再認識され、サードプレイスに注目が集まるようになってきた。

- 9) 発達障害児の家庭生活については次のような指摘がある。山下（2019）は、社会学の立場から近代家族の枠組みにおける発達障害児の母親に着目し、生活実態と支援方策を検討している。発達障害児の育児の構造を、日本の福祉レジームの構造から検討し、①育児は家族が責任を負うべきと位置付けられ、②家族の中でも母親がその役割を与えられている構造を指摘する。さらに、③発達障害児の母親につきつけられる責任と苦悩を「母親責任の錘」と指摘している。具体的には、発達障害児をケアする主体の9割が母親に集中し、子どもの育て方について本来であればサポートを提供してくれるはずの周囲の人（自分の両親、配偶者、幼稚園・保育園・学校の教職員、子どもの学校の保護者など）に責められる経験を約7割の人が経験し、学校社会を中心にして、無理解や批判的態度にさらされ、苦悩している実態を明示している。一瀬（2020）は、家族の絆やケア機能を自明視する言説に留意する立場から発達障害児の親子関係について次のように指摘する。多くが外部化された今日の家族機能において、最後に残された機能がケア機能であると言及し、特に手段的側面（面倒をみる、世話をする）と情緒的側面（思いやる、気遣う）について指摘する。手段的側面は、障害児者や要介護者のいる家族に強く求められ、虐待や養育のネグレクト等に発展するケースが多いこと、情緒的側面は、多くの子どもが家庭で養育され、親との愛着が人生の基盤となる一方で、発達障害児と親の関係では、人生の最初期から情緒的な関係を結ぶことが困難を有する場合が多いと指摘する。発達障害児をもつ家族を孤立させないため、家族のケア機能を自明視しないためにも、家族内メンバーだけにケア機能を負担させず、社会的に分有していく視座の必要性を指摘している。また、第1章の先行研究でも列挙したが、西村（2018）は、小学校通常の学級に在籍する発達障害児をもつ母親への縦断的な半構造化面接を踏まえ、①放デイなど障害児や発達障害児を対象にする活動から、塾・習い事まで多様な放課後活動を利用していること、②放デイを利用する母親は、放デイに対し社会的居場所という認識をもつこと、③放デイ利用継続を通じ、母親は子どもからの意見表明を通じ、子どもの意見と母親の意向とのギャップを意識するようになり、放課後の過ごし方を見直すこと、④放デイを含む放課後活動の選択には、学齢期以降の障害児支援体制が機能していないことに起因する母親の子どもの将来に対する不安が反映されていること、などを明らかにしている。このように、発達障害児の家庭生活は、ケアに追われる家族（特に母親）の問題が深刻化していること、ケア機能の負担を社会的に分有することが課題の一つとなっている。さらに、放デイは利用する障害児だけでなく、母親の社会的居場所にもなりうる可能性が示唆されている。
- 10) 発達障害児の学校生活については次のような指摘がある。発達障害児が学校教育において支援の対象となったのは、学校教育法の改正（2006）および特別支援教育の施行（2007）以降のことであるが、荒川（2018）は、特別支援教育において注目された通常学級に在籍する発達障害児等の支援は、量的な面は拡大してきた一方で、基本理念であるはずの一人ひとりの教育的ニーズに応じた指導が出来ていないばかりか、実際にそうした子どもが通常学級に居づらくさせてしまう質的な面への問題を指摘して

いる。赤木（2017）は、日本の学校教育の特徴として、「皆と同じように学び、かつ、友達同士のつながりを求める」というような、「同じ（sameness）」「つながり（relationship）」に規定され、これを求めるほど発達障害児を追い詰めていく傾向、そのカリキュラムが強固になれば、発達障害児や気になる子どもの行動が「奇異」「問題」として顕在化されやすいと指摘する。また、Miles & Singal（2010）は、「みんな」「すべて」という用語から、障害児が希薄化するあるいは不可視化される「ジレンマ」を通じて障害児を除外する傾向を強めると指摘する。このように、発達障害児の学校生活は、適切な指導・支援がなされれば、通常の学校や通常学級で学ぶことが可能と見込まれる一方で、実際には「通常学級に居づらくさせてしまう」「みんな、すべて」という用語から不可視化されると指摘されるように、発達障害児が学校に居づらいケースもあることが推察される。

終章

- 1) 「土曜教室活動の意義」として、発達障害をもつ子どもたちの理解は容易ではなく、子どもたち一人ひとりの困難さの「質」の違いを理解することの難しさであるが、①土曜教室のような場合は、一人ひとり異なっているようにみえても「波長の合う」仲間として子どもたちどうしが直感的に確認しあう場、②お兄さんお姉さんたちを「媒介＝hub」として一時の居場所を得ていた、③スタッフは保護者から家庭と学校での様子を聞き、親にとっても子どもを待つ間、親同士の語りをもてるひとつの場でもあるなど、土曜教室活動は、「学校」とは別のかたちで存在し独自の役割をもつと指摘される（室橋 2016:98）。
- 2) アセスメントの三つの相とは、以下の3点である。①通常、アセスメントといえば、医学的検査や認知的検査を指す。SKCではこれをアセスメントの「第一の相」と呼ぶ。②アセスメントの「第二の相」は、子どもの主体的で主観的な自己認識、安心と自尊心のアセスメントを指す。とりわけ、子ども自身が、自分の困難や苦手さ、得意なことなどを感覚的にどう感じ、行動でどう反応しているかなどである。それらは、いらいら、つっぱり、乱暴、暴言などの形でしばしば現れる。③「第三の相」は、通級指導教室の配置、適切な支援の保障、高校進学への保障など教育の見通しに関わるアセスメントを指す。いわば環境に関わるアセスメントである（窪島 2021:2）。
- 3) 急激な飛躍的発達的变化とは、SKCの「安心と自尊心」に基づく指導を数年間経験した子どもは、小学校高学年から中学校1年にかけて1回目の、高校入学前後に2回目の飛躍的变化が起きることを指す。一部の子どもでは、書きの困難は継続しつつも、読みの困難は解消することもあるが、多くの場合、学習障害がなくなるわけではない。しかし、高校入学時にその困難が継続しつつも、それを気にせず、人に聞く、調べる、写す、苦手なことも頑張るなどのやり抜ける方略やスキルを身につけ、困難を克服し、ある場合にはそれを味方にするほど大きな人格的な発達を成し遂げる。SKCの子どものうち、約7割にこうした傾向がみられている（窪島 2021:2-3）。
- 4) 発達障害の子ども三つの本質とは、その子どもの困難や障害がいかにきびしくてもまたどのように荒れていても、子どもの内面の根っこには、①まじめ、②一生懸命・がんばり、③やさしい、という本質的傾向があることを指す。発達障害の「特性」を

言うのなら、まずもってこれらをあげるべきであるが、現象的には、イライラ、暴言、無気力などの現象に隠れて見えないことも多く、わかってもらえないこともしばしばある（物事の本質は現象しないことが通例で、だからこそ、科学が必要であり教育的洞察が求められると指摘する）。子どもが落ち着いているとき、気持ちにゆとりがあるとき、大人との個別的关系の中でそれらが保障される時、はっきりと三つの本質が見えてくる。そして、SKC の多くの子どもが、発達の流れに沿うため時間こそかかるが、青年期にその三つの本質が誰の目にも見えるように前面に出す。こうした認識は、主観的な思い込みではなく、十数年にわたる SKC の実践の中で子どもたちによって確かめられた、「再現可能」な事実となっている（窪島 2021:3-4）。

- 5) 特に、各国において「学校を場とする放課後プログラム」を指す用語にも違いがあるとしている。表記を英語で統一しても、ドイツでは All-day School Program（全日制学校プログラム）イギリスでは Extend School Program（拡大学校プログラム）、アメリカでは Afterschool Program（放課後プログラム）、スウェーデンでは School-age Educare Program（学齢期エデュケアプログラム）、オーストラリアでは Out of School Hours Care Program（学校時間外保育プログラム）、と異なる。他方で、各国の共通する特徴として、主に 6 歳から 15 歳程度までの初等教育段階の子どもを対象とすること、国や州政府などの教育政策の一環として位置づけられ、特に 2000 年以降に重視される傾向が強まっていることなどが指摘されている（金藤編 2016:3-4）。
- 6) なお、著者の白田は、池本（2009）の調査研究でオーストラリアの章を担当している。

【参考文献】

序章

- 阿比留久美（2022）『孤独と居場所の社会学』大和書房。
- 赤木和重（2017）『アメリカの教室に入ってみた』ひとなる書房。
- 赤木和重（2021）『子育てのノロイをほぐしましょう』日本評論社。
- 朝日新聞（2018. 3. 4）「障害児の学童、継続利用認めて」
- 足立佳美（2010）「事例：福祉的支援の広がり（2）」『よくわかる発達障害（第2版）』ミネルヴァ書房, 158-161.
- 網野武博（1994）「家族および社会における育児機能の社会心理的分析」『現代家族と社会保障』東京大学出版, 89-105.
- 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.）
- 池本美香（2009）『子どもの放課後を考える』勁草書房。
- 池本美香（2020）「放課後児童クラブの国の整備目標の妥当性」『JRI レビュー』vol. 7 no. 79, 55-82.
- 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（2023）「障害のある子どもを対象とする放課後等デイサービスの役割・機能の整理」『川崎医療福祉学会誌』32(2), 355-266.
- 加藤菌子（2002）「社会福祉政策と福祉労働」『社会福祉労働の専門性と現実』かもがわ出

版, 14-35.

川崎聡大 (2023) 「学びに困難を抱えた子どもたち」『世界』 968, 岩波書店, 207-215.

Klin. Ami, Volkmar. R. Fred, Sparrow. S. Sara (2000) "Asperger Syndrome", The Guilford Press. (アミー・クライン, フレッド・R・ヴォルクマー, サラ・S・スバロー編, 山崎晃資 (監訳) (2008) 『総説アスペルガー症候群』 明石書店) .

木村裕子 (2015) 『発達障害支援の社会学』 東信堂.

子どもの権利条約市民・NGO の会 (2020) 『国連子どもの権利条約と日本の子ども期』 本の泉社.

近藤真理子 (2023) 「不登校児童生徒の増加の背景とインクルーシブ教育」『日本の科学者』 58(9), 42-47.

厚生労働省 (2012~2021) 「社会福祉施設等調査の概況」

厚生労働省 (2015) 「放課後等デイサービスガイドライン」.

厚生労働省 (2021a) 「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書」.

厚生労働省 (2021b) 「障害児支援施策の概要」.

厚生労働省 (2021c) 「障害児通所支援の現状等について」.

厚生労働省 (2022a) 「児童発達支援・放課後等デイサービスの現状等について」.

厚生労働省 (2022b) 「令和4年(2022年) 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」.

窪島務 (2019) 『発達障害の教育学』 文理閣.

窪島務 (2022a) 「インクルージョンと『通常学級教育学』の無意識的、実践的、理論的クライシス」教育科学研究会 教育学部会 報告, 2022年12月18日.

窪島務 (2022b) 「ボーダーライン知的機能(BIF)の教育学的定位」『滋賀大学教育学部紀要教育科学』 72, 145-157.

窪島務 (2023) 「『特別の教育的ニーズ』(SEN)概念の再定義とSENシステム」『SNEジャーナル』 29(1), 7-24.

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.

落合恵美子 (2019) 『21世紀家族へ【第4版】』 有斐閣選書.

岡崎裕司 (2006) 「地域福祉の構成要件」『現代地域福祉論』 高菅出版, 155-194.

御旅屋達 (2015) 「居場所一個人と空間の現代的関係」131-153、本田由紀編『現代社会論』 有斐閣.

前林英貴・藤原映久 (2021) 「島根県内放課後等デイサービスにおける医療的ケアの課題と展望」『島根県立大学松江キャンパス研究紀要』 60, 21-29.

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.

文部科学省 (2007) 「『発達障害』の用語の使用について」.

文部科学省 (2022) 「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果について」.

文部科学省 国立教育政策研究所 (2015) 「『絆づくり』と『居場所づくり』 Leaf.2」

総務省 (2021) 「子どもの居場所に関する調査報告書」.

- 内閣府 (2022) 「青少年のインターネット利用環境実態調査」.
- 佐藤一子 (2002) 『子どもが育つ地域社会』 東京大学出版会.
- 住田正樹 (2014) 『子ども社会学の現在』 九州大学出版会.
- 鈴木みゆき (2021) 「我が国における放課後等デイサービスに関する研究動向」『関東学院法学』 31 (1・2), 1-24.
- 柘植雅義 (2008) 『特別支援教育の新たな展開』 勁草書房.
- 中西典子 (2006) 「子育て, 教育をめぐる運動の展開」『地域社会の政策とガバナンス』 東信堂, 55-69.
- 中西康介 (2022) 『発達障害診断と心理面接』 金剛出版.
- 小澤温 (2018) 「放課後等デイサービスの現状と課題」『小児保健研究』 77(3), 227-229.
- 安河内恵子 (2008) 「子育てと地域社会」『地域の社会学』 有斐閣.
- 山根希代子・前岡幸憲・北山真次・内山勉・金沢京子・米山明・光真坊浩史 (2020) 「放課後等デイサービスガイドラインを用いたサービス提供の実態把握のための調査」『脳と発達』 52, 311-317.
- 山下亜紀子 (2019) 「日本社会における母親像への問いかけ」『そだちの科学』 33, 70-76.

第1章

- 明柴聰史 (2021) 「富山県内の放課後等デイサービスの現状と課題」『富山短期大学紀要』 57, 11-23.
- 萩原緑・高橋甲介 (2021) 「放課後等デイサービスにおける自閉スペクトラム症児の機能的アセスメントに基づく支援の在り方」『長崎大学教育学部教育実践研究紀要』 20, 189-198.
- 浜岡政好 (2023) 「政治的言説としての『自助・共助・公助』論の本質」『総合社会福祉研究』 54, 10-20.
- 花岡裕奈・武内珠美 (2018) 「放課後等デイサービスを利用する発達障害児の変化と必要な支援」『大分大学教育部付実践総合センター紀要』 36, 1-9.
- 畑本裕介 (2012) 『社会福祉行政』 法律文化社.
- 平岡公一 (2004) 「社会サービスの市場化をめぐる若干の論点」『福祉の市場化をみる眼』 ミネルヴァ書房 293-312.
- 石倉康次 (2012) 「刊行のことば」『真田是著作集』 i-vi.
- 石倉康次 (2021) 「まなざしとしての社会福祉」 北大路書房.
- 石本雄真・山根隆宏・松本有貴 (2018) 「心理教育プログラム実施者の実施前後での心理的適応」『教育研究論集』 8, 15-22.
- 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, 51-57.
- 泉宗孝 (2021) 「障害のある子どもを対象にした放課後等デイサービスに関する調査研究の文献検討」『川崎医療福祉学会誌』 31 (1), 1-16.
- 泉宗孝 (2023) 「障害のある子どもを対象とする放課後等デイサービスの役割・機能の整理」『川崎医療福祉学会誌』 32(2), 355-266.
- 細田千佳・汐田まどか (2020) 「発達障害療育における地域機能シェアリング」『小児の精神と神経』 60 (3), 247-253.

- 厚生労働省 (2012)「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律について」
- 小山秀之・前田泰宏 (2018)「不登校経験を有する発達障害がある児童への福祉心理学的支援」『奈良大学紀要』46, 169-182.
- 熊沢由美 (2007)「社会福祉事業法の制定と社会福祉法人制度の創設」大阪府社会福祉協議会『社会福祉法人の在り方研究会報告書』5-15.
- 前林英貴・藤原映久 (2021)「島根県内放課後等デイサービスにおける医療的ケアの課題と展望」『島根県立大学松江キャンパス研究紀要』60, 21-29.
- 丸山啓史 (2014)「障害児の放課後活動の現況と変容」『SNE ジャーナル』20 (1), 165-177.
- 松崎美保子 (2021)「学齢期軽度発達障害児の共生に向けた発達支援」『淑徳大学社会福祉研究所総合福祉研究』25, 103-109.
- 宮地由紀子・中山徹 (2020)「障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題」『日本家政学会誌』71 (4), 28-36.
- 森地徹・大村美保・小澤温 (2019)「放課後等デイサービスにおける支援の現状に関する研究」『障害科学研究』43, 117-124.
- 中西郁・大井靖・日高浩一・岩井雄一・丹羽登・濱田豊彦・半澤嘉博・渡邊流理也・渡邊健治 (2020)「インクルーシブな放課後等デイサービスの在り方に関する研究」『Bulletin of Jumonji University』51, 13-28.
- 長岡清美 (2019)「発達に特性のある子どもを持つ親の認知の変化」『創価大学大学院紀要』40, 215-240.
- 永岡正己 (2012)「真田社会福祉理論の現代的意義」『真田是著作集』第3巻, 1-8.
- 西村いづみ (2018)「放課後活動利用にみる発達障害児と家族の社会状況」『子ども家庭福祉学』18, 25-41.
- 御旅屋達 (2012)「子ども・若者をめぐる社会問題としての「居場所のなさ」」『年報社会学論集』25, 13-24.
- 御旅屋達 (2015)「居場所一個人と空間の現代的関係」131-153, 本田由紀編『現代社会論』有斐閣.
- 大泉博 (2023)「過去十年間における障害児とその家族の悲劇的事件について」『人間発達研究所紀要』36, 108-116. (初出: 大泉博 (1981)『障害者の生活と教育』民衆社)
- 小関俊裕・杉山智風・伊奈優花・岸野莉奈・松崎文香・池田美樹・久保義郎 (2021)「児童発達支援事業と放課後等デイサービスにおける発達障害児に対する支援効果」『桜美林大学研究紀要』2, 66-75.
- 真田是 (2002)「いま『社会福祉労働』を問う意味」『社会福祉労働の専門性と現実』かもがわ出版, 8-11.
- 真田是 (2012a)「社会福祉の戦後過程をどう読むか」『真田是著作集』第3巻, 130-164. (初出: 真田是 (1994)「第1章 社会福祉の戦後過程をどう読むか」『現代の社会福祉論』労働旬報社.)
- 真田是 (2012b)「社会福祉における『政策論』」『真田是著作集』第3巻, 228-258. (初出: 真田是 (1994)「第4章 社会福祉における『政策論』」『現代の社会福祉論』労働旬報社.)

- 佐藤匡仁・鈴木知子・斎藤昭彦（2021）「発達障害児の支援システムにおける情報共有の現状と課題（第1報）」『岩手県立大学社会福祉学紀要』23, 63-71.
- 篠崎美佐子（2019）「熊谷市における放課後等デイサービス」『立正社会福祉研究』21, 57-64.
- 槽谷知香江・村田ひろみ・河瀬未来世・河津巖（2018）「発達障害児を持つ母親の時間的展望の変化」『心理・教育・福祉研究』17, 11-19.
- 住田正樹・南博文（2003）『子どもたちの「居場所」と対人的世界の現在』九州大学出版.
- 鈴木みゆき（2021）「我が国における放課後等デイサービスに関する研究動向」『関東学院法学』31（1・2）, 1-24.
- 高橋眞琴・横山由紀・田中淳一（2018）「地域連携を基盤とした発達上課題のある児童への支援」『鳴門教育大学学校教育研究紀要』32, 51-59.
- 田中淳一・横山由紀・高橋眞琴（2018）「発達障害のある子どもたちの自立活動上の課題」『鳴門教育大学学校教育研究紀要』32, 45-50.
- 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.
- 牛木彩子・定行まり子（2021）「豊島区内事業所を対象とした放課後等デイサービスの設立経緯と役割について」『日本女子大学大学院紀要』27, 41-49.
- 焼山正嗣・岡本裕子・森田修平（2015）「放課後等デイサービスを利用する母親の子どもに対する発達障害理解の変容過程」『広島大学心理学研究』15, 93-108.
- 山本佳代子（2015）「障害のある子どもの放課後活動における制度化の展開」『西南女学院大学紀要』19, 79-88.
- 山本佳代子（2016）「北九州市における放課後等デイサービスに関するアンケート調査」『西南女学院大学紀要』20, 43-51.
- 山本佳代子（2017）「K市における放課後等デイサービス事業所の現状と課題」『西南女学院大学紀要』21, 107-114.
- 山根希代子・前岡幸憲・北山真次・内山勉・金沢京子・米山明・光真坊浩史（2020）「放課後等デイサービスガイドラインを用いたサービス提供の実態把握のための調査」『脳と発達』52, 311-317.
- 財務省（2020）「社会保障について②（介護, 障害福祉等）」.

第2章

- 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.
- 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.
- 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・休日問題」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.
- 黒田学 (2017) 「放課後保障の歩みと制度化」 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, 150-162.
- 三島敏男 (1992) 「学校五日制と障害児教育」 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, 200-215.
- 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.
- 中西典子 (2006) 「子育て, 教育をめぐる運動の展開」『地域社会の政策とガバナンス』 東信堂, 55-69.
- 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.
- 真崎堯司 (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 (2013)「アジア近代における親密圏と公共圏の再編成」落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成』京都大学学術出版会, 1-38.
- 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 (2003)『社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版.
- 真田是 (2012)「社会福祉と社会体制」『真田是著作集』第3巻, 28-39. (初出: 一番ヶ瀬康子共編 (1975)『新版社会福祉論』有斐閣.)
- 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.
- 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
- 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「少子化と都市環境における子育て」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, 1-9.
- 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.

第3章

- 朝日新聞 (2021. 3. 14)「放課後デイ相次ぐ行政処分」.
- 明柴聰史 (2021)「富山県内の放課後等デイサービスの現状と課題」『富山短期大学紀要』57, 11-23.
- 池本美香 (2009)『子どもの放課後を考える』勁草書房.
- 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, 51-57.

泉宗孝 (2021) 「障害のある子どもを対象にした放課後等デイサービスに関する調査研究の文献検討」『川崎医療福祉学会誌』 31 (1) , 1-16.

泉宗孝 (2023) 「障害のある子どもを対象とする放課後等デイサービスの役割・機能の整理」『川崎医療福祉学会誌』 32 (2) , 355-266.

石倉康次 (2021) 『まなざしとしての社会福祉』 北大路書房.

神野直彦 (2008) 「ケアを支えるしくみ」『ケアその思想と実践 5』 岩波書店 1-25.

元森絵里子 (2009) 『「子ども」語りの社会学』 勁草書房.

こども家庭庁 (2023) 「こども家庭庁組織図概要」

厚生労働省 (2015) 「放課後等デイサービスガイドライン」.

厚生労働省 (2021a) 「令和 3 年社会福祉施設等調査」.

厚生労働省 (2021b) 「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書」.

厚生労働省 (2021c) 「障害福祉サービス等の利用状況」.

厚生労働省 (2022a) 「児童発達支援・放課後等デイサービスの現状等について」.

厚生労働省 (2022b) 「令和 4 年 (2022 年) 放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ) の実施状況」.

厚生労働省 (2023) 「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) に係る新型インフルエンザ等感染症から 5 類感染症への移行について」.

京都新聞 (2021. 12. 6) 「放課後デイなど再編へ」.

毎日新聞 (2020. 2. 28) 「新型肺炎: 休校期間『自治体で判断』文科省が正式要請」

丸山啓史 (2018) 「障害者福祉と学校教育の連携」『社会保障研究』 12 (4) , 512-524.

増山均 (2021) 『子どもの尊さと子ども期の保障』 新日本出版社.

松下浩之 (2023) 「知的障害のある子どもの放課後等デイサービス利用ニーズに関する研究」『社会福祉学』 64 (1) , 15-30.

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.

宮地由紀子・中山徹 (2020) 「障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題」『日本家政学会誌』 71 (4) , 28-36.

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)」.

文部科学省 (2021a) 「特別支援教育の現状」.

文部科学省 (2021b) 「学校基本調査」.

文部科学省 (2023) 「特別支援教育の充実について」

みずほ情報総研 (2018) 「地域生活支援事業の実施状況 (実態) 及び効果的な実施に向けた調査研究」.

みずほ情報総研 (2020) 「放課後等デイサービスの実態把握及び質に関する調査研究報告書」.

内閣府 (2021) 『令和 3 年版少子化社会対策白書』

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.

桜井政成 (2021) 『福祉 NPO・社会的企業の経済社会学』 明石書店.

東京都福祉保健局 (2021) 「放課後等デイサービス事業運営状況調査について」.

読売新聞 (2020. 3. 17) 「休校 障害児行き場なく 新型コロナ 放課後デイも人手不足」
山本佳代子 (2017) 「K 市における放課後等デイサービス事業所の現状と課題」『西南女学院大学紀要』 21, 107-114.
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 (介護, 障害福祉等)」.
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』.

第 4 章

赤木和重 (2017) 『アメリカの教室に入ってみた』 ひとなる書房.
赤木和重 (2019) 「なぜ特別支援学級・学校の在籍児は急増しているのか？」『博報堂教育財団 第 14 回 児童教育実践についての研究助成』.
Klin. Ami, Volkmar. R. Fred, Sparrow. S. Sara (2000) "Asperger Syndrome", The Guilford Press. (アミー・クライン, フレッド・R・ヴォルクマー, サラ・S・スバロー編, 山崎晃資 (監訳) (2008) 『総説アスペルガー症候群』 明石書店).
Lareau. Annet (2003) "Unequal Childhoods" The University of California.
荒井庸子, 前田明日香, 張鋭, 井上洋平, 荒木穂積, 竹内謙彰 (2012) 「舞鶴市における発達障害児の実態とニーズに関する調査研究」『立命館産業社会論集』 47(4), 99-121.
平沼博将 (2008) 「保育所から学童保育への接続問題(2)」『福山市立女子短期大学研究教育公開センター年報』 5, 103-108.
本田由紀 (2008) 『「家庭教育」の隘路』 勁草書房.
保坂亨 (2023) 『令和 3 年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果』について』『生徒指導』 53(1), 30-34.
石倉康次 (2021) 『まなざしとしての社会福祉』 北大路書房.
近藤真理子・藤本文朗 (2019) 「放課後等デイサービスの『サービス』提供の実態の諸問題と専門家養成の課題」『滋賀大学教育学部紀要』 68, 155-166.
厚生労働省 (2015) 「放課後等デイサービスガイドライン」.
厚生労働省 (2021a) 「障害児支援施策の概要」.
厚生労働省 (2021b) 「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書」.
厚生労働省 (2021c) 「障害児通所支援の現状等について」.
厚生労働省 (2021d) 「障害児通所支援の在り方に関する検討会」 議事録, 第 1 回～第 8 回.
窪島務 (1988) 『障害児の教育学』 文理閣.
窪島務 (1998) 『ドイツにおける障害児の統合教育の展開』 文理閣.
窪島務 (2019) 『発達障害の教育学』 文理閣.
窪島務 (2021) 「インクルーシブ教育時代の教育学の課題」『教育』 910, 86-93.
京都新聞 (2021. 12. 6) 「放課後デイなど再編へ」.
丸山啓史 (2018) 「障害者福祉と学校教育の連携」『社会保障研究』 2(4), 512-524.
丸山啓史 (2019) 「2018 年度報酬改定に関わる放課後等デイサービスの実態と課題」『特別支援教育臨床実践センター年報』 9, 1-8.

- 丸山啓史 (2020) 「障害のある子どもの放課後」『学童保育研究』 21, 4-13.
- 増山均 (2012) 「現代日本社会と学童保育」『現代日本の学童保育』 旬報社, 61-93.
- 文部科学省 (2019) 「日本の特別支援教育の状況について」.
- 中村尚子 (2019) 「放課後等デイサービスにみる 2018 年報酬改定の問題点」『障害者問題研究』 46(4), 72-78.
- 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.
- 西本絹子 (2008) 『学級と学童保育で行う特別支援教育』 金子書房.
- 桜井政成 (2021) 『福祉 NPO・社会的企業の経済社会学』 明石書店.
- 鈴木みゆき (2021) 「我が国における放課後等デイサービスに関する研究動向」『関東学院法学』 31(1・2), 1-24.
- 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」.
- 田中昌人 (1980) 『人間発達の科学』 青木書店.
- 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.
- 山下亜紀子 (2019) 「日本社会における母親像への問いかけ」『そだちの科学』 33, 70-76.
- 財務省 (2020) 「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』.

第5章

- 畑本裕介 (2012) 「社会福祉行政のこれから」『山梨県立大学人間福祉学部紀要』 7, 17-29.
- 平岡公一 (2004) 「社会サービスの市場化をめぐる若干の論点」『福祉の市場化をみる眼』 ミネルヴァ書房 293-312.
- 平岡公一 (2008) 「ケア市場化の可能性と限界」『ケアその思想と実践 5』岩波書店 125-142.
- 平岡公一 (2011) 「社会福祉の運営体制」『社会福祉学』 有斐閣 456-480.
- 平岡公一 (2013) 「ヨーロッパにおける社会サービスの市場化と擬似市場化の論理」『公共性の福祉社会学』 東京大学出版 193-213.
- 池添素 (2022) 「子どもの療育をめぐる状況と課題」『人権と部落問題』 964, 36-41.
- 石倉康次 (2021) 『まなざしとしての社会福祉』 北大路書房.
- 神野直彦 (2008) 「ケアを支えるしくみ」『ケアその思想と実践 5』 岩波書店 1-25.
- 加藤旭人 (2022) 「社会福祉基礎構造改革と放課後等デイサービスの制度化の展開」『大原社会問題研究所雑誌』 767・768, 55-74.
- 川崎聡大 (2023) 「学びに困難を抱えた子どもたち」『世界』 968, 岩波書店, 207-215.
- 北川雄也 (2020) 「障害者福祉サービス供給主体の「多元化」と「市場原理」の功罪」『社会福祉研究』 137, 46-53.
- 駒村康平 (2004) 「擬似市場論」『福祉の市場化をみる眼』 ミネルヴァ書房 213-236.
- 厚生労働省 (2021a) 「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書」.
- 厚生労働省 (2021b) 「障害児支援施策の概要」.
- 厚生労働省 (2021c) 「障害児通所支援の現状等について」.

- 厚生労働省（2022）「児童発達支援・放課後等デイサービスの現状等について」.
- 訓覇法子（2008）「サービス格差に見るケアシステムの課題」『ケアその思想と実践5』岩波書店, 27-52.
- 真崎堯司（2017）「放課後等デイサービス制度の課題」『放課後等デイサービスハンドブック』かもがわ出版, 163-185.
- 宮地由紀子・中山徹（2020）「障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題」『日本家政学会誌』71(4), 28-36.
- 文部科学省（2022）「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果について」.
- 中村尚子（2019）「放課後等デイサービスにみる 2018 年報酬改定の問題点」『障害者問題研究』46(4), 72-78.
- 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.
- 中村尚子（2022）「障害児通所支援の 10 年と今後の課題」『障害者問題研究』50(2), 90-97.
- 真田是（2002）「地域福祉とはなにか」『現代地域福祉の課題と展望』かもがわ出版 8-16.
- 桜井政成（2021）『福祉 NPO・社会的企業の経済社会学』明石書店.
- 障害のある子どもの放課後保障全国連絡会（全国放課後連）（2021）「放課後等デイサービスの制度改善に関する要望書」.
- 柘植雅義（2008）『特別支援教育の新たな展開』勁草書房.
- 山邊聖士（2022）「自治体福祉行政における人材育成の変容」『大原社会問題研究所雑誌』767・768, 4-20.
- 米澤且（2022）「社会福祉基礎構造改革以降の「福祉の多元化」の再検討」『大原社会問題研究所雑誌』767・768, 21-38.
- 読売新聞（2021. 2. 28）「〔社説〕障害児支援 制度悪用した不正を見逃すな」.
- 財務省（2020）「社会保障について②（介護, 障害福祉等）」.
- 財政制度等審議会（2023）「歴史的転機における財政」
- 財務省（2023）「財政各論③：こども・高齢化等」.
- 全国社会福祉協議会（2021）『社会福祉の原理と政策』「社会福祉学習双書」編集委員会

第6章

- 阿比留久美（2022）『孤独と居場所の社会学』大和書房.
- 朝日新聞（2017. 12. 24）「放課後デイサービス、急増 障害ある子預かり、5年で4倍に」.
- 朝日新聞デジタル（2018. 1. 8）「放課後デイサービス『アニメ見せるだけ？』国が対策へ」.
- 朝日新聞（2021. 3. 14）「放課後デイ相次ぐ行政処分」.
- 赤木和重（2017）『アメリカの教室に入ってみた』ひとなる書房.
- 荒川智（2018）「特別支援教育 10 年を検証する」『障害者問題研究』45(4), 2-9.
- 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・津止正敏編（1988）『放課後の障害児』青木書店.
- 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.

- 一瀬早百合 (2020) 「家庭における支援の視点」『そだちの科学』 34, 8-14.
- 加藤直樹 (1997) 『障害者の自立と発達保障』 全国障害者問題研究出版部.
- 子どもの権利条約市民・NGO の会 (2020) 『国連子どもの権利条約と日本の子ども期』 本の泉社.
- 近藤真理子・藤本文朗 (2018) 「放課後等デイサービスの『サービス』提供の実態の諸問題と専門家養成の課題」『滋賀大学教育学部紀要』 68, 155-166.
- 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 (2015) 「放課後等デイサービスガイドライン」.
- 厚生労働省 (2018) 「児童発達支援ガイドライン」.
- 厚生労働省 (2019) 「平成 30 年度『障害者虐待の防止, 障害者の養護者に対する支援等に関する法律』に基づく対応状況等に関する調査結果報告書」.
- 厚生労働省 (2021a) 「障害者総合支援法改正法施行後 3 年の見直しについて (中間整理)」.
- 厚生労働省 (2021b) 「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書」.
- 厚生労働省 (2021c) 「障害児通所支援の現状等について」.
- 窪島務 (2013) 「アセスメントと教育学的発達論的指導の階層論的關係に関する方法論的問題」『SNE ジャーナル』 19, 6-20.
- 窪島務 (2019) 『発達障害の教育学』 文理閣.
- 窪島務 (2021) 「インクルーシブ教育時代の教育学の課題」『教育』 910, 86-93.
- 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.
- 京都新聞 (2021. 12. 6) 「放課後デイなど再編へ」
- 毎日新聞 (2018. 2. 7) 「放課後デイ: 利用広がる 障害のある子ども支援、生活力訓練や療育 利益優先、質置き去り懸念も」
- 丸山啓史 (2013) 「権利保障のさらなる前進に向けた探究を」『障害者問題研究』 41 (2), 1.
- 丸山啓史 (2019) 「“余暇”の権利と社会福祉援助」『新・現代障害者福祉論』 法律文化社, 138-145.
- 増山均 (1997) 『教育と福祉のための子ども観』 ミネルヴァ書房.
- 増山均 (2013) 「子どもの放課後問題の到達点と課題」『障害者問題研究』 41 (2), 2-10.
- 増山均 (2015) 『学童保育と子どもの放課後』 新日本出版社.
- Miles, S. and Singal, N. (2010) The Education for All and inclusive education debate: Conflict, contradiction or opportunity? , International Journal of Inclusive Education 14 (1), 1-15.
- みずほ情報総研 (2020) 「放課後等デイサービスの実態把握及び質に関する調査研究報告書」.
- 森地徹・大村美保・小澤温 (2019) 「放課後等デイサービスにおける支援の現状に関する研究」『障害科学研究』 43, 117-124.
- 茂木俊彦・野中賢治・森川鉄雄編 (2002) 『障害児と学童保育』 大月書店.
- 村岡真治 (2018) 『障害児の人格を育てる放課後実践』 全国障害者問題研究会出版部.

- 西村いづみ (2018) 「放課後活動利用にみる発達障害児と家族の社会状況」『子ども家庭福祉学』18, 25-41.
- Oldenburg, R. (1989) “Great good place” (オルデンバーグ, R. 『サードプレイス』 忠平美幸訳, みすず書房, 2013 年) .
- 白石正久 (2007) 『障害児が育つ放課後』 かもがわ出版.
- 鈴木みゆき (2021) 「我が国における放課後等デイサービスに関する研究動向」『関東学院法学』31(1・2), 1-24.
- 障害のある子どもの放課後保障全国連絡会 (全国放課後連) (2011) 『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.
- 障害のある子どもの放課後保障全国連絡会 (全国放課後連) (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 (全国放課後連) (2021) 「全国放課後連 2021 年度報酬改定影響調査報告書」.
- 田中昌人 (1980) 『人間発達の科学』 青木書店.
- 山下亜紀子 (2019) 「日本社会における母親像への問いかけ」『そだちの科学』33, 70-76.
- 読売新聞 (2016. 4. 8) 「広がる療育『放課後デイ』発達障害など対象 民間参入」.
- 読売新聞 (2017. 12. 15) 「[数字で語る] 8352ヶ所 放課後デイ事業所 増加傾向」.

終章

- 明石要一・岩崎久美子・金藤ふゆ子・小林純子・土屋隆裕・錦織嘉子・結城光夫 (2012) 『児童の放課後活動の国際比較』 福村出版.
- 深川美也子 (2021) 『就学前から1年生のひらがなの土台づくり』 文理閣.
- 池本美香 (2009) 『子どもの放課後を考える』 勁草書房.
- 石橋裕子・糸山智栄・中山芳一 (2013) 『しあわせな放課後の時間』 高文研.
- 石倉康次 (2012) 「刊行のことば」『真田是著作集』 i-vi.
- 石倉康二 (2021) 「まなざしとしての社会福祉」 北大路書房.
- 真田是 (2002) 「いま『社会福祉労働』を問う意味」『社会福祉労働の専門性と現実』 かもがわ出版, 8-11.
- 鈴木みゆき (2021) 「我が国における放課後等デイサービスに関する研究動向」『関東学院法学』31(1・2), 1-24.
- 汐見稔幸編 (2003) 『世界に学ぼう！子育て支援』.
- 金藤ふゆ子編 (2016) 『学校を場とする放課後活動の政策と評価の国際比較』 福村出版.
- 窪島務 (2019) 『発達障害の教育学』 文理閣.
- 窪島務 (2021) 「保護者手記 (第二弾) の発行に際して」『発達障害の子ども・青年の成長の記録 “安心と自尊心” を柱に』 SKC キッズカレッジ手記編集委員会, 文理閣, 1-6.
- 毎日新聞 (2018. 2. 17) 「質問なるほど:放課後デイサービス、なぜ急増? 企業やNPOも参入 開設基準緩く課題も」
- 増山均 (2015) 『学童保育と子どもの放課後』 新日本出版社.
- 永岡正己 (2012) 「真田社会福祉理論の現代的意義」『真田是著作集』 第3巻, 1-8.
- 室橋春光 (2016) 「土曜教室活動の意義」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』124, 93-105.

臼田明子（2016）『オーストラリアの学校外保育と親のケア』明石書店．

読売新聞（2017. 12. 15）「[数字で語る] 8352ヶ所 放課後デイ事業所 増加傾向」．

読売新聞（2018. 12. 3）「[あんしんQ] 障害ある子ども 放課後の居場所は？ 地域に専用
デイサービス」．

読売新聞（2021. 2. 28）「[社説] 障害児支援 制度悪用した不正を見逃すな」．