

児童発達支援事業の現状と課題について

(第2回検討会の資料5に、第2回の構成員意見を追記したもの。)

【現状】

(1) 児童発達支援の役割・支援内容等

- 児童発達支援は法令上以下のとおり規定されている。
 - ・ 児童福祉法(昭和22年法律第164号)
第6条の2の2第2項 この法律で、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厚生労働省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厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。
 - ・ 児童福祉法に基づく指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準(平成24年厚生労働省令第15号)
第4条 児童発達支援に係る指定通所支援(以下「指定児童発達支援」という。)の事業は、障害児が日常生活における基本的動作及び知識技能を習得し、並びに集団生活に適応することができるよう、当該障害児の身体及び精神の状況並びにその置かれている環境に応じて適切かつ効果的な指導及び訓練を行うものでなければならない。
 - 具体的な役割や支援内容は、「児童発達支援ガイドライン」において示しており^(※1)、本ガイドラインの内容を踏まえつつ、各事業所の実情や個々の子どもの状況に応じて不断に創意工夫を図り、提供する支援の質の向上に努めることを求めている。
- (※1) 児童発達支援の提供すべき支援: 大別すると「発達支援(本人支援及び移行支援)」、「家族支援」及び「地域支援」からなる。
- ① 本人支援・・・障害のある子どもの発達の側面から、<「健康・生活」、「運動・感覚」、「認知・行動」、「言語・コミュニケーション」、「人間関係・社会性」の5領域>において、将来、日常生活や社会生活を円滑に営めるようにすることを大きな目標として支援。
 - ② 移行支援・・・障害の有無にかかわらず、全ての子どもが共に成長できるよう、可能な限り、地域の保育、教育等の支援を受けられるようにし、かつ同年代の子どもとの仲間作りを図っていくこと。
 - ③ 家族支援・・・家族が安心して子育てを行うことが出来るよう、さまざまな家族の負担を軽減していくための物理的及び心理的支援等。
 - ④ 地域支援・・・支援を利用する子どもが地域で適切な支援を受けられるよう、関係機関等と連携すること。また、地域の子育て支援力を高めるためのネットワークを構築すること。

(1) 児童発達支援の役割・支援内容等(続き)

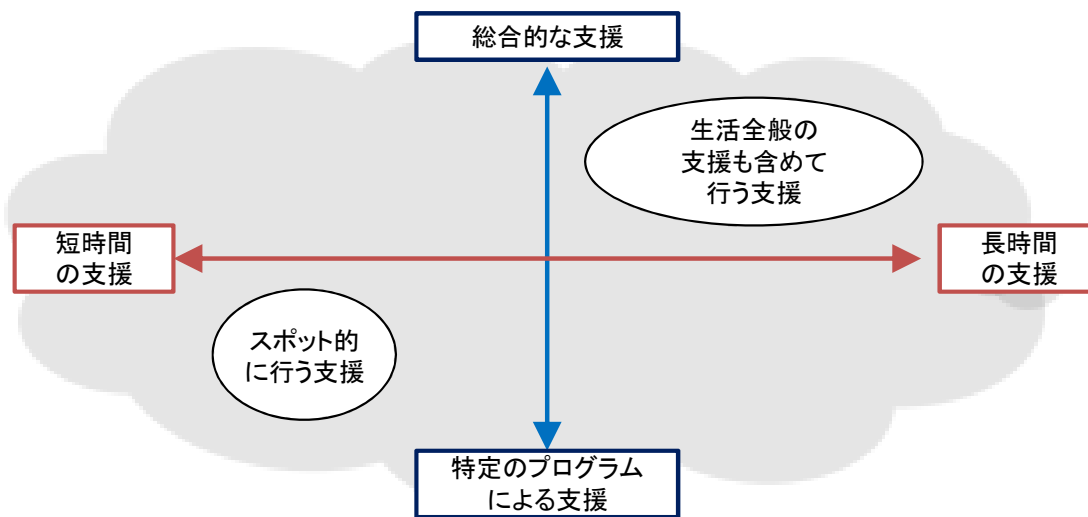
○ 現状、児童発達支援の支援内容や提供時間については様々(※2)となっており、典型的には、

- ① 比較的長時間・生活全般にわたり、総合的な支援を児童発達支援から受ける場合
- ② 保育所や幼稚園等に生活の主軸を置き、スポット的に児童発達支援を利用する場合

があると考えられる(提供時間と支援の内容に着目すると、以下の図のような関係になるものと考えられる)。

また、中には、児童発達支援の報酬の対象と考えた場合に、必ずしも相応しくないと考えられる支援等がされているという指摘もある。

(※2) 個別支援や集団支援を織り交ぜた支援のほか、個別の活動に特化したもの(内容は作業療法、学習支援、運動など様々。集団支援であっても、「運動・感覚」の支援を中心とするもの、「人間関係・社会性」の支援を中心とするもの等、様々な目的と手法により実施されている。



○ また、財務省の令和3年度予算執行調査結果(令和3年6月29日公表)においても、全国的に様々な提供時間となっていることが示されている。

児童発達支援事業所(センター以外)の、平均利用時間別の事業所の分布を見ると、以下のとおりとなっている(n=4,624箇所)

「1時間以下」: 13.3%	「1時間超2時間以下」: 19.0%	「2時間超3時間以下」: 17.1%
「3時間超4時間以下」: 18.2%	「4時間超5時間以下」: 12.7%	「5時間超6時間以下」: 13.2%
「6時間超7時間以下」: 4.7%	「7時間超」: 1.8%	

(1) 児童発達支援の役割・支援内容等(続き)

- 指定基準やガイドラインでは、こうした提供時間や支援内容に応じた類型化はしておらず、報酬では、様々な支援について一律の単価(※3)としている。そのため、質の高い発達支援や、支援時間の長短による手間が適切に評価されていない可能性がある。

(※3)障害児の障害特性等に応じた報酬の違いはあるが、支援内容等による違いは無い。

(2) 児童発達支援の利用状況

- 子どもの出生数は減少傾向にあるところ、児童発達支援の利用児童数は、平成26年度から令和元年度で約3.3倍となっている(このほか、20~44歳の女性の就業率は、平成26年から令和元年にかけて約7%程度上昇、保育所の利用児童数は、平成26年度から令和元年度で約1.2倍(障害児保育の利用児童数は1.4倍という状況)。
- 国保連データを見ると、児童発達支援の令和元年度における1ヶ月の利用日数の平均は約8日。また、財務省の令和3年度予算執行調査結果において、決定支給量(日数)別の利用者の分布を見ると、「5日」:20.3%、「10日」:15.9%、「23日」:26.6%となっている(注:母数は延べ95,394人)。利用時間別の利用者の分布を見ると、児童発達支援センターでは4時間超の利用が61.6%となっており、児童発達支援センター以外の事業所では4時間以下の利用が73.5%(2時間以下の利用は42.8%)となっている(この点からも児童発達支援の支援内容が、生活全般の支援も含めた支援(比較的長時間の支援)とスポットによる支援(比較的短時間の支援)と様々であることが窺える)。

(3) 児童発達支援の利用に係る保護者のニーズ

- 令和2年度障害者総合福祉推進事業「障害者支援のあり方に関する調査研究-放課後等デイサービスの在り方-」によると、保護者がサービス利用に際し重視している事項としては、保護者の就労形態(雇用形態、勤務日数)にかかわらず、「子どもの情緒や感性の発達を促進すること」等の項目が重視されており、「長時間預かってくれること」の回答割合は20.9%であった。
- 一方、「長時間預かってくれること」の回答割合について、4歳から6歳の子どもの保護者で、保育所・認定こども園・幼稚園との併用の有無に分けて見ると、併用が有る保護者の回答割合:10.4%(n=251)、併用が無い保護者の回答割合:28.1%(n=267)と、保育所等を併用していない保護者の方が「長時間預かってくれること」を重視していた。
(注)この集計上は就労の有無で分けていないので、就労を背景として「長時間預かってくれること」が選択されているかは確認できない。
- 財務省の予算執行調査結果によると、7時間超の利用者の分布は、児童発達支援センターで4.6%、センター以外の事業所で3.2%となっている。

(4) インクルージョンの実現に向けた一般施策との連携

(注)ここでは児童発達支援に係る論点を整理し、保育所等訪問支援等を含めた論点は別途整理することとする。

- 児童発達支援ガイドラインにおいて、障害児支援の基本理念に、「地域社会への参加・包摂(インクルージョン)の推進と合理的配慮」として、障害のある子どもへの支援に当たっては、移行支援を含め、可能な限り、地域の保育、教育等の支援を受けられるようにしていくとともに、同年代の子どもとの仲間作りを図っていくことが求められることを示すとともに、報酬においても、利用児童が保育所等に移行したときに加算(※4)を算定できることとしている。
(※4)保育・教育等移行支援加算(障害児が地域において保育・教育等を受けられるよう支援を行うことにより、通所支援事業所を退所して保育所等に通うことになった場合に500単位を加算(1回のみ)。令和2年度の算定者数合計:262人(国保連データ。注:児童発達支援の利用児童数は118,850人(令和2年度平均))
- 児童発達支援事業所がインクルージョンを推進していく上では、保育所等との関係性の構築や、移行に当たっての支援が不可欠となるが、児童発達支援ガイドラインで移行支援についてねらいや支援内容が示されているところ、具体的にどのような方法で保育所等との連携等に取り組むかについては各事業所に委ねられている。また、前述のとおり、児童発達支援には、現状、様々な支援・様々な事業所が存在しており、こうした取組も様々になっていることが想定される。

(4) インクルージョンの実現に向けた一般施策との連携(続き)

- 児童発達支援事業所における保育所等との連携の状況を見ると、連携自体はされているが、ケースを通じた会議はそれほど多く実施されていない。(※5)

(※5)連携している外部機関(保育所・幼稚園・認定こども園)(複数回答)87.1%に対して、外部機関を入れたケア会議(半年に1回程度)0歳～3歳(52.3%)、4歳～6歳(59.5%)。(出典:令和2年度障害者総合福祉推進事業「障害者支援のあり方に関する調査研究—放課後等デイサービスの在り方—」)※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を含んだ調査結果。

【論点】

(1) 児童発達支援の役割・支援内容等

- ガイドラインに示す児童発達支援の役割・支援内容等に対して、現状の様々な実態を踏まえ、どう考えるか。
 - ・ 児童発達支援の役割・支援内容等を検討する前提として、ガイドラインにおける現在の4つの役割、本人支援における5領域の支援について、見直すべき点があるかどうか。
 - ・ ガイドラインでは、「障害のある子ども又はその可能性のある子どもに対し、個々の障害の状態及び発達の過程・特性等に応じた発達上の課題を達成させていくための本人への発達支援を行うほか、子どもの発達の基盤となる家族への支援に努めなければならない。また、地域社会への参加・包容(インクルージョン)を推進するため、保育所、認定こども園、幼稚園、小学校、特別支援学校(主に幼稚部及び小学部)等(以下「保育所等」という。)と連携を図りながら支援を行うとともに、専門的な知識・経験に基づき、保育所等の後方支援に努めなければならない。」とされている。

このように①「個々の障害の状態及び発達の過程・特性等に応じた」本人への発達支援を行うべきとされ、②本人支援としては「健康・生活」、「運動・感覚」、「認知・行動」、「言語・コミュニケーション」、「人間関係・社会性」の5領域が示されている中で、現状のサービス提供の実態をどう考えるか。(5領域を必ずしもカバーせず一部のプログラムに特化した事業所が多く存在し、個々の子どもの状態等に対するアセスメントが十分ない中で、利用する事業所の得意とする支援に偏ってしまう点はないのか等。)
 - ・ 上記の点も含め、ガイドラインが示している児童発達支援のあり方が、個々の現場で浸透・準拠されているとは必ずしも言えない現状にかんがみ、ガイドラインで示している事項の位置付けをどう考えるか。(とりわけ、児童発達支援の役割・支援内容など根幹に関わる部分についてどう考えるか。)
 - ・ また、こうしたガイドラインが示している児童発達支援の役割・支援内容等が適切に果たされるための報酬や基準等のあり方をどう考えるか。

【検討会の主なご意見】（※事務局の責任において取りまとめたもの）

- 量的拡大から質的な向上が課題。本来であれば、スポット的な支援、生活全般の支援を含めて積極的にどう位置づけるかが問われており、頑健な定義わけをしながらも現場の負担にならないような、整理とすることが課題。
- 短時間で塾のようなところから、ガイドラインに沿ったトータルな発達支援をしているところと同じ報酬というのは変ではないか。
- 相応しくない事例の中で②、③が問題と感じる。この内容はカルチャーセンターや塾であるべき。障害児専用の塾やスポーツクラブを作ることが、この制度を作った趣旨ではないと理解している。
- ガイドラインに沿って開設前説明会を開いているが、理解が進み専門性をもったものをやることができるかというところはならない。指定申請の中で、基準を満たせば指定せざるを得ない現状。法律等に位置づけることで、一歩進んだ権限が指定ができると、もう少し専門性を持ったものができるのではないか。
- 児童福祉法に記載されている、「適応訓練、指導」等の文言が時代にあっていないのではないか。
- 医師の意見書を事業所のニーズに合わせて書くよう要望する保護者もいる。子どもの障害に精通した医師が適切な療育につなげることができるような仕組みを作ってほしい。
- 支給決定は気づきの段階から使えるようになっていくことが大事で、医師に繋げるといふ連携が必要。医師の診断が絶対必要になるとハードルが高いと思う。
- 支援の職員体制に、教育、心理、ソーシャルワーカー等が反映されるような仕組みを作ってほしい。
- 保育士の存在は重要である。子どもを育てる専門家が保育士。障害に特化するだけでなく、子どもとしてどう育てていくかという役割を担っている。
- 児童発達支援で高校生が利用しているケースを、何らかの形で整理する必要があるのではないか。
- 小さなエリアの中で、非連続にそれぞれの支援が行われていて、地域のネットワークに入っていない。
- 長い歴史の背景で行けば、本人主体のオーダーメイドの暮らしの流れがあった。その後、量は拡大したが質的な向上にはつながっていない。質的・量的なハード、ソフト両面の見直しをするべき。
- 児童発達支援事業は地域支援機能が弱い。マネジメントはどこがするのか、また、各主体が地域の中で、役割を自覚的に認識した上で、地域全体で一体的に進める風土をどう作るのか。制度的なインセンティブも含めて検討の余地がある。
- 子ども施策の一つとして、児童発達支援もやっていくのが良いと思う。
- 利用者数の増加の根本は、利用者負担の在り方があるのでは。世帯所得概ね850万までが月額上限4,600円、それを超えると一気に37,200円。利用者負担の段階をもう少し細分化がすることが必要。真に必要なサービス量と質の確保が図られるような仕組みづくりの検討が必要。

(2) 児童発達支援の利用に係る保護者のニーズ

- 児童発達支援は、障害児につき、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を提供するサービスであるが、保護者のニーズについて、どのように考えるか。
 - ・ 現に併行通園をしていない、又は難しい障害児も多い中、保護者の就労実態を踏まえ、支援時間が長くなる児童に対する支援について、支援時間の長短による手間の適切な評価など、支援のあり方をどう考えるか。

(3) インクルージョンの実現に向けた一般施策との連携

- インクルージョンの実現に向けた一般施策との連携として、どのような取組が考えられるか。
- 保育所等との連携を強化していく上で、児童発達支援センターとセンター以外の事業所との関係性・役割分担等についてどう考えるか。

【検討会の主なご意見】（※事務局の責任において取りまとめたもの）

- 何よりも子どもを通じた連携が一番大事。困り感に応えられるような連携を丁寧にしていくことが一番大事。
- 児童発達支援事業所に通所している子ども達を、アウトリーチで連れていく役割が児童発達支援にあってもよいのではないか。子どものライフサイクルに沿っていくという計画を立てていく役割があるのではないか。
- 事業所と地域の社会資源をつなぐ人はどこなのかという問題の中で、事業所の指定基準等に地域との交流の強化を盛り込んでいく考え方もある。また、既にある相談の機能がコミット出来るかどうかも課題と感じている。
- 障害児支援制度と子ども子育て支援制度の繋がりが細いので太くしていくことも大事。
- ソーシャル・インクルージョンを権利条約に基づいて支援してほしい。

障害児の発達支援として必ずしも相応しくないと考えられる事業運営・支援内容の具体例 (令和3年6月自治体アンケート結果・児童発達支援)

支援内容の多様性を否定しないものの、都道府県・指定都市・中核市の担当者の目線で見ただけの場合に、管内の児童発達支援事業所(児童発達支援センター含む)及び放課後等デイサービス事業所において実際に行われている又は行われていた事業運営・支援内容であって、法令違反ではないものの障害福祉サービス等報酬の対象として必ずしも相応しくないと考えられるものについて、理由を付して回答を求めた。

その結果、

- ① 支援内容が安全な預かりに偏っており、発達支援が適切に行われていないと見られるもの
- ② 学校の宿題をみる等、支援内容が学習塾的な支援に偏っていると見られるもの
- ③ (学習塾以外の)一般的な習い事とほとんど変わらない支援を行っていると思られるもの

といった事例が寄せられた。

①安全な預かりに偏っていると見られる事例

運営・支援内容	理由
通所した児童を自由に遊ばせて見守るだけで、個々の児童に応じた支援が行われていない。	個々の児童の状況に合わせた個別支援計画に基づき発達支援を行うという事業趣旨から外れていると思われる。
散歩するだけ、遊具やタブレットで遊ばせるだけ、DVDや動画を見せるだけといった支援しか行われていない。	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のいずれにも該当するとはいい難く、児童発達支援ガイドラインにある「『遊び』を通して職員が適切に関わり、具体的な支援を行うこと」にも合致しないと思われる。

等

②学習塾的な支援に偏っていると見られる事例

運営・支援内容	理由
未就学児向けの早期学習塾とあまり変わらない内容のみで、1回1時間程度の提供時間で運営を行っている。	一般の学習塾と変わらず、障害児への発達支援として実施する内容としては必ずしも適当とは言えないと思われる。(実際に同法人が一般の学習塾を運営しているケースも多い。)
学習塾が児童発達支援事業所を運営しているが、塾と児童発達支援等事業との線引きがなされているか外部から見るとわかりにくい。	塾と児童発達支援事業との線引きの問題のほか、塾の利用者を児童発達支援事業に勧誘していると考えられる(逆のパターンも)。内容も知育・学習等塾とかわらない内容のみとも聞き、安価で済む塾のような形となっていると思われる。

等 9

③習い事と変わらない支援を行っていると思われる事例

運営・支援内容	理由
一週間に数回、1回あたり1時間程度で音楽(ピアノ)や絵画の技術を教えるだけである。	ピアノレッスンや絵画指導のみでは、本人の障害特性を総合的に把握し、支援内容を勘案することは困難ではないかと思われる。 また報酬算定の構造上、極めて短時間で報酬の請求ができてしまうため、報酬に見合っていない。
一般の英会話スクールのような指導のみを行っている。	英会話技術の教授だけでは日常生活における知識技能の付与とはいえないと思われる。
1つのスポーツに限定した運動療法のみを行っている。	個別の障害児の状況に応じた発達支援とはいえないと思われる。 また、一般的な運動療法ではなく、1つのスポーツに限定した運動療養は一般のスポーツ教室との差別化ができず、費用負担の面でも不公平であると思われる。

等

④その他の事例

運営・支援内容	理由
近隣で畑を借りて種まき等の農作業のみをさせたり、調理のみをさせることが恒常化している。	農作業や調理は体験としては有用だが、そのみを恒常的に実施していることが児童の発達に必要な支援かどうか不明瞭であると思われる。
サービス提供時間は1日6時間であるが、基本マンツーマンで利用児童が入れ代わり立ち代わりで入るため、一律に児童1人当たりの支援時間は45分～50分となっている。	極端に短時間の支援(30分以下)ではないが、短時間(1時間程度)の支援を前提にすることは、利用者目線に立ったサービス提供とは言えないと思われる。 このような短時間の個別支援のみ行う事業所が増えているが、長時間の集団支援を行う事業所と報酬単価に差がないことに対する他事業所の不満を多く耳にする。
支援計画が紋切型で作成されている。	児童ごとの個別の状況を検討して支援計画が策定されるはずだが、一律の支援計画に基づく一律の発達支援が行われていることが多く、個別支援が実施されているとはいえないと思われる。

等