

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

——障害児の放課後をめぐるポリティクス

加藤 旭人

- 1 問題の所在
- 2 研究方法
- 3 放課後等デイサービスの制度化の過程
- 4 東京都における放課後等デイサービスの供給
- 5 まとめ

1 問題の所在

本論文の目的は、社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉の変容について、放課後等デイサービスの制度化の展開に着目しながら検討することである。本論文は、具体的に①放課後等デイサービスが障害者団体の働きかけを通じて障害福祉サービスとして制度化される過程、②放課後等デイサービスの福祉供給のもつ組織的な特徴を明らかにする。以上の作業は、社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉の変容に対して、障害児の放課後をめぐる障害者団体の取り組みと社会政策による対応のポリティクスから迫る試みである。

1990年代末から日本の社会福祉システムは大きな変化を経験した。そしてその中心にあったのが、いわゆる社会福祉基礎構造改革である。社会福祉基礎構造改革の内実は多岐にわたるが、その大きな特徴は、(1)自立を中心とする社会福祉の理念、(2)対等な関係の確立（措置から契約へ）、(3)多様な主体の参入促進、(4)増大する費用の公平かつ公正な負担、(5)福祉文化の創造（自助、共助、公助）にある（茨木 2009）。社会福祉基礎構造改革の政策方針を受けて、障害者福祉の領域では、支援費制度の導入、障害者自立支援法体制から障害者総合支援法体制へと、福祉供給の体制が大きく変化した。

社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉の変容を考察する上で論点のひとつとなるのが、それまでは公的な制度に十分に位置づけられなかったニーズへの対応が実際にどのようにして進んだのかである。「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」は、「増大し、多様化する福祉需要」へ対応するという課題のもと「多様なサービス提供を確保するため、事業の性格等に応じ経営主体の範囲を見直し」することを掲げている。社会福祉基礎構造改革以降において増大し多様化する需要

へ対応することが目指されたこと、さらにその具体的な方法として多様な供給主体の参入が採用されたことの帰結をいま振り返ることは、社会福祉基礎構造改革以降の状況を考える際にひとつの手がかりとなるだろう。

以上の点を踏まえつつ、本論文では以下の2点を考察することで、社会福祉基礎構造改革以降の障害福祉サービスの変化をより具体的に捉えたい。第一に、「増大し、多様化する福祉需要」への対応にあたって、実際にはどのような需要があったのだろうか。社会福祉基礎構造改革が福祉供給体制を変更したひとつの理由となったのが「増大し、多様化する福祉需要」である以上、その需要の内実についても議論が必要である。第二に、「多様な主体の参入」は、実際にどのように展開したのだろうか。とくに、多様な需要へ対応するための社会福祉サービスの供給が、どのような組織的な特徴をもつ主体によって担われたのかも検討する必要がある。

以上の点を明らかにするために、本論文では、放課後等デイサービスに着目する。2012年度から施行された改正児童福祉法は障害児通所支援を大きく再編し、「児童発達支援」「保育所等訪問支援」「放課後等デイサービス」⁽¹⁾が新規事業として登場した。放課後等デイサービスは、他の障害児通所施設と同様に発達支援を目的とし、厚生労働省の作成した「放課後等デイサービスガイドライン」によれば「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」を基本的役割としている。

放課後等デイサービスを取り上げる第一の理由は、障害者団体による新たな需要の提起とその政策的対応の過程を明らかにするためである。放課後等デイサービスが新しく登場した背景には、障害者団体による障害のある子どもの「放課後問題」がもつ重要性への認識があった。放課後等デイサービスの制度化以前は、障害のある学齢時の子どもへの福祉的支援は、ホームヘルプサービスのような居宅における生活支援のほか、短期入所や日中一時支援のような預かりや保護者のレスパイトを目的とした支援が中心であり、障害児の放課後に焦点化されていなかった。また、障害児の放課後に関わる制度としては、厚生労働省による放課後児童健全育成事業である放課後児童クラブ、また文部科学省による放課後子ども教室が行われていた。しかし、両事業は対象を小学生までとしている点、および専門スタッフの配置や発達を考慮した活動の不在等を課題としていた（全国児童発達支援協議会 2017）。本論文が明らかにするのは、社会福祉基礎構造改革以降に障害者団体がいかに障害児の放課後がもつ特有の重要性を提起し、障害児のニーズに対応する公的な制度を作ろうとしたかである。

放課後等デイサービスを取り上げる第二の理由は、社会福祉基礎構造改革以降における障害者福祉の変容に対して放課後等デイサービスがもつ重要性である。放課後等デイサービスは、小規模な運営、営利法人を含む多様な主体による運営が行われるなど、社会福祉基礎構造改革以降における

(1) 放課後等デイサービスの法的定義は、児童福祉法第六条二の二第四項に「この法律で、放課後等デイサービスとは、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第一条に規定する学校（幼稚園及び大学を除く。）に就学している障害児につき、授業の終了後又は休業日に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、生活能力の向上のための必要な訓練、社会との交流の促進その他の便宜を供与することをいう」とされている。なお、障害者手帳がない場合についても必要な手続きを経ることで利用可能となる。また、高校卒業後も必要性が認められれば、20歳まで利用可能である。

障害福祉サービスの特徴を反映している（小澤 2018）。また、障害福祉サービス全体を眺めると、2014 年度から 2019 年度の 5 年間の利用者の伸び率および費用額の伸び率の点で最も増加が多いのが放課後等デイサービスである。さらに、障害者福祉サービス総費用額の構成割合（2019 年度）において、生活介護（27.9%）、就労継続支援 B 型（13.9%）に次ぎ、放課後等デイサービスが第 3 位（12.0%）を占めている（深田 2021）。この意味で、放課後等デイサービスの福祉供給の具体的なありようを明らかにすることは、現在の障害者福祉サービスを考える上で重要である。

2 研究方法

本論文は、放課後等デイサービスを事例としてその制度化の過程、およびその福祉供給の広がりを検討する。そこで本論文は、以下のふたつのアプローチを通して課題に取り組む。

第一に、社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉領域において、障害児の放課後という新たな需要が提起され制度化された過程を、とくに障害者団体がいかにして障害児をめぐる需要を放課後問題として取り上げたのかに着目しながら明らかにする。障害児の放課後問題は、社会福祉基礎構造改革およびその政策指針を受けた障害者福祉制度においても、明確に位置づけられていなかった。そうしたなかで、「障害のある子供の放課後保障全国連絡会」をはじめとする障害者団体は、放課後等デイサービスが社会福祉サービスとして位置づけられるプロセスにおいて大きな役割を果たしている。

本論文では、以上の過程を明らかにするために、雑誌論文および団体発行のミニコミ（「全国放課後連ニュース」）を用いる。こうした資料を用いることで、社会福祉制度における障害児の放課後問題の位置づけに対する障害者団体の認識、および障害者団体が実際に行った働きかけの内実を明らかにすることができる（第 3 節）。

第二に、放課後等デイサービスが実際にどのように広がったのかを明らかにするために、東京都における放課後等デイサービスの福祉サービス供給の具体的なありようを検討する。ここで東京都に着目するのは、社会福祉基礎構造改革以前においては障害児の放課後問題は全国的な取り組みが始まる以前に地域や自治体による個別の取り組みが先行していたなかで、東京都における取り組みが放課後問題への制度的対応に対して長く重要な役割を果たしているからである。そのため、ひとつめのアプローチと合わせることで、社会福祉基礎構造改革を検討するにあたってそれ以前の経緯も踏まえながら検討することができる。さらに、東京都を分析単位とすることで、市区町村ごとのより細かな違いも明らかにすることができる。

本論文では、東京都福祉保健局の統計資料を用いる。東京都福祉保健局は、東京都障害者サービス情報として、児童福祉法に基づく指定サービス事業者一覧（障害児相談以外）をインターネット上で公開している⁽²⁾。1 月ごとに発行され、サービス種類ごとに、法人種別、法人（設置者）名、法人設置者の所在地、連絡先、施設名、施設所在地、施設連絡先、指定年月日が公開されている。

(2) 東京都福祉保健局 HP「東京都障害者サービス情報 児童福祉法に基づく指定サービス事業者一覧（障害児相談以外）2021 年 9 月 27 日閲覧、<https://www.shougai Fukushi.metro.tokyo.lg.jp/Lib/LibDspList.php?catid=052-015>。

本論文では、令和3年度4月1日現在のデータをもとに、東京都における放課後等デイサービスの動向について検討する（第4節）。

3 放課後等デイサービスの制度化の過程

本節では、障害児の放課後問題がいかにして提起され、また放課後等デイサービスが福祉サービスとして制度化されたのかを明らかにする。はじめに、社会福祉基礎構造改革以前において放課後問題がどのように扱われていたのかを東京都の事例から考察する。次に、社会福祉基礎構造改革以降においてどのようにして放課後等デイサービスが制度化されたのかについて、とくに「障害のある子供の放課後保障全国連絡会」の運動の展開に着目しながら、明らかにする。

(1) 社会福祉基礎構造改革以前における障害児の放課後問題の展開——東京都を事例に

社会福祉基礎構造改革以前においては、障害児の放課後問題では全国的な取り組みに対して、地域や自治体による個別の取り組みが先行していた。ここでは社会福祉基礎構造改革以前の東京都における取り組みについて確認しておこう（表1参照）。

表1 東京都における障害児の放課後問題の展開

年	出来事
1966	東京都精神薄弱者育成会への直接補助事業
1970	心身障害児通所訓練事業の創設 ^{注)}
1971	障害をもつ子どものグループ連絡会結成
1972	障害者と家族の生活と権利を守る都民連絡会（障都連）結成
1974	東京都希望者全員就学
1977	東京都障害者作業所連絡会（都障作連）結成
1978	ゆうやけ子どもクラブ発足（小平市）
1979	養護学校義務化
1983	心身障害児（者）通所授産事業の設立（通所訓練より独立）
1984	東京都、学童保育への障害児加算
1991	東京都福祉局、心身障害児（者）通所訓練事業の改正案（設置基準や運営基準の設定、都の全額負担から一定の割合で市区町村に分担）
1992	障害児の放課後生活を保障する都内団体連絡会（放課後連）結成

注) 東京都については、小規模作業所・幼児通所グループを含めた無許可障害者（児）通所施設へのものであり、放課後活動を行う施設だけを抜き出して予算計上がなされていたわけではない。また、23区は特別区調整金制度に計上されている。

出所) 村岡（1992）より筆者作成。

東京都における障害児の放課後問題の展開について、以下の2点を指摘しておこう。

第一に、1970年代から社会福祉基礎構造改革まで、東京都において放課後問題に焦点化された

明確な形で対応はほとんど存在しない。ただし、障害児の生活課題が認識されていなかったわけではない。東京都は1970年に心身障害児通所訓練事業を創設するが、同制度を利用した民間の取り組みが存在していた。また、東京都行政による学童保育への障害児加算も存在していた。もっとも、障害者団体側から見れば、こうした取り組みは障害児の放課後がもつ特有の重要性に比して十分だとはいえず、放課後問題への対応は放課後等デイサービスの制度化まで引き継がれていくことになる。

第二に、こうした状況のなかで、障害児の放課後問題に取り組む障害者団体が形成された。具体的には、1970年代から東京都における障害児の就学を背景としながら放課後問題に取り組む障害者団体が形成された。とくに、ゆうやけ子どもクラブ（小平市）はのちに「全国放課後連」の事務局となるなど放課後保障の展開において重要な役割を果たすことになる。さらに、1991年東京都福祉局の通所訓練事業の改正案を直接の契機として、「障害児の放課後生活を保障する都内団体連絡会」（放課後連）が結成される。こうした障害者団体の形成は2000年代以降における活動の基盤ともなっていく。

（2）社会福祉基礎構造改革以降における放課後保障の展開——「全国放課後連」を中心に

それでは、社会福祉基礎構造改革以降においてどのようにして放課後等デイサービスが制度化されたのだろうか。ここでは、「障害のある子供の放課後保障全国連絡会」（全国放課後連）の活動の展開に焦点を当てながら明らかにしよう（全体の経緯は、次頁表2を参照）。

①全国放課後連の形成

2004年8月7日に全国放課後連が結成された。前年（2003年）の全障研全国大会（滋賀）において、「埼玉県学童保育連絡協議会障害児学童保育ブロック」、「千葉県障害児の放課後休日活動を保障する連絡協議会」（千葉放課後連）、「障害児放課後グループ連絡会・東京」（放課後連・東京）の3連絡会の呼びかけで関係者の話し合いが行われた上で、準備が進められていた。こうして全国放課後連が結成された背景には、学校週5日制の実施をきっかけとした障害のある子どもの放課後や学校休業日の過ごし方の問題への関心の高まりがあった。こうしたなかで、全障研の関係者を中心に、情報の交換および活動の制度・施策化を国に求めるための全国組織の必要性の高まりがあった。

それでは、全国放課後連は社会福祉基礎構造改革以降においてどのような姿勢をもっていたのだろうか。ここでは、社会福祉基礎構造改革をめぐる姿勢と、放課後問題という形での障害児をめぐる課題の提起という2点を確認しておこう。

第一に、社会福祉基礎構造改革に対して、全国放課後連は以下のように述べている。

社会福祉基礎構造改革の一環として、「利用者が主体になってサービスを選択できる」という宣伝により2003年度より支援費制度が開始されました。しかし、制度の仕組みとして福祉に対する公的な責任があいまいにされたほか、選択できるだけの社会資源がないなどさまざまな問題をはらんでいます。 「全国放課後連ニュース」創刊号（2004年10月1日）

表2 放課後等デイサービス法定化の過程

年月	出来事
2003年4月	支援費制度スタート
2005年4月	障害児タイムケア事業、モデル事業として開始。全国放課後連、放課後活動実態調査
10月	障害者自立支援法成立
2006年3月	厚生労働省、「児童デイサービス見直し」案、就学前児と学齢児を区分。法施行準備過程で学齢期児童デイサービスの対象児と報酬単価明らかに
4月	自立支援法一部施行。放課後連、学齢児童デイサービスの存続緊急署名活動に取り組む。2ヶ月で5万筆以上
10月	自立支援法本格施行、児童デイⅠ、児童デイⅡの報酬区分の明示。この間、地方紙を中心に「放課後の危機」が報道される
12月	放課後連、緊急調査発表、報酬単価の引き下げに悲鳴相次ぐ
2007年3月	放課後連、厚生省と懇談、「児童デイⅡは、児童デイⅠや日中一時支援に移行する期間の経過的なもの」
11月～	放課後連、政党と懇談要請
12月	放課後連、「私たちのめざすもの」第一次案発表
2008年1月	放課後連、厚生省と懇談、「経過措置」との位置づけが繰り返される
2月	厚労省、経過措置児童デイサービスにおける個別援助事業
3月	放課後連、同事業への要望 障害児支援に関する検討会発足
7月	同検討会報告書、放課後事業型のデイサービスとして新たな枠組みで事業実施を提案
11月～	放課後連、制度化に向けた国会請願署名運動
12月	国会請願、衆参両院にて採択、社会保障審議会障害者部会、見直し検討会の結論を踏襲、厚労省関係課長会議でも方向確認
2009年3月	放課後等デイサービス法定化を含む児童福祉法改正案上程
4月	報酬改定 法案は一度廃案になる
2010年1月	障がい者制度改革推進会議開始
4月	放課後連、推進会議のヒアリング児童福祉法改正案再上程
5月	放課後連、法制化に向けて要望書
12月	児童福祉法改正、放課後等デイサービス法定化、12年4月施行

出所) 中村・村岡 (2013: 102)

ここでは、福祉に対する公的責任のあいまいさの問題、および実際に選択を可能とする社会資源の不在が指摘されている。ただし、こうした指摘それ自体は社会福祉基礎構造改革をめぐって広く共有されていることもあり、ここではこうした論点が放課後保障の運動においても共有されていることを確認されれば十分であろう。より重要なのは、以上の指摘が放課後保障の運動という具体的な文脈において提起されたことである。

しかし、放課後保障の活動を十分に展開するためには、行政からの補助金など公的な援助がどうしても必要です。放課後保障の活動を支える国の施策・制度がないために自治体の対応に

は非常に大きな格差があり、放課後保障の活動を行なうグループの多くは親や関係者の必死の努力によってかろうじて運営されているのが現実です。

「全国放課後連ニュース」創刊号（2004年10月1日）

津止・津村・立田（2004）によれば、2004年4月時点において学齢時の障害児を対象として放課後・長期休暇等に定期的に開催している団体に対する補助を都道府県単独で実施しているのは、18都府県である⁽³⁾。さらに、自治体の担当課も、障害福祉課、こども家庭課、生涯学習課など多岐にわたっており、自治体による対応の差がある。こうした状況のなかで、全国放課後連は国家レベルでの「公的な責任」による対応を求めている。

第二に、それでは全国放課後連は、障害児をめぐる生活課題をどのように捉えていたのだろうか。放課後問題をめぐる障害児や家族の希望について、以下のように述べている。

障害のある子どもも放課後は友だちといっしょに遊びたい・楽しく過ごしたいという願いをもっています。その親や家族も子どもに生き生きと活動させたい・豊かに発達してほしいという願いをもつと同時に、みずからの心身のリフレッシュや仕事などのための時間が確保されることを希望しています。子どもや人として当たり前のそうしたことが日本のどこに住んでいても実現できるようにしたいものです。「全国放課後連ニュース」創刊号（2004年10月1日）

ここでは、障害児、そして親や家族のニーズが表明されており、放課後問題が障害児（本人）および家族にとって重要な課題であるという位置づけがなされている。このことをまず確認しておこう。

その上で、こうした障害児の生活は既存の制度によって対応が可能であるという見方もできるかもしれない。しかし全国放課後連によれば、障害児の放課後問題は既存の制度によっては対応されることのない特有の課題を抱えているという。この点について、全国放課後連は学童保育と対比させながら以下のように述べている。

しかし、障害のある子どもの放課後問題は、親の就労の実現を基本的な目的とする学童保育の範疇では解決されない多面性をもっています。1990年代以降、民間団体などによって全国各地で実施された調査によると、障害のある子どもの放課後生活の貧困さ、あるいはその家族や親が抱える心身の健康問題の深刻さが浮き彫りになっています。つまり、①障害のある子どもの多くが放課後は家の中で母親を中心とした家族といっしょに特に何もすることもなく過ごしている、②こうした傾向が子どもの障害が重くなるほど、また年齢があがるほど高まっている、③家族の中でも特に母親の心身への負担が著しいなどといったことです。

「全国放課後連ニュース」創刊号（2004年10月1日）

(3) 具体的には、秋田県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、長野県、石川県、富山県、福井県、滋賀県、和歌山県、京都府、鳥取県、島根県、山口県、香川県、高知県、熊本県である（津止・津村・立田2004：248-249）。

学童保育が「親の就労の実現を基本的な目的とする」のに対して、障害児の放課後問題は「障害のある子どもの放課後生活の貧困さ」にあるという。「放課後生活の貧困さ」は、障害児本人の問題（家族密着の生活を送る）であり、学年や障害の程度によってその傾向が異なること、さらにはその家族や親（とりわけ母親）が抱える負担といった「多面性」があると述べられている。以上の点は、「放課後活動は単なる預かりではない」（「全国放課後連ニュース第20号」2010年12月28日）という全国放課後連の要求の中心をなしていくことになる。こうした論理のもと、全国放課後連は障害児の放課後問題を他の課題とは区別しながらそれ自体として対応されるべき課題として提起していく。

②全国放課後連の取り組みと放課後等デイサービスの制度化の過程

全国放課後連は、全国レベルでの運動の組織化、署名運動による国会請願、調査によるニーズの提示、厚生労働省や関係議員へのロビイングといったさまざまな手段を用いながら、障害児の放課後生活の制度化へ向けた取り組みを進めていく（前掲表2を参照）。

支援費制度における「児童デイサービス事業」（児童福祉法）が小学生までを対象として中高生を対象としていないことを背景として、2005年度から厚生労働省によるモデル事業として「障害児タイムケア事業」が始まり、「障害のある中高生等」が対象に加えられた。

2006年から自立支援法体制の成立は、以下のふたつの点で障害児の放課後問題に影響を与えた。第一に、障害児タイムケア事業が見直され、2006年10月以降は障害者自立支援法の地域生活支援事業の「その他の事業」（必須事業ではなく、市町村が選択して実施）となった。第二に、児童デイサービス事業⁽⁴⁾が見直され、児童デイⅠ（乳幼児を7割以上受け入れ）と、児童デイⅡ（学齢児を3割以上受け入れ）に分けられ単価報酬が大きく変化した（日紫喜・津止2007）。

こうした状況において、全国放課後連は、国会議員や官僚へのロビイングを行いながら、議会に対する障害児の放課後問題の提起に取り組んだ。2008年12月24日臨時国会において、国会請願が衆参両議院ともに本会議において採択された（署名およそ1万8000筆、紹介議員36人）。こうした放課後保障の課題提起を通して、2012年度施行の児童福祉法で放課後等デイサービスが法定化された。全国放課後連は、応益負担が残された点は批判しつつ、基本的には以下の通り一定の評価をしている。

私たちは、障害のある子どもの放課後活動の制度の目的として、①遊び・文化活動・スポーツ・生活などへの支援をつうじて子どもの成長・発達を促す、②保護者の就労・レスパイト（一時的な休息）などを支援する一を掲げてきました。「放課後等デイサービス」は、②について

(4) 児童デイサービス事業は、児童福祉法の児童居宅生活支援事業のひとつであり、厚生省通知「障害児通園（デイサービス）事業について」（1998年8月11日障第476号）で定められた身体又は知的に障害のある子どもの療育を行う事業である。障害乳幼児に対する療育を実施し障害児通園施設を補完する通園事業として1972年から始まったが、1998年に障害児通園（デイサービス）事業と改称された際に、通園による指導に馴染む幼児を原則としつつも小学生も対象にできるとされた。2003年4月からは支援費制度に組み込まれて居宅支援のひとつとなり、小学生も対象にした児童デイサービス事業が全国的に急増した。その後2005年7月厚生労働省通知によって、国庫補助の対象にはならないものの、自治体が経費を全額負担するのであれば中高生も対象にできるとされた。

では触れていませんが、子どもに対する「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」をうたっています。これは、「放課後活動は単なる預かりではない」と訴えてきた私たちの運動の成果です。

「全国放課後連ニュース第20号」2010年12月28日

4 東京都における放課後等デイサービスの供給

本節では、放課後等デイサービスの福祉供給の広がりについて、東京都を事例として、社会福祉基礎構造改革が掲げた「多様な主体の参入」が実際の福祉供給のあり方をどのように変化させたのかを明らかにする。

なお、放課後等デイサービスには、放課後等デイサービスのみの事業所と、多機能型事業所⁽⁵⁾の事業として運営される場合がある。本論文では放課後等デイサービスの供給について、放課後等デイサービスのみの事業所と、多機能型として放課後等デイサービスを運営する事業所のデータを確認する。以下では、(1)放課後等デイサービスのみの事業所の広がりについて、次に(2)多機能型について、それぞれ法人種別および地域に着目しながらその広がりを確認し、最後に(3)全体の傾向についてまとめる。

(1) 放課後等デイサービス

まず法人種別による設置事業所数の推移について、確認しておこう（次頁図1を参照）。

第一に、全体の傾向として、事業所数は増加し続けており、とくに2016年までは毎年100をこえる事業所が増加するなどピークを迎え、その後も緩やかに増え続けている。第二に、営利法人については、2013年までは非営利法人（NPO）より少ないものの、それ以降急激に増加し続けており、全体の増加の多くは営利法人の運営する事業所の増加とあってよい。第三に、営利法人以外の運営する事業所数は2012年から2013年を除くと微増にとどまっており大きな傾向の変化はないが、東京都内における放課後等デイサービスの事業所数の一定の割合を占めている。

次に、法人種ごとの特徴を明らかにするために、設置事業所数や法人数に傾向の違いがあるかどうかを確認しよう（次頁表3を参照）。

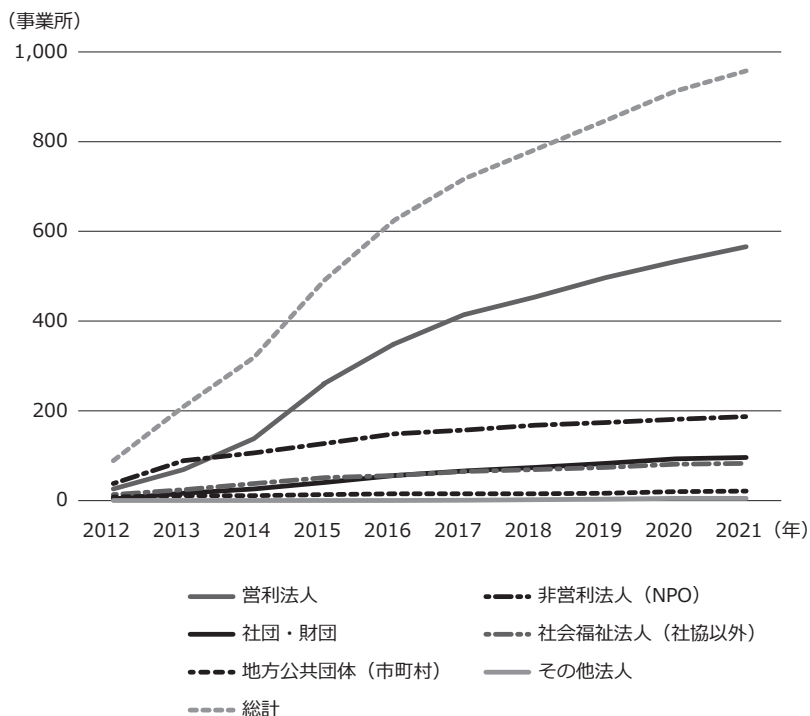
ここでは、それぞれの法人種別に特徴を整理しておこう。

・営利法人：法人数の多さのみでなく、1事業所のみの運営法人が他の法人格と比較すると少ない点が特徴である。また、全体のおよそ6割の事業所を営利法人が運営している。

・非営利法人：営利法人と比べて1事業所のみの運営法人が多い。ただし、なかには複数の事業所を運営するNPOも存在しており、NPO内部での大型化するNPOと小規模な運営を行うNPO

(5) 多機能型事業所とは、障害児通所施設（児童発達支援、医療型児童発達支援、放課後等デイサービス、保育所等訪問支援）および障害福祉サービス事業のうち、2以上の事業を一体的に行う事業所を指す。具体的には、同一場所にて、午前に児童発達支援、午後に放課後等デイサービスの2ヶ所を運営する場合が典型的な事例である。また、児童福祉法に基づいた多機能型のなかには、児童デイサービスと保育所の運営を行い放課後等デイサービスの運営を行わない事業所も存在し、全ての多機能型事業所が放課後等デイサービスの運営を行うわけではない。

図1 放課後等デイサービスの法人種別設置事業所数の推移



出所) 東京都福祉保健局「【3.4.1 現在】児童福祉法に基づく指定サービス事業者一覧」より筆者作成。なお、「その他法人」は、サービス事業者一覧における「その他法人」、「医療法人」、「生協」を合わせたものである。

表3 放課後等デイサービスの法人種別事業所運営数

法人種	法人数	設置事業所数	1事業所のみ運営法人数	1法人あたり設置事業所数の最大値
営利法人	309	566	189	25
非営利法人 (NPO)	135	187	104	8
社団・財団	68	96	49	6
社会福祉法人 (社協以外)	51	83	36	9
地方公共団体 (市町村)	16	21	12	3
その他法人	5	5	5	1
合計	584	958	395	

出所) 図1と同様。2021年4月時点。

に分岐している可能性がある。

・社団・財団：社会福祉法人よりも運営する法人数は多いのが特徴である。新規参入としては増えていないが、一定数の事業所数を運営している。

・社会福祉法人：NPO、社団・財団に比べると少ないが、一定の事業所数を運営している。

表 4 23 区における地域別／法人種別の放課後等デイサービス事業所数

所在地	営利法人	非営利法人 (NPO)	社団・財団	社会福祉法人 (社協以外)	地方公共団 体(市町村)	その他法人	総計	営利法人率 (%)
江戸川区	42	9	4				55	76.4
足立区	41	10	1				52	78.8
大田区	31	9	3	1	1		45	68.9
練馬区	24	10	1	6	1		42	57.1
江東区	23	11	4	1			39	59.0
世田谷区	19	8	3	4	3		37	51.4
葛飾区	24	4	3	2			33	72.7
板橋区	26	2	2	2			32	81.3
墨田区	24	3		1	2		30	80.0
北区	10	3	1	10			24	41.7
中野区	13	2	4	2			21	61.9
新宿区	12	3	1	1	1		18	66.7
杉並区	7	5	4	2			18	38.9
品川区	13	1		2	1		17	76.5
荒川区	15		1				16	93.8
目黒区	9	3	1		1	1	15	60.0
豊島区	12	1	1				14	85.7
港区	9	1	1		2		13	69.2
文京区	4	1	3	1	2		11	36.4
渋谷区	7	1		1	1		10	70.0
台東区	5		1	3	1		10	50.0
中央区	7			1	1		9	77.8
千代田区	2		1				3	66.7
23区集計	379	87	40	40	17	1	564	67.2

出所) 図1と同様。2021年4月時点。

・地方自治体：地方公共団体の運営による事業所は存在するものの、他の法人種と比較して圧倒的に少ないことが特徴である。なお、16法人中の12法人が特別区である。

さらに、東京都内における地域別の傾向について、23区内の傾向から確認してみよう（表4を参照）。

ここでは、事業所数、営利法人率に着目しながらその傾向を整理しておこう。

第一に、23区全体の傾向として、23区外と比較すると、「営利化の傾向」を指摘することができる。営利法人による運営事業所数の多さ（379事業所）、および非営利法人による運営事業所数の少なさ（87事業所）が特徴である。とくに、23区全体の営利法人率の平均が67.2%である点は、23区内全体における営利化の傾向を示している。

第二に、しかしながら23区内部の営利法人率を見てみると、全ての区において営利法人率が高いわけではない。具体的には、世田谷区（51.4%）、北区（41.7%）杉並区（38.9%）、文京区（36.4%）、

表5 23区外における地域別/法人種別の放課後等デイサービス事業所数

所在地	営利法人	非営利法人 (NPO)	社団・ 財団	社会福祉法人 (社協以外)	地方公共団 体(市町村)	その他 法人	総計	営利法人率 (%)
八王子市	28	14	13	8			63	44.4
町田市	23	6	1	4			34	67.6
府中市	14	9	2	1			26	53.8
調布市	7	10	3		1		21	33.3
日野市	11	4	2	2			19	57.9
多摩市	8	6	2	1			17	47.1
立川市	11	5	1				17	64.7
青梅市	10	2	4	1			17	58.8
西東京市	5	5	4	3			17	29.4
小平市	3	6	3	3			15	20.0
三鷹市	6	5	1	1			13	46.2
武蔵野市	6	1	2	2	1	1	13	46.2
昭島市	10		2	1			13	76.9
国立市	3	4	3	2			12	25.0
国分寺市	2	3	2	3			10	20.0
小金井市	7	2			1		10	70.0
東久留米市	4	3	2	1			10	40.0
武蔵村山市	4	1	3	1			9	44.4
清瀬市	5		1	1	1		8	62.5
東村山市	1	4		3			8	12.5
あきる野市	6	1		1			8	75.0
羽村市	4	1	1	1			7	57.1
東大和市	1	1	1	2		1	6	16.7
福生市	4	1	1				6	66.7
稲城市	1	2		1		2	6	16.7
狛江市	1	4	1				6	16.7
西多摩郡日の出町	2						2	100.0
西多摩郡瑞穂町			1				1	0.0
23区外集計	187	100	56	43	4	4	394	47.5

出所) 図1と同様。2021年4月時点。

台東区(50.0%)は営利法人率が低いが、これは必ずしも当該区に所在する事業所数によるわけではない。この点は、23区内における差異の存在を示唆しており、営利化地区および法人種分散型地区というゆるやかな違いがうかがえる。

次に23区外(島嶼部は除く、また檜原村、奥多摩町に令和3年4月1日時点で放課後等デイサービスはないため除く。以下同様。)の特徴を確認する(表5を参照)。

事業所数、営利法人率に着目しながらその傾向を整理しておこう。

第一に、23区外全体の特徴として、「ゆるやかな営利化の傾向」を指摘することができる。23区

と比較すると、営利法人による運営事業所（187事業所）の少なさ、および非営利法人による運営事業所数（100事業所）の多さが挙げられる。ただし、営利法人の数および全体に占める割合が少ないわけではない。

第二に、23区外内部の差異については、23区内よりも多様であるといえる。とくに、調布市、小平市、国立市、国分寺市、東村山市、稲城市、狛江市は、営利法人による運営事業所数よりも非営利法人（NPO）による運営事業所数の方が多い。こうした地域は23区には存在しないこと、また23区外内においてもそれほど多くないため、目立った特徴をもっているといえよう。

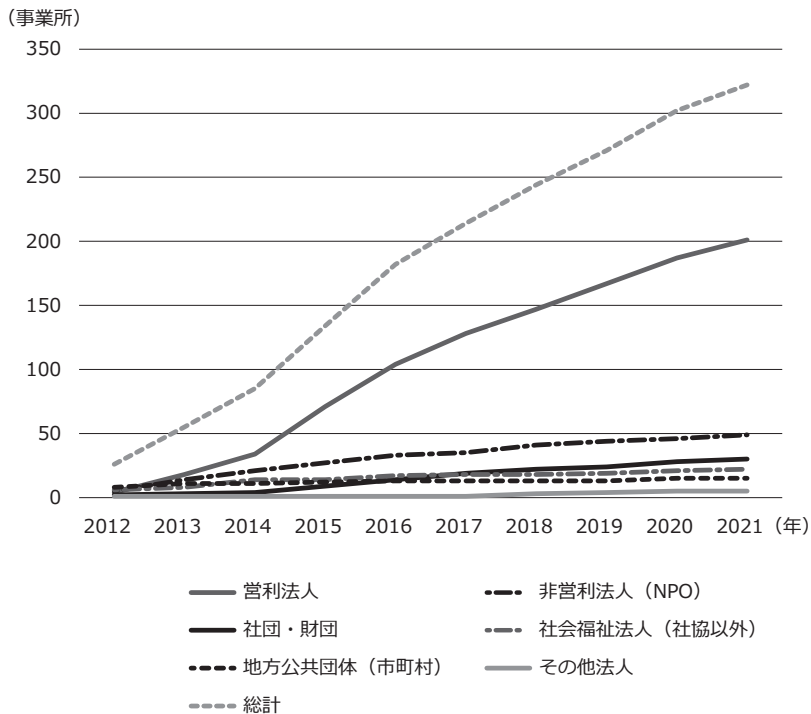
（2）放課後等デイサービス（多機能型）

次に、放課後等デイサービス（多機能型）の傾向について、確認していこう。はじめに、法人種別による設置事業所数の推移を見ていこう（図2を参照）。

ここでは、以下の3点を指摘しておこう。

第一に、全体の傾向として、事業所数は一定のペースで増加し続けている。第二に、営利法人については、とくに2014年以降に急激に増加し続けており、東京都における放課後等デイサービス（多機能型）の事業所数の増加の多くは営利法人によるといえる。第三に、営利法人以外について、多機能型でない場合と比較すると、放課後等デイサービス（多機能型）において非営利法人（NPO）

図2 放課後等デイサービス（多機能型）の法人種別設置事業所数の推移



出所) 図1と同様。

表6 放課後等デイサービス（多機能型）法人種別の設置事業所運営数

法人種	法人数	設置事業所数	1事業所のみ運営法人数	1法人あたり設置事業所数の最大値
営利法人	122	201	83	10
非営利法人（NPO）	45	49	42	3
社団・財団	26	30	22	2
社会福祉法人（社協以外）	19	22	17	3
地方公共団体（市町村）	12	15	10	3
その他法人	5	5	5	1
合計	229	322	179	

出所）図1と同様。2021年4月時点。

による運営事業所の割合が低下している。放課後等デイサービス（多機能型）における非営利法人による運営事業所数が全体に占める割合が15.2%である（表6を参照）のに対して、放課後等デイサービスにおける非営利法人による運営事業所数の割合は19.5%である（表3を参照）ため、この点は大きな違いである。

次に、法人種ごとの特徴を明らかにするために、設置事業所数や法人数に傾向の違いがあるかどうかを確認しよう（表6を参照）。

ここでも、それぞれの法人種別に特徴を整理しておこう。

・営利法人：法人数、設置事業所数ともに、半数以上を占めている。また、1事業者のみの運営法人数は、多機能型でない場合と比較すると下がるとはいえ、依然として多いのが特徴である。

・非営利法人：多機能型においては1事業所のみ運営法人数がほとんどであり、非営利法人による運営事業所が全体において占める割合は下がる。なお、NPO内部における違いについては、放課後等デイサービスで指摘したような大型化と小型化の分岐は見られない。

・社団・財団：1事業所のみ運営法人数および1法人あたり設置事業所数の最大値は、多機能型でない場合と比較して下がるものの、全体としては一定の割合を占めている。

・社会福祉法人：1事業所のみ運営法人数および1法人あたり設置事業所数の最大値は、多機能型でない場合と比較して下がるものの、全体としては一定の割合を占めている。

・地方公共団体：放課後等デイサービスに比べ、多機能型の方がやや全体の事業所数に占める割合が高くなる。また地方公共団体による運営事業所は、23区外は小金井市のみであり、23区内に集中する傾向が見られる。

さらに、東京都内における地域別の傾向について、23区内の傾向を確認してみよう（次頁表7を参照）。

ここでは、事業所数、営利法人率に着目しながらその傾向を整理しておこう。

第一に、23区全体の傾向として、多機能化の傾向を指摘することができる。放課後等デイサービス（多機能型）の運営事業所数の総計（209事業所）は、23区外の放課後等デイサービス（多機能型）の運営事業所数の総計（113事業所）のおよそ2倍の事業所が存在していることになる。また、多機能型でない場合は、23区における運営事業所は、23区外と比較するとおよそ1.4倍であ

表7 23区における地域別/法人種別の放課後等デイサービス（多機能型）事業所数

法人種等 所在地	営利法人	非営利法人 (NPO)	社団・ 財団	社会福祉法人 (社協以外)	地方公共団 体（市町村）	その他 法人	総計	営利法人率 (%)
江戸川区	16	3	2				21	76.2
世田谷区	12	2	1	3	3		21	57.1
足立区	17	1		0			18	94.4
練馬区	8	4		4	1		17	47.1
江東区	9	3	1				13	69.2
墨田区	9	1			2		12	75.0
大田区	8	1	1	1			11	72.7
葛飾区	6	1	1	2			10	60.0
新宿区	6	2		1	1		10	60.0
中野区	5	1	2	2			10	50.0
品川区	7			1	1		9	77.8
港区	5	1	1		1		8	62.5
目黒区	3	1	1		1	1	7	42.9
渋谷区	4				1		5	80.0
中央区	4				1		5	80.0
荒川区	4		1				5	80.0
杉並区	2	1	1	1			5	40.0
文京区	1	1	1		1	1	5	20.0
北区	2		1	1			4	50.0
豊島区	3		1				4	75.0
台東区	2		1		1		4	50.0
板橋区	2		1				3	66.7
千代田区	1		1				2	50.0
23区総計	136	23	18	16	14	2	209	65.1

出所) 図1と同様。2021年4月時点。

る。ここから、23区において23区外よりも「多機能化」しているということが出来る。なお、23区内においては、放課後等デイサービスが多機能型であるかいかかわらず、営利法人率が大きく変わらない点も特徴となっている。

第二に、しかしながら上記の傾向は、23区内においては一様に広がっているとはいえない。23区内部の営利法人率を見てみると、必ずしも全ての区において営利法人率が高いわけではない。具体的には、練馬区(47.1%)、中野区(50.0%)、目黒区(42.9%)、杉並区(40.0%)、文京区(20.0%)など、事業所数にかかわらず営利法人率が低い区が存在する。

次に23区外の特徴を確認する(次頁表8を参照)。

ここでも、事業所数、営利法人率に着目しながらその傾向を整理しておこう。

第一に、全体の傾向として「ゆるやかな営利化の傾向」がある。23区外の放課後等デイサービス(多機能型)の営利法人率(57.5%)と23区の放課後等デイサービス(多機能型)の営利法人率(65.1%)と比較すると、23区外の方が営利化が進んでいないことがわかる。ただし、23区外にお

表8 23区外における地域別／法人種別の放課後等デイサービス（多機能型）事業所数

所在地	法人種等 営利法人	非営利法人 (NPO)	社団・ 財団	社会福祉法人 (社協以外)	地方公共団 体（市町村）	その他 法人	総計	営利法人率 (%)
八王子市	12	4	3	1			20	60.0
日野市	7	2	1				10	70.0
府中市	4	5					9	44.4
町田市	4	2	1	1			8	50.0
武蔵野市	4	1	1			1	7	57.1
小金井市	5				1		6	83.3
昭島市	4			1			5	80.0
多摩市	2	2		1			5	40.0
立川市	5						5	100.0
狛江市	1	2	1				4	25.0
東村山市	1	3					4	25.0
三鷹市	2	2					4	50.0
羽村市	2		1				3	66.7
小平市	1		1	1			3	33.3
稲城市		1				2	3	0.0
東久留米市	2	1					3	66.7
あきる野市	1	1					2	50.0
清瀬市	2						2	100.0
福生市	2						2	100.0
西東京市			1	1			2	0.0
青梅市	1		1				2	50.0
調布市			1				1	0.0
国立市	1						1	100.0
武蔵村山市	1						1	100.0
東大和市	1						1	100.0
23区外総計	65	26	12	6	1	3	113	57.5

出所) 図1と同様。2021年4月時点。

ける多機能型の場合とそうでない場合を見てみると、多機能型でない放課後等デイサービスの営利法人率（47.5%）から、多機能型の場合は同じ地域であっても営利化が進んでいるといえる。

第二に、しかしながら上記の傾向が23区外に一律に広がっているわけではない。具体的には、府中市、狛江市、東村山市においては、営利法人よりも非営利法人（NPO）による放課後等デイサービス（多機能型）事業所数が多い。また、稲城市、西東京市、調布市には営利法人による多機能型が存在しない。さらに、多機能型の多い上位5市（八王子市、日野市、府中市、町田市、武蔵野市）をみても、八王子市、日野市を除けば、23区外の平均以上に営利法人率は高くはない。

表9 23区における地域別の放課後等デイサービス事業所数

所在地	放課後等 デイサービス	放課後等デイサー ビス（多機能型）	総事業所数	営利法人率	児童生徒1,000人 あたりの事業所数
江戸川区	55	21	76	76.3	1.1
足立区	52	18	70	82.9	1.3
練馬区	42	17	59	54.2	1.0
世田谷区	37	21	58	53.4	0.6
大田区	45	11	56	69.6	0.9
江東区	39	13	52	61.5	1.2
葛飾区	33	10	43	69.8	1.2
墨田区	30	12	42	78.6	1.7
板橋区	32	3	35	80.0	0.7
中野区	21	10	31	58.1	0.9
北区	24	4	28	42.9	0.8
新宿区	18	10	28	64.3	0.5
品川区	17	9	26	76.9	0.7
杉並区	18	5	23	39.1	0.4
目黒区	15	7	22	54.5	0.9
荒川区	16	5	21	90.5	1.1
港区	13	8	21	66.7	0.6
豊島区	14	4	18	83.3	0.4
文京区	11	5	16	31.3	0.4
渋谷区	10	5	15	73.3	0.4
台東区	10	4	14	50.0	0.8
中央区	9	5	14	78.6	1.2
千代田区	3	2	5	60.0	0.1
23区総計	564	209	773	66.6	0.8

出所) 図1と同様。2021年4月時点。児童生徒数は、学校基本調査(令和2年)をもとに小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、専修学校、各種学校の児童生徒数を合計した。

(3) 全体の傾向

最後に、地域ごとの傾向をまとめて確認しておこう。まず、23区について確認しよう(表9を参照)。

第一に、23区外と比較した際の23区全体の傾向として、営利法人率の高さ、児童生徒1,000人あたりの事業所数の低さが挙げられる。また、放課後等デイサービス(多機能型)が全体に占める割合も、23区外と比較すると高い。

第二に、児童生徒1,000人あたりの事業所数の値の低い地域があり、その場合については営利法人率が低い地域(杉並区、文京区)と高い地域(豊島区、渋谷区)の両者が存在するのが特徴である。これらは、営利法人の参入が大きな傾向となる現在において、営利法人の参入のみが供給不足の解決策とはならない可能性を示唆している。

表 10 23 区外における地域別の放課後等デイサービス事業所数

所在地	放課後等 デイサービス	放課後等デイサー ビス（多機能型）	総計	営利法人率 （％）	児童生徒 1,000 人 あたりの事業所数
八王子市	63	20	83	48.2	1.3
町田市	34	8	42	64.3	0.9
府中市	26	9	35	51.4	1.3
日野市	19	10	29	62.1	1.7
調布市	21	1	22	31.8	0.9
多摩市	17	5	22	45.5	1.6
立川市	17	5	22	72.7	1.1
武蔵野市	13	7	20	50.0	1.1
青梅市	17	2	19	57.9	1.7
西東京市	17	2	19	26.3	1.1
小平市	15	3	18	22.2	0.8
昭島市	13	5	18	77.8	1.7
三鷹市	13	4	17	47.1	1.0
小金井市	10	6	16	75.0	1.0
国立市	12	1	13	30.8	1.3
東久留米市	10	3	13	46.2	1.2
東村山市	8	4	12	16.7	0.8
国分寺市	10	0	10	20.0	0.8
武蔵村山市	9	1	10	50.0	1.1
清瀬市	8	2	10	70.0	1.4
あきる野市	8	2	10	70.0	1.1
羽村市	7	3	10	60.0	1.8
狛江市	6	4	10	20.0	1.7
稲城市	6	3	9	11.1	1.0
福生市	6	2	8	75.0	1.6
東大和市	6	1	7	28.6	0.8
西多摩郡日の出町	2	0	2	100.0	1.3
西多摩郡瑞穂町	1	0	1	0.0	0.3
23 区外総計	394	113	507	49.7	1.1

出所) 表 9 と同様。2021 年 4 月時点。

次に 23 区外について確認しよう（表 10 を参照）。

第一に、23 区外の全体の傾向として、営利法人率の低さ、児童生徒 1,000 人あたりの事業所数の高さが挙げられる。また、放課後等デイサービス（多機能型）の全体に占める割合が、23 区と比較すると低い点も特徴である。

第二に、23 区外の内部の差異として、営利法人率の高さをめぐる微妙な違いがある。営利法人率が高い地域（立川市、昭島市、小金井市、清瀬市、あきる野市、福生市）については、児童生徒 1,000 人あたりの事業所数の値も高い傾向にある。ただし、営利法人率の低い地域（調布市、西東

京市，小平市，国立市，国分寺市，狛江市，稲城市，東大和市）を見るとわかるように，23区の場合と比較すれば，営利法人率の低さが児童生徒1,000人あたりの事業所数の値の低さとは結びつきにくいと考えられる。

5 まとめ

本論文は，社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉の変容について，放課後等デイサービスの制度化の過程と福祉供給の具体的なありようから，以下の2点を明らかにした。

第一に，社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉領域において，障害者団体の働きかけを通して障害児の放課後問題が提起され，その結果，放課後等デイサービスが制度化された。社会福祉基礎構造改革以降の障害者福祉制度において，障害児の放課後問題は必ずしも十分に認識されず，障害者団体の働きかけが大きな役割を果たした。社会福祉基礎構造改革において目指された「増大し，多様化する福祉需要」への対応は，サービスの供給の面のみならずその実際のニーズの把握においても一定の限界を抱えていたとすることができる。全国放課後連をはじめとする障害者団体の働きかけは以上の限界を補い，放課後等デイサービスという形で社会福祉サービスが制度化される大きな契機となった。

第二に，放課後等デイサービスのサービス供給について，東京都を事例としてとくに法人種別および地域ごとの傾向を確認した。その結果，全体として営利法人が大きな位置を占めていることがわかった。ただし営利法人の広がりには地域的な偏りも存在し，その影響力が一様に広がっているわけではないことも明らかとなった。とくに注目すべきは，営利法人の増加は，全体の事業所数の大幅な増加を説明する一方で，営利法人率が高い地域において「児童生徒1,000人あたりの事業所数」が高いとはいえないという状況がある。この意味で，営利法人を中心とする多様な主体による参入は，たしかに障害児の放課後問題への対応に一定の役割を果たした。ただし，本論は営利法人による参入が一定程度進んだ上でなお事業所が相対的に不足している地域の存在など，その対応がもつ限界もまた明らかにした。

もっとも，本論文は以上の成果がある反面で限界も抱えている。とくに本論文は社会福祉基礎構造改革をめぐる諸課題から出発し障害者団体の取り組みと公的統計からわかる量的な側面を扱う課題を設定したため，放課後等デイサービスのサービス供給の質的な側面は扱うことができなかった。ただし，本論文の明らかにした知見は，質的な側面の検討を行う際に放課後等デイサービスがもつ社会的文脈に関する知識を与えるという意義も併せ持つ。

今後の課題のひとつは，社会福祉基礎構造改革のもつ影響力の「大きさ」に関わる課題である。社会福祉基礎構造改革をめぐる評価の難しさは，それが単純な選択肢の拡大でもなければ，単純なサービスの削減でもない点に由来する。障害児の放課後をめぐる需要への対応をめぐることは，サービス給付によって一定程度の対応がなされたため，単純な利用抑制という批判はやや素朴である。しかし，社会福祉基礎構造以降の福祉サービスの供給が単純なサービスの拡大とも言えない側面もある。本論はこうした評価からは距離を取り，障害児の放課後をめぐる障害者団体と社会政策による対応のポリティクスに着目し，障害者福祉領域の変容を明らかにした。今後は，本論文の知見を

もとに、社会福祉基礎構造改革以降の福祉領域の変容の内実をさらに丁寧に腑分けする研究が求められる。

(かとう・あきひと 一橋大学大学院社会学研究科特任講師)

【参考文献】

- 深田耕一郎, 2021「野生の喪失——障害者福祉と障害者運動の現在」『大原社会問題研究所雑誌』757: 14-32
- 日紫喜あゆみ・津止正敏, 2007「自立支援法の児童デイサービスへの影響と障害のある子どもの放課後保障の課題——児童デイサービス緊急実態調査を中心に」『立命館産業社会論集』43(1): 123-144
- 茨木尚子, 2009「社会福祉基礎構造改革の展開と問題点」茨木尚子・大熊由紀子・尾上浩二・北野誠一・竹端寛編著『障害者総合福祉サービス法の展望』ミネルヴァ書房, 90-104
- 村岡真治, 1992「東京都『心身障害児(者)通所訓練事業』と障害児の放課後生活」『障害者問題研究』71: 229-232
- 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
- 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
- 津止正敏・津村恵子・立田幸代子編, 2004『障害児の放課後白書——京都障害児放課後・休日実態調査報告』クリエイツかもがわ
- 全国児童発達支援協議会, 2017『障害のある子どもを支える放課後等デイサービス実践事例集』中央法規出版