

# 障がい児の放課後等の居場所づくり施策に関する研究

2021 年

奈良女子大学大学院  
人間文化総合科学研究科 社会生活環境学専攻

宮地由紀子

## 《目 次》

<b>第1章 研究の背景と目的</b>	<b>1</b>
1-1 研究の背景	1
1-1-1 子どもを取り巻く環境の変化	
1-1-2 放課後等の意義	
1-1-3 子どもの権利擁護	
1-2 研究の目的	10
1-3 研究の方法	11
1-4 既往研究の検討	12
1-4-1 居場所に関する研究	
1-4-2 障がい児の家族支援と居場所に関する研究	
1-5 本研究の位置づけ	14
1-6 本論文の構成	14
1-7 用語の定義	16
注	
文献	
<b>第2章 子どもの放課後等の施策をめぐる動向</b>	<b>20</b>
2-1 学童保育の施策展開	20
2-2 放課後子供教室の施策展開	20
2-3 放課後子どもプランから新・放課後子ども総合プランへ	21
2-4 障がい児を対象とした施策展開	23
2-5 児童館事業	24
注	
文献	
<b>第3章 行政計画における家族支援からみる障がい児の 居場所づくり施策</b>	<b>27</b>
3-1 本章の目的	27
3-2 調査の概要	27
3-2-1 アンケート調査	
3-2-2 ヒアリング調査	
3-3 結果および考察	28
3-3-1 アンケート調査	
3-3-1-1 障がい児の家族支援施策と行政計画	
3-3-1-2 行政計画における具体的な家族支援施策	
3-3-1-3 地域福祉計画策定・評価への関わり	
3-3-1-4 障がい児の家族支援に必要な施策	

3-3-1-5 居場所づくり施策の位置づけ	
3-3-2 ヒアリング調査	
3-3-2-1 行政計画における障がい児の居場所づくり施策	
3-3-2-2 行政計画への障がい児家族の関わり	
3-4 結論	・ ・ ・ ・ ・ 37
3-5 補足（現在の行政計画の状況）	・ ・ ・ ・ ・ 38
文献	

## 第4章 自治体条例における子どもの居場所の機能と

自治体の役割	・ ・ ・ ・ ・ 43
4-1 本章の目的	・ ・ ・ ・ ・ 43
4-2 調査の概要	・ ・ ・ ・ ・ 43
4-2-1 文献調査	
4-2-2 居場所調査	
4-3 結果	・ ・ ・ ・ ・ 43
4-3-1 条例に居場所・計画の記載のある自治体	
4-3-2 条例における子どもの居場所の記載状況	
4-3-3 行政計画における子どもの居場所の記載状況	
4-4 考察	・ ・ ・ ・ ・ 50
4-4-1 条例における子どもの居場所の内容	
4-4-2 行政計画における子どもの居場所の内容	
4-5 居場所調査の結果と考察	・ ・ ・ ・ ・ 52
4-5-1 川崎市の子どもの居場所事業	
4-5-2 川崎市子どもの夢パーク	
4-5-2-1 子どもの夢パークのオープンまでの経緯	
4-5-2-2 施設概要	
4-5-2-3 支援委員会・つくりづづける会	
4-6 結論	・ ・ ・ ・ ・ 61
注	
文献	

## 第5章 障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題

5-1 本章の目的	・ ・ ・ ・ ・ 62
5-2 調査の概要	・ ・ ・ ・ ・ 62
5-3 結果	・ ・ ・ ・ ・ 62
5-3-1 居場所の設置状況	
5-3-2 居場所の実施運営方法	
5-3-3 居場所事業における地域交流	
5-3-4 障がい児の受け入れの配慮	

5-3-5 居場所事業の課題	
5-4 考察	68
5-5 結論	71
注	
文献	

## 第6章 障がい児の放課後等の居場所づくり施策の インクルーシブ評価と課題 73

6-1 本章の目的	73
6-2 調査の内容	73
6-3 結果と考察	73
6-3-1 インクルーシブを可能とする評価指標	
6-3-2 居場所づくり事業におけるインクルーシブ評価指標の内容	
6-3-3 インクルーシブな居場所を可能とする事業の状況	
6-3-3-1 調査児童館の施設概要	
6-3-3-2 児童館における居場所づくり事業	
6-3-3-3 児童館におけるインクルーシブ評価指標による実施状況	
6-4 結論	90
文献	

## 第7章 研究の総括と提言 93

7-1 本章の目的	93
7-2 各章の要約	93
7-2-1 子どもを取り巻く環境の変化と子どもの居場所	
7-2-2 子どもの放課後等の施策をめぐる動向	
7-2-3 行政計画における家族支援からみる障がい児の居場所づくり施策	
7-2-4 自治体条例における子どもの居場所の機能と自治体の役割	
7-2-5 障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題	
7-2-6 障がい児の放課後等の居場所づくり施策のインクルーシブ評価と課題	
7-3 得られた知見（総括）	97
7-3-1 自治体の子どもの放課後等の居場所づくり施策の位置づけ	
7-3-1-1 自治体の行政計画における位置づけ	
7-3-1-2 自治体の条例における位置づけ	
7-3-2 障がい児が放課後等に過ごしている居場所づくり事業の現状と課題	
7-3-2-1 障がい児が放課後等に過ごしている居場所	
7-3-2-2 障がい児の居場所づくり事業の現状と課題	
7-3-3 障がい児の居場所づくり事業のインクルーシブな居場所への可能性	
7-4 障がい児の放課後等の居場所づくり施策についての提言	101
7-4-1 自治体の政策としての取り組み	

7-4-2 専門職員の配置	
7-4-3 インクルーシブな居場所への取り組み	
7-5 今後の課題	・ ・ ・ ・ ・ 104
文献	
謝辞	・ ・ ・ ・ ・ 105
<b>資料</b>	<b>・ ・ ・ ・ ・ 106</b>
1. 本論文に関する調査資料	
2. 本論文に関する業績一覧	

## 1 章

### 研究の背景と目的

#### 1-1 研究の背景

##### 1-1-1 子どもを取り巻く環境の変化

子どもを取り巻く環境の変化により、地域における放課後等の子どもの居場所も様変わりしている。子どもの居場所であり、遊び場となっていた広場や空き地は都市開発で無くなり、外遊びをする子どもの数が減っている。かつては家の周りや道路、空き地など、地域のなかでいわば自然発生的な多くの遊び場があった<sup>注1)</sup>。近年は少子化による子どもの数の減少やテレビやゲームなど室内で過ごす遊びへの変化により、子どもが集団で野外で遊ぶ姿を見掛けることが少なくなっている。

少子化とは、内閣府の「国民生活白書（平成4年版）」<sup>1)</sup>において、「出生率の低下やそれに伴う家庭や社会における子供数の低下傾向」を指している。生まれる子どもの数（出生数）は1970年代後半から減少傾向にあり、1991年以降は微増減を繰り返しながら緩やかな減少傾向にあり、2020年は840,832人であった。また、合計特殊出生率<sup>注2)</sup>をみると第1次ベビーブーム時には4.32であった値が、第2次ベビーブーム後は減少を続け2005年に過去最低の1.26まで落ち込んだ。2020年は1.34で低く推移している（図1-1）。

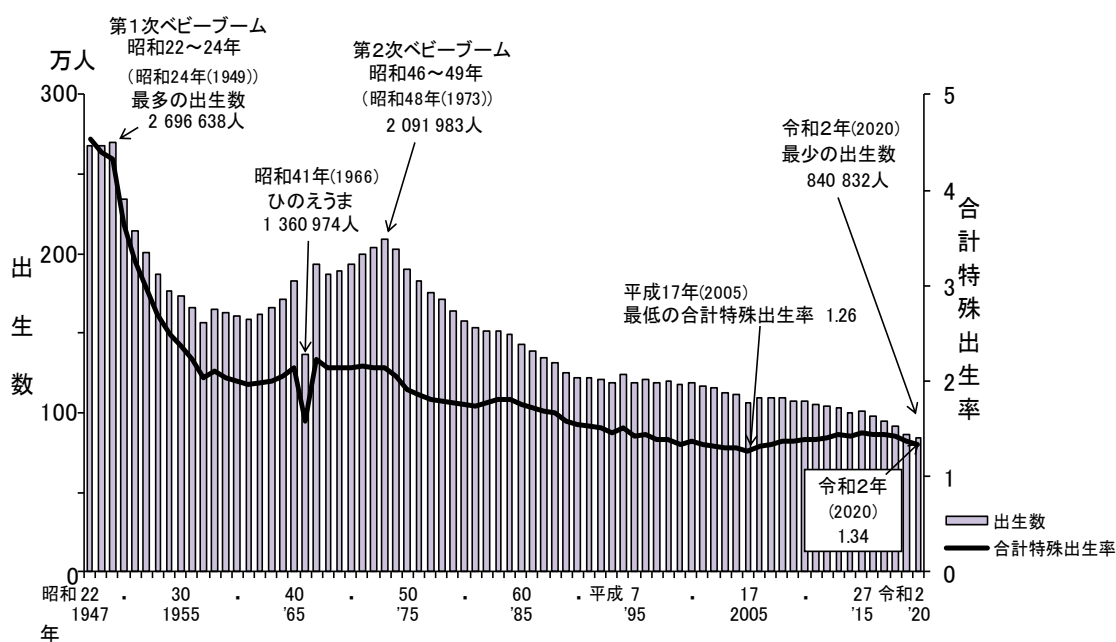


図1-1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

出典：厚生労働省「令和2年(2020)人口動態統計月報年計（概数）の概況」<sup>2)</sup>から転載

また、厚生労働省「第9回21世紀出生児縦断調査（平成22年出生児）」<sup>3)</sup>において「子どもが放課後どのように過ごしているか（複数回答）」という質問については、「自宅」が77.2%、「習い事・スポーツクラブ・学習塾等」が40.7%、「公園」が34.6%、「子どもの友だちの家」29.1%、「学童保育」が26.3%の順となっている。平成13年出生児と比較すると、「子どもの友だちの家」、「空き地や路地」、「自然な場所（原っぱ、林、海岸など）」が半減する一方、学童保育の割合が13年出生児よりも増えている（図1-2）。

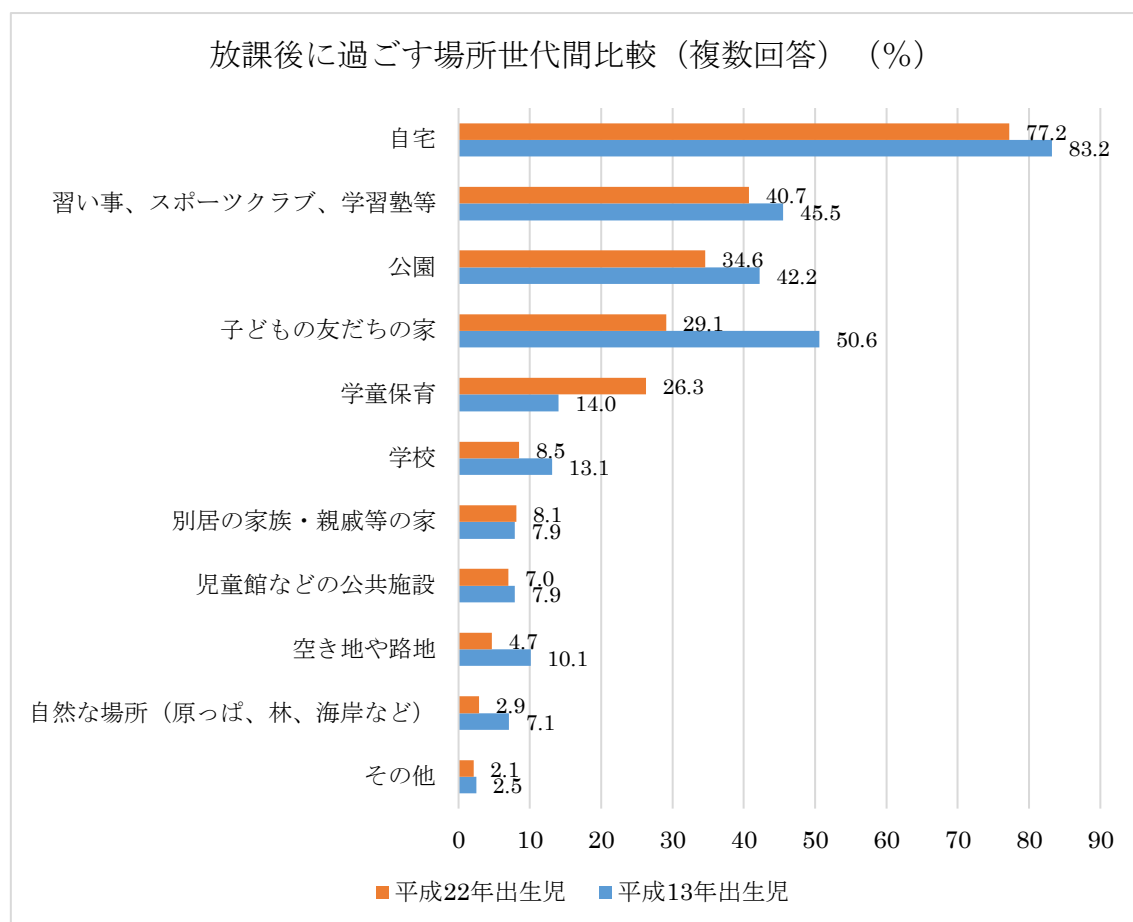


図1-2 放課後に過ごす場所の世代間比較（複数回答）

注1. 第9回調査の回答を得た者（平成22年出生児総数 24,204人）。

注2. 「放課後」とは、ふだんの下校から午後6時頃までの間をいう。

出典：厚生労働省「第9回21世紀出生児縦断調査（平成22年出生児）」をもとに筆者作成

授業が終わった放課後や休日などは、子どもがどのように過ごすかは子どもの自由であり、家庭や地域の大人の見守りの領域であったが、1980年以降は夫婦共に雇用者の共働き世帯が年々増加し、1997年以降は共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回っており、日中保護者が留守になる家庭が多くなっている（図1-3）。

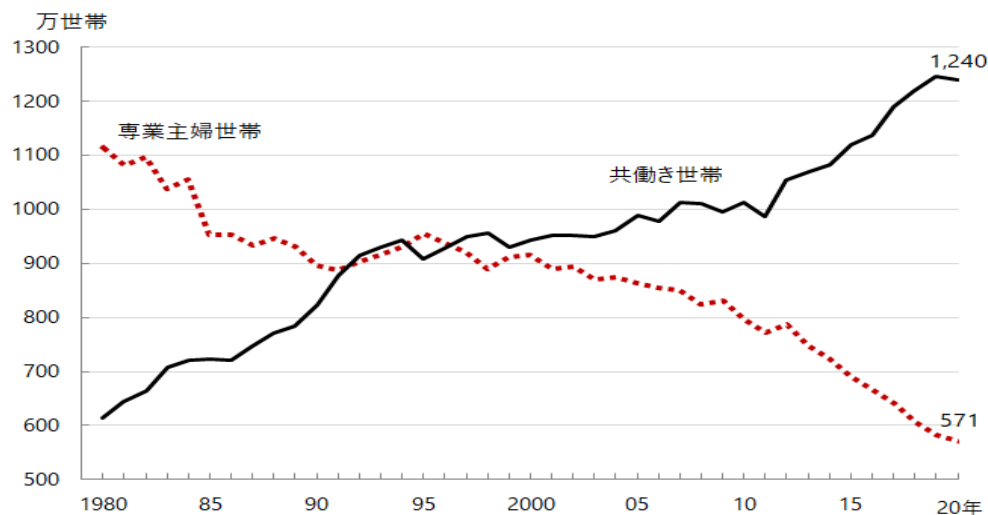


図1-3 専業主婦世帯と共働き世帯の推移（1980年～2020年）

注1. 「専業主婦世帯」は、夫が非農林業雇用者で妻が非就業者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯。

注2. 「共働き世帯」は、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。

注3. 2011年は岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

注4. 2013年～2016年は、2015年国勢調査基準のベンチマーク人口に基づく時系列用接続数値。

出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構統計情報<sup>4)</sup> から転載



一方、野外で子どもが巻き込まれる事故や事件の発生も多い。厚生労働省の「平成 28 年人口動態調査」によると、7 歳から 12 歳以下の子どもの不慮の事故死は野外での交通事故や溺水が多くなっており、その内訳は表 1-1 のとおりである。

表 1-1 年齢別に多い死亡事故

年齢	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位
7 歳	交通事故 58.5%	溺水（野外） 20.3%	溺水（その他の原因）5.7%	建物からの転落 3.3%	その他の転落 2.4%
8 歳	交通事故 57.4%	溺水（野外） 16.8%	溺水（その他の原因）5.0%	窒息（食物の誤嚥）4.0%	建物からの転落 4.0%
9 歳	交通事故 44.8%	溺水（野外） 17.2%	建物からの転落 6.9%	溺水（その他の原因）6.9%	不慮の首つり・絞首 4.6%
10 歳	交通事故 51.8%	溺水（浴槽内） 10.7%	溺水（屋外） 8.9%	窒息（食物の誤嚥）5.4%	不慮の首つり・絞首 3.6%
11 歳	交通事故 37.0%	溺水（野外） 20.5%	建物からの転落 8.2%	溺水（浴槽内） 6.8%	溺水（その他の原因）5.5%
12 歳	交通事故 45.9%	溺水（野外） 16.4%	溺水（浴槽内） 13.1%	窒息（詳細不明）6.6%	窒息（胃内容物の誤嚥）3.3%

出典：消費者庁子供の事故防止に関する関係府省庁連絡会議（平成 29 年度第 1 回）資料「子どもの事故の現状について」<sup>5)</sup>をもとに筆者作成

13 歳未満の子どもが被害者となった刑法犯の被害件数は、「平成 28 年警察白書」<sup>6)</sup>によると、28 年中は 17,252 件と、前年より 2,854 件（14.2%）減少した。刑法犯の認知件数に占める子供の被害件数の割合の高い罪種は、略取誘拐が 46.5%（認知件数 228 件のうち 106 件）、強制わいせつが 14.4%（認知件数 6,188 件のうち 893 件）であり、罪種別で見ると子どもの心身に深刻なダメージを与える「強制わいせつ」や「略取誘拐」などにおいては、2015 年においては減少が見られたものの、過去 10 年を通じてほぼ横ばいの状態となっている（図 1-4）。

地域においても、子どもの声は騒音であるとの意見<sup>注 3)</sup>や警察等の不審者情報<sup>注 4)</sup>の公表により、公園などは不審者がいて危険であり、子どもが外で大声を出して遊ぶことは好ましくないといった意識を生み出している。

地域社会についての保護者の意見として、文部科学省委託の「地域の教育力に関する実態調査(平成 18 年)」<sup>7)</sup>をみると、子どもが健やかに育まれるために地域で力を入れるべきこととして、「地域内での子どもの安全を確保するための活動」を挙げる保護者の割合が 66.9%と多い。次いで「異なる考えを持った人たちや年齢の人たちとの交流」が 36.3%、「地域の歴史や文化、自然を体験したり学ぶ機会を増やす」が 33.5%と続いている（図 1-5）。

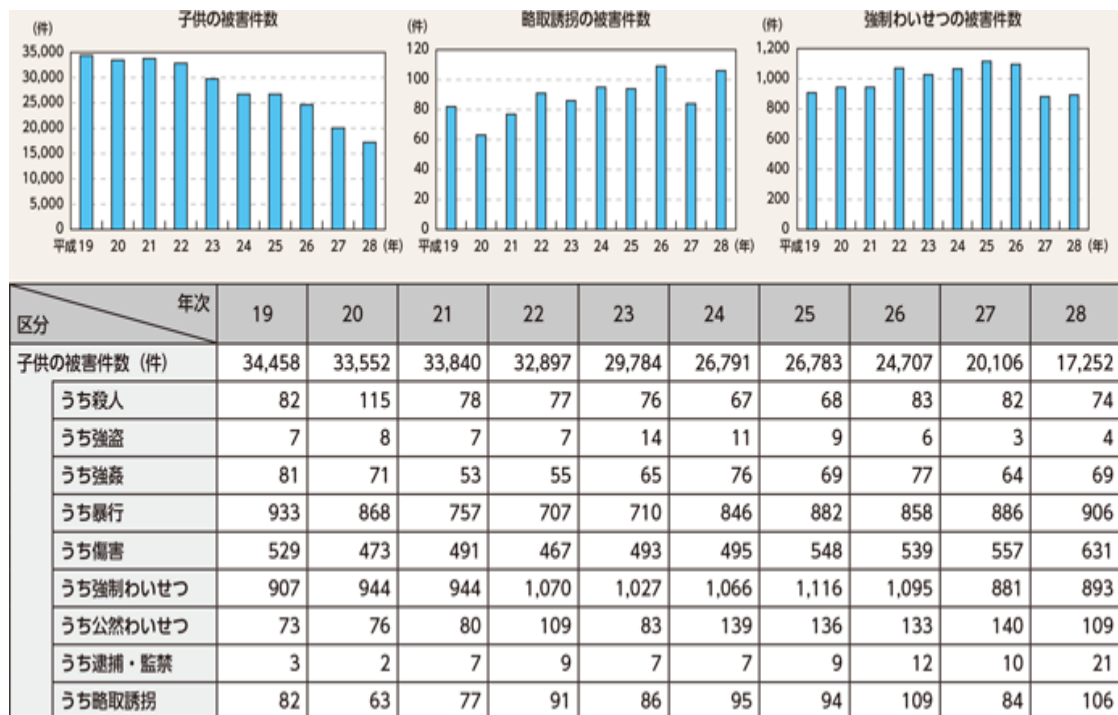


図 1-4 子供（13 歳未満）の被害件数及び罪種別被害状況の推移（平成 19～28 年）  
出典：警察庁「平成 28 年警察白書」から転載

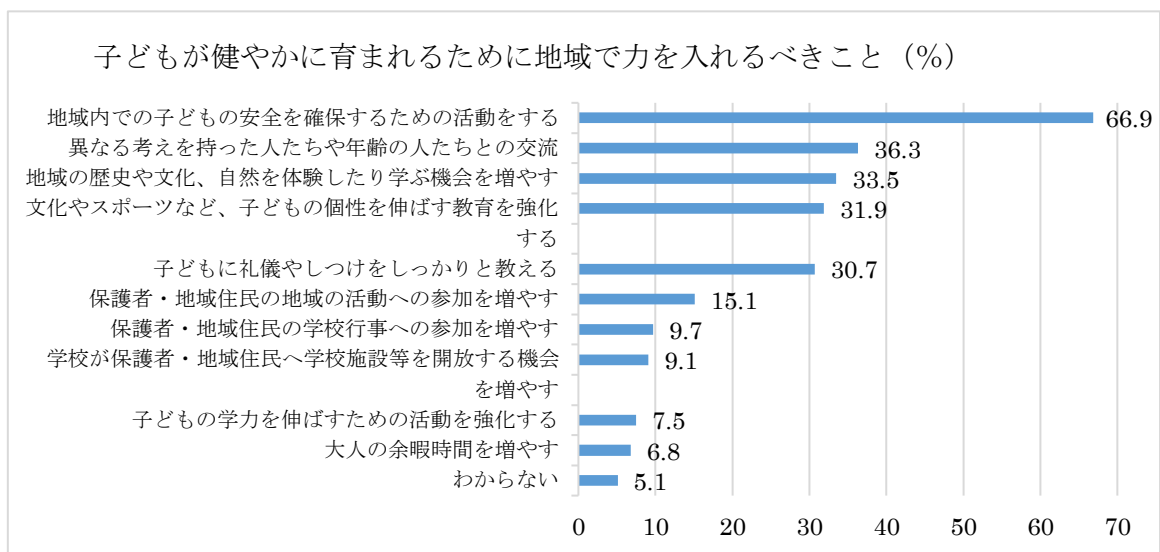


図 1-5 子どもが健やかに育まれるために地域で力を入れるべきこと

注 1. 上記グラフの項目の中から該当するものを 3 つまで選択

出典：文部科学省「子どもの育ちをめぐる現状等に関するデータ集」平成 18 年 3 月文部科学省委託「地域の教育力に関する実態調査」をもとに筆者作成

また、内閣府の「少子化対策に関する特別世論調査（平成 21 年）」<sup>8)</sup> では、子を持つ親にとってあればいいと思う地域活動として、「子育てに関する悩みを気軽に相談できるような活動」と回答した率は 60.9%と高いが、「不意の外出の時などに子どもを預かる活動」が 44.8%、「子どもにスポーツや勉強を教える活動」が 40.3%、「子どもと遊んでくれる活動」が 26.0%と、子どもに直接関わる内容の希望が高い（図 1-6）。

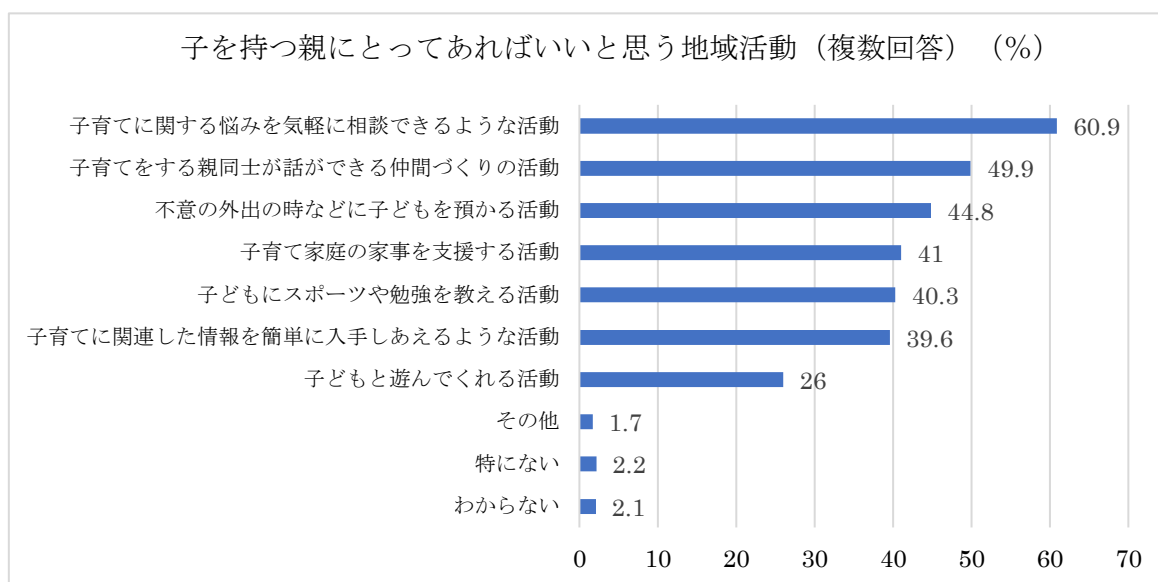


図 1-6 子を持つ親にとってあればいいと思う地域活動

出典：内閣府「少子化対策に関する特別世論調査（平成 21 年）」をもとに筆者作成

さらに、文部科学省委託の「家庭教育の総合的推進に関する調査（平成 29 年）」<sup>9)</sup>において、家庭教育の充実のために必要なことは「親がもっと家庭教育に取り組むこと」が 40.4%と最も高く、次いで「行政が支援すること」が 29.6%、「企業などが家庭教育をしやすい環境づくりに協力すること」が 24.4%である。親が主体となるだけでなく、社会全体で支援し、協力していくことが必要だという認識が広まったことによるとみられる(図 1-7)。

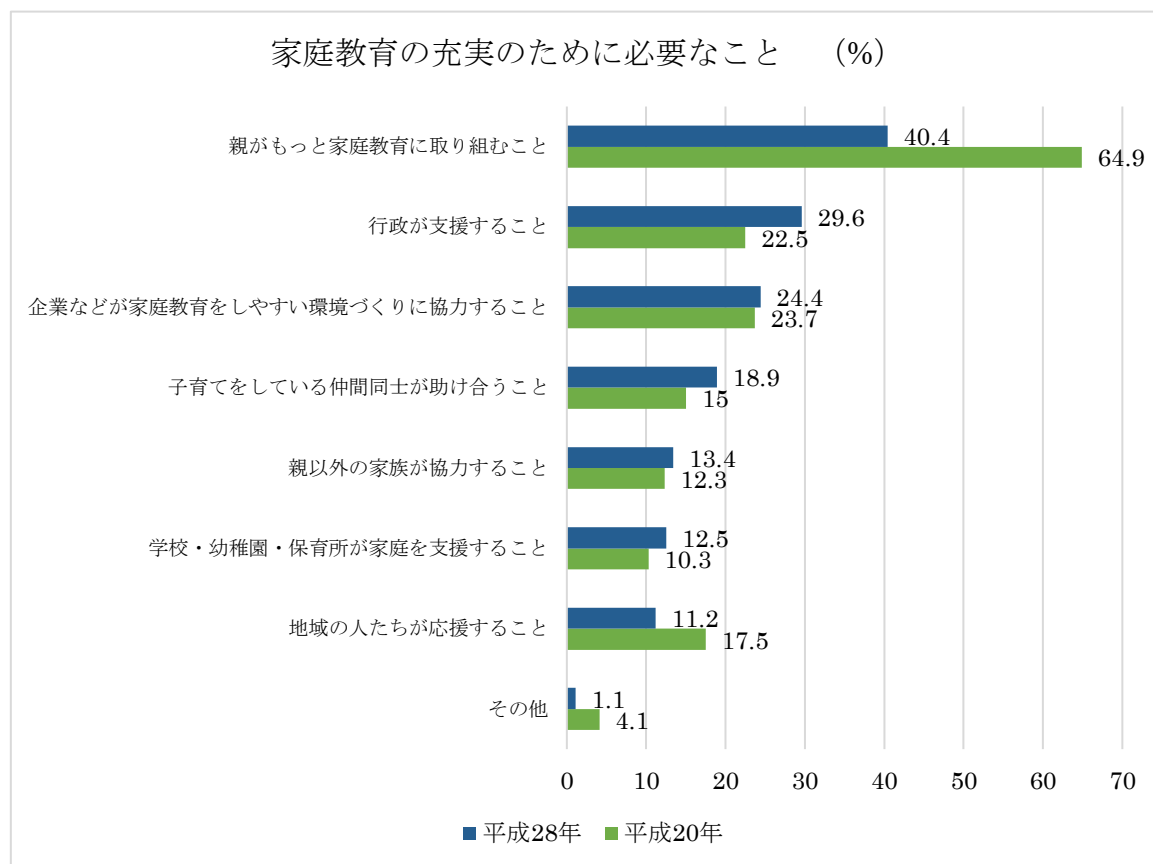


図 1-7 家庭教育の充実のため必要なこと

注 1. 回答は 2 つまで選択

出典：文部科学省委託調査「平成 28 年度家庭教育の総合的推進に関する調査研究報告書」をもとに筆者作成

国や市区町村など行政が支援すべきことについては「子育ての経済的負担を軽減すること」が 61.5%で最も多く、次いで「家庭教育の悩みや相談に対応できる仕組みをつくること」が 43.9%、「子供の居場所や一時預かりのサービスを提供すること」が 39.8%となっている(図 1-8)。

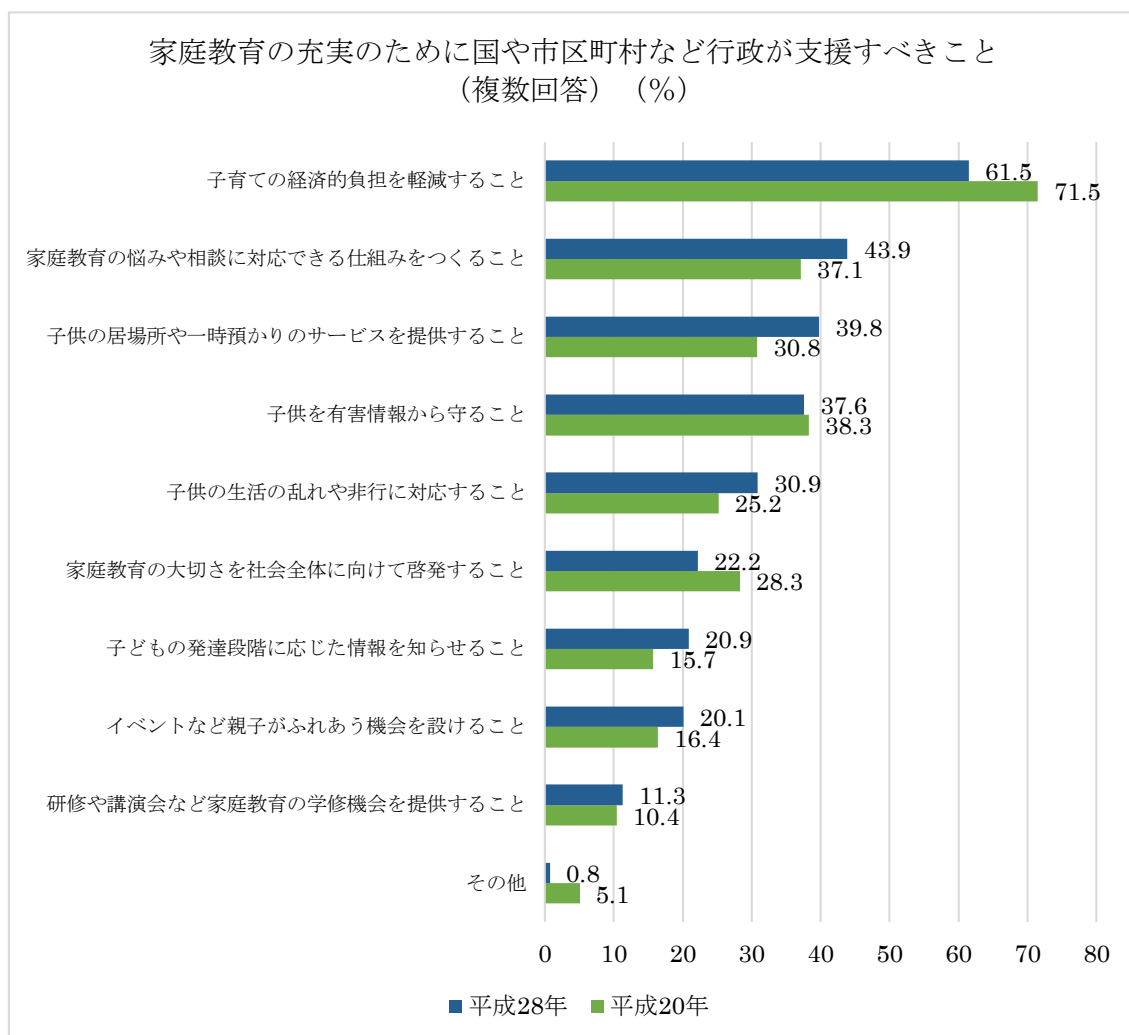


図 1-8 家庭教育の充実のために国や市区町村など行政が支援すべきこと

出典：文部科学省委託調査「平成 28 年度家庭教育の総合的推進に関する調査研究報告書」  
をもとに筆者作成

### 1-1-2 放課後等の意義

子どもにとっての放課後や休日は、学校が終わり家に帰るまでの帰り道や家庭での自由な時間などをどのように過ごしてもよいものであった。池本は、放課後等の自由な時間に「子どもは人格形成や情操教育につながるさまざまな体験をしていた。家庭での手伝い、地域での異年齢の子どもや多様な大人との出会い、自発的な遊びや自然体験などを通して、責任感、忍耐力、チームワーク、自信、体力・運動能力、コミュニケーション能力、創造力、集中力を得たり、ストレスを発散したりすること」ができたと述べている<sup>10)</sup>。

現在の子どもは学校が終わり、そのまま学校の「居場所」にいる。学校から家に帰り、塾や習い事に行く。または家でテレビゲームをするなど、学校の帰り道や野外で遊ぶ子どもの姿を見かけることが少なくなっている。家庭においても家事機能の外部化が進み、子どもが家庭の手伝いをするのは少なくなり、就労留守家庭の増加で日中の地域活動の担

い手も減り、子どもが遊んでいた自然空間も変化している。さらに、子どもが事故や誘拐などの犯罪に巻き込まれることがあり、安全を求めるあまり学校がそのまま子どもの居場所となっており、直接地域社会を体験できる機会も少なくなっている。

浜田は、子どもの放課後をめぐってテレビゲームと学習塾が2大コンテンツになっており、「多様な子どもたちが出会い、子どもが心と身体を一致させて思いっきり遊ぶことのできる『放課後』は失われた」という問題意識を提示している<sup>11)</sup>。

地域で子どもが群れて遊んでいたような自然発生的な居場所はもうすでに無くなったといえるのであれば、今後どのように子どもの居場所を構築していくのかが問われている。子どもの放課後等について多くの親が不安に感じており、それぞれが対応に迫られていることは地域社会にとっても問題である。

また、障がい児の放課後等の過ごし方については十分に議論されることがなく、在宅家族介護を前提とした含み福祉サービスに位置づけられてきた。障がい児の家族は常に介護者や準治療者といった役割を期待されており、家族の就労を含めた生活支援の視点で捉えられている。

障がい児の放課後等の居場所づくり施策においては、障がい児への健やかな発達への支援と家族が介護者や準治療者といった役割から解かれ、それぞれが自分らしさを表現できる場や時間を生み出せることが必要である。

特に地区内の小学校と分離された特別支援学校に通う障がい児にとっては、同じ地域の子どもと共に過ごせるサードプレイス（第三の場）としての機能が有効であり、障がい児が地域から切り離されないようなインクルーシブな居場所が求められている。

### 1-1-3 子どもの権利擁護

子どもの権利については、1989年に国際連合総会において採択された「児童の権利に関する条約」に定められている。日本は1990年に署名し1994年に批准した。条文は前文と3部54か条から構成されており、児童は保護され権利を与えられるだけでなく、自らの意思で権利を行使することのできる存在として認められている。

この条約の特徴として、まず「児童の最善の利益」（第3条）が明示され、条約の各条項を実施するときの基本原則となっている。児童に関わる全ての活動において、児童にとって何が最善であるかを考えなければならないということである。次に、「意見の表明」（第12条）が定められており、児童が自己に影響を及ぼす全ての事柄について自由に意見を述べる権利を保障し、それは年齢や成熟度に応じて考慮されるとしている。「障害児の権利」（第23条）では、精神的又は身体的な障害を有する児童が、その尊厳を確保し社会への積極的な参加を容易にする条件の下で十分かつ相応な生活を享受すべきであることを認めている。また、「余暇、遊び及び文化的活動」（第31条）では、子どもの年齢にふさわしい遊び及びレクリエーション活動をする権利、並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を持っていることを規定しており、放課後等の居場所はそれを実現できる機会である。

児童の権利に関する条約の批准を契機に、子どもの権利条例などが自治体で策定されるようになり、「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」（1998年）、「箕面市子ども条例」（1999年）、「川崎市子どもの権利に関する条例」（2000年）などが制定され現在に至って

いる。これらの子どもに関する条例は、荒牧らによると次のように大きく三つに分類することができ<sup>12)</sup>、子どもの居場所について記載している条例もみられる。

①子どもの権利に関する総合条例＝子どもの権利についての理念、それを保障する責務、参加や救済の仕組み、施策の推進や検証等を規定しているもの

②子どもの権利に関する個別条例＝子どもの意見表明・参加支援、子どもの相談・救済、虐待等の防止、安全の確保など子ども施策の個別課題に対応するもの

③子ども施策推進の原則条例＝子ども施策を推進していくための理念・原則等を主に定めるもの（総合的な内容をもつもの、子ども憲章的なもの、子育て支援や健全育成を中心にしたもの）

一方で、2006年には障害者の権利に関する条約が国際連合総会において採択され、地域社会で生活する平等の権利の享受と包容・参加（インクルージョン）の考え方（第19条）やインクルーシブな教育における合理的配慮や個別の支援（第24条）が示された。日本においては2011年に障害者基本法の改正、2012年に障害者自立支援法の改正による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（以下「障害者総合支援法」と略す。）の成立、2013年に障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下「障害者差別解消法」と略す。）の成立など国内法が整備され2014年に批准となった。

条文は前文と50か条から構成されており、第3条の一般原則において「固有の尊厳、個人の自律及び個人の自立の尊重」「無差別」「社会への完全かつ効果的な参加及び包容」「障害のある児童の発達しつつある能力の尊重及び障害のある児童がその同一性を保持する権利の尊重」などが謳われ、第4条（一般的義務）で具体的に定めている。第7条（障害のある児童）では、障害のある児童が他の児童と平等にすべての人権及び基本的自由を完全に享有することを確保するためのすべての必要な措置をとることとされており、その場合児童の最善の利益が主として考慮されるものと定めている。また、障害のある児童が、自己に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利並びにこの権利を実現するための障害及び年齢に適した支援を提供される権利を有することを確保する。この場合において、障害のある児童の意見は、他の児童と平等に、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとなっている。

## 1-2 研究の目的

障がい児の居場所づくり施策は、かつて家族支援を主な目的として実施されてきたことから、障がい児が放課後等にどこで誰とどのように過ごすのがよいのかなどについて十分に議論されてこなかった。現在自治体で実施されている子どもの放課後等の居場所づくり施策は、全ての子ども（障がい児を含む）を対象とした事業や障がい児のみを対象とした事業などが混在している状況である。

共働き家庭等が増加したことなどにより、多くの保護者が放課後等に安心して過ごすことができる子どもの居場所を求めていることから、障がいゆえの家族支援施策ではなく、障がい児を含む子どもの成長を地域全体で支えることが必要である。また、障がいがあっても地域で共に過ごし成長していくことを保障すること（インクルージョン）が、今後の地域社会を形成していく上で重要であり自治体はその役割を担っている。

本研究の目的は、主として「障がい児の放課後等の居場所施策の在り方」であるが、研究に当たっては以下の点を目的とした。

- (1) 子どもの放課後等の居場所づくり施策が、自治体施策としてどのように位置づけられているのかを明らかにする。
- (2) 障がい児は放課後等にどこで過ごしているのか（どの居場所づくり事業を利用しているのか）を調査し、それぞれの居場所づくり事業の現状と課題を明らかにする。
- (3) 障がい児の居場所づくり事業は、インクルージョンを実現できる仕組みであるのか法律や制度内容について評価し、その可能性について考察する。
- (4) (1)～(3)を踏まえて地域社会（自治体）において、より充実した障がい児の放課後等の居場所づくり施策について提案する。

### 1-3 研究の方法

本研究は国や自治体の施策に関連した法律、制度、条例などについての文献調査と自治体や居場所事業の設置者を対象としたアンケート調査、リアリング調査、実地調査から成り立っている（表 1-2）。

表 1-2 調査の概要

No	調査概要		関連章
1	調査名	障がい児の家族支援施策に関する調査	第 3 章
	概 要	①全国自治体（人口 10 万人以上 30 万人未満の中都市）195 市を対象に、障がい児の家族支援施策についてアンケート調査を実施した。 （2010 年 9 月～10 月） ②調査に回答のあった自治体のうち、障がい児の居場所事業を実施している自治体を訪問しヒアリング調査を実施した。（2010 年 12 月）	
2	調査名	障がい児の放課後等の居場所づくり施策に関する調査	第 5 章
	概 要	全国自治体（人口 5 万人以上の市）529 市を対象に、障がい児の放課後等の居場所づくり施策の実施状況と課題について、アンケート調査を実施した。（2017 年 2 月～3 月）	
3	調査名	子どもに関する条例と居場所施策に関する調査	第 4 章
	概 要	①子どもに関する条例を制定している自治体（67 市 18 町 1 村）を対象に、自治体の例規集や行政計画について文献調査を実施した。 （2018 年 1 月～2 月） ②調査対象の自治体のうち、自治体で独自事業を実施している子どもの居場所について文献調査及び実施調査を実施した。（2018 年 2 月～3 月）	
4	調査名	インクルーシブな居場所の評価に関する調査	第 6 章
	概 要	インクルーシブな居場所についての評価指標の作成及び障がい児の居場所事業の評価について、文献調査及びアンケート調査（ヒアリング調査を含む）を実施した。（2020 年 10 月～2021 年 2 月）	



## 1-4 既往研究の検討

### 1-4-1 居場所に関する研究

「居場所」という言葉は日常的によく使われているが、現在のところ「居場所」の定義は定まっていない。辞典における「居場所」の意味をみると、大辞林第3版（2006）によると「人が居る所」「いどころ」と物理的な場所のことを指している。

1992年に文部省が出した報告書「登校拒否（不登校）問題について－児童生徒の『心の居場所』づくりを目指して－」において、「心の居場所づくり」という言葉が使われた。増加していた登校拒否（不登校）について、「学校は児童生徒にとって自己の存在を実感できる精神的に安心していることのできる場所－『心の居場所』－としての役割を果たすこと」<sup>13)</sup>と述べられており、精神的、心理的な側面からの「居場所」について言及している。

「居場所」の概念についての研究は、石本（2009）<sup>14)</sup>が主に心理学および関連分野の研究において次の3つに分けている。①心理学的立場から居場所について考察したもの（主に1990年代後半～2000年代前半）、②臨床事例や居場所づくり実践について、居場所という観点から捉えたもの（主に2000年前半）③居場所に関する実証的研究（主に2000年以降）である。ほかに教育学の視点による論考（吉本・深澤1995）<sup>15)</sup>、建築学的視点（木下・矢部・今井2008）<sup>16)</sup>などがみられる。

子どもについての「居場所」の研究は、杉本・庄司（2007）による「子どもの『居場所』研究の動向と課題」<sup>17)</sup>に詳しい。大別すると「居場所の定義・概念」、「居場所の実証的研究」、「居場所づくりに関する実践的研究」の3つに分類している。最初は教育現場からの実践報告に始まり、「居場所」の概念を整理する試みがなされ、「居場所」を実証的に捉え、分析するという視点での研究が行われてきた。具体的には「居場所」の構成要素の分析、発達的变化、分類別での比較分析などである。

「居場所」の定義として、子どもが日常的に「自分の居場所がある」「自分の居場所がない」といった表現をすることが多いが、心理学的にみると「居場所」の感覚の有無や喪失感を示していることがある。この場合の自分というものは非常に曖昧で<sup>注5)</sup>、住田は、「居場所」の構成条件として、子ども自身がその場所を「居場所」だと実感できる「主観的条件」と「客観的条件」とに分け、客観的条件には関係性と空間性の2つの軸があるとしている。この主観性について「子ども自身がホッと安心できる、心が落ち着ける、そこに居る他者から受容され、肯定されていると実感できるような場所」であり、関係性においては「当の子どものありのままを、そこに居る他者が受け入れ、その子どもに共感的な、同情的な理解を示しているという関係」がなければならないと指摘している。さらにその関係性と空間性がそれぞれ個人的か社会的かによって「居場所」を4つに分類している<sup>18)</sup>。子どもの「居場所」は、日常生活場所である物理的な「学校」「家庭」「地域」といった「場所」における自分の身のおきどころであり、そこは自分にとっての「居場所」であるという主観性を持てるのかどうか、他者の存在との関係性や空間性によって左右されることが多いということがいえる。

一方、「居場所づくりの施策」についての研究は、さまざまな「居場所づくり」が実践されその積み重ねから行われてきた。その初期は1980年代に増加する登校拒否（不登校）によって誕生したフリースクールやフリースペースなどの取り組みである。その先駆けとな

ったのが「東京シュレー」であり、1985年に不登校の子ども親たちがつくった「学校教育が行われている昼間の時間帯に、子どもが学び、遊び、活躍する場」である<sup>19)</sup>。

また、1975年から取り組みが始まったプレーパークや冒険遊び場の活動、児童館の居場所についての研究も行われている<sup>20)</sup>。2000年以降は、「こどものまち」の取り組みが広がり、子どもたちが主体的に「まち」を形成し、「働く」という体験を通して社会と試行錯誤しながら関わり合うというイベント的な「居場所」がある<sup>注6)</sup>。

学童保育や放課後子供教室、放課後子どもプランについての研究は、全国学童保育連絡協議会や学童保育運動などに関わる研究者、実践家の調査研究、実践記録などが刊行されているが、子どもの居場所づくり施策の視点で捉える研究は、齋藤（2007）が「子どもの居場所づくり」が登場してきた背景とその意味を考察し、子どもの活動の方向性について述べている<sup>21)</sup>。猿渡（2008）は居場所づくりに関する政策の展開が子どもの遊び場面への変化として心理テストによる調査を行っている<sup>22)</sup>。請川（2010）は放課後子ども教室についての居場所研究<sup>23)</sup>を、西中（2014）は居場所づくりの実践文献、心理学、教育学分野における事例検討、実践研究についてレビューしている<sup>24)</sup>。自治体の施策のなかに位置づけ、地域の居場所としての理念について言及しているものはあまり見られない。

#### 1-4-2 障がい児の家族支援と居場所に関する研究

障がい児をもつ家族は、子どもを育てることの不安に併せてその障がいゆえの育てにくさが重なり、家族関係の問題が生ずることも少なくないということが指摘されている<sup>25)</sup>。親はわが子を障がいのあるなしに関わらず子育てをするのであるが、障がいと告知されることにより「障がい児（者）福祉」の対象となり、通常の子育て支援とは区分されてしまいがちである。それは家族をも「障がい児の家族」として区分してしまうことになりかねず、地域社会で理解され普通に生活していくことの困難さを示している。

これまで障がい児の家族を独自の対象として捉えた研究は、親のストレス要因や障害受容に関する研究が中心であった。最近では「障がい児」と「家族（親）」を別の存在として捉える研究も行われているが、まだ数少ない状況である。

土屋（2002）は、障がい児（者）家族の研究を次の3つに分類している<sup>26)</sup>。①「家族ストレス論」：家族が受けるストレスに着目するもの、②「社会福祉論」：家族と障害者を社会福祉論の対象として論じるもの、③「社会学的研究」：障害児（者）をとりまく社会構造を論じるものである。これらの先行研究における問題点として、「当事者の視点の欠如」、「関係性の議論の未整備」、「家族規範が家族関係に与える影響」について検討が行われていないことを指摘している。

また、中根（2006）は脱家族と家族支援策との関係について、「家族機能を強化する家族支援ならば、脱家族の足を引っ張るだろう。だが家族機能を代替するような家族支援ならば、脱家族的な実践を後押しすることができる<sup>27)</sup>」とし、家族のケア機能の社会化が必要であると述べている。それは家族の親密さを保ちつつ、社会と家族で分有するような家族支援を行うことであるという主張である。

障がい児の居場所についての研究は、放課後児童クラブについては、全国学童保育連絡協議会が実施状況調査などにより分析研究を行っているほか、学童保育に障がい児を受け

入れ安心できる生活の場において発達保障をする（白石 2007、丸山 2012）<sup>28)</sup> や障がい児の保護者への調査（恒次ら、1999・2000、津止・津村・立田 2004）<sup>30)</sup>、実施機関への調査（伊藤ら、2008）<sup>29)</sup> などの研究が行われている。それらの内容を整理すると、障がい児の余暇活動支援や放課後保障としての研究、保護者の意識やレスパイトとしての意義についての研究、実施機関における課題や施策についての研究、と大別することができる。

その他の障がい児の居場所施策としては森田ら（2005）<sup>31)</sup> が児童館における障がい児の居場所としての可能性について述べている。放課後等デイサービス事業を含め自治体の施策のなかに位置づけ、地域の居場所として言及しているものは僅少である。

### 1-5 本研究の位置づけ

本研究の特色は、自治体で実施されている子どもの放課後等の居場所づくり施策に関し、特に障がい児の居場所に着目している点である。

現在自治体で実施されている子どもの放課後等の居場所づくり施策は、全ての子ども（障がい児を含む）を対象とした事業や障がい児のみを対象とした事業などが混在している。障がいゆえの家族支援施策ではなく、障がい児が放課後等にどこで誰とどのような時間を過ごすのが望ましいのかなどについて検討し、自治体施策としての障がい児の放課後等の居場所の在り方について提案する。

障がい児の放課後等の居場所は、障がいの有無を超えて地域のなかで多様な人々と交流や活動ができ、地域から切り離されることのない場所が必要と考えられる。

本研究の結果は、子どもや保護者が暮らす地域社会（自治体）において、より充実した子どもの放課後等の居場所づくり施策が実施でき、障がいの有無を超えたインクルーシブな居場所を実現するための方向性を見出すことができると考える。

### 1-6 本論文の構成

本論文の構成は図 1-9 に示した。本論文は第 1 章から第 7 章までの全 7 章から成り立っている。

第 1 章の序論では、研究の背景として、現在の子どもを取り巻く環境の変化による子どもの放課後等の状況、地域社会における問題や保護者の思いなどについて述べ、子どもの放課後等の居場所の確保について提示した。また日本が批准した児童の権利に関する条約や障害者の権利に関する条約から、施策における子どもの権利擁護や障がい児支援に必要なインクルージョン（包摂）の理念、個別支援や合理的配慮について着目し、研究にあたって 4 つの目的を述べた。さらに既往研究を述べ研究の位置づけを明確にし、キーワードとなる用語の説明をした。

第 2 章から第 6 章は本論である。第 2 章では、現在実施されている子どもの放課後等の居場所づくり施策について整理した。

第 3 章と第 4 章において、自治体における子どもの居場所づくり施策が自治体施策においてどのように位置づけられているのかを把握した。第 3 章では障がい児の家族支援施策からみた障がい児の居場所づくり施策が自治体の行政計画にどのように位置づけられているのかについて、第 4 章では自治体の子どもに関する条例からみた子どもの居場所づくり

施策の内容と自治体の役割がどのように位置づけられているのかについてである。

第5章では実際に自治体で実施されている障がい児の居場所づくり施策の状況について調査を実施し現状と課題を把握した。

第6章では、第5章で把握した障がい児の居場所づくり施策について、インクルージョンの視点から評価を行いその可能性と課題について考察した。

第7章では結論として、第3章から第6章の調査等で得られた知見から望まれる障がい児の居場所づくり施策の在り方を検討し提言を行った。

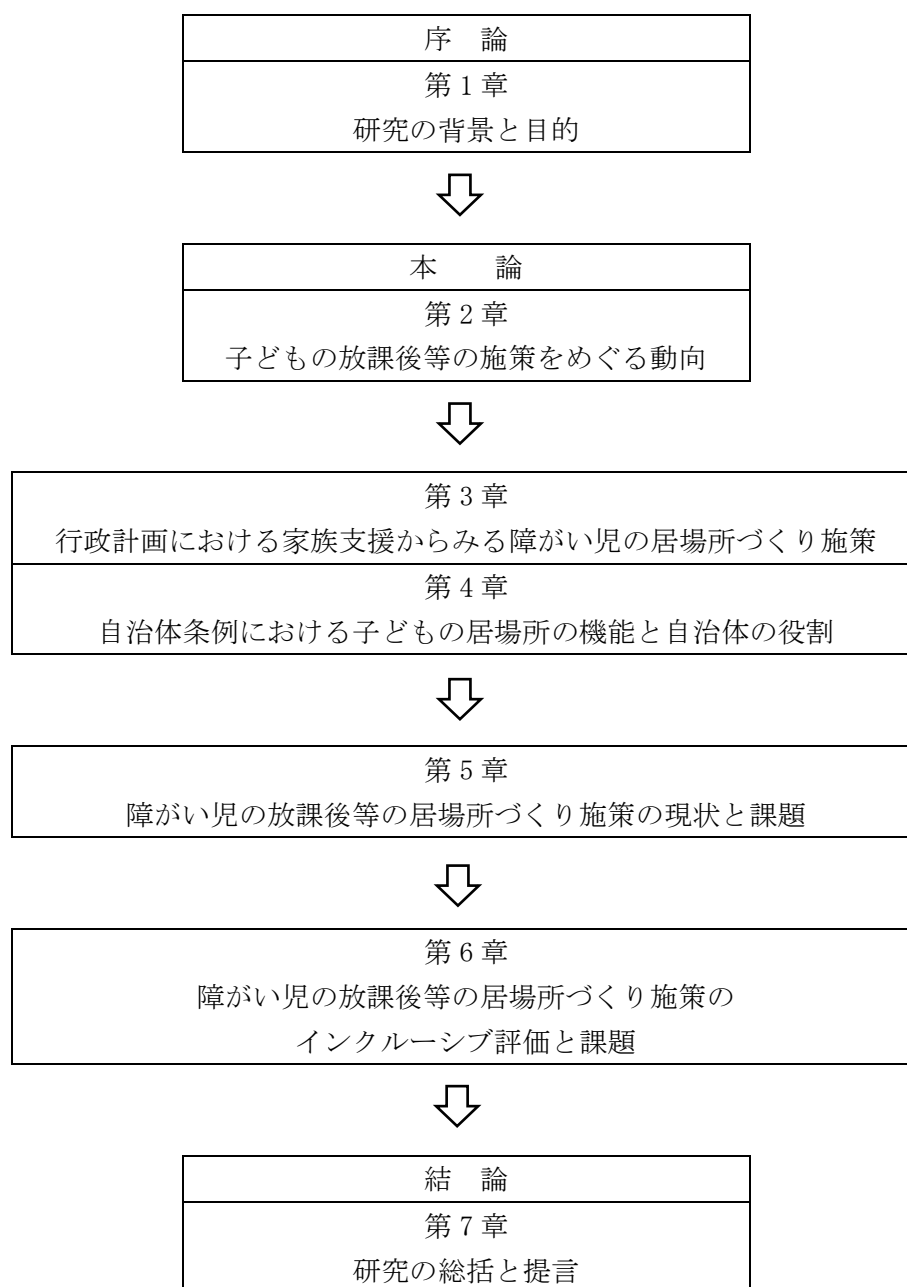


図 1－9 本論文の構成

## 1-7 用語の定義

本論で用いる用語については、以下のとおりである。

- ・「放課後等」

児童福祉法における放課後等デイサービス事業の規定のなかで、「放課後等」は授業の終了後や休業日のことを示している。

- ・「居場所」

現在のところ「居場所」の定義は定まっていない。辞典における「居場所」の意味を見ると、大辞林第3版(2006)によると「人が居る所」「いどころ」と物理的な場所のことを指している。1992年に文部省が出した「登校拒否(不登校)問題について－児童生徒の『心の居場所』づくりを目指して－」という報告書において、「心の居場所づくり」という言葉が使われ、精神的、心理的な側面からの「居場所」についても言及している。これらのことから、本論では子どもが心身共に自分らしく「過ごす場所」と定義する。

- ・「障がい児」

児童福祉法第4条第2項に規定する満18歳に満たない者で、「身体に障害のある児童、知的障害のある児童、精神に障害のある児童(発達障害児を含む)又は治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病であって障害者総合支援法第4条第1項の政令で定めるものによる障害の程度が同項の厚生労働大臣が定める程度である児童」である。

- ・「インクルージョン」

「包含、包み込む」ことを意味し、教育及び福祉の領域においては、「障害があっても地域で地域の資源を利用し、市民が包み込んだ共生社会を目指す」という理念として提えられている。このインクルージョンが注目された契機として、1994年にスペイン・サラマンカで開催されたユネスコの「特別ニーズ教育世界会議」で採択し宣言された「サラマンカ声明」によるところが大きい。

- ・「ソーシャル・インクルージョン」

社会的包摂を意味し、2000年に厚生省でまとめた「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書において、「全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う」ことを進める提言をしている。

- ・「合理的配慮」

障害者の権利に関する条約において、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう」とされている。

- ・「サードプレイス(第三の場)」

自宅(ファーストプレイス)や職場・学校(セカンドプレイス)ではない、一個人としてくつろぐことができる第三の居場所のことで、米国の社会学者レイ・オルデンバーグが、1989年に自著『The Great Good Place』で提唱した。オルデンバーグはサードプレイスを、都市生活者に出会いや良好な人間関係を提供する重要な場であるとしている。

〈注〉

- 1) 明石要一は、子どもの居場所の時代的な変化を戦後から4期に分けて説明している。  
明石要一「子どもの居場所はどう変化してきたか」『現代のエスプリ子どものいる場所』、至文堂、2005年、pp.108-110.
- 2) 合計特殊出生率とは、15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので「1人の女性が生涯に産む子どもの数」である。
- 3) 2015年の厚生労働省の調査で「保育園児の声を騒音と意識することに同感できる」と回答した人の割合が34.9%あった。厚生労働省「平成27年度版厚生労働白書」
- 4) 「不審者」は文部科学省が2002年に作成した危機管理マニュアルのタイトルにつけたことから一般的に使われるようになり、警察や自治体が市民向けに情報提供を行っている。
- 5) 中藤は、「居場所」の定義について先行研究において共有されつつある「安心でき、自分らしくいられる場所」としているが、「自分」という概念に曖昧さが残ると述べている。  
中藤信哉「心理臨床と『居場所』」、創元社、2017年、p.4.
- 6) 中村はドイツのミュンヘンで開催された「遊びのまち ミニ・ミュンヘン」をモデルに「子どもがつくるまち ミニさくら」を2002年に開催した。  
中村桃子「居場所としての『子どものまち』」『子どもの居場所ハンドブック』、子どもの権利研究22、日本評論社、2013年、pp.20-22.

〈文献〉

- 1) 内閣府「国民生活白書（平成4年版）」  
参考URL：  
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h4/wp-pl92-000i1.html>
- 2) 厚生労働省「令和2年(2020)人口動態統計月報年計（概数）の概況」  
参考URL：  
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai20/dl/gaikyouR2.pdf>
- 3) 厚生労働省「第9回21世紀出生児縦断調査（平成22年出生児）」  
参考URL：<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/syusseiji/18/index.html>
- 4) 独立行政法人労働政策研究・研修機構統計情報（図12）  
参考URL：<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/html/g0212.html>
- 5) 消費者庁子供の事故防止に関する関係府省庁連絡会議（平成29年度第1回）資料「子どもの事故の現状について」  
参考URL：  
[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_safety/child/children\\_accident\\_prevention/pdf/children\\_accident\\_prevention\\_171031\\_0002.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_safety/child/children_accident_prevention/pdf/children_accident_prevention_171031_0002.pdf)

- 6) 警察庁「平成 28 年警察白書」「子供（13 歳未満）の被害件数及び罪種別被害状況の推移（平成 19～28 年）」  
参考 URL : <https://www.npa.go.jp/hakusyo/h29/honbun/html/t2320000.html>
- 7) 文部科学省「子どもの育ちをめぐる現状等に関するデータ集」平成 18 年 3 月文部科学省委託「地域の教育力に関する実態調査」  
参考 URL :  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/053/gijiroku/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2015/12/22/1363846\\_004.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/053/gijiroku/__icsFiles/afieldfile/2015/12/22/1363846_004.pdf)
- 8) 内閣府「少子化対策に関する特別世論調査（平成 21 年）」  
参考 URL : <https://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/h20/h20-syousika.html>
- 9) 株式会社インテージリサーチ（文部科学省委託調査）「平成 28 年度家庭教育の総合的推進に関する調査研究報告書」  
参考 URL :  
[http://katei.mext.go.jp/contents2/pdf/H28\\_kateikyoiukushien\\_houkokusho.pdf](http://katei.mext.go.jp/contents2/pdf/H28_kateikyoiukushien_houkokusho.pdf)
- 10) 池本美香「子どもの放課後を考える」、勁草書房、2009 年、p. 2.
- 11) 浜田進士「子どもの居場所づくり」『子どもの居場所ハンドブック』、子どもの権利研究 22、日本評論社、2013 年、P. 97.
- 12) 荒牧重人、喜多明人、半田勝久「解説子ども条例」、三省堂、2012 年、pp. 12-13.
- 13) 『登校拒否（不登校）問題についてー児童生徒の「心の居場所」づくりを目指してー』（文部省学校不適応対策調査研究協力者会議報告書）教育委員会会報 44、1992 年、pp. 25-29.
- 14) 石本雄真「居場所概念の普及及びその研究と課題」、神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要 3(1)、2009 年、pp. 93-100.
- 15) 吉本均・深澤悦子「教育における『居場所』の思想と構造」、神戸女子大学文学部紀要、28、1995 年、pp. 27-43.
- 16) 木下誠一・矢部亮・今井正次「居場所としての地域公共施設のあり方に関する研究-三重県における居場所選択特性と地域差-」、日本建築学会計画系論文集、73、pp. 39-46.
- 17) 杉本希映・庄司一子「子どもの『居場所』研究の動向と課題」『カウンセリング研究』40(1)、2007 年、pp. 81-91.
- 18) 住田正樹「子どもたちの『居場所』と対人的世界」『子どもたちの「居場所」と対人的世界の現在』、九州大学出版会、2003 年、pp. 3-17.
- 19) 奥地圭子「フリースクールのこれまでとこれから」『子どもの居場所ハンドブック』、子どもの権利研究 22、日本評論社、2013 年、pp. 23-25.
- 20) 天野秀昭「プレーパーク（遊冒険遊び場）のこれまでとこれから」『子どもの居場所ハンドブック』、子どもの権利研究 22、日本評論社、2013 年、pp. 14-15  
野澤秀之「児童館と子どもの居場所」『現代のエスプリ子どものいる場所』、至文堂、2005 年、pp. 143-153.  
藤丸麻紀「児童館の意義・役割に関する分析」、和洋女子大学紀要 55、2015 年、pp. 51-64. など

- 21) 齋藤史夫「子どもの『居場所づくり』の可能性と課題」、早稲田大学大学院文学研究科紀要第1分冊52、2007年、pp. 121-129.
- 22) 猿渡智衛「子どもの居場所づくりに関する政策の現状と効果、課題」、弘前大学大学院地域社会研究科年報5、2008年、pp. 53-74.
- 23) 請川滋大「子どもの居場所としての『放課後子ども教室』—その現状と課題—」、日本女子大学紀要家政学部57、2010年、pp. 23-33.
- 24) 西中華子「居場所づくりの現状と課題」、神戸大学発達・臨床心理学研究13、2014年、pp. 7-20.
- 25) 日本発達障害福祉連盟編「発達障害白書」、日本文化科学社、2007年、pp. 63-64.
- 26) 土屋葉「障害者家族を生きる」、勁草書房、2002年、p. 24.
- 27) 中根成寿「知的障害者家族の臨床社会学」、明石書店、2006年、p. 52.
- 28) 白石正久「障害児がそだつ放課後-学童保育は発達保障と和みの場所-」、かもがわ出版、2007年  
丸山啓史「障害児の放課後保障と学童保育」『現代日本の学童保育』、日本学童保育学会、旬報社、2012年、pp. 245~265.
- 29) 恒次欽也、森本尚子、日暮眞「障害児学童保育に関する調査研究Ⅰ-その課題と本調査に向けて-」『治療教育学研究』第19輯、愛知教育大学障害児治療教育センター、1999年  
恒次欽也、三浦栄子、森本尚子、日暮眞「障害児学童保育に関する調査研究Ⅱ-障害児童・生徒をもつ保護者調査から-」『治療教育学研究』第20輯、愛知教育大学障害児治療教育センター、2000年  
津止・津村・立田「障害児の放課後白書」、クリエイツかもがわ、2004年
- 30) 伊藤篤、小島詠子「神戸市内学童保育所における障害児受入れに関する調査報告書」、神戸大学ヒューマンコミュニティー創成研究センター、2008年
- 31) 森田明美、根岸洋人、遠藤清江「児童館における障害児の利用実態とその課題—障害児の居場所としての児童館の可能性—」、東洋大学人間科学総合研究所紀要、2005年、Vol. 3、pp. 61 - 77.



## 第2章

### 子どもの放課後等の施策をめぐる動向

#### 2-1 学童保育の施策展開

学童保育は「放課後児童クラブ」という名称で厚生労働省の福祉事業として位置づけられている。その成り立ちは共働き家庭の子どもの居場所として、戦前のセツルメント活動に萌芽をみることができるが、1950年代に入ると保育園の卒園児の父母たちが共同保育を行うなど市民運動として実践されてきた。1960年代には「保育に欠ける児童」「留守家庭児童（カギッ子）」の問題が浮上し、この時の国の対応は1963年の厚生省の「カギッ子」対策としての児童館への国庫補助開始や1966年の文部省による「留守家庭児童会育成事業」が開始された。

1967年には学童保育で働く指導員と父母との全国的な運動団体である「全国学童保育連絡協議会」が結成され、学童保育への公的支援を求めて市民運動が活発になり、東京や大阪の自治体において学童保育の補助金支援や指導員の身分保障が実現している。厚生省が1976年から開始した「都市児童健全育成事業」は、留守家庭児童対策を児童館や校庭開放で対応する「児童育成クラブ」への補助事業であるが、さまざまな条件があり1986年には廃止となった。

学童保育が法制化されたのは、1997年の児童福祉法の改正により「放課後児童健全育成事業」という名称で第二種社会福祉事業として位置づけられたことによる。その後、国の少子化対策や子育て支援計画である「新エンゼルプラン」（1999年）や「子ども・子育て応援プラン」（2004年）において就労と家庭（子育て）の両立支援からその重点施策となり、量的に発展していきることになった。希望者増による待機児童の発生と多くの児童を受け入れた学童保育では大規模化の問題を抱えることとなり、その場所として学校の余裕教室（空き教室）を利用することになっていった。

「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」は、児童福祉法第6条3第2項に「小学校に就学している児童であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業」と規定されている。

学童保育は学校終了後に帰宅する自宅が留守家庭であるということから、家庭の代替機能である「生活の場」の保障があり、放課後の子どもが安心できる遊びや生活する居場所であったが、宿題をするなどの学習の場ともなっており、学校教育の補足・延長としての学習の機能が追加されている。

#### 2-2 放課後子供教室の施策展開

放課後子供教室は、文部科学省が推進する全ての子どもを対象とした地域の居場所づくり活動である。全ての子どもの放課後への関心は、学校完全週五日制導入を契機に、地域での体験活動を通した「生きる力」の育成が目標であった。学校内外での子どもに関わる事件の発生が多くなり、「安全、安心な居場所づくり」が進められていくこととなった。そ

の具体化されたものが2004年の「子どもの居場所づくり新プラン」（2005年から「地域教育力再生プラン」）における「地域子ども教室」事業である。

その内容は「全国の学校で放課後や休日に、地域の大人の協力を得て、子どもの居場所を確保する」ものとされ、家庭、地域、学校が一体となって取り組む中心として「地域子ども教室」が位置づけられた。「地域子ども教室」事業は3年間の国の委託事業として、すべての小・中学生を対象に、学校を活用してさまざまな体験活動や地域との交流活動等を行うもので、その安全管理や活動指導に地域の大人がボランティアで協力することとされた。

### 2-3 放課後子どもプランから新・放課後子ども総合プランへ

学校を活用して全ての子どもを対象とした放課後支援は、これまでの福祉施策である「放課後健全育成事業（放課後児童クラブ）」と教育的施策である「放課後子供教室」を一体的あるいは連携して行うことに方向づけられることとなり、2006年に「放課後子どもプラン」として登場した。

その趣旨・目的は「地域社会の中で、放課後等に子供たちの安全で健やかな居場所づくりを推進するため、各市町村において、教育委員会が主導して、福祉部局と連携を図り、原則として、全ての小学校区において、文部科学省の『放課後子供教室』と厚生労働省の『放課後児童クラブ』を一体的あるいは連携して実施する総合的な放課後対策（放課後子どもプラン）を推進する」である。

「放課後子どもプラン」は、内閣府の主導で文部科学省と厚生労働省がそれぞれ進めてきた事業を一つのプランで行うことになった。厚生労働省は放課後児童クラブの全小学校での実施といった量的拡大を主眼におき、文部科学省は、「地域子ども教室」をリニューアルして、学習支援を主眼とした「居場所づくり」を進めようとするものであり、放課後の「居場所」として学校を活用しようというものであった。

2014年には「放課後子ども総合プラン」が策定され、その趣旨・目的を「共働き家庭等の『小1の壁』を打破するとともに、次代を担う人材を育成するため、全ての児童が放課後等を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うことができるよう、文部科学省と厚生労働省が協力し、一体型を中心とした放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）及び地域住民等の参画を得て、放課後等に全ての児童を対象として学習や体験・交流活動などを行う事業（放課後子供教室）の計画的な整備を進める」としている。

これにより、放課後クラブや放課後子供教室との一体型について2019年度末までの目標値を定めるとともに、一体型の定義として放課後児童クラブと放課後子供教室が同一の小学校内等の活動場所（活動場所が隣接する場合も含め）において、放課後子供教室が実施する共通のプログラムに放課後児童クラブの児童が参加することが明確化された。

その後、2016年の児童福祉法の改正により児童の福祉を保障するための原理として「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること」と規定されたことや2017年の社会教育法の改正により地域と学校が連携・協働し、地域全体で子どもたちの成長を支え、地域を創生する「地域学校協働活動」を推進するため、2018年には「新・放課後子ども総合プラン」が策定された。2023年度までに待機児童の解消を図るこ

とや、放課後子供教室との一体型の実施を目指すこと、小学校の余裕教室等を徹底的に活用することなどが示されている（表 2-1）。

表 2-1 子どもの放課後等の居場所づくり事業①（新・子ども総合プラン）

項目	放課後児童クラブ	放課後子供教室
根拠法令等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉法第 6 条の 3</li> <li>・厚生労働省・文部科学省新放課後子ども総合プラン</li> <li>・放課後児童クラブ運営指針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会教育法第 5 条第 13 号</li> <li>・厚生労働省・文部科学省新放課後子ども総合プラン</li> <li>・地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン</li> </ul>
事業の目的、内容	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、学校の余裕教室や児童館、公民館などで、放課後等に適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る。	放課後や週末等において、全ての子供たちの安全・安心な活動場所を確保し、地域と学校が連携・協働して学習や様々な体験・交流活動の機会を定期的・継続的に提供する。
設置（実施）場所	学校の余裕教室、学校敷地内の専用施設、児童館等	学校の余裕教室、公民館等
設置（実施）状況等	24,573 か所／登録児童 1,171,162 人（H29.5 現在）	17,615 教室（H29.10 現在）
設置及び運営（実施）主体	市町村、社会福祉法人等	都道府県、市町村
職員	放課後児童支援員 2 人以上	地域学校協働活動推進員等の地域住民
予算関係	<p>（運営費）</p> <p>子ども・子育て支援交付金 1,188 億円の内数 655.7 億円（H30）</p> <p>公費負担（保護者 1/2、国 1/6、都道府県 1/6、市町村 1/6）</p> <p>（施設整備費）</p> <p>子ども・子育て支援整備交付金 168 億円の内数 143.9 億円（H30）</p> <p>公費負担（公立の場合国 2/3、都道府県 1/6、市町村 1/6）</p>	学校・家庭・地域連携協力推進事業費補助金 60.1 億円の内数（H30） 公費補助率（国 1/3、都道府県 1/3、市町村 1/3）

出典：「総合的な放課後児童対策に向けて（社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会中間とりまとめ）平成 30 年 7 月 27 日」<sup>1)</sup>をもとに筆者作成

## 2-4 障がい児を対象とした施策展開

障がい児の放課後の施策は、1979年に養護学校義務制が実施されたことを契機に放課後の問題が考えられるようになったが、2002年の学校完全週五日制導入の実施により、そのニーズが顕在化することになった。

厚生労働省は2001年から放課後児童クラブでの「障害児受入促進試行事業」を始め、障がい児を受け入れるクラブには、専門的知識等を有する指導員を配置するために必要な経費を上乗せ補助している。厚生労働省の実施状況調査によると、放課後児童クラブにおける障がい児の受け入れ状況は、2008年では障がい児受入クラブ数は7,477クラブ(42.5%)で、登録児童数794,922人のうち障がい児数は16,564人(2.1%)である。利用できなかった待機児童数は13,096人で、そのうち障がい児数は259人(2.0%)であった<sup>2)</sup>。2018年では障がい児受入クラブ数は14,149クラブ(55.9%)で、登録児童数1,234,366人のうち障がい児数は39,231人(3.2%)と増加している。待機児童数は17,279人で、そのうち障がい児数は211人(1.2%)である<sup>3)</sup>。2008年と2018年の調査結果を比較すると、全体の登録児童数は439,444人の増、待機児童数は4,183人の増と希望する家庭が増加しているが、受け皿の整備が追い付いていない状況である。一方で障がい児の受け入れ割合は増加しており、障がい児の居場所として利用されるようになってきている。

障がい児の放課後等の居場所としては、1998年に障害児通園（デイサービス）事業が実施されていたが、2006年から預かりの場合は日中一時支援、療育を行う場合は児童デイサービスⅠ型・Ⅱ型（就学児童の割合で決定）へと変更された。

障害者の権利に関する条約が2006年に国際連合総会において採択され、地域社会で生活する平等の権利の享受と包容・参加（インクルージョン）の考え方（第19条）やインクルーシブな教育における合理的配慮や個別の支援（第24条）が示された。日本では障害者基本法の改正（2011年）、障害者自立支援法の改正による障害者総合支援法の成立（2012年）、障害者差別解消法の成立（2013年）など国内法が整備され2014年に批准となった。教育では、2012年に中央教育審議会初等中等教育分科会報告として「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」<sup>4)</sup>が出され、インクルーシブ教育システムの構築が課題となっている。

2010年の障害者自立支援法・児童福祉法の改正により、「放課後等デイサービス事業」が創設され2012年4月から施行されている。厚生労働省の社会福祉施設等調査<sup>5)</sup>によると、2012年に2,589か所（利用者41,955人）であった事業所数は、2017年には8,957か所（利用者226,611人）と増加しており、障がい児の放課後等の居場所としての機能を果たすことになった。この急激な拡大は、利潤を追求し支援の質が低い事業所や適切でない支援を行う事業所が増えているという指摘<sup>注1)</sup>を生み、厚生労働省は「放課後等デイサービスガイドライン」<sup>6)</sup>を作成した。

また、2006年から開始された「日中一時支援」は障害者総合支援法に定める地域生活支援事業（市町村任意事業）で、「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介護している家族の一時的な休息」を目的としている事業である。その内容は、日中、障害福祉サービス事業所、障害者支援施設、学校の空き教室等において活動の場を提供するもので、任意事業のため実施は自治体に委ねられている。家

族のレスパイトの意味合いが強いが、障がい児の放課後等の居場所施策ともなっている。

## 2-5 児童館事業

児童館は、児童福祉法第 40 条に定める児童厚生施設「児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設」である。

1963 年に市町村立の児童館に対する国庫補助制度が創設されて、公営の児童館が増加し 2006 年の設置数 4,718 か所をピークにゆるやかに減少している<sup>7)</sup>。1980 年代に建築された建物の老朽化や自治体の財政運営上の問題で休館や廃止の児童館が増えている。

1986 年から運営費、1997 年から事業費の国庫補助が地方交付税措置となったことや指定管理者制度の導入により、近年では公営の割合が減少し民営の割合が増加するといった傾向がみられる。厚生労働省による 2011 年度の調査では、公営 2,673 か所（61.9%）、民営 1,645 か所（38.1%）で民営が約 3 割以上を占めている。

2011 年に出された「児童館ガイドライン」<sup>8)</sup>によると、児童館の目的として「18 歳未満のすべての子どもを対象とし、遊び及び生活の援助と地域における子育て支援を行い、子どもを心身ともに健やかに育成すること」とされている。また、児童館の機能・役割として①発達の増進「子どもと長期的・継続的に関わり、遊び及び生活を通して子どもの発達の増進を図ること」②日常の生活の支援「子どもの遊びの拠点と居場所となり、子どもの活動の様子から必要に応じて家庭や地域の子育て環境の調整を図ることにより、子どもの安定した日常の生活を支援すること」で、その活動内容として、子どもの居場所の提供①子どもが安心できる安全な居場所を提供すること②子どもの自発的な活動を尊重し、必要に応じて援助することなどが定められている。

また、児童館で放課後児童クラブを実施する場合には、児童館に来館する子どもと放課後児童クラブに在籍する子どもが交流できるよう遊びや活動に配慮することや、放課後児童クラブの活動は児童館内に限定することなく近隣の環境を活用することなどが留意点となっている。

これらの施策を整理したものが表 2-2 である。

表 2-2 子どもの放課後等の居場所づくり事業②

項目	放課後等デイサービス	日中一時支援	児童館
根拠法令等	・児童福祉法第 6 条の 2 の 2 ・放課後等デイサービスガイドライン	・障害者総合支援法第 77 条（地域生活支援事業）	・児童福祉法第 40 条 ・児童館の設置運営要綱 ・児童福祉施設の設備及び運営に関する基準 ・児童館ガイドライン
事業の目的、内容	授業の終了後又は学校の休業日に、児童発達	障害者等（障害児を含む）の家族の就労支援	児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進

	支援センター等の施設に通わせ、生活能力向上のために必要な訓練、社会との交流の促進その他必要な支援を行う。	及び一時的な休息を目的として、実施主体である市町村が地域のニーズに応じて、障害者等に日中における活動の場を提供し、見守り、社会に適応するための日常的な訓練等を行う。	し、又は情操をゆたかにすることを目的とする児童厚生施設。遊びを通じての集団的・個別的指導、健康の増進、放課後児童の育成・指導、母親クラブ等の地域組織活動の育成助長、年長者児童の育成・指導、子育て家庭への相談等を行う。
設置（実施）場所	放課後等デイサービス事業所	障害福祉サービス事業所、障害者支援施設、学校の空き教室など	児童館等
設置（実施）状況等	11,621 か所（H30.1 実績）／月間利用者数 174,840 人（H30.2 実績）	1,522 市町村（H28 年度実績） ※日中一時支援事業の実施箇所数であり、利用者に障がい児が含まれているかは不明。	4,637 か所／年間延べ利用者数 76,170,220 人（H28.10 現在）
設置及び運営（実施）主体	民間法人等	市町村等	都道府県、市町村、社会福祉法人等
職員	児童指導員、保育士または障害福祉サービス経験者、児童発達支援管理責任者、機能訓練担当職員、管理者等	地域の実情に応じ設定	児童の遊びを指導する者（児童厚生員）
予算関係	障害児入所給付費等負担金（2,320 億円）の内数（H30） 公費負担（利用者負担を差し引いた報酬分（国 1/2 都道府県 1/4、市町村 1/4）	地域生活支援事業費等補助金（493 億円）の内数（H30） 公費補助率（国 1/2 都道府県 1/4 以内）	（運営費） 平成 24 年度より一般財源化（人件費は昭和 61 年度より、公立公営分は平成 9 年度より一般財源化）  （施設整備費） 次世代育成支援対策施設整備交付金 71.3 億

			円の内数（H30） 公費補助率（市町村が 設置する場合 国 1/3、 都道府県 1/3、市町村 1/3）
--	--	--	--

出典：「総合的な放課後児童対策に向けて（社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会中間とりまとめ）平成 30 年 7 月 27 日」をもとに筆者作成

#### 〈注〉

- 1) 厚生労働省社会保障審議会障害者部会第 83 回資料において、例えばテレビを見せているだけ、ゲーム等を渡して遊ばせているだけの事業所があるとの指摘がある。  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/000014372.html>

#### 〈文献〉

- 1) 厚生労働省「総合的な放課後児童対策に向けて 社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会中間とりまとめ 平成 30 年 7 月 27 日」  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000338496.pdf>
- 2) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」（平成 20 年 5 月 1 日現在）  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/10/h1016-1.html>
- 3) 厚生労働省「平成 30 年（2018 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」（平成 30 年（2018 年）5 月 1 日現在）  
参考 URL：[https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000189556\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000189556_00001.html)
- 4) 文部科学省「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）平成 24 年 7 月 23 日初等中等教育分科会」  
参考 URL：[https://www.mext.go.jp/content/20200212-mxt\\_tokubetu02-000004792\\_16.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200212-mxt_tokubetu02-000004792_16.pdf)
- 5) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」（平成 24 年、平成 29 年）  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-22c.html>
- 6) 厚生労働省「放課後等デイサービスガイドライン」  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000082829.pdf>
- 7) 厚生労働省「児童館の概要」  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000187074.pdf>
- 8) 厚生労働省「児童館ガイドライン」  
参考 URL：<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate13/dl/kosodate-h.pdf>

## 第3章

### 行政計画における家族支援からみる障がい児の居場所づくり施策

#### 3-1 本章の目的

障がい児の家族は常に介護者や準治療者といった役割を期待されており、在宅家族介護を前提とした含み福祉サービスに位置づけられてきた。家族のケア機能の社会化を目指す観点から、自治体施策が表出する行政計画における障がい児の家族支援策について調査し、家族支援であると同時に障がい児の交流や発達のある場である地域の居場所づくりの施策を中心に考察する。①障がい児の家族支援は行政計画においてどのように施策化されているのか②今後どのような施策が必要なのか③障がい児の居場所づくりの施策はどの計画にどのように位置づけられているのか、を明らかにすることを目的とする。

#### 3-2 調査の概要

##### 3-2-1 アンケート調査

全国の自治体（人口 10 万人以上 30 万人未満の市）195 の地域福祉担当職員を調査対象とした。国からの民生事務の権限移譲が大きい政令指定都市や中核市を除く、人口 20 万人以上の特例市を含めた中都市（人口 10 万人以上）とした。特例市、中都市は共に人口 1 人当たりの民生費の占める割合が市町村平均に最も近いこと<sup>1)</sup>により、一般的な傾向を知ることが可能であるため設定した。

調査方法は、アンケート調査票を郵送で配布、回答を返信してもらうことで回収する郵送調査を行った。配布自治体は 195 件、回収数は 115 件、回収率は 59.0%であった。調査時期は 2010 年 9 月～10 月である。

調査項目は、①基本属性（人口・合併状況・施設数など）、②行政計画の策定状況（家族支援を掲載している計画の有無・内容・今後必要と思われる施策など）、③家族支援の計画及び施策（自由記述）、④条例の制定状況、⑤地域福祉計画（策定の有無・家族の参加状況など）である。

##### 3-2-2 ヒアリング調査

アンケート調査に回答のあった自治体のなかから、障がい児の家族支援について掲載している計画が「障害者計画」「障害福祉計画」「次世代育成支援計画」及び住民主体で策定する「地域福祉計画」を選択していること、また「地域福祉計画」の策定において障がい児の家族の参画についての回答があったことを基準に T 市を選定した。

調査方法は、T 市役所及び社会福祉協議会を訪問し、アンケート調査結果についての取り組み状況や行政計画における障がい児の居場所づくりの施策についてヒアリング調査をした。調査期間は 2010 年 12 月である。



### 3-3 結果および考察

#### 3-3-1 アンケート調査

##### 3-3-1-1 障がい児の家族支援施策と行政計画

福祉関連計画のうち『障がい児の家族支援』について記載している計画について質問したところ、表 3-1 のとおりであった。有効回答数 110 件のうち、複数回答で「障害者計画」が 66.4%、「次世代育成支援行動計画」が 50.0%、「障害福祉計画」が 44.5%であった。次いで「総合計画（基本構想）」が 16.4%、「地域福祉計画」が 10.0%であった。主に「障害者計画」、「次世代育成支援計画」及び「障害福祉計画」での記載が多いことが分かる。一方、「特に表記している計画はない」と回答した自治体は 20.0%であった。その他の計画では、「母子保健計画」、「特別支援教育推進計画」などの記述があった。

表 3-1 障がい児の家族支援を記載している計画（※複数回答）（n=110）

行政計画名	件(%)
障害者計画	73 (66.4)
次世代育成支援行動計画	55 (50.0)
障害福祉計画	49 (44.5)
総合計画(基本構想)	18 (16.4)
地域福祉計画	11 (10.0)
社会福祉協議会地域福祉活動計画	7 (6.4)
保健計画（保健福祉計画）	6 (5.5)
高齢者保健福祉計画	0 (0.0)
介護保険事業計画	0 (0.0)
その他	3 (2.7)
特に表記している計画はない	22 (20.0)
無回答	5 (4.5)

出典：筆者作成

##### 3-3-1-2 行政計画における具体的な家族支援施策

次に行政計画において障がい児の家族支援がどのように施策化されているのか、「障がい児の家族支援」掲載の上位 3 計画である「障害者計画」、「次世代育成支援行動計画」、「障害福祉計画」及び地域における福祉を推進する「地域福祉計画」について考察する。なお、「障害者計画」と「障害福祉計画」の関係は、図 3-1 のように「障害者計画」の中の「生活支援」に関わる事項中の、障害福祉サービスに関する実施計画的な位置づけが「障害福祉計画」となっている<sup>2)</sup>ため、ここでは一体的に考察する。

障害者計画（重点施策）

啓発・広報	→ 障害福祉計画
生活支援	
生活環境	
教育・育成	
雇用・就業	
保健・医療	
情報・コミュニケーション	
国際協力	

図 3-1 障害者計画と障害福祉計画の関係

出典：内閣府編「障害者白書（平成 22 年版）」をもとに筆者作成

(1) 「障害者計画」及び「障害福祉計画」における施策

「障害者計画」は障害者基本法に、「障害福祉計画」は障害者総合支援法に基づき策定する。市町村自治体が策定する「障害者計画」は、国が策定する「障害者基本計画」及び都道府県の「障害者計画」の 2 つの計画を基本に策定しなければならないと定められている。

国の「障害者基本計画（2003 年度～2012 年度）」をみると、その後期計画にあたる「新たな重点施策実施 5 か年計画（2008 年～2012 年度）」では、重点施策として「啓発・広報」、「生活支援」、「生活環境」、「教育・育成」、「雇用・就業」、「保健・医療」、「情報・コミュニケーション」、「国際協力」の 8 分野を基本に構成されている。その「生活支援分野」のうち福祉サービスに関しては、障害福祉計画に盛り込む内容となっている。

2011 年の障害者基本法の改正により、国の障害者基本計画において施策分野の追加と「障害児・者のニーズに応じた福祉サービスの充実」や「新たな就学先決定の仕組みの構築」などの既存分野の施策の見直しがされた。

そのなかで障がい児の家族については、分野別施策の基本的方向として、次のように示されている。

○障害児の発達を支援する観点から、障害児及びその家族に対して、乳幼児期から学校卒業後まで一貫した効果的な支援を地域の身近な場所で提供する体制の構築を図り、療育方法等に関する情報提供やカウンセリング等の支援を行う。

○障害児について情報提供や相談支援等によりその家庭や家族を支援するとともに、在宅で生活する重症心身障害児（者）について、短期入所や居宅介護、児童発達支援等、在宅支援の充実を図る。

さらに、障害児やその家族を含めた全ての子どもや子育て家庭を対象として、子ども・子育て支援法に基づく教育・保育等を利用できるようにするために必要な支援を行うこととなった。

従来の情報提供や相談支援以外に、重症心身障害児（者）の福祉サービスの充実が明文化されたことにより、障がい児の家族支援施策が明確化されることが期待できる。

また、自治体の「障害福祉計画」は、各年度における指定障害福祉サービス又は指定相

談支援の種類ごとの必要な量の見込みや必要な見込量の確保のための方策、地域生活支援事業の種類ごとの実施に関する事項、その他障害福祉サービス、相談支援及び市町村の地域生活支援事業の提供体制の確保に関し必要な事項について策定することになっている。

調査の結果、自治体における家族支援施策は、「障害者計画」においては情報提供や相談支援体制の構築などで、具体的な施策は「障害福祉計画」に記載されている障害者総合支援法に定める障害福祉サービスであった。2011年の児童福祉法の改正により児童デイサービスが児童福祉法へ移行されたため、障害福祉計画は障がい児の在宅サービスのみを記載することになっている。

その内容として独自の施策を記載している自治体で自由記述欄に回答のあったI市を例に紹介する。表3-2はI市の「障がい児の家族支援」が記載されている計画の項目を整理したものである。

I市は「障害者計画」と「障害福祉計画」が一体となった、「障がい者福祉計画」を策定しており、法定福祉サービス以外の市独自施策も盛り込まれている。その具体的な事業として、啓発・広報分野においては、体験・交流活動として障がい児とその家族を対象とした“あすなろキャンプ”を開催している。療育・保育・教育分野においては、障がい児やその保護者の地域交流の場としての“つどいの広場”や障がい児の親の会や学生ボランティアとの共同活動である“障がい児・日曜ひろば”が実施されている。また、生活支援分野では、外出支援の充実や障がい者のニーズに応じた施策として、“福祉バス借り上げの助成”や社会福祉協議会が行っている“リフト車貸出しサービス”、“ボランティア移送サービスの利用促進”についても計画に記載されている。地域生活支援事業（任意事業）は自治体が任意で取り組むメニューであるが、生活支援事業と社会参加促進事業に取り組んでいる。

## (2)「次世代育成支援行動計画」における施策

「次世代育成支援行動計画」の策定の根拠となる次世代育成支援対策推進法は、次世代育成支援対策に関する基本理念や、国、地方公共団体、事業主及び国民の責務を明らかにすることを通じて、次代を担う子どもが健やかに生まれ育成される社会の形成を目的として制定された。この法律に基づき、都道府県、市町村には、10年間の行動計画の策定が義務づけられている。

障がい児の家族支援について、国の基本指針について示すと、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、子育てと仕事の両立支援、全ての子どもと家庭への支援という観点から推進することとなっている。また社会的養護を必要とする子どもが抱える状況の多様化に十分対応できるよう、家庭的な養護の推進、自立支援策の強化という観点を踏まえ、社会的養護体制について整備を進めるとしている。障がい児施策は、市町村行動計画に盛り込むべき事項の、その他の次世代育成支援対策のうち、「要保護児童への対応などきめ細かな取組の推進」の一つとして、児童虐待防止対策、母子家庭等の自立支援の推進、そして障がい児施策の充実が記載されている。障がい児は、予防を含め早期発見早期治療の対象であり、そのため妊婦及び乳幼児に対する健康診査や学校における健康診断等の推進が述べられている。また、家族支援は児童デイサービス事

業を通じて行われる育児相談であり、発達障がい児の場合は発達障害者支援センターにおける相談を紹介することとなっている。さらに家族が適切な育児を行えるよう支援を行うことが必要であるとされており、その具体的な施策は自治体計画に委ねている。つまり、次世代育成支援対策は全ての子どもと家庭への支援という観点を持ち、子育て家庭や子育て支援に係る利用者の個別のニーズに柔軟に対応できるような取り組みが必要であるとしている。

調査の結果、自治体における次世代育成支援行動計画における障がい児の家族支援については、国の基本指針どおり、早期発見早期治療のための施策や育児相談のみを掲載している自治体がある一方で、障害福祉計画の内容である障害福祉サービスを記載している自治体もあった。これは、具体的な施策は自治体計画に委ねられているため、自治体の施策立案や計画の掲載方法に差が現れたことによる。また、自治体が行政計画を策定する場合には、施策が関連する計画との整合性をとるため、同一施策を複数の計画に掲載するためである。

表3-2の右欄は、同様にI市の次世代育成支援対策行動計画の例である。自立支援給付や地域生活支援事業の項目において「障がい者福祉計画」と同一の内容を掲載し計画の整合を図り施策を明確化していることが分かる。

表3-2 重点施策分野における障がい児の家族支援の項目（I市の例）

計画 施策分野	障がい者福祉計画	次世代育成支援対策行動計画
啓発・広報	-精神障がいや発達障がい等に対する理解促進 -体験・参加交流機会の充実	-障がい者週間啓発事業 -療育キャンプ
保健・医療	-母子保健事業の推進 -保健・医療サービスの適切な提供	
療育・保育・教育	-療育の充実 -発達障がいに対する支援の充実 -保育・早期教育・子育て支援の充実 -適正就学の支援 -特別支援教育等の推進	-療育総合相談事業 -障がい児を対象とした療育・生活支援センターの設置 -就学相談事業 -障がい児の機能回復訓練事業 -特別支援教育サポート事業 -療育キャンプ -児童クラブへの障がい児の受け入れ
社会参加	-スポーツ・レクリエーション活動の促進 -文化活動の促進 -障がい者活動拠点施設の活用	-サマースクーリング -さわやかスポーツ大会 -プール利用

生活支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>-情報提供の充実と情報バリアフリーの推進</li> <li>-相談支援の充実</li> <li>-在宅支援の推進</li> <li>-外出支援の充実</li> <li>-日中活動の促進</li> <li>-生活安定施策の充実</li> <li>-権利擁護関連制度の推進</li> <li>-障がい者のニーズに応じた施策の展開</li> </ul>	-情報交換の場の確保
自立支援給付	<ul style="list-style-type: none"> <li>-居宅介護</li> <li>-重度訪問介護</li> <li>-行動援護</li> <li>-重度障害者等包括支援</li> <li>-児童デイサービス</li> <li>-短期入所（ショートステイ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-居宅介護（ホームヘルプ）</li> <li>-短期入所（ショートステイ）</li> <li>-児童デイサービス事業</li> </ul>
地域生活支援事業（必須事業）	<ul style="list-style-type: none"> <li>-相談支援事業</li> <li>-コミュニケーション支援事業</li> <li>-日常生活用具等給付事業</li> <li>-移動支援事業</li> </ul>	
地域生活支援事業（任意事業）	<ul style="list-style-type: none"> <li>-日中一時支援事業</li> <li>-生活支援事業（生活訓練等事業）</li> <li>-社会参加促進事業（スポーツ・レクリエーション教室開催等事業）</li> </ul>	-障がい児日中一時支援事業

注：太線で囲った分野は障害福祉計画の分野で、それらは障害者計画の生活支援分野において項立てされている。

出典：I市障がい者福祉計画、I市次世代育成支援対策行動計画をもとに筆者作成

### (3)「地域福祉計画」における施策

「地域福祉計画」は社会福祉法第107条に規定され、市町村が地域福祉の推進に関する事項を定める計画を策定することとなっているが、住民主体で策定する計画で、ほかの福祉計画を包括した上位計画として位置づけられている。地域福祉推進の目的は「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営むこと」及び「社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるようにすること」であり、誰もが地域社会から排除されることのないソーシャル・インクルージョンの社会を目指していくことである。このような地域福祉の実現は行政主導の制度的福祉サービスの提供だけで実現できるものではなく、非制度的福祉サービスや生活環境の改善など、地域住民全てにとっての社会福祉を実現していくことである。

以下は調査において自由回答のあった地域福祉計画の内容である。

#### T市

- ・地域活動や催しに障がい者や子どもも含め、すべての人が参加しやすい仕組みづくり
- ・高齢者、障がい児者の介護などで疲れた家族への支援や仕組みづくり
- ・子ども同士、親同士の交流の場として、子育てサロンの拡充に取り組む
- ・障がい児の通学、通所をボランティアなどで支援する仕組みづくり
- ・障がい児者が世代を超えた交流ができる場づくりに取り組む

#### H市

- ・乳幼児の健康診査の受診機会を捉え、障害の早期発見に努めるとともに、それぞれの障害に応じた療育体制や相談体制を充実する
- ・学童クラブへの障害児の受け入れ等を推進していくとともに学校関係や関係団体の連携及び職員体制の充実を図る

これらの内容は、「障害者計画」、「次世代育成行動計画」において同様に表記されており、「地域福祉計画」が包括的な計画であることが分かる。さらに世代を超えた総合的な施策も掲載されている。このような観点から「地域福祉計画」をみれば、障がい児の家族機能を代替する施策を見出すことができる。T市における地域活動や催しに障がい者や子どもも含め、すべての人が参加しやすい仕組みづくりや障がい児の通学、通所をボランティアなどで支援するといったことは、障がいの有無に関係なく誰もが参加できる点や法的サービスにはない地域活動での支援が可能になっている。

### **3-3-1-3 地域福祉計画策定・評価への関わり**

住民主体で策定される「地域福祉計画」において、障がい児の家族の関わりについての質問で、複数回答のうち最も多い回答は「パブリックコメントを実施し、障がい児の家族も参加できるようにした」が49.5%で、次に「策定委員会のメンバーとして参加を依頼した」が34.1%、続いて「特に働きかけることはしなかった」が25.3%、「障がい児の家族にヒアリングを実施した」が9.9%、「障がい児の家族にアンケート調査を実施した」が8.8%であった。パブリックコメントの募集はよく使われている手法であり幅広い市民層が応募できるメリットがある。しかし、パブリックコメントやヒアリング、アンケートは間接的な意見表明であり、策定委員会のメンバーとして策定段階から参画し、当事者や家族の意見を反映させるということが重要である。

また、「地域福祉計画の評価をどのように行っているか」の質問については、最も多い回答は「その他」31.2%で、その主な内容は「地域福祉推進アドバイザー（学識経験者）に入ってもらい評価をしている」や「地域懇談会で直接地域住民の意見等をきいている」、「地域福祉についてのアンケート調査の実施」などであった。次に多い回答は「評価していない」で22.6%である。これは目標数値や達成率などは個別計画や社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画に委ねていることもその理由として考えられる。続いて「行政職員が直接評価をしている」が16.1%、「行政職員と地域住民の合議体で評価をしている」が9.7%、

「行政職員と地域住民がそれぞれに評価をしている」が8.6%、「地域住民が評価をしている」が3.2%であった。評価においては障がい児の家族の参加は22.4%と少なく、評価の方法が自治体によって異なることもその要因である。

「地域福祉計画」は策定からの住民参加が必須であり、自治体は計画策定・実施・評価の各段階において住民が参加しやすい仕組みを作ることが必要である。

### 3-3-1-4 障がい児の家族支援に必要な施策

次に障がい児の家族支援に必要な施策について、「障がい児の家族支援として、今後どのような施策（表3-3の12項目の選択肢から複数選択可）が必要だとお考えですか」との質問の回答は、以下のような結果であった。

有効回答数114件のうち、複数回答で最も多い回答は、「福祉サービス（デイサービス、ショートステイなど）の充実」で75.4%である。次いで「就労や成人後の自立生活のためのサービス」70.2%、「情報提供・相談窓口の充実」67.5%、「療育・教育の充実」66.7%、「休日・放課後・余暇活動の支援」60.5%、「障がいに対する地域の理解」55.3%、「親亡き後の保障、後見人制度」54.4%となっている。

表3-3 障がい児の家族支援として今後必要だと思われる施策（※複数回答）（n=114）

施 策	件 (%)
福祉サービス（デイサービス、ショートステイなど）の充実	86 (75.4)
就労や成人後の自立生活のためのサービス	80 (70.2)
情報提供・相談窓口の充実	77 (67.5)
療育・教育の充実	76 (66.7)
休日・放課後・余暇活動の支援	69 (60.5)
障がいに対する地域の理解	63 (55.3)
親亡き後の保障、後見人制度	62 (54.4)
送迎・外出支援	54 (47.4)
医療機関及び医療的ケアの充実	52 (45.6)
きょうだい児・家族の（メンタル）支援	48 (42.1)
当事者団体への支援	18 (15.8)
その他	4 (3.5)
無回答	1 (0.9)

出典：筆者作成

これは、行政担当者が今後必要であるとする項目の選択結果であるが、計画上施策化されているが不十分と捉えているのか、未だ施策化されていないためなのかが不明である。そこで、これらの施策が行政計画に反映されているのか、表3-1に掲げた行政計画の策定内容で比較分析すると、表3-3における施策は「障害者計画」及び「地域福祉計画」においては、その他施策を除いた施策全てを盛り込むことが可能である。「福祉サービス（デイサービス、ショートステイなど）の充実」や「療育・教育の充実」、「情報提供・相談窓口

の充実」については、法定サービスを基にしており、「次世代育成支援行動計画」や「障害福祉計画」においても重要な施策となっている。このように自治体で施策化され実施されているため、利用者や家族のニーズに合ったサービスの量や質についての充実を求めたものといえる。

### 3-3-1-5 居場所づくり施策の位置づけ

障がい児の家族支援として今後必要だと思われる施策に「休日・放課後・余暇活動の支援」がある。家族の就労支援や一時的な休息を目的としているが、同時に障がい児の居場所としての重要な意味を併せもつものである。

「居場所」を定義づけることは難しいが、1992年に文部省が不登校に関する報告書を出し、その中で学校が「心の居場所」の役割を果たす必要性を提唱した。その後2003年には文部科学省生涯学習政策局が「子どもの居場所づくり新プラン」を作成し、学校外での居場所づくりが行われるようになった。そこでは安全・安心して活動できる子どもの居場所（活動拠点）や放課後や週末を活用し、学校・公民館・児童館などで様々な体験活動や地域住民との交流活動などを行うなどといった、場所や時間、人間関係等を指すようになっている。

そこで、本研究では「居場所」を休日・放課後・余暇活動の場として捉え、家庭でも学校でもない地域における第三の場所とし、障がいをもつ子どもが自分を取り戻す空間や時間、仲間といった要素が必要であろうと考える。

児童の権利条約第31条では、「休息・余暇・遊び・レクリエーション活動の権利及び文化的・芸術的生活への参加権」が定められている。子どもの心身の成長に、休息・余暇・遊び・レクリエーション活動や文化的・芸術的生活は必要不可欠である。子どもが自ら学び、自ら考え、自ら行動し、そして表現する力を身に付けることや、地域社会の中で他者と出会い、「時間」「空間」を共有することなどは、子どもが成長していくために必要なことである。

障がい児の居場所づくり施策に関しての法定サービスは、児童福祉法の「放課後等デイサービス」や障害者総合支援法の「地域生活支援事業（障害児の居場所づくり事業・日中一時支援事業）」がある。また、2007年度から実施されている「放課後子どもプラン」は、文部科学省の「放課後子ども教室」と厚生労働省の「放課後健全育成事業（放課後児童クラブ）」を包括する形で実施されているが、2013年の厚生労働省の調査において、障がい児の受け入れクラブは全体の51.4%であり、年々増加しているが未だ十分ではない状況である<sup>3)</sup>。

### 3-3-2 ヒアリング調査

#### 3-3-2-1 行政計画における障がい児の居場所づくり施策

T市における障がい児の居場所づくり施策を掲載している行政計画は次のとおりである。「子ども未来プラン（次世代育成支援行動計画）」では、子どもの居場所の充実・自主的活動の支援があり、具体的には、子どもの自主的な活動を支援する場として、児童館や生涯学習施設の活用が施策化されている。



「障害者計画」においては、障がい児の日中の居場所を確保し、保護者の負担軽減を図るための施策として、放課後等デイサービス（児童福祉法による障害児通所支援事業）、児童クラブでの受け入れ実施（児童福祉法による放課後児童健全育成事業）、障がい児夏休み支援等の実施についての施策がある。また、障がいのある人がプールを利用できるように、学校でのプール開放が行われている。

「障害福祉計画」では、障がい児者の日中における活動の場を確保し、障がい児者の家族の就労支援や一時的な休息を目的とした日中一時支援事業（障害者総合支援法による地域生活支援事業）のサービスが記載されている。教育の分野では、障がい児と園児・児童・生徒が交流する場としてのイベントの開催や居住地交流事業の実施が盛り込まれている。

「地域福祉計画」では、障がい者サロンなどの増設が施策化されており、社会福祉協議会が策定する「地域福祉プラン（地域福祉活動計画）」において、サロンの設置運営の支援として、住民が交流できる場づくりとして障がいの有無や年齢に関わることなく、地域で気軽に参加できるようなサロン運営が目標となっている。社会福祉協議会が運営支援をしているサロンは7か所（2010年）開設されているとのことであった。社会福祉協議会は障がい者世帯を対象にニーズ調査が実施され、この結果をもとに事業化について検討する生活支援事業検討委員会が設けられている。さらに住民の声を福祉のまちづくりに反映するため、地域住民と課題を話し合う地域座談会も開催されている。このように「地域福祉計画」「地域福祉活動支援計画」では、個別計画での法定サービスでは行き届かない分野や世代を超えたニーズに対応することができ自治体独自の施策化が可能である。

また、T市においては行政計画として「子どもの権利に関する推進計画」が策定されている。子どもの居場所づくりの推進として「居場所づくりの推進と居場所への子どもの参加の促進」と「子どもの居場所におけるおとなへの支援」が推進施策となっており、施策については、子どもの居場所づくりの推進で、障がいのある子どもの生活介助や学習支援をする小中学校に配置された職員を充実し、障がいのある子どもの居場所づくりの推進が挙げられている。

T市では障がい児の居場所づくり施策について、「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」のほかにも、「子どもの権利に関する推進計画」や「地域福祉計画」、社会福祉協議会が策定する「地域福祉活動計画」といった関係する行政計画に反映させるといった方法をとっていることが分かった。

### 3-3-2-2 行政計画への障がい児家族の関わり

T市においては、行政計画の策定、推進、評価において障がい児の家族などの市民参画が保障されている。

「地域福祉計画」の策定委員は、公募市民、各種福祉関係団体の代表、ボランティア等の地域福祉活動を担う団体の代表、社会福祉協議会、警察署等関係者に市職員を加えた20人で、障がい児の家族の参加は、手をつなぐ親の会からと公募委員としての参加が可能となっている。公募委員にも市民からの自主的な応募があり、それは自分たちで計画を策定するのだとの思いからとのことである。策定委員会は年間6回開催され、アンケート調査の分析内容、地域福祉の課題の抽出、課題解決に向けた施策の検討などが協議されている。

計画策定過程を広く市民に周知するため、策定委員会を公開し議事録をその都度ホームページに公開するとともに、パブリックコメントにより、広く市民からの意見募集を行っている。

「地域福祉計画」の進行を適切に管理するため、計画策定委員会とは別に地域福祉計画評価委員会を設置している。この評価委員会はT市福祉基本条例に基づいており、計画の実施状況の把握、点検、評価を行っている。委員は大学教授、医師、高齢者、障がい者、児童、健康づくりの活動に関わる方、公募市民の9人から成っている。委員会は年3回開催され、健康福祉計画（地域福祉計画、子ども未来プラン（次世代育成支援行動計画）、高齢者保健福祉計画、障害者計画、健康づくり計画）と社会福祉協議会の地域福祉活動計画の実施状況の評価をし、審議の結果を市長へ提言している。委員には自閉症協会に所属している障がい児の親が委嘱されている。

### 3-4 結論

障がい児の家族にとって必要な支援はどのようなことかを、自治体を対象にアンケート調査し、自治体が策定する行政計画において、障がい児の家族支援の施策がどの計画にどのように位置づけられているのかを整理した。その結果、障がい児の家族支援の施策について記載している計画は、主に「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」で、これらの計画は国の計画や基本方針に基づき策定するため、法定基準のサービスやその提供体制の確立などの共通項目について記述されていた。またI市のように自治体独自の施策を盛り込んでいる自治体もあった。

障がい児の家族支援として今後必要だと思われる施策として選択率の高い、「福祉サービス（デイサービス、ショートステイなど）の充実」や「就労や成人後の自立生活のためのサービス」、「情報提供・相談窓口の充実」、「療育・教育の充実」については、法定サービスを基にしており自治体で施策化され実施されているが、より利用者や家族のニーズに合ったサービスの量や質についての充実が必要である。「休日や放課後、余暇活動」については、放課後児童クラブでの障がい児の受け入れと日中一時支援事業が挙げられているが、地域の居場所づくりの施策は、家族の就労を含めた支援のほか、障がい児の健やかな発達への支援の機能が期待できる。それは家族が介護者や準治療者といった役割から解かれ、障がい児や家族それぞれが自分らしさを表現できる場や時間を生み出せるものである。

ヒアリング調査を行ったT市においては、障がい児を含めた子どもの居場所づくりの施策は、「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」の他に、「子どもの権利に関する推進計画」や「地域福祉計画」、社会福祉協議会が策定する「地域福祉活動計画」など関係する行政計画に反映されている。これらの行政計画の策定、実施状況の把握、点検、評価は、策定委員会と評価委員会が役割分担しながら健康福祉計画全体を関連づけて行うという方法をとっていた。

障がい児の居場所づくりを含め家族支援の施策を自治体がどのように捉え施策化していくのか、自治体自らが策定する行政計画においてその具現化に向け明確にしていくことが必要である。そしてその全てに当事者やその家族、公募による市民参加などが保障されていることは、ニーズに対応する施策化を進めるために有効である。

### 3-5 補足（現在の行政計画の状況）

2016 年の障害者総合支援法及び児童福祉法の改正により、新たに「障害児福祉計画」の作成が義務づけられ「障害福祉計画」と一体的に策定されることになった。「次世代育成支援行動計画」は 2005 年に施行された次世代育成対策推進法に根拠をおく計画で、当初は 2014 年度末までの時限立法であったが、2015 年の改正により法律の有効期限が 2025 年 3 月末まで延長された。また、2012 年に成立した子ども・子育て支援法によって自治体は「子ども・子育て支援事業計画」を策定することが定められ、児童福祉法に定める放課後健全育成事業（放課後児童クラブ）を盛り込むことになっている。

このように自治体が策定する行政計画の内容は変化しており、障がい児の居場所づくり施策を定めている行政計画は多岐にわたっている（表 3-4～表 3-5）。

表 3-4 障がい児の居場所に関する行政計画①

計画	障害者計画	障害福祉計画	障害児計画
根拠法	障害者基本法第 11 条	障害者総合支援法第 88 条	児童福祉法第 33 条の 20
性格	障害者基本計画及び都道府県障害者計画を基本とするとともに、当該市町村における障害者の状況等を踏まえ当該市町村における障害者のための施策に関する基本的な計画を策定しなければならない。	基本指針に即して、障害福祉サービスの提供体制の確保その他業務の円滑な実施に関する計画を定めるものとする。	基本方針に即して、障害児通所支援及び障害児相談支援の提供体制の確保その他障害児通所支援及び障害児相談支援の円滑な実施に関する計画を定めるものとする。
策定事項		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に係る目標に関する事項</li> <li>・ 各年度における指定障害福祉サービス、指定地域相談支援又は指定計画相談支援の種類ごとの必要な量の見込み</li> <li>・ 地域生活支援事業の種類ごとの実施に関する事項</li> <li>・ 指定障害福祉サービス、指定地域相談支援又</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害児通所支援及び障害児相談支援の提供体制の確保に係る目標に関する事項</li> <li>・ 各年度における指定通所支援又は指定障害児相談支援の種類ごとの必要な見込量</li> <li>・ 指定通所支援又は指定障害児相談支援の種類ごとの必要な見込量の確保のための方策</li> <li>・ 指定通所支援又は指定障害児相談支援の提供体</li> </ul>

		<p>は指定計画相談支援の種類ごとの必要な見込量の確保のための方策</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定障害福祉サービス、指定地域相談支援又は指定計画相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に係る医療機関、教育機関、公共職業安定所その他の職業リハビリテーションの措置を実施する機関その他の関係機関との連携に関する事項</li> </ul>	<p>制の確保に係る医療機関、教育機関その他の関係機関との連携に関する事項</p>
意見聴取	<p>市町村障害者計画を策定するにあたっては、合議制の機関を設置している場合にあってはその意見を、その他の場合にあっては障害者その他の関係者の意見を聴かなければならない。</p>	<p>協議会を設置したときは市町村障害福祉計画を定め、又は変更しようとする場合においてはあらかじめ、協議会の意見を聴くよう努めなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・構成員は関係機関、関係団体、障害者等とその家族、障害者等の福祉、医療、教育、雇用に関連する職務に従事する者その他の関係者</li> </ul>	<p>障害者総合支援法による協議会を設置したときは、市町村障害児福祉計画を定め、又は変更しようとする場合において、あらかじめ、協議会の意見を聴くよう努めなければならない。</p>
他計画との関係		<ul style="list-style-type: none"> <li>・障害児福祉計画と一体のものとして策定できる</li> <li>・障害者計画、地域福祉計画、その他計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・障害福祉計画と一体のものとして策定できる</li> <li>・障害者計画、地域福祉計画、その他計画</li> </ul>

出典：筆者作成

表 3-5 障がい児の居場所に関係する行政計画②

計画	(次世代育成支援) 行動計画	子ども・子育て支援事業計画	地域福祉計画
根拠法	次世代育成支援対策推進法第 8 条	子ども・子育て支援法第 61 条	社会福祉法第 107 条
性格	地域における子育ての支援、母性並びに乳児及び幼児の健康の確保及び増進、子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備、子どもを育成する家庭に適した良質な住宅及び良好な居住環境の確保、職業生活と家庭生活との両立の推進その他の次世代育成支援対策の実施に関する計画を策定することができる。 (任意)	基本指針に即して教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の確保その他業務の円滑な実施に関する計画を定めるものとする。	地域福祉の推進に関する事項として一体的に定める計画を策定するよう努めるものとする。 (努力義務)
策定事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・次世代育成支援対策の実施により達成しようとする目標</li> <li>・実施しようとする次世代育成支援対策の内容及びその実施時期</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育・保育提供区域ごとの各年度の特定教育・保育施設に係る必要利用定員総数、徳的地域型保育事業所に係る必要利用定員総数その他の教育・保育の量の見込み並びに実施しようとする教育・保育の提供体制の確保の内容及びその実施時期</li> <li>・教育・保育提供区域ごとの各年度の地域子ども・子育て支援事業の量の見込み並びに実施しようとする地域子ども・子育て支援事業の提供体制の確保の内容及びその実施時期</li> <li>・子どものための教育・</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項</li> <li>・地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項</li> <li>・地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項</li> <li>・地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項</li> </ul>

		<p>保育給付に係る教育・保育の一体的提供及び当該教育・保育の推進に関する体制の確保の内容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子育てのための施設等利用給付の円滑な実施の確保の内容</li> <li>・産後の休業及び育児休業御における特定教育・保育施設等の円滑な利用の確保に関する事項</li> <li>・保護を要する子どもの養育環境の整備、障害児に対して行われる保護並びに日常生活上の指導及び知識技能の付与その他の子どもに関する専門的な知識及び技術を要する支援に関する都道府県が行う施策との連携に関する事項</li> <li>・労働者の職業生活と家庭生活との両立が図られるようにするために必要な雇用環境の整備に関する施策との連携に関する事項</li> </ul>	
意見聴取	市町村行動計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、事業主、労働者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。	市町村子ども・子育て支援事業計画を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、審議会その他の合議制の機関を設置している場合にあつてはその意見を、その他の場合にあつてはその意見を、その他の場合にあつては子どもの保護者その他子ども・子育て支援に	

		係る当事者の意見を聴かなければならない。	
他計画との関係	・新放課後子どもプランの事業は子ども・子育て支援事業計画又は（次世代育成支援）行動計画に盛り込む。（子ども・子育て支援事業計画と一体のものとして策定することも差し支えない）	・地域福祉計画、教育振興基本計画、その他計画 ・新放課後子どもプランの事業は子ども・子育て支援事業計画又は（次世代育成支援）行動計画に盛り込む。（子ども・子育て支援事業計画と一体のものとして策定することも差し支えない）	

出典：筆者作成

#### 謝辞

全国自治体（人口 10 万人以上 30 万人未満の中都市）の職員の皆様には、アンケート調査にご協力いただき感謝申し上げます。また、ヒアリング調査の実施に当たり快くお受けいただきました自治体の関係の皆様にお礼申し上げます。

#### 〈文献〉

- 1) 総務省『地方財政白書（平成 22 年版）』  
参考 URL : <http://www.soumu.go.jp/menu-seisaku/hakusyo/>
- 2) 内閣府編『障害者白書（平成 22 年版）』p. 195
- 3) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」  
参考 URL : <http://www.mhlw.go.jp/>

## 第4章

### 自治体条例における子どもの居場所の機能と自治体の役割

#### 4-1 本章の目的

本章では、自治体の子どもに関する条例を整理し、「子どもの居場所」がどのように位置づけられているのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、①条例のなかで子どもの居場所が記載されているか②条例のなかで子どもの居場所の内容はどのように表記されているか③条例を具体化するための行政計画の記載があるか④その行政計画のなかで子どもの居場所の内容はどのように表記されているかについて調査した。

また、条例に基づいた子どもの居場所が実際にどのように設置運営されているのかについて調査した。

#### 4-2 調査の概要

##### 4-2-1 文献調査

子どもに関する条例を制定している自治体を対象に、2018年1月から2月にかけて、公開されている各自治体の例規集から検索した。調査自治体は内閣府編「平成24年版子ども・若者白書」の「子どもに関する条例の制定状況及びその規定内容（平成24年1月1日現在、内閣府調査）」に記載のある86自治体（67市18町1村）を対象とした。

調査内容は、子どもに関する条例の条文及び該当する行政計画から、条例における子どもの居場所の記載状況（居場所の有無・居場所の内容）、子どもに関する条例を反映する行政計画の記載状況（行政計画の有無・計画の名称・居場所事業）である。

##### 4-2-2 居場所調査

子どもに関する条例に子どもの居場所の記載のある自治体のなかから、自治体独自の居場所づくり事業を実施している川崎市について、子どもの居場所が実際にどのように設置運営されているのか文献調査及び現地調査を行った。調査期間は2018年2月から3月である。

#### 4-3 結果

##### 4-3-1 条例に居場所・計画の記載のある自治体

表4-1に示すとおり、子どもに関する条例に「子どもの居場所」について記載のあった自治体は21自治体（19市2町）であった。条例名は「子ども条例」が9市、「子どもの権利条例」が4市2町、ほかに「子ども育成条例」、「子ども基本条例」などである。

そのうち行政計画への記載は19自治体（17市2町）である。計画名は「行動計画」が8市2町、「推進計画」が5市、「総合的な計画」が3市、「計画」が1市であった。具体的な計画の名称を明記している自治体は3市で、「川崎市子どもの権利に関する行動計画」、「白山市子どもの権利に関する行動計画」、「豊田市子ども総合計画」である。



表 4-1 条例に居場所・計画の記載のある自治体

自治体	条例名	居場所の記載	計画の記載
札幌市	札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例	21 条 地域における子どもの居場所	46 条 総合的な <u>推進計画</u>
川崎市	川崎市子どもの権利に関する条例	27 条 子どもの居場所	36 条 <u>川崎市子どもの権利に関する行動計画</u>
名古屋市	なごや子ども条例	15 条 子どもの育ちの支援 (居場所づくり)	20 条 子どもに関する <u>総合計画</u> (附則: 次世代育成支援行動計画)
岡山市	岡山市民協働による自立する子どもの育成を推進する条例	13 条 地域社会への支援 (子どもの居場所)	19 条 子どもの育成に関する施策を推進する <u>行動計画</u>
滝川市	滝川市の未来を担うこどもの子育て・子育て環境づくりに関する条例	11 条 こどもの居場所づくり	16 条 子育て・子育て環境づくりのための施策を推進する <u>総合的な計画</u>
遠野市	遠野市わらすっこ条例	16 条 子どもの育ちの支援 (居場所づくり)	19 条 子どもに関する取組を実施するための <u>推進計画</u>
秋田市	秋田市未来を築く子どもを育むための市民や社会の役割に関する条例	7 条 子どもの場の確保 (心の居場所の確保)	15 条 子どもの育成についての政策を進める <u>推進計画</u>
日野市	日野市子ども条例	17 条 基本施策 (子どもの居場所づくりの推進)	18 条 子どもに関する施策の <u>推進計画</u>
白山市	白山市子どもの権利に関する条例	8 条 より良く育つ権利 (居場所の確保)	17 条 <u>白山市子どもの権利に関する行動計画</u>
多治見市	多治見市子どもの権利に関する条例	9 条 地域における権利の保障 (居場所を確保・充実)	19 条 子どもの権利に関する <u>推進計画</u>
豊田市	豊田市子ども条例	18 条 子どもの居場所づくりの推進	27 条 <u>豊田市子ども総合計画</u>
岩倉市	岩倉市子ども条例	16 条 施設の活用 (居場所をつくる)	19 条 子どもの施策に関する <u>行動計画</u>

日進市	日進市未来をつくる子ども条例	24 条 育ちの支援 (居場所づくり)	26 条 子どもに関する <u>行動計画</u> (附則：次世代育成支援行動計画)
大東市	大東市子ども基本条例	7 条 子育て・子育て支援 (居場所づくり)	11 条 条例の施策を実施する <u>計画</u>
箕面市	箕面市子ども条例	7 条 子ども文化 (居場所の確保)	記載なし
宝塚市	宝塚市子ども条例	14 条 子どもの社会参加の促進 (居場所の整備)	15 条 子どもの育成に関する施策の <u>行動計画</u>
宇部市	宇部市次代を担う子どもをすくすくと育てることの推進に関する条例	12 条 地域における交流の推進 (居場所づくり)	19 条 子どもの健全な育成の施策に関する <u>行動計画</u>
松山市	松山市子ども育成条例	12 条 地域教育力の向上への支援 (子どもの居場所を確保)	記載なし
筑紫野市	筑紫野市子ども条例	13 条 居場所づくり及び地域の支援	10 条 子ども施策の推進のための <u>行動計画</u> (附則：次世代育成支援行動計画)
幸田町	幸田町子どもの権利に関する条例	6 条 自分らしく生きる権利 (こころの安らぐ居場所をもつ) 22 条 育ちを支える居場所づくり	25 条 子どもに関する <u>行動計画</u> (附則：次世代育成支援行動計画)
志免町	志免町子どもの権利条例	13 条 地域における権利の保障 (居場所の確保、充実、活動支援) 15 条 子どもの居場所	16 条 子どもの権利に関する施策の <u>行動計画</u>

出典：筆者作成

#### 4-3-2 条例における子どもの居場所の記載状況

「子どもの居場所」を記載している自治体の条文のタイトルは、「地域における子どもの居場所」（札幌市）、「子どもの居場所」（川崎市）（志免町）、「こどもの居場所づくり」（滝川市）、「子どもの居場所づくりの推進」（豊田市）、「居場所づくり及び地域の支援」（築野市）、「育ちを支える居場所づくり」（幸田町）であり、独立した条文となっている。その他の自治体は、「子どもの育ちの支援」（名古屋市）（遠野市）、「子どもの社会参加の促進」（宝塚市）、「地域における交流の促進」（宇部市）などであり、そのうちの一項目に居場所づくりが記載されている。

このなかから子どもの居場所を単独の条文にあげている自治体（5市2町）を取り上げて、具体的な居場所の記載内容を整理した（表4-2）。これらの条文の内容は、自治体がどのような場所を居場所としているのか、居場所づくりについての自治体の責務とは何かを示したものである。

表4-2 子どもの居場所を示す条文

自治体	条文タイトル	条 文
札幌市	地域における子どもの居場所	市民及び市は、地域において、子どもが安心して自分らしく過ごせることができる居場所づくりに努めるものとします。
川崎市	子どもの居場所	子どもには、ありのままの自分であること、休息して自分を取り戻すこと、自由に遊び、若しくは活動すること又は安心して人間関係を作り合うことができる場所（居場所）が大切であることを考慮し、市は、居場所についての考え方の普及並びに居場所の確保及びその存続に努めるものとする。 2 市は子どもに対する居場所の提供等の自主的な活動を行う市民及び関係団体との連携を図り、その支援に努めるものとする。
滝川市	こどもの居場所づくり	市は、こどもの健やかな育ちを支援するため、家庭、地域、学校等及び企業と連携し、及び協働し、次に掲げる居場所の確保及び存続に努めなければならない。 (1) こどもが安心して過ごすことができる居場所 (2) こどもの心を育み、様々な世代の人との触れ合いを通じ人間関係を豊かにする居場所 (3) こどもが自然に親しみ、多様で豊かな体験をすることのできる居場所
豊田市	子どもの居場所づくりの推進	市、育ち学ぶ施設、市民及び事業者は、子どもが安心して過ごすことのできる居場所づくりに努めなければなりません。 2 市、育ち学ぶ施設、市民及び事業者は、地域において、子どもが様々な世代の人々とふれあうことのできる場や機会の

		<p>提供に努めなければなりません。</p> <p>3 市、育ち学ぶ施設、市民及び事業者は、子どもが多様で豊かな体験をすることのできる場や機会の提供に努めなければなりません。</p> <p>4 市は、子どもが自然に親しむことのできる環境の整備に努めなければなりません。</p> <p>5 市、育ち学ぶ施設、市民及び事業者は、居場所づくりなどについて、子どもが気持ちや考えを表明したり、参加したりする機会を設けるよう努めなければなりません。</p>
筑紫野市	居場所づくり及び地域の支援	<p>市及び市民は、子どもが安全で安心することができる環境の中で、子ども自身が受け入れられ、主体性が育まれる居場所づくりに努めるものとする。</p> <p>2 市は居場所についての考え方の普及及び居場所の充実に努めるものとする。</p> <p>3 市は、居場所の提供等の自主的な活動を行う市民及び関係団体との連携を図り、その支援に努めるものとする。</p> <p>4 市及び市民は、子ども同士の交流及び居場所づくりに当たって、障害がある場合等の特別な事情がある子どもに対して必要な情報が得られるよう配慮に努めるものとする。</p>
幸田町	育ちを支える居場所づくり	<p>町は、子どもが仲間と集い、自治的な活動ができる居場所づくりを進めます。</p> <p>2 町は、子どもが自然との触れ合いやさまざまな体験をしたり、異なった世代の人々と交流したりする場や機会を提供し、豊かな自己の育ちを支援します。</p>
志免町	子どもの居場所	<p>子どもには、ありのままの自分でいること、休息して自分を取り戻すこと、自由に遊び活動すること、安心して人間関係をつくり合うことができる居場所が必要です。町は、居場所についての考え方の普及、居場所の確保と充実に努めます。</p> <p>2 町は、居場所の提供などの自主的な活動を行う町民及び関係団体との連携を図り、その支援に努めます。</p>

出典：筆者作成

#### 4-3-3 行政計画における子どもの居場所の記載状況

次に、表 4-2 の自治体（子どもの居場所を単独の条文にあげている 5 市 2 町）において、行政計画のなかで子どもの居場所事業がどのように記載されているのかを整理した（表 4-3）。

行政計画は、具体的な計画名が判明している「川崎市子どもの権利に関する行動計画」、「豊田市子ども総合計画」、「筑紫野市子ども・子育て支援事業計画（次世代育成支援行動

計画)」、「幸田町子ども・子育て支援事業計画（次世代育成支援行動計画）」を調査した。  
札幌市、滝川市、志免町については、行政計画一覧から検索し該当する計画を調査した。

表 4-3 行政計画における子どもの居場所事業

自治体	行政計画名	目標・基本施策	主な事業
札幌市	子どもの権利に関する推進計画	子どもを受け止め、育む環境づくり ↓ 子どもが安心して過ごすことができる学校・施設の環境づくり	子どもの居場所として児童会館における取組の充実を図る ・ 私たちの児童会館づくり事業 ・ 「子ども運営委員会」の拡充 ・ 児童会館・ミニ児童会館事業（親子工作会、スポーツ大会の開催、クラブ・サークル活動、野外活動、自主活動など、放課後児童クラブ、放課後子供教室） ・ 民間児童育成会への支援
川崎市	子どもの権利に関する行動計画	地域における子どもの権利の保障 ↓ 子どもの居場所の確保	・ こども文化センター（児童館）等の子どもの居場所づくり （これまでの取組のなかで、自由に安心して集うことができる「子ども夢パーク」、多世代で学ぶ生涯学習拠点として「地域の寺子屋」の記載あり） ・ 不登校等の子どもの居場所の確保 ・ 子どもの居場所の広報啓発事業
滝川市	子ども・子育て支援事業計画 （次世代育成支援行動計画）	市民が求める子育て支援環境づくり ↓ 児童の健全育成（子どもの居場所づくり）	・ 放課後児童クラブ事業（たきかわ学童クラブ） ・ 放課後子ども教室 ・ 児童館事業 ・ 子どもの意見発表の機会の提供（たきかわ子ども会議の開催）
豊田市	子ども総合計画 （子ども・子育て支援事業計画） （次世代育成支援行動計画） （子ども・若者計画）	子どもの権利の保障と青少年の健全育成 ↓ 次代を担う青少年の健全育成	・ 放課後児童クラブ（放課後健全育成事業）の実施 ・ 放課後児童クラブの委託化の推進 ・ 放課後児童クラブと居場所づくり事業の一体的運用

	(母子保健計画) (母子家庭等及び寡婦 自立促進計画)	↓ 青少年の社会参 加の促進と主体 性の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもシンポジウムの開催</li> <li>・子ども会活動への支援</li> <li>・青少年育成団体の活動支援</li> <li>・とよたものづくりフェスタの充 実</li> <li>・「子ども会議」の開催と「子ども 委員会活動」による子ども施策提 言</li> </ul>
筑紫野 市	子ども・子育て支援事 業計画 (次世代育成支援行動 計画)	子どもの健やか な成長に資する 教育環境の整備	居場所についての記載なし
幸田町	子ども・子育て支援事 業計画 (次世代育成支援行動 計画)	子どもが健やか に育つための環 境の整備 ↓ 次代を担う人づ くり ↓ 遊び場・居場所の 確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館、図書館、学校の体育館 等既存施設の有効利用や校庭・園 庭の開放、児童遊園、都市公園の 充実を図り、子どもの遊び場・居 場所を確保</li> </ul>
志免町	子ども・子育て支援事 業計画 (次世代育成支援行動 計画)	子どもの視点に 立った地域社会 をつくる ↓ 子どもの年齢に 応じた居場所づ くり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもの遊び場の充実（総合福 祉施設内プレールーム、公園を活 用したプレーパーク）</li> <li>・公園の整備と活用</li> <li>・公共施設における居場所の拡充</li> </ul>

出典：筆者作成

子どもに関する条例について単独の計画を策定している自治体は 2 市で、「札幌市子ども  
の権利に関する推進計画」及び「川崎市子どもの権利に関する行動計画」である。「子ど  
も・子育て支援事業計画」は子ども・子育て支援法に基づき策定され、次世代育成支援対  
策推進法に基づく「次世代育成支援行動計画」と一体で策定している<sup>注1)</sup>。豊田市において  
は、子ども・若者育成支援推進法に基づく「子ども・若者計画」、母子保健計画指針に基づ  
く「母子保健計画」、母子及び父子並びに寡婦福祉法に基づく「母子家庭等及び寡婦自立促  
進計画」と一体的に策定している。

目標・基本施策では、「子どもを受け止め、育む環境づくり」（札幌市）、「地域における

子どもの権利の保障」(川崎市)、「市民が求める子育て支援環境づくり」(滝川市)、「子どもの権利の保障と青少年の健全育成」(豊田市)、「子どもの健やかな成長に資する教育環境の整備」(筑紫野市)、「子どもが健やかに育つための環境の整備」(幸田町)、「子どもの視点に立った地域社会をつくる」(志免町)となっている。なお、筑紫野市は主な事業の記載がなかった。

#### 4-4 考察

##### 4-4-1 条例における子どもの居場所の内容

子どもに関する条例のなかで、子どもの居場所の記載があった自治体は21(19市2町)で、今回の調査対象全体の24.4%であった。居場所の内容について、自治体がどのような居場所を理想としているのかを、項目(キーワード)を手掛かりに分類すると表4-4のとおりである。

表4-4 条例における居場所の内容を表す項目 (○印：該当あり)

項目 自治体	安 心	自分らしく	休 息	遊び・活 動・体験	ふれあい ・交流	自然に親 しむ
札幌市	○	○				
川崎市	○	○	○	○	○	
滝川市	○			○	○	○
豊田市	○	○		○	○	○
筑紫野市	○	○				
幸田町		○		○	○	○
志免町	○	○	○	○	○	

出典：筆者作成

条例に定める子どもの居場所の内容について多かったのは、「安心」して過ごすことができる場所(6自治体)、「自分らしく」過ごすことができる場所(6自治体)であり、次に、自由に「遊び」、「活動」することや多様で豊かな「体験」をすることのできる場所(5自治体)、様々な人との「ふれあい」や「交流」を通して人間関係を豊かにする場所(5自治体)、「自然に親しむ」ことのできる場所(3自治体)、「休息」して自分を取り戻すことのできる場所(2自治体)などの内容であった。これらは居場所を構成する要素であり機能でもあるが、なかでも「安心」や「自分らしく」、「休息」して自分を取り戻すなどは抽象的な表現で、具体的な場所や事業を想定することは難しい。

自治体の責務や役割としては、子どもの居場所についての考え方の普及(3自治体)、居場所の確保・存続・充実に努め(4自治体)、住民・関係団体との連携支援を行う(4自治体)としている。児童の権利条約に定められている、子どもが自分の気持ちや考えを表明できる(意見表明権)や障がいがある子どもに対しての配慮(障害児の権利)を謳っている自治体もある。

条例における子どもの居場所は、子どもが「安心」、「自分らしく」過ごすことができる場所、自由に「遊び」、「活動」することができる場所、多様で豊かな「体験」ができる場所、様々な人との「ふれあい」や「交流」を通して人間関係を豊かにする場所など、幾つかの機能をもたせた場所のことであり、自治体が自ら若しくは住民や関係団体との連携支援により、居場所を確保、存続、充実することとなっている。

#### 4-4-2 行政計画における子どもの居場所の内容

条例に「子どもの居場所」の記載があり、さらに条例を具現化するための行政計画の策定を記載している自治体は19で、子どもの居場所の記載のあった自治体全体の90.5%であった。条例の内容を反映している単独の計画は札幌市と川崎市の2市で、ほかには「子ども・子育て支援事業計画」である。

子どもの居場所を単独の条文にあげている自治体（5市2町）の行政計画をみると、居場所づくり施策は、「子どもを受け止め」（1自治体）、「子どもの視点に立った」（1自治体）、「子どもの権利の保障」（2自治体）を実現した、「子どもが健やかに育つ」（4自治体）のための「環境づくり」（4自治体）を推進することである。

主な事業については、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「児童館事業」など、児童福祉法に定める事業や国の放課後子ども総合プランの事業が記載されている。その他の居場所事業として、川崎市の「不登校の子どもの居場所」、「子ども夢パーク」、「地域の寺子屋」や豊田市の「とよたものづくりフェスタ」があり、体験交流の場としてのイベントや、生涯学習の場所、子どもが自由に体験できる野外施設の居場所などの自治体独自の事業もみられる。幸田町や志免町は、社会教育施設や福祉施設などの公共施設、公園の活用により居場所を確保する事業となっている。また、子どもの意見表明の場としての子ども会議の開催（滝川市・豊田市）、民間児童育成会への支援（札幌市）、子ども会、青少年育成団体への支援（豊田市）などがある。

自治体が条例で定める「子どもの居場所」は、行政計画においてどの事業を推進するか（施策化）は、大きく三つに分けることができる。第一は、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」の放課後子ども総合プランを中心としたもの、第二に「児童館事業」を中心としたもの、第三に、自治体独自の事業である。（表4-5）

表4-5 子どもの居場所事業の内容 (○印：該当あり)

事業 自治体	放課後子ども総合プラン		児童館事業	自治体独自の事業 (その他の居場所事業)
	放課後児童クラブ	放課後子供教室		
札幌市	○	○	○	民間児童育成会への支援
川崎市			○	不登校の子どもの居場所 子ども夢パーク 地域の寺子屋
滝川市	○	○	○	子ども会議



豊田市	○	○		とよたものづくりフェスタ 子ども会、青少年育成団体への支援 子ども会議
幸田町				公民館・図書館・学校の体育館・公園 の充実、居場所の確保
志免町				福祉施設・公園の整備、公共施設の居 場所の拡充

出典：筆者作成

「放課後児童クラブ」は、児童福祉法第 6 条の 3 第 2 項の「放課後児童健全育成事業」であり、「小学校に就学している児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業」と規定されている。子ども・子育て支援計画において「放課後児童クラブ」の量の見込みを算出することになっている。

「放課後子供教室」は、文部科学省が推進するすべての子どもを対象とした地域の居場所づくり活動である。2014 年に策定された「放課後子ども総合プラン」により、全ての児童が放課後等を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うことができるよう、文部科学省と厚生労働省が協力し、一体型を中心とした放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）及び地域住民等の参画を得て、放課後等に全ての児童を対象として学習や体験・交流活動などを行う事業（放課後子供教室）の計画的な整備を進めることとなっている。

このような放課後子ども総合プランを実施している自治体は、2016 年の厚生労働省・文部科学省の調査<sup>1)</sup>では、「放課後児童クラブ」が 1,586 市町村（91.1%）、「放課後子供教室」が 1,076 市町村（61.8%）で、一体的に実施されている市町村は 356 市町村（20.4%）である。これらの結果から多くの自治体で実施されていることが分かる。

「児童館」は、児童福祉法第 40 条に定める児童厚生施設「児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設」である。児童健全育成推進財団の「平成 27 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業報告書」<sup>2)</sup>では、740 市町村（62.2%）において児童館が設置されている。札幌市は行政計画のなかで「子どもの居場所として児童会館における取組の充実を図る」と明記している。

#### 4-5 居場所調査の結果と考察

子どもに関する条例について単独の計画を策定している自治体のなかで、自治体独自の居場所事業を実施している川崎市について、子どもの居場所事業及び居場所の現地調査をした。

##### 4-5-1 川崎市の子どもの居場所事業

川崎市は子どもの権利に関する条例を定めており、それに基づいた行政計画として「川崎市子どもの権利に関する行動計画」を策定している。この計画は上位計画である「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」や他の関連計画「川崎市子ども・若者ビジョン」、

「川崎市子どもの権利に関する行動計画」、「川崎市児童家庭支援・児童虐待対策事業推進計画」などの子どもに関する計画、「川崎市人権施策推進基本計画」、「川崎市教育振興基本計画」などの計画と整合性をとることになっている。

また、子どもに関する施策における子どもの権利の保障状況の効果や課題を客観的に検証する機関として、人権、教育、福祉等の子どもに関わる分野の学識経験者と公募の委員で構成される「川崎市子どもの権利委員会」を設置している。

市と子どもの権利委員会は、子どもの権利保護の実態を把握するために実態・意識調査を3年ごとに行っている。2014年に行った調査では「地域に遊んだりスポーツをしたり安心して自分が好きなことをする場所があるか」という質問に対し、22.5%の子どもが「ない」と回答し、地域の居場所の支援を進める必要があることを確認し、第5次行動計画(2017年度～2019年度)において重点的取組として掲載している(図4-1)。

<p>第5章 重点的取組</p> <p>重点3 子どもの居場所を支援する取組</p>
<p>推進施策15 子どもの居場所の確保</p> <p>地域における子どもの居場所を確保し、地域全体で見守ります。</p> <div> <p>地域において、子どもがありのままの自分でいられ、休息して自分を取り戻すことができ、安心して人間関係をつくり合うことができる、こども文化センター等の子どもの居場所づくりを行います。</p> </div> <div> <p>不登校等の子どもの居場所として、子どもが安心して過ごせる場所の確保等の支援を行います。</p> </div> <div> <p>子どもの居場所についての考え方やその役割等について理解を進めるため、広報や啓発事業を実施します。</p> </div>

図4-1 行政計画(行動計画)における重点的取組

出典：第5次川崎市子どもの権利に関する行動計画をもとに筆者作成

川崎市の第2期子どもの権利委員会への諮問事項は「子どもの居場所と参加拠点づくり」で、その答申(2006年)にあたり子どもの居場所に関する施策調査、行政による自己評価の視点や方法を検討し、実施要領を作成している。

子どもの居場所の基本的な視点は、①ありのままの自分でいる、休息して自分を取り戻す、自由に遊び活動する、安心して人間関係をつくり合うという理念と視点を重視しているか、②子どもの参加が位置づけられ、すすめられているか、③子どもの居場所の理念に

ふさわしい職員・スタッフが採用・配置され、子ども支援がすすめられているか、④子どもの居場所の理念にふさわしい物的な条件が整えられているか、⑤障がいのある子ども、多様な文化的な背景をもつ子ども、不登校の子ども等についての配慮がなされているか、である。

さらに検証の過程において、①子どもの居場所についての考え方を普及すること、②多様な子どもの居場所づくりの進展に寄与すること、③子どもの居場所にかかわる人への支援をすすめること、④子どもの居場所づくりのプロセスにおいて子どもの参加を促進することなどにも留意している。

行政による自己評価は、こども文化センター（児童館）、わくわくプラザ、市立学校、児童養護施設などについては、権利委員会が作成した調査票に子どもの居場所に関する現状や取り組み状況について記入してもらい、これを所管課が集計し、施策の成果と課題を明らかにした。川崎市子ども会議、川崎市子ども夢パーク、市立保育園などは、権利委員会が所管課に自己評価の基本的な項目を提示し、自己評価シートにより評価しており、これらの評価結果も市民に公表されている。

特に川崎市子ども夢パークは、子どもの権利条例の趣旨を具現化した子どもの多様なニーズを受けとめる総合的な居場所機能をもつ施設と位置づけられている。プレーパーク機能に加え、音楽スタジオ、全天候型スポーツ施設、フリースペース（「ゆるり」と「えん」）を併設しており、家族連れや幼稚園・保育園の遠足、小学校の総合学習などで利用されている。安心して子どもを遊ばせることができる施設として子育て中の親子の利用も多く、子育ての情報交換や育児不安解消の場としても機能しており、未就学の子どもの居場所にもなっている。学校に居場所がない子ども、家庭内に居場所がない子どもなどどのような子どもにとっても居場所になるような工夫と取り組みがなされている。

児童厚生施設のこども文化センターや小学校内に設置されているわくわくプラザも居場所機能の維持・向上を目指す提言がされている。こども文化センターは市内に58か所設置されており、子どもの居場所の理念を踏まえ、異年齢間の交流が図られるような行事が企画されている。安心して自由に遊べること、乳幼児から18歳未満の子どもが安心して利用できる場所である。障がいのある子どもや中高生世代への取り組みもされている。わくわくプラザは放課後子ども総合プランの実施場所として、小学校施設の活用により小学生が放課後や土曜日、夏休みなどの日中を過ごし小学校施設を活用して児童の遊びや生活の場を確保し、異年齢間の交流を促す縦割りグループを作り、お楽しみ会、ゲーム大会などを実施している。学校との連携を密にし、定期的に「たより」を発行することや父母（保護者）懇談会を開催している。

また、多世代で学ぶ生涯学習拠点として地域の寺子屋が開講され、地域の新たな子どもの居場所づくりも行われている。地域人材の知識と経験を生かして、地域ぐるみで子どもの学習や体験活動をサポートしている。

#### 4-5-2 川崎市子どもの夢パーク

##### 4-5-2-1 子どもの夢パークのオープンまでの経緯

川崎市では、1984年から2年間にわたり、市民・教職員・行政職員による教育市民討議が行われ、それらの意見を基にして1986年に川崎市教育懇談会が川崎の教育のあり方を探る提言集「いきいきとした川崎の教育をめざして」をまとめている。そのなかで、子どもたちによる自治を体験する「子どもふれあい村」構想が提案された。

1989年に国際連合が「子どもの権利条約」を採択し、川崎市でも1994年に「子ども議会」の開催や1995年からは地域教育会議の中に「子ども会議」を設置、1996年には全市的な「川崎子ども人権集会」の開催などを実施してきた。

1997年には、子どもの視点を中心にした取り組みを中心に、子どもの意見表明権や社会参加の場を保障するとともに、子どもたち自身が豊かな交流を深める「川崎子ども夢共和国事業」が行われた。そこでは、「子どもの、子どもによる、子どものためのまちづくり」のための、話し合い・活動し・提案していく活動を5年間実施した。

人権尊重と平和、多文化共生を基底にすえた川崎の施策の中に、こうした子どもたちの積み重ねてきたものを、「子どもの権利」として保障し実効性のあるものにしようと、1998年9月に「川崎市子どもの権利に関する条例」の策定作業がスタートした。この条例づくりは、日本で最初の子どもの権利に関する総合的な条例をめざし、市民であるおとなと子どものパートナーシップで取り組み、約2年半近くかけて条例案をまとめた。2000年12月に川崎市議会において全会一致で可決成立し、2001年4月から実施された。

川崎市子どもの権利に関する条例を実現するための施設として、2001年1月に、「仮称子ども夢パーク」の設置が発表され、2003年度の供用開始をめざして、「仮称川崎子ども夢パーク推進委員会」を設置し、夢パーク整備に関わる基本構想及び基本計画の策定に着手した。

一方、公募で募ったおとなと子どもで構成する「運営準備会」では、行政との協働事業として、ワークショップやアンケート等を行い、特に子どもたちの意見を尊重した検討がすすめられ、「子どもの自由な発想で遊び、学び、つくり続ける施設」を基本理念とした「川崎市子ども夢パーク」が形づくられた。2003年4月には川崎市子ども夢パークの管理運営を川崎市教育委員会から「財団法人川崎市生涯学習振興事業団」が受託し、7月に市内5番目の青少年教育施設としてオープンした。

##### 4-5-2-2 施設概要

川崎市子ども夢パークは、2003年7月に「川崎市子どもの権利に関する条例」に基づきつくられた施設であり、次のような場所として位置づけられている。

表 4-6 川崎市子ども夢パークの基本理念

子ども夢パークは、このような場所です。

1. 「川崎市子どもの権利に関する条例」を実現する場所

川崎市には、「川崎市子どもの権利に関する条例（以下『子ども権利条例』）」があり

ます。子ども権利条例には、子どもの権利について次のように記してあります。

- 安心して生きる権利
- ありのままの自分である権利
- 自分を守り、守られる権利
- 自分を豊かにし、力づけられる権利
- 自分で決める権利
- 参加する権利
- 個別の必要に応じて支援を受ける権利

## 2. 使いながらつくり続けていく場所

子ども夢パークは、オープンしたときが完成ではありません。遊びながら、使いながらつくり続けていく施設です。はじめから全部つくっておくのではなく、使いながら自分たちがほしい環境をつくっていける、子どもにとっては、まさに「自分たちでつくった」と実感できる施設です。

## 3. 子どもの自由な遊び、活動がどんどんふくらむ場所

子ども夢パークでは、子ども達の発想で自由な遊びや活動をするところです。子ども夢パークに来れば、自分たちのやりたいことや試してみたいことをすることができます。

## 4. 子どもの自由な居場所

夢パークは、いろいろな子どもが使える施設です。専門的な施設ではありませんが、ちょっとした配慮があれば、障害のある子どもたちの利用は広がります。外国人やダブルの子どもたちにも積極的に声をかけ、親を含めた文化交流ができることが望まれます。また幼児とその親の利用については、ふつうの公園や施設ではできない体験や活動ができるように支援し、のびのびとした子育て仲間の輪が広がるといいと思います。いろいろな子がいて豊かになる、やさしくなれる、ここではそんな場所づくりを目指します。

## 5. 学校以外での育ち、学ぶ場所

育ち、学ぶ場所は、学校だけではありません。学校以外の経験、地域やさまざまな人との交流からも育ち、学ぶことが必要です。子ども夢パークは、学校以外での育ち、学ぶ場所です。

## 6. 川崎市子どもネットワークの拠点となる場所

子ども夢パークは、さまざまな子ども達が集まります。また、川崎市子ども会議の専用の部屋や不登校児の居場所が設けられています。さまざまな子どもたちが出会っていく中で、「子どもの参画」や「子どもの自主運営」の活動の輪が、川崎市全体に広がっていくことを期待したいと考えます。

## 7. 子ども達が自分たちで動かしていく場所

これまでの子どもの施設の多くは、大人がルールを決め子どもがそれに従うことが多くありました。子ども夢パークでは、ルールについても子ども達で決めることができます。子ども達で考え、話し合い、決めていける場所です。

出典：川崎市子ども夢パークウェブサイト<sup>3)</sup> から転載

子ども夢パークは、「川崎市子どもの権利に関する条例」の理念を基に、子どもが自分の責任で自由に遊び、学び、つくり続けていく子どもの居場所・活動拠点となる施設で、自分の責任で自由に遊び、ありのままにいられる場として、水遊びなどができるプレーパーク（冒険遊び場）やサイクリングロード、全天候型スポーツ広場、本格的な機材がそろった音楽スタジオ、ログハウス、乳幼児の部屋「ゆるり」、本が置いてある部屋「ごろり」等がある。また、学校外で子どもたちが多様に育ち、学ぶことを保障する場として、「フリースペースえん」を開設している。

子どもの居場所は、①ありのままの自分でいられる場②多様に育ち、学ぶ子どもの居場所③自分の責任で自由に遊ぶ場④つくりつづけていく場⑤子どもたちが動かしていける場としている。

そこではひとりひとりが大事にされ、子どもが「やりたい」と思ったことにチャレンジできるように、できるだけ禁止事項をつくらないで「自分の責任で自由に遊ぶ」ことを大事にしており、障がいのある子どもの利用も可能である。

施設の管理運営は、「川崎市子ども夢パーク共同運営事業体」で、2006年4月から夢パークに導入された指定管理者制度のもと「公益財団法人 川崎市生涯学習財団」と「NPO 法人 フリースペースたまりば」とで結成されている。

原則毎日（毎月第3火曜日、年末年始を除く）午前9時から午後9時まで開所しており、利用料は無料である。駐車場（障がい者用駐車場を除く）は無いが、JR最寄り駅から徒歩5分という立地条件にある。

敷地内はさまざまなエリアに分かれている（図4-2）。

- プレーパーク…水や泥で自由に遊べる外のスペース
- スタジオ…バンドや楽器の練習に使える防音スタジオ
- ゆるり（優流里）…乳幼児親子優先の部屋
- 全天候広場“たいよう”…雨の日も利用できる屋根付きスポーツエリア
- 交流スペース“ごろり”…ごろりと自由に過ごせるカーペット敷きの部屋
- 創作スペース…机とイスが置いてある1階の屋根あり壁なしスペース
- 屋上広場…日当たりのよい屋上スペース
- ログハウス…プレーパークエリアでちょっと休憩したい時に利用できる



図 4-2 川崎市子ども夢パーク見取り図

出典：川崎市子ども夢パークウェブサイトから転載

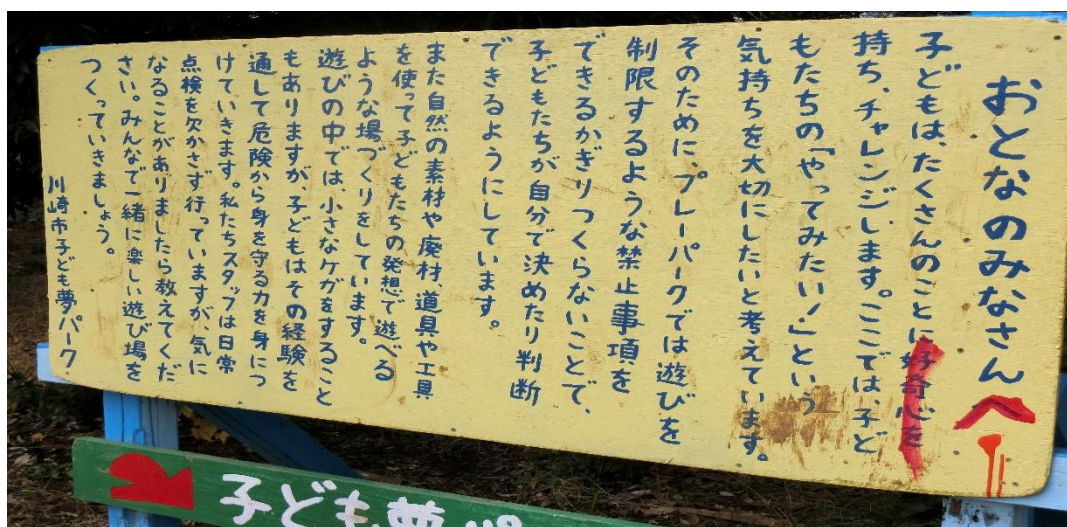


写真 4-1 子ども夢パーク内にある看板





写真 4-2 全天候広場たいよう



写真 4-3 たき火エリア

出典：写真 4-1～写真 4-3 筆者撮影

#### 4-5-2-3 支援委員会・つくりつづける会

子ども夢パーク支援委員会は、夢パークの理念をもとにして、夢パークに来る子どもたちの遊び場、居場所づくりをサポートするために、夢パークスタッフと共に運営に関わる市民団体である。地域、利用者、市民活動団体やボランティア等と連携を図りながら、地域の遊び場の輪を広げている。活動は、月 1 回の定例会議において、自主事業（親子でもっとあそぼう会、絵本交換会、遊び場交流会など）の企画実施や協働事業（イベントの開催、夢パーク通信の編集協力、畑や花壇樹木の手入れなど）を実施している。

つくりつづける会は、夢パークがオープンして多くの団体や個人利用があるなかで、それぞれの活動や情報の交換ができる場、お互いの顔が見える場づくりのために発足した。現在は夢パークを通してのお互いの情報交換のほか、イベントへの参加協力や一緒に企画を立てるなど積極的に関わっている。日常利用しているなかで気になる事や困っている事などがある場合には意見を出し合い一緒に考えることをしている。基本的に参加は自由で、子ども夢パーク支援委員会がつくりつづける会の事務局を担っている。

これらの会の活動が“使いながらつくり続けていく場所“を機能させていると同時に子どもが主体的になれる場所づくりを支えているといえる。





写真 4-4



写真 4-5



写真 4-6



写真 4-7



写真 4-8

出典：写真 4-4 から写真 4-8 川崎市子ども夢パークウェブサイトから転載  
 写真 4-4、4-5 は絵本交換会、4-6、4-7 は遊び場交流会、写真 4-8 はつくりつづける会の様子である。

#### 4-6 結論

自治体の子どもに関する条例を整理し、自治体の施策のなかで「子どもの居場所」がどのように位置づけられているのかを調査した。子どもに関する条例を制定している自治体のなかで、子どもの居場所を記載している割合は24.4%で、そのうち行政計画を策定している割合は90.5%であった。

条例における子どもの居場所は、子どもが「安心」、「自分らしく」過ごすことができる場所、自由に「遊び」、「活動」することができる場所、多様で豊かな「体験」ができる場所、様々な人との「ふれあい」や「交流」を通して人間関係を豊かにする場所など、幾つかの機能をもたせた場所のことであり、自治体が自ら若しくは住民や関係団体との連携支援により、居場所を確保、存続、充実することとなっている。

条例を具現化する行政計画での居場所づくりの基本施策は、子どもの権利を保障し、子どもが健やかに育つための環境づくりを推進することである。主な事業は大きく三つに分けることができ、第一に、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」の放課後子ども総合プランを中心としたもの、第二に「児童館事業」を中心としたもの、第三にその他の自治体独自の事業である。

川崎市は「子どもの権利に関する条例」を定めており、それに基づいた行政計画である「子どもの権利に関する行動計画」で、子どもの居場所として子ども文化センター（児童館）や子どもの権利を実現する場所として子ども夢パークを設置している。特に自治体独自の居場所である子ども夢パークは、子どもが自分の責任で自由に遊び、学び、つくり続けていく子どもの居場所・活動拠点となる施設で、そこではひとりひとりが大事にされ、障がいのある子どもの利用も可能である。

#### 謝辞

川崎市子ども夢パークの見学調査にあたり大変お世話になりましたことお礼申し上げます。

#### 〈注〉

- 1) 厚生労働省の行動計画策定指針において、次世代育成支援法における市町村行動計画は策定義務が任意化され、子ども・子育て支援計画と一体のものとして策定して差し支えないとしている。

#### 〈文献〉

- 1) 文部科学省・厚生労働省子ども総合プラン
- 2) 児童健全育成推進財団「平成27年度子ども・子育て支援推進調査研究事業『児童館における子育て支援等実践状況に関する調査研究』報告書」
- 3) 川崎市子ども夢パークウェブサイト

参考 URL : [https://www.yumepark.net/111\\_beginning/index.html](https://www.yumepark.net/111_beginning/index.html)

## 第5章

### 障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題

#### 5-1 本章の目的

子どもの居場所づくり事業が、全ての子ども（障がい児を含む）を対象とした事業や障がい児を対象とした事業など自治体の施策として混在している状況において、実施主体である自治体はどのように推進しているのか次の点を調査し、障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題を明らかにすることを目的とする。

- (1) 自治体は次のどの事業を実施しているか（事業の実施の有無）①放課後児童クラブ②放課後子供教室③放課後等デイサービス④日中一時支援⑤児童館⑥その他の居場所
- (2) 障がい児は放課後等にどの事業を利用しているか（事業ごとの障がい児の利用状況）
- (3) 事業ごとの地域交流の状況
- (4) 事業ごとの課題は何か

#### 5-2 調査の概要

##### (1) 調査対象

全国の人口5万人以上の自治体(市)を設定した。市の成立要件である人口5万人を基準とし、自治体としての一般的な規模を備えていること、福祉施策の種類や量などについて一定数見込まれることにより調査対象とした。

##### (2) 調査方法

アンケート調査票を郵送で配布、回答を返信してもらうことで回収する郵送調査を行った。配布自治体は529件、回収数は212件、回収率は40.1%であった。調査時期は2017年2月～3月である。

##### (3) 調査項目

障がい児の居場所事業の設置状況、設置場所、利用人数、実施運営方法、地域交流の有無と交流対象、障がい児を受け入れることで配慮したこと、課題などの10項目である。

##### (4) 研究の倫理的配慮

筆者が在籍する当該大学研究倫理審査委員会において承認を得た(承認番号16-36号)。調査回答は統計的に処理し学術研究のみに使用する旨を記載し回答協力を得た。

#### 5-3 結果

##### 5-3-1 居場所の設置状況

##### (1) 基本属性

調査自治体の内訳は以下のとおりである（表5-1）。回答のあった212件の内、指定都市が13件（6.1%）、中核市が32件（15.1%）、施行時特例市が16件（7.5%）であり、それ以外の人口5万人以上の一般市が151件で全体の71.2%を占めた。

表5-1 調査自治体の属性 (n=212)

自治体の属性	自治体数	%
指定都市	13	6.1
中核市	32	15.1
施行時特例市	16	7.5
一般市(人口5万人以上)	151	71.2

注1: 四捨五入で算出しているため、合計が一致しない場合がある。

出典：筆者作成

## (2) 居場所事業の実施状況

地域の障がい児の居場所として想定される次の事業「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「放課後等デイサービス」、「日中一時支援」、「児童館」、「その他の居場所」の実施状況について調査した（表5-2）。

表5-2 居場所事業の実施状況 (複数回答) (n=212)

事業	実施自治体数	実施率(%)	設置箇所数
放課後児童クラブ	202	95.3	7,507
放課後子供教室	129	60.8	2,845
放課後等デイサービス	207	97.6	4,438
日中一時支援	196	92.5	2,997
児童館	136	63.7	971
その他の居場所	32	15.1	190

出典：筆者作成

自治体が障がい児を受け入れることが可能な事業を実施している場合について回答（複数回答可）してもらった結果、「放課後等デイサービス」の実施率が207件（97.6%）で最も高く、次に「放課後児童クラブ」が202件（95.3%）、「日中一時支援」が196件（92.5%）、「児童館」が136件（63.7%）、「放課後子供教室」が129件（60.8%）であった。「その他の居場所」は、障害者総合支援法に基づく「地域活動支援センター事業」や県補助事業である「障害児放課後児童クラブ」、また自治体独自事業として「こどもカフェ」や「地域子ども家」、「子供の居場所づくり事業」などの記述があり、実施は32件（15.1%）である。また、設置箇所数が最も多い事業は「放課後児童クラブ」で7,507か所、次いで「放課後等デイサービス」が4,438か所、「日中一時支援」が2,997か所、「放課後子供教室」が2,845か所、「児童館」971か所、「その他の居場所」190か所であった。

## (3) 障がい児の利用状況

障がい児は放課後等にどの事業を利用しているのか、利用状況について事業のデータを比較した。回答（複数回答可）に各事業の障がい児の利用人数全てが記入されており、不明なデータを除いた51件における分析を行った（表5-3）。

自治体ごとに各事業の障がい児の利用人数に順位をつけ比較した。最も多く利用されている事業は「放課後等デイサービス」が49件で、分析対象市の96.1%に設置され、利用

者数も1位が42件、2位が7件となっている。次に多く利用されている事業は「日中一時支援」で、51件の全ての市において実施され、1位と2位を合わせて30件である。3番目に多く利用されている事業は「放課後児童クラブ」である。1位は無く2位と3位を合わせて46件を占めている。4番目は「放課後子供教室」で、4位に集中しており、1位から4位までで27件を占めている。5番目が「児童館」で、ある1つの順位に集中せず2位から5位に分散されている。「その他の居場所」は1位から6位まで分散されているが未実施の自治体が多い。

表5-3 障がい児の利用状況 (複数回答) (n=51) (自治体数)

事業	1位	2位	3位	4位	5位	6位	未実施
放課後児童クラブ	0	16	30	2	2	0	1
放課後子供教室	2	4	3	18	4	0	20
放課後等デイサービス	42	7	0	0	0	0	2
日中一時支援	7	23	12	9	0	0	0
児童館	0	2	2	8	3	0	36
その他の居場所	1	2	1	1	1	0	45

出典：筆者作成

### 5-3-2 居場所の実施運営方法

#### (1) 居場所事業の実施主体・運営方法

居場所事業がどのように設置運営されているのかについて、実施主体（公設・民設）及び運営方法（公営・民営）について調査した。民営については「非営利」と「企業」の2つに分けて調査した。「非営利」は社会福祉法人、NPO法人、自治会、青少年健全育成会、保護者会等である（表5-4）。

表5-4 居場所事業の実施主体・運営方法 (複数回答) (%)

事業	公設公営	公設民営		民設民営		記載なし	実施箇所数 (か所)
		非営利	企業	非営利	企業		
放課後児童クラブ	33.3	43.2	1.6	17.5	1.0	3.4	7,507
放課後子供教室	40.8	48.4	5.1	1.1	0.1	4.7	2,845
放課後等デイサービス	1.0	0.6	0.3	35.0	60.3	2.7	4,438
日中一時支援	3.5	3.1	0.1	70.5	22.2	0.6	2,997
児童館	46.0	46.2	1.6	4.5	1.5	0.0	971
その他の居場所	21.1	23.7	0.0	14.7	0.5	40.0	190

注1: 「非営利」とは、社会福祉法人、NPO法人、自治会、青少年健全育成会、保護者会等をいう。

注2: 四捨五入で算出しているため、合計が一致しない場合がある。

出典：筆者作成

回答（複数回答可）の結果、「放課後児童クラブ」は「公設民営（非営利）」の割合が最も高く43.2%で、次いで「公設公営」が33.3%である。「放課後子供教室」は「公設民営

（非営利）」の割合が最も高く 48.4%で、次いで「公設公営」が 40.8%である。「放課後等デイサービス」は「民設民営（企業）」の割合が最も高く 60.3%で、次いで「民設民営（非営利）」が 35.0%であった。「日中一時支援」は「民設民営（非営利）」の割合が 70.5%と最も高く、次いで「民設民営（企業）」が 22.2%であった。「児童館」は「公設民営（非営利）」の割合が 46.2%と最も高く、次いで「公設公営」が 46.0%である。「その他の居場所」は「公設民営（非営利）」の割合が 23.7%と最も高く、次いで「公設公営」が 21.1%である。

## (2) 居場所事業の実施場所

居場所事業の実施場所についての調査結果（複数回答可）は次のとおりである。実施場所は「学校施設」、「社会教育施設」、「社会福祉施設」、「児童館」、「民家、民間ビル」、「その他」に分けて調査した（表 5-5）。

表5-5 居場所事業の実施場所

（複数回答）

（%）

事業	学校施設	社会教育施設	社会福祉施設	児童館	民家、民間ビル	その他	記載なし	実施箇所数(か所)
放課後児童クラブ	53.8	2.1	7.2	5.8	11.5	14.6	4.9	7,507
放課後子供教室	82.3	4.8	0.1	6.4	0.2	1.8	4.4	2,845
放課後等デイサービス	0.4	0.2	33.5	0.2	56.9	2.6	6.2	4,438
日中一時支援	0.6	0.0	69.0	0.0	19.1	6.9	4.4	2,997
児童館	2.6	5.3	1.8	81.8	1.9	0.6	6.2	971
その他の居場所	16.8	3.2	16.8	4.2	2.6	20.5	35.8	190

注1: 「学校施設」とは、幼稚園、小学校、中学校、特別支援学校、学校付施設等をいう。

注2: 「社会教育施設」とは、公民館（コミュニティーセンター）、図書館、青少年センター等をいう。

注3: 「社会福祉施設」は、社会福祉会館（福祉センター）、障害者施設、保育所等をいう。

注4: 四捨五入で算出しているため、合計が一致しない場合がある。

出典：筆者作成

「放課後児童クラブ」の実施場所は「学校施設」の割合が 53.8%で最も高く、次いで「その他」が 14.6%であった。「放課後子供教室」は「学校施設」の割合が 82.3%と最も高く、次いで「児童館」が 6.4%である。

「放課後等デイサービス」は「民家、民間ビル」の割合が 56.9%と最も高く、次いで「社会福祉施設」が 33.5%であった。「日中一時支援」は「社会福祉施設」の割合が 69.0%で最も高く、次いで「民家、民間ビル」が 19.1%である。

「児童館」は「児童館」での実施が 81.8%で最も高く、次いで「社会教育施設」が 5.3%であった。「その他の居場所」は「その他」の割合が 20.5%と最も高く、次いで「学校施設」、「社会福祉施設」が共に 16.8%であった。

これらのことから、居場所事業の実施主体・運営方法、実施場所については次のような結果となった。

「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」は、主に「公設民営（非営利）」や「公設公営」で運営され、実施場所は「学校施設」が多い。「放課後等デイサービス」は主に「民設民営（企業）」で運営され、実施場所は「民家、民間ビル」が多い。「日中一時支援」は主に「民

設民営（非営利）」で運営され、実施場所は「社会福祉施設」が多い。「児童館」は主に「公設民営（非営利）」や「公設公営」で運営され、実施場所は「児童館」が多い。「その他の居場所」は「公設民営（非営利）」、「公設公営」で運営され、実施場所は「その他」が多くなっている。

### 5-3-3 居場所事業における地域交流

居場所事業における地域住民との交流の有無及び交流対象（幼児、小学生、中学生・高校生、高齢者、その他）について調査した。回答（交流対象は複数回答可）の結果は次のとおりである（表 5-6）。

表5-6 地域交流の有無及び交流対象 （交流対象は複数回答） (%)

事業	交流なし	交流あり	交流対象					回答自治体数(市)
			幼児	小学生	中学生 高校生	高齢者	その他	
放課後児童クラブ	55.2	44.8	25.6	53.8	25.6	62.8	37.2	174
放課後子供教室	27.4	72.6	15.6	50.6	35.1	66.2	49.4	106
放課後等デイサービス	59.9	40.1	38.2	58.2	52.7	45.5	54.5	137
日中一時支援	77.0	23.0	32.3	45.2	45.2	38.7	58.1	135
児童館	31.9	68.1	76.5	86.4	75.3	58.0	34.6	119
その他の居場所	65.4	34.6	22.2	44.4	33.3	77.8	33.3	26

出典：筆者作成

地域住民との交流について、「交流あり」との回答割合が過半数を超えた事業は、「放課後子供教室」が72.6%、「児童館」が68.1%である。交流している人は、「放課後子供教室」が「高齢者」で66.2%と最も高く、次いで「小学生」が50.6%、「その他」が49.4%である。「児童館」は「小学生」が86.4%で最も高く、次いで「幼児」が76.5%、「中学生、高校生」が75.3%、「高齢者」が58.0%であった。

一方、「交流なし」との回答割合が高かった事業は、「日中一時支援」が77.0%で、「その他の居場所」が65.4%、「放課後等デイサービス」が59.9%、「放課後児童クラブ」が55.2%であった。「日中一時支援」や「放課後等デイサービス」は障がい児を対象とした事業で、地域の人々との交流が少なくなっている。

### 5-3-4 障がい児の受け入れの配慮

障がい児を受け入れる場合にどのような点に配慮したのかについて、8つの選択肢の中から複数回答を可とし抽出してもらった（表 5-7）。

表5-7 障がい児の受け入れについて配慮したこと(複数回答) (n=212)

区分		自治体数
施設の改修やバリアフリー化を進めた	73 (39.0%)	187
障がい児に必要な用具(車いすなど)を用意した	44 (23.5%)	
職員を増員した	135 (72.2%)	
専門職を配置した	50 (26.7%)	
障がいについての研修会を行った	137 (73.3%)	
各事業の連携を図った	28 (15.0%)	
その他	40 (21.4%)	15
特に何もしていない		
未回答		10

出典：筆者作成

「特に何もしていない」と回答のあった自治体(15市)と未記入の自治体(10市)を除く187市において回答を見ると、最も多い項目は「障がいについての研修会を行った」が137件(73.3%)で、2番目は「職員を増員した」が135件(72.2%)であった。次いで「施設の改修やバリアフリー化を進めた」が73件(39.0%)、「専門職を配置した」が50件(26.7%)、「障がい児に必要な用具を用意した」が44件(23.5%)であった。その他は40件(21.4%)あり、その内容として「発達段階に合わせた支援の工夫」、「保護者への説明や面談」などの回答があった。

#### 5-3-5 居場所事業の課題

障がい児の受け入れについて課題があるのかその有無と、課題があると回答した自治体には、それぞれの事業ごとに課題の内容(6つの選択肢の中から最大3つまで)を選択してもらい焦点化を行った(表5-8)。

表5-8 障がい児を受け入れることについての課題(上位3つまで選択)

事業	課題あり							回答自治体数
		利用希望者が多く待機者がある	職員や支援員が不足している	専門職員がいない	実施している施設設備が不十分である	運営費が十分に確保できない	その他	
放課後児童クラブ	193(96.0%)	32(16.6%)	163(84.5%)	128(66.3%)	103(53.4%)	18(9.3%)	5(2.6%)	201
放課後子供教室	104(80.6%)	0(0.0%)	59(56.7%)	79(76.0%)	36(34.6%)	17(16.3%)	11(10.6%)	129
放課後等デイサービス	153(82.3%)	52(34.0%)	80(52.3%)	58(37.9%)	37(24.2%)	13(8.5%)	40(26.1%)	186
日中一時支援	123(69.1%)	30(24.4%)	80(65.0%)	25(20.3%)	30(24.4%)	43(35.0%)	27(22.0%)	178
児童館	99(78.0%)	0(0.0%)	41(41.4%)	59(59.6%)	56(56.6%)	13(13.1%)	6(6.1%)	127
その他の居場所	24(85.7%)	2(8.3%)	9(37.5%)	11(45.8%)	8(33.3%)	5(20.8%)	0(0.0%)	28

出典：筆者作成



障がい児の受け入れについて「課題あり」と回答した割合が高かった事業は、「放課後児童クラブ」が 96.0%で、「その他の居場所」が 85.7%、「放課後等デイサービス」が 82.3%、「放課後子供教室」が 80.6%である。続いて「児童館」が 78.0%で、最も割合の低かった「日中一時支援」は 69.1%であった。

次に事業ごとに課題の内容をみると、「放課後児童クラブ」では「職員や支援員が不足している」が 84.5%、次いで「専門職員がいない」が 66.3%、「実施している施設設備が不十分である」が 53.4%となっている。「放課後子供教室」は「専門職員がいない」が 76.0%で、次いで「職員や支援員が不足している」が 56.7%、「実施している施設設備が不十分である」が 34.6%であった。

「放課後等デイサービス」は「職員や支援員が不足している」が 52.3%で、次いで「専門職員がいない」が 37.9%、「利用希望者が多く待機者がいる」が 34.0%であった。「日中一時支援」は「職員や支援員が不足している」が 65.0%で、次いで「運営費が十分に確保できない」が 35.0%、「利用希望者が多く待機者がいる」と「実施している施設設備が不十分である」が共に 24.4%であった。

「児童館」は「専門職員がいない」が 59.6%で、次に「実施している施設設備が不十分である」が 56.6%、「職員や支援員が不足している」が 41.4%であった。「その他の居場所」は「専門職員がいない」が 45.8%で、次いで「職員や支援員が不足している」が 37.5%、「実施している施設設備が不十分である」が 33.3%であった。どの事業においても「職員や支援員が不足している」や「専門職員がいない」が高い割合を示している。

#### 5-4 考察

調査結果を整理すると、自治体における障がい児の放課後等の居場所事業の実施状況、利用状況、地域交流の状況及び事業についての課題は次のとおりである。

障がい児の放課後等の居場所事業の実施状況については、「放課後等デイサービス」、「放課後児童クラブ」、「日中一時支援」の実施率が高く、次いで「児童館」、「放課後子供教室」、「その他の居場所」である。

さらに、実施自治体がどの事業を実施しているかを分類すると（表 5-9）、全ての事業を実施している自治体は 14 件（6.6%）である。「放課後児童クラブ・放課後子供教室・放課後等デイサービス・日中一時支援・児童館」の 5 事業を実施している自治体は 64 件（30.2%）で最も高い。次いで 4 事業の「放課後児童クラブ・放課後等デイサービス・日中一時支援・児童館」が 38 件（17.9%）、「放課後児童クラブ・放課後子供教室・放課後等デイサービス・日中一時支援」が 34 件（16.0%）と続き、「放課後児童クラブ・放課後等デイサービス・日中一時支援」の 3 事業が 21 件（9.9%）であった。このことから「放課後児童クラブ」、「放課後等デイサービス」、「日中一時支援」の実施率が高いことが分かる。

表5-9 自治体が実施している事業の内訳（n=212）

実施している事業数	6	5				4				3			2		1
放課後児童クラブ	○	○	○			○	○	○		○	○				
放課後子供教室	○	○	○				○	○							
放課後等デイサービス	○	○	○	注		○	○	○	注	○	○	注	○	注	○
日中一時支援	○	○	○			○	○			○			○		
児童館	○	○	○			○		○			○				
その他の居場所	○		○												
実施自治体数	14	64	7	7		38	34	5	3	21	4	5	5	3	2

注： 空欄の列はその他である。

出典：筆者作成

障がい児の利用状況を見ると「放課後等デイサービス」、「日中一時支援」、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「児童館」、「その他の居場所」の順で高かった。

これらの結果から、障がい児を対象とした「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」が、放課後等の居場所として利用されており、「放課後子ども総合プラン」である「放課後児童クラブ」と「放課後子供教室」は、「放課後児童クラブ」において障がい児の受け入れが進んでいるものの「放課後子供教室」では利用が低いことが分かった。2012年に放課後等デイサービスが実施されるまでは「放課後児童クラブ」での受け入れや「日中一時支援」での預かりが主であったが、「放課後等デイサービス」は身近な地域の事業所で、個別支援計画による専門性が高い安心できる居場所として認知されたことや、保護者の就労希望など潜在的な需要があったことなどにより利用が増えていると考えられる。「児童館」は、設置自治体数では「放課後子供教室」を上回っているが、利用状況については低くなっている。「その他の居場所」を設置している自治体数は最も低く利用状況も低くなっているが、障がい児の利用が他の事業よりも高い自治体が見られ、新たな居場所となっている可能性が推測される。

地域での交流状況は、「放課後子供教室」が高齢者と、「児童館」は幼児、小学生、中学生・高校生、高齢者と幅広く交流が見られる。地域住民との交流は、居場所が地域に開かれることにより可能となり、インクルージョンの実現や地域社会の一員として成長していくために必要な指標である。障がい児を対象とした「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」は地域交流が少なく、「放課後等デイサービス」については直接学校から事業所まで車での送迎が行われていることが多い現状<sup>注1)</sup>において、今後交流を進める工夫が必要である。

また、これらの事業の実施主体・運営方法、実施場所と課題についてまとめると表5-10のとおりである。

表5-10 事業の設置運営方法と課題

事業	主な設置主体・運営方法	主な実施場所		利用希望者が多く待機者がいる	職員や支援員が不足している	専門職員がいない	実施している施設設備が不十分である	運営費が十分に確保できない
放課後児童クラブ	公設民営(非営利) 公設公営	学校施設	課題順位		1位	2位	3位	
放課後子供教室	公設民営(非営利) 公設公営	学校施設			2位	1位	3位	
放課後等デイサービス	民設民営(企業)	民家、民間ビル		3位	1位	2位		
日中一時支援	民設民営(非営利)	社会福祉施設		3位	1位		3位	2位
児童館	公設民営(非営利) 公設公営	児童館			3位	1位	2位	
その他の居場所	民設民営(非営利) 公設公営	その他			2位	1位	3位	

出典：筆者作成

放課後子ども総合プランの「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」は、主に「公設民営(非営利)」、「公設公営」で運営され、実施場所は「学校施設」が多い。これは「放課後子ども総合プラン」において学校の空き教室を実施場所として推進していることが要因として考えられる。これらの事業の課題は「職員や支援員が不足している」、「専門職員がいない」である。特に「放課後子供教室」では「専門職員がいない」が高く、障がい児の受け入れについての体制が整っていない理由の一つと考えられる。

次に障がい児を対象とした「放課後等デイサービス」、「日中一時支援」は民設民営が多く、「放課後等デイサービス」は主に企業が民家、民間ビルで実施していることが多く、「日中一時支援」は主に非営利団体が社会福祉施設で実施していることが多い。課題は共に「職員や支援員が不足している」であるが、「放課後等デイサービス」では「利用希望者が多く待機者がいる」、「日中一時支援」では「運営費が十分に確保できない」の課題もある。「日中一時支援」は自治体の任意事業であり、補助金制度で賄われていることが要因と考えられる。

障がい児の放課後等の居場所として多く利用されているこれらの事業は民設民営に委ねられており、利用希望者が潜在的にいることから、特に「放課後等デイサービス」では企業など営利団体の参入が進んでいる。アンケートのその他の自由記述で「営利を目的とした事業者が多く、職員の質が確保されていない」や「事業者によってサービスの質に差が生まれる」などの課題も見られた。厚生労働省は2015年に作成した「放課後等デイサービスガイドライン」を改正し、2018年から人員配置基準の見直しにより有資格者や経験者の配置を行うことや事業所の自己評価結果の公表を義務づけている。

「児童館」は主に「公設民営(非営利)」、「公設公営」で運営され、実施場所は「児童館」が多い。課題は「専門職員がいない」、「実施している施設設備が不十分である」が挙げつ

ている。厚生労働省令の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準<sup>1)</sup>では、専門職員として児童の遊びを指導する者を置くことになっており、その任用資格として保育士や社会福祉士などが定められている。この専門職員が配置されていないのか障がい児受け入れについての専門性が必要なのかについては不明であった。「児童館ガイドライン」が2011年に策定され、児童館の役割として子どもの遊びの拠点と居場所となり、障がいの有無にかかわらず活動内容や環境に配慮することとなっている。ガイドラインは2018年に改正され、児童館の特性を①拠点性、②多機能性、③地域性の3点に整理しており、障がい児を含めた地域の居場所としての可能性を示唆するものである。しかし、施設の老朽化や児童の減少、他の施設や事業等との統合などにより休館や廃止の児童館が増えているなかで<sup>注2)</sup>改めてその機能を検証することが必要である。

「その他の居場所」は、「公設民営（非営利）」、「公設公営」で運営され、実施場所は「その他」となっている。課題は「専門職員がいない」、「職員や支援員が不足している」であるが、自治体独自の事業で実態については不明である。

## 5-5 結論

障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題について、自治体を対象にアンケート調査を行った結果、次のことが明らかになった。

(1) 障がい児の放課後等の居場所事業の実施状況については、自治体が全ての事業を均一に実施しているわけではなく、事業の内訳をみると「放課後等デイサービス」、「放課後児童クラブ」、「日中一時支援」の実施率が高い。

(2) 障がい児の放課後等の居場所は「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」の利用が多く、その実施場所は主に民家、民間ビルや社会福祉施設で民設民営（企業、非営利）により実施されている。次に利用の多い居場所は「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」で、公設民営（非営利）または公設公営により主に学校施設で実施されている。「児童館」は主に公設民営（非営利）または公設公営で実施されているが利用は少ない。

(3) 地域での交流状況は、「放課後子供教室」が高齢者と、「児童館」は幼児、小学生、中学生・高校生、高齢者と幅広く交流が見られる。障がい児を対象とした「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」は地域交流が少ない。

(4) 「放課後児童クラブ」や「その他の居場所」、「放課後等デイサービス」は、障がい児の受け入れについて課題があると回答した割合が高く、その課題は「職員や支援員が不足している」、「専門職員がいない」である。特に「放課後児童クラブ」では「職員や支援員が不足している」が、「放課後子供教室」では「専門職員がいない」が高くなっている。「日中一時支援」は「職員や支援員が不足している」が高く、次いで「運営費が十分に確保できない」が挙がっている。「児童館」は、「専門職員がいない」、「実施している施設設備が不十分である」の課題がある。

## 謝辞

全国自治体（人口 5 万人以上の市）の職員の皆様には、アンケート調査にご協力いただき感謝申し上げます。

## 〈注〉

- 1) 厚生労働省「第 15 回障害福祉サービス等報酬改定検討チーム」議事録（2017 年 11 月 27 日）において、放課後等デイサービスの送迎について、特別支援学校に各事業所の車がずらっと並べられている現状があると述べられている。

参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000189119.html>

- 2) 児童健全育成推進財団は、「平成 27 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業『児童館における子育て支援等実践状況に関する調査研究』報告書」において、児童館の休館・廃止を予定、検討中の市区町村は 107 で、新設の予定、検討中の 85 より多く、その理由として、「老朽化 44 (41.1%)」、「児童の減少 34 (31.8%)」、「他の施設・事業等との統合 27 (25.2%)」を挙げている。

参考 URL : <http://www.jidoukan.or.jp/project/research/old.html>

## 〈文献〉

- 1) 厚生労働省“児童福祉施設の設備及び運営に関する基準”

参考 URL : [https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=82069000&dataType=0](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82069000&dataType=0)

## 第6章

### 障がい児の放課後等の居場所づくり施策のインクルーシブ評価と課題

#### 6-1 本章の目的

障がい児の放課後等の居場所は、障がいの有無を超えて地域のなかで多様な人々と交流ができ、地域から切り離されることのない場所として、自治体が実施する施策としての体制や機関間連携が重要と考えられる。放課後等の居場所づくり施策には各制度を所管している自治体の福祉部局、教育委員会のほか、児童福祉施設や学校などが関わっており、インクルーシブな居場所推進のための評価システムが必要である。

障がい児の放課後等の居場所づくり事業について、以下の方法によりインクルーシブな居場所の可能性について検討することを目的とする。

- (1) 障がい児の放課後等の居場所づくり事業（①放課後児童クラブ②放課後子供教室③放課後等デイサービス④日中一時支援⑤児童館）について、インクルージョンを可能とする項目に着目し評価指標を作成する。
- (2) (1)で作成したインクルーシブ評価指標に沿って障がい児の放課後等の居場所づくり事業の根拠法令やガイドラインなどから内容を整理分析し、インクルーシブな居場所の可能性について考察する。
- (3) インクルーシブな居場所を可能とする事業について調査し、その実態と課題を明らかにする。

#### 6-2 調査の内容

障がい児の放課後等の居場所づくり事業（①放課後児童クラブ②放課後子供教室③放課後等デイサービス④日中一時支援⑤児童館）の根拠法令等を整理する。インクルージョンを可能とする項目に着目し作成した評価指標により各事業の評価を行う。

インクルーシブな居場所を可能とする事業について職員へのアンケート調査及びヒアリング調査を実施し、その実態と課題を明らかにする。

#### 6-3 結果と考察

##### 6-3-1 インクルーシブを可能とする評価指標

障がい児の放課後等の居場所づくり事業（①放課後児童クラブ②放課後子供教室③放課後等デイサービス④日中一時支援⑤児童館）の根拠法令等を整理した（表6-1）。

表 6-1 子どもの放課後等の居場所づくり事業

項目	放課後児童 クラブ	放課後子供 教室	放課後等デイ サービス	日中一時支援	児童館
根拠法 令等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉法第 6 条の 3</li> <li>・厚生労働省・文部科学省新放課後子ども総合プラン</li> <li>・放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準</li> <li>・放課後児童クラブ運営指針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会教育法第 5 条</li> <li>・厚生労働省・文部科学省新放課後子ども総合プラン</li> <li>・地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉法第 6 条の 2 の 2</li> <li>・放課後等デイサービスガイドライン</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・障害者総合支援法第 77 条</li> <li>・地域生活支援事業実施要綱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉法第 40 条</li> <li>・児童館の設置運営要綱</li> <li>・児童福祉施設の設備及び運営に関する基準</li> <li>・児童館ガイドライン</li> </ul>

出典：筆者作成

法や制度におけるインクルーシブを評価する指標は現在のところ統一化されていないが、国立特別支援教育総合研究所においてインクルーシブ教育システム構築の評価指標（試案）<sup>1)</sup>が出されている。この評価指標作成にあたり海外のインクルーシブ教育システムに関する研究動向や調査などから、Kiriazopoulou & Weber（2009）を参考とした Loreman et al（2014）による枠組みに着目している。これは、欧州特別支援教育機構（European Agency for Development in Special Needs Education 現：European Agency for Special Needs and Inclusive Education）が EU 諸国共通の評価指標を開発するために作成したものであるが、日本の法制度の違いにより、国立特別支援教育総合研究所がこれまで取り組んできたインクルーシブ教育システムに関する研究（2015）などを参考に 8 項目で作成している。

福祉分野におけるインクルーシブシステムの構築や評価については、日本の保育制度・政策の分析を行った韓ら（2015）の研究<sup>2)</sup>がある。韓らによって開発されたインクルーシブ教育評価指標（IEAI）は、「権利の保障」、「人的・物的環境整備」、「教育課程の改善」の 3 領域にそれぞれ 3～4 個の評価指標が示されており、計 11 指標を 5 段階で評価するように構成されている。この研究は就学前の保育所の教育機能、幼稚園の保育機能に着目しており、教育的観点から評価していることや放課後等の施策である就学後の指標については不十分である。

そのため、評価指標として就学後の施策に対応できる項目のある国立特別支援教育総合研究所のインクルーシブ教育システム構築の評価指標（試案）を一部修正の上使用した（表 6-2）。このインクルーシブ教育システム指標の観点を基に、福祉施策における指標に適合

するように、評価指標 4 の教育的要素の強い「指導」から福祉要素を示す「支援」に、評価指標 5 の教育計画でもある「教育課程」を福祉事業に該当する「支援計画」に、評価指標 6 の教育的活動である「交流及び共同学習」を福祉的活動を示す「交流及び共同活動」に変更した。

表 6-2 インクルーシブ評価指標

評価指標	インクルーシブ教育システム評価指標の観点	インクルーシブ教育システム項目（例）	インクルーシブ評価指標の観点
1	体制	・市区町村の体制づくり ・学校の体制づくりの支援の枠組み	体制
2	研修	・特別支援教育に関する理解・専門性の向上 ・インクルーシブ教育システム構築に関する理解	研修
3	施設・設備	・施設設備の整備修繕 ・バリアフリー施設設備の状況把握と整備修繕計画 ・合理的配慮の提供に関する施設設備状況の把握と修繕計画 ・教育支援機器等の整備計画	施設・設備
4	指導体制	・指導体制の整備 ・人材配置・育成の計画	支援体制
5	教育課程	・幼児児童生徒及び保護者の理解 ・教育課程編成に係る周知及び管理	支援計画
6	交流及び共同学習	・交流及び共同学習の推進 ・相互理解	交流及び共同活動
7	理解・啓発	・幼児児童生徒及び保護者の理解 ・地域への理解・啓発	理解・啓発
8	機関間連携	・地域の関係機関の連携づくり ・早期支援システムづくり ・就学支援システムづくり ・就労支援システムづくり	機関間連携

出典：「我が国におけるインクルーシブ教育システム構築に関する総合的研究ーインクルーシブ教育システム構築の評価指標（試案）の作成ー（国立特別支援教育総合研究所）平成 30 年 3 月」をもとに筆者作成



### 6-3-2 居場所づくり事業におけるインクルーシブ評価指標の内容

障がい児の放課後等の居場所づくり事業について、表 6-1 の根拠法令等から評価指標に基づいて内容を整理した（表 6-3～表 6-6）。なお日中一時支援事業は市町村の任意事業であり地域生活支援事業実施要綱<sup>3)</sup>のみで事業内容が明確に示されていないため、評価できなかった。

表 6-3 インクルーシブ評価指標に係る国の施策（放課後児童クラブ）

評価指標	内 容
1 体制	・障害のある子どもについては、地域社会で生活する平等の権利の享受と、包容・参加「(インクルージョン)」の考え方に立ち、子ども同士が生活を通じて共に成長できるよう、障害のある子どもも放課後児童クラブを利用する機会が確保されるための適切な配慮及び環境整備を行い、可能な限り受入れに努める。
2 研修	・障害のある子どもの育成支援についての事例検討を行い、研修等を通じて、障害について理解する。
3 施設・設備	・障害のある子どもの育成支援が適切に図られるように、個々の子どもの状況に応じて環境に配慮するとともに、職員配置、施設や設備の改善等についても工夫する。
4 支援体制	・子どもの発達や養育環境の状況等を把握し、子どもが発達面や養育環境等で固有の援助を必要としている場合には、その援助を適切に行う必要がある。
5 支援計画	・障害のある子どもが、放課後児童クラブでの子ども達との生活を通して共に成長できるように、見通しを持って計画的な育成支援を行う。 ・継続的な育成支援を行うために、障害のある子ども一人ひとりについて放課後児童クラブでの状況や育成支援の内容を記録する。
6 交流及び共同活動	・放課後児童クラブの子ども達が地域の子どもの達と一緒に遊んだり活動したりする機会を設ける。 ・地域での遊びの環境づくりへの支援も視野に入れ、必要に応じて保護者や地域住民が協力しながら活動に関わることができるようにする。
7 理解・啓発	・放課後児童クラブの運営主体は、地域社会との交流や連携を図り、保護者や地域社会に当該放課後児童クラブが行う育成支援の内容を適切に説明するように努めなければならない。
8 機関間連携	・地域社会における障害のある子どもの放課後の生活が保障されるように、放課後等デイサービス等と連携及び協力を図る。その際、放課後等デイサービスと併行利用している場合には、放課後等デイサービス事業所と十分な連携を図り、効力できるような体制づくりを進めていくことが求められる。 ・障害のある子どもの特性を踏まえた育成支援の向上のために、地域の障

	<p>害児関係の専門機関等と連携して、相談できる体制をつくる。その際、保育所等訪問支援、障害児等養育支援事業や巡回支援専門員整備事業の活用等も考慮する。</p>
--	--

出典：放課後児童クラブ運営指針<sup>4)</sup>をもとに筆者作成

表 6-4 インクルーシブ評価指標に係る国の施策（放課後子供教室）

評価指標	内 容
1 体制	・地域と学校の連携・協働を推進していく際には、様々な事情により厳しい状況にある子供たちにきめ細かに配慮・対応していくという視点が重要である。経済的な理由や家庭の事情等により家庭での学習が困難であったり、学習が遅れがちな子供たちへの支援、特別な支援が必要な子供たちや外国籍や日本語能力に課題のある子供たちへのサポートなどソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の視点から活動を検討していくことが期待される。
2 研修	・教育委員会においては、地域学校協働活動推進員や地域ボランティア等を対象とした研修を実施することが重要である。研修の具体的な内容として、子供の基礎疾患や当日の体調の理解とそれらを踏まえた活動の在り方、子供の行動特性の理解、障害のある子供の特性等の理解と支援のあり方などが考えられる。
3 施設・設備	－
4 支援体制	・教育委員会においては、放課後等の学習・体験活動支援を実施する際に、通常の支援員に加えて特に配慮が必要な子供たちへの支援を行う支援員（特別支援サポーター）等の配置を促進するなどにより、特別支援学校等における地域学校協働活動の推進を図ることが重要である。
5 支援計画	－
6 交流及び共同活動	・放課後等の学習・体験活動の実施を通じて、地域住民等が子供たちと学校の教育活動外の時間帯に接することは、子供たちの放課後等における豊かな学びにつながるとともに子供たちの多様な側面を地域の住民等が理解することにもつながる。 ・放課後児童クラブと一体的に又は連携して実施することにより、全ての児童と一緒に学習や体験活動を行うことができるような連携方法を検討・実施していくことが期待される。
7 理解・啓発	・社会教育法では、地域住民等の積極的な参加を得て、地域学校協働活動が円滑かつ効果的に実施されるよう、教育委員会が普及啓発を行うこととされている。
8 機関間連携	・障害のある子供が安心して様々な地域学校協働活動に参画できるようにするためには、一人一人の障害の状態及び発達の段階や特性等に配慮しつつ、保護者のみならず、地域の医療、福祉、労働等の関係機関と連携していくことが必要である。

出典：地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン<sup>5)</sup>をもとに筆者作成

表 6-5 インクルーシブ評価指標に係る国の施策（放課後等デイサービス）

評価指標	内 容
1 体制	<p>・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であり、放課後等デイサービス事業所においては、放課後児童クラブや児童館等の一般的な子育て支援施策を、専門的な知識・経験に基づきバックアップする「後方支援」としての位置づけも踏まえつつ、必要に応じて放課後児童クラブ等との連携を図りながら、適切な事業運営を行うことが求められる。さらに、一般的な子育て支援施策を利用している障害のある子どもに対して、保育所等訪問支援を積極的に実施する等、地域の障害児支援の専門機関としてふさわしい事業展開が期待される。</p>
2 研修	<p>・適切な支援を安定的に提供するとともに、支援の質を向上させるためには、支援に関わる人材の知識・技術を高めることが必要であり、そのためには様々な研修の機会を確保するとともに、知識・技術の習得意欲を喚起することが重要である。</p>
3 施設・設備	<p>・放課後等デイサービス事業所は、放課後等デイサービスを提供するための設備及び備品を適切に備えた場所である必要がある。様々な障害のある子どもが安全に安心して過ごすことができるようバリアフリー化や情報伝達への配慮等、個々の子どもの態様に応じた工夫が必要である。</p>
4 支援体制	<p>・放課後等デイサービスの提供に際しては、子どもの最善の利益を考慮し、人権に配慮した支援を行うために、子どもの支援に相応しい職業倫理を基盤として職務に当たらなければならない。</p>
5 支援計画	<p>・放課後等デイサービスの対象は、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。</p>
6 交流及び共同活動	<p>・障害があるがゆえに子どもの社会生活や経験の範囲が制限されてしまわないように、子どもの社会経験の幅を広げていく。他の社会福祉事業や地域において放課後等に行われている多様な学習・体験・交流活動等との連携、ボランティアの受入れ等により、積極的に地域との交流を図っていく。</p> <p>・障害のある子どもができるだけ地域や他の子どもから切り離されないよう、地域の放課後児童クラブや放課後子供教室、児童館との交流や他の子どもとの活動を企画することが望ましい。</p>
7 理解・啓発	<p>・子どもが健全に発達していくためには、地域社会とのふれあいが必要であり、そうした観点からは放課後等デイサービス事業所が地域社会からの信頼を得ることが重要であるが、そのためには地域社会に対して事業に関する情報発信を積極的に行う等、地域に開かれた事業運営を心がけること</p>

	が求められる。
8 機関間連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもの発達支援には、保護者や学校をはじめとする様々な関係者が関与しており、それらの関係者と密に連携し、情報を共有することにより、子どもに対する理解を深めるとともに、支援の輪の中において放課後等デイサービス事業所に期待される役割を適切に認識することも、適切な支援を提供し、支援の質を高めていく上で重要である。</li> <li>・相談支援事業者、学校、医療機関や専門機関、保育所・児童発達支援事業所等、他の放課後等デイサービス事業所等、放課後児童クラブや自治会等、保護者との連携、地域自立支援協議会等への参加</li> </ul>

出典：放課後等デイサービスガイドライン<sup>6)</sup>をもとに筆者作成

表 6-6 インクルーシブ評価指標に係る国の施策（児童館）

評価指標	内 容
1 体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館は、子どもの人権に十分に配慮し権利擁護に努めるとともに、子ども一人ひとりの人格を尊重し、子どもに影響のある事柄に関して、子どもが意見を述べ参加することを保障する必要がある。</li> <li>・障害のある子どもへの対応は、障害の有無にかかわらず、子ども同士がお互いに協力しながら活動できるよう活動内容や環境について配慮すること。</li> <li>・障害のある子どもの利用に当たっては、障害者差別解消法に基づき合理的配慮に努めること。</li> </ul>
2 研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館の運営主体は、様々な機会を活用して研修を実施し、職員の資質向上に努めなければならない。</li> <li>・研修が日常生活に生かされるように、職員全員が子どもの理解と課題を共有し対応を協議する機会を設けること。</li> </ul>
3 施設・設備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・乳幼児や障害のある子どもの利用に当たって、安全を確保するとともに利用しやすい環境に十分配慮し、必要に応じ施設の改善や必要な備品等を整備すること。</li> </ul>
4 支援体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館では、子どもの発達の特徴や発達過程を理解し、発達の個人差を踏まえて、一人ひとりの心身の状態を把握しながら子どもの育成に努めることが求められる。</li> </ul>
5 支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童厚生員は子どもの活動の様子から配慮が必要とされる子どもについては、個別の記録をとり継続的な援助ができるようにする。</li> </ul>
6 交流及び共同活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館を利用する子どもが地域住民と直接交流できる機会を設けるなど、地域全体で健全育成を進める環境づくりに努めること。</li> <li>・児童館に来館する子どもと放課後児童クラブに在籍する子どもが交流できるよう遊びや活動に配慮すること。</li> </ul>
7 理解・啓発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館の活動内容等を広報するとともに、地域の様々な子どもの育成活動に協力するなど、児童館活動に関する理解や協力が得られるように努めること。</li> </ul>
8 機関間連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館は、地域の子どもの健全育成と子育て家庭を支援する拠点として、地域住民との交流や各関係機関等との情報交換、情報共有を行い、子どもと子育て家庭を支える地域づくりに貢献することが求められる。（家庭、学校、地域及び関係機関等との連携）</li> </ul>

出典：児童館ガイドライン<sup>7)</sup>をもとに筆者作成

評価指標 1（体制）においては、インクルージョンの推進についての体制整備や充実を図ることを、事業の目的や方針に記載している事業は次のとおりである。「放課後児童クラブ」ではインクルージョンの推進について明記されており、「放課後子供教室」は特別な支援が必要な子供たちへのサポートとしてソーシャル・インクルージョンの視点で活動することを記載している。「放課後等デイサービス」は障がい児を対象とした事業であるが、「放課後児童クラブ」や「児童館」などの一般的施策への後方支援や保育所等訪問支援を行うことでインクルージョンを進めるとしている。「児童館」はインクルージョンの記載はないが、事業の対象が全ての子どもとなっており、障がいの有無にかかわらず子ども同士が協力できる活動内容や環境への配慮、障害者差別解消法による合理的配慮について記載していることからインクルージョンの実現を目指しているといえる。

評価指標 2（研修）においては、職員の障がいに関する理解・専門性の向上やインクルージョンの推進についての研修で、「放課後児童クラブ」は障がいのある子どもの育成支援についての事例検討を行い研修等を通じて障がいについて理解するとの記載がある。「放課後子供教室」は教育委員会が地域学校協働活動推進員や地域ボランティアに、障がいのある子どもの特性等の理解と支援の在り方など研修の具体例を挙げている。「放課後等デイサービス」は支援の質を向上させるために研修の機会の確保を記載している。「児童館」は研修を実施し職員の資質向上に努めることや、(障がい児を含めた) 子どもの理解と課題を共有し対応を協議する場を設けることとしている。

評価指標 3（施設・設備）においては、個々の子どもの状況に応じた環境に配慮し施設設備の改善を記載している事業は「放課後児童クラブ」、「放課後等デイサービス」、「児童館」である。「放課後子供教室」は特定な施設ではなく、社会教育施設やその他の公共施設の有効活用について記載している。現在は新・放課後子ども総合プランにおいて学校で実施することが奨励されているが、インクルーシブについての具体的な記述は見られない。

評価指標 4（支援体制）においては、個々の子どもの実態やニーズに応じた体制や人材配置について、「放課後児童クラブ」では子どもの発達や養育環境の状況等を把握し、子どもが固有の援助を必要としている場合は適切な対応をすることとなっている。「放課後等デイサービス」は子どもの最善の利益を考慮し、人権に配慮した支援を行うこととなっている。「児童館」は発達の個人差を踏まえて一人ひとりの心身の状況を把握しながら子どもの育成に努めることになっている。「放課後子供教室」は特に配慮が必要な子どもに支援を行う支援員（特別支援サポーター）等の配置を行うことで、特別支援学校での推進を記載している。特別支援学校での実施は地域の学校とは違い、障がい児が地域の子どもと切り離されてしまうことが危惧されるが、いずれの事業も個別対応をすることで合理的配慮の実施を可能としている。

評価指標 5（支援計画）においては、本人や保護者の意見が反映されるよう配慮された個別の記録による計画的、継続的な支援で、「放課後児童クラブ」は障がいのある子どもが子ども達との生活を通じて共に成長できるように見通しを持って計画的な育成支援を行い、一人ひとりについて状況や育成支援の内容を記録することとしている。「放課後等デイサービス」は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い、学校で策定される教育支援計画と連携させることになっている。「放課

後子供教室」は該当する記載がみられない。「児童館」では、児童厚生員は子どもの活動の様子から配慮が必要とされる子どもについては、個別の記録をとり継続的な援助ができるようにするとしている。

評価指標 6（交流及び共同活動）においては、障がいの有無なく地域の子どもが交流・共同活動を行うことができることで、「放課後児童クラブ」は児童クラブの子どもが地域の子どもたちと一緒に遊んだり活動したりする機会を設けることとしている。「放課後子供教室」は放課後児童クラブと一体的に又は連携して実施する（新・放課後子ども総合プラン）ことにより、全ての子どもが一緒に学習や体験活動を行うことができるとしている。

「児童館」は児童館を利用する子どもが地域住民と直接交流できる機会を設けることや館内で実施されている放課後児童クラブとの交流ができるように配慮することとなっている。

「放課後等デイサービス」においては、他の社会福祉事業や地域において放課後等に行われている多様な学習・体験・交流活動等との連携、ボランティアの受入れ等により積極的に地域との交流を図っていくこととなっている。

評価指標 7（理解・啓発）においては、保護者や地域住民に対しての理解・啓発で、「放課後児童クラブ」は保護者や地域社会に育成支援の内容を説明することを記載しており、「放課後等デイサービス」は地域社会に対して情報発信を行うなど地域に開かれた事業運営をすることとなっている。「児童館」は地域の様々な子どもの育成活動に協力し児童館への理解や協力が得られるよう理解・啓発を進めること、「放課後子供教室」は地域住民の積極的な参加を得て、地域学校協働活動が円滑かつ効果的に実施されるよう普及啓発を行うこととされている。いずれもインクルージョンについての直接的な表現は見られないが、事業の目的を達成するための理解・啓発を行うこととなっている。

評価指標 8（機関間連携）においては、家庭及び学校、医療、保健等の関係機関との連携で、「放課後児童クラブ」では、障がいのある子どもの放課後の生活が保障されるように、放課後等デイサービス等との連携及び協力を図ることや、地域の障がい児関係の専門機関等との連携、学校等の連携が記載されている。「放課後子供教室」は、障がいのある子どもが安心して様々な活動に参画できるように保護者、地域の医療、福祉等の専門機関と連携することになっている。「放課後等デイサービス」は、子どもの発達支援には保護者や学校など様々な関係者（相談支援事業所、医療機関や専門機関、放課後児童クラブなど）と連携し、情報を共有することとなっている。「児童館」は、家庭、学校、地域及び関係機関等との連携が必要としている。

以上のことから放課後等の居場所づくり事業の評価においては、次のことがいえる。「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「放課後等デイサービス」においてはインクルージョンの推進が目標になっている。「児童館」においても障がい児への合理的配慮について記載しており、各事業はインクルージョンの実現を目指していることが分かる。

「放課後児童クラブ」での障がい児の受け入れは進んでいるが就労留守家庭等といった子どもが対象である。「放課後子供教室」は全ての子どもが対象になっているが、評価指標の 3（施設・設備）、5（支援計画）において具体的な記載が見られなかった。「放課後等デイサービス」は障がい児を対象とした事業であり、指標 1（体制）において、居場所そのもののインクルージョンではなく、施設の資源による一般的施策への後方支援や保育所等訪



問支援を行うことになっている。この結果、「放課後児童クラブ」、「放課後等デイサービス」、「児童館」は全ての評価指標で記載があるが、「放課後児童クラブ」は就労留守家庭等の小学生を対象に、「放課後等デイサービス」は障がい児を対象としている。「児童館」は全ての子どもが参加でき、インクルーシブな居場所の可能性が高いと考えられる。

### 6-3-3 インクルーシブな居場所を可能とする事業の状況

#### 6-3-3-1 調査児童館の施設概要

障がい児の放課後等の居場所づくり事業（①放課後児童クラブ②放課後子供教室③放課後等デイサービス④児童館）のインクルーシブ評価の結果、障がいの有無なく交流・共同活動を行う居場所事業のうち、広く地域に開かれ全ての子どもを対象としている児童館事業を取り上げ調査する。

調査方法は、厚生労働省社会保障審議会児童部会資料の「障害のある児童などが参加しやすいよう配慮している主な児童館・プログラム一覧」<sup>8)</sup>に記載されている児童館のうち、調査協力を得られた児童館について職員へのアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。調査期間は2020年11月～2021年1月である。質問項目は、①施設概要（施設種別、設置運営主体、職員体制、研修内容、事業実施状況等）、②事業概要（事業名、対象、実施場所、活動内容、利用実態等）、③インクルージョン評価指標（実施状況、課題等）である。

調査施設は、宮城県、東京都、愛知県、京都府、大分県内の5児童館から回答を得た（表6-7）。児童館の種別は、大型児童センター1施設、小型児童館4施設であり、設置主体は自治体（市・区・町）が4施設、社会福祉法人が1施設であった。運営形態は公設公営が1施設、民設民営1施設、公設民営（指定管理2施設、業務委託1施設）である。

表 6-7 児童館の施設概要

児童館	A	B	C	D	E
所在地	宮城県	東京都	愛知県	京都府	大分県
開館年	1990 年	2007 年	1996 年	1984 年	2001 年
設置主体	自治体 (市)	自治体 (区)	自治体 (市)	社会福祉 法人	自治体 (町)
運営主体	公営財団 法人	自治体 (区)	社会福祉 法人	社会福祉 法人	社会福祉協 議会(町)
運営形態	指定管理	公設公営	指定管理	民設民営	業務委託
施設種別	小型児童館	小型児童館	大型児童セ ンター	小型児童館	小型児童館
敷地面積	3,508 m <sup>2</sup>	954 m <sup>2</sup>	17,000 m <sup>2</sup>	—m <sup>2</sup>	27188.72 m <sup>2</sup>
総床面積	138.23 m <sup>2</sup>	865 m <sup>2</sup>	2,877 m <sup>2</sup>	—m <sup>2</sup>	3302.24 m <sup>2</sup>

職員	館長 児童厚生員 (常勤 3 人・非常勤 2 人) ほか	館長 児童厚生員 (常勤 5 人・非常勤 9 人)	館長 副館長 2 人 児童厚生員 3 人 事務職員 3 人	館長 児童厚生員 (主任 1 人・他常勤 3 人)	館長 児童厚生員 (常勤 3 人・非常勤 6 人)
----	--	---------------------------------------	--	---------------------------------------	---------------------------------------

出典：筆者作成

### 6-3-3-2 児童館における居場所づくり事業

次に児童館がどのような居場所事業を実施しているかについて調査した（表 6-8）。

表 6-8 児童館における子どもの居場所事業の実施状況

(○：実施、◎：うち障がい児の利用あり)

事業名／児童館	A	B	C	D	E
放課後児童クラブ	◎	◎		◎	
放課後子供教室					
子どもの居場所の提供		◎	◎	◎	
その他の居場所事業			◎		◎
自由来館	◎	◎	◎	◎	◎

注 1：「子どもの居場所の提供」は、自由来館以外の児童館主催（共催を含む）事業をいう。

注 2：「その他の居場所事業」は、保護者会などが実施する事業への貸館事業をいう。

出典：筆者作成

「放課後児童クラブ」を実施している児童館は 3 施設、「子どもの居場所の提供」は 3 施設、「その他の居場所事業」は 2 施設、自由来館は 5 施設で実施されており、その全てにおいて障がい児が利用していることが分かった。

児童館で実施されている事業で、「放課後児童クラブ」は専用部屋以外に児童館全室を利用している場合があり、館内で地域の高齢者や大学生、他の子どもとの交流が行われている。「子どもの居場所の提供」では、障がい児が選択しやすいようにグループやクラブ活動の内容を工夫していることや地域のボランティアの協力も得られており個別支援が行われている。貸館事業である「その他の居場所事業」は発達障がい児や保護者の茶話会・相談会に児童館職員が関わりを持っている。

障がい児の利用で工夫している点は、「死角を無くす」、「一人になれる場所の確保」など施設の空間利用や障がい児が参加できるよう活動内容を選択できるようにしている点が挙げられる。これは子ども一人ひとりの状況の把握と支援方法を考慮することにより合理的配慮の実施やインクルーシブな居場所が可能になると考えられる。



写真 6-1 児童館の全景（野外でも自由に遊ぶことができる）

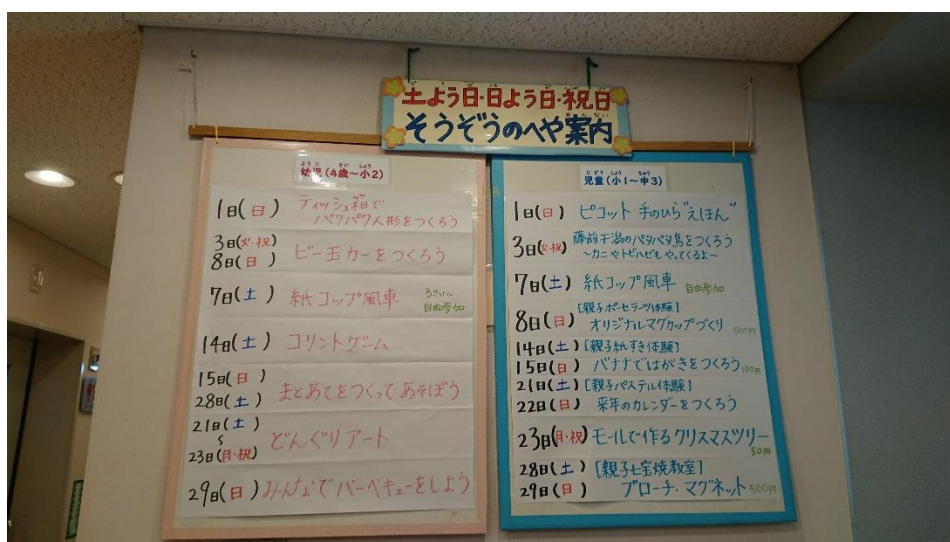


写真 6-2 創造の部屋で放課後毎日実施される工作教室は誰でも参加できる。  
(土日曜日、祝日は事前にメニューが決まっている)





写真 6-3



写真 6-4

創造の部屋の内部（広い部屋は区切られており、子どもは自由に使用できる）



写真 6-5 車いすで利用できる砂場



写真 6-6 地域の子どもが訪問

（館庭には羊のオブジェが出迎える）

出典：写真 6-1～写真 6-6 筆者撮影

### 6-3-3-3 児童館におけるインクルーシブ評価指標による実施状況

次に児童館ガイドラインをもとにインクルーシブ評価指標を作成し実施状況について調査した（表 6-9）。

インクルーシブな評価指標について、3つの選択肢（実施・一部実施・未実施）から選び回答してもらった結果は次のとおりである。評価指標 1（体制）では、全ての施設において実施されている。具体例として「日頃から一人ひとりの子どもの声に耳を傾け意見を引き出せるように声掛けをしている」や「障がいのある子どもの個性を考慮し、自然と活躍できる場づくりを行う」、「個別対応が周囲に納得できるように配慮している」などの記載があった。評価指標 2（研修）では、全ての施設において実施されており、職員は会議で課題の共有や育成方針を確認するほか、職場内研修で子どもの権利、障がい児の理解、障が

い児への支援方法などを学ぶ機会がある。評価指標 3（施設・設備）では、「一部実施」を 2 施設が選択しており、障がい児向けの設備が十分に整っていない点が挙げられている。児童館運営は自治体の予算や政策に影響を受けることが多いため、施設設備の修繕費用など安定した財政基盤が必要である。評価指標 4（支援体制）では、全ての施設において実施されており、一人ひとりの心身の状況を把握し育成方針を決め職員全員で対応していることやそのために保護者や学校、民生委員などと意見交換を実施しているとの記載があった。評価指標 5（支援計画）では、全ての施設において実施されている。子どもの活動の様子から配慮が必要とされる子どもについては、個別の記録をとり継続的な援助ができるようにしている。評価指標 6（交流及び共同活動）では、「放課後児童クラブ」を実施していない施設が 2 施設あるが、PTA や地域の青少年育成会、子育てネットワーク事業の実施により交流や共同活動が行われている。評価指標 7（理解・啓発）では、全ての施設において児童館だよりの発行やホームページなどによる広報活動を通じて、理解や啓発を行っている。評価指標 8（機関間連携）では、全ての施設において実施されている。

また、インクルーシブな居場所を進める上での課題（自由回答）においては、「保護者の理解を得ることが難しい場合がある」、「障がいの特性が幅広く危険行為が伴う児童は遊び方が制限されてしまうことがある」、「施設が狭く空間利用が上手くできない」、「専門の職員の配置が必要」などの意見があった。職員配置においては、児童厚生員の資格を有する者を 2 人以上置き、必要に応じてその他の職員を置くことや社会福祉士資格を有する者の配置も考慮することとなっているが、常勤職員数が 4 人から 6 人の小型児童館では、課題として「障がい特性によりさまざまな対応が求められることがあり、より専門職員の配置が必要」や「障がい児をサポートするきめ細かい情報共有の機会が必要」などの意見があった。障がい児への合理的配慮や個別対応を行う上で、専門職員の配置や関係機関との情報共有が求められているといえる。

表 6-9 インクルーシブ評価指標による実施状況（児童館）

（○：実施、△一部実施、×未実施）

評価 指標	項目（児童館ガイドライン内容）	実施状況（児童館）				
		A	B	C	D	E
1 体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館は、子どもの人権に十分に配慮し権利擁護に努めるとともに、子ども一人ひとりの人格を尊重し、子どもに影響のある事柄に関して、子どもが意見を述べ参加することを保障する必要がある。</li> <li>・障害のある子どもへの対応は、障害の有無にかかわらず、子ども同士がお互いに協力しながら活動できるよう活動内容や環境について配慮すること。</li> <li>・障害のある子どもの利用に当たっては、障害者差別解消法に基づき合理的配慮に努めること。</li> </ul>	○	○	○	○	○
2 研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館の運営主体は、様々な機会を活用して研修を実施し、職員の資質向上に努めなければならない。</li> <li>・研修が日常生活に生かされるように、職員全員が子どもの理解と課題を共有し対応を協議する機会を設けること。</li> </ul>	○	○	○	○	○
3 施設 ・設備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・乳幼児や障害のある子どもの利用に当たって、安全を確保するとともに利用しやすい環境に十分配慮し、必要に応じ施設の改善や必要な備品等を整備すること。</li> </ul>	○	△	○	△	○
4 支援 体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館では、子どもの発達の特徴や発達過程を理解し、発達の個人差を踏まえて、一人ひとりの心身の状態を把握しながら子どもの育成に努めることが求められる。</li> </ul>	○	○	○	○	○
5 支援 計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童厚生員は子どもの活動の様子から配慮が必要とされる子どもについては、個別の記録をとり継続的な援助ができるようにする。</li> </ul>	○	○	○	○	○
6 交流 及び 共同 活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館を利用する子どもが地域住民と直接交流できる機会を設けるなど、地域全体で健全育成を進める環境づくりに努めること。</li> <li>・児童館に来館する子どもと放課後児童クラブに在籍する子どもが交流できるよう遊びや活動に配慮すること。</li> </ul>	○	○	△	○	△
7 理解 ・啓発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館の活動内容等を広報するとともに、地域の様々な子どもの育成活動に協力するなど、児童館活動に関する理解や協力が得られるように努めること。</li> </ul>	○	○	○	○	○

8 機関 間連 携	・児童館は、地域の子どもの健全育成と子育て家庭を支援する拠点として、地域住民との交流や各関係機関等との情報交換、情報共有を行い、子どもと子育て家庭を支える地域づくりに貢献することが求められる。 (家庭、学校、地域及び関係機関等との連携)	○	○	○	○	○
-----------------	---	---	---	---	---	---

出典：筆者作成

#### 6-4 結論

障がい児の放課後等の居場所づくり施策からみるインクルーシブな居場所の可能性について調査検討を行った結果、次のことが明らかになった。

(1) 障がい児の放課後等の居場所づくり事業（①放課後児童クラブ②放課後子供教室③放課後等デイサービス④児童館）の評価指標として、国立特別支援教育総合研究所において作成されたインクルーシブ教育システム構築の評価指標（試案）をもとに、福祉施策における指標に適合するように一部修正して使用した。インクルーシブ教育システム評価での、指標4の教育的要素の強い「指導」から福祉要素を示す「支援」に、指標5の教育計画でもある「教育課程」を福祉事業に該当する「支援計画」に、指標6の教育的活動である「交流及び共同学習」を福祉的活動を示す「交流及び共同活動」に変更した。

(2) (1)で作成したインクルーシブ評価指標に沿って、障がい児の放課後等の居場所づくり事業の根拠法令やガイドラインなどから各事業の内容を整理分析した結果、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「放課後等デイサービス」においてはインクルージョンの推進が目標になっている。「児童館」においても障がい児への合理的配慮について記載しており、各事業はインクルージョンの実現を目指していることが分かる。全ての評価指標で記載がある事業は、「放課後児童クラブ」、「放課後等デイサービス」、「児童館」で、「放課後児童クラブ」は就労留守家庭等の小学生を対象に、「放課後等デイサービス」は障がい児を対象としている。「児童館」は広く地域に開かれ全ての子どもを対象にしている。

(3) インクルーシブな居場所を可能とする事業として「児童館」について調査した結果、その実態と課題は次のとおりである。調査した児童館は、子どもの居場所づくり事業である「放課後児童クラブ」や「子どもの居場所の提供」、「その他の居場所事業」を実施している。自由来館は全施設で実施されており、それら全ての事業において障がい児が利用していることが分かった。その要因として施設の有効的な空間利用や障がい児が参加できるよう活動内容を選択できるように工夫している点、地域のボランティアの協力があることが挙げられる。これは子ども一人ひとりの状況の把握と支援方法を考慮することにより合理的配慮の実施やインクルーシブな居場所が可能になると考えられる。

課題としては、児童館におけるインクルーシブな評価指標について、評価指標3（施設・設備）と評価指標6（交流及び共同活動）において、それぞれ2施設が「一部実施」を選択していた。評価指標3（施設・設備）では、障がい児向けに設備が十分に整っていない点が挙げられており、児童館運営はその自治体の予算や政策による影響を受けることが多いため、安定した財政基盤と運営体制の継続的・安定的な運営が必要である。公設公営や民設民営の児童館においても同様で、自治体が障がい児を含めた子どもの放課後等の生活保

障や余暇活動などについて、全ての子どもを対象とした児童館などの一般施策での社会的支援について検討することが必要である。

また、児童館に配置されている「児童の遊びを指導する者（児童厚生員）」は、児童健全育成推進財団が定める基礎研修として、配慮を要する児童の対応、集団援助活動、個別援助活動などを受講する機会がある。子どもの放課後等の時間は遊びだけではなく子どもの生活保障や保護者支援などの視点が必要となることから、ソーシャルワークを含んだより高い専門性が求められているといえる。地域の子どもの中核的施設である児童館としての拠点性、多機能性、地域性を生かし、関係団体、専門機関との連携に積極的に関与していくことが必要である。

なお、今回調査した児童館はいずれも障がい児が参加しやすいように配慮している児童館であり、インクルーシブな居場所としての可能性が示されたが、一般的な児童館調査ではないため、全国の児童館における傾向を示すものではない。今後さらに詳細な調査が必要である。

#### 謝辞

児童館の職員の皆様には、アンケート調査及びヒアリング調査の実施に当たり多大なご協力をいただきましたこと感謝申し上げます。

#### 〈文献〉

- 1) 国立特別支援教育総合研究所、「我が国におけるインクルーシブ教育システム構築に関する総合的研究－インクルーシブ教育システム構築の評価指標（試案）の作成－研究成果報告書」、2018年、p. 55 - 65.  
参考 URL : [http://www.nise.go.jp/nc/report\\_material/research\\_results\\_publications/specialized\\_research](http://www.nise.go.jp/nc/report_material/research_results_publications/specialized_research)
- 2) 韓昌完、井上里歩、矢野夏樹「インクルーシブ保育の観点に基づいた日本の保育制度・政策の分析－インクルーシブ教育評価指標（IEAI）を用いた評価・分析－」、琉球大学教育学部附属発達支援教育実践センター紀要、7、2015年、pp. 9-17.
- 3) 厚生労働省「地域生活支援事業実施要綱」  
参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/content/000638313.pdf>
- 4) 厚生労働省「放課後児童クラブ運営指針」（2015年3月）  
参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoka/0000080763.pdf>
- 5) 文部科学省「地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン」（2017年4月）  
参考 URL : [https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/gaidorain\(tiikigakkoukyoudoukatsudounosuishinnimuketa\).pdf](https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/gaidorain(tiikigakkoukyoudoukatsudounosuishinnimuketa).pdf)
- 6) 厚生労働省「放課後等デイサービスガイドライン」（2015年4月）



参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000082829.pdf>

- 7) 厚生労働省「児童館ガイドライン」(2018 年 10 月)

参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate13/dl/kosodate-h.pdf>

- 8) 厚生労働省「社会保障審議会児童部会 第 2 回遊びのプログラム等に関する専門委員会」資料 4 (2015 年 10 月)

参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000108377.html>

## 第7章

### 研究の総括と提言

#### 7-1 本章の目的

子どもは放課後等に地域社会のなかで多くのことを学んでいたが、近年の環境の変化により放課後等の過ごし方に変化が生じている。特に障がい児の放課後等の施策は家族支援を主な目的として実施されてきたことから、障がい児が放課後等にどこで誰とどのように過ごすのがよいのかなどについて十分に議論がされてこなかった。現在自治体で実施されている障がい児の放課後等の居場所づくり施策は、全ての子ども（障がい児を含む）を対象とした事業や障がい児を対象とした事業などが混在している状況である。

障がいゆえの家族支援施策のみではなく、障がい児を含む子どもが放課後等に遊びや多様な活動を通じて豊かに過ごすことができる居場所が求められている。障がいがあっても地域で共に過ごし成長していくことを保障すること（インクルージョン）が、今後の地域社会を形成していく上で重要であり自治体はその役割を担っている。

第1章では、研究の背景として、現在の子どもを取り巻く環境の変化による子どもの放課後等の状況、地域社会における問題や保護者の思いなどについて述べ、子どもの放課後等の居場所の確保について提示した。また日本が批准した児童の権利に関する条約や障害者の権利に関する条約から、施策における子どもの権利擁護や障がい児支援に必要なソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の理念、個別支援や合理的配慮について着目し、研究にあたって4つの目的を述べた。さらに既往研究から研究の位置づけを明確にし、キーワードとなる用語の説明をした。

第2章では、子どもの放課後等の居場所づくり施策をめぐる動向について整理した。

第3章と第4章において、子どもの居場所づくり施策が自治体施策においてどのように位置づけられているのかを把握した。第3章では障がい児の家族支援施策にからみた障がい児の居場所づくり施策が自治体の行政計画にどのように位置づけられているのかについて、第4章では自治体の子どもに関する条例からみた子どもの居場所づくり施策の内容と自治体の役割がどのように位置づけられているのかについてである。

第5章では実際に自治体で実施されている障がい児の居場所づくり施策の状況について把握した。

第6章では、第5章で把握した障がい児の居場所づくり施策について、インクルージョン（包摂）の視点から評価を行い、その可能性について考察した。

第7章では第3章から第6章の調査等で得られた知見から望まれる障がい児の居場所づくり施策の在り方を提案することを目的とする。

#### 7-2 各章の要約

##### 7-2-1 子どもを取り巻く環境の変化と子どもの居場所

第1章では、子どもは放課後等に遊びやさまざまな地域の人との出会いのなかで責任感、忍耐力、チームワーク、自信、体力・運動能力、コミュニケーション能力、創造力などを

獲得してきたが、次のような子どもを取り巻く環境の変化で放課後等の過ごし方にも変化が生じていることが分かった。

①共働き世帯の増加や人間関係の希薄化により子どもを見守る地域社会の機能が低下している。②子どもたちの遊び場であった空き地や路地、原っぱや林などの自然が無くなり放課後等に遊ぶ場所が変化している。③少子化により放課後等に兄弟姉妹や地域で一緒に遊ぶ子どもが少ない。④子どもが巻き込まれる事故や事件があり保護者が安全な居場所を求めている。

また、児童の権利に関する条約や障害者の権利に関する条約の批准により、子どもに関する施策の実施には、子どもの最善の利益や障がい児への個別の支援、合理的配慮などの権利の保障が求められている。

### 7-2-2 子どもの放課後等の施策をめぐる動向

第2章では、子どもの放課後等の施策をめぐる動向について整理した。

①子どもの居場所づくり事業は、全ての子ども（障がい児を含む）を対象とした事業と障がい児のみを対象とした事業などが混在している。

②現在行われている「新・放課後子どもプラン」はすべての小学校区において、文部科学省の「放課後子供教室」と厚生労働省の「放課後児童クラブ」を一体的に実施することになっており、小学校の余裕教室等を徹底的に活用することなどが示されている。

③障がい児の放課後等の福祉サービスとして、障がい児だけを対象とした「放課後等デイサービス事業」や「日中一時支援事業」（市町村任意事業）が行われている。

④児童館はすべての子どもを対象とし、遊び及び生活の援助と地域における子育て支援を行い、子どもを心身ともに健やかに育成することを目的とした施設で、子どもが安心できる安全な居場所を提供することや子どもの自発的な活動を尊重し必要に応じて援助することとなっている。

### 7-2-3 行政計画における家族支援からみる障がい児の居場所づくり施策

第3章では、障がい児の家族にとって必要な支援はどのようなことを、自治体を対象にアンケート調査し、自治体が策定する行政計画において、障がい児の家族支援の施策がどの計画にどのように位置づけられているのかを整理した。その結果は次のとおりである。

①障がい児の家族支援の施策について記載している計画は、主に「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」で、これらの計画は国の計画や基本方針に基づき策定するため、法定基準のサービスやその提供体制の確立などの共通項目について記述されていた。

②障がい児の家族支援として今後必要だと思われる施策として選択率の高い、「福祉サービス（デイサービス、ショートステイなど）の充実」や「就労や成人後の自立生活のためのサービス」、「情報提供・相談窓口の充実」、「療育・教育の充実」については、法定サービスを基にしており自治体で施策化され実施されているが、より利用者や家族のニーズに合ったサービスの量や質についての充実が必要である。

③「休日や放課後、余暇活動」についての施策は、放課後児童クラブでの障がい児の受

け入れと日中一時支援事業が挙げられているが、地域の居場所づくりの施策は、家族の就労を含めた支援のほか、障がい児の健やかな発達への支援の機能が期待できる。それは家族が介護者や準治療者といった役割から解かれ、障がい児や家族それぞれが自分らしさを表現できる場や時間を生み出せるものである。

④ヒアリング調査を行ったT市においては、障がい児を含めた子どもの居場所づくりの施策は、「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」のほかに、「子どもの権利に関する推進計画」や「地域福祉計画」、社会福祉協議会が策定する「地域福祉活動計画」など関係する行政計画に反映されている。これらの行政計画の策定、実施状況の把握、点検、評価は、策定委員会と評価委員会が役割分担しながら健康福祉計画全体を関連づけて行うという方法をとっていた。

⑤障がい児の居場所づくりを含め家族支援の施策を自治体がどのように捉え施策化していくのか、自治体自らが策定する行政計画においてその具現化に向け明確にしていけることが必要である。そしてその全てに当事者やその家族、公募による市民参加などが保障されていることは、ニーズに対応する施策化を進めるために有効である。

#### 7-2-4 自治体条例における子どもの居場所の機能と自治体の役割

第4章では、自治体の子どもに関する条例を整理し、「子どもの居場所」がどのように位置づけられどのような機能をもたせているのか、また自治体の役割について調査した。その結果は次のとおりである。

①子どもに関する条例を制定している自治体のなかで、子どもの居場所を記載している割合は24.4%で、そのうち行政計画を策定している割合は90.5%であった。条例における子どもの居場所は、子どもが「安心」、「自分らしく」過ごすことができる場所、自由に「遊び」、「活動」することができる場所、多様で豊かな「体験」ができる場所、様々な人との「ふれあい」や「交流」を通して人間関係を豊かにする場所など、自治体が幾つかの機能をもたせた場所のことであり、自治体自ら若しくは住民や関係団体との連携支援により、居場所を確保・存続・充実することとなっている。

②条例を具現化する行政計画での居場所づくりの基本施策は、子どもの権利を保障し、子どもが健やかに育つための環境づくりを推進することである。主な事業は大きく三つに分けることができ、第一に、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」の放課後子ども総合プランを中心としたもの、第二に「児童館事業」を中心としたもの、第三にその他の自治体独自の事業である。

③自治体独自の居場所事業を実施している川崎市は子どもの権利に関する条例を定めており、それに基づいた行政計画として「川崎市子どもの権利に関する行動計画」を策定している。子ども夢パークは子どもの権利条例の趣旨を具現化した、子どもの多様なニーズを受けとめる総合的な居場所機能をもつ施設として位置づけられている。

#### 7-2-5 障がい児の放課後等の居場所づくり施策の現状と課題

第5章では、障がい児の放課後等の居場所づくり施策について、自治体を対象にアンケート調査を行った結果、次のことが明らかになった。

①障がい児の放課後等の居場所事業の実施状況については、自治体が全ての事業を均一に実施しているわけではなく、事業の内訳をみると「放課後等デイサービス」、「放課後児童クラブ」、「日中一時支援」の実施率が高い。

②障がい児の放課後等の居場所は「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」の利用が多く、その実施場所は主に民家、民間ビルや社会福祉施設で民設民営（企業、非営利）により実施されている。次に利用の多い居場所は「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」で、公設民営（非営利）または公設公営により主に学校施設で実施されている。「児童館」は主に公設民営（非営利）または公設公営で実施されているが利用は少ない。

③地域での交流状況は、「放課後子供教室」が高齢者と、「児童館」は幼児、小学生、中学生・高校生、高齢者と幅広く交流が見られる。障がい児を対象とした「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」は地域交流が少ない。

④「放課後児童クラブ」や「その他の居場所」、「放課後等デイサービス」は、障がい児の受け入れについて課題があると回答した割合が高く、その課題は「職員や支援員が不足している」、「専門職員がいない」である。特に「放課後児童クラブ」では「職員や支援員が不足している」が、「放課後子供教室」では「専門職員がいない」が高くなっている。「日中一時支援」は「職員や支援員が不足している」が高く、次いで「運営費が十分に確保できない」が挙がっている。「児童館」は、「専門職員がいない」、「実施している施設設備が不十分である」の課題がある。

#### 7-2-6 障がい児の放課後等の居場所づくり施策のインクルーシブ評価と課題

第6章では、第5章で把握した障がい児の居場所づくり施策について、インクルージョンの視点から評価を行いその可能性と課題について考察した。結果は次のとおりである。

①放課後等の居場所づくり事業において、全ての子どもを対象としている事業は「放課後子供教室」と「児童館」である。

②「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「放課後等デイサービス」においてはインクルージョンの推進が目標になっている。「児童館」は障がい児への合理的配慮について記載しており、各事業はインクルージョンの実現を目指していることが分かる。

③「児童館」は広く地域に開かれ全ての子どもを対象にしており、調査した児童館は「放課後児童クラブ」や「子どもの居場所の提供」、「その他の居場所事業」を実施しており、その全ての事業において障がい児が利用していることが分かった。その要因として施設の有効的な空間利用や障がい児が参加できるように活動内容を工夫していること、地域のボランティアの協力があることなどでインクルーシブな居場所の可能性が示唆された。自治体が障がい児を含めた子どもの放課後等の生活保障や余暇活動について、全ての子どもを対象とした児童館などの一般施策での社会的支援について検討することが必要である。そのためには地域の子どもの居場所の拠点である児童館機能を再認識し、専門的職員の配置や施設整備など児童館事業を充実する財政基盤の安定化と運営体制の継続性が求められる。

### 7-3 得られた知見（総括）

本研究を通して得られた知見を、第1章に示した研究目的に対応させて整理する。一点目に子どもの放課後等の居場所づくり施策が自治体施策としてどのように位置づけられているのかに関して、二点目に障がい児は放課後等にどこで過ごしているのか（どの居場所づくり事業を利用しているのか）、またそれぞれの居場所づくり事業の現状と課題に関して、三点目に障がい児の居場所づくり事業はインクルージョンを実現できる仕組みであるのか、インクルーシブな居場所への可能性に関して総括する。

#### 7-3-1 自治体の子どもの放課後等の居場所づくり施策の位置づけ

##### 7-3-1-1 自治体の行政計画における位置づけ

障がい児の家族支援の施策について記載している計画は、主に「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」で、これらの計画は国の計画や基本方針に基づき策定するため、法定基準のサービスやその提供体制の確立などの共通項目について記述されていた。またI市のように自治体独自の施策を盛り込んでいる自治体もあった。

障がい児の家族支援として今後必要だと思われる施策に「休日・放課後・余暇活動の支援」がある。家族の就労支援や一時的な休息を目的としているが、同時に障がい児の居場所としての重要な意味を併せもつものである。障がい児の放課後等の居場所づくり施策に関しての法定サービスは、児童福祉法の「放課後等デイサービス」や障害者総合支援法の「地域生活支援事業（日中一時支援事業）」がある。また障がい児を含めた子どもの居場所として、2007年度から実施されている「放課後子どもプラン」は、文部科学省の「放課後子供教室」と厚生労働省の「放課後健全育成事業（放課後児童クラブ）」を包括する形で実施されている。

ヒアリング調査を行ったT市においては、障がい児を含めた子どもの居場所づくりの施策は、「障害者計画」、「障害福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」のほかに、「子どもの権利に関する推進計画」や「地域福祉計画」、社会福祉協議会が策定する「地域福祉活動計画」など関係する行政計画に、障がい児を含めた子どもの居場所づくりの施策を反映させている。これらの行政計画の策定、実施状況の把握、点検、評価は、策定委員会と評価委員会が役割分担しながら健康福祉計画全体を関連づけて行うという方法をとっており、行政計画の策定、推進、評価において障がい児の家族などの市民参画が保障されている。

2016年の障害者総合支援法及び児童福祉法の改正により、新たに「障害児福祉計画」の作成が義務づけられ「障害福祉計画」と一体的に策定されることになっている。「次世代育成支援行動計画」は次世代育成対策推進法に根拠をおく計画で、当初は2014年度末までの時限立法であったが2025年3月末まで延長された。

2012年に成立した子ども・子育て支援法によって自治体は「子ども・子育て支援事業計画」を策定することが定められ、児童福祉法に定める放課後健全育成事業（放課後児童クラブ）を盛り込むことになっている。障がい児の居場所づくり施策を定めている行政計画は多岐にわたっており、法律に基づき個別計画でサービスの見込み量などを記載することが求められている。

一方、「地域福祉計画」の策定は市町村の努力義務になっているが、厚生労働省「市町村

地域福祉計画策定状況等の調査結果概要（令和２年４月１日時点）<sup>1)</sup>によると、市町村における地域福祉計画の策定・改定状況については、1,405 市町村（80.76%）が「策定済み」となっている。

### 7-3-1-2 自治体の条例における位置づけ

児童の権利に関する条約の批准をきっかけに自治体において子どもに関する条例が制定されている。子どもに関する条例に「子どもの居場所」について記載のあった自治体は21自治体（19市2町）であった。条例名は「子ども条例」が9市、「子どもの権利条例」が4市2町、ほかに「子ども育成条例」、「子ども基本条例」などである。

条例に定める子どもの居場所の内容について多かったのは、「安心」して過ごすことができる場所（6自治体）、「自分らしく」過ごすことができる場所（6自治体）であり、次に、自由に「遊び」、「活動」することや多様で豊かな「体験」をすることのできる場所（5自治体）、様々な人との「ふれあい」や「交流」を通して人間関係を豊かにする場所（5自治体）、「自然に親しむ」ことのできる場所（3自治体）、「休息」して自分を取り戻すことのできる場所（2自治体）などの内容で、これらは居場所を構成する要素であり機能でもある。

自治体の責務や役割としては、子どもの居場所についての考え方の普及（3自治体）、居場所の確保・存続・充実に努め（4自治体）、住民・関係団体との連携支援を行う（4自治体）としている。児童の権利条約に定められている、子どもが自分の気持ちや考えを表明できる（意見表明権）や障がいがある子どもに対しての配慮（障害児の権利）を謳っている自治体もある。

条例を具現化する行政計画については、19自治体（17市2町）において記載されていた。計画名は「行動計画」が8市2町、「推進計画」が5市、「総合的な計画」が3市、「計画」が1市であった。具体的な計画の名称を明記している自治体は3市で、「川崎市子どもの権利に関する行動計画」、「白山市子どもの権利に関する行動計画」、「豊田市子ども総合計画」である。

子どもの居場所を単独の条文にあげている自治体（5市2町）の行政計画をみると、居場所づくり施策は、「子どもを受け止め」（1自治体）、「子どもの視点に立った」（1自治体）、「子どもの権利の保障」（2自治体）を実現した、「子どもが健やかに育つ」（4自治体）ための「環境づくり」（4自治体）を推進することである。

主な事業については、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「児童館事業」など、児童福祉法に定める事業や国の放課後子ども総合プランの事業が記載されている。その他の居場所事業として、川崎市の「不登校の子どもの居場所」、「子ども夢パーク」、「地域の寺子屋」や豊田市の「とよたものづくりフェスタ」があり、体験交流の場としてのイベントや、生涯学習の場所、子どもが自由に体験できる野外施設の居場所などの自治体独自の事業もみられる。幸田町や志免町は、社会教育施設や福祉施設などの公共施設、公園の活用により居場所を確保する事業となっている。また、子どもの意見表明の場としての子ども会議の開催（滝川市・豊田市）、民間児童育成会への支援（札幌市）、子ども会、青少年育成団体への支援（豊田市）などがある。特に川崎市子ども夢パークは、子どもの権利条例の趣旨を具現化した子どもの多様なニーズを受けとめる総合的な居場所機能をもつ施設と

位置づけられている。安心して子どもを遊ばせることができる施設として子育て中の親子の利用も多く、子育ての情報交換や育児不安解消の場としても機能しており、未就学の子どもの居場所にもなっている。学校に居場所がない子ども、家庭内に居場所がない子どもなどどのような子どもにとっても居場所になるような工夫と取り組みがなされている。

自治体が条例で定める「子どもの居場所」は、子どもの権利を保障し、子どもが健やかに育つための環境づくりを推進することであり、行政計画においてどの事業を推進するか（施策化）は、大きく三つに分けることができる。第一は、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」の放課後子ども総合プランを中心としたもの、第二に「児童館事業」を中心としたもの、第三に、自治体独自の事業である。

### 7-3-2 障がい児が放課後等に過ごしている居場所づくり事業の現状と課題

#### 7-3-2-1 障がい児が放課後等に過ごしている居場所

自治体が障がい児を受け入れることが可能な事業を実施していると回答した割合は「放課後等デイサービス」の実施率が97.6%で最も高く、次に「放課後児童クラブ」が95.3%、「日中一時支援」が92.5%、「児童館」が63.7%、「放課後子供教室」が60.8%であった。「その他の居場所」は、障害者総合支援法に基づく「地域活動支援センター事業」や県補助事業である「障害児放課後児童クラブ」、また自治体独自事業として「こどもカフェ」や「地域子どもの家」、「子供の居場所づくり事業」などの記述があり、実施は15.1%である。

次に、障がい児は放課後等にどの事業を利用しているのか利用状況について、自治体ごとに各事業の障がい児の利用人数に順位をつけ比較した。最も多く利用されている事業は「放課後等デイサービス」で、次いで「日中一時支援」、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「児童館」の順であり、「その他の居場所」は未実施の自治体が多い結果となった。

居場所づくり事業の実施主体・運営方法、実施場所については、「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」は、主に「公設民営（非営利）」や「公設公営」で運営され、実施場所は「学校施設」が多い。「放課後等デイサービス」は主に「民設民営（企業）」で運営され、実施場所は「民家、民間ビル」が多い。「日中一時支援」は主に「民設民営（非営利）」で運営され、実施場所は「社会福祉施設」が多い。「児童館」は主に「公設民営（非営利）」や「公設公営」で運営され、実施場所は「児童館」が多い。「その他の居場所」は「公設民営（非営利）」、「公設公営」で運営され、実施場所は「その他」が多くなっている。

#### 7-3-2-2 障がい児の居場所づくり事業の現状と課題

居場所づくり事業における地域住民との交流の有無及び交流対象（幼児、小学生、中学生・高校生、高齢者、その他）について、「交流あり」との回答割合が過半数を超えた事業は、「放課後子供教室」が72.6%、「児童館」が68.1%である。交流している人は、「放課後子供教室」が「高齢者」で66.2%と最も高く、次いで「小学生」が50.6%、「その他」が49.4%である。「児童館」は「小学生」が86.4%で最も高く、次いで「幼児」が76.5%、「中学生、高校生」が75.3%、「高齢者」が58.0%であった。

「交流なし」との回答割合が高かった事業は、「日中一時支援」が77.0%で、「その他の居場所」が65.4%、「放課後等デイサービス」が59.9%、「放課後児童クラブ」が55.2%



であった。「日中一時支援」や「放課後等デイサービス」は障がい児を対象とした事業で、地域の人々との交流が少なくなっている。

次に、障がい児を受け入れる場合にどのような点に配慮したのかについて、8つの選択肢の中から複数回答を可とし抽出してもらった結果、最も多い項目は「障がいについての研修会を行った」が73.3%で、2番目は「職員を増員した」が72.2%であった。次いで「施設の改修やバリアフリー化を進めた」が39.0%、「専門職を配置した」が26.7%、「障がい児に必要な用具を用意した」が23.5%であった。その他は21.4%であり、その内容として「発達段階に合わせた支援の工夫」、「保護者への説明や面談」などの回答があった。

居場所づくり事業の課題としては、障がい児の受け入れについて「課題あり」と回答した割合が高かった事業は、「放課後児童クラブ」が96.0%で、「その他の居場所」が85.7%、「放課後等デイサービス」が82.3%で、「放課後子供教室」が80.6%である。続いて「児童館」が78.0%で、最も割合の低かった「日中一時支援」は69.1%であった。

課題の内容を事業ごとにみると、「放課後児童クラブ」では「職員や支援員が不足している」が84.5%、次いで「専門職員がいない」が66.3%、「実施している施設設備が不十分である」が53.4%となっている。「放課後子供教室」は「専門職員がいない」が76.0%で、次いで「職員や支援員が不足している」が56.7%、「実施している施設設備が不十分である」が34.6%であった。「放課後等デイサービス」は「職員や支援員が不足している」が52.3%で、次いで「専門職員がいない」が37.9%、「利用希望者が多く待機者がいる」が34.0%であった。「日中一時支援」は「職員や支援員が不足している」が65.0%で、次いで「運営費が十分に確保できない」が35.0%、「利用希望者が多く待機者がいる」と「実施している施設設備が不十分である」が共に24.4%であった。「児童館」は「専門職員がいない」が59.6%で、次いで「実施している施設設備が不十分である」が56.6%、「職員や支援員が不足している」が41.4%であった。「その他の居場所」は「専門職員がいない」が45.8%で、次いで「職員や支援員が不足している」が37.5%、「実施している施設設備が不十分である」が33.3%であった。どの事業においても「職員や支援員が不足している」や「専門職員がいない」が高い割合を示している。

### 7-3-3 障がい児の居場所づくり事業のインクルーシブな居場所への可能性

現在実施されている障がい児の放課後等の居場所づくり事業を評価し、地域に開かれたインクルーシブな居場所としての可能性について考察した。

放課後等の居場所づくり事業において、全ての子どもを対象としている事業は「放課後子供教室」と「児童館」である。「放課後児童クラブ」、「放課後子供教室」、「放課後等デイサービス」においてはインクルージョンの推進が目標になっている。「児童館」は障がい児への合理的配慮について記載しており、各事業はインクルージョンの実現を目指していることが分かる。

インクルーシブな居場所を可能とする事業として「児童館」は広く地域に開かれ全ての子どもを対象にしており、調査した児童館は「放課後児童クラブ」や「子どもの居場所の提供」、「その他の居場所事業」を実施しており、その全ての事業において障がい児が利用していることが分かった。その要因として施設の有効的な空間利用や障がい児が参加でき

るよう活動内容を選択できるように工夫している点、地域のボランティアの協力があることが挙げられる。これは子ども一人ひとりの状況の把握と支援方法を考慮することにより合理的配慮の実施やインクルーシブな居場所が可能になると考えられる。

課題としては、児童館におけるインクルーシブな評価について、障がい児向けに設備が十分に整っていない点が挙げられており、児童館運営はその自治体の予算や政策による影響を受けることが多いため、安定した財政基盤と運営体制の継続的・安定的な運営が必要である。公設公営や民設民営の児童館においても同様で、自治体が障がい児を含めた子どもの放課後等の生活保障や余暇活動などについて、全ての子どもを対象とした児童館などの一般施策での社会的支援について検討することが必要である。

また、児童館に配置されている「児童の遊びを指導する者（児童厚生員）」は、児童健全育成推進財団が定める基礎研修として、配慮を要する児童の対応、集団援助活動、個別援助活動などを受講する機会がある。子どもの放課後等の時間は遊びだけではなく子どもの生活保障や保護者支援などの視点が必要となることから、ソーシャルワークを含んだより高い専門性が求められている。

#### 7-4 障がい児の放課後等の居場所づくり施策についての提言

##### 7-4-1 自治体の政策としての取り組み

障がい児の放課後等の居場所づくり事業は、法律に基づき個別計画でサービスの見込み量などを記載することが求められているが、現在多くの行政計画が混在している。障がい児の施策は狭義の障がい児福祉制度で捉えるのではなく、障がい児を含めた子ども施策として一本化し総合的に策定することが必要と考える。国において行政計画の策定を義務づけている法律や制度の見直しが求められる。

一方自治体においても、障がい児を含めた子どもの施策をどのように位置づけていくのかについて、その具現化に向け明確にしていくことが必要である。施策化する議論や決定の場に、T市のように子どもやその保護者が意見を述べる機会が必要である。それを実現するためには、行政計画策定の場への参加が容易にできる仕組みを生み出すことで、行政計画のPDCAサイクル「Plan（計画）・Do（実行）・Check（評価）・Action（改善）」の各段階において当事者を含めた住民参加が基本である。計画策定委員や評価委員の公募や住民討論会の開催、アンケート調査、パブリックコメント制度などが行われているが、児童の権利条約に定められているように、子ども自身の意見表明の機会を設けることが望ましい。例えば子どもを主体とした意見を述べる子ども会議の開催（滝川市・豊田市）や分かりやすい子ども向けのアンケート調査などが有効である。

個別計画はそれぞれ上位にある「地域福祉計画」と整合性をとることが定められていることから、住民主体で策定する「地域福祉計画」において総合的に地域の子どもの居場所施策について検討することが必要である。地域に暮らす当事者や家族のニーズを施策に反映する上でも、住民主体で策定する「地域福祉計画」策定の場での議論や行政計画での明確化が期待できる。さらに地域住民のボランティアなどの参加も盛り込むことができ、子どもだけではなく多様な大人との交流ができる自治体独自の地域の居場所の実現も可能である。

子どもに関わる施策においては子どもの最善の利益など権利擁護が必要となる。川崎市の第2期子どもの権利委員会への諮問事項は「子どもの居場所と参加拠点づくり」で、その答申（2006年）にあたり子どもの居場所に関する施策調査、行政による自己評価の視点や方法を検討し、実施要領を作成している。子どもの居場所の基本的な視点は、①ありのままの自分である、休息して自分を取り戻す、自由に遊び活動する、安心して人間関係をつくり合うという理念と視点を重視しているか、②子どもの参加が位置づけられ、すすめられているか、③子どもの居場所の理念にふさわしい職員・スタッフが採用・配置され、子ども支援がすすめられているか、④子どもの居場所の理念にふさわしい物的な条件が整えられているか、⑤障がいのある子ども、多様な文化的な背景をもつ子ども、不登校の子ども等についての配慮がなされているか、などで参考となる。

自治体自らが国の施策を含め子どもの居場所についての理念や施策を明らかにすることが必要で、それは地方自治における住民への説明責任を果たすと同時に、住民からの意見の表出や信頼を得ることに繋がることである。自治体が条例制定を行うことは住民や事業者に広く啓発することができる有効な方法と考えられる。条例を策定する場合には十分に子どもや家族のニーズや願いなどを汲み取ることが必要で、具体的な施策については行政計画と整合性をとることにより明確化が図れる。

条例で定める子どもの居場所の内容は、「安心」して過ごすことができる場所、「自分らしく」過ごすことができる場所、自由に「遊び」、「活動」することや多様で豊かな「体験」をすることのできる場所、様々な人との「ふれあい」や「交流」を通して人間関係を豊かにする場所、「自然に親しむ」ことのできる場所、「休息」して自分を取り戻すことのできる場所であった。自治体は自ら若しくは住民や関係団体との連携支援により、居場所を確保、存続、充実することとなっている。

自治体は障がい児を含めた子どもの放課後等の過ごし方について、子どもの成長保障や生活支援の理念をもち、政策展開していくことが求められている。

#### 7-4-2 専門職員の配置

障がい児の居場所づくり事業の調査結果において、どの事業においても「職員や支援員の不足」、「専門職員がいない」などの課題があった。障がい児を対象とした「放課後等デイサービス」では放課後等デイサービスガイドラインによって、指導員又は保育士、児童発達支援管理責任者の設置が必須であり、重症心身障害児に対しては児童指導員又は保育士、機能訓練担当職員や看護師などの専門職員が必要とされている。

「放課後児童クラブ」は放課後児童支援員を置くことになっており、2015年度から都道府県ごとに放課後児童支援員認定資格研修が開催されており、研修内容には子どもの権利擁護、子どもの発達理解、障がい児の理解、子どもの遊びの理解と支援、障がい児の育成支援などが義務づけられている。

「放課後子供教室」は地域住民のボランティアでの運営のため専門職員の確保が難しいが、障がい児が参加しやすいように放課後児童クラブと同様に研修を受けた放課後児童支援員を配置することが課題解決への方法として考えられる。

「児童館」は厚生労働省令の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準では、専門職員

として児童の遊びを指導する者（児童厚生員）を置くことになっており、その任用資格として保育士や社会福祉士などが定められている。子どもの放課後等の時間は遊びだけではなく子どもの生活保障や保護者支援などの視点が必要となることから、ソーシャルワークを含んだより高い専門性が求められている。地域の拠点としての児童館が障がい児支援に対応できるよう、加配職員や介護福祉士、心理士、看護師などの専門職員を配置した場合に、新たな財源的支援（国庫補助）を創設する。

#### 7-4-3 インクルーシブな居場所への取り組み

インクルーシブな居場所を実現するためには、障がいの有無を超えて地域のなかで多様な人々と交流ができ、地域から切り離されることのない場所として、自治体が実施する施策としての体制や機関間連携が重要である。

障がい児のみを対象とした「放課後等デイサービス」や「日中一時支援」は地域交流も少ない状況であるため、「放課後児童クラブ」や「放課後子供教室」、「児童館」や自治体が独自に設置した居場所などの一般施策を中心とした居場所づくり事業との交流が必要である。特に全ての子どもを対象とした児童館での各種講座、イベント、居場所事業への参加が有効である。

2011年に策定された「児童館ガイドライン」では、児童館の役割として子どもの遊びの拠点と居場所となり、障がいの有無にかかわらず子ども同士がお互いに協力できるよう活動内容や環境に配慮することとなっている。ガイドラインは2018年に改正され、児童館の特性を①拠点性、②多機能性、③地域性の3点に整理しており、障がい児を含めたインクルーシブな地域の居場所としての可能性を示唆している。

児童館におけるインクルーシブな評価において、障がい児向けに設備が十分に整っていない点が挙げられている。1980年代に建築された施設の老朽化や他の施設や事業等との統合などにより休館や廃止の児童館も増えている。運営費が2012年度より一般財源化（人件費は1986年度より、公立公営分は1997年度より一般財源化）となったことから、児童館の建て替えや職員配置における自治体の財政運営上の問題が生じている。

児童館運営はその自治体の予算や政策による影響を受けることが多いため、安定した財政基盤と継続的できる運営体制が重要となる。インクルージョン推進のための児童館の改修費用や障がい児支援事業への国の補助制度の充実が必要である。

全ての子どもを対象とした児童館が拠点性、多機能性、地域性を生かし、居場所事業などを通じて地域の関係団体や専門機関と連携することは、障がい児を含めた子ども施策において中核的施設としての役割を担うことができる。さらに乳幼児や保護者への子育て支援の事業などを通じて就学前からの利用が可能な施設であり、障がい児を含めた子どもへの切れ目の無い支援が可能となる。

障がい児が地域や他の子どもから切り離されないように、児童館や自治体独自の居場所などの一般施策での社会支援を進め、子ども期から共に過ごせるサードプレイス（第三の場）としての機能を有することにより、地域社会のインクルージョンが進んでいくと考える。

#### 7-5 今後の課題

本研究における障がい児の居場所は、障がい児がその居場所に通えることを想定している。重症心身障害児や医療的なケアが必要な子どもの放課後等の居場所は、放課後等デイサービス事業で少しずつ受入れが行われているが、送迎手段の確保や看護師などの専門職員の配置などの支援体制は未だ不十分である。インクルーシブな地域のさまざまな居場所で過ごすことができるためにはさらなる調査研究が必要である。

#### 〈文献〉

- 1) 厚生労働省「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要」

参考 URL : <https://www.mhlw.go.jp/content/000756707.pdf>

## 謝辞

本論文は筆者が奈良女子大学大学院人間文化総合科学研究科社会生活環境学専攻博士後期課程においてまとめた研究成果です。同専攻教授中山徹先生には指導教官として本研究の実施の機会を与えていただきありがとうございました。

社会人学生としてなかなか研究が進まない時は暖かく見守りくださり、研究の方向性について悩んでいる時は的確にお示しいただきました。ここまで研究を重ねてくることができましたのも、先生のご指導や励ましのおかげと心から感謝申し上げます。

また、本研究にはこれまで多くの方々のご教示、ご協力をいただきました。多くの自治体の皆様、関係機関の皆様、事業所や施設の皆様に深く感謝申し上げます。

資 料

---

## 障がい児の居場所に関する調査のお願い

### 調査の趣旨

障がい児の放課後等の居場所として、放課後児童クラブでの受け入れの増加や放課後等デイサービス事業などの拡大によりさまざまな機会が設けられるようになってきました。

そこで自治体としての取り組みの現状や今後の施策の方向性を明らかにするため、アンケート調査を実施することになりました。

調査の結果は統計的に処理し、学術研究のみに使用し、他の目的で利用することは一切ございません。

お忙しいところ誠に恐縮ですが、調査にご協力くださいますようお願い申し上げます。

調査の基準日      2017 年（平成 29 年 1 月 1 日）

統計上の数値をお答えいただく場合は、基準日にかかわらずなるべく直近の状況でお答えください。

※ 障がい児とは・・・身体に障がいのある児童、知的障がいのある児童、精神に障がいのある児童（発達障がい児を含む）又は治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病がある児童（18 歳未満の者）をいいます。（児童福祉法）

※ 居場所とは・・・障がい児が放課後や休日に過ごす場所をいいます。

### ご回答方法

- 1    すべてのご回答は、直接アンケート用紙にご記入ください。
- 2    ご回答は該当する選択肢の番号に○をつけてください。自由記述欄については、具体的な内容をご記入ください。
- 3    調査項目についての定義等の説明は裏面にありますのでご覧ください。
- 4    ご担当課でお答えいただけない質問につきましては、お手数ですが関係課にご回送くださいますようお願い申し上げます。
- 5    ご回答後は同封の返信用封筒に入れ、平成 29 年 3 月 10 日（金）までにご投函くださるようお願いいたします。（返信用の切手は不要です）
- 6    調査についてのご意見、ご質問は以下の e-mail までお問い合わせください。

〒630-8506

奈良市北魚屋西町

奈良女子大学人間文化研究科 中山研究室

中 山 徹（指導教官）

宮地由紀子（大学院博士課程）



## <用語の説明>

### ①放課後児童クラブ

保護者が労働等により昼間家庭にいない児童に、適切な遊びや生活の場を提供するものです。

(児童福祉法第 6 条の 3 に定める放課後児童健全育成事業と同様)

(厚生労働省・文部科学省の放課後子ども総合プラン事業)

### ②放課後子供教室

すべての子どもを対象に、地域の方々の参加を得て、学習や様々な体験・交流活動、スポーツ・文化活動等の機会を提供する取組みをいいます。

(厚生労働省・文部科学省の放課後子ども総合プラン事業)

### ③放課後等デイサービス

学校に就学している障がい児に、授業の終了後や休業日に児童発達センターなどの施設において、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などを行うものです。

(児童福祉法第 6 条の 2 の 2 に定める事業)

### ④日中一時支援事業

障がい者の日中における活動の場を確保し、障がい者の家族の就労支援及び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事業です。

(障害者総合支援法第 77 条に定める地域生活支援事業の任意事業)

### ⑤児童館事業

すべての子どもを対象に、遊びや生活の援助を行い心身ともに健やかに育成することを目的とする児童館において、子どもに居場所を提供する事業です。

(児童福祉法第 40 条の児童厚生施設に基づく児童館事業)

### ⑥その他の居場所事業

①から⑤以外で行われている自治体独自の子どもの居場所事業

例：子どもに関する条例などに定める子どもの居場所

地域において子どもから高齢者まですべての人が参加できる居場所

地域の有志の人々が行っている子どもの居場所 など

## 障がい児の居場所に関する調査票

### 【自治体の状況について】

問1 貴自治体は次のいずれに該当しますか。該当する番号を○で囲んでください。

- 1 指定都市
- 2 中核市
- 3 施行時特例市
- 4 一般市

問2 貴自治体は、子どもに関する条例（権利条例、育成条例など）を定めていますか。  
該当する番号を○で囲み設問に沿って選択またはご記入ください。

- 1 定めている

⇒ 条例名をご記入ください。

( )

⇒ 条例内で子どもの居場所についての定めがありますか。

- ① ある

具体的にどのような居場所ですか。該当する記号をすべて○で囲んでください。

ア 放課後児童クラブ

イ 放課後子供教室

ウ 放課後等デイサービス事業

エ 日中一時支援事業

オ 児童館事業

カ その他の居場所事業

(具体的に )

キ 具体的には定めていない

- ② ない

- 2 定めていない

【障がい児の状況について】

問3 貴自治体で把握している障がい児の状況（手帳の所持者数）についてご記入ください。

手帳名／所持者数	18歳未満総数	うち小学生（7歳から12歳まで）
身体障害者手帳	人	人
療育手帳	人	人
精神保健福祉手帳	人	人

【障がい児の居場所について】

問4 障がい児の居場所と考えられる以下の事業についてお尋ねします。事業ごとに設置個所数、合計実利用者数とそのうち障がい児の実利用者数をご記入ください。自治体独自の居場所事業など、その他の事業がありましたら（ ）内に事業名をご記入ください。

実施していない場合は設置個所数欄に〔0〕とご記入ください。

事業名／設置個所	設置個所数	実利用者数	うち障がい児 実利用者数
①放課後児童クラブ	箇所	人	人
②放課後子供教室	箇所	人	人
③放課後等デイサービス	箇所	人	人
④日中一時支援事業	箇所	人	人
⑤児童館事業	箇所	人	人
⑥その他の居場所事業 ( )	箇所	人	人

問5 事業の実施主体はどのようになっていますか。該当する欄に実施箇所数をご記入ください。 ※障がい児を受け入れている事業についてご記入ください。

事業名／実施主体	公設公営	公設民営		民設民営	
		法人 保護者会	企業	法人 保護者会	企業
①放課後児童クラブ					
②放課後子供教室					
③放課後等デイサービス					
④日中一時支援事業					
⑤児童館事業					
⑥その他の居場所事業					

※法人保護者会は、社会福祉法人、NPO法人、自治会、青少年健全育成会、保護者会です。

問6 実施している場所はどこでしょうか。該当する欄に箇所数をご記入ください。

※障がい児を受け入れている事業についてご記入ください。

事業名／実施場所	学校施設	社会教育施設	社会福祉施設	児童館	民家、民間ビル	その他
①放課後児童クラブ						
②放課後子供教室						
③放課後等デイサービス						
④日中一時支援事業						
⑤児童館事業						
⑥その他の居場所事業						

※学校施設は、幼稚園、小学校、中学校、特別支援学校、学校付施設等です。

※社会教育施設は、公民館（コミュニティセンター）・図書館・青少年センター等です。

※社会福祉施設は、社会福祉会館（福祉センター）、障害者施設、保育所等です。

問7 地域交流の有無及び交流をしている場合は該当する箇所に○を記入してください。

※障がい児を受け入れている事業についてご記入ください。

事業名	地域交流をしていない	地域交流をしている				
		幼児	小学生	中高校生	高齢者	その他
①放課後児童クラブ						
②放課後子供教室						
③放課後等デイサービス						
④日中一時支援事業						
⑤児童館事業						
⑥その他の居場所事業						

【障がい児の受け入れで配慮していること】

問8 障がい児を受け入れる場合どのような点に配慮しましたか。該当する番号を○で囲んでください。（複数回答可）

- 1 施設の改修、バリアフリー化を進めた
- 2 障がい児に必要な用具（車いすなど）を用意した
- 3 職員を増員した
- 4 専門職を配置した
- 5 障がいについての研修会を行った

- 6 各事業の連携を図った  
(具体的に )
- 7 その他  
(具体的に )
- 8 特に何もしていない

【事業の課題について】

問9 次の事業において、貴自治体として課題となっていることがありますか。以下の項目から主な課題と思われることを最大3つまで選び、表の欄の番号を○で囲んでください。

区分／課題	項目 1	項目 2	項目 3	項目 4	項目5	項目 6	項目 7
①放課後児童クラブ	1	2	3	4	5	6	7
②放課後子供教室	1	2	3	4	5	6	7
③放課後等デイサービス	1	2	3	4	5	6	7
④日中一時支援事業	1	2	3	4	5	6	7
⑤児童館事業	1	2	3	4	5	6	7
⑥その他の居場所事業	1	2	3	4	5	6	7

- 1 利用希望者が多く、待機者がいる
- 2 職員や支援員の数不足している
- 3 専門職の職員がいない
- 4 実施している施設設備が不十分である  
(老朽化している、部屋が狭い、バリアフリー対応ができていないなど)
- 5 運営費(補助金など)の財源が十分に確保できない
- 6 その他(具体的に )
- 7 特に課題はない

【今後の施策について】

問10 今後、次の事業について障がい児の受入れについての目標はどのようになっていますか。事業ごとに該当する欄に○をつけてください。なお行政計画上目標数値が明記されているものがありましたら数値についてもご記入ください。

区分／方向性	拡大	現状 維持	縮小	未定	計画上の目標数値
①放課後児童クラブ					年度 箇所

②放課後子供教室					年度	箇所
③放課後等デイサービス					年度	箇所
④日中一時支援事業					年度	箇所
⑤児童館事業					年度	箇所
⑥その他の居場所事業					年度	箇所

問 11 今後、障がい児の居場所事業の方向性について、次のなかから該当する番号を 1つ 選び○で囲んでください。また、その理由についてもご記入ください。

- 1 放課後児童クラブでの受け入れを重点的に推進する
- 2 放課後子供教室での受け入れを重点的に推進する
- 3 放課後等デイサービス事業を重点的に推進する
- 4 日中一時支援事業を重点的に推進する
- 5 児童館事業を重点的に推進する
- 6 その他の居場所事業を積極的に推進する
- 7 すべての事業を積極的に推進する
- 8 特に推進する予定はない
- 9 未定

その理由

以上で設問は終了です。最後までご回答いただきありがとうございました。  
大変恐縮ですが、ご回答いただきました部署のご連絡先をご記入くださるようお願い申し上げます。

都・道・府・県	市
課	係
電話番号	— —

## 障がい児の居場所づくり「児童館での取り組み」調査についてお願い

### 調査の趣旨

障がい児の放課後等の居場所として、放課後健全育成事業（放課後児童クラブ）での受け入れの増加や放課後等デイサービス事業の実施などにより様々な機会が設けられるようになりました。しかし、障がい児だけを対象とした居場所づくり事業の拡大は、特別支援学校だけでなく放課後等においても地域から分離してしまうことが危惧されています。

そこで、地域を拠点とした児童館での居場所事業に期待が高まっており、この調査は児童館における障がい児の居場所事業についての取り組みの状況と課題を把握することを目的としています。児童館でのインクルーシブな居場所事業の可能性について、先進的な取り組みをされている貴児童館に是非ご教示いただきたく存じます。

お忙しいところ誠に恐縮ですが、調査にご協力くださいますようお願い申し上げます。

### 調査の目的

この調査は児童館での障がい児の居場所事業の可能性についての基礎調査として、実施状況と課題を把握することを目的としています。ご回答いただきました調査結果は学術研究のみに使用し、他の目的で利用することはありません。また、児童館名につきましては【例：A児童館（〇〇都道府県または〇〇市町村名）】とし、固有名称は公表いたしません。

### ご回答方法

別添調査票へのご回答をお願い申し上げます。

ご回答いただいた内容につきまして、お電話等で再度確認させていただく場合があります。

### 用語の説明

※障がい児・・・身体に障がいのある児童、知的障がいのある児童、精神に障がいのある児童（発達障がい児を含む）又は治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病がある児童（18歳未満の者）をいいます。（児童福祉法）

※居場所とは・・・障がい児が放課後や休日に過ごす場所をいいます。

### 調査機関

奈良女子大学人間文化研究科 中山研究室

中山 徹（教授）・宮地由紀子（大学院博士課程）

（連絡先）〒630-8506 奈良市北魚屋西町

奈良女子大学人間文化研究科 中山徹研究室

障がい児の居場所づくり「児童館での取り組み」調査票

【調査 1】児童館ガイドラインについて

問 1. 平成 30 年に児童館ガイドラインが改正されました。障害児の居場所事業に係る児童館ガイドライン項目についてお伺いします。

※実施状況は（○実施している △一部実施している ×実施していない）から選択してください。

項目	児童館ガイドライン内容	実施状況	実施内容、具体例など
体制	・児童館は、子どもの人権に十分に配慮し権利擁護に努めるとともに、子ども一人ひとりの人格を尊重し、子どもに影響のある事柄に関して、子どもが意見を述べ参加することを保障する必要がある。	○ △ ×	
	・障害のある子どもへの対応は、障害の有無にかかわらず、子ども同士がお互いに協力しながら活動できるよう活動内容や環境について配慮すること。	○ △ ×	
	・障害のある子どもの利用に当たっては、障害者差別解消法に基づき合理的配慮に努めること。	○ △ ×	
研修	・児童館の運営主体は、様々な機会を活用して研修を実施し、職員の資質向上に努めなければならない。	○ △ ×	
	・研修が日常生活に生かされるように、職員全員が子どもの理解と課題を共有し対応を協議する機会を設けること。	○ △ ×	
施設設備	・乳幼児や障害のある子どもの利用に当たって、安全を確保するとともに利用しやすい環境に十分配慮し、必要に応じ施設の改善や必要な備品等を整備すること。	○ △ ×	
支援体制	・児童館では、子どもの発達の特徴や発達過程を理解し、発達の個人差を踏まえて、一人ひとりの心身の状態を把握しながら子どもの育成に努めることが求められる。	○ △ ×	
支援計画	・児童厚生員は子どもの活動の様子から配慮が必要とされる子どもについては、個別の記録を取り継続的な援助ができるようにする。	○ △ ×	



交流 及び 共同 活動	・児童館を利用する子どもが地域住民と直接交流できる機会を設けるなど、地域全体で健全育成を進める環境づくりに努めること。	○ △ ×	
	・児童館に来館する子どもと放課後児童クラブに在籍する子どもが交流できるよう遊びや活動に配慮すること。	○ △ ×	
理解 啓発	・児童館の活動内容等を広報するとともに、地域の様々な子どもの育成活動に協力するなど、児童館活動に関する理解や協力が得られるように努めること。	○ △ ×	
機関 間連 携	・児童館は、地域の子どもの健全育成と子育て家庭を支援する拠点として、地域住民との交流や各関係機関等との情報交換、情報共有を行い、子どもと子育て家庭を支える地域づくりに貢献することが求められる。(家庭、学校、地域及び関係機関等との連携)	○ △ ×	

問2. 職員研修についてお伺いします。

職員研修有無	有・無
研修の種類	
研修内容	子どもの権利・障がい児の理解・障がい児への支援方法・合理的配慮・インクルージョン・ソーシャルワーク・その他 ( )

## 【調査 2】児童館事業について

以下の質問についてお伺いします。選択肢があるところは該当するものを選んでください。

問 1. 貴児童館の施設概要についてお伺いします。

児童館名	
開設年	年
延床面積	m <sup>2</sup>
敷地面積	m <sup>2</sup>
建物構造	
設置主体の名称	
運営主体の名称	
運営の形態	設置主体と運営主体が異なる場合 1. 指定管理    2. 業務委託    3. その他（                      ）
児童館の種別	1. 小型児童館    2. 児童センター    3. 大型児童センター 4. その他の児童館（                      ）
併設する施設	1. 保育所 2. 保育所以外の児童福祉施設（                      ） 3. 高齢者福祉施設 4. 障害者福祉施設 5. 保健所・保健センター 6. 幼稚園                      7. 小学校                      8. 中学校 9. 公民館 10. コミュニティーセンター 11. 集会所 12. 児童遊園 13. その他（                      ） 14. 併設施設なし
開館時間	

問 2. 貴児童館に勤務されている職員についてお伺いします。

職名	勤務状況	保有資格	人数
館長	常勤・非常勤	保育士・教諭・社会福祉士・その他（                      ）	
副館長	常勤・非常勤	保育士・教諭・社会福祉士・その他（                      ）	
児童厚生員	常勤	保育士・教諭・社会福祉士・その他（                      ）	
児童厚生員	非常勤	保育士・教諭・社会福祉士・その他（                      ）	

問3. 貴児童館で実施している子どもの居場所事業についてお伺いします。該当するものを選択してください。

事業名	実施の有無	主催	障がい児の参加
放課後健全育成事業 (放課後児童クラブ)	実施している 実施していない	児童館主催 貸館	参加している 参加していない
⇒ 実施している場合は問4の①へ			
放課後子供教室 ※1	実施している 実施していない	児童館主催 貸館	参加している 参加していない
⇒ 実施している場合は問4の②へ			
子どもの居場所の提供 ※2	実施している 実施していない	児童館主催 (共催を含む)	参加している 参加していない
⇒ 実施している場合は問4の③へ			
その他の居場所事業 ※3	実施している 実施していない	貸館	参加している 参加していない
⇒ 実施している場合は問4の④へ			
自由来館	実施している 実施していない		来館している 来館していない
⇒ 実施している場合は問4の⑤へ			

※1 社会教育法第5条の「地域学校協働活動」で、厚生労働省・文部科学省の「新・放課後子ども総合プラン」で規定されている事業です。

※2 「子どもの居場所の提供」は、自由来館以外の児童館主催（共催を含む）の事業です。

※3 「その他の居場所事業」は、保護者会などが実施する事業への貸館です。

……以下の問4は、問3で「実施している」と回答した事業についてご回答ください。……

問4. 問3の貴児童館で実施している事業の内容についてお伺いします。貸館も含め該当する事業についてわかる範囲でお答えください。

①放課後健全育成（放課後児童クラブ）を実施している場合

	記入例	
実施対象	共働き家庭等の小学生 1～6 年生	
主な実施場所	施設内専用部屋	
実施日	平日・土曜日・長期休暇	
主な担当職員	児童厚生員 2 人	
主な活動内容	平日：自由遊び※1、学び教室※2 など	

	土曜日：体験教室※3 長期休暇：自由遊び、体験教室、 学び教室など	
地域交流の内容	長期休暇に地域の高齢者施設や 保育所を訪問し交流する	
障がい児の利用で工夫していること	・部屋をバリアフリーにした ・障がい児が活動内容を選択できる ようにしている ・1人になれる場所を用意した	
課題		
事業費	市からの事業費補助金	

※1 自由遊び：自由遊びのできる場所が開放され安全を見守る大人がいる事業

※2 学び教室：スタッフが宿題や自習の支援、見守りをする事業

※3 体験教室：スタッフが工作や昔遊びなどの文化教室やバスケットボールや卓球などのスポーツ教室を指導する事業

## ②放課後子供教室を実施している場合

実施対象	
主な実施場所	
実施日	
主な担当職員	
主な活動内容	
地域交流の内容	
障がい児の利用で工夫していること	
課題	
事業費	

## ③子どもの居場所の提供を実施している場合

実施対象	
主な実施場所	
実施日	
主な担当職員	
主な活動内容	
地域交流の内容	
障がい児の利用で工夫していること	
課題	
事業費	

④その他の居場所事業を実施している場合

実施対象	
主な実施場所	
実施日	
主な担当職員	
主な活動内容	
地域交流の内容	
障がい児の利用で工夫していること	
課題	
事業費	

⑤自由来館について

実施対象	
主な実施場所	
実施日	
主な担当職員	
主な活動内容	
地域交流の内容	
障がい児の利用で工夫していること	
課題	
事業費	

問 5. その他（自由意見）

全体を通して障がい児の受け入れについて課題などございましたらご教示ください。

以上で質問は終了です。

ご回答いただきありがとうございました。

《本論文に関する業績一覧》

【学術論文（査読付）】

	論文題目／発表者	発表機関	年月	関連章
1	行政計画における障がい児の家族支援－居場所づくり施策を中心に－ （宮地由紀子）	奈良女子大学家政学会 家政学研究第 122 号 pp. 64～71	2015 年 3 月	第 3 章
2	子どもに関する条例と居場所づくり 施策 （宮地由紀子・中山徹）	奈良女子大学家政学会 家政学研究第 130 号 pp. 45～52	2019 年 3 月	第 4 章
3	障がい児の放課後等の居場所づくり 施策の現状と課題 （宮地由紀子・中山徹）	日本家政学会誌 Vol. 71 No. 4 pp. 240～248	2020 年 4 月	第 5 章
4	障がい児の放課後等の居場所づくり 施策からみるインクルーシブな居場所 の可能性 （宮地由紀子・中山徹）	こども環境学研究 Vol. 17 No. 2 pp. 48～55	2021 年 8 月	第 6 章

【学会発表論文】

	題目	発表機関	年月	関連章
1	自治体条例における子どもの居場所	日本子ども学会学術集 会第 16 回子ども学会議 （於首都大学東京）	2019 年 10 月	第 4 章
2	障がい児の放課後等の居場所づくり 施策の現状と課題－自治体のアンケ ート調査結果から－	日本子ども学会学術集 会第 17 回子ども学会議 （Web 開催）	2021 年 2 月	第 5 章