

保育所等訪問支援に関する政策の研究

Policy research of support for visiting nursery

武 輪 敬 心 ・ 今 井 慶 宗

Keico TAKEWA & Yoshimune IMAI

【要旨】

本稿では、平成24（2012）年4月に施行された改正児童福祉法によって新たに設けられた保育所等訪問支援について、国会においてどのように議論され、また、どのような論点が明らかとなっているかを示す。なお、研究の方法は、国会の本会議や委員会において議論された内容について、公開されている会議録に基づいて各項目にわけて整理し、分析する方法を用いた。

保育所等訪問支援は創設以来10年に満たない新しい制度であるが、本制度を担う人材には、その専門性の高さが求められる。また、保育所等の必要とされる場所へ訪問する本事業の性格上、高コストとなり、採算性が低いことも明らかになっている。しかし、本制度の必要性は高く、これまで積み重ねられてきた議論をもとに、本制度を必要とする児童・家庭のために、時代の変化に沿った制度改正を行いつつ、整備を図ることが求められている。

Keyword 保育所等訪問支援 巡回型学校作業療法 改正児童福祉法 厚生労働省

I はじめに

保育所等訪問支援は、平成24（2012）年4月に施行された改正児童福祉法によって新たに設けられた支援制度である。この保育所等訪問支援に関しては、例えば仲間知穂・松村エリ・上江洲聖・友利幸之介「保育所等訪問支援における巡回型学校作業療法」¹⁾のように医療・保健分野からの研究もあるが、他方で政策に関する研究は少ない。本研究は保育所等訪問支援について、約8年間、国会においてどのように議論され、現在までに制度についてどのような論点が明らかとなっているかを示す。国会両院の本会議・委員会等における保育所等訪問支援に関する政策の議論を抽出し、そこでの事業促進政策などについて検討し、今後の方向性について検討する。

II 研究の視点および方法

国会の本会議や委員会において議論された内容について公開されている会議録に基づいて項目ごとに整理し分析する方法で研究した。なお、国会の会議録に基づいて政策を研究するという性質上、個人のプライバシーに関わることは研究対象にしていない。さらに、個人情報に配慮し、個人情報やプライバシーに関する記述にわたらないようにした。

Ⅲ 保育所等訪問支援に関する規定

保育所等訪問支援は、児童福祉法第6条の2の2第6項に規定されている。すなわち「保育所等訪問支援とは、保育所その他の児童が集団生活を営む施設として厚生労働省令で定めるものに通う障害児又は乳児院その他の児童が集団生活を営む施設として厚生労働省令で定めるものに入所する障害児につき、当該施設を訪問し、当該施設における障害児以外の児童との集団生活への適応のための専門的な支援その他の便宜を供与することをいう」とされている。保育所等訪問支援は、児童発達支援・医療型児童発達支援・放課後等デイサービス・居宅訪問型児童発達支援と並び障害児通所支援の1つである。そして第二種社会福祉事業に位置付けられる。この制度ができた当初は、利用対象児童が通所系施設通う障害児に限られていたが、その後の改正により入所施設に居住する児童にも拡大されている。

Ⅳ 国会における議論

以下、保育所等訪問支援についての国会における議論を次項別に整理する（一部要約）。

1. 対象の拡大

【平成28（2016）年4月19日第190回国会衆議院本会議第25号4頁・平成28（2016）年4月22日第190回国会衆議院厚生労働委員会第13号15頁・平成28（2016）年5月19日第190回国会参議院厚生労働委員会第20号29頁】

- ・厚生労働大臣 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及び児童福祉法の一部を改正する法律案の内容についてその概要を説明する。保育所等訪問支援について乳児院及び児童養護施設に入所している障害児に対象を拡大する。

【平成28（2016）年5月23日第190回国会参議院厚生労働委員会第21号5頁】

- ・参考人（東京都三鷹市長） 保育所等訪問支援の支援対象の拡大について。集団生活に適応できない発達障害等の子どもが増えている現状では、このような取組は大変重要である。保育所等訪問事業、障害児支援の強化の一環として平成24年度から創設された事業であるが、未実施の団体が多い。東京都内でも僅か12事業所である。支援対象施設の拡大により専門的な支援を受けられる対象児が増え、早期支援、早期療育につながる事が期待されている。三鷹市でも、来年度、子ども発達支援センターの開設に合わせてこのような取組を重視して、人材確保の面、それから報酬単価の引上げ等による財政面での支援が課題である。乳児院から養護施設まで拡大するのであれば、報酬単価の整理、障害児通所支援事業所を支援した場合の双方の利用料の算定を認めることや、同一日複数障害児支援減算の見直しなど、専門職員が高度化することが求められているので、報酬を含め財源の裏付けが課題である。障害福祉サービスである保育所等訪問支援事業は、保護者の同意が何よりも重要である。自治体や事業者は、保護者に対する早期の寄り添いが必要である。必要な支援をどこまで実現するかは大きな課題と思っている。

【平成28（2016）年5月23日第190回国会参議院厚生労働委員会第21号15頁】

- ・参考人（東京都三鷹市長） 今後、保育園の取組も保育所等訪問支援の中の一環として考えて

ほしい。

【平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号3頁】

- ・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長 保育所等訪問支援の対象を乳児院と児童養護施設にも拡大をすることにより、入所しているほかの子どもたちとの集団生活への適応のための専門的な支援あるいは施設の職員に対する助言等を行うことができるようにする。

2. 事業拡大のための課題とその対応策

【平成28（2016）年5月10日第190回国会衆議院厚生労働委員会第15号8頁】

- ・参考人（一般社団法人全国児童発達支援協議会会長・一般社団法人全国知的障害児者生活サポート協会理事長） さきの改正の中で始まった保育所等訪問支援事業がある。これは、児童発達支援センターが持っているファンクションを、地域のさまざまな場で育って、生きている子どもたちへデリバリーする機能である。これは、インクルーシブな社会を志向する今日的な我が国にあってみれば、とても大事な事業だと思う。今後これを一層拡大、充実させなければならぬが、現実的には、なかなかこの事業が思うように伸びない。拡大しない。この事業の性質上、非常に時間がかかる。ロスがさまざまな形で出てくる。かばんを背負って職員が地域のさまざまな子どもの生活空間に出向いていくということは、それなりのキャリア、レベルが必要である。そういう職員が例えば半日かけて1人の子どもの支援をしていたのでは、これは採算がとれない。結果として、全国的にふえない。この趣旨は誰もが納得して進めようと思っているが、現実的には全く、遅々とした状況である。大所高所から、もう少しこの事業の展開が進むように、検討をぜひお願いしたい。

【平成28（2016）年5月10日第190回国会衆議院厚生労働委員会第15号14頁】

- ・委員 今回、発達支援を提供する保育所等訪問支援事業が行われることになっているが、ここが拡大、充実をしない、伸びないという課題を指摘された。ここを今後さらに拡大させて、充実させ、より多くの子どもたちにこうした支援を行き渡らせるためには何が必要か。

【平成28（2016）年5月10日第190回国会衆議院厚生労働委員会第15号16頁】

- ・委員 今回の法案で、保育所等の訪問支援事業の拡大ということである。私も保育園を経営している人間であるが、この制度を余り身近に感じたことがない、なかなかアプローチできていないというのが現状だ、拡充できないということだが、例えば、これは、今、拡充するという法案の内容になっているが、これは行う方も非常に負担がふえると思う。
- ・参考人（一般社団法人全国児童発達支援協議会会長・一般社団法人全国知的障害児者生活サポート協会理事長） 保育所等訪問支援事業は、立ち上がって満3年がたつが、まだ関係者の中に認知が、高いとは言えない。この「等」の中には、幼稚園、あるいは小学校、学校あるいは他の子どもの機関が該当しているが、私たちは、地域からのそういうニーズがあって、制度がある前からそういうことを積極的にやってきたが、全国規模で考えると、やる側も受ける側も余りそういうことを知らなかったということもあり、しかも、そうやって、事業としての採算、効率が非常に悪いということもあり、なかなかふえない、拡大しない。この考え方は、まさにアウトリーチという、子どもたち、家族がまさに日々生活をしている場に、生きて、育って、学

んでいるその場での困り感があったときに、我々のセンター的な機能がその場所までデリバリーされるということ、これが最終的にはインクルージョンの世界、社会を構築するという方向につながっていくと思う。まさに、小さい年齢の段階からやはりそういうことが社会の中に根づいていくことが、結果として、社会全体をそうした理念に基づく社会にしていくであろうと確信している。そういう意味でも、ぜひ、この事業をもう少し関係者に周知せしめる手だて、厚労省をはじめ文科省ともリンクしていろいろな手だてを講じてはいるが、まだ十分ではないという事態が起きている。

【平成28（2016）年5月10日第190回国会参議院厚生労働委員会第18号19頁】

- ・委員 児童発達支援施設約5110か所のうち、保育所等訪問支援を行う施設は443か所とされている。拡充すべきではないか。

【平成28（2016）年5月10日第190回国会参議院厚生労働委員会第18号20頁】

- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長 保育所等訪問支援は平成24（2012）年度に新たに創設された給付で、443か所は、平成26（2014）年1月時点の数であるが、平成27（2015）年12月時点で728か所と、着実に増加している。また、平成27（2015）年度の障害福祉サービス等の報酬改定においては、作業療法士や理学療法士等の専門性の高い職員を配置した場合に上乘せして評価をする訪問支援員特別加算、あるいは過疎地や離島、山間地域等への訪問支援を行った場合に上乘せをして評価する特別地域加算を創設して、保育所等訪問支援に関する多様なニーズに対応している。今後とも、保育所等訪問支援の推進に努めたい。
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長 集団的な生活への対応ということで支援している保育所等訪問支援事業も保育所の中で行うということで、様々な形で障害のある子どもを保育所の中で安定的に受け入れるということができるようなバックアップをしてきている。

【平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号11頁】

- ・委員 保育所等訪問支援の支援対象の拡大で一つ指摘をする。参考人から指摘があったが、なかなかこれが進まない理由として、まず、保育所に行って支援をするようなスタッフはかなり高度なスタッフである、専門知識があって外部のところに行って指導ができるような高度なスタッフであるということ、それに加えて、そういうスタッフが1か所行くのに物すごく時間をかけて行く、この移動時間のロスが非常にもったいない、つまりコスト的に合わない事業という指摘があった。広い自治体、交通の便の悪い自治体だと、多分、往復するだけでも2時間とか3時間かかってしまうとところに支援に行かなければいけないところもあると思う。コスト的に合わないことがないように中身を考えてほしい、報酬を考えてほしい。

【平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号12頁】

- ・厚生労働大臣政務官 コスト的に合わない部分についてしっかり対応していくということは、報酬改定の中でどのように対応していくかということだと思う。これまでも、時間がかかるところに行ったり、あるいは、高度な専門知識を持った人を派遣するなどの場合には、平成27（2015）年度の報酬改定で、加算をするという新設もしているし、ほかの障害児通所支援を利用した日でも算定が可能なように配慮もして、評価の充実を図ってきた。保育所、適切な場所で適切なときに訪問できるように、これからの報酬改定の議論の中で必要な検討を行いたい。

【平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号41頁】

・委員 保育所等訪問支援事業を今回、拡充をする、対象をふやすということで、法案に改正案が盛り込まれている。拡充するのはいいが、参考人からも、拡充して果たして対応できるのかという指摘があった。保育園を経営する身として、この制度、私は全く認識がなかった。恐らく使ったことがない、私の運営している保育園は3つあるが、この制度を余り利用していないと思う。ほかの園にも聞いた。この制度があること自体知らない人が大半であった。3年前からあるが、恐らく地域によって温度差があると思うが、利用実態が全く、園の経営者からしたら、全然知らない制度というのがすごくびっくりした。どれぐらい全国にあって、こういうセンターとしているところがどれぐらいあって、これまでどういうふうな取り組みをしてきたか。

【平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号42頁】

・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長 保育所等訪問支援は、保育所あるいは幼稚園などの施設を訪問して、障害のある子どもが他の子どもとの集団生活に適應するための専門的な支援を行うとともに、施設の職員に対して、障害のある子どもの特性に応じた支援内容やかかわり方についての助言等を行うものである。延べ利用者数は、平成27（2015）年12月時点で2,400名である。総合支援法の中でもいわゆる個別給付になっていて、基本的には親が自身の子どもについて給付を申請する形になっている。これまでいろいろ課題として言われていたのが、そういう仕組みであるので、気になる段階の親がなかなか、子どもの障害の認知とか理解が進まなかったりすると、給付の申請をためらう状況もあり、そういった問題点が指摘されてきたが、だんだんと、それでも、発達障害に対する認識の広がりに従い、利用児童数も事業所数もふえてきてはいる。何とか少しでも活用をしてもらえるように、平成27（2015）年度の報酬改定においては、作業療法士とか理学療法士等の専門性の高い職員を配置した場合に上乗せをして評価する訪問支援員特別加算、あるいは過疎地や離島、山間地域等への訪問支援を行った場合に上乗せをして評価する特別地域加算といった加算も新設して、多様なニーズに対応した評価を行ってきている。次期報酬改定においても、経営実態調査の結果を踏まえて、必要な検討を行いたい。

3. 他事業との組み合わせ

【平成24（2012）年6月19日第180回国会参議院厚生労働委員会第8号28頁】

・厚生労働大臣政務官 児童発達支援センターには、センターに通所する障害児への支援だけではなく、地域の障害児やその家族、障害児を預かる保育所等の施設に対する地域支援を行うことが求められている。このためには、障害児相談支援、保育所等訪問支援等を本来の事業に組み合わせるなどの取組が必要である。

4. 利用料の無償化

【平成31（2019）年4月18日第198回国会参議院内閣委員会第10号31頁】

・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長 今般の措置により、3歳から5歳までの全ての児童について就学前の障害児の発達支援に係る利用料が無償となる。具体的には、無償化の対象と

なる期間は、子どもが3歳になって初めての4月1日から小学校入学までの3年間となる。無償化の対象となる施設等の種類は、障害児通所支援である児童発達支援、医療型児童発達支援、居宅訪問型児童発達支援、保育所等訪問支援であり、このほか、福祉型障害児入所施設、医療型障害児入所施設についても対象になる。

【平成31（2019）年4月25日第198回国会参議院内閣委員会・文教科学委員会・厚生労働委員会連合審査会第1号9頁】

- ・委員 就学前の障害児の発達支援について、給付を受けるために必要となる手続と無償化の対象外となる費用について確認をしておきたい。平成30（2018）年12月28日に関係閣僚で合意をさした幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針において「就学前の障害児の発達支援についても、併せて無償化を進める。具体的には、満3歳になった後の最初の4月から小学校入学までの3年間を対象に、児童発達支援、医療型児童発達支援、居宅訪問型児童発達支援及び保育所等訪問支援を行う事業並びに福祉型障害児入所施設及び医療型障害児入所施設の利用料を無償化する。また、幼稚園、保育所又は認定こども園とこれらの発達支援の両方を利用する場合は、ともに無償化の対象とする。」と記載をされている。

V 分析と考察

保育所等訪問支援に関して、国会での議論はⅣの通りで、議論の分量が非常に少ない。本制度が創設されたのが平成24（2012）年4月であり、約8年経過しているに過ぎないことを考慮しても少ない。平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会での委員質問での発言のように「保育園を経営する身として、この制度、全く認識がなかった、恐らく使ったことがない」、「この制度を余り利用していない」、「この制度があること自体知らない人が大半であった」、「利用実態が全く、園の経営者からしたら、全然知らない制度」というのが保育所関係者を含めた実感であり、社会一般ではさらに認知度が低いと考えられる。

このように、認知度が低く事業もなかなか拡大していない。国会での議論も、この保育所等訪問支援をいかに拡大するかについての課題とその対応策が中心となっている。認知度が低いことともに、コストが高いことが普及の障壁となっている。保育所等訪問支援を実施しようとすれば、専門的な人材が必要となる。一方で、対象となる児童の居住地・所属先は分散していて、それらを個々に対応していく必要性があり、効率化が困難である（対象児童を一定の場所に集めて本事業を行うことは、そもそもの趣旨から外れる）。専門知識がある人材が往復に時間をかけて行っていて採算がとりにくいこれについての政府側の答弁は平成28（2016）年5月10日第190回国会参議院厚生労働委員会第18号20頁での厚生労働省雇用均等・児童家庭局長の答弁にあるように、保育所等訪問支援に関する多様なニーズに対応するため、①作業療法士や理学療法士等の専門性の高い職員を配置した場合に上乗せして評価をする訪問支援員特別加算、②過疎地や離島、山間地域等への訪問支援を行った場合に上乗せをして評価する特別地域加算を創設する、ということに集約される（平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号12頁厚生労働大臣政務官答弁や平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号42頁厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長答弁も同旨）。平成28（2016）年5月11日第190回国会衆議院厚生労働委員会第16号12頁厚

生労働大臣政務官答弁では、他の障害児通所支援を利用した日も報酬の算定が可能なように配慮していることも触れられている。国会での質問答弁からわかるように、本事業の普及拡大のためには人材確保と報酬単価の引上げ等による財政面での支援が求められている。

Ⅵ まとめ

保育所等訪問支援は創設以来10年に満たない新しい制度である。また、本制度を担っている人材は専門性が高い。保育所等の必要とされるところまで訪問しているが、事業の形態上コスト高となり採算がとりにくい実態が明らかになっている。しかし、本制度の必要性は高い。これまで積み重ねられてきた議論をもとに、今後とも本制度を必要としている児童の需要に応えるため、時代の変化に合わせた制度改革を行いつつ整備を図ることが求められている。

注

1) 仲間知穂・松村エリ・上江洲聖・友利幸之介、2018年、保育所等訪問支援における巡回型学校作業療法、作業療法 = Japanese occupational therapy research、37(4)、pp427-433

参考文献

一般社団法人全国児童発達支援協議会、2017年、平成28年度障害者総合福祉推進事業 保育所等訪問支援の効果的な実施を図るための手引書、厚生労働省