

12. 横浜市における新たな地域療育システムの構築

—「気づきの支援」を可能とする児童発達支援を目指して—

○遠藤剛（地域療育センターあおば）

一瀬早百合（田園調布学園大学）

齊藤共代（横浜市北部地域療育センター）

【研究目的】

2012年の児童福祉法一部改正により地域療育システムに大きな変化が生じている。主な点は児童発達支援事業への民間の参入と療育サービスを受けるには「障害児通所受給証」の取得が必要という2つである。これらによって横浜市の地域療育システムがどのように変容したのかを明らかにし、特に保護者に対する「気づきの支援」が充分になされているかを検証するのが本研究の目的である。

【研究の必要性】

「わが子に障害があるかもしれない」という早期の段階においては「気づきの支援」として丁寧な心理的サポートが必要であると言われている。そのようなステージに「障害児通所受給者証」を取得しなければ療育サービスが受けられないシステム変更は、当事者・支援者にとってどのような影響があるのかを検証することは重要である。グループ療育を受けるところまで話が進んだが「障害児通所受給者証」の取得が必要とわかって、「わが子に障害というレッテルがついてしまふのにはまだ抵抗がある」と療育サービスをキャンセルする親が少なからずいると聞く。また民間事業者として様々な背景や知識をもつNPOや株式会社が参入することは歓迎できる点多々あるが、早期の段階における保護者の心理的な状況や様々な主観的な体験にどのような配慮がなされているか「気づきの支援」の視点から実態を明らかにする必要がある。

【研究計画】

横浜市内に設置されている8ヶ所の児童発達支援センターと児童発達支援事業所を併設している地域療育センターのソーシャルワーカーに質問紙調査を実施する。併せて横浜市内にある26ヶ所の児童発達支援事業を委託されている民間事業者にアンケート調査を実施する。さらに障害の早期発見を担う横浜市18区福祉保健センターの保健師、「障害児通所受給者証」を交付し支給量を決定する横浜市18区福祉保健センターケースワーカーを対象としたアンケート調査を実施する。具体的には、2012年度の児童福祉法改正によって保護者への支援の変化の有無を尋ね、「気づきの支援」段階でどのような点に配慮しているかを中心に質問項目を設定する。

当事者に対しては、障害児地域訓練会を10ヶ所訪問の上グループインタビューを行い、併せてアンケート調査も実施する。

【実施内容・結果】

1. 実施内容

(1) 実施方法

支援機関に対しては、追跡機能のついた郵便にてアンケート調査の依頼および返送を行った。当事者に対しては、原則グループインタビューを実施した当日にその場で回収を行った。

(2) アンケート調査の内容

支援機関の4機関（①地域療育センター（児童発達支援センター）、②児童発達支援事業所、③区福祉保健センター家庭支援課保健師、④区福祉保健センター「障害児通所受給者証」決定部署ケースワーカー）に対しては2012年度の児童福祉法改正による支援の変化、関係機関との連携、適切な支援のあり方という3つの柱で設問を構成した。当事者である地域訓練会保育・就学部会を利用している保護者に対しては、障害の発見から専門機関への紹介、障害の告知といった早期の段階での支援の実態とそこで感じたこと等を自由記述中心にした質問項目を設定した。

2. 結果

アンケートの回収率は、地域療育センター100%（回答者数：44）、児童発達支援事業所69%（回答者数：20）、区福祉保健センター保健師61%（回答者数：31）、区福祉保健センターケースワーカー78%（回答者数：51）であった。また、当事者はグループインタビュー時に回収としたため100%（回答者数：83）となった。

紙面の制限により本報告書では、2012年の法改正により新たな社会資源として登場した児童発達支援事業所へのアクセス経路から児童発達支援事業への経路、「障害児通所受給者証」の説明から親の気づきの支援の現状、総合的なケアマネジメントの実施の3点を中心に述べることにする。

I. 児童発達支援事業へのルート

児童発達支援事業所に紹介経路について質問したが、結果は右記の表のとおりである。ここで着目すべきは、「親同士の口コミ」、「インターネットで調べて」「障害児地域訓練会」といった支援機関からの情報でなく、親自らが入手し児童発達支援事業所へたどり着くケースが41%に上ることである。

表：児童発達支援事業所への紹介経路

地域療育センター	15
区福祉保健センター	13
親同士の口コミ	11
インターネットで調べて	8
障害児地域訓練会	5
他の児童発達支援事業所	2
地域ケアプラザ	1
幼稚園	1
保育所	1
その他	2
total	59

II. 「障害児通所受給者証」の説明から考察する親の気づきの支援の現状

アンケート調査の設問「『障害児通所受給者証』への説明をどのような段階で、どのような内容でしていますか」および「『障害児通所受給者証』の申請を勧める際、とくに配慮していることなどがありましたら、具体的に教えてください」回答記述の差異から、地域療育センターと児童発達支援事業所との親の気づきの支援について比較・検討を行う。

地域療育センター

- ・ 保護者が不安に感じていることを確認する
- ・ この手続きがお子さんにとって（保護者にも）どんなメリットがあるか「療育サービス」の説明を保護者に合わせて丁寧に行っている

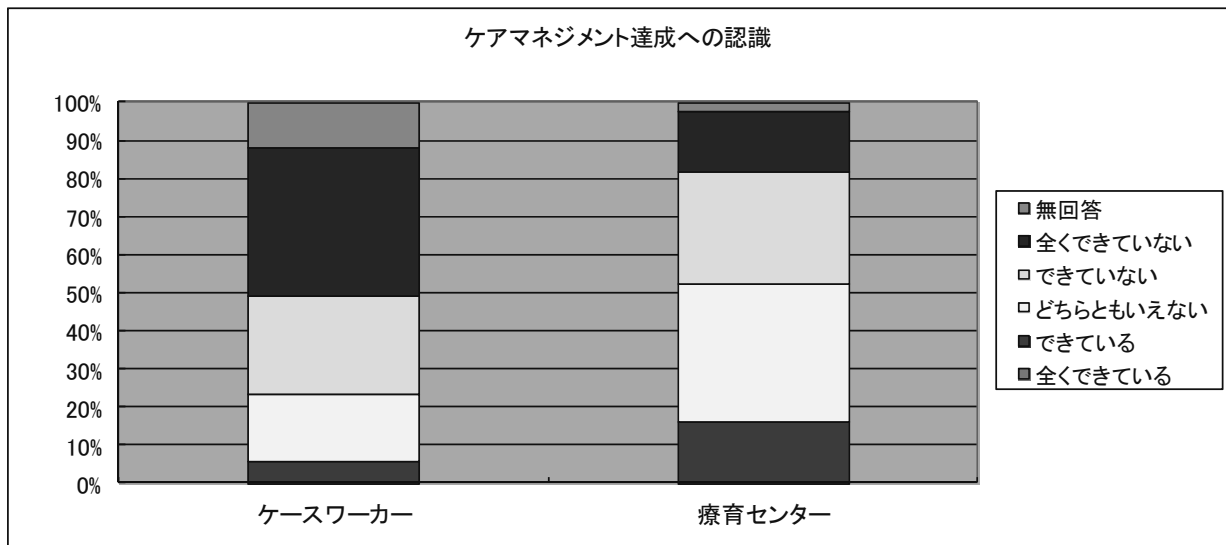
- ・ 「障害」というところにどのような反応を示すかよく確認しながら、お子様がサービスを受けるメリットになるのであれば申請を勧める
- ・ 「障害児通所受給者証」のような言葉を使っている制度の仕組みを伝えたり、利用することのメリットを強調することも時にはある
- ・ これまでの相談経過、障害の受容、受け止め方を踏まえて名称のこと、申請の手続きの流れについて説明する
- ・ 保護者の障害認識を配慮する

児童発達支援事業所

- ・ 障害児という言葉はあまり使わないようにしている
 - ・ 制度上必要なこと、利用日数は支給決定量を超えて使えないこと、上限負担月額があること
 - ・ 実物と合わせて、必須な項目は全て具体的に説明している
 - ・ 個人情報取り扱い
 - ・ 区により発行までの違い（時期）があること
 - ・ 手続きがスムーズに行われるよう、役所に連絡を入れておきます
 - ・ 療育手帳と間違われる方が多いので、手帳と受給者証の違いをわかりやすくお伝えする
- 地域療育センターと児童発達支援事業所との差異を検討してみると、地域療育センターは保護者の障害認識や障害受容、これまでの経過等、また「障害」という名称への想いを尊重しているが、児童発達支援事業所は手続き上の事務的な説明が中心であり、保護者の葛藤や障害に対する思いに対して配慮のないことが明らかである。両者には支援の質的な違いがあることがうかがえる。

Ⅲ. ケアマネジメントに対する認識

アンケート調査設問「現在、対象ケースに必要な療育サービスの決定がされている」、「現在、対象ケースに必要なケアマネジメントができています」を5段階での選択回答および理由の回答を求めた。後者の選択回答の結果を下記の図に示す。



相談支援事業者である地域療育センターおよび支給量の決定をする行政機関である福祉保健センターケースワーカーの双方ともケアマネジメントができていないという認識は総じて低い。「全くできていない」、「できていない」、「どちらともいえない」と回答したのは82%に上る。また、必要なサービスが決定されているかの設問に対しても「全くできていない」、「できていない」、「どちらともいえない」と回答したのは療育センターでは64%、福祉保健センターケースワーカーでは78%という結果であり、相談支援が支援者からみて量・質とも不十分な現状が浮かび上がった。

その回答理由を地域療育センターおよび福祉保健センターケースワーカー別に以下に類型化する。

地域療育センター

1. 家族の希望が優先される、
2. 申請した者勝ちで公平なサービス量とはいえない（上限がないので青天井の状況である）
3. 事業者と保護者の間で利用の調整がすでになされている
4. 子どもにとって適切な量とはいえない状況もある、過度な利用で子どもに影響がないとはいえない
5. 親の想いで決定され、児にとってこの量が必要なのか判断材料がない
6. 障害児相談支援は、療育サービスの量に関わらず行われるべきであるが、サービスありきの前提で行われている。生活の組み立ての相談にはなっていない、ケアマネジメントをして療育サービスを利用しているとはいいがたい状況。

福祉保健センター／ケースワーカー

1. 親の意向で決定されている（母が子と触れ合う時間を減らしたい→預けたいという親が多い、療育というより「預かり先」になっている、たくさん通えばそれで良し〈効果が得られる〉と思っている親もあり、児にとっては負担を心配する）
2. 適切な必要量の判断が難しい、子どもにとって適切な量とはいえない状況もある
3. 療育サービスを知らない親もいて平等ではない
4. 保護者と事業所の言い値となっている（事業者が受け入れ可能な日数で決定している）
5. ケアマネジメントがしっかりできていない現状（受給者証を発行するだけの関わりになり、児への視点、家族への支援が組み合わさったトータル視点のマネジメントができていない）

【考察と今後の課題】

これらの結果から問題点を整理すると、子どもの障害に気づき、葛藤や悩みながらも親が子どもと向き合い、障害を認識し、子どもにとって必要な療育サービスの種類や量について支援をうけながら選択するというプロセスが抜け落ちている可能性がある。その支援は、障害児相談支援を実施する障害児相談支援事業者が担うことに児童福祉法では位置づけられている。しかし、41%の親が児童発達支援事業所へ親同士の口コミやインターネットの情報で訪れる。子どもの障害に対する認識や親の葛藤や苦悩にふれられないまま、児童発達支援事業者の受け入れ可能な回数で「障害児通所受給者」の上限回数いっぱいまで利用量が決められるという現実があることも明らかとなった。その現実に対し、障害児相談支援事業者である地域療育センターや必要量の支給決定する行政機関である福祉保健センター双方が、家族の意向で決定され、子どもの発達支援にと

って本当に適切な量なのか危惧を抱いている状況にある。さらには、障害の子どもおよびその家族の well-being を達成するようなケアマネジメントができていないことに歯がゆい思いをしていることも見てとることが出来る。

一方事業所は、療育サービスを利用してもらうことが経営的にも利害がかなっているため、親のわが子の障害への気づきを促した上で療育サービスを利用する手順を踏む必然性はない。そのため、親は葛藤や戸惑いを認識させられず、あるいは支援者側にそのベクトルや枠組みがないため親が表明できない状況があるかもしれない。障害の診断がなくとも子どもの特性に応じた発達支援が開始できるようになったことはこの法改正の優れた点ではある。しかし、相談支援が適切になされないままに制度利用の事務的な手続きに終始し、親の焦りや戸惑いと向き合わずにそのまま療育サービスだけが先行してゆくことになってはいないだろうか。またその結果、子どもに過度な負担が生じる可能性も起こっている。

2014年の「今後の障害児支援の在り方について」報告書の中に改めて、障害児相談支援の推進が述べられている。そこには、保護者の「気づき」の段階からの丁寧に配慮された発達支援および家族を含めたトータルな支援が求められているが、本調査結果からは障害児相談支援の状況が十分とはいえない状況がみられた。今後の課題としては、障害児相談支援が機能しない理由を検討すると共に、現在の制度設計が障害の子どもおよびその家族の well-being を達成するようなケアマネジメントが可能な仕組みであるかを検証する必要がある。また、インターネットや SNS の普及により必ずしも最初の相談が障害児相談支援事業所であるとは限らない。身近な児童発達支援事業所においても、他の相談機関においても障害のある子どもをもつ親の気づきや葛藤に対応し、子どもにとって適切な発達支援が選択できる支援システムを構築するための方略を明らかにすることも重要である。

【経費使用明細】

通信費（アンケート調査：レターパック往復費用、催促はがき等）	92240 円
データ入力費	64800 円
図書券（児童発達支援事業所へのお礼として 500 円×26 箇所）	13000 円
消耗品費（アンケート用紙、PC インク代）	22950 円
印刷費（アンケート用紙コピー代）	19800 円
交通費（保護者へのインタビュー会場、社会福祉協議会への説明会場）	32000 円
会議費（打ち合わせ会場までの交通費）：計 4 回	4820 円
謝礼費（保護者へのインタビューお礼菓子代 3240 円×9 箇所）	29160 円
保護者インタビューへの仲介者へのお菓子代 3240 円×4 箇所	12960 円
図書費（アンケート作成に関する文献）	10800 円
IC レコーダー	8320 円
合計	310850 円
大同生命厚生事業団助成	300000 円