

平成31年3月19日

名古屋市長 河村たかし様

名古屋市障害児早期療育指導委員会  
委員長 石井 要  
専門部会長 川瀬正裕

## 今後の子どもの発達支援施策推進の基本的な考え方について（答申）

本委員会は平成29年11月27日で「今後の子どもの発達支援施策推進の基本的な考え方について（29子福第449号）」諮問を受けたところであり、同諮問において付された「気づきの段階から就学に至るまでのプロセスに対応する発達支援のあり方について」及び「発達に遅れや偏りのある就学前の子どもの発達支援と集団生活の場について」の2つの視点を中心に検討を行った。ここに名古屋市が就学前の子ども及び保護者を対象として行う発達支援（以下「早期子ども発達支援」という。）の今後の方向性について下記のとおり答申する。

## 記

## 1 名古屋市の就学前の子どもの発達支援の現状について

## (1) これまでの取り組み

名古屋市はこれまで診療所と児童発達支援センターを一体的に運営する地域療育センターを核として早期子ども発達支援に取り組むとともに、児童発達支援センター・児童発達支援指定事業所といった早期子ども発達支援の専門施設（以下「発達支援専門施設」という。）のほか、保健センター、保育所・認定こども園及び幼稚園（以下「保育所等」という。）、子ども・子育て支援を行う施設など、就学前の子どもや保護者に日常的に接する子ども・子育て支援の社会資源（以下「子育て支援施設等」という。）も早期子ども発達支援に携わってきた歴史がある。これらは高く評価すべき点であり、今後も継続していく必要がある。一方、近年、早期子ども発達支援施策をとりまく状況は大きく変化してきており、現状と課題を分析した上で今後の施策を検討していく必要がある。

## (2) 現在の早期子ども発達支援の現状と課題

平成26年度の東部地域療育センター開設により、平成元年の名古屋市地域療育センター策定構想から20年来の目標であった市内地域療育センター5か所体制が完成し、名古屋市の早期子ども発達支援施策は一定の到達点に達したところである。一方、平成24年度の児童福祉法の改正により「通所支援給付制度」が新設され、早期子ども発達支援を行う主体として、従来の「児童福祉施設」に「児童発達支援指

定事業所」が加わることとなり、この数は平成 25 年度から平成 29 年度にかけて 95 か所から 213 か所（各年度 3 月 1 日現在の単独型、多機能型を合計した数）と約 224%増加している状況である。

通所支援給付支給の認定を受けている就学前の子どもの数は平成 25 年度から平成 29 年度にかけて 826 人から 1,487 人（各年度 3 月の支給決定数）と約 180%増加し、これに伴って利用実績も増加している。このように早期子ども発達支援のニーズが増加する中、児童発達支援センター（地域療育センター通園部を含む。）では入園を希望する子どもをすべて受け入れることができない状況が続いている。また、地域療育センターでの初診については申込から受診までの期間（以下「初診待機期間」という。）が長期化したり、保護者が子どもの発達の遅れやアンバランスに気づき始めた段階の支援（以下「初期段階の支援」という。）に重要な役割を果たす療育グループが保護者の希望どおり利用できない状況が続くなど、早期子ども発達支援施策のサービス供給量はニーズに対して不足している現状があると考えられる。

「児童発達支援指定事業所」の数は前述のとおり大きく増加しており、早期子ども発達支援施策に占める役割は大きくなりつつあるが、サービスの質が十分に担保されていない等の問題も指摘されているところである。

その他、子ども発達支援施策と子ども・子育て支援施策の連携の不足、施策についての情報提供の不足、事業の適切な利用を促す相談支援事業所等の不足など、子どもと保護者の状況に応じた適切な子ども発達支援施策の利用を支援する周辺的な支援も不足している現状がある。

## 2 今後の早期子ども発達支援推進の基本的な方向性

早期子ども発達支援のニーズの増加は発達障害の認知度の向上や家庭・地域の子育て力の低下などさまざまな要因によるものと考えられる。このため早期子ども発達支援のニーズの内容が変化しまた多様化し、そのことがニーズの量の増加にも大きく影響していると考えられ、新たな支援のスキームが必要になってきている。そこで、今後の早期子ども発達支援については、発達支援専門施設による従来の「療育」や保育所における障害児保育、幼稚園における特別支援教育といった障害のあることが明らかかな子どもを対象とすることを原則とした支援だけでなく、障害児に限らず発達に遅れやアンバランスがあるなど発達支援が必要な子ども（以下「発達支援の必要な子ども」という。）とその保護者の支援、初期段階の支援、子どもの育てにくさを感じている保護者や保護者には子どもの発達の遅れなどの認識はないが支援が必要な子どもなど「何らかの支援が必要な子どもとその保護者の支援」などより幅広い視点での支援の取り組みを一層進めていく必要がある。これまでも子育て支援施設等では、各々の

施設の状態等に応じた努力により、このような取り組みがなされてきたところではあるが、今後の名古屋市における早期子ども発達支援施策は、障害児とその保護者にとどまらず「発達支援の必要な子ども」とその保護者も対象とし、発達支援専門施設と子育て支援施設等が連携しながら重層的に行っていくことを明確にすべきであり、特に、「母子保健」と「早期子ども発達支援」の連携について明確に位置付けるべきである。

各々の子どもにとって必要な支援は、子どもの発達の特徴と保護者の子どもの発達についての気づきなどを踏まえて決定する必要があると考えられるが、子どもの発達は「遅れやアンバランスがある」、「遅れやアンバランスがない」と明確に分けられるものではなく、連続的につながった状態でありかつ変化するものであるため、ひとりひとりの子どもの状況に応じた支援が必要である。また、保護者の子どもの発達についての気づきのプロセスは不安、否認、肯定、受容等が不規則に生起し、逆戻りするなど単純ではない。このような特徴を踏まえて、早期子ども発達支援は子どもと保護者の状況に応じて、きめ細やかに行う必要があり、かつ各々の子ども及びその保護者の状況の変化に対応して支援の内容や方法を柔軟に変えていくべきである。

発達支援専門施設、保育所等はそれぞれの役割に応じて早期子ども発達支援に取り組むことが望まれる。就学を控えた「発達支援の必要な子ども」にとって、定期的・継続的に通園し、概ね同年齢の子どもの集団で生活しながらいろいろな体験をする場を保障することが重要であり、これは児童発達支援センター（地域療育センター通園部を含む）で行う「通園型療育」と保育所等が担い、児童発達支援事業所は特徴のある支援やサービスを提供し、保育所等と組み合わせるなど必要に応じて利用する「利用型療育」を担うことが想定される。

「通園型療育」と保育所等の選択は子どものニーズと保護者のニーズの組合せで決まると考えられるが、二つのニーズは一致しない場合もあり、この場合、保護者のニーズが優先されることが多い。また、どちらのニーズも変化するため、時間の経過とともにあってひとりの子どもの施設の利用の仕方が変わるなど、早期子ども発達支援のニーズは多様かつ流動的であると考えられる。このようなニーズに対応するためには、どのような利用の仕方を選択した場合も、子どもの最善の利益の視点により、必要な発達支援を受けられる体制を整えることにより、各施設でインクルーシブな受入ができるよう配慮することが望ましい。また、就学前の子どもの育ちに対して保護者が果たす役割の大切さは言うまでもなく、早期子ども発達支援においては子どもと保護者を一体的に支援する視点を大切にしなければならない。

※ 基本的方向性のイメージ 別紙

### 3 「基本的な方向性」を実現するための取り組み

2に掲げた「基本的な方向性」を実現するための具体的な取り組みとしては、以下の事項が考えられる。

#### (1) 子ども・子育て支援と早期子ども発達支援の一体的な実施

早期子ども発達支援施策の対象となる子どもはすべての子どもの1割以上を占めていると考えられ、早期子ども発達支援施策はハイリスクアプローチの施策とは言い切れなくなってきており、ポピュレーションアプローチとしての子ども・子育て支援と対象を厳密に分けることは困難である。また、対象となる子どもや保護者の状況は変化していくと考えられるため、変化する子どもと保護者の状況に応じて「子ども・子育て支援」と「早期子ども発達支援」がその役割によって支援のバランスを変えながら、連携し、時に重なり合っていく必要がある。そのためには、「早期子ども発達支援」の施策は「子ども・子育て支援」の施策と一体的に考える必要があり、かつ、子育て支援施設等と発達支援専門施設の十分な連携に留意する必要がある。

#### (2) 診断前後における支援

初期段階の保護者に対しては「診断」に先駆けて支援を行うことが必要である。また、地域療育センターの初診待機期間の発生はある程度避けられないと考えられるため、初診待機期間短縮に向けた取り組みと並行して、初診を待っている間にも適切な相談や支援が受けられるよう、初診待機期間中の相談・支援の取り組みが必要である。さらに、地域療育センター以外の医療機関で診断を受けた子どもの保護者の不安を受け止め、適切な支援につなげるために医療と福祉の連携にも十分に留意する必要がある。

#### (3) ひとりひとりの子どもへの包括的な支援

「発達支援の必要な子ども」が小学校等入学前に継続的な集団生活を過ごす場として、「通園型療育」及び保育所等が子どもと保護者の状況に応じて役割を担うことが想定されるが、保育所等に通園する「発達支援の必要な子ども」については、地域療育センター・児童発達支援センター（以下「地域療育センター等」という。）が保育所等の希望に応じて相談に応じるなど保育所等に対するサポートを充実させる必要がある。また、保育所等の通園と並行して地域療育センター等で支援を行うなど、「発達支援の必要な子ども」ひとりひとりを地域療育センター等と保育所等が子どもと保護者の状況に応じて、協力して支援していくことが求められる。

どの施設に通園している場合も適切な支援を受けられるよう配慮するとともに、通園する施設は固定されることを前提とせず、児童発達支援センター（地域療育センター通園部を含む）を経由して保育所等に入園したり、保育所等に通園している子どもが状況に応じて児童発達支援センター（地域療育センター通園部を含む）に転園するなど、子どもと保護者の状況の変化に応じて、柔軟に変更できることが望ましい。そのためには通園する施設を変更した場合も、切れ目のない支援を受ける

ことができるような連携に留意する必要がある。

#### (4) 早期子ども発達支援施策の拡充

早期子ども発達支援の各施策の供給量は近年の早期子ども発達支援のニーズの質的・量的な変化に対応できておらず、また、これらのニーズについては十分な把握・分析ができていないと考えられる。子ども発達支援の社会資源（発達支援専門施設、相談支援事業所及びいこいの家）や保育所等訪問支援事業や療育グループ等の施策のニーズを的確に把握し、ニーズに応じた質及び量の拡充を双方のバランスに配慮して進める必要がある。さらに、子ども及び保護者の居住地によって支援に格差が生じることのないよう、地域ごとのニーズとサービス供給量に着目して社会資源や施策の整備を進める視点も必要である。

#### (5) 保護者が適切に施策を選択するための情報提供の充実と相談機能の強化

保護者が、子どもと自分の状況に応じて複雑な事業の利用パターンの中から適切な利用を選択することができるよう、情報提供や相談の機能を強化する必要がある。また、相談支援事業所は、子どもの福祉の視点を大切にしながら適切な事業の利用を保護者に促すために重要な役割を持つものであり、障害児通所支援のニーズに見合ったサービス量を提供できるよう設置を促進する必要がある。

### 4 目指すべき連携の仕組みについて

3の(1)～(3)に掲げるように、今後の早期子ども発達支援施策については、様々な社会資源の連携が極めて重要となる。これらの連携を具体化するためには、発達支援専門施設、子育て支援施設等の有機的な連携の仕組みを以下の視点により構築することを検討する必要がある。

#### (1) 早期子ども発達支援に携わる人材育成の仕組み

子育て支援施設等や発達支援専門機関が連携して早期子ども発達支援を行うことの重要性はこれまでも指摘されてきたが、十分に連携できているとは言えない。連携を促進するためには様々な社会資源に横串を刺し、一体となって有機的に連携していく体制を構築する必要がある。そのためには各施設に発達支援のノウハウを有する人材を配置する必要があり、子育て支援施設等における支援者の育成（研修の充実等）や、カウンセリングができる人材の育成が求められる。具体的な方法としては、子ども・子育て支援に携わる職員の研修と、早期子ども発達支援に携わる職員の研修の体系を共通化し、人材育成を図るとともに、人材交流を進め人的なネットワークを強化する等が考えられる。

(2) 段階的な早期子ども発達支援のニーズに対応できる支援の連携の仕組み

すべての子どもと保護者を対象とした総合的な子育て支援を行う「子育て世代包括支援センター」から始まり、早期子ども発達支援のニーズの段階に応じて子育て支援施設等が適切に関われるよう連携を行う仕組みを構築すべきであり、保護者が乳幼児健診を受けたり子育て支援施設等を利用したタイミングから、保護者の子どもの発達の遅れなどについての不安を受け止め、必要な支援にうまくつなげる仕組みが必要である。そのためには、気軽に子どもの発達や悩みについて相談できる体制があることが必要である。

(3) 地域療育センター等による子ども・子育て支援の施設へのバックアップの仕組み

子育て支援施設等も含めて、インクルーシブの視点に立った早期子ども発達支援の取り組みを推進するためには、外部の専門家が子育て支援施設等を利用する保護者に対してより客観的な立場で直接アドバイスをしたり、子育て支援施設等の支援者の相談役になるなどの仕組みが望まれる。このような早期子ども発達支援について十分な専門性を持たない子育て支援施設等を地域療育センター等がバックアップすることができるよう、地域療育センター等の地域支援の機能を強化することが必要である。

(4) 拠点機能とネットワークの構築

上記のような人材育成や連携を進めるためには、既存の施設の活用等により、区単位など地域に密着する形で早期子ども発達支援の「軸」となる中核的な拠点機能を設けることにより、社会資源の継続的なネットワークを構築する必要がある。

## 5 その他の施策推進の留意点

今後の早期子ども発達支援施策については以下の視点にも十分留意して推進する必要がある。

① 児童発達支援事業所のサービスの質の確保の視点

児童発達支援事業所のサービスには質にばらつきがあるとの指摘もあり、適切な質の確保に取り組む必要がある。

② 早期子ども発達支援と小学校等との接続・連携の視点

通園型療育は小学校生活へのスムーズな適応等に大きな役割を果たしており、小学校等への接続を意識した支援を行うとともに、この取り組みが小学校等にスムーズにつながるよう連携に留意する必要がある。

### ③医療的ケアの必要な子どもの増加への対応の視点

医療的ケアが必要な子どもが増加しており、医療的ケア児の支援の視点にも十分に配慮する必要がある。

## 6 結びとして

早期子ども発達支援は「発達支援の必要な子どもと保護者の支援」にとどまらず、「すべての子どもと保護者の支援」につながるとともに、就学後の子どもの育ちにも大きく影響するものであり、その施策の効果は子育て支援、児童虐待予防、若者自立支援等の施策に直接的にも間接的にも及ぶものである。今後は、名古屋市の子ども・子育て支援施策における早期子ども発達支援施策の位置づけを明確にした上で、「なごや子ども条例」の理念及び各条文に鑑み、この答申がより良い形で具体化され、早期子ども発達支援施策が、速やかに、着実に推進されることが極めて重要である。

さらに、本委員会は早期子ども発達支援を子どもの生涯を通じた発達の支援に繋げることが重要であり、そのためには就学後の子ども及び保護者を対象とした支援に発達支援の視点を取り入れていく必要があると史料するところであり、この点についても長期的な視点での取り組みがなされることを併せて期待する旨を申し添える。

名古屋市障害児早期療育指導委員会 委員（平成31年3月19日時点）

氏名	所属団体等
石井 要	たかい整形外科
上田 敏丈	名古屋市立大学大学院人間文化研究科
岡田 ひろみ	特定非営利活動法人愛知県自閉症協会・つぼみの会
笠井 啓子	Kーこどもクリニック
加藤 淳	社会福祉法人キリスト教社会館 東部地域療育センターぱけっと
川瀬 正裕	金城学院大学人間科学部多元心理学科
佐藤 準子	社会福祉法人名北福祉会 放課後等デイサービスのびのびクラブ
齊藤 公彦	学校法人荻須学園 ひまわり幼稚園
島崎 徹也	社会福祉法人 あさみどりの会
仁木 雅子	社会福祉法人 名古屋手をつなぐ育成会
堀 美和子	日本福祉大学子ども発達学部心理臨床学科
堀井 千代子	社会福祉法人あすなる福祉会 かわさき保育園
松田 昌久	愛知県重症心身障害児（者）を守る会
宮治 護	名古屋市肢体不自由児・者父母の会
渡辺 顕一郎	日本福祉大学子ども発達学部子ども発達学科