

[学術論文]

発達障害者支援法の研究

A Study on Support Law of People with Developmental Disorders

滝村 雅人

Masato TAKIMURA

Studies in Humanities and Cultures

No. 5

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 5号
2006年6月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN

JUNE 2006

[学術論文]

発達障害者支援法の研究

A Study on Support Law of People with Developmental Disorders

滝村 雅人
Masato Takimura

要旨 「発達障害者支援法」は2004年11月に制定されたが、その背景には戦後のわが国の障害者福祉・障害児教育をめぐる様々な変遷があった。その意味でも遅きに失した感があり、その内容からも「理念法」的な性格が見られる。しかしながら、「発達障害」という障害に焦点を当て、その存在と対応の必要性を提起した点では、重要な意味を持っているといえる。その内容の柱は、発達障害の早期発見・早期対応、学校教育における支援、就労の支援と自立及び社会参加のための生活全般にわたる支援にある。分野としては、保健・医療、教育、労働、社会福祉にわたる総合的対応策を講じることを目的としている。

拙論は、これらの各分野ごとに関係条文を整理しながらそれぞれの課題を整理したものである。

いずれの分野においても重要な課題は、専門家の養成と専門機関・施設の整備であり、またそれを利用するための経済的保障である。その意味でも、今後の実践を踏まえた制度の再構築が重要課題といえる。

キーワード：発達障害、障害者福祉、地域生活支援、法律

はじめに

「発達障害者支援法」(法律167号)は、2004年11月に制定されたが、その背景には戦後のわが国の障害者福祉・障害児教育をめぐる様々な変遷があったといえる。それについては後述するが、少なくとも歴史的には「児童福祉法」制定までさかのぼることができる。もっとも、それは制度的な変遷にすぎなく、実質的には、1960年代の障害者運動の活発化に端を発しているといえる。各種障害者団体が結成され、その運動を活発化させ、それまで地域ごとの小規模な団体であったものから、全国組織を結成して、国や自治体への要求運動を繰り返してきた経緯があったのである。その意味でも遅きに失した感があり、その内容からも「理念法」的な性格が見られるが、しかしながら、「発達障害」という障害に焦点を当て、その存在と対応の必要性を提起した点では、

重要な意味を持っているといえる。

そしてこの法律の制定には、学校教育現場での発達障害児の存在が、大きな影響を与えたといえる。2002年2月文科省は、「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」を実施している。この調査の目的には、「学習障害（LD）⁽¹⁾、注意欠陥／多動性障害（ADHD）⁽²⁾、高機能自閉症等、通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒の実態を明らかにし、今後の施策の在り方や教育の在り方の検討の基礎資料とする」とある。通常学級に在籍する児童生徒の中に、そこでの教育内容に馴染まないと考えられるような存在が問題となってきたのである。この実態調査が、後に「特別支援教育」としての新たな障害児教育の枠組みに連動していることから考えても、「発達障害者支援法」にもこの調査結果とそれまでの民間を中心とした「学習障害」への取り組みが、大きな影響を及ぼしているといえる。

この実態調査は、調査結果の留意事項にあるように「本調査は、担任教師による回答に基づくもので、学習障害（LD）の専門家チームによる判断ではなく、医師による診断によるものでもない。」とされているように、上記のような障害があると診断された児童生徒を対象としたものではなく、判断基準が示されてはいるものの、教師の判断による回答であることに留意しなければならない。とはいえ、これまでにこうした児童生徒の実態については明確にされることがなかったことからすると、極めて重要な問題を提起した実態調査であるといえる。

この調査では、知的に遅れはないものの、学習面や行動面で著しい困難を示すと担任教師が回答した児童生徒は6.3%とされている。また「聞く」「話す」「書く」「計算する」「推論する」に著しい困難を示すと担任教師が回答した児童生徒は4.5%であるとされている。すなわち学習面や行動面で何らかの困難があるとされる児童生徒は、30人学級とすれば、2人程度こうした状態を示す児童生徒がいることになる。

しかし、これらの状態を示す児童生徒が近年になって急激に増加してきたとは考えられない。従来からこうした学習・行動面で問題を示す児童生徒は通常学級のなかに少なからず存在していたといえるが、それらの多くは、本人の家庭の問題、しつけの問題であるかのように言われて、いわゆる学級の「お荷物」的存在に放置されてきた子どもたちなのである。これらの児童生徒は、知的障害が伴わないものであり、従来の障害児教育の範疇外におかれてきた。今でもこうした子どもたちは通常学級に馴染めない、担任教師が対応しきれないという理由で、障害児学級の対象として取り扱われている現実も存在する。適切な対応がなされれば、その困難さはかなり解消されていくのであるが、そうしたことの科学研究が不十分であった時代に取り残された実態が今日までも引き継がれてきたといえる。

そこで、こうした子どもたちへの対応が教育現場を中心に組み込まれた結果、今日の「特別支援教育」として結実したといえる。この「特別支援教育」についての検討は別に機会に譲るとして、ここでは、障害児者のなかでも対応が遅れてきた「発達障害」への対応として登場した法律

について検討する。

1. 「発達障害者支援法」制定までの経緯

1947年に「児童福祉法」（1947年12月法律164号）が制定され、その中に「精神薄弱児施設」（現行「知的障害児施設」）が位置づけられたことによって、知的障害に対する対応が始まったとされている。しかしこのことは正確ではなく、具体的な知的障害児者への対応は、1953年の「精神薄弱児対策基本要綱」によって開始されたとすべきである⁽³⁾。その後1950年代から60年代にかけて各種の障害児施設が制度化されてきた⁽⁴⁾。しかしこれらの施設では、自閉症等の発達障害については十分な対応はできなかつたので知的障害児施設を中心にその対応が議論されるようになり、その結果として児童福祉施設に「自閉症児施設」が位置付くことになるのである（1980年）。

一方、児童精神医学や障害児教育分野においては、1949年には「特殊教育連盟」が結成され、1960年には「日本児童精神医学会」や「小児精神神経学研究会」が結成されている。さらに翌年には「小児神経学研究会」が、1963年には「日本特殊教育学会」が結成されている。そして1968年の「第71回日本小児科学会」では、微細脳機能障害に関するパネルディスカッションが行われ、発達障害について具体的に取り上げられている。このことは前年の1967年に「自閉症児の親の会」が発足したことも大きな影響をもたらしたといえる。

このように児童福祉法関連施設として「自閉症児施設」が設置されてくるより早く、各種学会の活動や障害者団体の運動を契機として、発達障害についての議論が高まっていたといえる。しかしこのような流れが具体的に結実してくるにはさらなる時間が必要であった。

1981年に「国際障害者年」を迎え、障害者問題に対する国民的関心が高まった。それまでの草の根的運動と、発達障害児を抱える保護者の運動なども、この国際障害者年を契機として幅広い運動としての高まりを見せ、同時に教育現場においては、通常の教育内容について行けない児童生徒の存在が取りざたされるようになるのである。こうした中で、いち早く1982年には、「学習障害児・者親の会『かたつむり』」（愛知県：LD親の会）が発足している。

この会の発足を契機に、1986年北海道LD親の会（北海道学習障害児・者親の会「クローバー」）、1988年東京都LD親の会（東京都LD親の会「けやき」）、長崎LD親の会「のこのこ」（長崎県）、1989年静岡LD親の会「きんもくせい」の会」（静岡県）・栃木LD親の会「ゆずりは」（栃木県）、LD親の会「麦」（埼玉県）など、各都道府県にLD児に関する団体が結成されていくのである。これらの団体は、1990年には「全国LD親の会」の発足へと連動していく。また同年には、わが国初のLD児を中心にした無認可の学校「見晴台学園」が愛知県に開校する。その後もこのような学習障害を対象とした団体が各地で結成されていくのである。

こうした中であって、研究機関としても、1988年には国立療養所内に「鳥取学習障害研究会」

が設置され、「小児精神神経学会」が学習障害を主題とした研究会を開催している。1990年には、「全国LD親の会」は文部大臣宛に要望書を提出し、1991年に横浜市立網島東小学校に学習障害児を対象とした通級指導教室が開設されている。また同年には、国立特殊教育研究所でLD研究のプロジェクトが開始され、文部省は、「通級による指導に関する充実方策について」という「中間まとめ」を出す（翌1992年、この「中間まとめ」の最終報告が出る）。1992年には、厚生省内に「学習障害児に関する基礎的研究」を行う研究班が設置される。また、文部省は、「学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導方法に関する調査研究協力者会議」を発足させ、調査研究に乗り出す。この年、「日本LD学会」の前進となる「LD研究会」が発足している。

このような動きに連動して、1992年には「強度行動障害者特別処遇事業」が制度化され、それまで知的障害の範疇において処遇されていたが、障害の複雑さから敬遠されがちであった強度行動障害に焦点が当てられることになるのである。

そして1993年には「障害者基本法」が制定されたのであるが、そこでの附帯決議では、「てんかん及び自閉症を有する者並びに難病に起因する身体又は精神上の障害を有する者であって長期にわたり生活上の支障があるものは、この法律の障害者の範囲に含まれるものであり、これらの者に対する施策をきめ細かく推進するよう努めること」とされ、てんかんや自閉症についても障害者への各種施策の対象とすることが明記されたのである。特に自閉症については、それまで「精神保健法」（現行「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」（法律123号））などでの医療的対応を必要とする部分においてのみ対応されていたのであるが、障害者福祉分野を含むその他の障害者対策においても対象とすることが明確にされたといえる。

そして、1997年には「三審議会合同企画分科会中間報告」で、「自閉症については、精神薄弱者福祉施策の中でサービスが提供されており、さらに医療の必要に応じて精神保健法で対応しているが、知的能力の障害というより人間関係の障害のために生活適応ができないという自閉症の特性をふまえつつ、自閉症に関する処遇方法の研究・開発等施策の充実を図るべき」とされた。

ついで、1999年「中央児童福祉審議会」は、「自閉症については、基本的には、知的障害福祉施策の中でサービスが提供されており、また、医療の必要に応じて精神保健法で対応しているが、自閉症等生活適応に困難を有する発達障害については、今後更に、心理的、社会的な処遇方法の開発等施策の充実を図る必要がある」とした。

こうした自閉症などの障害をめぐる動向の中で、2000年に「社会福祉事業法等の一部改正法案」が出され、それまでの「社会福祉事業法」を「社会福祉法」と「改正」したのである。この動きは障害者福祉の分野にも大きな影響をもたらし、障害者が施設ではなく、地域で生活することが求められたのである。こうしたことが、自閉症や発達障害者の相談・支援体制を強く求める結果となり、より一層きめ細かな対応が必要であるという議論につながっていくのである。

以上のような動きから、2002年に「自閉症・発達障害支援センター設置」がなされ、2004年「発達障害支援に関する勉強会（有識者、文科省、厚生省関係者）」が、発達障害者についての基本的考え方を示したのである。

- そこでは、1. 「自閉症やアスペルガー症候群の広汎性発達障害、注意欠陥／多動性障害、学習障害等の発達障害は、脳の機能的な障害によるものと推測されるが、早期発見と適切な診断、適切な療育や教育と環境調整を行うことによる、社会的機能を高め改善する効果が期待できる。」
2. 「発達障害児・者への支援に当たっては幼児期から成人までの各ライフステージを考慮した連続的な支援、地域生活の中での支援が必要である。」
3. 「発達障害の診断や訓練の手法は未だ確立していない。現時点で科学的にもっとも妥当な手法をとり、施策の実施とへ移行して研究等を進め、適宜見直しをすることが必要である。」
4. 「知的障害をもたない自閉症は、法に規定されていないために施策が整備されていない。発達障害のための法整備等の対応が必要である。」
5. 「地域でどのように支援していくのかの発達障害の支援モデルが必要である。」

この考え方をもとに2004年11月「発達障害者支援法」が成立するのである。

以上のような動向をみると、国際障害者年を契機としてLD児などへの対応が民間団体を中心に始まり、1980年代後半から1990年代にかけて多くの自治体でLD児関係の団体が結成されることがわかる。この運動の動きが一定政策的に影響を与え、文部省や厚生省において研究が進められるのが1990年代に入ってからということになる。こうして1990年代後半から2000年代にかけて、社会福祉分野の政策的変化に対応しつつ、障害者福祉分野も同様に変化する中で、発達障害への対応が具体的に登場することになるといえる。政策的対応は、民間での動きや教育分野での対応を後追いするかたちで展開している。しかし、未だに障害者福祉の制度的対象としては認識されていない。

2. 「発達障害者支援法」の内容の検討

前述したような経緯を持って成立した「発達障害者支援法」であるが、その内容の柱は、法の「目的」にもあるように、発達障害の早期発見・早期対応、学校教育における支援、就労の支援と自立及び社会参加のための生活全般にわたる支援にある。すなわち、発達障害者のライフステージ全般にわたって支援策を講じることにあるといえる。分野としては、保健・医療、教育、労働、社会福祉にわたる総合的対応策を講じることが目的としている。

そこで各分野ごとに関係条文を整理しながらそれぞれの課題を整理したいと考える。

なお、この「発達障害者支援法」に関する各種の省令や通知には、以下のようなものがあるが、

これらを含めてのより詳細な検討は別の機会に譲りたい。

1. 発達障害者支援法施行令（2005.4：政令150）
2. 発達障害者支援法施行規則（2005.4：厚労令81）
3. 発達障害者支援センター運営事業の実施について（2005.7：障発0708004）
4. 「発達障害者支援センター運営事業の実施について」の取扱いについて（2005.7：障障発0708001）
5. 発達障害者支援体制整備事業の実施について（2005.7：障発0708003）
6. 発達障害者支援法の施行について（2005.4：17文科初16、厚労省発障0401008）
7. 発達障害のある児童生徒等への支援について（2005.4：17文科初211）

（1）医療分野の課題

保健・医療分野については、早期発見・早期支援に関する部分を中心となる。そこで、関係条文を上げると以下のようなところが関係してくる。

第3条 国及び地方公共団体は、発達障害者の心理機能の適正な発達及び円滑な社会生活の促進のために発達障害の症状の発現後できるだけ早期に発達支援を行うことが特に重要であることにかんがみ、発達障害の早期発見のため必要な措置を講じるものとする。

- 2 国及び地方公共団体は、発達障害児に対し、発達障害の症状の発現後できるだけ早期に、その者の状況に応じて適切に、就学前の発達支援、学校における発達支援その他の発達支援が行われるとともに、…（略）…必要な措置を講じるものとする。
- 4 国及び地方公共団体は、発達障害者の支援等の施策を講じるに当たっては、医療、保健、福祉、教育及び労働に関する業務を担当する部局の相互の緊密な連携を確保するとともに、…（略）…。

第5条 市町村は、母子保健法（昭和40年法律第141号）第12条及び第13条に規定する健康診査を行うに当たり、発達障害の早期発見に十分留意しなければならない。

- 2 市町村の教育委員会は、学校保健法（昭和33年法律第56号）第4条に規定する健康診断を行うに当たり、発達障害の早期発見に十分留意しなければならない。
- 3 市町村は、児童に発達障害の疑いがある場合には、適切に支援を行うため、当該児童についての継続的な相談を行うよう努めるとともに、必要に応じ、当該児童が早期に医学的又は心理学的判定を受けることができるよう、当該児童の保護者に対し、第14条第1項の発達障害者支援センター、第19条の規定により都道府県が確保した医療機関その他の機関（次条第1項において「センター等」という。）を紹介し、

又は助言を行うものとする。

- 4 市町村は、前3項の措置を講じるに当たっては、当該措置の対象となる児童及び保護者の意思を尊重するとともに、必要な配慮をしなければならない。
- 5 都道府県は、市町村の求めに応じ、児童の発達障害の早期発見に関する技術的事項についての指導、助言その他の市町村に対する必要な技術的援助を行うものとする。

第6条 市町村は、発達障害児が早期の発達支援を受けることができるよう、発達障害児の保護者に対し、その相談に応じ、センター等を紹介し、又は助言を行い、その他適切な措置を講じるものとする。

- 3 都道府県は、発達障害児の早期の発達支援のために必要な体制の整備を行うとともに、発達障害児に対して行われる発達支援の専門性を確保するため必要な措置を講じるものとする。

第14条 都道府県知事は、次に掲げる業務を、社会福祉法人その他の政令で定める法人であって当該業務を適正かつ確実に行うことができると認めて指定した者（以下「発達障害者支援センター」という。）に行わせ、又は自ら行うことができる。

- 1 発達障害の早期発見、早期の発達支援等に資するよう、発達障害者及びその家族に対し、専門的に、その相談に応じ、又は助言を行うこと。
- 3 医療、保健、福祉、教育等に関する業務（次号において「医療等の業務」という。）を行う関係機関及び民間団体並びにこれに従事する者に対し発達障害についての情報提供及び研修を行うこと。
- 4 発達障害に関して、医療等の業務を行う関係機関及び民間団体との連絡調整を行うこと。
- 5 前各号に掲げる業務に附帯する業務

第19条 都道府県は、専門的に発達障害の診断及び発達支援を行うことができると認める病院又は診療所を確保しなければならない。

- 2 国及び地方公共団体は、前項の医療機関の相互協力を推進するとともに、同項の医療機関に対し、発達障害者の発達支援等に関する情報の提供その他必要な援助を行うものとする。

第22条 国及び地方公共団体は、医療又は保健の業務に従事する者に対し、発達障害の発見のため必要な知識の普及及び啓発に努めなければならない。

第23条 国及び地方公共団体は、発達障害者に対する支援を適切に行うことができるよう、医療、保健、福祉、教育等に関する業務に従事する職員について、発達障害に関する専門的知識を有する人材を確保するよう努めるとともに、発達障害に対する理解を深め、及び専門性を高めるため研修等必要な措置を講じるものとする。

以上が保健・医療に主として関係する条文である。

これらの条文をみると、発達障害の早期発見・早期対応が述べられており、従来、各種の障害に対する早期発見・早期療育と同じ発想が見られる。このことは発達障害への早期対応によって、その後の対応をも速やかに行うことが可能となるという点で、極めて重要な意味を持っている。しかし、それには条文にもあるように、それを担う専門機関と専門家の養成が不可欠となる。専門的病院・診療所の確保や発達障害者支援センターの設置等の必要性が述べられ、国・地方公共団体の責務として書かれている。しかし現状では、このような社会的資源が十分な整備状況にあるかどうかは疑問である。

例えば、専門的診療機関が不足している現状は払拭されていない。専門家養成の部分では、児童青年精神科というような診療科が少なく、あっても地域的偏在が著しい。また大学の医学部においても子どもの精神科医を育てる場が貧困な状況にある。精神科思春期加算は行われているものの、対象となる病棟の設置基準が厳しく、全国に配置されているわけではない。診療報酬が低い現行の制度では、特に民間医療機関は対応しにくいといえる。児童を対象とした精神科病床は増加しているが、成人を対象とした発達障害の専門病床は皆無に近いといえる⁽⁵⁾。

以上のように設備の整備を強調しても、それを動かす専門家や経済的基盤を担う医療保険制度・診療報酬制度の現状を放置したままでは、この「発達障害者支援法」にいう、関係機関の連携による発達障害の早期発見・早期支援は具体性をもたないことになるといえる。

また、早期支援という観点では、従来の知的障害児通園施設では、専門的対応に限界がある。それは、現行の福祉施設はその対象をあくまで「知的障害」と限定しているのであり、法的対象とならない障害児は利用できないという事態になっているからである。この法的対象の限定によって、社会福祉関係施設では発達障害への早期支援は難しく、現状では専門機関が皆無に等しいとえる。

(2) 保育・教育分野の課題

保育や教育分野については、従来、障害児保育・障害児教育という分野で、障害児の成長・発達を促す取り組みが行われてきている。とくに保育所や幼稚園における障害児の取り扱い、1974年12月「障害児保育事業の実施について」(児発772)によって始められ(もちろんこの通知が出される以前でも民間施設を中心に受け入れられていた)、公立のみでなく私立においても障害児の受け入れが進められてきた。また、教育政策としては、従来の障害児教育を拡充し新たに「特別支援教育」として、それこそ発達障害児を視野に入れた新たな教育制度・学校体制を築こうとしている。

こうした状況をふまえつつ各条文を見ると、以下のような部分が該当する箇所といえる。

第3条

- 2 国及び地方公共団体は、発達障害児に対し、発達障害の症状の発現後できるだけ早期に、その者の状況に応じて適切に、就学前の発達支援、学校における発達支援その他の発達支援が行われるとともに、発達障害者に対する就労、地域における生活等に関する支援及び発達障害者の家族に対する支援が行われるよう、必要な措置を講じるものとする。
- 3 発達障害者の支援等の施策が講じられるに当たっては、発達障害者及び発達障害児の保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。）の意思ができる限り尊重されなければならないものとする。
- 4 国及び地方公共団体は、発達障害者の支援等の施策を講じるに当たっては、医療、保健、福祉、教育及び労働に関する業務を担当する部局の相互の緊密な連携を確保するとともに、犯罪等により発達障害者が被害を受けること等を防止するため、これらの部局と消費生活に関する業務を担当する部局その他の関係機関との必要な協力体制の整備を行うものとする。

第5条

- 2 市町村の教育委員会は、学校保健法（昭和33年法律第56号）第4条に規定する健康診断を行うに当たり、発達障害の早期発見に十分留意しなければならない。

第7条 市町村は、保育の実施に当たっては、発達障害児の健全な発達が他の児童と共に生活することを通じて図られるよう適切な配慮をするものとする。

第8条 国及び地方公共団体は、発達障害児（18歳以上の発達障害者であって高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校及び養護学校に在学する者を含む。）がその障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるようにするため、適切な教育的支援、支援体制の整備その他必要な措置を講じるものとする。

- 2 大学及び高等専門学校は、発達障害者の障害の状態に応じ、適切な教育上の配慮をするものとする。

第9条 市町村は、放課後児童健全育成事業について、発達障害児の利用の機会の確保を図るため、適切な配慮をするものとする。

第10条 都道府県は、発達障害者の就労を支援するため必要な体制の整備に努めるとともに、公共職業安定所、地域障害者職業センター（障害者の雇用の促進等に関する法律）（昭和35年法律第123号）第19条第1項第3号の地域障害者職業センターをいう。）、障害者就業・生活支援センター（同法第33条の指定を受けた者をいう。）、社会福祉協議会、教育委員会その他の関係機関及び民間団体相互の連携を確保しつつ、発達

障害者の特性に応じた適切な就労の機会の確保に努めなければならない。

- 2 都道府県及び市町村は、必要に応じ、発達障害者が就労のための準備を適切に行えるようにするための支援が学校において行われるよう必要な措置を講じるものとする。

第23条 国及び地方公共団体は、発達障害者に対する支援を適切に行うことができるよう、医療、保健、福祉、教育等に関する業務に従事する職員について、発達障害に関する専門的知識を有する人材を確保するよう努めるとともに、発達障害に対する理解を深め、及び専門性を高めるため研修等必要な措置を講じるものとする。

以上のような保育・教育政策に関わる部分では、まず、第5条で、「健康診断を行うに当たり、発達障害の早期発見に十分留意しなければならない。」と教育委員会がつとめるべき事柄を明記し、また、第8条では、「発達障害児（「高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校及び養護学校に在学する者を含む。）がその障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるようにするため、適切な教育的支援、支援体制の整備その他必要な措置を講じるものとする。」と各種学校では設備整備の必要性をいう。また同様に大学等の高等教育機関においても配慮を要することを明記している。そして第9条で、「放課後児童健全育成事業」を発達障害児にも適用できるように整備することがいわれる。そして第10条では「就労」との関係が記されている。

すなわち、早期発見から「就労」、生活支援すべてに関連させて、保育・教育分野での連携の重要性が指摘されているといえる。保育・教育分野はそれだけで完結せず、きわめて他分野との連携が重要な部分であるといえる。もともとこうした発達障害の児童・生徒については、教育分野での実践から問題提起されてきたことからしても、また「特別支援教育」との関係もあり、本法においてもこの分野での支援の必要性が強調されているといえる。しかし、一方で、特に就学前の発達障害をもつ子どもへの対応は、他の障害への対応に比して貧困な状況にあることを強調しておかなければならない。この点は同法付帯決議においても、その第二項に「発達障害児に対する保育及び教育的支援と支援体制の整備に当たっては、発達障害児が障害のない児童・生徒とともに育ち学ぶことを基本としつつ、発達障害児及びその保護者の意思とニーズを最大限尊重すること。」とあり、ノーマライゼーションの理念のもと「特別なニーズ」への対応が必要であると述べられている。具体的にどのように展開していくかは、「特別支援教育」の充実と関連させ、また保育所や幼稚園などの就学前支援の場においても、今後の大きな課題といえる。さらに、既存のこうした社会福祉あるいは教育政策の範疇ではなく、新しい、就学前支援の場を必要としているともいえる。

また、そのほかここでも重要になってくるのは、「関係機関・施設の連携」と「この分野に従事する教員等の専門性の向上」がいわれる点である。この点は先の保健・医療分野の課題と同じ

状況があることを物語っているといえる。この保育・教育政策での問題点は、そのまま「特別支援教育」を促進していく上での問題点ともなるのである。とくに教員養成上の問題が大きいといえる。

(3) 労働分野の課題

「発達障害者支援法」は対象となる障害者のライフステージにわたって、各種の支援策を講じることが提起している点で学卒後に問題になっている進路についても、とくに労働の機会の確保ということで法の中に条文化していることは、この法律の特徴のひとつといえる。

この労働に関しては以下のような条文を上げることができる。

第3条

- 2 国及び地方公共団体は、発達障害児に対し、発達障害の症状の発現後できるだけ早期に、その者の状況に応じて適切に、就学前の発達支援、学校における発達支援その他の発達支援が行われるとともに、発達障害者に対する就労、地域における生活等に関する支援及び発達障害者の家族に対する支援が行われるよう、必要な措置を講じるものとする。
- 3 発達障害者の支援等の施策が講じられるに当たっては、発達障害者及び発達障害児の保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。）の意思ができる限り尊重されなければならないものとする。
- 4 国及び地方公共団体は、発達障害者の支援等の施策を講じるに当たっては、医療、保健、福祉、教育及び労働に関する業務を担当する部局の相互の緊密な連携を確保するとともに、犯罪等により発達障害者が被害を受けること等を防止するため、これらの部局と消費生活に関する業務を担当する部局その他の関係機関との必要な協力体制の整備を行うものとする。

第10条 都道府県は、発達障害者の就労を支援するため必要な体制の整備に努めるとともに、公共職業安定所、地域障害者職業センター（障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第123号）第19条第1項第3号の地域障害者職業センターをいう。）、障害者就業・生活支援センター（同法第33条の指定を受けた者をいう。）、社会福祉協議会、教育委員会その他の関係機関及び民間団体相互の連携を確保しつつ、発達障害者の特性に応じた適切な就労の機会の確保に努めなければならない。

- 2 都道府県及び市町村は、必要に応じ、発達障害者が就労のための準備を適切に行えるようにするための支援が学校において行われるよう必要な措置を講じるものとする。

このような労働（就労）支援においては、職業センター的なものの整備がいわゆる、この点は教育との関係が密接であることから、教育制度体系との関係が重視される。また、当然地域生活との関係があるので、その点での連携も重要となる。

発達障害者の「就労」支援については、今までの障害者の「就労」支援と連動させて展開することが必要といえる。知的障害者の「就労」支援と同じように、ジョブコーチなどの整備も重要であろうが、何にも増して、対人関係に問題をもつ発達障害者の場合に、従来の知的障害者支援と同じ対応でよいとはいえない。発達障害者の特性を認識した支援方法を考える必要がある。

また、この条文では、あくまで「就労」支援となっており、それが「労働」支援ではないことに注意する必要がある。わが国の多くの障害者に関する労働政策においては、「就労」という用語が使われており、障害者の労働の機会の保障としては、極めて曖昧であり、確固たる正規雇用へと結びつけようとする視点は見られないのである。同様に、この「発達障害者支援法」においても、この「就労」の域を出ないような位置づけになっていることに注意しなければ、従来の障害者雇用の問題と同じような問題が提示されることになる。

（４）社会福祉、日常生活に関する課題

さて、発達障害者に限らず、障害者の生活保障制度は多くは社会福祉政策が担ってきている。その是非はともかく、生活支援という意味では、社会福祉政策の問題を抜きにしては語るできない。

まずは、本法の生活支援、ひいては社会福祉に関わる部分について列挙してみると以下のような条文が関係しているといえる。

第3条 国及び地方公共団体は、発達障害者の心理機能の適正な発達及び円滑な社会生活の促進のために発達障害の症状の発現後できるだけ早期に発達支援を行うことが特に重要であることにかんがみ、発達障害の早期発見のため必要な措置を講じるものとする。

- 2 国及び地方公共団体は、発達障害児に対し、発達障害の症状の発現後できるだけ早期に、その者の状況に応じて適切に、就学前の発達支援、学枚における発達支援その他の発達支援が行われるとともに、発達障害者に対する就労、地域における生活等に関する支援及び発達障害者の家族に対する支援が行われるよう、必要な措置を講じるものとする。
- 3 発達障害者の支援等の施策が講じられるに当たっては、発達障害者及び発達障害児の保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものを

いう。以下同じ。)の意思ができる限り尊重されなければならないものとする。

- 4 国及び地方公共団体は、発達障害者の支援等の施策を講じるに当たっては、医療、保健、福祉、教育及び労働に関する業務を担当する部局の相互の緊密な連携を確保するとともに、犯罪等により発達障害者が被害を受けること等を防止するため、これらの部局と消費生活に関する業務を担当する部局その他の関係機関との必要な協力体制の整備を行うものとする。

第4条 国民は、発達障害者の福祉について理解を深めるとともに、社会連帯の理念に基づき、発達障害者が社会経済活動に参加しようとする努力に対し、協力するように努めなければならない。

第6条 市町村は、発達障害児が早期の発達支援を受けることができるよう、発達障害児の保護者に対し、その相談に応じ、センター等を紹介し、又は助言を行い、その他適切な措置を講じるものとする。

- 3 都道府県は、発達障害児の早期の発達支援のために必要な体制の整備を行うとともに、発達障害児に対して行われる発達支援の専門性を確保するため必要な措置を講じるものとする。

第7条 市町村は、保育の実施に当たっては、発達障害児の健全な発達が他の児童と共に生活することを通じて図られるよう適切な配慮をするものとする。

第9条 市町村は、放課後児童健全育成事業について、発達障害児の利用の機会の確保を図るため、適切な配慮をするものとする。

第11条 市町村は、発達障害者が、その希望に応じて、地域において自立した生活を営むことができるようにするため、発達障害者に対し、社会生活への適応のために必要な訓練を受ける機会の確保、共同生活を営むべき住居その他の地域において生活を営むべき住居の確保その他必要な支援に努めなければならない。

第12条 国及び地方公共団体は、発達障害者が、その発達障害のために差別されること等権利利益を害されることがないようにするため、権利擁護のために必要な支援を行うものとする。

第13条 都道府県及び市町村は、発達障害児の保護者が適切な監護をすることができるようにすること等を通じて発達障害者の福祉の増進に寄与するため、児童相談所等関係機関と連携を図りつつ、発達障害者の家族に対し、相談及び助言その他の支援を適切に行うよう努めなければならない。

第14条 都道府県知事は、次に掲げる業務を、社会福祉法人その他の政令で定める法人であって当該業務を適正かつ確実に行うことができると認めて指定した者（以下「発達障害者支援センター」という。）に行わせ、又は自ら行うことができる。

- 1 発達障害の早期発見、早期の発達支援等に資するよう、発達障害者及びその家族に対し、専門的に、その相談に応じ、又は助言を行うこと。
- 2 発達障害者に対し、専門的な発達支援及び就労の支援を行うこと。
- 3 医療、保健、福祉、教育等に関する業務（次号において「医療等の業務」という。）を行う関係機関及び民間団体並びにこれに従事する者に対し発達障害についての情報提供及び研修を行うこと。
- 4 発達障害に関して、医療等の業務を行う関係機関及び民間団体との連絡調整を行うこと。
- 5 前各号に掲げる業務に附帯する業務

第20条 国及び地方公共団体は、発達障害者を支援するために行う民間団体の活動の活性化を図るよう配慮するものとする。

第21条 国及び地方公共団体は、発達障害に関する国民の理解を深めるため、必要な広報その他の啓発活動を行うものとする。

第23条 国及び地方公共団体は、発達障害者に対する支援を適切に行うことができるよう、医療、保健、福祉、教育等に関する業務に従事する職員について、発達障害に関する専門的知識を有する人材を確保するよう努めるとともに、発達障害に対する理解を深め、及び専門性を高めるため研修等必要な措置を講じるものとする。

第24条 国は、発達障害者の実態の把握に努めるとともに、発達障害の原因の究明、発達障害の診断及び治療、発達支援の方法等に関する必要な調査研究を行うものとする。

最後に社会福祉的側面、すなわち生活に直結する部分についてみると、この法律のほとんどの条文が社会福祉あるいは生活に関わる部分となっていることがわかる。ライフステージに合わせた事業の展開ということから、社会福祉的側面の記述が多くなることは当然といえる。

ここでも専門家の確保と専門機関の機能充実・調整が記述されている。とくに家族と共に支えるシステムの構築が重要課題と認識されている。もっともこのことは、わが国の政策的な自助自立、相互扶助の理念を前面に出すことを目的としてきたこととも関係している。

2004年には全国で20箇所の「自閉症・発達支援センター」があり、この法律によって、それらのセンターは「発達障害者支援センター」となる。潜在的ニーズが顕在化してくることによって、提供できる社会的資源がどの程度あるのか、今後どのような手立てを行っていくのか、実績の積み重ねの模索中といえる。

これまでは、発達障害者の支援に関する法律がなく、それらの障害者は、障害者法制において各種の制度の狭間におかれてきたといえる。その意味で従来の制度では対応し切れていないといえる。そこで、発達障害本人や家族においてはかなりの精神的苦痛を経験してきた。

こうした家族との関係に着目した点もこの法律の特徴といえる。たとえそれが前述したように、家族扶養の相互扶助的機能を重視する性格を持っていたとしても、従来の法律に比べて、この家族の意向に留意することを明文化したことは注目される。

以上のようにみえてくると、この法律の柱は、定義、地域おける一貫した支援、関係機関の連携、専門家の養成、社会的啓発、支援体制の整備といったことにあるといえる。

早期に発見して、早期に対応する、学校教育での発達支援、成人してからの「就労」支援、そして家族支援ということを含めた、対象者のライフステージに適応させた支援を明文化したといえる。その意味では従来には見られない特徴をもった法律ということがいえる。しかし、法の条文を吟味してみると、具体的施策についてはほとんど触れられていないことがわかる。すなわち、この法律はいわば理念的な要素をもったものになっているのである。付帯決議には、「障害者基本法第三条の基本的理念を踏まえ」⁽⁶⁾ 各種施策の実現を期すべきであることがいわれている。

また、この付帯決議で重要な点は、第7項に、障害者の自己決定権と権利・利益の尊重、侵害に対する効果的な救済等について記されていることである。この点は従来の障害者福祉関係法のみならず、社会福祉関係法においては不明瞭な点であったことからすれば、大きな前進であり、たとえ理念的に述べられているとしても、そうした施策の展開の必要性を表したということで、大きな意味があるといえる。

より具体的にどのようにライフステージに合わせてた施策を展開するのかについては、今後より具体策を提示していかなければならないといえ、また従来の障害者関係法令との整合性の問題も残されている。この法律は、他の障害者福祉関係法律とは異なった内容、性格のものであるが、それ故、社会福祉関係法としては極めて異例の法律であり、それぞれに記されている事業が社会福祉事業となるのかどうかについても明言されていない。一部「発達障害者支援センター」の設置・運営を自治体が認めたものに任せることができるとなっているが、具体的な事業はこのセンター構想だけなので、その意味でも、今後の実践を踏まえた制度の再構築が重要課題といえる。

<註>

- (1) Learning Disabilities
- (2) Attention-deficit/hyperactivity disorder
- (3) この「精神薄弱児対策基本要綱」は、1953年11月に中央青少年問題協議会において審議し決定されたものである。(滝村雅人著『対象論的視点による障害者福祉制度』さんえい出版 2003.11 55頁以降参照)。
- (4) たとえば知的障害児通園施設(1957年4月)、国立秩父学園(1957年4月)、情緒障害児短期治療施設(1961年6月)、重症心身障害児施設(1967年8月)などである。
- (5) 市川宏伸「発達障害者支援法をめぐって—医療の立場から—」『かがやき』通巻33 2005.3 14頁～18頁参照。

- (6) 障害者基本法第3条には、「すべて障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する。 2 すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられる。 3 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。」とある。