

報 告

発達障害者支援法の制定

— 制定の経緯と今後の課題 —

中山 忠 政

〔論文要旨〕

本稿は、2005年4月より施行された「発達障害者支援法」を対象に、制定の経緯と今後の課題を明らかにすることを目的とした。これまで、自閉症をはじめとする発達障害は、「制度の谷間」と形容される、必要な支援を得ることができにくい状況におかれてきた。近年になり、発達障害への関心が高まるとともに、支援の必要性についても認識されはじめていた。2004年春頃より、議員連盟による法案の検討が開始され、発達障害者支援法の制定に向けた動きが急展開しはじめた。2004年11月、発達障害者支援法案が、超党派による議員提出法案として国会に提出され、2004年12月、成立した。今後の課題として、「発達障害」という概念の取り扱いを含んださらなる検討の必要性を指摘した。

Key words : 発達障害者支援法, 発達障害, 自閉症

I. はじめに

2005年4月より、発達障害者支援法が施行された。発達障害者支援法は、「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害」などを対象として、制定されたものである。

わが国においては、「障害者」とは、「身体障害、知的障害、精神障害があるため、継続的に日常生活または社会生活に相当の制限を受ける者」とされている（障害者基本法第2条の「障害者の定義」）。そのため、自閉症などの発達障害は、知的障害をあわせ持たない限り支援の対象とされず、本人や保護者らは、「制度の谷間」と形容される、必要な支援を得ることが難しい状況におかれてきた。一方、障害者福祉の動向に目を転じてみると、「グランドデザイン案^{注1)}」の公表や「障害者自立支援法」の成立（見込み）など、三障害別の制度の統合化や支援の総合化

の方向にあり、これらの中で、発達障害者支援法が制定された趣旨をどのように反映させていくかは、今後の重要な課題といえる。そこで、本研究は、発達障害者支援法制定の過程を検証し、発達障害者支援法の制定の経緯と今後の課題を明らかにすることを目的とした。

II. 発達障害者支援法の制定

まず、発達障害者支援法制定に向けた具体的な動きがみられるまでの、いわゆる「前史」の部分についてみていきたい。ここでは、日本自閉症協会の活動を中心にみていく^{注2)}。日本自閉症協会の前身ともいえる、「自閉症児親の会」が発足したのは、1967年のことである。発足当初の会の要求は、「教育の場」や「治療施設」など、自閉症に対する「処遇の場」を求めるものであった。親の会の全国組織化が進み、1981年の全国大会においては、「自閉症児福祉法の制定を」が、1番目の大会スローガンとして掲

Establishment of the Law of Support for Persons with Developmental Disabilities ;

[1740]

Process of Establishment and Problem in the Future

受付 05. 7. 20

Tadamasa NAKAYAMA

採用 05.11. 2

島根県立島根女子短期大学保育科（研究職）

別刷請求先：中山忠政 島根県立島根女子短期大学保育科 〒690-0044 島根県松江市浜乃木7-24-2

Tel/Fax : 0852-20-0264

げられた。1989年、親の会は、「社団法人日本自閉症協会」となり、1993年12月の心身障害者対策基本法の一部改正においては、自閉症が「障害者の定義」に含まれるよう国会陳情を行い、改称された「障害者基本法」の附帯決議として、「自閉症を有する者は、この法律の障害者の範囲に含まれるものである」と決議されるに至った。この附帯決議が付されるに至った結果は、協会としての「最初の成果」であった¹⁾とされるように、発達障害者支援法制定に向けた流れの「開始点」ともいえるべき出来事であったといえる。さらに、協会は、既存の「知的障害者福祉法」を「発達障害者福祉法」へ拡大することを求めるなど活動を続け、1993年の強度行動障害特別処遇事業の開始や2002年の自閉症・発達障害支援センター事業の開始など、自閉症に対する「付加的・特別的」なサービスの開始を導いたが、それらは、あくまでも既存の法体系を前提としたものであった。一方、学習障害(LD)・注意欠陥多動性障害(ADHD)などの「新たな障害」の発生や、高機能自閉症やアスペルガー症候群などの自閉症圏障害^{注3)}の拡大など、「発達障害」として包括される障害群が顕在化する状況に対して、日本自閉症協会は、2001年頃より、全国LDの親の会や、えじそんくらぶ(ADHDの支援団体)などと接触し、協調した行動を模索するようになる²⁾。さらに2003年3月、「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)^{注4)}」という答申において、従来の「特殊教育」から、LD、ADHD、高機能自閉症などを包括する「特別支援教育」への転換の方向性が示されたことは、発達障害関係団体の結束を強く後押しすることになったのである。

以上、発達障害者支援法の制定に向けた具体

注1) 2004年10月12日、厚生労働省社会保障審議会障害者部会で、「今後の障害保健福祉施策について(改革のグランドデザイン案)」として、示されたものである。障害保健福祉施策の総合化などの方針が掲げられており、12月には、この流れに沿って、障害者自立支援給付法(当時)の骨格案が示されている。

注2) 発達障害者支援法で定義されている「発達障害」の中で、自閉症は、最も早く社会問題化し、当事者・支援団体としても、日本自閉症協会(1967年、自閉症児親の会として発足)が、最も長い歴史を有している。

的な動きの前史の部分についてみてきた。続いて、発達障害者支援法が制定されるまでの具体的な流れをみていきたい。

まず、2004年2月、厚生労働省と文部科学省の共同の呼びかけにより、「発達障害支援に関する勉強会」が開催された。勉強会は、2月から9月までの計9回にわたり開催され、専門家らをメンバーに、発達障害に関する「基本的な考え方」の整理や支援の内容についての検討がなされた。この勉強会での意見は、1) 基本的な認識と考え方、2) 障害の早期発見と診断、3) 日常生活・地域における支援、4) 地域で支える、5) 専門的な療育支援、6) 基盤整備、として整理されている³⁾。この「意見等」をみると、勉強会で提示された基本的な論点の多くが、発達障害者支援法案の内容として継承されていったことがわかる。

4月下旬になると、発達障害者支援法案の提出を目指した議員連盟発足の動きが報じられるなど、支援法制定に向けて動きが慌ただしさをみせる。4月27日には、超党派の国会議員による「発達障害の支援を考える議員連盟」の設立準備会がもたれ、5月19日には、設立総会が開催された。議員連盟は、通常国会への法案の提出を目指し、法案作成の作業を進め、6月15日に条文案を公表したが、国会審議の混乱などから開催中の通常国会への提出を見送り、次期・臨時国会への持ち越しを決めた。6月16日、議員連盟は、財務大臣・文部科学大臣・厚生労働大臣宛に、「発達障害者施策の充実と予算の拡充に関する要望書」という要望書を提出した。これらと前後するように、発達障害関係の報道や特集記事の掲載が相次いだ。6月15日付けの読売新聞は、「発達障害者、法制定で理解と支援を広げたい」とする社説を、8月18日付けの朝日新聞は、「発達障害、支援の法づくりを早く」という社説を、掲載している。

8月下旬、2005年度の予算概算要求の概要が明らかになった。この要求は、発達障害者支援

注3) 「自閉症スペクトラム障害」ともいわれ、自閉症のいくつかの下位分類を、それぞれ相互に連続しあう連続体とみなす概念である。

注4) 文部科学省の「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」によるものである。2001年秋から検討が行われていた。

表1 2005年度予算における「発達障害に対する支援」

発達障害に対する支援	総額 7 億 600万円
発達障害者支援体制整備事業	2 億4,700万円
自閉症・発達障害支援センター運営事業	4 億4,300万円
研修および普及啓発等	1,600万円

法案に対して、与野党とも賛成の方向であり、次期国会での成立を見込んだ内容となっていた。「発達障害に対する支援」として、8億5,000万円にのぼる予算要求がなされ、査定を経、約7億円の予算規模となった(表1)。「発達障害に対する支援」は、乳幼児期から成人期までの一貫した支援を行うための支援体制整備等を目的とするものであり、前年度比4億5,400万円増の、総額7億600万円となった。具体的には、全ての都道府県・指定都市に支援検討委員会を設置し、その中の一つの障害保健福祉圏域において個別支援計画や発達支援等を行うモデル事業の実施や、自閉症・発達障害支援センターの拡充(20ヶ所から36ヶ所への増)、普及啓発費などであった。

一方、発達障害者支援法案の提出が明らかになって以降、障害関係団体から、支援法案に対するいくつかの「意見」が表明されることとなった。全日本手をつなぐ育成会は、9月2日、法律案に対して、議員連盟会長宛の「見解と提言⁴⁾」を、明らかにした。その内容は、1) 法案の対象とする障害の定義の再検討、2) 発達障害者の権利条項の明確化、3) 「支援」の内容について、権利擁護の視点を踏まえた議論、を求めるものであった。この「見解と提言」は、支援法案の意義と必要性については認めながらも、支援法案に対して「若干の懸念」を示したかたちとなっている。9月24日、日本障害者会議は、法案に対する「基本的考え方」を明らかにした。支援法案について、これまでの制度の谷間にあった障害を対象とする点など、一定の「評価」をなす一方、時限立法化や、個人のみではなく環境面の改善を求めるなど、いくつかの「要望」をあげている。また、障害者インターナショナル(DPI)日本会議は、11月11日、障

害関係の法律全体の見直しを経ず、発達障害という障害区分を新設する問題点を指摘した、「見解」を表明している。具体的には、支援法案が、いわゆる「対処療法」的な枠組みを有している点、不明確な定義にもとづく「障害の認定」と権利との関係や早期発見と早期予防の問題点などを指摘し、モザイク的に「発達障害」をはめ込もうとするのではなく、障害者差別禁止法の制定等を含めた、制度全体のあり方について検討するよう求めている。その他、いくつかの団体から、支援法案に対する「意見」が表明されている。

10月12日から、第161臨時国会が開会された。11月19日、発達障害者支援法案が、与野党共同で衆議院へ提出された。11月22日に内閣委員会に付託された法案は、24日に、一旦撤回され、いくつかの修正が施された後、衆議院内閣委員会で全会一致で了承され、25日の本会議で全会一致で可決され、参議院に送付された。11月30日、参議院内閣委員会において、委員長から趣旨・内容の説明が行われ、翌12月1日に、質疑が行われた。全会一致で、参議院法案として上程することが可決されるとともに、附帯決議案の動議がなされ、可決された。臨時国会の最終日である12月3日、参議院本会議において、発達障害者支援法は、全会一致で可決・成立した。施行は、2005年4月1日からである。

可決・成立した発達障害者支援法は、第1章(総則)、第2章(児童の発達障害の早期発見及び発達障害者の支援のための施策)、第3章(発達障害者支援センター等)、第4章(補則)の、4章と附則からの構成となっている。

発達障害者支援法をめぐる一つの焦点でもあった、「早期発見」と「早期支援」についてみてみたい。12月1日の参議院内閣委員会での議論において、「早期発見・早期支援という名の下に」、「レッテル張り」になりはしないかという指摘がなされている。これに対して、立法者として福島豊衆議院議員が、「こういう疾病であると、こういう障害であると、こういうことを決めつけることが大切なのではなく、むしろそれに対しての早期の支援をいかにはかるのかと、ここのところに力点があるわけであります。」と、述べている。また、附帯決議におい

ても、「発達障害の早期発見は、発達障害者に対する早期の発達支援に資するためのものであることに留意し、障害者福祉、医療・保健、保育・教育にかかわる関係者の間における発達障害に関する理解の促進と認識の共有を図ること」が、あげられている。このように、「早期発見」は、あくまでも「支援」に結びつけるためであることを、関係者が認識しておくことは重要であろう。

「発達障害者支援センター」についてである。支援法の施行により、「自閉症・発達障害支援センター」は、これまでの「運営事業」から、支援法に根拠をもつ「発達障害者支援センター」と位置づけられることとなった。センターの業務内容は、これまでと同一であるが、支援の対象が学習障害や注意欠陥多動性障害などに拡大されたことになる。また、12月24日付けの少子化社会対策会議決定の「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」において、「発達障害者に対する一貫した支援」として、2007年度までに、すべての都道府県・指定都市へセンターを設置（60ヶ所）するという、達成目標が掲げられた。これらにより、センターが未設置の地域において、センターの設置に向けた検討がみられるようになった。

続いて、発達障害者支援法成立前後の関係団体の動きについてみていきたい。日本自閉症協会は、6月14日、支援法に対する「基本的な考え方⁵⁾」を明らかにしている。日本における自閉症への支援システムを実現させるため、支援法は「明確な根拠」として意義あるものとしている。また、支援法が成立した12月3日には、「声明文⁶⁾」として、同様の見解を明らかにし、法律に盛り込まれた内容の具体化が行われるよう求めている。同日、発達障害関係5団体（NPO法人アスペ・エルデの会、NPO法人えじそんくらぶ、NPO法人EDGE、全国LD親の会、社団法人日本自閉症協会）は、「日本発達障害ネットワーク（JDD Net）」の発足に向けた準備会を設置した。このネットワークは、5団体が発起人となり、その他の団体や学会を含んだ幅広いネットワークを目指し、2005年の秋の発足に向けて準備を開始している。同時に、5団体は、

文部科学大臣・厚生労働大臣宛に、「今後の制度・施策についての要望書」を提出した。要望書には、啓発とサービスの具現化を中心に、「関係部局の連携による、適切な支援体制の整備」や「発達障害の早期発見、及び、専門機関の確保」など、8項目にわたる具体的な要望があげられていた。

支援法の施行（2005年4月）を前に、厚生労働省は、政令で定める発達障害の範囲等の検討を目的に、2005年1月から、医師や専門家らをメンバーとする「発達障害者支援に係る検討会」を3回ほど開催した。「政令で定める発達障害の範囲」とは、支援法2条の、「この法律において「発達障害」とは、自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるものをいう」の下線部のことである（下線は、筆者）。検討会では、「支援法制定の趣旨から言えば、対象者が広くカバーされる方向で検討することが大切」、「厳密に対象範囲を規定すると、さまざまな支援の場での運用に柔軟性を欠くおそれがある」という指摘がなされるなどした。また、その範囲と施策について、2月17日から3月9日までの間、「「発達障害者支援施策」に関するご意見募集（パブリックコメント）」として、広く国民に意見が求められ、292件の意見が寄せられている。これらを踏まえ、4月1日付けで、「発達障害者支援法施行令」と、施行令にもとづく「発達障害者支援法施行規則」が、公布・施行された。支援法における「その他政令で定めるもの」とされた部分は、施行令（第1条）において、「脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するもののうち、言語の障害、協調運動の障害その他厚生労働省令で定める障害」とされた。施行令において「その他厚生労働省令で定める障害」とされた部分は、施行規則において、「心理的発達の障害並びに行動及び情緒の障害（自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害、言語の障害及び協調運動の障害を除く。）」とされた。その他、関係者宛に、文部科学事務次官・厚生労働事務次官連名の

「発達障害者支援法の施行について」という通知がなされた。

2005年4月1日、発達障害者支援法の施行にともない、発達障害のある人の支援は、新たな段階に入ったといえる。ところで、発達障害者支援法は、従来の知的障害者福祉法等での対象となっていなかった「発達障害」を対象としたものであった。実際、2005年2月に明らかにされた、障害者自立支援法案の説明資料（障害者福祉諸法の関係性）において、発達障害者支援法は、障害者基本法の下に、知的障害者福祉法と精神保健福祉法の間に、2法より小さく図示されている。わが国においては、「発達障害」という概念が、「限定的」な概念として採用されたことがわかる。しかし、「発達障害」という概念は、より大きな概念として使用される場合もある。「発達障害」という概念が、法律上の用語として用いられるようになったのは、アメリカの公法上であるとされている。1970年の発達障害法（公法91-517）、その後、1978年に修正された発達障害法（公法95-602）において、「発達障害」は、知的障害を含んだ幅広い概念として採用されている⁷⁾。わが国においても、発達障害者支援法の制定を経緯に、「日本知的障害福祉連盟^{注5)}」が、その名称を「日本発達障害福祉連盟」と変更することを明らかにしている⁸⁾。これは、「発達障害」という用語の変更により、従来の「知的障害」だけではなく、より多くの団体の取り込みをはかろうとするものである。このように、「発達障害」という概念は、これまでの障害区別にもとづくサービスのあり方自体を変える可能性も含んでいる。今後、これらの点を含んだ検討が必要であろう。

Ⅲ. ま と め

これまで、発達障害者支援法制定の経緯をみてきた。支援法が制定された最大の意義は、これまで「制度の谷間」にあった自閉症をはじめとする発達障害が支援の対象として認知されたこと、つまり、発達障害の存在と支援の必要性

について「社会的な合意」が得られた点にあったといえよう。

発達障害者支援法の制定により、発達障害をもつ本人や保護者は、具体的な支援を得るための「根拠」を得たことになる。今後、どのような支援を構築していくかという、「支援の具現化」が求められるとともに、早期発見・発達支援から、保育・教育・就労・地域における生活支援など、生涯にわたる一貫した支援の体制づくりが課題となる。なお、一部には、発達障害者支援法の対象を、「軽度」発達障害に限るものであるという認識もあるようであるが、あくまでも支援法2条に定められた、自閉症等を含めた発達障害であることを確認しておく必要があるだろう。

一方、発達障害者支援法は、関係する法律との調整など、制度全体の大きな見直しを経ず、制定が急がれた経緯がある。そのため、既存の法体系における位置づけは曖昧なものであり、支援法の中身自体も暫定的な面をもっている。今国会で、障害者自立支援法の成立が見込まれるなど、今後、制度の統合化や支援の総合化の流れが加速化するとともに、障害関係の枠組みの大きな改変も予想される。これらの流れにおいても、発達障害者支援法の制定の趣旨が尊重され、「発達障害」をはじめ、必要な援助を得ることができない社会的に困難な状況におかれた者をつくりだすことのないような全体的な制度を構築していくことが必要であるといえよう。

文 献

- 1) 石井哲夫. 新年のご挨拶. いとしご. 2005; 90: 2.
- 2) 山岡 修. 特別支援教育の実現に向けて. 障害児の授業研究 2005; 100: 78-79.
- 3) 発達障害の支援を考える議員連盟. 発達障害支援に関する勉強会について. 初版. 東京: ぎょうせい, 2005: 2-19.
- 4) 藤原 治. 発達障害者支援法案に対する見解と提言. 手をつなぐ. 2004; 10: 42-43.
- 5) 石井哲夫. 「発達障害者支援法案」への日本自閉症協会からの期待とお願い. いとしご. 2004; 87: 2.

注5) 「日本知的障害福祉連盟」は、「全日本手をつなぐ育成会」、「日本知的障害者福祉協会」、「全日本特別支援教育研究連盟」、「日本発達障害学会」の4団体から構成される社団法人である。

- 6) 石井哲夫, 声明文, いとしご, 2005 ; 90 : 3.
- 7) 根ヶ山俊介・根ヶ山公子, アメリカの発達障害法をめぐって, 発達障害研究, 1979 ; 1 : 57-61.
- 8) 金子 健, 大きな連携の輪を目指してー福祉連盟の名称変更と組織改革ー, JLNEWS, 2005 ; 57 : 1.