

資料

障害者自立支援法と発達障害

中山 忠 政

〔論文要旨〕

本稿は、2006年4月より施行された障害者自立支援法について、「発達障害」の取り扱いを確認することを目的とした。障害者自立支援法の「障害者」の定義に、発達障害は含まれず、一方で、法律の目的や附則、附帯決議においては、発達障害を含んだ運用や、「障害者」の範囲の検討が求められていた。このような発達障害に対する暫定的な取り扱いは、障害者基本法の「障害者」の定義や、発達障害者支援法が制定された経緯においてもみられたものであった。施行後3年を目途に、障害者自立支援法の「障害者」の範囲の検討が行われるが、障害者基本法の「障害者」の定義へ「発達障害」が取り込まれると見込んだ場合、複数の組み合わせがあること、段階的な取り込みが行われる可能性があることを示した。今後、障害者自立支援法による改革のさらなる進展が予想されるが、自閉症など個別の支援の必要性が高い障害を含めた、すべての「困難」を抱えた人を対象とする、普遍的な制度の仕組みづくりが急がれていた。

Key words : 障害者自立支援法, 発達障害, 自閉症

I. はじめに

2005年10月31日、障害者自立支援法が成立した。障害者自立支援法は、2006年4月1日から施行（一部を除く）され、新たな施設・事業体系に関しては、2006年10月1日から2012年3月31日までの間に、段階的に移行されることとなっている。

障害者自立支援法は、2005年2月に国会へ提出され、衆議院の解散に伴い廃案となり、9月11日からの特別国会へ再提出されたものである。この間、多くの議論が交わされてきたが、障害者自立支援法の施行によって、わが国の障害保健福祉のあり方が一変するほどの変革が始まったことだけは確かである。

ところで、これまで「制度の谷間」にあった自閉症などの「発達障害」を対象とした、「発

達障害者支援法」が成立したのは、2004年12月3日のことであった。2005年4月1日より施行され、成立から1年後の2005年12月3日には、日本自閉症協会等の発達障害関係5団体を中心とする、「日本発達障害ネットワーク」が発足した。

「障害者自立支援法による改革のねらい」には、障害者の福祉サービスの「一元化」が第1番目に掲げられている。障害者自立支援法は、障害の種別（身体障害・知的障害・精神障害）に関わらない、共通の福祉サービスを共通の制度により提供することを目的としており、障害種別の「統合化」とサービスの「総合化」が、その目指すべきものとされている。一方、自閉症の子どもをもつ保護者や関係者らは、既存の知的障害枠内での処遇への不満感や不全感をもとに、これまで「独自の処遇」の必要性を訴え

How Should We Consider the Handling of Developmental Disabilities in Connection with
The Law for Promoting Self-support of Persons with Disabilities ?

Tadamasa NAKAYAMA

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

[1835]

受付 06. 6.12

採用 06. 8.14

てきており、発達障害者支援法の制定も、その延長として実現されたものである。障害者自立支援法の目的と、発達障害者支援法が制定された経緯は、それぞれ異なる方向性を有しているといえ、今後のあり方については慎重な検討が必要である。そこで、本稿では、障害者自立支援法における発達障害の取り扱いをみていくものとする。

II. 障害者自立支援法と発達障害

1) 障害者自立支援法における「発達障害」の取り扱い

まず、障害者自立支援法における「発達障害」の取り扱いについて確認していく。障害者自立支援法における「障害者」、「障害児」の定義と、発達障害者支援法における「発達障害者」の定義を比較する。障害者自立支援法における、「障害者」とは、「身体障害者福祉法第4条に規定する身体障害者、知的障害者福祉法にいう知的障害者のうち18歳以上である者及び精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第5条に規定する精神障害者（知的障害者福祉法にいう知的障害者を除く）のうち18歳以上である者をいう」（第4条の1）とされている。また、「障害児」とは、「児童福祉法第4条第2項に規定する障害児及び精神障害者のうち18歳未満である者をいう」（第4条の2）とされている。一方、発達障害者支援法において、「発達障害者」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」（第2条の1）とされている。障害者自立支援法の定める「障害者」とは、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法が定める、「身体障害者」、「知的障害者」、「精神障害者」をいうことがわかる。法文上は、障害者自立支援法の定める「障害者」に、発達障害者支援法の定める「発達障害者」は含まれていないことになる。しかし、障害者自立支援法の目的（第1条）には、「その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、（中略）障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことの

できる地域社会の実現に寄与することを目的とする」とされているように、障害者自立支援法の目的が、発達障害者支援法などの趣旨をふまえて展開されるべきものであることは確認できる。

障害者自立支援法の附則第3条第1項において、「政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律及び障害者等の福祉に関する他の法律の規定の施行の状況、障害児の児童福祉施設への入所に係る実施主体の在り方等を勘案し、この法律の規定について、障害者等の範囲を含め検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とある。この附則は、障害者自立支援法の「障害者」の範囲について、施行後3年を目途にした検討を求めたものであり、障害者自立支援法の「障害者」の範囲については、障害者自立支援法案の審議の過程においても、今後、特に検討すべき対象とされていたことがわかる。

2005年10月13日、参議院厚生労働委員会において、政府に対して適切な措置を講ずるべきという、23の事項をあげた附帯決議が決議されている。附帯決議の一番目にあげられたのは、「附則第3条第1項に規定する障害者の範囲の検討については、障害者などの福祉に関する他の法律の施行状況を踏まえ、発達障害・難病などを含め、サービスを必要とするすべての障害者が適切に利用できる普遍的な仕組みにするよう検討を行うこと。また、現在、個別の法律で規定されている障害者の定義を整合性のあるものに見直すこと」であった。これは、先にあげた障害者自立支援法の附則第3条第1項の「障害者等の範囲」の検討について、具体的に「発達障害」などの障害をあげ、3障害との関係の整理や障害種別によるサービス格差の解消などを求めたものといえる。同様に、2005年10月28日、衆議院厚生労働委員会理事会においても、政府注1) この附帯決議は、第162回通常国会におけるものである。第162回国会において、障害者自立支援法案は、衆議院可決後に国会が解散したため、廃案となった。第163回特別国会において、衆議院厚生労働委員会理事会は、先の附帯決議の内容は、政府において十分尊重するべきものである旨の、申し合わせを行っている（2005年10月28日）。

に対して先に決議された附帯決議（2005年7月13日）^{注1)}を尊重することを求めた「申し合わせ」が行われている。この申し合わせにおいて尊重すべきとされた、附帯決議における「障害者等の範囲」の検討とは、参議院厚生労働委員会における附帯決議とほぼ同様の内容のものであった。

2) 障害者自立支援法成立までの発達障害関係団体の対応

障害者自立支援法案は、2004年10月12日に明らかにされた、「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）」の流れに沿って、2004年の年末に、「障害者自立支援給付法案（当時）」という名称で、その骨格が明らかにされたものである。これ以降、障害関係の各団体は、法案に対してさまざまな反応を示し、賛否両論の意見が繰り広げられてきた。発達障害関係の各団体は、どのような反応を示してきたのだろうか。日本自閉症協会^{注2)}、全国自閉症者施設協議会^{注3)}、日本発達障害ネットワーク^{注4)}などの動きをみるものとする。

2005年初頭には法案の骨格が明らかにされたが、日本自閉症協会は、2005年1月17日、自由民主党障害者問題特別委員会が設置した「障害者の介護施策等に関する小委員会」にオブザーバー参加するとともに、民主党のヒアリングにも応じている¹⁾。この中で、日本自閉症協会は、

注2) 「日本自閉症協会」は、1968（昭和43）年に発足した「自閉症児・者親の会全国協議会」を前身として、保護者らと専門家が協力したかたちで、1989（平成元）年、「社団法人日本自閉症協会」となったものである。

注3) 「全国自閉症者施設協議会」は、自閉症を主な対象とする知的障害者更生施設などにより構成されており、1987（昭和62）年発足の「全国自閉症施設連絡協議会」を前身にしている。1995（平成7）年から、現在の名称となり、加盟施設数は60近くにはのぼる。

注4) 「日本発達障害ネットワーク」は、アスペ・エルデの会、えじそんくらぶ、EDGE、全国LD親の会、日本自閉症協会、の発達障害に関係した5団体を発起団体とした、ネットワーク組織である。発達障害者支援法の成立を機に、2004年12月3日に準備会を設置し、2005年12月3日から正式に発足した。

法案に対して、基本的に「賛成」の立場にあることを表明している。しかしながら、法案の「対象」に自閉症などを含めることや、障害の特性によって必要とされるサービスの内容や質・量への配慮の必要性、法案への発達障害者支援法の理念の反映などを求めるほか、具体的に、1) 利用者負担、2) 障害程度区分、3) 介護給付の児童デイサービス、4) 障害程度別の居住支援サービス、5) 自立支援医療費、の項目をあげ、法案に対していくつかの不十分な点があることも指摘している。特に、利用者負担については、所得保障を求めるとともに、障害区分程度については、判定システムへの自閉症の特性に応じた尺度の追加を求めている。法案が明らかにされた当初、日本自閉症協会は、障害者自立支援法案について、基本的に「賛成」の立場にあることを明らかにし、発達障害者支援法が施行された経緯をふまえ、自閉症等に対する「具体的な現実的な支援システムの構築」がなされるよう主張していた。これらの意見表明に対して、自由民主党障害者問題特別委員会は、4月20日に、「障害者の範囲について、身体・知的・精神の三大カテゴリーのほか、発達障害、難病等、日常生活が困難な人々も対象となるよう、障害の定義、等級のあり方を含め検討すること」などを課題としてあげた、「小委員会のまとめ」を明らかにした。また、民主党は、6月9日に法案に対して修正の要求をしたが、この要求には、「対象拡大及び障害定義の見直し」として、「発達障害・難病等の者に対する本法の適用について、障害者等の福祉に関する他の法律に定める障害者の範囲の見直しと併せて速やかに検討し、必要な措置を講ずる」との項目があげられていた。日本自閉症協会の意見表明は、当事者団体からの意見として、その後提出された法案や審議過程に、一定程度の影響を与えたものと推測された。

障害者自立支援法案は、第162回国会に提出され、4月26日の衆議院本会議で趣旨説明が行われ、審議が開始された5月12日には、日本障害者協議会の主催による、「障害者自立支援法」を考えるみんなのフォーラム²⁾が行われた。このフォーラムは、6千人を超える参加者を集め、障害者自立支援法案へ対する当事者の意見表明

がなされた。「聞いてください、わたしたちの声」では、各団体からの意見表明が行われたが、この中で、日本自閉症協会は、自由民主党障害者問題特別委員会小委員会において表明した意見をもとに、「発達障害の特性にあった支援を具体的に支援法の中に入れてほしい／手帳や年金取得ができず、しかし支援の必要な人がいる。収入の保障をせずに、利用者負担を言わないで欲しい。また、利用者負担は、サービス利用を後退させる／障害程度区分については、自閉症に対応するものが必要」などと表明している²⁾。

8月8日には、参議院厚生労働委員会で審議中であった障害者自立支援法案は、衆議院の解散に伴い、廃案となった。8月10日、法案の廃案を受けて、日本障害者協議会主催の「障害者自立支援法案」改善運動の中間まとめと新たな展開をめざす緊急フォーラム」が行われた。シンポジウムにおいて、発達障害関連団体を代表として日本自閉症協会理事長（東京支部長）が、発言を行っている。

日本自閉症協会会長の石井³⁾は、障害者自立支援法案の廃案を受け、9月発刊の協会の機関誌において、協会のこれまでの取り組みについて報告している。協会のこれまでの活動について、障害者自立支援法案に対して、「いくつかの問題点」があるものの、「目指す基本的方向についての意義」を認めるとし、国会議員へ「十分な時間をかけた丁寧な審議」を要請するなど、「法案の成立に向けた努力」を行ってきたとしている。

障害者自立支援法案は、第163回国会に再提出され、10月31日に衆議院本会議において可決・成立した。この間、日本自閉症協会は、「緊急要望書」（10月6日付）をもとに、複数にわたる陳情を行っている。要望書には、法案に対して協会会員や関係者から、「不安や懸念が数多く寄せられている」とし、具体的に、①自閉症への正しい認識の必要性、②3年後の見直しにおける発達障害者支援法を含めること、③障害程度区分において、自閉症の特性を反映すること、④家族負担をなくし、本人の所得保障を行うこと、⑤自立支援医療の対象にすること、⑥ガイドヘルパー利用の緩和、⑦支援施設の整備、などを求めている。法案の成立が確実視さ

れていたこの時点において、日本自閉症協会は、法案に対し「総論賛成」、各論において具体的な要望を行うという態度をより鮮明にし、特に、3年後の見直し時に、発達障害を含めた「障害者の範囲」の検討を行うべきであるという主張を追加していた。

これと同時期に、全国自閉症者施設協議会は、「障害者自立支援法案に対する緊急要望書」を明らかにしている。この要望書は、「自傷、他傷、パニックなどの著しい行動障害や、日常生活に困難な適応上の問題を抱える自閉症者が生涯にわたって行き場所を失ったり、現在以上に悲惨な生活状態に陥らないよう「自閉症者施設」ないしはそれに準ずる「居住と療育のための支援形態」を検討していただきたい」と、要望事項をあげている。要望理由として、自閉症者施設がこれまで果たしてきた役割と専門性をあげ、専門性と職員配置の観点から、法案においてこれらの具体的な対応がはっきりしていないことを指摘している。この要望書は、10月28日の衆議院厚生労働委員会において取り上げられ、中村・政府参考人（厚生労働省社会・援護局長）は、現行の制度が、自閉症や強度行動障害のある人にとって、専門的な施設の体系になっていないのではないかという認識を示し、必要な専門性や人員配置に対応したサービス体系を、新たな事業体系の中で構築していくことを課題としてあげるなどした。

日本自閉症協会は、障害者自立支援法案の可決・成立（10月31日）を受けて、法案に対する取り組みの成果として、参議院厚生労働委員会において、「障害者の範囲の検討において発達障害を含めた検討を行うこと」を求める附帯決議が付されたこと（10月13日）、10月28日の衆議院厚生労働委員会において、自立支援医療の対象について、「現行の精神通院医療、更生医療及び育成医療から変更せず、現在も精神通院医療が必要な方につきましては自閉症も含めまして対象となっているので、引き続きこの制度によりサービスが提供される」旨の答弁がなされたことをあげている。また、会長からのメッセージとして、今後も、「本法の3年後の見直しに向け、全力を挙げて働きかけをいたします」としている。（いずれも、協会機関誌「いとしご」

95号)

厚生労働省は、11月9・10日に、障害関係団体の関係者や専門家を招き、「障害者自立支援法に規定する障害程度区分に関するヒアリング」を行った。第2回目の11月10日には、日本自閉症協会の副会長・氏田も出席している。同日、日本自閉症協会は、「障害程度区分に関する意見および要望書」を明らかにしている。要望書においては、調査項目について、調査項目の合計点で要介護度が認定された場合や、身体的介護と行動上の介護が同一の基準で判定される場合、強度行動障害の困難度が反映されない恐れを指摘し、配慮を求めている。また、支援決定過程については、自閉症や強度行動障害について、判定に対して現場職員との協議や支援現場からの不服申し立てのシステム、審査会メンバーへの専門家の関与の必要をあげている。また、日本発達障害ネットワーク準備会も、同日、「障害程度区分」に関する意見を明らかにしている。この意見では、「発達障害児者を前提にしていない評価システムを採用しており、(中略)いくつかの観点で障害程度区分判定においては留意を必要とする」としている。具体的に、構成や基本事項、行動にわたる各項目をあげ、発達障害の特性に応じた文言の追加などの希望を明らかにしている。

2006年4月からの障害者自立支援法の施行を前に、厚生労働省は、「障害者自立支援法に関わる政省令で定める事項についてのご意見募集(パブリックコメント)」を実施した。2005年11月25日～12月9日まで(2006年4月から施行の事項について)、12月7日～20日まで(障害程度区分と指定自立支援医療機関の指定基準について)、2006年3月3日～17日まで(事業の報酬や基準に関する事項、2006年10月から施行の事項について)が行われた。いずれにおいても、多くの意見が寄せられ、それらに対する厚生労働省の考え方が示されたが、発達障害について特定した回答は見受けられなかった。

3) 今後の障害福祉施策改革の流れと発達障害

障害者自立支援法の施行は、2004年10月に、「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)」として示された改革が始

動したことを意味している。この改革は、「これまで障害種別ごとに異なる法律にもとづいて提供されてきた福祉サービスを、共通の制度のもとで一元的に提供する仕組みを創設する」と説明されており、従来の3障害別の福祉法にもとづく障害福祉サービスを、障害者自立支援法のもとに一括し、提供しようとするものである。従来の障害種別にもとづく施設や事業体系は、2012年3月までに新体系へ段階的に移行され、それをもって、わが国の障害保健福祉改革は、完成をみることになる。

施行後3年を目途に、障害者自立支援法の「障害者」の範囲の検討が行われることになるが、個別的な支援の必要性が高い発達障害を、障害福祉施策の「総合化・統合化」の流れの中に、位置づけていく作業は困難が予想される。これまでも、障害者基本法の「障害者」の定義をめぐって、同様の議論が繰り返されてきた。2004年5月、障害者基本法改正における附帯決議^{注5)}において、「障害者」の定義については、「障害」に関する医学的知見の向上等について常に留意し、適宜必要な見直しを行うよう努めること。また、てんかん及び自閉症その他の発達障害を有する者並びに難病に起因する身体又は精神上的障害を有する者であって、継続的に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」が決議されている。このように、障害者基本法の「障害者」の定義も、見直しの必要が指摘される中で、従来の3障害をあげるかたちにとどまっておき、発達障害は、附帯決議において「この範囲に含まれるもの」であると言及されるに過ぎなかった。

現在、障害者基本法は、「障害者」の定義(第2条)として、「身体障害者、知的障害者、精神障害者」の3障害をあげている。法文上は、発達障害者支援法の定める「発達障害者」は、障害者基本法の「障害者」の範囲に含まれていない。障害者基本法の「障害者」の定義と、各

注5) 2004年5月27日、参議院内閣委員会において決議された「障害者基本法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」の、6番目にあげられている。

障害福祉法が定める「身体障害者」・「知的障害者」・「精神障害者」の定義、「発達障害」の定義のあり方は、今後の検討の過程においてどのように扱われていくだろうか。考え得る組み合わせとそのあり方を示してみたい。

① 「障害者」の定義に、「発達障害者」を含める。

障害者基本法の「障害者」の定義に、「発達障害者」を追加し、「障害者」の範囲を拡大するというものである。「障害者」の範囲が、従来の「身体障害者」・「知的障害者」・「精神障害者」に、「発達障害者」を加えた、4障害となる。発達障害者支援法については、一部において、そのあり方の検討の必要が生じる。

② 「知的障害者」を含めた、「発達障害者」の定義を採用する。

知的障害者福祉法を、「発達障害者福祉法」等へ名称変更を行い、知的障害を含んだより広い障害概念として、「発達障害」を採用するというものである。この場合、発達障害者支援法については、そのあり方について検討する必要がある。

③ 「精神障害者」の定義に、「知的障害者」を含める。

精神保健福祉法の「精神障害」の定義には、「知的障害」が含まれているが、実際の保健や福祉のサービスについては、「知的障害者は除く」とし、運用されている。これを、「知的障害者」や「発達障害者」を含め、「精神障害者」として扱うものとするものである。知的障害者福祉法と発達障害者支援法については、別途、そのあり方について検討が必要となってくる。

以上、「障害者」の定義の変更を含めた、「障害者施策の一元化」の方向性において、考え得る「発達障害」の取り扱い方をみてきた。

①は、障害者基本法の「障害者」の定義に、「発達障害者」を含めるというものであったが、4障害を列挙するかたちになるとともに、難病などについての扱いも問題となる。WHOのICF(国際障害分類)などの考えにもとづき、障害名を列挙するかたちより、すべての困難を抱える者を対象とする「障害者」の定義を考えていくべきであるという指摘もある。①については、障害者自立支援法の施行後3年後の「障害者の範囲」の検討を行った後の、さらに次の段階の

議論にゆだねるべきものと思われる。

一方、②と③は、①より、より現実的なものと思われる。「障害者」の定義は、②については、従来の3障害のままであり、③については、2障害へ集約されることとなる。③については、知的障害に含め、発達障害に必要とされる個別的配慮が、「精神障害者」として一括された場合に、担保されるかどうか極めて不確かである。これらから、当面、②についてが、より実現性が高い案といえそうである。いずれにしても、障害者自立支援法の今後の展開、特に「障害者」の範囲の見直しなどの動きと併せて、検討されていくことが必要となってくるといえる。

Ⅲ. おわりに

これまで、障害者自立支援法やその審議の過程における、「発達障害」の扱われ方をみてきた。法文上、障害者自立支援法は、その対象として、「発達障害」を真正面から受け止めることはなく、「発達障害」の扱いについては、今後の検討課題として先送りされた。

発達障害関係団体は、今後、発達障害者支援法を「足がかり」に、「障害者」の範囲に「発達障害」が含まれるよう求めていくと思われる。「制度の谷間」におかれてきた障害だからこそ、「障害者」の範囲の拡大という、新たな「谷間」をつくる可能性のある変更のみを求めるのではなく、「困難」な状況を抱えるすべての人々を支援することができる、新たな仕組みづくりを求めていく視点こそ、必要となっている。

私たちが、「困難」を抱えた他者とのような連帯を取っていくか、今まさに、それが試されようとしている。

文 献

- 1) 氏田照子. 障害者自立支援法等への対応. いとしご 2005; 91: 2.
- 2) 笠松敦子. 日本自閉症協会意見表明「障害者自立支援法」を考えるみんなのフォーラムで. いとしご 2005; 93: 4.
- 3) 石井哲夫. 障害者自立支援法案, 廃案へ. いとしご 2005; 94: 2.