

発達障害者支援法の改正 —改正の経緯と改正法の特徴—

Background and Characteristics of Partial Revision of the Support Law for People with Developmental Disorders

中山 忠 政*

Tadamasa NAKAYAMA*

要 旨

2016年5月に改正された発達障害者支援法を対象に、改正の経緯ならびに改正法にみられた特徴を検討した。改正法案は、日本自閉症協会の要望をきっかけとして、発達障害の支援を考える議員連盟を中心に検討されたものであった。改正法にみられた特徴としては、新設・追加された条項が多数にのぼったこと、障害者基本法や障害者総合支援法との「整合」が強く意識されたものであったこと、発達障害の「特性」など、障害の固有性やその支援における独自性がより強調されるようになったこと、などがみられた。今後の課題としては、国際疾病分類の改定に対応した、発達障害の範囲や定義についての検討が必要なことであった。

キーワード：発達障害者支援法 改正

I はじめに

2016年5月、発達障害者支援法の一部を改正する法律が成立した。発達障害者支援法は、2005年12月に成立したものであり、成立から11年目に改正されたことになる。発達障害者支援法は、今回なぜ改正されたのであろうか、また改正された発達障害者支援法には、どのような特徴がみられたのであろうか、検討していきたい。

II 発達障害者支援法改正の経緯

発達障害者支援法は、2004年12月3日に成立し、2005年4月1日に施行された。施行され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）と附則から構成されるものであった。発達障害者支援法の制定の経緯については、中山（2006）¹⁾が詳しいが、当時の障害者基本法の「障害者」の定義には、自閉症などの発達障害が明記されておらず²⁾、必要な支援を受けることが難しい状況にあった。

制定された発達障害者支援法の「成果」としては、その理解の広まりを後押ししたこと、具体的な支援を得るための「根拠」を得たこと³⁾とされる。一方で、制定が急がれたとされる発達障害者支援法は、中身自体も暫定的な面をもつものであり、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えていなかった（中山,2006）などの課題もみられた。

その後、障害者自立支援法の制定（2006年4月施行）や障害者基本法の改正（2011年8月）、障害者総合支援法⁴⁾の施行（2013年4月）、障害者権利条約の発効（2014年2月）など、関係する法律の制定や改正が相次いだ。

日本自閉症協会は、制度の改変や障害分類の変更など、支援法の施行から8年の「状況の変化」を踏まえ、2012年9月より、「発達障害支援法の見直し検討会」を発足させた。2014年3月12日には、発達障害の支援を考える議員連盟宛てに、発達障害者支援法の「見直し」に関する要望書を提出した。翌2015年3月27日にも、同様の要望書が提出された。

要望書には、自閉症には、固有の困難があり、それは生涯にわたり続くものであること、支援においては、専門性の高い職員を配置することが必要であるこ

*弘前大学教育学部
Faculty of Education, Hirosaki University

となどが説明されていた。その上で、制度改革との整合が図られることや発達障害のある人の受け入れや配慮が適切になされること、インクルーシブ教育システムの構築や高齢期の支援体制の開発・整備など、7項目にわたる提案がなされていた。

これを受け、発達障害の支援を考える議員連盟⁵⁾は、2015年3月から、関係省庁と関係団体へのヒアリングや勉強会を開催(7回)した上で、8~12月にワーキングチームによる検討(13回)を行い、2015年12月以降、役員会(3回)が開催されている。

2015年末以降、発達障害者支援法の改正案の提出が見込まれる旨の報道が続いた⁶⁾。

2016年2月25日と4月14日、議員連盟の総会が開催され、改正案のポイントが示され(2月25日)、改正法案の概要と新旧対照表が示される(4月14日)などし、第190回国会(2016年1月4日招集)への改正案の提出が確認された。

4月20日には、日本自閉症協会と日本発達障害ネットワークにより、法案の成立を求めた国会議員宛の要望が行われた。2団体連名の要望書には、法案は議員連盟による2年間の検討が行われ、発達障害関係団体の意見も十分に反映したものであるとされていた。

4月22日、自由民主党の厚生労働部会において、4月27日、民進党の厚生労働部会において、法案の審査が行われ、承認された。

改正法案は、5月11日に衆議院に提出され、委員会での審査を省略の上、5月12日に衆議院本会議において可決された。同日、参議院に送付され、24日に参議院厚生労働委員会で可決、25日に参議院本会議で可決され、法律として成立した。なお、5月24日の参議院厚生労働委員会においては、6項目にわたる附帯決議が付された。

改正法は、6月3日に公布され、8月1日から施行された。

Ⅲ 改正発達障害者支援法にみられた特徴

続いて、改正された発達障害者支援法にみられた特徴について、検討したい。改正法においては、第1~4章の4章と附則からなる構成に変更はみられなかった。

1) 第1章(総則)

第1条は、発達障害者支援法の目的を規定するものである。発達障害者への支援において「特に重要であ

る」こととして、「発現後できるだけ早期に発達支援を行う」ことに続けて、「切れ目なく発達障害者の支援を行う」ことが追加された。支援法には、早期発見(第5条)や早期の発達支援(第6条)に続いて、保育(第7条)、教育(第8条)、就労の支援(第10条)、地域での生活支援(第11条)が取り上げられており、それらにおいても「切れ目のない」支援が行われよう求められたといえよう⁷⁾。また、第1条には、「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう」と、「全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため」が追加された。それぞれ、総合支援法第1条、基本法第1条と総合支援法第1条の2(基本理念)において用いられていたものであった。

第2条は、「発達障害」や「発達障害者」など、定義の規定がなされている。第2項の「発達障害者」の定義に、「社会的障壁により」が追加されたが、基本法第2条第1号(「障害者」の定義)の規定ぶりにならなものであった。また、第3項として「社会的障壁」の定義が新設されたが、基本法第2条第2号(「社会的障壁」の定義)と同一の規定であった。第4項の「発達支援」の定義においては、「発達障害の特性に対応した」とされていたものが、「個々の発達障害者の特性に対応した」に改められた。

第2条の2として、「基本理念」が新設された。第2条の2は、第1~3項の3項からなるものであり、各項は、「発達障害者の支援は」ではじまり、「行われなければならない」とするものであった。第1項では「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないことを旨として」、第2項では「社会的障壁の除去に資すること」、第3項では「意思決定の支援に配慮しつつ、切れ目なく」とされていた。

「基本理念」(第2条の2)は、総合支援法にもおかれるものであり(第1条の2)、これにならって設けられたものと思われる。各項は、第1項は、基本法第3条(地域社会における共生等)の第1号と第2号、第2項は、総合支援法第1条の2(基本理念)、第3項は、基本法第10条(施策の基本方針)第1項、基本法第9条(障害者週間)第3項、基本法第23条(相談等)においてみられるものであった。

第3条(国及び地方公共団体の責務)においては、新設された第2条の2(基本理念)に対応して、第1

項と第2項に「基本理念にのっとり」が追加された。また、第3項（相談体制の整備）が新設され、「有機的連携の下」（基本法第10条（施策の基本方針）第1項）がみられるようになった。

第4条（国民の責務）においては、「発達障害者の福祉について」が「個々の発達障害の特性その他発達障害者に関する」に改められ、基本法第8条（国民の責務）にならったかたちで、「社会連帯の理念に基づき」が「基本理念に基づき」に⁸⁾、「社会経済活動に参加しようとする努力に対し」が「自立及び社会参加に」に改められた。

2) 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2章は、第5～13条から構成され、「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」について規定されている。

第8条（教育）においては、「その障害の状態に応じ」とされていたものが「その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた」に改められ、「可能な限り発達障害児が発達障害児でない児童と共に教育を受けられるよう配慮しつつ」が追加されたが、これは、障害者基本法第16条（教育）にならったものといえる。また、支援体制の整備として、「個別的教育支援計画と個別の指導計画の作成」「いじめ防止等」が追加された。

第9条の2として、「情報の共有の促進」の規定が新設され、国および地方公共団体に対して、「発達障害者の支援に資する情報の共有を促進するため必要な措置を講じる」ことが求められた。

第10条（就労の支援）においては、第1項に、「適切な就労の機会の確保」に加えて、「就労の定着のための支援」が追加された。新設された第3項においては、事業主に対する正当な評価と雇用の機会の確保、適正な雇用管理が求められた。

第11条（地域での生活支援）においては、第2条の2第3項と同一の「その性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じて」が追加された。

第12条については、「権利擁護」の見出しが「権利利益の擁護」に改められた。権利利益の侵害の例示として、「いじめ」「虐待」「消費生活における被害を受けること」が追加され、その解消と防止のための対策の推進、成年後見制度の利用が求められた。

第12条の2として、「司法手続きにおける配慮」が新設され、「意思疎通の手段の確保のための配慮」が

求められた。

第13条は、「発達障害者の家族への支援」の見出しが「発達障害者の家族等への支援」に改められ、「発達障害児の保護者」が「発達障害者の家族その他の関係者」に改められた。また、支援の対象として「発達障害者の家族が互いに支え合うための活動」が明示された。

3) 第3章（発達障害者支援センター等）

第3章は、第14～19条からなり、「発達障害者支援センター等」について規定するものである。

第14条（発達障害者支援センター等）は、発達障害者支援センターの設置とその業務内容を規定するものであるが、第3項が新設され、センターによる支援が「身近な場所において」受けられるように求められるようになった。

第19条の2として、「発達障害者支援地域協議会」の規定が新設された。第1項においては、地域協議会の構成員と、都道府県が設置することができる旨の規定がなされた。第2項においては、地域協議会の目的として「関係者等が相互の連絡を図ることにより、地域における発達障害者の支援体制に関する課題について情報を共有し、関係者等の連携の緊密化を図るとともに、地域の実情に応じた体制の整備について協議を行う」ことが規定された。

第21条（国民に対する普及及び啓発）においては、「発達障害に関する国民の理解を深めるため」の前に、「個々の発達障害の特性その他」が追加され、発達障害について、その特性の理解や個別性について強調されたといえる。また、「必要な広報その他の啓発活動を行うものとする」の前に、「学校、地域、家庭、職域その他の様々な場を通じて」が追加された。

第23条（専門知識を有する人材の確保等）については、「医療、保健、福祉、教育等に関する業務に従事する職員」とされていたものが、「教育」の後が、「労働等並びに捜査及び裁判に関する業務に従事する者」とされた。

4) 附則

附則には、「施行期日」と「検討」の2つが、政府に対して求められた。

1つ目の「施行期日」については、「公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」とされ、改正法は2016年8月1日から施行された。

2つ目は、「検討」とされ（旧法では「見直し」とされていた）、「疾病等の分類に関する国際的動向⁹⁾等を勘案し、知的発達の遅滞の疑いがある者に対する支援についての検討を求めるものであった。

5) 附帯決議

参議院厚生労働委員会（5月24日）において、改正法案に対する附帯決議が付されていた。附帯決議は、政府に対して、「相談・助言体制構築の支援の強化」「発達障害についての情報の分かりやすい周知」「職場における相談・支援体制の充実」「産業・学校保健スタッフなどの関係者の協力体制の整備」「障害者手帳についてのあり方の検討¹⁰⁾」「発達障害に関する調査研究の加速・進化」の6項目について求めるものであった。

IV おわりに

2016年5月25日に成立した「発達障害者支援法の一部を改正する法律」を対象に、改正法が成立するまでの経緯ならびに改正法にみられた特徴を検討した。

発達障害者支援法は、2005年12月に成立したものであった。当時、自閉症などの発達障害は必要な支援を得ることが難しく、制定が急がれたものであった。その後、障害者基本法の改正（2011年8月）や障害者総合支援法の施行（2013年4月）などが続いた。そのような「状況の変化」を背景に、日本自閉症協会は、2012年9月、支援法の「見直し検討会」を発足させ、2014年3月、発達障害の支援を考える議員連盟に対して、支援法の見直しに関する要望書を提出した。議員連盟は改正に向けた検討を行い、2016年5月11日、議員立法として、改正法案が衆議院に提出され、5月25日に参議院本会議で可決され、法律として成立した。改正法は、6月3日に公布され、8月1日から施行された。

改正された発達障害者支援法にみられた特徴についてである。

まず、1つ目としては、新設・追加された条項が多数にのぼったことである。

具体的には、第2条の2（基本理念）と第9条の2（情報の共有の促進）、第12条の2（司法手続きにおける配慮）、第19条の2（発達障害者支援地域協議会）が新設された。また、第2条第3項（「社会的障壁」の定義）、第3条第3項、第10条第3項、第14条第3項の各項も追加された。

2つ目としては、障害者基本法（2011年改正）や障害者総合支援法（2012年成立）との「整合」が強く意識されたことである。

新設された「基本理念」（第2条の2）の規定は、総合支援法にも設けられている（第1条の2）ものであり、同じく新設された「社会的障壁」の定義（第2条第3項）は、基本法第2条第2号に同様の規定がみられるものであった。その他、第1条（目的）をはじめ、基本法や支援法の規定の一部が随所に取り込まれるなどされた。

3つ目としては、発達障害の「特性」など障害の固有性やその支援における独自性が、より強調されるようになったことである。

第2条第4項、第2条の2第3項、第3条第3項、第10条第3項、第21条、第23条、第24条においては、「発達障害者」や「発達障害」の前に「個々の」が追加され、「個々の発達障害（者）の特性に応じて」とされるとともに、「性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じて」（第2条の2第3項（基本理念）、第11条（地域での生活支援））が追加された。発達障害に対する支援において、障害の特性や状態に応じた配慮が求められるようになったといえる。

また、第1条（目的）において、「切れ目なく発達障害者の支援を行うことが特に重要である」と謳われ、第2条の2（基本理念）においても、その支援は「切れ目なく行わなければならない」とされた。新設された第9条の2（情報の共有の促進）においては、福祉と教育の関係機関等が、医療・保健・労働等の関係機関等との連携と情報共有を促進する措置が求められた。発達障害の支援における「縦」と「横」の支援が求められたものといえる。

あわせて、「医療、保健、福祉、教育」の例示に「労働」が追加された（第3条第3・5項、第14条第1項第3・4号、第19条の2第1項、第23条）ことや、「捜査及び裁判に関する業務に従事する者」（第23条（専門的知識を有する人材の確保等））と「警察等に関する業務を担当する部局」（第3条第5項）が追加された。いずれも、支援法が成立して以降、その必要性が強く求められるようになった分野であった。

このように、改正された発達障害者支援法においては、新設・追加された条項が多数にのぼり、「基本理念」の規定や「社会的障壁」の定義が追加されるなど、基本法や総合支援法にならった規定ぶりに整えられ、それらとの連続性が認められるようになった。また、障害の個別性や支援の独自性がより強調されるよ

うになった。

その他についてであるが、支援法案の検討は、議員連盟を中心において行われたが、そのきっかけは、日本自閉症協会による要望書の提出（2014年3月）であった。要望書には、自閉症をはじめとした発達障害には、固有の困難が生涯にわたり続くこと、あらゆる側面において専門性の高い支援者が必要であることが示されており、改正法においても「切れ目のない支援」や「個々の特性」などがみられるようになった。日本自閉症協会をはじめとした関係団体の意向が反映されたものといえよう。また、改正された発達障害者支援法定においては、基本法や総合支援法との整合がとられたが、その背景には、わが国が障害者権利条約の批准したこと（2014年2月発効）がある。そもそも、基本法の改正や総合支援法の制定は、権利条約の批准に向けたものであり、改正法にみられるようになった「社会的障壁の除去」や「どこで誰と生活するかについての選択の機会の確保」などをはじめ、障害者権利条約の理念が反映されたものともいえる。

今後の課題についてである。支援法は成立から11年目に改正されることとなったが、近々、国際疾病分類の改定（ICD-11）が予定されている。改正法の附則においても指摘されてはいるが、今回の改正においては対応されなかった、発達障害の範囲や定義についての検討が必要となってくると考えられる。

発達障害者支援法の制定（2005年12月成立）は、発達障害の理解と支援の広がりを後押ししてきた。今回の改正内容を踏まえて、今後も、発達障害者支援法を活かしていく努力が求められるといえる。

注および文献

- 1) 中山忠政（2006）「発達障害者支援法の制定」『小児保健研究』65(1),67-72.
- 2) 現行の障害者基本法の「障害者」の定義（第2条）においては、「精神障害（発達障害を含む。）」とされているが、当時は、「自閉症その他の発達障害を有する者（中略）は、この法律の障害者の範囲に含まれるものである」とする附帯決議（2004年5月）が付されるに過ぎなかった。
- 3) 例えば、日本自閉症協会は、「支援システムを実現させるための根拠が明確になるという点で、（中略）大きな意義がある」としていた。石井哲夫（2004）『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』87,2.
- 4) 障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）は、障害者自立支援法を改題したものである。
- 5) 発達障害の支援を考える議員連盟（2004年5月19日、設立総会開催）によりまとめられた条文案をもとに、提出法案の検討が行われた。発達障害の支援を考える議員連盟（2004）「国会における審議の概要とその経過」『発達障害者支援法と今後の取組み』ぎょうせい,27.
- 6) 例えば、「発達障害 就労支援を強化 超党派で10年ぶりの法改正へ」『東京新聞』（2015年12月27日）や「発達障害者支援法改正へ 超党派の議連が提出をめざす」『福祉新聞』（2016年2月8日）などである。
- 7) 日本自閉症協会の要望書（2014年3月12日）においては、7項目に「高齢期における支援体制の開発・整備」が求められていた。
- 8) 「社会連帯の理念に基づき」の削除については、障害者基本法の改正（2011年8月）においても行われており、基本法の規定ぶりにならった修正と思われる。なお、「社会連帯の理念に基づき」の削除については、検討の余地があるものである。例えば、木全和巳（2012）「2011年改正『障害者基本法』における『社会連帯の理念』の削除について」『日本福祉大学社会福祉論集』126,49-89.
- 9) 今回の改正において「積み残された」とする「発達障害の範囲」の問題については、今後の国際疾病分類の改訂（ICD-11）との関係が大きい。
- 10) 附帯決議の5項目は、「発達障害者の多くが障害者手帳を所持していない」とし、障害者手帳のあり方について検討を求めるものであった。日本自閉症協会は、要望書（2014年3月12日）において、発達障害手帳の創設などを求めており、「最も大きな積み残し」の一つとしていた。

(2018. 8. 8 受理)