

「発達障害者支援法成立の要因」

政策研究科博士課程 松本明子

目次

1 問題意識と研究目的	3
2 発達障害の概念の形成	4
(1) 「発達障害」という語の由来	4
(2) 「発達障害」の日本への導入	5
(3) 医学における発達障害	5
3 発達障害者支援法の制定	6
(1) 発達障害者の困難	6
(2) 発達障害の問題と立法府の接点	7
(3) 発達障害者支援法の成立	8
4 結論	10

1. 問題意識と研究目的

本研究は教員の発達障害児への対応がどのように変化したかを探ることにより、教育理念が大きく変わろうとしていることを明らかにすることを目標としている。本稿では、この問題に関して里程碑となった発達障害者支援法の制定に関して論じる。本稿は同法の成立に当たり、親の会の運動が大きな役割を果たしたことを明らかにした。この運動が行政を動かし、さらには国会議員も巻き込んで法律制定に至ったのである。このことは、専門家である教員が管理してきた教育現場に、一般市民の影響が及んだことを示している。そして、この法律が教員の障害児への対応を十分とは言えないにしても、変えていくことになった。これは日本社会全般の変化と対応しており、新しい時代の到来を告げるものと言える。

日本においては障害者の諸問題が解決に至る経緯のひとつとして障害者運動が挙げられる。そし

て「日本の戦後の障害者運動は、両親の声を専門家・行政職員・政治家が支えるかたちで諸問題を解決してきた。」¹という。日本の障害者施策の発展の歴史からみれば、発達障害者支援法の制定過程はこの流れを汲んでいるといえよう。しかし、同法の成立過程とその影響は、従来の教育政策の政策過程とは異なるものであった。

今回はこの変化の里程碑となった発達障害者支援法の制定過程について分析した。既存の法律の改正や運用の改訂ではなく、新たな法律により教育のあり方を変えるというのは教育行政では異例のことであり、同法の意義は大きいからである。

普通の生活を送っているが他人とコミュニケーションがうまくとれない人を見た時、従前はそれがその人の個性であると捉えてきた。発達障害という概念を知ると「この人は発達障害を持っているのかもしれない」と考える。例えば、テレビドラマの中の人物の言動について、劇中ではそれと説明されないのに、インターネット上に発信される感想を見ると「発達障害」故の言動だと捉える人もいる。

「発達障害」をもう少し詳しく知ろうとすると、具体的に「自閉スペクトラム症」などの疾患名に出会う。発達障害はいろいろな疾患の総括的な概念なのである。このような障害名が使われるようになった経緯についても明らかにする。

発達障害を公式に定義し、その支援を約束しているのが2005年から施行された「発達障害者支援法」である。

これまでの発達障害者支援法の制定経緯についての研究で、中山(2006)は、自閉症児の親の会が組織され国政に要望を続けてきた活動に注目

1 菅井邦明(1997)「新しい障害者運動の視点」『ノーマライゼーション 障害者の福祉』(第17巻 通巻195号) (財)日本障害者リハビリテーション協会発行p.20

し、障害者基本法に自閉症を含めるとする附帯決議を得たことが発達障害者支援法制定に向けた流れの開始点であったとする。滝村（2008）は、自閉症関連の要望と施策に加えて、学習障害（LD）児の親の会の活動や、それによって文部科学省が実施した調査によって判明した学校現場の発達障害児の存在が大きな影響を与えたと見ている。野田（2017）は、自閉症他一部の障害名のみが法に明示されたことは政策経路に要因があるとして、法成立に関わった主要なアクターである文部科学省と厚生労働省、及び研究者や発達障害者の親の会という利益集団に注目している。中山（2006）、滝村（2008）、野田（2017）では、発達障害者支援法制定の背景として関連団体の活動と関係省の施策を時系列で整理しているが、行政の対応に留まらず議員立法となるに至る繋がりには言及していない。

そこで、本研究では発達障害者とその家族が、社会と関わる上で困難さを理解されず、その状況を直接的に解決できなかったことと、その状況を立法者が認識したことが発達障害者の支援に特化した法律の制定の動機となったとする視点から、発達障害者支援法の制定過程について考察する。

2. 「発達障害」の概念の形成

(1) 「発達障害」という語の由来

発達障害者支援法の「発達障害」とは何だろうか。

日本における「発達障害」という用語は、アメリカで使用されている語“developmental disabilities”の訳として登場した。

developmental disabilitiesという概念は、1970年、アメリカで制定された公法91-517「発達障害事業および施設建設法」(Developmental Disabilities Services and Facilities Construction Act)で法律上初めて用いられた。この法律の中でDevelopmental Disabilitiesは以下の要件を満たすものとして規定された。

- ・精神遅滞、脳性麻痺、てんかん、あるいは他の神経学的症状に起因する障害
- ・保険教育福祉長官が、精神遅滞に密接に関連

している、あるいは精神遅滞の状態にある人のために必要とされると同様の治療を必要とすると判断したもの

- ・18歳に達するまでに発生し、将来に渡って無期限に継続することが予想される
- ・その人に対し重大なハンディキャップを構成している

この新しい概念が法律名に登場した経緯は次のようなものである。1963年、ケネディ米大統領は就任直後、知的障害者に対する包括的な支援を行うために有識者による特別委員会を立ち上げ、2つの法律の制定につなげた。公法88-156「母子健康ならびに精神薄弱計画修正法」、the Maternal and Child Health and Mental Retardation Planning Amendments 及び公法88-164「精神遅滞者施設ならびに地域精神保健センター建設法」(the Mental Retardation Facilities and Community Mental Health Centers Construction Act)である。後者の公法88-164は期限が1970年までであったので、前年の1969年、全米遅滞児協会(NARC: National Association for Retarded Children)が精神遅滞に関係する他団体に呼びかけ、法律の更新を政府に呼びかけることを目的に会議を開き、その合意に基づいて政府に働きかけを行った。根ヶ山他(1979)によれば、developmental disabilitiesの概念は、この時の精神遅滞関連団体からの提案に基づいて形作られた。それには次のような理由があった。①1人が同時に異なる種類の障害を持つことが多い ②診断はどのようなサービスを受けるのが望ましいかを確定できるのか疑問である ③個々の障害ごとにサービスを行うことに反対する意見が多い。²

その後、1975年の公法94-103「発達障害者援助及び権利章典法」(Developmentally Disabled Assistance and Bill of Rights Act)では“developmentally disabled”という用語を用い自閉症やディスレシア(読み書き障害)に対象を広げた。しかし1978年の公法95-602「リハビリテーション、包括的事業及び発達障害」(Rehabilitation, Comprehensive Services, and Developmental Disabilities)では、特定の疾患名

2 根ヶ山他(1979) p.58

を明示することなく、以下のような定義を定めた。

- ・ 重度の慢性的障害
- ・ 精神あるいは身体の障害、またはその併せした障害
- ・ 年齢が22歳になる前に現れ、無期限に継続する傾向にあるもの
- ・ 自己管理、言語、学習、移動、自己志向性、自立能力の活動に基本的な機能上の欠陥が結果として生じるもの
- ・ 生涯あるいは長期にわたり、また個別に計画され調整される特別のあるいは学際的、あるいは包括的ケア、治療、その他のサービスの継続のために個人のニーズを反映する

2000年に修正された「発達障害者援助及び権利章典法」(Developmentally Disabled Assistance and Bill of Rights Act)の現行法も、基本的にこの定義が採用されている。

このような障害者のニーズに基づく機能的な定義付けは、国際的な障害モデルが変化し、機能の障害からくる能力障害によって社会的に不利益を被ることまでを障害として考えるようになったことに対応していると考えられる。

(2) 「発達障害」の日本への導入

原(2009)は、「発達障害」の概念がどのように日本へ導入されたのか定かではないとしながらも、この用語を最初に使ったのは日本精神薄弱研究協会の機関誌ではないかと述べている。日本精神薄弱研究協会は現在の日本発達障害学会の前身組織である。1979年に機関誌を発刊する際に、誌名を『発達障害研究』とした。当時、「精神薄弱」という語を避ける機運があり、代わりに名称を探していたが、誰もが納得するような代替案が出なかった。そこでアメリカで使用され始めたdevelopmental disabilitiesやdevelopmentally disabledという言葉に着目した。因みに、この頃、アメリカでも医学領域ではまだ発達の障害という枠組みは採用されていない。1987年になって、精神疾患の国際的基準ともなっているアメリカ精神医学会の「精神疾患の診断と分類マニュアル(DSM: Diagnostic and Statistical Manual of

Mental Disorders)の第3版改訂にDevelopmental Disordersという障害概念が登場する。機関誌『発達障害研究』を発行していた日本精神薄弱研究協会は、1992年に「日本発達障害学会」と改名する。

日本の行政政策の中で「発達障害」の語が使われたのは2002年の厚生労働省の「自閉症・発達障害センター運営事業」からである。当時、文部科学省も、現在でいう発達障害の児童生徒に対する特別支援教育のモデル事業を起案していたが、「小・中学校におけるLD/ADHD、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン」というマニュアル名が表すように、個別の疾患名を使っていて、「発達障害」という括りをするとはなかった。カイババ・大塚(2005)によれば、厚労省のセンター名に「発達障害」を取り入れたのは、大塚晃障害福祉専門官(当時)である。大塚は重度の知的障害者施設で指導員を21年勤めた後、厚労省障害福祉課に入り、2001年度予算要求に関わった。その重点として挙がっていたのが「自閉症支援センター」であった。大塚は、アメリカの「発達障害者援助及び権利章典法」が発達期に出現する全ての障害に対して手当てしていることから、自閉症にLD(学習障害)やADHD(注意欠如多動性障害)も加えた「発達障害」という名称のセンターにすれば、互いに重複することが多い障害を総合的にカバーし、よりニーズに即した障害福祉の施設体系ができるのではないかと考えた。しかし「発達障害」の社会的認知度はまだ低く、「自閉症」の支援をしてきた人々の要望に応える姿勢も必要であったことから「自閉症・発達障害支援センター」との名称になった。このセンターは、後に発達障害者支援法によって「発達障害者支援センター」となっている。

(3) 医学における発達障害

前項で述べたようにdevelopmental disabilities/developmentally disabled、「発達障害」は、支援が必要な状態から定義された福祉の概念である。しかし、支援を求める人が発達障害であるか否かということ診断しているのは医師である。発達障害の診断はまだ生物学的なマーカーが見出されておらず³、

記述精神医学の領域にある。障害の外的徴候と行動現象の厳密な記述をその方法論的基礎とし、医師は患者の話した言葉や、患者のとった行動などに基づいて診断する。

医学界に「発達障害」と訳すことのできる概念が登場したのは、1987年のアメリカの「精神疾患の診断と分類マニュアル（DSM）」第3版改訂版に於けるdevelopmental disordersである。これは三つの障害から構成されていて、全般的で均一な遅れを示す精神遅滞、全般的で不均一な遅れを示す広汎性発達障害、ある特定の領域に遅れを示す特異的発達障害であった。

しかし1993年のDSM第4版からdevelopmental disordersの分類は採用されなかった。原（2009）によれば、世界保健機関（WHO）が策定した国際疾病分類（ICD：International Classification of Diseases）がこの分類を採用していないので、これと互換性のある状態を目指すためではないかという。

WHOのICDは人の疾患のすべてを網羅する国際基準で、DSMと並んで日本の医師の診断基準であり、最新の第11版が今年発表されたところである。2005年の発達障害者支援法施行規則はICD第10版にある分類「心理的発達の障害」「行動及び情緒の障害」を法の対象とする障害の定義に用いた。

DSMはアメリカ精神医学会が国内向けに作成した診断基準であったが、データの裏付けのほとんどとれない精神科疾患の計量化及び均質性を担保する科学性を与えた点で評価され、国際的な基準として使われている。現行のDSMは第5版であり、第4版に続いて「発達障害」の括りはなく、日本で一般的に発達障害に類される症状は「神経発達症群／神経発達障害群」に分類されている症状であるが、このうちのどれが教育や福祉の領域で呼ぶところの「発達障害」にあたるのか、コンセンサスは存在しない。

しかし、福祉や教育の領域の支援者に「発達障害とはどのような障害か」を説明する際には、発達障害に含まれる個々の障害名についての医学上の診断基準を借りて説明しているのが現状である。例えば2018年9月に刊行された『公認心理師のための発達障害入門』第1章「公認心理師とし

て押さえておきたい発達障害の知識」の第2項「発達障害の種類と概要」では、①自閉スペクトラム症（ASD）、②注意欠如・多動症（ADHD）、③限局性学習症（SLD）、④発達性運動協調障害（DCD）のそれぞれについてDSM-5の記載に基づく説明がなされている（黒田2018 pp.9-25）。

3. 発達障害者支援法の制定

（1）発達障害者の困難

発達障害は「見えない障害」と言われる。障害者福祉の対象となってきた身体障害、精神障害、知的障害と比較すると、外見や浅いつきあいでは、その人の障害の存在に気づきにくい。例えば、発達障害を持つ人々とは次のような人々である。自分の興味のあることを流暢に話すことができるが、人の興味に配慮しながら話すことは難しい。高度な文章を読解できるが、小学校低学年で習得するはずの計算が中学を卒業する頃になってもできない。仕事に就く学歴も資格も備えているが、仕事を始めると、就業中のケアレスミスが多かったり期限を守れなかったりする。このような人を前にすると、その人の「できる」面を基準にして、「できない」ことは当人の努力不足であるか、生育環境の問題であり社会の中で矯正が可能と考えがちである。しかしその「できない」部分は、都度注意を与えたり叱責したりするぐらいでは理想的な発達段階に到達することはない。

発達障害者は、まず社会との関わりの始まりである就学前教育、保育園や幼稚園で保育担当者から問題を指摘されることが多い。しかし就学前教育は義務ではなく、保育者も未成熟な幼児の対応に慣れているため、この段階で本人や親が大きな困難に追い込まれることは少ないと考えられる。

そして発達障害を持つ児童は小学校で大きな困難に直面する。就学前の健康診断において健常児とみなされない場合、市教育委員会から委託された諮問機関である就学指導委員会に、障害児教育の公的カリキュラムを持つ特別支援学校や、通常学校の中の特別支援学級への入学を勧められる。しかし発達障害についての認識が深まっている今日でさえも、「言語に遅れがある場合を除くと、あっさり通過してしまう場合が大半」⁴であ

る。その結果、小学校に進学すると通常学級に在籍することになる。

しかしながら、発達障害を持っていると、自分の行動を状況に合わせて調整できない、他人の言動の行間を読めない、課題からすぐに気がそれてしまう、学業的技能の習得が極めて不振である等、学校生活に不適応な面が目立ち始める。当該児は「周囲に迷惑をかける子」として同級生とうまくいかないばかりか、積極的なじめも受けやすくなる。また、学習の態度や成果をめぐる教員から親に「きちんとしつけるよう」苦言が呈される。障害児やその親にとって学校生活は困難の多いものとなる可能性が大きい。

数々の発達障害児の親の手記からわかることは、子どもの問題行動を克服することは容易ではないという特性を理解してほしいという願いのみならず、「障害である」という医師の正式な診断さえも学校には効力を持たないことがあるということである。学校側は「障害があるなんて思えない」「そんなわけはない」と独自の判断で否定したり、「そんな障害は聞いたことが無い」と戸惑ったり、生まれつきこういう子どもだという観点では見ず短期間に「良くしなければならぬ」と焦ったりし、親と学校との関係は「話せば話すほどこじれて行く」（松下2007 p.100）。医師や児童相談所から学校の教員に対応の示唆があっても、1人の児童だけに時間を費やせない、職員数の問題で人の加配ができないという状況に妨げられている。また運良く前向きな教員がいて試行錯誤があっても、春の人事異動で当該児を知る職員がいなくなると、これまでの試みが資産として引き継がれず白紙に戻る。

Bradshaw (1972) の「ソーシャルニードの分類法」によれば、今回のケースは「(教育の) 専門家 (である教員) に認められず、供給もされないが、自覚され、要求されるもの」に該当し、フェルトニードと表明されたニードが認められるのであろう。

子どもの抱える学校生活での困難に対して、親としては担当教員に直接談判で配慮を願う以上どのような策を講じることができるのであろう

か。品川 (2001) は、ある障害児教育のベテラン教師からの次のような助言を紹介している。「校長や教育委員会に訴える方法がある。親の会のほうから、学校側に『障害について理解してくれるようお願いする』という方法が効果的な場合もある。また、地元の議員にお願いするという奥の手もある」(p.180)。ここで出てくる「親の会」というのは、発達障害の子どもを持った親が互いに情報を交し、励まし合うために発生した任意団体、あるいはそれを元に医師や研究者なども加わって規模が大きくなりNPO法人化した団体等を指す。2001年までの時点でなされたこうした団体の利用や地元議員への陳情という案は、次章で述べる2004年の発達障害者を支援するための法律の制定への動きへとつながるものと見ることができ

(2) 発達障害の問題と立法府の接点

本稿1で述べたように、「自閉症・発達障害センター」を設置して発達障害者のニーズに答えるという施策に関わった厚労省 (当時) の大塚は、発達障害の子ども達への支援ということでは文科省の方が厚労省よりも始動が早かったと回想している (カイパパ・大塚2006)。文科省は、1990年からの「LD親の会」や研究者による学習障害への取り組みを受け、1992年に初めて国として学習障害の存在を認め、通常の学級に所属しながら科目によって別の教室で授業を受けるための通級学級を制度化しており、その後この調査を行うまでには学習障害に加えて注意欠如多動性障害及び知的障害の無い自閉症も教育支援の対象に入れて検討をしていた。そして、従前の「特殊教育」と称する障害児専門教育から通常児と障害児という固定の分類をするのではなく個々のニーズに答えるという「特別支援教育」への移行を進め、そのマニュアルを作る会議には厚労省の担当者も積極的に参加していた。

その流れで2004年の2月から、厚労省と文科省の担当者、医療や教育の研究者、発達障害者の親の会の代表が参加し、発達障害者支援について考える勉強会が開始された。発達障害者支援法が可

決されたのはこの年の12月のことであるが、この勉強会は、法律を作る目的で開かれたものではなかった。法律を作る動きは国会議員の方に生まれた（カイパパ・大塚2005 p.99-100）。

カイパパ・福島（2005）によれば、法を起草したのは公明党の福島豊議員である。福島は内科医であり、かつ自閉症の子どもを持ち、その子育てを経験した。そのため2000年に厚労省の総括政務次官になった際、自閉症の対策はどうなっているのか関心を持ち、発達障害の人々の悩みを適切に受け止めている仕組みがないことを実感したという。そして党の厚生労働関係の政策課題に毎年、発達障害の問題の充実を含めることに努めた。2004年2月に行政、有識者及び関係者の勉強会が始まったことについては、2003年の文科省の「今後の特別支援教育について」という報告書の中で、普通学級の中に発達障害の傾向を持つ子どもが6.5%いるという調査結果が発表され、行政として対応を迫られたことが大きいと福島は感じている。この勉強会は福祉・教育・医療の関係者と当事者の親が参加する他、国会議員やマスコミも傍聴していた。

そして、福島は対応をバックアップできるような根拠、つまり法律を作るべきだと考えた。立法を提案し、賛同を呼びかけた中心人物が福島であることは間違いないが、自閉症の親の会が、既存の「知的障害者福祉法」を「発達障害者福祉法」へ拡大することを望んでいたこと⁵、その運動への対応の一つとして厚労省の「自閉症・発達障害支援センター」事業があり、障害福祉課でそれに携わった大塚障害福祉専門官がアメリカの「発達障害者援助及び権利章典法」を日本での施策の参考にしようとしていたこと、その時期に福島が厚労省の総括政務次官に就いていたことも、発案と無関係ではないだろう。

福島は勉強会で述べられた現状認識や支援の必要性をベースに、支援の現場を回って聞いた意見

を加味して法律を作った。発達障害の人が小さいときから大人になるまでの生涯のことを考えながら、そのライフステージごとにこんな支援があったらよいということを整理して、一つ一つ条文にしていったという。

また、福島は兼ねてより発達障害に関心を持つ自民党の野田聖子議員や、民主党の古川元久議員に声をかけ、「発達障害の支援を考える議員連盟」という超党派の連盟を作った。

野田には、発達障害の子を持つ友人がいた。その友人をきっかけとして、地元の岐阜で発達障害の子を持つ母親たちと交流を持つようになった。そして厚生労働省や文部科学省の関係課との合同の研究会を主宰し、2000年には総理及び文科大臣に質問をするなど支援の必要性を問うていた⁶。古川は、2000年ごろから発達臨床心理学者の辻井正次や自閉症児の親の会と交流を持ち、具体的な手立てを模索していたところであった⁷。議員連盟の中には小児神経科の医師で、いわばこの分野の専門家である社民党の阿部知子議員もいたが、野田や古川は関係者と交流を持つまでは、ほとんど何も知らなかったという⁸。

（3）発達障害者支援法の成立

発達障害者支援法の議会への提出から可決までの動きは次のようなものであった。

2004年4月27日	「発達障害の支援を考える議員連盟設立準備会」が開かれ、福島議員の私案である「発達障害者支援法要綱案」が示される
5月19日	議員連盟総会が開かれ、前述の要綱案に基づく法案の提出が承認される
6月15日	議員連盟役員会で発達障害者支援法案が示される
11月11日	議員連盟役員会で条文の修正協議が行われる

5 中山（2006）p.68 しかし発達障害ガイドブック編集委員会（2005）によれば、自閉症の親の会は立法を実現不可能と思っていたという（p.133）。

6 発達障害ガイドブック編集委員会（2005）p.17

7 発達障害の支援を考える議員連盟（2005）p.19

8 発達障害ガイドブック編集委員会（2005）p.17

11月18日	議連第2回総会にて修正案が了承される
11月19日	衆議院に提出される
11月24日	衆議院内閣委員会で審議
11月25日	衆議院本会議で可決
12月1日	参議院内閣委員会で審議
12月3日	参議院本会議で可決、成立

第161回国会衆議院内閣委員会8号（平成16年11月24日）の議事録には、上述の発達障害者支援法が成立した要因に関する発言として下記のものがある。

1. 発達障害は現在の障害者福祉施策の谷間に落ちてしまっていて適切な支援が行われていなかった。（小宮山洋子委員）⁹
2. 自閉症を初めとした発達障害者に対しては、社会的な理解が十分ではなく、発達障害者及びその保護者は大きな精神的負担を強いられており、その支援は喫緊の課題であった。

そこで、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、発達障害者の自立及び社会参加に資するようその生

活全般にわたる支援を図ることを内容とする起草案が提案された。（松下忠洋委員長）

3. 発達障害者支援法は、関係する当事者団体から強く要請されて成立に至った。（石毛えい子委員）

すなわち、発達障害者に対する支援、制度は大変対応ができていたという反省に立って、2004年1月に発達障害の当事者の団体の方々、専門家の方、文科省と厚生労働省が一緒になっていろいろ勉強して、どういう対策を連携してすることができるかなどについて研究が進む中で、国会の先生方がそれを支援するという観点からこの法案が立案された。（塩田幸雄政府参考人）

法制化の間、発達障害者の親の会、具体的には日本自閉症協会、全国LD親の会、えじそんくらぶ（ADHDを持つ子の親の会）の3団体が議員の後押しをした。また新聞報道で法案のことを知った別の親の会は、6月に通常国会内での提出が見送られた際、親どうしのネットワークを用いたキャンペーンを始め、その結果、数百通に上る応援メールが関係議員の元に送られた。また11月の審議中には120人の意見書を、日本自閉症協会を通して議員に渡した。

- 9 小宮山委員のこの発言よりも、さらに同内容について詳しいものとして塩田幸雄政府参考人の次の発言がある。「我が国の障害者に対する福祉に関する法制度は、障害の種別ごとに法律がつくられて発展してまいりました。現在は、知的障害者については知的障害者福祉法、身体障害者については身体障害者福祉法、精神障害者については精神保健福祉法という三つの法律がありまして、それぞれの経緯の中で、サービスの内容とかいろいろな体系もまちまちという現状でございます。しかしながら、こうした障害を持つ方々が地域で暮らすという意味では、サービスについていろいろな共通性がありますし、障害の種別を超えて、地域で生活するための支援が必要という観点から、次の通常国会に、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神障害者福祉法の福祉サービスの共通部分について一つの法律にまとめることによって、障害者の方々によりよいサービスが提供できるような制度の仕組みにしたいということで、現在検討を進めているところでございます。今回の法案で対象となる発達障害の方々ですけれども、知的障害を伴う場合には知的障害者福祉法の対象のサービスを受けられる、あるいは、精神保健福祉法の精神保健手帳を申請された方はそのサービスを受けられるという制度になっております。そういう個別の法律の対象にならない方は、今度の法案ができることによっていろいろなサービスとか取り組みに着手することができますけれども、現段階では、三つの法律の適用にならない方についてのサービスは制度化されていないという課題があります。これについては、この法律の施行の状況を見ながら、将来の課題として、ほかの三障害と同じようなサービスの対象になることが必要だろうと考えているところであります。最終的には、先ほどの御質問にお答えしましたように、障害の別を問わず、発達障害も含めて一つの法律のもとで共通の福祉サービスができるような法制度を目指すべきと考えておりますが、今度の法案は、それに向けての一つのステップとして位置づけられるのではないかと考えているところでございます。」

委員会の傍聴席は多数の関係者で埋まり「意見表明に立っているときに後ろから頑張れと言われていたようだった」「外からの風がすごかった」と議員らは回想している¹⁰。

審議では、法律の制定そのものへの疑問は後述する一点しかなく、他は法律の制定と同時にきちんと具体的な支援が計画されているかどうかを確認し、また不足な点の充実を要望する内容であった。同法の条文は理念法の意味合いが強く、具体的なサービス規定が無かったからである。

唯一の反対意見は、この法が「新たな障害を作りだし、特化しようとする危険な一面がある」とする元小学校教員の神本議員からの質問であった。神本は、自分が小学校の教員をしていた時に、今から考えれば発達障害だったのかもしれないと思うような生徒が、次第に他の生徒と理解しあい適応するという経験をしたと述べる。そして科学的にきちんと定義付けられないのに、発達障害という新たな障害の枠を作ることは、あるべき特別支援教育構築の阻害要因になる懸念があるというのである（参議院議員神本美恵子君、第161回参議院内閣委員会会議録第9号）。ここでいう「あるべき特別支援教育」というのは、健常者と障害者が共に学ぶという理念である。教育について取られるべき措置を述べた第8条は、発達障害であるとみなされた生徒が通常学級から切り離されることを良いとは考えない意見を容れて一度「発達障害を有するかどうかに関わらず共に学ぶことに配慮」という文言を加えて修正されたが、発達障害と診断された生徒がもともと通常学級で学んでいることが多いことに鑑みると、「この文言がかえって発達障害を有する者とそれ以外の者が分けて教育されているかのように思わせるため」（衆議院議員山井和則君、第161回国会参議院内閣委員会会議録第9号）最終的には削除された旨答弁されている。

4. 結論

本研究では、発達障害者支援法がなぜ作られたのかを探った。

まず、法の対象とする「発達障害」とは何を意味するのかを調べると、アメリカで発生した医学的ではない福祉の観点から作られた用語を、日本へ導入したものであることがわかった。「発達障害」の用語は、アメリカにおける発達障害者を支援する法律を参考に、自閉症、LD、ADHD という異なる種類の障害を一括して施策の対象とすることで、より障害者のニーズに応えようとする目的で、行政当局によって広められていた。

このようにアメリカの法律は日本政府の行政施策の参考にされていた。そして2004年には行政のイニシアティブによって学校における発達障害児への対応の改善策が、障害児の親も参加して研究されていた。このまま行けば法律ではなく、行政的なマニュアルや指針で対応策が示されることになったであろう。それが教育行政の伝統的スタイルでもあったのである。ところが、議員が参加していたこと、またその議員が障害児を持つ当事者でもあったということから、法律制定の動きが急速に進展した。そして法案の提出にはあらゆる党派から議員が参加したが、議員達の動機は、選挙区等で発達障害の子どもを持つ親と接触し、発達障害を持つ人とその家族の困難を知ったことであった。法案の内容の基盤となった発達障害者支援のための勉強会には、発達障害児の親の会の代表が参加していた。

親たちの困難は、定型に発達していかない子どもを育てる苦労に加えて、就学した子供が学校という社会に馴染まず、障害に対して教員の理解を得られず、親として育て方の責任を問われるということにあった。親たちは、学校に対して障害に対する配慮を要請する根拠として政府のガイドライン作成を望んでおり、それが結果的に法律という形になった。法律になったために、親たちの運動は確固たる根拠を持つことになった。行政の指針よりも法律の方がはるかに実効性が高いからである。

ところで、発達障害者支援法はライフステージ全般にわたる支援を定めているが、法の制定の直接的な後押しとなったのは、子どもの発達障害者の直面している状況であることがわかった。発達

10 発達障害の支援を考える議員連盟（2005）p.183, 185

障害児の親たちは、自分たちの力の及ばない障害に苦しむだけでなく、学校教員の無理解にも苦しめられた。そこで、親たちは連帯して運動を起こし、行政ばかりか政治までも動員することに成功したのであった。この結果、発達障害児を受け入れる体制が整備され、教員も対応法を学習する機会を得た。こうして少しずつではあるが、学校の対応が変化し、教員の対応も十分ではないにしても、改善されたと言える。

学校教員が法律制定以前にはどうして適切に対応しきれなかったのかということ、そして発達障害者支援法や、その他行政が支援のために設置した仕組みによって、教員は対応をどのように変えたのか、また残された課題は何かについての考察は今後の課題としたい。

参考文献

- [1] 石井哲夫 (2005) 「自閉症児・者とその家族への支援の立場から」『発達障害研究』第 27 巻第 2 号
- [2] 上野一彦 (2005) 「発達障害児への理解と支援の立場から」『発達障害研究』第 27 巻第 2 号
- [3] 上野一彦・室橋春光・花熊暁 (2018) 『特別支援教育の理論と実践 I 概論・アセスメント』金剛出版
- [4] 氏田照子 (2005) 「発達障害者支援法の背景」『市民政策』市民がつくる政事調査会
- [5] カイパバ・大塚晃 (2005) 「発達障害者支援法が持つポジティブな可能性」カイパバ『ほくらの発達障害者支援法』ぶどう社
- [6] カイパバ・福島豊 (2005) 「うちの子」から日本中の人のしあわせのために」カイパバ『ほくらの発達障害者支援法』ぶどう社
- [7] 黒田美保 (2018) 『公認心理師のための発達障害入門』金子書房
- [8] 滋賀大キッズカレッジ手記編集委員会編 (2010) 『ほく、字が書けない だけどさぼってなんかいない 発達障害 [LD、ADHD、アスペルガー症候群] の読み書き困難』文理閣
- [9] 品川裕香 (2001) 『嫌な子ダメな子なんて言わないで：ADHD を持つ子の姿と支援法』小学館
- [10] 芝文彦・渡辺隆「発達障害児童の行動特性に対する小学校教員の認識と対処」福島大学総合研究センター第 19 号 (2015)
- [11] 障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会 (2004) 『障害者問題情報』平成 16 年 4 月・5 月・6 月合併号
- [12] 関口昌秀「軽度発達障害と思われる子と学校教師」『神奈川大学心理教育研究論集』第 29 号
- [13] 第 161 回国会衆議院内閣委員会会議録第八号 (2004)
- [14] 第 161 回国会参議院内閣委員会会議録第九号 (2004)
- [15] 高山恵子監修、品川裕香著 (2001) 『嫌な子・ダメな子なんて言わないで ADHD を持つ子の姿と支援法』小学館
- [16] 滝村雅人 (2008) 「発達障害者支援法の意義と課題」『障害者問題研究』第 36 巻第 1 号
- [17] 辻井正次 (2007) 『特別支援教育ではじまる楽しい学校生活の創り方』河出書房新社
- [18] 中山忠政 (2006) 「発達障害者支援法の制定—制定の経緯と今後の課題—」『小児保健研究』島根県立島根女子短期大学
- [19] 日本精神神経学会 (2018) 「ICD-11 新病名案 世界保健機関 (WHO) の国際疾病分類第 11 版 (International Classification of Diseases 11th Revision: ICD-11)」 「第 6 章 精神・行動・神経発達の疾患」日本精神神経学会 HP
[https://www.jspn.or.jp/uploads/uploads/files/activity/ICD-11Beta_Name_of_Mental_Disorders%20List \(tentative\) 20180601.pdf](https://www.jspn.or.jp/uploads/uploads/files/activity/ICD-11Beta_Name_of_Mental_Disorders%20List%20(tentative)%2020180601.pdf) 2018.12.23 アクセス
- [20] 根ヶ山俊介・根ヶ山公子 (1979) 「アメリカの発達障害法をめぐって」『発達障害研究』第 1 巻第 1 号
- [21] 野田博也 (2017) 「政策対象としての発達障害—発達障害者支援法の形成経路に着目して—」『社会福祉研究』愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科
- [22] 発達障害の支援を考える議員連盟 (2005) 『発達障害者支援法と今後の取り組み』ぎょうせい
- [23] 発達障害者支援法ガイドブック編集委員会 (2005) 『発達障害者支援法ガイドブック』河出書房
- [24] 原仁 (2009) 『子どもの臨床からみた発達障害と子育て事情：発達障害専門医 Dr. 原の診察室の窓から』福村出版

- [25] 星空千手 (2007) 『わが家は自閉率 40%』 中央法規
- [26] 松下薫 (2007) 『発達障害の子を育てる母の気持ち』 ぶどう社
- [27] 宮崎英憲 (2005) 「発達障害者支援法をめぐって - 発達障害児教育のこれから -」 『かがやき』 1号
- [28] 嶺井正也 (2005) 「発達障害者支援法の問題点 - 制定に関して私が求めたこと、考えたこと」 『市民政策』 市民がつくる政事調査会
- [29] 室橋春光 (2016) 「「学習障害」概念の再検討」 『北海道大学大学院教育学研究院紀要』 124号
- [30] 文部科学省 (1999) 「学習障害児に対する指導について (報告)」
- [31] 文部科学省 (2003) 「今後の特別支援教育の在り方について (最終報告)」
- [32] 山岡修 (2005) 「学習障害児の親の立場から」 『発達障害研究』 第27巻第2号
- [33] Bradshaw, J.A. taxonomy of social need. in McLachlan, G. (de.), *Problems and progress in medical care: essays on current research*, 7th series. London: Oxford University Press, 1972, pp.70-82