

発達障害のある子どもに対する就学前における サービス提供と法的権利について

— 別府市の取り組みを例に —

織原保尚

【要 旨】

本論文は、大分県別府市の事例を参考に、発達障害のある子どもに対する就学前におけるサービス、支援の提供とその法的権利について論じるものである。まず発達障害について紹介し、それについての法制度の経緯を概観する。次に現在の法制度について分析をし、特に別府市における取組、制度を紹介する。そして発達障害のある子どもの就学前におけるサービス提供と、憲法上の権利について分析し、今後に対する示唆をもって論を結ぶ。

【キーワード】

発達障害、憲法、発達障害者支援法、障害者権利条約、別府市

はじめに

2016年4月から障害者差別解消法が施行され、障害¹のある人に対して「合理的配慮」を提供することが、国や地方公共団体には法的義務として、それ以外の事業者には努力義務として課されるようになった。現在、企業や大学などにおいても、合理的配慮を提供するための取り組みが、様々な形でなされている。

このような面でも注目を集める障害の領域だが、発達障害については最近では芸能人などが発達障害のあることを公表することなどでも話題になることがある²。発達障害は、幼児のうちから症状が現れ、親が育児でうまくいかないと感じたり、本人も不得手な部分に気づき、生きにくさを感じたりすることがあるとされる³。それゆえ、就学前の幼児期からの支援が重要であると指摘されている。日本においては2004年に発達障害者支援法が制定され「発達障害」という障害が初めて法律に規定されることとなった。しかし、発達障害という障害は知られるようになってからまだ日が浅く、その特性上障害として一見理解されにくいという面もあり、未だ十分な対応がなされていないという現状がある。

現在の発達障害のある子どもに対する支援、サービスの提供は、どのようになっているだろうか。そして、それを法的権利として考えた場合にどのような課題があるだろうか。本論文は、特に地方都市である大分県別府市の事例を参考に、発達障害のある子どもに対する就学前におけるサービス提供とその法的権利について論じるものである。以下、まず第1章においては発達障害

について紹介し、第Ⅱ章においてはこれまでの発達障害についての法制度の経緯を概観する。第Ⅲ章においては、現在の発達障害に関わる法制度について分析をし、第Ⅳ章においては、特に別府市における取組、制度を紹介する。第Ⅴ章では、発達障害のある子どもの就学前におけるサービス提供と、憲法上の権利について分析したのちに、最後に、今後に対する示唆をもって論を結びたい。

I 発達障害とは

厚生労働省の説明によれば、発達障害は生まれつきの特性で、脳の発達が通常と違うために起こるとされ、自閉症、アスペルガー症候群、注意欠如・多動性障害 (ADHD)、学習障害 (LD)、チック障害などのタイプに分類されるものである⁴。発達障害者支援法では、発達障害の定義を「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」としている⁵。発達障害の国際的な定義としては WHO による ICD-10⁶がある。ICD-10における発達障害の定義は、日本における発達障害者支援法による定義とは若干異なっており、発達障害と多動性障害は別のカテゴリーとして分類されている。

厚生労働省の説明⁷によれば、自閉症、アスペルガー症候群、広汎性発達障害などが含まれる「自閉症スペクトラム障害」では、相互的な対人関係の障害、コミュニケーションの障害、興味や行動の偏り (こだわり) が特徴的とされる。自閉症スペクトラム障害のある人は最近では 1～2% 存在すると報告されている。注意欠如・多動性障害 (ADHD) には、発達年齢に見合わない多動、衝動性、あるいは不注意などの症状がある。注意欠如・多動性障害のある学童期の子どもは 3～7% とされる。学習障害 (LD) は、全般的な知的発達には問題がないのに、読む、書く、計算するなど特定の事柄のみがとりわけ難しい状態をいい、2～10% の人に症状があるとみられている。そして、発達障害の症状には、男性が女性より数倍多いとされるものが数多くある。

発達障害の特徴として、早期の対応が重要である点が挙げられる。すなわち、早い時期から発達の特性に応じた育て方、接し方を、親や周囲の人が知っておくことによって、周囲の人と自分との違いに悩む、誤解されて孤立するなどの問題が生じることや、その結果として抑うつや不安などの精神状態の出現、いじめ被害、不登校、引きこもりといった二次的な問題が生ずることを予防し、もし二次的な問題が生じた時でも迅速に対応する準備ができるためである⁸。後述の発達障害者支援法においても、国と地方公共団体が、発達障害のある子どもに対して、就学前から学齢期に、できるだけ早期に適切な発達支援を行うことが明記されている⁹。

そして近年においては、発達障害があるとされる子どもの人数が増加していることも指摘されている¹⁰。文部科学省の調査によれば、通常の学級に在籍する発達障害のために教育上の配慮を要する子どもの比率は、2002年の調査¹¹では6.3%、2012年の調査¹²では、6.5%であった。

II 発達障害に関する法制度の変遷

日本では、後述する2004年に制定された発達障害者支援法により「発達障害」という新たな障害が法律によって規定された。しかしこれは、1949年に制定された身体障害に関する身体障害者福祉法や、1950年に制定された精神障害に関する精神衛生法¹³、また1960年に制定された知的障害に関する精神薄弱者福祉法¹⁴と比較すると、最近の出来事といえる。

過去を遡ると、まず1947年の第一回国会における児童福祉法の制定を機に、行政が知的障害のある子どもに対してサービスを提供するようになった。当初の児童福祉法では、「精神薄弱児施設」が児童福祉施設として位置付けられている¹⁵。その後、各種の障害児施設が制度化されるものの、自閉症などの発達障害についての対応は十分でなかったが、各種学会等で議論が高まったことも背景に¹⁶、1980年には児童福祉法に基づく厚生省令である児童福祉施設最低基準に「自閉症施設」が知的障害児施設の一類型として位置づけられた。また、1981年は「国際障害者年」¹⁷であり、障害者問題についての注目が高まるタイミングであった。1980年代からは学習障害についての親の会や研究会が発足し活動をしている¹⁸。

そして、1993年には障害者基本法が制定され、その付帯決議¹⁹においては、「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」と示され、てんかんや自閉症についても、障害者政策の対象となることが確認されている。

その後、1997年には当時の厚生省の身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会障害福祉部会、公衆衛生審議会精神保健福祉部会の合同分科会である三審議会合同企画分科会による「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」²⁰において「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、さらに医療の必要性に応じ精神保健福祉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踏まえつつ、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である」とされた。さらに1999年の中央児童福祉審議会「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」²¹においては、「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」と提言がなされている。

この当時は、発達障害については、知的障害者福祉法に基づいてサービスが提供されており、医療の必要に応じ精神保健法で対応がなされていた。このため、知的障害を有する発達障害者への公的支援は可能であったが、知的障害を有しない発達障害者への公的支援が難しいとされていた²²。例えば自閉症については、人間関係の障害のために社会生活適応ができないという自閉症の特性を踏まえた、きめ細かい対応が必要であることが議論されていた。特に、在宅の自閉症のある人については、こだわり等の行動などへの対応が、家族への大きな負担となっていたという点も指摘されていた。そして、知的障害を伴わない自閉症やアスペルガー症候群などの存在が注目を集めるようになっていたものの、人間関係の障害のために社会生活や就労に困難を抱えるという共通の課題を抱えながら、知的障害を伴わないという理由で、福祉的対応がなされてこなかった領域である点が指摘されていた²³。

Ⅲ 発達障害に関わる現在の法制度

前章でみたような経緯を持つ、日本の発達障害に関する法制度だが、近年では、国際法的には、障害者権利条約の批准をきっかけに、そして国内法では発達障害者支援法の制定を皮切りに、様々な法が発達障害についての規定を持つようになってきている。本章では現在の法制度について見ていきたい。

1 国際法 (障害者権利条約)

近年の障害に関する法や施策についての変化の大きな要因となっているのが障害者権利条約²⁴である。障害者権利条約は、2006年に国連総会において採択され、2008年に発効し、日本は2014年に批准をした。この条約では、障害に対する「合理的配慮」を怠った場合は差別とされるという点が注目される²⁵。

また、教育の場面においても、合理的配慮が求められる他、教育に関する権利として「機会の均等を基礎として実現するため、障害者を包容する (inclusive) あらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保する」としている²⁶。その上で、「障害者が、その人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」²⁷などを教育制度、生涯学習の目的とし、それを実現するために「障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること」や、「その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般的な教育制度の下で受けること」、また「学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられること」などが確保されることとされている²⁸。

2 国内法

(1) 発達障害者支援法

発達障害者支援に関する初めての法として2004年に制定されたのが発達障害者支援法である。本法は、超党派による「発達障害の支援を考える議員連盟」による議員立法として法案が提出され、衆議院、参議院とも全会一致で可決された。

それまでの障害者福祉法制は、身体障害、知的障害、精神障害の三障害の枠組みからなっており、発達障害は、前述のように既存の法制度の対象としてはなじまず、十分な対応がなされていなかった。発達障害に対する理解、社会的な認知度も低く、対応が遅れていた。さらには当時発達障害に関する専門家が少なく、的確な診断がつきにくいといった問題もあった²⁹。

発達障害者支援法では、発達障害のある人にとって、心理機能の適正な発達や円滑な社会生活を促進するためには、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を表明する。そしてその上で、法の目的として、発達障害を早期に発見することと発達支援についての国と地方公共団体の責務を明らかにすること、学校教育における発達障害者への支援、発達障害者の就労の支援、発達障害者支援センターの指定等について定めること、そして発達障害者の自立と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、そしてその福祉の増進に寄与することを挙げる³⁰。

その他条文においては、国、地方公共団体に対して、発達障害の早期発見や³¹、発達障害がある人について、できるだけ早期の就学前の発達支援、学校における発達支援、就労、地域における生活等に関する支援、発達障害者の家族に対する支援などを、状況に応じて適切に行うことを求める³²など、ライフステージを通した一貫した支援が求められている。またそのような支援を行うためには、関係各機関の連携が必要不可欠である。そのため、国や地方公共団体に対して、医療、保健、福祉、教育、労働に関する部局の相互の緊密な連携を確保することや、犯罪などによって発達障害者が被害を受けることなどを防止するため、それらの部局と消費生活に関する業務を担当する部局などとの協力的体制の整備を求めている³³。

また、それまで一般的に理解が十分でなかった発達障害に対して、国民が理解を深めることや、発達障害のある人が社会経済活動に参加しようとする努力に対して協力することについての

努力義務なども規定されている³⁴。

その他、この法律の柱としては、専門家の養成や支援体制の整備などが挙げられるが、そもそもこの法律は理念法であり、多くの課題が残されていることが指摘されている³⁵。

(2) 障害者自立支援法（障害者総合支援法）・児童福祉法

障害者権利条約は2006年に採択され、2008年に発効したが、日本は2007年に署名をしたのみで、批准をするためには国内法の整備を待たなければならなかった。そのため、内閣総理大臣を本部長とする障害者制度改革推進本部が設置され、様々な検討がなされたが、新しい福祉法制を構成するまでの間の障害者支援として、2010年に障害者自立支援法³⁶や児童福祉法について法改正がなされている³⁷。

障害者自立支援法においては、障害者の定義として「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。以下『精神障害者』という。）のうち18歳以上である者をいう」と示されていたが³⁸、精神障害者について説明する部分を、「発達障害者支援法（平成16年法律第167号）2条第2項に規定する発達障害者を含み、知的障害者福祉法にいう知的障害者を除く。以下『精神障害者』という」とし、発達障害者を障害者自立支援法における障害者の定義に含むように改正している。そしてこの定義は、現在の障害者総合支援法にも引き継がれている³⁹。

児童福祉法においても、障害児の定義として「身体に障害のある児童、知的障害のある児童」と示されていたが、そこに「精神に障害のある児童（発達障害者支援法（平成16年法律第167号）第2条第2項に規定する発達障害児を含む。）」が追加されている⁴⁰。これによって、発達障害のある子どもについても、児童福祉法において支援の対象となることが明記された。

この法改正を受けて2012年に厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課と、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課の連名で出された「児童福祉法等の改正による教育と福祉の連携の一層の推進について」⁴¹においては、専門知識のある訪問支援員が保育所や幼稚園などの就学前の子どもが通う施設や、場合によっては小学校などを定期的に訪問し、集団生活への適応のための専門的な支援を行う保育所等訪問支援が創設されている。また、学齢期の障害のある子どもについては、福祉と教育の関係者が同じテーブルについての個別支援計画の作成などについても求められている⁴²。

(3) 障害者基本法

障害者基本法は、1970年制定の心身障害者対策基本法が、1993年に改正されることによって誕生した法であり、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものである」ことを基本理念とし、「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」ために「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的と」している⁴³。

障害者基本法においても、当初は発達障害について明記されていなかったが、2011年改正において、障害の定義が、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下『障害』と総称する。）がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう」⁴⁴とされるようになり、発達障害が加わっている。

さらに、2011年改正では同時に、障害の定義の中に「社会的障壁」という言葉が追加されている。この言葉については、「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう」⁴⁵と定義がなされ、障害についてのいわゆる「社会モデル」⁴⁶の考え方を条文上に明記している。これは障害者権利条約の内容にも対応するものである⁴⁷。

また、障害者基本法では4条1項において、障害を理由とする差別の禁止について規定しているが、その2項で「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」と、「合理的配慮」をしないことが、差別に該当することを明示していることも注目される。2011年改正によって導入されたこの考え方は、障害者権利条約の考え方と一致するものであり、後述の障害者差別解消法によって具体化されているものでもある。

さらに2011年改正においては、「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育が受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮」し、施策を講じることや、そのために「障害者である児童及び生徒並びにその保護者に対し十分な情報の提供を行うとともに、可能な限りその意向を尊重しなければならない」こと、さらに「障害者である児童及び生徒と障害者でない児童及び生徒との交流及び共同学習を積極的に進めることによつて、その相互理解を促進しなければならない」ことも定められている⁴⁸。

なお、2011年改正では、衆参両院において付帯決議がなされている⁴⁹。その中には、「国及び地方公共団体は、子どもの発達に対して、障害の有無にかかわらず、将来の自立に向けて個の特性に応じた一貫した支援がなされるべきものであるとの観点から、障害に気付いてから就労に至るまでの一貫した支援を可能とする体制整備を行うこと」や、「国及び地方公共団体は、発達障害児について、将来の自立と社会参加のため、特性や能力に応じた中等・高等教育を受けられるよう、必要な環境の整備を図ること」など、発達障害に関する対応も含まれている。

(4) 障害者差別解消法

障害者差別解消法⁵⁰は、障害者権利条約を批准するための国内法整備の一環として、また、障害者基本法における差別の禁止の基本原則を具体化するものとして、2013年に制定され、2016年4月から施行された。障害者の定義の中に発達障害も含まれている⁵¹。差別解消のための方策として、負担が過重でない範囲における「社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮」を、行政機関については義務として⁵²、事業者については努力義務として課している⁵³。

3 条例（大分県条例）

障害者差別解消法に関連して「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」⁵⁴が2015年に閣議決定された。そこにおいては、各地の地方公共団体について障害者差別の解消に係る気運の高まりが見られ、「障害者にとって身近な地域において、条例の制定も含めた障害者差別を解消する取組の推進が望まれる」と地方自治体における条例制定などの取組について言及がなされている⁵⁵。大分県や別府市においても、障害者差別の解消に向けた条例が制定されている。

大分県においては、2016年に「障がいのある人もない人も心豊かに暮らせる大分県づくり条例」⁵⁶が制定された。この条例は、障害のある人に対する理解を深め、県及び県民の責務を明らかにし、障害のある人もない人も相互に尊重し合いながら共生する社会を実現することを目的と

している⁵⁷。障害の定義の中には発達障害も含まれる⁵⁸。差別の解消の方策として、差別に対する相談、県障害者施策推進協議会によるあっせんの手続、知事による勧告、公表の手続などが示され⁵⁹、障害者差別解消法の内容を県レベルで具体化するものとなっている。

IV 別府市における取組

前章までの法制度などを前提に、発達障害のある子どもやその親が支援を受ける場合、制度、施設等はどうになっているのか。本章では大分県別府市を例に、条例や実際の支援を提供する施設を見てみたい。

(1) 別府市条例

大分県別府市においては、「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例（ともに生きる条例）」⁶⁰が2013年に制定された。障害の定義としては「身体、知的、精神その他の心身の機能が傷病その他の事由によりその能力が発揮されないため、継続的に日常生活又は社会生活を営むに当たって、社会的な制度の整備及び支援を必要とする状態のこと」とされ⁶¹、発達障害の文字は入っていないが、別府市によるその解説書においては、発達障害を含む障害者基本法における定義と同義であると明示されている⁶²。この条例では助言やあっせん、勧告などの手続なども示される⁶³ほか、親亡き後等の問題を解決するための取組などについても定められる⁶⁴意欲的な条例である。

別府市条例15条において、「市は、小学校就学前の障害のある人に対し、共に生き、共に育ち合うことを基本とし、他の子どもとともに保育及び教育を実施するよう努めるものとする」とされ、特に就学前の子どもに対する保育、教育について明示している点は、特筆に値する。別府市においては、障害のある子どもも他の子どもと等しく保育及び教育を受ける権利を有することを前提とし、その上で、障害へ理解の促進という観点からも、障害のある子どもとその保護者が障害のない子どもとの集団生活を望む場合は、それが実現されるよう合理的配慮がなされなければならないとしている。これは障害者権利条約が求めている「包容する教育制度」の理念とも呼応する部分である⁶⁵。

(2) 別府発達医療センター

別府市において、就学前の発達障害のある子どもに対する支援を行う中核的な施設が別府発達医療センター⁶⁶である。別府発達医療センターは外来の医療施設として、小児整形外科、小児リハビリテーション施設を持つほか、障害のある子ども向けの入所施設も持つ。

発達障害のある子どもに対しては、同センター内の施設である児童発達支援センター「ひばり園」において、通園事業や、前述の保育所等訪問支援事業がなされている⁶⁷。児童発達支援は、児童福祉法2010年改正により2012年4月から始まった制度であり、障害児通所支援の一つと位置づけられる⁶⁸。そしてその支援のための施設が児童発達支援センターとなる⁶⁹。児童発達支援センターは大分県内においては、おおむね各保健所単位で設置されている。また、同センター内の「ばれっと」は別府市から委託を受ける指定特定相談事業所である。これは、障害者総合支援法における計画相談支援⁷⁰や児童福祉法における障害児相談支援⁷¹を行う施設である。発達障害のある子ども、その家族などから地域での生活などについて相談を受け、情報提供やアドバイス、サービス事業所などの紹介、連絡調整などを行う⁷²。

また、大分県の事業として2012年から開始された、発達障害児等心のネットワーク推進事業と

して、子どもの心の診療拠点病院（大分大学附属病院）と連携して、発達障害や小児うつなど、子どもの心の問題に対応する体制を整備する事業を進めている⁷³。

V 発達障害のある子どもの就学前におけるサービス提供と憲法上の権利性

発達障害のある子どもの就学前におけるサービス提供について憲法上の権利性を主張するためにはどのような理論が考えられるだろうか。

まず、憲法13条を根拠に「前段の個人の尊重原理は、……障害 [がい] のない個人・ある個人などいずれの個人も『個人として尊重される』べきであるとの原理、換言すれば『個人を基点とする適正な処遇が確保されなければならないとの原理』」を宣明したものであり、13条後段は障害のある個人なども含みいずれの個人も享有・所持する「『基幹的な自己人生創造希求権』」、「個人を基点とする適正な処遇を受ける権利」（実体的にも手続的にも救済的にも適正な処遇を受ける憲法上の権利）」を保障したものであるという指摘がある⁷⁴。この説明を前提とするならば、障害のある子どもに対しての就学前におけるサービス提供を「適正な処遇」として、権利性を導き出すことは可能ではないだろうか。

次に、憲法26条1項においては「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とされる。そして、この教育を受ける権利の内容については「国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有」し、「特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在している」と、最高裁旭川学テ判決⁷⁵において示されている。そして「能力に応じて、ひとしく」の部分について「すべての子どもが能力発達のしかたに応じてなるべく能力発達ができるような（能力発達上の必要に応じた）教育を保障される」という有力な見解がある⁷⁶。この見解から、人間の能力は固定的なものではなく、教育によって発達していくものであり、障害のある子どもについては、個々のニーズに応じた教育を保障することが必要であると説かれる⁷⁷。

そのような憲法26条についての見解を前提に、発達障害のある子どもの就学前の支援について、どのように考えることができるだろうか。まず、憲法26条における教育を受ける権利は、基本的には学齢期以降のものと考えられている部分があり、それは、憲法26条2項の規定が「義務教育」についての規定であることから窺われる。しかし発達障害の場合、その特性上就学前からの支援は必要不可欠である。それゆえ、発達障害のある子どもが能力発達のしかたに応じてなるべく能力発達ができるようにするためには、親への支援を含めた就学前からの支援が必要であり、その権利を有すると考えることができるのではないだろうか。憲法26条の教育を受ける権利の保障について、歴史的進展方向として、大局的には「能力に応じて（応ずる）」（能力権利）から、「必要に応じて（応ずる）」（必要原理）への転換に向かいつつあるとの指摘もある⁷⁸。地裁判決ではあるが、障害のある子どもの幼稚園入園に関して、憲法26条の趣旨から「義務教育や普通教育ではないものの、幼児の心身の成長、発達のために重要な教育として位置づけられる」と判示した例がある⁷⁹。実務家による文献においても、将来にわたって障害者としての支援を必要とするリスクがある人に対しては、専門的に支援することは公的な責任でおこなうべきであり、「療育は義務教育」であるといった見解もある⁸⁰。今後の理論的發展が必要である。

おわりに

冒頭にも書いたとおり、発達障害というものが一般的に知られるようになってからまだ日が浅く、それに対応する法、制度などについても、未だ発展途上という面は否めない。その中でも、近年の法改正などで、発達障害のある子どもに対する対応も進んできているというのが現状である。今後もより一層の法整備、制度の充実が望まれるところである。その上で、これは発達障害のある子どもに限らないことであるが、子どもの成長、発達というものは千差万別である。その子どもに応じた、細やかな対応というものが必要になるであろう。

現状、発達障害のある子どもについては、児童発達支援センターを中心に、支援の提供が行われている。同センターへの通園などの支援も中心的手段となるが、他の障害のない子どもと過度に分離した形での支援には批判もある。これは前述の障害者権利条約において、「障害者を包容する (inclusive) あらゆる段階の教育制度」とあることにも表れている。筆者もすべてを障害のない子どもと同じ環境、すなわち幼稚園や保育所などの場において支援の提供がなされなければならないという立場をとるわけではないが、過去の日本の教育政策においては、分離をした環境での教育が原則だった期間が長く、国連子どもの権利条約において、政府報告に対する委員会による見解などでも指摘されていた部分であった⁸¹。その点は注意が必要である。

さらに、育てにくさを感じることが多い発達障害のある子どもの場合、特に親に対する情報提供などの支援が必要不可欠であるといえる。親に対する支援は、前述の分離との関係でも問題はない。発達障害のある子どもの親の場合、子どもに対して手間がかかり、その対応で手いっぱいになりがちなので、親に負担がかかりすぎる点などへの配慮も含めつつ、親への支援はより一層の充実が求められるものであろう。それは、発達障害に対してまだ十分な理解がなされておらず、障害として一見理解されにくい特性を持つという性質からすればなおさらである。

発達障害は、その障害があっても、子どもの頃から周囲から理解を受けて成長すれば、本来の力を発揮し、社会で活躍する場合もあるということが、その特徴でもある⁸²。そのような観点からも、発達障害のある子どもに対する支援、サービス提供、そして法制度の一層の充実が期待される。

謝辞

本論文の執筆にあたっては、別府発達医療センター児童発達支援センターひばり園の緒方幸子園長、別府発達医療センター地域療育連携室社会福祉士の笠口祐樹氏にアドバイスをいただいた。この場を借りて感謝申しあげる。

-
- 1 「障害」という用語については、その文字の持つ意味に配慮して「障がい」や、「障碍」等と表記される例も見られるが、本稿では法律などでも一般的に用いられている「障害」の表記を用いる。
 - 2 一例として、栗原類『発達障害の僕が輝ける場所を みつけられた理由』（KADOKAWA 2016年）。発達障害を公表しているタレントによるエッセイとして話題になった。
 - 3 厚生労働省「発達障害 | 病名から知る | こころの病気を知る | メンタルヘルス | 厚生労働省」http://www.mhlw.go.jp/kokoro/known/disease_develop.html (2017年1月4日最終閲覧)。
 - 4 厚生労働省・前掲注3。
 - 5 発達障害者支援法2条1項。
 - 6 「ICD」とは「疾病及び関連保健問題の国際統計分類：International Statistical Classification of Diseases and

Related Health Problems」の略であり、異なる国や地域から、異なる時点で集計された死亡や疾病のデータの体系的な記録、分析、解釈及び比較を行うため、世界保健機関憲章に基づき、世界保健機関（WHO）が作成した分類である。ICD-10は、1990年の第43回世界保健総会において採択された。

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/sippe/> (2017年1月4日最終閲覧)。

ICD-10では、「心理的発達の障害 (F80-F89)」として、

F80 会話及び言語の特異的発達障害

F81 学習能力の特異的発達障害

F82 運動機能の特異的発達障害

F83 混合性特異的発達障害

F84 広汎性発達障害

F88 その他の心理的発達障害

F89 詳細不明の心理的発達障害

「小児<児童>期及び青年期に通常発症する行動及び情緒の障害 (F90-F98)」として、

F90 多動性障害

F91 行為障害

F92 行為及び情緒の混合性障害

F93 小児<児童>期に特異的に発症する情緒障害

F94 小児<児童>期及び青年期に特異的に発症する社会的機能の障害

F95 チック障害

F98 小児<児童>期及び青年期に通常発症するその他の行動及び情緒の障害

が列挙されている。

7 厚生労働省・前掲注3。

8 本田秀夫「早期発見・早期療育・親支援はなぜ重要なのか?」『発達障害の早期発見・早期療育・親支援』（金子書房 2016年）2, 3頁。早期支援で最も重要なのは親支援であるとの指摘もある。発達特性を消去することは難しいが、特徴が残っても社会生活の中でうまく活用できる部分もあり、むしろ二次的な問題の発生を予防することの方が重要であることを伝える必要がある。その上で、親が子どもの発達特性を理解し、二次的な問題の発生予防の視点とそのためにやるべきこと、やってはならないことを整理し実践できるように、教育的側面と親自身の精神保健の側面の両面から支援していくことの重要性が指摘されている。同6, 7頁。

9 発達障害者支援法3条2項。

10 2016年11月26日付 西日本新聞朝刊参照。この記事では、文部科学省の学校基本調査の結果と各県教委への取材を基に、特別支援学校、学級に通う子どもの数が急増し、九州7県でもここ10年で1.7から2.3倍に増え、2016年には軒並み過去最多に上ったと報じ、中でも知的障害や発達障害の子どもの増加が目立つことを指摘している。佐賀県では、自閉症、情緒障害の子どもが10年前の約8.5倍の約1100人に急増したという。

11 文部科学省：特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議、今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）「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」調査結果。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361231.htm (2017年1月4日最終閲覧)。

ただし、2012年の調査も同様だが、これらの実態調査は、医師などにより障害があると診断された子どもを対象としたものではなく、教師の判断による回答であることに注意が必要である。滝村雅人「発達障害者支援法の意義と課題」障害者問題研究36巻1号（2008年）37頁。

12 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課「通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果について」（2012）。

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/_icsFiles/afidfile/2012/12/10/1328729_01.pdf (2017年1月4日最終閲覧)。

13 1995年に名称が変更され、現在は「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（精神保健福祉法）」となっている。

14 1998年に用語変更がなされ、現在は「知的障害者福祉法」となっている。

15 昭和22年児童福祉法7条。

この法律で、児童福祉施設とは、助産施設、乳児院、母子寮、保育所、児童厚生施設、養護施設、精神薄弱児施設、療育施設及び教護院とする。

- 「精神薄弱児施設」の名称は、1997年改正により「知的障害児施設」に変更され、さらに2010年改正により、知的障害児施設は、第一種自閉症児施設、第二種自閉症児施設、盲児施設、ろうあ児施設、肢体不自由児施設、肢体不自由児療護施設、重症心身障害児施設と共に、「障害児入所施設」として統合されている。実際の具体的な知的障害のある子どもへの対応は、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という指摘がある。滝村雅人「発達障害者支援法の研究」名古屋市立大学人間文化研究5号（2006年）69頁。
- 16 滝村・前掲注15・69頁。
- 17 国連は、1970年代から障害者施策の推進に係る議決等を何度も行い、国際的な影響を与えてきたが、1976年には1981年を国際障害者年と定め、各国の取組を求めた。日本では1980年に、政府における国際障害者年の関連施策推進のため、「国際障害者年推進本部」を総理府に設置すること等を定めた。1981年には、関係行事・事業が行われるなど、障害者施策の総合的推進が一層大きく進むこととなった。国際障害者年は、障害者理解の促進を中心としたものであったが、同時に、それまで比較的障害種別に分かれて活動していた障害者団体・障害者関係団体が国連障害者年推進の事業のため一つにまとまって活動する機会にもなった。内閣府「障害者白書 平成27年版」第3章 第1節 3.(1)。
- 18 木村祐子『発達障害支援の社会学-医療化と実践家の解釈』（東進堂 2015年）67-69頁。
- 19 国会会議録、第128回参議院厚生委員会平成5年11月16日第4号。
- 20 6(3)ア。http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s_1209-1.html (2017年1月4日最終閲覧)。
- 21 「4. その他の検討課題」として。
http://www.nise.go.jp/blog/2000/05/b2_h110125_01.html (2017年1月4日最終閲覧)。
- 22 市川宏伸「発達障害の特徴と困難」法律のひろば69巻4号(2016年)5頁。
- 23 大塚晃「自閉症・発達障害支援センターとその周辺の施策-『発達リハビリテーション』の見地から-」ノーマライゼーション22巻7号(2002年)24頁。
- 24 正式には「障害者の権利に関する条約」。
- 25 障害者権利条約2条。
- 26 同24条1項。
- 27 同24条1項(a)-(c)。
- 28 同24条2項(a)-(e)。
- 29 辻川圭乃「発達障害者支援に関する法整備」法律のひろば69巻4号(2016年)13頁。
- 30 発達障害者支援法1条。
- 31 同3条1項。また5条においては、健康調査や健康診断などにおける早期発見や、発達障害者支援センターへの紹介について定める他、6条において、市町村に対して発達障害児の保護者に対し、その相談に応じること、センター等を紹介すること、助言をすることを求める。
発達障害者支援センターについては同14条において定められ、その業務は、
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その他の関係者に対し、専門的に、その相談に応じ、又は情報の提供若しくは助言を行うこと。
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、労働等に関する業務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の提供及び研修を行うこと。
4 発達障害に関して、医療、保健、福祉、教育、労働等に関する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と定められる。
- 32 同3条2項。
- 33 同3条4項。
- 34 同4条。
- 35 滝村雅人「発達障害者支援法の意義と課題」障害者問題研究36巻1号(2008年)39,40頁。
- 36 現在の「障害者総合支援法(正式名称は『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])」。
- 37 辻川・前掲注29・14頁。
- 38 障害者自立支援法4条1項。
- 39 現在の障害者総合支援法4条1項には、障害者の定義の中に「治療方法が確立していない疾病その他の特殊

の疾病であって政令で定めるものによる障害の程度が厚生労働大臣が定める程度である者であって18歳以上であるもの」がさらに追加されている。

40 児童福祉法4条2項。

現在の児童福祉法4条2項には2012年改正において、障害児の定義として「治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病であって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（平成17年法律第123号）第4条第1項の政令で定めるものによる障害の程度が同項の厚生労働大臣が定める程度である児童」が追加されている。

41 平成24年4月18日付事務連絡。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1320467.htm (2017年1月4日最終閲覧)。

42 大塚晃「発達障害者支援法の意義と課題」教育と医学63巻11号（2015年）8頁。

43 障害者基本法1条。

44 同2条1項。

45 同2条2項。

46 障害問題について、社会が適切なサービスを提供し、適切に障害者のニーズを社会が十分考慮することができないことが問題の原因であるとする考え方である。例えば、個人的偏見、制度上の差別、アクセスできない公共建物・公共交通機関、分離教育、障害者に対する配慮のない職場環境等が、問題の原因として挙げられる。寺島彰「米国および英国の障害モデル」国立身体障害者リハビリテーションセンター研究紀要22号（2001年）2頁。

47 障害者権利条約1条。

48 障害者基本法16条1-3項。

49 <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/futai.html>（2017年1月4日最終閲覧）。

50 正式名称は「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」。

51 障害者差別解消法1条。

52 同7条2項。

53 同8条2項。

54 <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/kihonhoushin/honbun.html>（2017年1月4日最終閲覧）。

55 障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針 第1, 2（3）。

56 <http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/1023366.pdf>（2017年1月4日最終閲覧）。この条例においては「障がい」の表記がつかわれるが、本稿では条例の名称以外の部分は「障害」の表記で統一する。

57 障がいのある人もない人も心豊かに暮らせる大分県づくり条例1条。

58 同2条1項。

59 同17条-23条。

60 <http://www.city.beppu.oita.jp/pdf/seikatu/fukusi/syougaisyafukusi/honbun.pdf> (2017年1月4日最終閲覧)。

61 別府市共に生きる条例1条。

62 別府市「逐条『別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例』解説書」4, 5頁。

<http://www.city.beppu.oita.jp/pdf/seikatu/fukusi/syougaisyafukusi/kaisetsu.pdf> (2017年1月4日最終閲覧)。

63 別府市共に生きる条例17-21条。

64 同23条。

65 別府市・前掲注62・43, 44頁。

66 <http://beppu-hattatsu.jp> (2017年1月4日最終閲覧)。

67 <http://beppu-hattatsu.jp/index.php?id=48> (2017年1月4日最終閲覧)。

68 児童福祉法6条の2の2。

69 同6条の2の2、2項。

70 障害者総合支援法5条16項。

71 児童福祉法6条の2の2、6項。

72 <http://beppu-hattatsu.jp/index.php?id=49> (2017年1月4日最終閲覧)。

73 なお、この事業の中核とされる市町村による主として発達障害の早期発見・支援を目的に行う5歳児健診については、別府市では2017年1月現在行われていない。

<http://www.med.oita-u.ac.jp/pediatrics/commission/index.html> (2017年1月4日最終閲覧)。

- 74 竹中勲『憲法上の自己決定権』成文堂（2010年）42-44頁。
- 75 最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁。
- 76 兼子仁『教育法（新版）』有斐閣（1978年）231, 232頁。
- 77 米沢広一『憲法と教育15講（第3版）』北樹出版（2011年）142頁。
- 78 渡部昭男「『能力原理』から『必要原理』への転換—『教育を受ける権利』をめぐって」障害者問題研究36巻1号（2008年）18頁。
- 79 徳島地決平成17年6月7日判例自治270号48頁。町教育委員会が、障害のある子どもの町立幼稚園への就園について不許可処分をしたことに対し、子の母親による就園を仮に許可する仮の義務付けの申立てが認められた。
- 80 加藤淳「児童デイサービス事業と障害者自立支援法」障害者問題研究35巻3号（2007年）51頁。
- 81 国連子どもの権利委員会第3回政府報告書審査に基づく総括所見58, 59項（2010年）。
- 82 厚生労働省・前掲注3。