

第 3 章

報告総括

11. 障害者福祉をめぐる最近の動向と今後
12. さいたま市における発達障害児者支援の今後
13. おわりに

第3章 報告総括

1.1. 障害者福祉をめぐる最近の動向と今後

11-1 国の障害者制度改革の基本的方向と今後について

平成22年6月、内閣において今後の障害者制度改革の推進のための基本的な方向について閣議決定がなされました。内容としては、平成23年中に障害者基本法の改正を行い、平成24年に障害者自立支援法の後継となる「障がい者総合福祉法」（仮称）の制定を目指すというものです。

平成22年10月12日、内閣府における「障がい者制度改革推進会議」では、障害者基本法の改正に関する条文イメージ素案（総則関係部分）が示され、国においても障害者の範囲を包括的に定義するという方向性が明らかとなり、これまでの障害者に対する考え方からの一大転換を図ることとなりました。

このイメージ素案においては、従前の医学モデル^{*1}に基づく「障害」の考え方を「心身機能の損傷」という文言によって定義しなおすだけでなく、「障害者」の定義を「障害があるとともに、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者」という社会モデル^{*2}に基づく考え方を提示することで包括的に定義しています。

さらに、「差別」の考え方についても大きな方向転換が盛り込まれました。

現行の障害者基本法においても「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。」と規定されていますが、新たに「障害者が、障害者でない者と実質的に平等に活動することを可能とするため、個々の場合に必要となる合理的な変更又は調整が実施されないことを含む」という、国連の障害者の権利に関する条約を踏まえた合理的配慮^{*3}に関する考え方を取り入れています。

国連障害者の権利条約の批准に向けて、平成25年には障害者差別の禁止に関する法律の制定も予定されていますので、各法案の提出時期や議論の内容などについて、さいたま市としても注視していく必要があります。

*1 障害を個人の問題として捉え、病気や外傷等に対する医療の要否から定義する考え方。

*2 障害を社会によって作られた問題とみなし、障害者の社会への包摂の問題とする考え方。

*3 障害者が日常生活又は社会生活を支障なく営むために必要な調整及び変更のこと。どのような措置が求められるかは、障害者の障害の状況に応じて異なる。

11-2 障害者自立支援法をめぐる動向

平成18年に施行された障害者自立支援法においては、発達障害者が同法の定める障害者であることが法文上明示されなかったため、高次脳機能障害など他の障害者とともに発達障害者が制度の狭間に置かれることとなりました。

その後、厚生労働省は発達障害者を精神障害者の一部であると見なし、同法の対象者であることを明確にする通知を全国の地方公共団体に向けて発出しましたが、障害者自立支援法上の発達障害者の立ち位置は不明確なままの状態が今日まで続いてきました。

そのような状況の中、平成22年12月3日、障害者自立支援法の改正法案が国会において可決・成立しました。法改正の主な特徴（参照：資料11「障害者自立支援法などの一部を改正する法律案の概要及び資料」）としては、①「利用者負担の見直し」、②「障害者の範囲及び障害程度区分の見直し」、③「相談支援の充実」、④「障害児支援の強化」、⑤「地域における自立した生活のための支援の充実」の5点です。

このうち、②「障害者の範囲及び障害程度区分の見直し」において、発達障害者が同法における障害者であることが初めて明記されたところです。今後は国においてこの規定に基づく発達障害者支援施策の検討等がはじめるものと思われるので、さいたま市としても国の動向を注視していくとともに、今後も引き続き、全国政令指定都市の会議等の場において、発達障害児者に対する支援策の拡充に関する要望を継続していきたいと考えています。

11-3 さいたま市における障害者福祉施策に関する動向

さいたま市では、これまで障害のある人もない人も共に地域で暮らすことができる環境整備として、「福祉のまちづくり条例」に例を見るようなバリアフリー等のハード面を中心に進めてきました。しかし、ノーマライゼーション^{※1}の理念に従えば、ハード面の整備だけではなく、ソフト面における各障害者施策の今後に関する方向性を示す必要があります。

現在の障害者関連の法体系においては、障害者の権利擁護等に関する法律は整備されておりません。障害者が実際に地域で安心して暮らすためには、虐待防止や差別禁止などの権利擁護の仕組みがとても重要であるため、国連障害者の権利条約の理念に沿った「さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」（平成23年条例第6号）を制定し、国の法整備に先駆けて、障害者の権利擁護に関する施策を形成することとしました。

この条例では、障害の定義に社会モデルの考え方を取り入れ、これまで制度の狭間となってきた発達障害者についても、条例の対象として明記しています。また、障害のある人の権利を守り、地域で暮らしていくために必要な支援を行うことを基本に据え、さいたま市が障害者の自立、社会参加に関する施策を総合的に推進することを規定しました。

※1 障害者の住居・教育・労働・余暇等の生活条件を可能な限り障害のない人と同じようにすること。

11-4 さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例の特徴

さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例は、今後、さいたま市が重点的に取り組むべき施策を盛り込んだ総合計画である「しあわせ倍増プラン2009」に基づき、国が署名した国連の障害者の権利に関する条約の方向性に沿って、ノーマライゼーションの理念が市民1人ひとりの意識の中で生まれ、障害のある人もない人も地域の中で共に暮らしていく地域づくりを行っていくために制定するものです。

この条例では、障害のある人を社会の一員として、必要な支援を受けながら、自分で決めたことや選んだことに基づいて社会のあらゆる分野の活動に参加、参画する「権利の主体」として捉えています（参照：資料12「さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」）

【 条例の特徴 】

(1) 「障害者」の定義

障害者の定義には、障害が社会の障壁との相互作用により生ずるものとの考え方を（社会モデル）を取り入れたものとします。

(2) 「差別」を防止する取組みについて

- ・差別については合理的配慮に基づく措置を行わないことを含みます。
- ・差別と思われる事案について助言やあっせんを行うとともに、市長に勧告を請求する委員会を設置します。

(3) 「虐待」を防止する取組みについて

虐待を発見した場合、市民や事業者等に通報する義務を規定します。また、通報を受けた場合、立ち入り調査等を行い、安否の確認を行うとともに、関係機関との連携や他の法令を駆使し、虐待の防止に取り組みます。

(4) 障害者の自立及び社会参加のための支援

- ・ 障害者とその家族の負担が軽減されるよう総合的な生活支援を行います。
- ・ 障害者の社会参加の機会を拡大するために、移動の支援の充実に努めるとともに、障害のある人が働けるように、きめ細かい就労支援を行う旨を規定します。
- ・ 障害者が住んでいる地域の学校に通えるように整備に努めるとともに、障害者の個々の状況に応じた包括的な教育を行うことを規定します。

12. さいたま市における発達障害児者支援の今後

12-1 さいたま市における発達障害児者支援の重点課題

第2章で見てきたように、ライフステージごとの各支援機関の実績からはさいたま市が今後重点的に取り組むべき発達障害児者支援の課題として、以下のようなものが確認されました。

【発達障害児者支援における重点課題】

- (1) 早期発見・早期支援のための機会の創出について
- (2) 家庭における二次障害の防止と家族に対する支援について
- (3) 発達障害者の日中活動の場の確保について
- (4) 障害の診断及び告知と障害受容に関する支援について
- (5) 個別の支援ツールの運用について

(1) 早期発見・早期支援のための機会の創出について

幼児期の健診や育児相談等は、発達障害に早期に気付く機会として位置づけられますが、未受診である場合や1歳6か月健診、3歳児健診でその特性が捉えきれない場合があります。その場合には、次の機会として、保育園、幼稚園、小学校や日常生活中で家族や周囲の人が気づいたり、行動やコミュニケーション面で不安に思ったりする場合に、医療機関、療育センター、特別支援教育相談センター、教育相談室などに相談することで適切な早期診断、早期支援の場につなげていくことが可能になります。

しかし一方で、思春期以降に発達障害の診断を受けた方の家族からは、幼児期に気になる行動があったが、特に相談をしなかった、という声も多く聞かれます。気になる行動は、子ども自身も困っている、どうしてよいか分からないということの現れということも考えられますので、育児支援の相談窓口も含めて、気軽に相談できる体制作りが必要です。また、併せて相談を受けた人や子どもに関わる人たちが、子どもや家族の抱えている悩みや不安に気づき、適切な対応ができるよう、発達障害についての知識、理解

を深めていくことも必要になります。

今後は、子育て支援を行う様々な関係機関も含めて、家族や子どもにかかわる多くの人に、発達障害についての理解が深まるよう、研修やパンフレット等による理解啓発を一層進めていくことが必要と考えられます。

(2) 家庭における二次障害の防止と家族に対する支援について

発達障害児者に対する支援体制の整備は進みましたが、支援を行う中で思春期特有の問題も明らかになってきています。例えば、思春期に経験した「いじめ、からかい、失敗経験、理不尽な叱責」が「自信喪失、自己評価の低下、罪悪感、疎外感」などにつながり、思春期特有の「自我の確立」「母親離れ」「仲間作り」「異性への関心」などの課題に影響を与えることで、その後に生じる「ひきこもり、暴力、うつ」など二次障害と深い因果関係があると推察できることです。これらの課題は、特に義務教育終了後の「支援の狭間」とも言える年齢で顕在化すると、二次障害がまず悩み事、困った事として表に出るため発達障害の特性が捉えにくくなることがあります。また、本人の困り感、悩みの捉えにくさと併せて、早く改善したいという家族の強い気持ち、複数の問題の存在などもあるために、本人と家族ともに、丁寧で長期にわたる相談支援や複数の支援機関での連携が必要になります。

現状では、このような場合には、家族のみの継続相談にも応じるなど、臨機応変な対応も行います。さらに、課題に応じて、医療機関、児童相談所、学校、特別支援教育相談センター、教育相談室、こころの健康センター、発達障害者支援センター、障害者生活支援センターなどが、ケースカンファレンスなど協議、確認の場を設けた上で、協力して支援に当たっています。しかし、継続的な相談はできるものの、高校や専門学校への通学が困難な場合の本人の日中活動の場や本人と家族との関係が悪化している場合に、本人が安心して家族から離れて過ごすことができる居場所などが不足していることや、支援機関のスタッフ数の限界などもあり、支援者側も困難な対応をせまられています。

今後は、義務教育終了後の思春期の支援体制の確立と、日中活動の場や居場所などの社会資源の開拓、創出も必要と思われます。

(3) 発達障害者の日中活動の場の確保について

成人の相談は、就労に関するものも多く、就労経験者から未経験者まで幅広く相談があります。未経験者や就労経験者でも失敗経験が強く心に残っている場合などは、生活リズム

ムの確立、就労するために必要な体力、基本的なルール、マナーの理解、どのような仕事に向いているか丁寧なアセスメントなどが必要になります。就労を希望しながらもこれらの条件が整っていない場合には、委託訓練や研修、職場での実習などを経験し、働くための準備を行います。

さいたま市での就労支援は、発達障害者支援センターがある障害者総合支援センターの就労支援係が行っており、平成22年度（平成23年1月末現在）は、登録者の内13名の発達障害の診断を受けた方が就労に結びつくなど、実績は上がっています。しかし、就労以前の課題があるため就労が困難な方については、個別相談の継続や生活支援の講座はあるものの、上記(2)の記載にあるような、日中活動の場が少ないため、生活リズムや体力作りなどから始める場合に適切な地域の社会資源を利用できないという現状があります。

今後は、希望する就労支援にスムーズに移行できるように、就労支援と併せて日中活動の場等の社会資源の開拓に取り組んでいく必要があります。

(4) 障害の診断及び告知と障害受容に関する支援について

各ライフステージにおける相談の中では発達障害の診断に関する課題も残っています。幼児期には、乳幼児健診などから総合療育センターひまわり学園や地域の医療機関につながる形で受診が可能ですが、思春期以降については、精神科病院等の医療機関で診断を受けることになるため、本人が理解しないままの受診は困難が伴います。

現状では、発達障害者支援センターやこころの健康センターを中心に、本人や家族の困り感（悩みや戸惑い）について相談を受けながら、機会を見て医療機関の受診を勧めていますが、二次障害（うつ、対人恐怖、強迫神経症）と思われる症状が見られた場合には、相談のみでの対応が困難なため、医師の診断治療、家族や支援機関への助言指導が必要になります。また診断に対しては、本人・家族ともに当初受け入れがたい感情があったとしても、「困り感や悩み、うまくいかない理由がやっとわかった」と受け入れ、その後の継続相談や障害者手帳の取得につながっている場合もあるため、引き続き本人・家族の困り感に沿って相談を受けながら、対応することが重要と考えられます。

(5) 個別の支援ツールの運用について

各機関共通の支援ツールの在り方の検証などが必要といえます。「潤いファイル」については、「① 配布状況や活用方法の検証が行われていない」、「② 成人期の部分の様式が定まっていない」という2つの課題がありました。

潤いファイルの活用状況については今後検討するという段階であり、様式の改定等も今後の検討課題です。そのためにも、このファイルがどういう形で使われていて、どういった課題があるのか把握に努める必要があります。

成人期の部分の様式については、発達障害者支援センターでの成人期の相談支援の実績を踏まえた上で検討し、発達障害者支援連絡協議会に提案した上で作成していきます。

また、発達障害者支援体制整備検討委員会の中で、「潤いファイル」に対する関係機関の対応に差異が生じているのではないかという指摘がありました。

12-2 平成 23 年度以降の発達障害児者支援体制について

このような課題に対応するため、平成 23 年度以降もさいたま市における発達障害児者支援の体制をより一層充実させていく必要があります。そのためにも、市全体の支援体制を整備し、支援の内容を分析・検証する機関としての「さいたま市発達障害者支援体制整備検討委員会」と、実際の相談支援に従事する職員の連携体制を構築し、機関の枠を超えて困難事例へ対処していくための組織である「さいたま市発達障害者支援連絡協議会」の継続は不可欠です。また、ライフステージに応じた各相談支援においても、それぞれ体制の整備や支援のあり方に対する課題を抱えています。

【乳幼児支援のあり方について】

保育園・幼稚園への出張カンファレンスや親子教室への参加などは今後も継続して実施するとともに、早期発見と早期支援において欠かすことのできない乳幼児健診のあり方について、また、学校教育との関係については、療育で蓄積した情報や手法等を就学後の支援機関に伝えるなどの連携の強化を課題としていきます。こうした連携の強化に向けた取組みを推進するにあたっては、療育機関の職員の負担も増大するため、事業の拡大にあたっては、組織基盤の安定も目指していきます。

【特別支援ネットワーク連携協議会及び特別支援教育相談センターのあり方について】

特別支援ネットワーク連携協議会においては、発達障害の早期相談・早期支援につながるよう、教育・福祉だけでなく幅広く会の構成組織をさらに広げるなど工夫改善について今後も関係機関との協議を重ねていかなければなりません。

特別支援教育相談センターにおいては、継続した相談支援を実施するために、就学

相談の状況を本人・保護者の了解の上で入学する学校に引き継ぐ取組をさらに進めていきます。

また、児童が学校への適応を十分に図っていくためには、受入れ先となる学校の理解だけでなく、専門性を高めていく必要があります。発達障害に対する理解や取組みについては、学校間の情報交換の場がなく、対応や考えに温度差が発生しているなどの課題も多くみられるため、学校の専門性を高めていくための支援を検討します。

【発達障害者支援連絡協議会のあり方について】

発達障害者支援連絡協議会では、各ライフステージに応じた支援方法や支援体制について、事例を通して検討し、その課題、今後の対策等について協議をしています。さいたま市では、平成21年10月に発達障害者支援センターが開設し、発達障害児者の相談支援体制が整ったものの、具体的な支援を行う中で、あらためて様々な課題が明らかになっている現状が見られます。特に成人して生じる様々な課題が、児童期や思春期の体験と深い関わりがあると思われることから、乳幼児期から成人期にわたる各ライフステージで直接、相談支援等に関わる各関係機関の担当で構成している連絡協議会は、その検証と具体的な対策を検討する場として重要な役割を果たしていると言えます。今後は引き続き、具体的な事例をもとに幅広い協議を重ねていくことが望まれます。

【発達障害者支援センターのあり方について】

発達障害者支援センターは、平成21年10月に開所した当初は、年間実人数で200名程度の相談を受ける想定で相談支援が開始されたものの、初年度半年間でその想定を上回り、2年目には実人数が初年度の1.2倍、相談件数では1.4倍に増加しています。また18歳以上の継続相談者の相談内容は、ひきこもり、家庭内暴力、うつなどの二次障害を抱えていることも多く、そのほとんどが本人支援に併せて、家族に対する相談支援が必要な状況です。また、就労に関する相談も多く、スケジュール管理の方法や感情コントロールの方法、一般的なルール、マナーの理解、人との距離や関わり方等、細部にわたる相談や具体的方法の提示を行っています。本人が就労している場合には、勤務先の上司に対して発達障害の理解や具体的な対応についての助言も行っています。さらに精神科病院等の医療機関の医師やソーシャルワーカーとの連絡調整や福祉事務所、障害者生活支援センターとの連携が必要なことも多く、発達障害者支援センターで相談支援を行う職員は、幅広い知識と経験が必要になっています。

今後、発達障害者支援センターでは、増加する相談への対応と必要な相談頻度を確保

し、家庭訪問、関係機関調整などが迅速に行えるように支援体制を整える必要に迫られています。また、併せて本人の居場所、社会経験の場所の開拓と創出と本人及び家族を対象にした継続的なグループの取り組みも求められています。

これらの発達障害者支援センターの役割と支援内容、職員体制等については、市全体の発達障害者支援体制の検討と併せて行うことが必要なため、発達障害者支援連絡協議会及び発達障害者支援体制整備検討委員会で協議を重ねた上で構築することになります。

【発達障害者支援体制整備検討委員会のあり方について】

発達障害者支援体制整備検討委員会については、平成23年度以降も発達障害者支援センターの運営状況の検証の他、発達障害児者の個別の支援ツールの在り方についての検討や各関係機関のツールに対する対応状況の確認等、引き続き発達障害児者に対する支援体制の充実に向けた取り組みを行っていきます。

また、厚生労働省が示しているペアレントメンター（発達障害当事者や発達障害児を育てる親等の相談役となる人）の養成などの新たな支援ニーズの発掘を行いながら、追加的な支援体制整備の在り方を検討していくとともに、市域内各区に設置された障害者生活支援センターなどの相談支援事業所や障害者職業センター、公共職業安定所などの庁外の関係機関との連携体制の強化について、発達障害者支援連絡協議会とは異なる目線からの充実に努める必要があります。

発達障害に関する理解と啓発については、平成17年の発達障害者支援法の施行以来、一貫した取り組みを推進してきた結果、さいたま市内においても一定の成果を得たものと考えられます（参照：第1章「さいたま市における発達障害者支援の概要と実績」）。しかしながら、一般市民への浸透は完全とはいえない現状に鑑み、今後も継続して発達障害の周知啓発に取り組んでいく必要があると考えられます。発達障害者支援体制整備検討委員会の中では、発達障害児者の医療機関受診時における問題が指摘されるなど、一般市民だけでなく、市内の事業者などへの啓発活動を実施することも求められていますので、こうした点についても検討課題として受け止めていきます。

1.3. おわりに

発達障害者支援法施行から平成19年度までの3年間において、さいたま市の発達障害児者への支援は、発達障害者支援体制整備検討委員会を中心として、それまで個々の存在であった療育・教育・保健・福祉等の支援機関がそれぞれの専門性を生かし、相互に連携を図りながら支援する体制を構築するとともに、療育センターさくら草、特別支援教育相談センター、障害者総合支援センターなど、専門支援機関の強化にも市として取り組みました。

そして、平成20年度から平成22年度までの3年間においては、発達障害児者支援の拡充を「さいたま市障害者総合支援計画」の重点プログラムとして位置付けて検討を重ね、発達障害児者の個別の支援ツールである「潤いファイル」の策定、発達障害児者支援の総合的なコーディネートと成人期の支援を重点的に担う発達障害者支援センターの開設など、大きな成果を残しました。更に、発達障害者支援連絡協議会や特別支援ネットワーク連携協議会など、専門機関や学校、警察、民間NPO団体なども巻き込んだ支援ネットワークの大幅な強化も達成しました。

この間、国においても、発達障害者の就労促進のため「発達障害者雇用開発助成金」制度の導入や障害者自立支援法の改正により、発達障害者の同法上での位置付けが明文化されるなど、発達障害者に対する支援制度は拡充されつつあります。

しかし、これまで明らかにになってきたように、さいたま市の発達障害児者支援にはまだまだ大きな課題（参照：第3章12-1「さいたま市における発達障害児者支援の重点課題」）が山積しているのが現状です。

これらの重点課題を解決していくため、今後は充実してきたネットワークを最大限に活用し、NPO法人や親の会、地域の支援団体などの草の根までを考慮した社会全体での支援のあり方を検証していくとともに、既存の専門相談機関が更に専門性と組織力を向上させて、より大きな役割を担っていくことが求められています。そのためには、発達障害児者の支援を担う職員のための具体的な支援指針や支援マニュアルの作成、職員の専門性を高める人在育成研修の実施などが必要です。

こうした各専門相談機関の専門性と組織力の向上には発達障害者支援センターが今以上にさいたま市の中核的専門機関として機能していくことが不可欠であり、こうした施策を担う幅広い専門性をもった組織は同センターを除いて他にありません。

さいたま市の発達障害児者支援の抱える重点課題及び支援体制の基盤の強化に関する施策については、平成23年度に策定予定の第3期「さいたま市障害者総合支援計画」（平成24～26年度）において重点プログラムとして位置付けることとし、平成23年度以降も

引き続き設置する発達障害者支援体制整備検討委員会において、施策の進行状況や実施内容の検討・検証を行います。

以上のような取組によって、さいたま市における今後の発達障害者支援の更なる充実を図ることを平成23年度以降の発達障害者支援体制整備検討委員会の方針として確認し、ここに報告総括とします。

平成23年3月
さいたま市発達障害者支援体制整備検討委員会