

厚生労働科学研究費補助金（障害者政策総合研究事業）  
分担研究報告書

知的障害児支援施策の経緯と療育手帳制度  
－児童福祉法を中心に－

研究分担者

小林 真理子 山梨英和大学 人間文化学部

大塚 晃 上智大学 総合人間科学部／日本発達障害ネットワーク

日詰 正文 国立のぞみの園 研究部

**研究要旨**

本研究は、第二次世界大戦前後の知的障害支援施策の歴史について概観した。その後、児童福祉法の制定・改正の経緯にそって、障害児支援の歴史を、①行政主導の措置による療育支援（1947年～1990年代の約50年間）②自己決定権の尊重と地域生活可能な支援（2000年代から現在）③インクルージョンの推進による一体的支援（今後）の3期にわけて整理した上で、障害児支援施策の残された課題（①知的障害の定義の明確化、②子どもの障害の理解から適切な配慮・支援などの家族支援の重要性③多様な相談支援の機能の明確化）についても検討した。

上記の知的障害児支援施策の整理を行った上で、療育手帳制度の導入時及び運用後の課題を明確にし、判定業務の流れ、判定時の情報内容、判定時の評価ツールについての統一化の必要性は前提とした上で、その他の課題を明らかにし、今後の知的障害児における療育手帳制度の在り方を考察した。

**A 研究目的／研究方法**

今後の療育手帳制度の在り方を考えるにあたり、今年度は知的障害児施策を中心に検討し、療育手帳制度の在り方を検討することとした。そのため、障害児者支援施策全般を概観し、知的障害児支援における課題を整理した。

**B 研究結果 及び 考察**

**1 第二次世界大戦前の知的障害児（当時、歴史的に使用された用語は精神薄弱児であるが、ここでは知的障害児に統一して用いることとする）施策**

知的障害児の支援が法制度に基づいて施策として行われたのは、第二次世界大戦後になってからである。戦前における知的障害児への支援については、主に民間の篤志家や慈善団体によるものが多く、そのことについても簡単に触れておきたい。

戦前において、日本における知的障害のある方の支援は、保護という形で「明治時代、自然災害や経済不況などにより孤児、棄児、不良児等の増加が見られたが、その救済に政府は対応できず、このような児童の保護を目的とする事業は、民間の篤志家や慈善団体等が担っていた」とされ、「保護

を要する児童の態様やニーズに対応して各種の施設が設けられたが、孤児院（現在の児童養護施設）や感化院（現在の児童自立支援施設）において知的障害のある児童の存在が認められ」（遠藤 2014）、知的障害児を専門に支援する施設や機関は存在していなかった。

大塚を主任研究者とする「知的障害の認定基準に関する調査研究」によると、日本での知的障害児の施設体系は、石井亮一の滝乃川学園から始まったとされ、1891（明治 24）年に濃尾震災で孤児となった十数名を引き受け、東京に孤女学園を設立し、その中に、能力の差がある子ども（普通児、「愚鈍」、「白痴」）がいることを述べている。石井は 1896（明治 29）年、知的障害児教育の状況を調査研究するために渡米し、知的障害児の治療教育理論で有名なセガンの考え方を持ち帰り、本格的に知的障害児教育を始めている。1897（明治 30）年に孤女学園は、滝乃川学園と名称を変え、知的障害児のための教育施設となっていく。

白痴教育には、①医学的治療、②教育としての訓練、③生活を通しての生活指導の三つが必要で

あることを石井はすでに体得していたとされる。また白痴教育施設としての滝乃川学園は家族主義的共同体としての性格を残していたが、生活年齢・性別・障害程度などを考慮した分類処遇の確立、セガンの生理学的教育をとり入れた治療教育の実践をはじめ、生活・教育・労働・医療等を統一的に保障しようとする総合支援施設（その後のコロニー）とうべきものを目指していたと言える。

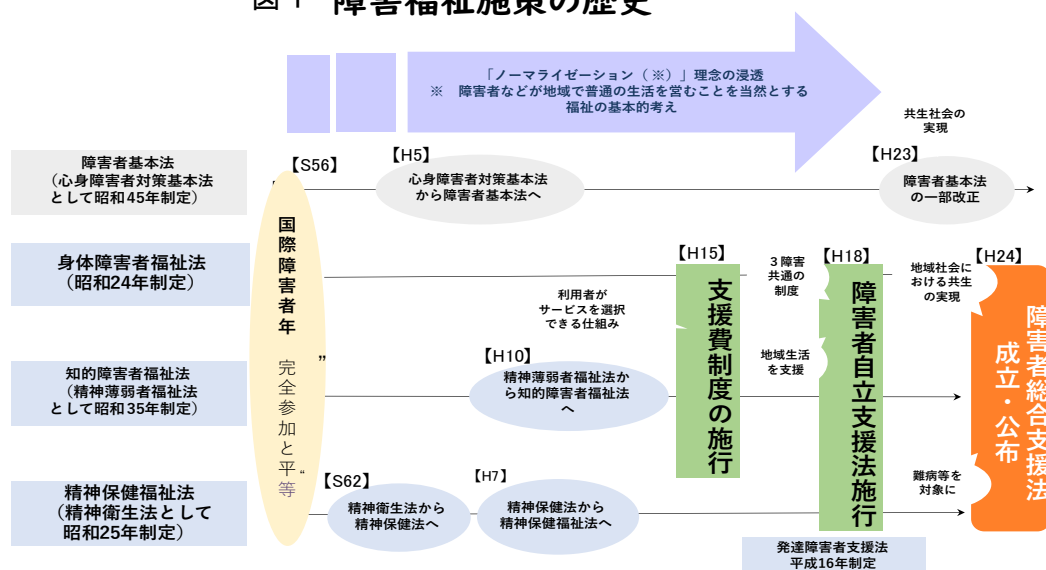
## 2 戦後の知的障害施策の歴史

### 1) 障害福祉施策の概観

戦後の障害福祉施策の歴史については、厚生労働省の作成した図により全体像がわかりやすく説明されているので、図 1 を用いながら戦後から現在までの障害福祉施策の歴史を概観したい。

療育手帳制度は、知的障害児(者)に対して一貫した指導・相談を行うとともに、これらの者に対する各種の援助措置を受け易くするため、知的障害児(者)に手帳を交付し、もって知的障害児(者)の福祉の増進に資することを目的として、1973（昭和 48 年）から運用されている。それ以後、50 年

図 1 障害福祉施策の歴史



引用・改変 厚生労働省作成資料

近くが経過したが、さまざまな課題が指摘されている。なぜこのような課題が指摘されるのか、知的障害者支援及び関連施策の歴史と療育手帳制度の関係を通して明らかにしたい。

平成 26 年度版障害白書によると「第二次世界大戦後の我が国における障害者施策は、戦争によって被害を受けた多くの子どもを救うため、昭和 22（1947）年に障害児施策を含む児童福祉の基本施策を定めた児童福祉法の制定」から始まり、「同年には学校教育法が制定され、障害のある児童生徒への教育を含んだ新しい学校教育制度が開始」されている。

次いで、1949（昭和 24）年に「身体障害者自らの努力によって更生することを前提として、国及び地方公共団体がこれを援助し、必要な保護を行い、国民もこれに協力する責務を定め、もって身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を目的とした身体障害者福祉法が制定」され、1950（昭和 25）年に精神障害者に対する医療、保護の充実、社会復帰の促進等を目的とした精神衛生法（現在の精神保健福祉法）が制定された。さらに、1960（昭和 35）年、子どもから成人に至るまで一貫した知的障害に関する援護事業の整備を図ることを目的とした精神薄弱者福祉法（現在の知的障害者福祉法）が制定され、身体障害、知的障害、精神障害（いわゆる 3 障害）でそれぞれ別個の枠組みで施策が進められていった。

1970（昭和 45）年には身体障害者及び知的障害者の総合施策を推進するための基本法制定を求め声が高まり、「心身障害者対策基本法」が議員立法により、障害者施策に関する基本的な法律として成立した。この法律は、日本における総合的な障害者施策推進の基本理念を確立した。1993（平成 5）年には法律の名称が「障害者基本法」に改められ、その際に精神障害者はこの法律に規定する

障害者に含まれることが明確に定められた。また、2011（平成 23）年の改正により、発達障害者が含まれることが明確に定められた（2004（平成 16）年には発達障害者支援法が制定されている）。

2003（平成 15）年 4 月にノーマライゼーションの理念に基づいて導入された支援費制度の施行によって、従来の措置制度からの大きな転換となり、障害者が自分でサービス決定できる自己決定権が尊重されるようになった。その後、制度上のいくつかの問題を解決し、障害者が地域で安心して暮らせるノーマライゼーション社会の実現を目指して「障害者自立支援法」は制定された。

2009（平成 21）年 9 月 9 日の連立政権合意において、「障害者自立支援法」を廃止し、「制度の谷間」がなく、利用者の応能負担を基本とする「障害者総合支援法」が制定された。

## 2) 障害児福祉施策の概観

上記の障害福祉施策の歴史のなかには、障害児施策は、戦後間もなくに制定された児童福祉法に記されているのみで、障害福祉施策については専ら成人を中心として扱われているため、改めて障害児施策について、児童福祉法の制定～2022（令和 5）年の改正までを整理した。

児童福祉法とは、児童が良好な環境において生まれ、且つ、心身ともに健やかに育成されるよう、保育、母子保護、児童虐待防止対策を含むすべての児童の福祉を支援する法律であり、1947（昭和 22）年に交付され、社会の実情に合わせて、改正を繰り返してきている。

1947（昭和 22）年に成立した児童福祉法は、第二次世界大戦後、戦後の孤児や貧困への対応、子どもの健やかな成長と最低限度の生活を保障するため、戦後間もなく制定された法律である。この法律は、これまで第 16 次改正のほか、ほぼ毎年の



ように改正されており、障害福祉関連、児童福祉（子育て支援分野、児童養護・児童虐待対応分野）関連、また医療関連・司法関連などもまた、その時代の要請にそって改正されている。

そのため、まず、法改正が行われた領域を年代順に整理する必要があった。巻末の付録1・2・3・4は、以下のような手順で作成した。まず、児童福祉法の成立から第16次改正を含めた2019年までの法の改正内容の概要（〔衆議院ホームページ〕立法情報から各国会制定法律一覧を閲覧）を年代順に抽出した。次に、その概要を概観し、「障害福祉」、「医療」、「児童福祉（子育て支援）」、「児童福祉（児童養護・虐待対応）」、「司法」関連領域の5項目に分類した。この法改正の年代と関連領域を軸とした分割表から、年代順の法改正がどの領域で行われているのかチェック（主たる該当項目を○・副次的な該当項目については△）した。

付録1～3に基づいて、支援の経緯を児童福祉法創設（1947年）～1990年代と、2000年代から現在の2つに区分した。さらに、2021年の社会保障審議会障害者部会での「障害者総合支援法改正

法施行後3年の見直しについて 中間整理 令和3年12月16日」障害児通所支援の在り方に関する検討会でまとめられた「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書—すべての子どもの豊かな未来を目指して 令和3年10月20日」を根拠に、障害児支援の在り方の今後について表1のように整理できるだろう。

表1 障害児支援の歴史的区分

時代区分	特徴	キーワード
終戦後～1990年代	行政主導の措置による療育支援	措置 療育支援
2000年代～現在	自己決定権の尊重と地域生活可能な支援	契約 自己決定 発達支援
今後	インクルージョンの推進による一定の支援	地域共生社会 インクルージョン

以下、障害児支援について、この3つの区分に基づき、詳細に説明していくこととする。



**(1) 行政主導の措置による療育支援（児童福祉法創設【1947年】から1990年代の約50年間）**

第二次世界大戦終了後、法制度において、障害のある子どもについて、療育的な関わりが必要であることが児童福祉法に明記された。「盲ろうあ児施設」「病虚弱児施設」「肢体不自由児施設」が療育施設の下に追加された。図2のように、施設が住居地から遠方である場合、子どもと養育者は、子どもが施設入所するために、親子で離ればなれの生活をすることになる。また、仮に自宅から通園施設（1954年 精神薄弱児通園施設の創設）に通えたとしても、地域の保育所・幼稚園への併行通園は困難であるとされることや、入園拒否をされることさえあった。また学校教育についても、地域の学校には通学できず、養護学校（学校教育法により1979〔昭和54〕年に義務教育制、2007〔平成19〕年 特別支援学校と改名）に入学することを余儀なくされることが多かった。

このように、第二次世界大戦直後から約50年間の日本の障害児支援は、法制度においては整備が

進められたものの、障害児支援のために創設した入所・通所施設に行政主導による措置が行われるという療育支援を進めていた時代である。

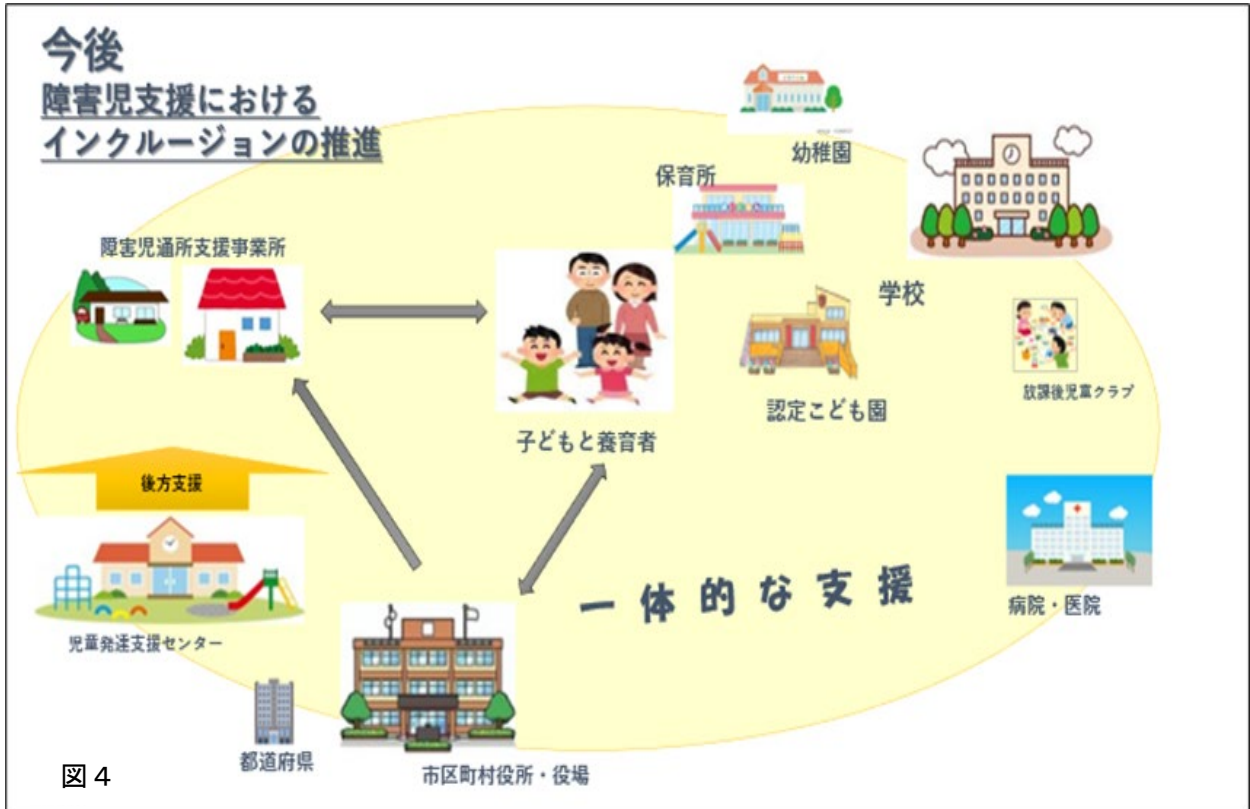
**(2) 自己決定権の尊重と地域生活可能な支援（2000年代から現在）**

**① 児童の虐待等に関する法律（以下、児童虐待防止法）の成立による児童相談の変容**

2000（平成12）年に児童虐待防止法が成立し、児童虐待の防止とその対応・家族への支援についての強化がなされた。これまで、児童相談所は、非行問題、学校不適応・不登校、障害児支援などあらゆる児童の問題に対応していたが、この法律の成立が児童虐待対応に追われる児童相談所の現状に繋がっている。付録2の通り、2000（平成12）年以降の児童福祉法の第14・15次改正は、児童養護、とりわけ児童虐待対応について、相談対応の明確化や児童相談所の役割を明確化している。

更に、2016（平成28）年には、児童虐待への対応について、発生予防から迅速な対応、その後の





児童への支援を重視することが明記された。「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」とする児童福祉法の理念内容も大幅に改定されている。

## ②契約制度の導入と自己決定権の尊重

2003（平成 15）年、これまで行政主導で療育支援が行われていたが、自分自身で選択して、準備された支援メニューを決定する契約制度が導入された。

2010（平成 22）年には、障害児の定義の見直し（2005〔平成 17〕年に障害児の定義が新設されている）、障害児に関する根拠規定が、障害者総合支援法の改正に伴い、児童福祉法に一本化された。また、児童発達支援・放課後等デイサービス・保育

所等訪問支援の障害児通所支援が創設され、これを受けて多くの障害児者の通所支援の事業所が作られている。

この法改正に伴う支援サービスの整備により、障害のある子どもと養育者が地域のなかで生活が可能となった（図 3）。

更に、2016（平成 28）年においては、一定の場所で障害児に一定の支援をするだけでなく、障害児が暮らす居宅への訪問による支援、保育士・教師などへの障害児支援の専門家によるコンサルテーション型の支援など、新しい支援の形が工夫され、法的にも明記されるようになっている。

## （3）インクルージョンの推進による一体的支援【今後】

2021（令和 3）年に開催された社会保障審議会障害者部会 障害者総合支援法改正施行後 3 年の見直しについて（中間整理）、同年に開催された障

害児通所支援の在り方に関する検討会での「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書 ～すべての子どもの豊かな未来を目指して～」、そして2022（令和4）年児童福祉法の改正（付録4）を踏まえ、今後の障害児支援の在り方を想像すると、図3のようになる。地域での生活が持続可能になることはもちろんのこと、障害児施策と子育て施策を延長線上のものとして考える一体的な支援が行われ、インクルージョンが推進されることとなる。

インクルージョンという理念は大変理想的な考え方ではあるが、実際に実現していくのは難しい。今回の「障害児通所支援の在り方に関する検討会」においては、インクルージョンの推進については、強く押し進められているが、実際にどのように進めていけばよいのか少々具体性には欠ける。しかしながら、推進のためのヒントになり得る事柄として、児童発達支援・放課後等デイサービスにおける保育所や幼稚園などへの移行支援を推進、保育所等訪問支援の重要性の勘案などがあげられている。今後は移行支援や後方支援など、これまでの発達支援などを主とした直接支援だけでなく、さまざまな支援方法がいつそう必要となってくるであろう。また、検討会の議論とはなっていないが、これらの一体的支援を実践していくためには、本人、家族、そして本人をとりまく地域の人々が、本人がどのような生活のしづらさを有するのか、またどのような発達の特性があるのかを「知っている」ことが合理的配慮を自然なものとし、延いてはインクルーシブの推進につながっていくことになるかと推察する。

以上が、障害児施策の変遷の概観である。障害児支援においても、地域共生社会の実現に向けて変化を遂げているのがわかるが、ここでは敢え

て、残された課題、とりわけ知的障害（及び発達障害）児支援についての課題を検討してみたい。

### 3) 障害児福祉施策—残された課題

#### (1) 知的障害の定義の明確化（法への明記の必要性）

2021（令和3）年に開催された社会保障審議会障害者部会「障害者総合支援法改正施行後3年の見直しについて（中間整理）」、同年に開催された障害児通所支援の在り方に関する検討会での「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書～すべての子どもの豊かな未来を目指して～」、そして2022（令和4）年児童福祉法の改正において、障害児支援についてはインクルージョンの推進が重要であると強調されている。インクルージョンの考え方は、地域で障害のある子どもが暮らしていくためには重要な理念であるが、そう簡単には進められない。

インクルージョン（inclusion）とは、直訳すると包括・包含という意味で、包括は全体をまとめること、包含は包み込む・中に含むことである。教育及び福祉の領域においては、障害があっても地域で地域の資源を利用し、市民が包み込んだ共生社会を目指すことである。

これは、「単なる場の共有のみを統合とするのではなく、その中で必要な支援を個別に用意することの必要性を指摘しているものである」（佐藤2002）としており、障害を持つ人である他者についてよく知っている必要がある。何を得意として苦手としているのか、何に困っているのか、何を手伝ってほしいとしているのか、これらのことを理解した上で、インクルージョンを有効的に開始できるのであらうと思われる。

インクルージョンの推進のためには、一定の共通理解が必要であり、共通の認識が持てるように

ならなくてはならない。各個人の合理的配慮についても、相手を知らずして適切な配慮には至らない。

共通認識の視点から考えると、日本には、「知的障害」の法的な定義がない。障害福祉サービスは障害者総合支援法を中心として、法制度によりサービスが展開している。医師による診断や療育手帳の取得の有無により、知的障害であるとしているのであるが、厳密に考えていくと、それをもって障害福祉サービスの該当の有無についての明確な基準が存在しないことになる。

以上のことから、まずは一定の定義を準備し、そのことについて知り、適切な法制度の利用、合理的配慮の在り方のスタートに立てるのではないかと考える。

## **(2) 子どもの障害の理解から適切な配慮・支援などの家族支援の重要性**

少なくとも2002（平成14）年までは、療育支援を受けるために、障害児は家族と分離されること、また行政主導による措置がなされてきた。2003（平成15）年、契約での制度が導入され、これからは、地域で、家族と一緒に生活をしながら、自分自身で選んだ療育支援を受けることが当たり前となり、障害者本人あるいはその家族が自己決定する権利を持つことになった。自己決定の権利の尊重というとても重要な理念の転換であるのだが、これは同時に、障害者本人及びその家族が大きな責任を担うことになったとも言える。とりわけ障害児の場合は、障害児本人の意見の表明の重要性だけでなく、家族によって、障害児本人が最も望んでいる支援内容の決定をしていくことが多いことは容易に推察できるところである。

そのため、家族による子どもの障害の理解から、家族に向けての適切な配慮・支援など家族支

援が重要になるものとする。

## **(3) 多様な相談支援の機能（地域生活の持続可能に向けての地域支援も含めた）の明確化**

障害のある子どもから大人が地域での生活を可能とするためには、さまざまな場面・手法による支援が進められ、または進められていく必要がある。これらの支援については「相談支援」あるいは「障害福祉サービス」として一見網羅的に進められているのだが、有効的に機能しているか否か明確化していく必要がある。この報告書ではそのことを研究するものではないので、別研究に譲りたい。

## **3 療育手帳制度の概括と今後の在り方**

### **1) 療育手帳制度の研究の経緯**

本研究は、令和2年度～令和3年度「療育手帳に係る統一的な判定業務の検討ならびに児童相談所等における適切な判定業務を推進させるための研究」に引き続き、令和4年度～「療育手帳の交付判定及び知的障害に関する専門的な支援等に資する知的能力・適応行動の評価手法の開発のための研究」として、大別すると療育手帳制度の統一化に向けての判定業務のあり方と評価手法の開発の2つの研究チームで進められており、この報告書は前者の研究内容となる。

療育手帳制度の導入やその課題については、これまで厚生科学・厚生労働科学研究や厚生労働省による障害者総合福祉推進事業において、以下の表2「療育手帳制度関連の研究一覧」のように進められている。

1, 2の研究においては、知的障害の認定方法について、3, 4, 5の研究においては、療育手帳制度についての認定方法についての実態を調査し、更に5においては、具体的な評価手法（「知能およ



表2 療育手帳制度関連の研究一覧

	年度	研究テーマ	研究者・研究機関
1	1986	昭和 61 年度厚生科学研究「心身障害の判定指標の開発に関する研究」	主任研究者 櫻井芳郎
2	1998	平成 10 年度厚生科学研究 精神保健福祉総合研究事業「精神薄弱児・者の障害の認定の基準と入所判定に関する総合研究」分担研究「精神薄弱の定義および障害認定の基準に関する研究(療育手帳制度を含む)」	主任研究者 岡田喜篤 分担研究者 櫻井芳郎
3	2018	平成 30 年度障害者総合福祉推進事業「知的障害の認定に関する調査研究」	社会福祉法人東京都手をつなぐ育成会 主任研究者 大塚晃
4	2019	令和元年度障害者総合福祉推進事業「療育手帳の判定基準及び判定業務のあり方に関する調査研究」	PcW コンサルティング合同会社
5	2020	令和 2 年度～令和 3 年度厚生労働科学研究「療育手帳に係る統一的な判定業務の検討ならびに児童相談所等における適切な判定業務を推進させるための研究」	主任研究者 辻井正次
6	2022	令和 4 年度障害者総合福祉推進事業「療育手帳その他関連施策の実態等に関する調査研究」	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
7	2022	令和4年度～厚生労働科学研究「療育手帳の交付判定及び知的障害に関する専門的な支援等に資する知的能力・適応行動の評価手法の開発のための研究」	主任研究者 辻井正次

び適応行動の標準化検査の整合性に関する心理側学的学的検証(伊藤, 2021)」「療育手帳交付等を対象とした Vineland-II 適応行動尺度と S-M 社会生活能力検査の関連に関する研究(村山・浜田, 2021)」についても示唆している。詳細については前年度の報告書「療育手帳制度の過去・現在の再考と未来の提言」(大塚・小林・日詰, 2021)に総括してあるので、参照願いたい。

## 2) 療育手帳制度と知的障害児施策

療育手帳制度の導入・運用から知的障害児施策の関係について、前年度の報告書「療育手帳制度の過去・現在の再考と未来の提言」をもとにして

整理することで、療育手帳制度の課題について明確にしていきたい。

### (1) 療育手帳制度の導入時の課題－知的障害の定義と判定方法の不在

療育手帳制度は、知的障害児(者)に対して一貫した指導・相談を行うとともに、これらの者に対する各種の措置援助を受け易くするため、知的障害児(者)に手帳を交付し、もって知的障害児(者)の福祉の増進に資することを目的として、1973(昭和 48)年厚生事務次官通知「療育手帳制度について」「療育手帳制度の実施について」という2つの通知から運用されている。

1949（昭和 45）年に身体障害者福祉法が導入され、この法により第 4 条（身体障害者の定義）において「この法律において、身体障害者とは、別表に掲げる身体上の障害のある十八歳以上の者であって、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう」とされ、身体障害者とは「別表」の障害名が記述された手帳をもっている人であり、身体障害は、機能障害に基づく医学モデルを反映しているといえる。一方、知的障害者については、以下のような課題が生じていた。

療育手帳制度導入時、櫻井(1992)、長谷川(1992)によると、知的障害者の支援サービスの導入への意見とともに判定の困難についても議論されていたが、障害の定義及びそれを基礎づける判定方法をオーソライズするには至らなかった経緯がある。その際、厚生省児童家庭局（1978）は、「精神薄弱者の定義については、医師の立場から、あるいは心理学者、教育者から種々の定義が行われてきており、また、知能検査を中心とした精神薄弱の判定方法および判定基準にも確立されたものがなく、知能指数による分類も各省庁によって異なっている」としており。それにより、知的障害の定義が統一化できなかったとする。

以上のことについて、報告書「療育手帳制度の過去・現在の再考と未来の提言」のなかで大塚は、その当時から「知的障害の定義や判定方法に関する世界標準知識」はあり、むしろ「身体障害者福祉法の規定する『別表』を作成できないという理由で、知的障害の定義や判定方法が断念」され、「知的障害の法的定義や統一された判定方法の不在という現在の状況に影響を与えて」いると考察している。更に大塚は、身体障害者へのサービスの提供や支援の必要性和違い、知的障害の判定は、サービスや支援と直接結び付きにくく、「知的障害の定義や等級が規定できないのは、単なる知的障害

の判定の技術的課題というより、知的障害の本質からきている」とも示唆している。

## （2）療育手帳制度運用後の課題

### ①一貫した指導・相談のための情報伝達機能

療育手帳制度は、「①一貫した指導・相談と②各種の援助措置を受け易くすること」が目的となっている。

1970（昭和 45）年に制定された「心身障害者対策基本法」により、精神薄弱児について母子保健等と連携しながら施策を進めることとされている。また一貫した指導・相談を行うためには母子保健から児童福祉（保健所から児童相談所）へと続く相談支援体制の構築が目指され、一貫した相談支援のツールとして療育手帳制度が役割を果たしたとも考えられる。しかし現在、療育手帳制度が知的障害児の効果的な支援のための情報伝達や母子健康手帳のような使われ方も確認できずにいる現状である。

### ②各種の援助措置を受け易くするため

各種の援助措置を受け易くすることについては、以下のとおりである。

#### 【公共料金の割引・助成金制度・税金の軽減について】

療育手帳を取得することで公共料金の割引や助成金制度（医療費の助成、博物館などの公共施設の割引や JR やバス・航空運賃などの公共交通機関の割引、携帯電話基本料金の割引、公営住宅の優先入居、NHK 受信料の免除）、税金の軽減などを受けられることとされた。その他、療育手帳取得のメリットとしては、磯野(1997)によると、「発足当時において制度とみるには、行政的立場から言えば無理なようであった」として、精神薄弱者とその家族にとっては、利用できるサービスなどに関してメリットが不明瞭であり、むしろ知

的障害と知られるデメリットを危惧している意見さえあったとしている。またこのことは別の課題となるが、各都道府県自治体により独自のサービスが提供されており、自治体間によって療育手帳取得によるサービスの格差が生じていることもあり、療育手帳判定の統一化がなされても、サービス利用の相違はそのまま残ることが予想される。

### 【障害児入所・通所サービス利用時について】

1992（平成元）年、必ずしも入所施設の利用が唯一の選択肢ではなく、地域生活の選択肢の一つ

としてグループホームが創設された。また 2012（平成 24）年に障害者総合支援法が施行され、身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む）の三障害が共通の制度のもとで一元的にサービスが提供されることとなった。ここでは、障害支援区分の仕組みを導入し、身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳は不要となっている。そのため、新しい枠組みとして障害児サービスとなった障害児入所支援についても、対象者は「身体に障害のある児童、知的障害のある児童又は精神に障害のある児童（発達障害児を含む）」とされ、「手帳の有無は問わず、児童相談所、医師等によ

表3 障害児入所・通所サービスの対象児童と療育手帳の取得の有無について

障害福祉サービス	対象児童	療育手帳の有無※
障害児入所支援	身体に障害のある児童、知的障害のある児童又は精神に障害のある児童（発達障害児を含む） ・児童相談所、医師等により療育の必要性が認められた児童も対象 ・3障害対応を原則	無
児童発達支援	集団療育及び個別療育を行う必要があると認められる主に未就学の障害児 ・通所給付決定を行うに際し、医学的診断名又は障害者手帳を有することは必須要件ではなく、療育を受けなければ福祉を損なうおそれのある児童を含む（発達支援の必要については、市町村保健センター、児童相談所、保健所等の意見で可）	無
放課後等デイサービス	学校教育法に規定する学校（幼稚園、大学を除く）に就学している障害児 ・引き続き、放課後等デイサービスを受けなければその福祉を損なうおそれがあると認めるときは満20歳に達するまで利用することが可能	無
保育所等訪問支援	保育所や、児童が集団生活を営む施設に通う障害児 ・「集団生活への適応度」から支援の必要性を判断 ・発達障害児、その他の気になる児童を対象	無

※療育手帳の有無とは、サービス利用要件において療育手帳取得の必要性の有無を指している。

表4 障害児者に対する手当・年金

各種手当・年金 (根拠法)	支給要件	療育手帳 の有無※
特別児童扶養手当 特別児童扶養手当等の支給 に関する法律(昭和39年)	20歳未満で精神又は身体に障害を有する児童を家庭で監護、養育している父母等に支給	無
障害児福祉手当 特 別児童扶養手当等の支給に 関する法律(昭和39年)	精神又は身体に重度の障害を有するため、日常生活において常時の介護を必要とする状態にある在宅の20歳未満の者に支給	無
特別障害者手当 特別児童扶養手当等の支給 に関する法律(昭和39年)	精神又は身体に著しく重度の障害を有するため、日常生活において常時特別の介護を必要とする状態にある在宅の20歳以上の者に支給	無
障害基礎年金 国民年金法(昭和61年)  ※障害厚生年金もある がここでは省略	1 から3のすべての要件を満たすとき 1 障害の原因となった病気やけがの初診日が次のいずれかの間にあること。 ・国民年金加入期間 ・20歳前または日本国内に住んでいる60歳以上65歳未満で年金制度に加入していない期間 2 障害の状態が、障害認定日(障害認定日以後に20歳に達したときは、20歳に達した日)に、障害等級表に定める1級または2級に該当していること。 3 初診日の前日に、初診日がある月の前々月までの被保険者期間で、国民年金の保険料納付済期間(厚生年金保険の被保険者期間、共済組合の組合員期間を含む)と保険料免除期間をあわせた期間が3分の2以上あること。  ただし、初診日が令和8年4月1日前にあるときは、初診日において65歳未満であれば、初診日の前日において、初診日がある月の前々月までの直近1年間に保険料の未納がないこと。また、20歳前の年金制度に加入していない期間に初診日がある場合は、納付要件は不要。	無

※療育手帳の有無とは、手当・年金支給要件において療育手帳取得の必要性の有無を指している。

り療育の必要性が認められた児童も対象」とされている。このことは障害児通所支援における児童発達支援・放課後等デイサービス・保育所等訪問支援についても、表3「障害児入所・通所サービスの対象児童と療育手帳の取得の有無について」で示したように、同様のことが言える。

#### 【各種手当・年金の支給要件について】

次に各種手当(障害基礎年金については参考)について、表4にまとめたが、手当・年金の支給要

件については、根拠法の違いもあってか、療育手帳制度と連動することはなく、運用されている。

以上のことから、「①一貫した指導・相談と②各種の援助措置を受け易くする」当初の療育手帳の目的は、公共料金の割引・助成金制度・税金の軽減などのメリットはあるものの、障害児入所・通所サービスの利用時、手当・年金の支給のための手続きには、殆ど連動していないことがわかった。

### 3) 今後の療育手帳の在り方

療育手帳の統一的な判定業務について、判定業務の流れ、判定時の情報内容、判定時の評価ツールについての統一化が必要であることについては、すでに一定の結論に至っており、上記のことは、別の研究報告書に任せることにしたい。

ここでは、障害福祉施策・知的障害児施策を概観して、今後の療育手帳制度がどのような方向に進むべきかを考察する。

#### (1) 知的障害の定義を法に明記する必要がある。

知的障害者福祉法・児童福祉法において、「知的障害」「知的障害のある児」についての定義は見当たらない。知的障害者福祉法も児童福祉法においても、すでに成立してから、60年以上が経過しているが、「知的障害」についての定義を明記していく必要がある。これでの知的障害施策の歴史を概観し、知的障害の定義が明記されてこなかったいくつかの理由を理解したところである。しかしながら、統一的判定業務のためには、判定すべき事項（ここでは「知的障害」）について、明確な定義が必要となる。

#### (2) 療育手帳判定時の情報の取り扱い方を検討する必要がある。

都道府県の判定機関で行われる判定（療育手帳の判定）とこの判定情報が支援に役立つための情報となりうるかという問いが生じる。療育手帳の判定時の情報が、可能であれば支援サービスや具体的な支援方法に有効な情報でありたいが、判定は都道府県単位での設置が多い児童相談所で行われ、実際の支援は市町村などの地域につくられている障害児支援の事業所となる。この療育手帳の判定と支援の場所の違いにより、障害程度判定の

ための判定の情報を、有効な支援のためのアセスメントの情報として取り扱っていくことは、現状と見合わない感が否めない。

#### (3) 各種の援助措置に対して、取得のメリットを実感できるよう検討していく必要がある。

「2) 療育手帳制度と知的障害児施策」で報告したように、療育手帳制度は、障害児福祉サービスや手当・年金制度などが連動をしないまま、現在を迎えている。療育手帳制度自体の導入の在り方や、各種の援助措置の根拠法の相違などがあり、「各種の援助措置を受け易く」することには繋がっていない現状がある。療育手帳制度の全国統一化に向けて、現在の各種援助措置への利便を検討し、療育手帳制度の当初の目的を果たせるよう検討していく必要がある。

### C 結論

今回は児童福祉法の制定・改正を中心に障害児福祉施策を概観し、療育手帳制度の在り方について再考した。次年度においては、就労支援などの新たな支援が追加される知的障害者施策を概観し、子どもから成人までの療育手帳制度の在り方について検討していく必要があるものと思われる。

### D 健康危険情報 該当なし

### E 研究発表

- 1 論文発表 なし
- 2 学会発表 なし

### F 知的財産権の出願・登録状況 該当なし

### G 引用文献

エドゥアール セガン (著), 川口 幸宏 (翻訳)

(2016) 初稿知的障害教育論 白痴の衛生と教育幻戯書房

遠藤浩 (2014) 国立コロニー開設に至る道のり



- 国立のぞみの園 10 周年記念紀要 p5-8
- 蜂谷俊隆 (2012) 昭和 20 年代における糸賀一雄の  
コロニー構想と知的障害観 社会福祉学 53 卷  
第 1 号
- 長谷川泰造 (1992) 法律上の「精神薄弱」用語問題  
について 発達障害研究第 14 卷第 1 号, P29  
日本文化科学社
- 幾野信男 (1997) 精神薄弱者手帳「発達障害白書」  
日本精神薄弱者福祉連盟 p126 日本文化科  
学社
- 伊藤大幸 (2021) 知能および適応行動の標準化検査  
の整合性に関する心理測定的検証 厚生労働  
科学研究費補助金 (障害者政策総合研究事業)  
療育手帳に係る統一的な判定業務の検討ならび  
に児童相談所等における適切な判定業務を推進  
させるための研究 (辻井正次主任研究者)
- 川口幸宏 (2010) 知的障害教育の開拓者セガン一孤  
立から社会化への探求 新日本出版社
- 小林真理子・中嶋彩・槻館尚武・有泉風 (2021) 児  
童福祉領域からみた発達障害児支援 I 発達障  
害児の支援施策の概観に基づく公的支援サー  
ビスの基礎データ作成 厚生労働科学研究費補助  
金 (障害者政策総合研究事業) 地域特性に応じ  
た発達障害児の多領域連携における支援体制整  
備に向けた研究 (本田秀夫主任研究者) 分担研  
究報告書 p26-49,
- 小林真理子・中嶋彩・本田秀夫・槻館尚武・有泉風  
(2021) 児童福祉領域からみた発達障害児支援  
II 発達障害児のための支援サービス機能の分  
析 厚生労働科学研究費補助金 (障害者政策総  
合研究事業) 地域特性に応じた発達障害児の多  
領域連携における支援体制整備に向けた研究  
(本田秀夫主任研究者) 分担研究報告書 p50-  
62
- 厚生労働省 (2023) 障害者福祉：障害者自立支援  
法のあらまし  
[https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/  
service/aramashi.html](https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/aramashi.html) (2023/04/23 閲覧)
- 村山恭朗・浜田恵 (2021) 療育手帳交付等を対象と  
した Vineland-II 適応行動尺度と S-M 社会生  
活能力検査の関連に関する研究 厚生労働科学  
研究費補助金 (障害者政策総合研究事業) 療育  
手帳に係る統一的な判定業務の検討ならびに児  
童相談所等における適切な判定業務を推進させ  
るための研究 (辻井正次主任研究者)
- 内閣府 (2014) 平成 26 年版障害者白書
- 大塚晃【主任研究者】(2018) 平成 30 年度障害者総  
合福祉推進事業「知的障害の認定基準に関する  
調査研究」
- 大塚晃・小林真理子・日詰正文 (2021) 療育手帳制  
度の過去・現在の再考と未来の提言 厚生労働  
科学研究費補助金 (障害者政策総合研究事業)  
療育手帳に係る統一的な判定業務の検討ならび  
に児童相談所等における適切な判定業務を推進  
させるための研究 (辻井正次主任研究者)
- 櫻井芳郎 (1992) 「精神薄弱」概念の再検討と「精  
神薄弱」用語の吟味 発達障害研究第 14 卷第  
1 号 p 13 日本文化科学者
- 佐藤久夫他編 (2002) 福祉キーワードシリーズ 障  
害者と地域生活 中央法規出版 p9
- 高野聡子 (2017) 戦前期日本の精神薄弱児施設を対  
象にした精神薄弱児施設史研究の到達点および  
今日的意義と課題 特殊教育学研究 55 (4)  
223 - 231

付録Ⅰ 児童福祉法成立・改正の経緯(1994-1997)

年	月日	改正	法改正の概要	障害福祉	医療	児童福祉	児童福祉	司法
						子育て支援	児童養護 虐待対応	
1949	昭和24.6.15	第1次改正	療育施設の下に、「盲ろうあ児施設」を追加 児童福祉審議会の都道府県に設置義務	○			○	
1950	昭和25.5.30	第2次改正	療育施設の下に、「病弱児施設、肢体不自由児施設」を追加	○				
1951	昭和26.6.6	第3次改正	児童相談所の役割の明確化(福祉事務所・保健所との区別)相談及び鑑別から相談・調査・判定及び指導 児童福祉司と児童相談所長との関係(児童福祉司は児相長の指揮監督下に)の明記 児童相談所長が親権の喪失の請求についての明記 児童福祉施設の長は、親権を行う者又は後見人がいない者に対し、監護・教育及び懲戒に關し必要な措置がとれる。 児童福祉施設の入所中の児童の教育を受ける権利の明記 教護院への入院中の児童の準ずる教育の必要性				○	
1952	昭和27.7.1	第4次改正	児童相談所への児童福祉司の必置 一時保護所での児童の生活や所持品についての規定				○	
1953	昭和28.3.16	第5次改正	児童委員に要する費用の規定				○	
1954	昭和29.3.31	第6次改正	育成医療の創設(身体に障害のある児童) 身体障害者手帳の交付を受けた児童への補装具の交付等の費用の請求	○	△			
1954	昭和32.4.25	第7次改正	精神薄弱児施設の下に、「精神薄弱児通園施設」を追加 保育所の下に、精神薄弱児通園施設を追加	○		△		
1958	昭和33.5.1	第8次改正	保健所の役割の明記 未熟児への支援 養育医療(未熟児への養育に必要な医療の給付)の創設		△	○		
1959	昭和34.3.28	第9次改正	骨関節結核の児への療育の給付		○			
1961	昭和36.6.16	第10次改正	肢体不自由児施設の下に「情緒障害児短期治療施設」を追加 児童相談所において「判定」と「調査又は判定に基づいて必要な指導を行うこと」を区別して明記 乳幼児健康診査とその後の指導について明記		○		△	
1967	昭和42.8.1	第11次改正	肢体不自由児施設の次に、「重症心身障害児施設」の追加	○				
1981	昭和56.6.15	第12次改正	児童福祉審議会の意見を聴き、児童福祉施設の停止または閉鎖を命ずることができる。				○	
1997	平成9.6.11		児童福祉施設の名称変更と統合 保育所入所の仕組みの変更、措置制度から保護者による入所申し込み 保育所の相談機能の強化 放課後児童健全育成事業の法定化 児童自立生活援助事業の法定化 児童家庭支援センターの創設 母子生活支援施設・助産施設の仕組みの変更、措置制度から利用選択制度 児童委員の役割の強化(児童相談所長への直接の通告可)			○	○	

付録2 児童福祉法成立・改正の経緯(2001~2010)

年	月日	改正	法改正の概要	障害福祉	医療	児童福祉	児童福祉	司法	
						子育て支援	児童養護 虐待対応		
2001	平成13.11.30	第13次改正	認可外保育施設に対する指導監督の強化			○			
			保育所整備促進と保育士資格の法定化			○			
			児童委員の職務の明確化と主任児童委員の法定化			△	○		
2003	平成15.7.16	第14次改正	市町村での子育て支援事業の実施			○			
			児童養護施設等の地域住民への養育相談			△	○		
2005	平成16.12.3	第15次改正	家庭児童相談に関する市町村の第一義的窓口化			△	○		
			児童相談所(都道府県)の役割の明確化			△	○		
			児童相談所設置市の認可				△		
			要保護児童対策地域協議会の設置が可能となる				○		
			乳児院及び児童養護施設の入所児童に関する年齢要件の見直し				○		
			里親における監護、教育及び懲戒に関する里親の権限の明確化			△	○		
			要保護児童に対する家庭裁判所の認可措置の有期限化(2年)				○		
			児童相談所長が親権喪失の宣告の請求可能な者の拡大(18歳以上満20歳未満)				○		
			小児慢性特定疾患治療研究事業の法定化			○			
			障害児の定義の新設「身体に障害のある児童」「知的障害のある児童」	○					
			知的障害児施設等での利用契約制度の導入	○					
2008	平成20.12.3		子育て支援事業の追加法定化「乳児家庭全戸訪問事業」「養育支援訪問事業」「地域子育て支援拠点事業」「一時預かり事業」の追加			○	△		
			家庭的保育事業(保育ママ)の法定化			○			
			里親制度の拡充(里親と養子縁組里親との区別、研修の義務と里親支援の明確化)				○		
			小規模同居型児童養育事業(ファミリーホーム)の創設				○		
			要保護児童対策地域協議会の機能強化(努力義務)				○		
			児童自立生活援助事業を20歳未満の者まで引き上げる。				○		
			被措置児童等虐待の防止と通告義務の規定				○		
								○	
2010	平成22.12.10		障害児の定義の見直し「精神に障害のある児童(発達障害児を含む)」の追加	○					
			障害児施設の一元化(重複障害への対応とともに、身近な地域での支援)	○					
			障害児に関する根拠規定の一本化(障害者総合支援法の改正に伴い、児童福祉法に一般化)	○					
			障害児の通所支援の実施主体を市町村とする。	○					
			障害児通所支援の創設(児童発達支援・放課後等デイサービス・保育所等訪問支援の創設)	○					
			障害児相談支援の創設(障害児支援利用援助・継続障害児支援利用援助の創設)	○					
			在園期間の延長措置の見直し(18歳以上は原則、障害者総合支援法、福祉を損なう恐れのある場合は満20歳まで障害児施設の措置延長は引き続き可とする。)	○					
			児童相談所長の権限の明記(一時保護中の児童の監護等に関し必要な措置をとる権限の規定、親権喪失・停止及び管理権喪失の審判・取消しについて家庭裁判所への請求権)					△	
			児童相談所長・施設長の権限の明記(虐待をした親の不当な主張への対抗が可能 子どもの生命や身体の安全の確保への親権への対抗が可能)					△	

付録 児童福祉法成立・改正の経緯(2012~2019)

年	月日	改正	法改正の概要	障害福祉	医療	児童福祉 子育て支援	児童福祉 児童養護 虐待対応	司法
2012	平成24.6.27		障害児の定義の見直し(「難病等の児童」の追加)	○	△			
2014	平成26.5.30	第16次改正	小児慢性特定疾患への対応方針や医療費助成制度等の確立		○			
			子ども・子育て支援制度の施行による事業等の創設と内容変更(放課後児童健全育成事業・一時預かり事業・家庭的保育事業・小規模保育事業・居宅訪問型保育事業・事業所内保育事業・病児保育事業・子育て援助活動支援事業)		△	○		
			児童福祉施設に幼保連携型認定こども園の追加			○		
			保育所の目的の変更(保育に欠けるから保育を必要とするに)			○		
2016	平成28.6.3		児童福祉法の理念の明確化(児童の権利 国・地方自治体の役割・責務の明確化)				○	
			家庭と同様の環境における養育の推進(家庭における養育が適当でない場合)			○	○	
			しつけを名目として児童虐待の防止懲戒について明記)			△	○	
			児童虐待の発生予防(母子健康包括支援センターの設置の努力義務)			○	○	
			児童虐待の発生予防(支援を要する妊婦・児童・保護者を把握した医療機関や学校等の情報提供の努力義務)	○		○	○	
			母子保健施策を通じた虐待予防の明記			○		
			児童虐待発生時の迅速・的確な対応(市町村に支援を行う拠点整備の努力義務)				○	
			児童虐待発生時の迅速・的確な対応(要保護児童対策地域協議会への専門職の配置)				○	
			児童相談所設置自治体の拡大(中核市・特別区が設置可)				○	
			児童相談所の体制強化(児童心理司、医師又は保健師、指導・教育担当の児童福祉司、弁護士などの配置)				○	
			児童相談所の権限強化(市町村への事業送致、臨検・捜索の実施緩和、被虐待児童等に関する資料の提供が医療機関、児童福祉施設、学校等にできる規定)		△		○	
			被虐待児童への自立支援(親子関係再構築支援を関係機関等が連携して実施することの明記)				○	
			被虐待児童への自立支援(措置解除後の児童の継続的な安全確認と保護者への相談支援の実施)			○	○	
			被措置児童への自立支援(都道府県に里親支援を業務として位置づけ)				○	
			被措置児童への自立支援(養子縁組里親の法定化、研修の義務化)				○	
			被措置児童への自立支援(20歳に達するまでの間、施設入所等措置の延長)				○	
			被措置児童への自立支援(自立援助ホームの22歳の年度末の就学中の者の延長)				○	
2016	平成28.6.3		居宅訪問型児童発達支援の創設(重度の障害の状態にある児童+児童発達支援)	○				
			保育所等訪問支援の支援対象の拡大	○				
			障害児福祉計画の作成(障害福祉計画と一体化作成も可 施設認可の総量規制)	○				
			医療的ケア児に対する各種支援の連携	○	○	○		
2017	平成29.6.21		虐待を受けている児童等の保護者に対する指導への司法関与			○	○	○
			家庭裁判所による一時保護の審査の導入					○
			接近禁止命令を行うことができる場合の拡大(一時保護や同意による施設入所措置の場合の追加)				○	
2019	令和1		児童相談所長、児童福祉施設の長、里親など親権者等による体罰の禁止				○	
			児童相談所の業務の明確化(一時保護児童解除後の児童の安全確保)				○	
			市町村・都道府県の体制整備等に対する国の支援の明記				○	
			児童福祉審議会における児童等の意見聴取時の配慮	○		○	○	
			児童相談所の体制強化(児童福祉司・児童心理司・SVの配置基準)				○	
			児童相談所の業務の質の評価の実施				○	
			要保護児童対策地域協議会の情報提供等への応答の努力義務	○	○	○	○	

付録4 児童福祉法成立・改正の経緯(2022～ )

年	月	日	改正	法改正の概要	障害福祉	医療	児童福祉	児童福祉	司法等
							子育て支援	児童養護 虐待対応	
2022	令和4			子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化及び事業の拡充 (こども家庭センターの設置の努力義務)			○		
				子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化及び事業の拡充 (訪問家事支援・児童の居場所づくりの支援等事業の新設)			○	○	
				子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化及び事業の拡充 (児童発達支援センターの地域における中核的役割の明確化・児童発達支援の一元化)	○				
				一時保護所及び児童相談所による児童への処遇や支援、困難を抱える妊産婦等への支援の質の向上				○	
				社会的養育経験者・障害児入所施設の入所児童等に対する自立支援の強化	○			○	
				児童の意見聴取等の仕組みの整備				○	○
				一時保護開始時の判断に関する司法審査の導入				○	○
				子ども家庭福祉の実務者の専門性の向上				○	
				児童をわいせつ行為から守る環境整備等					○