

障害者雇用・就業支援体制の拡充を目指して

安井 秀作

Aiming at the Expansion of the Employment Support System for Persons with Disabilities

Shusaku YASUI

Within the past 30 years, the Employment Promotion and Vocational Rehabilitation Scheme for Persons with Disabilities has been strengthened. However amendments covering the employment situation of the severely disabled has not been sufficient, in both quantity as well as quality.

To address this matter, in April 2001, the Industry and Labour Division of Hyogo Prefecture established the "Employment Support Network Examination Committee for Persons with Disabilities" (chairperson, Professor Shusaku Yasui of Kinki Welfare University), and proposed new policies for them in March 2002.

The proposed points, based upon the viewpoint of "supported employment" introduced in the U. S., are :

1. Persons with disabilities requiring on-going and follow-along support in both work and daily living levels,
2. Concerning this support, an Employment Support Network at prefectural and 10 local area levels should be established under close cooperation with related organizations.

For these networks to function well, the vocational rehabilitation laws (which define occupational restrictions and difficulties of persons with disabilities; the process of vocational rehabilitation; professionals involved in these processes and so on) should be newly enforced, as well as labour related laws and ordinances should be applied to persons with disabilities who are working in sheltered employment as soon as possible.

Key words : supported employment, on-going and follow-along support, Employment Support Network, sheltered employment

援助付き雇用、継続的支援、雇用・就業支援ネットワーク、福祉的就労

はじめに

昭和51年の身体障害者雇用促進法の抜本的な改正によって雇用率制度が強化され、身体障害者の雇用は努力義務から法的義務となり、あわせて、これを経済的側面から支える身体障害者雇用納付金制度が創設された。同法は昭和62年の改正において、「障害者の雇用の促進等に関する法律」となり、対象障害者の拡大が

図られるとともに、障害者職業総合センターの設置が規定され、これを中核とする職業リハビリテーションの全国ネットワークが確立した。さらに、平成11年度からは、障害者の社会的な自立志向の高まりに対応して、就業面にとどまらず生活面をも含めた総合的な支援を行う「障害者就業・生活総合支援事業」が開始された。このように、障害者の雇用・就業支援の仕組みは格段に改善が図られてきた。

受付 平成14年6月4日, 受理 平成14年7月26日

近畿福祉大学 〒679 2217 兵庫県神崎郡福崎町高岡1966 5

しかしながら、雇用、福祉的就労（授産施設、小規模作業所などでの就労であって雇用関係が成立していないもの）SOHO（Small Office / Home Office の略、情報通信技術を活用して事業活動を行っている小規模事業者、個人事業者、在宅ワーカーをいう）・在宅ワークの現状をみるに、これらの改善策は十分に効果をあげているとは必ずしも言えない。

ちなみに、平成13年6月1日現在の兵庫県における障害者の雇用状況を見ると、18%の法定雇用率が適用される民間企業の実雇用率は1.70%と全国（1.49%）より高いものの、雇用率未達成企業の割合は、47.7%と依然として高い水準にある。また、平成12年度の盲・聾・養護学校卒業者の就職率は、22.6%と全国（24.9%）に比較すると低い。さらに、平成13年度の就職率を障害種類別にみると、盲（53.9%）、聾（52.2%）、知的障害（19.9%）、肢体不自由（8.6%）と大きな格差がみられる。公共職業安定所における職業紹介状況についてみると、就職率は改善傾向にあるものの、平成12年度では、35.4%と全国（36.5%）に比較すると低い。福祉的就労についてみると、本来、授産施設は通過施設であるにもかかわらず、雇用への移行は殆どみられず、極めて低いレベルの労働条件となっている。SOHO・在宅ワークに関しては、平成12年度より「在宅ワーク支援事業」が実施されているが、障害者の参加は極めて少なく、普及しているとは言えない。

このような中であって、兵庫県産業労働部は、平成13年4月に、「障害者雇用・就業支援ネットワーク検討委員会」（座長 安井秀作）を設置し、今後の雇用・就業の在り方を提言するための研究に着手した。委員会からの提言は、14年3月25日に「障害者の雇用・就業支援体制の拡充をめざして」（以下に報告と記す）として公表された。ここでは、提言の基本となった考え方を整理しつつ、主要な提言の内容と今後の課題について述べる。

1. 対象となる障害者のとらえ方

障害者の雇用・就業を考える場合、最も重要なことは障害をどのように捉えるかということである。「障害者の雇用の促進等に関する法律」において、障害者とは、「身体又は精神に障害があるため、長期にわたり職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」と定義されている。一見、職業上の制限や困難度に着目して法の対象者とするか否かなどが判定されるようにも思える定義ではあるが、現実には、雇用率制度の運用に当たってできる限り容

易に確認ができるということが必要条件とされることから、障害者の確認及びその程度の判定は、機能障害の視点に重点が置かれた身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳によって行われる。障害者の雇用・就業を考えるに当たって大切なことは、WHOの国際生活機能分類に基づく活動/活動制限、参加/参加制約の視点であって、手帳による判断は適切とは言えない。

報告では、この点に関し、「これまでの障害者に対する施策において、『働いている者』は『自立している者』と見なされがちであったが、現に『働いている者』にあっても就業面や生活面での継続的な支援を必要としており、これらの支援により働き続けることが可能になり、また、現在働いていない者でも雇用につながることになると考えることが重要」と指摘している。

ここで大切なことは、障害者が支援を必要とし、その支援を現実を受けていたとしても、あくまで雇用・就業を成立・維持する上での手段と捉えられなければならないことである。現実に支援を受けていても、自らの職業生活を設計し、それを実現しようと努力する存在であれば、それは依存をしていることにはならない。そのようにとらえることによって、障害者は雇用率制度などのいわば恩恵的なサービスの対象から、職業的自立に向けて挑戦する存在となることができる。

2. 目標とされるべき多様な雇用・就業の形態

次に、障害者が挑戦する目標についての整理が必要となる。これまでの雇用・職業リハビリテーションサービスにおいては、通常の雇用形態（雇用関係が成立している長期型の雇用）に重点が置かれてきた。そして、それが困難な場合には、福祉的就労の道が選択されてきた。しかし、障害を持たない人たちがそのニーズに応じた多様な働き方を選択しているように、障害者にあっても、自らの職業生活を設計する自由は尊重されなければならない。労働を提供しその対価としての賃金によって生活する道もあれば、障害基礎年金を基礎として追加的な収入によって生活する道もある。これを勘案して、報告は通常の雇用形態のみならず、情報通信技術の発展に伴う雇用形態の多様化に対応して、在宅勤務、短時間勤務、さらには、派遣労働、SOHO・在宅ワークなどの多様な選択肢を用意することが重要であると指摘している。

3. 支援の内容とこれを可能とする仕組み

(1) 注目される援助付き雇用

多様な選択肢が認められるとしても、その目標達成

には、それに相応しい支援策が重要となる。これに関し、報告は、障害者側にあつては、「就職に向けた準備段階、就職時、在職中、就業継続が困難となった時点に応じて、就業面・生活面での一体となった支援」を必要とし、一方の事業主側にあつては、「障害者雇用への取組を開始する段階、採用を決める段階、在職中に問題が生じた段階などに応じた必要な支援」が重要であるとしている。このように、障害者の雇用・就業の成立に至るまでの過程、さらには、その後においても、障害者本人及び事業主に対して、就業面・生活面の一体的・継続的な支援を展開することが、障害者の雇用・就業の成立・維持の鍵となると指摘している。

このような支援を考えると、アメリカにおいて、1986年のリハビリテーション法の改正によって導入された援助付き雇用（Supported Employment）は注目に値する。援助付き雇用は、従来型の職業リハビリテーションのサービス過程をいわば逆転する形で、通常の職場（障害者のみが多数就労する保護雇用など特別の職場ではなく、障害を持たない同僚とともに、賃金を得ながら働くことができる職場とされ、平均して週20時間以上就労する常勤またはパートの仕事であつて労働基準法が適用されるもの）において、仕事の上で必要な援助を行うことによって、これまでの職業リハビリテーションの仕組みでは対応することが困難な障害者に職業的自立の道を大きく開いた²⁾。

援助付き雇用の最大の特徴は、職業生活の成立・維持に必要とされる援助（仕事に関する指導・訓練の他、通勤などの日常生活面の指導など）が、通常の職場において、障害者のニーズに応じて必要な期間与えられることにある。この援助はジョブコーチという専門職によって担われ、ジョブコーチは職場において障害者とともに働きながら、職業生活の成立・維持に必要なとされる職場内外の指導・訓練を実施し、あわせて、同僚や上司との間の調整役となる。

これまでの職業リハビリテーションサービスが、就職レディネス（一般企業に就職し、適応していこうとする場合に必要とされる最小限の心理・行動的条件）が成立していることを強く求めるのに対して、この新しいモデルは、まず、通常の職場に就け、そこにおいてうまく働けるような環境条件を整備することに重点をおくものであり、長い期間にわたり雇用・職業リハビリテーションサービスの哲学となっていた考え方を大きく変革させるものであつた。

(2) 雇用・就業支援ネットワーク

報告は、就職レディネスに重点を置く従来型のサー

ビスには馴染まない障害者が、今後、増加することに対応し、援助付き雇用の視点を大切にしながら、現在、設置されている支援機関の相互の連携によって就業面・生活面の一体的・継続的な支援を可能にする県レベル及び地域レベルの支援ネットワークの設置を提言している。

a) 兵庫県障害者雇用・就業支援ネットワークの設置

まず、県レベルのネットワークとして、報告は、各支援機関などが定期的に情報交換し、情報共有化を図るとともに、基本的な連携方策の調整を行う「兵庫県障害者雇用・就業支援ネットワークの設置」を提言する。そして、県全体での施策推進の中核として、地域レベルでの支援の取り組みの推進、広域的な立場から、地域レベル間の調整、先導的施策の情報提供、就業面・生活面での一体的な支援を行う人材（ジョブコーチ）の養成などの業務に取り組むべきであるとする。

次に、このネットワークの運営主体について、「連携機関が労働・福祉・医療・教育の各方面にわたることから、NPO法人（特定非営利活動法人）も含めて、適当な運営主体の検討を進めていく」ことが重要と指摘する。しかしながら、直ちには、このネットワークの設置はできないことから、当面は、地域リハの中核的な施設である県立総合リハビリテーションセンターが事務局となつて、各支援機関がネットワークを組むことが適当であると指摘している。

b) 地域障害者雇用・就業支援ネットワークの設置

障害者の雇用・就業の成立・維持に関与する地域レベルの機関・施設としては、次のようなものがあげられる。

- 公共職業安定所 求職登録・職業相談・職業指導・職業紹介など
 - 兵庫障害者職業センター 職業評価・職リハ計画の作成など
 - 職業能力開発施設 職業訓練など
 - 労働基準監督署 労働条件指導、最低賃金の除外など
 - 盲・聾・養護学校 職業指導、職業紹介など
 - 福祉事務所 手帳の発給、補装具の支給、日常生活支援など
 - 保健所・精神保健福祉センター 精神保健福祉相談など
 - 授産施設 福祉的就労、職業前訓練、一般企業への移行支援など
 - 障害者雇用促進協会 雇用啓発、助成金の支給など
- このような実情にあることから、報告は、「各機関

とも障害者が支援を必要とする全ての段階をカバーすることは困難」とし、今後において、「就職前の準備支援から職場への定着に向けた支援に至るまでの就業面の支援とともに、就業に伴う本人の不安への相談・助言、家族関係の調整、自立に向けた生活設計の相談・助言などの生活面の支援も一体的かつ総合的に展開していくこと」が重要とし、兵庫県下に設置されている10の障害保健福祉圏域ごとに、就業面・生活面の一体的・総合的なサービスを提供する「地域障害者雇用・就業支援ネットワーク」の設置を提言している。

次に、報告は、厚生労働省が設置を進めている「障害者就業・生活支援センター」が、障害者の就業面の支援と生活面の支援とを一体的に担う組織であることに着目し、「同センターが地域のネットワークの中核的な役割を担っていくことが期待される」と指摘している。

「障害者就業・生活支援センター」は、障害者の雇用の促進等に関する法律の規定に基づいて設置される。職業生活における自立を図るために就業及びこれに伴う日常生活又は社会生活の支援を必要とする障害者を対象として、雇用、保健福祉、教育などの関係機関との連携を図りつつ、身近な地域において必要な指導、助言その他の支援を行うもので、民法法人、社会福祉法人、NPO法人、医療法人が運営主体となる。

しかしながら、直ちに、全福祉圏域に障害者就業・生活支援センターを設置することは困難であること、職業問題の解決には民間組織の果たすべき役割も大きいこと、現実にコンピュータネットワークを活用して在宅障害者の就労を支援するNPO法人が、実績を上げていることなどから、報告は、NPO法人、ボランティア団体などのネットワークを構築し、支援活動の質的向上を図ることが重要であるとしている。さらに、就労支援にあたって、ジョブコーチの役割は大きいことから、ジョブコーチ研修の実施が求められるとする。

4. 多様な就業形態への挑戦への支援

従来ともすれば、周辺の課題として扱われてきた通常の雇用形態以外の選択肢に関し、報告は次のように提言している。

(1) 短時間労働・派遣労働

雇用形態が弾力化する過程で生まれてきた短時間勤務について、報告は、「直ちにフルタイムで働くことが困難な障害者にとって必要な形態である」とし、派遣労働については、「派遣企業に対して、障害者の作

業環境への適応に係る助言・指導が重要」と指摘している。

(2) SOHO・在宅ワーク

SOHO・在宅ワークについて、報告は、障害者にとっても、有効な就業形態として期待されと指摘する。しかし、その一方で、「契約に係るトラブルや悪徳商法、恒常的な仕事の確保や働く場の環境整備等の面で問題も多い」ことを指摘し、適正な実施を確保するための必要ルール（ガイドライン）の周知・啓発、各種情報提供、相談体制の整備、能力開発・能力評価に係る支援などの条件整備が必要と指摘している。

5. 今後の課題

以上、提言の背景を含めて主要事項について述べた。しかし、提言が十分に機能するためには、法制面の整備も重要な課題となる。これは、障害者雇用・就業支援ネットワーク検討委員会の権限を越える課題であるので、取り纏めの責任者として、次の2点に言及することとしたい。

(1) 新たな障害者認定システムの導入

第1は、障害者の定義に関することである。障害者の雇用・就業を考えるに当たっては、その成立・維持にどの程度の支援が必要とされるかという視点が重要となる。これに関しては、すでに、日本障害者協議会が、平成10年に「障害者に関する総合計画提言」において、サービスの対象者を「職業上の支援を必要とする人々」としてとらえ、支援の必要性の程度を総合的に判断する新たな「認定システム」の在り方を提言している³⁾。その提言に従って、サービスの対象者が定義され、支援の必要性の程度を認定するシステムを整備するとともに、職業リハビリテーションのサービス過程、さらに、これを支える専門職などについて規定した職業リハビリテーション法（仮称）といった、新たな法律の制定が早急に求められる。

(2) 労働関係法規の適用拡大検討

第2は、労働関係法規の福祉的就労への適用拡大の問題である。障害者の雇用・就労は、これまで雇用関係が成立しているか否かによって、雇用と福祉的就労に区分され、後者には、労働関係法規の適用がなされないままに今日に至っている。一般的に、雇用が望ましいとしても、障害者自身の考え方、障害の状態は様々であり、そこには様々な選択肢が認められるべきであり、雇用か福祉的就労という二者択一であってはならない。福祉的就労という枠組みの中で、低いレベルの労働実態を温存しておくべき正当な理由は存在し

ない。福祉的就労であっても、それは労働であり、職業的自立の一形態である。そのように考え、福祉的就労であってもこれを雇用の延長線上のものとして、労働関係法規を適用する方向でとらえ、この問題の抜本的な解決のための関係法令の早急な改正、整備が速やかに行われなければならない。

参考文献

- 1) 兵庫県障害者雇用・就業支援ネットワーク検討委員会：障害者の雇用・就業支援体の拡充をめざして（報告），2002
- 2) 安井秀作：援助付き雇用の視点からみた職業リハビリテーションの在り方，川崎医療福祉学会誌，6（1），177 - 183，1996
- 3) 日本障害者協議会：障害者に関する総合計画提言，45 - 56，103 - 105，1998