

障害者就労における ディーセントワーク実現の課題

東北文化学園大学医療福祉学部教授 西本典良



全国社会保険労務士会連合会
社会保険労務士総合研究機構

障害者就労における ディセンタワーク実現の課題

東北文化学園大学医療福祉学部 教授 西 本 典 良

⊗全国社会保険労務士会連合会
社会保険労務士総合研究機構

障害者就労におけるディーセントワーク実現の課題

東北文化学園大学医療福祉学部 教授 西 本 典 良
東北文化学園大学医療福祉学部 講師 齊 藤 隆 之
東京都社会保険労務士会 三 平 和 男

はじめに

1. 障害者就労におけるディーセントワーク実現を目標とすることの意味

(1)障害者福祉の課題としての就労支援の位置づけ 障害者にとっての就労の意味

「すべての人にとって、仕事は人間の存在を語る上で重要な側面であることを我々は日々気づかされる。仕事とは、生命の維持と基本的な必要を満たすための手段である。しかし、それだけではなく、仕事を通して、個人は自分自身および周囲の人々に対し、自己認識を確認する手段でもある。個人の選択、家族の福利、社会の安定にとって欠かすことはできない。」 ファン・ソマビアILO事務局長2001年6月第89回ILO総会『ディーセント・ワークの達成に向けて～地球的課題』p4

「締約国は、障害者が他の者と平等に労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を受け入れ、及び障害者にとって利用可能な労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、または承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む」
国連障害者の権利に関する条約 2006年

さて、これらの趣旨から我々は何を学ぶべきであろうか？ 一般に人が社会人として一人前になったかどうかを問う時に「仕事に就いているか」という問題は大きなウェイトを占める。多くの場合、生きていくためには何らかの仕事に就きその労働の対価として収入を得て日々の生活費にあてて、生きていくことを自らも望み、周囲も世間もそれを当然のことと思っている。常識的に考えれば、稼得の多少はともかくとしても仕事に就いて初めて一人前の社会人として認められる。

障害者にとって就労するという課題は、誰でもが有するごく当たり前の社会生活を営む上で不可欠な課題である。冒頭のILOソマビア事務局長の言を待つまでもなく、「仕事に就く」ということは単に生きるための手段を得るだけではなく、人が生きていく上で必要な糧を得て、仕事を通じて自らの能力を高め、人間的成長を遂げていく有効な手段である。さらに仕事を通じて「働く喜び」を得ることを経験し、仕事を通じ社会経済活動の一翼を担うという自覚を促すことは職場という自分の社会生活上の基盤を得ることにもつながり、職場集団において家族以外の仲間を得て、社会生活を営むことになる。すなわち人は仕事を通じて自己の社会人としての自覚を強め、他者にはない自分ならではのアイデンティティを高め、ひとりの社会人として成長していくのである。だから社会は若者が成長し仕事に就くことを祝い、それを支え、促してきたのである。

働くということはわが国の障害者関連法の中で目的とされる「社会参加の実現」という課題においては、その中核に位置するものであろう。障害者にとって、就労を実現することは「働く喜びを体験すること」、「ひとりの社会人として成長すること」、そして「自立した生活を築くこと」を追求していくことに他ならない。もちろん、現実には障害者が働く上では様々な困難がある。発展した近代社会においては多くの場合、会社といった組織に雇われて仕事に就くということになるが、当然雇う側からすれば

より能力が高く生産性の高い労働者を雇う権利がある。しかしながら多くの障害者の場合、程度や内容の差はあるにしても何らかの意味で能力が限定的であったり、特別な配慮や環境を要したり、あるいはそもそも経済的な効率という意味では全く比較対象とはならない場合も出てくる。よって我々は障害者の就労を促進する上で、基本的人権の尊重、労働する権利の遂行、ひいては社会人として生きていく手段としての就労参加の価値を社会的に認め、それを保障するために各種の法制度を体系付け「障害があっても仕事に就くこと」の実現を願い、支援しているわけである。

(2)わが国における障害者福祉の目的と就労支援

例えば我が国の障害福祉関連法をみると障害福祉の目標は以下のように定められている。代表的な3つの法律を見てみたい。わが国の最初の障害者福祉を定めた身体障害者福祉法では、以下のように謳われている。

この法律は、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と相まって、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする。(身体障害者福祉法第1条)

すなわち身体障害者の自立と社会経済活動への参加を謳い、単に障害者を保護の対象として扱うことに目標を置いているわけではない。身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するための援助を行うことを目的としている。

また1981年に心身障害者対策基本法から大きく衣替えし障害者福祉の根本的なあり方、理念を示す障害者基本法、第1条では障害福祉の目的は以下のように示されている。

この法律は、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との理念にのっとり、…、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、…、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、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する。(障害者基本法第1条)

さらに、2006年から施行され、のちに「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」(以降、障害者総合支援法と表記する)と名称変更した障害者自立支援法、では、以下のようにその目的を記している。

障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、…(障害者総合支援法第1条)

いずれの法もその基調にあるのは、障害者を一人の人間として平等に扱い、その社会参加を促し、その人々が、一人の人間としてあらゆる権利を有しその実行のために社会がそれを支えていくことを謳っているわけである。若干のニュアンスの違いはありつつも、これらの法の目的は「自立した生活の実現」

と労働等に就くことなどを含めた「社会参加の促進」がキーワードである。これら2つの課題はいずれも法が達成すべき「目的」として定義しているものである。

(3)障害者の就労の状況

わが国障害者の就労実態については後述されるが、ここでは要点と論点のみ整理しておきたい。

障害者の就労を社会的に確保しようとするれば、大別すると2つの方法がある。一つは障害者自身の職業能力を高めるというものである。これは従来の障害に対する医学的モデルがその基調となる。わが国においては障害福祉の領域で身体障害者福祉が先行してきた歴史が強く影響している。障害がある状態に陥ることを予防する、あるいは治療・再訓練することで障害状態そのものを回避しようとする発想である。これは確かに限られた身体障害者に対しては有効であろう。切断者にとって、義足の作成とその適応という医学的なアプローチはきわめて有効である。しかしながら今日のように、障害それ自体が多様な様相を示し、障害を「lack of function」（機能的な不足）という解釈が成り立つのはごく限定された領域にとどまること、慢性疾患では病気そのものの治療も生活全般の障害や不利益をもたらす、当然医学的なアプローチではその対応に限界があること、精神疾患のように病期を特定できなかつたり、寛解と増悪を繰り返すような場合には治療の終了そのもの明確にそのラインを引くことは困難である。知的障害について言えば、それは治すべき対象ではなく育てはぐくむべき対象であることなどを考えれば、こうした医学モデルを基調としたアプローチはきわめて限定的な場合でのみ有効となろう。

もうひとつは、障害のある状態そのものを社会が受け入れ、その就労の場を意図的に法のコントロールのもとで確保するというものである。この場合さらに2つに大別できよう。一つは一般の事業所（企業）に対し、一定程度の障害者雇用を法によって義務づけるという割り当て雇用制度である。わが国では1960年に身体障害者雇用促進法（その後障害者の雇用を促進する法律と改名）が誕生しその後の障害者雇用の大きな制度的支柱となってきた。公私の事業所（企業、組織）に対し、総従業員数の一定割合の障害者雇用を義務づけるという割り当て雇用が進められているが、これに該当する。

もうひとつの方法は、障害者専用の就労の場を確保することである。保護雇用（Sheltered employment）あるいは援助つき雇用（Supported employment）といわれるもので、1970年代、80年代、欧米で広がった。1955年のILO第99号勧告においては保護雇用は以下のように扱われている。

第32項(1)権限のある機関は、適宜民間団体と協力して、雇用市場における通常の競争に耐えられない身体障害者のため、保護された状態の下で行われる訓練および雇用のための施設を設けかつ発展させる措置を執るべきである。(2)前記の施設は、身体的、心理的または地理的理由によって規則正しく作業に往復することができない身体障害者のための保護作業施設の設置および特別措置を含むべきである¹。

また、引馬によれば²、欧州27カ国が加盟するEU域内では、保護雇用や援助付き雇用の基本的な定義は、現在、次のように解されている。

1 「リハビリテーション研究」1971年4月 第2号 p12-17 日本障害者リハビリテーション協会発行

2 引馬知子 第8節 EUの保護雇用に関わる現状と法政策の方向性－障害のメインストリーム化と就労支援・労働者保護『福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会報告書』（障害保健福祉研究情報システム）http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/hikaku/matsui091130/15_208.html

保護雇用 (sheltered employment) :

通常の労働市場における雇用が一時的あるいは継続的に難しい不利な立場にある人々を特に対象として設立された職場で、保護のある労働環境下での雇用・就業を指す。

援助付き雇用 (supported employment) :

援助付き雇用では、障害者が一般労働市場で報酬を得る仕事に就き、仕事が継続できるよう導くことを目指す。この目標を達成するため、ジョブコーチ、賃金補填、求職支援等のさまざまな手段が用いられる雇用を指す。

*)上記の基本的な定義とは異なり、英国での援助付き雇用という用語は、保護雇用上でも用いられる。

わが国においては、福祉工場がこれに該当し、授産施設、福祉作業所などがこれに準拠するとされているが、いわゆるわが国でよく使われる「福祉的就労」全体がこれらに該当するとは言いがたい側面もある。例えば福祉工場を除く授産施設や福祉作業所等においてはその利用者は福祉施設利用者として位置づけられ、労働者としては扱われてこなかったという歴史がある。多くの場合そこで得られる「作業工賃」はいわゆる賃金としては遠く及ばず、場合によっては「利用料」がその「工賃」を上回る場合もあった。こうした経済的な基盤の薄さは、欧米の多くの国々の保護雇用が経済的な支援つきであることとは大きな違いがある。

国々で保護雇用については定義の違い、運用や対象、あるいは期間など様々なタイプがあるが、『The right to decent work with disabilities』³ においては一般的な傾向として以下のような特徴があるとされている。

- 保護雇用の考え方については一致せず、その規模も様々なものであること
- いずれの場合も始まりは宗教団体や家族などによるものが多いが、今では国家の助成金の対象となっていること
- 保護雇用は重度の障害や制限された労働能力のために一般労働市場では就職、雇用継続が困難な人々のために意図されていること
- ほとんどの国では保護雇用から通常の労働市場への移行を意図しているが実際にはその移行率は(1-5%)と低水準であること
- 保護雇用において適切な労働条件や労働契約が提供されていないことに対し批判されているが、多くの場合、最低賃金以下の報酬で、ポケットマネー程度しか報酬を得ていないし、労働災害や健康を守るための法も提供されず、労働組合を作る権利も保障されていない。

こうした指摘はわが国の授産施設や小規模作業所などにおける福祉就労においても共通するものである。前述してきたような就労をしてもそれが経済的基盤の獲得につながらないとすれば、障害者福祉の目標として自立と社会参加はいかに達成され得るのであるだろうか、たとえ作業能力があり、それなりの賃金を稼いでいたとしても自立した生活を営むという水準からはほど遠いことがほとんどである。収入の乏しさは当然、自立生活を阻む主要な要因となり、この福祉的就労が障害者の自立につながっていないことは、例えば知的障害者の就労率が半数近くあってもそれが生活の自立にはつながらず、ほとんどの

3 アーサー・オレイリー『The right to decent work with disabilities』ILO 初版2003 訳は松井亮輔らによる。

者は家族と同居しているという事実からも明らかである。多くの障害者は家族と一緒に生活することでようやく施設ではない社会生活が成り立っているわけで、障害者自身、あるいは家族にとっても親亡き後の生活設計が立たず、将来不安がきわめて高いのもうなずける。すなわちわが国の福祉的就労というのが、障害者の生活の自立にはつながってこなかったということは明らかであろう。

この就労実現の願いはその背景に一人の社会人として一人前に扱われたい。自分の力を社会で試してみたい、活かしたいという本来の意味での自立したいというもので、とにかく仕事に就くことと同義ではない。とすれば少なくとも最低賃金の保障された労働者として扱われなければならないし、少なくとも障害者の就労支援はもっと丁寧に扱われなければならないということである。一般就労の可能性がある人々にはもっと就職の機会が増やされなければならないし、軽度でない知的障害や精神障害の場合にはある意味での緩い就労の場が確保されなければならないであろう。それはこれまでの作業所と一般就労の中間的な就労の場を必要とするかもしれない。一般雇用されるのが困難な障害者が就労能力の上で一つランクを下げた障害者として扱われたりしてはならない。

本来ノーマライゼーションの出発点は障害があっても普通の生活を送ることを社会が実現するという目的である。移行支援が過度に強調され過ぎ、障害者を一般就労に導くことこそが就労支援という発想があるとするれば「障害者をノーマルにする」という発想と同じことになる。どんな障害があってもその人の能力が活かされ、当たり前働き、当たり前の生活ができる。それがノーマライゼーションであるはずである。能力に応じて働き、普通の生活をするのに必要な賃金が得ることができる。本来の保護雇用という考え方の根本はここにあると考える。

これまで述べてきたように、わが国における障害者就労は、一方で、障害者雇用促進法を柱とする一般事業所での雇用確保とこれまで福祉領域で展開されてきた「福祉就労」がそれぞれの特徴を持って展開されてきている。そしてまだまだ到達点は高いものではないが、それぞれが着実に成果を上げていることもまた、事実である。さらに厚労省では労働と福祉の連携、特に障害者雇用促進法を実践する最前線であるハローワークの機能強化と福祉就労の地域レベルでの連携を強化する施策の充実をあげている。これについてはまだ始まったばかりで成果を上げているとはいいいがたいものの、一つの今後の可能性を模索する上で重要な課題となっていくことは間違いないものと思われる。

2. 障害者就労の目標としてのディーセントワークの実現という課題

障害者に限らず、今日の労働者をめぐる状況はきわめて厳しい。就労の多様性という名の非正規労働者の急増、その結果としての低賃金の固定化や雇用の不安定からくる生活基盤の脆弱さ、先の見えない不安感、失業への危機意識の高まりという状況が広がっている。一方、正社員であっても、そこにはサービス残業であるとか労働時間の長時間化や労働密度の濃さなどが指摘されている。2012年度にわが国では認定された過労死は年間813人（2013年11月22日NHKニュース）とされる。しかも前年度を下回るどころか毎年増加傾向にある。こうした状況にみるように労働者の心身のストレスはきわめて高いもので、とくに精神保健の危機については重要課題として取り組む必要があるだろう。冒頭で示したようなILOが労働者におけるディーセントワークを追求しなければならないという宣言をした背景にはこうした労働をめぐる危機的状況がある。このような危機的状況の中で障害者の就労の確保・促進という課題においてディーセントワークを実現すべしという主張はやや現実離れした遠い課題に聞こえるかもしれないが、我々はこのような時だからこそディーセントワークを正面から掲げる必要があるように思っている。

さて、ディーセントワークとはどのようなものであろうか。「ディーセントワーク（Decent work）」

の概念は、1999年の第87回ILO総会に提出された事務局長報告において初めて用いられ、ILOの活動の主目標と位置付けられた。ディーセントワークの概念は、第87回ILO総会にてILO事務局長に就任したファン・ソマビアによって初めて用いられ、以降ILOによる活動の主目標と位置付けられた。ILO駐日事務所のウェブサイトでは「ディーセントワークとは、権利が保障され、十分な収入を生み出し、適切な社会的保護が供与された生産的仕事を意味します。それはまた、全ての人が収入を得るのに十分な仕事があること」⁴としている。また、厚労省⁵ではディーセントワークを「働きがいのある人間らしい仕事」とし、その実現のために(1)雇用の促進、(2)社会的保護の方策の展開及び強化、(3)社会対話の促進、(4)労働における基本的原則及び権利の尊重、促進及び実現の4つの戦略的目標が必要であるとしている。同ホームページによればディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）とは、人々が働きながら生活している間に抱く願望、すなわち、

- (1) 働く機会があり、持続可能な生計に足る収入が得られること
- (2) 労働三権などの働く上での権利が確保され、職場で発言が行いやすく、それが認められること
- (3) 家庭生活と職業生活が両立でき、安全な職場環境や雇用保険、医療・年金制度などのセーフティネットが確保され、自己の鍛錬もできること
- (4) 公正な扱い、男女平等な扱いを受けること

といった内容が挙げられている。

では障害者就労においてディーセントワークを追求するということが何を意味するのであろうか。次章以降で障害者の就労を支援する様々な施策が紹介されるが、そのほとんどは就職に至るプロセスにおけるいわば入り口の支援に集中している。まずは入り口をくぐらなければ始まらないのであるからそれは当然であるかもしれない。しかしながらここで2つの問題について注目しておきたい。一つは就労の継続性という課題である。せっかく就職したにも関わらず適切な援助を受けられず、あるいは深く傷つき離職に至るケースは少なくない。こうした離職率の問題についてはなかなか実態がつかめていない。厚労省のデータとしても一般雇用につながった障害者が、その後どの程度雇用が継続しているのか、就労の継続性あるいは離職率についての本格的な調査結果は見当たらない。しかしながらハローワークを通じた毎年の年間就職数と、障害者の就業調査による実際の就業者数を照らし合わせてみれば、離職率は相当高いものと思われる。こうした点もふまえて就職した以降の継続性の問題はきちんと把握されなければならないであろう。正確に現状を把握するためには相当緻密な調査が必要だと思われるが、今回の我々の調査の中でもこの問題について現場では相当に深刻に受け止めている様子がかがえた。ヒアリング等を通じて1年以上、就業が継続するものは半数に満たないのではないかという印象を持っている。多くの事業所で苦労しているのはまさにこの問題で、体調の不安定さ、周囲の人々との人間関係、そして一度崩れるとそれらの修復はかなり困難である、また、受け入れを調整する担当職員の負担、仕事の量的、質的なマッチングの難しさ、障害者自身が自分の直面する困難をうまく表現し相談できずに抱え込むストレス等挙げればきりが無い。こうしたたくさん課題を一つひとつついでいねいに、しかも繰り返し対処していく必要がある。障害者の就業が定着していくためには障害当事者、事業所の相互が理解を深め、発展していくことなしには成り立たない課題である。

そして困難に直面したときに第一義的に考えたいのが、障害当事者が生きがいをもって働いているのかという点である。我慢して泣く泣く働いていることがあってはならないし、障害者が、当たらず触ら

4 <http://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/decent-work/lang--ja/index.htm>

5 http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kokusai/ilo/decent_work.html

ずのお客様になってもそれは就業したことにも参加したことにもならないであろう。就労がうまくいっているのかという点について最も重要な評価基準はここにある。どれだけ働きがいをもって生き活きと働いているのかここを評価することが最も重要な課題であろう。お互いがいろいろな苦勞をしても、結果、障害者たちが生き活きと働いていれば、受け入れた側はより積極的に障害者雇用を捉えるであろうし、相互がへとへとになって障害者が職場を去って行くということになれば、相互に残るのは挫折感のみとなる。障害者にとってもディーセントワークを追求することはある意味で当たり前のことを求めているに過ぎない。そしてそれは障害者のみでなくその職場に働くすべての労働者にとっても共通する課題となるものである。

ディーセントワークを追求する上で、もう一点取り上げておきたいことは、現在就業していないし、今後も就業は希望しないという障害者の人々に注目することである。病状の進行や障害程度が重く外出すらままならないが故に就業は希望しないという人々も少なくないが、その一方で、かつて就業した経験があるが、そこで辛い思いをしたのでもう働きに出るのはいやだと考えている人も少なからず存在しているということである。要するにかつて嫌な思いをして深く傷つき、就業を諦めている人々である。例えば知的障害や発達障害の場合などは周囲の人々の「頑張る」という励ましに応えようとするあまりつつい無理をしがちになる。そしてストレスをため込み結果的にパニックになってしまう場合がある。ストレスからより自閉傾向が強くなってしまった。興奮状態が続き夜間の不眠を訴えるようになった、ある日突然もう行かないと玄関を出ようとしなくなった。調査の過程でこうしたケースも耳にした。障害によっては周囲の人々が思っている以上にストレスを抱えやすく、またその解消の仕方を見つけることができずに、よかれと思った就労経験が逆にその後の生活にマイナスになってしまうようなことは基本的に避けたい。障害者だからこそ、就労の質を問うこと、障害者自身が本当に職場になじめているのか注意深く見守りたいのである。重要なことは障害者の就労にあたっては決して急いではない、また決して諦めてもいけないという事である。こうした残念な結果になる事態を極力減らすためにも障害者の就労の目的にディーセントワークの実現という課題を取り上げたいと考えている。

また、障害者の雇用促進という課題がもしこうした人々へ「働けない」あるいは「働かない」人々に対し肩身の狭い思いをさせるようなことになってはならない。あえて「働かない」という選択し選ぶことも保障されなければならない。今日の障害者総合支援法の下で進められている就労支援や就労移行支援は、就労ばかりが優先されているという意見は少なくない。峰島⁶は「障害者の一般就労を推進する公的施策が進まない中で、一般就労ができなかった人、困難な人が福祉就労に滞留し、障害程度、工賃などで両者の剥離が進行する。そしてそれらを固定化するように、『一般就労か福祉的就労か』『競争的環境で働くか庇護的環境で働くか』…という2律背反施策も展開される」と指摘している。たとえ就労がかなわずとも、社会参加が保障される施策がいわばセーフティネットとして作用し、そうしたバックグラウンドの上に様々な就労支援策や社会参加を保障するシステムが求められる。ノーマライゼーションの実現という障害者福祉の大目標を考えれば、我々の研究もあらためて障害者の実際の生活の様子や様々な福祉ニーズに出発点を置くべきであろう。いうまでもなく、障害者にとっても就労はその生活の質を高める上で重要な課題ではあるが、広い意味での普通の生活を獲得するための手段であって目的ではない。常にこうした視点を忘れてはならないであろう。とすれば、私たちは障害者の就労に関わる背景を探り、どのような属性や環境が障害者の就労を実現するのか、それ以前に障害者自身がどのような福祉ニーズを抱え、それらの福祉ニーズが就労の実現によってどのように変化するのかを知る必要があ

6 峰島厚他「障害者雇用の推進方策のあり方」『立命館大学産業社会論集』第48巻第1号 2012.6 p200

ろう。就労ができていないか否かという問題にとどまらず、就労の有無とそれぞれの属性の問題や実際の生活状況、将来的な志向などとの関連で考察をすすめていく必要があるものと考えている。

かつて糸賀一雄の言った、障害児の療育に社会の光を当てるのではなく「障害児こそが社会の光である」という台詞はあまりに有名であるが、それと同じことをここで提起したい。もし、あなたの働く会社が障害者を受け入れるために職場環境を整備し、業務の見直しを進め、いわゆる障害者のための仕事の切り出しをするようになれば、当然そのためにはあらためて職場全体の見直しの作業の必要性が出てこよう。それらは必ず職場全体の作業環境の見直し、業務の効率化、体系化、作業分担の見直し等が必要になってくるはずである。これはまさに「障害者こそが世の光である」というのと同じ魂である。障害者雇用は障害者のみのためではない。その職場全体、そこで働く労働者全体に関わるものである。こうした点からも障害者雇用の価値を見いだす必要があるだろう。障害者を大事にできる職場は、働く者すべてを大事にできる職場であることを私たちはすでに体験している。これらの課題は密接不可分な課題であり、一般の労働者を大事にする職場であれば障害者も大事にされるという相関関係にある。

3. 事業者側にとっての障害者就労支援の意義

平成25年度から一般事業所における法定雇用率は1.8%から2.0%へ引き上げられることとなった。障害者の雇用に積極的に関わることは、すべての企業にとっての社会的義務である。まして、CSR（corporate social responsibility；企業の社会的責任）やコンプライアンスといった企業の社会的信頼を高めることが、昨今では企業の生き残りにも大きく関わってくる。いわばその一環として障害者雇用についてもまた、積極的に取り組む姿勢を見せなければならないし、義務以上の「責任」を果たすことができるかは社会的に見ても大きな注目を集めることとなる。

またもう一つの点は、障害者の就労支援には働くもの全てに関わる重要な意味があることに多くの事業者は気づいていないということである。実は障害者の働きやすい職場は障害の無い人間にとっても働きやすい職場であり、障害者の就労支援の促進は実は職場環境の改善や労働者側のQOL促進にもつながる事が多い。障害者に足を引っ張られるのではなく、障害者を取り込むことであらためて一人ひとりの作業分担が見直されたり、効率が検討されたりするために、仕事の流れの見直しが進んだという経験は少なくない。

こうした現状の中、いかに福祉マインドと雇用（労働）マインドを融合させるかが問われているといえる。これは言ってみれば送り出す側と受け入れる側が継続的なやり取りの中で障害者の就労が実現していくプロセスであると考えられる。福祉の側である就労支援施設の職員と障害者を受け入れる事業所側の職員の間接的な役割を例えば社労士が果たすことはできないだろうか。社労士はおそらくはハローワークの職員以上にその事業所の職場環境や業務内容を知りえる立場にあらう。事業所における障害者受け入れ担当者へのコンタクト以前にある程度その職場の状況を知るものとして社労士がその仲介役となれば、福祉職と社労士の連携により、片方は障害者の立場から、もう一方は事業者の立場から障害者の就労実現という共通目標に向かい共同歩調を図ることは可能性のある術であらうと考える。

執筆担当者

氏名	所属	執筆担当
主任研究員 西本 典良	東北文化学園大学医療福祉学部 教授	はじめに 第1章 第2章1、2、まとめ
研究員 齊藤 隆之	東北文化学園大学医療福祉学部 講師	第2章4 第3章1、10 第4章 第6章
研究員 三平 和男	東京都社会保険労務士会	第2章3 第3章2～9 第5章

— 目 次 —

はじめに	3
1. 障害者就労におけるディーセントワーク実現を目標とすることの意味	3
2. 障害者就労の目標としてのディーセントワークの実現という課題	7
3. 事業者側にとっての障害者就労支援の意義	10
第1章 わが国における障害者の就労をめぐるあゆみ	14
1. わが国における障害者就労支援のあゆみとその特徴の概要	14
2. 戦後の障害者福祉と労働行政としての障害者雇用のあゆみ（年表）	15
3. 1960年「身体障害者雇用促進法」の制定の背景とその意義	17
4. 戦後の障害者福祉の発展における「福祉的就労」の歩み	20
5. 障害者自立支援法以降の福祉的就労の変容と新たな課題～福祉と労働の連携	24
第2章 障害者の就労状況	27
1. 障害者の一般就労の現状	27
2. 障害者の就業状況	30
3. 障害者の就労における賃金の問題	32
4. 福祉的就労の状況	34
第3章 障害者就労の制度概要と実施状況	37
1. 労働行政としての障害者就労支援	37
2. 事業主に対する指導・援助	38
3. 公共職業安定所（ハローワーク）における障害者の就労支援	41
4. ハローワークにおける個々に応じた職業相談・職業紹介・職場定着指導	44
5. 障害者職業センターにおける支援	44
6. 障害者就業・生活支援センターにおける就業と生活の一体的支援	45
7. 職業能力開発の推進	47
8. 特例子会社制度	47
9. 障害者本人への職業リハビリテーション	48
10. 障害者の一般就労への支援に関する考察	49
第4章 福祉的就労の制度の概要と実施状況	51
1. 制度の概要	51
2. 福祉的就労の実施状況	52
3. 福祉的就労に関する考察・課題	52
第5章 一般就労の事例と考察	55
1. 事例	55
2. 事例を通じた考察	58

3. 社労士の介入の可能性についての考察	61
第6章 福祉的就労の事例と考察	64
1. 調査の概要	64
2. 調査結果の概要	65
3. 結果の分析	66
4. 考察	68
まとめ	70

第1章 わが国における障害者の就労をめぐるあゆみ

1. わが国における障害者就労支援のあゆみとその特徴の概要

わが国における障害者の就労確保の課題は、主にこれまで1960年の身体障害者雇用促進法による労働行政の一環として進んできた。当初は就労可能な軽度あるいは中等度の身体障害者を対象として想定し、一般事業所へ障害者雇用率を義務づけるという割り当て雇用として発展してきている。身体障害者雇用促進法はその後、事業所に対し雇用努力義務から雇用義務へと法的拘束力を強め（1976年）、雇用納付金の制度化、職業リハビリテーションの強化、公共職業安定所における相談支援体制の強化などを進めながら、同時に法定雇用率も引き上げていった。その後、同法は改正を繰り返し、1987年には、障害者の雇用の促進等に関する法へと変更され大規模な改正が進められるなか知的障害へも対象を拡大した。さらには2005年には雇用義務対象として精神障害者にも対象を拡大し、今日に至っている。

また、もう一方でわが国の障害者就労は身体障害者福祉法や知的障害者福祉による福祉工場や授産施設という、いわゆる福祉的就労がもう一つの側面を担ってきた。1949年、戦後いち早くスタートした身体障害者福祉法では、その第1条「身体障害者の更生を援護し、その更生のために必要な保護を行い、もって身体障害者の福祉を図ること」と、示すように傷痍軍人対策、身体障害者の職業復帰のための更生指導が強く意識されている。知的障害者に対しては、1960年には精神薄弱者福祉法（1999年に知的障害者福祉法と変更）が制定され、身体障害者福祉と同様、授産施設が設置されている。さらに緊急重点施策として、重度の障害者、重度の重複障害者へと対象を広げていく。その後身体障害者や知的障害者福祉は、障害者の更生援護としては主として施設収容を強化充実する形ですすんでいく一方で、1970年代以降、小規模作業所が障害者の地域における就労の場としてさらには地域生活を支える基盤として、急速な広がりをみせていく。

精神障害者に関しては、戦後、1950年に制定された精神衛生法が大きな改定を繰り返し、1987年には精神保健法に改定され、社会復帰支援施設が創設される。さらに1995年には精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以降、精神保健福祉法と記す）と改正され、ここで初めて精神障害者の福祉が法律上明確にされた。

さらに2003年の支援費制度を経て、2006年にスタートした障害者自立支援法（2012年、障害者総合支援法に改名）により、身体障害者、知的障害者、精神障害者の3障害が統合された福祉法が誕生する。この障害者自立支援法では、就労支援の強化が謳われ、福祉から就労への移行支援という課題を明確にし、それを促すことが強調された。いわば本格的な福祉（厚生行政）による就労支援はここからスタートしたといっても良いであろう。

さて、わが国における障害者の就労の歴史については、以下でいくつかのポイントを絞って考察を加えたい。上述してきたように、わが国の障害者の就労の問題に関しては大きく2つの流れがある。一つは身体障害者雇用促進法に始まる労働行政としてすすめてきた障害者の雇用確保の取り組みであり、もう一方の流れとしては身体障害者福祉法に始まる障害者の更生の一環としてのいわゆる福祉的就労を中心とする流れである。以下ではまず両者の流れを年表としてその概要を示し、かつ3つのエピソードについてフォーカスしわが国における障害者就労の歩みを考察したい。

この3つのエピソードとは、一つには1960年の身体障害者雇用促進法の制定がどのような時代背景とどのような流れの中で制定されていったのかという問題である。この法はその後の障害者雇用の中心的な柱になるものでこの制度制定の出発の背景について探り、整理することはその後の歴史的発展を考察

する上でも重要な課題であろうと考える。ふたつめは70年代、80年代、急速に広がっていった小規模作業所に代表されるいわゆる福祉的就労の位置づけをどのように理解していけばよいのか、それが果たした役割と問題点はどこにあるのかを明らかにすることが重要であると考え。わが国におけるこの時期の福祉的就労は独自の発展を遂げ、知的障害者や重度の障害者にとって大きな意味をもっていると思われる。この点について考察したい。3つめのエピソードは2006年に実施された障害者自立支援法の解釈である。上述した福祉的就労がこの自立支援法によってどのような変化を遂げてきたのか、また福祉から労働への橋渡しを目的とする就労移行支援の到達点と可能性について考察を進めることで、障害者の就労に関する福祉と労働の連携という課題の今後の動向などについて整理したいと考える。まず、全体を年表の形で概要を見て、さらに上述した3つのエピソードをひもときながらわが国の障害者就労の流れをみていきたい。

2. 戦後の障害者福祉と労働行政としての障害者雇用のあゆみ（年表）

【図表1-1】 わが国の障害者就労をめぐる歴史

1945～ 1954	1947 児童福祉法 1949 身体障害者福祉法 1950 生活保護法 1950 精神衛生法 精神病院設置義務づけ 1951 社会福祉事業法 福祉事務所設置義務づけ	1947 オーストラリア 障害者雇用法 1948 世界人権宣言 1947 職業安定法 1948 大阪身体障害者職業補導所 身体障害者を対象にした公共職業訓練所 1952 第1回国際ストークマンデビル競技大会 1950～53 朝鮮戦争 1952 労働省；身体障害者職業更生援護対策要綱を策定
1955～ 1969	1957 精神薄弱者通園施設設置 1958 国立秩父学園設立(初の国立知的障害者施設) 1959 国民年金法(拠出制の障害年金、無拠出制の障害福祉年金) 1960 精神薄弱者福祉法(後に知的障害者福祉法に改正1999) 1961 島田療育園設立 1963 重度障害者更生援護施設 1963 拝啓池田内閣総理大臣殿(作家水上勉による告発、重度心身障害児・者への注目を集める) 1964 重度障害者授産施設、重度精神薄弱児扶養手当、 1964 ライシャワー事件 親日家で有名なアメリカ大使ライシャワーが統合失調症の日本人に刺された事件 1963 肢体不自由児通園施設、重度身体障害者更生施設設置 1964 重度身体障害者授産施設、肢体不自由児施設と精神薄弱児施設に重度棟設置 1965 精神衛生法の改正 1967 身体障害者相談員、身体障害者家庭奉仕員制度発足 1967 児童福祉法の改正により重症心身障害児施設が創設 1969 重度障害者に対する日常生活用具の支給	1955 経済自立5カ年計画 1955 ILO身体障害者の職業更生に関する勧告 1958 職業訓練法 1959 児童権利宣言 1959年 デンマークにて1959年法 ノーマライゼーション理念の反映 1960年 身体障害者雇用促進法の制定、民間企業の身体障害者雇用(総従業員1.3%)という努力目標が設定された。 同年10月、労働省、第1回身体障害者雇用状況調査を実施 1963 身体障害者雇用促進月間設定(以後毎年) 1969 職業訓練法全面改正(身体障害者職業訓練所を身体障害者職業訓練校に改称)
	1970 心身障害者対策基本法 同法により理念上ではあるが知的障害者も心身障害者として雇用促進の対象とされることとなった 1971 国立コロニー建設 1972 身体障害者福祉工場 1973 オイルショックを契機に「福祉見直し論」が登場 1973 療育手帳制度要綱通知	1970 アメリカにてIL運動 1972には自立生活センター発足 1971 国連知的障害者の権利宣言 1972 身体障害者雇用審議会が「心身障害者の雇用促進対策について」の中間報告を答申(心身障害者受入れの企業に対する税制、金融上の優遇措置等)

<p>1970～ 1980</p>	<p>1977 知的障害者通所授産施設の開始</p> <p>1979 養護学校義務制実施</p>	<p>1975 身体障害者雇用審議会「障害者の雇用の促進と安定のための講ずべき今後の対策について」を答申</p> <p>1976 身体障害者雇用促進法の改正(身体障害者雇用制度の強化、割り当て雇用制度、義務雇用制度、雇用納付金制度の導入)</p> <p>1976 WHO「地域での障害者の訓練」CBRの手引書</p> <p>1977 身体障害者雇用促進協会を設立(後に日本障害者雇用促進協会に改称1988)</p> <p>1977 全国心身障害者雇用促進大会が東京で開催(以後毎年開催される)</p> <p>1978 アメリカにてリハビリテーション法改正</p> <p>1979 国立身体障害者リハビリテーションセンター(国立身体障害センター、国立東京視力障害センター、国立聴力言語障害センターを統合)が埼玉県所沢市に設置、同時に国立職業リハビリテーションセンターが開設される。</p>
<p>1981～ 1999</p>	<p>1981 国際障害者年「完全参加と平等」</p> <p>1982 国際障害者年推進本部による「障害者対策に関する長期計画」発表(1983～1992国連障害者の10年)</p> <p>1983 日本障害者協議会結成</p> <p>1984 宇都宮病院事件</p> <p>1985 知的障害者福祉工場の開始</p> <p>1985 国連NGOによる合同調査</p> <p>1986 国民年金法改正→障害基礎年金制度の創設</p> <p>1986 「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」 障害福祉に関する措置が機関委任事務が団体委任事務へ</p> <p>1987 精神保健法制定</p> <p>1987 社会福祉士・介護福祉士法</p> <p>1989 高齢者保健福祉推進10カ年計画(ゴールドプラン)</p> <p>1990 3審議会合同企画分科会意見具申「今後の社会福祉のあり方」</p> <p>1993 障害者対策推進本部「障害者対策に関する新長期計画－全員参加の社会づくりをめざして」福祉関係8法の改正</p> <p>1993 精神保健法の改正</p> <p>1993 障害者基本法</p> <p>1994 初の『障害者白書』刊行</p> <p>1994 ハートビル法(高齢者、障害者が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律)</p> <p>1995 障害者対策推進本部「障害者プラン－ノーマライゼーション7カ年戦略」</p> <p>1995 「精神衛生法」から「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」へ改正</p> <p>1995 障害者プラン(ノーマライゼーション7カ年計画)</p> <p>1997.9 3審議会合同企画分科会による大幅見直しの意見具申</p> <p>1997 介護保険法公布(施行2000)</p> <p>1997 今後の障害保健福祉施策のありかたについて(中間報告)</p> <p>1998 社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ):中央福祉審議会社会福祉構造改革分科会</p> <p>1999 成年後見制度関連4法成立</p>	<p>1981 WHO ICIDHを発表</p> <p>1981 障害者インターナショナル(DPI)誕生</p> <p>1982 国連「障害者に関する世界行動計画」</p> <p>1984 身体障害者雇用促進法の改正(障害者の範囲の拡大等)</p> <p>1985 職業能力開発促進法公布(職業訓練法を改称)</p> <p>1987 身体障害者雇用促進法が「障害者の雇用の促進等に関する法律」へと名称変更、障害者の対象拡大:身体、知的、精神の3障害を対象と明記、職業リハビリテーションを初めて法に位置づけた</p> <p>1990 アメリカにてADA成立 The American's with Disabilities Act</p> <p>1990 イギリスにて国民保健サービス及びコミュニティケア法成立</p> <p>1992 障害者の雇用の促進等に関する法律の改正 障害者雇用対策基本方針の策定、重度知的障害者の雇用率制度におけるダブルカウント等</p> <p>1994 国連総会「障害者の社会への完全統合に向けて『機会均等化に関する標準規則』」</p> <p>1995 イギリスにおいてDDA成立</p> <p>1997 雇用促進法改正 知的障害者の義務雇用制度が適用された。</p> <p>1998 障害者雇用対策基本方針告示 職能開発、職業リハビリテーションの充実、知的障害、精神障害の雇用確保などが謳われた</p>
	<p>2000 交通バリアフリー法(高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律)</p> <p>2000 社会福祉増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律</p> <p>2000 小規模作業所の法制化</p> <p>2001 道路交通法の一部を改正する法律</p> <p>2001 欠格条項の見直し</p> <p>2002 身体障害者補助犬法</p>	<p>2000～2009 アフリカ障害者の十年</p> <p>2000 障害に関する世界NGOサミット→北京宣言</p> <p>国連 2001 ICF採択</p> <p>2002～12 ESCAP(アジア太平洋障害者の10年)</p> <p>2002 障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の成立</p>

2000～	<p>2002 障害者基本計画、重点施策実施5カ年計画(新障害者プラン)策定</p> <p>2003 支援費制度の開始</p> <p>2004 障害者基本法改正</p> <p>2004 発達障害者支援法成立 これまで知的障害の定義に含まれなかった自閉症、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等の発達障害を有する者を発達障害者とし支援法が成立。</p> <p>2004 日本障害者フォーラム発足</p> <p>2004 改革のグランドデザイン案</p> <p>2005 特別障害者給付金開始</p> <p>2006 障害者自立支援法実施 3障害の統合、就労支援強化、市町村の自立的運営等を趣旨、とりわけ就労支援では就労移行支援、就労継続支援等の新しい給付体系がスタート</p> <p>2006 国民年金法の改正 障害基礎年金と老齢厚生年金の併給が可能となる</p> <p>2006 学校教育法が改正 盲学校、ろう学校及び養護学校が特別支援学校に一本化、地域おける相談体制の強化などがすすめられた</p> <p>2007 身体障害者補助犬法の一部改正</p> <p>2008 重点施策実施5カ年計画(後半)</p> <p>2008 障害者自立支援法の抜本的な見直しに向けた緊急措置</p> <p>2010 障害者制度改革の推進のための基本的な方向について</p> <p>2010 障害者自立支援法の改正 「応能負担」を原則とする利用者負担の見直し、相談支援体制の強化、障害児支援の充実・強化としての施設一元化や新サービスの創設</p> <p>2011 障害者虐待防止法(障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律)成立</p> <p>2011 障害者基本法改正 共生社会の実現、「合理的配慮」の概念が盛り込まれる</p> <p>2012 障害者自立支援法を障害者総合支援法(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)に改定。 障害者として難病等への対象拡大、障害支援区分の導入</p> <p>2013 障害者差別解消法(障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律)が成立</p>	<p>2005 雇用促進法の法改正 精神障害者も雇用義務の対象とされた。</p> <p>2006 国連総会で障害者権利条約(障害者の権利に関する条約)が採択 障害を理由とする差別の禁止と合理的配慮を求める、わが国は2007年に署名、以降国内法の整備がすすめられる</p> <p>2008 厚生労働省「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」が公布(平成21年4月1日施行)</p> <p>2008 「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」の一部施行(企業グループ算定特例、事業協同組合等算定特例の創設等)(厚生労働省)</p> <p>2010 障害者アグリ雇用推進研修会(農林水産省)</p> <p>2012 障害者の法定雇用率を引き上げる政令が公布(平成25年4月1日施行) 民間事業所1.8→2.0% 公的機関2.1→2.3%</p> <p>2013 労働政策審議会障害者雇用分科会において、「今後の障害者雇用施策の充実強化について」の分科会意見書をとりまとめる。</p>
-------	--	---

3. 1960年「身体障害者雇用促進法」の制定とその意義

(1)戦後の身体障害者福祉法の制定と身体障害者雇用促進法制定へのプロセス

身体障害者雇用促進法は突然誕生したわけではない。歴史的に見れば、一つの流れとして傷病兵に対する職業復帰施策としての流れがその背景にある。膨大な死傷者を出した日露戦争後、1906年には廃病院法が誕生し、1917年、第1次大戦後の急激なインフレの進む中、貧窮を極めた傷痍軍人への対策として軍人救護法が制定され、傷痍軍人とその家族への救済がすすめられた。また、1923年の軍人恩給法、1936年の日本傷痍軍人会の結成、1938年には傷兵保護院(軍事保護院)が設置されていく。わが国の障害者福祉は戦後始まったと言われるが、少なくとも国家の戦争にかり出され、名誉の負傷を負った傷病兵については戦前より、このような形で一定の範囲内で国による庇護はあったということになる。この軍事保護院は長期療養施設としての側面をもちながらも動員前の状態への心身の回復を目標とし、恩給の支給、社会経済的活動に資する各般の措置が行われた。ある種の職業リハビリテーションが進められ

たといえるわけで、軍人のみを対象としていたという狭さはあるつつも、わが国の職業リハビリテーションの萌芽がそこに見いだせる。

さらに、第2次世界大戦では膨大な数の心身に障害を負った傷痍軍人が生み出され、一方でGHQにより、軍に関わる優先事項はすべて停止された状況であったから、終戦当初は上述したような傷痍軍人対策はいったん白紙となり、事実上彼らはきわめて悲惨な状況にあったといえる。1949年に制定された身体障害者福祉法の策定に関わった当時の厚生省社会局更生課初代課長補佐、佐野利三郎はある講演の中で、以下のように述べている⁷。「…日本が軍国主義を採り、富国強兵を達成するために、戦争でけがをした人々、あるいは病気になった人々の援護についてだけは大変力を入れていたように思います。…身体障害者福祉法を作るという時に日本の過去の歴史を調べて…日本の軍事保護院がやっておった傷痍軍人対策というのはアメリカの政策と全く一致というかさらにはそれよりも進んでいるような側面もあったのでございます。私たちはそれを戦後の傷痍軍人対策を含めた全体の身体障害者に及ぼしたいものだというので、身体障害者福祉法の構想を練ったわけでございます。」というように、身体障害者福祉法の制定は、眼前にいる膨大な数の傷痍軍人への対策に迫られていたことを大きな動機とし、戦前からの傷痍軍人対策への取り組みの歴史を活かしながら、新憲法による基本的人権や生存権という理念の具体化として広く国民を対象とした障害者福祉を実現したと理解できよう。よってその是非はともかくとしても、身体障害者福祉法における傷痍軍人対策の意味合いの強さは例えば身体障害者等級表にも色濃くうかがえる。例えば、視力や聴力の細かい分類指標、切断に関する断端の長さ、膝や足関節の残存の有無、喪失した指の種類など非常に細かい指標がある。こうした等級分類の仕方、被弾や爆風による負傷等、戦争による障害を想定するときわめて納得がいく。

制定当時の身体障害者福祉法の第1条には「身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もって身体障害者の福祉を図ること」と記され、職業能力の開発によって身体障害者が更生していくことを目標としていたものであることは明白で、今日の障害者福祉の基調であるところのノーマライゼーションの理念がまだこの頃にはないのはともかく、新憲法下で障害者がひとりの人間としてその尊厳を守り発展させていくというような障害者の生活と権利の全面的な保障という視点は文面上からは見えてこない。傷痍軍人対策としての職業復帰を目標とする身体障害者福祉の色が強い。

(2)戦後の経済復興における雇用の安定確保と障害者の位置づけ

当時の産業界は壊滅的な打撃を受けていたわけで、傷痍軍人対策のみならず海外からの引き揚げ者、国内の軍需産業から解雇された人々、空襲により破壊された工場等から離職した人々など膨大な人々が職を失い、家を失い、家族を失い文字通り着の身着のままであったわけであるから、当時のわが国の雇用政策は待ったなしの一大国家事業であったと推察される。

こうした経済状況の中で1947年には職業安定法が策定されていく。もちろんこれは障害者を直接の対象にしたものではなく一般就労者を対象としたものであるが、障害者の職業指導や職業紹介等の業務は労働省職業安定局が担うこととなり、その窓口としては公共職業安定所があたることとなった。また、同法22条においては身体に障害のある者への職業指導が義務づけられ、実際に相当数の障害者の相談、就職の斡旋なども行われていた様子である。また、同法「身体障害者に対する職業補導」を定めた第26条により「身体に障害のある者を対象とする職業訓練」が行われるようになった⁸。

7 佐野利三郎 講演記録 全国社会福祉協議会常務理事 講演テーマ「身体障害者在宅福祉に関する問題」安田火災記念財団叢書No.9 1978年度版IX

1949年に身体障害者福祉法が制定されたことは、障害者雇用確保の施策にも大きなきっかけを与え、1952年には労働省は身体障害者雇用促進中央協議会を設置するとともに身体障害者職業更生援護対策要綱を策定し、身体障害者の職業あっせんの確保、職業補導訓練の強化、雇用の奨励、研究調査の促進などが項目としてあげた。全国に8カ所の身体障害者公共職業補導所が設立され、これらは1958年には職業訓練法が施行されるなか身体障害者職業訓練所として名称変更され発展していく。杉原によれば⁹、当時の労働省の調査で、事業所での障害者の雇用率は0.95%で55.3%が業務上の障害、戦争による者は16.6%であったとされる。また、1956年の調査では官公庁における障害者雇用0.69%、民間事業所全体0.65%とされている。

(3) 諸外国の動きとILO第99号勧告の影響

諸外国の動きとしては、1955年、国際労働機関（ILO）は第38回総会において第99号勧告「身体障害者の職業更生に関する勧告」を採択し、わが国の障害就労にも大きな影響を与えた。このILO第99号勧告は、障害者の職業リハビリテーションの基本的なあり方を示したものであるとして今日でも多くの国々に脈々と位置付いていて、大山¹⁰は「職業リハについて世界のガイドラインを示すとともに国際的な関心を高めたことにおいて画期的なもの」であり、「その後の各国の職業リハビリテーションの関係法の導入、改正に実質的な影響を与えた」と高く評価している。そしてそのポイントとして以下の6点を挙げている。

- (ア) 職業リハビリテーションと障害者の定義を明確にしたこと、「職業リハビリテーションとは継続的及び総合的更生過程のうち障害者が適当な職業に就きかつそれを継続させていくことができるようにするための職業上の諸施設を提供する部分をいう」
- (イ) 「障害者とは身体的および精神的損傷の結果、適当な職業に就き且つそれを継続する見込みが相当に減衰している者をいう」として、適応範囲を障害の原因や性質に関わりなくすべての障害者に適応されるとしたこと
- (ウ) 職業リハビリテーションのアウトライン、要素と範囲、職業指導、職業訓練、職業の選択と紹介、追跡調査、さらに障害者がこれらを利用する方法などもカバーしているとしたこと
- (エ) 医療に責任のある団体との協力を規定したこと
- (オ) 障害児や青少年に関して特別に規定したこと
- (カ) 雇用機会の拡大の方法について規定したこと

(4) 戦後の経済復興から取り残された障害者

もう一つの背景は、この時期、わが国は、1950年から始まった朝鮮戦争の特需を足がかりとして急速な経済成長を遂げていく過程にあったという事である。1955年には鳩山内閣の下で「経済自立5カ年計画」が策定され、1957年には岸内閣が「新5カ年計画」が策定、そして1960年には池田内閣による「所得倍増計画」が策定される。この「国民所得倍増計画」により日本は急速な経済成長を遂げ10年の目標をわずか6、7年で達成し、東洋の奇跡と言われた。

8 杉原努「戦後わが国における障害者雇用対策の変遷と特徴 その1」佛教大学『社会福祉学部論集』第4号 p98 2008

9 同上

10 大山博「ILOの職業リハビリテーションに関する条約、勧告の意義」法政大学『社会労働研究』p110 1987.3

しかしながら一方で急速なインフレによる物価の上昇、公害問題、国内における過密と過疎等の社会問題は深刻化していった。また、すべての国民がそろって豊かになっていったわけではなく、この恩恵に直接あずかったものは企業に雇用された勤労所得のある世帯のみであった。1961年にはすでに国民皆年金として出発はしていたもののそれによる安定した老後を送るに十分な年金を受け取る高齢者はまだなく、現金収入のない高齢者そして障害者は取り残された状態であったといえる。また、身体障害者の多数は失業または不完全就業の状態におかれ、当時の労働省は以下のような認識であったとされる¹¹。

- 1) 国民一般、とくに雇用主が身体障害者の職業能力を真実の能力よりもさらに低いものとみていること
- 2) 労務管理上特別の負担を伴うこと
- 3) 身体障害者自身が健常者に伍して働くことに必ずしも積極的でないこと

そしてこれらの原因となる社会経済的要因として

- 1) 国民一般の差別的観念が払拭されていないこと
- 2) 能力を増強する訓練。施設が十分でないこと
- 3) 過剰労働力の時代に企業が身体障害者の能力を活用する必要性が少ないこと

当時の労働省はこうした認識の上に立ち、次官会議において「…国が特別の配慮を加え、彼らに勤労を通じてその生活を保障すべく努力することは、わが国の憲法第27条（勤労の権利）、第25条（生存権）の精神に出るものであり、まさに福祉国家としての画期的立法と称して過言ではなからう。…」と身体障害者の就労の確保のための法的整備に意欲を燃やしたことは注目に値する。

こうした経過をたどりやっと1960年に身体障害者雇用促進法は成立していく。これまでみてきたようにその背景には、ひとつに労働行政が障害者の就労確保策に意欲的であったこと、ILOの勧告、国際的にはすでに法的措置による障害者雇用の確保が世界の趨勢になっていたこと、そしてわが国が急速な経済成長の段階に入りすべての国民の完全雇用、中小企業の育成、経済的自立などを目標としていたことなどがある。こうした条件がそろい、身体障害者雇用促進法が誕生していった。

4. 戦後の障害者福祉の発展における「福祉的就労」の歩み

(1)福祉的就労の概要

前項では労働行政の視点から、障害者の雇用確保の中心的な柱の一つとして身体障害者雇用促進法成立の背景とその意味について述べてきた。労働面からの取り組みは基本的には一般就労という土俵において障害者の雇用・就労をいかに確保するかという取り組みであり、その対象の中心は労働能力があるにもかかわらず、仕事に恵まれない者となってくる。ただし、その後は、時代の流れと共に対象を重度障害者、知的障害者、さらには精神障害者に広げていくようになっていった。

ところで戦後のわが国の障害者の就労支援策は、もう一方に福祉領域における取り組みがある。旧身体障害者福祉による身体障害者福祉工場や更生施設、作業所などによる福祉的就労がそれに該当しよう。福祉的就労については幾多の見解の相違があり、明確に定義づけられているわけではないが、筆者は、福祉的就労を「福祉施設と位置づけられる場で、必ずしも賃金の獲得を一義的な目標とはしないものの

11 手塚直樹「日本の障害者雇用施策はいかにすすめられたか」『日本の障害者雇用－その歴史・現状課題』光生館 p111-112 2000年

就労に参加し、就労本来のもつ人間的成長や社会性の獲得、仲間作り等の獲得を目標とし、労働法の対象になるか否かを問わず、その場に入所または通所することで、自宅以外の生活の場をもち、障害者の社会参加のニーズを実現する重要な場」と解釈し、ここで用いることとする。

福祉領域における就労の取り組みは身体障害者福祉法による授産施設がその主要な役割を担った。身体障害者福祉法は前述したように障害者の更生（職業復帰）を目標にした法律であり、これにより更生援護施設としての身体障害者授産施設が誕生する。授産施設は法律上は以下のように定義されている。「身体障害者授産施設は、身体障害者で雇用されることの困難なもの又は生活に困窮するもの等を入所させて、必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる施設とする。（身体障害者福祉法第31条）」。当初の授産施設は、入所施設として出発している。

福祉的就労に該当するものとして、具体的には次のものがある。

1) 旧身体障害者福祉法による施設

身体障害者入所授産施設、同通所授産施設、同小規模通所授産施設、身体障害者福祉工場

2) 旧知的障害者福祉法による施設

知的障害者入所授産施設、同通所授産施設、同小規模通所授産施設、知的障害者福祉工場

3) 旧精神保健及び精神障害者福祉に関する法律による施設

精神障害者授産施設（入所）、同（通所）、同小規模通所授産施設、精神障害者福祉工場

上記各施設のうち、福祉工場の従業員について原則として雇用関係にあることを前提としている。それ以外の施設の利用者は、福祉サービスの利用者として扱われることになる。

【各福祉法による授産施設の定義】

① 身体障害者福祉法による授産施設

身体障害者授産施設は、身体障害者で雇用されることの困難なもの又は生活に困窮するもの等を入所させて、必要な訓練を行い、かつ、職業を与え自活させる施設とする。（身体障害者福祉法第31条）

② 知的障害者福祉法による「知的障害者授産施設」

知的障害者授産施設は、18歳以上の知的障害者であつて雇用されることが困難なものを入所させて、自活に必要な訓練を行うとともに、職業を与えて自活させることを目的とする施設とする。（知的障害者福祉法第21条の7）

③ 精神保健福祉法による「精神障害者授産施設」

精神障害者授産施設は、雇用されることが困難な精神障害者が自活することができるように、低額な料金で、必要な訓練を行い、及び職業を与えることにより、その者の社会復帰の促進を図ることを目的とする施設とする。（精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第50条の2-3）

その後、制度的には、年表で示したように、1964年には重度身体障害者のための授産施設の設置、1972年には身体障害者福祉工場が誕生、その後身体障害者通所授産施設の設置、1977年には精神薄弱者のための通所授産施設の設置、1985年には、知的障害者のための福祉工場が設置されていく。このように入所、通所の授産施設、福祉工場がいわゆるわが国における福祉的就労の中核になっていったわけであるが、ここで注目したいのは、小規模作業所をめぐる福祉的就労である。

(2)小規模作業所づくりの広がり福祉就労の新たな意味

小規模作業所は、1960年代末から障害者の働く場を求めて各地の障害者の親たち、家族会、障害者団体や支援者等が主体となって設立した共同作業所に始まり、その後急速に増加したものである。この小

規模作業所の始まりは、名古屋における「豊職業センター準備会」（1967年、その後1972年社会福祉法人ゆたか福祉会、精神薄弱者授産施設（通所）；ゆたか共同作業所）であるとされているが、その後全国的な広がりを見せ、1977年には6都府県の16カ所の作業所が集まり共同作業所全国連絡会が結成されている。

共同作業所は80年代に入ると急速に広がりを見せ、（図表1－2）「小規模作業所は1960年代後半から設置運動が展開され2003年度等道府県等補助金交付対象数で6025カ所に達し、利用者数では約8万人となり、地域における福祉的就労の重要な存在となっていた。」こうした共同作業所の多くは障害当事者、あるいはその親たちや支援者が中心になって自主的な運営を進めていったことに大きな特徴がある。これらの小規模作業所は各障害者福祉法に基づく福祉施設ではないため、永らく「法外施設」、「無認可施設」の扱いを受けてきたが、ついに、1977（昭和52）年度にはこうした小規模作業所に対する国の補助制度が開始され、また、これ以降、各地方自治体からの補助金制度が導入され、交付対象となる小規模作業所の数は年を追って増大することとなった。わが国の福祉分野における市民運動として純粋に当事者を中心とする民間の力でこれだけに期間にこれだけの量的な規模のサポート体制を作り上げた経験を私たちは持っているだろうか。その意味できわめて希有な実践例として注目するものであるが、この背景にはどのような問題があったのだろうか。

① 1979年、養護学校の設置義務制度による影響

1979年の養護学校の義務制は、それまで障害があるために小中学校への通学が困難であるとして就学を免除されていた障害児に対し、国が都道府県に対しすべての障害児の就学の確保を義務づけたものである。これにより自宅での生活を余儀なくされていた義務教育年齢の障害児らが通学するようになったことは大きな意義がある。そしてこれまで就学猶予され、在宅生活を余儀なくされてきた学齢期の子どもたちが、養護学校の義務化により地域社会への一步を踏み出していった。この当時、外出する機会もなかった子どもの通学に際し、初めて靴を購入したなどという逸話は決して珍しい話ではなく、外出すらままならなかった障害児の日常が想像される。しかしながら、今度は養護学校を卒業した子どもたちのその後の進路が問題になってくる。当時の福祉施設は入所を中心とする施設収容主義であったから施設利用＝遠く家族から離れることを意味していた。一方で下記に示すようにノーマライゼーションの考え方も徐々にわが国でも浸透していたから、卒業後は自分たちの住む地域において就労とさらなる社会参加の場を求めようになっていったのは当然の成り行きであろう。多くの共同作業所は普通の民家を借り受け、親たちが寄付を募ったり、バザーを開催するなどして資金を集め文字通り手探りで手作りでのスタートであったが、80年代に入り急速に全国でこうした草の根レベルでの小規模作業所作りが広がっていった。

② ノーマライゼーション思想の普及と国連障害者の10年

1970年代には欧米では、ノーマライゼーションの理念が浸透しつつあり、1971年には、第26回国連総会「知的障害者の権利宣言」が採択され、1975年には、第30回国連総会「障害者の権利に関する宣言」採択されている。また、第60回ILO総会においては「心身障害者の職業更生及び社会復帰に関する決議」がなされ、1976年の第31回国連総会では1981年の「国際障害者年」のテーマを「完全参加と平等」とする国連決議へとつながってゆく。1981年の国連・国際障害者年行動計画においては「障害者は、その社会の他の者と異なったニーズを持つ特別な集団と考えられるべきではなく、その通常的人間的なニーズを充たすのに特別な困難を持つ普通の人間と考えられるべきである」と述べられている。すなわち、障害者が他の市民と同様に社会の一員として種々の分野の活動に参加

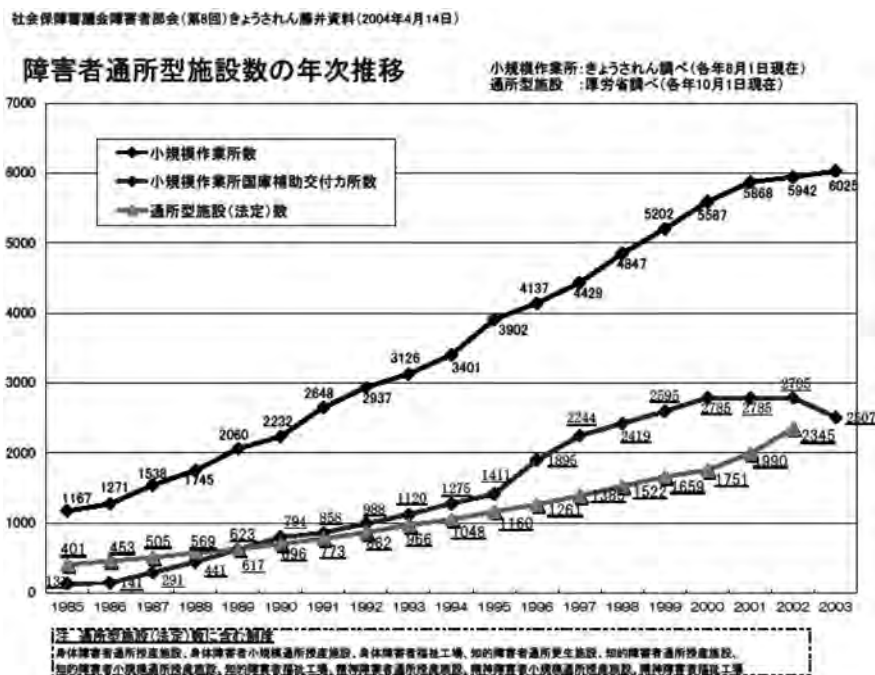
することができ、すべての人がノーマルな生活が送られる社会にしていこうとする考え方である。国連障害者年に向けてわが国でも準備が進められ、1980年3月には総理府に国際障害者年推進本部を設置（閣議決定）、1981年には、毎年12月9日を「障害者の日」と決定、1982年には国際障害者年推進本部「障害者対策に関する長期計画」を決定と、国際障害者年に向けた機運が高まっていった。

こうしたノーマライゼーション理念は、当時のわが国のコロニー建設にみられる施設収容偏重主義にも大きな影響を及ぼし、1973年のオイルショックを期に経済の低成長を迎えるたこともあって、国のこれまでの施設偏重主義が変化していく機運の中であってその理論的基盤になっていったのである。

③ 小規模作業所ならではの特性

ほとんどの小規模作業所は、法外施設の無認可施設として出発している。当然経済基盤も貧弱であり職員の確保、運営費、さらには工賃の確保など、経済的には厳しいものがあつたはずであるにも関わらず、これだけ広がっていった背景には、もうひとつ、法外施設としての特性を活かした取り組みがあつた。全国に広がった小規模作業所は社会福祉法人格の有無、利用者数の規模や整備も様々であり、行っている作業内容も多様で、中には本格的な就労支援を行っているところもあつた。それにもまして重要な特徴がふたつある。ひとつに行き場のない重度障害者、重複障害者を積極的に受け入れその地域生活を支えてきたこと、もう一点は複数の障害種別の障害者を受け入れてきたことである。当時の法内施設である授産施設においてはそれぞれ身体障害者福祉法、知的障害者福祉法による措置施設であつたから、身体障害者授産施設では知的障害者は受け入れられなかつたわけで、例え自分の家のすぐ近くに身体障害者授産施設があつても、自分が知的障害であればその施設は利用できないということになる。地域施設であることの第1条件は自分の自宅から通所することができる場所にあることである。となればそれは必然的に小規模の施設がたたくさんできなくてはならないことを意味する。まさにこの点に最も大きな必然性があつたのである。こうした法外施設である小規模作業所は2000年代に入ると6,000ヶ所を超え、そこに通う利用者は約8万人に達した。

【図表1-2】 小規模作業所の年次推移



④ 小規模作業所を中心とする福祉的就労の意義と課題

磯野¹²によれば、この福祉的就労は「労働関係法規の適応がきわめて限定的である反面、療育や発達保障の活動としての意義が認められている」と小規模作業所の意義を評価している。また藤井¹³によれば、最大の長所は「柔らかい働き方」が実質化されていることであるとしている。「柔らかい働き方」とは個々の障害実態やニーズに応じた就業時間の設定（通所日の選択を含めて）、また、生産量のみ追求だけではなく、労働の意義のもうひとつの側面である働き甲斐や仲間とのつながりなどを重視しているという意味である。こうした法外施設ならではの特徴を活かし重度障害者にとっての現実的な居場所であり、働く場となっていたのである。昨今では制度の谷間に置かれがちな発達障害や高次脳機能障害、難病などの障害を有する者の利用も急増している。

その一方で課題も少なくない。最大のものは賃金（一般的には工賃）がきわめて低いということである。昨今あらためて問題になっているが、ここでの利用者はあくまで福祉施設の利用者であり、労働者としては扱われていない。そのために労働法適用による最低賃金や労働災害補償は適応されていない。現実的な課題としても、わずかな国や自治体からの補助金と民間による協同的経営のもとでは財政基盤はきわめて貧弱であり専任の職員を雇用することすらままならない状況で、利用者を労働者として扱い最低賃金制度を導入すれば、あっという間に経営は破綻してしまう。

もう一点は一般就労への移行率の低い点である。これは必ずしも作業所だけに起因する問題ではないが、重度の障害者が多いということはそれだけ一般就労への移行は困難が大きい。これについては法内施設においても状況は同じで、年に1%程度にとどまっている。もとより授産施設の目的は、障害者の訓練と更生による自立の促進にあったわけであるから、法内施設でさえ長らくこうした状況が放置されてきたと言っても過言ではない。もとより根本的な問題は、雇用か福祉かという二者択一式の政策設定にあり、「雇用と福祉の連携」や「雇用と福祉の統合」が求められるところである。「働きたい」というニーズがありながら「働く能力が十分でない」という理由で雇用就労の場から閉め出されてきた者はおびただしい数に上る。重要な事は「働く能力が十分でなくても働ける場の保障」であろう。この点こそが障害者政策が本領発揮すべきところであろう。

5. 障害者自立支援法以降の福祉的就労の変容と新たな課題～福祉と労働の連携

(1) 自立支援法成立の背景 社会福祉基礎構造改革と障害者福祉

2005年、障害者自立支援法が誕生し、日本の障害福祉施策体系は大きく変化した。もとより障害者福祉の目的は身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法の冒頭に記されているように「障害者の自立と社会経済活動への参加の促進」を支援することにある。自立支援法の趣旨は以下のようなものである。「障害者の地域生活と就労を進め、自立を支援する観点から、障害者基本法の基本的理念にのっとり、これまで障害種別ごとに異なる法律に基づいて自立支援の観点から提供されてきた福祉サービス、公費負担医療等について、共通の制度の下で一元的に提供する仕組みを創設することとし、自立支援給付の対象者、内容、手続き等、地域生活支援事業、サービスの整備のための計画の作成、費用の負担等を

12 磯野博『障害者雇用の「合理的配慮」と保護雇用のあり方に関する一考察－障害者の所得保障のあり方を視野に入れて－』障害学会第6回大会・報告要旨 於：立命館大学 2009.9 <http://www.arsvi.com/2000/0909ih.htm>

13 藤井克徳 同上

定めるとともに、精神保健福祉法等の関係法律について所要の改正を行う。」(障害者自立支援法第1条)

障害者自立支援法は、実は新たな福祉法というよりは「これまで障害種別ごとに異なる法律に基づいて自立支援の観点から提供されてきた福祉サービス、公費負担医療等について、共通の制度の下で一元的に提供する仕組みを創設すること」に目的があり、「自立支援給付の対象者、内容、手続き等、地域生活支援事業、サービスの整備のための計画の作成、費用の負担等を定めるとともに、精神保健福祉法等の関係法律について所要の改正を行う」ことを課題としている。その意味では障害の定義を新たに変更したり障害福祉の方向性を大きく変更させるものではなく、既存の各障害者福祉法を前提として、障害者福祉サービスの利用について大幅な再編・再構成を意図した法ともいべき性格を有している。しかしながらこの法律は戦後の障害者福祉を語る上で最も大きな変化をもたらした。特に本研究との関連でいえば、障害者の参加と自立を正面から取り上げ、その主要な手段として一般就労への移行に向けた就労支援を強化したことがあげられる。これまでの更生援護施策を大幅に組み替え、就労移行支援事業や就労継続支援事業等の取り組みが始まった。

世界的に見れば、2001年にWHOによる国際生活機能分類(以下ICFと略)が発表され、障害者の社会生活の状況を活動および参加(Activities & Participation)と定義し、捉えようとしている。このICFにおける活動および参加(Activities & Participation)においては就労の課題は最も大きな課題といってよく、わが国での障害福祉の目標として掲げる「社会経済活動への参加」として障害福祉の目標課題の中心的事柄である。

障害者総合支援法による就労支援サービスの具体的な事業については後述されるのでここでは触れないが、本章ではとくにこの総合支援法による就労強化策が今後の障害者の就労支援においてどのような役割を担っていくのかという見通しと可能性について若干の考察を加えたい。

(2)就労支援の強化という課題からみた3障害の統合

自立支援法の最大の特徴は身体障害、知的障害、精神障害の3障害の統合という課題にあった。戦後一貫してわが国の障害者福祉はこの3つの対象ごとの各福祉法による福祉施策や保健施策が進められてきた。しかもすべてが同時並行的に進んだわけではなく、身体障害者福祉がレールを敷き、それに知的障害者福祉が、いくつかのオプションを加えて後続し、そしてさらに遙か後方からというよりも実はすぐそばを医療という別の路線で走っていた精神障害者という線路が合流してきた形である。

もとよりわが国の障害者福祉の遅れを指摘する声は強く、長らく施設入所中心の施策であったこと、地域生活のための経済的な支援策の乏しさ、社会生活を促進し保障するための施策のバリエーションの乏しさ、そしてこれまで見てきたような就労面でもまた、様々な課題をもっている。しかしながら、3障害の統合という課題は、まず広く障害者の問題を社会全体が身近な問題として捉え、障害者という人々がどこか遠くの別の世界にいるような印象であったのがより身近な問題として受け取ることができる契機になったことは大きい。また、3障害の統合により自治体レベルでは障害福祉サービスの効率的な構築という点で大きな意味もある。

3障害の統合は何よりも精神障害者にとって大きな変化を生じさせた。他の障害者と同様の施策を享受できるようになったことは、まず、量的なサービスの確保という点で精神障害者本人や家族をどれだけ勇気づけたかは計り知れない。

(3)障害者の自立支援と参加の促進と就労支援強化

障害福祉の目的を「参加の実現」ととらえれば、いうまでもなく就労支援は最も重要な手段として位

置つけられる。その意味でこれまで授産施設が実質的に自立支援を促す有効な手段となりえなかった歴史をふまえ、自立の促進につながる就労支援策が新たに構築されれば大きな意味がある。しかしながらここで考える必要があるのはどのような就労が実現されなければならないのかという視点である。障害者の参加の促進という課題から考えれば就労の実現はその重要な手段である。就労によって障害者の参加がどのように実現すべきなのかが問われる必要がある。これは就労支援の方向性に関わる問題であり、就労実現に至る価値観を形づくる課題を明らかにすることになる。その命題を解くヒントは障害者自身がどのような就労を望み、最終的にどのような将来生活をイメージしているのかを知ることである。この点については第3章にて詳述する。

(4)労働と福祉の連携という視点から見た就労移行支援の可能性

自立支援法で登場した就労移行支援という課題は単純にこれまでの福祉的就労における支援の延長線上にはない。なぜなら福祉施設側のみの努力や障害当事者へのアプローチのみでは決して済まないからである。障害者の職業準備性の育成、職能の開発や教育、社会性の獲得、日常生活の管理などといった様々な課題はこれまでの福祉施設内でのみ完遂できる課題ではない。受け入れる職場の開拓、受け入れ側の準備と社員教育、受け入れ事業所担当者との連携、具体的な職場環境の整備や職務内容確定のための仕事の切り出し、職場の部内調整や同僚となる人々の理解、こうした受け入れ側の調整や整備あるいは教育プログラムの開発などなすべきは実に多い。これまではこうした障害者を受け入れる側への働きかけのノウハウについてはハローワークの専門職員がその役割を担っていたが、こうしたノウハウがこの就労移行支援により有効に活かされる必要がある。福祉と労働の連携という課題は抽象的に捉えれば壮大な課題であるが、実際の運用上ではこれまでの労働行政の担ってきた実績とノウハウを有効に活用することで現実的なものになってくるものと思われる。こうしてみたようにわが国における障害者就労という課題は、今きわめて重要な入り口に立っていると考えられる。

第2章 障害者の就労状況

1. 障害者の一般就労の現状

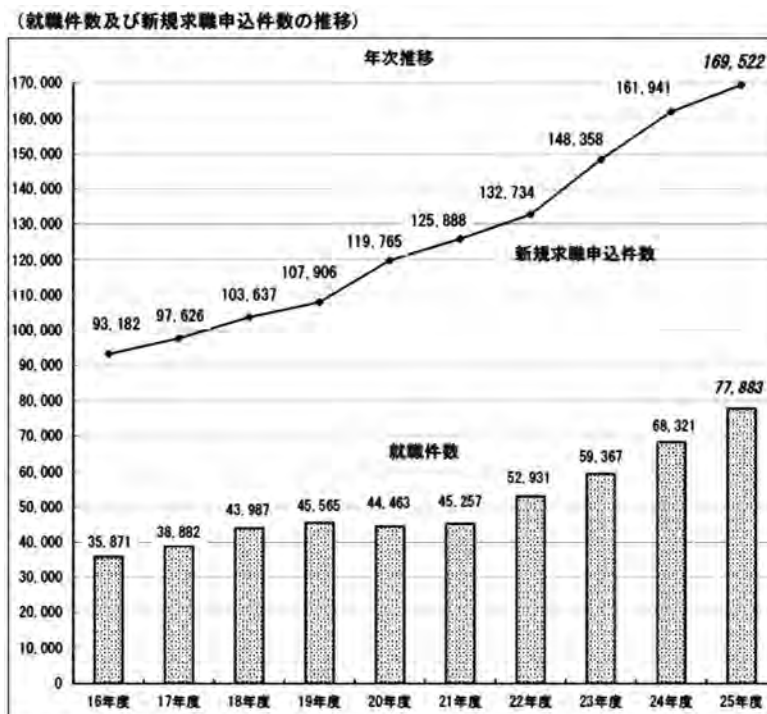
平成26年5月14日、厚労省；職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課は、平成25年度の障害者の職業紹介状況等について以下2点について発表した。

1. ハローワークを通じた障害者の就職件数は77,883件（前年度比14.0%増）となり、4年連続で過去最高を更新したこと。
2. とりわけ精神障害者の就職件数が大幅に伸び、初めて身体障害者の就職件数を上回ったこと

【図表2-1】ハローワークを通じた障害者の新規就職件数（ ）内は対前年度比

	新規求職申込件数	対前年度	就職件数	対前年度
身体障害者	66,684件	2,114件増（3.1%）	28,307件	1,734件増（6.5%）
知的障害者	30,998件	774件増（2.6%）	17,649件	1,619件増（10.1%）
精神障害者	64,934件	7,581件増（13.2%）	29,404件	5,543件増（23.2%）
その他の障害者	6,906件	1,340件増（24.1%）	2,523件	666件増（35.9%）
合計	169,552件	7,581件増（4.7%）	77,883件	9,562件増（14.0%）

【図表2-2】障害者の就職件数及び新規求職申込件数の推移



【図表2-1】、【図表2-2】は平成26年5月14日、厚労省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課のプレス発表による。

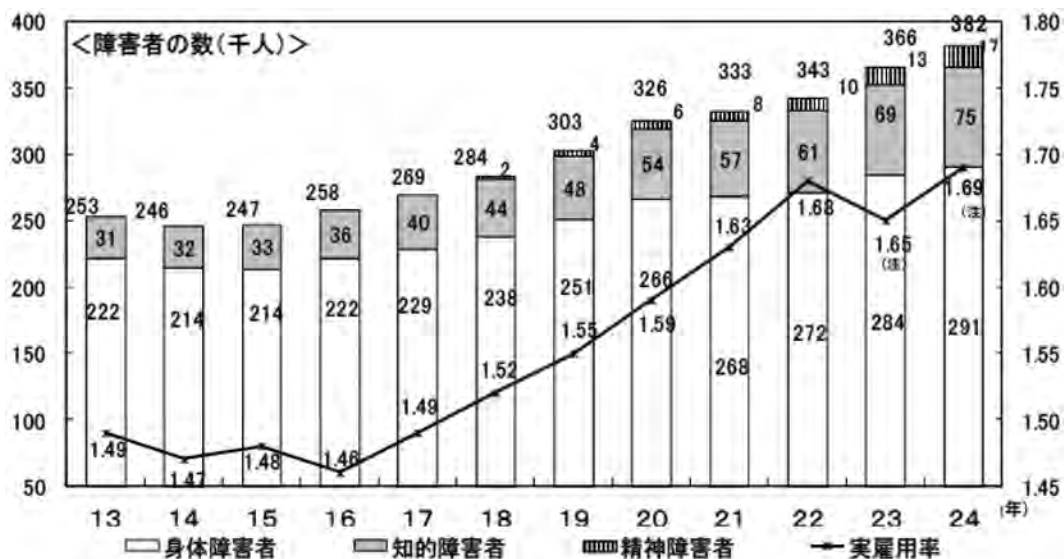
上記、【図表2-1】、【図表2-2】でみるように、障害者の新規就職件数は平成19年～22年度の停滞を除けば、一貫して上昇傾向を示し、10年前の平成16年に比べると倍以上の伸びを示している。また、

障害別に見ても24年度はすべての障害でプラスの増加を示し、とりわけ精神障害者は新規求職申込件数で身体障害者と肩を並べ、実質就職件数で身体障害者を追い抜いた。これまで取り組みの遅れていた精神障害者の領域は後発の分野であるから伸び率が大きくなることは当然としても、実数で身体障害者を追い抜いたことは大きな意味をもつ。新規就職件数の変化はある意味で最新の動向を示すものであるから、現在の障害者の就職の動向は上昇系傾向にあることを示すもので大いに心強いデータと理解できる。

次に、わが国は、障害者の就労確保を目的として、各事業所に対し障害者の法定雇用率を課すといういわゆる雇用割当制度を採っている。前述したように1960年に制定された身体障害者雇用促進法がその制度の中核を担ってきた。この制度はその後法定雇用率を徐々に引き上げながら今日に至り、2013年4月1日より、障害者雇用促進法が改正され民間企業の法定雇用率が1.8%から2.0%に引き上げられた。

2012年6月1日現在の障害者雇用の状況は、全体で382千人と過去最高の人数に達しており、障害者雇用施策が着実に成果を上げてきているといえる（【図表2-3】参照）。

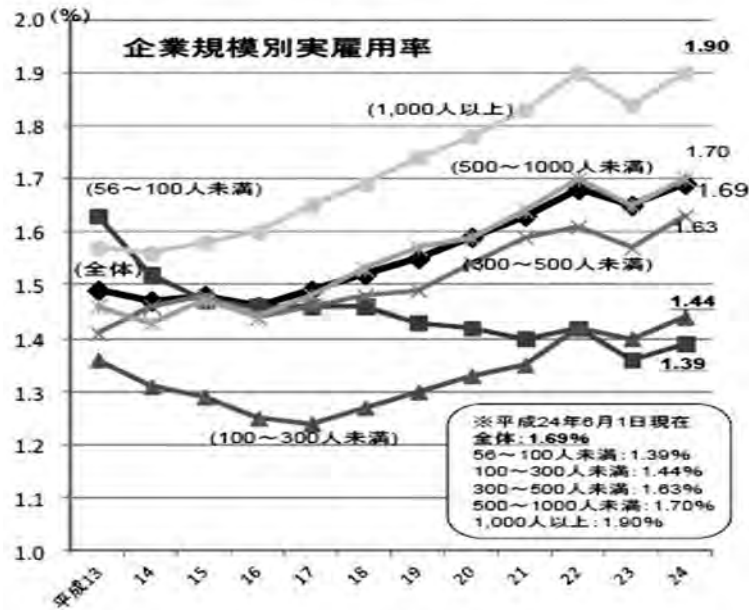
【図表2-3】 障害者雇用状況



(注)平成22年度の改正前の制度に基づいて実雇用率を推計した場合、平成23年度は1.75%、平成24年度は1.79%である。

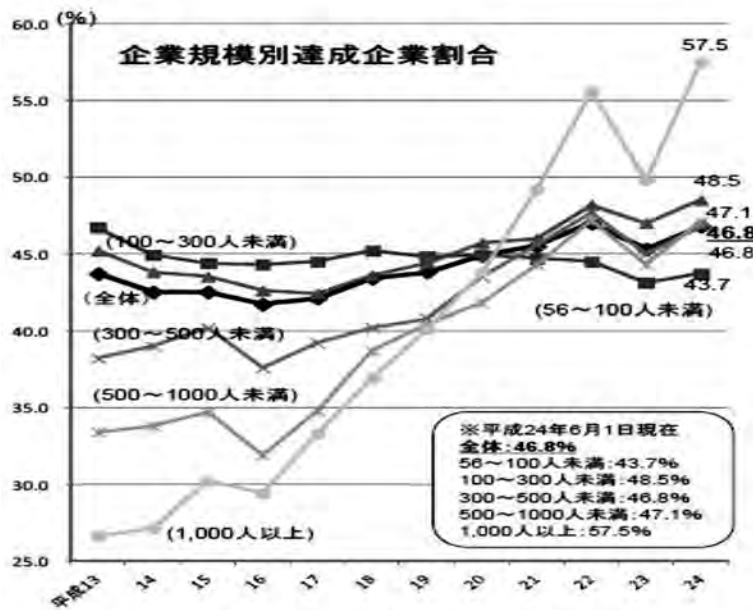
雇用されている障害者のうち、身体障害者は291,000人、知的障害者は75,000人、精神障害者は17,000人であり、実雇用率は、1.69%であった。この実雇用率は、平成22年度の改正前の制度に基づいて推計した場合には、1.79%となる（【図表2-2】参照）。また、法定雇用率達成企業の割合は46.8%であった（【図表2-3】参照）。企業規模別にみると、1,000人規模の実雇用率は1.90%と法定雇用率を達成しているが、500~1,000人未満が1.63%、100~300人未満が1.44%、50~100人未満で1.39%と中小企業ほど実雇用率は低く、取り組みが遅れている現状である。

【図表 2 - 4】 障害者雇用状況（企業規模別実雇用率）



出典 厚生労働省 「最近の障害者雇用の現状と課題」 8頁

【図表 2 - 5】 障害者雇用状況（企業規模別達成企業割合）



出典 厚生労働省 「最近の障害者雇用の現状と課題」 8頁

このように障害者の就労をめぐる状況は大きく改善傾向を見せている。こうした成果は障害当事者の苦労はもとより関係諸団体、関係各省庁の地道な努力のたまものであって多に歓迎したい。しかしながら、わが国の障害者の置かれている現状を見れば手放しで喜ぶわけにはいかないのもまた、事実である。例えば、着実に障害者雇用率が上昇しているとはいえ、未だ、障害者雇用促進法における法的雇用率を達成している事業所は約半数に過ぎず、以下に見るように就業可能年齢における障害者の就業率は決して高い数値ではない。とりわけ知的障害者における福祉的就労の占める割合の高さや常用雇用率の低さは当然、低賃金につながり、障害者の自立を妨げる最も大きな要因となっている。また、今年度初めてハローワークによる精神障害者の就職件数が身体障害者を上回ったとは言っても、精神障害者

全体の中での就業している者の比率は依然3つの障害の中で最も低い数値であり、精神障害者の実数の多さに比べれば倍増してもおかしくない。一方で身体障害者の就業率は逆に低迷が続き、伸び悩んでいる状況もある。

こうしてみれば、わが国における障害者の就労は着実に前進しつつあるとはいえ、残念ながらまだまだ障害者自身が満足できる状況にあるとは言いがたい。肝心なことは障害者の側に立って、わが国の障害者の就労問題を捉えることである。法定雇用率そのものは障害者の就業を考えるとそのうちのごく一部の側面であり、なおかつ企業の側に社会的な責任として課せられた一定程度以上の障害者雇用を義務づけということであって、これがたとえすべての企業がクリアしたとしても、障害者の就業に関する諸問題が解決されたことにはならない。多くの障害者がひとりの人間として一般の人々と同じように仕事に就くことが当たり前の世の中にならなければならないし、そして給料の面や労働環境がいっそう整備され、生きがいをもって働き続けることができなければならない。すなわちディーセントワークが実現して初めてその目標が達成されるのである。こうした前提に立ってまず、障害者の就業の実態を見ることから始めたい。

2. 障害者の就業状況

さて、前述したように障害者の雇用率の上昇は好ましいことではあるけれども、あらためて障害者の就業状況の全体的な客観的到達点を確認したい。

以下の表は平成20年1月、及び平成23年11月の厚労省の「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査の調査結果について」である。上段の数値が23年度の数値で、下段の数値が21年度の数値である。

【図表2-6】平成22年度、23年度障害者の就業状況 調査結果概要（障害種別）数値はすべて%

	障害程度	就業者	不就業者	就業者		不就業者	
				常用雇用	福祉的就労	就業希望者	
身体障害者	重度	36.8	61.8	48.9	12.3	47.1	
		32.6	63.9	44.7	11.0	57.5	
	非重度	54.9	44.0	56.6	5.2	54.0	
		53.7	43.3	50.7	3.9	59.5	
	計	45.5	53.1	53.0	8.4	50.4	
		43.0	53.7	48.4	6.5	58.7	
知的障害者	重度	39.8	59.1	5.2	86.6	24.9	
		42.6	54.3	3.1	87.2	25.5	
	非重度	62.4	36.9	27.7	54.1	57.3	
		61.0	37.3	26.8	45.7	57.1	
	計	51.9	47.0	20.1	64.4	38.8	
		52.6	45.0	18.8	59.1	40.9	
精神障害者	1級	14.7	84.2	21.3	57.4	36.7	
		11.7	85.6	14.3	9.5	54.2	
	2級	27.8	70.1	27.5	47.2	51.5	
		15.3	83.3	26.7	10.0	58.9	
	3級	38.0	60.2	46.8	31.2	64.6	
		24.7	73.3	45.9	6.6	75.0	
	計	28.5	69.5	32.4	42.9	52.8	
		17.3	80.7	32.5	8.8	62.3	

調査対象は15歳以上、64歳未満の各障害者である。ここで言う常用雇用とは週20時間以上就業するものでかつ1年以上の就業実績があるか、今後1年以上就業が見込まれるものをいう。

上述したデータからわかることは何であろうか。以下その特徴的な点についてまず全体の就業状況を概観したい。

① 障害種別の就業率について

就業率は身体障害、知的障害で半数前後に留まっていること。また、精神障害では就業率はさらに低く3割に満たない。すなわち前述した障害者雇用率からみると、2.0%の雇用率の目標はもう少しで達成できそうな課題ではあるけれども、障害者自身の側に立てば、就業している者は決して多数派ではないということである。また、精神障害に至っては急速に就業者が増加しているが、それはこれまでの到達点があまりにも低かったため、到達点からすれば身体障害や知的障害にまだまだ及ばず、その差は依然大きなものであることをあらためて再認識させられる。以下その特徴を挙げてみたい。

- ◆ いずれの障害でも障害程度が重度であるほど就業率が低いという点は共通した特徴である。一見あたりまえのことで、仕方がないと見落とされがちであるが、例えば身体障害者では不就業者における就業希望者をみると、障害程度に関わらずほとんど差がないこと、同様に精神障害者においても1級と2級で同様に就業希望者の数値が大きく開いているわけではないということは、少なくとも当事者たちは障害程度が重度であるからといって就業を諦めているわけではなく、障害程度に関わらず就業希望を持っていることを示すものと解釈できよう。障害程度の違いによる就業率の差は当事者の問題というよりも就業の機会の少なさ等の環境因子によるもので、機会さえ得られれば就業の実現性は低くないということになる。
- ◆ 身体障害者、精神障害者では障害の程度を問わず、就業している者の割合が増加していること、さらに常用雇用の割合も上昇していることは企業での法定雇用率の上昇を裏付けるデータであると解釈できよう。

② 障害の種別にみる特徴

次に障害の種別からその特徴的な傾向に注目したい。

- ◆ 身体障害者では他に比べ圧倒的に福祉的就労が低く、常用雇用が多い傾向がうかがえる。一つにはわが国の身体障害者の認定の特徴が背景にあらう。わが国の身体障害者の障害認定では医学的な診断基準のニュアンスが強く、作業能力や稼働能力は障害認定のプロセスにおいて評価されていない。よって医学的には非常にシビアな障害であっても、物理的環境の整備により比較的作業環境を整え易いこと、障害部位が部分的であったり、身体能力の部分的欠落 (lack of function) であることが少なくなく、援助課題が明確にしやすいなど、就労支援に有利な条件が少なくない。これらが促進要因と働いていることがうかがえよう。また、身体障害者については、他の障害に比べその障害が周囲から理解されやすいこともその背景の一つとしてあげられる。
- ◆ 知的障害者で就業率は半数にとどまってはいるものの3障害の中では最も高い数値を示している。しかしながらその内訳を見ると他に圧倒して「福祉的就労」(作業所、更生施設等)の比率が高い。とくに知的障害者の重度の場合ではほとんどが福祉的就労による就業である。これについてはわが国における知的障害児・者の歴史的経過や障害のとらえ方の問題など多くの問題が背景にあるものであらためて後述したい。また、福祉的就労の占める割合の多さを背景として、就業形態で見ると身体障害では半数が常用雇用であるのに対し、知的障害では常用雇用はわずかに

20%にすぎない。

- ◇ 精神障害では、なんとといっても他の障害に比べ就業率の低さが問題であろう。前述したように急速な改善傾向をみせるものの、現状の到達点は高くない。
- ◇ また、現在就業していない者の中での就業希望者をみると身体障害と精神障害では半数が就業希望ありとしているが、知的障害では3割強にとどまっている。これは、重度の知的障害者の場合、家族が回答している場合が少なくなく、家族自身が就労に対して尻込みしている場合が少なくないのではないかと推測される。
- ◇ 「不就業者」の多くは高齢や障害程度が重度であることを理由に就労そのものを希望しない人々も少なくないと想像できるが、意外に「不就業者」についての分析は少ない。

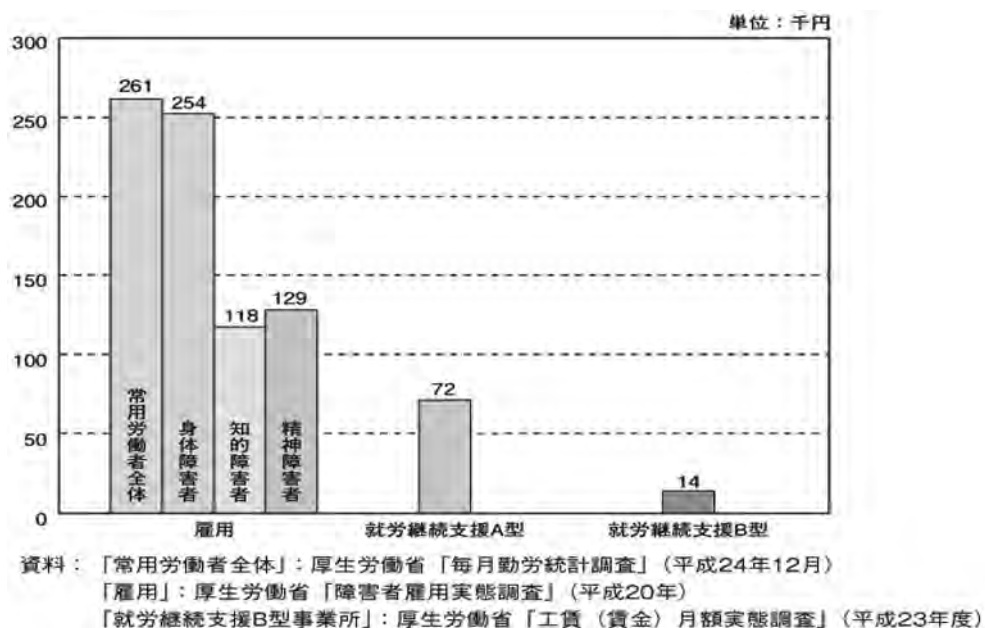
「不就業者」の中でどれだけの人々が、就業を望んでいるのか、就業経験がある人々はどれほどいるのか、なぜ就労が実現しないのか、就労を望まず、家でゆっくりしたいという人々の社会性や生きがいはいどのように扱えば良いのか…など本来検討分析すべき対象はここにあるともいえる。

3. 障害者の就労における賃金の問題

障害者の就業による賃金の問題について触れていきたい。賃金については以下の資料から読み取ることができる。事業所で雇用されている者の賃金の平均月額、常用労働者全体の26.1万円に対して身体障害者の賃金の平均月額は25.4万円と若干低いものの概ね全体平均並みである。

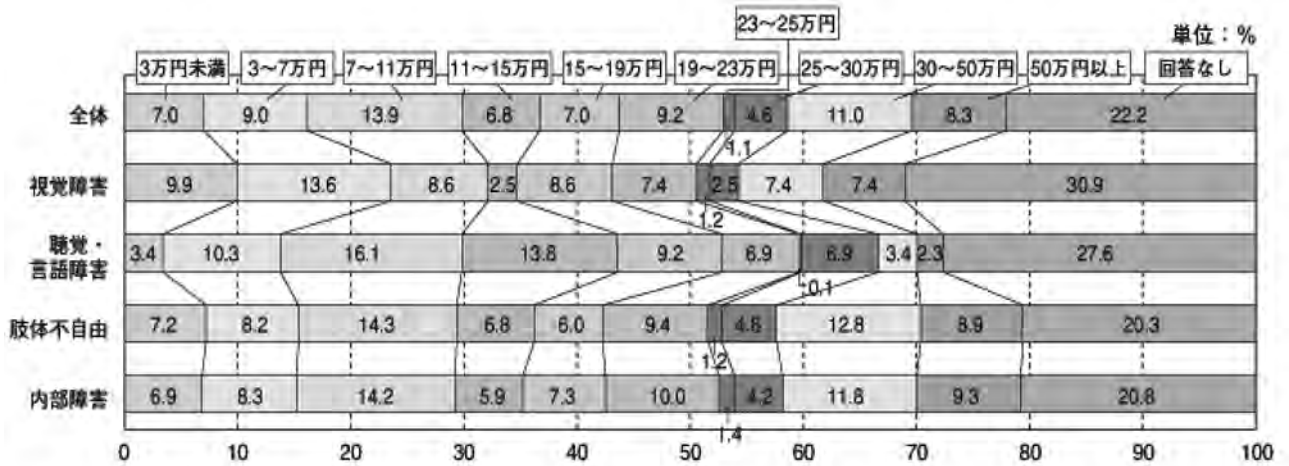
一方で、知的障害者は11.8万円、精神障害者は12.9万円とかなり低い水準となっている。また、就労継続支援A型事業所の利用者の賃金の平均月額は7.2万円となっており、就労継続支援B型事業所の利用者の工賃の平均月額は1.4万円となっている。

【図表 2 - 7】 賃金・工賃の平均月額



就業による収入の状況は、以下の資料を参照されたい。在宅の身体障害者(18歳以上)の就業月収を収入別に見ると、3万円未満(7.0%)を含め約30%が11万円未満となっている。この調査における「回答なし」も各障害種類別に20~30%程度ある。

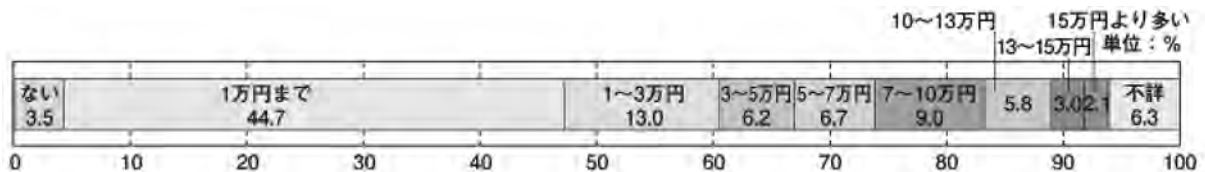
【図表 2 - 8】 身体障害者の就業月収の状況（在宅）



資料：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（平成18年）

在宅の知的障害者（18歳以上）の家事手伝いや作業所等での就業を含めた就労月収は、月収なしを合わせ約60%が月収3万円以下となっている。このことは、知的障害者の就労の場として福祉施設や作業所が多いことが強く関係している。

【図表 2 - 9】 就労知的障害者の給料（在宅）



資料：厚生労働省「知的障害児（者）基礎調査」（平成17年）

出典 厚生労働省「最近の障害者雇用の現状と課題」6

こうした障害者の就労をめぐる様々な視点から検討すべき課題は多々あろう。冒頭で述べたように、障害者雇用率の伸びだけをもって障害者雇用全体が大きく前進しているわけではないことが理解できる。最も重要な課題は障害者の中でいずれの障害の場合でも仕事を持っている人々は決してマジョリティではないということである。いずれの障害でも求職者の数と就職できている人々の数には倍近い差があり、依然数多い障害者が仕事を求めているにもかかわらず、仕事を得られていないという事実がある。

もう1点は、就職以降の状況である。筆者らの調査では、ヒアリング等を通じほぼすべての事業所で寄せられた声として、就労継続の困難性という課題が挙げられてきた。ある意味で筆者らの最大の懸念することがらである。いったん就労についての障害者が、今後どれだけ定着していくのかという点は最も重要な課題である。いくら就職件数が増加しても、それが継続できずに短期間で離職という結果になれば、元も子もないであろう。いうまでもなく、就労継続の支援の内容と方法は、就労機会の課題よりもいっそう難しい課題であり、これほど多様性と個別性が求められる課題はなく、就労継続の課題を考察することは労働のあり方、質の問題を検討することでもある。障害者がノーマライゼーションの趣旨に反して苦悩と我慢に包まれるのであればそれは障害者就労を前進させることにならない。

この点からの障害者にとって働きやすい職場をつくるということは障害を持たない一般の労働者の働

きやすい職場をつくることにもつながるはずで、こうした脈略の中でも障害者就労の問題はすべての人々の課題であるということが出来る

4. 福祉的就労の状況

(1) 障害者就労支援の目的～福祉的就労をいかにとらえるのか

① 就労支援と生活支援の一体化

障害者にとって働くことは賃金を得て生活基盤を安定させるためだけのものではない¹⁴。とりわけ、自立生活の動機付けとしての自己実現や社会参加においては不可欠であるといえよう。一方で、障害者の生活上の課題やニーズは就労支援に留まるものではない。そのため、就労支援も「生活」という枠組みを構成する一つの要素として、その支援を考える必要がある。それは、就労支援と生活支援を総合的に支援すること、つまり職業生活の組み立てから維持継続までを総合的に支援しなければならないということである。その実現のため、障害者の就労支援では、就労すること（雇用されること）を一つの支援目標とすることは言うまでもないが、同時に「仕事をしながら生活すること」を視野に入れた職業生活の構築を目指さなければならない。それは、支援によって障害当事者が職業人として成長し、職場で遭遇する様々な問題に対して自分の力で切り開いていく力¹⁵を醸成しなければならないということであり、つまりは、就労支援のプロセスを通じたコンピテンシーの獲得が必要ということである。そして、その支援の主導者は当事者自身であることも忘れてはならない。

これらを踏まえると、就労支援と生活支援は一体的に行われることが理想である。ところが、当然のことながら一人の当事者に対して就労支援と生活支援に関わる機関は複数あり、それをどこか一ヶ所に限定することは困難である。そのため、それらをどのようにネットワーク化し、連続性をもった支援としていくかという視点が支援の中で重要となる。生活のための就労であり、就労のための生活であり、それらのバランスを考えた舵取りをする支援が求められるのである¹⁶。

② 福祉的就労と一般的就労の連携の強化

バランスのとれた支援を行うにあたり、最も基本となるのは当事者支援と環境支援の視点といえるだろう。両者の交互作用に目を向けた上で、ニーズを就労と生活両者の文脈で把握しようとするのが肝要である。当事者支援については説明すべくもないが、ここでいう環境には、障害者雇用の受け皿側となる企業が含まれている。障害者雇用の促進にあたっては、この企業の受け入れ体制や障害者雇用に対する積極的な姿勢が不可欠である。ところが、企業とは競争原理の中にあり、一定の成果、つまり賃金に見合った労働がひとつの前提として存在している。これは、就労を希望する障害者が身を置く環境として多くを占める学校（特別支援学校を含む）や福祉施設（事業所）が、本人の生活や障害をどのようにして改善ないしは是正するかを目的としていることと比べると、異

14 山崎順子「第1章就労支援の考え方」山崎順子、六波羅詩朗 編。地域でささえる障害者の就労支援。東京：中央法規出版、2009；5

15 倉知延章。第5章 就労支援の過程と手法 第1節 就労支援の過程。松為信雄、菊池恵美子編。職業リハビリテーション学 改訂第2版。東京：協同医書出版社、2006；140

16 朝日雅也・神保美香・平田厚。「鼎談 『働くこと』の意味―』『就労支援』が必要な人への対応と現状から考える。月刊福祉 2008；14

質であるといえよう。この部分において、福祉側と企業側の乖離状態があることは否めない。そのため、障害者就労支援においては、本人のストレングス＝得意な部分を伸ばすことで成果を上げること、もしくは障害者でも可能な仕事はどのようなものかといった企業側へのアドバイス等を通して企業が安心して障害者を雇用できるような支援を行っていく必要があるといえる。

これらを制度施策レベルで概観すると、障害者就労支援は、「障害者自立支援法施行後3年の見直しについて」（平成20年12月）において「障害者の自立を支援する観点から、今後とも就労支援の充実と活性化を図っていく必要がある。」と自立生活における意義が強調されている。加えて、①福祉的就労から一般就労への移行の強化、②就労継続支援（事業）のあり方、③障害者雇用施策との連携強化等の観点から就労支援を充実させることを明示しており、障害者福祉施策と雇用施策の連携を柱とした支援が求められている。

しかし、就職件数自体は確かに伸びているものの、約15万件に達する求職者に対して、それが6万件程度にとどまることや、身近な就労の場となる中小企業での雇用が進まないことなど、依然として厳しい障害者雇用の状況に示されるように、両者の連携の強化がさらに必要とされている。すでに述べたように、障害者就労支援においては生活と就労のバランスをとることが重要であろう。その実現のためにも制度施策をうまく活用し、効果的かつ効率的に支援を展開することが求められる。一方で、「福祉から雇用へ」推進5か年計画では、①障害者については2013年度の障害者雇用実態調査において雇用障害者数を64万人にする、②2008年度から2012年度までにハローワークにおいて、24万人の障害者の就職を実現する、③2011年度までに年間9,000人の障害者を福祉施設から一般雇用へ移行させる。という目標が掲げられたが、目標には大きく届かない現状がある。こうした目標達成のためにも、生活と就労の一体的な支援が求められるであろう。

(2)福祉的就労の現況

2005年（平成18年）に成立した障害者自立支援法（現：障害者総合支援法）では、障害者への就労支援を大きな柱の1つとしている。そこでは、就労支援に関して個々の障害特性や適性、ニーズに対応することによって、就労意欲や能力に応じた雇用を実現することを目的に、「就労移行支援事業」「就労継続支援事業（雇用型・非雇用形）」等の新体系を整備した。また、障害者の雇用の促進等に関する法律（障害者雇用促進法）では、福祉的就労から一般就労への移行を目的に、雇用と福祉の連携強化が目指されており、障害者本人や福祉施設のみならず、その家族や学校、医療機関等の関連諸機関への支援やネットワーク体制の構築が重視されている。また、2012年には従来の「障害者自立支援法」を「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（障害者総合支援法）」とし、地域社会における共生の実現に向けて、障害福祉サービスの充実等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、新たな障害者保健福祉施策を講じるとするものである。

加えて、改正障害者雇用促進法（平成28年より施行、一部平成30年より施行）や障害者差別解消法が成立したことは、今後の障害者就労支援施策において非常に大きな影響を持つといえよう。このような背景をふまえ、本章では障害者就労支援の概要について制度施策の視点から整理をしておきたい。

わが国は、2009年より障害者に対する制度改革を集中的に行ってきたおり、漸く社会的環境整備に真剣に取り組みだし、障害者雇用の問題を福祉の問題としてだけでなく、人事労務管理の分野の問題として捉えるようになったことは、大きな前進であると評価されるであろう。

厚生労働省は2006年度からの障害福祉計画において、地域における福祉的就労から一般雇用への移行を促進する取り組みを行っている。その結果として障害福祉サービス（就労系）から一般企業への就職

が年間1.3%（2003年）から3.6%（2011年）へと着実な成果を上げている。しかし、障害をもつ労働者が社会で働くということは、障害の種類、程度にもよるが、まだまだ大きな障壁があるのも事実である。

(3)福祉的就労の定義

ところで、「福祉的就労」という言葉は、広く一般的に使用されている語であるが、厚生労働省を始めとした行政による使用も含め、何らかの定義がなされているものではない。概して言えば、福祉施策による施設（事業所）において雇用ないしは生産活動の提供を受けている場合、福祉的就労をしているという認識になるといえよう。その意味では、福祉的就労という語は障害者にのみ言える言葉ではなく、生活保護法による授産施設等も含まれるべき語である。また、先に述べたように、障害者自立支援法において、就労移行支援事業、就労継続支援事業が創設されたが、生活介護事業においても生産活動は行われており、これも含めるべきとの考えも可能である。また、旧小規模作業所から移行した地域活動支援センターも当然含まれてくる。本来であれば、これらの全てを合わせて福祉的就労として定義することが必要と考えるが、本報告書の性格上、ここでいう福祉的就労とは、訓練を含めた「就労」「活動」事業を行うものとしてその役割機能が定められている「就労継続支援事業A型」「就労継続支援事業B型」とし、「移行」を担う「就労移行支援事業」については必要に応じて本論内で触れていくものとする。

(4)福祉的就労の実態

厚生労働省の統計によると、福祉的就労（就労移行支援事業・就労継続支援事業A型・就労継続支援事業B型）の総数は、平成25年8月時点で11,861事業所（就労移行支援事業＝2,594事業所 就労継続支援事業A型＝1,527事業所 就労継続支援事業B型＝7,740事業所）となっており、利用者数は220,191人（移行＝26,426人 A型＝27,404人 B型＝166,361人）となっている（各事業の詳細については第4章を参照のこと）。

福祉的就労の実施に当たっては、事業ごとに就労移行支援事業＝移行（訓練）・就労継続支援事業A型＝就労・就労継続支援事業B型＝活動という異なる役割機能が果たされている。そのため、個々の利用者の現状やニーズに対して、必要な事業や支援を組み合わせた支援が行われることとなる。つまり、個別支援計画に基づいた支援が行われるということである。障害者が「働くこと」を支援していくためには、単に「移行」のみを意識するのではなく、いわゆる職業生活が安定的に継続していくことを意識しなければならない。そのためには、就労や活動の場となる就労継続支援事業のような福祉的就労を、障害者の居場所として、効果的に活用することが重要となるだろう。

第3章 障害者就労の制度概要と実施状況

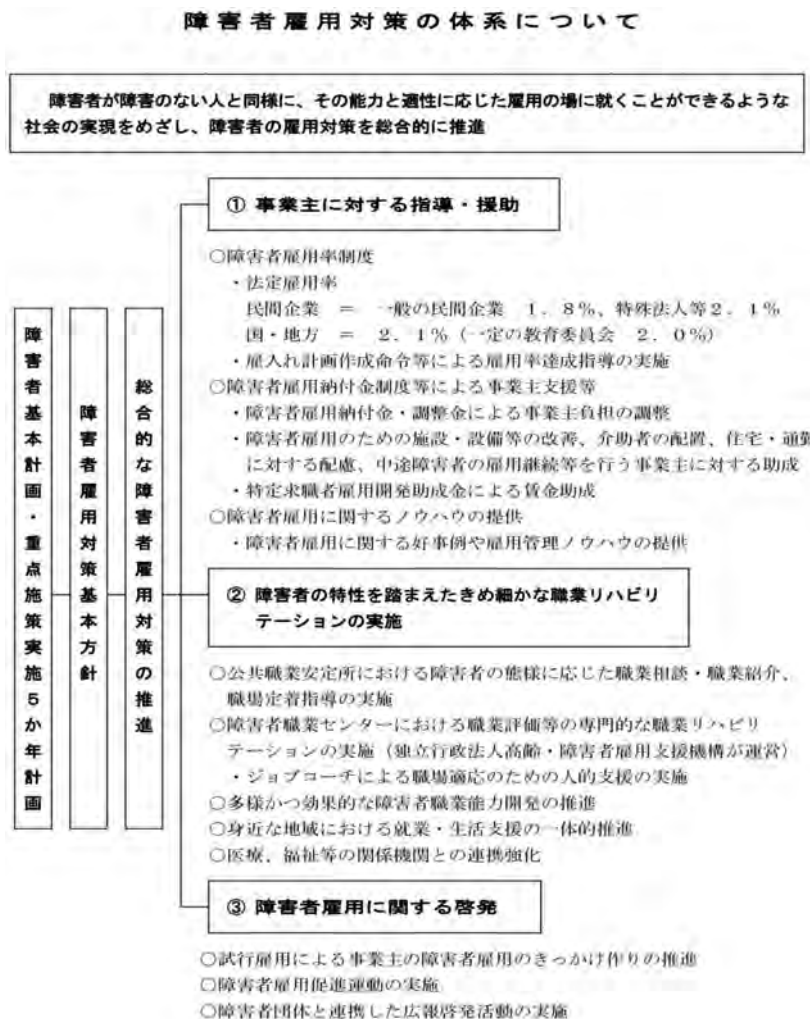
今までに述べてきたようにわが国障害者就労に関しては障害者雇用促進法を柱とする労働行政による雇用確保施策と福祉的就労に代表される福祉行政による就労支援施策によって成り立っている。本章ではそれらの就労支援施策についてその制度構造と具体的な施策について整理し述べていきたい。

また、これらの施策は2005年（平成18年）に成立した障害者自立支援法（現：障害者総合支援法）、改正障害者雇用促進法（平成28年より施行、一部平成30年より施行）や障害者差別解消法により今大きく変化しようとしている。さらに自立支援法により就労移行支援事業や就労継続支援事業（雇用型・非雇用形）等の新体系が誕生することで、これまで以上に労働と福祉の連携の重要性が注目されている。本章ではこれらの動向もふまえ、今後の障害者の就労、雇用の方策についても触れていきたい。

1. 労働行政としての障害者就労支援

労働行政としての就労支援施策は障害者の雇用の促進等に関する法律（障害者雇用促進法）を核とした体系が構築されている（【図表3-1】障害者雇用施策の体系：厚生労働省）。障害者雇用促進法における就労支援は①事業主に対する指導・援助、②障害者本人への職業リハビリテーション、③地域社会への啓発の3つで構成されており、とりわけ①②は2本柱として、車の両輪ともいえるべきものである。

【図表3-1】障害者雇用施策の体系：厚生労働省



同法は目的を「この法律は、身体障害者又は知的障害者の雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置、職業リハビリテーションの措置その他障害者とその能力に適合する職業に就くこと等を通じてその職業生活において自立することを促進するための措置を総合的に講じ、もって障害者の職業の安定を図ることを目的とする。」（法第1条）としており、障害者の自立の促進と雇用の安定をその中心に据えている。また、事業主への責務の根拠は、法第5条「すべて事業主は、障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務を有するものであって、その有する能力を正当に評価し、適当な雇用の場を与えるとともに適正な雇用管理を行うことによりその雇用の安定を図るように努めなければならない。」にあり、障害者の就労は社会連帯の一つとして達成すべきものであり、事業主にその責務があることを明示している。なかでも、事業主の責務の柱は①障害者雇用率制度、②障害者雇用納付金制度（調整金制度・報奨金制度）である。それぞれの概要について以下に示す。

2. 事業主に対する指導・援助

(1)障害者雇用率制度（法定雇用率）

障害者雇用率制度では、「法定雇用率」を定め、事業主は、雇用する労働者数の一定の割合以上身体障害者もしくは知的障害者を雇用しなければならないとしている（精神障害者について雇用義務の発生は2018年度（平成30年度）から）。雇用率については、少なくとも5年毎に見直すこととされており、直近では2013年度（平成25年度）に見直しが行われ、雇用率が引き上げられている。現行（2013年8月現在）の雇用率は次の通り。

民間企業＝2.0%
国・地方公共団体等＝2.3%
都道府県等の教育委員会＝2.2%

障害者の雇用は事業主の責務であることから、常用雇用者数が50人を超える事業主は、厚生労働大臣への報告義務が生じる。具体的には、「障害者雇用促進法施行規則」において、毎年6月1日現在における障害者雇用状況について、管轄の公共職業安定所（ハローワーク）へ報告しなければならないとしている。厚生労働大臣は、法定雇用率未達成の事業主に対して、「障害者の雇入れに関する計画」の作成を命じることができる。また、計画の適切な実施の勧告も行い、勧告に従わない事業主については、その事業所名を公表する場合がある。

※雇用率のカウントについては、重度身体障害者もしくは重度知的障害者を雇用した場合、1名の雇用につき2名雇用したものと取り扱うダブルカウントの他、労働時間が週20時間以上30時間未満の場合、1名の雇用につき0.5人を雇用したものと取り扱うハーフカウントが採用されている。

※平成25年現在では、精神障害者についての雇用義務は無いが、精神保健福祉手帳を所有する精神障害者を雇用した場合、雇用者数へカウントできることとなっている。

(2)障害者雇用納付金制度

・障害者納付金制度の概要

障害者雇用促進法では、「障害者雇用率制度」が設けられており、事業主は、「常時雇用している労働者数」の2%以上の障害者を雇用しなければならないと明記されている。しかし、障害者を雇用するこ

とによって、作業施設や設備改善、特別の雇用管理が必要になるなど、一定の経済的負担を伴うことがある。そこで、雇用義務を誠実に遵守している企業とそうでない企業との経済的アンバランスを調整することにより、「障害者雇用納付金制度」が設けられている。

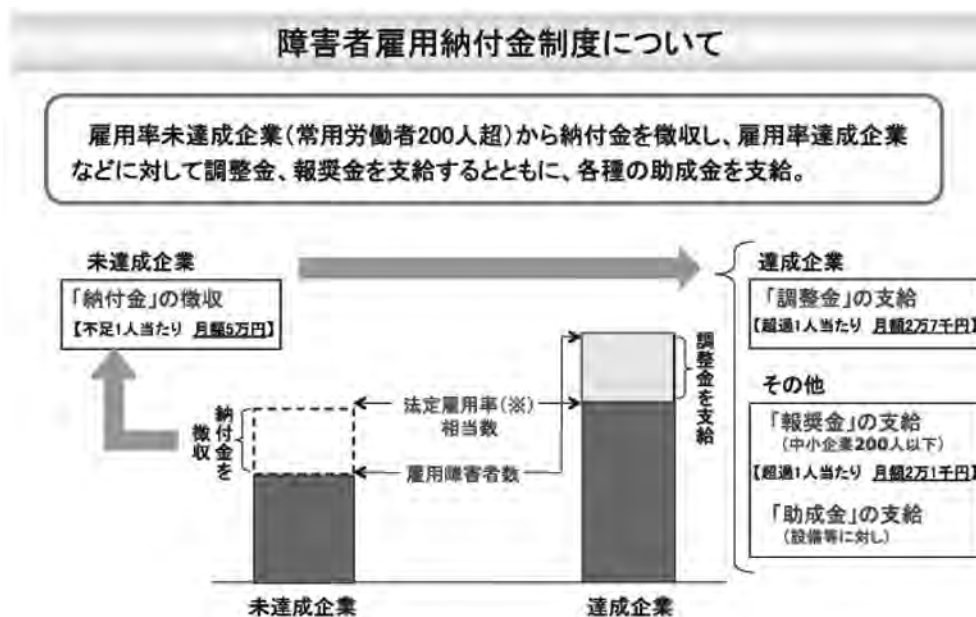
障害者雇用納付金制度は雇用率未達成の事業主のうち、常用労働者数201人以上の事業主から「障害者雇用納付金」を徴収するものである。さらに、これを財源として、高齢・障害・求職者雇用支援機構は、雇用率以上の障害者を雇用する企業へ「障害者雇用調整金」や報奨金、その他の助成金を支給している。これは、障害者雇用が社会連帯により達成されるべきものであり、そのうち事業主の責任に帰するものを明確化することで、その実現を目指すものといえる。

・障害者雇用調整金制度

障害者雇用調整金は、常時雇用している労働者数が201人以上の事業主のうち、障害者雇用率を超えて障害者を雇用している場合に、超過して雇用している障害者数に応じて1人につき月額27,000円を支給する。

※尚、平成27年4月1日からは、常時雇用している労働者数が100人を超え200人以下の中小企業事業主に納付金制度が適用されることになっている。また、報奨金は常時雇用している労働者数が201人以下の事業主のうち、各月の雇用障害者数の年度間合計数が一定数（各月の常時雇用している労働者数の4%の年度間合計数又は72人のいずれか多い数）を超えて障害者を雇用している場合は、その一定数を超えて雇用している障害者の人数に21,000円を乗じて得た額が支給される。

【図表 3 - 2】 障害者雇用納付金制度の概要



※1 法定雇用率は、労働者の総数に対する身体又は知的障害者の総数の割合を基準に設定。現在2.0%。

※2 障害者雇用促進法に基づき、少なくとも5年ごとに、上記割合の推移を勘案して政令で設定。

すでに述べたように、障害者雇用は雇用者実数ベースでも、雇用率ベースでも増加傾向にある。一方で、雇用率の進捗状況は、企業規模に左右されている。後述するが、従業員数1,000人以上規模の企業が雇用率を大きく増加させている反面、従業員数が300人に満たない中小企業においては、雇用率の伸びがわずかであり、法定雇用率には遠く及ばない状況である。ここには、単なるサポート体制の有無や障害者雇用に対する理解の有無だけではなく、大企業と中小企業の職域の広さの違いにより、障害者

に「任せられる」仕事を見つけることが、中小企業では困難な場合があることも影響していると考えられる。

しかし、守るべき雇用率とそれに伴う障害者雇用納付金（調整金・報奨金）のもつ性格は、障害者雇用において事業主に帰する責任の範囲を明確化したものであり、「大企業だから」「中小企業だから」といった企業規模によって左右されるべきものではない。そもそも企業規模により障害者に任せられる仕事の有無があるとすれば、この法が単に障害者の雇用数という数だけのしほりしかなく、障害者が参加できる仕事の種類や範囲を、求人する企業側に一任せざるを得ないことにある。本来の「社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務社会的連帯」という企業のもつ責務から考えれば、基本的な構えとしてどのような形で障害者が参加できる仕事を創造し確保するのかという発想に立たなければならないであろう。また、こうした趣旨をふまえれば自ずと障害者の雇用に際してその導入のプロセスにおいて、実習や体験、試行期間の確保、仕事と障害者のマッチングなどがどれほど重要で不可欠なものであるかは明らかになってくる。さらに、職業リハビリテーションの施策はより包括的なものでなければならぬし、働く側とそれを雇用する側の両者の普段の理解啓発が重要な基盤形成につながることはいうまでもない。

(3)税制上の特例措置

障害者を雇用する民間企業に対し、税制上の各種の特例措置が講じられている。障害者の一層の雇用促進につながるよう、平成25年度税制改正では、支援事業所取引金額が増加した場合の3年以内の取得資産の割増償却及び心身障害者を多数雇用する事業所に対する特例措置（固定資産税、不動産取得税）について適用期限を2年延長する等の改正を行なわれた。

【図表 3 - 3】 障害者雇用に関わる税制上の特例措置（平成25年 4 月 1 日現在）

機械等の割増償却措置 （法人税、所得税）	障害者を雇用し、次のいずれかの要件を満たす場合、その事業年度又はその前 5 年以内に開始した各事業年度において取得、製作、建設した機械装置等について、普通償却限度額の 24%（工場用建物等については 32%）の割増償却ができる。 < 1 > 障害者雇用割合が 50% 以上 < 2 > 雇用障害者数が 20 人以上であり、かつ、障害者雇用割合が 25% 以上 < 3 > 次の要件の全てを満たしていること イ 基準雇用障害者数が 20 人以上であり、かつ重度障害者割合が 50% 以上 ロ 事業年度終了の日における雇用障害者数が法定雇用障害者数以上
障害者の「働く場」への 発注促進税制（法人税、 所得税）	法人が特例子会社や重度障害者多数雇用事業所、就労継続支援事業所等の障害者就労支援事業所に対する発注額を前年度より増加させた場合、当該発注額の増加額を限度として企業が有する減価償却資産（その事業年度を含む 3 年以内に取得した資産）について、普通償却限度額の 30% の割増償却ができる。
助成金に係る課税の特例 措置（法人税、所得税）	障害者雇用納付金制度に基づく助成金については、助成金のうち固定資産の取得又は改良に充てた部分の金額に相当する金額の範囲内で、圧縮記帳による損金算入（法人税）又は総収入金額不算入（所得税）とすることができる。
事業所税の軽減措置	事業所税の従業者割については、課税標準としての従業者給与総額から障害者の給与分を控除し、また、障害者を 10 人以上雇用し、かつ、その雇用割合が 50% 以上である事業所であって、重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金の支給に係る施設又は設備に係るものについては、事業所税の資産割に係る課税標準の算定につき、当該事業所床面積の 2 分の 1 を控除するものとする。
不動産取得税の軽減措置	障害者を 20 人以上雇用し、かつ、その雇用割合が 50% 以上の事業所の事業主が、重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金等を受けて事業用施設（作業の用に供するものに限る）を取得した場合において、その者が当該施設の取得の日から引き続き 3 年以上当該施設を当該事業所の事業の用に供したときは、当該施設の取得に対して課する不動産取得税については当該税額から価格の 10 分の 1 に相当する額に税率を乗じて得た額を減額するものとする。
固定資産税の軽減措置	障害者を 20 人以上雇用し、かつ、その雇用割合が 50% 以上の事業所の事業主が、重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金等を受けて取得した事業用の家屋（作業の用に供するものうち、障害者の雇用割合に応じた部分に限る）に対して課する固定資産税の課税標準は、取得後 5 年間に限り、当該家屋の課税標準となるべき価格の 6 分の 1 を減額した額とする。

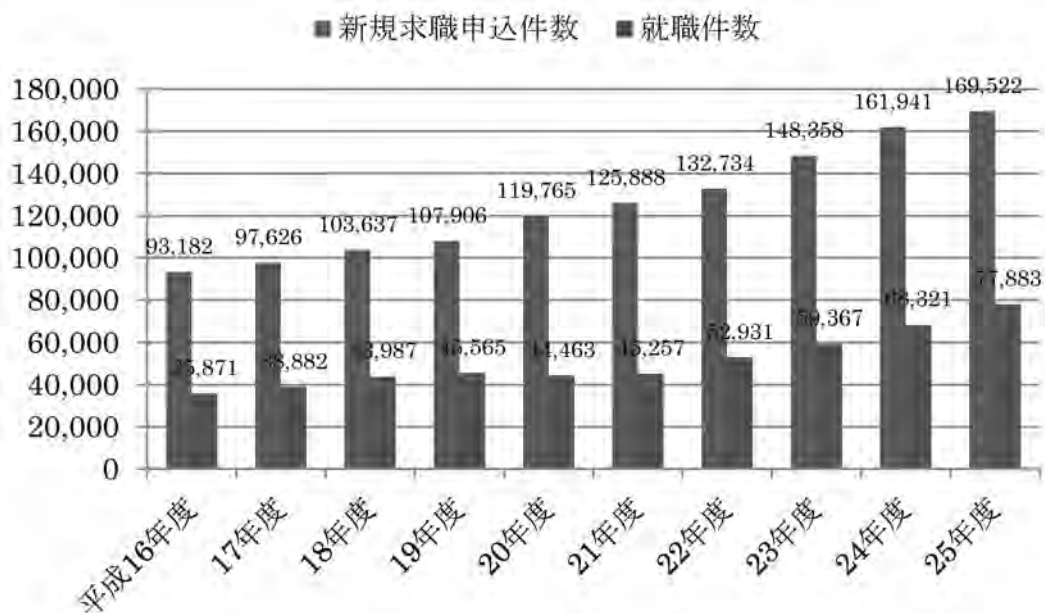
資料：厚生労働省

3. 公共職業安定所（以下ハローワークと表記する）における障害者の就労支援

(1) 職業相談、職業紹介・あっせん

ハローワークでは、就職を希望する障害者の求職登録を行い、専門の職員・職業相談員がきめ細やかな職業相談、職業紹介、職場適応指導などを実施している。このような取り組みの結果、平成25年度のハローワークを通じた就職件数は、前年度を上回る 77,883 件であり、3 年連続で過去最高を記録した（【図表 3 - 4】参照）。また、新規求職申込件数は 169,522 件（前年度比 4.7% 増）となり、このうち、身体障害者は 66,684 件（前年度比 3.1% 減）（【図表 3 - 5】参照）、知的障害者は 30,998 件（前年度比 2.6% 増）（【図表 3 - 6】参照）、精神障害者 64,934 件（前年度比 13.2% 増）（【図表 3 - 7】参照）、その他の障害者は 6,906 件（前年度比 24.1% 増）（【図表 3 - 8】参照）となっており、精神障害者やその他の障害者の申込件数が大きく増加していることがわかる。

【図表3-4】 ハローワークの紹介による新規就職状況

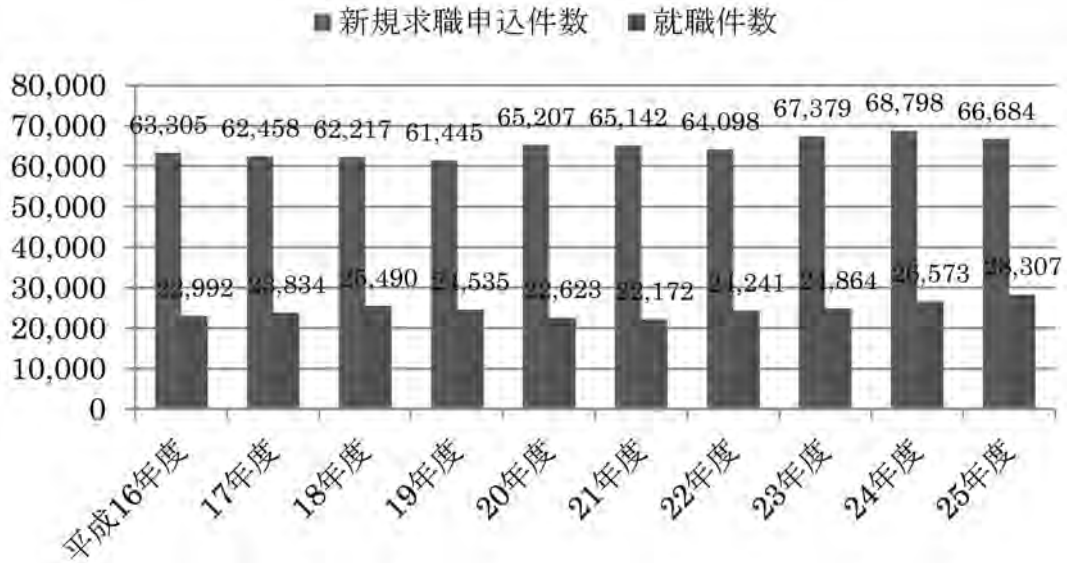


	①新規求職申込件数		②有効求職者数		③就職件数		④就職率(③/①)	
		前年比		前年比		前年比		前年比
16年度	93,182	5.6	153,984	0.3	35,871	9.1	38.5	1.2
17年度	97,626	4.8	146,679	-4.7	38,882	8.4	39.8	1.3
18年度	103,637	6.2	151,897	3.6	43,987	13.1	42.4	2.6
19年度	107,906	4.1	140,791	-7.3	45,565	3.6	42.2	-0.2
20年度	119,765	11.0	143,533	1.9	44,463	-2.4	37.1	-5.1
21年度	125,888	5.1	157,892	10.0	45,257	1.8	36.0	-1.1
22年度	132,734	5.4	169,116	7.1	52,931	17.0	39.9	3.9
23年度	148,358	11.8	182,535	7.9	59,367	12.2	40.0	0.1
24年度	161,941	9.2	198,755	8.9	68,321	15.1	42.2	2.2
25年度	169,522	4.7	207,956	4.6	77,883	14.0	45.9	3.7

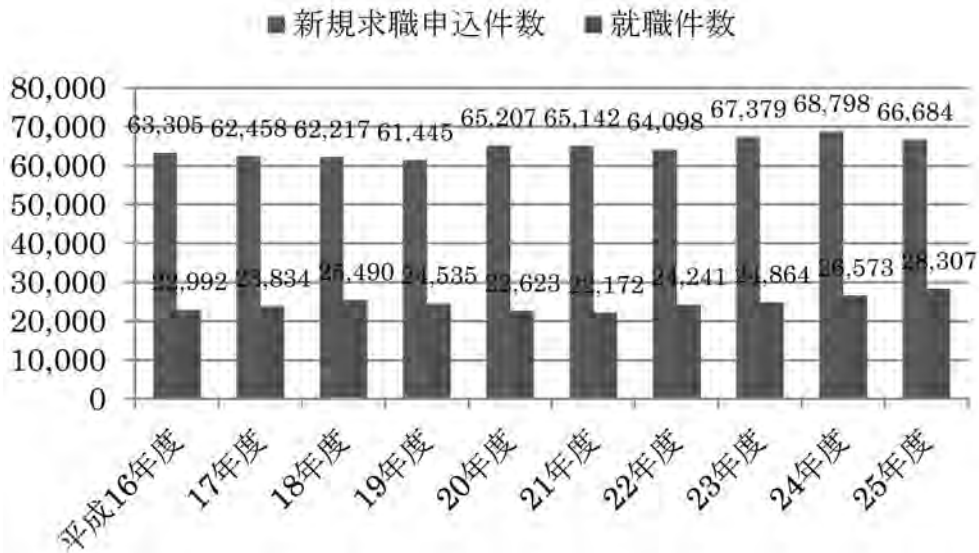
(2)民間企業に対する雇用率達成指導

ハローワークは、法定雇用率において、著しく実雇用率が下回っている民間企業に対し、2年間をその計画期間とした障害者の雇入れ計画の作成を命じ、その期間内で計画を着実に実施し、障害者雇用を進めるよう継続的な指導を行っている。また、計画を作成したものの、障害者の雇用が進まず、計画の実施が進んでいない企業に対しては、計画が適正に実施されるよう勧告を行う。そして、一連の指導にもかかわらず、障害者の雇用状況の改善がみられない企業については、企業名を公表している。なお、平成24年度から、雇入れ計画期間を指導の実効性を高めるために、従来の3年から2年へ短縮した。

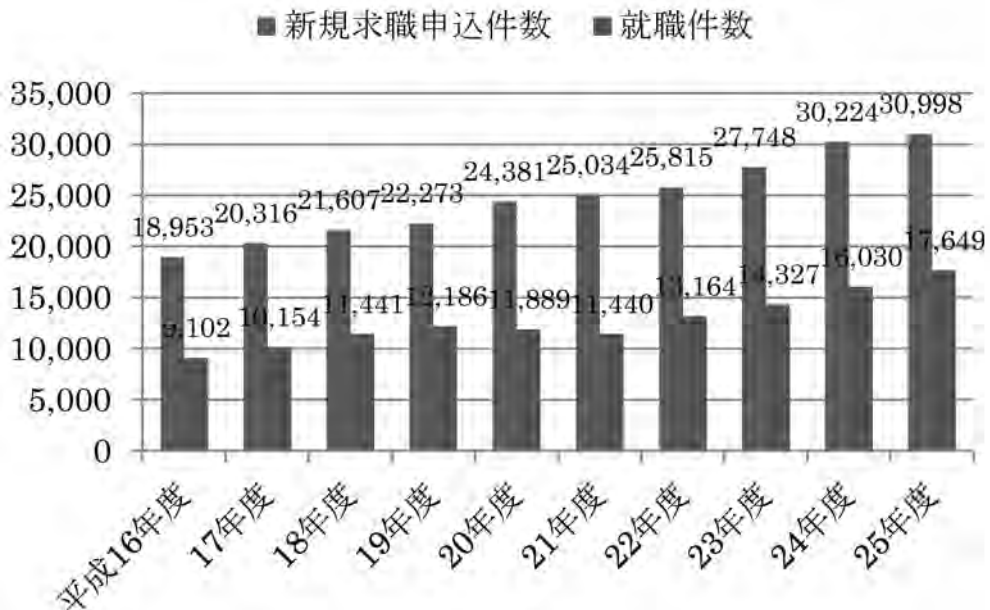
【図表 3 - 5】 障害種別の職業紹介状況 身体障害者



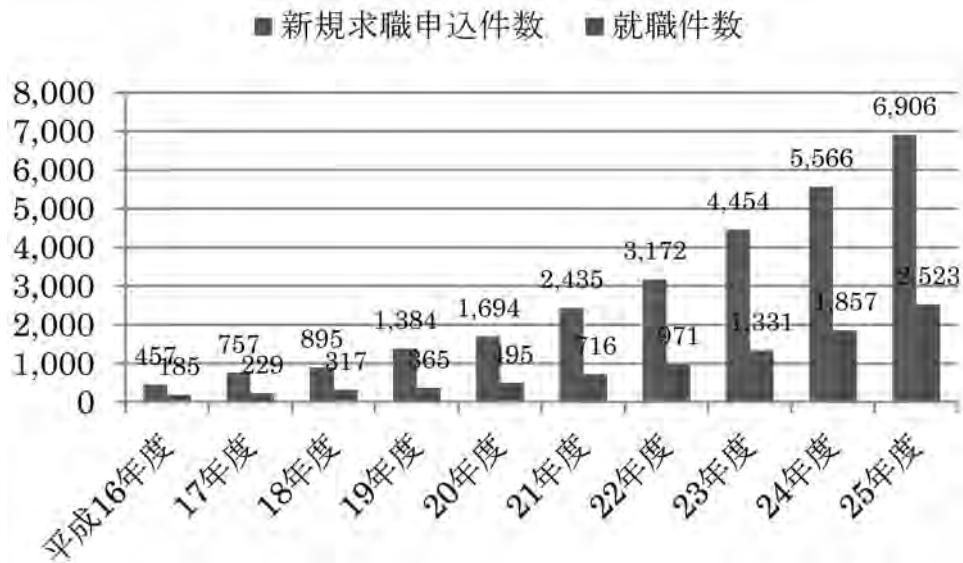
【図表 3 - 6】 障害種別の職業紹介状況 知的障害者



【図表 3 - 7】 障害種別の職業紹介状況 精神障害者



【図表 3 - 8】 その他の障害者



4. ハローワークにおける個々に応じた職業相談・職業紹介・職場定着指導

また、ハローワークは、障害者雇用促進法において職業リハビリテーション機関として位置づけられている。そこでは、当事者に対する職業相談を始め、職業指導、職業紹介や、事業主に対する雇用率達成指導等が行われている。就職を希望する障害者に対しては、求職登録票による登録制を採用しており、底に書かれた情報をもとに、ケースワーク方式による職業相談、指導を実施することとされている。また、企業における具体的な訓練等として、「職場適応訓練」「障害者試行雇用（トライアル雇用）」を行っている。

- 職場適応訓練

- －原則 6 ヶ月以内の期間を定め、職場環境への円滑な適応を目指して、事業所等において訓練を行い、訓練後の継続した雇用を目指す。訓練中の雇用契約はない。訓練を行った事業主には助成金が支給される。

- 障害者試行雇用（トライアル雇用）

- －原則 3 ヶ月間の期間を定め、障害者雇用の経験のないもしくは浅い事業所において障害者雇用を試行的に受け入れることで、雇用に結びつける。受け入れ事業所には助成金が支給される。

5. 障害者職業センターにおける支援

障害者職業センターには「障害者職業総合センター」「広域障害者職業センター」「地域障害者職業センター」がある。中でも地域障害者職業センターでは就職を目指す障害者への直接的な支援を行っている。地域障害者職業センターにおける主な支援としては、「職業評価」「職業準備支援」「職場適応援助者（ジョブコーチ）支援事業」がある。

- 職業評価

本人の就職の希望等を把握した上で、職業能力等について評価を行う。それをもとに、就職へ向けた職業リハビリテーション計画を策定する。

- 職業準備支援

個々に応じたプログラムとして、作業支援、職業準備講習、(精神障害者) 自立支援カリキュラム、(発達障害者) 就労支援カリキュラムを組み合わせたプログラムを作成する。それを通じて、就職又は職場適応に必要な職業上の課題の把握とその改善を図るための支援、職業に関する知識の習得のための支援、社会生活技能等の向上を図るための支援を行う。終了後はハローワークによる職業紹介、ジョブコーチによる支援等につなげる。

- 職場適応援助者(ジョブコーチ) 支援事業

就職又は職場適応に課題のある知的障害者、精神障害者などの雇用の促進及び職業の安定を図るため、1～7ヶ月の期間を定めて事業所にジョブコーチを派遣し、障害者及び事業主に対して、雇用の前後を通じて障害特性を踏まえた直接的、専門的な援助を行う。支援は永続的に実施するものではなく、ジョブコーチによる支援を通じて適切な支援方法を職場の上司や同僚に伝えることにより、事業所による支援体制の整備を促進し、障害者の職場定着を図ることを目的とする。

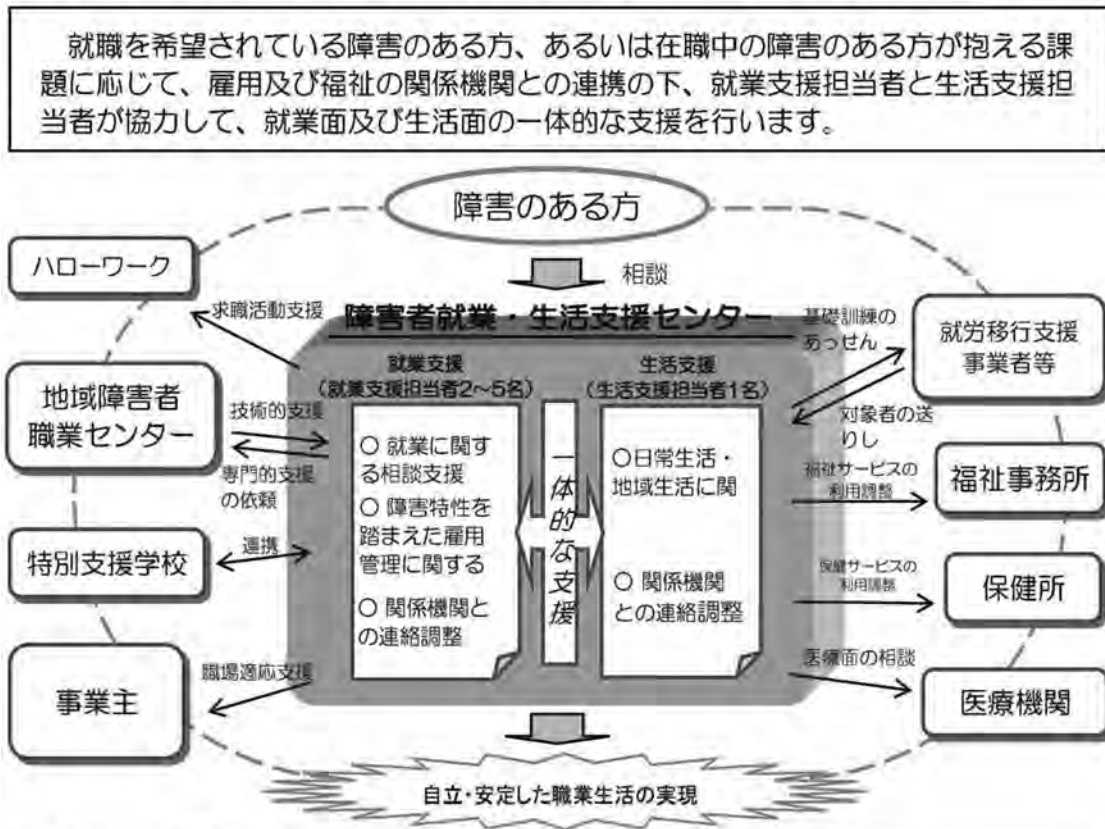
※地域障害者職業センターに配置されるジョブコーチは「配置型」とされる。その他に、障害福祉サービス事業所に配置される「第1号」企業等に配置される「第2号」ジョブコーチがある。

6. 障害者就業・生活支援センターにおける就業と生活の一体的支援

就職を希望している障害のある者、あるいは在職中の障害のある者が抱える課題に応じて、雇用及び福祉の関係機関との連携の下、就業支援担当者と生活支援担当者が協力して、就業面及び生活面の一体的な支援を行う。就業面の支援担当としての「就業支援ワーカー」、生活面の支援担当としての「生活支援ワーカー」が配置される。生活面および就業面への主な支援は以下の通りである。

【図表 3 - 9】 障害者就業・生活支援センターの概要：厚生労働省

就業面と生活面における一体的な支援（障害者就業・生活支援センター事業）



◆ 障害者就業・生活支援センターでの業務の内容

<就業面での支援>

○就業に関する支援

- ・就職に向けた相談支援
- ・就職に向けた準備支援（職場実習又は職業準備訓練のあっせん等）
- ・就職活動の支援（ハローワークへの同行等）
- ・職場定着に向けた支援（職場訪問による適応状況の把握等）

○障害のある方それぞれの障害特性を踏まえた雇用管理についての事業所に対する助言

○関係機関との連絡調整

<生活面での支援>

○日常生活・地域生活に関する支援

- ・生活習慣の形成、健康管理、金銭管理等の日常生活の自己管理に関する助言
- ・住居、年金、余暇活動など地域生活、生活設計に関する助言

○関係機関との連絡調整

◆ 平成21年度の実績

平成21年度は全国で247箇所が設置・運営され、以下の実績をあげています。

・支援対象である障害のある人（平成21年度末現在）	：約65,000人
・職場実習又は職業準備訓練のあっせん件数	：約9,400件
・障害者就業・生活支援センターを通じて就職したもの	：約8,100人
・職場訪問による職場定着支援の件数	：約106,000件

(1)就業面での支援

ア) 就業に関する支援

- ・就職に向けた相談支援
- ・就職に向けた準備支援（職場実習又は職業準備訓練のあっせん等）

- ・就職活動の支援（ハローワークへの同行等）
- ・職場定着に向けた支援（職場訪問による適応状況の把握等）

- イ) 障害のある方それぞれの障害特性を踏まえた雇用管理についての事業所に対する助言
- ウ) 関係機関との連絡調整

(2)生活面での支援

- ア) 日常生活・地域生活に関する支援
 - ・生活習慣の形成、健康管理、金銭管理等の日常生活の自己管理に関する助言
 - ・住居、年金、余暇活動など地域生活、生活設計に関する助言
- イ) 関係機関との連絡調整

7. 職業能力開発の推進

職業能力開発の推進については、一般の公共職業能力開発校への入校を始めとして、重度者向けの職業能力開発校の設置運営や委託訓練等が行われている。

(1)一般の公共職業能力開発校への障害者の入校促進

一般の公共職業能力開発施設においては、ノーマライゼーションの観点から、自動ドア、スロープ、手すり、トイレ等の整備等、施設のバリアフリー化を推進して、障害者の入校を促進している。知的障害者等を対象とした訓練コースを設置して、職業訓練を実施する一般校を活用した障害者職業能力開発事業を開始している。

(2)障害者職業能力開発校の設置・運営（全19校）

一般の公共職業能力開発施設において職業訓練を受講することが困難な重度障害者等を対象とした職業訓練を実施している。

障害者職業能力開発校は、国立13校、都道府県立6校の計19校が設置されている。

(3)障害者の態様に応じた多様な委託訓練の実施

企業、社会福祉法人、NPO法人、民間教育訓練機関等の地域の多様な能力開発施設を活用し、個々の障害者に対応した内容で実施する委託訓練を全都道府県において機動的に実施している。

(4)障害者の技能に関する競技大会（アビリンピック）の開催

障害者の職業能力の向上を図るとともに、広く障害者の職業能力に対する社会の理解と認識を深め、その雇用の促進を図ること等を目的としてアビリンピックが開催されている。

8. 特例子会社制度

(1)特例子会社制度の概要

特例子会社とは、特例子会社を保有する企業が特例子会社以外のその他の子会社を含めて障害者雇用を進める場合、一定の要件のもとに関係会社に雇用されている労働者も特例子会社に雇用されている労

働者と同様に親会社に雇用されている者とみなし、障害者雇用率制度及び障害者雇用納付金制度の適用を受けることが可能となるものである。

必要な要件は以下の通りである。

親会社の要件は、親会社が子会社の意思決定機関を支配していること。

子会社にかかる要件としては、①親会社の事業との人的関係が緊密であること。具体的には、親会社からの役員派遣、従業員派遣等人的交流が緊密であること。②雇用される身体障害者、知的障害者及び精神障害者が5人以上で、かつ、全従業員中に占める割合が20%以上であること。また、その障害者のうち、重度身体障害者、知的障害者及び精神障害者の合計数が30%以上であること、③障害者の雇用管理を適正に行うに足りる能力を有していること。具体的には障害者のための施設の改善、専任の指導員の配置等を行っていること。④その他、障害者の雇用の促進及び安定が確実に達成されると認められることとなっている。

(2)特例子会社の有効性

とりわけ大企業の障害者雇用率の高さはこの特例子会社制度によるものと考えられるが、厚生労働省によれば事業主にとっては以下のようなメリットがあるものとされている¹⁷。

- ① 障害の特性に配慮した仕事の確保・職場環境の整備が容易となり、これにより障害者の能力を十分に引き出すことができる。
 - ② 職場定着率が高まり、生産性の向上が期待できる。
 - ③ 障害者の受け入れに当たっての設備投資を集中化できる。
 - ④ 親会社と異なる労働条件の設定が可能となり、弾力的な雇用管理が可能となる。
- 一方で、雇用される障害者にとっては以下のようなメリットがあるとされている。
- ① 特例子会社の設立により、雇用機会の拡大が図られる。
 - ② 障害者に配慮された職場環境の中で、個々人の能力を発揮する機会が確保される。

特例子会社については増加傾向にあり、概ね良好な成果を上げているように思われるが、その一方で、以下のような批判があるのも事実である。

特例子会社について、障害を持つ労働者と非障害者の労働者がともに労働する環境に置かれず、障害者だけが囲い込まれる可能性が高い。このようにすれば、職場環境の改善も子会社だけに行えばよく、対人業務の多い職場では障害者を表に出さなくてすむ。これはノーマライゼーションの考え方に明らかに反するというものである。ただし筆者らは、特例子会社が障害者の囲い込みにならないように本社との業務内容の交流、本社との人的な交流などによってこうした問題は解決しうるものと考えている。

9. 障害者本人への職業リハビリテーション

職業リハビリテーションとは、就職を希望する障害者に対して、各種相談や訓練等を講ずることで、その職業準備性を向上し、職業生活における自立した生活の確保を目指すものである。職業リハビリテーションは、主に各種機関・センターで行われる。

17 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaiasha/dl/07.pdf>

10. 障害者の一般就労への支援に関する考察

(1)就労支援における入り口と出口の問題

障害者の就労支援においては、雇用主への支援と障害者本人への支援の両者の組み合わせによって、効率的かつ効果的に行われることが望ましい。具体的には、就労支援における入口（就労機会の充実）を作ることに続き、就労、つまり出口（離職）を作らない支援策が求められる。我が国においては、入り口を作るという意味では、雇用率制度、雇用納付金制度、特例子会社制度が施策として用意されていることに加え、すでに述べたような、地域障害者職業センターや公共職業安定所（ハローワーク）等における職業準備支援や職業相談により、充実を図ろうとしている。事実それはある意味での効果は上げており、障害者雇用率については増加傾向を示している。

一方で、就労の継続のための支援はどうだろうか。障害者就業・生活支援センターは求職者のみならず、在職者も対象とし、就業・生活の両面を一体的に支援している。また、就職前の職業準備性を高める訓練は、当然のことながら職業生活を継続することを意識して準備性を高める支援を行っている。さらに、ジョブコーチ支援事業では、企業によるナチュラルサポートへの移行を目指し、支援を行っている。このように、施策としては、離職を防ぐための施策を講じているように見える。しかし、入口にしても、離職予防策にしても、十分な効果を上げているとは言いがたいのが現状である。例えば入口を見た場合、求職者数に対して、就職者数は半分以下となっており、機会が保障されているとは言いがたい状況である。特に雇用側は「(障害が)重くて(=ダブルカウント)仕事ができる」人材を求める傾向があり、支援者側が「就労できる」と考える障害者との間でバランスの取れない状況となっている。また、障害者のみの離職者について統計資料が無い場合、数値として示すことはできないが、助成期間が終了した時点での雇止めや、職業生活のバランスを崩したことによる離職の事例は少なくない。このような現状について、支援策の新たな構築が必要な局面に来ているといえるだろう。

(2)中小企業における障害者雇用の課題

2014年の障害者の就労状況において、就業規模別に割合をみると、56～100人未満規模では1.39%、100～300人未満規模では1.44%となっており、中規模から大企業においては300～500人未満規模では1.63%、500～1000人未満規模では、1.70%、1,000人以上では1.90%となっており、1,000人以上の大企業では、法定雇用率（1.8%）を上回っている。すなわち企業規模が大きくなるほど雇用率は高まる傾向があり、とくに中小企業の取り組みが遅れていることを指摘されている。

中小企業が、障害者雇用の阻害要因としている事項として、「障害者に適した職務がない」、「企業が求める知識・技能を有する障害者が少ない」、「職場の従業員の理解を得るのが難しい」等の声があげられているが、このような課題は、組織の柔軟性や社員間で支えあう濃密な人間関係によって、中小企業は克服してきている実績がある。しかし、他方において、企業側の障害者雇用に関する知識、ノウハウ不足、さらにはそれをサポートする施策が十分とはいえない現状がある。現在、障害者を雇用している企業の課題として、最も多く挙げられているのが「担当業務の選定」（51.8%）である。雇用の経験・未経験、規模の大小を問わず共通の課題となっている。他には、「作業の効率性」（24.9%）「周囲とのコミュニケーション」（22.6%）とある¹⁸。

中小企業における障害者雇用の課題を整理すると概ね以下のような点が挙げられよう。

18 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/dl/07.pdf>

- ① できる仕事を設定する、いわゆる「仕事の切り出し」が最も困難。
- ② 即戦力を求めている
- ③ 指導する人がいない
- ④ コストがかかる
- ⑤ 周囲の一般従業員の理解が得られない

これらの、対応策としては（第6章の事例を参考にされたい）以下のような対応策があげられている。

- ① いわゆる「仕事の切り出し」が最も困難については、障害者を雇用する上で、能力、適性に合った仕事をつくり出し、業務全体の中に位置付ける工夫をする。
- ② 即戦力を求めている。
- ③ 指導する人がいないという点については、障害のある従業員が能力を発揮するために、OJTを中心とした教育とし、障害者の雇用、ジョブコーチなどの専門家と連携して、職場に溶け込めるようにする。
- ④ コストがかかる。
- ⑤ 周囲の一般従業員の理解が得られないについては、障害者を雇用する上での費用面については各種助成制度などを利用することができる。また、周囲の一般従業員の理解については、採用前に十分に話し合いをもち、障害の知識、人権に関する事前の研修などによって、職場全体が障害者に対する理解と人権意識をもって、職場の仲間であるという職場を構築することが大切である。そして、障害のある従業員に割当てられた仕事は、業務全体の中に位置付けるということが重要である。

障害者雇用問題は、中小企業にとっても直面する大きな課題となってきた。それは、2008年の障害者雇用促進法の改正によって、法定雇用率を満たさない企業が納める納付金制度の適用が、2010年7月から201人以上の企業、2015年7月から101人以上の企業に拡大されることが一つの理由と考えられる。また、法制度への対応だけでなく企業の社会的責任が強く求められるような社会環境になってきていることは、中小企業においても例外ではないということである。しかし、そのような社会的問題への関心の高まりに比して、中小企業における障害者雇用の取り組みは、まだまだ進んでいないのが現状である。

日本の障害者雇用促進法における法定雇用率制度及び納付金制度は、障害者雇用者数を増加させることに一定の成果を上げていることは認められるが、雇用環境の改善、労働条件の向上には、まだ多くの課題が指摘されてきている。また、法制度だけでは、障害者雇用が促進されるわけでないことは、明らかであり、人間らしい働き方ができる雇用環境を整備するという人事労務管理上の配慮が不可欠である。障害者を雇用した実績のない中小企業事業主が、障害者を雇用できない理由として、「障害者に適した職務がない」、「企業が求める知識・技能を有する障害者が少ない」、「職場の従業員の理解を得るのが難しい」を挙げることが多い。しかし、他方において、このような課題は、組織の柔軟性や社員間で支えあう濃密な人間関係によって、多くの中小企業は克服してきている実績がある。従って、企業側の障害者雇用に関する知識、ノウハウ不足などサポート体制が採られるならば、問題解決の糸口は見出されるのではないだろうか。

第4章 福祉的就労の制度の概要と実施状況

1. 制度の概要

第2章で述べたとおり、本報告書において福祉的就労とは、訓練を含めた「就労」「活動」に関する事業を行うものとしてその役割機能が定められている「就労継続支援事業A型」「就労継続支援事業B型」に限定する。本節では、福祉的就労に「就労移行支援事業」を加え、障害者総合支援法における就労支援事業について概観していく。

<就労移行支援事業>

就労を希望する65歳未満の障害者であって、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者につき、生産活動、職場体験その他の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、求職活動に関する支援、その適性に応じた職場の開拓、就職後における職場への定着のために必要な相談、その他の必要な支援を行う。主な対象者は以下の通り。

【対象者】

就労を希望する65歳未満の障害者であって、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者。具体的には次のような例が挙げられます。

- (1)就労を希望する者であって、単独で就労することが困難であるため、就労に必要な知識及び技術の習得若しくは就労先の紹介その他の支援が必要な65歳未満の者
- (2)あん摩マッサージ指圧師免許、はり師免許又は灸師免許を取得することにより、就労を希望する者

<就労継続支援事業A型>

企業等に就労することが困難な者につき、雇用契約に基づき、継続的に就労することが可能な65歳未満の下記の対象者に対し、生産活動その他の活動の機会の提供、その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、その他の必要な支援を行う。

【対象者】

企業等に就労することが困難な者であって、雇用契約に基づき、継続的に就労することが可能な65歳未満の者（利用開始時65歳未満の者）。具体的には次のような者を対象とする。

- (1)就労移行支援事業を利用したが、企業等の雇用に結びつかなかった者
- (2)特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用に結びつかなかった者
- (3)企業等を離職した者等就労経験のある者で、現に雇用関係がない者

<就労継続支援事業B型>

通常の事業所に雇用されることが困難な障害者のうち、通常の事業所に雇用されていた障害者であって、その年齢、心身の状態その他の事情により、引き続き当該事業所に雇用されることが困難となった者、就労移行支援によっても通常の事業所に雇用されるに至らなかった者、その他の通常の事業所に雇用されることが困難な者につき、生産活動その他の活動の機会の提供、その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、その他の必要な支援を行う。具体的には次のような者を対象とする。

【対象者】

就労移行支援事業等を利用したが一般企業等の雇用に結びつかない者や、一定年齢に達している者な

どであって、就労の機会等を通じ、生産活動にかかる知識及び能力の向上や維持が期待される者。具体的には次のような者を対象とする。

- (1)就労経験がある者であって、年齢や体力の面で一般企業に雇用されることが困難となった者
- (2)就労移行支援事業を利用（暫定支給決定での利用を含む）した結果、B型の利用が適当と判断された者
- (3)上記に該当しない者であって、50歳に達している者又は障害基礎年金1級受給者
- (4)上記に該当しない者であって、地域に一般就労の場やA型の事業所による雇用の場が乏しく雇用されること又は就労移行支援事業者が少なく利用することが困難と区市町村が判断した者（平成24年度までの経過措置）

2. 福祉的就労の実施状況

福祉的就労の利用者数及び事業者数といった実施状況については、第2章で述べたとおりである。全国社会就労センター協議会による就労継続支援事業利用者への利用目的を聞いた調査結果によると、実に約75%の回答が「働くため」となっており、働く理由についても「工賃を得るためとの回答が約60%となっている。すなわち、就労継続支援事業についてはA・Bいずれの型であっても、福祉的就労として、障害者の居場所の提供のみならず、経済的自立を支える社会資源としての意義が大きいといえる。

では、実態はどうだろうか。就労継続支援事業A型については、雇用契約を結ぶため、最低賃金法が適用される。そのため、ある程度の収入が確保できるものと考えられることが多い。しかし、実際には労働時間の短さに加え、最低賃金法における「減額特例」の影響などにより、平均月収が10万円に満たない者が9割を超えると推計される。一方で、就労継続支援事業B型については、工賃の月額平均が3,000円以上であることが規定されており、各事業所は工賃アップのための努力を行っているものの、月の平均工賃は1万3,000円程度となっている。これらの状況は障害者が地域生活を送るにあたり、福祉的就労が経済的自立を促進するに十分な所得保障の役割を果たしていない実態を示しているといえる。

3. 福祉的就労に関する考察・課題

(1)障害者就労移行支援の現状と課題

就労移行支援事業は、先に述べたように、就労を希望する者に対して期限を設けて移行支援を行うものである。そのため、求職活動、職場開拓といった、直接就労に結びつく支援を行うものとして、就労支援員が配置されている。その役割機能は移行（訓練）と捉えることができる。その意味では、最も企業に近い位置にある事業所とされる。実際、福祉事業所から一般就労への移行者の多くを就労移行支援事業所在籍者が占めている。

就労移行支援事業所では、事業所内における様々な活動に加え、企業等からの下請け作業等を通じて職業準備性獲得のための訓練を行う。また、企業において実習や訓練を行うことで、より移行が現実的となる実践力を身につけている。これらの訓練や取り組みは、そのプロセスが重要視されるものである。つまり、職業準備性獲得のための支援により、就ける職業の幅を広げ、また職業生活を継続することが可能ならしめられねばならない。それは、支援を提供する側となる事業所および支援者は個々の適切なアセスメントとそれに応じた支援の提供のみならず、景気動向等の受け入れ側となる一般企業等の置かれている経済・社会的情勢や業務の幅等を敏感に捉えなければならないということである。ところが、

就労移行支援事業所に在籍する支援者の多くはいわゆる福祉職の者が多数を占めている。そのため、個々のアセスメントやニーズ把握による適切な支援は充実するものの、職場開拓をはじめとする、企業へのアプローチについては後手に回ることが少なくない。結果として、職業準備性の整った当事者を、「職場とのマッチングができない」という理由で就労させられないという事案も発生してくるのである。いかにして、障害者雇用関連の施設機関と連携し、社会情勢にマッチングした支援を行えるかが今後の課題となるといえよう。

(2)就労継続支援事業A型の現状と課題

就労継続支援事業A型は既述の役割機能を踏まえると、旧福祉工場にあたり、保護雇用に当たると解釈できる。しかし、事業所数および利用者数を考えた場合、雇用施策対象年齢者約30万人の25分の1程度に留まり、保護雇用として果たしているとは到底いえない。また、雇成型として、雇用契約を前提とした事業所であるものの、福祉的要素が強く、その多くが「最低賃金の減額特例」を利用しているなど、「労働者」としての位置づけが担保されているとはいえない状況である。

障害者雇用においては、一般企業を始めとした受け入れ側の準備性の向上が必要である。ところが、障害者をいかにして受け入れ、どのような仕事を任せていくのか、あるいは、障害者雇用を継続していくことで表出する課題や困難はどのようなものなのか等、障害者雇用を開始して初めて理解できることは少なくない。これは、企業側にとってはある意味でのリスクとも言える。障害者側から見れば、障害者雇用に対して手探り状態の企業へ就労することは、受け入れへの理解を広めるチャンスである反面、ディーセントワークの欠損状態にさらされる危険性を伴う。

雇成型とはいえ福祉側に比重を置く就労継続支援事業A型は、このような受け入れをこれから始めようとする企業への就労のモデルケースとしての役割を果たすべきではないだろうか。つまり、「雇用」と「福祉」両者を兼ね備えた実践の場として、ディーセントワークの欠損状態をいかにして改善していくのかをその事業を以って指し示すことができるのではないだろうか。

(3)就労継続支援事業B型の現状と課題

就労継続支援事業B型はその対象者を見ると、「一般雇用には耐えられない者」という印象を強く受ける。事実そのような者を対象とし、生産活動という活動の場を提供することが役割機能の一つとなっている向きは否定出来ない。確かに障害者総合支援法における日中系サービスの一つとしての役割を果たしていると考えれば妥当なものと考えられるが、これを就労という切り口で見た場合には大いに課題が残る。つまり障害者雇用の対象者から、B型事業の対象者は排除され得る可能性が残るのである。例えば、就労移行支援事業とB型事業を多機能型として展開している場合、移行の契約期間が切れた際に、B型に契約変更して受け入れていくというケースが多々ある。確かに同じ事業所で継続的に様子を見ていき、再度就労移行にチャレンジするという方法をとると考えれば、一般就労を目指す者への支援として連続性は確保できる。しかし障害当事者がB型という「居場所」を得た場合、就労能力があるにも関わらず、そこをある種の終の活動の場とってしまうケースは看過できない。B型事業はあくまで「訓練等給付」における「就労」支援を行う事業である。福祉的就労の意義は尊重されるべきものではあるが、活動の場としての意義をことさら強調し、就労の場としての意義を抑圧するようなことがあってはならない。就労継続支援事業B型は、活動の場と就労の場という二面性を持たされているにもかかわらず、それを前提とした機能や立ち位置を示されているわけではない。しかし、その特性を鑑みると、就労移行支援事業や就労継続支援事業A型以上に多岐にわたる支援が必要であるといえよう。そのためには、①工賃

規定を始めとした「就労の場」としてのB型事業を確立すること。②就労へ移行すべきか、他の日中活動へ移行すべきかの支援をB型の機能として位置づけ、B型事業を中間施設的に機能させること。③地域自立支援協議会（就労部会）や地域障害者就労支援事業（チーム支援）等を活用した連携を強化すること。等をシステムとして構築することが求められるといえよう。

ところが、拙著¹⁹で述べているように、これまで障害者の「仕事」というと福祉的就労を「終の活動の場」としてどこか当たり前のように入力してきた中で、「法改正があったから」といって、急に一般就労へ意識を向けることは困難である。特に、当事者よりも家族が福祉的就労の場を「終の活動の場」として認識しているケースは、法改正から7年経った現在においても少なくなく、就労したい障害当事者と、ある意味で安定した就労支援の場から一般就労へ移行することのリスクを避けたい保護者との意見対立は顕著な例として、しばしば議題に上る。

一例として、障害者自立支援法の施行に伴い、旧授産施設から、就労継続支援事業（B型）と就労移行支援事業の2事業を営む多機能型事業所へ移行した、障害福祉サービス事業所Xの例を以下に紹介する。

事業所Xには30名程度の利用者が通所しているが、比較的軽度の知的障害者の方の利用が多い。そこで、事業所Xでは、就労継続支援事業（B型）の利用者について、積極的に就労移行支援事業への契約変更を行い、一般就労への移行を進める支援方針を固めた。各ケースについて①利用者の意向の聞き取り②保護者に対して本人の意向を前提とした今後の支援の説明を行った結果、17名の利用者から一般就労への希望が出された。一方、保護者への説明で一般就労へ向けた支援を行うことについて承諾を得られたケースは2ケースに留まった。実に15ケースで保護者からの承諾を得られなかったのである。その理由としては、「仮に一般就労できたとしても、離職のリスクがある。その時に同じ事業所に戻れるとは限らない。」「本人が今の生活で安定しているので、この事業所でずっとお世話になりたい。」というものが8割を占めた。厚生労働省の統計（厚生労働省「社会福祉施設等調査」の平成18年（障害者自立支援法施行）以前と以降を基に算出）では、障害者自立支援法以前の福祉施設から一般就労への移行者数が1%程度、法改正以降の移行者数についても、3%程度にとどまっているという数値が出されており、保護者等が福祉的就労を「終の活動の場」とする傾向を示している。

このような背景を踏まえれば、福祉施策における就労支援は、当事者、家族が「継続して職業生活をおくることができる」と安心できるだけの職業準備性を身につけられるような支援でなければならない。そのためには、職業準備性を身につける機会と時間的余裕の確保が必要である。具体的には、利用者個別に合わせた仕事を提供され、なおかつ成功体験を積み重ねるためにある程度失敗を許容することが可能でなければならない。そもそも、一般就労の継続を意識する以上、職業準備性は、ある程度住み慣れた地域において経験することによって身につけることを意識すべきである。いかにして、身近な地域で「失敗できる場」を見つけることができるかが、職業準備性を高める「経験」として生きてくるものと考えられる。

19 齊藤隆之「障害者就労支援における中間的施設の役割意義」－大学キャンパスを活用した就労支援実習の経験を通して－ 東北文化学園大学『保健福祉学研究』12号 2013

第5章 一般就労の事例と考察

障害者の就労支援において重要なことは、①障害者本人の就労に関するニーズがしっかり把握され、当事者の希望が適切にくみ取られること、②周囲の理解、とりわけ実際に同じ部署で仕事をする同僚の理解をしっかりと得ること、③職場全体で障害者を支え、社内の管理者、責任者の責任において組織的な受け入れをすること、④入職以降のフォロー体制を確実に組み、繰り返し、通勤、勤務時間、職種、部署、仕事内容等についてフォローすること、⑤そして何よりも障害者のひとりひとりが異なるニーズを持っていることを周囲が理解し、状況に応じた個別的なきめの細かい対応をすることが求められよう。

以下では一般就労の事例として3つの事例を取り上げ、実際の支援の状況などについて具体的な事例を通して支援の要点等について整理したい。

1. 事例

事例(1)

【事業所概要】 建材品メーカー

【人員数】 社員数約50名

N社の営業部長であったKさんは、発熱後、脳に損傷をうけ、高次脳機能障害となった。記憶障害を中心として、失見当識などもみられ、家族や周囲の人々は復帰は無理であるとあきらめていた。本人は会社に戻ることを強く希望し、社内でも何度か話し合いがもたれ、社長以下、社員全員が復帰を望み、どのような支援を必要とするかは明らかではなかったが、まずは復帰してみようからということで決断し、退院後数ヶ月で現職への復帰が実現した。

しかし、当初は通勤もままならず、毎日のように迷子になってしまい、そのたびに社員が探し回った。社員全員のサポートと本人の努力もあり、やがて一人で通勤もできるようになっていった。

仕事も事務作業については、本人も努力はしたが、障害の特性から困難であることがわかり、工場での作業勤務に変更した。工場勤務の経験のないKさんのために、転倒防止など、より安全な工場施設の改善を図った。また、資材の名称を覚えられないKさんのために、一つ一つの資材に名称をテープで貼りわかるように工夫をしている。工場での仕事は、資材を運ぶなどの単純な仕事ではあるが、最初は、どこへ運んでいいのかかわからず右往左往して、誰かが常にサポートしていないと危険な状況で、本人もつらい状況が続き、どこの場所でどの資材が必要なのか大きな文字で工場内に表示するようにし、徐々にサポートなしに作業ができるようになっていった。

一方Kさんも働く喜びを感じるようになり、社員全員が、Kさんを仲間として受け入れるようになっていった。会社全体が一体となって、Kさんをサポートする過程では、社内全体の業務を見直し、複雑な工程をいくつかに分類整理し単純化するなどの工夫の結果、社会全体の業務改善も進むという副産物も得たことになる。また、安全管理面においても未然の事故防止体制が整備され、結果として安全管理はより適切なものになっていった。こうしたプロセスを通じて、何よりも組織全体が、Kさんを中心として一体感を高め業務を遂行にあたり、会社全体の雰囲気もよくなり、業績にも好影響を与えていった。

事例(2)

【事業所概要】 医師、看護師、薬剤師等医療従事者専門の人材紹介業（東京都）

【人員数】 社員数 108人（正社員92人 パート・契約社員16人）社員のほとんどが営業職で、管理部門

は、経理・総務合わせて6名である。

【雇用状況】

H事業所では、2名の視覚障害者を雇用し、支援機器を積極的に活用することで、給与計算事務、社会保険手続事務などの業務を行っている。2名の視覚障害者は共に弱視で、身体障害等級は2級である。上記2名は1日6時間勤務し、パソコンを使用して給与計算業務や社会保険の事務を行っている。文書を読む際には、拡大読書器を使用しており、また、パソコンでの作業の際には、スクリーンリーダー（画面読み上げソフト）を使用することによって、勤務表の集計などエクセルでの作業も行っている。この事業所では、視覚障害者が仕事をするために必要な支援機器をさらに活用し、可能な業務範囲をさらに拡大しつつある。

社屋内職場環境についても視野狭窄などの視覚障害者でも使いやすいように、トイレ、食堂、会議室などにフラッシュライトを設置することで入口の表示をわかりやすくして対応している。また、それぞれの障害者の障害の内容について、数回にわたり学習会を開くなど、他の社員の理解を促すような取り組みも行い、どのような配慮が必要か等の研修も定期的実施している。

【就労を支援する福祉機器の紹介】

①よむべえ

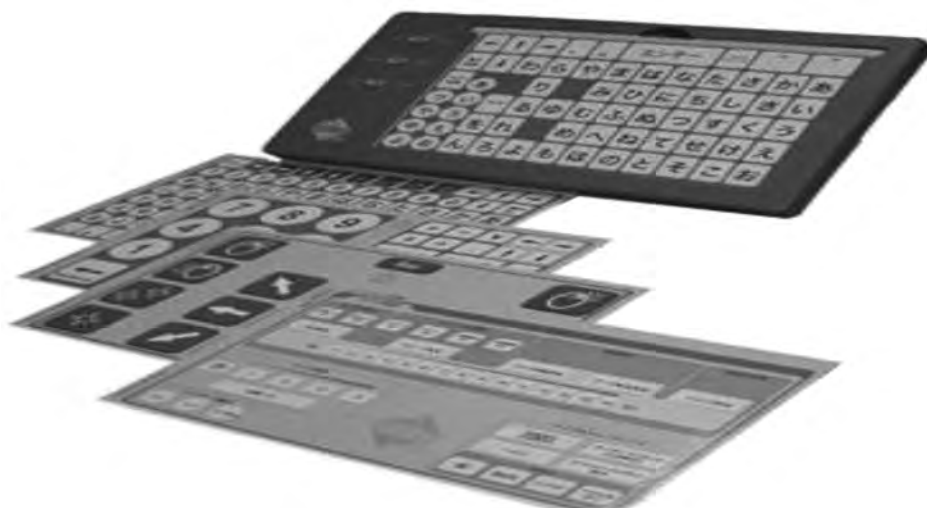
よむべえは、H事業所で実際に利用している福祉機器で、印刷された活字文書を音声で読み上げる読書機である。視力の弱い高齢者や視覚障害者の生活と読書を支援する音声拡大読書機である。



これは視覚障害者にとっては必須の読書器で、使用頻度は極めて高い。原稿台の上に印刷物を載せて、読みとりキーを2回押すだけで、その内容を機械が自動的に読み上げる。また、音楽CDやDAISY（デイジー）図書の再生ができ、USBメモリーに保存されたワード、エクセル、PDFなどの電子データも音声再生が可能である。

この他にも、様々な障害者の支援機器がありその代表的な何点かを合わせて以下に紹介する。

マイアンプⅡ



マイアンプⅡは、電話の受話器に取り付けることで簡単に音量調整が行える携帯型電話音量増幅器である。携帯用ソフトケース付で持ち運びに便利で、伸縮性バンドで簡単に受話器に取付けることができる。約30 dBの音量増幅で軽度・中等度難聴の方に最適で、ダイヤル式の電源スイッチはそのまま回転して無段階の音量増幅が可能である。

インテリキーUSB

インテリキーUSBは、手や腕に障害のある場合、高齢等により指先の動きに不自由がある場合、弱視により視力の低下、知的障害がある者などに適した代替キーボードである。インテリキー本体に、ひらがなやアルファベットなどのオーバーレイを挿入するだけで使用できる。障害の状況に応じて、押し続けると文字を入力できないようにしたり、押し続けても1つの文字しか入力できないようにしたり、マウスの移動速度を変えたり、さまざまな調節が可能である。標準で、6種類の専用オーバーレイと各種設定用のオーバーレイが付属しており、「あいうえお入力用」「アルファベット入力用」「数字入力用」「標準かな入力用」「WEB操作用」「マウス操作用」「設定用」等の選択が可能となっている。

ノートパソコン傾斜台DX 3

ノートブックパソコンを操作しやすいように傾けるノートパソコン用傾斜台である。4段階の角度調節（15度、25度、40度、50度）が可能で、ストッパー金具とマジックベルトで確実に固定ができる。

足用マウス「足技Ⅲ」

市販の光学センサー搭載マウスと同様の機能を持ち、操作方法も簡単でわかりやすく、片足で楽にクリックできる。かかとを床につけて操作するため、足首の回転運動や、指の屈伸運動が有効に活用でき、長時間使っても疲れのないような仕組みである。

事例(3)

【事業所概要】 特例子会社 親会社は鉄道事業（東京都）

【雇用状況】 知的障害者7、8人を含め、一般社員、パート社員、計約20人が勤務している。

【事業内容】 社内メール便の仕分け、掲載物の仕分け、発送、福利厚生施設の清掃。

職場ではとくに非障害者への教育訓練と職場全体のコミュニケーションの円滑化に配慮している。具体的には、職場で共に働くパート社員を対象として、知的障害者に仕事を教えるためのDVDマニュアルを作成し、用いている。この内容は、実際に日常的に障害者に対し業務の手順を教えている様子をビデオに撮ったものに解説を加えたものである。これによって、教える側の担当者が入れ替わっても、一貫した同じ手順を教えることが可能となり、担当者の交代による指導内容のズレが生じなくなった。障害者の側からは、一度覚えれば安心できるという評価を得ている。

さらに、この事業所では作業能力が向上すれば、さらにステップアップした仕事へ挑戦する機会が与えられ、その場合、昇給も行い、本人の努力や能力アップを適正に評価し、給料に反映している。日々の仕事においては、職場内での声掛けを頻繁に行い、仕事の区切りがついたときには、社員全員が立って、相互の顔を見て、「ご苦労様」と声をかけるというようにコミュニケーションの活性化に配慮した取り組みがされている。また、会社の取り組みとして、インフォーマルな食事会への費用補助をすることで、障害を持つ社員と障害を持たない社員が自然に交流する環境づくりに配慮している。

職場の雇用管理責任者は、親会社からの若手社員が2,3年ごとの交代で出向してくる。障害者雇用を通して、人材マネジメントの実務を学ぶ場というキャリアパスとしての位置づけもある様子で、特例子会社への出向が、管理職育成のコースに組み込まれることによって、企業グループ全体の幹部社員のノーマライゼーション、人権意識の向上につながっている。

2. 事例を通じた考察

(1)通勤に関する考察

障害者が就業するうえで通勤が大きな課題となり、雇用への障壁となっている。朝、夕のラッシュ時の通勤を避けるために、時差出勤を可能にするためのフレックスタイム制度の導入、月、年の繁閑に応じた変動労働時間制の活用等も通勤にかかる負担の緩和策になるであろう。また、在宅勤務制度や短時間勤務制度を併用するなど、柔軟な労働時間の運用によって、通勤の負担は軽減され、障害を持つ労働者の働き方の選択肢が増えることになり、雇用機会の拡大につながるものと考えられる。

2010年4月に施行された改正労働基準法では、労使協定により時間単位での年次有給休暇の取得が可能となったことは障害者の労働時間の調整にも有効であろう。この制度を活用することによって、通勤の負担の軽減を図るばかりでなく、通院や体調管理のための休暇を必要とする障害者にとっても有益なものといえる。さらには、このような柔軟な労働時間制度、有給休暇制度の活用は、障害者のみならず、健常者である労働者のワーク・ライフ・バランスの実現にも寄与するものと考えられる。

(2)採用後に障害者になった者への対応

また、企業での在職中の事故や病気によって障害者となった場合の「採用後障害者」は、精神障害者を中心に増加傾向にあり、今後もその増加傾向はいっそう深刻なものになると思われる。継続雇用の問題は重要な課題となっている。事例(1)の場合は、高次脳機能障害であったが、社員の高齢化に伴い、病気や障害に早期に対応し、復職の可能性を高めるためにも障害マネジメントの手法を取り入れた人事労務管理の重要性を認識すべきである。貴重な人的資源を企業から排除することなく、障害を持った従業員の残された労働能力に応じて、企業組織内にインクルーズしていくことは、事例でもわかるように、他の社員にコミュニケーションの円滑化、職務の再編成を促すなど多くの副次的な効果を与えることを示している。また、近年、精神疾患の発症から障害者となる者、心臓疾患などによる内部障害を抱える社

員も増加している現状もあり、「職場からの排除」という対応ではなく、どのように継続雇用していくかという点については当然の課題として普段から対応策を準備する時代になっていると考える。とりわけ職場におけるうつ病の発症や精神保健の問題の急増は、当然予防策も含めた総合的な対応策が求められ、企業にとって重要な課題となっている。この点でも精神保健に関する障害マネジメントが重要課題となっている。

(3)同僚の理解とコミュニケーションの重要性

上述した3つのケースに共通しているのは、障害者と共に働く職場においてその社員たちへの教育と理解を図ることの重要性である。それぞれのできる仕事を探す、どのような障害があるとどのような問題に出くわすのか、それを知り、その混乱の予防策を図る、障害に応じてその人に期待して良いこと、期待すると結果的にマイナスになってしまうことを知るなど、何度も繰り返し理解を求めることが重要であろう。

同時に、支援や配慮の方法が障害により、人によって大きく異なる、いわゆるニーズの個別性に着目した支援が重要である。事例(1)では、工場での作業をKさんに合わせたいくつもの工夫が進められた。事例(2)では視覚障害にあわせて必要な福祉機器がそろえられることで円滑に業務が進んだわけである。

もう一つはコミュニケーションの問題である。障害者へのコミュニケーションばかりでなく、職場全体がコミュニケーションの良い職場になっていく中で障害者の安心感は高まっていく。そしてそのことが職場全体の働きがいを生み、さらには生産性の向上にもつながっていくというサイクルである。企業は人で成り立つ。貴重な人的資源を企業から排除することなく、そして障害を持った従業員を残された労働能力に応じて、組織内にインクルーズしていくことは、「非障害者」である社員を含めて働く人が大事にされる組織への再編につながっていくものと考ええる。

(4)継続雇用か福祉的就労か

事例(1)のような場合には、本来、継続雇用、福祉的就労のどちらが好ましいであろうか。本事例ではたまたま全社員の協力が得られ継続雇用が実現したものの、これが広く一般に適用するわけではないだろう。たとえ障害が残っても、継続雇用されればそれにこしたことはないかもしれないが、もしそうではなく福祉就労を選択する結果になったとしても就労に復帰するという価値が減るわけではない。重要なことはそこに至るプロセスであり、本人のニーズがどのように受け止められ、どのような可能性が検討されたのか、そしてどんな試行錯誤を経たのかという問題である。

これまで述べてきたように、今日では障害者の就労形態には多くのバリエーションがあると同時に、いずれの場合でも固定化せずに障害の状況や就労の状況などに応じて「移行」することが可能である。こうして施策を上手に活用して自分の現在の状況にマッチした選択を進め、一般就労だけではなく、福祉的就労を含め、社会復帰することが何よりも重要なことである。

また、その可能性を広げるためには、一般就労と福祉的就労のみでなく、その中間的な就労の場のあり方も今後さらに検討されなければならないであろう。そしてその実現を図る手法が障害マネジメントであると考ええる。

障害者制度改革推進会議総合福祉部会が、2011年8月30日にまとめた「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」のなかでは、労働施策と福祉施策を一体的に取り扱う機関の必要性、一般就労と福祉的就労の中間に位置する中間的就労の必要性、さらに社会的企業への期待などが盛り込まれている。

(5)障害者の雇用管理上の配慮

障害者を雇用する上で解決すべき課題を考察していくと、障害者就労に関して求められる配慮は、単に障害者だけに向けられるのではなく、「非障害者」を含めた職場組織全体に向けられているものであることに気がつく。例えば事例(1)で見たように、何をどこに運ぶのかという作業手順を誰でもがわかるようにしたことというのは障害当事者にとってわかりやすいばかりではなく、すべての社員にとってもわかりやすくなるということであり、さらにわかりやすい手順が確立すれば事故防止にもつながっていくという可能性を示している。

このように障害者に対する配慮を通じてなされた職場環境の整備、作業手順の見直しや合理化、コミュニケーションの円滑化といった項目は、職場全体の従業員にとっても、働きやすい職場づくりにつながるもので、それらのプロセスにより、ひとりひとりの従業員が能力を発揮しやすい組織の活性化につながるものである。障害者の職務遂行能力を発揮させるため、全体業務を見直して行う職務の切り出しなどは、まさに職務の再設計につながることであり、作業の生産性、効率性を見直すという意味では、職場全体の問題につながってくるといえる。また、障害者の能力評価に基づいて、仕事を割り当てるが、そのときに、その仕事を職場全体の業務の中に位置付けることにより、職場全体の各人の能力の見極めもされるという副次的効果もある。

制度的特質から、「障害への配慮」が当然に組み込まれている就労支援施設や特例子会社の事例は、障害者雇用が遅れていると指摘される中小企業が職場環境の改善に取り組む際に示唆を与えられるものと考えられる。具体的には、作業環境等の職場の改善、職域・職種の開発、指導者・援助者の配置、職業生活の相談窓口の設置、労働時間等の人事管理面の配慮、通勤の条件整備、評価方法の工夫などが挙げられよう。

障害に配慮した雇用管理に求められるものは、採用前障害者も採用後（中途）障害者で職場復帰した場合も基本的には同様である。それはすなわち、職業的自立をめざす障害のある従業員に対して、能力開発や職場環境の改善・整備に取り組むことである。このように障害者を雇用する中小企業、特例子会社の具体的な取り組みは、就労する障害者のみならず、すべての働く者が働きやすい職場環境とはどのようなことに配慮すべきかについて多くの示唆を得られるものである。

(6)職場環境の整備

職場環境の整備については、ハードとソフトの両面があり、ハード面では、建物、設備、視覚障害者の拡大読書機や点字ディスプレイなどの支援機器の積極的活用などがある。先にも述べたように、これらに対しては各種助成制度などを活用することによって、その経済的負担を軽減することが可能である。また、ソフト面では多様な雇用・勤務形態の導入、職員配置や職場環境の工夫、教育訓練や能力開発での配慮、コミュニケーションや人間関係での配慮、賃金や労働時間など労働条件の柔軟化などがある。

障害者の職務遂行能力を発揮させるための職務の切り出しなどは、職務の再設計につながることであり、作業の生産性、効率性を見直すという意味では、職場全体の問題である。また、障害者の能力評価に基づいて、仕事を割り当てるときに、職場全体の業務の中に位置付けるうえで、職場全体の各人の能力の見極めも当然必要になってくるわけで、職場環境の整備や障害者に対する配慮は、職場全体の従業員にとっても、働きやすい職場となり、能力を発揮できる職場となり、組織の活性化につながるものと考えられる。

3. 社労士の介入の可能性についての考察

(1) 中間的就労の場である社会的企業の育成

社会保険労務士は、人事労務管理、労働・社会保険に関する専門家として、その果たす役割は益々大きなものとなっている。特に、少子高齢化に伴う、労働力人口の減少、多様な人材の活用、非正規雇用の増加など雇用をめぐる最近の社会経済情勢の変化は、多くの国民に問題意識が持たれてきているところである。また、社労士の果たすべき役割としては、労働及び社会保険に関する法令の円滑な実施に寄与し、事業の健全な発達と労働者等の福祉の向上に資することにある。

障害者が一般労働市場で一般就労を実現する上での様々な障壁、不利益の実態を踏まえると、一般労働市場から排除された障害者の就労の場の確保は重要な課題である。福祉から一般雇用へという施策を踏まえた障害者自立支援法における「就労移行支援事業」は、一般就労に向けての訓練の場という位置づけであるが、一般雇用へと移行できる者は多くはないのが現実である。そして、一般就労と福祉的就労の二者択一から第三の道ともいえる新たな中間就労の施策が必要であろう。福祉と雇用、そして、その中間が連携していく施策の構築は障害者の雇用の場を拡大していく上で大きな課題である。

今後、障害者の一般雇用による自立を目指す政策からすれば、生活に足る収入が得られる雇用の場は必須である。しかしながら現状では、「就労移行支援事業」での就労は、労働基準法や最低賃金法等の労働法規は適用されず、「労働者」ではなく「訓練生」とされている。「就労移行支援事業」とは、就労を希望する65歳未満の障害者であって、通常の事業所に雇用されることが見込まれるものにつき、生産活動、職場体験その他の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、求職活動に関する支援、その適性に応じた職場の開拓、就職後における職場への定着のために必要なその他の必要な支援を行うものである。

障害者自立支援法では、「就労移行支援事業」の他に、「就労継続支援事業A型・B型」が設けられた。

就労実態において「雇用」関係が認められる場合であっても、「就労継続支援事業B型」は非雇用型の福祉的就労ということで労働者ではなく、訓練生という扱いになる。その「就労継続支援事業B型」の訓練生といわれる約6万人の障害者の多くが、労働者と遜色ない働き方、能力発揮をしていながら、低工賃を余儀なくされている。労働法の全面適用が無理だとしても、部分的適用の可能性は検討されるべきであろう。

また、社会的企業は、障害者だけではなく、長期療養の後、社会に復帰するものや、子育てや介護のために職場を離れざるをえなかった多くの有能な女性が、もう一度社会に復帰するための受け皿としても、その社会的存在意義は大きいものである。そこで、社会保険労務士は社会的企業に対して、職場環境の整備、人事労務管理上の必要な配慮について指導することを通して、社会的企業の育成、発展に寄与することができるのではないかと考える。そして、同時に、そのことは社会保険労務士が、社会から求められている役割と考えることはできないだろうか。

社会的企業とは

「社会的企業」とは、欧米ではソーシャル・エンタープライズ（Social Enterprise）と呼ばれるもので、地域における保健、福祉、教育などの社会的課題に対し、営利を目的とせず、企業経営やビジネスの手法を用いて取り組む企業やNPOなどをいうもので、内閣府によれば以下のようなものと定義されている。

- 社会的目的をもった企業。株主、オーナーのために利益の最大化を追求するのではなく、コミュニティや活動に利益を再投資する。
- 深く根ざした社会的・環境的課題に革新的な方法で取り組む。
- 規模や形態は様々であるが、経済的成功と社会・環境課題に対して責任を持つ。
- 革新的な考えを持ち、公共サービスや政府の手法の改善を支援する。また政府のサービスが行き届かない場所でも活動する。
- 企業倫理、企業の社会的責任の水準をあげる。

<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/ukyouth/2-512.html>

(2)就労支援へのコーディネーターとしての役割

また、社会保険労務士の主要なクライアントは地域の中小企業であり、行政、地元企業など、地域社会と密接な関係を築いている。障害者の就労支援、定着支援において、行政、地域、家族が一体となって支援していくことが重要であり、その意味で社会保険労務士がコーディネーターとしての役割を果たすことができると考えられている。社会保険労務士は事業所に対して、人事労務管理上の配慮を行ううえで様々な啓発、支援を行うことができるのではないだろうか。具体的には、上記事例にみられる作業環境等の職場の改善、職域・職種の開発、指導者・援助者の配置、職業生活の相談窓口の設置、労働時間等の人事管理面の配慮、通勤の条件整備などについての指導、コンサルタントである。

また、障害の特性に応じた人事労務管理上の配慮はもちろんであるが、病気や障害によって職場から離脱したとしても、職場復帰に向けてのプログラムの策定までが求められており、その場合、福祉施設との連携も社会保険労務士がそのコーディネートでの役割を果たすことができる可能性も検討されるべきであろう。

(3)地域の中小企業の労務管理を支援する社会保険労務士ができること

障害者を雇用する上で多くの中小企業の抱える問題は、安定した仕事の確保と教育体制に不安を抱えていることである。その対策としても、地域における就労支援機関におけるリハビリテーション機能を充実させることは、重要であろう。また、企業に対しては、障害者を雇用し、障害者が働きやすい職場環境を構築している企業に対し自治体の競争入札や業務委託の選定に際し、優先させるというような施策は、障害者にとってだけでなく、人に優しい中小企業を育成するという点においても意義があると考えられる。

障害者差別禁止を含め、雇用条件・職場環境改善を通じた雇用者の拡大、障害者雇用を含む新しい人的資源管理の構築へ向けた「人事制度対応」もなされてこそ、これからの新たなコンプライアンス対応というべきであろう。法定雇用率の達成、未達成という基準だけでなく、障害者の人間らしい働き方を実現してこそ企業の社会的責任といえるのではないだろうか。障害者を雇用する職場で、すこしでも働きやすい環境をつくる配慮、言い換えれば人事労務管理がなされれば、障害をもつ人々の雇用の場は

さらに広がっていくはずである。そして、それは、障害をもつ人だけではなく、妊娠中や育児・介護によって今までに比べると100%の労働能力を発揮できない社員に対しても、配慮、適正な労務管理を行うことによって、より高いパフォーマンスを発揮することが可能となる労働環境をつくることにつながっていくであろう。

(4)障害の普遍化と障害マネジメント

日本企業は、今後益々、社員の高齢化が進むことは明らかであるが、とりわけ、中小企業ではその傾向が顕著である。また、一方で、ストレス社会を背景に、精神疾患による精神障害や内部障害は誰でもなりうることであり、生活習慣病と合わせ、精神障害者以外の中途障害者も増加してきている。こうした意味で、「障害の普遍化」が進んでいる状況であり、障害マネジメントを含めた人事労務管理が必要となってきている。2001年11月に採択されたILOの「職場において障害をマネジメントするための実践綱領」は、あらゆる部門及び規模の企業の事業主が職場における障害関連問題をマネジメントする積極的な戦略を採用するようにするために作成されたものである。実践綱領の内容は、全ての障害者に対する、安全で健全な雇用の促進を意図した国際文書及び取組みの土台となる原則に基づいている。病気、障害によって労働市場から流出すると、社会保障の保護対象となる。その労働と福祉のギャップを埋めるためには、速やかな介入と復帰のためのプログラム策定が必要となる。それが障害マネジメントである。従って、障害マネジメントが機能することによって、障害者となった時、またその可能性が生じたとき、安全衛生、訓練、配慮などのシステムがあれば、雇用継続や再統合の可能性は高まることになる。その意味では、人事労務管理の中に障害マネジメントを当然に組み込んでいくことが求められていると、いってよいのではないだろうか。

第6章 福祉的就労の事例と考察

1. 調査の概要

就労移行支援事業、就労継続支援B型事業を運営する事業所Aにおいて、平成25年7月に下記の通りインタビュー調査を行った。

調査目的：就労移行支援事業並びに就労継続支援事業を行う事業者の日常の業務を通じた感想や体験を語ってもらう中で、就労支援のあり方や障害者の抱えるニーズを構造的に把握すること

調査対象者：第1号ジョブコーチ2名（A氏・B氏）

就労移行支援事業利用者2名（C氏・D氏）

調査方法：非構造化面接手法によるインタビュー調査

分析方法：筆者の用いた福祉的視点におけるニーズ分析手法（齊藤 2007）を改変し、社会生活ニーズを就労支援ニーズとして捉える手法を用いた。以下に具体的方法について、概要を示す。

社会福祉におけるニーズとは、要援護者の社会生活上で望ましい状態と現状との乖離状態に対し、その状態を充足させるために必要とされる課題を指す。望ましくない状態をいかにして充足し、望ましい状態を達成すべきであるのかという考えに対し、現状を明らかにし、望ましい状態と比較するなかで初めてニーズの有無や種類、そしてその深刻さが明らかになる。本研究では、利用者の抱えるニーズとは望ましくない状態を解決するための課題として用いている。これらは処方的ニーズもしくはサービスニーズと呼ばれているが、いずれも、個々の具体的なサービスやサポート利用に関する利用者からの要求であり、具体的で実際的な社会資源の活用に対する要求である。これらのサービスニーズは、利用者の社会生活が様々な問題を抱え、解決を必要とする現状から求められるニーズ充足のプロセスが社会資源の活用過程に反映したものと理解することができよう。

筆者のいう社会生活ニーズとは、個人の身体機能状況、精神心理的状況、社会環境的状況が相互に関連しあいながら総合的に生じるもので、さらにその個人の歴史や個人の生活を支える家族機能全体、あるいはその個人に関わるコミュニティの力量や活用しうる社会資源全体に影響を受けるものといえる。いわば個人の生活機能全体に生じる現状と望ましい状態の剥離を充足させるための課題であると理解している。また、就労支援ニーズは、この全体の社会生活ニーズに当然大きな影響や支配を受けるものであり、独立したものではなく社会生活上のニーズを解決することなしには就労支援ニーズは満たされない関係にある。往々にして就労支援ニーズは直接的な就労能力や働くことに付随する通勤の問題や作業環境の問題に眼を奪われがちでその背景にあるその個人のもっている基本的な生活能力や家族や周囲のフォーマル、インフォーマルな社会資源全体、いわば筆者の言う社会生活ニーズ全体を捉えることを見逃すことが多い。

上述した社会生活ニーズのもつ個人の身体機能状況、精神心理的状況、社会環境的状況というこの3つの状況を理解・整理するプロセスによって、我々は個人が直面している社会生活上困っている状態をより広く、分析的に捉えることができるようになるであろうし、さらにその状態を解決（維持）するための手段や解決すべき目標、そしてそこから得られるであろう結果をより実践的に導き出されるものとする。また、活用の過程においては単独の社会生活ニーズから複数個のサービスニーズへ転化する可能性も高い。本論では、サービスニーズへ転化する以前の社会生活ニーズを就労支援ニーズの背景にある基本的なニーズとして捉えることにより、障害者就労支援における本当に解決されなければならないニーズを明らかにしようとするものである。

本章では、障害者の就労支援について、実態からニーズを明らかにしていく。具体的には、上記調査対象者への非構造化面接手法によるインタビュー調査を通し「個人・環境状況（身体機能・精神心理的状況・社会環境）→就労支援ニーズ（社会生活ニーズ）」という手順を踏むことで、具体的社会資源の利用要求であり、解決策となる就労支援ニーズを明らかにし、それをもとに社会福祉における当事者のニーズを明らかにする。

2. 調査結果の概要

【図表6-1】 インタビュー結果の概要

A氏（JC）	B氏（JC）	C氏（利用者）	D氏（利用者）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 離職者を見ると、人間関係での離職が多い。 ・ 企業側が障害者への関わり方を知らない。 ・ 企業側から雇用の継続が難しいと言われた。 ・ 障害者側が我慢を重ねた結果の離職ということが多い。 ・ 離職後、就労移行ではなく継続B型で契約するかどうかは、ケース側の問題によるところが大きい。 ・ 事業所側で一般就労でいけると判断したケースであっても、いざ、就労してみると適応できなかったという例がある。 ・ 事業所としては関わっているつもりだったが、適応できないことが推測できなかった。 ・ 一般就労への移行支援を行うかどうかは、主治医の判断と本人の希望に依っている（入口は広くしている）。 ・ 職業準備性は、移行支援が始まってから身につけていく。 ・ 就労へのモチベーションを上げるためには、利用者同士の相互作用が大きい。 ・ 本人の職業適性について、従前の職業や、事業所での業務を元にした思い込みで支援してしまった例がある。 ・ 「友人が欲しかった」という意見が多い。 ・ 交友関係を作る支援があればいい。生活支援と職業能力への支援が中心になってしまう。 ・ 「仕事は好きだったけど、話す相手が欲しかった。」という声が多い。 ・ 実習の出来る場が少ない。 <p>企業側の受け入れ担当者が、孤立しているケースや、スーパー等でその部署のパートの方に丸投げのケースなどがある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 意外にも就労できたという方がいた。→推測が困難 ・ 自己評価が高く、他者や企業とのトラブルが多い場合離職につながる。 ・ 企業の担当者とのやりとりが最も困難になる。 ・ 就労への準備が整っていても、受け入れ側企業とのマッチングがうまくいかず、利用者のモチベーションが下がってしまうことが多い。 ・ 利用者の家族が、就労支援に対して複雑な気持ちを持っていることが多い。就労して失敗して欲しくない。 ・ 本人の能力は高くなくとも、失敗しても受け入れてくれる環境など、企業の受け入れ体制によって、継続して就労できているケースがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉施設で就労（5年程度）、その後一般企業で就労（4年程度）していたが、部署異動でいじめに会い、退職を余儀なくされた。 ・ 事業所利用当初、自分では覚えていないが怒りっぽかったといわれた。それがやわらかくなったと言われ、うれしかった。 ・ わからないことは職員に聞くことで解決するようにしている。 ・ 人の悪口は言わないようにしている（言ってしまうと、周りから人がいなくなってしまう）。 ・ 相手の言っていることを思い込んでしまうところがある（必要以上に気にしてしまう）。 ・ 事業所での業務を通してゆずりあうことやコミュニケーションを学んでいる。 ・ 親からは相手を大切にと言われる。 ・ 1年後くらいに就職したいが、上司や社員との人間関係を求めたい。 ・ 自分に自信を持てるように、プレッシャーがかからないようマイペースで就職へ進めていく。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 就労への意欲はあるが、これといって職種の希望はない。 ・ 仕事のイメージがあまりわからない。 ・ 休日は家にいることが多いが、事業所のフットサルチームで週に1回運動をしている。 ・ 一人で外出当することは、通所時以外にはない。 ・ 清掃の実習へ参加した。楽しかったが、非常に疲れた。仕事が大変なことがわかった。 ・ 企業での2週間の実習の予定が入っている。楽しみだが、人とうまくやっていけるかなどの心配がある。

3. 結果の分析

ここでは、先の調査の概要から、就労支援事業所が支援上、直面している課題を導き出す。まずは、アセスメントとして、「身体的機能」「精神心理的状况」「社会環境的状况」の3つの観点から個人と環境の状況を整理・理解していく。(カッコ内のアルファベットは【図表6-1】のインタビュー対象者に対応している。)

【図表6-2】 個人と環境の状況

個人		環境
身体機能的状況	精神心理的状况	社会環境的状况
特になし	<p>離職により、就労へのモチベーションが無くなってしまふ(移行で契約できない)。(A)</p> <p>一般就労を我慢して継続している場合がある。(A)</p> <p>就労へのモチベーションの向上は、相互作用による。(A)</p> <p>企業とのマッチングが上手くいかず、利用者のモチベーションが下がる。(B)</p> <p>自分の性格がよくなったことを評価され嬉しく思った。(C)</p> <p>友人(仕事上での)、話し相手がほしい。(A)</p> <p>人間関係を大事にするよう、他者への接し方等に気をつけながら事業所での活動に取り組んでいる。(C)</p> <p>自分にプレッシャーがかからないようペースを配分している。(C)</p>	<p>人間関係からの離職。(A, C)</p> <p>企業側の障害者雇用への理解不足。(A)</p> <p>利用者の職業適性等を推測しきれないことがある。(A, B)</p> <p>職業準備性の獲得は移行支援が開始してからとなる。(A)</p> <p>交友関係が広がるような支援があると良い。(A)</p> <p>実習可能な場が少ない。(A)</p> <p>本人の以前の職業や、事業所での業務に近い業務への就労支援になりがち。(A, B)</p> <p>企業の受け入れ体制が整っていない。(A)</p> <p>家族の就労支援への抵抗がある(失敗経験をさせたくない)。(B)</p> <p>本人の能力は高くなくとも、失敗を受け入れられる等の企業の風土によって就労を継続できていることもある。(B)</p> <p>部署異動で理解が得られなくなり、離職をした。(C)</p> <p>就労においては、人間関係を優先させたい。(C)</p> <p>仕事のイメージが具体的に沸かない。(D)</p>

次に、これらの状況について就労支援ニーズを明らかにするため、「就労支援の中で困っている状態」と「解決・維持すべき目標、結果」として整理していく。

【図表 6 - 3】 就労支援ニーズ（社会生活ニーズ）

就労支援の中で困っている状態	解決・維持すべき目標、結果
就労へのモチベーションの維持・向上	A. 就労支援段階で、モチベーションを向上させる支援が欲しい B. 企業を意識しすぎない形でモチベーションを向上させたい C. 多くの人と関わる機会を得ることで、就労への刺激を増やしたい
家族・本人の就労への不安	D. 就労への十分な準備と経験を積みたい E. 就労前の段階で失敗経験を積むことで、就労後に失敗経験をしないようにしたい
本人と就労先 mismatches	F. 多くの経験の機会を持ちたい
実習機会・実習先の不足	G. 事業者やこれまでの経験とは異なる作業経験をすることで、就労先とのマッチングの幅を広げたい
就労先での人間関係の構築	H. 事業所などの固定化された人以外との関わりを増やしたい
就労先での人間関係の維持・向上	
交友関係の広がるような支援	
支援内容の偏り（職業面・生活面）	I. 複数の視点から支援を行うため、事業所での活動に留まらない支援がほしい
企業の受け入れ体制の不備	J. 企業の障害者雇用への意識を高めたい
企業の障害者への理解不足	K. 障害者雇用の体制を整えて欲しい

【図表 6 - 3】では、本調査における就労支援ニーズが明らかとなった。この結果を見ると、各事業所の工夫と努力に頼り切っている現状の障害福祉施策・就労支援事業が抱える課題が見えてくる。例えば、「解決・維持すべき目標、結果」の A～H を見てみると、いずれも多くの社会経験や他者との関わりを必要とする課題であることがわかる。ところが、就労支援事業所での支援にベースを依拠している現状においては、これらの機会の確保には限界が生じる。なぜなら、常に事業所内での利用者支援に手一杯である中、個々の利用者の培ってきたものにまで踏み込んだ支援は時間や人員に大きく制約されるからである。その結果、当然、利用している事業所によっても、ある種の格差が生じてこよう。

一方で「解決・維持すべき目標、結果」の E で示されているように、その経験には「失敗」という経験が含まれていることも必要である。これについては、F・G から同様のことが言えるだろう。企業とのマッチングミスは、就労する側の障害者にとっては、一つの失敗経験となる。しかし、その経験は「就職後」に起きてしまえば、利用者にとっては単なる失敗経験以上の心理的影響をおよぼすことは想像に難くない。「就職以前」に、多様な職種や多様な場においてある意味で安心できる失敗（あるいは支援の範囲の中での失敗）の経験を重ねる中で、いかにして「失敗」に慣れ、「失敗」を受け止め乗り越えていくのかという経験値を重ねていくことができるかが重要である。こうしたプロセスを経て、事前にマッチングミスの可能性を可能な限り抑えることが出来るのである。

次に、「解決・維持すべき目標、結果」の J、K に着目していく。これらについては、障害者就労の受け入れ側としての企業側の抱えるニーズに起因するものと解釈できる。ここまで既に述べたように、企業における障害者雇用率の達成状況や、求職者数に対する新規就職者数を見ると、必ずしも障害者の就労が広く社会に受け入れられているとは言えない状況である。そこには、企業として障害者雇用についてどのように考えていくのか。また、受け入れにあたってまず何をすればいいのか。といった基本的な視点が醸成されていない現状が見え隠れしている。また、大企業において障害者雇用者率が伸び、中小企業において減少ないしは微増～現状維持という状況からは、障害者雇用を進めるだけの企業体力や余裕がないといったことも推測できる。しかし、障害者雇用については支援側のみならず、受け入れ側で

ある企業の体制づくり無くして進むものではない。企業への支援体制づくりもまた、一つの就労支援ニーズとして充足させる必要がある。

このようにして調査結果を踏まえて考えると、①就労移行を目指す者が、事業所に留まらない人間関係や作業経験を得る機会の必要性、②一般就労の決定前に失敗経験をする事の出来る場の必要性、③企業開拓と企業の障害者雇用への理解の促進という3点が主課題となる。課題③については、議論を第3章へ譲るものとして、次節では、課題①、課題②についてどのような支援を行っていくべきか。あるいは、どのような仕組みが必要となるかについて主な論点として考察を進める。

4. 考察

ここまで、障害者の就労支援、中でも厚生行政における就労支援について見てきた。その結果、現状の支援体制にはある種の限界があり、その現状と本来あるべき姿との乖離状態として、就労支援ニーズが発生していることが明らかとなった。そして、上述した3つの主課題への支援が必要であることが浮かび上がった。

各課題に対する支援として、大きく以下の2つの視点からのアプローチが必要と考えられる。1つ目は「機会と場の提供」である。

障害者就労支援においては、その職業準備性の有無が一般就労への移行を左右する。特に、福祉施策における就労支援では、職業能力はもちろんのこと、挨拶等の「生活」にかかわる社会性の獲得という課題への支援が必要となる。それは、就労支援ニーズで挙げた「就労移行を目指す者が、事業所に留まらない人間関係や作業経験を得て、一般就労の決定前に失敗経験をする事の出来る」場をいかにして確保するかということへも繋がってくる。つまり、いかにして失敗を経験させるか。さらに、その経験を通して、肯定的変化をもたらすことができるかという2つの役割が就労支援事業所と一般就労を繋ぐ役割機能として求められていると考えられる。そして、そこでは、就労支援事業所や一般企業では提供できない「安心して刺激を得られる」支援の提供が不可欠である。

就労支援事業所は、利用者にとって普段の活動の場であり、安心して活動できる場である。確かに日々の活動の場は安心感を得ることはできるし、それは活動の場の重要な役割である。しかしその結果、例えば指摘事項が「あたりまえ」になってしまい、変えなければならないという感覚が薄れてしまうのではないだろうか。一方で、普段の活動の場では無い企業での実習は、利用者にとって刺激にあふれる戸惑うことばかりであろう。そこでは当然のことながら、安心感を得ることは困難である。さらに、いわゆる「会社」で何らかの失敗をすることは、就職できないかもしれないという意識をより強く感じさせるであろう。

これらのデメリットを補うことのできる、両者を「つなぐ場」がもしあれば、利用者に対して安心感を保ちつつ、刺激を与えることができる場としてきわめて有用である。今日まで、障害者就労支援における職業準備性の必要性や、企業実習の意義については多くの議論がなされてきた。また、福祉施策における就労支援についても、福祉的就労と一般就労という視点も含め、様々な議論がされてきている。既存の枠組みにおける就労支援では賄いきれない支援課題が出てきている。就労支援事業と企業との間に立つ「つなぐ場」の提供という考え方は、「機会と場の提供」というアプローチを成す一つの方法となるであろう。惜しむらくは、現状ではこのような役割機能を果たせる場が殆ど無いということである。

筆者らは平成21年度より、大学キャンパスを活用した就労支援として、この「つなぐ場」を意識した支援を行っている。(詳細は拙著、齊藤ら2009、2013を参照)この取り組みは一定の効果を得られ、今

後、就労支援のニーズが高まる中で一層大きな役割を果たす可能性のあるものと考える。

2つ目は「包括的な支援プログラムの提供」である。就労支援においては、利用者・支援者・企業の3者のニーズが合致することによって、はじめて企業への一般就労が成立する。ところが、支援を支える社会資源として、地域障害者職業センターや公共職業安定所、障害者就業・生活支援センター等はあるものの、就労支援事業所を利用している利用者に対する支援体制は、各事業所に丸投げされている状態であり、取り組み内容も各事業所に任されている状態である。つまり、障害者就労における共通事項が存在しないのである。もちろん、先に挙げた地域障害者職業センターなどを活用することによって、職業評価等を行うことが出来る。しかし、それを利用するかどうかも含め、各事業所に任されているのが実態である。この状態で、果たして企業側は何を尺度として障害者を理解し、障害者雇用を促進していけばいいのだろうか。「A事業所ではこうだが、B事業所ではこう」といった状況は、障害者側、企業側双方にとって障害者就労支援を手探りのものとしてしまうのである。

そこで筆者は、就労への動機付け段階から支援の終結までを包括した複数のプログラムを準備し、ある程度「動く歩道」のようにベルトコンベア式に支援と評価とを同じ基準、つまり共通認識のもとで行うことができるプログラムが有用ではないかと考える。もちろん、全ての支援がこれに当てはまるとは考えていない。例外となるケースも出てくるであろう。しかし、現状の利用者、事業所側と企業側との理解・意識のズレや障害者雇用を受け入れる体制のズレというものは、共通認識の不足から引き起こされていることは否めないのではないだろうか。ましてや福祉的な知識をもたない一般企業側にとっては、障害者就労支援について、包括的な支援プログラムについて一般できる共通評価基準が示されれば大きな意味をもつであろう。

一方で、就労支援を行う支援者側にとっても有用となることは明らかである。本章で明らかとなったように、支援者が障害者自身の適性を見誤ることが支援の中で起こることは少なくない。「意外にも適応できた」ということであればよいが、その逆に「意外にも適応できなかった」では徒に失敗経験を増やすだけである。ましてや一般就労そのものの失敗は障害者自身の就労へのモチベーションを大きく下げることとなる。包括的な支援プログラムを提供することは、このような支援者側にとっても大いに意味を持つものであるといえよう。

ただし、運用にあたっては、あくまで個別性を重視した上でプログラムを活用することを念頭に置くことが求められる。目に見える形で支援の共通基盤をつくることは、支援の共通化が図れる一方で、個別性に対応することを困難にしてしまう。プログラムの適用時から終結に至るまで、常にフィードバックとモニタリングを繰り返し、個別対応が必要なケースにはその都度対応し、またプログラムへ戻るなど、臨機応変なプログラムの活用が求められるのである。

本章では、主に厚生行政における福祉的な就労支援について概観し、調査結果をもとに就労支援ニーズの整理を行った。障害者就労支援は、平成25年度より障害者雇用率が引き上げられるなど、今後も重要性が高まることはいうまでも無い。我々には研究者の立場から、現場と協働して、障害者就労支援が適切な形で循環する仕組み作りへ寄与することが求められているといえよう。

まとめ

障害者就労の到達点

障害者自立支援法制定以降、障害者の就労が大きな課題として捉えられるようになり、障害者雇用促進法の改正、そして昨今の障害者差別禁止法の制定など、2000年以降、障害者の就労をめぐる状況は大きく変化しつつある。全体としては、障害者の就労は前進しつつある。しかしながら、詳細に実情を整理していけば、就労している障害者は就労可能年齢（15-64歳）の半数に満たず、精神障害者はまだ3割程度しか就労できていないという現実である。とりわけ知的障害者の多くはいわゆる福祉的就労に就いていて、毎月の作業工賃は15,000円程度であり、就労によって生活の糧を得ている状況ではない。ほとんどの知的障害者は親と同居することにより、非施設での地域生活を成り立たせている。確かに障害者の就業者数も増加傾向にあるし、法定雇用率も改善しつつある。しかしながら総合的に考えれば、障害者の就労は、急速に解決の方向に向かっているというよりも、やっと皆で本気で考えなければならないことに気づいたというはじまりの段階のレベルであるように思われる。

その一方で、例えばあるハローワークの職員からは、トライアル雇用の応募枠に余裕がある等の声もあり、現制度下での様々な支援策について十分に事業所間に浸透せず、制度の詳しい内容を知らないという事業者も少なくないものと思われる。あらためて制度やサービスの利用促進策を手立てする必要があるだろう。とりわけ中小企業では障害者の雇用受け入れ確保の準備に十分な人手を割くことができず制度に不案内であったり、雇用にチャレンジする余裕がなかったりするところもあろう。こうした点においても社会保険労務士の側面的支援が求められるところである。

本研究では障害者の就労におけるディーセントワーク実現の課題は何かということを目標に取り上げた。その意図の背景にある筆者たちの問題意識は、障害者就労は入り口のいかに就職するかという問題もさることながら、就職したあとの就業の内容、就業内容の質的な側面や本人たちの満足感、そして就労の継続性の問題などがもっと問われるべきであるということにある。残念ながら現時点では、それらの実情について包括的で体系的な調査結果を我々は得られていない。この点については国レベルでの実態把握が是非とも求められるところであるが、本研究においては、それをいくつかの現実を明らかにするという意図で事例研究という形を用いた。

様々な実践事例に加えて、注目すべき実践活動を行っているいくつかの事業所を訪問して多くの知見を得た。まず一言で言えば、現場では実に多種多様な取り組みが進められているという実感である。そして、すべての事業所において、まず第1に利用者である障害者のひとりひとりが生き活きと働けるためにどのような支援が必要であるのか、仕事内容の選択と量的、質的調整、就業時間や通勤への配慮など、障害者ひとりひとりのニーズを把握し徹底した個別的支援に力を割いているということである。もうひとつは利用者の作業工賃の引き上げに向けた取り組みである。作業発注先の発掘、選択、確保、その上で作業工程の組み立て、利用者への作業配置計画などを含めていかにすれば作業工賃を上げることができるのかそのことにきわめて熱心に取り組んでいる。こうした利用者への個別的支援、配慮と作業工賃の引き上げはいずれの事業所においても最大限の努力をしているという印象であった。言い換えればこの2つの課題はいくら努力しても終わりのない課題であり、達成困難な課題であるということである。

一般就労については一般事業所での障害者雇用を促進するための支援策をより裾野を広げていく必要性を痛感している。とくに中小企業での障害者雇用のための具体的な手立てについて、いくつかの点を提言してきた。とくにこの点については社労士が大きな手助けをできる要素がそろっていることを指摘

してきた。社会保険労務士自身も一度地域のハローワークに出向き、障害種就労について情報収集に当たっていただきたいと提案するところである。また、特例子会社については、最も重要なことはその企業のトップが本気で取り組むことであると感じている。障害者に任せられる仕事の有無を問うのではなく、それを生み出していく企業努力を本気でするかどうかにかかっている、それを推し進めるのはやはりトップの姿勢であろう。

福祉的就労については、事例研究、あるいは筆者らのこれまでの実験的な研究での経験も踏まえて、障害者の就労支援が単に障害者自身の職能や職場での受け入れ環境の整備のみでは済まないことを強調しておきたい。就労支援の効果の有無には障害者の本人の職業準備性や社会的な経験値全体が関わってくることで、就労支援と生活支援の有機的な連携が最も重要であると考えられる。また、受け入れる側も障害者自身の職能と業務内容のフィットばかりに気をとられるのではなく、障害者自身のやりたいことを引き出す努力をすることが重要である。また、職場全体が障害者の就労支援を通して変化、発展していく姿勢が問われよう。前述した障害者就労の継続は相互の変化、発展なしにはなし得ない課題であるし、だからこそ価値がある課題でもあることを強調しておきたい。

本研究を通して、あらためて障害者就労の実現の課題はひとつずつ問題をクリアし、そして一人ずつ個別のニーズに向き合いながら前進させていく、こうした積み上げの重要性を実感したところである。また、就職した障害者たちが、半年後、1年後、そして3年後どれくらい継続雇用されているのか。そして継続できなかった障害者たちの理由はどこにあるのか。雇用形態、職種、労働条件、給料、職場環境や職場における人間関係、また、ジョブコーチの有効性はどのような場で発揮されるのか、そもそもジョブコーチは足りているのか…こうしたことがらについても解決していかなければならない。

歴史的な考察は、あらためてこれまでなぜもう少し早い段階で障害者の就労支援という問題が取り組まれてこなかったのかという思いを新たにしたい。通所、入所をと合わず授産施設が就労復帰に有効な手だとなっていなかったことは明らかであろう。障害者雇用率の引き上げ、障害者総合支援法、そして障害者差別禁止法の制定と障害者の就労をめぐる環境は徐々にではあるが着実に前進しつつある。非障害者である一般の労働者においても、ブラック企業の摘発、非正規労働者の正社員化の促進の動きも少なからず見られる。今我々はあらためて何のために働くのか、人が人として生きるために働くという当たり前のことを社会全体が正々堂々と追求していく必要がある。障害者が生き生きと働ける企業はひとりひとりの職員が大事にされてこそ成り立つ。逆に一般職員が疲弊し切っている企業では、障害者だけが生き生きと働くことはかなわないであろう。すべての労働者のディーセントワークを実現する中でこそ障害者のディーセントワークも実現されていくであろうことを我々は忘れてはならないであろう。

社労士総研 研究プロジェクト報告書

障害者就労におけるディーセントワーク実現の課題

発行年月日 2014年11月1日発行

編集・発行 社会保険労務士総合研究機構

〒103-8346 東京都中央区日本橋本石町3-2-12

社会保険労務士会館

TEL：03-6225-5013 FAX：03-6225-4848