

## 特集：障害者施策をめぐる課題

共生社会に向けた障害者就労支援  
——分野横断的課題——

春名 由一郎\*

## 抄 録

障害者就労支援を取り巻く状況を最近20年間でみると、基本的理念、法制度、支援サービス、また、特に、障害者自身や障害者を雇用する企業における基本的認識が抜本的に進化してきており、「共生社会」の理念が現実の課題となっている。しかし、このような障害者就労支援の取組みや成果の広がりには、障害者支援の保健医療、福祉、教育の分野に必ずしも知られていない。特に、関係分野で共通認識が急がれる障害者就労支援の現状として、①「障害があっても働ける」エビデンスと制度・サービスの整備、②「障害があっても仕事で活躍できる」支援のポイント、③共生社会に向けた障害者就労支援の分野横断的課題、について情報提供した。現在のわが国では、このような障害者就労支援は、地域関係機関・専門職のインフォーマルな取組みにより成立していることが多いが、海外動向を踏まえると、障害者支援の社会保障政策の改革に波及しうる萌芽であると考えられる。

キーワード：障害者権利条約、合理的配慮、障害者雇用、援助付き就業、多職種連携

社会保障研究 2018, vol.2, no.4, pp.469-483.

## I はじめに

障害者就労支援を取り巻く状況を最近20年間でみると、基本的理念、法制度、支援サービス、また、特に、障害者自身や障害者を雇用する企業における基本的認識が抜本的に変化してきている。「共生社会」の理念は、障害者就労支援の現場では、わが国の草の根の経験の蓄積から納得できるものであって、海外起源の理念先行というわけではない。

例えば、20年前には、障害があると仕事での生産性が低く、企業には最低賃金の支払い義務があ

るため、ある程度軽度の障害者だけが、社会的な賃金補填の条件の下で一般就業が可能だと考えられていた。しかし、現在では、例えば、重度の知的障害があっても、適切な仕事を習得しやすいように再設計して体系的な技能取得訓練を行い、就職後の生活面の支援を継続するにすれば、多くの企業で「戦力」として十分な生産性を上げられることが明らかになっている。このような現実認識に基づいて、1990年代以降、わが国では、ジョブコーチ支援事業や障害者就業・生活センター事業等が障害者就労支援の中心として発展した。さらに、従来は「障害が重度で働けない」と考えられてきた障害者についても、より就職前の

\* 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター 主任研究員

支援と就職後の支援の縦割りをなくしていく取組みとして、ハローワークを中心として地域の医療、福祉、教育、労働の分野が多職種チームで支える「チーム支援」や、福祉分野での就労移行支援事業、教育分野での個別支援計画、医療分野での精神障害者や難病患者への医療と就労の連携等の取組みが行われるようになってきている。

さらに、平成28年度には、障害者権利条約の批准に合わせて、障害者雇用促進法が改正され、障害者を雇用するすべての事業主の合理的配慮提供が義務化され、雇用の分野での障害者差別が明確に禁止されるようになった。これは、障害者の就労問題について、障害者個人の問題と捉える視点から、より雇用企業や社会の問題としても捉える視点を統合したもので、障害者個人だけをみて一般就業が可能とか無理だとかを判断することの不適切が決定的になった。

しかし、このような障害者就労支援の取組みや成果の広がりには、障害者支援の保健医療、福祉、教育の分野に必ずしも知られていない。一部の、労働分野の制度やサービスと連携して就労支援に先進的に取り組む支援者を除き、地域の保健医療、福祉、教育の分野でのフォーマルな体制や専門職教育では、いまだに20年前の「障害者は一般企業では働けない／企業の負担」という固定的な理解が払拭されていないことが多い。

したがって、わが国の障害者就労支援の現状をみると、障害者就労支援のノウハウが蓄積していることで共生社会の理念が分野を超えて現実的な課題となりつつある一方で、関係する保健医療、福祉、教育等の分野との関係では地域差や支援者間の障害者就労支援の取組みへの「温度差」が大きいことが大きな課題となっている。ちょうど当機構においても、関係分野における最新の就労支援の在り方について啓発を進めるための冊子「障害や疾病のある人の就労支援の基礎知識～誰もが職業をとおして社会参加できる共生社会に向けて」（障害者職業総合センター 2017b）を作成したところである。

障害者施策をめぐる課題について分野を超えた議論をする本特集において、以上のような障害者

就労支援の現状について情報提供することは意義のあることだろう。そこで、本稿では、次の3点についてまとめた。

- 「障害があっても働ける」エビデンスと制度・サービスの整備
- 「障害があっても仕事で活躍できる」支援のポイント
- 共生社会に向けた障害者就労支援の分野横断的課題

## II 「障害があっても働ける」エビデンスと制度・サービスの整備

2001年に世界保健機関WHOがICF国際生活機能分類を発表し、それにより「障害」が生存・生活・人生の諸場面における「生活機能」の困難状況と理解されるようになり、また、それは障害者個人の医学的問題だけに起因するものではなく、社会や環境との相互作用によるものであることも提唱された。

このような障害についての一般的認識の進歩に伴って、障害者就労支援も、ほんの20年前と現在では全くといっていいほど考え方も取組みも違ってきている。その一方で、職業場面での障害についての認識やエビデンスの蓄積は、それを可能にするための障害者就労支援の制度やサービスの整備によって可能となったものであり、これらは、コインの裏表、2つの車輪である。

### 1 「障害があっても働ける」エビデンス

障害者職業総合センターでは、ICFの新たな障害概念に基づいて、職業場面における障害者の「障害」状況の調査分析を進めてきた（障害者職業総合センター2002, 2005, 2011）。その結果、わが国の障害者雇用の場面においても職場での配慮や環境整備を効果的に取り組むことにより、職場での問題状況は解消あるいは大幅に軽減されていることが明らかになってきた。ただし、その一方で、わが国の現状ではそのような配慮等の普及が進んでおらず、それにより多くの障害者の就労問題が発生していることも明らかになってきた。

(1) 職場での配慮の有無による職業的課題の発生状況の差

多くの企業は、障害者雇用の法的義務により、障害者雇用を始めることが多い。しかし、企業の多くは、障害者を一旦雇ったからには、単に障害者を職場に置いておくだけではなく、企業間でのノウハウ共有、地域支援者と協力するなどして、障害があっても職業人として活躍してもらうためのさまざまな取組みを行うものである。

このような試行錯誤の結果、わが国の障害者雇用の現場では、効果的な取組みにより、「最初は障害者雇用という、心配したが、慣れてくれば、障害者とか健常者とか、違いはない」とか、「障害のある人も立派な戦力だ」と言えるようになる職場が増加してきた。

2001年の障害者雇用事業主の調査（障害者職業総合センター 2002）では、当時、よく知的障害者は「コミュニケーション」や「対人関係」の問題があって大変だ、と言われていたが、実は、職場で同僚や上司の作業補助、本人とコミュニケーションしながら作業内容を考える、懇親会をする、あるいは、職場であいさつや社会的ルールの指導をしているか、とか、積極的な声かけをしているか、によって、問題の起こり方が5分の1とか4分の1という状況であることが明らかになった。ところが、当時、そういった、効果のある配慮ができていた職場は20%とか非常に限られていた。こういうことを、そのような「理解のある」「例外的な」職場だけのことにせず、どの職場でもできるようにしようということで、ジョブコーチ支援が導入された。ジョブコーチ支援は、障害者本人のコーチをするだけでなく、事業主・職場への支援も行うものである。

(2) 障害のある人が仕事に就き仕事を続けるために効果的な支援

最近では、障害者の職場定着・就業継続が大きな課題になっている。これについても、障害者職業総合センターでは2009年に、多様な障害について、障害のある人本人に調査を行い、就職前から就職後の具体的な課題や、その解消・軽減のため

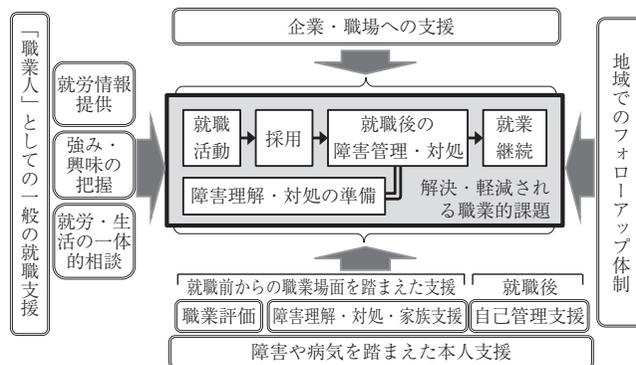
の効果的支援を明らかにしている（障害者職業総合センター 2011）。

その調査では、例えば、精神障害者は「通院の配慮」がない状況で働いていると25%ぐらいしか就業継続できておらず、一方、そのような配慮があるような職場であれば60%近くの人は就業継続ができていたことが明らかになった。病気のことを隠して働いて「通院の配慮」がないまま働いている人が半分以上いて、さらに、「障害にかかわらない人事方針」「上司・同僚の正しい理解」「コミュニケーションに時間をかける」といったことは実施率が3分の1と非常に低かった。ただし、そういうことができていた職場では就業継続率は60%以上となっていた。

こういうことは、今でいう「合理的配慮」に当たるが、これらのことからわかるように、合理的配慮というのは、最低レベルで問題を予防することであり、さらに、状況を改善していくポジティブな取組みでもあると言える。

(3) 地域のさまざまな分野での障害者就労支援の取組みの現状

障害者就労支援が、いわゆる就労支援機関だけの課題ではなく、保健医療、福祉、教育等との関係分野との共通課題になっているとの認識から、障害者職業総合センターでは2015年に、これら関係分野の支援機関や専門職に対して、広い意味での「就労支援」の取組みとその成果についての実態調査を行った（障害者職業総合センター 2017a）。その結果、近年、さまざまな分野での「就労支援」の取組みが広がっているが、その一方で、それらの関係者には、効果的な障害者就労支援の在り方が十分に普及していない状況であることが明らかになった。効果的な障害者就労支援の在り方は最近に急速に進化したので、関係者や、障害者、企業に必ずしも理解が普及しないまま就労支援の取組みが実施されている状況であり、地域差が大きかったり、支援者の間で温度差があったりと、実際上の問題も噴出していることが明らかになった。



出所：障害者職業総合センター（2017a）。

図 障害のある「職業人」が活躍するための就職前から就職後の課題への効果的な支援

### ① 効果的な障害者就労支援の特徴

「障害や病気のある人にとっても職業生活・職業人生ということが当たり前」という基本的認識に基づいて、関係分野の強みを活かして地域で役割分担と連携を行い、早い段階から本人と職場の両面から支えていく、そして、就職するためには、就労情報提供や、強み・興味、また、生活と就労の一体的相談支援を行い、就職後も継続的に本人と職場を支援する体制も整える、ということが、効果的な障害者就労支援を実施している地域関係機関や専門職の、基本的認識や取組みの特徴であることが明らかとなった（図）。

### ② 地域で問題が発生している障害者就労支援の特徴

一方、近年、就労支援を実施していても成果が上がらなかつたり、就職はできて就職後の問題が発生するなどの問題状況が発生している状況も明らかになった。

就職前の支援では、医療や福祉の分野では、古いタイプの本人の訓練を中心とした就労支援で、いつまでたっても「職業準備性」は向上しないし、逆に困り込まれてしまつて、一向に就職活動につながりにくくなつたりしている。

一方、逆に、就労移行支援事業所などでは、近年の企業からの障害者求人増加を追い風に就職成果が上がりやすくなつているので、一見、問題がなさそうな精神障害者や発達障害者を十分な評

価や準備もなく安易に就職させる支援が実施され、これにより就職後の職場定着や就業継続の問題が大きくなつている。

このようなことから、最近では、定着支援・就業継続支援が新たな課題として注目されているが、これは本来、就職前からの支援の結果なのだという事は改めて確認しておく必要がある。また、地域の医療、福祉、教育の関係者も、就職すればゴールと考えやすいが、就職後も継続的に本人と職場を支えていく必要がある、精神障害や難病の就労支援ニーズも増えている。

## 2 障害者就労支援の制度・サービスの変化

障害者と健常者の区別をなくしていく共生社会の理念、生存・生活・人生の「生活機能」ニーズを中心とした多職種連携、障害者権利条約の批准に伴う合理的配慮提供の義務化と障害者差別禁止は、この20年間の障害者就労支援の制度・サービスを抜本的に変えた認識の進歩であるが、それらはまた上述のような現場の経験やノウハウの蓄積に基づいたものでもある。

### (1) 共生社会の理念

今までは「障害者」というと一般にもその実際の姿がよく理解されておらず、とにかく「健常者」とは違う人たちがいて、何か特別な措置が必要、と考えられていた。障害者の就労事例が少ない

中、支援者からは、障害者は仕事をしなくても、年金もあるし、施設で居場所もあるし、それでいいじゃないか、という意見もあった。

しかし、障害のある人が一般で働き、社会参加していく事例が増加していくと、障害のある人も、同じ社会で、学校、仕事、家庭生活、レジャー等、同じような生活・人生ニーズをもって生きる同じ人たちじゃないか。ただ、障害があると、そのニーズを満たすために、個別に配慮や差別是正が必要な場合がある、というだけのことじゃないか、という「共生社会」という認識が一般になってきた。そもそも、就労は、人間が社会的存在として、自分ができるところをやって、ほかのことは他人にやってもらう、それこそ大昔からある、一番、基本的な社会生活場面であり、全く特別なことというわけではない。

障害のある人の経験からしても、仕事というのは、生活費や居場所というセーフガード的なことだけでなく、社会に所属して、貢献して認められ、感謝され、また、自分らしい生き方をする、ということでもあることが明確になってきた。

## (2) 就職前から就職後までの職業生活の「生活機能」の支援

かつては、「障害者本人の障害を治す」ために「治療や訓練をするしかない」といういわゆる「医学モデル」での就労支援が主だった。しかし、現在では、障害のある人の就職前から就職後の具体的な一つ一つの困りごとにしっかりと、本人と社会の両面から対応していこう、ということになっている。

例えば、20年前では、知的障害者は一般企業では働けないと考える人が大部分だった。就職前には福祉や教育の分野での支援においては、就職は「究極の目標」であっても就職できる人はほとんどいないのが現実だった。一方、実際に就職している知的障害者もいたが、それは一部の「理解ある」、仕事だけでなく生活も一緒に面倒をみるような「家族的な」企業での、例外と考えられることも多くあった。

それが現在では、全く状況は変わり、一部の理

解ある職場だけに頼るのではなく、慣れない職場にも、ジョブコーチという専門支援者が入って職場環境を変え、また、就職後の生活面については、障害者就業・生活支援センターが支えることで、知的障害者の就労可能性は大きく広がった。そうになると、これまで一般企業では働けないと思われてきた、作業所などにいた人たちが、もっと、一般就業への準備や移行ができるように、就職前から就職後まで一体的な支援が行われるようになってきている。

## (3) 障害者の公正な能力評価の前提としての合理的配慮や積極的差別是正措置

日本は歴史的にドイツやフランスと同じく、障害者本人の訓練と「働けない人に就労機会を！」という障害者雇用率制度を中心としてきた。一方、アメリカなどは「障害があっても環境整備や配慮があれば働けるのだから差別は禁止」という社会改善や人権のアプローチをとっていて、ほんの10年前には、これは水と油のような合い入れない考え方とされていた。しかし、平成28年に、わが国でも障害者雇用促進法が改正されて、合理的配慮提供義務と障害者差別禁止が加えられて、日本も、今や、いわゆる医学モデルと社会モデルが統合された総合的なアプローチをとる国になった。

ただ、もともと障害者雇用促進法の一番根本の基本的理念として、障害のある人が能力を発揮できるように、企業が協力して、公正な能力評価をする、ということはある。ただ、それを企業の義務とするためには、企業がノウハウを蓄積して全国に普及するための時間が必要だったという見方もある。

障害者雇用率制度も、「障害者は一般の仕事ができない」から、福祉的で保護的な特別枠がある、というふうに考えられることが多かったが、実際は、多くの障害のある人たちは普通に仕事で活躍しているので、差別的と見られかねない。しかし、例えば、女性管理職の数値目標も「特別枠」だが、それは一般の仕事ができない人の特別枠ではない。同様に、障害のある人も、もっと一般の

仕事で活躍してもらえるようにする、積極的差別は正措置として、経済的インセンティブのついた数値目標が決められている、というふうに捉えなおしていくことも、今後の一般の啓発のためにも重要ではないか。

### Ⅲ 「障害があっても仕事で活躍できる」支援のポイント

以上のように、現在の障害者就労支援が、障害があっても無理なく活躍できるような仕事を選んで職場でも個別に調整して、障害のある人の職業生活・人生を地域全体で支えていく、というものに変化してきている。

しかし、最近のわが国の地域関係者の調査で、地域の障害者支援の関係者の多くは依然として、昔ながらの、固定的に「障害者は働けない／企業の負担」ととらえるような古いタイプの障害者就労支援のイメージをもっており、それでは効果的な就労支援の成果が上がりにくいことが明らかになっている（障害者職業総合センター 2017）。その中で、特に、古い障害者就労支援のイメージと、現代的な障害者就労支援を明確に分けるポイントも明確になっている。以下に、そのポイントを紹介する。

#### 1 合理的配慮：個人側だけでなく、個人と職場等との相互作用での問題解決

第1のポイントは、職場での配慮と調整での重要性である。昔は、就労問題は本人の問題と捉えられていて本人の訓練をするしか支援の方法がなかったが、現在では、就労問題は個人と環境の相互作用だと理解されて、ジョブコーチ支援や事業主支援、また、合理的配慮で職場側からも変えていくことで、支援の可能性が広がっている。このため、関係分野でも、就労可能性の判断や支援計画を考えるなら、早いうちから就労支援との連携が必要になっている。

#### (1) 職場で活躍するための個別調整 障害者権利条約の「accommodation」が「配慮」

と訳されているため、わが国では、この考え方について誤解されやすいようである。今まで、わが国では、障害者支援では「障害者は仕事ができない」ということを前提にして、それを企業も優しく理解して「配慮」する、という発想になりがちだった。その発想の延長線上で、「合理的配慮」が理解されてしまうと、多くの事業所では、いきなり人権を振りかざされて理解や配慮を求められても、「これまでもさんざん配慮してきたのに、これ以上何を配慮するのか。」というような戸惑いがあるという話も聞く。

しかし、「accommodation」の原義は「個別調整」というような意味で、職場での配慮や調整の重要なポイントは、障害のある人も職場で活躍できるように本人とよく話し合っ、個別に配慮や調整をする、ということである。決して、「仕事ができない障害者に人権的に経営面で妥協して配慮する」ということではないことに注意が必要である。

一例として、2009年の重度の聴覚障害者の調査データを見ると、聴覚障害の雇用の歴史は長いので、当然、職場で配慮がされているかと思いきや、実際は、「コミュニケーション」や「人間関係」に問題のあるまま働いている人の方が多いということが明らかになった。一方、「上司・同僚の障害の正しい理解」や「障害にかかわらない人事方針」のある職場では、そんな問題はほとんど起こっていない、ということも分かったが、そのようなよい職場は30%ぐらいしかない、という驚くような状況であった。

せっかく雇用していて、ちゃんと配慮すれば「障害があっても問題なく職業人として活躍できる」のに、それを知らず、能力を発揮してもらえないのは雇用主にとってももったいないことではないだろうか。経営者として、『聴覚障害者なのだから「コミュニケーション」や「人間関係」に問題があっても仕方がない』、と決めつけて、本人と一緒に仕事の進め方をちゃんと検討しないことが、障害者差別になったり、企業の社会的責任を果たせていない、ということになるのである。

## (2) 障害者と職場のコミュニケーション促進

これまで、精神障害や発達障害、難病など、外見から、障害のことが分かりにくい場合、本当なら、職場にも障害のことを理解してもらって配慮があれば、もっと無理なく働けると考えていても、實際上、希望する一般の仕事などで障害のことを言うと門前払いのような扱いを受けるので、隠さざるを得ない、というまさに悪循環の状況が、当然のようによく聞かれた。

平成28年からは、このような「障害」とか「配慮が必要」とか、いうだけで門前払いすることは就職差別として明確に禁止され、むしろ、企業は、本人とよく話し合っ、必要な配慮も含めて公正な採用や能力評価をすることが義務になった。これは、障害者求人だけでなく、一般求人であっても、障害のある人が応募するときや働くときに、企業の義務になっている。

簡単なことで、問題が解決できるのだったら、障害のある本人と職場がよくコミュニケーションして能力を発揮しやすいように個別に調整していくこと、これが合理的配慮ということである。また、障害や病気にかかわらず、本人の能力を公正に判断して採用や処遇を考えていくことが障害者差別禁止ということである。したがって、これは実は企業の経営向上の取組みそのものだとも言える。

ただ、企業に「合理的配慮は義務だから、とにかくやれ！」とか、障害のある本人も「自分は障害者なんだから差別するな。配慮しろ！」と言われても対応できないので、専門的ノウハウのある就労支援の専門機関が、本人側、企業側の両面で支援していく必要があるのは当然のことである。

## 2 差別禁止：「障害者」「仕事ができない」という先入観の克服

2つめの、これまで障害者支援では重視されてこなかったポイントは、「職業における強み・興味の重視」である。これまでの障害者支援の専門職からすると、「障害」「できないこと」をまず評価して、それに対して支援する、ということが当たり前になっているので、そうすると、どんな障害

のある人も「問題のある人」「取り柄のない人」になってしまい、「こんな人を雇う企業なんかないだろう」と思いながら支援をすることになってしまいがちである。そのような発想は、個人の尊厳の点で倫理的な問題であるだけでなく、就労支援の成果が上がらないことにもつながってしまうのである。

## (1) 「障害者」「患者」ではなく「人」「職業人」

現在もわが国では多くの支援者は「障害者は働けない／企業の負担」という先入観にとらわれ、法定雇用率制度や助成金がないと、企業には障害者を雇用するメリットはない、という発想で固まってしまうがちである。

一例をあげると（障害者職業総合センター2008）、潰瘍性大腸炎という難病のある人では、治療へのちょっとした理解・配慮があれば何の問題もなく働ける人が多く、障害者手帳の対象にならない場合も多くある。ところがこういう人も、医療や福祉場面での支援では、「難病」で「通院やトイレの配慮が必要」なのに、「障害者手帳がない」ということで、企業が雇用するのに何のメリットもない人扱いになってしまうことがある。実際、この例では2年間「就労支援の方法がない」ということで就職できなくなっていた。

それで、ちょうどモデル事業で、ハローワークの相談につながって、そこで初めて趣味などの確認をして、デザインが趣味で、作品も非常にすばらしい、ということが分かった。ちょうど、不動産業者のチラシ制作やウェブ管理の一般求人があったので、作品を持って行って面接すると、ほかに健常者の応募者もいた中で、「ぜひ、この人を採用したい」ということで就職が決まった。その時、「病気で、月1回の通院が必要で、トイレに近い場所で働けるようにしてほしい」というと、「そんなの全く問題ない。お互い様だ。あなたが仕事をしやすいようにするのは、会社の責任だ。」というので全く問題にならなかった。

これは、まさに、雇う側と雇われる側がWin-Winの関係になる雇用関係が基本になっているものであり、合理的配慮や障害者差別禁止のよい例

にもなっている。

同じような例が沢山あって、減点法では、病気のある人には、「軽作業」「疲れない仕事」「立ち作業はダメ」「デスクワーク」といった仕事の選び方になりがちであるが、ハローワークの職業相談・職業紹介では、一人ひとりの強みや興味を確認することで、例えば、「昔、写植の仕事をしていたけれど、今は印刷会社もPC作業になって写植の仕事もなくなってしまって、無理のない仕事といっても、ないですよ」という状況で、「印刷の校正の仕事が出ている。写植をやっていたなら校正もできるでしょう」と応募して採用決定。ただ、工場になって体調的につらい、と会社に相談したところ、「この仕事は在宅でもできますから。お願いできますか」ということで、時々、在宅勤務にして安定した仕事ができるようになった、とか、多くの例がある。

## (2) 「障害者」を雇うのではなく「障害のある有為な職業人」を雇う企業

最近、地域や業種によっては、なかなか今までのように人が集まらない中、子育てや介護、少し病気があるとか、障害があるとか、多少の事情のある人にも適宜融通して働きやすくして、定着してもらおうようにする、という「働き方改革」の中で、自然に、いわゆる「インクルーシブな雇用」ということになっている企業も多くなっている。

24時間企業戦士のような人しか雇わないという企業よりも、そういう「ホワイト」な企業で働きたいという、若い人や一般の人も増えているようである。

さらに、海外の経営の話では、AIやロボット化、グローバル化で、大量生産時代の金太郎あめ的な採用人事から、各人の強みや興味に着目した人財マネジメントが重要になっている。障害や病気があっても、その人たちの才能を最大限に活かしていくというような、そういういった会社全体の人財マネジメントの一環として取り組んでいく、ということもでてきていて、企業のマネージャーの能力として重視される傾向もあるようだ。

アメリカなどでは、強みというのは、個性のよ

うなもので誰にでもあるものだと考えられている。「障害者」と一くりにせず、一人ひとりのことをよく理解して、適材適所を考えていくことが、企業の人財マネジメント、さらには、障害者就労支援でも重要になる時代になっているといえよう。

## 3 本人と企業が直面する具体的課題への予防的・早期の専門的支援

この第3のポイントは、障害によって、就職前から就職後までのいろんな場面で、問題が起こって、さらには、こじれにこじれて、退職、失業、生活保護、生活破綻、法的調停、裁判とかになってから、慌てて対応する、というのでは、ご本人も職場も大変になるので、問題の小さなうちに、できれば問題が起こる前から、「職業生活における課題への予防的、早期対応」をしていく、ということである。実は障害者の就労問題には典型的なことが多くあるので、そのような専門的ノウハウを活用していくことで可能になる。

### (1) 実際の職業場面での個別課題への対応

基本は、職業生活の中にあるいろんな場面や、仕事に必要なことがあって、それは、職種や働き方によっても、一人ひとり大きく違うのだが、それが、障害や病気によって、どのような影響を受けるのかを考えていくことである。例えば、聴覚障害や発達障害だと、特にコミュニケーションや人間関係に関することで問題が起こりやすいだとか、難病だと健康管理などのセルフケアや規則正しい勤務などが課題になるとか、知的障害だと技能習得や応用、コミュニケーション、そのほかさまざまな課題がでてくる可能性があったりする。

したがって、「この人の職業能力」と一般的に考えるのではなく、あくまで個別の仕事や職場との組み合わせでのアセスメントが基本となる。

就労移行支援事業所などは、企業と協力して、職場実習や作業訓練を実施したりする。これは、実際の職業場面でどんな課題が予測されて、どんな支援をすればよいか、ということの理解を深めていくよい機会だが、漫然と訓練しているだけで

は、せっかくの機会が活かせない。本人の仕事の希望に沿って、いろんな経験をする中で見えてくる課題がある。

就労移行支援事業所や、就労継続支援のA型という雇用契約のある働き方と、もっと訓練中心の雇用契約のないB型という働き方の支援サービスといった、一般企業への就職の前の段階では、「職業準備性」ということが問題となることがある。ただ、よくあるのが、「職業準備訓練」といって単に機能回復訓練や作業訓練、体力づくりしかやっていないのでは、なかなか、実際に本当の職業準備性につながりにくい。

本当に、「職業準備性＝個人の側に職業生活をはじめめるために必要な条件が用意されている状態」になるように支援しようとするなら、どんな仕事が自分に合っているのか、仕事とはどんなものか、試しに仕事をしてみたらどんな課題が見えてくるか、どういう風にすれば希望の仕事で活躍できるのか、企業の情報はどうやって調べるのか、就職面接はどうするのか、企業側とか地域との協力はどうするのか、といったことを、しっかり本人が取り組めるようにして、職業生活との関係づくりをしていく必要がある。

障害のある人には、仕事について、親の仕事とか、テレビで見たとかぐらいしかイメージがない、ということがあったりする。仕事を通して役に立つ、成長できる、ありがたいと言ってもらえた、給料をもらえた、という経験があるのと、ないのでは、職業準備性が全く異なったりもする。さらに、障害により判断や意思表示が困難な場合もある。言葉で表現できなくても、実際にやってみたら全く興味がないとか、覚えが悪いとか、そういうことは分かるので、職場実習などの選択肢を提供し、最初から、ダメだろうと決めつけるのではなくて、誰もがさまざまなことにチャレンジしては軌道修正して、一人ひとりの生き方を決めているんだから、そういうことも含めて応援していく、ということが、自己決定の支援として重視されている。

## (2) アセスメントと支援ノウハウの一体性

いろんな職業場面での経験をして課題や問題が見えてきて、それで「障害のために、できませんでした」で終わるのではなく、そこに支援者が職場側の改善も含めていろんな支援の可能性を提案して試していくことこそが、本当の支援につながっていくので、本人と支援者の「振り返り」が重要になる。

このような職業アセスメントは、企業に説明するときも、「こういう配慮をすれば、必要な仕事は確実にできます」といった、企業に本当に役に立つ信頼性の高い情報にもなる。

このとき、アセスメントする人に障害者就労支援のノウハウがないと、例えば、知的障害のある人は、仕事の覚えが悪くて応用も効かなくて一般の仕事なんかできるわけがない、などと決めつけられる危険性がある。支援のノウハウがあれば、例えば、仕事をマニュアル化して順序だててトレーニングしていく、というやり方をすれば、立派に仕事ができる、という提案も可能になる。したがって、障害者就労支援では、評価や支援の早い段階から、就労支援の専門的ノウハウのある支援者と連携していくことが重要である。

職業アセスメントをする者に就労支援のノウハウがないと、「障害があるのだから一般企業では働けない」ということを認めさせて「障害受容」の支援ということになりがちだが、現在の地域障害者職業センターでの支援では、むしろ「障害と共存しながら自分らしい生き方・働き方をするために」、自分の障害のことを理解して、対処法を考え、職場にも上手に伝えて協力していきましょう、という「障害理解」の支援になっている。

「障害や疾病のある人の就労支援の基礎知識」の43ページから50ページにかけては、調査分析の結果から、さまざまな障害種類について、仕事に就く前から就いた後までの、典型的な職業的課題と、それに対する本人側と職場側の効果的な支援をまとめている。

### (3) 就職後を見据えた疾患・障害管理や対処スキル訓練

精神障害や難病では、病気の自己管理が大切になる。これらや、社会生活技能等は、医療や福祉の場で独立して支援が行われることも多いが、これらについても、例えば、仕事に就くと、通院の仕方や治療方法、服薬など、主治医と相談して調整する必要がでてくることが多い。また、社会的スキルの訓練も、実際に、仕事を辞めたり、体調を崩したりしやすい典型的な職場での場面があるので、それを想定した準備が必要となっている。

例えば、本人が、「障害があるから、あれできません、これできません」という態度では、職場の人間関係が原因で離職につながりやすい。「できないこと」にこだわらず、上司に相談するなどして、自分が何が職場に貢献できるか、ということを創意工夫していく姿勢が実は重要ということがある。また、「みんなが忙しそうにしているのに、一人、早く帰りにくい」ということで、結局無理をして体調を崩す人も多くいる。そういう場面で、自分の体調管理を最優先にすることで職場のためにもなるということで、確実にできるようにすることや、そういう時、当たり前のように「帰ります」ではなく、感謝の気持ちを示したり、調子のいいときには、職場の仲間が困っていたら手伝うなど、お互い様の関係をつくる、といったことが、治療と仕事の両立のために重要な対処スキルだったりする。

これらは、うまくやれる人もいれば、うまくできない人もいるのが現状だが、「自己責任」で済ますというより、最近では、そういう典型的な課題には、専門的な助言や支援により、本人も企業もよりスムーズで予防的な対応ができるような支援が目指されている。

## 4 個別の職場開拓・職業紹介

保健医療、福祉、教育等の関係分野の支援者には、ハローワークの支援の専門性が理解されていないことが多いが、この第4のポイントは「仕事や職場とのマッチング支援（職業紹介、職場開拓）」は、ハローワークが中心となる。

一般に地域関係者は、障害者雇用について、企業に障害者求人を出してもらって、それに対して、なるべく障害の軽い障害者を順番に紹介する、という昔ながらのイメージで捉えていることが多い。しかし、これだけでは、企業も、別に個々の障害のある人の状況が分かって障害者求人を出しているわけではないし、また、これでは、障害の重い人はいつまでたっても職業紹介の対象になれなくなってしまい、効果的なマッチングが困難である。

そこで現在では、ハローワークなどが企業を訪問して、もっと個別的に、企業側の職場開拓も含めて、各人のできることと、職場の人財ニーズを個別にマッチングして、企業の相談にもものっていくというような支援が行われている。

そもそも、就労支援の基本中の基本は、職業場面では、職種や働き方が多様・個別だから、一人ひとりの能力との組み合わせで無限の可能性がでてくる、ということである。それは、若者、女性、外国人、高齢者などの、いろんな事情のある人の職業相談や職業紹介と同じで、障害や病気のある人であっても同じである。ハローワークは地域のさまざまな仕事や人材ニーズを知っていて、職場側にもアプローチできる、という強力な専門性があり、これを有効に活用することが重要である。

例えば、あまり仕事の経験のない人への新たな求人を開拓する手法として、実際の職場を訪問して全体的な仕事の様子のお話を聞いて、初級レベルの仕事を給料の高い人たちがやっている、というようなことが分かれば、そういう仕事を集めて新しい一つの仕事を作ることによって、会社全体の生産性をより高められる、というようなことがある。

また、就職活動は、障害のある人と企業のお見合いのようなものなので、両面から支援して、コミュニケーションがうまくいくようにしたり、面接だけで決めるのではなく、3カ月くらい一緒に働いてみて、お互い理解してから本採用につなげるとか、さまざまな専門的支援がある。

## 5 多分野連携・チーム支援

第5のポイントの「医療、生活、就労の複合的ニーズへの多職種連携」について、これが分野別の縦割りになっていると、例えば、精神障害者の支援などで、治療も順調で、就職も成功した。ところが、仕事に就くと体調を崩して、いつの間にか仕事を辞めて、ホームレスになって病院に戻ってきた。というようなことが起こってしまっ、「やっぱり就労は無理か」ということになりがちである。

したがって、効果的な就労支援ができていない地域というのは、さまざまな分野の支援者が、「インフォーマル」な「顔の見える関係」を作って、情報交換をしあったり困ったときに助け合ったりして支援していることが多いことが明らかになっている。ただ、これはインフォーマルなものだから、あの地域ではうまくいっているが、この地域ではうまくいかない、とか、今までうまくいっていた地域が、担当者が人事異動になったら突然ダメになった、ということになりやすい。そこで、現在では、もっと、このような多職種での個別的、継続的な支援をフォーマルな形で実施する動きが各分野で活発になっている。

例えば、全国のハローワークでは、「チーム支援」ということで、就職前から就職後まで、障害のある人一人ひとりの状況に合わせて、多職種チームで、個別的、継続的に支えるという取り組みを行っている。

## 6 ナチュラルサポートの維持

最後、第6のポイントは障害のある人が就職して、うまく仕事もできて、職場の人も認めてくれていて、就労支援大成功、となっても、それで終わりではないということである。そういう一見、自然で、うまくいっている状態は「ナチュラル・サポート」といって、実は、仕事内容や職場の配慮や本人の状態とかが、絶妙に調整されていることが多くて、ちょっとしたことで崩れやすいものなので、「就職後の本人と職場のタイムリーな相談対応」が重要になる。

一旦、うまく就職できて、その後、就業継続

ができなくなる危機的状況にも、実は典型的なものも多くて、就職直後の業務調整の行き違い、業務の変更や上司・同僚の異動、体調変動、家族状況の変化、加齢など、そういうときに、本人や職場は困ってしまって、ちゃんとフォローアップ体制がないと、知らないうちに辞めてしまっていた、ということがよく起こっている。

## IV 共生社会に向けた障害者就労支援の分野横断的課題

以上、述べたように、共生社会に向けて、関係分野の機関や専門職も含む役割分担や連携によって、治療・暮らし・キャリア・就労の総合的支援の可能性を広げることが可能であると考えられる。しかし、現在は、地域関係機関・専門職のインフォーマルな取組みからよりフォーマルな地域支援体制の整備と専門職育成が課題となっている段階であり、分野や専門職によって価値観や支援の優先順位が大きく異なる中、これは決して小さな課題ではない。その一方で、国内外の動向には、障害者支援の社会保障政策の改革に波及する分野別の縦割りを超えた共通理念の明確化の萌芽がみられる。

最後に、今後の障害者就労支援への多分野連携において、認識のずれが生じやすいために、特に共通認識として確認しておく必要のあることをまとめる。

### 1 企業の社会的責任（CSR）の意義の再確認

なぜ、障害のある人は一般就業をすることが望ましいのか。その理由は、障害のある一人ひとりが活躍できて報酬も得られる仕事ができるようにするためには、企業の経営力が不可欠だからである。障害があろうがなかろうが、そもそも雇用関係というのは「労働者の能力・興味と企業ニーズが合致して、生産に貢献し、報酬を得る」というものである。

「社会的責任（CSR）で障害者雇用をしています」、というのも、ただ雇っているだけでいい、という時代ではなくなっている。「障害者は生産性

が低いから一般雇用は無理」というのは話が逆で、職業の個別性・多様性と、障害者の能力を結びつける要となるのは企業の経営力（マーケティング、商品開発、販売、雇用管理、人財・組織マネジメント、財務等）である。

地域支援者も、障害者支援だけでなく、発想を転換して、企業に経営力を発揮してもらうために、企業のニーズを理解して、障害のある人が活躍してWin-Winの雇用関係を築けるように企業や職場を支えていくことが重要になっている。

企業は、最低賃金以上を支払う必要があるもので、それ以上の生産性がない人を雇い続けることはできないので、昔なら、「それじゃあ、そういう人たちは福祉の場で」となっていたが、現在では、障害があっても、生産性を高くする方法はさまざまにあるので、そのようなノウハウの普及を進めていくというのが、福祉でも労働でも共通した課題となっている。

## 2 治療・暮らしと就労の総合的支援、働き方改革

障害者は仕事についても生活面の問題が大きいので企業では面倒を見られない、だから、そういう障害者には「まず生活支援」という話もある。しかし、現在では、「仕事に就いた後の生活の問題があるなら、仕事と生活を一体的に支援すればいい」ということで、福祉施設の多くが、障害者就業・生活支援センターなどの支援も行うようになっている。

さらに、精神障害や難病では、仕事に就くと治療との両立が難しくなるので、就労はしない方がよい、ということが医療関係者や企業からも言われることがある。これについても、むしろ、仕事内容や職場配慮、本人の対処スキルによって、医療機関と職場がもっと協力していけば、仕事と治療の両立が可能となることも明らかになってきている。

このように、障害や病気に限らず、仕事に就き仕事を続ける上で多少の支障を抱えている人たちは多い。例えば、慢性疾患の増加により、現在では、がん、脳卒中、メンタル疾患、糖尿病、その

ほかの慢性疾患の治療を続けながらの職業生活との両立支援が大きな課題となっている。さらに、子育て、介護、妊活等、多様な事情のある人たちも働ける社会づくりの取組みとしての働き方改革もある。

このような企業環境や働き方の大きな変化を追い風にすることにより、障害者の生活支援や医療とのより効果的な連携もさらに重要となると考えられる。

## 3 総活躍社会、人づくり

グローバル化や情報化の急速な発展によって、従来の大量生産時代の「職業人」観はもはや通用しなくなりつつある。健常者でも職業スキルが急速に陳腐化する社会において、継続的な職業訓練、新たな仕事の創出、失業なき産業構造転換等は、わが国だけでなく、世界的な課題である。そのような状況では、「障害や病気によって仕事に就けない」ということは、もはや問題とすら言えなくなる可能性がある。

教育分野で、一人ひとりの強み・興味を活かせるようにとキャリア支援を行うが、従来、就職先が実質的に「障害者の適職」に限定されたり、また、福祉作業所などで、誰も同じ障害者向きの作業内容で、それを延々何年も続けて、工賃も低いと全くキャリア支援にならないことがあった。本来、キャリアというのは、社会との関係の中で活かし活かされる関係をつくる、ということなので、一人ひとりが活躍できるための社会づくりが課題となる社会では、教育分野のキャリア支援や職業訓練との連携はますます重要となると考えられる。

ロボット化や人工知能、情報通信技術等により、身体障害、知的障害、精神障害等があっても働ける可能性が高まる一方で、新たな課題が生じる場合もある。発達障害者については、欧米では異能のある人としてその活用が先進企業の人財マネジメントの課題となっている。

## 4 「援助付き就業」による障害者支援改革

本稿で紹介したような、障害者就労支援の取組

みは、国際的には「Supported Employment」（援助付き就業）と呼ばれる（障害者職業総合センター2017a, c）。これは、1980年代の米国から始まり、わが国では2000年代から本格化し、世界的にも2017年に第一回「Supported Employment」国際会議が48カ国680名の参加で開催された。この国際会議では、「Supported Employment」は、多様な事情のある人たちにインクルーシブで、どんな障害があっても一般の仕事で活躍できるように本人と企業の両面から支える取組みであり、障害者権利条約の働く権利を実現し、多様化し変化の激しい社会において、本人にも雇用企業にも社会全体にもよい新たな社会制度や専門的支援につながるものと多くの国の関係者から期待されていた（春名2017）。

米国では、現在、連邦政府、州政府、支援者団体、障害当事者団体が一致して、「Employment First」の合言葉で、従来は、まず、医療や生活の自立のための支援が必要で、それができて初めて就労支援を考える、ということだったのを、「そうではない。誰にもまず就労支援を行うことで、一番効果的に社会参加や自立の支援になる」という改革を進めている（障害者職業総合センター2017a）。方向性としてはわが国の障害者自立支援法や障害者総合支援法とも共通してとも言えるが、米国での強調点は、効果的な障害者就労支援である「Supported Employment」の基本的な理解が関係者に必要である、ということである。そのため、「Employment First」の中心的な取組みは、関係分野が分野を超えた共同学習を行ったり、制度改革や専門職教育・研修に取り組んだりすることである。

わが国では、就労支援分野において制度やサービスの整備が先行したが、実際に関係分野での障害者就労支援は地域での関係者同士の顔の見える関係によるインフォーマルな取組みが重要となっていることが多い。今後、わが国では、そのようなインフォーマルな取組みと、フォーマルな障害者支援制度やサービス、専門職教育とのズレについても明らかにし、よりフォーマルな形で効果的な治療・暮らし・キャリア・就労の総合的支援が

実現できるような取組みも必要と考えられる。

## V おわりに

障害者就労支援の経験の蓄積により「障害があっても働ける」という新たな認識が高まり、「働けるようにする支援」を前提とし、障害者の職業生活・人生を当然のこととして社会全体で支えていくためのノウハウ蓄積が企業や支援者において進み、これにより障害者就労支援とは、職務や働き方の個別性・多様性、個人の能力と社会ニーズを結びつける経営力を効果的に活用し、障害者・家族、企業、社会のすべてに益となる取組みとなっている。

これは、就職前から就職後の職業生活・人生の個別ニーズに対応し、どんな障害があっても、本人の能力の発揮を支援するために、本人と職場の両面への支援を多職種で社会全体で支えるものである。

現在のわが国では、このような障害者就労支援は、地域関係機関・専門職のインフォーマルな取組みにより成立していることが多いが、海外動向を踏まえると、これは、障害者支援の社会保障政策の改革に波及しうる萌芽とみなせるものである。よりフォーマルな地域支援体制の整備と専門職育成に向けて、各地域における各分野の専門性・資源を活かした、具体的な役割分担や連携の在り方の検討が重要である。

## 文献

WHO世界保健機関（2001）「ICF国際生活機能分類」（日本語訳 中央法規出版2002）。

障害者職業総合センター（2002）「障害者雇用に係る作業・職場環境改善等に関する調査－障害者雇用の職場環境整備の現状とその効果の検証」資料シリーズNo.27。

———（2005）「職業的視点から見た障害と地域における効果的支援に関する総合的研究」調査研究報告書No.67。

———（2008）「地域における雇用と医療等との連携による障害者の職業生活支援ネットワークの形成に関する総合的研究」調査研究報告書No.84。

———（2011）「障害者の自立支援と就業支援の効果的連携のための実証的研究」調査研究報告書

No.100。

———— (2017a)「保健医療、福祉、教育分野における障害者の職業準備と就労移行等を促進する地域支援のあり方に関する研修」調査研究報告書No.134。

———— (2017b)「障害や疾病のある人の就労支援の基礎知識～誰もが職業をととして社会参加できる共生社会に向けて」。

———— (2017c)「援助付き就業ハンドブック」。

春名由一郎 (2017)「第1回「Supported Employment」国際会議に参加して」『第25回職業リハビリテーション研究・実践発表会発表論文集』, pp.196-197。

(はるな・ゆいちろう)

## **Disability Employment Policy in Japan for Employment for All - Cross Sectional Challenges**

Yuichiro HARUNA \*

### Abstract

Disability employment policy, system and services in Japan and attitude among employers have drastically changed in these two decades, making 'Employment for All' realistic social goal. However, the change is not necessarily recognized in other disability fields such as medical, welfare or education. This paper identified the most unrecognized three points; (1) Evidence of workability despite of disabilities and according system and service reform, (2) Points of supports to realize active workers with disabilities, and (3) Cross sectional challenges to realize Employment for All. The changes in Japan have not necessarily been driven by formal laws or system, but informal human relationship among supporters and professionals in each community. Like other countries, these changes have potentials for total reformation of disability social security policy.

Keywords : Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Reasonable Accommodation, Disability Employment, Supported Employment, Multi-Sectional Cooperation

---

\* Principal Investigator National Institute of Vocational Rehabilitation