

世界の職業リハビリテーション研究会 第1回「キックオフ」

(議事要旨)

日時

令和2年7月2日(木) 13:15～15:15

場所

障害者職業総合センター 302 会議室

議事

1. 開会あいさつ・趣旨説明

○司会 時間になりましたので、世界の職業リハビリテーション研究会キックオフを開催いたします。初回ですので本研究会の趣旨をご説明いたします。

従来、諸外国では障害者雇用の理念や制度が大きく異なるため、なかなか他国の取り組みが参考にしにくかったところ、今日この後の話題提供にありますように、障害者権利条約以降急速に障害者雇用率制度、障害者差別禁止、合理的配慮、社会的雇用、職業リハビリテーション、援助付き就業、と言った基本的理念や取り組みが国際的に共有されるようになってきております。我が国の職業リハビリテーションは、最近の20年間でジョブコーチ支援や、障害者就業・生活支援センターの制度化、ハローワークのチーム支援等での関係機関との連携、企業の合理的配慮義務に応じた事業主支援等、大きな発展を遂げてきました。このような大きな変化は、米国やヨーロッパ諸国でも起こっており、その状況は異なる登山口から共通の山頂を目指すような統合化の様相を見せてきております。

本日お配りしている資料1の本研究会の設置・運営要綱をご覧ください。本研究会は、障害者職業総合センター特別研究24「諸外国の職業リハビリテーション制度、サービスの動向に関する調査研究」の一環として実施するもので、研究部門の枠を越えて障害者支援部門、事業主支援部門、社会的支援部門からの参画を得てプロジェクト研究として実施しています。この研究会では毎回我が国の職業リハビリテーションにおいて課題となってきたテーマや関心の高いテーマを採り上げ、諸外国の最近の取り組みを紹介し、問題意識のある方々と、意見交換や情報交換を行いたいと考えております。その目的は、我が国の職業リハビリテーションの支援ニーズや研究課題との関連で国際的な最新動向を体系的に調査し、情報を共有し必要情報を効率的に収集・整理することです。初年度は、特に我が国の政策・実務的課題と諸外国の動向の関連性の検討を行う事としております。

それでは、本日は研究会第1回のキックオフとして本研究会代表世話人春名副統括研究員を話題提供者とし、世界の職業リハビリテーション動向と課題について発表の上、会場の皆さんと積極的な意見交換を図りたいと考えております。では春名副統括宜しくお願ひしま

す。

2. 話題提供「世界の職業リハビリテーションの動向と課題」

○春名副統括 春名と申します。どうぞ宜しくお願いいたします。この研究会の発起人の一人として、先程説明がありました、「なぜ今、世界の職業リハビリテーション研究会なのか」、「何を目指しているのか」という事を話題提供し、この後皆さんと意見交換していくための呼び水みたいになればと思っております。

(1) 国際的な障害者雇用支援の基本的理念の共有と支援実務者間のコミュニケーションの促進

(スライド 2) まず、なぜ今この研究会なのか、という事です。障害者雇用促進の取組が、先程お話があったように、国際的に基本的な理念が共有されるようになってきたこと。また、実務的な支援の内容についても国際的なコミュニケーションが活発になってきている。そして、現在、世界で「職業リハビリテーション」はどのように定義できるのか。そして、諸外国での多様な取り組みから何を学べるか、という事で、非常に駆け足でお話していきたいと思えます。

ア、実務者レベルでのコミュニケーションの促進

(スライド 3) まず、近年の実務者レベルのコミュニケーション促進という事で、私も仕事上いろいろな諸外国で支援実務者の人、政策担当者など、そういう方々とお話して、昔は結構「考え方が違うな」と思う事も多かったのですが、最近は話が通じるようになってきました。

(スライド 4) やはりそれはどこの国でも雇用率制度の話や合理的配慮・差別禁止とか、企業経営の話だとか、個別の障害者や職場の支援など、皆同じような課題に取り組んでいるということです。

(スライド 5) また、2017年に初めて障害者就労支援の個別支援実務の世界大会が開始されましたし、また、ちょうど今、アメリカでは一番大きな年次大会が開催されていて、オンラインで全部見ることができます。EUの大会もオンラインで全部情報がそのまま見ることができます。また、今年はちょうどアメリカの職業リハビリテーションの100周年という事で、Webで多様な情報が公開されています。

イ、ICFによる医学モデルと社会モデルの統合

(スライド 6、7) 昔、アメリカに行くと「日本には雇用率制度という差別的な制度があるのだろう」みたいなそんなニュアンスで必ず言われる。それで「いやそんな事はない」、「差別禁止だけだとなかなか雇用が進まないのではないのでしょうか」といった議論になる。そういう「医学モデル」～ドイツ、フランス、日本、ヨーロッパの国で強い～と、「社会モデル」～アメリカとかカナダだとかで強い、また、「社会モデル」は障害当事者の観点が強いとか、「医学モデル」は医療福祉専門職の観点到近いとか。そういう対立みたいな事があったわけです。

(スライド 8) これは国際的にはそれまでの 1980 年の国際障害分類が医学モデルだと批判されてきたので、それを改訂しようという事でちょうど 2000 年にかかるころに国際的な検討をして、2001 年に国際生活機能分類によって国際的に医学モデルと社会モデルを統合した。

(スライド 9) その際、医学モデルと社会モデルは理念的な対立ではなく、もっと科学的な実証的アプローチをとろうということになりました。つまり、実際は機能障害が影響する事もあるし、環境因子が影響する事もあり、いろいろな事があるでしょう。こういう事をもっと科学的に理解していくようにしましょう、ということで、この 2001 年あたりが国際的に障害というものが共通理解できるようになった大きなきっかけになりました。

ウ、障害者権利条約でのインクルーシブな雇用

(スライド 10, 11) また、障害者権利条約の影響も大きく、2013 年にヨーロッパで障害者雇用のシンポジウムに参加したときには、イギリスでは働ける障害者はとにかく働いてもらいましょう、というスタンス。しかしフランスの方は「最重度の障害者は一般企業で働かせて何の意味があるのだ?」「何で知的障害者に一般で働かせるのだ?」みたいな事をおっしゃっていた。国際的には、そういう軸の対立もあります。

(スライド 12) ただ、そういうことも障害者権利条約が出てきて、やはり障害があつたとしてもオープンな労働市場でインクルーシブでアクセシブルな労働環境において障害者が働けるようにする、という方向性が明確になりました。

エ、基本的取り組みとしての、雇用率制度、差別禁止・合理的配慮、社会的雇用、職業リハビリテーション／援助付き就業の国際的認識の共有

(スライド 13, 14) 例えば、アメリカではこれまで「雇用率制度なんかとんでもない」という話をずっと言っていたのに、2014 年に障害者の雇用目標が設定され、障害者を 7 パーセント雇用しないと、下請け契約も含めて連邦政府と契約できない、ということになっています。ですから、現在では、日本でもアメリカでも、差別禁止・合理的配慮提供義務、障害者の雇用数値目標が共通するようになっている。

(スライド 15, 16) また、フランスやドイツでは知的障害者は福祉的就労が基本で、その賃金水準を上げていくことや社会的な雇用に力を入れていたのですけれども、最近になって一般企業での直接雇用の促進を重視するようになっていきます。フランスやドイツはジョブコーチ支援の導入が遅れていましたが、最近になって法制度化され、ジョブコーチ支援を受けて一般企業の中でも直接雇用で障害者を支援していく流れになり、そういった面でも共通性ができました。

(スライド 17) 考えてみれば日本では、雇用率制度、納付金制度、特例子会社というところから始まり、2000 年以降にはジョブコーチ支援や障害者就業・生活支援センター事業、ハローワークのチーム支援などの職業リハビリテーションが大きく発展してきて、最後に 2016 年、障害差別禁止や合理的配慮提供義務が法制度化されました。一方、アメリカはそれとは順序が逆で、1990 年に障害差別禁止法や合理的配慮から始まったのですが、それだ

けでは知的障害の人にとっては一般企業では過剰な負担で働けないと言われるので、ジョブコーチ支援が発展してきました。そして、2014年頃になって企業に障害者雇用の数値目標が示されるようになりました。それまで、アメリカでは差別禁止のために採用選考時に障害のこと聞いてはいけなかったのに、企業は障害者を7パーセント雇用しなくてはならなくなり、いかに障害を開示してもらうかが課題になっている。フランスやドイツではどちらかという、まず雇用率制度と社会的雇用が発展して、2000年代以降に職業リハビリテーションや合理的配慮提供義務や、最近になってからは重度の障害を持った方などを直接企業での雇用ができるようさまざまな制度の変革が進められています。

このように、障害者雇用支援の基本的な理念や取り組みが、今までは諸外国でかなり違っていたところが、最近になって共通性が明確になってきたことが、この研究会の基本的な問題意識です。ですから『世界の職業リハビリテーション』と言っていますが、当面は特徴的な理念や取り組みをしていた代表的な国々を中心として、中国や発展途上国などについては、今後検討するというようなスタンスにしております。

(2) 職業リハビリテーションと援助付き雇用 (Supported Employment)

オ、理念的な対立を超える効果的な専門支援の普遍性

(スライド 18、19) 次に、職業リハビリテーションと援助付き就業、Supported Employment の話をしたいと思います。医学モデルと社会モデルは理念的に何が対立していたのかというと、医学モデルでは機能障害や能力障害を治すことが中心で、社会モデルでは社会環境の側面から社会的不利を解消することが中心でした。この対立の解消というのは、例えば、ただ単に雇用率制度と差別禁止、合理的配慮提供義務と合わせたものではありません。国際生活機能分類 ICF における医学モデルと社会モデルの統合の肝は、障害というのは、個人と環境・社会との相互作用なのだ、ということです。ですから、障害があっても働けるように個別的な支援の実現というジョブコーチ支援などが、この対立の解決のポイントになります。

(スライド 20、21) 医学モデルの観点からは機能障害があると一般的に様々な職業的問題が発生するという認識になるわけですが、ベテランの就労支援者の観点からは知的障害があつたとしても職場の多様な配慮があれば問題なく戦力として働くことが可能だとなります。これが要するに、社会モデルと医学モデルの対立を解消させるための一つのポイントだということです。

(スライド 22) また、一般企業で障害者が働けるか働けないかという敷居が最低賃金水準の生産性が有るか無いかだということで、これによって、福祉的雇用と一般就業に分かれるという話だったのですが、これもそんな単純な話ではないだろうということになってきました。仕事のマッチング、合理的配慮、専門的な支援を導入することによって、生産性を上げ、雇用の可能性を上げていく。

(スライド 23) 国際的には、こういう取組は Supported Employment 「援助付き就業」と呼ばれ、障害者就労支援の一つの有力な取組とされ、障害者権利条約第 27 条の目標を達成す

るために非常に重要とされています。

カ、我が国の職業リハビリテーションの発展

(スライド 24、25) その一方で、Supported Employment はアメリカが発祥で、やはり世界的なリーダーとしてアメリカは重要だ、アメリカが進んでいる、と言われるのですが、(スライド 26) 障害のある方の統合的な就業という成果を見ていきますと、日本は、身体障害の一般就業率はアメリカとほぼ変わらない。また、ほとんどのヨーロッパ諸国では知的障害の一般就業は実現できていない中、アメリカは世界で知的障害の一般就業が進んでいると言われてはいますが、実は、日本のほうが一般就業率は高い。このような事をアメリカの人達に紹介すると「統合的な就業というけれど、違うのではないか?」「何か福祉的な就労が含まれているのではないかと、そのようなことを言うのですが、アメリカの統合的な就業の定義に合わせて比較しても高い。これは、やはり、日本はアメリカのジョブコーチ支援も早くから導入していて、雇用率制度も特例子会社もある。他の国は意外にすべて揃っていることはない。ですから、職業リハビリテーションや就労支援として日本はかなり進んだ国なのです。

(スライド 27) 振り返ってみると、日本の中でも障害者の就労支援はこの 20 年で急激に発展しています。20 年前でしたら知的障害の人は働けないと思われていて、働けるとしても非常に理解のある職場で家族的に面倒を見てくれるような職場でないと、ということでした。

(スライド 28) それが、現在の我が国の職業リハビリテーションでは、例えばジョブコーチ支援や障害就業・生活支援センターなど職場内の支援や仕事に就いた後の生活の支援等、このようなことを充実していくことによって、今までは家族で面倒見の良い企業でしか働けない人も働けるようになった。そうして知的障害のある方が働けるということが分かってきたら、移行支援事業や職業準備支援などが変化していき総合的な取り組みになってきている。昔と今では全く違うものになっています。

(スライド 29) こう言った地域関係機関の取組を何とのかと言うと、もちろんこれは『職業リハビリテーション』と呼ばれるものです。

(スライド 30) 障害者雇用促進法の中でも非常に重要な位置付けになっており、ハローワークや職業センターや障害就業・生活支援センターによって各自の障害の種類や程度・状況に応じて総合的に様々な機関と連携で実施するものとなっています。

(スライド 31, 32) ただ「職業リハビリテーションというのはこんなものですよ」と言うのでは説明不足なので一応、2015 年に障害者職業総合センターでは、地域でさまざまな就労支援を行っている機関の調査を行い、職業的な課題としては就職活動、採用、就職前の障害理解・対処、職業準備性、就職後の体調管理・ストレス対処、職場定着・就業継続に対して効果的な支援を分析して明らかにしています。

(スライド 33) その結果、機関・職種や支援対象によらない、効果的な地域での障害者就労支援の取組の特徴が明確になり、それを分かりやすく図にするとこのような概略図にま

とめることができます。

(スライド 34) つまり、わが国の現在の、地域関係機関による効果的な職業リハビリテーションの取組というのは特徴的なものであって、今までは就職前の評価・支援と就職後の評価・支援は分かれていることが多かったのですが、実際に効果的な支援では、実は就職前の支援と就職後の支援は連続的なものであり、例えば、職業準備支援とジョブコーチ支援・事業主支援は一体的な支援であり、例えば就職後にこういった課題が発生すると分かっているので、就職前からの早期からの準備支援なども効果的に行えるのです。

(スライド 35) 二つ目は、福祉機関や医療機関などでは障害を治すような支援ばかりを行いがちで、実際の就職に繋がるような就労情報提供や興味の把握ですとか、生活・就労の一体的な相談支援、他には企業と本人側のアプローチなど、そういったサービスにつながりにくいことが多くあります。ハローワークを中心とするチーム支援のような形式で、地域関係機関が連携した支援を行っていくなどが重視されるようになっていきます。

(スライド 36) 最後に、就職後でジョブコーチ支援がフェーディングして居なくなった後は一切支援がないというのではなく、例えば就業・生活支援センターなどが継続して本人と職場をサポートする体制ができています。こういったところがポイントになっています。

(スライド 37) さらに、地域でこういった効果的な就労支援を行っている支援者には、医療、福祉、教育分野の方も多いのですが、そういう人たちが就労支援に取り組む基本的な役割認識というのは、本人側だけの支援を行うだけではなくて、環境面や本人の強みも含む職業・生活を全体として総合的に支援することが大切だということです。また、就労支援というのは企業側にも本人側にも有益だということを、現場での成功体験から認識している人も多くなっています。

キ、我が国の「職業リハビリテーション」と国際的な「援助付き就業」の同一性

(スライド 38、39) そういう事実が分かったので、アメリカの年次大会で、日本でもこういった取組を実施して知的障害者の雇用成果が上がっていることを発表しました。

(スライド 40) アメリカ、イギリス、EU、カナダ、オーストラリアなどでも、課題や取組がほとんど同じだということで盛り上がり、第 1 回世界大会のような大会を開催しようという企画の話も聞きました。実際、2017 年に第 1 回世界大会がヨーロッパで開催されました。

(スライド 41, 42) 参加国が 48 ヶ国で参加人数は 650 名でしたが、残念ながらこのときは日本からの参加は私一人でした。参加してみると、障害者側の働く権利の話や、企業側の経済と雇用主の話や、様々なツール、支援手法、法的枠組み、政策と言った非常に幅広い話題がありまして、聞いてみると勉強になったり非常に興味深かったりと、違和感と言うよりはいろいろな角度から見えて非常に良いと思いました。

(スライド 43) 次の開催が来年の 6 月にカナダのバンクーバーで開かれるので、タイミングとして世界的な動きが広がっている中で、是非日本も・・・非常に進んでいるのだから、こういったことに関わっていくことが重要なのではと思っている次第です。

(3) 諸外国の多様な取組から何を学べるか？

(スライド 44) 諸外国での多様な取り組みから何を学べるかということですが、我が国の職業リハビリテーションは先端的な取組を取り上げれば、既に世界最高レベルの取組や成果となっているわけです。

(スライド 45) 日本は遅れていて、フランスやアメリカが進んでいるというわけではないので、諸外国の理念とか取り組みをそのまま導入するということはおそらく適切ではない。しかし、それを前提として、諸外国において、これまでいろいろな考え方や取組があつて、これは社会実験として非常に参考になるのではないかと。そういうものを批判的に検討していき、参考にできることは参考にしていくと。そういうことが重要なのではないかと考えております。実際のところ、これまでの日本は海外から学びながら、いろいろなものを取り入れてやってきて今があるわけですから、今後も効率的に海外の状況から学んでいけるようにしていきたいなというふうに考えているところです。

(スライド 46) この世界の職業リハビリテーション研究会では、初年度は、我が国の政策で進むべき課題と諸外国の動向がどんな関連性があるのかということ、いろいろな参加者の方と意見交換の中で考えていきたいと考えております。今回、初年度はテーマを10題挙げておりますけれども、こういう内容も今後またいろいろ変わっていくかもしれないかと思っております。順番にこんな感じというのでご説明していきたいと思っております。

① 援助付き就業と職業アセスメント再構築の課題

(スライド 47) 次回の課題は、職業アセスメント再構築の課題ということで、障害者側だけの評価から、障害者と仕事と職場の相互作用の評価が必要になったことで、各国の取り組みや課題はどうなっているのか。我が国では就労困難性による障害認定や重度判定、その他の障害者の問題だとか、企業負担の反映、多機関連携における就労困難性の共通認識の問題などが関連するかと思います。

諸外国での取組では、例えばアメリカはそもそも雇用率制度がなかったもので、あまり就労困難性を認定するという話はなくて、例えば、このスライド(スライド 48)の方などは高次脳機能障害で記憶を失っている方ですけども、就労支援して犬のトレーナーの仕事に就いた。そうするともう、非常に優秀なトレーナーで何の問題もない。何の問題もないから、この仕事についているときには全く困難性がない。ただ、とても良くできるから事務の仕事をやってもらおうとすると、これはできないとか、日常生活には問題がある状態。ですから、アメリカでは「除外ゼロ」「Zero exclusion」といって、「この人は就労支援の対象、この人は対象じゃない」みたいなことを分けずに、就労希望のあるすべての人を就労支援の対象にするとか。シチュエーション・アセスメントと言って、実際の現場の中でどんな課題があるのかを確認して、マッチングの支援、継続的支援などを行っていくというのがアメリカの取組です。

(スライド 49) 一方、障害認定が必要な国だともう少し複雑で、例えばフランスの障害労働者認定の話だと多分野の専門家チームで関わり、そういう人たちがケースマネジメント

方式で支援の可能性を考えながら、実際の就職や就業継続の問題があるとか、問題はなくても支援が必要だとかということで、困難性を認定して障害労働者認定というのを出して支援の対象にしていく、という少し複雑なことをやっている。オランダではデータベースを用いて毎年労働市場の様子を調査して、それで、個人特性とデータベースを比較して評価するという複雑なことをやっています。

②雇用率制度と差別禁止法制の統合

(スライド 50) 2 番目は雇用率制度と差別禁止法制の統合です。今まで雇用率制度があって、その後、差別禁止を加えた国。アメリカみたいにもともと差別禁止があって、その後、雇用率制度のようなものを加えた国では何か違いがあるのか。我が国では合理的配慮提供義務などを事業者に啓発していくこと。例えば、聴覚障害者の方の合理的配慮をどう適切に実施していくのか、障害開示とプライバシーの問題、除外率制度の検討などいろいろな課題あります。

(スライド 51) 一方、例えばアメリカなどは、今まで採用のときに障害のこと聞いてはいけな、障害者ではなく労働者を雇用するのだ、というようなことを言っていたのですが、「これから7パーセント障害者雇用しなければいけない」ということになり、何故、わざわざ障害者を雇用するのか、ということがあらためて問題になっている。だから、「優秀な人を障害の有無にかかわらず採用することが大切なのですよ」とか、合理的配慮の提供についても「これは生産性を確保するために必要なのですよ」とか、事業主への啓発を進めている。こういった説明の仕方が違って、非常に面白い、興味深いというところがあります。また、ドイツでは、いろいろな文書などを見ると、「障害者は、一般に何の問題もなく働けて、生産性も高く、企業に貢献できる人たちです」という一文が入って、それでも負担がある方についてはどうするとか、そういうような説明があつて……。要するに、積極的差別是正措置としての雇用義務というのを明確にするようになってきているというのも、面白い所です。

③障害属性別の効果的な職業リハビリテーション

(スライド 52) 3 番目の障害属性別の効果的な職業リハビリテーション。効果的な職リハの在り方には、国際的な普遍性があるのかという話で、例えば IPS。精神障害者への IPS というのは、いろいろな研究論文などを見ても、どこをどう見ても、一番効果的なエビデンスのある就労支援だというふうになっていますが、日本だとあまりうまくいかないのではないと言われることもある。就職できても職場定着が困難な障害者はどう支援しているのか。

(スライド 53) 世界大会でも、精神障害者への就労支援の支援手法のような話だと、やはり IPS が中心になっていて、フランスや北アイルランドなど、そういったいろいろな国の方が IPS の取組をしていましたけれども、もともとの制度が大きく違う国なので取組に何か特徴があってもいいなと思うのですが、「アメリカをモデルにしています」ということで、まだまだ IPS にとにかく取り組んでいる段階です。

(スライド 54) ただ、研究文献を丁寧に見ていくと、先行研究などで言われているのは、精神障害者の支援ではジョブコーチのような支援でも駄目で、病院でのデイケアのような

支援でも駄目で、福祉的な就労のようなものでも駄目で、唯一、きちんとした成果が上がっているのは、精神科医療とうまく統合された形でのジョブコーチ支援というか、援助付き就業。これだけが成果が上がっているというのが研究論文などで言われていることなので、それをベースにして各国の制度によって、いろいろ在り方も違ってくるはず。そういう所もさらに検討していくと、参考になるところがあるのではないかなと思うところです。

④福祉的就労と一般就業の谷間の解消

(スライド 55) 4 番目の、福祉的な就労と一般就業の谷間の解消についてですが、一般企業で働ける障害者と働けない障害者を区別しないインクルーシブな雇用について、各国の取り組みと課題ということです。我が国は福祉から雇用への移行や、福祉的就労の賃金の向上など、そういった課題があると思いますが、諸外国の取り組みでは、フランスやドイツは、社会的雇用という形で施設外就労でも最低賃金を確保するということをやっていましたが、最近になってからは、みなし雇用などもありましたが、そういったものを廃止して、企業への直接雇用を推進するための助成金を充実しています。

(スライド 56) また、アメリカでは Supported Employment という考え方をさらに発展させて、最重度の障害者についても個別支援を行う、カスタマイズ就業を発展させました。アメリカでは福祉的な就労は否定されていて、最重度の障害者をどう最低賃金で就業を実現するのかという話で、いろいろな取り組みをやっていて、例えば、自営ではなくてマイクロ・アントレプレナーと言った、この人のためだけにいろいろな関係者が取締役会を作って仕事になるようにやっていくことや、ビジネスの社会とのネットワークを作ること、いろいろな支援制度・サービス等相互的に活用していくこと、個別化された自己決定の支援をやっていくこと、そういうことをやるのがアメリカの Customized Employment と呼ばれる動きです。いっぽう、フランスやドイツは、ようやく去年ぐらいからジョブコーチ支援が法制度化されて一般就業を促進しています。ドイツでは、日本でもソーシャルファームと言って有名なのですけれども、重度障害者は半数程度でそれ以上多くても少なくともインクルージョンではないからだめだとか、最低賃金で働ける等、経営的に持続可能な企業でなくてはいけないので、商工会議所などが協力しており、1 年位かけて審査して持続可能な会社を作っていく。それ以外にも、ジョブコーチ支援も充実させて一般企業の中での就労支援もやるようになってきた。

⑤職業リハビリテーションの多分野連携

(スライド 57) 5 番目の職業リハビリテーションの多分野連携の話ですが、障害や慢性疾患があっても働けるようになる、そういう支援が可能なのであれば、医療や福祉、障害者教育の目標・取組、役割も大きく変化してくるのではないかと。精神科医療機関との連携や、障害教育機関との連携、難病の治療と仕事の両立支援との連携も関連すると思います。

(スライド 58) 諸外国でもいろいろな取り組みがありますが、ドイツは特徴的であり、元々ドイツの職業リハビリテーションというのは、いろいろな機関がそれぞれ実施するものになっていて、精神障害の場合は年金保険などが中心的にやっている。ただ、今までこれが縦

割りになっていることが非常に多かったので、2018 年ぐらいから連邦参加法ができて、個別の参加計画を作成して、ご本人のニーズに合った支援を実現するようになっている。

(スライド 59) アメリカで「地域関係機関の連携はどのように行っていますか？」という質問をすると「きっとあなたは、こちらからこちらへ行ってというフローチャートのようなものを想像しているのだろうけれど、アメリカではそのようなことはしていない」と言われました。アメリカでは個別の支援・・・本人を中心にいろいろな支援の機関がワンストップで支援する、という事を行っているわけです。

⑥障害者と事業主の統合的支援 (dual アプローチ)

(スライド 60) 6 番目は障害者と事業主の統合的な支援で、アメリカではいわゆるデュアルアプローチと言われておりますけれども、職リハと言うのは障害者だけでなく事業主も益になる支援として位置づけられるのではないかと。例えば、アメリカの職業リハビリテーションが今年で 100 周年になって、職業リハビリテーションの州管理者会議が Vision2020 というものを出していますが、(スライド 61) それを見ると職業リハビリテーションというのは、能力と人材ニーズの接点における障害者とビジネスへの献身により動かされる。つまり、障害者と企業のビジネスの両方に益になる支援というのが職業リハビリテーションと位置付けている。

(スライド 62) 例えばドイツでは統合専門サービスという、障害者と事業主の両方にサポートする機関になっている。(スライド 63) フランスの Cap Emploi も、就職前の支援から就職後の事業主の支援も一緒にやっていく。

⑦日本の職業リハビリテーションの特徴と成果

(スライド 64) また第7回あたりには、視点を変えて、日本の職業リハビリテーションの特徴と成果ということで、諸外国の取り組みや課題との比較において、日本の職リハの特徴や、世界に情報発信をすべき成果とは何なのかを取り上げたい。いろいろな国を見ると、実は知的障害者の一般就労の実現はまだまだ多くの国で課題になっている。大企業の障害者雇用の促進もできていない国が多く、難病の就労支援もできていない国が多い。日本では雇用率制度とジョブコーチ支援や特例子会社があって、知的障害者の雇用成果は世界 1 位のレベルになっていますし、障害者就業・生活支援センター事業のようなものは世界的にもあまりないようです。特例子会社も差別的だと言われることもありました。実際ドイツの社会的雇用と比較すると、ドイツでは中小企業が中心で大企業の関与が少ないことが課題になっているが、特例子会社では大企業が参画して障害者雇用ノウハウを蓄積して、企業間で情報交換も活発であり、実は非常に優れた取組なのではないかと思える。

(スライド 65、66) 国際比較のシンポジウムで発表したのですが、恐らく「日本なんて後進国だ」と思われたのか、トルコだとかスロベニアだとかブラジルだとかのグループに入れられました。そこで障害者職業総合センターの紹介をすると、このような機関は世界であまりなく、職業リハビリテーションの地域センターがあって、事業主支援も行っていて、研究や出版や研修も一体的にやっている。それと、ジョブコーチの支援なども行っている。

(スライド 67) シンポジウムのまとめでは、やはり全ての関係者が関与をして、目標を決めた行動で障害者本人と雇用主の両面の支援をやっていくとか、研究の根拠に基づく支援というのが雇用政策の成功の共通要因とされていました。

⑧才能マネジメントと職業リハビリテーション

(スライド 68) 8 番目。才能マネジメントと職業リハビリテーションということで、各国の様子を見てみると、障害者を人材として必要とする 21 世紀の企業ニーズや人材活用の取組、ということなどが結構話題になっていると思います。軽度の発達障害者の職業リハビリテーションだとか、強みや興味についての職業アセスメントとか、21 世紀型の企業の雇用管理のテーマ・課題に従った支援の在り方です。

(スライド 69) いろいろ見てみると、アメリカでもタレントだとか、アビリティだとか、そこに注目した障害者の支援が目立ちます。

(スライド 70) 今までは大量生産型の工場での仕事ですが、21 世紀型の仕事はそういうものと全く違うので、これに障害者が取り残されないようにしなければいけないことが課題になっていたりする。21 世紀型の労働という面では全ての人の才能と創造性を引き出すことができなければならないという文脈で、障害のあるアメリカ人の就労支援をやっていく。

(スライド 71) あとはアメリカでは発達障害のある人自身が講演を行っていることが多く、学校ではひどい目にあったというようなことが理路整然と分かりやすく話されたりする。そんな中で、ニューロ・ダイバーシティということで、従来型の採用面接だと優秀な人を採用できないとか、従来型の雇用管理や人事評価では優秀な人が活躍できないので、こういう人たちが活躍できるような雇用管理や採用の在り方を考えていかなければならない。そうしないと企業が生き残っていけないのではないか、という文脈で発達障害者の支援が書かれたりする。

⑨障害者雇用企業への経済的支援と税制

(スライド 72) 9 番目は、障害者が働けるのなら、納付金・調整金制度や税制による、障害者雇用の企業の経済的負担の社会的調整の位置づけはどのようにするのか、ということです。フランスやドイツなどでは障害者といっても企業に負担が大きいとは限らないという前提があるので、日本のような調整金や報酬金の制度はないのですが、本当に重度な障害者の方に対しては、助成金で支援できるように直接雇用を推進する。では、納付金制度のないアメリカやイギリスはどのようなふうに障害者雇用企業を社会的に支えているのか。

⑩職業リハビリテーションの人材育成と資格認定

(スライド 73) 10 番目は職業リハビリテーション人材育成と資格認定という話で、職業リハビリテーションは非常に高度化しており、関係者の範囲が広がっているので、そういった職業リハビリテーションサービスの格差を無くしていくための取組です。我が国で言うと職業センターの地域関係機関への助言・援助業務や、ジョブコーチ研修がこれにあたる。諸外国で言うと、アメリカでは就労支援の協会が認定就業支援専門職 CESP の資格認定をしたり、進んでいる州が遅れている州を指導する等。EU でも進んでいる国が遅れている国を指

導する等そういうことをやっている。

(スライド 74) 私も 2016 年にアメリカで試験を受けて CESP を取得しました。この試験を受けるときには、日本の研究で効果的な就労支援が正しい障害者の就労支援だという前提で、アメリカの国の制度の問題は捨てる方針で試験を受けたのですが、86 点取れて合格できました。

(スライド 75) アメリカの CESP 認定試験の内容は、日本の障害者就労支援でのポイントにすごく一致しているので、日本での良い取組というのは、アメリカでも良い取組とされていることを一応確認しました。

(スライド 76, 77, 78) 一昨年、フランスやドイツに訪問調査したときも、いろいろな機関があっといういろいろな制度があるわけですがけれども、機関が違って結局はいろいろなところが関係しながら同じことをやっている。

歴史も文化も違うのに、非常に現場の人たちと話が通じる。これはどういうことかと考えると、結局、どの国でも精神障害は精神障害、身体障害は身体障害と共通しているし、仕事の内容やビジネスの課題など、大体は一緒です。

(スライド 79) そうすると合わさるところで発生してくる効果的な障害者の就労支援・職業リハビリテーションというのは、結局似てくるというのは当然といえば当然だと思っています。

(スライド 80) ということで、なぜ今、世界の職業リハビリテーション研究会をやろうとしているのかと言うと、急速に国際的な職業リハビリテーション関係者の情報交換が活発になっているという事と、我が国の職業リハビリテーションというのは実は世界で最も優れた援助付き就業の実践になっている、という事。諸外国との対応の取り組みからすると、いろいろな視点でいろいろな社会実験をされている状態だと言うように見れば、我が国の課題について発想や刺激が期待できるのではないかなど。そういう事で、この研究会を続けていこうと考えています。大変駆け足な話題提供、趣旨説明でした。ご清聴ありがとうございました。

3. 意見交換 (Q&A)

Q1 講演で触れたCESPはいわゆる職業カウンセラーで求められることと、この資格の認定に求められることではどのような違いがあるのか？

A1 カウンセラーで求められることは幅が広く奥が深いですが、このCESPは、もっと幅広い支援者が対象である。障害者の就労支援に関わる行政関係者、ジョブコーチの方など・・・とにかく就労支援に関心のあるような広い分野の方である。その母体になっているAPSE(エンプロイメントファースト支援者協会)もいろいろな分野で例えば教育分野から移行支援を行っている人や、福祉から移行支援を行っている人なども含めて、企業の方もいる。ジョブコーチのようなところに近いのかもしれない。職業リハビリカウンセラーになろうと思ったら、アメリカでは大学院で別の資格になる。

Q 2 日本が障害者雇用の先進国だというご説明があったのだが、この具体的な根拠を確認したい。

A 2 例えば、知的障害者の一般就労の成果を見ても、ヨーロッパは知的障害者の一般就労はできていない。実は世界で一番進んでいる、と自慢しているアメリカよりも日本のほうが成果を上げているというところがあり、あとは実際の支援内容も総合的になっている。日本では、支援者間、地域間などの格差は非常にあるとしても、先端的に進んだ就労支援を取組んでいると、それは世界最高レベルの内容なのだという事である。

何でもアメリカ、フランス、ドイツなどが先進国ということはなく、日本は日本として優れていることはあるのだからそこを前提としながら海外を学ぶ必要がある、という趣旨で、この研究会は進めたいと思っている。

Q 3 障害者の雇用の支援機関というのは沢山ナカポツセンターやハローワークなどあるが、機構としての今後の役割は今の時代の流れの中で変わっていくのか、また世界の動向を見たときに機構の役割は今後どのように変化していくのか。その辺りのお考えが欲しい。

A 3 機構については、今後いろいろな可能性があると思う。障害者の支援も行っているし、事業主の支援も行っている。資金も納付金を原資に、いろいろな助成金も担っている。日本の機構や総合センターのようなところは諸外国にはあまりない、かなりの専門性や実力を持っている組織であることは間違いないと思う。そこをどう生かしていくのかは、まさに、この研究会で、いろんな部署の方と意見交換していければと思っている。

Q 4 障害者の未達成指導で事業所に行く前に地域の経済団体などに訪問して要請など行ったり、特に合理的配慮の関係の見直しの際も説明に行ったりするが、なかなか障害者の雇用にまだまだ理解がない企業がかなりあり、差別的な発言もあつたりした。実際障害者を雇う数はどんどん増えてきているが、まだまだ企業側の考え方というのは、日本では進んでいるとは現場では思えなくて非常に苦労した。国際的にみるとそういう考え方がだいぶ進んでいるようなところもあつたりするのか。

A 4 もちろんアメリカでは元々1990年から障害者差別禁止や合理的配慮提供義務から始まっているので、そのような意識が強いことはある。だが実際に企業が雇用しているのかというと、比較的軽度の障害者というのは、腰痛とか片頭痛のある人だったりして、そういう人たちの雇用について差別はしないけれども、重度障害の方を大企業が直接雇用するのはなかなか進んでいない面もあつた。アメリカは今まで雇用率制度には否定的だったのに急に7パーセントの雇用目標を導入することになったことには、企業側への働きかけがまだまだ重要だということ示しているのではないか。

Q 5 今日のお話の中で、これまで合理的配慮・差別禁止に力を入れていた国々と、医学モ

デル的な雇用率に力を入れていた国々の政策が、双方寄ってきていると。スタンダダイズされる方向性にあるというお話があったと思うが、この背景・・・なぜ政策が寄ってきているのかについて非常に関心があり、いくつか理由が考えられるのではないかと思う。それは国内の政治力学のなかで別の側の政策を求める声が強まっていったのか。国外のファクターが強かったのか、という見方もあるし、権利条約が成立して各国はナショナルレポートを出さなくてはいけない、と。そのような事情があってだんだん対策の内容が寄せられてきているのか、という国際的ファクターが強かったという要因もあるだろうし。その辺りについて今、お分かりになる範囲でどのような背景だったのか、ということをお教えてもらいたい。

A 5 例えば日本でもほんの10年前には障害者差別禁止や合理的配慮というのは日本には合わないというような議論も多くあった。それが、やはり障害者権利条約の批准に向けて、ということで一気に法律が変わってきたという動きもあった。ドイツでは、早々に障害者権利条約を批准したが、実は制度はあまり変わっていなかったが、ナショナルレポートを早々に提出した結果の評価で知的障害者などの一般就労が進んでいないのではないかと指摘され、より直接雇用を推進するように制度を変えている、という動きがあった。やはり権利条約がとても大きかったのではないかと思う。アメリカは権利条約を批准していないのだが、研究者や支援者の方からすると「これは恥だ」と皆言っていたので、そのような国内からの声もあったり、実際に重度障害者の一般就業率が進まなかったということもあるので、権利条約で「積極的差別是正措置を差別と見なしてはいけない」とされたことも踏まえて雇用目標を導入することになったなどいろいろな要因はあるかと思う。それから発表の最後に言ったように、個別的な内容が近寄ってきたのはやはり障害者と企業の両方のニーズに合う支援サービスを考えていくと、ある程度共通する事が出てくるのは当然ではないか。私に答えがあるわけでは全くなくて、こんな事も考えられるかということだが。

Q 6 今回の発表では日本の職業リハビリテーションのアウトカムというのは諸外国と比べて良好であるという趣旨があったと思うが、やはりそれは近年になってからという感じで捉えたほうがいいのか。日本でやっているジョブコーチというのはそもそもアメリカの制度を持ってきたというのがあって、どうしても日本人の感覚でいうと、未だにアメリカのジョブコーチはもしかしたら何か進んでいるのではないかと、というような思いとか、何か新しい援助方法もあったりするのではないのかな、という思いに駆られることもあるのだが。

A 6 アメリカは、やはり言葉で表現するのが上手いなという印象がある。日本でも具体的に進んでいる支援を見ると、アメリカで言われている事と同じことをやっているとも言えるのだが、アメリカでは立派な言葉できっちり分かりやすく書いてあると思う。日本だとインフォーマルな実践が多い。あと、例えば日本のジョブコーチも単にアメリカのジョブコーチ支援をそのまま入れたものではなくて、その前に知的障害者の雇用が企業で進んでいて、その中で職場の中でもいろいろな人がジョブコーチと似たような事を既に支援していた。それまでは非常に理解のある職場でしかできなかった支援を、どの職場でもできるような

支援にしていくという側面がジョブコーチ支援にはあった。生活面の問題なんかも家族的なものでも支援したり、通勤寮のような所が支援をしており、仕事に就いた後、生活面の支援もしないと駄目だろう、という面についても障害者就業・生活支援センターとして整備した。多くの発展途上国はアメリカのジョブコーチを単純に導入したりするが、日本はそれまでの経験を踏まえながら知恵で作ってきているのではないかという印象は持っている。

Q7 私も興味がある分野としては、今後取り上げられる中にあるのかもしれないが、障害あるなし関係なく、雇用とか労働法の在り方みたいなのは国によってだいぶ違うのではないかなと考える。例えばこのコロナ禍においてもすぐ解雇とか・・・海外ではレイオフと言うと思う。そういう形でいずれもう1回雇うかもしれないけど一旦解雇するよ、みたいな文化があって人の労働力の流動性が結構高い。例えばアメリカとか、ヨーロッパもそうである。国によって違うかもしれないが、やはり日本だと割と終身雇用制が崩れてきているとは言っても、中途採用みたいなのはだいぶ少なかったりする。そういった国とそうじゃない国。雇用の流動性が高い国。雇用の考え方によって障害者雇用にも影響が・・・もしかしたら見えない影響があるのかと思っている。そもそものその国の持つ雇用の在り方は・・・それだけでもかなり大きな研究になってしまうのでそれを軸に据えるというわけではないけれど。どんな雇用の仕組みを持っている国がどんな職リハをしているのかということも気になるころではあるなと思っているし、もし、そういったものを取り上げていただく余地があれば、参考にさせていただければありがたいと考える。

A7 有名などころではアメリカ流のIPSをそのまま日本で取り入れた場合に、「失敗もまた経験」というアメリカの決まり文句までそのままやってしまうことがある。とにかく就職させて失敗もまた良い経験でしたという形で・・・それはアメリカならそうだが日本だとうまくいかないことがある。それは、IPSの本質ではなく、アメリカの文化が強く影響している部分で、日本ではIPSを導入する際には、IPSの本質を踏まえつつ日本の文化に適合させなければいけない部分になるかと思う。

Q8 テーマという事ではないのですが、すべてのテーマにおいて、最初のところで前提にして押さえておくべき日本と諸外国との違いみたいなところが、もし何かあればそれを明示しておいていただけると、その後の話が理解しやすいかなと思う。先程の労働市場の流動性の違いの話もたぶん関連してくると思うが、基本的なところで日本と諸外国の文化的なところや考え方でこういう違いがあって、それを押さえたうえで更に各テーマについてこういうふうな違いがあるよ、ということ・・・もしあるのであれば最初に示していただければ良いかなと思った。

A8 今のところは、まず違いに着目してしまうと、完全に網羅的になって大変になってしまうので、まず共通性、普遍性に着目していることがある。全般的には、職業リハビリテーションや障害者就労支援の課題や取組には、共通性・普遍性が認められるのに、何かこの辺

はおかしい。先ほどの話のように、アメリカでは上手くいくけど日本ではとんでもないことになる場合、その違いはどこで何に起因するだろうかと探っていくと、「ここが違う」とかですね。収斂進化の例えでいうと、イルカとサメでは同じような形態や機能が多いのに、エラがあるとか、エラがないとか、という違いがある。何故かという進化の経路が違う。そういう観点から、文化や歴史的経緯の違いなども見ていく感じである。

Q9 例えが発達障害がある方だと、日本だと教育から職業への移行というところが課題になっているのはみなさんご存じの通りと思うが、例えば教育の制度が国ごとでどうなのかということによって、本人さんの選択行動がどう現れてくるかというのは、そういった前提知識があればある程度理解しやすいのかなと思ったので、例えば各テーマにおいて挙がってくる国がそれぞれのテーマでその時のトピックとして挙がってくるのか、ということを知っておけると、その国の教育の制度がどうなっているのかこちらが事前に学習した上でそちらのテーマに臨めるので、そういったサブ情報みたいなものを事前にアナウンスしていただくと大変ありがたいなと思う。

A9 ぜひ、お知恵をお貸しいただきたいというところである。基本今のところ先進国中心にしながらかと考えておりますので、アメリカ、フランス、ドイツ、イギリスといったところが中心になるかと思う。ぜひ情報提供・意見交換のほう、よろしくお願ひしたい。

Q10 質問というよりは今後の・・・という話だが、恐らく調査されるとかなりのことが明らかになるのではないかと考えており、そうなった場合にこれをどう整理するか、というところがとても難しくなるのではないかと考えている。たぶん、整理していく中で、この場合であれば諸外国の比較というところを成果物としては見られるかなと考えているので、調査過程においてどういう整理の仕方をするかというところが、今回は携わる方がかなり大人数になるかと思うので、摺り合わせ等していただければありがたいと考える。

A10 一応、網羅的に世界のことを全部調べました、ということよりは、最終年度に日本の参考になるようなところをまとめて、日本だけでは発想が止まってしまうところを刺激になるような・・・世界ではこういう取り組みがありますよ、ということをもとめた「世界の職業リハビリテーション」というような冊子を作る、というのが一つの目標になっている。それは最終年度の課題なのですが、その準備としてこの辺りは面白そうだな、というところを検討しながら「ここはもしかしたら参考になるかもしれない」というところを明確にしていく、というのが初年度の課題である。来年度にはより明確な具体的な内容を調査して、再来年度には、皆さんの発想の助けになるようなものを纏める、という感じである。途中のところではいろいろな資料を纏めることになるかもしれない。