

話題提供 「諸外国の職業リハビリテーションの「フォーマル」な連携体制」

春名 由一郎  
障害者職業総合センター研究部門(社会的支援部門)

令和2年11月13日(金) 13:15~15:15  
障害者職業総合センター 302会議室

「世界の職業リハビリテーション研究会」予定

- 令和2年度: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
  - ✓①キックオフ
  - ✓②援助付き就業と職業アセスメント再構築の課題
  - ✓③雇用率制度と差別禁止法制の統合
  - ✓④障害属性別の効果的な職業リハビリテーション
  - ✓⑤福祉的就労と一般就業の谷間の解消
  - **⑥職業リハビリテーションの多分野連携**
  - ⑦障害者と事業主の統合的支援(dualアプローチ)
  - ⑧才能マネジメントと職業リハビリテーション
  - ⑨障害者雇用企業への経済的支援と税制
  - ⑩職業リハビリテーションの人材育成と資格認定
- 令和3年度:諸外国で成果を上げている支援内容と日本との比較
- 令和4年度:日本の政策・実務課題の検討に参考となる諸外国の制度・サービスの内容の検討

⑥職業リハビリテーションの多分野連携

- 障害や慢性疾患があっても働ける支援が可能なら、医療、福祉、障害者教育の目標、取組、役割は大きく変化するのではないか？

我が国での課題の例

- 精神障害者支援での精神科医療機関との連携
- 発達障害者支援での教育機関との連携
- 難病等での治療と仕事の両立支援との連携

諸外国での取組や課題の例

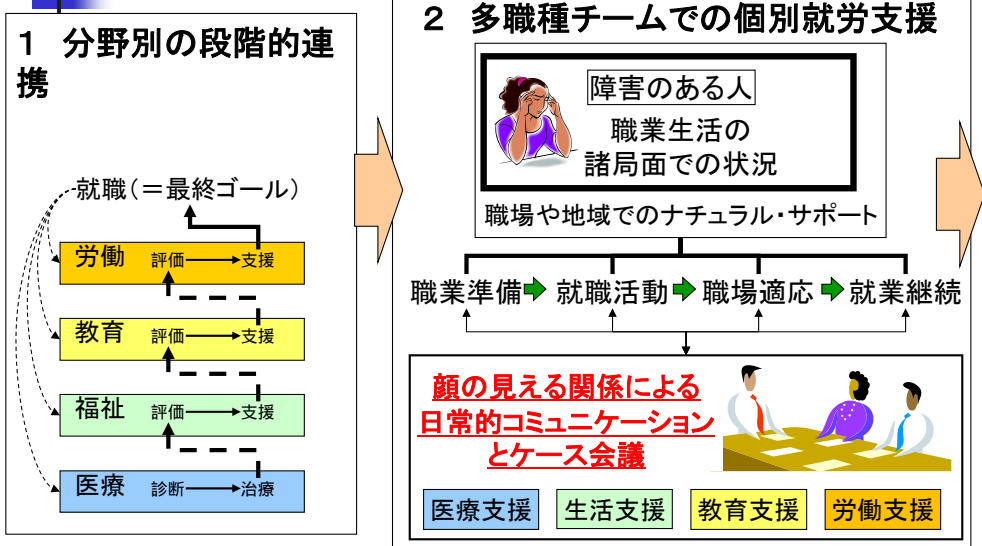
- 独の職リハと連邦参加法
- 仏のMDPH
- 米国のEmployment FirstやVision Quest
- 米国の精神科医療の変革

障害のある人々へのサービスの発展における3段階の特徴

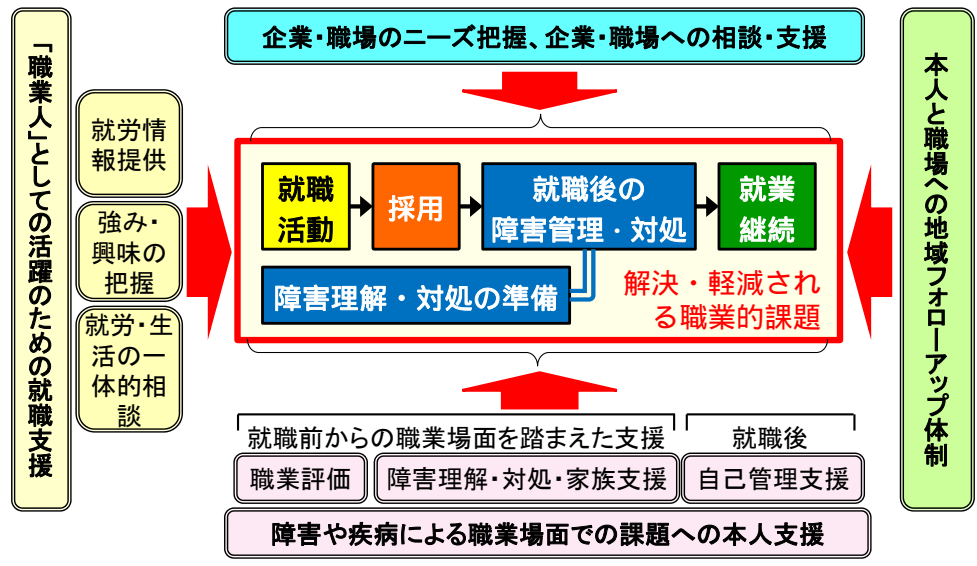
	第1段階	第2段階	第3段階
中心的課題	施設改革	脱施設	地域所属
対象者の捉え方	患者・障害者	依頼者・クライアント	市民
サービス名称	ケア	プログラム	支援・援助
計画モデル	個別ケア計画	個別生活支援計画	個別の将来計画
計画作成の管理者	専門職	多職種チーム	本人
意思決定の状況	専門的基準	チームのコンセンサス	個人の支援・援助の輪
介入の要点	問題の管理と治療	本人の行動変容	環境と社会の変容
組織構造	官僚組織	チーム組織	個別しつらえ
組織文化	問題回避	問題解決	問題予防

(WISE, ILO「援助付き就業ハンドブック」付録1から抜粋)

# 連携の第1段階と第2段階



# 連携の第3段階 「インクルーシブな職場・社会における役割分担と連携」

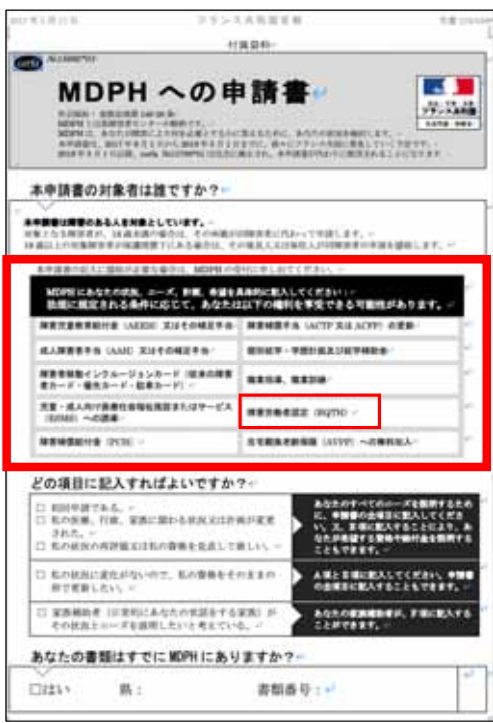


# 諸外国の職業リハビリテーションの「フォーマル」な連携体制

	フランス	ドイツ	アメリカ
特徴	医療・福祉・教育・労働を統合した支援機関を中心とした連携	多制度・多機関による支援を前提としたワンストップ支援のための連携強化	多分野の政策・サービス／実践・助成金の制度の総合的転換
連携の理念	本人中心の多分野連携支援	予防・社会参加・インクルージョンへの障害者政策の転換	Employment First(全ての人は働けるという前提)
法制度	障害者権利・平等・参加・市民権法(2005年)	連邦参加法(2018年)	改正障害米国人法(ADAA)(2008年)、リハビリテーション法
地域連携拠点	MDPH	各機関の窓口センター(合同サービスセンターは廃止)	One stopセンター等の各機関
給付とサービス	MDPHによる進路指導により統合?	個別の参加計画により統合	Braiding(資金編入)
各地域の連携の法制度整備	MDPH?	連邦リハビリテーション連合の共同勧告	Vision Questでの政策立案
現場支援者の育成	?	?	APSE、資格認定CESP

# 諸外国の職業リハビリテーションの「フォーマル」な連携体制

- **フランス: 医療・福祉・教育・労働の総合的な支援機関を中心とした連携**
  - **MDPH(県障害者センター)**
- **ドイツ: 多制度・多機関による支援を前提としたワンストップ支援のための連携強化**
  - 連邦参加法
- **米国: 多分野の政策・サービス／実践・助成金の制度の総合的転換**
  - Employment First



### 県障害者センター(MDPH)

各県(110県)の障害者制度・サービスの総合的拠点: 全国自立連帯金庫の運営



医療、生活、教育、就労等の一括申請・ファイリング

## 県障害者センター(MDPH)

MDPHは各県のワンストップの窓口として、相談受付、情報提供、障害者・家族の支援・助言、障害に関する啓発活動を行う。

- 障害告知時から障害の変化に応じて、障害者や家族に情報を提供し、支援を行う。
- 多分野専門チームの組織: 生活プランに基づきニーズを評価し、障害補償給付の個別プランを提案する。
- 障害者権利自立委員会(CDAPH)の組織とその決定事項の実施状況調査、給付の管理
- CDAPHの権限下にある権利や給付のあらゆる申請の受付
- 有資格者による調整チームの組織とその決定事項の実施状況調査
  - 保健・医療・福祉関連制度の調整と、就労支援担当者の指名
  - 緊急連絡とケア見守りチームの設置

### 県障害者センター(MDPH)

職業参入専門員  
医師

多分野専門家チーム

障害者権利自立委員会 (CDAPH)

- 成人障害者手当(AAH)
- 移動インクルージョンカード
- 障害労働者認定、等

キャップ・アンプロワ(日本の地域障害者職業センターと障害者就業・生活支援センターを併せたような機関)

就職支援・職業相談    ピア支援者    雇用主支援    雇用維持

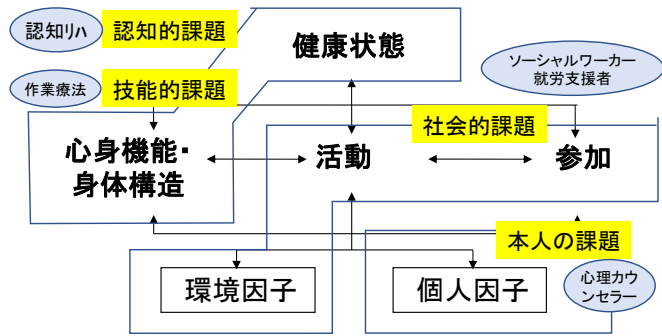
Sameth(障害労働者雇用維持援助サービス)と組織統合済

障害者職業参入基金管理運営機関(AGEFIPH)等の資金提供

### 精神障害者の専門的評価(障害と就労困難性の因果関係等)について、MDPHは地域の精神/発達障害支援機関と連携



### フランスでの精神障害者の地域支援におけるICFの枠組みによる問題切り分けの例





# 諸外国の職業リハビリテーションの「フォーマル」な連携体制

- フランス： 医療・福祉・教育・労働の総合的な支援機関を中心とした連携
  - MDPH(県障害者センター)
- **ドイツ： 多制度・多機関による支援を前提としたワンストップ支援のための連携強化**
  - **連邦参加法**
- 米国： 多分野の政策・サービス／実践・助成金の制度の総合的転換
  - Employment First

## ドイツの「職業リハビリテーション(職業生活参加給付)」担当8機関の連携



## 連邦参加法による5つの「参加給付」と、9つの「リハビリテーション担当機関」



	参加のための給付				
	医学的リハビリテーション給付	職業生活参加給付	社会参加給付	生計保障とその他の補足給付	教育参加給付
法定医療保険	✓			✓	
法定年金保険	✓	✓		✓	
農業従事者の老齢保障	✓			✓	
法定災害保険	✓	✓	✓	✓	✓
連邦雇用エージェンシー		✓		✓	
公的青少年扶助担当機関	✓	✓	✓		✓
統合扶助担当機関	✓	✓	✓		✓
戦争犠牲者援護機関	✓	✓	✓	✓	✓
統合局		✓			

## 「合同サービスセンター」の廃止と「面談センター」等の設置



- 地域関係機関の連携のために置かれていた「合同サービスセンター」を2018年度末までに閉鎖
- 代わりに、各リハビリテーション担当機関内に「面談センター」を設置
  - 給付受給者、雇用主や他のリハビリテーション担当機関に対する、多様な参加給付の内容、目的、手続き、さらに個人予算等、助言や情報提供
  - 各機関において「面談センター」を機能させるため担当機関間の意見交換が欠かせなくなっている
- 補完的独立参加アドバイス(連邦政府による5か年の事業)
  - リハ機関によるアドバイスを補足
  - 障害者が障害者のアドバイスを行うピアツーピアカウンセリングに重点

## 分散型の給付システムにおけるワンストップサービスの実現に向けた改革



- 従来の連携： 個々の給付が連携に優先
  - 担当機関間での権限の衝突、無用な重複審査、申請処理の遅延
  - 様々な機関からの支援を必要とする障害者の負担の増加、リハビリテーション対策の阻害、賃金補填的な給付（疾病給付等）の遅れ
- 連邦参加法： 連携が個々の給付に常に優先
  - 障害者はいずれかのリハビリテーション担当機関に支援を申請すれば、「給付実施リハビリテーション担当機関」が決定され、必要な支援が原則3週間以内に実施される。
  - 参加計画と参加計画会議
  - 「合同サービスセンター」の廃止と「面談センター」等の設置
  - 連邦リハビリテーション連合と、各地域の共同勧告
  - モデル事業「職業生活参加への新しいアプローチ-rehapro」

17

## 「給付実施リハビリテーション担当機関」の決定と、それを中心とした連携：必要な支援が原則3週間以内に実施



- 障害者は、いずれかのリハビリテーション担当機関に支援を申請
  - 申請のあった機関が自機関で申請された給付全体を管轄していれば申請2週間以内に「給付実施リハビリテーション担当機関」となる
  - 担当していない場合は、他の機関に申請を転送。
- 第3の転送先のリハビリテーション担当機関は、給付を管轄していなくても申請の提出後3週間以内に「給付実施リハビリテーション担当機関」となる。
  - 自機関でサービスを提供できない場合は直ちに機関横断的な「参加計画」の策定を行い、申請6週間以内に給付を開始
- 障害者が自費で受けたサービスの弁済
  - 申請に対して期限内に説明がない場合： 申請は承認とみなされ、障害者は自費でサービスを受け、その費用は弁済され、給付が実施されたものとされる。
  - 決定があったのに給付がなかった場合： 弁済責任は当該リハビリテーション担当機関、決定がなかった場合の弁済責任は「給付実施リハビリテーション担当機関」

18

## 参加計画と参加計画会議



- 連携が必要な障害者からの給付・サービス申請
  - 複数のリハビリテーション担当機関が関わる場合
  - 複数の給付グループ（医療、職業、生活、教育、社会参加）のサービスが必要な場合
  - 統合局や地域の関係機関が関わる場合
- 「給付実施リハビリテーション担当機関」が参加計画の作成と参加計画会議の実施の責任を負う
  - 受給資格者への助言： 行政的手続きの流れと進行、参加計画の機能、参加計画会議の進め方
  - 関係者の合意： 関係機関の合意に基づき、受給希望者の正当な要望を反映させる
  - 迅速な協力による策定
  - 関係機関の個々のサービス決定の共通基盤： 多機関によるリハビリテーション全体の手続きの制御
  - その他の必要なサービスについても併せて考慮

19

## 連邦参加法による改革の方向性



- 2017～2023年に、段階的に、障害者施策をより予防・社会参加・インクルージョンを重視する方向に転換する
- 個別給付の各担当機関において支援ニーズが特定される場合、それぞれの制度のサービス提供者は協力して支援ニーズを共に判定する必要がある。
  - 給付は早期に実施すればするほど効果は大きい。
    - 疾病や労働災害の場合、可能であれば病院での急性期治療の段階から始める。
  - 各給付は厳密に分離されず、連続したプロセスである。
    - リハビリテーションと参加は統一的な一体化したプロセスとして実行されるべきであり、谷間のないように補完的に組み合わせられた時に、最高の成果を生み出す。
  - 障害者への情報提供や相談の在り方を改善する。
    - リハビリテーション担当機関には各障害者への具体的な生活環境に沿った助言や、必要に応じて自立のための参加の相談につなげることが義務づけられている。

20

## 連邦参加法による各地域での共同勧告



- 連邦リハビリテーション連合
  - 各地域のリハビリテーション担当機関の連携組織
  - 支援ニーズ把握、担当の明確化、ニーズの算定、参加計画手続き、リハビリテーション担当機関のリハビリテーションの手続きを共同で検討
- すべてのリハビリテーション担当機関の協力の法的責任について、各地域で合意事項として共同勧告を取り決める。
  - 各事例への参加給付の谷間のないタイムリーで統一的な実施
  - 対象範囲に関する疑義の合意による解決
  - 予防・リハビリテーション・参加等の個別目標に対応する助言
  - できる限り統一的な原則に基づく鑑定の実施
  - 「慢性疾患による障害」の予防への医療と雇用主等の連携
  - 管轄移行時のリハビリテーション担当機関の迅速対応

21

## 連邦参加法による各地域での共同勧告のその他の検討項目



- 障害の発現を回避するために適切なリハビリテーションの措置
- 特に疾患の慢性化に起因する障害の防止のために、ニーズのある者に、どの状況でどのような方法で何を提供するか
- 参加計画手続の統一的作成について
- 職業生活参加給付についての連邦雇用エージェンシーが鑑定人となる場合の関与の仕方
- 参加のための給付の調整方法
- 病気と障害の予防、リハビリテーション、早期発見、克服を目標とした自助グループ等の支援方法
- リハビリテーション・ニーズの調査方法の原則
- 主治医・専門医・産業医等を参加のための給付の開始と実施に組入れる必要がある状況とその方法
- 参加のための給付に対する個別の必要をできる限り早期に認識するための障害のある従業員や雇用主等との情報交換
- 社会福祉機関等との協力

22

## 連邦労働社会省の5年間のモデル事業「職業生活参加への新しいアプローチ-rehapro」



- 医学リハビリテーションと職業リハビリテーションの関係者の連携を密接化
  - 健康上の障害のある人の稼得能力の改善・回復への、新しい給付方式と組織による効果の知見を得る
- 早期の介入の新たなアプローチ方法を試みる
  - 「ジョブセンター」(失業者対策)と「年金保険機構」が委託先
  - 「リハビリテーションに先立つ予防策」
  - 「給付に先立つリハビリテーション」)
- 対象: 次のような失業中あるいは年金生活中・申請中
  - リハビリテーションが必要である可能性のある人
  - 精神障害者
  - 依存症患者
  - 総合的な健康支援を必要とする人

23

## 諸外国の職業リハビリテーションの「フォーマル」な連携体制

- フランス: 医療・福祉・教育・労働の総合的な支援機関を中心とした連携
  - MDPH(県障害者センター)
- ドイツ: 多制度・多機関による支援を前提としたワンストップ支援のための連携強化
  - 連邦参加法
- 米国: 多分野の政策・サービス／実践・助成金の制度の総合的転換
  - Employment First

24



# Employment First

- 最重度障害者も含め全ての市民が統合的就業と地域生活への完全参加が可能であるという前提を中心とした制度変化のための枠組み
- 連邦労働省障害者雇用政策局(ODEP)の最優先事項
  - 最重度障害者の地域ベースの統合的就業機会の増加につながる制度変化への投資
  - 最重度障害者・児の日中活動や就労支援についての公的資金による諸制度を競争的・統合的就業を目指すべく整合性を取る
  - 政策、サービス・実践、助成金の総合的な制度転換
- 各州の制度転換へのODEPによる支援
  - Employment First 州指導者育成事業(EFSLMP)
  - Vision Quest

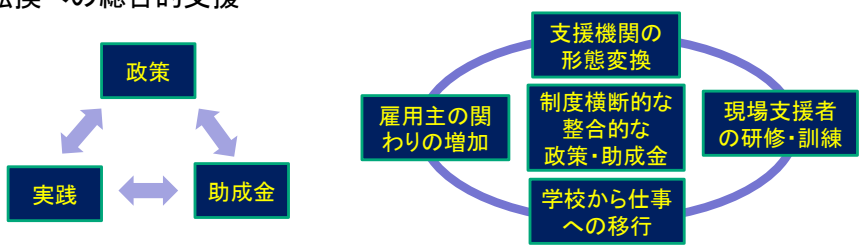
# Employment First

Employment Firstは、連邦・州政府、専門支援者、障害者当事者団体を巻き込み、障害者福祉を転換する理念、関係部署の情報交換・ネットワーク・組織変革・人材育成を含め大きな広がりを見せている



# Employment First 州指導者育成事業 (EFSLMP)

- 各州の分野横断的な担当者のチームによるEmployment Firstに向けた政策転換への総合的支援



- 応募による「中核州」への全米の専門支援者による支援
  - 各州は、Employment Firstに取り組みたいという意向はあっても、その変化を指導・促進する、能力、経験、技術的資源が不足
  - 実践的コミュニティ(全米の中核州の担当者、専門家等のネットワーク)
    - ODEP主催の毎月のウェブ会議
    - バーチャル政策形成ワークスペース
    - 技術支援、政策ツール

# Vision Quest (共同意思決定、継続的品質管理の取組)

- 州の省庁間覚書、法案、政令、新しい料金体系の政策とガイダンスを開発
- 州の関係機関各2名のチームを、専門ファシリテーターが指導・援助
- ODEPが開発した9か月の3段階のプロセス

第1段階: 政策の分析	第2段階: 政策の開発	第3段階: 政策の実装
1月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 初めての会議</li> <li>● 日程調整</li> <li>● 目的確認</li> <li>● 面談スケジュール</li> </ul>	4月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● チームメンバー全員の対面での会議</li> <li>● 成果物と完成までの時系列の確認</li> </ul>	7月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 新政策草案の完成へのワーキンググループ</li> </ul>
2月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策、実践、助成金、情報の収集</li> </ul>	5月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 政治的賛同の確保</li> <li>● 外部関係者の特定</li> <li>● 情報発信</li> <li>● 効果的な広報戦略</li> </ul>	8月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 望まれる成果を達成するための実施計画の開発</li> </ul>
3月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● SWOT(強み、弱み、機会、脅威)分析</li> <li>● 州と連邦の政策比較</li> <li>● 改善への勧告案リスト</li> <li>● 全米の他の州との合同ミーティング</li> </ul>	6月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 政治や外部関係者の賛同への活動開始</li> <li>● 全米の他の州との合同ミーティング</li> <li>● 新政策草案の作成</li> </ul>	9月 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 明確な実施計画を踏まえた政策の完成</li> <li>● 全米の他の州との合同ミーティング</li> </ul>

## 「支援機関変革」



- 障害者の競争力を向上させる革新的雇用サービス戦略と、強力なリーダーシップによる組織変革
  - 障害のある資格のある求職者にカスタマイズされた雇用戦略を使用できる十分に訓練された雇用専門家の能力開発により、雇用主の高まるニーズに応える。
  - 授産施設に参加すると、競争的雇用の成果が減少する。特に社会的スキルは、地域の他の人々との相互作用を通じて学習されるものである。
  - 技術支援により、50を超える支援機関が変革の道筋を決定するのに役立っている。
  - スタッフトレーニング、技術支援の提供、実践共同体の開発、パートナー組織との関係、ピアメンタリングの開発の支援による成功の持続可能性は多くの州で実証済
- 州政府機関は、制度的障壁を特定して対処し、協力して政策と慣行を調整し、償還率を見直して改訂し、競争力のある統合雇用の成果を奨励し、変革を支援する必要がある。
  - ODEPが開発した「VisionQuest」は、州の省庁間覚書、法案、政令、新しい料金体系など、複数の政策とガイダンスを開発するのに役立つ。
  - アイオワ州での支援機関変革とビジョンクエストの3年間の取り組みにより、重度の障害を持つ人々の競争力のある統合雇用(CIE)への配置が大幅に増加した。
  - ODEPは、支援機関変革マニュアルとウェビナーシリーズ(1.0および2.0)を開発し、政府機関のリーダーシップをサポートする。利害関係者とも共有することをお勧めする。

29

## 「学校から職場への移行」



- 職業リハビリテーション、教育、メンタルヘルス、および労働力機関の複数機関の覚書により、サービス、資金、リソースの効果的活用。
  - 労働力制度と教育制度の間の機関間の覚書により役割と目標を明確化。
- カスタマイズ就業: 障害のある個人のスキル、興味、才能とビジネスのニーズの両立により、あらゆるタイプの障害者(障害のある若者を含む)の競争力のある統合雇用を増やすための実行可能な戦略
  - 小グループ環境で個人のスキル、才能、興味、および雇用条件を決定するガイド付きグループディスカバリー。Pre-ETSと複数制度にわたる編組資金によって資金提供
  - 州の職業リハビリテーション機関は、雇用主との最善の関わり方とカスタマイズ就業の効果的活用について、職業リハビリテーションカウンセラーへの訓練を検討すべき。
    - 教育省リハビリテーションサービス局等の「カスタマイズ就業の本質的要素の普遍的活用」
    - LEADセンターによる「ガイド付きグループ探索ファシリテーター・ガイド」と「ガイド付きグループディスカバリーワークブック」
- 「労働力革新機会法(WIOA)」の資金活用による、カスタマイズされた現場実習等
  - 障害のある若者が、競争力のある統合雇用に備えた広範な雇前移行サービス(Pre-ETS)を受入れる。州の職業リハビリテーション機関はその資金の15%を確保する。

30

## 「メンタルヘルスと雇用」



- メンタルヘルス障害は、全ての障害種類にわたって存在する。
- メンタルヘルス障害のある人々には、精神保健医療の州機関、職業リハビリテーション、職業紹介、知的発達障害、メディケイド、教育から恩恵を受けることができ、これら6つの機関すべての間の強力な調整が重要。
  - 精神保健機関と職業リハビリテーション機関、および精神保健機関と知的発達障害(I/DD)機関の間で、サービスを調整する覚書が作成された。
  - 2018年度「VisionQuest」で、州は精神保健機関のサービスの料金の再交渉実現
  - メンタルヘルス障害のある人々の競争力のある統合雇用は、機関間調整により増加
- メンタルヘルス障害のある求職者のニーズに対応する複数の戦略の実施。
  - カスタマイズ就業: 個人が競争力のある統合された雇用を獲得するのを支援する戦略であり、企業のニーズも仕事のカスタマイズを通じて満たされるため、双方にメリット
  - 個別配置とサポート(IPS): キャリアアップできる競争力のある統合された雇用と教育に焦点を当てたチームベースのアプローチ。通常、公的精神保健医療制度を通じて実施されるが、州の職業リハビリテーションカウンセラーのサービスとの調整も可能。
  - 早期介入とStay-At-Work / Return-To-Work戦略: メンタルヘルスの問題を抱える人々が、雇用を維持または復帰するために必要な支援を得るのに有益である。
- 雇用は、精神障害のある人の治療、回復、安定性、アイデンティティ、健康の社会的決定要因の重要な要素。

31

## 「関係機関調整」



- 覚書(各機関の役割と責任の概要を説明)は、価値ある成果達成に有用。
  - 省庁間の調整のフォーマル化。州全体の均一性と公平性の保証、制度の谷間の解消
  - 効果的な関係機関調整と制度変更への、主要関係機関の意思決定者の関与の必要性
  - 全ての制度が連携することで、障害者を含む求職者への切れ目のない「間違いドアなし」アプローチが実現できる
  - 覚書は、納税者に投資に対して十分な見返りがあることを示す手段を提供する。
- ODEPが開発した9か月の3段階のプロセス「VisionQuest」は、州の省庁間覚書、法案、政令、新しい料金体系など、複数の政策とガイダンスを開発するのに役立つ。
  - 複数機関・制度にわたる重要データの収集により、州が結果の進捗・欠如を追跡できる基盤を覚書により整備。
  - 多様な省庁間の利害関係者のための継続的な会議とコミュニケーションの機会を、強力な省庁間の調整と知識の翻訳の重要な要素。
  - 実装段階での制度変更に関連する定性的および定量的データの戦略的な問題解決とリアルタイムの評価を可能にする。
  - ODEPは、2018年9月1日までに省庁間覚書を開発する手順を概説し、VisionQuestを通じて開発された効果的な覚書の例を覚書ガイドとして公表する。
- ジョブセンターにおけるカスタマイズ就業の実施: 競争力のある統合雇用を獲得するために、他の州機関のプレイングされた資金の活用

32



# Data and Resources to Inspire a Vision of Employment (DRIVE)



連邦と州レベルでの障害者雇用に関する多様な制度、政策、統計、各種覚書等の資料を集約



# まとめ: 諸外国の職業リハビリテーションの「フォーマル」な連携体制

## ■ 「フォーマル」な連携体制推進の要因

- 本人中心の医療・生活・教育・労働の複合的支援ニーズへの対応(フランス、ドイツ)
- 職場の配慮や地域専門支援による障害者の一般就業の可能性の増大傾向のさらなる促進、インクルージョンや社会参加(ドイツ、米国)

## ■ 「フォーマル」な連携体制推進の具体的取組

- 各地域における政策やサービスの転換に向けた多分野の協議と覚書等による文書化(ドイツの連邦リハ連合の共同勧告、米国のVision Quest)
- 先進的取組みの普及(米国のEmployment First 州指導者育成事業)
- 地域の多分野連携拠点(フランスのMDPH、ドイツの合同サービスセンター(廃止済))
- 分散型のシステムにおけるワンストップサービス(ドイツの「窓口センター」、米国のOne-stopセンター)