

第 1 章

研究の背景・目的及び方法

第1章 研究の背景・目的及び方法

第1節 研究の背景

1 障害者雇用における事業主支援の重要性

障害者の雇用促進を図る上では、障害者のみならず、障害者を雇用する事業主に対する支援が重要となる。地域センターでは、障害者雇用促進法に基づき、障害者の職業評価、職業指導、職業準備支援及び職場適応援助等の職業リハビリテーションを実施するとともに、事業主に対して、雇用管理に関する助言や支援を実施している。地域センターの事業主支援においては、それぞれの支援ニーズに応じて、総合的・専門的な支援を実施しているが、個別の事業主のニーズや課題の把握方法、課題に対する支援の効果的な提案方法について、必ずしも十分な検討は行われていない。

事業主支援の実施方法に関する研究として、障害者職業総合センター（2015）は、法定雇用率の引き上げ、精神障害者の障害者法定雇用率算定基礎への追加等により、障害者の雇用促進及び雇用継続のための事業主支援の重要性が増しているとしている。当該報告書においては、今後、事業主支援のニーズや必要性についての意識が高まり、全体として障害者雇用・就業において、様々な機関が、事業主支援に力点を置くようにシフトしていく可能性や、支援機関及び支援者の数が増え、多様性も広がってきているため、単独機関による支援から地域のネットワークとして事業主支援を展開することが標準的な実施方法となっていく可能性が指摘されている。さらに、職場定着支援の充実の必要性を指摘するとともに、事業主支援の最終的な目標は、それぞれの企業が自社の障害者の雇用・定着の課題に自立的に取り組み、ナチュラルサポートができる力を備え、外からの支援を必要としない状態になることであり、そこに行きつくまでの事業主支援が求められていると述べている。また、事業主支援における課題の一つとして、多様な事業主のニーズに的確に対応するための効果的な事業主支援の手法の開発を挙げている。しかしながら、障害者雇用促進法の改正により、2016年4月から、雇用の分野における障害者に対する差別の禁止及び合理的配慮の提供が義務付けられ、また、2018年には障害者雇用義務の対象として精神障害者が加わり、2021年には法定雇用率が2.3%に引き上げられる等、障害者雇用に向けた事業主の更なる取組が求められる中で、上記報告書以降、このような効果的な事業主支援の手法に関する研究はなされていない。

2 事業主支援の現状

上記研究によると、一般的に、事業主支援は、①障害者雇用の意思決定の支援、②障害者の採用に係る支援、③就職後の適応のための支援、④就職後の定着のための支援に分類される。また、職業リハビリテーションの専門機関である地域センターにおける事業主支援の内容は雇入支援、定着支援、各種情報提供等の3つに分けられるとし、それぞれの具体的な支援内容は図表1-1のように整理されている。これによると、雇入支援は、②障害者の採用に係る支援、定着支援は、③就職後の適応のための支援、④就職後の定着のための支援に該当するものとなる。各種情報提供等については、①～④の全てに該当する。地域センターにおいては、個別事業主の障害者雇用の課題等を的確かつ速やかに把握し、事業主の取組と併せ、活用できる上述した援助内容等の提案を行う等により具体的支援が行われている。

しかしながら、その際、課題等の把握方法や、提案内容・提示方法に関しては、必ずしも十分に検討が深められているとは言えない。また、障害者雇用の意思決定を行っていない事業主が、地域センター等の就労支援機関を訪れることは多くはないため、①障害者雇用の意思決定の支援は他の3つの支援と比べて少ないと考えられる。

1. 雇入支援

- ① 障害者の雇用理念の確立に関する助言・援助
- ② 障害者雇入計画に関する助言・援助
- ③ 障害者の配置、職務設計および作業環境の整備に関する助言・援助
- ④ 障害者の労働条件（勤務時間、休憩時間、休日、賃金、安全衛生等に関する配慮）に関する助言・援助
- ⑤ 障害者の教育・訓練、指導方法又は障害者雇用に係る従業員への教育に関する助言・援助
- ⑥ 新規雇入れの際の人間関係作りの配慮等に関する助言・援助

2. 定着支援

- ① 在職中の障害者の配置転換、職務再設計および作業環境の整備に関する助言・援助
- ② 在職中の障害者の労働条件（勤務時間、休憩時間、休日、賃金等に関する配慮）に関する助言・援助
- ③ 在職中の障害者の教育・訓練、指導方法又は従業員への教育に関する助言・援助
- ④ 在職中の障害者の人間関係作りに係る配慮等に関する助言・援助

3. 各種情報提供等

- ① 障害に関する情報提供
- ② 障害者雇用率制度、障害者雇用納付金制度（助成金を除く。）に関する情報提供
- ③ 各種助成金制度に関する情報提供
- ④ 行政サービスに関する情報提供
- ⑤ その他の情報提供等

※定着支援においては職場復帰支援も実施している

図表 1-1 地域センターにおける支援内容

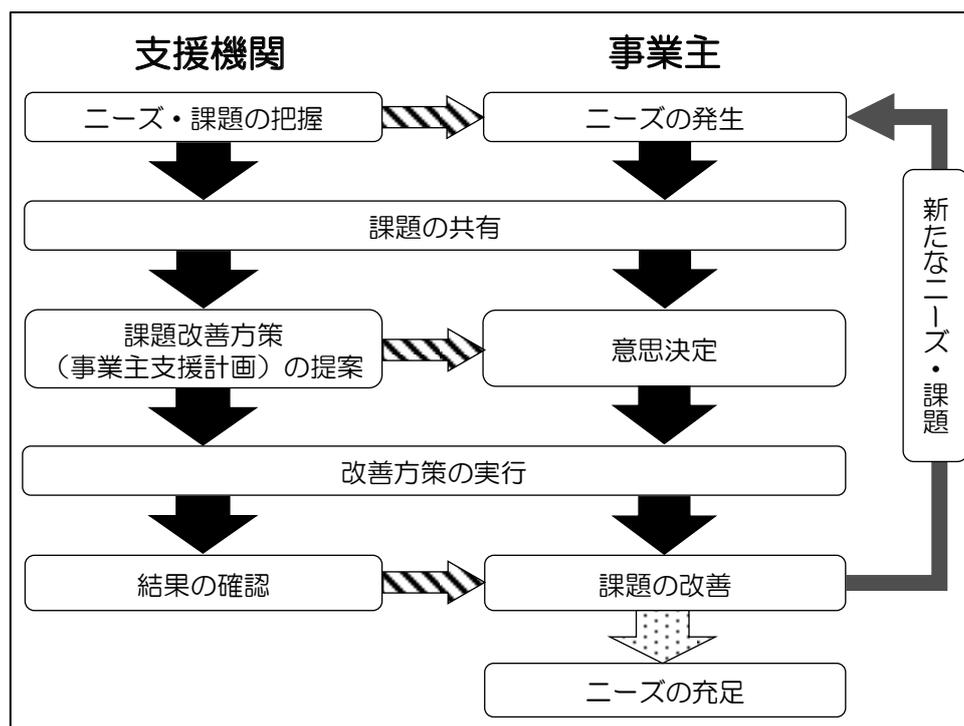
（障害者職業総合センター 資料シリーズ No. 87（2015）p-15 より引用）

3 事業主支援のプロセス

地域センターの就労支援は、サービス利用者のニーズを充足する上での課題の解決のため、ケアマネジメント（ケースマネジメント）の考えに基づき、実施されている。ケアマネジメント（ケースマネジメント）とは、「対象者の社会生活上でのニーズを充足させるため、適切な社会資源と結びつける手続きの総体」と定義され（白澤，1996）、もとは医療、介護福祉の領域において用いられた用語である。ケアマネジメントの基本的なプロセスは、①相談（ケアマネジメントの希望の確認）、②アセスメント（ニーズの把握、ニーズを充足する方法の検討、社会資源の検討）、③ケア計画の作成、④ケア計画の実施、⑤モニタリング、⑥終了という段階を経て実施される（朝日，2007）。

事業主支援においても、このプロセスは同様であり、事業主のニーズ及びニーズを充足する上での課題を把握し、これを事業主と共有した上で、課題の改善方策を提案し、同意の得られた計画の実行を支援し、その効果を検証し、必要であれば更なる改善方策を提案していく。ニーズを充足する上での課題については、段階的に改善していく必要のあるもの、ニーズを充足した後に新たに生じるニーズもあるため、支援を実行した場合に、その効果を検証するとともに、必要であれば更なる改善方策を提案するという、いわばPDCAサイクルを回していくことが求められる。例えば、障害者を雇用したいというニー

ズを持ちながらも、障害者雇用に対する強い不安を抱いている事業主にとっては、この不安がニーズを充足する上での課題となり、この課題が改善されない限り、障害者雇用に向けた取組を開始することは難しい。そこで、事業主支援においては、この課題に対する改善方策として、研修や障害者雇用事業所の見学等の提案を行い、同意の得られた計画の実行を支援する。事業主の不安については、一度で改善可能なものあれば、段階的に改善していく必要があるものもあり、また、障害者雇用後に新たに生じる不安もある。また、新たなニーズ等が生じることもあるため、事業主支援においては、PDCA サイクルを回していくことが重要となる（図表1-2）。



図表1-2 事業主支援の具体的プロセス

4 事業主支援における課題

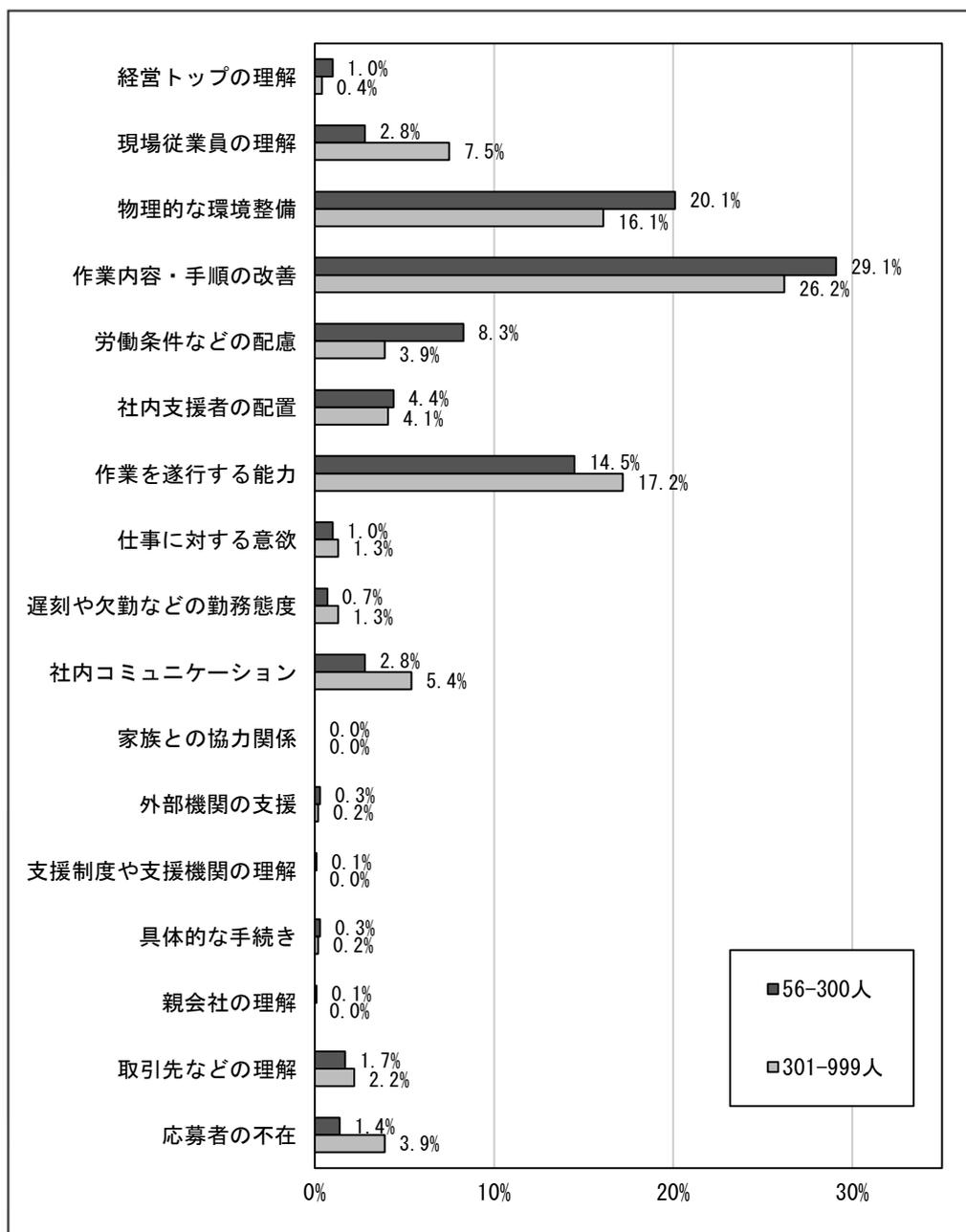
(1) 課題の把握方法について

どのような分野の支援であっても、そのスタートは支援対象のニーズの把握から始まる。

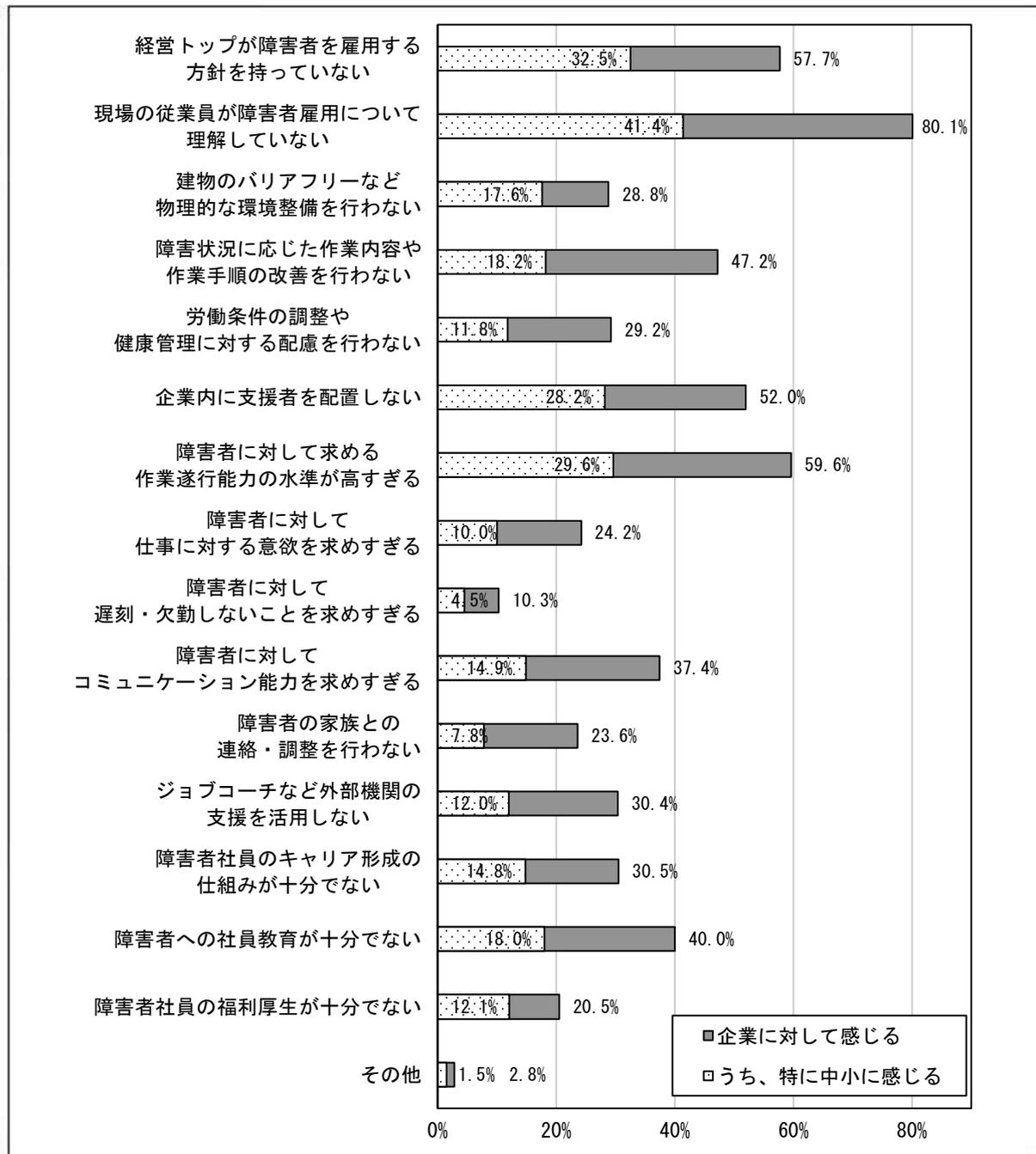
ニーズは理想と現実のギャップであり、このギャップの原因となっている課題の改善を図り、ニーズを充足するために行うのが支援である。このプロセスにおいて、利用者に対するより個別的・計画的な支援の実施のために、アセスメントが重要な役割を果たす。しかしながら、事業主のニーズを充足する上での課題の把握方法は、支援機関ごとに異なっており、地域のネットワークとして事業主支援を展開する上で情報共有を十分行いきにくいという現状がある。また、担当者の経験知に基づき、アセスメントが実施されており、担当者の知識や経験等により、その情報の量・質、精度が左右されるという問題もある。

さらに、「中小企業における障害者雇用促進の方策に関する研究」（障害者職業総合センター，2013）においては、障害者雇用の課題について、企業と支援機関とで認識に様々なギャップがあることが示さ

れている。当該研究で実施した中小企業 4,858 社を対象としたアンケート調査において、障害者を雇用するに当たっての課題や制約を単一回答で問うた結果、「作業内容・手順の改善」「物理的な環境の整備」「作業を遂行する能力」の3項目が突出して高い割合となっていた（図表1-3）。一方、障害者就業・生活支援センター、就労移行支援事業所、主要地方自治体が独自に設置している就労支援機関の計 2,694 機関を対象としたアンケート調査において、支援機関として感じている企業側の課題について複数回答で問うた結果では、「現場従業員の理解」「作業を遂行する能力」「経営トップの方針」「社内支援者の配置」「作業内容・手順の改善」の回答割合が概ね半数以上となっており、5項目のうち3項目は企業調査ではさほど重視されていなかった項目であった（図表1-4）。



図表1-3 企業規模と障害者を雇用するにあたって最も大きな課題や制約となる事項
 (障害者職業総合センター 調査研究報告書 No. 114 (2013) p-53 より引用)



図表 1-4 雇用・就労支援において、支援機関として感じている企業側の課題

(支援機関全体 複数回答)

(障害者職業総合センター 調査研究報告書 No. 114 (2013) p-101 より引用)

このように、事業所が課題と感じることと、支援機関が課題と感じることが乖離している場合は、それをすり合わせていくプロセスが必要になると考えられる。支援機関は、相談に来所した事業主に対して、丁寧な面談等を通じて事業主のニーズを把握するとともに、事業主が訴える課題とあわせて、その背景にあると考えられる課題も含めて事業所も納得した形で共有していくことが求められる。

原田 (2011) は社会福祉士に対するインタビュー調査を通して、ソーシャルワークにおけるニーズに

は、ソーシャルワーカー自身が考える「仮説ニーズ」と、利用者との合意形成の過程で生成される「合意ニーズ」とがあることを示した。ソーシャルワーカーが仮説ニーズを考えることなく、単にクライアントや家族の示すオーダーに応じるだけであれば、特に資源配分にかかわる点については、社会から要請される期待にできていないといえる。そのため、ソーシャルワーカーは利用者に関する様々なアセスメントを行い、仮説ニーズを構築する。その上で、現在の状態に対する課題やそれに対する支援について、合意ニーズを生成する。事業主支援においてもこのプロセスは同じであり、障害者雇用に関する課題を抱える事業主をクライアント（利用者）と位置づけると、支援機関の担当者は事業主の置かれている状況（障害者雇用率達成状況、従業員規模、業種など）を考慮し、仮説ニーズを構築する。その後のアセスメントや仮説の検証（ニーズを充足する支援の提案）を経て、仮説を修正し、最終的な合意ニーズを生成する。

この合意ニーズを円滑に形成する上では、事業主の持つ課題を可視化し、関係者で課題を共有するための課題把握ツールが必要と考える。

（２）課題の改善方策について

ア 事業主の障害者雇用の意思決定の支援

事業主の障害者雇用に際して生じうるニーズには、様々な類型が考えられる。

社会福祉の分野においては、「ニーズ（ニード）」という用語の定義について、いくつかの観点から整理が試みられている。三浦（1995）は、「ある種の状態が、ある種の目標や一定の基準からみて乖離の状態にある」ことを広義のニードとし、こうした状態の「回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」を狭義のニードと呼んでいる。さらに、ここでいう「一定の基準」をどのように設定するかに応じて、「規範的ニード」、「比較ニード」に分類し、また別の観点から、「潜在的ニード」、「顕在的ニード」といった分類を提案している。

規範的ニードは、ニードにおける基準を「『理論的』または『科学的』な判断に基づいて設けられたりして社会的に合意が得られた基準」として測定されるものに設定し、そこからの乖離をニードと定義するものである。一方比較ニードにおける基準は、「他との比較によって『統計的』に、かつ、相対的に設定された基準に基づいて計られたもの」である。

地域センターをはじめとする就労支援機関を訪れる事業主の多くは、障害者雇用の意思決定を行った、すなわち、障害者雇用に対する顕在的ニーズを持っていることが多い。しかしながら、更なる障害者雇用の促進を図る上では、事業主の持つ障害者雇用に対する潜在的・抽象的なニーズを顕在化、具体化させることにより、障害者雇用の意思決定を支援していくことも必要と考える。

また、2020年の「障害者雇用状況」集計結果（厚生労働省）によると、障害者を1人も雇用していない企業（いわゆる「0人雇用企業」）が未達成企業に占める割合は57.9%となっている。このことから、障害者を雇用したことのない事業主の障害者雇用の意思決定を支援していくことは特に重要と考える。

イ 職場定着支援の充実

事業主支援の最終的な目標は、それぞれの企業が自社の障害者の雇用・定着の課題に自立的に取り組

み、ナチュラルサポートができる力を備え、外からの支援を必要としない状態になることとされる。そのためには、職場内で障害者の就労支援を行う人材（以下「支援者社員」という。）を育成することにより、事業所内の障害者の支援体制の構築・強化を図ることを支援することが必要となる。

「障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会報告書」（厚生労働省，2009）（以下、「報告書」という。）においては、働く障害者を支えていくためには、障害者の一般就労を支える人材の育成を図り、支援の質を向上させていくことが求められているとしている。

また、報告書においては、地域の就労支援機関において一般就労を支える人材について現状と課題を把握し、それぞれの役割に応じた就労支援のプロセス・職務等の整理、支援に必要な知識・スキル等を明確化し、障害者の一般就労を支える人材の育成のための研修体系や具体的なモデルカリキュラムが提示された。その後、「企業在籍型職場適応援助者（企業在籍型ジョブコーチ）による支援の効果及び支援事例に関する調査研究」（障害者職業総合センター，2020）において、企業在籍型ジョブコーチの配置の効果とともに、研修等による支援スキルの向上が1つの課題として挙げられたことは、上述の報告書の成果を活かした研修が十分実施されているとは言い難いことを示唆するものである。

さらに、報告書においては、研修の受講者から提出された研修レポートや研修内容に対する満足度調査等により研修の効果について検証し、これらを研修内容の改善に生かしていくことが必要であると指摘している。この点については、研修成果が個人及び組織にいかにか還元されたか等について把握することも重要である。さらに、一般就労を支える幅広い人材が共通の知識・スキルを習得することで、地域の就労支援のネットワークを支える共通基盤の形成に資することができるとの報告書における指摘を踏まえた研修の実施方法の工夫についても検討すべきと考える。

以上のことから、支援者社員の人材育成のための事業主支援の充実も重要な課題と考える。

ウ 積極的な事業主支援の展開

支援はニーズの充足を目標に実施するものであるが、例えば障害者雇用をしたいという漠然とした事業主のニーズが、より具体的なニーズへ変化することもある。また、あるニーズが充足されたとき、そのニーズが満たされたことで新たにニーズが生じる場合がある。例えば、新規に障害者を雇用するというニーズが充足された後に、新たに当該障害者の職場適応や、職場定着に関するニーズが生じうる。また、改善方策の実行である支援を通し、更なるニーズを引き出すような提案、ニーズの具体化を図るような提案を行うことにより、積極的な事業主支援を展開することが可能となると考える。

第2節 研究の目的

以上のことを踏まえ、本研究では、地域センターの事業主支援等での活用を意図し、事業主の抱える課題を把握していくためのツールの開発と、個別の事業主のニーズ・課題を把握し、それに応じて作成した研修プログラムの試作を行い、これを活用した事業主支援の試行に取り組むこととした。

ツールは、障害者雇用に向けた事業主の課題を見える化するための、いわばアセスメントシートで、ツールをもとにヒアリング等を行うことにより、担当者の知識や経験に関わらず、ある程度、均質な情報を得ることができ、また、事業主の持つ課題を可視化し、関係者で課題を共有することを目的とした。

研修プログラムを活用した事業主支援については、単なる情報提供に留まることなく、研修を通して、障害者雇用に対する潜在的・抽象的なニーズを顕在化・具体化するような提案を行うことにより、更なる事業主のニーズを引き出し、より積極的な事業主支援を展開することを目的とした。

そこで、本研究で試行した事業主支援については「研修プログラムを活用した提案型事業主支援」と名付けた。

第3節 研究の方法

本調査研究においては、下記の方法により、地域センターにおける事業主支援の実態を把握し、その結果を踏まえてツールを開発するとともに、支援者が把握した事業主の課題解決を支援するための研修プログラムの試行に取り組むこととする。

- (1) 地域センターの事業主援助業務の実施内容についてのアンケート調査を実施する。
- (2) 地域センターへの調査結果や既存のツールを踏まえて事業主が抱える課題やニーズを抽出し、支援の専門家や事業主へのヒアリング、地域センターの支援対象企業への試行実施等を経て、ツールを作成する。
- (3) 研修を通じて事業主の課題やニーズを把握し、対応する支援を行うことを目的とした研修プログラムを開発、試行するとともに、実施結果についてのアンケートやヒアリングを通じて、研修効果の検証を行う。

なお、本報告書においては、(1)を第2章、(2)を第3章、(3)を第4章でそれぞれとりまとめた。

【引用文献・参考文献】

朝日雅也(2007)就労移行支援におけるケアマネジメントの活用. 職業リハビリテーション, 21(1), 49-54.

障害者職業総合センター 資料シリーズ No. 87 (2015)「障害者雇用に係る事業主支援の標準的な実施方法に関する研究」

障害者職業総合センター 調査研究報告書 No. 114 (2013)「中小企業における障害者雇用促進の方策に関する研究」

障害者職業総合センター 調査研究報告書 No. 152 (2020)「企業在籍型職場適応援助者(企業在籍型ジョブコーチ)による支援の効果及び支援事例に関する調査研究」

障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会(厚生労働省)(2009)障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会報告書:

<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/03/dl/s0301-2a.pdf> (最終アクセス:2021年10月13日)

白澤政和(1996)ケアマネジメント総論. リハビリテーション研究 STUDY OF CURRENT REHABILITATION, 88, 2-8.

原田聖子(2011)ソーシャルワーカーが立てる仮説ニーズとクライアント等との合意ニーズの生成～介護保険制度下の社会福祉士の場合～. 東洋大学大学院紀要(社会学・福祉社会), 48, 49-62.

三浦文夫（1995）『社会福祉政策研究—福祉政策と福祉改革—（増補改訂）』．全国社会福祉協議会．

