

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

(調査研究報告書 No.169) サマリー

【キーワード】

人権モデル・人権アプローチ インクルーシブ(包摂的)な雇用 福祉と雇用の連携
障害予防と総合的リハビリテーション
ダイバーシティ&インクルージョン (多様性と包摂)

【要約】

従来、諸外国における職業リハビリテーションは、歴史的・文化的な違いが大きく、我が国の参考にし難いことが多かった。本調査研究では、障害者権利条約の要請による新たな課題の解決への総合的な取組に着目することで、我が国にも参考となる諸外国の先進的な職業リハビリテーションの動向を明らかにすることを目的とした。アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス等の関連情報を収集分析し、障害・仕事・支援の捉え方における職業リハビリテーションの総合的な発展を確認した。我が国でも参考となる動向としては、障害者が直面する差別や支援ニーズの把握と効果的支援、誰もが活躍しやすい企業経営と職場づくりの専門的支援、障害予防と一体的な関係分野の連携による総合的リハビリテーションがあった。

1 執筆担当（執筆順）

春名 由一郎（障害者職業総合センター社会的支援部門 副統括研究員）

2 研究期間

2020年度～2022年度

3 報告書の構成

序論 諸外国の職業リハビリテーションの多様な発展と総合化

第Ⅰ部 障害の捉え方の違いと総合化

第Ⅱ部 仕事の捉え方の違いと総合化

第Ⅲ部 支援の捉え方の違いと総合化

最終部 総合考察と結論

4 調査研究の背景と目的

従来、諸外国の取組を調査する場合、法制度・サービスの調査や比較検討が主であった。諸外国の職業リハビリテーションについて、各国の関連する法制度や歴史的経緯が大きく異なる中、必ずしも、その内容の国際的な共有は活発でなかった。しかし、2008年に発効した障害者権利条約は、諸外国で発展してきた様々な理念や取組の違いを超えた、好事例、専門知識等の国際的共有による総合化（障害の人権モデル、障害者のディーセント・ワークの権利、総合的リハビリテーション等）を要請しており、我が国とも共通した支援課題に対して、普遍的な専門知識としての職業リハビリテーションの発展の好機となっている。

本調査研究では、障害者権利条約の要請による新たな課題に対して、多様な観点から先進的に対応している欧米諸国を中心に、課題解決に資する職業リハビリテーションに関わる法制度やサービスの整備動向を明らかにすることを目的とした。

具体的には、多様な障害種類・程度の障害者の就労支援ニーズを捉え、労働者と企業の両面からの仕事の意義を実現し、職業生活を社会全体の多分野連携で支えていく、新たな課題の解決に資する職業リハビリテーションの整備動向を次の3つの側面から明らかにすることとした。

- 障害の捉え方の違いと発展：ヨーロッパ型の医学モデルとアメリカ型の社会モデルを統合した相互作用的で発展する概念としての障害の捉え方への発展
- 仕事の捉え方の違いと発展：福祉的就労と一般就業を分離するのではなくすべての障害者の働きがいのある人間らしい仕事（ディーセント・ワーク）を実現する包摂的な仕事の捉え方への発展
- 支援の捉え方の違いと発展：医療・福祉・教育等の関係分野の専門的支援と就労支援がタテ割りではなく各人の支援ニーズに対応できる総合的リハビリテーションとしての支援の捉え方への発展

5 調査研究の方法

諸外国において、職業リハビリテーションは、多様な歴史・文化・法制度等の背景から発展してきており、必ずしも諸外国の職業リハビリテーションのすべての内容が我が国の課題の解決に資するものとは考えられない。一方、障害者権利条約の要請による、従来の知識では解決困難な課題に対する、問題解決のための新しく普遍的な専門知識が確認できれば、我が国にも活用できる可能性がある。このような視点から調査対象国と調査内容を明確にして絞り込むことにより、必要最低限の情報を極力網羅的に収集分析した。

(1) 調査対象国と調査内容

諸外国の職業リハビリテーションの発展の特徴には、障害・仕事・支援の捉え方の違いがあることを仮説として、調査対象として、我が国において伝統的な捉え方を国際的にリードしてきた代表的な国の取組だけでなく、我が国での伝統的な捉え方とは対立的な捉え方をリードしてきた代表的な国の取組にも着目した。障害・仕事・支援の多様な捉え方を国際的にリードしてきた国として、アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス等に調査対象を絞り、その上で、各国の障害・仕事・支援の捉え方の違いと発展を反映した特徴的取組を調査内容とした。

(2) 資料の収集分析

本調査研究の調査対象は、諸外国における、近年の、障害・仕事・支援の多様な捉え方とそれぞれの抜本的な発展に関する内容であり、各国において、関係者の共通認識や共通した取組のために文書化が不可欠であることを想定した。そこで、(1)で想定した先進諸国において注目すべきであると考えた調査内容について、各国での近年の公開情報を収集分析した。

ア 障害の捉え方の違いと総合化

医学モデルと社会モデルという障害の捉え方の違いにより、諸外国では、障害者の職業能力、就労困難性、支援ニーズや支援のあり方について、基本的理念や具体的取組に大きな違いがあった。しかし、国際的に、医学モデルと社会モデルの統合が進んでいることを前提として、それぞれにおける課題と発展についての情報収集を進めた。

イ 仕事の捉え方の違いと総合化

障害者の視点と企業の視点による仕事の捉え方の違いにより、諸外国では、福祉的就労と障害者雇用、包摂的な労働市場のあり方等において、基本的理念や具体的取組に大きな違いがあった。しかし、国際的に、障害者の視点と企業の視点の統合が進んでいることを前提として、それぞれにおける課題と発展についての情報収集を進めた。

ウ 支援の捉え方の違いと総合化

障害者就労支援担当者に高い専門性が必要となる一方で、多様な障害者の就職と就職後の継続的な職業生活支援のために医療・福祉・教育等の関係分野の専門機関・専門職との連携も重要である。障害者就労支援に関わる人材の育成の取組は、分野横断的な社会制度改革や、関係機関の多様な制度・サービスの調整等の課題と不可分であることを前提として、それぞれにおける課題と発展についての情報収集を進めた。

6 調査研究の内容

諸外国の関連情報を収集・分析した結果、諸外国における障害・仕事・支援についての捉え方の違いによる、従来の多様な取組が総合化し、我が国の参考としやすい内容となっていることが明らかになった。

(1) 障害の捉え方の違いと総合化

諸外国において、個人の多様な障害と環境・社会の複雑な相互作用による職業場面での障害についての理解が進み、本人が開示しにくいものを含め広範囲の差別や支援ニーズが明確になるとともに、効果的支援の専門知識の蓄積も進んだ。現在では、総合的な障害の理解により、人権の主体である多様な障害者の支援ニーズを的確に把握し職業での活躍を実現する専門知識や専門的支援の質の向上こそが、問題の本質と捉えられるようになってきている。

ア 障害者の職業能力と支援ニーズの総合的な認識の普及

個人と環境の相互作用による障害に関する理解において、諸外国における、合理的配慮や専門的支援の経験により、職業場面での障害はそれらにより解消可能であることの科学的根拠の蓄積が進んでいる。しかし、いまだに「障害者は働けない、負担」、「働いているなら障害者でなく、支援は必要ない」等の無理解が多く、障害者の職業能力と支援ニーズの総合的な認識の普及が重要になっている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- アメリカやドイツ等で、多様な障害種類の多様な職業場面で蓄積され、企業関係者、障害当事者、支援者向けにまとめられた効果的な合理的配慮や就労支援に関する体系的な情報
- アメリカにおける、知的障害者、精神障害者、重複障害者等、従来、一般就業が最も困難と考えられてきた障害者の就労可能性の実証プロジェクトの成果
- アメリカやドイツにおける、障害者は仕事ができること及び支援ニーズがあることの両面をバランスよく分かりやすく伝える啓発方法
- 諸外国における、障害者の就労問題の解決責任を障害者本人だけに帰すことのない、障害者の支援ニーズ、企業の雇用上の課題、支援機関の支援の課題のそれぞれに応じた対策

イ 幅広い障害者の就労支援ニーズの把握と支援

諸外国での多様な障害者の就労支援ニーズへの対応の経験から、精神疾患や慢性疾患による障害を含め、外見から分かりにくい障害により就労支援ニーズを有しながら合理的配慮や支援の対象となっていない人が多いことが明らかになり、そのような幅広い障害者の把握と支援における企業と専門的支援の役割が重要になっている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- ドイツ、フランスにおける、福祉的な障害認定がなく外見から支援ニーズが分かりにくい軽度障害者の把握と合理的配慮や専門的支援の提供
- 障害者差別禁止法制の先進国であるアメリカにおける、積極的差別是正措置のための、障害者本人と企業の双方にメリットとなる障害開示を促進する全企業的な取組
- ドイツにおける、職業リハビリテーションの一環としての、精神疾患や慢性疾患の症状や機能障害が現れない段階での支援ニーズの把握と予防や早期対応を行う職場での取組

ウ 個人と環境の相互作用の知識に基づく人権アプローチ

多様な障害者への効果的な支援の科学的根拠が蓄積され、技術革新が進展する中、個人の障害により就労可能性が影響されるという考え方自体が問題であり、障害者権利条約の人権モデルに沿った「個別の職業目標や強みに応じた就労支援の質の向上」こそが総合的な障害の捉え方の中心課題となっている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- 国連障害者権利委員会等の、障害者のできないことを強調するのではなく、すべての障害者を人権の主体として社会に包摂することを最優先にするアプローチ
- アメリカ等の、各人の能力・適性・希望に応じた就労支援を実施するための職業リハビリテーション専門職の倫理指針や支援内容
- アメリカ等の、企業の人工知能を活用した採用プロセスの普及に伴う、過去の障害者の就労困難性のデータに基づく障害者差別の再生産に関するリスクへの対策

(2) 仕事の捉え方の違いと総合化

すべての障害者の労働と雇用の権利が認められるとともに、多様な人が能力を発揮して働きやすい職場づくりは企業経営の重要課題となっている。諸外国の職業リハビリテーションは、それらに呼応して、多様な障害や慢性疾患のある者が人材として活躍できるための、企業経営や職場づくりを含む、障害者と事業主の雇用関係づくりの総合的な専門的支援に発展している。

ア 誰もが能力を発揮できる職場づくり

障害者にとっての職業の意義だけでなく、企業にとっての障害者を含む多様な人材を活かす経営や雇用管理の意義がますます意識されるようになり、包摂的な企業文化や職場づくりを経営や業務プロセスとして整備する企業の取組と公的な支援の相乗作用が重要となっている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- 諸外国における、障害者差別禁止と両立し、障害者雇用の質を確保しながら、企業の障害者雇用を促進する、積極的差別是正措置としての障害者雇用率制度
- アメリカ、イギリスにおける、障害者が働きやすく経営に貢献できる職場づくりや経営のあり方についての指標やレベル設定、それらを活用した企業の取組の推進
- 諸外国における、合理的配慮としての企業責任の取組内容と、その範囲を拡大するための公的な技術支援や経済的支援
- アメリカやドイツにおける、各企業・職場において、職場環境整備等を促進し、障害者が相談でき、適切な支援を提供できるようにする職場内の支援体制や人的環境の整備の取組

イ すべての障害者の意義ある就業の選択肢の拡大

従来一般就業が最も困難と考えられてきた障害者でも、一般就業でのやりがいのある人間らしい仕事を可能とする、仕事内容や職場環境整備、地域の継続的支援体制等の専門知識・ノウハウの蓄積が進んでいる。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- 障害者権利条約での障害者の労働・雇用の権利における福祉的就労の具体的な問題点や改善課題についての、国連障害者権利委員会を中心とした国際的な議論
- 諸外国における、知的障害者、精神障害者、発達障害者等が一般企業で働ける、職場環境

整備、個別職場開拓、職務の切り出し、差別的でない職場づくり等の専門知識やノウハウ

- ドイツ、フランス、イギリス等の障害者福祉を目的としながらも収益性を重視した社会的企業の多様な発展と包摂性の向上に向けた近年の新たな課題や取組
- ドイツやフランスにおける、一般企業での継続的な人的負担や生産性の低下を伴う障害者雇用を、適切な配慮の確保や雇用の質を確認した上で、公的助成金により支援する制度

ウ 障害者と企業を結ぶ包摂的な労働力開発

幅広い障害者が企業経営に資する人材として活躍できる、障害者と企業の双方に益となるディーセント・ワークの実現のため、地域の障害者人材を企業の人材ニーズに結び付ける職業紹介や、障害者の生産性の発揮を促進する事業主支援等の職業リハビリテーションの専門的支援が重要となっている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- アメリカにおける、企業の人材ニーズや経営ニーズに対応できる職業リハビリテーションサービスへの転換と全国展開
- アメリカやドイツにおける、情報系業種での人材不足に対応できるニューロ・ダイバーシティ人材の採用・活用と発達障害者の失業対策の両面に対応できる専門知識やノウハウ
- アメリカ等における、画期的な技術革新の成果の障害者雇用促進への活用と、それらを新たな社会的障壁としない対策の、障害者、技術開発業者、企業、行政等による検討の成果

(3) 支援の捉え方の違いと総合化

障害者の一般就業への就労可能性を抜本的に拡大できる職業リハビリテーションの高度に総合的な専門性が明確になるにつれ、障害者福祉の変革だけでなく、多様な障害や慢性疾患のある人を含む国民一般の健康、生活、仕事の質を向上させるための総合的リハビリテーションの重要性や役割が明確になってきている。地域支援体制の整備、幅広い分野の専門職の再教育・訓練や継続的な人材育成が国・地域・現場レベルで取り組まれている。

ア 職業リハビリテーションの専門性の確立と人材育成

職業リハビリテーションが多様な関係者や専門分野が関わる総合的な取組である一方、中核的な専門性として、従来一般就業が困難とされてきた障害者の労働と就業の権利を実現できる専門知識とノウハウがアメリカで明確にされ、その具体的な内容と能力基準を基に専門職研修や資格認定、継続学習の機会が整備されている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- アメリカにおける、最新の職業リハビリテーションの科学的根拠に基づく理念・原則やプロセス等を反映した、障害者就労支援に必要な知識・スキル・能力水準の明確化
- アメリカにおける、地域の障害者就労支援関係者を対象とした専門性や支援力を認定する認定就業支援専門職、必要な知識・スキルを明確にした担当者研修
- アメリカやドイツ等における、急速に発展する制度・サービスや、コロナ禍でのテレワークの普及等、タイムリーに支援者が知識・スキルを向上できる無料のオンライン講習等

イ 障害者が働くことを前提とした制度・サービス変革

障害者が保護の対象と考えられ就労支援ノウハウも乏しかった時代に構築された医療・福祉・

教育等の関係分野の制度・サービスについて、多様な障害や慢性疾患のある人の能力を発揮した社会参加の促進の成果を上げられるものへの国・地方・現場レベルでの再構築が目指されている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- 諸外国における、障害者が働くことを前提とする国レベルでの政策転換のための、障害当事者、福祉関係者、教育関係者、行政等の多様な関係者による議論と整理
- アメリカやドイツにおける、地域の関係分野がタテ割りを超えて、制度・サービス等を抜本的に変革するための、地域における関係者の協議の進め方や覚書等の作成
- アメリカやドイツにおける、精神科医療、教育、障害者福祉等での就労支援との効果的連携を前提とした制度・サービス変革のための業務マニュアル等
- アメリカにおける社会的実験とデータによる検証に基づく、多くの関係者が関わる大規模な制度・サービスの転換

ウ 個別支援ニーズに対応できる多職種連携に向けて

従来、特に一般就業が困難とされてきた障害者の職業生活を可能にするための個別的で多様な支援ニーズに、多分野の専門機関・専門職が総合的に対応できる多職種ケースマネジメントを可能とする体制整備が多様に取り組まれている。次のような諸外国の取組は我が国の参考とできる可能性がある。

- アメリカにおける、障害者の医療や生活面等の多様で個別的な支援ニーズに対応するための、多分野の制度・サービスを法的に妥当な方法で組み合わせて活用する実践的手法
- フランスやドイツにおける、障害者の多分野にわたる生活支援ニーズを総合的にアセスメントし、多分野機関がスムーズに役割分担と連携を実施できるようにする検討

(4) 総合考察

ア 諸外国の取組の多様性と専門的支援としての普遍性

従来、諸外国の職業リハビリテーションの基本的理念や法制度の違いは文化的、歴史的観点から捉えられることが多かったが、本調査研究では、障害の要因、包摂的な就業、総合的リハビリテーションに関する専門知識が発展する途上での多面性として捉えることで、我が国にも参考となる総合的で普遍的な情報を多く得ることができた。

イ 障害種別の効果的な職業リハビリテーションの進め方や支援ツール等

障害者の就労困難性や就労可能性は個人の特性や仕事内容、職場等の環境による固定的なものだけでなく、効果的な合理的配慮や専門的支援により変化するダイナミックな捉え方が重要になっている。諸外国では、多様な障害種類・程度別に、差別解消、合理的配慮、個別職場開拓、継続的な支援体制等の効果的な取組の内容についての科学的根拠やノウハウの蓄積が進められ、障害についての総合的な専門知識や支援のツールが、国際的に共有可能なものとなっていることが確認できた。

ウ 法制度・サービスの前提としての職業リハビリテーションの専門性

諸外国の法制度・サービスは、各国の経験の蓄積を踏まえた、職業リハビリテーションの高度な専門知識やスキルが前提となっていることが明確になった。障害の人権アプローチには、

誰もが障害による差別や社会的疎外を受けることのない障害開示の促進、個別状況に応じた効果的な合理的配慮や支援が必要になる。誰もが活躍できる職場づくりには、多様な障害と企業の人材採用や雇用管理との接点での新たな専門知識やノウハウの蓄積が一層必要となっている。また、総合的リハビリテーションには、障害者の就労可能性を広げる多分野の制度・サービスを活用できる知識や個別調整のスキルが不可欠である。

エ 効果的な職業リハビリテーションの実践に有益な制度・サービス等

専門職としての職業リハビリテーションの質の保証と更なる向上を支えるために有益な制度やサービス等も多く認められた。例えば、合理的配慮を現場の個別ノウハウでなく企業レベルや国レベルで集積し費用提供と合わせて対応できる中央相談支援機関、障害者や企業向けの支援機器／人的支援／環境整備等の専門的な助言・支援と公的な経済的支援の提供を一体化した制度、地域の関係機関連携に向けた公式の機関連携合意作成等の法制化や全国的なスーパーバイズの体制、科学的根拠に基づく就労支援内容の集約とそれに基づく研修や専門職認定、さらに各地域の障害者雇用の各種指標のデータの即時提供等の公的な仕組み等である。

(5) 結論

本調査研究では、これまで障害者就労支援の制度・サービスをリードしてきた諸外国における合理的配慮や専門的支援における経験の蓄積と、障害者権利条約による高い要請と国際的情報共有の機運が相まって、職業リハビリテーションの普遍的な専門知識及びそれを前提とした制度・サービスが多く発展しており、その多くが我が国にも参考にできるものであることを明らかにした。具体的に我が国でも参考となる動向としては、多様で個別的な状況にある障害者の職業生活における差別や支援ニーズの的確な把握、誰もが働きやすく能力を発揮しやすい合理的配慮や専門的支援、企業経営の認識の向上を含む誰もが活躍しやすい企業経営と職場づくりの専門的支援、障害や疾病のある人の職業生活を当然に支える医療・福祉・教育等の関係分野の専門的支援と就労支援の連携、関連する障害者福祉の抜本的見直し、専門人材の育成等を含む、障害予防と一体的な総合的リハビリテーションがあった。

7 関連する研究成果物

- ・就労支援機関における人材育成と支援ノウハウ蓄積等の現状と課題に関する調査研究，調査研究報告書No.167, 2023
- ・障害認定及び就労困難性の判定に係る諸外国の具体的実務状況等に関する調査研究 ～フランス・ドイツの取組，調査研究報告書No.154, 2020
- ・地域関係機関・職種による障害者の就職と職場定着の支援における役割と連携のあり方に関する研究，調査研究報告書No.147, 2019
- ・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究，調査研究報告書No.134, 2017
- ・米国のカスタマイズ就業の効果と我が国への導入可能性，調査研究報告書No.80, 2007