

第6章 情報支援によるネットワーク調整機能

インターネットを活用して障害のある人や雇用主のニーズに対応した多様な情報提供サービスを、関係機関と連携して、迅速に行っている先行事例を米国とドイツにおいて検討し、個別的な就労支援に必要な柔軟なネットワーク形成の効果を確認した。

障害のある人が雇用支援サービス情報からニーズに合ったものを選択（自己決定）するということは、理念としては語られるが、その実態としては、ある程度定型化されたサービスしか利用できないことも多い。複雑な障害状況にある人については、関わる専門家も医療や工学のそれぞれの専門家が含まれるなど、あらかじめ支援メニューやネットワーク構築を用意しておくことにも限界がある。身体障害、知的障害、精神障害などであっても、職業的目標や、個別的な職場状況などの個別ニーズに対応しようとするれば、既存の支援メニューや地域ネットワークの枠組みでは対応しきれない場合が当然多くなるのである。

上記のようなニーズの個別性を前提として、社会資源を有効活用して適切な支援をネットワーク化するために、我々が検討課題としたのは、インターネット等の情報支援による調整機能である。

インターネットによるネットワーク促進効果については、我々自身の実感からは明らかである。利用者側が多領域の専門サービスをインターネット上で組み合わせて使用することにより、利用者中心の多機関によるサービスの連携が、仮想的ではあるが簡単に実現するのである。これは国境すら超え、例えば、職業情報を知りたいと思えば、米国の職業情報データベース O*NET のサイトを訪れることができ、一方、障害のある人への職場環境整備情報を知りたいと思えば、米国労働省提供による職場環境整備情報のサイト（JAN）を訪ればよいのである。ここで重要なのは、O*NET と JAN は相互に連携している意識はなくても、利用者が実質的にこれらを連携させて利用できるということである。つまり、このような方法によって、各人が自分の好きな場所で多様なサービスや制度を検索したり比較したりして、これらのサービスや制度を文字通り「アラカルト」で自己選択することが可能となりうるのである。

従来の地域の支援ネットワークは、支援者側の横のつながりが担当者の努力と熱意によって維持される性格が強い。しかし、このような従来の方法論では地域での効果的な支援のネットワーク構築に限界があるような人たちにとって、インターネットを活用した個別的なネットワーク構築の支援は、現在唯一の可能性といってもよい。

しかし、このような新たなネットワーク論を、障害のある人の雇用を地域で効果的に連

携して支援することについて検討したものは、これまでわが国ではない。実際、このようなネットワーク論は、1995年以降インターネットによって初めて実現可能となったものであり、海外でも最近10年以内のものである。

そこで我々は、海外における、インターネットを活用した雇用支援の取り組みについて系統的に調査し、その中で、障害のある人や雇用主のニーズに応えた多様な関係機関のサービスをインターネットを活用して迅速に検索可能としている先行事例を米国とドイツにおいて検討し、個別的な就労支援に必要な柔軟なネットワーク形成の新たな方法論として効果的であることを確認した。

- 第1節 米国の連邦政府による DisabilityInfo.gov： 行政の縦割りの連携ではなく、市民中心の One-Stop サービスによる行政機関の連携の方が、個別ニーズ対応に有効。
- 第2節 米国労働省による Job Accommodation Network： 障害のある人の職業問題の全てについて One-Stop で相談に応じることができるサービスは、職業的視点からみた障害についての構造的で総合的なモデルと、複数の専門領域からなるチームによって実現されている。
- 第3節 米国連邦政府機関用のコンピューター／電子機器供与プログラム： 情報技術を前提にすれば個別的な対応の方が、類型化や定型化、段階的対応よりも迅速で効率的な対応が可能である。
- 第4節 ドイツ連邦政府による REHADAT： 社会資源の有効活用は、ニーズに対するオンライン発注の仕組みをモデルにできる。

第1節 米国の連邦政府による DisabilityInfo.gov

平成16年10月に、米国ワシントンDCの米国労働省障害者雇用政策局（ODEP）を訪問し、米国の障害者雇用支援にかかる、様々な行政機関による支援の連携の方法、特に、教育省による職業リハビリテーションと、労働省の諸政策の連携について調査を行った。

当局からの回答において、関係省庁連携の中心的な政策として示されたのが、障害のある人に関する連邦政府の全てのサービスや制度をとりまとめたウェブサイトである DisabilityInfo.gov であった。これは、組織図や組織間におけるサービスの流れの図で示されることの多い、わが国における関係省庁の連携モデルとは全く異なる、市民中心のネットワーク構築というモデルによるものである。その中心となるのが DisabilityInfo.gov であり、所管省庁別の分類・提示に代えて、多様な行政サービスを市民のニーズテーマ別にまとめて情報提供することによって、文字通り「組織の壁を見えなく」するのである。

わが国でも電子政府の取り組みは始まっているが、障害のある人の雇用支援の関係省庁連携の中心的な政策として、インターネットのウェブサイトを中心とするという具体的取

り組みはない。また、当機構のホームページなど、障害者雇用支援関係の情報が集められているホームページはある。しかしそれによる関係機関の連携の効果という点については意識するまでには至っていないように思われる。

我々は、この米国の先行事例から、行政の縦割りの連携ではなく、市民中心の One-Stop サービスによる行政機関の連携の方が、個別ニーズ対応に有効であることについて重要な示唆を得た。

1 DisabilityInfo.gov の実際

DisabilityInfo.gov は、インターネットで「<http://www.disabilityinfo.gov>」で誰でも利用できる。その内容についてパンフレットには次のように記されている。

“DisabilityInfo.gov は主題に従って構成されており、使いやすくなっています。DisabilityInfo.gov ホームページの上部にあるタブからカテゴリーを選ぶだけで、利用者は様々なウェブサイトか関係する内容に直接案内されます。DisabilityInfo.gov によって、個人は、重要な障害関連情報に自宅や職場にしながら、昼夜を問わず、アクセスすることができるのです。”

“このユーザーフレンドリーなポータルは、多様な人々が重要な情報にアクセスすることを助けます。例えば、障害のある人は公共交通あるいは支援機器についての情報を入手したい場合にこのサイトを利用するでしょう。一方、住宅提供者は障害のあるアメリカ人法のもとでアクセシブルな建築物の要件について学ぶために DisabilityInfo.gov を訪れるでしょう。雇用から保健まで、所得支援から市民権まで、DisabilityInfo.gov は障害に関連する情報の包括的なポータルなのです。”

The image shows a screenshot of the DisabilityInfo.gov website. At the top, the logo "DisabilityInfo.gov" is displayed with the tagline "By working together to open doors of opportunity for citizens with disabilities, we can help fulfill the promise of our great Nation." and a quote from President George W. Bush. Below the logo is a navigation bar with tabs for Home, Employment, Education, Housing, Transportation, Health, Income Support, Technology, Independent Living, and Civil Rights. A search bar is visible on the right. The main content area features a large "Welcome to DisabilityInfo.gov" message and a list of links in the left sidebar. Overlaid on the screenshot are large Japanese characters: "雇用" (Employment) over "Home", "教育" (Education) over "Education", "住居" (Housing) over "Housing", "交通" (Transportation) over "Transportation", "保健" (Health) over "Health", "所得" (Income Support) over "Income Support", "技術" (Technology) over "Technology", "自立生活" (Independent Living) over "Independent Living", and "権利" (Civil Rights) over "Civil Rights".

“広範な障害関連の情報：DisabilityInfo.gov は障害のある人の生活の質を豊かにすることができる様々なトピックスの情報を持っています。このポータルは情報を次のカテゴリーに構成しています：市民権、教育、雇用、健康、宗教、所得 support、自立生活、技術、交通。”

“このポータルは利用者を政府が所有しまたは管理しているウェブサイトの他、大学、研究所、NPO やその他の関連団体のウェブサイトに連結します。DisabilityInfo.gov の情報は頻繁に更新され、このポータルが可能な限り正確であることを保証します。”

2 DisabilityInfo.gov による政府機関の連携促進効果

インターネットのホームページを、あらゆる関連情報の「ポータル」とすることは、多くの分野で行われている。しかし、これが、行政の縦割りサービスを超えた調整に活用するという例は、わが国にはない先行事例である。さらに、そもそも、このような「ポータル」が多くの関係機関の連携で構築され、運用されていること自体が驚くべき成果である。また、従来サービス提供者中心で語られ実現が困難である多機関の連携を、市民中心の One-Stop サービスにより実現しようとするネットワーク構築のモデルは画期的である。

我々は、より詳細な戦略や具体的な運用について、政策研究部長 Susan Parker 氏のコーディネーションの下で、担当者から、その始まりと実際の運用の概略について聴いた。その結果、これが大統領命令により開発され、その結果として、14 の連邦省庁だけでなく、州やその下の地域までの多様な制度やサービスを実際に連携させる大きな成果をもたらしつつあることが明らかとなった。

(1) 開発の趣旨

2002 年 9 月 28 日に、ブッシュ大統領から出された「統合的な障害のウェブサイトの開発指令」に、その趣旨が記されている。これは、大統領タスクフォースの中間報告書に提言されていたものであり、労働省が調整役となって、全ての連邦政府機関、州、及びその他の地方の行政政府による、障害のある人へのプログラムやサービスを、障害のある人が知りたいときに知ることができるように、市民中心の一つのウェブサイトにまとめて提供するというものである。以下に該当部分を引用する。

“障害のある人への障壁を除去する努力において、連邦政府機関が共同して、障害のある人に仕えるための総合的な連邦政府のウェブサイトを開発するように私は教示するものである。このサイトは、個人が、障害や「新自由計画」に関する情報や社会資源へのオンラインでの単一のアクセスを提供するためのものである。”

“このウェブサイトの開発は、労働省が調整することとする。この新しいウェブサイトへの情報やサービスは全ての連邦政府機関で共有されるものとする。したがって私は、関係する省庁や機関に対して、この新しい市民中心で有用なウェブサイトを開発し始動させ

るために共に働くように命じる。さらに、関係機関に対して、この指令から 60 日以内に、そしてそれ以降は継続的に、共同して、各機関のプログラムやサービスへのアクセスについての情報を労働省に提供するように命じる。これらの情報やサービスは、障害のある人に関係するものとし、「新自由計画」のプログラムを含むものとする。各機関はさらに、適切な範囲で、州や地方の行政組織と協力して、州や地方の行政組織の障害のある人に対するプログラムやサービスへのアクセスについての情報を収集し、このウェブサイト統合されるようにすること。”

(2) 連邦政府機関内外の連携

DisabilityInfo.gov の開発と運用は、米国の障害者雇用大統領委員会による第二報告書(1999)の提言により 2001 年に労働省内に設立された障害雇用政策局 (ODEP) が担当している。労働省が開発運用しているといっても、DisabilityInfo.gov に掲載されている情報は特に雇用支援に限定したものではない。訪問した 2004 年 10 月現在、14 の連邦政府機関 (農業省、国防省、教育省、保健人的サービス省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、財務省、雇用機会均等委員会、アクセスボード、障害協議会、人事院、社会保障庁) と協力して DisabilityInfo.gov は運用されている。

DisabilityInfo.govの運営

- 14の連邦機関をパートナーとして、全体調整をODEPが担当



具体的な運用としては、ODEP の職員が、各省庁で障害問題に関係のある担当者を探して訪問することが、担当者の仕事の 50%を占めている。この際、一見、障害問題に関係なさそうな部署が関係している場合も多いので、担当者との話の中から、次にコンタクトする人を決めていくということも行われる。なお、州や地方の担当者へのネットワークづくりは、2004 年 10 月現在、ようやく、その取り組みが開始されたところであった。

DisabilityInfo.gov の情報を常に最新情報にするために、ODEP で全ての情報を登録するのではなく、実際の登録は、各省庁の各部署の担当者が行うことになっている。これは、

DisabilityInfo.gov には情報登録専用の管理用サイトがあり、各部署の担当者がそれにアクセスして情報の登録・更新することによる。ODEP の役割は「コンテンツ・マネジャー」であり、登録された各情報を、主題別に（省庁別でなく）組み合わせて一つのサイトにするにある。ODEP では、各担当者に対して、登録用の管理用サイトへのアクセスの仕方や登録・更新の仕方を訪問して教えることも、仕事としている。

（３）市民中心のネットワーク促進効果

DisabilityInfo.gov による、行政機関の連携促進効果は上記のような事実として確認できたが、これが期待されているような市民中心のネットワーク促進効果を上げているのだろうか？ 我々は、その成果を具体的なデータとして確認する術がなかったが、労働省 ODEP の担当者が主張し、DisabilityInfo.gov のパンフレットに次のように書かれていることを事実として受け取っている。このようなインターネットの情報支援による連携促進効果は興味深いものであり、今後さらに、事実の確認を含めて検討課題としたい。また、我々自身も、第Ⅲ部で紹介する「障害者雇用支援総合データベース」で予備的な実験を試みたものである。

“大統領は、新自由計画の一部として、政府の各部署に対し障害関連情報を DisabilityInfo.gov にリンクさせるように指示しました。その結果？ 部門や省庁を超えた協働が起これり、重要な障害関連のプログラムやサービスが認識されやすくなっているのです。”

“DisabilityInfo.gov は、大統領の新自由計画の要石です。これによって 5,000 万人の障害があるアメリカ人が、障害のあるアメリカ人法 (ADA) の約束に気がつくことを確実にすることができますのです。新自由計画は技術や教育の機会や雇用の支援へのアクセスを改善することによって、障害のあるアメリカ人市民を労働力に統合することを助けます。この精神によって DisabilityInfo.gov は、障害のある人々に対して彼らはその個人的で職業的な野心を追求するために必要な知識を提供し、全ての市民に対し、「機会の平等」というアメリカの約束を果たすのです。”

3 情報支援と、専門支援サービスとの連動

障害給付等を扱う社会保障庁と労働省が連携して、「障害ナビゲーター (Disability Navigator, Disability Program Navigator)」という専門職を、地方レベルに設置し始めている。これは、仕事をすると障害給付が減るといった場合などの、様々な制度が関係する複雑な手続き上の案内を行う専門職である。もちろん、DisabilityInfo.gov は、これら「障害ナビゲーター」の働きにはなくてはならないものでもある。

実際、米国においては、このように、情報支援と専門職の役割が密接になる、ということも、わが国の近未来の課題として想定することもできるのであろう。このような情報を完

全に本人だけで扱えるようになるには、諸制度の現状を考えると、まだまだ難しいという状況もあるだろう。そのためには、専門のコンサルティングサービスや情報支援を行う専門家が重要な役割をもつと考えられる。

第2節 米国労働省による Job Accommodation Network

米国の Job Accommodation Network (JAN)のウェブサイトは、障害者雇用支援に関する情報源としては、総合性では世界一であろう。JAN は米国労働省 ODEP による、全米に対する無料サービスであり、20 年以上の歴史をもつ。このウェブサイトでは、様々な疾患や障害の情報や、職業的な課題、それに対する支援、さらに、利用できる支援機器や関連する支援サービスや制度などを、利用しやすい形で提供することに成功している。もちろん、JAN は、DisabilityInfo.gov からリンクされており、これにより、障害のある人、企業担当者、あるいは、医療、福祉、教育等の専門家が、職業に関することで何か困った場合、このウェブサイトに行けば、かなり詳細なことを含め必要な情報をすぐに入手することができ、次に連絡すべき業者、制度やサービスについても知ることができるのである。また、障害のあるアメリカ人法 (ADA) で企業に義務付けられている合理的配慮のあり方について、JAN はその具体的な実施方法についてのコンサルティングを担当することによって、ADA の実効性に大きな寄与があるとの評価も高い (Floyd, 2002)。

わが国では、地域障害者職業センターにおいて、障害のある人だけでなく企業側からの様々な相談に対応している。また、特に、障害者雇用企業に対しては、高齢・障害者雇用支援機構の事業主相談も重要な役割をもっている。同機構やその内部組織である障害者職業総合センターも、ウェブサイトで最新の情報を提供している。しかし、JAN に相当するような、全国の障害のある人、企業担当者、あるいは、医療、福祉、教育等の専門家からの具体的な問題に対応できる、One-Stop の情報提供サービスは存在しない。

このような障害のある人の職業問題の全てについて相談に応じることができる全国規模の One-Stop の情報提供サービスの事業について、運用管理の課題を含めて調査を行うために、2004 年 10 月に、JAN の実際の事業運用を行っているウェストヴァージニア大学の訪問調査を実施した。その結果、JAN の効果的な情報サービスは、職業的視点からみた障害についての構造的で総合的なモデルと、複数の領域の専門家からなるチームによって実現されていることが明らかとなった。

1 JAN の組織

1983 年に、障害者雇用大統領委員会の補助金を受けて、全米の障害者雇用企業への無料相談機関として JAN は設立された。JAN は、障害者雇用大統領委員会に参加していた企業による、企業間の障害者雇用ノウハウを共有するための共同の相談室の設立提言に起源がある。運用は、当時、障害者関連の組織で、大型コンピューターを保有していた唯一

の組織であるウェストヴァージニア大学となった。看護師、人間工学エンジニアの2スタッフだけであったが、その後、継続的に障害者雇用大統領委員会の補助金を受け発展を続けた。2001年に労働省 ODEP（障害者雇用政策局）の設立とともに、障害者雇用大統領委員会は ODEP に吸収された。これにあわせ、JAN は労働省 ODEP の6つの「テクニカル・アシスタンス・センター」の一つとして位置づけられ、年間約2億円の予算で、5年間の競争的契約の事業となった。契約は労働省とウェストヴァージニア大学の共同研究の受け皿となる NPO の間で結ばれ、実施はウェストヴァージニア大学の人間研究・教育学部の国際障害情報センター（ICDI）が行う形になっている。なお、「テクニカル・アシスタンス・センター」の一つである SBSSES（小規模ビジネス／自営サービス）も JAN と同一敷地内の同一組織として、ICDI で実施されているものである。

ウェストヴァージニア大学は ODEP とは地理的に離れているが、毎週、担当者間では電話会議が行われ、その他、月1回の共同会議、年4回の報告書提出の義務がある。

2 職場環境整備の全国無料コンサルティングサービス

JAN はウェブサイトだけでなく、全米への障害者雇用の無料コンサルティングサービスも行っている。年間 32000 件の電話相談、インターネットでの情報提供は年間 200 万ページ、その他、年間 60 回のセミナーやシンポジウムの実施が、その活動内容である。

特に、1990 年代には、1990 年に障害のあるアメリカ人法（ADA）が制定され、企業からの問合せが急増したことや、ウェブサイトの設置に伴ってインターネットと電話での相談の相乗効果が見られるようになったことで、JAN は急速に発展した。

ADA 施行後、JAN への問い合わせの内容・種類の性質に経時的な変化がみられたという。ADA 施行当初は、企業からの相談は防衛的な姿勢が多く、障害のある人からの「ADA が施行されたので、企業は雇わなくてはいけない。」といった要望との対立姿勢が多くあったという。そこで、JAN での助言の内容も「適切なサポートをすれば、企業にもプラスになる。」という、障害のある人と事業主の歩み寄りや話し合いに役に立つ情報提供が重要になってきたということであった。

また、ウェブサイトの内容は年々詳細となり、アクセス件数も増加しているが、他方、電話相談件数は減少していない。このことは、ウェブで解決できない問題に対して電話相談が重要な役割をもっていることを示している。ウェブサイトによって基礎的な情報を提供できるようになったので、電話による相談はより詳細で個別的なものになり、そのような新たな相談を踏まえてウェブサイトを更新していくことによって、JAN による情報提供はウェブサイトも電話相談もより質が高いものになっていくという相乗効果があるという。また、精神障害や HIV 感染については、ウェブサイトへのアクセスは多いが電話相談件数は比較的少ないという。これは直接話しにくいことについて、ウェブサイトでの情報提供は重要な役割があることを示していると考えられる。

また、上述したように JAN は全米への無料電話サービスコンサルティングとしても特別な存在である。全米の障害のある人や企業関係者、その他、職業問題について相談したい人は、一つの無料電話番号に電話をかけることで、専門的なコンサルティングをうけることができる。これは、最初に「情報コンサルタント」が電話を受けて、適切な専門コンサルタントにつなぐ仕組みになっているからである。JAN のコンサルティングサービスの原則は、次の通りである。

- カスタム化： どんなに似ている事例にもテーラーメイドの支援を提案する。
- 最新かつ迅速： 現時点で最新の情報を、原則にその日のうちに提供する。
- 懇切丁寧： JAN に電話をかけてくる前に、様々なサービスで不満をもっている人が多いので、決して見捨てないサービスを提供する。
- プロフェッショナル： 最低修士号をもつコンサルタントによる専門的な相談対応。ADA による強制ではなく、障害のある人が生産的に働きやすい環境作りのためのアドバイスによって、企業のビジネス感覚に合致させる。
- 完全な守秘： 守秘の徹底により、JAN は業界での高い信頼を築き上げてきた。

3 JAN の障害者雇用支援情報の体系化の特徴

JAN を世界でもユニークな存在としている理由の第一は、その情報のユニークな統合の仕方である。JAN が開始された時点では、企業の障害者雇用支援ノウハウを共有するために、各社の障害者雇用事例を収集して、障害種類や職種別等に支援方法をデータベース化すればよいと考えられていた。これは、現在でも、普通に行われている情報の共有の仕方である。わが国でもそうした方法により様々な好事例紹介が行われているし、現在、障害者職業センターや障害者雇用情報センターで閲覧できる「障害者雇用リファレンスサービス」も同様の考え方に基づいている。後述するドイツの REHADAT でも、同様の事例データベースを提供している。しかし、JAN では、この方法をサービス開始早々で取りやめた。その理由としては次のようなことがあったという。

- 障害者雇用事例は個別性が高いため事例をそのまま紹介しても他社では適用できないことが多い。
- 支援方法は日進月歩であり、古い支援方法を紹介することは不適切なことが多い。
- 紹介した事例に関し、より詳細な情報交換をするために、元の会社の担当者に連絡を取ろうとしても、担当者は異動してしまっていることが多い。

このような事例紹介モデルの限界により、現在の JAN の情報提供のやり方が開発された。それは、2つの取り組みからなっていた。

一つは、最新の支援機器や支援サービスなどの情報収集とファイリングを推進すること

であり、支援機器カタログなどを分類してファイリングしていくことであった。

もう一つは、当時の看護師、人間工学エンジニアの2人のスタッフ間のコミュニケーションを改善するための障害モデルの導入であった。これは、米国のリハビリテーション分野で広く使われている Nagi (1976) による障害モデルにある、「機能的制限 (functional limitation)」のレベルで、職業場面での問題を把握するものであり、具体的には英語の「~ing」をつけて表現できる動詞のレベルで問題を捉えるというものである。これによって、看護師と人間工学エンジニアの共通言語としてコミュニケーションを可能にしたという。これは、ICF でいえば、まさに「活動」として問題を捉えることである。このような情報提供サービスの「JAN モデル」は、既に 1980 年代には確立しており、このような共通言語の存在によって、運動／移動、精神／認知、感覚、人間工学などの複数の専門家が、協力して問題解決にあたる現在の JAN のコンサルタントのチーム編成が可能となったと考えられる。

現在では、支援機器や制度の情報がインターネットで提供されるようになり、情報の更新頻度も高くなっているため、これらの情報は、コンサルタントがそれぞれ見つけてきた情報を自分で登録・更新すれば、即、ウェブサイトで検索可能となる仕組みで運用されている。

4 JAN の成功の秘訣

JAN のような障害者雇用に関する、障害のある本人、企業担当者、様々な分野の支援者が使える情報サービスの提供は当たり前で簡単なことに見えるが、JAN のような成功はほとんど例がない。世界的にみても、後述するドイツの REHADAT と、この米国 JAN ぐらいしか成功例はない。その秘訣についての検討は、今後の課題であろうが、いくつかの示唆をしておきたい。

第一は、前述した、様々な専門分野にまたがる多様な情報を扱える共通言語の存在である。JAN では「機能的制限」のレベルで問題を共通に扱えるようにすることに成功している。このような共通言語がないと、医学的情報はいつまでも医学的情報、工学的情報はいつまでも工学的情報、職場状況の分析は職場担当者だけが分かる情報にとどまり、本当に必要な専門家が共同して問題の解決にあたることができない。こうした情報の共有やコミュニケーションにかかる阻害要因や環境についての認識は、WHO が ICF を開発した際の問題意識にも共通している。なお、余談ではあるが JAN の担当者に、ICF を今後共通言語として活用する予定を質問したところ、個人的な意見として、その環境因子を統合したモデルが気に入っているが、すぐには採用することは難しいとの回答であった。

第二は、多様な専門性をもつコンサルタントチームの存在であろう。これは、前述の共通言語の役割とも関係するが、わが国で、障害者雇用コンサルタントに従事する人は、長年、企業で障害者雇用の実務に関わってきた人であることが多い。しかし、JAN のコンサ

ルタントは、大学院で専門領域を学び、半年程度、JAN でインターンとして訓練を受けることによって、コンサルタントとなっている。通常、JAN のコンサルタントは、1日平均10件程度の相談を受け、チームでの問題解決を図っているため、このような経験の積み重ねにより、専門ノウハウが継承されていくということが想像できる。

これに関して、興味深いエピソードを JAN の責任者から聞くことができた。それは、1990年代に、英国政府が、JAN のような情報サービスを英国にも導入しようとしたという事実である。英国政府はテレマーケティング会社に委託して、全英に対する無料電話コンサルティングサービスを展開しようとして、JAN もその開始にあたっては研修等に協力した。しかし、これは失敗に終わったという。その理由は、テレマーケティング会社の社員は、必要な専門性もなければチームの相乗作用もなく、しかも転職が激しいため、ノウハウの蓄積も起こらなかったためであろうというのが、JAN の責任者の意見であった。逆に、JAN は、生産性の高いテーラーメイドの職場作りを自ら実施していることもあり、コンサルタントの定着率が高く、10年以上の経歴をもつコンサルタントが多くいる、といったことも JAN の責任者の指摘であった。

第三に、米国には自由な消費市場があることが関係している可能性もある。これもまた、JAN の責任者から聞いたエピソードであるが、カナダ政府も無料電話サービスを立ち上げた際、カナダでは支援機器の購入についてプロビンス（州）間の排他性が強く、全国レベルの情報サービスのメリットが活かしにくいという問題点があったという。米国では、例えば、バージニア州の企業である問題に対して、カリフォルニア州の会社の支援機器が有効であっても、その購入には何の支障もないため、JAN のシステムはよく機能する。一方、カナダでは、例えば、当該企業の所在するプロビンスに立地したメーカーの支援機器でないと利用できないといったこともあるため、有効な支援が行えないということがあったという。

第3節 米国連邦政府機関用のコンピューター／電子機器供与プログラム

米国においては、ADA により職場環境整備が義務化されているが、一方、これらの環境整備の費用は各企業で負担することとなっており、「過大な負担である」となった場合、事実上の障害者雇用が制限される可能性もある。しかし、わが国では、職場環境整備の企業負担には障害者雇用にかかる各種助成金が適用されるため、企業の環境整備はより進めやすいという可能性も考えられる。障害者雇用にかかる各種助成金の原資は、納付金制度に基づく企業からの納付金や雇用保険制度における企業からの掛金ではあるが、中央でプールされることによって、一企業では負担できないような環境整備も可能になるからである。

米国連邦政府においては、従来から、民間企業の雇用主のモデルとして障害者雇いを推進してきた。例えば、合理的配慮の義務化は、1990年制定の ADA に先立つ 1973年のリ

ハビリテーション法によって連邦政府に対し早々に適用されてきた。そして、現在、連邦政府においては、各連邦政府機関における必要な支援機器の整備に関して、その整備と経済的負担を一括して中央で行う新しい制度とサービスである「コンピューター／電子機器供与プログラム；Computer/Electronic Accommodation Program (CAP)」が2000年から開始されている。

このCAPの先行事例は、情報技術を前提にすれば個別的な対応の方が、類型化や定型化、段階的対応よりも迅速で効率的な対応が可能であることを示唆する重要なものであると、我々は考えている。

1 連邦政府機関におけるコンピューター／電子機器の環境整備の必要性

現在、連邦政府機関の仕事は、ほぼ全てがコンピューターや電子機器を使うものとなっている。情報環境へのアクセスは、今やあらゆる職務遂行における最重要な要件のひとつとなっている。連邦政府の各機関は通常の合理的配慮については、それぞれの機関で対応が可能である。しかし、個別にわたる支援機器の整備のニーズに対しては、当該支援機器の開発・製造にかかる技術の向上は日進月歩でありその整備には高度な専門性が必要なことや、しばしば高価であることから、個々の部署では整備が難しいこともあった。

CAPは、このような連邦政府機関における支援機器の整備について、中央の予算により、専門的なニーズ評価と資金を一括して提供するものである。2004年10月現在、57の連邦政府省庁／機関の従業員が対象となっている。

2 ニーズ評価と資金提供の統合

わが国の障害者雇用助成金は、各企業で決めた環境整備内容について、助成金支給の申請を受けて中央で審査し、資金の一部を支給するものである。CAPの画期的でユニークな点は、中央で必要な支援機器の種類・内容をニーズ評価を通じて決定し、支援機器を無償で現物支給し、機器の使用に必要なトレーニングもあわせて提供することである。しかも、これをニーズが明らかな場合は即時に提供し、ニーズ評価に時間がかかる場合でも最長1ヶ月以内に支援機器を提供するという迅速さも大きな特徴である。

“CAPは支援機器やサービスを無料で提供します。あなたにもあなたの組織にも全く費用はかかりません。私たちが、それを買ひ、支払いをし、利用者に届けます。実に単純です。”（「Real Solutions for Real Needs」より）

3 申請から支給までの流れ

申請者は、障害のある人本人である。申請用紙に障害状況と必要な支援機器とその理由

などを記入し、職場の上司のサインを得て申請することになる。これは、オンラインでの申請も可能であり、より容易な手続きで行うことができる。オンラインでの申請における具体的な手続きとしては、まず、パソコン画面上で障害状況と職業上のニーズを選択すると、その支援に適合すると考えられる支援機器のリストが示される。これについて、オンラインショッピングの要領で、必要な支援機器を選択すれば、自動的に、必要な内容が記載された申請書が作られるようになっているのである。これに、本人と上司の連絡先や電子メールアドレスを記入して、1クリックで申請が完了する。

CAPでのニーズ評価と支給審査は、専門領域別のチームによって行われる。また、CAPTECという支援機器のデモンストレーション機関があり、実地訪問やビデオ会議などによって、より詳細なニーズ評価を行うこともできる。

支援機器は、直接、申請者の職場に送付される。また、機器の設置や使用前の訓練が必要な場合はそれも合わせて行われる。なお、支援機器は設置先の部署の備品となり、維持費は設置先が負担することとなる。また、必要なアップグレードはCAPに申請することができる。

納品後約1ヵ月後が経過した時点で、機器等が適切にセットできたか、必要な訓練が終了したか、機器は正常に機能しているか、満足しているか、期待に沿っているか、等のオンライン調査を支給対象者に対して行う。

4 合理的配慮としての支援機器

CAPによる支援機器の支給は、連邦政府の資金による運用のため、「過大な負担」を理由とする支援機器の支給拒否はない。ただし、申請者からの要望については、「合理的」という観点から、「本質的な職務機能」を果たすために必要十分な支援機器に限定する。

例えば、高速点字プリンターの申請があっても、その仕事内容から普通の点字プリンターで十分であると判断されれば、数十万円の価格差がある高速プリンターは支給されずに、普通の点字プリンターの支給となる。

また、CAPのオンラインの申請では、支援機器のリストとして、既に良い評価の定着したものだけがリストアップされている。これは、業者による支援機器の設置や訓練を含めて選定されている。ただし、支援機器については、利用者が自分で調べてきたものや新製品を含めて、柔軟に対応できるようにしてある。

また、支援機器の審査にあたっては、障害が生まれつきかどうかという要素も大きい。生まれつきの障害等で、これまで地域や学校で生活してきた人は、本人が必要な支援を知っており、その場合には原則として直ちに支給される。一方、支援ニーズを本人も分からない場合には、より長いニーズ評価期間が必要となる(最大1ヶ月)。この場合、CAPTEC、ビデオ会議での相談、医師の診断書が必要となる場合もある。

なお、CAPによる支援機器の支給の迅速さは、このような支援の対象範囲を広げている。多くの国では障害認定を「永続的な問題」あるいは「6ヶ月以上継続」など、一時的な障害を除くようにしている。しかし、CAPでは一時的な障害であっても必要な期間、支援機器を供与している。例えば、爆音による難聴で、鼓膜が再生中の人はその期間補聴器を使えないため一時的にはあるが、治療や職場復帰に大きな困難が生じる。CAPでは、このような場合にも適切な支援機器を提供している。このような支援機器の提供は、迅速なニーズ評価と支給のシステムがあるからこそ可能となるのである。

なお、CAPは、募集、採用、昇進、継続雇用のいずれの場面でも活用可能である。

5 品質管理

このようなニーズ評価と現物支給を一括して行うためには、個々の職務遂行に必要な心身機能と、その代償的対策としての支援機器の選定等にかかる最新かつ包括的な知識をもつ専門性が不可欠である。訪問調査時のCAPのサービスの品質は、利用者調査において、支援策が間違っていたとか、期待に沿わなかったとの回答は1%未満で、逆に支援策が「非常によい」との評価は91%であった。

CAPのサービス品質の向上には、CAPが新たな課題を解決するような方策を常に検討し続けなければならない立場が一つにはあるだろう。CAPは、2000年以前には、国防総省に対するプログラムであり、現在も、国防総省が最大の支援先である。国防総省は、24時間7日間情報を必要とする最先端の情報環境にあるため、最先端のニーズがあり、その中で最先端の専門性を蓄積させていくことができる、という利点がある。例えば、手話を使う人が遠隔で会話するための「ウェブカメラ」は非常に便利で人気のある支援機器であるが、最近、施設内の様子がネットワーク経由で漏洩する危険性があるということから、セキュリティ確保のため使用を禁止する部署が増えてきており、このような新たなニーズへの対応を迫られているという。

また、前述のとおり、CAPでは、支給対象者に対して、約1ヵ月後にオンラインの調査を行って、サービスが常にうまく機能しているかをチェックしているが、この調査で満足されない業者は、取り扱いをやめたり、訓練を含めて支援機器の有効性を検証したりしている。

第4節 ドイツ連邦政府による REHADAT

ドイツ連邦政府の委託によるREHADATは、ドイツの障害者雇用政策や様々なサービスに不可欠な情報サービスである。REHADATは、障害種類や職業に応じた支援機器や支援事例、関係機関の所在地や支援機能に関するデータベース事業として歴史がある。しかし、近年では、連邦政府の主導のもと、事業所による毎年の障害者雇用状況の政府への報告のオンライン化、ドイツの新しい政策である、企業による授産施設への製品発注の促進、

障害のある人への職業訓練にかかるオンライン申込みや、オンライン予約等を可能にするシステムを開発・運用している。

このようなインターネットを前提とした新たな障害者雇用支援の試みについて調査するため、REHADATを開発運用しているドイツ社会研究所を、2000年11月（職業リハビリテーション情報システムについて）と2003年2月（各種オンラインサービスについて）の2回にわたって訪問した。

このREHADATの先行事例は、職業リハビリテーションにおける社会資源の有効活用においても、ニーズに対するオンライン発注の仕組みをモデルにしてうまく機能できることを示すものである。

1 職業リハビリテーションの評価と支援の統合

ドイツのREHADATでは、現在、支援機器、事例情報、関係者・団体・企業の連絡先、関係支援機関、研究文献、セミナーや講演の情報、映画やビデオなどの資料、法律、保護雇用の所在地、製品の情報、及び研究プロジェクトの、合計10のデータベースがある。支援機器データベースには、ドイツで入手可能な国内外の22,807の支援機器が登録されており、その障害者雇用支援上の機能、購入先、価格などの条件で検索することが可能である。9,604件では写真、3件では動画を見ることができる。支援機器以外で、職業上の支援が必要な場合には、3,163登録事例から支援方法、担当機関や公的助成についての情報を検索することができる。

(1) データベースの登録と更新

ISOの支援機器分類に基づく領域別に特化した5つの文書化センターが、データの収集、価格、連絡先、販売元の更新作業を行っている。キーワードの作成は、基本的に文書化センターで行うが、ケルンのREHADAT本部において年に1回は会合をもって、キーワードの見直しなどの調整を行っている。写真については、各センターからの機器の写真をケルン本部にて5～6人の学生がスキャンしている。

事例は、数十種類の関連雑誌等から探したり、インテグレーションセンターからの事例報告によって収集したりする（REHADATは非常に有名であり、転載を依頼したらまず了承される。）。1月あたり20事例が新たに追加されている。特に興味深い事例については、2人の職員（1人がインタビュー、1人が写真やビデオ撮影）が訪問して、詳しく調査している（1回/月）。このようにして得た、事業所との個人的な関係により、その後は電話連絡によって新たな情報収集を行うこともできるようになる。

なお、我々の調査後、REHADATが中心となって、支援機器の情報サービス提供機関の国際的提携が進んでいる。2003年7月にヨーロッパ6カ国のネットワーク（eastin；イタリア、デンマーク、ドイツ、英国、スペイン、オランダ）、9月に米国を含めた7カ国の連

合（支援機器提供国際連盟；イタリア、デンマーク、ドイツ、英国、スペイン、米国、オランダ）を結成している。これは、政府間と情報提供機関間での覚書の交換によって行われているものであり、支援機器情報の収集や登録を国際協力によって行おうとするものである。

（２）REHADATにおける情報の体系化

REHADAT は、支援機器については国際標準化機構による支援機器分類の規格である ISO9999 のコード体系を用いて情報を登録している。例えば、34 件登録されている携帯型会話装置は「21 42 09」で、「21 42」がその上位分類で「対面型コミュニケーション支援機器」を指し、最初の「21」は「コミュニケーション・情報・信号の支援機器」という大分類を表す。これにより、必要な支援情報を階層的に辿って検索していくことができる。

ただし、事例研究については、障害・疾患種類と職種の組み合わせ、文献については通常の文献検索の方法（題名、著者等）、研究については連絡先や機関など、また、社会資源についてはその連絡先などという、個別の情報データベースとしての作りとなっている。

（３）事例研究データベースと個人情報保護

事例研究データベースは直接に解決策を示すものではなく、むしろ解決の可能性や実際の解決例があることを示すことが目的である。このデータベースの事例を素材として、新たな事例に対しても解決策を見出しうることが期待されている。ドイツにおけるインテグレーションセンターのエンジニアが、ノート型コンピューターに REHADAT をのせて事業主に説明に行ったり、インテグレーションエンジニアが他のエンジニアの事例を共有財産として研究したりする使い方が想定されている。

法律により、REHADAT データベースには一切のプライバシー情報は載せられない。各事例についてより詳しい情報が知りたい場合は、事例の ID 番号を REHADAT 本部に連絡すれば、REHADAT の職員が別のセキュリティ保護下にある個別情報データベースを検索してその事業所に問合せをする。場合によっては、直接に連絡を取り合えるようにアレンジもする。

2 授産施設(ワークショップ)への製品発注

2003 年段階でドイツには約 1 万の授産施設があり、主に脳性まひや知的障害など重度の障害者が日本と同様の低賃金（<100EURO=12,000 円／月）で働いていた。また、ドイツの雇用率制度では、一般企業がこれらの授産施設に仕事を発注した場合、一定の割合で雇用率が除外されるという制度がある。このため、REHADAT では各授産施設に発注できる製品のリストを検索できるデータベースシステムを別に構築して情報提供サービスを行い、一般企業が授産施設に様々な仕事を発注しやすくしている。

なお、ドイツにおいては、授産施設は雇用の対象にならない障害者に働く場を提供する

機関として位置付けられており、一般雇用への移行は前提となっておらず、授産施設が障害者を教育／訓練して、一般企業での雇用を支援するという事はない。一般雇用への職業リハビリテーションを提供する機関としての障害者の職業訓練／教育コース（職業前訓練を含む）提供機関は、授産施設とは明確に区別されているのである。

3 職業訓練機関のオンライン予約（BuRe-REHADAT）

1995 年以前には、ドイツの職業安定所は障害者の職業訓練機関や職業について、自分の管区の情報しかもっていなかった。このように探索の範囲が限定されていることが、障害者の可能性を制限している要因として問題視された。1995 年に、ドイツの職業安定所を中心として、障害者の職業訓練／教育コース（職業前訓練を含む）について、全国的に検索できるシステムの開発が連邦政府から REHADAT に要請された。その後、インターネット技術の発展に伴い、オンラインでの職業訓練／教育コースの申し込みや予約がオンラインででき、雇用保険の適用の判定と一体的に運用できるシステムに発展した。

ドイツでは、雇用保険の適用をうけて地域の職業訓練／教育コースを利用するためには、職業安定所においてこの予約システムを通すことが必須となっている。2001 年度（初年度）には 4,000 件の予約があり、2003 年時点では、1 日 50～60 件の予約が行われていた。

職業リハビリテーションサービス機関のオンライン予約は、ドイツ国内の様々な職業リハビリテーションコースを次々と検索したり、内容を調べていたり、まさにネットサーフィンの感覚で行え、最終的にはワンクリックでサービスの予約、宿泊施設の予約、雇用保険の申請を行えるなど、様々な場所にある様々な機関の手続き全てが完了してしまうものである。

（1）予約システムの操作権限

利用者グループは、①上記の訓練機関／センターと②全国 181 全ての職業安定所や 58 の保険協会におけるそれぞれの専門職員の 2 グループに分かれる。前者が提供する様々な職業リハビリテーションサービスを、後者が障害者のニーズに合わせて選択し紹介するという関係である。調査時 3,200 名の登録利用者がいた。これら全てについて、REHADAT チームが研修を行って使えるようにしてきた。

ア．REHADAT 予約システムの予約登録／キャンセル

職業リハビリテーションの行政機関 Rehaträger の専門職員のうち、システムに登録された者だけが行える。ID とパスワードを入力することによって、システムを利用できる。

イ．各機関の予約状況の確認

自分の機関に関する情報だけが、インターネットのブラウザ上で、ID とパスワードを入力することによって閲覧できる。なお、支援機関の一般情報の検索はインターネット

ブラウザで自由に行うことができる。

(2) 予約システムに登録されている支援機関

2003年2月時点で、新卒者等の初めての就職に関する訓練機関が50箇所、さらに、転職や中途障害者等に関する訓練機関が27箇所あった。さらに民間訓練機関(100箇所)が加わり、4,442コースが登録されていた。訓練/教育コースは通常2~3年であるが、職業準備訓練では2週間~3ヶ月と短くなっている。ここで受けられる職業リハビリテーション/職業訓練サービスは次の4つに分けられる。

- A: 職業相談/適職判定
- B: 職業準備訓練等の職業準備
- C: 公的な修了証が発行される職業訓練
- D: 施設独自の修了証明書が発行される職業訓練

(3) 予約システムの会員登録

職業リハビリテーションサービスをうけようとする障害者は、Rehaträgerの専門職員により、会員登録を完了する必要がある。各会員の登録情報は、当該Rehaträgerにおいてだけ閲覧や使用が可能である。

(4) 検索可能情報

以下の項目について、キーワードや自由文を使って検索し、合致した機関を表示できる。

- ・機関名
- ・対策コース(職業分野等の情報を含む)
- ・所在地
- ・対象障害種類
- ・サービス内容登録番号
- ・利用予定の最終期限
- ・利用開始の最も早い予定
- ・その他の備考情報

(5) 検索結果の表示

検索可能項目以外に、以下の情報が各機関の情報として表示可能である。

- ・コースの定員と空席数
- ・コースの開始年月日と所要期間
- ・対策コースの費用、介護等の割増料金、宿泊料等

- ・コースの内容についての詳細説明

(6) 予約登録

ドイツにおいては職業リハビリテーションサービスを受けるためには、職業安定所において BuRe-REHADAT を通して申し込む必要がある。全ての顧客（障害者）には職業安定所において固有の ID 番号が与えられる。この ID によって、予約のダブルブッキングを防ぐことができる。

オンラインでの申し込み受付は、直ちに各職業リハビリテーションサービスのコースの空定員に反映され、それを超えた場合には、待機リストに予約される。また、この申し込みは、雇用保険の申請を兼ねている。同時に、各職リハサービス提供機関に対して電子メールで新規申し込みの連絡が自動的に行われる。また、予約申し込みには、当該職リハサービス提供機関の近辺にある宿泊施設の申し込み等も同時に行うことが可能である。

対策コースと登録会員を組み合わせ、仮予約あるいは予約登録を選択すると、必要な追加情報の入力を求められ、入力を終えて登録ボタンを押すことによって、仮予約／予約登録が完了する。仮予約は期限の2週間前に予約登録を行うかどうかを確認される。予約登録やキャンセル時には、当該関係機関に自動的にメッセージが送信される。

(7) セキュリティ

本オンライン予約システムにおける個人情報のセキュリティ要件は、ドイツのプライバシー情報保護法（Datenschutz Gesetz）によって厳しく定められている。

- ・予約申し込み状況についての連絡はメールではなくて、ID とパスワード、SSL で保護されたページへのアクセスで示す。

- ・個人情報があるサーバーやコンピューターはカギのかかった別室に置かれ、権限をもつ一人だけが入ることができる。

- ・予約プロセス完了後には一切の個人情報を保存しておくことはできない。予約に関する一切の個人情報は、予約したコースが開始された時点で、自動的に消去される。

まとめ

インターネットによる情報提供を最大限活用した、障害のある人への雇用支援については、米国とドイツにおいて我々の想像以上にサービスの中核的な役割を果たしている。これは、職業リハビリテーションに関わる専門職にとっても不可欠なものとなっており、そのサービスのあり方を変革しつつあることも明らかとなった。次の第Ⅲ部では、このような全国レベルのネットワーク調整を担うツールにかかる、わが国におけるプロトタイプ開発について検討することとしたい。

文献

Computer/Electronic Accommodations Program: Real Solutions for Real Needs, Office of the Assistant Secretary of Defense (Health Affairs), USA, 2004.

Institut der deutschen Wirtschaft REHADAT. Reservierungsverfahren: Handbuch mit Übungsaufgaben für Rehaträger. Köln, 2000.

Mike Floyd ; 障害および雇用に関する政策とサービス, 日本障害者雇用促進協会 国際職業リハビリテーション研究大会 プログラム・発表論文集, 8-12, 2002

Nagi SZ. An epidemiology of disability among adults in the United States. Milbank Mem Fund Quart 6:493-508, 1976.

The Presidential Task Force on Employment of Adults with Disabilities: Re-charting the Course: If Not Now, When? : The second report, USA, 1999.

本章で紹介した情報支援サービスは、インターネットにより、最新情報を閲覧することができる。

- DisabilityInfo.gov: <http://www.DisabilityInfo.gov/>
- Job Accommodation Network: <http://www.jan.wvu.edu/>
- Computer/Electronic Accommodations Program: <http://www.tricare.osd.mil/cap/>
- REHADAT: <http://www.rehadat.de/>
- O*NET: <http://online.onetcenter.org/>