

# NVR

調査研究報告書  
No. 48

障害を配慮した雇用・支援システムに関する研究  
**障害者の就業の多様化とセーフティネット**

2002年3月

**日本障害者雇用促進協会  
障害者職業総合センター**

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

障害を配慮した雇用・支援システムに関する研究

## 障害者の就業の多様化とセーフティネット

2002年3月

日本障害者雇用促進協会  
障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

## まえがき

障害者職業総合センターでは、平成3年の設立以来、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、わが国における職業リハビリテーション・サービス機関の中核として、職業リハビリテーションに関する調査研究をはじめとして、様々な業務に取り組んできています。

さて、この報告書は、当センターの研究部門が実施した「障害を配慮した雇用・支援システムに関する研究」の結果をとりまとめたものです。これからとくに重度障害者の雇用・就業機会を拡大する上で個々人のおかれた支援環境を重視した対応が求められております。本書ではその有力な解決方向でもある「雇用・就業形態の多様化」と人的サービスと係わる「専門・技術スタッフの役割」、金銭的サービスと係わる「就業と所得保障の関係」等、これからのセーフティネットの構築について向けての論点や課題をとりあげております。こうした支援環境の整備があつてはじめて障害者のいろいろな職業能力や意思に合う柔軟な働き方を選択・保障できる雇用・就業形態の多様化が実現していくことになりますから、その制度的枠組みであるセーフティネットをどのようにつくっていくのかはこれからの大変な課題ともいえます。

この報告書が、わが国における障害者の職業リハビリテーションを前進させるための一助になれば幸いです。

2002年3月

日本障害者雇用促進協会  
障害者職業総合センター

研究主幹 後藤憲夫

### 執筆担当 (執筆順)

氏名	所属	担当部分
工藤 正	障害者職業総合センター 雇用開発研究部門	主任研究員 概要、序章 第1章、終章
館 晴夫	職業能力開発総合大学校 福祉工学科	助教授 第2章
依田 隆男	障害者職業総合センター 職業センター	障害者職業 カウンセラー 第3章
澤邊みさ子	東北公益文科大学 公益学部	講師 第4章

# 目 次

概 要 .....	1
序 章 課題・方法とこれまでの研究 .....	5
1 問題関心・課題・方法 .....	5
1.1 問題関心.....	5
1.2 課題と方法.....	6
2 これまでの研究 .....	10
2.1 就業の多様化.....	10
2.2 就業支援システム.....	14
第 1 章 障害者の就業の多様化 .....	20
1 はじめに—多様化のとらえかた— .....	20
2 日本の現状 .....	24
2.1 マクロでみた就業・雇用形態.....	24
2.2 会社等でのいろいろな雇用形態の類型.....	27
2.3 福祉関連組織でのいろいろな就業形態の類型.....	30
3 欧米先進国の現状 .....	32
3.1 マクロでみた就業形態.....	32
3.2 いろいろな就業形態の類型.....	35
4 結語—就業の多様化による柔軟な働き方の実現— .....	43
第 2 章 精神障害者の障害特性にあった「働くこと」の模索—多様な「働く」形態— ..	48
1 精神障害者と「働くこと」.....	48
2 「働くこと」の厳しい現実.....	48
3 一般企業における雇用機会の創出 .....	49
4 就労の土台作り .....	50
5 障害特性にあった「働く」形態の工夫 .....	50
5.1 自主活動による経営—那覇市ふれあいセンター— .....	51
5.2 短時間・グループ就労—横浜市精連久保山事業所—.....	52
5.3 行政とのタイアップ—ハートランド—.....	53

5.4 アイディアによる経営—スワンベーカリー—	53
5.5 各団体間の協力による仕事の配分—多摩市障害者福祉協会—	54
 第3章 支援サービスと専門技術スタッフ	56
1 はじめに	56
1.1 問題意識	56
1.2 専門家の三層構造	57
2 仕事と個人	59
2.1 契約の当事者と第三者	59
2.2 障害者の解雇と企業の責任範囲	63
2.3 企業が障害者を雇用する理由	67
3 専門技術スタッフの責任範囲	71
3.1 専門性を発揮すべきこと	71
3.2 説明の義務	74
3.3 専門技術スタッフの裁量	77
4 個人や職場の特殊性への着目	82
4.1 自律と依存	82
4.2 自立生活運動と専門技術スタッフ	86
4.3 専門技術スタッフの態度	88
4.4 ジョブコーチの役割	94
5 市場化と専門技術スタッフ	97
 第4章 障害者の就業と所得保障	109
1 就業と所得保障の関係	109
2 障害者の所得保障の現状	109
2.1 障害者の就業状況	110
2.2 障害者の収入構造	115
3 現行の所得保障制度	122
3.1 障害者の所得保障とは	122
3.2 公的年金制度	123
3.3 生活保護	124
3.4 各種社会手当	125
3.5 心身障害者扶養共済制度	125
4 欧米先進諸国の社会保障改革	126

4.1 アメリカ	126
4.2 イギリス	127
4.3 フランス	128
4.4 ドイツ	129
4.5 スウェーデン	129
5 所得保障の新たな方向	131
5.1 障害者の所得保障	131
5.2 障害者の生活における年金の位置	131
5.3 障害年金の設計	132
5.4 就業の多様化に対応した所得保障のあり方	133
終章　まとめ—柔軟な働き方を選択・保障できるセーフティネットの構築を—	137

## 概要

本研究では、障害を配慮した雇用・支援システムについて、雇用を含む就業形態の多様化と就業支援サービス制度（セーフティネット）の視点から分析した。障害者の雇用・就業機会の一層の拡大をはかるためには、就業形態の多様化が重要で、その現状と課題を明らかにした。就業の希望が強く、支援環境の整備が遅れているが、障害特性からみて就業の多様化が就業機会の拡大につながる可能性が高い精神障害者について、とくにとりあげた。雇用・就業形態の多様化は、障害者だけの問題ではないが、障害者に及ぼす影響は独自のものがある。多様化は「職業生活の不安定化」と「柔軟な働き方の実現」の両面がある。強制や結果ではなく、障害をもつ個々人が自ら選択できる柔軟な働き方を実現するには、支援環境の整備・改善も不可欠であり、「権利擁護」や障害者がおかれている環境を重視したサービスを提供できる専門・技術スタッフの役割、そして「部分的就業」等に対応した所得保障制度も重要なので、その点からの考察も行った。こうした人的支援及び金銭的支援の両方の支援システムをここではセーフティネットと呼ぶが、それは障害者がいろいろな就業機会に何度も挑戦できる社会制度のことを持っている。

第1章　日本の障害者の労働市場は、他の先進国と比べ労働年齢期間（18～64歳）の障害者の就業率は高いものの、その就業者全体に占める「非雇用者」の割合が高く、とくに「福祉的就労」が多いので、「福祉的就労」から「一般雇用」への移行を通じた雇用機会の拡大が大きな課題である。「雇用者」の世界における雇用の多様化には、雇用契約期間の定めがある「パートタイマー」、「準社員・嘱託」、「(3ヶ月の有期雇用)トライアル雇用」などの「非正社員」のタイプがまずある。しかし、それが雇用者全体でどのくらいのウエイトかを示す政府統計はない。また、障害者雇用率制度でカウントの際の下限となっている週20時間以上30時間未満の「短時間労働者」も1つのタイプであるが、障害をもつ雇用者全体の3%と、現在のところ少ない。「在宅勤務」や「人材派遣会社」の雇用者は、いくつかの事例はあるが、それほど普及していない。「援助付き雇用／支援者付き雇用」は、小規模企業を対象として一部地域でみられるものの、これから拡大が期待できる雇用形態だろう。障害を配慮した雇用組織に注目すると、「特例子会社」が約4千人の雇用機会をつくっていることは注目される。

欧米先進国では「雇用者」の多様化の議論はほとんどみられない。就業の多様化の動向をみると、「隔離されたワークショップでの集団作業」＝「シェルタード・ワークショップ」という従来は多くみられた就業形態から進化して、近年では福祉関連の施設・組織以外の地域での就業へとシフトしてきていることがわかった。地域での就業形態には、「援助付き雇用／支援者付き雇用」

や「在宅勤務」の自営業者などがある。さらに、新しい就業組織として「社会企業」や「労働統合協働組合」などが注目されてきている。従来から「シェルタード・ワークショップ」は欧米での「保護雇用」の典型でもあったが、それが進化して障害を配慮したいろいろな就業組織を生み出しているのである。日本の福祉関連組織の就業では、雇用環境の改善の遅れもあって、支援者が配置された「隔離されたワークショップでの集団的作業」という性格をもつ「福祉的就労」がほとんどで、そこではいろいろな働き方があり就業の多様化が進んでいる。しかし、日本でも公益法人や社会福祉法人などの会社以外の「非営利組織」で工夫しながら、従来の福祉施設・組織ではなく、地域で雇用・就業機会を創出する動きもできている。さらに進化したタイプとして、福祉関連組織がその組織自身で就業機会を創出するのではなく、就業支援サービスを提供している組織もあった。これからは雇用形態の多様化と福祉関連施設・組織を離れた地域での雇用・就業機会の創出の両方のアプローチが重要となろう。

第2章 多くの精神障害者が就業、とくに一般の事業所での就職を望んでいるが、それが実現していないことはいくつかの調査結果からも明らかである。精神障害者の「働く」権利を守るためにには、①福祉的就労の内容の充実、②一般就労における就労機会の創出、さらには③福祉的就労から一般就労への移行促進、等の課題を積極的に解決していくことが必要だろう。精神障害者の障害特性に合わせた就業支援プログラムができている。①「短時間労働者」「グループ就労」「ペア就労」「儲ける職場づくり」など：福祉的就労における精神障害の障害特性にあった就労形態の模索であるが、一般就労への示唆に富むものもある。②就業・生活総合支援センターなどの生活と就労の両面の継続的かつ一体的な支援、③社会適応訓練事業→トライアル雇用（3ヶ月の試用期間）→本採用という、ルートの確立にみられるような時間をかけた実際的・具体的かつ段階的な支援、④当事者や家族、受け皿である企業（場合によっては、労働組合）、送り手の施設、家族や就労支援者のネットワークが大阪をなどで形成、問題解決が図られている。また、精神障害者が雇用率にカウントされない現状では、企業での雇用機会の拡大ができないのも当然だが、現に企業で雇用している、あるいはそれが可能な（旧労働省調査では5万人以上が企業で雇用されている）精神障害者が少なからず存在する限り、雇用率の対象として認知し、制度的に保護すべきではないだろうか。そして、就労機会の創出、雇用拡大の呼び水として、雇用率制度の適用を考えるべきだろう。

精神障害者の障害特性を考慮すると、それに対応した就業形態の多様化を進めることが重要である。「働く」工夫の具体例を収集、それを分析してみると、精神障害者の就業のタイプは以下の5つに整理できる。そのそれぞれの特徴は、①当事者の自主活動による経営、②短時間・グループ就労、③行政とのタイアップ、④アイディアによる経営、⑤各団体間の協力による仕事の配分、である。

**第3章 障害者の就業の多様化**は、法律でカバーできない領域も多く、サービスを提供する専門技術支援スタッフの役割はそれだけ大きくなる。それをうらづけることになる専門技術・知識の内容や対応の仕方も、急速な技術革新や情報化社会の影響を受けて大きく変化してきている。他方では「専門家依存」に対する障害者からの批判もある。こうしたなかで、とくに、いろいろな環境におかれているの障害者の障害状態や、その環境を考慮し、個々のニーズに十分対応したサービスの提供や「権利擁護」が、強く求められてきている。専門技術スタッフのサービス提供の際、利用者との間の関係で、「指導」の名のもとに権利侵害が正当化されないようにすることがまずポイントであろう。それは決して利用者追随ということを意味しない。専門技術スタッフには「指導者としての規範性」と「援助者としての奉仕性」の2つの面があると理解することが重要で、前者は自らがすでに習得した何らかの技能・技術・知識を伝える役割、後者は自らが持っている何らかの技術・知識を使って顧客にサービスを行うが、その技術・知識は決して顧客が習得するためのものではなく、顧客の求めに応じ、その生活を支援するために駆使するものである。

専門技術スタッフの一方的なサービスの提供は、「障害者が自律を強要されていると同時に、逆に専門サービスへ依存している」というジレンマの状態をつくりだす。こうした状態を克服するためには、専門技術スタッフをうまく活用・コントロールできるようにするため、障害者の立場に立ち行為を代理したり、その意思を代弁し利益を守る立場の「Pタイプの援助者」の役割がこれからは重要となるだろう。そして、その役割を障害者自身が担うという事例もでてきている。また、新しい専門技術スタッフであるジョブコーチは、職場で明文化されていない固有の職業能力を発見し、それを障害者に伝えるという視点から、職務だけでなく職場にも注目した指導が必要となる。民営化が進むなかで、公的セクターの専門技術スタッフは、民間では非効率でとりあげないが新たな価値を持つサービスの創造を行うべきであろう。すなわち、制度の対象となっていない障害や、希少症例の障害など、専門技術スタッフの支援を必要としていながらもサービスが手薄になっている分野を積極的に発見し、自ら新たな専門性を開発することであろう。

**第4章 社会保障の基本理念**は「生存権の保障」であり、経済的に障害者の生活を支えながら、障害者が多様な就業に積極的にチャレンジできる仕組みを、所得保障政策の側から考察した。現在、障害者の所得保障に関する主なものとして、公的年金（障害基礎年金、障害厚生年金など）、生活保護、社会手当等がある。このなかで、生活保護はミーンズテスト（資産調査）を伴いスティグマがつきまとう一時的保護である点などを考えると、長期にわたる生活保障である年金を所得保障の柱として考えることが適當である。そして、個々人のニーズ、とくに障害状態にともなう支出には、社会手当で対応するというデザインが適切であろう。とくに働くことが困難である障害者の所得保障としては、障害基礎年金を基本に考えていかなければならない。現在、障

害基礎年金受給者の場合、「授産施設・福祉工場」が大きな役割を果たしており、そこでは仕事からの収入は低く、総収入のうち年金の占める割合が高いという現状がある。

日本の障害年金の水準は、資産を構築する期間を終えた人を対象とした老齢年金を基準に設計されており、そのため障害年金の水準が生活保護水準よりも低いという現状にある。とくに労働年齢期間にいる障害者と65歳以上の老人との違いが十分考慮されていないのである。その結果、年金制度が防貧機能を十分に果たすことができず、生活保護が年金制度を事实上代替してしまっている。生活保障という観点から、障害年金水準は設計しなおす必要がある。また、従来のように年金（保護、福祉）と就業（競争）を対立的にとらえるのではなく、障害者が職業能力や意思の状態に応じて多様な就業機会を確保することが容易となるような年金などの所得保障制度の仕組みを柔軟に再設計することが現代の課題として重要となってきている。欧米先進国では増大した社会保障費の削減の意図もあるが、社会保障受給者の職業を通した社会参加を積極的に促進させる労働奨励プログラムが導入されてきている。「福祉から就業へ」「給付の受給者から賃金稼得者へ」の移行を、職業リハビリテーションなどの雇用支援プログラムと連携をとるなどして段階的にすすめようとしている。しかし、最大の問題は、最終的に受給者が生活できるだけの収入を得ることができる就業機会を確保できるかである。とくに重度の障害者のなかには、「部分的な就業」は可能だが労働収入だけでは生活することが難しい人々もいる。こうした人々に対する長期間の所得保障ができる年金制度も必要であろう。「所得保障給付への依存か、雇用支援サービス提供か」という二者択一ではない、社会参加の促進を念頭においた障害者雇用支援の在り方が重要である。障害のある人が働くか働かないか、どのような形態で働くか、を自らの意思で選べるようにいろいろな選択肢があること、そのためには障害年金の水準の問題もあるが、働くことによって社会参加をしようとする障害者を支え「損」をしないような制度設計が必要である。

# 序 章 課題・方法とこれまでの研究

## 1 問題関心・課題・方法

### 1.1 問題関心

障害者、とくに18～64歳の労働（生産）年齢期間にいる人たちにとってのノーマライゼーションの実現や社会参加とは、具体的には職業生活への参加が基本目標となるであろう。というのも、社会と個人、あるいは全体と個体との結節点にあるのが職業だからである。18歳未満の子供や65歳以上の老人は別として、労働年齢期間にいる人たちにとって、職業生活への参加が現代という時代の生き方のメインストリームとみられているからだ。このことは、近年、女性の職業生活への積極的参加が増大傾向をたどってきていること、障害者の有効求職者数が増加傾向を示していることなどをみても明らかであろう。

収入を得る労働である職業生活は、市場経済の影響を大きく受ける世界であり、非人間的側面から否定的な見方をする人もいる。しかし、他方では現代の職業生活は、能力発揮と同時に能力開発・形成の場であり、社会的コミュニケーションの場、つまり自己実現の場となっていることは否定しえないのである。また、現在、職業生活のウエイトが高くなりすぎていることに対する批判も大きいが、そこでも職業生活そのものが否定されている訳では決してない。

Giddens（1998）は現代の労働の意味を、肉体労働の大幅な減少を背景としながら、「近現代社会では、職に就くことは、自尊心を維持するために重要である。たとえ、労働条件があまり快適でなく、課業が退屈な場合でさえ、労働は、人びとの心理的特性や毎日の活動のサイクルを構成する重要な要素となりやすい」という。この点は障害者にとっても、まったく同じであろう。ただし、就業環境の改善の遅れもあり障害をもつゆえに職業生活への参加（就業機会の確保）が制限あるいは困難となっている人が多いのも現実である。そのためとくに障害を配慮した雇用・支援システムなどの就業支援環境の改善が、自助努力とともに大きな社会的課題としてある。

非障害者（健常者）と比べ職業能力や意思が多様でバラツキが大きいことが障害者の特性とすると、いろいろな働き方を可能にすることは、障害者の就業機会の拡大にとってプラスとなろう。近年、労働市場においてみられる雇用・就業形態の多様化の流れは明確であり、こうした流れのなかで障害者の働き方も当然大きな影響を受けるので、その影響をプラスに転ずるような新しい

視点にたったセーフティネット、すなわち、個々人のおかれた環境を重視した就業支援サービスや所得保障制度などの支援環境の検討があらためて必要となってきた。

## 1.2 課題と方法

障害者、とくに重度障害者の就業機会の拡大には、個別性を十分配慮した雇用を含む就業の環境改善が一層求められているといえる。その1つが多様な就業機会の創出や柔軟な働き方を可能にしていくこと、そして、それらを促進する支援システムをつくることであろう。

近年、労働市場のなかでは「非正社員化」などの就業形態の多様化が急速に進展しており、従来の労働関係法規や政策の枠をはみだす問題も多くてきている。このような多様化の動きは企業の人事費節約・効率化から生じてきている側面をもっているが、他方で働く人々のニーズや価値観の変化によってもたらされてきていることも否定できないであろう。いろいろなニーズや価値観をもつ人々に就業機会を創出していることも事実であり、「グループあるいは集団主義」よりも「個別化あるいは個人主義」を重視する傾向とみることもできる。こうした労働の世界における新しい流れは、多様な障害状態や環境におかれている障害者の就業の多様化を検討する場合、重なる部分も多くあるが、障害状態から生じる別の固有の問題や対応も多くあることに留意しておくべきだろう。

現在、日本における障害者の労働市場は、「一般雇用」と「福祉的就労」の分断に大きな特徴がある。前者は労働関係法規が適用されるが、後者ではその適用はなく低労働条件の不完全就業状態にあり、潜在的失業者が多くいる。もっとも「福祉的就労」の場である「授産施設」や「作業所」は、生産活動よりも訓練やいきがい活動の場としての性格もあるが、長期間にわたって生産（仕事）活動をしている人々が多くいることも事実である。そして、この「福祉的就労」の分野は、労働関係法規が適用されないものもあるが、現在でも多様で柔軟な就業機会をつくりだしている。

しかし、これから障害者の就業の多様化の検討にあたっては、まず、労働関係法規で保護されている「一般雇用」の内部での多様化が大きな課題としてあることを認識すべきだろう。現在、先進国では「雇用者」としての働き方がメインストリームとなっているので、障害者の場合も決して例外とはできないだろう。「雇用者」の枠組みのなかでのどのような配慮・支援を行うのがよいかという基本的視点をもつことが重要である。これまでには、配慮・支援が必要な人々は、「雇用者」ではなく「福祉的就労」で多様な就業形態で働くことが多かった。それには「雇用者」として働く上で必要となる雇用支援環境の整備が遅れていたということも関係している。

これまでも「福祉的就労」の性格をめぐって、「一般雇用」をめざした訓練などの職業リハビリテーション・プロセスの1つとして通過機関・組織として明確に位置付けるのか、それとも生きがいを中心としたデイ・センターを中心とした活動とするのか、という検討が旧厚生省内で行われており提言も出されている（1992年7月）。そこでは「福祉的就労」と関係している施設の機能を「就労重視」「訓練と福祉的就労」「生きがい重視」の3つのタイプの機能に分化すべきことが提言されているが、その後の改革は余り進展せず、施設や利用者の増大、「雇用者」へ移行する人が少なく「福祉的就労」として長期間滞留する人が多くいるという現実がある（斎藤公生：1999）。

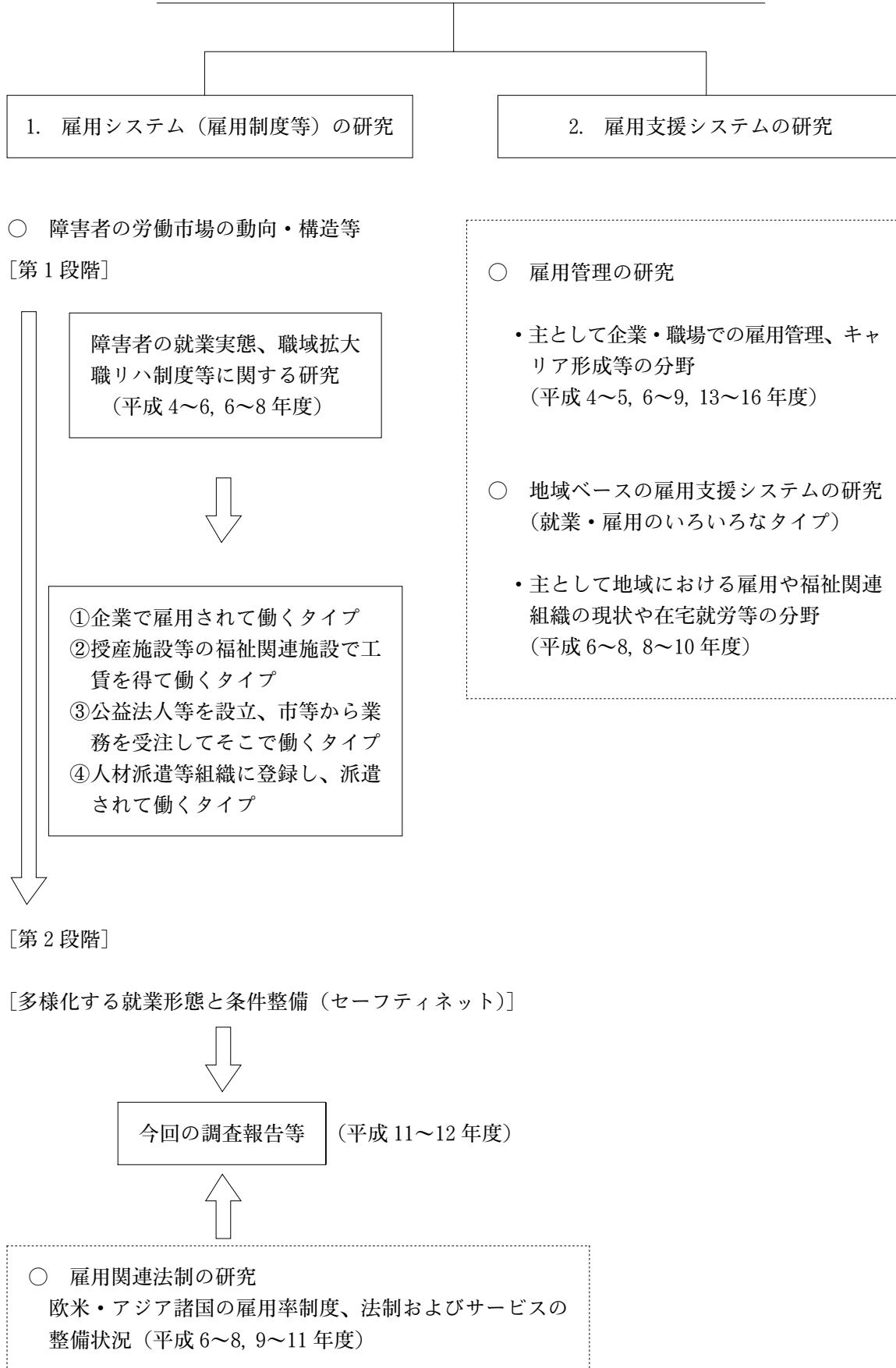
「雇用者」をとりまく環境改善の状況にもよるが、重度障害者に対する長期間の就業の場として、会社・政府機関の「雇用者」やこれまでの「福祉的就労」と異なる雇用・就業の場を創出する課題は、障害者の就業の多様化を検討する場合、避けることはできないだろう。

就業の多様化は、とくに障害者にとっては「柔軟な働き方の実現」と「職業生活の不安定化」の両面があるのでその不安定化を防ぎ、障害者が社会参加＝就業に何度も挑戦できる新しい支援システムの構築が必要である。それは、就業の多様化にともなう個別化に対応した雇用支援環境の整備ということにもなろう。そして、その1つは、サービスを提供する専門・技術スタッフの新しい役割は何かという課題となろう。もう1つは、就業と所得保障の関係でどのように支援システムを構築いくかという課題となろう。

こうした雇用を中心とした就業支援環境の整備があってはじめて、これまでの「福祉的就労」等とは異なり自らが選択できる就業の多様化や柔軟な働き方が可能となる。これからは、「個別化重視」の流れのなかで自らが挑戦していくことを支える社会的仕組みあるいは支援環境の整備が重要で、ここではそれをセーフティネット（「安全網」）という。それは、サーカスの曲芸師が失敗して落下しても大丈夫なように下にはりめぐらされた網のことを意味し、当初、金融問題の議論から市場メカニズムの不安定化が加速していかないように設けられた制度を指していたが、近年、危機に対する政策・制度一般をいうようになった。雇用に対するセーフティネットとしては雇用（失業）保険制度等がすぐに考えられるが、ここではもう少し広い意味で雇用機会の確保や職業生活の質（QWL や QOL）の向上に対する社会的支援の政策・制度のことを指す。労働市場で不利な立場におかれやすい障害者の場合、このセーフティネットの如何が、社会参加の実質的内容を決定してしまうともいえる。

本報告書は、以上のような視点から検討を加えたものであるが、そもそも研究のスタートは、雇用・支援システムに関する一連の研究からはじまっている。とくに、雇用システム（雇用制度）

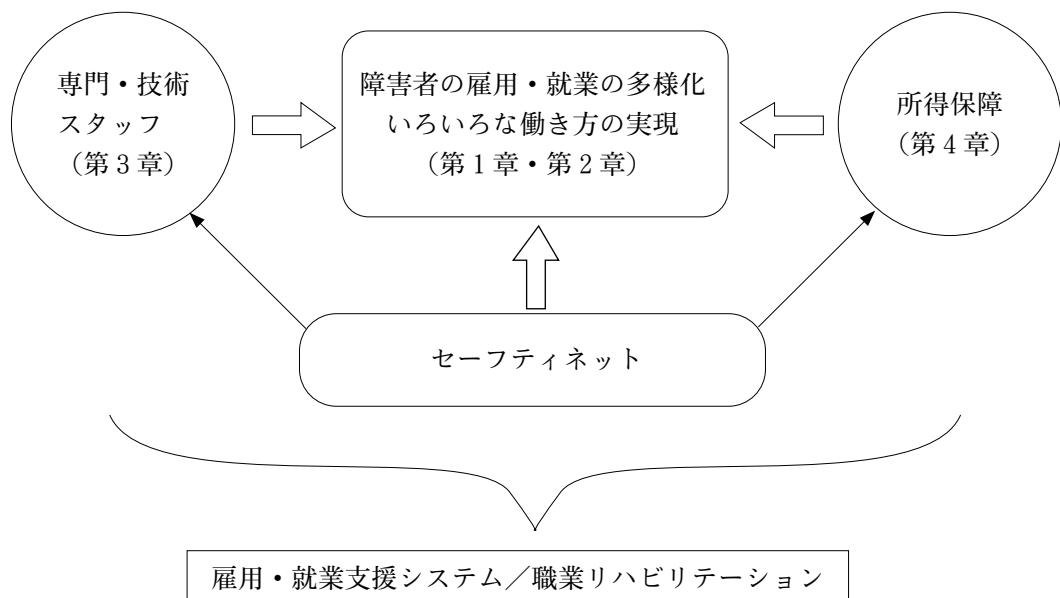
**図1 障害を配慮した雇用・支援システムに関する研究（全体図）**



に関するこれまでの研究から障害者雇用・就業についていくつかのタイプが想定されてきたが、その具体的な内容や考察が不十分だったので、本研究では就業形態の多様化と条件整備（セーフティネット）に焦点をあてて検討することにした（図1）。

そこで、本報告書では、まず、障害者の就業の多様化、柔軟な働き方の把握のしかたについて検討する。就業の多様化の進展は、従来の概念・用語でとらえることが困難な問題が多くある。就業形態や就業組織に注目してのその動向や現状を明らかにしながら検討する。そこでは雇用よりも広い概念である就業についてみる。前述した通り、障害者が働く場合に「福祉的就労」が多く、その分野の多様化は無視できないし、また、企業や政府組織の「雇用者」とは異なる新しい働き方にも注目するからである。現在、就業の希望が強く、支援環境の整備が遅れているが、障害特性からみて就業の多様化が就業機会の拡大につながる可能性が高い精神障害者については、いくつかの事例調査の結果をふまえながらとくに検討してみる。つぎに、セーフティネットについては、専門・技術スタッフを中心とする人的サービスの提供と金銭給付サービスの提供という2つの点に注目する。「個別化」の流れは、「環境」「ニーズ対応」「権利擁護」などの重視という考え方を生み出しているが、そうした中で新しい専門・技術スタッフの役割が問題となってくるので、その点を中心に論ずる。また、金銭給付である所得保障については、従来の「働く」のかそれとも「所得保障」かという二分法の考え方が現実的でなくなりつつあるので、就業と所得保障との関係についてあらためて検討してみる。いずれの課題もこれまで余り論じられてこなかった領域で、文献や資料は非常に少ないが、本書に収録した各論文では、各執筆者のこれまでの調査研究や実践活動から得た情報をベースにしながら論じている。本報告書の章別構成は、以下の図2の通りである。

図2 本書の章別構成



## 2 これまでの研究

### 2.1 就業の多様化

障害者の就業形態やいろいろな働き方については、これまで「一般雇用」よりも「シェルタード・ワークショップ（保護雇用）」や「保護的就業（sheltered employment）」、「福祉的就労」などの分野でいろいろな働き方が進展していることもあるが、そこでの議論が多く、数量的ウエイトは十分把握できない面もあるが、いくつかの類型化も試みられている。

ILO（国際労働機関）は1955年に、通常の競争的雇用に対応できない障害者の保護雇用（Sheltered Employment）について勧告（99号）した。特別な保護的環境のもとでの雇用のことで、勧告では、保護雇用下の障害者にも労働関係法規が適用されるべきとしている。しかし、現在ではその趣旨から離れ雇用関係にない保護的作業所での就業を指すことも多くなってきている。前者に注目すると日本の「福祉工場」や「特例子会社」、「援助付き雇用／支援者付き雇用（SE：Supported Employment）」など、後者に注目すると日本の「福祉的就労」やアメリカの「作業活動センター」（Work Activity Center）等が類似しているということもできるが、現在のところ定説はない。

「福祉的就労」は、本来、「一般雇用」へ移行・就職するための通過施設、訓練の場での就業であった。雇用・職場環境整備の進展度とも関係するが「一般雇用」で就業機会をうることが困難なこと、また、「一般雇用」で働くことが非常に困難な障害者もいることもあり、長期間の就業形態の1つとなっているという現実がある。

丸山一郎（2001）は、「雇用対策の中における社会的配慮の1つとして保護雇用」を位置付け（図3）、さらに「欧米における保護（社会）雇用の実際」から7つの類型化を試みている（図4）。そして、欧米諸国では、かっては特別な場所として保護工場が多く整備され、ある意味では一般社会から隔離された状況にあった。しかし徐々に、一般企業や地域の働く資源を開拓して地域での就労を促進してきている、という。保護（社会）雇用は、雇用制度の1つのあり方として発展してきた。そして、日本の「福祉的就労」も保護（社会）雇用制度のなかに再編していくことが、働く場におけるノーマライゼーションの実現でもある、とみている。

図3では、賃金保障（公的補償）があることが「保護雇用」の特徴であるとしている。しかし、

日本の「特定求職者開発助成金制度」では、障害者を新たに雇った事業主に対して賃金助成をしており、この制度に該当する障害をもつ雇用者も「保護雇用」に含まれるといえるのか。個々人に支払われる賃金保障（公的補償）と事業主への賃金助成では性格が異なるということか。労働市場における「保護」とか「配慮」「支援」は、障害者個々人と事業主（雇用主）の双方に対して必要と思われるが、それらの意味があらためて問われているといえる。

図3 雇用対策の中の保護雇用

- ① 一般雇用…特に障害者であることを考慮する必要のない雇用。
- ② 割り当て雇用…一定の雇用率を定めて雇用されるもの。
- ③ 留保(優先)雇用…職種を指定し、障害者以外がその職種に就くことを禁止または制限するもの。
- ④ 保護雇用…一般雇用の困難な障害者を対象とする特別雇用で多様な形態があり、その特徴は賃金保障（公的補償）を行うところにある。

資料出所：丸山一郎（2001）

これまで「保護雇用」は、図4の「保護工場」のイメージとも重なって利用されることが通常で、福祉関連施設・組織のある場所における就業で、そこでは支援者が配置されており「支援者付き就業」の性格をもつと理解するのがよいだろう。そして、そうした就業に対して賃金保障（公的補償）あるいは賃金助成をするかどうかは、政府のサービスの選択問題であって、「保護雇用」かどうかの決定的条件とはならないだろう。日本では、労働関係法規が適用される「福祉工場」での雇用を「保護雇用」とみる見方が多いが、「保護雇用」を福祉関連施設・組織という場所での就業と理解すれば、日本の「福祉的就労」は「保護雇用」にきわめて類似しているといってよいだろう。

丸山は「保護雇用」が進化したものが「社会雇用」とみている（図4）。そして、日本の「福祉的就労」も「保護（社会）雇用制度」のなかで再編すべきであるという。図4の7つのタイプをみると、「①保護工場」を除くと他は全て福祉関連施設・組織（場所）の外部にある地域（場所）の就業機会で働くことについての分類となっている。「社会雇用」は、福祉関連施設・組織との連携関係をどの程度もつのかは別とすれば、福祉関連施設・組織（場所）の外部にある地域（場所）で働くことを意味している。この「社会雇用」と「一般雇用」の枠内での障害状態に対応した「配慮」や「支援」を受けながら働くこととは、どう違うのか。単に「配慮」や「支援」の量的差異といってよいか。

図4 「欧米における保護（社会）雇用の実際」の7つのタイプ

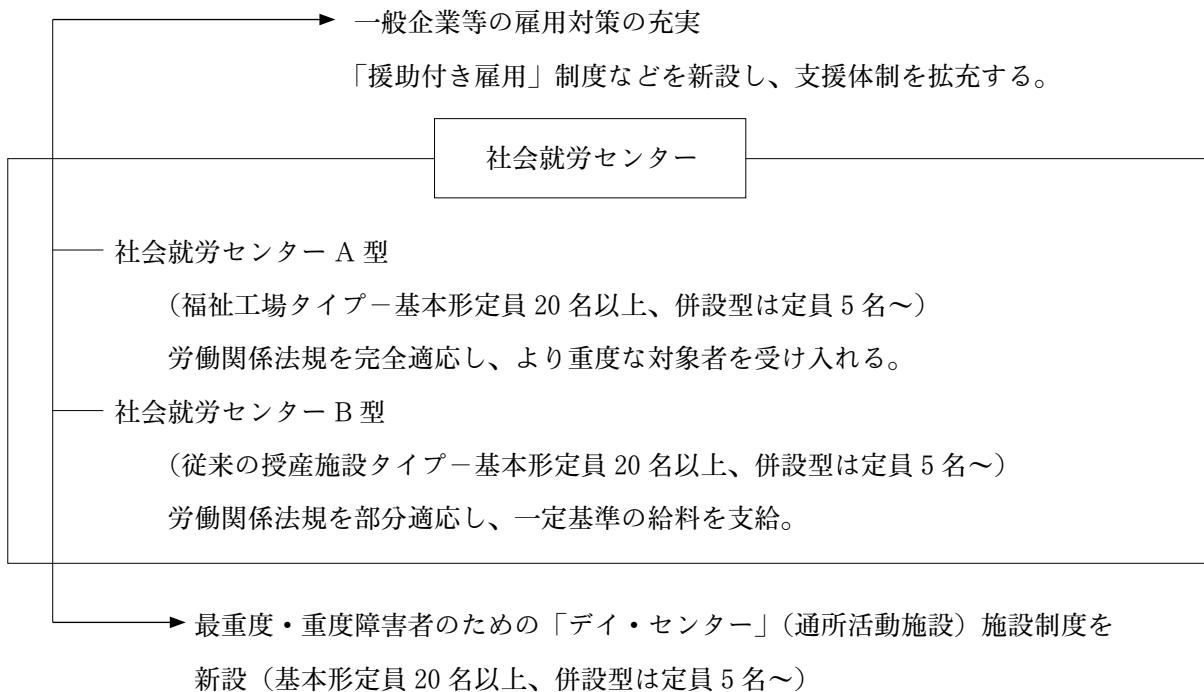
- ① 保 護 工 場…特別に設置された工場における雇用。
- ② 企 業 内 保 護 雇 用…一般企業の生産工程の一部を保護工場から出向する障害者が受け持つ方式。グループで出向するエンクレーブ方式と、個人が出向するインターワーク方式がある。
- ③ 在 宅 雇 用…保護工場への通勤が困難な障害者のためのプログラムで、保護工場の在宅部門として運営されるもの。
- ④ 戸 外 作 業 プ ロ ジ ェ ク ト…公園や学校等、公共施設の維持管理業務を中心としたもの。
- ⑤ 事 務 作 業 プ ロ ジ ェ ク ト…図書館や博物館で専門的、技術的作業を中心としたもの。
- ⑥ 準 保 護 雇 用…個人商店や小企業、市当局等によって働く場所が準備され一定の助成が行われる。
- ⑦ 援 助 つ き 雇 用 …一般企業等の環境でジョブコーチの支援をつけて就業する方式。

資料出所：丸山一郎（2001）

Thornton & Lunt (1997) は、先進国18カ国の障害者の雇用政策レビューの結論として、「保護雇用へのアクセスは、なお典型的に能力又は生産性の評価に依存している。その慣行は、一般的には従来保護就労に振り向けられた障害者を一般の職場で援助付き雇用するのに継続されてきた」「保護雇用か一般雇用かの二者択一は、一定の障害者グループにとって十分な選択肢ではない、ということが次第に認識されるようになっている。そのギャップは、隔離度が比較的低い、（例えば、エンクレーブ（企業内保護就労）やワークショップ外の）個別就労（individual out-placement）での〈保護的〉就労機会や援助付き雇用により部分的には埋められているが、新たな雇用形態も求められている」、そして、「賃金補助は、新しい雇用形態の支援を手助けしてきた」という。つまり、従来の保護雇用は、「保護的就労機会や援助付き雇用」へとシフトしつつあり、それを含めて新しい就業形態の創出には賃金補助（補償）あるいは事業主への助成が有効な役割を果たしていると結論づけている。

鈴木清覚（1995）は、日本の「福祉的就労」の主要な部分である社会就労センター（授産施設）のこれから改革の方向を図5のように示している。そこでは、「援助付き雇用」などの一般の労働市場での保護的就業以外にも、福祉関連施設・組織内部での就業の2タイプを提案しているのが特徴である。

図5 新しい社会就労センター体系（案）



資料出所：鈴木清覚（1995）

斎藤公生（1999）も鈴木と同様に、福祉関連施設・組織での「福祉的就労」内部での改革の方向で、「セルフ施設（＝授産施設）に関連する法制度の前提にある〈訓練施設〉〈中間施設〉〈通過施設〉ではなく、〈一般雇用の困難な人々の継続的な福祉就労施設〉を提案している」。鈴木と斎藤は、Thornton & Lunt（1997）がいう福祉関連施設・組織（場所）以外の外部の地域での保護的就業・就業形態へのシフトというよりも現在の福祉関連施設・組織内部での就業、「福祉的就労」を長期の就業の場として、労働関係法規の適用も含めもっと積極的に位置づけるべきだとしている。こうした提案の背景には、「一般雇用」における就業環境改善の遅れによって、福祉施設・組織の「福祉的就労」が知的障害者や精神障害者などの就業の場として大きな役割をはたしているという現実がある。しかし、福祉関連施設・組織（場所）以外での新しい保護的就業・就業形態をどのようにつくりだしていくのかが、雇用・就業形態の多様化を含め現代の大きな課題といえるのではないだろうか。

就業形態の多様化をとらえる枠組みについて、館暁夫・岡上和雄（1995）は、精神障害者を対象とした調査から、いろいろなレベルにある「生活能力」と「労働能力」の関係から図6の分類モデルを示している。「高・労働能力」グループのなかでも「フルタイム」「パートタイム」「フリータイム」の3つの勤務形態があることを提案している。右上端の「一般事業所群」と左下端の「施設生活群」の間には、いろいろな就業形態があることがわかる。これは、精神障害者に限定されず、

重度障害者の就業の多様化を把握する枠組みとして有効だろう。しかし、その図のセル間の移行をいかに支援していくのかが、その就業支援サービスの枠組みの検討も必要だろう。

図6 職業リハビリテーション環境からみた分類モデル

高 生活能力 低	生活自立群	授産施設・福祉工場群	一般事業所群
	高生活自立・就労非該当型	要インテンシブケア型 高安定度型	要生活支援型 自立安定型
	要生活援護群	作業所群	障害モデル型就労群
	役割消失・自己管理困難型 作業所群	回復期待型 高度能力低下(高齢化)型 病状不安定・身体合併症型	フルタイム型 パートタイム型 フリータイム型
	施設内生活群	デイケア通所群	試験就労群
	社会生活困難型	作業訓練・評価型 対人関係学習型	フルタイム型 パートタイム型 フリータイム型

低 ————— 労 働 能 力 ————— 高

資料出所：館暁夫・岡上和雄（1995）

障害者の雇用や職業リハビリテーションが発展していくなかで、働くことはできるがフルタイムの勤務が困難であったり、就業環境の改善状況にもよるが生産性を十分發揮できず低い収入となる人々の労働市場への参加も進んでいく。前者に対しては、前述してきたようにいろいろな就業の多様化が有効な方法となろう。後者の低収入の就業者に対しては所得保障も必要で、それはとくに重度障害者の就業機会の拡大のための基礎的条件ともいえる。その所得保障には、賃金補足及び賃金補助金と社会保障給付としての年金・手当によるものがあり、前者は通常、支給期間の限定があるが、後者では権利の移動・継続が可能で長期間支給されるという大きな違いがある。

## 2.2 就業支援システム

Thornton & Sainsbury & Barnes (1997) は、障害者の賃金に対する補足や補助を目的とした制度には2種類あり、第1は「生産性の低い障害者を雇い入れる雇用主がそれに応じた低賃金の支払いを認められている場合、その被用者の賃金を補足する」、第2は「雇用主が最低賃金あるいは通常の給与を支払うように義務付けられている場合、雇用主に対して生産性の低下による損

失文を補償する目的で補助金を交付する」ものである。そして、「最初（第1）の賃金補足は、障害者が適当な賃金を得るために必要なものである。この賃金補足は長年にわたり、保護雇用の労働者に対する所得保障政策の役割を果たしてきた。生産性の低い労働者が保護雇用から一般雇用に移行するにつれ、このアプローチは恒久的な賃金補足としても一時的なリハビリテーション措置としてもますます重要となってきている。第2の種類は賃金補助金だが、これは生計維持のために通常の賃金を必要とする障害者を雇いその雇用を維持するために、雇用主に対して支払われる報奨金のようなものである。低活動や低雇用率のグループに対してより多くの雇用を創出するために公的資金を投入している国々の多くでは、この賃金補助金は現行の労働市場政策において大きな役割を果たしている」という。事業主に対する賃金助成は障害者の雇用機会の拡大には有効であるとみている。就業形態の多様化は、同時に生活の不安定化をもたらす可能性があるので、賃金面での保障あるいは補助ばかりでなく、所得保障と就業の関係についてあらためて検討する必要があろう。

全国社会就労センター協議会編(2001)は、「どんな障害であれ、どんなに重度であれ、〈自分をいかして社会とつながっていたい〉という1人ひとりの熱い思いを信頼し、〈能力に応じて働き、必要に応じて収入を得る〉ための所得保障と就労支援・雇用促進施策との連動を本格的に論議すべきである」としている。そして、現在の解決すべき問題の1つとして、「所得保障の基本は年金で」という期待は大きいが、無年金障害者の問題があり、「20歳前後に発病が集中している精神障害者は、納付済期間の不足などから、障害状態があてはまる人（少なく見ても約100万人）の約3割（30万人）しか受給できておらず、無念金問題が深刻である」という。もう1つの問題は、防貧的制度である公的年金（社会保険）のなかで圧倒的に多くを占めている「障害基礎年金」の水準が、救貧制度である公的扶助（租税負担）である生活保護よりもはるかに低いことである。そのため、「親から離れて地域で暮らす場合は、障害基礎年金を受給していれば不足分を、無年金の場合は全額を受給する」という結果をもたらしている。ここでは所得保障の両制度の目的と機能の整合性が問われているといえよう。生活保護受給のケースでは、「小規模作業所であれ、社会就労センターであれ、一般就労であれ、働いて得た収入は生活保護の収入認定（8001円以上）の対象となる。収入に応じて勤労に伴う経費を控除する仕組み（勤労控除）も〈働いた分減らされる〉という感覚を払拭することは難しい」という。現在の所得保障制度が障害者の就業・雇用の行動を制約させている可能性もあるといえよう。さらに、こうした障害年金や生活保護を補完する役割を果たしている各種の障害手当制度（租税負担）についても、障害種別間・自治体間格差の問題あるという。

また、図7の通り障害者の就業・雇用や就業支援サービスでもある職業リハビリテーションに対する考え方の基本的な枠組みの転換が進展しているので、これから専門・技術スタッフの役

**図7 2つのパラダイムの比較：職業リハビリテーションと自立生活**  
**A Comparison of the Rehabilitation and Independent Living Paradigms**

Item (項目)	Paradigm (パラダイム)	
	Vocational Rehabilitation (職業リハビリテーション)	Independent Living (自立生活)
Definition of the Problem (問題の定義)	Physical impairment and lack of vocational skill (身体的インペアメント、職業的技能の不足)	Dependence on professionals, relatives, etc. (専門家や身内などへの依存)
Locus of the Problem (問題の所在)	In the individual (個々人)	In the environment, in the rehabilitation process (環境やリハビリテーション過程)
Solution to the Problem (問題の解決)	Professional intervention by a physician, physical therapist, occupational therapist rehabilitation counselor, etc. (医者、理学療法士、作業療法士リハ・カウンセラーによる専門的介入)	Peer counseling, advocacy, self-help, consumer control, removal of barriers (ピア・カウンセリング、アドボカシ、自助、消費者支配、障壁の撤去)
Social role (社会的役割)	Patient/client (患者、依頼人)	Consumer (消費者)
Who controls (支配の主体)	Professional (専門家)	Consumer (消費者)
Desired outcomes (望まれる成果)	Maximum activities of daily Living, gainful employment (日常生活活動の最大化、有給の就業)	Independent living (自立生活)

Note. From The Movement for Independent Living: Origins, Ideology, and Implications for Disability Research (Occasional Paper No. 2), by G. DeJong, 1979b, East Lansing: University Center for International Rehabilitation, Michigan State University.

Parker R. M. & Szymanski E. M., Ed. (1998) Rehabilitation Counseling; basic and beyond, p. 115

割も大きく変化していくことが予想できる。職業リハビリテーション（VR: Vocational Rehabilitation）と自立生活（IL: Independent Living）、この2つ対立ではなく、両者の視点を取り入れた広義の職業リハビリテーションが求められている。そして、それは障害者個々人がおかれた環境やニーズをより重視したものに就業支援サービスもシフトしていくことを意味するだろう。環境重視の視点は、没個性ということではなく、むしろ個々人がおかれた環境の違いを重視することと理解すべきだろう。逆にいえば、これまで余りにも環境を無視した個人モデルで支援サービスが提供されていたということだろう。これからの専門・技術スタッフは、こうした流れのなかでの障害をもつ個々人と同時に企業・職場などの環境改善の対応も求められることになる。

こうした枠組み変化は、現在、先進国共通の大きな流れとなっており、そのキーワードは、個人モデル（Individual Model）→社会モデル（Social Model）、専門家モデル（Expert Model）→顧客モデル（Customer Model）、管理（control）→選択（choice）、ケア（care）→権利（rights）、個人適応（individual adaptation）→社会システム転換（social change）など、前者から後者へ中心を変化すべきだ（Oliverなど）という主張もある。また、「エンパワーメント（empowerment）」（=パワーが欠如した状態になった人に対してそこから脱出するように援助する過程）や「社会的生活力（Social Functioning Ability: (SFA)）」（=自分のニーズを満たすため、社会参加を最大限実現する権利行使する力）の向上・強化も、障害をもつ当事者による選択や自己決定という点から、これから重要な課題とされている。さらに、福祉国家（Welfare State）から市民社会（Civil Society）へ、サービス提供の役割は国から地方地域へ、公共から民間部門へとシフトするという流れも確実に進展してきている。

池田勗（1999）は、職業カウンセラーの将来方向について、アメリカにおいてリハビリテーションカウンセラーの危機感が表明されているとし、その内容を紹介している。「誰でもがどこの窓口へ行ってもすぐに用が足りるようになるという場所不限定社会（placeless society）となる。／このような背景のなかで、雇用主は作業設計、人材調達管理（staffing）、能力障害、労働災害補償制度、組織デザインに関する知識があって、雇用に関する総合的なサービスを求めるようになる。リハビリテーションカウンセラーが伝統的指針に従った狭いリハビリテーションサービスの提供だけを続けていたら、ついには、もっと広範囲の人々を対象に総合的サービスを提供する別の専門家に取って代わられてしまう。21世紀には実業界や企業組織との関係を水平方向に拡張する必要があり、そのためには実業界が求めているように、障害のない人を含めた従業員管理に関する知識と訓練の幅を広げる必要がある」という。ここでも、障害をもつ個々人に対してだけでなく、企業・職場環境を重視したサービスの提供が重要となってきており、その対応が必要になってきているということだろう。

就業形態の多様化は、選択肢の拡大をもたらし「移行」（ある就業場所から他の就業場所への移動など）を伴うことも多くなる可能性が高い。そこでは「柔軟な働き方の実現」と「職業生活の不安定化」という両面をもつ。また、一時的でなく生涯にわたるキャリア形成の視点も重要なだろう（金井壽宏：2002）。障害をもつ個々人が新たな就業機会へ挑戦でき、個々人がおかれた環境を重視した支援サービス制度と所得保障制度などの支援環境の整備＝セーフティネットの再構築がなければ、これまでと異なる柔軟な働き方の選択が実現する就業形態の多様化は進展していかないだろう。

## 文 献

\* NIVR=障害者職業総合センター

- 池田 勝, 1999, 「最近見た専門誌の記事」日本職業リハビリテーション学会『職業リハ通信』No.79  
石渡和実, 1998, 「障害者の社会参加と自立生活」『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』  
(NIVR 調査研究報告書No.25)  
金井壽宏, 2002, 『働くひとのためのキャリア・デザイン』PHP研究所  
京極高宣, 2000, 「再び〈工賃〉の概念について」『ノーマライゼーション』8月  
工藤 正, 1998, 「障害者福祉関連組織のサービス」『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』  
(NIVR 調査研究報告書No. 25)  
厚生労働省, 2001, 『平成 11 年度就業形態の多様化に関する総合実態調査報告』  
斎藤公生, 1999, 「社会就労センター（法律名＝授産施設）制度改革と地域自立生活」『職リハネットワーク』  
No. 46, NIVR  
斎藤公生, 2000, 『福祉先進 9 カ国〈社会保障, 雇用, 助成金, 障害者教育等〉の概要』, 筒井書房  
佐藤博樹, 1998, 「非典型労働の実態」『日本労働研究雑誌』12月, 日本労働研究機構  
鈴木清覚, 1995, 「転換期にある社会就労センター（授産施設）の現状と展望」『社会福祉研究』No. 64  
全国社会就労センター協議会編, 2001, 社会就労センターハンドブック, エンパワメント研究所  
全国精神障害者家族連合会, 1997, 『地域小規模社会資源における社会参加活動の収集と類型化に関する研究—  
作業所事例調査—』  
館 曜夫・岡上和雄, 1995, 「精神障害者の職業リハビリテーション制度の現状と課題」『精神医学』第 37 卷  
第 1 号  
東京コロニー, 2000, 『高齢者・障害者の就労環境と就労支援システムの研究』  
丸山一郎, 2001, 「障害をもつ人の福祉的就労」三ツ木任一編『障害者福祉』2001, 放送大学教育振興会  
  
DeJong, 1979, The Movement for Independent Living: Origins, Ideology, and Implications for Disability  
Research (Occasional Paper No. 2), Parker & Szymanski Ed. (1998) Rehabilitation Counseling; basic  
and beyond, p. 115  
Giddens, Anthony／松尾精文・他訳, 1998, 『社会学（改訂第3版）』而立書房  
ILO, 2001, Code of practice on managing disability in the workplace  
Samoy & Wterplas, 1993, Sheltered Employment in the European Community, サモイ & ワタプラス／  
久保耕造・他訳, 1993, 『EC 諸国における障害者の保護的就労』, ゼンコロ  
Thornton&Sainsbury&Barnes, 1997, Helping Disabled People to Work: A Cross-National Study of Social  
Security and Employment Provisions, University of York (SPRU: Social Policy Research Unit)  
Thornton & Lunt, 1997, Employment Policies for Disabled people in Eighteen Countries—A Review,

ILO/European Commission/University of York (SPRU : Social Policy Research Unit) —なお、この文献はソーントン & ラント/松井亮輔監訳、2000, 『18カ国における障害者雇用政策』で、全訳を <http://www.dinf.ne.jp/doc/thes/index.html> (日本リハビリテーション協会) に公開している。また、その概要是、NIVR, 1999, 『欧米諸国における障害者雇用政策の動向』を参照。93年版については、工藤正、1998、「15カ国の障害者雇用政策に関するヨーク大学の国際比較研究の概要(抄訳)」NIVR, 1998, 『欧米諸国における障害者の就業状態と雇用支援サービス』を参照。