

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—

本研究では、障害を配慮した雇用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）の視点から検討した。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」の両面があるが、障害者の場合、知的障害者や精神障害者などの重度の障害者が労働市場に多く参加してきていることもあるが、「一般雇用」の環境整備の遅れから、低賃金の労働条件の「福祉的就労」の分野で、既に多様な就業を生み出してきているという現実があった。障害者が柔軟な働き方を自ら選択できる就業形態の多様化が望まれる。それは、「一般雇用」内部での雇用の多様化を通じた雇用機会の拡大であり、「非雇用者」の分野での新しい就業形態の工夫・模索ということになる。別の言い方をすると、「福祉的就労」から「一般雇用」への移行、「非労働力」から「労働力」への移行を進めていくということになる。

こうした多様な就業機会を十分に選択できるようになるには、「権利擁護」や障害をもつ個人のおかれた環境を十分理解しながらサービスを提供できる専門技術スタッフの新しい役割、就業を促進していくような仕組みの所得保障制度の改善も必要となる。そして、移行あるいは場所の移動などを含め新しい就業機会に挑戦していくには、失敗しても再度挑戦できるような専門技術スタッフによる就業支援サービスの提供、所得保障制度などの制度的枠組み、つまりセーフティネットの構築が必要である。以下では、こうした視点をふまえながら、その内容の概要をとりまとめてみる。

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「雇用者」の割合が低いという点に大きな特徴がある。そこで障害者の就業の多様化を「雇用者」と「非雇用者」＝「自営業主・家族従業者」、現状に即していかえると「一般雇用」と「福祉的就労」の分断という視点からまずいくつかの政府統計等を利用して検討してみた。98年の東京都のデータによると、障害をもつ就業者全体のなかで、「雇用者」が占める割合は48%と半分にも達していないこと、「非雇用者」である「福祉的就労」が31%、「福祉的就労を除く自営業主・家族従業者」が17%と、「福祉的就労」のウエイトが非常に高いことがわかった。とくに、知的障害者と精神障害者で「福祉的就労」の比率が高く、それぞれ58%、62%と半数以上に達していた。この点だけからみても、「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ことは明らかである

う。しかし、日本だけでのことではないがこの移行目標がなかなか実現できない現実もある。雇用・就業機会の拡大の有力な方法として、雇用形態の多様化、柔軟な働き方の実現などの支援環境の整備・改善があらためて問われているといえる。

いくつかの聞きとり調査や文献調査の結果から、「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カ月の有期雇用の) 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、身体障害をもつ雇用者全体の3%と、現在のところ少ない。産業構造の変化やIT革命のなかで注目されている「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。雇用の組織に注目すると、「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。「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。

福祉関連組織での就業については、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」である「福祉的就労」がほとんどであるが、その内容は例えば、館暁夫が提起している①「標準タイプ」(活動内容を作業活動に偏重せずに、仲間同志の親睦、教養、趣味、スポーツなどを含め自立や社会復帰に必要な活動を行っているもの)から、②「マイペース・生きがい追求タイプ」、③「仕事・工賃追及タイプ」、④「地域参加・社会貢献追求タイプ」など、すでに多様な働き方を実現している。その意味ではこの分野では就業の多様化は進んでいるとあってよいだろう。最低賃金をクリアすることを目指している「福祉工場」の雇用も、それが実現できない現状がある。これらの分野の就業は「部分的就業」ということもあるが、低工賃・労働条件で労働関係法規が適用されていないこと、所得保障が十分でないこと、「隔離された場所」での就業などという点に大きな問題があろう。

しかし、いくつかの聞きとり調査の結果から、これらの分野においても新しい動きがあることがわかった。1つは、市と障害をもつ当事者、住民が資金を提供して設立した公益法人で障害者の雇用機会を創出、また地域の就業支援サービスの拠点となっているケースである。2つは、社会福祉法人が地方自治体から公的施設の清掃業務を受託、知的障害者を雇用しているケースである。この2つのケースは、これまでの「福祉的就労」ではなく雇用機会を会社組織以外で作りだしていること、つまり、会社以外のNGOやNPOなどの「非営利組織」で工夫しながら雇用機会を創出していることに注目したい。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、「一般雇用」の職場へ障害者を支援者付きで派遣すると

いうサービス組織となっているケースもあった。その組織が市のリサイクルセンターから業務を受託、地域の作業所のメンバーを組織して、センターの職場で働くという方式で、「雇用者」ではなく「請負い人（自営業主・家族従業者）」の就業形態であるが、これからの新しいタイプとして注目したい。

文献調査からみると、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。欧米では、障害者の場合でも「雇用者」がほとんどで「非雇用者」は少なく、両者を区別する意味が日本よりも少ないということが影響しているのかもしれない。そこで就業の多様化についてみてみよう。「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個別就業へとシフトする動きがあることがわかった。その地域での個別就業には、「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」などがあり、そこでは雇用契約で働く人もおり、注目されてきている。「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、それが進化していろいろな形態や就業組織を生み出してきているのである。こうした新しい就業組織でも障害を配慮した支援環境をつくりだしているのです、その意味では広義の「保護的就業」といってもよいだろう。

日本の「福祉的就労」から「一般雇用」への移行の課題は、「シェルタード・ワークショップ」の性格をもっている現在の福祉関連施設・組織での「福祉的就労」の以外の地域でいろいろな個別就業機会をつくることでもあろう。そのなかで、会社組織の「雇用者」の雇用形態の多様化は大きな柱でもあるが、NGOやNPO、協同組合、社会福祉法人などの「非営利組織」での雇用・就業機会の創出も1つの選択肢となろう。雇用・就業形態の多様化は、「柔軟な働き方の実現」と「職業生活の不安定化」という両面をもつので、専門・技術スタッフのサービスや所得保障制度などの支援環境の整備・改善なくしては十分に発展しないだろう。

第2章 いくつかの調査結果から、多くの精神障害者が「働きたい」、とくに一般の事業所での就職を望んでいることは明らかである。精神障害の企業就労は13%と他の障害種類に比べ極端に低く、企業の壁が高く厚いという事実があることがわかる。当事者の「働くこと」への思いとは裏腹に、「働く」場は少なく、その条件も良いとはいえないというのが精神障害者を取り巻く現実である。今後、当事者の就労への思いを実現し、「働く」権利を守るためには、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。その有効な手段の1つとして障害特性を配慮した就業機会の多様化をはかり、選択によって柔軟な働き方を実現していくこと

が重要となる。

一般企業における雇用機会についてみると、障害者雇用施策の基本法とされている「障害者雇用促進法」が定めている「法定雇用率制度」は、依然として精神障害者に限り未適用である。雇用率制度のメリットは雇用率へのカウントであり、精神障害者が雇用率にカウントされない現状では、企業での就労が拡大しないのも当然なのである。雇用率は障害者が社会から排除されないというノーマライゼーションの考えが基になっている。であれば、現に企業就労している、あるいはそれが可能な精神障害者が少なからず存在する（旧労働省調査では5万人以上が企業就労をしている）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、雇用率を考えるべきだろう。そのためには、障害特性に合った働き方について企業等での雇用管理の様々な工夫の事例を収集し、事業主に情報提供などをして精神障害者に対する雇用環境を整備していくことがきわめて重要となる。

例えば、精神障害者の障害特性に合わせたいくつかの就業支援プログラムがでてきている。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も富むものである。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の・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などにおいて形成、問題解決が図られている。

また、精神障害者の障害特性にあった「働く」工夫の具体例がいくつかでてきている。その特徴は、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アイデアによる経営、⑤各団体間の協力による仕事の配分、この4つのタイプとなろう。

第3章 障害者の就業の多様化は、まず、法律を整備して安心して働けるようにすべきだろう。現状で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支援スタッフの役割はそれだけ重要となる。そこで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し、また、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障害者の個々のニーズに対応したサービスの提供や「権利擁護」などが、強く求められてきている。

障害者の就業支援サービスを提供する「専門技術スタッフ」の役割は、専門知識や専門技術を

持っている人たちを広く指す「専門家」や弁護士や医師等のように業務独占の側面を持つ「専門職」とは異なっている。就業支援に関する「専門技術スタッフ」の専門性の目的、知識・技術の用途は、障害者が求職活動で他の求職者と競争しなければならないとき、あるいは雇用後に事業主と向き合うときに弱者の立場に置かれやすいことから、その権利を保障することにまずあるといえるだろう。

しかし、専門技術スタッフが事業主と障害者の関係に介入できる余地はそれほど大きくないのが現状である。例えば、障害者の解雇に関する裁判の判例をみると、職務再設計などの環境要因の改善にはあまり注意が払われず、その人に求められる職務内容を比較的固定的なものと捉えられて、人的・物理的環境改善が図られなくとも、障害が無い人と同じ条件で一定の仕事に適應できないなら、解雇は有効となっている。解雇の前段として、雇用継続に向け事業主ができ得限りの検討・努力をしてきたか否かが問われているものの、環境改善は単なる努力義務で、事業主は障害特性を十分知り得ていなくとも差し支えないとされている。さらに、労働組合が解雇に異論を唱えるか否かの姿勢が判決に影響を与えている。職務再設計等の雇用管理技術の遂行義務は、現在のところ事業主にも専門技術スタッフにもなく、専門技術スタッフからのアドバイスは事業主に向けた参考意見の範囲で行われれば十分であるということになっている。

これに対して「専門職」である医師は、専門技術の内容やプロセスが厳しく問われている。例えば、医療裁判で医師の責任が問われた判例についてみると、当時の医療水準、すなわち専門性の高さがどの程度のレベルにあったのか、それらを適切に駆使していたか否か、他の専門分野の医師・医療機関へ適切に紹介したかなどが問われている。また、結果に対する責任よりも、仕事の過程、駆使する技術の選択妥当性、あるいは選択された技術を適切に用いているかに関する責任も問われている。それは医師から患者への「説明の義務」とも密接に関連している。しかし、医師と患者間の情報量ギャップは大きく、専門職優位のアプローチの限界を認識しながら、両者の十分なコミュニケーションによる信頼関係の構築こそが重要となろう。

「専門技術スタッフ」のサービス提供の際、サービス利用者との関係で、「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る。それは決して利用者追従ということの意味しない。専門技術スタッフは「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ある。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。

また、これからの専門技術スタッフには個々の障害状態や環境を十分考慮したサービスの提供が求められている。専門技術スタッフは、学会が認める科学的な技術・情報や、制度が保証する権威ある立場を背景として仕事をする限り限界がある。科学が実証し説明できることは常に現実の一部でしかない。研究者などの「専門家」が行なっている部分的な理論構築の立場とも異なり、専門技術スタッフは現実の様々な問題を総合的に解決する実践家の立場から、「専門家」のいろいろな科学や学問の知見を問題解決につなぐ現場の知恵がどうしても不可欠となる。専門技術スタッフは当事者に直に接するが故に、サービスの中身や提供方法について柔軟でなければならぬし、どのようなサービスをどのような仕方で提供するかは、あらかじめ企てるのではなく、当事者の様子やその置かれた立場をみて初めて試みる姿勢が必要だろう。その意味で、専門技術スタッフには個々の当事者の状態や環境にあわせたヒューマンサービスを常に新たに工夫し開発できるエネルギッシュな能力が不可欠となるだろう。そこには高度に分業化されたネットワークによる情報や知識だけでは担えない仕事が多くある。例えば、職場で支援活動をするジョブコーチなどは、明文化された技能の習得に加えて、明文化はされていないが職場において重要となる固有の職業能力などをいち早く発見しながら対応、支援するという視点がとくに重要となるだろう。

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」の役割が必要となるだろう。そして、そのタイプの援助者を障害者自身が担うという事例もある。

支援サービス水準の向上を図るためには、市場原理の導入が唱えられることが多くなってきているが、その際には、市場弱者への配慮を忘れてはならないだろう。公的セクターの専門技術スタッフの役割が、公私の分担を含めあらためて問われている。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、あるいは、既に存在するかも知れない適切な専門家を見つけ出して送り込む等、地域全体のサービスをコミュニティ・ワークの視点から、地域の機能を補完する役割を果たすべきではないだろうか。

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てみた。現在、障害者の所得保障に関係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が所得保障の柱として適当である。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。

年金の受給状況を見ると、身体障害者の場合、障害に起因する年金受給者は、18～65歳未満では48.1%と半分弱、また、年金を受給している人の半分は障害基礎年金の受給のみである。知的障害者では年金の受給率は高く、20歳以上で90.7%が障害基礎年金を受給している。障害者の年金といった場合、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ことを示している。

障害基礎年金受給者の就業率は、年金1級が17.7%、2級は25.4%で、男女で比較すると男性の就業率は女性のほぼ2倍になっている。年齢別に就業率をみると、25歳未満は41.3%で、それ以降年齢とともに就業率は減少する傾向にある。就業形態は性によって異なり、男性は「常勤の会社員・公務員等」が最も多く26.5%、「自営業主」が20.9%、「授産施設・福祉工場」が17.4%となっている。女性は「授産施設・福祉工場」が25.7%と最も多く、ついで「臨時・パート等」が17.2%、「常勤の会社員・公務員等」が14.2%である。厚生年金受給者と比べると、就業率では両年金受給者間での差異はあまりないが、就労形態では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いる。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。

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実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じ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。受給者が就業すると給付を失うことへの不安から

就業をためらいがちであるため、最近の労働奨励プログラムでは受給資格をもちながら試験的な就業ができる期間を設定したり、受給資格の延長、再受給資格取得の容易化などの対応もとられている。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」が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。そ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。スウェーデンの部分年金は部分的労働能力を持つ人を支援するという明確な意図をもっている。制度として年金の支給対象者にパートタイム労働者が含まれている。「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支援の在り方がここにある。また、日本の在職老齢年金では、就業収入がある場合に年金額は減額されるが、就業収入が多いほうが、就業収入と年金の総額も多くなるように設計されている。「働いたほうが得」という仕組みを作っているのである。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。

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用できない方のために、営利を目的とする場合を除き、「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等を作成することを認めます。

その際は下記までご連絡下さい。

障害者職業総合センター企画部企画調整室

電話 043-297-9067

FAX 043-297-9057

なお、視覚障害者の方等でこの本のテキストファイルをご希望されるときも、ご連絡ください。

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

編集・発行 日本障害者雇用促進協会
障害者職業総合センター ©
〒261-0014
千葉県美浜区若葉3丁目1-3
電話 043-297-9067
FAX 043-297-9057

発行日 2002年3月

印刷・製本 中栄印刷工業株式会社

The logo for the National Institute of Vocational Rehabilitation (NIVR) consists of the letters 'NIVR' in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

I S S N 1340-5527