

第 8 章 オーストラリア

国際障害者年以降、各国の障害者対策は見直され、改善・充実が図られるようになってきているが、オーストラリアにおいても、同様に見直しが行われた。障害者対策全般にわたる見直しは初めてのことであったことから、見直しの過程においては、国内65カ所において公開の公聴会を開催するなどによって、障害者自身をはじめ障害者の家族など幅広い関係者の意見が聴取された。

その結果は、政府の障害者政策白書（Handicapped Programs Review）（1983-1984年）に盛り込まれたが、同白書によれば、現行の障害者サービスは、①柔軟性に欠け、予算措置が不十分であることからサービスの対象者に適切な援助を提供するものとはなっていないこと、②とすれば障害者は社会から孤立し、自立する機会に欠けていることなどにあわせて、③授産施設などの保護雇用の場においては、作業内容が陳腐であることに加え、賃金は低く、一般雇用への移行は不十分であり、障害者を地域社会から孤立させる結果となっていることなどが大きな問題として提起されて、障害者政策全般の根本的な改革が求められた。

そして、同白書においては、今後の障害者対策は、次のような要請に応えるものでなければならないとした。

- ① 障害者のメインストリーミングをめざし、できる限り地域に密着し、障害者のニーズに応じたサービスが実施されるべきこと。
- ② 障害者に対する特別対策は、「最小限の制約環境の原則」（Principle of least restrictive alternatives）（注）に則って実施されなければならないこと。
- ③ 障害者対策の評価は、サービスを受ける立場にある障害者にとって有効であるかどうかを尺度とすべきであること。
- ④ 障害者サービスの量的、質的な実質的な向上をめざすこと。
- ⑤ 障害者を「消費者」（consumer）としてとらえて政策を改善すべきこと。
- ⑥ 障害者サービスその他の財源の適切な配分に努めること。

そして、このためには障害者サービスの改善を可能にするように法制度を改革すべきことが提案され、従来障害者援助法（Handicapped Persons Assistance Act）（1974年制定）にかわる新たな立法措置が講じられなければならないとした。

さらに、1985年の障害者政策白書においては、今後の政策の指針として、障害者の「一般雇用」の重要性が強調された。これは、保護雇用施設における前述の指摘に加え、①障害者（15歳から64歳）のうち一般雇用についている者は30%に過ぎないこと、②失業障害者については、一般雇用の機会を得られる者の割合は非障害者よりも少なく、③長い期間登録されたままになっているという現状（登録期間が9カ月以上に及ぶ障害者は45.2%（非障害者の場合には27.1%））に配慮

したものであった。

ここでは、上述の問題点に対応して新たに制定され、1987年6月から施行された障害者サービス法 (Disability Service Act) を中心に、対策の動向について述べることにする。

1 障害者サービス法の理念

(1) 法の位置づけ

障害者サービス法は、新たな障害者政策の理念と目標を明文化したものであるとして位置づけられる。そして、障害者雇用・就労サービスを提供する認可施設に対する援助策及びリハビリテーションサービスを受ける障害者に対する直接的な援助策が規定され、これらによって「障害者の自立と地域社会への参加と非障害者との統合」を促進しようとする。

同法にいう認可施設とは、営利を目的としない施設であって、①一般雇用の促進と雇用継続のためのサービスを提供する職業訓練施設、②より高いレベルの支援を必要とする障害者のための保護雇用を目的とする施設とされている。

(2) 基本的な理念

障害者サービス法の一つの特徴は、障害者支援のための基本的な理念と目的が細かく規定されていることである。

まず、基本的な理念として、次のような規定がなされている。

- ① 障害者 (People with Disabilities) は、人間としての価値と尊厳を生まれながらに持つ個人であること。
- ② 障害者は、その障害の原因、種類、程度を問わず社会の他の構成員と同等の基本的な人権を有すること。
- ③ 障害者は、社会の他の構成員と同様に、身体的、社会的、情緒的発達を実現させる権利を有すること。
- ④ 障害者は、社会の他の構成員と同様に、生活の質を適切なレベルまで達成するためのサービスを受ける権利を有すること。
- ⑤ 障害者は、社会の他の構成員と同様に、自らの生活に関係する事項の決定に参加する権利を有すること。
- ⑥ サービスを受ける障害者は、社会の他の構成員と同様に、最小限の制約環境 (in the least restriction) での権利と機会を保障されること。
- ⑦ 障害者は、社会の他の構成員と同様に、サービスに関して苦情を申し立てる同等の権利

を有すること。

(3) サービスに関する規定

障害者サービス法によって、認可施設における援助及びリハビリテーションサービスが提供されるが、同法は、このサービスは次のような要件を満たすものでなければならないと規定している。

- ① サービスは、障害者により効果をもたらすものでなければならないこと（例えば、一層の自立、雇用機会の増加、社会への統合の進展）。
- ② サービスは、障害者の日常生活が非障害者にできる限り近いものとなるようなものでなければならないこと。
- ③ サービスは、地域に密着し、できる限り非障害者のためのサービスと統合した形で提供されなければならないこと。
- ④ サービスは、個人のニーズに応じたもので、障害者が受けられるものでなければならないこと。
- ⑤ サービスは、障害者（性的、人種的、異常性などの二重の不利をあわせ持つ）のニーズに合うように計画され、実施されなければならないこと。
- ⑥ サービスは、障害者に対するプラスのイメージを高めるように計画され、実施されなければならないこと
- ⑦ サービスは、地域への身体的、社会的な最大限の統合によって、障害者が地域社会へ統合されることを促進するものでなければならないこと。
- ⑧ サービスは、唯一の機関によって障害者の生活が左右されるようなものであってはならないこと。
- ⑨ サービスは、障害者自身又は障害者の権利擁護者（Advocate）（同法では、障害者を援助する個人又は障害者自身の意見を代表する家族と定義されている）に説明できるものでなければならないこと。
- ⑩ サービスは、障害者が地域の一般の人たちと同様の生活に到達し、享受できるものでなければならないこと。
- ⑪ サービスは、障害者がサービスを受けるにあたって意志決定をする場合、必要に応じて権利擁護の支援を得られるものでなければならないこと。
- ⑫ サービスは、障害者が苦情を申し立てたり、問題を解決するための道（Avenue）が確保されたものでなければならないこと
- ⑬ サービスは、障害者がサービスの立案・実施過程に参加する道を奨励するものでなければ

ばならないこと。

- ⑭ サービスは、障害者の権利を尊重し、プライバシーと自尊心 (Confidentiality) を傷つけるものであってはならないこと。

2 障害者サービス法による措置

(1) リハビリテーションサービス

障害者サービス法は、上述の認可施設への運営改善を含めた援助策にあわせて、障害者のために職業的、社会的なリハビリテーションサービス（具体的には、職業評価とリハビリテーション計画の策定、求職障害者の雇用の促進と安定、障害労働者の元の職場への復帰促進、障害者・家族の負担軽減、企業内の労働災害の防止をいう）を提供する。このようなサービスは、地域における個人と社会の財政負担を軽減することにもなると考えられている。

リハビリテーションサービスの対象となる障害者については、「①14歳以上65歳未満の者であって、②知的、精神的、視覚、聴覚又は身体の障害を有し（これらの重複障害を含む）、③これらの障害によって、一般雇用に就き、これを継続することが困難又は自立生活が困難なもの」と定義されている。

リハビリテーションのサービスは、全国で 900人のスタッフによって支えられているが、このうち 500人は、リハビリテーションカウンセラー、ソーシャルワーカー、OT（作業療法士）、言語治療士、PT（理学療法士）などの専門職となっている。

なお、リハビリテーションサービスは、原則として無料とされ、必要に応じ各種の手当が支給される。

イ 雇用促進

1988年6月末の求職者は、8万6,433人となっているが、このうち障害者は8.7%を占めている。このような求職障害者については、カウンセラーなどの専門職によって、職業評価結果に基づいての問題解決のための支援がなされる。障害者の登録率は必ずしも高くはないとされているが、援助サービスの充実によって、登録数が伸びることが指摘されている。

求職障害者が、職業訓練を受講する場合には、訓練手当が支給される。また、必要に応じ、遠隔地手当（職業訓練を受けるために自宅を離れる者に対して支給）、通所手当などが支給される。

ロ 施設・設備改善補助金

事業主が、障害者のために職場適応訓練などを実施するにあたって、施設・設備の改善

が必要とされる場合には、訓練生1人について2,000ドルを限度として、経費補助を受けることができる。

ハ 賃金補助

特に雇用の困難な障害者の一般雇用（この場合、常勤だけでなくパートタイムも含められる）を促進するため、26週を限度として、賃金補助がなされる。補助金の支給率は、障害種類、年齢、賃金などに応じて決定される。

認可施設から一般雇用へ移行しようとする障害者については、失業者として取り扱われ、この制度の対象とされる。

ニ 職場適応訓練

直ちには一般雇用の困難な障害者のためには、職場適応訓練の制度が設けられ、平均12週間（最長12カ月間）の訓練が実施される。訓練は、事業主及び障害者自身のニーズに沿うように、実際の職場において実施される。職場適応訓練制度に対する事業主の理解が深まるに連れて、制度の利用者も増加傾向にある。

(2) 保護雇用の動向

障害者サービス法は、「①知的、精神的、視覚、聴覚又は身体の障害（それらの重複障害を含む）を有し、②その障害が永続し（永続するとみられることを含む）、③その結果、コミュニケーション、学習、移動上の困難を持ち、継続的な援助（on-going support）が必要とされるもの」を対象として認可施設（この場合は、保護雇用の機会を提供する認可施設）に対して財政的な援助を行っている。1986年時点で、245の認可施設があり、約1万1,000人の障害者が保護雇用の機会を得ているが、これらの認可施設におけるサービスについて、OECD報告は、①低賃金であること（1987年調査では、週給40ドル以上の者は13.2%に過ぎない）、②一般雇用への移行が少ないこと、③労働環境が貧弱なこと、④地域から分離されていること、④非障害者との統合が促進されないなどの問題を指摘する。

この問題の解決を支援するため、新しい障害者サービス法は、1992年6月までの間に、認可施設が、法の目的に照らして適正に運営されることを求めている。そして、このための方策として、障害者の職業的なニーズには個人差があり、種々のレベルの援助（support）を必要とするとの認識に立って、①「総合雇用・訓練サービス」（Competitive Employment Training and Placement Services）と②「援助付雇用サービス」（Supported Employment Services）との2つの措置を用意している。

イ 総合雇用・訓練サービス

総合雇用・訓練サービスは、障害者が一般労働市場で有給の雇用機会を得、それを継続

できるように援助しようとするものである。この制度においては、職場への適応に重点が置かれ、雇用開始時点における訓練と援助が集中的に実施され、障害者が職務に慣れるに従って援助は減少する。障害者が援助なしに職務を遂行できるようになると、援助は打ち切られるがフォローアップは続けられる（しかし、作業職種が変わるなどの場合には、再び、訓練と援助が与えられる）。このサービスには、①職場における障害者の自立、生産性の向上、非障害者との統合の促進、②職業準備訓練及び職業訓練のサービス、③特殊教育や保護雇用からの一般雇用への移行促進といった一連のサービスが含まれる。

ロ 援助付雇用サービス

総合雇用・訓練サービスが一般雇用を目標とするのに対して、援助付雇用サービスは、継続的な援助なしには有給の就労機会を得ることのできない障害者を対象とし、生きがいのある有給の就労機会を提供しようとするものであり、それによって一般企業での雇用機会の得られない障害者の自立と地域社会への統合を促進しようとする。障害者に対する援助は、種々の作業条件の下で、対象障害者のレベルに応じて集中的に、また、必要に応じて継続的に与えられる。

ハ 再編整備の促進

245の認可施設が、上述の援助措置を活用しながら、一般雇用の促進に重点を置く「総合雇用・訓練サービス施設」となるか、生きがいのある有給雇用の場を提供することに重点を置く「援助付雇用サービス施設」となるかは、個々の施設において、①対象障害者がどのようなニーズを持っているのか、②認可施設がどのようなサービスに重点をおいてきたのか、③職場実習を受け入れてくれる事業所の有無などの地域の事情などによって決定されることとなる。

個々の施設によって、サービス再編整備の内容、方法が異なるのは当然とされ、これらの措置が認可施設において促進されるのを支援するため、政府は1987年度では600万ドル、1988年度から1992年度の間では1,500万ドルの予算を組んでいる。これは従来の財政援助とは別のものであり、認可施設の重要性を十分に認識した上で、これらの施設が、障害者サービス法の原則と目的にあったサービスを展開するための変革を促進するために活用される。

なお、この移行措置によって、対象障害者が不利益をこうむることのないように、特に注意が喚起されている。

(注) アメリカの「全障害児教育法」においては、可能な限り、障害児を障害のない子供とともに教育しようとするため、「すべての障害児は、その障害の程度にかかわらず、可能な限り最大限最も制約の少ない環境で教育されなければならない」と規定されている。これは、メイnstリーミングの基本的な考え方を教育の場で示したものと言えるが、「可能な限り最大限最も制約の少ない環境」の考え方は「最小限の制約環境の原則」として教育以外の分野でも活用されている。

第9章 アメリカ

アメリカにおける障害者を援助するための政策についてみると、この10年間でいくつかの大きな変化をみることができる。これについて、OECD報告は、第1に若年者に対する公教育の充実と促進が図られたこと、第2に、障害者が施設からでて地域に住むことを可能にする多くの決定がなされたことを指摘する。ここでは後者について詳しくみることとなるが、報告は、①援助付雇用制度の導入（後述）、②障害者の自立を支援するための補助金の増大、③雇用及び交通手段における障壁の除去、さらには、④公共施設へのアクセスを可能にするための各種の法制面の整備・充実策などをあげている。しかしながら、報告は、このような政策の変化は、必ずしも統一的で、一貫した法制、規則、財政援助を伴うものではなかったことから、相互に矛盾し、結果的には、障害者が雇用に就き、非障害者と統合していくことを阻害する面があったと指摘する。

政策面の変化に加えて、障害者を取り巻く労働市場の大きな変化（今後予測される変化を含めて）も忘れられてはならない。報告は、①今後は、労働力人口の大幅な増加は望めず、労働市場に参入する若年者の数は減少し、少数民族、移民、障害者などの参入が増加するとみられること、②サービス中心経済への変化にともなって、少なくとも1年以上の大学教育を要する高いレベルの技術が要請されていること、この結果、③事業主は、適切な教育訓練を受けた労働者を新たに雇用することが困難となってきているとし、このような労働市場の変化は、障害者に雇用の機会を従来以上に大きく開くと見られると指摘する。

こうした中で、1983年、ロナルド・レーガン大統領（当時）は、1983-1992年を「障害者のための10年」と宣言し、その国家目標を「すべてのアメリカ人の経済的な自立」とした。また、「全国障害者協議会」（National Council on Disability）は、障害者雇用政策の目標を「最も生産的かつ最も制約の少ない環境の下で（in the least restrictive environment）、最大限の生活の可能性、自助、自立、生産性並びに公平な一般への社会参加」にあるとした。

1 障害者の動向

(1) 国勢調査

アメリカにおいては、障害者の状況は10年に一度実施される国勢調査によって把握される。OECD報告は、1980年調査の結果を引用しながら、障害者の実態を次のようにまとめている。

- ① アメリカには、3,250万人の障害者がいると推計され、このうち、労働力年齢（16歳から64歳まで）にある障害者は、1,232万人となっている。

- ② 失業している障害者の3分の2が働きたいとしているにもかかわらず、現実に働いているのはその3分の1に過ぎない。
- ③ 労働力年齢にある黒人のうち200万人以上（全体の14.1%以上）が、なんらかの障害を持っている（ヒスパニック系成人については約70万人（全体の8.4%））。

(2) ICD調査

1985年にICD（国際障害者センター）が実施した「アメリカの障害者に関するICD調査」（1986-1989年に実施）⁽¹⁾によれば、障害者と非障害者の間には雇用及び教育に関し、次のような大きな格差があることが指摘されている。

- ① 障害者であって高校教育を終了した者は、非障害者の半数以下に過ぎない。
- ② 障害者であって現に働いている者は、3分の1に過ぎない（非障害者の場合は、78%以上）。
- ③ 障害者の15%以上が失業している（非障害者の場合は、5%に過ぎない）。
- ④ 常用雇用の障害者は、非障害者の4分の1から2分の1に過ぎない。
- ⑤ 初めて労働市場に参入する障害者の年齢は、非障害者よりも平均で16歳上となっている。
- ⑥ 常用雇用障害者の月収は、非障害者と大きく違わないが、平均的な年収で見ると、非障害者の2分の1以下となっている。
- ⑦ 成人障害者は、非障害者に比べて極めて貧困である。貧困のラインを下回る収入しか得ていない労働年齢にある障害者は、非障害者の2.5倍となっている。

このような中で、前述の障害者に雇用の機会を従来以上に大きく開くと見られる労働市場の変化と、その一方で、障害者に可能な限り制約の少ない環境の中で、非障害者とともに教育をしていこうとするいわゆるメインストリーミング（教育の主流化）の進展などの影響を受けて、高等教育を求める障害者が増加傾向にあることが指摘されている。この結果、1978年では、大学1年生の2.6%が障害者に過ぎなかったのに対して、1985年では、この割合は7.4%と増加している。しかしながら、1985年に実施された大学1年生を対象とする調査の結果、①比較的年輩であること、②高等教育への学問的な準備が十分でないこと、③自信に欠けていること、④外部の教育資金に依存しているなどの傾向が指摘されている。

2 職業リハビリテーションサービスの変化

障害者の「雇用」援助のための職業リハビリテーションのサービスは、1973年に改正されたリハビリテーション法の規定に従って、①職業評価、②カウンセリング、③職業指導、④プレ

ースメント、⑤「雇用」援助、⑥「雇用」後のフォローアップなどの総合的なサービスが提供されてきた。リハビリテーションの過程は、「雇用」という目標へ向けての目的的な、個別的な一連のサービスとされ、雇用後は追跡指導が実施される（指導期間は60日間）。

なお、リハビリテーションの目標とされる「雇用」とは、一般労働市場におけるいわゆる一般雇用のほか、自営、援助付雇用、家事労働、保護雇用などを含む概念であることに注意しなければならない。

リハビリテーションの目標達成のため、カウンセラーと障害者（障害者に適切な判断力がないときには権利擁護者）との間で、個別化された書面によるリハビリテーション計画(Individualized Written Rehabilitation Plan) (IWRP) が策定される。

このように、リハビリテーション法によって個々の障害者のニーズに応じた個別的なリハビリテーションのサービスが提供されてきたが、重度障害者に効果的であったとは必ずしも言えず、報告は、重度障害者の多くは一般雇用ではなく非障害者とは別の場所で働くいわゆる保護雇用に就いてきたと指摘する。保護雇用は、一般雇用への移行を促進する役割を合わせ持つものであるが、現実には、一般雇用への移行は僅かであり、中でも、重度障害者についてはこのことは余り成功しなかった。その理由として、報告は、重度障害者については、①保護雇用の場合以上に集中的な指導が必要とされること、②ある環境で修得した技術を別の環境へと移転することが困難なことなどを指摘する。

(1) 援助付雇用制度

従来のリハビリテーションサービスを改善し、重度障害者に一般雇用の機会を最大限に開こうとする方策として新たに導入されたのが「援助付雇用」(Supported Employment)であり、これは、1986年のリハビリテーション法の改正によって法的に位置づけられたものである。リハビリテーション法においては、「一般雇用に就けなかった重度障害者若しくは障害が重過ぎるために一般雇用が断続的であったり、中止されてきた者」を対象とし、このような障害者が、「仕事をしていく上で必要とされる援助サービスが、継続して提供される競争的な統合された職場での雇用」と定義されている。

なお、ここにいう「職場」とは、障害を持たない同僚とともに、賃金を得ながら働くことができる職場とされ、平均して週20時間以上就労する常勤又はパートの仕事であって公正労働基準法が適用されるものとされている。

援助付雇用については、わが国でも関係者の努力によって体系的に紹介されるようになってきているので、ここでは、基本的事項に絞って紹介することとしたい。

イ 新しい方式の特徴

従来のサービスにおいては、障害者は職業評価・指導、職業訓練などの過程を経た上で就職するのに対して、新しい方式である援助付雇用においては、まず、就職させ、必要に応じて職業リハビリテーション施設の専門職による援助が与えられる。援助付雇用は、主として重度障害者の多くが、継続的な援助を必要とし、学習の転移が困難であるという現実に着目し、「実際の作業や職場環境での指導・訓練」の重要性と、技能訓練だけではなく「地域の中で社会生活を送るための指導の重要性」を強調する。

ロ 実施指針とプログラム

援助付雇用の原則的な実施指針は、次のように規定されている。

- ① 障害者を含むすべての者は、労働の権利を含む社会に完全参加する固有の権利を持っている。障害があるという理由によって、その者が雇用の恩恵に浴さないようなことがあってはならない。
- ② テスト及び評価は、職務と個人の技能の適切なマッチングのためのみに使用されるべきであり、人々を等級づけたり、排除するために用いられてはならない。
- ③ 切り離された場での職業前訓練や職業訓練は、すべての人々にとって有益ではなく、現実の仕事に就くのを遅らせる結果となる。人々が学ぶのは、学ぶ必要があるからということは、よく知られている経験である。
- ④ 障害を持つ労働者がいることは、ともに働く仲間の労働者が障害者への偏見、恐れを無くす上で効果的なことである。人々の態度の変化は、現実の場面で起こるのであり、人工的な場面では、ほとんど起こらないものである。
- ⑤ 障害者はこれまでも多様な職業場面で働くことができるし、現にそうしてきた事実は、同じようにやろうとしている個人、組織の側で情熱と責任を生み出すこととなる。

そして、援助付雇用の実施にあたっては、次の3つの要件が整備されなければならないとする。

- ① 障害者は、経済的に価値があり、事業主が賃金を支払うという条件の下で、品物を作り出し又はサービスを提供する。この場合、雇用は常勤でも、非常勤でも差し支えないし、最低賃金以上の又は以下の賃金が支払われるものであってもよい。
- ② 障害者は、雇用されている全期間について、継続的な援助を要請し得る。そして、この援助は、障害者及び事業主を支援するものでなければならない。
- ③ 障害者には、非障害者（有給の介護者であってはならない）との統合のための機会が提供されなければならない。

援助付雇用のプログラムの内容は、極めて多様であるが、一般的には、①個別処遇モデ

ル（対象者ごとに専任の指導員（ジョブコーチと呼ばれる）が配置され、就職からその後の継続的な指導までの援助が一貫して実施される）、②エンクレーブモデル（一般事業所に集団で派遣される）、③移動作業モデル（地域内の種々の作業を請け負う）、④小規模事業モデル（小数の障害者と非障害者との共同事業を実施する）に分けられる⁽²⁾。

ハ 援助付雇用の効果

援助付雇用の最も直接的な効果は、従来一般雇用の対象とならなかった重度障害者が事前の長い準備なしに、特別の環境ではなく、非障害者と統合された「一般雇用」の機会を開いたことにあるといえよう。しかも、障害の種類別にみると、従来一般雇用が困難とされていた①精神薄弱、②自閉症、③重度の身体障害、④慢性精神障害、⑤外傷性脳損傷といった障害者の雇用促進に効果的であったと報告は指摘する。

援助付雇用の費用効果分析については、制度発足から日が浅いことから十分な研究の蓄積がなされていない。ちなみに、1989年に実施された調査によれば、労働者一人あたりの年間の経費は、成人のためのデイ・プログラムについては、6,806ドル、労働活動センターでは、4,903ドル、保護雇用では、3,816ドルであった。これに対して、援助付雇用のモデルごとにみると、個別処遇モデルでは、平均 5,784ドル（2,800ドルから10,000ドル）、エンクレーブについては、平均 6,289ドル（1,750ドルから 8,007ドル）、移動作業モデルでは、平均 5,284ドル（1,700ドルから 7,300ドル）であったとされる。

援助付雇用のモデルの中で最も多く実施されているのは個別処遇モデルであるが（1988年時点では、援助付雇用の対象者の約7割を占める）、このための経費は、5,800ドルとデイ・プログラムの必要経費の7,000ドルと比較すると低くなっている（さらに、継続的に実施される援助にかかる経費については、おそらく、3分の1から4分の1へと低下するとみられる）。

新たなサービスが開始される時点では、一般的には大きな負担が求められるのが一般的であるので、この5,800ドルという経費も大きめなものとなっているかもしれない。したがって、制度が定着した時点では、必要経費は低下するとみられ、援助付雇用は、比較的少ない経費で、重度障害者の一般雇用への道を開いているとみることができる。

しかし、報告は、援助付雇用は、それ以上の意味を持ったものとして位置づけられると指摘する。すなわち、従来、一般雇用の場から阻害され、その結果として社会的、経済的、文化的な主流から阻害されてきた重度障害者に、「適切な収入を得ることが社会に統合される上での鍵との認識」を広めることとなり、そのことが、全国的な公民権運動を促進させる契機となったと指摘する。

(2) 事業主援助策などの充実

前述の I C D 調査の事業主に対する調査（1987年に実施）においては、事業主の障害者雇用に関する考え方が分析されているが、それによれば次のような点が指摘されている。

- ① ほとんどの事業主は、自分の会社は障害者雇用のために十分なことをしているので、もうこれ以上努力する必要はない。
- ② ほとんどの事業主は、障害者雇用の主要な障壁の一つは有資格障害者（特定の職務を妥当な配慮の下で遂行できる能力を持っている者と定義されている）が不足していることであると考えている。
- ③ 事業主は、障害者の雇用よりも、小数グループや高齢者を雇用することに高い優先順位を置いている。そして、障害者が優れた人材の供給源であるとの認識をほとんど持っていない。

事業主の障害者雇用に対する態度がこのような実態にあることから、リハビリテーション法において規定されている民間企業における有資格障害者の雇用促進（第503条）及び連邦政府補助事業下の機関・施設における雇用促進策（第504条）といった施策が推進されている。

なお、有資格障害者とは、特定の職務を妥当な配慮の下で遂行できる能力を持っている者と定義されている。

さらに、前述のような職業リハビリテーションサービスの充実にあわせて、事業主の障害者雇用のための活動を側面的に援助する「企業との連携による訓練計画（Projects with Industry）」（PWI）による訓練の実施をはじめ、事業主、障害者、リハビリテーションの専門職を支援するためのデータベースが開発され、その充実が図られている。

イ 企業との連携による訓練計画

企業との連携による訓練計画（Projects with Industry）（PWI）は、リハビリテーション法第621条によるもので、通常の雇用環境の下で、特に、重度障害者に対して地域のリハビリテーションサービス機関などとの連携の下に訓練を行う企業に対して補助を行うことにより、重度障害者に対する訓練の機会の増大を図り、一般企業への就職の道を開こうとするものである。また、雇用された後においても、必要な援助サービスが提供される。

訓練実施企業に対しては、連邦政府より訓練の実施に係る経費などの助成が行われる。1986年度においては、3,500を超える企業などの参加によって、1万4,500人の主として重度の障害者に対して、この方式による訓練が実施され、うち1万2,100人が非障害者と同等の条件で働くことのできる一般雇用の機会を得るとみられている。

ロ 作業環境改善ネットワーク

作業環境改善ネットワーク(Job Accommodation Network)(JAN)は、事業主からの要請に基づいて、労働省及び教育省からの資金を得て、1984年に「障害者雇用に関する大統領委員会」(The President's Committee on Employment of People with Disabilities)(注1)が開発したものである。

JANの目的は、事業主に対して、障害者雇用にあたっての問題解決に役立つ各種の情報を提供しようとするものである。利用料金は、無料であるが、事業主側から問題解決に資する情報を提供できる場合には、質問用紙が送付される。そして、事業主は障害の特性に応じた勤務時間の調整、作業補助具・施設設備の改善などに関する情報を提供するが、これらは、データベース化され、事業主に広く提供されることとなる。JANは、開設以来6年を経過しているが、約5万件の情報が蓄積され、アメリカだけでなくカナダにおいても活用され、事業主の問題解決に資している⁽⁴⁾。

ハ リハビリテーション機器情報データベース

リハビリテーション機器情報データベース(Abledata)は、1979年に国立障害者研究所(National Institute on Disability and Rehabilitation Research)(NIDRR)(注2)が開発したものである。

Abledataは、障害者のリハビリテーションや自立生活のために必要とされる市販製品などに関する情報をデータベース化したものであり、サービスの主たる対象は、障害者、リハビリテーション専門職、製造業者、販売業者、教育者などとされている。

現在、17,000件を越える製品情報と3,000件以上のメーカーの住所などが入力されており、情報を豊かにするための継続的な努力が実施されている。また、四半期毎に製品カタログと属名の概略をまとめたエイブルデータ・シソーラスが発行されている⁽⁴⁾。

(3) 雇用支援関係団体

障害者の雇用の促進においては、全国的な障害種別の各種団体も大きな役割を果たしている。ここでは、労働省の援助を受けてこれらの団体が実施する事業などについて紹介することとする。

イ 全米精神薄弱者協会

全米精神薄弱者協会(Association for Retarded Citizens of the United States)(ARC/US)は、雇用・訓練プログラムの一環として、1966年から精神薄弱者を対象とするOJT訓練を実施している。また、雇用・訓練プログラムに関する資金確保、職域の開発、ジョブコーチ、職親制度など精神薄弱者の雇用問題に関して全国レベルの

支援活動が展開されている。

ロ 電子産業財団

電子産業財団 (Electronic Industries Foundation) は、1977年から、この業界におけるPWIの実施促進に大きな役割を果たしている。1,050を超える企業で、7,300人以上の障害者が、生産、サービス、事務、専門的技術などあらゆる分野で一般雇用の場を得ることができた。

ハ てんかん基金

てんかん基金 (Epilepsy Foundation of America)は、1978年から、訓練・配置サービスプログラムによって、一般雇用を希望するてんかんにかかっている者を対象とする雇用支援活動を展開してきた。このプログラムにおいては、てんかんにかかっている者が直面する特有の問題に焦点を当てた支援がなされる。

ニ グッドウィル・インダストリーズ

グッドウィル・インダストリーズ (Goodwill Industries of America)は、様々な種類の障害者に対して、オンザジョブ訓練を実施している。このオンザジョブ訓練は、障害者の配置と訓練を中心とするものであるが、読み書きの能力を向上させることにも重点が置かれる。

ホ メインストリーム

メインストリーム (Main Stream, INC.) は、1978年から、障害者を対象にコンピュータを活用した銀行業務を中心とする専門職の紹介活動と技術支援を実施している。また、全国銀行協会との連携の下に視覚障害者のためにオプタコンを活用した訓練・雇用促進プログラムも実施され、視覚障害者の職域開発を支援している。

ヘ 全国リハビリテーション協会

全国リハビリテーション協会 (National Association of Rehabilitation Facilities)は、毎年400人の障害者に一般雇用の機会を与えることを目標としてオンザジョブ訓練を実施している。このオンザジョブ訓練においては、読み書きの能力を向上させることにも重点が置かれる。

目標とする一般雇用の場としては、リハビリテーション施設及びヘルスケア施設だけではなく、広く一般の産業での雇用が促進される。

ト 全国盲人連盟

全国盲人連盟 (National Foundation of the Blind)は、雇用機会を望む視覚障害者と事業主 (公的な機関を含む) とのマッチングを促進するための人材銀行 (Job Bank) を運営している。このプログラムのユニークな点は、視覚障害を持つボランティアを募集

し、このボランティアの専門性・経歴に興味を持つ求職視覚障害者とを組み合わせることである。これによって、ボランティアは、求職視覚障害者が現実的な目標をたてることを援助することができ、そのことが円滑な就職に結びつくこととなる。

3 関連対策の動向

職業リハビリテーションサービスの充実がなされたとしても、それだけでは障害者の雇用機会は必ずしも拡大しない。雇用対策の充実は勿論のこと、公共交通機関、各種の作業機器の開発・普及など周辺領域における諸条件の充実も極めて重要となる。

(1) 電子機器へのアクセシビリティ

わが国の職場にもパソコン、ワープロなどのいわゆるOA機器が広まりつつある。そして、OA機器は障害者の雇用機会の拡大に大きく寄与し始めている。たとえば、プログラマー、一般事務など従来就業が困難とみられた職域が視覚障害者に開かれるようになってきている。また、教育・訓練の場でもOA機器が活用されるようになり、障害者の職域開発に寄与するところが大きくなってきている。

しかし、現状のOA機器がすべての障害者の利用に便利となっているとは必ずしもいえない（たとえば、現行のワープロなどのキーボードでは、複数のキーを同時に押すことが必要とされるので、片手しか使えない障害者はOA機器を利用できないなど）。

アメリカにおいては、わが国以上にOA機器が普及しているが、これらの機器を障害故に適切に操作できず、結果として生産性が低くなってしまふ障害者が職場から排除される傾向が強まってきた。このため、1986年のリハビリテーション法の改正においては、連邦政府諸機関で用いられる電子機器についてはすべての障害者が利用可能になるような指針を策定・確立することが規定された（第508条「電子機器アクセシビリティ」）。そして、指針は、遅くとも1987年10月1日までに作成され、その後の技術の進歩や変化に応じて定期的に見直されることとされた。

1988年9月30日に交付された規則によれば、連邦政府のそれぞれの機関は、情報資源管理責任者を設置することが義務づけられ、障害を持った職員が非障害者と同等の電子機器へのアクセスが達成されるように努めなければならないとされた。同指針においては、障害者の種類・特性に応じたきめ細かな機能的な仕様が規定されている。具体的には、入力に関しては、①複数のキー操作を順次押す操作で代行できるようにすること（片麻痺障害など）、②マウスの操作に代えて音声言語入力などの代替入力装置の活用（運動機能障害など）、さ

らに、出力に関しては、①音声出力（視覚障害など）、②拡大表示（弱視者など）、③音声・点字出力（視覚障害など）、④表示色の選択（色覚異常）など、の仕様が規定されている⁽³⁾。

改正法では、連邦政府諸機関職員のための電子機器に限られているが、政府機関が最大のOA機器のユーザーであることから、これによって、障害者に配慮された機器の普及に弾みがつき、特に、重度障害者の雇用拡大に寄与することが期待されている。

(2) 障害をもつアメリカ国民法

障害者の自立、社会への統合を進める政策の充実の背景として、障害者の側からの課題解決へ向けての障害者団体の運動を忘れることはできない。

障害者の歴史は、アメリカにおいても「隔離と差別」の歴史であった面があったことは否定できない。しかしながら、多民族国家であるアメリカにおいて起こった1950年代から1960年代における黒人の公民権運動に刺激されて、障害者団体は、障害に起因する雇用、住宅、公共交通機関などにおける不平等は、公民権の問題であるとの認識を得るようになってきた。そして、このような問題意識は、障害者団体の活動家によって連邦議会に持ち込まれ、これまでの障害者のためのサービスが、もっと重度の障害者に重点をおいたものでなければならぬことに気づかせ、「障害を持つアメリカ国民法」の制定となった。

同法は、1964年の公民権法に基づく保護を障害者にも及ぼそうとするものであり、具体的には、①民間企業における障害者雇用差別を禁じ、有資格障害者のために妥当な配慮を義務づけたこと、②公共交通機関及び公共施設の利用、さらには、コミュニケーションのサービスにおける障害者差別を禁止することにより障害者の社会への統合を促進しようとするものである。これにともなって、事業主や公共施設は一定の追加的な経費負担が予測されることから、一部には根強い反対も見られたが、「公民権法の基本原則を考えれば、費用がかかるということは法律の適用を免除する根拠にはならない」⁽⁵⁾ ことに加え、障害者団体の根強い、強力な運動に支えられて、同法は成立した。

なお、雇用差別の禁止を規定した障害をもつアメリカ国民法については、全国コロニー協会事務局次長 久保 耕造氏がすでに「職リハネットワーク」('90.10.NO.10)ほかに詳細を報告しているので、ここでは割愛した。

(注1) 正式な英文名称は、The President's Committee on Employment of the handicapped)であるが、最近では、" the handicapped" に代えて " People with disabilities " が用いられている。障害者の最大限の雇用機会を与えるための啓発、技術支援のための各種の活動が展開されている。

現在、事業主委員会、労働委員会、職場環境・技術委員会など8つの常任委員会が設置されており、結果については、大統領に報告されるとともに、季刊“WORKLIFE”、月刊“TIPS AND TRENDS”、週間“E-MAIL”によって広く周知されている。

(注2) 国立障害者研究所 (National Institute on Disability and Rehabilitation Research)

リハビリテーション法第202条によって設立された研究所で、障害とリハビリテーションに関する研究の調整、実施、普及などが全国的な視野に立って実施される。

なお、研究は主として委託方式によって推進される。

参考文献

- 1 International Center for the Disabled The ICD Surveys - A Summary of Highlights-
- 2 松為 信雄「援助付き雇用の特徴とプログラムの内容」日本職業リハビリテーション研究会研究紀要、VOL3、1989、14-16
- 3 高松鶴吉・太田茂 「障害者の可能性を広げるコンピュータ」中央法規出版、192-193
- 4 BRS Information Technologies「DATABASE CATALOG」、1987
- 5 小川 孟 IYDP情報 ('89・12) 100

要 約

OECD（経済協力開発機構）加盟国の障害者雇用・職業リハビリテーションは、1981年の「完全参加と平等」をテーマとする国際障害者年以降、理念的にも、また、現実の政策手段についても大きく変わりつつある。

OECDの雇用、労働、社会問題委員会は、1988年4月、加盟各国の障害者対策、特に障害者を労働市場へ統合（integrate）するための政策手段を評価するための「専門家会議」の設置を決定した。会議は、1989年11月及び1990年5月の2回にわたりパリにおいて開催され、各国専門家による討議が深められた。

本報告は、専門家会議での討議を深めるため加盟各国がOECDに提出した国別報告を基礎として、フランス、ドイツ、イギリス、スウェーデン、ノルウェー、オランダ、オーストラリア及びアメリカにおける障害者対策の基本的な理念、これを基礎とした雇用・職業リハビリテーション対策、さらには、保護雇用対策の動向などについてまとめたものである。

調査研究報告書No. 1

OECD加盟国における障害者雇用・職業リハビリテーション対策の動向（各国編）

The Trend of Policies on Employment and Vocational Rehabilitation for People with
Disabilities in OECD Countries

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
千葉県若葉3丁目1-3
電話 0472(97)9000（代表）

発行日 1991年12月

印刷・製本 中栄印刷工業株式会社
