

障害・仕事・支援の総合的捉え方による 諸外国の新たな職業リハビリテーションの動向

○春名 由一郎（障害者職業総合センター 副統括研究員）

堀 宏隆・武澤 友広・伊藤 丈人・中井 亜弓（障害者職業総合センター）

1 背景と目的

従来、諸外国の職業リハビリテーションの取組は、障害モデル（医学モデルvs. 社会モデル）、福祉的就労と一般雇用、制度やサービス等、互いに対立的であることも多く、我が国の参考にしにくいものであった。しかし、近年、障害者権利条約等により、国際的に理念や用語・概念の共有が加速し、我が国が直面してきた多くの課題が、諸外国でも共通の課題であったことが明確になってきた。本研究では、そのような共通課題の解決に向けて、これまで対立的に捉えられやすかった諸外国の取組の総合化による新たな可能性を明らかにすることを目的とした。

2 方法

諸外国で解決が目指されている課題に焦点を当て、その解決に向けて進化している諸外国の普遍的かつ総合的な取組を、インターネット上の公開資料を中心に調査した。

具体的に焦点を当てた解決課題として、我が国の職業リハビリテーションの古くて新しい課題である、就労困難性による障害認定、障害者雇用の質、雇用と福祉の連携、支援者の人材育成といった課題とした。また、普遍的かつ総合的取組としては、従来から障害、仕事、支援の多様な捉え方をリードしてきた国々（アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス等）における、従来の対立を超えた革新的な対応、すなわち、障害の医学モデルと社会モデルの総合、一般雇用と福祉的就労の総合、そして職業リハビリテーションの専門性と他分野との連携に関する取組とした。

3 結果

(1) 障害の捉え方の多様性と総合化

就労困難性について、医学モデルでは「障害者には就労困難性があり支援が必要」、社会モデルでは「障害者は合理的配慮があれば就労困難性はない」とする対立があった。個人と環境の相互作用による就労困難性を広く把握するとともに、その解消のための合理的配慮や専門的支援の質の向上を図ることが関連課題の解決のポイントとなっている。

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

障害者の就労困難性は本人だけでなく環境の影響が重要であるが、効果的な合理的配慮や専門支援が確保されているかどうかは、相当な経験がないと判断は難しい。アメリカ

やドイツ等では30年以上の職場や地域の支援経験を踏まえ、多様な障害や疾病別に、職業場面での多様な困りごとに対して効果的な職場での合理的配慮、専門的支援、支援機器等の詳細なデータベースが発展している。これにより、多くの障害者が適切な配慮や支援があれば働けることが、支援者の経験によらず共有しやすくなっている。

また、知的障害者、精神障害者等、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拡大に向けて、効果的支援のあり方が諸外国でも共有されている。障害者個人だけへの支援ではなく、各人が活躍できる仕事へのマッチング、職場での合理的配慮の確保、また、就職後も医療や生活面等で地域支援が本人と職場を継続的に支える必要があることが、そのポイントである。

イ 幅広い障害者の就労支援ニーズの把握と支援

近年、アメリカでは、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捉え、障害を分かりやすく伝える啓発キャンペーンや、職場や学校でのディスカッションが推進されている。多くの障害は外見から分かりにくく本人も開示しにくい状況にあることを踏まえ、全社員に障害についての教育を行ったり、障害の具体例を示したり個人情報保護や開示のメリットを示したりする取組が重視されている。障害者雇用率制度の先進国であるドイツでも、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の障害による就労支援ニーズのある人が多いことを踏まえ、支援ニーズのある本人が申請し、障害による就職や就業継続の困難が認められれば、雇用率制度の対象とする制度がある。

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

障害者を能力が劣った保護対象のマイノリティと捉える「能力主義」を問題とし、多様な障害のある人々を社会に包摂する「人権アプローチ」が強調されている。アメリカの就労支援専門職の倫理指針では、各人の能力・適性・希望に応じた就労支援が重視され、実際の支援内容の基準にもなっている。EUでは、現行の障害アセスメントの多くは能力主義的であることを指摘し、障害者権利条約に適合したものにすることが提言されている。

(2) 仕事の捉え方の多様性と総合化

一般雇用での多様な人材の活躍を可能とし企業経営にも資する取組と、福祉的就労の質の向上の両面の統合が課題

である。職業リハビリテーションを、企業経営に資するビジネスサービスとしても位置付けることが、一般雇用と福祉的就労の対立を総合化していくポイントになっている。

ア 誰もが能力を發揮できる職場づくり

アメリカを中心とした「ダイバーシティ&インクルージョン」は、多様な人たちが働きやすく、企業経営に貢献できる職場環境を作り上げることで、多様な視点や能力をもつ優秀な人材を集めて活躍してもらい、企業経営上の競争力を高めるもので、性別や人種等と共に障害も多様性として位置付けられている。障害者雇用人数だけでなく、企業経営や雇用管理の質的側面の具体的な取組内容について、他社と比較できる評価指標が設けられている。

具体的な例として、合理的配慮の検討や実施において、過重な負担の感覚が担当者の知識や予算で異なること避けるため、アメリカやドイツでは、合理的配慮は企業全体で検討し予算は一元管理する取組が推奨されている。また、障害者を社内のマイノリティにしないため、職場内のグループ活動等の人的環境の整備も重要なトレンドである。

イ すべての障害者の意義ある就業の選択肢の拡大

最重度の障害者については、欧米でも就労機会の確保の手段として福祉的就労が重視されてきたが、障害者権利条約での障害者の労働・雇用の権利を踏まえた福祉的就労の見直しが重要なトレンドとなっている。ヨーロッパでは、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が発展してきているが、ドイツやフランスでは障害者の割合に一定の上限を設け、健常者と障害者が一緒に働く包摂性の向上に向けた改善が図られている。

ウ 障害者と企業を結ぶ包摂的な労働力開発

アメリカの職業リハビリテーションサービスは2020年に100周年を迎え、「ダイバーシティ&インクルージョン」によって経営力や競争力を高めたい企業向けのビジネスサービスとして自らを位置づけ、障害者と企業を結ぶ労働市場を、誰もが活躍できる社会づくりに向けて活性化するように、全米ネットワークとして取り組んでいる。

また、アメリカやドイツでは、発達障害者を企業側で「ニューロ・ダイバーシティ人材」と位置づけ、採用基準や雇用管理を見直すことで、企業の競争力向上と発達障害者の失業対策の一举両得の有望な成果が上がっている。

(3) 支援の捉え方の多様性と総合化

諸外国においても、職業リハビリテーションの人材育成や雇用と福祉等の制度変革が重要課題となっている。そのポイントは、職業リハビリテーションの高度な専門性を明確にして普及することと、保護対象のマイノリティとしての障害者支援ではなく、多様な障害や疾患のある人たちが、社会の重要な一員として労働を含む社会参加ができる制度・サービスの改革を進めることである。

ア 職業リハビリテーションの専門性の確立と人材育成

アメリカでは、知的障害者や精神障害者等の一般就業を推進してきた専門職団体が、従来は一般就業で働けないと思われてきた障害者の就労可能性の拡大に必要な知識・スキル・能力水準を明確にし、福祉的就労の担当者を含み、幅広い就業支援専門職の認定や研修を実施している。

イ 障害者が働くことを前提とした制度・サービス変革

イギリスは2017年に「誰もが、障害者と慢性疾患のある人々の可能性を高く評価し、人々が健康、仕事、障害の重要な関係を理解し積極的に行動する社会」というビジョンを掲げ、メンタルヘルスや産業保健とも連携し、10年以内に障害者雇用に100万人増加させるという目標をたて、昨年5年前倒しで達成している。

アメリカでも、障害者の制度活用において就業を第一の選択肢とする制度改革が進められている。各州で、法律、予算、現場の支援内容などを総合的に変革する必要があるため、連邦政府からの助言援助の下、各州の関係分野の政策担当者が9か月かけて、体系的に制度やサービスの変革を進めるビジョンクエストという取組が成果を上げている。また、精神科医療や特別支援教育分野でも効果的な就労支援が重要になっていることを踏まえ、それぞれの分野が主体的に、サービス転換や人材育成の業務マニュアルを作成して取り組むようになっている。

ウ 個別支援ニーズに対応できる多職種連携に向けて

障害者の医療、生活、就労等の多様で個別的な支援ニーズに対応するため、多分野の制度・サービスのタテ割りを克服することも、諸外国の重要な課題である。アメリカでは、様々な資金源から助成金等を得て法的に妥当な方法で組み合わせ活用する等の実践的手法が推奨されている。一方、ドイツでは、関係機関がタテ割りを超えて連携するための連携の手順を共同勧告でまとめ、障害者のニーズに対応できることを重視している。

4 考察と結論

諸外国において、近年、我が国の職業リハビリテーションの古くて新しい課題への解決にも参考にできる新たな取組が発展し成果を上げていることを確認した。これらの課題の解決には、障害・仕事・支援の捉え方の総合性を踏まえ、従来の一面的で対立的になりがちな取組を超えた総合的な取組を進展させることがポイントである。

【文献】

障害者職業総合センター調査研究報告書No. 169 「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」, 2023.