

ワークショップ I

就労移行支援の現状と課題

【コーディネーター】

小川 浩

(大妻女子大学人間関係学部 教授)

【コメンテーター】

前野 哲哉

(厚生労働省 社会・援護局 障害保健福祉部障害福祉課 就労支援専門官)

國島 弘

(障害者就業・生活支援センターあかね園 センター長)

大沢 恒雄

(株式会社アルペン 人事部長)

岩佐 純

(東京障害者職業センター多摩支所 支所長)

『 就労したいという気持ちを応援するために 』

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課 就労支援専門官 前野 哲哉

1 「働くこと」について

「働くこと」とは、本来的に「社会」と「個人」をつなぐもの（結末点）だと考えられます。この機能継続的な社会活動は、個性の発揮、自己実現（社会的役割の実現）、生計の維持などの成就でその成果を推し量ることができます。

一方、金銭収入を得ることを目的とするために「労働」は、「雇用されて組織のなかで9時～5時という定時労働に象徴される賃労働」であり、目的を達成する手段としての労働と、組織としての労働に集約されます。

本来、産業労働では生成する製品の量・質に関する指標が「労働者」の資質に左右されます。さらに、労働市場においては一定のルールに基づいて使用者が雇用者に労働従事させ、その達成度に応じて賃金を支給します。この関係そのものは元来、労働市場の持つ性格である「競争原理」によって勝敗が分かれ、最終的に使用者間に「格差」が生じます。一般的に使用者はできるだけ資質の高い労働者を得ようとするので、前述の「個性の発揮」「自己実現」といった「目的志向的な活動」は、実際には幻想なのかもしれません。また、この「目的志向的な活動」は、職業が強い様々な傾向を拡大解釈する基ともなり、労働市場を敬遠する動機にもなります。実は職業をめぐる理想と現実のギャップや数々の矛盾はそこを起因としているとも言えます。

2 「就労支援施策」について（行政の取り組み）

人はだれでも同様の労働環境や労働条件で働くべきです。ただし、労働そのものを支える産業状況は、雇用者に「労働の能力と意思」がありながらもその機会を得ることのできない状態を招くことがあり、一般的に「失業」と呼ばれる「職業に就けない」状態を引き起こすことがあります。このうち、「障害がある人」の中には、心身機能の損傷（impairments）や変調（disorder）により、他人と比較してできないこと（disability）があるために、就業上で求められている業務が遂行できなかったり、作業効率が上がらないことが起きます。

従来より、厚生行政では福祉事務所・各種の福祉施設や施策を整備し、労働市場に参入できない障害者を「福祉的就労」に導き、それを発展させ、かつ産業化を図ることで、一部には雇用契約を含む福祉的労働環境まで整備を行ってきました。

また、労働行政では、「身体障害者雇用促進法（1955）」における1976年の改正によって、「雇用率制度」と「雇用納付金制度」が設けられ、未達成事業主から、ペナルティとして「納付金」を徴収し、それを原資に雇用率達成事業所に「調整金」の支給・設備整備・人的配置・特例子会社の整備などにかかる助成制度を設けました。

事実、厚生行政と労働行政の双方の利点を活かす視点で言えば、その細部には「福祉施策」と「労働施策」とが平行線のままな部分があることが否めず、根本的には就労支援施策全体で、当該事業の位置づけのみならず、新しく「福祉施策」と「労働施策」の整理が必要にもなっています。

これについては、昨年度の社会保障審議会障害者部でも、「福祉施策と雇用施策、及び教育施策との連携関係の整理」が必要であると指摘されています。

3 障害者自立支援法について

福祉サービスにおける就労支援施策の現状の課題は以下の通りです。

- ① 施設を出て就職した者の割合が少ない
- ② 授産施設の工賃が低い
- ③ 離職した場合の再チャレンジの受け皿がなく就職を躊躇する傾向がある
- ④ 特別支援学校卒業者のうち約 6 割が福祉施設へ入所しており、就職者は約 2 割にとどまっている
- ⑤ 雇用施策、教育施策との連携が不十分

ILO第159号条約では、職業リハビリテーションの対象者は、「正当に認定された身体的又は精神的障害のため、適当な職業に就き、かつ、それを継続する見込みが相当に減退しているもの」としています。

また、我が国の福祉就労サービスに関して、労働主体の施策を着眼点に、ある程度の視野拡大を言及しており、現行の福祉サービスでは、訓練等給付による就労継続支援A型事業が唯一、原則として雇用契約を必要とするサービスですが、企業の多数参入により、福祉サービスとして、その価値の再確認が必要なことや、減額特例制度や施設外へのグループ就労支援策等において、他サービス（例えばB型事業）との相違点が見分けにくい等、ここ数年、盛んにサービスの在り方等における論点の中心になっています。

4 就労移行を促進するための3つの焦点

『障害者の福祉から就労への促進』という課題には、①一般就労への流れを促進するという観点と、②本人の能力と意欲を引き出していく、という2つの観点が考えられます。その上でいくつかの論点が導き出されます。

第1に特例子会社や一般企業での就労が可能な障害者が、就労継続支援事業等に留まっているのではないのだろうかという点です。

例えば、就労継続支援事業A型では雇用契約を結ぶことが原則になっていますが、現行では事業そのものは福祉サービスであり、こうした利用は福祉サービスから一般就労への移行の阻害と見られなくもありません。また、雇用契約が可能

であることは、その上での最低賃金減額特例が一般的な企業同様行えることから、利用者の範囲である非雇用人員の存在と併せ、就労継続支援事業B型との役割と相違点が明確ではなくなる可能性を持っています。

第2の焦点としては、就労前の訓練や就労時の支援だけでなく、就労後の定着・生活支援について抜本的に充実させていくことが必要ではないかという点です。

将来的な展望に立てば、例えば、障害者就業・生活支援センター事業だけでの支援は、難しいと考えられ、各地域での支援体制を再検討する必要があるのではないかとされています。定着支援そのものの支援形態を単一と見て、定着支援は単一の専門機関で一挙に行えるのではといった見方があるようですが、個別支援という側面から見れば、定着支援もまた個々の実情に合わせたものでなければならず、併せて企業自身による合理的配慮をどのくらいの範囲にするのか、また、同時にそれに呼応した労働施策面での支援策の充実、福祉サービスの入り口である相談支援事業やその他の福祉施策での支援などの役割分担を明確化し、地域全体で支える発想が必要と思われる、今後それをどのように考えるかが重要と考えています。

第3に、就労支援施策としての福祉施策は、基本的に福祉サービスであって、当然、利用者負担があります（就労継続支援A型では同時に原則、雇用契約が必要）。

一方、労働施策は福祉サービスではなく、労働基準法に基づく雇用一被雇用の関係の規定があるため、労働者の権利としての基準が明確であり、もちろんそこにはサービス利用者としての経済負担はありませんが、サービスのほとんどは有期限です。

将来的には生産活動を行う労働者の労働者性のあり方をどのように考えるかという課題があり、労働者として基本的に担保されるべき権利擁護（労働保険等）の側面からも、これを就労系の福祉サービスではどのように取り入れていくのかが重要な課題と思われます。

また、両施策を比較すると、労働施策では就労前の関わり、福祉施策では就労後の関わりについて、施策そのものの創設や強化が必要とも言われており、両施策が互いに補完し合うことによる効果を期待する声も根強くあります。

5 更に具体的な取り組みを実現するには

就労継続A型や一般就労に移行できる者が、就労継続B型に留まっているとの指摘に対し、「個別の労働能力や進路の判定のあり方」の判定基準が曖昧なのではないかという意見があります。更に個別能力評価の基準は、そもそも作成することが不可能ではないのかとさえ言われています。そのことが就労移行の妨げになっているというわけです。

また、もともと雇用は可能でも、個別には福祉サービスが必要な場合においては、就労継続支援A型事業がありますが、同事業に対しては、企業内での就労を支援するヒト（ジョブコーチ等）を充実させ、企業雇用されている障害者のサポートを行う外部の支援者が企業内に入り込んで創る支援体制と、

そもそどこがどう違うのかという意見があります。A型事業を福祉サービスから昇華させ、企業が中心に取り組む形態を側面から支援する取り組みも重要なのでは、というわけです。

そもそも、労働施策での支援（助成）では、運用期限最大10年間という規定があり、最終的には企業に自らの努力で受け入れてもらうとの名分があって、このことは福祉サービスが、基本的に一般財源を使用した半永久的なものであるということからすれば、有期限でも支援があれば一般就労へ移行できる障害者がいるのではないかという意見にもつながっていきます。

一方、就労移行支援事業については、その事業所として成果を上げているところとそうでないところに二極化しているという調査結果があります。また、労働サービスの一部（公共職業訓練：特に委託訓練事業）と事業趣意が似ているのではという指摘があります。

また、就労移行支援事業者には就労させるまでの機能だけでなく、就労後の支援における役割についての更なる強化が必要ではないかという意見もありますが、一定以上の就労移行があることが前提とした場合、定着支援そのもののより、その前提となる就労移行の更なる促進が未だ未発達との見方もあり、これも慎重な判断が必要なところとなっています。

就労後の定着支援については、ハローワーク、職場適応援助者（ジョブコーチ）、障害者就業・生活支援センター等、その支援関係の者や機関は多く存在しますが、その役割分担が個々として十分に明確になっていないこともあり、関係組織の役割分担の再構築が必要と言われています。強化に際しては、企業自身の取組、労働施策での取組、福祉施策での取組、それぞれを平均的に強化していく必要があると考えられます。

また現状に於いて、すべての定着支援をその中核と言われる「障害者就業・生活支援センター」のみが行うことは困難であり、他の資源（就労移行支援事業者、相談支援事業者等）との役割分担と連携を図る必要があると考えられます。例えば、就労移行のキャパシティーに関して、地域によっては新規利用者の確保が段々困難となっていくことも踏まえれば、改めて就労移行支援事業者等に対するコーディネート機能として位置付けることや、逆にこれらの事業者等を就業・生活支援センターの一部機能として再指定すること（委託費・補助金予算の確保が必要）等が考えられます。

今後、特に企業自身による合理的配慮と、企業による取組の支援方策について、併せて注目していく必要があり、積極的にその方向を探り、施策全体の整合性を図る必要があると思われます。

就労移行支援の現状と課題

障害者就業・生活支援センターあかね園 センター長
国島 弘

●あかね園が就労移行支援事業を始めるまでの経緯

あかね園は、昭和 62 年に知的障害者の授産施設としてスタートした。元々学校卒業後の働く場を作ることを目的としていた親たちが、働く場＝工場と言う具体的な目標を掲げ、重度障害者多数雇用企業のダックスと、すぐに企業で働くには難しい人たちの訓練の場として、知的障害者授産施設のあかね園を同時に立ち上げた。

当園では初年度から、施設での訓練を通して企業に送り出す流れを作り、定着支援も同時に行い、これまでに送り出した就職者は 200 名を超える。

平成 10 年には、あっせん型の雇用支援センターの指定を受け、平成 14 年からは障害者就業・生活支援センターとして、本体施設と連携しながら活動を展開している。

当園の方針として、学校卒業後一旦訓練施設で、作業面も含めた日常生活に必要な基礎訓練を行い、心身共に十分な準備期間を経て就職をすることが必要だと考えている。その為、初年度から毎年卒業生を多数受け入れ、就職に向けた訓練を行ってきた。

一方、どうしても就職には結びつかない人や、離職して戻ってきた人たちの為に、所内作業の他に、複数箇所の近隣企業内でグループ作業（企業内授産）を行う等、様々な働く場の提供を模索してきた。

①就労移行支援事業の取り組みの状況

- ・平成 18 年 10 月に障害者自立支援法が施行されると同時に事業移行をし、30 名定員の就労移行支援事業の他に 18 名定員の自立訓練事業と 19 名定員の就労継続 B 型支援事業を多機能型の事業所として行っている。
- ・平成 18 年 10 月に事業移行したため、現在は 2 年年限を経過してなお就労に結びつかない方が数名、さらに 1 年間の延長をして 3 年目の最終期限を迎えようとしている。
- ・施設内作業訓練の他に、施設外就労支援、職場実習、ハローワーク合同面接会への同行支援等を行い、これまでの 3 年間で 29 名（H21.09 末現在）の就職者を送り出してきた。
- ・新たな利用者の確保。

自立訓練事業からの契約変更。（ステップアップ）

障害者就業・生活支援センターからの準備訓練あっせん。

地域障害者職業センターやハローワーク、各市の障害福祉課等からの紹介。

②工夫していることや見えてきた課題

- ・障害者就業・生活支援センターとの連携
- ・2 年と言う年限内で、いかに就職に結びつけるかの具体的なプログラムの作成。
- ・有期限である制度の仕組みを、本人や家族へ十分に説明し了解を得る為の工夫。
- ・各市障害福祉課ケースワーカーを必ず参加させ、方向性の確認を行う。
- ・2 年年限では、就労に至らないケースをどうするか。
- ・国の方針としては 1 人が一生涯で 1 回しか就労移行支援事業は利用できないとされている。仮に 2 年年限一杯で就職した場合、離職になって再就職を目指したい時には就労移行支援事業は利用できない。ただし、各市の裁量に任されている部分もあるようで、市によっては 4 年目の支給決定をしたところもある。
- ・施設外就労支援に取り組み、企業内で働く環境を提供し、より企業就労を身近なものとして受け止めてもらえるよう作業環境を整えている。

- ・年限があることは良い。しかし、期間が一律であること、また再就職に向けて訓練を希望しても改めての利用が出来ない点が問題。

③課題解決のための提言

- ・ケアマネジメント等の結果によって、それぞれの対象者の状況に応じた訓練期間や回数の設定ができるようになる等、柔軟に運用可能な制度構築が必要。
- ・特別支援学校を始め、様々な就労支援機関と就労移行支援事業所が足並みを揃え、就労支援について各地域での総括的な取り組みが必要。

●終わりに

政権交代により、現行の障害者自立支援法の今後が不透明な状況になってきている。

基本的な枠組みが急激に変わることはないと思うが、ここ数年の中で障害者自立支援法の新しい制度に沿った事業運営を軌道に乗せる為、どの事業所も非常に苦勞していることから、大幅な見直しや後退がないことを望む。

一方あかね園では、障害者の就労支援に関する制度らしきものが何もない時代から、就労支援の取り組みを行ってきたが、その都度必要に迫られ施設独自の支援をしてきた為、逆に後発の制度に合わせることに苦勞してきた経緯がある。

基本的に制度がどのように変わっても、障害者の就労支援の必要性は一貫していると考えれば、制度によって振り回される形だけの就労支援ではなく、障害者が地域で働き、暮らす為に必要な支援の在り様を再認識する機会と捉えたい。

障がい者雇用に関する取り組みと課題

株式会社アルペン 人事部長 大沢 恒雄

障がい者雇用の取り組みについて

平成 16 年より知的障がい者の雇用を開始しました。最初はユニクロの例で知識はあったのですが、当社では無理だと思っていました。

法定雇用率を達成するために就職説明会参加やW E B媒体掲載などをしていましたが、応募者が集まらず採用ができない状態が継続していました。

そのときにW E B媒体で問い合わせをしてきた就労支援施設の所長の情熱にうたれ知的障がい者の雇用に挑戦し始めました。所長の情熱に触れて私の心に変化が起こりました。無理という前にやってみないとわからないと。

それから就労支援施設、障害者職業センター、J O Bコーチ、ハローワーク職員といままで知らなかった役割と素晴らしい人々に接することができました。この人々の力があってこそ多くの店長たちの心も変えることができたのだと思います。しかし店長は業績で評価されるため社会貢献だけでは取り組みは長続きしません。そこで経営面（人件費）の考え方についても多く指導を行いました。我々は障がい者のために特別な仕事を創造したわけではありません。現実の仕事をまとめたただけです。もちろん行う時間帯などの変更は行いました。

仕事のO J TについてはJ O Bコーチの力が大きいです。O J Tだけでなくコミュニケーションのとり方などについても教えてもらいました。素晴らしい人々の縁で当社の障がい者雇用は成り立っていると思っています。

障がい者雇用の課題について

健常者と同じですが、経験を積むことで作業習得の種類は多くなります。最初はハンギングだけしかできなかったのが、サイズチップをつけることができたりするようになります。人事では作業習得についてはゆっくりと指示を出していますが、半年後にフォローへ行くと作業習得が増えている場合が多いです。人事で考えるより現場の判断のほうが正しいのかと思います。可能性は有限かもしれないが、これしかできないという決めつけが一番よくないなと思います。

課題は、どこまでできるのだろうかという点です。個人ごとに異なると思いますが、継続的な課題です。勤怠においては「慣れ」が1年経過後にでできます。おしゃべりや手抜きが多くなる傾向があります。この「慣れ」が行動のだらしなさにつながりクレームになったケースもありました。この対応については支援センターおよびJ O Bコーチと連動して再教育を実施するというを行いました。

支援機関への提言

当社においては作業単元を動線でまとめて障がい者の方に担当してもらっています。就労支援施設の方はJ O Bコーチもされていると思いますが、その経験を活用して企業が気づかない作業の進め方やまとめ方を提案することで雇用に結びつけることができると思います。当社もJ O Bコーチの助言で気づいた部分は多々あります。

就労移行支援の現状と課題

東京障害者職業センター多摩支所 支所長 岩佐 純

1 東京都の特徴

(1) 市区町村障害者就労支援センターの設置

東京都では単独事業として、市区町村障害者就労支援事業が導入。区部は全 23 区で、市部は 26 市中 22 市で障害者就労支援センターが設置され、障害者就業・生活支援センターとともにきめ細かい就業支援を展開。

(2) 企業の積極的な雇い入れ

障害者雇用率未達成企業を中心に、障害者の雇用意欲が旺盛で、定期的に企業連絡会やセミナーが開催され相互に情報や意見の交換がなされている。

2 障害者雇用率の達成に向けて

(東京都)	H17 年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度
雇用障害者数	92,828	99,456	107,158	119,837.5
実雇用率	1.40	1.44	1.46	1.51

3 地域障害者職業センターの役割

(1) 直接支援から間接支援へ

昨年 12 月の「障害者の雇用の促進等に関する法律」の改正に伴い、地域障害者職業センターの業務に「障害者就業・生活支援センターその他の関係機関に対する職業リハビリテーションに関する技術的事項についての助言その他の援助を行うこと」が追加。

(2) 対象者にとって身近な就労支援機関をバックアップし地域就業支援力の向上を図る

イ 助言・援助業務

今年度から障害者就業・生活支援センターをはじめとする関係機関に対して助言・援助を実施。多摩支所での試みとして就業支援者の日常の疑問や悩みの相談窓口として「ヘルプデスク」を設置しタイムリーに応えるとともに、そこに寄せられた情報を整理しノウハウの共有を図ろうとしている。

ロ 就業支援基礎研修

関係機関において就業支援を担当する職員の方を対象として、実務的研修を全国一律に実施。「就業支援のプロセスと支援内容」「就労支援機関の役割と連携」「障害特性と職業的課題」等の内容を講義、演習、意見交換及び見学の形式で実施。東京都では年間 5 回。

4 循環型社会の実現

