

生活保護受給者の中間的就労から一般雇用に向けた介護人材育成事業 ～障害者就労支援事業所マイWayの取り組みについて～

○坂本 栄一（NPO法人 マイWay 管理者）
渡辺 典子（NPO法人 マイWay）

1 はじめに

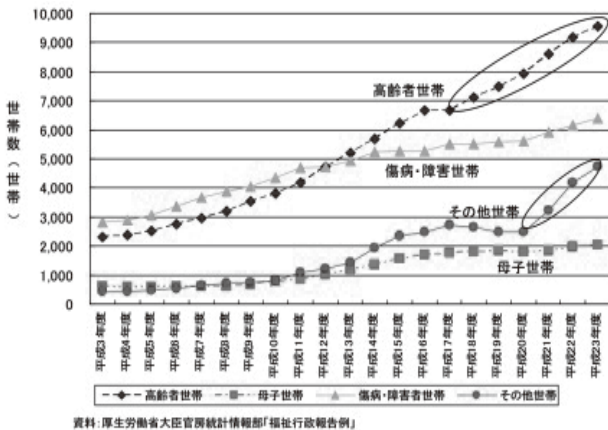
NPO法人マイWayでは障害者総合支援法に基づく就労支援事業及び川崎市のモデル事業としてH25年8月より国の緊急雇用創出事業臨時特例交付金を活用し、生活保護受給者（以下「受給者」という。）を対象として自立に向け介護職員初任者研修の資格を取得し、高齢者施設などへの就労を目指す介護職に特化した介護人材育成事業を実施している。受給者は市内の各福祉事務所から紹介を受け当事業所のプログラムを受講する。障害者就労支援事業所として培ってきたノウハウを生かしつつ、受給者用にカスタマイズされたプログラムを導入し、これまで52名の受講修了者のうち51名が資格を取得し42名が就職者うち8名が生活保護を打ち切るなどの成果が上がっている。

本稿ではこの事業における背景、事業概要とプログラムのポイント、考察、事業成果などについて報告する。

2 背景

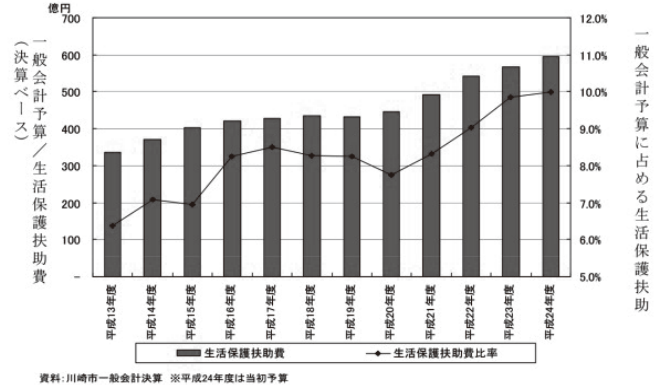
川崎市における生活保護受給者世帯は図1のように平成20年のリーマンショック以降、急激に増加しており、同年度では17,858世帯に対して平成23年度では23,149世帯と3割増加している。世帯類型別に見ると高齢者世帯とその他の世帯が著しく急増しており、その他世帯では平成20年度では2,492世帯に対して平成23年度には4,718世帯と5割弱増加している。また、図2では川崎市の一般財源の10パーセントを生活保護受給者世帯で占めていることが分かる。

このような状況下で財源をいかに抑制するかが急務であり、受給者の自立つまり就労による増収、ひいては経済的自立による生活保護廃止が理想的である。



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「福祉行政報告例」

図1 被保護世帯の世帯類型別世帯数の年次推移 川崎市



資料：川崎市一般会計決算 ※平成24年度は当初予算

- 生活保護扶助費
→平成24年度当初予算では595億円（一般会計の約10%）
※平成13年度 から、70%以上増加

図2 生活保護扶助費決算額の年次推移 川崎市

3 事業概要とプログラムのポイント

1クール3か月とし①生活改善プログラム（1.5か月）
②介護職員初任者研修（1か月）③実習現場＋振り返り（2週間）④就職活動及び就労定着支援とし（6か月）①～③の3か月間の当法人が中間的就労と位置づけ受給者を雇用し、介護の資格取得と高齢者施設などの一般雇用を目指す。受給者への相談に応じる職員は精神保健福祉士、社会福祉士、介護福祉士、キャリアコンサルタント、産業カウンセラーなどの有資格者を配置した。

①は規則正しく生活するための訓練、自己理解と他者理解、就労するうえで不安を取り除くケア、就労するうえでのこころの準備など、こころの安定に着目した内容を意図的に取り入れている。受給者の多くはニート、引きこもり、いじめ、虐待、障害（障害の疑いがある者を含む）、社会経験の乏しさなど何らかのハンディを抱えており、それが要因となり社会での不適応を起し離職、再就職を繰り返す次第に就労から遠ざかってしまうのである。つまり受給者は社会的排除の繰り返しによって傷つき、疲弊し働く気力さえも奪われてしまうという悪循環に陥り自力ではどうすることもできないところまで追い詰められてしまうのである。だから、こころの安定と安心を保証し、低下している自尊感情や自己肯定感を回復させることが重要である。同時に健全な状態へと生活を立て直し、毎日の通勤の安定を図る狙いがある。また受給者は他の受給者とプログラムを通じて関わり、徐々にお互いの存在を認め合い仲間意識が芽生え信頼関係を形成して行くのである。生活改善プロ

グラムはその後コミュニケーションや運動プログラムやキャリア形成プログラムを受講し終了する。

次に②外部の研修施設でスタートする。一般の受講生と共に1か月に渡り130時間のカリキュラムを消化する。欠席はもちろん遅刻や早退が生じると修了認定試験を受けることができない厳しい内容になっている。職員は毎朝、毎夕巡回し、受給者の様子やチェックシートを確認し相談があれば夕方の振り返り時に面談を実施する。できるだけ早期に対応し様々な不安やトラブルを未然に防止することで、研修プログラム離脱者を極力抑えることが可能になってくる。受給者はスタッフとの関係以上に受給者同士の仲間意識が強く、体調不良や欠席している受給者へ連絡を取り合い、互いに気を配り、人が人を支え合うことで自己の存在意義を再認識し、社会参加の実感や充実感を味わうのである。久々の社会経験の獲得により受給者は短期間のうち仲間意識から介護職へ就労する目的共有集団へと成長を遂げて行くのである。

③現場実習+振り返りとなる。介護職員初任者研修では現場実習がないことから当事業所独自に高齢者、障害者施設など2日～4日間程度の実習を実施している。働く現場を知り、最終的な適職を見極めるのである。

現場実習が終わると実習の振り返り、就職活動を見据え模擬面接を実施する。最終日には修了式が催され就職活動へ向けたスタートを切ることになる。

④では就職活動、就労定着支援を実施する期間は6か月間。この間ハローワークへの同行、面接の同席、就労先が決まれば定着支援のために施設への訪問、電話連絡、来所相談、就労者の集いなどの支援を実施し定着支援の充実を進めている。出口になる就労先へは市内外を中心に職員が積極的に開拓を行うのである。

4 考察

受給者はこのプログラム参加にあたり、基本的な労働習慣を確立するために、生活改善に取り組む必要があった。生活改善プログラムは最初の1週間は午前中のみとし、次第に終日勤務へと段階的に移行して行くことでプログラムへの適応が進み、結果として生活改善へと繋がったと考える。また想定以上にメンタル的な問題を抱えている受給者が多くいたため、状況によっては医療機関への受診を勧め障害者手帳を取得した受給者もあり、医療機関との連携を視野に入れた支援が生活習慣の改善に有効であった。

受給者は単身世帯者が多く日常的にコミュニケーションを取れる環境がなく、プログラムの参加により、他者との接点をきっかけに自己の存在意義を再認識し仲間意識が形成されることで、一部の受給者がくじけそうになっても、仲間がいることを励みにプログラムをやり遂げるという効

果があったものとする。外部研修では一般人と混合実施になるという配慮事項があるが、質の高い教育を得られ、社会復帰の第一歩としての貴重な経験となった。これらの経験は生活リズムの改善、仲間意識の形成のみならず自尊心や自己肯定感の回復、就業意欲の向上、社会性の再構築など受給者が失っていた働く力を取り戻す効果的な取り組みと結論付ける。

5 事業成果

平成25年10月生～平成26年月生の事業成果である(表1参照)。修了者とは、プログラムを最後まで受講した受給者であり、このうち51名が介護職員初任者研修資格取得者である。就職者は42名と高い割合に推移しており、就職率は81%となっている。6か月後の定着率では介護業界という高い離職率という現実から58%まで落ち込んでいる。それでも60%近くの定着率を維持。自立においては6名が生活保護を廃止、2名が受給者に陥ることなく自立に至っている。

表1 (就労状況H27. 8月現在)

期別生	修了者	就職者	就職率	定着率	自立
H25.10月生	12	11	92%	42%	1
H26.1月生	11	7	73%	64%	2
H26.3月生	4	4	100%	75%	—
H26.8月生	11	9	82%	64%	2
H26.11月生	14	11	79%	57%	3
合計	52	42	81%	58%	8

6 おわりに

今年度より、財政的な理由から中間的就労(雇用型)から非雇用型への大きな変化があった。しかしながら就労への困難や不安を抱える受給者の就労支援というテーマは変わらない。この事業の生命線であるインプットとしての福祉事務所との有機的連携を深め、アウトプットとしての高齢者施設等との信頼関係をさらに得ることで、より充実した就労支援を担って行きたいと考える。受給者への手厚い支援には時間もコストもかかるが、受給者から納税者に変わることができればリターンも大きい。最後にこの意義あるモデル事業がモデル事業で終わることのないよう、今後制度化された事業として位置付けられることを期待している。

【参考文献】

1)現場発！生活保護自立支援川崎モデルの実践
資料p.213 ぎょうせい(2015)

【連絡先】

坂本 栄一 NPO法人マイWay
電話:044-833-5886 e-mail:sakamoto@normalization-s.org
ホームページ:http://my-way.jp

オリーブの樹における触法障害者の就労支援の現状と可能性

○伊藤 美奈子（社会福祉法人オリーブの樹 就労移行支援事業所 オリーブハウス 就労支援員）
吉井 雅昭（社会福祉法人オリーブの樹 就労移行支援事業所 オリーブハウス）
藤井 直樹（社会福祉法人オリーブの樹 共同生活援助事業所 鉄腕アットホーム）

1 はじめに

オリーブの樹では、触法障害者の受入れを行ってきた。困難な問題を抱えている方々の支援は容易ではないが成果も出ており、一般就労や単身生活に移行する者を輩出することが出来た。しかし、一方で再犯し、収監されてしまった者もいる。今後も触法障害者の支援を実践するにあたり、支援の現状を踏まえ、事例からみる支援の過程を振り返ると共に、そこから見えた課題を示し、今後の可能性を明確にすべく実践報告とする。

2 法人概要

1984年、小規模作業所オリーブハウス開所。2000年、社会福祉法人オリーブの樹（以下「当法人」という。）として法人認可を受け、2001年授産施設オリーブハウスとなる。2007年より就労系3事業（就労移行、継続A型、継続B型）に移行、現在定員85名となる。その他、相談支援事業、共同生活援助、ヘルパー事業等を実施。千葉市花見川区、稲毛区、中央区に亘り13事業所を展開している。

3 触法障害者受入れの経緯

施設利用者が、何度となく非行、触法行為を繰り返し逮捕起訴された。他の利用者も、犯罪行為に巻き込まれてしまう危険性が生じた。そのような状況に問題意識を感じ、法人として千葉県地域生活定着支援センター（以下「定着センター」という。）の設立に関わった。定着センターには2010年10月の設立時から2015年3月まで、当法人より延べ5名の職員を出向として派遣した。2010年2月、定着センター設立前のモデルケースを受入れ、以後触法障害者の受入れ支援を積極的に続けている。触法障害者の大多数は生活拠点が無いため、まずは生活支援を行い、更に日中活動の場の確保、就労支援を行っている。

4 触法障害者受入れ実績

2010年2月のモデルケース受入れから2015年7月末現在まで、5年間で16名の受入れを行ってきた。知的障害8名、精神障害4名、身体障害3名、難病指定1名。

就労系事業利用者は14名、現在利用中5名。グループホーム利用者は13名、現在利用中4名、単身生活移行2名。

16名の内9名が他事業所等への移行により退所した。なお、残念ながら再犯してしまった者が2名いる。

5 触法障害者への支援概要

(1) 地域生活支援

① 共同生活援助（グループホーム）

矯正施設出所後の居場所の確保として、当法人内のグループホーム（定員男性16名、女性11名、計27名）での受入れを行っている。支援内容は基本的には一般の利用者と変わらず、朝夕の食事提供、金銭管理、服薬・通院支援、相談等の支援を提供している。生活環境を安定させることで再犯防止につなげる支援を行っている。ただし、犯罪内容を良く理解するためのアセスメント、定着センターや医療機関を始めとした関係機関との連携は必須である。

② ヘルパー

移動支援、通院の支援を提供することで安心して外出できるようにすることや、医療機関との適切な連携を目的に支援を行っている。

③ 相談事業

当法人内相談支援事業所にて、障害福祉サービスを利用するためのアセスメント、計画作成、モニタリングを実施。また、日々生じる様々な相談にも対応している。

(2) 就労支援

日中活動の場として、就労系サービスの提供を行っている。基本的には就労移行支援の利用により就労準備支援を実施している。本人の希望や適性、障害特性に応じた作業訓練により作業技術や社会性を習得出来るようにしている。また、座学による就労講座も行い、一般就労に対する意欲の高揚を図っている。その際、他の利用者には触法者であることはクローズにして、特別なプログラムの提供は行わず、全く同じ環境の下での支援を行っている。

就職活動に関しては、本人の同意を得た上で触法障害者であることを開示して支援を行っている。本人の経験や希望を尊重した職場開拓、応募書類作成、面接同行を実施している。特に採用後の定着・継続支援を重視しており、作業状況だけでなく生活面の確認も注意深く行っている。

6 Aさんの事例紹介

(1) 対象者の概要

28歳の男性。身体3級、知的障害B2（軽度）。幼少期に両親が離婚。以降、父親に引きとられたが、虐待を受けて育ち窃盗を繰り返した。中学卒業後は高等技術専門学校に通うが3ヵ月で退学、その後一般就労するが、業務中の

怪我により入退院を繰り返した。その後実父が経営する会社に就職したが虐待は続いた。その間、生活苦により窃盗を繰り返し、懲役2年執行猶予4年保護観察付となった。その後も実父との折り合いが悪く会社を退職し、従兄弟宅で居候生活を始めた。

(2) 利用開始に至るまでの経緯

従兄弟宅を出て行かなくてはならなくなり、保護観察官からの相談で当法人のグループホームに入居、同時に日中活動の場として、就労移行支援事業所オリーブハウス（以下「当事業所」という。）の利用を開始した。

(3) 提供した支援内容・経過

生活支援では、ほとんど着の身着のままに入居したため、生活用品を揃える所から始めた。職員の支援に反発したり挨拶をしなかったりと反抗的な態度が見られた。また、他の利用者を見下して馬鹿にする言動が目立った。ADLは自立しているが、部屋の掃除を一切しないなど実際の生活力には支援が必要であった。生活基盤の確立後、一般就労して単身生活を目指すことを目標として支援を実施した。

就労支援では、当事業所で清掃関係の訓練を行った。作業能力、理解力共に高く、指示通りの作業を行うことが出来たが、服装の乱れや作業中にガムを噛む、携帯電話を見るなどの態度の悪さが目立った。他利用者には、ぶっきらぼうながらも気遣い、優しい一面もみせる場所があった。

就職活動は、利用開始半年で千葉県就労支援事業者機構（以下「機構」という。）の紹介により協力雇用主のB社に就職した。しかし、身体的な障害により作業についていけず約1ヵ月で解雇となり、再び当事業所を利用して作業訓練を行った。5ヵ月後、保護観察官の紹介により協力雇用主のC社で実習を実施した。就労支援員の支援も入り、実習状況が評価され採用が決定した。しかし、2ヵ月経過時、経営者の交代により触法者雇用の方針も変更となり解雇となった。短期間ではあったがC社での作業が本人の自信に繋がりが就労意欲は非常に高揚した。そのため間髪入れずに次の就職先を開拓し実習を行った。実習評価は高く、協力雇用主である高齢者施設のD社に就職が決定、採用後の定着・継続支援を綿密に行い現在も就労継続中である。

(4) Aさんの事例からの考察

B社は機構の主導により就職活動が進められた。このため当事業所による支援の提供は行われず、機構との連携した支援が出来無かった。定着・継続支援が十分に行われず短期間での退職となってしまった。C社は経営者の雇用方針の変更による会社都合での退職であり、本人に原因は無く残念な結果であった。D社は障害の有無を問わず触法者の受入れを実施している。しかしながら雇用人数には限りがあり、何時でも受入れ可能という訳ではない。たまたま欠員が出たタイミングであった。今回の事例から、触法障

害者の就労には雇用主の理解と定着・継続支援が必要不可欠であることが考察出来る。

7 触法障害者支援の課題

(1) 生活支援での課題

触法障害者は長く社会から切り離されていたため、出所後に早く自分の思い通りの生活をしたいと焦っている。また、自由を得たために共同生活やルールに縛られることを嫌い、支援を拒否することもある。じっくりと向き合っ今後の生活を一緒に考えていくことが必要である。

受刑して、もう犯罪はしないと考えられる利用者もいるが、犯罪に対する意識が低く再犯リスクが高い利用者もいる。我々が出来ることは支援であり監視ではない。24時間見守りを行うことも出来ない。地域で生活することで、犯罪のリスクは常につきまとう可能性がある。

(2) 就労支援での課題

これまで受入れた16名の内、実際に就職活動を行ったのは4名で、一般就労に2名、継続A型事業所に1名が繋がった。触法障害者は「触法」と「障害」という重複した働き辛さを抱えており、一般就労への移行は大変難しい状況である。困難さの要因として以下の2点が挙げられる。一つ目は、生活面での支援で止まってしまい、十分な就労準備支援の提供まで至らないケースが多いこと。二つ目は受入れ先企業の開拓の困難さである。協力雇用主でも障害者雇用は行っていない。障害者雇用に積極的に取り組んでいる企業でも、触法者である事を開示すると一歩引いてしまうのが実情である。大半は再犯リスクを危惧していることが窺える。

8 まとめ

罪を犯した障害者が繰り返し罪を犯し、再び矯正施設へ戻って行く。この負のスパイラルからの脱却支援が福祉の役割であり責任でもある。それは居場所の確保と安定した日常生活習慣の構築、更に就労により生活基盤の確立を目指す支援であり、結果として再犯を防止することとなる。

触法障害者の就労支援は、困難性や課題が数多く存在する。雇用促進には受け皿の拡大が必要であり、受入れ側の理解と協力が不可欠である。福祉事業所の役割は、受入れ側が安心して雇用できるような生活面を含めた就労準備支援の実施と雇用後の綿密なサポートである。そのためにも行政や司法、他支援機関、何より受入れ側とのネットワーク構築と連携を進めていかなければならない。

【連絡先】

伊藤 美奈子
社会福祉法人オリーブの樹 オリーブハウス
e-mail : houjin@olivehouse.info

障害者権利条約の骨抜き化につながりかねない 「障害者差別禁止指針」と「合理的配慮指針」

清水 建夫（働く障がい者の弁護団・NPO法人障害児・者人権ネットワーク 弁護士）

1 障害者雇用促進法は障害者権利条約を反映させる国内法としては適格性を欠く

日本政府は2007年9月28日障害者権利条約(以下「条約」という)に署名したのち、批准に向けて国内法の整備を進めるとしてきた。条約に忠実な国内法が制定されることが期待された。条約27条「労働及び雇用」に対応する国内法の整備は障害者雇用促進法に集約された(障害者差別解消法13条)。

しかし障害者雇用促進法は事業主や国・地方公共団体の任命権者の「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」等を講じるとするもので(1条)、この措置の主体は事業主や国・地方公共団体の任命権者であって障害者ではない。この法律においては障害者はあくまでも事業主と任命権者の雇用義務・採用義務に基づく雇用の促進の結果を受け入れる客体にすぎず、主体ではない。労働についての障害者の権利を明確にし、保障する条約を忠実に反映させる法律としては全く不適格な法律である。

2 改正障害者雇用促進法と二つの指針

障害者権利条約との関連で同法が改正された主な点は次のとおりである(施行は2016年4月1日)。

第1条(目的)に、「雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会及び待遇の確保の確立並びに障害者がその有する能力を有効に発揮することができるようにするための措置」が加えられた。

「第2章の2 障害者に対する差別の禁止等」が新設された。第2章の2は事業主による「障害者に対する差別の禁止」を定める34・35条と事業主による「雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会の確保等を図るための措置」を定める36条の2～36条の4に分かれる。

これらはいずれも法的義務である。ただ、規定が抽象的であることから、改正法は厚生労働大臣は事業主が適切に対処するための指針を定めるとし(36条第1項、36条の5第1項)、これを受けて厚生労働大臣は2015年3月25日前者については「障害者差別禁止指針」、後者については「合理的配慮指針」を発表した。しかし残念ながらこの二つの指針は条約の内容を忠実に具体化するものではなく、条約の保障する「障害者の働く権利」を事業主主体の「事業主の講ずる措置」に封じこめるものであり、障害者権利条約の実現をむしろ阻害するものとして機能している。

3 「障害者差別禁止指針」について

「改正障害者雇用促進法に基づく差別禁止・合理的配慮の提供の指針の在り方に関する研究会報告書」(平成26年6月6日)は「本研究会では、指針の検討に当たって、障害者団体、経済団体、労働組合からヒアリングを実施したところである。当該ヒアリングにおいて示された一般求人において、障害者は正社員にせず契約社員や嘱託社員にしかしないという募集を行うこと等の事例を踏まえ、指針には、『募集又は採用に当たって、障害者であることを理由に、その対象から障害者を排除することや、その条件を障害者に対してのみ不利なものとする』が差別に該当すると記載することが適当である。」と特記している(2頁)。

政府(厚生労働省)は障害者雇用率制度が発足して以来、障害者雇用は非正規雇用でも同法38条の規定する「常時勤務する職員」、同法43条の規定する「常時雇用する労働者」に該当するとして、雇用率算定の分母のみならず分子としてカウントすることを一貫して認め、実雇用率にカウントしてきた。このため障害者の多くは契約社員・嘱託社員や期限付職員という不安定で低賃金の労働に固定化され続けてきた。政府のこの扱いは「常時雇用する労働者」「常時勤務する職員」の法文に明らかに反する違法なものであり、国による障害者差別である。

研究会の報告を受け、厚生労働大臣は「障害者差別禁止指針」の中で“採用時の雇用形態差別”の是正を明確にするべきであった。ところが指針は抽象的表現に終始し、今なお政府(厚生労働大臣)に採用時における雇用形態差別を変える動きが全く見られない。

4 「相互理解と話し合い」による解決にとどめるかぎり障害者の権利は確立されない

「合理的配慮指針」は、「合理的配慮に関する基本的な考え方は、以下のとおりである」としている。

「合理的配慮は、個々の事情を有する障害者と事業主との相互理解の中で提供されるべき性質のものであること。」
「合理的配慮の提供が円滑になされるようにするという観点を踏まえ、障害者も共に働く一人の労働者であるとの認識の下、事業主や同じ職場で働く者が障害の特性に関する正しい知識の取得や理解を深めることが重要であること。」

これは事業主と障害者が対等な当事者であることを前提

とし、障害者の側にも自覚を求めている。対等な当事者である前提そのものに意図された現実との落差がある。事業主と障害のない労働者との関係においてすらも雇う側と雇われる側は対等ではない。ましてや障害者は一般労働市場で「雇ってもらえるだけでした」という考え方が事業主側に強くあり、対等な当事者関係は成立しえない。

対等な当事者でないにもかかわらず指針は「合理的配慮の手続」を次のとおり定めている。

- 1 募集及び採用時における合理的配慮の提供について
 - (1) 障害者からの合理的配慮の申出
 - (2) 合理的配慮に係る措置の内容に関する話合い
 - (3) 合理的配慮の確定
- 2 採用後における合理的配慮の提供について
 - (1) 事業主の職場において支障となっている事情の有無等の確認
 - (2) 合理的配慮に係る措置の内容に関する話合い（1 (2) と同様）
 - (3) 合理的配慮の確定（1 (3) と同様）

指針は合理的配慮の確定手続について次のように定めている。「合理的配慮の提供義務を負う事業主は、障害者との話合いを踏まえ、その意向を十分に尊重しつつ、具体的にどのような措置を講ずるかを検討し、講ずることとした措置の内容又は当該障害者から申出があった具体的な措置が過重な負担に当たると判断した場合には、当該措置を実施できないことを当該障害者に伝えること。」（3頁、4～5頁）

「障害者との話合いを踏まえ」としながらも最終的に「講ずる措置」を決定するのはあくまでも事業主であって障害者ではない。事業主は「当該措置を実施できないことを当該障害者に伝えること」で済ませることができる。障害者の主体性はどこにもなく、指針は事業主がすべてを判断し決める仕組みで一貫するものである。

5 権利救済規定の欠落

条約 27 条 1 項 (b) は「苦情に対する救済についての障害者の権利を保護すること」を求めている。これにつき障害者雇用促進法は都道府県労働局長による助言、指導、勧告（74 条の 6）と紛争調整委員会による調停（74 条の 7、8）を設けるのみである。あっせんは意図的に除外している（74 条の 5）。労働局長による助言・指導・勧告や紛争調整委員会による調停制度は事業主が受諾することが前提であるが、紛争に陥った当事者間で、事業主が受諾することはほとんど期待することはできない。したがってこれら制度では苦情処理の解決にむけての実効性が期待できず、権

利救済規定が有名無実な等しい。

韓国の障害者差別禁止及び権利救済に関する法律 49 条は、「この法律で禁止した差別行為を行い、その行為が悪意であるものと認められる場合、裁判所は差別をした者に対し、3 年以下の懲役又は、三千万ウォン以下の罰金に処することができる」として、差別行為に対し厳しく臨んでいる。厚生労働省は日本で罰則規定を設けなかった理由を、「障害者である労働者が継続して勤務できることが重要であることを踏まえれば、事業主に罰金を課すよりも、助言、指導及び勧告といった行政指導により、継続的に雇用管理の改善を促すことが有効であると考えられることから、罰則規定は設けておりません。」と述べた。しかし、助言、指導及び勧告に実効性がないことは前述のとおりである。

6 合理的配慮の事例（別表）

合理的配慮指針 6 頁は「合理的配慮の事例として多くの事業主が対応できると考えられる措置の例は別表のとおりであること。」としている。しかし別表に挙げられた合理的配慮は障害者の基本的な機能障害に関する単なる物理的・物質的な対応ばかりで、当たり前のこととしてこれまで実施されてきた対応を書き連ねているに過ぎない。これでは現実の改善・充実にほとんど寄与しない。

例えば

ア「視覚障害」については、「拡大文字、音声ソフト等の活用」「職場内の机等の配置、危険箇所の事前確認」

イ「聴覚・言語障害」については、「筆談やメール等の利用」「危険箇所や危険の発生等を視覚で確認できるようにすること。」

ウ「肢体不自由について」は、「移動の支障となる物を通路に置かない」「机の高さを調節すること等作業を可能にする工夫をすること。」などとした。

これらはこれまでにすでに当然のこととして行われてきた物理的・物質的対応ばかりであり、かかる事項を合理的配慮事例としてわざわざ掲げること自体、この指針が現実の改善をめざすものでないことを示している。

7 結び

障害者雇用促進法が改正され、二つの指針が発表されたものの、この実施で障害者を取りまく労働環境が変わるとは到底思えない。変化の微風すら感じない。政府も厚生労働省も働く障害者の現実を改善する意思も意欲も欠いており、現状固定で封じ込めることでよしと考えている。障害者権利条約を批准したにもかかわらず、障害者を取りまく前向きで明るい将来を展望することができないのは誠に残念である。

「意識」と「情報」に関する内外の取り組み

佐渡 賢一（元 障害者職業総合センター統括研究員¹⁾）

日本の障害者権利条約批准は2014年2月であった。国連総会での採択（2006年12月）から7年強を経ているが、その間、国内法制の整備に向けて取り組みが進められてきた。

当然のことながら、批准は到達点ではなく、これからは締約国(State Party)として果たすべきことが種々課されてゆく。履行状況の報告を定期的に提出する必要がある（第35条）、報告は障害者権利委員会の検討に付される。障害者権利委員会と締約国との間では建設的対話と称する協議が進行しており、いずれ日本もその対象となろう。

権利条約での規定事項としては差別禁止が連想されるが、報告・審査の対象とされるのはそれにとどまらない。権利条約が規定する範囲は多岐にわたり、履行状況の報告や上に述べた協議は、この広範な領域のすべてが対象となる。

本発表では、その中で情報（第31条）と意識の向上（第8条）をとりあげ、基本的ながら地味な印象を与えるこれらの事項で、権利条約を契機にどのような変化が生じているか等について考察する。

1 統計をめぐる動向

(1) EUの労働力調査

諸外国の障害者雇用に関する統計は、総合センターの研究成果物でも随時説明されてきた。ここではEUに絞って動向をアップデートしよう。EUではこれまでに横断的な統計調査を活用して障害者に関する調査項目を追加し、その結果を公表してきた。雇用に関しては労働力調査の障害に関する付帯調査が2002年に実施されているが、その後2011年に再度同じテーマの付帯調査が実施された²⁾。

テーマは同じであるが、調査項目には変化があった³⁾。2002年付帯調査では、

- ・長期的な（6ヶ月以上）健康上の問題または障害の有無
- ・上記健康上の問題または障害に基づく就業上の制約の有無及び深刻度

が調査され、労働力状態をはじめとする調査項目との関連が把握できるよう設計されていた。これに対し、2011年付帯調査の調査項目は、次のとおりである。

- ・健康上の問題の有無、基本的な活動に関する困難の有無
- ・健康上の問題・活動に関する困難による労働への制約
- ・就業に際しての特別な支援の必要性(就業していない場合)または使用(就業している場合)の有無

障害の有無、就業への制約という2つの視点から障害概

念を捉えている点は2002年調査を踏襲しているが、2011年調査では、①障害の有無に関する判定が複数の調査項目（いずれも「障害」という言葉を用いていない）の組み合わせにより階層的に行えるようになるとともに、②就業を実現するための支援についても調査している。

①に関し、ドイツを例にとり具体的な比較を行おう。2002年調査で「長期的な健康上の問題あるいは障害」があるとした回答の割合は15～64歳(以下同じ)で11.2%であった。これに対し2011年調査結果では、同じ年齢層で設問への回答の組み合わせによって24.4%（「長期的な健康上の問題」と「活動に関する制約」のいずれかがある）から10.2%（「長期的な健康上の問題」と「活動に関する制約」がどちらもある）まで、何通りかの該当者分布状況が明らかとなった。ドイツについては昨年の発表論文で障害の概念を従来の認定基準より幅広く、かつ階層的に捉えるよう枠組みを改めたことに触れたが、EU調査における調査方法の変更は、ドイツで確認していた障害に関する把握の見直しと同じ趣旨であり、これがドイツにとどまらずEU全域での変化の方向であることを示唆するといえる。

説明が前後したが、この見直しは障害者権利条約が提起する方向に沿ったものである。今回の事例は基本的な統計に関するものであるが、権利条約は統計を含む情報収集に関する規定も備えており（第31条）、これが条約における障害概念への接近を図ろうとした結果と捉えることができる。今後日本⁴⁾も含む各国の統計や情報が条約に即して提供・評価されることが契機となって、障害の範囲やその捉え方に関する議論が進んでゆくことも考えられる。

(2) ICFをめぐる

障害に関する情報整備に関して今一点、ICF(国際生活機能分類)をめぐる動向にも触れておきたい。権利条約における障害の考え方は、ICFの考え方(モデル)と関連つけて論じられることも少なくない。統計との関連についてみると、調査項目の設計にICFの発想を取り入れようとする動き⁵⁾とともに、ICFの側からも円滑な情報収集に向けての試みがみられる。その一例が、本年開催されたICFシンポジウム(第4回)でも取り上げられたICFコア・セットである。これは本研究発表会でも2010年に策定に向けての取り組みが紹介されていたが、2012年にマニュアルの形で取りまとめられ、日本語も含む各国語に翻訳されている⁶⁾。コア・セットは、疾病等特定の対象ごとに関連性の高い分類項目を絞り込み、コーディングの負担を軽減しようとする

る発想に沿って構成されたものであり、これによってICDと同様の情報蓄積機能を獲得することも視野に収めている。

コアセットの試みはICFの普及・活用の面からは大きな促進要素となる可能性を持つが、個人的な考えを述べると、ICFの理念の面で議論を呼ぶ余地がある。ICFの重要な特徴として、しばしば強調されてきたことが、その自由性・包括性であり、例えば構成要素間の相互関係が1方向に固定されないことも自由性の1つの現れとされてきた。しかし、コアセットは疾病の種類から判定すべき分類を絞り込むという方向性を有している。単純化して書いてしまうと「記入者の負担軽減のため、自由度を一部犠牲にした」との見解を招く余地がないとはいえない。

権利条約同様、ICFもいわば理念から実践の段階に進もうとしているのだろうか。コア・セットは、新たな段階に向けての試みという面からも今後の動向が注目される⁷⁾。

2 意識の向上について

意識の向上については、残りの紙面を勘案して、いささか原則にこだわった私見を交えた要約にとどめたい。

第8条に記述された「意識の向上」に関する事項は、条約が効力を有してからのことと考えられる。一方、他の条約同様、前文には条約の前提となる数々の認識が掲げられている。本条約の特徴である「障害が、機能障害を有する者とこれらの者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用で」とあるとの考え方も、ここに明記されている。

周知のとおり、権利条約は基本的認識に及ぶ法規定の改正・整備を要請しており、社会のあり方にも変化を求めるものとされている。そのような重大性を持つ条約が国に対して拘束力を持つためには国会における批准を必要とする。条約の前提となる種々の認識は、採択や国内での批准に先だって共有されるべきものである。現実問題として、この点はどの程度クリアされたと考えるべきだろうか。

条約はすでに批准されており、それを前提とした枠組みが社会に適用されてゆく。しかし、条約の理念がどのように現実化し、浸透してゆくかについては、複数の可能性があるかと筆者は考える。現時点における意識がいかなる状況か、今後の「意識の向上」への働きかけが現状をどのように踏まえたものであるか。それも将来の姿を左右する一つの要素になるというのがその理由である。

権利条約を契機に手が加えられた法的枠組みにしても、いくつかの方向が考えられる。ひたすら履行を求めることに徹するのか、枠組変更の必要性や効果を周知することにも注力するのか、両者間のバランスのとりにかたによって結果は異なるものとなろう。その観点から、新しい枠組みが何故に必要か、その実現がどのようにして可能か、その変更が社会をどのように進歩させてゆくか、それらの点が広

く伝わってゆくかどうかにも筆者は注目している。

この視点は、権利条約に伴って設けられた枠組みへの見方によって変わるものかもしれない。これまでと異なる価値観への転換とみるか、これまでの積み重ねの方向を修正した延長線とみるか。あえて二社択一を求められれば後者の考え方に立つ筆者としては、長い実践の積み重ねを通して方法と効果についての知見が蓄積されている職業リハビリテーションの分野からも、権利条約の核につながる多くのことが発信できるはずであると、個人的に期待している。

【注・参考文献】

- 1) 現厚生労働省労働基準局労災管理課労災保険財政数理室勤務（再任用短期職員）。ただし本稿、本発表における見解は筆者個人のものである。
- 2) Eurostat : Employment of disabled people –Statistical analysis of the 2011 Labour Force Survey ad hoc module (2015)。結果のみならず、その妥当性に関する考察に及んでいる点にも注目した。例えば、回答者が本人か他の世帯員かによって障害に関する回答が影響を受けるかを検証している。ただし、結果は図表で提供されたものが多く、正確な数値が把握できないことにもどかしさを感じるものが少なくなかった。その理由から本稿での紹介を断念した事項も1つならずある。
- 3) 2002年調査と設計を比較するには、次の文献との対比が有効と思われる。European Commission : Men and women with disabilities in the EU: statistical analysis of the LFS ad hoc module and the EU-SILC (2007)
- 4) 本稿では十分説明できないが、日本においても障害の有無を把握する基本統計に変更が加えられている。
- 5) 上述のEU横断調査でもICFの考え方に沿って障害を把握することが強く意識されている。
- 6) Jerome Bickenbach 他 : ICF Core Sets: Manual for Clinical Practice (2012) WHO(邦訳書名一臨床実践のためのマニュアル)
- 7) 今後ICFが医療情報の記述手段としてICDと同様の役割を果たすようになると、日本における障害把握も影響を受けることを予想している。現在精神障害がある人の数は「患者調査」の患者数に基づくことが多く(障害者白書でもこの数値を使用)、その分類はICDに沿っている。従って現状では該当する疾病に分類されるかのみが、把握の基準となっている。ICFが分類手段に組み入れられれば、行動の制限・参加への制約も把握の基準に加えることが可能となり、上述の現状把握にも変化が及ぶことが考えられる。

【連絡先】

e-mail : RXG00154@nifty.com