我が国と諸外国での障害者雇用施策の共通性と相違点を明確にする 共通比較枠組みの試案

○下條 今日子（障害者職業総合センター 上席研究員）

春名 由一郎・堀 宏隆・武澤 友広・藤本 優・日高 智恵子（障害者職業総合センター）

1 背景と目的

我が国の障害者雇用施策は近年大きく発展し、従来一般就業が困難であった障害者の就労可能性が拡大している。障害者職業総合センター（以下「当センター」という。）では、このような障害者雇用施策の発展は、諸外国でも共通しており、従来、国際的に対立的になりがちであった様々な観点や取組の総合化を伴っており、障害者権利条約における基本的な理念や国際的な障害者雇用施策の方向性とも整合的であることを明らかにしてきた^{1) 2)}。

これまで、諸外国の障害者雇用施策については、我が国とは基本的な障害、仕事、支援の捉え方が異なるため、国際比較や、諸外国の施策等を我が国の参考とすることには困難があった。しかし、障害者権利条約により障害者施策の目標が、多様な障害種類・程度の障害者の労働の権利や社会包摂を目指すものとして共通し、さらに、各国での障害者雇用施策の総合化が進むにつれ、障害者雇用率制度、障害者差別禁止と合理的配慮の推進、事業主への経済的支援、職業リハビリテーションサービス等を総合的に実施している等の共通点も明確になってきた。

本研究では、今後さらに我が国と諸外国の障害者雇用施策の比較や相互学習を進めるため、我が国と諸外国の様々な観点や取組を総合した共通比較枠組みを明確にすることを目的とした。

2 方法

(1) 諸外国の取組に係る情報収集と分類整理

当センターでは、我が国の近年の職業リハビリテーションでの議論の課題に即して、探索的に諸外国の情報を収集し、とりまとめてきた。具体的には、援助付き就業と職業アセスメント再構築の課題、雇用率制度と差別禁止法制の統合、障害属性別の効果的な職業リハビリテーション、福祉的就労と一般就業の谷間の解消、職業リハビリテーションの多分野連携、障害者と事業主の統合的支援、才能マネジメントと職業リハビリテーション、障害者雇用企業への経済的支援と税制、職業リハビリテーションの人材育成と資格認定、第4次産業革命と職業リハビリテーション等に関して、諸外国の状況の情報交換を進め¹⁾、収集した諸外国の取組等を、「障害」「仕事」「支援」の捉え方の違いと発展に着目して分類整理している²⁾。

(2) 障害者雇用施策の総合性を踏まえた仮説設定

今回、共通比較枠組みを作成する前提として、我が国や諸外国で従来は対立的であった「障害」「仕事」「支援」の捉え方が、各国で総合的に発展している動向について、収集情報を踏まえ、理論的な整理を行った。

ア 障害の捉え方の発展と総合化

障害については、障害者個人の問題とする医学モデルと、社会の問題とする社会モデルが代表的な捉え方であり対立的に捉えられていたが、2001年の世界保健機関の国際生活機能分類（ICF）で健康状態に関連した個人と社会の相互作用として統合された。さらに、世界各国で合理的配慮や支援の発展により障害者の能力の捉え方が見直される中で、障害者を能力の劣った保護の対象と捉えるなど、健康問題により人権保障や社会包摂が実現されていない状況を問題とする、発展する概念としての人権モデルとしての捉え方がますます重視されるようになってきている。

イ 仕事の捉え方の発展と総合化

障害者の仕事については、一般企業で配慮等を促進して雇用を確保するアプローチと、福祉的サービスとして就労の場を確保するアプローチが代表的であり、どのような障害者では雇用が可能で、どのような障害者が福祉の対象なのかは、国際的にも、国内でも議論が続いてきたところである。一般雇用における合理的配慮や差別禁止が進む中での障害者雇用の量と質の改善、ジョブコーチ支援や地域の継続支援体制等による従来福祉の対象となってきた最重度の障害者の一般就業の可能性の拡大等を踏まえ、障害者権利条約において、すべての障害者の労働の権利が明確になり、福祉的就労の差別的処遇も問題視され、障害種類・程度にかかわらず誰もが働きやすい多様な包摂的な就業のあり方が重視されるようになってきている。

ウ 支援の捉え方の発展と総合化

障害者の就労支援については、障害者の専門支援を充実させるアプローチと、職場や地域づくりを重視する「ノーマライゼーション」アプローチが代表的である。障害種類が多様化し企業支援も課題となり、医療、福祉、教育等多様な知識・スキル等が求められる中、各国では関係分野の連携により職業生活を支えるケースマネジメントが重視され、また、企業のナチュラルサポートを重視し就職前から就職後の支援が重視されるようになり、障害者権利条約でも、総合リハビリテーションの推進が謳われている。この

ような中で、個別の職業相談や職業紹介の充実だけでなく、職業生活上の医療、生活・経済、教育等の個別的で多様な支援ニーズにも総合的に対応できる職場や地域の取組を促進し、支える専門支援のあり方が重視されている。

(3) 諸外国の障害者雇用施策の有識者による草案検討

上記仮説に沿って、当センターで収集した諸外国と我が国の関連情報を分類・整理することで比較枠組みの草案を作成した。草案の妥当性について、実際の各国の情報の分類・整理を試行的に進めることにより検証した。具体的には、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスと我が国の現状、課題、動向に関する有識者による研究委員会により、諸外国の情報を網羅的に整理することができるか、また、他国とも比較できる枠組みとなっているかを検討した。その際、具体的な比較ニーズとして、次の2つを想定した。

ア 我が国の基本的成果の確認

我が国の近年の障害者雇用支援の制度・サービスの発展による知的障害者等の雇用の促進の成果を国際的に確認するため、各国の障害者就業統計や障害者や事業主への支援ニーズへの対応状況を的確に把握する必要がある。

イ 我が国の政策課題への参考

我が国の近年の課題である、障害者手帳を所持していないが就労支援を必要とする障害者への対応、障害者雇用の量的増加だけでなく雇用の質の向上、医療・福祉・教育等の関係分野との密接な連携を含む高度な支援のための地域支援体制の構築や専門人材の育成等の諸課題への対応の参考となる情報が必要である。

3 結果

(1) 草案についての各国の有識者による検討結果

草案の共通枠組みにより、我が国や諸外国の関連情報が網羅的に分類できることが確認できた。さらに、この共通比較枠組みでの比較により、他国の取組を参考に、我が国の取組内容や近年の議論等を整理できる可能性も確認できた。例えば、我が国では既に「生活のしづらさ調査」でアメリカやヨーロッパの障害者定義に沿った調査が実施されていること、アメリカ等での雇用の質の評価の指標に似た「もにす認定」制度があること、アメリカの雇用目標達成で重視されている自己申告促進と類似した内容がプライバシーガイドラインとして示されていること、ドイツの同等認定制度は雇用エージェンシーの裁量が大きく、我が国で障害者手帳のない障害者をハローワークの支援対象にするアセスメントの強化の課題に対応すること、アメリカの幅広い関係者を対象とする「認定就業支援専門職」の趣旨は我が国の基礎的研修の狙いに相当すること等である。

また、特定の障害種類・程度と特定の仕事や支援との結びつきが強く、障害、仕事、支援に構造的に分離しにくい

状況、逆に仕事や支援により障害状況が変化する状況等についても、的確に分類・整理できるように、草案の枠組みを改善する必要も確認できた。

(2) 共通比較枠組みの試案

検討を踏まえ草案を改定し、以下の3領域12テーマの共通比較枠組みの試案を作成した。なお、各テーマを詳細に比較するためのサブテーマも暫定的に策定している。

ア 基礎的状況の比較

- 障害種類・程度別の生産年齢人口
- 就労支援を必要とする障害者の的確な把握
- 特に就労困難性や雇用困難性の高い障害者の把握
- 法制度・支援サービスにおける、障害の就労困難性の反映

イ 雇用支援の対象となる軽度から最重度までの多様な障害者の理解

- 障害者の就業状況
- 障害者雇用率制度等の数値目標と雇用促進策
- 障害者雇用の質の向上とその評価指標等
- 重度障害者の雇用促進と福祉制度との連携（福祉的就労と一般就業の谷間の解消）

ウ 多様で個別的な支援ニーズに対応できる地域支援体制

障害者や事業主を支える社会的支援の専門性の確保、地域支援体制の整備や専門支援人材の育成をカバーする。

- 障害者と事業主の支援の制度・サービス
- 障害者雇用の質と量の充実のための障害者と事業主の双方への専門支援
- 医療、福祉、教育、就労等の総合的支援体制
- 職業リハビリテーションの人材育成と体制整備

4 考察と今後の課題

今回、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスと我が国の障害者雇用施策を網羅的に比較検討できる可能性が確認でき、障害者雇用支援施策は、障害の種類や程度によらず誰もが職業で活躍し社会参加できる仕事や専門的支援の実現に向けた非常に総合的な発展の途上であることを認識できた。今後、我が国の強みや課題を明確にするとともに、諸外国における多様な制度・サービスの発展の成果や課題から我が国が学べることを明確にしていくなかで、さらにこの共通比較枠組みの見直しも進める必要がある。

【参考文献】

- 1) 世界の職業リハビリテーション研究会:<https://www.nivr.jeed.go.jp/research/advance/advance01.html>
- 2) 障害者職業総合センター『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』、調査研究報告書No.169。