提言

障害のある人の多様な就労を実現するための支援方策

東京都社会福祉協議会では、平成17年9月に身体障害、知的障害、精神障害の枠を超えた当事者と 支援者から成る「障害のある人の多様な就労支援活動事例集の作成に関する意見交換会」を設置しました。意見交換会では、障害者就労支援センターに対する実態調査、当事者や実践活動、障害者雇用に取り組む企業のヒアリングを行いながら、支援者が取り組むべきことと施策に対する提言をまとめました。

はじめに

障害者雇用促進法に基づいて 1.8%の法定雇用率が義務づけられている全国の民間企業における障害者の実雇用率は 1.49%(平成17年6月1日現在/平成17年12月14日厚生労働省発表)となっています。法定雇用率を達成している企業は全体の 42.1%で半数以下となっています。とりわけ東京都の民間企業の実雇用率は 1.40%と都道府県別にも下位の数値に甘んじており、雇用率達成企業の割合も27.8%と全国平均を大きく下回っています。

その一方で、大都市東京には、多様な消費者が生活しており、企業活動もまた多様化しています。障害のある人の就職を実現している業種、職種も徐々に多様化してきています。障害のある人が働くことのできる可能性を幅広く捉えることによって、より一層、多様な就労の場を広げていくことが必要です。

施策の中でも福祉施設等から企業就労への移行を促進する流れが作られつつあります。福祉施設等の利用者の中に適切な支援が得られれば、企業就労が可能な利用者が潜在化していることが指摘されており、安心して就職にチャレンジすることのできる環境をつくっていくことが必要とされます。一方、必ずしも企業での就労を望まない人もいます。こうしたことからも企業就労に限らず、福祉的就労を含めて地域に多様な働き場を作っていくことも求められています。

東京都内の公共職業安定所(ハローワーク)における新規求職者数は、次ページの図のようになっています。平成11年度から16年度までの6年間で知的障害者で1.5倍、精神障害者で2倍と、とりわけ知的障害者、精神障害者の求職ニーズの高まりがみられます。



新規求職者数の推移

就労を実現した当事者に対するヒアリングにおいて、当事者者の言葉に共通しているのは、「こういうことをやってみたい」というスタートや「障害のある自分」を受けとめるスタートにたどり着くまでにさまざまな紆余曲折を経ていることです。就労に向けたスタートにたどり着き、そして、支援を得ることで一気に就労を実現していった人も少なくなく、「働きたい」という思いを本人が固めて家族からの応援も得られることへの支援が非常に重要なものとなっています。

障害者就労支援は、障害のある人の実現したい暮らしに対する支援そのものです。障害のある人の一人ひとりの想いに立ち返り、その実現に向けた支援を構築することが求められています。

提言 - 1 就労に向けた支援の充実

(1)本人の就労に向けた動機づくりをすすめるための支援と、家族に対する支援 (福祉事業者、学校関係者に対する提言)

障害のある人の所得保障が十分に確立されていない中では、「生活が安定していること」は、障害のある本人、家族にとっても重要なことになります。そのような中、就労をめざしていくことに不安を感じたり、失敗を怖れたり、失敗から自信をなくす気持ちも当然生まれてきます。また、就労に対して「いじめられるのではないか…」「つらい想いをするのではないか…」というイメージもありがちです。そういったマイナスイメージだけではなく、就労をめぐるプラスのイメージをどのように伝えていくかも課題です。

まずは、たとえ失敗してもやり直しが効くということ、失敗を一つのステップと考え、次につなげていけるのだということを伝えることが大切になります。そして、たとえ小さなことでも「やってみたい」と本人が思うことを積極的に支援し、徐々に力をつけていくことを支えていく必要があります。また、家族の不安に対しては、家族の気持ちを受けとめた上で、家族が心配する一つひとつの不安に対してどういう支援ができるかを具体的に伝えることが不可欠です。家族からの理解と応援が得られることは本人の気持ちにとっても大きな励ましとなります。家族に対する情報提供の一つとして、就労を実現した人の家族の話を聴く機会を設けることも考えられます。

一方、就労に対する意欲は十分にあるものの、「やりたいこと」と「できること」の間に開きがある場合もあります。そうした場合にも「できないこと」を強調してしまうと、一歩前にすすみ出ることさえ抑えてしまいます。本人がイメージする目標の設定が高すぎると思われても、一度ふみだすことを大切にし、さまざまな体験を通して徐々にすすんでいく中で、客観的に自己を評価できるようになることを支援することが大切になります。

そして、就職を実現した障害のある人の話を聴く機会を設けることも有効です。就労に対するイメージがわきにくい人にとっては、実際に就労している当事者の話を通じて「働く喜び」「やれば、できる」ということを実感し、就労の意欲を高めることができます。当事者こそが最も的確なメッセージを伝えることができることを重視する必要があります。

(2) 就労に向けたプログラムの作成

就労に向けた支援プログラムは、一人ひとり個別に目標を立てて作成する必要があります。期間を設定してなるべく有期限のプログラムにして更新もできるようにします。その期間はおおむねの目安はもちながら、一律に定めるのではなく、開始時期も随時にできるようにし、一人ひとりの状況に応じた期間を個別に設定するとともに、短期の目標、長期の目標をそれぞれ設けます。そして、計画は定期的に本人と一緒に見直しを行うことが必要です。これは、本人が自らの変化に気付きながら、自己評価ができるようにする意味もあります。

なお、期間は目安としてもつことがポイントでそれにこだわるのではなく、状況に応じて弾力的に考えていくことが必要です。

具体的な作業を活用した就労支援プログラムは、体験を通じて学びやすいとともに、どこが本人にとって難しくつまずくポイントなのかを知ることができます。この場合の作業は、あくまでも就労を実現するための手段であり、作業の達成そのものが目的となってしまわないよう留意し、本人にとって何が課題なのかを日常的に本人と確認し合うことが必要になります。

また、普段、通っているところだけではなく、普段と違う環境(企業や他の施設、就労支援機関)で実習をする機会を得ることは、それまでに見えなかったことが見えたり、別の視点で評価が得られるなど、非常に有効な機会となります。どのような職業が向いているかは、作業を通じて本人とともに知ることもできますが、障害者職業センターの「職業評価」などの他機関による評価を活用することも有効な方法の一つです。希望する職種のイメージが徐々に定まっていけば、具体的なスキルの向上も必要となります。例えば、パソコン講習は、抵抗感なくパソコンを利用することができるようになるなど、就職する上で必要なスキルを高めることが自信につながっていきます。なおかつ、その獲得したスキルを客観的に企業に対して説明できるような形(具体的にできることを明文化)にすることも大切です。

就職面接では、自己アピ・ルできることや自分を理解していることが求められていることが多く、面接という緊張の場面でも自分を表現できるように支援することが必要です。

以上のように、支援者はさまざまな方法を用いて、本人のアピールポイントは何か、作業スキルはどの程度か、どのような環境が適しているか、どういった工夫、配慮があれば就労に結びつくかを把握し、 支援していくことが求められています。

(3)企業への積極的な働きかけ

(福祉事業者、学校関係者に対する提言)

企業に対して実習や障害者雇用をお願いするにあたって、「うちにはお願いする仕事がない」という 反応も少なくありません。また、企業の出している求人票を見るだけでは、「うちの利用者には無理だ ろうか…」とあきらめてしまうこともありますが、条件を少し見直してもらうことで雇用の途を拓く可 能性もあります。

養護学校や障害者就労支援センターでは、このような場合に、「職務分析」という手法を用いて、企

業に対して提案を行っています。実際に職場を訪問する機会を設けてもらえるようになれば、障害があってもできる「業務の切り出し」や「業務分担の調整」などの提案を行うことで、一人分の仕事を再構築することができることも少なくありません。つまり、企業などの職場の仕事は、効率よくできる業務分担がなされていますが、その業務を細かく分析し、複数の人が行っている同じような仕事を改めてくくり直すことで、ある程度のボリュームの業務を作り出すことが可能なことに着目した手法です。また、従来の方法では障害のある人にはできない仕事でも、番号をつけたり色で分けたり道具を使ったりと、障害があってもできる方法を提案していくことも必要です。「できない、やれない」とあきらめるのではなく、「どうすればできるか」ということを考えることが重要です。さらに、例えば、清掃、ダイレクトメールの発送、配送業務、社員食堂など、それまで企業が外注していたものを自社に戻して、多数の障害者雇用に結びつけたり、パソコン入力業務を障害者が担うことでのコスト削減などについて具体的な数値を示して、企業側のメリットを伝えることもポイントになります。

そして、障害者の雇用に理解を求めていくと同時に、企業ニーズを正確に捉えることが重要になります。どのような業種でどのようなスキルが求められているかを日常的に企業の人たちと接しながら常に 把握しておくことも求められます。

(4)福祉施設、養護学校の連携による支援の強化

(福祉事業者、学校関係者に対する提言)

身体障害、知的障害のある生徒には、養護学校卒業時に就職が叶わず、地域の福祉施設や作業所を利用する人も少なくありません。こうした生徒の中には、卒業時には就職に到らなかったものの、継続した支援が得られれば、就職を実現できる人もいます。したがって、養護学校と福祉施設が連携し、支援の継続を図ることは重要なこととなります。

(5) 庁舎ならびに公共施設における障害者の実習受入れの拡充

(東京都、区市町村に対する提言)

障害のある人の就労支援のためには、実習現場において健常者とともに働く経験を得たり、働くことをイメージできるための支援が必要です。その実習現場を幅広く用意するために、庁舎ならびに公共施設において障害者の実習の受入れを充実することが求められます。

- (6)全都的な「障害者就労をめざすための実習促進事業」の創設
 - ・実習促進のための実習手当、交通費の支給事業
 - ・実習現場情報システムの構築事業
 - ・実習現場拡大のための普及啓発事業

(東京都、区市町村に対する提言)

公共施設における実習の場の拡大に加えて、民間のさまざまな事業所(企業、福祉施設、就労支援機関など)における実習の場を拡大するために、広域における促進事業の創設が必要です。希望に応じて選ぶことのできる多様な実習現場を用意するための普及啓発と事業所に対する支援を行う普及啓発事業、実習を希望する障害のある本人が実習に取り組みやすいようにするための実習手当、交通費の支給が考

えられます。さらに、多様な実習現場を本人や支援者が選ぶことのできるよう、実習の受入れができる 事業所の情報を提供するシステムの構築が考えられます。

(7)福祉施設・作業所に対する「施設外実習促進事業」の創設

(東京都、区市町村に対する提言)

福祉施設、作業所の利用者が就労をめざしていくためには、日常的に過ごしている福祉施設、作業所と異なる環境、例えば、異なる視点で評価が得られる機関、健常者とともに働く体験のできる場での実習の経験が有意義と考えられます。しかしながら、障害者自立支援法の訓練等給付費は日額で設定されているため、利用者が施設外で実習、訓練を受ける場合に施設にとって収入減となることが考えられます。したがって、促進事業として施設に対してコーディネート料の補助などを行うことによって、積極的に施設が取り組めるように支援することが求められます。

(8)企業内授産事業における準備支援と手続きの簡素化による同事業の活用促進

(東京都、区市町村に対する提言)

企業の事業所内において企業から業務委託を受けた授産施設が授産活動を行う「企業内授産事業」は、障害のある本人が企業における就労を体験できる点でも有意義な事業と考えられ、平成17年度から「施設外授産の活用による就職促進事業」として制度化されています。この事業に授産施設等が取り組んでいくためには、企業との間に具体的な業務委託関係を成立させなければなりませんが、具体的に企業に対してメリットを提案し、委託業務を検討していくには多くの労力を必要とします。したがって、授産施設と企業とのコーディネートを公的に支援し、事業の活用に必要な手続きを簡素化することによって、より多くの授産施設が企業内授産事業に取り組むことができるよう、活用の促進を図ることが求められます。

提言 - 2 就労定着のための支援の充実

(1)ジョブコーチの積極的な活用

(福祉事業者、学校関係者に対する提言)

障害のある人は、職務の遂行能力は十分に備わっているのに、対人関係がうまくいかなかったりすることで、持っている能力を発揮できないでいることも少なくありません。また、採用する人事部門に障害者雇用に対する理解があっても、配属される部署には、障害のある本人にどのように接すればよいかという不安もあります。とりわけ就職直後は、本人にも緊張があり、当然、分からないことがあるはずなのに、それを周りに上手に聴けないでいることがありがちです。

そうしたことから、職場定着を図っていく上で、ジョブコーチを積極的に活用し、本人に対しては作業の手順や注意しなければならない点を分かりやすく伝えるとともに、職場の人に対しては教え方を知ってもらう支援を行っていくことが必要となります。

(2)施設職員や教諭がジョブコーチ的な支援の方法を学習する機会の充実

(福祉事業者、学校関係者に対する提言)

- (1)に挙げたように、ジョブコーチを積極的に活用するとともに、施設職員や教諭がさまざまな機会を通じてジョブコーチ的な支援の方法を学習する機会を充実させることが必要です。
- (3)複数の機関の協働による生活支援の継続

(福祉事業者、学校関係者に対する提言)

就労を維持、継続していくためには、生活支援は欠かせないものになります。実際に多くの障害者就 労支援センターは、就職への支援と同等にこの生活支援に多くの力を注いでいます。中には、世田谷区 の「クローバー」のように、就労者の生活支援を専門に担う機関を設置している地域さえあります。と りわけ単身生活の場合には、金銭管理や健康管理、年金等の手続きなどを含めた支援が必要となり、家 族とともに暮らしている人であっても、家族に何らかの課題が生じたときには、その支援が必要となり ます。こうした生活支援は、就労支援センターのみならず、福祉施設などの地域の関係機関がより一層 取組むことが期待されています。

就職当初、本人に意欲があったのに、時間が経つにつれて、自宅と家庭の往復だけの生活になってしまうと、就職する前の仲間とのつながりも薄くなり、孤立してしまうこともあります。土日の余暇をどのように過ごしているかも、生活支援を行っていく上で把握すべきポイントとなります。また、学校時代には学年などの節目があるものの、就労生活にはともすると、節目なく1年1年を過ごしてしまうこともあります。将来設計を含めて就労生活を通じてどのような暮らしを実現していきたいと考えるかを定期的に話し合う機会を設けることも重要となります。

生活支援を行っていくポイントは、まずは就労者とのつながりを継続する手立てを設けることで、例えば、連絡が途絶えがちになるときは電話をしてみるといった方法が考えられます。また、生活支援は一機関で完結することは難しく、複数の機関が役割分担をして実施していくことが望ましいといえます。就労者とつながりのある機関が日常的に連携し、ちょっとした変化があったときに、それを共有することが複数の機関での生活支援には重要となります。

(4)身体障害、知的障害のある生徒の養護学校在学中からの地域の福祉機関、就労支援機関との関わ りづくりによる生活支援の継続

(福祉事業者、学校関係者に対する提言)

養護学校の卒業とともに、すぐ就労生活に入るケースを考えたとき、在学中から地域の福祉関係の機関との結びつきを深めておくことが重要です。養護学校では、「個別の移行支援計画」を作成しており、そうした計画づくりに学校外の地元の身近な機関が参画し、役割を担うことが、卒業後の就労生活を送る中での生活支援を位置づけていく上で重要な取組みとなります。

(5)障害者就労支援センターにおけるジョブコーチ配置への支援

(東京都、区市町村に対する提言)

障害のある人の就労定着において、本人ならびに事業所に対する支援を行うジョブコーチの活躍は 非常に有効なものとなっています。区市町村を単位に設置されている障害者就労支援センターでは就 労支援コーディネーターの配置が補助されていますが、職場定着に取り組むためのジョブコーチを複 数配置できるようにすることが必要となります。

また、ジョブコーチには、福祉、労働、社会経済、医療、教育といった多岐にわたる知識やスキル、コミュニケーション能力が必要となりますが、専門職としての認知はまだ低いものとなっています。 就労支援機関、福祉施設・作業所等に資質の高いジョブコーチを幅広く配置できるようにするために、広く門戸を開いたジョブコーチ資格認定制度を設けることが求められます。

(6)「障害のある就労者のための離職セーフティネット事業」の創設

- ・就労を継続していくための複数の機関の協働による変化の早期発見
- ・離職の際に迅速に地域の関係機関につなげるしくみの実施

(東京都、区市町村に対する提言)

障害のある人の離職は、課題の早期発見により防ぐことのできるものも少なくありません。この発見のためには就労先の事業所を含めて地域のさまざまな関係機関が協働して行うことが求められます。また、障害のある人が就労を考えるにあたって、離職のリスクは本人、家族にとって大きな不安となっています。万が一、離職に到った際にも地域の関係機関に迅速につながることのできる保障が得られるなど、離職セーフティネットの構築は、障害者就労の促進のためには不可欠となります。

(7)障害者雇用をめぐる各種助成制度の周知徹底と手続きの簡素化による利用の促進

(東京都、区市町村に対する提言)

障害のある人が就労するにあたって、本人や事業所が活用することのできる各種助成制度が数多く整備されていますが、制度が十分に周知されていなかったり、要件が厳格で利用手続きが複雑な制度もあります。各種助成制度が広く活用され、障害者就労を促進するために、周知の徹底と手続きの簡素化が求められます。

(8)精神障害者社会適用訓練事業の他障害からの活用を含めた充実強化

(東京都、区市町村に対する提言)

精神障害者社会適応訓練事業は、回復途上にある精神障害者の訓練として協力事業所の協力を得て活用されており、とりわけ本人、保健師、事業所の三者で評価を行う取組みを位置づけていることによって就労支援と生活支援を一体的に行えるメリットがあります。三障害の福祉サービスの一元化の流れの中で、同事業を他の障害からの活用も含めてより一層拡充していくことが求められます。

(企業に対する提言)

障害者雇用に取り組んだ企業からは、顧客に対するアピールにつながり、また、職場内のチームワークによい効果を生み出しているという声が多く聞かれます。東京都社会福祉協議会が実施した障害者雇用に取り組む企業へのヒアリングでは、次のような点が、障害者雇用に取り組む上でのポイントとなっていました。

障害者雇用に対するトップの理念が明確にあること

その理念が現場に浸透していること

人事部門と現場の意思疎通が図られ、共通認識が作られていること

業務を見直す中で、障害のある従事者のできる業務を生み出していること

障害のある従業者が働きやすい環境をつくるために、外部の障害者雇用の支援機関と密接に連携が取られていること

上記のようなことについて、障害者就労支援センターからの支援も活用しながら、障害者雇用に積極的に取り組んでいくことが期待されます。

(10)在宅雇用の可能性や障害者雇用のための業務の切り出しの検討

(企業に対する提言)

養護学校や障害者就労支援センターでは、障害者雇用を作り出すために、「職務分析」という手法を用いて企業に対する提案を行っています。障害があってもできる「業務の切り出し」や「業務分担の調整」を行うことで、障害のある人の一人分の仕事を再構築できることも少なくありません。業務を細かく分析し、複数の人が行っている同じような仕事を改めてくくり直すことで、ある程度のボリュームを作り出すことが可能です。また、外注していたものを自社に戻して、多数の障害者雇用に結びつけたり、パソコン入力業務を障害者が担うことによってコスト削減などの効果も期待することができます。

さらに、IT技術の進展に伴い、在宅雇用の可能性が大きく拡がっています。通勤が困難であったり、 職場環境を整えることが難しい企業であっても、在宅雇用を活用することによって障害者雇用を実現す ることが可能となっています。

提言 - 3 福祉施設・作業所からの就労移行と多様な働き場の創設に対する支援の充実

障害者就労支援センター実態調査において福祉施設、作業所に期待する役割として次の4つが挙げられました。

就労希望者の掘り起こし 職業準備を目的とした実習の場としての活用 就職後の生活支援 離職後の受け入れ (1)就労希望者の掘り起こしと就労できる利用者の把握のための外部の就労支援機関等による評価の 活用

(福祉事業者に対する提言)

「就労希望者の掘り起こし」は容易なことではありません。また、本人の意欲、家族の納得が得られなければ、すすめられないという状況もあります。それでも、就労を実現した障害当事者の姿を見て刺激を受ける利用者が少なくないように、「できるのであれば、やってみたい」という潜在的な気持ちをもっている利用者も少なくありません。「就労できるかどうか」の評価は、日常を一緒に過ごす福祉施設、作業所自身ではむしろ難しい場合もあります。そういった場合に、就労支援機関などの第三者の機関に職業能力の評価を依頼し、支援内容の組み立てを相談することも必要になると考えられます。また、企業で働いている市民にボランティアで関わってもらい、企業で働くことを学ぶ機会を作ることも有効な取組みと考えられます。その上で、日常を過ごす環境と異なる健常者と働く体験を外部の実習の場などを活用して設けることが重要となります。

(2) 就労後の生活支援の実施と離職の際の受け入れ

(福祉事業者に対する提言)

福祉施設、作業所のもつ専門性を活かした、就職後の生活支援と離職後の受け入れです。とりわけ、 もしも離職してしまったときに受けとめてもらえる機関が地域にあるかないかは、就労をめざそうとす るときに本人、家族にとっては大きな問題です。障害者自立支援法によって定員のあり方が緩和される ことによって、この役割を福祉施設に期待する声も少なくありません。

(3)企業就労をめざさない方のための多様な福祉的就労のメニューの開発と工賃の確保 (福祉事業者に対する提言)

福祉施設、作業所を利用する方々の中には、企業就労を望まなかったり、企業で働くことよりも地域で仲間とともに過ごす働き場があることに価値観を見出す人も少なくありません。ただし、就労継続(雇用型)や就労継続(非雇用型)のサービスを提供していく場合には、一定の工賃水準の確保が欠かせません。不況にも左右されやすく、受注が厳しい状況下にあって、工賃を上げることは必ずしも容易ではありませんが、多様な消費者がいる大都市の特性を活かしたコミュニティビジネスなども活用しながら、多様な事業の展開の可能性による地域の働き場の創設が期待されます。

(4)福祉施設・作業所に対する「施設外実習促進事業の創設」(再掲)

(東京都、区市町村に対する提言)

福祉施設、作業所の利用者が就労をめざしていくためには、日常的に過ごしている福祉施設、作業所と異なる環境、例えば、異なる視点で評価が得られる機関、健常者とともに働く体験のできる場での実習の経験が有意義と考えられます。しかしながら、障害者自立支援法の訓練等給付費は日額で設定されているため、利用者が施設外で実習、訓練を受ける場合に施設にとって収入減となることが考えられます。したがって、促進事業として施設に対してコーディネート料の補助などを行うことによって、積極的に施設が取り組めるように支援することが求められます。

(5)福祉施設・作業所におけるジョブコーチ養成研修受講の支援

(東京都、区市町村に対する提言)

法人格のない福祉施設、作業所を含めて障害者職業センター等で実施しているジョブコーチ養成 研修を幅広い支援者が受講できるようにすることが必要です。

- (6)「福祉施設・作業所における多様な就労メニュー開発支援事業」の創設
 - ・官公庁からの受注の促進による就労メニューの多様化
 - ・コミュニティビジネスの起業による就労メニューの多様化への支援

(東京都、区市町村に対する提言)

障害のある人の中には必ずしも企業における就労を望まない人も少なくありません。しかしながら、 地域における働き場には多様な選択肢が十分にはないのが現状となっています。したがって、福祉施設、 作業所が授産メニューを開発する際、官公庁の多様な業務を外注したり、また、福祉施設、作業所が地 域の消費者ニーズに応じてコミュニティビジネスを起業する場合の支援を行うことによって、その取組 みを支援することが求められます。

提言 - 4 障害者就労支援センターの設置促進と充実強化

(1)障害者就労支援センターの全区市町村における設置

(東京都、区市町村に対する提言)

障害者就労支援センターは、東京都内において23区においては22区で既に整備されていますが、とりわけ市町村部において未設置の区市町村が少なくありません(平成17年度において8市のみで設置済)。就労をめざす障害者のある本人にとって就労支援と併せて生活支援が必要となることからも、身近な地域で支援が得られるよう、障害者就労支援センターの全区市町村の設置が求められます。

(2)区市町村における障害者就労支援センターの複数設置

(東京都、区市町村に対する提言)

東京都内において世田谷区、板橋区、北区では障害者就労支援センターを複数設置し、センターごとに役割を分担しながら充実した就労支援に取り組んでいます。センターの得意分野に応じてきめ細かな支援を行っていくために、区市町村において障害者就労支援センターの複数設置を推進することが求められます。

(3)精神障害者ならびに発達障害者の就労支援ノウハウの確立

(東京都、区市町村に対する提言)

東京都社会福祉協議会が実施した障害者就労支援センター実態調査の結果からは、とりわけ精神障害者ならびに発達障害者については相談実績に比べて登録して支援を受けている割合が低くなっていま

