

原 著

## 援助付き雇用の視点からみた 職リハサービスのあり方

安 井 秀 作

国立職業リハビリテーションセンター

(平成8年5月22日受理)

### The Future Status of Vocational Rehabilitation Services from a Supported Employment viewpoint

**Shusaku YASUI**

*National Vocational Rehabilitation Center for the Disabled (NVRCD)*

*Saitama, 359, Japan*

*(Accepted May 22, 1996)*

**key words** : vocational rehabilitation, occupationally severe disabilities,  
on-going support, normalization, supported employment

#### Abstract

Vocational rehabilitation services consisting of evaluation, guidance, training and alike, have been effective in promoting the employment of those with disabilities in Japan. However, it should be pointed out that those considered as having "occupationally severe disabilities" have still been excluded from these traditional services, especially when it involves obtaining and maintaining their employment without on-going and follow-along support due to the nature of their disabilities.

Since the number of this group has been increasing, current vocational rehabilitation should be reviewed in order to implement better services for integrating them into society as much as possible, if the concept of the normalization is to be honoured.

Hence, the present situation is clearly defined, and the encompassing of the basic ideas and experiences of the "supported employment" introduced in the U. S. will induce an improved future status of vocational rehabilitation in the context of "supported employment".

## 要 約

職業評価、職業指導・訓練などの一連のサービスから構成される職リハサービスは、障害者の雇用促進に寄与してきた。しかし、一方において、「職業的な重度障害者」(職業を成立・継続していく上での困難度が高い障害者)は、この過程から排除されてきたという問題が指摘される。職リハサービスの対象者が、職業的な重度障害者へと変化している中で、できる限り多くの障害者を社会へ統合するための方策である職リハサービスについては、ノーマライゼーションの理念を基礎として、さらに望しいものとなるよう新たな視点から見直されなければならない。ここでは、アメリカにおいて導入された「援助付き雇用」の考え方や経験に学びながら、わが国の問題を明らかにし、援助付き雇用の視点から、今後の職リハサービスのあり方について考察する。

### はじめに

職業リハビリテーション(以下「職リハ」という。)の目標は、障害者の職業的自立にあり、一般雇用を最重点に、職業評価、職業指導、職業訓練などの一連のサービスが提供されてきた。

この従来型のサービスは、雇用率制度の強化策などと相まって、雇用の改善に寄与してきた一方、就職レディネスを高められないという理由で重度障害者を職リハ過程から排除してきた一面があったことは否めない。身体障害から知的障害、精神障害などへとサービスの重点対象が変化し、さらには、厳しい雇用情勢の中で、職リハは、困難な課題に直面している。目標達成のためには、従来型のサービスの過程、内容についても新たな視点から見直されなければならない。

ここでは、アメリカにおいて、導入されたサポーテッド・エンプロイメント(Supported Employment)を取り上げ、わが国の今後の職リハサービスのあり方について考察した。

なお、この制度は、「援助付き雇用」又は「援護就労」と呼ばれているが、雇用関係が成立していることから、本稿では、「援助付き雇用」という。

### 従来型の職リハサービスの特徴と問題

職リハの目標は、「障害者が適当な職業に就き、これを継続し及びその職業において向上することを可能にし、それにより障害者の社会への統合又は再統合の促進を図る」(ILO 第159号条約)

(1983年)ことにあり、障害者を社会へ統合する手段の一つとして位置づけられている。

#### 1 サービスの特徴

職リハサービスは、職業評価(身体的・精神的・職業的能力とその可能性の把握)、職業指導(職業訓練や就職に関する助言)、職業準備訓練・職業訓練(労働習慣を確立し、技能を習得するための訓練)、職業紹介、保護雇用(特別の配慮の下での仕事の提供)、フォローアップ(職業適応の達成までの追指導)といった一連の過程から成り立つ。障害の種類・程度にかかわらず、基本的には、この順序で職業的自立に向けてサービスが提供され、職場適応がなされた段階でそのサービスは終了する。そこには、次のような前提条件を指摘できる<sup>1)</sup>。

①就職するにあたっては、一定レベル以上の就職レディネス(一般企業に就職し、適応しようとする場合に必要とされる最小限の心理・行動的条件)<sup>2)</sup>が確立していなければならないこと。

②就職レディネスが確立していなければ、就職できないし、就職しても職場にうまく適応できないこと。

③就職レディネスは、特別の施設における就職前の指導・訓練によって習得でき、かつ、それを現実の職場にうまく転移(訓練の転移)できること。

#### 2 サービスの問題

従来型のサービスの特徴の一つは、職業評価を重視することにある。就職前の段階で、就職レディネスがどの程度まで整っているかが見極められ、仮に不足するものがあれば、それを補

うためにはどのような指導・訓練が必要とされるかなどを知ることによって重点が置かれる。「何ができるか」が常に問われ、その結果に基づいて専門職によって方向性が示される。そこにおいては、「能力障害」及び「社会的不利」をできる限り軽減するためのハード・ソフトの両面にわたる環境調整を重視すべきとしながらも、ともすれば、「機能・形態障害」を重視する傾向を否定できない。結果として、従来型のサービスには、就職レディネスを必要とするレベルにまで高められず、雇用になじまないなどの理由で、サービスを最も必要とする重度障害者にサービスを提供できていないという矛盾が指摘されてきた。

さらに、職リハの対象となる障害者の変化からも、問題が指摘される。職リハの重点的な対象者は、身体障害から、知的障害、精神障害及び社会適応障害などの職業を成立・継続していく上での困難度が高い障害者（職業的な重度障害者）へと変化している。職業的な重度障害者については、訓練の転移が困難であり、かつ、就職後も継続的な援助が必要とされる場合が多いことが指摘され<sup>3)</sup>、前述の職リハサービスの前提条件は必ずしも成立しない。従来型のサービスにあっても、実際に必要とされる技術・技能との乖離を埋めるためにオン・ザ・ジョブ訓練が実施されたり、指導を最も必要とする就職直後のフォローアップを強化するなどの方策が講じられている。しかし、一連の連続的なサービスを前提とし、一定期間後は、サービスを終了する仕組みである以上、自から制約があることは否めない。

### 新しい職リハサービス

アメリカにおいても従来型のサービスが提供されてきたが、重度障害者の多くが保護雇用へ進んでしまうなどの問題が指摘され<sup>4)</sup>、これを改善するためにサービス過程を転換した援助付き雇用の制度が、1986年のリハビリテーション法の改正によって導入された。

#### 1 援助付き雇用の特徴

援助付き雇用は、「一般雇用に就けなかった重度障害者若しくは障害が重過ぎるために一般雇用が断続的であったり、中止されてきた障害者」

を対象とし、このような障害者が「仕事をしていく上で必要とされる援助サービスが、継続して提供される職場での雇用」と定義される。新しい職リハサービスにおいては、就職レディネスを高めて就職させるのではなく、直ちに統合された職場に就け、そこにおいて、通常の仕事を行なわせるよう「人的な援助」が「必要な期間」与えられる。これまでは、専門職によって「何ができるか」が問われ、方向が示されたのに対して、援助付き雇用においては、障害者が主体的に環境とかわり、自らの役割を見出ししていくことを可能にする。援助付き雇用には、次の4つの特徴を指摘できる。

- ①従来はともすれば、職リハサービスを受けても、就職し、適応することが困難とみなされてきた重度障害者が主たる対象とされていること。
- ②重度障害者が働く職場は、障害をもたない同僚とともに働き、賃金を得られるノーマルな統合された職場（通常の競争的な条件の下での雇用）でなければならないこと。
- ③週20時間以上勤務する常勤又はパートの仕事であって、賃金が支払われるものでなければならないこと（賃金に関しては、公正労働基準法が適用される）。
- ④職業生活の成立・継続に必要とされる援助（仕事に関する指導・訓練の他、通勤などの日常生活面の指導など）が、障害者のニーズに応じて必要な期間与えられること。

援助付き雇用のプログラムは多様であり、ジョブ・コーチ・モデル、エンクレーブ・モデル、移動作業班モデル、小規模事業所モデルなどがあるが、障害をもたない同僚とともに働く職場という条件を重視するため、通常の作業場内に1人から最高3人までを配置するモデル以外は認められていない<sup>5)</sup>。この意味で、原則として、1人の障害者に対して1人のジョブ・コーチが配置されるジョブ・コーチ・モデルは、最も援助付き雇用の理念に即したものとして位置づけられる。

#### 2 継続的な援助の原則

援助付き雇用の最大の特徴は、継続的な援助にある。与えられる援助の量に関する基本原則は、必要なものを提供することであり、それ以

上でも、それ以下でもない。この原則は、事業主及び障害者の双方に対し適用される。継続的な援助を担うのは、ジョブ・コーチであり、障害者とともに企業において働きながら、職業生活の成立・継続に必要とされる職場内外の指導・訓練を実施し、あわせて、同僚や上司との間の調整役となる。ジョブ・コーチの提供するサービスの連続性が援助付き雇用が、成功するかどうかの要とされる<sup>6)</sup>。さらに、重要なことは、就職直後においては集中的な援助がなされるが、その後、その量は漸次減少させられることである。「重度障害者を包み込むような職場内のコミュニティ」<sup>7)</sup>を作るように努められ、その後は、必要に応じて、必要最小限の援助がなされることである(図1 援助付き雇用のモデルを参照)。

### 3 従来型のサービスからみた援助付き雇用の効果と問題

援助付き雇用は、各国の職リハ関係者の間でも大きな関心を呼び、重度障害者の一般雇用の拡大策として、あるいは、保護雇用から一般雇用への移行支援策として導入され、効果的であったことなど<sup>8)</sup>が報告されている。成功の要因は、ジョブ・コーチによって、初期段階において、職務を適切に遂行できるよう集中的なオン・ザ・ジョブ訓練が実施されることに加え、障害者の特性に応じた通勤などの日常生活の指導までを含むでトータルな支援が実施されること、そして、援助の内容が、障害者雇用の経験が少ない企業においては実施することの困難なレベルの

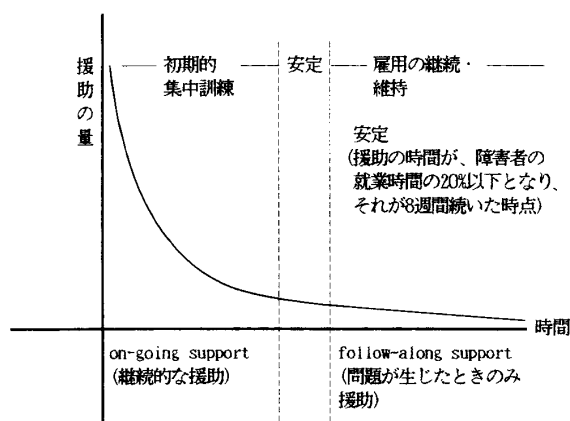


図1 援助付き雇用のモデル

資料：日本障害者雇用促進協会、「働く広場」、No. 68 (1988) (改変)

専門的、かつ、個別的な支援であることに求められる。

雇用時点で、障害者はもとより企業の人事関係者及び一緒に働くこととなる同僚には、「不安」や「戸惑い」がつきまとうことはよく知られていることである。援助付き雇用においては、ジョブ・コーチが、障害者雇用に関する望ましい役割モデルとして機能することから、このような仕組みを持たない従来型のサービスに比較すれば、これらの問題の解消は容易となる。この点は、従来型のサービスには無い援助付き雇用の最大のメリットとすることができる。

しかし、従来型のサービスからみると、援助付き雇用は制度的に問題無しとは言えない。障害の特性によっては訓練の転移が困難な側面はあるものの、従来型のサービスの比較的長期間にわたる訓練を通して習得された新たな環境や変化への適応力は、障害者の雇用を成立させ、その後の安定的な雇用の継続に寄与してきた。一方の援助付き雇用における訓練は、職務遂行を可能にするための短期間のオン・ザ・ジョブ訓練であり、特定の職種や職場への適応を確かなものにはするが、従来型のサービスに比較すれば変化への適応力の習得は十分とは言えず、様々に変化する職業環境の中での雇用の継続に不安を抱かざるを得ない。

援助付き雇用の成功の要であるジョブ・コーチが企業の外の人材であり、その介在によって雇用が成立することも問題として指摘される。安易に、ジョブ・コーチへ依存することにはならないのか、そのことは、障害者雇用に関する企業責任を曖昧にしはしないのか、援助が減少させられるに応じて企業内に適切な援助体制を確立できるのか、その援助は、ジョブ・コーチのそれに比較して密度が薄くなったり、断続するといった事態は生じないのかといった疑問が生ずる。さらに、企業内でその役割を遂行しようとするジョブ・コーチが、当該障害者を雇用する企業に受け入れられなかったり、ジョブ・コーチそのものの存在が否定されることが知られている<sup>9)</sup>。ジョブ・コーチの立場は、企業の障害者雇用に関する考え方によって大きく左右されるといっても過言ではない。このような微妙

とも言えるジョブ・コーチの立場や企業の障害者雇用への対応は必ずしも肯定的なものではないことなどを総合的に勘案すると、初期的集中訓練で安定的な雇用が得られたとしても、その後の雇用の継続・維持に不安を抱かざるを得ない。

さらに、援助付き雇用が普及している背景には、従来型のサービスよりも費用効果の面で優れていることがあげられているが、雇用の継続・維持のための必要に応じて実施される継続的な支援を勘案すれば、必ずしもそうではないかもしれない。

援助付き雇用は、これらの点を勘案した総合的な視点から評価され、さらに制度的な完成度を高めるための努力が必要とされる。

### 職リハサービスの見直しの方向

職リハサービスは、それぞれの国の雇用慣行などと密接不可分な関係にあるので、わが国特有の雇用慣行（終身雇用）との関係でこれを整理してみるのが重要となる。「まず訓練、それから就職」から「まず就職、それから訓練」という考え方は、職リハのサービス過程としては大きな転換ではある。しかし、わが国の雇用慣行からすれば、「まず就職、それから訓練」は目新しいものではない。新規学卒者については、特定の技術・技能を求めるのではなく、採用後、幅広い職務に配置し、多様な職務を経験させながらキャリア形成がなされる。障害者についても同様の考え方がみられ、採用時点では、「技術・技能」を重視する割合は低く、「まじめに良く働く」「職場にとけ込める性格」を重視する割合が高い<sup>10)</sup>。このようなわが国特有の雇用慣行にあって、援助付き雇用から学ぶべきは、障害者を取りまく環境調整を重視し、様々な労働者が働くノーマルな現実の職場を最大限に活用しながら、必要に応じて継続的な援助を提供する仕組みであり、必ずしも、そのサービス過程を転換させることではない。また、援助付き雇用の導入にあたっては、要となるジョブ・コーチの制度をわが国特有の雇用慣行の中にどのように位置づけるかについての十分なる検証が必要となる。

#### 1 職業的な視点からみた障害者の範囲・程度 職リハサービスの基本となる「障害者の雇用

の促進等に関する法律」においては、障害者は「身体又は精神に障害があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」と定義される。一方、雇用率制度においては、対象障害者を容易に認定する必要から、身体障害者手帳又は療育手帳によって法にいう障害者であるか、また、その程度が確認される。ところが、身体障害者については、主として「機能・形態障害」に基づく身体障害者障害程度等級表によって、知的障害者については、主として知能検査の結果によって、その程度が判定されることから、職業的な重度障害者であるにもかかわらず法にいう障害者に含まれなかったり、法にいう障害者には含まれるが、職業的な重度障害者であるにもかかわらず、障害等級が低いなどの問題が指摘される。

職業的な重度障害者の範囲を確定し、その障害の程度を客観的にとらえることは必ずしも容易ではない。これは、「機能・形態障害」にとどまらず、雇用する側の条件、さらには、労働市場など広範な要素について、予測を含む総合的な判断が要請されるからである。職業的な重度障害者の範囲を確認し、その程度を判断するための事前の評価方法・基準は見いだせていない<sup>11)</sup>のが現状である。

援助付き雇用を前提とすれば、現実の職場が最大限に活用されることから、この問題の解決は、比較的容易となる。職業的な困難度は、「能力障害」及び「社会的不利」に着目し、職業生活の成立・継続に必要とされるハード面（作業補助具や施設・設備の改善など）及びソフト面（仕事に関する指導・訓練、コミュニケーション手段、通勤援助、家族の支援など）における援助の必要性の程度の総合としてとらえられる。これらは、比較的数量化になじむので、その程度が一定レベル以上であれば、障害者として法の対象とし、その中で、その程度がさらに高いものを「重度」として取り扱うことが可能となる。

現行の障害者の範囲・程度の確認は、基本的には厚生省の示すところに従っているが、それを前提としながらも、一定範囲の職業的な重度

障害者については、上述の考え方を基礎として、施策の対象とすべき障害者の範囲とその程度を労働省サイドにおいて決定し、職リハサービスにおける継続的な援助サービスの対象とし、あるいは、雇用対策上の手厚い援護制度の対象とすることは検討に価する。

従来型のサービスにおいても、職業評価をはじめとするサービス過程のすべてにおいて、上述の職業的な困難度のとらえ方を重視することによって、重度障害者を排除することのないように努めることが重要となる。

## 2 職リハ過程の見直しの方向

従来型のサービスにあっては、対象障害が大きく変化してきていることから、その前提条件が、必ずしも成立しないことが指摘された。ここでは、職場適応訓練及び職業訓練のサービス過程に焦点を絞って見直しの方向を示すこととしたい。

### 1) 職場適応訓練

就職後の指導に重点を置く援助付き雇用が成果をあげていることを知れば、作業環境への適応を容易にする職場適応訓練についても新たな視点からの見直しが望まれる。現行制度は、準備訓練及び実務訓練の実施という限られた範囲の、限られた期間の援助に過ぎない。あわせて、身体障害、知的障害及び精神障害が、それぞれの特性に応じたサービスを心要としているにもかかわらず、同じ仕組みに乗っているという問題が指摘される。

職場適応訓練においては、職場において指導が実施されることから、前述のように、比較的容易に、必要とされる援助の範囲とその内容・程度を知ることができる。事業主の責任として実施すべきことは何か、それを越える援助を誰がどのように実施するのか、必要な期間、援助を継続的に実施し、あるいは、その援助の量を漸次低下させるにはどのような仕組みが望ましいのかなどの検討が望まれる。

職場適応訓練制度は、ノーマルな職場を活用し、かつ、障害の種類・特性に応じた専門的な人的援助に重点を置いた職リハの一つの方法としての新しい役割を与えることによって、また、事業主の負担感を軽減するために必要とされる

援助の量に応じたきめ細かな助成措置を講ずることによって、職業的な重度障害者の雇用の促進と安定に従来以上の大きな役割を果たすことが期待される。

### 2) 職業訓練

従来型のサービスにおいて重要な位置を占めてきた職業訓練についても、訓練の転移ができるという前提条件が成立しない障害者が増加するなどその対象が大きく変化する中で、見直しが望まれる。現行の職業訓練については、職業構造の変化に対応できず、訓練の成果を職場で生かすことができないなどの指摘に対し、モジュール訓練<sup>(注)</sup>を導入したり、職場において要求される技能とのギャップを埋めるための努力が払われているが、必ずしも効果を上げているとは言えない。職業訓練を取りまくこのような状況を改善するため、「画一的な集合訓練」から弾力的な「オン・ザ・ジョブ訓練」へ、「施設内訓練」から企業のノウハウを活用した「施設外訓練」の方向へと移行していることが指摘される<sup>12)</sup>。

特別施設が担う訓練プログラムをどの範囲とするのか、どの部分をオン・ザ・ジョブ訓練とすべきか、その時の指導体制をどのようにするかなど、これまでの枠組みにとらわれないで見直すことが望まれる。また、施設内訓練、新たな役割を担った職場適応訓練及び企業のノウハウを活用した施設外訓練の制度が、障害者に選択肢として提示され、必要に応じて主体的に選択できる仕組みとすることによって、個別化を徹底しながら、地域経済及び個々の障害者のニーズに応じた弾力的で無駄のない訓練システムを構築することができる。

(注)単位制訓練のことで、要素作業を単位として、具体的な職務にあわせて必要な単位を組み合わせる訓練をいう。個人の有する技能、知識、職業経歴、能力などに応じた個別訓練ができることから、均質的でない障害者を対象とする訓練に相応しい方法とされる。

## おわりに

援助付き雇用は、従来型のサービスの前提であった就職レディネスの概念を否定し、現実場

面に漸次移行させるための一連のサービス過程を否定し、そのことによって職リハの目的を達成したことから、職リハの関係者に大きな衝撃を与えた。援助付き雇用の背景には、長年にわたり構築されてきた職リハのシステムを根本から問い直し、リハビリテートされるべきは社会とするノーマライゼーションの理念を追求し、障害者を取りまく環境条件を整備しながら、ノーマルな一般雇用を通して障害者を社会へ統合していこうとする積極的な姿勢を読みとることができる。

わが国の障害者雇用・職リハの制度にあって

も、長年にわたり漸次充実に努められてきたことから、現状においては、雇用促進の諸制度と職リハサービスの諸制度が複雑に絡み合いながら、障害者を社会へ統合するためのサービスが展開されているという特徴が指摘される。

援助付き雇用の基本に流れる考え方を尊重しながら、障害者の社会への統合をさらに大きな流れとするため、職リハのサービス過程ごとにそれぞれの問題点を整理しながら、これまでの枠組みにとらわれず、雇用促進の諸制度と整合性のとれた職リハサービスの全体的な再構築に向けた努力が強く望まれる。

## 文 献

- 1) 谷崎 毅 (1994) 障害者雇用とワークショップ. コレール社, 東京, 181.
- 2) 障害者職業総合センター (1995) 「障害者用就職レディネス・チェックリスト」活用の実証的研究. 調査研究報告書, 10, 1-5.
- 3) 障害者職業総合センター (1994) 職業的困難度からみた障害者問題(障害者及び重度障害者の範囲の見直しをめぐって). 調査研究報告書, 3, 53-55.
- 4) 小川 孟, 久保耕造共訳 (1988) 動き出した米国の援助付き雇用. 社団法人ゼンコロ, 東京, 3-4.
- 5) 安井秀作訳 (1992) OECD 加盟国における雇用・職業リハビリテーション政策の動向. 社団法人雇用問題研究会, 東京, 119.
- 6) 障害者職業総合センター (1994) 援助付き雇用のためのジョブコーチ・マニュアル. 調査研究報告書, 1, 3-4.
- 7) ヒューマンサービス研究会編・富安芳和監修 (1994) 援護就労の挑戦. 学苑社, 東京, 129-132.
- 8) 5) 120.
- 9) 小川 浩 (1995) 米国における脳外傷者の職業リハビリテーションと援助付き雇用. 職業リハビリテーション, 8, 33.
- 10) 障害者職業総合センター (1994) 障害者労働主場の研究 (1). 調査研究報告書, 4, 60-62.
- 11) 3) 53.
- 12) 5) 56. 86.