

障害者への就労支援の方向性

～望まれる多職種における共有 雇用施策と福祉施策の連携～

主任研究員 後藤 博

目次

1. はじめに	2
2. 障害者への就労支援・サービス体系の現状 ～2つの体系～	2
3. 障害者への就労支援の方向性は ～雇用施策と福祉施策の連携～	4
4. 具体的な方向性 ～3つの柱～	5
5. おわりに ～これまでの分野を超えて～	8

要旨

- ①障害者の尊厳を尊重し多様性を認め社会参加を促す対応は、国際的な潮流のひとつになっている。障害者への就労支援は多職種・多機関の連携が重要であり、地域包括ケアシステムに関係している。地域包括ケアシステムに関する専門職層での本支援に関する検討の方向性の認識共有により、連携強化・支援効果の向上が期待できる。
- ②わが国の障害者就労支援は、一般就労と福祉的就労の支援に分けられる。障害者基本法を土台に「一般企業などで働く一般就労」に関係が深い雇用施策と「訓練施設などで働く福祉的就労」に関係が深い福祉施策という2つの支援体系がある。
- ③2021年6月「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」が公表した報告書では、障害者就労支援に関する雇用施策と福祉施策の連携強化が今後の検討の方向性として示されている。これを受けて政府の審議会での検討が行われている。具体的には、障害者の就労能力などの評価のあり方、障害者就労を支える人材の育成・確保、障害者の就労支援体系のあり方の3つのテーマについて、その方向性が示されている。
- ④関係の多職種層が障害者就労支援の方向性への認識を共有したうえで、障害者に関する雇用施策と福祉施策の連携を促すことを通じて、必要な支援が円滑に提供されるような基盤整備が望まれる。これにより、障害者一人ひとりが、自らの能力や適性に合わせて働くことができるような、多様性と包摂性に富む共生社会の実現が加速することが期待される。

1. はじめに

障害者の基本的人権や自由を保障しつつ、多様性を認め社会参加を促す対応は、国際的な潮流となっている。

2021年8月東京パラリンピックを機に国際パラリンピック委員会(International Paralympic Committee)などによって、障害者への差別や偏見をなくし共生社会の実現を目指す、今後10年間にわたる人権運動キャンペーン「WeThe15」(注1)が始まった。

わが国は、2006年に国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約(障害者権利条約)」について、関連法を整備のうえ2014年に批准している(注2)。これを受けて、障害者基本法にもとづき政府の審議会、委員会で、障害者への支援環境整備や施策の検討が行われてきている。内閣府が公表した2021年版「障害者白書」によると、日本国民の7.6%は何らかの障害を抱えており、長寿化に伴って障害者も増える傾向にあるという。その点でも、障害者支援は一層重要な政策課題となるだろう。

一方、国は2025年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援を目的として、可能な限り住み慣れた地域で自分らしく暮らし続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制の構築を自治体と一体となって推進している。いわゆる、地域包括ケアシステムの構築であるが、その深化(注3)として、支援対象を子供、高齢者、障害者を含む全世代・全対象に拡張した地域共生社会の実現を目指す中で、障害者支援も進めるという考え方が広がっている。

特に社会参加の有力な方策の1つである就労に対する支援は、加齢や傷病により就労が困難となる人に対象を拡大することも、今後視野に入ってくるだろう。障害者就労支援については、看護師や療法士などの多職種(注4)においても、社会参加を促す方策として重要であるとの認識が高まりつつある。しかし、障害者への就労支援に日常直接従事している人は多職種の一部であり、縦割り制度の影響もあって、医療や介護の現場に障害者就労の支援制度や今後の方向性が十分に周知されているとは言い難い。障害者への就労支援に関与する多職種層が、支援に関する今後の検討の方向性への認識を共有することで、支援現場での連携を強め、可能な範囲で支援効果を向上させることが期待される。

そこで本稿では、主に障害者支援に関わる機関・専門職への情報提供を目的として、障害者への就労支援の検討動向に着目し、今後の方向性を確認することとする。

2. 障害者への就労支援・サービス体系の現状 ～2つの体系～

(1) 雇用施策と福祉施策

わが国の障害者就労支援は、一般就労における支援と福祉的就労における支援に分けられる。すなわち、障害者基本法をベースに関連法の下で「一般企業などで働く一般就労」に関係が深い雇用施策と「訓練施設などで働く福祉的就労」に関連深い福祉施策という支援体系があり、様々な支援・サービスが展開されている（図表1）。

図表1 障害者就労支援に関する雇用施策と福祉施策

雇用施策 (根拠法)	支援主体	支援概要
(障害者雇用促進法)	職業リハビリテーション 公共職業安定所(ハローワーク) (厚生労働省)	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者に対する専門的な職業相談・職業紹介や就職後の定着支援 ・事業主に対する障害者雇用状況報告に基づく雇用率達成指導、各種助成金活用、雇入れ支援、継続雇用支援 ・地域の関係機関と連携し必要に応じてチームを編成しての支援を実施
	地域障害者職業センター (高齢・障害・求職者雇用支援機構)	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者に対する職業評価、職業指導、職業準備訓練、職場適応援助等の専門的な職業リハビリテーション等 ・事業主に対する雇用管理に関する助言等 ・関係機関に対する職業リハビリテーションに関する助言・援助等
	障害者就業・生活支援センター (都道府県指定)	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者の身近な地域において、雇用、保健福祉、教育等の関係機関の連携拠点として、就業面・生活面における一体的な相談・支援を実施

福祉施策 (根拠法)	支援サービス	支援概要
(障害者総合支援法)	就労系障害者福祉サービス 就労移行支援事業	<ul style="list-style-type: none"> (対象)一般就労等を希望し、適正に合った職場への就労等が見込まれる障害者 ・必要な訓練、職場を探し、就労後の定着を支援 ・通所によるサービス支援を原則としつつ職場実習等の組み合わせた支援
	就労継続支援A型事業	<ul style="list-style-type: none"> (対象)通常の事業所に雇用されることが困難で適切な支援により就労可能な障害者 ・事業所との雇用契約ありでの働く機会の提供(給与) ・一般就労移行に向けての支援
	就労継続支援B型事業	<ul style="list-style-type: none"> (対象)就労移行支援事業の利用後、一般就労に結びつかない者、就労の機会を通じて生産活動の能力維持が期待できる障害者 ・事業所との雇用無しでの働く機会の提供(工賃支給) ・能力向上に応じ、一般就労移行に向けての支援
	就労定着支援事業	<ul style="list-style-type: none"> (対象)生活介護、自立訓練、就労移行支援、就労継続支援A型・B型を利用して一般就労し、6ヶ月を経過した障害者 ・月1回以上の対面・相談を通じて日常及び社会生活面課題を把握し、関係機関等との連絡調整や問題解決への支援

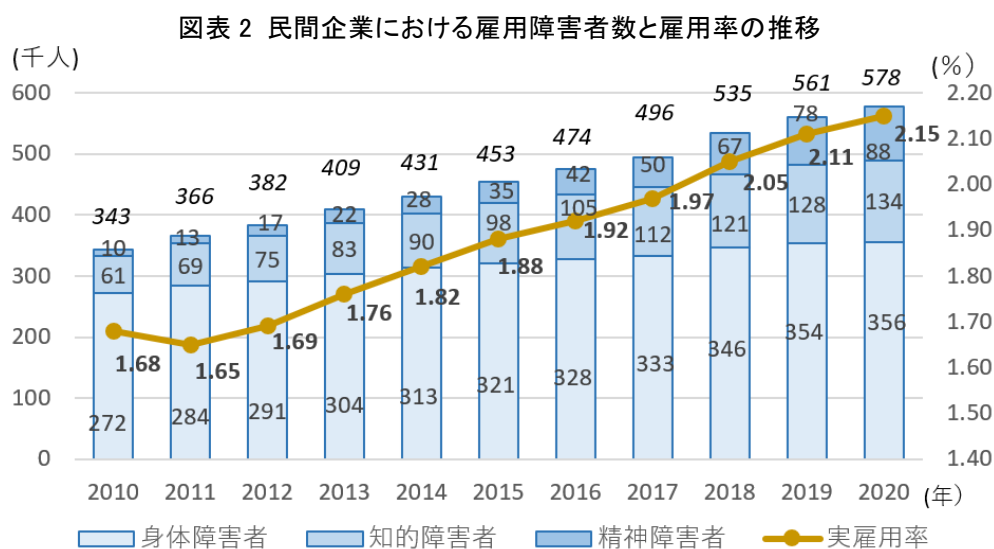
資料:厚生労働省「第113回社会保障審議会障害者部会」資料をもとに筆者作成

まず雇用施策については、障害者雇用促進法に基づく障害者雇用率制度・納付金制度を軸にしている。根拠となる障害者雇用促進法は、国や自治体、一定規模以上の民間企業に一定割合以上の雇用を義務付ける法定雇用率を設定し、未達の常用労働者100人超の企業から納付金を徴収している。それを財源とし、法定雇用率を超過した企業には、その率を上回る場合、超過した分、一人毎に一定額を調整金・報奨金として支給している。支援サービスの提供機関として、公共職業安定所(ハローワーク)、職業生活の開始や維持のための困難を解決する職業リハビリテーションの専門機関である地域障害者職業センター、身近な地域において就業面と生活面の一体的な相談・支援を行う障害者就業・生活支援センターがある。

一方、福祉施策については、就労系福祉サービスとして、訓練事業所施設に通所して働く就労移行支援や就労継続支援、および一般就労後の就労定着支援が、「障害者の

日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」(障害者総合支援法)で規定する訓練等給付として提供されている。

障害者基本法は、基本理念と障害者の定義の他に、社会参加のための基本施策を規定している(注5)。多様な働き方や障害者雇用の機運が高まり、「福祉から雇用へ」の流れが主流となる中で、雇用と福祉の支援サービスは、それぞれの法制・体系のもとで発展してきた。結果的に障害者雇用は着実に進展し、雇用障害者数、実雇用率ともに過去最高を更新している(図表2)。



しかし、働き方改革や高齢者雇用の推進による労働環境・ニーズの変化によって、これまでの体制の修正が求められるようになってきている。現行体制での障害者就労支援の主要な課題は、雇用施策と福祉施策の一体的な推進となっている。

雇用と福祉の両施策の一体的展開を推進する体制整備については、2019年「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案(改正障害者雇用促進法)」の国会審議での付帯決議(注6)でも、明確に求められている。

なお福祉施策においては、2006年施行の「障害者自立支援法」により措置制度から支援制度に転換され、就労支援の強化が盛り込まれ、それ以来福祉的就労の支援が発展してきている。

こうして見ると、障害者雇用は順調に推移してきているが、厚生労働省「令和2年障害者雇用状況の集計結果」によると、法定雇用率達成企業の割合は48.6%となっており、障害者雇用拡大の余地は未だあるものと思われる。ただ、新型コロナウイルス感染拡大の影響により、障害者雇用の水準が今後も維持されるかは懸念される場所である。

3. 障害者への就労支援の方向性は ～雇用施策と福祉施策の連携～

障害者支援に関する雇用施策と福祉施策の一体的展開に向けた対応については、これまでの検討を踏まえ、体制を見直す合同検討会である「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」(注7)が2021年6月に報告書を公表している。その中で、この支援制度が縦割りである故の連携不足、障害者に対する適正な評価手法の未確立、支援内容の重複、雇用と福祉の役割関係の不明確さ等が指摘されており、障害者の雇用と福祉の施策連携のあり方についての方向性が示されている。

この報告書を踏まえて、労働政策審議会(障害者雇用分科会)、社会保障審議会(障害者部会)において、障害者の就労を支援する環境整備や施策に関する検討が行われているところである。障害者の就労環境は、重度障害や精神障害、難病を抱える者など支援対象者の多様化、短時間勤務などの働き方の多様化に加え、テレワークの普及等により変化してきている。医療面や生活面の双方の支援が必要となる障害者側のニーズの他、障害者を雇い入れる側にも新たな支援ニーズが増大している。これらの課題やニーズの変化に対応した柔軟かつ適切な就労支援を実現するために、雇用施策と福祉施策が連携を強化する方向で、より具体的な検討が継続している。

筆者としては、雇用施策の中軸である障害者雇用制度・納付金制度の雇用率制度は維持されると考えており、法定雇用率水準も後退することはないとみている。この前提に立てば、十分に組み合わせていなかった雇用主や、従業員規模拡大を目指す雇用主にとっては、納付金負担増も考えると、障害者の採用や職務開発による人材の戦力化などに積極的に取り組むことが望ましいのではないかと思われる。こうしたことから、障害特性に応じた環境整備が一層、進むものと期待される。

4. 具体的な検討の方向性 ～3つの柱～

「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」の報告書では、「障害者の就労支援における基本的な考え方」として、「障害のある人もない人も共に働く社会を目指し、多様な働き方が広がる中、障害者本人のニーズを踏まえた上で、一般就労の実現とその質の向上に向けて、障害者本人や企業など地域の就労支援機関を含む全ての関係者が最大限努力すること」としている。そのうえで、さらなる具体的な検討の方向性として(1)障害者のニーズの把握と就労能力や適性の評価(アセスメント)のあり方、(2)障害者のニーズの把握と障害者就労を支える人材の育成・確保、(3)障害者の就労支援体系のあり方、の3点について検討の方向性が示された。

(1)障害者のニーズの把握と就労能力や適性の評価(アセスメント)のあり方

働くことを希望する障害者には、一般就労に向けて納得感のある支援をする必要がある。このため、雇用と福祉、それぞれのサービス体系でのアセスメント(ニーズ把握、就労能力の適正な評価)の仕組みを先ずは構築・機能強化する方向性が示されて

いる。将来的には、福祉、雇用、それぞれのサービス等を選択・決定する前の段階で、「共通の枠組み」によるアセスメント等を実施する方向である。

なぜ雇用と福祉の共通する枠組みでのアセスメントが望ましいのだろうか。その理由は、現状では本人の状態・適性に応じた適切な支援につながり難いからだ。障害者の就労能力・適性を客観的に評価する方法が未確立で、雇用と福祉の両分野で共有化されていない。このために、支援サービスを案内する窓口現場の判断任せになり、障害者本人の就労能力・適性に応じた選択が不十分になる点が問題視されてきた。たとえば、障害者がハローワークを訪ねると企業紹介が中心に、市町村を訪ねると就労系障害者福祉サービス案内が中心になりがちとなる。

アセスメントの目的は、障害者本人のニーズを踏まえた上で、一般就労の実現に向けて、納得感のある支援を提供するために実施するものである。そのプロセスや結果を障害者本人と共有することによって、本人の自己理解を深めつつ、支援者とともに必要な支援を検討する際に役立てることができる。そしてそれが、適切な支援につながるものと考えられる。

(2) 障害者のニーズの把握と障害者就労を支える人材の育成・確保

障害者就労を支える人材の育成・確保については、両分野の基礎知識・スキルが不十分、研修機会が限られている等により、専門人材が質・量ともに不足している現状を踏まえ、研修体系の見直しと専門人材の認知度の向上等の方向性を示している。研修体系の見直しについては、雇用・福祉の分野横断的な基礎的研修の確立、専門人材の高度化に向けた階層研修の創設などが考えられている。専門人材の認知度の向上等については認定資格や国家資格の設定も視野に入れ、一定の「資格」化等を通じ、専門人材の社会的認識、認知度の向上、経済的地位の向上等によって専門人材の確保を図ることが示された。また、障害者就労支援の現場が将来の担い手である学生にとってイメージしやすくなるよう、高等教育での体験機会の設定等も検討の方向性の一つになっている。

(3) 障害者の就労支援体系のあり方

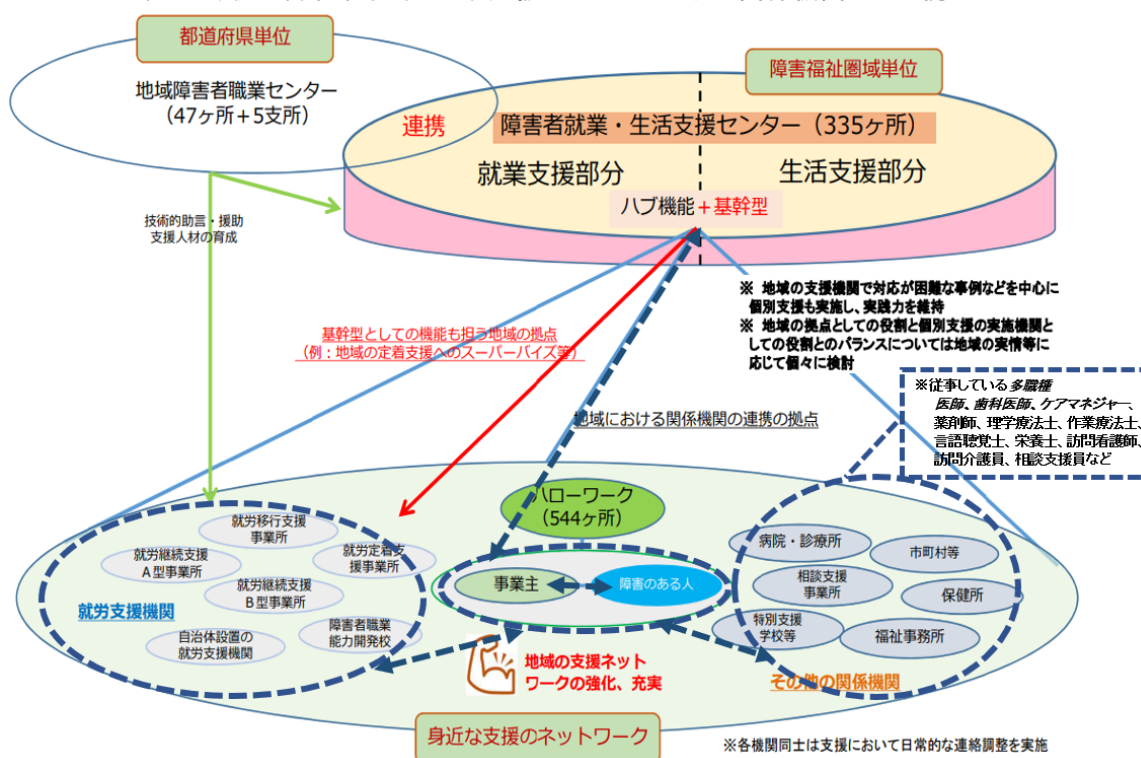
雇用施策と福祉施策がこれまで連携を図ってきた中で十分な対応ができていない部分や支援内容に重複が見られる部分への対応、その他に障害者と雇い入れる側のニーズへの対応が求められるとしている。

十分な対応ができていない部分として、雇用施策と福祉施策による支援の併用ができないといった問題がある。例えば一般就労していても、働き始めの時期、一時的な不調の時期、加齢等により雇用継続が困難となる時期などにおいては、就労継続支援事業（福祉的就労支援）が慣習的に利用できない。しかし、傷病や加齢等による状況の変化・対応などの雇用管理に不安を感じる事業主（企業）のニーズがあり、こうし

たニーズへの対応としても併用を検討する方向にある。

また、「就労定着支援」についても、障害者就業・生活支援センターによる支援と2018年度から開始された「障害者総合支援法」の訓練等給付、指定の事業所による支援が重複する部分となっている。さらに、支援機関同士の情報とノウハウの共有などの連携についても問題となっている。それらに対する具体的な解決策として、障害者就業・生活支援センターが基幹機能を担い、地域の関係機関との連携支援ネットワークを強化、充実を図る方向性が示された(図表3)。

図表3 今後の障害者就業・生活支援センターと地域の関係機関との連携イメージ



資料：厚生労働省「第113回社会保障審議会障害者部会」資料(点線枠囲みは筆者加筆)

今後の障害者就労支援についての検討は、アセスメント機能の強化、支援人材の育成・確保、雇用と福祉の連携強化の方向で進む。障害者の希望に応じて、できるだけ一般就労が続けられるような支援が検討される一方で、福祉的就労の意義を踏まえた、一般就労との均衡・調和についても検討が進められている。

筆者は、障害者の能力を向上させる適切な支援から適正な職務に結びつけるためにも、より納得が得られるアセスメントが不可欠で、就労支援に関与するすべての専門職が、現行の障害者就労支援・サービスに理解を深めることが肝要であると考えている。それが、将来の雇用・福祉に共通する枠組みの指標の活用、支援の整合・調和にもつながる。業界・分野を超えた連携、共通の認識、指標等により、希望に応じた適切な支援の選択が可能となることが期待される。

5. おわりに ～これまでの分野を超えて～

障害者就労支援においては、一人ひとりの障害特性を理解している担当者や専門機関の連携が今後も重要な課題となるだろう。それが、持続的な障害者支援の機能を強化することにつながるからである。

例えば、障害者や家族に接して支援業務を行う障害者就業・生活支援センターの担当者と、障害者を雇用する事業主と接して支援業務を行う地域障害者職業センターや就労移行支援事業者等の担当者が緊密に連携することである。その連携により情報共有や対応を進めれば、障害者一人ひとりにより良い就労環境を提供できるようになるだろう。具体的には就労上の課題を共有化する、伴走型支援の必要性を見極める、支援のコーディネートを再計画し障害者を持続的に援護支援するなどである。

支援の担当者については、支援業務の実践の積み重ねがなければ、有用なサービスの活用ノウハウの蓄積が十分にされにくい。また、自組織の外部、地域に有用な支援サービスがあっても、その提供機関との接点が乏しいと連携不足になるおそれもある。自組織では解決できないなど外部支援が求められる際に、連携機能が発揮される体制が構築できているのか改めて検証する必要がある。また、こうした支援機能の強化は担当者の自主性によるところも大きいのが現実だが、各機関の連携強化により、雇入れ先の拡大、ノウハウの共有による障害者理解の促進、障害者の支援サービスの円滑活用にむすびつくことが期待できる。

以上のように、関係の多職種層が障害者就労支援の方向性への認識を共有したうえで、障害者に関する雇用施策と福祉施策の連携を促すことを通じて、必要な支援が円滑に提供されるような基盤整備が望まれる。これにより、障害者一人ひとりが、自らの能力や適性に合わせて働くことができるような、多様性と包摂性に富む共生社会の実現が加速することが期待される。

【注釈】

- 1) 障害者は世界人口の15%を占めており、人類の多様性の一部として捉える「WeThe15」は、世界の史上最大の人権運動を目指し、障害者の社会的包摂を推進するために、今後10年間で様々な活動を行うことを計画している。
- 2) 2006年12月 障害者権利条約 国連 採択
2011年6月 障害者虐待防止法の成立
2011年7月 障害者基本法の改正
2012年6月 「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律（障害者総合支援法）」の成立
2013年6月 障害者雇用促進法の改正
2013年6月 障害者差別解消法の成立
2014年1月 障害者権利条約 批准

- 3) 地域包括ケアシステムの深化:2017年5月「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（「改正福祉法」）案の成立で地域包括ケアシステムの深化・推進が掲げられた。その中で「自立支援・重度化防止に等の取組の推進」や「医療・介護の連携の推進等」と「地域共生社会の実現に向けた取組の推進等」が柱となった。ここで市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、地域福祉計画の策定の努力義務化が明確になり、障害者福祉も推進されるようになっている。
- 4) 多職種連携：主な職種は医師、歯科医師、ケアマネジャー、薬剤師、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、栄養士、訪問看護師、訪問介護員など。各々の多種多様な専門性を前提とし、目的と情報を共有し、相互に連携・補完し、患者等の状況に的確に対応した支援を行うことが求められている。
- 5) 「障害者の定義」：対象となる障害は身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む）、その他心身の機能の障害（年齢不問）
「基本施策」：医療・介護、年金、教育、職業相談、雇用促進、住宅確保、公共施設のバリアフリー化等、相談等、文化的諸条件の整備、防災・防犯、消費者としての保護、選挙等における配慮、国際協力
- 6) 「労使、障害者団体等が参画して、雇用施策と福祉施策の一体的展開の推進を審議できる体制を速やかに整備し、制度の谷間で働く機会を得られない、又は必要な支援等がないために継続して働くことができない等の障害者の置かれた現状を解消するため、通勤に係る障害者への継続的な支援や、職場等における支援の在り方等の検討を開始すること」
2019年5月10日 衆議院厚生労働委員会 同年6月6日 参議院厚生労働委員会
- 7) 2020年11月「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」は雇用施策と福祉施策の連携強化に必要な対応策について具体的な議論を行うことを目的に設置された。
2021年6月に同会が公表した報告書は、2019年7月に発足した障害者雇用・福祉連携強化プロジェクトチーム（厚生労働省）が、2020年9月に取り纏めた中間報告「障害者就労に係る雇用施策と福祉施策の連携強化について」を踏まえている。

【参考文献】

- ・「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会報告書」厚生労働省（2021.6）
- ・「第113回社会保障審議会（社会保障審議会障害者部会 資料）」厚生労働省（2021.6）
- ・「第118回社会保障審議会（社会保障審議会障害者部会 資料）」厚生労働省（2021.9）
- ・「令和2年障害者雇用状況の集計結果」厚生労働省（2021.1）
- ・「令和3年版障害者白書」内閣府（2021.6）
- ・「令和3年版厚生労働白書」厚生労働省（2021.7）

【関連レポート】

- ・障害者福祉 相談支援の充実へ～well-beingの実現に向けて（1）障害者相談支援体制～
<https://www.dlri.co.jp/report/ld/160055.html>