

# 障害者雇用制度の改正等に伴う企業意識・行動の変化に関する研究

○田村 みつよ（障害者職業総合センター 研究員）  
 笹川 三枝子・弘中 章彦・松浦 大造・河村 康佑（障害者職業総合センター）

## 1 背景と目的

我が国が平成19年に署名、26年に批准した障害者の権利に関する条約の労働分野における法律として25年に一部改正された障害者雇用促進法の施行により、28年4月から、すべての企業が差別禁止及び合理的配慮の提供義務を負うことになるとともに、30年度から法定雇用率の算定基礎に精神障害者が算入されることとなった。

当機構が平成25年に行った企業調査<sup>1)</sup>によれば、障害者を雇用している企業規模56人以上の企業における雇用管理上の配慮実施率（表）は、勤務形態（在宅・短時間勤務）への配慮が約5割、障害に応じた多めの休憩取得が約3割、それ以外ではいずれも約1～2割となっている。いずれの配慮事項においても「未実施」とした企業におけるその理由は「配慮や支援なしでも十分働けると判断している」とするものが5割を超えていた。

また、長谷川<sup>2)</sup>（2014）は、「事業主に義務づけられることになった『合理的配慮』の提供は、この概念がこれまで日本法に存在しなかったことから、事業主間で大きな不安と混乱をもたらしているといわれている。しかし、その中身はこれまで雇用率制度等の下で事業主が行ってきた障害者への各種の配慮と多くの共通点をもつものであり、殊更不安を抱くべきものではない。とはいえ、第1に合理的配慮が差別禁止の文脈において義務づけられたものであることから、要件や効果の面で従来の配慮とは異なる点がある」と述べている。

障害者職業総合センター研究部門において平成28年度か

ら30年度において実施する「障害者雇用制度の改正等に伴う企業意識・行動の変化に関する研究」では、障害者雇用促進法の改正等により、28年4月から差別禁止や合理的配慮の提供が企業の義務とされるとともに、今後、法定雇用率算定基礎に精神障害者が算入される中で、企業の障害者雇用への意識や行動が実際にどのように変化するかを把握・分析することとした。

## 2 文献研究

障害者雇用に係る企業の意識や行動の調査を行うにあたって参考とするため、ADAについての調査報告資料を収集した。1990年の施行からしばらくの間、ADAの4大目標（機会均等、完全な参加、自立生活、経済的自立）のうち、経済的自立の達成度については、厳しい評価を示す報告が見られた。

一方、障害の定義をより広く解釈するようになった改訂ADA施行の2008年以降では、配慮を実施している企業での障害者雇用の肯定的側面の報告が見られる<sup>3)</sup>。2013年コーネル大学が行った1182社の事業主を対象にした調査<sup>4)</sup>では、配慮における直接的・非直接的な成果（従業員の定着率や、生産性などの向上）が報告された。また、企業のグローバル化の潮流がCSRの観点において障害者雇用にも波及している傾向についても言及されている。

さらに、日本とは雇用環境は異なるが、大いに参考になる企業実践例が豊富に報告されている。

表 雇用管理上の配慮実施状況

配慮事項	実施	未実施	配慮等必要なし*	無回答	合計
ア 障害の状況に応じたさまざまな勤務形態（在宅勤務、短時間勤務等）を設ける	634 47.6%	644 48.3%	436 67.7%	55 4.1%	1333 100.0%
イ 障害者のキャリア形成を考慮して、さまざまな職務を経験できるように工夫している	298 22.4%	942 70.7%	494 52.4%	93 7.0%	1333 100.0%
ウ 技術革新や作業課題の変化に対応するため、障害による不利を補うための研修や勉強会への参加を支援する。	136 10.2%	1086 81.5%	606 55.8%	111 8.3%	1333 100.0%
エ 障害の状況に応じて、休憩を多めに取得させる。	396 29.7%	843 63.2%	541 64.2%	94 7.1%	1333 100.0%
オ 障害の重度化や中途障害による復職に向けた支援として職業リハビリテーションや訓練などの機会を与える。	147 11.0%	1068 80.1%	574 53.7%	118 8.9%	1333 100.0%
カ 障害や障害者の状況に関する職場内の理解を深めるために研修等を実施する。	222 16.7%	1007 75.5%	573 56.9%	104 7.8%	1333 100.0%

\*「未実施」と回答したもののうち、その理由が「配慮や支援なしでも十分働けると判断している」としたもの。百分率は左欄の「未実施」の企業数を分母としたもの。

### 3 方法

本研究の骨格は、①電話アンケート調査、②企業規模と業種を幅広く網羅する紙筆調査、③企業訪問による障害者雇用の取組に関する3年間の質的縦断調査により構成され、以下それぞれの調査目的について述べる。

#### (1) 電話アンケート調査

厚生労働省は、平成25年の障害者雇用促進法の一部改正を受け、26年3月「障害者差別禁止指針」及び「合理的配慮指針」を告示した。

企業支援団体の担当者によれば、その内容について、社内でダイバーシティ推進室のような専従部署を持つ企業の多くは、これらの指針がどのようなものになるか強い興味関心を持って注視してきたとのことである。また、中小規模企業においては、障害者雇用に積極的に取り組む企業等ではその関心が高まる一方で、関心が薄い企業もあるのではないかとのことである。

このように、企業の規模や業種によって異なると見られる制度改正についての認識や取組の実情について、基礎的な情報を把握する。

#### (2) 紙筆調査

制度改正が、これまで堅調に改善してきた障害者雇用にどのように影響し、障害者の安定した雇用の促進にどのように寄与するのかについて検討する。

また、制度改正を受けての雇用の質的变化として、障害が多様化する中で、障害者がその有する能力をどのようにして有効に発揮<sup>5)</sup>できるようになっているか、障害者に対する配慮措置の実施により、職場適応度の向上がどのように見込まれるのかについても調査する。

さらに、大規模企業は、特例子会社の設置により法定雇用率を達成しているものも多いが、差別禁止・合理的配慮提供義務の趣旨を踏まえれば、各事業所での改正法の理念の浸透と適切な対応が、今後さらに取り組むべき課題となる。その際、障害者が配属される部署での同僚から理解、配慮等が職務遂行上、どのように進められるのかということも重要な問題である。

加えて、メンタルヘルス不調等中途障害者への合理的配慮措置の取扱いについても検討したい。

#### (3) 質的縦断調査

ハローワーク、地域障害者職業センターや就業・生活支援センターといった支援機関が行う企業支援に加え、平成26年から、企業在籍型職場適応援助者（ジョブコーチ）の認定の対象拡充や、企業での障害者の雇用管理業務の経験豊富な障害者就労アドバイザーを支援機関等に派遣する企業就労理解促進事業の新設により、地域連携の活性化が図

られている。

これらの事業の他に、都道府県でも障害者雇用企業サポートセンター、障害者雇用推進コーディネーター派遣事業、中小企業団体中央会による精神、発達障害者雇用促進プロジェクト、障がい者雇用企業支援センターの設置といった名称での企業支援の事業が展開されてきている。

制度改正により、地域特性や地域事情の背景なども加味しつつ、これらの様々な企業内外の支援体制の整備が、企業の障害者雇用のさらなる展開にどのように活用されていくかを追跡調査をしていく予定である。

さらに、今後増加するであろう精神障害者の安定した雇用を図るには、就職前の実習や入職後の雇用管理についての適切なサポートが重要である<sup>6)</sup>。障害者差別禁止指針では「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」とされている。精神障害者や発達障害者など外見上からは障害が把握しにくい者を含め、企業が制度改正を受けて、地域の医療、教育、福祉の各専門機関と連携を取りながら、障害者の雇用促進及び定着支援を進めていく過程や実情についても検討していきたい。

### 4 結語

新たな法制度を有効に定着させる取組には、企業や社会全体での課題認識の共有や支援体制の充実が求められる。

本研究では実態把握に加え、課題の把握や問題解決を指向し、障害者雇用に取り組む企業や、これをサポートしていく支援機関の実践に資する有用な情報が提供できるよう努めて参りたい。

また、発表会当日は、本調査研究の進捗を踏まえた直近の状況も含めて報告したい。

#### 【参考文献】

- 1) 障害者職業総合センター：事業所における障害者雇用に関する配慮や支援の状況 資料シリーズNo. 78 (2014)
- 2) 長谷川珠子：日本における「合理的配慮」の位置づけ「日本労働研究雑誌」(2014)
- 3) Erickson et al.:Employing People with Disabilities: Practices and Policies. (2014)
- 4) Leveling the Playing Field ; Attracting, Engaging, and Advancing People with Disabilities (2013)
- 5) 水之浦啓介他：企業価値を高める障がい者雇用のあり方『経営実態調査』に見る障がい者雇用のポイント「知的資産創造」(2016)
- 6) 障害者職業総合センター：精神障害者雇用に係る企業側の課題とその解決方策に関する研究 報告書No.128 (2016)

#### 【連絡先】

田村みつよ  
障害者職業総合センター 事業主支援部門  
E-mail:Tamura.Mitsuyo@jeed.or.jp

# 障害者就労支援における 就労支援サイドと企業サイドの間に存するギャップについて

瀧川 敬善

(東京海上日動システムズ株式会社 GRC支援部課長/東京都教育委員会 就労支援アドバイザー)

## 1 はじめに

障害者の企業就労には就労支援サイドと企業サイドの協力が必要である。両サイドの連携が、いかに円滑に行われるかが、就労や定着に大きな影響を及ぼす。本稿は障害者の就労支援について、両サイド間に存するギャップを明らかにし、これを解消していく方法を述べる。

## 2 企業向けセミナーにおけるギャップ

### (1) セミナーの内容

多く見られるケースは大企業の特例子会社が講師を務めるもので、知名度による集客力がある。企業紹介からはじまり、どのような障害種別を持つ人たちが何人、どのような業務に就いていて、どのような配慮や工夫をしているか、というパターンが多い。障害者雇用ガイドブックによれば<sup>1)</sup>下記が障害者雇用に関する企業の主な懸念事項とされているが、大半の企業向けセミナーではこれらの懸念事項に充分に応えられていない。いわば下記の懸念事項への回答が未雇用企業のニーズであるが、企業向けセミナーの多くはこのニーズを満たしていない。

- ①コスト負担への懸念
- ②適切な仕事がない
- ③生産性低下への懸念
- ④不測の事態や事故への懸念
- ⑤人間関係やコミュニケーションへの懸念
- ⑥標準的な作業方法を適用できない
- ⑦労務管理のノウハウがない
- ⑧雇用メリットがない

### (2) セミナーの参加者

参加者名簿等で企業向けセミナーの参加者を見ると、大半が特例子会社や既雇用企業の皆さんで、未雇用企業は僅かということも多い。日頃の「付き合い」や新人の勉強のためという背景がある。雇用指導の一環として未雇用企業の参加を促す必要があるが、ニーズを満たさないセミナーでは「言われたから出ただけ」で「今後は来ない」ことにつながりかねない懸念を含んでいる。

### (3) アンケート結果

障害者雇用に踏み出せない理由の一つである「コスト負担への懸念」は、セミナー後のアンケート結果や、各種調査結果に多くは見られない。企業の中の「誰が回答しているか」という観点がある。2010年の商工総合研究所本賞を

受賞した慶応大学の学生達の論文<sup>2)</sup>での調査によれば中小企業の3割は「コストの問題がある限り、他のすべての懸念事項が解消しても知的障害者を雇用しない」としている。コストの問題は中小企業にとっては格段である。

### (4) セミナーの講師

大企業や特例子会社が講師のセミナーで、中小企業はスクリーンに映し出される設備を見て「うちでは無理だ」と感じる。調査によれば特例子会社の4割は赤字であり<sup>3)</sup>、6割は会社運営に必要な費用を親会社から支給してもらう包括委託方式<sup>4)</sup>である。「採算に見合っています」と言える特例子会社は少ないのである。したがって中小企業の最大のニーズである「コスト負担の懸念」に答えにくい。

「立派な設備」と「コスト負担の懸念」、これでは中小企業に雇用インセンティブは生じない。大企業や特例子会社だけでなく、併せて、障害者が貴重な戦力になっている中小企業にも講師をしてもらうことが訴求力を高める。

## 3 特別支援学校の企業開拓におけるギャップ

アプローチの一つとして学校見学～学校見学時の企業向けセミナー～企業見学をセットで実施することが多い。

### (1) 学校見学

学校見学では授業風景や作業学習等を見学する。陶芸の作業学習を見学したことがあるが、陶器関係の就職先が稀な今日、何故、陶芸の作業学習を見学するのか疑問を感じたことがある。そこには何か意味があるはずなので、なぜ、陶芸の作業学習を見学させるのかを説明する必要がある。また、作業学習で目にする生徒の能力は企業就労の現場で実際に必要な水準には満たないことが多いが、未雇用企業は「能力は就職後のOJTによって伸びる」ことを知らないで「これでは雇用できない」と思われかねない。

### (2) 学校見学時の企業向けセミナー

学校見学の内容と連続性がないことがある。例えば、学校見学をしたあと、教室や講堂で、卒業生が勤務していない会社が、作業学習で見たものとは違う仕事の事例をもとに講演するケースが典型例である。今日、大企業や特例子会社は社会的責任を果たす必要から法定雇用率を遵守する。したがって、作業学習の内容や、セミナーの内容に関わらず、コンスタントに卒業生を雇用するが、未雇用の中小企業は状況が異なる。作業学習で見て貰ったのが清掃なら、卒業生が清掃の仕事をしている企業にセミナーの講師をし



てもらい、企業自身から「会社の仕事には能力的に足りないと思われたかも知れません。でも、会社に入ってからOJTで能力は伸びます。この方は、この学校を卒業して清掃の仕事をしていますが、貴重な戦力になっています」と語ってもらうことが有益である。大企業だけでなく中小企業にも話して貰うことが望ましい。

### (3) 企業見学

学校見学を終えたら、後日、希望者による企業見学の段となる。中小企業が大企業や特例子会社の見学に行くと、「2 企業向けセミナーにおけるギャップ」で述べた逆効果が現実のものとなることがある。大企業なので豊富な仕事があると思われがちだが、多数の支店に社員が分散していたり、清掃やメーリング等の事業をしているグループ会社から、それらの仕事を持って来れない等の事情で十分な業務量が確保できていないと、非常にのんびりと仕事をしているが赤字ではないという不思議な状況を見学することになる。中小企業の感想は「さすがは大企業さん。でも、うちでは無理」となる。学校見学の際に講演してもらった中小企業への見学を組込むことが望ましい。

## 4 事例集におけるギャップ

最初に挙げた企業の懸念事項に網羅的に応えるように編集されていないことが課題である。また、記載内容が企業によってまちまちで一定の観点や関心に揃っていない。アンケート調査では全ての企業が同じ質問に答えるので一定の内容に揃うが、事例集の原稿は各企業が自由に書いている場合が多いので内容が揃わないのである。茨城県のアンケート調査<sup>5)</sup>では企業の3割は障害者が会社の戦力になっているとしているが、高齢・障害・求職者雇用支援機構の障害者雇用事例リファレンスサービスの企業事例261件では13%となっている<sup>6)</sup>。障害者の発揮している能力や戦力性について触れてください、と依頼しておけば、もっと多くの企業が戦力になっていると答えたであろうと思われる。企業への遠慮も働いていると思われるが、原稿を出してくれる企業は、協力的なところが多いはずなので、依頼しても差し障りはないはずである。千葉県の実例集19件のうち6社は「企業である以上、費用対効果を満たすことが重要だ」と言っている<sup>7)</sup>。企業によって採算性・生産性等と表現が違って良いはずなのだが「費用対効果」という同じ言葉を使っているのは編集サイドからの依頼があることを窺わせる。

## 5 就労支援機関と企業のギャップ

「障害者雇用のノウハウや理解がない」ことも企業が障害者雇用に躊躇する一つの理由となっている。ところが就労支援サイドは「障害者雇用が進まないのは企業に理解が

ないからだ<sup>8)</sup>」と言っていて、お互いにそっぽを向いてしまっている。これでは障害者雇用は進まない。しかしながら、就労支援サイドに非がある話でもない。就労支援機関は主に本人支援の立ち位置で、企業支援の立ち位置にいないのである。その中で、各支援機関にいるジョブコーチは明確に企業支援の役割を担っている。地域の中で機動性もある。仕事の切り出しや再構成のスキルもある。しかしながら、費用対効果や採算性の観点が欠けていたり、企業文化や企業の考え方の理解に乏しいことが多い。ジョブコーチが費用対効果や採算性の観点を持って企業支援をすることや、企業経験者が定年後にノウハウを就労支援のフィールドで生かすことは有益である。その上で、就労支援サイドから積極的に企業支援を行っていくことが重要である。

## 6 まとめ

能力向上によって周囲から評価をされていくことで社員全員の心理障壁やスティグマが下がっていくことは、弊社での知的障害者の雇用経験を通して、強く感じて来たことである。就労による能力拡大は、雇用を通じた社会参加のためだけでなく、共生社会実現のためにも非常に重要であり、それゆえに、企業は本当は社会モデルを推進しやすい位置にある。Persons with Disabilities とされて社会から排除されて来たことを改めて考えなければいけないが、十分に能力開発されていく障害者と、そうでない障害者との格差を広げていく懸念もあるので、一般就労と福祉就労のギャップを埋めていくことも大きな課題であるし、就労のみを価値化せず、働くことが出来ない人たちの社会への参加全般に関するギャップを埋めていくことも国民連帯の大きな事業であることは間違いないと思われる。

### 【参考文献】

- 1) 「障害者雇用ガイドブック」高齢・障害・求職者雇用支援機構 (2007)
- 2) 林謙治、他 「中小企業における知的障害者の雇用」(2010)
- 3) 伊藤修毅「特例子会社と就労継続支援事業(A型)の比較研究」(2011)
- 4) 水之浦啓介、他「企業価値を高める障がい者雇用のあり方」(2016)
- 5) 平成23年度茨城県「障害者雇用に関するアンケート」調査結果 (2011)
- 6) 「障害者雇用事例リファレンスサービス」における企業雇用事例 (2012～2014)
- 7) 千葉県 「障害者多数雇用事例集」(2010)
- 8) 「中小企業における障害者雇用促進の方策に関する研究」p. 101 高齢・障害・求職者雇用支援機構 (2013)

### 【連絡先】

瀧川 敬善  
東京海上日動システムズ株式会社  
e-mail : takayoshi.takigawa@grp.tnmf.jp

# 障がいのある教師の職場並びに生活の場における 社会的障壁の克服の実践と必要な合理的配慮

清水 建夫（働く障害者の弁護団 代表/NPO法人障害児・者人権ネットワーク 理事）

## 1 教職員への障害のある者の採用・人事配置

中央教育審議会初等中等教育分科会は、2012年7月23日「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」を報告した。報告書5(3)において、「教職員への障害のある者の採用・人事配置」の必要性を強調し、次のように指摘している。

「児童生徒等にとって、障害のある教職員が身近にいることは、障害のある人に対する知識が深まるとともに、障害のある児童生徒等にとってのロールモデル（具体的な行動技術や行動事例を模倣・学習する対象となる人材）となるなどの効果が期待される。このため、特別支援学校をはじめとする様々な学校においては、障害のある者の教職員が配置されるよう、採用や人事配置について配慮する必要がある。併せて、学校においては、教職員の障害の特性等に考慮し、職務遂行に必要な支援を行う必要がある。」

障害のある教師は、それぞれの障害特性を職場や生活の場で克服し、児童生徒にとってのロールモデルの役割を果たしている。

## 2 脳性まひによる障害のため電動車椅子によって移動する教師の職場環境と生活環境

A教師（B県の公立中学校数学教師・現39才）は生後まもなく脳性まひとなり、肢体不自由のため移動手段として電動車椅子を使用している。A教師は大学時代から教師をめざしてきた熱血漢の教師であり、著書も数冊ある。B県教育委員会は、A教師にバリアフリーな職場ということを最優先に考えたと思われるが、B県は東北の農村県であり、バリアフリーな学校は限られていた。その結果、A教師はB県を北から南、西から東へと大移動させられ、その都度新しい住環境での対応を余儀なくされた。B県においてバリアフリーな住居を確保することは容易ではなく、C市への異動を2度にわたって命ぜられ、A教師は教育委員会の担当者とともにバリアフリーな住居を探し求めたが、C市においては確保することができず、A教育委員会もC市への異動を断念した。A教師は、脳性まひのため、浴槽で体位を変えるのに間口の広い浴槽を必要としていたが、C市ではそのような浴槽のある貸室はなかった。障害のある教師の異動にあたっては、職場環境はもとより住環境確保においても合理的配慮が必要であることを痛感した。

## 3 視覚障害教師と教育力

(1) 視覚障害は教育力の低下をもたらすものではない。し

かしながら、無理解な管理職も少なくない。とりわけ私立学校においては、途中で視覚障害となった教師を排除しようとする理事が今なお存在する。

(2) 宮崎県のD高校のEベテラン数学教師（当時51才）は、進行性眼病により視力が低下した。D高校はキリスト教育を基本とする女子高であったが、2001年シスターの理事長が「目も見えない、言葉も聞こえない、人前に出るのが恥ずかしい」という言葉を投げかけ解雇した。宮崎地方裁判所で賃金仮払仮処分命令を得て、本訴を提起し、1年6ヵ月後職場復帰を果たすことができた。

(3) 兵庫県のF高校は弱視の障害をもつベテランのG日本史教師に授業を持たせず、自宅待機命令を出した。G教師は訴訟を起こし、2016年神戸地方裁判所はG教師に対するF高校の一連の行為はG教師を退職させる目的で行った不法行為であると断じ、現在の処遇に理由がないことの確認と損害賠償を認めた。

(4) H短期大学のI准教授は、進行性眼病による視力低下により、担当の授業からはずされ、授業を一切もたせられず、研究室の使用と授業の担当の地位確認を求めて、2016年3月岡山地方裁判所に提訴した。現在係争中である。

(2)～(4)は筆者が代理人として関わった。

(5) 公立学校の場合、かつて教育委員会は法定雇用率未達成の公的機関の最たるものであったが、最近では障害のある教職員の採用に積極的であり、採用試験においても各障害に対する配慮を行っている。かつては視覚障害等の障害があることが不採用事由として当然のこととしてまかり通っていたことと比べ隔世の感がある。

## 4 全国聴覚障害教職員協議会意見書（2010年10月22日）

(1) 同協議会は第1項記載の初等中等教育分科会の報告に先立ち、文部科学省中央教育審議会「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」宛に意見書を提出した。

わが国の教育機関に従事する聴覚障害のある教職員は、同協議会の調査によれば332名おり、そのうち、聴覚障害教育を行う特別支援学校に勤務する聴覚障害者は273名（平成22年7月現在）である。

意見書は障害のある教職員の役割について、次のとおり指摘している。

○同じ障害のある児童生徒が、自己の将来像を描く上での指針となる

○障害に応じた指導方法の工夫を同じ立場、また自身の経験をもとに実践、提案できる

- 手話のみならず、個々の児童生徒にみあった多様なコミュニケーションモデルを提供できる
- 保護者支援にあたり、当事者としての体験に基づいた適切な支援ができる
- 障害のない教職員とよき関係を築くことにより、児童生徒、保護者に対して望ましい社会参加の関係モデルを提供できる
- 視覚的補助機器の設置、手話通訳の配置等、障害に即した職場環境を学校園内で整備することに、当事者として関与することで社会にバリアフリーのモデルを示すことができる

その上で意見書は「聴覚障害のある教員は、当事者としての経験と知見を教育現場に反映させていく意味で聴覚特別支援学校（以下「聾学校」という。）における中核的役割をになう位置にあり、また今後の聴覚障害教育のありように影響を及ぼすものでもあり、その積極的な雇用を推進するよう求めている。

また、異なる障害種の支援校および通常学校に勤務する聴覚障害のある教職員は、「その教職員がもつ障害と配慮すべき諸事項について、校内外に啓発することで、社会的理解を広げる」という重要な意義をもつとし、その場合には次の条件を満たすこととしている。

- ①教職員本人の希望・適性を尊重した適切な人事配置が行われていること。
- ②通訳体制をはじめコミュニケーション保障等、職場におけるバリアフリー体制が整備されていること。

そしてこれら「条件整備が不十分である現在、異なる障害種の支援校への配置は、きわめて慎重になされるべきものとする」としている。

意見書は聴覚障害のある教員の日々の実践に裏打ちされたものであり、尊重されるべきである。

(2) J氏（K県立聾話学校教諭/学校心理士）は、2009年11月聴覚しょうがい学生対象の就労支援セミナーにおいてご自身の経験をもとに次のとおり述べている。

「頑張って勉強しようと大学に入ったが400人を対象とする講義のため講義が分からなくなり、大学を辞めようかと思うようになってしまった。18年間で初めて感じた挫折であった。（中略）絶対に先生になる！と強く思うようになったのが、2週間教育実習で聾学校へ行き、そこで、子ども達は今まで聞こえない先生から学んだことがないので非常に楽しんでくれ、また、私自身もとても楽しかった。（中略）それが教職を目指す大きなきっかけになった。」

## 5 精神疾患により休職する教師

### (1) 文部科学省「教員のメンタルヘルスの現状」（2012年1月22日）

公立学校における精神疾患による病気休職者数は平成元

年1037名（在職者に占める割合は0.10%）、平成11年1924名（同0.20%）、平成22年5,407名（同0.59%）と22年間で実に5.2倍に激増している。一方精神疾患以外の病気休職者数はほぼ横ばいである。教員は一般の労働者より疲労度が高い。教員の「仕事や職業生活におけるストレス」は一般企業の労働者よりも6ポイント以上高い。また、ストレスの問題は「仕事の量」と「仕事の質」が一般企業の労働者より高い。教員は一般企業の労働者と比べて「上司・同僚に相談しにくい」と感じている。

### (2) 文部科学省「平成26年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」（2015年12月25日）

精神疾患による病気就職数は平成26年度が5,045人（全教育職員の0.55%）で平成25年度5,079人（同0.55%）と同程度であった。平成19年度以降5,000人前後で推移している。平成26年度の病気休職者数は8,277人であり、うち精神疾患による休職者数5,045人で病気休職者全体の60.9%である。精神疾患は教師の職業病と言えるほど休職者において精神疾患の占める割合が高い。

### (3) 2013年OECD国際教員指導環境調査(TALIS)

日本を含む34か国・地域の前期中等教育段階（中学校及び中等教育学校前期課程）において、通常の仕事として指導を行う職員及び校長を対象に調査が行われた。

1週間当たりの仕事にかかる時間は、参加国平均では38.3時間であるが、日本は最も多く53.9時間である。

また、教員が指導（授業）に使ったと回答した時間は、参加国平均では週19.3時間に対し、日本の教員は週17.7時間で同程度であり、日本の場合、一般的事務業務など授業以外の業務に多くの時間が費やされている。

日本の教員はストレスの多い業務で世界で最も長時間働くことを余儀なくされており、精神疾患発症の最大の要因であると言える。

### (4) 教師の精神疾患は教師自身の責任ではない

教師の精神疾患の圧倒的割合はうつ病と思われる。教育に意欲を燃やしていた教師が突然うつ病に罹り、学校に来られなくなることが少なくない。受験戦争の過熱化から教育熱心な親がモンスターペアレンツとなりがちな傾向があり、また、管理教育の下に教師の自由は制限され、理想と現実のギャップの中で立ち往生する教師は少なくない。教師のうつ病は個人の責任というよりも、教師一人に多くのことを求める人的、物的、時間的環境がもたらすものであり、労災と言っても過言ではない。教育委員会は教師の数を大幅に増やし教師一人あたりの負担を軽減するための抜本的改善をするとともに、うつ病に陥った教師が安心して回復できるまでの十分な休息を保障するべきである。



# ある権利条約締約国における批准後の取り組み ～ドイツの事例から～

佐渡 賢一（元 障害者職業総合センター 統括研究員<sup>1)</sup>）

障害者権利条約の批准と条約の要請に沿った法規定の整備。どちらが先であるべきかと問われれば、後者と答える人が多数ではないだろうか。日本は、まさにその順序で取り組みを進め、差別禁止法制の成立を踏まえて条約の承認・批准手続きを行った。

しかし、海外に目を転じると、条約締約国が自国の法律を見直しているかという観点に立つ論考もみられる。欧州財団が委託した調査研究（2010年に最終報告<sup>2)</sup>公表）では、上述した視点からの考察があり、EU加盟国の中で組織的に行っているのは4カ国にすぎないと指摘していた。

ドイツはその4カ国の1つに数えられている。条約批准後に「権利条約実施のための連邦政府行動計画<sup>3)</sup>」の策定を進めていたことが勘案されたものと思われる。本稿では、この計画の経緯や内容を概観した上で、主要な法律にも及ぶ見直しについて、可能な範囲の説明を試みる。

## 1 批准から計画の策定まで

計画本文の記述によれば、策定までの経緯や過程は次のとおりである。2009年の権利条約批准手続中に当事者団体が権利条約の実施を総合的・戦略的に進めるために計画を策定することを求め、連邦参議院においても連邦政府による障害者施策に関する定例報告への意見表明の場において、同趣旨の要望が出された。

2009年議会選挙のあと<sup>4)</sup>発足した連立政権において、この要求を採択することが合意された。計画策定手続きは労働社会省が調整を担当する中で進められ、2010年2月から関係部局・州政府・障害者団体との議論、複数回にわたる公開の会議、ネットワークを活用した意見募集などの段階を踏み、2011年6月連邦政府の閣議決定に至った。

## 2 計画の全貌

対象範囲は広く、大きな分類として12項目が設定されている<sup>5)</sup>。

個別の施策は上記大項目に分類された上で担当省庁とともに列挙され、総数は200以上にのぼっている。

実施方法に関する記述をみると、計画期間は2020年までの10年間であるが、途中で評価を経て改訂が行われることとなっており、本年第2次計画へと更新された。なお、（障害者施策に関する）報告のありかたについても1つの章が当てられており、マイナス面に偏しない、信頼できるデータによって、生活状況に関する実態を明らかにするこ

とが必須であるとされている。一昨年の発表論文で取り上げ、昨年も言及した2013年連邦政府報告は、従来と異なる枠組みのもとで作成されたが、本計画の問題意識によることは、報告冒頭にある上記指摘引用からも明らかであろう。

## 3 計画と法改正

日本で策定されている障害者基本計画は障害者基本法の規定に基づくものであり、現行法の枠組みのもとで、施策の方向性が整理されている。2013年9月に策定された現行計画も、同年成立した差別解消法の存在を前提としている。

一方、今回取り上げているドイツの行動計画では、権利条約実施のための施策が列挙されているが、この中には改正を視野に置いた関係法規の見直しも含まれる。「条約の実施」の一環として「国内法制化(の徹底)」も考えられていることを示すとともに、計画に法改正も明示している点が、日本の場合と比べて特徴的である。

## 4 連邦参画法と社会法典第9編改正案

ここで取り上げる改正法(案)は「連邦参画法」(案)と呼ばれるもので、その方向性については、当事者代表も加わったワーキンググループで検討が進められてきた。障害者の雇用促進の根幹を扱う社会法典第9編の改正が含まれることもあり、早くから注目されている<sup>6)</sup>。本年に入り、「連邦参画法」案が労働社会省のページで公表された。以下、社会法典第9編を中心に改正案の特徴を概説する。

「連邦参画法」は、20近くの法例を対象とする改正法である。中心は社会法典第9編ではあるが、社会法典に限っても第3編、第6編、第12編等にも実質的な(参照する条文番号の変更等にとどまらない)改正が及んでいる。

社会法典第9編の改正<sup>7)</sup>は条文単位の加除・変更ではなく、全体を差し替える形で改正案が提示されている。条文数でも現行の160から241へと大幅に増加しており、かなり大きな改正であるとの印象を受けるが、その特徴を列挙しよう。

### (1) 障害・障害者の定義

障害を定義する文章(第2条1項)が変更されている。

現行では「ある人の身体的機能、知的能力又は精神状態が、6ヵ月以上にわたり、その年齢に典型的な状態とは異なる確率が高く、そのため社会生活への参画が侵害されている」場合に「障害がある」とされている。改正案では

「身体的、知的、精神的あるいは感覚的な機能障害 (Beeinträchtigungen)があり、態度や環境の障壁との相互作用により平等な社会参加が6か月にわたり高い確率で妨げられうる」人をもって障害がある人としている。権利条約前文e及び第1条における障害の考え方に沿う記述への変更といえ、ICIDHからICFへの準拠の移行も認められる。

この変更の効力は第9編にとどまらない。第3編は「第9編第2条1項の意味における障害の種類や程度のゆえに労働生活への参加の見通しが低下している」人(第19条1項)と本条文を参照して障害を定義しているからである。第12編にも同様の定義がみられる(現行第53条1項)。

なお、障害者同権法(BGG)でも本年7月成立した改正法により、障害の定義(第3条)に同じ変更が施されている。

## (2) 一部用語の変更

現行第2部で例示すると、これまで統合協定と称してきた Integrationsvereinbarung が Inklusionsvereinbarung に(現83条) またこれまで統合プロジェクトと称してきた Integrationsprojekt が Inklusionsbetriebe (betriebe は事業所)となっている(現132条等)。いずれも「インテグレーションからインクルージョンへ」への流れをうかがわせるが、この方向性は必ずしも徹底されておらず、Integrationsamt (統合局)等変更されない用語も混在する。

## (3) 3部構成への変更、新たな第2部

新たに設けられた(新)第2部は「障害者の自立した生活形態 (Lebensführung) のための特別な給付」と名づけられており、„Eingliederungshilferecht“という副題が与えられている。既存の翻訳に照らすと訳は「編入支援(法)」となるが、意味を適正に示しているかは判断を保留したい。

## (4) 重度障害者関連部分

現行第2部、改正後は第3部となる重度障害者にかかる認定手続き、割当雇用制度を始めとする諸制度は本質的な変更を施されていない。気づいたのは既述の用語変更の他、雇用率が満たされていない場合の納付金の単価が増額されていること等である。他の部分でかなりの改訂が行われている中で、本部分の枠組みが温存されていることも、今回改正案の特徴<sup>8)</sup>と考えるとよいかもしれない。

## (5) 財政への影響

法案文書では財政への影響も試算されている。これによると、法改正が完了する2020年度における財政負担は連邦政府で6.9億ユーロ増、州政府で0.5億ユーロ増である。内訳をみると、連邦政府では高齢の障害者への給付を手厚くするなどの施策による増額がみられる一方、給付の適正性

を向上させるためのパイロット事業(2億ユーロ)など、必ずしも当事者を恒常的に対象としない項目も含まれる。社会法典第9編新第2部にて設けられた編入支援は州政府の負担となるが、これは従来第12編で規定されていた障害者給付を再編したもので、純増は上記のとおり0.5億ユーロにとどまる。上で改正規模に関し私見を書いたが、財政支出の拡大が「かなりの大きさ」かは、検討の余地がある。

## 5 今後の注目点

「連邦参画法」案は本年6月末(第2次行動計画決定と同日)に連邦閣議において連邦政府案が決定され、本稿はこの案に基づいている。ドイツの立法手続きを調べたところによると、今後連邦参議院での審議を踏まえ(場合によっては一部修正の上)、連邦議会への提出・審議に進むと思われる。実際、連邦参議院のウェブページでは9月の予定の1つに本法案審議があげられている。同法による法規定の改正は2020年まで段階的に行われるが、最初の法改正は2017年が予定されており、あまり日数も残されていない中、法案審議の行方が内容とともに注目される。

さらに改正法成立後を考えると、社会法典第9編改正の影響は主に給付手続きに生じるように見えるが、枠組みや概念の変更が実質的な変化を伴う場合は重度障害者施策にも影響する。特に、今回改められる障害概念については認定のありかた(基準及びその適用)への波及<sup>9)</sup>という重要なポイントがあるので、注視を続けたい。

### 【注・参考文献】

- 1) 現厚生労働省労働基準局労働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、いかなる組織の立場も代弁しない。
- 2) European Foundation Centre: "Study on challenges and good practices in the implementation of UN CRPD" (2010)
- 3) Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
- 4) 通常第17会期(会期は次回総選挙までの期間)と呼ばれる。
- 5) 労働及び雇用、教育、予防・リハビリテーション・健康・看護、子供・青少年・家族・パートナーシップ、女性、高齢者等。
- 6) 例えば、小西啓文「ドイツにおける障害者政策の新展開:連邦参加法の制定をめぐって」週刊社会保障2831号(2015)
- 7) 社会法典第9編の改訂は2017年、2018年の2段階で行われ、以下述べる改正は2018年に予定されるものである。
- 8) 行動計画で、社会法典第9編の見直しが「労働及び雇用」ではなく「予防・リハビリテーション」等をカバーする分類に属する施策とされたことから、力点の所在が推測できる。
- 9) 現行認定基準(援護医療命令及び付属文書)、その適用の見直しがいずれも行動計画の個別施策に数えられている。

### 【連絡先】

e-mail: RXG00154@nifty.com



# 障害者就労支援の効果的な取組に関連する 信念、知識、外的環境の分析

春名 由一郎（障害者職業総合センター 主任研究員）

## 1 はじめに

障害者就労支援の発展に伴い、医療、福祉、教育等の地域関係機関が新たに就労支援に取り組む状況が急増しており、地域での連携体制や就労支援に向けた人材育成が課題となっている。そのためには、これらの価値観や優先順位が異なる関係分野や専門職が就労支援に取り組む理由や意義を正しく理解し、それを踏まえて関係機関の間での就労支援に向けた役割や連携の必要性についての共通基盤を見出ししていく必要がある。

そこで本研究では、障害者の就労支援ニーズに公式／非公式にかかわらず対応している全国の保健医療、福祉、教育、雇用等の様々な8,604機関の担当者及び専門職を調査対象とし、効果的な就労支援への取組状況及びその促進要因を明らかにすることを目的とした。

## 2 方法

### (1) 調査対象

調査への回答は3,054名から得られた。その代表的な所属機関と職種は表1のとおりである。

表1 本調査の回答者の代表的な所属機関・職種（重複あり）

回答者の所属機関／職種		回答数	
機関別	ハローワーク	378	
	地域障害者職業センター	45	
	障害者就業・生活支援センター	156	
	職業訓練校／委託訓練機関	62	
	就労移行支援事業所	285	
	就業継続支援A型事業所	185	
	就業継続支援B型事業所	543	
	特別支援学校中学部	53	
	特別支援学校高等部	371	
	発達障害者支援センター	51	
	難病相談支援センター	33	
	職種別	職場適応援助者／ジョブコーチ	99
		精神保健福祉士	409
医療ソーシャルワーカー		322	
社会福祉士		455	
作業療法士		225	
保健師		289	

### (2) 調査内容及び因子得点による要約

質問紙により以下について個別の項目で聞き、それぞれについて因子分析により内容を要約し、個々の変数を要約した因子の得点を用いて分析した。

- ・就労課題の解決可能性：職業準備、就職活動、就職後の問題経験とその解決状況

- ・就労支援行動：職業準備、職業評価、就職、職場適応、スキル向上等への取組（連携を含む）
- ・障害者就労支援についての機関・職種の役割認識
- ・行動の信念：障害者就労支援の基本的原則の認識
- ・基本的知識：障害者就労支援の基礎的知識の有無
- ・組織体制・社会動向：所属組織、専門職種、地域等の障害者就労支援への積極性、消極性

### (3) 分析

分析はSPSSの一般化線形モデルにより行った。

#### ア 機関・職種、利用者特性等の影響の調整

機関・職種、利用者特性（就職前支援が多い／就職後の支援が多い、身体障害者が多い／知的・精神障害者が多い等）による階層的な影響を避けるため、これらの変数を分析モデルに加え、本分析における影響を調整した。

#### イ 効果的な就労支援

各就労課題の解決可能性の増加を説明するモデル効果が有意に認められる就労支援行動を特定した。

#### ウ 就労支援行動の分析モデル

計画的行動理論（Ajzen, 2006）に基づき、イの各効果的な就労支援行動を促進する「意図」として役割認識を用い、また、さらにそれを促進する「行動的信念」「規範的信念」「規制的信念」については行動の信念、基本的知識、組織体制・社会動向を用いて、関係性を分析した。

## 3 結果

### (1) 効果的な就労支援

障害者の就職前から就職後にわたる支援課題の解決には4つの就労支援行動が強く関連していた（図1）。

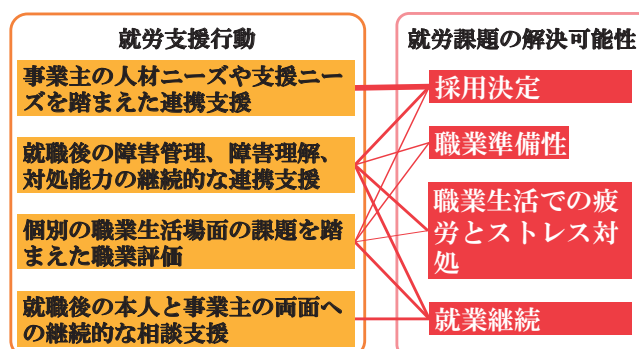


図1 地域関係機関における効果的な就労支援の概要

（各「就労課題の解決可能性」を目的変数とした、一般化線形モデルによる機関・職種、利用者特性等を調整後の「就労支援行動」の因子得点との関係；結合線の太さは係数の大きさを示す。）

## (2) 効果的な就労支援に関連する取組への役割認識

4つの就労支援行動の要因として、多職種でのケースマネジメントによる就労支援、個別の職業場面に即したアセスメントや、就職後も継続する支援体制に取り組む役割認識が関連していた（図2の中央枠と右枠）。その詳細内容は、表2-1～4に示す因子の変数の構成のとおりである。

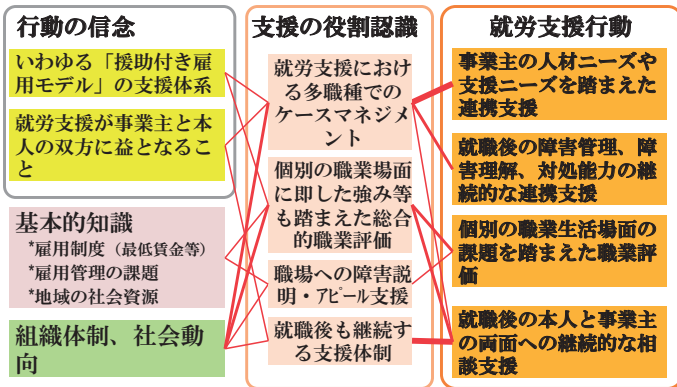


図2 効果的な就労支援行動の要因構造の分析結果の要約

（右枠と中央枠、中央枠と左枠の各右側を目的変数とした、一般化線形モデルによる機関・職種、利用者特性等を調整後の左側項目の因子得点との関係；結合線の太さは係数の大きさを示す。）

表2-1 「就労支援での多職種ケースマネジメント」の因子負荷量

元変数	負荷量
連携による実際の仕事や職場での個別ニーズ明確化	.847
連携による検査・評価による支援ニーズ明確化	.739
連携による職業場面での障害理解・対処の支援	.679
連携による就職後の本人・職場の課題把握と支援	.666
連携による本人、家族、事業主等への就職後フォロー	.651
連携による医療・福祉・教育場面での支援ニーズ確認	.647
連携による職業人としてのプラス面の把握・理解	.646
連携による関係機関・専門職からの専門的支援	.635

表2-2 「個別の職業場面に即した総合的職業評価」の因子負荷量

元変数	負荷量
実際の仕事や職場での個別ニーズ明確化	.712
検査・評価による支援ニーズ明確化	.617
職業人としてのプラス面の把握・理解	.531

表2-3 「職場への障害説明・アピール支援」の因子負荷量

元変数	負荷量
障害や配慮の職場説明への本人支援	.769

表2-4 「就職後も継続する支援体制」の因子負荷量

元変数	負荷量
就職後の本人・職場の課題把握と支援	.701
本人、家族、事業主等への就職後フォロー	.661

## (3) 効果的な支援への役割認識に関連する信念、知識等

図2の左枠と中央枠の関係に示されているように、役割認識には、いわゆる「援助付き雇用モデル」と事業主と障害者の双方に益となる就労支援への信念、基礎的知識、組織体制・社会動向が強く関連していた。その詳細内容は、表3-1～6に示す因子の変数の構成のとおりである。

表3-1 「援助付き雇用モデルの支援体系」の因子負荷量

元変数	負荷量
職場における配慮と調整の重視	.734
本人の強みや興味分野の重視	.706
職業場面での課題の理解の重視	.687
多専門職種の役割分担と連携の重視	.684
仕事内容との個別的マッチングの重視	.673
就職後の職場適応・就業継続の重視	.645

表3-2 「事業主と本人の双方に益となる就労支援」の因子負荷量

元変数	負荷量
障害者雇用企業の経営・管理への効果	.763
障害や疾患の医療的管理改善への効果	.696
障害者の職業人としての活躍への効果	.602

表3-3 「雇用制度の知識」の因子負荷量

元変数	負荷量
最低賃金	.843
一般求人と障害者求人の職業相談・紹介の違い	.842
障害者雇用率制度	.733
一般就業と福祉的就労の違い	.528

表3-4 「雇用管理の課題の知識」の因子負荷量

元変数	負荷量
障害者雇用に係る企業の雇用管理等の課題	.755
事業主の合理的配慮の提供義務	.554
職務再設計（職務分析、切り出し、創出等）	.529

表3-5 「地域の社会資源の知識」の因子負荷量

元変数	負荷量
地域障害者職業センターの職業準備支援	.900
障害者就業・生活支援センター事業	.735
職場適応援助者	.563

表3-6 「支援機関の組織体制、社会動向」の因子負荷量

元変数	負荷量
所属機関・組織の上司や同僚の考え方や態度	.827
所属機関・組織の根拠法令・定款・行動方針	.825
所属機関の業務評価基準	.822
同業・職種内の規範や考え方	.789
地域の支援関係者の考え方や態度	.761
就労支援に使える資金源、報酬基準	.716

## 4 考察

地域の多様な関係機関・職種による就労支援への取組の共通基盤として、「援助付き雇用モデル」による障害者と事業主両面に対する継続的支援が双方にとって益となり、これが就職前から就職後までの就労課題の解決につながるという信念、さらには支援組織体制整備、実践の成果の好循環を形成していくことが重要であることが示唆された。

また、就労支援を専門としない関係機関・職種による就労支援への役割認識としては、既に一般的に実施されている多職種のケースマネジメントを、共生社会の理念により職業生活の支援にも延長していく認識が重要と考えられる。

### 【参考文献】

- 1) Ajzen: Theory of Planned Behavior, 2006