

令和元年6月19日現在

機関番号：32649

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03351

研究課題名（和文）障害者雇用における「統合雇用モデル」の研究：障害者の「できる」に対する理念・政策

研究課題名（英文）A Study of "Integrated Employment" for Persons with Disabilities in US and Canada

研究代表者

中川 純（Nakagawa, Jun）

東京経済大学・現代法学部・教授

研究者番号：50326534

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、アメリカ・カナダの障害者雇用政策において就労移行を促進する要因をあきらかにした。

第1に、障害者、家族、支援者、政府などのステークホルダーが障害者が就労「できる」ことを信じる体制を築くこと、第2に障害児が義務教育の段階で就労や教育意欲を高める政策が必要であること、第3に、障害者に対し、就労移行した後に所得保障制度と就労所得によってどの程度の所得が維持できるかなどについて適切な情報提供をおこなうこと、第4に、就労移行支援をおこなう事業者に対するサービス報酬制度を工夫してインセンティブが高まるような方法を採用すること、などである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

我が国では、障害者の働く能力や意欲などニーズに合った就労の場を整備、配置する「適材適所モデル」を採用しているが、非障害者と一緒に働く「統合された職場」で、「潜在能力を最大限発揮、活用し」、「最低賃金以上の賃金を得て、自立生活を送れる」ようにすること（統合雇用モデル）とハイブリッド化し、一般就労支援を強化するための具体的施策を採用することが望ましい。

本研究から得られた示唆は、ハイブリッドモデルを実現する上で、我が国の今後の政策立案に参考になると考えられる。特に、ステークホルダー、特に政府、が障害者の就労「できる」能力を信じること、就労移行に向けて適切な政策設計をすることが重要であるといえる。

研究成果の概要（英文）：This study explores the policy factors to encourage persons with disabilities to transit to integrated employment in the United States and Canada. First, government must encourage all stakeholders, such as the disabled him/herself, his/her family, advocates and government, to raise expectations that s/he can work in integrated employment. Second, government must provide information and programs to motivate children with disabilities to work and have advanced education for their future. Third, government must provide job-seekers with disabilities appropriate information to jobs, employment and estimated incomes after having employment opportunity. Fourth, government must evaluate their service delivery system to identify and remove disincentives, including fees for service providers.

研究分野：社会法学

キーワード：障害者雇用 統合雇用 就労移行 障害年金 公的扶助

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

日本の障害者雇用政策にはいくつかの特徴がある。第1に障害者の働く能力や意欲などニーズに合った就労の場(就労継続支援事業所A型(以下、A型事業所)及びB型(以下、B型事業所) 就労移行支援事業などのように多層構造となっている)を整備、配置する施策、第2に福祉的就労から一般就労移行への移行を促進する施策、を実施していることである。就労の場をニーズに合わせて合理的に多階層的に設定すること、そして就労の場にかかわらず、所得保障制度で所得を補うことで自立生活を充実させることを重視するモデルを、「適材適所モデル」ということとする。「適材適所モデル」は、障害者や家族が望む場所で、無理することなく、安定した就労が可能であり、また日中の居場所が確保することができること(安心・安住・停滞)が利点であるといえる。

ところが、「適材適所モデル」の実態をみると、潜在能力が高い障害者であっても、その能力を最大限開発できない状況を生み出している部分がある。たとえば、一般就労移行支援を促進する施策にもかかわらず、福祉的就労から一般就労への移行が進んでいない(たとえば日本では、A型事業所及びB型事業所、地域活動支援センターも含めた障害福祉サービスから一般企業への全体の移行率が3.7%(2012年)にとどまっている)。また、非障害者と分離した場所での就労となっている場合が多くなっている(たとえばこの傾向は特例子会社、A型・B型事業所などでの就労に典型的にあらわれる)。さらに、労働契約が適用される一般企業やA型事業所においても、減額特例が適用され、最低賃金の適用がない場合がある。安心できる職場で長期間就労してほしいという家族や教員の意向から、B型事業所を選択する傾向がみられ、障害者個人の就労意欲が醸成、反映されない環境となっている。

2. 研究の目的

ディーセントワークやソーシャルインクルージョンの理念を踏まえると、重度の障害者であったとしても、非障害者と一緒に働く「統合された職場で」で、その意思にしたがい「潜在能力を最大限発揮、活用し」、「最低賃金以上の賃金を得て、自立生活を送れる」ようにすることがわが国の課題となる。この課題に対し、アメリカやカナダにみられる「統合雇用モデル」が克服する鍵を与えてくれる。「統合雇用モデル」は、重度の障害者であっても通常の労働市場における統合された職場で就労させることを重視するものである。大型の授産施設を廃し、またはその規模を小さくし、そのような場所での就労ではなく、障害者就労移行支援事業者の協力の下で一般の企業という統合された職場での就労を目指すものである。障害者が「働くことができる(以下、「できる」)」という側面を重視し、重度の障害者であっても一般就労の機会を得て、原則的に最低賃金以上の賃金を獲得している(減額特例のような制度はあるものの適用される例は極めて少なくなっている)。

適材適所モデルの下では、潜在能力が高い障害者であっても、その能力を最大限開発できない可能性がある。障害者の就労意欲、能力、経験を高め、自らが望む就労・生活環境を実現するためには、適材適所モデルを維持しつつ、統合雇用モデルの施策を部分的に取り入れることが考えられる(ハイブリッドモデル)。そこで、本研究では、ハイブリッドモデルを実現するために、アメリカおよびカナダにおいて「統合雇用モデル」を支える理念、そしてそれを実現可能にする政策と方法論(特に就労移行支援事業や企業の取組み)についてあきらかにする。

3. 研究の方法

本研究は、2つの部分から構成される。第1に「統合雇用モデル」が、障害者の就労移行を促進する政策・方法論に関する研究(「就労促進政策・方法論研究」)、第2に上記政策・実務が一般就労移行を妨げる要因に関する研究(「就労抑制要因研究」)である。

第1に、「就労促進政策・方法論研究」では、アメリカ、カナダの障害者雇用施策における「できる」という側面を積極的に評価し、実施される施策・方法論についてあきらかにする。アメリカの「統合雇用」の施策に関して、連邦政府がどのようにイニシアティブをとっているのか、州政府がどのように制度立案や予算配分をおこなっているのかについてあきらかにしたい。また、方法論に関して、アメリカやカナダの障害者就労移行支援事業所は、職業訓練によって障害者に職務をあわせるよりも、職務を調整して仕事を障害者にあわせるようにする能力が高い(ジョブコーチの適応援助力を含む)という仮説、就労先開拓能力が高いこと、ケースワーク能力が高いという仮説を立てることができるが、それらを確認する。一方、就労移行支援事業に関連して、障害者の一般就労移行を促進するための賃金補填が制度上存在するものの、移行支援事業者はその仕組みを極力使いたがらないが、その理由をあきらかにする。加えて、賃金についてわが国の減額特例制度のような制度(Sub-minimum wage system)があるものの、ほとんど使用されていない実態についてもあきらかにする。

第2に、「抑制要因研究」では、2つの点についてあきらかにしたい。まず、障害年金や生活保護の受給権、さらには医療および介護サービス受給権を失いたくないという理由から一般就労移行を躊躇することがあるが、その実態およびそれに対する政策を確認する。また、そのような要因を解消するためにとられている施策について確認したい。

次に、アメリカやカナダでは授産施設のような中間形態の就労の場を設定しない政策(二元的構成)を実施しているが、多階層化された適材適所モデルとは異なり、一般就労への抑制要因が機能せず、意欲が高まるといふ仮説を立てることができるが、それを実態や政策の点から

あきらかにする。また、授産施設を雇用化している台湾、授産施設のような福祉的就労のカテゴリーがほとんどなく、職業訓練を活用して就労移行を進めるタイなど二元的な構成をとる政策について一般就労移行をプッシュする要因があるかをあきらかにしたい。

4. 研究成果

・アメリカ

アメリカの各州政府の障害者雇用プログラムは、連邦政府によるメディケイド・ウェイバーに基づく地域移行支援サービス(Home and Community Based Services, HCBS)と州政府の負担などにより実施される。その中でも、連邦政府が支出するメディケイドが州政府の障害者雇用プログラムに対する最大の資金提供者となっている。ただし、メディケイド・ウェイバー制度が、プログラムの実施に際して州政府に広い裁量を委ねており、結果として州ごとで障害者雇用プログラムの内容が大きく異なることとなっている。州政府の障害者雇用プログラムは、短期支援を担う職業リハビリテーション省と長期支援を担う知的・発達障害者支援省(名称は州ごとで異なる)がそれぞれ行っている。

各州の障害者雇用政策の違いに伴い一般就労への移行率も大きく異なる。ワシントン州が85%(2015年)であるのに対し、ハワイ州が1%(2015年)、テキサス州が8%(2015年)とその差は大きなものとなっている。障害者雇用に積極的な州は、減額特例(Sub-minimum wage)や授産施設(Sheltered Workshops or Pre-vocational Employment)を廃止し、保護雇用(supported employment)を実施するために様々な施策を実施している。それに対し、移行率の低い州は、現在においても多くの授産施設を維持し、そこで就労する障害者に減額特例を適用する一方で、保護雇用に対する取組みがあまり進んでいない。

一方、連邦政府(労働省障害者雇用局(Office of Disability Employment Policy, ODEP)やメディケア・メディケイドサービスセンター(Centers for Medicare and Medicaid Services, CMS))は、障害者が就労「できる」と考えている。それに基づき、ODEPは、授産施設や減額特例の廃止を基本政策としている。また、減額特例の適用に条件を付し、安易な適用を認めない方針を採用している。しかし、その政策の実施については、上述のように州の裁量に委ねている。

障害者雇用に積極的な州やその政策の特徴として以下のようなものが挙げられる。ワシントン州では、第1に、障害者の親の会が就労支援に対して古くから積極的であり、長い時間をかけて州政府やさまざまなステークホルダーと協力体制を築いていること、第2に、障害者に対する「雇用第一主義(Employment First)政策」を2006年にアメリカではじめて公に実施した(Working Age Adult Policy)こと、第3に、州政府(具体的には、King County, Department of Developmental Disabilities, DDDのような郡当局)が、障害児に対し早い段階(12歳)から就労や教育支援を行っていること、第4に、州政府のプログラムとしてすべての障害者が9か月間就労プログラムに参加することを義務づけていること、第5に、障害者雇用プログラムとして、個別就労支援プログラム、8名をグループとして軽作業などをおこなうグループ支援雇用の2つを採用していること、第6に授産施設(Pre-vocational Employment)および減額特例を廃止していること、などがある。ワシントン州では、障害者が働くことが「できる」前提で政策を立案、実施している。

また、インディアナ州では、障害者が就労「できる」ことを前提に、保護雇用を実施するため、就労支援を実施するサービスプロバイダに対する報酬支払の方法として、第1に、出来高払い方式(Fee-for-Services)ではなく、結果払い方式を採用していること、第2に、保護雇用移行の結果(定着)にしたがい、サービスプロバイダに対する費用償還率を上昇させていること、第3に定着の定義を厳格化していること(インディアナ州)、などを実施している。

高い評価を受けているワシントン州の政策に対しても、個別就労支援プログラムは、障害者の就労時間が短いこと、グループ支援雇用は統合雇用とされつつも、実際には分離された職場であり、実質的に授産施設と変わらないこと、などの批判もある。また、長期にわたって脱施設化を実施してきたものの、それが保護雇用、統合雇用につながっていないという評価もある。実際、授産施設の閉鎖が実施されはじめた2002年以降も、一般就労(統合雇用)で就労する労働者の数にほとんど変化がなく(微増)むしろ不就労の障害者の数が大幅に増加している(ICI National Survey of State IDD Agency Day and Employment Services 2015)。

・カナダ

カナダ(オンタリオ州)の障害者雇用政策の特徴としては、第1に障害者の就労に対し減額特例(Sub-minimum wage)の適用を認めないこと、第2に授産施設を廃止し(2019年1月1日)、障害者雇用政策を一般就労へ一元化していること、第3に障害者に対する就労移行支援プログラムが、拋出型所得比例障害年金、雇用保険、労災保険、障害者向け公的扶助(ODSP)その他に付随して、それぞれ制度設計されていること、第4に州政府の方針として障害者が就労「できる」という考え方に基づき、政策立案・改正をおこなっていることである。

就労支援プログラムにおいて特徴的なことは、確実な就労移行のために、さまざまな工夫がなされていることである。就労移行へのモチベーションをあげるために、第1に就労移行しても所得保障や医療関連サービスを一定期間継続的に受給できるようになっている。また、公的扶助(ODSP)において就労所得を50%分しか収入認定しない制度設計になっている。第2に就

労開始後、身体又は精神の症状が悪化したときのために、迅速に、または簡単な手続きで金銭・サービスの給付を再開できるようになっている。第3に一部プログラム（ODSP）では、就労移行支援事業者に対し、報酬支払の要件を、就職だけでなく、一定期間の職場定着とすることで、事業者の意識の向上と障害者の確実な社会参加を促している。第4に、早期の段階（中学3年生）から就労への意欲を高める指導がおこなわれている。

しかし、現在の政策が労働力人口の年代にある障害者の就労移行に貢献しているかについていえば、その評価は必ずしも積極的なものとはなっていない。緻密に組み立てられている就労移行支援プログラム、たとえばODSP、でさえ、所得保障制度への長期依存の傾向がみられ、就労移行が着実に進んでいないといえるからである。これは、障害の程度が重度であるため、また雇用状況が芳しくないため、実際に一般労働市場で就職、就労するのが困難であるという事情に加えて、制度・政策やその実務に労移行や職場定着を抑制する要因があるといえるからである。たとえば、ODSPが就労プログラムへの参加を生活・住居扶助の受給要件としていないこと、就労移行を支援するサービスプロバイダに対する報酬体系が職場定着に結びつきにくい重度の障害者に不利に働くこと、就労移行すると生活・住居扶助や医療関連扶助が停・廃止されるという神話を払しょくできていないこと、などがあげられる。また、障害者の自立よりも、制度離脱を過度に進める政策の姿勢も、職場定着にネガティブな影響を与えている。オンタリオ州の労災保険の例をみると、早期の職場復帰を促すことに成功しているものの、再び労災保険の適用を求める事案が多く、着実な職場定着を実現しているとは必ずしもいえない。

カナダにおける障害者の就労支援政策は、障害者が就労「できる」という観点に拠ったかたちで制度設計がなされつつといえるものの、もちろんすべてのステークホルダーが「できる」ことを信じているわけではない。しかし、オンタリオ州政府は、『才能への接近：オンタリオ州における障害者に対する雇用戦略（Access Talent: Ontario's Employment Strategy for People with Disabilities）』という報告書において、就労「できる」ことを信じて、それを実現するために、早期からの教育・就労機会の提供（start early）、使用者の意識の向上（engage）、スムーズな雇用への移行（integrate）、モデル使用者としてのオンタリオ州政府の役割（trail blaze）という4の柱を立てている。また、使用者の多くが、障害者が就労「できる」とは思っていないものの、Tim HortonsのフランチャイジーであるMike Wafer氏のように、全従業員の20%近い割合で障害者を採用し、ビジネスとして成功させている例もある。このような変化は、一朝一夕で成し遂げられたものではなく、障害者運動の歴史と障害者の現状に対する政府や使用者などのステークホルダーの理解が少しずつ進んでいった成果とみることができる。

・台湾

台湾では2007年多機能授産施設（日本の旧授産施設に相当）が雇用化され、福祉工場（庇護工場）となった。その結果、従来の多機能型授産施設で就労していた障害者はそこでは働けなくなり、デイサービスに移行する一方で、福祉工場では障害の程度が比較的軽度で、職務遂行能力の高い障害者だけが働けることとなった。そして、福祉工場で就労する障害者には能力評価に基づく、相対的に高い賃金が支払われている。この制度移行により、台湾の障害者政策も二元的構成に近いものとなった。授産施設の雇用化は、重度障害者の就労の機会そして所得獲得の機会を失わせることから、一般就労への意向の意欲が高まると考えることも可能であった。しかし、一般就労への移行率は1.8%（2013年）、3.6%（2014年）と高くなっていない。一般就労に移行する割合が低いことについて、その抑制要因をあきらかにすることを試みた。

移行率が低いことについて、その要因分析をおこなった。第1に、就労賃金および所得保障による所得の多寡が一般就労移行に影響を与えている仮説について、決定的要因になっているとはいえないと評価できる。第2に、支援付一般就労移行支援を利用できる職リハ・センターのサービスが一般就労移行を抑制するものであるという仮説について、福祉工場で就労する障害者にとっては支援を求めることが容易でなく、また職業能力評価のあり方に対する懸念から、現状では抑制的に機能していると評価できる。第3に、福祉工場で職務遂行能力の高い障害者を囲い込んでいるという仮説について、事業者によれば、能力の高い障害者は一般就労させているということであるが、独立採算制を採用することとなった福祉工場では経営を考慮しなければならなくなり、容易に一般就労移行させられない状況におかれていることが推定できる。これらからいえることは、障害者の就労の場の多階層化が、安定・安住の場を提供することから一般就労移行をはじめとする階層間の移動を抑制するだけではなく、授産施設を雇用化してもなお就労移行支援のあり方しだい一般就労へ移行する意欲がそがれると考えられることである。

しかし、移行率を向上させる取組が徐々に始まっている。たとえば、高雄師範大学では福祉工場から一般就労に移行させるパイロットプロジェクトを実施し、一般就労へ移行する上での問題や特性に関する分析をおこない、将来の移行率の上昇に向けた準備作業をおこなっている。一方、社会福祉法人のレベルでも、高雄市の喜慙自兒基金會が「個別化移行服務計画」を立て、一般就労移行を促進している。

・タイ

タイでは、他の国々とは異なり、授産施設がほとんど存在せず（ノンタブリにある1か所のみ）就労の場の階層化が進んでいない。つまり、一般就労か、地域での生活かの否かの二元的

構成となっている。

一般就労への移行は、障害者雇用義務制度、そしてさまざまな職業訓練や就労支援によっておこなわれている。障害者雇用義務制度の下では、法定雇用率が1%（2007年から）であるのに対し、実雇用率が0.574%（2017年）となっている。いまだ納付金の支払いを選択する企業が多く、多額の納付金の積立が累積する事態となっている。実雇用率が低いものの、企業に対し雇用納付金を支払う代替措置としてさまざまな措置（主要なものは、職業訓練、インフォーマル業界での起業支援、障害企業支援、派遣労働）を設けており、就労移行政策を進めている（これらを含む雇用率は、0.756%（2017年））。

職業訓練および就労移行支援はさまざまなチャンネルでおこなわれている。雇用義務制度の代替措置に加えて、政府に対するプロポーザル型職業訓練プログラム、教会の寄付やNGOによる独自の職業訓練プログラムなどがある。たとえば、パタヤ特別区にあるレデンプトリスト教会が運営する職業訓練学校は、電気、機械、ITに関する職業教育を寄宿制でおこない、非常に高い就職率と評価を実現している。このようなプログラムは障害者の一般就労を促進していることは間違いないものの、能力、つまり就労可能性の高い障害者に雇用の機会を付与しているにとどまっている。

一般就労が、地域生活かの二択という状況であっても、一般就労移行への意欲を高めるものとは必ずしもなっていない。障害者が就労「できる」という意識を障害者本人、家族、支援者、起業、政府が共有し、支援する政策を実現することが必要であろう。また、政策を支援する体制も整備する必要がある。タイでは障害を、前世でつくりあげられたカルマを、この世で味わう苦しみとして理解し、償い、生産すべきものとする風潮があり、そのような意識を脱することも必要であろう。

・比較研究に基づく示唆

台湾やタイでは、授産施設（日本の就労継続支援事業B型）がみられず、多階層化された適材適所モデルのような抑制要因が該当しないことが想定されたが、実際には授産施設のような中間的就労形態がない二元的政策であっても、必ずしも一般企業への就労移行に対する意欲が高まっていない。また、授産施設が廃止され、二元的な構成を採用するアメリカの州での一般就労での就労者は、微増にとどまっており、脱施設化が一般雇用と直結しない現状を示している。ここからいえることは、中間的就労形態をなくし、退路を断つような方式が必ずしも障害者の雇用にはつながらないことである。むしろ長時間の在宅生活を強制され結果となることから「テレビとの統合」をうながすにすぎないと皮肉な評価を受けている。そこで、日本では、授産施設のような機関をただちに廃止することよりも、既存の制度的枠組みをとりあえず時限的に維持しつつ、一般就労移行をうながすハイブリッド方式を採用し、統合雇用を促進するプログラムを強化することであろう。

ハイブリッドモデルを強化するために、アメリカおよびカナダの障害者政策から得られる示唆としては、第1に、障害者、家族、支援者、政府などのステークホルダーが就労できることを信じること、第2に障害児が義務教育の段階で就労や教育意欲を高める政策が必要であること、第3に所得保障制度と就労支援制度を密接に関連させつつ、所得保障制度をただちに減額、廃止することなく、就労に対する不安を払拭すること、第4に、障害者に対し就労移行した後所得保障制度と就労所得によってどの程度の所得が維持できるか、付加的な医療・介護支援が継続されるか否かについて適切な情報提供をおこなうこと、第5に、就労移行支援をおこなう事業者に対するサービス報酬制度を工夫してインセンティブが高まるような方法を採用すること、などがあげられよう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 6 件)

(2019)「カナダにおける障害者就労移行支援政策：障害者の就労『できる』能力の評価とその影響」『労働法律旬報』(旬報社)(近刊予定)

(2019)「カナダの障害者政策(第5章)」後藤・新川編『世界の社会福祉年鑑第6巻：アメリカ合衆国・カナダ』(旬報社)(2019年7月発刊予定)

(2019)「障害者の定義と政策のグランドデザイン」『週刊社会保障』3019号, 44-49頁.

(2018)「台湾における障害者に対する賃金算定方式」『週刊社会保障』2970号, 48-53頁.

(2018)「台湾における国連障害者権利条約の国内批准と合理的配慮」『季刊労働法』260号, 90-99頁.

(2016)「台湾における障害者の一般就労移行とその抑制要因」『賃金と社会保障』1670号, 36-52頁.

アメリカ研究(2件)およびタイ研究(1件)に関しては、今後発刊の予定

〔学会発表〕(計 1 件)

(2017)「台湾における国連障害者権利条約の国内批准と合理的配慮」日本台湾学会

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕
出願状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：
ローマ字氏名：
所属研究機関名：
部局名：
職名：
研究者番号（8桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：
ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。