

平成 20 年 7 月 4 日 (金)

障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会 (第 1 回ヒアリング資料)

### 障害福祉系事業所の人材と育成にあたっての課題について

社会福祉法人電機神奈川福祉センター 志賀利一

#### 1. 社会福祉法人電機神奈川福祉センターの就労支援事業の概要

社会福祉法人電機神奈川福祉センター (以下、電機神奈川福祉センター) は、産業別労働組合が母体となり平成 8 年 8 月より本格的に事業を開始した組織です。現在、神奈川県内で以下の 5 つの就労支援事業を運営しています。なお、この障害者就労支援事業は、平成 19 年度決算ベースで、電機神奈川福祉センターの総事業の 3 分の 2 を占めます。社会福祉法人として、このように就労支援に事業が集中している組織は、全国的に稀です。

| 訓練育成施設 (障害者自立支援法の就労移行支援事業・就労継続支援事業等)            |  |
|---|--|
| ① ぽこ・あ・ぽこ                                       | 就労移行支援事業 (定員 30 人)<br>就労継続支援事業 B 型 (定員 20 人)                             |
| ② 川崎市わーくす大師                                     | 就労移行支援事業 (定員 30 人)<br>就労継続支援事業 B 型 (定員 20 人)<br>指定相談支援事業 (市生活支援センター事業受託) |
| 相談調整機関 (神奈川県、横浜市、川崎市単独の地域就労支援事業：就業・生活支援センターに類似) |  |
| ③ 横浜南部就労支援センター                                  | 対象地域横浜市全域中心 (人口 350 万人強で 1/6 ヶ所)   |
| ④ 川崎北部地域就労援助センター                                | 対象地域川崎市全域中心 (人口 130 万人強で 1/2 ヶ所)   |
| ⑤ 湘南地域就労援助センター                                  | 対象地域藤沢市・茅ヶ崎市・寒川町 (人口 70 万人弱)<br>神奈川県生活支援センター事業も併設受託                      |

就労支援事業の 1 年間の事業経過を下の表にまとめます。障害者自立支援法がスタートしてから、訓練育成施設 (就労移行支援事業所等) からの就労者が急増しています。

| 年間就労者数 (平成 19 年度法人の各機関が中心となり求職活動支援を行い就労した者) 85 人 |  |
|--|--|
| 法人訓練育成施設より移行                                     | 49 人<br>(ぽこ・あ・ぽこ 31 人、川崎市わーくす大師 18 人)                    |
| 法人外施設より移行または在宅から就労                               | 36 人<br>(横浜 13 人、湘南 15 人、川崎 8 人)                         |
| 継続支援実数 (在職者に対する継続支援実数)                           |  |
| 年度末段階の定着支援数                                      | 464 人 (養護学校等との連携による定着支援数除く)                              |
| 離職支援数  | 27 人 (年度内就労者 8 人：うち 3 人はトライアル終了)<br>(会社都合 2 人、自己都合 25 人) |

なお、電機神奈川福祉センターの就労者数の大多数は知的障害者であり、求職活動の支援により就労に結び付いたケースのほとんどが、在職期間中、期限の定めのない継続支援を行っています（離職時支援や再就労の希望がある場合は再就職の支援も行う）。また、この継続支援とは、原則、最低月1回、職場への訪問による定着支援を行うこととしています。

最近では、相談調整機関ならびに訓練育成施設において、精神障害者の就労相談や支援を行う件数が増えており、障害特性にあった支援体制のノウハウを地域と連携しながら研究しています。

下の表は、職員配置の実人数をまとめたものです。また、（ ）内の数字は常勤換算数です。

| 育成訓練施設    |    |        | うち企業経験 30 年超 |        |
|-----------|----|--------|--------------|--------|
| 管理者       | 2  | (2)    | 0            | (0)    |
| サービス管理責任者 | 2  | (2)    | 0            | (0)    |
| 就労支援員     | 6  | (4.8)  | 4            | (2.8)  |
| 作業指導員：施設内 | 18 | (14.1) | 13           | (9.1)  |
| 作業指導員：施設外 | 5  | (3.5)  | 2            | (1.4)  |
| 生活支援員・相談員 | 5  | (5)    | 0            | (0)    |
| 相談調整機関    |    |        | うち企業経験 30 年超 |        |
| コーディネーター  | 3  | (3)    | 0            | (0)    |
| 就労支援ワーカー  | 8  | (7.1)  | 4            | (3.1)  |
| 生活支援員     | 1  | (1)    | 0            | (0)    |
| 合計        | 50 | (42.5) | 23           | (16.4) |

障害者の就労支援として 50 人もの職員がかかわっています（常勤換算数で 42.5 人相当）。また、電機神奈川福祉センターの特徴として、職員のうちかなりの割合が民間企業等において 30 年以上の長きにわたり就業経験のある人材を配置しています（実数で 46%、常勤換算 36%）。これは、就労支援を実現するには、欠かすことができない条件だと考えています。

#### 【point】

- 電機神奈川福祉センターは、大都市圏で、労働運動の企画からスタートし、障害者それも主に知的障害者の就労支援に事業特化した運営を行っている稀な組織です。
- 電機神奈川福祉センターの就労支援で最も特徴的な点は、企業等に就労した人の大多数を、就業が継続している間、期限を定めず丁寧に支援を行っていることです。もちろん、離職時や場合によっては再就労の支援も行ってきました。
- 次に特徴的な点は、民間企業の障害者雇用の視点を重視していることです。電機神奈川福祉センター内に事務局を置く NPO 法人障害者雇用部会との連携により、民間企業、特に県内の特例子会社等との連携のもと障害者雇用や就労支援のあり方を研究・検討し続けています。民間企業の視点から、障害福祉系の事業を見直すという思想は、職員として企業経験者を多数配置していることにもつながります。

2. 障害福祉系事業所の人材育成の現状（電機神奈川福祉センターの事例で）

【電機神奈川福祉センターの就労支援の基本的な流れ】

電機神奈川福祉センターの就労支援の流れは、図1のように単純なものです。

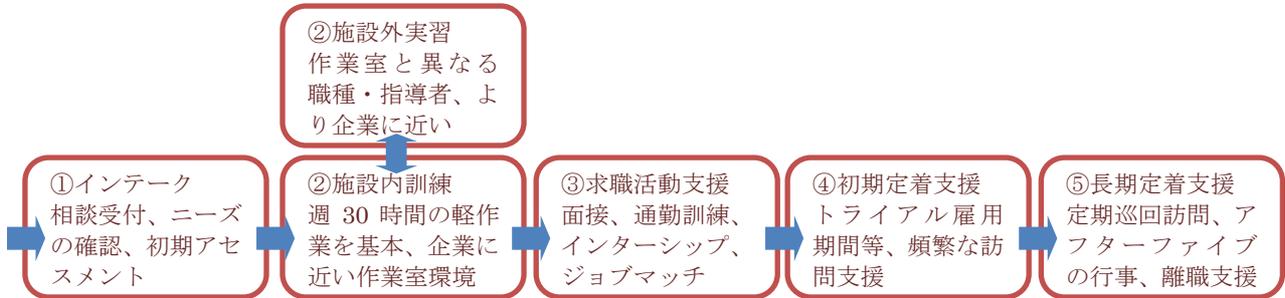


図1：電機神奈川福祉センターの就労支援の基本的な流れ

最初のインテークにおいては、障害のある人や家族等の希望ならびに状況を丁寧に聞き取り、今後の大まかな方針を話し合う場です。面接や簡易テスト等により、簡単なアセスメントを実施しますが、この段階で多くの場合は一般就労の可能性の有無を論じたり、就労へ向けての重大な課題提示等を強調することはありません。これらは、②の施設内訓練や施設外実習の場を通して行います。週 30 時間軽作業を行う、企業に近い作業環境を実現することで、障害者は体験として「就業生活とはどのようなものか？」「職場でのコミュニケーション・人間関係の方法」等を学び、就労支援担当者とともに自分の強みや課題を確認する場です。作業の質が高い体験型の訓練期間を持っていることが、電機神奈川福祉センターの就労支援の大きな特徴の一つです。

そしてもうひとつの大きな特徴が、⑤の長期定着支援をほぼ全員に実施していることです。図1のように流れを描くと、就労後の定着支援はサービスの最後の付け足しのように見えてしまいます。しかし、障害者一人ひとりにとって、①から④は非常に短い期間にしかすぎず、⑤の期間が圧倒的に長いのです。就労支援とは、雇用が開始されてから本格的にスタートすると考えても良いほどです。この⑤の支援から得られる、様々な障害者と様々な企業等との組み合わせによる情報があるからこそ、①から④の各期間の支援のノウハウを次第に高めることができるのです。準備訓練のみを重視する就労支援と長期の定着支援を重視する就労支援の違いを、下の表にまとめてみました。

| 準備訓練のみを重視する就労支援                         | 長期の定着支援を重視する就労支援                                |
|---|---|
| A) 就職をゴールとしてその準備段階の方法論に強く関心が向く          | A) 就職してから本格的な支援がスタートする                          |
| B) 就労できた人・就労できなかった人の比較情報の価値が高くなる        | B) 就職後、比較的長期間、職場で戦力になっている人とそうでない人との比較情報の価値が高くなる |
| C) 職場の様々な特徴や障害特性配慮の状況といった情報価値が低くなりがちである | C) 職場の様々な特徴や障害特性配慮の状況についての情報価値が高くなる             |
| D) 企業等は障害者の進路先のひとつ                      | D) 企業等は障害者の継続的な就業生活を支える大切なパートナーである              |

【電機神奈川福祉センターの就労支援担当者の人材育成：OJT】

電機神奈川福祉センターでは、就労支援担当者として活躍する職員の育成はOJTを基本とし、次のようなステップを考えています。たとえば、福祉系の大学や専門学校を卒業し、当法人に採用された職員を例に、その育成計画を大まかに下の表にまとめます。

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| <p>ステップ1<br/>就業生活の基本を学ぶ</p>     | <p>施設内訓練の場で、受注作業の進行管理、ミスの少ない工程分析やジグの理解、見積・納品・請求書等の事務処理、受注契約書の作成、新規受注作業の拡大等を学ぶ。また、訓練中の障害者の特定の課題に関する面接方法を学び、チームとして支援するための職員間のコミュニケーション方法を学ぶ。一定の段階に達すれば、施設外実習の場の進行管理も行う。</p> |
| <p>ステップ2<br/>就労支援の基礎的手順を学ぶ</p>  | <p>求職活動や初期の定着支援を行いながら、ハローワーク等との連携、家庭等との情報交換、通勤訓練、企業に提示する障害者情報のまとめ方、採用面接の付き添い・支援、委託訓練やトライアル雇用制度あるいは各種助成金の基礎知識について学ぶ。</p>   |
| <p>ステップ3<br/>職場で働く障害者を学ぶ</p>    | <p>長期の定着支援を行いながら、就業生活上の様々な課題解決に取り組み、企業の担当者とのパートナーシップのあり方を学ぶ。一定の段階に達すれば、離職支援、地域生活における権利擁護や自立生活の課題解決に向けてのネットワークの持ち方、就業生活からのリタイアの支援等も行う。</p>                                 |
| <p>ステップ4<br/>障害者の多様性とニーズを学ぶ</p> | <p>インテークにおいて、これまでの知識や経験を生かし、様々な進路を予測しながら相談に訪れた障害者のニーズを聞き取り、今後の方向性について調整を行う。また、職場の経験の浅い職員のリーダーとして、就労支援のチームをまとめ、地域の様々な障害福祉や他の関係機関とのネットワークづくりにも貢献する。</p>                     |

障害福祉系の就労支援担当者として活躍するには、少なくともステップ3までは到達する必要があります。経験的には、このステップ3までは、決して高いハードルではありません。概ね、3年から4年で、多くの新卒職員は到達します。チームワークで仕事をする就労支援担当者に求められる知識や経験は、それ程、高くないと思われます。ただし、標準的なOJTだけでは、ステップ4に育成するのは難しいのも現実です。

実は、電機神奈川福祉センターの特徴のひとつである、民間企業において長年の就業経験のある職員も、基本的にはこれと同等の人材育成の流れを通ります。福祉系の職員は、「ステップ1：就業生活の基本を学ぶ」において、企業や就業生活の学びに重きを置きます。ところが、企業経験者は、施設内訓練や施設外実習の場に指導員として参加することで、就業を目指している障害者の特性、強みや課題について、身をもって学んでもらいます。さらに、障害福祉系の職員の思考方法やライフスタイルにも親しんでもらいます。

【電機神奈川福祉センターの就労支援担当者の人材育成：OFF】

電機神奈川福祉センターが活用している OFF の人材育成の多くは、業務として参加強制を行っているものよりも、職員の自己研鑽に対する意識にある程度依存したプログラムを活用しています。これまでの経験から、OFF としての意味あるプログラムは以下の表の3つがあげられます。

|                        |   |
|------------------------|---|
| 1)NPO 法人障害者雇用部会のプログラム  | 最も職員の参加が多く、頻繁に行われる研修機会がこの障害者雇用部会のプログラム。毎月の定例会の講演やシンポジウムの聴取・参加、特例子会社見学会や精神障害者雇用の勉強会、最近ではテーマ別分科会の参加など、障害者雇用の責任者と意見交換ができる研修機会としては、これ以上の場はない。 |
| 2)県内就労援助センター連絡会と勉強会    | 近隣で同様の就労支援を行っている地域就労援助センターの連絡会による意見交換と場合によってはテーマ別の勉強会を開催している（就労実績報告のあり方、メンタルクリニックとの連携等）。  |
| 3)NPO 法人 JC-NET のプログラム | 職場適応援助者養成講座や各種セミナーへの聴取・参加や WEB ページからの情報収集など。  |

この他、地方自治体や社会福祉協議会、日本知的障害者福祉協会、手をつなぐ育成会、職業リハビリテーション学会、障害者職業総合センター等の企画研修会に、職員が参加しています。

【point】

- 電機神奈川福祉センターでは、就労支援において企業で働く環境に近い、施設内訓練や施設外実習の場を作り、そこで障害者が体験を通して訓練と自己評価を行うことを重視しています。この環境作りに、民間企業の就業経験が長い職員は不可欠な訳です。
- そしてもう一つ重視しているのは、障害者が就業してからの長期的な定着支援です。この支援から得られる情報こそが、就労支援のすべての過程の質の改善することができます。
- 電機神奈川福祉センターの人材育成は、OJT を基本としています。初期の段階には、必ず施設内訓練の場で研修を行うことを必須としています。その後、就労支援の各過程の研修に入ります。
- 就労支援担当者として活躍するレベルに職員を育成することは、それほど難しいわけではありません。しかし、新卒であれば OJT で少なくとも3年の時間は必要です。

### 3. 障害者の一般就労を支える人材の現状と問題点

#### 【障害福祉系の業務と障害者雇用】

最初に、就労支援の現場にいる障害福祉系職員の一般的な環境を推測します。たとえば、各地域の障害者職業センターの職員（カウンセラー等）は、障害者の就労支援を組織としてのミッションとしていますが、地域の障害福祉系職員にとって、就労支援が所属する組織の中核的なミッションになっていることはほとんどありません。また、障害者雇用数は近年急激に増えていますが、地方自治体の障害福祉の対象者のうち、この障害者雇用とオーバーラップ（移行や離職後支援等）する人の割合は、1割程度であると推測されます（下の図2参照）。さらに、このような障害者は、障害の程度が軽く、社会適応が高い人であると一般的に考えられ、就業生活の支援の重要性について本当の意味で認識されているわけではありません。

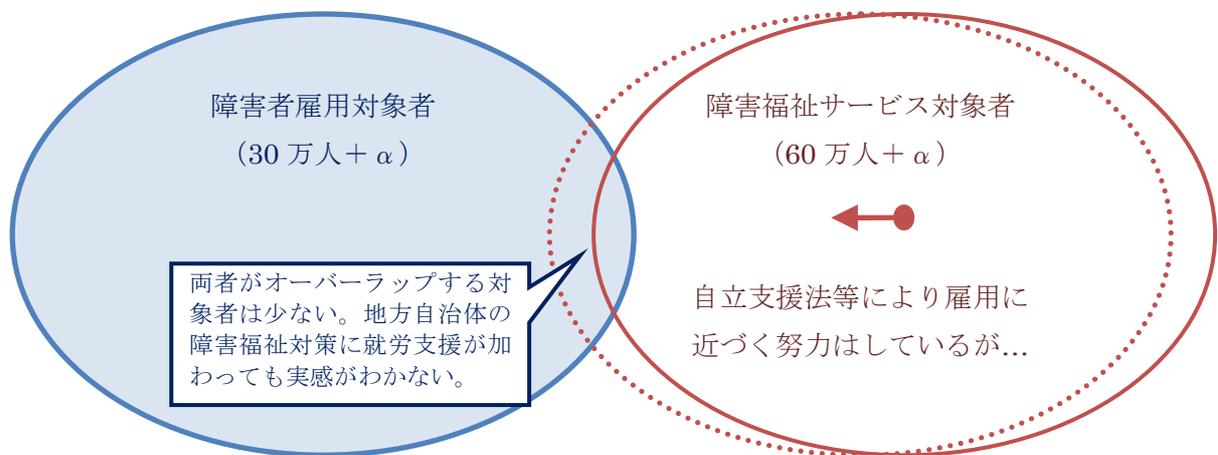


図2：入所、通所、居宅サービス等の障害福祉サービス対象者は障害者雇用とあまり重ならない

ここ数年、障害者雇用や障害者の就労支援に対する関心は、障害福祉の分野で高まってきています。しかし、地方自治体における障害福祉行政の企画担当者、各地域において障害福祉サービスの実務を担っている公益法人経営者、さらには各法人等に所属し実際にサービスを提供している職員は、自分たちの業務の大部分で、雇用・就労とは別のニーズをもつ障害者と向き合っているのです。法人の新たな事業として就労支援事業（就労移行支援、就業・生活支援センター等）を開始しても、誰に対して、どのようなサービスを提供し、どのような成果を生み出せば良いか、就労支援担当者はイメージできません。同様に、この法人の経営者をはじめ就労支援担当者以外の職員も、さらには地方自治体の障害福祉行政の企画・監督者も就労支援業務やその重要性を、実感としてもつことは難しいのです。

#### 【障害福祉系の就労支援担当者が最も苦手としている点】

障害者雇用対象者と障害福祉サービス対象者の違いについて、もう少し詳細に分析します。以下、ハローワークの職業指導官や雇用指導官、障害者職業センターの職業カウンセラー等をまとめて労働系の就労支援担当者と呼びます。一方、地域の公益法人等が運営する就業・生活支援センターや就労移行支援事業所の就労支援員等を障害福祉系の就労支援担当者と呼びます。両者の就労支援の対象者の範囲をまとめたものが次のページの図3です。理想的には、この図のように、対象者に若干のずれがあり、それ

それぞれの専門性やノウハウを活用しながら、より多くの対象者に適切な就労支援が行えることが理想です。

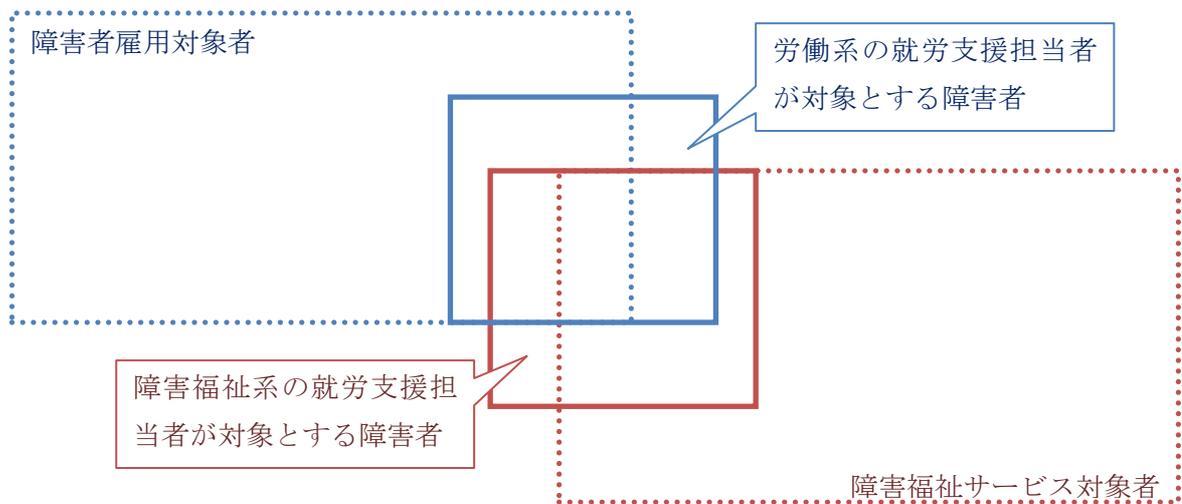


図3：労働系と障害福祉系の就労支援担当者が対象とする障害者に関する概念図

労働系の就労支援担当者は、一般的な障害者雇用対象者より、障害福祉サービスを受けている人、あるいはそれに近い状況の障害者を対象としています（図3の右下側指向）。最近、精神障害者や発達障害者の就労支援に対する積極的な取り組みを開始していることから、今以上に広い範囲の障害者を雇用ステージに乗せようとしていることがうかがわれます。障害のある人の求職状況や企業の障害者雇用枠の拡大という、周囲の環境変化が、この流れを促進しています。

一方、障害福祉系の就労支援担当者は、一般的な障害福祉サービス対象者より、雇用ステージに近い人々を対象にすることが求められます。労力・資源を適切な対象に集中することなしに、誰もが評価できる成果を生み出すことはできません。しかし、障害福祉系の就労支援担当者は、自らの考えと行動力で、この図のような対象者を絞り込まなくてははいけません。障害福祉サービスを受けている当事者の一般的な声や、地域における障害福祉行政の企画者など、周囲から対象者の絞り込みを強く促されることはありません。現場の担当者は通常、保守的なものです。絞り込むことにより、業務内容が大きく変化することへの不安もあります。

就労支援の対象者は、〇〇アセスメントで〇〇ポイント以上といったように、単純な指標で区別することができるわけではありません。また、対象者の絞り込み過ぎや、図3の左上に寄り過ぎると、地域のニーズと乖離してしまいます。実際の業務では、様々な困難を解決しながら、絞り込み作業を行っていくことになります。しかし、絞り込みの重要性とその方向性の認識なしに、就労支援は行えません。

#### 【障害福祉系の就労支援担当者の育成環境】

地域で障害福祉系の就労支援が意味ある成果を発揮するためには、事業所や担当者自らが就労支援の対象者を自らの仮説に基づいて絞り込み、労力・資源をそこに集中することが求められます。そして、自ら就労支援に取り組もうとする事業所や担当者が増え、それぞれが切磋琢磨し、より質の高い就労支援を生み出すことが理想です。それには、地域で十分な就労支援の成果を発揮する事業所や個人に、インセンティブが働く仕組みを作る必要があります。

インセンティブは金銭に換算できるものだけではありません。しかし、障害福祉系の就労支援担当者の賃金は、低いのが現実です。常勤職員であれば、一般に、労働系の就労支援担当者の賃金格差は相当大きいと思われます（賃金の格差と責任の大きさの違いは調査すべき項目）。現行の制度では、金銭的なインセンティブはほとんど組み込まれていません。下の表に、問題点を簡単にまとめます。

|  |
|--|
| 障害者就業・生活支援センター   |
| 基本的には成果の大小で運営費が変わることはない。1つの事業所規模も小さく、優秀で経験豊かな職員に手厚い処遇をすることは、同事業の運営費では難しい。  |
| 就労移行支援事業   |
| 訓練等給付費の就労移行体制加算というインセンティブの仕組みあり。ただし、障害者一人当たり年間 6.3 万円程度の加算であり、20 人にサービスを提供している就労移行支援事業所でも年間約 125 万円の増収にしかない。一般就労により施設退所者が発生し、サービス利用者数が減るリスクを補う額ではない。   |
| 第1号職場適応援助者   |
| 障害者就業・生活支援センターや就労移行支援事業所が、実績に応じて助成金を得られる仕組みであり、事業所の増収が見込める事業。ただし、上記事業所の基準内人員が活動しても、助成金の請求はできないため、事業所は職員定数外で職員雇用を行う必要があり、インセンティブにはなり得ない。また事業所が専任の職場適応援助者を雇用したにしても、現在の単価では、毎日活動しても年間約 340 万円の助成金収入にしかない。事業所負担の交通費や社会保険料他の間接経費を考えると、職場適応援助者自身がワーキングプアになるリスクが高い。 |

#### 【point】

- 障害者自立支援法の施行により、これまで以上に障害者の就労支援が、障害福祉の分野でも強調されるようになってきました。しかし、従来の障害福祉サービスの対象者の中に、一般就労を目指す、あるいはその可能性がある程度存在する人はごく少数であり、実感として就労支援の業務をイメージすることはできません。
- 障害福祉の分野で、就労支援の業務をイメージできないのは、新たに誕生した障害福祉系の就労支援担当者だけではありません。就労支援事業を運営する法人も地域で障害福祉行政を企画・監督する地方自治体も、その多くは、就労支援の重要性とその実施には実感がわきません。
- 適切な対象に労力・資源を集中し就労支援を行うことなくして、成果を上げることはできません。しかし、障害福祉系の就労支援担当者（あるいは事業所）は、労力・資源を集中する対象を自ら絞り込む必要があります。障害福祉の歴史から考えると、これは簡単なことではありません。
- とはいっても対象者の適切な絞り込みは、事業所や就労支援担当者とその重要性の認識を持ち努力すれば、ある程度の時間はかかるものの乗り越えることができる課題です。逆に、事業所や就労支援担当者が、ある程度の時間をかけて努力することが報われる仕組みが必要になります。そして、それには金銭的なインセンティブが欠かすことはできません。現状では、このようなインセンティブが働く仕組みはほとんどありません。

#### 4. まとめ

全国には、障害福祉系の就労支援で大きな成果をあげている事例がいくつかあります。そこには、必ず就労支援の重要性とその成果の大切さを強く訴えるタレントがいます。このようなタレントや組織を作り上げた大きな理由に、日常生活や職業生活で支援を必要とする障害者が一般就労し、雇用している企業の中でも高い評価を受け、そして社会人として成長している姿を目にしていることがあげられます。施設等を中心に障害福祉サービスの提供を受け、あるいは家族からの保護的な支援を受けているだけの障害者と、一般就労し、働き続けている障害者の姿との差は、それほど大きく、魅力的なのです。

しかし、残念ながら一般就労している障害者の姿を目にする機会は、障害福祉系の関係者にとってそれほど多くありません。なぜなら、障害福祉サービスの対象者の大部分は、一般就労とかけ離れた生活を送っているからです。そして、働く障害者の姿を見ていない人は、就労支援の意義や重要性を実感として理解することができません。この現実が、障害福祉系の就労支援担当者が、就労支援の成果をなかなかあげられないでいる原因の一つです。

成果をあげられないもう一つの理由は、障害福祉系の就労支援担当者やその事業所が自ら労力・資源を集中すべき対象者の範囲を絞り込まなくてはいけないことです。障害福祉の分野で、このような絞り込みを前面に出した業務を行って経験はありません。労働系の就労支援担当者は、従来絞り込み過ぎていた対象者を社会の要請に合わせて拡大する過程にあります。もちろん、この拡大に伴う業務の難しさは存在するはずですが、しかし、障害者本人や地方自治体からの要請ではなく、自ら対象者を絞り込むことに比べれば、ハードルはずいぶん低いはずですが。

また、障害福祉系の就労支援の実例として電機神奈川福祉センターの就労支援の在り方と人材育成の方針を報告しました。電機神奈川福祉センターは、労働組合が作った組織です。目の前に何らかの支援を求めている障害者が多数実在し、その人たちの生活の質を高めるために様々な取り組みを行う過程から、法人作りをした組織とは異なります。最初に、自ら就労支援を行うことを決定した組織です。ゆるぎないミッションができれば、後は方法です。電機神奈川福祉センターは、職員配置上、民間企業で長年就業経験のある職員と福祉系の職員とのバランスを保ちながら、就労支援を展開する方法を採用しました。また、一般就労してから、終わりのない長期的な継続支援を大切にする方法も重視してきました。

これだけの条件が揃うと、就労支援の担う職員の人材育成は、一定の時間をかけた OJT で十分だと考えます。問題となるのは、この条件作りです。

既存の公益法人、あるいはこれから誕生する法人が、障害者の就労支援に魅力を感じ、ある程度の時間をかけて地域の中で成果をあげていこうとする仕組み（就労支援のインセンティブ制度）が、人材育成にはもっとも重要な要件だと思われます。