

(平成21年7月23日付け障害者職業能力開発推進会議報告)  
「障害者職業能力開発施策に係る今後の課題～平成22年度以降の  
施策展開に向けて～」



## 障害者職業能力開発施策に係る今後の課題

～ 平成 22 年度以降の施策展開に向けて ～

平成 21 年 7 月 23 日

障害者職業能力開発推進会議

### はじめに

- 本推進会議は、障害者の雇用を巡る環境及び障害者に対する職業訓練の実施状況等を踏まえて、昨年 7 月、「障害者職業能力開発施策の当面の課題と対応のあり方について」において、障害者の職業能力開発の現状や取り組むべき課題等について報告書を取りまとめた。報告書において、提言した事項については、順次実施に移され、成果を上げつつあるところである。
- 障害者を取り巻く状況については、雇用失業情勢が急速に悪化する中、平成 20 年度の就職件数は前年度を下回る 44,463 件(対前年度比 11.0%減)に、また、解雇者数は対前年度比 82.1%増の 2,774 人となり、平成 14 年度以来の水準となるなど、厳しさを増している。
- また、ハローワークにおける障害者の新規求職申込み件数は、対前年度比 11.0%増の 119,756 件と大きく伸びており、また、障害別の状況を見ると、特に精神障害者(対前年度比 5,679 人(24.9%)増)及び発達障害者、高次脳機能障害者、難病者等(対前年度比 310 人(22.4%)増)の新規求職申込み件数が増加しているところである。
- 一方、改正障害者雇用促進法については、平成 21 年 4 月 1 日から段階的に施行され、特に平成 22 年 7 月からは、障害者雇用納付金の対象事業主の拡大や、短時間労働(週所定労働時間 20 時間以上 30 時間未満)を障害者雇用率制度の対象とするところであるが、職業能力開発行政としても、障害者雇用制度の動向や雇用情勢の急速な悪化を踏まえながら、各般の施策を進めていく必要がある。

- このような状況にあつて、雇用のセーフティーネットとして職業訓練機会の充実強化が求められるとともに、「教育・福祉から雇用」へのステップアップを図るための有効な手段として、障害の重度化・多様化等に対応したきめ細かい職業訓練の必要性は、ますます高まっているところである。また、雇用の継続、職業生涯にわたるキャリア形成を図る上で、在職者訓練を推進する等、職業訓練の更なる充実が求められている。
  
- 本推進会議においては、上記のような状況を踏まえ、障害者職業能力開発施策において、当面取り組むべき課題、中長期的に取り組むべき課題及びその対応策について検討を行ったところであるが、厳しい経済情勢等にかんがみ、取り組むべき当面の課題と対応策を中心として、ここに報告する。なお、中長期的な課題については、今後の更なる検討を期するものである。

## I 当面取り組むべき課題

「はじめに」において言及した障害者を取り巻く雇用情勢を踏まえ、「障害者職業能力開発校」（以下、「障害者校」という。）、「障害者の態様に応じた多様な委託訓練」（以下、「障害者委託訓練」という。）、「一般校を活用した障害者職業能力開発事業」（以下、「一般校活用事業」という。）における主な論点に沿って、それらの実績と現状を概括しながら、課題及び対応策について検討を行った。

その結果、一定の対応策が考えられるものについては、「当面の対応策」を記載した。

### 1 障害者校における職業訓練について

#### (1) 障害者校における職業訓練実施状況

- 全国に 19 校設置されている障害者校のうち国立校は 13 校、県立県営校は 6 校で、国立校のうち 2 校は独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構(以下、「高障機構」という。)に、11 校は都道府県に運営を委託している。
- 高障機構営の障害者校においては、先導的な職業訓練を実施するとともに、その成果を普及し、他の障害者校における「職業訓練上特別な支援を要する障害者」（以下、「特別支援障害者」という。）の受入れのためのノウハウやカリキュラム等を提供することにより、障害者の職業能力開発のレベルアップに貢献することが求められている。

また、国立県営、県立県営の障害者校では、地域の障害者職業能力開発を担う中核機関としての役割を担っている。

- 平成 19 年度の障害者校の実績(在職者訓練を除く。)は、同年度の入校定員が 2,172 人となっており、定員充足率(入校者数/募集定員)は、国立高障機構営障害者校 100.4%、国立県営障害者校 72.7%、県立県営障害者校 84.7%となっている。

また、就職率については、国立高障機構営障害者校が 85.9%、国

立県営障害者校 59.6%、県立県営障害者校 72.2%となっており、個々の障害者校により、かなりの開きが見られるところである。

## (2) 障害者校の課題及び対応策等

### ① 障害者校における職業訓練の体制強化

- 平成 19 年 12 月 25 日に障害者施策推進本部が決定した「重点施策実施 5 か年計画」（平成 20 年度～平成 24 年度）において、「障害者職業能力開発校において、職業訓練上特別な支援を要する障害者に重点を置いた支援を実施するとともに、一般の公共職業能力開発施設において、障害のある人の受け入れを推進する」という方針が打ち出され、それを受け、障害者校では、特別支援障害者の受入れ拡大に努めているところである。
  
- 特別支援障害者のうち、重度視覚障害者の受入れに当たっては、全ての障害者校において IT 機器等の職業訓練ができるよう、指導員に対する研修を実施するとともに、施設改修や訓練機器の整備等に、順次努めているところである。
  
- また、精神障害者については、精神障害者を対象とした職業訓練コースが、平成 14 年度から高障機構営中央障害者校において設置され、高障機構営吉備障害者校においては平成 20 年度から設置されている。大阪障害者校では、平成 18 年度からの試行的実施を経て、平成 21 年度から本格実施されたところであり、同じく平成 21 年度から神奈川障害者校において、試行的に職業訓練コースが設置されている。  
その他の障害者校では、精神障害者を対象とした専門の訓練コースを設置しているわけではないが、精神障害のある訓練生が大幅に増加しているところである。
  
- しかしながら、これら特別支援障害者の増加に対応した訓練体制の整備が、必ずしも十分にできていない障害者校も見受けられ

る。

- 以上のような状況を踏まえ、特別支援障害者の入校者数の増加に対応し、今後、特別支援障害者の入校をさらに積極的に進めていくとともに、国立県営の障害者校における就職率の向上を図り、個々の障害状況等に応じたきめ細やかな職業訓練を実施する上で、当該者に対する支援の充実を図る必要がある。

### 【当面の対応策】

- 障害者校における職業訓練の実施状況及び課題を踏まえ、特別支援障害者の増加に対応して、障害者校に、障害者の職業的自立支援の経験等がある精神保健福祉士や臨床心理士、作業療法士等の外部専門家の配置等を進め、指導方法の改善や訓練内容の充実を図り、個々の障害状況に応じたより専門性の高い職業訓練を実施することが必要である。

- また、障害者校の就職率については、全校平均で60%の目標を掲げているが、就職率のみに着目することは、結果的に入校基準の引上げをもたらす、入校者の制限につながる可能性があることから、障害者校の実績を評価する際には、就職率のみによる実績の評価だけでなく、特別支援障害者の受入れ状況を勘案し、その訓練過程を踏まえた評価を行う必要がある。

加えて、障害者校の運営委託費については、特別支援障害者の受入れ状況を加味して算出する等、一定の配慮を行うことが必要である。

### ② 障害者校における訓練期間等について

- 障害者校における職業訓練については、OA事務、経理事務等の事務系職種、システム設計、プログラム設計等のIT関係職種、主に知的障害者を対象とした総合実務科等、多様な訓練科目が設定されている（平成21年度訓練科数122科）。

- 各校において設定されている訓練期間については最短で4ヶ月、最長で2年となっているところであるが、訓練期間の設定に当たっては、障害状況及び技能・知識の目標習得度に応じた適切な期間を設定する必要がある。
- また、定員が未充足となっている訓練科目については、改めて企業や障害者のニーズに沿った訓練科目であるかを検証し、定員充足率100%を達成するため、訓練科目や訓練内容の設定について、随時、見直しを図る必要がある。

## **2 障害者委託訓練の効果的な運用について**

### **(1) 障害者委託訓練の実施状況**

- 障害者委託訓練については、平成16年度から企業、NPO法人、専修学校や民間能力開発施設などの民間教育訓練機関等の社会資源を活用し、身近な地域における職業訓練機会の確保を進めているところである。

障害者委託訓練は、座学による「知識・技能習得訓練コース」、企業の現場等を活用した「実践能力習得訓練コース」、通学が困難な障害者に対してIT等を活用し、在宅でも職業訓練の受講が可能な「e-ラーニング」コースの3種類があり、年々受講者数とともに就職率も増加している(平成16年度3,110人→平成19年度5,349人、平成16年度就職率30.9%→平成19年度就職率41.4%)。
- 平成19年度における各訓練コース別の受講者数は、知識・技能習得訓練コース 3,656人(うち職場実習組合せ 592人)、実践能力習得訓練コース 1,577人、e-ラーニングコース 116人となっている。

また、各コース別の就職率は、知識・技能習得訓練コース 34.4%、実践能力習得訓練コース 58.3%、e-ラーニングコース 32.0%となっている。
- 各都道府県においては、就職率の高い実践能力習得訓練コースの



受講促進に取り組んでおり、実践能力習得訓練コースの受講者数は、年々増加している（平成16年度671人→平成19年度1,577人）。

実践能力習得訓練コースは、企業現場等で訓練を実施するものであり、企業にとっては障害者の能力向上の度合いや職業適性を見極めつつ、採用を検討することができるとともに、障害者にとっては無理なく実践的な職業能力を身につけることができることから、効果的な訓練方法であると考えられる。

また、同コースは、訓練の実施状況及び結果の評価を行った上で必要に応じて同一企業におけるトライアル雇用へ移行することが可能であり、ハローワークと十分に連携しながら、効果的な訓練の実施に努める必要がある。

- 平成21年度においては、企業現場等を活用した実践型の職業訓練の活用推進を図るため、企業ニーズを踏まえた訓練カリキュラムの策定や、障害者の態様に配慮した訓練環境に関する助言等を企業、受講者双方に行うとともに、訓練期間中の受講生の通所等の支援を行う「障害者職業訓練トレーナー」を新たに配置し、中小企業等における障害者委託訓練の更なる活用を推進している。
- さらに、平成20年度から、卒業後の就職先が内定していない就職希望者に対し、より早い段階で職業訓練を実施し、教育から雇用への円滑な移行を支援する特別支援学校と連携した早期委託訓練モデル事業を10道府県(北海道、宮城、千葉、神奈川、福井、京都、兵庫、和歌山、鳥取、山口)で開始している。

平成21年度からは、当該事業の実施都道府県を22道府県と大幅に拡大し、教育から一般就労への切れ目のない支援をより強力に推進している。
- また、障害者雇用の進展に伴い、就職後の職場定着や、企業を取り巻く環境変化、中途障害等に対応した職種転換に係る職業訓練ニーズの高まりを受け、在職障害者のキャリア形成を支援し、職業生

活の継続を支えるため、平成21年度から新たに在職障害者を障害者委託訓練の対象としたところである。

- 以上のように、障害者委託訓練は、訓練対象者の拡大や新たな訓練コースの設定など、順次、訓練内容を充実させてきたところであるが、就職率の向上を図るため、更に訓練内容を充実させる必要がある。

## (2) 障害者委託訓練の課題及び対応策等

### ① 就職基礎能力の向上のための講座の実施

- 障害者の中には、長期に就労から離れている、また、就労経験がない等により、働くことの意義や目的の理解、基礎的なビジネスマナー等の取得が不十分であるため、就職につながらないケース、就職しても基礎的な能力の不足のため、離職を余儀なくされるケースなどが見受けられる。
- また、事業主側の意向を聞くと、障害者に求める能力要件として、協調性、コミュニケーション能力、職業意識などの付与を求める声が強いことから、就職につなげるためには、これらの習得を図る必要がある。
- そのため、就職率の高い実践的な職業訓練と働くことの意義や目的の理解促進、コミュニケーションスキルの向上等を図る講座を組み合わせることで実施することにより、より効果的な職業訓練の実施が可能であると考えられる。

### 【当面の対応策】

- 例えば、委託訓練活用型デュアルシステム(民間教育訓練機関等における座学と企業における実習を組み合わせる実施)による訓練体系などを参考にし、職業意識の啓発・ビジネスマナー等の就職に必要な基礎的な知識を付与する講座を含めた座学と企

業実習を組み合わせた実践的なプログラムを実施することによって、より効果的な訓練内容とすることが必要である。

## ② 農業分野における障害者委託訓練の拡充について

- 障害者委託訓練のコース内容別の実績を見ると、全定員数のうち、53.5%については、OA系やPC系の職業訓練が設定されている。また、業種別の就職率を見ると、OA系は36.6%、PC系は30.1%となっている。
- 一方、平成19年12月に策定された「障害者基本計画」に基づく平成20年度からの「重点施策実施5か年計画」では、農業法人等の障害者の雇用の推進が明記されているところである。
- 農業分野における障害者委託訓練の実績については、  
平成18年度実績：20コース、受講者数38名、就職率65.8%  
（全障害者委託訓練1081コース、全受講者数4,814名、就職率41.3%）  
平成19年度実績：20コース、受講者数27名、就職率63.0%  
（全障害者委託訓練1285コース、全受講者数5,349名、就職率41.4%）  
となっており、受講者数は少ないものの、就職率は高く、就職に結びつきやすい訓練内容であると考えられる。
- 現在、障害者雇用の場として、新たに農業分野が注目されているところであり、また、平成18年度及び平成19年度の障害者委託訓練の実績を踏まえ、当該分野における障害者委託訓練の活用推進を図ることにより、農業分野における就職促進が図られると考えられる。

### 【当面の対応策】

- そのため、農林水産省と連携し、農業生産法人等に障害者委託訓練についての制度周知を図り、農業分野における新たな職業訓練の受託先の拡大を図ることが必要である。

### ③ 障害者委託訓練のインセンティブ導入について

○ 実践能力習得訓練コースについては、高い就職率を上げているものの、知識・技能習得訓練コースの就職率については、依然として低水準に止まっており、訓練内容が真に就職に結びつくものとなるよう、就職率を高める取組が求められる。

○ 知識・技能習得訓練コースについては、就職率の改善を図るため、平成 20 年 8 月以降、就職率の目標水準を 30%と定め、就職率が目標水準を下回った委託先機関については、訓練内容や就職支援体制等を検証することとしている。そのうち、就職率 30%を下回り、かつ、当該訓練コースと同一または類似の訓練コースの実施を再び希望する場合には、訓練内容の見直し、就職支援体制の整備等に関して改善指導を行うこととしている。

さらに、2 回目の訓練コースの就職率が 30%を下回った場合には、訓練内容等の改善状況も勘案しつつ、当該訓練コースは委託の対象外とすることを含めた見直しを行っている。

○ 一方、障害者委託訓練以外の委託訓練については、就職実績に応じたインセンティブ制度を導入しているところであり、障害者委託訓練についても、就職実績に応じたインセンティブの導入について検討を行ったところである。

○ しかしながら、現下の厳しい雇用情勢等を踏まえると、就職率のみによるインセンティブの導入では、結果的に受講者選定基準の引上げをもたらす、職業訓練機会の提供が制限される可能性が考えられる。

そのため、障害者委託訓練におけるインセンティブの導入に当たっては、単に就職実績のみではなく、職業訓練を実施する上で、より配慮の必要性の高い障害者の受入れ状況等についても、併せて勘案する等、引き続きその導入に当たっては、実施

方法も含め慎重に検討する必要がある。

#### ④ 障害者雇用促進法の改正に伴う障害者委託訓練の活用について

- 障害のある求職者の 38.8%、授産施設等利用者の 45.7%が短時間労働（週 30 時間未満）を希望している。また、障害の程度が重い程、短時間労働を希望しており（重度 45.3%、軽度 33.3%）、短時間労働のニーズは高い。

（※ 障害者職業総合センター「障害者雇用に係る需給の結合を促進するための方策に関する研究 中間報告書」（2006 年 3 月）

- また、改正障害者雇用促進法の施行に伴い、平成 22 年 7 月から短時間労働者（週所定労働時間 20 時間以上 30 時間未満）を障害者雇用率制度における実雇用障害者数や実雇用率にカウントすることになることから、短時間労働者の多い企業等については、短時間労働の障害者の雇用ニーズが高まるものと予想される。
- 一方、障害者委託訓練は、現在、実践能力習得訓練コースにあつては 1 月当たり下限 60 時間、知識・技能習得訓練コースにあつては 1 月当たり下限 80 時間、訓練期間については、いずれも原則 3 か月以内として設定されている。訓練期間については、障害の特性等に応じて、段階的に延長することが可能であり、総訓練時間 300 時間・訓練期間 6 月以内で、弾力化前の訓練期間を 2 倍まで延長し、月当たりの下限は設けず運用することが可能である。

#### 【当面の対応策】

- 昨年の障害者雇用促進法の改正に伴い、短時間労働者の雇用ニーズの高まりが予想されることを受け、短時間労働者が多いと考えられる業種（卸売・小売業、サービス業）における障害者委託訓練の訓練枠の拡充や、当該業種における実践型の職業

訓練の受託先として、重点的な開拓推進を図ることが必要である。

また、直ぐには長時間の職業訓練に耐えることが難しい場合には、現在の障害者委託訓練の制度を活かし、訓練時間を弾力化することにより、無理なく知識・技能の習得ができるようにする必要がある。

短時間労働を希望する求職者に対応するため、更に訓練時間の弾力化を要する場合には、その運用方法について、より短い時間での訓練の実施が可能とすること等について、取り組む必要がある。

- 加えて、精神障害者の求職者数や障害者委託訓練の受講者数が増加していることにかんがみ、例えば、外部専門家による巡回指導、相談等を行うことにより、障害特性に配慮した訓練実施体制を整える必要がある。

### **3 一般の職業能力開発校における職業訓練について**

#### **(1) 一般校活用事業の実施状況について**

- 一般校活用事業については、平成 16 年度から知的障害者等を対象とした訓練コースを一般の職業能力開発校に設置するモデル事業を開始し、ノーマライゼーションの観点からも成果を上げている。
- また、平成 17 年 4 月の発達障害者支援法の施行を受け、発達障害者の職業訓練機会の充実を図るため、平成 19 年度から一般校における発達障害者を対象とした訓練コースを設置するモデル事業を実施しており、平成 19 年度には新潟県、愛知県、大阪府、平成 20 年度には静岡県、愛媛県、京都府で開始し、平成 21 年度は更に北海道、宮城県、石川県で実施される予定である。
- 平成 19 年度における一般校活用事業の実績については、25 県において知的障害者等を対象とした職業訓練コースを実施しており、

定員 441 名に対して、366 人が入校し、就職率 76.3%となっている。

## (2) 一般校活用事業の課題及び対応策について

- 一般校活用事業については、知的障害者や発達障害者を対象とした訓練科を設置し、成果を上げてきたところであるが、引き続き、ノーマライゼーションの推進や訓練受講機会拡大の観点から、より多くの一般校において、障害者を対象とした職業訓練を実施することができるよう、当該事業の推進を図る必要がある。

特に、発達障害者を対象とした訓練科については、平成 21 年度までに 9 道府県で実施しているところであるが、就職を希望する発達障害者が増加する傾向にある中で、更なる訓練機会の充実が求められている。

- また、精神障害者のハローワーク新規求職申込件数が年々増加しているところであり、精神障害者の職業訓練機会の確保やノーマライゼーションの観点から、障害者職業能力開発校のみならず、一般の職業能力開発校においても、精神障害者を対象とした職業訓練を推進する必要がある

※ ハローワークにおける精神障害者新規求職申込件数

平成 17 年度 新規求職申込件数 14,095 件（前年度比 34.7%増）

平成 18 年度 新規求職申込件数 18,918 件（前年度比 34.2%増）

平成 19 年度 新規求職申込件数 22,804 件（前年度比 20.5%増）

平成 20 年度 新規求職申込件数 28,483 件（前年度比 24.9%増）

### 【当面の対応策】

- 一般校活用事業の実施状況を踏まえ、一般校における発達障害者を対象とした訓練については、引き続き訓練機会の確保に努めるとともに、効果的な訓練手法等について広く情報提供を行うことが必要である。

- また、これまで一般校では、知的障害者や発達障害者を対象としたモデル事業を実施してきたところであるが、精神障害者の求職者数の増加にかんがみ、訓練機会の充実を図るため、新たに精神障害者を対象としたモデル事業の拡大を図る必要がある。

## II 今後の更なる課題

Iにおいて、現在の雇用情勢等を踏まえ、障害者校、障害者委託訓練、一般校活用事業について当面の課題及び対応策を中心に取りまとめたところである。

しかしながら、Iで述べた課題以外にも、障害者職業能力開発施策の更なる充実強化を図るため、引き続き検討すべき中長期的な課題として、以下のようなものがある。

第1の課題として、就職後の雇用継続・キャリア形成を図るため、在職障害者に対する職業能力開発の推進が考えられる。

障害者の就労支援に当たっては、就職という入口段階での支援のみならず、就職後の雇用継続や職場定着、また、長期的視点でのキャリア形成支援という観点が必要である。

今年度から障害者委託訓練の対象者が在職者に拡大されたところであるが、引き続き、在職障害者に対する効果的な職業訓練の推進及び長期的な視点での支援策について、検討する必要がある。

第2の課題として、障害の重度化、多様化に応じた訓練内容の充実、効果的な訓練方法の検討及びその普及が考えられる。

特に、障害者校では、特別支援障害者を対象とした職業訓練の推進を図ることとしているが、効果的な訓練カリキュラムや訓練手法について、引き続き検討するとともに、そのノウハウの普及を図ることが必要である。

第3の課題として、障害者職業能力開発や就労支援に携わる人材につ



いて、更なる専門能力の向上を図る必要がある。

障害の重度化、多様化が進む中で、職業訓練指導員の専門性向上が求められる。指導員研修の充実等について、引き続き実施していく必要がある。

第4の課題として、教育・福祉・雇用の各施策について、切れ目のない一体的な支援が挙げられる。

効果的な職業訓練の実施や就職の促進のためには、障害者職業能力開発施設、都道府県、労働局、ハローワーク、地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センター、特別支援学校、就労移行支援事業等の関係機関が連携を図り、一体的な支援を行うことが不可欠であることから、関係機関との連携の在り方について、引き続き検討を行っていく必要がある。

第5の課題として、新たな職業訓練の場として、コミュニティ・ビジネスや社会的企業等の積極的な活用が考えられる。

社会的企業やコミュニティ・ビジネスなどは、新たな雇用の場として注目されているところであり、障害者の雇用の場としてのみならず、職業訓練の場として考えられる。

現在、「福祉から一般就労」への一つのステップとして、就労移行支援事業がその役割を果たしていると考えられるが、コミュニティ・ビジネス等についても、新たな障害者の雇用の場として、また、一般就労への一つの選択肢としての可能性を積極的に検討していく必要がある。

以上に述べた中長期的課題についても、今後さらに検討していくとともに、障害者を取り巻く環境を踏まえた障害者職業能力開発施策の充実強化に引き続き努めていくことが必要である。

