

表2. 「サポータード・エンプロイメント事業助成金」の概要

① 目的	地域にある公的サービス機関や民間の非営利団体などと連携協力し、より重度の障害のある人々に対しサポータード・エンプロイメントを実施する州の行政を助成する
② 内容	<ul style="list-style-type: none">・ 州のリハビリテーション行政は、サポータード・エンプロイメントによる支援に要した費用を、利用者一人につき、最大 18 ヶ月まで支払うことができる・ サポータード・エンプロイメント事業助成金対象となる期間が終了した後も、その利用者が就労している限り、公的サービス機関や民間の非営利団体によるフォローアップ支援を提供できるよう、配慮しなければならない
③ 手続き	<ul style="list-style-type: none">・ 州のリハビリテーション行政は、職業リハビリテーション事業計画書(State Plan for Vocational Rehabilitation State Grants Program)に加え、サポータード・エンプロイメント事業計画書(Supplement Plan for Supported Employment State Grants Program)を添付し、連邦政府に提出する
④ 支給額	<ul style="list-style-type: none">・ 予算総額 3,815 万 2,000 ドル (2001 年度実績)・ 支給額は、州の人口に応じる。少なくとも 30 万ドル、または、州の事業総額 1 パーセントの 3 分の 1 相当額が支給される・ 米国領に対しては、少なくとも総事業額 1 パーセントの 8 分の 1 相当額が支給される

「サポータード・エンプロイメント事業助成金」の特徴は、支援費の支給対象となる支援期間が最大 18 ヶ月までと決められている点にある。「サポータード・エンプロイメント事業助成金」は、サポータード・エンプロイメントを利用する人ひとりにつき、一回のみ、最大 18 ヶ月間までの支援に対し、支給される。障害のある人は、リハビリテーションカウンセラーを訪れた日(インテーク)から最大 18 ヶ月間の間は、一回のみ、「サポータード・エンプロイメント事業助成金」を活用した支援を受けることができる。「サポータード・エンプロイメント事業助成金」の活用対象である 18 ヶ月という期間は、委託契約システムにおいて、州に代わって民間の非営利団体が実施する支援に対しても適用される。

(5) 支援の経過と活用する財源

州と委託契約を結び、サポート・エンプロイメントを実施する民間の非営利団体にとっても、「サポート・エンプロイメント事業助成金」は、障害のある人ひとりに対し、一度は活用できる安定財源である。しかしながら、リハビリテーション行政システムからの財源は、支給期間が定められており、支給期間終了後に必要とされる継続的な支援や、一旦支援を終了した利用者に対する再介人支援に対しては、リハビリテーション行政システム以外の財源を活用しなければならない。また、リハビリテーション行政システムからの財源のみでは、州のサポート・エンプロイメントの実施に必要な事業費の総額をまかなうことはできない。州のリハビリテーション行政は、リハビリテーション行政システムからの財源とその他の財源をうまく組み合わせて活用する。

図2に、支援の経過と活用する財源を示す。

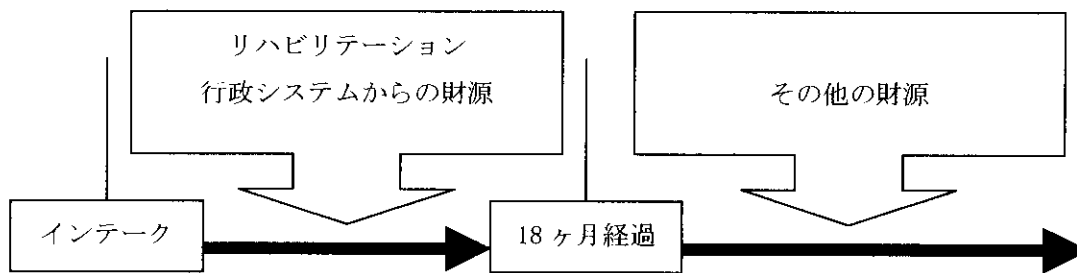


図2. 支援の経過と活用する財源

図2に示すとおり、州や民間の非営利団体は、障害のある人が職業相談に訪れた日（インテーク）から、「利用者のアセスメント」「職場開拓」「職場での支援」「ナチュラルサポートの形成」などの一連の支援に対し、最大18ヶ月まではリハビリテーション行政システムからの財源を活用した支援費の支給を受けることができる。

一方で、18ヶ月におよぶ集中的な支援の後も、ジョブコーチによる支援が必要である場合、州のリハビリテーション行政は、リハビリテーション行政システム以外の財源を創意工夫して確保し、継続的な支援を提供しなければならない。

2. リハビリテーション行政システム以外からの財源

州のリハビリテーション行政は、他の行政サービス機関と連携協力し、サポート・エンプロイメント事業を実施する。サポート・エンプロイメントに必要な事業費は、リハビリテーション行政システムからの財源に加え、図3に示すとおり他の行政サービスからの補助金により成り立つ。図3に、州のリハビリテーション行政サービス以外からの財源の内訳と割合を示す³⁾。

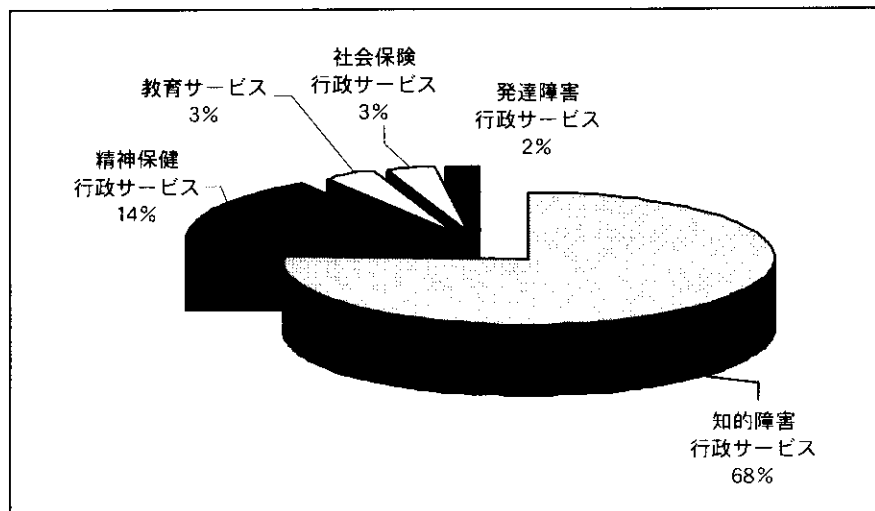


図3. 州のリハビリテーション行政サービス以外からの財源

図3にある知的障害、発達障害、精神障害行政サービスとは、住宅・生活・就労・余暇・医療などの場面において支援が必要である知的障害、発達障害、精神障害のある人々に対し、相談・調整・直接介入・権利擁護などの福祉的サービスを提要する州の行政サービスである。また、社会保険行政サービスとは、障害のある人を含め、生活に困窮する人に対して行われる福祉行政サービスである。教育サービスとは、特殊教育を含めた学校教育、学校から地域生活への橋渡しをする移行教育、専門学校や大学教育などの高等教育などが含まれる教育行政サービスである。

これらの行政サービスは、障害の有無にかかわらず、一般の州民に対し、地域での生活を支える行政サービスを提供する。州のリハビリテーション行政は、これらの行政サービス部局と連携し、障害のある人々に対しても、一般の州民と同様な行政サービスを受けられるように配慮する。州のリハビリテーション行政は、これらの行政サービス部局から補助金を受け、サポート・エンプロイメントに必要な事業費の一部に充当する。

図4にあるように、知的障害サービスや精神保健サービスからの財源補助が8割を越え、州の行政レベルにおいても、サポート・エンプロイメントが、障害のある人のリハビリテーション活動を促進するために、有効であると認識されていることがうかがえる。一方、知的障害や精神障害以外の障害を対象とする支援に活用できる財源の種類は少ないことがうかがえる。

また、1998年労働力投資法(Workforce Investment Act of 1998)の制定により、州の労働行政は、就職を希望するすべての人々に対し、職業相談や職業訓練を行う行政サービスを提供することになった⁴⁾。1998年労働力投資法に基づき、労働行政サービスからの補助金を受け、サポート・エンプロイメントを実施する州が増えている⁵⁾。

3. サポートド・エンプロイメントの財源システムにおける課題

前述のとおり、州のリハビリテーション行政は、委託契約システムに必要な財源の多くを、連邦助成金や州の自主財源をはじめとした公的な財源に負う。しかしながら、州の財政状況には著しい格差が見られ、全米レベルでいえば、1986年リハビリテーション改正法にある「サポートド・エンプロイメントの定義」（詳しくは、「第1節 米国におけるサポートド・エンプロイメントと職業リハビリテーションシステムの概要」を参照されたい）の実現には至らない州もある。

また、障害の種類によっては、ジョブコーチによる支援に対する財源が確保できない場合もある。実際には、民間の非営利団体が、組織機構改革により自ら事業費を工面する例、企業や研究機関などからの研究助成金や奨励金などを活用する例も見られる。

参考文献

- 1) 久保耕造: 米国援助付き雇用に関する規則の改訂について, 「職業リハ学会通信」No. 51, pp7-10 (1992)
- 2) Federal Register: 52(157), 30546-30552. 34 CFR 363 (1987.8.14)
- 3) Sale P., Reveil, W. G., West, M., Kregel, J.: Achievements and Challenges II: An Analysis of 1990 Supported Employment Expenditures, 「Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps」, Vol. 17, No. 4, pp236-246 (1992)
- 4) 久保耕造: 米国のリハビリテーション法に関する連邦規則の改正について, 「職業リハ学会通信」No.85, pp3-5 (2001)
- 5) Hoff, D.: Workforce Investment Act (WIA) and One-Stop Centers: Opportunities and Issues for the Disability Community, 「The Institute Brief」, Vol.10, No. 1, <http://web1.tch.harvard.edu/ici/publications/text/wiaonestop.html> (on-line, 2002)

(第1章 第1節、第2節、第3節、第4節：柴田珠里)

第 2 章

ジョブコーチの先行実践に関する研究

分担研究者 梅永 雄二

研究体制

分担研究者	梅永 雄二	(明星大学人文学部)
研究協力者	小川 浩	(仲町台発達障害センター)
	堀 宏隆	(国立職業リハビリテーションセンター)
	木野村なぎさ	(練馬区障害者就労促進協会)
	小川 卓	(川崎北部地域就労援助センター)
	堀江 美里	(中野区障害者福祉事業団)
	勝田 俊一	(ひらつか就労援助センター)
	上田 浩貴	(金沢市社会福祉協議会)
	小松 邦明	(杉並区障害者雇用支援センター)
	崎浜 秀政	(名護学院社会参加促進センター)
	菅 洋一	(サポートセンターおきたま)
	松本 健一	(札幌障害者雇用支援センター)
	佐野 和明	(若竹障害者雇用支援センター)
	北山 守典	(紀南障害者雇用支援センター)
	明庭 和行	(おしまコロニー「星が丘寮」)
	東 真盛	(めひの野園「うさか寮」)
	小林 精子	(白浜学園)
	仲村小夜子	(希織)
	大塚 史子	(ワークアシスト仲町台)
	松尾 江奈	(ワークアシスト仲町台)

第2章 目次

第1節 わが国におけるジョブコーチ的支援の経緯	55
1. 知的障害者に対する施策の始期	
2. 知的障害者雇用・福祉施策の開始	
3. 知的障害者に対する職場実習制度の適用	
4. 1980年代以降の職業リハビリテーション施策の拡充	
5. 職場における人的支援の本格開始	
第2節 各地域におけるジョブコーチ的支援の実践	63
1. 市区などの自治体による就労支援事業	
練馬区障害者就労促進協会	64
川崎北部地域就労援助センター	66
中野区障害者福祉事業団	69
ひらつか就労援助センター	72
金沢市社会福祉協議会	75
杉並区障害者雇用支援センター	77
2. 福祉施設を母体にしたあっせん型雇用支援センター	
北部地区障害者雇用支援センター	80
サポートセンターおきたま	83
札幌障害者雇用支援センター	86
若竹障害者雇用支援センター	89
紀南障害者雇用支援センター	91
3. 授産・更生施設等における独自の就労支援	
おしまコロニー・星が丘寮	94
希織	96
めひの野園・うさか寮	98
白浜学園	100
仲町台発達障害センター	102
第3節 事例検討（エンクレーブの事例）	105
ワークアシスト仲町台	

第1節 わが国におけるジョブコーチ的支援の経緯

過去最高の失業率の高さがマスコミで頻繁に報じられるように今日長引く経済不況は障害者の雇用環境に厳しい影響を与えている。

その一方、1997年の「障害者の雇用の促進等に関する法律」の改正で知的障害者が雇用義務の対象とされ、就労支援に実績のある社会福祉法人が職業上の重度障害者に対する長期的な職業リハビリテーションサービスを実施する障害者雇用支援センターとして認可されることになったことなど、労働施策の拡充に伴い知的障害者援護施設職員の就労支援に関する関心は日々高まりつつある。

本稿では知的障害者の就労支援施策の経緯を追う中でどのような形でジョブコーチ的支援が出てきたか触れてみる。具体的には厚生省・労働省の知的障害者関連施策を主に「発達障害白書」からの引用をもとに記述する。

1. 知的障害者に対する施策の始期（「精神薄弱児対策基本要綱」の策定）

表1は戦後の知的障害支援施策の概略である。

戦後政府としての知的障害児への本格的な対策を初めて示したものとして「精神薄弱児対策基本要綱」（1953年11月9日各省次官会議にて正式決定）がある。この背景には1947年、学校教育法に特殊教育の章が設けられ、養護学校・特殊教育が規定されたが、義務制に踏み切らなかったため（1979年実施）、特殊学級による振興に頼っていたこと、また、同年の児童福祉法に「精神薄弱児施設」が規定されたが、精神薄弱児養護施設の性格、浮浪児対策の一環の域を抜けていない状況があった¹⁾。

「精神薄弱児対策基本要綱」（1953年次官会議決定）では今後基本的諸対策を確立することを必要とし次のようなことが定められた。

精神薄弱児専門の授産場およびコロニー等を設置すること。

（精神薄弱児のうちには職業能力を持っていても、一般人に伍するとそれを十分に発揮できない者が多いから、相当年齢以上のかかる者のために授産場及びコロニー等を設置してこれを収容するとともに、これらの生産品の市場確保について適切な援助をする。）

年齢的に児童の域を超えた精神薄弱者についても、必要に応じて適正な施策を講ずること。

（精神薄弱は年齢によって解決されるものではないから、成人した後においても、それぞれ適切な施策をおこなう必要がある）

（三. 精神薄弱者福祉対策の強化）

精神薄弱児のうち、職業能力を有しているものについては、これにふさわしい職業訓練の機会と場を与え、将来社会の一員として自活しうるよう措置するとともに、一般社会、雇用主の理解を得て、雇用奨励の方策を講ずることが必要である。なお、精神薄弱児に対する指導は、早期に行う必要があるので、養護学校、特殊学級及び精神薄弱児施設における基礎的指導を強化することが必要である。

（五. 精神薄弱児に対する職業訓練及び雇用の促進）

同要綱の対策には、施策の基礎となる調査資料を整備することを急務の課題とし、文部・厚生・労働省に各種の実態調査を行うこととし、厚生省に關係する当面の課題の中には「精神薄弱者に対する保護

表1 知的障害支援施策概略

	政府・全省庁・その他	厚 生	労 働
1945 (S20)		1946 生活保護法 1947 児童福祉法	1947 労働省設置
1950 (S25)	1952 手をつなぐ育成会結成 1953 精神薄弱児対策基本要綱		1952 身体障害者職業更生援護対策要綱
1955 (S30)		1957 国立精神薄弱児施設設置が認可 1958 国立精神薄弱児施設秩父学園設立 1959 「精神薄弱児対策の推進について」の総理大臣に対する意見具申	1955 精神薄弱児の職業実態調査・身体障害者の職業更生に関する勧告（第99号勧告） 1958 職業訓練法制定
1960 (S35)		1960 精神薄弱者福祉法制定 職親制度創設 1964 重度精神薄弱児収容棟の整備及び運営の基準について	1960 身体障害者雇用促進法創設 1962 精神薄弱者に対する職場適応訓練の実施について 1964 精神薄弱者就業実態調査
1965 (S40)		1967 精神薄弱者福祉法の一部改正 更生・授産 1968 精神薄弱者援護施設基準	1967 職場適応訓練制度の知的障害者への適用 1969 愛知県春日台職業訓練校の開設
1970 (S45)	心身障害者対策法 1971 精神遅滞者の権利宣言	1970 精神薄弱者通勤寮 1971 精神薄弱者福祉ホーム 1973 療育手帳 通知 1974 中度の知的障害者に障害福祉年金適用	1972 東京都心身障害者職業センター設置
1975 (S50)		1977 精神薄弱者通所援護事業	
1980 (S55)	1981 国際障害者年 1982 障害者対策に関する長期計画 1983 国連・障害者の10年		1980 全国安定所の特別援助部門の整備・助成金の知的障害者への適応 1981 職業センター全国設置 1983 職業リハビリテーション及び雇用に関する条約（第159号条約）採択 1983 第3セクター方式による精神薄弱者能力開発センターの設置
1985 (S60)		1985 精神薄弱者福祉工場創設 1987 精神薄弱者社会自立促進モデル事業 1989 精神薄弱者地域生活援助事業	1985 心身障害者職業センターでの職業準備訓練試行実施（東京・大阪） 1987 障害者の雇用の促進等に関する法律に改名
1990 (H2)		1990 精神薄弱者授産施設の「分場」 1991 精神薄弱者生活支援事業 1993 障害者対策に関する新長期計画・障害者基本法	1992 職域開発援助事業の開始・法改正による雇用率ダブルカウント、各種助成金制度の適用 1993 障害者雇用対策基本方針策定
1995 (H7)	1995 障害者プラン	1994 SELPに改名 1995 精神薄弱者更生施設の「分場」	1994 障害者雇用支援センターの創設 1997 雇用率適用、あっせん型雇用支援センター
2000 (H12)			

受託者制度の活用を考慮すること。」(精神薄弱者の保護指導について、特に適切な理解と経験を有する保護受託者(通称一職親)の開拓を行い、精神薄弱児をこれらの保護受託者に委託して、独立生活に必要な指導の方法を講じる)と1960年の精神薄弱者福祉法で規定された厚生省側の職場実習制度である「職親制度」の必要性を示唆する内容が含まれていた。

2. 知的障害者雇用・福祉施策の開始(「身体障害者雇用促進法」・「精神薄弱者福祉法」の創設)

労働省の障害者雇用対策の始期は、1947年従来厚生省が行ってきた障害者に対する職業紹介、職業補導(現在の職業訓練に相当)等の職業関連施策を引き継ぐことにある。

省庁統合前の労働省の障害者雇用対策は、障害者を雇用する事業主に対する各種施策(割当雇用率制度、雇用率達成事業主に対する各種助成措置)と障害者への職業リハビリテーションサービス(障害者に対する職業相談・職業紹介、障害者職業センターが実施する各種職業前訓練等)に大別されるが、これらを規定する法律が「障害者の雇用の促進等に関する法律」(1960年「身体障害者雇用促進法」として制定、1987年改正で同名となる。以下、「促進法」)である。

企業における障害者の雇入れは割当雇用率制度の運用により、公共職業安定所を中心とした各事業主に対する雇入れ指導により推進しているが、1997年の促進法改正を経るまで知的障害者は雇用義務の対象とはならなかった。(表2「促進法」改正時の知的障害者への適用状況 参照)

表2 「促進法」改正時の知的障害者への適用状況

1976	納付金の減額等の適用
1987	知的障害者を雇用した場合、身体障害者を雇用したとカウントする
1992	重度知的障害者に対するダブルカウント・短時間労働者制度適用助成金の対象者とする、業務遂行援助者への助成
1997	知的障害者を雇用義務対象とする

1960年に同法が制定された際には知的障害者は判定が困難であるから対象外とされ、結果として雇用施策が身体障害者と比較すると立ち遅れたが、館はこの背景として1955年にILOで採択された「身体障害者の職業更生に関する勧告(第99号勧告)」での職業リハビリテーションの対象(「身体的及び精神的損傷の結果、適当な職業に就き、かつ、それを継続する見込みが相当に減退している者」)規定における“disabled”を「身体障害者」と訳したことが影響していると分析している。²⁾

また、別の著書によると、身体障害者雇用促進法制定時の考え方として、同法の対象となる身体障害者は「別表に掲げる身体上の欠陥があるもの」とされており、別表で定める身体上の欠陥の一つとして「就職に著しい困難があると定められる身体上の欠陥」が定められていた。また、身体障害者雇用促進法の制定時当時においては、知的障害者についても、「身体上の欠陥がある者」に当たるものと考えられていたところであるが、身体障害者雇用促進法は事業主に対して身体障害者の雇用の努力義務を課すものであったことから障害の有無について全国的に画一的な判定が可能であることが求められ、その判定が困難な知的障害者については、(中略)身体障害者雇用促進法の対象とはされなかった。一方、身体障害者という用語の定義については(中略)昭和三五年に制定された精神薄弱者福祉法(現:「知的障害者

福祉法)が定着していくにつれて知的障害者は身体障害者福祉法の身体障害者に含まれないものと解され、知的障害者を含む場合には心身障害者という場合が多くなったこと等により、昭和四〇年代以降は、知的障害者は身体障害者に含まれないとする考え方が有力となった³⁾、と述べられており、時代的な制約から知的障害者判別の困難性が雇用施策の立ち遅れを生み出したことが推測される。

一方、厚生省側では「精神薄弱児対策基本要綱」を踏まえた福祉対策法として1960年に「精神薄弱者福祉法」が制定された。

同法の第二章では精神薄弱者援護施設を都道府県が定めることができるとし、その目的として「18歳以上の精神薄弱者を入所させて、これを保護するとともに、その更生に必要な指導訓練を行う施設とする(傍点部:筆者)」と定めた。

玉井によると、「この法律には、(中略)「更生に必要な指導訓練を行なう」という字句が盛られており、制度的には、精神薄弱者援護施設設置の当初の趣旨として、一定期間訓練指導を行えば就職等によって社会復帰が可能な範囲の成人を入所させることに主眼があったものと考えられる。しかし実際には、成人の年齢に達しながら家庭でもその処遇に困難を感じ、就職能力に欠けている程度の精神薄弱者は、いわゆる重度の部類に属するために、精神薄弱児施設からの者、在宅からの者も含めて精神薄弱援護施設における入所者は、施設発足当初からすでにその施設に沈殿を余儀なくさせられていたわけである。」⁴⁾と今日も課題とされている「施設での滞留化」について指摘している。

その後、同法は1967年の改正で精神薄弱者援護施設は「更生」、「授産」の二種と分けられる。

同法第18条には、「精神薄弱者更生施設は、18歳以上の精神薄弱者を入所させて、これを保護するとともに、その更生に必要な指導及び訓練を行なうことを目的とする施設とする。精神薄弱者授産施設は、18歳以上の精神薄弱者であって雇用されることが困難なものを入所させて、自活に必要な訓練を行なうとともに、職業を与えて自活させることを目的とする施設とする。」とそれぞれの施設目的の違いを謳っており、文言通り解釈すると、更生施設は「施設での訓練を経て、社会へ更生する」という職業自立ニュアンス、一方授産施設は「雇用されることが困難なものを入所させて、自活させる、すなわち雇用者性の高くはない者に施設内での作業に従事させる」という意味を想起するが、「就労支援担当者に関する基礎調査結果」(2000年)の各々施設の就労者数を見ても著しい格差を見出すことができない。

この点について、玉井は、「この種の施設(精神薄弱者更生施設)の設置目的は先に記した精神薄弱者援護施設のそれと同様で、就職などの社会復帰に必要な指導・訓練によって成果を上げうる精神薄弱者の収容または通所による施設であるとともに、重度の精神薄弱者をも収容する施設である。(中略)したがって、その名称から想起されるように、更生見込みのある者だけでなく、終生保護する以外にない者に対しても暖かい手を差し伸べるようになった」⁵⁾と1968年の精神薄弱者援護施設基準第7条第4項に示された重度精神薄弱者収容棟を更生施設に位置づけたことが職業的自立を促すという性格を曖昧にした要因であることを示唆している。

一方、授産施設については「一応の指導・訓練を行って就職させても、そこに定着できないという現実を行政官庁関係者が素朴に認めた結果によるものであって、いかに手を加えても素材は素材以上にならないということの実証である。この事実を認めて、同様の心身状態、精神能力を持った者たちに、ある程度の精神的な安定感のある職場において、その持っている能力を全面的に発揮させることは、社会にとっても、本人たちの立場においても大変必要なことといえる。」⁶⁾と述べていることから、当時の知

的障害者が職場に定着することの困難さ、このことを補う人的支援が乏しかった状況が推測される。

北沢は「更生施設と授産施設の2種の形態は、実践過程において微妙な展開を示していくこととなる。すなわち、知的な発達の障害のある人の就労にかかわって、更生施設から直接就労していき、就労できない人が授産施設へ、という方向での実践と、授産施設の整備が一般企業に近い条件を持ち得ることから、更生施設から授産施設の訓練を経て就労へ、という方向での実践の2とおりに分かれていく。そして、「重度精神薄弱者収容棟」が更生施設に併設ということも合わせて、更生施設の本来的な法目的が、結果現実的ではなくなっていく推移をたどることとなる。」⁷⁾と分析している。

3. 知的障害者に対する職場実習制度の適用

労働省においては、既に身体障害者に認められている制度を知的障害者に運用する方式で知的障害者への職業リハビリテーションは展開されるようになり、1967年には雇用対策法で定められていた職場実習制度である職場適応訓練制度が適用され、初年度は「知的障害者」に対して訓練期間は6ヵ月で毎月100名ずつ計600名が対象となった。同制度はその後、「重度精神薄弱者」に対しては訓練期間が1年間に延長され、1980年には短期職場適応訓練の制度が創設された。

1970年の白書第2部問題の指摘と解説には、前述した1967年に知的障害者に職場適応訓練制度が適用された影響もあり「職場実習」の欄が設けられている。

「精神薄弱者の社会的自立を促進するための職場実習（記述者前田は「職場適応訓練」以外のものを指している）はようやく認められるところとなったが、その研究や努力がけっして十分なものではなく、今後の精神薄弱施設体系の整備と内容の充実と併行して、退所対策を樹立しなければならない。

全国における職場実習の実態調査は行われていないが、相当数のぼっている。

職種も家事手伝いから、農業、商業、家庭工業から大企業まで多種であり、通勤形態も単独から数人、または十数人の集団もあり、一般の乗り物利用や、会社側の送迎まで多用である。また、実習期間も一ヵ所に定着しているものや、三ヵ月ぐらいで職場を転換させ、種々の経験をもたせるようにしているものもある。」⁸⁾と述べており、各知的障害援護施設で独自の職場実習が多岐にわたり実施されていたこと（1960年の法で定められた職親制度を含む）を示している。

また「施設としては、職場では安定しているようにみえても、退所させることを考えれば、慎重を期すことになり、職場実習及び職場適応訓練にも、消極的にならざるをえない事情も考えられる。そこで職場実習に成功させ、社会的自立をはかるには、中間施設としての通勤寮が必要になってくる。」⁹⁾と知的障害援護施設において就職支援の手段として職場実習が明確に位置づけられ、就職に伴い施設から地域生活へ移行するに当たり中間施設としての通勤寮が求められている記述がある。（1971年に精神薄弱者通勤寮設置運営要綱が厚生事務次官通知として出される）

4. 1980年代以降の職業リハビリテーション施策の拡充

1980年には援護体制として、全国の職業安定所に特別援助部門が整備されるとともに、1972年に現在の地域障害者職業センターの前身となる東京都心身障害者職業センターが設置された。(1981年に全国設置) このセンターでは精神薄弱者ならびに重度身体障害者を対象にして、職業相談、適職の判定、関係機関との連携について、専門カウンセラーが当該業務に従事し始め、その後、1985年には東京、大阪のセンターで「精神薄弱者等職業準備訓練」(現在の職業準備訓練、1994年には全センターで実施)を2年間試行実施し、実施対象者のうち72%が雇用となるなど重度障害者に対する職業リハビリテーションサービスの拡充を図ってきた。

この背景には、1981年の「完全参加と平等」をテーマとした「国際障害者年」、1982年の「障害者対策に関する長期計画」など全国的な障害者の社会参加を啓発する活動、活動を踏まえた認識の深まりがあり、知的障害者を含む職業的重度な人への就労支援を志向は1987年の促進法改正につながる。

同法の改正によって法の対象はすべての障害者に拡大され、職業能力開発法(旧職業訓練法)も「身体または精神に障害がある者」に拡大された。それ以前は、身体障害とは違い生活指導の必要性があること、職業訓練で求められる技能習得を可能とする対象者像としては知的障害が軽度であることなどの理由からその進展が図りがたい状況であった知的障害者への職業訓練にも変化を及ぼし障害特性を考慮した特別の訓練コースを設置、多様な工夫や試みが本格的に始まることになった。

その他にも、民間企業の協力を得ながら地方公共団体等においても、授産施設や地域作業所とは別に、できる限り一般雇用に近い形で新たに福祉的就労の場をつくり、民間企業の職場で実際に働いてみることにより、職場適応能力を向上させ、将来的に一般雇用への可能性を高めることを目指した事業(神奈川県「障害者福祉的就労協力事業所奨励事業」)、知的障害者に対する「職業生活に必要な対人態度や生活習慣」を身につけることに重点を置いた指導・訓練事業(広島市の「精神薄弱者職業自立訓練事業」)などが始まり、神奈川県児童医療福祉財団・小児療育センター分室・障害者生活援助センターでは1987年4月に通所による就労前作業訓練のための作業室を併設、一般雇用の困難な障害者を対象として、企業側から職業リハビリテーションの場を提供してもらい、そこでの労働経験(パートタイマーでの職場実習)を通じて一般雇用へつなげるための就労援助活動を実施しはじめた。これら地域レベルでの新しい動きは、これまでの授産施設と共同作業所とは別に、地域をベースにして雇用される企業・職場を活用しながら進める新しい訓練・指導事業の萌芽といえる¹⁰⁾と工藤は分析している。

5. 職場における人的支援の本格開始(職域開発援助事業の開始)

上述した障害者職業センターの全国配置、その職業リハビリテーションサービスの拡充等の動向の一方、米国の1986年リハビリテーション法改正で公的な制度として位置づけられた援助付き雇用制度は、従前職場実習制度としては職場適応訓練のみであった労働省の職場実習制度に関して影響を与えた。

地域障害者職業センターでは、1990年よりアメリカの援助付雇用の制度(Supported Employment)に学びつつ、民間企業との連携の下に「職域開発援助事業」が試行的に東京・兵庫で実施され始めた。(1992年より本格実施、1994年には小規模作業所と連携した同事業へと拡大)同事業の導入の経緯は明らかで

はないが、白書には、「援助付き雇用は、1986年のリハビリテーション法の改正により、位置づけられたもので、職業的な重度障害者の多くが継続的な援助を必要とし、学習の転移が困難であることに着目した新しいサービスの方法である。具体的には、従来のリハビリテーション施設内での職業評価・指導、職業訓練、職業紹介を経て雇用の場に移行する形式を変え、職業評価・指導のあと、直ちに障害を持たない同僚と共に、賃金を得ることができる職場に就け、その場でジョブ・コーチ（公的な職員）などの専門家が必要な期間援助しようとするもので、すでにカナダ、オーストラリアにも導入されている。日本の援助事業では、職業準備訓練の持つ就職の事前訓練という位置づけの中で同様な指導・援助を行うが、特徴としては、日本的な企業に合う形を検討し、雇用を前提とせず（傍点部：筆者）、センターの職員である生活支援パートナー（通勤や人間関係面の指導を担当）と援助事業を委託した事業主の選任した技術支援パートナー（作業指導面を担当）の両者が、職業生活全般について幅広い指導・援助を行っている。」¹¹⁾、1993年の季刊職リハネットワークでは、「地域センターでは、昭和62年度から基本的な労働習慣の体得を目的とした職業準備訓練を実施しており、指導に関するノウハウの蓄積が進んできたが、反面、障害の重度化が進展する中、既存の指導方法では対応困難な重度障害者が増加する傾向にあり、新たな職業リハビリテーションサービスへのニーズが高まりつつあった。また、一方、米国において、1986年のリハビリテーション法の改正により誕生した Supported Employment（援助付き雇用）が大きな成果を上げ、重度障害者に対する新しい職業リハビリテーションサービスとして注目されていたところであった。このような状況のもと、援助事業は、雇用関係までは踏み込んでいないもの（傍点部：筆者）、準備訓練のノウハウと、実際の職場でマンツーマンで具体的にきめ細かな援助を行うという援助付き雇用の長所を活かし、全く新しい職業リハビリテーションサービスとして地域センターに導入されたわけである。」¹²⁾とそれぞれ記載されている。両者の記述に共通していることは、施設内訓練の実施を持って事業所で求められる職業に関する諸技能を修得できない重度障害者を対象としていること、米国の援助付き雇用制度のように雇用契約を結ばないことが日本の雇用環境に合っているという点である。

この職域開発援助事業は1994年には小規模作業と連携した事業を開始し、2000年には全国の地域センターで実施されるようになり、就労支援に関心のある福祉施設関係者にも人的支援が付いた実習制度として広く認知されるようになった。この職域開発援助事業は障害者の入職から就職までの支援に重点を置いていたが、ジョブコーチに関する知識・関心の高まりに伴い、職場適応と一体化したサービスの必要性を関係者から指摘・要望されるようになった。

そこで日本障害者雇用促進協会において、2000年、2001年の2年間にわたって、ジョブコーチによる人的支援パイロット事業を実施し、これまで、米国において障害者の雇用促進に成果を挙げている「ジョブコーチ制度」を踏まえ、就職及び職場適応に課題を持つ障害者に対して、事業所に出向いて支援を実施するジョブコーチが効果的な援助を行うことができるよう、その要請及び派遣方法、援助技法等の在り方を検討された。

学識経験者、社会福祉機関、事業主団体、行政機関等を構成員とするプロジェクト検討委員会で、検討を行い、実際に地域障害者職業センターで、ジョブコーチによるパイロット支援業務を実施した結果、中間報告書には「日本の企業風土から、外部の支援者であるジョブコーチの受け入れについて、事業主が拒否感を示すのではないかと危惧されたが、実地調査の結果、ジョブコーチ受け入れについて事業主から理解が得られており、特に困難な課題を有する障害者を雇用した事業主からは、対象者と事業主を

仲介して対象者の考えや気持ちを伝達してくれるため、適切な対応方法が理解できたというような意見も寄せられており、ジョブコーチ支援に期待する声が大いことがわかった。」との一定の成果が記載されており、結果 2002 年の促進法改正に際して雇用施策の検討を行った障害者雇用問題研究会報告（2001 年 11 月発表）において「今後、この試行事業の成果を踏まえ、地域障害者職業センターで就職前の支援に限定して実施してきた「職域開発援助事業」を就職前後の支援に改組発展させて、ジョブコーチによる人的支援事業の全国展開を行うべきである。この際、地域障害者職業センターにおいては社会福祉法人など障害者の就労支援の経験のある機関を活用し、保健福祉機関との連携を図るようにすることが必要である。また、企業での障害者の雇用管理の経験を積んだ者をジョブコーチとして活用することも期待される。」との報告が行われていることを見るに、本年 4 月の法改正を経て「職場適応援助者（ジョブコーチ）による人的支援事業」は職域開発援助事業に変わって実施されることとなる。

参考文献

- 1) 日本精神薄弱者福祉連盟編：発達障害白書 戦後 50 年史、pp354-355, 日本文化科学社（1997）
- 2) 同上、pp263
- 3) 征矢紀臣著：障害者雇用対策の理論と解説、pp65-66, 労務行政研究所（1998）
- 4) 全日本特殊教育研究連盟・日本知的障害者愛護協会・全日本精神薄弱者育成会共編：精神薄弱者問題白書 1972 年版、pp70, 日本文化科学社（1972）
- 5) 同上、pp72
- 6) 同上、pp72-73
- 7) 1、pp191
- 8) 全日本特殊教育研究連盟・日本知的障害者愛護協会・全日本精神薄弱者育成会共編：精神薄弱者問題白書 1970 年版、pp83-84, 日本文化科学社（1970）
- 9) 同上、pp84
- 10) 1、pp315
- 11) 日本精神薄弱者福祉連盟編：精神薄弱問題白書 1991・92、pp122-123, 日本文化科学社（1991）
- 12) 井口修一：「地域障害者職業センターにおける職域開発援助事業の展開」、「季刊 職リハネットワーク」、No. 21、pp5（1993）

（第 2 章 第 1 節：堀 広隆）

第2節 各地域におけるジョブコーチ的支援の実践

近年、社会福祉施設や地域の就労支援機関等において、ジョブコーチ的な就労支援の方法が積極的に取り入れられている。第2節では、これらの地域に根ざした就労支援の中で、ジョブコーチ的な方法が、どのような体制において、どの程度実践されているのか、また実施上の課題は何か、等について訪問調査および郵送調査を行った。調査対象は以下の16機関であり、便宜上これらを3つのグループに分類した。第1は「市区などの自治体による就労支援事業」である。基本的に福祉施設ではない独立した組織・機関で、市区などの地方自治体による就労支援事業（杉並区障害者雇用支援センターは国の施設設置型雇用支援センター）を受託している法人等である。第2は、「福祉施設を母体にしたあっせん型雇用支援センター」である。平成14年度からは「就業・生活支援センター」と名称が変更になったが、本稿ではあっせん型雇用支援センターと表記する。就労支援に実績のある通勤寮や授産施設等が、国のあっせん型雇用支援センターを受託し、「就労支援に熱心な施設」から「地域の就労支援機関」にステップアップした例といえる。第3は、「授産・更生施設等による独自の就労支援」である。就労支援の公的事業を持たずに、社会福祉法人、福祉施設独自の努力で就労支援を展開している例である。

<市区などの自治体による就労支援事業>

- ① 練馬区障害者就労促進協会
- ② 川崎北部地域就労援助センター（社会福祉法人電機神奈川福祉センター）
- ③ 中野区障害者福祉事業団
- ④ ひらつか就労援助センター（社会福祉法人進和学園）
- ⑤ 金沢市社会福祉協議会
- ⑥ 杉並区障害者雇用支援センター（財団法人杉並区障害者雇用支援事業団）

<福祉施設を母体にしたあっせん型雇用支援センター>

- ⑦ 名護学院社会参加促進センター・北部地区障害者雇用支援センター
（社会福祉法人名護学院）
- ⑧ サポートセンターおきたま（山形県社会福祉事業団）
- ⑨ 札幌障害者雇用支援センター（社会福祉法人愛和福祉会）
- ⑩ 若竹障害者雇用支援センター（社会福祉法人愛育会）
- ⑪ 紀南障害者雇用支援センター（社会福祉法人やおき福祉会）

<授産・更生施設等における独自の就労支援>

- ⑫ おしまコロニー「星が丘寮」（社会福祉法人侑愛会）
- ⑬ 希織（社会福祉法人新栄会）
- ⑭ めひの野園うさか寮（社会福祉法人めひの野園）
- ⑮ 白浜学園（社会福祉法人浩和会白浜学園）
- ⑯ 仲町台発達障害センター（社会福祉法人横浜やまびこの里）

<ジョブコーチによる就労支援・先行実施機関①>

練馬区障害者就労促進協会（レインボーワーク）

母体組織の名称	母体組織なし			
連絡先	住所：〒176-8501 東京都練馬区豊玉北 1-12-1 練馬区役所東庁舎 5階 電話：03-3557-7379 FAX：3557-8176			
母体組織の概要	なし			
就労支援担当部門の ・名称 ・位置づけ ・沿革	<p><名称> 練馬区障害者就労促進協会（愛称 レインボーワーク）</p> <p><位置付け> レインボーワークは区の外郭団体として位置付けられている。</p> <p><沿革> 1990年 レインボーワーク設立</p> <p>1979年 練馬区心身障害者自力更生事業協会 設立 身体障害者福祉協会事業部で運営していた清掃部門を独立。レインボーワーク設立時に「こぶし事業所」として内部組織となる。</p> <p>1989年 練馬区心身障害者雇用促進協議会 設置 自転車リサイクル事業を技能訓練作業所に引き渡す。レインボーワーク設立時に内部組織となる。</p> <p>1990年 レインボーワーク 設立 こぶし事業所、技能訓練作業所、企画総務係の構成で設立される。 一般就労支援としては以下の事業をおこなう。 ・ アフターケア事業 ・ 職業相談事業</p> <p>1996年 こぶし事業所分離独立 営利を目的としていることから、こぶし事業所を分離独立させる。 ワーク・ルーム開始</p> <p>2000年 エンクレイブ試行的事業開始 東京都の包括補助事業を受けておこなう。</p>			
就労支援の組織・人員	<p>レインボーワークでは一般就労支援事業としてアフターケア事業、ワーク・ルーム・職業相談事業、エンクレイブの試行的事業をおこなっている。</p> <p>アフターケア事業には常勤1名、非常勤2名が配置され、ワーク・ルームへは常勤1名、非常勤1名が配置され、職業相談事業は手の空いている者が対応することになっている。以上3つの事業に対して常勤2名、非常勤3名が配置されている。</p> <p>エンクレイブの試行的事業は東京都の包括補助事業を受けておこなっているため、この事業のみに非常勤3名が配置されている。</p>			
就労支援の対象者	<p>練馬区在住、住民票のある方を対象としている。</p> <p>アフターケア事業——150名 ワーク・ルーム——年間 10名前後 エンクレイブ——年間 7名（今年度予定）</p>			
就労状況	<過去3年間の就労状況>	<就労先の概要>	<職務内容の概要>	<雇用形態>
	1998年～2001年に34名が就労。 うち、5名が離職。 現在29名が就労を維持している。	小売業 サービス業 清掃業 クリーニング業 飲食業など。 昨年から今年については大手企業、特例子会社が多い。	バックヤード、バックルーム、ファミレスの調理補助、品だし、事務補助、清掃など。 昨年から今年については、バックルーム、調理補助、事務補助が多い。	全員、最賃以上の雇用。

職場開拓	<p>基本的には支援者による開拓が中心。 今年度については、10名の就職者のうち1名が飛び込みでの開拓。その他9名は、企業からの求人による。(他社の求人情報の提供、他社からの推薦での求人など)</p>			
ジョブコーチ的支援の状況(雇用前)	<p><対事業所> 障害者雇用を考えている企業に対しては、支援者の職場見学、職場実習をとおして、対象者とのマッチングや職務の構成を提案する。 企業、対象者と相談の上、雇用形態、活用する制度、支援者側の支援の仕方などを決める。</p>		<p><対利用者> 就職を考えている企業については、まず任意の職場実習をする。(過去、1例が実習の代わりにアルバイトでの試用期間をもうけた) 任意の職場実習後は昨年度については緊急雇用安定プロジェクト、今年については雇用創出事業へ移行。(今年度の今後については職務試行事業を活用する予定) 支援者の配置は対象者、企業との話し合いにより決定。</p>	
ジョブコーチ的支援の状況(雇用後)	<p><対事業所> 企業、対象者と相談の上、必要な支援をおこなう。 ・アフターケア事業では、就職後1年以内(10名前後)に100日程度の職場内での支援をおこなう。 ・就職支援事業では平均、2週間～3週間程度の職場内での支援をおこなう。</p>		<p><対利用者> 左記同様。</p>	
ジョブコーチが職場に入る期間。	<個別就労の最短> 1週間	<個別就労の最長> 3カ月	<大体の平均> 1カ月程度	<エンクレーブ> 実績なし
フォローアップの状況	<p>・アフターケア事業では定期訪問は年間3回～4回おこない、企業、対象者から依頼があった場合は相談の上で職場内での支援をおこなう。 ・就職支援事業では安定した時期より月1回程度の定期訪問をおこない、2年後より年間4回程度の定期訪問をおこなう。随時、企業や対象者からの相談に応じて職場内での支援をおこなう。</p>			
フォローアップの頻度	年間3回～4回の定期訪問。			
生活支援	<p>生活支援については、他機関との連携でおこなうことが多い。 課題のある方については、福祉事務所との連携が中心となる。ホームヘルパーなどとの連携で基本的な生活習慣の獲得の支援などもおこなっている。 それぞれの対象者が持っている地域の生活に関わるネットワーク(福祉作業所、生涯教育、スポーツクラブ、ボランティア)と連携し、余暇活動の支援をしている。</p>			
関係機関との連携	<p>他機関との連携は少なく、企業との連携で就職、定着の支援をおこなってきている。 今後は障害者職業センターとの連携による職務試行事業の活用、来年度からはジョブコーチ試行事業の活用をおこなう予定になっている。</p>			
活用している制度	<雇用促進協会>	<職業安定所> ・特定求職者雇用開発助成金	<地方自治体>	<その他>
事業としての今後の課題	<p>今後は、地域のネットワークづくりを課題としている。 その1つとして、エンクレーブの試行的事業をとおして福祉作業所から一般企業へのながれをつくり、通過施設としての福祉作業所づくりを支援する。 生活支援については、今後も他機関との連携でおこなうこととしているが特に余暇活動については積極的にボランティアの活用などを考えてゆきたい。 就労支援については、今後は障害者職業センターの事業の活用などセンターとの連携を考えてゆきたい。</p>			

<ジョブコーチによる就労支援・先行実施機関②>

川崎北部地域就労援助センター

母体組織の名称	社会福祉法人 電機神奈川福祉センター
連絡先	住所：〒235-0032 横浜市磯子区新杉田町 8-7 電話：045-772-3300 FAX 045-771-3334 E-mail：kanribu@denkikanaga.or.jp
母体組織の概要	「電機神奈川福祉センター」は、神奈川県内の産業別労働組合である「電機連合神奈川県協議会」が 1972 年から取り組んでいる障害福祉活動の中から生まれてきた社会福祉法人である。1996 年にスタートした法人の事業は、障害者の雇用・就労の促進、地域福祉の推進を中心に事業展開を進めている。現在は、横浜市内で通所授産施設(50名)、川崎市内で法外の授産施設(50名)、地域就労援助センター(横浜南部、湘南地域、川崎北部)、雇用促進センターの他、高齢者介護福祉事業にも取り組んでいる。
就労支援担当部門の ・名称 ・位置づけ ・沿革	<p><名 称> 雇用促進事業部</p> <p><位置づけ> 法人は大きく、「雇用促進事業部」と「地域福祉推進事業」との分かれており、「雇用促進事業部」には横浜、川崎、県域の3つの地域就労援助センターや、雇用促進センターが配置されている。各就労援助センターは、当該市町村や県などからの補助金で運営されているが、雇用促進センターについては、法人が任意で設置している部門であり、公的財源や制度などに基づいていない。</p> <p><沿 革></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 1995 年 横浜南部就労援助センター 開設(磯子区中原) ● 1996 年 電機神奈川福祉センター 開設(磯子区新杉田町) 横浜南部就労援助センターも上記センター内へ移転 ● 1997 年 湘南地域就労援助センター 開設(茅ヶ崎市竹原) ● 1998 年 川崎北部地域就労援助センター 開設(中原区小杉町) ● 2001 年 雇用促進センター 開設(磯子区新杉田町) <p>電機神奈川福祉センターは、その設立母体や設立の経過などから、労働と福祉を結びつける活動へ中心的な課題とし、中でも知的障害者の就労・雇用の支援にテーマを絞り、事業展開を行っている。</p> <p>2001 年 4 月に立ち上がった「雇用促進センター」は、障害者を雇用する企業の支援を目指して立ち上げられ、主に神奈川県周辺の特例子会社の新規設立支援や、設立を検討している企業に対する情報提供のための研修会(雇用システム研究会「雇用部会」)の開催や、県内企業などに広く呼びかけた、障害者雇用促進セミナー(240名参加)の開催、既設特例子会社の見学などをコーディネートしている。</p> <p>雇用促進センターで展開された特例子会社の新設などに際しては、地域の就労援助センターと連携を取りながら、安定した職業生活を支援している。</p>
就労支援の組織・人員	<p>横浜南部就労援助センター センター長 1 名、ほか常勤職員 2 名、非常勤職員 1 名</p> <p>湘南地域就労援助センター センター長 1 名、ほか常勤職員 2 名</p> <p>川崎北部地域就労援助センター センター長 1 名、ほか常勤職員 2 名</p> <p>雇用促進センター 常勤職員 2 名、非常勤 1 名(3 名とも兼務)</p>

就労支援の対象者	各地域就労援助センター 各地域に在住の障害者 雇用促進センター 神奈川県、及びその周辺地域の企業			
就労状況	<過去3年間の就労状況> H10年からH12年までの各年度就労人数 (H10、H11、H12の順) 横浜南部 14人、25人、26人 湘南地域 15人、12人、12人 川崎北部 0人、8人、13人 3センター全体 29人、45人、51人 13年9月末現在の各センターの就労サポート者数 横浜南部 : 111人 湘南地域 : 43人 川崎北部 : 20人 3センター全体 : 174人	<就労先の概要> 製造業 小売業 サービス業 など 主に中大手企業や、特例子会社への就労が多い	<職務内容の概要> 製造補助、小売店、バックヤード、厨房補助、清掃など 職務については、企業から提案された職務に対して、ジョブコーチが改善提案し、職務の最適化をはかる。	<雇用形態> 9割以上が最低賃金以上の通常雇用。条件にもよるが、雇用保険だけでなく、社会保険もついた雇用を目指している。
職場開拓	① 就労援助センター ジョブコーチが職安の求人票・求人広告などで開拓、また企業間のネットワークを活用し、関連企業の紹介をお願いすることもある。また、雇用促進センターとの連携により、特例子会社設立支援に伴って、新設時には障害者を紹介したり、また既設の特例子会社が新規採用する際に障害者を紹介したりしている。 ② 雇用促進センター 特に大手企業の特例子会社設立などの支援を行っており、日経連障害者雇用相談窓口の神奈川窓口や、県内の特例子会社連絡会や就労援助センター連絡会などのネットワークを活用して、神奈川県内及び周辺地域の特例子会社設立の情報を集めたり、働きかけを行っている。またセミナーなどの開催によって、障害者雇用に関する啓発活動にも力を入れている。			
ジョブコーチ的支援の状況(雇用前)	<対事業所> 障害者雇用を検討中の企業に対して、1日～3日間職員を派遣し職務内容を検証することがある。 また、採用へ向けて、雇用形態、制度などについて説明し、随時調整しながら実習、採用へ向けて援助を行う。	<対利用者> 求職登録や重度判定など就職先が見つかる前から支援を行う。 職場実習を行い、本人の職場適応、職場の受け入れ等の調整を行う。 状況に応じて、実習期間中であっても、ジョブコーチは徐々にフェイドアウトしていく。		
ジョブコーチ的支援の状況(雇用後)	<対事業所> 雇用後の必要があれば、ジョブコーチとして職員を派遣し支援することがある。	<対利用者> 左に同じ。		