

「難病患者を含む重度障害者の在宅の就労移行支援に関する研究」

研究要旨

重い障害や疾病のある人を対象にした在宅での就労移行支援事業の利用が、今年度より認められる運びである。一昨年より福祉サービスの利用対象となった難病患者にとっては、自身の慣れた自宅環境にて無理なく就労への訓練ができることは大変有効で現実的な手段である。実際に、これまで地域で実践されてきた在宅就労支援においては、すでに多くの難病患者の利用があり、在宅で雇用になっている事例がある。

しかし、現段階で、難病も含めた重度障害者の在宅での訓練が可能となることを予想すると、その利用において利用者および事業者についての基準等が何もない状況であり、自治体も含め支援のあり方に相当苦慮するであろうことが考えられた。

そこで、当研究では、一昨年度から在宅利用がすでに認められている就労継続支援事業 A 型、B 型の例なども鑑み、いかにすれば希望者が安心して就労移行支援を在宅で利用でき、なおかつ結果に繋がられる事業にできるかを検討すべきと考えた。加えて、利用者、事業者および自治体等が、その実施の意義を十分に理解できるものとなるよう、検討結果を、手引きとして活用できる成果物の形で制作することとした。

< 研究分担者 >

深津玲子：国立障害者リハビリテーションセンター

堀込真理子、山崎義則：社会福祉法人東京コロニー職能開発室

A．研究目的

障害者権利条約で謳われている労働における「合理的配慮」を実現する際、疾病や障害が理由で「外出による労働が不可能である人」に対しては、労働場所を自宅にすることで雇用あるいは請負が実現することはこれまでも様々な実例がある。例えば、社会福祉法人東京コロニーの調査では、過去 20 年間の法人の講習事業や職業支援事

業の利用者状況から下記のことが整理されている（G 研究発表 1）。

図 1 研修後の働き方

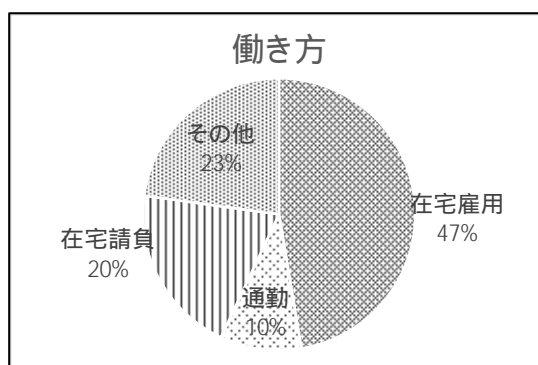
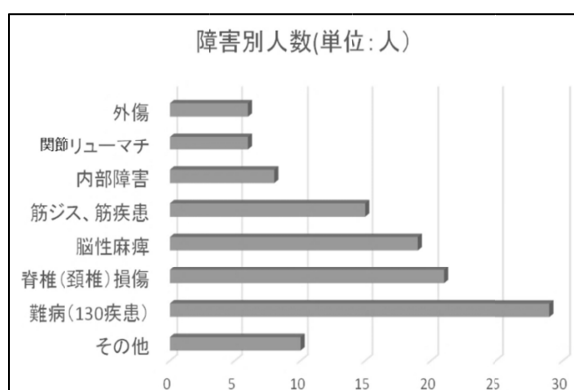


図1のように、研修の修了者114人のうち、7割が在宅での就労を果たしている（その他1割は通勤）。在宅就労者の働き方の内訳は5割が希望どおりの在宅雇用を果たし、2割が請負で働いている。請負を選んだ人は雇用保険加入の要件である「週20時間以上」の労働を満たすことができなかったケースがほとんどだが、93%（107名）が障害等級1級2級の重度障害であり研修以前は全員が無職であったことを考えると、いずれの働き方であれ、稼得が可能になっていることは注視すべきである。また、そうした在宅就労者の障害や疾病は多様であり、重度障害であるというだけでなく、痛みや疲労のため体調が安定しない難病の人が多いことも特徴である（図2）。

図2 研修修了生の障害（疾病）



これまで働くステージに上がれなかった人たちのこうした成果を鑑みれば、在宅で働けること及びそのための研修を受けることの意義が極めて大きいことは明確である。しかしながら、現在、在宅就労につながる研修や就労支援は、残念ながら公的な職業リハビリテーションの制度にはなっていない。今後は同レベルの職業リハビリテーションを全国で享受できることが必須である

と考え、就労移行支援事業の在宅での利用を検討することとした。

B. 研究方法

B-1. 検討委員会設置

難病を含めた重度障害者に対する在宅就労移行支援に知見のある専門家を参集し、検討委員会を構成したうえで、既存の就労移行支援事業実施マニュアルを参考にして、難病も含めた重度障害者のための在宅就労移行支援のありかたについて検討し、先進的な実践経験のある在宅就業支援団体による実践事例を収集し、最終的に難病も含めた重度障害者のための在宅就労移行支援マニュアルを作成することとした。在宅就労の支援については、90年代よりIT事業を中心として全国の民間団体が公の制度を引っ張っていった実績があった。そうした歴史も鑑み、それらを地域の一般的な就労支援の枠組みにどうリンクさせていくかということの一つの検討事項とした。また、新たに福祉事業の対象となった難病の人にも、この在宅での支援が就労への大きな一歩になるはずと考え、検討に含んでいくこととした。これらのことを踏まえ、下記のような経験・実績のある方々を委員とした検討委員会を設置した。

- ・在宅就業支援を従来から実施している
- ・通所による就労移行や就労支援を従来から実施している
- ・難病者の就労に詳しく医学的な見地を持つ
- ・就労移行等制度設計に詳しい（オブザーバー）

検討委員会メンバーは下記の通り。

深津玲子：国立障害者リハビリテーションセンター

上村数洋：特定非営利活動法人 バーチャルメディア工房ぎふ

脇 美紀子：特定非営利活動法人 電気仕掛けの仕事人

堀江美里：特定非営利活動法人 WEL'S 新木場

<事務局>堀込真理子、山崎義則：社会福祉法人東京コロニー職能開発室

(3期)1月-3月 ハンドブック作り(ヒアリング含む)

各期において1回は研究会を開催し、必要によってはゲストを招聘するなど、効果的な検討が実施できることとした。

B-2. 研究内容

研究計画としては、当初、下記の3点を主なポイントとした。

・「在宅での就労移行支援事業」が円滑に実施でき、雇用あるいは就労に結びつけられる利用者および事業者の要件を探る

・「在宅での就労移行支援事業」実施のための留意事項とポイントの整理

・上記、の実証のためのモデルケース検討委員会メンバーが属す事業所で、

の結果を踏まえ、疑似的な就労移行支援事業として、在宅就労支援(訓練)を実施する。

B-3. 成果物

上記2-3をまとめたハンドブックを制作することとした。制度の認可後は、全国の就労移行支援事業所や区市町村等に配布できる類のものとした。

B-4. スケジュール

(1期)9月-11月 要件、留意事項の洗い出し

(2期)11月-1月 あるべき指標作り、モデルによる実証

C. 研究結果

B-4のスケジュールに沿い研究会を重ねた結果、様々な視点から在宅での就労移行支援事業における課題が予想され、それを踏まえて全体で約50ページからなるハンドブックをまとめることができた。事業実施の要件などを記したその中身は、研究会としては、その内容が最良ということではなく、開始にあたっての当面のものとして検討した(4.今後の展望および課題を参照されたい)。

C-1 研究会の実施概要

下記のとおり研究会を4回実施した。

第1回 平成26年9月30日(火)14:00~16:00 場所：日比谷図書文化館 4階セミナールームB会議室 1)メンバー紹介 2)研究の趣旨、計画について 3)在宅での就労移行支援事業のための要件、留意事項の洗い出しと検討
第2回 平成26年12月1日(月)13:30~15:30 場所：日比谷図書文化館 4階セミナールームA会議室 1)「在宅における就労移行支援事業」の地域活用について

<p>2) ゲスト 特定非営利活動法人 余芳舎 (熊本県) 理事松下 修治 様「在宅における就労移行支援事業」の実施要件について</p> <p>3) 従来制度の課題整理</p>
<p>第3回 平成27年2月3日(火) 14:30~16:30 場所: 日比谷図書文化館 4階セミナールームB会議室</p> <p>1) 在宅就労移行支援事業と従来制度との整理(前回の積み残しの部分)</p> <p>2) 「在宅における就労移行支援事業」のハンドブック作りのポイント</p> <p>3) ハンドブック作りにあたってのヒアリングの検討</p>
<p>第4回 平成27年3月26日(木) 13:00~15:00 場所: 日比谷図書文化館 4階セミナールームB会議室</p> <p>1) 「在宅における就労移行支援事業」のハンドブック作りにあたって、ベータ版を参照いただいたヒアリング団体の意見を確認(事務局)</p> <p>2) 1を参考に、ハンドブック作りの最終確認 懸案になっている項目に焦点をあてて、最終的な基準等の合意</p>

意点を整理した。

整理項目は、概ね下記とした。

- ・従来の在宅就労支援制度の課題整理
- ・「在宅での就労移行支援事業」の受け入れ対象者の要件
- ・「在宅での就労移行支援事業」の実施事業所の要件
- ・「在宅での就労移行支援事業」のインテーク時の要点
- ・「在宅での就労移行支援事業」の作業指導/就労訓練の要点
- ・「在宅での就労移行支援事業」の職場開拓の要点

2) 従来制度の課題整理

在宅での就労移行支援事業の検討に入る前に、現行の在宅就業支援団体の制度との違いや支援範囲を明確にするため、在宅で受講できる障害者委託訓練も含め、既存制度の課題及び就労移行支援事業との関連、制度利用の重なりに纏わる課題を整理した。

「在宅就業支援団体」、「在宅で受講できる障害者委託訓練」、「在宅での就労移行支援事業」の3制度の違いと関わりの整理

在宅就業支援団体(既存)

在宅で働く事を支援するが制度の本質は発注奨励であり、雇用に軸を置いていない。支援の中心はOJTによる訓練と実際の請負仕事の発注であり、福祉的な手厚い支えには限界がある。

障害者委託訓練(在宅で受講できるeラーニングプログラム)(既存)

公的な職業訓練であり、単科としてのプログラムには魅力があるが、トータルでの就労支援制度ではない。就労移行支援事業の中での一つの科目として活用できると

C-2 研究会による論点整理と検討結果

研究班委員メンバーで検討した結果、次の通り論点を整理し、結論を出した。

1) 「在宅における就労移行支援事業」の実施要件のポイントについて

就労に結び付ける事が出来る実施要件を探るため、従来の移行支援事業の標準的なポイントに則って、在宅ならではの要件、留

良い。

在宅での就労移行支援事業(新規)

目標として一般雇用を掲げ、トータルのプロセスで就労支援をすることを目的とする。しかし、在宅の場合には雇用だけを出口とするのは厳しく、雇用以外の在宅就労の選択肢として、在宅就業支援団体を通じての請負(フリーランス)なども考えられる。

在宅での就労移行支援事業の出口イメージを、本人の就業準備度および就業できる時間を軸に、大枠で図3のように立ててみた。

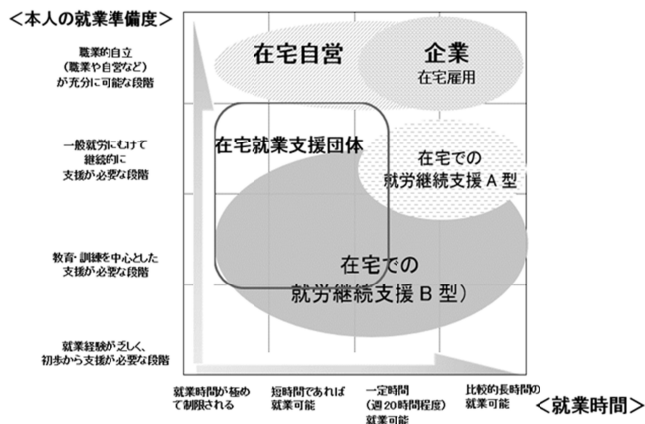


図3 本人の状況と出口の相関イメージ

また、関連する従来制度の課題として、就労継続支援 A 型事業所の在宅利用を行っている事業所からヒアリングを行い、下記のような検討事項があることを共有した。これらは、在宅での就労移行支援においても同様に課題となりえるものであった。

**就労継続支援 A 型事業所の
在宅利用においてあがった課題**

- ・週1回の訪問：重要ではあるが、事業所だけでは無く利用者とその家族においても負担を生じるものである。1か月に1、2度程度が適当か。
- ・緊急時の確認：緊急時の対応といえども、その備えだけでも事業所にとってはかなりの負担となる。
- ・ヘルパー利用：就労時間中は公費ヘルパーの利用が出来ず、働きたくとも働けない人がいる。在宅就労における大きな壁となっている。

3)「在宅における就労移行支援事業」のハンドブック掲載の項目ポイント

研究会メンバー間でハンドブック作りに対する認識を合わせ、検討が必要である主立った項目については、下記のように方向性と結論を議論した。

対象となる利用者の要件

次の2つの留意点を挙げ、その両方を満たす必要があることとした。

留意点1 通所の困難性

通所が困難であることが就労や訓練を阻害する要因の1つであり、在宅であれば就労や訓練の可能性のある人

表2 通所の困難性を評価する際の具体的なポイント

1	障害や疾病により、移動そのものに困難あるいは危険を伴う。
2	移動そのものに問題はないが、自宅以外の場所での訓練や作業について、医療上またはADL上大きな制約がある。あるいは、障害や疾病により移動後の身体状況の変動が大きく、生活に大きく影響する。

留意点2 在宅での事業実施の妥当性

就労移行支援事業の基本プロセスを、在宅で効果的に実施できる人

通所の困難性が客観的に判断し難いもの（精神的な苦痛など）は具体的に明記せず、利用時のアセスメント用のチェックリスト¹を利用し、リストの中で在宅では支援が厳しいものを挙げることで、利用の妥当性の検討をさせる方法を取った。

ICT環境の整備

訓練環境に必要なICT環境の整備に付いて、事業所負担とすべきか、利用者が準備すべきか、の検討をした。PC機器や訓練に用いるソフトウェアなどを利用者負担とすると、これらの購入などを強要するケースが出てくる恐れがあるなど、色々なリスクも考えられる。そのため、今の段階では事業者負担にて準備することとした。

ネットワーク設備（インターネット接続環境等のインフラ）を事業所負担とするのは厳しいと思われた。ここはハンドブックにはあえて言及しないこととした。

実施事業所の要件

パソコンスクールのビデオ講義のような安易な支援が行われることのないよう、事業実施には次のような条件をつけた（就労移行支援事業A型B型の在宅利用に準じた）。

- ・在宅で実施可能である訓練メニューの準備
- ・在宅利用者への日々の連絡、助言と日報作成（訓練等の内容または在宅利用者の希望等に応じ、1日2回を超えた対応も行う）。

・在宅利用者への定期的な訪問（事業所職員による訪問または在宅利用者による通所により、一週間に付き1回は対面での指導や評価等を行うこと）。

- ・在宅利用者による定期的な事業所通所
- ・緊急時の対応

また、設備基準は、次の通り、通所の就労移行支援事業所の基準と同様とした。

- a 訓練・作業室（訓練や作業に必要な機械器具等を装備）
- b 相談室（区切られていること）
- c 洗面所・便所
- d 多目的室（相談室との兼用が可能）

在宅での利用者数に関する制限は設けないが、定期訪問や定期通所、緊急時の体制、検査機関の利用など、実施に関する厳しい要件を設定する事で、モラルのない事業所の安易な参入を抑制することとした。また、利用者の居住地と利用事業所は、上記のことから極端に遠方でなく、対面の支援が無理なくできる距離とした。

適正な事業実施について

適正実施をしているかどうかの外からのチェックとして、第三者評価やモニタリングの利用がのぞましいとし、努力義務というニュアンスとした。

外部カリキュラムの利用について

個別支援計画の中で、利用者の適性に沿ったカリキュラムを作成するにあたり、事業所に対応できない技術習得が必要になった際は、訓練プログラムの一部を、例えば国の委託訓練制度（eラーニング）のコースなど、外部のカリキュラムを使うような

¹ 独立行政法人高齢・障害者・求職者雇用支援機構「就労移行支援のためのチェックリスト」

方法も考えられるとした。表記はこの程度の内容とし、業者による営利目的の遠隔教育などを喚起させないものにした。

4) ヒアリング結果

本ハンドブックについて、下記の3者に事前にヒアリングを行い、次のような意見をいただいた。

ヒアリング団体	主な意見(順不同)
東京都視覚障害者生活支援センター (就労移行支援事業 実施)	・福祉マインドが小さい業者が入ってくるし、不適切な利用者もどんどん入ってくるのが予想される。 新規参入の事業所は、当面は在宅利用者を定員の一定割合としたほうリスクを回避できるのでは。
中野区障害福祉課	・当面は重度身障、難病の方に限るとよいのでは。 ・遠隔ゆえに事業実施の状況が見えにくい。苦情申し立ては重要事項等にも書いてもなかなか本人からは出にくい。第三者評価などを奨励するか義務付けてはどうか。
社会福祉法人東京コロニー (就労移行事業実施) (就労継続支援事業実施)	

D. 考察

就労移行支援事業を「在宅」で行うという新しい取り組みにあたって、研究会および先にあげたヒアリングでは、可能性の広がり期待するとともに、モラルハザードを心配する声も多かった。様々な事業体の新規参入を鑑みての要件検討は、必ずしもこれで完結した結果になっているわけではない。現場の方々にとっては少し厳しめと映る要件もあれば、緩めと感じられる要件もあるように思う。

研究会においては、これらは認可に際して当面のルールづくりという認識であり、スタート後、一定の期間を経て、再度検討を重ねるべきと考えている。周辺課題も含め、下記のような検討項目が残っていることを記しておきたい。

対象となる利用者の適切な範囲

ハンドブックでは、「通所の困難性」と「事業実施の妥当性」を利用の要件とした。「通所の困難性」は比較的明確に評価できると考えられるが、「事業実施の妥当性」は、現実の審査にあたっては論議を呼ぶケースもあるであろう。利用にあたってのアセスメント項目は通所と同様のものを引用したが、実例が増えれば在宅ならではの留意点がより鮮明に出てくるので、その蓄積を待ちたい。

実施事業所の適切な要件

「在宅利用者への定期的な訪問」は現在週1回としているが、現実的には事業所だけでなく利用者及び家族の負担も大きいため、月に1、2度程度に緩和することも検討される。また、山間地域で事業所が近隣にないケースでは特例も検討されるであろう。

在宅利用者に対する訓練および支援実施の可視化

適正実施をしているかどうかの外からのチェックとして、「第三者評価」や「モニタリング」の利用を努力義務というニュアンスで記したが、開始後モラルハザードが少なからず見られるようであれば、さらに可視化の方法を検討する必要がある。

在宅での就労移行支援事業に特化した制度変更の検討

在宅利用者宅の訪問には、職員の時間的な負担のみならず交通費やガソリン代など多くの出費がある。在宅利用者の人数によって訪問加算も検討される。

また、現在は、一般雇用への移行者が一定期間ない場合、報酬が減額となるが、在宅での就労移行支援事業の出口目標においては、雇用以外の働き方も視野に入れ、そうした目標への支援も評価されるべき。

自営についての支援(周辺課題)

在宅で雇用されている人と請負の人における保障の差が大きいことについて、何等かの検討が必要である。社会保険加入やパソコン等の購入などの課題に加え、障害者という視点では支援機器の準備なども個人では負担が大きい。

制度重なりの部分の利用制限の解決(周辺課題)

就労移行支援を利用している時間の(同時の)公費ヘルパー利用制限は、今後現実的な課題となるであろう。在宅雇用や請負においても同様のヘルパー利用問題が全国からあがってきており、現在、在宅就労を阻む大きな壁となっている。

E. 結論

難病を含めた重度障害者に対する在宅就労移行支援に知見のある専門家(在宅就業支援団体事業者、東京IT在宅支援情報センター等)を参集し検討委員会を構成したうえで、既存の就労移行支援事業実施マニュアルを参考にして、難病も含めた重度障害者のための在宅就労移行支援マニュアル(案)を作成した。

既に在宅の就労移行に先進的な実践経験のある在宅就業支援団体で、作成したマニュアル(案)を基にした就労移行支援を実践して、「難病も含めた重度障害者のための在宅就労移行支援マニュアル(案)」の有用性について検討した。

有用性について検討した結果を基に、検

討委員会によるマニュアル最終案を作成した。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

堀込 真理子、山崎義則 在宅雇用支援の20年から見える、今後の「働く力」 第22回 職業リハビリテーション研究・実践発表会 発表論文集 p460

H. 知的財産の出願・取得情報

なし