

厚生労働科学研究費補助金

障害者対策総合研究事業（身体・知的等障害分野）

生活支援による就労の定着の在り方にかかる研究 分担研究報告書

障害者の就業生活支援の実態把握に関する調査研究

研究分担者 關 宏之

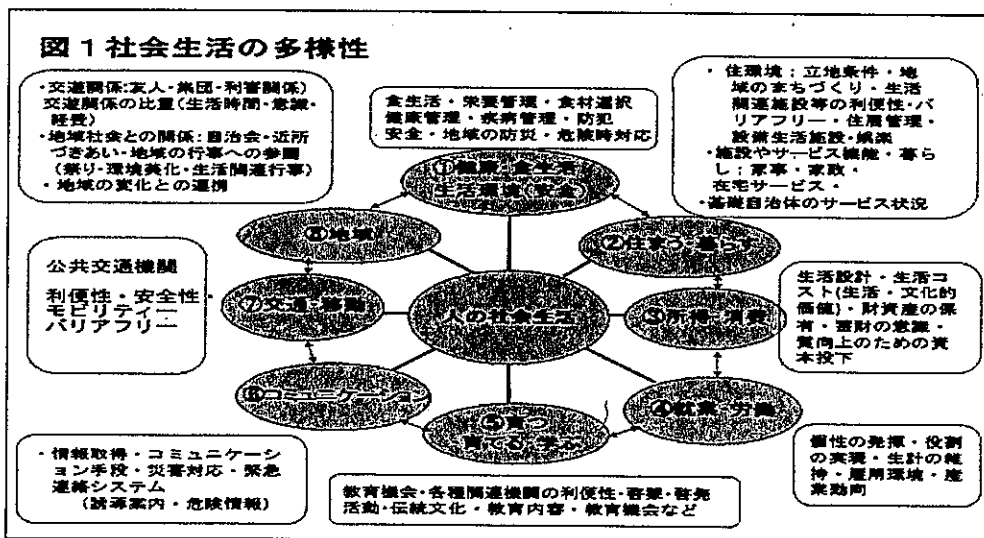
（元広島国際大学客員教授、元（NPO）全国就業支援ネットワーク 事務局長）

研究要旨

本調査研究は、「生活支援による就労の定着の在り方にかかる研究」の一環として、全国就業支援ネットワークの研究チームが、ネットワークが掲げてきた「働くための福祉」

（welfare for work）」を追究するために、障害がある人の就業生活支援を行っている団体や機関に対して「働くこと・働き続けること・暮らすこと」について聞き取りやアンケート調査を行った。具体的には、①働いている障害者に対する支援者の立場、②支援の実際から（場訪問や生活支援）、③就労を継続する上での困難事例やその解決に向けて、④関係機関との連携、についてアプローチした結果をまとめたものである。

本研究では、生活困難や社会的不適応の原因を「障害者」という属性に基づいて規定するのではなく、障害のある人の生活上の困難はその環境条件の如何によってまったく異なるという視点に立ち、生活主体者としての就業生活（「働く暮らし」）を一つの側面からではなく多面的にみることに留意した。それは、図1に示すように、環境条件を、①健康・食生活生活環境（安全）、②住まう・暮らす、③所得・消費、④就業・労働、⑤育つ・育てる・学ぶ、⑥コミュニケーション、⑦交通・移動、⑧地域とし、個人は、これらの環境との間に心理的あるいは生活上の必要に応じて個別の関係を取り結び、多元的に社会生活を構築する主体であるという「主体性の社会福祉」<sup>1</sup>を基調とする視点から論述する。



本研究の成果は、研修・研究会、就労支援関連の研修などの場で、生活支援による就労の定着に関する情報提供や共通認識を醸成するツールとして提供する。

<sup>1</sup> 「主体性の社会福祉」は、岡村重夫「社会福祉原論」（全社協、1983）で展開される社会福祉論である。

## 2. 就労支援の原点の検討

### (1) 障害者就労支援における極限状況

本研究では、「働くこと」「支援すること」を探る原点を「東日本大震災と就労支援」に置き、支援者の行動を通じて「就労支援」の何たるかを探ることとした。そこで、全国就業支援ネットワークとして被災地向き合った経過を振り返り、そこから「働くこと」「支援すること」の意義を導き、研究の基盤に据えた。

### (2) 被災地支援と就労支援

当ネットワークは、2011（平23）年3月10・11日の日程で福島県の依頼で、いわき市において就労支援専門員研修を実施しており、その研修会には多数のネットワークメンバーが講師として参画した。そこで彼らも被災し、いわき市に留め置かれた。いわき障害者就業・生活支援センターの被災初期の慌ただしさに直面し、初期対応に協力することになった。

全国就業支援ネットワークは、東北の各県に数多くの知己があり、その方々の安否がとても気になった。初発の地震に加えて津波の被害の大きさや福島第一原子力発電所の事故が報じられ、もどかしさを感じながらもどうすることもできなかった。

障害のある人の状況も、雇用や労働をめぐる問題よりも、まずは、彼らの安否や生活への影響、地域や住居環境の様子、さらには、支援者自身の状況についても気がかりだった。幸い、福島県郡山市在住のメンバーからの逐一報告や山形の会員がより太平洋沿岸部の青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉などの状況を把握した。ここに至って「未曾有」「予期せぬ」ことなど存在しないということを実感した。

震災から3か月経った6月6日に、NHKの「福祉ネットワーク」が、気仙沼ハローワークを通じて水産加工会社に雇用された特別支援学校の卒業生などが震災の影響から失職したことを報道し、ガレキ撤去等の復興関連の仕事はあったが、養護学校の進路担当者は、あくまでもかつての水産関連の就職先を求めて雇用主を訪問するが、被災した企業には彼らを雇用できる余力はなく、見通しは全く立たなかった。コメンテーターとして出演した会員もあり、番組で東北以外の地域で就職を希望する人には全国就業支援ネットワークが責任をもって職場開拓をすることを提案したが、申し出はなかった。

### (3) 震災の影響

会員の中には現地にでかけて支援に当たった人もいたが、6月になって全国就業支援ネットワークとして、青森・宮城・岩手・福島・茨城・千葉の障害者就業・生活支援センター15か所に向けて、①地域や当該センターを取り巻く状況（利用者・支援者・関係行政機関・地域の資源）、②当座の生活支援や健康管理・PTSDなどへの対応、③就業生活支援に向けて活用した制度や就業に向けた手立て、④必要な人的支援、経費、新たな制度の創設に対する要望、などについてお聞きした。

多くのセンターから回答が寄せられ、9月に結果は集計できていた。語り尽くせないほどの悲喜交々があり、障害当事者はもとより、支援機関や支援者もボロボロになりながら手探りであれこれ対応されていることがわかったが、それを数値化して公表したところで現実には遭遇されている生活課題を伝えることはできない、という結論に達

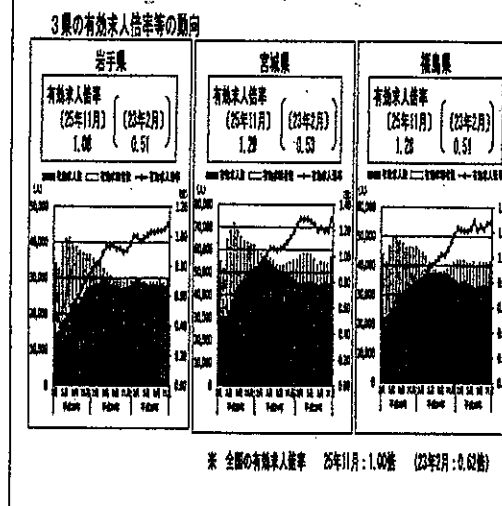
し公表しなかった。

図2は、被災3年後の2013（平25）年12月の岩手・宮城・福島県のいわゆる被災3県の雇用情勢<sup>2</sup>である。概況について、①復興需要等による有効求人数の増加、人口減少、就職決定などによる有効求職者の減少により、有効求人倍率が3県とも1倍以上になっており、雇用者数は、震災前の水準まで回復しているが、沿岸部では、有効求人倍率は高いものの、人口減少、復旧・復興の遅れにより、雇用者数が震災前の水準まで回復していない地域もある、②産業別にみると、サービス業で産業別新規求人が好調、建設業等でミスマッチ、③復興関連求人の確保、当面の雇用の確保、本格的な雇用の創出を図るとともに、地域の基幹産業である食料品製造業（水産加工業）等についての求人の充足に努める、と述べられており、雇用が改善されことに言及している。

一般労働市場におけるこのような雇用情勢が確実に障害者雇用にも反映していると考えるのが妥当であろう。この時期の障害者雇用に関し、岩手県、宮城県、福島県における震災前（2010：平22）年の雇用率と震災3年後の2014（平26）年の雇用率の比較をみると、各県とも震災時の雇用は落ち込んでいるものの、岩手県では、1.86%→1.93%、宮城県では、1.62%→1.74%、福島県では、1.61%→1.76%と震災前よりも高い水準を示している。復興・復旧の流れが障害者雇用に及ぶようになったといえる。

<sup>2</sup> 厚生労働省「被災3県の雇用情勢 被災3県の雇用状況について(平成25年12月分) <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000066212.html>

図2 岩手・宮城・福島3県の有効求人倍率等の動向



福島県いわき市で実施された「地域居住障害者」を対象にした調査<sup>3</sup>では、個々の障害者の生活状況に言及して時宜にあった情報が提供されたが、当時支援者は、なおも次のような課題があることを指摘していた。

- ① 支援に当たる拠点機関の崩壊、支援者自身の家族などもまた生命の危機に直面し、さまざまな生活問題に直面している。
- ② 産業活動を前提とした社会構造における「雇用率・納付金制度」裏付けられた「雇用」であり、企業活動が停滞・停止しているなかでの雇用促進や支援者の役割が回復していない。
- ③ 産業構造全体に対する直接被害に加えて、

<sup>3</sup> 大西一嘉 池田哲平 「東日本大震災における災害時要援護者の対応に関する研究—福島県いわき市の地域居住障がい者を対象としたアンケートを通して」、神戸大学大西研究室—建築・都市安全計画研究室、修士論文、2012

<sup>4</sup> 全国就業支援ネットワーク定例研究・研修会資料「シンポジウムⅠこの4年間被災地では・・・4年間の就労移行支援と現実」、第17回全国就業支援ネットワーク定例・研修会資料、Pp.28～44、2015

消費力の低下や風評被害が二次的被害を誘発し、さらに失業の誘因となる可能性がある。

- ④障害のある人の失業に関する危機感は薄くなりがちで、一般の人たちの失業支援に比して後回しになる可能性が高い。
- ⑤「福祉施設」も多くの災害を被ったが、そこでは施設単位のケアを受けることができるが、就労している人たちの多くはグループホームや自宅で市民社会に溶け込んだ生活を営んでおり、彼らは障害者としてではなく、市民生活を営む人が遭遇する生活困難への対応という新たな視点が求められる。

#### (4)

本研究のテーマの一つに、当たり前のように存在した社会制度・社会資源・社会関係といった生活維持機能が突発的に崩壊するという状況下で、支援者がどのように行動したかを探り、そこから「支援者像」を求めることがあった。何人かの支援者に震災時の状況について報告を依頼した。震災を回想するという苦痛を強いることになったが、千田桃子氏の報告が時宜を得ていると判断し、さらに、聞き取り調査を行ってその「語り」を、本研究会の一員である鈴木康弘氏が「ナラティブ型アプローチ」として別紙Ⅱにまとめあげた<sup>5</sup>。

その際、聞き手が「サバイバーズギルト (Survivor's guilt)」による感傷的な発言やありきたりの結論を導くことがないよ

う驚田<sup>6</sup>の警告に留意した。

千田桃子氏の語りには以下に示すようにいくつかのキーワードがある。

- ・「就労支援なんて成立しない。」
- ・支援者という言葉と自分のできることとのギャップ
- ・仕事があることに救われる・・・余計なことを考える暇がない
- ・支援者もまた生活者である（家族とともに）
- ・離職者支援という生活支援（生活費を捻出するための失業者支援）
- ・手帳を所持していない失業者の多さ
- ・それまでに培ってきた関係性が生きていた
- ・家はなくなっても何とかなるが、働かないと生活ができない
- ・いつの間にか「就労支援」を引き受けている自分がある
- ・危機感や強い願望が沸き上がるときにその人の生き方が明らかになる
- ・日常性の回復は、今までに築き上げてきた関係性の上に構築される
- ・そこにいる自分も含めて地域の情の厚さや深さに救われる
- ・個々の人々は、さまざまな成り立ちや背景を抱えていることを実感
- ・さまざまな背景を背負った方々に対する「本人主体」という言葉の軽さ
- ・障害者でもない、高齢者でもない、子供

<sup>5</sup> 千田桃子・鈴木康弘「被災地で」 千田桃子氏は、気仙障害者就業・生活支援センター（岩手県）、鈴木氏は社会福祉法人ほっと福祉記念会 地域生活支援センターふっとわーくセンター長（福島県）

<sup>6</sup> 驚田清一 あれから3カ月 オピニオン <隔たり>は増幅するばかり 寄り添い、語りなおしをまつ、想像力を鍛えておく、いつか耳を傾けられるように 朝日新聞 2011. 6. 11.

でもない、人間そのものの復権

- ・稼働年齢にある方々すべてが生きづらさに直面している
- ・経験してしまうと予期せぬことなどにもなくなる

現在の千田氏の活動の様子、当初の報告にあった直面された課題の多くは解消したのか、ご家族は、地域は、就労支援は、など、多くを確認したいが、支援者として今日も清々しく、障害者就業・生活支援センターの取組みを継続されているに違いない。

千田氏の報告からは、就業・生活支援センターに所属する専門家であるという役割に押しつぶされそうになりながらも、さまざまな困難に向き合うときに、就労支援に関する制度の知識や活用方法、培ってきた地域とのインフォーマルな関係性、新たな事態に対応した制度（資源）における柔軟性や冷静な判断力といった支援者としての資質がいかに発揮されていることがわかる。さらに、良好な家族関係や職場環境に恵まれたことが、千田氏の支援の質をさらに高めたのであろう。

千田氏の語りには「労働のない暮らしがあってはならない」という言葉が繰り返される。その前提となった語りは、「復興・復活の記」としてではなく、非常時・非日常から生還された記録であることを記しておきたい。

### 3. 結果と考察

#### (1) 調査結果の概要

前述の就労支援の本質を踏まえ、平成28年度には、障害者の就業生活支援の実態把握に関するアンケート調査を実施した。

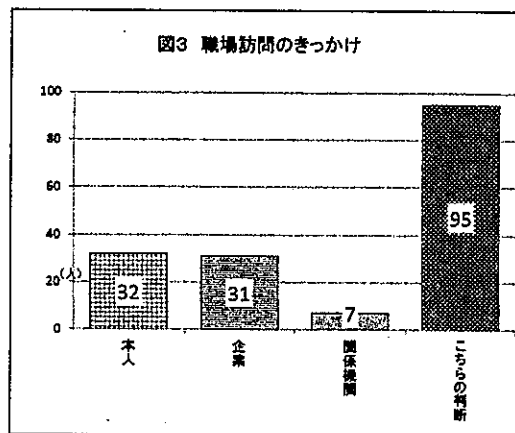
全国就業支援ネットワーク会員247か所、非会員である障害者就業・生活支援センタ

ー168か所など総計415か所に調査票を送付し、障害者就業・生活支援センター（以下、センター）93か所、就労移行支援事業所17か所、障害者職業能力開発施設6か所、就労継続支援A型施設1か所、就労継続支援B型施設3か所、合計125か所から回答を得た。回答率は30.1%である。回答者の詳細は別紙Iのとおりである。

#### (2) 「働き続けること」の支援

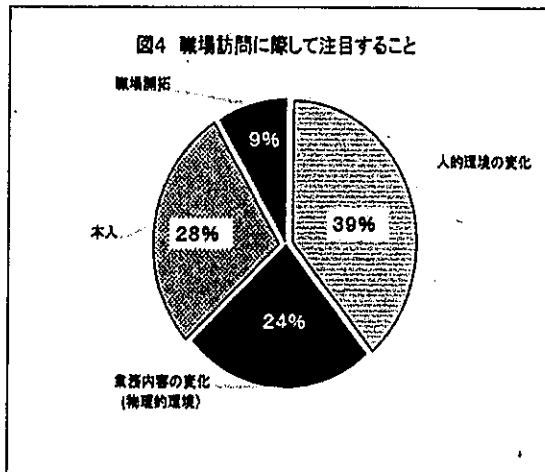
アンケート調査では、先ず、著者が「職場訪問は目的ではなく、手段と捉え、職場訪問時には本人の状況を把握するだけではなく多くの情報を得ようとしていると思う」と述べて、職場訪問のきっかけ、職場訪問で得ようとしている情報、職場訪問の同行者について聞いた。

ア) 図3は、職場訪問のきっかけに関する回答である。それによると、職場訪問のきっかけは、支援者側の発意で行うことが多く、就労支援の責任主体として能動的なアプローチである。本人や雇用企業からの要請に続いて関係機関の順になっている。従前には、「支援機関は、企業に問題を押し付けて逃げている」といった指摘もあったが、本人に向き合いながら問題点・課題に積極的に関わる姿勢を失うべきではない。



イ) 図4は、職場訪問に際して注目するこ

とに対する回答で、職場の人的環境の変化に最も着目していることがわかる。



経営者の変更や人事異動などによる上司や職場内の支援者の交代、関係するパートやアルバイトとの人間関係の変化が職場定着の状況に多大な影響を及ぼすことが知られており、それを重視するからであろう。次いで、本人 (の様態) となっている。一瞥しただけの観察から本人に寄り添いながらじっくりと詳細を把握することまでが想定される。

ウ) 図5に示すように、回答者が職場訪問をする場合には、地域職業センターのジョブコーチやハローワークの担当者、就労支援関係者等、関係機関や関係者と同行することが多い。施設関係をはじめ地域生活関連の推進機関にいたるまで多岐にわたる同行者がある。これは、就業支援というまでもなく、生活関連の支援について多様な社会資源が必要とされ、生活関連施策との連携が求められていることの証であろう

図5 職場訪問の際の同行者

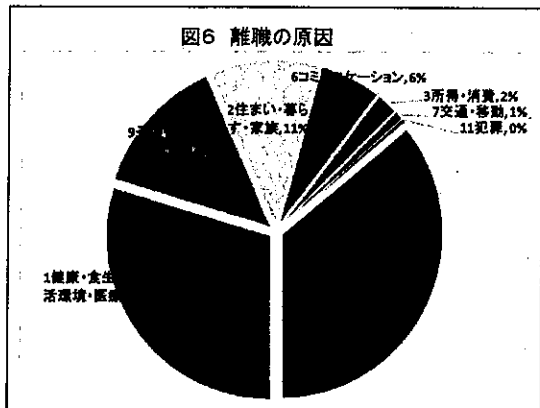
職業センター(ジョブコーチ含む)	71
ハローワーク	67
就労移行	67
相談支援	51
特別支援学校	51
障害者就業・生活支援センター	24
公営	22
医療機関、訪問看護等	20
職業訓練校等	13
区市町村独自就労支援機関	12
公営	11
普通高校	11
グループホーム	9
行政(福祉課)	9
障害福祉サービス(入所施設等)	7
発達障害者支援センター	7
地域生活支援センター	5
生活困窮者自立支援事業所	3
家族	3
サポステ/ジョブカフェ	3
企業団体(同友会)	2
社協	1
生活保護ワーカー	1

### (3) 「働く暮らし」の支援

「働く暮らし」の支援を考えると、もっとも留意しなければならないのが「離職」というリスクへの対応である。本研究では、産業構造の変化や雇用環境の悪化、景気変動など、マクロな要因ではなく、生活課題との関係から考察した。

ア) 離職の原因に関して図1で示した社会生活の多様性を構成するカテゴリーに基づいて分類した。

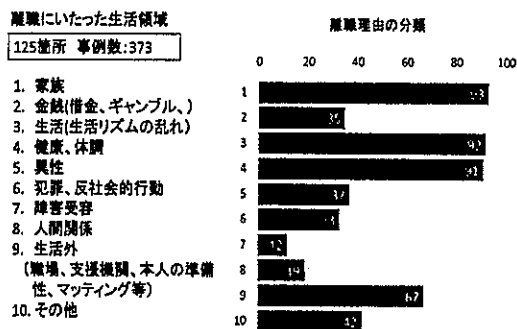
図6に示すように、離職理由では就業・労働に関する事項が最も多く、次いで健康・食生活・生活環境・医療、キャリア形成となっており、本人の社会生活の基本部分であるともいえる健康や体調管理に着目すべきことを示している。



また、それに関連して生活領域での要因によって離職に至った事例を複数提示するように依頼し（最大5事例）、125か所から373事例が寄せられた。（図7）

なお、生活領域の要因については、10項目を掲げ、研究チームによる検証に基づき、当てはまる要因を導いた。

図7 生活領域の要因で離職にいたったケース(1)



その結果、家族関係、生活（生活リズムの乱れ）、健康体調の悪化が、離職に影響を与えた生活領域における主要要因であることが分かった。

図8は、離職の理由で、離職事例の7割が単一の生活課題が要因であると推察されたが、逆に約3割は複数の理由が要因になっている。

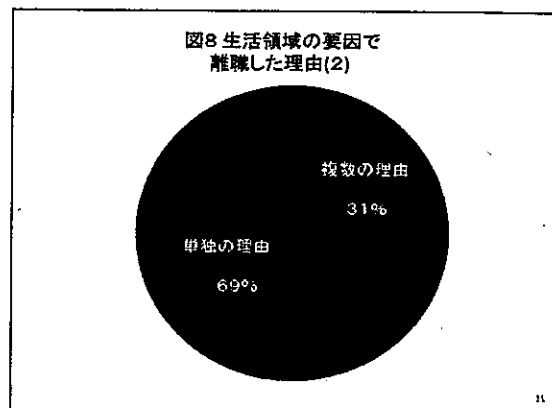
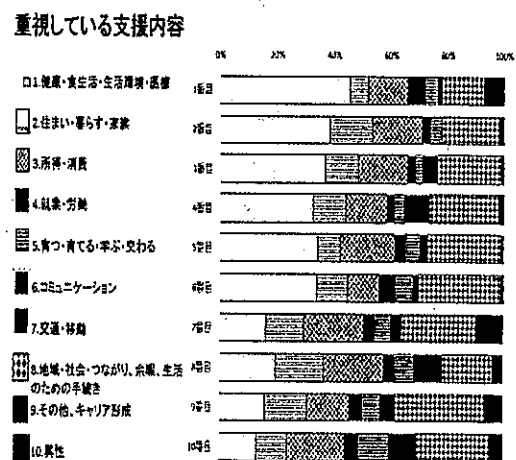


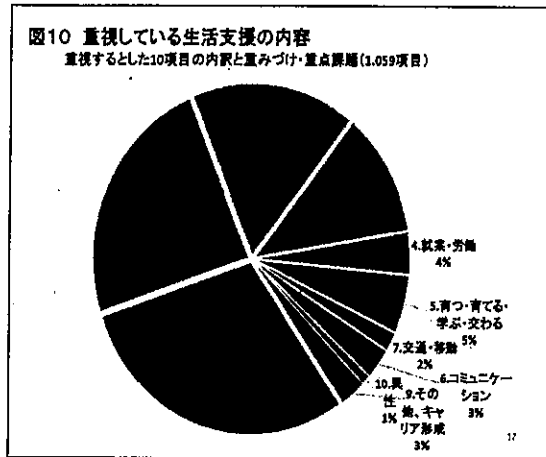
図9は、就労支援機関で行っている生活支援の10項目を重視している順番にあげたものである。

図9 支援機関が行っている生活支援の事例と支援内容



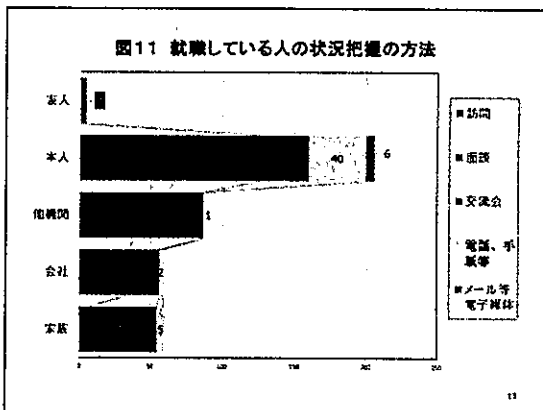
生活支援についていえば、①健康・食生活生活環境（安全）、③所得・消費、⑧地域性、を重視していることがわかる。さらに、全回答数の1,059項目について、重視している生活支援の内容を図10に示している。

支援者は、障害者という属性や障害特性といった従来型の枠組みを越えて、多岐にわたる生活領域をカバーしながら就労支援に当たっていることが伺え、社会生活者（生活主体者）という視点から支援がなされていることを示している。



### イ) 情報収集の方法

図11は、「働く暮らし」の状況を把握する方法に対する回答である。417件の回答があり、そのうちの半数近くは面談により直接状況を把握している。電話や電子媒体に次いで交流会における状況把握がなされている。



### 3) 連携する社会資源

図12は、支援機関が連携している社会資源である。状況に応じてさまざまな社会資源との関係性が持たれている。

#### 4) 就労支援機関として

図13は、就労支援機関が望む制度創設や支援機関の今後のあり方に関する意見である。

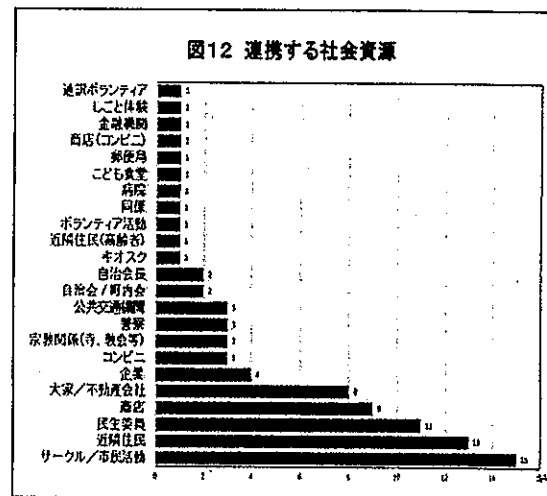
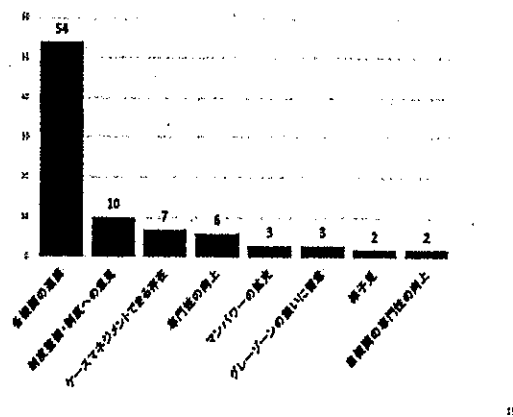


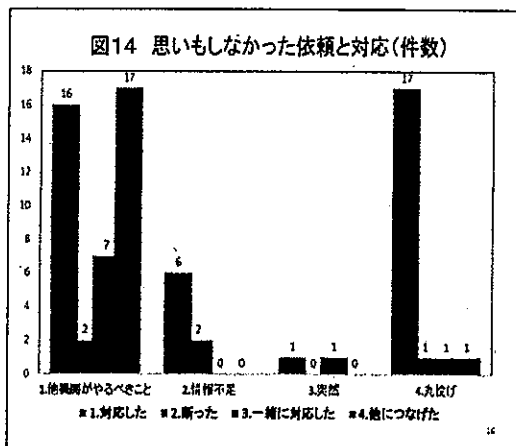
図13 就労支援機関の制度や支援機関の今後の在り方



制度面での要望よりも機関間の連携や自分たちの立脚点を明らかにすること、専門性を高めることなどが指摘されている

図14は、就労支援機関として想定していなかったような相談内容があったかどうか、また、それらに対してどのように対応したのかという質問への回答である。





想定していなかった相談内容として、他機関がやるべきこと、丸投げをされた、情報不足、突然の4つの項目をあげて回答を求めた。予想外・想定外のことであっても支援機関は多くの場合に対応している。業務内容や対応の範囲が抽象的であることを指摘する声もあるが、ワンストップ型の業務であることを自認しているからであろうか。障害者福祉サービスの領域にも多様な主体が参入できるようになった影響や、既存の機関であっても安易に相談や依頼を寄せることが多くなったと指摘する。この件に関する回答数は多くはないが、就労支援機関の役割を考える上で看過できない課題を含んでいる。

#### (4) 結論

本論の目的は、障害がある人の「働くこと・働き続けること」を支援する者の立場を探り、「働く暮らし」をどのように維持発展させるかについてアプローチしたものである。

その第一ステップとして、当たり前の存在だと考えていた社会基盤が崩壊した時、なにをよすがとして行動したかについて語ってもらった。そこで得たのは、支援者自身が培ってきた専門性や職業人としての

矜持、個人が所属する組織や地域の社会資源、さらには、個人の生活基盤までも相まった総合力だといえる。また、単純には結論付けられないが、支援機関の経営環境や組織論などを検証する必要もあろう。切羽詰まった状況下にあっても「働くこと」が生きることと同義にとらえられていた。正に人の社会生活の原点であるという認識を新たにした。

#### 4. 今後の展望

##### (1) 働くことと暮らすことの統合的支援

本調査研究は、全国就業支援ネットワークのメンバーが聞き取りおよびアンケート調査によって、障害がある人の「働く暮らし」を継続・維持・展開を支援する手がかりを得ることを目的として実施したものである。

「支援」とは何かを探る手掛かりを得るために、研究・研修会において大震災で被災した就業・生活支援センターの指導員による「震災と支援」に関するシンポジウムを持つとともに聞き取り調査を行った。当たり前前に利用できていた社会機能が機能不全に陥るという切羽詰まった状況下にあっても培ってきた就労支援に関するノウハウや知識に加えて、「働くことは生きること」という価値観をもとに多面的で粘り強い支援が行われており、「指導に当たるもの」のあるべき姿を知るうえで貴重な実践報告となった。

また、アンケート調査への回答では、就労支援機関の支援者は、「働くこと」と同様に「地域で暮らすこと」を支援しており、その領域も多岐にわたることが報告された。障害のある人も一人の市民として地域で働

く生活を営んでおり、その彼らはさまざまな生活危機に直面する。就労支援の領域でいわれる「職場定着」からの連想をはるかに超えた支援が行われている。

## (2) 支援機関の専門性

支援機関については今後をさらに分析するが、ワンストップの支援機関であるという認識のもとに支援力(専門性)を高めること、周縁の支援組織などとの連携を進めて課題解決に当たること、新たな課題に対応できる制度の創設を促すこと、と同時に、彼ら自身が課題解決能力を高めるための教育なり指導をする方策が求められる。

なお、昨今は、イコールフットイング(equal footing)の議論が盛んで、就労支援の領域にも多様な事業主体が参入するようになった。支援機能が充実することはいいことだが、安易な受け入れや必ずしも十分な支援ではないという事例を聞くこともある。看過できない課題である。

ところで、労働のない暮らしがあって良いわけではないが、人は単に働けばいい訳でもない。

図15は、A県の障害者雇用促進検討会議(2007.3.7.)で、「課題解決の視野」として配布された資料に加筆・修正を加えたものである。

<p>1. 障害者雇用の現状</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■実雇用率、新規就職者数ともに右肩上がり</li> </ul> <p>2. 改正障害者雇用促進法の施行</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■雇用主に対する差別禁止および合理的配慮の提供義務(H28.4.1)</li> <li>■精神障害者の雇用機微化に伴う法定雇用率の改定予定(H30.4.1)</li> </ul> <p>3. 改正障害者総合支援法の施行等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■新サービス「就労定着支援」の創設(H30.4.1)</li> <li>■サービス提供者の情報公表制度の創設(H30.4.1)</li> <li>■能力に応じ、自立した生活実現のための工業・資金融上・雇用就労促進</li> <li>■雇用就労への移行実績を踏まえた評価(就労移行支援)</li> <li>■雇用就労に向けた支援や移行実績を踏まえた評価(就労定着支援)</li> <li>■就労アセスメントの状況把握・支援および対象範囲の拡大</li> <li>■多様な能力・希望などに応じたサービス利用や個々に応じた就労の訓練実施のため、移行の就労定着支援は並列利用者等に対する就労アセスメントの対象範囲の拡大</li> <li>■実地研修を含む人材育成や支援ノウハウの共有等(就労移行支援)</li> </ul>	<p>雇用就労に関する社会環境・制度的環境の改善 雇用促進の行状</p> <p>障害者が働くことを社会的に促進し、共通の価値とするために</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■促進する事業</li> <li>■イ・フタの奨励性(自然災害などの社会的要因)</li> <li>■就労の不安定要因(賃金変動・流動性・失業)</li> <li>■克服する社会的要因・就労促進策(総合支援法等)</li> <li>■就労機関等における安易な施設給付</li> <li>■障害者の生活実態把握と障害者支援の条件</li> </ul> <p>働くことを通じた共生社会の実現を人間の共通価値とする</p>
--	--

A県では、県内の障害者雇用率が2%を超えたこともあり、雇用率の改定や合理的配慮、あるいは、障害者総合支援法の見直しや「就労定着支援制度」の創設(H30.4.1)や「サービス提供者の情報公表制度」の創設(H30.4.1)が期待され、障害者雇用がさらに好転するという展望ももてることから雇用拡大について議論の深まりが期待された。今後の方策としてB型施設や特別支援学校からの誘導策や雇用率未達成企業への指導などが示された。しかし、会議の参加者は、一般企業等での就業をめざす関係者、施設を基盤とした社会的・福祉的就労の拡充をめざす関係者が混在しており侃々諤々の議論になった。就労形態は別にしても、「働くことを通じた共生社会の実現」を共通の価値とする点について一致が見られたことは特筆に値する。

## (3) ディーセント・ワークの探究

国連を舞台に「持続可能な開発目標」(SDG's: Sustainable Development Goals)に基づく議論が展開している<sup>7</sup>。障害者雇用に関しては<sup>8</sup>、キーワードの「ゴール8」で、「包括的かつ持続可能な経済成長、及びすべての人びとの完全かつ生産的な雇用とデ

<sup>7</sup> 2016年から2030年までの国際的な開発目標で日本政府を含む国際社会が合意している。

「No one left Behind (誰も取り残さない社会)」をキーワードに17の目標(ゴール)と169のターゲットが定められている。

<sup>8</sup> 松井亮輔「17の目標のうち障害者関連のターゲット ゴール8: ディセント・ワークと経済成長」特集権利条約の実現～SDGsが目指す誰も取り残さない社会、ノーマライゼーション障害者の福祉6月号、日本リハビリテーション協会、2017. 6. 1.

ディーセント・ワークを推進する」とし、「ターゲット 8・5」に「2030 年までに若者や障害者を含む、すべての男性及び女性の、完全かつ生産的な雇用及びディーセント・ワーク、ならびに同一労働同一賃金を達成する」ことが、掲げられている。そして、このターゲットの達成状況をモニターするため、次の 2 つの指標が示されている。

8・5・1「職業、年齢グループ及び障害者ごとの男女雇用者の平均時給」

8・5・2「性、年齢グループ及び障害者ごとの失業率」

ディーセント(decent)<sup>9</sup>は、衣食住の点で満たされ、見苦しくない、品格がある、きちんとしたという意味である。ディーセント・ワーク(decent work)は、わが国では、「働きがいのある人間らしい仕事」と訳され、「権利が保障され、十分な収入を得、適切な社会的保護のある生産的な仕事」に従事することとされる。ディーセント・ワークの欠損(decent work deficit)を産む要因として、①雇用ギャップ(雇用の欠落あるいはインフォーマル経済下での生活するに足らない程度の安い賃金での雇用)、②権利ギャップ(権利性の欠落・労働権が確立していない状態での雇用)、③社会保障ギャップ(雇用政策・雇用に伴う諸権利の適用がなされていないなかでの雇用)、④社会的対話ギャップ(政労使の社会的対話やコンセンサス、当事者との対話がなされていない状態での雇用、が指摘されている。

<sup>9</sup> ILO「第 89 回 ILO 総会 ILO 事務局長報告 デイセント・ワークの欠損を減らすための世界的な課題」ILO ジャーナル 2001 年 5・6 月号

<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/newsletr/01-5.htm#lmen>

ここでいうギャップは、これまでもこれからもわれわれの課題であって、クリアすべき目標でもある。

また、「ニッポン一億総活躍プラン」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定)においても障害者の就労についても言及されている。<sup>10</sup>

以下は、今回の研究における参加者の述懐の一部である。これを提示することで、本研究調査のまとめとしたい。

『人の日々の暮らしや人生がそうであるように、ただ就業生活という人生の一場面だけではなく、その人の持っている繋がり、それは、家族であったり、友人であったり、恋人であったり、近所の人であったり、会社であったりと、いろいろな人との関わりで日々の暮らしが成り立っているのである。

また、暮らしには、「遊ぶ」や「学ぶ」、「消費する」、「恋をする」といった人生のさまざまな要素や局面や関係性が散りばめられている。その人の「繋がり」や散りばめられた人生の要素が時には人々を危機に陥れ、揺さぶり、時には人生の危機となり、幸せを呼び込む。

それを目のあたりにした時、「支援者」は「支援者」として、また人として、その人

<sup>10</sup> 内閣府 持続可能な開発目標 (SDG's) を達成するための具体的施策(付表)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai2/siryuu2.pdf>には「ニッポン一億総活躍プラン」等に基づき、「法定雇用率 (2.0%) を達成していない企業に対して、その達成に向けた指導等を行うとともに、障害者の希望や特性に応じた職業紹介、定着支援等を行う。」とされている。

の人生に向き合い、共に立ち向かう。アンケート結果から、就業生活という言葉ではなく、その人の人生に向き合う支援者だというプライドや思いが伝わる。』

## 調査回答者に係る基礎情報

全国就業支援ネットワーク会員247か所、非会員である障害者就業・生活支援センター168か所、総計415か所に調査票を送付した。

障害者就業・生活支援センター（以下センターと略）93か所、就労移行支援事業所17か所、障害者職業能力開発施設6か所、以下、就労継続支援A型施設、就労継続支援B型施設など125か所から回答を得た。事前の全国大会で回答について協力を依頼したが、結果としては芳しくはない。

回答者の属性を知る目的で基礎情報を得ることにした。この問いかけの回答方法が煩雑で、全体に、質問内容が難しい、理解できないなどの問い合わせがあり、回答を躊躇したきらいがあると推測される。

回答者の属性は以下のとおりである。

## ①設置主体

回答者の所属する設置主体は、106か所が社会福祉法人であり、12か所のNPO法人からの回答もあった。法人全体の職員規模は、最少人数4名から最大人数2,900人まで多様であり、センターは職員数の多寡に関係なくまんべんなく実施されている。主たる事業以外に法人が併設している事業は多岐にわたり、純然たる就業生活支援事業というよりは、障害者総合支援法による事業がトータルに実施されており、とりわけ就労移行支援（76）、就労継続B型（85）、一般相談支援（74）、特定相談支援（83）、生活介護（75）など、福祉事業がトータルに実施されている。なお、ジョブコーチの配置は53か所（全体で109人）で、生活困窮関連の業務を行っているところからの回答（8）もあった。

このことから、設置主体全体で地域生活や生活支援に関する専門知識や技術が共有できる環境にあるといえる。なお、付随する福祉事業をみたとき、児童から高齢者福祉に至るまで複合的な福祉事業が行われており、また、福祉関連の収益事業や都道府県や市町による多様な事業を受託するなど地域福祉の中核を担う存在であることが伺える。

## ②設置圏域の状況など

圏域（地域）の人口構成は、10万人以下（22か所）、20万人以下（24か所）、30万人以下（16か所）、100万人以下（26か所）、1000万人以下（14か所）で、その高齢化率は39.3%を筆頭に各圏域とも20%～40%程度（平均31.6%）である。

また、地域圏域の特徴では、田園型（37か所）、ベッドタウン（31か所）商業都市（25か所）、農林水産（53か所）であり、有効求人倍率は、最大で1.96倍、最少で0.91倍と良好であり、失業率は、最大8.3%、最少2.3%（平均3.3%）である。

### ③圏域の地域資源

地域の就業生活関連の資源について、30か所以下、100か所、200か所、200か所以上と回答した圏域と施設数は以下のとおりである。

1) 30か所以下と回答した29圏域の合計資源（7圏域については詳細な数値なし）

センター	就労移行	就労継続A型	就労継続B型	特例子会社	生活介護	施設入所	特別支援学校	その他(職訓校)	その他(関係機関)
25	45	45	158	2	85	44	27	4	29

2) 100か所以下、46圏域

47	257	260	886	46	739	276	96	52	304
----	-----	-----	-----	----	-----	-----	----	----	-----

3) 200か所以下、35圏域

46	525	465	1,590	108	1,197	431	203	43	480
----	-----	-----	-------	-----	-------	-----	-----	----	-----

4) 200か所以上、11圏域（うち2圏域は1,000か所を超える）

61	951	1,118	2,959	150	2,949	943	201	32	2,798
----	-----	-------	-------	-----	-------	-----	-----	----	-------

資源数が少ない地域では、比率として就労継続支援B型が多く、資源数が増えるにしたがって就労継続支援B型、生活介護が大幅に増加し、さらに、就労継続支援B型に加え、就労移行支援、自治体独自の就労支援事業が増加し、全体の資源数が多い地域では、就労継続A型、生活介護、独自の就労支援事業が急伸する。

圏域全体の地域資源の総数は以下のとおりである。

センター	就労移行	就労継続A型	就労継続B型	特例子会社	生活介護	施設入所	特別支援学校	職訓校	その他(関係機関)
179	1,778	1,888	5,593	306	4,970	1,694	527	131	3,611

資源数では、就労移行支援事業より就労継続支援A型が多くなっている。

### ④利用者・対象者について

1) 利用者の人数は、9名以下が4事業所、10～49名が15事業所、50

～99名が9事業所、100～299名が25事業所、300～499名が36事業所、500名以上が29事業所、不明7事業所となっている。

2) 利用者の障害種別は下表に示すとおりである。

身体障害	知的障害	精神障害	発達障害	難病	高次脳機能	若年性認知症
5,275	20,245	13,200	1,919	212	269	16
12.8%	49.2%	32.1%	4.7%	0.5%	0.7%	0.0%

利用者・対象者は、圧倒的に知的障害者が多く、次いで精神障害者、発達障害者、身体障害者となっている。高次脳機能障害・難病もあり、若年性認知症への対応も行っている。利用者全体の平均年齢は、25.87歳と比較的若い年齢層が対象となっている。

⑤昨年度の就職件数（就職件数0または1件の事業所は除外）（有効データ数：121か所）

就職件数2～20が27事業所、21～49が55事業所、50～99未満が31事業所、100以上が4事業所であった。本調査において、一事業所での最多就職件数は138であった。121事業所の合計就職人は4,522人であった。

なお、就職件数のうち、就労継続A型への就職が669件、特例子会社への就職が188件となっている。

なお、就職者の半数以上（53%）が就労継続A型である事業者（1所）や6割以上（62%）が特例子会社である事業者もあった（1所）。

⑥就職者の障害種別内訳（有効データ数：119か所）

身体障害	知的障害	精神障害	発達障害	難病	高次脳機能	その他
485	2,146	1,507	287	22	20	56

⑦ 就職先

1) 企業規模別内訳（有効データ数：91か所）

企業規模	50人まで	50～100人	101～300人	301人以上
就職件数	1,057	559	620	1,200

2) 就職先の産業種別内訳 (有効データ = 92 か所)

農林 水産	建 設	製 造	情報 通信	運輸 郵便	卸・ 小売	金融 保健	不 動 産	学術 研究	宿泊 飲食	生活 関連	教育 学習	介護 医療	そ の 他
166	56	762	63	176	475	38	29	14	217	121	73	472	545

就職件数等の整理については、回答において空欄の多いものや整合性が取れない等、信頼度が低いものは除外した。

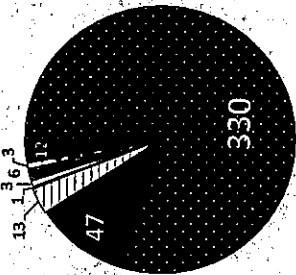
また、企業規模別就職者数、産業種別就職者数に就労継続支援事業A型への就職分が含まれている場合には、当該事業所のデータを集計から除いた。



## アンケート回答者・事業者の特徴など

### 1. アンケート属性と発送・回収等の数値 (基礎情報・回答欄①、②)

発送総数	415か所
事業別内訳	数値
就業・生活支援センター	330
就業・生活支援センター(センター)	47
就労移行支援事業	13
能力開発施設	1
就労継続支援A型	3
就労継続支援B型	3
上記の福祉サービス事業等以外	3
企業	12
その他	



### 3. 回答者の地域の失業率(項目⑥)

・最大8.3% 最少2.3%  
・平均...3.3%

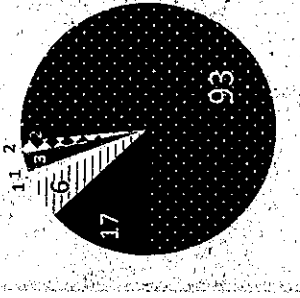
### 4. 地域の資源(圏域における地域の資源)

・30か所以下...29圏域(7圏域については詳細な数値なし)

タセセンター	移行型	A型	B型	特例型	施設	支援	学校	その他(職訓練)	その他(県・市の独自事業)
25	45	45	158	2	85	44	27	4	29
・100か所以下...46圏域									
47	257	260	886	46	739	276	96	52	304
・200か所以下...35圏域									
46	525	465	1,590	108	1,197	431	203	43	480

### 2. 回答者の内訳

回収総数	125か所
事業別内訳	数値
就業・生活支援センター(センター)	93
就労移行支援事業	17
能力開発施設	6
就労継続支援A型	1
就労継続支援B型	1
多機能(移行・他)	2
多機能(移行・他)	2
その他	



(データの重複、未回収率など)

データの重複	回収データ数125のうち、1件(センターと市単事業を区別し回答)
就ポソンのみの回収率	28%
移行支援事業所の回収率	36%

・200か所以上...11か所(うち2圏域が1000か所を超える)

タセセンター	移行型	A型	B型	特例型	施設	支援	学校	その他(職訓練)	その他(県・市の独自事業)
61	951	1,118	2,959	150	2,949	943	201	32	2,798

※全体資源数が少ない圏域では、継続B型の多さが目立つ。  
※中程度の資源数圏域では、継続B型、移行、独自事業等が増加  
※全体資源数が比較的多い圏域では、特にA型、生活介護、独自事業が急増  
各圏域全体の地域資源総数

タセセンター	移行型	A型	B型	特例型	施設	支援	学校	その他(職訓練)	その他(県・市の独自事業)
178	1,778	1,888	5,593	306	4,970	1,694	527	131	3,611

※資源数は、移行よりA型事業が多い。  
※1か所当たりのセンターに対し、移行とA型は約10倍、B型約31倍存在する

5. 利用者(登録者)について

① 利用者人数別事業所数 (使用于一人数=125か所)

人数	事業所数
9名以下	4
10名~49名	15
50名~99名	9
100名~299名	25
300名~499名	35
500名以上	29
不明	7
合計	125

② 障害種別利用者 (使用于一人数=125か所)

身体	知的	精神	発達	難病	高次脳	若年性	認知症	平均
5,275	20,245	13,200	1,919	212	269	16	16	25.87
12.8%	49.2%	32.1%	4.7%	0.5%	0.7%	0.0%	0.0%	
								合計
								41,136

※利用者は、知的障害が最も多く、次いで精神障害。  
 ※利用者の平均年齢は、25.9歳

③ 就業者の障害種別内訳(使用于一人数=119か所) (件)

身体	知的	精神	発達	難病	高次脳	その他	合計
485	2,146	1,507	287	22	20	56	4,523
10.7%	47.4%	33.3%	6.3%	0.5%	0.4%	1.2%	

④ 産業別就業者数(使用于一人数=91か所) (件)

農林	建設	製造	通信	情報	運輸	卸・小	金融	不動産	学術	研究	宿泊	生活	教育	介護	その他	合計
166	56	762	63	176	475	38	29	14	217	121	73	472	545	3,207		
5.2%	1.7%	23.8%	2.0%	5.5%	14.8%	1.2%	0.9%	0.4%	6.8%	3.8%	2.3%	14.7%	17.0%			

## 別紙Ⅱ「被災地で」

鈴木 康弘<sup>1</sup>

千田 桃子<sup>2</sup>

東日本大震災を通して、被災地では、地域の復興、経済活動・企業活動の活性化、住民など周囲の動揺の鎮静化や利用者からの要請、支援者たちの奮起など、多くのきっかけがあったかと思われる。多分語り尽くせないほどの物語があり、悲喜交々があると思われるが、それを数値化することで失われるものがある。ここでは、「その状況における最も役に立つ物語を共同構成する」というナラティブ型アプローチによるまとめが有用だと思われる。

千田桃子氏（気仙障害者就業・生活支援センター：岩手県）の語り（抜粋）を通して、その時の支援者の思いや行動に駆り立てたもの・こと・思い、について言及し、障害者の就労支援や支援者の意味・立ち位置について考えることにしたい。

また、傍観者であることへの罪悪感から、さまざまなかたちでサバイバーズギルト（Survivor's guilt）」が語られた。なかでも震災の3か月後に鷺田が朝日新聞紙上でこの事実に向き合う姿勢について言及した<sup>3</sup>が、本稿のまとめに際して重視した視点であり、併せて添付した。

### 1. 千田桃子氏の語りから（抜粋）

「就労支援なんて成立しない。」2011年3月11日の震災数日後、私自身が所長に言った言葉だ。何もなくなった土地で障がい者の就労支援なんて何の意味があるのかと思った。所長は何も言わずうなずいた。

職員に自分の家族を心配する時間が訪れた。私はラジオを聞いていた。テレビよりよっぽど怖かった。「大船渡壊滅」という聞いたこともない単語が何度も繰り返された。その言葉に怯えながら一睡もせずに朝を迎えた。

仕事があるのは本当に救いだっただ。頑張っただけさえいれば余計な考えに浸食さ

---

<sup>1</sup> 鈴木康弘：社会福祉法人ほっと福祉記念会 地域生活支援センター ふっとわーくセンターセンター長

<sup>2</sup> 千田桃子氏（気仙障害者就業・生活支援センター）（岩手県）

<sup>3</sup> 鷺田清一 あれから3か月 オピニオン <隔たり>は増幅するばかり 寄り添い、語りなおしをまつ、想像力を鍛えておく、いつか耳を傾けられるように 朝日新聞 2011. 6. 11.

れずにすんだ。そんな中、夫が大荷物を持ってきてくれた。普段は30分の道のりをどのくらいかけたのであろう。着替えを持ってきてくれたのだ。被害のない山道を通って、時には瓦礫をよけながら2トン車を走らせたとのこと。家の被害はないこと。家族が無事なこと。家業である養殖はダメになったことを聞いた。そして、私が当面帰れないことを予想し、数日分の着替えを持ってきてくれたのだ。私は震災から1日たたずして、大きな安心を手に入れることができた。私はこの時、「ここにいる人の中で一番頑張らないといけないのは私だ。」と思ったことを覚えている。

幸い私の家は難を逃れた。子どもたちに会った時には、今まで我慢した思いがあふれ出た。別れ際、当時3歳と6歳の二人は非常に聞き分けがよかった。「お母さんは目が見えない人や足が悪い人を助けなければいけない。」と説明すると、真剣な顔で二人ともただうなずき、泣かなかった。

選択肢があるという価値観は全くなかった。家族を置いて支援を続けるという、その道しかなかった。そして、それすら意識せずに目の前のことをしていた。もちろん家族の無事が確定しており、子どもたちをバックアップしてくれる家族がいるということが大前提での無意識だったとは思っている。家族も私の選択にだれも疑問を持っていなかったと認識している。そのためか、家族に会いたい気持ちはあったが、だからと言って帰りたい気持ちに襲われたことは不思議となかった。

4月になると、私は一人事務所に残り平成22年度の安定事業の事業報告書をまとめなければならなかった。先にも述べたが、私を支えていたのは、「被災した地域のニーズに応えようと頑張っている私。」という自己満足と体を動かしていることだけだった。そのため、「この事務作業が今、支援を置いてでもすべきことなのか。」という疑問が頭を侵食してくる数日であった。

離職者支援が本格化してきた。企業は当面の生活費を雇用保険から捻出することを主な目的に、従業員たちをいったん解雇するという手だてを選んだ。ハローワークはたくさんの離職者でごった返しており、職員はフル稼働で対応していた。このころからナカポツとしての役割を認識できるような活動が始まった。

手帳を持ちながら特に福祉の支援を受けずに働き続けていた障がい者の方々の多さに驚いた。

企業の状況把握もハローワークで行った。ハローワークにいると当事者だけではなく、今までお付き合いのあった企業の方々にたくさん会うことができた。そこで、震災当時の会社の対応と本人の様子や今後の企業の考え等を確認することができた。4月段階では方向性の決まっていない企業や不安でいっぱいの方が多い従業員の方が多かったと記憶している。「家はなくなっても何とかなるが、働かないと生活ができない。」と言った方もいる。その時に改めて社会で生きる私たちにとっての労働の大切さを確認した。自分たちに仕事があることに感謝すると同時に失業された方々からの視線が痛いような気がした。

早朝から道路脇の瓦礫を、汗を流しながら片付けてくれる外国人たちを横目に、自家用車で通勤するときにはいつも胸が痛くなった。「なぜのうのうと車に乗っているんだ。」という罪悪感に襲われていた。その頃は通常業務に戻りつつあるときだったと思う。安否確認、離職支援、登録者の生活の支援が続いていた。それは必要な支援と思い頑張っていた。しかし、冒頭の「就労支援なんて成立しない。」という思いからの回復はそう簡単ではなかった。瓦礫の山に囲まれた中での仕事では、就労支援の未来がまだ見えなかった。

緊急雇用は就労を希望している手帳所持者の把握にもつながった。今までセンターやハローワークが接触したことのない障がい者の方々との出会いが増えた。それは大抵ご本人たちや雇い主が困ったことから始まる。中には本人は福祉の世話になりたくないが企業や家族は困っているというような難しいケースも複数現れた。就労以前の課題を抱えているのにもかかわらず、家族だけで抱えてしまっているケースもたくさんあった。今までよく福祉の支援を受けずに生活してきたと驚いた。以前、支援は受けていたものの、支援者が代わった時にうまくつながれなかったり、支援学校を卒業して就職して以降、福祉とのかかわりを持たずに来たりという、支援の切れ目や未成熟な機関連携の弊害を受けている方々の存在も改めて感じた。

生き方が変わるときというのは、その人の危機感や強い希望が意図せずして湧き上がったときに起こるものなのだとすることを再認識させられた。支援者のエゴで変えていくものでは決してないのだということを強く感じ、その後の支援が少し変わっていったような気がしている。

被災により、「顔の見える関係」「地域コミュニティ」「共助」など、住民同士のつながりにスポットが当てられた。避難時、避難所での生活や支援物資の配

給、消防団の活躍等、今まで築き上げてきた関係性がいかんなく発揮される場面を目の当たりにした。それは就労の場面でも見る事ができた。入職の際に「近所の〇〇さんがいるから心強い。」という当事者。「大丈夫。こーんな小さいときから知っているから。お母さんにも私見るからって言うておくから。」と云ってくださる従業員。「同級生が困ってるんだもの。俺、面倒見る。悪いときは怒るからよ。」という社長。「なんか調子悪そうぞー。そっちに相談があったら教えてくれよー。」という総務担当者……。これらは被災前から支援の日常にあったやり取りである。もちろんそのありがたさに支援者も感謝していた。しかし、被災後はそのやり取りがさらに支援者としてはありがたかった。生活支援も同様だ。避難所、仮設住宅での特異的な生活を送らなければならない状況においては、情に厚い地域に助けられた。

津波をきっかけに多様な背景を抱えた対象者への支援が求められた。そこで学んだのが、「本人主体」である。当然のことではあるし、それまでも大切にしてきたつもりであった。こんなに様々な背景を背負った方々を、少ない私の経験だけで操作できるわけがないと肌で感じたのである。

住まいは人間の文化的な暮らしにおいて非常に重要であることを痛感した。そして、改めて住まいを失った方々のご苦勞を思うと胸が痛む。

障害者でもない、高齢者でもない、子どもでもない、まさに、稼働年代にある「健常者」とされる方々にも生きづらさを抱えた方がたくさんいることを実感した。

## 2. 鷲田清一「あれから3カ月：オピニオン」記事から抜粋

(前略)被災地ではいま、多くの方が<語りなおし>を迫られている。(中略)

こうした語り直しのプロセスは、もちろん人それぞれに異なっている。語りなおしは苦しいプロセスである。そもそも人は、本当に苦しいときは押し黙る。記憶を反芻(はんすう)することで傷にさらに塩をまぶすようなことはしたくないからだ。その人が逝って自分が生き残ったのはなぜか。そういう問いには多分答えがないことと知っているから、つい問を抑え込んでしまう。だれかの前でようやく口を開いても、体験していない人に言ってもわかるはずがないと口ごもってしまうし、こんな言葉でちゃんと伝わっているのだろうか、一語一語、感触を確かめながらしか話せないから、語りは往々にして途切れがちになる。……

けれども語り直しは沈黙をはさんで訥々（とつとつ）としかなされないために、聴く者はひたすら待つということに耐えられず、つい言葉を迎えにゆく。「あなたが言いたいのはこういうことじゃないの？」と。言葉を呑み込みかけているときに、すらすらとした言葉に向けられればだれしもそれに飛びついてしまう。他人がかわりに編むその物語が一条の光のように感じられてそれに乗る。自分でとぎれとぎれに言葉を紡ぎ出す苦しい時をまたぎ越して。こうしてみずから語りきるはずのプロセスが横取りされてしまう。ことばがこぼれ落ちるのを待ち、しかと受け取るはずの者の、その前のめり聴き方が、やっと出かけた言葉を逸（そ）らせてしまうのだ。聴くというのは、思うほどたやすいことではない。

そもそもわたしたちはほんとうにしんどいときには、他人に言葉を預けないものだ。だから、いきなり、「さあ、聴かせてください」という人には口を開かない。言葉を持たずにただよこにいるだけの人のまえてこそひとは口を開く。そういうかかわりをまずはもちうるのが大事である。その意味では、聴くことよりも傍らにいつづけることのほうが大事だといえる。

しかし、それは、被災地から隔たったところで暮らしている人にできることではない。ちょっとボランティアに行ったからといってできることでもない。

(後略)・・・