

フィンランドとアメリカにおける知的障がい者の就業支援に関する一考察

A Study on Employment Support for People with Intellectual Disabilities in the United States and Finland

柚山 貴要江*・田中 博一**

(平成24年2月14日受理)

要約

フィンランドとアメリカにおける現地調査から、障がい者就業支援は、前者では教育体系の中で実施しており、後者では非営利団体に公的資金を投入して行っていることがわかった。その結果、わが国の障害者手帳制度を基準にした就業支援は、ICFを活用した支援へと変えていく必要があるという結論を得た。

キーワード：特別支援職業専門学校、ランターマン法、国際生活機能分類

keywords : vocational college for special needs, The Lanterman Act, ICF

1. はじめに

わが国の障がい者雇用政策の中核には割当雇用制度があり、近年大企業を中心に実雇用率は伸長している。しかし、過去一度も法定雇用率は達成されることがない中で、政府は2010年7月より、障がい者雇用納付金制度の適用を従業員201人以上規模の企業へと拡大し、障がい者の就業支援を強化した。

本稿は、知的障がい者に焦点を絞って、教育の場から就労の場へ移行する取組みについて、フィンランド、アメリカ（カリフォルニア州）における調査結果に基づき、知的障がい者雇用の改善策を展望しようとするものである。

また、2006年国連総会にて採択された「障害者権利条約」においては、アフーマティブアクションとして認められた割当雇用制度ではあるが、この制度を採用していないこれらの国の知的障がい者雇用について調査することにより、わが国の今後の検討課題を明確にしようとするものである。

2. フィンランド調査^{*1)}

(1) 障がい者^{*2)}（身体障がい者、知的障がい者及び発達障がい者のこと、以下、障がい者）の特別支援職業教育

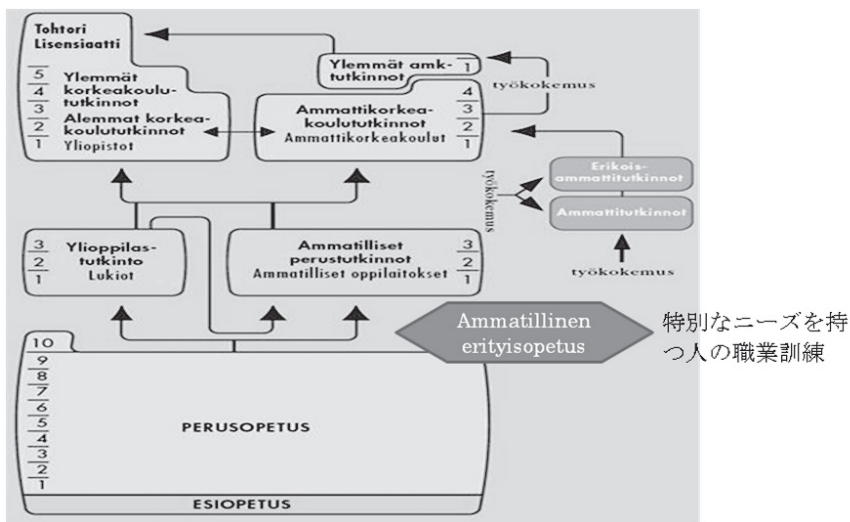
フィンランドでは義務教育から高等教育に至るまで、教育は無償で提供され、義務教育修了後、普通教育コース（図1左コース）と職業教育コース（図1右コース）のいずれかを選択することになる。ただし、両コース間の移動は可能である。

障がい者の場合、「義務教育修了後『就業に特別なニーズのある人』としての職業教育訓練校」（以下、特別支援職業専門学校）に入学し、本人の希望と能力に応じて就業の準備を行う。図1において、特別支援職業専門学校は9年間の義務教育修了後の職業教育コースとの間に位置づけられている。フィンランドでは、障がい者が義務教育を修了した後、引き続き教育の機会とは与えられなければならないとされ、教育文化省の方針に沿って教育・訓練が行われる。訪問したケスクスプイスト校（Keskuspuiston Vocational College 1940年設立のオルトン身障者財団の傘下にある特別支援職業専門学校）の仕組みと職業訓練の実態について説明する。

(*そまやまきよえ 保育科教授 社会福祉)

(**たなかひろかず びわこ学院大学教授 社会福祉)

図1) フィンランドの教育制度



出所：Liisa Metsola（聞き取り調査時の説明資料）より作成

①特別支援職業専門学校の概要

2010年、オルトン身障者財団全体（病院、リハビリセンター、装具製作、医学リサーチセンター、特別支援職業専門学校）で働く職員は約1000名、そのうち465名がケスクスプイスト校の教職員である。本校の生徒数は1999年425名から増加傾向にあり、2010年9月1日現在、1021名に達した。

本校への入学に際して、生徒が順応できるかどうか入学前に1週間学校を訪問し、心理士と特別教諭とで入学希望生徒の読解力に関する試験をし、報告書を提出することになっている。入学した生徒は、最初在学期間半年から3年の「準備コース」に入るが、そこでは2コースが用意されている（図2）。2010年在籍生徒1021名のうち、916名が「準備コース」に在籍し、そのうちの502名が「職業教育と訓練」を目的とした「準備コースⅠ」に所属し、残りの399名は「就労と自立の訓練」を目的とした「準備コースⅡ」に所属する。さらに、本校ではフィンランド語を含めた学習訓練ができる移民を対象にしたクラスがあり、15名在籍している。

「準備コースⅡ」は重度の障がい者、自閉症や知的障がいのある人を含み、1クラス8名程度、介助者3名の個別指導を基本とし、自立した生活

に向けた訓練が重視される。就労訓練には、国語、外国語、体育が組み込まれ、買い物、調理、掃除等の生活訓練もできるようになっている。本校は南スオミ州に10か所の拠点を持ち、生徒が居住地から通学できるように配慮し、居住やどのような職業に就くかなど、地方行政と連携を取り、卒業後の自立生活に向けての支援も行っている。この「準備コース」を修了した生徒の中から、本人の要望と能力に応じて資格を取得するための職業訓練に進む生徒がいる。

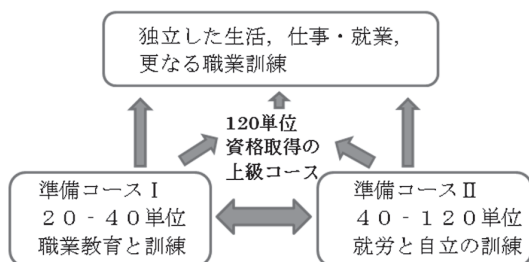
「準備コースⅠ」では、就業に必要なマナーの習得と基本的な職業訓練を行い、20-40単位を修得するのだが、個人の能力意欲等により、半年でこのコースを修了する生徒もおれば、2年間の訓練を要する生徒もおり、「柔軟なカリキュラム」を用意し、個別教育計画を作成している。本コースを修了するのは約85%で、そのうち約60%は就業する。修了者の中には「上級の資格取得コース」（以下、上級コース）に進む者もいる。現在105名が資格取得の訓練を行っている。「準備コースⅡ」では、40-120単位の取得を目指し、「日常生活と仕事生活に必要な知識と技能の習得」を目指している。選択科目には手工芸や音楽等も設定されており、生徒の中には他の学校で技術を学ぶ準備を

することもある。

上級コースでは、資格取得に必要な基準120単位の修得が課され、「職業研究及び作業上の学習」90単位、「仕事上の補完的研究」20単位（必修16、選択4）、自由選択科目10単位で構成されており、職業上の学習90単位には20単位の実習が含まれている。学習期間は個人差があるが、約3年間を予定している。資格を取得するための学習は18プログラム用意されている。知的な障がいのある人の場合、クッキングに関心を持つことが多く、病院や保育所等の厨房に就職する例、レストランの配膳といった部分的仕事に就く例がある。その他、家事とクリーニングサービス資格やガーディニングの資格など、個人の志向や能力、家族の助言等により進路を決めていくことになる。

「準備コース」というのは、障がい者のための就業、独立した生活、更なる職業訓練をするための「準備とリハビリ教育指導」の場ということがいえよう。

図2) 障がいのある人のための準備コース



出所：Liisa Metsola（聞き取り調査時の説明資料）より作成

②就労訓練士（ジョブコーチ）の役割

本校には教員と就労訓練士がおり、就労訓練士3名は約100名の生徒の就労支援を行っている。就労訓練士は準備コースにおいて、約20単位（生徒の状況により必要に応じて20単位を超えることもある）を担当する。企業等に実習に行く場合、実習先を決めるのは教員であるが、実習先を訪問し支援するのは就労訓練士の仕事になっている。

就労訓練士の実習に関わる仕事は、実習先との契約時から始まる。生徒に同行し、通勤訓練を行

う。また、対人関係に困難がある生徒の場合、就業規則等の説明には同席し、支援を行う。企業側の従業員に対して、生徒への指導方法を伝えるため、週に一度は実習先を訪問し、実習中の生徒の精神的サポートも行う。仕事が適当ではないと判断した場合は、実習先を変更することもある。教員は実習先に行くことはないが、就労訓練士と協力関係を保ち、実習を遂行する。

聞き取り調査に応じてくれた就労訓練士の一人 Hanna Lankinen 氏は、社会福祉専門大学を卒業したソーシャルワーカーだが、支援が最も困難な事例として、本人が何をやりたいか見つけられないというケースをあげた。現在22名の生徒を担当し、そのうち知的障がいのある生徒は2名で、昨年は知的障がいのある生徒3名が、上級コースで住宅関連の資格を取り、ガードナーとしての職を得たことを紹介してくれた。

企業に就職するためには、就労訓練士が生徒のことを一番よく知っているという立場から、生徒の能力、具体的に何ができるか見極め、そのできるところを職場で実証し、企業に認めてもらうことしかないという姿勢には、就労訓練士としての自信と責任が窺えた。企業が障がい者を雇用する意味に関しては、企業イメージの向上という答えが返ってきた。

③教育に関する国庫負担

特別支援職業専門学校では、医師の診断書により生徒のサポートレベルを知り、予算の申請を行う。資格の取得を目指さない、職業生活訓練のみの重度の生徒は、サポートレベルが高いため、予算が多く配分されることになる。生徒一人当たりの予算額は、普通職業訓練校（図1右コース）は1年間一人約1万ユーロ、一般高校（図1左コース）は同じく約5000ユーロであるのに対して、特別支援職業専門学校は1年間一人約2万8000ユーロで、障がいのない人の職業訓練校の約3倍、35億円（1ユーロ＝¥115）が国家から支出されている。

④就業に関する国庫負担

企業に雇用された場合、職場にサポートが必要かどうかの検討が行われる。サポートが必要と判断された場合は、雇用経済産業省から費用が支給される。

また、雇用経済産業省の就労支援として、医師の診断書を要件にして、最長2年間、最大給与の75%が雇用主に支給される制度がある。つまり、この制度は最初の2年間は100%の仕事ができないという判断によるものであるが、2年後には100%の仕事ができるという判断でもある。現実にはこの最長2年間という期間が妥当かどうかの検討が必要という意見もある。

⑤就業支援策

特別支援職業専門学校を卒業する前に、職業紹介所の特別支援専門部門の就労訓練に登録することにより、生活保護の受給を回避するため、または失業手当が支給されることになる前に、特別支援給付がなされる制度がある。ただし、学校を卒業すると教育文化省の所管ではなくなるので、訓練費用はヘルシンキ市が支弁することとなる。

障がい者雇用を促進するための立法のひとつに2003年改正の“Decree on Public Labour Service Benefits”がある。職業紹介所に就労訓練士を配置するようにして、障がい者の職場環境の改善とその補助金の支給額の引き上げを定めたもので、障がい者の雇用の定着を図るものである。本校では就労訓練士を職業紹介所に派遣する計画を立てており、具体的には就労訓練士による障がい者支援により、研修生としての地位から正規職員として契約できるようにしようとするものである。

(2) 障がい者の就労支援－1

フィンランド国民は528万人、その約5.1%にあたる26万7000人（2006年12月31日現在）が障がい年金を受給しており、失業中の障がい者で求職しているのは6万6743人（2009年）である*³⁾。就業年齢にある約30万人の障がい者のうち、15-20%が就業している。また、失業中の障がい者の約

半数は、就業を希望しており、そのうちの3分の1は十分な就業能力を持っていると考えられる。

雇用、リハビリテーション、職業訓練に関しては、雇用経済産業省、社会問題保健省、教育文化省が管轄し、戦略的国家計画、ガイドライン、サービス支給のための地方自治体への予算配分を行っている。個別のサービス提供に関しては、地域住民の要求に応える形で地方自治体が決定する。

今回の調査で訪問した VATES 財団は1993年に創設され、職業訓練はケクスプイスト校等特別支援職業専門学校が、就労支援は本財団及び財団のバックグラウンド組織が行うという関係にある。

①VATES 財団の概要

障がい者の就職は困難なことが多く、就業について専門に取り組む機関が必要であるとの認識から、VATES 財団は19の団体や組織により設立され、現在では35のバックグラウンド組織を有している。財団の使命は「障がい者の雇用機会均等を促進すること」であり、「雇用モデルの開発、専門サービスの設置、リハビリテーションシステムや労働市場を啓発することによって障がい者の就業促進を図ること」にある。特に広報活動を活発に行い障がい者の就業の理解に力を注いでいる。

②VATES 財団の新しい取り組み

a. 社会的企業の創設

障がい者雇用に貢献している企業を優秀企業として表彰し、協力企業を広くマスコミで取り上げ、企業にとって利点となるような催しを行っている。その一環として、社会的企業を推進することになった。社会的企業成立の要件は2つで、職員の30%以上は障がい者（職業紹介所に登録している長期失業者、軽い病気を有する人を含む）であることと、利益をあげることである。起業することが認められるのは、個人、第3セクター、一般企業、公的機関等、基本的に問わない。要は、福祉的就労になることを避け、障がい者に一般企業同様の所得を提供できるという経済的要件を重視している。

国家による助成金は3種類である。一つは賃金

助成で、賃金の50%、最大1300ユーロまでと決められている。この助成金を応用すると、給与を1500ユーロ（17万2500円）に設定した場合、社会的企業の支払い分は750ユーロ（8万6250円）となる。数字の上では、2600ユーロ（29万9000円）の給与まで半額助成されることになる。ただし、給与補償期間は3年、一般企業が2年であることから、優遇されてはいるものの、期限付きであくまで利益集団という位置づけが堅持される。2つ目は就業状況を改善するための助成で、最大2500ユーロ、重度の障がい者の場合は3500ユーロまで支給される。具体的には就労環境に要する経費への助成である。3つ目は研究開発助成といわれるもので、社会的企業を創設した時に係る費用を助成するものである。障がい者雇用に対する経費で、最大75%が支給される。

b. 障がい者雇用の課題

2009年末では208社の社会的企業において600名の障がい者が雇用されていた。しかし、2010年9月6日現在、152社に減った。社会的企業が倒産に追い込まれたというのではなく、社会的企業の要件を満たせなくなり、一般企業に戻ったというのが実情であった。つまり、雇用していたのは零細企業であり、社会的企業の多くは従業員3-5名の零細企業が多く、100名の従業員がいる社会的企業は1社のみであった。雇用されている障がい者の一人が辞めてしまうと社会的企業の要件を満たさなくなるということから、社会的企業の激減になったというのが実情のようである。

1万人の雇用を目標にしていることから、VATES財団は社会保健省と協議し、支援期間を長期化することや、就業中の障がい者が罹患しないように、また必要に応じてリハビリを継続するために財団は支援していくようにすること、障がい者を雇用している一般企業に、特別産業医を置くようにするなど対策を打ち出している。

③障がい者雇用の意義

VATES財団の最高経営責任者 Marjatta Varanka氏は長期的展望として、障がい者雇用政策の方向性と考え方を次のように語った。

2010年春の調査で、フィンランドの労働者は病気等を理由に早期定年退職をしていることが分かった。この病気による退職を予防すると同時に、労働市場の外にいる障がい者を労働市場に取り込む必要があることが明らかになった。そのためには障がい者の就業支援に欠かせない役割を果たす就労訓練士が注目されるようになったが、このことは就労訓練士の職業紹介所への派遣が実施されることとも連動する。

そもそも障がい者雇用が注目される様になった背景には、国民経済に影響を及ぼす少子高齢化の問題がある。労働力不足を解消するために、就労訓練士による障がい者への就業支援が注目されることになったのである。職業紹介所の職員が障がい者のことをよく知らないために、企業とのマッチングができないのではないかという視点から、障がい者が何ができるかを熟知している就労訓練士を配置することになったともいえよう。

ところで、Varanka氏は、日本が障がい者割当雇用制度を採用していることについて、次のように批判した。企業にとって障がい者を雇用することを強制はしない方針であること、つまり、企業に障がい者として雇用するという姿勢をとってもらいたくないことと、障がい者が働きたいという思いを持っていることを重視し、企業にとっても雇用される障がい者にとっても自由であることが大切だと語った。大陸欧州の障がい者割当制度に触れて、軽度障がい者のみを雇用する実態に疑問を投げかけ、あくまで自由意思が大事であることを強調した。また、隣国スウェーデンの障がい者雇用の中核にある Samhall社についても、完全雇用政策遂行のためとはいえ、障がい者の自由意思が貫かれているかどうかを疑問視し、利益をあげていることに関しても認めがたいという意向を示した。

(3) 障がい者の就労支援－2

VATES財団のバックグラウンド組織のひとつでもある The Finnish Association on Intellectual and Developmental Disabilities (FAIDD：知的障がい、発達障がいフィンランド

協会)は、知的障がい者の理解とコミュニケーション、学習にサポートの必要な人々の参加と平等を図り、より良い人生を送られるようにすることを目指している。主に障がい者の調査、制度開発、物の生産等を行っている。例えば、特別支援職業専門学校では、様々な仕事を経験することにより適性を見つけること、社会生活、人生をどう歩んでいくのか、コミュニケーションの取り方、通勤方法、お金の使い方、スケジュール管理等を身につけるのだが、FAIDDではこの生活の基本を身につけるためのテキストを開発している。

①知的障がい者の実態

フィンランドの人口は約500万人、そのうち知的障がい児・者は約8%の4万人で、そのうちの約半数は家庭で生活している。18歳以上(成人扱い)の1万2000人から1万3000人は公的施設(グループホーム)、2500人は精神科の病院等で生活している。

②就業の問題点

4万人の知的障がい者のうち、就業年齢にあるのは約2万3000人で、そのうちの約1万4000人が仕事か日中活動(デイサービス)に参加している。1万4000人の内訳は、3800人がデイサービスに通い、7700人が作業所に通い、2300人が雇用契約も給与もない職場で働いている。雇用契約をして給与が支払われる仕事に就労支援付きで働いているのは約300人である*4)。実際に行っている仕事としてあげられるのは、棚卸、清掃、レストランのバックヤード、保育所・老人ホームでの仕事、倉庫の仕事、アパートの管理、ヘルシンキ交通局バス電車の車庫の清掃等である。

知的障がい者の大半が無償で働くことになるのは、法律の壁ともいえる障害年金の支給要件に関わる。障害年金588ユーロ(=老齢年金)を受給すると、給与は600ユーロまでに留めて、1188ユーロ(最低賃金に等しい)にしないと、年金が支給されない。例えば、公園の清掃作業の人で1500ユーロぐらいの給与を得ると、障害年金は支給されないことになるが、実際この給与での生活には厳し

いものがあるといわれる。

FAIDDの職員80名のうち知的障がい者6名が働いている。所長は、その働きから1400ユーロは支払っていいと考えるが、それをするとな法律の壁で年金の支給がされなくなることの影響が大きくて実行できないと話す。

(4) 障がい者の就労支援-3

自閉症・アスペルガー協会(The Finnish Association for Autism and Asperger's Syndrome)は、1997年に設立された民間の非営利組織で、約3400名の会員、27の地方組織から成っている。自閉症スペクトラム症候群等の個人と家族に様々なサービスを提供している。

協会の目的は、障がいのある人の最善の状態を生み出すことで、セミナーや訓練を通して障がいによる困難を取り除くための知識や方法を情報として提供している。具体的には教育、住居、日常生活を支援するサービス提供や、専門家や両親を含めて経験と知識の情報を交換し、あらゆる機会を獲得している。年4回の雑誌の発刊、障がいを理解するための啓発活動としての視聴覚教材の作成などを通して、教育・就労支援を行う。

(5) フィンランド調査まとめ

フィンランドの教育の特徴は「無償性」と「柔軟性」にあり、「フィンランドは教育にやさしい社会」*5)といわれる。特別支援職業専門学校では、障がいのある生徒一人ひとりの個人教育計画が作成され、訓練期間においても画一的ではなく、個人の意向と能力等に合わせた柔軟な対応が特徴的であった。ただし、ケクスプイスト校の知的障がいのある生徒の職業訓練という点では、極めて少数の事例しかなく、特別支援職業専門学校を修了した知的障がいのある人が、「雇用契約をして給与が支払われる仕事に就労支援付きで働いている約300人」に合致するののかについては疑問が残る。つまり、知的障がいがあり、特別支援職業専門学校を修了し、例え上級コースにおいて資格を取得したとしても、企業と雇用契約をすることは難しいと考えられる。知的障がいがある場合、

教育の機会均等を保障する一環として職業訓練がなされ、障害年金による生活保障が優先される就業が多く占めるものと推定できる。

障害年金の支給と就業との両立を認めない実情により、特に知的に障がいのある人の収入が増加できないことを指摘し、Heikki Seppälä は「法律の壁」と評したが、最低賃金保障はされている。個人の意向を重視して決められていく、徹底した個人の尊重は、満足のできる人生を創造するものであることを、FAIDD で働く知的障がいのある若者に会い、職場の一員として、尊重されていたことから窺えた。

また、障がい者就業支援にはジョブコーチの果たす役割が重要であることに注目し、近年「就労訓練士」として資格化された。障がい者への支援方法の共有化は、FAIDD が開発製作したテキスト、ケーススタディ校での障がい者が理解しやすい写真や図を多用したテキストにその功績が見られる。ICF 採択⁶⁾ 以前の1996年ごろから、個人の能力をアセスメントしてランキングし、自立支援に役立っているという FAIDD の教材開発は、さらに就労訓練士の専門性を培うことになると考えられた。

わが国においても、2004年よりジョブコーチ（職場適応援助者）の養成が「職場適応援助者助成金（ジョブコーチ助成金）」を創設し実施されている。それまでの経緯からジョブコーチの知的障がい者への支援が、障がい者全体の約7割と高く、その効果が期待されることである。

3. アメリカ、カリフォルニア州調査⁷⁾

カリフォルニア州での知的障がい者福祉に関しては、故定籐丈弘・北野誠一の長期にわたる調査研究がよく知られる。1977年制定の「ランターマン法」により、知的障がい者の地域移行は進み、1993年の法改正においては、本人中心の自立生活支援計画（PC-IPP: Person Centered Individual Program Plan、以下 IPP）による地域生活支援の権利が保障されるまでになった。

カリフォルニア州の知的障がい者支援の展開は、「ランターマン法」に基づき、行政機関である発

達障害局（DDS: Department of Developmental Services）が非営利民間団体の地域センター（RC: Regional Center、以下 RC）と委託契約をし、サービス供給主体となるベンダー（Vendor）とサービス購入契約を結ぶ。ベンダーは提供するサービスを RC が購入してくれるよう、IPP に基づいた良質のサービス提供に努めることになる。ベンダーには3年ごとにレポートを連邦政府に提出する義務付けがある。

(1) 発達センター（Developmental Center：州立入居型施設のこと、以下、DC）の閉鎖

カリフォルニア州においては、「障害をもつアメリカ人法」（Americans with Disabilities Act、以下、ADA）成立以前から「ランターマン法」により、知的障がい者福祉が進められており、就業に関しても非営利団体が主体となって活動している。活動の総まとめをしている RC のひとつ、「East Bay エリアの地域センター」（以下、RCEB）の最近の活動を見てみることにしたい。

カリフォルニア州には6か所の DC があったが、随時閉鎖を予定している。閉鎖が決まった Agnews Developmental Center (San Jose) で生活していた知的障がい者の地域社会での生活をいかに保障するかについて、RCEB は知的障がい者の生活と就労の保障を一体的に捉え、一定の成果を上げた。2009年3月に施設は閉鎖したが、計画から9年間の歳月を要した。

①住居の確保

結果的に AgnewsDC から約400人の知的障がい者が地域で生活することになった。基本は小さい単位での生活とし、そのために必要な家をベイエリアに61軒（うち1軒は実質空き家）を購入した。家として認められる規模を、2人部屋が3部屋確保できる程度とし、障がいの程度、行動形態等状態によっては、ひとり部屋も用意された。実際に25人は24時間の看護を必要とし、special day service が提供された。

②世話人の確保

閉鎖された AgnewsDC で働いていた州の職員が、その地位を担保され地域での生活の世話人となった。DC が閉鎖された時、職員にはいくつかの選択肢があり、世話人になったのは職員の選択によるものである。風光明媚、良好な環境のベイエリアの家に無償で住めることは、州の職員にとってかなり魅力的な選択になることが調査時に RCEB の所長から付け加えられた。

世話人には子どもがおり、子どもの成長が進むと「ビッグファミリー」になるという、RCEB 所長の説明には、自助の精神と地域の問題は地域で解決するという民主的助け合いの精神文化の延長線上にある、創意工夫の結果の地域移行といえよう。就労の場の確保については、ベンダーと呼ばれる非営利組織が担当する。具体的なベンダーの活動には次のようなものがある。

(2) vendor-1「East Bay Innovations」

(以下、EBI)

EBI が提供する知的障がい者の雇用に関するサービスのひとつに、1996年、シンシナティ小児病院メディカルセンター（以下、CCHMC）が、ダイバーシティの一環として立ち上げた「プロジェクトサーチ」(Project SEARCH) プログラムがある。

CCHMC が13人の障がい者を雇用した際に問題となったのが、個々が所属するサポート機関が単一ではなく、いくつかの機関に分かれていたため管理が煩雑になっていることであった。そこで、CCHMC は Project SEARCH を立ち上げ、EBI が障がい者のサポートをすることになった。EBI はジョブコーチを雇用し、障がい者の IPP を作成し、具体的に仕事し易いように支援を行っている。CCHMC では、60名の障がい者を雇用することとなり、企業とベンダーと学校とが協力して行う、Project SEARCH モデルは、RCEB に高く評価されることとなった。

RCEB を訪問した際、EBI のこのモデルについては上手くいっている例としてあげ、ジョブコーチよりも高い給料を得ている障がい者の事例をあ

げてくれた。つまり、基本姿勢として、各ベンダーは障がい者の居住サービス、移動サービス、日中サービス、レスパイトサービス等を提供するが、公的資金の投入には成果方式を採用しているので、ベンダーは競って効果のあるサービスの開発に挑むことになる。

(3) vendor-2「California Autism Foundation」

(以下、CAF)

CAF は、自閉症と発達障がいのある人々に、5事業を展開し生活全体を支援している。5事業は、①3か所のグループホームでの「住宅提供」、②特別な支援が必要な児童生徒への「基礎教育学校」③リッチモンド地区での「職業訓練とデイサービス」④CAF 利用者が自立を目指して主体的に生きるための「日常生活支援」、⑤「カスタムアンセンブリ&パッケージング」を運営し、利用者に職業訓練を通して就業を支援する「産業部門」である。

訪問した A Better Chance Industries は、「ワークアクティビティプログラム (WAP)」を開発し、「カスタムアンセンブリ&パッケージング」事業を運営する非営利組織である。30年間にわたって北カリフォルニア州の企業の箱詰め、ラベル貼り、電気部品組み立てなどの仕事を請け負っている。また、利用者はこれらの仕事に参加するために、WAP の一部門であるいくつかの成人教育クラスにおいて、日常の基本を学ぶ。教育するのは、資格のある教員であり、利用者は自らの目標達成を目指す。様々な企業のオフサイトでの仕事をするようになる利用者への支援も行っている。ジョブコーチは職業訓練、仕事をしやすくするための支援、利用者与企业との間に入っているサポートを行う。サービス利用者の通勤方法は、2人のバイクでの通勤以外は、公共交通機関を利用しているか、各利用者の家を回る迎いの車を利用することになっている。

(4) カリフォルニア調査のまとめ

カリフォルニア州の知的障がい者福祉に関しては、「ランターマン法」の存在が重要であり、乳

幼児期から様々なベンダーがサービス提供を行い、自立に向けての支援を行っている。とりわけDCの廃止を実現させたことによる、障がい者の地域での住居の確保と廃止されたDCの職員のマンパワーの活用とを一体化させて進めていったRCEBの計画は、所長自ら自信をもって語ってくれた成功例といえよう。地域社会における自助努力と相互扶助が制度として機能していることと、RC、ベンダーともに民間非営利団体の運営であるところに、特徴があると思われた。もう一点は、RCが成果を上げ将来性のあるサービスを積極的に購入することにより、各ベンダーを競わせ、ベンダーの開発的機能をさらに高めるようにしていることが有用に働いていることがあげられる。

4. 結びに代えて

障がいのある人の雇用を拡大していくための取組みには、国情により特徴がある。フィンランドでは、教育制度の中に職業訓練を位置づけ公費を投入している。アメリカ、カリフォルニア州では、民間非営利団体に公的資金を投入し、障がい者雇用に関する有用なアイデアを引き出し、地域社会の中での解決を目指していた。これらの状況からわが国の今後について考察してみたい。

本研究は、障がいを知的障がいに限っているものであるが、調査ではそういった区別はなく、「何らかの障がいのある人」という区分のみであった。わが国においても、2006年障害者自立支援法が施行され、「三障害一元化」によるサービスの提供が始まることになったが、実際には障がいの種別ごとに手帳が、療育手帳、身体障害者手帳、精神障害者保健福祉手帳と3種類存在し、割当雇用制度による雇用率算入にはこの手帳が使われている。手帳によってサービス提供に差があり、特に近年問題になっているのは、発達障がい者への手帳の交付問題^{*8)}である。また、「ひきこもり」の人たちの問題もある。「全国引きこもりKHJ親の会」の代表は、「制度的な支援やスキルを積み上げていくためには、障がい者制度の中に入っていかざるを得ない¹⁾」との見解を示すまでになっている。

今回の調査において、わが国の障がい者手帳の存在について話すと、異口同音に差別的であるという意見が聞かれた。フィンランドでは、障がいがあるということの判断の指標は、医者診断であり、隣国のスウェーデンにおいても、医者診断をもとに労働条件が決定される。わが国の手帳制度については、よく矛盾点が指摘されるが、一考する必要があると考えられる。例えば、割当雇用制度における雇用率のカウント方法を手帳から、何らかの障がいがあり生活に支障が生じる人に対しては、雇用割当制度を適用するといったように、個別性を重視した、柔軟な姿勢を示す時期に来ているように思われる。その時に有用になる指標として、ICFを用いた活動の制限、参加の能力を基準とした方式を提案したい。身体障害者手帳の障がいの等級や、学校教育法施行令に見られる障がいの程度による区分けは、障害者権利条約の趣旨に沿わないものになっている。要は、実質的に生活のどの部分に支援が必要かを見極めていくことであって、就業においてもカウントが主になり、種別ごとの障がい者手帳に人を当てはめていくというやり方は改めることが求められよう。

今回割当雇用制度を採用していない国の現状を調査し、フィンランドでは障害年金支給制限という法律の壁があり、就業の難しさが問題として指摘された。わが国では企業が障がい者雇用を社会的責任として捉え、障害者雇用促進法による法定雇用率の遵守に努力している大企業の実態がある。フィンランドの調査では、企業に障がい者雇用を強いること自体に嫌悪を示した財団経営者の意見があった。アメリカではかつて人種間の雇用差別を是正するために採用した割当雇用の弊害を経験しており、ADAが拠り所となっている。しかし、「障がい者のための差別禁止法を持つアメリカでは日本の障がい者就業率より低い」という事実を踏まえて、差別禁止の重要な要件として企業に合理的配慮を強制することに触れ、「障がい者差別禁止法と割当雇用制度の相互補完的な関係の確立²⁾」を求める意見がある。そして、「障がい者手帳を所持しているか否かだけでなく、活動／参加の制限からも障がい者を見ていくこと³⁾」が

示され、ICF 基準の活用が示唆される。

今後、障害者権利条約の批准に向けて、法律の改正と職場における合理的配慮を遂行するための様々な工夫がもたえられることになろう。

〈脚注〉

- * 1) 調査場所及び訪問日等
- FAIDD : 2010年2月24日 Helsinki
Director Heikki Seppälä
 - Keskuspuisto Vocational College : 2010年9月2日 Helsinki
Development Director Liisa Metsola
Job Coach Hanna Lankinenn
同席 Finnish National Board of Education
Counsellor of Education Juhani Pirttiniemi
 - The Finnish Association for Autism and asperger's Syndrome : 2010年9月6日 Helsinki
Excutive Director Mirjami Hagman
Training Secretary Katriina Saari
 - VATES Foundation : 2010年9月6日 Helsinki
Managing Derector Marjatta Varanka
- * 2) 本稿は障がいの種別として、知的障がいのある人を対象としたものであるが、北欧調査等において、「何らかの障がいにより特別の支援を必要とする人」という表現が用いられており、知的障がいといった分類はなかった。そのため本稿において、障がい者と表現する場合、知的障がいのある人に限定していないことを断っておきたい。
- * 3) 2009年12月31日現在、フィンランドの失業中の求職者は約28万1400人、失業率8.2%である。
- * 4) 出所：“Europe in Action 2009: Full Participation and Equality” Tampere, Finland, 24-27 June 2009, Full Participation in the Working Life-workshop において、FAIDD の職員 Marika Ahlsthén の発表資料
- * 5) Liisa Metsola 作成資料のうちの「一般的な教育の特徴」より
- * 6) 2001年5月、WHO 総会で「国際生活機能分類 (ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health)」が採択された。これは、1980年に国際疾病分類の補助分類として発表された「WHO 国際障害分類 (ICIDH: International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps)」の改訂版である。ICF の評価には「環境因子」「個人因子」が加えられて、それまでの医学レベル中心の評価から、生活レベルの評価に移行したところが特徴となっている。
- * 7) 調査場所及び訪問日等
- Regional Center of the East Bay :
2010年3月16日 Oakland
Executive Director James M. Burton
Director/Finance & Administration Nancy Kubota
Associate Director/Case Management Services John Rodriguez
 - Calofornia Autism Foundation (A Better Chance Industries) : 2010年3月19日 Richmond
Director of Rehab Department Jeannette Miranda
 - East Bay Innovations : 2010年3月19日 San Leandro
Director of Supported Employment Services Lori Kotsonas
- * 8) 総務省は厚生労働省に対して、都道府県によって異なる発達障がい者の療育手帳の交付取り扱いを改善し、発達障がい者の特性を踏まえた支援のあり方を検討するよう通知した。これは、手帳交付の基準となるIQの値に柔軟性を持たせている地方公共団体とそうでない場合とがあり、行政相談が増加したためといえる(福祉新聞2010年9月20日付)。企業の人事担当者からも、手帳の取得を保護者に

強制することはできないが、お願いすることはあり得ると聞いたことがある。手段化されている現実である。

〈引用文献〉

- 1) 池上正樹 [2010] 『ドキュメント引きこもり：「長期化」と「高齢化」の実態』、宝島社、175。
- 2) Kudo, Tadashi [2010] *Japan's Employment Rate of Persons with Disabilities and Outcome of Employment Quota System*, Japan Labor review, 7(2), 21.
- 3) 同上 22.

〈参考文献〉

1. 朝日雅也・大曾根寛・工藤正・指田忠司・澤邊みさ子ほか [2007] 『EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と障害者雇用施策の動向』独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 障害者職業総合センター 調査研究報告書81。
<http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku81.html> 2011.10.12
2. 朝日雅也・大曾根寛・指田忠司・澤邊みさ子・春見静子ほか [2008] 『諸外国における障害者雇用施策の現状と課題』独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 障害者職業総合センター 資料シリーズ41。
<http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/shiryou/shiryou41.html> 2011.10.12
3. カリフォルニア州発達障害局編著、田川康吾訳 [2004] 『障がい者福祉実践マニュアル：アメリカの事例・本人中心のアプローチ』、明石書店。
4. 池上正樹 [2010] 『ドキュメント引きこもり：「長期化」と「高齢化」の実態』、宝島社。
5. 高齢・障害者雇用支援機構編 [2009] 『2009年度版 就業ハンドブック』大誠社。
6. Kudo, Tadashi [2010] *Japan's Employment Rate of Persons with Disabilities and Outcome of Employment*

- Quota System*, Japan Labor review, 7(2).
7. 森戸秀行・水町雄一郎編著 [2008] 『差別禁止法の新展開：ダイバーシティの実現を目指して（成蹊大学アジア太平洋研究センター叢書）』、日本評論社。
 8. OECD 編 [2004] 『図表で見る世界の障害者政策』明石書店。
 9. 定籾丈弘・北野誠一監修、田川康吾・村田陽子・安原佳子訳 [2002] 『アメリカの発達障害者権利擁護法：「ランターマン法」の理論と実践』、明石書店。
 10. 指田忠司・引馬知子・川島聡・石川球子・澤邊みさ子ほか [2008] 『障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究：EU 諸国及び米国の動向』独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 障害者職業総合センター 調査研究報告書87。
<http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku87.html> 2011.10.12
 11. 障害者福祉研究会編 [2002] 『ICF 国際生活機能分類：国際障害分類改定版』、中央法規出版。
 12. 所浩代 [2010] 「アメリカの障害者雇用政策：障害者差別禁止法（ADA）の成果と課題」『海外社会保障研究』171：62-71。

* 本稿は、独立行政法人日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号21530646）による研究成果の一部である。