

29. 精神障害者職業リハビリテーションの新しい取組みに関する行政及び雇用企業の調査研究

○三原 卓司 (NPO法人 全国精神保健職親会※ 事務局)

佐藤 宏 (元・職業能力開発総合大学校 教授)

金子 鮎子 (NPO法人 全国精神保健職親会※ 常務理事)

※ (旧法人名：全国精神障害者就労支援事業所連合会)

【研究目的】

平成 30 年より障害者雇用促進法が改正施行され、精神障害者が法定雇用率に算定された。就労を通じた精神障害者の社会参加の賦活化は、かつて有志企業経営者による「職親会」が自主的に取り組み、平成 7 年の精神保健福祉法で社会適応訓練事業として結実した歴史を持つ。本研究では、各自治体における社会適応訓練事業の実施状況等、精神障害者の就労支援施策の現況調査と併せ、新しいタイプの「職親」的な取組みを掘り起こし、精神障害者就労支援の新たな視点の提示を目指す。

【研究の必要性】

精神障害者の就労は、平成 18 年の障害者自立支援法（現・障害者総合支援法）の施行により就労支援事業が福祉サービスとして制度化された時期と相前後して急増し、平成 30 年の改正障害者雇用促進法の施行により法定雇用率にも算定される運びとなった。しかし、精神障害者の就労では職場定着への課題が指摘されており、就労後 1 年後の職場定着率が 40%程度に過ぎないとの報告もある※1。

一方、かつて有志企業経営者が「職親」として企業内に精神障害者を受け入れて行った取り組みは、平成 7 年に精神保健福祉法で「精神障害者社会適応訓練事業」（社適事業）として制度化された。社適事業は企業自ら雇用現場で当事者を受け入れる制度で、本人の特性に応じて柔軟な活用が可能で、実際の職場で訓練を行う効果は職業リハビリテーションの観点からも高く評価されるものであった。しかし、社適事業は平成 22 年の法改正で根拠条文が削除され、平成 24 年度から都道府県、政令指定都市の自主事業となった。代わって法的根拠を得た就労支援事業が急発展し、精神障害者の就労を支える社会資源の主流となった。社適事業は実施自治体の数も利用率も低下傾向にあるが、就労支援事業のスキームと比べても高い職場定着実績を挙げており、現在も評価されるべき制度であると言える。

本研究はこの様な背景下、企業が雇用現場で活用できる精神障害者の就労支援のあり方を再考するため、自治体の就労施策の実施状況と先駆的取り組みを調査するものである。

【研究計画】

全国の都道府県及び政令指定都市を対象に、精神障害者の就労支援に関する事業の実施動向を問う質問紙調査を行う。その集計結果から、今日の精神障害者の就労支援施策における課題を抽出する。また、それらの課題に対して独自の施策を実施している自治体についてヒアリング調査を実施し、取り組み内容を実地に調査する。同様に先駆的取り組みを行う支援機関や企業の実例などについてもヒアリングを行い、雇用現場が果たす精神障害者職業リハビリテーションの意義の再発見を目指すものとする。

【実施内容・結果】

1. 質問紙調査の実施

全国の都道府県及び政令指定市の 67 団体（以下、「自治体」）を対象に調査票を郵送し、社適事業ならびにその他の精神障害者の就労支援施策の実施状況についての質問紙調査を実施した。調査票は自治体の障害者就労支援／社会適応訓練事業主管課を宛先とし、平成 29 年 10 月下旬に一斉に郵送した。調査票の回収は同年 11 月から 12 月頃にかけて行われたが、数回督促しても回答が得られない自治体もあり、平成 30 年 3 月末時点で集計可能な団体のみを対象に集計を行った。質問は社適事業の実施状況に関する項目と、自治体独自の施策として、国の福祉・労働行政に基づく事業以外の実施事業に関する項目で構成した。回答は選択式と自由記述式を併用し、全体傾向の把握と詳細情報の双方の収集を試みた。

(1) 自治体における社適事業の実施状況

回収した調査票から判明した社適事業実施状況は表 1 の通りである。社適事業を中止する（した）自治体に対しては代替事業の実施状況を質問し、結果を表 2 に記した。また、代替事業の内容については類型化し、実施自治体とともに表 3 にまとめた。

表 1：精神障害者社会適応訓練事業の実施状況

社適事業実施状況	自治体数	%
①28年度・29年度とも実施中	21	32.8
②28年度までは実施、29年度は中止	2	3.1
③27年度及びそれ以前に中止	41	64.1
計(有効回答団体数)	64	100.0
①28年度・29年度実施団体の今後の見通し	21	100.0
i 30年度も現行通り実施	18	85.7
ii 30年度は形を変えて現行制度を引き継ぐ	1	4.8
iii 30年度移行は未定(検討中)	0	0.0
iv 30年度からは中止の予定	2	9.5

表 2：社適事業代替事業の実施状況（社適事業中止団体）

社適事業代替事業の有無	団体数	%
①社適事業に代えて実施している事業あり	5	14.3
②社適事業に代わるものを予定・または検討中	0	0.0
③代替事業は実施しておらず、その予定もない	25	71.4
④その他	5	14.3
集計対象団体数（29年度までに中止、30年度に中止予定）	35	100.0

表 3：社適事業に代わる事業の内容

事業分類	実施自治体
職場実習や職業訓練機会の提供・あっせん	群馬県、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市
障害福祉サービスにて対応	岡山市、北九州市、福岡市
専門知識を持つ専門職の配置	福井県
農業分野との連携事業	静岡県

(2) 自治体における精神障害者の就労支援に係る単独事業の実施状況と課題

障害者総合支援法において障害者の支援施策は、身体、知的、精神の「三障害共通」のものとして規定されている。しかし当会は障害特性を踏まえた施策が必要と考えており、本調査で精神障害者に特化した就労支援事業の有無と、精神特化事業を実施しない理由を質問した。その結果、集計対象 60 団体中 48 団体（80%）が自治体独自の

障害者就労支援事業を三障害共通で実施し、27 団体（45%）が精神特化事業を実施している事が分かった（表４）。しかし、双方の事業を実施する団体は、三障害共通事業を実施する 48 団体の半数の 24 団体にとどまった。また、自治体独自の就労支援事業を未実施の 36 団体に理由を選択式で問うたところ、回答があった団体の殆ど（15 団体）が「障害者総合支援法などの既存の対策で対応可能」と考えていることが分かった。

表４ 精神障害者の就労支援に係る自治体独自事業の実施の有無

項目	団体数	%
1) 自治体独自事業実施の有無		
ア) 三障害共通の事業（集計団体数）	60	100.0
実施あり	48	80.0
実施なし	12	20.0
イ) 精神障害者の特化（集計団体数）	60	100.0
実施あり	27	45.0
実施なし	33	55.0
（再掲）ア）イ）両方を実施（多重回答）	24	40.7
１ーウ）自治体独自事業を実施していない理由		
ア）障害者総合支援法などの既存対策で対応可能	15	41.7
イ）予算上の制約	1	2.8
ウ）人的余裕がない	1	2.8
エ）関係者からの要望がない	2	5.6
オ）その他	3	8.3
三障害・精神特化事業の双方またはどちらかを未実施の団体数	36	100.0

同様に精神障害者に対する就労支援施策を推進する上での課題や問題点を選択式で問うたところ、やはり半数強の自治体が「精神障害者のみに特化した対策はとりにくい」と回答した（表５）。また、「精神障害者の就労支援は主に労働行政が行っており、福祉行政での対策がとりにくい」と回答した自治体も 5 団体あり、自治体の福祉行政が精神障害者の就労支援対策を主体的には取り組みにくいと感じていることが窺えた。

表５ 精神障害者の就労支援対策をすすめる上での自治体の課題・問題点

項目	団体数	%
①就労支援施策は障害者全体を対象としており、精神障害者のみに特化した対策はとりにくい	31	55.4
②精神障害者の就労支援は主に労働行政が行っており、福祉行政での対策はとりにくい	5	8.9
③精神障害者の就労支援は主に福祉行政が行っており労働行政での対策はとりにくい	0	0.0
④精神障害者が医療・福祉サービスから企業へ移行する際の中間的な訓練・適応の場が得られない	3	5.4
⑤精神病院等の医療関係者からの就労支援対策への理解や協力が得られにくい	4	7.1
⑥就労を希望する入院患者や在宅精神障害者の把握が難しい	12	21.4
⑦精神障害者を受入可能な事業主の把握が難しい	9	16.1
⑧精神保健分野では、精神障害者の就労支援にあたる人材の確保・育成が難しい	10	17.9
⑨精神保健・福祉分野で就職支援対策をすすめるための財源が乏しい	10	17.9
⑩担当者の異動が多く、世代間の継承が難しい	4	7.1
⑪精神障害者の地域移行対策の中に就労支援移管する具体的な指針が示されていない	4	7.1
⑫精神障害者の就労支援対策をすすめる上でのノウハウの開発、情報が不足している	13	23.2
⑬その他	6	10.7
有効回答団体数（（無回答団体（*）を除く数）（複数回答）	56	100.0

2. ヒアリング調査の実施

ヒアリング調査は、質問紙に自由回答された自治体独自の施策から、前項の結果からうかがえる就労支援施策の課題への取り組みと評価できる事業を選定して実施した（表６）。

（１）沖縄県の事例

平成 30 年 6 月 28 日に訪問。対象事業は H29 年度途中からの開始でまだ試行段階、訪問

時 3 名利用、内 1 名が退院予定とのこと。事業背景に社適事業を入院患者にも適用するべく要望があったが、制度設計の議論の中で、入院患者は地域生活のイメージを持ってもらうことと地域態勢の整備が優先で、通院患者と同じメニューで作業できるか？という観点からもトーンダウンした事業となった経緯があった。実はこの陳情は当会会員のグループによるもので、「社会的入院」患者は通院患者より症状が安定している場合も多く、職業リハビリが安定的な地域生活と社会保障費の削減を生む試算による陳情とのことであり、当事者の就労を巡る意見が県内で二分していることが明らかとなった。

表6 ヒアリング対象とした自治体の独自事業と主管部門

自治体	事業名	事業概要	主管部署	区分
沖縄県	精神障害者入院患者に対する地域定着試行事業	精神疾患で入院している精神障害者を一定期間事業所に通わせ、院外での活動を通し、退院後の生活及び日中活動を行うイメージの育成や、退院後の環境変化への不安の緩和等を図り、精神障害者の社会復帰、社会的自立を促進する。	子ども生活福祉部 障害福祉課	福祉行政
佐賀県	障害者と企業の架け橋事業	精神障害者についての専門的知識を持ったコーディネーターを配置し、精神科の医療機関や障害者に対し、就労に向けて利用できる支援策等を情報提供するなど、双方のニーズに応じたコーディネートを実施する。	障害福祉課 就労支援室	福祉行政
福岡県	社会適応訓練事業	本研究での調査対象事業。入院患者にも対象適用している事へのヒアリング。	保健医療介護部 健康増進課	保健行政
	精神障がい者雇用中小企業サポート事業	精神障害のある方の雇用を検討している中小企業にアドバイザーを派遣し、雇用準備から職場定着まで一貫した支援を実施。	福祉労働部 労働局 新雇用開発課	雇用行政
神戸市	短時間雇用創出プロジェクト	国の障害者雇用率制度や雇用関係助成金においては、短時間雇用(週 20 時間未満の雇用)について企業のインセンティブが働きにくいことから、働く力があるにもかかわらず、個々の障害特性から長時間の就労が困難な方の社会参加が促進されにくい状況にある。このため、障害特性に応じた働き方が可能となり、就業機会の拡大をもたらす就業形態である短時間雇用を推進する。	障害福祉部 障害者支援課	福祉行政

(2) 佐賀県の事例

平成 30 年 7 月 18 日に訪問。対象事業は就労支援コーディネーターを配置、障害者雇用不安のある企業や就労に不安のある障害者に対する支援や関係機関への調整を通じて就労につなげる三障害共通事業で、ここに精神障害者専門の担当を配置している。ヒアリングで成果に直結する特別な要因を聞き出せたというよりは、全ての活動を地道に丁寧に行っているということしか分からなかった。同様の事業は多くの自治体の雇用行政が人事コンサルティング企業等への委託により実施しているが、佐賀県ではそれを福祉行政が自前で丁寧に実施していることこそが最大のポイントと言えるかもしれない。なお佐賀県は、都道府県別の障害者雇用率達成企業の割合で 7 年連続全国 1 位とのことであった。

(3) 福岡県の事例

平成 30 年 7 月 19 日に訪問。まず、社適事業を入院患者にも適用していることから、所管の保健医療介護部 健康増進課でヒアリング。制度利用について医療機関から要望が上がりにくい現状について、国が「精神障害にも対応した地域包括ケア」の制度構築に動いている事や、それにより福祉機関からのアプローチもしにくい背景もあるとのこと。しかし、就労支援機関につながらない当事者の存在も認識しており、そこに向けた施策の準備検討

も始めているとのことであった。また、精神障害者に特化した中小企業支援メニューを実施する 福祉労働部 労働局 新雇用開発課も訪問。ここでは佐賀県とは逆に民間企業委託による企業支援を行っているが、そのメリットは企業感覚を理解した支援ができることと、就労支援機関を介す支援では拾えない当事者の特性を拾える場合もあるとのことであった。

（４）神戸市の事例

対象事業は IDEA モデル^{※2}による地域就労支援プロジェクトである。本モデルは 15 分からの超短時間労働とワーカーシェアを組み合わせる雇用形態で、週 20 時間以上勤務という障害者雇用率の算入基準を満たせない障害者にも就労の途を拓くモデルである。神戸市しごとサポート主催のネットワーク会議（平成 30 年 9 月 25 日開催）に出席して情報収集したところ、現行制度では一般就労が認められない就労系福祉サービスの利用者に本プロジェクトを適用し、本モデルの超短時間就労との併用を認めたとのこと。これにより当事者は就労体験の機会を得て収入もアップ、プロジェクトで開拓した近隣商店街の人手不足の一助にもなっているとのことであった。また、別の企業では当事者受け入れのための業務切り出しを通じて社内の雇用環境全般が改善、離職率も低下したとの報告もなされていた。

【考察と今後の課題】

社適事業の実施は引き続き減少傾向にあることが明らかとなったが、21 団体が制度を継続させており、5 団体が形を変えて企業実習を提供する事業を実施していることと併せて、現在でも社適事業の効果は一定の評価を得ていると考えられた。それでも事業が縮小傾向にあるのは、効果以上に運用を妨げる要因の存在が示唆され、その要因分析と改善案の提示が必要と思われる。一方、本研究で実践事例として取り上げた IDEA モデルは、障害者雇用を起点に職場や地域の活性化につながる可能性を持つものとして評価できるとと思われる。

また、約半数の自治体で、国の就労支援施策が三障害対象としていることが、精神障害者に特化した就労支援施策の実施を難しくしていると考えていることが明らかとなった。しかし、そのような条件下でも独自性の高い事業を行う自治体も存在しており、自治体同士で情報を共有するなどして、施策運営への更なる工夫が求められるものと思われた。

【参考文献】

※1 精神障害者の雇用促進のための就業状況等に関する調査研究；独法 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 No. 95

※2 超短時間雇用という新しい働き方のデザイン；東京大学先端科学技術研究センター 近藤武夫，ATAC カンファレンス京都 2016 抄録

【経費使途明細】

使 途	金 額
旅費（関係者打ち合わせ：東京、ヒアリング：沖縄県、佐賀県、福岡県）	136,040 円
印刷費（調査報告書 製本印刷費）	121,500 円
謝金（調査票原案作成、回答票集計）	50,000 円
郵送料（調査票郵送費、調査報告書返送郵送費）	33,240 円
会議費（打ち合わせ 茶菓）	2,430 円
合 計	343,210 円
大同生命厚生事業団助成金	300,000 円