

|      |                                      |
|------|--------------------------------------|
| タイトル | 知的障害者の就業状況と就労支援に関する研究                |
| 著者   | 澁谷, 芳; Shibuya, Kaori                |
| 引用   | 北海学園大学大学院経済学研究科 研究年報(14):<br>119-137 |
| 発行日  | 2015-03-31                           |

# 知的障害者の就業状況と就労支援に関する研究

澁 谷 芳

## 1 問題意識と課題

### 1.1 問題意識

本論文の目的は、知的障害者の就労の現状を通して、知的障害者の就労に向けて不可欠な支援について提示することにある。

障害者自立支援法の下では、地域生活において障害者が自立できる支援を目指し、障害者雇用率の向上に重点をおいていた。その結果、一般企業においては、理解力や作業能力の比較的高い、軽度<sup>1</sup>の障害者が雇用される傾向がある一方、重度の障害者は雇用されにくい状況にあり、生活介護等の障害者福祉サービスを利用している場合が多い。また、荏部ら（2010）<sup>2</sup>は、知的障害者の就労条件について、障害者自立支援法制定以降であっても、一般の労働者や身体障害者に比べ、特に知的障害のある労働者の賃金は低水準であると指摘する。

知的障害者の就労への低賃金傾向は以下の理由に基づく。すなわち、障害者の雇用形態は労働基準法適用による雇用型と適用外の新雇用型に大きく分けられる。雇用型は最低賃金の減額の特例<sup>3</sup>が認められており、同種労働に従事している比較対象労働者と比べて障害者の能力に応じて減額率を定めることができる。しかし、下限がないため、最低賃金を大幅に下回るような賃金で働いている現状がある。新雇用型は最低賃金のしぼりががないため、賃金設定は事業所や発注先に任される。北海道のある NPO 法人での聞き取りによると、本法人が運営する就労継続支援 B 型事業所の業務委託の 1 つに、これまでシルバー人材センターに発注されていたものがある。事業所は新雇用型のためシルバー人材センターより低い賃

金設定での契約ができるとし、受注がくるようになったという。シルバー人材センター同様、契約条件に最低賃金制を採用すると受注がなくなる恐れがあり、障害者への賃金支払いが難しくなる。最低賃金制を採用したい気持ちはあるが、低賃金でも受注があるだけでいいと代表はいう。

北海道教育委員会が設置している広域特別支援連携協議会ワーキンググループによる就学や進路希望等に関する保護者アンケート調査<sup>4</sup>結果報告書によると、高等養護学校等の教育について期待することの欄に「社会に出て、働くことの厳しさ、働かないとお金がもらえない、お金がないと食べていけない、生活していけないという現実をしっかりと教えてほしい」、「余暇の過ごし方、地域とのかかわり方、自立するためのスキルアップ」等の記述がある。これは、社会保障費の見直しが進む中で、自立して働いてほしいと願う親の意識から出てきた言葉と考えられる。

ところで、障害者の「自立」とはどういうことを意味するのか。皆と同じように働き、賃金を得て生活することや身の回りのことを自分ひとりでできるようになることなのだろうか。むしろ問われなければならないのは、資本制経済の下で賃労働が主流となる社会となり、障害者もまた賃労働者とならなければいけないという状況ではないだろうか。

知的障害者は、生活年齢からみて知的な発達に遅れがあり、その発達段階に個人差があるため、日常生活の過ごし方や仕事への取り組み方、対人関係など、環境への適応力に違いがある。不慣れな状況や用途のたたない場に直面すると、気持ちが不安定になりやすく集中力の維持が難しい。他の障害種からみて、より多くの経験の積み重ねが必要である。しかし、知的障害者の思いを無視した一方的な支援であってはならない。互いに納得した上で活動を進められ、時には個別的な手立てを受け、成功体験を通じた周囲からの承認が、知的障害者には大切となる。

<sup>1</sup> 北海道立心身障害者総合相談所（2012）『相談・判定の手引き』。知的障害の程度は、軽度（おおむね IQ50 から 70 ないし 75）、中度（おおむね IQ35 から 50）、重度（おおむね IQ20 から 35）、最重度（おおむね IQ20 以下）の 4 段階とする。

<sup>2</sup> 荏部隆ほか（2010）『障害者の最低賃金の減額許可と労働能力の評価に関する研究』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。

<sup>3</sup> 最低賃金法第 7 条。都道府県労働局長の許可を受け、労働能力その他の事情を考慮して厚生労働省令で定める率を乗じて得た額を減額できる。

<sup>4</sup> 北海道教育委員会（2011）『就学や進路希望等に関する保護者アンケート調査結果報告書』。

白石 (2010)<sup>5</sup> は、「障害のある人の教育課題が「就労」「職業的自立」へと強くシフトする中、とすると、人格的価値や豊かさと切り離して作業へと追い込んでいってしまうことへの懸念がある」と述べている。社会が求める働く障害者像と知的障害者個々の実状とは必ずしも一致していない。

木下 (2012) は、「自立した「強い個人」になるために、それぞれの足りない能力やスキルを個別に獲得させる方法論に傾斜する「教育」は、今日の社会状況を映したものだ<sup>6</sup>」し、「人間は一人ひとりでは弱い存在だから、仲間を求め、そのことを通して発達していく（中略）時間をかけて回り道をいとわずに生きていくことが地に足をしっかりとつけた主体の土台となる<sup>7</sup>」という。

競争効率が当然であるかのような社会、労働者はスキルアップを求められ1日でも早く即戦力になるのが良いとする考え方に私たちは慣れてしまっているのではないだろうか。木下がいう「強い個人」には自助・自立、自己責任が求められており、できてあたりまえという考え方に偏重している。周囲からの承認が得られなければ自己の肯定化は難しくなり、心身の健康を維持することや人間らしい生活を営むことからかけ離れていってしまうと考える。人間の発達には、人とのつながりや過ごす空間と、効率的な時間の過ごし方だけではなく個々の生き方に対して立ち止まって考えたり、振り返ったりするための時間の確保が大切である。障害者の就労を考える上でも、そういった環境づくりが求められる。

## 1.2 就労支援に関する研究の整理

以上の問題意識をふまえ、先行研究を整理するといくつかの研究が挙げられる。まず、知的障害者の労働能力の評価と賃金の関係については、苅部ら (2010) の研究がある。苅部らは、一般労働者や身体障害者に比べ、知的障害者の賃金が低水準であると述べており、賃金と作業能力の関連性や最低賃金法に関わる問題を指摘している。また働き方を生産性という意味とし、障害者の働き方に関わらず、障害者を労働者とみなされるような仕組みが大事だとしている<sup>8</sup>。事業所調査の結果から、一般企業に限らず NPO 法人や社会福祉法人であっても最低賃金を下回ってもいいという特例が認められているため、事業主は採用時に留意する点に、障害者に対して求人募集や労働契約締結時に提示する賃金、最低賃金減額の特

例許可における際の賃金の変更を明記する必要があると指摘する<sup>9</sup>。しかしながら、そもそも労働基準法が適用されている労働者（障害者）に対して特例許可が必要なのだろうか。労働能力を賃金につなげるという能力評価が、障害者にも行われている。このような制度により、障害者に対する低賃金意識、障害を理由にした低生産性による雇用差別などの考え方が進んでいく一方ではないかと私は懸念する。

大澤 (2010)<sup>10</sup> は、農業分野における知的障害者の雇用促進について論じており、作業を細分化することができ、単純作業の比較的多い「農業」に注目している。事例を通して、段階的な支援が知的障害者の長期雇用につながることを明らかにしており、知的障害者と農業事業体を結ぶ中間支援組織を介在させた長期雇用支援システムの活用事例を踏まえて、他の分野においての知的障害者の長期雇用に向けた支援のあり方を示唆している。中間支援組織の拡充が今後の課題であり、また障害者施設職員は知的障害者の生活支援については実績があっても、農業分野に関する知識や技術はあるとはいえないため、施設職員が知的障害者と一緒に農業研修を行い、農業分野の専門家と一緒に知的障害者に農業技術などを身につけさせるような支援を行うことが重要だという。この場合、軽度の知的障害であれば、作業工程や道具操作などは経験による習得が可能と思われるが、重度の知的障害者の働き方については、あまりふれられていない。

山村 (2011)<sup>11</sup> は、就労の形態において一般就労と福祉的就労の線引きをどこに置くかが障害者の就労支援の議論において重要であるとし、保護雇用や特例子会社、福祉工場などの一般就労と福祉的就労の中間的位置におかれる事業について整理している。そして働くことの意味には物質的・経済的な報酬と社会的・心理的あるいは道徳的な報酬にわけることができ、後者には「個人における自己実現や自己の成長、社会から個人に向かう部分での社会とのつながりや他者からの承認、個人から社会に向かう部分での社会貢献などがある」という。

山村は、労働を働くことと同様の意味で用い<sup>12</sup>、一般就

<sup>9</sup> 前掲書 2、119、120 頁。

<sup>10</sup> 大澤史伸 (2010) 『農業分野における知的障害者の雇用促進システムの構築と実践』みらい。

<sup>11</sup> 山村りつ (2011) 『精神障害者のための効率的就労支援モデルと制度—モデルに基づく制度のあり方』ミネルヴァ書房、29-33、41-45、55-56 頁。

<sup>12</sup> 同上、23-27 頁。

山村は「労働」を「働くこと」と同義で用いている点に関して、杉村 (1991、2009) や清水 (1987) より、労働は広い概念を示し就労に比べると賃労働としての印象が弱く、目的をもった生産的活動の概念があるため、人間の行為全般をさす一般性の高い言葉として「働くこと」を用いるという。マルクスの労働の定義、つまり「人間における合目的な活動」であることに精神障害者

<sup>5</sup> 白石恵理子 (2010 b) 「きょうもお仕事がんばろう — 障害の重い人が働くということ 本人を中心にすえた価値の創造を」『みんなのねがい』(3) 全国障害者問題研究会出版部、37 頁。

<sup>6</sup> 木下孝司 (2012) 『子どもの発達に共感するとき 保育・障害児教育に学ぶ』全障研出版部、88 頁。

<sup>7</sup> 同上、13 頁。

<sup>8</sup> 前掲書 2、133 頁。

労のための支援に限定して論じている。その根拠は、「精神障害者にとって福祉的就労に比べ一般就労が実現しにくいという実態の不均衡に基づくもの」で、「精神障害者にとって働くことは、自分が自分の人間性を肯定するために必要な手段であり、そのためには「みんな」と同じであることが重要となる」という。このことは知的障害者にもあてはまる。一般就労に限らず福祉的就労においても、山村のいう「みんな」と同じ労働者とみなされるような支援政策について考える必要がある。

このような状況の中で、障害の程度や発達段階を考慮した手立て、知的障害者の働き方について整理することに加え、障害者の自立をどのように捉えたらいいのかを検討することは、今後の障害者の就労支援を考える上で重要と考える。

本論文は、障害者自立支援法の下での知的障害者の就業状況と問題点を整理し、知的障害者の就労支援に不可欠な支援者の存在と社会保障の充実の重要性について提起することを課題とする。

以下、2は障害者の就業状況とし、障害の総数や身体障害者、知的障害者、精神障害者の一般就労における就業状況について既存統計調査より分析する。3は障害者の就業形態とし、障害者自立支援法における就労支援の内容を提示するとともに、既存統計調査より一般就労や福祉的就労の実態より課題を整理する。4は北海道を対象に知的障害特別支援学校の現状について、就学者数や進路状況、特別支援教育の現状から課題を整理する。5は知的障害者への就労支援の課題とし、障害者福祉に欠かせない支援について提起し、2013年4月に施行された障害者総合支援法について整理する。6は、むすびとしこれまでのまとめから知的障害者の自立の意味を考え、求められる就労支援について提示する。

## 2 障害者の就業状況

### 2.1 障害者の総数

障害者白書<sup>13</sup>によれば、身体障害、知的障害、精神障害

の労働は必ずしも一致しない（合目的的ではない活動をする場合がありうる）。本論文のような、知的障害者を対象とした場合も、「合目的な活動」の点でマルクスの労働の定義をそのまま用いることはできない場合がある。ただし、対象者によっては、健常者と異なっているが、ゆっくりとした発達をたどる点で、生活年齢と精神年齢が異なるだけの場合もあり、マルクスの労働論は参考になる。総じて、障害者1人ひとりの労働のあり方、発達のあり方はそれぞれ異なっており、支援のあり方も障害者1人ひとりに対するきめ細やかさが必要となる。それらを含んだ考察は重要であるが、本論文の課題を超える。本論文では山村に従い、「就労」、「就労支援」に限定して、分析を加えることとする。

<sup>13</sup> 内閣府（2011）『平成23年版 障害者白書』、12頁。

の3障害の総数は、744.3万人である。日本の人口約1.3億人の内、約6%の人が3障害のいずれかを持っていることになる。

同白書<sup>14</sup>より、身体障害児・者を年齢階層別にみると、65歳以上の数が1970年の44.2万人から2006年の221.1万人へと増加傾向にある。種類別では、内部障害の数が著しく増加している。「このことは、障害の発生原因や発生年齢とも関係しており、人口の高齢化の影響が内部障害の増加に影響を及ぼしている」という。

精神障害者を年齢階層別にみると、20～64歳の数値が180.8万人（2008年）と最も多い。2008年の外来患者数（290.1万人）を疾病別にみると、気分障害、統合失調症、神経症性障害、ストレス関連障害等が約76%を占めている。学校や職場、生活、人付き合いへの不安などを抱え、発病により社会生活への適応に困難を有し、生きづらさを感じていると推測される。

図表2-1をみると3障害の中で知的障害児・者の総数が最も少ない。知的障害についての定義はないが、就学指導のためのハンドブック<sup>15</sup>によると、知的障害とは「発達期に起こり、知的機能の発達に明らかな遅れがあり、適応行動の困難性を伴う状態」をいい、発達期とは「18歳以下とすることが一般的である」としている。

知的障害は、発達期以降の事故や病気等による頭部損傷や、高齢化に伴う知能低下などによる知的機能の障害とは区別されている。よって知的障害児・者の数が少ない理由として、療育手帳取得に際して年齢制限があることに影響を受けていると考える。

図表2-1 障害者数（推計）

|         |       |         | 総数      |
|---------|-------|---------|---------|
| 身体障害児・者 | 18歳未満 | 9.8万人   | 366.3万人 |
|         | 18歳以上 | 356.4万人 |         |
| 知的障害児・者 | 18歳未満 | 12.5万人  | 54.7万人  |
|         | 18歳以上 | 41.0万人  |         |
|         | 年齢不詳  | 1.2万人   |         |
| 精神障害者   | 20歳未満 | 17.8万人  | 323.3万人 |
|         | 20歳以上 | 305.4万人 |         |
|         | 年齢不詳  | 0.6万人   |         |
| 計       |       |         | 744.3万人 |

資料：内閣府『平成23年版 障害者白書』、12頁、図表1-6より一部抜粋。

注1：精神障害者は、厚生労働省において実態調査が行われていないため、医療機関を利用した精神疾患患者数を精神障害者数としている。

注2：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（2006）、同省「社会福祉施設等調査」（2005、2006）、同省「知的障害児（者）基礎調査」（2005）、同省「患者調査」（2008）より、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部で作成したもの。

<sup>14</sup> 前掲書13、13～18頁。

<sup>15</sup> 北海道特別支援教育振興会（2008）『就学指導のためのハンドブック』、47頁。

## 2.2 障害者の就業率と就業形態

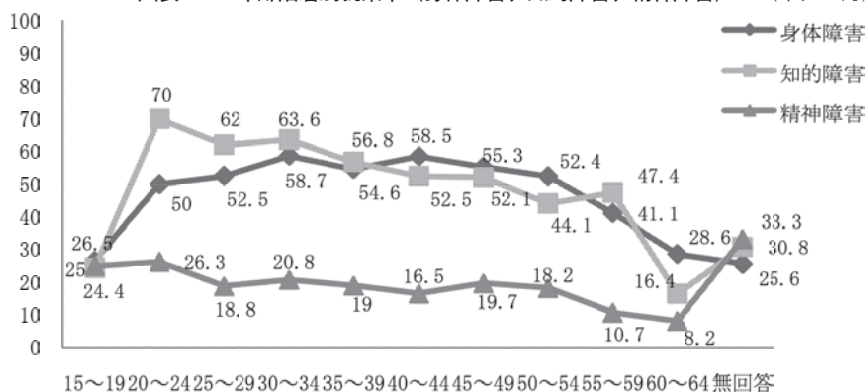
民間企業、福祉施設などでの就業者数を年齢階層別(図表2-2)にみると、精神障害者の就業率が全体的に低いことがわかる。知的障害者の就業率は、20～24歳をピークに加齢とともに低下し、50歳以上になると50%を割っている。20～50歳の身体障害者の就業率は、50%を超えているが、知的障害者同様、50歳以降から低下の傾向にある。

障害別の就業形態(図表2-3)をみると、身体障害者と

精神障害者に対して知的障害者の常用雇用<sup>16</sup>率は低く、施設、作業所における就業率が半数以上を占めていることがわかる。障害種別により就業形態に大きな違いがあることから、障害者の雇用課題や就労のあり方について考える際は、単に就業率だけの比較はできないということに注意しなければならない。

厚生労働省「平成20年度障害者雇用実態調査結果」から、雇用形態別の割合を障害種別にみてもみると、身体障害者は、正社員が64.4%、正社員以外<sup>17</sup>が25.5%、無回

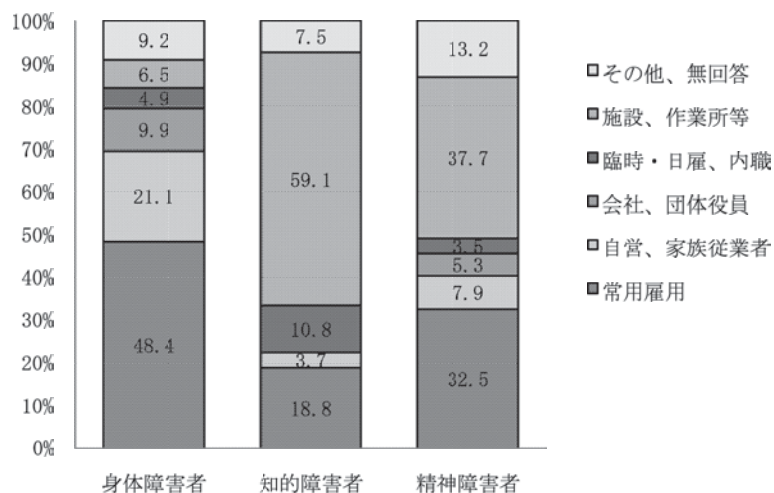
図表2-2 年齢階層別就業率(身体障害、知的障害、精神障害) (単位: %)



資料：厚生労働省「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査」(2006年7月1日現在)

表1-2、表2-2、表3-2より作成。

図表2-3 障害種別の就業形態 (単位: %)



資料：厚生労働省「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査」(2006年7月1日現在)

表1-4、表2-3、表3-3より作成。

<sup>16</sup> 厚生労働省(2006)「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査」(2006年7月1日現在)における常用雇用とは、1週間あたりの労働時間が20時間以上で、期間の定めなく雇用される者。ただし、期間が定められている場合であっても、1年以上雇用されている者及び1年以上雇用されると見込まれる者をいう。

<sup>17</sup> 厚生労働省「平成20年度障害者雇用実態調査」の用語定義によ

答が10.1%。精神障害者は、正社員が46.7%、正社員以外が53.3%、無回答が0%。知的障害者は、正社員が37.3%、正社員以外が62.6%、無回答が0%であり、正社員率が高いのは身体障害者で、知的障害者の正社員率は4割弱と1番少ない。

### 3 障害者の就労形態

#### 3.1 日本の障害者政策

日本の障害者政策は、行政機構の関係上、福祉、雇用、教育などの分野別にそれぞれが並行するかたちで発展してきたといえる<sup>18</sup>。

児童福祉法その他、身体障害、知的障害、精神障害など障害種別に法律が展開されてきたが、戦後から続いた福祉制度は行政による措置制度であり、受け手である利用者の視点に立った支援が十分にされていなかったのではないかと考える。

1975年に国際連合は、障害者の権利に関する宣言を採択し、1981年を国際障害者年とし、完全参加と平等をテーマとした。これを受けて日本では、障害者に係る制度改革が進められ、心身障害者対策基本法（1970）の全面改正により、1993年に障害者基本法が成立した。定義上、心身障害者から障害者へと変更し、障害者を身体障害、知的障害、精神障害の3障害に統一した。障害者基本法の基本理念は、障害者の自立及び社会参加であり、のちに障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略や障害者基本計画、重点施策5か年計画が策定された。これらの計画は、「障害の有無にかかわらず国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う「共生社会」とすることを目指す<sup>19</sup>」とともに、自己選択、自己決定の理念が示された。

こうした障害者福祉の理念のもと、障害者の社会参加に対する意識や社会の変化に対応すべく、障害者の立場に立った福祉を構築するため、2003年4月に支援費支給方式による契約制度が導入された。「支援費制度は、障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービスの提供を基本として、事業者との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用する仕組みであり、事業者等は、行政から受託者としてサービスを提供していたものから、サービス提供の主体として利用者の選択に十分応えることができるようサービスの質の向上を図ることが求められるようになる<sup>20</sup>」とし、

措置制度から契約制度に転換した点において、支援費制度は大きな福祉改革といえる。

その内容は、支援費支給を希望する障害者は、都道府県知事の指定した指定事業者・施設に直接に利用申し込みを行うとともに、市町村に支援費支給の申請を行うこと、施設で受けるサービスと居宅での生活をサポートするサービスの中から、適切な支援を受けられること、また、事業者・施設に対して、利用者本人及び扶養義務者の負担能力に応じた自己負担額の支払い義務が発生し、利用者負担額を控除した額を支援費として支給されることである。

実際に制度が始まってみると、意思能力が十分でない知的障害者に対する契約支援の方策が不十分であったり、支援費支給決定の水準を市町村が独自に行うため、地域格差が見られたりする他、応能負担から利用者および扶養義務者への経済的負担があること、障害者福祉サービスを提供する事業所・施設が身体障害者福祉法や知的障害者福祉法、児童福祉法の指定を受けていなければならない、福祉工場や小規模通所授産施設はサービスの対象から外されていたため、支援費を受けられない場合があるなどの課題があり、利用者個々の要望に対応できる内容ではなかった。

支援費制度に対する問題点への指摘があり、2006年に障害者自立支援法が施行された。

障害者の権利に関する条約に日本が署名した2007年以降、条約の批准締結に向けて障害者に係る制度が検討され、その内容は、障害者基本法の一部改正をはじめ、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律や障害を理由とする差別の解消の促進に関する法律などがあり、施行に向けて整備されている。

障害者自立支援法では、「障害者の自立の目標が就労だけにあるのではないけれども、障害者は働く場を求めており、それを具体化することが求められていた<sup>21</sup>」ことから、障害者自立支援法の柱の1つに「障害者がもっと働ける社会に<sup>22</sup>」があり、地域での自立した生活ができるよう就労支援の抜本的強化を進めることとなった。

一般に就労の形態は、職場や自宅といった働く場所を示す場合や就業上の条件で示した雇用関係の有無、雇用期間、労働時間などで分類される場合がある。雇用期間による分類では、期限を設けない常用雇用と期限のある臨時的雇用、日雇いがあり、労働時間による分類では、週の就業時間が35時間以上のフルタイム労働者、35時間未満のパートタイム（短時間）労働者がある。また、派遣労働者という雇い主である派遣会社と実際の職場が

ると、正社員以外とは出向社員、派遣労働者、パートタイマー、臨時・日雇、契約・登録社員、嘱託等をいう。

<sup>18</sup> 中原耕「日本における障害者福祉と就労支援」、埋橋孝文編（2007）『ワークフェア 排除から包摂へ?』法律文化社、171頁。

<sup>19</sup> 前掲書13、8頁。

<sup>20</sup> 厚生労働省（2003）「障害者施策に係る支援費制度について」。

<sup>21</sup> 坂本洋一（2009）『図説よくわかる障害者自立支援法【第2版】』中央法規、8頁。

<sup>22</sup> 厚生労働省（2005）「障害者自立支援法の概要」。

異なる就労の形態もある。

山村は障害者の就労について、ここであげた様々な形態は、「多くの場合で「一般就労」という言葉に包含されるもの<sup>23)</sup>と述べている。一般就労が困難な障害者を対象にした福祉的配慮のある施設や作業所などでの就労を福祉的就労<sup>24)</sup>という。

障害者雇用において、障害者の雇用促進に関する法律では、公的機関や民間企業等に対して一定割合以上の障害者の雇用を義務づける「法定雇用率<sup>25)</sup>」が設けられている。障害者の雇用に関して社会連帯の理念から、法定雇用率未達成の事業主には納付金<sup>26)</sup>を徴収し、法定雇用率達成の事業主には調整金、報奨金を交付する「障害者雇用納付金制度」がある。さらに、職場適応援助者（ジョブコーチ<sup>27)</sup>）やそれをサポートする助成金の設定、試行雇用（トライアル雇用<sup>28)</sup>）奨励金などの政策が実施されている。

以上のように、障害者自立支援法において、障害者の職業的自立をねらう政策がすすめられてきたが、障害種別に統計を見てみると雇用実態や賃金状況の違いが見られ、特に知的障害者の一般就労率は、他の障害種と比べると最も低く、福祉的就労が半数以上を占めているのが現状である。もちろん就労形態や雇用条件の違いはあっても、民間企業、施設、作業所などは働く場であり、就労の機会を得ていることに変わりはない。しかし、これらの労働環境の中には、労働能力に応じて最低賃金を減

額する特例制度が設けられている現状から1か月の生活に十分な賃金保障がないなど、生活への不安を持たざるを得ない障害者がいる。人が働くことのできる状態にするためには、食事や睡眠が確保され、安心して安全に暮らせていることが欠かせない。そのためには、職業的自立への支援だけでなく、賃金保障や障害者基礎年金を含めた社会保障などの障害者の暮らしを守る制度もまた同時に考える必要がある。

本章では、障害者の就労の形態とし、障害者自立支援法における就労支援の内容を提示するとともに、既存統計調査より一般就労や福祉的就労の実態より課題を整理する。

### 3.2 一般就労の状況

一般就労は行政用語であり、自治体によって用語説明の表記が違う。大阪府箕面市は、一般就労の場所として「一般企業、事務所・工場・商店・自営など<sup>29)</sup>」と記され、鳥取県保健福祉部障がい福祉課のホームページでは、「一般就労とは民間企業等で雇用関係に基づき働くこと<sup>30)</sup>。」という。障害者福祉関係の文献では、一般雇用と表記されているものがあり、『精神保健福祉用語辞典』によると、一般雇用とは、「一般の市場競争的な取り引き環境のなかで働くことを指し」、「常用雇用<sup>31)</sup>にある者が該当する」。

本論文では、公的機関および特例子会社を含む民間企業で雇用関係に基づき働くことを一般就労とする。

厚生労働省における平成20年度障害者雇用実態調査結果から、3障害ごとに一般就労している者を職種別にみると、身体障害者は、事務的職業が25.5%、生産工程・労務が23.6%、専門的・技術的職業<sup>32)</sup>が23.4%である。職業別従事状況<sup>33)</sup>をみると、視覚障害では、あんま・マッサージ・はり・きゅう、聴覚・言語障害では、生産工程・労務、肢体不自由と内部障害は事務の割合が高い。精神障害者は、割合の高い順から専門的・技術的職業が40.2%、サービス職業が22.1%、生産工程・労務が21.4%である。産業別にみたところ、医療・福祉で35.0%と最も多く雇用されている。知的障害者は、割合の高い順から生産工程・労務が51.9%と半数を超えており、次いで

<sup>23)</sup> 前掲書 11、29-30 頁。

<sup>24)</sup> 社団法人日本精神保健福祉士協会監修(2011)『精神保健福祉用語辞典』中央法規、460 頁。

<sup>25)</sup> 1976 年、身体障害者雇用促進法の改正により、それまで努力義務でしかなかった法定雇用率制度が義務化され、納付金制度が導入された。

<sup>26)</sup> 法定雇用率未達成企業は、1 人不足するごとに月額 5 万円を納付金として国に支払わなければならない。

<sup>27)</sup> 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構のほか、厚生労働大臣が定める研修を行う民間の研修機関において、職場適応援助者養成研修が実施されている。ジョブコーチの種類は、地域障害者職業センターに配置する「配置型ジョブコーチ」、障害者の就労支援を行う社会福祉法人等に雇用されている「第 1 号ジョブコーチ」、障害者を雇用する企業に雇用されている「第 2 号ジョブコーチ」の 3 つである。これらのジョブコーチは、障害者が一般企業で働くことを実現するため、職場開拓や対象障害者と仕事の適合性をみたり、実際の仕事に立ち合い必要に応じて支援をしたりする。徐々にジョブコーチの支援を少なくし職場へ移行する。就職が決まった後のフォローアップも行う。支援期間は対象障害者の状況によるが、1～7 か月である。

<sup>28)</sup> 雇用保険の適用企業が、ハローワークが紹介する労働者を短期雇用し、その後の常用雇用への移行や雇用のきっかけを作る支援。ハローワーク所長がトライアル雇用を実施することが適当であると認める者(中高年齢者、若年者等、母子家庭の母等、季節労働者、中国残留邦人等永住帰国者、障害者、日雇労働者・住居喪失不安定就労者・ホームレス)を対象とする。事業主には、試行雇用奨励金として月額 40,000 円を 3 か月間支給される。

<sup>29)</sup> 大阪府箕面市(2010)「社会的雇用」による障害者の自立支援(提案)、3 頁。

<sup>30)</sup> 鳥取県保健福祉部障がい福祉課 HP。

<sup>31)</sup> 雇用契約が更新継続して実際には長期の雇用となっている「非正社員」と「正社員」を合わせて「常用雇用者」と呼ぶ。前掲書 24、22 頁。

<sup>32)</sup> 「高度の専門的水準において、科学的知識を応用した技術的な仕事に従事する者及び医療・法律・芸術その他の専門的性質の仕事に従事する者をいう」。厚生労働省「雇用構造調査(就業形態の多様化に関する総合実態調査)」の用語解説による。

<sup>33)</sup> 前掲書 11、28 頁。

サービス職業 27.7%である。産業別にみたとところ製造業 37.9%と最も高く、知的障害者にとって、定型的作業のように手順が決まっている業務は、非定型作業よりも働きやすいと考える。

これまでの障害者の雇用の促進等に関する法律では、一定の割合を定めた法定雇用率が設けられており、公的機関は 2.1%（ただし、都道府県教育委員会は 2.0%）、民間企業は 1.8%である。また、特殊法人は 2.1%と定められていたが、2013 年 4 月 1 日より法定雇用率が変わり<sup>34</sup>、公的機関は 2.3%（ただし、都道府県教育委員会は 2.2%）、民間企業は 2.0%に引き上がった。

法定雇用率未達成企業に対して、ハローワークが企業に対し、障害者の雇用計画の作成を命じ、計画に沿って雇用率を達成するよう指導をしている。また、国は、未達成分に相当する納付金を企業から徴収し、正当な理由なく計画を達成せず、実施勧告にも応じない場合は社名の公開による社会的制裁を行う。

障害者雇用を行っている企業に対しては、事業主の経済的負担を調整する障害者雇用納付金制度が設けられ、一定水準を超えて障害者を雇用している場合は、障害者雇用調整金や報奨金が支給されている。また、税制上の特例措置もあり、民間企業が有する固定資産の割増償却が認められている。

図表 3-1 をみると、障害者雇用政策の促進により、実雇用率は上がってきている。賃金に関していえば、障害者と事業主とが雇用契約を結ぶことで最低賃金法が適応

されるが、最低賃金の減額の特例許可制度により、障害のない従業員より著しく労働能力が低いと認められた場合、最低賃金以下で働く障害者の存在を忘れてはならない。

また、ジョブコーチの支援で試用雇用ができたとしても、支援期間終了後、障害者が仕事の定着に向けて、企業側は必要に応じた助言や支援をするための人員を職場では割くことができない、仕事が合っていないなどの理由から、障害者は職場において十分な支援を受けることのできない現実がある。そして障害者は仕事が思うように進まない、職場の人とコミュニケーションが図れず孤立していると感じるなどの理由から離職する者も少なくない。従業員の障害に対する理解や企業内の支援体制の整備が進まないかぎり、障害者の一般就労継続への道は難しい。

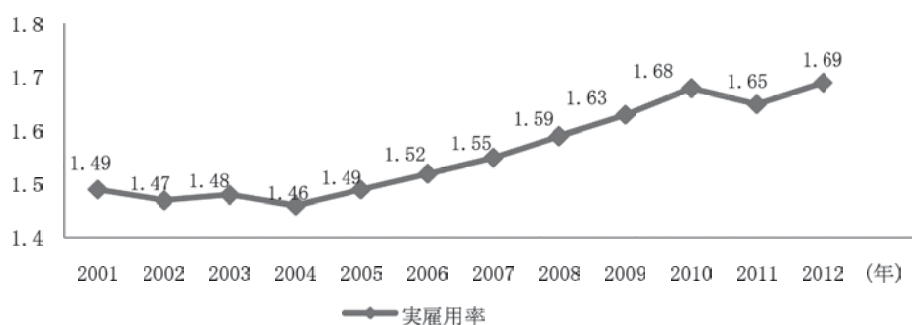
身体障害者、知的障害者、精神障害者の雇用を積極的に行っているアイエスエフネットグループ代表の渡邊幸義は、障害者の状態に応じて、助言やどうしたらこの仕事をこなせるようになるのだろうかなど、その手立てを考えるのは企業側であるという<sup>35</sup>。

さらに、会社には健常者と障害者が一緒に働いているため、隔たりがあってはならないという。代表は昼食会を行い、順番に数人ずつ障害をもつ社員を食事に誘う。そこに健常者の社員も加わり、一緒に食事をするという。

働く場には、障害をもつ社員がわからないことをわからないと言える環境や質問に対してわかるように答えて

図表 3-1 民間企業における実雇用率の推移

（単位：％）



資料：内閣府『平成 25 年版 障害者白書』、103 頁、図表 2-13 より、一部抜粋。

注 1：雇用義務のある企業（56 人以上規模の企業）についての集計である。

注 2：「障害者の数」とは、次に掲げる者の合計数である。

- ・2005 年度までは、身体障害者（重度はダブルカウント）、知的障害者（重度はダブルカウント）、身体、知的ともに重度障害者は短時間労働者である。
  - ・2006 年度以降は、身体障害者（重度はダブルカウント）、知的障害者（重度はダブルカウント）、精神障害者、精神障害者である短時間労働者（精神の短時間労働者は 0.5 人カウント）。
  - ・2011 年以降は、身体障害者、知的障害者ともに短時間労働者は 0.5 人カウント。
- ※短時間労働者とは、1 週間の所定労働時間が 20 時間以上 30 時間未満の労働者をいう。

<sup>34</sup>『北海道新聞』朝刊 2012 年 5 月 18 日。

<sup>35</sup> 渡邊幸義「発達障がい、不登校、ひきこもりの人の就労とは」、学校法人池上学園 池上学院グローバルアカデミー専門学校社会生活学科教育実践報告会、2012 年 12 月 2 日による。講演の

くれる「人」、そして置かれている状況が理解できず黙っている社員に対して、言葉を掛けたり助言をしたりする「人」の存在は欠かせない。障害者の周りにいる「人」がどのようにに関わり、支援をしていくのかで、障害者は安心して働くことができ、職場で過ごすことができるのではないだろうか。

### 3.3 福祉的就労の状況

福祉的就労は、「福祉分野にある授産施設や小規模作業所で働くことを指す。本来、これらの施設は通過施設で一般雇用へ就職するための訓練の場であった。(中略)一般雇用で働くことが非常に困難な障害者もいることもあり、福祉的就労が長期間の就労となっている現実がある。<sup>36)</sup>という。すなわち施設や作業所の指導員等が配置された環境で福祉の支援を受けて就労をしている状況である。

職業的自立を目指す就労支援には、就労支援就労移行支援と就労継続支援(図表3-2)がある。山村(2011)は、福祉工場や就労継続支援A型は一般就労と福祉的就労の中間的位置に配置される事業としている。福祉工場は雇用保険制度の対象となっており、最低賃金法が適応されるなどの雇用環境は整っている。また雇用型の就労継続支援A型は、障害者との雇用契約締結の有無により、労基法第9条の適応、不適応が分かれることから、福祉工場と就労継続支援A型は、福祉的支援があつての就労と

いう観点から、本論文において、福祉的就労に含めることとする。

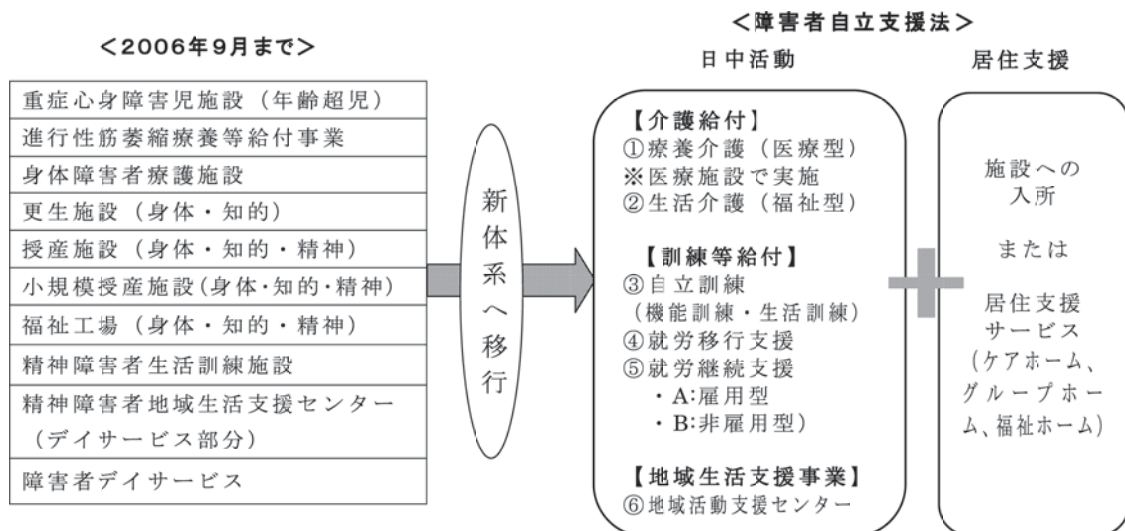
就労移行支援、就労継続支援A型、就労継続支援B型を提供する事業所は、一般就労が困難な障害者に対して、一般就労に向けた働く訓練をする通過施設とおさえられているが、厚生労働省<sup>37)</sup>によると、施設から民間企業等への一般就労につながる者は年間1～2%であるという。これに対して、特別支援学校から民間企業等への就労は年間25%であるから、施設や小規模作業所から一般就労への就労機会を得るのは容易なことではないといえる。

福祉的就労の作業時間や作業内容は、施設や作業所によって個人差がある。北海道を例に主な作業内容をみれば、クリーニング業、木材加工(家具、クラフトなど)、農業・園芸、食品加工(菓子、パン、製麺、豆腐、弁当など)、縫製・皮革製品の製造、印刷、清掃、リサイクルなどの他に企業団体からの下請け作業があげられる。

身体障害、精神障害、知的障害の施設、作業所における福祉的就労の月額平均工賃(賃金)については、図表3-4の通りである。

過去5年の推移を見ると、北海道の平均工賃(賃金)は、全国平均を上回っているが、ひと月の生活費を考えると決して十分な金額とは言えない。工賃(賃金)は、作業内容と作業時間にも関係するとすれば、短い作業時間や単純な作業内容ゆえに、工賃(賃金)が安価になってしまう可能性は高い。障害者自立支援法における就労

図表3-2 障害者自立支援法へ移行した支援内容



資料：全国生活と健康を守る会連合会『暮らしに役立つ制度のあらまし』図表⑩施設事業体系の見直しより。

注：新体系への移行は、おおむね5年程度の経過措置期間内で行う。

最後に、障害者が最低限できていなければならないことは、「あいさつ」である、人と人がコミュニケーションをとる最初の言葉「おはよう」や「こんにちは」がないと、会話が始まらないからであると述べていた。

<sup>36)</sup>前掲書24、460頁。

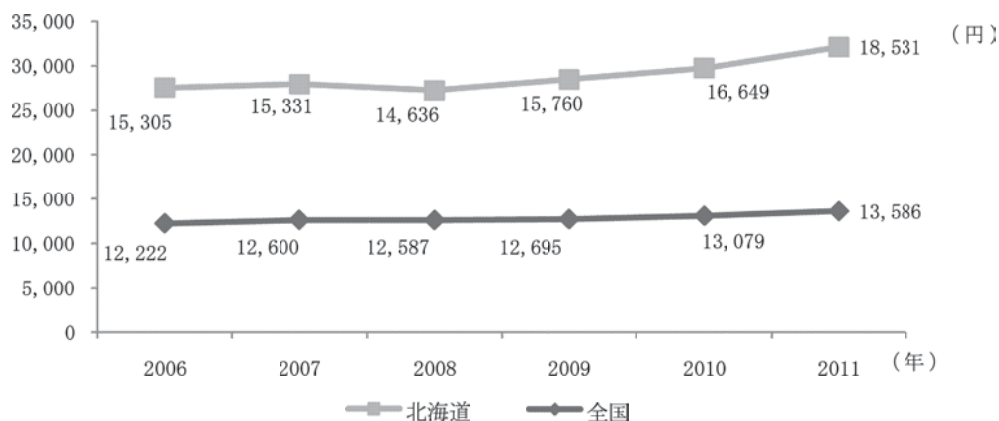
<sup>37)</sup>厚生労働省「障害者の就労支援対策の状況」による。

図表 3-3 障害者自立支援法における就労支援事業

|        | 就労移行支援                                                                                                                                                                                                                           | 就労継続支援                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                               |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |                                                                                                                                                                                                                                  | A型（雇用型）                                                                                                                                                                                                                   | B型（非雇用型）                                                                                                                                                                                      |
| 対象者    | 就労を希望する65歳未満の障害者で、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者                                                                                                                                                                                       | 通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が可能である者                                                                                                                                                                                    | 通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が困難である者                                                                                                                                                        |
|        | <b>【利用者像】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・養護学校を卒業したが、就労に必要な体力や準備が不足しているため、これらを身につけたい</li> <li>・就労していたが、体力や職場の適性などの理由で離職した。再度、訓練を受けて、適性にあった職場で働きたい</li> <li>・施設を退所し、就労したいが、必要な体力や職業能力等が不足しているため、これらを身につけたい</li> </ul> | <b>【利用者像】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・養護学校を卒業して就労を希望するが、一般就労するには必要な体力や職業能力が不足している</li> <li>・一就労していたが、体力や能力などの理由で離職した。再度、就労の機会を通して、能力等を高めたい</li> <li>・施設を退所して就労を希望するが、一般就労するには必要な体力や職業能力が不足している</li> </ul> | <b>【利用者像】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・就労移行支援事業を利用したが、必要な体力や職業能力の不足等により、就労に結びつかなかった</li> <li>・一般就労していて、年齢や体力などの理由で離職したが、生産活動を続けたい</li> <li>・施設を退所するが、50歳に達しており就労は困難</li> </ul> |
| サービス内容 | 一般就労等への移行に向けて、事業所内や企業における作業や実習、適性に合った職場探し、就職後の職場定着支援を実施                                                                                                                                                                          | 通所により、原則雇用契約に基づく就労の機会を提供するとともに、一般就労に必要な知識、能力が高まった者について支援                                                                                                                                                                  | 事業所内において、就労の機会や生産活動の機会を提供（雇用契約は結ばない）するとともに、一般就労に向けた支援                                                                                                                                         |

資料：厚生労働省「障害者の就労支援対策状況 3 障害者に対する就労支援」より一部抜粋。

図表 3-4 働く障がい者応援プラン対象施設・事業所月額平均工賃（賃金）実績の推移について（全国と北海道の比較）



資料：北海道保健福祉部障がい福祉課、障がい者の就労関係事業所の工賃（賃金）実績、「これまでの工賃実績の推移」（2006～2011年）より作成。

支援の強化により、職業的自立や経済的自立を障害者に求める風潮が強くなっている。一般就労に限らず、福祉的就労においても、施設や作業所が製品作りや販売をするにあたって、製品の質や個数の確保、販売ルートへの獲得など、自助努力が求められている。商品販売においては、施設や作業所間の競争だけでなく、一般企業との競争もせざるをえない状況におかれている。また、2007年に国が打ち出した「工賃倍増5か年計画」により、少しでも工賃（賃金）を上げるために、下請け作業の受注や品質の高い製品作りのため、施設や作業所の支援員が残業をして作業を続けるなど無理を生じさせる状況が生まれている。

結果として、作業能力の高い軽度の障害者を求め、施

設や作業所が利用者を選ぶような事態も少なからずおきている。障害者自立支援法は、法律上、利用者である障害者の要望により、利用したいサービスを受けることのできる制度となっているが、様々な矛盾や課題が生じている。

### 3.4 障害者自立支援法における就労支援の課題

厚生労働省は「障害のある人が障害のない人と同様、その能力と適性に応じた雇用の場に就き、地域で自立した生活を送ることができるよう社会の実現を目指し、障害のある人の雇用対策を総合的に推進してい<sup>38</sup>」と

<sup>38</sup> 厚生労働省（2012 a）「障害者雇用対策」による。

謳っている。しかしながら、一般就労においては、民間企業等が障害者の実雇用率を上げることに目が行き、どれだけの障害に対する理解をして、障害者を受け入れているのだろうか。

民間企業等が障害者の雇用を決めたならば、身体機能の欠損や知的な発達の遅れ、対人関係など環境への適応に困難があることを理解した上で作業内容を検討し、手立てや作業工程の工夫など、働く環境を整える責務を果たさなければならないと考える。

障害者が途中で離職する理由に「人間関係がうまくいかない」というのがある。障害の程度により、自分の意思を相手に伝えることが難しかったり、自分の発言に自信がもてなかったりするがゆえに、コミュニケーションや対人関係に関する課題を持つ人は少なくない。人はひとりで生きているわけではなく、誰かと関わりを持ちながら生活をしているものである。働く場においても、人と協力したり、仕事を教わったりする中で、仕事を覚え、できることが増えていき、自分に自信を持てるようになり、それが仕事への動機付けにつながる。安心して話せる相手や仲間がいるからこそ、辛いことも乗り越えることができ、長く同じ職場で働くことができるのではないだろうか。

しかし、障害者を受け入れる企業が、実雇用率の達成のために障害者を雇用し、仕事を効率よくこなしてくれればいい、労働能力が低ければ賃金の減額申請をすればいいという考えは、障害者に係る制度を悪用しているにすぎない。

福祉的就労においては、障害者自立支援法に基づき障害者の自立と社会参加のため、施設や作業所は、多様な障害の程度に対応すべく、様々な事業を展開している。

国は、就労の場を広げるよう補助金等で入所施設の定員減を進め、工賃（賃金）水準の引き上げにより障害者の経済的な自立を高めるし、施設や作業所に対して、収益性の向上を図るための自助努力を求めている。3.3でも述べたが、施設や作業所が作業能力のある障害者を選び、求めている現状があり、気づかないうちに作業をこなすだけの場と化してしまう施設や作業所になってしまうのではないかと懸念する。

障害者自立支援法では、就労継続支援B型の場合、利用者10人に対して、支援員は1名の配置で行うことになっている。1人の支援員が、作業の段取りをし、個々の障害者の心身の状態を把握した上で、1人1人に行きとどいた助言や技術支援ができるものであろうか。利用者の1人がパニックに陥ったとしたら、その対応に迫われ、他の利用者への対応は不十分になるであろう。また、就労移行支援事業所では企業実習においてジョブコーチが利用者の引率をしているが、ジョブコーチの数が少なく、ある利用者の実習が終わるまで次の実習者は待機し

なければならない。一般就労に限らず、福祉的就労の現場においても、行きとどいた支援ができるよう支援者の存在は欠かせない。

職業的自立や経済的自立を狙った障害者自立支援法における就労支援は、軽度または中度の障害者が対象となった傾向にある。重度の障害をもつ人にとっては、これまで述べてきた就労の形態に適さない場合があり、一般就労や福祉的就労の現場において、労働を通して障害者の発達が期待できる働き方を考えることが求められる。また、働くことと生活することを切り離して考えることはできないため、障害者が心身の健康を維持し、安心して暮らすことのできる賃金の保障や賃金では補えない分の社会保障などについても考慮しなければならない。

## 4 知的障害特別支援学校の現状について —— 北海道を対象に ——

### 4.1 特別支援教育

戦後から行われてきた「特殊教育<sup>39)</sup>」は、障害児の教育の機会の確保のため、障害の種類や程度に応じた教育的対応に配慮するものであったが、知的な遅れのない発達障害も含めて特別な教育的支援を必要とする児童生徒が増加傾向にあることから、障害の有無やその他の個々の違いを認識した教育的配慮という意味を持つ「特別支援教育<sup>40)</sup>」が推進されるようになった。

特別支援教育の理念は、「障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取組を支援するという視点に立ち、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するため、適切な指導及び必要な支援を行うものである<sup>41)</sup>」とする。1981年の国際障害者年のテーマである「完全参加と平等」を受け、障害者基本法<sup>42)</sup>の成立により障害者の自立が謳われるようになった。さらに同法は

<sup>39)</sup> 特殊教育は、盲学校、聾学校が1948年に、養護学校が1979年に義務化となった。就学猶予や免除の対象とされてきた重度障害児に対して平等に教育の機会が保障されるようになった。

<sup>40)</sup> 2006年に学校教育法が一部改正され、2007年より「特殊教育」から「特別支援教育」へと名称が変わった。

<sup>41)</sup> 文部科学省(2007)「特別支援教育の推進について(通知)」(19文科初第125号 平成19年4月1日)「特別支援教育の理念」より。

<sup>42)</sup> 「第1条 この法律は、障害者のための施策に関し、基本的理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者のための施策を総合的かつ計画的に推進し、もって障害者の自立と社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動への参加を促進することを目的とする」。内閣府(2003)『平成15年版障害者白書』、199頁。

2004 年、2011 年に一部改正し「障害者の自立と社会参加」が明記された。その影響は、特別支援教育の理念にあるよう、教育の現場においても、自立や社会参加をより意識した指導が行われている点に明らかである。

特別支援学校においても、障害の程度で進路先を限定した進路支援が行われている状況にある。保護者や本人に進路希望調査を行うが、軽度の障害児には一般就労の道を、中度の障害児には福祉的就労の道を、重度の障害児には生活介護といったように、限られた進路先から求められる人材により近い生徒を当てはめて、進路の方向性を決めている傾向にあり、障害者の自立を考える上で、子どもの成長に結びついていく教育のあり方を考える必要がある。

特殊教育から特別支援教育へ転換したことにより、これまでの制度を見直した点<sup>43</sup>は、次の通りである。第1に、幼児児童生徒の障害の重度・重複化に対応するため、盲・聾・養護学校を、障害種別を超えた特別支援学校に転換すること。第2に、特別支援学校は、地域の小・中学校等より要請があった場合、その学校に在籍する配慮が必要と思われる児童生徒の教育について、助言などの支援（センター的機能の役割）を行うこと。第3に、小・中学校において、学習障害や注意欠陥・多動性障害、高機能自閉症等の発達障害を含む児童生徒に対して、障害に応じた適切な教育を行うこと。第4に、従来の盲学校、聾学校及び養護学校ごとの教員免許状を、特別支援学校の教員免許状に一本化することである。

ところで、特別支援教育の理念に述べられた「一人一人の教育的ニーズ」とは何か。これは、イギリスにおいて、「1978 年にマリー・ウォーノック（Mary Warnock）を議長とする障害児の教育調査委員会の報告書、ウォーノック報告書（Warnock Report）が提案した「特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs：SEN）」に由来している。（略）この報告書では、医学的視点からの障害のカテゴリーは、障害のある子どもの側の要因としてのみ捉え、一人一人の子どもが必要としている教育とは対応しておらず、障害の有無は明確に区分されるものではなく、連続的なものであるべきだとし、医学的、病理学的観点から診断された障害ではなく、学習の困難さと教育的措置による観点から捉えた新たな教育学的観点を提唱した<sup>44</sup>」ことによる。

よって、教育的ニーズは、全ての幼児児童生徒に向けて把握されるものであり、子どもの性格や物事への関心、能力等を考慮し、集団の中で個がいきる教育活動が行われることと考える。子どもが何に魅力を感じるかによって、興味や関心をよせる領域が個々に違い、得手不得手もまた個人差があるのは当然である。しかし、「〇歳なのに～ができていない。」などの一般的な発達段階を基準にした考えや、周囲と違う行動をすることが多いなどの一般的としない固定化された考えが、子どもの発達の妨げとなり、健常児と障害児を分離させることにつながるのではないかと。実際、特別な教育的配慮が必要であるとみなされた子どもは、特別支援学級や特別支援学校に就学する傾向にあり、特に知的障害の特別支援学級や特別支援学校への就学者数は増加している。

医学的根拠などから障害児の機能障害や適応障害の状態を把握することは大切である。加えて、子どもが持つ強みをどのように引き出していかを考え、実践することで、子どもは様々な経験を積み重ねていく。教職員は、その結果を見直し改善した内容を再び実践しながら長期的に子どもの成長を見ていくことが教育の現場に望まれる。

ここからは、北海道の知的障害特別支援学校の高等部教育に焦点をあて、統計調査から就学者数や進路の状況を整理し、知的障害高等部教育の制度の現状について述べてみたい。

## 4.2 北海道における特別支援教育の就学者数

少子化で通常学校の統廃合が進む中、逆行しているのが小学校、中学校に設置される知的障害特別支援学級や知的障害の特別支援学校・高等支援学校への就学者数増加と高等支援学校の設置である（以下、本論文において、2007 年以前に設置された養護<sup>45</sup>学校・高等養護学校についても「特別支援学校<sup>46</sup>」、「高等支援学校<sup>47</sup>」と記す）。

北海道の特別支援教育の就学状況（図表 4-1）を見ると、知的障害と自閉症・情緒障害のある児童生徒の就学者数が増加していることがわかる。札幌市内の特別支援

一般的に認識されている。これは、医学的診断に基づく障害のカテゴリーとは異なる概念であり、一人一人の子どもが必要としているニーズとその教育的対応について言及する用語である」という。

<sup>45</sup> 養護とは、「児童の体質や心身の発達状態に応じて、適当な保護と鍛錬を加え、その成長・発展を助けること」であり、養護学校とは、「心身障害者に適切な教育を施すために設けられた学校」のことをいう。『広辞苑【第4版】』による。特別支援は、養護よりも広い教育的配慮が必要な児童生徒を対象とする。

<sup>46</sup> 特別支援学校（養護学校）とは、幼稚園、小学部、中学部、高等部が設置されており、それぞれに準じた教育が行われる。高等部については、入学選考検査を実施し、可否の判定を行う。

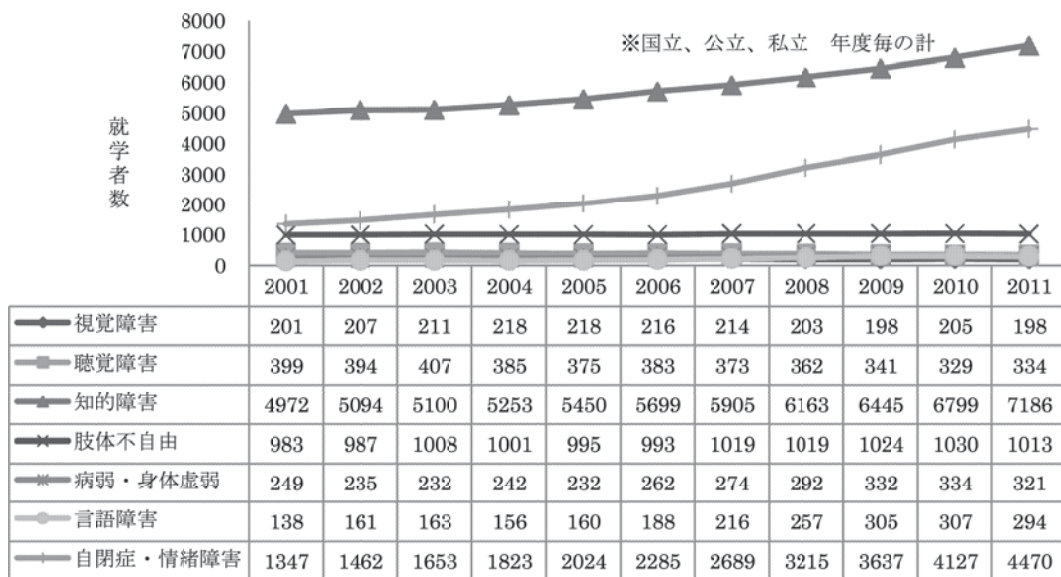
<sup>47</sup> 高等支援学校（高等養護学校）とは、高等学校に準じた教育が行われる。入学選考検査を実施し、可否の判定を行う。

<sup>43</sup> 中央教育審議会（2005）『特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）』55 頁。

<sup>44</sup> 西田幸代「イギリス」、嶺井正也ほか（2011）『平成 22 年度障害のある児童生徒の就学形態に関する国際比較調査報告書』より。西田は、ウォーノック報告書以来、「イギリスでは「障害のある子ども」という言い方よりも「特別な教育的ニーズを有する子ども（Children with Special Educational Needs：SEN）」と一

図表 4-1 北海道の特別支援教育の就学状況

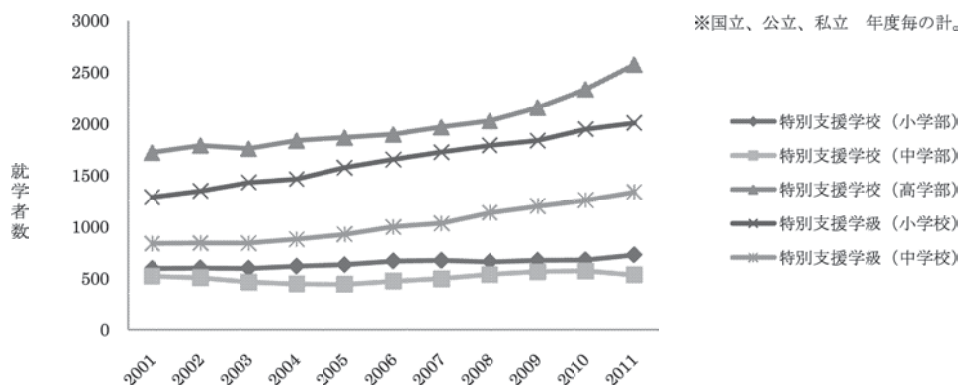
(単位：人)



資料：北海道教育委員会『特別支援教育』（2001～2011年度）「特別支援教育の就学状況」より作成。

図表 4-2 北海道の特別支援教育（知的障害）の就学状況

(単位：人)



資料：北海道教育委員会『特別支援教育』（2001～2011年度）「特別支援教育の就学状況」より作成。

学校では、教室が不足していることから廊下に面した広場を使う、廃校になった小学校を利用するなどして授業を行っている現状がある。なぜ、知的障害の特別支援学級や特別支援学校への就学者が増え続けるのか。その理由として、特別支援学校における教育相談の状況より以下のことが考えられる。知的発達の遅れに関する相談以外にも、他者に対する配慮や意識、コミュニケーション能力の乏しさ、または過剰に強い意識を他者に示すことなどが児童生徒に見られ、社会性の欠如や対人関係の未熟さを心配する保護者や指導上の困難を示す通常学級の教員の悩みが見られるからである。

また、発達期の遅滞や偏向など、幼児児童生徒における情報の普及、障害者福祉の法整備など、社会の変化も相まって特別支援学校への入学希望者が増加していると

考える。北海道の特別支援教育（知的障害）の就学状況（図表 4-2）より、特別支援学校高等部や高等支援学校への進学希望者が増加していることがわかる。

数年前、高等支援学校の定員増という対応では受け皿が足りず、定員超過により、札幌圏だけで 40 名近くが入学選考検査に合格できなかった。高等支援学校の設置を保護者から求められ、2009 年に小樽市、2011 年に札幌市、2013 年に千歳市に道立の高等支援学校が開校した。そして 2014 年には釧路市、愛別町に開校予定である。特別支援学校高等部においては、定員増により教室数が足りなくなり、グラウンドの一部に校舎を増設した例もある。

#### 4.3 北海道における特別支援教育の進路状況

##### (1) 進路動向

北海道の特別支援学校高等部、高等支援学校における過去3か年の進路状況（図表4-3）を見ると、一般就労よりも福祉施設や小規模作業所等を利用する者が圧倒的に多い。民間企業の雇用状況が低迷していることから北海道も例外ではなく、障害者雇用においても希望の仕事に就けない、または雇用につながることさえ難しいという状況にある。

主な一般就労先と業務内容として、スーパーマーケットやスポーツ用品店、衣料品店、ホームセンターなどの卸売・小売業において在庫数の確認や商品の陳列などを行う業務、製菓・製パン業や食品加工業における製造・調理補助、飲食店での清掃・洗浄や宿泊施設等の清掃・ベッドメイクなどが挙げられる。

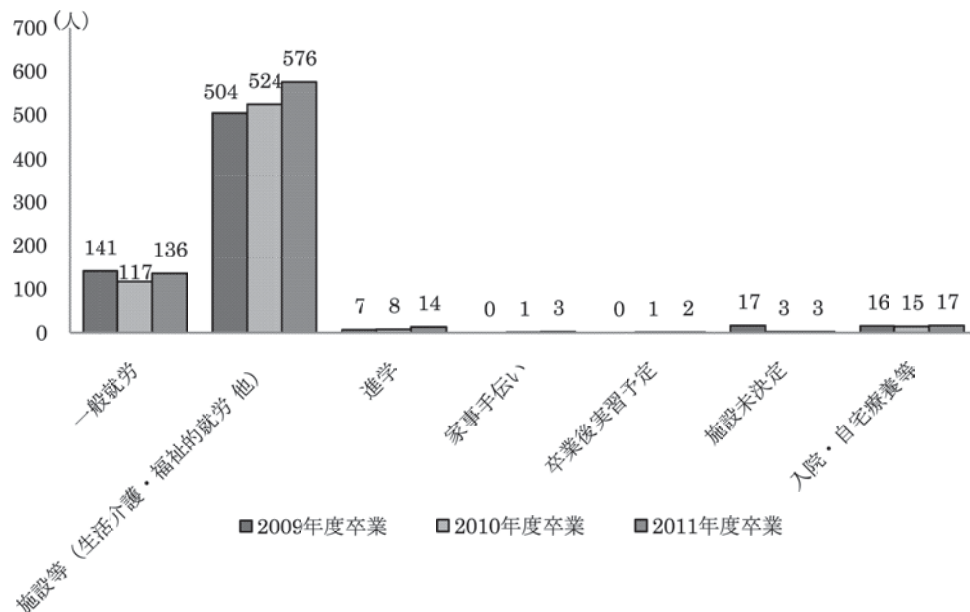
比較的障害の軽い生徒が通う高等支援学校の一般就労者は、年度毎に人数の違いはあるが、卒業者数に対して4人に1人の割合である。福祉的就労者は7割前後で、

一般就労者の約3倍の卒業生が進路先として施設等を利用している。

対して、比較的障害の重い生徒が通う特別支援学校高等部の一般就労者は0～数名であり、2011年度の5名が最も多い。卒業者数に対して一般就労者は高等支援学校に比べるとはるかに少ない。特別支援学校高等部卒業生の進路先は施設等（生活介護、福祉的就労 他）の利用が最も多い。

また、過去5年間の一般就労した特別支援学校高等部・高等支援学校の卒業生動向（図表4-4）をみると平均27%が離職している。1年目～5年目の推移をみると、毎年50～65人が離職しており、過去5年間の離職者172人に対して再就職者は53人であり、福祉的就労が60人、その他が46人となっている。再就職率31%と、離職者全員が一般就労に結びついているわけではない。以上のことから、卒業生の大半は、施設等の利用であり、比較的障害の重い生徒が一般就労につながりにくい現状がある。

図表 4-3 特別支援学校高等部・高等支援学校 過去3か年の進路状況（北海道）



資料：北海道特別支援学校（知的障害）進路指導連絡協議会資料（2009年度秋季、2011年度春季、2012年度春季）より作成。

注：2009年秋季は、2009年度卒業見込み者の進路決定状況。

図表 4-4 過去5年間の一般就労した卒業生の動向（北海道）

|   | 一般就労者数 | 離職者数 | 離職率 | 1年目   | 2年目  | 3年目   | 4年目 | 5年目 |
|---|--------|------|-----|-------|------|-------|-----|-----|
| 計 | 634人   | 172人 | 27% | 48人   | 56人  | 58人   | 62人 | 65人 |
|   | 一般就労者数 | 離職者数 | 離職率 | 再就職者数 | 再就職率 | 福祉的就労 | その他 |     |
| 計 | 634人   | 172人 | 27% | 53人   | 31%  | 60人   | 46人 |     |

資料：2012年度（春季）北海道特別支援学校（知的障害）進路指導連絡協議会

地区別協議会資料「アンケート②」過去5年間の一般就労した卒業生の動向より、各校の数字をまとめたもの。

注：知的障害特別支援学校高等部・高等支援学校の卒業生の一般就労者数計である。

さらに、各校が一般就労に向けた課題に次のようなことを感じている<sup>48</sup>。「昨今の雇用情勢から職場開拓については、引き続き厳しい状況が続いている」、「食品加工業への就労が多いが、それらの業種も機械化が進み、本校の生徒ができる仕事が少ないようになってきた。新たな職種開拓が必要。新規に流通業(ピッキング)で実習ができた」、「就業・生活支援センターや就労移行支援事業所、さらには普通高校(発達障害の生徒が在籍)と職場を取り合う現象が起きている」、「複雑な家庭事情、養育事情により、自宅からの通勤が難しい状況にある」、「自宅から通える範囲に適切な実習先がない。グループホームやケアホームなどの生活の場がない」などである。社会情勢の影響や家庭事情などから一般就労をあきらめ、福祉的就労に進路を変更する例も少なくないのである。

図表4-3の施設等(生活介護・福祉的就労 他)の内訳をみると、授産施設や就労継続支援B型事業の利用が多く、次いで生活介護であった。就労継続支援A型事業の利用者数が最も少なかった。この背景には、就労継続支援A型事業よりも就労継続支援B型事業を行う事業所が圧倒的に多いといえる<sup>49</sup>。

最後に、人数は少ないが進学を希望する者もあり、主な進学先には、障害者職業能力開発校や社会生活や就労に向けた教育支援を行う専門学校や技術専門学校への進学がある。

## (2) 職場体験

特別支援学校・高等支援学校では、各々で名称の違いはあるが、現場実習または社会生活実習という職場体験を行っている。高等部では1年生から3年生まで、毎年、実習を行っている学校が大半であり、1週間～8週間と学年があがるごとに実習期間が長くなる。これは、一般就労や福祉的就労等問わずに行っているもので、生徒本人だけでなく、保護者にも卒業後の社会生活を想定した過ごし方を経験してもらうのがねらいである。

高等部1年生や2年生のときは、学校から実習先に通ったり、自宅から実習先に通ったりと学校によって、実習の設定はまちまちであるが、高等部3年生で行う実習は体験として実習を行うのではなく、卒業後の進路先という前提での実習のため、自宅からの通勤または、自

宅から離れた地域の実習先であれば、グループホームやケアホーム等を利用して通勤し実習を行う。

実習後には、生徒の勤務状況や対人関係など職場での様子を実習先が評価し、卒業後の受け入れが可能かどうかを判断してもらう。内定がもらえなかった場合は、別のところで再実習を行ため、学校の進路担当が、新たに職場開拓を行っている。

一般就労における実習先の開拓をする場合は、進路担当がハローワークで障害者雇用の求人を確認したり、卒業生の進路先に出向き、別店舗での実習を依頼したり、時には飛び込みで実習依頼を行うこともある。

生活介護・福祉的就労他の施設利用においては、生徒本人または保護者が希望する施設に進路担当が依頼し実習を行っている。初めて利用する施設を進路先として希望している場合、施設の雰囲気が生徒に合っているかを保護者が確認する機会として、また、施設職員に生徒自身を知ってもらうことをねらい、実習前に、日中一時支援や短期入所(ショートステイ)、放課後支援などのサービス利用について、担任から保護者へ促す場合がある。

このような過程を経て、生徒の進路先が決まっていき、卒業後は社会人として地域生活を過ごすことになる。

## 4.4 教育課程

特別支援学校の目的は学校教育法第72条に記されている。「特別支援学校は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者(身体虚弱者を含む。以下同じ。)に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする」。ここで言う「準ずる教育」は、児童生徒の障害の状態や特性等を配慮した教育のことで、障害があるから教科内容を教えないということではない。児童生徒の障害の程度等、実態を考慮した教育課程が学校ごとに設定されている。

重複障害者等に関する教育課程においては、各教科別に学習するのではなく、領域・教科を合わせた指導という、いくつかの教科的要素を含む独自性をもった授業展開を行ってもよいことになっている。例えば、北海道のある特別支援学校高等部においては、身辺処理や給食における食事のマナーは日常生活の指導で行われ、社会や理科、家庭、道徳などの教科・領域が含まれる。生活単元学習においては卒業後の家庭生活を想定し、金銭の学習→買い物学習→調理(計画)学習を展開する。これらの学習は、国語や算数、家庭、理科、社会、道徳などの要素を含むことになる。余暇活動や作業、生活全般にかかわることを各教科別に学ぶのではなく、学習活動全般を通して、結果的に領域・教科に関する内容を習得していくというものである。

<sup>48</sup> 2009年度(秋季)北海道特別支援学校(知的障害)進路指導連絡協議会資料より一部抜粋。

<sup>49</sup> 北海道保健福祉部福祉局障がい者保健福祉課『北海道の障がい者の就労施策について』による。就労継続支援A型事業107か所・定員1,936名(2012年5月1日現在)、就労継続支援B型事業489か所・定員9,933名(2012年5月1日現在 休止している事業所を除く)。なお、この文章は、平成24年北海道特別支援学校進路指導連絡協議会(2012年5月17日)において配布されたものである。

北海道において、比較的障害の軽い生徒が通う高等支援学校では、いくつかの学科が設置されている。その大半が、木工科、クリーニング科、産業科、生活園芸科、生活家庭科である。ここ数年の進路先を見るとサービス業が増えてきており、作業学習で得た技術が、実際の職場でいかされないという現象が起きている。2009年以降に設置された高等支援学校には、これまでの学科の他に、環境・流通サポート科や福祉サービス科が加えられた。ある高等支援学校の環境・流通サポート科の環境分野においては、平素の作業学習の他に、清掃管理会社から外部講師を派遣してもらい、ダスタークロスや糸モップ、スクイジー<sup>50</sup>などの実技講習を行ったり、トイレ清掃の手順や留意点など民間流の指導を受けたりする機会を設けている。流通分野は、印刷や製本、書類の発送事務、商品の梱包・運搬などの作業を行っている。

福祉サービス科では、題材を設定し、基礎的な介護の知識や技術を身につけるだけでなく、自己理解や他者理解に向けてコミュニケーション能力の向上をねらい学習活動を行っている。他に介護食の調理実習や口腔ケア実習などを行っている。また、校内の職員向けにカフェを開き、クッキーやマフィンを作って提供する。食品製造や商品管理の基礎知識と販売や接客の方法を学んでいる。

実際にある業種から近い作業内容を設定し学ぶことで、卒業後の進路が一般就労に近づくことにつながるのだろうか。職場の支援体制があれば、技術や技能の習得は可能である。一般就労において心配されるのは、学校とは違う環境下におかれ、生活の場から職場までの通勤経路、対人関係、仕事内容に慣れるまで体力や精神力を使う日々であろうということだ。そのような中で習得してきた力をすぐに発揮できるものだろうか。職場の人に1つ1つ教わりながら仕事を覚え、生活のリズムを整えていく過程で社会人として成長していく道を歩んでもいいのではないかと考える。

教育とは、学習活動を通して、友達と折り合いをつける経験、葛藤や矛盾を乗り越えて得られる達成感、自分の活動がわかり見通しを持ち自分の意図で活動できる楽しさ、人から褒められたり、人に喜ばれたりする経験など、心身の発達の支えとなる段階を1つ1つ積み重ねていく取り組みでなければならない。

## 5 知的障害者の就労支援への課題

### 5.1 障害者福祉に欠かせない支援

障害者自立支援法において自立と社会参加が求められ

ている中、一般就労においては、理解力や作業能力の比較的高い、軽度の障害者が雇用される傾向にあり、福祉的就労の場においても、施設等独自の製品製造・販売や外部受託等により収入を得て、障害者に工賃還元をしていることから、一般就労同様、障害者に対してある程度の作業能力を求めている。よって重度障害者の就労は難しい現状であった。

また、障害程度区分ごとに受けられる支援が設定され、身辺に関する事柄が1人でできる、理解度が高いなどの理由で施設入所の対象から外れたり、就労の対象であると判断されたりする場合がある。障害の程度に限らず、高齢者に対して、制度上配慮されていないなどの問題があった。福祉施設や事業所においては、利用者の定数に対して、制度で決められた支援員の数は十分とは言えず、少ない人数で利用者を見守り、就労に向けた支援を行わなければならない。施設を運営するため、事業報酬や外部受託による収入があっても、施設の維持費や支援員の給与等への支出に当てるため、利用者の作業活動に対して支払う工賃が十分でないという例もあり、アパートやグループホームでの生活が厳しい。

障害者が安心して地域生活をしていくためには、障害者本人を取り巻く環境、すなわち家族や地域住民、行政、施設、学校、医療機関等の支援が必要不可欠である。周囲の人からの理解や支援、社会保障の充実、心身ともに健康を保持できるような教育内容、必要に応じた療法を受けることにより、障害者は、個々の自己実現に向けた活動の機会を得ることができる。そのためには、障害者が願う、障害の状態に応じた支援ができるよう、障害者の立場に立った制度が充実していなければならないと考える。障害者が求める支援と受けられる支援制度に矛盾があってはならない。

一般就労や福祉的就労において欠くことのできない支援は、これまでも述べてきたように、障害者を支援する人の存在と、障害者が心身の健康を維持し、安心して生活するための社会保障制度の充実と考える。

4.3でも述べたように、障害者が企業等への一般就労に就くことができなかった場合、施設や作業所等のサービスを利用している場合が多い。施設や作業所等では、利用者の実態を把握した上で就労に向けた支援計画を立て、それに基づき経験を積み重ねていくことで生活と就業に向けた習慣を確立させていくのである。施設等での経験が深まり生活と就業に向けた習慣が深まったところで、ジョブコーチと共に職場体験実習を行い一般就労につなげていくのである。

これらの過程において、施設職員だけでなく、地域障害者職業センターやハローワーク、ジョブコーチ、実習先の従業員、そして家族からの理解と支援を受けており、多くの人に支えられて、障害者は一般就労に就いている

<sup>50</sup> 窓ガラス清掃用の道具。T字形で、ガラスに付着した汚れをゴム部分でこそぎ落とすもの。

のである。一般就労後も、ジョブコーチによるフォローアップや職場の人からの助言や協力、生活面においては、自宅の場合は、家族の支えが、グループホーム等の生活では、支援員や同居人の支援と協力が欠かせない。

障害者の法定雇用率の設置や障害者を雇用した企業への助成金制度により障害者雇用が進められてきたが、助成金制度の利用期間が終わると同時に雇用継続がされないケースがある。障害者を支援するために従業員を充てるだけの余裕が会社にはないなどを理由に、雇用継続につながらないという状況が起きている。また、障害者への偏見に基づく差別的行為があったり、従業員が障害への理解がなかったりすると、障害者にとってその職場は働きにくい環境となる。そのような現実が、障害者の一般就労への定着を妨げ、離職につながってしまうのである。

障害者自立支援法の柱の1つであった就労支援の強化は、障害者への経済的、職業的自立を求める傾向にあり、同法でいう「就労」は、「賃労働」を意味し、賃労働による自活を障害者に求めている。

目黒ら(2012)<sup>51</sup>は、障害者の存在そのものが働いていることになる、「働く」ことの別の意味について述べている。例えば、障害者が「笑うこと」が生活において、他の人に幸せを与えることがあるとし、「このようないわゆる「賃労働」とは一般的に考えにくい人間活動は、芸術や娯楽分野の活動としても、社会に認められている。「障がいがある人であっても、その人が生きている限り、その存在そのものにより、「働いて」いることになる。「その人が社会の一員として社会生活に参加している限り、1人の人間として「働いて」いる(略)障がいのある人が、地域で生活し、地域の人と交流しながら生きていくことが、人間としての「働き」につながると」いう。つまり、障害者の「働く」こととは、賃労働や就労に限定するのではなく、社会の一員として広く活動することであると述べている。人間が人間らしく生きる権利であり、日本国憲法第25条で保障される「健康で文化的な生活を営むこと」にふさわしいあり方ではないだろうか。

山村(2011)<sup>52</sup>も、就労支援が「精神障害者に自ら稼ぎ(主に経済的に)自立した生活を送るために働かせることを目的とした制度ではなく、就労を彼らが自らの本質的価値を取り戻していくための手段として位置づけ、彼らの「人間らしい生活」を保障することを目的に据える必要がある。(略)精神障害者が単に資本主義経済における構成要因として生産活動の一端を担うことや、その成果

ではなく、彼らが本当の意味で社会の一員となるために、自分らしい働き方ができるかどうかという点でなければならない。」という。

障害者の「自立」は、他の誰かによる見守りや救い、社会保障制度がある中で、自分の意図を実行するために、自分の能力や持ち味を発揮しながら生活をしていくことと考える。経済的自立だけではない。誰にも頼ることができず、社会保障もない状況下で、生活することは困難であり、心身の健康を維持し続けることは、健常者であっても難しい。

しかしながら、何でも手を「貸してあげる」ことが支援なのではない。「支援をしてくれる人」や「社会保障」に全て頼るという考えでもない。助言や励まし、状況によっては、手を貸してくれる支援者の存在や、必要ときに受けられる社会保障制度の充実が大切なのである。

## 5.2 障害者総合支援法

2013年4月から、障害者自立支援法に代わる「障害者の日常生活や社会生活を総合的に支援するための法律」(障害者総合支援法<sup>53</sup>)が、施行された。「自立」に代わり「総合」と名称が変更された。目的の「自立した」の代わりに「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい」が明記された。

障害者総合支援法の基本理念には、「全ての国民が障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念」、「全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現」、「全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられること」、「社会参加の機会の確保」、「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと」、「日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものの除去」が規定されている。

障害者総合支援法改正点は、①法律の名称の変更。②障害者・児の範囲に難病等を追加し、障害福祉サービスの対象とする。③地域支援事業に障害者に対する理解を深めるための研修・啓発や障害者の家族や地域住民等が自発的に行う活動に対する支援、青年後見人等の人材育成、意思疎通支援を行う人の養成を必須事業として追加。④「障害程度区分」を「障害支援区分」と変更。障害の重さではなく、標準的な支援の必要度合いとする。⑤重度訪問介護の対象者を拡大。⑥共同生活介護(ケアホーム)を共同生活援助(グループホーム)に統合。⑦障害

<sup>51</sup> 目黒輝美・佐々木哲二郎「障がいのある人にとっての「労働」の意味を考える」、目黒ら(2012)『生きている 働いている 障害者の就労を地域で支える』、大学教育出版、15-18頁

<sup>52</sup> 前掲書11、367-370頁。

<sup>53</sup> 厚生労働省(2012b)『障害者総合支援法』による。

者施設に入所している者や精神科病院に入院している精神障害者の地域における生活への移行である。

改正点を見ると、②の障害者の定義に新たに難病等（治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病であって政令で定めるものによる障害の程度が厚生労働大臣が定める程度である者）を追加し、身体障害者手帳の取得はできないが、一定の障害がある方々に対しては、障害福祉サービスの対象となる。これは、障害者総合支援法において大きな改善点といえる。また、⑤の重度訪問介護の拡大についても、これまで肢体不自由者が対象であったが、これからは重度の知的障害者や精神障害者もその対象となる。支援を受けられる対象が広がったことは、大きな前進である。

しかし、障害者自立支援法で問題点とされていた、④の障害程度区分については、障害支援区分と名称が変わっただけで、認定調査のあり方や支給決定のあり方については、今後の配慮規定・検討規定となっている。③の障害者の意思決定支援のあり方、⑦の精神障害者に対する支援のあり方については、施行後3年を目途として検討するという。段階的に法整備が進められていくことになるが、具体的な支援内容について提示されていない点においては、現時点ではまだ不十分な法律といえる。

障害者総合支援法と同じく2013年4月1日より施行された「障害者優先調達推進法」がある。これは、国や地方公共団体、独立行政法人等の公的機関が、優先的・積極的に障害者就労支援施設等から製品を購入したり、業務を委託したりするのを推進するものである。このことにより、障害者就労支援事業所や特例子会社等は受注が増え、そこで働く障害者の賃金向上を狙うことができ、障害者の経済面の自立を進めることができるという。

実際に、ある施設では大学広報などを数枚1組にする仕事を委託され、通年行っている。仕事内容が幅広いことは、作業の選択肢が増えることにつながり、今後も注目していきたい法律であるが、ノルマをこなすだけの業務となることは問題である。委託する側と施設等職員、そして障害者本人が仕事内容や仕事の条件等を理解し、合意した上で仕事を行わなければならない。

## 6 む す び

本論文では、知的障害者の就業状況や就労形態とその課題、特別支援学校の進路状況等を通して、知的障害者の就労に向け欠くことのできない支援について整理してきた。

2 障害者の就業状況と、3 障害者の就労形態では、障害種別に就業状況や就労形態、平均賃金の現状から、現在の就労支援政策が、障害者に対して十分に行われているものとなっているのかを分析した。

障害者基本法の理念に障害者の自立及び社会参加があり、障害者自立支援法の柱の1つに「障害者がもっと働ける社会に」がある。それを受けて、一般企業における障害者雇用の促進、福祉施設や作業等においては、就労に向けた支援事業が制度化し、就労支援の強化が進められるようになった。知的障害者の一般就労率は3障害の中でもっとも低く、3割である。6割が施設や作業所等のサービスを利用している。民間企業における実雇用率は、最も低い2004年の1.46%から2011年の1.69%まで上昇している。法定雇用率の1.8%には満たないものの、障害者雇用をすすめている企業に対して経済的負担を調整する制度があり、法定雇用率未達成の企業には、雇用計画の作成や未達成分に相当する納付金を徴収するなど、制度によって障害者雇用がすすんできたように思われる。しかし、障害者の能力に応じた賃金設定や離職する者が多いなどの現状がある。

施設や作業所等での福祉的就労では、一般企業での就労が困難と思われる障害者に対して、福祉の配慮のもと働く場として、就労継続支援や就労移行支援の事業が展開されている。しかし、施設や作業所等が製品作りや販売をするにあたって、製品の質や個数の確保、販売ルートの獲得など、自助努力が求められており、商品販売においては、施設や作業所間の競争だけでなく、一般企業との競争をせざるをえない状況にある。また、施設職員の配置人数が障害者自立支援法で定められ、施設側も十分な支援体制が整えられないため、人手があまりかからず、作業能力の高い軽度の障害者を求め、施設や作業所が利用者である障害者を選ぶような事態も少なからずおきている。

職業的自立や経済的自立を狙った就労支援政策は、軽度の障害者が対象となっている傾向がある。一般就労や福祉的就労において、障害者が本当に必要としている就労支援を受けることができているのか。制度と現状の矛盾や課題が生じている。

4 知的障害特別支援学校の現状について — 北海道を対象に — では、北海道の知的障害特別支援学校の高等部教育に焦点をあて、既存統計調査から就学者数や進路の状況、卒業後の生活に向けた取り組みと課題について整理した。

2007年より特殊教育から特別支援教育に変わり、これまでの障害種別の養護学校から、障害種別を越えた特別支援学校に転換することや、特別支援学校は、地域のセンター的機能の役割を果たすということから、特別支援教育コーディネーターに任命された教員は、地域の幼稚園や小・中学校を訪問し、配慮が必要と思われる幼児児童生徒の教育について助言や支援を行うなどの取り組みが盛り込まれるようになった。また、特別支援教育の理念に、障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加が明記

され、学校教育において、自立と社会参加を意識した進路指導や学習活動が行われている。

特別支援学校高等部、高等支援学校における進路状況は、一般就労に比べ、施設や作業所等のサービス利用者がもっとも多い。一般就労ができたにしても、就労先が生徒の希望する職種とは限らない。職場の機械化が進み、生徒ができる仕事が少なくなっているという。

2009年以降に設置された高等支援学校には、既存の学科の他に、環境・流通サポート科や福祉サービス科が加えられ、対人サービスなど進路先の仕事に近い内容を学校の作業学習で設定している。また、同年、学習指導要領改訂によりキャリア教育が進められ、キャリア教育を職業教育と捉える傾向にある。そこから職業教育の充実を目標に働く意欲や技術の向上など、職業的自立を強くねらう学習展開が見られるようになった。

生徒本人が目的意識をもって活動に取り組み、集団での学習活動において、友達と折り合いをつける経験、葛藤や矛盾を乗り越えて得られる達成感、自分の活動がわかり見通しを持ち自分の意図で活動できる楽しさ、人から褒められたり、人に喜ばれたりする経験など、心身の発達の支えとなる段階を1つ1つ積み重ねていくような教育活動が特別支援学校に求められる。

5 知的障害者の就労支援への課題では、障害者が安心して暮らせるためには、障害者本人を取り巻く環境、すなわち家族や地域住民、行政、施設、学校、医療機関等の支援が必要不可欠であり、同様に就労に向けた課題で共通していることは、障害者を支援する人の存在と障害者が健康を維持し、安心して生活するための社会保障制度の充実である。そのためには、障害者の立場に立った制度が充実していなければならない。

障害者への就労支援に求められることは何か。多様な労働のあり方に十分な支援体制がとれる支援員の配置と、障害者自身や障害者を支える企業、施設等への保障の充実である。

身体機能の欠損や知的発達の遅れ、生産性が低いなどの理由で、障害者を社会から排除するのではない。もしかすると、今、障害をもたない人も何らかの要因によって、障害者になる可能性はある。障害者福祉が抱える課題は、自分たちにもかかわる問題として自覚しなければならないし、民間企業や施設等は、障害者の選択に応えられるような働く場の体制を整えていく必要がある。

また、知的障害者福祉施設や事業所では、施設の規模や利用者数、障害の程度によって支援員数に差はあるが、十分な人員配置とは思えない。特に重度障害者や高齢の障害者の多い施設、パニック行動のみられる利用者がいる場合では支援する側に余裕がないと、利用者の活動の幅が狭まる恐れがあると考ええる。

これまで障害者の就労支援に欠かせないのは、支援者

の存在と障害者の暮らしを守る制度として社会保障の充実について述べてきた。

支援者の存在について言えば、家族、行政や学校、施設、医療機関といった専門機関の支援者だけでなく、地域住民に近くに住む障害者と支援者について知ってもらうことが大切である。そして障害への理解を深めるには、まず学校教育が重要となる。障害のある人が存在することは特別なことではなく、1人の人間として健常者と同様に地域生活をしているに過ぎない、自然なことだという考えを持てるようになると、障害者支援の輪が広がる。さらに障害者を通して地域住民のつながりが広がると考える。

なお、障害者の自立の理論的な考察と知的障害者の就労支援に関する実態の解明については十分ではなかった。今後の課題としたい。

## 〈引用文献一覧〉

- 埋橋孝文編(2007)『ワークフェア 排除から包括へ?』法律文化社
- 大澤史伸(2010)『農業分野における知的障害者の雇用促進システムの構築と実践』みらい
- 蒔部隆・川村博子・加賀信寛・佐藤宏・朝日雅也・市川義直(2010)『障害者の最低賃金の減額許可と労働能力の評価に関する研究』資料シリーズ51 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
- 木下孝司(2012)『子どもの発達に共感するとき 保育・障害児教育に学ぶ』全障研出版部
- 広域特別支援連携協議会調査研究ワーキンググループ(2011)『就学や進学希望等に関する保護者アンケート調査』北海道教育委員会
- 坂本洋一(2009)『図説よくわかる障害者自立支援法【第2版】』中央法規
- 社団法人日本精神保健福祉士協会、日本精神保健福祉学会監修(2011)『精神保健福祉用語辞典』中央法規
- 白石恵理子(2010b)「きょうもお仕事がんばろう——障害の重い人が働くということ 本人を中心にすえた価値の創造を」『みんなのねがい』(3) 全国障害者問題研究会出版部 37-29 頁
- 全国生活と健康を守る会連合会『くらしに役立つ制度のあらまし【2012-2013】』
- 内閣府(2003)『平成15年版 障害者白書』
- 内閣府(2011)『平成23年版 障害者白書』
- 内閣府(2013)『平成25年版 障害者白書』
- 北海道小樽高等支援学校(2010)『躍動 研究収録【第1号】』
- 北海道小樽高等支援学校(2011)『躍動 研究収録【第2号】』
- 北海道教育委員会(2001~2011)『特別支援教育』『北海道新聞』朝刊2012年5月18日
- 北海道特別支援学校(知的障害)進路指導連絡協議会資料(2009年度秋季、2011年度春季、2012年度春季)
- 北海道保健福祉部福祉局障害者保健福祉課(2012)『北海道の障害者の就労支援施策について』平成24年度北海道特別支援学校進路指導連絡研究協議会(2012年5月17日)配布資料
- ミネルヴァ書房編集部編(2012)『ミネルヴァ社会福祉六法2012平成24年版』野崎和義監修 ミネルヴァ書房
- 目黒輝美・佐々木哲二郎・泉浩徳(2012)『生きている 働いている 障害者の就労を地域で支える』大学教育出版

文部科学省（2009 a）『特別支援学校学習指導要領解説総則編（高等部）』  
 文部科学省（2009 b）『特別支援学校教育要領・学習指導要領』  
 山村りつ（2011）『精神障害者のための効果的就労支援モデルと制度——モデルに基づく制度のあり方——』ミネルヴァ書房

## 〈資料 web 一覧〉

大阪府箕面市（2010）「『社会的雇用』による障害者の自立支援（提案）」  
 (<http://data.kurata.tv/others/100125.pdf>：2012 年 10 月 24 日閲覧)  
 厚生労働省（2003）「障害者施策に係る支援費制度について」（2003 年 6 月 14 日）  
 (<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/syakai/sienhi/020614/dl/1-1.pdf>：2012 年 10 月 24 日閲覧)  
 厚生労働省（2005）「障害者自立支援法の概要」  
 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/2005/02/tp0214-1a.html>：2012 年 5 月 18 日閲覧)  
 厚生労働省（2006）「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査の調査」  
 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/01/dl/h0118-2a.pdf>：2012 年 10 月 8 日閲覧)  
 厚生労働省（2008）「平成 20 年度障害者雇用実態調査結果」  
 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002fxj-img/2r98520000002fz1.pdf>：2012 年 10 月 8 日閲覧)  
 厚生労働省（2011）「民間企業における障害者の雇用状況（グラフ）」（2011 年 11 月 25 日）  
 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001vuj6.html>：2012 年 5 月 18 日閲覧)  
 厚生労働省（2012 a）「障害者雇用対策」  
 ([http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/shougaisakoyou/index.html](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shougaisakoyou/index.html)：2012 年 5 月 18 日閲覧)  
 厚生労働省（2012 b）「障害者総合支援法」  
 ([http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaisahukushi/sougoushien/](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaisahukushi/sougoushien/)：2013 年 1 月 14 日)  
 厚生労働省「障害者の就労支援対策の状況」

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/shurou.html>：2012 年 10 月 24 日閲覧)  
 厚生労働省「雇用構造調査（就業形態の多様化に関する総合実態調査）」  
 (<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/5-22c.html> # link01：2012 年 11 月 13 日閲覧)  
 厚生労働省「平成 22 年度平均工賃一覧」  
 (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/jisseki.html>：2012 年 10 月 24 日閲覧)  
 中央教育審議会（2005）「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）」  
 ([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05120801.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05120801.htm)：2012 年 10 月 24 日閲覧)  
 鳥取県保健福祉部障がい福祉課  
 (<http://www.pref.tottori.lg.jp/146134.htm>：2012 年 10 月 24 日閲覧)  
 北海道稲穂高等養護学校  
 (<http://www.inahokoushi.hokkaido-c.ed.jp/>：2013 年 1 月 14 日閲覧)  
 北海道特別支援教育振興協議会（2008）『就学指導のためのハンドブック』  
 ([http://www.tokucen.hokkaido-c.ed.jp/?action=common\\_download\\_mainupload\\_id=195](http://www.tokucen.hokkaido-c.ed.jp/?action=common_download_mainupload_id=195)：2013 年 1 月 11 日閲覧)  
 北海道立心身障害者総合相談所（2012）『相談・判定の手引き』（2012 年 3 月）  
 (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/sss/grp/h24titekisyougaisyanoteigi.pdf>：2013 年 1 月 11 日閲覧)  
 北海道保健福祉部障がい福祉課「工賃（賃金）実績の推移」  
 (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/shf/grp/05/H23koutinsui.xls>：2013 年 12 月 2 日閲覧)  
 嶺井正也ほか（2011）『平成 22 年度障害のある児童生徒の就学形態に関する国際比較調査報告書』西田幸代「イギリス」  
 (<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h22kokusai/index.html>：2013 年 1 月 14 日閲覧)  
 文部科学省（2007）「特別支援教育の推進について（通知）」（19 文科初第 125 号 平成 19 年 4 月 1 日）  
 ([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/07050101/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/07050101/001.pdf)：2012 年 10 月 24 日閲覧)