

障害者就業・生活支援センターの役割を考える

～障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会をふまえて～

著者名：大阪市職業リハビリテーションセンター	所長	酒井 京子
大阪市障がい者就業・生活支援センター	支援係長	山口 雄大
大阪市南部地域障がい者就業・生活支援センター	主任	泉原 敦
特定非営利活動法人全国就業支援ネットワーク	事務局	小澤 公嗣

キーワード：雇用と福祉の連携強化、基幹型、困難事例、スーパーバイズ、地域連携

要 旨

大阪市地域障がい者就業・生活支援センターの前身である「障害者就労支援事業」が始まって今年で 30 年目を迎え、また、国の制度である「障害者就業・生活支援センター」事業が開始され 20 年目を迎える。この間、障がい者雇用は着実に進展し、法定雇用率の引き上げとともに雇用される障がい者数が増え続けるなか、地域において就労支援の中核を担う障がい者就業・生活支援センターの役割も変化してきており、厚生労働省によって開催された「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」の議論の中で改めて障害者就業・生活支援センターの役割が整理された。

職業リハビリテーションセンター内に事務局を設置している NPO 法人全国就業支援ネットワークが全国の障害者就業・生活支援センターに対し実施したアンケート調査結果をふまえて、制度誕生から 30 年が過ぎた今、大阪市における地域障がい者就業・生活支援センター事業が果たす役割を改めて考える。

1 はじめに

障がいのある人の身近な地域において就業面と生活面の一体的な相談・支援を行う機関として、2002 年 5 月に障害者就業・生活支援センターが誕生して 20 年が経過した。その前年には厚生省と労働省が統合して厚生労働省が発足しており、縦割り行政の弊害をなくし、横断的で総合的な展開が期待され、生活支援も含め、働くこと、働き続けることを支援する機関としてスタートした。身近な地域における支援をベースとし、各福祉圏域に 1 か所ずつの設置を想定しており、制度開始当初は 18 か所であったセンターは、2023 年 2 月現在では 338 か所まで増えている。また、障害者就業・生活支援センターに先駆けること 10 年。大阪市では 1992 年に、主として就労経験がありながらも在宅になっている知的障がい者を対象として「障害者就労支援事業」を開始した。その後、市内 3 か所に委託先を増やし、1998 年 10 月には市内全域を対象として「大阪市中央就労支援センター」と「地域就労支援センター」3 か所を開設し、「大阪市障害者就労（雇用）支援センター」として事業を開始した¹⁾。現在、国の障害者就業・生活支援センター事業である「大阪市障害者就業・生活支援センター」（以下「中央センター」という。）と大阪市単独事業である 7 か所

の「大阪市地域障がい者就業・生活支援センター」（以下「地域センター」という。）として運営されている。

2021 年 6 月に出された「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」報告書において、障害者就業・生活支援センターの役割について一定の方向が示された。本稿では、大阪市の実情をふまえた地域センターについて考察するものとする。

2 「障害者雇用・福祉施策の連携強化 に関する検討会」における障害者就業・生活支援センターの役割

障害者就業・生活支援センターが誕生して以降の 20 年において障がい者雇用は着実に進展し、法定雇用率の引き上げとともに雇用される障がい者数が増え続けている。一方、福祉サイドにおいては 2006 年に障害者自立支援法が施行され、就労系事業として、就労移行支援事業をはじめ就労継続支援 A 型・B 型事業の 3 事業が創設され、また 2018 年には就労定着支援事業も新たに加わるなど、就労支援サービスが充実してきている。このような状況の変化において地域における就労支援の中核を担う障がい者就業・生活支援センターの役割も変化してきており、厚生労働省が 2020 年 11 月～2021 年 6

月に開催した「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」では改めて障害者就業・生活支援センターの役割が整理され、報告書においてまとめられた。

報告書の中で、障害者就業・生活支援センターの役割に関しては以下のように示されている。²⁾

「障害者就業・生活支援センターについては、地域の支援ニーズに対し、各支援機関における取組が効果的かつ円滑に実施されるよう、今後、就業支援・生活支援双方における基幹型としての機能も担う地域の拠点として、地域の支援ネットワークの強化、充実を図っていくことも求められる

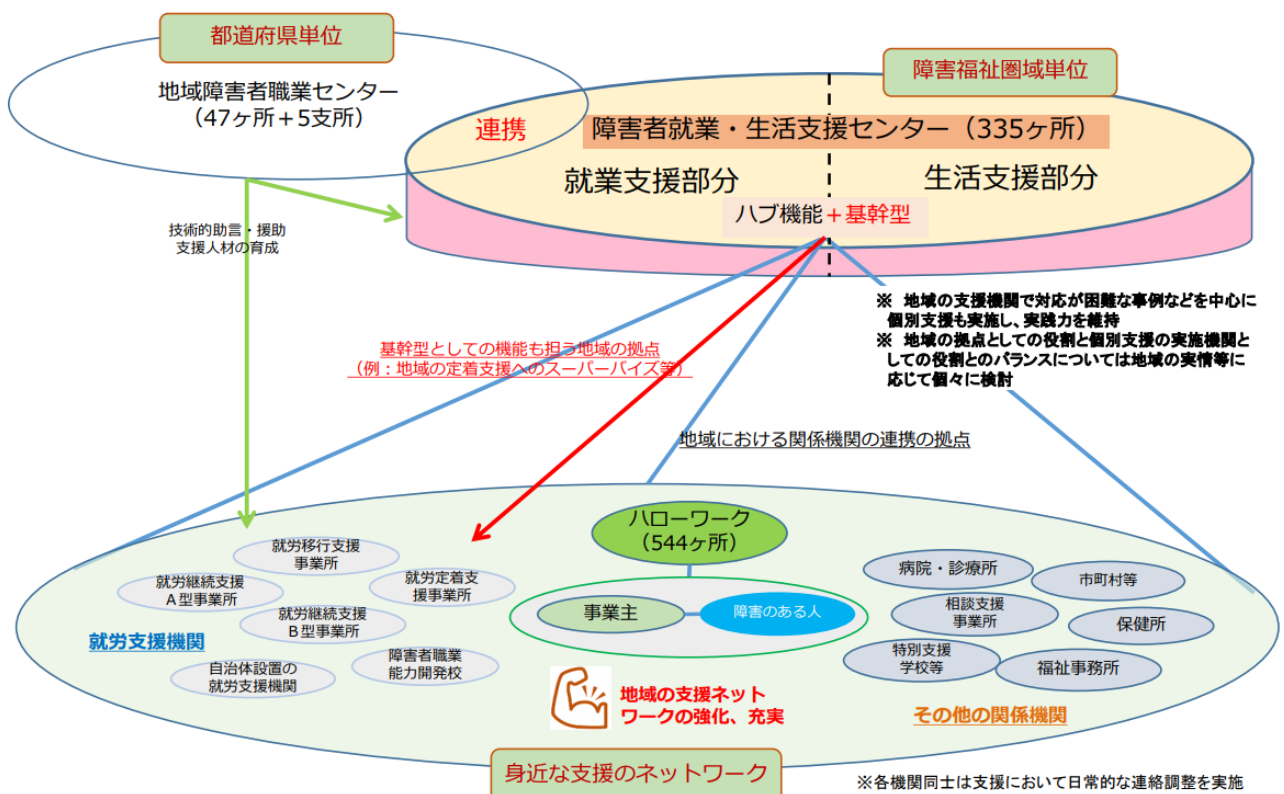
・基幹型としての機能として、例えば、生活支援においては、地域の就労定着支援事業所に対して助言するなど、地域の支援機関に対するスーパーバイズ的な役割も必要ではないかとの指摘があるとともに、これらの対応に当たっていくためには、地域の支援機関で対応が困難な事例などを中心に、各センターも相当程度の個別支援を実施し、実践力を維持し続けることが重要である

・地域の拠点としての役割と個別支援の実施機関としての役割とのバランスをどのように取っていくか等について、各センターの支援実績や地域の実情等に応じて、個々に検討していくことが必要ではないか」

障害者就業・生活支援センターの役割としてこれまでも「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会」報告書（2018年7月）において、「障害者就業・生活支援センターは障害者一人ひとりのニーズに応じた「地域の支援機関のハブ」としての役割に加え、今後、「地域の支援機関のネットワークのハブ」としての役割が期待される。」³⁾と示され、地域の支援機関の中核としての機能が求められている。今回、従来の「ハブ」機能に加え、「基幹型」という新たな概念が提示され、地域の就労支援機関の助言や困難事例へのサポートなどのスーパーバイズの役割とともに、地域の就労支援機関の連携を促進する役割が示されている。日頃よりさまざまなニーズに応え、報告書が出た当初は負担感を感じた障害者就業・生活支援センターもあったが、報告書に示された基幹型という役割は、これまでのセンター機能に新たに付加されるというよりは、障害者就業・生活支援センターとしての役割を地域の中でしっかりと果たしてきた障害者就業・生活支援センターにとっては、スーパーバイズ機能や困難事例への支援、地域の連携の強化はすでに地域の中で担っている機能であり、改めて障害者就業・生活支援センターの役割を明確化したに過ぎないといえる。

また、今回示された方向性はあくまでも全国の標

図1 今後の障害者就業・生活支援センターと地域の関係機関との連携イメージ



準モデルであり、地域により産業構造や障害者雇用の状況、就労支援機関の状況は大きく異なり、地域ごとの障害者就業・生活支援センターに求められる役割も自ずと異なってくる。例えば、都市部において多くの就労支援機関があり、各支援機関が役割分担をしながら就労支援を進めることができる地域においては、障害者就業・生活支援センターが直接支援を行うというよりは、就労支援機関の支援力向上への働きかけや地域のネットワーク強化などの後方支援に力を注ぐことができる。しかしながら、圏域内に就労移行支援事業所や就労定着支援事業所が1か所も存在しない地域においては障害者就業・生活支援センターがフィールドの最前線になってプレーヤーとして活動する必要がある。国がそれぞれのセンターの役割を決めるのではなく、各センターが地域ごとの実情に応じて、自分たちの役割を決めていくプロセスが大切であるといえる。

3 全国就業支援ネットワークによる全国の障害者就業・生活支援センターアンケート調査結果

(1) 調査の実施

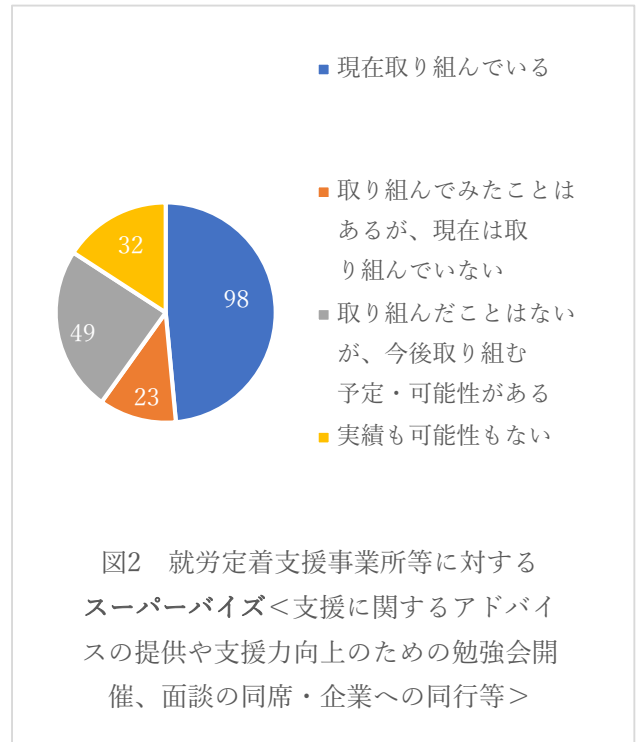
特定非営利活動法人全国就業支援ネットワークは、厚生労働省から受託した『定着支援地域連携モデルに係る調査事業』において、全国338か所の障害者就業・生活支援センターを対象にアンケート調査を実施した。

調査目的：障害者就業・生活支援センターの支援の現状について、地域ごとの課題や傾向を把握する。
 調査実施期間：令和4年6月21日～7月12日
 調査対象：全国の障害者就業・生活支援センター（以下センター）338事業所
 有効回答：202事業所（回答率59.8%）

(2) 回答内容

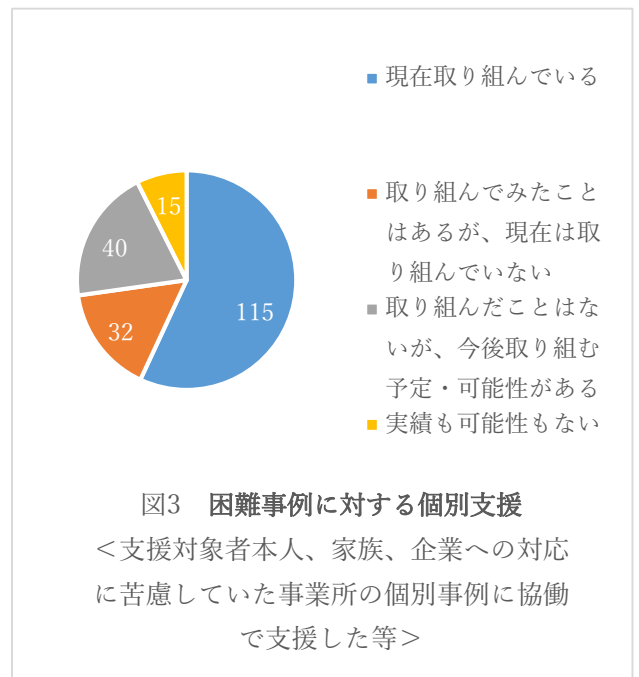
① センターが圏域内の就労定着支援事業所等に対して取り組んでいる支援の状況

I スーパーバイズ（図2）



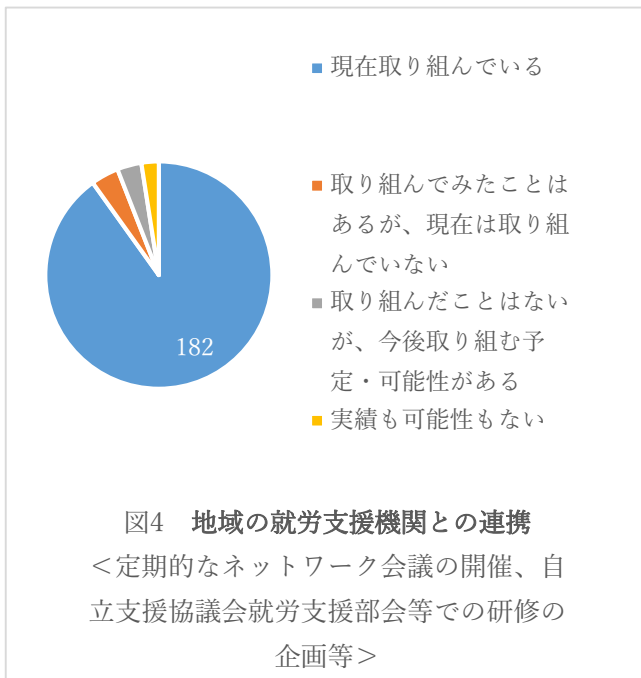
半数近いセンターが、就労系サービス事業所へのスーパーバイズを実施している。

II 困難事例に対する個別支援（図3）



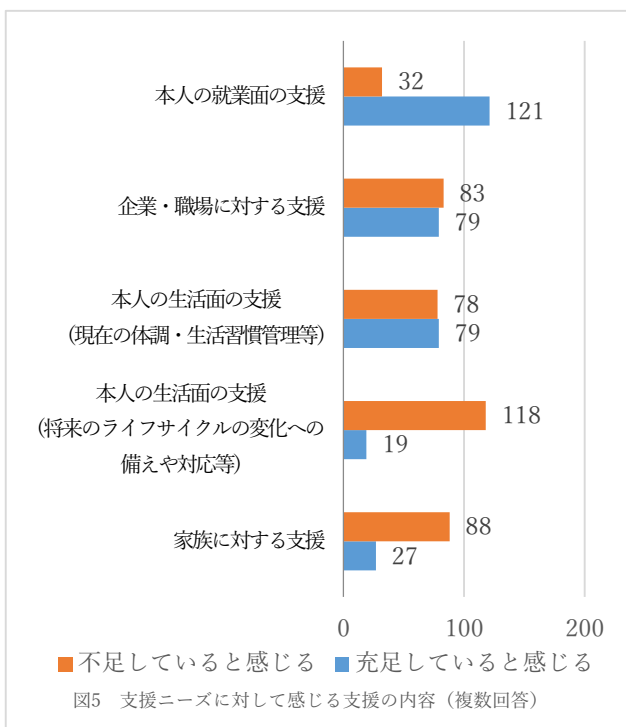
半数を超えるセンターが、就労系サービス事業所の困難事例と一緒に取り組んでいる。

Ⅲ 地域の就労支援機関との連携（図4）



ほとんどのセンターが、地域連携に取り組み、地域の支援の核となっている。

② 圏域内の就労定着支援事業所等が実施している支援内容に対するセンターの評価（図5）



就業面の支援に比べ、生活面の支援（長期的な視点）・家族への支援が不足していると感じているセンターが圧倒的に多い。

(3) 調査結果の考察

上記設問に対する回答の割合においては、圏域内の就労系障害福祉サービス事業所の多寡による影響はほとんど見られなかった。但し、自由記述を検証していくと、就労移行・就労定着支援事業所が少ない圏域と多い圏域とでは、課題意識に大きな違いがあることが感じ取れた。

就労移行・就労定着支援事業所が不足していると感じられる圏域においては、全体的に就職に向けた支援取組が弱く、また、就労継続支援 B 型から就職した方の定着支援をすべて担っている状況や深刻なマンパワー不足に陥っているセンターもある。今後、センターが基幹型の役割を果たしていくには、既存の B 型事業所等における就労支援ノウハウの向上および各機関の役割分担に一層注力していく必要があると思料する。

一方、就労移行・就労定着支援事業所が充足していると感じられる圏域においては、関係機関との連携による支援スキームの構築に課題があると考えられる。社会資源が多いことが、逆に自機関のみで支援を実施する傾向につながっている場合もあり、センターとしては、地域資源の実態の把握や役割の再整理に取り組む必要がある。基幹型として、地域連携による安定した支援を推進していくためには、顔の見える関係を築いていくための仕掛けづくりに工夫が求められている。

4 アンケート結果をふまえ、大阪市地域障害者就業・生活支援センターの役割を考える

今回、大阪市域7地域センターに対して、全国の就業生活支援センター同様の悉皆アンケートを実施した。

地域センターは、担当区が概ね人口 30 万人を基本に 2 区～5 区の担当圏域で活動を行っており、設置・運営根拠は異なるものの全国の障がい者就業・生活支援センターと同様の業務を実施している（表 1）。

表 1 大阪市内における就労系障害福祉サービス事業所の設置状況

令和 5 年 1 月 1 日現在	
事業種別	事業所数
就労移行支援	189
就労定着支援	86
就労継続支援 A 型	272
就労継続支援 B 型	597

交通アクセスのよい都心部（北区・阿倍野区など）に、就労移行支援事業所が多く集まり、生活圏域として障がいのある人が多く住んでいる区に、就労継続支援 A・B 型事業所が多く運営されており、各担当圏域別に事業数を見れば全ての事業について「ちょうどよい」と感じている地域センターはなく、地域差が見られる。特に、「多い」と感じている事業については事業所の数が単に多いと感じるだけではなく、日々連携しているケースについても、一部の事業所のみで留まっている。「少ない」と感じている事業については事業を実施されていない区もあり、担当圏域において、自立支援協議会やネットワークを形成する際にその実施事業から見えてくる地域課題などの抽出が出来ないことが課題として挙げられる。

「質や事業所間格差」については、どの事業所も利用契約期間中のご本人に対する支援は手厚く実施しているものの、大きく「連携」を意識している事業所かそうでない事業所か、で二分される。連携を意識して取り組んでいる事業所は、利用者の個性をアセスメントし、その人にあった適切な支援をつなぐ役割を担い続け、就職後等利用契約期間が終了したのちも、サポート機関としてご本人との関りのチャンネルを閉ざさない伴走型の支援体制を取っている事業所である。一方連携を意識していない事業所においては、「期間満了のため、ここまでしか関われない」「加算にないからできない」等、障害者総合支援法上の枠組みに捉われ、ご本人主体ではなく事業所主体の体制がうかがわれる。特に、就労系事業においてはそのサービス体系が目的別に細切れになっていることから、就労定着支援終了後の地域センターへの安易な支援引継ぎ依頼などが顕著になっている。

そして就労定着支援事業所が提供している支援内容について、各地域センター共通で感じていることは、全国の障害者就業・生活支援センターへの調査結果同様に、ご本人・ご家族への生活面に関する支援が不足していることである。就職先企業での安定した雇用継続のために、企業側への支援を手厚くすることに重点が置かれるあまり、職場内でのナチュラルサポートへの移行という視点が欠けてしまい、地域センターに引継ぎを行う際に、「本人も企業も求めているから」との理由で、就職後 3 年半以降も企業での定期的な面談の継続が求められるケースが後を絶たず、支援事業所や企業側の実績作りのために支援を継続していると感じざるを得ない状況が散見されている。その一方、生活面について

は、計画相談支援を利用される方の増加に伴い、就労定着支援事業所が生活面に関する課題を把握していない（相談支援任せ）ことがあり、生活面の支援を整える視点（スキル）を持ち合わせておらず、引継ぎ後に生活面の支援介入として整えるケースも少なくない状況である。障がい者就業・生活支援センターという名の通り、就業の支援と生活の支援は一体である。現在、地域センターにおいては、就業支援ワーカーのみが設置されている中、生活支援ワーカーが担うべき機能も実態として担っている。障がい者基幹相談支援センター等、生活支援機関が充実している地域では、連携を図ることでその機能を維持しているが、そうでない地域においては地域センターが生活支援の役割を多分に担っている現状がある。

支援ニーズに対して感じる支援の内容（複数回答）

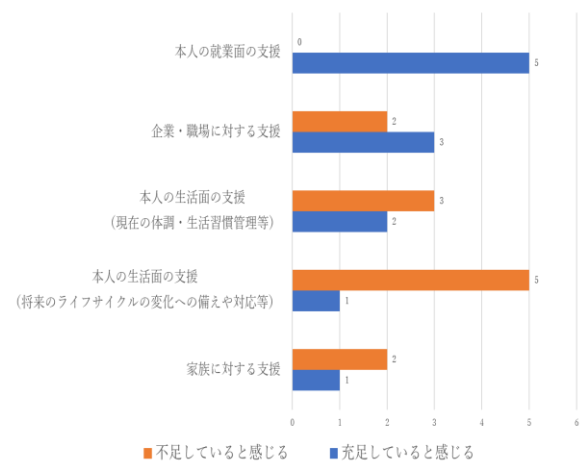


図 6 支援ニーズに対して感じる支援の内容

スーパーバイズにおいては、各地域センターで個別相談・自立支援協議会・主催ネットワーク会議などを中心に実施しているが、スーパーバイズを行うことのできる職員体制の継続に苦慮している。

困難事例の個別支援については、対応する事業所（職員）のスキルによって困難事例に対する定義が異なるため、各地域センターからの回答にばらつきが見られた。しかし、各地域センターとも共通している点としては、1 機関で抱え込まないチーム支援の視点で連携する体制作りの大切さを意識しており、チーム支援の中で障がい者就業・生活支援センターがどのような立場・役割でかわりを持つか、という視点で対応していることが分かった。

地域の就労支援機関との連携について、大阪市の地域センターは 30 年の活動の歴史の中で当初から

事業所間ネットワークの形成に取り組んできた。現在はそれぞれの地域の形に合わせ、主催事業として取り組んだり、自立支援協議会の就労部会にその拠点を移したりしているセンターもあり、形はさまざまである。また、ハローワークと連携を図り、福祉サービス事業所体験会や支援学校の生徒に向けたマナー講座、事業所広報冊子などネットワーク活動に取り組んでいる。参加事業所が一定数ある地域センターでは安定したネットワーク活動が運営されているが、事業所数の少ない圏域では、就労移行支援事業所の閉鎖に伴う参加事業所の減少で、活動が停滞している地域も見られる。また、ネットワーク活動に関心がない事業所も一定数見られ、その啓蒙活動に苦慮している地域センターもあり、就労移行支援事業所が少ない地域ほどネットワーク活動が衰退している状況が見られる。

これまで 7 地域センターに対して行ったアンケートの結果を報告したが、これから障がい者就業・生活支援センターに求められている「基幹型」「ハブ機能」については、7 地域センターそれぞれでもその形が異なることが改めて確認することが出来た。大阪市内においては、オフィスビルが立ち並ぶ地域と生活圏の地域に大きく二分され、それぞれの地域で求められている役割が異なる。大阪市内中心部の地域センターでは、1 機関で把握することが困難なほどの事業所があり、実際に連携している事業所はそのうちのごく僅かである。大阪市郊外の地域センターでは、事業所が少ないため連携は取りやすいものの、その圏域内にお住いの方が大阪市内中心部の事業所を利用することの方が多いため、いくら圏域内の事業所間で充実した連携体制を取っていたとしても、圏域外の事業所と個別に関係性を築き活動をしていることが現状である。

今後、地域の就労支援機関の後方支援としての役割を考えていくにあたって、交通網やサービスが充足している大阪市内においては、①「大阪市障がい者就業・生活支援センター」としての大阪市全体のコーディネート機能、②各地域に応じた地域センターのコーディネート機能（都市型と郊外型）③各区障がい者基幹相談支援センターとの連携の 3 点の整理が求められると考える。

近年、障がい者雇用において、雇用の拡大と継続のみが優先され、とりあえず「支援機関をつけておく」必要性だけが独り歩きをしている結果、各種学校・企業・HW など多方面から障がい者就業・生活支援センターへ相談が寄せられており、令和 3 年度は年間に大阪市全体で 482 名の方が相談に来られ

支援対象となっている。新たな支援依頼が寄せられる一方、地域の就労支援事業所の後方支援、ネットワーク活動等を、各地域センターともにこれまでも行ってきたが、どこもマンパワー不足が顕著に見られ、十分な活動体制が保てていない、と感じている。従来、障がい者就業・生活支援センター事業の本旨は、障害福祉サービス事業に対する支援事業ではなく、今回厚生労働省から示された地域の中での就労支援機関の「基幹」「ハブ」の機能を十分に発揮するためには、よきパートナー関係をそれぞれの地域において構築をしていかなければならない。現在の就労支援環境において、それぞれの地域で障がい者就業・生活支援センターは「無くてはならない存在」であることはこれまでの支援実績からも明白である。より地域の中で求められる活動を展開していくためにも、『地域が、障がい者就業・生活支援センターを育てる。』『障がい者就業・生活支援センターが地域を育てる。』相互の関係性作りが欠かせないものであると考える。

5 おわりに

先日、厚生労働省から、民間企業においては 2024 年 4 月から 2.5%、2026 年 7 月から 2.7%と、障がい者雇用率の引き上げが示された。全国各地の雇用現場ではより一層「雇用の質」が求められている。障がいのある方の働く環境が、「雇用率ありき」とならないよう、企業側の努力とあわせて地域における支援力の向上も欠かせないものであり、障がい者就業・生活支援センターはその中核を担う機関である。大阪市内 7 地域センターにおいても、全国のセンター同様に、その地域ごとの特性に応じた就業・生活支援が求められている。地域センターがより地域の一員として中核的な役割を担っていくにあたり、地域自立支援協議会等の地域活動を通じ、ニーズをくみ取り、自律的、柔軟に自らの役割や立ち位置を決めていくことがますます重要になってくるといえる。

全国における障害者就業・生活支援センターの状況はさまざまであり、大阪市という大都市圏においても、7センターが地域ごとに地域の特性に応じた就業生活支援が求められる。各センターが、地域の障がいのある人や企業からアテにされるセンターであるために、地域の自立支援協議会等の地域ベースの活動を通じて、自律的、柔軟に自らの役割や立ち位置を決めていくことがますます重要になってくるといえる。

注釈

- 1) 障害者雇用・福祉施策の連携強化 に関する検討会報告書 2021年6月 厚生労働省
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_19137.html
(最終アクセス 2022年11月6日)

引用文献・参考

- 1) 小林 茂夫「大阪市障害者就労(雇用)支援センター」の基本コンセプトとその展望
大阪市立心身障害者リハビリテーションセンター 1999
- 2) 障害者雇用・福祉施策の連携強化 に関する検討会報告書 p.14
- 3) 「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会」報告書 p.22