

## 特集 ▶ 新しい就労支援の取り組み

### ▶ 第2章 就労支援におけるプログラムの紹介・考察

# 川崎市における公民連携での就労支援

糊澤直美

**抄録** 精神障害者の雇用はこの数年で大幅に増加している。その一方で懸念されるのは、他障害に比べての離職率の高さである。川崎市では平成26年4月に障害者雇用・就労推進課を立ち上げ、「障害者雇用・就労に最も積極的に取り組む都市」を目指して様々な取り組みを行ってきた。中でも川崎就労定着プログラム（通称 K-STEP）は、当事者の自己チェックによるセルフケアシートを用いた取り組みであり、市内の就労移行支援事業所と公民共創で事業を展開している。この背景には、市の限りある財源をどう配分するのか、就職しても離職に至ってしまうことへの企業側の不信感をいかに軽減するか等の政策課題があった。本稿ではこの取り組みに至るまでの経過にも触れ、今後の課題について論じる。

精神科臨床サービス 16 : 339-344, 2016

**キーワード** 就労定着支援, 公民共創, セルフケア, 政策課題

## I. はじめに

平成27年障害者雇用状況の集計結果（平成27年6月1日現在）によれば、民間企業（50人以上規模の企業：法定雇用率2.0%）に雇用されている障害者の数は453,133.5人で、前年より5.1%（21,908.0人）増加し、12年連続で過去最高となった。雇用者のうち、身体障害者は対前年比2.4%増、知的障害者は同8.4%増、精神障害者は同25.0%増と、いずれも前年より増加し、特に精神障害者の伸び率が大きくなった。就職率も48.2%（同1.0ポイント上昇）と7年連続で上昇した。精神障害者の就職件数が大幅に増加し、身体障害者の就職件数を大きく上回っている。平成30年にはいよいよ精神障害者が雇用率の基礎算定に加わる。このことにより精神障害者の雇用に拍車がかかるのは確実であろう。

本年4月からは差別解消法の施行により、改正障害者雇用促進法では「事業主は、法第34条及び第35条の規定に基づき、労働者の募集及び採用について、障害者に対して、障害者でない者と均等な機会を与えなければならず、また、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、労働者が障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをしてはならない」となった。このように、障害者に対する差別を防止するという観点を踏まえ、障害者も共に働く1人の労働者であるとの認識の下、事業主と同じ職場で働く者が障害の特性に関する正しい知識の取得や理解を深めることが重要であるとしている。

上述のように精神障害者を取り巻く法制度は、数年前に比べて大きく変化してきている。このことにより雇う側である企業の雇用意欲はどう変化しているのだろうか。企業向けのセミナーを開くと、精神障害者雇用に関心はあるものの、障害のわかりにくさゆえ雇用管理は難しいという企業側の本音が聞こえてくる。実際、精神障害者は、

他障害に比べて定着が悪く、離職率が高い。離職といってもステップアップに伴う離職もあり、就業生活が必ずしもうまくいっていないことばかりではないが、気になるのは「せっかく雇っても辞めてしまう」という企業からの不信の声である。

障害者が働く上での配慮とは何か、企業の不安を軽減し、企業が安心して雇用するためには何が必要か、障害者の就業生活が継続可能になるためにはどんな支援が必要なのか、筆者らはこの2年間、行政という立ち位置で障害者就労・雇用施策推進を模索してきた。本稿では、これまでの取り組みの中でも特に精神障害者の就労支援に関する施策について振り返りながら今後の課題について言及したい。

## Ⅱ. 障害者雇用・就労推進課の立ち上げ

川崎市（以下、本市）での精神障害者に対する公的機関での就労支援の歴史は大変古い<sup>3)</sup>。公設公営の川崎市社会参加支援センター（その前身は昭和46年設立の社会復帰医療センター、後のリハビリテーション医療センター）では、40年以上前から精神障害者に特化した就労支援を展開してきた。精神障害者に対する国の具体的な雇用対策ができる以前からの本市単独の取り組みであり、制度がないなどの様々な工夫を生み出してきた。社会参加支援センターは、時代の流れの中で支援方法に変化を重ねながら多くの精神障害者の働きたい思いに寄り添う支援を行ってきたが、市内地域リハビリテーション計画の整備に伴い平成28年3月末で長い歴史に幕を閉じた。

これまで40年以上の長きに渡り、社会参加支援センターが中心に取り組んできた精神障害者への就労支援は、市単独の補助事業である市内の南中北3カ所の就労援助センター（うち1カ所は就業・生活支援センター）が引き継ぐことになった。就労援助センターの主な役割は求職相談、就職支援、定着支援であり、各就労援助センターは、設立背景は異なるものの、運営母体の主な対象は知的障害者であった。障害特性に応じて支援方法が異なることも鑑み、数年間かけての個別支援ケースの移行が実施された。

平成26年4月に本市では、「障害者雇用・就労推進課」（以下、当課）を本庁内に立ち上げた。東京と横浜という2大都市に挟まれた人口約147万の本市の目指す姿は、「障害種別を問わず障害者の働く意欲を実現できる自立と共生の社会づくり」であった。前年度には「川崎市障害者雇用・就労促進行動計画」を策定し、障害者雇用・就労に最も積極的に取り組む都市川崎を目指して「川崎モデル」を構築する基盤作りについて庁内で検討した。それを具現化するため、同年4月にはそれまでの就労支援係を新設の課として独立させ、施策推進と就労支援に携わる2係に心理職や作業療法士、事務職採用であるが精神障害者の支援経験のある精神保健福祉士有資格者など常勤職員6名に加え非常勤1名を配置した（当課は組織的には、知的障害者の非常勤雇用6名とその支援員非常勤2名、公設公営の知的障害者の就労継続支援B型事業所2カ所も含まれているが、本稿とは直接関連しないので、以降は施策推進担当についてのみ論ずる）。

## Ⅲ. 取り組みの経過

1. 支援の実態を肌で感じるためのヒアリングの実施  
まず取り組んだのは、当課に配属となった職員7名全員で市内の就労移行支援事業所（当時19カ所中の16カ所）と就労継続支援A型事業所（当時8カ所中の7カ所）を回るヒアリング調査であった。施策を推進していくにあたっては、市内の就労支援関係機関の実態を知り、支援のためのネットワーク課題分析は必須の作業であった。項目を決め、同じ内容で聞き取りを行った。調査前に課内で懸念していたのは、量的拡大を続ける就労系事業所において良質なサービスが提供できているかであった。本市においては、平成18年度末2カ所しかなかった就労移行支援事業所が調査当時には19カ所に増加していた。運営母体も、従来の社会福祉法人だけではなく、株式会社等の企業参入が目立ってきていた。急増を続ける就労系事業所については、全国でも一部の事業所が不適切な運営によりメディアで取り上げられている他、本市においても福祉サービスとしての支援の

質を問う声が聞こえていたが、ヒアリング結果からは、企業系事業所も福祉系事業所もそれぞれ確かな理念を持ち、福祉サービスとしての支援の提供や支援スキルの向上を図っていこうとの意識を持っている事業所が多いことがわかった。

本市の就労移行支援事業所の中でも企業系の事業所は、精神障害者の利用者が多い。立地は駅近の利便性のよいオフィスビルの一室で、見た目にも明るくお洒落な印象の事務所を構えているところが増えている。従来の福祉的なサービスには抵抗感があった精神障害者にとっては、明るい環境で行うパソコンを使ったトレーニングや就労スキル向上研修等は、通所の動機づけになったと推測される。

当課は監査指導を行う課と同じ部内に所属する行政課であり、そうした立場が事業所のヒアリング調査に与えた影響がなかったとは言いきれない。しかしこの調査では、「企業」と「福祉」という異なる文化を持つ両者について、相互の考え方を知るところから始め、互いの長所を取り入れて、一層充実した就労支援を提供していくための取り組みが求められているとの結論に至った<sup>2)</sup>。このヒアリング調査で、NPO等の事業所の中に、働くための下地づくりに力を注いでいる事業所との出会いがあった。これが後述する川崎就労定着プログラム（通称 K-STEP）プロジェクトに繋がっていくことになる。

## 2. ネットワークとスキルアップ研修の実施

1年目は、南中北の3ヵ所の就労援助センターを中心に地区別のネットワーク会議を意図的に実施した。各地域の就労支援ネットワークを作ること、および人材育成を目的にした事例検討会の立ち上げを行った。参加者は、就労援助センター、ハローワーク、就労移行支援事業所、相談支援事業所、特別支援学校、区役所に加えて、精神科の医療機関、精神障害者を利用対象としている就労継続支援B型事業所、地域活動支援センターにも参加を呼び掛けた。毎回の参加は難しくても、顔の見える関係づくりができることから、就労援助センターを中心に緩やかなネットワークが少しずつできてきている。研修会では、ジョ

ブコーチの視点や精神障害者支援を意識した事例検討、SSTを体験してもらう内容を取り入れて市内関係機関の支援力の底上げを図っている<sup>3)</sup>。

## 3. 川崎就労定着プログラム（以下、K-STEP）プロジェクトの始動

### 1) 政策課題認識と民間事業所との共創

市の財源には限りがある。各事業での費用対効果をどう上げていくかは当課にとって必須の政策課題であり、今後も増加の一途を辿るだろう障害者雇用において、ジョブコーチ等的人的支援に頼る以外の定着支援のあり方は喫緊の検討テーマになっていた。筆者自身これまでの支援の経験から、定期訪問で就労者を支えることに一理あるとは感じつつ、常に支援者ありきで成り立つ雇用が望ましい姿ではないとの思いもあった。ジョブコーチは就労初期やクライシスでの介入といったポイントでは有効に機能すべきだが、定着支援のあり方としては限らない財源を必要とするため継続可能なシステムとは言い難い。そのような中で、市内の北部地区に就労移行支援事業所 NPO 法人「働くしあわせ JINEN-DO」の当事者のセルフケアに注目した取り組みに出会い、持続可能な雇用のシステムを本市の中で展開する動きが始まった。

K-STEP プロジェクトとは、安定就労が難しいとされる主に精神障害者の就労定着を図るためのプログラムであり、それを公に展開していくためにプロジェクトを立ち上げたのが、平成27年の10月であった。このプログラムの土台となった情報や展開にあたっては「働くしあわせ JINEN-DO」のスタッフと打ち合わせを重ね、市との知的財産に関する契約を結び、様々なアイデアやセルフケアの考え方やツールを無償で提供いただくことになった。

### 2) 基本となる考え方

1つは、「安定した状態を作ることが上手な人を育てる」である。状態が不安定になりやすく、疲れやすいという精神疾患の特徴に対して次の3つの対処を行う。①自分で今の状態がわかる（状態把握）、②自分でその時々に必要な対処を行う（状態に合わせたセルフケア）、③自分から上司や仲間に理解してもらい、協力を依頼する（状態に

		良好サイン					注意サイン							悪化サイン							備考						
月	曜日	即答	決断力	楽観	めげない	まあいいか	許せる	素直	イライラ	疲れやすい	億劫	心配性	後悔	やる気低	八つ当たり	睡眠不足	呼吸浅い	強い疲労感	泣く	投げやり	攻撃的	被害的	息苦しさ	強い不安	音に過敏	PC難しい	
1日	土	朝			○	○	○		○	○	○					○											～服薬情報・引き金 など～
		晩					○		○	○	○					○	○										長時間のネット検索
2日	日	朝					○		○	○						○	○		○						○	○	
		晩							○	○				○	○						○				○	○	
3日	月	朝					○		○	○					○	○		○		○	○			○	○		家族との衝突
		晩							○	○	○		○	○											○		

良好サインの例  
朝スッキリ起きられる。  
プラス思考ができる。

注意サインの例  
言葉数が少なくなる。  
マイナス思考になる。

悪化サインの例  
強いだるさがある。  
人に対して攻撃的になる。

図1 セルフケアシート (サンプル) (川崎市 HP 障害者雇用・就労推進課 K-STEP より改変して引用)

合わせた配慮の要求)。このように本来の力を発揮するために、自発的に必要な対処をすることをセルフケアと考える。

2つ目は、「適切な配慮は自動的に出てくるものではなく、要求して初めて提供される」である。人が持っている働く力を適切に発揮するために必要な職場での理解や協力のことを配慮という。しかし、精神疾患の方を採用した多くの企業から聞こえてくる声は「面接で尋ねても、配慮は不要だと言われるが、実際に採用すると安定就業が難しい」「状態が悪そうに見えて、“休憩するか？”と尋ねると、大丈夫と言われてしまう」「今どのような配慮提供が必要なのか、察知することが難しい」である。そこで、K-STEPでは、セルフケアの仕方や配慮の求め方のノウハウが必要だと考える。

3つ目は、仕事とは「貢献」することである。就職するということは、働くということであり、その会社の業務に携わることで価値貢献し、対価を受け取るということである。配慮だけ一人歩きし、容認されると本人の貢献の気持ちや成長意欲を欠き、場合によって甘えの気持ちに繋がることもあるので、「私は貢献や成長意欲がありセルフケアもできるが、こういったところは配慮を求めたい」という人を増やしていきたいと考える。

### 3) シート活用での「状態」の見える化

実際には、セルフケアシート(図1)の活用で、3つの状態を可視化する。3つとは、「良好＝自

分の本来の価値を発揮できる状態」で例えば「朝すっきり起きられる、プラスの思考ができる」、「注意＝価値が発揮しにくくなった状態」で例えば「言葉数が少なくなる、イライラする」、「悪化＝価値が発揮できない状態」は例えば「強いだるさがある、簡単な判断ができない」などである。自分自身の「良好・注意・悪化」にあたるサインを、シートの左から右へよい順に書き出し、毎日チェックすることで、周囲の人も状態を客観的に把握できるようになり、報告・共有がしやすくなる。3つの状態は個々に合わせて、どのような時にそのサインが出やすいかで項目を作ることができる。

このシートには、本人と社会との間にある障害を軽減させ、一人ひとりの働く力を最大限に活かしていくための以下の特徴がある。①「セルフケアシート」の活用によって、精神障害のある方の外目にはわかりにくい心身のコンディションの「見える化」を図る(本人の状態把握促進)、②「セルフケアシート」の存在により、障害のある本人としてはありのままの状態を報告しやすくなる。企業としても毎日わずか1～2分程度その日のコンディション報告を受けることで、職場内の効果的なコミュニケーションを誘発し、障害特性やコンディションの共有化や安定就労のために必要な配慮が明確化される。そのことにより働きやすい職場環境づくりに貢献する、簡便なプログラムである(状態把握と職場での必要な配慮の提

供), ③導入にあたり, 特別な設備や費用・維持費は一切かからない。

#### 4) その後の展開 (試行から報道提供)

平成27年2月より当課の呼びかけで市内の就労移行支援事業所約20ヵ所に向けた研修会を数回開催し, 10事業所で施行を開始した。その後, 事業所の施行状況でのQ & Aを作成し, 同年4月以降はセルフケアシートを利用した働く当事者と企業担当者からも使い心地についてのヒアリングを実施した。働く当事者からは「自分の状態把握, 体調管理に役立つ」「今, 状態がどうかと聞かれても何をしてよいかわからないが, シートがあると報告しやすい」「毎日報告することで自分の弱いところを上司に伝えやすくなり, 上司とのコミュニケーションも取りやすくなる」, 企業の声としては「配慮をした方がよいと思っても, それが正しいのかわからず心配しすぎると失礼だと思ったり, やる気を削ぐのではとの思いもあった。こういうツールで, ある程度本人から“こういった配慮をしてもらえますか”と自己申告してもらうことで, 配慮を提供しやすい」などの声が聞かれ, 概ね好評であった。これらの結果を受け, 市では同年10月に市長会見でK-STEPプロジェクトの始動(川崎発のプログラムにより障害者の安定就労と働きやすい職場環境づくりを目指す)について報道提供し, 本格的にスタートした。

#### 5) 期待する方向性

K-STEPプロジェクトについて, 今後は各企業や就労支援機関での取り組み事例を拡大し, その取り組み結果による新たな発見や課題を共有していくことにより, よりよいセルフケアプログラムへと発展させていきたいと考えている。そのため当課のHPには, 利用を検討される企業や就労支援機関が利用しやすいように「利用届出書」「セルフケアシート原本」「講義資料[セルフケア育成の薦め]」「セルフケアシート作成マニュアル」をダウンロードしてもらえるように掲載した。また, 「K-STEP Q&A」, 「企業ヒアリング」, 「支援者ヒアリング」も必要に応じて活用してもらえるように随時追加してきた。今後は, 各企業や支援機関での状況把握を行いながら, 相互にメリットがある形となるようプロジェクトを進めていき

たいと考えている。

将来に向けて期待するのは, メンタル休職者の復職支援ツールとしての展開, 一般社員や市民のメンタル不全予防ツールとしての展開, 精神科通院時の主治医とのコミュニケーションツールとしての展開である。紙面の関係で運用方法については, 川崎市HPで「障害者雇用・就労推進課 K-STEP」を参照いただきたい。

#### 4. 合理的配慮の研修における工夫

さて, 昨秋よりK-STEPプロジェクトと連動しながら行ってきたのが, 合理的配慮の研修である。当課では, 企業の中で合理的配慮の提供義務に対して, そもそも, 「合理的配慮って何?」「合理的配慮の事例はわかってもどう進めたらよいの?」という疑問に対応する形で, 具体的なヒントを学べるセミナーを2日間にわたって開催した。合理的配慮のイメージがつきにくい精神障害者への対応を意識した内容とし, 障害者の未雇用・雇用を問わず民間企業20社を対象とした。法についての解説のみではなく, ロールプレイを取り入れ事例を実感してもらう研修で, 2日目には実際に働いている精神障害の方々にもグループワークに参加していただいた。研修の内容は当課のHPに掲載し, パッケージとして各企業の各職場においても展開できるような形とした。

また, この研修で得たヒント集をもとに, さらに企業や当事者へのインタビューをもとにパターン・ランゲージ<sup>1)</sup>による小冊子とカード化した資料を作成した。これらの資料は今後の企業研修等で有効活用していただきながら, 発展させていく予定である。

### IV. 考察と課題

定着課題解決に向けた新たな試みとして公民の共創によるK-STEPプロジェクトを中心に紹介した。ヒアリングの結果から, シートを作ることにより, 見えにくい状態を「見える化」することで, 当事者と企業担当者のコミュニケーションが創発され, 相談がスムーズになっていた。また, 働き始めてからいきなりセルフケアシートを導入

するのではなく、当事者が移行支援事業所への通所時からシートをつけ、自らの状態を把握することとそれに基づく配慮要求が自分に有効であることを実感してもらおうことが、ポイントになることがわかった。記入に慣れるためには、初期導入時にシートを見ながら相談できる支援者の存在が重要である。セルフケアシートは魔法の杖ではない。見えにくいものを可視化し、外在化することでコミュニケーションのきっかけを作る簡便なツールの1つである。当然のことながら、これをどう活かすかは働く当事者、企業、支援者に委ねられてくる。

様々な対象者へのセルフケアシートの適応はこれからである。各障害の特性や個人によりカスタマイズしていく必要がある。特に認知に歪みのあるケースや知的障害のケースは、現在のシートをもとに改善が必要である。この作業においても民間事業所との事例集積とシートを進化させる検討での連携が不可欠になってくる。一方、企業へのサポートも課題である。昨秋に実施した合理的配慮の研修では、企業、働く当事者、支援者が一堂に会した。このグループワークの成果は1つのモデルになった。今後も企業の不安を軽減し、雇用意欲を高めてもらうため、当事者の姿と声を直接届ける機会を創出していく必要性を強く感じた。

最後に、社会参加支援センターから就労援助センターへの個別支援ケースの移行で課題となったケース層について触れておきたい。具体的には、就労移行支援事業所や就労援助センターの利用も難しいケースの存在であった。「働きたい」という思いはあっても、病状の波による影響が大きいケースや生活リズムが安定していないケース、自分のありようと現実の折り合いがつかずにいるようなケース、あるいは社会的ひきこもり者などの生活上の障害を抱えてはいるものの障害者手帳取得者ではないケースへの就労支援は、これからの課題として残った。

就労援助センターは支援の力点が求職支援よりも定着支援に置かれる状況が続いている。一方で、上記のような既存の雇用制度では働くことにたどり着きにくい困難を抱えたケースが地域には多数存在する。これらの人々は福祉サービスの利用す

らできていない。今後、精神障害者が雇用率の基礎算定に入ること、このようなケースが増えていくことが想定される。このことに先駆けて、今年1月には就労援助センターと連携し、普及活動も含めて地域での就労相談会を実施した。手探りの試みである。また、本市ではこの4月から様々な事情で、週間労働時間が20時間には満たないケースに対しても関係機関と協働しながら短時間雇用の検討と試行的な取り組みに着手し始めたところである。

## V. おわりに

人にとって「働くこと」は、経済的な面はもとより、社会的な承認、自己価値の向上など様々な価値ある活動である。障害があっても支援や機会があれば、働く力のある人はいる。今回は紹介できなかったが、当課では働くことから遠いと思われる方々にも、1日だけの参加の就労体験の機会を提供してきた。初回の参加時は自信なさ気だった人が、回を重ねるごとに、表情が生き生きと自信をもって働くという変化を目の当たりにしてきた。この事業も働く場を提供してくれる企業、運営するNPO団体のほか、多くの関係機関で成り立っている。就労支援は、1つの機関で終結するものではない。公と民がそれぞれの立ち位置で、アイデアや持てる力を出し合うことで障害者雇用の可能性は大きく広がっていく。

(筆者はこの3月末で本市から離れることになったが、これからも本市が民間と連携し、新たな試みにチャレンジしていくことを期待したい)

## 文 献

- 1) 井庭崇編著：パターン・ランゲージ：創造的な未来をつくるための言語。慶應義塾大学出版会、東京、2013。
- 2) 勝野淳、棚澤直美、滝口和央ほか：川崎市内の就労移行支援・就労継続支援A型事業所の実態に関する報告。第22回職業リハビリテーション研究実践発表会発表論文集；401-404、2014。
- 3) 棚澤直美、金山東浩、滝口和央ほか：川崎市の就労支援ネットワーク：変遷と現況。精神障害とリハビリテーション、18(2)；36-41、2014。