

第5章 フィンランドの概要

松井亮輔

5.0 はじめに

フィンランドを調査対象国として選んだのは、同国では日本同様、近年少子高齢化社会を迎え、労働人口の減少、ひいては労働力の確保が大きな課題となり、それへの対応の一環として、障害者をはじめ、これまで労働市場への受け入れが十分すすんでいなかった働きづらさを抱える人びとを労働市場に包摂するための就労支援対策の強化が図られてきているからである。その具体的な取組みの動向と課題の概要についてとりまとめた。

なお、本題に入る前に（日本と比較しての）福祉国家としてのフィンランドの特徴について、簡潔に触れておきたい。

5.01 国と地方自治体（市）との関係

フィンランドでは、国は法律の制定と補助金の交付の責任を負い、地方自治体（市）は、法定サービス（①教育・文化サービス、および②福祉・保健衛生サービスの提供、ならびに、③社会的インフラ整備）の提供義務がある。したがって、フィンランド国内の公的サービスの約3分の2を市が提供している。

たとえば、雇用、リハビリテーションおよび職業訓練を所管するのは、雇用経済省、社会問題・保健省および教育省の3省で、具体的なサービス提供は、市が行っている¹²⁸。

5.02 労働市場政策の特徴

少子・高齢化に伴う労働力不足を補う労働力として期待されているのは、日本では主として女性、高齢者および若年者であるのに対して、フィンランドでは失業者、高齢者および現状では非労働人口とされているが、条件が整えば就業できる者（たとえば、障害者や慢性疾患患者など）である。

日本の労働市場政策は、職業安定に重点がおかれ、同政策関連支出額の4分の3近くが割り当てられているのに対し、フィンランドでは積極的労働市場政策として教育訓練費と雇用助成金への支出が重点的に行われている¹²⁹。

5.1 障害者に対する雇用・就業支援

フィンランドの障害者対策は、①平等への障害者の権利、②インクルージョン（包摂）への障害者の権利、および③必要なサービスおよび支援措置への障害者の権利、という3

¹²⁸ 石野裕子、物語フィンランドの歴史—北欧先進国「バルト海の乙女」の800年—、中公新書2456、中央公論新社、2017年、260~261頁

¹²⁹ ヘイキ・ライサネン／堀春彦、高齢化社会における雇用政策：日本とフィンランドの比較研究、JILT資料シリーズNo.52、独立行政法人労働政策研究・研修機構、2009年、10~16頁

つの主要原則に基づいている。これらの原則に基づき、障害者雇用・就業支援対策は、①一般労働市場での就労支援対策、②中間労働市場での就労支援対策、③保護的就労、および④支援付き雇用などから構成される¹³⁰。

5. 1. 1 支援の対象となる障害者

フィンランドにおける障害者の定義は、法律や制度によって異なるが、最も広く用いられているのは、1987年に施行された「障害者へのサービスおよび援助にかかる法律」（以下、障害者サービス法）による定義、「障害者は、障害（disability）または不調（disorder）により、通常の生活に長期にわたり特有の困難さがある者」¹³¹である。

それに対し、公共雇用サービスによる雇用支援プログラムの対象となる障害者は、「雇用事務所で紹介される労働者のうち、適切に診断された傷害(injury)、疾病またはその他の障害(disability)故に職(job)を得たり、職を維持したり、キャリア向上の可能性が著しく低減した者」¹³²と規定されている。以下では、この定義に該当する障害者の雇用・就労支援対策などについて触れることとする。

なお、フィンランドにおける障害者雇用に関する正確なデータは、通常の全国労働力調査といった標準源からは得られず、主として雇用・経済開発事務所（旧・雇用事務所）の部分的な行政上の記録に依存している。プライバシー法からの制約と対処する方法を見つけて、公式の労働力統計調査で障害者のデータも収集できるようにする必要がある。いまのところ唯一入手できる統計リソースの一つは、1983年以來データ収集が行われてきた視覚障害者の登録簿である。一般人口の2016年の就業率68%に対して、同登録簿によれば、視覚障害者のそれは41%（常勤22%、非常勤19%）とされる¹³³。

5. 1. 2 一般労働市場での障害者雇用支援対策

一般労働市場での障害者等の雇用をすすめるための対策のベースになっているのは、2003年1月に施行された「公共雇用サービス法」である。同法に基づき、障害者をはじめすべての市民の雇用を支援するために職業紹介、職業指導・キャリア計画づくり、および労働市場訓練・職業情報などのサービスが提供されている。そのうち障害者に特化して提

¹³⁰ Ministry of Social Affairs and Health Finland, The OECD Thematic Review on Reforming Sickness and Disability Policies to Improve Work Incentives: Country Note – Finland, 2008, pp.8 ~ 32. www.oecd.org/social/soc/41429840.pdf. last visited 23 February 2020

¹³¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Initial report submitted by Finland under article 35 of the Convention, 2019, p.3 https://tbinternet.ochcr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fc%2fFIN%2fi4Lang=en last visited 28 February 2020/03/07

¹³² Ministry of Social Affairs and Health Finland, 前掲書、p.32

¹³³ Hisayo Katsui et al., European Semester 2018/2019 country fiche on disabilities: Finland, Academic Network of European Disability experts (ANED), 2018, pp.25~31. <https://www.disability-europe.net/country/finland>. last visited 23 February 2020

供されるのが、職業リハビリテーション・サービス（以下、職リハサービス）である。職リハサービスを含む、これらのサービスをアレンジするのは全国 120 か所に設置された雇用事務所で、そこには全体で 270 人の職業指導心理士、2,800 人以上の雇用カウンセラー、およびとくに障害のある求職者の雇用支援を担当する 120 人以上のリハビリテーション・アドバイザーといった専門職が配置されている¹³⁴。

なお、構造的失業と闘い、就業率を改善するため、2004～2005 年に公共雇用サービスの再編成が行われ、それに伴って、雇用が困難な労働者へのサービスを強化すべく、サービスと資源が「労働力サービスセンター」（LAFOS）に集約化された。同センターは、政府（雇用経済省）が財政負担する公共雇用サービス、市が財政負担する社会サービスおよび社会保険院が財政負担する職リハサービスから構成される。その詳細については、2 節で触れることとする。

5.1.2.1 労働市場訓練

労働市場訓練は、主として失業している 20 歳以上の求職者および失業の危険にさらされている人びとを対象としたもので、その目的は、訓練参加者が仕事を見つけ、労働生活を維持する機会を改善することである。労働行政は、訓練を成人教育センター、その他の職業訓練機関、大学その他の教育・訓練サービス提供者から購入する。

労働市場訓練は、リハビリテーションまたは「補助金雇用」と組み合わせることで、個人に合わせて作られた就労への道の一部を構成できる故に、長期失業者、高齢者および障害者等の雇用をも促進する。

労働市場訓練は一義的には職業訓練であるが、求職者は労働生活への準備訓練にも参加することができる。2006 年には、労働市場訓練を開始した全体の 53%は職業訓練に、そして残りの 47%は労働生活の準備に向けた非職業訓練に参加した。

2005 年には、27,600 人以上が職業的な労働市場訓練を修了。そのうち 21%が職業資格を取得した。それは前年に比べ 6%の増加を示す¹³⁵。

5.1.2.2 職リハサービス

公共雇用サービス法に基づき、労働行政は障害者に対してつぎのような職リハサービスを提供する。

- ①職業指導・キャリア計画づくり、障害者の健康・適性の関連検査、専門家相談、就労・訓練トライアル、職場での就労トライアル等
- ②職業紹介・訓練についての助言・指導
- ③準備および職業的労働市場訓練

¹³⁴ Ministry of Social Affairs and Health Finland, 前掲書、pp.32～37

¹³⁵ 前掲書、pp.41～42

- ④サービス利用者の労働能力評価といった職業紹介支援措置、専門家相談、就労・訓練トライアル、リハビリテーション検査、職業施設での就労・訓練トライアル、ジョブコーチ（work coaching）および職場での就労トライアル
- ⑤障害者の雇用は、労働条件（労働環境）を調整するための補助金で助成することができる。

職リハサービスおよび支援措置は、障害者のリハビリテーションを促進し、その専門的能力と労働能力を維持することにより、とくに一般労働市場で障害者の職を見つけることを目指す。2006年には約14,300人の障害者に対してリハビリテーション計画づくりを促進し、労働・訓練能力を高めるための個別支援措置がアレンジされた¹³⁶。

5.1.2.3 賃金補助金

雇用事務所は、求職者の就職先を見つけたり、雇用サービスを通じて職に就くのを促進する訓練に結びつけるために、常に最大限の努力を払う。しかし、こうした個別措置によって職が見つけれない場合には、雇用事務所は失業者の賃金費用をカバーするための賃金補助金を事業主に支給しうる。この補助金制度は2006年はじめに改正された。新たな制度は、民間事業主や市などに支給される賃金補助金と被用者に支払われる雇用補助金から構成される。

賃金補助金でアレンジされる職の目的は、失業求職者の職業的技能、能力および労働市場での状況を改善すること、および長期にわたり失業していた人びとの一般労働市場へのアクセスを促進することである。賃金補助金は能力や職業技術が十分ではない人びと、あるいは長期間の失業またはその他の理由のため、提供される職での生産性が低いと評価される失業者を雇用するために活用できる。その主な対象者には、長期失業者、雇用困難者、若年者および障害者等が含まれる。

賃金補助金の額は、月額約514ユーロ（基本補助金）で、それに加え、基本補助金の最大60%までが、追加部分として給付されうる。

もし被用者が少なくとも500日間失業保険を受給していたか、あるいは、本人が長期間失業しているか、障害がある場合、企業は補助金の必須条件として恒久的な雇用関係を持つことは求められない。職業紹介が困難な失業求職者の雇用を意図した追加部分は、基本補助金の最大限90%の追加が認められる。

賃金補助金は、1回あたり10か月以上は給付されない。しかし、雇用困難な者または障害者を雇用する場合には、賃金補助金は1回あたり最大24か月給付される。

なお、雇用を促進するその他の形態としては、労働生活への準備訓練、オンザジョブ訓練、短期給付、起業活動の立上げ助成金、および移動給付などがある¹³⁷。

¹³⁶ 前掲書、pp.42~43

¹³⁷ 前掲書、pp.43~45

5.1.2.4 労働条件（労働環境）調整のための補助金

障害者の採用または雇用の継続に必要な作業用機器、職場での道具や方法および職場外の労働条件（労働環境）の改善、障害または疾病によって生じる不便さを補償したり、減らすために不可欠な調整に要した費用を事業主に給付するため、労働条件（労働環境）調整のための補助金制度が設けられている。労働条件（労働環境）調整は、合理的配慮の提供に該当する部分が少なくないと思われるが、この項目ではそのことについてはとくに明記されていない。

その補助金の最高額は、障害者一人当たり 2,500 ユーロで、重度障害者の場合さらに 1,000 ユーロ加算される。また、他の従業員が障害者を支援する場合、12 か月を限度に月額最大 250 ユーロが、そして、重度障害者の場合には、月額 100 ユーロの加算が 24 か月を限度に支給される¹³⁸。

5. 1. 3 中間労働市場での就業支援対策

中間労働市場とは、様々な理由で一般労働市場での雇用または訓練の場を得ることが困難な人びとのための、失業と一般雇用（賃金補助金のない雇用）の間にある就労機会のことである。

中間労働市場は、2 つの部分から構成される。最初の部分は、積極的労働市場措置に、そして 2 番目の部分は、積極的社会政策措置に含まれる。積極的労働市場措置を担当するのは労働経済省で、積極的社会政策措置を担当するのは、社会問題・保健省である。

積極的労働市場措置は、賃金助成労働および職業訓練（職務訓練）で、積極的社会政策措置は、社会福祉法（1982 年施行）および同法をベースに障害者に対して特別サービスを提供するための障害者サービス法などで規定される、（労働能力を回復するための）リハビリテーション就労活動などである。積極的社会政策措置の目的は、個人の生活管理技能を向上させ、雇用能力をつけることである。

なお、社会福祉法および障害者サービス法に基づく障害者の就労支援（無給の就労関連活動も含む。）を行うのは、市（社会サービス部）で、こうした活動は、一般労働市場で雇用に就けるよう労働行政によって提供されるサービスや措置にあわせ、社会福祉サービスからの支援を必要とする人びと、たとえば、重度障害者には、移動サービスおよびそれと関連した付き添い、ならびにパーソナル・アシスタンスなどのサービスが提供される。付き添い付きの移動サービスおよびパーソナル・アシスタンスとも、労働、学習および社会参加等に必要なサービスもその対象とされる。パーソナル・アシスタンスの利用者は、2014 年 9,000 人、2017 年 22,200 人となっている¹³⁹。

中間労働市場でのサービスを必要とする人びとは、4 つのグループ、つまり、①長期失

¹³⁸ 前掲書、pp.45~46

¹³⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 前掲書、p.26

業者、②障害者、③統計的に長期失業者になりそうな人びと、および④（一時的または恒久的な）疾病（そのほとんどは精神疾患）で退職した人びとである。

2007年1月から7月までの間の求職者約16,000人のうち、中間労働市場でのサービスを必要としたのは、約12,500人で、その28%は、積極的労働市場措置を、そして12%は積極的社会政策措置を必要としたとされる。

中間労働市場での職(jobs)は、登録協会、ジョブコーチ・社会サービス財団、社会的企業、ワークショップやその他の機関（たとえば市や国）によって提供される。

2007年1月から7月までの間に平均して約32,000人が賃金助成労働に従事している。その7%は国、24%は市、29%は企業、そして32%はその他のコミュニティで雇用された。最後のグループのほとんどの人は、第三セクターと呼ばれる協会や財団で雇用されている。フィンランドには24万の企業があるが、賃金補助金で失業求職者を雇用したのはその5%にすぎない。

労働経済省は、フィンランドにおけるヨーロッパ社会基金(ESF)の管理者である。同基金により提供された資金は、中間労働市場の発展に充当される。2007年～2012年計画期間中ESFにより提供される資金総額は、約700万ユーロ(約154億円)とされる¹⁴⁰。

5. 1. 4 保護的就労(シェルタード・ワーク)

フィンランドにおける雇用契約関係のある保護的就労は、「傷病者ケア法」(Care of Invalids Act)に基づき1946年から実施されてきた。同法によれば、保護的就労は、傷病者および、必要に応じて、労働能力の減退のため、みずからの力と能力に見合った有給雇用に就くことができないその他の人びとのために組織されうる、と規定される。1970年にはその措置の目的は、もし傷病者などが、他ではその労働能力に見合った職に就けなかった場合、その生計を立てられるようにすることとされた。1978年の同法の改正で保護的就労は、労働行政の責任とされ、前述の収入関連の目的のほか、雇用事務所によって紹介された障害のある利用者を雇用することが、保護的就労の目的とされた。この雇用義務の故に、ワークショップ(保護的就労施設)での職種はできるだけ多様化するよう計画された。一方、障害者のケアは、市当局の責任とされた。この「傷病者ケア法」のもとでの保護的就労の規定は、2002年4月1日に廃止された。

現在は、保護的就労と類似の就労は、社会福祉法に基づき組織することができる。2002年の法制改革に関連して、障害者のための就労およびその雇用を促進するためのその他の活動を組織する市当局の義務に関する新たな規定が、社会福祉法に追加された。

同改正法は、2002年4月1日に施行された。それによれば、障害者のための就労は社会サービス、つまり、利用者はワークショップとは雇用関係にはなく、したがって、雇用関係に基づく措置の対象ではないと規定し、障害者のための就労は、これらの利用者の機

¹⁴⁰ Ministry of Social Affairs and Health Finland、前掲書、pp.47~48

能的能力を維持・促進するための活動とされた。

障害者のための就労を組織するワークショップおよびセンターの数は、約 350 か所である。これらのワークショップなどは、主として市と市の連合理事会により運営される。障害者のための就労は、いわゆる“一般”就労の形で通常の職場でアレンジすることもできる。こうした就労に参加する障害者の主な収入は、疾病または労働不能に基づいて支給される手当である。

初期にはワークショップ活動は、主として若年者の就労のツール、つまり、若年者の労働市場や教育からの排除を防止するためのツールとされ、その対象グループは、失業若年者および職業教育を受けていない若年者であった。

若年者のためのワークショップ活動の目的は、彼らの社会的成長を支援し、生活技能を強化し、排除を防止し、教育・訓練および労働市場に導くことである。通常は、若年者はワークショップを 6 か月利用する。

若年者の大多数(約 66%)は、労働行政 (60%は雇用事務所、6%は労働力サービスセンター) により、そして 12%以上は社会保険院により、約 12%は教育機関によりワークショップに紹介される。最近は、行政当局によって紹介されないでワークショップ活動に参加する若年者数が増えており、2006 年にはそれは約 8%に上る。

2006 年にはワークショップ活動は 10,500 人に利用されたが、そのうち 6,800 人は 29 歳未満の若年者である。ワークショップの大半は、市の組織の一部で、その半分以上は、若年者の就労を担当する行政部門の下で運営されている。

その活動は、主として様々な資源 (社会問題・保健省、労働経済省、教育省、市、全国スロットマシン協会およびヨーロッパ社会基金 (ESF)) からのプロジェクト資金により維持されている¹⁴¹。

障害者本人がこれまでどこまで労働能力または力量を発展させてきたかにかかわらず、ワークショップでのリハビリテーション活動や就労活動 (ワーク・アクティビティ) が恒久的な就労形態になっているという問題がある。そのため、こうした有給雇用からの排除は、障害者がその生活条件を改善したり、社会への参加を促進する機会をさらに遠ざけている、という批判的指摘もある¹⁴²。

¹⁴¹同書、pp.48~49, pp.51~52

¹⁴² Ministry of Social Affairs and Health Finland, Finland's Disability Policy Programme VAMPO 2010 – 2015, pp.46~47
www.un.org/.../disabilities/.../Finland_Finland's-Disability-policy-programmes-VAMPO-2010-2015.pdf#search=%27stDi last visited 28 February 2020

図表 5-1 ワークショップの状況 (2011 年) 143

	ユニット数	利用者数
生産ワークショップ	53	2,300 人 (うち有給雇用者約 1,100 人)
多目的サービス雇用 センター	11	2,100 人
知的障害者のための 労働活動ユニット	150	7,700 人
精神障害者のための 労働活動ユニット	17	600 人
精神障害者のクラブ ハウス	20	3,000 人 (会員)
支援つき雇用ユニット・ プロジェクト	39	600 人
計	290	16,300 人

5. 1. 5 支援付き雇用 (Supported Employment、SE)

5.1.5.1 支援付き雇用サービス (SE) 制度化とその特徴

1996 年から 1997 年にかけてヨーロッパ社会基金 (ESF) および全国スロットマシン協会 (RAY) からの資金を利用して、知的障害者および精神障害者を対象とした SE プロジェクトが開始された。いまではほとんどの SE サービスは、職リハの一部として実施されている。

フィンランドでは SE の発展が遅く、集中的、継続的支援を必要とする人びとにとって職場が極めて限られているにもかかわらず、SE では、主として就職初期に支援するだけで、継続的な支援は提供されていないのが、一般的である。

全体で 45 のサービス機関が、135 の SE プロジェクトを運営している。主なサービス機関は、公共雇用サービス、労働力サービスセンター (LAFOS)、市のサービス提供機関、デイセンターおよびワークセンターで、LAFOS が 10~19 のプロジェクトを実施している。

5.1.5.2 SE サービスの対象者

SE サービスを利用する精神障害者の割合は、1998 年の 1%から 2003 年には 37%に増加。その一方で、知的障害者の割合は減少している。

143 マリヤッタ・バランカ、フィンランドにおけるソーシャル・ファーム—障害者雇用における役割—、「国際シンポジウム：ソーシャルファームを中心とした日本と欧州の連携報告書」、日本障害者リハビリテーション協会、2011 年、64 頁

公共雇用サービスのジョブコーチ・プログラムの対象は、主として恒久的な障害年金を受給していない、特別のニーズをもつ障害のない求職者である。一方、市の社会サービス部は、主として知的障害者に SE サービスを提供している。

若年障害者は、通常は、職業上の学位を授与された特別教育機関（学校）を通してジョブコーチ支援を受ける。

一人のジョブコーチが担当する SE サービス利用者は、平均 8 人とされる。

公共雇用サービスでおこなわれる国のジョブコーチ・プログラムは、公共雇用サービス法に基づくもので、サービス利用期間は 60 日に限定されている（ただし、60 日連続して利用するか、数日単位で複数回に分けることでより長期にわたり利用するかの選択ができる）。

しかし、LAFOS の財源による SE プロジェクトや LAFOS と市が共同で提供するものについては、利用期間の制限はなく、LAFOS が支援期間を決める。

障害年金受給者を対象とした SE プロジェクトは、市がそのサービスを提供し、LAFOS が利用者を就職につなげるため、市と協力する。知的障害のある利用者は、通常市のデイセンターまたはワークセンターのソーシャルワーカーまたはカウンセラーが SE を紹介する。また、失業者については、LAFOS が SE を紹介する。

毎年新たに 1,500 人が公共雇用サービスのジョブコーチ・サービスを利用。そのうち 1,000 人は精神保健上の問題がある人びとで、500 人は特別のニーズがある若年者および長期失業者である。

5.1.5.3 SE 対象者の就労条件

LAFOS の SE プロジェクト利用者の賃金は、国の賃金補助金を活用するか、あるいは活用しないで事業主が支給。

これらの SE プロジェクトでは、無給の仕事に就く支援が行われる場合もある。

SE の目標は、有給雇用であるが、とくに知的障害者については、通常賃金はきわめて少ない。最も低い賃金は、時給 0.67 ユーロ。平均時給は 4.5 ユーロ（2011 年）とされる。

障害者手当と賃金を組み合わせることができないため、知的障害者の多くは、ワークセンターまたは通常の職場で働いても賃金支給はなく、小額の無税の日当を支給されるだけである。

5.1.5.4 フィンランドの SE サービスの課題

フィンランドの SE サービスの課題とされているのは、①公共雇用サービスが提供するジョブコーチ・サービスの期間が最長 60 日に限定され、より長期にわたり同サービスが必要とする人びとのニーズに応えられないこと、および②数種類の SE サービスがあるが、

その共通の定義がないことなどである¹⁴⁴。

5. 1. 6 障害サービス法制改革の動き

フィンランド政府は、社会保障給付制度を改正するためのプロジェクト(TOIM プロジェクト)を開始した。その目的は、雇用と活動を促進するとともに不平等を縮小することである。

また、同政府は、障害サービス法制改革を意図した提案を2018年9月27日に議会に提出した。同法は、2021年1月1日施行を予定している。現在の障害者サービス法と知的障害者特別ケア法(1977年施行)は、障害者特別サービス法として統合され、すべての障害者に平等に適用される。新法は、すべての障害者が本人のニーズに応じたサービスにアクセスできるようにすることを意図している。

より抜本的な改革として並行して検討されている、社会福祉・保健ケア改革(SOTE改革)については、2018年末までに法制化が予定されている。もし法制化されれば、同改革により障害者サービスを含む、すべての社会・保健ケアの行政構造が変わる。これは、2021年1月1日から徐々に施行されることになる。いまのところ311市がこれらのサービスを所管しているが、この責任は2021年以降、18の県政府に移管されることになる。

SOTE改革は、消費者選択モデルを実施することで、営利のサービス提供者のシェアをかなり増やすことを意図している。それにはパーソナル・バジェットと利用者バウチャーの実施も含まれる。

こうした改革により2029年までに公共支出が30億ユーロ(約3,600億円)削減されることが期待されているが、多くの社会・保険ケア専門家は、それは非現実的と見なしている¹⁴⁵。

5. 2 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する雇用・就業支援

フィンランドにおける公共雇用サービスによる雇用支援プログラムの対象者には、障害者に加え、労働能力や稼働能力が不十分な人びとを含む、「長期失業者」および「雇用困難な者」が含まれるが、その多くが生活困窮者・その他の「働きづらさを抱える者」に該当すると思われる。

なお、本章でも参考とした経済開発協力機構(OECD)による「労働インセンティブ向上のための疾病・障害政策改革の見直し」などでは、障害者や長期失業者等と関連させながら別項目で「部分的な労働能力のある人」について取り上げられている。「部分的な労働

¹⁴⁴ European Commission, Study Report “Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA- good practices and recommendations in support of a flexicurity approach”, 2011, pp.74~78
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b270b26a-bb7f-40d7-8883-53c78e436b5b/language-en/format-PDF/source-119978903>

¹⁴⁵ Hisayo Katsui, et al. 前掲書、pp. 8~9

能力」は「働きづらさ」の要因のひとつでもあることから、本節の最後にふれることとする。

5. 2. 1 「長期失業者」および「雇用困難な者」の定義

公共雇用サービス法によれば、「長期失業者」は「雇用事務所で紹介される労働者のうち、少なくとも12か月継続して、または16か月以内にあわせて12か月失業している求職者」と規定される。そして「雇用困難な者」は、「労働市場補助を受ける資格はあるが、失業給付の資格を喪失している求職者か、あるいは少なくとも500日間失業しているために、労働市場補助を受給している者」と規定される¹⁴⁶。

5. 2. 2 「長期失業者」および「雇用困難な者」への就業支援対策

5.2.2.1 ワンストップサービス・ユニットとしての労働力サービスセンター（LAFOS）の設置

雇用事務所での職業紹介が困難な人びとのための合同サービスの実験が、2002年～2003年にフィンランド全国18か所で実施された。この実験には労働行政、市（主として社会サービス部門）および社会保険院が参加。その目的は、長期間にわたり失業手当を受けてきた失業者を活性化し、その雇用可能性を向上させることで、職を見つけるのを支援することである。

18の合同サービス拠点での実験結果に基づき、2004年に労働力サービスセンター（LAFOS）・ネットワーク（つまり、同センターは、独立した事務所ではなく、3つの異なる行政機関（労働行政・市・社会保険院）が同じ建物内でワンストップサービス・ユニットとして機能するもの。）によるサービス提供が始まった。その数は年々増え、2006年時点では、全体で39か所のLAFOSが運営されている。同センターは、52の雇用事務所（全体では、120か所）と全体で159市がその活動に参加した。同センターで働くフルタイムの職員は約600人で、そのうち約320人は労働行政の職員である。

LAFOSでのサービスの特徴は、種々の行政機関によるサービスを組み合わせたものが、パッケージとして提供されることである¹⁴⁷。

5.2.2.2 復職に向けたリハビリテーション就労活動（Rehabilitative work）

「復職に向けたリハビリテーション就労活動法」は、2001年9月に施行された。その措置の目的は、失業者の雇用を促進する一方、長期間失業していた人びとを活性化し、復職させることである。同法の対象グループは、その収入が失業に基づき支払われる労働市場支援社会扶助を受給している人びとである。同法は、25歳未満の利用者については、25歳

¹⁴⁶ Ministry of Social Affairs and Health Finland, The OECD Thematic Review on Reforming Sickness and Disability Policies to Improve Work Incentives, pp.34~36

¹⁴⁷ 前掲書、pp.49~51

以上の者よりも失業期間が短い者にも適用される。

25歳以上の対象グループには、つぎの人びとが含まれる：

- ①失業に基づき少なくとも500日の労働市場支援を受けた者
- ②全期間の失業手当（500日または追加日数の権利が失効した者）受給後、失業に基づく少なくとも180日の労働市場支援を受けた者
- ③過去12か月間の主な収入源が失業に基づく社会支援を受給した者

これらの要件を充たす者は、雇用事務所と市社会サービス部とともに活性化計画の作成に参加することを求められる。

リハビリテーション就労活動の目的は、長期失業者の労働能力を維持し、雇用または雇用促進措置への手段を提供することである。リハビリテーション就労経験の具体的な実施は、市によって組織される。

25歳以上の者の場合、復職に向けての就労経験への参加は、任意である。しかし、若年者（25歳未満）の場合は、許容される理由なしにそれを拒否すれば、一定期間労働市場支援の喪失または所得支援額が減額されうる。

労働市場支援の受給者には、リハビリテーション就労活動に参加する日数に応じて生活給付が、そして社会扶助（注2）受給者には割増助成金が支払われる。生活給付および割増助成金は、日額8ユーロ（約1,760円）である¹⁴⁸。

5.2.2.3 長期失業から障害年金への移行

フィンランドでは、働けない故の所得喪失のための障害年金は、公的年金給付の不可欠な部分である。同国の法定年金制度は、保障年金（注3）によって補足される、在住ベースの国民年金制度および雇用ベースの所得比例年金制度から構成される。保障年金は、最低収入の人々の生計を確保することを意図したもので、2018年初期には、それは152ユーロ増額され、月額775.77ユーロになった。

雇用年金法によれば、被用者はその労働能力が疾病、欠陥または障害により少なくとも1年間継続的に、少なくとも5分の3低下したと見なされる場合、満額の障害年金が受給できる。また、労働能力が少なくとも1年間継続的に、少なくとも5分の2低下したと見なされる場合、部分年金（満額年金の半額）が受給できる。国民年金法では、障害認定の必要条件是雇用比例年金と同じであるが、部分年金は認められない。国民障害年金の受給資格があるのは、若年のころから障害のある者、または他の何らかの理由で有給雇用に就いたことがない者だけである。

国民年金、所得比例年金とも障害年金は、18歳～64歳の該当者に一定期間または無期限に支給される。期間限定の障害年金は、リハビリテーション給付と呼ばれ、就労に障害

¹⁴⁸ 前掲書、pp.17~31 および西村周三／京極高宣／金子能宏、社会保障の国際比較研究—制度再考に向けて学術的・政策科学的アプローチ、ミネルヴァ書房、2014年、170~178頁

がある者で、その障害または病気で治療またはリハビリテーションにより改善が見込まれる者に支給される。

2006 年末には、全障害年金受給者の約 20%が国民年金のみ、40%は所得比例年金のみを受給、そして残りの 40%は、国民年金と所得比例年金の両方を受給している（ただし、所得比例年金が一定の限度額に達すると国民年金は全く支払われない）。

障害年金への流入の著しい特徴は、きわめて多くの新規年金受給者が障害年金に入る前の過去 5 年間の長期にわたり失業していることである。新規受給者の 3 分の 1 以上は、過去 5 年間に失業を経験、そしてその 10 分の 1 以上は、3 年以上失業していたとされる。

長期失業者の社会扶助受給率に関する研究によれば、長期失業から障害年金に移動する人全体の少なくとも 3 分の 1 は、年金受給の前に長期間社会扶助を受給していたと推測される。

期間限定の障害年金受給者の労働能力回復率は低く、復職率はさらに低い。期間限定の障害年金受給後労働能力を回復した人びとは全体の 29%で、そのうち復職したのは、その半分以下とされる。

2002 年～2006 年間に全体で 8,000 人が、雇用事務所が組織した特別プロジェクトにより長期失業から障害年金に移行した。それに加え、多くの市が潜在的な労働障害の観点から社会扶助利用者をスクリーニングしてきた。市がこれらのプロジェクトを実施する一つのインセンティブは、対象者を社会扶助から障害年金に移すことによる市にとっての財政負担上の利点である¹⁴⁹。

5. 2. 3 部分的な労働能力のある人びとへの就業支援

「部分的な労働能力のある人」とは、障害またはその他何らかの理由で、その労働能力や稼働能力が標準と比べ、一時的または恒久的に減退している人のことをいう。それらの人びとは、他と比べ、失業の危険にさらされる可能性が高い、とされる。

2017 年 11 月末、雇用経済開発事務所（旧・雇用事務所）に登録している部分的な労働能力のある人びとは、全体では 33,625 人で、この人数は 2016 年よりも 14.4%少ない。

部分的な労働能力のある人びとを対象としたにキャリア機会（OTE）プロジェクトが 2017 年から全国 12 か所で実施されている。それらは、フィンランドの様々な地域で部分的な労働能力のある人びとが雇用され、労働市場に参加するのを支援するための新たな方策をつくり、その有効性を実証するための試験を行うことである。そのうち 6 つのプロジェクトは、労働能力を支援するためのリハビリテーション（復職支援）に焦点が当てられ、残りの 6 つのプロジェクトは、学校卒業後の就職の機会を向上することを意図したものである。それらのプロジェクトのなかには、障害者が就労活動（ワークアクティビティ）から適切な有給雇用に移行するための方策づくり、および部分的な労働能力のある人びとの

¹⁴⁹ Hisayo Katsui, et al. 前掲書、pp.8~9

状況、ならびに雇用から障害給付へおよび同給付から雇用への移行に関する研究も含まれる¹⁵⁰。

5.3 おわりに

障害者権利委員会に提出された、障害者権利条約履行にかかる初回フィンランド政府報告では、障害者数やその雇用・就業について組織的なデータ収集は行われていないとされる¹⁵¹が、Hisayo Katsui などの報告¹⁵²によれば、非障害者と比べての障害者の就業率の動向（2008年～2016年）は、次のとおりである。

図表 5-2 障害状況による就業率の動向（年、%）

	2008	2010	2012	2014	2016
障害者	55.8	53.7	56.3	55.2	53.9
非障害者	78.5	72.6	74.9	75.3	72.5
(差)	22.7	18.9	18.6	20.1	18.6

図表 5-2 からわかるように、障害者の就業率の動向（2008年～2016年）は、一般人口のそれとほぼ同様の傾向にあるが、両者の就業率の格差（20%前後）は、この間あまり縮まってはいない。つまり、フィンランドにおける障害者の雇用・就業支援対策は、これまでの種々の取組みにもかかわらず、障害者とそれ以外のものとの就業率にかかる格差是正措置はあまり有効に機能してこなかったといえる。

障害者の就業率には、一般雇用されている人びとだけでなく、中間労働市場、保護的就労および支援付き雇用などで就労している人びとも含まれる。したがって、その就業率を引き上げるには、本人の体力を含む、能力、適性およびニーズなどに応じた選択が可能な、多様で、適切な就労の場の確保と必要に応じて、タイムリーな就労・生活支援ができるような体制を整備する必要がある。

そのためには「中間労働市場」での取組みにも見られるような、労働行政サイドによる積極的労働市場措置および福祉・保健行政サイドによる積極的社会政策措置などの連携をさらに強化・拡充し、地方自治体（市）レベルで、社会保障制度とも密接に関連づけながら、労働・福祉・保健対策などの総合的・一体的な展開が図れるようにすることが求められる。

¹⁵⁰ 前掲書、p.23

¹⁵¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities 前掲書、p.3

¹⁵² Hisayo Katsui, et al. 前掲書、p.23

5.4 小括

フィンランドでは、少子・高齢化に伴う労働力不足などへの対応の一環として、障害者や長期失業者を含む、生活困窮者など、これまで労働市場への受け入れがすすんでいなかった人びとの雇用・就業支援は、地方自治体、とくに市を中心に行われてきた。

しかし、財政事情などによりそうした取組みは、市の間でかなりの格差があることが問題視されてきた。その格差の是正は、市単独の努力では困難なことから、それへの対応策として、市と国の間に広域の行政単位として県または州を設けるための法制度改革などが行われている。

また、そうした改革などにあわせ、「中間労働市場」での取り組みに見られるような、労働行政サイドによる積極的労働市場措置および福祉行政サイドによる積極的社会政策措置が、地方自治体レベルで、社会保障制度とも密接に関連づけながら、一体的に展開されることが求められている。

その意味では、同国の障害者や長期失業者を含む、生活困窮者など働きづらさを抱える人びとの雇用・就業支援対策は、いままさに過渡期にあり、そうした法制度改革などの今後の動向が注目される。

(注1) 社会保険院 (SII) は、職業および医学的リハビリテーション・サービスを提供し、その費用を負担する。リハビリテーション給付は、労働または機能能力に相当の機能障害を経験するか、または、障害の危険にさらされており、かつ、その状況がリハビリテーションによって救済される個人に支給される。長期疾病および障害の場合には、法により SII の地方事務所でのリハビリテーション・ニーズの評価が、障害年金受給の必須条件の一つとなっている。職リハは、その労働および稼働能力が病気、欠陥または損傷により相当障害されている人びとを対象としたもの。2004年に施行された「新リハビリテーション法」によれば、労働不能の危険にさらされている被保険者は、SII によって組織される職リハサービスへの法的権利があるとされる。(Ministry of Social Affairs and Health Finland, The OECD Thematic Review on Reforming Sickness and Disability Policies to Improve Work Incentives: Country Note - Finland, 2008, pp. 56 - 57.)

(注2) 社会扶助は、社会福祉の一部で、経済的支援の最後の手段である。支援を必要とし、かつ、雇用、自営、他の給付、収入あるいは資金で生計を賄えない場合、あるいは生活費またはその他の手段を提供する責任のある者のケアができない場合、すべての人は社会扶助を受給する資格がある。社会扶助法 (1997年施行) によれば、社会扶助額は、規定された支出と手に入る収入や資金との差額とされる。社会扶助は、基礎社会扶助、補足社会扶助および防止的社会扶助から構成される。予防的社会扶助は、本人および家族の社会的安全と自律を促進するとともに、社会の周辺的な地位に追いやることや社会扶助に長期間依存することを防止することが意図されている。

(Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Initial report submitted by Finland under article 35 of the Convention, 2019, p.45)

(注3) 保障年金は、2011年に施行された「保障年金法」により制度化された。障害者をはじめ長期失業者や雇用困難な者などの社会経済状況の改善と貧困防止にとってきわめて重要な制度とされる。(西村周三／京極高宣／金子能宏、社会保障の国際比較研究—制度再考に向けて学際的・政策科学的アプローチ、ミネルヴァ書房、2014年、170~178頁および Committee on the Rights of Person with Disabilities, 前掲書, p.44)