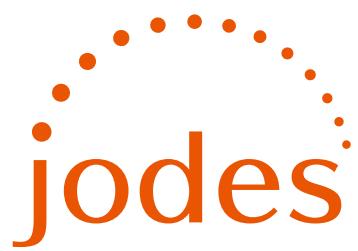




**日本財団 WORK ! DIVERSITY プロジェクト
「2019 年度海外状況整理部会報告書」**

2020 年 3 月



(編集：一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構)

はじめに

海外状況整理部会は、「主要国の障害者をはじめ、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者に対する雇用・就業対策、障害者だから障害者以外を含む、『ダイバーシティ就労化』の動向などを調査し、ダイバーシティ就労支援研究プラットフォームの検討に資する成果をまとめること」が期待されている。こうした期待に沿うべく 2019 年度は、欧州の主要国の中、イギリス、フランス、ドイツ、フィンランドおよびデンマークの 5 か国における、①障害者に対する雇用・就業支援、および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・就業支援策を中心に基礎資料をまとめた。各国を担当する委員が、現地調査および／または文献調査（各国の研究者などからのメールでの情報収集などを含む。）により、各国別に基礎資料をとりまとめたが、これらの国を含む、欧州諸国におけるソーシャルファームの動向については、独立した章（第 7 章）に一括してまとめている。

また、巻末には資料編として、この報告書でとりあげた各国の障害者や生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する雇用・就業対策などの特徴がわかるよう、簡略な比較表を付け加えた。

多様な働きづらい方々の就労支援をめざす、ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム全体の検討に少しでも寄与できることを願っている。

2019 年 3 月

日本財団 Work! Diversity プロジェクト
(ダイバーシティ就労支援研究プロジェクト)

海外状況整理部会長 法政大学名誉教授松井亮輔

Work! Diversity プロジェクト「海外状況整理部会」報告書一 目次

はじめに	1
松井亮輔（法政大学名誉教授、座長）	
第1章 事業実施概要	4
事務局	
1.1 海外状況整理部会の役割	4
1.2 2019年度における検討概要	5
第2章 イギリスの概要	7
2.1 障害者に対する雇用・就業支援	7
寺島彰（日本障害者リハビリテーション協会参与）	
2.2 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	16
西村淳（神奈川県立保健福祉大学教授）	
2.3 小括	25
第3章 フランスの概要	28
永野仁美（上智大学法学部教授）	
3.0 はじめに	28
3.1 障害者に対する雇用・就業支援	29
3.2 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	35
3.3 小括	40
第4章 ドイツの概要	41
石崎由希子（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）	
4.1 障害者に対する雇用・就業支援	41
4.2 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	55
4.3 小括	60

第5章 フィンランドの概要	6 2
松井亮輔（法政大学名誉教授）	
5.0 はじめに	62
5.1 障害者に対する雇用・就業支援	62
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	71
5.3 おわりに	75
5.4 小括	76
第6章 デンマークの概要	7 8
岩田克彦((一社)ダイバーシティ就労支援機構代表理事)	
6.1 障害者に対する雇用・就業支援	78
6.2 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	87
6.3 小括	91
第7章 欧州諸国におけるソーシャルファームの動向	9 3
寺島彰(日本障害者リハビリテーション協会参与)	
：はじめに、7.1、7.2.1～7.2.4、小括	
松井亮輔（法政大学名誉教授）	
：7.2.5	
7.0 はじめに	93
7.1 ソーシャルファームの概念の整理	93
7.2 各国のソーシャルファーム	95
7.2.1 イタリア	95
7.2.2 ドイツ	96
7.2.3 イギリス	98
7.2.4 オランダ	100
7.2.5 フィンランド	101
7.3 小括	103
資料編（各国比較表）	105
各国担当及び事務局	

第1章 事業実施概要

事務局

1. 1 海外状況整理部会の役割

◇ 海外状況整理部会

○部会長：松井亮輔（法政大学名誉教授）

○部会委員：

石崎由希子（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）

寺島彰（日本障害者リハビリテーション協会参与、元浦和大学
総合学部教授）

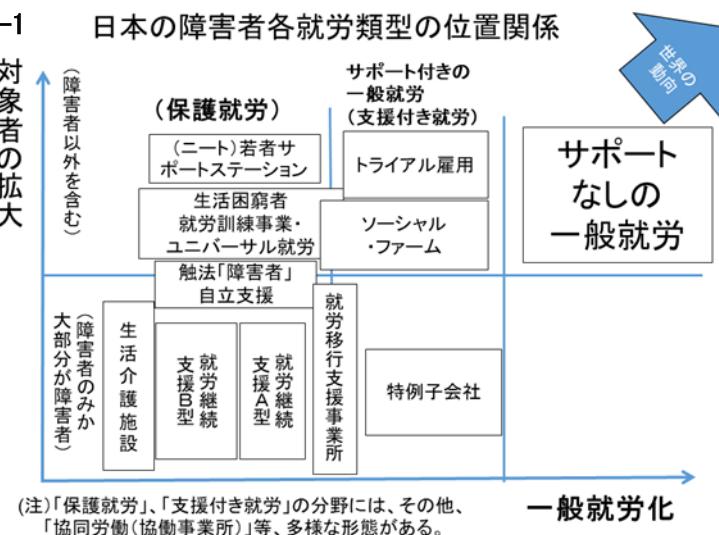
永野仁美（上智大学法学部教授）

西村淳（神奈川県立保健福祉大学教授）

海外状況整理部会は、主要国の、障害者を始め、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者に対する就業対策、障害者だけから障害者以外を含む「ダイバーシティ就労化」の動向等を調査し、ダイバーシティ就労研究プラットフォームの検討に資する成果をまとめることを要請されている。2018年度には、以下のような合意が得られた。

(1) 障害者、そしてそれ以外の働きづらさを抱える者に関する就労類型を、世界の流れと関係づけると図表1のようになるであろう。図表1では、横軸に一般就労化の程度をプロットし（右にいくほど、一般就労化の程度は強まる）、縦軸には障害者以外への対象者拡大程度をプロットしている（上にいくほど、障害者以外の人々に対象者が拡大する）。

図表1-1 日本の障害者各就労類型の位置関係



(注)「保護就労」、「支援付き就労」の分野には、その他、「協同労働（協働事業所）」等、多様な形態がある。

1

(出所) (一社) ダイバーシティ就労支援機構作成

- (2) 日本でもこうした動きを加速化させるべきであり、本部会でも、主要国における、以下の項目につき整理する必要がある。
- ① 障害者に対する就業対策（一般就労、支援付就労、保護就労）
 - ② 生活困窮者に対する就業対策
 - ③ その他働きづらさを抱える者に対する就業対策
 - ④ 社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）施策の全体概要
 - ⑤ ソーシャルファームの動向
 - ⑥ 障害者だけから障害者以外をも含む「ダイバーシティ就労化」の動向
 - ⑦ 「働きづらさを抱える者」の就業困難度の認定方法
 - ⑧ 政策効果分析事例

1. 2 2019年度における検討概要

2019年度は、第4回～第7回の4回の会議での検討を元に、イギリス、フランス、ドイツ、フィンランド、デンマークにおける障害者を始め、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者に対する就業対策、ソーシャルファームの動向等の基礎資料をまとめた。なお、イギリスは寺島彰委員（日本障害者リハビリテーション協会参与、元浦和大学総合学部教授）と西村淳委員（神奈川県立保健福祉大学教授）が、フランスは永野仁美委員（上智大学法学部教授）が、ドイツは石崎由希子委員（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）が、フィンランドは松井亮輔部会長（法政大学名誉教授）が、デンマークは事務局岩田克彦（一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構代表理事）が担当した。なお、寺島委員には、欧州諸国におけるソーシャルファームの動向についての整理もお願いした。

4回の部会での検討状況は、以下のようなであった。

第4回部会（2019年6月21日）

各委員からの2019年度研究活動計画の報告とそれに基づく調整がされ、①障害者、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者に対する就業対策、②障害者だけから障害者以外を含む「ダイバーシティ就労化」、③ソーシャルファームの動向等につき、欧米主要国と韓国につき概要を整理し、2019年度末までに報告をまとめる旨の合意が得られた。

第5回部会（2019年12月5日）

ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム「第5回海外状況整理部会」を開催した。寺島委員から、労働党政権から保守党政権に代り障害者就労支援関係のいろいろな政策の統合が進んでいる等の報告があり、永野委員から、フランスにつき、2018年法改正により、障害者に対する雇用義務の単位が事業所別から企業別に変更されるなど雇用義務が強化されたこと、2014年法改正により、社会連帯経済企業の法的枠組みが規定されたこと、等の報告があった。また、松井座長から、フィンランドにおける障害者への就労支援は、一般

労働市場での就労、中間労働市場での就労、保護的就労、支援付雇用に分けられること等の報告があった。

第6回部会（2020年1月9日）

西村委員から、イギリスの就労支援を中心とした生活困窮者の自立支援方策を、所得保障分野からのアプローチと社会福祉分野からのアプローチとの関係に着目した報告があった。石崎委員から、ドイツにおける、一定の就労能力がある者の就労支援に関する法令は、広く失業者を対象とする社会法典第3編（就業促進法）と、少なくとも1日3時間は就労可能で、かつ、生計扶助を必要とする者を対象とする社会法典第2編（求職者基礎保障のための法）とがある、等の報告があった。また、事務局（代表理事岩田）から、デンマークにおいて、障害者への就労支援の対象には「特殊な社会問題を抱える者」を含んでおりこと、障害者への就労対策は、一般就労、中間就労（フレックスジョブ）、保護就労（保護就労施設内の就労や企業等で軽労働をするスコーネジョブ）に大別されること、等の報告があった。さらに、寺島委員から、世界のソーシャルファームを概観すると、例えば、イギリスでは、給与補てんなどの直接的な公的な支援はないが、ドイツにはそれがあるといった具合に、各国の社会的背景によりいろいろなものが存在するとの報告があった。

第7回部会（2020年2月17日）

2019年度報告では、①障害者の定義、②障害者に対する就業対策、③働きづらさを抱える者の定義、④生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策、⑤ソーシャルファームの動向、⑥ダイバーシティ就労化の動向、につきできるだけ各国の状況を整理すること、2020年度については、2019年度の報告を踏まえ、より掘り下げた検討を行うことになった。

第2章 イギリスの概要

寺島彰（2.1 障害者に対する雇用・就業支援）
西村淳（2.2 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）

2. 1 障害者に対する雇用・就業支援

2. 1. 1 はじめに

2010年7月に、政府の福祉制度改革案を掲げた緑書「21世紀の福祉（21st Century Welfare）」の発表以降、2012年3月の「2012年福祉改革法（Welfare Reform Act 2012）」の成立など、イギリスの福祉改革は、ドラスティックに進行している。

改革の中心は、福祉改革法に基づき既存の複数の福祉手当を統合した「ユニバーサル・クレジット（Universal credit）」の創設と、「障害者生活支援手当（Disability Living Allowance）」に代わる新しい福祉手当として「個人独立支援手当（Personal Independence Payment）」を導入したことであるが、障害者雇用支援制度も大きく変化している。本稿では、その動向について紹介する。

2. 1. 2 近年の障害者雇用支援政策の推移

2.1.2.1. ワークチョイスへの統合の流れ

2010年5月キャメロン保守党・自由民主党連立内閣が成立した。そして、すぐに2010年10月より、職業準備(Work Preparation)、ワークステップ(WORKSTEP)、職業導入制度(Job Introduction Scheme)が、「ワークチョイス(Work Choice)」に統合された¹。

職業準備（Work Preparation）の始まりは、1944年に始まった産業リハビリテーション・ユニット(Industrial Rehabilitation Units)における職業準備プログラムであったが、同ユニットが1973年に職業リハビリテーションセンターと改称されたことにより1991年に職業リハビリテーション・プログラムになり、さらに、2001年から職業準備（Work Preparation）と呼ばれていた。

このプログラムは6～12週間の職業訓練プログラムで、他の就労支援プログラムで支援しきれなかった重度障害者が対象になっていた²。

ワークステップ（WORKSTEP）は、もともと、一般雇用の現場においてグループ単位で働く障害者を支援する保護産業グループ制度（Sheltered industrial Group Scheme）であった。それが、1973年に一般雇用での保護グループ（Sheltered Groups in open employment）と呼ばれるようになり、1985年には、個別の労働者を対象とする保護職業紹介制度（Sheltered Placement Scheme(SPS)）に変わり、1994年には、支援付き雇用プ

¹小川喜道「第4章イギリス」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『欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題』,147-193,千葉,2012年4月

² 寺島彰、前記

ログラム(Supported Employment Programme)、2001年にワークステップ(WORKSTEP)という制度に変更された。

この制度は、重度障害者のための一般雇用への移行促進プログラムであり、障害者が一般企業で補助を受けながら働く制度である。ホストと呼ばれる事業主は、援助付雇用の労働者に仕事、道具および訓練を提供し、毎日監督する責任はあるが、雇用関係は結ばない。労働者はポンサーである地方自治体または民間団体に雇用され、同様の仕事をする非障害労働者と同額の賃金(給料)の支払を受ける。

かつては、ホスト事業所はその労働者の生産性に見合った賃金だけを支払い、雇用サービス庁が助成していたこともあったが、近年は労働年金省(Department for Work and Pension)の管轄にある公的職業紹介機関(日本のハローワークに相当)であるジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)から、雇用主に支払われていた。

金銭的支援のほかに、ジョブセンター・プラスのワークステップの担当者は、スムーズに就労できているかの確認をしたり、雇用主と支援対象者を仲介しながらスキルアップの計画立案の支援を行ったりしていた³。

職業導入制度(Job Introduction Scheme)は、障害者を新たに雇用する民間事業主に対して支払われる助成金で、1977年に制度化された。最初の6週間(障害者雇用アドバイザー(DEA)が認めた場合には13週間まで)、週75ポンドが事業主に支払われる。雇用する前に申請を行い、フルタイムでもパートタイムでも、26週以上雇用を継続することが条件であった⁴。

ワークチョイス(Work Choice)は、「専門職による障害者雇用プログラム」(Specialist Disability Employment Programme)とも呼ばれており、障害者に対する専門的な支援を行うことで、あらゆる種類の障害者が自分で職業選択と職業管理を行うことができるようになることを目指すものである。エントリーサポートから就労後の作業支援まで2年間の長期のサポートを受けられる特徴があった。⁵

ワークチョイスのプログラム全体の管理運営はジョブセンター・プラスが行っているが、雇用支援は、ジョブセンター・プラスから委託を受けた公的機関、民間団体、非営利団体がサービスを提供していた⁶。

ワークチョイスへの統合の流れは、職業訓練、就職支援において、障害者自身の能力向上と自立を重視する流れであったと考えられる。

³ 同上

⁴ 小川喜道、前記

⁵ 同上

⁶ 同上

2.1.2.2 雇用と健康プログラムへの統合

2011年3月、「仕事への道 ((Pathways to Work)」が終了した。仕事への道は、就労不能により、就労不能手当 (Incapacity Benefit)、重度障害手当 (Severe Disablement Allowance)、所得補助 (Income Support) を受けている障害者を一般就労に導こうするために、幅広い支援を提供するパイロット・スキームであり、2003年に始まった。

就労不能給付等の新規申請者あるいは更新者が対象であり、対象者は就労アドバイザーの面接を受けた後、月に1度の面接を5回受ける。面接では、将来設計を支援し、就労への障害を乗り越える方法を検討する。就労直前まで13週間以上就労不能給付を受けており、プログラムを受けていた対象者が就職し、週16時間5週以上働き、年収15,000ポンド以下の場合、週40ポンドの復職奨励金(Return to Work Credit)が52週支払われる⁷。

2011年6月、雇用ゾーン (Employment Zones)、ニューディール (New Deal)、フレキシブル・ニューディール (Flexible New Deal)、フューチャー・ジョブ・ファンド (Future Jobs Fund) に代わってワークプログラム (Work Programme : WP) が導入された。

ニューディールのうち、障害者のためのニューディール (New Deals for Disabled People : NDDP)は、就労不能手当 (Incapacity Benefit) の受給者の就労を促すためのプログラムで、1998年にパイロットプログラムとして始まった。ジョブ・ブローカー (Job Broker) が、就業希望者の能力やスキルを分析し、その人に適した職業を紹介するとともに、応募書類や履歴書の作成支援・アドバイス、面接試験の準備の支援、必要な職業訓練のコーディネートなどをするほか、就職してから最初の半年間のサポートや雇用主との調整なども行うというものであった。

対象者は就労不能手当 (Incapacity Benefit)、重度障害者手当 (Severe Disablement Allowance)、所得補助 (Income Support)・住宅給付金 (Housing Benefit)・自治体税給付金 (Council Tax Benefit) の障害割増、障害者生活手当 (Disability Living Allowance)、非就労補助 (Unemployability Supplement)、または、就労不能国民保険控除 (National Insurance Credit for incapacity for work) のいずれかの受給者であった⁸。

ワークプログラムは、キャメロン連立政権の福祉から労働へ (Welfare to Work) の中心となる政策で、長期失業者を仕事に就かせるために、公共機関、民間機関、および第三セクターの組織に外注された。しかし、2017年4月1日に、雇用と健康プログラム (Work and Health Programme) の開始に伴い事業が終了した⁹。

2012年3月7日、政府が、レンプロイの保護工場への予算カットを発表した。Sayce Review というレポートでは、障害者が分離された雇用ではなく、あらゆる部門であらゆる役割をもって働くことを支援するための政府の政策の変更を勧告しており、その勧告を政府が受け入れ、2012年中にレンプロイの54の工場のうち、不採算の36の工場への補

⁷寺島彰、前記

⁸ 同上

⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/work-programme-dwp-provider-guidance>

助金をカットしたために、これらの工場が閉鎖された。また、残った 18 の工場のうち、15 は売りに出され、最後に残った 3 つの家具工場が 2013 年 10 月 31 日に閉鎖され、67 年に及ぶ政府が運営する保護工場の歴史が幕を閉じた¹⁰、¹¹。

2015 年 5 月キャメロン保守党内閣が成立し、2015 年 11 月に、労働年金省は、ワークプログラムとワークチョイスを 2017 年から雇用と健康プログラム (Work and Health Programme) に代えることを発表した。より密接に障害者や慢性病患者の就労を支援するためであるとされている¹²。

そして、実際、2017 年 4 月 1 日には、ワークプログラムとワークチョイスは終了し、雇用と健康プログラムがはじまった。

雇用と健康プログラムへの流れは、障害者関連手当受給者を就労に結びつけようとする政策の発展プロセスであるといえる。この新しい政策については、次節で紹介する。

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/news/sayce-review-response-government-to-support-thousands-more-disabled-people-into-mainstream-employment>

¹¹ <http://www.theguardian.com/society/2013/oct/30/remploy-factories-close-disabled-workers>

¹² <https://www.gov.uk/work-health-programme>

2.1.2.3. 集中的個別雇用支援プログラムの提案

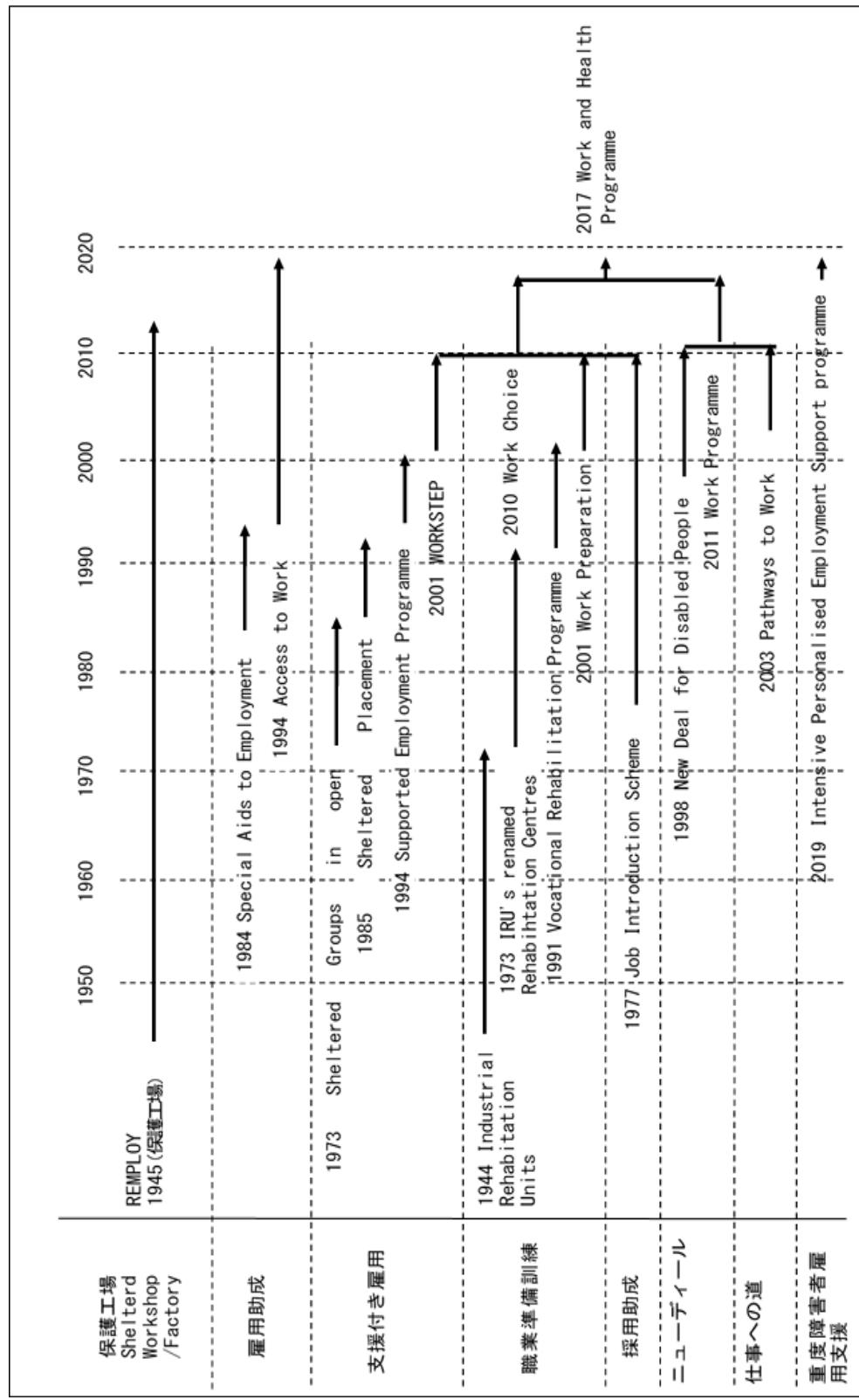
2018年12月には、労働年金省が2019年中に集中的個別雇用支援プログラム(Intensive Personalised Employment Support programme : IPES)をイングランドとウェールズで開始することを発表した。これについては、後述する。

以上の障害者雇用支援政策・制度の流れは、図表2-1、図表2-2のようになる。

図表2-1 イギリスの障害者雇用支援政策（近年の動き）

2010年 5月	キャメロン保守党・自由民主党連立内閣成立。
2010年 10月	職業準備(Work Preparation)、ワークステップ(WORKSTEP)、職業導入制度(Job Introduction Scheme)を「ワークチョイス(Work Choice)」に統合。
2011年 3月	仕事への道 (Pathways to Work) 終了。
2011年 6月	雇用ゾーン (Employment Zones)、ニューディール (New Deal)、フレクシブル・ニューディール (Flexible New Deal)、フューチャー・ジョブファンド (Future Jobs Fund) に代わって、ワークプログラム (Work Programme : WP)が導入された。
2012年 3月	保護工場への予算カットを政府が発表。
2013年 10月	レンブロイの保護工場をすべて閉鎖。
2015年 5月	キャメロン保守党内閣が成立。
2015年 11月	労働年金省は、ワークプログラムとワークチョイスを2017年から雇用と健康プログラム (Work and Health Programme)に代えることを発表した。
2017年 4月	雇用と健康プログラムの開始。
2018年 12月	労働年金省が2019年中に集中的個別雇用支援プログラム(Intensive Personalised Employment Support programme : IPES)をイングランドとウェールズで開始することを発表。
2019年 7月	ジョンソン保守党内閣成立。

図表2-2 障害者雇用施策の歴史的経過



2. 1. 3 現在の障害者雇用支援制度

2.1.3.1 アクセス・トゥー・ワーク (Access to Work scheme) ¹³

①開始年

従来の「施設設備援助制度」や「雇用に要する特別補助機器援助制度」等を置き換えた制度として、1994年に「アクセス・トゥー・ワーク」が創設された。

②支援内容

(i) 支援ワーカー (Support Workers) の配置

聴覚障害者のための手話通訳者(communicator)、視覚障害者のための朗読者、その他、障害のある労働者が働くために必要な補助者を雇用するための費用を提供する。

(ii) 通勤支援 (Travel to work)

通勤に公共交通機関を利用できない障害者のための自動車、タクシー等に係わる費用

(iii) 福祉機器 (Aids and equipment)

障害者のニーズに適合した用具の配置や設備改造のための費用

(iv) 施設改修 (Adaptation to premise)

障害者のニーズに適合した施設の建築・改築、障害者の就労のために必要な職場における施設改造のための費用

③支援対象

(i) イギリスに居住しイギリスで働いている。

(ii) 障害または慢性病のため、仕事をするために財政的または人間的支援が必要。

(iii) 16歳以上。

(iv) すでに有給の仕事をしている、仕事を始めようとしている、または自営業者になる予定。

(v) Jobcentre Plus を通じて、試し雇用を開始するか、仕事を始めようとしている。

④申請

オンライン申請またはジョブセンター・プラスに申請する。

2.1.3.2 雇用と健康プログラム (Work and Health Programme) ¹⁴

①開始年

2017年11月にイングランド北西部とウェールズで開始。

2018年1月からイギリス全土に展開

②支援内容

雇用ニーズの評価

職業適性の判定

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-factsheet/access-to-work-factsheet-for-customers>

¹⁴ <https://www.gov.uk/work-health-programme>

職業斡旋

必要な訓練の実施

仕事における健康上の配慮 等の個別支援

③対象者

障害者

失業し、24か月間の失業手当 (jobseeker's allowance 又は universal credit) を請求している者

介護者または元介護者

ホームレス

元軍人または軍隊予備役

現役又は元軍人のパートナー

難民

家庭内暴力の被害者

薬物やアルコール依存のため仕事に就けない人

元犯罪者で刑期を完了した人 等

④申請

自分のワークコーチに申し出る。または、ジョブセンタープラスのワークコーチに申し出る。

失業して24か月間失業手当を請求している場合を除き、任意。

⑤サービスプロバイダー

イングランドとウェールズの6つの地域で次の5つのサービスプロバイダーがサービスを提供する。

ショートラスト（中央イングランドおよびホーム郡）

リードインパートナーシップ（北東）

イングウェス（北西）

プラス（南部）

レンブロイ（ウェールズ）

2.1.3.3. 集中的個別雇用支援プログラム (Intensive Personalised Employment Support programme : IPES)¹⁵

①開始年

2019年中にイングランドとウェールズで開始

②支援内容

専任のキーワーカーと協力して、重度の障害者の個別のサポートを実施

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/news/40-million-personalised-support-package-for-long-term-unemployed-disabled-people-launched>

6か月の就労支援を含む、最大21か月の支援を受ける。

2027年までに、100万人の障害者を雇用する計画。

③対象

1年以上仕事に就いていない障害者

2. 1. 4 考察

イギリスでは、1995年の障害者差別禁止法（DDA）成立時に障害者雇用率は廃止され、また、保護雇用についても2012年に政府の判断で保護工場を廃止した。また、以前は、手当制度と職業サービスが分離されていたために障害者の就労が進まないという反省から、手当制度と職業サービスを1か所で管理するジョブセンター・プラスという機関をつくった。それにより、障害者就労支援の中心は、手当と職業サービスの組み合わせにより障害者の雇用を支援するという制度になっている。

以前は、さまざまな制度が並立していたが、最近になってかなりすっきりしてきた。図1にも示したが、政府のプログラムとしては、大きく、アクセス・トゥー・ワーク（Access to Work）、雇用と健康プログラム（Work and Health Programme）と、集中的個別雇用支援プログラム（Intensive Personalised Employment Support programme : IPES）の3つに整理された。

この障害者雇用支援の流れを総括すると、別々に実施されてきた障害者の職業訓練と職業斡旋の流れが統合され、さらに、障害関連手当受給者の就労支援もそれに統合され、雇用と健康プログラムに統合された。

一方で、福祉機器の給付や職場環境の整備など障害者の就労継続のための制度は、アクセス・トゥー・ワークとして継続されている。

また、重度障害者の就労支援に重点をおいた集中的個別雇用支援プログラムが新たに導入された。

一方、雇用と健康プログラムは、障害者だけの制度ではなく、就労支援の必要ないいろいろな対象者の1類型として障害者を含んでいる。

こういった政策により、どのような障害者雇用支援体制を構築しようとしているのだろうか。

ヨーロッパ大陸の伝統として、障害者は働けない人であり、障害手当を支給するという考え方がある。特に重度の障害者の雇用は想定していなかった。しかし、これらの改革の中で、障害者も働く存在であり、より重度の障害者にも就労を支援するという意図を感じられる。

現在進行中の障害者雇用政策がどのような考え方によって実施されているのか、今後の研究課題としたい。

2. 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

2. 2. 1 歴史と現状

2. 2. 1. 1 歴史

はじめに公的扶助と雇用保険制度の歴史を概観する¹⁶。19世紀以来の新救貧法は、労働能力者に対する院外救済の廃止と、ワークハウスにおける劣等処遇原則を特色としていたが、20世紀に入ってからの失業者の増加に対応し、職業紹介法(1909年)と、国民保険法(1911年)における失業保険制度が創設された。第一次大戦後の失業の増加に対応し、失業保険に失業扶助が追加され、拠出制と無拠出制の区別や、求職要件の緩和が行われていった。第二次大戦中のベヴァリッジ報告(1942年)に基づき、戦後になって国民保険法と国民扶助法が創設され、求職及び職業訓練を要件とする失業保険、フルタイム労働に従事していない低所得者に対する国民扶助、民間事業者を通じた職業訓練、という仕組みが成立した。完全雇用・正規雇用を前提として、短期の失業や就労できない者に対し社会保障給付を行うという仕組みであった¹⁷。

経済成長期には、失業給付への所得比例部分の追加による給付の拡充(1966年国民保険法)、補足給付の創設による権利性の強化(1966年社会保障法)、公共職業訓練の実施(1973年雇用訓練法)などが行われた。この間の制度においても、フルタイム勤務労働者は受給できず、完全雇用・正規雇用を前提としていた¹⁸。

1970年代からの失業の増加に対し、保守政権(1979年にサッチャー政権成立)は、職業訓練の民営化と長期失業者・若年者のための職業訓練事業の開始、国民扶助から所得補助への移行による求職活動義務の強化、拠出制と無拠出制の求職者手当の創設(就労能力のない者に対する所得補助との区別)による求職義務の強化などを行った¹⁹。完全雇用を前提にできない状況に直面するようになったのである。

20世紀末からの労働党政権(1997年ブレア政権成立)は、「福祉から就労へ」をキャッチフレーズに就労促進的な社会保障政策を行った。就労支援と所得保障給付をおこなう公的機関であるジョブセンター・プラスの創設、全国職業資格(NVQ)に基づく職業訓練、求職者手当受給者に対する就労支援の強化、就労促進的な給付付き税額控除(タックスクレジット)の創設などが行われた。中心的な制度がニューディールであり、内閣府の社会的排除対策局(Social Exclusion Unit)で行われた。この中では、若年者向け・長期失業者向け・ひとり親向けなどのニューディールがあり(対象者別プログラムであることが特色)、求職者手当の受給者がカウンセリング付きの求職活動(一定期間終了後は職業訓練や保護雇用)を行うことを義務付けた。求職者手当制度も改正され、長期失業者に対する給付条件の厳格化が行われた。また、多くの者が障害者を本来の対象とする就労不能給付に流れ

¹⁶ 丸谷(2015)、井上(2014)、西村(2013)参照。

¹⁷ 西村(2013)p35

¹⁸ 西村(2013)p76

¹⁹ 西村(2013)p94

ていたものを、雇用支援手当に改め（2007年法）、労働能力評価と求職活動を要件とした。

リーマンショック後の2010年に成立した保守政権の政策は、前の労働党政権の政策を基本的には継承している。従来の各種公的扶助（社会保険給付を除く）をユニバーサル・クレジットに統合し、就労努力をしない者に対する給付制限をより強化した（2011年法）。就労支援策としては、すべての求職者を対象としたワークプログラムにより、社会保障給付の受給者を対象に参加義務を課した。2017年には、ワークプログラムから健康と雇用プログラムへと移行した。これらの制度は、所得保障・就労支援それぞれにおいて対象者類型別の制度になっていたものを統合し、就労支援という観点から多様性をもつ生活困窮者に対して総合的な対応をしようとするものであると解することができる。

2.2.1.2 現状の概況

生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対しては、就労可能な者に対しては対象者別でなく多様な者を総合的に対象とする公的扶助制度であるユニバーサル・クレジットで所得保障を行うとともに、雇用と健康プログラムを中心とする雇用・就業支援を行っている。

2013年から順次施行されているユニバーサル・クレジットは、就労によって給付が削減されることで就労意欲が阻害されることができるだけないように、勤労控除等を設けた設計にするとともに、ジョブセンター・プラスに対する受給者誓約によって就労努力を義務付けることで就労支援を行っている。また、2年以上長期失業している受給者、障害者や健康上の問題をもつ者、その他介護者、退役軍人、ホームレス、難民などの多様な就職困難者に対して、2017年から雇用と健康プログラムにより就労支援が行われている。ただし、強制参加は2年以上の社会保障給付受給者だけで、従来の就労支援プログラムよりも強制度が弱く、事業規模も小さくなっている。

2.2.2 ユニバーサル・クレジット（Universal Credit）

2.2.2.1 ユニバーサル・クレジットとは何か

ユニバーサル・クレジットは、低所得者を総合的に取り扱う公的扶助制度で、従来の6つの所得保障給付を統合してつくられた。2013年10月から段階的に導入が始まり、2023年12月までに移行を完了する予定である。

受給者資格は、原則として18歳から年金支給開始年齢までの就労世代で、貯蓄額が16,000ポンド以下の者である。基準額は、25歳未満の単身者で月額£251.77、25歳以上の単身者で£317.82、両者とも25歳未満の夫婦£395.20、いずれかが25歳以上の夫婦£498.89である。就労中の場合は、賃金収入が一定の額（居住費支援を受けている場合は月£198、受けていない場合は月£409）を超えた部分について、1ポンドについて63ペ

ンスが支給停止となる²⁰。ほかに勤労控除の仕組みも設けられ、できるだけ就労意欲を阻害しないような仕組みとなっている。

受給者は、受給者誓約(Claimant Commitment)に署名し、最大週 35 時間の就労努力が求められる。これには、履歴書の作成・職探し・求職の申請・家族や友人とのネットワーク・面接の準備・就職活動の記録など、および職業訓練への参加が含まれる。求職活動を拒否した場合には手当の支給停止等の 4 段階 (High/Medium/Low/Lowest Level) の制裁措置が課される。就労義務の程度は、受給者の能力と状況に応じて、全面的就労活動 (All work-related requirements)・就労面談・就労準備活動のみ (Work-focused interview and work preparation requirements only)・就労面談のみ (Work-focused interview requirements only)・就労活動義務なし (No work-related activity requirements) の 4 段階に分かれている²¹。

図表 2-3 受給者誓約の例²² (抜粋)

受給者誓約 ジョアンナ・ブラウン(Joanne Brown)	
1 私の誓約	私は職探しのためにできることを何でも行い、その支援のためにユニバーサル・クレジットを受給します。
2 求職	私は時給 6.19 ポンド以上で家から 1 時間以内の仕事を探すためにできることを何でも行います。週 40 時間、何時でも何日でも働くことができます。 私は申し込むように言われた求人に申込み、面接に行き、受け入れられるオファーを受けます。 もし理由なくこれらをしなかった場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。
3 求職のための活動	私は毎週 35 時間を求職と準備のために使います。 私は別紙の求職準備計画にできることをすべて記入します。求められた面会に参加します。 もし理由なくこれらをしなかった場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。
4 状況変更	私は就労後離職した場合は、5 日以内に報告します。また、すべての収入を報告します。

²⁰ Gov.UK(2020a)

²¹ Gov.UK(2020b)

²² Gov.UK(2020c)

もし理由なくこれらをしなかった場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。

5 誓約の順守

ジョブセンター・プラスは私の支援のために援助と助言を与え、私は連絡先を知っています。

受給者誓約に記載されたことを遵守できない場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。

(別紙) 私の求職準備計画(My work search and preparation plan)

<通常の求職活動>

- ・毎週水曜と土曜の○○新聞の求人欄のチェック、○○エージェントとの面会、求人ウェブサイト○○のチェックを週2回行う
- ・自宅から90分以内の企業への訪問・電話・履歴書送付を週4回行う

<特別な活動>

- ・2月13日から始まるITコースに週1回参加する
- ・○社と○店に履歴書を見せる

<その他の就労関連活動>

- ・団体のボランティア活動を週2回8時間行う
- ・地域活動クラブに週2回参加する

2019年7月現在の状況を見ると²³、230万人が受給し、そのうち33%が就労している。また、就労義務の程度別では、41%が求職中、29%が就労中、22%が就労義務なし、8%が就労準備または計画中となっている。性別で見ると53%は女子で、年齢別でみると25～49歳が62%、16～24歳が21%、50～65歳が16%となっている。

2.2.2.2 従来の手当からの移行と相違点

従来は、所得補助(Income Support)・所得調査付求職者給付(Income-based Jobseeker's Allowance)・所得調査付雇用支援給付(Income-based Employment and Support Allowance)・就労税額控除(Working Tax Credit)・児童税額控除(Child Tax Credit)・住宅手当(Housing Benefit)があったが、順次ユニバーサル・クレジットに移行中である。

従来の各種手当は、それまでの歴史を引いた対象者別の制度であったが、ユニバーサル・クレジットは多様な生活困窮者を総合的に対象とし、就労支援を強化したものとなっている。就労していない者を対象とした求職者手当などと、就労している者を対象とした税額控除の制度を統合することで、半福祉・半就労の者も対象とした総合的な制度となったこ

²³ Universal Credit statistics: 29 April 2013 to 11 July 2019 published 13 August 2019

とが特徴である²⁴。また、従来の求職者手当における求職者協定(jobseekers' agreement)は、ジョブセンター・プラスとの契約の形であり、またその違反が即座に給付の減額停止に結び付くものではなかったのに対し、ユニバーサル・クレジットにおいては、大臣によって定められた受給者誓約の順守が法律上の義務になっており、就労義務が強化されたものと解されている²⁵。

2. 2. 3 就労支援

2.2.3.1 ジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)

所得保障と就労支援は国の雇用年金省の業務であり、第一線の機関であるジョブセンター・プラスがその双方を担当している。ワークコーチ(Work Coach)が配置されている（従来はパーソナル・アドバイザーと呼ばれていた）。ワークコーチは、12週間の研修を受け、NVQ（全国職業資格）のレベル3～4を求められているものの、ソーシャルワーカー(Social Worker)の資格を持っているものはほとんどなく、専門職であるとは解しにくい。

依存症・障害・要介護・育児・認知症・債務・糖尿病・DV・刑余者・難民など複雑なニーズを持っている者に対しては、センターごとに複雑ニーズ計画(Complex Needs Plan)を策定している。複雑ニーズ計画では関係機関との連携を重視し、対象者ごとに最も適切な対応が行われるようにされている。

図表 2-4 Complex Needs Plan の例(表紙)



出典：Department of Work and Pensions

2.2.3.2 雇用と健康プログラム(Work and Health Programme)

2017年に、従来のワーク・プログラム（求職者対象）とワーク・チョイス（障害者向け）に代わり導入された。長期失業者や障害者など多様な対象者に対し、個人のニーズに合わせて支援を行うもので、2年以上所得保障給付を受けている長期失業者のみが強制参加で

²⁴ 井上(2014)p89

²⁵ 丸谷(2015)p180

(従来は給付開始 1 年以内に義務付けられていた)、他は任意参加となっている。したがって従来よりも規模は小さくなっている。

対象者は以下の通りである²⁶。

①長期失業者（2 年間以上給付を受けている）

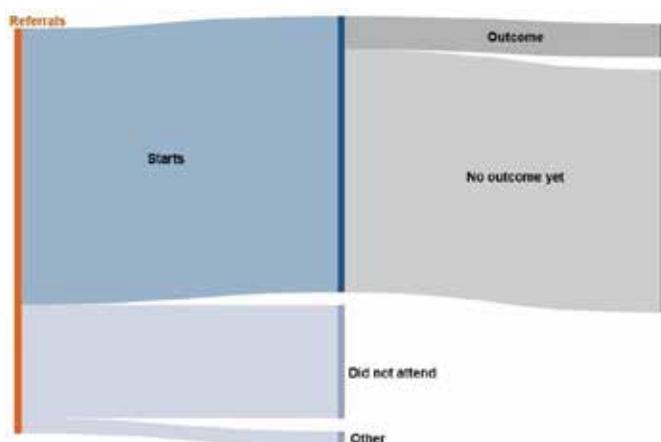
②障害者

③その他の対応が必要な者

- ・介護者
- ・ホームレス
- ・退役軍人
- ・社会的養護経験者
- ・非行少年
- ・難民
- ・薬物・アルコール依存者
- ・刑余者

実際の対象者は、2019 年 8 月の統計によると、障害者が 73%、長期失業者が 18%、その他 8% となっており、健康上問題がある人に対する就労支援策という制度の趣旨から、従来に比べかなり対象者が限定されたものとなっている。また、就労支援の効果は、ジョブセンター・プラスから送られた者のうちの 68%がプログラムに参加し、そのうち 12% が職についている。年齢別に見ると、25～59 歳が 83%、18～24 歳が 13%、60 歳以上が 10% となっている。性別で見ると 63% が男性である²⁷。

図表 2-5 雇用と健康プログラムの参加者の流れ（2019 年 2 月までの者 8 月現在の状況）



²⁶ Gov.UK(2020d)

²⁷ Work and Health Programme statistics to August 2019 published 28 November 2019

事業の実施は、ジョブセンター・プラスから委託を受けた民間事業者が行う。プログラム参加から 15 か月経過しても仕事が見つからない場合は、再びジョブセンター・プラスに戻される。手順は、①ジョブセンター・プラスのワークコーチ(Work Coach)がプログラムを紹介する、②事業者のサポート・マネジャー(Support Manager)が参加者の状況とニーズを把握する、③参加者とサポートマネジャーが、スキルの取得、就業体験などのアクションプランを作成する、④参加者はアクションプランに従って就労支援を受ける、ということになっている。

就労支援サービス事業者は、5 年間の契約で政府の入札で決められている。ロンドン周辺(Shaw Trust)、イングランド中部(Shaw Trust)、イングランド北東部(Reed In Partnership)、イングランド北西部(Ingeus)、イングランド南部(Pluss)、ウェールズ(Remploy)の各地域ごとに、福祉団体、人材サービス会社、社会的企業、非政府機関などが受託している²⁸。ロンドンでは、西ロンドン(Shaw Trust)、中央ロンドン(Ingeus)、地方ロンドン(Maximus)、南ロンドン(Reed In Partnership)の 4 つのサブリージョンの複数の自治体ごとに契約されている。マンチェスターでは国との協定により、自治体から InWork GM が受託している²⁹。

2.2.3.3 就業体験等

業種別ワーク・アカデミー(Sector-based work academies)は、採用前訓練・就業体験・就職面接を組み合わせて行われるもので、社会保障給付受給者を対象に、建設・小売・運輸など特定の産業分野で、継続教育カレッジ(Further Education College)や訓練事業者により、最長 6 週間提供される。参加は任意だが、理由なく中止する場合は社会保障給付が支給停止される。

トライアル雇用(Work Trial)は、最長 30 日間、実際に募集されている仕事を体験するものである。期間中賃金は支払われず、社会保障給付が継続して支給される。参加は任意で、参加しなくても、中断しても、受給資格は喪失しない³⁰。

2.2.3.4 ナショナル・キャリア・サービス(National Careers Service)

2012 年から開始されたもので、仕事、職業訓練、学習などに関するアドバイスやガイダンスをオンラインや面接で提供するものである。教育省所管で、民間事業者に委託されている。履歴書作成、スキルチェック、アクションプラン作成、求職活動支援、訓練コースの紹介などをおこなう。

²⁸ Powell(2018)

²⁹ Gulliford(2017)

³⁰ Gov.UK(2017)

2.2.3.5 ユース・オブリゲーション(Youth Obligation)

2017年から開始された若者向け就労支援プログラムで、ユニバーサル・クレジットを新規に受給する18~21歳の若者を対象に、職業訓練、養成訓練のための集中的な支援を行う。

給付の申請日から3週間、集中活動プログラムに参加し、自分のスキルや目標を考え、訓練を特定したり、履歴書の書き方、面接スキル、就職活動などの支援を行う。

集中活動プログラム終了後6か月間、ジョブセンター・プラスのワークコーチとの定期的面談をおこない、求職活動の見直しをする。この間、職業別ワークアカデミー(Sector-based Work Academies)やトレイニーシップなどの職業訓練、就業体験などを紹介される。6か月経過後も参加を奨励される。

2.2.3.6 トレイニーシップ(Traineeship)

2013年に開始された16~24歳の若者向けの教育訓練・就業体験を組み合わせたものである。適切なスキルや就業体験がないため、養成訓練や仕事に就けない者に対し、最長6か月間、訓練事業者による就業準備訓練や雇用主による就業体験が提供される。期間終了時に就業体験先の雇用主との面接が保障されている。任意参加である。

2.2.3.7 養成訓練(Apprenticeship)

16歳以上の者に対し、働きながら職務別スキルや知識の取得のための職業資格を目指す養成訓練を提供するものである。多くは職場で、週1回はoff-JTの訓練を受ける。事業主に雇用され、賃金の支払いを受けるもので、期間は1年以上5年以内である。レベルとしては中級・上級・高等・学位がある。

教育省所管で、制度は全国養成訓練サービス(National Apprenticeship Service)が運営している。実際の訓練は、継続教育カレッジなどの訓練事業者により提供される。

2017年導入の養成訓練負担金制度により、年間の給与支払額が300万ポンド以上の事業主は、給与支払総額の0.5%の養成訓練負担金を納める義務がある。各事業主の養成訓練サービス口座に積み立てられ、2年間、訓練や評価に用いられる。納付額の10%が政府から助成される³¹。

2.2.4 地方自治体の福祉サービスとの関係

イギリスの地方自治体の福祉部門のソーシャルワーカーは、障害者・高齢者・児童を含む生活支援ニーズを有する者のニーズをアセスメントし、本人及び介護者等に必要なケアやサポートのためのCare and Support Planを策定し、関係機関につなぐ専門職である。従来の仕組みでは法に規定された介護サービスをアレンジすることを中心的な役割として

³¹ 厚生労働省(2019)pp166-167、リクルートワークス研究所(2019)

いたが、とくにケア新法（Care Act 2014）以降は、介護ニーズだけでなく広範な生活ニーズに対応することとなった³²。

ケア・サポートプランは就労支援も含むため、ジョブセンター・プラスや非営利団体などに紹介(refer)することもある。しかし、複雑なケースを特に扱っているため、ケアニーズが少ない場合などを扱うことは実際には少ない。ジョブセンター・プラスとソーシャルワーカーが連携するのは、実際には社会的養護終了者（Care Leaver）など25歳未満の場合に限られている³³。

一方で、ジョブセンター・プラスは、就労支援の観点から、ユニバーサル・クレジット受給者の中で複雑なニーズを有する者に関し複雑ニーズプラン（Complex Needs Plan）を策定し、関係機関との連携を進めている。ただし、自治体のソーシャルワーカーとの関係は、ほぼ25歳未満の場合に限られている³⁴。

2. 2. 5 日本との違い

2. 2. 5. 1 所得保障と就労支援の関係

わが国の生活困窮者に対する就労支援制度（生活困窮者自立支援制度及び求職者支援制度）は、イギリスの求職者手当（Jobseekers Allowance）の時代のワーク・プログラム（Work Programme）をモデルにつくられたもので、所得保障制度（日本の生活保護、イギリスのユニバーサル・クレジット）と就労支援制度（日本の生活困窮者自立支援制度及び求職者支援制度、イギリスの雇用と健康プログラム）の関係は両国で共通点がある。

一方、イギリスのユニバーサル・クレジットは、従来の対象者別の制度を改め、わが国の生活保護と同様に、多様な生活困窮者を対象として総合的に対応する所得保障制度となつたが、就労支援を行う必要がないと考えられている高齢者等に対する制度と分離して、就労支援のための制度として創設され、日本の最低生活保障のための生活保護よりも強く就労支援が行われていることは、大きな違いである。ただし、イギリスの制度は求職活動をしないと手当を停止するものと日本では理解されてきたが、実際には、法律上はその面が以前より強化されていても、就労プログラムへの参加強制については2年以上の受給者に限られるなど、従来よりも強制性が弱くなっているといえる。

また、イギリスの場合、就労困難者に対する就労支援として、16～24歳までの若者向けの施策が分離されて積極的に行われていて、そのため一般的な就労支援・職業訓練策と統合し、営利企業や専門学校などの民間事業者を使って大規模に行われている。その点、わが国の生活困窮者向け就労支援策の対象者には中高年が多く、民間事業者も福祉関係事業者が多いことは大きな違いのように思われる。

³² 西村(2016)

³³ 2019年9月のロンドンのソーシャルワーカーへのヒアリングによる

³⁴ 2019年9月のロンドンのジョブセンタープラスへのヒアリングによる

2.2.5.2 関係機関の分担と連携

わが国では公的扶助と介護福祉等は地方自治体の福祉部局の役割であり、雇用支援は国のハローワークの役割であるのに対し、イギリスでは公的扶助と雇用支援は国のジョブセンター・プラスの役割であり、介護福祉等は地方自治体の福祉部局（ソーシャルワーカー）の役割である。特に複雑なニーズを有する生活困窮者の場合は、自治体のソーシャルワーカーがかかわることがあるが、基本的にはジョブセンター・プラスの業務となっており、わが国においてハローワークとの連携を図りながらも、生活困窮者の就労支援は自治体の業務とされていることと対照的である。

また、わが国では自治体のケースワーカーは生活保護受給者を主な対象者とし、有資格のソーシャルワーカーは居宅介護支援員（ケアマネジャー）、障害者相談支援専門員、生活困窮者自立支援の支援員など民間にいる場合が多く、有資格のソーシャルワーカーは行政（自治体）だけにいるイギリスと異なっている。

さらに、イギリスでは公的扶助もジョブセンター・プラスが担当しており、自治体の福祉部局と就労支援を協力して行っているのは基本的に若者を対象とする場合に限定されている点は、中高年齢者の就労支援と公的扶助との連携を主たる課題に設定しているわが国の生活困窮者支援とは対照的となっている。

2. 3 小括

2. 3. 1 障害者に対する雇用・就業支援

2010 年以降の福祉制度改革に伴うイギリスの障害者雇用支援制度の変遷をまとめた。いろいろな制度が急速に統合され、アクセス・トゥー・ワーク (Access to Work)、雇用と健康プログラム (Work and Health Programme) と、集中的個別雇用支援プログラム (Intensive Personalised Employment Support programme : IPES) の 3 つに整理された。

別々に実施されてきた障害者の職業訓練と職業斡旋の流れが統合され、さらに、障害関連手当受給者の就労支援もそれに統合され、雇用と健康プログラムに統合された。

一方で、福祉機器の給付や職場環境の整備など障害者の就労継続のための制度は、アクセス・トゥー・ワークとして継続されている。

また、重度障害者の就労支援に重点をおいた集中的個別雇用支援プログラムが新たに導入された。

ヨーロッパ大陸の伝統として、障害者は働けない人であり、障害手当を支給するという考え方がある。特に重度の障害者の雇用は想定していなかった。しかし、これらの改革の中で、障害者も働く存在であり、より重度の障害者にも就労を支援するという意図が感じられる。

2. 3. 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

イギリスの生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対しては、就労可能な者に対しては対象者別でなく多様な者を総合的に対象とする公的扶助制度であるユニバーサル・クレジットで所得保障を行うとともに、雇用と健康プログラムを中心とする雇用・就業支援を行っている。

2013年から順次施行されているユニバーサル・クレジットは、就労によって給付が削減されることで就労意欲が阻害されることができるだけないように、勤労控除等を設けた設計にするとともに、ジョブセンター・プラスに対する受給者誓約によって就労努力を義務付けることで就労支援を行っている。また、2年以上長期失業している受給者、障害者や健康上の問題をもつ者、その他介護者、退役軍人、ホームレス、難民などの多様な就職困難者に対して、2017年から雇用と健康プログラムなどにより就労支援が行われている。ただし、同プログラムに対する強制参加は2年以上の社会保障給付受給者だけで、従来の就労支援プログラムよりも強制度が弱く、事業規模も小さくなっている。

<参考文献>

- Gov.UK(2017) ‘Gov.UK(2020a) ‘Sector-based work academies: employer guide’ および “Jobcentre Plus help for recruiters” (2020年3月29日閲覧)
<https://www.gov.uk/government/publications/sector-based-work-academies-employer-guide/sector-based-work-academies-employer-guide#an-introduction-to-sector-based-work-academies>
- https://www.gov.uk/jobcentre-plus-help-for-recruiters/work-trials
- (2020a) ‘Universal Credit: What you’ll get’ (2020年3月29日閲覧)
<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>
- (2020b) ‘Universal Credit and you’ (2020年3月29日閲覧)
<https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-you/draft-uc-and-you>
- (2020c) ‘Universal Credit: Claimant Commitment’ (2020年3月29日閲覧)
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/548838/foi-3786-13-eg-claimant-commitment-annex1.pdf#search=%27claimant+committment+sample%27
- (2020d) ‘Work and Health Programme’ (2020年3月29日閲覧)
<https://www.gov.uk/work-health-programme>
- Gulliford, Jenny(2017) ‘The Work and Health Programme in London’
(2020年3月29日閲覧)

- <https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/economic-development/increasing-employment-and-skills/work-and-health-programme-London>
- 井上恒男(2014)『イギリス所得保障政策の潮流—就労を軸とした改革の動向』、ミネルヴァ書房
- 厚生労働省(2019)『世界の厚生労働 2019—2018 年海外情勢報告』正陽文庫
- 丸谷浩介(2015)『求職者支援と社会保障—イギリスにおける労働権保障の法政策分析』、法律文化社
- 西村淳(2013)『所得保障の法的構造—英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念』、信山社
- (2016)「社会保障と公共政策—多元化する地域ケアにおける公的責任」西村淳編『公共政策学の将来—理論と実践の架橋をめざして』北海道大学出版会
- Powell, Andrew(2018)'Work and Health Programme: House of Commons Library Briefing Paper No.7845'
- リクルートワークス研究所(2019)「英国の労働政策」
https://www.works-i.com/research/university/item/190327_wu_uk.pdf

第3章 フランスの概要

永野仁美

3. 0 はじめに³⁵

3. 0. 1 近年における雇用・失業問題の深刻化

第2次世界大戦後以降、フランスは、経済成長の黄金の30年を経験したが、第1次石油ショック以降、経済成長は急激に鈍化することとなった。近年でも、経済の低成長は続いている。失業者数の増大は、大きな社会問題となっている。実際のところ、失業率は10%前後で慢性的に高い水準となっている。

失業に関しては、特に、若年者の失業率が高いこと、及び、長期失業者の占める割合が高いことが、大きな課題として捉えられている。また、ILOの定義による失業者には該当しないが、就労を希望している者も150万人ほど存在し、失業の外縁を構成している。その数も、ここ10年で30万人程度増加している³⁶。

3. 0. 2 フランスの労働市場の特徴

3.0.2.1 採用の在り方：職務・職業による管理

本テーマとの関連で重要なフランス労働市場の特徴としては、採用の在り方をあげることができる。採用に関しては、欠員が出たときに、当該欠員が出たポストの職務を行うことのできる者を外部労働市場から補充する方法が、原則として採られている。この点で、新卒採用の慣行がみられる日本とは大きく異なっている。

採用に際して重要視されるのは、職業資格（教育レベル）や職業経験である。そのため、ポストを得るためにには、職業資格や職業能力を得るための職業訓練が、重要となる。なお、障害者をはじめとする、社会的に不利な状況に置かれた者は、職業資格・能力が低いことが多い、それが職に就くことを困難にしている側面もあることが指摘されている。

3.0.2.2 人件費の高さ

人件費の高さもフランス労働市場の特徴として挙げができる。時間当たり最低賃金（SMIC）は、10.15ユーロ（手取り8.03ユーロ）であり、欧州の中でも高い水準にある（2020年1月現在）³⁷。また、社会保障費の負担も、事業主に重くのしかかっている。フランスにおける失業率の高さの背景には、こうした人件費の高さもあることが指摘されており、失業対策として、労働者の雇用に伴いかかってくる事業主の負担を軽減することも重要視されている。

³⁵ 鈴木宏昌「フランスの労働市場」日本労働研究雑誌693号（2018年）38頁以下。

³⁶ INSEE, Informations rapides, 20 novembre 2018-no300, pp.1-2.

³⁷ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

3. 1 障害者に対する雇用・就業支援³⁸

障害者は、労働市場において不利な立場にある者と考えられており、障害者を対象とする様々な雇用・就労政策が展開されている。雇用・就労の分野では、「障害労働者」の認定を受けると、様々な障害者を対象とする仕組みを利用することが可能となる³⁹。

3. 1. 1 障害労働者の定義

障害労働者とは、「身体的、知的、精神的機能又は感覚器官の機能の悪化により、雇用を獲得し維持する可能性が現実に減退しているすべての者」をいうとされている（労働法典 L.5213-1 条）。

障害労働者の認定は、県障害者センター（MDPH : Maisons départementales des personnes handicapées）内に設置された障害者権利自立委員会（CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées）が、同センター内の学際チームの意見を聴取した後に実施することになっている（労働法典 L.5213-2 条）。認定に際し参考される基準は、特に用意されておらず、障害労働者認定の申請を行ったものが、上記の定義に当てはまるかどうかが、個別具体的に検討される。検討に際しては、特に、①1つ又は複数の身体的、知的、精神的機能あるいは感覚器官の悪化と、②その者が、雇用を獲得又は維持する可能性に対する、上記悪化の影響可能性が考慮される。

障害労働者認定には期間の設定があるが、2018 年の法改正により、一部の障害者（障害の状態が恒久的に変わらない者）については、期間の定めなく認定がなされることとなつた（労働法典 L.5213-2 条）。有効期間の渡過に気が付かず、雇用義務制度の対象障害者としてカウントされなくなる等の手続き的な問題に対応するためである。

3. 1. 2 差別禁止と適切な措置の提供

3.1.2.1 経緯

障害者に関する雇用政策としては、まず、障害を理由とする差別禁止を挙げができる。フランスでは、社会における障害者差別禁止原則の導入に向けた社会的関心の高まりの中で、1990 年に「障害及び健康状態を理由とする差別を禁止する法律（1990 年 7 月 12 日の法律）」が制定され、雇用分野に関しても、労働法典において、障害及び健康状態を理由とする懲戒処分や解雇等が無効とされた（旧労働法典 L.122-45 条）。

その後、2000 年 EC 指令（雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組みを設定する指令（2000/78/EC）等の影響のもと、広範囲にわたる障害者施策に関して大規模な改正を行

³⁸ 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター『欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題』調査研究報告書 110 号（2012 年）（第 2 章「フランス」永野執筆部分）を参照しつつ、アップデート。2018 年法改正については、

https://www.agefiph.fr/sites/default/files/medias/fichiers/2019-06/Guide%20pratique%20réforme%20OETH_BD_0.pdf を参照。

³⁹ 障害者は、社会的職業的参入に困難を抱える者として、3.2 で紹介する施策の対象にもなるが、ここでは、特に、障害労働者を対象とする施策を取り上げることとする。

った「障害者の権利と機会の平等、参加、及び、市民権に関する法律（2005年2月11日の法律）」において、障害を理由とする差別禁止原則に「適切な措置」（アメリカ法に言う「合理的配慮」と同義）概念が導入され、現在に至っている。

3.1.2.2 差別禁止と適切な措置

労働法典が禁止しているのは、障害を理由とする募集手続きや企業での研修・職業訓練からの排除、懲戒、解雇、及び、報酬・利益配分又は株式付与・職業訓練・再配置・配属・職業資格・職階・昇進・異動・契約更新における直接的・間接的差別的取扱いである（労働法典 L.1132-1 条）⁴⁰。

また、使用者が「適切な措置」の提供を拒否することも、差別に該当するとされている。使用者には、不均衡な負担が生じる場合を除き、障害者に対し、具体的な状況に応じて資格に対応した雇用又は職業訓練が提供できるように、「適切な措置」を講ずることが求められている⁴¹。なお、不均衡な負担か否かの判断においては、使用者が負担する費用の全部または一部を補填する様々な助成が考慮される（労働法典 L.5213-6 条）。フランスでは、この助成は、主として、雇用義務制度で生じる納付金を管理・運営する障害者職業参入基金管理運営機関（AGEFIPH）が行っている⁴²。こうした助成を考慮しても、なお、過度の負担が生じる場合にのみ、使用者は「適切な措置」を講じる義務を免れることができる。

3.1.2.3 差別に該当しない場合

ただし、以下の場合は、労働法典が定める障害を理由とする差別禁止原則には抵触しない。

まず、一般論として、本質的かつ決定的な職業上の要請に基づく取扱いの差異で、目的が正当であり、要請と均衡のとれた取扱いの差異は、差別禁止原則に抵触しない（労働法典 L.1133-1 条）。

次に、障害に特有のものとして、以下の 2 つの取扱いの際も、差別禁止原則には抵触しない。第 1 に、労働医が認定した労働不適性に基づく取扱いの差異は、客観的かつ適切で必要なものである限り、差別には当たらない（労働法典 L.1133-3 条）。第 2 に、平等取扱いを促進するために障害者に対してなされる「適切な措置」も差別には当たらないとされている（労働法典 L.1133-4 条）。

⁴⁰ この他、刑法典においても、障害を理由とする採用拒否や懲戒、解雇、及び、障害に依拠する条件を雇用の提供や研修・職業訓練の申込みに付すことが禁止されている（刑法典 225-1 条、225-2 条）。

⁴¹ 「適切な措置」の対象となる障害者の範囲は、雇用義務の対象となる障害者の範囲（下記、1.3 を参照）と同じである（労働法典 L.5213-6 条、L.5212-13 条）。

⁴² 障害補償、ポストの調整、雇用維持、採用、雇用義務に関する事務、啓発・社員教育、人事政策への障害の導入、職業プロジェクトの作成、障害認定、職業訓練等に対して、様々な支援が AGEFIPH により提供されている。

3. 1. 3 雇用義務制度

3.1.3.1 経緯

フランスは、雇用義務制度も整えている。雇用義務制度は、第1次世界大戦後に傷痍軍人を対象とする制度としてスタートした（1924年戦傷者雇用義務法）。その後、1957年にすべての障害者を対象とする雇用義務制度が整備され、1987年の法改正で、納付金制度を導入する等して、実効性のある雇用義務制度が形作られた。このとき、雇用義務の履行方法として、直接雇用以外に、保護雇用・就労部門への発注や研修の受入れ、労働協約の締結という履行方法も認められることとなった。これについては、障害者の雇用について「契約的戦略（politique contractuelle）」を探ることを検討した結果であるとの説明がなされている⁴³。

雇用義務制度は、その後、2005年の法改正、さらには、2018年の法改正で、障害者の職業参入を強化する観点から、いくつかの見直しがなされて現在に至っている。以下で、2018年の法改正で変わった部分への言及も行いながら、現行の雇用義務制度について確認する。

3.1.3.2 雇用率

フランスでは、法定雇用率は、1987年の法改正以降、6%に設定されてきた。2018年の法改正により、今後は、全国障害者諮問評議会（Conseil national consultatif des personnes handicapées）の意見を聴取した上で、5年毎にこのパーセントが見直されることになる（労働法典 L.5212-2条）。

雇用義務を負うのは、従業員数20名以上の企業・公的機関である。2018年の法改正により、義務を負う単位が事業所から企業へと変更され、義務を負う対象範囲が拡大された。また、従業員数20人未満の企業も、障害者雇用の実態をより明らかにし、企業に対してより適した支援を行うために、障害者雇用に関する報告義務を負うこととなった（労働法典 L.5212-1条）⁴⁴。

雇用義務の対象となる障害者は、障害者権利自立委員会（CDAPH）によって障害労働者認定を受けた者、労災年金受給者、障害年金受給者、傷痍軍人年金受給者、志願消防士障害者手当・年金の受給者、モビリティ・インクルージョン・カードの保有者、成人障害者手当の受給者、戦争犠牲者遺族である（労働法典 L.5212-13条）。

⁴³ 永野仁美『障害者の雇用と所得保障—フランス法を手がかりとした基礎的考察』信山社（2013年）135-136頁。

⁴⁴ なお、これまでAGEFIPHに対してなされていた申告は、DSN（Déclaration sociale nominative）を通じた申告へと変更された。DSNは、社会保険料や社会保障税の徴収、社会保障給付の手続きと情報管理を効率化するために構築されているネットワークシステムであり、従業員の情報が、毎月の給与の支払いデータを通じてUrssaf（社会保障・家族手当負担金徴収機関）又はMSA（農業社会共済）に伝達され、Urssaf又はMSAが納付金を徴収する。

3.1.3.3 履行方法

雇用義務は、上記の雇用義務対象者を雇用することにより履行される（直接雇用）⁴⁵。これにより雇用義務を達成することができない場合には、納付金の支払いを課せられることとなる（L.5212-6条、L.5212-9条）。2018年の法改正以前は、保護労働・就労セクターへの発注によっても雇用義務を履行することもできていた。しかし、保護労働・就労セクターへの発注は、2018年法改正により納付金の減額事由として整理しなおされることとなった。こうした変更がなされた背景には、企業が障害者の直接雇用によって雇用率を達成している率を明確にし、企業における障害者の直接雇用をより一層推進していくという目的があった⁴⁶。

この他、企業は、労働協約を締結することにより、雇用義務を履行することもできる。この方法で義務の履行を行う場合には、納付金の支払い等は発生しない。以前は、この履行方法について期間の上限は付されていなかったが、2018年の法改正で、この方法による履行は、最大で6年までしか認められることとなった（3年の期間で、更新が1回可能）（労働法典 L.5212-8条）。労働協約の締結は、今後は、企業が障害者雇用に取り組む「きっかけ」を提供するものとして位置づけられる。

3.1.3.4 納付金の計算

直接雇用により雇用義務を達成できない場合の納付金は、次のように計算される（労働法典 L.5212-9条～L.5212-11条）。

まず、減額前の納付金額が、次の計算式で決まる。

減額前の納付金額 = (雇用すべき障害者数 - 雇用した障害者数 *) × 特別な適性を要する雇用に関する率 ⁴⁷ × 企業規模ごとの SMIC の倍数 **
* 50歳以上の障害労働者は1.5人としてカウント ⁴⁸
** 企業規模ごとの SMIC の倍数
企業規模が20人以上250人未満 SMIC の400倍
企業規模が250人以上750人未満 SMIC の500倍
企業規模が750人以上 SMIC の600倍

その後、減額事由により納付金の減額がなされる。1つめの減額事由は、保護労働・就

⁴⁵ 研修での受け入れ、職業実地期間（PMSMP : Les périodes de mise en situation en milieu professionnel）での受け入れ（2.1.を参照のこと）、派遣企業やグループ企業からの受け入れも、認められている（労働法典 L.5212-7条）。

⁴⁶ 従前、企業は、直接雇用で達成する部分を直接雇用率（taux d'emploi direct）、みなし雇用等も含めて達成する部分を包括雇用率（taux d'emploi global）として公表することができていた。今後、企業は、直接雇用率しか対外的に示さないこととなる。

⁴⁷ 特別な適性を要する雇用（ECAP）については、新しい計算方法が近日公表される予定である。
⁴⁸ 例えば、7月1日から、フルタイムの80%で働く50歳以上の者は、[0.8 × (6/12)] × 1.5で計算される。

労セクターへの発注である。適応企業や ESAT、独立障害労働者への発注について、契約書に掲載されている発注額（税抜き）から原材料費や販売コスト等を引いた額の 30%が減額される。ただし、上限が設定されており、雇用率が 3%未満の場合は減額前納付金の 50%、雇用率が 3%以上の場合は減額前納付金の 75%までとされる。2 つめとして、障害者の雇用に関連する支出の一部も減額される。受入れ促進、参入・雇用維持を目的とする支出については、減額前納付金の 10%まで減額が認められる。

なお、3 年を超えて、直接雇用も保護雇用・就労セクターへの発注もしておらず、労働協約による履行もしていない場合には、納付金の額は SMIC の 1500 倍となる（労働法典 L.5212-10 条）。

3. 1. 4 支援付き雇用 (*L'emploi accompagné*) ⁴⁹

この他、2016 年 8 月 8 日の法律で、支援付き雇用 (*L'emploi accompagné*) の仕組みも法定化されている（労働法典 L.5213-2-1 条）。これは、16 歳以上の障害労働者が、労働市場で賃金を得られる雇用を獲得・保持できるよう、支援を提供するものである。支援を受けるためには、障害者権利自立委員会 (CDAPH) の決定が必要で、決定がなされると、この制度を運営する法人、障害者、使用者の間で個別支援協定が締結される。

支援付き雇用の枠の中で、少なくとも、次のような支援が提供される。①障害者の状況評価（職業計画、能力・ニーズ、使用者のニーズなど）、②職業計画の決定／作成支援、③求職支援、④雇用における支援（職業訓練・能力評価へのアクセス、使用者との間の仲裁、合理的配慮の提案等）である。使用者に対する支援もある。

3. 1. 5 職業リハビリテーション

障害労働者は、リハビリテーション (réadaptation)、機能回復指導 (rééducation)、職業訓練を享受することができる（労働法典 L.5213-3 条）。障害労働者は、もちろん一般の職業訓練を受けることができるが（2.1. 参照）、全国に散在する職業リハビリテーションセンター（労働法典 R.5213-9 条以下）での障害労働者を対象とする職業訓練も受けることができる。

また、障害者専用の職業紹介機関として、キャップ・アンプロワ (Cap Emploi) が全国に設置されている。キャップ・アンプロワは、一般の職業紹介機関であるポール・アンプロワ (Pôle Emploi) と連携して、障害者の職業参入活動を実施することとなっている。

3. 1. 6 適応企業・ESAT（適応した、あるいは、保護された環境での就労）

一般企業での雇用や公的部門での就労が困難な障害者に対しては、適応企業や ESAT での就労が提供される。これらは、障害者に適応した環境、保護的な環境を提供するものと

⁴⁹ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/emploi-accompagne>

位置付けられる。2018年の法改正では、企業による障害者の「直接雇用」を促すことを目的とした改正がなされたが（保護労働セクターへの発注を雇用義務の履行方法から納付金の減額事由へ変更）、適応企業や ESAT の存在は、就労に大きな困難を有する障害者が就労する場所として、引き続き重要視されている。

3.1.6.1 適用企業

適応企業は、少なくとも障害者が 55%を占める企業である（労働法典 L.5213-13 条以下）。適応企業での就労は、障害者に適応した環境の中で提供されるが、通常の労働市場での就労とみなされており、労働法典の適用がある。適応企業で働く障害者は、最低賃金を保障されており、また、被用者としての地位に付随する利益も当然に享受できる（社会保障（年金・医療・労災等）に関する権利もここに含まれる）。

適応企業での就労を保障するために、国は様々な助成を行っている。まず、ポストへの助成金として、50 歳未満の障害労働者 1 人（フルタイム換算、以下同じ）について年額 15,585 ユーロ、50 歳から 55 歳までの障害労働者について年額 15,757 ユーロ、55 歳以上の障害労働者について年額 16,192 ユーロが支給される⁵⁰。また、適応企業変革支援基金から、事業所の創設や拡大、生産の多様化・生産過程の変更等のために、様々な助成も提供されることとなっている。

近年では、2018 年法によって、一般企業での就労を目指すことを目的として、トランボリン型有期雇用契約も実験的に導入されている。すなわち、適応企業は、2018 年 11 月から 2022 年 12 月 31 日の期間、この契約により、障害労働者に一般就労に向けた支援を実験的に行うことができる。また、同じく 2022 年 12 月 31 日まで期間、障害労働者の派遣を可能にする観点から、適応企業が派遣事業を実験的に行うことも可能とされている⁵¹。

3.1.6.2 ESAT (Etablissement et service d'aide par le travail : 就労支援機関・サービス)

適応企業が労働市場での就労を提供するものであるのに対して、ESAT は、社会福祉・家族法典に根拠規定のある医療・福祉施設である（社会福祉・家族法典 L.312-1 条）。障害者権利自立委員会（CDAPH）により ESAT での就労を方向付けられた障害者は、労働者ではなく、福祉サービスの利用者と位置付けられている。したがって、ESAT で就労する者が解雇されることはない。ESAT では、様々な職業活動とともに、医療福祉的、教育的支援も提供される。労働法典の適用は、労働安全衛生及び労働医に関する規定のみと部分的であり（社会福祉・家族法典 R.344-8 条）、最低賃金の保障はない。ただし、ESAT で働く障害者には、保障報酬（rémunération garantie）の仕組みが用意されており（社会福祉・

⁵⁰ この額は、最低賃金（SMIC）を参照して、毎年見直される。

⁵¹ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/article/emploi-et-handicap-les-entreprises-adaptees-ea>

家族法典 L.243-4 条)、また、休暇の取得に関する権利や職業訓練等へのアクセスも保障されている。

ESAT で就労する障害者は、最賃の 55.7%から 110.7%の保障報酬と成人障害者手当 (AAH)⁵²とによって、1 カ月につき概ね 1,200 ユーロの所得を得ている。保障報酬は、ESAT が直接支払う部分と国が負担する部分とから構成されている。ESAT の最低負担分は SMIC の 5%であり、ESAT が 5%から 20%の負担を行うとき、国は SMIC の 50.7%を負担する。その後は、ESAT の負担分が 1%増えるごとに、国が負担する部分は 0.5%ずつ差し引かれることになる (R.243-5 条以下)⁵³。

3. 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

労働市場には、障害者の他にも職業的参入に困難を抱える者がいる。若年者や長期失業者等である。続いて、困難な状況に置かれた者を対象とする仕組み（職業訓練や経済活動を通じた支援の仕組み）を確認していきたい。

3. 2. 1 職業訓練

3.2.1.1 生涯を通じた職業訓練

まず、フランスでは、先に説明したような採用の在り方から、仕事を見つけるにあたっては、職業訓練が非常に重要だとされている。生涯を通じた職業訓練の保障は、国の義務とされており (労働法典 L.6111-1 条)、その一環として、職業訓練個人口座 (CPF: Compte personnel de formation) と呼ばれる仕組みが整えられている。この仕組みを通じて、すべての 16 歳以上の就業者は、労働市場に入ってきた時から退職する日まで、職業訓練を受ける権利を保障されることとなっている (労働法典 L.6323-1 条以下)。

2019 年 1 月以降、CPF には「時間」ではなく「ユーロ」が積み立てられることとなつた。例えば、2019 年に法定又は協約労働時間の半分以上の労働時間で働いた者には、2000 年の分として 500 ユーロが与えられている (上限 5,000 ユーロ)。職業資格の低い者については、800 ユーロ (上限 8,000 ユーロ) が与えられる⁵⁴。

3.2.1.2 就職困難者を対象とする職業訓練

以上のような職業訓練に関する一般的な仕組みの他に、就職に困難を抱える者を対象として、特別な職業訓練も用意されている。例えば、以下のようなものを挙げることができ

⁵² 満額で、902,70 ユーロ (2020 年 4 月現在)。保障報酬との間で支給調整がなされる。

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12242>

⁵³ <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/handicap-et-travail/article/esat-establissemens-ou-services-d-aide-par-le-travail>

⁵⁴ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/droit-a-la-formation-et-orientation-professionnelle/compte-personnel-formation> なお、ESAT で働く者にも CPF の仕組みは保障されており、年間 800 ユーロが保障される (上限 8000 ユーロ)。

る。

①交互訓練（Formation en alternance）⁵⁵

まず、一定の所得保障を行いつつ、職業訓練を提供するものとして、「交互訓練」と呼ばれるものがある。職業訓練機関での座学と企業内での実践訓練を交互に行うもので、見習い契約（Contrat d'apprentissage）と熟練化契約（Contrat de professionnalisation）の2種類がある。免状・職業資格の獲得、職業経験の取得等を目指すもので、雇用へのトランポリンとなることが期待されている。

見習い契約は、16歳から29歳を対象とするものであるが、30歳以上の場合でも、障害労働者や起業・企業再建計画を持ち、そのために資格を必要としている者は利用可能とされている。熟練化契約は、16歳から25歳が対象であるが、26歳以上でも、求職者、活動的連帯所得（RSA : Revenu de solidarité active）や特別連帯手当（ASS : Allocation spécifique de solidarité）、成人障害者手当（AAH : Allocation adulte handicapé）等の最低所得保障給付の受給者等が利用できる。

②職業実地期間（PMSMP : Périodes de mise en situation en milieu professionnel）⁵⁶

職業実地期間と呼ばれる仕組みもある。これは、仕事の現場を知ることを目的とするもので、仕事や就業セクターの発見、職業計画の確認、採用手続きを進めること等を可能にする。原則1カ月の期間で、12カ月で最大2カ月とされる。

対象者は、求職者（ポール・アンプロワへの登録は問わない）、ミッション・ロカール（Mission locales : 若年者の支援機関）の支援を受ける参入希望の若年者、ポール・アンプロワ又はキャップ・アンプロワの支援を受ける障害労働者、一定の要件を満たすRSAの受給者、経済活動を通じた参入支援（IAE）（3.2.2 参照）の支援を受けている労働者、ESATで働く障害労働者、雇用維持の手続きの中で就労不能とされる恐れのある労働者等である。

③雇用に向けた集団的実地準備（POEC:Préparation opérationnelle à l'emploi collective）⁵⁷

57

集団的実地準備は、産業界から必要とされている求人の多いポストに就けるよう必要な能力を獲得し、安定的雇用に早急にアクセスできるようにすることを目的とする職業訓練である。

対象者は、ポール・アンプロワに登録した求職者で、最大400時間の訓練を無料で受けることができる。集団的実地準備は、求職者の職業的参入に効果があるとされている。

⁵⁵ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/>

⁵⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-des-demandeurs-d-emploi/article/periodes-de-mise-en-situation-en-milieu-professionnel-pmsmp>

⁵⁷ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-des-demandeurs-d-emploi/article/preparation-operationnelle-a-l-emploi-collective-poec>

3. 2. 2 経済活動を通じた参入支援 (IAE : Insertion par l'activité économique)

以上のような職業訓練の他に、困難な状況に置かれた者を対象とする経済活動を通じた参入支援 (IAE) も実施されている。これは、社会的・職業的な困難（年齢、健康状態、不安定等）を理由として雇用から遠ざかっている人たちが社会的・職業的参入を果たせるよう、次に挙げる機関により雇用における支援を提供するものである（労働法典 L.5132-1 条以下）⁵⁸。

フランスでは、第二次世界大戦後の「黄金の 30 年」が終了した 1970 年代半ばごろから、次第に、労働者の「不安定 (précarité)」や「社会的排除」といった問題が社会政策上の課題となっていく。そして、とりわけ、1980 年代以降、雇用政策においては、困難な状況に置かれた者の「包摂 (inclusion)」を促すことを目的として、各種の「支援付き雇用 (contrats aidés)」の仕組みが整えられていく⁵⁹。「経済活動を通じた参入支援 (IAE)」の仕組みも、こうした流れの中で登場したものである。

3.2.2.1 経済活動による参入支援を行う機関 (SIAE : Structures de l'insertion par l'activité économique)

2018 年末の段階で、フランスには、3803 の経済活動による参入を行う機関 (SIAE) が存在している。その内訳は、参入支援作業所・現場 (ACI : Atelier et chantiers d'insertion) が 1,900、仲介アソシエーション (AI : Association intermédiaires) が 663、参入支援企業 (EI : Entreprise d'insertion) が 962、参入支援派遣企業 (ETTI : Entreprise de travail temporaire) が 278 であり、これらの機関が、国と協定を締結して、各種の支援や社会保険料の事業主負担の減免等の措置を受けながら、困難を抱える者の受入れ・支援を実施している。

それぞれの機関は、次のようなものである。

①参入支援作業所・現場 (ACI)：地方自治体や非営利法人（例えば、アソシエーション）等が運営するもので、社会的職業的困難に直面し、雇用を得られてない対象者に対して、支援と職業活動とを提供する。ACI の被用者には、少なくとも最低賃金 (SMIC) が保障されている。また、週の労働時間は、原則として 20 時間以上である。この枠内で、他の使用者（特に企業）の下で、職業実地期間 (PMSMP) を利用することも可能である。

⁵⁸ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-par-l-activite-economique/>

⁵⁹ 「支援付き雇用」の歴史的な経緯等については、松原仁美『排除と包摂のフランス支援付き雇用の意義と課題』晃洋書房（2018 年）を参照。2018 年以降の「支援付き雇用」は、営利部門を対象とする単一参入契約一雇用発意契約 (CUI-CIE : Contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi) と非営利部門を対象とする雇用能力経路 (PEC : Parcours emploi compétences) とに整理されている。ただし、前者は、2018 年 1 月以降、適用範囲が大きく限定されており（海外県又は県が全額助成する場合に限定）、事実上廃止されていると言って良い。後者の PEC は、雇用・職業訓練・支援の 3 つからなり、非営利部門の一定の要件を満たした使用者の下で実施される。<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/article/le-contrat-unique-d-insertion-cui-dispositions-generales>

②仲介アソシエーション (AI) : 社会的困難に直面する対象者に対し、登録機関（個人、アソシエーション（非営利団体）、地方自治体、企業など）での臨時の仕事をあっせんすることで、職業参入や雇用への復帰を支援する。これを通じて、永続的な職業参入を目指すことになる。法律関係は、派遣の場合と同じであり、他の労働者と同様の権利を保障される。ただし、週の労働時間については、パートタイムについての最低労働時間（週 24 時間）を下回る労働時間を提案することができる。

③参入支援企業 (EI) : 社会的な目的をもって営利部門で操業する企業（アソシエーションや有限会社など、企業形態に縛りはない）であり、雇用から遠ざかっている困難を抱えている者に対し、雇用へのアクセスと特別な支援を提供する。生産活動とニーズに応じた職業訓練（経験・資格の取得）や社会的支援（労働リズムの習得等）とを提供することで、永続的な社会的職業的参入の道を作る。最低賃金 (SMIC) が保障され、週の労働時間は 20 時間以上とされる。ACI の場合と同様、職業実地期間 (PMSMP) を利用することも可能である。

④参入支援派遣企業 (ETTI) : 派遣会社として、派遣登録した対象者に対して、派遣労働をあっせんするとともに、就労支援を行う。派遣に関するルールに服するが、派遣期間は、一般的な 18 カ月ではなく 24 カ月（更新を含む）も可能である。また、最低賃金 (SMIC) が保障される。

3.2.2.2 対象者

上記の機関で経済活動を通じた参入支援を受けられる者には、大きな困難な状況にある 26 歳未満の若年者、RSA（活動的連帯所得）や ASS（特別連帯手当）等の社会的最低所得の受給者、長期失業者、障害労働者、社会扶助の支給対象者等が含まれている。なお、どの機関で支援を受けるかの振分けは、職業紹介機関であるポール・アンプロワが実施する。

また、この経済活動を通じた参入支援を受けるためには、上記の機関と特別な労働契約（例えば、CDDI（参入有期労働契約：Contrat à durée déterminée d'insertion））を締結する必要がある。契約は、原則として⁶⁰、合計 24 カ月の範囲内で更新される。

3. 2. 3 社会連帯経済 (ESS : Economie sociale et solidaire)

以上のような経済活動を通じた社会参入支援 (IAE) と関連の深い近年の動向として、「社会連帯経済」に関する法の制定も挙げることができる⁶¹。

⁶⁰ 50 歳以上の者や障害労働者が、特に永続的な職業参入に障壁を感じている場合等が、例外として認められている。

⁶¹ <https://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-sociale-et-solidaire> 服部有希「【フランス】社会的連帯経済法－利益追求型経済から社会の再生へ」外国の立法 261-2 号（2014 年）8-9 頁。立見淳哉「フランスにおける社会連帯経済の展開－『もう一つの経済』に向けた試み」経営研究 346 号（2018 年）19-39 頁。

3.2.3.1 社会連帯経済企業

社会連帯経済とは、経済部門の1つであり、利益追求を抑制し、民主的な経営により公益事業を実施する点に特徴がある。失業や貧困が蔓延する中で、公共部門が担うべき「社会の再生」を補助する社会的な役割を担うとされ、2000年代に入って以降、それまでの関連する諸概念（社会的経済、連帯経済、社会的起業家等）を包括・融合する形で、次第に発展・展開してきた。社会連帯経済は、また、地域に根付いたものであり、地域のニーズや雇用創出を重視するものであるという特徴も備えている。

社会連帯経済を担う事業者の代表的な形態としては、協同組合、共済組合、アソシエーション（非営利団体）、財団、一定の要件を満たした株式会社等を挙げることができ、これらが、社会連帯企業として、その活動を行っている⁶²。現在、社会連帯企業では240万の従業員が働いており、それは、民間セクターにおける雇用の14%程度を占めるに至っている。また、2010年から2018年の間に、社会連帯経済企業によって71,100人の雇用が生み出されてきている。

社会連帯経済が発達している分野としては、社会福祉、教育などを挙げることができるが、農産加工や建設、工業デザイン等にも広がっている。

3.2.3.2 2014年7月31日の法律（no2014-856）

以上のような社会連帯経済の動きは、近年、重要性を増して来ていたが、法的な根拠を欠くものであった。そこで、「社会連帯経済に関する2014年7月31日の法律（no2014-856）」によって、法的枠組みが規定されることとなった。その目的は、社会連帯経済を支え、発展させることにある。

まず、社会連帯経済について、定義が置かれた。それによると、社会連帯経済とは、次の条件を満たす私法上の法人が担うものを言う。すなわち、①利益の分配だけではない目的を有する、②会員/組合員、従業員及び利害関係者による民主的な統治を実現する、③利益は、主に企業活動の維持・拡大に利用する、④法定準備金を取り崩して分配してはならない、⑤解散の場合は、原則として全資産を他の社会連帯経済の法人に譲渡するという条件である（2014年法1条）。こうした条件を満たすことで、社会連帯経済を対象とする公的・私的資金へのアクセスが可能となる。

また、社会連帯経済は、「連帯」や「社会的有用性」という共通原則に基づくものとされている。社会的有用性を有する活動として、2014年法は、①経済・社会的な状況、健康面での状況等から不安定な状況にある者の支援、②社会的排除・不平等対策、市民教育、社会的紐帶の保全・発展又は地域の一体性の維持・強化、③①又は②に資する持続可能な発展、エネルギー転換又は国際的な連帯への貢献を挙げている（2014年法2条）。

⁶² 社会連帯企業の活動の1つとして、「経済活動を通じた参入支援（IAE）」を通じた困難を抱える者の受入れを挙げることができる。「経済活動を通じた参入支援（IAE）」と社会連帯経済には、重複する部分がある。

さらに、2014年法は、首相の所管のもとに置かれる社会連帯経済高等評議会（Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire）や社会連帯経済の全国規模の代表機関である社会連帯経済会議所（Chambre français de l'économie sociale et solidaire）の設置も行った（2014年法4条、5条）。これらの設置の目的は、社会連帯経済の事業者と行政機関との間の対話の促進にある。

3. 3 小括

フランスでは、労働市場において不利な立場にある者として、障害者に関する雇用・就労政策（雇用義務制度、職リハ、差別禁止、福祉的就労等）を整えてきた。2018年の法改正からも分かるように、近年のフランスでは、障害者の職業参入（特に、労働市場への参入）が重要な政策課題と位置付けられている。その一方で、適応企業やESATの存在も、障害者に就労の機会を提供するものとして重要視され続けている。

労働市場において不利な状況にされている者は、障害者だけではない。若年者や低資格の者など、長期に渡り仕事を見つけることができない者がおり、こうした長期失業者の存在は、フランスにおいても課題とされている。こうした中で、こうした者に重点化した職業訓練や経済活動を通じた参入支援の仕組みを整えると同時に、「社会連帯経済」という考え方の下で、彼らの職業参入を支援する施策が展開されている。

第4章 ドイツの概要

石崎由希子

4. 1 障害者に対する雇用・就業支援

4. 1. 1 障害者の定義・認定

ドイツにおいて、「障害者」の定義は、社会法典第9編（障害のある人のリハビリテーションと参加法）において定められる。すなわち、「障害者」とは、「身体的、精神的、知的障害を持ち、偏見や環境上の障壁との相互作用により、社会生活への参加が6カ月を超えて阻害される蓋然性が高い者」と定義されており、「障害」は、「身体的精神的健康状態が年齢相応の状態とは異なっている場合」に認められる（社会法典第9編2条1項）。

障害は、10～100までの10を単位とする障害の程度にかかる等級分類のうち、20以上の場合に認定される⁶³。認定機関は連邦援護法（戦争被害者の援護に関する法）の実施を担当する行政機関（援護局）であり、障害者の申請に基づき障害の存在及び程度を認定する（同152条1項）。その際、社会生活への参加を阻害する複数の障害が存在する場合には、各障害の相互関係を踏まえ、全体に与える影響を考慮して判断される（同条3項）。障害認定の際には「援護医学上の原則（援護医療命令付属文書）」が参照されるが、同原則においては、脳、眼、耳、呼吸器、循環器、消化器、泌尿器、生殖器、皮膚、血液、内分泌腺、四肢、体幹等のそれぞれについて、障害認定基準を示している⁶⁴。また、同原則においては、悪性腫瘍（上皮癌は除く）等の切除後、一定の治癒経過観察期間中の者についても、障害認定を認めている。経過観察期間は腫瘍のステージや切除範囲に応じて、原則5年間（場合によってより短い期間）が設定されている⁶⁵。これは、こうした疾病が再発しやすいことを踏まえたものであり、症状固定の場合よりも高い障害の程度が設定されている。また、障害の程度を認定するに際しては、長期の化学療法に伴う副作用等も考慮の対象となる。この他、障害認定に際しては、障害に伴い一般的に生じる精神的付随現象も踏まえられて

⁶³ 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター「障害認定及び就労困難性の判定に係る諸外国の具体的実務状況等に関する調査研究—フランス・ドイツの取組（調査研究報告書No.154）」（2020年）〔ドイツ部分：石田真耶・永嶋麗子執筆〕、同「職業上の困難さに着目した障害認定に関する研究（資料シリーズNo.67）」（2012年）21頁以下〔白兼俊貴執筆〕、同「欧米諸国における障害認定制度（資料シリーズNo.49）」23頁以下（2009年）〔石川球子執筆〕。

⁶⁴ 例えば、「ノイローゼ、精神的トラウマによる人格障害」という類型では、軽度の自律神経障害又は精神障害については0-20、経験・認識能力の本質的制約を伴うより重い障害（例：明白な抑鬱症、心気症、依存性人格障害、恐怖症、身体表現性障害）については30-40、社会的適応困難を伴う重い障害（例：強迫性障害）については、適応困難度に応じて50-70、80-100という障害等級が設定されている。2019年1月31日に実施したベルリン健康社会局（組織内に統合局と援護局が設置される）における聞き取り調査の結果によれば、こうした精神障害の程度に関する認定に際しては、治療の頻度や労働不能期間、支援の必要性等を踏まえて判断がなされることである。なお、聞き取り調査実施時、担当者（Nelli Stanko氏）はインフルエンザにより不在であったが、事前に送付した質問に書面で回答頂いた他、同Franz Allert健康社会局長にご対応頂いた。

⁶⁵ 例えば、早期胃腸がんの除去後2年は50、他の胃腸がんの除去後5年間は80-100という具合である。

おり、女性の乳房喪失や顔面のゆがみについても一定の障害等級が認められる⁶⁶。

障害者の雇用義務制度や合理的配慮義務についての規定⁶⁷は、社会法典第9編の第3部（重度障害者の参加のための特別の規律（重度障害者法））におかれている。第3部のタイトルにおいて示されるように、これらの規定の適用対象は、「障害者」ではなく「重度障害者」及び「重度障害者と同等取扱いを受ける者」である（同151条1項）。

「重度障害者」とは、障害の程度が50以上の者（同2条2項）である。重度障害者は行政機関に対して、障害の種類、程度等について示した証明書の発行を申請することができる。この証明書は重度障害者が利用する給付や援助の利用の際に用いられるものであり、障害によっては有効期限が定められる場合もある（同152条5項）。なお、重度障害者と認められうるものの中には、月に複数回重い発作があるメニエール病や重度の発作が続く気管支ぜんそく等、日本では障害認定されないものも含まれる⁶⁸。

「重度障害者と同等取扱いを受ける者」とは、障害の程度が30以上50未満であり、障害により同等取扱いなしには適切なポスト（Arbeitsplatz）⁶⁹を得ること、又は保持することができない者を指す（同2条3項）。「重度障害者と同等取扱いを受ける者」と認められるためには、連邦雇用エージェンシーの認定を受けることが必要である（同151条2項）。なお、この認定手続は本人の申請に基づくものとはいえ、雇用エージェンシーの就労支援（職業紹介、継続就労支援）の一環としてなされるものであり、認定に際しては、就労支援担当者の意見等も踏まえられる⁷⁰。

また、障害の程度が30未満、あるいは、障害の程度が認定されていないとしても、若年障害者が、統合局からの助成を受けた企業内職業訓練や職業オリエンテーションに従事している期間については、「重度障害者と同等取扱いを受ける者」と認められる（同151条4項）。「重度障害者と同等取扱いを受ける者」には、重度障害者と同様の法的規定が適用されるが、5日間の追加的休暇（同208条）、公共交通機関における助成（同第13章）は認められない（同151条3項）。

2017年末においては、7,766,573人（全国民の9.4%）が重度障害者認定を受けており、その多くが高齢者である（75歳以上が34%、55歳～74歳が44%）。障害の原因は、88%が私傷病であり、3%が生来の障害、1%が職業病や労災事故による障害である。主な障害の種別としては、59%が身体障害（25%が内部障害、12%が四肢障害、11%が脊椎等障害、

⁶⁶ 女性の乳房喪失の場合の障害等級は片側で30、両側で40とされている。他方、悪性の乳腺がんの手術後の治癒経過観察期間中（5年間）は最低でも50となる。

⁶⁷ 重度障害者法においては、重度障害者の解雇に統合局の許可を必要とする制度や障害を理由とする不利益取扱いの禁止及びいわゆる合理的配慮義務に関する規定も置かれているが、本章においては、紙幅及び問題意識の関係からこれらを取り上げない。

⁶⁸ 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター・前掲調査研究報告書（No.154）58頁。

⁶⁹ ポスト（Arbeitsplatz）とは、労働者、公務員、裁判官、職業訓練生等が就労している地位を意味する。収入を得ることを第一義的な目的とせず、慈善・宗教活動の一環として、あるいは、治療や回復、教育を主たる目的として就業している場合の地位は含まれない（社会法典第9編156条）。

⁷⁰ 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター・前掲調査研究報告書（No.154）45頁。

5%が視覚障害、4%が聴覚障害、2%が乳房喪失)、13%が知的又は精神障害、9%が脳障害である。就労している重度障害者及び同等取扱い者数は1,073,641人(重度障害者882,454人、同等取扱い者182,003人、職業訓練生7,548人)である⁷¹。また、失業している重度障害者は、156,621人(2018年)であり、失業率は6%である⁷²。

なお、障害者の職業訓練、職業相談等を内容とする労働生活参加給付については、社会法典第3編において規定されるが、同法において、障害者とは、障害の種類及び重さゆえに、労働生活への参加又はその継続できる可能性が、一時的にではなく、かつ本質的に低下しており、それゆえに労働生活への参加(その継続)について支援を必要としている者と定義されている。ここには、障害ゆえにそのおそれがある者や学習障害者も含まれる(社会法典第3編19条1項、同2項)。

4. 1. 2 就業支援の主要な担い手

4. 1. 2. 1 連邦雇用エージェンシー

連邦雇用エージェンシーは、社会法典第3編(就業促進法)に基づき、失業者や求職者の職業紹介・職業相談、職業訓練(積極的労働生活参加促進給付)、使用者に対する助言、雇用保険を財源とする失業手当Iの給付等を任務とする行政機関である。また、社会法典第2編(求職者基礎保障法)に基づき、就労能力があり、生計扶助を必要とする者(いわゆる生活困窮者)に対する就労支援(労働生活参加給付)や失業手当IIの給付も任務とする。こうした給付については、ジョブセンターを通じて行われる(社会法典第2編6条1項1号、6a条、6d条)⁷³。

失業又は求職中の障害者に対する職業紹介や職業相談、使用者に対する助言、障害者に対する職業訓練も連邦雇用エージェンシーが担うことになるが、各地方に設置される雇用エージェンシー内の専門の部署がこれを行う(社会法典第9編187条1項、同4項、社会法典第3編第3章第7節)。障害のある生活困窮者に対する就労支援を担うのは、ジョブセンターである(社会法典第9編6条3項)。

連邦雇用エージェンシーはまた、社会法典第9編に基づき、障害者に対するリハビリテーション給付(労働生活参加給付等)を提供する主体⁷⁴としても位置付けられる(社会法典

⁷¹ 統合局及び中央公的扶助局の連合会(BIH)が発刊している年間報告書(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, Jahresbericht 2018/2019, S.15-17)及び連邦統計局(Statistische Bundesamt)の2018年6月25日付報道資料(Pressemitteilung Nr. 228 vom 25. Juni 2018)(https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/06/PD18_228_227.html;jsessionid=E919C67C0565198BAD5CC3E68417D66B.internet8722 最終閲覧日:2020年4月27日)参照。

⁷² BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.18.

⁷³ 労働政策研究・研修機構「諸外国の民間人材ビジネスに関する調査—アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、中国、韓国—」(資料シリーズNo.167)38頁(2016年)〔北澤謙執筆〕。

⁷⁴ リハビリテーション担当機関には、災害保険や年金保険の運営者も含まれる。障害の原因が労災の場合には災害保険の運営者が、公的年金の被保険者期間が15年以上ある場合は年金保険主体の運営者が管轄する。連邦雇用エージェンシーが管轄するのは、それ以外の場合、すなわち、社会保険加入義務のある就労をしていない場合や短時間就労の場合である。以上につき、廣田久美子「障害者の就労支援保

第9編6条1項2号、5条2号、3号)。また、重度障害者法の履行確保に向けて統合局と緊密な連携をとるものとされる(同187条)。

連邦雇用エージェンシー本部はニュルンベルクに置かれ、州レベルで10の地方統括局、地域レベルで156の雇用エージェンシーと約600の支所が組織されている。また、地方自治体と共同で303のジョブセンターを設置している⁷⁵。

4.1.2.2 統合局 (Integrationsamt)

統合局とは、障害者への労働生活への統合(インテグレーション)を保障する行政機関である(社会法典第9編184条1項1文1号)。統合局は、雇用義務制度の下での調整賦課金の徴収・給付や重度障害者の労働生活に関する付随的な援助を任務とする。重度障害者の就労やその能力・知識の活用及び開発等を目的とする付随的援助は、調整賦課金を財源として、連邦雇用エージェンシーをはじめとするリハビリテーション担当機関と緊密な協働の下に行われる。ここで援助の対象となるのは、無期雇用だけでなく、有期雇用やパートタイム雇用も含まれるが、原則として週15時間(包摂事業所については週12時間)以上の就労に限られる(同185条2項)。また、付隨的援助とされているものの中には、統合専門サービスセンターに委託して実施される心理的ケアの他、重度障害者本人と使用者に対してなされる一定の金銭給付が含まれる(同185条3項)。重度障害者に対する金銭給付の内容は多様であり、そこには、就労に必要な機器の導入や支援員(Arbeitsassistanz)の雇用にかかった費用、職業上必要な知識や能力を保持・開発するための措置への参加費、障害に適した住居の改修費等が含まれる(同185条3項1号、同5項)。なお、使用者に対する金銭給付の中にも、就労に必要な機器や支援員の雇用に対する費用に対するものが含まれるが、重度障害者にもこれが認められているのは、使用者からの提供を待つではなく、自ら支援の内容を決定したいというニーズに応えるためである⁷⁶。

4.1.2.3 統合専門サービスセンター (Integrationsfachdienst)

障害者の一般労働市場における就労支援という点において重要な役割を果たすのが、統合専門サービスセンターである。同センターは、重度障害者の雇用の開始、継続、保障に関与する第三者機関であり(社会法典第9編192条1項)、就労に付隨する支援に対する特別のニーズを持つ重度障害者に対して助言、支援(ジョブコーチングを含む)を行い、適切な職場を紹介する。また、使用者に対しても情報提供や助言、援助等を行う(同193条1項)。

リハビリテーション担当機関や統合局の任務を担うが、委託の90%は統合局からである。

障」社会保障法27号90頁(2012年)、福島豪「ドイツにおけるリハビリテーション法」大阪市立大学法学雑誌55巻2号574頁(2008年)。

⁷⁵ 連邦雇用エージェンシーのウェブサイト(<https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns> 最終閲覧日:2020年4月27日)参照。

⁷⁶ 2019年1月31日に実施したベルリン健康社会局における聞き取り調査の結果に基づく。

統合局の委託に係る場合は、調整金から支払われる（同 196 条 1 項）。

2018 年には、ドイツ全土で 198 ある統合専門サービスセンター（約 1,700 人超の専門職が従事）が、68,112 人の障害者に対して支援を行った。このうち 87% で雇用関係の保障に成功している⁷⁷。

4. 1. 3 障害者の雇用・就労形態

ドイツにおける障害者の就労形態には、一般の民間企業や包摂事業所における就労の他、障害者作業所における就労がある。前二者は雇用契約を締結して行われる就労であるのに對し、後者は福祉給付の一環として行われるものであり、非雇用で行われるものである。また、ドイツにおいて、包摂事業所は一般労働市場に分類されるが、包摂事業所における就労は、包摂事業所以外の企業における一般就労と福祉的就労との間の中間的な位置を占めている。

包摂事業所は増加傾向にあり、2018 年時点で 919 に上り、約 29,300 人の障害者が雇用されている。このうち、約 13,000 人が重度障害者である⁷⁸。このうち、精神障害者の割合は 28%、知的障害者の割合は 23%、その他の障害者の割合が 49% となっている⁷⁹。なお、2016 年から 3 年にわたり展開された連邦プログラム「包摂イニシアティブⅡ—全ての人を事業所へ」においては、1 億 5,000 万ユーロが投じられ、包摂事業所において、4,500 の新たな雇用が創出されている。

障害者作業所の設置団体（または運営団体）は 683 か所（各施設は 2,884 か所）あり、312,389（このうち労働部門が 264,895、訓練領域が 29,348）人が就労している。知的障害者が 76%、精神障害者が 21%、身体障害者が 3% の割合となっている⁸⁰。

4.1.3.1 包摂事業所（Inklusionsbetrieb）

包摂事業所とは、いわゆるソーシャルファームとして紹介されることもあるが、包摂事業所「以外」での一般労働市場における就労に特別な困難を抱える重度障害者の就労を目的とする事業所である⁸¹。包摂事業所は、企業だけでなく、企業内の事業所や一部門が包摂事業所となることも認められる（社会法典第 9 編 215 条 1 項）。したがって、大企業の一部門において集中的に障害者を雇用するケースもある⁸²。

⁷⁷ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.11,30-31.

⁷⁸ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.9.

⁷⁹ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.25, 27.

⁸⁰ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.32 及び障害者作業所連合会（Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM)）のウェブサイト (<https://www.bagwfbm.de/page/24> 最終閲覧日：2020 年 4 月 27 日) 参照。

⁸¹ 包摂事業所は、2016 年 12 月 23 日に制定された連邦参加法による社会法典第 9 編の改正前は統合事業所と呼ばれており、統合企業、統合事業所、統合部門を包括するものとして、統合プロジェクトという概念が存在した。包摂事業所の成立史にかかる先行研究として、小田実紀「ドイツにおけるインテグレーションプロジェクトの現状と課題」日本社会事業大学研究紀要 60 卷 123 頁（2014 年）。

⁸² 2019 年 1 月 28 日に実施した、ボンの連邦労働社会省（Sascha Köhne 氏（重度障害者の参加、障害

包摶事業所では、30%以上重度障害者を雇用しなければならず、原則として50%を超えてはならない（同215条3項）。50%を超えてはならないとされているのは、事業活動の経済性を担保するためであり、障害のある者とない者が共に働くことを保障する趣旨ではない。包摶事業所における重度障害者の雇用割合が50%を超えたことによる制裁等は予定されていない⁸³。なお、2016年12月23日の連邦参加法制定に伴う社会法典第9編の改正以降、上記雇用割合に精神疾患者も算入することも認められる。改正の背景には、精神疾患者が障害認定を受けたがらないことや精神障害の認定が困難であるといった事情がある⁸⁴。

包摶事業所になるための認定制度はないが、上記雇用割合の充足や事業の経済性、あるいは障害者に適した雇用環境にあるかといった点を踏まえて、統合局から給付がなされ、使途について報告を求められる⁸⁵。ここで給付の対象となるのは、就労場所等の建築や拡張、設備の現代化や経営上の助言にかかる費用や心理士等専門職の雇用に係る人件費等であるが、いずれについても、重度障害者を雇用しなければ生じなかつた費用であることが必要である（同217条）。また、給付の前提として、従前は週15時間の就労が求められていたが、精神疾患者の算入に伴い、週12時間に引き下げられた（同185条2項3文）。なお、給付には賃金補填手当等も含まれるが、これについては後述する（4.1.4(3)(ii)）。

4.1.3.2 障害者作業所 (Werkstatt für behinderte Menschen)

障害者作業所における就労は、労働生活給付という福祉給付の1つであり（社会法典第9編56条乃至58条参照）、障害者作業所は、労働生活への参加及び労働生活への編入のための施設である⁸⁶。対象となる重度障害者は、「一般労働市場での採用が不可能であるか、未だ不可能であるか、再就職できない重度障害者」であるが、職業訓練部門における措置の後に、少なくとも最低限の経済的に価値のある労務の提供ができる者とされる（同219

83 作者業所、重度障害者法及び社会補償法における認定担当課所属）における聞き取り調査に基づく

84 2019年1月28日に実施した連邦労働省及び同月31日に実施したベルリン健康社会局における聞き取り調査の結果に基づく。

85 BIH「社会法典第9編215条以下に基づく包摶事業所の支援のための指針」参照（Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Inklusionsbetrieben nach §§ 215 ff. Sozialgesetzbuch Neuntes Buch in der ab 01.01.2019 gültigen Fassung (SGB IX)）。

86 2019年1月29日に聞き取り調査を実施した小規模企業 Michael Görner 有限起業家会社（Michael Görner 氏（社長））は、7名の従業員のうち、6名が重度障害者であり、同社は2018年に統合局が実施している表彰（インクルージョン賞小規模企業部門）を受賞しており、包摶事業所として助成を受けるための準備途上にあるとのことであった。包摶事業所として助成を受けるためには、全ての障害者に適した職場環境を整備するため、実際に雇用している従業員にその対応を必要とするものがいるか否かに問わらず、バリアフリー対応や専門職を雇用する必要などがあるとのことであった。

87 先行研究として、福島豪「ドイツ障害者雇用における福祉的アプローチ—障害者作業所を中心に」季刊235号49頁（2011年）、廣田久美子「ドイツにおける福祉的就労と障害者の法的地位」福岡医療福祉大学紀要7号10頁（2010年）。また、以下の記述は、2019年1月31日に実施したベルリンの障害者作業所を営む公益有限会社 Faktura（Falko Hoppe 氏（社長）、Ulrich Weber 氏（支援サービス部門長））における聞き取り調査の結果に基づく。

条2項)⁸⁷。対象となる重度障害者の要件に該当する限り、障害者作業所には原則として受入義務があるが、自傷・他害のおそれがある場合には拒否できる(同220条)。実際には、ミスマッチを避けるため、他の作業所を紹介する等して断る例もあるとのことである。

障害者作業所においては、①適切な職業上の訓練と②労務提供に見合った工賃が支払われる就労を提供することの他、(a) 労働能力・稼得能力を維持、発展、向上、回復させ、(b) パーソナリティを発展させることが求められる。また、適切な人を一般労働市場に移行させることを促進する役割も担う(同219条1項)。上記目的のうち(b)との関係では、芸術や英語、スポーツ(ヨガ)のクラス等の提供がなされる場合があり、これについても行政から福祉報酬が支払われている。なお、障害者作業所においてはそこで働く重度障害者の利益を代表する作業所委員会が組織されるが(同222条)、クラスの内容等も検討事項となるようである。

障害者作業所においては、①職業訓練部門と②工賃が支払われる労働部門があり、1~2年の職業訓練部門で訓練をした後、同一の又は別の作業所の労働部門に移る場合もあれば、中途障害等により労働部門に入る場合もある。職業訓練部門については、連邦雇用エージェンシーが、労働部門については、社会扶助担当機関が管轄し、それぞれから給付がなされる。もっとも、実際の現場では、職業訓練部門と労働部門それぞれに属する重度障害者が同じ場所で同様の作業をすることもある。

労働部門における就労は、労働契約に基づくものではないため、原則として労働法の適用もないことになるが、かかる就労に従事する障害者は「労働者類似の者」とされ、労働時間、安全衛生に係る規制等労働保護法の適用が認められている(同221条1項)。

重度障害者の就労に対して支払われる工賃は定額の固定給と労働の質・量に応じて加算される割増給からなる。固定給の金額は職業訓練部門における就労に対して支給される職業手当と同額の80ユーロである。これらの工賃は、「労働成果」から支払う必要があるとされている(同221条2項)。労働成果は事業による売上から、原材料費、施設費、他の従業員(ただし、専門職は除く)の給与を控除した金額である。これに加えて、作業所における就労者には、社会扶助担当機関から使用者を通じて、月額52ユーロの労働促進手当が支払われる。ただし、工賃と合計して351ユーロを超える場合には減額される(同59条1項)。

障害者作業所については、連邦雇用エージェンシーによる認定の制度がある(同225条)。この認定がされると、作業所への発注(請求金額の100分の50)を調整金制度に算入する仕組み(同223条)や公的機関による優先調達(同224条)の対象として認められる。認定を得るためにには、作業所の規模(120ポスト)や就労時間(原則週35~40時間)等作業所規則所定の要件(同規則第1章)を充たすことが必要となる。なお、作業所の規模は作業所における事業活動の継続性を担保するものであり、就労時間については、一般労働市

⁸⁷ こうした労務提供が期待されない者については、作業所における支援部門(就労に向けたオリエンテーション等も行われる)におけるサービス提供が想定されることになる。

場と近い形での就労を希望する者がいる場合にそれを実現するためのものである。したがって、作業時間について、障害の程度や障害者本人の希望によりこれより短縮することは認められている⁸⁸。

認定を得るための手続としては、まず、作業所が作業所の規模や人員配置、具体的な措置を記載した申請書を提出し、その後、連邦雇用エージェンシーが実際に現地に来て確認を行う。通常、最初は1年間の限定が付され、その後問題ない場合には無期の認定となる。人員体制や経営状況の報告は毎年行うことが求められる。

なお、作業所で就労している重度障害者が一般就労に移行した場合、移行先の使用者は、社会扶助担当機関から特別の賃金補填手当の支給を受けることが可能となっているが、この点については後述する（4.1.4(3)(iii)）。

4. 1. 4 雇用義務制度

4.1.4.1 雇用義務制度

ドイツにおいても、日本と同様、重度障害者の雇用義務制度が存在する⁸⁹。雇用義務制度の下、年平均で20以上のポストがある（すなわち、月20以上の労働関係を成立させた）民間・公的部門の使用者は、全ポストの5%を占める重度障害者を雇用しなければならない。40未満のポストの場合は、1人の重度障害者、60未満のポストの場合2人の重度障害者を雇用しなければならない（社会法典第9編154条1項）。2017年における平均実雇用率は4.6%（民間4.1%、公的部門6.5%）である⁹⁰。

週18時間以上の就労がなされていれば、1カウントされる（同158条1項1文）。18時間未満のパートタイム契約や8週間以下の期限付きポストは「ポスト」として認められない（同156条）。ただし、当該労働者の障害の種類、程度に照らして、労働時間の短縮が不可欠の場合や一定の高齢労働者（55歳以上）について労働時間を短縮した場合、連邦雇用エージェンシーの裁量により雇用率にカウントされる（同158条2項2文、同3文）。また、作業所から一般労働市場への移行促進措置の一環で就労している場合も、その期間については、カウントが認められる。

一定の配慮を要する重度障害者が労働生活への参加に特に困難を抱える場合について

⁸⁸ 2019年1月28日に実施した連邦労働省における聞き取り調査に基づく。なお、同月31日に聞き取り調査を実施した障害者作業所Fakturaにおいて、基本は週35時間としているが、実際の就労時間を見ると週25時間（下限は週15時間）になるとのことであった。Fakturaは就労する重度障害者のうち精神障害者の割合が8割弱を占めるという特徴があるが、こうした特徴を持つ作業所の中では相対的に長いようである。

⁸⁹ 先行研究として、小西啓文「法定雇用率制度の比較法的考察－ドイツ法を参考として」日本労働研究雑誌685号33頁（2017年）。

⁹⁰ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.16-17. 重度障害者のうち、7割が民間、3割が公的部門で雇用されている。なお、雇用義務を負う164,600の使用者のうち、126,500の使用者は雇用率を達成しておらず、このうち42,200超の使用者は1人も重度障害者を雇用していない。また、規模別にみると、9のコングツェルン企業における平均実雇用率が6.4%であるのに対し、従業員500～1000人未満の企業における平均雇用率が4.6%、250～500人未満の企業における平均雇用率は4.3%となっている。

は、複数カウント（最大 3 カウントまで）することが連邦雇用エージェンシーによって認められる。ここで対象となる重度障害者の例として、①業務の遂行にあたり、他の従業員による支援を必要とする者（代表例として、視覚、聴覚障害者⁹¹）、②就労に際し、通常の範囲を超えるコストが必要となる者、③ごくわずかな（通常の給付の 3 分の 2 以下の⁹²）労務提供しかできないことが明らかな者（①～③についてはこれが一時的でない場合）、④知的障害・精神障害又は発作障害の結果だけで障害の程度が 50 と認定されている者、⑤障害のために職業訓練を終了できていない者、⑥50 歳以上の者が挙げられている（同 155 条 1 項）。上記に挙げた重度障害者はその障害故に労働生活への参加に特に困難を抱える場合が多いと考えられるが、その困難は障害に関連している必要はなく、犯罪歴や年齢によるものも含まれる⁹³。作業所から移行してきたばかりの重度障害者、あるいは、障害の種類・程度等の理由により短時間就労を余儀なくされる重度障害者も複数カウントの対象となる（同 159 条 1 項）。

職業訓練生は、雇用義務の算定基準となる最低ポスト数及び就労する障害者が従事すべきポスト数（分母）の算定には算入されない（同 157 条 1 項）。雇用した障害者数（分子）との関係では原則としてダブルカウント（職業訓練先の紹介に特別な困難がある場合には 3 カウント）される。また、その後、雇用関係に移行できた場合には、1 年間につきダブルカウントが継続する（同 159 条 2 項）。

4.1.4.2 調整賦課金制度とその使途

また、ドイツにおいても、5%の雇用率に満たない使用者については、調整賦課金を支払うことが義務付けられる。また、使用者に課される賦課金の額は、達成雇用率に応じて異なっており、3～5%については 125 ユーロ、2～3%については 220 ユーロ、0～2%については 320% となっている。

統合局は、集められた調整賦課金のうち 2 割を連邦労働社会省の調整金基金に充て、残りの 8 割を統合局の運営に用いる。調整金基金は、地域横断的なプログラムや地域におけるモデル事業等に用いられる。また、統合局から基金に支払われる金額のうち 16% については、連邦雇用エージェンシーが受領し、賃金補填手当の支払等に用いる⁹⁴。統合局が運営に用いる調整賦課金（5 億 7,600 万ユーロ）は、使用者に対する給付（2 億 900 万ユーロ /58,000 件）、包摂事業所に対する給付（9,400 万ユーロ）、統合専門サービスセンターに対する給付（9,500 万ユーロ）、労働者に対する給付（5,500 万）、労働市場プログラム（4,900 万ユーロ）等に対して用いられる（括弧内の数値は 2018 年のもの）⁹⁵。また、調整金の一部は、障害者作業所に対しても給付されるが、州によって比率が異なる。

⁹¹ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 14. Auflage 2020, §155 Rn.4.

⁹² Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, §155 Rn.6.

⁹³ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, §159 Rn.6.

⁹⁴ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.20.

⁹⁵ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.8.

4.1.4.3 使用者に対する給付

使用者に対する給付・助成の中には、リハビリテーション担当機関（連邦雇用エージェンシー）によりなされるものと統合局からなされるものがある。両者の給付の中には重複する機能を有するものもあるが、前者の給付が優先的になされ、後者の給付は前者の給付がなされない場合や受給期間が終了した後になされる⁹⁶。

(1) リハビリテーション担当機関による給付

リハビリテーション担当機関は、障害者・重度障害者と職業訓練契約や労働契約を締結した使用者に対して、①職業訓練手当、②編入手当（賃金補填手当）、③事業所における労働援助手当、④有期のトライアル雇用に対する部分的又は完全な費用償還棟の給付を行う（社会法典第9編50条）。以下は、連邦雇用エージェンシーが行う給付を挙げる⁹⁷。

①職業訓練報酬補填手当（社会法典第3編73条）

企業内職業訓練・継続訓練をする障害者に対して支払われる職業訓練報酬については、一定の補填手当が支給されうる。給付水準は、直近の職業訓練年度（8月頃から1年間）における職業訓練報酬月額又は社会保険における標準報酬月額の60%（重度障害者については80%）である。例外的な場合には、直近の職業訓練年度における職業訓練報酬月額まで引き上げられる。

また、職業訓練・継続訓練に引き続いて、これを修了した重度障害者との間で労働契約を締結した使用者に対しては、最高70%の賃金補填手当が1年間支給される。重度障害者が、他の使用者の下で職業訓練・継続訓練をした場合でも同様である。ただし、職業訓練・継続訓練期間中に助成がなされていたことが前提となる。

②賃金補填手当（社会法典第3編90条）

障害者・重度障害者を雇用する使用者に対しては、障害者・重度障害者の労働能力不足を埋め合わせるための賃金補填手当が支給されうる。最長支給期間は24カ月で賃金の70%を最高額とする⁹⁸。また、特に就職に困難を抱える障害者の場合の最長支給期間は60カ月、特に就職に困難を抱え、かつ、55歳以上の労働者の場合の最長支給期間は96カ月とされ

⁹⁶ 廣田・前掲論文社会保障法27号88頁。

⁹⁷ なお、年金保険主体が提供する賃金補填手当（編入手当）については、原則最長1年間で、賃金の50%の補填となっている。ただし、必要がある場合には賃金の70%の補填とすることも可能であり、最長2年とすることも可能とされる。ただし、2年目以降は前年よりも10%以上減らされる（社会法典第6編16条、社会法典第9編60条）。

⁹⁸ 2019年1月30日に実施したベルリンの包摶事業所Lebenswelten社団法人（Klaus Hertrampf氏（代表））における聞き取り調査によれば、重度障害者の失業期間や健康状態、職業資格等に応じて、連邦雇用エージェンシーから6～12か月間、50～70%の賃金補填手当が支給されており、その後、統合局から30%程度の賃金補填手当が支給されることであった。なお、Lebensweltenは1982年に設立されたベルリンで最も古い包摶事業所であり、Hertrampf氏は包摶事業所の連合会等の設立にも携わられたとのことである。

ている。12 カ月（特に困難を抱える障害者の場合は 24 カ月）が経過した後は、毎年少なくとも 10%ずつ減額されるが、30%を下回ることは認められない（社会法典第 3 編 90 条）。減額幅は、この間における労働能力の向上や支援の必要性の低下の割合を踏まえて設定される（社会法典第 9 編 50 条 4 項）。

③トライアル雇用手当（社会法典第 3 編 46 条 1 項）

使用者は、障害者、重度障害者及び重度障害者と同等取扱いを受ける者について、有期のトライアル雇用をした場合には、その 3 カ月間の費用について償還を受けることができる。ただし、これはトライアル雇用により、労働生活への参加の可能性が改善したか、完全かつ継続的な労働生活への参加が達成された場合にのみ認められる。

④労働援助手当（社会法典第 3 編 46 条 2 項）

使用者は、障害者に適した職場の整備のための手当（トイレの改修やスロープの設置等の改修費用、当該計画等に係る諸費用）を受給できる。ただし、これは、継続的な労働生活への参加の実現・保障に必要な場合で、かつ、重度障害者法第 3 部に基づく使用者の義務がない場合にのみ認められる。すなわち、障害に適した施設や技術的援助により職場環境を整備すること等を内容とするいわゆる合理的配慮義務に基づく整備については、後述する統全局の給付の対象とはなりうるが、本手当の助成の対象とはならない⁹⁹。

（2）統全局による給付

統全局は 15 時間以上重度障害者を就労させている使用者（使用者が包摂事業所である場合には 12 時間以上）に対し、主に以下のような金銭給付を行う（社会法典第 9 編 185 条 2 項 3 文、同 3 項 2 号）。まず、統全局は、①新たなポスト（職業訓練生用のポストを含む）の創設に対して給付を行う（重度障害者賦課調整金規則 15 条）。この給付は、特に就労困難な重度障害者や 1 年失業していた重度障害者を雇用する場合、法定雇用率を超えて重度障害者を雇用する場合、解雇を回避するためにポストを創設する場合等になされる。また、②重度障害者のためのポストにおける障害に適した設備の導入・改修、③配慮の必要性が高い重度障害者や作業所からの移行者に対する通常の範囲を超える負担に対する給付、④若年者の職業訓練費用に対する給付等もある（同 185 条 3 項 2 号）。③は、使用者に負担を求めるのが期待不可能とされる費用に対する給付であり、ここには、支援者に配置に対する給付の他、重度障害者の労働能力不足を補う賃金補填手当（雇用保障手当とも呼ばれる）も含まれる。この給付の期間及び金額は個別の事情に応じて決定される。また、その際、法定雇用率を超えた雇用か否かも考慮要素となる¹⁰⁰。

⁹⁹ Gagel/Nebe, SGB II / SGB III, SGB III, 2020, §46 Probebeschäftigung und Arbeitshilfe für behinderte, Rn.17.

¹⁰⁰ 重度障害者調整賦課金規則 27 条に基づく通常の範囲を超える負担の補填のための使用者に対する統

2018 年時点において、包摂事業所を除く使用者への給付（2 億 852 万ユーロ）のうち、1 億 6,602 万ユーロ（47,105 件）が通常の範囲を超える負担に対する給付、2,697 万ユーロ（8,671 件）が障害に適した設備の導入に対する給付、1,455 万ユーロ（1,773 件）が新たなポストの創設に対する給付に充てられている¹⁰¹。また、包摂事業所への統合局からの給付 9,399 万ユーロのうち、85%（8,001 万ユーロ）が通常の範囲を超える負担に対する給付、12%（1,162 万ユーロ）が設備投資に対する給付である¹⁰²。

（3）労働/職業訓練のための予算（Budget für Arbeit/Ausbildung）

以上のように、賃金補填手当については、連邦雇用エージェンシーによるものと統合局によるものとがあるが、これとは別に、障害者作業所で就労している重度障害者（又は作業所での就労給付を受給できる立場にある重度障害者）が一般就労に移行した場合に、移行先の使用者に対する特別の賃金補填手当制度が導入されている。

同制度の下での賃金補填手当は、賃金の 75%、前年度の年金保険の平均賃金額（約 1,200 ユーロ）の 40% を上限とするものであり、社会扶助担当機関から使用者に対して支給される。40% の上限は、作業所において就労する場合に社会扶助担当機関に生じる費用を上回ることがないように設定されているものである¹⁰³。賃金補填手当の支給期間や金額は個別の事情に応じて決定される。また、これと併せて、職場への付き添い支援にかかる費用（支援員の雇用、ジョブコーチ）の補填も給付の中に含まれており、これについては統合局から給付がなされる。なお、付き添い支援については、該当する複数の重度障害者に対して、1 人の支援者をつける形態も認められる（社会法典 61 条 1 項、2 項、4 項）。

同制度は 2018 年 1 月に導入されたものであり、2019 年 1 月末に連邦労働社会省及びベルリン州健康社会局（統合局）において実施した聞き取り調査において、なお同制度の評価を行うには早すぎるとの回答を得た¹⁰⁴。もっとも、一般論として、作業所から一般就労への移行については、能力のある重度障害者を手放すことについて作業所側に抵抗がある、一般労働市場において重度障害者の受け入れ態勢が整っているとは言い難いといった課題があるとの指摘が統合局及び障害者作業所の双方からなされていた¹⁰⁵。

なお、この制度をモデルとして、2020 年 1 月以降、職業訓練報酬等や職業訓練への付き添い支援にかかる費用を補填する給付も導入されるに至っている（同 61a 条）。一般労働市

合局の給付に関する BIH 指針 Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Gewährung von Leistungen des Integrationsamtes an Arbeitgeber zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwBAV).

¹⁰¹ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.24.

¹⁰² BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.26-27.

¹⁰³ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGBIX, 14. Auflage 2020, §61 Rn.4.

¹⁰⁴ 2019 年 1 月 28 日に実施した連邦労働社会省及び同月 31 日に実施したベルリン健康社会局における聞き取り調査の結果に基づく。

¹⁰⁵ 2019 年 1 月 31 日に実施したベルリンの障害者作業所 Faktura 及びベルリン健康社会局における聞き取り調査の結果に基づく。

場において職業訓練機会を得ることが困難な重度障害者が、作業所等以外での職業訓練機会を得ることを目的として導入されたものであり、社会保険加入義務のある職業訓練契約を締結した使用者に対して支払われるものである¹⁰⁶。

4. 1. 5 各種の給付

重度障害者を含む障害者に対しては、労働生活に参加するための支援を内容とする給付（労働生活参加給付）がなされる。この給付は、障害のある労働者又はそのおそれがある者（障害者等）の就労能力に応じて、稼得能力の保持、改善、回復、あるいは、再取得と可能な限り長期にわたる労働生活への参加の保障を目的としてなされるものである（社会法典第9編49条1項、3項、社会法典第3編112条1項、同115条）。また、給付の選択に際しては、本人の適性、志向、従前業務の内容、労働市場の状況が考慮される。

4. 1. 5. 1 就職支援、職業訓練等

労働生活参加給付の中心となるのが、就職・就労継続支援、職業準備、職業訓練、継続訓練である（社会法典第9編49条1項、3項、社会法典第3編112条1項、同115条、同117条）。また、就職や就労継続のために必要とされる場合には、精神的安定に向けた援助や社会適応能力向上に向けた支援、家族や職場への情報提供や助言等も給付としてなされる（社会法典第9編49条6項）。給付の選択に際しては、適性、志向、従前業務、労働市場の状況等が考慮される。（社会法典第9編49条4項、社会法典第3編112条2項）。

ドイツの労働市場においては、職種ごとに行われる職業訓練を修了し、商工会議所等が実施する試験に合格して、職業資格を取得していることが前提となる¹⁰⁷。職業訓練とは、資格化された職業活動を遂行する上で必要となる職業上のスキル、知識及び能力（職業能力）を提供し、必要な職業上の経験の獲得を可能とするものである（職業訓練法1条3項）。職業訓練は企業内において実施されるのが原則であるが、障害者については職業訓練ポストを見つけるのが困難である等の事情があることから、企業外の職業訓練施設の役割が重要となる（職業訓練法2条1項3号）。こうした施設としては、職業訓練場（Berufsbildungswerke (BBW)）、職業支援場（Berufsförderungswerke (BFW)）、その他これらと同等の職業リハビリテーション施設が挙げられる（社会法典第9編51条）¹⁰⁸。

職業訓練場は、若年で職業経験のない障害者を対象として職業訓練を実施するのに対し、職業支援場は、就労経験のある障害者や中途障害者の職業訓練、継続訓練、再訓練を担う。また、同等の職業リハビリテーション施設として、住居近くの職業リハビリ施設（Wohnortnahe Berufliche Rehabilitationseinrichtungen）がある。同施設は、若年障害

¹⁰⁶ BT-Drucksache 19/13399, S. 36.

¹⁰⁷ ドイツの職業訓練制度については、労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書No.1諸外国の若者就業支援政策の展開—ドイツとアメリカを中心に—』(2004年3月) 第II部〔坂野慎二執筆〕。

¹⁰⁸ 下記の諸施設につき、Doreen Kalina; Betriebliche Realisierung beruflicher Ausbildung behinderter Menschen, Nomos, 2019, S.228ff.

者を対象に、可能な限り住居や訓練先企業の近くでリハビリテーションを提供することを目的として、職業オリエンテーションや職業準備、職業訓練を提供している¹⁰⁹。

これらの機関で実施される職業訓練においても、職業訓練修了に際して試験が行われ、これに合格することで一定の職業資格が付与される。なお、障害者を対象とする職業訓練の期間や編成、試験時間や実施方法（補助用具や手話通訳の利用）については一定の配慮がなされるべきことが定められている（職業訓練法65条1項、手工芸法42q条）。

この他の同等の職業リハビリテーション施設としては、職業トレーニングセンター（Berufliche Trainingszentren(BTZ)）、精神疾患者のためのリハビリ施設（Rehabilitationseinrichtungen für psychisch kranke Menschen (RPK)）、医学的・職業的リハビリ施設（medizinisch-berufliche Rehaeinrichtungen）、障害者作業所（職業訓練部門）等が挙げられる。なお、一部の職業トレーニングセンターを除き、これらの施設では、職業資格の付与を目的とする職業訓練（職業訓練法1条3項）は行われていない¹¹⁰。

職業トレーニングセンターでは、主に精神疾患に罹患した者や精神障害者の復職を支援する施設であり、本人の負荷能力を確認する目的でなされる試し労働（Arbeitserprobung）やアセスメント、施設内で職業上必要なスキルの習得、インターンシップ等の職業トレーニングを提供している¹¹¹。

他方、精神疾患者のためのリハビリ施設では、医師や心理士、ソーシャルワーカー等の連携の下、職業適性分析や試し労働、トレーニング、職業準備や適応に向けた援助等がなされる。こうした労働生活参加給付だけでなく医学的給付も並行してなされる点、10～50名を定員とする小規模施設である点が同施設の特徴といえる¹¹²。

医学的・職業的リハビリ施設が、主に対象とするのは、長期疾病等により労働能力が低下した労働者や学習障害者、通常の人よりも感受性の高く、日常生活や職業生活に支障のある労働者であるが、障害・疾病の種別は問わない。職業リハビリの他、医学的リハビリ、教育的リハビリ、社会心理的リハビリテーション等が包括的に行われることから、医学的救急援助（第1段階）と職業リハビリ（第3段階）との間を繋ぐ第2段階施設（Phase-II-Einrichtungen）とも呼ばれる。

¹⁰⁹ 住居近くの職業リハビリテーション施設連合会の定款 (<http://bag-wbr.de/wp-content/uploads/2015/01/Satzungsänderung-vom-25.06.2014.pdf> 最終閲覧日：2020年4月27日)による。

¹¹⁰ なお、社会法典第3編117条1項は、障害の種類や程度、あるいは、労働生活参加を保障するために通常の給付ではニーズを充たさない場合につき、特別の給付が提供されること、職業準備、職業訓練、継続訓練に関する特別の給付は、職業訓練法の枠組みの外で行われることを規定している。

¹¹¹ BTZの連合会ウェブサイト (<https://www.bag-btz.de/fuer-interessenten/angebote/index.html>) 及びRehadatのウェブサイト (https://www.rehadat-bildung.de/de/wieder-einsteigen/qualifizierungs-und-weiterbildungsangebote/berufsvorbereitung/Weiterbildung_in_beruflichen_Trainingszentren/index.html) 参照（いずれも最終閲覧日：2020年4月27日）。

¹¹² Rehadatのウェブサイト (https://www.rehadat-bildung.de/de/wieder-einsteigen/qualifizierungs-und-weiterbildungsangebote/berufsvorbereitung/Reha_Einrichtungen_fuer_psychisch_Kranke/index.html 最終閲覧日：2020年4月27日) 参照。

4.1.5.2 支援付き就労 (Unterstützte Beschäftigung)

労働生活参加給付の1つとして、支援付き就労の枠内での個別的な職業知識・能力の習得 (individuelle betriebliche Qualifizierung) も挙げられる (社会法典第9編49条3項3号)¹¹³。支援付き就労とは、特別な支援に対するニーズを持つ障害者に、適切な就労を実現し、これを継続することを目的とするものである (同55条)。ここで主な対象として想定されるのは、特別支援学校の卒業生の他、通常の職業訓練が困難な障害者等である。支援付き就労においては「まず職場に配置し、それから能力開発させよ (Erst platzieren, dann qualifizieren)」ということが原則とされており、障害者が企業内での実習を通じて、就職に必要な能力を習得し、就労に向けた準備をするものとされる。支援付き就労は、知識・能力開発期間と社会保険加入義務のある就労開始後の2段階に分けられる。第1段階は、原則として2年間 (ただし、必要がある場合には3年間) であり、まず、適性のある業務の確認がなされ、その後、実習を通じて、職業に関連する知識だけでなく、職業横断的な能力の習得が行われる。社会保険加入義務のある労働契約が締結された第2段階においては、必要に応じて、労働関係の安定化させるための支援や危機的状況になった場合の介入を目的とする職業に付随する支援が行われる。支援期間について限定はないが、集中的なジョブコーチングは最長6ヶ月の期間内において行われる¹¹⁴。なお、上記のうち、第1段階は連邦雇用エージェンシー、第2段階は、統合局が管轄するが、両機関から委託を受けた統合専門サービスセンター等が担うこともある。

4.2 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

4.2.1 就労困難者を支える制度とその対象者

就労困難者を支える法制度として、職業訓練や相談支援、就労困難者を雇用する使用者に対する賃金補填手当の支給や本人に対する失業手当の支給等の制度が存在するが、これらを規定するのが社会法典第3編 (就労促進法) 及び同第2編 (求職者基礎保障法) である¹¹⁵。いずれの法典も職業能力開発等により就職・再就職を実現することを目的とし、必要となる金銭給付 (失業手当I・II) を行うが、前者は失業者・求職者等を広く対象とするのに対し、後者は稼得能力のある要扶助者 (いわゆる生活困窮者) を対象とする点で異なる。

¹¹³ この点につき、福島・前掲論文・季労235号50頁以下も参照。

¹¹⁴ 統合局ウェブサイト (<https://www.integrationsaemter.de/Fachlexikon/77c3935i/index.html> 最終閲覧日: 2020年4月27日)

¹¹⁵ 下記の記述については、田畑洋一「ドイツにおけるハルツIV法の導入と就労支援（1）（2）」鹿児島国際大学福祉社会学部議集第34巻第4号、35巻1号32頁、森周子「ドイツの失業者及び低賃金労働者に対する所得保障と就労支援の現状と課題」労働法律旬報1838号56頁（2015年）等参照。

4.2.1.1 社会法典第3編

社会法典第3編は、失業の発生の防止、失業期間の短縮化、職業訓練市場及び労働市場における需給調整を支えること、特に個人の就労能力の向上による長期失業の防止を目的とする（社会法典第3編1条1項）。同法は、積極的労働促進給付優先の原則の下、金銭給付に先立ち職業紹介やその他の積極的労働促進給付がなされるべきこと（同5条）、職業紹介優先の原則の下、職業紹介がその他の積極的労働促進給付に先立ちなされるべきこと（同4条1項）を明らかにしている。ただし、助成された継続訓練に参加したが、修了できなかつた労働者等との関係で必要となる場合には、職業紹介に先立ちその他の積極的労働促進給付がなされる。

積極的労働促進給付の内容としては、雇用エージェンシーによる職業選択やキャリア展開、職業訓練等に関する助言（同29～34条）や就労困難性を除去するための各種のアクティベーション（就労準備）やトレーニング（就職活動への助言、使用者の下での6週間のトライアル雇用・インターン）等に係る費用の助成（同44～47条）、職業訓練（同48条以下）、継続訓練（同81条以下）等が挙げられている。

求職者や職業訓練ポストを探す者（求職者等）から職業紹介について申請がなされた場合、雇用エージェンシーは、申請の際、又は、その後遅滞なく、当該申請者の潜在能力分析（Potenzialanalyse）を行う。同分析では、紹介に必要となる職業的、個人的要素、職業能力の適性の他、特別な就労困難性が見込まれるか、見込まれるとしてどの程度かを確定する（同37条1項）。就労困難性の判断にあたっては、年齢、障害、稼得能力低下、学卒資格の欠如、育児介護等を理由とする可処分時間の制限等が考慮される¹¹⁶。その上で、雇用エージェンシーと求職者等との間で、再就労の目的及び雇用エージェンシー・求職側の努力の内容、予定される積極的労働促進給付について規定する再就労協定（Eingliederungsvereinbarung）を締結する（同条2項）。協定は6カ月ごと（若年者は3カ月）に見直され、必要に応じて更新される（同条3項）。

社会法典第3編の受給権者は、①家内労働者（13条）、②職業訓練生（14条）、③訓練ポストを探す者又は求職者（15条）、④失業者（16条）、⑤失業の危険のある被用者（17条）、⑥1年以上失業している長期失業者（18条）、⑦障害者（19条）、⑧育児・介護により職業生活を相当期間中断し、その後稼得活動に復帰した者（20条）である。

4.2.1.2 社会法典第2編

社会法典第2編は、人間の尊厳に適う生活を送ることを可能にすること、受給権者と同一世帯内に暮らす者の自己責任を強化し、基礎保障を受けずに生計を立てられるようにすること、受給権者の稼得活動の開始と継続を支援し、生計を保障することを目的とするものである（社会法典第2編法1条1項）。各種給付は、①稼得活動により要扶助状態を防

¹¹⁶ Gagel/Peters-Lange, SGB III § 37 Potenzialanalyse und Eingliederungsvereinbarung, Rn.4

止、克服するとともに、要扶助期間を短縮し、その範囲を減少させること、②受給権者の稼得活動を保持し、改善し、再開させること、③性特有の不利益を防止すること、④家族に特有の生活関係に配慮すること、⑤障害に特有の不利益を克服すること、⑥稼得活動の開始や遂行への刺激を喚起し、これを継続させることを目的としてなされる(同1条2項)。給付には、生計保障のための金銭給付の他、①助言、②職業訓練や労働への参入を通じた要扶助状態の終了・減少のための給付が含まれる。②については、社会法典第3編に基づく労働生活参加給付の他(社会法典第2編16条)、社会法典第2編において独自に定めているものもある。

なお、社会法典第2編に基づく給付との関係では、要請(Fordern)の原則(2条)と支援(Fördern)の原則(14条)が定められている。要請の原則とは、受給権者は要扶助状態を終了・減少させるための全ての可能性を活用しつくすことが求められるというものであり、受給権者は、雇用エージェンシーとの再就労協定の締結やその中で規定される労働参加措置への積極的な協力が求められることになる¹¹⁷。この再就労協定は6カ月に1回見直される点、その際、潜在能力分析を通じて就労困難性の評価がされる点は社会法典第3編の場合と同様である(同15条)。また、支援の原則とは、労働参加に向けた包括的支援を約束するものであり、必要に応じて、給付の選択等についても助言がなされる。

社会法典第2編の受給権者は、稼得可能で扶助を必要とする者であり、15歳以上で年金受給開始年齢(1947年以前に誕生した者については65歳、その後段階的に引き上げられ、1964年に誕生した者では67歳)に至っていない者である(7条1項、7a条)。ここでいう稼得可能とは、疾病や障害により一定の期間、一般労働市場における通常の条件下において、最低1日3時間就労できない状態にないことであり、扶助が必要であるとは、算定対象となる収入及び財産では、生計を維持することができない又は十分にできず、親族や他の社会給付主体からの必要な援助を受けていない場合を意味する。

4. 2. 2 各種の給付

4. 2. 2. 1 賃金補填手当

(1) 就労困難者に対する賃金補填手当

労働者自身に内在する理由により職業紹介が困難な労働者を雇用する使用者は、当該労働者の能力不足を埋め合わせるために賃金補填手当を受給することができる(社会法典第3編88条)。手当額や支給期間は労働能力の不足割合や個々の職場における必要性に応じて決定されるが、賃金の50%を最高額とする手当が最長12カ月間支給される。50歳以上の労働者についての最長支給期間は36カ月である(同89条)。

¹¹⁷ 受給権者が就労を拒否する場合、失業手当Ⅱの減額・支給停止の制裁が予定される。ただし、受給権者が、①身体的、知的、精神的に不可能である、②将来、特別な身体的条件が必要とされる従前業務への従事を困難にする、③育児、介護を困難にする等の事情により就労を拒否することは認められる(社会法典第2編10条)。他方、業務の内容、労働条件が従前と異なる、自身のキャリアに合わない、就業場所が住居から離れている等の事情は就労拒否の理由とはならない。

(2) 長期失業者に対する賃金補填手当

2年以上の長期失業者を2年以上雇用する使用者に対しては、75%（1年経過後は50%）の賃金補填手当を支給する制度がある（社会法典第2編16e条）。なお、最低賃金法22条4項1文は、就労開始直前に長期失業状態（第3章18条1項）にあった労働者について、最初の6カ月は最低賃金法を適用しないと規定しているが、この規定は上記手当を受給する使用者には適用されない。

ここで、2年間という限定が付されているのは、助成を受けて就労する「社会的労働市場」に限定を付すためとされる¹¹⁸。また、この規定は2018年12月17日の参加機会創設法（一般労働市場及び社会的労働市場における新たな参加機会の創設のための法）制定（2019年1月施行）に伴い改正されているが、改正前において、賃金補填手当の対象者は、労働市場から離れている者、長期失業者や就労困難者（無資格、健康上の制約、債務超過）とされていた。上記改正は給付要件及び内容をシンプル化・透明化することで、行政の支給に係る判断を容易にすると共に、使用者の就労機会の提供に対するインセンティブを高めることを企図したものである¹¹⁹。

賃金補填手当の支給を受けている期間について、雇用エージェンシー又は委託された第三者機関による就労に付随する総合的な支援（ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung）がなされる。また、就業開始から最初の6カ月については、使用者は、適切な範囲で、このための有給休暇を認めなければならない。これらは、社会教育的な支援があつてはじめて労働関係の安定につながるという過去の経験等を踏まえ、上記法改正により追加されたものである¹²⁰。

(3) 長期受給者に対する賃金補填手当

上記2018年12月参加機会創設法の改正により、長期受給者の雇用の安定化に向けてより手厚い賃金補填手当が創設されている。すなわち、①25歳以上で、②直近7年間に少なくとも計6年間（ただし、同一世帯内に1人以上の未成年の子又は重度障害者がいる場合には、過去5年間）、社会法典第2編に基づく生活保障給付の受給を受けており、③この間、社会保険加入義務のある就労や僅少就業、あるいは自営業に従事したことが全くなきか、短期間のみ従事してきた者との間で社会保険加入義務のある労働関係を5年にわたり成立させた使用者は、最長5年の賃金補填手当を受給する（社会法典第2編16i条）¹²¹。補填額について、1～2年目は最低賃金又は労働協約に基づいて実際に支払われた賃金（雇用保険を除く社会保険料の使用者負担部分を合計したもの）の100%、3年目から90%、4年目は80%、5年目は70%である（同条2項）。この手当を受給する使用者に対して、長

¹¹⁸ Gagel/Kohte, SGB II / SGB III, SGB II § 16e Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Rn.5.

¹¹⁹ BT-Drucksache 19/4725, S.10.

¹²⁰ Gagel/Kohte, SGB II / SGB III, SGB II § 16e Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Rn.31.

¹²¹ この労働関係は、5年間の有期契約又は最大1回の更新を予定する最長5年の有期契約を締結することにより成立させることも認められる（社会法典第3編16i条8項）。

期失業者に対する最低賃金法適用除外の特例が適用されないことは上記と同様である。

また、受給権者は、原則として、最低2カ月、総合的な支援(*ganzheitliche Unterstützung*)を受けるが（同条3項）、それ以外の賃金補填手当支給期間についても、雇用エージェンシー又は委託された第三者機関によって、就労に付随する総合的な支援がなされる。さらに、就業から最初の1年間、使用者は、適切な範囲でそのための有給休暇を認めなければならない。上記の賃金補填手当付きの就労に続けて社会保険加入義務のある労働関係が他の使用者の下で成立した場合には、要扶助状態にないとしても、就労開始後最長6カ月間、給付は継続されうる（同条4項）。これに加えて、使用者が必要な継続訓練や他の使用者の下でのインターンシップ期間について、有給休暇の取得を認めた場合には、助成の対象となる他、使用者は支援状況に応じて、最高3,000ユーロの継続訓練コストに対する手当を受給できる（同条5項）。

4.2.2.2 就労機会の提供

労働参入に必要な稼得能力の保持及び回復のために、就労困難な受給権者に対しては、自治体や福祉団体から就労機会の提供がなされうる（社会法典第2編16d条）¹²²。提供される就労は市場競争に影響を与えないよう、追加的かつ公共的である必要がある。追加的とは、助成なしにはできないような就労であることを意味する（同条2項）。また、就労機会の提供は、5年間で原則24カ月（12カ月の延長可能性あり）に限定されている（同条6項）。主な就労内容としては、草むしりや清掃作業、保育所や高齢者施設における正職員の補助作業等が挙げられる¹²³。

この間、労働関係は成立せず、社会保険加入義務も生じないが、労働安全衛生法は適用され、無給休暇の取得が認められている（同条7項）。また、提供された就労に従事する受給権者は、失業手当Ⅱの受給を継続でき、これに加えて一定の上乗せ手当が支給される。この上乗せ手当は、就労の対価（給与）ではなく、就労に伴う追加支出に対する補償の性質を持つものであるが、この金額が時給1～2ユーロに相当することから、一般には「1ユーロジョブ」と呼ばれる。就労機会の提供は就労困難者の生活習慣を整え、就労のための心構えを身に着けるリハビリテーションとしての性格が強く¹²⁴、一般労働市場における就労促進効果も弱いため¹²⁵、一般労働市場における就労開始を直接支援する給付がこの給付よりも優先する（同条5項）。なお、就労困難者に対する特別な指導や業務に関連する指示、社会教育的支援のために就労機会提供者にかかったコストは償還される（同条8項）。

4.2.2.3 若年者に対する支援

若年者を対象として、職業訓練に並行して行われる支援（事業所内職業訓練や就労開始

¹²² 先行研究として、森周子「ドイツにおける求職者への就労支援の現状と課題—「1ユーロジョブ」の位置づけ」社会政策6巻2号17頁（2015年）。

¹²³ 森・前掲論文・社会政策6巻2号22頁。

¹²⁴ 森・前掲論文・労旬1838号58頁。

¹²⁵ 森・前掲論文・社会政策6巻2号23頁。

能力開発 (Einstiegsqualifizierung)¹²⁶への支援や職業見通しを改善させる支援) や企業内職業訓練の代わりに事業所外で職業訓練を実施する機関は、こうした措置に対する手当や費用の償還を受けられる（社会法典第3編74条1項）¹²⁷。職業訓練に並行して行われる支援の中には、言語能力不足や教育不足に対する支援や専門実習や専門知識・技能に対する助成、社会教育的な支援等が含まれており、事業所内訓練・就労開始能力開発期間だけでなく、訓練を修了できなかった者が次の訓練を開始するまでの期間、訓練修了後、労働契約が締結され、労働関係が安定化するまでの期間にもなされうる（同75条）。また、ここでいう企業外職業訓練は、通常の事業所内職業訓練先が見つけられない若年者を主に対象としてなされるものであり、ここには、学習に困難を抱えている者、社会的に不利益な扱いを受けている者、事業所内外の職業訓練を修了できなかった者等が含まれる（同76条）。

また、こうした困難を抱える若年者に対して、上記のような支援を提供しながら職業訓練を実施させる援助付き職業訓練 (Assistierte Ausbildung) も雇用エージェンシーによる給付の一内容となっている（同130条）。同給付の下での支援は、職業訓練期間中だけでなく、職業訓練準備段階（原則6ヶ月）にもなされる他、若年者だけでなく、こうした若年者を職業訓練する企業に対してもなされる。援助付き職業訓練は、2015年に導入されたものであり、当面、2020年9月30日までに開始された支援措置を対象としている。

さらに、社会法典第2編では、個人的状況により、①学校、職業訓練又は職業上の評価を修了する又はその他労働生活を営むことや②社会給付を申請又は受給するための給付をすることに困難を抱える若年受給者に対しては、早期給付や必要な治療開始のための追加的な相談支援がなされることを規定している（社会法典第2編16h条）。この相談支援給付提供については、雇用エージェンシーと地域における公的若年者扶助 (öffentliche Jugendhilfe) の担当機関との間で連携がなされる（同条3項）。

4.2.2.4 その他の支援

カウンセリングや家族に対するケアを内容とする給付もある。就労を困難とする事情を抱える受給権者に対して、①幼児又は障害のある子どもの保育や近親者の家庭内介護、②債務者相談、③社会心理的ケア、④中毒相談等がなされうる（社会法典第2編16a条）。

4.3 小括

ドイツにおける障害者・就労困難者に対する雇用・就業支援制度には、いくつかの共通点がみられる。第一に、いずれにおいても、就労能力に応じた多様な働き方が認められている。すなわち、障害者については包摂作業所、就労困難者については就労機会の提供と

¹²⁶ 就労開始能力開発は、職業訓練の準備段階として行われる。職業訓練先の紹介が困難な者を対象として、こうした機会を提供する使用者には6ヶ月から12ヶ月の範囲内で助成が行われる（社会法典第3編54a条）。

¹²⁷ 先行研究として、労働政策研究・研修機構「諸外国の若者就業支援政策の展開－ドイツとアメリカを中心に－(労働政策研究報告書 No.1)」17頁（2004年）〔坂野慎二執筆〕。

いう福祉的就労が存在する。これらは非雇用であるが、いずれも一定の労働保護法適用が予定される。また、一般労働市場における就労と分類されるものの中に、使用者への賃金補填手当の支給を前提とする就労形態が存在する（第二労働市場とも呼ばれる）。このうち特に福祉的就労には、一定の就労者を一般就労に移行させる機能を持つことが期待されるが、実際には福祉的就労に定着してしまうという共通の課題がある。こうしたことから、障害者・就労困難者の一般就労を支えるべく、第二労働市場の活性化・充実化に向けた制度改正が近年頻繁になされている。近時の改正においては、単に使用者に賃金補填手当を支給するのではなく、就労と並行して、障害者や就労困難者に対する個別的支援を行う仕組みが取り入れられている点が特徴である。なお、賃金補填手当の金額や支給期間については、障害の程度や年齢等の就労困難度に応じて異なるのが原則であるが、近時の改正により、一定の長期失業者や長期受給者を雇用する使用者に対しては、一律に一定額を支給するアプローチが採られるようになっている。こうしたアプローチは、就労困難者であるとの認定を経ることなく、広く支援に繋げることを可能とするものであり、その成果が注目される。

第二に、ドイツの労働市場においては、職業訓練を修了していることが就職の際に重要なことから、障害者・就労困難者（特に若年者）のいずれに対しても、職業訓練の支援制度が設けられていることも指摘できる。また、職業訓練先を確保し、訓練を修了することが困難な障害者や就労困難者については、これに対する支援制度を設けると共に、通常の職業訓練ができない者に対しては、可能な限りこれと近い職業訓練、それも難しい場合は、特別の職業訓練機会を保障する仕組みが存在している。

なお、最後に、ドイツの障害者に対する雇用・就業支援制度について、日本との比較の際に留意すべき点を指摘しておく。まず、ドイツにおいては、障害者の範囲が広く、長期疾病者や悪性腫瘍の術後一定期間の者も含まれる。また、障害認定を受けていない精神疾患者について、包摂事業所の雇用割合に算入したり、職業リハビリテーションの対象とする等の対応もみられる。したがって、日本においては就労困難者と位置付けられる者の多くが、ドイツの障害者法制においてカバーされることになる。また、①就労先の確保や就労継続に困難を抱える障害者については、重度障害者と同等取扱いを受ける者として雇用義務制度の対象となる、②就労困難度に応じて複数カウントがなされ、短時間就労者も複数カウントの対象となりうる、③調整金は法定雇用率を超えた企業に対して就労人数に応じて支払われるのではなく、主に賃金補填手当という形で労働能力不足割合（就労困難度）に応じて支払われる等、使用者にとって、就労困難度の高い重度障害者を雇用するほど、経済的メリットを受けやすい仕組みとなっている。

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る、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. 0 1 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. 0 2 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ており、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年以来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.ohchr.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、大学などの教育・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き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られない場合には、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、社会的企业、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年から実施してきた。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つた場合、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ではなく、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・バルンカ、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、通常市のディ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を必要とする人びとのニーズに応えられること、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かわる。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は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、その労働能力や稼動能力が標準と比べ、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、市と国と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、こ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、いままでに過渡期にあり、こ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)

第6章 デンマークの概要

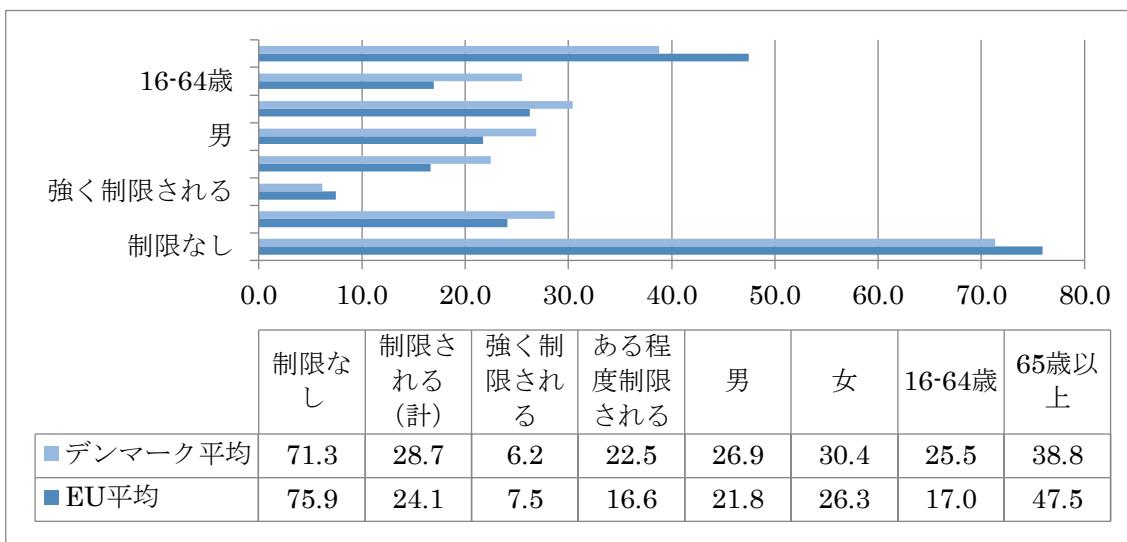
岩田 克彦

6. 1 障害者に対する雇用・就業支援

6. 1. 1 障害者の雇用就業状況

デンマークでは、障害の公式な定義はないとされている。デンマーク障害者審議会発行の「デンマーク障害政策原則 (The principles of Danish Disability Policy, 2006)」では、デンマークにおける「障害」の定義は、時代とともに変化するダイナミックなものであるので公式のものはないしながらも、次のように定義している。「障害がある (being disabled) とは、人が身体的、精神的、知的な障害 (impairment) があるために、他の市民と同じ生活をするうえで補てんが必要である、ということを意味する」(11p)。また、デンマークでは、「障害者手帳」の交付もなく、障害者の登録もなく、障害の程度による等級表（インペアメントテーブル）の区別も存在しない。従って、厳密には公的年金や助成金の受給者、公的制度の支援を受けている者しかわからない。但し、EU-SILC (The European Union Statistics on Income and Living Conditions、「EU所得・生活条件調査」) が毎年行う意識調査はある。2016年調査では、以下のようになる。デンマークの「自己申告での障害者」割合は、EU平均より高い（65歳以上では低い）。

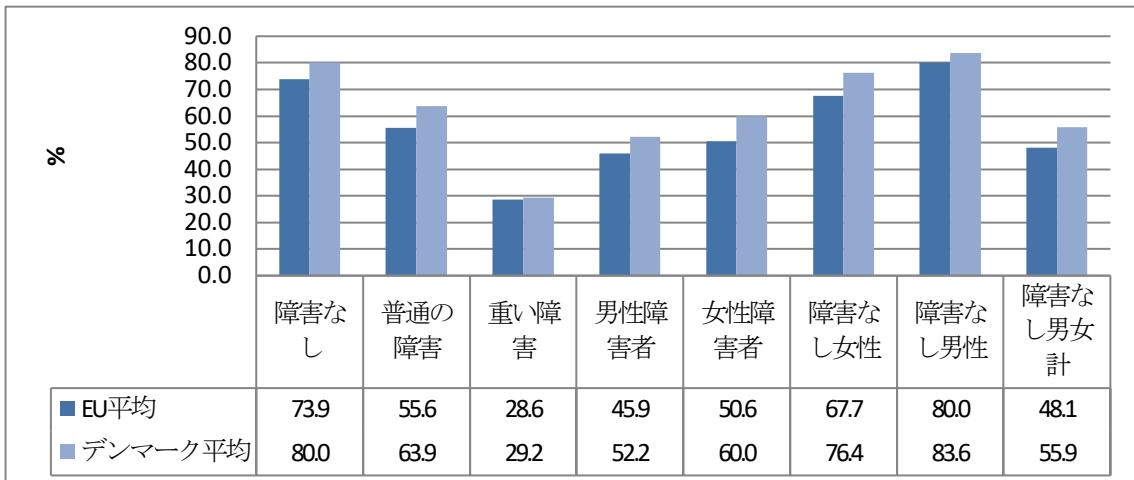
図表 6-1 自己申告の「活動制限」(self-reported 'activity limitations') (2016年) (%)



(出所) ANED“European Semester 2018/2019 country fiche on disability –Denmark”,
原データは、EU-SILC UDB 2016 , 2018年3月版

デンマークの障害者就業率は、障害者以外の者に比べると低いが、障害者だけで比べると国際的にみてかなり高い。

図表 6-2 (自己申告での) 障害の有無別男女別 Employment rates(就業率)



(出所) 図表 6-1と同じ。

図表 6-3 (自己申告での障害の有無別) 就業率の国際比較 (%)

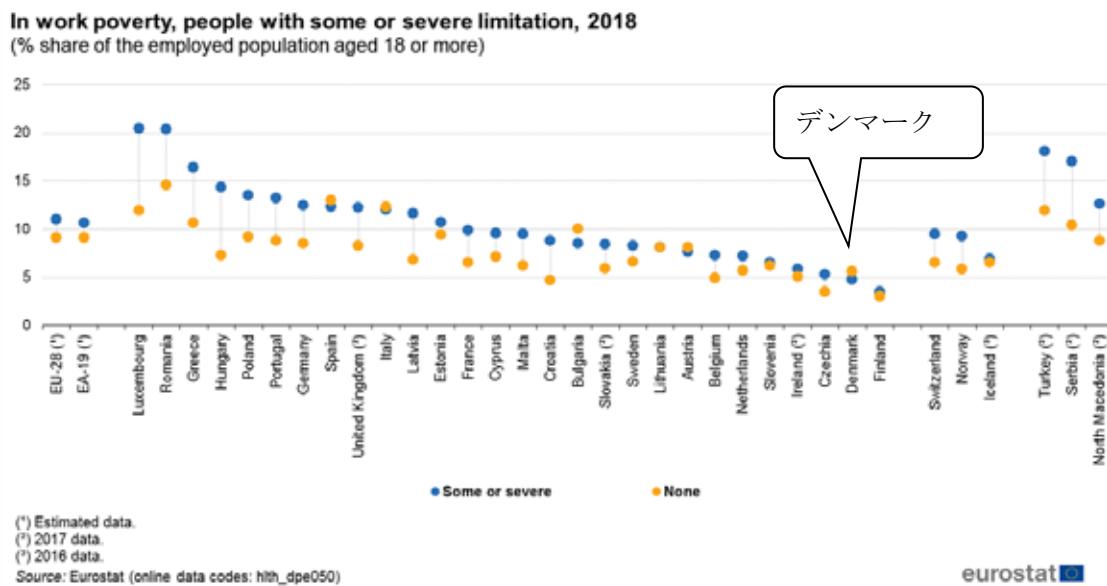
国名	障害者以外	障害者	計
デンマーク	80.8	57.7	74.3
ドイツ	79.4	51.8	74.4
フランス	74.0	55.5	70.6
イギリス	83.4	52.9	77.1
イタリア	65.5	51.8	63.6
スウェーデン	83.5	52.6	80.3
EU 平均	74.8	50.6	70.5

(出所) ANED, "the Master tables for updating tables in the ANED 2018-19 EU2020 country fichees",

(<https://www.disability-europe.net/downloads/1045-europe-2020-data-people-with-disabilities-tables-eu-silc-2017>)

就業している障害者の貧困率も非常に低い。

図表 6-4 就業している障害者で貧困状況にある者の比率



(出所) Eurostat (欧州統計局)、 “In-work at-risk-of-poverty rate by level of activity limitation, sex and age”
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_dpe050&lang=en

6. 1. 2 基本政策理念

6.1.2.1 障害者福祉施策の経緯

デンマークでも、1970 年代末までは、他の多くの欧州諸国と同様、障害者の多くは国が運営する特別の大規模保護施設で人生の大半を送っていた。1980 年に保護施設は、国から地域政府ないし自治体（コムーネ）政府に権限委譲された。この権限委譲は「ノーマライゼーションの父」バンク・ミケルセン (Niels Erik Bank-Mikkelsen) が主導した。1980 年には、社会省の中に障害者審議会が設立され。次第に、大規模施設は小規模のものに分割され、障害者専用住宅も設置されていった。その結果、障害者が地域の中で見える (visible) 存在となり、生活条件が改善されていった。

1990 年代初めに米国で ADA (障害のある米国人法) が施行された時、デンマークでも同様の差別禁止法を制定しようとする動きがあったが、政府当局者や多くの障害者団体の賛同を得られなかったという。こうした立法は、デンマークの文脈では、望ましからぬ個人主義、法律第一主義ととらえられ、むしろ、デンマークの障害者政策を特徴づける連帶の原則を損なうリスクが大きいと考えられたという。代わりに、1993 年、国会は、「障害者の権利と機会の均等の原則」を決議し、その後の障害者政策に大きな影響を与えた。1998

年には、障害者政策に責任を有する大臣（通常、社会大臣が指名される）が任命され、後述の「フレックスジョブ」も導入された。2007年には、98の全自治体に障害者審議会が設置された。

なお、ノーマライゼーション、すなわち、生活ができるだけ通常の状態に近づけるとの理念は、知的障害者施設改善運動に共鳴したデンマーク政府行政官のバンク・ミケルセンが提唱したもので、デンマーク1959年法（知的障害者福祉法）以降、デンマークの障害者福祉施策全体の基本理念となっている。

6.1.2.2 障害者政策の4原則

現在のデンマークでは、障害者政策は、「補てん」、「社会各部門の分担責任」、「連帶」、「均等機会」の4つの原則に基づいて実施されている。デンマーク障害者審議会発行の『デンマーク障害者政策原則』“The Principles of Danish Disability Policy”（The Danish Disability Council, 2006. 11）の内容を、以下簡単に紹介する。

まず、「ハンディキャップ（handicap）」と「障害（disability）」を区別し、以下のように定義している。

- ・個人の持っている障害（disability）+ 障壁（barrier）= ハンディキャップ（handicap）
- ・障害（disability）+ 補完、補てんするもの（compensation）
= 機会均等の実現（equal opportunity）

その上で、障害者政策の4原則を提示している。

① 補てん、埋め合わせ（Compensation）の原則

国運営の大規模施設があった当時は、障害者は病人ということで、医師の判断が重要視されていた。今日では治療や医学的研究は障害政策のほんの小さな部分となり、生活条件とその補てんが重視されるようになっている。この原則を、障害に基づく制約と社会からの要求（demand）・期待のギャップをつなぐ橋と考えると、この橋は個人の側からと社会の側から両方から築かれなくてはならない。

② 社会各部門の分担責任（Sector responsibility）の原則

障害者が市民としての権利を享受し、義務を果たして生きていくためには、ある人々にはある種の制約があるという事実を、社会の全部門の人々、機関が尊重し、障害者がアクセスしやすい環境を整備する責任を分担しなくてはならない。この原則は、①障害者も全ての者と同じサービスを同じ場所で受けることが重要であり、②現代の分権化された社会では、責任と決定権は無限の意思決定者に委任されており、どの障害政策も、中央政府だけでの運営、費用負担では実現できないことから、非常に重要である。

③ 連帶（Solidarity）の原則

この原則は、障害者への支援、補てんのための施策は税制を通じ、連帶して実施すべきであり、補てん策の提供は、無料で、所得や資産水準に関わらずなされるべきだというものである。障害政策だけでなく、福祉政策の一般原則であるが、障害政策の均等機会原則、

補てん原則と密接にかかわる重要な原則なので、4原則の1つに挙げられている。所得・資産水準に関わりなく、社会で均等な出発点を得るためにには補てんを必要とする。

④ 均等機会 (Equal opportunity) の原則

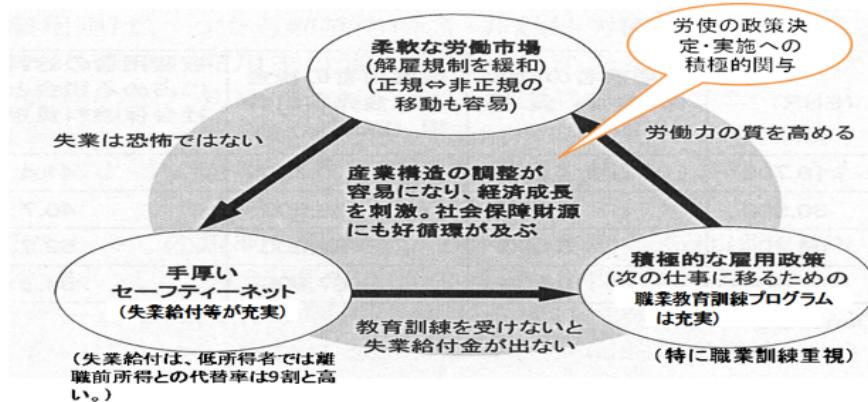
1993年に、障害者の均等機会・均等待遇に関する国会宣言B43と国連・障害者の機会均等化に関する標準規則が出され、それ以来、均等機会原則がデンマーク障害政策の基礎に置かれている。均等化は、全ての者と同じように扱うということではない。各個人の潜在可能性を開発・活用し、各人の能力の沿ったスキルを開発するために、均等機会を確保するということであり、出発点の違いを補うため、しばし優先的な待遇を意味する。また、障害者は、非常に多様であることを理解することが重要である。均等機会の原則は、どのような障害であろうと、公的サービスにどんなに依存する者であっても、各自の条件で人生を生きる権利でもあり、完全な均等機会を得ることができない場合には、均等化は「良い人生 (the good life)」を確保することである。

6.1.2.3 フレクシキュリティ政策との関係

「フレクシキュリティ」とは、労働市場の柔軟性・弾力性（フレクシキュリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立を目指す包括的な政策体系で、2006年の欧州首脳会議以降、EU全体で積極的に推進されている。リーマンショック以降、議論は停滞しているが、EUはフレクシキュリティの旗を降ろしていない。

デンマーク型は、フレクシキュリティ・モデルの代表モデルの一つで、①柔軟な労働市場（解雇規制が緩い）、②手厚いセーフティネット（失業給付等が充実）、③積極的な雇用政策（次の仕事に移るための職業教育プログラムが充実）の3本柱（いわゆる「黄金の三角形」(The Danish Golden Triangle)）とそれを支える労使の政策決定、実施への積極的参加から成り立っている（図表6-5）。

図表6-5 デンマーク・フレクシキュリティ・モデル



(出所)『週刊東洋経済』2008年10月25日号に筆者が一部追加。

図表 6-6 障害者の就労支援「フレクシビリティ・マトリックス」

	「職」の安定性 (今ある仕事の継続)	「雇用」(就業) の安定性 (失業 なき 就業継続)	「所得」の 安定性	組み合わせの 安定性
外的な 数量的 柔軟性 (企業 内外移 動)	●障害者になる、ない し障害が悪化した従業 員の解雇をより難しく し、雇用維持を容易に するより「非弾力的 な」雇用取り決め (ジ ョブコーチの活用)	●採用・解雇の容 易さ ●新職務への再訓 練 ●割り当て制度 ●ジョブコーチ	●障害内容の変化 に応じ、就業と 非就業の間を移 動可能にする柔 軟な社会保障制 度	●特別のヘルスケア等 障害者の特殊ニーズ に留意した、休暇後 の復職権を含む、障 害者の休暇制度への アクセスを保障
内的な 数量的 柔軟性 (労働 時間)	●障害者になる、ない し障害が悪化した従業 員の雇用を維持する、 柔軟な雇用取り決め (パート等)	●労働市場機会を 広げる、柔軟な 雇用取り決め (パート等)	●低生産性を補う 柔軟な障害給 付、支援的賃金 補助等の社会保 障制度 (所得保 障とパート雇用 の奨励)	●特別のヘルスケア等 障害者の特殊ニーズ に留意した、フルタ イム雇用への復職権 を含む、障害者の就 労時間短縮制度への アクセスを保障
機能的 柔軟性 (職務 内容)	●企業内移動を支援す るため、障害者にな る、ないし障害が悪化 した従業員の再訓練の 支援 ●保護雇用就業	●生涯学習戦略 は、障害者就労 には 特に重要。	●より負荷の少な い職務への移動 を支援する所得 支援制度	●例えば、仕事と家庭 生活との組合せ内容 を改善する、他の職 務へ移動するアクセ スを障害者に保障。
労働コ スト (賃 金) の 柔軟性	●雇用維持のため、障 害者になる、ないし障 害が悪化した従業員へ の賃金補助の提供	●低生産性を補う 柔軟な障害給 付、支援的賃金 補助等現代的な 社会保障制度 ●使用者への訓練 コスト補助金	●低生産性を補う 柔軟な障害給 付、支援的賃金 補助等現代的な 社会保障制度 ●就業短縮、低賃 金就労への調整 給付	●集中ケアの必要から 障害者が仕事を休む 期間に、代替労働者 を雇う使用者への經 済的支援

(出所) 原表は European Foundation(2012)、表の翻訳と解説は岩田 (2012) を参照。

EUは、障害者についても、障害者の就労を支援する「フレクシキュリティ・マトリックス」により、フレクシキュリティを支援している。(図表6-6)

6.1.3 主な関連法と主要セクター

6.1.3.1 主要法規

- ①Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Act on Active Employment Policy、積極的雇用政策法、2013年4月改定)
- ②Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik (Act on Active Social Policy: 積極的社会政策法、2012年1月改定)
リハビリテーション（障害者向け職業訓練を含む）、フレックスジョブ失業給付、多様な現金給付等を規定している。
- ③Bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v (The Consolidation Act on Compensation for the disabled employees、障害就業者補てん法、2009年7月改定)
公共機関の求人への優先アクセス、就業のための個人支援（パーソナル・アシスタンス）等を規定している。
- ④Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (the Act on Unemployment Insurance, etc: 失業保険法、2012年改定)
失業保険、失業扶助等を規定。
- ⑤社会年金法 (The Act of Social Pension; 社会年金法)
障害年金を含め、公的年金を規定している。
- ⑥Lov om social service (Consolidation Act on Social Services : 社会サービス法)
社会福祉サービスを一元的に規定している。在宅ケア、シユートステイ、リハビリテーション、住宅提供、ヘルパー制度（パーソナル・アシスタントも含む）、保護作業所（「保護就業」、デイアクティビティ、補助器具等を含んでいる。

6.1.3.2 関連組織

①労働省 (Ministry of Employment)

労働省は、労働政策を幅広く管掌するとともに、年金も扱っている。外局の一つが、2012年に設立されたデンマーク労働市場・リクルート庁である。地域雇用審議会や地方雇用局（レジオン - 地域ごとに置かれている）、ジョブセンター（98あるコムーネ【基礎自治体】が管掌）の業務を管掌している。労働市場・リクルート庁は、目標達成度に応じた助成金額の変動等で政策目標管理をしている。

②社会問題・内務省(Ministry of Social Affairs and the interior)

障害者、不利な条件に置かれた子供たち（Disadvantaged Children）、社会的に阻害さ

れている成人（Marinalised Adults）関連の（雇用対策を除く）対策は、この省が管掌している。

③ジョブセンター・自治体

デンマークにおいて、日本の公共職業安定所（ハローワーク）に相当するのがジョブセンターである。従来、職業相談、職業紹介については国が担当してきたが、2007年 の地方行政改革（従来は、国と14の県（アムト）と約270の基礎自治体（コムーネ）の三層構造だったが、改革後は、基本的には、国と98のコムーネの二層構造にし、途中の地域（レギオン）は、医療に責任を持つ他、地域の全体計画等を策定するだけのものになった。）に並行した見直しで、失業保険の対象者については国、それ以外の求職者については98あるコムーネ（基礎自治体）が担当することになった。現在では、すべてのサービス業務をコムーネが担当している。但し、国が政策枠組みと政策目標を決め、その達成度に応じてコムーネへの助成額を変更する目標管理が広く行われている。こうした見直しの結果、コムーネ管轄のジョブセンターの中で、職業相談、職業紹介、雇用助成業務だけでなく、社会福祉業務も併行して行われている。障害者関係業務についても、医療（国とコムーネの間にあるレギオン[地域政府]が担当。）以外の広範な業務をコムーネが、一体的に担当しており、ジョブセンター内で処理されている業務が多い。

④デンマーク人権協会

デンマーク人権協会は、1987年の国会決定で設立され、2002年の国会法で法制化された。2001年以来、国連に置かれた「人権促進・保護のための各国機関の国際調整委員会（The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights）」からA評価（A-status）の人権推進団体であるとの認証を受けている。

国連障害者権利条約33条（条約の締結国内における実施及び監視）は、「条約の実施を促進、保護、監視(モニター)するための枠組み（適当な場合には、一または二の独立した仕組みを含む。）を自国内で維持し、強化し、指定し又は設置する。」と規定している。デンマークでは、2010年12月の国会決定により、この「枠組み」は、デンマーク人権協会、デンマーク障害者審議会、国会オンブズマン（障害者マターだけではなく、行政へのクレームを対処。上記国会決定により、業務内容に障害者施策の監視が明確化された。100人ほどのスタッフを有する。）が連携して担うことになった。これに伴い、従来、デンマーク障害者審議会の事務局機能を果たすとともに、障害者の障害者以外の者と比較した均等状況をモニターし広報する役割を負っていた、障害者均等機会センターが閉鎖された。そして、その半数のスタッフがデンマーク人権協会に移り、残りの半数が障害者審議会の事務局スタッフとなった。

デンマーク人権協会は、①人権に関する情報提供、教育という形での「促進」、②差別の

犠牲となっていると感ずる者への一般的助言という形での「保護」、さまざまな法や政策の法的実践の審査という形での「監視」(モニタリング)を職務としており、2010年12月以降、国連障害者権利条約の促進、保護、監視業務が重要業務として加わった。本協会には9人の理事がいるが、デンマーク障害者団体連盟からも2010年以降理事が出ている。

⑤障害者審議会（国レベル、コムーネレベル）

デンマーク障害者審議会は、1980年に発足。2010年12月の組織改正前は、当時の社会問題省の大臣が任命する15名で構成されていた。内1名が議長（中立的な立場が取れる元政治家など）、7名がデンマーク障害者団体連盟（DH）の推薦メンバー、7名が関係各省及びレギオン、コムーネからの推薦メンバー（多くは公務員）と、議長を除き、メンバー数は障害者の代表と政府機関代表とが同数であった。2010年の組織改正により、審議会メンバーは17名（議長を含む）に拡大されたが、メンバー構成は変更された。すなわち、デンマーク障害者団体連盟（DH）の推薦5名、労使、地域団体連合、自治体連合、研究機関、大学からの推薦者が合わせて11名、そして社会問題大臣が指名する議長で構成されることとなった。そして、審議会の政府からの独立性を高めるため、中央各省の代表者は審議会メンバーから外れた（但し、2名のオブザーバーが出席。1名は社会問題省、1名はデンマーク人権協会）。審議会の職務は、従来と同様、国会、省庁、その他の中央政府機関に対し、障害者政策関係の提言を行うことであるが、国連障害者条約に基盤づけられた、障害者の社会における発展を議論、評価するとの規定が付け加えられた。なお、2007年以降、98の全コムーネにも障害者審議会が設置されている。

⑥当事者団体 一デンマーク障害者団体連盟(Danske Handicaporganisationer, Disabled Peoples Organisations Denmark)

デンマーク障害者団体連盟（DH：英文表記では、DPODの略称も使われる。）は、1934年に4団体の連合体として発足、現在32団体（全ての障害を網羅）、32万人のメンバー（障害者本人ないしその親）を擁している。各障害に1組織（一人が2以上の組織に入ることはできない。北欧諸国の伝統。）が対応している。障害者団体が連盟に加盟するには、会費支払いメンバーが500人以上いて、発足して5年以上経過している必要がある。最高機関は、年1回開催される代表者会議で、32の構成団体から各2名、5つの地域支部から各1名が集まる。代表者会議は7人の執行委員を任命する（1名は委員長1名、副委員長1名）。また、社会政策、労働市場政策、教育政策、医療政策、アクセサビリティ・支援措置政策の5つの常設委員会があり、こうした委員会での議論を基に、国や自治体に意見を出す他、多くの審議会に代表を出している。事務局は35人である。なお、2012年に多くの障害者団体が共同で新たに大変モダンなビルを建設し、各団体が事務局を置いている。

6. 1. 4 障害者に対する雇用就業対策その他の関連施策

6.1.4.1 フレックスジョブ

フレックスジョブは、1998年に導入された。①職業リハビリテーションサービス（最大5年）を受けても通常の就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的に重度な障害者（「特殊な社会問題を抱える者」を含む。）を対象とし、②使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件（短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等）での仕事（自営を含む。）を提供する、という制度である。

2012年12月制定の「フレックスジョブ及び障害年金改正法」で、2013年1月1日施行で、①労働時間が短い者も対象にし、②公的助成を雇用主でなく直接個人に支給し、③労働収入が最も低い者に最大額の助成額を支給し（雇用主は障害者が就労した時間分のみの賃金を支給すればいい）、④労働時間を増やすれば総所得も増える仕組みとなる等、大きな見直しが行われた。

6.1.4.2 障害年金

障害年金は、労働能力が自ら生計を保てない程度に恒久的に減少した者に、18歳から老齢年金支給開始年齢の65歳（68歳まで引上げ中）まで支給するものである。就業困難な者がジョブセンターないし自治体の窓口に来所した場合、ジョブセンターでの最初の認定で、就業可能性があると認定された者は、通常の雇用就業、フレックスジョブの可能性を検討し、駄目な場合に、年金支給を決定する。従来は、おおよそ就労能力（work ability）が3分の1未満だと判断されれば障害年金が支給されていた。それが、2013年1月以降、機能障害等により労働能力が低い場合であっても、原則として、新規申請で40歳未満の者には、障害年金は支給されず、その代わりに、1回あたり最長5年間のリソース・スキームにより、通常の雇用就業やフレックスジョブでの就業が促進されることになった（延長可能）。リソース・スキームとは、全国98のコムユーン（基礎自治体）の様々な専門家で構成されるリハビリテーション・チーム（複数の自治体で共同チームを組むこともある。）が本人と面談をしながら必要な支援を検討し、就業の道を最大限に探るものである。

6. 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

6. 2. 1 生活困窮者に対する就業対策

デンマークでは、生活困窮があまり問題となっていない。相対的貧困率（「相対的貧困者：全世帯の所得の中央値の半分以下」の全人口に占める割合）、就業者の貧困率（in-work poverty）、一人親世帯の貧困率（就業世帯、非就業世帯とも）等は、国際比較でみて極めて低い水準にある。

6. 2. 2 その他働きづらさを抱える者に対する就業対策

ホームレスは、0.11%（6,431人、うち野外生活者は約1割。2019年）と、北欧、中欧諸国の中では低い水準にある。但し、家族主義の強いイタリア、スペイン、ポルトガル、ブラジル、イスラエル等はより低い水準にある（こうした国は、日本と同様、「ひきこもり」が多いとされている）。但し、ホームレスに占める30歳未満の若者が占める割合は北欧中一番高いとされ、ホームレス対策国家戦略では、住宅対策、訓練施策等が挙げられている。

- ・オーストラリア 0.48%、カナダ 0.36%、フィンランド 0.10%、フランス 0.22%、
ドイツ 0.41%、オランダ 0.18%、ノルウェー 0.07%、スウェーデン 0.33%、
アメリカ 0.17%、イングランド 0.26%。
イタリア 0.08%、スペイン 0.05%、ポルトガル 0.03%、イスラエル 0.02%、
ブラジル 0.05%、日本 0.00%（4,555人）。

（出所）OECD“Affordable Housing Database”

（注）2019年ないし利用可能な直近年データ。

ニート（就業、学校、訓練以外の若者15～29歳）比率（2017年）は、OECD平均（13.4%）より低い（11.8%）が、近隣諸国より高く、問題視されている。高校段階でのドロップアップ率の低下対策等が挙げられている。

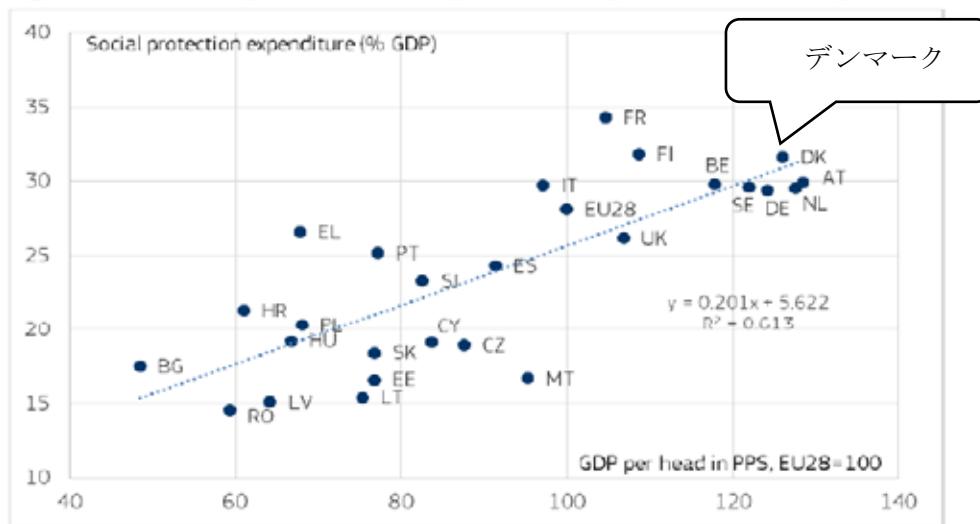
- ・オランダ 7.5%、スウェーデン 8.0%、ノルウェイ 8.8%、ドイツ 9.3%。
フランス 16.5%、イギリス 12.2%、アメリカ 13.3%、フィンランド 12.6%、
日本 9.8%。

6. 2. 3 社会的包摶（ソーシャル・インクルージョン）施策の全体概要

デンマークの社会保障や雇用関係支出は、国際的に見ても非常に高い水準である。しかし、近年の「国家改革プログラム」(EU加盟各国は、EU委員会に対し、毎年各重要な政策課題とその改善プログラムを報告することになっている)では、社会的に疎外されがちな集団（障害者、ホームレス、ニート等）の教育、就業施策が重視されている（Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2019）。

図表 6-7 社会保護支出（対 GDP）（縦軸）と一人当たり GDP（横軸）との関係
(2016 年)

Figure 1 Relationship between social protection expenditure and GDP per head in 2016



Note: Ireland, where GDP per head was 176% of the EU average in 2016 and social protection expenditure 15.8% of GDP, and Luxembourg, with GDP per head of 260% of the EU average and social protection expenditure of 22.0% of GDP, are excluded from the figure.

Source: Eurostat, ESSPROS Database and National accounts.

(出所) European Social Policy Network(ESPN), "Social protection expenditure and its financing in Europe 2019"

(注) PPS = Purchasing Power Standards (購買力水準)、“GDP per head in PPS, EU28=100”とは、購買力でみた一人当たり GDP 水準を、EU 加盟 28 か国平均を 100 としてみたもの。「社会保護支出」は、social protection expenditure の訳で、健康、障害、高齢、家族負担、失業などの限定されたリスクやニーズに対する現物給付、現金給付、税控除の総計。DK がデンマーク。DE: ドイツ、NL: オランダ、AT: オーストリア、SE: スウェーデン、BE: ベルギー、FL: フィンランド、FR: フランス、UK: イギリス

6. 2. 4 「働きづらさを抱える者」の就業困難度の認定方法

6.2.4.1 障害者に対する、リハビリテーションチームとリソース・スキーム

全コムーネ内に、雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者からなるリハビリテーション・チームが設置されている。そして、18歳~40歳の障害者（いわゆる社会的障害者も含む。）で、フレックスジョブや障害年金を受給する可能性が高いとみなされる者に対して、一般労働市場により近い形での参画を目指して、このチームがリハビリテーション・プランを作成し、このプランを参考に関係当局が決定したリソース・スキームが提供される。

リハビリテーション・プランは具体的には以下のようにして作成される。

まずは、第1段階として、当事者参加の下、準備予備調査として、①これまでの就業経験、②利用した公的サービス、③健康に関する情報（医師の診断書等）がデータ化される。次に、①一般労働市場での本格就労を目指すのが妥当、②フレックスジョブを目指すのが妥当、③障害年金が妥当、④その他の選択が妥当、いずれかの判断と、それを裏付ける、①就業面での留意の必要性、②健康面での留意の必要性、③メンターの支援の必要性等が特定される。

こうした検討の後、第2段階として、最終達成目標、中途達成目標（それぞれ、なぜそのような目標が妥当かの理由を付加）、次の6カ月間の具体的行動計画、その次の6カ月のありうる計画からなるリハビリテーション・プランが作成され、関係当局に提案される。決定権はリハビリテーション・チームではなく、関係当局が有している。

なお、従前は、きめ細かな能力評価がなされていたが、効果が出ず、このリソース・スキームに切り替わった。

6.2.4.2 ジョブセンターにおけるプロファイリング

OECD加盟国の多くの国で、ジョブセンターの求職者が長期失業者になる可能性を、統計的プロファイリング（統計データで失業継続リスクの高い求職者集団を特定する手法）で予測し、こうした求職者に重点的にサービスを提供する一方で、デジタル情報を駆使し自分で求職活動ができる者には、多様なデジタル情報を提供しできるだけ自分で行動してもらう取組みが進んでいる。

（出所） Sam Desiere,Kristine Langenbucher and Ludo Struyven,”Statistical profiling in public employment services: An international comparison”, Employment and Migration Working Papers, N0224,OECD、2019

デンマークでは、潜在的に長期失業者になりやすいかを示すプロファイリング・モデル（10の質問）とケースワーカーによる掘り下げたインタビューにより、26週間超の長期失業リスクのある者を特定している。モデルは、年齢、性別、給付資格、居住地域などの他、デンマークで2014年以降失業した全員（5万5千人）の行政データに基づき構築。求職者は、今後26週間以内に就職可能か、積極的雇用プログラムへの準備ができている

か、で3つのグループに分けられる。

緑【グループ1】就職への準備ができている者。通常の求職者、フレックスジョブ待機者、一時的な疾病者（足の骨折等）に分けられる。

黄【グループ2】就職への準備はできていないが、積極的雇用プログラムへの準備はできている者。アルコール中毒者、重度障害者、様々なリスクケースを抱える者に分けられる。

赤【グループ3】積極的雇用プログラムへの準備ができておらず、一時的に受動的支援が必要な者。①障害年金受給が適切な者（デンマークの障害年金は、フレックスジョブにも就業できない就業能力が非常に少ない者に支給される。）、②重い精神的疾患があり、入院等が必要な者、③重度で長期の疾病を有する者、に分けられる。

6. 3 小括

デンマークは、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーと同じくセーフティネットの水準が高い北欧諸国の一員だが、ドイツ、イギリスの影響も大きく受けている。

職業訓練などは、現場での訓練と、学校での訓練と一緒に組み合わせていく徒弟訓練（デュアル訓練）、特に現場での訓練を非常に重視する。これはドイツモデルであり、解雇など雇用規制がかなり緩い面があるが、これは、イギリスなど、アングロサクソンモデルに近い。そして、2000年代は、北欧モデル、ドイツモデル、アングロサクソンモデルが混交した「デンマーク型フレクシキュリティモデル」（フレクシキュリティとは、労働市場の柔軟性・弾力性（フレクシキュリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立を目指す包括的な政策体系）で一世を風靡した。障害者就労でも、一般就労と保護就労との間の中間就労を「フレックスジョブ」として、使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、当該障害者の個人状況に合わせた柔軟な就労条件で企業や官庁の通常の職場での雇用を実現している。大変興味深い国であるデンマークにおける、障害者やその他の働きづらい者に対する雇用・就業支援の状況をまとめた。

〈主要参考文献〉

ANED, 2019, "European Semester 2018/2019 country fiche on disability –Denmark", European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 2012,

"The second phase of flexicurity - an analysis of practices and policies in the Member States - "

<https://www.eurofound.europa.eu/the-second-phase-of-flexicurity-an-analysis-of-practices-and-policies-in-the-member-states>

Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2019, "Denmark's National Reform Programme 2019"

The Danish Disability Council, 2006, "The Principles of Danish Disability Policy"

- (デンマーク障害政策原理)
<https://www.yumpu.com/en/document/view/43543470/the-principles-of-danish-disability-policy>
- 岩田克彦、2018、「デンマークの年金制度」、『年金と経済』第37巻第2号（特集：各国の年金制度）：20、113－116
<https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/Denmark2018.pdf>
- 同、2015、「デンマークの障害者雇用就業政策 - 2013年障害者制度改革を中心にして - 」、『社会政策』第6巻第2号：63－76
- 同、2014、「障害者雇用就業の現状と課題」、『労働調査』2014年3月号
<https://www.rochokyo.gr.jp/articles/1403.pdf>
- 同、2012、「経済不況下における欧州諸国のフレクシキュリティ政策の現状」、『海外社会保障研究』179：85－91
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19689209.pdf>
- 同、2011、「デンマーク」、『障害者の福祉的就労の現状と課題』（松井亮輔・岩田克彦編）、中央法規出版：119－131
- 同、2010、「デンマークのフレクシキュリティと労働関連制度」、『経営法曹』166：60－80
- 同、2010、「デンマークにおける社会支援雇用の実態と課題」、『EU諸国における社会支援雇用調査報告書』17－19：35－40
http://www.jdnet.gr.jp/report/10_12/eu-report.pdf

第7章 欧州諸国におけるソーシャルファームの動向

寺島 彰 (はじめに、7.1.、7.2.1～7.2.4、小括)
松井 亮輔 (7.2.5)

7. 0 はじめに

ソーシャルファームは、社会的企業の一種であり、その社会的目的は、労働市場で障害者など労働市場において不利な立場にある人々のための持続可能な一般労働市場での雇用を創出することである。そのために、市場指向の商品またはサービスの生産により社会的使命を達成しようとする。1970年代にイタリア社会的協同組合としてはじまり、1980年代にドイツ・ギリシャで開設され、1990年代にEUの支援などにより、ヨーロッパ全土で設立された。2000年代にはヨーロッパ各国で法制化が進んだことで、現在、ヨーロッパの多くの国にソーシャルファームが存在する。ただし、その呼称は、さまざまである。また、社会的企業の一類型として認知されている場合も多い。

7. 1 ソーシャルファームの概念の整理

7. 1. 1 ソーシャルファームの定義

最初に、ソーシャルファームの定義と、類似の概念との整理を行う。

ソーシャルファーム・ヨーロッパ (Social Firms Europe : CEFEC) の定義¹⁵³によれば、ソーシャルファームとは、次の条件を満たす企業である。

- ・障害者など労働市場において不利があるその他の人々を雇用するためにつくられたビジネスである。
- ・マーケット指向の商品とサービスを用いて社会的使命追求するためのビジネスである。(収入の50%以上は商取引によるものであること。)
- ・従業員の多く(少なくとも30%)は、障害者または労働市場において不利のあるその他の人々である。
- ・すべての労働者は、生産能力にかかわらず、仕事に相当する市場賃金または給料を支払われる。
- ・仕事の機会は、不利のある従業員と不利のない従業員の間で等しくなければならない。全ての従業員が、同じ雇用の権利と義務をもっている。

7. 1. 2 類似の概念との比較

ソーシャルファームの類似の概念として下のようなものがある。これらとの違いを明らかにしておく。

¹⁵³ <https://www.socialfirmseurope.org/social-firms/definition/> 2020.03.31 参照

- ①社会的企業(Social Enterprise)
- ②労働統合型社会的企業(Work Integration Social Enterprises: WISE)
- ③保護工場 (Sheltered Workshop)

社会的企業(Social Enterprise)は、「社会的目的のために商取引を行う企業」であり、非常に広い業種の企業が含まれる。協同組合、フェアトレード企業、労働統合型社会的企業など広範なビジネスモデルが含まれる。その特徴としては、株主、オーナーのために利益の最大化を追求するのではなく、コミュニティや活動に利益を再投資する点にある。

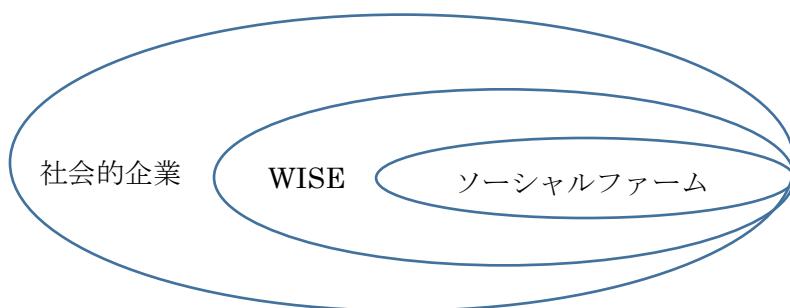
労働統合型社会的企業(Work Integration Social Enterprises: WISE)は、「不利な立場にある人々に就労機会を提供することを特に目的とする社会的企業であり、経済活動、社会的エンパワーメント、および訓練を組み合わせることにより、失業者の一般社会への復帰を支援する。

保護工場(sheltered workshop)は、障害者が、保護された環境の下で、支援を受けながら意味のある仕事をして報酬を受け取ることができる施設を指す。基本的に政府からの助成金が収入の主なものである。また、指導員も多数抱えている。

近年は、保護工場というという名称は使われなくなり、「社会的企業(Social Enterprise)」と呼ばれることが増えている。上の社会的企業との区別がつかないために混乱するが、生産性や競争力を高めることにより、市場からの収益を増やし、国からの助成金への依存度を低下させようする組織・構造・経営の変革に取り組んでいることからところからこの名称を使用するようである。しかし、まだ、移行期であり、実態は必ずしも社会的企業とは言い難いことが多い。

これらの類似の概念との関係を整理すると、図表 7-1 のようになる。ソーシャルファームは、社会的企業および統合労働型社会的企業の 1 類型である。

図表 7-1 ソーシャルファームと類似概念



7. 2 各国のソーシャルファーム

7. 2. 1 イタリア¹⁵⁴

7.2.1.1. イタリアのソーシャルファームの成立過程

イタリアのソーシャルファームは、1971年のバザーリア改革に始まる。トリエステのサンジョバンニ精神病院の患者に対する処遇が劣悪であったことから、病院長になった精神科医のバザーリアが病院の閉鎖を進め、約1,200人の収容患者を地域へ返すこととし、24時間オープンの精神保健センターを開設し、往診も実施するなどした。その改革の一環として、元患者を労働者として位置づけ、その働く場として1972年に労働者生産協同組合を設立した。

これを契機として、1978年には、バザーリア法(法律180号)が成立し、全国保健サービス機構(SSN)が整備され、各州に精神保健センターが設置されるなどの社会保健機構改革が行われた。また、精神病院の新設、新規入院禁止され、サンジョバンニ精神病院は解体された。

1991年には、社会協同組合法(法律381号)が成立し、社会協同組合が制度化された。その一部が、ソーシャルファームに相当する。

7.2.1.2. 社会協同組合の種類とソーシャルファームの位置づけ

イタリアの社会協同組合は、社会協同組合法により認定され、次の4つの型がある。このB型がソーシャルファームに相当する。

A型：福祉・保健・教育サービス等の提供を目的

B型：労働市場において不利のある人々の労働参入を目的

混合型：AとBを両方実施

コンソーシアム型(C型)：小さな社会協同組合が連合して事業を実施

7.2.1.3. 労働市場において不利のある人々の定義

社会協同組合法により、身体障害者、精神障害者、感覚障害者、精神疾患施設退院者、加療中の精神疾患患者、薬物中毒者、アルコール依存症者、家族的事情により労働に従事する未成年、拘置代替措置を認められた受刑者などが対象になっている。この対象者になるには公的機関発行の文書による証明が必要である。また、身体障害者、精神障害者、感覚障害者の場合は、障害程度が45%以上となっている。

ただし、実地調査の際に得た情報では、実際の運用では、対象者をさらに広くとらえているということである。

¹⁵⁴ 本節の内容は、2017年8月7日から8月9日まで実施したイタリアソーシャルファーム実態調査の結果をもとにその後の情報を加えている。同調査の報告書は、参考文献を参照のこと。

7.2.1.4. 労働市場において不利のある人々の割合

社会協同組合B型として認定されるためには、「労働市場において不利のある人々」が労働者（組合員）の30%以上を構成しなければならない。

また、一人1票など協同組合としての要件を満たすことや、ボランティア組合員は組合員名簿の特別枠に登記され、組合員総数の半数を越えないという要件もある。

7.2.1.5. 社会協同組合B型に対する公的支援の内容

社会協同組合B型（ソーシャルファーム）に対する公的支援は、次のようにになっている。

労働市場において不利な立場の人々のために事業主が支払う社会保険料免除

事業高における不利な立場の人々の人工費の割合で法人税が優遇

間接税の免除

20万€未満の事業への優先受注

不利な立場の人々が支払う社会保険料免除

不利な立場の人々に対する就労奨励金

ボランティア組合員の障害保険・疾病保険適用

7.2.1.6. 社会協同組合B型の数と労働者数

イタリアの社会協同組合B型の数と労働者数は次のようにになっている。

2001年 1,827組合数 労働者 36,986人（うち障害者等 18,692人）

2005年 2,419組合数 労働者 54,330人（うち障害者等 30,141人）

2010年 2,491組合数 労働者 73,600人（うち障害者等 31,400人）

7.2.1.7. イタリアのソーシャルファームの特徴

小さな組織が多数存在しており、事業内容は多種多様である。労働市場において不利のある人々の定義が広い。また、柔軟な運用がなされている。

7. 2. 2 ドイツ¹⁵⁵

7.2.2.1 ドイツのソーシャルファームの成立過程

ドイツには、Caritas、Diakonie、Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband、AWO、DRK、Jewish Welfare Association という6つの福祉団体があり、1980年代から労働市場に関するプロジェクトに参入していた。

ヨーロッパにおける社会的企業発展の流れを受け、ドイツでも1999年には400～500の社会的企業が存在した。このような背景のもと、経済危機の後、予算削減の手段として関心をもった政府は、2001年に社会法典を改正し、社会統合企業を導入することとした。政

¹⁵⁵ 本節の内容は、2014年6月17日から6月20日まで実施したドイツのソーシャルファーム実地調査の結果をもとにその後の情報を加えている。同調査の報告書は、参考文献を参照のこと。

府は、福祉団体に働きかけ、社会統合企業を設立するよう働きかけた。この社会統合企業がソーシャルファームに相当する。

7.2.2.2 社会統合企業とソーシャルファームの位置づけ

社会法典第9編第132条において、統合プロジェクトが規定されている。統合プロジェクトとは、「一般市場においてプロジェクト以外の就業への参画が、障害の種類もしくは程度又はそれ以外の事情により、おそらくあらゆる助成可能性を駆使し、統合専門サービスが努力しても特に難しいような重度障害者を、一般労働市場で就業させるための法的及び経済的に独立した企業（統合企業）又は企業内もしくは第71条3項の趣旨による公的な雇用主により経営される事業所（統合事業所）もしくは部門（統合部門）である¹⁵⁶」とされている。

ここで、規定されている法的及び経済的に独立した企業（統合企業）がソーシャルファームに相当する。

7.2.2.3. 労働市場において不利のある人々の定義

ドイツの場合、上述のように、対象は重度障害者に限られる。社会法典第9編第2条により、「身体的機能、知的能力又は精神状態が、6ヵ月以上にわたり、その年齢に典型的な状態とは異なる確率が高く、そのため社会生活への参画が侵害されている」「障害度が50以上」の重度障害者、および「障害度が30以上50未満で重度障害者と同等扱いがなければ適切な職場を得られない」同等扱いの障害者である¹⁵⁷。

7.2.2.4. 労働市場において不利のある人々の割合

社会統合企業は、重度障害者を少なくとも30%雇用する（2017年以前は25%であった）。また、重度障害者の割合は、通常50%を越えないものとするとされている。（社会法典第9編第132条第2項）¹⁵⁸

7.2.2.5. 社会統合企業に対する公的支援の内容

ドイツには、障害者の雇用率制度があり、従業員の5%以上を雇用しなければならない。障害者を雇用すると最初の6ヵ月から1年6ヵ月間、給与の平均50%を国から支援される。重度障害者の場合は、雇用している期間これが継続する。また、社会統合企業には、採用後3年間の高率の補助がある。

これ以外にも、雇用に伴う設備投資、セラピストやソーシャルワーカーにかかる費用、

¹⁵⁶ 障害者職業総合センター「欧米における障害者雇用差別禁止法制度－第2分冊 ドイツ・フランス・EU編－」、2013.3より引用

¹⁵⁷ 同上

¹⁵⁸ 同上

経営コンサルタント料の助成や消費税の軽減などがある。

7.2.2.6. 社会統合企業の数と労働者数

2014 年の統計では、ソーシャルファーム数 842、労働者数 23,993 人（うち、障害者 11,052 人）であった。¹⁵⁹

7.2.2.7. ドイツのソーシャルファームの特徴

労働市場において不利のある人々の定義は狭く、障害者に限定されている。ほとんどのソーシャルファームは大規模非営利組織による設立で 1 つあたりの従業員数、売上高が大きい。

7. 2. 3 イギリス¹⁶⁰

7.2.3.1. イギリスのソーシャルファームの枠組み

イギリスにはソーシャルファームに関する法律がなく、社会的企業の一形態として位置づけられている。ブレア政権時代には、政府がソーシャルファームを普及する政策をとったときもあったが、現状では、そのような動きはない。そのため、ソーシャルファームは、民間支援団体により普及がはかられている。以前は、ソーシャルファーム UK という全国組織があったが、現在は、ソーシャルファーム・イングランド、ソーシャルファーム・ウェールズ、ソーシャルファーム・スコットランド、ソーシャルファーム・北アイルランドの 4 つの支援組織に分かれている。

7.2.3.2. ソーシャルファームの定義

ソーシャルファーム・ウェールズでは、「労働市場から最も遠い人々のための雇用と訓練の機会を創出することに専念している企業」¹⁶¹と定義している。この定義は、イギリスの 4 つのソーシャルファーム支援組織で共有している。また、企業、雇用、エンパワーメントの 3 つの価値観にもとづき支援することにも賛同している。

商業志向と社会的使命を組み合わせて、就職に関して伝統的に差別されている人々のための支援的な職場を提供することを目的としている。

7.2.3.3 労働市場において不利のある人々の定義

ソーシャルファーム・ウェールズでは、広い定義を用いている。対象となるのは、50 歳

¹⁵⁹ 日本障害者リハビリテーション協会「日本型ソーシャルファームの推進にむけて 2016 年国際セミナー報告書」, 2016.12

¹⁶⁰ 本節の内容は、日本障害者リハビリテーション協会「日本型ソーシャルファームの推進にむけて 2016 年国際セミナー報告書」(2016.12)に基づいており、それに追加の情報を加えている。

¹⁶¹ <http://www.socialfirmswales.co.uk/members>, 2020.3.20 参照

以上、18-24歳、長期失業者、刑余者、ホームレス、職場復帰しようとする母親、障害者などである。

7.2.3.4. 労働市場において不利のある人々の割合

ソーシャルファーム・ウェールズでは、ソーシャルファームUKの頃から使用している従業員の25%以上を労働市場において不利のある人びととするとしている。

7.2.3.5. 社会的企業に対する公的支援の内容

ソーシャルファームには、特段の公的支援はないが、ソーシャルファームは社会的企業の一形態として位置づけられており、ソーシャルファームも社会的企業に対する次のような公的支援を受けられる。

公的な支援の内容は、資金援助などの直接的な支援ではなく、チャリティー団体と同じような寄付を受ける資格を与えられるとか、公共機関の優先契約を受けられること、民間企業からの支援を受けられる制度を利用できるといった制度的な支援が中心である。

例えば、宝くじ事業からの寄付を受けられるとか、銀行から経営コンサルティングを受けられるという制度である。

また、2005年には、社会的企業の設立促進を目的としてコミュニティ利益会社（CIC）という新たな企業形態が設けられた。この企業は、チャリティの制度を活用しながらも収益事業を行ったり、株主に利益の配分ができる。ただし、株主への利益の配分に上限が設けられている。

CICには、次の5つの種類がある。

- ①保育、高齢者介護、公共の低家賃の住宅サービスなど
- ②通常の営利企業であるが、社会的弱者を積極的に雇用する会社
- ③フェア・トレードを行っている会社
- ④チャリティ団体が設立する会社で、利益の全てがチャリティに還元されるもの
- ⑤スポーツ施設の管理運営等の会社

この②がソーシャルファームに相当すると考えられる。ただし、会社登記にあたって会社の活動がコミュニティの利益にかなっているかについてCIC監察局による審査がある。

7.2.3.6. ソーシャルファームの数と労働者数

認定制度があるわけではないので、およその推計しかできないが、社会的企業が大きな役割を果たしていることがわかる。

2005年 イギリス全土で55,000社を超える社会的企業が活動していた。連結売上高は約270億ポンドであった。2015年 スコットランドで5,000社を超える社会的企業が活動し、うち501社がソーシャルファームであった。

7.2.3.7. イギリスのソーシャルファームの特徴

直接的な公的支援はない。公的支援は、制度的枠組みの構築が中心である。

7. 2. 4 オランダ

7.2.4.1 オランダのソーシャルファームの枠組み

オランダでは、社会参加法が2014年に成立し2015年1月1日から施行された。従来の「社会雇用事業所」と呼ばれていた障害者の保護工場を廃止し、労働市場では就労の場を見つけることができない者に就労の機会を創出する政策がはじまった。

かつての「社会雇用事業所」は、地方自治体等を株主とする株式会社に変わり、障害者に限らず、労働市場において不利のある人々を地域社会で受け入れ、労働市場で仕事に就き、一般の労働者とともに働くようにする取り組みを始めた。しかし、制度はまだ始まったばかりで、市場からの収益の割合などの実態をみれば、この企業も保護工場から抜け出していないというのが現実である。

一方で、民間の社会的企業の支援組織として2012年に設立された「ソーシャルエンタープライズNL」があり、そのメンバーの中に労働市場において不利のある人々の雇用を目的とした社会的企業が多く存在する。オランダには、社会的企業に対する法的枠組みではなく「ソーシャルエンタープライズNL」は、民間組織であるが、オランダの社会的企業を開発支援するためにユニークな活動を行っている。そこで、ここでは、これらの社会的企業を紹介する。¹⁶²

7.2.4.2. 社会的企業の定義

「ソーシャルエンタープライズNL」は、社会的企業の定義として、欧州委員会の定義を使用している。すなわち、次のような定義である。

- ・主に社会的使命に基づき活動する。
- ・サービスや商品を提供する独立系企業として活動する。
- ・収益がある。
- ・利益を目的ではなく手段と見なす。
- ・誰にとっても透明で公平である。
- ・会社の運営方法が社会的である。
- ・関係者全員のバランスの取れた発言に基づいて運営管理を行う。

社会的企業の一部が労働市場において不利な立場の人々の雇用を目的としており、ソーシャルファームの定義があるわけではない。

¹⁶² Social Enterprise NL, THE SOCIAL ENTERPRISE MONITOR 2018, https://www.archief.social-enterprise.nl/files/2415/3994/7219/256_Publicatie_SE_monitor2018_EN_spreads.pdf, 2019.10.20閲覧

7.2.4.3. 労働市場において不利のある人々の定義

上と同じ理由でこのような定義はない。

7.2.4.4. 労働市場において不利のある人々の割合

上と同じくそのような割合はない。

7.2.4.5. 社会的企業に対する公的支援の内容

公的機関や大企業からの優先発注はあるが制度的に保障されているわけではなく、また、社会的企業に限られているわけでもない。

「ソーシャルエンタープライズNL」が独自の認定制度を運用しており、一定の基準に達していれば、社会的企業として認定される。認定されれば、社会的企業として登録され、社会的企業を名乗ることができ、また、「ソーシャルエンタープライズNL」のマークを使用でき、ウェブサイトでアピールできる。

また、「ソーシャルエンタープライズNL」は、独自に研修会やコンサルテーションを実施している。

7.2.4.6. ソーシャルファームの数と労働者数

2018年1月現在の「ソーシャルエンタープライズNL」のメンバー数は345である。

2018年1月から3月にメンバーと他のソーシャルエンタープライズを調査し、回答のあった168のうち、法的な地位は46%が民間企業で、設立は2010年から2014年が43%であった。また、41%が労働市場で不利のある人々の就労支援を目的としていた。

7.2.4.7. オランダのソーシャルファームの特徴

民間ベースでの社会的企業への支援が行われている。ソーシャルファームは、社会的企業の一部とみなされている。

7. 2. 5 フィンランド¹⁶³

7.2.5.1 ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）制度化とその意図

政府としては、障害者を労働力として活用することで、社会保障費を削減できると考え、制度化した。その主目的は、障害年金を受けている人びとを一般労働市場で活動できるようすることである。

ソーシャル・エンタープライズにかかる法律は、2004年1月1日施行され、2007年に改正された。同法は、障害者・長期疾病者、長期失業者（失業期間が1年以上の者）、移民、

¹⁶³ 出典：マリヤッタ・バランカ（VATES財団CEO）『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—』,国際交流基金「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」,58-63, 2011.7

元受刑者などの雇用支援を意図したもので、所管は、雇用経済省である。

7.2.5.2 ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）の認定条件

ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）としての認定条件は、①従業員の少なくとも30%は、ターゲット・グループ・メンバーであること、②雇用契約を結んだ従業員には少なくとも最低賃金（月額1,500ユーロ）を保障すること。③その収入の少なくとも51%は、ビジネスにより確保すること。④従業員の所定労働時間は、その職種における最長労働時間の75%以上（障害者の場合は、50%以上）であること。

これらの要件を満たせば、どのような組織でもソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）と認定される。

7.2.5.3. ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）への公的支援

ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）に対しては、その立ち上げ費用の75%を限度に国（雇用経済省）から補助が出るが、その後の運営費に対する補助はない。

- ・国による賃金補助額は、ターゲット・グループに所属する従業員の賃金コストの50%。ただし、補助限度額は、1か月1,300ユーロ。
- ・賃金補助の支給期間は、一般企業は2年。ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）は3年。ただし、一般企業以外は、個々の対象者の再雇用ニーズに応じて更新可能。
- ・賃金補助の法的根拠は、「公的雇用サービス法」

2011年現在、雇用経済省に登録されているソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）は、154事業所で、その総従業員数は1,200人。そのうちターゲット・グループに所属するのは、750人とされる。

7.2.5.4 ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）の運営主体

雇用経済省により公認されたソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）の5分の1は、第三セクターまたは地方自治体の機関として運営されている。

7.2.5.5. ソーシャル・ファームの業種

最近増えているのは、リサイクル事業。カフェ、レストラン、介護サービス、清掃、不動産管理、物流、各種サービス業など。

7.2.5.6. ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）の支援組織

2009年には、ソーシャル・ファームの支援組織として、国立保健・福祉支援機構が設立された。その主な役割は、ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）の経営上の助言である。

7.2.5.7 ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）の位置づけ

一般雇用へのステップか、それ自体がゴールかについての国内的コンセンサスはない。

VETES財団としては、ソーシャル・エンタープライズ（ソーシャル・ファーム）を持続可能な雇用制度としてだけでなく、一般就労への移行支援のための雇用制度としても維持・発展させることを目指している。

7. 3 小括

ソーシャルファームは、社会的企業の一種であり、その社会的目的は、労働市場で障害者など労働市場において不利な立場にある人々のための持続可能な労働市場での雇用を創出することである。そのために、市場志向の商品またはサービスの生産により社会的使命を達成する。1970年代にイタリア社会的協同組合としてはじまり、1980年代にドイツ・ギリシャで開設され、1990年代にEUの支援などにより、ヨーロッパ全土で設立された。2000年代にはヨーロッパ各国で法制化が進んだことで、現在、ヨーロッパの多くの国にソーシャルファームが存在する。

本稿では、イタリア、ドイツ、イギリス、オランダ、フィンランドのソーシャルファームの現状について、ソーシャルファームの位置づけ、ソーシャルファームの定義、労働市場において不利のある人々の定義、それらの人々の割合、公的支援の内容、ソーシャルファームの数と労働者数、ソーシャルファームの特徴などについて調査結果をまとめた。

その結果、ソーシャルファームの定義はほぼ同じであるものの、各国の制度や取り組みの違いが明確になった。

例えば、ソーシャルファームの規模でいえば、イタリアは小さなソーシャルファームが多数存在するが、ドイツは大規模なものが多い。イタリアやドイツではソーシャルファームに関する法律があり公的支援も多いが、イギリスやオランダでは公的支援は少ない。労働市場において不利のある人々の定義については、ドイツは障害者に限定されているが、イタリアでは広範な対象者を含んでいる。

参考文献

国際交流基金「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」,2011.7

障害者職業総合センター「欧米における障害者雇用差別禁止法制度－第2分冊 ドイツ・フランス・EU編－」, 2013

日本障害者リハビリテーション協会「ドイツソーシャルファーム実地調査報告会
報告書」,2014.12

日本障害者リハビリテーション協会「イタリアソーシャルファーム実態調査
報告書」,2018.12

日本障害者リハビリテーション協会「日本型ソーシャルファームの推進にむけて 2016 年
国際セミナー報告書」, 2016.12

資料編（各国比較表）

- (注 1) 基本データ（「社会保護支出」の GDP 比率、失業率、就業率（15～64 歳）、相対的貧困率、政府管掌部門）、及び、基本事項（障害者の定義、障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）、働きづらさを抱える者の定義、生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策、「ダイバーシティ就労化」の動向）について、欧州 5 カ国を比較した。
- (注 2) 「社会保護支出」は、social protection expenditure の訳で、健康、障害、高齢、家族負担、失業などの限定されたリスクやニーズに対する現物給付、現金給付、税控除の総計（Eurostat,”Glossary”から、“Social_protection,”
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Social_protection）
- (注 3) 「相対的貧困率」は、世帯の所得がその国の等価可処分所得の中央値の半分に満たない人々の割合で、等価世帯可処分所得は、（世帯内のすべての世帯員の合算可処分所得）／（世帯人数の平方根）。可処分所得は、税金や社会保険料を差引き、年金や生活保護、児童手当などの給付金を加えた後の所得。
- (注 4) 出所は、1)～4) は、Eurostat(欧州統計局)、European Social Policy Network(ESPN),”Social protection expenditure and its financing in Europe”(2019)
(<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8253&furherPubs=yes,>)。5) は、②MISSOC Database→Organisation (<https://www.missoc.org/missoc-database/organisation/>)等。その他は各国担当者誌調べ。

1. イギリス

1) 「社会保護支出」のGDP比率	21.6% (2015年)
2) 失業率	3.9% (2019年)
3) 就業率	75.2% (2019年)
4) 相対的貧困率	11.1% (2016年)
5) 政府管掌部門	<ul style="list-style-type: none"> ○雇用、年金、社会福祉関係の金銭給付は「就業・年金省」(Department for Work and Pensions) ○医療保健及び社会福祉サービスの非金銭的給付は「保健・社会ケア省」(Department of Health and Social Care) (イングランド以外別組織) ○社会保険料の徴収・タックスクレジットの支給は「歳入関税庁」(HM Revenue & Customs)
6) 障害者の定義	<ul style="list-style-type: none"> ○平等法では、通常の日常生活を行う能力に、実質的かつ長期間にわたり悪影響をもたらす身体的又は精神的な機能障害を有する者（第6条1項、2項）。現在障害がなくても、過去に障害を有していた者も含まれる（同条4項）。 ○雇用支援制度や手当制度等において適用される基準では、労働能力も勘案される。
7) 障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）	<ul style="list-style-type: none"> ○①アクセス・トゥー・ワーク：障害者の就労に対する支援、②雇用と健康プログラム、③集中的個別雇用支援プログラム：重度障害者の支援 ○保護雇用は廃止。
8) 働きづらさを抱える者の定義	<ul style="list-style-type: none"> ○ジョブセンター・プラスにおける「雇用と健康プログラム」の対象者は、長期失業者、障害者、介護者、ホームレス、退役軍人、社会的養護経験者、難民、薬物・アルコール依存者、刑余者などである。就労支援においては、とくに25歳未満の若者に重点をおいている。
9) 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	<ul style="list-style-type: none"> ○生活困窮者に対しては、「雇用と健康プログラム」により、スキルの取得や就業体験などの就労支援が実施されている。ユニバーサル・クレジットを長期受給している失業者は強制参加である。若者向けには「ユース・オブリゲーション」などの集中的な支援がおこなわれている。そのほか、複合的なニーズを有する者に対しては、ジョブセンター・プラスにおける複合ニーズ計画の策定や、地方自治体のソーシャルワーク部門による支援計画の策定が行われている。
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	<ul style="list-style-type: none"> ○就労支援の対象者としては、長期失業者、障害者、介護者、ホームレス、退役軍人、社会的養護経験者、難民、薬物・アルコール依存者、刑余者などを広く対象としている。

2. フランス

1) 「社会保護支出」のGDP比率	32.0% (2015年)
2) 失業率	8.2% (2019年)
3) 就業率	65.5% (2019年)
4) 相対的貧困率	8.3% (2016年)
5) 政府管掌部門	<p>○社会保険（老齢保険、医療保険、家族手当、労災保険）</p> <p>職域に応じ多数に分立しているが、加入者数が多い代表的なものが、民間の給与所得者を対象とする「一般制度」であり、Urssaf（社会保障・家族手当負担金徴収機関）が保険料を徴収し、給付は年金を全国老齢保険金庫等、医療保険・労災保険を全国被用者疾医療保険金庫、家族手当・障害者手当・住宅手当を全国家族手当金庫が実施、それを「連帯・保健省」((Ministry of Solidarity and Health)が所管している。公務員については、保険料徴収・給付事務手続きを各職域特別制度運営機関が担当し、それを「経済・財政省」(Ministry of Economy and Finance)が所管、農業従事者については農業社会共済（MSA）が保険料徴収・給付事務手続きを行い、それを「農業・食料省」(Ministry of Agriculture and Food) が所管している。(注) 省庁は、内閣ごとに編成されるため、省庁名については変動あり。</p> <p>○社会扶助</p> <p>社会保険制度の給付を受けない高齢者、障害者、児童などの救済を目的とする補足制度で、基本的には、「連帯・保健省」が統括している。</p> <p>○医療保健</p> <p>連帯・保健省が出先機関である地域圏保健庁を統括。</p> <p>○社会福祉</p> <p>社会扶助制度の枠組みで行われ、基本的には県が実施主体。</p> <p>○労働</p> <p>労働省 (Ministry of Labour) の所管の下、職業紹介と失業保険給付を雇用センター (Pole emploi) が行い、失業保険制度の企画立案、財政運営を全国商工業雇用連合 (Unedic) が行っている。</p>
6) 障害者の定義	<p>○障害の定義：</p> <p>「1つ又は複数の身体・感覚器官・知能・認識・精神に関する機能の実質的永続的決定的悪化、重複障害 (polyhandicap)、又は、健康上のトラブルを</p>

	<p>理由として、障害者が、その環境において被る活動の制限あるいは社会生活への参加の制約のすべて」（社会福祉・家族法典 L.114 条）</p> <p>○障害労働者の定義：</p> <p>「身体的、知的、精神的機能または感覚器官の機能の悪化により、雇用を獲得し維持する可能性が現実に減退しているすべての者」（労働法典 L.5213-1 条）</p>
7) 障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）	<p>○一般就労</p> <ul style="list-style-type: none"> ・雇用義務制度（6%） ・AGEFIPH（障害者職業参入基金管理運営機関）による使用者、障害労働者に対する様々な支援。 <p>○保護就労</p> <ul style="list-style-type: none"> ・適応企業（労働法典適用） ・ESAT（社会福祉・家族法典適用、労働法典は労働安全衛生及び労働医に関する規定のみ適用）：最低賃金の 55.7%以上の保障報酬+成人障害者手当 <p>○社会連帯経済企業</p>
8) 働きづらさを抱える者の定義	<p>○「経済活動を通じた社会参入支援（IAE）」では、「社会的・職業的な困難（年齢、健康状態、不安定な経済状態等）を理由として雇用から遠ざかっている人々」に対する社会参入支援を実施している。</p>
9) 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	<p>○経済活動を通じた社会参入支援（IAE）</p> <p>社会的・職業的な困難（年齢、健康状態、不安定な経済状態等）を理由として雇用から遠ざかっている人々が社会的・職業的参入を果たせるように、仲介アソシエーション、参入支援作業所・現場、参入支援企業、参入支援派遣企業と国が協定を締結して上記の者の受入れ支援を実施。</p> <p>○社会連帯経済企業</p> <p>「社会連帯経済企業」としての要件を満たす以下のものについて、財政支援等を実施：協同組合、共済組合、アソシエーション、財団、一定の要件を満たした株式会社等（約 240 万人、民間セクター雇用の 13%程度）。</p>
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	<p>○障害労働者の定義は広い。</p> <p>○「困難な状況にある者」として、若年者や長期失業者、最低所得保障給付の受給者等を対象とする施策が展開されている。</p>

3. ドイツ

1) 「社会保護支出」のGDP比率	24.9% (2015年)
2) 失業率	3.2% (2019年)
3) 就業率	76.7% (2019年)
4) 相対的貧困率	10.4% (2016年)
5) 政府管掌部門	<ul style="list-style-type: none"> ○連邦労働社会省 雇用、社会保険、社会保障給付等 ○連邦雇用エージェンシー 職業紹介、職業訓練、失業給付や障害者に対するリハビリテーション給付。 地域ごとに雇用エージェンシーを設置。 地方公共団体の共同でジョブセンターを設置。 ○統合局 雇用義務制度下での調整賦課金の徴収や各種の給付、重度障害者の解雇に対する許可 ○援護局 障害の種類及び程度の認定
6) 障害者の定義	<ul style="list-style-type: none"> ○障害者とは、身体的、精神的、知的障害を持ち、偏見や環境上の障壁との相互作用により、社会生活への参加が6ヶ月を超えて阻害される蓋然性が高い者 ○7の対象となるのは、障害の程度が50以上の重度障害者又はこれと同等取扱いを受ける者
7) 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)	<ul style="list-style-type: none"> ○一般就労 <ul style="list-style-type: none"> ・雇用義務制度(5%) ・統合局による使用者、障害雇用労働者に対する支援 ・連邦雇用エージェンシー・統合局による賃金補填手当等の支給 ○30%以上の重度障害者を雇用する包摂事業所における就労(雇用型) <ul style="list-style-type: none"> ・統合局による使用者、障害雇用労働者に対する支援 ・連邦雇用エージェンシー・統合局による賃金補填手当等の支給 ○障害者作業所における就労(非雇用) <ul style="list-style-type: none"> ・社会扶助担当機関からの就労に対する給付 ・連邦雇用エージェンシーからの職業訓練に対する給付

8) 働きづらさを抱える者の定義	<ul style="list-style-type: none"> ○社会法典第2編・第3編は、労働市場から遠ざかっている者に対して労働生活参加給付を行う。 ○社会法典第3編の対象は、長期失業者、障害者、育児・介護からの職業復帰者、就労先を見つけるのが困難な失業者、職業訓練先を探す者等 ○社会法典第2編の対象は、稼得可能で扶助を必要とする者
9) 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	<ul style="list-style-type: none"> ○就労困難者に対する賃金補填手当の支給 ○長期失業者・長期受給者を対象とする賃金補填手当の支給と就労に付随する総合的支援の実施 ○公共的事業における就労機会の提供（非雇用）
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	<ul style="list-style-type: none"> ○障害者の範囲は広く、一定の長期疾病者、悪性腫瘍の術後の者も含まれる ○精神疾患者も包摂事業所の雇用割合に含まれる ○若年者の職業訓練・職業能力開発等に対する支援 ○長期失業者・受給者という要件のみを課す賃金補填手当制度の導入

4. フィンランド

1) 「社会保護支出」のGDP比率	30.4% (2015年)
2) 失業率	6.6% (2019年)
3) 就業率	72.9% (2019年)
4) 相対的貧困率	5.8% (2016年)
5) 政府管掌部門	○年金、医療保健、雇用、家族給付等労働・社会保障関係は、概ね「社会問題・保健省」(Ministry of Social Affairs and Health) が所管。
6) 障害者の定義	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、もっともひろく用いられているのは、「障害者サービス法」(1987年施行)によるもので、「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」である。それに対して、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」と規定される。6章では後者の定義に該当する障害者に焦点が当てられている。
7) 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)	(1) 一般労働市場での障害者雇用支援対策 公共雇用サービス法(2003年施行)に基づき、障害者等(長期失業者などを含む)に特化したものとして、職業リハビリテーション(健康・適性検査、労働能力評価、就労・訓練トライアルなどを含む、準備および職業的労働市場訓練など)の提供、および賃金補助金の給付(基本補助金と追加部分(基本補助金の最大60%)まで)から構成。通常は、1回あたり10か月まで、障害者および雇用困難な者の場合は、1回あたり最大24か月給付)が行われている。 (2) 中間労働市場での就労支援 中間労働市場とは、障害者を含む、さまざまな理由で、一般労働市場で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、失業と一般雇用の間にある就労機会のことである。労働行政による積極的労働市場措置(賃金補助労働および職業訓練など)および社会問題・保健省による積極的社会政策措置(復職に向けたリハビリテーション就労活動など)から構成される。その対象には、障害者、長期失業者、統計的に長期失業者になりそうな人びと、

	<p>(一時的または恒久的な) 疾病 (そのほとんどは精神疾患) で退職した人びとが含まれる。</p> <p>(3) 保護的就労</p> <p>2002年4月以前には、市によって運営される保護的就労施設の目的は、雇用事務所によって紹介された障害者を雇用し、生計が立てられるようにすることとされていたが、同年4月の社会福祉法改正で、同施設を利用する障害者は、雇用関係に基づく措置の対象ではないと規定。そこで就労は、利用者の機能的能力を維持・促進するための活動とされ、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も基づいて支給される手当など。</p> <p>(4) 支援付き雇用 (SE)</p> <p>フィンランドでは SE サービスは、1996年から 1997年にかけて知的障害者および精神障害者を対象に開始。いまではそのほとんどは、職リハの一部として実施されている。集中的、継続的就労支援を必要とする人びとにとつては職場がきわめて限られているにもかかわらず、現在のところ同国の SE サービスは、主として就職初期に支援するだけで、継続的な支援が提供されていないのが、一般的とされる。</p>
8) 働きづらさを抱える者の定義	<p>公共雇用サービス法では、「働きづらさを抱える者」そのものについては、定義されていないが、それに相当するものとして、「長期失業者」(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) および「雇用困難な者」(労働市場補助金を受ける資格があるが、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 日失業しているために、労働市場補助金を受給している者) が規定されている。これらの失業者に加え、「障害またはその他何らかの理由で、その労働能力や稼動能力が標準と比べ、一時的または恒久的に減退している」と見なされる「部分的な労働能力のある者」も働きづらさを抱える者に含まれると考えられる。</p>
9) 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	<p>2004年に 3 つの行政機関 (労働行政・市・社会保険院) から構成されるワンストップサービス・ユニットとして労働力サービスセンター (2006 年時点では、全国 39 か所に設置) が設立されている。同センターの目的は、長期にわたり失業手当を受給し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。</p> <p>そして、2001年には「(復職に向けた) リハビリテーション就労活動法」が制定されたが、その目的は、長期間失業してきた人びとを活性化し、復職させること。その対象者は、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。</p>

	また、2017年には、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を対象としたキャリア機会（OTE）プロジェクトが全国12か所で実施されている。それはフィンランドのさまざま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行事業を実施することを意図したものである。
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	フィンランドでも、日本同様、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になっていることから、障害者をはじめ、長期失業者、雇用困難者および部分的な労働能力のある者なども労働市場に取り組むためにダイバーシティ就労化は、必然と関係者には受け止められており、それに沿った対策がすすめられている。

5. デンマーク

1) 「社会保護支出」のGDP比率	29.0% (2015年)
2) 失業率	4.9% (2019年)
3) 就業率	75.0% (2019年)
4) 相対的貧困率	5.5% (2016年)
5) 政府管掌部門	<p>①労働省 (Ministry of Employment) 労働省は、労働政策を幅広く管掌するとともに、年金、社会福祉の金銭給付（家族手当等）も扱っている。外局の一つが、2012年に設立されたデンマーク労働市場・リクルート庁である。地域雇用審議会や地方雇用局（レジオン - 地域ごとに置かれている）、ジョブセンター（コムーネ - 基礎自治体が管掌。労働市場・リクルート庁は、目標達成度に応じた助成金額の変動等でも政策目標管理をしている）の業務を管掌。</p> <p>②子ども・社会問題統合省(Ministry for Children and Social Affairs & Inclusion) 社会的に阻害されている成人、若者対策は、この省が管掌している。新政策で、障害者施策が、労働省から移管された模様。</p> <p>③保健省 (Ministry of Health) 医療・保健関係を所管。</p>
6) 障害者の定義	<p>○国としての定義はない(障害者手帳、障害者登録制度、障害等級表はない)。 障害年金、助成金受給者等の受給要件はある。</p> <p>○フレックスジョブの対象者には、「特殊な社会問題を抱える者」を含む。</p>
7) 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)	<p>(1) 一般就労 ○雇用助成金: 6カ月(特殊の場合は9カ月)を上限として賃金の50%相当の雇用補助。</p> <p>○就業のための個人支援(パーソナル・アシスタンス): 週37時間労働(フレックス・ジョブを含む)に対し最大20時間。職業教育訓練も対象になる(雇用省の立法に基づく)。また、外出につき、1カ月当たり15時間のヘルパーを付けられる。著しい身体障害を持った行動的な若年者の場合は、1日24時間までのヘルパーを雇用できる。</p> <p>(2) 中間就労 ○フレックスジョブ: 職業リハビリテーションサービス(最大5年)を受けても通常の就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的に重度な障</p>

	<p>害者（「特殊な社会問題を抱える者」を含む。）が対象。使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件（短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等）での仕事（自営を含む。）が提供される（デンマークはもちろん、多くの国で、永続的な賃金補填（期限付きだが、複数回の更新が可能なものも含む。）を得ている者は、一般就労には含まれない、と理解）。</p> <p>（3）保護就労</p> <p>○デンマークにおいては、障害年金を受給しながら就業を希望する者だけに適用される2類型がある。すなわち、①保護就業施設内就業とスコーネジヨブ（障害年金を受給しながら、企業等で軽労働をする者で、企業は自治体から低額の補助金を受ける。）の2つである。</p> <p>（デンマークでは、保護就労は障害年金を受給しながら就労する者を指す。）</p>
8) 働きづらさを抱える者の定義	<p>○就労困難者に対する職業リハビリテーションの対象者は、本人（障害者、社会的に排除されている者、難民）とその家族、となっている。</p> <p>○「障害者」への就労支援の対象に、「特殊な社会問題を抱える者」を含む。</p> <p>○上記就労支援内容を決定するにあたり、基礎自治体（コムーネ）内にあるジョブセンター内で雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者からなるチームで、就業面での留意の必要性、健康面での留意の必要性、メンターの支援の必要性等を特定し、①一般労働市場での本格就労、②フレックスジョブ、③障害年金、④その他、の選択妥当性を判断する（従前は、きめ細かな能力評価がなされていたが、効果が出ず、2013年1月から、このようなやり方（リソース・プロセス）に切り替わった）。</p>
9) 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	<p>○職業リハビリテーション：一般労働市場への統合に困難を感じている者の統合を図るため、本人（障害者、社会的に排除されている者、難民）とその家族を対象に、最大5年間支援。支援内容は、所得支援、準備訓練、職業訓練と就業体験、自営支援からなる。</p>
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	<p>○障害者の定義は広い（フレックスジョブの場合、「特殊な社会問題を抱える者」を含むなど）。</p> <p>○職業リハビリテーションの対象者も、一般労働市場への統合に困難を感じている者ということで、障害者、社会的に排除されている者、難民とその家族を対象にしている。</p>

日本財団 WORK ! DIVERSITY プロジェクト
2019 年度「海外状況整理部会」報告書
2020 年 3 月

(発行) 公益財団法人 日本財団

〒107-8404 東京都港区赤坂 1 丁目 2 番 2 号日本財団ビル

電話 : 03-6229-5111

FAX : 03-6229-5110

URL : <https://www.nippon-foundation.or.jp/>

(編集) 一般社団法人 ダイバーシティ就労支援機構

〒101-0041 東京都千代田区神田須田町 2-23-1

天翔秋葉原万世橋ビル 710

電話 : 03-5256-2250

FAX : 03-6332-8675

URL : <https://jodes.or.jp/>

