

2019 年度海外状況整理部会報告書の報告等

第 16 回企画委員会（2020 年 7 月 1 日）

1. 海外状況整理部会の役割

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目的に設置された。

2. 海外状況整理部会メンバー

- 部会長：松井亮輔（法政大学名誉教授） とりまとめ+フィンランド
- 部会委員：
 - 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）
 - イギリス（障害者関係）、各国のソーシャルファーム
 - 西村淳（神奈川県立保健福祉大学教授）
 - イギリス（障害者以外）
 - 永野仁美（上智大学法学部教授）
 - フランス
 - 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）
 - ドイツ
 - （岩田克彦（事務局） ○デンマーク）

3. 2019 年度報告書内容

イギリス、フランス、ドイツ、フィンランド、デンマークについて、①～④を整理するとともに、ソーシャルファームについて、概念整理とイタリア、ドイツ、イギリス、オランダ、フィンランドの事例を紹介した。

- 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 「ダイバーシティ就労化」の動向
- ⑤ ソーシャルファームの動向

(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	75.4% (2019 年)
4) 相対的貧困率	11.1% (2016 年)

5) 政府管掌部門	○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	○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)	○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	○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	○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	○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	65.9% (2019年)
4) 相対的貧困率	8.3% (2016年)

<p>5) 政府管掌部門</p>	<p>○社会保険（老齢保険、医療保険、家族手当、労災保険） 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 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 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 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 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>
<p>6) 障害者の定義</p>	<p>○障害の定義： 「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： 「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>
<p>7) 障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）</p>	<p>○一般就労 ・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> <p>○保護就労 ・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
8) 働きづらさを抱える者の定義	○「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。
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	○経済活動を通じた社会参入支援 (IAE) 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。 ○社会連帯経済企業 「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)。
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	○障害労働者の定義は広い。 ○「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。

(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	76.9% (2019 年)
4) 相対的貧困率	10.4% (2016 年)
5) 政府管掌部門	○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	○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

	○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）	○一般就労 ・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） ・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） ・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	○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	○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	○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	73.0% (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。

<p>6) 障害者の定義</p>	<p>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。</p>
<p>7) 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)</p>	<p>(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。</p> <p>(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(賃金補助就労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、(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 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。そこでの就労は、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) 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っ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、その労働能力や稼働能力が標準と比べ、一時的または恒久的に減退している」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> <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。</p>
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	<p>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。</p>

(5)デンマーク

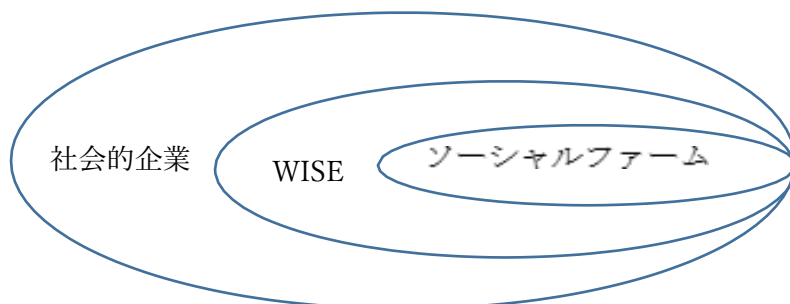
1) 「社会保護支出」の GDP 比率	29.0% (2015 年)
2) 失業率	4.9% (2019 年)
3) 就業率	75.4% (2019 年)
4) 相対的貧困率	5.5% (2016 年)

<p>5) 政府管掌部門</p>	<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。新政権で、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>
<p>6) 障害者の定義</p>	<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>
<p>7) 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)</p>	<p>(1) 一般就労</p> <p>○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</p> <p>○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ョブ(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。 (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。○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生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生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>

(6) ソーシャルファーム

図 ソーシャルファームと類似概念



- 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
- WISE: 労働統合型社会的企業(Work Integration Social Enterprises)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

○ソーシャルファーム：

(ソーシャルファーム・ヨーロッパ (Social Firms Europe : CEFEC) の定義)

- ・障害者など労働市場において不利がある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。

○ソーシャルファームに対する各国の制度や取り組みの違いは大きい。

- ①イタリアは小さなソーシャルファームが多数存在、ドイツは大規模なものが多い。
- ②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。
- ③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。

4. 2020 年度の検討方向

2020 年度においては、

- ① 2019 年度報告内容のより掘り下げた検討、
 - ② 今回あまり取り上げていない課題 (ソーシャル・インクルージョン施策の全体概要、社会的障害者等を含む方向での「障害者」概念の拡張、等) の整理、
 - ③ 各国における「働きづらさを抱える人びと」の働き方に対する、コロナ禍による中・長期的影響 (可能な範囲で)、
 - ④ 日本の取組みとの比較、
- を行っていただきたいと考えている。