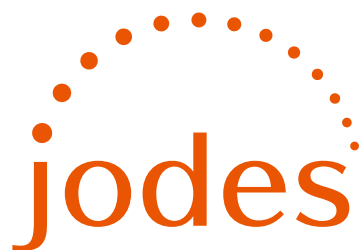




日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクト

2020 年度「海外状況整理部会」報告書

2021 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、障害者だけ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、日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクトの検討に資する成果をまとめる」ことが期待されている。

そうした期待に沿うべく、2019 年度は、欧州の主要国のうち、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。また、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も整理した

2020 年度は、2019 年度報告を掘り下げるとともに、欧州主要国における「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）蔓延の緊急事態ないしその後の新常態社会の到来に対応した就業困難者への支援内容」を整理することを目指した。貴重な情報をお寄せ頂いた各国現地専門家の方々に深く感謝する次第である。

2020 年度は、新型コロナウイルス感染症で明け暮れ、当初予定していた顔を合わせての意見交換や海外実態調査ができず残念であったが、その中でまとめた本報告書が、多様な働きづらいの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。新型コロナウイルスの感染が収束し、2021 年度は、懸案の現地調査ができることを願う次第である。

2021 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

日本財団 Work! Diversity プロジェクト「海外状況整理部会」報告書

－ 目次 －

はじめに	1
松井亮輔（法政大学名誉教授、部会座長）	
第1章 2020年度の検討概要	6
岩田克彦（（一社）ダイバーシティ就労支援機構代表理事）	
1 海外状況整理部会の役割	6
2 2020年度における検討概要	6
3 欧米主要国におけるダイバーシティ就労の状況	7
4 欧州主要国におけるコロナウイルス禍での雇用就業状況の変化と新たな支援策	11
5 2021年度の検討方向	11
第2章 イギリスの概要	12
浜島恭子（明治学院大学社会学部非常勤講師）	
1 序章	12
2 コロナによる影響と対策	18
3 今後の見通し	27
第3章 フランスの概要	31
永野仁美（上智大学法学部教授）	
1 序章	31
2 障害者に対する就労支援	35
3 就労困難者への就労支援	44
4 おわりに	58
第4章 ドイツの概要	60
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）	
1 障害者に対する雇用・就業支援	60
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	74
3 検討	80
4 新型コロナウイルス感染拡大による影響	82
第5章 フィンランドの概要	94
松井亮輔（法政大学名誉教授、部会座長）	
はじめに	94
1 障害者雇用・就労支援施策および障害年金制度	94
2 一般雇用および障害者等の雇用へのコロナ禍のインパクト	96
3 SOTE（社会サービス・保健ケア）改革	97

4	障害者権利条約実施にかかる第2次行動計画（2020年～2023年）	98
5	経済雇用省「報告書：除去されるべき障害者雇用上のバリア」	99
6	OTE（「労働能力が十分でない人びと」のためのキャリア機会プロジェクト）	100
7	「労働能力」プログラム改革	101
8	労働市場改革に向けての省レベルのワーキンググループ（WG）の立上げ	102
9	ベーシックインカムの給付実験	102
10	その他	103
	おわりに	104

【参考】フィンランドにおける障害者の労働及び雇用の権利・・・・・・・・・・106

勝井久代（ヘルシンキ大学准教授）

	はじめに	106
1	障害者の雇用状況	106
2	「OTE キーププロジェクト」	109
3	障害者権利委員会への初回フィンランド国家報告書	110
4	SOTE（社会サービス・保健ケア）改革	112
5	障害者の雇用における最新の動向	113
	おわりに	121

第6章 デンマークの概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・125

岩田克彦（（一社）ダイバーシティ就労支援機構代表理事）

1	就労状況	125
2	関連政策動向	125
3	ソーシャル・インクルージョン施策の全体概要	128
4	社会的障害者等を含む方向での「障害者概念」の拡張	129
5	就労困難度の認定方法	130

第7章 米国における障害者および長期失業者等の雇用と所得保障への新型コロナウイルス（COVID-19）のインパクト・・・・・・・・・・132

松井亮輔（法政大学名誉教授、部会座長）

	はじめに	132
1	一般国民を対象としたコロナ禍のインパクトを軽減するための主な施策	132
2	コロナ禍の雇用・就労へのインパクト	133
3	障害者および長期失業者などへの雇用・就労支援施策	134
4	障害者雇用・就労支援事業者などへのコロナ禍のインパクトとその支援策	136

第8章	欧州諸国の「ソーシャルファーム」の動向について（2020年度版）	・ 1 3 7
	米澤旦（明治学院大学社会学部准教授）	
1	本章の目的と方法	1 3 7
2	ソーシャルファームとはどのような概念か	1 3 7
3	欧州のソーシャルファームの概要	1 4 0
4	結論	1 4 8
資料編1	各国比較表（ダイバーシティ就労基本表）	・ ・ ・ ・ ・ 1 5 0
資料編2	COVID-19 関連各国比較表	・ ・ ・ ・ ・ 1 5 9

第1章 2020年度の検討概要

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要請されている。

◇ 海外状況整理部会

○部会長：松井亮輔（法政大学名誉教授）

○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）

永野仁美（上智大学法学部教授）

浜島恭子（明治学院大学社会学部非常勤講師）

米澤旦（明治学院大学社会学部准教授）

2. 2020年度における検討概要

2020年度は、第8回～第11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状況及び就業対策につき、2019年度報告をより掘り下げて分析した。また、ソーシャルファームにつき、概念整理から始め、中核的なソーシャルファームの諸制度を整理した。さらに、新型コロナウイルス（Covid-19）の蔓延に伴う就労困難者の状況および就労困難者への支援方策を、海外現地研究者の報告に基づき整理した。

4回の部会での検討状況は、以下のようであった。

第8回部会（2020年8月4日）

2020年度の検討内容について意見交換がされ、2020年度では、2019年度の基礎的検討を踏まえ、各国におけるダイバーシティ就労化の動向や日本での取組みとの比較を可能な範囲で報告いただくことになった。また、欧州主要国における、「緊急事態ないし新常態社会の到来に対応した就業困難者への支援内容」の調査を行うことになった。

第9回部会（2020年10月9日）

欧州主要国において、「新型コロナウイルス感染症蔓延の緊急事態ないしその後の新常態社会の到来に対応した就業困難者への支援内容」の調査を行うこととし、調査事項の合意がされた。

第10回部会（2020年3月9日）

デンマークについてダイバーシティ就労支援機構代表理事岩田克彦から、フィンランドについて松井亮輔部会長（法政大学名誉教授）から、ソーシャルファームについて米澤旦委員（明治学院大学社会学部准教授）からそれぞれ報告があり、意見交換が行われた。

第11回部会（2021年3月19日）

フランスについて永野仁美委員（上智大学法学部教授）から、ドイツについて石崎由希子委員（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）から、イギリスについて浜島恭子委員（明治学院大学社会学部非常勤講師）からそれぞれ報告があり、意見交換が行われた。

3. 欧米主要国におけるダイバーシティ就労の状況

巻末の資料編1で、「ダイバーシティ就労各国比較表」をまとめている。基本データ（「社会保護支出¹」のGDP比率、失業率、就業率、相対的貧困率²、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、イギリス、フランス、ドイツ、フィンランド、デンマーク欧州5カ国を比較したものである。簡単に基本的な概念整理をすると、以下のようになる。

（1）障害者

日本の障害者数を内閣府「令和2（2020）年障害者白書」では、厚生労働省による「生活のしづらさなどに関する調査」、「社会福祉施設等調査」又は「患者調査」等に基づき推計された基本的な統計数値でみると、身体障害者（身体障害児を含む。）436万人、知的障害者（知的障害児を含む。）109万4千人、精神障害者419万3千人となるとし、人口千人当たりの人数でみると、身体障害者は34人、知的障害者は9人、精神障害者33人となり、複数の障害を併せ持つ者もいるため、単純な合計にはならないものの、「国民のおよそ7.6%が何らかの障害を有していることになる。」としている。

欧州については、欧州統計局（Euro Stat）が実施している『欧州所得・生活条件統計』によると、EU加盟国全人口に占める「障害者」（健康問題で長期にわたり日常活動の制限を有すると回答した者）は、2019年で約17.2%となっている（フランス15.8%、ドイツ14.7%、フィンランド28.1%、デンマーク25.3%、イギリス15.8%（2018年））。

欧米諸国では、障害者手当や障害年金の受給要件が緩く、疾病や勤務不能との医者証明等で「簡単に」障害者と認定されることが多く、障害者申請の抑制が課題となっている国が多い。また、諸外国の「障害者」は、社会的障害者等も含むように変わってきている。例えば、デンマークでは、「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」を含むと規定されている。ドイツ、フランス、フィンランドでも、各施策での障害者認定は日本に比べ緩いようである。このような事情から、日本の障害者割合は国際比較でみると低く出るようである。

¹ 「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。

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Social_protection_expenditure

² 「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。

（２）一般就労、保護就業

「一般就労」とは、通常の労働市場（企業や公的機関など）で労働契約を結んで働く一般的な就労形態で、「保護就労」（sheltered employment）は、通常の労働市場では雇用されて働くことが困難な障害者に提供される就業形態である³。国際労働機構（ILO）が1955年に採択した第99号勧告の定義が使われることが多い。それによれば、保護就業とは「障害のために、通常の一般雇用の条件のもとでは雇用されない（就業しない）人々のために、特別な条件のもとで提供される就業形態」とされている。

（３）ソーシャルファーム

ソーシャルファームは、EU28ヶ国中18ヶ国のソーシャルファーム全国組織がメンバーとなっているCEFECでは、以下のように定義されている。

- ①ソーシャルファームは、障害者ないし労働市場において不利な立場にある人々の雇用を創出するためのビジネス、
- ②ソーシャルファームは、その社会的使命を果たすために、市場指向型の製品、サービスの提供を行うビジネス（収益の50%以上は商業取引から生み出すべきである。）、
- ③ソーシャルファームの従業員の相当数（最低でも30%以上）が、障害者など労働市場で不利な条件を抱えている人々である、
- ④全労働者は、生産能力にかかわらず、仕事に応じ、市場の相場に従った適切な賃金又は給料を支給される、
- ⑤労働の機会、不利な立場にある従業員と不利な立場にない従業員に、平等に与えられなければならない。すべての従業員は、雇用に関して同等の権利と義務を持つ。

(<https://socialfirmseurope.org/social-firms/definition/>)

最大の特徴は、より良い雇用の場を提供するという社会的使命を、ビジネス的手法で実現しようというものである。各国は、①税制上の優遇、②受注支援、③投資補助、④賃金支払いに関する財政支援、⑤ビジネス・コンサルティングを受けるための補助等の支援を行っている。日本でも最近関心が広がりつつあり、東京都は、2019年12月、「都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例」（略称「ソーシャルファーム条例」）を制定した。「ソーシャルファーム」での就労は、障害者その他労働市場で不利な立場にある人々とそれ以外の者が一緒に働き、同じ権利と義務を持つということで、通常の「一般就労」ではないが、国連障害者権利条約第27条（Work and Employment:労働と雇用）第1項Jの「開かれた労働市場（open labour market:「一般労働市場」と称されることが多い。）に該当する、新たな「ディーセントなインクルーシブな就労」と言える。ソーシャルファームの状況把握の重要性を鑑み、本海外状況整理部会でも、米澤旦明治学院大学社会学部准教授にご参加いただき、欧州諸国のソーシャルファームの動向の整理をお願いした。

³ 「保護就労」については機関・識者によって微妙に定義が異なる。例えば、ILOの第99号勧告（1955年採択）では、「障害のために、通常の一般雇用の条件のもとでは雇用されない人々のために、特別な条件のもとで提供される就業形態」としている。

(4) 今回対象にした諸国の特色

図表1の①(障害政策の見取り図)は、縦軸に、OECD諸国の一般労働市場への統合政策スコアの総合点、横軸に補償政策スコアの総合点をそれぞれプロットしたものである⁴。

一般労働市場への統合政策は、10要素からなる。①様々なプログラムの対象範囲の整合性、②評価構造、③事業主責任を対象にした反差別立法、④援助付き雇用プログラム、⑤補助付き雇用プログラム、⑥保護雇用部門(範囲、一般雇用への移行状況(移行率が高いほど高いポイント))、⑦職業リハビリテーションプログラム、⑧リハビリテーションのタイミング(早期介入度合い)、⑨給付停止規制、⑩その他の就労インセンティブ。高い数値は、より積極的なアプローチを意味し、最大スコアは50となっている。

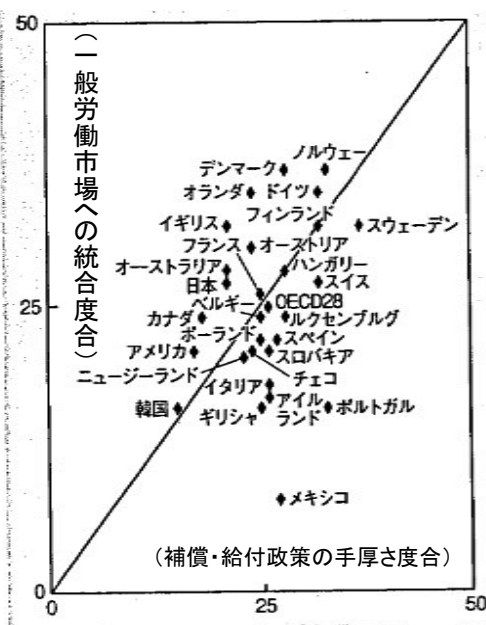
補償政策も10要素からなる。①対象範囲、②給付者資格に必要な最低の障害程度、③全額給付に必要な障害度合い、④障害給付水準、⑤給付の恒常性、⑥医療的評価(治療医師だけの判定から、保険医師のチーム判定まで)、⑦職業評価(従前従事職種への就業可能性評価のみか全ての職への就業可能性評価まで)、⑧疾病給付水準、⑨疾病給付期間、⑩疾病モニタリング方法。高い数値は寛容性が高い制度を意味し、最大スコアは50となっている。

図表1の②(変化方向)は、いわゆるクラスター分析で、OECD諸国の障害者政策を3つのグループに分類し、それぞれのグループの政策が1990年、1999年、2007年とどう変化したかを総合的に見たもの。一番左のLibは、「リベラル(自由主義)政策モデル」(補償政策弱い)で、豪州、イギリス、カナダ、日本、韓国、米国等が属する。真ん中のCorは、「コーポラリスト(職能団体重視)の政策モデル(保守主義モデル、中間的)」で、フランス、ギリシャ、ポーランド、アイルランド、イタリア、スペイン等が属する。一番右のSocは、「社会民主主義政策(福祉国家)モデル」(幅広い統合政策、手厚い補償政策)で、北欧諸国とオランダ、スイス、ドイツが属する。

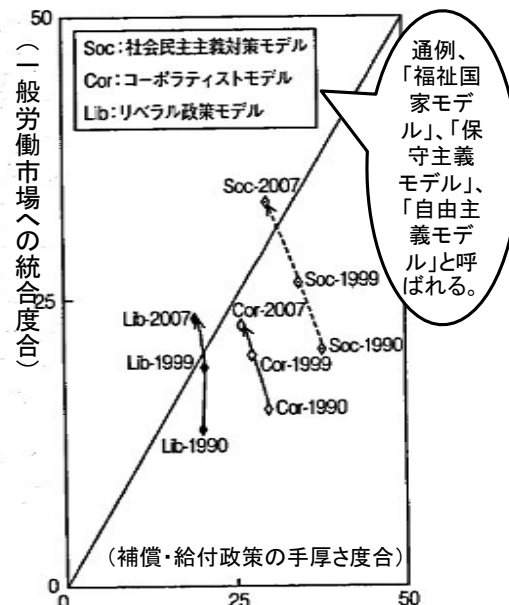
⁴ OECD, "Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers - A Synthesis of Findings across OECD Countries"(2010) p84-91(翻訳は、「図表でみるメンタルヘルスと仕事 ―疾病、障害、仕事の障壁を打ち破る」、明石書店、2012年、岡部史信・田中香織訳,p95-103。なお原著タイトルを忠実に訳すと、「疾病、障害と仕事：障壁を打ち破る―OECD諸国を通じた調査結果の統合報告書―」となる。bl

図表1 障害者政策 — 国際的な動き

① 障害政策の見取り図



② 変化方向(右図)



OECD『図表でみるメンタルヘルス・疾病、障害、仕事の障壁を乗り越える(2012,明石書店)
(原著は、OECD, "Sickness, Disability and Work", 2010)

23

イエスタ・エスピ＝アンデルセンを嚆矢とする福祉国家類型論では、以下のように分類されることが多い。今回の5か国では、イギリスは「リベラル（自由主義）政策モデル」に該当し、個人の自由が重視され、社会保障の基礎的給付が控えめでミーンズテスト（資力調査）が広く使われている、とされる。フランス・ドイツは「コーポラティスト（職能団体重視）モデル」に該当し、所得保障・医療につき職域とその家族関係を介した保険制度が実施され、所得比例の拠出・給付が多い、とされる。フィンランド・デンマークは、北欧（ノルディック、スカンジナビアン）諸国に属し、「社会民主主義モデル」に該当する。幅広いインクルージョン施策、手厚い給付サービス（現物給付ないし現金給付）を提供している、とされる。なお、本節で紹介したOECD報告書（2010）では、ドイツの障害者施策を北欧諸国と同様に「社会民主主義政策（福祉国家）モデル」に分類している。

資料編1では、基本事項として、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」の動向について比較した。上記モデルに沿った特色を示していることがわかる。

（5）欧米主要国におけるダイバーシティ就労の状況

EU諸国では、多様な就労困難を抱える人々を社会の場に大きく包み込む、ダイバーシティでインクルーシブな社会の実現をめざしている。例えば、フランスでは、「経済活動を通じた社会参入支援（IAE）」で、「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おり、ドイツでは、「経済活動を通じた社会参入支援（IAE）」で、「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。また、デンマークでは、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。

日本においても、障害者雇用・就労施策を障害者以外の多様な就業困難者に広げていくべき時期に来ており、欧米諸国の動向から得るものは大きいと思われる。

4. 欧州主要国におけるコロナウイルス禍による雇用就業状況の変化と新たな支援策

2020年度は、欧州主要国における「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）蔓延の緊急事態ないしその後の新常态社会の到来に対応した就業困難者への支援内容」につき、各国研究者にメールで質問票を送付しその回答と、各国担当の部会メンバーがネットで情報収集したものをもとめた。

日本は、「国民経済と国民生活が切り離せない就労第一社会」⁵であり、就労ができないと、生活に大きな打撃を受けやすい社会である。他方、欧州諸国は、仕事に出かけず巣ごもり（ステイ・ホーム状態）になっても、セーフティネットが整備され、基礎的生活が成り立っている。今回のコロナウイルス禍では、ロックダウンの実施とセーフティネットの補完措置が実施された。他方、セーフティネットが弱いアメリカでは、個人へ巨額の現金給付、失業者へ多額の失業保険給付が支給された。

また、欧州では多くの国で、コロナウイルス感染拡大対策に対応した雇用政策として、短期職業教育訓練が重視されている。イギリスでは、16歳～24歳のユニバーサル・クレジット（普遍的給付）受給者で長期失業のリスクのある者に6か月間の雇用機会を与えOJTを提供する「キックスタート・スキーム」が2021年末までの期間限定措置として導入された。また、デンマークでは、2020年6月の与党合意で、①産業間転職を支援する短期職業訓練等の充実、②失業給付の「異例の」措置（30歳以上で時代遅れの教育を受けた未熟練失業者への110%失業給付による電気工、医療ワーカー等に進む訓練実施）が、2022年まで実施されることになった。各国とも、多様な就業困難者が対象となっている。

5. 2021年度の検討方向

2020年度は新型コロナウイルス感染症で明け暮れ、当初予定していた顔を合わせた意見交換や海外実態調査ができなかった。2021年度は、「海外状況整理部会」における3年間の検討の集大成の年として、主要国の①障害者を始め、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者の就業実態、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」の動向、③支援付き就労、ソーシャルファーム等の状況、④日本と比較し、日本が学ぶべきこと、等をわかりやすくまとめたい。なお、2021年度後半、コロナ禍の現状が大きく改善し、海外渡航が可能となったらば、海外調査も実施したいと考えている。

⁵ 金井利之『コロナ対策禍の国と自治体 ―災害行政の迷走と閉塞―』（ちくま新書、2021年）

第2章 イギリスの概要

浜島恭子

1 序章

現在の障害者等雇用支援施策を概観し、新型コロナウイルス感染症（Covid19：以下、コロナ）の蔓延による労働市場への影響、政府の対策、雇用支援実践事例等について報告を行う。

1. 1 イギリス⁶障害者雇用支援施策の概要⁷

2010 年平等法 (EA)⁸は障害のある従業員を支援するために合理的配慮／調整を行うことを雇用主に課している（そのための費用の多くは減税対象になる）。障害や疾病のある人が仕事を始めるに際し、政府の「Access to Work（仕事へのアクセス⁹）」制度助成金を申請し、職場等の環境整備や補助器具等の購入、手話通訳者や職場介助者¹⁰などの派遣費用に充てることができる。雇用主は事業規模に応じて設備整備等の費用の一部（20%）を負担する。

労働市場では一般に欠員を補充するため職務内容に基づき求人広告を行う「ジョブ型雇用」が行われている。労働年金省（DWP）所管の地域のジョブセンター・プラス（公共職業安定機関）が地域における雇用施策の窓口であり、ワークコーチ（work coach）が求職者の面談等を行う。ジョブセンター・プラスはまた雇用主¹¹に対し障害者雇用や合理的配慮に関する情報を提供し、募集・採用過程が障害のある求職者にとってアクセシブルになるよう助言の提供も行う。

⁶ イギリス／イギリス（UK）政府の雇用・労働政策は労働年金省（Department for Work and Pensions:DWP）が管轄し、北アイルランド（NI）以外で共通適用される法・制度が多いが、施策によりイングランド（E）あるいはイングランド及びウェールズ（E&W）を対象範囲とする場合もある。

⁷ 政府(Gov.uk)、議会(Parliament)、全国統計局(ONS)ウェブサイト、ANED（The Academic Network of European Disability Experts（欧州障害専門家学術ネットワーク）の連年報告、リクルートワークス研究所「イギリスの労働政策」（2019）を参照。<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-employment/2010-to-2015-government-policy-employment>

⁸ 実質的な強制力に乏しかった障害者雇用義務制度（雇用割当）は平等法の前身である 1995 年障害者差別禁止法（DDA）導入を契機に廃止された。（寺島・西村、2020:15）

⁹ 障害のある労働者本人が申請する必要がある。また教育省のインターンシップや訓練プログラムで雇用主のもとで実習を開始する障害のある若者も実習期間中のみ Access to Work 助成を申請することができる。

¹⁰ 障害のある労働者の職場での介助者（パーソナルアシスタント：PA）費用に関し、「アクセス・トゥ・ワーク」助成金を使うか、あるいは障害労働者の自治体社会サービス（障害者福祉）個人予算を使うかは制度上明確ではなく、実態はさまざまである。（ヨーク大、障害者の職場 PA 研究プロジェクト：Workplace Personal Assistant www.york.ac.uk/spru/projects/workplace-pa）

¹¹ 雇用主への障害者雇用推進施策として、障害者雇用啓発プログラム（Disability Confident）が推奨されており、登録事業者は、「Disability Confident バッジ」を付与され、政府ウェブサイトの「Find a job（仕事を見つける）」求人検索サービスでマークが表示される。

ジョブセンター・プラスはさらに、社会保障・公的扶助給付金の申請窓口も担っている。10 数年の福祉改革を経て、雇用支援（supported employment）は、無職者への給付（out-of-work benefits、失業給付¹²及び公的扶助¹³）を受けている人々を対象とした条件付き給付（welfare conditionality）¹⁴の枠組みの中に位置づけられた。障害や疾病があるため働くことに制限のある人や低収入の人にとって雇用・支援給付（Employment Support Allowance: ESA）は主な所得保障制度¹⁵となるが、ESA を申請した場合、労働能力審査（Work Capability Assessment: WCA）¹⁶を受け、その結果で働けるとされた人は就労関連活動に参加しなければならない¹⁷。

さらに、複雑なニーズ¹⁸がある人はジョブセンター・プラスより雇用支援プログラム（2.5 で後述）提供事業所に紹介される（ただし参加強制は2年以上の給付受給者のみ）。この雇用支援プログラムは、雇用労働省（一部では地方自治体）の入札により選抜された企業・社会的企業・NPO（チャリティ）等の事業者が運営を担う。かつて保護雇用制度¹⁹の下で障害者に仕事の場を直接提供していた事業者の一部は委託事業者（あるいはその下請事業者）として、相談・職探し・訓練等の個別支援を提供する役割に移行している。

1. 2 障害者の就業状況に関する基礎データ²⁰

ここでは、イギリスにおける障害者の就業状況に関する基礎データをまとめた。

○ イギリスの全人口は6,679万人、うち就業年齢（16-64歳）は3,290万人（2019年9

¹² 正統な理由がある限り、失業給付の受給期間制限はない。「保険料拠出に基づく求職者給付の支給期間が終了した場合には自動的にユニバーサル・クレジットの受給権者となる」。（丸谷浩介「フリーランスへの失業保険」『法律時報』Vol. 92, No. 12（2020:79））

¹³ 就業年齢にある生活困窮者（失業者及び低所得労働者）への6つの公的扶助は、無拠出給付金のユニバーサル・クレジット（UC、「普遍的給付」、2.4に後述）制度への統合過程にある（寺島・西村、2020）。

¹⁴ 失業給付申請者は2週間毎の面談でワークコーチに指示された求職活動を行っていることを報告する。実行しなかった場合は支払いの一定期間停止制裁（sanction）を受ける可能性がある。

¹⁵ 就業年齢にある障害者を対象とする手当として、障害・疾病があっても働けない人が受給する雇用・支援給付（ESA）の他に、障害や疾病が原因で発生する追加費用を相殺するために支給される個人自立手当（Personal Independence Payment: PIP）がある。

¹⁶ 査定助言サービス（Assessment Advisory Service）医療専門家（DWPに委託された事業者に雇われている）による審査（WCA）で4グループに振り分けられ、「仕事に関わる必要がないグループ」に振り分けられた人以外は就労関連活動（work and work-related activity）への参加を求められる（寺島・西村、2020:18）。

¹⁷ 障害者権利条約のイギリス審査に向けた障害者団体のネットワークによるレポートは、障害者手当を削減することで雇用へのインセンティブが得られるという政府の主張を裏付ける確固たる証拠はないと述べている。: Reclaiming Our Futures Alliance (ROFA) “UK Submission on List of Issues” (28 Feb 2017)

¹⁸ 長期失業者、障害者、病者、社会養護の経験者（ケアリーパー）、刑余者、家族介護者などが想定されている。<https://www.gov.uk/work-health-programme>

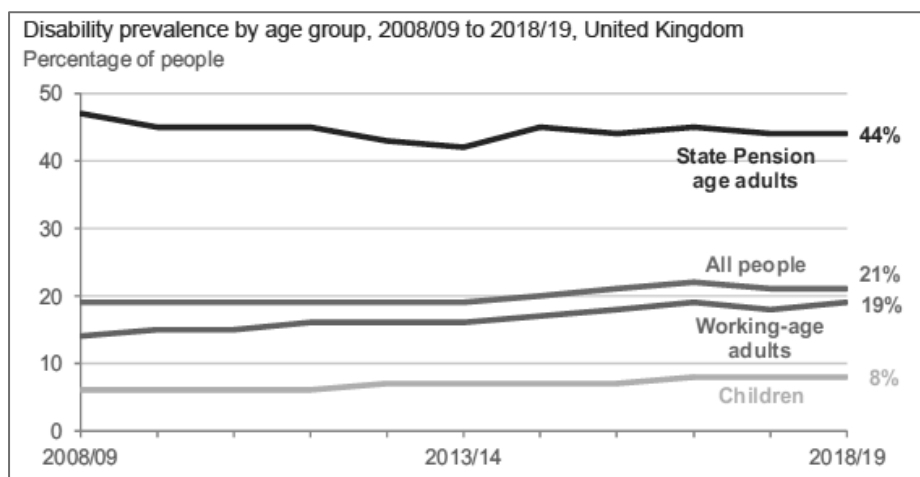
¹⁹ 第二次大戦後、重度障害者の主な保護雇用（賃金補填付き一般就労）の場であった Remploy の工場のすべてが2013年に閉鎖された（寺島・西村、2020:10）（2.5.2に後述）。

²⁰ DWP, Family Resources Survey: 2018/19 (April 1, 2018- March 31, 2019), UK (26 March 2020)

月-11月)²¹。就業率は75.0%で前年比1.5ポイント減(2020年11月-2021年1月)²²。失業率は、5%(2021年1月までの3ヶ月間の失業率、推定170万人)²³。

- 障害者²⁴人口は、1,410万人で、総人口中の障害者割合は2008年度の1,130万人(19%)から2018年度の21%に増加した。また就業年齢人口の中での障害者割合は14%から19%に増加し、子ども人口では障害のある子どもの割合が6%から8%に増加した(図表2-1)。

図表2-1 人口中の障害者割合：年齢別(2008-2018年度)



[上から:高齢者、全人口、就業年齢人口、子ども]

- 年齢層別人口に障害種別をみた場合、高齢者で移動障害(67%)、就業年齢者で精神障害(39%)、子どもで社会/行動障害(42%)と知的障害(34%)が多かった(図表2-2)。

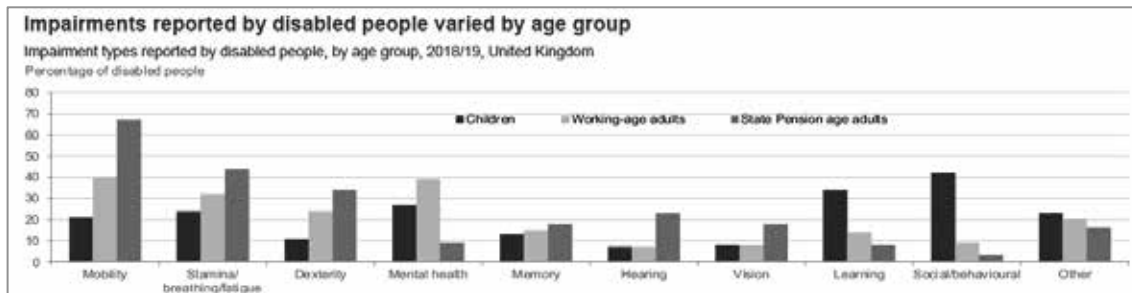
²¹ ONS, Employment in the UK: March 2021 (23 March 2021)

²² ONS. Information Note - Implications of COVID-19 on the Labour Force Survey - Quarter 2 2020 Update

²³ ONS, Labour market overview, UK: March 2021(23 March 2021)

²⁴ 2010年平等法(NIを除く)6条1項に基づき、身体的または精神的な機能障害(impairment)があり、通常の日常生活を営む能力に「実質的」かつ「長期的」な悪影響を及ぼしている場合、その人は障害がある(has a disability)とされ、就業率算定にはこの定義(自己申告)が使われる。なお障害関係手当、「アクセス・トゥ・ワーク」利用、教育(特別な教育的ニーズ:SEN)や社会ケア(障害福祉サービス)の利用等においては別途アセスメントが行われる。

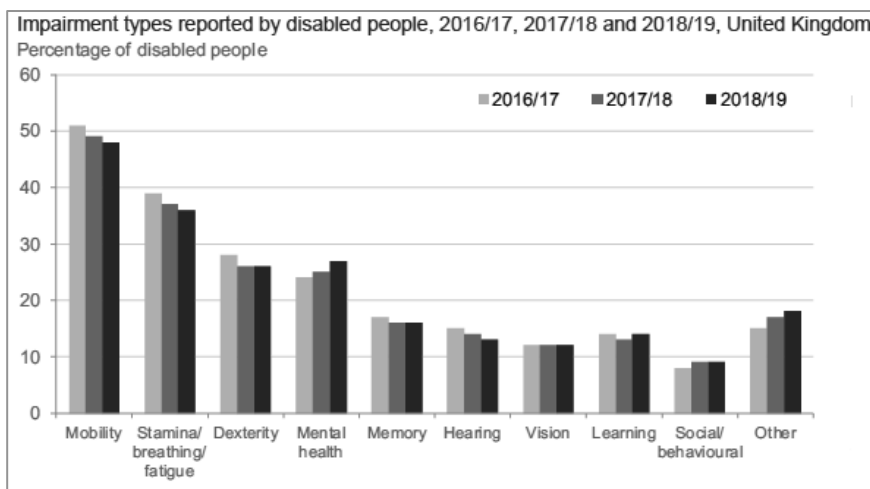
図表 2-2 年齢層別（子ども、就業年齢、高齢者）による機能障害の種類（2018 年度）



(注)左から：移動、持久力／呼吸／疲労、器用さ（手先の不自由さ）、メンタルヘルス（精神障害）、記憶、聴覚、視覚、学習（知的障害）、社会／行動、その他]

- 就業年齢人口（15～64 歳）中、精神障害がある人の数は 2016 年度の 24%から 2018 年度の 27%に増加した。また社会／行動障害のある子どもの数が 3 年間で 18%増加した（図表 2-3）。
- 2020 年 10-12 月に就業年齢のうち障害があると答えた人は 840 万人だった²⁵。

図表 2-3 機能障害の種類（2016-2018 年度）



(注)左から：移動、持久力／呼吸／疲労、器用さ（手先の不自由さ）、メンタルヘルス（精神障害）、記憶、聴覚、視覚、学習（知的障害）、社会／行動、その他]

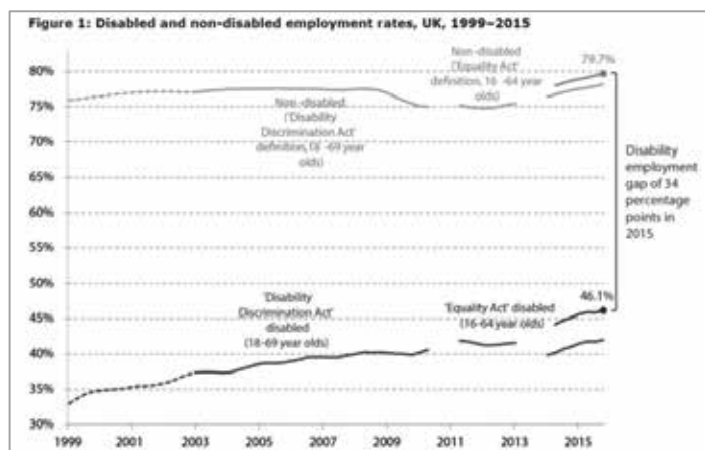
1. 2. 1 障害者就業率

障害者の就業年齢者人口における就業率は全国統計局（ONS）が四半期毎に行う労働力調査（LFS）で発表される。コロナ以前の段階で、障害のある人は障害のない人に比べて失業者が多く（障害者就業格差）、仕事に就いていても不安定な仕事や低賃金の仕事に就く傾

²⁵ Powell, A. House of Commons Library “Disabled people in employment” (01 April, 2021)

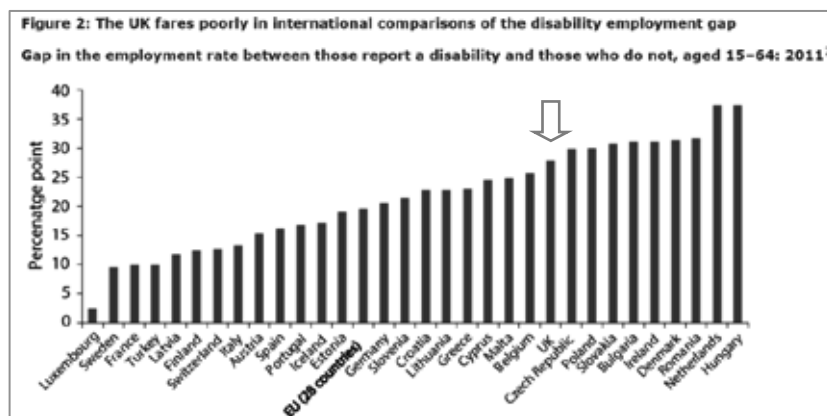
向があった（障害給与格差）²⁶。非障害者の就業率と障害者の就業率の差である「障害者就業格差（disability employment gap）」は過去 20 年間にほぼ 30%ポイント差と変わっていない（図表 2-4）。政府は障害者就業格差の半減を目標に掲げ（2015 年）、10 年間で 100 万人以上の障害者が働けるよう支援することを約束している（2017）²⁷。

図表 2-4 非障害者就業率と障害者就業率の変遷（障害者就業格差）（1999-2015 年、イギリス）²⁸



[上：非障害者就業率、下：障害者就業率]

図表 2 - 5 欧州連合（EU）28 ヶ国における障害者就業格差の比較（2011 年）



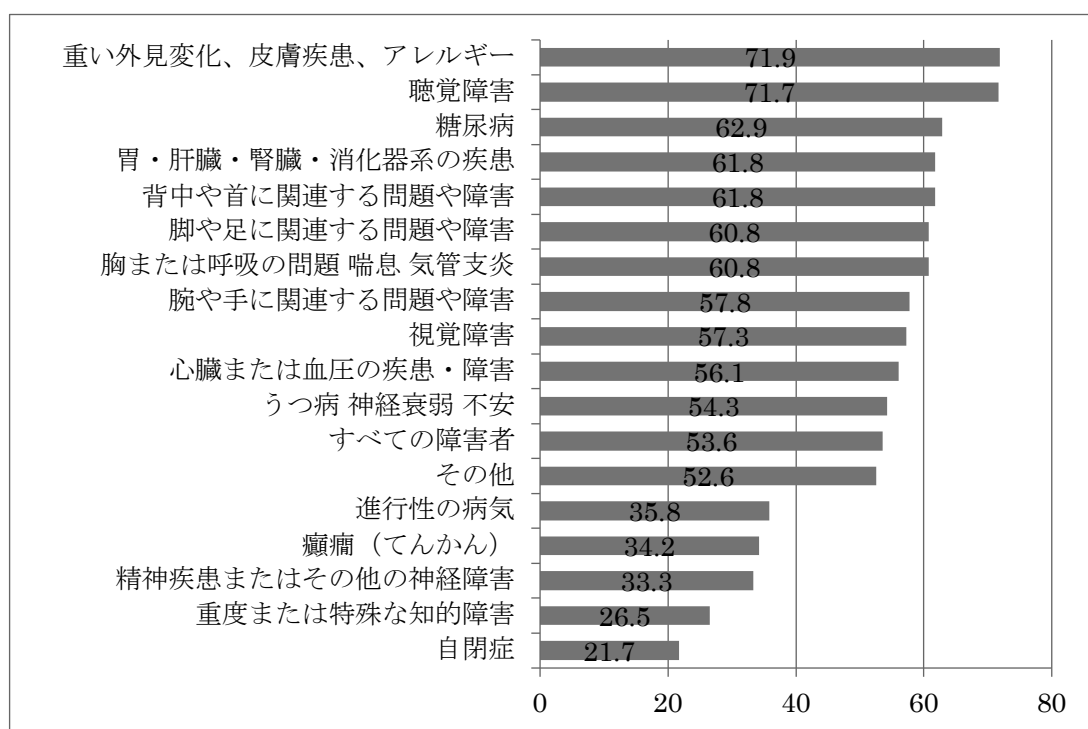
²⁶ Leonard Cheshire. “Insights into the Challenges and Best Practice Recommendations on Realising the Right to Work for Persons with Disabilities: Written Submission - General Comment on Article 27”(15 March 2021)

²⁷ SCOPE. “Disability employment gap has barely changed in a decade”(15 May 2018)
<https://www.scope.org.uk/media/press-releases/disability-employment-gap-barely-changed/>

²⁸ 図表 2-4・2-5：House of Commons. Work and Pensions Committees. "Disability employment gap"(30 January 2017)
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmworpen/56/5604.htm>

- 2017 年 4-6 月で仕事をしている障害者は 350 万人（就業率 49.2%、障害のない人に比べて 31.3%ポイント低）で、380 万人が経済的に非活動な（有給の仕事についていないか、求職活動を行っていない）状態だった²⁹。
- イギリスの障害者就業格差は欧州 28 ヶ国平均 20%ポイント差よりも幅が大きい（図表 2-5）。
- 男性の場合は自営業である可能性が高い（非障害者男性 17.5%：障害者男性 20.6%。女性間に有意差はみられなかった）。
- 非障害者に比べ、障害者はパートタイムで働く割合が高く（非障害者 23.1%：障害者 34.1%）、特に就業中の知的障害者の 68.3%は週に 16 時間未満の労働だった。
- 障害種別での就業では、てんかん、精神障害、知的障害³⁰、自閉症の人³¹の就業率は特に低く、20-30 余%しか有給の仕事に付いていなかった（図表 2-6）。

図表 2-6 主要な障害種別での就業人口における就業率（%）（イギリス、2020 年 6 月末）³²



²⁹ Powell, A. House of Commons Library “People with disabilities in employment” (January 23, 2018)

³⁰ (2017-2018 年、E) Public Health England. People with learning disabilities in England (27 January 2020)

³¹ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/disability/articles/outcomesfordisabledpeopleintheuk/2020>

³² ONS. Labour Force Survey (July to September 2020)(18 February 2021)

2 コロナによる影響と対策

2. 1 感染拡大とロックダウン

政府は2020年3月25日、感染症拡大防止のための行動・集合制限の根拠となる「コロナウイルス法」を制定³³、2021年3月末までにイングランド他で三度のロックダウン³⁴を導入した。

コロナ死者数は12万人を超え³⁵、73%が75歳以上だった。知的障害者死亡率が総人口死亡率の4.1倍あり、知的障害者へのワクチン接種の優先順位を引き上げる決定が2021年2月24日に行われた。2021年5月1日時点で3,450万人がワクチン初回接種を受けた。

[参考1] 2020年は1995年DDA（障害者差別禁止法）施行25周年にあたり、イギリス放送協会BBCは11月に一連の関係番組を放送した。その一環としてBBC委託で行われた1,000人以上の就業年齢の障害者を対象としたYouGov調査では、10人に7人がパンデミックが始まって以来、自分たちのニーズが「見過ごされている」と答えた。： Bulman, M., Independent. “Majority of disabled people feel their needs have been ‘overlooked’ during pandemic” (09 November 2020)

³³ コロナウイルス法は2010年平等法や2014年ケア法に基づく義務の一部を凍結することで、地方自治体に緊急時の権限を与え、必要に応じて支援を受ける人の優先順位を決めることを可能にしている。

<https://www.mencap.org.uk/advice-and-support/coronavirus-covid-19/coronavirus-changes-care-act>

イギリス議会の「女性と平等委員会」は3月、平等法下で保護特性（年齢、障害、性適合、婚姻および同性婚、妊娠および出産・育児、人種、宗教または信条、性別、性的指向）を持つ人々のコロナ及び政府の対応による影響に関して調査を行い、さらに3つの小委員会（黒人及びエスニックマイノリティ、ジェンダー、障害者）「不平等な影響？コロナウイルス、障害、サービスへのアクセスに関する調査」を継続した。公聴会では、情報アクセシビリティの不足、食材等の購入の困難、医療及び社会ケアの一部停止による影響、看護師やケア従事者などの感染状況、高齢者・障害者の孤独等が報告された。

<https://committees.parliament.uk/work/320/unequal-impact-coronavirus-disability-and-access-to-services/publications/>

平等人権委員会は2020年9月4日、「障害者客に対する小売業者の法的責任アドバイスとガイダンス」を発表し、政府のガイドラインによりマスクを付けることを免除されている障害者等がいることに注意を喚起し、小売業者が店舗等で障害のある顧客を差別せず合理的配慮を行うよう呼びかけた。

<https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/retailers%E2%80%99-legal-responsibility-disabled-customers>

³⁴ 第1期全国規制（E）：2020年3月26日開始、第2期全国規制：2020年11月5日-12月2日、第3期全国規制：2021年1月5日-3月31日。（芦田淳 2020-07 イギリスコロナウイルス法の制定. 国立国会図書館. 外国の立法：立法情報・翻訳・解説.）<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11512838>

³⁵ イギリス国家統計局（ONS）：2020年3月2日-7月14日 E&W コロナ全死亡者中59%が障害者。E 公衆衛生局：同年3月21日-6月5日 知的障害者入所施設入所者の死亡率が高い（全人口10万人あたり451人が知的障害者として登録）。（E、同年3月21日-6月5日） Public Health England “People with learning disabilities had higher death rate from COVID-19” (12 November 2020)

[参考2] ロンドンの草の根障害女性グループによるコロナと障害手当に関する Zoom ワークショップ報告 (WinVisible “Women fighting for disability benefit rights under COVID” (17 March 2021):

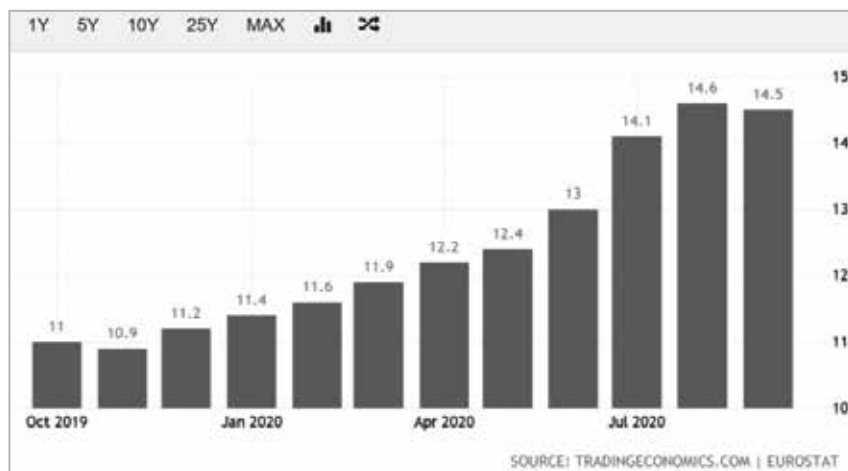
- 障害者、特に介護施設にいる高齢者は多くが女性で親戚や友人に会えず孤立している。コロナ下での医療行為や物資の拒否が行われ、多くのサポートが不足し、調理にサポートが必要な人もいるため、食材の供給に問題がある。食品の配達にかかる余分な費用や、高い介護費用が発生している。
- ロックダウンで PIP (個人自立手当) の給付請求が半分に激減した。新たに病気になった人や障害を持った人は、対面での支援やアドバイスを受けることができず、オンラインに多くの人がアクセスできない状況がある。給付金担当者は、障害者給付金から UC (ユニバーサル・クレジット) への制度変更のため、電話の待ち時間が長くなった。DWP (労働・保険省) は、電話インタビューを利用して労働能力と日常生活の必要性を組み合わせた障害者手当のテストを試験的に行っている。1つの給付を受けながら他の給付を訴えることはできない。キャンペーンの成果でユニバーサル・クレジットのわずか£20の増額が6ヶ月間、延期された。
- 介護スタッフ、NHS (国民健康保健サービス) 労働者、その他の有色人種の低賃金キーマーカーへの安全策が取られず、スタッフが亡くなっている。ホームケアの訪問が突然止まってしまい、ベッドから動けなくなってしまった女性が、ベッドの横に置かれた便器の写真を Twitter に投稿した。
- 手当の面接に際し、精神障害や内部疾患がある人は対面での面接を免除できるが、ソーシャルワーカーはそれを知らない。PTSD があり面接は非常に苦痛なのでこの情報があって助かった。

2. 2 労働市場への影響

2020年4-6月の失業者数は過去最高記録に達した。2020年2月以降で給与所得者数は72.6万人減少し³⁶、夏の求人数は前年比60%近く減り、特に宿泊や飲食サービス業での減少が多かった。一年間(2020年3月23日-翌年3月31日)に小売業で19万人が失業した³⁷。

³⁶ ONS. Labour market overview, UK: (23 February 2021)

³⁷ Guardian. “Almost 190,000 UK retail jobs lost since first Covid lockdown” (3 Apr 2021)

図表 2-7 若年失業率（16-24 歳）の変化（2020 年 8 月 14.6%-9 月 14.5%）³⁸

とりわけ若年層の失業率の上昇が著しく 14%を超えた（図表 2-7）。一方、25 歳以上の失業率は 4%弱だった（2020 年 11 月-2021 年 1 月）³⁹。

若年層の失業率は、コロナの影響が出始める直前の四半期（2020 年 1 月-3 月）とほぼ一年後の（2020 年 12 月-2021 年 2 月）の比較で 10%上昇した（男性は 9%、女性は 11%の失業率上昇）⁴⁰。

障害者就業率⁴¹は、以下のものであった。

- ① 2020 年 10-12 月までの 1 年間で、障害者就業率は 52.3%（前年 54.1%より低下）であり、非障害者就業率は 81.1%（前年 82.2%より低下）だった。
- ② 障害者失業率は 8.4%だった（非障害者失業率は 4.6%）。2020 年 10-12 月までの 1 年間に障害者が 40 万人失業した。これは前年失業率 6.9%より 1.5%上がっており、前年と比較し失業した障害者が 76,000 人増えたことになる。
- ③ 障害者就業率が前年より下がった原因は、就業年齢の障害者人口が増加した結果とされている。障害があると申告した就業年齢の人は 840 万人（前年比 32 万 7,000 人増）で、就業年齢人口 20%に相当する。就業している人は推定 440 万人（前年比 25,000 人増）。

2. 3 雇用・就業維持施策

政府は事業支援施策として、事業者（社会的企業を含む）に対する融資、減税、設備投資のための現金支給の他、雇用維持のための賃金支払助成及び自営業者助成を提供した⁴²。

³⁸ Trading Economics, イギリス・若年者失業率 <https://jp.tradingeconomics.com/united-kingdom/youth-unemployment-rate>

³⁹ TUC, Jobs and recovery monitor - update on young workers Issue 5 (27 Mar 2021)
<https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/2021-03/JobsRecovery5youngworkerupdate.pdf>

⁴⁰ Powell, A. et al. House of Commons Library. "Youth unemployment statistics" (20 April 2021)

⁴¹ Powell, A. House of Commons Library "Disabled people in employment" (01 April, 2021)

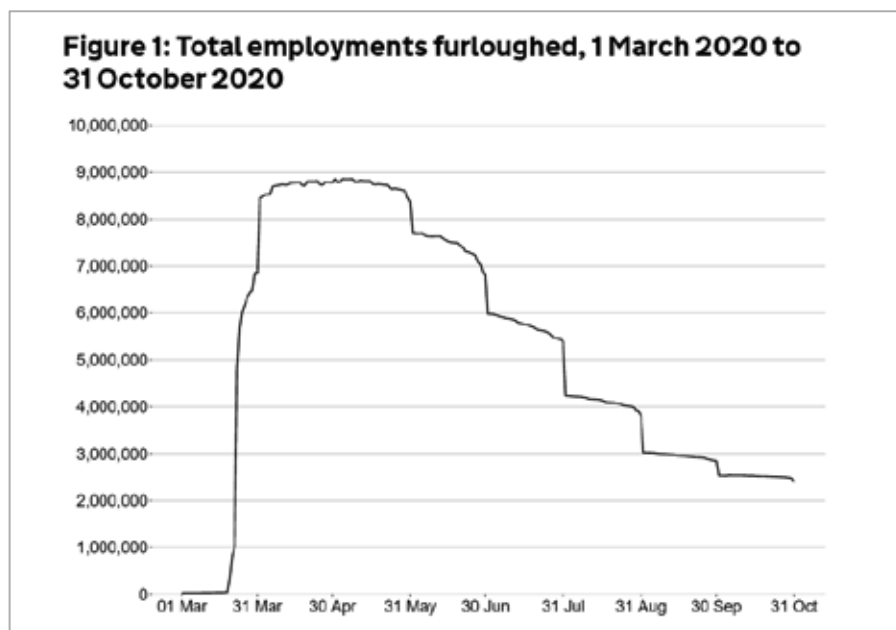
⁴² Francis-Devine, et al. House of Commons. "Coronavirus: Impact on the labour market" (Mar 25, 2021)

2.3.1 コロナウイルス雇用維持制度（CJRS : Coronavirus Job Retention Scheme）

2020年3月19日にイギリスのすべての雇用者を対象とした政府による一時的賃金支払助成制度コロナウイルス雇用維持制度（CJRS、別名：一時帰休制度（furlough scheme））が開始された。CJRS では、従業員の解雇を回避するため、賃金を支払うことができない雇用主に対して賃金の一部（最大 80%、月 2,500 ポンドまで）が支給される。当初 10 月 31 日に終了する予定だったが 2021 年 4 月 30 日まで延長され、続いて 2021 年 9 月 31 日まで延長された。途中、パート労働者にも対象拡大するなど一部変更が行われた。

一時帰休者数は 2020 年 5 月 8 日の 890 万人が頂点で、10 月 31 日時点で 240 万人と徐々に減少した（図表 2-8）⁴³が、二度目のロックダウンが始まった 11-12 月以降も若干増加した。卸売・小売業で 4 月 24 日の 190 万人が頂点、宿泊・飲食サービス業で 4 月 10 日の 165 万人が頂点だった。10 月 31 日時点で一時帰休従業員の割合が最も高かったのは宿泊・飲食サービス業の 27%、次いで芸術・娯楽・レクリエーション業の 24%だった。部分的な一時帰休者が全体の 37%を占めた⁴⁴。同制度の導入以来、1,100 万人以上の労働者の賃金が助成された。

図表 2-8 一時帰宅した従業員の総数（2020 年 3 月 1 日-2020 年 10 月 31 日）



「イギリスには従来、従業員の賃金を補填することにより雇用主を救済し雇用を維持しようとするスキームは存在しなかった」。(天瀬光二 「緊急コラム#021 雇用維持スキームの行方—欧米各国の出口戦略」 JILPT 研究所 (2020 年 10 月)<https://www.jil.go.jp/tokusyu/covid-19/column/021.html>

⁴³ Coronavirus Job Retention Scheme statistics (24 December 2020)

<https://www.gov.uk/government/statistics/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-december-2020/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-december-2020>

⁴⁴ Coronavirus Job Retention Scheme statistics: February 2021(25 February 2021)

2.3.2 自営業所得支援制度(SEISS : Self-Employment Income Support Scheme)

CJRSの対象とならない請負業者や自営業者を対象に、事業主が月々2,500ポンドを上限に、平均取引利益の80%相当の助成金(課税対象)を請求することができる自営業所得支援制度(SEISS)が実施され、第1回目2020年5月13日-7月13日の申請に270万人が申し込んだ。第2回目のSEISS申請(月平均取引利益の70%相当を請求できる)では同年8月17日-11月15日に240万人が申請した。第3回目の11月30日-2021年1月31日には220万人が申請した。第4回目の2021年2-4月末までのSEISS実施が予定されている。

2.4 所得保障

2020年4月より子育て中の勤労者への緊急支援として、従来からある税制を通じた給付措置(いわゆる給付付き税額控除)の「Working Tax Credits (WTC)」⁴⁸が週20ポンド増額された。また無職者および低所得者への緊急支援として、従来のユニバーサル・クレジット(UC、普遍的給付)も同様に週20ポンド増額された。いずれも、2021年3月終了予定が2021年9月末まで延長された。

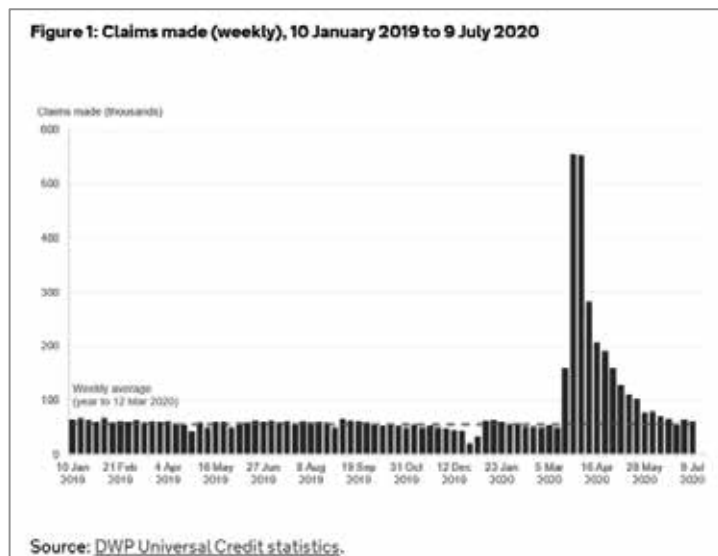
2020年3月以降、UC申請が急増し、ロックダウン規制の最初の2週間で週に50万件以上(通常の9倍以上)の申請があった(図表2-9)⁴⁹。7月9日時点でUCを利用している人は560万人、8月時点でUCあるいは求職者手当(Jobseeker's Allowance : JSA)(両方申請する人もいる)を請求した人は580万人で、2月時点の310万人から増加した⁵⁰。

⁴⁸ WTC申請ができるのはChild Tax Credit [いわゆる給付付き児童税額控除]取得者で、25-59歳で、週30時間以上/障害者で週16時間以上働いている場合のみ。銀行口座(カップルの場合どちらかの口座を選ぶ)に毎週または4週間ごとに支払われる。この給付20ポンド増額は当初2021年3月31日に終了予定だったが3月3日の予算案演説でSunak財務大臣はコロナによる家計への影響を緩和するためにWTCとUC給付金の週20ポンド増額を9月末まで継続すると述べた。ただし制度の運用上の理由からWTCは3月以降の6ヶ月間一回限り500ポンドが支払われると発表された。

⁴⁹ Official Statistics, Universal Credit Statistics: 29 April 2013 to 9 July 2020(11 August 2020)

⁵⁰ DWP. Universal Credit statistics (23 March 2021)

図表 2-9 週毎のユニバーサル・クレジット申請件数（1000 単位）の推移
（2019 年 1 月 10 日－2020 年 7 月 9 日）



UC 等の各種手当の申請に際し、ジョブセンター・プラスでの面談や労働能力審査（WCA）はコロナによりオンラインか電話に変更された（ホームレスなど電話やオンラインを利用できない人のためジョブセンター・プラスは営業）。さらにコロナ罹患者や罹患リスクによる自宅待機者への給付金対象拡大や各種手当申請者への要件緩和や対策が行われた⁵¹。具体的には、法定疾病手当（Statutory Sick Pay）や障害・疾病のための個人自立支援金（PIP）、雇用・支援給付（ESA）申請時に通常待機期間をなくし申請初日から支払われることになる、制裁（就労関連活動への不参加による）を受けないで済む、再審査を待っている間は引き続き給付金を受け取ることができる、医師の診断書が不要になる、NHS オンラインから必要書類が入手できるよう開発整備が行われるなどの対応が取られた。

2. 5 就業に困難を抱える人への雇用支援施策

2. 5. 1 若者向け新制度

2020 年 9 月、政府は、「雇用のためのプラン（Plan for Jobs）の一環として、ユニバーサル・クレジット（UC）を利用している 16 歳－24 歳の雇用を創出するため、雇用主に資金を提供する「キックスタート制度（Kickstart Scheme）」を発表した。同制度に申請した雇用主は新たに雇う若者 1 人につき、以下の助成金を得る。

- ・ 6 ヶ月間、週 25 時間、国民最低賃金（年齢によっては国民生活賃金）100%
- ・ 雇用される者の国民保険料
- ・ 自動加入職域年金の事業者負担分

また、この制度を利用した若者への訓練や支援に一時費用が提供される。

⁵¹ DWP.”Coronavirus support for employees, benefit claimants and businesses” (13 March 2020)

2. 5. 2 障害者向け施策

障害のある従業員／自営業者が障害や健康状態のために（職場による合理的配慮／調整以上の）支援を必要とする場合、本人が申請する Access to Work 助成金がコロナ発生時の対応にも使えるようになった⁵²。同制度で個人が使える金額の上限が 2020 年 4 月 1 日から 60,700 ポンド（約 9 百万円⁵³）に上がった（2019 年度上限は 59,200 ポンド）⁵⁴。

現在すべての賃労働は 2008 年雇用法等と 2010 年平等法下におかれ、原則としてイギリスの法律では保護雇用（sheltered employment）は認められず、労働市場での雇用支援が基準となっている⁵⁵。

〔参考 3〕元保護工場：かつて「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」（寺島・西村、2020：7-8）助成を受けていたと思われる、Hertfordshire 州の Watford Workshop（企業と登録非営利組織[チャリティ]を兼ねる）は、労働年金省（DWP）の各種雇用支援プログラム委託費や欧州社会基金助成金等を繋ぎ、障害のある従業員が働く場として製品梱包作業工場の運営及び職業訓練の提供事業を継続してきた。コロナ禍では各種助成金を受けて遠隔業務のための整備を行うと共に一時帰休制度を活用している。<https://watfordworkshop.co.uk/> 同 Workshop は Work Choice 雇用支援制度が 2019 年 3 月に終了するに伴い、地元選出国會議員が DWP 障害大臣に働きかけた結果、2019 年 4 月から 2021 年まで Access to Work（仕事へのアクセス）制度を使うことで、障害者（Work Choice 制度「保護された場所（‘Protected Place’）」で働いていた人）1 人につき年間 5,000 ポンド（2021 年 5 月 2 日を替で 755,000 円程度）を受け取るようになった。：Three Graces Legal.”Government’s access to work: increasing disabled workers’ prospects.”（06 September 2018）

現行の、失業中の障害者等を対象とする「雇用と健康プログラム」及び、重度障害者を対象とする「集中的個別雇用支援（IPES）プログラム（就職活動支援（JETS）を含む）」は 2021 年 3 月 10 日にガイドラインの一時的変更が行われ、2021 年 9 月末以降には以前のバージョンに戻ることが予定されている⁵⁶。

コロナ禍における障害者雇用支援実践の例として、ロンドンの知的障害⁵⁷向け雇用支援事

⁵²<https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-guide-for-employers/access-to-work-factsheet-for-employers>

⁵³ (30 April 2021) Data provided by Morningstar for Currency and Coinbase for Cryptocurrency

⁵⁴ House of Commons “Disability inclusive Covid-19 response” (15 October 2020)

⁵⁵ Priestley&Lawson (2018:13)

5 月 2 日を替で 755,000 円程度)を受け取るようになった。：Three Graces Legal.”Government’s access to work: increasing disabled workers’ prospects.”（06 September 2018）

⁵⁶ Intensive Personalised Employment Support (COVID-19) provider guidance、Work and Health Programme (COVID-19) including JETS provider guidance

⁵⁷ 知的障害の表記として ‘learning disability’（学習障害）・‘learning difficulty’（学習困難）という言葉が一般に使われる。British Institute of Learning Disabilities (2011)

https://www.moodcafe.co.uk/media/42753/BILD%20Learning_Disabilities_11.pdf

業者のウェブサイトから二事例を以下に紹介する。

【事例1と2】宝くじ基金助成を得、知的障害者へのオンライン雇用支援を行う（Unity Works）⁵⁸

- Unity Works は全国で知的障害者支援事業を展開する Thera Trust（企業と登録非営利組織を兼ねる）グループの一部として、知的障害のある人たちがスキルを身に付け、資格を取得し、仕事を探して応募し、仕事の中で前進するよう、キャリア開発を支援する。
- ロンドンにはカフェ、郵送代行業、ガーデンセンターなどの社会的企業があり、雇用機会がある。雇用主と協力し、包括的な職場を作り Disability Confident 雇用主として認定されるように支援し、知的障害者を雇用するためのビジネス事例を促進する。
- 全国宝くじコロナウイルス・コミュニティ支援基金助成により 41 台のタブレットを購入し支援中の知的障害者に配布、オンラインでの支援を行った。

〔事例1：制限下にタブレットを使って連絡を取り合った S の話〕

・ロックダウンが始まって S との連絡が途絶えてしまった。電話をすると S はコンピューターにアクセスできず、Zoom などのプログラムの使い方がわからないと話した。宝くじの資金援助を受けてタブレット端末を持てるよう S を優先リストに加えた。設定を手伝い、何度も一対一のセッションを行い、自信を持って使いこなせるよう支援した。

・その後 S は当社のオンラインサポートプログラム（雇用機会、メンタルヘルス、音楽・体操など）に参加し、地元の障害者支援団体との遠隔相談にも参加し、交流を行っている。

〔事例2：一時帰休から遠隔勤務で職場復帰した K の話〕

・The Quality Company（Thera グループの一部門）の品質評価者として週2日働いて5年になる。5年前に Thera West（現 Aspire）の支援を受けてこの業務に応募し、面接を受けた。他にチャリティショップでボランティアとして働いている。

・最初の全国ロックダウンが始まった起こった 2020 年 6 月に一時帰休になり、2021 年 1 月に仕事に復帰した。帰休期間が長かったので一緒に仕事をしている友人に会いたかった。復帰後最初は特に画面上でのテレワークにかなりの違和感があった。タブレットと携帯電話を送ってもらった。現在はすべての仕事を Zoom で行っている。1月から3月までオンライン訓練を行った。職場のマネージャーは毎週、皆がうまくやっているかどうか確認している。

2. 5. 3 その他就業困難な人への雇用支援

「雇用と健康プログラム」等の雇用支援プログラムは欧州社会基金⁵⁹（ESF）から資金を

なお learning difficulty は難読症(Dyslexia, reading disorder)や注意欠陥・多動性障害(attention deficit-hyperactivity disorder:ADHD)を指す場合にも使われることがある。

⁵⁸ <https://www.thera.co.uk/about/companies/unity-works-social-enterprises/#banner-title> Unity Works（社会的企業）は、Thera Trust の一部として、以前はロンドンを拠点とする The Camden Society（登録非営利組織）が行っていた活動を引き継いでいる。

⁵⁹ 欧州社会基金（ESF：EU Social Fund）の資金は 2020 年 12 月 31 日にイギリスの EU 離脱移行期間が完了後も、離脱協定の条件に基づき 2023-2024 年の各プロジェクト終了までは継続される。ESF は不利

提供されており、イギリスの EU 離脱（Brexit）に伴い資金供給がなくなることが予定されている。雇用支援プログラム事業者が集う雇用関連サービス協会（Employment Related Services Association : ERSA）は、Brexit 後の雇用支援事業への資金保護の必要性を訴えるため 2020 年 6 月 26 日にカンファレンスを行い、「Help Wanted: Getting Britain Back to Work（助けを求める：イギリスの労働力を回復する）」レポートを発表した⁶⁰。

同カンファレンスで共有された就業困難を抱える若者への支援報告を例として以下記載する。

【事例 3】コロナ禍で持続的な仕事を探す社会的養護経験者（ケアリーバー）G への支援（Gloucestershire 州）：Ellen Sanders による報告⁶¹

・州若者支援チームは、雇用支援及び技能訓練・教育事業を担う Shaw Trust の一部である Prospects により、州議会の委託を受けて（パートナーシップ）運営されている。10-19 歳（障害等の困難な背景を持つ場合は 25 歳まで）の若者を対象に以下の支援を提供している。

- 社会養護下にある（ケアを受けている）子どもとケアリーバー（16-25 歳）支援
- 16-18 歳の NEET（教育・雇用下になく青少年）専門支援
- 青少年犯罪対策サービス事業
- 雇用支援の対象となる若者への支援
- 医療ケア専門家チームの連携
- 行方不明の子ども等への社会的ケアの支援
- NHS アルコール専門家との連携

・22 歳の若者 G は社会養護の経験者（ケアリーバー）で、コロナの影響で仕事を失った。積極的に求人に応募し履歴書を送ってきたが、返事はもらえなかった。G が次の仕事を見つけるのに苦労していたため、担当ワーカー（Leaving Care Worker、社会養護を離れた若者が 16 歳から 21 歳までの間、何か問題があったときに相談できる人）が雇用支援を紹介した。G の支援は NEET 専門支援の予算を使って行うことが決定した。

・ロックダウンのため支援はすべて電話とメールで行われた。支援ワーカーと G は、G が探している仕事の種類、過去の仕事の経験や資格、スキルや強みについて話し合い、

な立場にある人々の雇用支援プロジェクト（例：ロンドン、ブリクストン刑務所の刑余者へのパン職人訓練「バッド・ボーイズ・ベーカリー」）に資金を提供してきた。また 2021 年 3 月 18 日、コロナからの復興のため、高等教育資格を持たない黒人及びエスニックマイノリティ等低賃金労働者への支援を目的に、ロンドン市民のスキル開発と雇用支援のため 500 万ポンドを提供すると告知した。<https://lep.london/EU>
2017 年に政府は ESF に置き換わる「イギリス共栄基金」の可能性を示唆したが具体的には示されていない。なお、他に 2019 年より法務省で刑余者に対する新プロジェクトのモデル事業が始まっており雇用・就業支援も含まれる。： GFSL CRED programme helps ex-offenders into work（10 March 2021）

<http://beta.ersa.org.uk/media/news/gfsl-cred-programme-helps-ex-offenders-work>

⁶⁰ <https://ersa.org.uk/>

⁶¹ ” Supporting young people - a case study”(ERSA :Employability Day: Covid-19 and accessible employment support live stream(2020/07/07)) <https://www.youtube.com/watch?v=TydXIdxufyQ>

G は自分の履歴書をチェックしてもらうために支援ワーカーにメールで送った。週内に適切な求人広告を探し、どの求人に応募するかを一緒に話し合うことにした。G の最初の履歴書は一般的すぎて自分の特定の強みを強調していないものだった。G とワーカーは一緒に履歴書を書き直し、G のスキルを G が関心を示している倉庫での仕事をターゲットとしたものに絞った。

・4 週間後、G は 4 職種に応募したが、自分がどのようにその業務で期待される役割の必須基準を満たしているかを十分に把握できておらず、応募書類に明確に記載できなかった。G は地域の 2 つの雇用エージェンシーに初めてオンライン登録した。ワーカーは面接のコツを電話で指導し、模擬面接を行った。G は自分の得意なことを話す自信がなく、質問に対しどのように回答をすればよいかわからなかった。

・G は住宅費などで経済的に困っていたが、仕事を探したいだけなので UC (公的扶助) の申請には消極的だった。ワーカーは G の気が変わったときには申請の支援ができるということで資料を渡した。数週間を経て会話を重ねるうちに G は短期的には UC が助けになること、当面のストレスが解消されることに同意し、二人で同じ Web 画面を見ながら給付申請を行った。

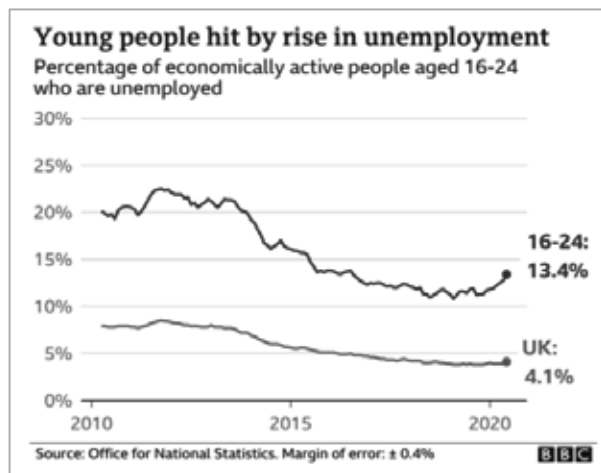
・現在、G は自信を持ち、何をしなければならないか理解でき、すべての過程を通して多くのことを学んでいると言う。現在も G の支援は続いているが、G は近いうちに自分に合った職を確保できるだろう。

3 今後の見通し

3. 1 懸念される若者の失業増加とディーセントワーク

若年層 (16-24 歳) の失業率は従来から高かった (図表 2-10) が、コロナの影響を受け 1 年間で 12.1% (2020 年 1 月-3 月) から 14.3% (2020 年 12 月-2021 年 2 月) へと急上昇し、2016 年以来の高失業率となった⁶²。失業率増加を一定くい止めてきたとされるコロナウイルス雇用維持施策 (CJRS) が 2021 年 9 月末で終了する見込みであることから、今後の失業者増、特に若者層への影響が予想されている。

⁶² 若者人口は近年減少 (2020 年 12 月-2021 年 2 月で 3 万 9,000 人減) し、就業者数も前四半期から 10 万 5,000 人減少し、前年から 36 万 8,000 人減少して 346 万人となった。House of Commons Library. "Youth unemployment statistics"(20 April 2021) (注³³と同じ)

図表 2-10 失業率推移（16-24歳若年層と全体：2010-2020年）⁶³

財務大臣の予算案演説（2021年3月3日）は、2021年に若者向けの雇用支援施策を強化すると述べ、雇用支援事業者（Employment Support sector）はこれを歓迎した⁶⁴。

コロナ禍で最も影響を受けた宿泊・飲食サービス業⁶⁵は若年層の雇用が多く、また社会問題となっている「ゼロ時間契約（zero-hour contract）」⁶⁶での雇用が多い業種であった（図表2-11）。景気が回復したとしても不安定な雇用での求人が増加することが懸念される。

⁶³ BBC News "Employment: Seven ways the young have been hit by Covid"(28 September 2020)

<https://www.bbc.com/news/explainers-54005156>

⁶⁴ "ERSA CEO responds to the Comprehensive Spending Review" (25 Nov 2020)

<https://ersa.org.uk/media/news/ersa-ceo-responds-comprehensive-spending-review>

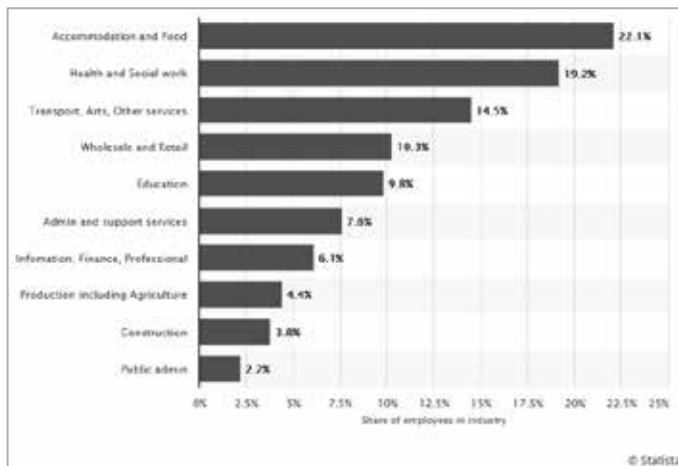
⁶⁵ 全体求人数の動向は2008年からの景気後退期に大きく減少した後、2012年以降は順調に回復したが、宿泊・飲食サービス業はコロナ禍が始まる直前まではここ数年間で求人数・増加率とも最も多かった。

ONS. Jobs and vacancies in the UK: March 2019 (19 March 2019)

⁶⁶ Klair, Anjum. "780,000 workers are stuck on zero-hours contracts - time to ban them outright" (11 Feb 2019)

<https://www.tuc.org.uk/blogs/780000-workers-are-stuck-zero-hours-contracts-time-ban-them-outright>

図表 2 - 11 産業別ゼロ時間契約の従業員の割合（2020 年）⁶⁷



[宿泊・飲食業が 22.1%、健康・社会ケア労働が 19.2%、交通、芸術、他サービス業が 14.5%]

3. 2 イギリス EU 離脱 (Brexit) 後の新たな全国障害戦略

欧州連合 (EU) は 2021 年に「欧州障害戦略 2021-2030」⁶⁸を策定したが、Brexit によりイギリスはこの枠組みに参加していない。今後、EU 法で保障されている障害者等の権利がイギリスにおいて縮小される可能性について警告されている⁶⁹。さらに、これまで労働市場で不利な立場にある人々への支援プロジェクトに資金提供を行ってきた欧州社会基金 (ESF) がイギリス内では終了するため、コロナの影響でさらに不利な立場に置かれる可能性のある人々への継続的な支援の資金確保について課題が残っている。

現政府は障害雇用格差の半減を目標に掲げており、コロナによる障害者雇用への影響をめぐって行われた 2021 年 2 月議会の労働年金委員会⁷⁰では、障害者団体や研究者により、以前から続く諸問題がコロナ禍でさらに悪化していることが指摘された。具体的には、職業経験のない若者の就職が困難なこと、雇用支援プログラム参加が給付金受給条件として強制的である場合があること、雇用支援事業は成果支払いであるためプログラム提供事業者が支援対象を就職できそうな人を選び分ける問題、障害者の離職者が多いこと、雇用継続支援への資金が不十分なことなどが挙げられている。さらに、障害給与格差⁷¹・ゼロ時

⁶⁷ Clark, D. , "Zero hours contracts: share by industry 2020" (6 Apr 2021)

<https://www.statista.com/statistics/407833/share-zero-hour-contracts-industry/>

⁶⁸ <https://disability-europe.net/theme/eu2020> 前回の「欧州障害戦略 2010-2020」(「障害行動計画 2003-2010」の引き継ぎ) は、障害者権利条約を批准しその目的を取り入れた初の EU 戦略だった。

⁶⁹ Professor Lawson, Anna. co-authors report on disability rights after the EU

<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-disability-rights-care-staff-leave-home-eu-a7805566.html>

⁷⁰ UK Parliament, Work and Pensions Committee, Formal meeting (oral evidence session): Subject: Disability employment (24 February 2021) <https://www.parliamentlive.tv/Event/Index/0f98d4fd-a05e-4bad-902a-d7a78388a61d>

⁷¹ 労働組合会議 (Trades Union Congress: TUC) の 2018 年・2019 年調査によれば、障害者は有給の仕事に就く可能性が低だけでなく、仕事に就いても収入が少ないという二重の障壁に直面している。賃金格差の主な要因は、パートタイム労働が多いこと、またゼロ時間契約 (zero-hours contracts : ZHC) で

間契約等の雇用の質の問題も報道⁷²されている。

2020年4月2日、内閣府の障害ユニット⁷³は、全国の障害者に働きかけるために地域のステークホルダー・ネットワークを立ち上げ、新たな「障害者のための全国戦略」の策定を支援すると発表した。新戦略は2021年9月に発表される見込みである。雇用に力を入れた2014年の前障害戦略「Fulfilling Potential⁷⁴」以来となるこの新たな全国障害戦略において、多くの課題が挙げられる障害者雇用についてどのような目標と行動計画が盛り込まれるのか期待される。

〈参考文献〉

- 松井亮輔、岩田克彦 編, 2011, 『障害者の福祉的就労の現状と展望』, 中央法規出版
- Priestley, Mark. & Lawson, Anna., "Country report on the European Pillar of Social Rights (focus topics) in 2018- United Kingdom", 2018, ANED
- 寺島彰・西村淳, 2020, 「第2章 イギリスの概要」、2019年度「WORK! DIVERSITY プロジェクト海外状況整理部会報告書」、発行：(公財)日本財団 編集：一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構

雇用される可能性が高いこと（障害のない労働者の3.1%、障害のある労働者の3.8%がZHCで雇用されている）とされる。TUC. "Disability pay and employment gaps"(12 Nov 2020)

<https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/disability-pay-and-employment-gaps>

⁷² Williams, Martin. The Guardian. "The truth behind rising disabled employment: cuts, death and zero-hour contracts"(23 Feb 2017)

⁷³ <https://disabilityunit.blog.gov.uk/2020/12/02/the-national-strategy-for-disabled-people/> なお障害ユニット（Disability Unit）は労働年金省内にあった旧障害者問題担当室（Office for Disability Issues）に代わり2019年11月に内閣府内に設置された。

https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h25kokusai/h4_04_02.html

⁷⁴<https://www.gov.uk/government/collections/fulfilling-potential-working-together-to-improve-the-lives-of-disabled-people>

第3章 フランスの概要

永野 仁美

1. 序章⁷⁵

1.1. 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おり、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（なお、2020年第4四半期は8.0%（マイヨットを除く）で、新型コロナウイルスによる危機前の水準に戻っている。ただし、2回目の外出禁止（2020年10月30日～12月14日）により、多くの者が非就業へと流れたことに留意する必要がある）。

図表3-1：ILOの定義による失業率（%）



上の線：フランス全土（マイヨットを除く）、下の線（点あり）：フランス本土

出典：INSEE

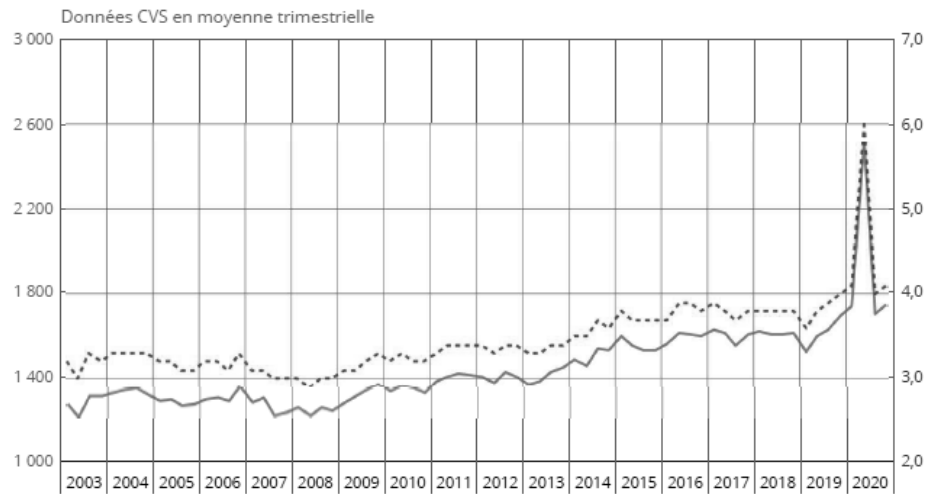
失業に関しては、特に、若年者の失業率が高いこと、及び、長期失業者⁷⁶の占める割合が高いことが、大きな課題として捉えられている。また、ILOの定義による失業者には該当しないが（例えば、求職活動をしていない）、就労を希望している者も180万人ほど存在しており（2020年第4四半期）、失業の外縁を構成している。その数も、ここ10年で30万人程度増加していたが、新型コロナウイルスによる影響で2020年第2四半期には大幅に増大した。これは失業者数の減少と相関している⁷⁷。

⁷⁵ 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。

⁷⁶ 長期失業に陥りやすい者は、本研究が対象とする就労に困難を有する者と重なる。

⁷⁷ 図表も含め、<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5044459#graphique-chomage-g1-fr>（なお、ウェブサイト

図表 3-2 : ILO の定義による失業者ではないが、就労を希望する者



線：人数（単位：千人）、点線：15～64 歳人口に占める割合（%）

出典：INSEE

1.2. フランスの労働市場の特徴

1.2.1. 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ことなっている。

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く、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。

1.2.2. 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ることができる。時間当たり最低賃金（SMIC）は、10.25 ユーロ（手取り 8.11 ユーロ）であり、欧州の中でも高い水準にある（2021 年 1 月現在）⁷⁸。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。

の最終閲覧は、以下のサイトも含め、2021 年 5 月 3 日～6 日にかけてである。

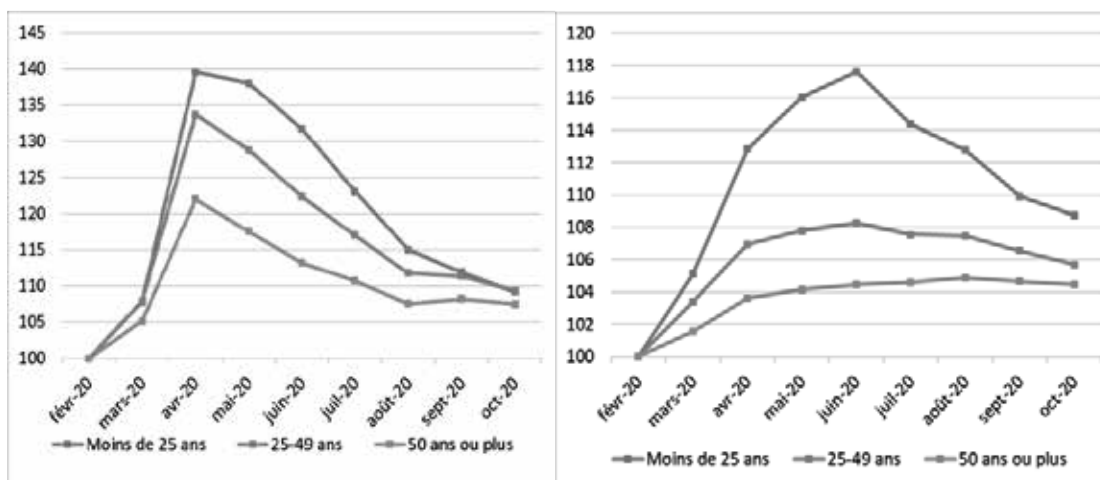
⁷⁸ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

1.3. 新型コロナウイルス感染症流行の影響

2020 年の新型コロナウイルス感染症の流行は、上記のようなフランスの労働市場にも大きな影響を与えた。既に失業者数の推移のところで触れたが、より詳細にみると、短時間での就労も行っていないカテゴリーA⁷⁹の求職者は、2020 年 3 月から 4 月にかけて急増し（+31%）（内訳：25 歳未満（+40%）、25 歳～49 歳（+34%）、50 歳以上（+22%））、2020 年を通してみても昨年比 8.1%増であった。

求職者の増大は、すべての年齢層で生じたが、特に影響を受けたのは 25 歳未満の若年者であった（⇒図表 3－3）。若年者が影響を受けた理由としては、若年者は他の年齢層の者と比較して有期雇用や派遣などの不安定雇用についていることが多いことや、新型コロナウイルス感染症の影響を大きく受けたホテル・飲食業での就職希望が多いことが挙げられている。

図表 3－3：カテゴリーA の求職者数の変化 / カテゴリーA+B+C の求職者数の変化（年齢別）



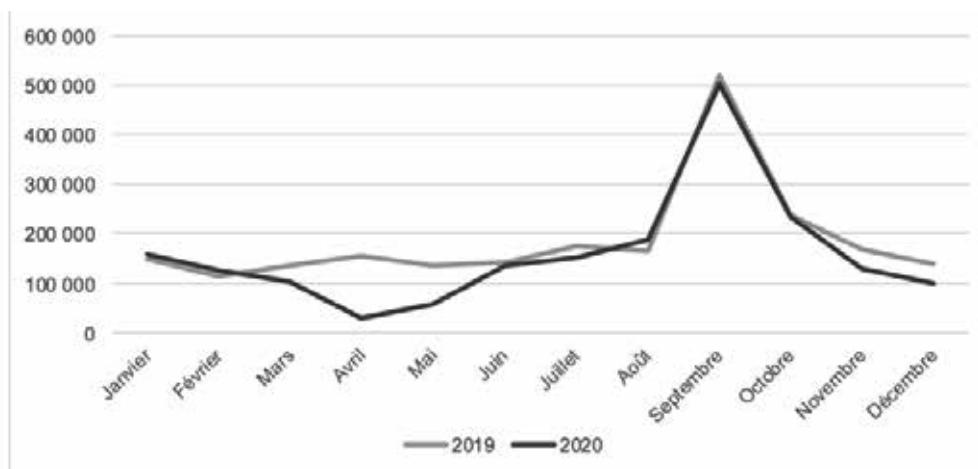
上の線：25 歳未満、真ん中の線：25 歳～49 歳、下の線：50 歳以上

出典：DARES, 2020. Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 24 novembre 2020

若年者が受けた影響は、26 歳未満を対象とする雇用前の届出に関する統計からも、伺い知ることができる（⇒図表 3－4）。すなわち、2020 年 5 月の数値は前年比－57.9%であり、また、2020 年 12 月の数値も前年比－27.4%で、2020 年全体で－14.2%であった。

⁷⁹ 求職者は、カテゴリーA・B・C・D・Eに分類される。カテゴリーA～Cは、ポール・アンブロワ（Pôle Emploi：日本のハローワークに該当）に登録した求職活動を求められる者で、就労していない者がA、月に78時間以下の就労をしている者がB、月に78時間以上の就労をしている者がCとなる。カテゴリーD・Eは、ポール・アンブロワに登録しているが、求職活動は求められない者で、職業訓練を受けていたり、病気ですぐに働けない者がD、援助付き契約等で就労している者がEとなる。

図表 3－4：26 歳未満を対象とする雇用前の届出(Déclarations préalable à l'embauche)
無期契約・3 か月以上の有期契約



4 月 5 月に減少の見られる線：2020 年

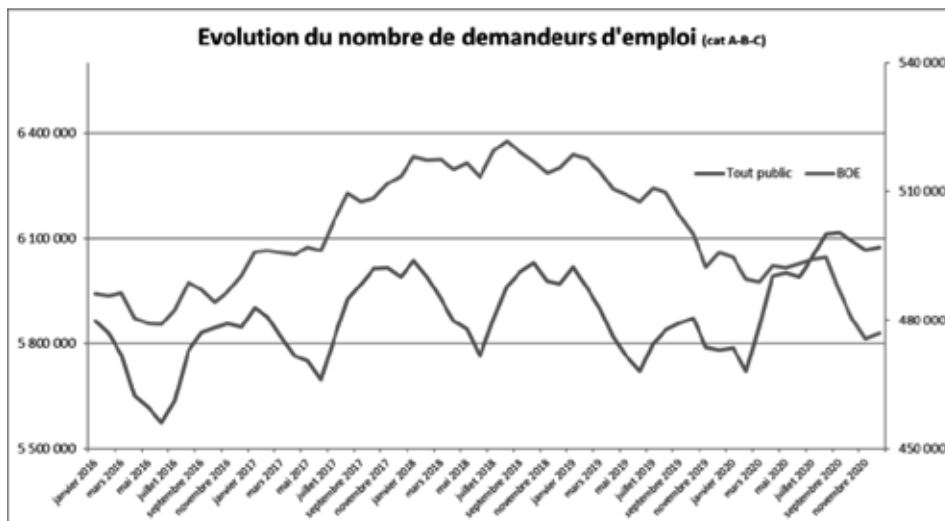
グラフの読み方：2020 年 12 月における、無期契約及び 3 か月以上の有期労働契約の雇用前の届出数は、26 歳未満の若年者について 10 万 1000 件。2019 年との比較で 27%の減少。

出典: DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire Au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

障害者については、2020 年後半に、失業登録数が一般に比して大きく低下する動きが見られた（⇒図表 3－5）。その数は 1 年で 16%の減少であった（一般は－5%）。その理由としては、障害者の多くが、先の見通しが立たないために労働市場への参入を思いとどまった可能性が指摘されており、この大幅な減少に対する懸念も示されているところである。また、障害者については、新型コロナウイルス感染症の影響の下、その長期失業のリスクが増大することも懸念されている。2020 年末の段階で、障害者の 64%が 1 年以上の長期失業者であり（一般は 50%）、失業している障害者の 4 人に 1 人が 3 年以上失業しており、その数は増大している。障害の状態にある求職者の中には、50 歳以上の高齢の者が多く（一般が 26%なのに対して障害者は 51%）、また、教育水準が低い者が多いこと（バカロレア以上の教育水準にある者は 37%で、一般の 54%に比して少ない）が、リスクを高める要因となっている。また、就労している障害労働者には、社会的な危機による影響を受けやすい中小企業で働いている者が多いこと、及び、パートタイム労働・不安定雇用の者が多く、失業のリスクが高い状況にあることも指摘されている⁸⁰。

⁸⁰ 各国における新型コロナウイルスの影響について尋ねた「質問票」に対する Serge Ebersold 氏からの回答。

図表 3－5：求職者数の変化



主として下の線：一般（目盛左）、主として上の線：雇用義務対象障害者（目盛右）

出典: DARES, 2020. Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 24 novembre 2020

2. 障害者に対する就労支援⁸¹

新型コロナウイルス流行の影響の中で障害者の長期失業が懸念されていることから分かるように、フランスにおいても、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、彼ら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」として認定を受けると、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⁸²。以下で、まず、障害労働者に関連する仕組みを確認したい。

2.1. 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は減退しているすべての者」のことを言う（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

⁸¹以下の記述は、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、情報のアップデートを行ったものである。また、2018 年法改正については、AGEFIPH, La réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, (https://www.agefiph.fr/sites/default/files/medias/fichiers/2019-06/Guide%20pratique%20réforme%20OETH_BD_0.pdf) を参照。

⁸² 障害者は、社会的職業的参入に困難を抱える者として、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。

droits et de l'autonomie des personnes handicapées)⁸³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）。認定に際し参照される基準は、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、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。そして、雇用を獲得・維持する可能性が現実には減退している場合に、障害労働者認定はなされる。

なお、障害労働者の範囲は、日本における障害者の範囲と比して広いことに留意が必要である。例えば、生産ラインで働いている者が、腕を肩より上にあげられない場合、障害労働者認定を受けることができる。

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った（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、このような見直しがなされた。

2.2. 差別禁止と適切な措置の提供

2.2.1. 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ることができる。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、雇用分野においては、労働法典で、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。

2.2.2. 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

⁸³ 障害者権利自立委員会（CDAPH）は、障害労働者認定のほか、成人障害者手当（AAH : Allocation aux adultes handicapés、障害者に対する最低保障給付）や障害補償給付（PCH : Prestation de compensation du handicap、日本の自立支援給付に該当）の支給決定も行う。23名の委員で構成され、その3分の1は障害者団体の代表でなければならないとされている（社会福祉・家族法典 L.241-5 条）。

典 L.1132-1 条)⁸⁴。

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いて、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⁸⁵。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）によって行われている⁸⁶。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となる。

2.2.3. 差別に該当しない場合

もっとも、以下の場合については、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とされている（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）。

2.3. 雇用義務制度

2.3.1. 経緯

フランスでは、雇用義務制度も整えられている。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、納付金制度の導入等を行い、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、①直接雇用以外に、②保護労働・就労セクターへの発注、③研修の受入れ、④労

⁸⁴ 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ることが禁止されている（刑法典 225-1 条、225-2 条）。

⁸⁵ 「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、1.3.2 を参照）と同じである（労働法典 L.5213-6 条、L.5212-13 条）。

⁸⁶ 障害補償、ポストの調整、雇用維持、採用、雇用義務に関すること、啓発・社員教育、人事政策への障害（の視点）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。

働協約の締結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)」を採ることを検討した結果であるとの説明がなされている⁸⁷。

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。

2.3.2. 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。この 6%という数値は、2018 年の法改正により、就労人口における雇用義務対象者の割合と労働市場における彼らの状況を参照し、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 年毎に見直されることとなった (労働法典 L.5212-2 条)。6%は下限と考えられていることから、今後、フランスの法定雇用率は 6%を超える数値となることが見込まれる。

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。これにより、例えば、小売店を数多く抱える大手スーパーなどの雇用義務が大きく強化されることとなった。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)⁸⁸。

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 (AAH) の受給者、戦争犠牲者遺族 (雇用義務制度の沿革による) である (労働法典 L.5212-13 条)。

2.3.3. 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)⁸⁹。こ

⁸⁷ 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。

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 研修での受入れ、職業実地期間 (PMSMP : Les périodes de mise en situation en milieu professionnel) での受入れ (⇒3.1.2)、派遣企業やグループ企業からの受入れも、認められている (労働法典 L.5212-7 条)。

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⁹⁰（L.5212-6条、L.5212-9条）。なお、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⁹¹。

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ないこととなった（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。

2.3.4. 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に支払う納付金の額は、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。

$$\text{減額前の納付金額} = (\text{雇用すべき障害者数} - \text{雇用した障害者数}^*) \times \text{企業規模ごとの SMIC の倍数}^{**}$$

* 50歳以上の障害労働者は1.5人としてカウント⁹²

** 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・就労

⁹⁰ 2016年の実雇用率は、民間部門で3.8%であった（5年で+0.5%）。Agefiph/FIPHFP, Les personnes handicapées et l'emploi, Chiffres-clés, Juin 2019, p.7

⁹¹ 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。

⁹² 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、 $[0.8 \times (6/12)] \times 1.5$ で計算される。

セクターへの発注である。適応企業や ESAT (⇒2.6.)、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%まで、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。さらに、特別な適性を要する雇用（ECAP : *Emploi exigeant des conditions d'aptitude particulière*）に該当する従業員がいる場合にも、その従業員数（年平均）×17×SMIC に該当する額が減額される。

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）。

2.4. 支援付き雇用（L'emploi accompagné）⁹³

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。また、支援付き雇用は、既存のサービスや支援を補完するものである。

2.5. 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（⇒3.1.）、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⁹⁴も、受けることがで

⁹³ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/emploi-accompagne>

⁹⁴ 職業リハビリテーション研修（*stage de réadaptation professionnelle*）と呼ばれるもので、10 カ月から 30 カ月の期間、状況に応じて報酬も受け取りながら、職業訓練（農業・商工業部門の仕事につくためのもの）を受けることができる。ただし、この職業訓練を受けるには、障害者権利自立委員会 CDAPH の決定が必要である。なお、職業訓練に係る費用（職業訓練そのもの、滞在・交通に係る費用）は、職業リハビリテーションセンターが医療・福祉施設であることから、疾病保険により負担される。<https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-des-personnes-en-situation-de-handicap/article/le-stage-de-readaptation-professionnelle>

きる。

また、障害者専用の職業紹介・支援機関として、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。

2.6. 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。

2.6.1. 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⁹⁵（労働法典 L.5213-13 条以下）。適応企業として承認を受けるためには、地方圏知事による指示を受けた後に、目的・手段契約（Contrat pluriannuels d'objectifs et de moyens）（最大5年の有効期間）に署名しなければならない。この契約には、国からの助成に関する規定も置かれる。

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。有期労働契約又は無期労働契約を締結して適応企業で働く障害者は、最低賃金（SMIC）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15,787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⁹⁶。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、トランポリン型有期雇用契約（4カ月から24カ月の有期雇用契約）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、この契約によって、障

⁹⁵ 2018年の段階で、約800社あり、約2万6000人の障害者が働いている。Agefiph/FIPHFP, Les personnes handicapées et l'emploi, Chiffres-clés, Juin 2019, p.4

⁹⁶ この額は、最低賃金（SMIC）を参照して、毎年見直される。

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⁹⁷。また、同じく 2022 年 12 月 31 日までの期間、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⁹⁸。

2.6.2. 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⁹⁹ (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¹⁰⁰。

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¹⁰¹。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・家族法典 L.243-4 条)、また、休暇 (親休暇、職業訓練休暇、有給休暇等) 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)¹⁰² によって、1 カ月につき概ね 1200 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)¹⁰³。

⁹⁷ これに対しては、フルタイムのポスト 1 つにつき、10,520 ユーロ (年額) の国からの財政支援がなされる。この額は労働時間に応じて調整される。また、この契約で雇用された者の特徴や職業計画の実現のために実施される諸活動、適応企業を退出するときに確認される結果等に応じて加算がある。

⁹⁸ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/article/emploi-et-handicap-les-entreprises-adaptees-ea>

⁹⁹ ESAT の創設は、県知事のアレテにより承認される。2016 年の段階で、約 1400 施設あり、約 12 万 2600 人が働いている。前掲 Agefiph/FIPHP, p.4

¹⁰⁰ ESAT で就労する者が締結する契約は、就労支援契約で、その期間は 1 年である (更新可能)。契約では、特に、職業活動と、医療福祉的、教育的支援の内容が詳細にされる。なお、その行動が、本人又は他の者の健康や安全に危険を及ぼす場合、施設長は、契約を停止させることもある。

¹⁰¹ 労働市場での就労経験を積むための施設外就労の仕組みも整えられている。

¹⁰² 満額で、903,60 ユーロ (2021 年 4 月現在)。保障報酬との間で支給調整がなされ、合計額が SMIC の 151.67 時間に相当する額を超えるときは、減額がなされる。なお、保障報酬は、収入認定に際し、ESAT が SMIC の 5~10% を負担する場合は 3.5%、10~15% の場合は 4%、15~20% の場合は 4.5%、20~50% の場合は 5% の割合で控除される。 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12242>

¹⁰³ <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/handicap-et-travail/article/esat-etablisements-ou->

2.7. 新型コロナウイルスへの対応

2.7.1. 新型コロナウイルスの影響

新型コロナウイルスの流行は、このようにして促進が図られている障害者の雇用・就労にも大きな影響を与えた。上述の障害労働者の状況に加え（⇒1.3.）、適応企業や ESAT でも、次のようなことが確認された。

まず、適応企業については、2020 年 9 月の段階でも、適応企業の 36%が部分操業を余儀なくされていたとのことである（部分操業は、2020 年 3 月には 92%、4 月には 90%、5 月には 87%の適応企業で生じた）。また、ESAT では、その 63%で、外出禁止・接触者であることを理由とする欠勤が利用者の 10~30%に生じているとのことである。そして、両者とも、産業により相違はあるものの、事業維持のために大きな困難に直面しており、適応企業で 25%、ESAT で 30%の年間売上損失が予想されているところである¹⁰⁴。

2.7.2. 対応策

こうした中で、以下のような対応策が採られ、労働市場、あるいは、適応した又は保護された環境で働く障害者の雇用・就労を支えることが試みられた。

①フランス再建プラン（Plan France Relance）

まず、フランス再建プラン（Plan France Relance）¹⁰⁵において、障害者の雇用に関連して、次の 3 つの支援手段が示された。①障害労働者の雇用のための使用者への支援、②見習い・職業資格取得契約¹⁰⁶の展開、③障害者の採用を安定化させるための「支援付き雇用」プラットフォームの展開である。

①は、障害労働者を雇用した使用者に対して、雇用 1 件につき 4000 ユーロの助成を提供するもので、総額 8500 万ユーロが用意された（2021 年 6 月 31 日まで延長）。②は、障害者の見習い契約（年齢制限なし）や職業資格取得契約（29 歳まで）での採用を促進するためのもので、20 億ユーロが用意された。2020 年 5 月 11 日から 2021 年 12 月 31 日の間に署名される見習い契約については、6 カ月から 36 カ月の有期契約について 1000 ユーロから 3500 ユーロが、無期労働契約について 4000 ユーロが支給され、同期間に署名される職業資格取得契約については、6 カ月から 36 カ月の有期契約について 1500 ユーロから 4500

services-d-aide-par-le-travail

¹⁰⁴ 各国における新型コロナウイルスの影響について尋ねた「質問票」に対する Serge Ebersold 氏からの回答。

¹⁰⁵ 新型コロナウイルスによる生じた危機に対応するため、政府が 2020 年 9 月 3 日に発表したプランで、2030 年に向けて経済・社会・環境を立て直すためのロード・マップを示している。国の年間予算の 3 分の 1 に該当する 1000 億ユーロが、このために出資される。そのうちの 360 億ユーロは、若年者の雇用、低所得者への支援、地方公共団体への支援、医療関連に割り当てられる。<https://www.gouvernement.fr/france-relance>

¹⁰⁶ ⇒3.1.2.を参照。

ユーロが、無期労働契約について 5000 ユーロが支給される。③の「支援付き雇用」プラットフォームの展開に対しては、1500 万ユーロが用意された。これは、使用者が障害者を雇用するにあたりジョブコーチを利用できるようにするものであり、障害者が長期的に安定して働けることを目指すものである¹⁰⁷。

②AGEFIPH による緊急支援措置等

以上に加え、AGEFIPH によって特別な緊急支援措置も採られた（総額 4000 万ユーロ）¹⁰⁸。AGEFIPH からは、例えば、障害者のテレワークへの支援（例えば、パソコンや椅子等の購入）、インクルーシブ・マスク／バイザー等に係る追加的費用への助成、転職・職業訓練への追加的な支援、障害労働者の雇用維持のための助成金等、障害者自身及び使用者のニーズに応えるべく多様な支援が用意された。なお、AGEFIPH からの有期・無期労働契約での採用や交互訓練（デュアル訓練）での雇用に対する支援は、国による支援と同時に受け取ることが可能とされた¹⁰⁹。

また、キャップ・アンプロワによるサポート（就労環境の変化が障害と両立しうるかどうかなどのチェック）も実施された。

③適応企業・ESAT で就労する障害者の所得保障

適応企業¹¹⁰や ESAT に関しては、そこで就労する障害者の所得を維持する観点から、次のような措置が採られた。まず、適応企業で働く障害者に関しては、実際に就労した時間についてはポストへの助成金が継続して支給されるが、それ以外の時間については部分操業の仕組みの枠内で手当が支給される措置が採られた。そして、ESAT で就労する障害者についても、保障報酬の支払いに係る費用がすべて国により保障される措置が採られることとなった¹¹¹。

3. 就労困難者への就労支援

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（職業訓練や相談支援、

¹⁰⁷ <https://www.agefiph.fr/actualites-handicap/plan-france-relance-les-employeurs-peuvent-beneficier-dun-soutien-pour-le>

¹⁰⁸ 公務部門については、公務部門障害者参入基金（FIPHFP）が同様の諸手段を提供している。FIPHFP, (2020). COVID-19 synthèse des dispositifs mis en place par le FIPHFP

¹⁰⁹ <https://www.agefiph.fr/actualites-handicap/Covid-19-les-mesures-exceptionnelles-Agefiph>

¹¹⁰ ⇒「3.6.2.対応策」の最後の注も参照のこと。

¹¹¹ このほか、障害者の孤立や社会的関係の喪失を防ぐために、健康状態を理由に就労を再開できない障害者に対して支援を継続することが ESAT に対して求められるなどとした（2020 年 3 月 25 日のオールドナンス 2020-313）。以上、引用したもののほか、各国における新型コロナウイルスの影響について尋ねた「質問票」に対する Serge Ebersold 氏からの回答。

経済活動を通じた支援の仕組み) について確認していきたい。

3.1. 職業訓練

3.1.1. 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 (⇒1.2.1.)、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った。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 5000 ユーロ)。職業資格の低い者については、800 ユーロ (上限 8000 ユーロ) が与えられる¹¹²。

3.1.2. 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に加えて、職業的参入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る。

①交互訓練 (デュアル訓練、*Formation en alternance*) ¹¹³

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 (デュアル訓練)」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*¹¹⁴) と職業資格取得契約 (*Contrat de professionnalisation*) の 2 種類が存在している¹¹⁵。免状・職業資格の獲得、職業経験の取得

¹¹² <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)。

¹¹³ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/>

¹¹⁴ 障害者については、一定の調整がなされる見習い契約 (*Contrat d'apprentissage aménagé*) が用意されている。契約期間や労働時間、職業訓練の進め方に関して、合理的配慮が提供される。

¹¹⁵ 見習い契約及び職業資格取得契約を利用して、雇用へのアクセスに困難を有する者に職業訓練の機会を提供する組織として、参入・資格取得のための使用者連合 (GEIQ : *Groupeements d'employeurs pour l'insertion et la qualification*) と呼ばれるものも存在している。GEIQ は、採用に関する問題を解決するために、雇用へのアクセスに困難を有する者のポテンシャルに賭けようとする企業の集まりで、対象となる者を直接雇用して (すなわち、GEIQ が使用者となる)、加盟企業のもとで座学研修と具体的な就労とを交互に行わせる。GEIQ の目的は、対象者が資格と実際の職業経験を得ることを可能にすること、及び、加盟企業での仕事に向けて職業訓練を受ける者を雇用することで加盟企業のニーズに応えることにある。2017 年には 6200 以上の企業が GEIQ ネットワークに参加し、1 年で約 7500 の雇用を実現した。 <https://travail->

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。その期間は、選択した職業訓練により異なるが、一般に、見習い契約で 2 年、職業資格取得契約で 6 カ月から 1 年である。

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。職業資格取得契約は、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は利用することができる。

なお、職業資格取得契約（Contrat de professionnalisation）の 45 歳以上の求職者を雇用した使用者には助成金（2000 ユーロ）が支給される¹¹⁶。また、新型コロナウイルスが蔓延する中で政府が実施した若年者対策（«1 jeune, 1 solution»（1 若年者に 1 解決策））の枠内で、見習い中の者を採用した使用者を対象として例外的な助成金（Aide exceptionnelle aux employeurs qui recrutent en apprentissage）が支払われる措置も採られている（2020 年 7 月 1 日から 2021 年 12 月 31 日までの措置で、18 歳未満の見習いにつき最大 5000 ユーロ、18 歳以上の見習いにつき最大 8000 ユーロが支払われる）¹¹⁷。

②職業実地期間（PMSMP : Périodes de mise en situation en milieu professionnel）¹¹⁸

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が目的とするもので、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。なお、職業実地期間の利用者は、その間、受入れ機関の被用者としての地位は有さない。

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¹¹⁹）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

emploi.gouv.fr/emploi/insertion-activite-economique/article/groupements-d-employeurs-pour-l-insertion-et-la-qualification-geiq

¹¹⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-seniors/article/l-aide-a-l-embauche-d-un-demandeur-d-emploi-de-45-ans-et-plus-en-contrat-de>

¹¹⁷ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/entreprise-et-alternance/aide-exceptionnelle-apprentissage>

¹¹⁸ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-des-demandeurs-d-emploi/article/periodes-de-mise-en-situation-en-milieu-professionnel-pmsmp>

¹¹⁹ 全国 436 カ所にある（支部は 6800 以上）ミッション・ロカールは、16 歳から 25 歳の若年者を支援する公的機関で、彼らの職業的社会的参入の障壁となっている困難の克服を目指す。毎年、110 万人の若年者が支援を受けており、13,600 人のスタッフが彼らの求職を支援している。 <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/service-public-de-l-emploi/article/missions-locales>

受給者、経済活動を通じた参入支援（IAE）（⇒3.3.）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）

120

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。使用者にとっては、段階的な統合の過程を提供することで採用を安定的に行うことが可能になり、また、ニーズに沿った形で職業訓練を提供できるというメリットがある。

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。

3.1.3. 被用者を対象とする職業訓練

上記の職業訓練は、主として求職中の者を念頭においているが、既に職に就いてはいるが、資格が不十分で弱い立場に置かれている者に対する職業訓練の仕組みも整えられている。

①交互訓練（デュアル訓練）による配置転換・昇進（Reconversion ou promotion par alternance（通称 Pro-A））¹²¹

Pro-A は、2018 年 11 月 5 日の法律で創設された新しい仕組みで、資格が十分でない被用者の雇用維持を「交互訓練（デュアル訓練、座学と企業内での実践訓練）」によって促進することを目指す仕組みである。対象となるのは、無期労働契約の被用者、有期労働契約の被用者（スポーツ選手又はプロのコーチの場合）、期限に定めのない単一参入契約（CUI : Contrat unique d'insertion）¹²²の者である。なお、Pro-A は、新型コロナウイルスが蔓延する中で実施された部分操業中の会社で働く者にも利用された。

Pro-A の期間は、上記の職業資格取得契約と同様であり、職業訓練は就業時間内あるいは就業時間外に行われる。就業時間内の職業訓練については、使用者による賃金の支払いが維持される。また、Pro-A を利用する被用者は、資格のある会社内の者の中から会社が選任したチューターによる支援を受けることもできる。

¹²⁰ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-des-demandeurs-d-emploi/article/preparation-operationnelle-a-l-emploi-collective-poec>

¹²¹ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13516>

¹²² CUI は、仕事を見つけるのが難しい者（長期失業者、中高年者、障害者、最低所得保障給付の受給者等）の採用を容易にすることを目指すもので、対象者に職業訓練や職業的な支援を、使用者に金銭的な支援を提供するものである。非営利部門（公的部門、アソシエーション等）で締結される雇用能力経路（PEC : Parcours emploi compétences）と営利部門で締結される CUI-CIE（単一参入契約－雇用発意契約）とがある（⇒3.3.）。<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F21006>

②集団移行（Transitions collectives）¹²³

集団移行（Transitions collectives）は、被用者の転職を見越してサポートを行う新しい職業訓練コースである。

フランス再建プラン（Plan France Relance）の枠内で実施されるこの仕組みは、困難な状況にある企業に対し、転職を希望する被用者を支援するために、採用募集を行う地域の企業とコンタクトをとる機会を提供し、将来が不透明な雇用に就いている被用者に対して、平穩に安全に、生活を支える仕事の1つに転職する可能性を提供するものである。

2021年1月15日以降展開されている集団移行は、新型コロナウイルスの蔓延に伴う危機に際し、使用者と被用者に見通しを提供することを目的としている。労使対話に基づいて、企業の側では、当該セクターの経済的変化を見越し、穩当にそれへの準備をすることを可能とし、また、被用者の側でも、その収入と労働契約とを維持したまま、地域で発展の見込める仕事にアクセスできるよう国が予算を負担する職業訓練につくことを可能にする。

3.2. 相談支援

相談支援と整理しうるような様々な支援も展開されている。特に、労働市場において弱い立場にある若年者に対しては、手厚い支援が行われている。

3.2.1. キャリア展開への助言（CEP : Conseil en évolution professionnelle¹²⁴）

CEP は、各人がその職業状況を把握し、場合によっては、キャリア展開、参入、能力開発、職業資格、転職等を目的とする戦略の策定・実施を担うものである。職業生活を通じて、自ら職業選択を行う能力を向上させ、また、特に適性の向上、能力開発及び新たな職業資格へのアクセスによって、キャリア展開を可能にするものである。

CEP は、すべての就労に従事する者が利用できるものであり、例えば、民間部門・公的部門の被用者、求職者、資格なく教育制度を退出した若年者、自営業者、職人等が利用できる。CEP では、情報提供・助言・キャリア展開計画による個別支援といったサービスが無料で提供される。CEP を提供する機関としては、ポール・アンプロワ、ミッション・ロカール、キャップ・アンプロワ、中間管理職雇用協会（Apec : Association pour l'emploi des cadres）等があげられる。

3.2.2. 若年者を対象とする伴走型支援

①雇用・自立に向けた契約に基づく支援（PACEA : Parcours contractuelisé

¹²³ <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/transitions-collectives-le-nouveau-parcours-de-formation-pour-anticiper-et>

¹²⁴ <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/droit-a-la-formation-et-orientation-professionnelle/CEP>, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32457>

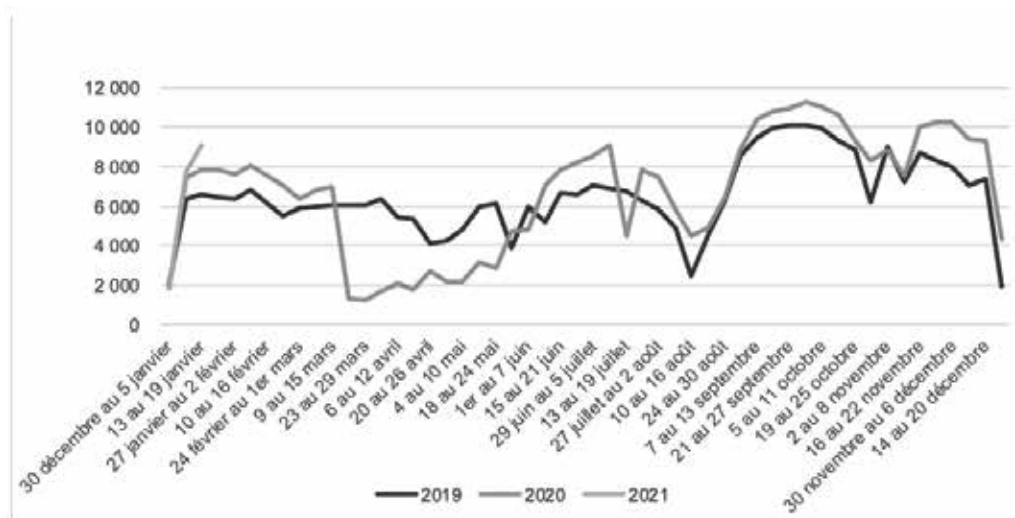
d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie)¹²⁵

PACEA は、2016 年の法律 (N°2016-1088) で創設された若年者のニーズに適応した若年者支援の仕組みで¹²⁶、12 カ月にわたり若年者 (16 歳から 25 歳) を集中的に支援するものである。PACEA による支援に入る前に、若年者の状況、希望、ニーズ、獲得している能力を確認するために、アドバイザー (Conseiller) と若年者との間で診断がなされる。

アドバイザーと対象となる若年者は、最初の面談から 1 か月かけて支援計画を作成する。PACEA は、最大 24 か月にわたる連続的な支援フェーズで構成される。PACEA に入る際に、アドバイザーが最初の支援フェーズ (複数の場合もあり) の期間を決める。各フェーズには、職業訓練期間や実地での職業経験取得、社会的・職業的支援の枠内で行われる特別な活動、支援に貢献する他の組織による活動が含まれる。

PACEA に入った若年者は、最大で 497.50 ユーロ (月額) (2021 年 4 月) の手当を受け取ることができる (年額上限は、この 6 倍)。この手当は、雇用や研修からの報酬や他の手当を受給している場合にも、その額が月額 300 ユーロを超えない場合には、受け取ることができる。ただし、次の若年者保障 (Garantie Jeunes) からの手当については、同時に受け取ることはいできない。

図表 3 - 6 : PACEA への初めての登録



2020 年 : 3 月～5 月に減少がみられる線、2021 年 : 1 月までの線

グラフの読み方: 2020 年 6 月 15 日から 21 日の間に、約 7800 人が PACEA を開始。

出典 : DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

(参考 : 2020 年 11 月上旬～12 月中旬の 2 回目の外出禁止期間中の登録は、5 万 6200 件で、前年の同期

¹²⁵ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/pacea>

¹²⁶ 上述の若年者対策 («1 jeune, 1 solution» (1 若年者に 1 解決策)) の枠内で、政府は、PACEA の利用を増大させるべくミッション・ロカルへの財政支援を増額する措置も採った。

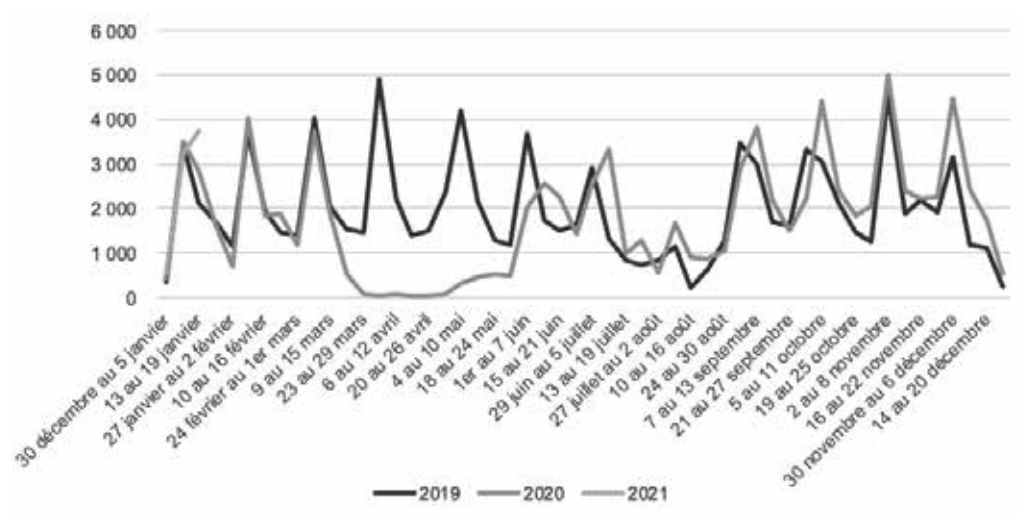
間の4万8300件を上回っている。)

②若年者保障 (Garantie Jeunes) ¹²⁷

若年者保障は、不安定な状態にある16歳から25歳の若年者を雇用や職業訓練に向けて支援する仕組みで、支援に際して若年者とミッション・ロカールの間で契約が締結される。上記のPECEAの特別な形態で、実地での職業経験を得たり、職業訓練や社会的職業的支援を受けたりすることができる。

年齢要件のほかに、両親から経済的支援を受けていないこと、職業訓練や雇用についていないこと、収入が1243.67ユーロを超えないこと（障害労働者は除く）、PACEAの支援に入っていることの要件がかかる。最大で月額497.50ユーロ（2021年4月）の手当が支給される。支援期間は1年で、最大6か月延長される。

図表3-7：若年者保障スキームへの初めての登録



2020年：3月～5月に減少がみられる線、2021年：1月までの線

グラフの読み方：2020年6月1日から7日の間に、約2000人が、若年者保障スキームを開始

出典：DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

(参考：2020年11月・12月の新規登録は2万1000件で、昨年の同期間の1万6200件を上回っている(+29.6%)。)

3.3. 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や相談支援の他に、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

¹²⁷ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32700>

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）¹²⁸。

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¹²⁹。「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。

3.3.1. 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）

2019 年末の段階で、フランスには、3843 の経済活動による参入を行う機関（SIAE）が存在している（前年比+1.4%）。その内訳は、参入支援作業所・現場（ACI : Atelier et chantiers d'insertion）が 1907、仲介アソシエーション（AI : Association intermédiaires）が 655、参入支援企業（EI : Entreprise d'insertion）が 981、参入支援派遣企業（ETTI : Entreprise de travail temporaire）が 300 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。フルタイム換算で、82,700 の雇用が実現されている。

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。契約は 4 カ月以上の有期契約で、原則として 24 カ月まで更新できる。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。
- 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つせんすることで、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

¹²⁸ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-par-l-activite-economique/>

¹²⁹ 「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ー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ー雇用発意契約（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（⇒3.4.②）。<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competes/article/le-contrat-unique-d-insertion-cui-dispositions-generales>

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、派遣労働をあつせんするとともに、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。

3.3.2. 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¹³⁰。なお、どの機関で支援を受けるかの振分け・方向づけは、職業紹介機関であるポール・エ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¹³¹、合計 24 カ月の範囲内で更新される。

3.4. 就労困難者の雇用に対する助成

一般の企業が就労困難者を雇用した場合に一定の助成を行う仕組み（①）も存在している。また、就労困難者を対象とする特別な契約形態（②）も用意されている。

①Emploi franc¹³²

Emploi franc 制度は、都市の政策優先地区（QPV : quartier prioritaire de la politique de la

¹³⁰ なお、SIAE で就労する者には、男性（63%）、採用前に長期間求職者であった者（56%）、バカロレアよりも低い資格水準の者（80%）が多い（2019 年）。

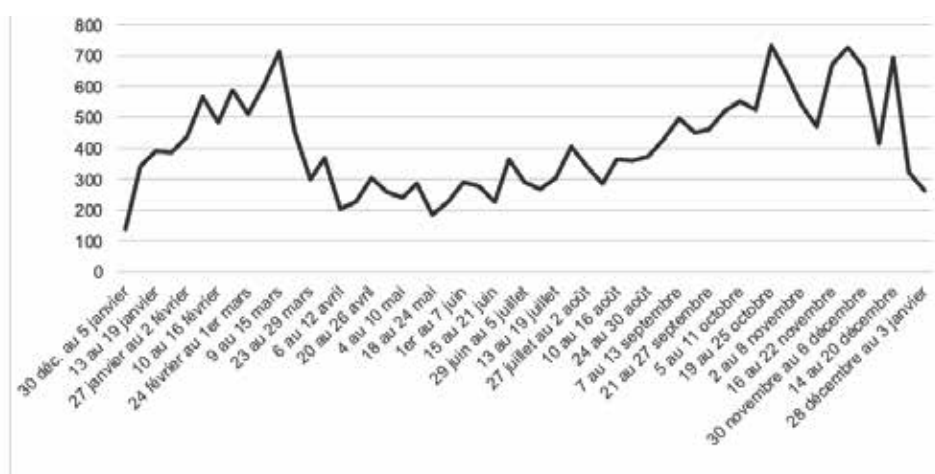
<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/linsertion-par-lactivite-economique-en-2019>

¹³¹ 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。

¹³² <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F34547>

ville) に住んでいる者を雇用した使用者に対して支援を提供する仕組みである。2021 年 12 月 31 日までの時限的な仕組みで、Emploi franc での 26 歳未満の若年者の雇用（2020 年 10 月 15 日から 2021 年 5 月に締結されたもの）に対しては次の特別手当が支給される：無期契約の場合、1 年目：7000 ユーロ、2 年目・3 年目：5000 ユーロ、有期契約（最低 6 カ月）の場合、1 年目：5500 ユーロ、2 年目：2500 ユーロ。26 歳以上の者の雇用の場合は、次の額となる：無期契約の場合、5000 ユーロ（3 年間）、有期契約（最低 6 カ月）の場合、2500 ユーロ（2 年間）。パートタイムの場合は、時間に比例した額となる。

図表 3－8：受理された雇用支援への申請数



グラフの読み方：約 370 の申請が、2020 年 8 月 24 日から 30 日の間に使用者からなされ、ポール・アンプロワにより受理。

出典：DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

②雇用能力経路（PEC : Parcours emploi compétences¹³³）

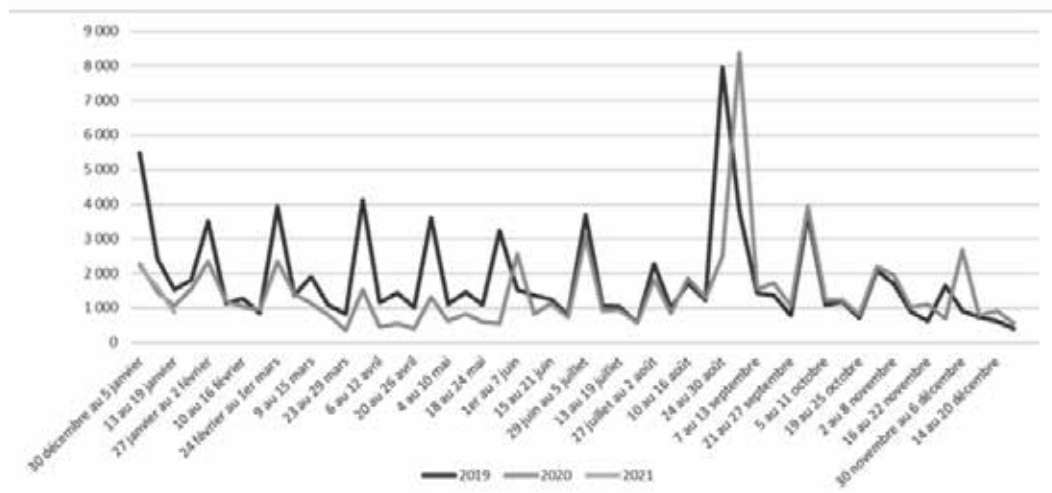
従来の支援付き雇用の仕組みを改変した、就労困難者を対象とする特別な契約形態として PEC と呼ばれるものもある（2018 年 1 月以降）。PEC は、非営利部門（公的部門、アソシエーション）で利用されるもので、その実施は、雇用・職業訓練・支援の 3 つで構成されている。すなわち、応用可能な能力を高め得る雇用、職業訓練への容易なアクセス、および、使用者及び公的雇用サービス（ポール・アンプロワ、ミッション・ロカール、キャップ・アンプロワ）による支援の 3 つである。これにより、労働市場への永続的な参入を目指す。

対象となる者は、労働市場から最も遠ざかっている者で、特に想定されているのは、障害者や都市の政策優先地区（QPV）に住む者である（対象者は、上記の PMSMP を利用することもできる）。PEC の目標期間は 12 カ月で、使用者に対しては、予算の範囲内で最低賃

¹³³ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/pec>, <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/flyerpec.pdf>

金（SMIC）の 30%から 60%の助成がなされる（割合は地方圏知事が決める）¹³⁴。また、使用者には、社会保険料の使用者負担分や各種税負担の免除も認められる。なお、PEC への方向付けは、公的雇用サービスのカウンセラーにより求職者の状況を確認した後に行われる¹³⁵。

図表 3－9：雇用能力経路（PEC : Parcours emploi compétences）への登録



2020 年：3 月～5 月に一番下に来ている線、2021 年：1 月までの線

グラフの読み方：約 900 人が、2021 年 1 月 11 日から 17 日の間に PEC に登録又は更新。

出典：DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire Au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

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

上述の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¹³⁶。

3.5.1. 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

¹³⁴ QPV に住む者や地方活性化地域（ZRR : Zones de revitalization rurale）に住む者の場合は、最低賃金（SMIC）の 80%、26 歳未満の若年者及び 30 歳未満の障害労働者の場合は同 65%の助成がなされる。

¹³⁵ 若年者対策（«1 jeune, 1 solution»（1 若年者に 1 解決策））の枠内で、政府は、2021 年、若年者を対象として PEC を 80,000 件実施することを定めた。非営利部門の利用者は、26 歳未満の若年者（障害がある場合は 30 歳まで）を PEC で採用すると金銭的支援を受けることができる。

¹³⁶ <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。

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¹³⁷。近年、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7万1100の雇用が生み出されてもいる。

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¹³⁸。

3.5.2. 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、社会的紐帯の保全・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、

¹³⁷ 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。

¹³⁸ フランス再建プラン（Plan France Relance）は3つの優先課題（環境、競争力、結束）を示しているが、そのうちの「結束（Cohésion）」において、社会連帯経済への言及も行われている。すなわち、雇用の維持と保護を主要な課題の1つとし、社会連帯経済への支援の提供を確認している。

<https://www.gouvernement.fr/france-relance>

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）。

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 française 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。

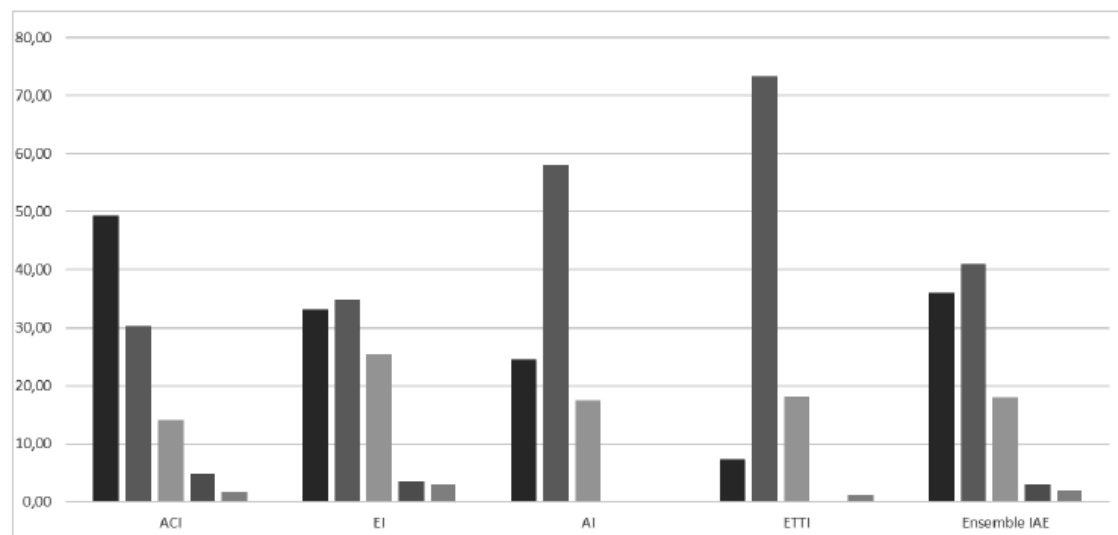
3.6. 新型コロナウイルスへの対応

3.6.1. 事業への影響

新型コロナウイルスは、労働市場で脆弱な立場にある者にも大きな影響を与えた。特に若年者（フランスでは、就職に困難を抱える者の筆頭に位置づけられる）の就業への影響が大きかったことは、冒頭で既に示した通りである（⇒1.3.）。

また、この他にも、上記の経済活動による参入支援を行う機関（SIAE）の 95%以上が、事業を減少又は停止させることとなり、その 87%が部分操業を経験することとなったことも、DARES（労働省内の調査研究統計局）の調査により明らかにされている（⇒図表 3-10）。これに伴い、SIAE によって担われる参入支援も、平均して 21%減少したとされる（内訳は、ETTI：-54%、AI：-28%、EI：-8%、ACI 等：-4%）¹³⁹。

図表 3-10：タイプ別の危機以降の操業の状況



左から順に、一時的閉鎖、事業の大幅な減少（総売上げの 90%～50%）

事業の減少（総売上げの 50%～0%）、事業維持、事業増大

グラフの読み方：ACI の 49%は一時的な閉鎖を余儀なくされた。

¹³⁹ 各国における新型コロナウイルスの影響について尋ねた「質問票」に対する Serge Ebersold 氏からの回答。

出典：Dares, enquête flash Covid-19 IAE, mai 2020

範囲：SIAE 全体、フランス全土

3.6.2. 対応策

こうした状況が確認される中で、フランスでは、既存の制度を活用しつつ対応していくことが行われた。特に、影響を大きく受けた若年者への支援に力を入れた点、そして、経済活動の縮小（部分操業）により生じた余剰人員を職業訓練に向かわせることで対応を行った点は、フランスの特徴といえることができる。

実際、政府が策定したフランス再建プラン（Plan France Relance）では、雇用支援のための措置（特に、有期雇用や派遣について）が定められたが、その中で優先課題として示されたのは、次の3つである¹⁴⁰：①若年者一人一人に解決策（雇用、仕事（mission）、職業訓練）を保障する¹⁴¹、②部分操業又は長期の部分操業のもとに置かれている労働者を職業訓練することで雇用を維持する¹⁴²、③将来性のある職業への転職に向けて労働者を支援すること、求職者を将来性のある職業訓練に向かわせることに投資する¹⁴³の3つである。

こうした動きは、特に、最初の外出禁止期間（2020年3月17日～5月10日）が終わったあとの、PACEA や若年者保障（Garantie Jeunes）の利用の増大（⇒3.2.2.）や求職者の職業訓練登録数の増大（⇒図表3-11）によっても確認することができる。

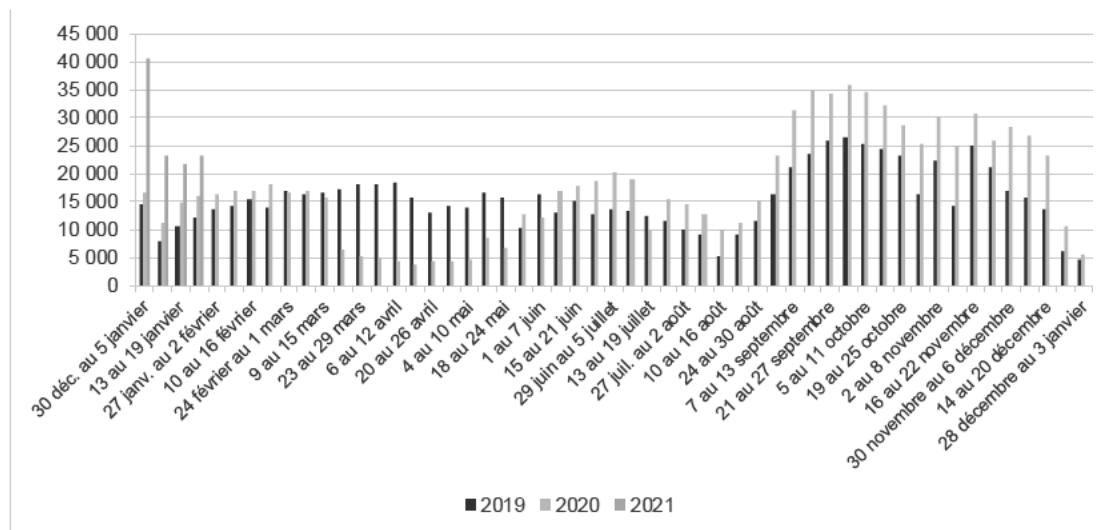
¹⁴⁰ <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/>

¹⁴¹ このために用意されたのが、既に言及のある若年者対策（«1 jeune, 1 solution»（1若年者に1解決策））である。①職業生活への参入を容易にする（若年者を雇用した場合の金銭的支援等）、②将来性のあるセクター・職業に向けて職業訓練を実施する、③参入に向けた道筋を提示することで特に雇用から遠ざかっている若年者を支援する（PACEA や若年者保障（Garantie Jeunes）等の利用）の3つの軸からなり、このために90億ユーロ以上が用意された。<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/plan-1jeune-1solution/>

¹⁴² このために76億ユーロが用意された。部分操業のもとに置かれた労働者は、最も危機が深刻であったときに900万人に及んだが、就労しない時間に職業訓練を実施することで、解雇の回避を可能にした。<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/preserver-les-emplois-et-former-les-salaries/>

¹⁴³ このために、政府は10億ユーロの投資を行った。Pro-A の強化や CPF の増額などがなされ、また、集団移行（Transitions collectives）の仕組みが利用された。<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/investir-dans-les-competences/>

図表 3－1 1：求職者の職業訓練登録数



2020 年：3 月～5 月に減少がみられる線、2021 年：1 月までの線

出典：DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

また、フランス再建プラン（Plan France Relance）では、雇用労働分野における優先課題として、もう 1 つ、ニーズにあった解決策を提供することで雇用から遠ざかっている者に特別な支援を行うという目的のもと、インクルージョンを支援・展開することも掲げられた。具体的には、約 5000 の社会的包括企業（すなわち、SIAE と適応企業）に対して 3 億 2000 万ユーロの支援を行うことも定められた¹⁴⁴。

4. おわりに

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 年法改正による雇用義務制度の強化からも分かるように、近年のフランスでは、障害者の職業的参入、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、手厚い支援を提供する適応企業や 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。一般企業と適応企業や ESAT の双方で、障害者の就労を支えることが目指されており、また、両者の間に流動性と補完性が存在することが重要だとされている。

労働市場において不利な状況におかれている者は、障害者だけではない。若年者や低資格

¹⁴⁴ なお、その成果として、2021 年第 2 四半期のスタート時において、適応企業において 11,500 の追加的な雇用を創設できたことが指摘されている（半分以上が 2021 年に入ってから創設）。また、2021 年末までに刑務所環境に 10 の適応企業（それぞれ少なくとも 15 人の障害のある受刑者を雇用）を創設することも目指されている。<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/reliance-activite/soutenir-et-developper-l-inclusion/>

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も、フランスにおいて大きな課題とされている。そうした中で、こうした者に焦点を当てた職業訓練や相談支援、経済活動を通じた参入支援の仕組みが整えられ、また、「社会連帯経済」という考え方の下で、彼らの職業的参入を支援する施策が展開されている。

新型コロナウイルスの流行に際しては、特に、こうした社会的に不利な立場に置かれた者は危機による影響を被りやすいことを考慮して、既存の制度を活用しつつ、彼らの支援のために多くの予算が投入された。社会的な危機の中で、インクルージョンを支援することの重要性が再確認されたと言えることができる。

第4章 ドイツの概要¹⁴⁵

石崎由希子

1 障害者に対する雇用・就業支援

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¹⁴⁶。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¹⁴⁷。特筆すべきは、同原則において、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点である。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¹⁴⁸。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¹⁴⁹。

¹⁴⁵ 本章は、『日本財団 Work! Diversity プロジェクト 2019 年海外状況整理部会報告書』のうち筆者が執筆を担当した「第4章 ドイツの概要」に加筆修正を加えたものである。なお、本章において引用したウェブサイトの最終閲覧日は2021年5月10日である。

¹⁴⁶ 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〕。

¹⁴⁷ 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とのことである。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。

¹⁴⁸ 例えば、早期胃腸がんの除去後2年は50、その他の胃腸がんの除去後5年間は80-100という具合である。

¹⁴⁹ 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

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¹⁵⁰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疾病の中には、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、日本では通常障害認定されないものも含まれている¹⁵¹。

「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）¹⁵²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」である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¹⁵³。

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）。

2019年においては、7,902,960人（2017年：7,766,573人）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（65歳以上が57.2%、60～65歳が11.7%）。障害の原因は、89%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¹⁵⁴。主な障害の種別としては、58%が身体障害（25%が内部障害、11%が四肢障害、10%が脊椎等障害、4%が視覚障害、3%が聴覚障害、2%が乳房喪失）、22%が知的又は精神障害、9%が脳障害である¹⁵⁵。また、失業している重度障害者は、154,696人（2018年：156,621人）

術後の治癒経過観察期間中（5年間）は最低でも50となる。

¹⁵⁰ 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。

¹⁵¹ 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。

¹⁵² 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）。

¹⁵³ 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。

¹⁵⁴ 連邦統計局（Statistische Bundesamt）のウェブサイト

（<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Behinderte-Menschen/Tabellen/geschlecht-behinderung.html>）。

¹⁵⁵ 連邦統計局とロバート・コッホ研究所が共同で運営する連邦健康報告（Gesundheitsberichterstattung）のウェブサイト（<https://www.gbe->

であり、失業率は6.8（2018年：6.7）%である¹⁵⁶。2019年において、就労している重度障害者及び同等取扱い者数は1,133,281人（重度障害者907,057人、同等取扱者196,732人、職業訓練生8,491人）である¹⁵⁷。

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促進給付については、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）。

1. 2 就業支援の主要な担い手

1.2.1 連邦雇用エージェンシー・ジョブセンター

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。こうした給付は、自治体と共同で設置された機関である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）¹⁵⁸。

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）の担当機関¹⁵⁹としても位置付けられる（社会法典第9

bund.de/gbe/pkg_olap_tables.prc_set_orientation?p_uid=gastd&p_aid=46648956&p_sprache=D&p_help=2&p_indnr=215&p_ansnr=56384485&p_version=2&D.000=1&D.002=3&D.003=3&D.004=3&D.624=2&D.100=3）。

¹⁵⁶ 連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）ウェブサイト：Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung - Deutschland (Jahreszahlen)
(https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1262946&topic_f=analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte)。

¹⁵⁷ 連邦雇用エージェンシーウェブサイト：Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX) - Deutschland, West/Ost und Länder (Jahreszahlen)
(https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1262946&topic_f=bsbm-bsbm)。

¹⁵⁸ 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〕。

¹⁵⁹ 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）。

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)。なお、連邦政府が公表した「障害者の参加を強化するための法律草案」(2021 年 2 月 3 日)においては、障害のある生活困窮者の就労支援のために連邦雇用エージェンシーがジョブセンターと連携し、リハビリテーション給付と社会法典第 2 編に基づく労働生活給付を調整しつつこれらを行うことを可能とする改正が予定されている¹⁶⁰。

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 302 のジョブセンターを設置している¹⁶¹。

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、付随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 (Arbeitsassistent) 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¹⁶²。

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)、就労に付随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。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)。

¹⁶⁰ 連邦労働社会省ウェブサイト (<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/teilhabestaerkungsgesetz.html>)。

¹⁶¹ 連邦雇用エージェンシーウェブサイト (<https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns>) 参照。

¹⁶² 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。

2019年には、ドイツ全土で192ある統合専門サービスセンター（約1800人の専門職が従事）が、62,400人の障害者に対して支援を行った。このうち88%で雇用関係の保障に成功している¹⁶³。

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対し、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、2019年時点で965（2018年：919）に上り、約12,500人（2018年：13,000人）の重度障害者が雇用されている。このうち、精神障害者の割合は28%、知的障害者の割合は24%、その他の障害者の割合が49%となっている¹⁶⁴。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2019年時点で683か所（各施設は2,922か所）あり、317,725人（このうち労働部門が269,044、訓練領域が29,067）が就労している¹⁶⁵。なお、2019年に発刊された統合局及び中央公的扶助局の連合会（BIH）の年間報告書には、障害者作業所において就労する障害者の障害種別に応じた割合が示されており、知的障害者が76%、精神障害者が21%、身体障害者が3%である¹⁶⁶。

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¹⁶⁷。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¹⁶⁸。

包摂事業所では、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

¹⁶³ 統合局及び中央公的扶助局の連合会（Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, BIH）が2020年に発刊した年間報告書（BIH, Jahresbericht 2019/2020, S.25）。

¹⁶⁴ BIH, Jahresbericht 2019/2020, S.21.

¹⁶⁵ 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>）参照。

¹⁶⁶ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.32.

¹⁶⁷ 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巻123頁（2014年）。

¹⁶⁸ 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、障害者作業所、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

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。包摂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¹⁶⁹。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¹⁷⁰。

包摂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¹⁷¹。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っ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（2））。

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¹⁷²。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 条 2 項）¹⁷³。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。

¹⁶⁹ 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。

¹⁷⁰ 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。

¹⁷¹ BIH「社会法典第 9 編 215 条以下に基づく包摂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)）。

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、包摂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。包摂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あるか否かに関わらず、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。

¹⁷² 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」季労 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。

¹⁷³ 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。

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¹⁷⁴。

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

¹⁷⁴ 2019 年 1 月 28 日に実施した連邦労働社会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、実際の就労時間を平均すると週 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。

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(3)）。

1. 4 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¹⁷⁵。以下ではその内容を取り上げる。

1.4.1 雇用義務制度

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年から2019年にかけての平均実雇用率は4.6%（民間4.1%、公的部門6.5%）である¹⁷⁶。2019年において、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171,599の使用者（民間は160,241）のうち、雇用率未達成の使用者は132,229（民間は126,468）であり、このうち43,796（民間は42,682）は0%である。また、規模別にみると、従業員10,000人以上の使用者（9）における平均実雇用率が6.4%であるのに対し、500～1000人未満の使用者における実雇用率が4.6%、250～500人未満は4.3%、60～250人未満は3.7%、40～60人未満は3.0%、20～40人未満は2.8%となっており、小規模になるほど実雇用率が低い傾向がうかがわれる。

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うる。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¹⁷⁷）、②就労に際し、通常の範囲

¹⁷⁵ 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ードイツ法を参考として」日本労働研究雑誌685号33頁（2017年）。

¹⁷⁶ 連邦雇用エージェンシーウェブサイト：Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX)

(https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1262946&topic_f=bsbm-bsbm)。

¹⁷⁷ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 14. Auflage 2020, §155 Rn.4.

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¹⁷⁸）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¹⁷⁹。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年間に付きダブルカウントが継続する（同159条2項）。

なお、2019年時点において、1カウントされている重度障害者等は1,094,625人、2カウントは7,485人、3カウントは2684人、4カウントは19人、5カウントは3人である。また、2カウントされている職業訓練生は8,436人、3カウントされている職業訓練生は56人である¹⁸⁰。

1.4.2 調整賦課金制度とその用途

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140（125）ユーロ、2～3%については245（220）ユーロ、0～2%については320（360）ユーロとなっている（括弧内は2016～2020年の金額。2021年に引き上げられている）。

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¹⁸¹。統合局が運営に用いる調整賦課金（5億8,600万ユーロ）は、使用者に対する給付（2億1800万ユーロ/74,000件）、包摂事業所に対する給付（1億200万ユーロ）、統合専門サービスセンターに対する給付（9,400万ユーロ）、重度障害のある労働者に対する給付（5,700万ユーロ）、労働市場プログラム（5,000万ユーロ）等に対して用いられる（括弧内の数値は2019年のも

¹⁷⁸ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, §155 Rn.6.

¹⁷⁹ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, §159 Rn.6.

¹⁸⁰ 連邦雇用エージェンシーウェブサイト：Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX) - Deutschland, West/Ost und Länder (Jahreszahlen)

(https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1262946&topic_f=bsbm-bsbm)。

¹⁸¹ BIH, Jahresbericht 2018/2019, S.15.

の)¹⁸²。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。

1.4.3 使用者に対する給付

使用者に対する給付・助成のなかには、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¹⁸³。

(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¹⁸⁴。

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¹⁸⁵。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カ月とされて

¹⁸² BIH, Jahresbericht 2019/2020, S.8.

¹⁸³ 廣田・前掲論文社会保障法27号88頁。

¹⁸⁴ 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）。

¹⁸⁵ 2019年1月30日に実施したベルリンの包摂事業所 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とのことであった。なお、Lebenswelten は1982年に設立されたベルリンで最も古い包摂事業所であり、Hertrampf氏は包摂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。

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% を下回す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、後述する統合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¹⁸⁶。

(2) 統合局による給付

統合局は 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、統合局は、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、支援者の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¹⁸⁷。

2019 年時点において、包摂事業所を除く使用者への給付（2 億 1,803 万ユーロ）のうち、

¹⁸⁶ Gagel/Nebe, SGB II / SGB III, SGB III, 2020, §46 Probebeschäftigung und Arbeitshilfe für behinderte, Rn.17.

¹⁸⁷ 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).

1億7,795万ユーロ（45,311件）が通常の範囲を超える負担に対する給付、2,657万ユーロ（8,399件）が障害に適した設備の導入に対する給付、1,253万ユーロ（1,716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¹⁸⁸。また、包摂事業所への統合局からの給付1億201万ユーロのうち、87%（約9,000万ユーロ）が通常の範囲を超える負担に対する給付、12%（約1,100万ユーロ）が設備投資に対する給付である¹⁸⁹。

（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¹⁹⁰。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（社会法典第9編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）、ベルリンの障害者作業所において実施した聞き取り調査においては、なお同制度の評価を行うには早すぎるとの回答を得た¹⁹¹。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¹⁹²。

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¹⁹³。なお、連邦政府が公表した「障害者の参加を強化するための法律草案」（2021年2月3日）においては、同制度の対象を既に障害者作業所で就労している重度障害者に拡張することが予定されている¹⁹⁴。これにより障

¹⁸⁸ BIH, Jahresbericht 2019/2020, S.19.

¹⁸⁹ BIH, Jahresbericht 2019/2020, S.21-22.

¹⁹⁰ Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGBIX, 14. Auflage 2020, §61 Rn.4.

¹⁹¹ 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。

¹⁹² 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。

¹⁹³ BT-Drucksache 19/13399, S.36.

¹⁹⁴ 連邦労働社会省ウェブサイト（<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und->

害者作業所で就労する重度障害者が一般労働市場で就労する機会を広げることが企図されている。

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。

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¹⁹⁵。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）¹⁹⁶。

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¹⁹⁷。

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

Gesetzesvorhaben/teilhabestaerkungsgesetz.html)。

¹⁹⁵ 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〕。

¹⁹⁶ 下記の諸施設につき、Doreen Kalina: Betriebliche Realisierung beruflicher Ausbildung behinderter Menschen, Nomos, 2019, S.228ff.

¹⁹⁷ 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>）による。

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¹⁹⁸。

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、本人の負荷耐性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¹⁹⁹。

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²⁰⁰。

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。

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企業実習（individuelle betriebliche Qualifizierung）も挙げられる（社会法典第 9 編 49 条 3 項 3 号）²⁰¹。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、それから実習せよ（Erst platzieren, dann qualifizieren）」というこ

¹⁹⁸ 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。

¹⁹⁹ BTZ の連合会ウェブサイト（<https://www.bag-btz.de/fuer-interessenten/angebote/index.html>）及び Rehadat 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。

²⁰⁰ Rehadat 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）。

²⁰¹ この点につき、福島・前掲論文・季労 235 号 50 頁以下も参照。

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カ月の期間内において行われる²⁰²。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。

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 就業困難者を支える制度とその対象者

就業困難者を支える法制度として、職業訓練や相談支援、就業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（就業促進法）及び同第2編（求職者基礎保障法）である²⁰³。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。

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、修了できなかった場合等、就労継続との関係でそれが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。

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37条1項）。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

²⁰² 統合局ウェブサイト（<https://www.integrationsaemter.de/Fachlexikon/77c3935i/index.html>）。

²⁰³ 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、同『現代ドイツ公的扶助論』（学文社、2014年）、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）、布川日佐史「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」現代福祉研究20巻31頁（2020年）等参照。

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²⁰⁴。その上で、雇用エージェンシーと求職者等との間で、統合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参入契約（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編の受給権者には、訓練ポストを探す者又は雇用先を探す求職者（15条）のほか、雇用エージェンシーに登録し、職業紹介を受けながら社会保険加入義務のある雇用先を探している失業者（16条）、1年以上失業している長期失業者（同18条）、障害者（同19条）、育児や介護により稼得活動・求職活動・企業内職業訓練を中断した者で相当の期間経過後に稼得活動に復帰している者（同20条）等が含まれる。

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、受給権者と同じ世帯²⁰⁵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2編において独自に定めている給付のほか、社会法典第3編に基づく労働生活参加促進給付が含まれる（社会法典第2編16条）。

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（同2条）と支援（Fördern）の原則（同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参入契約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²⁰⁶。この統合協定は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。

²⁰⁴ Gagel/Peters-Lange, SGB III § 37 Potenzialanalyse und Eingliederungsvereinbarung, Rn.4

²⁰⁵ 厳密には、ここでは「ニーズ共同体（Bedarfsgemeinschaft）」という概念が用いられている。ニーズ共同体に住む世帯構成員とは、①受給権者の他、②25歳未満かつ未婚で就労可能な子の両親・単親、③受給権者のパートナー（法律婚に基づく異性の配偶者に限られない）、④①～③の25歳未満の子で生活費を賄えない者である（社会法典第2編7条3項）。

²⁰⁶ 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。

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(同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。

2. 2 各種の給付

以下では、社会法典第3編に基づく積極的労働促進給付及び社会法典第2編に基づく労働生活参加給付のうち、特に、就業困難者に対する就労支援を内容とする給付を取り上げる。

2.2.1 使用者に対する給付

(1) 就業困難者に対する賃金補填手当

自身に内在する事情ゆえに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)。

(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、1年目は75%、2年目は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、この規定は賃金補填手当を受給する使用者には適用されない。

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)に伴い導入されたものであるが、その前身となる規定が2007年10月10日のジョブパースペクティブ法(社会法典第2編の改正に係る第二次法—特別の就労困難性を抱える長期失業者のパースペクティブ)により導入され、また、2011年12月20日の労働市場参入機会改善法により一部改正がなされていた。2018年法以前の制度の下では、賃金補填手当の対象者は、長期失業に加えて2以上の就労を妨げる事情(例えば、年齢、移民、学卒や職業上の資格の欠如、中毒、債務超過等²⁰⁷)を抱える者とされており、支給額も賃金額の75%を上限としつつ、就労困難性に伴う労働能力の不足の程度に応じて設定されることとなっていた。旧制度については、認定事務の煩雑さや予測可能性の欠如、就業困難者に対するスティグマに係る課題が指摘されていたが、現行制度は、給付要件及び内容をシンプル化・透明化することで、支給に係る行政機関の判断を容易にすると共に、使用者による雇用の場の提供に対するインセン

²⁰⁷ BT-Drucksache 16/5715, S.7.

ティブを高めることを企図したものといえる²⁰⁸。

2007 年法の下では、支給期間は原則 2 年間とされていたものの、支援がなくては一般労働市場における就労が困難な場合には、これを延長して支給することが可能となっていた。もっとも、このことは、助成を受けて就労する「社会的労働市場」に就業困難者を固着させる結果を導き、批判の対象となった。そこで、2011 年 12 月 20 日の労働市場参入機会改善法により、支給期間に 2 年間という限定を付すこととなった²⁰⁹。現行制度もこれを引き継ぐものといえる。

賃金補填手当の支給を受けている期間については、雇用エージェンシー又は委託された第三者機関による包括的な就労随伴支援（*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。こうした仕組みは、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連邦プログラム等における経験を踏まえて、追加されたものである²¹⁰。

（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。同制度は 2 年間の賃金補填手当の支給と支援の提供では一般就労困難な者を対象とするものといえる。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を受給しており、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いか、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）²¹¹。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、包括的な支援（*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、就労に付随する包括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

²⁰⁸ BT-Drucksache 19/4725, S.10.

²⁰⁹ Gagel/Kohte, SGB II / SGB III, SGB II § 16e Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Rn.5.

²¹⁰ Gagel/Kohte, SGB II / SGB III, SGB II § 16e Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Rn.31.

²¹¹ 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）。

る（同条5項）。

2.2.2 就業困難者に対する給付

(1) 職業相談に対する助言

雇用エージェンシーは、労働生活への参加を希望する者の職業相談に対する助言（Berufsberatung）を行う（社会法典第3編29条1項）。職業相談に対する助言は、相談者の志向、適性、職業能力や就労能力、現在及び将来の就労可能性を踏まえてなされる。このとき、職業紹介に必要となる職業又は個人に関する要素、職業能力や適性の他、就労困難性の有無、程度を判定する潜在能力分析（Potenzialanalyse）を実施することもできる（同31条、37条）。さらに、雇用エージェンシーは、職業適性や就職能力を判定するために必要な範囲で、相談者の同意を得て、医学的・心理学的検査を行うものとされる（同32条）。

(2) アクティベーション・職業上の参入措置

就業困難者は「アクティベーション・職業上の参入のための措置（Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung）」による支援を受けうる。「アクティベーション・職業上の参入のための措置」には、労働市場・職業訓練市場（参加）に向けた準備、就労困難性の判定、減少、除去のための措置（インターンシップ、トライアル雇用等を含む）、民間企業による社会保険加入義務のある雇用の紹介、就労開始時における就労安定化のためのコーチング等²¹²が含まれる。就労困難性が高く、とりわけ失業期間が長期化している失業者のアクティベーションに際しては、その支援ニーズの高さを踏まえて、措置の内容・期間が設定されることが求められる（社会法典第3編45条1項）。措置を実施する主体は、雇用エージェンシーが委託した機関の他、失業者を雇用する使用者が含まれうる。ただし、使用者が提供する措置は原則として6週間（特に就労に困難を抱える者については12週間）を超えてはならないとされる（同2項）。

(3) 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）²¹³。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²¹⁴。

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

²¹² 就労関係の開始にそれが必要といえる場合には、育児費用の負担もここでの支援内容に含まれる。

Gagel/ Bieback, SGB III § 45 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung SGB II / SGB III Rn. 259.

²¹³ 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）。

²¹⁴ 森・前掲論文・社会政策6巻2号22頁。

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業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²¹⁵、一般労働市場における就労促進効果も弱い²¹⁶ため、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、就業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） 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）。この給付は自治体によりなされるものである。

2.2.3 若年者に対する支援²¹⁷

（1） 職業準備

職業訓練を受けることが個人的事情により困難な場合等に、職業準備のための教育措置が必要で、かつ当該措置により成果が期待される若年者で義務教育課程（小学校・中等教育）を終えている者については、職業訓練前の準備としての教育支援を受けることができる。当該支援の中には、学卒証明書の取得を準備することも含まれうるが、支援措置自体が学校法の適用を受けていないことやカリキュラムの設計、教育方法、使用されている教育・学習教材の質が高く、職業訓練の成功が期待できることが必要となる（社会法典第 3 編 51・53 条）。

また、職業訓練先の紹介が困難な者や職業訓練実施に必要となる成熟性を有していない者、学習障害者や社会的に不利な状況に置かれている者と職業訓練契約を締結して導入研修（Einstiegsqualifizierung）を行う使用者には 6 カ月から 12 カ月の範囲内で助成が行われる（同 54a 条）。

（2） 支援付き職業訓練

企業内の職業訓練を受ける者のうち、支援なしには職業訓練の開始・継続・修了が困難な者又は職業訓練契約を修了前に解消され、その後、職業訓練を開始できていない者若しくは職業訓練修了後、労働関係を開始できていないかあるいは安定化できていない者については、職業訓練・導入研修において、更には、職業訓練前の準備段階（6 か月）において、一定の支援が行われうる。こうした支援付き職業訓練（Assistierte Ausbildung）に参加する若年者については、職業訓練を実施する事業所内において、固定の職業訓練コーチが配置され、個人的に継続的な支援を受ける。支援内容は、社会教育的な指導、職業訓練関係や就労

²¹⁵ 森・前掲論文・労旬 1838 号 58 頁。

²¹⁶ 森・前掲論文・社会政策 6 巻 2 号 23 頁。

²¹⁷ 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〕。

開始能力開発を安定化させる措置、教育や言語能力の不足を補う措置、専門的なスキル、知識、技能の伝達等である。職業訓練修了後の支援については、職業訓練終了時から1年以内、雇用関係成立時から6か月以内に行うことが求められる。雇用エージェンシーは支援機関に支援の提供を委託するが、支援内容については、支援対象者と相談の上、支援機関の同意を得て決定する。また、支援内容は随時見直される。この他、援助付き職業訓練を実施する企業に対しても一定の支援がなされうる（社会法典第3編74条、75条）。

(3) 企業外職業訓練

学習障害がある、あるいは、社会的に不利に扱われているなどの事情により、企業内の職業訓練先を見つけることができないか、職業訓練契約が修了前に解消されてしまっており、支援なしには職業訓練を修了できない若年者については、企業外の職業訓練機会が提供されうる。こうした職業訓練機会を提供する事業者に対しては、雇用エージェンシーから一定の助成がなされ、事業者が訓練生に支払う訓練報酬の一部が償還される（社会法典第3編76条）。

(4) 追加的相談支援

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）。

3 検討

3. 1 ドイツにおける雇用・就業支援制度の特徴

ドイツにおける障害者・就業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、就業困難者については就労機会の提供と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が（第二労働市場とも呼ばれる）、障害者・就業困難者の一般就労を促進するべく、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、障害者や就業困難者に対する個別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、労働能力の制約の程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く。こうしたアプローチは、就業困難者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、その雇用創出効果が注目されている²¹⁸。

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になることから、障害者・就業困難者（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業困難者については、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。

3. 2 ドイツ法の特徴

障害者・就業困難者（生活困窮者等）に対するドイツの雇用・就業支援制度について、日本の制度との比較を意識しつつその特徴をまとめると次のようにいえる。

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、重度障害者に該当しない比較的軽度の障害者についても、就労支援の過程で就労困難性が認められた場合には、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りうる。さらに、包摂事業所との関係では、障害認定を受けていない精神疾患者についてもその雇用割合に参入し、職業リハビリテーションの対象にするなどの法改正もなされている。このため、日本において、単に疾病労働者として、障害者雇用法制の埒外に置かれるもののうち一定の者が、ドイツにおいては、障害者雇用法制の中に位置づけられることとなる。また、雇用義務制度の下、①ドイツでは週 18 時間以上で 1 カウントされる上、障害特性による労働時間短縮についても 1 カウントと認められうる、②支援の必要性が高い障害者に複数カウントが認められる、③一律の金額ではなく、労働能力の制約の程度が高い障害者を雇用するとより高額の賃金補填手当を受給できるなど、就労困難度の高い障害者が雇用されやすい仕組みが整えられているといえる。

障害者や就業困難者の就労の場として、一般労働市場の他に社会的労働市場（中間的就労・福祉的就労の場）が形成されており、その中には非雇用型で就労機会を提供する仕組みが設けられている点は日本とドイツに共通する。また、社会的労働市場での就労がもたらす一般就労移行機能はどの程度見込まれるか、見込まれないとした場合に、就労期間に限定をすべきかという点も両国に共通する課題といえる。他方、両国の重要な相違点として、ドイツにおいては、障害者・就業困難者の双方の雇用契約締結を促進するために比較的手厚い賃金補填手当の仕組みが存在している点が挙げられる。日本においても特定求職者雇用開発助成金は存在するが、その支給期間等も踏まえると、ドイツでは、より労働市場から遠ざかっている者を広く事業者に対する経済的インセンティブ付与の対象としていることがうかがわれる。ドイツの賃金補填手当制度については、従来の制度では、就労困難性を認定し、

²¹⁸ 連邦労働社会省「労働市場・職業研究機関（IAB）による中間報告を基礎とした社会参加機会法の施行に関する連邦労働社会省の報告書」（2021 年 2 月）

（https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bericht-bmas-zur-umsetzung-des-teilhabechancengesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=2）においては、対象者の属性は、3 分の 2 が 45 歳超、2 分の 1 が職業訓練を修了していない者であり、概ね適切な対象者が受給対象となっていること、同制度の下での雇用先のうち、73%が民間企業（内 27%が就労支援を目的とする企業）、19%が公的部門（内 41%が就労支援企業）、7%が教会（内 52%が就労支援企業）であり、通常の企業への就職の効果が認められることが指摘されている（2020 年 10 月時点）。

就労困難度に応じて支給を行う仕組みがとられてきたが、近時、長期失業者・長期受給者という要件を充たした者との関係では、その就労困難度を問うことなく、一律支給とする制度が導入されている点、また、給付期間中は労働者に対して包括支援・個別支援がなされる点も特徴といえる。ドイツのような賃金補填手当制度をそのまま日本に導入することは困難であるとしても、今後、就業困難者への就労支援のあり方を再検討する際には、上記のようなドイツの経験は参考になりうる。

4 新型コロナウイルス感染拡大による影響

4.1 影響

補論として、2020年3月から生じた新型コロナウイルスの感染拡大が障害者や長期失業者の雇用・就労に与えた影響を検討する²¹⁹。なお、雇用率に係る統計データについては15か月間の待期期間を経てから公表されるため、現時点ではコロナ禍が障害者雇用に与えた影響を確定的に論じることにはできないことに留意する必要がある。

4.1.1 重度障害者・長期失業者の失業状況

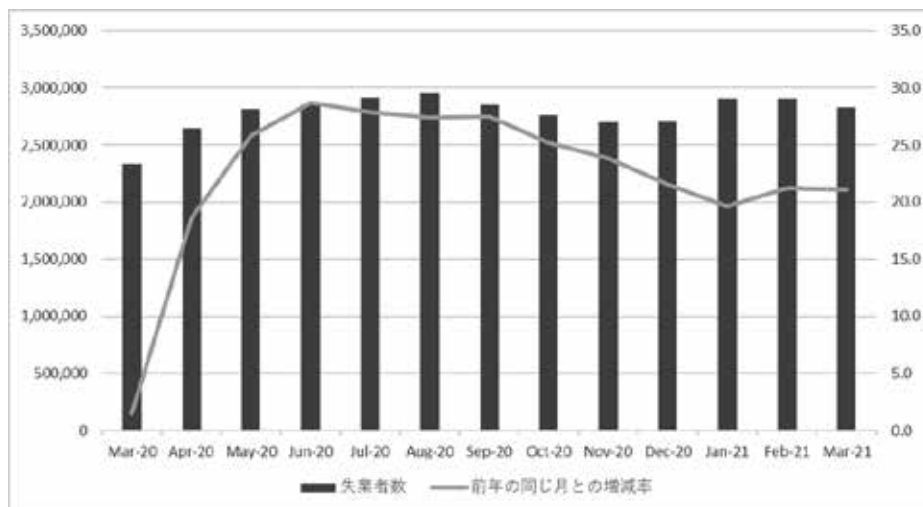
(1) 労働市場の概況

連邦雇用エージェンシーの月次報告書「労働市場及び職業訓練市場に対するコロナ危機の影響」(2021年3月)²²⁰によると、ドイツにおいて、2021年3月時点での失業者数は約290万人(2,827,000人)であり、2020年3月と比べると21.1%(492,000人)上昇している。また、失業者のうち493,000人がコロナの影響により失業に至ったものと推計されている。2020年6月から8月にかけての時期において、コロナの影響による失業者数は640,000人に上っていたが、ピークとなる夏以降は減少傾向にあった。しかし、2021年3月には再び上昇する兆しがみられる。

²¹⁹ 下記の執筆にあたっては、St.Gallen大学の教授でThe Academic Network of European Disability Expertsのドイツの担当者であるDr.Anne Rosken教授から質問用紙に回答頂く形で2021年2月26日に情報提供を頂いた(Expert-Interviews from Germany concerning the impact of the COVID-10 on the employment and income security of workers with/without disabilities in the latter half of 2020)。同回答は、連邦雇用エージェンシーや連邦統計局、連邦政府の障害者担当官、障害者作業所の連合会等のインタビューに基づいて執筆されたものであり、未公開の情報も含まれるとのことである。ただし、補足的な調査により、出典を確認できた部分についてはこれを明記する。

²²⁰ Bundesarbeitsagentur für Arbeit, Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, März 2021, S.9 同ウェブサイト

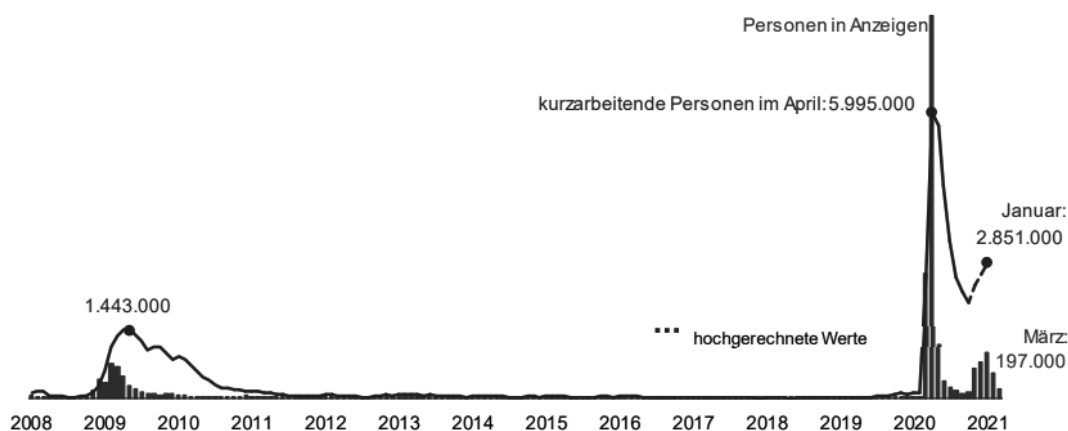
(https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20726&topic_f=am-kompakt-corona) より閲覧可能。

図表 4-1：コロナ禍における失業者数及び増減率の推移²²¹


コロナ禍における失業者数はその影響がなかった時期と比べて増加しており、今後も予断を許さない状況にあるものの、約 260～290 万人の間で安定的に推移している側面もある。こうした背景には、操業短縮により、失業が回避されたことの影響があると考えられる。後述のように、ドイツには、操業短縮時に減少分の賃金を補填する制度があるが（4.4.2.1 (1)）、図表 4-2 からは同制度が活用されていることがうかがわれる²²²。操業短縮手当の受給者は 2020 年 4 月には 600 万人近くに上っているが、この数はリーマンショックによる経済危機の時期の受給者が 145 万人弱であったことを踏まえても相当の数であるといえる。夏以降、操業短縮手当の受給者は減少傾向にあり、その後は 240～260 万人の間で推移しているが、2021 年 1 月には再び上昇し、285 万人（速報値）となっている。

²²¹ Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt - Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Monatszahlen) (https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=15024&r_f=ur_Deutschland&topic_f=corona-datenset-corona) を元に石崎作成。

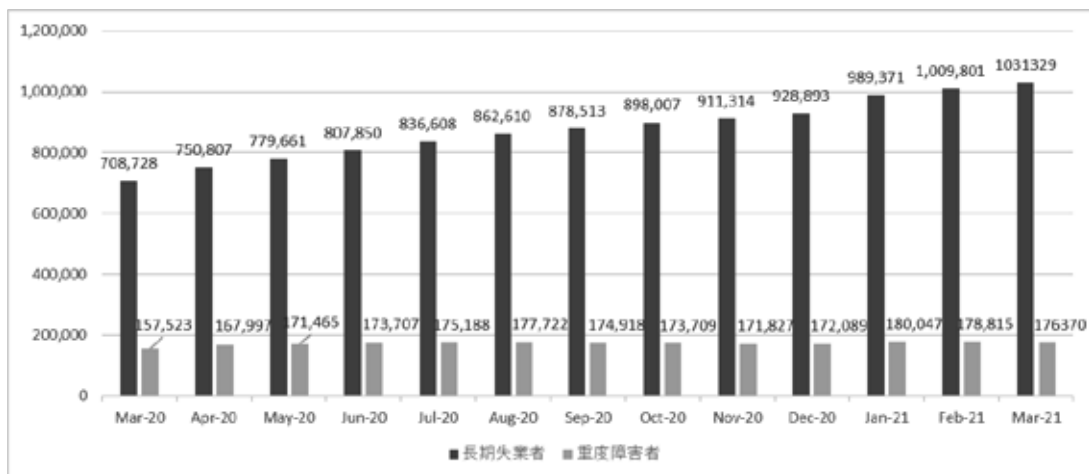
²²² この点に関しては、Werner Eichhorst/Ulf Rinne, IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring Germany (December 2020)も参照。労働経済学研究 (Institute of Labor Economics, IZA) ウェブサイトで閲覧可能 (https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza_crisismonitor_countryreport_de_202012.pdf)。

図表 4-2 : 操業短縮手当の支給状況²²³


(注) 棒グラフは申請書における対象労働者数、折れ線グラフは実際の時短勤務者を示している。

(2) 重度障害者・長期失業者等の失業状況

重度障害のある者の失業者数と長期失業者数の推移は下記のとおりであり、重度障害者については、概ね 17~18 万人で推移していることが伺われる。これに対し、長期失業者数は、コロナ禍の初期においては、75 万人程度であったが、徐々に増加し、2021 年 2 月以降は 100 万人に上っている。また、図表 4-4 にあるように、前年の同じ月と比較した場合の失業者数の増加率をみると、長期失業者数の増加傾向がより明確に確認できる。

図表 4-3 : 重度障害のある失業者数・長期失業者数の推移²²⁴


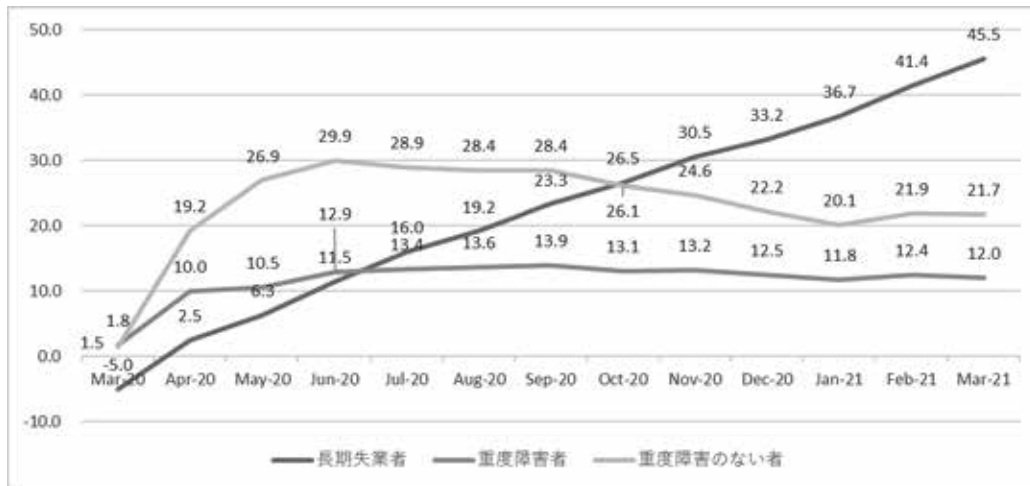
前年との比較による増加率を踏まえると、重度障害者はコロナ禍による影響をそれ以外の者と比較して、強く受けていないということがうかがわれる。これは、重度障害者を解雇

²²³ Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, März 2021, S.5.

²²⁴ Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt - Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Monatszahlen)を元に石崎作成。

するにあたり、統合局の許可が必要とされるなど、重度障害者の雇用保障に係る規制が影響を与えている可能性がある（社会法典第9編168条以下）。もっとも、重度障害者は一度失職すると再就職が困難であるとの事情もあるため、重度障害者の失業にコロナ禍が与えた影響を低く見積もることは適切ではないということが指摘されている²²⁵。

図表 4-4：前年の同じ月と比較した場合の増減率²²⁶



なお、2021年3月時点における全体の失業率は6.2%（コロナによる影響はこのうち1.1%、以下括弧内はコロナによる影響値）であるが、属性別に分析した場合に、外国人労働者と職業訓練を修了していない者の失業率は他の属性よりも高く、コロナによる影響も強く受ける傾向にある。ドイツ人の失業率が4.9%（0.9%）であるのに対し、外国人労働者の失業率は15.0%（2.4%）、職業訓練を修了していない者の失業率は21.9%（4.9%）であるのに対し、修了している者の失業率は3.8%（0.7%）である。また、経験が少なく、訓練課程にある若年層（15歳以上25歳未満）もまた、他の年齢層に比べるとコロナによる影響をやや受けやすく、2020年4月には1.0%分、2020年7月には1.7%分の影響が認められるが、2021年3月には0.8%となっている。他方、55歳から65歳未満の高年齢者層は4月には0.7%分であったが、その後数値が上昇し、2021年3月には1.2%と若年層よりも強い影響を受けている。高齢者についても重度障害者と同様、失職する可能性は小さいが、一度失業すると、再就職先を見つけることが困難な状況にあるとされる。

4.1.2 障害者の雇用・就労の現場に対する影響

(1) 包摂事業所への影響

重度障害者を一定割合以上雇用する包摂事業所も新型コロナウイルス感染拡大により大

²²⁵ インクルージョンの実現に向けて、宝くじ（ソーシャルロット）の収益を元に社会的セクターに対する資金援助を行うとともに、調査研究活動も行う団体である Aktion Mensch ウェブサイト

(<https://www.aktion-mensch.de/inklusion/arbeit/zahlen-daten-fakten.html>)。

²²⁶ Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt - Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Monatszahlen)を元に石崎作成。

きな影響を受けたことがうかがわれる。包摂事業所の支援を目的として設立された公益有限会社「雇用と企業プロジェクトのための専門相談」(Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte gGmbH, FAF) がその親会社であり、包摂事業所の加盟する利益代表団体でもある連邦包摂事業所連合会 (Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen e.V., bag-if) 等と協力して、2020 年 11 月 29 日から 12 月 7 日にかけて実施した「コロナ禍の包摂事業所に対する影響に関するアンケート」の結果によれば²²⁷、売上の減少や資金繰りの悪化については、業種によって大きな違いがあり、ホテル・飲食業においてその傾向が顕著である (回答数：296)。

図表 4-5：事業所又は各事業領域における 2020 年の売上見込み (前年比) ²²⁸

	売上 増加	売上 変化なし	売上 減少 0-25%	売上 減少 26-50%	売上 減少 51-75%	売上 減少 76-100%	合計
地域のケータリング	6%	4%	33%	39%	11%	7%	54
レストラン/カフェ/ビストロ	0%	1%	10%	29%	36%	23%	78
ホテル	0%	0%	5%	29%	55%	12%	42
生活用品の売買	71%	4%	21%	0%	4%	0%	24
その他の小売	14%	24%	38%	19%	5%	0%	37
農業関連 (庭や田畑の手入れ)	21%	33%	38%	5%	1%	1%	76
建物清掃	16%	25%	49%	9%	0%	1%	68
クリーニング	8%	29%	25%	29%	8%	0%	24
産業サービス (物流、組立等)	12%	19%	44%	21%	5%	0%	43
建築/手工業/施設管理	13%	31%	31%	11%	7%	7%	61
オフィス業務/IT/文書管理	10%	30%	35%	15%	5%	5%	20
医療・保健	17%	17%	50%	17%	0%	0%	6
教育/娯楽	0%	22%	22%	0%	11%	44%	9
その他	13%	21%	33%	20%	7%	6%	70

また、今後 6 か月間の資金繰りの状況についても、「問題ないとみている」ところが 35%にとどまり、多くの包摂事業所は引当金での対応やローンを組むなど何らかの対応を迫られていることがうかがわれる。わずかではあるが、資金繰りの悪化に対応できない (3.5%)、破産手続の開始を検討する (1.1%) とする事業所も存在する (回答数 286) ²²⁹。

さらに、就労関係への影響について尋ねる設問では、約 80%の包摂事業所が就労関係に影響が出たと回答している。具体的には、「操業短縮や残業時間の短縮」をしたとの回答が 60%であり、「求人の停止」をしたとの回答が 30%、「職場移転」をしたとの回答が 20%である。多くの事業所はこうした対応により、雇用終了を回避しようとしたことが伺われるものの、「従業員の雇用終了を検討した」(14%)、「障害のある従業員の雇用終了を検討した」(8%)、「経営上の理由による解雇をした」(6%) との回答も一定程度認められる (回答数 284)。なお、解雇をしたと回答したのは 18 社であり、この 18 社において、実際に解雇された従業員数は 65 人 (このうち重度障害者は 17 人) である ²³⁰。

包摂事業所のうち 61%は国の財政支援を受けるための申請をしており、16%は申請を却下されている。また、52%は国又は民間の財政支援を 1 又は複数受けている。融資を受け

²²⁷ Bag-if ウェブサイト (<https://bag-if.de/downloads/>) で閲覧可能。FAF は、900 の包摂事業所にメールにアンケートを送付し、335 事業所がアンケートに何らかの回答をした。このうち、完全に回答したのは 272 事業所である。

²²⁸ FAF, 3. Umfrage über die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Inklusionsbetriebe, S.13. (https://bag-if.de/wp-content/uploads/2020/12/201214_Bund-Statistiken_3.Umfrage.pdf) .

²²⁹ FAF, a.a.O., S.14.

²³⁰ FAF, a.a.O., S.15-16.

たのは13%であり、うち半数は株主から、25%は取引先銀行から、19%は州からの借り入れをしている²³¹。

(2) 障害者作業所への影響

障害者作業所もまた、コロナ禍で大きな影響を受けている。まず、パンデミックの初期においては「立入禁止令」（いわゆるロックダウン）が発令され（州によってその時期は異なるが、短いところで2020年3月から同年5月中頃、短いところで同年8月頃まで）、この期間は、熟練した技術をもつ障害者のみが作業所に立ち入ることを認められた。また、様々なケア活動は、代替手段によりケアを受けられない者に限って提供された。ごく一部の作業所においては、在宅支援が実施されたものの、通常通りのサービス提供や生産活動を行うことは困難であったとされる。

以上のように、生産施設への立入制限により作業が十分にできなかったことに加え、製品を販売していた市場が一部崩壊したことにより、作業所の生産活動は困難になった。既述のように、障害者作業所において障害者に支払われる工賃は「労働成果」すなわち事業売上から支払う必要があるが（4.1.3.2）、コロナ禍において、多くの障害者作業所、とりわけ、基本手当に加えて成果に応じた割増手当を工賃として支払ってきた事業所は工賃を減額せざるを得ない状況に陥った。障害者作業所は法定の積立金を切り崩すことにより、工賃を確保しようとしたが、それも不十分な状況であるため、連邦政府は後述のように一定の財政支援を行う必要に迫られた。具体的には、2020年7月6日、重度障害者調整賦課金規則を改正することにより、10%の調整金基金については、工賃額の減額分の補填を目的として連邦ではなく州の統合局に還付することとした（2020年3月1日に遡って施行）。これにより、7000万ユーロが返還されることとなったが²³²、州ごとに障害者作業所への分配状況は異なる上、工賃減額分を賄うには不十分であるとの指摘がなされている²³³。

2020年下半年期においては、障害者作業所において就労機会の提供を受ける障害者の地位はそのまま維持され、立入禁止令も解除されるに至ったが、パンデミック以前と同様の作業を行うことは困難な状況が継続した。障害者作業所で働く就労者は、通常の労働者と同様、コロナウイルスへの感染防止を目的とするコロナ労働衛生規則の適用を受けるところ、同規則は2021年1月に改正され、複数の人が同時に集まる場合は、一人あたり10m²の広さを確保すること、10人以上の職場では、できるだけ小人数の固定作業グループに分けること等が新たに義務付けられることとなっている²³⁴。そのため、作業所の広さや作業形態に

²³¹ FAF, a.a.O., S.17.

²³² 連邦労働社会省ウェブサイトのニュースリリース（2020年6月17日）

（<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/hilfen-fuer-werkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung.html>）。

²³³ Dr. Anne Rosken 教授の情報提供に基づく。

²³⁴ 2021年1月改正前において、他の従業員との距離は最低1.5mを守ること、それができない場合はフェイスマスクを着用することや食堂や休憩室でも最低1.5mの距離を確保すること、トイレに液体石鹸とタオルディスペンサーを設置すること、定期的な換気が保証されていることなどが使用者に義務づけられていた。改正後は、本文中に記載の対応の他、フェイスマスクを提供することや差し迫った経営上の理由がない限り、在宅勤務をする労働者に職場と同等の仕事割り振ることを使用者に義務付けている。2021年1月21日の改正コロナ労働衛生規則は、同年3月15日までの時限立法とされていたが、その後、同年3月11日に改正され、同年4月30日までに延長され、更に、同年4月14日の改正時には同年6月30日まで延長されている。なお、直近の改正は同年4月21日であり、これを含めた3月・4月の3次に

よっても異なるが、事業者は作業所に来られる障害者の数を限るなどの対応を取らざるを得ない状況となっている。また、感染に対する不安から通所を控える障害者もいる²³⁵。

4.1.3 生活困窮者等を対象とする積極的支援措置に対する影響

連邦雇用エージェンシー「労働市場・職業訓練市場の月次報告—2020年及び同年12月」（2021年1月）²³⁶によると、2020年において、社会法典第3編・社会法典第2編に基づく積極的労働市場施策に参加した者の数はそれぞれ413,000人、387,000人であり、前年より7%、10%減少している。減少の背景には、ロックダウン等により、就労支援機関とのコンタクトの制限がかけられたこと等があると考えられる。社会法典第2編に基づく給付のうち、アクティベーションや就労準備措置に参加した者の数は、146,000人であり、就労機会の提供を受けた者の数は、100,000人である。就労機会の提供を受けた者の数は、前年より20%減少している。長期失業者に対する賃金補填手当の受給者は11,000人（2019年：4,000人）であり、長期受給者に対する賃金補填手当の受給者は40,000人（2019年：20,000人）である。

4.1.4 職業訓練市場への影響

連邦雇用エージェンシーの報告書「職業訓練市場の状況」²³⁷によると、職業訓練ポストを探すために連邦雇用エージェンシーに登録した者の数が2018～2019年度は511,800人であったのに対し、2019～2020年度については、473,000人であり、38,800人減少したことがうかがわれる。その背景には、学卒者数が減少していることや地域によっては、インターネット等を利用して、自ら職業訓練先を見つけることが可能であるとの事情もあるが、これに加えて、コロナ危機下のロックダウンにより、職業相談が実施されなかったり、制限されたりしたこと、企業の選考プロセスがストップしたことも影響していると考えられる。こうしたコロナ危機に伴う影響により減少した人数は9,000人と見込まれている。また、提供された職業訓練ポストも572,000から530,300に減少しており、減少分のうち10,000はコロナ危機に伴う制約により生じたと見込まれている。また、2020年9月30日時点で職業訓練先を見つけることができた人数はコロナの影響により8,000人程度減少していると分析されている。

わたる改正により、使用者は、リスクアセスメントに基づき感染防止対策を含めた衛生ポリシーを策定すること、使用者の費用負担により、全ての就業者（在宅勤務にのみ従事しているものを除く）に対し、少なくとも週2回PCR検査又は迅速な抗原検査を実施することが義務付けられている。また、在宅勤務に関する規定は、コロナ労働衛生規則ではなく感染症保護法に移されている

(<https://www.bmas.de/DE/Corona/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-ASVO/faq-corona-asvo.html>)。

²³⁵ Dr. Anne Rosken 教授の情報提供に基づく。

²³⁶ Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt – Dezember und Jahr 2020, S.70-71 (https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-dezember-2020_ba146814.pdf)

²³⁷ Bundesagentur für Arbeit, Situation am Ausbildungsmarkt (Oktober, 2020), S.5-7, 21-22.

4. 2 対応

新型コロナウイルス感染拡大により労働市場等において生じた影響を踏まえ、様々な対応策がとられた。大きく分類すると、コロナ禍で所得を喪失した（するおそれのある）就業者をターゲットとした施策の他（この中には労働者を対象とする施策と広く就業者（自営業者を含む）を対象とする施策が含まれる）、経営が困難となった事業者に対する経済的な支援に分けられる。

4.2.1 就業者を対象とする施策

(1) 操業短縮手当

雇用保険の被保険者である労働者については、操業短縮手当の支給がなされうる（社会法典第3編95条以下）。操業短縮手当とは、日本における雇用調整助成金のモデルとなった制度であり、経済的理由により、賃金減少を伴う操業短縮が行われた場合に、労使で事前に合意し、連邦雇用エージェンシーに対して予め届け出ることにより、減少した賃金の一部が助成される制度である。支給が認められるためには、操業短縮が一時的なもので、かつ、経済的理由等やむを得ない事由によるものでそれを防ぐためのあらゆる措置が講じられたこと、一定割合以上の労働者の賃金が10%以上の減少していることが必要となる。

支給額は減少した賃金の60%（労働者に子がいる場合は67%）である。

もっとも、新型コロナウイルスの感染拡大の影響を受けて、2020年3月16日（3月1日に遡及的に適用）には、支給要件の緩和がなされ、賃金減少の対象となる労働者の割合につき、事業所内の「3分の1以上」とされていたのが、「10分の1以上」に引き下げられるなどしている²³⁸。さらに、2020年5月の社会保護パッケージII法(Sozialschutz-Paket II)により、支給期間の延長や支給水準の引上げがなされている。すなわち、最長支給期間は21か月とされたほか、労働時間が50%以上減少した労働者については、4カ月目からは同70%（子がいる場合は77%）、7カ月目からは同80%（同87%）の補填がなされることとされている^{239 240}。

なお、上記制度については、包摂事業所で働く重度障害者も雇用保険の被保険者となる限りにおいて、その対象に含まれる。他方、障害者作業所で働く重度障害者は労働者ではないため、同制度の対象とならない。障害者作業所で働く重度障害者の工賃減額については、4.1.1.2(2)において述べたとおり、重度障害者調整金規則の改正により一定の対応がなされているが必ずしも十分とはいえない状況にある。

(2) 感染等に伴う休業補償

感染症保護法（Infektionsschutzgesetz）56条1項では、感染者、感染の疑いのある者あ

²³⁸ 労働政策研究・研修機構ウェブサイト「操業短縮手当の支給要件を緩和へ
—新型コロナウイルスで打撃を受けた企業を支援」国別労働トピック（2020年3月・ドイツ）
（https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2020/03/germany_01.html）。

²³⁹ 労働政策研究・研修機構ウェブサイト「操業短縮手当の補填率、引き上げへ
—4カ月目から70%、7カ月目から80%」国別労働トピック（2020年6月・ドイツ）
（https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2020/06/germany_01.html）。

²⁴⁰ なお、副業による収入も非控除とされている。当初はエッセンシャルワークに限定してこうした扱いが認められていたが、その後緩和され、あらゆる副業がその対象とされた。

るいは隔離者が就業を禁止されることにより収入を喪失した場合について、国が一定の範囲で補償を行うことを定めている。すなわち、最初の6週間については逸失利益相当額が、7週目以降は、逸失利益の67%が同法に基づき補償される（なお、上限額の設定がされている）。自営業者や障害者作業所で働く障害者も同法の対象となりうる。

労働契約を締結している労働者については、疾病により労働不能となった場合、使用者が6週間について賃金を継続して支払う義務を負っているため（賃金継続支払法3条）、新型コロナウイルスに感染して労働不能となった場合についても、使用者による賃金支払が感染症保護法に基づく補償に優先して行われる。また、6週間を過ぎた後は医療保険から傷病手当金が同一疾病につき3年以内に最長78週間支給されるため（社会法典第5編44条以下）、この期間については感染症保護法に基づく補償はなされない。もっとも、感染の疑いがあるとして隔離により労働不能となった場合や賃金継続支払法や傷病手当金の受給資格がない場合については、感染症保護法に基づく補償がなされる。

(3) 保育施設や学校施設の閉鎖に伴う休業補償

感染症保護法56条1a項では、保育施設、学校、障害者施設が一時的に閉鎖されるか、立ち入りが禁止されている期間について、12歳未満の子又は援助が必要な障害者を扶養し、家庭内に他に面倒を見る人がいない場合について一定の補償金支払を予定している。補償期間及び金額は、10週間（ひとり親の場合は20週間）につき、収入の67%である（同条2項）。上述のとおり、同法に基づく補償は自営業者や障害者作業所で就労する重度障害者に対してもなされうる。

他方、医療保険の被保険者である労働者については、医療保険から看護手当（Kinderkrankengeld）が支給されうる（社会法典第5編45条）。すなわち、看護手当は、子や援助が必要な障害者の看護のために支給が認められていたが²⁴¹、2021年1月18日の法改正により、同月5日以降、感染症保護法に基づく感染防止を理由として、保育施設、学校、障害者施設が一時的に閉鎖されるか、立ち入りが禁止されている場合、12歳未満の子どもや援助が必要な障害者が病気にかかっていないとしても、被扶養者1人につき20日（ひとり親の場合40日間）、暦年で45日（ひとり親の場合90日）の支給が認められる。また、更に、2021年4月22日の第四次国民保護法により、支給日数は、子1人につき原則30日（ひとり親の場合60日）、子が複数の場合、暦年で最長65日（ひとり親の場合130日）に拡張されている。この支給を受ける期間、労働者は使用者に対し無給休暇を求めることができる。社会法典第5編に基づく看護手当の支給がなされる場合には、感染症保護法に基づく補償はなされない。また、保育施設等の閉鎖に伴い支給される看護手当については、両親がテレワークで働いている（働くことができる）場合でも育児の必要がある場合には支給されうる²⁴²。

²⁴¹ 看護手当は原則として喪失賃金の90%が支払われ、子1人につき原則10日（ひとり親の場合20日）、暦年で25日（ひとり親の場合50日）の支給が認められてきた。もっとも、2021年については、子1人につき原則30日（ひとり親の場合60日）、子が複数の場合、暦年で最長65日（ひとり親の場合130日）とされている（社会法典第5編45条2項、2a項）。

²⁴² 連邦健康省プレスリリース

（<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2021/1-quartal/anspruch-auf-kinderkrankengeld/faqs-kinderkrankengeld.html>）。

4.2.2 事業者を対象とする施策

(1) 資金援助・融資

2020年3月以降、経営的に苦境に立たされている事業者に対する支援策が段階的に講じられてきており、包摂事業所や障害者作業所もまたその対象とされている。以下、その経過を概観する²⁴³。

まず、2020年3月27日には、経済安定化基金法に基づく緊急支援プログラム(Soforthilfe)が実施された²⁴⁴。同プログラムの下、500億ユーロが投入され、新型コロナウイルスの影響で経済的困難な従業員が10人以下の企業に対して、9000～1万5000ユーロの一括給付がなされた。

また、同日、コロナ危機対策のための社会サービス提供者法(Sozialdienstleister-Einsatzgesetz, SodEG)も制定され、連邦や州の感染予防措置によってサービスの提供がなされず、社会サービス提供事業者(リハビリ給付主体・障害者作業所、包摂事業所等)が他の支援措置では事業の継続が困難となる場合において、給付金を支給し続けることが保障された(なお、同法は、2021年12月末日まで延長されている)。もっとも、少なくとも障害者作業所についていえば、ロックダウン下でも必要なケアや生活支援を継続するところがほとんどであったため、同法の適用を受けるケースは少なかったようである。

続いて、中小企業に対するつなぎ資金支援(Überbrückungshilfen)が段階的に行われた²⁴⁵。つなぎ資金支援では、売上が大きく減少した中小企業の固定費に対する援助を内容とするもので、実施時期等に応じて3段階に区分される。第一段階においては、2020年4～5月の売上合計額が前年同期比で60%以上減少していることを要件として援助が行われた。第二段階においては、2020年4月から8月までの期間のうち、売上が2か月連続で前年同月比50%以上減少していること、または、2020年4月から8月までの期間の平均売上が前年比で30%以上減少していることを要件として援助が行われた。第三段階では、①2020年11月またはかつ12月の売上が前年同月比で40%以上減少している企業で、かつ後述する11月・12月緊急財政支援の対象外の企業(11月分・12月分)や②2020年4月から12月の期間のうち、2か月連続で前年同月比の売上が50%以上減少、または、2020年4月から平均売上が前年同期比で30%以上減少している企業(2021年1月～6月分)がその対象とされた。上記つなぎ資金支援は、非営利企業・組織についても法形態にかかわらず、継続的に市場経済活動に従事している限り適用されるものであり、包摂事業所や障害者作業所もその対象となる。この点に関し、連邦政府は第二段階の支援が決定された段階で、非営利団体である包摂事業所等も支援の対象となることを明確にしたが²⁴⁶、非営利団体にとっては十分な支援とならなかった。

²⁴³ Dr. Anne Rosken 教授の情報提供に基づく。

²⁴⁴ 岡田悟「主要国における中小企業向け給付金—コロナショックへの対応—」調査と情報1117号7頁。

²⁴⁵ 連邦経済エネルギー省ウェブサイト (<https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/FAQs/faq-liste-02.html>)、JETRO ウェブサイト (https://www.jetro.go.jp/view_interface.php?blockId=31129533)。

²⁴⁶ 連邦労働社会省プレスリリース(2020年6月12日)

(<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/ueberbrueckungshilfen-fuer-inklusionsbetriebe.html>)。

そこで、2020年7月、ドイツ連邦議会は1億ユーロの追加予算を投入し、包摂事業所や障害者作業所等を含む社会的企業等に特化した特別の支援基金「コロナ・参加・ファンド（Corona Teilhabe Fond）」を設けることを決定し、2021年1月から統合局により給付を開始した²⁴⁷。

なお、2020年8月からは復興金融機構（Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW）による特別融資プログラムも開始されている。その際、連邦政府は、州に対し、特に非営利団体に対しては最大100%の債務免除を認めるように指示するとともに、10億ユーロを支給することにより、このうち80%のデフォルトリスクを負担するなどしている。

さらに、2020年11月又は12月のロックダウンに対応する形で、緊急財政支援（11月支援・12月支援）も行われている。すなわち、2020年11月又は12月のロックダウンにより、直接・間接に影響を受け、売上が減少した場合にその減少分（昨年度比）の75%が補償される。同制度も包摂事業所、障害者作業所を対象としており、特に、非営利企業は申請を法人単位ではなく、個々の事業所ごとに行うことができるとされた。

2020年12月11日、連邦政府は「コロナによるパンデミックの結果生じた損失の調整のために障害者支援施設、包摂事業所、社会的デパート、社会的企業に対する給付の保障に関する指針」を公表し、障害者支援施設等がコロナ危機との関係で資金繰りが困難となった場合に、固定費（人件費含む。ただし、他の手当で補填されていないことが前提）に対する補助を行うこととした。申請は統合局が受け付けることとされ、申請する企業の法的形態や規模は問われないが、①申請する企業の目的が、障害者の労働生活への参加に対する支援にあること、②コロナウイルス危機の影響で減収となり、2020年9月から2021年3月までの間に「資金不足」²⁴⁸に陥っていることが求められる。なお、障害者作業所はここでいう「企業」に含まれる。補助の対象となるのは、1～7か月における固定費と申請月の（予定される）収入との差額の90%の金額である。

（2）職業訓練ポストの保障

職業訓練生を受け入れる企業が減少していることを踏まえ、2020年8月から、連邦プログラム「訓練ポストの保障（Ausbildungsplätze sichern）」が開始されている²⁴⁹。同プログラムの下、連邦政府は約5億ユーロを投入し、2020～2021年にかけて職業訓練生を受け入れた企業に対して助成を行っている。具体的には、①職業訓練生の受け入れ割合を維持した中小企業（250人未満の従業員を雇用する企業）に対し、新規に締結した職業訓練契約ごとに2000ユーロ、②職業訓練生の受け入れ割合を過去3年間と比べて上昇させた中小企業に対しては、新規に締結した職業訓練契約ごとに3000ユーロが支給される。支給の前提として、当該企業が、コロナ危機により重大な影響を受けたことが必要であり、2020年に1か月以上操業短縮が行われたか、あるいは、売上高が2020年4月から12月までの期間にお

²⁴⁷ 連邦労働社会省プレスリリース（2021年4月9日）

（<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/bundesregierung-verlaengert-leistungen-zur-teilhabe.html>）によれば、同給付は2021年5月31日まで延長される。給付対象となるのは固定費の90%であり、人件費も経費として認められる。

²⁴⁸ なお、「資金不足（流動性不足）」は、ある月において支払うべき固定費がその期間の収入を上回り、かつ、前年の各月に比べて収入が10%減少した（あるいはそれが予想される）月において認められる。

²⁴⁹ Bundesagentur für Arbeit, Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“, März 2021, S.4-6.

いて、2ヶ月連続で平均50%以上、5ヶ月連続で平均30%以上、前年同期と比較して減少していることが求められる。また、③職業訓練生を受け入れている企業が破産し、当該企業から、別の企業が2020年8月から2021年6月末日までに職業訓練生を新たに引き受けた場合にも職業訓練契約ごとに3000ユーロが支給される。ここで対象となる企業は中小企業に限られない。さらに、④2020年8月から2021年6月末日にかけて、コロナ危機を理由とする操業短縮が行われているにも関わらず、通常通り職業訓練が実施された場合には、職業訓練生に支払う報酬の75%が補填される。なお、2020年8月から2021年3月までに、25,800社が申請し、18,000社（31,600件）に対していずれかの助成が行われ、11,800件は却下されている。

(3) その他

なお、コロナウイルス感染拡大下で連邦環境省における支援プログラムにおける非営利団体や社会福祉施設の優遇措置が存在している。連邦環境省による支援プログラム「気候に適した社会的施設（Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen）」（2020年11月2日から開始）においては、緑の屋根や雨水の貯蔵庫等を建築することに対する補助について、2021年6月30日までに申請した場合、一定の非営利団体への助成率が最大100%となる。また、同省の「ソーシャル&モバイル」というプログラムでは、2020年から2022年の間に車両を電気自動車に転換するための資金援助を医療・保健・社会福祉施設に対して行っている。障害者作業所や一定の包摂事業所はこうした制度の適用を受けることとなる。

4. 3 今後の展開

Aktion Mensch が公表した報告書²⁵⁰においては、コロナ禍において更に拡大したデジタル化の影響として、身体障害のある人が在宅勤務を行うことにより、障壁を感じることなく働く機会が拡大する可能性があることを指摘する一方で、それが職場から障害者を排除することに繋がらないよう注意する必要があること、職場での勤務と在宅勤務の組み合わせ等による就労の余地を認めるべきこと、デジタル格差が生じないような形でデジタル化がすすめられるべきこと、特に知的・精神障害者との関係では、在宅勤務により失われる職場でのコミュニケーションに留意する必要があることが指摘されている。

なお、ドイツリハビリテーション協会（DVfR）は、連邦労働社会省と連携しつつ、「コロナによる感染拡大による制約下での障害者の参加」についての協議プロセスを開始し、オンライン調査等を通じて、コロナウイルス感染拡大により影響を受ける人にとっての課題や対応策について検討することを予定しており、その成果が注目される²⁵¹。

²⁵⁰ Aktion Mensch e.V., Inklusionsbarometer Arbeit - Ein Instrument zur Messung von Fortschritten bei der Inklusion von Menschen mit Behinderung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, 8.Jahresgang (2020), S.31. (<https://www.aktion-mensch.de/inklusion/arbeit/zahlen-daten-fakten.html>)。

²⁵¹ ドイツリハビリテーション協会ウェブサイト (<https://www.dvfr.de/rehabilitation-und-teilhabe/meldungen-aus-der-reha-landschaft/detail/artikel/konsultationsprozess-teilhabe-von-menschen-mit-behinderungen-unter-den-bedingungen-der-corona-pande/>)。最終報告書の作成及びウェブサイトでの公開は2021年6月頃と見込まれている。

はじめに

フィンランドの労働年齢（15歳～64歳）の就業率は72.9%（2019年第3四半期）で、同国政府は、2023年までに労働年齢の労働者の就業率を75%まで高めることを目標としている。その目標を達成するには、コロナ禍への対応とあわせ、一般労働者と比べ、就業率がきわめて低い、障害者や「労働能力が十分でない人びと」など、一般労働市場に十分包摂されていない人びとの雇用・就労を積極的に促進する必要がある。以下では、障害者をはじめとする、それらの人びとの雇用・就労状況などを踏まえながら、その雇用・就労をさらに促進するために同国政府が取り組んでいる最近の雇用・就労支援施策などの概要について触れることとする。

1 障害者雇用・就労支援施策および障害年金制度

1. 1 障害者支援サービスの対象となる障害者

（1）障害者の定義と認定方法

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）で規定される定義である。それによれば、「障害者とは、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」²⁵²とされる。この定義に該当する障害者であるかどうかの認定は、基本的には医師の診断書類、申請者本人の自己申告書類および面接などによる²⁵³。

一方、公共雇用サービス法（2003年制定）に基づく雇用支援プログラムの対象となる障害者は、「雇用事務所（現在の正式名称は、雇用・経済開発事務所）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」²⁵⁴と規定される。この定義に概要する障害者であるかどうかの認定基準などについては明らかではない。

（2）必要な支援サービスにかかるアセスメント

障害者サービス法に基づく障害者支援サービスには、ガイダンス、サービス計画、支援付き生活、送迎サービス、パーソナルアシスタンス、日中活動、アパート改装や福祉用具などが含まれる。それらの支援サービスの提供にかかるアセスメントは、医師、看護師、セラピスト・その他のリハビリテーション専門職、心理士およびソーシャルワーカーなどによる書

²⁵² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Initial report submitted by Finland under the article 35 of the Convention, 2019, p.3

²⁵³ Katja Valkama, et al, Task 2017-18 Disability assessment-country report; Finland, pp.2~12. FI_ANED 2017-18-Assessment method-country report Finland_final for web_docx

²⁵⁴ 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

類審査と申請者本人などとの面接により行われる。そして提供される支援サービスの決定は、自治体の社会サービス局。つまり、自治体の自由裁量にゆだねられる部分が多いことから、自治体間でアセスメント結果に違いがあることが、課題となっている。なお、アセスメントに不服がある場合には、サービスを申請した障害者は、行政裁判所に上訴することができる。その最終裁定は、最高行政裁判所によりなされる²⁵⁵。

1. 2 障害年金制度の対象となる障害者

(1) 対象となる障害者とその認定方法

同年金制度の対象となる障害者の認定は、基本的には申請書類などによって行われ、申請者本人と認定担当者との面接などはない。

(2) 障害年金にかかるアセスメント

同年金は、「労働不能年金」と称されることから明らかなように、そのアセスメントは、労働能力（が少なくとも 60%減退していること）に焦点が当てられる。減退した労働能力のアセスメントは、医師の診断書および申請者本人から提供される申請書類などにより行われる。したがって、申請書には、障害または疾病により現在の仕事で労働能力がいかに減退しているかについての詳細情報の記載が求められる。

「労働能力」も含め、アセスメント・プロセスでは医師がきわめて大きな役割を果たし、障害者本人が直面している社会的不利や生活上のニーズ等については、あまり考慮されない、とされる。つまり障害にかかるこのアセスメントは「医学モデル」に基づくもので、障害者権利条約で求められる「社会・人権モデル」に基づくものではないといえる。

なお、障害年金（保障年金）は、月額 775 ユーロ（2018 年）で、年金受給者本人の月額収入が 735.45 ユーロを超えない限りは、全額受給できる²⁵⁶。

1. 3 障害者の就労状況（2018 年 9 月末現在）

フィンランド保健・福祉研究所（THL）によれば、労働年齢の機能障害者の約 3 分の 1 が、就労しているのに対し、他の者のそれは 75%。労働年齢の機能障害者の失業率は、他の者の約 2 倍とされる。

また、フィンランド社会保険庁（KELA）によれば、障害年金または障害給付を受給し、障害者と定義される 16 歳以上の就労者のうち、フルタイムは 38.4%、パートタイムは 31.2%である（ただし、これらの就労者には、コミュニティ就労や作業活動、つまり、福祉的就労に従事している者も含まれる）²⁵⁷。

知的障害者については、一般労働市場で雇用されている者は、400～500 人程度。その大半はパートタイムで、労働時間は週平均 20 時間程度とされる。作業活動センター利用者は約 6 千人、作業活動センターから派遣されて一般企業で就労する者は約 2 千人である。これらの福祉的就労に従事する知的障害者の賃金は、日額 0～12 ユーロで、賃金が 1 日あた

²⁵⁵ Katja Valkama, et al., pp.2~12

²⁵⁶ 同上 pp.13~21

²⁵⁷ Katsui, Hisayo, The Right to Work and Employment of Persons with Disabilities in Finland, 2020. Pp.6~7

り 12 ユーロを超える場合には、課税対象となる²⁵⁸。

2 一般雇用および障害者等の雇用へのコロナ禍のインパクト

2. 1 労働者一般の状況

コロナ禍で 2020 年 8 月末現在、33 万 100 人の労働者が失業または一時解雇されている。その数は、前年よりも 7,500 人多い²⁵⁹。

2020 年 11 月現在の失業者数は、約 18 万 7 千人で、これは 1 年前より約 2 万 7 千人増えている。失業率は 6.9% で、1 年前より 1.0% 上昇している。

2020 年 11 月現在の失業求職者数は、約 31 万 4,500 人で、これは 1 年前より約 8 万 6 千人増えている。これらの人びとは同国の労働力の 12% にあたり、それは 1 年前より 3.3% 増えている。

1 年以上の長期失業者（注 1）は約 8 万 5,300 人で、それは 1 年前より約 2 万 4,200 人増えている²⁶⁰。

（注 1）「長期失業者」とは、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をいう。なお、フィンランド人口（2018 年 12 月）は約 451 万人で、労働力人口（2021 年）は 276 万 4,089 人である。

欧州委員会の予測では、フィンランドの失業率は、コロナ禍により 2020 年 12 月には 8.3% に上昇するが、2021 年には 7.7% に改善される見込みである²⁶¹。

（参考）主要国の失業率の推移（2019 年 9 月～2020 年 9 月）²⁶²

	フランス	イギリス	ドイツ	フィンランド	米国	日本
2019・9	8.4%	3.8%	3.1%	5.9%	3.5%	2.4%
2020・9	7.5	未公表	4.5	6.9	7.9	3.0

（注）フィンランドは、いずれも 11 月。

2. 2 障害者などの状況

障害者と慢性疾患者の失業は、7.0% 増。それに対し、その他の者は 21.1% 増えている。両者の差の主な要因としては、一般失業者の登録者数が劇的に増えたため、労働部局が過度に緊迫した状況になり、限られた時間内で障害者や慢性疾患者を失業者として登録できなかったことが考えられる。また、労働不能手当受給者は、失業統計に含まれないことにもよる²⁶³。

²⁵⁸ Katsui 前掲書、p.15。

²⁵⁹ 前掲書、p.11

²⁶⁰ Expat Finland The Finland Guidebook: The Labour Market in Finland, February 2021. p.1. https://www.expat-finland.com/employment/finland_labour_market.html

²⁶¹ European Commission, Recommendation for a Council RECOMMENDATION on the 2020 Stability Programme of Finland, p.5

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0526&from=EN>

²⁶² 日本 ILO 協議会、Work & Life 世界の労働、2021 年 1 月号、通巻 58 号、62 頁（労働データ）

²⁶³ Katsui, 前掲書、pp.11~12

2. 3 主な関連法・制度改革など

コロナ禍のインパクトへの対応として、失業保険法、失業給付財政法および失業基金法が一時的に改正された（2020年12月までの期限立法）。これらの改正の目的は、つぎのとおり。

（1）失業給付の申請処理を早めること。

（2）失業保険給付非減額額（月額）の300ユーロから500ユーロへの引き上げ

通常は、失業保険受給者は、給付に影響をうけることなく、300ユーロまで稼げる。改正により、その額は一時的に500ユーロまで引き上げられる。（ただし、稼働収入が月額500ユーロ以上の場合には、その収入額に応じて給付は減額される。）

その意図は、失業給付の非減額部分を増やすことで、パートタイムや短期で働く失業者が、経済的により安定するよう援助することである²⁶⁴。

3 SOTE（社会サービス・保健ケア）改革

3. 1 同制度改革の背景

現在の制度は、意思決定と実施が主として自治体（311自治体）に委ねられている。しかし、自治体によって解釈や利用できる予算や資源が異なることから、サービス利用者間で格差が生じており、その格差是正への対応として、同制度改革が検討されることになったものである。

3. 2 同制度改革の主な内容

（1）保健・福祉サービス提供を担う行政単位を現在の311自治体から、新たにつくられる広域行政組織である21の県に移管すること。

県への統合後の最初の（議会）選挙は、2022年初めに予定されていたが、コロナ禍の影響で、2022年6月に延期されることになった。

（2）障害者サービス援助法と知的障害者特別ケア法（1977年施行）を統合するための法改正。その目的は、つぎのとおりである。

①サービス利用者には選択の自由とパーソナル・バジェット（個人予算）を導入すること。そして、それにより、障害種別を超えた個別の支援ニーズに基づき、障害者サービスを提供することである。

②管理運営および障害者サービスも含む、予算の削減。それは、コロナ危機による緊縮財政への対応でもある。

③2016年には公共調達法が改正されたことで、営利サービス事業者が増え、調達競争が激化した。その結果、市場原理が公共セクターによるサービス調達の意思決定により強く影響するようになる。2018年には、「わたしたちは、売り物ではない」というデモやキャンペーンが障害者団体などにより展開される。その主な批判は、最も質が高いものよりも、最も安価なサービスを選択するという、公共セクターによる障害者サービスの決定に関すること

²⁶⁴ Finish Government, Replies by the Government of Finland to the questionnaire (Impact of the COVID-19 pandemic on the enjoyment of human rights around the world, including good practices and areas of concern) by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 25 November 2020. P.2.
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRCReportCOVID19.aspx>

である。このキャンペーンの主催団体は、72,059 筆の署名を集め、議会に提出している。その後まもなく実施された総選挙で政権が交代。改革案は、関係者間の内部対立で、いまのところ実施に至っていない²⁶⁵。

4 障害者権利条約実施にかかる第2次行動計画（2020年～2023年）

フィンランドは、2016年6月に障害者権利条約（CRPD）を批准し、第1回障害者権利条約実施にかかるフィンランド締約国報告を2019年8月に国連障害者権利委員会に提出している。そして、同条約の国内実施を促進するため、2017年には、第1回国家行動計画（2018年～2019年）²⁶⁶を、そして2020年には、第2次行動計画を策定している。

4.1 CRPD 指標の導入

第2次行動計画（草案）策定にあたっては、CRPD 指標が取り入れられている。CRPD 指標は、欧州連合（EU）からの財政支援を受け、国連人権高等弁務官事務所と障害者権利委員会が2019年に、同条約の条文ごとに作成したもので、構造指標、プロセス指標および成果指標から構成される²⁶⁷。

同計画（草案）によれば、構造指標では、法的な構造について、および一般労働市場と失業との間の中間労働市場について詳細に説明している。「中間労働市場」とは、様々な理由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（賃金補助のない雇用）の間にある就労機会のことである。

プロセス指標では、雇用を促進するために関係省庁や障害者団体などから構成されるワーキンググループが設置され、障害者が直面する雇用へのバリアに関する研究を行うことが言及されている（その報告書（後述）は、2020年6月に経済雇用省が公表）。成果指標では、たとえば、障害者や慢性疾患者は、失業者として登録されないため、失業統計に含まれないなど、公式の統計であっても、実態が見えてこない等の課題が指摘されている。

4.2 障害者権利条約第27条労働及び雇用にかかる同行動計画（草案）の目標と行動

労働および雇用にかかる同計画草案の目標と行動は、つぎのとおりである。

（1）＜目標＞：デジタル雇用サービスの開発

＜行動計画＞：より大きなサービス・ニーズ・アセスメントの一部として労働能力を評価するためのデジタル手段を特定するための開発作業を開始する。この取組みの一部として雇用部局のシステムと「雇用への道」インターネットサービスを統合する。

＜所管＞：経済雇用省、社会保健省

²⁶⁵ Katsui、前掲書 pp.7～8

²⁶⁶ CRPD/C/FIN1, p.3

²⁶⁷ Human Rights indicators on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in support of the disability inclusive 2030 Agenda for Sustainable Development.
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SDG-CRPDIndicators.aspx>

- (2) <目標>：雇用部局のサービス・ターゲット化の可能性の向上
 <行動計画>：障害者団体の専門的知識を参考に、雇用部局のサービスを改善する
 <所管>：経済雇用省
- (3) <目標>：「中間労働市場」をつくることにより一般労働市場における雇用を増やす。
 <行動計画>：スウェーデンのサムハル（注2）の経験とワークバンクの成果から学ぶことで、組織的・成果志向の「中間労働市場」をつくる。その目的は、支援付き雇用およびそのための訓練を提供することで、「労働能力が十分でない人びと」等の一般労働市場への移行を強化する。
 <所管>：経済雇用省、社会保健省
- （注2）「サムハル」は、1980年に設立されたスウェーデンの国営企業（スウェーデン政府が100%の株式を保有する株式会社）で、障害者に雇用の機会を提供し、働くことを通じて障害のある労働者の成長を促すこと。さらにそこでの就労を通じて、障害者が労働者としての生産性を高め、一般企業に就職することを可能にすることが最終目標とされる。約2万人の障害者を250か所の事業所で保護雇用している。「中間労働市場」のもう一つの目的は、一般労働市場で職に就けない人びとに長期の働く場を確保することである。そのための「フィンランド・モデル」（その内容、活動組織、財政支援その他）を規定するための研究を行う。遅くとも2022年にはこの活動を実施する。
- (4) <目標>：一般労働市場での有給雇用を増やす。
 <行動計画>：このプロジェクトでは、欧州社会基金（ESF）プロジェクトでつくられた様々なモデルを活用して、自治体と連携した公的セクターでの雇用機会を増やす。このプロジェクトでは、地域コーディネーターが障害者雇用を担当する。
 <所管>：経済雇用省²⁶⁸

5 経済雇用省「報告書：除去されるべき障害者雇用上のバリア」

同報告書は、前述のCRPD指標のプロセス指標で触れた、障害者雇用の促進にかかるワーキンググループの事務局を担当した経済雇用省の専門職Anni Kyrolainenなどにより取りまとめられたもので、障害者サービス、給付制度、採用と労働生活に関連するバリアに焦点が当てられている。その概要は、つぎのとおりである²⁶⁹

5.1 障害者サービスに関連するバリア

入手可能な主な統計は、次のとおり。

- ・2019年末現在 障害者手当を受給した16歳を超える者 22万8,157人
- ・2019年末現在 労働保険会社からの労働不能手当受給者 13万4千人
- ・2019年末現在 社会保険庁（KELA）からの労働不能手当受給者 14万1千人
- ・2020年5月現在 労働能力の制約によるパートタイム就労者 6万4,200人
- ・2020年5月現在 失業者 3万5,800人

²⁶⁸ Katsui, 前掲書、pp.10~13

²⁶⁹ <https://tem.fi/cn/report-barriers-to-employment-of-persons-with-disabilities-to-be-removed/> Katsui, 前掲書 pp.13~17.

- ・障害者サービス利用者 全体で約10万人（推計）。ただし、他の推計では、住民10万人あたりの障害者サービス利用者数は、3,416人とされる。（つまり、人口約451万人で計算すると、障害者サービス利用者（推計）は、約15万4千人となる。）

多種類の障害者サービスのうち、パーソナル・アシスタント（以下、PA）と送迎サービスが就労にとって最も不可欠で、就労の前提条件となる。

自治体は、就学と就労以外の活動に対して月当たり少なくとも18回送迎サービスを提供する義務がある。しかし、就職面接は、この18回に含まれることから、障害のある求職者は、求職活動の機会が限られる。

PAは、最大の障害者サービスの一つで、障害者サービス予算全体の40.7%を占める。PAサービス利用者は、約2万4千人に上る。PAのニーズは、雇用されたら直ちに生じる。したがって、PAが利用できなければ、雇用機会は実現できない。

＜事例＞A氏は、筋ジストロフィーの障害があり、呼吸器を使っている。日常生活は電動車いすを利用。配偶者にも障害があるが、二人とも働いている。A氏には、PAが24時間ついている。1日3交代、8時間ごとにPAは入れ替わる。PAの費用は、自治体負担であるが、その雇用と解雇の責任は、障害者本人とされる²⁷⁰。

手話通訳サービス利用者は、2019年現在6,071人（聴覚障害者3,661人、ろう者368人、言語障害者2,042人）である。手話通訳サービスは、市場原理に従って入札プロセスを経ることから、質についてマイナスのインパクトがある。

5. 2 採用と労働生活に関連するバリア

フィンランドでは、30人以上の従業員を雇用する企業は、平等と無差別行動が求められる。雇用に関連した平等という目標を達成するために、監視基準と指標を設定する必要がある。雇用主は、雇用主向けの様々な就労支援サービスが利用可能である際にも、障害者の雇用を面倒と考え、その結果として、障害のない人を選ぶ、とされる。ある研究によれば、採用の指針を明文化している雇用主は、他の雇用主の3.4倍の頻度で障害者を採用している。

差別禁止法（1325/2014）では、アクセシビリティと平等ならびに合理的配慮が定義されている。デジタルアクセシビリティも含む、アクセシビリティは、労働の場ならびに社会全体でもさらに発展させていく必要がある。

6 OTE（「労働能力が十分でない人びと」のためのキャリア機会プロジェクト）

6. 1 同プロジェクトの目的

その目的は、「労働能力が十分でない人びと」（注3）が働き続けたり、これまでよりもより容易に新たな就労機会が見つけられるよう援助することにより、これらの人びとの労働市場での機会を改善することである。その実施期間は、2015年～2018年。

（注3）「労働能力が十分でない人びと」（people with partial work ability）とは、障害、疾病またはその他の何らかの理由で、その労働能力や稼働能力が標準と比べ、一時的または恒久的に減退している人びと、をいう。

²⁷⁰ JETRO ユーロトレンド 2000.8m、「充実した公的福祉制度（フィンランド）」、61頁。
https://www.jetoro.go.jp/ext_images/jfile/report/05000472/05000472_001_RUP_0.pdf

同プロジェクトでは、焦点をこれらの人びとの能力の限界から、その技能や強みにシフトすることである。そうすることで、こうした人びとへの社会の否定的な態度をポジティブなものにかえることを意図している。

6. 2 具体的な方法

- (1) 労働能力コーディネーターの研修
- (2) 「雇用への道」オンライン・サービス（月当たり約1万1千人が利用）
- (3) 自治体レベルでの試験的取組み

この取組みに参加する自治体は、2019年に選ばれる。雇用サービスを国の雇用事務所から自治体に試験的に移行するための法律が準備されている。これは、雇用と起業家サービスの自治体への移管（分権化）の促進を意図したもので、この試験的取組みは、2022年まで続く。その結果は、将来のサービスの仕組みに影響する²⁷¹。

- (4) 雇用主と職場間の連携
- (5) 労働市場機関、保健・社会サービス機関および障害者団体（NGO）等の連携

6. 3 同プロジェクトの成果

(1) 「労働能力が十分でない人びと」の就業率が上昇する一方、それらの人びとの失業率は、2015年と比べ2018年には、30.2%減少している。

(2) 所管省（社会保健省と経済雇用省）は、部分障害年金を調整し、「労働能力が十分でない人びと」に対して、よりよい所得を確保するための「リニア・モデル」（注4）を導入した。

（注4）「リニア・モデル」とは、就労すれば、部分障害年金に稼働所得が上乗せされ、総合所得が増える仕組みのことである。

(3) 700人の労働能力コーディネーターが研修を受け、「労働能力が十分でない人びと」に対して個別支援を提供している。

(4) 同プロジェクトの一環として、社会保健省は、雇用とリハビリテーション（復職支援）作業活動へのアクセスを促進する、社会サービス改革に関する報告書を作成した。この報告書は、障害のある一人ひとりに対して適切なサービスが提供されているかどうかを評価するうえで、社会サービスと雇用サービス等の多分野連携の重要性を強調している²⁷²。

7 「労働能力」プログラム改革

7. 1 同改革の目的

同改革は、「労働能力が十分でない人びと」の労働市場への包摂を目的としたものである。とくに労働市場での立場が弱い求職者（基礎失業給付受給者、30歳未満の若年者および移民など「労働能力が十分でない人びと」）の雇用を支援するため、雇用サービス、教育・訓練サービスおよび社会保健サービスをより個別化され、より統合されたサービス提供を目指す。

²⁷¹ European Commission, Country report on the European Semester-Finland 2020, pp.32~33.
<https://eur-les.europa.eu/legao-contento/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0525&from=EN>

²⁷² Katsui, pp.4~6/ European Commission, Country report 前掲書、pp.59~60

それに加え、障害年金の改革にかかる法案づくりが開始された。それは、部分障害年金受給者が、労働市場に戻ることを奨励するものである。同改革の目的は、部分障害年金受給者が職に就くことで、その手取り所得を増やすこと。それを達成するため、同改革では、同年金の 50%相当額までの稼働所得を「所得と見なさない」仕組みが導入される。ただし、非認定額を超える稼働所得は、1 ユーロにつき 50%まで年金が減額される²⁷³。

7. 2 同改革の主な内容

(1) 「労働能力」プログラムの一部として、労働市場で最も脆弱な地位にいる、これらの人びとを雇用するため、公共調達が活用される。

(2) 約 20 人の労働能力コーディネーターが、雇用事務所に配置される。

7. 3 同改革のスケジュール

2020 年 2～3 月に法制化

2022 年 4～5 月から選ばれた自治体での試行²⁷⁴

8 労働市場改革に向けての省レベルのワーキンググループ (WG) の立上げ

8. 1 ワーキンググループの構成

同 WG は、つぎの三者構成の小グループから構成される。

- (1) 労働市場政策のサービス構成
- (2) 賃金補助と失業保険を含む、その他の給付
- (3) 「労働能力が十分でない人びと」の労働及び雇用への適性の向上
- (4) 労働市場ニーズと技能の適合
- (5) 労働関連移民
- (6) 労働法など
- (7) 地域交渉

8. 2 ワーキンググループの成果

WG の最初の成果のいくつかは、すでに 2020 年予算に反映されている。例えば、賃金補助の予算割当て増など。それに加え、雇用主の賃金補助申請手続きを簡素化するための措置が実施されている。

長期失業で苦しんでいる「労働能力が十分でない人びと」等の雇用機会を創出するには、その雇用の受け皿となる、需要サイドの対応が不十分である。その点で、賃金補助は、企業が長期失業者を雇うインセンティブとなりうるが、多くの失業者は、賃金補助がなくても雇用されてきたことから、賃金補助はマイナス効果も懸念される²⁷⁵。

9 ベーシックインカム給付の実験

2015 年秋に同給付実験に向けた検討委員会がつくられ、その答申（2016 年 3 月）を受

²⁷³ European Commission, Country report 前掲書 p.33

²⁷⁴ 前掲書 pp.59~60.

²⁷⁵ European Commission, Country report 前掲書 p.33

け、同年12月に議会を通過。2017年1月より2年間の計画で同給付実験が実施された。

ベーシックインカム（以下、BI）は、本来、すべての者に最低限度の生活を保障するための現金給付を行う政策であるが、本給付実験では、失業手当受給者（25歳以上58歳以下、学生を除く）からランダムに2,000人を選び、月額560ユーロを給付し、就職、心理的な社会的行動における変化について検証を行った。失業手当とは異なり、収入が発生した場合の額に応じた減額措置もないため、雇用促進効果も期待された。

その実験の主目的は、BIの導入により、相対的に高い失業を減らし、不就労のわなを除去することである。同実験結果（2020年5月に公表）によれば、失業手当対象者のうちBI（基礎失業給付月額560ユーロと同額）を支給されたグループの方が、コントロールグループより6日長く働いたことがわかったこと。また、生活の満足度の10段階自己評価が、コントロールグループの6.3と比べ、BIグループで7.3など、総じてBIグループの方が、生活の満足度が高い自己評価となっている。

2019年4月の総選挙で政権が交代。現在のところ、前政権下でのBI実験結果を踏まえながら、次の段階として「負の所得税」が検討されている²⁷⁶

10 その他

10.1 アクティベーション措置

フィンランドは、予算全体の約3分の1を労働市場政策に充当している。それに対し、スウェーデンは予算全体の約半分を充当している（OECD2016年）。

公共雇用サービスは、サービスのデジタル化により過去10年以上にわたり職員の削減に苦しんできた。その結果、公共雇用サービスは、失業者が職を見つけるのを援助する主なプレーヤーとしての労働市場での地位を喪失する恐れにさらされている。

長期失業者や障害者も含め、「労働能力が十分でない人びと」へのサービス向上には、地域の公共雇用サービスと自治体との間の密接な調整と連携が有効とされる。難題は、サービスの効果的な統合を妨げる人的資源不足と互換性のないデータ交換の仕組みとされる²⁷⁷。

10.2 「リアルタイム所得登録制度」

この登録制度（2019年）は、失業給付を実際に個人に支払われる実労働からの所得と調整するためにつくられたものである。これは短期やパートタイム労働をより魅力的にすることで、雇用にプラスのインパクトをもたらすことが期待される。

同制度は、給付の手続き時間を早める可能性があり、パートタイムまたは短期労働に就いても「所得レベルの確実性」を増す。加えて、将来より効果的な稼働所得と給付の可能性をつくる、とされる²⁷⁸。

10.3 高齢労働者への失業保険給付期間の延長

²⁷⁶ European Commission, Country report 前掲書 pp.36~37／山森亮、フィンランドにおける「ベーシックインカム」実験：概要と展望、社会保障研究 第5巻第2号、2020年9月刊、国立社会保障・人口問題研究所、250~253頁

²⁷⁷ European Commission, Country report 前掲書、p.32

²⁷⁸ 前掲書、p.31

61 歳を超える高齢失業者に対する期間延長給付への受給資格は、定年前に労働に復帰する意欲を減退させる。加えて、期間延長給付の受給資格のあるこれらの従業員の解雇を雇用主に奨励しかねない。現に、期間延長給付は、定年に向けての「失業トンネル」をつくり、高齢者グループの失業に部分的に寄与している、とされる。

したがって、こうした制度が段階的に廃止され、高齢労働者が働き続けるようインセンティブが改善されれば、労働力不足の解消に寄与しうる²⁷⁹。

おわりに

フィンランドでは、障害者サービス法で規定される障害者などを対象とした雇用・就労支援と「労働能力が十分でない人びと」など、労働市場での立場が脆弱な長期失業者などを対象とした雇用・就労支援などにわかれて支援施策が展開されているように見える。しかし、障害年金（労働不能年金）の対象となる障害者は、労働能力が 60%以上減退している者とされていることから、機能障害そのものよりも、むしろ労働能力の低減に焦点が当てられている。また、「労働能力が十分でない人びと」には障害または疾病などで労働能力が減退している人びとも含まれる。

つまり、同国では、障害者を対象とした雇用・就労支援施策と「労働能力が十分でない人びと」を対象とする雇用・就労支援施策は必ずしも明確に分かれてはおらず、両施策の対象者はオーバーラップしている。その意味では、何らかの理由で労働市場への包摂が十分できていない障害者も含む、多様な人びとが、OTE プロジェクト、労働能力プログラムや「中間労働市場」等の対象となっているといえる。

今回取り上げた施策やプロジェクトのなかには、開始後日が浅いものも多く、それらが意図した成果をあげているかどうか、を評価できる段階ではなく、今後も引き続いてそのフォローアップをする必要があると思われる。

本報告は、欧州委員会「欧州セメスターに関する国報告—フィンランド 2020」及び勝井久代論文「フィンランドにおける障害者の労働及び雇用への権利」などを参考にとりまとめた。今回は必ずしも十分カバーできなかった障害者以外の就労困難さを抱える人びとの就労状況および就労支援施策については、現地調査が可能になった時点で、現地の関係者のご協力をえて、さらに突っ込んだ調査を実施することとしたい。

・＜主な参考文献＞

European Commission, Country report on the European Semester-Finland 2020

<https://eur-les.europa.eu/legal->

[sontento/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0525&from=EN](https://eur-les.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0525&from=EN)

Finish Government, Replies by the Government of Finland to the questionnaire by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 20 November 2020 (Impact of the COVID-19 pandemic on the enjoyment of human rights around the world, including good practices and areas of concern)

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRCReportCOVID19.aspx>

²⁷⁹ 前掲書、p.32

Hisayo Katsui, The Rights to Work and Employment of Persons with Disabilities in Finland, 2020.

Katja Valkama, Hisayo Katsui and Teppo Kroger, Task 2017-18 Disability assessment-countryreport,Finland, FI_ANED2017-18-Assessment-method-country report Finland_final for web-docx

山森亮、フィンランドにおける「ベーシックインカム」実験：概要と展望、季刊『社会保障研究』、第5巻第2号、2020年9月刊、国立社会保障・人口問題研究所、250～253頁

【参考】フィンランドにおける障害者の労働及び雇用への権利

勝井久代（ヘルシンキ大学准教授）

はじめに

本報告書は、松井亮輔法政大学名誉教授がダイバーシティ就労支援機構の雇用支援事業のために委託されたものであり、フィンランドにおける障害者の労働及び雇用への権利に関する最新の動向をまとめている。

まず、フィンランドの障害者の雇用状況と政策の進展全般について紹介する。第2に、部分的な労働能力のある人々の就労機会に焦点を当てた「OTE キーププロジェクト」に言及する。第3に、国連障害者権利委員会への初回フィンランド国家報告書で提起された、（障害者雇用）関連の問題を取り上げる。第4に、現在進行中の社会・保健ケア改革（SOTE 改革）についての最新情報に触れる。最後に、障害者雇用の構造的障壁についての経済雇用省の最新報告書の要約を含む、フィンランドにおけるその他の最新の動向を紹介する。

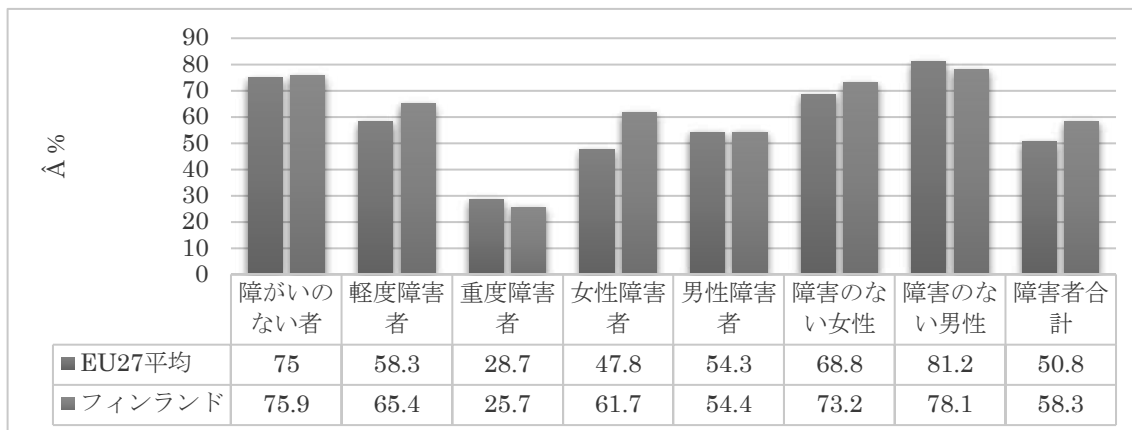
1. 障害者の雇用状況

CRPD²⁸⁰（Convention on the Rights of Persons with Disabilities：以下、障害者権利条約）の第27条では、労働及び雇用が取り上げられている。フィンランドは2016年の条約批准後、第一次行動計画（2018～2019）²⁸¹を策定し、それが2020年に評価された²⁸²。第一次行動計画では、フィンランドでは「働く権利」が、最も実現が遅れている権利であると強調された。EC-SILCのデータによると、フィンランドの2018年の障害のない者の就業率は75.9%であるのに対し、障害者の就業率は65.4%である。これは、EU27か国の平均よりも約7.5ポイント上回っている（図表5-1参照）。

²⁸⁰ United Nations "Department of Economic and Social Affairs: Disability: Article 27: Work and employment", <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-27-work-and-employment.html>.

²⁸¹ 社会保健省（2018）「社会的包摂と平等への権利：障害者権利条約にかかる国内行動計画 2018～2019」, Right to social inclusion and equalit. The National Action Plan on the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2018–2019 (valtioneuvosto.fi)..

²⁸² 社会保健省（2019）「フォローアップレポート：障害者権利条約にかかる国内行動計画（2018–2019）」, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161768/Rap_61_2019_YKn_vammaisten.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

図表 5-1 障害の有無別・性別でみた就業率（20～64 歳）²⁸³


図表 5-1 によると、障害者は雇用上の地位において不利な立場にある。女性障害者（61.7%）は、男性障害者（54.4）よりもやや有利な状況にあり、EU 平均（47.8）と比較しても、著しくよいと言えよう。一方、フィンランドの重度障害者の就業率は、軽度障害者および障害のない者よりも驚くほど低く、同時に EU 平均をも下回っている。EU-SILC（欧州所得・生活条件調査）の統計はここ数年、あまり変化していない。

フィンランドには、障害者登録制度がないため、障害者の就業率に関する最新のデータは存在しない。したがって、部分的な労働能力がある人、機能障害がある人、または関連する手当を受給している人がその代わりとして、しばしば様々な報告に使用される。障害者権利条約実施に関する、第一次行動計画（2018～2019）²⁸⁴は、フィンランド社会保険庁（KELA）の統計を活用し、「年金受給者のための介護手当、または 16 歳以上の障害手当を受給している人」を障害者としてきた。このうち、過去 2 年間ににおいて、38.4%がフルタイム雇用であり、31%がパートタイム雇用だった。見掛け上高い数字に見えることから、この統計には、日中活動やリハビリテーション作業活動（以下、リハ作業活動）に従事している障害者が含まれている可能性が高い。フィンランド政府が障害者権利委員会に提出した、初回報告書（2019）も同じ統計に言及し²⁸⁵、就労経験者のうち、53.5%が現在の労働時間／労働量に満足しており、それ以上の労働を希望しているのは、13.2%に留まっていると述べている。労働生活に入ることを望む人のうち、フルタイムで働きたい人は 26.1%、パートタイムで働きたい人は 25.1%だった。一方、回答者のうち 33%の人は、自分は働けないと考えていた。

²⁸³ 勝井久代・ヴァルカマ・カティア（2021 予定）「障害者の平等にかかる欧州国別資料：フィンランド」欧州障害者専門家、ブリュッセル。

²⁸⁴ 社会保健省（2018）「社会的包摂と平等への権利：障害者権利条約に関する国内行動計画 2018～2019」ヘルシンキ。

²⁸⁵ フィンランド政府（2019）「障害者権利条約実施に関するフィンランドの初回国家報告」，
<https://um.fi/documents/35732/0/CRPD+initial+report+Finland.pdf/959fa430-9e7e-9fe0-76d1-c435f47181ea?t=1565948791606>。

フィンランド保健福祉研究所（THL）の報告書（2017）²⁸⁶によると、29歳以上の人のうち、機能障害者の27%、その他の人口の55%が雇用されている。また、年金受給者の割合は、機能障害者（58%）の方がその他の人口（36%）よりも多かった。15-74歳の労働人口では機能障害者の3分の1が雇用されていたが、その他の人口では75%である。障害者と全人口との間に大きな格差があることは明白である。

社会福祉法では、障害者のための雇用とリハ作業活動へのアクセスの促進に関する規定が定められている。知的障害者特別ケア法により、リハ作業活動、作業訓練およびその他の活性化作業が障害者向けのサービスとして組織されている。しかし、社会保健省が委託した「障害者の雇用とリハ作業活動へのアクセス促進のための措置の改革に関する調査（2019）」²⁸⁷によると、知的障害者は、往々にして「コミュニティ就労活動」を提供されることが多いという。別の調査（2015）²⁸⁸によると、知的障害者はフィンランド国内に約4万人（人口の0.8%）おり、その約2万5000人は労働年齢である。そのうち約1万5000人が雇用サービスを利用しており、約5000～6000人が日中活動、そして、約9000人がコミュニティ就労活動または就労支援活動に参加している。知的障害者のうち、一般市場で働いている人は400人～500人に過ぎない。様々な種類の雇用についている知的障害者の大多数は、パートタイムで平均週20時間就労している。調査の結果、社会福祉法に基づく作業活動では、知的障害者を一般労働市場に向けて誘導する働きかけが十分に出来ていないことが明らかになった。視覚障害者に関する統計は、登録簿があるため正確なものになっている。最新の登録簿（2018）²⁸⁹によると、視覚障害者のうち、正規雇用は22.1%、非正規雇用は17.5%、失業者は3.2%、学生は3%、労働年齢の年金受給者は51.6%となっている。労働年齢人口に占める年金受給者の割合は、一般人口の10倍以上であることが指摘されている。

「部分的労働能力のある人の職につく機会と障壁に関する雇用主の意識調査（2017）」²⁹⁰では、ほとんどの企業が、部分的な労働能力のある求職者に求める最重要の基準・資質として「働く意欲」を挙げている。障害や病気は、新たな従業員採用の決定要因になっていない。この研究によれば、部分的な労働能力がある人に対し、雇用主はより前向きになっているように見える。また、国家計画では、とくに就職すると手当が撤回され、収入が減少する「インセンティブの罠」を一掃するという点から、職につくためのよりよい、かつ、より効率的なサービス（提供）が要請された。

²⁸⁶ Nurmi-Koikkalainen et al. (2017) Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta: analyysia THL:n tietotuotannosta. THL, http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135650/URN_ISBN_978-952-302-946-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁸⁷ The Ministry of Social Affairs and Health. (2019) Selvitysraportti: Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen.

²⁸⁸ Vesala, H. et al. (2015) Kehitysvammaisten Ihmisten Työllisyystilanne 2013-2014. Kehitysvammaliiton selvityksiä 9. Helsinki, <https://www.vates.fi/media/tutkimustietoa/muiden-tutkimukset/kehitysvammaisten-ihmisten-tyollisyystilanne.pdf>

²⁸⁹ Näkövammaisten liitto. (2018) Näkövammaregisteri. Näkövammaisten liitto. Helsinki, <https://www.nkl.fi/fi/nakovammaregisterin-vuosikirja>.

²⁹⁰ Ala-Kauhaluoma, M. et al. (2017) Osatyökykyisistä osaavaa työvoimaa. Ministry of Economic Affairs and Employment. Helsinki, <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160229>.

「第一次行動計画（2018~2019）のモニタリング報告書（2020）」²⁹¹によれば、政府は、新型コロナウイルス危機前には、全人口の一般（雇用）動向は、よい方向にあると見ていた。

2 「OTE キーププロジェクト」²⁹²

これは、2015年から2018年にかけて実施された、ユハ・シピラ政権の主要プロジェクトの一つである。「OTE プロジェクト」の目的は、部分的な労働能力がある人びとの就業継続や再就職を支援することでそれらの人びとの労働市場機会を改善することである。また、さらなる多様性に向けてより前向きで、ひらかれた社会を目指している。

福祉サービスを確保するには、就業率を高めることがきわめて重要である。本プロジェクトは、社会保健省と経済雇用省の共同事業として実施された²⁹³。フィンランド保健福祉研究所（THL）とフィンランド労働衛生研究所により調整された、本プロジェクトは総額1150万ユーロ（約14億5600万円）が、また、地域実験には、720万ユーロ（約9億円）が費やされた（Foreigner.fi, 2019）²⁹⁴。

その背景には、労働年齢人口の中でも190万人が何らかの障害や慢性疾患を抱えており、そのうち60万人が、障害または病気による労働や労働機会への影響を経験していることが挙げられる。フィンランドでは高齢化が進んでいるため、この数は増加すると予想されており、十分な数の雇用労働者とそれらの人びとからの税収がなければ、福祉サービスを維持することが出来ない。したがって、フィンランド社会で広がる雇用格差を埋めるには、部分的な就労能力のある人々に焦点を当てることは当然の対応である。社会福祉政策と実践の観点からも意義がある。一方、雇用は人びとのウェル・ビーイングと自立を促進し、生活の質を向上させる。さらにこのような人々の雇用によって不平等や貧困を軽減し、社会の平等を促進することが期待できる。従って、本プロジェクトは、従来のように焦点を人びとと個人の弱点に当てるのではなく、彼らの技能、強みおよび協力の文化に焦点を当てることで、彼らに対する社会の態度を否定的なものからより好意的なものに変えようとしたのである。

プロジェクトの具体的な方法としては、労働能力コーディネーターの研修、「雇用への道」オンラインサービス、地域実験、調査研究、雇用主と職場の連携、中央労働市場機関、保健/社会サービス機関および障害 NGO との連携、労働生活に関するセミナーやイベ

²⁹¹ The Ministry of Social Affairs and Health. (2019) Seurantaraportti: YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallinen toimintaohjelma (2018-2019) (Monitoring report: the national action plan to implement the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2018-2019)).

²⁹² More information of this project is available at its own homepage:
<https://stm.fi/osatyokykyisyys/hankkeen-toimeenpano>

²⁹³ Mattila-Wiro, Päivi and Tiainen, Raija. (2019) Kaikki mukaan työelämään: Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) kärkihankkeen tulokset ja suositukset. *Ministry for Social Affairs and Health. Helsinki. Available at:*
<https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/3022628/OTE+loppuraportti+LUONNOS+8.3.2019.pdf/fc570acea-c1c5-1c1c-7a19-c893c0aabfb6/OTE+loppuraportti+LUONNOS+8.3.2019.pdf>

²⁹⁴ Foreigner.fi. (2019) Finland reduced by 30% unemployment among people with limited work ability. <https://www.foreigner.fi/articulo/work-and-study/finland-advances-in-the-integration-of-disabled-workers/20190429165433001790.html> (Uploaded on 29.4.2019)

ントの開催、積極的なコミュニケーション、広範囲に及ぶメディア広報、および立法措置などが挙げられる。なお、プロジェクトの対象は、1) 雇用主、2) 部分的な労働能力のある人、3) 社会、の3つのグループであった。

本プロジェクトにおける重要な成果は以下のとおりである。

- 部分的な就労能力のある人の就業率が上昇し、2018年のそれらの失業者数はプロジェクト開始時の2015年に比べて大幅に減少（-32%）した。
- 支援や情報が提供されたので、雇用主の雇用に対する姿勢がより前向きなものとなった。
- 両所管省は、部分年金を調整し、よりよい所得を確保するため「リニア・モデル」等の法改正を行った。
- 700人の労働能力コーディネーターが研修を受け、限られた労働能力や障害年金の受給は、失業とは同等ではないという考えのもとに、これらのクライアントに個別支援を提供している。オンラインサービスも開始され、毎月11,000人に利用されている。

2017年12月には、「部分的な就労能力のある人のキャリア機会」の一環として、労働組合総連合会、社会・保健機関、障害者団体が部分的な労働能力がある人びとの雇用を支援する方法を見つけるため協力することを約束した²⁹⁵。主要プロジェクトの一環として社会保健省は、障害者に対する雇用とリハ作業活動へのアクセスを促進する社会サービスの改革に関する報告書（2019年度版）を作成した²⁹⁶。この報告者は、各障害者のための適切なサービスの評価において社会サービスや雇用サービスといった多分野連携の重要性を強調している。

3 障害者権利委員会への初回フィンランド国家報告書

初回フィンランド国家報告書が2019年8月9日、障害者権利委員会に提出された。本来の期限は、2016年の批准から2年後にあたる、2018年6月であった。遅れの原因は、主として翻訳問題だった。まず、何度かの公聴会を経て、フィンランド語で草案が作成された。次に、一連の討論と意見受付の過程を経て、フィンランドの第2の公用語であるスウェーデン語に翻訳された。フィンランド語とスウェーデン語で最終草案がまとまり、両方の言語で議論された後、英語に翻訳された。言語構造が異なるため、英語版はかなり長くなり、単語数の制限を超えてしまった。つまり、内容そのものは期限内に作成されていたが、報告の英語翻訳のために提出が遅れたのである。同報告は、障害者権利条約の構成に従って、各条文についての国内情勢が順に報告されている。

²⁹⁵ The Finnish Government. (2019) Finland's Initial Report on the Implementation on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Finnish Government. Helsinki. <https://um.fi/documents/35732/0/CRPD+initial+report+Finland.pdf/959fa430-9e7e-9fe0-76d1-c435f47181ea?t=1565948791606>

²⁹⁶ The Ministry of Social Affairs and Health. (2019) Selvitysraportti: Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen (Report: Reform of the employment support and employment activities of persons with disabilities).

平等と無差別に関する第5条では、30人以上の従業員を常用雇用する雇用主は、迅速に、平等計画を作成することが義務付けられているとしている。また、障害者が合理的配慮（提供）の拒否による差別の被害者であると判断した際には、速やかに報告しなければならない。2016年、労働安全衛生当局は、監視を行い、障害者が雇用で差別を受けた4件を発見した。

自立生活と地域社会への包摂に関する第19条では、障害者の雇用を促進するための活動は、社会福祉法に基づく無償の社会サービスであると述べている。例えば「パーソナル・アシスタント（PA）」は、雇用にとって不可欠の障害者サービスである。2017年には、22,000人がPAを利用しており、その最大の利用者グループは、労働年齢の人びとである。クライアントのうち64%は本人が直接雇う雇用モデルを、そして24%がサービスバウチャーによる派遣サービスを利用していた。しかし、THLの調査（2016）によると、自治体の34%がクライアントの求めに応じて派遣するPAの手配に苦慮していると報告している。自治体は、労働不能と認定された重度障害のある人びとに対し、週5日の日中活動を提供しなければならない。別のTHL調査によれば、障害者サービス・援助法に基づく日中活動に参加している利用者は1,729人、知的障害者特別ケア法に基づく日中活動に参加している利用者は9,844人であった。

ハビリテーションとリハビリテーションに関する第26条では、雇用を支援するための活動は、社会福祉法に基づき、障害者の機能的能力を維持、促進するために提供されると述べている。それに加え、知的障害者特別ケア法には、ジョブコーチ、作業活動および他の活性化活動に関する規定が含まれる。

労働及び雇用に関する第27条では、雇用、雇用の前提条件、給付およびサービスといった障害者と障害のない人の平等の主原則が繰り返し述べられている。雇用経済開発事務所は、失業求職者を雇う費用に対する補助金を支払う。それには、労働条件変更に伴う費用、各障害者が使用しやすい道具の費用、職場の改装および他の従業員によって障害者に与えられる援助の費用が含まれる。2018年9月末時点で、雇用経済開発事務所には部分的な就労能力がある人が29,140人登録されている。失業率は、部分的な就労能力がある人（1993年以降29.5%減）よりも一般人口（1993年以降42.1%減）の方が減少している。THLによれば、29歳以上の人のうち職についている人は、機能障害者が27%、その他の人口が55%、年金受給者は機能障害者が58%、その他の人口が36%であった。また、労働年齢の機能障害者のうち3分の1しか職についていないのに対し、その他の人口の75%が職についていた。つまり労働年齢人口に限定した場合、機能障害者の失業率は他の人口の約2倍だった。視覚障害者登録簿によれば、2015年の視覚障害者の就業率は40%を下回っていた。KELAによれば、年金または障害手当を受給している16歳以上の人のうち、フルタイムで働いている人は38.4%、パートタイムで働いている人は31.0%であった（（注）コミュニティ就労および作業活動をしている人も実際にはフルタイムおよびパートタイムの統計に含まれる）。自治体によって異なるが、現在の社会福祉法は、人びとが一般労働市場に入ることを必ずしも十分には奨励していない故、部分的な労働能力のある人びとへの雇用機会を増やすには、インセンティブの罫の除去と「リニア・モデル」の導入が提案されている。

4 SOTE（社会サービス・保健ケア）改革

社会サービス・保健ケア改革である SOTE 改革は、現政権下で徐々に進められている。SOTE 改革は、シピラ首相の前政権崩壊の原因となったものであり、様々な関係者間の深い内部対立のために、実施段階に到達することが出来なかった。現在の提案では、フィンランドは、21 の保健・社会サービス県に分割されることになる。311 自治体からなる現在の行政システムは、意思決定と実施が自治体に大きく依存しているので、それぞれの自治体の解釈の相違や利用可能な予算の関係から、さまざまな自治体に住んでいるサービス利用者間で格差が生じてきた。そこで、SOTE 改革は、サービス利用者を選択の自由とパーソナルバジェット（以下、個人予算）を導入することを目指している。最初の県議会選挙は 2022 年初頭に行われる予定であったがコロナ危機の影響で 6 月に延期となり、改革法は 2023 年初頭に施行される予定である。

SOTE 改革は、障害者サービス法の改正も含まれるので、障害者分野にとっても重要な改革である。既存の 2 つの法律「障害者サービス及び援助に関する法律」と「知的障害者特別ケア法」が 1 つの法律に統合される。同改正法では、障害種別を超えた個別支援ニーズに基づいた障害者サービスの確保が期待される(Katsui et al., 2018)²⁹⁷。

コロナ危機で深刻化した緊縮財政のため、予算配分には細心の注意が必要である。SOTE 改革は本来、行政コストならびに障害者サービス分野を含む、様々な分野の予算の削減も目指している。障害者サービスは障害者の日常生活に欠かせないものであるもので、障害者サービスが予算の削減の対象になった場合は障害者の生活の質に大きな影響を及ぼすであろう。加えて、障害者サービス分野への営利サービス事業者の参入が増加したので、サービスの調達競争が激化しており、サービスの質に影響を及ぼしはじめている。2016 年に、旧法にかわる新たな調達法が成立したことにより、公共セクターの調達に関する意思決定には、市場原理がより強く見られるようになった。2018 年には、「私たちは、売り物ではない(Ei myytävänä!)」と呼ばれるデモとキャンペーンにより、現在蔓延している障害者サービス事業者の市場志向の慣行ならびにそのサービスを購入する自治体との問題が可視化された。最良の質のサービスよりももっとも安価なサービスが選ばれはじめた。障害者サービスにかかる公共セクターの決定の最近の傾向に対して、批判のキャンペーンが繰り広げられた。このキャンペーンは、72,059 人もの署名を集め、国会で審議されることになった。政権がその後まもなく崩壊してしまったため、それを議論する時間は十分なかった。とはいえ、このキャンペーンは、SOTE 改革プロセスが障害者コミュニティに与える影響について、重要なメッセージを残した²⁹⁸。（詳細は、勝井・チャルクレン（2020）参照。）

²⁹⁷ Katsui, Hisayo et al. (2018) Finland: Fact Sheet on Social Care & Support Services Sector for Persons with Disabilities. EASPD. Brussels. Available at: https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Publications/countryreports1/easpd-finland_fact_sheet.pdf

²⁹⁸ Katsui, H. and Chalklen, S. (eds.) (2020) Disability, Globalisation and Human Rights. Routledge. Oxfordshire.

5 障害者の雇用における最新の動向

ここでは、フィンランドにおける障害者雇用の最新情報を以下の順に紹介する。1) 現政府の計画、2) 障害者権利条約実施のための第2次行動計画 2020~2023、3) 経済雇用省による最新の報告書、4) 平等と無差別に関する行動計画 2020~2021 を含む、その他。

5.1 政府計画

サンナ・マリン首相の現政府計画（2019~）²⁹⁹では、社会的持続可能な福祉国家への道として、障害者の包摂に言及し、障害者が自立した生活を送り、教育を受けて労働生活に参加できるよう、障害者の参加に配慮することを約束している（p.8）。この計画では、障害者の雇用について明確に言及している。「信頼と労働市場の平等をもとにして築かれたフィンランド」と題された3.5では、障害者の雇用活動の促進ならびに「リニア年金モデル」についても以下のように言及している。

➤ 部分的な就労能力がある人や特別な支援が必要な人

部分的な就労能力がある人のための「労働力プログラム」は、雇用へのアクセスを容易にするために実施される。本プログラムの一環として、効果的なサービスと制度展開のための試験的プロジェクトが開始される。リハビリテーション委員会の提案に基づき、リハビリテーション制度を再設計する。中間労働市場がつくられる。特別な支援を必要とする人（部分的な就労能力がある人、移民、障害者、若年者、労働力の高齢構成員を含む）向けに、雇用促進や個別サービスへのアクセスが向上する。また、雇用・社会サービスにおけるジョブコーチの利用可能性が改善される。また、メンタルヘルスサービスの利用可能性が確保される。社会的企業の運営状況は、資金調達の見直しや、ビジネスの専門知識強化への支援提供によって改善される。政府は、公共調達における社会的雇用向けの条件づくりを目指す。労働生活技能の強化と社会参加の確保を目的として、長期失業者または労働市場で不利な立場にある人の個別のリハビリテーションニーズを考慮して対応できるように、リハビリテーション作業制度を作りかえる。

➤ 部分障害年金の「リニア・モデル」

部分障害年金にリニア・モデルを導入することにより、障害年金受給者を労働から疎外するインセンティブの罫を取り除く。

²⁹⁹ The Government Programme is available at <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme>

「フィンランドは、誰もが価値があり、他者と社会への信頼が高まる、より平等で公平な国になる」と題された 3.6 では、個別サービスのニーズが強調されている。

➤ 差別禁止の推進

近年、障害者を取り巻く状況は改善されつつあるが、差別は依然として問題となっている。障害者向けのサービスは、クライアントの個別サービス・ニーズを、タイムリーに満たすのに苦慮している。そこで、政府は、障害者の個別のニーズへのよりよい配慮を確保するため、障害者サービス・援助法を改革する。知的障害者向けの個人予算を試験的に導入すると同時に、法改正のニーズを評価している。また、スウェーデン語話者に対する障害者サービスも確保する。

「平等な社会は、全ての市民がその潜在能力いっぱいまで学習する機会の提供に努める」と題する 3.7 では、障害者の教育成果の低さに言及し、現行制度におけるそれらの人びとの脆弱性について指摘している。

5. 2 障害者権利条約実施のための第二次行動計画 2020～2023

障害者権利条約実施のための第二次行動計画 2020～2023 の最終化に先立ち、2020 年 11 月 6 日、障害者権利諮問委員会（VANE）³⁰⁰ は、障害分野の市民社会団体を対象とした公聴会を実施した。その会合では、これらの団体の代表者間で「雇用」が最優先事項の 1 つとして認識されている。ヒアリングでは、以下の意見が出され、会議の議事録に記録された。

- 障害のある女性の雇用には、具体的な目標が必要であり、障害のある女性と男性の給与格差に注目することが求められる。障害のある起業家の実態について、より多くの研究が求められる。さらなるリニア・モデルが推奨される。
- 2021 年に始まる、自治体レベルでの雇用実験では、対象者の中に障害者も含めるべきである。また、一般労働市場での雇用の促進を優先する必要がある。
- 行動計画の労働及び雇用部分では、雇用主の態度改善を考慮に入れるべきである。雇用主が障害者の多様性と多様なニーズを認識するよう、雇用主により多くの情報を普及させるべきである。合理的配慮に関する事業主の意識を向上させることが特に重要である。
- 平等法が部分的に改正される際には、雇用に関連した差別に対する措置が盛り込まれなければならない。

障害者権利条約実施のための第二次行動計画（toimintaohjelma 2020-2023）では、最も未実現の人権項目として雇用が言及されている。同計画 5.10 は雇用に関するもので、第 27 条に焦点が当てられている。現報告書執筆時点において、同計画はまだ最終段階には至っていなかったが、最終草案には構造指標、プロセス指標および成果指標が示されている。構造指標は、法的な構造について、および一般労働市場と失業との間の「中間労働市

³⁰⁰ 私は VANE の常設専門家の一員である。

場」について詳細に説明している。また、障害者を失業から「中間労働市場」へ、そして更に有償労働者として一般労働市場に移行させるための作業活動とリハビリテーションの実施は、経済雇用省、社会保健省および教育省が共同で担当すると言及されている。

プロセス指標については、サンナ・マリン首相の政府計画では、雇用が促進される。そのためのワーキンググループのメンバーには、経済雇用省、社会保健省、市場機関、SOTE（社会保健機関）および障害者団体が含まれる。ワーキンググループは、実際に実施されることになる具体的な提案を準備している。それは、障害者が直面する雇用へのバリアに関する研究を委託され、2020年6月に報告書は発表された。この報告書については、以下の第5.3節で詳細に言及する。現在の法的構造は、年金を受給している障害者が雇用につくと年金が中止されるので、雇用につくことを奨励していない。その結果、リニア・モデルが計画され、部分的労働能力手当と年金に関する法改正が近々行われる。

プロセス指標には、多くの市民の再雇用のため復興措置がとられる新型コロナウイルスに関する懸念も含まれる。特にサービス提供は危機時の障害者のサービス・ニーズを十分に満たしていない。オンラインサービスはある程度提供されているものの、ニーズを十分に満たしているとは言い難く、雇用促進活動にマイナスの影響をもたらし、一般労働市場からさらなる差別を受けている。政府の負債の増加と一般労働市場での差別が相俟って、障害者はさらに脆弱化している。障害者団体は、障害者の能力を引き出す技能を持っているので、障害者団体、自治体および雇用部局間の協力連携とそのための資金提供が必要とされる。

さらに、組織的な活動を超えて、より積極的・具体的な雇用の構築が求められている。ニーズアセスメントは、質的・量的方法でのニーズ強化のための対面での会議に加え、サービスのデジタル化からも恩恵を受けている。デジタルソリューションは、アクセシビリティと自己評価に配慮する必要がある。個人の個別ニーズが重要であり、サービスバウチャーは選択の自由を可能にする。障害者サービスのなかでは、送迎サービスが就労にとってきわめて重要であり、よりタイムリーなサービス提供が重要である。異なるセクター（雇用や障害者サービスなど）のサービスを調整するために、雇用部局の労働能力コーディネーターは、障害のある顧客のために包括的なサービスを提供する能力を高める必要がある。メンタルヘルス戦略づくりでは、精神科治療とリハビリテーション・サービスを統合し、精神保健疾患のある人びとの雇用促進を目標とする。個別職業紹介・支援プロジェクトが、サンナ・マリン首相の政府計画に従って実施される2020年～2022年には、基本モデルが利用できることになろう。

成果指標には、明らかに障害者雇用が含まれている。新型コロナウイルス危機は労働市場に激変をもたらし、2020年8月末には330,100人が失業または一時的に解雇された。これは前年より約7500人多い。障害者や慢性疾患を持つ人の失業は、その他の人口（21.1%増）よりも、増加が少ない（7.0%増）。それは、劇的に人数が多い失業者を登録するため、雇用部局が過度に緊迫状況にあり、時間が限られたなかで障害者や慢性疾患患者を登録制度に登録しなかったことで説明ができる。労働不能で手当を受けている人は、もともと失業統計に含まれていない可能性が高いため、公式の統計であっても、実態は見えてこない。障害者も雇用部局の職員も、彼らを失業者として登録する可能性を認識していないということがありうる。

目標と行動計画は以下の通り。

目標：デジタル雇用サービスを開発する

行動計画：より大きなニーズアセスメントの一環として、労働能力を評価するデジタル手段を確認するため、開発作業を開始する。手始めに、「雇用への道」インターネットサービスを雇用部局のシステムと統合する。

所管：経済雇用省・社会保健省

目標：雇用部局サービスにおけるターゲット化の可能性を高める

行動計画：障害者団体の専門知識を利用して、雇用部局のサービスを刷新する。また、リクルートの敷居を下げるため支援要素を統合する。

所管：経済雇用省

目標：「中間労働市場」を開発することで、一般労働市場での雇用を増やす。

行動計画：スウェーデンのサムハルの経験と労働銀行の成果を参考することで、体系的、成果重視の「中間労働市場」を作る。その目的は、部分的な就労能力がある人々やその他の人々に支援付きの雇用や訓練を提供することである。また、もう一つの目的は、一般労働市場で雇用を得ることが出来ない人たちのために、十分長く働ける職場を確保することである。このために、遅くとも 2022 年には実際に活動が始められるように、内容、活動組織、資金面やその他の視点からフィンランド・モデルを定義するための調査が実施される。

所管：経済雇用省、社会保健省

目標：一般労働市場における有償雇用を増加させる

行動計画：欧州連合の社会事業基金プロジェクトで確立された様々なモデルを活用することにより、自治体と連携して公共セクターの雇用環境の活用を増やす。プロジェクトにおいては、地域コーディネーターが障害者雇用の責任を担う。

所管：経済雇用省

5. 3 経済雇用省の最新報告書

経済雇用省は、障害者が直面する雇用の構造的障壁の研究を Anni Kyröläinen³⁰¹に委託した。この報告書は、個々のニーズに着目して、障害者の雇用に対する構造的・法的障壁

³⁰¹ Kyröläinen, Anni. (2020) Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkasuja 2020:36. Helsinki. Available at: https://tem.fi/-/report-barriers-to-employment-of-persons-with-disabilities-to-be-removed?fbclid=IwAR20QuPCj4zqDKedFMBUrDGIamj1tPqAOJ_b0pQhKsgVzB52EKFVXGQLOPA

を検証している。この中には、障害者サービス、給付制度、雇用と労働生活に関連する障壁が含まれている。

5. 3. 1 障害者サービスに関連する障壁

前述の通り、フィンランドには障害者統計はなく、それに代わるものが使われている。利用可能な統計は以下の通りである。

16歳以上の22万8,157人（2019年末）が障害手当を、13万4,000人（2019年末）が労働保険会社から労働不能手当を、そして14万1,000人（2019年末）がKELAから労働不能手当をそれぞれ受給している。2020年5月には、労働能力が限られた6万4,200人が、パートタイム勤務をし、また3万5,800人が失業している（p18）。障害者サービスの利用者は合計10万人と推定されている（p18）。別の推計では、住民10万人当たりの障害者サービス利用者は、3,416人とされる（p19）。最新の状況はまだ集計されていないが、筆者は新型コロナウイルス危機によって労働市場の分極化が進むリスクが高まっていると指摘している（p17）。

数多くの種類の障害者サービスの中で、パーソナル・アシスタント（PA）と輸送サービスが最も必要不可欠であり、よく雇用の前提条件とされる（p19）。それにも関わらず、フィンランド障害フォーラム³⁰²の調査研究では、これらの障害者サービスが「十分ではない」あるいは「個人的なニーズを考慮していない」ことが多くの回答から明らかにされた。自治体は、障害者の通勤・通学とは別に、それ以外の活動のため、月に少なくとも18回の輸送サービスを提供することが法律で義務付けられている。ただし、18回が上限と解釈されることもある。しかし、送迎は主観的権利であるため、上限を設けることは問題視されている（p.21）。就職面接も自由時間の行動としてその18回に含まれており、障害者の機会が制限されることになる。筆者は、就職活動は労働の一環として含め、18回にはカウントしないよう提言している（p22）。自治体は、様々な種類のサービスを提供しているが、あまり知られていない。例えば、（職場環境）調整支援は法律で定められており、障害者が仕事をする上での障壁を取り除くために、1人あたり最大4000ユーロの補助金を、自治体の雇用部局が支払うことができる。同様に、雇用部局は障害者を支援するための職場の同僚のサポートに関して、月20時間を上限に18か月間、1時間当たり20ユーロ支給することができる（p23）。

パーソナル・アシスタント（PA）サービスは、6大障害者サービスの1つで、予算の40.7%を占めている³⁰³。フィンランドには、約24,000人のPAサービス利用者がいる（p25）。PAサービスは「障害当事者主体の介助提供システム」³⁰⁴であり、障害者の労働と学業に必要なだけ手配される必要がある。しかし、自治体間の不平等の問題は残存している。サービスに関する決定への解釈の違いだけでなく、PAの給与水準の違いも自治体間には見られる。また、法律では3か月以内に行われるとされているが、決定の遅さも一

³⁰² Vammaisfoorumi (2019) Kyselytutkimuksen loppuraportti: Vammaisten ihmisoikeudet edellyttävätkö yksilöllistä palveluiden toteuttamista.

³⁰³ Kuusikko-työryhmä: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2018.

問題である。PA へのニーズは、職につくと直ちに生じる。障害者が職についた時点で PA が即利用できないと、雇用機会自体の実現が不可能になる (p24)。他の問題は、PA が急病で働けなくなった時の PA サービス制度の脆弱さである (p25)。筆者は、また PA が一般の人々には、介護中心の仕事と誤解されていることも指摘する (p26)。さらなる意識改革が必要である。

通訳サービスについては、「聴覚障害者のための障害者通訳サービスに関する法律 (33/2010)」で規定されている。2019 年のサービス利用者数は、6071 人（聴覚障害者 3661 人、盲ろう者 368 人、言語障害者 2042 人）である。通訳サービスは、市場原理に従って入札プロセスを経ることになり、そのため市場競争にさらされているため、サービスの質に悪影響が出ている。例えば、慣れ親しんだ通訳者が、通訳能力が低い別の通訳者に取り換えられることがある。

自治体に義務化されていない障害者サービスの場合には、各自治体の利用可能財源に左右され、異なる自治体に住む利用者間での平等性を達成することは困難である。財源に縛られた障害者サービスには、リハビリテーション指導、適応訓練、日常生活支援機器、特別な衣服や食事の費用補償およびその他（自家用車の費用補償を含む。）が含まれる (p28)。

ここで筆者は、家庭生活や雇用は、即対応しなければならないニーズの突然の変化につながるため、障害者サービスにおいては、より雇用重視のアプローチを推奨している。特に、送迎や PA サービスは、より柔軟でなければならないことが強調されている (p29)。

5. 3. 2 給付制度に関連する障壁

現在の給付制度は、障害者の雇用促進を十分に後押しするものではない。現在、病気や障害の故に労働不能の人の手当の上限は、月額 835. 52 ユーロとなっている。ただし、受給対象者である失明者や永久的な身体疾患を持つ者のみは、例外的にこの上限を超えて所得を得ると同時に、手当を受け取ることができる。その他の障害者に対しては、このような条件があるため、障害者がより高所得の職に就くのを制限している (p31)。

一般労働市場で雇用されている知的障害者は 400 人から 500 人に過ぎない。6000 人が作業活動センターで、2000 人が作業活動センターの指導下で、一般労働市場で働いている³⁰⁴。後者の 2 つのケースでは、労働者の賃金は、1 日 0～12 ユーロである。賃金が 12 ユーロを超える場合は、税金の支払い義務がある。これらの作業活動センター付属の就労活動の中間労働市場は、障害者にとって一般労働市場での就職につながっていない。そのかわりに一般労働市場での支援付き雇用こそが、一般労働市場雇用へ移行する方法であると筆者は主張している。

一般労働市場では利用しうる選択が限られている障害者にとっては、起業が最後の手段となることがある。ある研究³⁰⁵によれば、起業家のうち 1200 人が障害者であり、2500 人

³⁰⁴ Vesala, H.T, Klem, S. & Ahlsten M. (2015). Kehitysvammaisten ihmisten työtilisyys 2013-2014. Kehitysvammaliiton selvitys 9.

³⁰⁵ Tohterman & Tauriainen. (2018). Työpoliittinen aikakauskirja.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161232/TAK%204_2018.pdf.

の障害者が起業を検討中という。別の研究³⁰⁶では、障害のある起業家は 6000 人～11000 人と推定されている。しかし、起業家は労働不能手当と開業資金を同時に受給することは許されないため、手当の受給資格をなくす経済的ダメージを鑑みると会社設立の機会が制限されていると言える (p57～58)。

障害者は、自治体から住宅改造費用を受け取ることが出来る。しかし、一度制度を使ってアパートを改造すると、二度と同じ給付を受け取れないため、障害者は一度改装した住居から容易に退去することができない (p32)。

未経験の障害者は職業訓練を受けることが出来る。その間、雇用主は国から訓練補償金を受け取る一方、障害者は給与を支払われる。しかし、障害者は、労働不能手当と同時にこの訓練支援を受けることはできない。

障害者の大多数は、雇用サービスに不満がある。働きたいと思っけていても、労働不能手当が支給されていることから、雇用サービスの対象にならないと言われてきた。実際、障害者だけでなく、雇用部局の職員も障害者が雇用サービスを利用できることを知らないのである。

5. 3. 3 雇用と労働生活に関連する障壁

フィンランドでは、30 人以上を雇用する企業は、平等かつ差別のない行動を取る義務がある (p38)。障害者雇用は重要とされているが、実行が伴っていない。平等オンブズマンに通知された差別の理由としては、障害が最も多く報告されている³⁰⁷ (p40)。

フィンランドの一般の人々は、若くて経験が浅い場合は、見習い訓練や夏季休暇中のアルバイトを通して労働経験を積む。障害者にとってこれらの機会は限られているため、スタート地点ですでに機会不平等となる (p48)。さらに、障害者の教育レベルは他の人口と比べて低く、重度障害者の場合は、なおさらそうである³⁰⁸ (p61)。その結果、多くの障害者は、雇用の過程で競争に勝てない (p48)。

雇用に関連した平等という目標を達成するために、監視基準と指標を設定する必要がある (p39)。特定のニーズに対する合理的配慮提供の拒否については、より適切に監視する必要がある (p41)。多くの雇用主は、雇用に様々な種類の支援ニーズを持ち込みかねない障害のある志望者を意識的にあるいは無意識的に避ける。雇用主は、雇用主向けの様々な就労支援サービスが利用可能である際にも、障害者の雇用を面倒だと考え、その結果として、障害のない人を選ぶ。また、雇用主は、自分たちが利用する権利があるサービスを必ずしも知っているとは限らない。

ある研究³⁰⁹によれば、雇用の指針を明文化している雇用主は、他の雇用主の 3.4 倍の頻度で障害者を雇用している。匿名での雇用もよい成果を示している (p42)。好実践がヘル

³⁰⁶ Niemela" ym. (2017) Vammaisten henkilo"iden yrittä"jyys ja sen tuki. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoi- minta.

³⁰⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018): Yhdenvertaisuusvaltuutetun Vuosikertomus 2018

³⁰⁸ Linnakangas, R. & Suikkanen, A. & Savtschenko, V. & Virta, L. (2006). Uuden alussa vai umpikujassa? Vammai- set matkalla yhdenvertaiseen kansalaisuuteen. Stakes. <http://www.stakes.fi/verkkajulkaisut/raportit/R15-2006-verkko.pdf>.

³⁰⁹ Ha"ma"la"inen, A. (2017). Syrjinta" ja ennakkoluulot liittyen vammaisten rekrytointiin. Kandidaatintutkielma. Aal- to-yliopisto.

シンキ市で見られる。ヘルシンキ市では、多様性や包摂についての研修が既に提供されているが、これは将来全ての公共セクターで義務化されるかもしれない (p43)。また、メディアの表現は、社会一般における障害者への態度やイメージに大きな影響を及ぼすため、メディアも障害者雇用に深く関連していると言える (p43)。

差別禁止法 (1325/2014) では、アクセシビリティと平等ならびに合理的配慮が定義されている。デジタルアクセシビリティを含む、アクセシビリティは、労働の場ならびに社会全体でもさらに発展させていく必要がある (p44)。アクセシビリティに必要なコストと利益についての研究は十分になされていない (p46)。知的障害者の雇用に関する大規模な研究³¹⁰では、様々な国の状況が比較されている。その報告書によると、フィンランドでは、デジタルソリューションは限られており、他の国のようにデジタルサービスを平等に利用する環境は十分に整えられていない。合理的配慮に関しては、盲導犬や補助犬が、一部の障害者の立ち入りを拒否する理由とされており、これは合理的配慮の規定に違反している。このような事例は、平等オンブズマンに通知される。フィンランドでは、公用語を理解することが困難な人が推定 75 万人いるとされている。したがって、「わかりやすい言葉」は重要な代替手段であるものの、まだ一般的慣行ではない (p46)。

リハビリテーションは、タイムリーにも平等にも提供されていない。例えば、雇用されている人たちは、福利厚生サービスを利用できるため、失業者よりも恵まれた状況にある。ニーズアセスメントは、法律と資金調達メカニズムの点でも、また様々なセクター間での調整が限られていることから、細分化されて複雑なものとなっている³¹¹ (p47)。また、介助機器は、それを必要とする理由によって、様々な関係者によって提供される。2019 年にフィンランドの障害フォーラムが実施した研究³¹²によれば、ニーズアセスメント・プロセスにおいては、障害者への否定的な態度と他のアクターとの力関係が大きな問題であると認識されている。介助機器が壊れた場合、メンテナンスや修理に数日かかることもあり、特に障害者が雇用されている場合には問題となる (p51)。

筆者は、より多くの雇用者や関係者が、平等と無差別、そして合理的配慮について研修を受ける必要があると主張している (p52)。

5. 3. 4 その他

平等と無差別に関する行動計画 2020–2021

内務省は、2020–2021 年に向けた「平等と無差別に関する行動計画³¹³」を更新した。この計画では、差別の根拠の 1 つとして、障害に言及し、障害者に対するこうした差別を防止することを明確な目標としている。

³¹⁰ Nevala, N., Pehkonen, I., Teittinen, A., & Vesala, H. T. (2018). Kehitysvammaisten toimintakykyyn ja työöllistymi seen seka sita esta va t ja edista va t tekija t. Kela.

³¹¹ STM (2017) Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusja rjestelma n uudistamiseksi. Sosiaali ja terveysministerio, raportteja ja muistioita 2017:41.

³¹² Vammaisfoorumi (2019) Kyselytutkimuksen loppuraportti: Vammaisten ihmisoikeudet edellytta va t yksilo llista palveluiden toteuttamista

³¹³ Ministry for Internal Affairs. (2020) Sisäministeriön tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma vuosille 2020-2021. Sisäministeriön julkaisuja 2020:6. Helsinki. Available at https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162133/SM_2020_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

「月曜日はみんなのもの」

2018年、議会オンブズマンの下にある人権センターは、障害者に対するより積極的な態度を提唱し、(障害者の)一般労働市場への包摂を進めるため、「月曜日はみんなのもの(Monday belongs to everyone)」というキャンペーンを開始した。

おわりに

労働と雇用への権利は、フィンランドでは最も実現されていない障害者の権利の一つである。最新情報を集めたこのレポートで明らかになったように、一般労働市場では、障害者の雇用に対する多くの制度的・構造的障壁が存在する。加えて、障害者への否定的態度こそが障害者を排除する根本的な原因のひとつであり続けており、障害者の就業率が障害のない人びとよりも遥かに低いことの元凶となっている。障害者権利条約の批准により、障害者の包摂と主流化の機運が生まれたにも関わらず、労働及び雇用の点では、障害者の現実はいよいよよい方向に変わっているとは言えない。

フィンランドでは、障害者サービス法の改正を含む SOTE 改革が実施されている。この改革は、平等と選択の自由を高めることを目的としているのにも関わらず、障害者はこれまで大変苦労して獲得してきたサービスを失うことを現実的に危惧している。サービスの市場志向の競争原理、サービス事業者の民営化、緊縮対策の流れと相まって、SOTE 改革は、利用する権利があるサービスを申請する潜在的なサービス利用者の無知および／または限られた能力につけ込むリスクにさらされている。

さらに、進行中の新型コロナウイルス危機によって、多くの突発的な決定や資源配分が必要となるなか、障害者の権利の実現は、政府の優先順位の下位に位置付けられかねない。しかし、新型コロナウイルス対応を理由として、障害者を置き去りにし、主体ではなく客体とするケアのパラダイムに逆戻りするようなことがあってはならない。この危機の間、障害者を含む多くの人が失業し、無給休暇を余儀なくされている中、障害者の労働及び雇用への権利は、再び周辺化されている。

これらの困難な状況下では、意思決定への障害者の真の参加は、最も重要であり続ける。労働及び雇用への権利は、ひとつのセクターを変えるだけでは実現しないので、多分野の関係者の調整と連携が不可欠である。危機的な状況であっても、障害者の権利は、地域的にも世界的にも、政治アジェンダとして細心の注意を払わなければならない。さもないと、時空をこえて繰り返されてきた歴史から分かるように、障害者は社会から取り残され続けるからである。

我々は、新自由主義とその原理に支配されているグローバルシステムのなかで生きているので、障害者の労働及び雇用への権利が実現されていない現状は、システムの問題である。このグローバルシステムについて深く掘り下げることは、この報告に求められる範疇を超えているので詳細には言及しないが、グローバルシステムは、障害者の権利全般、特に労働及び雇用へ権利の不可欠な側面であると主張して、この報告の締めくくりとした。

〈参考文献〉

- United Nations "Department of Economic and Social Affairs: Disability: Article 27: Work and employment",
<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-27-work-and-employment.html>.
- 社会保健省 (2018) 「社会的包摂と平等への権利：障害者権利条約かかる国内行動計画 2018～2019」, Right to social inclusion and equalit. The National Action Plan on the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2018–2019 (valtioneuvosto.fi)..
- 社会保健省 (2019) 「フォローアップレポート：障害者権利にかかる国内行動計画 (2018-2019)」,
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161768/Rap_61_2019_YKn_vammaisten.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- 勝井久代・ヴァルカマ・カティア 「障害者の平等にかかる欧州国別資料：フィンランド」, ブリュッセル.
- フィンランド政府(2019) 「障害者権利条約実施に関するフィンランドの初回国家報告」,
<https://um.fi/documents/35732/0/CRPD+initial+report+Finland.pdf/959fa430-9e7e-9fe0-76d1-c435f47181ea?t=1565948791606>.
- Nurmi-Koikkalainen et al. (2017) Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta: analyysia THL:n tietotuotannosta. THL,
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135650/URN_ISBN_978-952-302-946-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- The Ministry of Social Affairs and Health. (2019) Selvitysraportti: Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen.
- Vesala, H. et al. (2015) Kehitysvammaisten Ihmisten Työllisyystilanne 2013-2014. Kehitysvammaliiton selvityksiä 9. Helsinki,
<https://www.vates.fi/media/tutkimustietoa/muiden-tutkimukset/kehitysvammaisten-ihmisten-tyollisyystilanne.pdf>
- Näkövammaisten liitto. (2018) Näkövammaregisteri. Näkövammaisten liitto. Helsinki,
<https://www.nkl.fi/fi/nakovammarekisterin-vuosikirja>.
- Ala-Kauhaluoma, M. et al. (2017) Osatyökykyisistä osaavaa työvoimaa. Ministry of Economic Affairs and Employment. Helsinki,
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160229>.
- The Ministry of Social Affairs and Health. (2019) Seurantareportti: YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallinen toimintaohjelma (2018-2019) (Monitoring report: the national action plan to implement the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2018-2019)).
 More information of this project is available at its own homepage:
<https://stm.fi/osatyokykyisyys/hankkeen-toimeenpano>
- Mattila-Wiro, Päivi and Tiainen, Raija. (2019) Kaikki mukaan työelämään:

- Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) kärkihankkeen tulokset ja suositukset. Ministry for Social Affairs and Health. Helsinki. Available at:
<https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/3022628/OTE+loppuraportti+LUONNOS+8.3.2019.pdf/c570acea-c1c5-1c1c-7a19-c893c0aabfb6/OTE+loppuraportti+LUONNOS+8.3.2019.pdf>
- Foreigner.fi. (2019) Finland reduced by 30% unemployment among people with limited work ability.
<https://www.foreigner.fi/articulo/work-and-study/finland-advances-in-the-integration-of-disabled-workers/20190429165433001790.html> (Uploaded on 29.4.2019)
- The Finnish Government. (2019) Finland's Initial Report on the Implementation on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Finnish Government. Helsinki.
<https://um.fi/documents/35732/0/CRPD+initial+report+Finland.pdf/959fa430-9e7e-9fe0-76d1-c435f47181ea?t=1565948791606>
- The Ministry of Social Affairs and Health. (2019) Selvitysraportti: Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen (Report: Reform of the employment support and employment activities of persons with disabilities). Katsui, Hisayo et al. (2018) Finland: Fact Sheet on Social Care & Support Services Sector for Persons with Disabilities. EASPD. Brussels. Available at:
https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Publications/countryreports1/easpd-finland_fact_sheet.pdf
- Katsui, H. and Chalklen, S. (eds.) (2020) Disability, Globalisation and Human Rights. Routledge. Oxfordshire.
 The Government Programme is available at
<https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme>
- Kyröläinen, Anni. (2020) Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkasuja 2020:36. Helsinki. Available at:
https://tem.fi/-/report-barriers-to-employment-of-persons-with-disabilities-to-be-removed?fbclid=IwAR20QuPCj4zqDKedFMBUrDGIamj1tPqAOJ_b0pQhKsgVzB52EKFVXGQLOPA
- Lehto, Markku. (2011) Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. selvityksiä 2011 : 5. Helsinki : Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Vammaisfoorumi (2019) Kyselytutkimuksen loppuraportti: Vammaisten ihmisoikeudet edellyttävätkö yksilöllistä palveluiden toteuttamista.
 Kuusikko-työryhmä: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2018.
- Vesala, H.T, Klem, S. & Ahlsten M. (2015). Kehitysvammaisten ihmisten työelämätilanne 2013-2014. Kehitys- vammaliiton selvityksiä 9.

- To'tterman & Tauriainen. (2018). Työpoliittinen aikakauskirja.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161232/TAK%204_2018.pdf.
- Niemela ym. (2017) Vammaisten henkilöiden yrittäjyys ja sen tuki.
 Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminta.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018): Yhdenvertaisuusvaltuutetun Vuosikertomus 2018
- Linnakangas, R. & Suikkanen, A. & Savtschenko, V. & Virta, L. (2006). Uuden alussa vai umpikujassa? Vammaiset matkalla yhdenvertaiseen kansalaisuuteen. Stakes.
<http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/R15-2006-verkko.pdf>.
- Haama-lahti, A. (2017). Syrjintä ja ennakkoluulot liittyen vammaisten rekrytointiin. Kandidaatintutkielma. Aalto-yliopisto.
- Nevala, N., Pehkonen, I., Teittinen, A., & Vesala, H. T. (2018). Kehitysvammaisten toimintakykyyn ja työöllistymiseen sekä sitaasta vaatt ja edistaatt tekijaat. Kela.
- STM (2017) Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2017:41.
- Vammaisfoorumi (2019) Kyselytutkimuksen loppuraportti: Vammaisten ihmisoikeudet edellyttävät yksilöllistä palveluiden toteuttamista
- Ministry for Internal Affairs. (2020) Sisäministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma vuosille 2020-2021. Sisäministeriön julkaisuja 2020:6. Helsinki.
 Available at
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162133/SM_2020_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

1 就労状況

欧州諸国の中では、デンマークの就業率は高く、失業率は低い。就業率は、2020年平均（男女計）では、EU27 各国平均 72.4%に対し、デンマークは 77.8%となっている（ドイツ 80.1%、フランス 71.4%、フィンランド 76.5%）。失業率は、2020年平均（男女計）では、EU27 各国平均 7.1%に対し、デンマークは 5.6%となっている（ドイツ 3.8%、フランス 8.0%、フィンランド 7.8%）。

2 関連政策動向

2.1 進行中の年金制度改革

デンマークの年金制度は、ベバリッジ型の要素（単一レートの居住ベースの国民年金とビスマルク型の要素（労働協約に基づく私的職業年金）と個人年金が組み合わされた3階立ての制度である。1階は、強制加入の公的年金で、居住年数を基準にした定額給付（国民年金）と被用者が月間労働時間に応じて拠出した額をまとめて運用する、労働市場付加年金（ATP）とからなる。2階は、労働市場年金と呼ばれる労働協約による拠出建て積立年金（職域年金）である。第3階は、個人が任意に加入する個人年金である。

高齢化の進展に備えた見直しが着々と進んでいる。2006年の与野党合意による法改正で、いったん 67 歳から 65 歳に引下げられていた国民年金の支給開始年齢は、2024～27 年にかけて再度 67 歳に引上げられることになったが、2011 年の与野党合意による法改正で、引上げ時期を5年前倒しした。さらには、2006 年合意では、2015 年以降5年ごとの見直しで、年金支給開始年齢を平均余命の変化に合わせ、変動させることになったが、2015 年の見直しで、2030 年から 68 歳への引上げを決めた（2020 年見直しでは変更なし。現在、66 歳 6 か月となっている）。

デンマークの年金制度の特徴は、第1に、1階部分が強制加入の公的年金、2階部分も準強制加入の職域年金（労働協約と連動し、就業者の約 85%の者が加入）と年金が強制加入となっており、また、低所得層の年金所得代替率（引退前所得と引退時の年金所得の比率）が非常に高く設定されているなど、年金のセーフティネット機能、所得再分配機能が非常に高いこと、第2に、年金支給開始年齢を、平均余命の変化に合わせ自動的に変動させるメカニズムを発動させ、2030 年には 68 歳から、その後は 70 歳過ぎからへの引上げが見込まれていることなど、年金制度の持続可能性への配慮を重視していることである。その結果、国際的にも高い評価を受けている。世界最大級の人事・組織コンサルティング会社マーサーは、毎年、「メルボルン・マーサー・グローバル年金指数ランキング」を公表している。本指数ランキングは、世界各国の年金制度を横断的に比較したもので、マーサー社の協力とビクトリア州政府による資金提供の下、オーストラリア金融研究センター（ACFS）によって開発されたものである。評価指数は 40 以上の質問項目から構成されており、「十分性（Adequacy）」、「持続可能性（Sustainability）」、「健全性（Integrity）」に大別される。デンマークは、2012 年より 2017 年まで首位の座を保っていたが、2018 年から 2020 年の3 か年では、オランダに次いで 2 位になっている（A 評価は、オランダとデンマークだけ）。

「十分性」がB+、「持続可能性」と「健全性」がAであった。高い評価の理由として、①家計貯蓄水準が上昇し家計負債が減少したこと、②離婚した両者の利害を保護する調整措置を導入したこと、③平均余命が上昇する中で、高齢者の労働力率が増加していること、が挙げられている³¹⁴。

2.2 障害年金

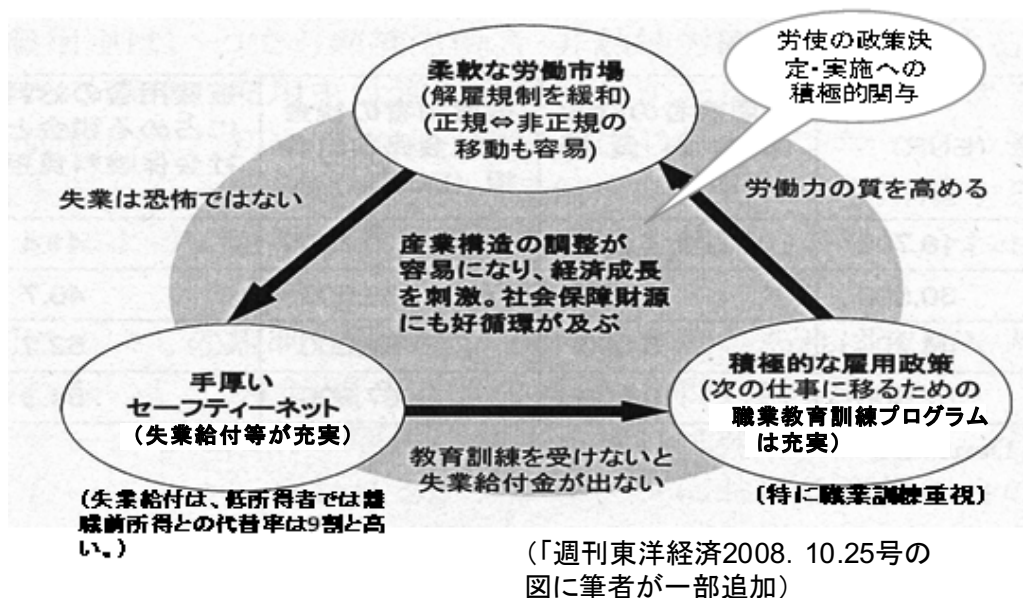
障害者（「社会的障害者」を含む。）の就業の推進と障害年金の見直しに、近年政府は力を入れている。障害年金は、労働能力が自ら生計を保てない程度に恒久的に減少した者に、18歳から老齢年金支給開始年齢の65歳（将来68歳）まで支給するものである。就業困難な者がジョブセンターないし自治体の窓口に来所した場合、ジョブセンターでの最初の認定で、就業可能性があるとして認定された者は、通常の雇用就業、フレックスジョブ（使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件での仕事を提供する制度）の可能性を検討し、駄目な場合に、年金支給を決定する。以前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のコミュン（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。

2.3 職業教育訓練の重視

デンマークは、「フレキシキュリティ政策」の母国である。フレキシキュリティとは、労働市場の柔軟性・弾力性（フレキシキュリティ）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）である。デンマーク・モデルは、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6-1）が、日本におけるデンマーク・モデルの紹介は、最初の2点についての言及が多く、職業教育訓練システムや労使の役割についてはあまり紹介されていない。

³¹⁴ 「各国の年金制度」p120～123（岩田執筆）、季刊『年金と経済』2020年7月号、（公財）年金シニアプラン総合研究機構

図表6-1 デンマーク・フレキシキュリティ・モデル



(1) デンマークの職業教育訓練の3大特色

デンマークの職業教育訓練には3つの大きな特色がある。

第1に、企業での実地訓練の重視である。職業教育はデュアル（交互）システム、すなわち、ドイツと同様、学校での教育・訓練と企業での実務実習訓練とを行ったりきたりするものだが、ずっと弾力的である。義務教育を終えたのち（15歳から18歳）のVETは科目、訓練生により18か月から5.5年の幅があるが、基本コース（12コース）と主要コースに分かれる。基本コースは、義務科目と選択科目に分かれる。基本コースの長さは典型的には20週間であるが、個々の訓練生の習得レベルやニーズに応じて60週間になる場合もある。基本コースを終え主要コースに入るためには企業の徒弟選抜試験に合格しなくてはならない（なお、企業との徒弟契約の下、基本コースも企業内訓練で行う選択肢もある）。合格者は3カ月の試行（トライアル）期間を経て徒弟として受け入れられる。企業との徒弟契約を結ばなかった訓練生は、学校での実習訓練を受講する。試行期間及びその後の徒弟期間中、企業は産業別労働協約で決まっている賃金を支払うが、学校ベース訓練の期間分賃金は企業が共同拠出した基金から償還される。この償還フレームがあるので、全企業の1/3が徒弟訓練の場を提供しているという。主要コースの期間は弾力的であるが、40週間の学校訓練を含む3年から3年半が典型パターンである。通常1回分の学校期間は1～5週間となっている（ドイツでは、各週1～2日の通学、3～4日の企業実習）。最後に、訓練生の選んだ職業部門での技能労働者として必要な技能を身につけたかどうかを判断する卒業試験を受ける（図4）。CVET（継続職業教育訓練）については、地域企業と訓練センターとの密接な協力で作成された2500を超えるAMU（労働市場訓練センター）プログラムがあり、500

から 800 のプログラムが毎年新設ないし改訂されている。期間は通常半日から 6 週間の短期だが、1 年訓練もある（平均 1 週間）。2008 年で受講生は約 62 万人という（Danish Ministry of Education, 2009）。なお、労使協約により、通常の労働者には年間 14 日の継続訓練休暇が与えられる。

第 2 に、労使が、VET 制度の運営に広範に関与する。国段階での職業教育訓練への諮問委員会、職業資格の内容や教育訓練プログラムを決める 120 の職業別委員会（他に、11 部門に継続教育訓練委員会がある。）、地域別の訓練委員会（職業学校のプログラム策定等を支援）、さらには各職業学校の運営理事会にも参画する。職業別の委員会事務局職員の人件費は労使が負担している。

第 3 に、学習（訓練）体系が高度に弾力的である。モジュール訓練（単位に分けた訓練）も広汎に取り入れられているし、IVET、CVET を問わず個人別教育（訓練）計画が作られており、現在の資格獲得だけでなく、その後 VET に戻った際に新たな（向上）資格を獲得しやすいものとなっている。また、資格取得の勉強を分けてしたい者向けに、「部分資格」を導入している。IVET では、現在、細かく分けると 110 の VET プログラムがあるが、そのうち 70 でこの「部分資格」（1 年半から 3 年）を導入している。また、「実践志向の若者」（“practically-oriented young people”、学習障害、社会ないし文化問題を抱える者）向けの短期 VET コースを 2005 年に設定した。小売業等短期訓練でも雇用見込みが高い仕事を選定し、1 年半から 2 年のコースとなっている。

（2）コロナ禍での見直し

職業教育・訓練が機能するよう絶えず見直しが図られている。コロナ禍に対応する見直しも積極的に図られている。

2020 年 6 月には、2 つの与党合意が成立した³¹⁵。第 1 に、産業間転職を支援する短期職業訓練等の充実、第 2 に、失業給付の「異例の」措置（30 歳以上で時代遅れの教育を受けた未熟練失業者への 110% 失業給付による電気工、医療ワーカー等に進む訓練実施で、2022 年まで適用されることになった。こうした訓練は、特に地域の労使が中心となって実施される。

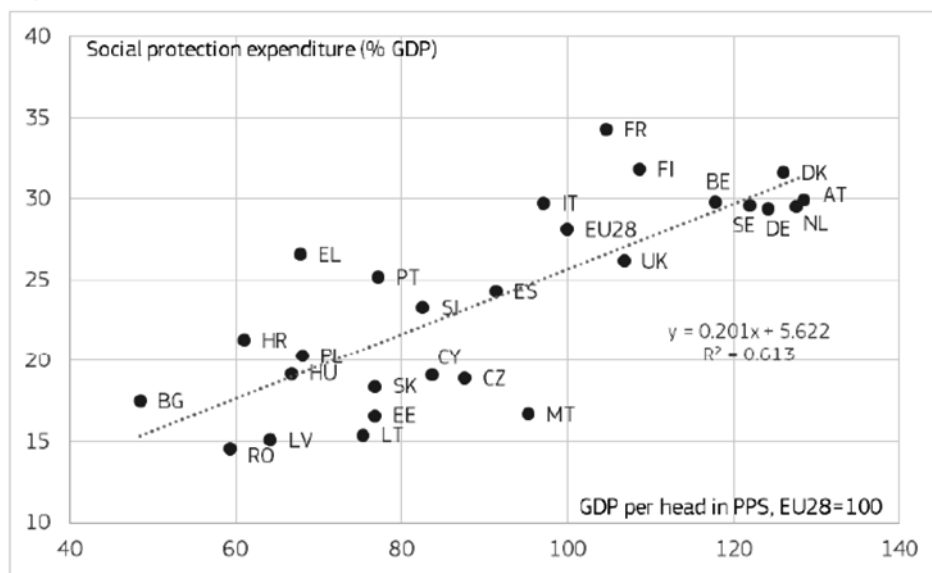
3 ソーシャル・インクルージョン施策の全体概要

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。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、毎年各国の重要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）。

³¹⁵ 2019 年 6 月の総選挙で、フレデリクセン党首率いる社民党（左派）が議会第一党となり、左派ブロックが過半数の議席を獲得した。社民党を中心として組閣交渉が行われた結果、社民党の単独政権の成立について、左派ブロック（社民党、社会主義人民党、統一リスト党及び急進自由党）内で合意、これを受け、フレデリクセン党首を首相とした社民党少数単独政権が成立した。2020 年 6 月の与党合意は、この左派ブロックの合意である。

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、FI: フィンランド、FR: フランス、UK: イギリス

4. 社会的障害者等を含む方向での「障害者概念」の拡張

デンマークでは、障害や障害者の公式な定義はないとされている。旧障害者均等機会センター（Center for Ligebehandling af Handicappede ; CLH）発行の「デンマーク障害者政策原則（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と公式のものはないとしながらも、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、ということの意味する」（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、統計的には、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ず、障害者数はサン

ブル調査で推計するしかない。

このサンプル調査は、VIVE(The Danish Centre for Social Science Research、デンマーク社会科学センター。前身は、デンマーク社会調査研究センター (SFI))が数年置きに実行しているが、COVID-19 発生後の調査結果が出るのは、2021 年秋とのことである。なお、少し古いですが、同センター研究員の Steen Bengtsson によると、2008 年の推計で、障害者数は約 66 万人（人口の 18.6%）、障害者の就業率は 51.2%、一般労働市場で働く者（フレックス・ジョブを含む。）は約 33 万人（就業障害者の 97.5%）「保護作業所」で働く者は約 8.4 千人、職業リハビリテーションを受けている者が約 2.2 万人（この数字のみ 2007 年）となっている。

5. 就労困難度の認定方法

（1）リハビリテーション・チームとリハビリテーション・プロセス

2013 年改革で、リハビリテーション・チームとリハビリテーション・プロセスが実施された。

まず、全 98 コムーネ（基礎自治体）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・チームを設置する。そして、18 歳~40 歳の者で、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評価される者に対しては、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・プロセスが提供される。

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、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。

（2）2013 年改革以前の認定方法

従来は、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「リハビリテーション・プロセス」に変わった。

〈参考文献〉

ANED,2019,“European Semester 2018/2019 country fiche on disability –Denmark”,
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、2021、「障害者雇用施策と福祉施策の一体的展開をめざして」、『社会保険旬報』No2821 : P 34-40

岩田克彦、2020、「デンマークの年金制度」、『年金と経済』第 39 巻第 2 号（特集：各国の年金制度）：P21、P120 -123

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 : P 63-76

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 : P 119-131

同、2010、「デンマークのフレキ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』P 17-19 : P 35-40

http://www.jdnet.gr.jp/report/10_12/eu-report.pdf

第7章 米国における障害者および長期失業者等の雇用と所得保障への新型コロナウイルス（COVID-19）のインパクト

松井亮輔

はじめに

米国では、2020年初め以来、2,900万人以上が新型コロナウイルス（COVID-19）に感染し、そのうち52万人以上が死亡している。その経済活動などへの影響で、労働年齢（16歳～64歳）の障害のない者の就業率は、2020年2月の74.1%から1年後の2021年2月には71.2%へと2.9ポイント低下している。一方、労働年齢の障害者の就業率は、2020年2月の30.9%から1年後の2021年2月には28.8%へと2.1ポイント低下。障害のない者と比べ、障害者の就業率の低下率が低いのは、その間障害のある女性の就業率の低下が、0.3ポイントと、きわめて小さかったことによる³¹⁶。

とはいえ、障害のない者と障害者の就業率の格差は、約2.5倍にもなることから明らかに、コロナ禍に対応して、以下で触れるように、様々な対策が講じられてきたが、これまでのところ障害者の雇用状況の改善にはほとんど寄与していないように思われる。

1. 一般国民を対象としたコロナ禍のインパクトを軽減するための主な施策

米国でコロナ禍への本格的な対応策が講じられたのは、2020年3月に制定された「新型コロナウイルス感染症支援・救済・安全保障法」（CARES法）³¹⁷によるものである。総額2兆2千億ドルにのぼる経済刺激策として、個人・世帯の支援（成人一人当たり1,200ドル、未成人（17歳以下）500ドル；失業保険の拡充（各州からの給付370ドルに追加して1週当たり600ドルの追加給付（7月末まで）（新規失業保険申請件数は、2020年3月末現在328万3千件）；中小企業向けに3,770億ドル。その大半は、従業員の給与支払いのための総額250%までの融資（全従業員の平均月給与（基本給や健康保険料、年金積立金などを含む。））などが実施された。2020年12月末までにさらに4回にわたり、経済刺激策が講じられている。その額は全体で5.8兆ドル（名目GDP比約28%）に上る。

2021年3月には、バイデン新政権下で初めてのCARES法である、「米国救済計画法」³¹⁸が上院・下院両議会で可決、成立した。総額1兆9,000億ドルに上る経済刺激策の主な内容はつぎのとおり。

- 高額所得者を除く、ほとんどの国民一人当たり最大1,400ドルの支給。
- 州・自治体から支給される失業給付週370ドルに加え、連邦政府による週300ドルの失業保険給付が行われる期間を2021年9月6日（月）まで延長。
- 州政府や自治体に3,500億ドル、学校に1,300億ドル支給。
- 当初の法案に含まれていた7.25ドルから15ドルへの最低時給の段階的引き上げを意図した「賃金引き上げ法」は、上院で議論が難航し、最終的な法案には盛り込まれなかった。それとも関連して、同計画法の一環として、公正労働基準法を改正し、障害者など

³¹⁶ 米労働省労働統計局「性別、年齢階層別および障害の有無別の一般市民の雇用状況」
www.bls.gov.news.release/empstat.t06.htm

³¹⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/CARES_Act/

³¹⁸ <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN11E330R10C21A3000000/>

を対象とした、最低賃金適用除外を廃止する法案も日の目をみなかった。

2. コロナ禍の雇用・就労へのインパクト

米国労働省労働統計は、毎月、性別、年齢階層別、障害³¹⁹の有無別の一般市民の雇用状況にかかる統計データを公表している。2020年2月と2021年2月について比較した、労働年齢（16歳～64歳）の障害者と障害のない者の雇用状況は、図表7-1のとおりである。

図表7-1 性別、年齢階層別および障害の有無別の一般市民の雇用状況³²⁰

	労働年齢の障害者（千人）			労働年齢の障害のない者（千人）		
	2020年 2月	2021年 2月	差	2020年 2月	2021年 2月	差
就業者	15,284	14,888	-396 (-2.5%)	142,453	135,500	-6,953 (-4.9%)
失業者	447	693	+246 (+55.0%)	5,409	9,268	+3,859 (+71.3%)
非労働力 人口	10,118	9,310	-208 (-8.0%)	42,541	45,731	+3,190 (+7.0%)

2020年2月から2021年2月までの1年間について見ると、コロナ禍の影響で労働年齢の障害のない者の就労者数は、4.9%減少しているのに対し、労働年齢の障害者のそれは、2.5%減少。失業者数は、障害のない者については71.3%増加しているのに対し、障害者は55%増加している。したがって、少なくともこの表を見る限りは、コロナ禍の雇用への影響は障害者よりは、障害のない者の方がより大きいように思われる。非労働力者については、障害のない者は、この1年間で7%増えているのに対して、障害者は、逆に8%減少しているが、その理由は、両者における就労者の減少率と失業者の増加率の違いから説明できよう。

しかし、雇用実態を2020年2月と2021年2月時点だけのデータで見るのは適切ではない。たとえば、米国経済政策研究センター「コロナ期の障害者と雇用：障害のあるアメリカ人法施行30周年」（2020年10月25日）³²¹によれば、「コロナ禍で2020年には何百万人ものアメリカ人が職を失った。しかし、障害者は不釣り合いに影響を受けてきた。対人口就業率を見ると、障害者は、障害のない者よりも大きな就業減を経験してきた。障害のない者の6.5%減に対し、障害者の就業減は9.9%である。」

³¹⁹ 本統計の対象となる障害者は、「ろうまたは重度の聴覚障害；盲または（メガネをかけても）重度の視覚障害；身体的、精神的または情緒的条項のため集注、記憶、または意思決定がきわめて困難なこと；歩いたり、階段を昇るのがきわめて困難なこと；衣服の着脱や入浴が困難なこと；身体的、精神的または情緒的状況のため、一人で医師の事務所を訪ねたり、買い物にいくといったことができないこと；以上のような状況が少なくとも1つある人」である。この定義は、後述のリハビリテーション法に基づくサービスの対象となる障害者とは明らかに異なる。

³²⁰ 米国労働省労働統計局、前掲統計資料

³²¹ <https://cepr.net/disability-and-employment-in-time-of-coronavirus-the-30th-anniversary-of-americans-with-disabilities-act/>

確かに、障害者とそれ以外の者との間にある、きわめて大きな就業率の格差は、ほとんど縮まってはいない。その理由として、つぎのようなことが指摘されている³²²。

- ①失業が歴史的レベルに達し、仕事に就ける者の供給が増えたため、雇用主は障害者に対する否定的な固定観念や態度から、採用に当たっては、障害のない者を選択する。
- ②多くの障害者にとって、コロナ下で仕事に戻ることは、健康関連の懸念から生死の問題であること。
- ③世界的なコロナ流行のため失業した障害者の中には、コロナ禍前の仕事を含む、様々な活動に参加するための支援やサービスが受けられないこと。
- ④多くの障害者、とくに女性障害者は、外出禁止令故にケアを提供する責任を担うことから、仕事に戻ることができなくなること。

これらのコロナ禍による失業の影響は、障害者には世界的流行病後も長期にわたり継続する結果をもたらすことが予想される。

3. 障害者および長期失業者などへの雇用・就労支援施策

3. 1 リハビリテーション法に基づく支援施策

重度障害者の雇用・就労支援は、リハビリテーション法（1973年改正）³²³に基づいて実施されている。同法は、障害者の雇用・就労支援や自立生活を可能とするプログラムやサービスに対して、連邦や州の補助金を支給する仕組みの構築を意図したもの。同法の対象となる障害者は、当初、「①その人の雇用を実質的に妨げることになる、または、妨げている、身体的または精神的機能障害を持ち、②雇用達成（employment outcome）に関して、職業リハビリテーションサービスから恩恵を受ける人」（同法第7条（20）（A）と定義されていた。しかし、1974年の同法改正により、障害者の範囲は、「（A）身体的または精神的な機能障害があり、それによって本人の生活能力が1つ以上実質的に制限されているか、（B）そうした機能障害を過去にもっていた、もしくは（C）そうした機能障害をもっていると考えられる者」に拡大された。また、同法第503条では、連邦政府および政府と契約する業者が従業員を雇用する際、アファーマティブ・アクション（積極的差別是正措置）をとることを要求するとともに、政府機関が行うプログラムと雇用、および政府の補助を受けた団体のプログラムおよび雇用において、障害を理由とする差別を禁止している³²⁴。

3. 2 労働力投資法に基づく支援施策

1998年に制定された同法³²⁵は、国家の生産性と競争力を高めることを目的としたもので、

³²² Jennifer D.Brooks 「障害労働者は、コロナ禍後も長く失業し続ける」、Issue Brief #30,2020年6月15日 <https://lernercenter.syr.edu/wp-content/uploads/2020/06/Brooks.pdf>

³²³ 同法は、1920年に「職業リハビリテーション法」として制定。当初の対象者は、身体障害者に限られていた。1943年の同法改正で、その対象は、知的障害者および精神障害者にも拡大された。1954年の改正で、専門職としてのリハビリテーション・カウンセラーの養成（大学院レベル）および調査研究開発機関の設置などが進められた。さらに1973年の同法改正で、名称が「リハビリテーション法」に変更されたことに象徴されるように、同法の内容は、大幅に拡充された。それが現在のリハビリテーション制度のベースとなっている。

³²⁴ 長谷川珠子 第1章アメリカ、「障害者の福祉的就労の現状と展望—働く権利と機会の拡大に向けて—」、中央法規、2011年、35～37頁

³²⁵ https://www.congress.gov/105/plaws/publ220/PLAW_105publ220.pdf

その主な内容は、①これまで分散していた教育、訓練、雇用などの事業を整理・統合すること。②障害者についても雇用を拡大し、労働力として活用するため、リハビリテーション法第 508 条を改正し、連邦政府が、電子技術や IT を発展・維持・獲得・活用し、それらを被雇用者を含む、障害者にとってアクセシブルなものにすること。③障害者が就職または再就職を目指す際、他の求職者などと同様、同法によって設立された「ワンストップキャリアセンター」などを利用できるようにしたことなど、である。

3. 3 就労チケット・就労インセンティブ改善法に基づく支援施策

1999 年に制定された同法³²⁶は、労働復帰を希望する社会保障障害年金 (SSDI) および補足的所得保障 (SSI、生活保護に相当) を受給する障害者の選択肢を増やすことを意図したものである。

2019 年 12 月末現在、労働年齢 (18 歳～64 歳) の SSDI 受給者数は、7,832,031 人、SSI 受給者数は、4,646,669 人で、それらのうち、年金などから就労に移行する人の割合は、1 % にも満たない、とされる。

2020 年 12 月末現在の SSDI および SSI 受給者に係るデータは、まだ公表されていないが、コロナ禍の影響で、通常以上に多くが、障害年金などを受給し、非労働力となっているものと思われる。

同法は、これらの受給者の就労を奨励するため、①就職後も一定期間は医療ケアおよび障害給付を継続できるようにすること、②連邦社会保障局から送られる就労チケットを利用して、障害者が無料で就労支援サービスを利用できるようにする一方、サービス提供機関は、利用者を就職に結びつけることによって報酬が得られる仕組み、となっている。

3. 4 労働力革新機会法に基づく支援施策

2014 年に制定された同法³²⁷は、労働力投資法を改正したもので、社会的・経済的不利な人びとや職業能力形成の機会に恵まれなかった人びとへの対処を意図している。連邦政府は、同法の制定により、長期失業者の雇用促進、低賃金労働者の生涯賃金の増加および継続的なキャリアパスの構築を期待している。

同法の主な内容は、①「まず就労を (work first)」、②差別禁止・普遍的アクセスの実現を州や自治体に義務化、③機会均等と差別禁止の実現と有用な労働力の効率的形成、そのための職業訓練・職業斡旋におけるコミュニティとの連携の強化、雇用主の参加および職場で仕事をしながら訓練する OJT の活用などである。

3. 5 その他の支援施策

以上のほか、重度障害者の就労支援を目的としたランドルフ・シェパード (Randolph-Shepard) 法 (1936 年制定、1974 年改正)³²⁸およびジャビッツ・ワグナー・オティ (Javits-

³²⁶ <https://www.ssa.gov/work/protectionadvocacy.html>

³²⁷ 労働政策研究・研修機構、労働力革新機会法の成立—コミュニティの連携がカギ、国別労働トピックス：2014 年 10 月

https://www.jil.go.jp/jihou/2014_10/usa_01.html

³²⁸ https://Wikipedia.org/wiki/Randolph-Sheppard_Act

Wagner-O'Day) 法 (1938 年制定、1971 年改正)³²⁹がある。前者は、連邦政府や州政府の公共施設に重度視覚障害者が売店を設置することを支援することを意図したもので、後者は、すべての連邦政府機関が、重度視覚障害者や他の重度障害者に訓練と就労の機会を提供する、一定の資格を有するシェルタード・ワークショップなどから製品やサービスの購入を義務づけるものである。

4. 障害者雇用・就労支援事業者などへのコロナ禍のインパクトとその支援策

4. 1 CARES 法 (2020 年 3 月) に基づく支援

2020 年 6 月に障害者雇用支援サービス事業所を対象として行われた全国調査報告³³⁰によれば、調査に回答した事業所 (47 州の 600 か所以上の事業所) の 40%以上が、ジョブコーチや雇用支援ワーカーを一時解雇、そして、事業所の 37%が雇用支援サービスを中止せざるを得なかったという。

また、施設ベースの事業所は、職業訓練プログラムの 30%を、そしてデイ・リハビリテーションプログラムの 50%を中止したとされる。

(なお、これらの事業所における職業訓練は、特定分野の職種の訓練に焦点が当てられてきたこと、そして、これらの分野 (製造業、保健ケアおよびその他のエッセンシャルワーク) は、コロナ禍の影響を大きく受けていることから、リモートワークが可能な分野への職業訓練の転換が求められる。)

また、同調査に回答した事業所の約半数は、前述の CARES 法 (2020 年 3 月) に基づく、中小企業向けの従業員の給与支払い支援融資制度の活用を希望。その約 9 割が融資を受けたとされる。

4. 2 米国救済計画法 (2021 年 3 月) に基づく支援

ランドルフ・シェパード法に基づき、連邦および州政府の公共施設に設置が認められた重度視覚障害者の売店 (自動販売機を含む。) の売り上げ減による所得の減収を補うための救済・復興支援の給付が、実施されている (2021 年 9 月末まで)。その根拠法は、前述の米国救済計画法 (実際には、その一部である、包括予算割当法) である。

<参考文献>

Matthew Saleh, USA Response to the Questionnaires concerning the impact of the COVID-19 on the employment and income security of workers with/without disabilities in the latter half of 2020, Cornell University, 21 January 2021

³²⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Javits-Wagner-O'Day_Act

³³⁰ [Apse.org/covid-19-impact-survey/](https://apse.org/covid-19-impact-survey/)

第7章

米国における障害者および長期失業者等の雇用と所得保障への
新型コロナウイルス（COVID-19）のインパクト

1. 本章の目的と方法

本章の目的は、欧州における「ソーシャルファーム」(Social firms) の法制度、事業者数、政府の支援を整理して提示することにある。根拠資料としては基本的には、欧州で実施された調査報告書に基づく。

ソーシャルファームは、障害者就労支援を中心に就労困難者の就業先として、2010 年代以降、日本国内で言及される頻度は増え、東京都でも当該制度を意識した条例が 2020 年から導入された。しかし、ソーシャルファームの概念が曖昧であることや情報提供者の立場が多様であることに伴い、議論にすれ違いが生じるケースが少なくない。

そこで、本論では整理する内容について均質化することを意図し、以下の (A) (B) の方法を用いる。

- (A) 欧州のソーシャルファームのネットワーク組織 (CEFEC³³¹) による調査によって取り上げられた諸制度を特定する
- (B) (A) で特定した諸制度やそれを利用する諸団体に関して、CEFEC 以外の資料も用いて、法制度の概要や統計等を示す

この方法を採用することで、CEFEC などの欧州のソーシャルファーム関連団体が認識するソーシャルファームの法制度が特定できる。この方法は、「法規定のある (Legal recognized) 社会的企業」と「事実上 (De facto) の社会的企業」のうち前者しか扱えない限界を持つが³³²、各制度の紹介者の恣意性のある程度排除できる利点があると考えられる。本論の整理によって、中核的なソーシャルファームの諸制度を整理する足掛かりを提供することを意図している。

本章では、手始めにソーシャルファーム概念の整理を行う。類似の概念との異同やソーシャルファームの特徴を示す (2 節)。そのうえで、ソーシャルファームの欧州の連合団体である CEFEC の報告書から、主だった国のソーシャルファームの概要と事業所数を整理し、イタリアとドイツ、フィンランド、イギリスについて概要を整理する (3 節)。

2. ソーシャルファームとはどのような概念か

2. 1 ソーシャルファームの概念規定

ソーシャルファームは、欧州で 1980 年代から拡大した組織の形態である。ソーシャルファームの連合団体である CEFEC によるソーシャルファームの定義は下記のとおりである。

³³¹ CEFEC とは Confederation of European Social Firms, Employment Initiatives and Social Cooperative の略称である。1987 年に設立され、障害者および就労困難者の就業とソーシャルファームを促進するために設立された。2020 年時点での事務局は、ルーマニアのスチャヴァに置かれている。

³³² この区分は EMES と連携した欧州委員会の調査による (Borzaga et al. 2020)。「事実上の社会的企業」は、EU の規定を充たすが (本論の表 1 を参照)、社会的企業特有の法人格を用いない事業体を指す。(下線部分) 例えば、法規定のない国で、自らをソーシャルファームと自認している例や、法規定がある国でも該当法を利用せずに類似の活動を行っている事業体が当てはまる。後者は前者よりも数も多いであろうし、活動の幅も広いと考えられるが、社会的文脈への深い理解がなければ把握は難しい。

【CEFEC によるソーシャルファームの定義】

- ・ 障害や労働市場で不利な立場にある人々の雇用のために設立された企業である。
- ・ 社会的使命を追求するために、商品やサービスの市場志向の生産を利用する企業である（収入の 50%以上が取引から得られるものでなければならない）。
- ・ 従業員のかかなりの数（最低 30%）が、労働市場で障害やその他の不利益を抱える人々であること。
- ・ すべての労働者には、その生産能力にかかわらず、仕事に適した市場価格の賃金または給料が支払われる。
- ・ 労働機会は、不利な立場にある従業員とそうでない従業員の間で平等でなければならない。すべての従業員は、同じ労働にかかわる権利と義務を持つ。

CEFEC による定義では、障害者をはじめとする就労困難者の雇用のための事業所であること、団体の活動が市場志向であること、障害者をはじめとする、就労困難者のみが働く事業所ではないこと、就労困難者とその他従業員とのあいだでの労働機会の対等性などが強調されている。

2. 2 社会的企業と労働統合型社会的企業の概念規定

ソーシャルファームの概念は、欧州で政策や研究上で、1990 年代以降に注目されるようになった「労働統合型社会的企業」(Work Integration Social Enterprise) の概念に類似するものである。労働統合型社会的企業についての調査や研究でもソーシャルファームが組織形態の一つとして取り上げている (Deforny and Nyssens 2006)。

労働統合型社会的企業は、社会的企業の下位概念である。社会的企業は、一般的には「社会的目的を達成するために何らかの形で事業活動を行う組織」のことを指す。欧州では、社会的企業研究者のネットワークである EMES³³³が、1990 年代後半から研究調査を進めてきた。

EMES による社会的企業の定義は経済的次元、社会的次元、参加的次元に分かれており、基本的には EU でもこの規定を用いている (表 1)³³⁴。この定義は、網羅的なものではなく、すべての社会的企業がこの規定を満たすわけではないものの、社会的企業が経済的側面、社会的側面、参加的 (民主的) 側面から特徴づけられることを示している。

社会的企業は、社会ごとに認知度や制度化の程度には大きな差がある。社会的企業に対して、専門の法人格や認証制度 (例：イタリアの社会的協同組合、イギリスのコミュニティ・インタレスト・カンパニー) が整備されている国もあれば、社会的企業概念があまり使用されない国、CSR や協同組合などの概念との区別が明確ではないケースもある (Borzaga et al. 2020)。

社会的企業のなかで、障害者を含めた就労困難者にとっての、就労や就労訓練の役割を担

³³³ EMES の正式名称は、仏語で "l'émergence des entreprises sociales en Europe" の頭文字からなる (英訳は Emergence of Social Enterprise in Europe)。EMES はヨーロッパにおける社会的企業の研究者ネットワークである。1996 年に発足し、サードセクターや社会的企業に関する調査研究や学術交流を図っている。

³³⁴ 欧州委員会は近年では、起業家的側面、社会的側面、包摂的ガバナンスと呼んでいる (Borzaga et al. 2020)。

う事業所を労働統合型社会的企業（Work Integration Social Enterprise）と呼ぶ。労働統合型社会的企業は、イタリアの社会的協同組合 B 型を典型として、欧州各国の積極的労働市場政策（アクティベーション政策）が強調されるなかで発展してきた（Laville et al. 2006）。ただし、基本的に労働統合型社会的企業は、学術的、政策的用語であり、実践者や市民たちに日常的に用いられる用語ではないと考えられる。

図表 8-1 EMES による社会的企業の定義

■経済的次元
A) 持続的に財やサービスの生産と販売を行う
B) 有意味な水準のリスクを持つ
C) 最小レベル以上の労働者性がある
■社会的次元
D) 高いレベルの自律性を持つ
E) コミュニティの利益を明白な目的とする
F) 市民の集団によって立ち上げが主導される
■参加的次元
G) 資本所有に基づかない意思決定が行われる
H) 参加型の性質を持つ
I) 制限された利潤の分配を行う

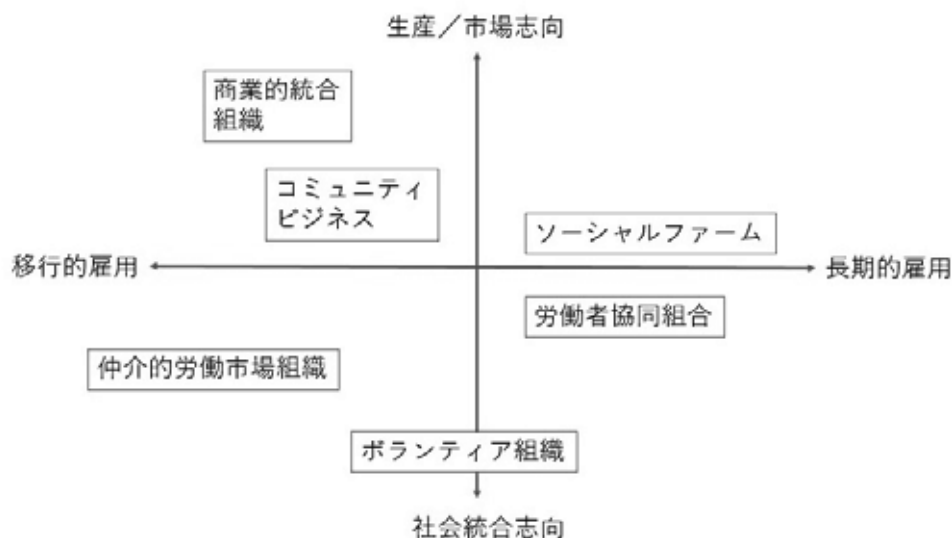
出典：Defourny and Nyssens（2012：8-9）を再整理

2. 3 ソーシャルファームと労働統合型社会的企業の異同

労働統合型社会的企業は、ソーシャルファームと概念上の重なりを持つが、強調点が異なる。例えば、イギリスでの労働統合型社会的企業をマッピングした Spear 他（2016）は、ソーシャルファームを図表 8-2 のように位置づける。移行的な就業を基本とするか、継続的な就業を基本とするか（横軸）、生産／市場的な志向性か、社会統合的な志向性か（縦軸）で、労働統合型社会的企業の組織形態が整理されている。

ここではソーシャルファームは、①継続的な就業を基本として、②生産／市場的な志向性を持つ事業体として位置づけられる。加えて、就労する人々は基本的に障害者が想定されている。①継続的な就業の場であること、②生産／市場的な志向性は CEFEC による定義と重なる。一方で、労働統合型社会的企業一般についていえば、就労移行を目的とする事業所も含むこと、必ずしも雇用による働き方だけではなく、アンペイドワークである社会活動への参加を含む。それに対して、ソーシャルファームは、労働統合型社会的企業のなかでは、①就労困難者が継続的に雇用される場であること、②生産的／市場的な統合の志向性を持つ点に特徴があると言えるだろう。

図表 8-2 イギリスにおける労働統合型社会的企業の分類



出所：Spear et al. (2016:40)

3. 欧州のソーシャルファームの概要

3. 1 ソーシャルファームの代表的な法制度

ソーシャルファームの欧州のネットワーク団体である CEFEC は 2019 年に、ソーシャルファームがいかなる状況にあるかを、15 か国³³⁵の関連団体からの情報をもとにした調査結果を発表している。

本調査の調査項目は法的環境、連合組織の有無、事業者数、社会環境である。各国の回答は 1～2 ページ程度でまとめられており、簡素なものである。各国の回答者はソーシャルファームの連合組織が存在していれば、その連合組織であることが多いが、個別のソーシャルファームとも回答しているケースがある。そのため、調査項目は一致しているものの、各項目の記述にはばらつきがあることが認められる。ただし、この調査からは、各国のソーシャルファームの関連団体と、CEFEC が各国のどのような制度を「ソーシャルファーム」として認識しているかが把握できる。

上記の対象国のなかで、法規定が明確であり、対象事業者数が数え上げられている団体の法制度と事業者数、労働者数を示したものが表 2 である。各国で法制度や事業者数には、大きなばらつきがあることがわかる。このなかで、昨年度・今年度の調査報告書の対象国である、ドイツ、イタリア、フィンランドと、法制度は整えられていないが、日本でも関心の高いと考えられるイギリスの事例について、次節以降では整理する。

³³⁵ 対象国は、オーストリア、ベルギー（フランドース）、チェコ、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア、スペイン（アンダルシア）、スイス、スウェーデン、イギリスである。このうち、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ポーランドには明確な法規定がある。

図表 8-3 CEFEC によるソーシャルファームの制度一覧

国名	該当法	概要	事業所数	報告団体
フィンランド	社会的企業法 (The Act of Social Enterprise)	2004年に成立。2007年に改正。社会的企業法は Social Firm の規定と同じ意味。2017年-18年に撤廃されかけたが、最終的に維持された。賃金保障 (2015年に改正) が 2019年時点で争点になっている。	280 (2008年) → 40 団体以下 (2017年)	VATES Foundation (連合組織)
ドイツ	包摂企業 (Inclusions-firmen)	2001年に成立 (1970年後半に成立した自助会社が起源)。雇用率を未達成の企業の納付金が包摂事業所などへの支援に使用されている。起業資金や賃金支援などが整備されている。	900 団体 / 28000 人の雇用、40%が重度障害	bag if (連合組織)
ギリシャ	有限社会的協同組合 (Social Cooperative Of Limited Ciiioeartative)	1999年に成立。障害者 (特に精神障害) への雇用機会の創出のため。	30 団体、3000 人のメンバー (心理社会的課題を抱える人が 1400 人)	POKOISPE (連合組織)
イタリア	社会的協同組合 (B 型)	1991年に成立。社会的協同組合とは別に広い範囲の活動を行う社会的企業に関する法律が 2006年に成立。	3652 (B 型のみ : 2018年) / 31752 人の不利な立場にある人が雇用。	Legacoop-sociali (連合組織)
ポーランド	社会的協同組合	2006年に成立。脆弱的な人々を対象とする。	約 1400 団体 (2017年)	KLOS

(出所) CEFEC (2019) をもとに筆者が整理

3. 2 イタリア・ドイツ・フィンランド・イギリスのソーシャルファームの現況

本節では、各制度に関して、社会的企業の研究者ネットワークである EMES が 2010 年代後半に行った各国のレポート（各 50～100 ページ程度）を主として参照する。この資料は各国の社会的企業の専門家が記述しており、項目が揃えられ、記述されている内容についても一定の基準の整理がなされている。この資料を中心に、各国の法規定／事業者数と、行政を中心とした支援制度を中心に整理する。

3. 2. 1 イタリア：社会的協同組合

3. 2. 1. 1 法規定・事業者数

イタリアの社会的協同組合は、「コミュニティの一般的な利益」を目的としており、一般的な協同組合と異なり、特定の組合員の集団（労働者や消費者など）の利益の最大化を目的としていない組織の形態である。社会サービスを提供する A 型と就業の場となる B 型に区分される。協同組合運動と障害者運動を基盤として、1991 年に法律が制定された。この中でも B 型社会的協同組合は、それ以降、欧州や他の地域での労働統合型社会的企業・ソーシャルファームの典型となっている。

イタリアの B 型社会的協同組合では、30%以上が就労困難者で占められていることが求められる。就労困難者には、障害者だけではなく、刑余者や若年での就労経験が乏しい者も含む。また、ガバナンスの観点では、利潤の分配が禁止されていないが、分配上限が定められている。また、資産の分配の制約もみられる。意思決定は組合員の一人一票原則による投票によって行われる。ステークホルダーのうち、誰が組合員となるかは法律では定められていないが、三分の一の社会的協同組合（A 型も含む）が労働者やボランティアなどの活動に従事するステークホルダーを理事会に含めている。

また、従業員の雇用形態については、ほとんどの労働者は無期契約で雇用されている（Borzaga 2019）。また、B 型協同組合の収入源の多くは 50%以上を企業を中心とした民間利用者から得ている（Borzaga 2019）。

事業者数に関して、英語や日本語でアクセス可能な B 型社会的協同組合についての一貫した統計は確認できなかったが、複数の統計に基づいて整理したのが、図表 8-4 である。ここからは、大まかな推移を確認できるだろう。2005 年に 2419 団体であった B 型協同組合数は、2017 年には 3652 団体と増加しており、就労困難者数も増加している。

図表 8-4 社会的協同組合の団体数の推移

	2003 年	2005 年	2011 年	2017 年
社会的協同組合数	5515	7364	11264	15770
労働統合に従事する団体の割合＊				34.9%
B 型社会的協同組合数＊＊		2419		3652
有給労働者	189134	244233	365006	441000
うち就労困難者	23587	30141	30534	32000

出所：原則的に Borzaga（2019:43）に基づく。

*B型のみではなく、A型とB型の統合型も含むと考えられる。

**2005年は寺島・松井（2020）、2017年はCEFEC（2019）に基づく

3. 2. 1. 2 支援制度

イタリアでの社会的協同組合への支援としては税制や社会保険料の優遇策、公契約の優先発注（ただし社会的協同組合のみを対象としたものではない）が挙げられる。

社会保険料の減免については、「社会的協同組合に課せられる社会保障および福祉の強制保険拠出金の総額のうち、ハンディキャップ者に支払われる報酬に関してはこれをゼロまでに削減する」（国法 381 条）と規定されており、B型社会的協同組合の場合は、就労困難者の社会保障拠出金はゼロとされている。それ以外にも直接税・間接税の免除がある（寺島・松井 2020）。

公契約の入札にかかわって、「不利のある人々」にかかわる社会条項（social clause）を導入し、社会的なハンディキャップを抱えた人々を雇用する事業体に配慮することもなされている。事業者の質、地域への根付き方、企業的能力、当該分野での経験蓄積などを見極めた上で、「自治体が定めた枠や公示にある条件や協定内容を満たす」業者に事業を委託することができる（田中 2004: 216）。ただし、社会的協同組合のみを対象にした発注は 20 万ユーロ未満の事業に限られる。

3. 2. 2 ドイツ：包摂企業

3. 2. 2. 1 法規定・事業者数

ドイツのソーシャルファームに当てはまると、CEFEC によって想定されているのは包摂企業とよばれる制度である。また、作業所も近年は起業的（企業的）側面が強化されている。ここでは包摂企業を中心に、記述を行う。以下の記述は主として Ravensberg et. al. (2019) によっており、特に言及がない場合は、Ravensberg et. al. (2019) を参照している。

障害のある人が軽度障害や障害のない人と働く事業所は統合企業（Integrationsbetriebe）と呼ばれていたが、途中で包摂企業（Inklusive Unternehmen）と名称を変えた。2001 年に法認証を受けたが、これは 1970 年代後半から設立されるようになった自助会社が起源である（小田 2011）。

包摂企業は重度の障害者を 30%～50%の割合で雇用することが求められることが特徴である。残りの従業員は軽度（light）の障害者や健常者からなる 50%を下回ることが求められることは、障害の有無を問わずともに働くとの趣旨ではなく、経済性を担保するためである（石崎 2020）。包摂企業は、「重度障害者だけを雇用する」障害者の作業所（Werkstatt für behinderte Menschen）とは区別されるものである³³⁶。

包摂企業は、一般の労働法に完全に従う。包摂企業はもし被雇用者が一般労働市場（the first labour market）で雇用された場合と同様の労働条件で雇うことが求められる。包摂企業はほぼすべて、bagif³³⁷という連合組織の加盟団体である。団体の法人格はほとんど企

³³⁶ 作業所の場合、社会保険上の被雇用者であるが、基本的には解雇されない。また、最低賃金は保障されていない。巨大な福祉結社が運営することがほとんどである。

³³⁷ Bafif は Federal Working Group of Inclusive Enterprises のドイツ語（Bundesarbeitsgemeinschaft

業 (business) か福祉結社 (welfare association) であり、まれに自治体が部分的に所有するケースもある。

包摂企業は、統合サービスを公共機関に提供する。この契約による、長期の雇用補助金が、収入の多くを占める。ただし、包摂企業の場合は Ausgleichsabgabe とよばれる、企業が法定の障害者雇用の要請に従わない場合の調整金が上限となるため、事業収入は、作業所よりも多いと考えられる。

包摂企業は、運営は政府から独立しているが、収入面において政府に依存している。また、起業家的行動 (営利企業のような事業性を追求する側面) は包摂企業の方が強いものの、作業所も近年強化されている。また、当事者の経営な参加は作業所と同様にあまりみられないが、近年で、両者とも従業員参加を強化している傾向にある。

作業所は 2017 年時点で 698 か所があり、仕事は 310000 人程度の仕事を創出している。包摂企業の事業者数は、2003 年には 307 団体であったものが、2016 年には 879 団体と増加している。また、従業員も 2008 年には 15140 であったものが、2016 年には 25935 人と増加している (健常者も含む)。

3. 2. 2. 2 支援制度

包摂企業は、自治体の雇用政策にかかわる公的機関である「job centres」と契約していることがほとんどである。ジョブセンターが、SGB IIに基づいて、統合および包摂費用を支払う。また、地域レベルの「Integration offices」は SGB IXに基づいて、不利な立場にある仕事の補助を保障する。これらの機関との契約は、両方とも個別相談計画に基づくもので、サービスを提供することによって、報酬が支払われる。

包摂企業については、売上税は実質的にほとんどかからない場合が多い。また、行政からの公共調達も整備されているが、特に包摂企業のみにより有利な取り扱いがなされるわけではない。また、法律に基づいて、新しい事業所の立ち上げについて資金拠出やコンサルテーションを受けることも可能である (CEFEC 2019)。

3. 2. 3 フィンランド:「社会的企業」

3. 2. 3. 1 法規定・事業者数

フィンランドでは、社会的目的を持った民間組織の活動がアングロサクソン諸国や南欧諸国などと比較してさほど顕著であるとは言えない。また、社会的企業についても認知度はさほど高いとは言えない (Borzaga et al. 2019)。これは、社会保障・社会福祉の公的責任を重視してきた歴史を背景とする (Kostilainen 2019)。

ただし、就労支援を目的とした社会的企業については、法規定がある。2004 年に成立したこの法律は「社会的企業法」³³⁸であり、欧州基金のプログラム (2004 年-2006 年) の支援を受けて制定されたものである。これ以外にも、社会的企業マーク (Social Enterprise Mark) も導入されているが、本節では「社会的企業法」による社会的企業を中心的に記述する (以

Inklusionsfirmen) の略称である。

³³⁸ Kostilainen (2019) によれば、立法過程におけるワーキンググループの議論では「社会的企業には特別な法人格は必要としない」との結論が出されたと指摘されている。

下、この制度を「社会的企業（フィンランド）」と表記する）。

社会的企業法では、企業、非営利組織、財団、協同組合、有限責任会社など、どのような法人格の事業者でも「社会的企業（フィンランド）」として登録できる。条件は①貿易登記簿への記載、②社会的目的の保持、③商品を生産するビジネスであること、④従業員の30%以上が障害者および／または長期失業者であること、⑤賃金規定³³⁹である。ただし、これらの条件をクリアしたとしても、社会的企業として登録しない例も多く、実際の事業者数は限定されている。

「社会的企業（フィンランド）」の事業者数は2019年時点では40団体を下回っている。活動分野での社会サービス、リサイクル、製造の割合が高い。組織の所有者や設立経緯は以下の四つに分類できる。①自治体等が所有していた作業所などからの発展、②自助グループなどの協同組合としての設立、③失業者のためのボランティア団体、④起業家によるもの、である。「社会的企業」は団体規模としては小さく、5名以下の団体が73%を占める。また、売り上げも、50万ユーロ以下の事業規模の団体が48%を占める。

図表8－5 社会的企業（フィンランド）の規模

	社会的企業数
事業数	37
有限会社	27
協同組合	2
財団	
協会	4
その他	4
売上高	2000 万ユーロ
従業員数	272 人

出所：Kostilainen (2019: 33)

3. 2. 3. 2 支援制度

「社会的企業（フィンランド）」に対する、公的な支援制度は、ほかの一般の企業とほぼ同等である。インセンティブが不足していることが原因となって、事業者数が少ないとの指摘もある（Kostilainen 2019）。ただし、賃金助成の支給が一般事業所よりは割増される。また、「社会的企業（フィンランド）」は、設立資金とスタートアップ期間中のコストが最大75%まで援助される。これは「社会的企業（フィンランド）」と労働者協同組合のみが、対象となるものである。また、税の優遇措置は用意されていない。

³³⁹ すべての従業員に生産性にかかわらず、特定の部門内で十分な労働能力を持つ従業員にとって適切と考えられる団体合意された賃金が支払われるか、合意が存在ない場合には、通常の妥当な賃金または給与が支払うことが求められる。

図表 8－6 賃金助成の種類

賃金助成の種類	社会的企業	その他の事業体の従業員
1年以上の失業者	給与負担額の 50% 12 か月間最大	給与負担額の 40% 12 か月間最大
2年以上の失業者	給与負担額の 50% 24 か月間最大	給与負担額の 50% 12 か月間最大
映像的な障害	給与負担額の 50% 36 か月間最大（一度に支給）	給与負担額の 50% 24 か月間最大（一度に支給）

出所：Kostilainen（2019：29）

3. 2. 4 イギリス：ソーシャルファーム

3. 2. 4. 1 法規定・事業所数

イギリスではソーシャルファームを規定する法律は存在しない。ただし、「事実上のソーシャルファーム」（De facto）はある程度広がっている。

イギリスの社会的企業の支援団体である「Social Enterprise UK」によるイギリス全体の社会的企業の現況についての調査報告書（SEUK 2017）を 2017 年に発表している。2017 年調査では、「Social Enterprise UK」のデータベースにある社会的企業のサンプル調査（ランダムサンプリングではない）で、電話とオンライン調査によって 1581 団体から回答を得ている。

本調査では、組織の自己認識を問う項目が置かれており、ここでは、調査対象の 1500 団体のうち 9% のサンプルがソーシャルファームであると回答している³⁴⁰。イギリス全体の社会的企業の政府統計は 70000 団体程度と推測されているので、イギリスでは法制度はないものの、ソーシャルファームを自認する団体は欧州諸国と比べて規模が小さくないと推測できる。

また、本調査（SEUK 2017）では、実際の雇用や雇用の検討状況についての質問があり、44% の社会的企業が不利な立場にある人々を雇用していると回答している。就労困難者のタイプ別の割合を見ると、グラフのみでしか示されていないため、正確な数値は読み取れないが、①精神障害者、②学習障害者、③身体障害者、④長期失業者、⑤刑余者を雇用している順に割合が高く、それぞれ、社会的企業全体のなかでの割合は 20% 以上である。また、地域による差も確認できる。ロンドンに基盤を多く団体は相対的にはホームレス状態にある人を雇用している団体が多い（14%）。一方でイングランドの北西地域では、身体障害者（41%）や自立性を失った高齢者の雇用（28%）が多い。イングランドの北東部では薬物依存者（27%）や退役者（24%）を雇用している割合が高い。

ただし、何らかの不利を抱える人々への雇用機会が提供されている団体は多いものの、主たる目的として雇用や職業訓練を挙げている組織は社会的企業全体の 8% にとどまる。こ

³⁴⁰ 報告書では、ソーシャルファームについて、「社会的インパクトを雇用する人々を通じて与える商業的活動を行う社会的企業」と注記がなされており（SEUK 2017: 13）、ここでのソーシャルファームで指示される概念は本稿で注目するソーシャルファームと重なっている。ただし、質問票自体は確認できなかったため、質問票に定義が記入されているかは明確ではない。

れは、ソーシャルファームと自らを認識している団体とほぼ同じ割合だが、実際にどの程度重なっているかは報告書からは読み取れない。また雇用機会の創出を目的の一つに含めている団体は 27% である。就労困難者を雇用している社会的企業は一定の割合を占めるが、雇用機会の提供を中心としている団体が多数ではないことには注意が必要である。

参考までに社会的企業一般の主たる収入源が一般取引である団体は、約 28% であり、続いて、政府セクターの取引が 20%、企業との取引の団体が 14% である。補助金と回答した団体は 7% である。従業員規模を見ると、従業員のいない団体が 15%、9 人以下の団体が 53%、10 人～49 人の団体が 23%、50 人から 249 人の団体が 6%、250 人の団体が 3% であった。

比較されることの多い一般の中小企業 (Small and Medium-sized Enterprise : SMEs) と比べたときに、女性を経営者グループに含む事業体の割合が高いこと (41%、SMEs では 20%)、また、スタッフ (51%) にも女性が多いことは特徴として指摘されるべきだと考えられる。Black Asian or Minority Ethnic (BAME) のバックグラウンドを持つ人を経営者グループに含むことも多い (12%、SMEs では 5%)。特に BAME を経営者グループに含む事業体は、ロンドンでは 60% を超える。また、給与面ではリビングウェイジを支払っている団体は、78% である。また経営者の給与の平均は 36115 ポンドである。88% の団体が従業員を意思決定に参加させている。

3. 2. 4. 2 支援制度

イギリスでは法規定が存在しないこともあり、ソーシャルファームのみを対象とした公的な支援制度は存在しない。ただし、連合団体によるコンサルテーションなどが行われている。ソーシャルファームの支援団体である Social firms UK が、日本でもよく知られていたが、現在は、四つに分離したのちに、Social Firm Scotland や北アイルランドの団体は、それぞれの地域の社会的企業ネットワークと統合したようである。2021 年時点で、Web ページ上で活動が確認されたのは Social firm England と Social firm Wales であった。

社会的企業一般については 2002 年の Lyon et al. (2019) によるといくつかのタイプが確認できる。(以下、引用は基本的には同報告書による。中央政府や地方自治体によるコンサルティング、公共調達のための法的枠組みの整備 (2013 年に成立した Public service act における social value の導入) が公共部門のサポートとしてあげられる。また、社会的企業の間支援団体である Social Enterprise UK は 800 の会員から構成される。それ以外にも地域や組織の領域別に連合組織が整備されている。

イギリスで特徴的である点は社会的企業への金融機関・制度の整備であろう。2008 年に設立された Big Society Capital は社会的投資の金融仲介事業者に対して 2013 年 12 月までに 1 億 5000 万ポンドを投資し、6 億ポンドを社会的投資市場の構築にあてた³⁴¹。社会的な成果に連動した報酬が支払われる社会的インパクトボンドも政府主導で整備され、32 のプログラムが実施された。政府からのイニシアティブのないコミュニティボンドも 1 億 790 万ポンドの調達があった。また、社会的企業への社会的投資に関しては、投資家への減税の制度も導入されているが、50 社程度と、この制度の恩恵を受けている事業者は少ない。

³⁴¹ ただし、Lyon et al. (2019) では借り手は増加していないことも指摘されている。

4. 結論

以上に検討したように、ソーシャルファームは定義も曖昧であり、各社会での認知度や制度化の程度にも差がある。法人格が存在する各国（イタリア・ドイツ・フィンランド）の制度や支援策にもばらつきがある。「ソーシャルファーム」とされる組織が共通して概念化される理由について改めて検討も必要であろう。例えば、ドイツの統合企業とイタリアの社会的協同組合はいかなる意味で、一つのカテゴリーのもとで把握されるのか、またフランスなど同様の事業制度がある場合に、CEFEC では取り上げられないのはなぜか、などの論点は今のところ明確ではない。ただし、障害者を中心とした就労困難者に、一般企業や作業所とは差別化されながら、継続的な雇用を提供し、生産的／市場的な志向を持つ事業体は、2000 年代以降、ある程度広がっていることは確認できる。

各国のソーシャルファームとみなされている制度や支援の在り方は、日本にとっても参考になる部分はあるだろう。どのような形で障害者以外の就労困難者を対象に加えているのか（イタリア・フィンランドなど）。また、どのようにして、健常者と障害者が同じ職場で働く事業所が制度化されているのか（ドイツ）、どのように投資市場が整備されているか（イギリス）などは直接的に参考になるだろう。

特に、共通して、EMES や EU も強調する要素の一つである参加的要素（包摂的ガバナンス）が強調されている点は、日本の諸制度にとっても直接的に参考になるものと考えられる。具体的には、当事者をはじめとする利害関係者の意見をどのように取り入れるか、安定的な事業継続性を支えつつ、利潤分配をどのように規制するかなどの論点である。障害者を含めた就労困難者の就業機会を提供する事業所は日本でも活動しており、経営上の課題も指摘されている。これらの事業体の制度設計に関して、欧州の諸制度は参考になると考えられる。包摂的ガバナンスのより詳細な検討が今後求められる。

〈参考文献〉

- Borzaga, C., 2020, *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Updated Country Report: Italy*, Office of the European Union.
- Borzaga, C. G. Galera, B. Franchini, S. Chiomento, R. Nogales and C. Carini. 2020, *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative Synthesis Report*. Publications Office of the European Union.
- CEFEC ed., 2019, *Linz Appeal PART B Social Firms & Different Approaches Update 2019*.
- Defourny, J. and Nyssens, M., 2006, “Defining Social Enterprise”, M., Nyssens, ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge, 3-26.
- Defourny, J. and M. Nyssens, 2012, “The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective,” *EMES Working Paper*.
- 石崎由希子, 2020, 「ドイツの概要」ダイバーシティ就労支援機構編『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』日本財団、41-61.
- Kostilainen, H., 2019, *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Updated*

Country report: Finland, Office of the European Union.

Laville, J. L., A. Lemaître and M., Nyssens, 2006, “Public Policies and Social Enterprises in Europe: The Challenge of Institutionalization,” M., Nyssens, ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge, 272-95.

Lyon, F., B. Stumbitz and I. Vickers 2019, *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Updated Country Report: United Kingdom*, Office of the European Union.

小田美季, 2011, 「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』60:123-138.

Social Enterprise UK(SEUK), 2017, *The Future of Business: State of Social Enterprise Survey*, Social Enterprise UK.

Spear, R., S. Teasdale, F. Lyon, R. Hazenberg. M. Aiken, M. Bull and A. Kopec 2016, “Social Enterprise in the United Kingdom: Models and Trajectories,” *ICSEM Working Papers*.

田中夏子, 2004, 『イタリア社会的経済の地域展開』日本経済評論社.

寺島彰・松井亮輔, 2020, 「欧州諸国におけるソーシャルファームの動向」ダイバーシティ就労支援機構編『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』日本財団、93-103.

第7章

米国における障害者および長期失業者等の雇用と所得保障への
新型コロナウイルス（COVID-19）のインパクト

資料編 1 各国比較表（ダイバーシティ就労基本表）

- ※1 基本データ（「社会保護支出」の GDP 比率、失業率、就業率、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。
- ※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"）。
- ※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。
- ※4 出所は、1）～3）は、Eurostat(欧州統計局)、4）は OECD、5）は、European Social Policy Network(ESPN), "Social protection expenditure and its financing in Europe"(2019)

1. イギリス

1) 「社会保護支出」の GDP 比率	21.6% (2015 年)
2) 失業率	4.9 % (2020 年 9 月、季節調整値)
3) 就業率	79.4% (2019 年)
4) 相対的貧困率	11.7% (2018 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) (イングランド以外は別組織) ○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	○平等法によれば、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。
7) 障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労、保	○①アクセス・トウ・ワーク：障①アクセス・トウ・ワーク：障害者の就労に対する支援、②仕事と健康プログラム、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。

護 就 労 な ど)	
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	33.7% (2018 年)
2) 失業率	7.3% (2021 年 4 月、季節調整値)
3) 就業率	72.6% (2020 年)
4) 相対的 貧困率	8.5% (2018 年)
5) 政府管掌 部門	○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、社会保障機関中央資金管理事務所が保険料を徴収し、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。 ○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。

	○医療保健 連帯・保健省が出先機関である地域圏保険庁を統括。 ○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。 ○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。
6) 障害者の定義	「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は減退しているすべての者」（社会法典）
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（6%） ・AGEFIPH（障害職業参入基金管理運営機関）による使用者、障害雇用労働者に対する様々な支援。 ○保護就労 ・適応企業（労働法適用） ・ESAT（社会福祉・家族法典適用）：最低賃金の 55.7%以上の保障報酬＋成人障害者手当 ○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・職業的な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 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）を指定、財政支援等を実施。
10) 「ダイバーシティ就労化」の動向	○障害者の定義は広い。

3. ドイツ

1) 「社会保護支出」のGDP 比率	29.6% (2018 年)
2) 失業率	4.4% (2021 年 4 月、季節調整値)
3) 就業率	82.3% (2020 年)
4) 相対的貧困率	10.4% (2017 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、障害のある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） ・統合局による使用者、障害のある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 3 編・第 2 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	○就業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個別支援の実施 ○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	30.1% (2018 年)
2) 失業率	8.0% (2021 年 4 月、季節調整値)
3) 就業率	77.1% (2020 年)
4) 相対的貧困率	6.5% (2018 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、（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。 (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。 (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。
8) 働きづらさを抱える者の定義	○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。これらの失業者にくわえ、「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。
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	○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instopp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。

	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。 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	31.4% (2018 年)
2) 失業率	5.7% (2021 年 4 月、季節調整値)
3) 就業率	78.8% (2020 年)
4) 相対的貧困率	6.1% (2017 年)
5) 政府管掌部門	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。 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。2019 年 6 月の総選挙で、従来の自由党 (中道右派) 主体政権から、フレデリクセン党首率いる社民党 (中道左派) が議会第一党となり、新政権で、障害者施策が、労働省から移管された。 ③保健省 (Ministry of Health) 医療・保健関係を所管。

6) 障害者の定義	○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。 ○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。
7) 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)	(1) 一般就労 ○雇用助成金：6 か月(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。 ○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 ヶ月当たり 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。 (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)。 (3) 保護就労 ○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②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。)
8) 働きづらさを抱える者の定義	○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。 ○「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)。
9) 生活困窮者・その他の	○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

働きづらさを抱える者に対する就業対策	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。
10)「ダイバーシティ就業化」の動向	○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）。 ○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。

資料編 2 COVID-19 関連各国比較表

1. アメリカ

(回答者名 : Mr. Matthew Saleh, Cornell University)

1. コロナウイルス感染拡大による雇用就業状況の変化	
(1) 一般的な労働市場の状況	2021 年 2 月現在の就業率は、66.7%で前年の 69.0%と比べ、2.3%低下。失業率は、6.3%で前年の 3.6%と比べ、2.7%増加。
(2) 障害者及び働きづらさを抱える者の状況	2021 年 2 月の就業率は 17.4%で前年の 19.1%と比べ、1.7%低下。失業率は、12.6%で前年の 7.8%と比べ、4.8%増加。
(3) コロナウイルス感染拡大による影響	<一般就労> 2020 年秋までに成人の 15%が失業。一方 2020 年 3 月から 5 月末までの間に障害者は 100 万人近く失業。 <ソーシャルファーム> 情報はない。 <保護就労事業所>コロナ禍でほとんどのシェルタード・ワークショップは、閉鎖されていたが、一部の州では、コロナ禍対策の一環として 2020 年 3 月に施行された「コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法」(CARE 法)に基づく資金援助を受けて、ワークショップとその従業員へのコロナ禍の影響の軽減をはかっている。
2. 政府等による新たな支援策（就労支援、能力開発、所得保障等）	
(1) 就労者（自営含む）全体ないし一般国民に対する支援策	<国民一般> ・2.2 兆ドルの経済刺激策を含む CARES 法は、保健ケア事業者、製造業者、流通業者、企業や団体および個人を支援の対象としたもの。 ・また、2021 年 3 月に議会で承認されたバイデン新政権の「米国救済計画法」により、1.9 兆ドル規模の追加経済対策が打ち出された。それには、個人一人当たり最大 1,400 ドルの直接給付などが含まれる。 <雇用労働者> ・2021 年 1 月 9 日現在、失業保険給付受給者は約 510 万人。これらの失業者に対して週 400 ドルの失業保険追加給付（期

	限は、8 月 29 日）および最低賃金 1 時間当たり 15 ドル（現在は、7.25 ドル）への段階的引き上げが実施される。
（２）障害者及び働きづらさを抱える者に対する特別支援策	一部の州では、オンラインで、リモートワークができるようなスキル開発に焦点を当てた職業訓練を実施。また、コロナ禍による障害労働者の社会的孤立や精神衛生中の問題に対処するためのリソースを提供。 ・所得保障は、主として社会保障障害年金給付（SSDI）および補足的保障所得（生活保護）（SSI）により行われている。 ・2021 年の包括予算割当法では、ランドルフ・シェパード {Randolph-Sheppard} 法（1936 年制定、1974 年改正）に基づき、連邦および州政府の公共施設に設置を認められた視覚障害者の売店（自動販売機を含む。）の売上減による所得の減収を補うための救済・復興支援金の給付を実施（9 月 30 日まで）。 ・前述の「米国救済計画法」の一環として、公正労働基準法を改正し、障害者を対象とした、最低賃金適用除外を廃止するための、「賃金引き上げ法」制定の動きがある。なお、最低賃金適用除外については、2020 年 8 月、米国市民権委員会も同制度を段階的に廃止するよう勧告している。
（３）障害者及び働きづらさを抱える者に対して就労支援や就労機会を提供する事業者に対する支援策／その他	<ソーシャルファーム> 情報はない。 <就労支援サービス提供事業所や保護就労事業所> 新型コロナ禍に関する政府の命令で、2020 年には支援付き雇用サービス事業所の 31%、送迎サービス事業所の 19%が閉鎖された。また、障害者雇用サービス事業所による全国調査（2020 年 6 月）によれば、これらの事業所の 40%は、は、雇用専門家／ジョブコーチを一時帰休または解雇。これらの職員のうち再雇用されるの

	は約半数とされる。これらの事業所のうち政府の給料保護プログラムからの貸付を希望する約半数の事業者のうち、貸付が受けられるのはその約 45%。
3. 今後の展望	米国は、まだコロナ禍の真ただ中にあるため、感染リスクの軽減、予防接種の実施、子どもたちの学校の再開、経済の完全再開に焦点が当てられている。障害者にとって長期的に必要なことは、企業が労働者にとってより柔軟に働ける場にかかわることや、障害者を健康リスクにさらさない、リモートワークも可能な産業分野で、より賃金が高い仕事につけるような訓練や職業紹介が行われるようになること。

2. イギリス

1. コロナウイルス感染拡大による雇用就業状況の変化	
(1) 一般的な労働市場の状況	2020 年末で失業率 5.1% (5 年ぶりの高水準)、174 万人が仕事に就いていない。
(2) 障害者及び働きづらさを抱える者の状況	2020 年 4～6 月で雇用されている障害者は 410 万人と推定され、失業率は 6.5% だった。障害者就業格差 (disability employment gap) は過去 10 年ほぼ 30 ポイント前後のままであり、就業年齢人口中での障害者就業率が低いのは、障害者が経済活動 (求職活動を含む) をしていない率が高いことと、失業率が高いことが理由とされる。
(3) コロナウイルス感染拡大による影響	感染症拡大防止のためのロックダウン導入に際し、自治体による障害者等への社会サービス提供義務を一部制限するコロナウイルス法が制定された。ロックダウン下の移動や集会の制限、また学校の閉鎖により多くの労働者が一時帰休を行った。障害者のコロナによる死亡率、特に知的障害者の死亡率が高く、知的障害者へのワクチン接種の優先順位が上げられた。
2. 政府等による新たな支援策 (就労支援、能力開発、所得保障等)	
(1) 就労者 (自営含む) 全体ないし一般国民に対する支援策	<雇用者> コロナウイルス雇用維持施策:雇用者に支払われる従業員の賃金補填 (一時帰休制度) を実施 <自営業者> 自営業者所得補償施策を実施 <子育て中の勤労者への所得保障> Working Tax Credits [WTC: 就労税額控除] 週 20 ポンド増額
(2) 障害者及び働きづらさを抱える者に対する特別支援策	<低所得者および無職者への所得保障> ユニバーサル・クレジット週 20 ポンド増額
(3) 障害者及び働きづらさを抱える者に対する	<就労支援サービス提供事業所>

して就労支援や就労機会を提供する事業者に対する支援策／その他	各種サービス提供に関しコロナ禍での一時変更が行われている
3. 今後の展望	政府は引き続き障害者就業格差の削減を掲げており、新たな障害ユニットのもと2021年春に発表が予定されている新障害戦略において具体的な指標や方策がどのように示されるかが期待される

3. フランス

(回答者：Serge Ebersold 氏)

1. コロナウイルス感染拡大による雇用就業状況の変化	
(1) 一般的な労働市場の状況	求職者（カテゴリーA）数の歴史的な増大（2020年3月～4月）：25歳未満(+40%)、25歳～49歳(+34%)、50歳以上(+22%)。5月から10月にかけて徐々に減少。
(2) 障害者及び働きづらさを抱える者の状況	<障害者> 障害者の失業登録数：1年で-16%。見通しのなさから、多くの障害者が労働市場への参入を思いとどまった可能性の指摘。 <生活困窮者> 特に、若年者の就職に大きな影響：若年求職者の増大（→（1））。
(3) コロナウイルス感染拡大による影響	<適応企業> 92%（2020年3月）、90%（4月）、87%（5月）が部分操業。9月には36%に落ち着く。 <ESAT> 労働者の10%～30%が外出禁止・接触者であることを理由に欠勤（ESATの63%）。 <経済活動による参入支援機関> 95%以上が、事業の縮小又は停止を経験。参入支援も平均して-21%。
2. 政府等による新たな支援策（就労支援、能力開発、所得保障等）	
(1) 就労者（自営含む）全体ないし一般国民に対する支援策	政府によるフランス再建プラン（Plan France Relance）の策定：

	○雇用支援のための措置（特に、有期契約や派遣について） ・若年者の支援（就職・職業訓練、企業への財政支援） ・部分操業下の労働者への職業訓練の実施（解雇防止策として機能） ・将来性ある職業に向けた労働者・求職者を対象とする職業訓練の実施（能力開発への投資）
（２）障害者及び働きづらさを抱える者に対する特別支援策	<障害者> AGEFIPH（障害者職業参入基金管理運営機関）からの支援（テレワークへの支援等） キャップ・アンプロワ（障害者職業紹介・支援機関）からの支援（パンデミックによる環境変化が障害と両立しうるかチェック→必要に応じて是正提案） 孤立をさけるための ESAT による支援の継続 <生活困窮者> （→（１））
（３）障害者及び働きづらさを抱える者に対して就労支援や就労機会を提供する事業者に対する支援策／その他	<障害者を雇用している企業> AGEFIPH からの支援：障害労働者の雇用維持のための助成金、インクルーシブマスク・バイザーの提供に係る費用への助成等。 キャップ・アンプロワからの支援（→（２））。 <適応企業> ポストへの助成金（最賃保障）の継続（ただし、部分操業の仕組みで保障される場合は、ポストへの助成金は支給停止）。 <ESAT> 保障報酬（最賃の 55.7%～110.7%について、ESAT 負担分も国が保障。 <経済活動による参入支援機関> （→（１））
3. 今後の展望	記載なし

4. ドイツ（協力者：Anne Rosken 氏）

1. コロナウイルス感染拡大による雇用就業状況の変化	
（１）一般的な労働市場の状況	・失業者数は約 250～290 万人で推移（前年の同じ月と比較すると約 20～30%上昇） ・コロナの影響による失業者数は約 50～65 万人程度 ・操業短縮手当の活用により、失業者数は比較的安定的に推移
（２）障害者及び働きづらさを抱える者の状況	<障害者> ・失業者数は約 16～18 万人で推移（前年の同じ月と比較すると約 10～14%上昇） ・障害のない者と比べると影響は大きくない <長期失業者・生活困窮者等> ・長期失業者数は増加傾向 ・ロックダウンの影響により、積極的労働市場措置に参加する人の数が減少 ・職業資格がない者への影響が大きい
（３）コロナウイルス感染拡大による影響	<包摂事業所> ・ホテル・飲食業で売り上げの減少や資金繰りの悪化 ・約 80% の包摂事業所が操業短縮（60%）、求人停止（30%）、障害者の雇用終了検討（8%）等人事面での対応 <障害者作業所> ・施設への立ち入り禁止や販売市場の崩壊による生産活動困難による工賃減額 ・利用人数を制限して部分的再開
2. 政府等による新たな支援策（就労支援、能力開発、所得保障等）	
（１）就労者（自営含む）全体ないし一般国民に対する支援策	<雇用労働者> ・操業短縮手当の要件緩和 ・保育施設、学校、障害者施設の閉鎖時の看護手当支給 <自営を含む就労者全体> ・感染症保護法に基づき、就労者本人の感染・隔離／保育施設、学校、障害者施設閉鎖による就労不能に対する補償金支給

(2) 障害者及び働きづらさを抱える者に対する特別支援策	—
(3) 障害者及び働きづらさを抱える者に対して就労支援や就労機会を提供する事業者に対する支援策／その他	<中小企業等に対する支援> 職業訓練生受入れに対する特別の助成 各種の緊急経済支援 <ソーシャルファーム（包摂事業所）・障害者作業所> 各種の緊急経済支援 コロナ・参加・基金 サービス提供不可能時の給付金継続
3. 今後の展望	ドイツリハビリテーション協会（DVfR）は、連邦労働社会省と連携しつつ、コロナウイルス感染拡大が障害者に与えた影響と課題について調査・検討を実施

5. フィンランド（協力者：勝井久代氏）

1. コロナウイルス感染拡大による雇用就業状況の変化	
(1) 一般的な労働市場の状況	労働年齢（15歳～64歳）の就業率（2018年）は、72.1%。2019年第3四半期には就業率は72.9%に上昇。因みに労働人口（2021年）は約276万4千人。
(2) 障害者及び働きづらさを抱える者の状況	労働年齢の機能障害者の3分の1が就労。失業率は、他の者の約2倍（2018年9月）。年金または障害給付を受給し、障害者と定義される16歳以上の就労者のうちフルタイムは38.4%、パートタイムは31.0%。なお、これらの就労者のなかには福祉的就労も含まれる。
(3) コロナウイルス感染拡大による影響	<一般就労> ・2020年11月の失業は約18万7千人（うち、長期失業者約8万5千人）で、1年前より約2万7千人増加。失業率は、6.9%で、1年前より1.0%上昇。 同時期の失業求職者は約31万4,500人（労働人口の約12%にあたる。）で、1年前より約8万6千人増加。 ・障害者と慢性疾患患者の失業は、7.0%増加。

	<ソーシャルファーム> ソーシャル・エンタープライズの運営条件を改善するために、資金提供や事業の専門知識を強化するための支援の実施。
2. 政府等による新たな支援策（就労支援、能力開発、所得保障等）	
（1）就労者（自営含む）全体ないし一般国民に対する支援策	<国民一般> ベシック・インカム（BI）の給付実験（2017年～2018年）。その主目的は、相対的に高い失業率を減らし、不就労のわなを除去すること。2019年に交代した新政権は、「負の所得税」導入を検討している。 <雇用労働者> ・アクティベーション措置。予算全体の約3分の1を労働市場政策に充当。2023年までに労働年齢の労働者の就業率を75%にまで高めることを目標に掲げる。 ・失業給付の非減額額の引き上げ（300ユーロから500ユーロへ）。その意図は、失業給付の非減額額を増やすことで、パートタイムや短期で働く失業者が、経済的により安定するよう援助すること。 ・雇用を増やすための中心的な措置としての賃金補助：政府は、2020年予算で賃金補助予算を1,700万ユーロ増額。それに加え、事業主の賃金補助申請手続きを簡素化するための措置を実施。 <自営を含む就労者全体> 情報なし。
（2）障害者及び働きづらさを抱える者に対する特別支援策	「労働能力が十分でない人びとのためのキャリア機会」（OTE）プロジェクトの実施（2015年～2018年）。それは、「労働能力が十分でない人びと」が働き続けたり、これまでよりも容易に新たな就労機会が見つけられるよう援助することにより、これらの人びとの労働市場での機会を改善すること。その支援を担当するのは、雇用事務所や自治体に配置された「労働能力コ

	ーディネーター」。 同プロジェクトでは、雇用サービスを国の雇用事務所からいくつかの自治体に試験的に移管（2022 年まで）。この試行結果を踏まえ、その後全国的展開をめざす。 同プロジェクトの一環として、部分障害年金受給者が就労すれば、その年金に稼働所得が上乗せされ、総合所得が増える「リニア・モデル」を導入。 同プロジェクトの対象となった「労働能力が十分でない人びと」の就業率が上昇する一方、失業率は 2015 年とくらべ 2018 年には 30.2%減少。
（3）障害者及び働きづらさを抱える者に対して就労支援や就労機会を提供する事業者に対する支援策／その他	<ソーシャルファーム> 情報なし。 <就労支援サービス提供事業所や保護就労事業所> 情報なし。
3. 今後の展望	・障害者については、障害者権利条約実施にかかる第 2 次行動計画（2020 年～2023 年）に従って施策が展開される。この計画では、障害者権利委員会などが策定した障害者権利条約（CRPD）指標（構造指標、プロセス指標および成果指標から構成）達成に向けて、労働及び雇用分野も含め、具体的な目標および行動計画がつけられている。

6. デンマーク（協力者：Sidsel Engmann Juul 氏）

1. コロナウイルス感染拡大による雇用就業状況の変化	
（１）一般的な労働市場の状況	○失業率は低い。 （2020 年 11 月）EU7.5%、デンマーク 5.8%。ドイツ 4.5%、フランス 8.8%、フィンランド 8.0%、スウェーデン 8.6%、オランダ 4.0%、オーストリア 5.2%、米国 6.7%。
（２）障害者及び働きづらさを抱える者の状況	<障害者> ○保護就業とフレックスジョブ以外の情報はない。 <生活困窮者> 特に、若年者の就職に大きな影響。
（３）コロナウイルス感染拡大による影響	○65 歳未満で障害ないし社会的問題を抱え、通常ベースでは雇用を得られないし維持することができず、他の給付も得られない者には、自治体は保護就業（sheltered employment）を提供しなければならない。COVID-19 で多くの保護職場が閉鎖された。 ○フレックスジョブは、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。）が対象で、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。COVID-19 下、フレックスジョブ従事者の失業も増え、フレックスジョブ失業給付（通常の 91%支給）受給者も増えた。
2. 政府等による新たな支援策（就労支援、能力開発、所得保障等）	
（１）就労者（自営含む）全体ないし一般国民に対する支援策	○2020 年 6 月、2 つの与党合意 ①資格強化（産業間転職を支援する短期職業訓練等）、②失業給付の「異例の」支給

	(30 歳以上で時代遅れの教育を受けた未熟練失業者への 110%失業給付による電気工、医療ワーカー等に進む訓練) (2022 年まで延長)
(2) 障害者及び働きづらさを抱える者に対する特別支援策	○「疾病給付」(sickness benefit) COVID-19 感染で自宅での隔離が必要と医療評価 (medical assessment) され、自宅では仕事ができない場合に支給。2020 年 5 月開始、2021 年 3 月まで延長。
(3) 障害者及び働きづらさを抱える人々に対して就労支援や就労機会を提供する事業者に対する支援策/その他	○さもないと、従業員の 30%以上ないし 50 人以上の従業員がレイオフされそうな企業に対し、休業と一時的な所得保障制度 (2020 年 3 月 14 日政労使合意、当初同年 8 月 29 日まで、その後 2021 年末まで延長)。
3. 今後の展望	情報なし

日本財団 WORK ! DIVERSITY プロジェクト
2020年度「海外状況整理部会」報告書
2021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/>
※「WORK! DIVERSITY」ウェブサイト
<https://work-diversity.com/>

[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丁目23番1号
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/>
※「プロジェクト委員会・部会資料」(「お知らせ一覧」)
<https://jodes.or.jp/info/>

