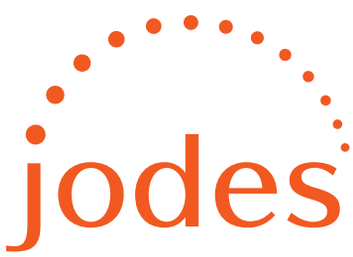
日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクト

2021 年度「海外状況整理部会」報告書

2022 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。結局 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しての意見交換や海外実態調査ができずに終わったがインターネット等での情報収集等でできるだけの努力をした。

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（最後の年）として、①障害者その他働きづらさを抱える者の就業実態、就業対策と、雇用政策・福祉政策の融合状況、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、海外主要国の状況をわかりやすくまとめて頂くことにした。そして、こうした総合的観点からの検討の必要性を踏まえ、2021 年度は、（独法）高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センターの春名由一郎副統括研究員にご参画いただいた。

本報告書が、多様な働きづらい方々の就労支援をめざす、日本財団ダイバーシティ就労プロジェクト全体の検討に少しでも寄与できることを願っている。

2022 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
「2021 年度海外状況整理部会」報告書

ー　目次　ー

はじめに.....1

松井亮輔（法政大学名誉教授、部会長）

第１章　事業実施概要.....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．海外状況整理部会における検討概要 6

第２章　海外諸国の概要 8

岩田克彦（(一社）ダイバーシティ就労支援機構代表理事）

１．障害者その他働きづらさを抱える者の就業実態、就業対策と、
雇用政策・福祉政策の融合状況..... 8

２．障害者以外を含む「ダイバーシティ就労」の動向..... 9

３．「シェルタード・ワークショップ（保護就労施設)」に対する見方..... 9

４．ソーシャルファームの状況..... 10

５．給付付き税額控除等の所得保障..... 11

６．国連障害者権利条約の影響..... 12

７．COVID-19（新型コロナウイルス感染症）への対応状況 13

第３章　イギリスの概要 14

浜島恭子（明治学院大学社会学部非常勤講師）

１．障害者等に対する雇用・就業支援..... 14

２．雇用支援施策のあらまし 22

３．国連障害者権利条約（CRPD）勧告..... 32

４．今後の課題..... 34

第４章　フランスの概要 **41**
永野仁美（上智大学法学部教授）
１．序論 **41**
２．障害者に対する就労支援 **45**
３．就労困難者への支援 **56**
４．おわりに **70**

第５章　ドイツの概要 **71**
石﨑由希子（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）
１．序論 **71**
２．障害者に対する雇用・就労支援 **78**
３．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・就労支援 **102**
４．検討 **110**

第６章　デンマークの概要 **116**
岩田克彦（(一社) ダイバーシティ就労支援機構代表理事）
１．序論 **116**
２．就労状況 **116**
３．関連政策とその背景 **116**
４．デンマークの「障害者」 **123**
５．就労困難度の認定方法 **123**
６．ソーシャル・インクルージョン施策の全体概要 **124**
７．国連障害者権利条約の実施 **125**
８．日本と比較し、日本が学ぶべきことないし日本にとって参考となること **126**

第７章　フィンランドの概要 **130**
松井亮輔（法政大学名誉教授、部会長）
１．はじめに **130**
２．労働者一般および障害者等の雇用へのコロナ禍のインパクト **130**
３．障害者に対する雇用・就労支援 **131**
４．SOTE（社会サービス・保健ケア）改革 **138**
５．障害者権利条約実施にかかる第 2 次行動計画（2020 年～2023 年） **139**
６．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・就労支援 **140**
７．おわりに **144**

第８章　米国の概要.....**145**
松井亮輔（法政大学名誉教授、部会長）
１．はじめに **145**
２．リハビリテーション法等障害者就労支援法制度の発展過程の概要..... **145**
３．現行リハビリテーション法の構成、その対象となる障害者および
コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）の定義 **148**
４．コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）と
そこで就労する障害者数の推移..... **149**
５．CRP 数およびそこでの就労障害者減少の主な要因 **152**
６．障害者就労支援に係る今後の検討課題..... **154**
７．雇用困難者への就労支援の動向..... **155**
８．おわりに **157**

第９章　欧州諸国のソーシャルファームの動向 **159**
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 **159**
２．ソーシャルファームとはどのような概念か..... **160**
３．欧州のソーシャルファームの概要 **164**
４．結論..... **172**
補論：韓国の認証社会的企業 **173**

第９章　（付論）イタリアの社会的協同組合（Cooperativa Sociale） **179**
中野美季（（独法）高齢・障害・求職者雇用支援機構
障害者職業総合センター社会的支援部門研究協力員）
１．はじめに **179**
２．イタリアの社会的協同組合の概要..... **179**
３．社会的協同組合の特徴..... **182**
４．ダイバーシティ就労推進における意義..... **184**

第１０章　世界の職業リハビリテーションの収斂進化と日本に求められる対応.....188
春名由一郎（(独法) 高齢・障害・求職者雇用支援機構
障害者職業総合センター副統括研究員）
１．はじめに 188
２．「障害」についての総合的な理解の発展 188
３．インクルーシブな就業と雇用関係の実現 189
４．多様で個別的な支援ニーズへの地域支援体制と人材育成 191
５．新しい職業の意味や仕事の変化への対応 192
６．おわりに 193

資料編１　各国比較表（ダイバーシティ就労基本表）　【各委員】 190
資料編２　COVID-19 関連各国比較表　【各委員】 205

第１章　　事業実施概要

岩田克彦

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支援プロジェクト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：

石﨑由希子（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）
春名由一郎（(独法）高齢・障害・求職者雇用支援機構
障害者職業総合センター副統括研究員）

２．海外状況整理部会における検討概要

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、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。

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（最後の年）として、①障害者その他働きづらさを抱える者の就業実態、就業対策と、雇用政策・福祉政策の融合状況、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、海外主要国の状況をわかりやすくまとめて頂くことにした。そして、こうした総合的観点からの検討の必要性を踏まえ、2021 年度は、海外動向に詳しい（独法）高齢・障害・求職者雇用支援

機構障害者職業総合センターの春名由一郎副統括研究員にご参画いただいた。

4回の部会での検討状況は、以下のようであった。

（1）第１２回部会（2021年7月26日）

今年度の検討方針を議論した。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（最後の年）として、日本と比較し日本が学ぶべきこと等、海外主要国の状況をわかりやすくまとめることとなった。

（2）第１３回部会（2021年9月17日）

春名委員から「世界の職業リハビリテーションの収斂進化の状況」について、事務局岩田から「障害者以外の就労困難者の状況」についてそれぞれ報告があり、意見交換が行われた。

（3）第１４回部会（2022年2月24日）

部会委員の2021年度担当部分に対して、松井座長、永野委員、米澤委員、春名委員からそれぞれ報告があり、意見交換が行われた。

（4）第１５回部会（2022年3月2日）

部会委員の2021年度担当部分に対して、浜島委員、石﨑委員、事務局岩田からそれぞれ報告があり、意見交換が行われた。

第２章　海外諸国の概要

岩田克彦

欧州諸国では、近年大きな政策変化が起きている。第１に、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す取組みが広がり、「障害者」にいわゆる社会的障害者を加える国が増えている。第２に「シェルタード・ワークショップ（保護就労施設）」に対する対応である。国連障害者権利条約（2006 年 12 月の国連総会で採択、日本は 2014 年 2 月に発効。）の影響もあり、障害の有無にかかわらず共に働くことができる社会を構築することが重要との観点から、シェルタード・ワークショップは隔離された就労の場だと厳しい見方をする者が増えている一方で、障害者団体等からは、障害の重い者の現実的な就労の場を奪うとの反論、支援団体からは、ワークショップにも様々あり、幅広いサービスの提供を通じて開かれた労働市場への具体的、効果的な移行機会を提供しているとの反論が出されている。第３に、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く、ソーシャルファームないしその類似形態の就業方式と給付付き税額控除等の所得保障の組合せが欧州諸国で広がっている。

１．障害者その他働きづらさを抱える者の就業実態、就業対策と、雇用政策・福祉政策の融合状況

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」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、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。

１．１　障害者

日本の障害者数を内閣府「令和 4（2022）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（EuroStat）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。

１．２　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。国際労働機関（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。

２．障害者以外を含む「ダイバーシティ就労」の動向

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。後述（本章第 4 節）のソーシャルファームの広がりもこの流れの一環である。

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。

３．「シェルタード・ワークショップ（保護就労施設）」に対する見方

図表２－１では、横軸に一般就労化の程度をプロットし（右にいくほど、一般就労化の程度は強まる）、縦軸には障害者以外への対象者拡大程度をプロットしている（上にいくほど、障害者以外の人々に対象者が拡大する）。多くの国で、少なくとも理念的にはより右上に移行させようとしている。

国連障害者権利条約（2006 年 12 月の国連総会で採択、日本は 2014 年 2 月に発効。）の影響もあり、障害の有無にかかわらず共に働くことができる社会を構築することが重要との観点から、シェルタード・ワークショップは隔離された就労の場だと厳しい見方をする者が増えている。他方、障害者団体等からは、障害の重い者の現実的な就労の場を奪うとの反論も多く出ている。

図表 2－1　各就労類型の位置関係

４．ソーシャルファームの状況

ソーシャルファームを、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労働の機会は、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。[1]

[1] https://socialfirmseurope.org/social-firms/definition/

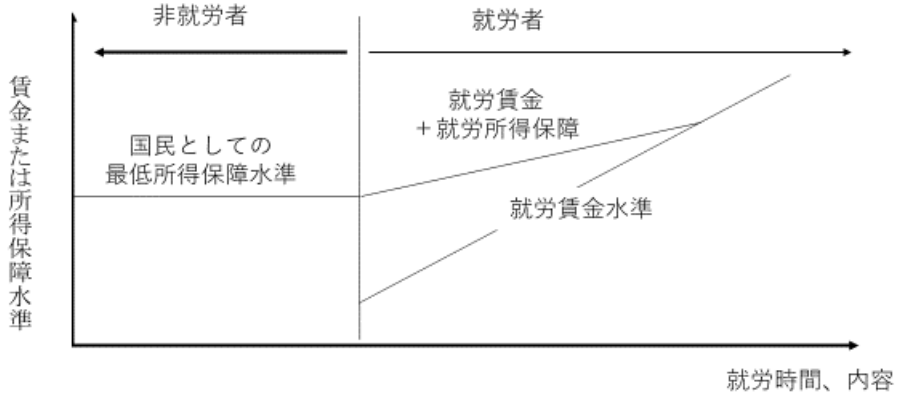
最大の特徴は、より良い雇用の場を提供するという社会的使命を、ビジネス的手法で実現しようというものである。各国は、①税制上の優遇、②受注支援、③投資補助、④賃金支払いに関する財政支援、⑤ビジネス・コンサルティングを受けるための補助等の支援を行っている。日本でも最近関心が広がりつつあり、東京都は、2019 年 12 月、「都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例」（略称「ソーシャルファーム条例」）を制定した。「ソーシャルファーム」での就労は、障害者その他労働市場で不利な立場にある人々とそれ以外の者が一緒に働き、同じ権利と義務を持つということで、通常の「一般就労」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。今後日本でもソーシャルファームへの関心が高まると思われるので、本海外状況整理部会では、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。

５．給付付き税額控除等の所得保障

欧州等では、所得保障制度が日本より機能しているので、重度障害者が就労の場にあまり出てこない傾向にあるようだが、近年では多くの国で雇用就業による所得保障を重視する方向にあり、障害年金や所得ないし賃金補填等については、低い就労能力ないし就労能力の低下を補填するためのものと位置づけるとともに、税と社会保障給付を組み合わせる「給付付き税額控除」（一定の所得以上の勤労所得のある個人あるいは世帯に対して一定額の税額控除（減税）を与え、低所得者のため税負担が少なく控除しきれない場合には給付する制度）を導入する国が増えている（図表２－２）。なお、ケアないしサポートは、当然別途対応をしている。

図表2－2 就労と所得の望ましい関係（就労水準に応じ、所得水準が上昇）

（※）一時的な雇用助成金を除き、事業主でなく、個人に支給する「就労所得補てん」が望ましい。また、障害年金額等は、就業能力評価と連動すべし。但し障害ゆえに他の者等よりかかる経費については別途配慮する必要がある。



６．国連障害者権利条約の影響

国連では、1970 年代から障害のある人の権利に関して、いくつもの宣言・決議を採択してきたが、これらの宣言・決議は法的拘束力を持つものではなかった。2006 年 12 月の第 61 回国連総会で採択され、2008 年 5 月に発効した「障害者の権利に関する条約」は、批准した国にとっては、実施が義務づけられるものである（2022 年 3 月現在での批准国 185）。

障害者権利条約は、障害者の人権や基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進するため、障害者の権利の実現のための措置等を規定し、市民的・政治的権利、教育・保健・労働・雇用の権利、社会保障、余暇活動へのアクセスなど、様々な分野における取組を締約国に対して求めている。

日本は、2007 年 9 月 28 日に署名し、2009 年 12 月、内閣総理大臣を本部長、全閣僚を構成員とする「障がい者制度改革推進本部」を設置した。そして、『障害者基本法』の改正（2011 年 9 月）、『障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律』の成立（2012 年 6 月）、『障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律』の成立及び『障害者の雇用の促進等に関する法律』の改正（2013 年 6 月）などが行われた。

障害者権利条約 27 条は、労働と就業（Work and Employment）を規定しており、障害者が働く権利を障害のない人と平等に持つことを定め、どんな形の働き方でも障害に基づくあらゆる差別を禁止するよう定めている。また、職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保するよう規定している。なお、障害者権利条約を批准した国は、条約発効後 2 年以内に、それ以降は少なくとも 4 年毎に条約実施状況報告を提出することが求めら

れているが、条約締約国及び権利委員会委員の負担軽減のため、権利委員会は、第 2 次・第 3 次報告を同時に出すことを 2018 年から可能にした。

本年 8 月、権利委員会で日本政府の条約実施状況報告の審議が行われる予定である。障害者就労継続支援 B 型はもとより障害者就労継続支援 A 型も、条約第 27 条第 1 項 J の「開かれた労働市場」（open labour market）ではなく隔離された職場であるとの意見書が出されるのではないか、と関係者は大きな注目を寄せている。これまで国連障害者権利委員会で審議された多くの国に対し、各国の保護就労施設は条約に適合しないので、段階的に廃止すべきであるとの意見書が出されている。他方、多様な形態をとるソーシャルファーム（本章第 4 節および第 9 章参照。）は開かれた労働市場であり、新たな「ディーセントでインクルーシブな就労」として各国で推進の動きが強まっている。

７．COVID-19（新型コロナウイルス感染症）への対応状況

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態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まとめた。2021 年度は、インターネット情報で一部補完した。

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」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、欧州諸国では、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障害者等の就労支援施設への財政支援を含めた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。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。

第３章　イギリスの概要

浜島恭子

1　障害者等に対する雇用・就業支援

1．1　はじめに

イギリス[2]の障害者等雇用支援施策には他の EU 諸国とは異なるところがある。事業者に障害者雇用を促すための雇用割当義務制度（障害者雇用率）を持たず[3]、また、賃金補填付き一般就労の形態をとる保護雇用（sheltered employment）制度も持たない。さらに、労働市場への参加が困難とされる人びとに対する最低賃金免除という形での就労は、訓練中などの一定期間を除き[4]、認められていない。

労働市場では他 EU 諸国同様、職務内容に基づき欠員を募集する、いわゆる「ジョブ型雇用」が行われる。求職者は政府の求人検索サービス「Find a job（仕事を見つける）」サイトや地元求人紙、公共職業安定所ジョブセンター・プラスなどを通じて求人情報を得る。事業主は、法により、障害のある応募者やその他平等法保護特性を持つ者を他の者と同等に扱わなければならない［⇒1.2 で後述］。また訓練・求職活動・入職時など障害者が就労のために必要とする費用への助成金制度［⇒2.1.2 で後述］がある。

職務経験に乏しい若者は、日本でみられるような学卒一括採用の習慣がないため労働市場において不利であり、義務教育終了（16 歳）後の若者を対象とする様々な移行支援や職業訓練プログラムがある。雇用・就業政策は労働年金省（Department for Work and Pensions:DfWP）、職業訓練は教育省（Department for Education:DfE）、特別ニーズに基づく計画書を有する 25 歳までの若者［⇒2.3.1 に後述］は教育省と地方自治体の両方が管轄する。

政府は 2017 年の政策文書「Improving lives: the future of work, health and disability（生活の向上：労働、健康、障害の未来）[5]」で雇用へのビジョンと段階を示し、10 年間で 100 万人以上の障害者が働けるよう支援すると宣言[6]しており、障害のある若者に対しては職業訓練プログラム［⇒2. 3、ノート 03 で後述］への参加を奨励し、長期失業者や障害のある希望者等に対しては包括的な雇用支援「雇用と健康プログラム」を実施している。また専門分野に絞った雇用支援施策も種々存在し、重度障害者に対しては個別支援を盛り込ん

---

[2] 対象範囲が明らかな場合には UK（英国）、ブリテン、イングランドなど記し分ける。北アイルランド（NI）を対象範囲としない施策が多い。

[3] 強制力に乏しかったかつての障害者雇用義務制度（雇用割当）は 1995 年障害者差別禁止法（DDA）導入を機に廃止された（寺島・西村、2020:15）。

[4] 例外は自営業者、役員、ボランティア、一部の EU 資金による制度、一部の家族・世帯員の雇用、シェア漁業者、軍隊、学齢児童など。また以下の関連カテゴリーも免除される：ワーク・プログラムなどの公的雇用プログラム、政府の職業訓練前制度（pre-apprenticeships schemes）、ジョブセンター・プラスの職場体験（6 週間）、高等教育機関の学生実習（最長 12 ヶ月）、囚人、宗教団体（Priestley & Lawson, 2018:12）。

[5] https://www.gov.uk/government/publications/improving-lives-the-future-of-work-health-and-disability

[6] SCOPE. “Disability employment gap has barely changed in a decade”(15 May 2018)

だ「集中的個別雇用支援プログラム」が行われている。これらのプログラムに参加して支援を受けるにはジョブセンター・プラスからサービス事業者へ紹介（リファー）される必要がある。

以上のような概要を持つイギリスの雇用支援施策から、日本は何を学べるだろうか。以下では、日本の現状との比較ができるようイギリス施策を理解することを試み、障害者定義、包括的な差別禁止法制が事業主に要請する「平等とダイバーシティ」の原則、基礎データ、各種プログラムの内容、特定施策の見直しを勧告された障害者権利条約（第 27 条）審査結果と政府回答［⇒3 で後述］について紹介し、残される課題等を検討する。

1.1.1 障害者の定義

2010 年平等法 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）とされる。就業率の算定を含め政府統計にはこの定義に基づき「障害がある」と自己申告した者の数が使われる[7]。

他方、以下の各種支援サービスを受けるにあたっては、別途アセスメント経て認定される必要がある。

① 障害者／疾病手当:障害者生活支援金（DLA）または個人自立給付（PIP）
② 介護手当（Attendance Allowance）：高齢者（公的年金受給者）
③ 雇用・生活支援給付（Employment and Support Allowance:ESA）［⇒3 で後述］
④ 「仕事へのアクセス（アクセス・トゥ・ワーク：Access to Work（AtW）」助成金利用［⇒2.1.2、2.3.2、ノート 07 で後述］
⑤ 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［⇒2.3.1 で後述］

1．2　平等性、多様性、包括性（Equality, Diversity and Inclusion:EDI)原則

1.2.1 公的部門の平等義務

平等法[8]第 149 条により、政府各省庁、地方自治体、学校、警察、全国保健サービス（NHS）など公的部門の雇用主、また公的部門からの業務委託により公共団体に代わって職務を遂行する民間部門の雇用主は、法的保護特性（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）を有する人びとに対し、それら特性のいずれかを理由とする差別（直接的な差別、間接的な差別、いじめ、ハラスメント

[7] ONS.Disability and employment, UK: 2019（2 December 2019）
ワシントングループ障害統計(WGDS）との比較では、平等法 EA の障害者定義の方がより広く、かつ、精神障害の要素を多く含んでいる。

[8] 1995 年障害者差別禁止法 DDA はブリテンでは 2010 年平等法（EA）に置き換わったが、北アイルランドでは今も有効である。

など）を行ってはならず、また、保護特性を有する人と有しない人の間で機会平等を促進し、さらに、両者の良好な関係の育成を行わなければならない。

なお、従業員が障害者の場合、雇用主が提供する合理的配慮を超えて業務遂行に必要な環境整備や機材購入、人的支援などに係る費用を補填する「仕事へのアクセス（Access to Work: AtW）」助成金制度[⇒2.1.2 に後述] があるが、公務員の場合は雇用主が AtW の代わりに支援を提供する[9]。

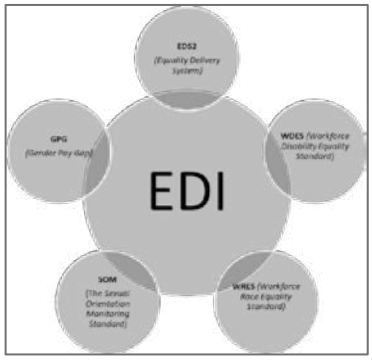
公的機関は自組織の「公的部門の平等義務」遵守を目的とし平等・多様性コーディネーターや戦略グループ（⇒ノート 01）などを設置し、しばしば「平等性、多様性、包括性（Equality, Diversity and Inclusion:EDI）」等と呼ばれる方針・戦略を策定する[10]。

「公的部門の平等義務」は、公共機関が行うサービス利用者と職員（従業員）の両方に適用される。（民間団体には、公共団体から業務委託を受けない限り、「公的部門の平等義務」はない。）

【ノート 01】ロンドン市の「平等性、多様性、包括性（EDI）」戦略グループ[11]

ロンドン市における平等と多様性に関連する問題について市長に助言することを役割とする「平等性、多様性、包摂性（EDI）戦略グループ」が 2 年に 1 度開催される（招待制、非公開）。メンバーは関係者（ステークホルダー）ネットワークの会合やイベントを通じ専門知識を幅広く活用し、特定のコミュニティやグループが直面する問題も含め、市民社会組織の意見を集約し、活動する。

図表 3－1「平等、多様性、包括性（EDI）」取組み図の例[12]



［ある公的医療機関ウェブサイトに示された「平等性、多様性、包括性（2017－2020 年）」枠組みの図。中心円「平等性、多様性、包摂性（EDI）」を囲み、上から時計回りに小円「EDS2

9 https://www.gov.uk/access-to-work/apply
10 内閣府「平成 27 年度合理的配慮提供に際しての合意形成プロセスと調整に関する国際調査報告書」(2017 年) https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h27kokusai/h3_3_4.html
11 https://www.london.gov.uk/what-we-do/equality-diversity-and-inclusion-edi-advisory-group
12 Birmingham and Solihull Mental Health NHS Foundation Trust: Equality, Diversity, and Inclusion (EDI) Framework

（平等性デリバリーシステム）」、「WDES（職場における障害平等基準）」、「WRES（職場における人種平等基準）」、「SOM（性的指向のモニタリング基準）」、「GPG（男女賃金格差）」と、同組織の「公的部門の平等義務」取組みがこれら各方針を合わせた枠組みを構成していることを示している。］

1.2.2　民間団体を含む事業主の平等義務

平等法の条文自体に「多様性、包摂性」という言葉はないが、「平等性、多様性、包括性（EDI）」は、平等法以降かつての「機会均等」に代わりすべての人に公平な扱いと機会を保証する雇用主の姿勢を示す人事（HR）用語として知られる。

雇用主は平等性に関し以下の法的義務を負う。同一（同等）の仕事をした場合、男女に同一賃金を支払うこと。福利厚生、昇進、その他職場に関する事柄について求職者や従業員を差別しないこと。職場において他者からの差別やハラスメント（嫌がらせ）を防ぐため合理的にできる調整はすべて行うこと[13]。

ビジネス・エネルギー・産業戦略省（Departmental for Business, Energy and Industrial Strategy:BEIS）下にある非省庁機関の ACAS[14]が事業主及び従業員向けに、雇用法、人事の過程、職場における優良事例を紹介している。

平等法の保護特性に係わる不利益（例：年齢や障害、妊娠・出産、宗教上の信条、性的指向等を理由に退職させられたなど）を受けた者は、「平等助言サービス（EASS）」[15]ヘルプラインに電話または電話テキストメッセージで助言を求めることができる。

【ノート 02】「Disability Confident（障害に自信がある雇用主）」登録

障害の平等に取組む事業主の姿勢を示す Disability Confident 無料登録制度[16]があり、政府が事業主に登録を推奨しており、2 万以上の事業者が登録（2021 年 3 月）している。登録した雇用主はロゴマークをウェブサイトや求人広告に使用することができる（⇒図表 3－2）。3 年毎の更新で、3 段階あり、最初のレベルに登録するには障害者一人を 12 ヶ月以上雇用している必要がある。また障害のある応募者が求人の最低基準を満たしている場合、面接を提供することを約束する必要がある（Guaranteed Interview Scheme、ただし法的な拘束力はない）。他にも包摂的な職場作りに取組む事業主（Inclusive Employers）であるこ

---

13 https://www.springhouselaw.com/knowledge-hub/employment-contracts-and-staff-handbooks/what-are-the-legal-requirements-for-equality-and-diversity-in-the-workplace/

14 https://www.acas.org.uk/advice

15 Equality Advisory Support Service（EASS）は、以前の人権平等委員会（Equality and Human Rights Commission：EHRC）ヘルプライン（2012 年に閉鎖）に代わる政府出資のヘルプラインで民間団体に委託されている。https://www.equalityadvisoryservice.com/

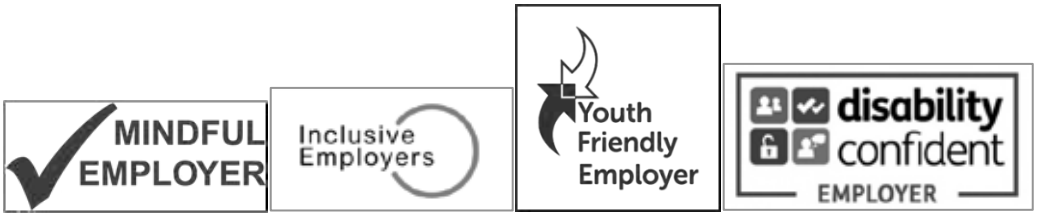
16 https://www.gov.uk/government/collections/disability-confident-campaign
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/938189/disability-confident-line-managers-guide.pdf

と示すロゴマークが様々にあり（⇒図表 3－3）、特定分野あるいは専門業界での研修・登録により認定される。

図表 3－2　政府の求人検索サービスに表示される「障害に自信がある雇用主」ロゴの例[17]

図表 3－3　包摂的な雇用主である姿勢を示す様々な認証ロゴマークの例

［右端：「障害に自信がある雇用主」ロゴ］



1．3　基礎情報

◯英国（UK）人口：6,710 万人[18]（2021 年半ば。前年比 0.4%増加）

◯就業年齢（16－64 歳）人口：3,290 万人（2019 年半ば）

◯就業率：75.0%（2020 年末。前年比 1.5 ポイント減）

◯失業率：5%（2021 年 1 月までの 3 ヶ月間の失業率。推定 170 万人）

1.3.1 雇用・就業に関わるデータ[19]

◯障害者人口：1,410 万人。総人口中の障害者割合は 2008 年度の 19%（1,130 万人）から 2018 年度の 21%に増加した。

[17] https://findajob.dwp.gov.uk/search?q=Disability+Confident+Employers&w=WC1
[18] ONS.United Kingdom population mid-year estimate (25 June 2021)
[19] Powell, A. Disabled people in employment. House of Commons Library (24 May 2021)

◯就業年齢にある障害者の人口：840 万人（全就業年齢人口の 2 割に相当する。前年から 32 万 7,000 人増加した（2020 年半ば)。
◯就業している障害者は推定 440 万人（2020 年半ば)、前年から 2 万 5 千人増加した。
◯障害者失業率：8.4%
◯就業年齢にある就業中の障害者の数は 2013 年から上昇している。2013 年秋期－2020 年秋期で 141 万人（47%）増、非障害者就業者数は 45.7 万人（2%）増加した。
◯就業年齢人口中、精神障害者の割合が 2016 年度 24%から 2018 年度 27%に増加した。

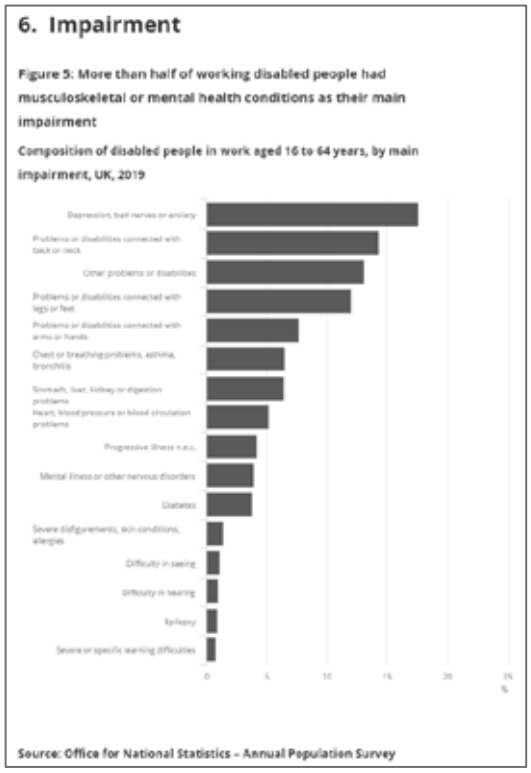
①雇用・就業中の障害者のうち、障害種別での割合

働いている障害者のうち、精神系の疾患、あるいは運動器（筋骨格）系の疾患・障害がある人が半数を占めた（⇒図表 3－4：16－64 歳、2019 年)。

障害のある労働者の 5 人に 1 人以上が、障害の主な原因としてメンタルヘルスの問題があると申告した。その内訳は、うつ病、神経症、不安症（17.6%)、精神疾患やその他の神経障害（3.9%）であった。

また障害のある労働者で筋骨格系の障害があると申告した人は就業障害者全体の 1／3 を占めた。その内訳は、背中や首に問題がある（14.3%)、足や足に問題がある（12.0%)、腕や手に問題がある（7.7%）であった。

図表 3－4　就業中の障害者における主たる障害種別の割合（%）（UK、2019 年）[20]



一方、就業障害者で少ない割合の障害種別グループは以下のとおりだった：

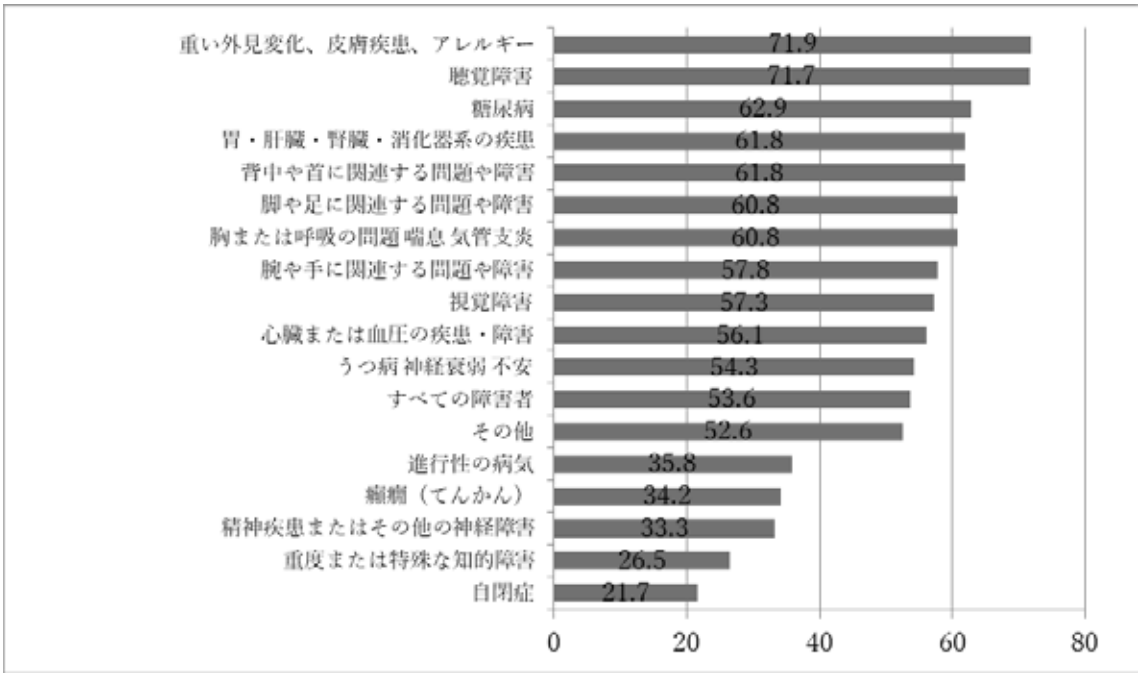
◯進行中の疾病（4.2%）
◯精神疾患、その他の神経障害（3.9%）
◯糖尿病（3.8%）
◯重い外見変化（容貌障害）・皮膚疾患・アレルギー（1.4%）
◯視覚障害（1.4%）
◯視覚障害（1.1%）
◯難聴（1.3%）
◯てんかん（0.3%）

②障害種別人口の中で、雇用・就業している人の割合

働いている全障害者中での障害種別割合のみでは、同じ障害グループの人口が少ないため就業率が低いのか、それとも同じ障害グループ内で就業する人の割合が少ないため就業率が低いのかは判別できない。次に、同じ障害グループの就業年齢人口内で就業している人の割合を示す（⇒図表 3－5）。

[20] ONS.Disability and employment, UK: 2019 (2 December 2019)
https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/disability/bulletins/disabilityandemploymentuk/2019

図表 3－5 障害種別による就業率(%) の差[21]（UK、2020 年 6 月末）[22]



就業年齢（16－64 歳）にある主な障害グループ毎でのグループ内就業率をみると、容貌上の変化、皮膚疾患、アレルギーを主な障害とするグループの就業率が最も高い（71.9%）。続いて、聴覚障害（71.7%）、糖尿病等（62.9%）、内部疾患（61.8%）、背中や首の障害（61.8%）、脚や足の障害（60.8%）、腕や手の障害（60.8%）、視覚障害（57.3%）、心臓・血圧（56.1%）、うつ病・不安障害など（54.3%）のグループが全障害者就業率（2020 年：53.6%）を上回っている。

一方、障害者就業率を下回る障害グループは、以下のとおりだった：

◯進行中の疾患、てんかん、精神疾患（うつ病や不安障害を除く）または神経障害を有する人のうち 3 割強しか働いていない。

◯重度または特殊な知的障害のある人の就業率は 3 割以下（26.6%）だった。また非障害者に比べ、障害者はパートタイムで働く割合が高い（非障害者 23.1%：障害者 34.1%）が、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。

◯自閉症者の就業率は最も低かった（21.7%）。

[21] ONS. Labour Force Survey：July to September 2020 (18 February 2021)

[22] https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/disability/articles/outcomesfordisabledpeopleintheuk/2020

1.3.2 若者と雇用・就業に関するデータ

◯若者（16－24 歳）人口：684 万人（2021 年 1－3 月）。うち 51%（348 万人）が就業し、35%（240 万人）がフルタイムの教育を受け、3%（20 万人）はパートタイムの教育を受けている。

◯雇用・教育・訓練のいずれにも参加していない NEET は若者の 11%（72 万 8,000 人）。

◯障害のある若者（28%）の方が、障害のない若者（8%）よりも NEET になる確率が高い（⇒図表 3－6 参照）。

◯何の教育終了資格も持たない若者（28%）の方が、中等教育修了（GCSE）以上の資格を持つ若者（9%）よりも NEET になる確率が高い（同上）。

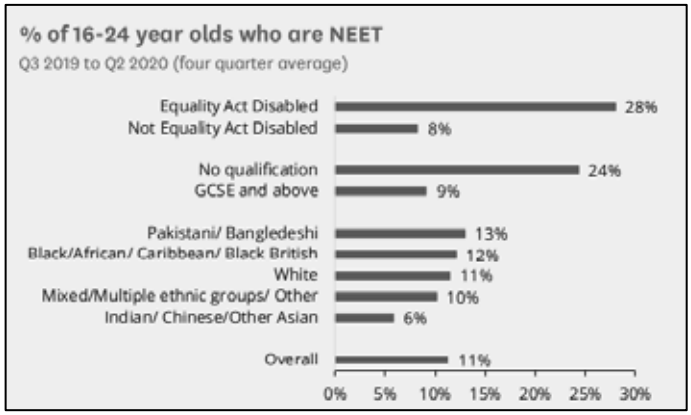
◯NEET になるリスクが最も高いのは中等教育（GCSE）達成度の低さであり、その理由としては、動機に欠ける、身体的あるいは精神的な健康状態が悪い、特別な教育的ニーズ（SEN）があるなどだった。

◯離学年齢以上（18－24 歳）の若者の NEET は 67 万 9,000 人で、18－24 歳人口の 12.6%。

◯就学年齢（16－17 歳）[23]の若者の NEET は 49,000 人で、16－17 歳人口の 3.4%。

図表 3－6　雇用・教育等に参加していない（NEET）の若者（16－24 歳）の内訳[24]

［2019 年夏－2020 年春期］



2　雇用支援施策のあらまし

2. 1　ワンストップ窓口と助成金プログラム

2.1.1　ジョブセンター・プラス（Jobcentre Plus）の役割

[23] イングランドでは 18 歳以下の若者（16－17 歳：NEET）は教育または養成等に参加するか、就業（週 20 時間以上）またはボランティアに参加するか、これらの組合わせに従事する必要がある。実際の義務教育卒業年齢は 16 歳だが、離学年齢は 2013 年に 17 歳、2015 年に 18 歳に引き上げられた。（リクルートワークス研究所「英国の労働政策」2019）。なお入学・離学年齢は居住地の分権政府が定める。（Gov. UK.School leaving age）https://www.gov.uk/know-when-you-can-leave-school

[24] Powell, A. NEET: Young people Not in Education, Employment or Training. House of Commons Library (7 July 2021)

地域の公共職業安定所（ジョブセンター・プラス、労働年金省管轄）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。

障害がある人は、ジョブセンター・プラスで以下のような情報を得ることができる[25]。職場における法的権利の理解、「障害に自信がある雇用主」［⇒ノート 02］など選択肢を検討すること、就労のための AtW 助成金［⇒2.1.2］やその他の支援の情報、他の専門家にアクセスすることなど（教育機関を卒業する人への移行支援については［⇒2. 3］を参照）。

労働年金省は 2021 年 12 月、今後、ジョブセンター・プラスの 15 ヶ所で自閉症に配慮した枠組みを試行するとともに、26,000 人のワークコーチが障害者就労支援のためのアクセシビリティ・トレーニングを受ける新たな支援パッケージを発表した[26]。

さらに、ジョブセンター・プラスの役割として、失業手当（拠出性及び無拠出性求職者手当）・障害年金（雇用・支援給付：Employment Support Allowance:ESA）・生活保護（公的扶助）等各種手当の申請受付がある[27]。雇用・支援給付（ESA）申請者は、ジョブセンター・プラスにおいて委託事業者によって行われる労働能力審査（WCA）［⇒3 に後述］を受けなければならず、WCA の結果、一定のグループに振り分けられた人は給付の条件として就労関連活動への参加を求められる。また、希望により（2 年以上の失業者は参加強制）ジョブセンター・プラスから「雇用と健康プログラム（W&HP)」など雇用支援プログラム（⇒2. 2 で後述）提供事業所に紹介（リファー）される。

2.1.2 仕事へのアクセス（Access to Work:AtW）助成制度[28]

仕事へのアクセス（AtW）助成金[29]は、雇用・労働にかかる費用を補填するために障害や疾病のある訓練生・求職者や労働者・自営業事業主が申請することができる制度で、申請はオンライン電話または電話テキストメッセージで申し込む（その他の形式の書式：点字、大活字、オーディオ CD などが必要な場合は AtW ヘルプラインに連絡する）。同助成金を使って、必要なサービス・物品の購入（下記に例示）や職場の環境整備、手話通訳者や職場介助者（PA）[30]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費用の一部を負担する）［⇒1.2 を参照］。

---

[25] National Careers Service. Job support if you have special educational needs or a disability https://nationalcareers.service.gov.uk

[26] Gov.UK.DfW. Press release "New government support package to help more disabled people into work" (December 2021)
https://www.gov.uk/government/news/new-government-support-package-to-help-more-disabled-people-into-work

[27] 社会保障事業所とジョブセンターが 2002 年に統合された（松井・岩田、2011:50）。

[28] Gov.UK.Official Statistics Access to Work Statistics: April 2007 to March 2020 (9 September 2020)

[29] Powell, A. Disabled people in employment. House of Commons Library. (24 May 2021)

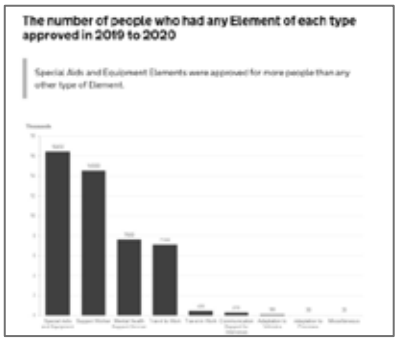
[30] 障害のある労働者の職場での介助者（パーソナルアシスタント：PA）費用に関し、「アクセス・トゥ・ワーク（AtW)」助成金を使うか、自治体社会サービス（障害者福祉）個人予算を使うかは制度上明確ではなく、実態は様々である。(York 大、障害者の職場 PA 研究プロジェクト：
https://www.york.ac.uk/spru/projects/workplace-pa/)

2019 年－2020 年実績（図表 3－6）では、39,060 人分の仕事へのアクセス（AtW）助成金支給が承認され、総支出は 1 億 4,170 万ポンドであった。個人が使える上限は 6 万 700 ポンドまで（2022 年 5 月 9 日為替計算で 約 978 万円、毎年 4 月に見直しされる）。

用途は以下の順で多かった（同時に複数件での承認も有り）（⇒図表 3－7）：

・特別な補助器具と設備（約 44%：16,450 人）
・サポートワーカー（39%：14,560 人）
・精神保健支援サービス（20%：7.600 人）：新規雇用のための 6 ヶ月間の支援を提供するもので、新たに 1,000 人分の追加が発表された。2018－2019 年に 4,500 人、2019－2020 年に 7,600 人が同サービスの支援を受けた。
・職場への移動（19%：7,100 人）
・旅費支援（420 人）
・面接のためのコミュニケーション支援（270 人）
・車両の改造（90 人）
・施設・環境の整備（30 人）
・その他（30 人）

図表 3－7　仕事へのアクセス（AtW）助成金 主な用途（2019－2020 年）

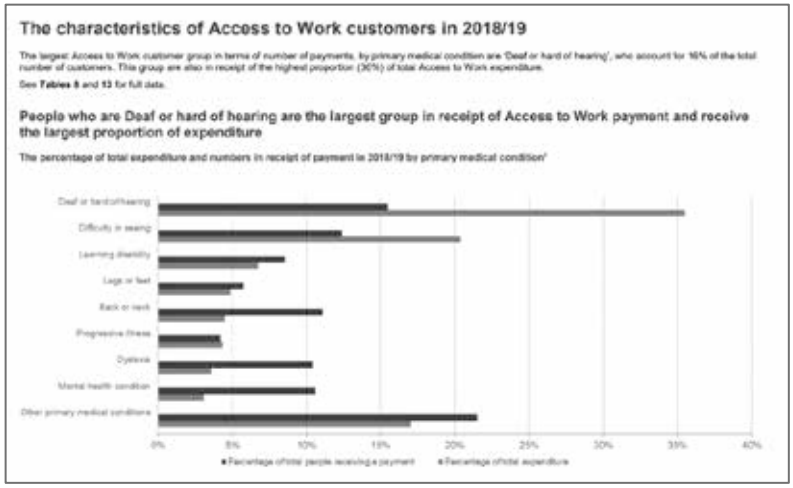


利用者内訳（⇒図表 3－8）は支出の高い順に、以下の医療カテゴリーに分けられている：

○ろうまたは難聴（利用者数 16%、支出 36%）。利用者人数では聴覚障害者が最も大きく、仕事へのアクセス助成金の総支出額のうち最も高い割合（36%）を占めている。
○視覚障害（利用者数 13%、支出 21%）
○知的障害（利用者数 9%、支出 7%）
○脚または足（利用者数 6%、支出 5%）
○腰または首（利用者数 12%、支出 4%）
○進行性の疾病（利用者数 4%、支出 4%）
○難読症（利用者数 11%、支出 3%）
○メンタルヘルス（利用者数 16%、支出 3%）

○その他の主な病状（利用者数 22%、支出 17%）。このグループの内訳は、記録なし、会話困難、胃、肝臓、腎臓または消化器系、糖尿病、胸部または呼吸器系、二分脊椎、心臓、血液、血圧または循環器系、腕または手の障害。

図表 3－8　仕事へのアクセス（AtW）助成金　対象別支出額割合（%）と受給者数（%）
［2018－2019 年］



2.　2　就業年齢向け雇用支援（Supported Employment）施策

公共サービスとしての各種雇用支援プログラム（地域や対象者によって様々に存在する）に参加を希望する者は、ジョブセンター・プラスを通じて申し込む。

失業者への雇用支援プログラムには、従来のワーク・プログラム（Work Programme）（2011 年－2019 年）、2017 年からのワーク＆ヘルス（雇用と健康）プログラム（Work & Health Programme）があり、労働年金省（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。雇用支援プログラムの報酬は主に就業結果による支払い（Payment by Results PbR）に基づいている。

かつて存在した雇用支援制度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を含め、雇用支援を業務とする事業者［⇒ノート 07］は、委託事業者として、また委託を勝ち取れなかった場合などには委託時事業者の下請の専門分野支援サービスの事業者として、相談・職探し・訓練等の個別支援を提供する役割を担っている。

労働年金省が実施するこのような現行の雇用支援施策について、イギリス地方自治体協会は、国連障害者権利条約への報告（2017 年）で次のように批判している（JD 訳[31]）。

「各地域には独自の労働市場の状況があり、それが雇用見通しに影響を与えている。現在の人々の就業への支援システムは、労働年金省（DWP）によって一元的に設計、管理、運

31 日本障害者協議会「イギリス　初回審査　事前質問事項後の地方自治体協会のパラレルレポート（word ファイル）2017 年 7 月」http://www.jdnet.gr.jp/report/17_02/170215.html

営され、国家機関である Jobcentre Plus（JCP）を介してサービスが提供され、労働プログラム（WP）とそれを引き継ぐ新たな労働健康プログラム（WHP）などの支援は外部委託されている」。「しかし、現地パートナーとの効果的なパートナーシップがなければ、委任という DWP の国家的な手法は、経済的および人口統計的差異に対応する供給闘争（provision struggles）になってしまう。これでは地方のサービスはもちろん、国の事業が相互に調整し合うことを困難にしてしまう。その結果、健康状態や障害などから最も多くの支援を必要としている個人や、多くのサービスが相互に関連しているような個人のためのサービスが、私たちが思い描くような包括的なものではなくなってしまう。それはまた、高価で複雑で細分化されたサービスやプログラムにもつながる」。「地元で設計される計画こそが、支援の対象を明確にして個別にあつらえられたものであり、人々の持続的な仕事を支援する最良の方法であることを私たちは知っている」。

2.2.1 包括的雇用支援「雇用と健康プログラム(W&HP)」（2017 年導入）[32]

「雇用と健康プログラム」[33]は以下のような特定のグループに対象者[34]を絞り、個別支援を提供している。

①平等法（2010 年）に規定される障害者（任意による参加）

②不利な立場にあるグループ（Early Access Disadvantaged Groups）（任意による参加）：「早期アクセスグループ」とも呼ばれ、支援が優先されるグループ。刑余者、家族等介護者（ケアラー）、元ケアラー・ホームレス、軍隊退職者、元軍人のパートナー、薬物・アルコール依存症、社会養護経験者（ケアリーバー）、難民、暴力団に所属する若者、DV（家庭内暴力）被害者などが挙げられている。

③不長期失業者（LTU）（強制による参加）：求職者給付金（JSA または雇用・生活支援給付 ESA）あるいはユニバーサル・クレジットの受給者で 24 ヶ月以内に雇用・就業に移れなかった人が対象（以前の「ワーク・プログラム」においては 12 ヶ月だった）。

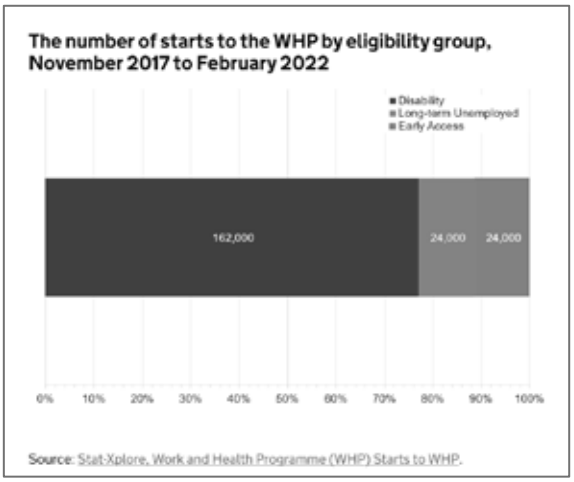
---

[32] https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-provider-guidance/chapter-2-participant-identification-eligibility-and-referral

[33] 「雇用と健康プログラム」は欧州社会基金（ESF：EU Social Fund）を財源としている。2020 年 12 月 31 日の英国 EU 離脱移行期間完了に伴い 2023－2024 年の各プロジェクト終了時に ESF 資金は終了する見込みで、政府は ESF に換わる、2022 年 4 月 13 日開始の英国共栄基金（UK Shared Prosperity Fund）を創設した。Gov.UK (13 April 2022) Guidance:UK Shared Prosperity Fund: prospectus https://www.gov.uk/government/publications/uk-shared-prosperity-fund-prospectus/uk-shared-prosperity-fund-prospectus

[34] https://www.gov.uk/work-health-programme

図表 3－9　雇用と健康プログラム(W&HP) 参加者数 グループ別（2017－2022 年）[35]



プログラム開始以来、2022 年 2 月までに 31 万人がジョブセンター・プラスから紹介（リファー）され、21 万人がプログラムに参加した。うち障害者グループが最大で 77%を占めている（⇒図表 3－9）。

2020 年 2 月以前からのプログラム参加者では、12 ヶ月以内に職能を獲得した参加者は 18%、だった。24 ヶ月以内に就業成果を達成した者が 22%だった。

2022 年 2 月までに紹介された人数、参加者、就業達成の内訳は以下のとおり：

◯障害者グループが 240,000 人（全被紹介者の 78%）、実際にプログラムに参加したのは 160,000 人（77%）。プログラム開始後 6 ヶ月以内の就業成果達成は 26%、12 ヶ月以内に達成したのは 37%、24 ヶ月以内に達成したのは 38%だった。

◯早期アクセスグループが 37,000 人（12%）、参加は 24,000 人（11%）。プログラム開始後 6 ヶ月以内の就業成果達成は 28%、12 ヶ月以内達成は 39%、24 ヶ月以内の達成は 40%だった。

◯長期失業者グループは 31,000 人（10%）、参加は 24,000 人（12%）。開始後 6 ヶ月以内の就業成果達成は 17%、12 ヶ月以内達成は 26%、24 ヶ月以内達成は 31%だった。

2.2.2 重度障害者等対象「集中的個別雇用支援プログラム（IPES)」（2019 年導入）[36]

「集中的個別雇用支援プログラム」は障害や複合的な困難を有する人を対象としたイングランドとウェールズの雇用支援施策で、以前存在したプログラム「専門家雇用可能性支援（Specialist Employability Support」を継ぐ存在である。以前のプログラムは、かつて存在していた雇用支援プログラム「ワークチョイス」（障害者対象）や「ワーク・プログラム」

[35] Gov. UK. Official Statistics:Work and Health Programme statistics to February 2022 (26 May 2022)
https://www.gov.uk/government/statistics/work-and-health-programme-statistics-to-february-2022/work-and-health-programme-statistics-to-february-2022

[36] http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2020-0646/81._IPES_guidance_v2.0.pdf

（就業困難者対象）による支援を補完するもので 2015 年 9 月に導入され、2019 年 11 月に新規受入れを中止した。同プログラムに紹介された人は 4 年間で 9,720 人、7,020 人が参加し、16 %が継続雇用・就業に入った[37]。

「集中的個別雇用支援プログラム」に参加した人は 15 ヶ月間の集中個別支援を受けることができ、雇用が決まればさらに 6 ヶ月間の OJT サポートを受けられる。

参加資格[38]：

・平等法（2010 年）に規定される障害者で、希望する者。
・イングランドまたはウェールズに居住していること。
・働く意欲がある、ボランティアをしたい人であること。
・知的障害やホームレス、薬物乱用など、就業を阻む複雑な障壁があること。
・雇用保健省が契約している他のサービスを利用していないこと。

2.2.3 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響と対策

2020 年に障害者数は増加し、就業中の障害者の割合は減少した。障害者失業率は 2020 年 10－12 月に 8.4%となり、前年の 6.9%から上昇した。就業年齢の障害者のうち 360 万人が経済的に不活発で、前年から 22 万 6,000 人増加した。2020 年で求人数の減少が最も多かった業種である宿泊・飲食サービス業[39]は若者の雇用が多く、また、不安定雇用形態として知られるギグワーカー（ゼロ時間契約（zero-hour contract）で働く労働者）の割合も多い業種だった（宿泊・飲食業 22.1%、健康・社会ケア労働 19.2%、交通、芸術、他サービス業 14.5%の順に多い（2020 年）[40]。

2021 年 7 月に障害ユニットより発表された全国障害者戦略[41]は、障害のある労働者はコロナ禍での余剰人員削減、労働時間短縮、収入減、一時帰休対象などの対象となりやすいグループの一つだったと報告した。また、本戦略策定に先立ち行われた調査において、障害のある無職者の 56%は「障害者は働きたいのに職場から排除されている」に「そう思う」または「強くそう思う」と回答している[42]。

---

37 https://www.gov.uk/government/publications/specialist-employability-support-statistics-information-note/specialist-employability-support-background-information-note

38 https://www.gov.uk/intensive-personalised-employment-support

39 労働市場での求人数は 2008 年の景気後退で減少した後 2012 年以降回復した。宿泊・飲食サービス業はコロナが始まるまでの数年間で最も求人数・増加率が多い業種だった。
ONS. Jobs and vacancies in the UK: March 2019(19 March 2019)

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

41 Disability Unit, Equality Hub, Department for Work and Pensions et al.(28 July 2021) The National Disability Strategy 同戦略は、雇用支援と医療サービスの連携に力を入れること、障害のある人が使える主要な就業支援助成金である Access to Work のデジタルサービス化に取組むこと、雇用主と障害者が使える雇用支援サービスの合理化・改善に取組むことなどを挙げている。
https://disabilityunit.blog.gov.uk/2021/07/28/jobs-national-disability-strategy-explained/Access
Disability Unit, Equality Hub, Department for Work and Pensions et al.(28 July 2021) The National Disability Strategy

42 労働年金省内の障害者問題担当室（Office for Disability Issues）に代わり、2019 年 11 月に設置された内閣府内の障害ユニット（Disability Unit）は、障害者調査（2021 年 1 月 15 日－2 月 28 日実施）を行い

政府は、コロナ下に失業した人々の雇用支援をするため、就業困難者への包括的な雇用支援「雇用と健康プログラム（W&HP)」に「入職ターゲット支援（Job Entry Targeted Support:JETS)」を加えた（2021 年 3 月にガイドラインを変更)。

2. 3　若者[43]を対象とする様々な支援プログラム、移行支援プログラム

18 歳－24 歳の若年無職者に対する様々な機関が行う多様な支援プログラムがあり、最寄りのジョブセンター・プラスのワークコーチから情報や助言を得ることができる。

教育機関から雇用・就業への移行支援プログラム（transition prgrammes）は特別な教育的ニーズ（SEN）を持つ障害のある子ども（SEND）[44]を対象としたプログラムが地域によって様々に存在する[45]が、「教育・健康・ケア（EHC)」計画を有する者［⇒ノート 03］は 25 歳まで支援を受けることができる)。

ケアリーバー（養護施設／里親を 18 歳で出る子ども）の場合、少なくとも 21 歳になるまで自治体が支援するよう義務付けられている。

子どもを対象とした支援プログラムにも、困難な背景を持つ若者を対象とする場合、対象年齢の範囲を広げるものがある。一例として、10 歳から 19 歳の青少年を対象とする以下のような専門的支援を行っている Gloucestershire 州若者支援チーム（州議会の委託を受けた事業所が運営）では、対象者が障害等の困難な背景を持つ場合には 25 歳まで支援対象を広げることができる。

〇社会養護下の子ども及び 16 歳から 25 歳のケアリーバー（社会的養護経験者）支援

〇NEET（16－18 歳）支援

回答 14,491 件を得た。

43 若者と子ども（young people and children）に関する施策で「若者」は 18 歳未満の人、「子ども」は公式な最低離学年齢（16 歳。イングランドでは夏休み明けまでに 16 歳になる場合は 6 月の最終金曜日に学校を卒業することができる）に達していない人を指す。子ども手当（Child Benefit）は子どもが 16 歳の誕生日を迎えるか、それ以降に教育機関や職業訓練校を卒業した場合は 8 月 31 日に停止される（認可された教育や訓練に参加する場合は申請すれば継続される)。

労働可能最低年齢は 13 歳で、アルバイト（パートタイム労働、TV・演劇、モデルなどを除く）が可能になる。フルタイム労働可能最低年齢は最低離学年齢（16 歳）に達した後、週 40 時間まで可能。16 歳以下の学齢期の子どもは国定最低賃金を受け取る権利はない（国民保険を支払っていないため)。16－17 歳の若年労働者は最低時給£4.81 を受け取る権利がある。週£123 以上の収入がある場合 PAYE（Pay As You Earn : あなたが稼いだ分だけ払う）を通じて税金を支払う。18 歳に達すると成人雇用の権利と規則が適用される。統計上 Youth age groups（若者年齢層）は部分的な労働が可能になる 13 歳以降／フルタイム労働が可能になる 16 歳以降から 29 歳まで区切る。（Gov.UK.Child employment）
https://www.gov.uk/child-employment#:~:text=Part%2Dtime%20work,television

44 SEND（特別ニーズのある、障害のある子ども）に対して提供される「SEN サポート」では担任が SENCO（Special Educational Needs Coordinator）等の助言を受けて保護者と共に個別教育計画を作成し、計画に基づいて個々に応じた指導が行われる。2014 年から「教育・健康・ケア（EHC）計画という教育・医療・福祉機関が連携した支援も行われるようになった。（大内進「学び！と共生社会 <Vol.23>イギリスにおける小中学校のインクルーシブ教育」2021.12.27）
https://www.nichibun-g.co.jp/data/web-magazine/manabito/inclusive/inclusive023/

45 Hanson, J. et al. Transition programmes for young adults with SEND. What works? London:The Careers & Enterprise Company (2017)
https://derby.openrepository.com/bitstream/handle/10545/621979/careers-enterprise-what-works-report-transition-prog.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y

◯青少年犯罪対策サービス
◯行方不明の子ども等への社会的ケア支援
◯NHS（全国保健サービス）アルコール専門家との連携

2.3.1　障害のある若者向け支援付きインターンシップ（Supported Internship）

政府は、2013 年に障害のある若者向け支援付きインターンシップ（Supported Internship）を導入した。2020 年 1 月で 2,231 人の若者が参加し、利用者は年々増えている。対象者は「（Education and health care plan:EHC）」計画[46]を有する若者（「特別な教育的ニーズ（Special educational needs:SEN）」計画を有する障害のある子どもで 25 歳までの追加支援の対象となる者）。

2.3.2 養成訓練（Apprenticeship）プログラム（16－24 歳対象）[47]

養成訓練（Apprenticeship：見習い、徒弟）制度では、若者が賃金を得ながら仕事に必要な技能を習得するための訓練を受けられる。障害のある若者は養成訓練プログラムの参加において「仕事へのアクセス（AtW）」助成金を使うことを奨励されている。政府は、2017 年に知的障害のある訓練生が参加しやすくなることを目的に、申請基準における英語と数学の条件を変更した。2019－2020 年に養成訓練を開始した 12.2%（39,000 人）が知的障害あるいは他の障害のある訓練生だった。2011－2012 年の 7.7%から参加割合が上昇している。

養成訓練制度の資金調達として、一定以上の事業規模を持つ事業主に給与支払総額の 0.5%を養成訓練負担金（2017 年に導入）として課税し、また養成訓練を行う事業主には訓練費用への補助金を支払う仕組みとなっている。また 21 歳以下の若者を雇用する雇用主への向けの国民保険料免除制度（2015 年に導入）[48]もある。

【ノート 03】報道より：知的障害あるいは他の障害のある見習い（養成訓練生）が増加している（ガーディアン紙、2021 年 2 月 9 日）[49]

研修会社 Cognassist の調べでは、訓練期間中に脱落した訓練生の 15%は、自分が必要とすることが特定されず、適切な支援が受けられなかったことで脱落したという。訓練上の調整を理解する適切な訓練事業者を見つけることは重要だが難しい。

---

[46]「教育・健康・ケア（EHC）計画」は教育的、健康的、社会的なニーズを特定し満たすための追加的な支援を定めたもので、教育省と保護者が居住する地方自治体の管轄となる。Gov.UK(21 Gov.UK (February 2017) Guidance SEND: 19- to 25-year-olds' entitlement to EHC plans

[47] LITRG(21 April 2022) Apprenticeships and disability

[48] リクルートワークス研究所（2019:8）

[49] The Guardian (9 Feb. 2021) 'Working with a disability: how can apprenticeships become inclusive? '

「3 事業者に声をかけたが、訓練生に特別な教育的配慮が必要と聞くとすぐに興味を示さなくなった」とメンテナンス社の契約担当マネージャーは話す。「幸い 4 ヶ所目は素晴らしい事業者で、自閉症のある訓練生が今では卒業資格を取得し常勤で働いている」。

「教育・健康・ケア計画（EHCP)」を持つ 19－24 歳の訓練生を採用する事業者と雇用主は、障害のある訓練生を支援するため、1 回限りの奨励金 1,000 ポンドを請求できる。従業員数が 50 人未満の場合、18 歳未満または 19－24 歳で EHCP を持つ訓練生の養成費用を全額政府が負担する。知的障害者を支援する NPO Mencap の Capper 氏は施策の変化を評価しつつ、「しかし、EHCP を持っていない人は大勢いる」「養成訓練に成功するためにはもっと柔軟であることが不可欠だ」と述べる。

2.3.3　継続教育機関における職業訓練コース

中等教育を卒業した人が通う継続教育機関などで職業訓練コースが行われている。また中等教育期間にある障害のある子ども（SEND）を対象とする、卒業後に労働市場に定着するまでを支援を継続する移行プログラムの一部として、中等教育機関と職業訓練コース提供事業所・教育機関との連携が行われている。

一例として、ロンドンの継続教育校 Westminster Kingsway College（WKC）[50]は自治体（カムデン区）およびマッキンタイア（サービス提供事業所）と協力し、16 歳から 24 歳の知的障害・自閉症の青年を対象に職業コースを開講している。美容、スポーツ、DIY、園芸、劇場スキル、メディア、ケータリング、ビジネス、健康＆社会ケア、テキスタイル等、必須スキル、自立生活のコースがある。また 10 年生（中学生）のために、学校と連携した学校から大人への移行を準備するためのプログラムがあり、学生は、SEND の個別学習計画の一環として職業訓練機会を利用することができる。

2.　4　その他複合的な困難を抱える人への雇用支援の例

複合的な困難を抱える人への各種機関の連携による様々な雇用支援がある。例えば、刑余者[51]を対象とした以下のものがある。

（1）Clean Rehabilitative Enabling and Decent（CRED）プログラム[52]

刑務所出所者の実習プログラム。司法省及び Her Majesty's Prison and Probation Service（HMPPS：女王陛下刑務所および保護観察所）の委託で Amey（59 刑務所のメンテナンス、清掃、管理など施設・不動産管理サービスを提供する事業者）が実施している。

（2）The New Futures Network (NFN) [53]

HMPPS が実施、刑務所出所者が雇用を見つけられるよう雇用者の仲介をしている。

---

[50] https://smmathecourtyard.org/assets/Uploads/westminter-college-LDD-brochure.pdf
[51] ex-offenders/prison leavers（元犯罪者／刑務所出所者）などの言い方がある
[52] Gov.UK(Mar 2, 2021) Press release GFSL CRED programme helps ex-offenders into work
[53] https://newfuturesnetwork.gov.uk/

3　国連障害者権利条約（CRPD）勧告

3. 1　障害者権利委員会勧告と政府回答

締約国における障害者権利条約遵守状況を審査する障害者権利委員会とイギリスの建設的対話は 2017 年に実施[54]され、様々な勧告を含む総括所見が出された。特に、障害者団体等からの報告を踏まえ[55]、障害者権利委員会は第 27 条（労働・雇用）に関する勧告の中（57c）で、ジョブセンター・プラスで行われる雇用・支援給付 ESA 申請者に対する労働能力評価（WCA）を見直すよう求めた。勧告を受け、下院の労働年金委員会は WCA について検討を行い、2018 年 2 月に WCA には次の失敗点があると警告した[56]。「雇用・支援給付 ESA（及び個人自立給付 PIP）の評価と決定のプロセスは両給付を弱体化させかねない結果を招いた。信頼の欠如が蔓延している」。また 2019 年 3 月 5 日、労働年金省は「評価の提供を変革する」と計画を発表し、外部の関係者と協力し雇用・支援給付（ESA）申請者の労働能力評価（WCA）に関する経験を改善する方法を模索する行うことを約束した[57]。

3.1.1　総括所見（2017）第 27 条勧告（57c）（抜粋）

権利委員会は条約第 27 条の遵守に関する懸念を示し、以下の勧告（57(c)）[58]を行った。

◯労働能力評価（WCA）など労働能力を評価する過程についての法的要件と管理上の要件が障害の人権モデルに一致するよう確保すること。

◯評価従事者の資格所持、並びに十分な障害の人権モデルの訓練を確保すること。

◯評価は仕事関連だけでなく他の個人的な状況を考慮に入れるよう確保すること。

◯締約国は、仕事参加に必要な調整・支援・資金援助が提供されよう確保すること、また求職活動を実施する際に制裁の対象にならず、条件付きでないことを保証する必要がある。

---

[54] 2009 年に批准したイギリスの、当初予定 2014 年 10 月に予定されていた事前質問事項の作業委員会は、2012 年に障害者のグループ「Disabled People Against Cuts（財政カットに反対する障害者たち）:DPAC」が障害者権利条約選択議定書の個人通報による救済を申立てたことで 2015 年に CRPD 事務局が調査を実施したため 2017 年 3 月まで延期された。（浜島恭子.「続報 英国の障害者権利条約審査再開: パラレルレポート再準備の動き」『DPI: われら自身の声』32(3) (2016): 46-48））。DPAC の申立ては 2010 年からの政府の財政緊縮により障害者に不均衡に悪影響が出ていること、とりわけ不適切な労働能力評価（WCA）により障害手当を失う人が続出することの弊害を訴えている。（Clifford, E "The War on Disabled People: Capitalism, Welfare and the Making of a Human Catastrophe" Zed Books. 2020 ）。

[55] 障害者団体のネットワークによるパラレルレポートは労働能力評価（WCA）を非難、手当削減により障害雇用促進を図れるという政府の方針には根拠がないと述べている：Reclaiming Our Futures Alliance (ROFA) “UK Submission on List of Issues”（28 Feb 2017）。

[56] House of Commons Library 2019 https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cdp-2019-0092/

[57] EHRC Progress on disability rights in the United Kingdom: UK Independent Mechanism update report to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities October 2018

[58] RPD/C/GBR/CO/1 Committee on the Rights of Persons with Disabilities (3 October 2017) Convention on the Rights of Persons with Disabilities.Concluding observations on the initial report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
委員会はまた、障害者、特に女性、心理社会的および知的障害のある人、ならびに視覚障害のある人に関わる持続的な就業格差と賃金格差についても懸念を示し改善を勧告した（56(c)）。

3.1.2　総括所見勧告（57c）への政府回答（2018 年 10 月）（要約・抜粋）

政府は、勧告から一年後に回答[59]を発表し、改善点として「2017 年 9 月に導入された WCA 査定官[60]向けのガイダンスで査定官は最も重度で生命を脅かす状態にある請求者は再び査定を受けないことが行えるようになった」と答えた。労働能力評価（WCA）の見直しに関しては、見直しの検討をした結果では結論が出ず、将来の改革のためにエビデンスを集めると答えている。

3.　2　来し方：労働能力審査（WCA）導入経過と条件付き給付（welfare conditionality）

イギリスでは正統な理由がある限り失業給付の受給期間制限はなく、非拠出失業給付を受給できる[61]。障害・疾病を理由に働くことに制限のある人や低収入の人にとって主たる所得保障[62]となる雇用・支援給付（Employment Support Allowance:ESA）を申請する際、労働能力審査（Work Capability Assessment: WCA）[63]を受け、その結果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。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について報告し、実行しなかった場合や手続きに間違いがあった場合には支払いの一定期間停止制裁（sanction）を受ける可能性がある[64]。

過去 10 年余の福祉改革を経て、就業年齢にある生活困窮者（失業者及び低所得労働者）への公的扶助は無拠出給付金「ユニバーサル・クレジット（UC)」(2013 年導入）に収斂されつつある[65]。この「障害関係手当受給者を就労に結びつけようとする政策の発展プロセス」（寺島、2019 : 10）の開始は四半世紀に遡る。1997 年に新労働党政権が「福祉から仕事へ」方針に基づき実施した「ニューディール」は、その以前には就労困難とみなされ非拠出制失業給付や生活補助（公的扶助）での所得保障を受けていた一連のグループ（若年者、25 歳

---

59 Gov.UK.Policy paper Concluding observations on the initial report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: initial government response (3 October 2018)

60 査定助言サービス（Assessment Advisory Service）の査定官（医療スタッフ）は労働年金省が外部委託（アウトソーシング）　している事業者に雇われている。

61 「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））

62 就業年齢にある障害者を対象とする手当として、雇用・支援給付（ESA）の他に、障害等が原因で発生する費用を相殺するため支給される個人自立手当（Personal Independence Payment:PIP）がある。

63 DWP に委託された事業者が行う査定助言サービス（Assessment Advisory Service）の医療専門家による労働能力審査（WCA）の結果 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）。Kennedy, S. Mackley,A. et al. "Ten years of the Work Capability Assessment" House of Commons Library (18 April 2019)

64 TV 局 Channel 4 は 2021 年 12 月 18 日、2019 年夏に障害者手当を打ち切られ自殺した 27 歳の Philippa Day（糖尿病と精神疾患を抱えるシングルマザー）遺族のインタビューを含むドキュメンタリー「Dispatches: Truth about disability benefits（手早い処置：障害手当についての真実)」を放送した。
2022 年 5 月 25 日、国会の全党労働年金委員会は、障害給付金の労働能力評価（WCA）と個人自立給付（PIP)）の査定過程に関し、国会議員からの質問に答えるよう査定事業者であるアトス（独立査定サービス)、キャピタ、マキシマス各社を呼び公聴会を行った。 Parliamentlive.tv .Work and Pensions Committee.:Subject: Health assessments for benefits (25 May 2022)

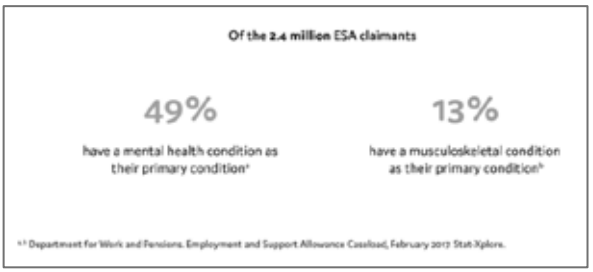
65 寺島・西村、2020, 平部康子. 「イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化」（特集 社会保障における財源論: 税と社会保険料の役割分担). 海外社会保障研究, (179), 29-37. (2012).

以上の長期失業者、障害者、一人親、中高年、失業者の配偶者）に対し求職活動支援や助言、職業訓練機会などの提供を行った[66]。

「大きな変更のシグナル」は 2008 年に障害者手当（就労不能手当 Incapacity Benefit:IB）に置き換わった、雇用・支援給付（ESA）に伴う労働能力審査（WCA）の導入から始まった[67]。労働能力評価（WCA）の評価基準自体は日常生活活動に焦点をあてており労働関連活動に関する項目はそれほどないことが指摘されており[68]、また WCA の査定結果が実際の雇用支援に使われることはない。障害者も、労働能力審査（WCA）により「仕事に関わる必要がないグループ」に振り分けられた人びとを除き、失業給付受給者数削減という目的と強く結びついた雇用支援施策の中に位置づけられた。

この間、2008 年の金融危機、政権交代（2010 年以降の保守党・自由民主党連立政権、及び 2015 年以降の保守党政権）と財政緊縮、2020 年 12 月 31 日に移行期間が完了した Brexit（EU 離脱）、また近年のコロナ感染拡大などが施策に影響を与え、雇用支援プログラムは幾度も変更されてきた。施策の幅は変化しつつも、条件付き給付としての雇用支援の方向性は一貫して続いてきている。現行の雇用支援「雇用と健康プログラム」もまた、政策文書で雇用・生活支援給付（ESA）受給申請者 240 万人のうち 49%がメンタルヘルス、13%が運動器（筋骨格）系の問題を抱えていることを明記しており（⇒図表 3－10）、雇用・支援給付（ESA）請求者を就業させることに重点を置いている。

図表 3－10　雇用・生活給付（ESA）申請者（2017 年 2 月）[69]



4　今後の課題

4. 1　障害就業格差（disability employment gap）[70]

就業年齢障害 840 万人のうち 440 万人（53.6%）が就業中と推計されている。障害のない人の就業年齢（16－64 歳）人口における就業率と障害のある人の就業率の差（非障害者

66 1990 年代始めの大量失業時代から就労不能手当受給者が急増した（トインビー, P.『中流社会を捨てた国　―格差先進国イギリスの教訓』東洋経済新報社（2009:189））。

67 Heap, Daniel(2015:88) "Disabled people, welfare reform and the balance of rights and responsibilities" In Grover, Chris, and Linda Piggott, eds. (2015) "Disabled people, work and welfare: Is employment really the answer?". Policy Press

68 寺島彰."英国における雇用・生活支援給付の障害認定の特徴についての考察." 浦和論叢 41 (2009)

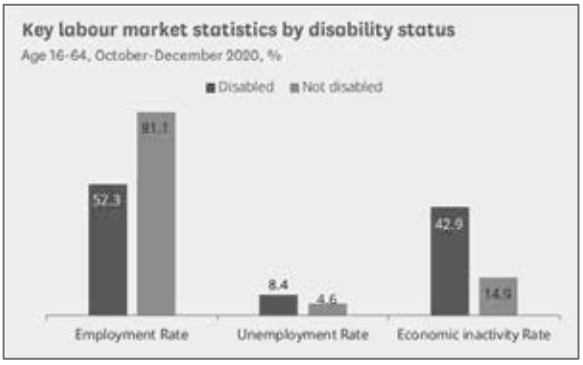
69 Gov.IK (2017) "Improving lives: the future of work, health and disabilityhttps"

70 Powell, A.(2021:5)

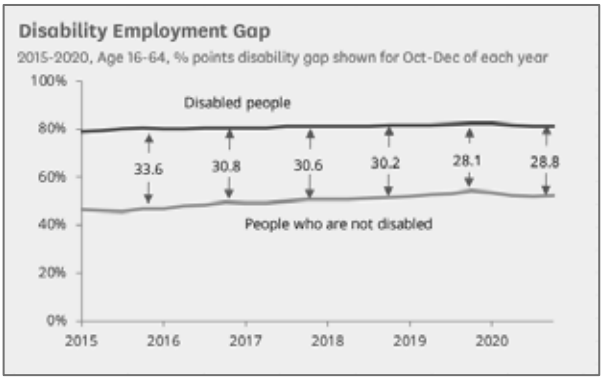
就業率－障害者就業率、「障害就業格差」）は 2020 年秋期で 28.8%ポイント差（81.1%－52.3%）だった（⇒図表 3－11）。

障害就業格差は近年、若干縮まりつつある（⇒図表 3－12）が、労働力統計調査の測定基準が過去 2 回変更されたため（2010 年と 2013 年、2010 年平等法および政府統計サービス「調和された定義」と一致させるため）データの継続性が同一でないこと、就業年齢にある障害者（特に精神障害）の割合が増えていること（⇒1.3.1）、障害の有無は自己申告によるものであること（⇒1.1.1）等を勘案すると、障害就業格差は過去 20 年間ほぼ 30%ポイント差と大きくは改善されてはいないとも言われる[71]。また就業障害者はパートタイム勤務や低賃金の仕事に就く傾向がみられる（障害給与格差）[72]。

図表 3－11　非障害者と障害者の就業率（%）、失業率（%）、経済的に不活発（無職で求職活動を行っていない）人の割合（%）の差（2020 年）



図表 3－12　障害就業格差（%）の推移（2015－2020 年）



[71] UK Parliament. Work and Pensions Committee "Disability employment gap"(30 July 2021) https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmworpen/189/18902.htm

[72] 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)

雇用・就業への参加割合が少ない障害グループ（⇒図表 3－5）は、重度の知的障害者の就業率 20%、重度の精神障害者 30%、てんかん・進行中の病気を抱えている人 40%前後と低い就業率にとどまっている。また就業年齢にある障害者の 4 割強が無職で求職活動も行わない、「経済的に不活発な状況」にある（⇒図表 3－11）。

【ノート 04】報道より：知的障害者への最低賃金「治療的免除」を求めるモンクトンは、娘に「充実した目的意識のある生活」を望んでいる（BBC、2017 年 3 月 2 日）[73]

2014 年に、福祉改革担当大臣上院議員が非公開の保守党内会合で最低賃金除外の可能性について肯定した録音が議会で公開され問題となり、上院議員は謝罪した[74]。

2017 年にもこの話題は再燃した。BBC ニュースによれば、ダウン症のある娘がいるローザ・モンクトンは Spectator 誌に寄稿し、知的障害者は最低賃金以下で働くことを許されるべき（「治療的免除」）で、法律が変わらない限り彼らは仕事に伴う人間としての尊厳を否定されることになると述べた。「サービスは閉鎖され、いまやデイセンターはほとんど存在しなくなり、私の娘のような人たちの先には何が待ち受けているのでしょう」「法律が変わらない限り、彼らは影の中で人生を過ごす（a life spent in the shadow）ことになります。ソファに寝転び、不適切な種類の食べ物を食べ、昼間にテレビを見る人生が予想されます」「これは最低賃金をもらう権利の話ではなく、働くこと、そこに含まれる人間としての尊厳を持つ権利の話です」とモンクトンは言う。最低賃金に対応することが知的障害者の雇用を最も困難にしていると彼女は述べるが、この問題を提起することは「残忍で非人道的」とみなされる。英国で知的障害[75]のある約 140 万人のうち、有給で働いているのはわずか 6%であることが医療・社会ケア情報センターの 2015 年データで明らかになっている。NPO の Mencap は企業が適切な役割を作ることが重要であるという。

報道されたモンクトンの発言に対し、NPO の「インクルージョンのための全国開発チーム（NDTi）」は障害のある子どもをもつ親の立場からの反対声明を発表した[76]。

【ノート 05】保護雇用 Remploy 保護工場の閉鎖：元従業員のその後

欧州で最も長く運営されてきた Sheltered workshop（保護作業所）の一つ Remploy は 1945 年から 2013 年まで保護工場を運営し 54 の全国地域事業所で約 2,500 人を雇用、うち約 2,200 人が障害のある労働者だった。2005 年に国家監査院の報告書は Remploy 工場の多くは経済的に持続不可能で障害者雇用に適していないこと、また Remploy が行っている

---

73 BBC (2 March 2017) Rosa Monckton：Let learning disabled work below minimum wage https://www.bbc.com/news/uk-39138775

74 https://www.theguardian.com/society/2014/oct/15/lord-freud-unreserved-apology-comment-disabled-people-mimimu-wage

75 知的障害を示す用語として Learning disability や Learning difficulty が用いられる。

76 National Development Team for Inclusion (NDTi) "Rosa Monckton does not speak for us or our children"
https://www.ndti.org.uk/news/rosa-monckton-does-not-speak-for-us-or-our-children

障害者の就労支援プログラムの方が費用対効果の高いサービスを提供していると発表し、2007 年に障害者一人当たりの費用を大幅に削減し、労働市場で雇用される障害者の数を大幅に増加させることを目的とする、5 年間の近代化計画が合意された[77]。

2013 年に工場のすべてが閉鎖された[78]。労働年金省プレスリリース（2013 年 1 月 28 日）[79]によれば、工場が閉鎖した後の元従業員の状況は以下のとおりだった。

・210 人以上が仕事を見つけた（うち約 180 人が現在就業中、30 人は仕事が継続しなかった）。約 240 人は職業訓練中。

・残りの 500 人は退職を決めたか、雇用支援パッケージの申し出を受けなかった。

・政府は、工場閉鎖の影響を受けた人々に対して、個人の将来の選択を支援する個別ケース・ワーカーや、障害者一人当たり約 2,500 ポンドの個人予算の利用など、800 万ポンドの雇用支援パッケージを導入している。

・障害者の雇用継続を最大限に考慮した入札を奨励するため、労働年金省は、対象となる障害者スタッフ 1 人につき 3 年間で合計 6,400 ポンドの漸減賃金補助金を提供する。

政府は、「工場閉鎖は、障害者雇用のための 3 億 2,000 万ポンドの保護予算を、赤字の工場を補助するのではなく、障害者を主流の仕事に就かせるためにもっと効果的に使うべきだと提言した障害者レビュー[80]の助言に従ったものである」と記した。

【ノート 06】報道より：解雇された Remploy 従業員の闘い（デイリーレコード紙、2012 年 12 月）[81]

13 年以上レンプロイ社で働いてきたサイモン（ダウン症、35 歳）はグラスゴーにある工場が来年初めに閉鎖される際に余剰人員となる（失職する）スタッフの一人だ。次の仕事が見つからなければ、新たに導入された手当規則で職業訓練を受けなければならず、そうしなければ最大で手当の 70%を失うことになる。サイモンはこう言う。「テスコ（スーパーマーケット）で働いてもいいんだ。でも、どうすればいいか教えてくれるような、パートナーの人が必要だ。今の仕事を始めたときは、2 人に助けてもらった」。

---

77 Mallender J, Liger Q, Tierney R, et al. European Parliament "Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities "（Jan 2015）

ヒルとアービング（原書 2009 年）は 1944 年障害者（雇用）法を受け設立されたレンプロイ公社が 2007 年の近代化計画を経て縮小される様を「国家の援助付き直接雇用の最後の砦が急速に崩壊」と述べた（ヒル,マイケル・アービング，ゾーイ『イギリス社会政策講義』ミネルヴァ書房、2015 年:229）。

78 （寺島・西村、2020:10）

79 https://ww w.gov.uk/government/news/ex-remploy-factory-workers-in-jobs-or-training

80 2010 年 12 月、政府は、RADAR（英国障害者団体連合会）の最高責任者であるリズ・セイスに独立レビューを依頼。個別の支援事業を行うことでより多くの障害者の就労を支援するための予算配分見直しができるとの提言を含む報告書（Liz Sayce'Getting in, staying in and getting on: Disability employment support fit for the future' (June 2011) が 2011 年 6 月に発表された。

81 McConnachie, G. (3 Dec 2012) Daily Record 'Axed Remploy worker reveals his battle to retain dignity'

【ノート 07】かつての「保護作業所」、「ワトフォード・ワークショップは主流の就業の障壁に直面している人々のために、支援付き雇用、職場体験、訓練を提供する」[82]

Hertfordshire 州にある Watford Workshop（ワトフォード・ワークショップ）は周辺のスーパーマーケットなどを主な顧客とする製品梱包作業（パッキング）工場を運営し、40 年以上の歴史を持つ。ここでは様々な障害のある人々が多様な労働や訓練に従事している。同社（企業であり NPO でもある）の登録社名「Watford Sheltered Workshop Ltd」にはかつて障害者を対象とする保護雇用制度があった時代の名残りがある。

2019 年の雇用支援プログラム契約終了に伴い障害のある労働者の人件費支援がなくなり政治的な働きかけの結果 2021 年までは仕事へのアクセス（AtW）助成を使うことが可能になった[83]。同社は職業訓練の提供事業所も担っており、ウェブサイト上の動画で寄付を呼びかけ、経営努力と各種助成金や寄付によって仕事を続けている様子が伺える。

BASE（英国雇用支援協会：British Association for Supported Employment）[84]はフォード・ワークショップが行っているような「支援付き雇用（Supported Employment:SE）」を「重い障害を持つ人々が有給の雇用・就業を確保し維持できるよう支援するための個人向けモデル」と呼んでいる。BASE と Watford Workshop は 2014 年に「支援されたビジネス（Supported Businesses）」と名付けた、従業員の 50%以上が障害者である事業所の同盟を立ち上げ、個々の機関や事業者だけでは対処できない国家的な問題に対する集団的な活動に取り組んでいる。BASE は、「Supported Employment モデルは、障害者が持続可能な長期雇用を達成できるよう、また企業が貴重な労働者を雇用できるよう、パートナーシップ戦略を用いている。ケアリーバー（社会的養護経験者）の若者、元犯罪者、薬物・アルコール依存症回復者など、他の不利な立場にある人々の支援にも、雇用支援技術がますます利用されるようになってきている」「支援付き雇用は、障害者にとっても、障害者でない人と同じように、雇用を達成可能な目標として可能にする革新的な過程を提供する」とウェブサイトで述べている。

4. 2　まとめ

イギリスの雇用支援施策は「一般的に、求職者に対するハードな措置と雇用者に対するソフトな措置が特徴的である」[85]。公的機関には平等性への取組みが求められているものの、「障害に自信がある雇用主」登録（⇒ノート 02）に現れているように一般事業者には緩く、

---

[82] http://www.watfordworkshop.co.uk

[83] 以前あった雇用支援制度の Work Choice 契約が終了する際、障害のある労働者（Work Choice の「保護された場所（‘Protected Place’）」で働いていた人たち）への支援停止に伴う人件費の資金調達の課題が浮上した。地元選出の国会議員が労働年金省に働きかけ 2019－2021 年は仕事へのアクセス（AtW）助成制度 を使うことで 1 人につき年間 5,000 ポンド（2021 年 5 月為替で 755,000 円程度）を受け取れることになった。Three Graces Legal.”Government’s access to work: increasing disabled workers’ prospects.”（06 September 2018））

[84] https://www.base-uk.org/what-supported-employment

[85] Priestley & Lawson (2017:7)

労働力「供給側」の求職者や雇用支援プログラム提供者の努力で雇用・就業の壁を打破することが期待されている。障害者権利条約への障害者団体の申立（⇒3）にみられるように、雇用支援給付 ESA の受給者への労働能力審査は「制裁」という「鞭」を課して障害者を雇用・就業へ向かわせる仕組みとなっている。

障害者手当の受給者に対して行動条件を付けることは他の国においても増加の傾向がみられるが、イギリスのように就労関連活動への不参加等の理由で手当支給を制限する「制裁」を行う国は稀だという[86]。主要施策の「雇用と健康プログラム（W&HP)」（⇒2.2.1）もまた、就業により ESA 受給を脱する効果がより期待できる層（⇒図表 3－7）を中心とした施策といえる。加えて、中央集権型であり地域に根ざした雇用支援施策ではないことの課題（⇒2.2）も指摘されている。

一方、重度の障害者に向けた就業支援・職業訓練は打ち出されてきているものの、就業率は低い水準で留まっている。保護雇用制度が廃止され特別の支援制度がないなか、障害のある人が「支援付き雇用」で働いている実態が一部とはいえ存在し、事業者は資金難のなか継続努力を続けている。労働市場から最も遠いとされる人たちも含め労働市場での雇用・就業に向けた支援が施策の基本となっていることが、他の就業困難を抱える人たちも包括する主要雇用支援プログラムに発展した素地となったという面も伺えるが、すべての人の「働くこと」の権利を障害者権利条約 27 条の文脈において実現することの困難はイギリスでも課題になっている。

日本からみた場合、若年層を含め様々な課題を抱える求職者にとって、地域ジョブセンター・プラスを窓口として各種雇用支援プログラムに参加し個別支援を受ける可能性があるという点は、望ましくみえる。一例として、若者に対する養成訓練プログラム（⇒2.3.2）が障害のある若者やその他の就業困難を抱える若者（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）をも対象とする施策として、一定規模以上のすべての事業主に財源として養成訓練負担金を課していることは、日本においても今後の包摂的な雇用支援と持続的な財源確保のあり方を考える上で参考になると思われる。

[86] Geiger, Ben. (2017). Benefits conditionality for disabled people: Stylised facts from a review of international evidence and practice. Journal of Poverty and Social Justice. 25. 10.

〈参考文献〉

寺島彰・西村淳「第 2 章　イギリスの概要」、2019 年度「海外状況整理部会報告書」、一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構（2020）

松井亮輔、岩田克彦 編『障害者の福祉的就労の現状と展望』中央法規出版　（2011）

Furlong, A., Goodwin, J., O'Connor, H., Hadfield,S.,Hall, S. et al. "Young people in the labour market: Past, present, future" Routkedge（2018）

Grover, Chris, and Linda Piggott, eds. Disabled people, work and welfare: Is employment really the answer?. Policy Press (2015)

Powell, A. 'Disabled people in employment' House of Commons Library（24 May 2021）

Priestley, Mark. & Lawson, Anna.,"Country report on the European Pillar of Social Rights (focus topics) - United Kingdom" (ANED) 2017(2018)

第４章　フランスの概要

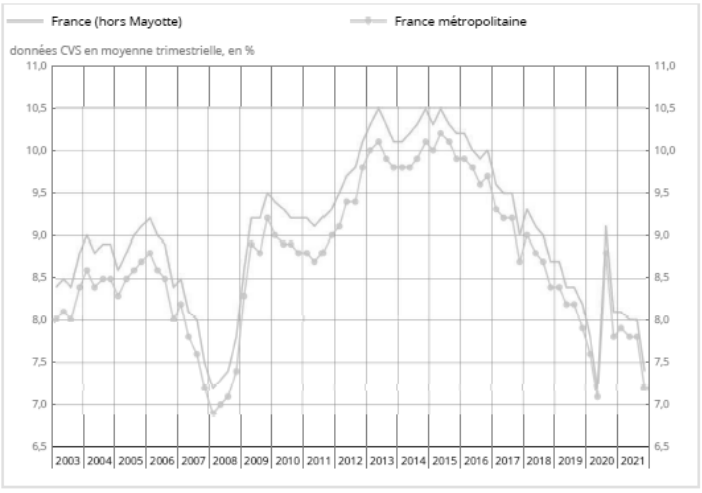
永野 仁美

1. 序章[87]

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、黄金の 30 年とも言われる経済成長を経験したが、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的課題となっている。実際のところ、失業率は 9%前後で慢性的に高い水準で推移してきた（もっとも、2020 年及び 2021 年の数値については、新型コロナウイルスの影響を否定できず、外出禁止により、多くの者が非就業へと流れたこと等にも留意する必要がある）。

図表４－１：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[88]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 190 万人ほど存在しており（2021 年第 4 四半期）、失業の外縁を構成している。その数は、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[89]。

---

87 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。

88 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。

89 図表を含め、https://www.insee.fr/fr/statistiques/5044459#graphique-chomage-g1-fr, https://www.insee.fr/fr/statistiques/6051733（なお、ウェブサイトの最終閲覧は、特に記載がない限り、

図表４－２：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よう。採用に関しては、欠員が出たときに当該欠員が出たポストの職務を行うことのできる者を外部労働市場から補充する方法が、原則として採られている。この点で、新卒採用の慣行がみられる日本とは大きく異なっている。

採用に際して重要視されるのは、職業資格（教育レベル）や職業経験である。そのため、ポストを得るためには、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。社会的に不利な状況に置かれた者を対象とする職業訓練政策が重要視される背景には、こうした事情がある。

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、10.57 ユーロ（手取り 8.37 ユーロ）であり、欧州の中でも高い水準にある（2022 年 1 月現在）[90]。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

以下のサイトも含め、2022 年 4 月 30 日～5 月 1 日にかけてである）。

[90] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300 なお、SMIC は毎年 1 月 1 日に改定される。

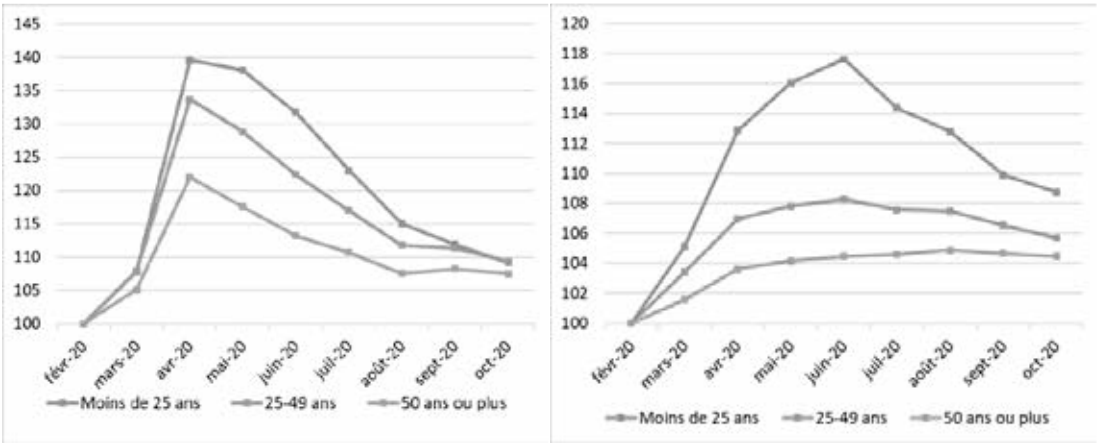
おり、失業対策として、労働者の雇用に伴いかかってくる事業主の負担を軽減することも重要視されている。

1.3　新型コロナウイルス感染症流行の影響

2020 年に始まった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若干の言及をしたが、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A[91]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４－３）。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４－３：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

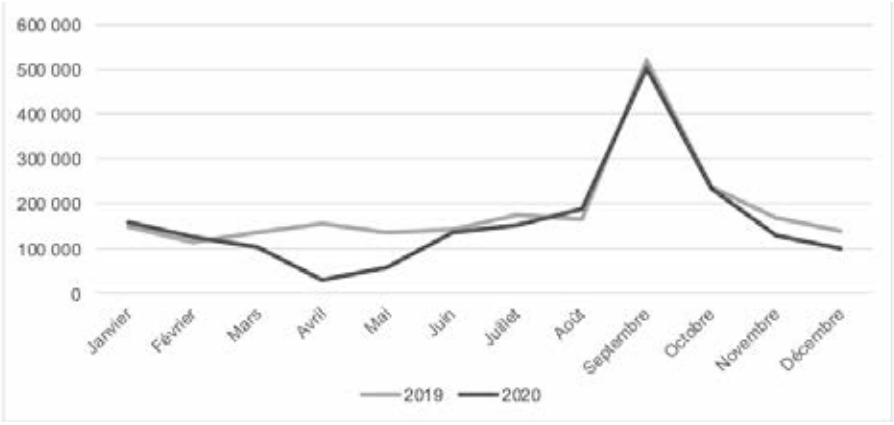
出典：DARES , 2020. Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 24 novembre 2020

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４－４）。すなわち、2020 年 5 月の数値は前年比－57.9%であ

91 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・アンプロワ（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・アンプ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。

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。

図表４－４：26 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

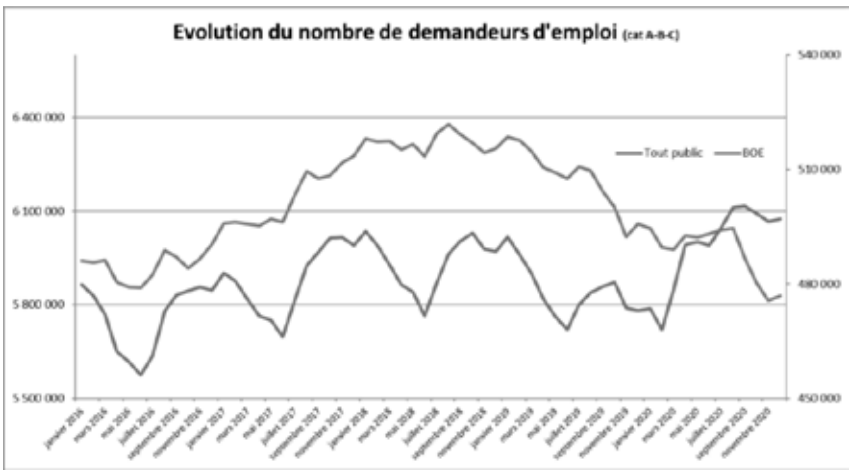


グラフの読み方：2020 年 12 月における、無期契約及び 3 か月以上の有期労働契約の雇用前の届出数は、26 歳未満の若年者について 10 万 1,000 件。2019 年との比較で 27%の減少。
出典: DARES, (2021). Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire Au 2 février 2021, Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

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４－５）。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た。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で、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。加えて、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[92]。

[92] 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（2020 年度調査）。

図表４－５：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[93]

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も分かるように、フランスにおいて、障害者は、労働市場において不利な立場にある者と捉えられており、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[94]。以下で、まず、障害労働者を対象として用意されている仕組みを確認し、その後、障害を理由とする差別禁止や雇用義務制度等に解説したい。

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 droits et de l'autonomie des personnes handicapées）[95]が、同センター内の学際チームの

---

93 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）を参照した。

94 障害者は、社会的職業的参入に困難を抱える者として、3 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。

95 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

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者が、上記の定義に当てはまるかどうかが、個別具体的に検討される。検討に際しては、特に、①１つ又は複数の身体的、知的、精神的機能あるいは感覚器官の悪化と、②その者が、雇用を獲得又は維持する可能性に対する、上記悪化の影響可能性が考慮される。そして、雇用を獲得・維持する可能性が現実に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が生じていたため、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

---

adultes handicapés、障害者に対する最低所得保障給付）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）[96]。

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おり[97]、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こととなっている（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[98]。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つの取扱いの差異も、差別禁止原則には抵触しないとされる。第１に、労働医が認定した労働不適性に基づく取扱いの差異は、客観的かつ適切で必要なものである限り、差別には当たらない（労働法典 L.1133-3 条）。第２に、平等取扱いを促進するために障害者に対してなされる「適切な措置」も差別には当たらない（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。なお、このとき、雇用義務の

---

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

97 「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、2.3.2 を参照）と同じである（労働法典 L.5213-6 条、L.5212-13 条）。

98 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。

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[99]。

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。2018 年の法改正で変わった部分への言及も行いながら、以下で、現行の雇用義務制度について確認したい。

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、30 年以上にわたり 6%に設定されてきた。この 6%という数値が、2018 年の法改正によって、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）[100]。

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、戦争犠牲者遺族である（労働法典 L.5212-13 条）。戦争犠牲者遺族が対象となるのは、雇用義務制度が傷痍軍人を念頭においた制度としてスタートしたという、同制度の沿革による。

---

[99] 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。

[100] なお、これまで AGEFIPH に対してなされていた申告も、DSN（Déclatation sociale nominative）を通じた申告へと変更されることとなった。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 がそれを基に納付金を徴収する。

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）[101]。これにより雇用義務を達成することができない場合には、納付金の支払いを課せられることとなる[102]（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ができていた。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[103]。

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。

減額前の納付金額 ＝（雇用すべき障害者数－雇用した障害者数*）
× 企業規模ごとに設定された 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[104]

** 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

---

101 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）。

102 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 （注：法改正の影響と思われるが、2019 年以降に公表された実雇用率に関するデータを見つけることができていない。）

103 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。

104 例えば、7 月 1 日から、フルタイムの 80%で働く 50 歳以上の者は、〔0.8×（6／12）〕×1.5 で計算される。

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1,500倍となる（労働法典L.5212-10条）。

2.4　支援付き雇用（L'emploi accompagné）[105]

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提供される支援には、少なくとも、次のようなものがある。①障害者の状況評価（障害者自身の職業計画、能力・ニーズ、及び、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（採用可能性のある企業との密接な連携を伴う）、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。加えて、使用者に対する支援もある。支援付き雇用は、既存のサービスや支援を補完するものと位置付けられている。

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）、職業訓練を享受できることも規定されている（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[106]も、受

[105] https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/emploi-et-handicap/emploi-accompagne

[106] 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

けることができる。

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・エンプロワ（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、適応企業やESAT（就労支援機関・サービス）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[107]（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（CPOM : Contrat pluriannuels d'objectifs et de moyens）（最大5年の有効期間）に署名する必要がある。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1万6,223ユーロ、50歳から55歳までの障害労働者について年額1万6,433ユーロ、55歳以上の障害労働者について年額1万6,855ユーロが支給される（2022年4月現在）[108]。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。

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

[107] 2018年の段階で、約800社あり、約2万6,000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

[108] この額は、最低賃金（SMIC）を参照して、毎年見直される。

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[109]。また、同じく 2022 年 12 月 31 日までで期間、障害労働者の派遣を可能にする観点から、適応企業が派遣事業を実験的に行うことも可能とされている[110]。

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[111]（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[112]。

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[113]。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（子育て関連休暇、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%を保障する保障報酬と成人障害者手当（AAH）[114]とによって、1 カ月につき概ね 1,200～1,300 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

---

109 これに対しては、フルタイムのポスト 1 つにつき、1 万 1,082 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。

110 https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/emploi-et-handicap/article/emploi-et-handicap-les-entreprises-adaptees-ea

111 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 1,400 施設あり、約 12 万 2,600 人が働いている。前掲 Agefiph／FIPHFP, p.4

112 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。

113 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。

114 AAH の満額は、2022 年 4 月現在、919,86 ユーロである（https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12242）。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。

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）[115]。

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、その 36%が部分操業を余儀なくされたとのことである（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%に生じたとされる。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た[116]。

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）[117]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[118]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 4,000 ユーロの助成を提

---

115 https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/handicap-et-travail/article/esat-etablissements-ou-services-d-aide-par-le-travail

116 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（2020 年度調査）。

117 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 1,000 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（最終閲覧：2021 年 5 月 3 日～6 日）

118 ⇒3.1.2.を参照。

供するもので、総額 8,500 万ユーロが用意された（2021 年 6 月 31 日まで延長[119]）。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 1,000 ユーロから 3,500 ユーロが、無期労働契約について 4,000 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 1,500 ユーロから 4,500 ユーロが、無期労働契約について 5,000 ユーロが支給されるとされた。③の「支援付き雇用」プラット・フォームの展開に対しては、1,500 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った[120]。

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 4,000 万ユーロ）[121]。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[122]。

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[123]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

---

119 その後、さらに 2021 年 12 月 31 日まで延長された。https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/emploi-et-handicap/ameeth

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

121 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。FIFPHP, (2020). COVID-19 synthèse des dispositifs mis en place par le FIPHFP

122 https://www.agefiph.fr/actualites-handicap/Covid-19-les-mesures-exceptionnelles-Agefiph（最終閲覧：2021 年 5 月 3 日～6 日）

123 ⇒「3.6.2.対応策」の最後の注も参照のこと。

なった[124]。

2.8　国連障害者権利委員会からの総括所見

ところで、フランスは、新型コロナウイルスの影響で遅れが生じていたが、2021 年 9 月についに国連障害者権利委員会からの総括所見を受け取った[125]。全般的な懸念点として、①立法・公共政策が医学モデルに立脚していること、②障害者に対しパターナリスティックなアプローチが取られていること、③障害当事者の政策決定過程へ等への関与が弱いことが示されたが、特に、労働・雇用に関しては、次のような勧告がなされた。

①あらゆる形態の分離された労働環境（forms of segregated work／environnements de travail séparés）を段階的に廃止し、保護雇用（sheltered employment／emploi protégés）を効果的に廃止させる措置を強化すること。機能障害の種類や必要とする支援のレベルに関わらず、すべての障害者が、開かれた労働市場での仕事と雇用にアクセスできるよう、また、公的・民間セクターの労働環境に現に包摂されるよう、期限・手順を備えた戦略を採択すること。
②すべての障害者の労働条件を監督し、障害者が最低賃金以下の賃金を受け取ることがないようにすること。
③個別支援の可能性について情報を提供し、合理的配慮によりそれを効果的に享受できるようにすること、及び、ワークライフバランスを可能とする具体的手段を講じることを通じて、女性障害者の開かれた労働市場での雇用を促進すること。
④他者との平等を基礎として女性障害者の雇用への参加を促進すること、及び、労働市場における女性障害者の能力や貢献の承認を妨げる態度・メンタリティを変えることを目指す啓発キャンペーンを展開すること。
⑤他者との平等を基礎として、障害者が一般プログラム（技術的職業指導・継続的職業訓練・雇用に向けた指導）にアクセスできるようにすること。研究機関での数か年計画を通じて研究分野で働きたい障害者のキャリアを支援する措置を講じること。
⑥労働の場で合理的配慮を通じて個別支援を得る権利が、公的・民間セクターの使用者により遵守されるようにすること。労働の場での合理的配慮の提供を促進する手段、及びこれに関する情報提供を強化すること。

国連障害者権利委員会は、開かれた労働市場での障害者の包摂（インクルージョン）に重

124　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もした（2020 年 3 月 25 日のオルドナンス 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。
125　https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd

きをおいていることから、障害者を分離して就労の機会を与える施策には否定的である。フランスにおける適応企業や ESAT は、障害者権利委員会からは段階的に廃止すべきものと捉えられていると言えようが、これらの仕組みをどのように評価するかは、障害者の多様性も考慮に入れて慎重に行うべきであろう。

3. 就労困難者への支援

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、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、2020 年の分として 500 ユーロが与えられる（上限 5,000 ユーロ）。また、職業資格の低い者については、800 ユーロ（上限 8,000 ユーロ）が与えられる[126]。

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）[127]

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

[126] 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 の仕組みが保障されており、年間 800 ユーロが保障される（上限 8,000 ユーロ）。

[127] https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/

うもので、見習い契約（Contrat d'apprentissage[128]）と職業資格取得契約（Contrat de professionnalisation）の 2 種類が存在している[129]。免状・職業資格の獲得、職業経験の取得等を目指すもので、雇用へのトランポリンとなることが期待されている。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 6 か月から 3 年（障害労働者の場合は 4 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等は利用可能とされている。また、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（2,000 ユーロ）が支給される[130]。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に助成金（Aide exceptionnelle aux employeurs qui recrutent en apprentissage）を支払う措置も採られた（2020 年 7 月 1 日から 2021 年 12 月 31 日[131]までの措置で、18 歳未満の見習いにつき最大 5,000 ユーロ、18 歳以上の見習いにつき最大 8,000 ユーロが支払われるとされた）[132]。

②職業実地期間（PMSMP：Périodes de mise en situation en milieu professionnel）[133]

---

128 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。

129 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：Groupements 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 6,200 以上の企業が GEIQ ネットワークに参加し、1 年で約 7,500 の雇用を実現した。https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-activite-economique/article/groupements-d-employeurs-pour-l-insertion-et-la-qualification-geiq

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

131 その後、2022 年 6 月 30 日まで延長されている。

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

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

職業実地期間と呼ばれる仕組みもある。これは、仕事の現場を知ることを目的とするもので、仕事や就業セクターの発見、職業計画の確認、採用手続きを進めること等を可能にする。期間は 1 カ月（連続でなくても良い）以内で、最長でも 12 カ月で 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[134]）の支援を受ける参入希望の若年者、ポール・アンプロワ又はキャップ・アンプロワの支援を受ける障害労働者、一定の要件を満たす RSA の受給者、経済活動を通じた参入支援（IAE）（⇒3.3.）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）[135]

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）による仕事や職業の転換・昇進（Reconversion ou promotion par alternance（通称 Pro-A））[136]

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仕事や職業の転換・昇進等を「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

---

134 全国 436 カ所にある（支部は 6,800 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、1 万 3,600 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

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

136 https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13516

契約（CUI：Contrat unique d'insertion）[137]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。

②集団移行（Transitions collectives）[138]

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、平穏に安全に、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、穏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 professionnelle[139]）

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、社内外での転職等を目的とする戦略の策定・実施を行えるように、機会を提供するものである。職業生活を通じて、各人が自ら職業選択を行う能力を向上させ、また、

---

137 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。https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F21006

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

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

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を通じてキャリア展開できるようにする。

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 contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie）[140]

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[141]、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、ミッション・ロカールのアドバイザー（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うる。

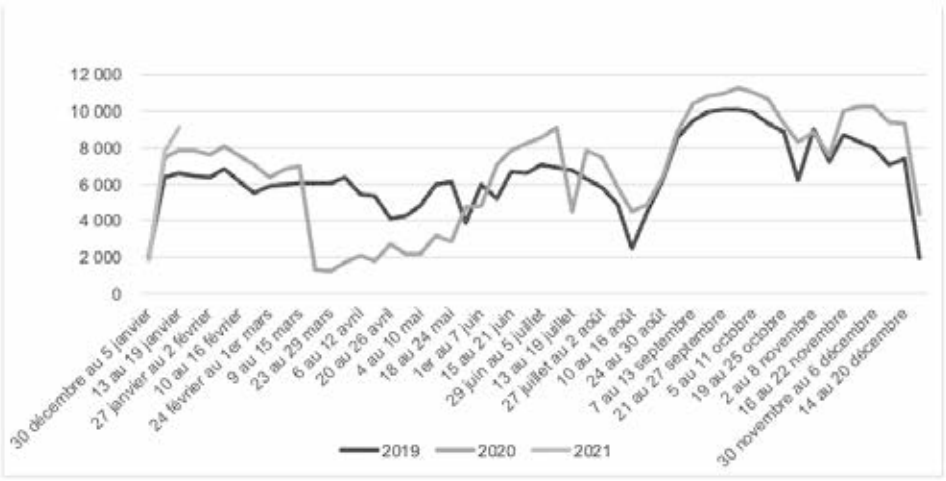
PACEA に入った若年者は、最大で 497.50 ユーロ（月額）（2021 年 4 月）の手当を受け取ることができる（年額上限は、この 6 倍）。この手当は、雇用や研修からの報酬や他の手当を受給している場合にも、その額が月額 300 ユーロを超えない場合には、受け取ることができる。ただし、次の若年者保障（Garantie Jeunes）からの手当については、同時に受け取ることはできない。

---

140 https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/mesures-jeunes/pacea

141 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・ロカールへの財政支援を増額する措置も採った。

図表４－６：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 7,800 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 6,200 件で、前年の同期間の 4 万 8,300 件を上回っている。）

②若年者契約（Contrat d'engagement jeune）[142]

若年者契約（Contrat d'engagement jeune）は、2022 年 3 月 1 日から、従来の若年者保障（Garantie Jeunes）[143]に代えて導入された仕組みである。安定雇用へのアクセスに困難を抱えている 16 歳から 25 歳の若年者[144]を雇用に向けて支援する仕組みで、ポール・アンプロワ及びミッション・ロカールが提供する。契約期間は最大 1 年で、6 カ月の延長が認められうる。また、契約期間中は、年齢や所得等の状況に応じて一定の手当も支給される。

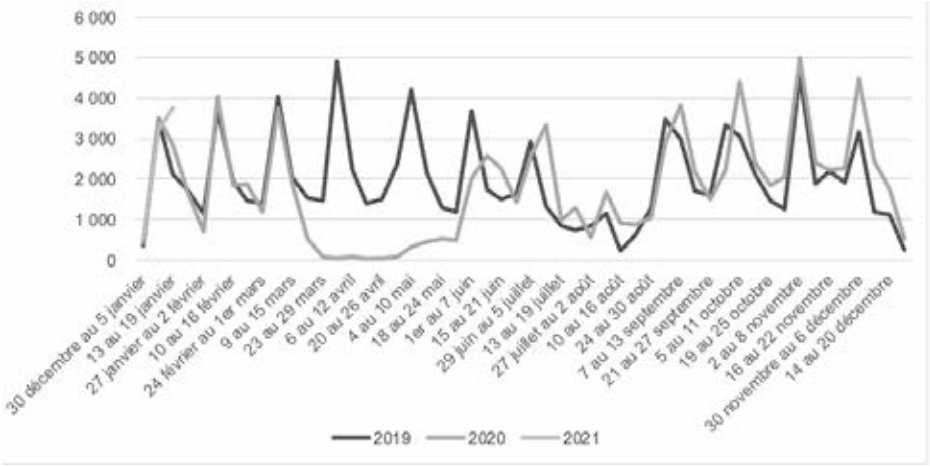
若年者契約の内容は、ポール・アンプロワ又はミッション・ロカールのアドバイザー（Conseiller）との面談の後に検討される。企業での研修や職業訓練、個人又は集団での求職活動等がその内容となりえ、それぞれ週 15 時間から 20 時間のプログラムが組まれる。契約を遵守しない場合には、手当が減額されたり、廃止されることとなる。

142 https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32700

143 2020 年度報告書を参照のこと。

144 障害がある場合は 30 歳未満。なお、学生や職業訓練を受けている者は利用できない。

図表４－７ ：若年者保障（従前制度）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 2,000 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 1,000 件で、昨年の同期間の 1 万 6,200 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）[145]。

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[146]。「経済活動を通じた参入支援（IAE）」の仕組みも、

145 https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/insertion-activite-economique/

146 「支援付き雇用」の歴史的な経緯等については、松原仁美『排除と包摂のフランス－支援付き雇用の意義と課題』晃洋書房（2018 年）を参照。2018 年以降の「支援付き雇用」は、営利部門を対象とする単一参入契約－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/

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、3,843 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 1,907、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。そして、これらにより、フルタイム換算で、8 万 2,700 の雇用が実現されている[147]。

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

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

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

parcours-emploi-competences/article/le-contrat-unique-d-insertion-cui-dispositions-generales

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

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[148]。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・アンプロワが実施する。

また、この経済活動を通じた参入支援を受けるためには、上記の機関と特別な労働契約（例えば、CDDI（参入有期労働契約：Contrat à durée déterminée d'insertion））を締結する必要がある。契約は、原則として[149]、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 franc（アンプロワ・フラン：優先地区居住者の雇用）[150]

アンプロワ・フラン制度は、都市の政策優先地区（QPV：quartier prioritaire de la politique de la 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[151]の時限的な仕組みで、アンプロワ・フランでの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：7,000ユーロ、2年目・3年目：5,000ユーロ、有期契約（最低6カ月）の場合、1年目：5,500ユーロ、2年目：2,500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、5,000ユーロ（3年間）、有期契約（最低6カ月）の場合、2,500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。

---

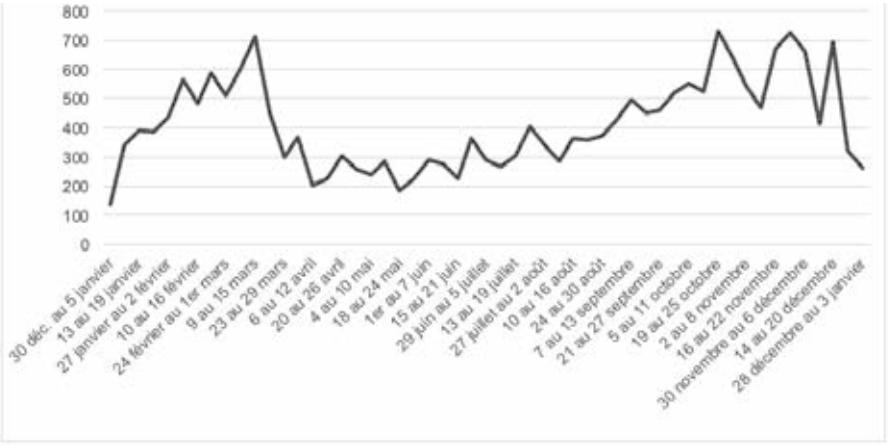
148 なお、SIAEで就労する者には、男性（63%）、採用前に長期間求職者であった者（56%）、バカロレアよりも低い資格水準の者（80%）が多い（2019年）。https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/linsertion-par-lactivite-economique-en-2019

149 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。

150 https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F34547

151 その後、2022年12月31日まで延長されている。

図表４－８：受理されたアンプロワ・フラン制度への申請数



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 compétences）[152]

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）で利用されうるもので、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られる雇用、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、雇用へのアクセスにあたり社会的職業的な困難に直面している雇用のない者である（対象者は、上記の PMSMP を利用することもできる）。使用者に対しては最低賃金（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）[153]。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（ポール・アンプロワ）のアドバイザー（Conseiller）により求職者の状況を確認した後に行われる[154]。

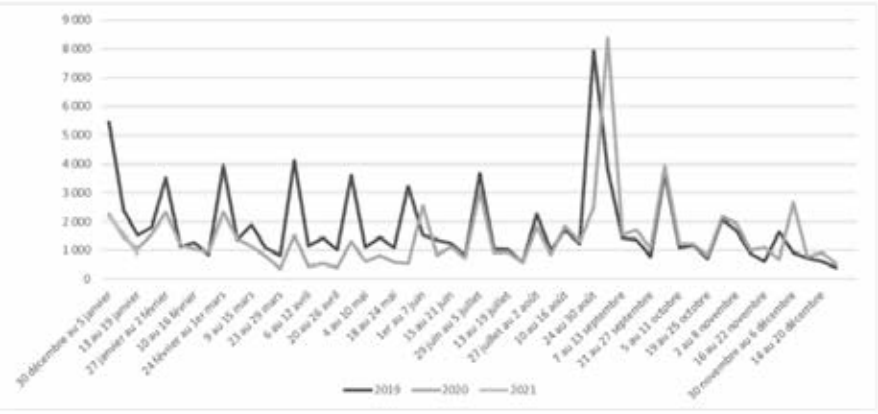
---

[152] https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/parcours-emploi-competences/pec, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/flyerpec.pdf

[153] 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。

[154] 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 8 万件実施することを定めた。非営利部門の使用者は、26 歳未満の若年者（障害がある

図表４－９ ：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[155]。

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、アソシアション（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[156]。近年、社会連帯企業では 240 万の従業員

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。

[155] 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。

[156] 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

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 1,100 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[157]。

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、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 français de l'économie sociale et solidaire）の設置も行った（2014 年法 4 条、5 条）。これらの設置の目的は、社会連帯経済の事業者と行政機関との間の対話の促進にある。

る。

157 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（最終閲覧：2021 年 5 月 3 日～6 日）

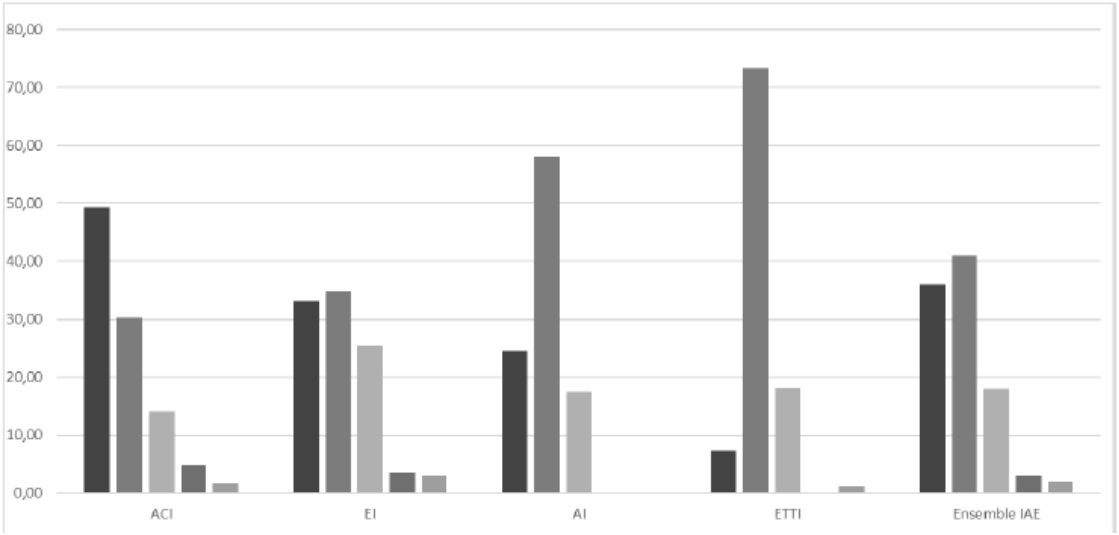
3.6　新型コロナウイルスへの対応

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４－１０）。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%）[158]。

図表４－１０：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（総売り上げの 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。

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

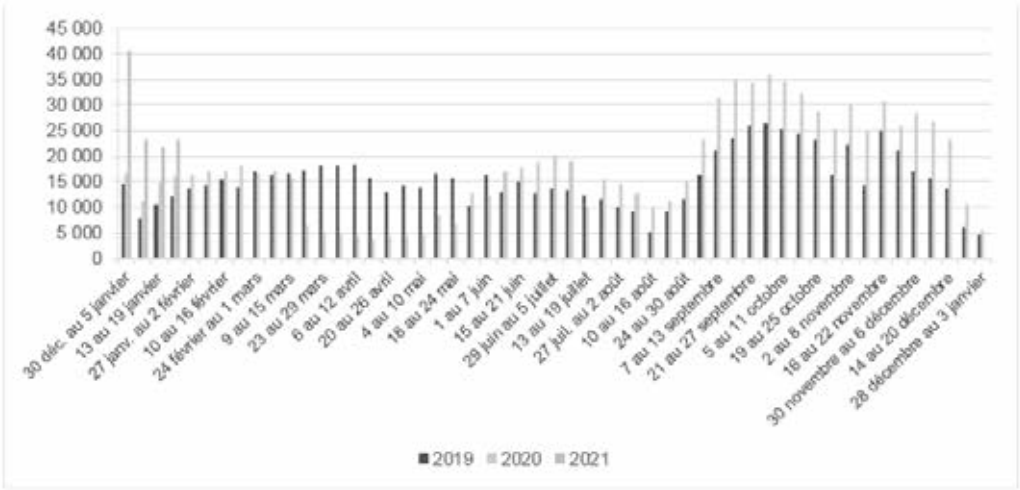
158 各国における新型コロナウイルスの影響について尋ねた「質問票」に対する Serge Ebersold 氏からの回答。

は、フランスの特徴ということができる。

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[159]：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[160]、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[161]、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[162]、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）[163]の利用の増大（⇒3.2.2.）、求職者の職業訓練登録数の増大（⇒図表４－１１）によっても確認することができる。

図表４－１１：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

159 https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/

160 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/

161 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で 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/

162 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/

163 現在は、若年者契約（Contrat d’engagement jeune）に置き換えられたている。

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 5,000 の社会的包括企業（すなわち、SIAE と適応企業）に対して 3 億 2,000 万ユーロの支援を行うことも定められた[164]。

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、就労に困難を抱える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。2021 年 9 月に受け取った障害者権利委員会の総括所見では、適応企業や ESAT に対して否定的な評価がなされているものの、フランスでは、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とが存在することが重要だとされている。

ところで、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。若年者や低資格の者など、雇用へのアクセスが困難で、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。そして、これへの対応として、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ており、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。雇用へのアクセスが困難な者、また、それが原因で雇用から遠ざかっている者をターゲットする諸施策の存在は、日本の社会政策にとって大いに参考となろう。

新型コロナウイルスの流行に際しては、特に、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。新型コロナウイルスの流行という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うことができる。

---

164 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 1 万 1500 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 年に入ってからの創設）。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/relance-activite/soutenir-et-developper-l-inclusion/

第５章　ドイツの概要[165]

石﨑由希子

１　序章

１．１　ドイツの労働市場の概況

2021 年時点において、ドイツの人口は約 8,300 万人のうち就業者数は約 4,500 万人であり、このうち社会保険加入義務のある就業に従事しているのは、3,380 万人である[166]。ドイツの失業率は、1990 年の東西ドイツ統一後に最高値を記録したが、その後の雇用保険制度改革（いわゆるハルツ改革）を経て、徐々に低下し、特に 2015 年以降は安定的に推移している。2022 年 1 月における、ILO 基準[167]での失業率は 3.1%（25 歳未満の者の失業率：5.7%）[168]、ドイツ国内の労働市場統計に基づく失業率は 5.4%（旧西ドイツ：5.0%、旧東ドイツ：6.8%）である[169]。

ドイツの特徴として、他の欧州諸国と比べると若年失業率が低いという点があり[170]、初期職業訓練制度が機能していることがうかがわれる[171]。もっとも、それゆえに、職業訓練を修了し、職業資格を得ているかいないかにより失業率に差が出るという格差がある。また、旧東ドイツ地域が旧西ドイツ地域と比べて失業率が高いという地域格差もある。

１．２　ドイツにおける労働市場等の特徴

ドイツ労働市場においては、いわゆるジョブ型での採用が一般的である。採用に際しては、当該職務に従事するのに必要な職業訓練[172]を修了し、商工会議所等が実施する試験に合格

---

165 本章は、『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』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 2022 年 5 月 30 日である。

166 連邦統計局ウェブサイト（https://www.destatis.de/EN/Themes/Labour/Labour-Market/Employment/_node.html）。

167 ILO 基準では、「失業者」は、①就業者でなく、②過去 4 週間以内に仕事を探す活動を行っており、③仕事があれば 2 週間以内に現に就業可能な一定年齢以上の全ての者を指す。統計にあたっては、労働力調査（サンプル調査）が利用される。他方、ドイツの社会法典に基づく労働市場調査では、失業者は、①一時的に就業しておらず（週 15 時間を下回る就業しかしておらず）、②社会保険加入義務のある就業（週 15 時間の就労）を希望して、あっせんに応じる用意があり、③失業者登録をしている者である。また、データの収集に際しては、雇用エージェンシーへの登録者数がベースにされる。

168 連邦統計局ウェブサイト（https://www.destatis.de/EN/Themes/Labour/Labour-Market/Unemployment/Tables/press-month2.html）。

169 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－2022 年 1 月」（Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Januar 2022）16 頁（2022 年）。同ウェブサイト（https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=627730&topic_f=monatsbericht-monatsbericht）で閲覧可能。

170 連邦統計局 2019 年 8 月 12 日のプレスリリース（https://www.destatis.de/EN/Press/2019/08/PE19_301_132.html）によれば、2018 年の 15 歳から 24 歳までの若年者失業率は 6.2%（旧西独：5.8%、旧東独：8.6%）であり、過去 25 年間で最も低い数値となったとされる。なお、若年者失業率の最高記録は 2005 年の 15.2%である。

171 ヨアヒム・メラー「デジタル化とドイツ労働市場の発展」日本労働政策研究・研修機構（JILPT）ウェブサイト（https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2019/06/germany.html）（2019 年）。

172 職業訓練とは、変化する労働社会において、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

して、職業資格を取得していることが重視される[173]。そのため、職業訓練の修了に困難を抱える場合には、就労自体も困難となる可能性が高くなる。職業訓練においては、企業における実習期間と職業訓練学校での訓練が結び付けられており、訓練生は実習期間は企業で就労し、訓練後、実習先の企業に採用されることも多い。なお、近時、こうした形での職業訓練はではなく、職場と大学の訓練とを結び付けるデュアル学習プログラム（duales Studium）が増えている。すなわち、より教育レベルの高い者を対象に、個別企業に特化した訓練が行われる傾向がうかがわれる[174]。

一定の教育課程を修了していることもまた、就職する上で重要となる。事実、障害者の社会参加率が低い理由として、教育課程を修了している者の割合が低いこともその原因にあると指摘されている[175]。重度障害者のうち、大学入学資格を得ている（高校卒業試験（Abitur）に合格している）のは12%（障害のない者は28%）にとどまる。また、25歳から44歳の重度障害者のうち16%（障害のない者は4%）は、義務教育課程を終えていない。

１．３　新型コロナウイルスの感染拡大の影響と対応[176]

1.3.1　就業・失業の概況

ドイツの就業者数は、2021年平均で4,491万人である。コロナ前の2019年との比較では、36.3万（0.8%）の減少がみられるが、2021年春頃からは就業者数の増加がみられる（図表5-1）。社会保険加入義務のある就業に就いている者は3,380万人で、2020年と比べて1.4%、2019年と比べても1.2%増加している。もっとも、それ以前の経済成長率を前提とした場合に伸びていたはずの数値には届いていない[177]。

のスキル、知識及び能力（職業能力）を提供し、必要な実務経験の獲得を可能とするものと定義されている（職業訓練法1条3項）。

173　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〕。

174　ハインリヒ・シュテファン「ドイツの労働市場」日本労働研究雑誌693号33頁（2018年）。

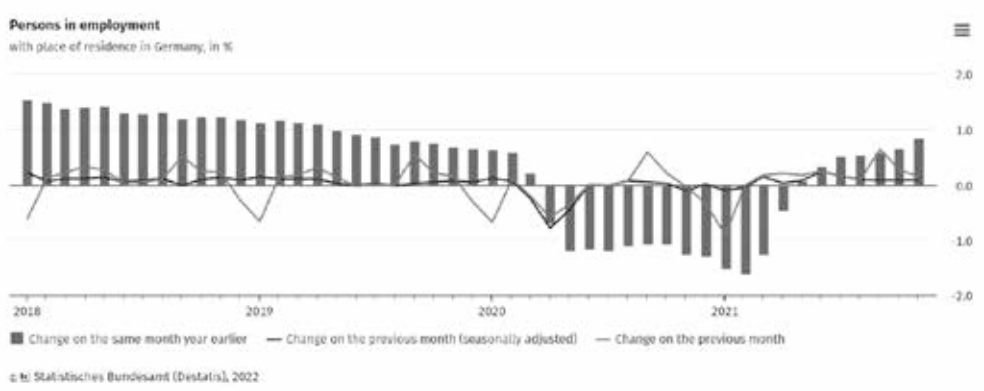
175　連邦統計局2021年5月18日のプレスリリース（https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2021/PD21_20_p002.html）参照。

176　2021年2月26日にThe Academic Network of European Disability Expertsのドイツの担当者であるSt.Gallen大学のAnne Rosken教授から質問用紙に回答頂く形で新型コロナウイルス感染拡大による影響に関し情報提供（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）を受けている。本文中の記述には、提供された情報をもとに行った追加調査の結果も含まれる。

177　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―2021年及び同年12月」42-43頁（2022年）。

【図表 5-1：就業者数の変化率】

棒グラフは前年の同じ月、折れ線グラフは前の月との比較を示している。



連邦統計局ウェブサイト

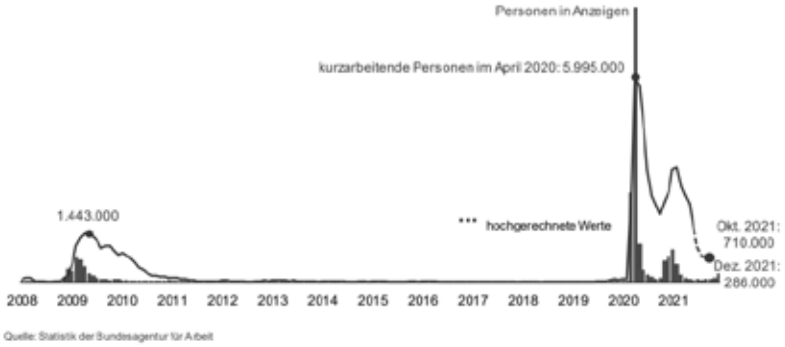
2021 年平均で、登録された失業者数は、約 261 万人であり、コロナ前の 2019 年と比べると 15%上回っているものの、2020 年と比べて 3%減少している。このうち、コロナの影響による失業者数は 33 万 9,000 人であり、2020 年の 42 万人より減少している。また、2021 年 12 月と 2020 年 12 月とを比べると、14%（378,000 人）の減少となっており、失業状況について，一定の改善がみられる[178]。こうした傾向は多くの州においてみられるが、ベルリン州では前年と比べて悪化している。年平均失業率は 5.7%（旧西ドイツ地域：5.4%、旧東ドイツ地域：7.1%）で前年より 0.2%低下しているが、コロナがなかった頃と比べると 0.7%増加している[179]。

総じて、コロナ危機の労働市場全体に対する影響は一定程度抑えられていると評価されている。ドイツには、経済的理由による操業短縮時に減少分の賃金を補填する操業短縮手当の制度[180]（日本の雇用調整助成金のモデルとなった制度）があるが、同制度の要件等を迅速

178 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―2021 年及び同年 12 月」48-49 頁。
179 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―2021 年及び同年 12 月」54 頁。
180 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（社会法典第 3 編 95 条以下）。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、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、支給要件が緩和され、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」とされていたものが、「10 分の 1 以上」に引き下げられるなどしている。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、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%（子がいる場合は 87%）の補填がなされることとされている。こうした特例は、2022 年 6 月 30 日まで延長されている。以上につき、連邦労働社会省 2022 年 3 月 31 日プレスリリース（https://www.bmas.de/DE/Corona/erleichtertes-kurzarbeitergeld.html）の他、JILPT ウェブサイトに掲載される国別労働トピック（https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/index.html）のうち、「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」（2020 年 3 月・ドイツ）「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%」（2020 年 6 月・ドイツ）、「コロナ禍の雇用維持策「操短手当」―金融危機との比較分析」（2021 年 9 月・ドイツ）等参照。また、川田知子

に緩和したことにより同制度が広く活用され、失業が回避されたことの影響があると考えられている[181]。操業短縮手当の申請状況は下記図表 5-2 の通りであるが[182]、リーマンショックに端を発した金融危機の時期のピークと比べてもかなり高く、それだけの数の雇用が維持されたことが確認できる。

【図表 5-2：操業短縮手当の申請状況】
棒グラフは申請された対象労働者数、折れ線グラフは実際の時短勤務者を示している。



連邦雇用エージェンシー「労働市場と職業訓練市場に対するコロナ危機の影響－2021 年 12 月」

失業者数・失業率については、既述のとおり、2021 年に改善の傾向がみられるものの、長期失業者の状況に注目すると、なお深刻な状況にある。失業者に占める 2021 年の長期失業者の割合は年平均で 55.0%であり、2020 年の 45.3%、2019 年の 45.0%と比較しても、増加していることがうかがわれる[183]。このことは、長期失業者が失業状態から抜け出しにくい状況にあることを示すものといえる。

「新型コロナウイルス禍における労働立法政策－ドイツにおける状況」労働法律旬報 1975・1976 号 71 頁（2021 年）、早津裕貴「ドイツにおけるコロナ禍と雇用維持に向けた方策の現状」法学セミナー66 巻 2 号 50 頁（2021 年）等参照。

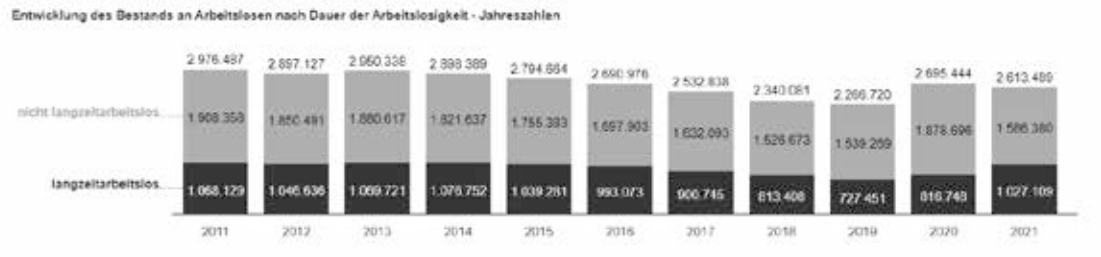
[181] この点に関しては、Werner Eichhorst/Ulf Rinne, IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring Germany (December 2020)も参照。労働経済学研究（Institute of Labor Economics, IZA）ウェブサイト（https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza__crisismonitor_countryreport_de_202012.pdf）。

[182] 連邦雇用エージェンシー「労働市場と職業訓練市場に対するコロナ危機の影響－2021 年 12 月」5 頁（2022 年）（Berichte: Arbeitsmarkt kompakt –Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt-Dezember 2021）同ウェブサイト（https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20726&topic_f=am-kompakt-corona）で閲覧可能。

[183] 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―2021 年及び同年 12 月」53 頁。

【図表 5-3：失業者に占める長期失業者数】

棒グラフの濃い色が長期失業者数を示しており、薄い色が長期失業者以外の失業者数を示している。



連邦雇用エージェンシーウェブサイト

失業者の属性別に分析した場合には、職業訓練を受けていない者の失業率が突出して高く 20.6%である。また、ドイツ人の失業率が 4.6%であるのに対し、外国人は 13.7%である。年齢別にみた場合に、15 歳～25 歳が 4.9%、25 歳～55 歳が 6.0%、55 歳～65 歳が 6.1%と高年齢になるほど失業率が高くなる[184]。

重度障害者の失業状況に着目すると、重度障害者を解雇するにあたり、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（社会法典第 9 編 168 条以下）があるためか、新型コロナウイルス感染拡大の影響をそれほど強くは受けていないとみられている[185]。もっとも、2021 年の重度障害者失業者数は年平均 2%増の 17 万 2,000 人であり、全失業者に占める割合は約 7%と 2020 年の 6%を上回っている[186]。重度障害者は一度失職すると再就職が困難であるため、今後の状況を慎重に見極める必要があるといえる[187]。

【図表 5-4：失業者数の推移】

	2017	2018	2019	2020	2021
全体	2,532,837	2,340,082	2,266,720	2,695,444	2,613,489
職業訓練を受けていない者	1,156,545	1,201,554	1,181,482	1,408,421	1,403,444
重度障害者	162,373	156,621	154,696	169,691	172,484

雇用エージェンシー「労働市場・職業訓練市場の月次報告―2021 年及び同年 12 月」

184 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―2021 年及び同年 12 月」50-51 頁。
185 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 2020/2021, S.7）においては、統合局に対する解雇の許可申請は、2020 年に 24,212 件と 2019 年の 22,436 件と比べて増加しているものの、懸念されていたほどの解雇の急増は確認されていないとある。
186 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―2021 年及び同年 12 月」51 頁。
187 インクルージョンの実現に向けて、宝くじ（ソーシャルロト）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「労働におけるインクルージョンの指標 2021」（https://www.aktion-mensch.de/inklusion/arbeit/zahlen-daten-fakten.html）においてもこの点について指摘がなされている。

1.3.3　職業訓練市場の動向と対応[188]

職業訓練市場においても、コロナ危機の影響が強くみられる。連邦雇用エージェンシーないしジョブセンターに登録された職業訓練枠は 2018/2019 年[189]には、2001/2002 年以降の最高値である 572,000 を記録したが、コロナ危機による影響で 2019/2020 年には 530,300、2020 年/2021 年には 511,300 に減少している。職業訓練先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（10 月 1 日時点）も 2018/2019 年は 511,800 人であったのに対し、2019/2020 年については、473,000 人、2020/2021 年には、433,500 人とコロナ危機の影響が認められる。なお、職業訓練枠と職業訓練を希望する者を比べると、枠の方が多い状況にあるといえるが、コロナ危機において、職業相談を受けるためのアクセスが制限され、オンラインによる代替サービスの提供も十分ではなかったことを踏まえると、ここでの登録者数と実際の希望者との間には乖離があるとの指摘がなされている。新規で締結された職業訓練契約は、2021 年 9 月 30 日時点までで 473,100 件で、前年の 467,500 件と比べて 1%上昇しているものの、2019 年の 525,100 件と比べると 10%減少している。

コロナ危機の影響により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、職業訓練生を受け入れ、一定の要件を充たした企業（特に中小企業）に対して助成を行う連邦プログラム「職業訓練ポストの保障（Ausbildungplätze sichern）」が開始されている[190]。すなわち、過去の受け入れ割合と同等の職業訓練生を受け入れた企業やその割合を増加させた企業については、新規に締結した職業訓練契約ごとに一定の助成金が支給される[191]。支給要件としては、当該企業が、コロナ危機により重大な影響を受けたこと、1 か月以上操業短縮が行われたか、あるいは、売上高が一定程度減少していることが求められる。

1.3.3　感染時や保育施設・学校施設閉鎖時の休業補償[192]

(1) 自身の感染等に伴う休業補償

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

---

188 以下の記述は、連邦雇用エージェンシー「職業訓練市場の状況」（Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt –Situation am Ausbildungsmarkt , November 2021）5-7 頁に基づく。同ウェブサイト（https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Ausbildungsmarkt/Produkte/Beliebte-Produkte-Nav.html）で閲覧可能。

189 職業訓練は通常、秋に開始され、翌年の夏までを 1 年度とする。

190 連邦雇用エージェンシーウェブサイト（https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/bundesprogramm-ausbildungsplaetze-sichern）。

191 2020 年 6 月 24 日から 2021 年 5 月 31 日までに開始された職業訓練契約については、契約 1 件につき 2,000 ユーロ（増加させた場合は 3,000 ユーロ）が 250 人未満の中小企業に支給されていたが、その後、要件が緩和されるとともに、支給額が増額され、2021 年 6 月 1 日から 2022 年 2 月 15 日までの期間に開始された場合、契約 1 件につき、4,000 ユーロ（増加させた場合には 6,000 ユーロ）が 500 人未満の中小企業に対して支給される。

192 緒方桂子「家族ケアを行う労働者の雇用と生活の保障：日本，ドイツ及び韓国における新型コロナウイルス危機下の家族ケアと仕事との両立」南山法学 45 巻 1 号 106-109 頁（2021 年）も参照。

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%が同規定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。

労働者が疾病により労働不能となった場合、使用者は最長 6 週間にわたり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 1 項）、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、使用者による賃金継続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、同 48 条 1 項）、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。

(2) 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、家庭内に他に面倒を見る人がいないために、12 歳未満の子又は援助が必要な障害者のケアに従事し、収入が減少した者に対し一定の補償金支払を予定している。補償期間及び金額は、年 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）。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も対象とする。

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）。看護手当は、子や援助が必要な障害者の看護のための給付であるが[193]、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）の支給が認められた。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（同条 2a 項）。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（働くことができたであろう）場合でも育児の必要がある場合には支給されうる[194]。

---

193 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。

194 連邦健康省 2021 年 1 月 5 日のプレスリリース（https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2021/1-quartal/anspruch-

２　障害者に対する雇用・就労支援

２．１　障害者

ドイツにおいて障害者は、障害の程度に応じて「重度障害者」とそれ以外の者に分けられる。また、重度障害者以外の障害者でも就労に困難を抱える場合には、重度障害者と同等の取扱いを受ける者として、重度障害者雇用法制の対象となることがある（2.1.1）。雇用義務制度等の対象となる「重度障害者」は増加傾向にあり、就労する者の数も増えている（2.1.2）。

2.1.1　障害者の定義／障害認定

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[195]。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[196]。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[197]。これは、こうした疾病が再発しやす

---

auf-kinderkrankengeld/faqs-kinderkrankengeld.html）。

195 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〕。

196 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。

197 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 である。

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[198]。

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[199]。

「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）[200]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[201]。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）。

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

198 女性の乳房喪失の場合の障害等級は片側で 30、両側で 40 とされている。他方、悪性の乳腺がんの手術後の治癒経過観察期間中（5 年間）は最低でも 50 となる。
199 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。
200 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）。
201 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。

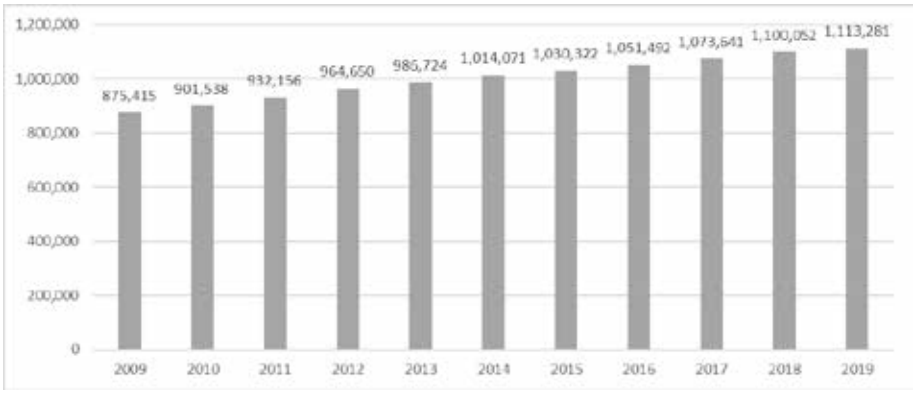
典第 3 編 19 条 1 項、同 2 項)。

2.1.2　統計

2019 年時点において、約 790 万人（7,902,960 人）が重度障害者認定を受けており、ドイツの人口の 9.5%に相当する。重度障害者の数は増加傾向にあり（2009 年は約 710 万人、2015 年は約 761 万人、2017 年は約 776 万人)、65 歳以上の高齢者が約 57%を占める。

障害の原因は、89.4%が私傷病であり、3.3%が生来の障害、0.7%が職業病や労災事故による障害である。主な障害の種別としては、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[202]。

【図表 5-5：雇用される障害者数の推移】



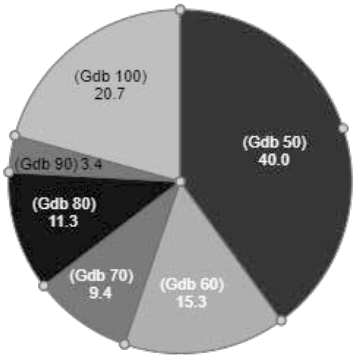
連邦雇用エージェンシーウェブサイト

15 歳～65 歳までの就労可能年齢にある重度障害者は約 324 万 3,000 人であり、雇用される者の数は、2019 年時点で約 111 万人に上る。

就労可能年齢にある重度障害者の障害の程度としては、障害等級（GdB）50 の者が約 4 割、障害等級 100 の者が約 2 割である[203]。

[202] 連邦統計局ウェブサイト（https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Behinderte-Menschen/_inhalt.html;jsessionid=76CFC76C83755F29066287786FFEB8CE.live742)。
[203] 連邦雇用エージェンシー「障害者の労働市場」（Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung – Deutschland (Jahreszahlen)）（2020 年)。同ウェブサイト（https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1523092&topic_f=analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte）参照。

【図表 5-6：障害の程度の割合】



連邦雇用エージェンシーウェブサイト

２．２　障害者の就労支援に関わるアクター

ドイツにおける障害者の就労を支えるアクターのうち、行政機関としては、連邦雇用エージェンシーやジョブセンター（2.2.1）、統合局（2.2.2）等がある。連邦雇用エージェンシーは職業紹介の他、障害者に対するリハビリテーション給付を担当し、統合局は、重度障害者や使用者に対する支援等を連邦雇用エージェンシーと連携しながら行う。次に、統合専門サービスセンター（2.2.3）は、統合局から委託を受けて、伴走型支援を必要とする重度障害者やその雇用主である使用者の支援を行う。

次に、重度障害者の就労の場としては、通常の企業での就労が困難な障害者の雇用を目的とする包摂事業所（2.2.4）や一般労働市場（包摂事業所を含む）での就労が困難な重度障害者に対し、福祉給付として就労の機会を提供する障害者作業所（2.2.5）がある。

2.2.1　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 155 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 301 のジョブセンターを設置している[204]。

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（労働生活参加給付の支給）や失業手当Ⅱの給付も任務とする。社会法典第 2 編に基づく給付は、連邦雇用エージェンシー（ないし雇用エージェンシー）の他、ジョブセンター（自治体事業者ないし自治体と共同で設置する機関）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）[205]。

---

[204] 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。
[205] 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、

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は、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（社会法典第 2 編に基づく申請をし、給付を受けている者）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[206]としても位置付けられ（社会法典第 9 編 6 条 1 項 2 号、5 条 2 号、3 号）、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 184 条）。また、異なる領域にまたがるリハビリテーション給付の提供が必要となる場合には、複数のリハビリテーション担当機関が切れ目ない支援を実現するべく、参加計画（Teilhabeplan）の策定が求められる（同 19 条）。なお、2021 年 6 月 9 日に制定された（障害者の）参加強化法（Teilhabestärkungsgesetz）による社会法典第 9 編の改正により、障害のある生活困窮者との関係では、参加計画策定にあたって、ジョブセンターを関与させることが規定された。これにより、社会法典第 9 編に基づく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参加給付の双方による支援が切れ目なく行われることが期待される。

2.2.2　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、無期雇用だけではない。有期雇用やパートタイム雇用も援助の対象となるが、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金銭給付も含まれる（同 185 条 3 項）。重度障害者に対する金銭給付の内容は多様であり、そこには、就労に必要な機器の導入や支援員（Arbeitsassistanz）の雇用にかかった費用、職業上必要な知識や能力を保持・開発するための措置への参加費、障害に適した住居の改修費等が含まれる（同 185 条 3 項 1 号、同 5 項）。なお、使用者に対する金銭給

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〕。

206 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）。

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[207]。ドイツの各州に少なくとも 1 以上の統合局が設置されており、統合局及び中央公的扶助局の連合会（Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, BIH）の下に置かれている。また、包摂局（Inklusionsamt）という名称を用いる機関もあるが、統合局との間で役割に違いはない。

2.2.3　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を支える重要な役割を果たすのは、統合専門サービスセンターである。2020 年には、ドイツ全土で 1,237 の窓口を持つ 213（2019 年：192）の統合専門サービスセンターのネットワーク（約 1,750 人の専門職が従事）が、59,600 人（2019 年：62,400 人）の障害者に対して支援を行っている[208]。

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）、伴走型支援（begleitende Hilfe）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）。統合専門サービスセンターは、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）。

なお、2021 年に制定された参加強化法は、使用者のためのワンストップ相談窓口（Einheitliche Ansprechstellen）を新たに設けることとしており、統合専門サービスセンター等がこの役割を担うことが予定されている。統合局は、企業と近い位置にいる、専門性を有する第三者等と協働しつつ、この窓口がドイツ全土において設けられるよう努めることとされている（同 185a 条）。

2.2.4　包摂事業所（Inklusionsbetrib）

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[209]。包摂事業所はこれまで増加傾向にあり、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た[210]。2020

[207] 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。
[208] 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 2020/2021, S.7）。
[209] 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）。
[210] BIH, Jahresbericht 2019/2020, S.21.

年にはやや減少し、945 となっているが、就労する重度障害者数は 13,590 人である。包摂事業所で働く重度障害者のうち、精神障害者の割合は 27%、知的障害者の割合は 27%、その他の障害者の割合が 46%となっている[211]。

包摂事業所との間で重度障害者が締結するのは通常の雇用契約であり、包摂事業所もまた一般労働市場に位置づけられる。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[212]。

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%を超えてはならない（同条 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[213]。なお、2016 年 12 月 23 日の連邦参加法制定に伴う社会法典第 9 編の改正以降、上記雇用割合に精神疾患者も算入することも認められる。改正の背景には、精神疾患者が障害認定を受けたがらないことや精神障害の認定が困難であるといった事情がある[214]。

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[215]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[216]。2020 年に統合局から包摂事業所に対してなされた助成の総額は、1 億 1,800 万ユーロであり、全体の 62%に当たる 7,300 万ユーロが就労に特に困難を抱える重度障害者を雇用することにより生じる特別な負担の調整のための助成に充てられている。ここには、いわゆる賃金補填手当と呼ばれる、対価に見合わない労務給付の補填に対する手当や障害者支援員の人件費等に充てられる。全体の 14%に当たる 1,600 万超ユーロは、就労場所等の建築や拡張、設備の現代化に、200 万ユーロが経営上の助言に充てられている[217][218]。費用補填の趣旨の助成については、重度障害者を雇用しなければ生じな

---

211 BIH, Jahresbericht 2020/2021, S.21.

212 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

213 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。

214 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。

215 2019 年 1 月 29 日に 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）を受賞している小規模企業 Michael Görner 有限起業家会社の Michael Görner 社長に聞き取り調査を実施した。7 名の従業員のうち、6 名が重度障害者である同企業は、包摂事業所として助成を受ける準備途上であり、全ての障害者に適した職場環境を整備するため、実際に雇用している従業員にその対応を必要とするものがいるか否かに関わらず、バリアフリー対応や専門職の雇用等を行うことを検討しているとのことであった。

216 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)）。

217 上記の他、2020 年には、「健康と継続訓練への報償」として 15 万ユーロが統合局から包摂事業所に支払われている。以上につき、BIH, Jahresbericht 2020/2021, S.23.

218 なお、2016 年から 2019 年まで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

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、2016 年改正により、精神疾患者が算入されたことに伴い、週 12 時間に引き下げられている（同 185 条 2 項 3 文）。

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

（1）概要

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[219]。障害者作業所の設置団体（または運営団体）は 2020 年時点で 684 団体（各施設は 2,971 か所）あり、315,680 人（職業訓練部門：29,315 人、労働部門：266,812 人、ケア部門：19,544 人）の重度障害者が利用している[220]。なお、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は、知的障害者が 75%、精神障害者が 21%、身体障害者が 4%である[221]。

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）[222]。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障害の種類・程度を問わず広く受け入れをする義務があるが（同 220 条）、自傷・他害のおそれがある場合には拒否できる。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ようである[223]。

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

所へ」においては、約 1 億 5,000 万ユーロが投じられ、包摂事業所において新規雇用の創出のために充てられた。2019 年末までに 566 の事業所が同プログラムから助成を受け、2,766 の新規ポスト（雇用枠・職業訓練枠）が創設された。同プログラムの評価については、連邦労働社会省「研究報告書 578 号：プログラム『包摂イニシアティブⅡ－全ての人を事業所へ』の枠組み下における包摂事業所への助成と既存の助成制度の評価－最終報告書」（2021 年 4 月）（Forschungsbericht 578, Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums–Schlussbericht–, 2021 April）参照。連邦労働社会省ウェブサイト（https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-578-foerderung-inklusionsbetriebe.pdf;jsessionid=C277E9F96C25E2CAA8B20671772CC44C.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3）で閲覧可能。同報告書においては、「包摂イニシアティブⅡ―全ての人を事業所へ」による助成が新規雇用創出に充てられたことにより、既存の助成が雇用の保持に充てられたことや助成額の増額が就労困難な障害者の雇用数増加に影響すること等が指摘されている。

219 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）。

220 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（2021 年 6 月 17 日更新）。

221 BAG WfbM, Jahresbericht 2020,S.37. BAG WfbM ウェブサイト（https://www.bagwfbm.de/publications）で閲覧可能。

222 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。

223 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。

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。

障害者作業所においては、職業訓練部門と労働部門がある。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。この他、障害者作業所によっては、看護や介護を必要とする者を対象にケア部門（生活介護に相当する）を置く場合もある。ここでも就労に向けたオリエンテーション等がなされる場合がある。

就労開始にあたっては、原則 3 か月間の入所手続において適性を見極めた後、職業訓練部門ないし労働部門に配置される。通常 1〜2 年間の職業訓練部門での就労を経た後に同一又は別の障害者作業所内の労働部門に移る場合もあれば、民間企業で働いていた者が中途障害者となり、職業訓練部門を経ずに労働部門に入る場合もある。就労にあたっては、障害者作業所との間で作業所契約が締結される。ここで定めるべき内容については、作業所規則において規定される。

(2) 労働関係法令の適用と工賃

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、労働安全衛生や年次有給休暇に係る労働保護法の適用を受け、作業所との間で生じた紛争は労働裁判所での審査の対象となりうる（社会法典第 9 編 221 条 1 項)。もっとも、そもそも障害者作業所をはじめとする職業リハビリ施設で給付を受ける者に対しては、リハビリ給付としての要請に反しない限りにおいて、人格権保護（個人情報保護、プライバシー保護、ハラスメント禁止)、職場における差別禁止、労働者の賠償責任の制限や労働者保護法（労働時間、産前産後休業、安全衛生、疾病時の賃金継続支払）の適用、年次有給休暇の付与が予定される（同 52 条)。そのため、職業訓練部門で働く者についても労働法的な保護は一定程度及ぶことになる。

他方、最低賃金法については、職業訓練部門・労働部門のいずれにおいても適用されない。これに対し、障害者作業所の利用者である重度障害者との関係で、常設の従業員代表制度について定める事業所組織法の適用はないが、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を組織すべきことが義務付けられている（同 222 条）[224]。

入所手続・職業訓練部門で就労する重度障害者の訓練報酬は、2019 年 7 月末までは、1

[224] なお、障害者作業所には、解雇にあたって合理的理由を必要とする解雇制限法の規制は及ばないが、受入義務があることとの関係から、利用契約の解約も制限的に解釈されうる。

年目につき月 67 ユーロ、2 年目には月 80 ユーロとされてきた。もっとも、2019 年 8 月以降は月 117 ユーロに、2020 年 8 月以降は月 119 ユーロに引き上げられている。労働部門で就労する重度障害者に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報酬金額と同額の月 80 ユーロとされてきたが、2023 年 1 月以降、月 119 ユーロへの引上げが予定されている[225]。

これらの工賃（固定給＋割増給）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）。2019 年の平均月工賃額は 207 ユーロである[226]。低工賃の問題に関しては、現在、障害者作業所で働く重度障害者の収入状況を改善するべく、「透明で持続可能で未来志向の工賃制度」の構築に向けた検討が開始されている[227]。

(3) 認定制度

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制度がある（社会法典第 9 編 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）等作業所規則第 1 章所定の要件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[228]。

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

---

225 なお、経過措置として、2020 年 1 月からは 90 ユーロ、2021 年 1 月からは 99 ユーロ、2022 年 1 月からは 109 ユーロ、2023 年 1 月からは 119 ユーロとして段階的な引上げが行われている。

226 BAG WfbM ウェブサイト（https://www.bagwfbm.de/page/entgelte_und_einkommen）

227 2019 年に CDU/CSU 及び SPD の連邦議会議員から成るグループによって、障害者作業所やその連合体の関与の下、工賃制度に関する問題について検討されるべきであるとの決議がなされ、連邦労働社会省は学識経験者等から成るワーキンググループを設置している。なお、最終報告書は 2023 年にまとめられる予定である。BAG WfbM, Jahresbericht 2020, S.14-17.

228 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。

体制や経営状況の報告は毎年行うことが求められる[229]。

(4) 障害者権利条約への対応

ドイツは、2007 年 3 月に障害者権利条約に署名し、2009 年 2 月 24 日に条約を批准している[230]。2015 年 4 月 27 日に示された障害者委員会の最終見解では、障害者権利条約 27 条（労働及び雇用）に関し、「直ちに実施可能な出口戦略及びタイムラインにより、あるいは、一般労働市場での公的・私的部門における雇用に対するインセンティブ付与を通じて、作業所を段階的に廃止する」ことが勧告された。これを受けて、2016 年 6 月には「障害者権利条約のための国内行動計画 2.0（NAP 2.0）」[231]が策定され、連保参加法の制定をはじめとする法改正等が順次なされている。この NAP2.0 では、一般就労促進が政府の第一目標であるとしつつ、障害者作業所の存在意義を認め、そこで働くことを希望する障害者の選択肢を狭めることは適切でないとの連邦政府の見解が示されている。ドイツは 2019 年 9 月に、障害者の権利の実現状況について第二次・第三次合併のナショナルレポート[232]を報告しているが、その中では、連邦参加法により導入された「労働のための予算」（2.4.3 (3)）により、2018 年 1 月 1 日以降、約 1,800 人が障害者作業所から一般就労へ移行したとの記述がある。ドイツは早ければ 2023 年 3 月から障害者権利委員会によって再び審査・評価されることが予定されている。

２．３　障害者雇用に関する基本的な制度

ドイツの障害者雇用を支える基本的な仕組みとしては、差別禁止や適切な措置の実施（合理的配慮の提供）に係る規定の他、雇用義務制度がある。雇用義務制度の下、統合局は、法定雇用率未達成企業から調整賦課金を徴収するが、これは各種の給付や合理的配慮の提供としてなされる措置に対する助成の原資となる。

2.3.1　差別禁止と合理的配慮

(1) 経緯

社会法典第 9 編 164 条は、雇用の場面における障害を理由とする差別禁止といわゆる合

---

[229] 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。

[230] 以下の記述は、内閣府ウェブサイト（https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h29kokusai/h1_01_10.html）の他、障害者権利条約の履行についてモニタリングを行っているドイツ人権機関ウェブサイト（https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/staatenberichtsverfahren）に基づく。

[231] NAP2.0 は、2011 年の最初の国内行動計画をベースとするが、13 の行動分野で 175 の施策を含んでいる。連邦労働社会省ウェブサイト（https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Nationaler-Aktionsplan/nationaler-aktionsplan-2-0.html）。

[232] BMAS, Combined Second and Third Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, S.49.

理的配慮（適切な措置）の提供義務について規定をおく[233]。これらの規定は、2000 年 11 月 27 日の 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））を踏まえて制定されたものである。また、2006 年には、「人種、出自、性、宗教、又は、世界観、年齢、性的アイデンティティ」を理由とする不利益取扱いを広く禁止する一般平等取扱法（Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz）が制定・施行されている。同法制定の背景としては、上記 EC 指令やその他の 3 つの EC 指令の他、ドイツ国内において、障害者の失業率が高いことや障害者が他のグループからの嫌がらせを受けることが多いという社会実態がある。

(2) 差別禁止と適切な措置

社会法典第 9 編 164 条は、使用者は障害を理由として重度障害者を不利に取り扱うことを禁止する。なお、詳細については、一般平等取扱法の方で規定される。以上の他、「障害」を理由とする差別は、基本法においても禁止されている[234]。

使用者は、適切な措置（geeignete Maßnahmen）によって、事業所や職場で定められた数の重度障害者ができるだけ継続的に障害に適した就労ができるようにしなければならない（社会法典第 9 編 164 条 3 項）。また、重度障害者は使用者に対して、①自身の能力と知識を可能な限り活用し発展させられるような就労を提供すること、②キャリアアップを促す企業内の職業訓練において優先的な配慮をすること、③企業外の職業訓練への参加を期待可能な範囲で容易にすること、④障害に適した施設と職場の整備を行うこと（特に事故のリスクを考慮した事業所施設、機械・器具、労働ポスト・労働環境・労働組織・労働時間の編成を含む）、⑤必要な技術的援助のある職場を整えることを請求することができる。ただし、これらの措置が使用者にとって期待不可能であったり、不相当な負担を課す場合には、この限りではない。もっとも、このうち、①、④、⑤については、連邦雇用エージェンシーや統合局が助成することが予定される（同 4 項）。上記に加え、使用者は、重度障害者が障害の種類・程度を理由として短時間しか就労できない場合、統合局の支援を受けるなどして、パートタイムでのポストを創設することを促進するものとされる（同 5 項）。

2.3.2　雇用義務制度

(1) 概要

ドイツにおいても、日本と同様、雇用義務制度が存在する[235]。雇用義務制度の下、年平均

---

233 以下については、高橋賢司「第 5 章　ドイツにおける障害差別禁止と『合理的配慮』をめぐる動向」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』129 頁以下（2012 年）等。

234 ドイツ基本法 3 条 1 項は、法の下の平等について定めるが、同条 3 項は、「何人もその障害を理由として不利益な取扱いを受けることがあってはならない」と規定する。同規定は、1994 年 10 月 27 日の基本法改正により挿入されたものである。

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

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）。

(2) 雇用率の達成状況

重度障害者のうち、7 割は民間で、3 割は公的部門で雇用されており、それぞれの平均実雇用率は下記のとおりである[236]。

【図表 5-7：実雇用率の推移】

年	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
全体	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.6%	4.6%	4.6%
民間	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%
公的部門	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.4%	6.4%	6.4%

連邦雇用エージェンシーウェブサイト

2020 年時点において、雇用義務を負う 173,326 の使用者（民間は 161,640）のうち、133,379 の使用者が雇用率未達成であり、このうち 44,793 は 1 人も雇用していない状況にある。規模別にみると、10 万超のポストを抱える 9 つのコンツェルン企業における平均実雇用率が 6.4%であるのに対し、500～1000 未満のポストを持つ使用者における実雇用率が 4.6%、250～500 未満は 4.2%、60～250 は 3.7%、40～60 は 3.0%、20～40 は 2.8%となっており、小規模になるほど実雇用率が低くなる傾向がうかがわれる[237]。

(3) カウントの方法

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（社会法典第 9 編 158 条 1 項 1 文）。18 時間未満のパートタイムのポストや 8 週間以下の期間の定めのあるポストは「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

[236] 連邦雇用エージェンシー「障害者の労働市場」（Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung - Deutschland (Jahreszahlen)）（2020 年）。同ウェブサイト（https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1523092&topic_f=analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte）参照。

[237] 連邦雇用エージェンシー「就業する重度障害者」（2020 年）（Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX) - Deutschland, West/Ost und Länder (Jahreszahlen)）。同ウェブサイト（https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1262946&topic_f=bsbm-bsbm&dateOfRevision=200312-202012）参照。

2 項)。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[238]）、②就労に際し、通常の範囲を超えるコストが必要となる者、③ごくわずかな（通常の給付の 3 分の 2 以下の[239]）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[240]。作業所から移行してきたばかりの重度障害者、あるいは、障害の種類・程度等の理由により短時間就労を余儀なくされる重度障害者も複数カウントの対象となる（同 159 条 1 項)。

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

なお、2019 年時点において、雇用義務制度の下のカウント対象となっている重度障害者及び同等取扱い者数は 1,133,281 人であったが、2020 年時点は 1,110,717（重度障害者 903,323 人、同等取扱者 199,092 人、職業訓練生 7,681 人）であり、同等取扱者の増加に対し、重度障害者と職業訓練生が減少している。このうち、1 カウントされている重度障害者等は 1,092,462 人、2 カウントは 8,032 人、3 カウントは 2,523 人、4 カウントは 16 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 7,621 人、3 カウントされている職業訓練生は 60 人である[241]。

(4) 調整賦課金制度とその使途

法定雇用率を達成していない使用者は、調整賦課金を支払うことが義務付けられる。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

238 Neumann/Pahlen/*Greiner*/Winkler/Jabben, SGB IX, 14. Auflage 2020,§155 Rn.4.
239 Neumann/Pahlen/*Greiner*/Winkler/Jabben, SGB IX, §155 Rn.6.
240 Neumann/Pahlen/*Greiner*/Winkler/Jabben, SGB IX, §159 Rn.6.
241 以上につき、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))。

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[242]。統合局が運営に用いる調整賦課金（約 5 億 8,300 万ユーロ）は、使用者に対する給付（2 億 1,200 万ユーロ）、包摂事業所に対する給付（1 億 1,800 万ユーロ）、統合専門サービスセンターに対する給付（1 億ユーロ）、重度障害のある労働者に対する給付（5,600 万ユーロ）、労働市場プログラム（4,200 万ユーロ）、啓発・教育活動（600 万ユーロ）等に対して用いられる（括弧内の数値は 2020 年のもの）[243]。また、調整金の一部は、障害者作業所や居住施設等に対しても給付される（3,100 万ユーロ。内作業所に対しては、1,750 万ユーロ）。もっとも、この助成は他の給付よりも劣後的な位置に置かれており（重度障害者調整賦課金規則 14 条）、その給付割合もバイエルン州やバーデンヴュルテンンブルク州を除くほとんどの州において、極めて低い割合に留められている[244]。

２．４　就労支援に関わる各種の給付

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。

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。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）。

以下では、職業訓練及び職業リハビリテーション（2.4.1）と支援付き就労（2.4.2）、障害者を雇用する使用者に対する経済的インセンティブの付与（2.4.3）に関する仕組みを概観する。

2.4.1　職業訓練及び職業リハビリテーション

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

242 BIH, Jahresbericht 2020/2021, S.15.
243 BIH, Jahresbericht 2020/2021, S.8.
244 BIH, Jahresbericht 2020/2021, S.8.

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、その他の職業訓練施設（職業訓練法 2 条 1 項 3 号）の役割が重要となる。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）[245]。

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[246]。

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

この他の同等の職業リハビリテーション施設としては、障害者作業所の他、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（mbReha））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は行われていない[247]。

職業トレーニングセンター（BTZ）[248]は、主に精神疾患者や精神障害者等の職業への復帰等を支援する施設であり、作業療法士、教育学や心理学の専門家、ソーシャルワーカー等の専門家が関与し、アセスメントやこれに基づく支援計画の策定、本人の負荷耐性や適性を確認する目的でなされる職業オリエンテーションやワークトライアル（Arbeitserprobung）、センター内での職業上必要なスキルの習得、企業実習やインターンシップ、就職後における 6 か月間の定着支援等を行っている[249]。

---

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

246 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。

247 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。

248 BTZ は、職業領域別の作業訓練と心理社会的支援を並行して行うことにより、精神疾患に特化したトレーニングを行う施設であり、1980 年にハイデルベルクの BFW から分離する形で初めて設立されたものである。現在、BTZ 連合会傘下にある BTZ は 23 施設である。BTZ 連合会ウェブサイト（https://www.bag-btz.de/die-bag-btz/）参照。

249 REHADAT ウェブサイト（https://www.rehadat-bildung.de/wiedereinstieg/beruflicher-neustart/berufsvorbereitung-und-grundausbildung/berufliche-trainingszentren-fuer-psychisch-behinderte-menschen/）及び BTZ 連合会ウェブサイト（https://www.bag-btz.de/berufliches-training/）。

精神疾患者のためのリハビリ施設（RPK）は、特に重度の精神障害者を対象として、医師や看護師、作業療法士、教育学・心理学の専門家、ソーシャルワーカー等の連携の下、医学的リハビリテーションと職業リハビリテーション、社会心理的リハビリテーションを一元的に提供することにより、障害者の社会復帰を目指すことを目的とする施設である。労働生活参加を目的とした支援としては、職業適性分析やワークトライアル、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。また、10～50 人を定員とする小規模施設である点も同施設の特徴である[250]。

医学的・職業的リハビリ施設（mbReha）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者であるが、障害・疾病の種別は問わない。職業リハビリテーションの他、医学的リハビリテーション、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 フェーズ）と職業リハビリテーション（第 3 フェーズ）との間を繋ぐ第 2 フェーズ施設（Phase-II-Einrichtungen）とも呼ばれる。職業リハビリテーションとしては、職業適性分析やワークトライアル、職業準備や適応に向けた援助等がなされる[251]。

2.4.2　支援付き就労（Unterstützte Beschäftigung）

支援付き就労は、特別な支援に対するニーズを持つ障害者（特別支援学校の卒業生や通常の職業訓練が困難な障害者等）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り（社会法典第 9 編 55 条参照）、障害者作業所ではなく一般労働市場における就労を実現しようとするものである[252]。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[253]。

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、個別的な企業実習（individuelle betriebliche Qualifizierung）が行われる（同 49 条 3 項 3 号）。そこでは、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。第 2 段階においては、実習先企業との間で社会保険加入義務のある労働契約が締結されることが予定され、必要に応じて、

[250] REHADAT ウェブサイト（https://www.rehadat-bildung.de/wiedereinstieg/beruflicher-neustart/berufsvorbereitung-und-grundausbildung/reha-einrichtungen-fuer-psychisch-kranke-menschen-rpk/）、RPK 連合会ウェブサイト（https://www.bagrpk.de/ueberuns/）。
[251] REHADAT ウェブサイト（https://www.rehadat-bildung.de/wiedereinstieg/beruflicher-neustart/berufsvorbereitung-und-grundausbildung/medizinisch-berufliche-rehabilitationseinrichtungen/）、mbReha 連合会ウェブサイト（https://www.mbreha.de/wir-fuer-fachinteressierte/medizinisch-berufliche-rehabilitation-phase-ii）。
[252] BIH ウェブサイト（https://www.bih.de/integrationsaemter/medien-und-publikationen/fachlexikon-a-z/unterstuetzte-beschaeftigung/）。
[253] この点につき、福島・前掲論文・季労 235 号 50 頁以下も参照。

労働関係を安定化させたり、危機時の介入を行う定着支援（伴走型支援）が行われる。支援期間は個々の障害者のニーズに応じて異なりうるが、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[254]。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。

2.4.3　使用者に対する経済的インセンティブ

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[255]。

(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[256]。

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

---

254 BIH ウェブサイト（https://www.bih.de/integrationsaemter/medien-und-publikationen/fachlexikon-a-z/unterstuetzte-beschaeftigung/）。

255 廣田・前掲論文社会保障法 27 号 88 頁。

256 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）。

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

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[258]。

(2) 統合局による給付

統合局は週 15 時間以上就労している重度障害者を雇用する使用者（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、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

[257] 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。

[258] Gagel/*Nebe*, SGB II / SGB III, SGB III, 2020, §46 Probebeschäftigung und Arbeitshilfe für behinderte, Rn.17.

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[259]。

2020 年時点において、包摂事業所を除く使用者への給付（2 億 1,253 万ユーロ）のうち、1 億 7,351 万ユーロ（41,584 件）が③通常の範囲を超える負担に対する給付、2,753 万ユーロ（8,234 件）が②障害に適した設備の導入に対する給付、1,054 万ユーロ（1,469 件）が①新たなポストの創設に対する給付に充てられている[260]。

(3) 労働のための予算（Budget für Arbeit）

以上で挙げた連邦雇用エージェンシー・統合局による賃金補填手当とは別に、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ある（社会法典第 9 編 61 条）[261]。この制度は、連邦参加法により 2018 年 1 月以降に導入された制度である。

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[262]。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、伴走型支援にかかる費用（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、伴走型支援として、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ことも認められる。

---

259 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).

260 BIH, Jahresbericht 2020/2021, S.19.

261 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においては、2018 年 1 月に導入された同制度の評価を行うには早すぎるとしつつ、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た。

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

(4) 職業訓練のための予算（Budget für Ausbildung）

労働のための予算をモデルとして、2020 年 1 月以降、職業訓練報酬等や職業訓練に対する伴走型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（社会法典第 9 編 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[263]。なお、2021 年 6 月の参加強化法により、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も広げている[264]。これも一般労働市場における就労を促進する施策の 1 つといえる。

２．５　新型コロナウイルス感染拡大の影響

新型コロナウイルスの感染拡大は、障害者の就労の場にも影響を及ぼしている。以下では、特に、各種調査結果から明らかとなった包摂事業所（2.5.1）と障害者作業所への影響（2.5.2）を確認し、事業所に対してなされた財政的支援等（2.5.3）を概観する。

2.5.1　包摂事業所への影響

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、その上部団体であり、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アンケート調査の結果によれば[265]、今後 6 か月間の資金繰りの状況について、「問題ないとみている」包摂事業所は 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[266]。もっとも、図表 5-8 にみられるように、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）[267]。

---

263 BT-Drucksache 19/13399, S.36.
264 連邦労働社会省ウェブサイト（https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/teilhabestaerkungsgesetz.html）。
265 FAF「包摂事業所に対するコロナ禍の影響に関する第三次アンケートードイツ全土の結果」（3. Umfrage über die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Inklusionsbetriebe-Bundesweite Ergebnisse）（2020 年）。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。
266 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、FAF, a.a.O., S.14）。
267 FAF, a.a.O., S.13.

【図表 5-8：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）】

	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

FAF が実施したアンケート調査結果に基づく

他方、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) [268]。なお、包摂事業所では重度障害者との間で雇用契約を締結しているため、雇用保険の被保険者としての要件を充たした場合には通常の労働者と同様、操業短縮手当の支給対象となる。

2.5.2　障害者作業所への影響

障害者作業所においては、特に、「立入り禁止令」（いわゆるロックダウン）による影響が指摘される。ドイツリハビリテーション協会（DVfR）が 2020 年 11 月から 12 月にかけて実施した調査の結果によれば[269]、障害者作業所に通所する重度障害者 128 名中 124 名

[268] 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（FAF, a.a.O., S.14)。

[269] DVfR「SARS-CoV-2 パンデミックの時代における参加とインクルージョン-効果と課題」（Teilhabe und Inklusion in Zeiten der SARS-CoV-2-Pandemie – Auswirkungen und Herausforderungen）（2021 年)。同調査は連邦労働社会省と連携の上で実施されている協議プロセスの一環として行われたものである。調査では、サービス事業者の他、障害当事者を含む多様なアクター（①障害者、長期罹患者、②その親族、③障害者の参加を支援する施設、事業者、④施設、事業者の上部団体、⑤給付担当行政機関、⑥市民団体、専門家を対象としている。ドイツリハビリテーション協会ウェブサイト（https://www.dvfr.de/arbeitsschwerpunkte/projektberichte/）で閲覧可能。なお、下記の調査結果は、様々な領域にわたる上記調査のうち、「第 2 部報告書：労働生活（職業リハビリテーションを含む)」（2021 年 6 月）（2.Teilbericht: Arbeitsleben (einschl. beruchlicher Rehabilitation)）に基づくものである。DVfR ウェブサイト（https://www.dvfr.de/fileadmin/user_upload/DVfR/Downloads/Projektberichte/Konsultationsprozess-Berichte-6-2021/2_Teilbericht_Arbeitsleben_bf.pdf）で閲覧可能。

（96.9%）が作業所の一時閉鎖を経験している。111 例中 73 例（65.8%）では、閉鎖期間中も一定の利用者に対して緊急支援が行われたようである[270]。また、事業所調査（回答事業所 : 175）によれば、作業所閉鎖中のサポートとして、93%の回答事業所で職員による連絡・相談受付を行い（162）、69%の事業所でグループホームでの就労機会の提供（121）、49%で家庭訪問（85）が実施されている[271]。なお、重度障害者 127 名中 125 名（98.4%）が、調査時点には作業所は再開していると回答し、121 人中 105 人（86.8%）が通所していると回答しているが[272]、業務内容が変化したり（50 人）、スポーツ・合唱といった追加的なサービスがなくなる（75 人）などしたようである[273]。

障害者作業所に対する影響としては、上記のような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ということもあるが、製品を販売していた市場が一部崩壊したことで売上を上げることが困難になったことも指摘されている。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、コロナ危機において、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、連邦労働社会省が統合局から受け取る 20%の基金のうち、10%分については、工賃額の減額分の補填を目的として州の統合局に還付することとした（2021 年も同様の対応が取られている）[274]。もっとも、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[275]。なお、障害者作業所で働く重度障害者は雇用契約を締結しておらず、雇用保険の被保険者ではないため、操業短縮手当の支給対象とはされていない。

2.5.3　事業者に対する財政的支援

2020 年 3 月以降、経営的に苦境に立たされている事業者（特に中小事業者）に対する財政支援策が段階的に講じられてきており[276]、包摂事業所や障害者作業所もまたその対象と

---

270 DVfR, 2.Teilbericht, S.19-20.
271 DVfR, 2.Teilbericht, S.21.
272 通所しているとの回答割合が、作業所が再開しているとの回答割合に比べて低い背景には、感染への不安から障害者が通所を控えている可能性があると推測される。
273 DVfR, 2.Teilbericht, S.20.
274 連邦労働社会省 2020 年 6 月 17 日のプレスリリース（https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/hilfen-fuer-werkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung.html）。これにより、2020 年には 7,000 万ユーロが還付されることとなった。2021 年にも同様の対応がとられ、5,700 万ユーロが還付されることとされている（Bundesrat Drucksache 399/12）。
275 Dr. Anne Rosken 教授の情報提供に基づく。
276 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、経済的困難に陥った従業員 10 人以下の企業に対し、9,000～1 万 5,000 ユーロの一括給付がなされた。また、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）も行われた。以上の他、新型コロナウイルスの影響により売上額が一定割合以上減少している中小企業に対

されている[277]。特に、包摂事業所や障害者作業所等の障害者の社会参加を可能とする企業・団体への支援としては以下のものが挙げられる。

まず、2020 年 3 月 27 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）が制定され、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、行政からの給付を継続す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[278]。

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）」を設けた[279]。

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、障害者作業所を含む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、統合局を通じて、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）に対する支援を行うこととした。

2.5.4　今後の課題

コロナ危機において更に拡大したデジタル化により、障害を有する者にとって就労機会が拡大したり、より柔軟な就労支援サービスを受けることができるケースがある一方で[280]、逆に、そのことが障害者を就労あるいは就労支援サービス提供の場から排除するリスクがあることが指摘されている。デジタル化が障害者の就労の機会を増やす結果となるか、その

し、2020 年から 4 段階にわたり（2022 年 3 月現在）、つなぎ資金支援（Überbrückungshilfen）が行われている。この点につき、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）。邦語文献として、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、JETRO ウェブサイト（https://www.jetro.go.jp/view_interface.php?blockId=31129533）等参照。

277 連邦政府は第二段階のつなぎ資金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ている。連邦労働社会省 2020 年 6 月 12 日のプレスリリース（https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/ueberbrueckungshilfen-fuer-inklusionsbetriebe.html）。

278 BAG WfbM ウェブサイト（https://www.bagwfbm.de/page/coronavirus_foerderprogramme）。

279 連邦労働社会省 2021 年 4 月 9 日のプレスリリース（https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/bundesregierung-verlaengert-leistungen-zur-teilhabe.html）によれば、同給付の申請締切は延長され、2021 年 5 月 31 日とされた。

280 2021 年の参加強化法では、デジタル健康アプリが医学的リハビリテーション給付の内容に含まれること、障害の予防や治療の成功、日常生活における基本的なニーズを充たす際の障害の緩和といういずれかの目的のために必要であること、受給権者の同意を得た上で提供されるべきことを規定しており（社会法典第 9 編 42 条 2 項、47a 条）、今後、こうしたデジタル技術の活用による障害の予防や社会的障壁の除去も課題となる。

逆にかえって隔離や新たな障壁をもたらすかについては、障害種別や業種等の違いも踏まえた慎重な検討が必要といえる[281]。もっとも、デジタル化に伴う障害者の排除は、障害の程度や種類だけでなく、デジタル技術等に関する知識や経験が無いことによって生じる可能性があり、こうしたデジタル格差がもたらす社会的障壁に留意しながら、就労支援を行うことが必要であるといえる[282]。

3　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・就労支援

3．1　就労困難者を支える制度とその対象者

就労困難者を支える法制度として、職業訓練や相談支援、就労困難者を雇用する使用者に対する賃金補填手当の支給や本人に対する失業手当の支給等の制度が存在するが、これらを規定するのが社会法典第 3 編（就業促進法）及び同第 2 編（求職者基礎保障法）である[283]。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。

3.1.1　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（ジョブセンター）は、申請の際、又は、その後遅滞なく、当該申請者

---

281 Engels, Forschungbericht 467, Chancen und Risiken der Digitalisierung der Arbeitswelt für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, 2016, S.41ff. BMAS ウェブサイト（https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-467-digitalisierung-behinderung.pdf;jsessionid=6288921D7DD41BAA3F49E77B8D583E20.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=1）で閲覧可能。

282 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. Aktion Mensch ウェブサイト（https://www.aktion-mensch.de/inklusion/arbeit/zahlen-daten-fakten.html））で閲覧可能。上記の他、DVfR, 2.Teilbericht, S.55-57。

283 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。

の潜在能力分析（Potenzialanalyse）を行う。同分析では、紹介に必要となる職業的、個人的要素、職業能力の適性の他、特別な就労困難性が見込まれるか、見込まれるとしてどの程度かを確定する（同 37 条 1 項）。就労困難性の判断にあたっては、年齢、障害、稼得能力低下、教育課程の未了、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[284]。

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協定（Eingliederungsvereinbarung）を締結する（同条 2 項）。協定は 6 カ月ごと（若年者は 3 カ月）に見直され、必要に応じて更新される（同条 3 項）。

社会法典第 3 編の受給権者には、訓練ポストを探す者又は雇用先を探す求職者（同 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（同 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することを希望する者（同 20 条）等が含まれる。

3.1.2　社会法典第 2 編

社会法典第 2 編は、人間の尊厳に適う生活を送ることを可能にすること、受給権者と同一世帯[285]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（同 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協定の締結やその中で規定される労働

[284] Gagel/*Peters-Lange*, SGB III § 37 Potenzialanalyse und Eingliederungsvereinbarung, Rn.4.
[285] 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）。

参加措置への積極的な協力が求められることになる[286][287]。この協定は 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（同 14 条 1 項）。また、雇用エージェンシーは、受給権者と共同生活者のために、個人相談担当者を任命する（同条 3 項）。

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。

３．２　就労支援に関わる各種の給付

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、就労困難者に対する就労支援に関わる給付を取り上げる。給付は、①就労困難者に対する給付（3.2.1）と②使用者に対して経済的インセンティブを付与することにより、雇用関係の成立・安定を促す給付（3.2.2）に分けられる。また、若年者に特化した支援（3.2.3）もなされている。

3.2.1　就労困難者に対する給付

(1) 職業相談に対する助言・職業オリエンテーション

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）。職業相談においては、職業選択、キャリアアップ、キャリアトランジション、労働市場等の状況、職業訓練の可能性、就

---

286 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。

287 受給権者が参入契約の締結を拒否することや参入契約に定められた努力を怠り協力義務に違反した場合、期待可能な就労の開始又は継続を拒否した場合には、失業手当Ⅱが 30%減額される。また、懈怠が繰り返された場合には、60%の減額、更には支給が停止されうる（同 31 条、31a 条）。

2019 年 11 月 5 日の連邦憲法裁判所判決（BVerfGE v. 5.11.2019 I 2046 - 1 BvL 7/16）は、協力義務を課す規定については合憲と判断したものの、減額規定に対して比例原則を適用し、30%を超える減額については、自立のための再就労を促すという目的との関係で効果があるかに疑問があり、人間の尊厳に適った最低生活保障（基本法 1 条 1 項、同 20 条）を損なうとして、違憲と判断した。同判決を紹介する邦語文献として、石塚荘太郎「海外法律情報・ドイツ　働かざるもの食うべからず？」ジュリ 1550 号 49 頁（2020 年）。

業能力の向上、就労見通しの改善、就職先や職業訓練ポストを探す活動、労働促進給付、職業訓練に対する支援や職業選択等に意味のある教育訓練等に関する情報提供や助言がなされる（同 30 条）。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）。上記の他、雇用エージェンシーは、職業選択の準備のため、あるいは、職業見通し、職業訓練、労働市場の状況等に関する情報提供のために職業オリエンテーションを行わなければならない（同 33 条）。

(2) アクティベーション・職業上の参入措置

就労困難者は「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[288]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（同条 2 項）。また、「アクティベーション・職業上の参入のための措置」として行われる職業上の知識の伝達は 8 週間を超えてはならないとされる（同条 8 項）。

なお、上記の措置は、労働市場からそれほど離れていない受給権者との関係では効果がないが、特に労働市場から離れている受給権者との関係で効果があり、特に、使用者の下での訓練措置等に一定の効果がみられることが確認されている。ただし、労働市場から離れている受給権者との関係でいえば、その中でもより労働市場に近い位置にいる者が使用者の下での訓練措置に参加しているということもあり、その評価には留意する必要がある[289]。

---

[288] 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.

[289] Gagel/*Bieback*, a.a.O., SGB III § 45 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung Rn. 9-11.

(3) 就労機会の提供（Arbeitsgelegenheiten）

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）[290]。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[291]。

この間、労働関係は成立せず、社会保険加入義務も生じないが、労働安全衛生法は適用され、無給休暇の取得が認められている（同条 7 項）。また、提供された就労に従事する受給権者は、失業手当Ⅱの受給を継続でき、これに加えて一定の上乗せ手当が支給される。この上乗せ手当は、就労の対価（給与）ではなく、就労に伴う追加支出に対する補償の性質を持つものであるが、この金額が時給 1～2 ユーロに相当することから、一般には「1 ユーロジョブ」と呼ばれる。就労機会の提供は就労困難者の生活習慣を整え、就労のための心構えを身に着けるリハビリテーションとしての性格が強く[292]、一般労働市場における就労促進効果も弱いため[293]、一般労働市場における就労開始を直接支援する給付がこの給付よりも優先する（同条 5 項）。なお、就労困難者に対する特別な指導や業務に関連する指示、社会教育的支援のために就労機会提供者にかかったコストは償還される（同条 8 項）。

(4) 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。

3.2.2　使用者に対する経済的インセンティブ

(1) 就労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）。

---

290 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）。
291 森・前掲論文・社会政策 6 巻 2 号 22 頁。
292 森・前掲論文・労旬 1838 号 58 頁。
293 森・前掲論文・社会政策 6 巻 2 号 23 頁。

(2) 長期失業者に対する賃金補填手当（長期失業者の参入）

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、教育課程の修了や職業上の資格の欠如、中毒、債務超過等[294]）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、就労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。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ティブを高めることを企図したものといえる[295]。

なお、2007 年法の下、支給期間は原則 2 年間とされていたものの、一般労働市場において支援を受けることなく就労することが困難な場合には、期間を延長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」に就労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[296]。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伴走型支援（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っ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[297]。

---

294 BT-Drucksache 16/5715, S.7.
295 BT-Drucksache 19/4725, S.10.
296 Gagel/*Kohte*, SGB II / SGB III, SGB II § 16e Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Rn.5.
297 Gagel/*Kohte*, SGB II / SGB III, SGB II § 16e Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Rn.31.

(3) 長期受給者に対する賃金補填手当（労働生活への参加）

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）[298]。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、就労に際しての包括的な伴走型支援がなされる。さらに、就業から最初の 1 年間、使用者は、適切な範囲でそのための有給休暇を認めなければならない。上記の賃金補填手当付きの就労に続けて社会保険加入義務のある労働関係が他の使用者の下で成立した場合には、要扶助状態にないとしても、就労開始後最長 6 カ月間、給付は継続されうる（同条 4 項）。これに加えて、使用者が必要な継続訓練や他の使用者の下でのインターンシップ期間について、有給休暇の取得を認めた場合には、助成の対象となる他、使用者は支援状況に応じて、最高 3,000 ユーロの継続訓練コストに対する手当を受給できる（同条 5 項）。

3.2.3 若年者に対する支援[299]

(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、基幹学校（前期中等教育）修了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）。

---

298 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）。

299 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〕。

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・導入研修期間中において、更には、職業訓練前の 6 か月の準備段階（Vorphase）において、一定の支援が行われうる。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。なお、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、75a 条）[300]。

(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）[301]。この相談支援給付提供については、雇用エージ

[300] 前身となる規定は、就業促進法時代から存在していたが、その後、支援対象となる過程を拡大しながら発展している。現在の規定は、2020 年 5 月 20 日の構造変化の中での継続訓練の促進及び職業訓練の更なる発展のための法（明日の仕事法）により構成されたものである。

[301] この規定は、2016 年 7 月 26 日の法改正により導入されたものである。法改正に先立ち、連邦プログ

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）。

３．３　新型コロナウイルス感染拡大の影響

新型コロナウイルスの感染拡大が社会問題化してほどない時期である2020年3月27日に制定された「社会保護パッケージⅠ法」では、社会法典第2編に基づく給付を受給する際の資産要件やその手続が緩和された。また、同年5月28日に公布された「社会保護パッケージⅡ法」では、失業給付期間の延長等の対応がなされている[302]。他方、就労支援サービスの提供については、ロックダウン等の影響を受けて制約が生じたことが統計上うかがわれる[303]。

2021年において、積極的労働市場措置への参加者数は770,000人であり、2020年と比べて4%、コロナ危機前にあたる2019年と比べると12%減少している。生活困窮者を対象とする社会法典第2編に基づく積極的労働市場措置への参加者は378,000人であり、こちらも2020年と比べて10,000人、2019年と比べると54,000人減少している。また、「就労機会の提供」を受けている者は、54,000人であり、2020年の59,000人よりも減少している。

賃金補填手当等による雇用関係成立に向けた支援の対象とされているのは、97,000人である。このうち、2019年に導入された、長期失業者に対する賃金補填手当を2021年に利用して就労しているのが11,000人（2020年：11,000人、2019年：4,000人）、長期受給者に対する賃金補填手当を利用しているのは、43,000人（2020年：40,000人、2019年：20,000人）である。給付条件の良い長期受給者に対する賃金補填手当が積極的に利用されているといえる。コロナウイルス感染拡大の影響がなければ、利用人数がより延びた可能性はあるが、コロナ危機において、生活困窮者の雇用関係の成立に一定程度の貢献を果たしていることがうかがわれる。

４　検討

４．１　ドイツにおける雇用・就労支援制度の特徴―雇用施策・福祉施策の融合状況

ドイツにおける障害者ないしそれ以外の生活困窮者等の就労困難者に対する雇用・就労支援施策には、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（の制約）に応じた多様な働き方が存在する。すなわち、障害者作業所、生活困窮者者に対する「就労機会の提供」のように、非雇用型の福祉的就労の場が存在する。また、一般労働市場において就労するとしても、使用者への賃金補填手当の支給（助成）が予定される場合がある（これを第二労働市場と呼ぶ場合もある）。近時、障害者や就労困難者の一般就労促進の観点か

ラムとして、「連邦労働社会省の支援の手が届きにくい若年者のためのパイロットプログラム（RESPEKT）」が行われていた。

302 川田・前掲論文73頁。

303 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―2021年及び同年12月」66-68頁。

ら、第二労働市場に関する制度改正が頻繁になされているが、単に使用者に経済的インセンティブを付与するのではなく、労働関係を安定化させるべく、個々の障害者や就労困難者に対して伴走型支援を行う仕組みが取り入れられている点が注目される。

第二に、障害者・就労困難者（特に若年者）のいずれに対しても、職業訓練先の確保や継続に対する支援の仕組みが導入されていることも注目される。また、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、特別の訓練機会を保障する仕組みが存在している。

４．２　障害者以外を含む「ダイバーシティ就労」の動向

ドイツにおいては、そもそも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算入するなどの法改正もなされている。

また、就労困難な失業者（障害者を含む）に対する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基本であったが、近時の改正により、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ている。こうしたアプローチは、就労困難者であるとの認定を経て初めて支援を行うのではなく、失業状態・社会法典第 2 編に基づく金銭給付が長期化している者を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[304]。

４．３　支援付き就労の状況

ドイツにおいては、障害者や長期失業者等の就労困難者が訓練を受けた後で就労を行う仕組みの他に、まず、就労をし、その過程で支援を受ける仕組みも複数存在する。

まず、障害者を対象に行われる支援付き就労が挙げられる（2.4.2）。ここでは、従来型の職業訓練の修了が困難な障害者を対象に、職業訓練の過程を経ることなく、企業に配置し、そこで就労に向けた準備を行うものである。また、労働契約関係が成立した後には、労働関係を安定化させるための定着支援を行うことも予定される。

---

[304] 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）（Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes auf Grundlage des Zwischenberichts der Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2021）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）。同報告書は連邦労働社会省ウェブサイト（https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bericht-bmas-zur-umsetzung-des-teilhabechancengesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=2）で閲覧可能。

また、2018 年に導入された「労働のための予算」では、障害者作業所で働いていた重度障害者を採用した企業に対し、一定の賃金補填を行い、かつ、賃金補填が行われている期間について、重度障害者本人に対する伴走型支援を行うことが予定される（2.4.3（3））。

生活困窮者に対する支援付き就労としては、企業に対し、2 年間ないし 5 年間にわたり賃金補填手当を支給しつつ、支給期間中は、長期失業者や長期受給者に伴走型支援を行う仕組みがある。

ドイツにおいては、労働市場への参加にあたり、通常は、職業訓練を修了していることが前提になるということもあり、支援付き「就労」だけでなく、支援付き「職業訓練」の仕組みもある。これは、もともと十分な教育を受けてこなかった若年者等を念頭に設計された仕組みであったが、2020 年以降、重度障害者の職業訓練を支援する仕組みが導入され、2022 年以降、作業所で働く重度障害者もこれを利用可能となっている。

４．４　日本との比較

ドイツの雇用・就労支援制度を日本の制度を比較すると、以下の四点が指摘できる。第一に、日独いずれにおいても、障害者の雇用を促す仕組みとして、雇用義務制度が採用されているが、日本においては週所定労働時間が 30 時間以上である場合に 1 カウントと算定されるのに対し、ドイツでは、週 18 時間以上で 1 カウントと算定される他、障害特性により短時間となる場合についても 1 カウントと認められるといった違いがある。また、日本では機能障害に注目してダブルカウント（重度障害者認定）が認められるが、ドイツでは、就労に際して支援を必要とする障害者が労働生活の参加に困難を抱える場合に複数カウントの対象とされる。さらに、障害者を雇用する企業に対して、日本では、法定雇用率を超えた人数に応じて、定額（月額 2 万 7 千円）の調整金が支給されるが、ドイツでは、障害（労働能力の制約）の程度等に応じて、異なる期間にわたり、異なる金額が支給される。また、４．２においても触れたように、ドイツの障害認定においては、雇用義務制度の対象とされる重度障害者以外の障害者についても、就労困難性が認められる場合には、雇用義務制度の対象とされうる。以上のように、総じてドイツの雇用義務制度においては、就労困難性を抱える障害者がより雇用されやすい仕組みが採用されているといえる。

第二に、日本においては、障害者との関係では障害者総合支援法に基づく就労移行支援事業、就労継続支援事業（A 型（雇用型）・B 型（非雇用型））の下での就労の場が、生活困窮者との関係では、生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業（雇用型・非雇用型）の下での就労の場があるが、ドイツにおいても、障害者や就労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ことは、４．１で確認したとおりである。また、社会的労働市場での就労（福祉的就労）からの一般就労移行や移行後の定着、福祉的就労における就労条件整備は、両国共通の政策課題であるといえる。日本において、非雇用型の就労に対して労働関係法令の適用をいかに及ぼすべきか、及ぼさないとしてい

かに就労条件整備を図っていくかは困難な政策課題であるが[305]、ドイツにおいて、非雇用型の就労に対して、一定の労働保護法規の適用があることが法律上明記されている点は注目に値する[306]。

第三に、障害者・就労困難者の雇用関係成立を促す仕組みとして、使用者に対して経済的インセンティブを付与する仕組みが採られている点も共通する。日本では、雇用率制度の下での調整金支給の他に、特定求職者雇用開発助成金があり、基本的には、その他の就労困難者と比べて障害者に対してより手厚い助成を講じている。もっとも、総じて、ドイツの賃金補填手当制度の方がより長い支給期間を予定しており、労働市場からより遠い位置にある就労困難者を助成の対象として想定していることがうかがわれる（図表 5-9）[307][308]。

【図表 5-9：日本の特定求職者雇用開発助成金とドイツの賃金補填手当制度の比較】

日本の特定求職者雇用開発助成金（※１）	ドイツの賃金補填手当
・60 歳～65 歳の高齢者・母子家庭の母 ・東日本大震災の被災者 ・所定の就職氷河期世代（35～55 歳）の者 ・生活保護受給者・生活困窮者 1 年間　60 万 ・65 歳以上の高齢者　1 年間　70 万円	【社会法典第 3 編に基づくもの】 ・就労困難者　最長 1 年　～50% ・50 歳以上の就労困難者　最長 3 年　～50% 【社会法典第 2 編に基づくもの】 ・2 年以上の長期失業者　2 年間　75% ・6 年間の長期受給権者　5 年間　100%
・身体・知的障害者 ・発達障害者・難治性疾患患者 2 年間　120 万円 ・重度障害者等（45 歳以上の障害者）	【社会法典第 3 編に基づく賃金補填手当】 ・障害者　最長 2 年　～70% ・就労困難障害者　最長 5 年 ・就労困難障害者（55 歳以上）最長 8 年

305 長谷川珠子＝石﨑由希子＝永野仁美＝飯田高『現場からみる障害者の雇用と就労』（弘文堂、2021 年）346-347 頁、長谷川珠子「障害者の雇用・就労における労働関係法令の適用」日本労働法学会誌 134 号 172 頁（2021 年）。

306 なお、厚生労働省「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン（平成 30 年 10 月 1 日社援発 1001 第 2 号）では、非雇用型の場合でも、安全衛生面や災害補償面では一般労働者の取扱いも踏まえた適切な配慮を行う必要があるとする他、一般就労に就くことを念頭に置きつつ作業を行う点に着目し、工賃等の形で一定金額を支払うことは対象者の就労へのインセンティブを高める上でも重要とする。

307 なお、日本において、トライアル雇用助成金の支給対象者は、特定求職者雇用開発助成金より幅広く捉えられており、①55 歳未満で、ハローワーク等において担当者制による個別支援を受けている者、②就職の援助を行うに当たって、特別な配慮を要する者（生活保護受給者、母子家庭の母等、父子家庭の父、日雇労働者、季節労働者、中国残留邦人等永住帰国者、ホームレス、住居喪失不安定就労者、生活困窮者）の他、③紹介日の前日から過去 2 年以内に、2 回以上離職や転職を繰り返している者、④紹介日の前日時点で、離職している期間が 1 年を超えている者、⑤妊娠、出産・育児を理由に離職し、紹介日の前日時点で、安定した職業に就いていない期間が 1 年を超えている者などが対象とされている。ただし、助成額は受給者 1 人につき、月額最大 4 万円（ひとり親については、最大 5 万円）で、期間は 3 か月（精神障害者の場合、最大 8 万円を 3 か月、最大 4 万円を 3 か月の計 6 か月）である。

308 日本の制度については、厚生労働省ウェブサイト（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/index.html）参照。

3年間　240万円	【統合局からの賃金補填手当】 ・重度障害の程度等に応じて期間・額設定 【社会扶助提供主体による賃金補填手当】 ・作業所から一般就労への移行者　75% 個別事情に応じて期間設定

※1　金額は中小企業に対する助成額。中小企業以外の事業主の場合、金額は減額され、期間も短縮化される。また、週30時間以上の就労を前提とする助成額であるため、週20時間以上30時間未満の短時間就労の場合はより減額された金額となる（なお、就職氷河期世代の者に対する助成では短時間就労は予定されていない）。

第四に、日本では、生活困窮者自立支援法に基づく就労支援準備事業において、公共職業安定所（ハローワーク）における職業紹介、職業訓練（公共職業訓練及び求職者支援訓練）等の雇用支援施策によっては直ちに就職が困難な生活困窮者、具体的には、複合的な課題を抱え、決まった時間に起床・就寝できない等、生活習慣の形成・改善が必要である者、他者との関わりに不安を抱えており、コミュニケーション能力などの社会参加能力の形成・改善が必要な者に対する支援が行われている。また、若年者に特化した施策として、わかものハローワークにおいては担当者制の個別支援が行われている他、地域若者サポートステーションにおいて、相談、コミュニケーション訓練やビジネスマナー講座、就活セミナー（履歴書・面接指導）協力企業への就労体験やアウトリーチ支援、定着支援等が行われている。このような就労の準備に向けた支援や社会心理的な支援が展開されている状況はドイツと同様であるといえる。

なお、日本において、2020年2月14日から、特定求職者雇用開発助成金（安定雇用実現コース）の要件等を見直す形で新設された「就職氷河期世代安定雇用実現コース」では、就職氷河期世代の者（過去5年間に正規雇用された期間が1年以下、過去1年間に正規雇用で雇用されていない者）を雇用する企業に対する助成金が、ハローワークなどにおいて、当該労働者が個別支援等の就労に向けた支援を受けていることを要件に支給されている。これらの制度は、一定期間の失業状況（受給状況）という客観的要件を充たした者について、助成の対象とし、その就労困難度を問うことなく、広く支援に繋げていこうとする仕組みであり、ドイツの長期失業者・受給者を対象とする賃金補填制度と類似するアプローチと評価できる。

以上を踏まえると、今後の障害者・就労困難者に対する就労支援法政策においては、支援の対象となる障害者、就労困難者をどのように規定するか、個々の具体的事情に基づく就労困難性をどのように考慮していくか、また、就労困難者をどのように捉え、必要な支援に結び付けていくか、更に就職後の定着支援やキャリア形成をいかに可能としていくが課題に

なるといえる[309]。

[309] 特定求職者雇用開発助成金の対象となる就労困難者をデジタル・DX 化関係業務及びグリーン・カーボンニュートラル化関係業務といった「成長分野等の業務」に従事させ、人材育成（職業能力開発）や職場定着に取り組む場合に、より高額の助成金を支給する「成長分野人材確保・育成コース」が 2022 年 4 月から採用されており、今後の動向が注目される。

第６章　　デンマークの概要

岩田克彦

１．序論

デンマークは、「フレクシキュリティ政策」の母国である。フレクシキュリティとは、労働市場の柔軟性・弾力性（フレクシキュリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立を目指す包括的な政策体系）である。本章では、デンマークのフレクシキュリティ政策と障害者やその他の就労困難者への就労施策等との関係を基軸にデンマークの状況を概観し、日本が学ぶべきことを論じたい。

２．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、2021 年平均（男女計）では、EU27 か国平均 73.1%に対し、デンマークは 79.0%となっている（ドイツ 79.6%、フランス 73.2%、フィンランド 76.8%）。失業率は、2022 年 3 月（季節調整値、男女計）では、EU27 か国平均 6.1%に対し、デンマークは 4.4%となっている（ドイツ 2.9%、フランス 7.3%、フィンランド 6.6%）。

３．関連政策とその背景

３．１　デンマークの障害者政策理念

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

1993年、国会は、「障害者の権利と機会の均等の原則」を決議し、その後の障害者政策に大きな影響を与えた。1998年には、障害者政策に責任を有する大臣（通常、社会大臣が指名される）が任命され、後述の「フレックスジョブ」も導入された。2007年には、98の全自治体に障害者審議会が設置された[310]。

デンマークの障害者政策は、現在、「補てん」、「社会各部門の分担責任」、「連帯」、「均等機会」の４つの原則に基づいて実施されている。デンマーク障害者審議会発行の『デンマーク障害者政策原則』“The Principles of Danish Disability Policy”（The Danish

[310]以上、Maria Ventegodt Liisberg（2012）に基づく。

Disability Council，2006．11）の内容を、以下簡単に紹介する。[311]

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

・個人の持っている障害（disability）＋ 障壁（barrier）＝ ハンディキャップ（handicap）

・障害（disability）＋ 補完、補てんするもの（compensation）

＝機会均等の実現（equal opportunity）

その上で、障害者政策の４原則を提示している。

１）補てん、埋め合わせ（Compensation）の原則

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

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

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

３）連帯（Solidarity）の原則

この原則は、障害者への支援、補てんのための施策は税制を通じ、連帯して実施すべきであり、補てん策の提供は、無料で、所得や資産水準に関わらずなされるべきだというものである。障害政策だけでなく、福祉政策の一般原則であるが、障害政策の均等機会原則、補てん原則と密接にかかわる重要な原則なので、４原則の１つに挙げられている。所得・資産水準に関わりなく、社会で均等な出発点を得るためには補てんを必要とする[312]。

４）均等機会（Equal opportunity）の原則

1993年に、障害者の均等機会・均等待遇に関する国会宣言Ｂ４３と国連・障害者の機会均等化に関する標準規則が出され、それ以来、均等機会原則がデンマーク障害政策の基礎に置かれている。均等化は、全ての者を同じように扱うということではない。各個人の潜在可能性を開発・活用し、各人の能力の沿ったスキルを開発するために、均等機会を確保するということであり、出発点の違いを補うため、しばし優先的な待遇を意味する。また、障害者は、非常に多様であることを理解することが重要である。均等機会の原則は、どのような障害で

311 https://www.yumpu.com/en/document/view/43543470/the-principles-of-danish-disability-policy

312 政府文書によっては、この「連帯」原則を除いた３原則ないし、補完性（ソリダリティ）の原則を加えた５つの原則で記述されることもしばしばある。

あろうと、公的サービスにどんなに依存する者であっても、各自の条件で人生を生きる権利でもあり、完全な均等機会を得ることができない場合には、均等化は「良い人生（the good life）」を確保することである。

３．２　フレックスジョブ

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

2009年時点で、障害年金、フレックスジョブ、フレックスジョブ失業手当の受給者数は、予想数より5万5千人増加（フレックスジョブで16,200人増、フレックスジョブ失業手当で11,300人増、障害年金で26,800人増）し、上記３制度による年間の超過支出額は、90億デンマーク・クローネ（1,800億円）に達していた。そのため、主要政党間の合意に基づき、2012年12月23日、フレックスジョブと障害年金の改正法（「積極的雇用政策法、積極的社会政策法、社会年金法等を改正する法」）が国会で可決された。そして、2013年1月1日から施行された。

内容は、①2013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、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（後述）が提供される(延長可能)。リソース・スキームでは、様々な専門家で構成されるリハビリテーション・チーム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ことになる。②フレックスジョブについては、（ⅰ）労働時間が短い者も対象にし、（ⅱ）公的助成を雇用主でなく直接個人に支給し、（ⅲ）労働収入が最も低い者に最大額の助成額を支給し（雇用主は障害者が就労した時間分のみの賃金を支給すればいい）、（ⅳ）労働時間を増やせば総所得も増える仕組みとなる等、大変大きな見直しとなった。

３．３　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。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。その後、2011 年の与野党合意による法改正で、引上げ時期が 5 年前倒しされ、2019 年から 2022 年にかけ、1 年当たり半年引き上げることになった（2022 年 6 月から 67 歳）。また、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 歳への引上げが決まった（OECD, "Pensions at a Glance 2021"は、2020 年に労働市場に参入し、2060 年以降引退する者の標準年金支給開始年齢は 74 歳になると予測している）。

年金制度の体系をもう少し詳しく述べると、１階部分（公的年金）は強制適用で、第1層の居住ベースの国民年金と、第2層の積立方式のATPからなる。国民年金は、居住年数を満たす全住民に定額の年金を支給するユニバーサルな年金で、財源は全て税金である。デンマーク国民は15歳から67歳（2022年6月以降）の間で最低3年、外国籍の者は、支給開始年齢前の5年を含む最低10年の国内居住が必要とされる。満額は40年居住で受給できる（2025年6月1日まで。それ以降は、15歳以降デンマークに10分の9以上居住に変更）。受給者は、107.2万人（2021年3月）。第1層には、その他に住宅給付、光熱給付、健康給付がある。第2層は労働市場付加年金（ATP）で、週9時間を超えて働く18歳から65歳の全雇用労働者が対象となり、自営業者も任意加入できる。15歳から66歳のデンマーク国民中88%が加入（2021年）。

２階部分は、労働市場年金と呼ばれる職域年金である。労使により取り決められた労働協約に基づくもので、1990年代に急激に増加した。労働市場年金は、デンマークの30～60歳の雇用労働者のうち約85%（当該年齢全人口の約8割）に補足年金を提供している。残り（約15%）は、①若年の不安定労働者（デンマークのフレクシキュリティ政策から、早晩高い確率で職業年金付きの職を得る可能性が高い）、②高所得の民間雇用労働者がほとんどで、準公的年金として機能している。

３階部分は、銀行ないし保険会社が運営する個人年金である。積立金は税額控除されるが、利子と給付金は課税される。2015年現在約百万人と加入者は多い。

デンマークの年金制度は、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）と年金額のかなりの部分が強制加入ないし準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。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。

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が、障害の有無を問わず、65 歳以上の貧困リスクが低いことにつながっている（2018 年でみると、15 歳から 64 歳の貧困リスクは、障害者で 18.4%、障害者以外で 13%と 5%ポイントの差があるが、65 歳以

上では、障害者で 10.0%、障害者以外で 8.4%と 1.6%ポイントに縮まる）[313]。

こうしたデンマークの年金制度は、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、2021 年度レポートで、アイスランド、オランダに次いで第 3 位となっている A（評価は、アイスランド、オランダとデンマークだけ）。「十分性」、「持続可能性」、「健全性」とも A であった（アイルランド、オランダも同じ）。高い評価の理由として、①家計部門の貯蓄水準が上昇し、借金が減少したこと、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すべての年金プランに年報の公開を求めたこと、が挙げられている[314]。

３．４　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 のコミューン（基礎自治体）の様々な専門家で構成されるリハビリテーション・チーム（複数の自治体で共同チームを組むこともある。）が本人と面談をしながら必要な支援を検討し、就業の道を最大限に探るものである。

３．５　職業教育訓練の重視

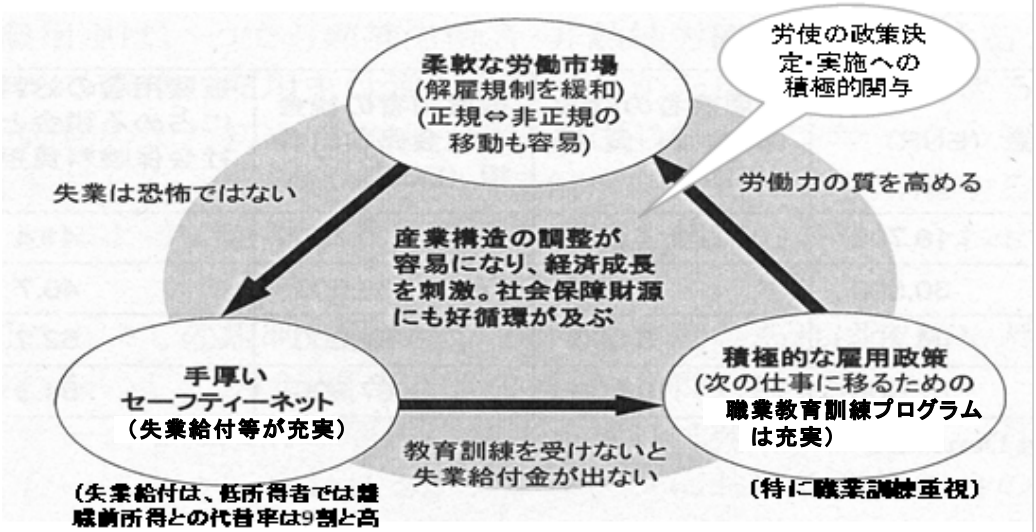
デンマークは、「フレクシキュリティ政策」の母国である。フレクシキュリティとは、労

[313]European Commission ,“European Semester 2020-2021 country fiche on disability equality, Denmark” p13

[314] 「各国の年金制度」デンマーク（岩田執筆）、季刊『年金と経済』2022 年 7 月号（2022 年 7 月）、（公財）年金シニアプラン総合研究機構

働市場の柔軟性・弾力性（フレクシキュリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立を目指す包括的な政策体系）である。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（Vocational Education and Training,VET）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。

図表6－1　デンマーク・フレクシキュリティ・モデル



（「週刊東洋経済2008. 10.25号の図に筆者が一部追加）

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がい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）の職業教育訓練（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

契約を結べなかった訓練生は、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、学校ベース訓練期間中の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。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約 3,000 の 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）。コロナ禍前は毎年 20 万人を超える受講生がいたが、2020 年は約 16 万人に減少し、近時少しずつ回復している。なお、デンマークでは、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（職業教育訓練）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（初期職業教育訓練：職歴の初め、通常は労働市場に入る前に、主として若年者のために考案された職業教育プログラム）、CVET（継続職業教育訓練：企業の従業員訓練や失業した者のために特に提供される訓練等、初期職業教育訓練以外のすべての職業教育訓練を指す。）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 100 を超えるプログラムがあるが、そのうち 7 割でこの「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

[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

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。

４．デンマークの「障害者」

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、現在は、デンマーク障害審議会に統合されている。）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ので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、ということを意味する」（11p）。また、デンマークでは、「障害者手帳」の交付もなく、障害者の登録もなく、障害の程度による等級表（インペアメントテーブル）の区別も存在しない。従って、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、障害者数はサンプ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：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 発生後の調査結果発行が遅れている。少し古いが、上記研究所研究員 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

５．１　リハビリテーション・チームとリソース（資源）スキーム

2013 年改革で、リハビリテーション・チームとリソーススキームが実施された。

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・チームが設置されている。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・スキームが提供される。

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。

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・チームにはなく、関係当局が有している。

５．２　2013 年改革以前の認定方法

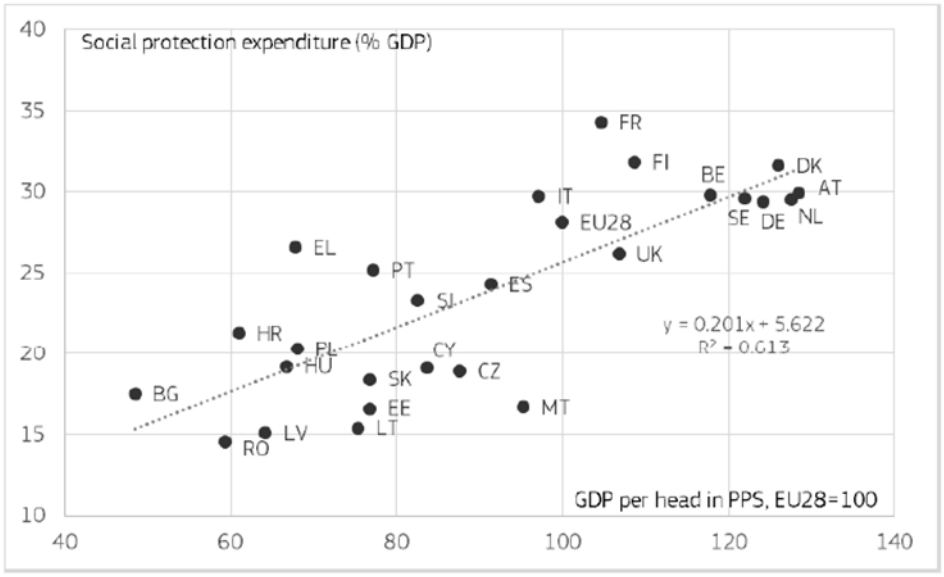
従来は、きめ細かな能力評価がなされていたが効果が出ず、2013 年１月から「リハビリテーション・プロセス」、その後「リソース・スキーム」に変わった。

６．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）。

図表 6－2　社会保護支出（対 GDP）（縦軸）と一人当たり GDP（横軸）との関係（2016 年）

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



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

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

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

７．国連障害者権利条約の実施

就業と雇用（Work and Employment）に関する国連障害者権利条約 27 条では、障害者が働く権利を障害のない人と平等に持つことが定められ、どんな形の働き方でも障害に基づくあらゆる差別を禁止するよう定められている。また、障害者が職場で合理的配慮を得られるように国が必要な手続きを取るよう決めている。

2014 年 10 月 30 日、国連障害者権利条約委員会は、本第 27 条に関し、デンマーク政府に対し次のような勧告を出した。

「委員会は、障害を持った従業員に対し、雇用主が合理的配慮を提供する明確な義務を課すために一般的労働法制を改定することなど、デンマーク政府が開放された労働市場で働

く障害者の割合をできるだけ顕著に引き上げるためあらゆる手段を講ずることを勧告する。」

この時点で、非障害者の就業率は 78%であったのに対し、障害者の就業率が 44%であった。その後の改善は進み、2018 年では、非障害者の就業率が 81.0%に対し障害者の就業率は 65.6%（重度障害者は 42.8%）であった（EU27 カ国平均では、それぞれ、75.0%、58.3%、28.7%）。

国連障害者権利条約を批准した国は、条約発効後 2 年以内に、それ以降は少なくとも 4 年毎に報告を提出することが求められていたが、条約締約国及び権利委員会委員の負担軽減のため、権利委員会は、第 2 次・第 3 次報告を同時に出すことが 2018 年から可能になった。

デンマークの第 2 次・第 3 次報告書では、改善の余地は大きいと、2019 年から 2022 年に取り組む 11 の政策イニシアティブの紹介等がなされている。

８．日本と比較し、日本が学ぶべきことないし日本にとって参考となること

８．１　フレクシキュリティ（柔軟性＋安定性）施策

本章第 3 節で述べたように、デンマークのセーフティネットは、所得保障と就労につながる実践的教育訓練によるセキュリティ（安定性）の保障である。このセーフティネットで、労働市場の柔軟性・弾力性（フレキシビリティ）を確保するいわゆるフレクシキュリティ（柔軟性＋安定性）施策を実現している。

このセーフティネットは、障害者、就労困難者、低所得な一般就労者、その他の就労者に断続なく敷かれている。デンマークの特徴は、第 1 に、ジニ係数（所得不平等度合いを示す）が非常に低いことである。通常年金、障害年金、フレックスジョブ、失業給付それぞれ、所得代替率が低所得者に高く設定されている。第 2 に、教育・訓練が広範に提供されていることである。高校、大学生は 30 歳代の者も多い等年齢幅が広く、通常の学校組織以外の、成人学校等が存在し、教育・職業訓練に対する、労働組合、学生の関与度が他の国に比べ強い。

８．２　障害者施策における雇用就業政策と福祉政策の連携進展の背景

デンマークでは、雇用就業政策と福祉政策の連携が進んでいる背景として以下のような３点が指摘できる。

第１に、近年の行政改革により、自治体レベルで、雇用就業行政と福祉行政の一本化が図られたことである。地方自治体の人口規模が小さいことが行政運営の阻害要因になっているとされ、地方行政制度が2007年から大きく変わった。従来は、国があって、県（アルト：14）があって、コムーネという基礎自治体が約270あるという３層構造だったのを、基本的に２層構成、しかも、コムーネが98と半分以下になった。国と基礎自治体の間に５つのレギオンがあり、医療や、地域の全体計画づくり等を行っているが、従来のアルトに比べて権限

が非常に弱く、基本的には国とコムーネという構造になった。職業相談、職業紹介についても、従来、日本の公共職業安定所に相当するジョブ・センターは国の担当だったものが、失業保険の対象者を国が担当し、それ以外は自治体が担当する時期を経て、現在では、現場業務は基本的に自治体が全てを担う形になっている。

自治体レベルでの行政の融合は今回の改革でも重視されている。すなわち、98 の全自治体に、雇用、社会福祉、保健・医療、教育といった各専門部門の代表者からなるリハビリテーション・チームが組織され、「リソース・スキーム」として、対象となる障害者ごとに個別に、雇用、社会福祉、保健・医療等各分野を横断した支援方策が提供される。

第２に、政策必要経費の一部を国から自治体に償還する、「償還率制度」を利用した調整である。上述したデンマークの地方分権は、「中央レベルの枠組みの中での分権化」（centralized de-centralization）と言われ、政策枠組み、すなわち国の規制をかなり残している。そして、目標を達成できないと助成金額をかなり大幅に減少させるという目標管理の仕組みの下での地方分権が進んでいる。障害者就業・福祉の分野でも、「償還率」の調整の仕組みが大きく機能している。中央政府からの償還率は、障害年金＜疾病給付や社会支援サービス＜フレックスジョブと設定されている。（潜在的）障害年金受給者に、フレックスジョブをあっせんする強い経済的誘因を自治体に与えるためとされる。なお、利用者が制度内にとどまる期間が長くなるにつれて漸進的に償還率を下げている。

第３に、障害者審議会と障害者団体の役割の大きさである。

デンマーク障害者審議会は、1980 年に発足し、審議会メンバーは現在 17 名（議長を含む）、デンマーク障害者団体連盟（DH）の推薦 5 名、労使、地域団体連合、自治体連合、研究機関、大学から合わせて 11 名、社会統合大臣指名の議長（副議長はデンマーク障害者団体連盟会長）で構成されている。審議会の政府からの独立性を高めるため、2010 年の制度改正で中央各省の代表者は審議会メンバーから外れた（但し、2 名のオブザーバーが出席）。審議会の職務は、国会、省庁、その他の中央政府機関に対し、障害者政策関係の提言を行うことであるが、国連障害者条約に基盤づけられた障害者の社会における発展を議論、評価するとの規定が 2012 年の制度改正で付け加えられた。

デンマーク障害者団体連盟（DH、Danske Handicaporganisationer、Disabled Peoples Organisations Denmark）は、現在 34 団体（全ての障害を網羅）、34 万人のメンバー（障害者本人ないしその親）を擁している。最高機関は、34 の構成団体と 5 つの地域支部からの代表が集まる年 1 回開催の代表者会議で、この会議で 7 人の執行委員が任命される。社会政策、労働市場政策、教育政策、医療政策、アクセサビリティ・支援措置政策の５つの常設委員会がある。事務局は 35 人である。国と 98 の全自治体にそれぞれ設置されている障害審議会には、DH ないし DH 地方支部からメンバーを派遣している。国、地域政府、自治体が障害者と相談したい場合、審議会等に障害者の参加を求める場合、DH に依頼が来る。DH では、3,000 人を超えるスポークスパーソン（多くが障害者本人ないし親）を指定しており、いつでも対応できる体制を取っている。

このように、デンマークにおいては、障害者団体はほぼ一つにまとまり、その連合体が強固な組織を有し、強力な指導力を発揮しているように思える[316]。また、障害者施策だけを集中的に審議する障害者審議会が国、全コムーネ（自治体）に設置され、障害者団体から相当数のメンバーが参画している。日本はといえば、障害者団体が一つにまとまっているとはとても言えない状況であるし、障害者政策を審議する場も分立しすぎているように思える。

上記の 3 点は、障害者施策以外の福祉分野全体にあてはまる。デンマークの状況は日本に大変参考になると思われる。

〈参考文献〉

ANED,2019,“European Semester 2018/2019 country fiche on disability –Denmark”

CEDEFOP（European Centre for the Development of Vocational Training）
”Vocational education and training in Europe: Denmark 2018”
https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/vocational-education-and-training-europe-denmark-2018

European Commission ,“European Semester 2020-2021 country fiche on disability equality, Denmark”

The Danish Disability Council（デンマーク障害審議会）, 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

Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2019, ”Denmark’s National Reform Programme 2019”

Liisberg: Maria,Ventegodt (2012), “Disability and Employment – A contemporary disability human rights approach applied to Danish, Swedish and EU law and policy”, Intersentia

岩田克彦、2022、「障害者雇用施策と福祉施策の一体的展開とダイバーシティ就労の推進」、『共済新報』、No2821：P 34-40

同、2022、「デンマークの年金制度」、『年金と経済』第 41 巻第 2 号（特集：各国の年金制度）：P24－5、P138 -141

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）、

316 32 の障害者団体の中には、「デンマーク筋ジストロフィー協会」のように、個別団体として強力な財政基盤を有している団体もある。

中央法規出版：P 119－131
同、2010、「デンマークのフレクシキュリティと労働関連制度」、『経営法曹』166：60－80
同、2010、「デンマークにおける社会支援雇用の実態と課題」、『EU 諸国における社会支援雇用調査報告書』P 17－19：P 35－40
http://www.jdnet.gr.jp/report/10_12/eu-report.pdf

第７章　フィンランドの概要

松井亮輔

1. はじめに

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

なお、本題に入る前に日本と比較しての福祉国家としてのフィンランドの特徴について、簡潔に触れることとする。

1.1　国と地方自治体（市）との関係

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

たとえば、雇用、リハビリテーションおよび職業訓練を所管するのは、経済・雇用省、社会保健省および教育省の 3 省で、具体的なサービス提供は、地方自治体が行っている[317]。

1.2　労働市場政策の特徴

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

日本の労働市場政策は、職業安定に重点が置かれ、同政策関連支出額の 4 分の 3 近くが割り当てられているのに対し、フィンランドでは積極的労働市場政策として教育訓練費と雇用助成金への支出が重点的に行われている[318]。

2.　労働者一般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

フィンランドの人口（2018 年 12 月現在）は、約 451 万人で、労働力人口（2021 年）は、276 万 4,089 人である。

---

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

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

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[319]。2020年11月現在の失業者数は、約18万7,000人で、これは1年前より約2万7,000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8万6,000人増えている。これらの人びとは、同国の労働力の約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[320]。

2.2　障害者等の状況

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[321]。

3.　障害者に対する雇用・就労支援

フィンランドの障害者対策は、①平等への障害者の権利、②インクルージョン（包摂）への障害者の権利、および③必要なサービスおよび支援措置への障害者の権利、という３つの主要原則に基づいている。これらの原則に基づき、障害者雇用・就労支援対策は、①一般労働市場での就労支援対策、②中間労働市場での就労支援対策、③保護的就労、および④援助付き就労などから構成される[322]。

3.1　　支援サービスの対象となる障害者

3.1.1 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係る法律」（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」[323]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

319 Katsui, Hisayo, The Rights to Work and Employment of Persons with Disabilities in Finland, 2020, p.11
320 Expat Finland The Finland Guidebook: The Labour Market in Finland 2021, p.1 https://www.expat-finland.com/employment/finishi_labour_market.html
321 Katsui, Hisayo、前掲書、pp.11～12
322 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 https://www.oecd.org/socila/soc/41429840.pdf
323 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Initial report submitted by Finland under the article 35 of the Convention, 2019, p. 3

請者本人の自己申告書類および面接などによる[324]。

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）故に仕事（job）を得たり、仕事を維持したり、キャリア向上の可能性が著しく低減した者」[325]と規定される。この定義に該当する障害者であるかどうかの認定基準などについては、明らかではない。

なお、フィンランドにおける障害者雇用に関する正確なデータは、通常の全国労働力調査といった標準的な調査からは得られず、主として雇用事務所の部分的な行政上の記録に依存している。プライバシー法からの制約と対処する方法を見つけて、公式の労働力統計調査で障害者のデータも収集できるようにする必要がある。いまのところ唯一入手できる統計リソースは、1983 年以来データ収集が行われてきた視覚障害者の登録簿である。一般人口の 2016 年の就業率 68%に対して、同登録簿によれば、視覚障害者のそれは 41%（常勤 22%、非常勤 19%）とされる[326]。

3.1.2　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の給付などが含まれる。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類審査と申請者本人等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、地方自治体の社会サービス部、つまり、地方自治体の自由裁量に委ねられる部分が大きいことから、地方自治体間でアセスメントの違いがあることが、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[327]。

3.2　一般労働市場での障害者雇用支援対策

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

[324] Katja Valkama, et. Al Task 2017 – 2018 Disability assessment_country report; Finland pp. 2~12 . FI_ANED 2017-2018-Assessment method-country report Finland_final for web_docx
[325] Ministry of Social Affairs and Health Finland, 前掲書、p.32
[326] Hisayo Katsui at. et. Al., European Semester 2018/2019 country fiche on disabilities: Finlanc, Academic Network of European Disability experts (ANED), 2018, pp. 25~31
https://www.disability-europe.net/country/finland
[327] Katja Valkama, et. al, 前掲書、pp. 2~12

ービスを含む、これらのサービスをアレンジするのは、全国 120 か所に設置されている雇用事務所で、そこには全体で 270 人の職業指導心理士、2,800 人以上の雇用カウンセラー、および特に障害のある求職者の雇用支援を担当する 120 人以上のリハビリテーション・アドバイザーといった専門職が配置されている[328]。

なお、構造的失業と闘い、就業率を改善するため、2004 年～2005 年に公共雇用サービスの再編成が行われ、それに伴って、雇用が困難な労働者へのサービスを強化すべく、サービスと資源が「労働力サービスセンター」（LAFOS）に集約化された。同センターは、政府（経済・雇用省）が財政負担する公共雇用サービス、地方自治体が財政負担する社会サービスおよび社会保険庁（KELA）が財政負担する職リハサービスから構成される。

3.2.1　労働市場訓練

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

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

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

2005 年には、27,600 人以上が職業的な労働市場訓練を修了。そのうち 21%が職業資格を取得した。それは前年に比べ 6%の増加を示す[329]。

3.2.2　職リハサービス

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

① 職業指導・キャリア計画づくり、障害者の健康・適性の関連検査
② 職業紹介・訓練についての助言・指導
③ 準備および職業的労働市場訓練
④ サービス利用者の労働能力評価といった職業紹介支援措置、専門家相談、リハビリテーション検査、職業施設での就労・訓練トライアル、ジョブコーチおよび職場での就労トライアル

[328] Ministry of Social Affairs and Health Finland, 前掲書、pp.32~37
[329] 同上、pp.41~42

⑤　障害者の雇用は、労働条件（労働環境）を調整するための補助金で助成することができる。

職リハサービスおよび支援措置は、障害者のリハビリテーションを促進し、その専門的能力と労働能力を維持することにより、とくに一般労働市場で障害者の仕事を見つけることを目指す。2006 年には約 14,300 人の障害者に対してリハビリテーション計画づくりを促進し、労働・訓練能力を高めるための個別支援措置がアレンジされた[330]。

3.2.3　賃金補助

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

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

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

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

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

なお、雇用を促進するその他の形態としては、労働生活への準備訓練、オンザジョブ訓練、短期給付、起業活動の立ち上げ助成金、および移動給付などがある[331]。

3.2.4　労働条件（労働環境）調整のための補助金

障害者の採用または雇用の継続に必要な作業用機器、職場での道具や方法および職場外の労働条件（労働環境）の改善、障害または疾病によって生じる不便さを補償したり、減ら

330 同上、pp.42~43
331 同上、pp.43~45

すための補助金制度が設けられている。労働条件（労働環境）調整は、合理的配慮の提供に該当する部分が少なくないと思われるが、この項目ではそのことについては特に明記されていない。

この補助券の最高額は、障害者一人あたり 2,500 ユーロで、重度障害者の場合、さらに 1,000 ユーロ加算される。また、他の従業員が障害者を支援する場合、12 か月を限度に月額最大 250 ユーロが、そして、重度障害者の場合には、月額 100 ユーロの加算が 24 か月を限度に支給される[332]。

3.3 中間労働市場での就労支援対策

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

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

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

なお、社会福祉法および障害者サービス法に基づく障害者の就労支援（無給の就労関連活動も含む。）を行うのは、地方自治体（社会サービス部）で、こうした活動は、一般労働市場で仕事に就けるよう労働行政によって提供されるサービスや措置にあわせ、社会福祉サービスからの支援を必要とする人びと、たとえば、重度障害者には、移動サービスおよびそれに関連した付添、ならびにパーソナルアシスタンスなどのサービスが提供される。付添つきの移動サービスおよびパーソナルアシスタンスとも、労働、学習および社会参加等に必要なサービスもその対象とされる。パーソナルアシスタンスの利用者は、2014 年 9,000 人、2017 年 22,200 人となっている[333]。

中間労働市場でのサービスを必要とする人びとは、4 つのグループ、つまり、①長期失業者、②障害者、③統計的に長期失業者となりそうな人びと、および④（一時的または恒久的な）疾病（そのほとんどは精神疾患）で退職した人びとである。

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

---

[332] 同上、pp.45~46

[333] Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 前掲書、p.26

中間労働市場での仕事は、登録協会、ジョブコーチ・社会サービス財団、社会的企業、シェルタード・ワークショップ（日本の就労継続支援 A・B 型事業所に相当するもの。以下、ワークショップ）やその他の機関（たとえば地方自治体や国）によって提供される。

2007 年 1 月から 7 月までの間に平均して約 32,000 人が賃金補助労働に従事している。その 7%は国、24%は地方自治体、29%は企業、そして残りはその他で雇用された。最後のグループのほとんどの人は、第三セクターと呼ばれる協会や財団で雇用されている。フィンランドには約 24 万の企業があるが、賃金補助制度を活用して失業求職者を雇用したのは、その 5%に過ぎない。

経済・雇用省は、フィンランドにおけるヨーロッパ社会基金（ESF）の管理者である。同基金により提供された資金は、中間労働市場の発展に充当される。2007 年～2012 年計画期間中 ESF により提供された資金総額は、約 700 万ユーロとされる[334]。

3.4　保護的就労（シェルタード・ワーク）

フィンランドにおける雇用契約関係のある保護的就労は、「傷病者ケア法」（Care of Invalids Act）に基づき 1946 年から実施されてきた。同法によれば、保護的就労は、傷病者および、労働能力の減退のため、自らの力と能力に見合った有給雇用に就くことができないその他の人びとのために、必要に応じて、組織されうる、と規定されている。1970 年にはその措置の目的は、もし傷病者などが、他ではその労働能力に見合った仕事に就けなかった場合、その生計を立てられるようにすることとされた。1978 年の同法の改正で保護的就労は、労働行政の責任とされ、前述の収入関連の目的のほか、雇用事務所によって紹介された障害のある利用者を雇用することが、保護的就労の目的とされた。この雇用義務の故に、ワークショップでの職種は、できるだけ多様化するよう計画される一方、障害者のケアは、地方自治体当局の責任とされた。この「傷病者ケア法」のもとでの保護的就労の規定は、2002 年 4 月 1 日に廃止された。

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

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

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

[334] 同上、pp.47~48

である。

初期には、ワークショップ活動は、主として若年者の就労のツール、つまり、若年者の労働市場や教育からの排除を防止するためのツールとされ、その対象グループは、失業若年者及び職業教育を受けていない若年者であった。若年者のためのワークショップ活動の目的は、彼らの社会的成長を支援し、生活技能を強化し、排除を防止し、教育・訓練および労働市場に導くことである。通常は、若年者はワークショップを 6 か月利用する。

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

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

その活動は、主として様々な資源（社会保健省、経済・雇用省、教育省、地方自治体、全国スロットルマシン協会（RAY）およびヨーロッパ社会基金（ESF）からのプロジェクト資金により維持されている[335]。

障害者本人がこれまでどこまで労働能力または力量をつけてきたかにかかわらず、ワークショップでのリハビリテーション活動や就労活動（ワーク・アクティビティ）が恒久的な就労形態になっているという問題がある。そのため、こうした有給雇用からの排除は、障害者がその生活条件を改善したり、社会への参加を促進する機会をさらに遠ざけている、という批判的指摘もある[336]。

3.5　援助付き就労（Supported Employment, SE）

3.5.1 支援付き就労サービス（SE）の制度化とその特徴

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

フィンランドでは、SE の発展が遅く、集中的、継続的支援を必要とする人びとにとって雇用機会がきわめて限られているにもかかわらず、SE では、主として就職初期に支援するだけで、継続的な支援が提供されていないのが、一般的である。全体で 45 のサービス機関が、135 の SE プロジェクトを運営している。主なサービス機関は、公共雇用サービス、労働力サービスセンター（LAFOS)、市のサービス提供機関、デイセンターおよびワークセン

335 同上、pp.48~49、pp.51~52
336 Ministry of Social Affairs and Health,Finland,"A strong basis for inclusion and equality. Finland's disability policy programme VAMPO 2010-2015", pp46～47
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73337

ターで、LAFOS が 10～19 のプロジェクトを実施している。

3.5.2　SE サービスの対象者

SE サービスを利用する精神障害者の割合は、1998 年の 1%から 2003 年には 37%に増加。その一方で、知的障害者の割合は減少している。公共雇用サービスのジョブコーチ・プログラムの対象は、主として恒久的な障害年金を受給していない、特別のニーズを持つ障害のない求職者である。一方、市の社会サービス部は、主として知的障害者に SE サービスを提供している。

3.5.3　フィンランドの SE サービスの課題

フィンランドの SE サービスの課題とされているのは、①公共雇用サービスが提供するジョブコーチ・サービスの期間が最長 60 日に限定され、より長期にわたり同サービスを必要とする人々のニーズにこたえられないこと、および②数種類の SE サービスがあるが、その共通の定義がないことなどである[337]。

4.　SOTE（社会サービス・保健ケア）改革

4.1 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地方自治体（311 市）に委ねられている。しかし、地方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。

4.2　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 地方自治体（市）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。

②2016 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

[337] European Commission, Study Report, “Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA-good practices and recommendations in support of a flexicurity approach-, 2011, pp.74~78
https://op.europa.eu/en/publications-detail/-/publication/language-en/format-PDF/soura-119978903

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、「私たちは、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。この改革案は、関係者間の内部対立で、いまのところ実施にいたっていない[338]。

5. 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）[339]を、また、2020 年には、第 2 次行動計画を策定している。

5.1 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、2019 年に国連人権高等弁務官事務所と障害者権利委員会が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[340]。

同計画（草案）によれば、構造指標では、法的な構造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。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。また、成果指標では、例えば、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等、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。

5.2 障害者権利条約第 27 条労働及び雇用に係る同行動計画（草案）の目標と行動

労働及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。

338 Katsui, Hisayo, 前掲書、pp.7~8
339 Committee on the Rights of Persons with Disabilities、前掲書、p.3
340 Human Rights indicators on the Committee of the Rights of Persons with Disabilities in support of disability inclusion 2030 Agenda for Sustainable Development
https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SDG-CRPDindicators.aspx

＜所管＞：経済・雇用省、社会保健省

（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[341]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、援助付き就労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

（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、地方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[342]

6. 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・就労支援

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

6.1 「長期失業者」および「雇用困難な者」の定義

公共雇用サービスによれば、「長期失業者」は、「雇用事務所で紹介される労働者のうち、少なくとも 12 か月継続して、または 16 か月以内にあわせて 12 か月失業している求職者」と規定される。そして「雇用困難な者」は、「労働市場補助を受ける資格はあるが、失業給付の資格を喪失している求職者か、あるいは少なくとも 500 日間失業しているために、労働市場補助を受給している者」と規定される[343]。

---

[341] 「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、一般労働市場で仕事に就けない人びとに長期の働く場を提供することである。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。

[342] Katsui, Hisayo、前掲書、pp.10~13

[343] Ministry of Social Affairs and Health Finland、前掲書、pp.34~36

6.2　「長期失業者」および「雇用困難な者」への就労支援対策

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

雇用事務所での職業紹介が困難な人びとのための合同サービスの実験が、2002 年～2003 年にフィンランド全国 18 か所で実施された。この実験には労働行政、地方自治体（主として社会サービス部門）および社会保険庁（KELA）が参加。その目的は、長期間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、仕事を見つけるのを支援することである。

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

LAFOS でのサービスの特徴は、種々の行政機関によるサービスを組み合わせたものが、パッケージとして提供されることである[344]。

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

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

25 歳以上の対象グループには、つぎのような人びとが含まれる。

①　失業に基づき少なくとも 500 日の労働市場支援を受けた者

②　全期間の失業手当（500 日または追加日数の権利が失効した者）受給後、失業に基づく少なくとも 180 日の労働市場支援を受けた者

③　過去 12 か月間の主な収入源が、失業に基づく社会支援を受給した者

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

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

25 歳以上の者の場合、復職に向けての就労経験への参加は、任意である。しかし、若年

[344] 同上、pp.49~51

者（25 歳未満）の場合は、許容される理由なしにそれを拒否すれば、一定期間労働市場支援の喪失または所得支援額が減額される。

労働市場支援の受給者には、リハビリテーション就労活動に参加する日数に応じて生活給付が、そして社会扶助[345]受給者には、割増助成金が支払われる。生活給付および割増助成金は、日額 8 ユーロである[346])。

6.2.3　長期失業から障害年金への移行

フィンランドでは、働けない故の所得喪失のための障害年金は、公的年金給付の不可欠の部分である。同国の法定年金制度は、保障年金[347]、[348]によって補足される。在住ベースの国民年金制度および雇用ベースの所得比例年金制度から構成される。保障年金は、最低収入の人びとの生計を確保することを意図したもので、2018 年初期には、それは 152 ユーロ増額され、月額 775.77 ユーロになった。

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

国民年金、所得比例年金とも障害年金は、18 歳～64 歳の該当者に一定期間または無期限に支給される。期間限定の障害年金は、リハビリテーション給付と呼ばれ、就労し障害がある者で、其の障害又は病気で治療またはリハビリテーションにより改善が見込まれない者に支給される。

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

障害年金への流入の著しい特徴は、きわめて多くの新規年金受給者が、障害年金に入る前

---

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

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

347 「保障年金」は、2011 年に施行された「保障年金法」により制度化された。障害者をはじめ長期失業者や雇用困難な者などの社会経済状況の改善と貧困防止にとってきわめて重要な制度とされる

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

の過去 5 年間に失業を経験、そしてその 10 分の 1 以上は、3 年以上失業していたとされる。

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

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

2002 年～2006 年間に全体で 8,000 人が、雇用事務所が組織した特別プロジェクトにより長期失業から障害年金に移行した。それに加え、多くの市が潜在的な労働障害の観点から社会扶助利用者をスクリーニングしてきた。市がこれらのプロジェクトを実施する一つのインセンティブは、対象者を社会扶助から障害年金に移すことによる市にとっての財政負担上の利点である[349]。

6.3 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）

6.3.1 同プロジェクトの目的

同プロジェクトの目的は、「労働能力が十分でない人びと」[350]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、そ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 年である。

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変えることを意図している。

6.3.2 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 1,000 人が利用）

（3）地方自治体レベルでの試験的取組み

この取組みに参加する地方自治体は、2019 年に選ばれる。雇用サービスを国の雇用事務所から地方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地方自治体への移管（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[351]。

（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

---

[349] Hisayo Katsui, et.al、前掲書、pp.8~9

[350] 「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。

[351] European Commission, Country report on the European Semester-Finland 2020, pp.32~33

6.3.3　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」[352]を導入した。

（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間連携の重要さを強調している。

7.　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等を対象とした雇用・就労支援等に分かれた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も、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インクルージョン（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 プロジェクトや「中間労働市場」等の対象となっているといえる。

欧州委員会「欧州セメスター2020-2021 障害に関するマイクロフィッシュ：フィンランド」によれば、「障害サービス法制の改革も含む多くの他の法制改革は、SOTE 改革の完了次第とされる。良質のサービスが利用できるかどうかという全般的な不安が障害者にひろまる一方、多くに地方自治体での発展が停止状態にある」とされる。こうした状況が今後どのようになるのか、引き続いてフォローアップする必要があると思われる。

352　「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。

第８章　米国の概要

松井亮輔

１．はじめに

2021 年 10 月に公表された国連障害者権利委員会による障害者の労働及び雇用の権利にかかる障害者権利条約第 27 条に関する一般的意見草案では、同条約の締約国に対して同条約第 27 条の国内実施の一環として次のようなことを求めている。

「シェルタード・ワークショップ（日本の障害者総合支援法に基づく就労継続支援 A・B 型事業などに相当するもの）から労働市場への迅速な移行を保証する資源、時間枠および監視メカニズムを備えた具体的な行動計画を採用することにより、シェルタード・ワークショップにとどまっている障害者については、締約国は以下を行うべきである。

Ⅰ　保護雇用の促進の基礎となった法律、政策、アプローチおよび前提を見直すこと。

Ⅱ　移行プロセスの設計、実施および監視における優先事項として、障害者および障害者を代表する組織と緊密に協議し、積極的に関与させること。

Ⅲ　これらのシェルタード・ワークショップから移行するための選択肢と支援を提供すること」[353]

米国は、この条約の締約国ではないが、シェルタード・ワークショップで就労する障害者の一般雇用への移行を支援するために様々な対策を講じてきている。

以下では、米国におけるシェルタード・ワークショップ（注：2015 年に改正されたリハビリテーション法では、シェルタード・ワークショップは、「コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）」[354]とされる。以下、ワークショップ。ただし、リハビリテーシ法との関連で言及する場合には、コミュニティ・リハビリテーション・プログラムの略称、CRP を用いる。）など、職業リハビリテーション・プログラムの根拠法となってきた、リハビリテーション法（最初の法律（1920 年）名は、職業リハビリテーション法）の発展過程、その最近の取組み状況、および障害者以外の「雇用困難者」を含む、就労支援の課題について、その概要を報告することとする。

２．リハビリテーション法等障害者就労支援法制度の発展過程の概要

○　障害者を対象としたワークショップは、19 世紀に盲学校の付属施設としてスタート。

1920 年　最初の（一般市民）職業リハビリテーション法制定：

身体障害者を対象に職業指導・訓練、職業適応および職業紹介等のサービス提供を目的としたもの。

---

[353] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), “Draft General Comment on article on the rights of persons with disabilities to work and employment”, 2021, pp.27 - 28 https://www.orchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CallCommentsDraftGeneralComments.aspx

[354] Rehabilitation Act of 1973 [As Amended Through P.L.114 – 95, Enacted December 10, 2015] Section7, Definition (4) Community Rehabilitation Program, p.9

1936年　ランドルフ・シェパード法制定：
盲人が連邦政府の建物内に売店を設置することを認めるもの。視覚障害者の雇用機会の提供を目的としたもの。

1938年　ワーグナー・オディ法制定：
盲人を対象としたワークショップから一定の製品を購入することを連邦政府機関に求めるもの。盲人ワークショップにおける視覚障害者の雇用機会の拡大を意図したもの。

1938年　公正労働基準法制定：
主な目的は、事業主にすべての従業員に最賃以上の賃金の支払いを義務付けること。ただし、その第14条（c）で障害者などについては、その適用除外を認める認可証明証をワークショップ等に交付（所管は、労働省）

1943年　職業リハビリテーション法改正：
サービスの対象を知的障害者および精神障害者に拡大（所管は、教育省）。（同改正法は、1949年に日本ではじめての障害者福祉法として制定された身体障害者福祉法のモデルとされた。）

1954年　職業リハビリテーション法改正：
ワークショップを職業リハビリテーション・サービスとして位置づける。それ以降、ワークショップは大きく増加。それに伴い、公正労働基準法第14条（c）に基づく認可証明証を所持するワークショップ等で最賃以下の賃金で働く障害者も大きく増える。また、大学院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を開始。

1965年　職業リハビリテーション法改正：
刑余者、麻薬・アルコール中毒症者など、いわゆる社会的脆弱者（the socially disadvantaged）の就労支援のためのモデル都市プログラムが創設される。しかし、連邦‐州リハビリテーション・プログラムの限られた資源を社会的脆弱者に振り向けることによる財源問題などが生じたことから、それらの人びとを対象とする職業リハビリテーション・プログラムは、その後あまり発展しなかった。

1971年　ワーグナー・オディ法をジャビッツ・ワーグナー・オディ法に改正：
従来の視覚障害者に加え、重度障害者を雇用するワークショップから一定の製品・サービスを購入することを連邦政府機関に義務づけるもの。

1973年　職業リハビリテーション法からリハビリテーション法への改正：
この改正により拡大したリハビリテーション・サービスの運営管理のため、教育省内にリハビリテーション・サービス管理局が設置された。同改正により、新たに第501条～第504条が規定された。

○　第501条:連邦政府に障害者雇用のために積極的差別是正措置を講ずることを義務化。
○　第503条：連邦政府と契約関係にある民間事業者に対して障害者雇用について積極的差別是正措置をとることを義務化。
○　第504条：連邦政府から補助を受ける病院、学校および福祉団体等に障害者差別禁止

を義務化。（この規定を大きく拡大したのが、1990 年制定の「障害のあるアメリカ人法」である。）

1986 年　リハビリテーション法改正：

ワークショップを含む、リハビリテーション・サービス機関に利用者の「個別リハビリテーション計画」を作成すること、その計画を理解・承諾したことを確認するため、同計画書に利用者本人の署名が求められることになる。また、「援助付き就労」およびジョブコーチの制度化。同サービスを導入することで、ワークショップ等が障害者の一般雇用への移行支援を中心としたサービス提供に転換するよう奨励することを意図したもの。

1990 年　障害のあるアメリカ人法（ADA）の制定：

合理的配慮提供の拒否を含む、障害者差別の禁止。

1992 年　リハビリテーション法改正：

州リハビリテーション機関にリハビリテーション諮問協議会（その委員の過半数は、障害当事者であること）の設置を義務化。障害者のエンパワメントを強化するため、個別リハビリテーション計画の作成およびその定期的な見直しに障害者が全面的に参加できるようにすること。また、正式の協力協定を結ぶことにより、リハビリテーションに関わる関係機関間の連携強化を義務付けること。

1998 年　労働力投資法（WIA）（同法は、1983 年の「職業訓練・パートナーシップ法」を改定したもの）の制定に合わせ、リハビリテーション法改正：

WIA は、リハビリテーション法制と他の連邦法制で支援される職業訓練プログラムを一体化することで、障害者が必要とする雇用を確保するため、ワンストップサービス提供の仕組みづくりと、関連する機関による雇用資源の共有化を推進すること、および障害者が職業リハビリテーション以外の様々なプログラムからサービスを受けられるようにすること。また、福祉への依存を減らすこともその目的にひとつとされる。WIA の制定と合わせて改定されたリハビリテーション法では、サービス利用者による職業リハビリテーション・プログラムのコントロール（自己選択・自己決定）がさらに強化された。

1999 年　米国連邦最高裁は、オルムステッド対ロイス・カーティス（L.C.）裁判で、障害者の地域からの隔離は、障害のあるアメリカ人法（ADA）タイトルⅡ公共サービスの違反と判決。

2001 年　労働省障害者雇用政策局により「カストマイズ就業[355]」の制度化

2006 年　ジャビッツ・ワーグナー・オディ法が、アビリティワン（AbilityOne）に改称：

連邦政府機関からの官公需の受け皿として、全国盲人産業（NIB）およびソースアメリカ（旧・全米重度障害者産業（NISH））という 2 つの非営利団体が指名された。

---

355 「カストマイズ就業」とは、「個人の強み、弱み、興味、仕事への貢献、雇用条件などを明らかにするために、発見のプロセスを利用して、仕事とカストマイズされた適合を生み出すこと。そうした雇用慣行は、障害のある求職者と雇用主、両方のニーズを充たす雇用を創出する」とされる。なお、2015 年に改正されたリハビリテーション法では、CRP が提供するサービスのひとつとして「カストマイズ就業」も規定している。

2014 年　労働力イノベーション機会法（WIOA）制定[356]（これは、1998 年の労働力投資法に代わるもの。）：

障害者を含む、失業または潜在的失業者が高質の仕事につき、かつ、そのキャリア向上を支援するため、幅広い職業訓練・教育サービスの提供を意図したもの。その一環として、同法タイトルⅣで連邦雇用サービスを WIOA が認可するワンストップシステムに統合。

同法制定に合わせて行われたリハビリテーション法改正（2015 年）で、職業リハビリテーション・プログラムをワンストップシステムに統合すること、および第 511 条（最賃以下の賃金制度の活用制限）等が付け加えられた。その主な目的は、障害のある学生が学校卒業後即ワークショップ利用につながらないよう、「競争的統合雇用」（CIE）[357]への移行を奨励すること。なお、この改正で「個別リハビリテーション計画」が、「個別雇用計画」に改称され、同計画の達成目標が「雇用」にあることが、一層明確化された。

この要件は、公正労働基準法第 14 条（c）プログラムを維持している州およびそれを廃止し、最賃以下の賃金の支払いを禁止した州のいずれにも適用される。

また、第 511 条では、すべての最賃適用除外認可証明証を保持する事業者に対して、最賃以下の賃金が支払われている障害のあるすべての従業員が指定された州の担当部局から、キャリア・カウンセリング、情報および職業紹介サービスを受けているという文書を確認すること、最初の年は少なくとも半年ごとに、そしてその後は、毎年 1 回はそれを見直すことが求められている[358]。

2021 年　「競争的統合雇用への転換法」が 2021 年 7 月連邦下院で可決。ただし、いまのところ上院での採択の日程は明らかではない[359]。

３．現行リハビリテーション法の構成、その対象となる障害者およびコミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）の定義

３．１　リハビリテーション法（2015 年改正）の主な構成

タイトルⅠ：　職業リハビリテーション・サービス

タイトルⅡ：　研究および訓練

タイトルⅢ：　専門職養成、特別プロジェクトおよびデモンストレーション（実証）

タイトルⅣ：　国家障害者協議会

タイトルⅤ：　権利および擁護

---

356 History & Regulations Legislative History of the American State-federal Vocational Rehabilitation (VR) Program
https://www.in.gov/fssa/ddrs/files/HistoryandRegulations-82017.pdf

357 「競争的統合雇用」とは、①同様の仕事をする障害のない従業員に雇用主が支払う、最低賃金以上の慣習的な金額でのフルタイムまたはパートタイムの仕事、②（管理者や支援スタッフ以外の）障害のない従業員と一緒に働く職場環境であること、③障害のない従業員と同様、昇進の機会があること。

358 https://www/dd/gov/agencies/eta/wioa

359 The Rehabilitation Act of 1973 [As Amended Through P.L. 114-95, Enacted December 10, 2015] pp. 152 - 155
https://www.2.ed.gov/policy/speced/eg/reha/rehabilitaion-act-of-1973-amended-by-wioa.pdf

タイトルⅥ：　障害者の雇用機会
タイトルⅦ：　自立生活サービスおよび自立生活センター

３．２　障害者の定義（同法第７条　定義）

タイトルⅠ　職業リハビリテーション・サービス、タイトルⅢ　専門職養成、特別プロジェクトおよびデモンストレーション、タイトルⅥ　障害者の雇用機会では、障害者とは「雇用に実質的な妨げとなる身体的又は精神的機能障害がある者」と定義されている。それ以外のタイトルでは、「障害のあるアメリカ人法」（ADA）第 3 条と同じ、次の定義が用いられる。

① 主要な生活活動の一つまたは複数を実質的に制約する身体的又は精神的機能障害を有する者
② そのような機能障害の記録を有する者
③ そのような機能障害を有すると見なされる者[360]

３．３　コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）（通称は、シェルタード・ワークショップ）の定義（同法第７条）

コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）とは、「その主な機能の一つとして職業リハビリテーション・サービスを直接提供する、またはそれを推進する機関、団体、組織またはそれらの一部門で、次のようなサービスの一つまたは複数を組み合わせたものを提供するプログラムを意味する。」

○　一つの管理下で提供される、医学的、精神科的、心理学的、社会的、職業的サービス
○　サービスの受給資格および職業リハビリテーション・ニーズの評価
○　職業開発、職業紹介および雇用維持サービス
○　延長雇用
○　心理社会的リハビリテーション・サービス
○　援助付き就労サービスおよび延長サービス
○　カストマイズ就業
○　パーソナルアシスタンス・サービス等[361]

４．コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）とそこで就労する障害者数の推移

2020 年 1 月現在、公正労働基準法第 14 条（c）に基づく最低賃金適用除外認可証明証を保持する CRP は、558 で、その数は過去 10 年間で約 3 分の 2 に減少している。2020 年 1 月現在、それらの CRP で就労する推定 100,302 人の障害者が、最低賃金適用除外の対象と

[360] Rehabilitation Act of 1973、前掲書、p.15
[361] 同上、pp.1 － 9

される。

2021 年 2 月に公表された米国労働省労働統計局「最低賃金労働者の特徴」[362]によれば、時給で支払われた 16 歳以上の労働者のうち、247,000 人は 1 時間あたり連邦最低賃金 7.25 ドルと同額の時給、また約 865,000 人の労働者が、連邦最賃を下回る賃金を支給されている、とされる。つまり、最低賃金未満の賃金を支払われている労働者が、障害者以外に 76 万人近くいるということになる。それらは、主として学生、実習生、研修生、見習いおよびメッセンジャー等とされる[363]。

また、米国公民権委員会によれば、2017 年と 2018 年の間に第 14 条（c）の認可証明証を所持する CRP で就労する障害者の平均賃金は時給 3.34 ドルで、連邦最低賃金（時給）7.25 ドルの半分弱（46.9%）である。そこで就労する障害者の平均就労時間が週 16 時間であることから、これらの対象障害者は、週平均 53.44 ドル、月平均 213.76 ドル（約 2 万 4,800 円）支払われていることになる。

図表８－１：第 14 条（c）対象 CRP と就労障害者数の推移（2017 年～2019 年）[364]

	2017 年	2018 年	2019 年
CPR	1,772 プログラム数 （100%）	1,576 プログラム数 （88.9%）	1,433 プログラム数 （80.9%）
就労障害者数	164,347 人 （100%）	130,951 人 （79.7%）	111,471 人 （67.8%）

図表８－１からわかるように、CRP 数およびそこで就労している障害者数とも 2017 年から 2019 年にかけて年々減少している。特に就労障害者数は 2017 年と比べ、2019 年には 3 割以上減少している。それらの障害者がそのまま「競争的統合雇用」に移行したのかどうかは、この表からは明らかではないが、毎月公表されている米国労働省労働統計局の性別、年齢別、障害状況別一般市民（労働年齢（16 歳～64 歳）の者）の雇用状況によれば、障害者雇用数は、ここ数年増加傾向が続いている（図表８－２）。

362 米国労働省労働統計局、最低賃金労働者の特徴、2020
https://www.bks.gov/opub/reports/minimum-wage/2020/home.htm
363 https://procurementassistance.org/images/download/HUD_and_Federal_Documents_Construction/_cd_31_29iss201etseq.pdf
364 U.S. Commission on Civil Rights 2020 Statutory Enforcement Report, “Subminimum Wages: Impacts on the Civil Rights of People with Disabilities”, pp.69 – 70

図表８－２　性別、年齢別、障害状況別一般市民（労働年齢（16 歳～64 歳）の者）の雇用状況[365]

	障害者		障害のない人	
	2020 年 8 月	2022 年 2 月	2020 年 8 月	2022 年 2 月
就業者	4,876 千人	5,984 千人	133,375 千人	141,065 千人
就業率	28.8%	33.1%	69.7%	73.8%
失業率	4.8%	3.5%	6.4%	3.1%
非労働力率	66.4%	63.4%	23.9%	23.1%

2020 年 8 月から 2022 年 2 月までの 1 年半の間に障害のある就業者数は、4,876 千人から 5,404 千人へと 528 千人増加、就業率は、28.8%から 33.1%へと 4.3%増加。そして失業率は、4.8%から 3.3%へと 1.5%減少している。それに対し、障害のない就業者数は、133,375 千人から 141,065 千人へと 7,690 千人増加、就業率は、69.7%から 73.8%へと 4.1%増加、そして失業率は、6.4%から 3.1%へとほぼ半減している。

この間就業率の伸び率は、障害のない者よりも障害者の方が大きいのに対し、失業率の減少幅は、障害のない者の方がかなり大きい。一方、非労働力については、障害者は、66.4%から 63.4%へと 3.0%減少しているのに対し、障害のない者は、23.9%から 23.1%へと 0.8%減少しているにすぎない。したがって、こうしたデータから、労働市場での障害者の就業状況は、ある程度改善が見られるといえる。もっとも障害者の非労働力の比率は、障害のない者と比べ、約 2.7 倍高いことから、障害者の労働市場への参加を進める上で、解決すべき課題が少なくないことが伺える。

参考までに、日本の総務省統計局による労働力調査（2021 年平均）[366]によれば、労働人口（15 歳～64 歳）の就業率 77.7%、失業率 2.4%、非労働力率 19.9%とされる。日本の場合、労働力調査は、障害者と障害のない者に区分したデータが得られるような調査は行われておらず、調査対象に障害者も含まれていることから、日米の労働力の比較には、米国のデータ（労働年齢人口）については、障害者と障害のない者を合わせた全体のデータとの比較が必要である。

調査時期が多少異なるが、日本（2021 年）と米国（2022 年 2 月）を比較すると次のようになる。

[365] 米国労働省労働統計局、性別、年齢別、障害状況別一般市民の雇用状況
https://www.bls.gov/newsrelease/empsit.t06.htm
[366] 総務省統計局、労働力調査（基本集計）2021
https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/index.html

図表８－３　就業率、失業率、非労働力率

	日本	米国
就業率	77.7%	70.6%
失業率	3.0%	3.1%
非労働力率	19.9%	26.3%

これらのデータから、全体として見ると、米国と比べ、日本の方が雇用状況は比較的よいといえる。なお、日本の労働年齢人口に占める非労働力人口は、2016 年の 23.1%と比べ、この 5 年間で 3.2 ポイント減少している。

５．CRP 数およびそこでの就労障害者減少の主な要因

近年、CRP およびそこで就労する障害者数が減少傾向にある要因としては、「援助付き就労」や「カストマイズ就業」といった新たなサービスの仕組みが導入されてきたことにもよるが、ここではリハビリテーション法等、障害者就労支援に関わる法制度上の変化を中心に触れることとする。

５．１　最賃以下の賃金制度の活用を制限する規定の導入

これは、2015 年のリハビリテーション法改正で新たに設けられた第 511 条で規定されたもので、その主な内容は、次のとおりである。

「公正労働基準法第 14 条(c)で規定された特別の賃金認可証明証を所持する事業体(entity)の契約者または下請けも含む、いかなる事業体も、24 歳以下の障害者に対して、以下の条件が満たされない限り、連邦最低賃金以下の賃金を支払ってはならない。

（１）　第 14 条（c）に基づく有効な認可証明証を所持する事業体により、本条の施行時に雇用されている個人

（２）　最賃以下で賃金が支払われる仕事を始める前に、個人が次の行動のいずれかを完了していることを示す文書がつくられていること。

(A)　リハビリテーション法第 113 条の下で個人が利用できる雇用前移行サービスまたは障害者教育法の下で移行サービス、たとえば、同教育法第 614 条（d）の下で個人が利用できる移行サービスを受けたこと。

(B)　個人が、リハビリテーション法タイトルⅠの下で、職業リハビリテ―ション・サービスを申請したが、その結果

（Ⅰ）個人が、そのタイトルに従ったこうしたサービスの受給資格がないことがわかり、かつ、受給資格がないという決定に関して、第 102 条（a）などと一致した書類を持っていること。

（Ⅱ）(aa) 個人は、職業リハビリテーション・サービスの資格があると判定されていること。

（bb）個人は、リハビリテーション法第 102 条に基づく個別雇用計画をもっていること。
（cc）個人は、援助付き就労サービスを含む、こうした個別雇用計画で指定された雇用結果に向けて妥当な期間努力してきたが、成功しなかった。
（dd）個人の職業リハビリテーション・ケースは、終了とされた。

５．２　コミュニティ・リハビリテーション・プログラム（CRP）から一般雇用（競争的統合雇用）への移行支援強化を求める規定の整備

1973 年のリハビリテーション法改正で導入された、サービス利用者本人の理解と承諾を証明するため、本人の署名が求められる「個別リハビリテーション計画書」は、1992 年の同法改正で、同計画書作成およびその定期的な見直しに利用者本人の完全な参加を確保することで、そのエンパワメントのさらなる強化が図られた。そして、2015 年の同法改正では、「個別リハビリテーション計画」は、「個別雇用計画」に名称変更することで、リハビリテーション・サービスの目標が一般雇用（競争的統合雇用）であることがさらに明確化された[367]。

５．３　「競争的統合雇用への転換法」制定への動き（2019 年連邦議会に上程。2021 年 4 月 5 日連邦下院で可決。ただし、いまのところ上院での採択の日程は、まだ決まっていない。）

同法は、障害者の「競争的統合雇用」への移行をさらに奨励するため、州および事業体（CRP）に助成金および技術的支援を提供することを意図したものである。つまり、公正労働基準法第 14 条（c）認可証明証を所持する CRP が、その事業モデルを転換し、最賃以下の賃金支給を同法施行後 4 年間で段階的に廃止するとともに、CRP で雇用されてきた個人が、「競争的統合雇用」への移行に必要な支援サービスが確実に受けられるようにすることである。同法による支援の優先ターゲットは、最重度の知的および発達障害者とされる。

○　第 14 条（c）認可証明証を所持する CRP への助成金は、3 年間にわたり年間 10 万ドルから 50 万ドルで、「競争的統合雇用」に向けて障害者を支援した経験がある、少なくとも 2 つの CRP と協力して取り組むことが求められる。そのための当初予算として、総額 3 億ドルが計上されている。
○　同法に基づく助成金を受給するには、州政府は、連邦労働省に申請する必要がある。
○　同法施行後は新たな第 14 条（c）認可証明証の発行は、禁止される。また、同法施行 6 年後には、既存の第 14 条（c）認可証明証は無効となる。
○　同法は、また連邦労働大臣が、同法施行 6 か月以内に、最賃以下の雇用から「競争的統合雇用」へ移行した障害者の人数を含む、賃金および雇用の変化を含む、インパクトの複数年にわたる評価を実施すべく、非営利事業体（研究機関等）と契約を結ぶよう求め

[367] Rehabilitation Act of 1973、前掲書、第 102 条サービス受給資格および個別雇用計画、56 頁～68 頁

ている[368]。

いまのところ、同法に基づき何人の障害者が、「競争的統合雇用」への移行後、正式に雇用されることになるのか、およびCRPが第14条（c）に基づく認可証明証を返上する日程などについては、明らかではない。

６．障害者就労支援に係る今後の検討課題

CRPの利用者の一般雇用（「競争的統合雇用」）への移行の推進に関連する課題は、こうした取り組みにもかかわらず、結果的に一般雇用につながらない人びとの受け皿である。

マサチューセッツ大学ボストン校の「コミュニティ・インクルージョン研究所」のデータ[369]によれば、2017年現在、統合雇用サービスまたはデイサービスを利用している知的および発達障害者は641,608人である。そのうち統合雇用サービスを利用している者は、130,402人で、全体の20.3%に過ぎない。つまり、全体の8割近くは、雇用以外のデイサービスの利用者である。このデータからは、この両者の割合が今後どのように変わっていくのかについては、明らかではない。一般の職場で働くことを望みながら、就労支援サービスを受けてもそれへの移行が実現しない人びとの選択肢が、デイセンターのみといったことにならないような対策が求められよう。

もっとも前述したように、2020年8月から2022年1月の間に障害者の非労働力率は、66.4%から 63.4%に減少していることから、障害者の雇用機会が拡大していることも事実である。その要因を分析することにより、障害者の非労働力率のさらなる引き下げに役立つヒントが得られることが期待される。

また、米国公民権委員会によれば、州知的・発達障害者（IDD）機関を利用した知的・発達障害者は、1990年の約30万人から2017年には60万人以上に増加している。そのうち、非労働サービス（デイサービス等）利用者は、1990年の約105,000人から2017年には413,000人へと3.5倍以上増加している。それに対し、統合雇用サービス利用者は、1990年の約5万人から2017年には約10万人へと約2倍に増加。つまり、少なくとも知的・発達障害者については、労働市場での雇用への移行よりも、労働市場外のデイセンター等を選択する者がかなり多い状況になっている[370]。このことは、今後の就労支援施策の在り方を検討する上で、十分留意する必要があろう。

日本には、CRPに類似するものとして、障害者総合支援法に基づく就労継続支援事業A・B型事業があるが、これらの事業所利用者数の2015年から2019年までの5年間の推移は、図表８－４のとおり[371]。

---

368 https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2373/text
369 US Commission on Civil Rights、前掲書、77頁
370 同上、82頁
371 厚生労働省、障害福祉サービス等の利用状況、2019年
https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000693788.pdf

図表８－４

	A 型事業所	B 型事業所
2015 年	54,000 人	204,000 人
2016 年	63,000 人	218,000 人
2017 年	68,000 人	234,000 人
2018 年	70,000 人	250,000 人
2019 年	71,000 人	265,000 人

この間、A・B 型事業所利用者とも年々増え、A 型は 54,000 人から 71,000 人へ、B 型は 204,000 人から 265,000 人へ、それぞれ 3 割近く増加している。前述したように、国連障害者権利委員会は、日本の就労継続支援事業と類似した、シェルタード・ワークショップを設けている各国に対して、「シェルタード・ワークショップを迅速に段階的に廃止すること」を勧告していることから、日本としても、就労継続支援 A・B 型事業利用者の一般雇用への移行支援をさらに強化することにより、その利用者数を計画的に縮小することが求められると思われる。その際、懸念されるのは、一般の職場で働くことを希望しながらも、その受け皿が十分にないため、A・B 型事業から生活介護等への移行を選択せざるを得ない人びとの増加である。(生活介護利用者は、2015 年から 2019 年の 5 年間に 265,000 人から 287,000 人へと約 8.3%増え、その増加率は、A・B 型のそれよりもかなり低い。) そうしたことにならないよう、いまからその具体的な対応策を講じる必要があると思われる。

７．雇用困難者への就労支援の動向

1998 年に制定された労働力投資法（WIA)、およびそれに代わるものとして、2014 年に制定された労働力イノベーション機会法（WIOA）は、障害者を含む、失業者または潜在的失業者（その中には、1965 年の職業リハビリテーション法の対象とされた、刑余者など、いわゆる社会的脆弱者も含まれる。）も対象とされる。障害者については、リハビリテーション法や障害のあるアメリカ人法（ADA）の対象として就労支援施策が確立され、その施策やそれらに基づく障害者の雇用・就労の動向について各種資料やデータなどが数多く公表されているが、それ以外の雇用上の不利を抱えている人びとにかかるそうした資料やデータなどはかなり限られている。

以下では、米国保健・人的サービス省子ども・家族局企画・研究・評価部から出された「雇用困難者にとってどのような戦略が有効か―雇用困難者デモンストレーション・評価プロジェクトおよび雇用維持・向上プロジェクトに関する最終結果報告」（2012 年 3 月）[372]において紹介されているいくつかのプロジェクトを中心に「雇用困難者」（the Hard-to-

372 米国保健・人的サービス省子ども・家族局企画・研究・評価部、雇用困難者にとってどのような戦略が有効か―雇用困難者デモンストレーション・評価プロジェクトおよび雇用維持・向上プロジェクトに関する最終結果報告、2012 年 3 月
https://www.acf.hhs.gov/.../opre/strategies_work.pdf

Employ）への就労支援の実際について取り上げることとする。

雇用困難者のためのサービス向上デモンストレーション・評価プロジェクトは、雇用上深刻なバリアに直面しているグループの雇用およびその他の結果の向上を目指した革新的な戦略を評価する、10 年にわたる研究である。このプロジェクトは、連邦保健・人的サービス省子ども・家族局企画・研究・評価部から資金提供を受けるとともに、連邦労働省からも一部資金提供を受けている。

雇用困難者プログラムには、様々な目標があるが、すべてに共通しているのは、直接的、間接的に対象者の雇用と所得を増やすことを目指し、また、そのほとんどは、公的扶助への依存を減らすことも目的としたものである。

全体で 8 つ実施されたプロジェクトのうち、元受刑者を対象に「ニューヨーク市雇用機会センター」（CEO）により実施された、一時的就労支援プロジェクト、およびフィラデルフィアの「一時的労働法人」（TWC）等によって実施された公的扶助受給者を対象としたプロジェクトの概要は、次のとおりである。

７．１　ニューヨーク市雇用機会センター（CEO）による元受刑者雇用支援プロジェクト

このプロジェクトは、賃金補助のある一時的な有給の仕事および職業紹介を伴う支援サービスによる長期的雇用結果の改善および常習的な犯行を減らすことを目標としたものである。

2004 年と 2005 年に保護観察官から回されてきた約 1,000 人の仮釈放者を 2 つのグループ（一つは、CEO のすべてのプログラムを提供するもので、もう一つのコントロール・グループには、職探し支援のみを提供）の両グループについて、研究チームは 3 年間にわたり追跡調査を行った。

この評価結果から、CEO のほとんどのプログラム・グループは、CEO の一時的な仕事で働いていた初期のフォローアップ時期には、雇用は相当増加。しかし、この雇用増は、仮釈放者が、CEO の仕事を離れると次第に増加は止まる。賃金補助のない雇用には、持続的な増加はなかった。しかし、とくに刑務所から釈放後すぐにこのプログラムに参加した者の場合、CEO プロジェクトは、統計的に有意味な常習的な犯行率の減少をもたらした。主にこうした常習的な犯行へのインパクト結果から、CEO プロジェクトの経済的な便益は、コストを上回る、とされる。

７．１　フィラデルフィア「一時的労働法人」（TWC）等による公的扶助者への就労支援プロジェクト

フィラデルフィアでの雇用困難者支援プロジェクトでは、公的扶助受給者のための 2 つの異なる雇用戦略の有効性について検証が行われた。

最初のサービス・モデルは、「一時的労働法人」（TWC）により実施されたもので、それ

は一時的賃金補助雇用[373]と労働関連支援（たとえば、職探し、職業準備指導、一般教育開発試験のための準備等）とを組み合わせた一時的な仕事プログラムである。

2つ目の「雇用準備を通した成功」（STEP）プログラムは、参加者が仕事に就く前に雇用バリアを評価し、対処することに焦点を当てたものである。

2004年から2006年の間に、雇用されておらず、また労働活動にも参加していない困窮家族のための一時的扶助（TANF）受給者1,942人を2つのプログラムの一つに無作為に割り当てるもの。一つは、TWCプログラムに参加することが求められ、もう一つは、STEPプログラム、または、TWCおよびSTEP以外の労働・教育活動への参加を奨励されるコントロール・グループである。

研究チームは、調査および様々な管理データを使って、3年間3つのグループを追跡調査。その結果、長期の賃金補助なし（つまり通常の）雇用を増やすには至らなかった。また、STEPプログラムの評価では、フォローアップ期間中雇用や所得、あるいは公的扶助受給にかかる重要なインパクトは、見られなかった。

1970年代から散発的に運営されてきたこれらの補助金雇用は、規模がより小さく、通常の労働市場に入るのにバリアに直面する特定のグループを対象とするもの。典型的には、こうしたプログラムは、個人に非営利団体での、あるいは一時的ではないが、彼らを雇うことに賛成する民間企業での賃金補助雇用を2、3か月提供する。それらの労働者が一時的な仕事に就いている間に、こうしたプログラムはしばしば支援サービスを提供し、彼らがより恒久的な仕事に就けるよう援助する。「一時的な仕事」プログラムは、人びとのポケットに賃金を入れるが、それは主目的ではない。それらのプログラムは、雇用困難な人びとが、技能を磨き、通常の労働市場での成功を準備するための手段として賃金補助雇用を用いる。

「一時的仕事」プログラムは、短期の雇用を効果的に増やすが、雇用に深刻なバリアがある人びとの長期的な雇用結果は、これまでのところあまり改善しなかった。その改善には、さらなる努力が必要である[374]。

８．おわりに

障害者を含む、雇用上の深刻なバリアがある人びと等の雇用状況を改善するには、最低賃金以下で働いている人びとをはじめ、ワーキングプアとされる人びとの雇用条件および雇用の質の向上、失業者および非労働力となっている人びとに対するディーセントな雇用機会の創出等への取組の強化が求められる。こうした取組みを効果的にすすめるための条件

[373] 補助金雇用：すべての補助金雇用プログラムは、失業者に雇用を創出するため、公的資金を充当する、いわゆる「反循環」プログラムと称されるもの。もう一つのプログラムは、しばしば「一時的仕事」（TJ）と呼称される。労働市場が好調な時でも、高い失業率を経験するグループ、たとえば、生活扶助受給者、刑余者および学校や仕事から切り離された若者（ニート）など、である。

[374] MDRC, Subsidized Employment Is a Strategy for Tough Economic Times and for the Hard-to-employ
https://www.mdrc.org/publication/subsidized-employment-strategy-tough-economin-times-and-hard-employ

整備の一環として、関係行政機関の連携強化の必要性が従来から指摘されてきたが、実効が伴わないことから、1992 年に改正されたリハビリテーション法では、関係機関が、連携強化のため正式の協定を結ぶことが義務付けられた。こうした義務付けにより、状況がどのように改善されたのか、その取組みの有効性の検証が望まれる。その検証結果は、米国だけでなく、日本にとっても参考になることが少なくないと思われる。

第９章　欧州諸国のソーシャルファームの動向

米澤旦

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 2018 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（CEFEC[375]）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[376]。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[377]、各制度の紹介者の恣意性を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、

---

375 CEFEC とは Confederation of European Social Firms, Employment Initiatives and Social Co-operative 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。

376 これ以外に、EuCIE という欧州のソーシャルファームの連携団体がある。2016 年 5 月に欧州の就労困難者（障害者を中心とする）を包摂的な企業づくりを目指す国各国の事業体の連合体である。現在は、6 か国の事業体連合がメンバーとなっている。オーストリアの IBOE、ベルギーの EWETA、フランスの UNEA、ドイツの bag if、スペインの CONACEE ポーランドの Ja-Ty-My が会員団体であり、CEFEC もパートナーになっている。包摂的企業（inclusive enterprise）という概念を提唱し、その拡大に取り組んでいる。この包摂的企業は国連障害者権利条約第 27 条に基づき、通常の労働市場で活動し、従業員が 30%～80%が障害者の従業員からなり、あらゆる種類の障害を持つ人が働いているなどを条件としている。

377 この区分は EMES とも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 の社会的会的規定を充たすが（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。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。

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。

【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（Defourny 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 EMES[378]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、

[378] 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。

基本的にはEUでもこの規定を用いている（表１）[379]。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

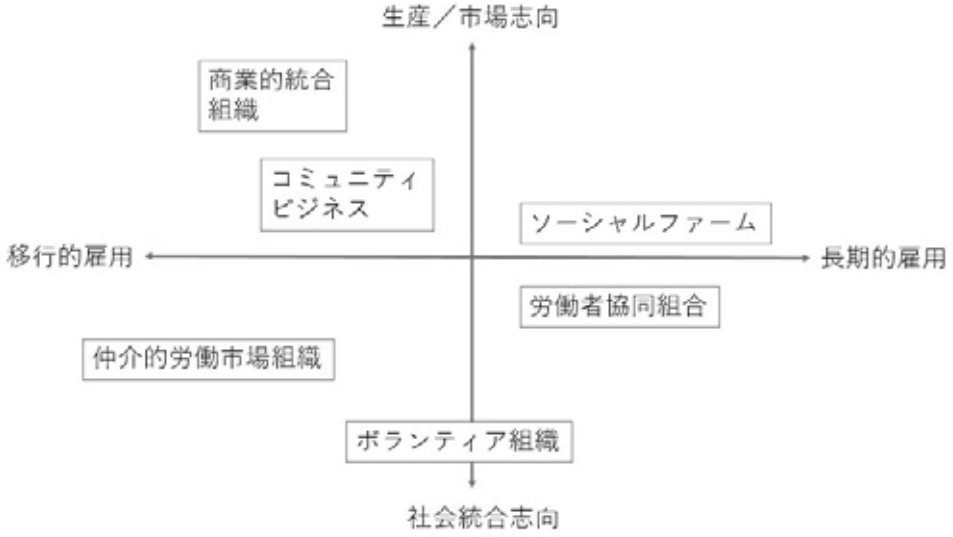
労働統合型社会的企業は、ソーシャルファームと概念上の重なりを持つが、強調点が異なる。例えば、イギリスでの労働統合型社会的企業をマッピングしたSpear他（2016）は、

379 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）。

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)

２．４　欧州の社会的企業の定義について

欧州委員会報告書では社会的企業の規定として、起業的（経済的）側面、社会的側面、包摂的ガバナンスの側面の三つの側面を区分している。欧州委員会報告書においては、一般的な定義と最低限の要件に分けて図表８－３のように位置づけられている（Borzaga et al. 2020:29）。これらは、欧州委員会報告書での社会的企業概念が想定する組織として、どのようなタイプのものが想定されているかを理解する助けとなると考えられるため、概要を示す。

第一の「起業的（経済的）側面」は、社会的企業における取引などの市場にかかわる側面

についての規定である。「安定的かつ継続的な財・サービスの生産」「貨幣経済で機能する生産要素（労働力、資本、資産）の少なくとも部分的な使用」を一般的な要件としている。この側面のうち、最低限、充たされるべき条件として、「社会的企業は市場的でなければならず、市場での取引割合が 25%以上を占めること」とされている。

第二の「社会的側面」は社会的企業の社会一般の利益にかかわる事柄である。次に紹介するガバナンスが社会的側面の「方法」と対比される形で、社会的側面の「目的」にかかわる項目と整理できる。この側面の一般的な要件は「追及される目的が明確に社会的なものであること」「提供される財や活動が社会的／一般的な利益を意味すること」である。最低限の要件として、「国内法か、社会的企業の定款によって、社会的目的の優先性が明記されている」ことが提示される。

最後の「包摂的ガバナンス」は社会的企業の民主的側面やミッションドリフトの回避にかかわる事柄である。この一般的な要件は、大別すると、二つに分かれており、第一に、参加的な意思決定がなされていること、第二に、利益や資産の分配に関する制約が定められていることである。最低限の要件として、社会的企業のガバナンスについて、「意思決定プロセスにおいて、すべての関係者の利益が正当に反映されることが保証されていること」と規定されている。

図表８－３　社会的企業の規定にかかわる指標

	関係する指標
起業的側面	＞組織が法人化されているか否か ＞組織が自立しているか否か（公的機関や他の営利／非営利団体に支配されているか否か）、およびその程度（全体的か部分的か） ＞メンバーやオーナーがリスクを含む資本を提供しているかどうか ＞企業が有給の労働者に依存しているかどうか ＞SE が倒産した場合の確立された手続きがあるかどうか ＞民需、公契約、助成金による収入の発生率（収入源全体に対する発生率） ＞他のプロバイダーでは提供されていない新しい製品やサービスの提供に SE がどの程度貢献しているかどうか ＞SE が製品やサービスを生産または提供するための新しいプロセスの開発に貢献しているかどうか、またどの程度貢献しているか
社会的側面	＞明示的な社会的目的が、法定／法律レベルで定義されているか、あるいは SE のメンバーが自主的に定義しているか ＞SE が実施する製品／活動が、国内の法律／憲法に明記されている権利の実質的な承認を促進することを目的としているか ＞SE の活動が法律の変更を引き起こしたか

	＞提供される製品が、基本的権利の充足には寄与しないにしても、社会的厚生の向上に寄与しているかどうか。
包摂ガバナンス的側面	＞SE が新しいステークホルダーの参加および／または関与に対してオープンであるかどうか ＞SE は、法律で義務付けられているか、あるいは、実際には、様々なメンバーがバランスよく参加できる意思決定プロセスを採用しているか ＞利害関係者の参加（「はい」の場合は、正式な会員資格や、特別な委員会などで利用者や労働者は非公式なチャンネルを通じて発言できる） ＞マルチステークホルダーの所有構造が法律で定められているかどうか（例：フランス） ＞SE は社会会計の手続きを法律で義務付けられているのか、義務付けられていなくても実際に行っているのか ＞社会的埋め込みの度合い（SE が果たす重要な社会的役割に対する地元住民の認識か孤立しているか） ＞非利益分配制約がオーナーに適用されるのか、オーナー以外のステークホルダー（労働者や利用者）に適用されるかどうか、短期的なものなのか（利益が分配できない／上限がある）、長期的なものなのか（アセットロック）、短期と長期の両方なのか ＞キャップが外部で規制されているか（法律または規制当局によって定義されている）、または SE の法律によって定義されているか ＞労働者や管理者の報酬の制限も課されているかどうか（利益の間接的な分配の回避ができるかどうか）

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[380]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

[380] 対象国は、オーストリア、ベルギー（フランダース）、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。

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図表８－４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。

図表８－４　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）。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／28,000 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 Ciioeartative）	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、3,000 人のメンバー（心理社会的課題を抱える人が 1,400 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。	3,652（B型のみ：2018年）／31,752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1,400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、複数の統計に基づいて整理したのが、図表８－５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 2,419 団体であった B 型協同組合数は、2017 年には 3,652 団体と増加しており、就労困難者数も増加している。

図表８－５　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	5,515	7,364	11,264	15,770
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＊＊		2,419		3,652
有給労働者	189,134	244,233	365,006	441,000
うち就労困難者	23,587	30,141	30,534	32,000

出所：すべて 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（石﨑 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 bhinderte Menschen）とは区別されるものである[381]。

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、bagif[382]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。ただし、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 310,000 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 15,140 であったものが、2016 年には 25,935 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

381 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。

382 Bafif は Federal Working Group of Inclusive Enterprises のドイツ語（Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen）の略称である。

の公共調達も整備されているが、特に包摂企業のみに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」[383]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[384]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）」の事業数は 2019 年時点では 40 団体を下回っている（図表８－６）。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。

[383] Kostilainen（2019）によれば、立法過程におけるワーキン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。

[384] 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、合意が存在しない場合には、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　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	2,000 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から、事業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も割増される（図表８－７)。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。

図表８－７　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 1,581 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 1,500 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[385]。イギリス全体の社会的企業の政府統計は 70,000 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。これは、ソーシャルファームと自己意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。

また、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が示されている。また、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、

385 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。

ロンドンでは 60%を超える。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 36,115 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、社会的企業の中間支援団体である 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 5,000 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[386]。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。

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。

[386] 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。

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。

また、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、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。

補論：韓国の認証社会的企業

韓国は東アジアで初めて体系的に社会的企業政策を整備した国として知られている。本論で示した欧州の社会的企業政策と関連する部分もあると考えられるため、ここでは補論として、その概略を示す。

（1）法規定・事業者数

韓国ではソーシャルファームに類する制度として、認証社会的企業制度がある。この認証社会的企業は、2007 年に法制化された社会的企業育成法で認証・支援される事業体であり、現在では 3,000 団体弱の団体が活動している。また、2010 年代以降、社会的目的の達成を目指しながら、ビジネスを行う組織（コミュニティビジネス、社会的協同組合など）を「社会的連帯経済」の一部として支援する動きが強化されつつある。本節では社会的企業に限定して記述を行う。

① 認証社会的企業育成法の成立経緯

韓国では脆弱階層と呼ばれる困窮者の就労機会を確保することを目的のひとつとして、2007 年に認証社会的企業育成法を施行し、社会的企業を法的に認証する仕組みを導入した。2021 年時点で 2,846 団体の認証社会的企業が活動しており、年々増加している（図表８－８）。

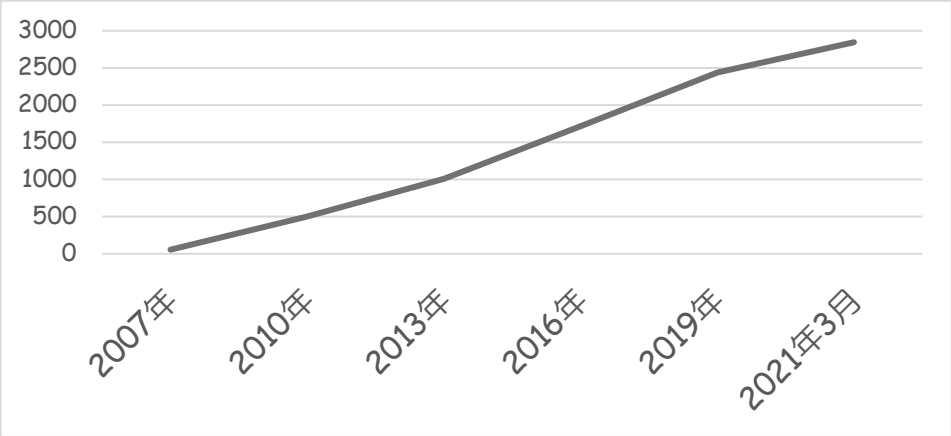
韓国における認証社会的企業制度の特徴のひとつは、就労困難層（脆弱階層）への雇用政策と結びついていることである。このため、政府の支援が手厚い。社会的企業で働く約 90,000 人の労働者のうち、3 割程度が就労困難層である（図表８－９）。

韓国では、1997 年の IMF 危機以降、雇用状況が悪化し、就労支援や雇用先の確保が政策として強調されるようになった。雇用創出のための政策の一つが、2004 年に成立した、非

営利組織での雇用創出を目的とする「社会的雇用事業」である。ただし、社会的仕事づくり事業では、非営利組織が主たる対象になったために、規模や経済的な持続性に不安があった。欧州で社会的企業が雇用創出や就労支援の担い手になるということを参考にしながら、営利法人も含めた雇用創出を一つの目的として、2007 年に社会的企業育成法を施行された。

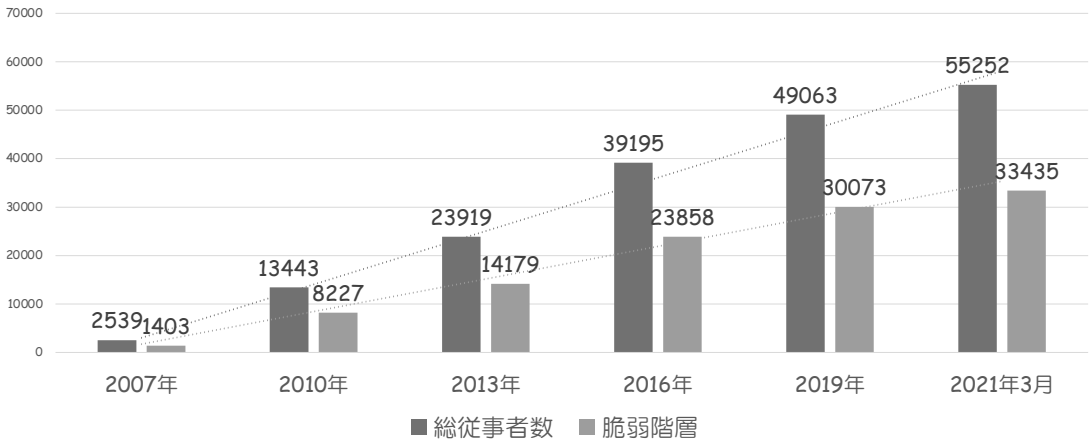
その後も、認証社会的企業が拡大する中で、雇用創出のための社会的協同組合（企画財政部）やコミュニティビジネス（行政安全部）などの支援も含めて社会的経済企業雇用創出法が 2020 年に制定され、支援団体や評価団体も含めた、社会的企業のエコシステムを整える動きが活性化している（図表８－１０）。

図表８－８　韓国の認証社会的企業の推移（単位：組織数）



出典：大韓民国政策ブリーフィングホームページ（https://www.korea.kr/main.do）より

図表８－９　社会的企業の従属者数（単位：人）



出典：大韓民国政策ブリーフィングホームページ（https://www.korea.kr/main.do）より

図表８－１０　韓国の認証社会的企業関連政策の展開

	社会的企業関連政策の設定
2004 年	「社会的雇用」事業
2006 年	社会的企業育成戦略
2007 年	社会的企業育成法
2014 年	社会的経済基本法の発議
2020 年	社会的経済企業雇用創出支援法案の発表

出典：金成垣（2022）より筆者作成

②認証社会的企業の特徴

韓国の認証社会的企業は、株式会社などの営利法人、社会福祉法人などの非営利法人などが認証を受けることができる名称独占の認証制度である[387]。

韓国の認証社会的企業は、①社会サービスの提供、②雇用創出、③地域社会への貢献のいずれかを目的とする事業体である。このなかでも、②雇用創出に取り組む認証社会的企業（ソーシャルファームに類する事業）が多くを占め、認証社会的企業全体のなかでも、70%弱を占める。

雇用創出の対象となる就労困難層（脆弱階層）は、「自身に必要な社会サービスを市場価格で購入することに困難があり、又は労働市場の通常状況での就業が特に困難な階層」（労働政策研究研修機構 2019）と規定される人々である。具体的な属性としては低所得者、高

[387] 公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会編『韓国ソーシャルファーム調査報告書』https://www.dinf.ne.jp/m/0/647.pdf

齢者、障害者、若年者など 12 の対象があげられる。雇用創出型の場合、事業者の全雇用者に占める割合が 50%を上回ることが求められる。

社会的企業に認証されるためには以下のような条件がある[388]。①資産配分の制約（「会計年度別で分配可能な利潤が発生した場合は、利潤の 3 分の 2 以上を社会的目的のために使うこと)、②ステークホルダーの関与（社会サービス型は受益者代表が 1 名、労働統合型は従業員代表 1 名が経営に参加すること、③説明責任の達成（年度ごとの事業報告書の労働部への提出が義務付けられている）などが求められる。各事業体は、これらを充たすことが必要になる。正式な社会的企業の認証には条件が満たない組織は、予備的社会的企業として期限付きで仮に認証され、支援の対象となることもできる。

（2）支援制度について

韓国の社会的企業への公的支援は手厚いことで知られている。韓国の社会的企業の発展を他の社会との比較のなかに位置付けた Jeong(2018)は、韓国政府は福祉国家を成熟させるかわりに、市民社会の進展や経済開発の手法として社会的企業政策を位置づけるという特徴を持つと整理した。

社会的企業の支援は一般に政府が社会的企業への金銭的な資源を提供する直接的支援と、社会的企業の経営をサポートするために市場などの条件を整える間接的支援に分けられる。社会的企業育成法では、期限付きではあるが、専門職や新規雇用者への人件費補助が用意されており、これが政府の社会的企業関連予算のほとんどを占める。また、認証後 4 年間は法人税と所得税が 50%減免される租税減免措置もあり、社会保険料の事業主負担の軽減を行うことも定められている。また、設立期には資金の融資や経営コンサルティングなども行われている。

間接的支援でも韓国は手厚い。社会的企業の生産した製品を政府や企業が、他の事業体の製品よりも優先して購入する優先発注の促進を目指すことを規定している。広報や社会的企業間のネットワークの構築にも注力しており、積極的にシンポジウムやマスコミを通じた広報活動にも行政がかかわっている。

[388] 以下の①、②の記述は米澤 2012 をもとにしている。

〈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*.

石﨑由希子, 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.

公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会編『韓国ソーシャルファーム調査報告書』

Jeong,B.,2017, "South Korea: Government Directed Social Enterprise Development: Toward a New Asian Social Enterprise Country Model," J. Kerlin, ed. *Shaping Social Enterprise: Understanding Institutional Context and Institutional Influence*, Emerald Publishing Limited: 48-78.

金成垣, 2022,「韓国：社会的(経済)企業をめぐる政策動向と現状」『社会的企業エコシステム調査研究会報告資料』(未公刊).

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.

小田美希, 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.
米澤旦, 2011,「イギリス・イタリア・韓国における社会的企業政策」労働政策研究・研修機構編『「若者統合型社会的企業」の可能性と課題』:77-89, 労働政策研究研修機構.

第９章（付論）イタリアの社会的協同組合（Cooperativa Sociale）

中野美季

１　はじめに

障害者権利条約第 27 条にいうインクルーシブな雇用の例として、協同組合があげられている。本稿では、障害者が働く協同組合の代表例であり、社会的企業の出発点の一つともみなされている、イタリアの社会的協同組合の成立基盤と概要から、そのダイバーシティ就労としての意義を整理した。イタリアの社会的協同組合は、健常者と障害者が組合員として対等な立場で働く職場、また、障害者だけでなく多様な社会的困難のある人の地域の受け皿、かつ対象に応じて多様な支援を実施する多機能ワンストップ拠点であり、ダイバーシティ就労実践例として参考になるものである。

２　イタリアの社会的協同組合の概要

イタリアでは、一般企業だけでなく、対等の立場にある組合員が経営と労働に携わる協同組合が発展しており、そのような社会的背景において、1970 年代から精神科病院の廃止と地域生活支援において、多様な社会的に不利な立場にある人を組合員として受け入れる社会的協同組合が発展し、1991 年に法制化され公益組織としての各種優遇を受けるようになっている。社会的協同組合には、専門家により社会サービスの提供を行う「A 型」、社会的弱者の雇用を創出するために事業活動を行う「B 型」、要件を満たし両方の活動を行う「AB 混合型」があり、イタリアの社会サービス運営の中心的アクターとなっている。

２．１　協同組合の経済的存在感

協同組合はイタリア経済[389]において一定の位置づけにあり、特に協同組合が伝統的に発達した地域においては経済の重要な部分を担っている。2015 年のデータでは、イタリアには 5 万 9,027 件の「協同組合」が存在し（民間企業 440 万件の 1.3%）、就業者（組合員、非組合員）は約 120 万人（全民間企業就業者の 7.1%）である。そのうち、「社会的協同組合」は 1 万 4,263 件（全協同組合の 24.2%）、有給就業者は約 38 万人（全協同組合就業者の 33%）である。経済面では 2015 年に協同組合は 286 億ユーロの付加価値を創出し、それは全民間企業の 4%に当たる。同年の「社会的協同組合」は 81 億ユーロの付加価値を創出（全協同組合の 28%）した[390]。最も協同組合の発達したエミリア・ロマーニャ州（2015 年）では民間企業就業者の 18.6%が協同組合職員であり、州の全民間企業による付加価値の 9.3%を創出している[391]。

[389] 2015 年のイタリアの経済規模（名目 GDP）は EU 圏 4 位、世界 8 位（資料：Global Note, 出典：IMF）。
[390] Istat(2019) p9
[391] Istat & Euricse (2021) p19

２．２　精神科病院廃止と社会的協同組合の萌芽

第二次大戦後のイタリアでは工業化と経済成長（1953-63）を経て、急激な都市への人口集中、過密化、生活環境の劣化による「新しい貧困」層（ホームレス、薬物乱用、精神障害、家庭に問題を抱えた若年層等）が出現した[392]。その問題意識から高まった労働運動は、理想を掲げた民主化運動となって労働者、学生を巻き込み 1960-70 年代のイタリアを覆った。この時代に先進的な法律が次々と成立し、中でも「1977 年の学校教育改革法（事実上の特殊学級廃止）」、「1978 年の精神保健法（通称「バザーリア法」、精神科病院廃止）」は人権における先駆的成果だった。

この精神科病院廃止の最先鋒は北イタリア、トリエステだった。1971 年にトリエステ県立サン・ジョヴァンニ精神科病院長にフランコ・バザーリア（1924-1980）が着任し、入院患者の人権回復と精神科病棟開放に着手した。当事者の意思に反した強制的入院・治療を廃止し、可能な限り退院させ、市中に精神保健センターを設置して治療・投薬を外来で行う体制を整えたのである。1970 年代前半に順次、何十年も病棟に閉じこめられていた 1,200 人の精神障害者の退院が進められ、これら、街に戻り治療やリハビリを続ける人々の受け皿として、就業、住居、生活の支援を目的とした様々な形態の「社会的組織」がボランティアを中心とした人々の手で創造された。これらが発展し、後に社会的協同組合となる。

２．３　社会的協同組合の形成

イタリアで最初の社会的協同組合は、1972 年にトリエステのサン・ジョヴァンニ精神科病院の内部に入院患者と職員によって結成された「CLU（労働者合同協同組合）」[393]である。その後、1970～80 年代の社会的文脈から右派、左派の取組みにより、現在の社会的協同組合の原型が形成されていった[394]。下記①は現在の AB 混合型、②は B 型、③は A 型の原型となっている。

①右派（カトリック系）ナショナルセンター「コンフコープ（Confcooperative）」では、都市部の新たな貧困層をはじめ行政の支援がカバーできない社会的困難の支援を行う組織を「社会連帯協同組合（cooperative di solidarieta’ sociale）」と名付けて推進した。

②一方、左派ナショナルセンター「レーガコープ Legacoop」は新たな組織を「統合サービスの協同組合（cooperative di servizi integrati）」と命名し、不利な立場にある人々、特に精神科病院開放により社会に戻った元患者たちの労働を通じた社会統合を最重要課題と位置づけた。

③また、左派・フェミニズム系運動からは当時公職から削減された社会・保健専門職の雇用

---

392 ボルザガ(2007) pp61-81

393 B 型社会的協同組合「CLU （Cooperativa Lavoratori Uniti：労働者合同協同組合）」 は、1972 年、入院患者に課せられてきた院内の雑用に対して県から正統な報酬が支払われるべきと考えた心理学者ダニーロ・セドマックの発案で、煙突掃除人の同業者組織をヒントに病院職員と患者（公民権を剝奪され契約主体になれなかった）が一緒に組合を結成し、支払いの受け皿をつくったことが始まりである。現在約 180 人の組合員を擁し、うち 40%が不利な立場の人々。

394 田中(2004) pp63-70、Ianes & Borzaga(2021) pp9-13

創出のために「社会的サービス協同組合（cooperative di servizi sociali）」が創出された。

２．４　「社会的協同組合法（1991 年法律 381 号）」

十数年の議論のすり合わせを経て、1991 年法律 381 号「社会的協同組合法」(Disciplina delle cooperative sociali)が制定された。イタリアの社会的協同組合は、「社会サービスの提供」と「社会的弱者の雇用創出」を行う、「公益」を存在目的とする新たなカテゴリーの協同組合である。法律第 1 条には「社会的協同組合は、市民の、人間としての発達及び社会参加についての地域における普遍的な利益を追求することを目的としている」と謳われている。

国法により、社会的協同組合には「A 型」、「B 型」が規定され、要件を満たし両方の活動を行う「AB 混合型」も認められている。

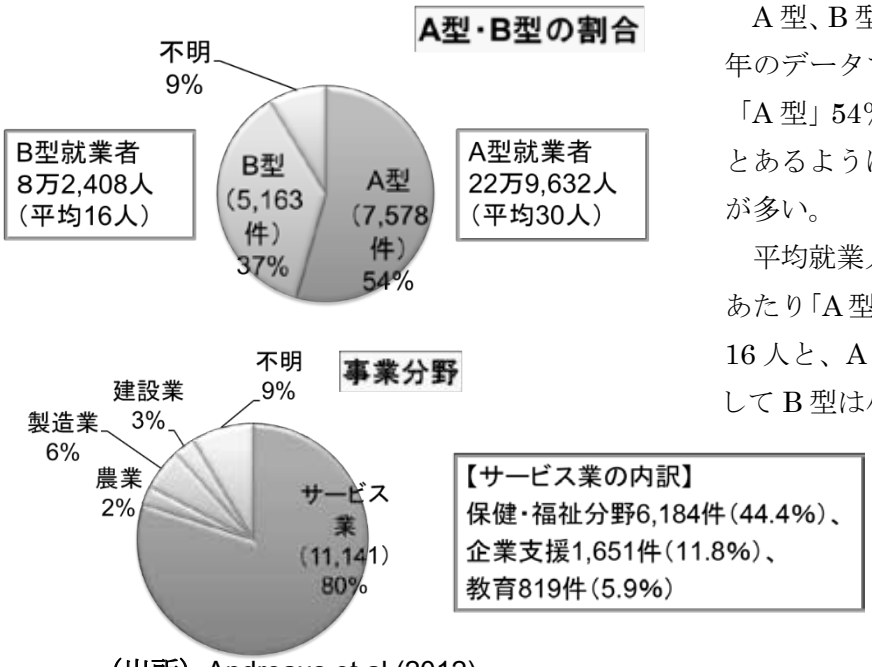
- 「A 型」は訓練を受けた専門家集団が社会サービスとケアを提供するもので、活動分野は社会・保健サービス、教育の提供に限定される。
- 「B 型」は社会的弱者（「不利な立場の人々」）の雇用創出を目的として事業活動を行うもので、有給就労者の 30%以上が社会的弱者で構成される必要がある。法律は「30%以上を占める不利な立場の人々はできる限り組合員であるべき」とする。B 型は事業分野に制限はなく、商品やサービスを販売する市場活動を行い就業者の給料を確保する。

なお、A 型・B 型ともに条件付きで 50%以下のボランティア組合員（無給、傷害保険あり）を擁することが認められている。

２．５　イタリアの社会的協同組合の実態

「A 型」は公的福祉サービスを担う割合が高く、収入の 68%は公的機関から受注した事業だった（2011 年）。具体的事業活動は、障害者・高齢者・薬物依存者等に対するサービス、保育、職業訓練等である。「B 型」は緑地管理、清掃、製造業、建設業、農業、レストラン業、リサイクル業のほか、様々な分野を開拓して事業を展開している。

図表９－１　社会的協同組合の数値（2008 年 12 月末）



（出所）Andreaus,et al (2012)

A 型、B 型の割合は 2008 年のデータで、事業所数は「A 型」54%、「B 型」37%とあるように、常に「A 型」が多い。

平均就業人数は 1 事業所あたり「A 型」30 人、「B 型」16 人と、A 型と比較して B 型は小規模である。

事業分野の「サービス業」の多くは「A 型」のサービス提供業務を指しており、公的機関からの受託業務がここに含まれる。

社会的協同組合は順調に数値を伸ばしている（図表９－２）。事業所、有給就労者、サービスの利用者、事業高とも増加を続けており、B 型における労働弱者の就業は 2005 年以降毎年 3 万人を超えている。

図表９－２　社会的協同組合の発展

	2003	2005	2011	2015*
事業所数	5515	7363	11264	14425
有給就労者（人）	18万9134	24万4233	36万500	38万70
労働弱者（人）	2万3537	3万141	3万534	
利用者（人）	240万3245	330万2551	600万	
事業高	48億2600万	63億8100万	111億5700万	

（出所）European Commission（2016）、*ISTAT（2019）

３　社会的協同組合の特徴

社会的協同組合では、協同組合の組合員として「不利な立場にある組合員」と「一般の組合員（健常者）」は対等な立場にあり、運営に関する１人１票の投票権を持ち、全国労働協約の俸給表に準じた職務給を得て、ともに働く。また、公益を目的とするための制限とともに様々な優遇がある。さらに、多様な不利な立場にある人々を、地域の幅広い関係機関との

連携で支える多機能・ワンストップ機関としての特徴もある。

３．１　公益性により各種優遇を受ける社会的協同組合

一般の協同組合が組合員の「共助共益」を目的とするのに対して、「公益」を目的とする社会的協同組合には、公共性を担保するため利潤・資産の分配に関して通常の協同組合より厳しい制限がある一方で、公共性の代償措置として、国法・州法は以下の優遇措置を設定している。その結果、2005 年にはイタリアの中規模以上の町における社会支出対象の半数近くを社会的協同組合や他の非営利組織が運営し、自治体は契約のおよそ 80%を社会的協同組合に発注していた[395]。

- 社会的に不利な立場の雇用者に関する社会保険料[396]の免除。
- 20 万ユーロ以下の公共事業を、公共入札を経ずに、法の定める公共団体、公共企業との直接契約に基づき受託できる。
- 事業遂行に用いる不動産に関する不動産税、抵当権税は 1/4 に軽減される。
- 事業収益への課税（IRES）減額（3%）。
- さらに、1999 年法律 68 号「障害者の就労の権利」制定によって、企業は障害者の義務的雇用枠を満たす代わりに一定の事業を B 型社会的協同組合に委託できることとなり、地域産業との良好な関係が築かれている[397]。
- 州レベル、地方レベルでも州税（IRAP）の減額～無料化、印紙代無料化等の措置が行われている。

３．２　健常者と障害者等が経営に対等に関わる協同組合

B 型社会的協同組合では、「不利な立場にある組合員」と「一般の組合員（健常者）」は組合員としての同等の権利が法的に保障され、各人が運営に関する１人１票の投票権を持ち、組合を共同所有し、労働者であり経営者であるという水平の人間関係による自治的組織である。協同組合の民主的な経営のあり方とその推進は憲法にも謳われている。

多様な労働者がともに働く B 型社会的協同組合は、仕事起こしの一形態として、過半数を占める「一般組合員」にとっても福祉の場である以前に自分の「職場」であり、「不利な立場にある組合員」は減税や公共事業の優先受託等の財政的メリットをもたらす存在でもある。B 型社会的協同組合で働くメンバーを対象としたいくつかの調査から、給与は他の法人形態の企業より低いにもかかわらず、職務満足度が高い[398]という結果が報告されている[399]。

---

395 ララッタ（2014）p120
396 一般就労者では給与額面の約 33%にあたり、その場合、雇用主が 23.81%、被用者が 9.19%負担する。
397 ララッタ（2019）p229
398 要因として、B 型社会的協同組合内の関係性が階層序列的ではなく水平であること、誰でもメンバーになることができ、組合員として組合を共同所有し、経営・意思決定プロセスに参加できる、といったことが挙げられている。
399 ララッタ（2014）p119、ララッタ（2019）p228、Becchetti et.al （2014）p117、他。

また、国法・州法に盛り込まれた公共事業の委託に関する優先規定において、契約者決定の基準は、従来の低価格最重視を見直し、経済的合理性と並んでサービスの質や事業者の社会的信頼性に触れた基準づくりを志向している。社会的弱者の労働統合の側面からも、社会的協同組合導入による「誰がどのように働くか」を掘り下げる文化の発達は、働く人々と労働との関わりの質的保障を促進した可能性が考えられる[400]。

３．３　多様な支援ニーズのワンストップ的機関としての社会的協同組合

イタリア社会的協同組合の特徴として、マルチステークホルダー（組織運営に就業者、ボランティア、利用者等多様な主体が関与）であること、地域の実情に即した官公民横断型ネットワークの活用がある。受け入れ対象者に関しても、B 型社会的協同組合には、ネットワークで繋がる多様な機関（精神保健局、労働統合支援センター、社会内刑執行事務所、薬物依存局などの公共セクター、NPO、NGO、アソシエーション等の民間セクター、教育機関、家族、他）から、多様な対象者（障害者、社会的弱者、高齢者、青少年、他）が委託される。受け入れの形態も多様であり、社会的弱者を通常雇用契約（無期、有期）で雇用するほか、労働参入型の雇用[401]、療法的雇用[402]、NGO から委託される難民、家族から委託される精神障害者まで、多岐にわたる。法律は枠組みを定め、支援対象や活動内容はそれぞれの社会的協同組合の設立母体、専門分野、地域の状況等に応じて異なる。

このように、各々の B 型社会的協同組合の活動分野、受け入れ対象、受け入れ形態が多様である結果、専門家による支援を提供する A 型社会的協同組合と併せて、イタリア社会サービスにおける社会的協同組合は、幅広い対象を様々な形態で受け入れ・支援する「多機能・ワンストップ的機関」として、サービス運営の中心的アクターとなっている。

４　ダイバーシティ就労推進における意義

イタリアの社会的協同組合は、障害者だけでなく、様々な社会的困難のある人の受け皿となっている。また、対象とする社会的困難は時代とともに拡大・変化しており、社会の変化に伴う新たな（前例のない）社会的困難を法的に掬い上げるプロセスが機能している。

４．１　「不利な立場の人々（persone svantaggiate)」の包括的受け皿

イタリアの社会的協同組合は、障害者だけでなく、様々なタイプの社会的困難のある人の受け皿となっている。

1991 年制定の「社会的協同組合法」第 4 条の B 型の雇用対象者の定義では、就業者の30%以上を占めるべき「不利な立場の人々」とは以下のように、障害者だけでなく、それ以外の一定の人を含むものとなっている。

---

400 田中（2000）3 章

401 公的機関の財源による就労支援金(Borsa di lavoro)、見習い雇用(Tirocinio)、職業研修(Formazione)等。

402 保健機関の財源による社会-療法的参入（inserimento socio-terapeutico）等。

《第 4 条》
「不利な立場の人々」とみなされるのは、身体・知的・感覚障害者、精神科病院の退院者・精神科治療中の者、薬物・アルコール依存者、家庭に問題を抱える就労年齢にある未成年者、拘禁代替措置・外部での就労を許可された受刑者。以上に加えて、保健大臣・内務大臣・社会関係大臣の合意を得、協同組合中央委員会の意見を聴取のうえで労働大臣が行う提案に基づき、内閣総理大臣が通達する対象者も不利な立場の人々とみなす。

この「不利な立場の人々」の対象は、法律に記載されたケースにとどまらず拡大・変化している。対象を追加する手続きは第 4 条の「以上に加えて…」に続く文に示されている。

例えば 2010 年代に筆者が調査した B 型社会的協同組合では、精神・知的障害者、受刑者、刑余者、薬物依存者、難民、知的障害の未成年、発達障害、人身売買の被害者（路上売春から保護）等の社会的困難を抱える人々の就業が見られた。

４．２　受け入れの実態と認定対象の拡大

「不利な立場の人々」とみなされる要件となる「社会的困難」に新たなケースが認定されるプロセスについて、うかがい知ることのできる文書を以下に示す。

①からは、社会的困難のある当事者やその支援組織、地域関係機関等からの申請や提案、協議により、公的機関の認定を経て、地域レベルで特殊な（前例のない）社会的困難を掬い上げるというプロセスがうかがえる。一方、②からは、未だ認定を得られない段階の（新たな種類の）社会的困難のある人々が、まず社会的協同組合に就労の場を得ているという、過渡的状況が確認できる（下線は筆者による）。

①　「全国労働協約（CCNL）：社会的協同組合部門（2022 年版）」[403]より

《第１項２条　不利な立場の人々》

「不利な立場の人々」とは 1991 年「社会的協同組合法」第４条に規定された対象を指す。

本条で言及される機関は、地方レベルでの関係組織間の検証を条件として、管轄の公共サービスから報告され認定された特殊な社会的困難の状況にある人の事例にも、その労働統合のための文化的、組織的、社会的性質の障壁除去の必要性を、適用することができる。

②　「委託の手引き（コンフコープ 2019）」[404]より

（右派ナショナルセンターコンフコープ傘下の）社会的協同組合は 6,245 件、そのうち B 型は約 2,000 件である。B 型の就労者は約 6 万人であり、そのうち 18,000 人が「不利な立場の人々」（うち、半分が障害者）である。加えて、1 万人以上の重い社会的困難を抱える認定のない人々が就労している。

社会の変化に伴い新たな社会的困難が継続的に生まれ、「不利な立場の人々」の要件として今後追認されていく事例もある。B 型社会的協同組合は、管轄機関の認定を受ける以前の段階であっても、「重い社会的困難」を抱える人々の就労を通じた社会参加のための支援を始める。1970 年代から繰り返されてきた就労による社会への包摂である。国法制定を経てもなお、活動形態の多様性・自由度が保たれていることが、B 型社会的協同組合の持つ柔軟な包摂力に繋がっていると考えられる。

[403] CCNL(2022): Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro CCNL Cooperative Sociali https://www.ccnlcooperative.it/

[404] Confcooperative (2019) p47

＜参考文献＞

田中夏子（2000）「社会的協同組合と行政のパートナーシップをめぐる研究ノート―委託契約をめぐって―」『共同の発見』2000、1、No.93

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

ボルザガ(2007)「イタリアサードセクターの進展」、エバース、ラヴィル編（内山哲朗、柳沢敏勝訳）『欧州サードセクター』日本経済評論社

ララッタ（2014）「イタリアの社会的企業」、山本隆編著『社会的企業論』法律文化社

ララッタ（2019）「イタリアの社会的協同組合」、小谷眞男他編『新世界の社会福祉４』旬報社

Andreaus,Carini,Carpita and Costa（2012）*La Cooperazione in Italia: Un'Overview*, Euricse Working Paper,27(12)

Becchetti, Casriota and Depedri（2014）*Working in the for-profit versus not-for-profit sector,* Industrial and Corporate Change,23(4)

Ianes & Borzaga(2021)*La cooperazione sociale e il volontariato organizzato,* Impresa Sociale,4/2021

Istat（2019）*Struttura e Performance delle Cooperative Italiane* Anno 2015

Istat & Euricse（2021）*L'Economia Sociale in Italia*

第１０章　世界の職業リハビリテーションの収斂進化と日本に求められる対応

春名由一郎

１　はじめに

我が国の障害者就労支援の制度やサービスの発展には多くの海外の取組みが参考となってきた。また、地域の関係機関・専門職、障害者雇用企業等において、多くのノウハウや知見が積み重なってきている。軽度から最重度まで多様な就労困難性のある人たちの支援ニーズに対応するためには、多くの関係者の知見やノウハウを踏まえ、多様な制度やサービスを総合的に活用していく必要がある。

様々な国や時代に海外から導入された様々な制度やサービスは従来、しばしば対立的に考えられがちで総合的な活用が困難になりがちであった。これらを総合的に活用するために重要な観点は、これらの対立は、現在、国際的な視野でみると急速に収斂し、我が国と同様、諸外国でも多様な制度・サービスを活用して、多様な障害者の支援ニーズに対応していく機運が高まっていることである。それは、まるで、全く起源の異なる生物が、似たような形態や機能を進化させる「収斂進化」を思い起こさせる。

本稿では、そのような収斂を引き起こす国際的な淘汰圧について４つの仮説を提案し、諸外国での最近の制度やサービスの動向を、国際的に共通な問題解決課題に対する多様な観点での取組みとして捉え、我が国の参考となることを探してみたい。

２　「障害」についての総合的な理解の発展

障害について、個人の保健医療の課題と捉えるか、それとも、むしろ社会や環境のバリアについての人権や機会均等の課題と捉えるかによって、障害者就労支援の基本的枠組みが国によって大きく異なってきた。しかし、2001 年の ICF 国際生活機能分類を一つの画期として、従来の諸外国の制度の違いの大きな原因となってきた障害の「医学モデル」と「社会モデル」の統合が国際的に進み、障害は健康状態（障害、失調等）に関連して個人と環境・社会の相互作用で生じるものと捉えられるようになった。

それに伴い、諸外国では、この総合的な障害概念に対応できるように、障害者雇用率制度の対象となる障害者の認定方法の改善、職場・企業における合理的配慮の推進、障害者雇用率制度自体の積極的差別是正措置としての位置づけ等、制度やサービスが整備されている。

（１）就労困難性のアセスメント（障害者の認定や支援ニーズの把握）

福祉制度の対象となる重度の障害者だけでなく、より軽度の障害者であっても就労支援を必要とすることがあり、従来、そのような人たちは制度の谷間となりやすかった。ドイツやフランスでは、本人が就職や就業継続に困難があったり支援を必要とすることを申告し、健康状態と就労困難性の関連性が専門家により確認されれば、福祉制度の対象でない軽度

の障害者でも、障害者雇用率制度の対象とできる制度がある。一方で、適切な条件下で問題なく働けるからといって、支援ニーズのある障害者の就労困難性が認められないことはないことは、ドイツやフランスだけでなく、米国でも明確にされている。

（2）障害者の能力拡大のための合理的配慮の推進

障害があっても仕事で能力を発揮して活躍できるようにする個別調整の方法は多様に存在し、障害種類だけでなく、個別の仕事や職場等の様々な状況に応じて多くの可能性があり、その多くは企業にとって経済的負担がないものである。障害者の生産性を向上させ企業の負担の少ないリーズナブルな調整としての合理的配慮を実施できるノウハウについては、オンラインでのデータベースの提供（米国、ドイツ等）や専門支援者やコンサルタント等が企業や障害者の個別相談に対応できるようにすること（米国）が重要である。また、企業にとってリーズナブルな範囲を広げ、より就労困難性の高い障害者の就労可能性を広げるために、これら専門支援による検討・助言と、その実施にかかる諸費用についての助成金等の提供の密接なつながり（米国連邦政府職員、ドイツ等）も重要である。

（3）積極的差別是正措置による雇用の量と質の向上

障害者雇用率制度と経済的インセンティブは障害者雇用を実質的に促進する政策として実績が確認されてきた一方で、この制度は、障害者は一般雇用では働けない、生産性が低い、企業の負担が大きいという先入観を固定・強化するリスクが認められている。

そのため、専門支援をとおして蓄積されてきた好事例を踏まえ、米国やオーストラリア等では、社会啓発として「障害があっても職業で活躍できる」ことの情報キャンペーン等を推進している。また、ILO が指摘するように、障害者雇用率制度が「障害者枠」として差別的に誤解されないように、数値目標と経済的インセンティブ付きの積極的差別是正措置として位置づけなおすことが重要である。

3　インクルーシブな就業と雇用関係の実現

障害者権利条約第 27 条により、従来、一般企業での雇用や普通の就業は困難と考えられて、在宅や施設での福祉支援の対象であった重度障害者であっても、一般の労働市場で自由に選択し、人間らしい仕事が可能にすることが、諸外国の障害者政策の大きな課題となっている。しかし、昔ながらの障害者福祉作業所等が障害者権利条約に反し廃止されるべきものであることは諸外国の関係者は一致しているが、インクルーシブな就業に移行していくためには、高いレベルの就労支援の専門性が必要であり、その普及や人材育成だけでなく、新たな開発の課題も多い。

一般企業や一般的な仕事において、障害者が健常者と一緒に働けるようにするためには、仕事内容や期待水準を個別にマッチングさせ専門支援により合理的配慮の範囲を拡大させていく一方で、継続的に生産性低下や人的負担があってもその経済的負担を公的に補填することで一般雇用の範囲を拡大することが一つの方向である。その一方で、障害者の就労機会の確保のための福祉的就労を、より持続的経営や健常者と一緒の働く場を重視するもの

に転換することも大きな動向である。これらの方策の普及が進むまでの間、重度障害者の社会的な居場所をなくさないことも重要な課題となっている。

（1）能力発揮への仕事内容や就職後の継続的支援の個別調整による就労可能性の拡大

障害者の職業能力を一般的に捉えず、仕事内容や職場の条件との相互関係で捉えることで、どんな障害があっても、それぞれの適性や意欲を発揮して活躍できる仕事への就職のための職場開拓や職業紹介、就職後の職場や地域での継続的支援体制の構築により、一般就業を可能にしていく支援付き就労（Supported Employment）は、障害者権利条約上のインクルーシブな雇用の実現方法としての最有力で、専門人材の育成や制度変革等が各国で進められている。特に精神障害者に対しては、精神科医療機関の密接な関与があり、IPS（Individual Placement & Support）と呼ばれることが多い。このような支援を実現するためは、後述するような幅広い分野の機関の連携や専門職の人材育成が重要となっている。

さらに米国では、最重度の障害者が活躍できる一般就業を実現するため、企業との個別交渉で特別な仕事を作り上げたり、個別の事業を立ち上げマイクロ理事会で持続的経営を支えたりといった、カスタマイズ就業が、集団的な障害者就業の場を作ることに代わる有力な支援法とされている。

（2）継続的な経済的負担の補填を含む最重度障害者の一般就業支援

従来、一般就業では生産性が十分でないとか、継続的な職場負担が生じるということで、福祉的就労の対象であった、知的障害者や精神障害者等の比較的重度の障害者について、雇用する事業主に経済的負担分を補填し、最低賃金以上の一般就業を促進できる。ただし、事業主側に合理的配慮や職務配置の基本的ノウハウがないために、生産性が発揮できなかったり継続的負担が大きくなったりしている場合には、まず、その問題解決が優先される必要がある。

ドイツやフランスでは、事業主の申請を踏まえ、合理的配慮等の適切な支援を促進しつつ、それが実施されているかを専門家が審査し、必要な補填的な継続的助成金を支給する制度がある。多くの障害者の場合、合理的配慮が確保されていれば、生産性の低下や職場負担はないため、雇用に伴う一律の助成金等の支給をなくせることも、専門家の審査の利点である。

（3）障害者を多数雇用する就業の場の雇用の質の向上の支援

一般企業での雇用が困難な障害者の受け皿であった保護雇用・福祉的就労の場自体を、インクルーシブな雇用への転換を実現するため、障害者が活躍できる仕事内容や職場環境整備や配慮を充実させる特別な事業所等を設立・整備する取組みも多くの国で有力である。

一般企業内の独立した職場（ドイツ）、独立した企業（ドイツ、フランス等）、社会協同組合（イタリア）等、多様な形態がある。従業員における障害者の割合は、30%以上というように下限が定められているだけでなく、健常者と一緒に働けるようにするため 50%あるいは 80%というような上限を定める国もある。最低賃金以上の労働契約のある就業であるが、公的資金に大きく依存することのない持続的経営のため、事業内容やビジネスプラン等の検討が課題となっていることが多い。

（4）保護的就労・福祉的就労の過渡的意義についての議論

上記の（1）～（3）に取り組める高い専門性のある立場からは、福祉的就労・保護就労は、一般就業の可能性のある障害者を社会から隔離し、賃金・処遇・人権・発達・自己実現等の職業の意義からかけ離れた障害者権利条約のインクルーシブな雇用に反するものであり、廃止し社会資源をインクルーシブな雇用の実現に再構築すべきという意見が強い。一方で、現実的には、福祉的就労・保護雇用には、社会的雇用への転換過程にあるものや、移行支援や、あるいは、多くの障害者の日中の居場所づくり等の多くの過渡的な意義があり、制度や人材が不十分な段階で直ちに廃止することへの反対の議論も多い。

4　多様で個別的な支援ニーズへの地域支援体制と人材育成

従来、障害者にとっての一般的な生活場面が家庭生活や地域生活に限定されることが多く、障害者を支援する医療、福祉、教育等の関係分野では一般就業は「究極の目標」ではあっても、直接に障害者の就労支援に取り組むことは少なく、一般就業の成果への貢献も少なかった。しかし、障害や疾病のある人にとって職業生活が通常の生活場面となる中で、従来の特別な施設や在宅中心の障害者や患者への専門支援が、職業生活を送る障害者や患者を大前提としたものに転換する必要性が高まっている。

これを踏まえ、職業リハビリテーションは狭義の就労支援分野に限らず、医療、福祉、教育等も含む多分野の取組みとなり、就職前からの移行支援や就職後の生活・治療面の継続的支援を含む多機関・職種の役割分担や連携のあり方の構築や、障害者関連の様々な分野の専門職向けの障害者就労支援の教育・再教育、資格認定等の取組みが重要になっている。

（1）医療、生活、教育、就労等の複合的支援ニーズに対応できる地域連携体制の構築

知的障害者、精神障害者、難病患者等では、就労支援に関わる専門分野は、狭義の障害者就労支援機関だけでなく、医療、福祉、教育、また、生活困窮者や若年者の失業対策等、幅広い機関・専門職に広がり、それぞれの分野の専門性等を活かした就労支援の取組みが推進されるようになるとともに、これらの専門分野のタテ割り支援の弊害を避けるための、役割分担や連携の取組みが重視されている。

具体的には、各地域に分野横断的な総合的相談・支援センターを設置（フランス）したり、精神科医療機関が医療だけでなく生活支援や就労支援も総合的に実施（米国や諸外国の IPS）したり、地域の関係機関の役割分担・連携の進め方を法制度化（ドイツ）したり、各地域の分野横断的な政策立案や業務や予算の再構築も含めた制度変革を促進する取組み（米国）であったり、障害者に限らず就労困難者の働く場において個別の医療・生活・就労等の地域支援を提供（イタリア）したりと、多様な取組みが実施されている。

（2）職業リハビリテーションの幅広い多様な関係者の人材育成

職業リハビリテーションを実施する支援者が、従来の狭義の「就労支援者」に限らず、障害や疾病のある人の支援に関わる、医療、生活、教育、雇用支援等の関係分野の専門職や、企業関係者、行政関係者等に広がる中、これら幅広い関係者に対して、職業リハビリテーシ

ョンの理念や全体プロセスを含めた基礎的知識やスキルの教育・再教育が重要となり、米国では、高等教育機関での教育、関係者の現場でのスーパーバイザー付きのオン・ザ・ジョブの業務改善の取組み、幅広い関係者向けの共通認識を確認できる資格認定等、が実施されている。

5　新しい職業の意味や仕事の変化への対応

障害者就労支援の大前提である、職業、職業人、職業能力等の基本的な内容が、大きく変化しており、その変化に対応するため各種制度・サービスの内容を転換することも、大きな課題として認識されるようになっている。20 世紀の工業社会では画一的な工場労働やマニュアル業務が職業の中心であり、また戦争を前提とした国民国家のため、健常者と障害者に分けた福祉政策も一般的に見られた。しかし、21 世紀に入り、多くの職業が急速にロボットやコンピューターでの処理に置き換えられ、より生産性が高く人間らしい職業への転換が社会全体の課題となる中、仕事には一律の能力が必要という前提ではなく、多様な人がそれぞれの能力や意欲を発揮できる仕事や社会のあり方が大きな課題となっている。

多様な能力のある人たちが、それぞれの能力を発揮し充実した職業生活を送れるような職場づくり、AI やロボットの効果的活用、AI 面接等の技術や多様な AI の発展が障害者を取り残すことのないような社会的取組、産業構造の変化に対応した障害者の職業訓練・再訓練の取組みも課題と認識され、具体的な対策も先進的な取組みとして一部で始まっている。

（1）インクルーシブな職務再設計や職場づくりの支援

少ない人数の「優秀な」人材が経済活動の中心となり、それ以外の人を支えていく社会のあり方の見直しも課題となっており、職業能力、採用条件や雇用管理等を一律に考えるのではなく、その多様化・個別化を進める取組みも始まっている。

オランダでは、一部の人に仕事が集中し、多くの人が失業者となることを避けるため、健常者と障害者が一緒に働き、多様な能力や特性のある人材を組み合わせて、事業目標達成と各人材のやる気や満足度等向上を可能にするように、個々の職務を再設計し、人材採用や配置を行う取組みが進められている。また、世界的な情報企業では、企業の競争力を高めるために、発達障害者等を一律の「職業人」の基準によって排除することなく、採用基準・方法や雇用管理方法を見直すニューロダイバーシティも重要な取組みとなっている。

（2）AI やロボットの効果的活用に向けた各国の対応

人工知能等の最新技術を活用することにより障害者の職業能力の限界をなくせる可能性が高まっている一方で、多くの人工知能等の開発において障害者の多様な事情が考慮されていないことが多く、新たな社会的バリアの登場や既存の差別・偏見の再生産につながる危険性が指摘されている。

米国等では、技術開発者と障害当事者等が協同で技術を開発し活用できる支援が推進されている。また、人工知能を活用した人材採用等、人工知能により予期しない形で障害者雇用の新たなバリアが生じる危険性への取組みも進められている。

（3）産業構造の変化と職業訓練・再訓練

人工知能やロボット等で産業構造が変化し多くの職がなくなる一方で新たな職が生まれている。AI で仕事を置き換えてしまうのではなく、AI と一緒に働くことで能力を発揮できる新たな仕事が多く生まれてくる可能性がある。そのような急速かつ大きな職業の変化に対して、EU では、障害者の職業のあり方、職業訓練や再訓練の新たな取組みが課題と認識され取組みが始まっている。

6　おわりに

現在、世界各国で、様々な理念、制度やサービスが対立を超えて総合化されることによって、新しい取組が多く生まれている。いずれも、職業リハビリテーションの近年の急速な発展と支援ノウハウ・エビデンスの蓄積に基づき、高い専門性を有する就労支援専門職のアセスメントと多様な制度・サービスの調整が、進化した新たな制度設計の中核となっていることが確認できた。

我が国の障害者就労支援で蓄積されてきた経験や見識を踏まえることで、これら諸外国の新たな制度・サービス等は、我が国でも実現可能なものも多くあると考えられる。

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　出所については、１）は Eurostat（欧州統計局）、２）～３）は OECD Database(https//stats.oecd.org/)、ILOSTAT(https//ilostat.ilo.org/data/)、４）は OECD、５）は European Social Policy Network(ESPN),”Social protection expenditure and its financing in Europe”(2019)等。

１．米国

１）「社会保護支出」の GDP 比率	18.4%（2017 年、OECD Database）
２）失業率	5.3%（2021 年）
３）就業率	67．1%（2020 年、15～64 歳））
４）相対的貧困率	18.0%（2019 年）
５）政府管掌部門	○連邦障害者雇用政策局：「障害のあるアメリカ人法（ADA）」第 1 篇障害を理由とする雇用差別の禁止を所管。 ○雇用機会均等化委員会（EEOC）：ADA の施行規則およびガイドライン作成などを所管。 ○労働省賃金労働時間課：「公正労働基準法」に基づき、最低賃金（減額特例を含む。）、最長労働時間および時間外労働、年少者の労働の制限等を所管。 ○教育省リハビリテーション・サービス庁（RSA）：「リハビリテーション法」（1973 年改正）に基づき、シェルタード・ワークショップ（福祉的就労）や「援助付き雇用」を含む、職業リハビリテーション・サービスを所管。なお、リハビリテーション法には、後述の第 501 条および第 503 条など、連邦政府機関および民間企業などに障害者雇用にかかる積極的差別是正措置を義務づける規定が含まれる。
６）障害者の定義	「障害者」とは、「①主要な生活活動の一つまたは複数を実質的に制約する身体的又は精神的機能障害を有する者、②そのような機能障害の記録を有する者、及び③そのような機能障害を有すると見なされる者」をいう（「障害のあるアメリカ人法第 3 条」）。

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 ・障害者雇用にかかる積極的差別是正措置の義務化：「リハビリテーション法」第 501 条（連邦政府）、同第 503 条（連邦政府と契約関係にある民間企業）、同 504 条（連邦政府から補助を受けている病院、学校および福祉団体など） ・民間企業等に対して合理的配慮提供の拒否を含む、障害者差別を禁止（ADA） ○福祉的就労 ・シェルタード・ワークショップ支援（リハビリテーション法）：視覚障害者および重度障害者を雇用するワークショップから一定の製品・サービスの購入を連邦政府機関に義務付け（「アビリティワン法」（旧・「ジャビッツ - ワーグナー - オディ法」）） ○福祉的就労から一般就労への移行支援 ・援助付き雇用（ジョブコーチ支援）（リハビリテーション法） ・カストマイズ就業（労働省障害者雇用政策局）（障害のある求職者と雇用主のニーズの両方を充たす雇用創出を意図したものとされる。） なお、シェルタード・ワークショップの段階的廃止を意図した「競争的統合雇用への転換法」（2021 年）が制定されている。
８）国連障害者権利条約第 27 条（労働及び雇用）対応	2021 年 10 月に公表された国連障害者権利委員会による障害者の労働及び雇用の権利にかかる障害者権利条約第 27 条に関する一般的意見草案では、シェルタード・ワークショップは隔離された就労の場であると厳しい見方が出されている。米国は、この条約の締約国ではないが、シェルタード・ワークショップで就労する障害者の一般雇用への移行を支援するために様々な対策を講じてきている（最低賃金以下の賃金制度の活用を制限する規定の導入（2015 年リハビリテーション法改正）、一般雇用（競争的統合雇用）への移行支援強化（「競争的統合雇用への転換法」の 2021 年 4 月下院可決、上院採択日程未決））。
９）働きづらさを抱える者の定義	1965 年の「職業リハビリテーション法の改正」で、従来の障害者に加え、「社会的弱者」（the socially disadvanged ）である「刑余者、麻薬・アルコール中毒者など」も職業リハビリテーションの対象と規定している。
１０）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	1998 年の「労働力投資法」（WIA）に代わるものとして、2014 年に制定された「労働力イノベーション機会法」（WIOA）は、障害者を含む、失業者または潜在的失業者（その中には、1965 年の改正職業リハビリテーション法の対象とされた「社会的弱者」も含まれる。）が、高質の仕事につき、かつ、そのキャリア向上を支援するため、幅広い職業訓練・教育サービスを提供することを意図したもの、とされる。 そのほか、連邦保健・人的サービス省により、雇用上深刻なバリアに直面しているグループの雇用およびその他の結果を向上することをめざしたデモンストレーション・評価プロジェクト、および公的扶助受給者に一時的賃金補助と労働関連支援（職探し、職業準備指導など）を組み合わせた支援プロジェクトなどが実施されているが、これらは恒久的な施策ではない。
１１）「ダイバーシティ就労化」の動向	2014 年に制定された「労働力イノベーション機会法」（WIOA）に象徴されるように、障害者に加え、失業者や潜在的失業者、および刑余者や麻薬・アルコール中毒者など、いわゆる社会的弱者も就労支援の対象とするなど、米国においてもダイバーシティ就労化は、着実にすすんでいるといえる。

２．イギリス

１）「社会保護支出」の GDP 比率	21.6%（2015 年）
２）失業率	5%（2021 年 1 月までの 3 ヶ月間）　推定 170 万人
３）就業率	75.3%（2020 年、16 歳－64 歳）
４）相対的貧困率	12.4%（2019 年）
５）政府管掌部門	○雇用、高齢者年金、社会保障（拠出性失業給付、非拠出性失業給付、障害年金など各種手当（金銭給付））：「雇用年金省」（Department for Work and Pensions） ○医療保健（NHS）及び社会ケア（福祉サービス）：「保健社会ケア省」（Department of Health and Social Care:DHSC）（イングランド対象。北アイルランド、スコットランド、ウェールズの地方分権政府はそれぞれ別組織） ○社会保険料の徴収、タックスクレジット（低所得者への金銭給付。給付付き就労税額控除（Working Tax Credits:WTC)と児童税額控除（Child Tax Credit:CTC の 2 種類がある）支給：「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）。 ・障害者就業率の算定には平等法の定義に基づき「障害がある」と自己申告した者の数が使われる。 ・障害・疾病による追加費用が必要な障害者が受給できる金銭給付（障害者生活支援金（DLA）または個人自立支援金（PIP））と働けない障害者が受給できる雇用・生活支援手当（ESA）や、雇用助成金 Access to Work（アクセス・トゥ・ワーク）申請、教育支援、社会ケア（障害福祉サービス）利用等に関しては別途アセスメントが行われる。
７）障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）	○雇用助成金 Access to Work（アクセス・トゥ・ワーク）は障害のある人が働くに際し必要とする費用への補助を申請できる（訓練事業でも利用可。社会的企業も（一般事業所の１つとして）申請できる（ただし公務員の場合は公的機関が提供するため申請しない）。 ○障害者をはじめさまざまな就業困難者を対象とする「雇用と健康プログラム（W&HP)」 ○重度障害者等を対象とする「集中的個別雇用支援プログラム（IPES）」 ○障害のある若者が参加できる支援付きインターンシップ（Supported Internship） ○障害のある若者も参加できる養成訓練（Apprenticeship） ○保護雇用（sheltered employment）制度は存在しない。
８）国連障害者権利条約第	2017 年 3 月、国連障害者権利委員会から、イギリス政府に対し、様々な勧告を含む総括所見が出された。特に、障害者団体等からの報告を踏まえ 、厳格過ぎるとされるジョブセンター・プラスで行われる雇用・支援給付 ESA 申請

27 条（労働及び雇用）対応	者に対する労働能力評価（WCA）を見直すよう求めた。2019 年 3 月 5 日、労働年金省は、「評価の提供を変革する」と計画を発表し、外部の関係者と協力し雇用・支援給付（ESA）申請者の労働能力評価（WCA）に関する経験を改善する方法を模索することを約束した 。
９）働きづらさを抱える者の定義	○「働きづらさを抱える者」を示す定義はない。就職困難者を表す言葉には例えば次のようなものがある：職を得ることがより難しいとされる人々（people who are considered more 'difficult' to place）、労働市場から遠い人々（people who are further from the labour market）。雇用支援施策との関連からは、「雇用と健康プログラム」おける「不利な立場にあるグループ（Disadvantaged Groups）」（以下の②）が最も近いと思われる。 ○18 歳－24 歳の若年無職者：様々な雇用支援プログラムがあり、最寄りの公共職業安定機関ジョブセンター・プラス（Jobcentre Plus）でワークコーチから情報を得ることができる。障害のある若者で「教育・健康・ケア（EHC）計画」の保持者はより多くの支援を受ける。 ○就労年齢の雇用支援「雇用と健康プログラム」（ジョブセンター・プラスを通じて参加する）対象者： ①障害者（任意参加） ②早期アクセスグループ（優先グループ）（任意参加）：刑余者、家族等介護者（ケアラー）、元ケアラー・ホームレス、軍隊者退職した人、元軍人のパートナー、薬物・アルコール依存症、介護離職者、難民、暴力団に所属する若者、DV（家庭内暴力）被害者など ③長期失業者（強制参加）：失業期間が 24 ヶ月（以前の雇用支援「ワーク・プログラム」においては 12 ヶ月）に達した求職者給付金またはユニバーサル・クレジットの受給者
１０）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	○障害や健康状態によって特別な雇用支援が必要な場合、最寄りのジョブセンター・プラスで障害者雇用アドバイザー（DEA）と連絡を取ることができる。DEA は仕事探しや新しい技能習得の支援方法などについて助言する。また雇用継続のために支援が必要な事業主にも対応する。 ○就労年齢対象の「雇用と健康プログラム」においては失業期間が 24 ヶ月を超える求職者手当受給者またはユニバーサル・クレジット（生活扶助手当）受給者の求職活動支援、就職後の定着支援を雇用年金省（一部の地域では自治体）が委託した事業者が提供する。実績に応じて委託費を支払う。 ○18 歳－21 歳でユニバーサル・クレジット（UC）の新規請求を行う人に義務付けられる若者対象の「ユースオブリゲーション」プログラムは、雇用支援、職業訓練などを行う。
１１）「ダイバーシティ就労化」の動向	○労働市場から最も遠いとされるグループの１つである若者（離学年齢以上、24 歳以下）に関しては、教育・職業訓練・雇用支援を含め様々な雇用支援プログラムが存在する。障害のある若者や、その他、就業困難を抱えると思われる若者（ケアリーバー、刑余者、難民等の子女など）もそれらに参加する。 ○中心となる雇用支援施策「雇用と健康プログラム」の対象者のうち、「早期に支援する不利な立場にあるグループ（Early Access Disadvantaged Groups）」は、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。 ○イギリスにおいて雇用における「ダイバーシティ」という用語は平等法が定める保護特性を有する人びと（差別禁止法制の保護対象）が多様に職場に包摂され存在することを意味する。ただし、保護特性を有する人々と就業困

	難とされる人々は、一部重なっているグループがあるとみられるが（例：障害者やエスニックマイノリティ、性的指向少数者など）、同じではない。

３．フランス

１）「社会保護支出」の GDP 比率	32.0%（2015 年）
２）失業率	8.0%（2020 年）
３）就業率	65.3%（15～64 歳、2020 年）
４）相対的貧困率	8.4%（2019 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、Urssaf（社会保障・家族手当負担金徴収機関）が保険料を徴収し、給付は年金を全国老齢保険金庫等、医療保険・労災保険を全国被用者疾医療保険金庫、家族手当・障害者手当・住宅手当を全国家族手当金庫が実施、それを「連帯・保健省」（Ministry of Solidarity and Health）が所管している。公務員については、保険料徴収・給付事務手続きを各職域特別制度運営機関が担当し、それを「経済・財政省」（Ministry of Economy and Finance）が所管、農業従事者については農業社会共済（MSA）が保険料徴収・給付事務手続きを行い、それを「農業・食料省」（Ministry of Agriculture and Food）が所管している。 （注）省庁は、内閣ごとに編成されるため、省庁名については変動あり。 ○社会扶助 社会保険制度の給付を受けない、又は、その支給額が十分でない高齢者、障害者、児童などの救済を目的とする補足制度で、連帯・保健等を担当する省が統括している。 ○医療保健 連帯・保健等を担当する省が出先機関である地域圏保健局を統括。 ○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ポール・アンプロワ（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	障害の定義： 「１つ又は複数の身体・感覚器官・知能・認識・精神に関する機能の実質的永続的決定的悪化、重複障害（polyhandicap）、又は、健康上のトラブルを理由として、障害者が、その環境において被る活動の制限あるいは社会生活への参加の制約のすべて」（社会福祉・家族法典 L.114 条） 障害労働者の定義： 「身体的、知的、精神的機能または感覚器官の機能の悪化により、雇用を獲得し維持する可能性が現実に減退しているすべての者」（労働法典 L.5213-1 条）
７）障害者に対する就業対策（一	○一般就労 ・雇用義務制度（6%）

般就労、保護就労など）	・AGEFIPH（障害者職業参入基金管理運営機関）による使用者、障害労働者に対する様々な支援。 ○保護就労 ・適応企業（労働法典適用） ・ESAT（社会福祉・家族法典適用、労働法典は労働安全衛生及び労働医に関する規定のみ適用）：最低賃金の 55.7%以上の保障報酬＋成人障害者手当（AAH） ○社会連帯経済企業
８）国連障害者権利条約第 27 条（労働及び雇用）対応	2021 年 9 月、国連障害者権利委員会からフランス政府に対し総括所見が出された。全般的な懸念点として、①立法・公共政策が医学モデルに立脚していること、②障害者に対しパターナリスティックなアプローチが取られていること、③障害当事者の政策決定過程等への関与が弱いことが示された。特に、保護就労（適用企業や ESAT）については見方が厳しく、あらゆる形態の分離された労働環境（forms of segregated work／environnements de travail séparés）を段階的に廃止し、保護雇用（sheltered employment／emploi protégés）を効果的に廃止させる措置を強化すること、機能障害の種類や必要とする支援のレベルに関わらず、すべての障害者が、開かれた労働市場での仕事と雇用にアクセスできるよう、また、公的・民間セクターの労働環境に現に包摂されるよう、期限・手順を備えた戦略を採択すること、との勧告が出た。障害施策に関係する者の中には強い反対意見を示す者もおりフランス政府は対応に苦慮している。
９）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。
１０）生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	○経済活動を通じた社会参入支援（IAE） 社会的・職業的な困難（年齢、健康状態、不安定な経済状態等）を理由として雇用から遠ざかっている人々が社会的・職業的参入を果たせるように、仲介アソシエーション、参入支援作業所・現場、参入支援企業、参入支援派遣企業と国が協定を締結して上記の者の受入れ支援を実施。 ○社会連帯経済企業 「社会連帯経済企業」としての要件を満たす以下のものついて、財政支援等を実施：協同組合、共済組合、アソシエーション、財団、一定の要件を満たした株式会社等（約 240 万人、民間セクター雇用の 13%程度）。
１１）「ダイバーシティ就労化」の動向	○障害労働者の定義は広い。

４．ドイツ

１）「社会保護支出」の GDP 比率	24.9%（2015 年）
２）失業率	3.8%（2020 年）
３）就業率	76.2%（15～64 歳、2020 年）
４）相対的貧困率	9.8%（2019 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）国連障害者権利条約第 27 条（労働及び雇用）対応	ドイツ政府は、2007 年 3 月に障害者権利条約に署名し、2009 年 2 月 24 日に条約を批准している 。2015 年 4 月 27 日に国連障害者委員会から出た総括所見では、「直ちに実施可能な出口戦略及びタイムラインにより、あるいは、一般労働市場での公的・私的部門における雇用に対するインセンティブ付与を通じて、作業所を段階的に廃止する」よう、勧告された。これを受けて、2016 年 6 月には「障害者権利条約のための国内行動計画 2.0（NAP 2.0）」が策定され、連邦参加法の制定をはじめとする法改正等が順次なされている。ドイツは早ければ2023年3月から障害者権利委員会によって再び審査・評価されることが予定されている。
９）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
１０）生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	○就労困難者に対する賃金補填手当の支給 ○長期失業者・長期受給者を対象とする賃金補填手当の支給と個別支援の実施 ○公共的事業における就労機会の提供（非雇用）

１１）「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

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	5.1%（2021 年）
３）就業率	74.4%（15～64 歳、2020 年）
４）相対的貧困率	6.4%（2019 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ヵ月当たり 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）国連障害者権利条約第 27 条（労働及び雇用）対応	○2014 年 10 月 30 日、国連障害者権利条約委員会は、本第 27 条に関し、デンマーク政府に対し次のような勧告を出した。 「委員会は、障害を持った従業員に対し、雇用主が合理的配慮を提供する明確な義務を課すために一般的労働法制を改定することなど、デンマーク政府が開放された労働市場で働く障害者の割合をできるだけ顕著に引き上げるためあらゆる手段を講ずることを勧告する。」 ○この時点で、非障害者の就業率は 78%であったのに対し、障害者の就業率が 44%であった。その後の改善は進み、2018 年では、非障害者の就業率が 81.0%に対し障害者の就業率は 65.6%（重度障害者は 42.8%）であった（なお、EU27 カ国平均では、それぞれ、75.0%、58.3%、28.7%）。 ○国連障害者権利条約を批准した国は、条約発効後 2 年以内に、それ以降は少なくとも 4 年毎に報告を提出することが求められている。コロナ禍の影響等で各国政府の対応が遅れ、権利委員会は、第 2 次・第 3 次報告を同時に出すことを各国政府に求めた。デンマーク政府は第 2 次・第 3 次合同報告を 2020 年 6 月に提出した。 この報告書では、改善の余地は大きいと、2019 年から 2022 年の 11 の政策イニシアティブの紹介等がなされている。
９）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）。
１０）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	○職業リハビリテーション：一般労働市場への統合に困難を生じている者の統合を図るため、本人（障害者、社会的に排除されている者、難民）とその家族を対象に、最大 5 年間支援。支援内容は、所得支援、準備訓練、職業訓練と就業体験、自営支援からなる。
１１）「ダイバーシティ就労化」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。

6．フィンランド

1）「社会保護支出」のGDP比率	30.4%（2015年）
2）失業率	7.8%（2020年）
3）就業率	72.2%（15～64歳、2020年）
4）相対的貧困率	6.5%（2019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、もっとも広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。第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）国連障害者権利条約第 27 条（労働及び雇用）対応	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次国家行動計画（2018年～2019年）を、また、2020年には、第2次行動計画を策定している。第2次行動計画では、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、2019 年に国連人権高等弁務官事務所と障害者権利委員会が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。
９）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。これらの失業者に加え、「障害またはその他何らかの理由で、その労働能力や稼動能力が標準と比べ、一時的または恒久的に減退している」と見なされる「部分的な労働能力のある者」も働きづらさを抱える者に含まれると考えられる。
１０）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）から構成されるワンストップサービス・ユニットとして労働力サービスセンター（2006 年時点では、全国 39 か所に設置）が設立されている。同センターの目的は、長期にわたり失業手当を受給してきた失業者を活性化し、その雇用可能性を向上させることで、職を見つけるのを支援すること。 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。 OTE プロジェクトによって、「労働能力が十分でない人びと」の就業率が上昇する一方、その失業率は、2015 年と比べ、2018 年には 30.7%減少している。
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。

資料編２　COVID-19 関連各国比較表

※１　資料編２（COVID-19 関連各国比較表）については、2020 年度報告書掲載資料をそのまま掲載しているが、各国担当者によるその後の追加情報がある場合は、（追加情報）等表示して記述している。

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、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、まだコロナ禍の真っただ中にあるため、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

（浜島恭子明治学院大学社会学部非常勤講師）

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	○雇用されている従業員数は感染拡大以前（2020年 1－3 月）に戻っている。労働者の需要は供給を上回っており、欠員が多く、求人倍率は過去最高を記録している。 ○失業率は 2 年前の感染拡大の水準に戻っているが、求職活動をしない「経済的に不活性」な人が増えている。 【就業者数】3,249 万人（2021 年 12 月－2022 年 2 月） ○就業率（16 歳－64 歳）：75.5%　感染拡大前（2020 年 1－3 月）と比較して 1.6%（527,000 人）減少した。 【従業員数（自営業者を除く雇用数）】2022 年 3 月で 2,960 万人　前月より増加、感染拡大前の水準を 56.6 万人上回った。 ○2020 年 3 月－5 月に大きく落ち込み 57 万 6,000 人減少。次に 2020 年 11 月までに緩下落し、2020 年 3 月時点より 90.7 万人下回った。その後数は着実に増加し一時帰休制度が 2021 年 9 月末に終了した終了した後も増加し続けている。 ○ただし一部の業種では、依然として従業員数が感染拡大前の水準を下回っている。従業員数が最も減少した業種は、エネルギー生産と供給（7.6％減）、鉱業と採石業（4.4%減）だった。 【失業者数】130 万人（2021 年 12 月－2022 年） ○2022 年 2 月は感染拡大前の 2020 年 1－3 月と比較し、7 万 8,000 人減少している。 ○16 歳－64 歳の失業率は 4.0%→3.8%に低下。 ○16－24 歳と 50 歳以上の失業率はわずかに上昇。 ○25－49 歳の失業率は感染拡大前より高い。 ○最も離職する可能性が高いのは 18 歳－24 歳と 65 歳以上。

（２）障害者及び働きづらさを抱える者の状況	○1 ヶ月間の失業関連給付申請者数は 2022 年 2－3 月で 47,000 人減少とやや改善しているものの、感染拡大前の 2020 年 1－3 月と比較すると 50 万人近く多い状態のままである。 ○若年層（16－24 歳）の失業率は従来から高かったが、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）へと急上昇した。 【障害者就業率】※コロナ渦中のデータ ○就業者のうち障害者は 440 万人（2021 年春期） ○障害者就業率：52.7%（2021 年春期）前年比 30 万人（0.3 ポイント）増、2019 年春期比 39 万人（0.1 ポイント）増 ○毎年平均約 34 万人の障害者が仕事を離れ、38 万人が新たに仕事に就いている。 ○障害者離職率は、非障害者（4.9%）の約 2 倍（8.8%） ○働いていない障害者が仕事に移る割合は、働いていない非障害者（26.9%）のほぼ 3 分の 1（11.0%） ○就労年齢人口の 5 人に 1 人が障害者と分類され、長期的な健康状態や障害を訴える人が、主に精神疾患の増加によって、8 年前よりも増えている。 ○ある年に「障害者」と分類された人の 3 人に 1 人近くは次年には障害者に分類されなくなる。
（３）コロナウイルス感染拡大による影響	【感染による死亡者数・感染者数】 ○2020 年 1 月 1 日－2021 年 12 月 31 日の間に報告されたコロナによる死亡報告数：17 万 3,000 人 ○2020 年 6 月 29 日以降、死亡率は 80 歳以上が最も高かった（人口 10 万人あたり 2,376 人）。 ・感染拡大 3 波すべてで、障害が重いほど死亡率が高かった。 ○2020 年 1 月 24 日－2022 年 3 月 9 日に推定 180 万人（36 人に 1 人）がコロナに感染したと報告した。うち 67%（120 万人）が症状により日常生活に悪影響を及ぼす、19%（346,000 人）が症状によってかなり制約を受けると回答した（主な症状は、疲労（51%）、息切れ（33%）、嗅覚障害（26%）、集中力低下（23%））。 【感染防止対策】 2020 年 3 月以降、政府は数度のロックダウン（外出禁止、集合禁止等の行動規制）を実施した。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を制定した。 ○医療情報のアクセシビリティー不足（手話通訳や字幕のない TV 報道など）、スーパーマーケット等での視覚障害者や車椅子ユーザー等への合理的配慮

	の不足、医療や社会ケアサービスの中断などで多くの混乱があった（障害者の状況について議会公聴会で報告があった）。 ○医療・ケアワーカー等の労働環境が安全でなく、かつゼロ時間契約（予め決められた時間ではなく要請により労働を提供し、労働時間に応じた報酬を受け取る契約）など不安定な雇用形態が多いことも注目された。 ○イングランドでは 2022 年 2 月末に陽性反応後の自己隔離の法的要件が撤廃された。4 月に陽性者向けに新たな隔離ガイダンスが発行され、症状や体調不良がなくなるまで他者との接触を避けるよう促された（他の地域でも同様のガイダンスを実施）。 ○2022年3月、75歳以上と免疫不全の人を対象に、4回目のワクチン接種が英国全土で開始された。
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	政府及は、給与補助、税務支援、助成金、緊急融資、雇用支援プログラム等の対策及び金融政策を行った。 【雇用者向け】 コロナにより事業の継続に困難が生じた雇用者に対し、従業員の一時的な解雇を防ぐため、従業員の一時帰休（furlough）を届け出た雇用者に対し月額2,500 ポンドを上限に賃金の 80%を助成する「コロナウイルス雇用維持制度(CJRS)」を実施した。2020 年 4 月に開始されてから 2 回延期され､2021 年 9 月末までの実施予定。 【自営業者向け所得補償】 「自営業者所得支援制度（SEISS）」はコロナ感染拡大時に自営業者（個人事業主やパートナーシップ契約のパートナーなど）を支援するために設立された施策で、一定の条件を満たせば 5 回に分けて助成金が支払われた。事業に一定時間従事していれば得られたとされる収入を最低基準とし支給額を算定した。助成金は所得税と第 2 種・第 4 種国民保険料の対象となった。2021 年 9 月 30 日に申請受付を終了した。 【子育て中の勤労者への所得保障】 ○2020年4月より子育て中の勤労者への緊急支援として､従来の給付付き就労税額控除（Working Tax Credits:WTC）が週 20 ポンド増額された。2021 年 9 月末で終了した。
（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	政府は、長期的な病気や障害に伴う追加費用の一部を支援するための個人独立支払い（PIP）及び障害や健康状態によって就業に影響が出る可能性がある人に対するユニバーサル・クレジット、また新様式の雇用・支援手当の支給に充てるため、2020/21 年に 550 億ポンド以上の支出を見込むと発表した。

	【低所得者および無職者への所得保障手続き】 各種手当の申請に際し、手続きに要する待機期日の短縮や対面式アセスメントの一時停止を含む手順の一部変更を実施した。 【無職者および低所得者への所得保障】 ○2020年4月より生活扶助手当ユニバーサル・クレジット（UC）が週 20 ポンド増額された。2021 年 9 月末で終了した。
（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	【雇用支援プログラム実施事業所向け】 ○コロナのため、各種サービス提供に関し委託事業プログラムの一時変更が行われた。雇用支援事業所に対し、遠隔支援（オンライン）のための機材購入費用等のための各種助成金や民間基金からの支援があった。 ○2020年9月、政府は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 6 ヶ月間（週 25 時間勤務）分の国民最低賃金（年齢によっては国民生活賃金）100%、国民保険料と職場の年金保険料（自動加入）を助成される。また、この制度を利用した若者への訓練や支援にも資金が提供される（雇用支援サービス提供事業者にとっては新たな契約の機会）。 ○2020 年 10 月から、従来の「雇用と健康プログラム（W&HP)」に、コロナ下よって職を失った人々を支援することに特化し3ヶ月間仕事がない人を対象とした「入職ターゲット支援（Job Entry Targeted Support:JETS）」を加えた。
３．今後の展望	○エネルギー価格の高騰で消費者物価指数が 30 年ぶりの高水準、かつ、2022年4月から従業員の国民保険料（NICs）に医療・社会保障費として 1.25%が加算（12%→13.25%）され、住民税（Council tax）も平均 3.5%増加されたことなどから、人々の家計が逼迫していることが報道されている。 ○英国の欧州連合（EU）離脱（Brexit）後、EU 法で保障されてきた障害者等の権利が縮小される可能性が警告されている。 ○「雇用と健康プログラム」その他の雇用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）が国内で2023－2024年の各プロジェクト終了するため、政府はESFに換わり2022年4月13日開始の英国共栄基金（UK Shared Prosperity Fund）を創設した。 ○政府は障害者の雇用確保と就労継続を支援する専門アドバイザーとして全国のジョブセンター・プラスに 315 名の障害者雇用アドバイザー（DEA）を増員する（2021年5月までに）と発表した。

	○2021年7月に新たな全国障害戦略が発表された。雇用に関しては、エビデンスに基づくプログラムを実施すること、早期職場復帰支援や就業継続支援を行うこと、ジョブセンター・プラスの機能を改善し、1つのサイズですべてに対応できない（recognise that one size does not fit all）ことを認識し支援を個別化すること、雇用支援と医療サービスの連携に力を入れること、助成金 Access to Work の合理化、柔軟な働き方についての協議などが盛り込まれている。

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）。 ＜適応企業＞ 保障報酬（最賃の 50.7%～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

（石﨑由希子（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）

１．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	・就業者数の減少／失業者数の増加。 ・2021 年は 2020 年と比べ改善傾向。 ・操業短縮手当の受給者数は過去最高を記録。同制度により雇用維持が図られ、労働市場への影響が相当程度抑えられる。
（２）障害者及び働きづらさを抱える者の状況	＜障害者＞ ・失業者数は増加傾向。 ・職業訓練を修了していない者などと比べるとコロナに伴う影響は大きくない

	が、障害者は再就職困難であることに留意が必要。 ＜長期失業者・生活困窮者等＞ ・長期失業者数は増加傾向。特に、職業訓練を修了していない者への影響が大きい。 ・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
（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・飲食業等、特定の業種で売り上げの減少や資金繰りの悪化 ・操業短縮、求人停止、雇用終了等の対応を迫られる。 ＜障害者作業所＞ ・ロックダウンや販売市場の崩壊により生産活動が困難に。工賃減額を迫られる。 ・ロックダウン下でも緊急支援や相談受付等のサポートは継続。
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 ＜雇用労働者以外の就労者＞ ・感染症保護法に基づき、就労者本人の感染・隔離や保育施設、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	＜生活困窮者支援＞ ・社会扶助の申請要件である資産要件とその手続の緩和
（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＞ 中小企業を対象とする緊急経済支援、職業訓練生受入れに対する特別の助成の他、ソーシャルファーム（包摂事業所）、障害者作業所等を対象とする経済支援の実施。 障害者作業所の工賃減額に対応するべく、調整金基金を利用した助成の実施。
3．今後の展望	デジタル格差を踏まえた就労支援を行っていくこと、デジタル面格差を解消するアプローチが必要になることが指摘されている。

５．デンマーク

（岩田克彦ダイバーシティ就労支援機構代表理事）

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。 （2021 年）デンマーク 5.1％。ドイツ 3.6％、フランス 7.9％、フィンランド 7.6％、スウェーデン 8.8、オランダ 3.8％、米国 5.3％。
（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る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

６．フィンランド

（松井亮輔法政大学名誉教授）

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 月の失業者は約 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率は、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＞ ベイシック・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 年と比べ 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くられている。

日本財団 WORK！DIVERSITY プロジェクト
2021 年度「海外状況整理部会」報告書
2022 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/