

## 第4章 各種保護雇用の取組み

### 1 はじめに

ヨーロッパの障害者政策は今大きな転換期を迎えつつある。それは、従来は障害者の保護という観点が強かったのに対して、障害者が積極的に社会参加できるように平等な機会を提供し、あらゆる差別をなくすことこそが最も重要であるとされ、そのための具体的な施策を打ち出すことが求められているからである。それは2000年11月にEU議会で「雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組みの設定」という基本方針が決議されたことを受けて、各国がそれぞれの法的な枠組みの中で、その方針を実現すべく最大の努力を払うことが義務付けられたからである。

これまで長い年月をかけて築き上げてきたヨーロッパ諸国の保護雇用施策（割当雇用制度を含む）が、障害者の均等待遇と差別禁止という原則とどのように折り合いをつけてさらなる発展を遂げるのかに注目が集まっている。しかも、それは日本の障害者雇用施策にも少なからぬ示唆を与えることができるに違いない。

### 2 割当雇用制度と差別禁止 —EU各国の状況—

雇用や職業における均等待遇や差別禁止は、割当雇用制度を実施している状況の中で現実的にどのような意味をもつものであろうか。それは、交通機関や公共建物や情報手段へのアクセスのバリアフリー化を義務付けているのとは少し事情が違っている。見方によれば雇用率を定めているということそのものが保護雇用の路線の中にあるということが出来る。しかし、現実的には、一般労働者との比較において労働能力が50パーセント以下とされる重度障害者が、通常の競争原理の下で一般企業において就労の機会を得ていくことはほとんど不可能である。そのために設けられた割当雇用制度ではあるが、その適用を受けている障害者はそれを差別と感じているのか、それとも権利と感じているのか。

一方、障害者の要求又は権利という点からみれば、就労に関して障害者も非障害者と同じ要求と権利をもっている。割当雇用制度は成立の当初から現在に至るまで決して福祉的な施策として設けられてきたものではなくて、国の重要な労働政策の一環として国法によって位置づけられてきた。障害のない労働者と障害のある労働者との連帯、雇用主と被用者との連帯、雇用主側の労働者に対する義務と責任がその根底にある。加えて近年障害者の意識が高まり、就労を権利として要求するようになって、障害者の側から非障害者と対等な待遇を受けることや、障害から生じる個人的、環境的な不利な条件に関してより多くの配慮を求めるようになり、それが今回のEUの指針において表明されたのである。

それゆえに、特にドイツやフランスに代表される、障害者の割当雇用制度を採用しているヨーロッパ諸国の中には、この割当雇用制度はむしろ「障害者に就労の機会を提供し、障害者の不利益を防止

する」ポジティブ・アクションであると位置づけているところもある（第Ⅰ部第3章を参照）。そして、この機会に自国の法律の中身や運用の仕方をEUの求める均等待遇や差別禁止をより明確に反映できるように変更していくことこそが重要であると主張する。その考えによれば、割当雇用と差別禁止は相反するものではなくて、補い合うものであり、現行の制度をさらに改善・発展させるための良い機会であると捉える。

ドイツでは従来まで単独法であった重度障害者法を2001年「社会法典第9編—障害者のリハビリテーションと参画—」に編入し、その第1条において障害者の自主決定権、社会参加、とともに差別禁止を規定した。

フランスでは2005年2月11日、「障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律」を制定し、それに基づき関係各法の改正を行った。特に、差別禁止の強化を図り、重度障害者の割当制度の除外職種(36職種)を無くし、公的機関を含むすべての事業所を拠出金の支払いの対象とした。

両国とも雇用率未達成により事業主から徴収する調整金あるいは拠出金を、障害者の一般労働市場への参画を促進するプロジェクトに積極的に振り当てて、その活用により雇用における障害者の差別禁止と均等待遇を具体的に実現しようとして、様々な取組みを行っている。

そのような試みの一つにドイツの「ジョブ4000」というプロジェクトがある。

### 3 「ジョブ4000プログラム」—ドイツの取組み—

「重度障害者のための職業的統合プログラム：ジョブ4000」は、2007年1月1日から2017年12月31日までの10年間にわたる、重度障害者を一般労働市場へ参画させるためのドイツ労働・社会省主導による特別重点プログラムである。割当雇用制度があっても現実的には重度の障害者を一般事業所で雇用することは決して容易なことではない。特に知的障害者や精神障害者の一般労働市場への参画は難しい。さらに、差別禁止と均等な待遇を文字通り実現しようとする、ただ重度障害者を雇用しただけで終わってしまったのでは意味がない。安定した雇用が長期に及び、しかも非障害者との均等な待遇が可能になるように事業側と障害者本人への様々な具体的支援がなされなければならない。中でも養護学校から職業に移行するための支援、企業における職業訓練の支援、就労しながらの支援が特に重要である。「ジョブ4000プログラム」の内容は次のようなものである。

- (1) 就労支援：一般労働市場に少なくとも1,000人分の障害者を新たに雇用する。対象は、一定の職業教育を終了していない、いわゆる職業上無資格の障害者と知的及び精神障害者が特に優先される。こうした障害者を雇用する事業所に対して統合庁は障害者1人当たり月額最大600ユーロ、最長5年間で、36,000ユーロまで支払う。
- (2) 職業訓練支援：重度障害のある若者500人に対して、一般労働市場の企業内に職業訓練の機会を提供する。職業訓練生を引き受ける事業所に統合庁は訓練生1名につき、訓練の開始期に3,000ユーロ、終了時に最大5,000ユーロまでを支払う。
- (3) 導入時期の専門的な統合支援：2,500人の重度障害者、特に養護学校卒業生に対して、彼らが職場に定着できるように、就労、又は職業訓練の導入時期に集中的に専門的な統合支援を行うものである。統合庁は対象者1名につき月額250ユーロを支払う。その目的は、就労の導入時期は困難

を伴いやすいのでこの時期に支援を行うことで、職場に定着して長期の就労を可能にしようとするものである。

そのための資金には主として調整金が当てられることになるが、連邦政府は1,000人の就労支援のためには1,800万ユーロ、500人の職業訓練支援には200万ユーロ、2,500人の統合支援のためには1,125万ユーロを予定している。

#### 4 障害者の一般労働市場への統合専門支援 –ドイツの取組み–

2000年の「重度障害者の失業克服のための法律」を根拠として、障害者の労働生活への参画を支援するための専門支援のネットワークが全ドイツに整備されることになり、連邦雇用庁がそれを管轄している。

統合専門支援の目的は、作業所で働く重度障害者を一般労働市場へ、また養護学校の卒業生を作業所ではなく、一般労働市場へ移行させることであり、そのためには集中的にまた効率的に専門的な統合支援を行うことが必要であると考えられている。

統合専門支援の内容は、専門家による障害者に対する助言や職業紹介、雇用主に対する助言や情報提供などであるが、それらの事業の多くは統合庁が民間の社会福祉団体や自助団体などに委託して行っている。

2003年に統合専門支援を受けた人の状況と、専門的な統合支援を受けて一般労働市場へ移行した人の状況は表4-1、表4-2のとおりである。

表4-1 統合専門支援の受給者

(単位：人)

| 2002           |        |        |        |
|----------------|--------|--------|--------|
| 対象者の種類         | 総数     | 男性     | 女性     |
| 特別な統合支援の請求者    | 33,173 | 20,822 | 12,351 |
| 障害者の作業所の利用者    | 69     | 45     | 24     |
| 養護学校卒業の重度障害者   | 95     | 68     | 27     |
| 申請者合計          | 33,337 | 20,935 | 12,402 |
| リハビリテーション給付該当者 | 1,854  | 1,224  | 630    |

| 2003           |        |        |        |
|----------------|--------|--------|--------|
| 対象者の種類         | 総数     | 男性     | 女性     |
| 特別な統合支援の請求者    | 35,023 | 21,544 | 13,479 |
| 障害者の作業所の利用者    | 45     | 35     | 10     |
| 養護学校卒業の重度障害者   | 71     | 43     | 28     |
| 申請者合計          | 35,139 | 21,622 | 13,517 |
| リハビリテーション給付該当者 | 2,219  | 1,429  | 790    |

出典：連邦雇用庁

表4-2 一般労働市場の企業への職業紹介

(単位：人)

| 2002        |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|
|             | 総数    | 男性    | 女性    |
| 無期限の雇用      | 4,392 | 2,658 | 1,734 |
| 期限付き雇用      | 1,523 | 844   | 679   |
| 試用期間雇用（3ヶ月） | 1,399 | 910   | 489   |
| 職業訓練        | 104   | 66    | 38    |
| 統合プロジェクト    | 137   | 90    | 47    |
| 合計          | 7,555 | 4,568 | 2,987 |

| 2003        |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|
|             | 総数    | 男性    | 女性    |
| 無期限の雇用      | 4,346 | 2,769 | 1,577 |
| 期限付き雇用      | 1,948 | 1,122 | 826   |
| 試用期間雇用（3ヶ月） | 1,110 | 697   | 413   |
| 職業訓練        | 118   | 76    | 42    |
| 統合プロジェクト    | 57    | 35    | 22    |
| 合計          | 7,579 | 4,699 | 2,880 |

出典：連邦雇用庁

## 5 統合プロジェクト —ドイツの取組み—

重度障害者をできる限り一般労働市場に統合させることが望ましいとされているが、一般就労と作業所との中間に第3の道としての統合プロジェクトが、2000年の「重度障害者の失業克服のための法律」を根拠として認可されることになった。それらは独立型企业（自営）、企業内の子会社、企業内の特別部門など形態はいろいろであるが、かならずしも障害者が非障害者と同一の職場で完全に交じり合っているわけではないが、何らかの形で一般労働市場につながっているというような就労形態である。これらの統合プロジェクトに対しては調整基金が、その設立、拡張、改修、設備の費用や、企業経営についてのコンサルテーションの費用やその他の特別な支出について補助を行っている。また、場合によっては障害者を雇用することによって生じる利益の減少に対する補填も行う。さらに、障害者個人に対しては就労に伴う専門的な支援も与えられる。

2003年、全国の統合庁により補助金を受けた統合プロジェクトの総数は365件である。そのプロジェクトにかかわった全就業者数は8,957人で、そのうち、社会保険加入の正規被用の重度障害者は4,091人、それ以外の重度障害者が735人となっている。2003年、統合庁が統合プロジェクトのために支出した補助金の総額は4,046万ユーロである。

## 6 授産所 —EU 各国の状況—

最も典型的な保護雇用施策の代表は、ワークショップ、シェルタードワークショップ、障害者のための作業所などの名称で呼ばれているいわゆる授産所であり、一般労働市場の企業での就労が困難な、特別に障害の重い人々を対象として、最低賃金に満たない報酬しか受け取ることができないが、しかし、貴重な就労の場として障害者本人や家族から強く要求されている施設である。

しかしながら、その内容や、労働政策における位置づけは、ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、スウェーデンなど国によって少し異なっている。

フランスでは CAT（就労支援センター）として親しまれてきた従来型の授産所は、ESAT（就労支援サービスセンター）と名前を変えて、一般雇用への経過施設へとその性格を変えつつある。アメリカでは、ワークショップは、労働省から最低賃金以下の労働を提供することができる施設として認可されており、稼働能力の低い障害者の受け皿としての役割をもっている。イギリスでは政府出資の公社もしくは地方自治体や民間団体が重度障害者のためにワークショップを運営している。スウェーデンでは、保護雇用法に基づいて作られたサムハルにおいて、一般就労への移行を目指して、完全雇用を目指した就労準備を行っている。

このように授産施設を労働施設とみるべきか、それとも生活施設とみるべきか、労働行政の中でみるか福祉行政の中でみるかについても必ずしもその区別が明確ではない。ドイツ、フランス、スウェーデンなどはどちらかという労働施設として位置づけて、社会福祉施設とは区別しようとする。それに対してアメリカやイギリスの授産所はどちらにも該当するような性格をもっている。障害者の労働能力から、一般労働市場、就労の場としての授産所、福祉施設的性格の授産所と明確に区別することが果たしてできるのだろうか、又は良いことなのだろうか。理想的には障害が重度でも、本人が望むのであれば一般労働市場での就労が可能であり、障害者の完全雇用が実現することが望ましいには違いない。しかし、実際には障害者に働く意思と能力があっても彼らの失業率は非障害者のそれよりもずっと高いのが現実である。障害者の一般労働市場へのさらなる参画のためにしなければならないことは何か、できることは何なのかについて各国はそれぞれが今真剣に考えている。その際にかなり古くから続いてきた授産所にも移行に向けての新しい役割を果たすことが期待されているに違いない。

## 7 障害者のための作業所 —ドイツの取組み—

### 7. 1 法的な根拠

(1) ドイツ社会法典第9編(SGBIX)第136条において障害者のための作業所は次のように定義されている。「障害者のための作業所(WfbM : Werkstatt für behinderte Menschen)は、障害者が労働生活に参画するため、あるいは職業生活に編入するための施設である。作業所は障害の種類や程度により、一般労働市場で就労できない、まだできていない、及び再就労がまだできていない障害者に、適切な職業教育を与え、能力にあった労働報酬を得させるために就労の機会を提供する」、また、「作業

所は、前項に該当するすべての障害者のために、障害の種類と程度にかかわらず開かれている」。

ここでは、作業所は労働生活への参画のための施設として位置づけられているが、その労働生活は一般労働市場におけるものとは異なる種類のものであり、保護された福祉的な意味合いをもつものである。作業所のもつもう一つの機能は、障害者を一般就労のために準備し訓練する職業教育の機関としての機能である。

(2) それまで単独立法であった重度障害者法は、2001年6月にドイツの社会法典に加えられ、第9編の第2部を構成することになった。この重度障害者法には、「障害者の作業所規則」が別に定められていて(1974年)、そこで作業所の詳細が規定されている。規則が定めるドイツの作業所とは次のようなものである。①障害の種類と程度に関係なくすべての障害者が対象となる。もちろん個々の作業所は対象を特定することができる。②作業所には職業訓練のための作業所と、就労のための作業所の2種類がある。両方の機能を備えている作業所もある。③作業所には、専門委員会が設けられ、その委員会が障害者一人ひとりについて作業所での就労を継続するか、一般労働市場への移行を進めるか、他の職種の訓練をするか、同じ職種の訓練を継続するかについての最終決定を行う。専門委員会は、作業所の代表、連邦雇用庁の代表、社会扶助の超地域的主体(民間福祉団体)の代表で構成される。④職業訓練に関しては、導入課程3ヶ月、実施課程2年間という期限がある。⑤作業所の定員は原則的に120人以上とする。ただし、連合組織の場合、全体の定員が120人以上であれば個々の作業所はそれ以下でもよい。職員配置は職業訓練のための作業所は6:1、就労継続の作業所は12:1を基準とする。⑥作業所には、専門家による社会的、教育的、医学的支援が用意されなければならない。120人定員に1人以上のソーシャルワーカー又は社会教育主事、専門医師、企業担当医師の配置が義務付けられている。

## 7. 2 障害者のための作業所の現状

2002年10月現在、重度障害者の認定を受けている障害者は約670万人であり、そのうち、割当雇用制度の適用を受けて一般労働市場で就労している人は84万人であり、障害者のための作業所で就労又は職業訓練を受けている人は22.7万人といわれている。作業所の総数は全国に671施設あり、その内訳は、旧西ドイツには496施設で利用者は18.4万人、旧東ドイツには175施設で4.3万人となっている。

2002年にFirma.con\_sens Hamburgが、連邦労働社会省の委託を受けて全国の障害者のための作業所を対象にその現状とニーズに関する調査を行った。作業所は2010年までにさらに2万人程度の定員の増加が見込まれるが、その後定員は減ることになるであろう。作業所の全定数としては、16—65歳人口1,000人当たり3.5—4.5人が適当であると考えられている。

作業所を利用するための条件としては、作業所における職業訓練又は経済的にある程度の収入が得られるような生産活動により、労働生活への参画が可能であると作業所が判断し、リハビリテーション給付の主体である各種の社会保険や社会扶助の超地域的主体(主として民間福祉団体)が、費用負担を承認することである。労働生活への参画が困難であるために作業所への入所ができないと判断されると、社会福祉施設としての授産施設(Tagesfoerderungsstatt)が適応となる。社会福祉施設としての授産所と障害者のための作業所は多くの場合同じ敷地内又は同じ屋根の下にあり、経営主体も同

一であることが多い。そのために原則的には福祉施設から就労施設への移行ができるようになっている。また費用に関しては、両施設とも社会扶助の「障害者の社会編入扶助」が適用される。しかし、最近の動向として、EU の要請も、ドイツの障害者雇用の原則も、障害者の一般労働市場への参画を第1の目標としているので、その目標達成のために、作業所の優先課題は一般労働市場への参画であり、作業所はその準備施設としての機能を強化し、あるいは一般就労から脱落した障害者の受け皿の役割をもつようになっている。このように作業所が一般労働市場への参画に力を入れれば入れるほど、それが難しい障害者の授産所から作業所への移行は困難になる。福祉施設である授産所の定数は、作業所のほぼ10%といわれている。すなわち、2.2万人程度で、16-65歳人口1000人中0.37人と推定される。作業所と授産施設に支出される社会扶助費は、作業所のために32.6億ユーロ(2003)、福祉施設の授産所のためには4.1億ユーロとなっている。

障害者のための作業所では、職業訓練課程には賃金は支払われないが、その代わりに職業訓練手当が支給される。金額は1年目が月額57ユーロ、2年目が67ユーロである。2002年、社会扶助がそのために支出した金額は310万ユーロである。就労継続の課程では業績に応じた賃金が支払われる。賃金が月額325ユーロに満たない場合には、労働促進手当という名目で、325ユーロと本人の賃金の差額が、26ユーロを限度としてリハビリテーション又は社会扶助の主体から支払われる。社会扶助が支払った手当の総額は6,270万ユーロ(2002)である。

表4-3は各州の報酬の平均月額を示すものである。

表4-3 作業所の平均労働報酬月額の推移

(単位：ユーロ)

| 州                  | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| バーデン・ビュルテンベルグ      | 117.98 | 124.71 | 133.41 | 145.44 | 154.83 |
| バイエルン              | 154.89 | 158.89 | 164.49 | 175.38 | 184.62 |
| ブレーメン              | 142.30 | 140.72 | 149.54 | 163.91 | 183.00 |
| ハンブルク              | 151.00 | 157.44 | 164.83 | 173.79 | 183.04 |
| ヘッセン               | 141.92 | 139.11 | 123.55 | 143.92 | 161.05 |
| ニーダーザクセン           | 156.30 | 158.49 | 158.64 | 174.91 | 169.76 |
| ノルトライン・ウエストファーレン   | 131.74 | 135.79 | 140.85 | 151.80 | 162.16 |
| ラインランド・ファルツ        | 155.67 | 161.23 | 162.39 | 175.57 | 190.46 |
| ザールランド             | 169.76 | 190.45 | 201.21 | 222.25 | 228.60 |
| シュレスビヒ・ホルシュタイン     | 152.32 | 150.68 | 153.44 | 160.31 | 185.97 |
| ベルリン(西)            | 170.05 | 157.30 | 147.75 | 160.39 |        |
| 旧州                 | 141.59 | 145.01 | 148.07 | 160.70 | 170.48 |
| ベルリン               |        |        |        |        |        |
| ベルリン(東)            | 61.48  | 71.61  | 80.62  | 94.67  |        |
| ブランデンブルク           | 62.73  | 65.99  | 72.19  | 89.59  | 105.86 |
| メックレンブルク・フォールポンメルン | 86.19  | 89.09  | 102.86 | 117.39 | 126.61 |
| ザクセン               | 63.85  | 73.19  | 77.40  | 83.34  | 106.84 |
| ザクセン・アンハルト         | 68.17  | 71.94  | 73.89  | 91.67  | 107.75 |
| チューリンゲン            | 106.42 | 113.74 | 116.27 | 128.21 | 141.44 |
| 新州                 | 74.93  | 80.80  | 86.09  | 98.84  | 115.84 |
| 全ドイツ               | 129.59 | 133.17 | 136.30 | 148.80 | 159.81 |

出典：ドイツ連邦保険・社会保障省

また、作業所で就労している障害者には、年金保険、疾病保険、介護保険、災害保険への加入が義務付けられている。保険料は業績に対してではなく、最低報酬に対する定額として毎年決められる。保険料の 20%は疾病保険と介護保険と災害保険の保険料であり、リハビリテーションと社会扶助の主体が負担し、80%は年金保険の保険料であり、これは連邦が負担する。連邦はこのために 8 億 2,500 万ユーロ(2003)を負担した。

## 7. 3 一般就労への移行の状況

### 7. 3. 1 法的な根拠

障害者のための作業所が一般労働市場への移行を積極的に推進すべき課題を負うことを明言したのは、2000 年 10 月に施行された「重度障害者の失業克服のための法律」であり、さらにそれに伴う 2001 年 7 月 1 日の作業所規則の改正により、その移行を確実にするための専門委員会の役割がより明確に規定されたことによっている。それによると、作業所の専門委員会は移行のため全体計画と実行案を作り、さらに一般労働市場への移行が見込まれる障害者について、個別的な移行計画を策定して、それを毎年、作業所の経営者と費用の負担者に報告することが義務付けられた。

### 7. 3. 2 移行の状況

連邦労働社会組織省は、ベルリンのインテグレーション・社会調査・企業教育協会 (ISB) に委託して、1998 年から 2000 年の間に障害者のための作業所から一般労働市場へ移行した人数の調査を行った。その結果は 545 人という回答であり、その大部分は旧西ドイツの州の作業所に限られていて、全作業所の半数程度で移行の実績が見られた。移行率は、1998 年が 0.15%、1999 年が 0.19%、2000 年が 0.24%と、毎年確実に上昇はしているものの実数も率も決して高くないという現実が明らかになった。

ISB はこのような状況を改善するために政府に対して提案を行っている。それらは、一般労働市場への移行の実績に応じた作業所への報酬制度の導入、また、このような努力を表明することを作業所の認可の条件にすること、職業教育の範疇で企業における徒弟制度を設けること、企業に対する外からの支援を強化する。特にジョブコーチの制度など作業所に入所して早い時期から外部の職業教育を頻繁に活用し、その期間が延長できるようにすること、精神障害者の場合には職業訓練の時期だけではなく、それが終了した後にも同様の援助が利用できるようにすることなどである。

## 8 おわりに

各種保護雇用の取組みというと、割当雇用制度、学校から就労への移行のための徹底した職業教育、統合プロジェクト、一般労働市場で就労する障害者に付き添うかたちで行われるジョブコーチなどの支援、授産所といわれる障害者のための作業所などの様々な形態があり、それらは互いに密接に関連しあっている。

特にドイツには看板とも言える割当雇用制度があるが、これは障害者と非障害者の間の連帯と障害



者に対する非障害者の責任という意味で、国民からも一定の理解を得てきたものである。しかし、この制度の保護的、福祉的意味合いからも今日では批判の対象になることもある。実際にすべての障害者を一般労働市場へ参画させるということは非常に難しいので、障害者雇用政策における参画と保護のバランスがますます重要になってくる。2000年11月にEU議会で決議された「雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組みの設定」という差し迫った要請により、これまで幾分硬直になりがちであった割当雇用制度や認可作業所の制度に徹底した見直しが必要となってきた。その際に作業所から一般労働市場への移行は、様々な新しい発想で、作業所と企業との連携を密接にして、障害のある就労者の一人ひとりにきめ細かい移行プログラムをつくることにより、まだまだ伸びていく余地が残されていると言われている。

その一方で、障害が特に重いために、金銭に換算できる業績を上げることができないとして、障害者のための作業所が不相当と判定された障害者は、授産所やデイサービスなどの社会福祉施設の対象者となるが、これらの施設から作業所への移行はどうなるのだろうか。それらの施設も保護雇用施策の視野に入れて考えるべきではないだろうか。

## 【文献】

春見静子：ドイツにおける障害者雇用対策，「諸外国における障害者雇用対策」，障害者職業総合センター資料シリーズ No.24 (2001)

佐藤珠己：「平成16年度海外障害者雇用事情視察報告書－オランダ・ドイツ－」，独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 (2005)

Bekanntmachung der Richtlinie fuer "Job 4000"-Programm zur besseren beruflichen Integration besonders betroffener schwerbehinderter Menschen vom 26. Juni 2006, Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales, in Veroeffentlicht im Bundesanzeiger Nr.145 vom 4. August 2006 (S.5427)

Bericht der Bundesregierung ueber die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe, Schreiben des Bundesministerium fuer Gesundheit und Soziale Sicherung vom 15. Dezember 2004, 6.4 Flaechendeckendes Netz von Integrationsfachdiensten

Bericht der Bundesregierung : 6.13 Beschaeftigung in Werkstaetten fuer behinderute Menschen Bernd Finke, Bunte Vielfalt unter einem Dach!" Verbindungen schaffen-Profil bewahren?,: Vortrag anlasesslich der 4.Fachtagung fuer Werkstaetten fuer behinderte Menschen, Integrationsprojekte und Taggesfoerderungstaetten des Bundesverbandes Ev. Behindertenhilfe am 2. Juni 2005 in Bonn

Bericht der Bundesregierung :6.13

Bericht der Bundesregierung nach § 160 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGBIX) ueber die Beshcftigungssituation schwerbehinderter Menschen (Kabinetttvorlage Juni 2003)

<http://www.bmas.bund.de/>

## 第5章 雇用支援サービスの動向

### 1 障害者雇用促進についてのアプローチ

1990年、アメリカ合衆国で障害者差別禁止法が制定されてから、障害者の雇用を促進する方法については、各国で様々な検討がされている。主なものは市民権に基づいたアプローチ（差別禁止法）と、就労能力の減退した人を雇用する義務を基盤としたアプローチ（割当雇用制度）である。

#### 1.1 差別禁止法

オーストラリア、アメリカ、イギリスでは、1990年代の初めに導入された差別禁止法によって障害者政策が具体化されている。差別禁止法は、雇用主に過度のコストをかけるものでない限り、障害者が職場での仕事上の条件を満たせるよう調整することを義務づけている。その後もEU諸国で、一般的な差別禁止法が採用された（スウェーデン1999年、ノルウェー2001年、ドイツ2002年）。また、憲法で一般的な差別禁止条項を導入した国もある（オーストリア1997年、スイス1999年）。

#### 1.2 割当雇用制度

障害者の雇用促進の方法として割当雇用制度を設定している国がいくつかある。割当雇用制度は労働市場への直接的規制・介入の方法である。この制度は、通常、雇用や障害のある人の雇用促進に関する特別法に規定されている。こうした規定に基づいて、雇用主には、一定割合の被用者について障害のある人を雇用することが義務づけられている。イタリアでは労働力の7%、フランスとポーランド6%、ドイツ5%、オーストリア4%、トルコ3%、スペインで2%である。割当にカウントされる人は、受給資格基準を満たしている登録された障害のある人だけである。割当制度は公共部門と民間部門双方に関係しているが、一定数の被用者を雇用する雇用主だけに適用されているに過ぎない。重度の障害のある人を1人雇用すれば、障害のある人を2人もしくは3人雇用したとカウントすることを認めている国もある。実際のところ、割当雇用制度の履行状況は相対的に悪い。イギリスでは、1940年代に導入された割当制度がほとんど遵守されず、1996年に廃止された。

割当雇用制度では義務を履行しない雇用主に対して適当な制裁があるかどうかによっても履行状況は大きく左右される。制裁がなければ、雇用主には履行するインセンティブはほとんど働かない。また、その制裁が納付金の支払いであるような場合に、企業は障害者を雇用するよりも納付金を支払うことのほうを選択することも少なくない。

フランスでは、割当雇用制度の実施にあたって、障害者を雇用する他、その代替手段として4つの選択肢を用意している。具体的には、①保護職場との下請け契約の締結、②企業側と従業員代表との間で障害者雇用に関するプログラム（雇用の維持、研修養成プログラム、物理的環境等の改善など）に関する特別団体協定への署名、③拠出金（納付金）の支払い、④職業訓練を受けている障害者の受

け入れ、である。

### 1. 3 その他のアプローチ

差別禁止法、割当雇用制度以外の方法で、障害者の雇用促進を図っている国もある。労働もしくは就労の環境に関する一般法が重要である。スウェーデンやノルウェー、デンマーク、ベルギー、また最近ではオランダにも当てはまる。こうした法律で、たとえば、雇用差別をなくすためのルール作り、職場を適合させる義務、障害のある被用者のリハビリテーションの促進といった雇用主の責務が規定されている。

スウェーデンの障害者政策は「すべての人に開かれた社会を創る、障害者に対して可能な限り健常者と同じように生活できるような社会参加の機会を提供する」という政策目標（1976年）に基づいて行われている。そのため、障害者の雇用対策に関しても、障害者を対象とする特別法をもたず、一般の労働市場政策の一部として取り扱われてきた。

デンマークでは、連帯、ノーマライゼーション、インテグレーションの原則に基づき障害者対策を展開してきた。障害者と健常者の間の平等原則が政策の基本であり、国民は障害の有無、労働市場に参加しているか否かに関係なく、様々な権利を保障されている。連帯の考えに基づき、社会が人々のニーズに応じてサービスを提供する責任を有すると考えられている。

近年の動向として、1993年に「障害者の機会均等化に関する基準規則」が国連総会で採択されたのを契機に、スウェーデンにおいては障害者の権利と利益を擁護する「障害者オンブズマン事務所」（1994）が設立され、障害者の機会均等化に関する基準規則が守られているかどうかを監視する機関として機能し始めた。また、デンマークでも社会省監督の下、「障害者均等センター」（1994）が設立され、障害者に対する平等な取り扱いの遵守、障害に関する情報の収集・提供等を使命とする活動が始まった。

## 2 障害者雇用政策の担当機関

国レベルでの障害者雇用の担当機関は労働政策を担当する機関が担う場合が多い。近年、労働担当機関と社会保障担当機関を統合し、労働政策と社会保障政策の連携を強化しようとする動きがみられる。

フランスの全国雇用機関（ANPE）は、職業、訓練または職業アドバイスを求める人々を支援し、従業員の採用と従業員の再配置を支援するためにある。ANPEは障害労働者のための法律と、障害者の雇用を推進するその他の国家政策のための法律を監督している。それぞれの地域の雇用事務所は、その地域の障害労働者を、責任をもって支援し、配置することに努めている。県内には、障害労働者のために、パートタイム又は常勤の特別雇用カウンセラーがいる。障害者自立・権利委員会（CDAPH）

は、成人障害者のための施策の全体調整、障害状態の認定から職業訓練、一般雇用、保護雇用等の方向づけを指導している。

イギリスでは2001年6月に障害者雇用行政を担当していた教育雇用省が教育技能省に改編された。その際、雇用と障害者に関する政策及びプログラムは、やはり2001年6月に社会保障省を再編成した雇用年金省（Department for Work and Pension）に移行された。雇用年金省は雇用と給付に関する政策を統一的に管轄し、できるだけ多くの人々が働けるように支援する一方で、働くことができない人も支援している。また、社会保障給付庁と雇用サービス庁が統合され、ジョブセンター・プラスが設置された。ジョブセンター・プラスは、労働年齢にある人々が仕事に移行できるように、また、受給資格のある給付に移行できるように支援するものである。障害者の雇用支援サービスもジョブセンター・プラスを軸に提供されている。障害者はすべての人が利用できる通常のサービスを利用できる。しかし、障害者ゆえに専門的な援助が必要なときは、専門的なサービスも用意されている。

スウェーデンでは労働市場庁が雇用政策を担当しているが、障害者のための専門機関として雇用センター（Ami）がある。ここでは障害者に対する機能にかかわるリハビリや、専門的カウンセリングなど、就労準備措置を必要とする人々に対して支援する。Ami及び公共職業紹介所は、機能障害及びその他の困難を抱えている求職者に対してリハビリ計画を立案し、実施するよう委託されている。このプログラムへの参加者は失業給付と同額の訓練手当を受ける。

ドイツでは労働社会省が障害者に関する法律、障害者の職業参加を担当している。労働社会省の下、連邦雇用庁は職業相談、職業指導、職業紹介、重度障害者の認定、雇用義務履行の監督等を担当している。

デンマークの雇用サービスは、雇用省の管轄下、国が運営する職業安定所と市が運営する労働市場センターにおいて実施されている。雇用省の下に全国雇用委員会と14県に地方労働市場委員会がある。雇用省は2001年11月に労働省と社会省が統合されてできたものであるが、統合された後も労働省、社会省それぞれの省が対象としたサービスの流れがそのまま残っている。具体的には失業保険を掛けている者については職業安定所で失業保険を受給し、掛けていない者については労働市場センターで生活保護を受けることになっている。つまり失業保険を掛けているか否かによって、対応する機関が異なるのだが、労働者や事業主はどちらの機関を利用するかで混乱することがある。

### 3 一般労働市場対策への障害者の統合

一般労働者を対象とした様々な雇用プログラムを障害者も活用できるようにすることで、障害者の雇用機会を積極的に拡大することを意図している。各国でみられる際だった動きは、一般労働市場対策の中に障害者を統合するというものである。一般の労働者を対象とする多種多様なプログラムを極力活用できるようにすることで、障害者の雇用機会を積極的に拡大していくことを意図し、ノーマライゼーションやインクルージョンの理念に則った動きと言える。

## 4 雇用支援サービス

### 4. 1 サービス提供機関の多様性

職業リハビリテーションサービスの提供に企業や NPO など、民間セクターの参入が進んでいる。これはサービスの質の向上と公的財源の効率的・効果的な活用をめざした政策の反映である。また、障害者団体もサービス提供者として登場してきている。こうした企業や NPO、障害者団体は自主的に、あるいは行政からの委託を受けて、職業訓練及び職業紹介サービス等を提供している。

### 4. 2 職業リハビリテーション

給付の申請が自動的に職業リハビリテーションの申請とされている国がある。オーストリア、デンマーク、スペイン、スウェーデン、スイスでは、「年金前のリハビリテーション」原則が適用されている。

ドイツでは、健康保険局に医学的リハビリテーション過程の前・途中・後に、職業リハビリテーションの必要性を検査することが要求されている。スウェーデンも職業的介入が早期に開始され迅速に実施されている。大多数の国では、職業リハビリテーションは、その人の医学的状態が安定した後に開始されるに過ぎない。この原因は、職業リハビリテーションの責任を担う当局が医学的な回復の責任を担う当局と結び付いていない場合が多いため、疾病の段階で必要な情報にアクセスできていないことにある。

リハビリテーションサービスが、フランスの職業リハビリテーションのための特別センターや、スウェーデンの特別雇用適性協会など、国の当局によって提供されている場合もある。

### 4. 3 職業訓練

職業訓練については、多くの国で一般の職業訓練サービスを障害者も利用できるようになっている。それに加えて、障害者専用の職業訓練サービスもある。

ドイツでは、青少年職業訓練センター、離職者職業訓練センター（中途障害で元の職業に就けない成人障害者対象）、企業内訓練などのプログラムがある。フランスでは障害者リハビリテーションの施設事業連合会、成人職業訓練協会それぞれ年間 1 万人の訓練を行っている。イギリスでは障害者のための職業訓練がジョブセンターを通じて提供される。これは身体的障害、感覚的障害、学習障害があり、地域で適切な訓練を受けられない者を対象としている。

## 5 特別雇用プログラム

### 5. 1 助成金

雇用主への助成金には、①障害者の雇用に関連した生産性の減少ないしはコストを補償するもの、②障害者を採用することへの報奨金ないしはボーナスの支給、③障害労働者の状況に対応するため職場や労働環境を整備するための費用のすべて、または一部をカバーするものなど、様々なものがある。

フランス、オーストリア、デンマーク、ノルウェーでは、障害者を雇用する雇用主に労働コスト（賃金や社会保障保険料）の一部を補償するという観点から助成金を付与するプログラムによって、就労年齢人口のかなりの割合が雇用を維持されている。オーストリア、ノルウェー、スウェーデンでは、こうした助成金が極めて高かったため、ここ数年間で段階的に削減されている。

スウェーデンでは、就労能力の減退の程度と、時間の経過による何らかの変化で助成金の段階が変更される柔軟な計画が立てられている。スウェーデンでは障害者はその他の従業員と同等の賃金及びその他の給付を受ける。この場合に障害者を雇用した使用者に対しては補助金が支給される。その額は障害の程度によるが、最高で賃金の80%が補助される。ただし、程度が特に重度と認められた場合は100%が補助される。使用者に対する賃金補助は原則として4年間支給される。障害者が賃金助成なしには仕事につけない場合に限って、この期間を延長できる。さらに助成金の対象にならない仕事を開始した場合は、助成金は中断されるが、3年以内で助成が再開される。

フランスでは一般企業への就労が困難な者に関して、企業が当該障害者の雇用契約（CIE）を行った場合に、国等が企業の財政負担を行う。企業は障害者の雇用後に当該障害者の費用に係る生産性減少分をCOTOREP（成人期障害者の就労能力を判定する機関：第I部第3章参照）を通じて要求し、障害者には生産性に見合う賃金を支払えばよい。

### 5. 2 援助付き雇用

援助付き雇用とは、主に重度の障害者を対象とし、一般労働市場での雇用を実現するプログラムである。オーストリア、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、イギリスでは、現在、就労年齢にある人の1,000人に1人以上がこうしたプログラムの提供を受けている。賃金助成と同じように、このような人的支援は大半の国で時間の経過とともに段階的に削減されていく。デンマークでは無期限で提供している。ドイツ、ノルウェー、イギリスでは、重度の障害者のための何らかの種類の継続的援助もしくは付き添い支援が提供されている。オーストリアでは、一般労働市場での仕事の獲得や、斡旋での仕事の確保をねらいとした包括的な職業カウンセリングプログラムも展開されている。3年までの就労援助を含む支援を受ける権利を最近導入した国はドイツだけである。

イギリスの援助付き就業は、地方当局やボランティアな団体・組織、保護雇用提供者であるレンプロイ社等スポンサーが重度障害者を雇用し、そこから実際に仕事を提供するホスト企業に派遣する。

ホスト企業は当該障害者の働きに応じた賃金を支払い、一般労働者との差額を雇用サービスから助成金を受けたスポンサーが支払う。

イギリスには人的援助を中心とした「ワークステップ」という援助付き就業プログラムもある。この雇用プログラムは差別禁止法に基づき、障害者雇用アドバイザーが同法で定める障害者の定義に適合する者に対して支援を提供し、また、雇用主にも実地的な支援を提供するものである。障害者雇用アドバイザーは当該障害者にワークステップのサービス提供者を紹介する。提供者は、当該障害者を職場の管理者と同僚に紹介し、仕事がスムーズに進むようにする。当該者が仕事の仕方を学び、それを向上させるための必要な訓練や支援を受けられるように、ワークステップ提供事業者は雇用主の同意を得る。支援を受けている被雇用者は、そうでない人と同じ条件で働かなければならないが、他の従業員と同様の適切な賃金が支払われる。

スウェーデンでは、障害者が職場で仕事を覚える際に、「ジョブコーチ」と呼ばれる人が付いてアドバイスをを行うなどしている。この制度はアメリカから取り入れた制度で、スウェーデン式にアレンジして1998年から導入された。主として知的障害者を対象として、雇用の初期（最長6ヶ月、事業主の希望によっては1年まで延長可能）の段階で支援を行うものであり、年間2,000人の障害者を支援している。

### 5. 3 保護雇用

多くの国で、保護雇用は広く普及している。大半の国では、保護雇用で就労している大多数が重度の精神病を患っている障害者であり、先天的に学習障害のある人を含めている場合も多い。

スウェーデンではサムハルという国有企業が保護雇用を行っている。障害者の雇用に必要な経費として国が労働者の賃金コストの110%を補助している。1990年代になってから、サムハル社の事業はそれまでの製造業からサービス業へと変化してきた。また、企業形態も株式会社としてのスタイルをとるようになった。サムハルの経営においては、政府から補助金を得るために目標がある。①年間労働時間数で24,000人の障害者を雇用する、②雇用している障害者の6%は、他の職場へ移行（転職）させる（2001年度は5.7%であった）（サムハル社以外に移行しても、1年以内であればサムハル社に戻ることができる。年間30~35%が戻っている）、③全体の40%以上は、知的障害、精神障害、重複障害を優先雇用する。サムハル社の従業員の給料は最低賃金をクリアしているが、他の企業よりは低い。サムハルについて国は一般労働市場に年3%が移行することを期待しているが、実際のところ、ほとんど移行していない。

イギリスには、実際の職場と類似した形態をもつ保護雇用の職場が用意されている。保護雇用の対象者は、一般労働者と比べて30~80%の生産性をもつと認定された障害者であった。保護雇用の実施主体は、地方自治体や民間団体、そして政府の全額出資によるレンプロイである。レンプロイは1946年の障害者（雇用）法に基づいて政府によって設立され、最大の保護雇用提供者に成長した。しかし、1980年代終盤頃から、保護雇用に従事する人数は減少し始めた。その原因の1つは、政策が前述の援助付き就業に移行したことである。

フランスには保護雇用として3種類あった。1つは保護アトリエ（AP）で、採算性が重視される。通常の労働（能力）の30%以上に相当する能力をもつ者を対象とし、従業員の80%以上が障害者であることが必要である。ここでは労働規約が適用される。国が報酬補助を出すことにより、最低賃金の90%から130%の間の収入を保障している。また、生産利益の一部をそこで働く障害者にボーナスとして支払っていた。APは2005年法（「障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律」）で「障害者適応企業」となり、一般企業と同等の位置づけとなった。2つめは在宅就労（CDTD）である。障害者適応、CDTDから一般企業に自発的に転職した障害労働者が退職することになったとき、障害者適応企業への再就職を望んだ場合に、優先的な再雇用が行われる。

もう1つの保護雇用の形態は就労援助センター（CAT）で、労働能力の30%以下の者が対象である。法的には医療社会施設として位置づけられていた。CATも2005年法によって、就労支援サービス（ESAT）に改編された。ESATでは、様々な職業的活動が提供され、また、医療社会的及び教育的支援サービスが実施される。

オランダでは障害のある人の働く場としてワークショップがある。ワークショップで働く対象者は労働能力が10~50%と判定された人である。10%未満の場合は就労から離れて、特別医療費法に規定される介護の対象としてデイセンターなどを利用することになる。待機者がワークショップで働くことになると、最初の2年間は訓練期間となり、この間は国が最低基準の収入を保障する。その後は仕事の難易度や生産性などによりさらに付加的な給料が加算され、場合によっては最低基準の3倍程度になることもある。政府はここ数年、財政難を立て直すために社会保障施策の削減を続けており、ワークショップで働く障害者を現在の9万人以上には増やさず、その上1人当たりの給与に関するコストも約16%削減する方針を掲げている。ワークショップは現在の給与水準を維持するためには、さらなる収益の向上を求められている。

また、オランダには一般就労していた人が何らかの理由で働けなくなった場合に、最終給料の70%を国が保証する制度があり、この対象者が90万人いる。政府はこの対象者を再び一般就労につなげることを目標としている。その際、この人たちの職業訓練の場として注目されているのが、障害のある人への仕事の提供等で実績のあるワークショップである。2005年11月から新しい判定機関であるCWI（労働所得センター）が発足している。これまでワークショップで働くことを判定する機関は自治体ごとにあったが、判定機関を一本化した。

ドイツでは1974年の重度障害者法でワークショップが規定された。その内容は「障害の種類や程度により、一般の労働市場では就労できない障害者、あるいはまだできない障害者、あるいは前にはできていたが今はできない障害者を労働生活に統合するための施設」となっている。多くの場合、働く場である作業所と、介護や支援を受けても働くことができない人のための日中活動の場の2種類ある。労働能力が50%以下であると判定されるとワークショップで働くことがふさわしいということになる。ワークショップに入って最初の3ヶ月は試用期間となり、この間に作業所で働くか日中活動の場がふさわしいかの診断をする。作業所から一般就労する人は年平均1%程度にとどまっており、これを引き上げることが課題となっている。作業所の平均賃金は月160ユーロ（約22,000円）であり、最低基準の生活費に満たない部分は政府が社会保障費として補填する。作業所で働く人も他の労働者



と同じく 20 年以上働くと年金が支給され、その金額は本人の収入に左右されない。賃金・社会保障費・年金の 3 つで月 2,000 ユーロ（約 27 万円）というのがドイツの保護雇用の目安である。オランダがワークショップへの補助金という形で所得保障をしているのに対し、ドイツでは行政からの支出は障害者個人に給付される。

近年、保護雇用は大多数の障害者にとって不適切であると徐々に認識されてきている。大半の国では、政策の重点は保護雇用から援助付雇用へ移行している。また、いくつかの国では、保護雇用が一般雇用に転換する機会が高まることを期待して、保護雇用を能率的かつ競争的なものにしようとする試みがなされている。しかし、推移率を高めようとするこれらの試みは、あまり成功していない。

## 6 最近の動向

障害者の雇用については、ほとんどの政府の重点は、障害者当事者の自立と責任を奨励する政策に移行している。一層の自立を強調することは、労働市場における障害者の競争力を高め、機会の促進を図ることでもある。このことは障害者の社会的包括（インクルージョン）を促進することにつながるが、一方で障害者にかかる社会保障支出の増加を抑制する目的もある。

また、行政、事業主、被用者及び障害者団体をはじめとする民間非営利団体等の間のパートナーシップによって、障害者の雇用を進めようとするプログラムがいくつかの国で見られる。このことから障害者雇用の促進が行政によって強制的に行われるものでも、また、企業や障害者の個別の努力でなされるものではなく、社会全体の連帯によって進められるべきものである、という認識が確認できる。

### 【文献】

- 赤松秀和：障害者の『はたらく』場をたずねて、「すべての人の社会」, 24 (12), pp8-10 (2005)
- 伍賀一郎・横山寿一：スウェーデンにおける就労促進政策と社会保障, 「海外社会保障研究」, 125, pp13-23 (1998)
- 濱口桂一郎：ニューヨーロッパへの新展開 (4) 障害者政策の転換, 「総合社会保障」, 39 (11), pp22-25 (2001)
- 工藤正：先進諸国の障害者雇用の現状と日本の課題, 「世界の労働」, 54 (11), pp10-18 (2004)
- 日本障害者雇用促進協会：平成 11 年度海外障害者雇用事情視察報告書 (1999)
- 日本障害者雇用促進協会・職業リハビリテーション部：平成 13 年度障害者職業カウンセラー等海外研修報告書 (2001)
- 日本障害者雇用促進協会：平成 14 年度海外企業における障害者雇用の好事例を活用した事業主への啓発事業報告書 (2003)
- 日本障害者雇用促進協会：平成 15 年度海外企業における障害者雇用の好事例を活用した事業主への啓発事業報告書 (2003)
- 小野浩：『福祉のニューディール』の光と影, 「すべての人の社会」, 25 (2), pp7-9 (2005)
- 佐野竜平：変わりゆくフランス障害者事情, 「すべての人の社会」, 25 (1), pp6-8 (2005)
- 鈴木隆：EU における障害者雇用政策の展開 (1) ~ (3), 「島大法学」, 44 (4) ~ 46 (1) (2001, 2002)

鈴木隆：イギリスにおける DDA と障害者雇用政策, 「障害者問題研究」, 31 (4) , pp305-313 (2004)  
東京都立保健科学大学作業療法学科障害者雇用政策研究会：障害者雇用政策の実情と我が国が取り組むべき課題 (参議院第三特別調査室委託調査報告書) (2003)  
OECD, 岡部史信 (訳)：図表でみる世界の障害者政策, 明石書店 (2004) [OECD: Transforming Disability into Ability: Policies to promote work and income security for disabled people (2003)]

## 第6章 障害者雇用対策と所得保障

### 1 はじめに

障害者の所得の源泉で最も多いのは就労による収入であるが、その他の主要な源泉は障害給付と、早期もしくは通常の退職給付である。それに加えて失業給付やその他の給付も障害者の所得を支えている。

障害者はその障害ゆえに働くことが困難である場合、その収入は限られてしまう。また医療、介護その他の必要な支出 (extra cost) があることも多い。そうした障害者の経済状況に対応すべく所得保障の障害給付がある。障害給付は働いて稼ぐことが難しい障害者の経済的状況にとって重要である。

障害給付は大きく分けて2種類ある。1つは拠出制の所得比例プログラムによる給付で、もう1つは無拠出制で多くの場合に資力調査を伴う給付である。大半の国ではこの2種類の公的給付制度をもっている。障害関連給付の中心は障害年金である。障害年金は、ILOによると「障害による労働能力の喪失、減退＝稼働能力の喪失・減退による貧困を事前に防ぐために、長期にわたって支給される現金給付」と定義されている。

多くの国では障害給付の受給率が高く、また着実に増加している状況がみられる。そのことで障害給付支出は増加し続けている。一方で、景気の低迷による社会保障財源が減少していること、人口の少子高齢化の進展による社会保障費の増加とその負担能力の低下によって、障害年金を含む所得保障は圧迫されている。さらに、障害給付の受給者は、労働市場にほとんど復帰しない。この事実と、障害給付の受給者及び障害給付支出の増加の傾向に対応するために、1990年代以降のEU諸国の大半で就労年齢にある障害者に影響する実質的な障害給付の改革が実施されている。そして、それらの改革には一つの方向性が見出せる。それは、障害給付と就労促進策との結び付きの強化である。

### 2 給付へのアクセスに関する改革

障害給付の改革の1つが、障害給付に対するアクセス制限の強化である。障害給付の支給にあたって、給付の対象者を限定する必要がある。多くの国では就労能力の減退に関連させており、稼働能力の減退に関連させている国もある。就労能力と稼働能力を結合させた受給資格基準を用いている国も存在している。ノルウェーでは、就労能力の減退の水準によって給付受給資格が決定され、稼働能力の減退によって部分給付の水準が決定されている。すべての国で、稼働能力もしくは就労能力の減退は、身体的、心理的もしくは精神的な健康問題あるいは障害によってもたらされたものであることが必要とされている。しかし、何が障害や就労不能を構成するかということについての評価は非常に困難である。それゆえ、評価の基準には政策の方向性が大きく影響する。

疾病の状態や健康状態について厳格な再審査を導入したり、厳正な障害評価手続きを確立したりす

ることも障害給付のアクセスを制限する一つの方法である。イギリスは 1995 年に新たな医学的テストとオール・ワークテストを導入した。さらに 1999 年、これらのテストに代えて申請者の能力に関して個人アドバイザーに追加情報を提供する人的能力評価が導入された。スウェーデンでは、1993 年の労働災害補償において厳格な受給資格を導入し、1997 年に障害給付においてもより厳格な医学的基準が導入された。このことで、給付へのアクセスが制限された。イタリアでも固有の障害者のほか高齢者や失業者らが障害年金を受給したことで障害年金の老齢年金、失業手当の代替物化の傾向を生じた。このことによって経費の増大と、その結果として固有の障害年金受給者の受給額が圧迫された。そこで、受給要件を「稼得能力」から「労働能力」に変更し、かつ障害の審査を厳格にした。さらに給付を永久・完全障害者に対する障害年金と、部分的、一時的障害者に対する障害手当に限定し、後者は 3 年ごとに審査して障害者でなくなっている者を対象から排除した。

受給資格において労働市場の状況が考慮されなくなったことも、障害給付へのアクセスの制限につながっている。1998 年まではスウェーデンの障害給付には、最低生活の保障を目的とした定額給付を行う国民基礎年金と、従前所得を保障する事を意図した報酬比例給付を行う国民付加年金があった。障害年金を受給する事由は、医学的理由（障害により労働能力の 4 分の 1 以上が低下）と、長期にわたる失業といった労働市場的な理由が考慮されていた。これは悪化する雇用状況を背景に、高齢労働者を労働市場から退出させるために障害年金が使われたからである。このことによって、障害年金の新規の申請者、受給者、給付費用がともに増大した。1990 年代に入って認定が厳格に行われるとともにリハビリテーションも強化された。1991 年に労働市場の理由のみによる障害年金の支給が廃止され、1997 年以降は、純粋な医学的理由がみられる場合のみ障害年金は支給されることになった。ドイツでは 1993 年の年金改革で、障害年金では対象者を医学的理由による障害に限定することによって障害と失業とを切り離した。また、老齢年金を繰り上げ受給しようとする者が、それによる減額を回避するために稼得能力の減退による障害年金を申請しないような措置をとった。2000 年「年金改革と障害者のための新社会法典」（2001 年施行）によって、新しい減退労働能力年金の新設が行われた。これは 1 日の可能労働時間を 3 時間（完全障害者）と 6 時間（部分的障害者）に分け、6 時間以上労働可能な者は障害者としなないというものである。

オランダでは、失業給付と障害給付の「過度な給付」が国家財政の悪化を招いたとして批判された。特に障害給付の在り方が批判の対象であった。オランダでは全国民を対象とする一般障害給付と、被用者を対象とする賃金関連障害給付がある。賃金関連障害給付は高齢労働者の早期退出の重要な経路となっていた。1992 年に賃金関連障害給付において「労働市場での配慮」を除去し、労働者は他の職場への転職を受け入れるよう要求され、もしそれを拒否した場合には給付額が削減されることになった。1993 年にはより厳格な資格基準が導入された。障害給付資格の無制限な期間は最大 3 年間とされ、その後は障害の状態を再チェックされることとなった。就労可能なあらゆる職種への就労を拒否する者には障害給付の不支給などの措置をとった。

### 3 就労インセンティブ

障害給付の受給者を就労へ誘導するような制度改革も行われている。具体的には受給権を失うこと

なしに（試験的に）就労できる期間の設定・導入、就労が失敗したときに新たな申請無しに受給資格を復権できる期間の延長など、給付の受給者が安心して就労に移行できるようにする制度が準備されている。

多くの国で、障害給付を数年間継続させるルールがある。オランダ、ノルウェー、スウェーデンでは3年まで、イギリスでは1年まで、ドイツは6ヶ月まで、ベルギーは3ヶ月までである。

イギリスでは、1999年に障害者の就労を促進するために、就労による収入が十分ではない障害者に、その不足を手当や税の控除で補う制度が導入された。申請は簡単で、心身の障害で就労が不利となっていることを自分で判断して申請書に署名するだけでよい。障害就労給付は、申請が認められると通常26週間は本人の状況に変化があつたとしても毎週継続して支給される。企業に雇用されている被用者の場合は、雇用主が賃金に加算して内国税庁（障害就労給付の管理を担当する機関）の定めた給付を支払う。自営業者や受給期間中に仕事をやめた者については、本人に内国税庁が直接支払う。

スウェーデンでは、1998年の公的年金改革で、障害年金は老齢年金との一体的関係から切り離され、受給者は無拠出の健康保険制度で扱われることになった。さらに2001年の改正（実施は2003年から）によって障害年金の名称は無くなり、疾病保障給付（発障が30～64歳）と活動保障給付（発障が19～29歳）からなる所得比例給付と最低保障給付が創設された。所得比例給付は支給開始年齢に応じた一定期間内における最高3年の平均純稼得年額がベースとなり支給される。最低保障給付は所得比例給付が支給されないか、その額が低いとき最低額が支給される給付である。活動保障給付においては、その受給資格を失うことなく就労が可能である（この措置は就労期間3年が限度）。就労期間が3ヶ月未満の場合は、活動保障給付は減額されない。就労期間が3ヶ月以上1年未満の場合は、就労期間中の活動保障給付の支給は停止されるが、就労が終わると就労前と同額の給付が支給される。就労期間が1年を超える場合は、1年以降は活動保障給付は支給されるが、就労により労働能力が以前と比べて大幅に改善されたかどうかを社会保険事務所が調査することになっている。また、活動保障給付の受給者は、受給期間中に社会活動（教育、各種講座、趣味的活動、スポーツなど）への参加も奨励されている。社会保険事務所には、受給者の残余能力からみた社会参加の可能性の観察と、その実現プラン作成などの支援が求められている。

フランスでは、雇用されて給与所得が発生すると障害年金が減額又は打ち切られていたが、2005年2月11日法（「障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律」）によって、障害年金に加えて新たに障害から生じる経済的負担を補填するための所得制限なしの手当が設けられた。

いくつかの国で、就労促進と障害給付の支給の結び付きをより一層強めるために、就労関連サービスと社会保障給付サービスの窓口を一体化する動きもみられる。イギリスではそれまでの社会保障給付庁と雇用サービスを統合したジョブセンター・プラスを2002年に設置した。疾病給付及び障害給付のすべての新しい申請者に対して就労に焦点を当てた面接を行うようにした。また、障害者に対して十分な稼得所得を保証するよう、国民最低賃金（1999年）と障害労働手当を租税クレジットへ転換（1999年）した。フランスでは障害者の権利や給付に関する一元的な窓口として県障害者センター

が 2006 年より開設された。ここでは様々な相談受付、情報提供、啓発、給付から就学・就労、アクセスに関する実質的な援助や手続きの援助を行っている。

しかし、こうした施策がとられているにもかかわらず、障害給付の受給者が給付から抜け出すことは困難である。この理由として、質の高い雇用の機会が不足していて、障害者が給付を失うリスクを負ってでも就労を開始しようとする誘因とはなりにくいことや、障害給付受給資格を付与されているということは「障害がある」（言い換えれば「就労できない」）と公的に認められていることなので、容易には就労に移行できないことなどが挙げられる。

## 4 障害給付の受給者に対する就労支援

障害給付に関する課題は、先にも述べたように、障害給付の新たな受給者は増大するが、そこから抜け出す障害者の数は決して多くないということである。その結果、障害給付受給者は増加し続けている。給付へのアクセスの制限は新たな受給者の増大を抑制するためのものである。それに対して、障害給付の受給者を給付から脱却させるには、就労によって所得を得られるようにするしかない。そこで、障害給付受給者に対して様々な就労支援の強化が図られている。就労支援の強化はまた、障害給付の受給者を減らすだけでなく、ノーマライゼーション、インクルージョンの観点からも好ましいとされている。

具体的な就労支援策は、受給者に対するリハビリテーションサービスの拡充、就労支援に関する相談業務や啓発活動の強化などである。就労するための能力開発、準備に対する支援がある。

イギリスでは 1998 年にグリーン・ペーパー『わが国にとっての新しい野望—福祉のための新契約』が発表された。ここで「働くことができる人には就労を、働くことができない人には社会保障を」という政策のビジョンが示された。これを具体的な形にしているのがニュー・ディールである。ニュー・ディールでは若年労働者、長期失業者、一人親、障害者、50 歳以上の人にターゲットを当てている。

「障害者のためのニュー・ディール」は、障害関連、保健関連の給付の受給者を有給雇用へ移行させるよう支援するプログラムである。就労不能給付、障害者生活手当（求職者手当を受給しておらず、週に 16 時間以上の有給雇用には就いていない場合）などの給付を 1 つ以上受けている人がこのプログラムに参加することができる。

これは、障害者と仕事をした経験がある職業仲介業者（Job Broker）のネットワークを通じて提供される、ボランティアなプログラムである。仲介業者によって提供されるサービスは異なる。プログラム参加者は、自分に合った仲介業者を選ぶことができる。仲介業者による支援内容には、「技能と能力の把握の支援」、「求職活動の支援」、「面接の準備」、「障害者の技能・能力と雇用主のニーズのマッチング」、「障害者に訓練ニーズがあるかどうかを明らかにし、特別な支援を提供するために、地域の訓練提供事業者と協働する」、「地域の求人情報」、「仕事を始めてから最初の 6 ヶ月間の支援」などがある。職業仲介業者は、例えば移動の問題や自信の不足など、仕事を困難にしているバリアについて

もよく理解している。これらの問題についても職業仲介業者は障害者を支援する。

2002年にはグリーン・ペーパー『就労への道：人々の雇用を助ける』が発表された。これには教育的資格の欠如と長期間の失業など障害者の直面するバリアの要約が規定されている。そして最初の面接の後の職業仲介業者と申請者の間の継続的接触や、求職及び仕事への復帰をカバーできるようアドバイザーが利用できる基金の拡大、就労のため就労不能給付を離れる者へ12ヶ月間支払われる「就労復帰」クレジットの導入など、新たな対策が講じられている。

ドイツではもともと、職業能力とそれに基づく稼得能力が重視されている。障害年金においても、このことが反映されている。障害年金は有償労働に基礎を置いた社会保険制度の枠組みのもとで、障害発生前の稼得収入を補填するという原則を維持している。ドイツの障害年金は「稼得能力減退による所得の減少・喪失についての補償」である。1999年の年金改革において、「稼得能力の減退した者にとって、稼得能力の維持・改善・回復されることが最も大切である」＝「年金に対するリハビリ優先」原則が再確認された。2000年「年金改革と障害者のための新社会法典」（2001年施行）では、リハビリテーションを入院患者よりも外来患者を優先するなどの措置がとられた。

## 5 今後の展開

多くの国では、障害給付制度の改革によって生み出されたインセンティブについての意識が高まってきている。また、このことが、特に保険給付へのアクセスに関する様々な形態の制限につながっている。今後も人口の少子高齢化の進展による社会保障費の増加とその負担能力の低下の傾向は継続すると予想され、また、障害者の社会的統合の要請もあって、障害給付と就労促進の統合政策はますます強化されるであろう。

### 【文献】

- 樫原朗：イギリスにおける就労促進政策と社会保障、「海外社会保障研究」,125,pp56-72（1998）
- 樫原朗：21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新（1）障害給付を中心に、「神戸学院経済学論集」,36（1・2）,pp55-81（2004）
- 百瀬優：欧米諸国における障害給付改革、「大原社会問題研究所雑誌」,570,pp23-46（2006）
- 小越洋之助：オランダにおける就労インセンティブ政策と社会保障、「海外社会保障研究」,125,pp24-43（1998）
- 岡光昇：スウェーデン社会保障給付費の分析、「海外社会保障研究」,130,pp65-74（2000）
- 高藤昭：主要各国の障害年金①～⑥,「すべての人の社会」,24（5）～25（1）,（2004,2005）
- 勝又幸子他：特集・先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景,「海外社会保障研究」,140,pp2-71（2002）
- 東京都立保健科学大学作業療法学科障害者雇用政策研究会：障害者雇用政策の実情と我が国が取り組むべき課題（参議院第三特別調査室委託調査報告書）（2003）
- OECD, 岡部史信（訳）：図表でみる世界の障害者政策, 明石書店（2004）[OECD: Transforming Disability into Ability: Policies to promote work and income security for disabled people (2003)]