



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) サマリー

【キーワード】

その他の障害 経済的負担の調整 職業評価 雇用率制度 みなし雇用
福祉と労働の連携

【活用のポイント】

フランスやドイツにおいては、障害者手帳等だけでは障害者雇用率制度の対象範囲外になる障害者に対応したり、障害者雇用を行う企業の経済的負担を補償するために、事業主支援を含む職業リハビリテーション業務と一体的に、個別具体的にニーズを評価している。障害認定・重度判定だけでなく、地域関係機関を含む職業リハビリテーションや、事業主支援の実務、さらには、福祉と雇用の連携の在り方等にも参考になる。

2020年4月

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

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

1 執筆担当（執筆順）

春名 由一郎（障害者職業総合センター社会的支援部門 副統括研究員）
小澤 真 （障害者職業総合センター社会的支援部門 研究協力員）
石田 真耶 （元 障害者職業総合センター社会的支援部門 研究協力員）
永嶋 麗子 （障害者職業総合センター社会的支援部門 研究協力員）

2 研究期間

平成 30 年度～令和元年度

3 報告書の構成

第 1 部 研究背景・目的・方法

第 1 章 研究背景

第 2 章 研究目的・方法

第 2 部 職業リハビリテーション実務と一体的な障害認定

第 3 章 就労困難性による障害認定の実務

第 4 章 障害認定の基礎となる職業リハビリテーション等実務

第 3 部 「重度判定」による重度障害者の直接雇用の支援

第 5 章 企業の経済的負担の個別調整のための「重度判定」

第 6 章 「みなし雇用」の動向と福祉と雇用の橋渡しの取組

第 4 部 考察と結論

資料

4 調査研究の背景と目的

障害者雇用促進法第 2 条の「障害者」の定義に沿った就労困難性による障害認定についての検討が社会的要請となっている。そのため、フランスやドイツにおける就労困難性を踏まえた障害認定や重度判定について、今後の制度整備の参考とする必要がある。

本研究は、「就労困難性による障害認定・重度判定」について、我が国の政策課題と実務上の課題を踏まえ、フランスやドイツにおける具体的実務も含めた取組と意義や課題等を総合的に調査分析することを目的とした。

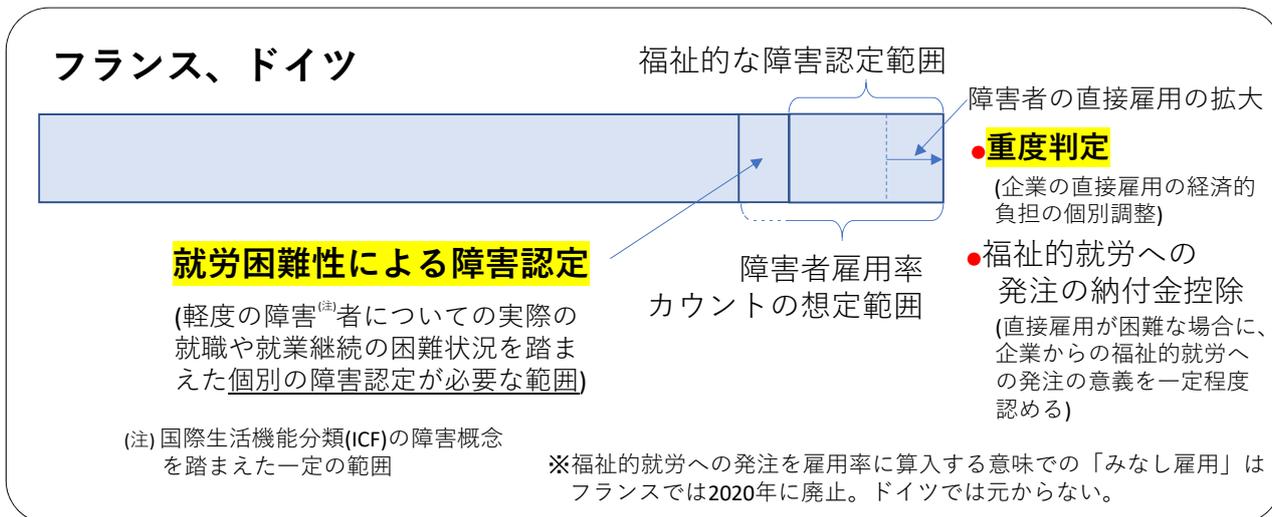
- フランスやドイツでは、医療や福祉だけでなく、現代的な職業リハビリテーションや事業主支援の実務との関係で、具体的にどのように「就労困難性による障害認定・重度判定」を実現しているのか？
- フランスやドイツでは「就労困難性による障害認定・重度判定」の実現により、実際に、我が国のような福祉的観点の障害認定・重度判定では得られないどのような成果が上がっているか？

5 調査研究の方法

- ① 調査研究委員会
- ② フランス、ドイツ訪問調査
- ③ 文献調査

6 調査研究の内容

本調査研究では、フランスやドイツでは、医学モデルによる障害の捉え方を転換し、「活動・参加」レベルにおける実際の就職や就業継続の就労困難性や、障害者雇用を行う企業の経済的負担を補償するための個別評価を制度化しており、その具体的実務は、職業リハビリテーションや事業主支援と一体的に行われていることを明らかにした。また、その意義について、障害者手帳等だけでは障害者雇用率制度の対象外となる場合があるが、これに対してフランスやドイツでは軽度側と重度側の両面で個別具体的に就労支援ニーズを評価し支援対象とできるようにすることで、よりインクルーシブな雇用への取組を可能にしていることを明らかにした。



フランス・ドイツの「就労困難性による障害認定・重度判定」

(1) 職業リハビリテーション実務と一体的な障害認定

現地訪問調査と文献調査の結果を踏まえると、フランスやドイツでは、福祉的な障害認定で漏れ落ちてしまう、職種や職場、地域等の個別状況で生じる就労困難性（就職、就業継続等）や支援ニーズを個別に把握し社会的要請に適う障害認定を実現している。また、障害認定の質について、就労支援専門職を含む多職種ケースマネジメント体制とその継続的改善への取組により一定水準が担保されているが、地域格差の大きさも示唆され、継続的な改善が課題となっている。

表1 フランスとドイツにおける「就労困難性による障害認定」の実務

	フランス	ドイツ
医療・福祉の障害認定の機関	MDPH(県障害者センター)の障害者権利自立委員会	援護局
就労困難性による個別の障害認定の名称	障害労働者認定(RQTH)	重度障害者(障害度 50 以上)と同等であることの認定(「同等認定」)
就労困難性による障害認定の法定機関	MDPH の障害者権利自立委員会	連邦雇用エージェンシー
就労困難性による障害認定の基準	①障害の範疇に入る機能不全がある、②就業中又は求職中、③求職又は就業の維持において機能不全の影響がある、のすべてを満たす場合	障害度 30 又は 40 で、障害のために、同等認定なしでは、適切な職場を取得あるいは保持できない場合
実際の認定実務	MDPH の職業参入専門員を含む多分野専門家チームによる個別支援プランに基づく審査により認定	実際の就職活動や就業継続場面で、重度障害者職業紹介や職場定着支援の現場支援者からの意見表明を受けて事務サービスが認定
実際の就労困難性の専門的判断の情報提供を行う機関・職種	産業医、キャップ・アンプロワ(Cap Emploi)、AGEFIPH(障害者職業参入基金管理運営機関)、地域の障害別の支援機関、等	雇用エージェンシーの重度障害者職業紹介部門、統合専門サービス、ジョブコーチ等
認定の標準化の課題と改善の取組	全国の MDPH の調査により認定のバラツキの大きさの確認。全国研修や認定ガイドラインの検討	同等認定業務についての、連邦雇用エージェンシーによる専門的指示や Q&A の整備

ア 就労困難性による障害認定の実務

フランス・ドイツでも、制度的な簡便性のため医学的な障害認定を基本とし、我が国で障害者雇用率制度の対象となるような障害種類・程度の場合では、就労困難性を踏まえた個別的な障害認定の手続きを要しない。しかし、その一方で、フランス・ドイツでは、そのような一般的障害認定では漏れ落ちてしまう、個別的な職業場面での困り事や支援ニーズ(本人、企業)を反映した追加の障害認定を行うことで、雇用率制度を含む障害者雇用支援制度の対象とできるようにしている。

(7) 一般的な障害認定で漏れ落ちる「状況」依存的な障害の認定の意義

2001年のWHOの国際生活機能分類(ICF)による現代的な「障害」の捉え方は、「健康状態による生活機能の困難状況」「個人と環境・社会との相互作用による」「誰にとっても普遍的な課題」というものである。我が国において、障害者基本法等で障害が社会的障壁との関係で定義されるようになったように、フランスやドイツでも、障害の定義が見直された。

しかし、フランスやドイツにおいても、すべての障害状況に対して、このような社会や環境との相互作用によって生じる障害を個別的に認定するものとはなっておらず、通常考えられる生活状況で一般的に支障が認められる一定以上の障害程度については、単純に本人の機能障害の程度や病気の状態に基づいて認定している。

その一方で、障害が軽度等で、就職・就業継続時に特定の職種や職場環境、雇用主の意向等の特別な状況によって、個別に支援が必要となる場合、我が国では福祉的な障害認定の対象と

ならないことがあるが、このような状況において、フランスやドイツでは、その特別な条件に限定し独自の障害認定を行い雇用率制度等の対象とできる制度になっている。当該の個別ケースでの就職や就業継続の具体的な困難状況それ自体の把握に基づき、就労支援の専門職が雇用率制度等の対象とすることを適切と判断することそのものが「就労困難性による障害認定」である。このような障害認定はICFの障害の捉え方（障害による個別の困難状況、個人と環境の相互作用）に沿ったものである。

(イ) 医学的・心理学的な障害の鑑定

フランス、ドイツとも基本的な「障害」の範囲は、ICFの心身機能分類の内容をほぼ網羅し、我が国よりも広い。フランスやドイツでは、がんや慢性疾患、学習障害、腰痛、片頭痛、皮膚障害、疲労、骨格変形、等々、多様な健康状態にある人たちの場合、軽度の場合も含めて「障害」とする公的なコンセンサスが明確である。ただし、フランスやドイツとも、このうち一定以上の障害程度の場合だけが、支援制度の対象となる。

(ウ) 個別の就労困難性にかかわらず雇用支援制度上の障害認定

フランス、ドイツとも、医学的・心理学的な基準により一定以上の障害程度の場合は、無条件で福祉制度や障害者雇用率制度の対象となる。これにより、現実的には、我が国で障害者手帳の対象となるような、身体障害、知的障害、統合失調症、自閉症スペクトラム障害、高次脳機能障害等は、フランスでは障害労働者認定の申請があれば県障害者センター（MDPH）の第1段階の審査でほぼ自動的に「障害労働者」認定が得られ、ドイツでも障害度 GdB50 以上の「重度障害者」と認定され、障害者雇用率制度等の対象となる。これに加え、フランスやドイツでは、がんや慢性疾患の治療中の場合等でも、既にこの段階で「障害労働者」（フランス）、「重度障害者」（ドイツ）として認められ、障害者雇用率制度の対象となることがある。

(エ) 個別の就労困難性の確認を踏まえた雇用支援制度上の障害認定

実際に、就労困難性を個別具体的に踏まえた障害認定が必要になるのはこの段階の場合だけである。読字障害や算数障害、比較的症状が安定している慢性疾患による障害等、一般の障害認定では「障害」ではなく支援制度の対象外の場合でも、職種等によっては、支援が必要な場合があり、そのような人を漏らさず支援対象としていくための障害認定体制が整備されている。この段階で把握される「就労困難性による障害認定」とは、当人が実際に就職が困難となっている状況や就職後に就業継続が困難になっている状況、あるいは具体的な支援ニーズそのものの把握のことであり、個人の機能障害や疾病から推定するものではない。

イ 障害認定の基礎となる職業リハビリテーション等実務

フランス、ドイツとも、我が国と同様、職業リハビリテーションや事業主支援の実務は、本人側と企業・職場側での両面から、地域の関係分野の多様な専門支援と連携して個別的、継続的に実施されている。「就労困難性による障害認定」はそのような就労支援の現場での個別の問題把握として実施されるものである。

フランス、ドイツとも、職業リハビリテーションや事業主支援はなお発展途上であり、我が国と比較して、より標準化された就労困難性の客観的な評価が可能になっているわけではない。

フランス、ドイツにおいては、就労困難性を客観的に把握しようとするよりも、地域の多職種ケースマネジメントと継続的改善の取組により公的な妥当性や信頼性を担保し、就職や職場定着等の困難のある人を認知し応援する基本的スタンスを優先しているといえる。

(7) 就職前から就職後までの障害者と企業・職場の取組を支える地域支援

フランス、ドイツとも、職業リハビリテーションは、事業主支援を含み、障害者が就職し就業継続するために、本人側と企業・職場側での両面から、地域の関係分野の多様な専門支援と連携して継続的に実施する体制となっている。個々の支援の担当機関の組み合わせは一見、国により大きく異なるが、地域全体でみると具体的な課題や支援内容は我が国と基本的に共通している。

(イ) 障害認定の法的根拠と信頼性の確保

フランス、ドイツとも、就労困難性による障害認定や重度判定は、実際の就職支援や就業継続支援の把握と、地域関係機関の連携や職場の個別支援と一体的に行われるものである。したがって、そのような障害認定の「一律性」「信頼性」「正統性」の担保のためには、医師等による医学認定ではなく、就労困難性について最も適切な判断を下すことができる専門支援者が関与することが当然とされている。

(ウ) 障害認定の精度向上に関連すると考えられる制度整備

我が国では「インフォーマル」に実施されていたり、現場で支援体制の課題とされることが多い事項について、フランスやドイツにおいては、多職種専門家のチーム支援や関係機関共通の個別支援計画作成等の取組が制度化され、その中には「就労困難性による障害認定・重度判定」の信頼性を担保し、それを向上することに関連すると考えられるものが多くある。

(エ) 障害者確認と「障害者差別禁止・合理的配慮」の両立促進

我が国では、障害認定に関するスティグマを回避するために就労困難性による障害認定を希望する障害当事者等のニーズもある。しかし、今回の訪問調査において、フランスの「障害労働者認定」、ドイツの「同等認定」のいずれも、これによってその問題が解決できるわけではなく、依然として、事業主に障害開示を希望しない障害者が多く、特に、障害労働者や同等認定では事業主とのコミュニケーションがむしろ不可欠になるが、それ自体を拒否する障害者がいることが課題になっており、これについては差別防止等の制度の整備の一方で、企業側等への啓発等が重要と考えられていた。

(2) 「重度判定」による障害者の直接雇用の支援

一般企業に障害者雇用を義務付ける障害者雇用率制度において、實際上、一般企業の経営が成立する経営上の条件から、ある程度よりも重度の障害者については一般企業での雇用は困難である。我が国ではあくまで障害者雇用については、企業の直接雇用を前提としてきたのに対して、フランスやドイツでは直接雇用だけでなく福祉的就労への業務発注による間接雇用を重視するという異なるアプローチをとってきた。しかし、従来は福祉的就労や生活支援等の対象となってきた障害者に対して、障害者権利条約の要請に沿ったインクルーシブな就業支援をどのように実現するかが、我が国でも、フランスやドイツでも共通課題となっている。このよう

な共通課題に対する近年のフランスやドイツの取組として、企業の障害者雇用の実際の経済的負担を個別評価する「重度判定」により個別の企業支援を行い一般企業における直接雇用を促進するとともに、間接雇用についても雇用率カウントではなく納付金控除だけとなっている。

ア 「重度判定」による企業の経済的負担の個別調整

フランスやドイツにおいては、就職時の設備改善や合理的配慮についての支援や必要経費への助成金とは別に、それらの整備を踏まえても生産性が最低賃金に満たなかったり、配慮等に過重な負担が生じたりするような、特に重度な障害者の雇用の経済的コストを個別に評価し、雇用率の複数カウントや企業の経済的負担の調整を行う制度があり、その個別評価が「重度判定」に相当する。すなわち、フランスやドイツにおける「職業的困難性からの重度判定」とは、我が国の知的障害者の「重度判定」から連想されるような機能障害の程度に着目するものではなく、個別具体的な実際の企業の経済的負担の評価を行うものである。

表2 フランスとドイツにおける「就労困難性による重度判定」の実務

	フランス	ドイツ
「重度判定」の目的	最低賃金未滿の生産性や事業主の過重な負担について経済的に補償し直接雇用を促進	最低賃金未滿の生産性や事業主の過重な負担について経済的に補償や重複算入により直接雇用を促進
事業主負担の経済的補償の制度	「障害労働者雇用支援金(AETH)」	「雇用保護補助金(BSZ)」と「従業員支援(PU)」
「重度判定」の名称	重度障害認定(RLH)	(特になし。給付申請による)
「重度」の区別	支援金の「通常率」「割増率」による2段階	能力低下率(30%、50%、75%)や同僚等の支援時間による3～4段階
「重度判定」の法的機関	AGEFIPH(障害者職業参入基金管理運営機関)	統合局(経済的補償について) (重複算入については連邦雇用エージェンシー)
実際の判定実務	雇用主の申請の前提として、産業医の所見による職務や職場環境の最適な整備の実施があり、月間負担額の申請内容を AGEFIPH と専門家が確認後、承認	雇用主の給付申請に基づき、統合局の委託により、統合専門サービスが詳細な実情を調査し、生産性低下30%以上等を確認できれば、統合局が承認
福祉就労からの移行者への対応	福祉的就労からの移行者は初回申請後3年間は無条件で割増率が承認される。	福祉的就労からの移行者には「労働予算」として最大 75%の能力低下率まで補償される。

(7) フランスやドイツにおける個別の「重度判定」の背景

我が国には対応する制度がないが、フランスやドイツにおける個別の「重度判定」とは、合理的配慮の実施によっても最低賃金未滿の生産性であったり、事業所に過重な負担が生じるような障害者雇用の状況に対して、賃金補填を含めて一般企業での就業を支援するための、比較的新しい制度である。これは、フランスやドイツでは、従来、障害者を企業が直接雇用するだけでなく、福祉的就労への発注による間接雇用が重要な役割を有していたのに対して、近年、より直接雇用を推進するために必要となったものである。

(イ) 企業の経済的負担の個別調整のための「重度判定」の実際

フランスでは2005年から最低賃金未満の生産性や支援・配慮等の過重な負担を具体的な経済的負担として個別に事業主が申請し、雇用率へのカウント又は賃金補填の支援金を支給する制度を創設したが、2020年からは雇用率へのカウントを廃止し支援金支給だけになる。また、ドイツでは負担の大きな状況を「重度障害者特別グループ」として具体的に想定し雇用率の複数カウントを認める制度は維持しつつ、2018年から連邦参加法により雇用主の個別の経済的負担を補償する制度「労働予算」を段階的に開始している。

(ウ) 「障害重度判定」の前提となる専門的な事業主支援体制

フランス、ドイツとも、障害者を雇用する雇用主の経済的負担を調整する制度に係る「障害重度判定」は、実際の雇用主が負担する生産性低下や支援や配慮に係る過重な負担を個別具体的に評価するものである。また、その前提として、障害があっても生産性が発揮できるように適切な職場配置や環境整備が実施されている必要がある。したがって、そのような「障害重度判定」は、フランスではAGEFIPHがCap Emploiや産業医と連携し、また、ドイツでは雇用エージェンシーや統合局が統合専門サービス等と連携することによって、専門的支援の一環として実現されている。

イ フランス、ドイツにおける「みなし雇用」の動向と福祉と雇用の橋渡しの取組

フランスやドイツでは、障害者雇用は、一般企業での直接雇用だけでなく、福祉的な就労の場であってもその職業生活の質を高めていく「保護雇用／社会的雇用」の取組が発展し、福祉的な就労に対する一般企業からの業務発注の形での間接雇用が障害者雇用率制度でも一定程度認められてきた。「みなし雇用」はフランスだけで認められてきたが、企業での直接雇用率の向上と障害者雇用率制度の簡素化のために、2020年からこれは廃止され、現在、フランスでもドイツでも「みなし雇用」の制度はない。このような改正によってもフランスの法定雇用率6%には変化はなく、特に、従来、間接雇用が比較的多かった民間雇用主の直接雇用率の向上が目指されている。

その一方で、フランスもドイツも、企業が福祉的就労に業務を発注する間接雇用による福祉的就労と企業経営の接点を強化することの意義を認め、我が国で言えば「納付金の控除」という形での間接雇用は継続されている。また、従来、障害者の一般就業や直接雇用の支援のため米国や我が国で先行しジョブコーチ等を活用する「援助付き就業」が、フランスやドイツでも近年法制度化され、これが、福祉的就労を含め、障害者の就労支援において企業経営の視点を重視する「社会的雇用」の取組と連動するようになっている。

7 関連する研究成果物

フランスにおける障害認定及び就労困難性の判定に係る実務関連資料、

資料シリーズNo.103の1, 2020

ドイツにおける障害認定及び就労困難性の判定に係る実務関連資料、

資料シリーズNo.103の2, 2020