

労働市場政策と障害者就労支援の接近 — 比較の視点とドイツの事例 —

著者	武田 公子
著者別表示	Takeda Kimiko
雑誌名	金沢大学経済論集
巻	40
号	2
ページ	91-112
発行年	2020-03-30
URL	http://doi.org/10.24517/00058174



労働市場政策と障害者就労支援の接近

—— 比較の視点とドイツの事例 ——

武 田 公 子

はじめに

日常生活を送る上で「生きづらさ」を抱える人々、労働市場において不利性をもつ人々を、社会や職業生活に包摂していく政策枠組みは、どのような形で構築されていくべきだろうか。所得保障制度を通じて少なくとも最低限の生活費給付がなされることを前提としても、彼らが孤立せずに社会生活を営み、就労を通じて社会参加や自己実現を果たせるようにするには、多様な支援や就労の場が提供されねばならない。

これまでの我々の調査研究¹⁾を通じて、当該課題に関する各国の施策の枠組みは、通常以下のような複数の政策枠組みの下に取り組みられてきたことがわかってきている。

第一には、就労能力ある公的扶助受給者あるいは生活困窮者に対する生活上および職業生活上の自立支援である。このような人々は、単に経済的な困窮のみでなく、例えば家族問題、債務、依存症、精神疾患、移民背景等によるコミュニケーション上の問題等を抱えて、社会的な孤立に直面しがちである。従ってこの施策では、単なる就労支援というよりも、個々人のもつ諸問題をひとつずつ解決しながら社会的包摂を進め、その延長上に職業生活への包摂を展望するような政策枠組みが求められる。

第二には、雇用促進政策の枠組みでの施策、多くは雇用保険実施主体が担う労働行政である。この政策分野では、一方では当事者の就労能力 Employability を高めるための教育・訓練、他方では当事者の諸条件や能力に

応じた仕事の創出という労働市場の供給・需要両側面での施策が展開される。労働行政は求職活動の入り口としても位置付けられ、学校から職業生活への移行の際、また失業状態から再就職への移行支援のプロセスにおいて、第一の施策分野との連携が求められることも多い。

第三には、障害者に対する各種支援という政策領域である。障害者法定雇用率や保護された就労の場(作業所等)づくり等は各国でも早期より取り組まれてきたところであるが、2008年に発効した国連障害者権利条約が各国において批准されていくなかで、障害者雇用のあり方は大きな転換期を迎えつつある。同条約が依って立つ障害者の定義は、個々人の機能のみをもって障害とするのではなく、社会の側の障壁に起因するものをも含めている。この定義によって上記二つの政策領域と従来の障害者施策の分野との交錯がもたらされるのではないかと、というのが本稿の仮説である。

公的扶助、雇用促進、障害者就労支援というこれらの政策分野は、ほとんどの国の場合、政策枠組みとしては別々の法体系に基づいて構築されているが、しかし当事者に最も近い実施現場においてはこれらの政策分野はしばしば同じ支援の場で取り組まれてきているという実態がある。例えば、各国において障害者支援の分野で活動する非営利団体や社会的企業は、遅くとも1970年代頃からの活動実績をもつ。これらの団体が、制度の枠を超えて「生きづらさ」をもつ人々に広く連帯する取り組みを進め、近年では労働包摂的社会的企業WISE、あるいはソーシャルファームなどの名称とともに新たな位置づけを得てきているといえる。

さて本稿では、このような社会生活・職業生活上の困難をもつ人々(あるいは生涯のうちでそうした状況に陥る局面)に向けた職業的包摂が、上記のような複数の政策分野からアプローチされている状況をまず論ずる。その上で、生活困窮者・長期失業者に対する就労支援と、障害者就労支援とが、支援現場ではほとんど合流した状況にありながら、政策枠組みではなお別々の仕組みとなっている現状を、日本と各国を比較しつつ論ずる。その上で、ドイツを事例として、この二つの政策分野がどのように交錯し、今後どのように連携・協調されていくのかを、国連障害者権利条約と新たな障害概念(国際生活機能分類)がもたらす影響という観点から検討していく。

1. 国内の政策・議論状況

一般労働市場への参入に困難を持つ人々に関する就労支援事業は、日本においては(他の多くの国々にも共通するが)障害者就労支援を中心に早くから取り組まれてきた経緯がある。障害者の就労は、1960年代頃より小規模な障害者作業所が各地で設立されるようになり、70年代には全国作業所連絡会、全国授産施設協議会といった全国団体の組織も結成されるとともに、国の補助制度も徐々に整備されるようになっていった。1984年に設立された共同連が打ち出した協働事業所構想から発展した社会的事業所において、障害者と健常者の協働の生活・労働の場が作られてきたとされる(藤井2017, 米沢2017他)。つまり支援現場、事業者サイドからは障害者・健常者の区別を超えた取り組みが早くから形成されてきた状況が窺える。また、ほぼ同時期には失業対策事業労働者の組合とワーカーズコレクティブ、ワーカーズユープ等協同組合の連携による就労支援事業も始まっている。これらの非営利団体による活動が日本のWISE(Work Integration Social Enterprises, 労働包摂的社会的企業)の萌芽形態と考えられる。

しかし、政策枠組みとしては障害者雇用促進法を別として、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法がそれぞれ授産施設の設置を定めるのみで、障害者の就労は一般労働市場から切り離された形で、かつ小規模に営まれるものがほとんどであった。障害者就労支援の制度的枠組みがより体系的に整備されたのは、2006年施行の障害者自立支援法である。これにより、従来の障害者作業所は就労継続B型(雇用契約なし)、同A型(雇用契約型)、就労移行支援の三種の事業所に区分された。同法は2013年施行の障害者総合支援法に改正されたが、これは翌2014年の国連障害者権利条約批准に向けた国内法整備であり、差別禁止や当事者の自己決定権、合理的配慮等の権利条約の主要な理念が盛り込まれた。さらに2016年発効の改正障害者雇用促進法では、雇用における差別禁止や合理的配慮が義務付けられた。

その一方、これら障害者就労支援とは別の枠組みで、主に公的扶助の分野から始まった就労支援施策がある。長期失業者や生活困窮者の社会生活・就労自立に向けた施策は、主に2000年代に入ってから動き出した。先行したの

は、生活保護受給者に対する自立支援に係る取り組みであり、2002年にまず母子、ホームレス、若者等に焦点化した自立支援プログラムが導入され、2005年には生活保護自立支援プログラムが開始された。自立支援プログラムは、就労自立を強いる側面が強調されがちではあるものの、日常生活や社会生活上の困難を抱える「生きづらい」人々を発掘する意味をもち、2010年からのパーソナル・サポート・サービス導入にむけての体制づくりの萌芽となったと考えられる。

「生きづらさ」という表現はこのころから使われだしたと思われる。2011年には厚生労働省が「生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実態調査)」²⁾の結果を発表しているが、これは「障害者手帳所持者又は障害者手帳は非所持であるが、長引く病気やけが等により生活のしづらさがある者」が対象とされている。この概念により、障害認定の有無にかかわらず、社会生活および職業生活上の困難をもつ人々が包括的に捉えられるようになったといえる。

また、2015年施行の生活困窮者自立支援法は、当初生活保護申請の抑止への懸念が強かったものの、蓋を開けてみれば隠れていた貧困をあぶり出す効果もあり、生活保護受給に結び付くケースも少なくなかった。各種支援策の多くは生活保護自立支援と一体的に運用されている状況がある。就労支援策として打ち出された「中間的就労」は、成否こもごもではあるものの、従来から主に障害者支援分野を中心に活動してきた非営利団体を母体とする社会的企業やソーシャルファームの成功事例も多く現れてきている。さらに、同年の厚生労働省通知では、生活困窮者の支援現場では障害者(疑い含む)からの相談も多く見受けられることから、困窮者支援制度の担当部局と障害保健福祉担当部局・障害福祉サービス事業所等との連携も推奨された。このような動きのなかで、特に精神障害者が「患者」から「障害者」として就労支援対象となり、就職件数の増加がみられるようになった(安尾2017)。

このように、生活保護・生活困窮者自立支援と障害者就労支援は、その実施現場においては相互の連携・乗り入れが進んでいるように見える。社会政策学会ではこうした状況を捉えて共通論題「半福祉・半就労を考える」を組んだ。その報告をまとめた学会誌の巻頭論文(福原2019)では、日本における「半

福祉・半就労」の三つの系譜として、生活保護自立支援、ホームレス自立支援、障害者自立支援を挙げ、前二者については当初「福祉なき就労」型ワークフェアを出発点として、紆余曲折の後社会的アクティベーションに接近しつつあるとしている。また、障害認定されていない就労困難者のように、制度の狭間に落ちている人々に対して新たな仕組みづくりが必要であり、この狭間に対してWISEの広がりも必要であると指摘している。

上記のように、就労支援の実践の上では、生活困窮者と障害者というターゲットグループへの支援ツールは共通化されつつあるように見える。しかし制度上はあくまでも両者は別々の法的根拠によるものであり、支援に要する費用の財源保障のあり方も異なる。例えば我々のこれまでの調査において、生活困窮者自立支援の「中間的就労」を担う事業所が就労継続B型事業所を兼ねる事例は珍しくなかった。しかし当事者が障害認定を受けていればB型事業所としての事業報酬を受けられ、当事者には工賃が支払われるのに対し、障害認定を受けていない場合には職業体験ないしボランティアという位置づけにとどまり、事業所の収入は僅かであるという相違があった(武田2017)。つまり、政策枠組みの間にまさに「狭間」があり、ここがバリアになっているのである。

そこで求められるのは、「生きづらさ」を持つ人々、すなわち障害認定の有無にかかわらず、一般労働市場に参入する上で何らかの困難ないし不利性——身体的・知的障害、精神疾患・障害、依存症、債務、移民背景等——をもつ人々に対して、制度間の狭間のない支援を行いつつ就労を提供する場、あるいはそれを可能にする政策枠組みとでもいうべきものである。このような政策枠組みは果たして可能なかどうか、諸外国の動向を見ることによって考察していきたい。

2. 各国の動向

(1) 国連障害者権利条約と国際生活機能分類

日本でいう「生きづらい」人々に対する社会生活・職業生活上の包摂にかかる各国の政策動向に大きな影響を与えるのは、国連障害者権利条約³⁾であると筆者は考えている。この条約は2006年に国連総会で採択され08年に発効し

たが、各国において順次批准が進められ、2019年11月現在で181ヶ国が批准している。日本では2014年に批准され、発効した。条約は全体として障害者の人権や自己決定権の尊重、その行使のための合理的配慮等をうたうものであるが、ここでは第27条の「労働および雇用」に注目しておきたい。

同条では、障害者が他の者と平等な労働に関する権利を有し、締結国にはそのための労働市場、労働環境の整備が求められる。募集・採用条件、同一労働同一賃金、労働組合、苦情と救済等、雇用に関する全ての事項に関して障害に基づく差別を禁止し、他の労働者と平等であることが求められる。さらにここで注目するのは次の諸点である(以下、括弧書きは第27条第1項の各号を示す)。

第一に、障害者は開放されたあらゆる労働形態を自由に選択する権利を持つということである(第1項第1文)。ここには事業所での雇用に限定されず、自営や起業も含まれる(f)。

第二に、締結国にあつては、積極的差別是正措置や奨励措置等、適当な政策を通じて、民間部門における障害者雇用を促進することが求められる(h)。また、公的部門において障害者を雇用することも同様である(g)。開かれた労働市場において障害者が職業経験を得ることが重視される(j)。

第三に、職場において合理的配慮が障害者に提供されること(i)。職業訓練・継続教育を利用する機会が保障されること(d)、職業リハビリテーション、職業の保持及び職場復帰計画を促進すること(k)。

具体的な政策に引き付けていえば、「開かれた労働市場」への包摂、すなわち一般労働市場において、合理的配慮や訓練・リハビリ等を伴いつつ健常者と平等に働く権利が保障されるべきということになる。ここから、「閉ざされた就労の場」としての保護的就労を当事者の選択肢として維持しつつも、一般労働市場への包摂とそれに必要な各種支援策の整備が各国における喫緊の課題となろう。

また、もう一つ注目すべき点として、権利条約における障害の定義がある。同条約における障害・障害者は次のように定義されている。「障害は、機能障害を有する者とこれらの者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用」(前文)。「障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能

障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む」(第1条)。すなわち、機能障害に限定されず、環境等による障壁によって社会参加を妨げられるものを含むというのが権利条約における障害概念である。

この定義は、WHOが2001年に総会で採択した国際生活機能分類(International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF)に密接にかかわるものとされる。ICFは人間の生活機能と障害について、「心身機能・身体構造」「活動」「参加」の3つの次元及び「環境因子」等の影響を及ぼす因子で構成されており、約1500項目に分類されている⁴⁾。当事者個人の心身機能にとどまらず、日常生活・社会生活を送る上での活動・コミュニケーション等の能力を評価するほか、当事者を取り巻く社会環境のありようまでを評価項目に含めていることが特に注目される。環境因子とは、一般的な社会的支援サービス・制度・政策、建物の設計、交通手段といったものも含まれており、社会インフラの未整備が障壁となって日常生活や社会参加を妨げられているものも障害概念に含められることになり、逆にこうしたインフラが整備されていれば障害の度合いは軽減されるということにもなる。

この分類は、保健・医療・福祉等の各領域横断的に活用可能な指標であるとともに、政策主体が採るべき政策にも示唆を与えうるものである。障害者権利条約とICFとは別々のものではあるものの、各国の動向をみるとこのICFを制度政策にどう実装していくかが検討課題になっている状況も窺える。

Hirschberg(2018)は、権利条約の障害定義はICFの障害分類の考え方に基づくものとしながら、両者は役割が異なるとしている。つまり、ICFは健康や障害の状況を記述するための共通語を提供するもので、労働への参加に関する情報は提供していないのに対し、権利条約は労働市場へのアクセシビリティと合理的配慮をうたうものである。また、ICFの定義は、障害と健常、重度と軽度間のスペクトラムで捉えるものであるのに対し、権利条約では障害者が権利を主張するために使用できる手段という意味合いをもつとしている。従って、批准国が権利条約に整合的な国内法を整備する際にICFの理念をどのように実装するかについては、明確なガイドラインはなく、各国立法主体に委ねられる。

(2) 各国における障害者就労支援の動向

権利条約批准後の各国の進捗状況はかなり多様であるようだ。Sainsbury (2018) は、障害者権利条約批准と並行して取り組まれた欧州障害戦略2010-2020を通じての障害者雇用率の目標達成状況を比較検討している。それによれば、障害者雇用率上昇に向けての施策としては、職業リハビリテーション、法定雇用率、雇用の義務とインセンティブ、雇用補助金等が採用されているが、国によってその重点の置かれ方は異なり、成果も異なっている。保守的なアプローチは労働供給戦略であり、障害者の雇用可能性を高め、社会保障を強化し、雇用に対する障壁を取り除くための政策であるが、これは障害者雇用率引き上げにあまり資していない。より野心的な戦略は、法定雇用率引き上げや障害者雇用主への減税・賃金補助等の金銭的インセンティブを主要内容とする労働需要アプローチであるとする。

また、各国の取り組みのなかで、保護的雇用から支援付き雇用へのシフトが観察されるともしている。保護的雇用は、保護された雇用環境・閉鎖的環境にある労働契約外・労働法規適用外の就労であり、少額報酬(工賃)ないし社会保障給付のみを労働者に提供するものである。権利条約がうたう「開放的な労働市場」とは対極的なものとされ、これに代わる「支援付き雇用」すなわち賃金補助金やコーチングを交えての一般労働市場での雇用が推進される傾向にあるようだ。ただし従来からの障害者作業所のような保護的雇用の役割が否定されるわけではなく、公開労働市場への移行を希望する障害者に対して移動のストレスを軽減する施策や、保護的雇用と支援付き雇用の間の移動可能性確保も求められる(Schreier 2018)。

他方、Federico/ Lahusen (2018) によれば、EUの枠組みで、障害者法は典型的な反差別措置、積極的な統合ツール(学校や労働市場における社会的包摂)と社会的支援を組み合わせた社会的統合と平等が追求されていると評価される。ただし、各国の経済・財政危機の初期段階の同時発生と障害者権利条約発効が重なったことにより、いくつかの国で2007年から2014年まで差別禁止措置の実施延長がもたらされた。そのなかで障害の医学的定義から社会志向の障害定義への移行傾向はみられる。障害のある人々の保護に関する限り、ほとんどの国で平等な機会と非差別を促進する一般的な傾向は明確であると

する。基本的には障害者の権利と自由の保障レベルは向上したが、経済危機・財政難を背景に給付削減措置と表裏一体をなしているともされている。

このような経済・財政危機が投げかける影と同時に、近年のいわゆるEU危機—主要国における反EU勢力の台頭—の影響も考慮する必要がある。Jessoula / Madama (2018) は、欧州社会戦略Europe2020における、貧困・排除に係る各国の政策を論じたものである。同書は障害者問題に特化するものではないが、各国の既存の制度枠組みや社会的ネットワークのありようとEU社会政策との関係を描くことで各国の政策動向をとらえている。それによれば、社会政策上の国家主権を強く主張する各国においては、政府は欧州戦略に対して「門番」の役割を果たしている。欧州基金の配分に不満をもつ市場親和的中道右派政権の下で、欧州戦略の「国内化」や各国計画策定は経済部門の省庁の下に集権的に行われている。これに対してEU後発加盟国は反貧困をめぐる国内政策の蓄積が浅く、整合性上の問題が生じにくい。ESFの積極的包摂が各国に受け入れられており、EU統合への期待が大きい。このような各国間の温度差はあるものの、欧州戦略の反貧困に向けた手法の重要性は大きく、市民向け世論調査ではEUの反貧困政策への支持は大きいとされる。

上記のように、他分野の社会保障制度の動向とも関連しつつ、社会生活・職業生活上の困難をもつ人々に対する社会的・職業的包摂への動きはもはや不可逆的なものとなっている。その際各国間の相違をもたらしめている要因のひとつは、一般労働市場との距離ではないかと考えられる。特に障害者雇用の分野は政策や担い手・ネットワークに関する蓄積の厚さにより、既存の支援枠組みや保護性を維持するか、一般労働市場への接近に向けて再編するかという二極の選択の間に揺らぎが生じよう。

我々のこれまでの研究(武田2018a)のなかでも、この点を窺い知ることができた。デンマークでは、フレックスジョブ制度等を用いて、就労阻害要因をもつ人を一般労働市場に包摂する政策方針がとられている。ここでは障害者の範囲を明確に定義せず、能力に応じた就労と賃金補助金を組み合わせて一般労働市場への包摂を図っているが、同時に障害年金の削減をも意図されていることが窺えた。スウェーデンでは、総合的な枠組法としての社会サービス法とその二階建て部分としてLSS法(特定の機能障害のある人に対する援

助・サービス法)によって定められている。この「機能障害」はかなり広い概念であり、日常生活、社会生活上の困難さの視点から認識されている。機能障害者の3分の2が就労しており、その72%はフルタイムで就労しているとされる。

これらの国では障害の定義がICFにかなり接近しているとみられ、スペクトラム状の就労能力を補完する仕組みを伴って一般労働市場への包摂を推進しているとみることができる。これに対して次に述べるドイツの事例では、既存の縦割りの政策体系とその実施体制との再編が大きな課題となっているように思われる。

3. ドイツにおける就労支援施策の動向

以下では、筆者が主な調査対象としているドイツにおける就労支援施策の枠組みについて、2018年度および2019年度の現地インタビューの成果を交えて論じていく。他の多くの諸国と同様、ドイツでも公的扶助・雇用促進・障害者就労支援の三つの法的領域において就労支援策が取り込まれてきた経緯があるが、2005年施行のいわゆるハルツ改革によって、前二者に関しては長期失業者に対する支援部分が一元化されている⁵⁾。以下では長期失業者の就労支援を定める社会法典第2編(求職者基礎保障法、以下SGBII)と、障害者就労支援を定める社会法典第9編(障害者のリハビリテーションと参加法、以下SGBIX)の二法に基づく制度・政策および改正動向を見ていく。

(1) 長期失業者への新たな就労支援策

第4次メルケル政権発足時の連立協定(2018年3月)に盛り込まれたものの一つに、「約15万人の長期失業者を労働市場へ再統合させるため、2018年～2021年の4年間で約40億ユーロの予算を計上する」⁶⁾という合意がある。これは、すでに2015年から取り組まれていた「労働市場への社会的参加Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt」というモデルプロジェクト⁷⁾をSGBIIの制度として盛り込むことを意味した。2018年12月に成立した改正法⁸⁾は、モデルプロジェクトの評価を踏まえて内容を修正した上で、SGBIIに161条「労働市場への参

加」を追加するものであった。

この制度のターゲットグループとされるのは、25歳以上で直近7年間のうち6年以上失業手当Ⅱの受給者であって、その間に就労していないかあるいは短時間労働にとどまっていた人々である。このような人々を雇用しようとする事業所は、賃金補助金を受けることができ、最初の2年間は最低賃金の100%を交付されるが、協約賃金が設けられている場合は実際に支払われる給与額も勘案される。その後は補助率を10%ずつ削減され、賃金補助金は5年間までで終了する。その間に、他の事業所で行われる職業訓練や研修に要する費用も支給される。また、2年以上の失業者を雇用した雇用主への賃金補助金も並行して導入された。この場合は2年間に限られるが、1年目は正規賃金の75%、2年目は50%である⁹⁾。

いずれの場合についても、職場、家族、日常生活での諸問題に関して支援する「コーチ」をつけることが義務づけられる。それによって、個人的なカウンセリングに基づく当事者への集中的な支援や、就労形態や賃金補助金に関して雇用主へのカウンセリングも行われるとされている。従来の賃金補助金との大きな相違は、5年間という比較的長い支援期間と補助率の高さ、それに加えてコーチングの義務づけという点にある。

このような制度が導入された背景には、ハルツ改革以後の長期失業者就労支援施策がワークフェアに振れてきたことへの揺り戻しがあると考えられる。ハルツ改革以降、長期失業者に対する就労支援措置の中心的役割を果たしてきたのは「就労機会Arbeitsgelegenheit」であった。これは慣らし就労や能力の見極めを目的とした追加的・公益的就労で、時間当たり僅かな報酬が支給されることから「1ユーロジョブ」とも呼ばれるものであった。2010年までは長期失業者に対する就労支援の多くをこの就労機会が占めていた。しかし就労機会の中には「追加的」という条件を超えてフルタイム並みの就労時間を課すものも現れ、低賃金労働を助長しているとの批判を受けるようになった。2011年以降連邦政府は就労機会の要件を限定するとともにその予算を大幅に削減した。就労機会参加者数はピーク時の4分の1にまで縮小したが、しかしそれに代わる就労支援としては活性化措置(職業適性検査、求職活動支援、斡旋障害要因の除去等)が若干増えるにとどまっている。その結果として、各種

の就労支援措置に参加する長期失業者の比率は著しく低下し、つまるところ長期失業者の多くは有効な就労支援を受けることができないまま失業手当IIの受給を継続する状況にあった。「労働市場への参加」が⁹、15万人の雇用創出を目標に掲げているのは、まさにこの就労機会削減分に相当するものと考えられる。

連邦社会労働省のSGBII担当者によれば、この法改正の趣旨は次のような点にある¹⁰。まず、16i条のターゲットは、労働市場から遠い人々という趣旨で、7年以上の失業者とした¹¹。それ以外の条件は敢えて明文化しなかったが、7年以上の失業者はいずれにせよ多かれ少なかれ斡旋阻害要因をもち、生活リズムを整えたりコミュニケーションをとったりという社会生活上の包摂に向けた支援が必要なのは言うまでもない。モデルプロジェクトでは4年以上の失業者を対象としていたが、16i条は労働市場での不利性がより大きい層に限定し、その代わりに2年以上の失業者への支援を別に設けたことになる。

また、従来の就労機会(SGBII16d条)においては「追加的・公益的就労」であることを条件としてきたし、モデルプロジェクトでもこの条件を課してきた。しかし法改正ではこの要件を撤廃している。このことによって雇用主体は民間企業を含め多様な分野に及ぶ可能性がある。

実施後のインタビューによれば、2019年8月末現在で25,000人が16i条で雇用されており、70%が45歳以上、50%が職業資格を持たない人々であるとのことだった。さらに注目すべきことは、10%が重度障害者であるとのことだ¹²が、この点については後に改めて論じていきたい。また、当初の予想に反して民間企業での雇用が1/3を占めたが、人手不足を背景に周辺業務を切り出して、このような賃金補助金つき雇用を利用する事業所が多いのではないかとのことだった¹³。

なお、成立時からSGBIIには16a条「自治体統合給付」が盛り込まれ、当事者が抱える社会生活上の問題への対応として、心理・社会的相談、依存症、債務、家族問題等に対して自治体がつ対人支援サービスが適用されることが定められていた。これは従来から自治体が担ってきた公的扶助の一環として実施されてきたもので、斡旋阻害要因をもつ長期失業者に対して職業訓練や就労機会と並行して提供されてきた。この給付を受ける当事者のなかには精

神疾患があるが障害認定に至っていない人々がしばしば含まれている。精神疾患や心理的問題は発見されにくいこともあり、支援の途中で判明することもあるが、就労につなぐ段階で問題が明らかになった場合はPAP(SGBIIの対人担当者)が、SGBIII6i条の場合にはコーチがこの自治体統合給付につなぐこともあるとのことだった¹⁴⁾。

(2) 連邦障害者参加法と9編改正

ドイツの障害者雇用には幾つかの形態がある¹⁵⁾。最も多いのが作業所Werkstattであり、ここでは最低賃金は適用されず、作業成果に基づく賃金が支給される。擬制的に社会保険が適用されるが、これは一般労働市場外の就労である。一般労働市場での雇用施策としては、まずは割当雇用があり、障害者法定雇用率を達成しない企業は雇用納付金が課されることとなっている。また、包摂企業Inklusionsfirma(以前は統合企業Integrationsfirma)は、従業員の25～50%が重度障害者であり、雇用納付金を財源として施設・設備改善支援に関する補助がなされる。これらの仕組みは概ね日本の制度から類推できる仕組みといえる。

さて、ドイツは2009年に国連障害者権利条約を批准し、それに伴う一連の法整備を進めてきた。その第二段階として2016年に行われたのが、連邦参加法(以下BTHG¹⁶⁾)によるSGBIXの改正である。この一連の法改正は2018年から2023年にかけて段階的に施行されることとなっているが、インクルージョン、バリアフリーの推進ともに障害者の一般就労促進へのシフトを主内容としている。

これら一連の法的整備に先立って、2009年には支援付き雇用Unterstützte Beschäftigungという仕組みが導入されている。障害者が一般労働市場で(すなわち社会保険適用の雇用として)就労する場合、使用者には賃金コスト補助金および必要に応じて一時的・永続的なコーチングの費用が支給されるというものである。この「支援付き雇用」のターゲットグループは支援学校で職業教育を受けており、他に代替手段がないために作業所のみが選択肢になっているような障害者である。この制度の下で、当事者は個別事業所での2～3年の職業訓練を受けることもできる。

しかし、この支援付き雇用は導入より10年を経ているものの、実際の雇用はあまり成果を挙げているとは言い難い状況にある(Osymiansky u.a. 2018)。この点について、障害者の就労支援を担う事業所でのインタビューを行った。

知的障害者や精神障害者を中心に生活・就労支援を担う全国規模の社団法人Lebenshilfe¹⁷⁾では、当事者の共同決定権に基づき労働への参加の選択肢が増えることを評価しつつも、意思決定プロセスから同団体のような支援事業者が外されたことに懸念が示された。当事者の意思決定、雇用者と当事者の契約関係を重視するあまり、当事者のコミュニケーションの困難さや適切な業務内容・必要な支援内容を熟知する支援者が、意思決定プロセスに参画せず一般就労化が推進されることに危機感を抱いている様子が垣間見られた。そのためか、インタビューでは「当事者が作業所に戻れる権利」も保障されている、という点が強調されていた。

同様に知的・精神障害者に対する包括的な支援に取り組むSteinheimer作業所¹⁸⁾でもこの点に関する懸念が示された。興味深いのは、BTHGへの対応として、現在の入所者の移行を容易にするために、現在の作業所の周囲に一般就労を含む多様な就労先をサテライトとして新設しつつあるとのことだった。前出Lebenshilfeと同様に、一般労働市場での就労はハードルの高いものと認識されており、当事者が多様な就労形態の間を自由に行き来できるという意味でのバリアフリーが求められているように思われた。さらに言えば、生活給付がある程度保障されており、それにプラスアルファの賃金が支払われる作業所での就労から、わざわざハードルの高い一般就労に移行することのメリットと、一般的な職業生活への包摂という理念との間で、支援現場は戸惑っているようにも見えた。

その一方、2018年発効分のBTHGによって、障害者就労支援の手法としての「就労支援予算」(Budget für Arbeit, SGBIX61条)が導入された。当事者のニーズに応じた賃金補助金、コーチングを含む必要な支援にかかる「予算」の用途を、当事者が決定する仕組みであることからこの名称で呼ばれる。そもそもこの改正は、権利条約における「開かれた労働市場」への参入を促進する目的を持っていた。1970年代以降、作業所は障害者にとって主な就労・社会参加の場とされてきた、雇用契約外の就労形態である。当事者は障害年金を

受給するため、報酬はいわゆる「工賃」であり、最低賃金は適用されない。権利条約ではこのような閉じた空間での就労はインクルーシブではないと見做される。むしろ作業所を廃止することが立法の目的ではなく、それ以外の場での参加を望む人に対して可能性を保障することが目的であった。そこで障害者作業所に代わる就労の場を提供するために設けられたのが就労支援予算である¹⁹⁾。就労支援予算は、前述SGBII16i条によく似た仕組みであるが、協約賃金の75%の恒久的な賃金補助金とコーチングを伴う、一般労働市場への包摂である。

失業保険適用の職に就いた場合はSGBIX適用から外れ、SGBIII(雇用促進法)における支援付き雇用の対象に移ることになる。この仕組みの最大の目的は支援対象から外れて自立することだが、それが困難であればSGBIXのステータスは維持される²⁰⁾。

(3) SGBIIとSGBIXの交錯

さて、ここまで見てきたように、外形的にのみ着目すれば、長期失業者に対する就労支援(SGBII16i条)と障害者に対する就労支援(SGBIX6i条)は、一般労働市場における賃金補助金とコーチングというパッケージの導入という点で共通しているように思われる。前述のように、SGBII16i条によって雇用された人々のなかに、10%の重度障害者が含まれていたことに見られるように、SGBIIとSGBIXのいずれの制度の下で支援を受けるかは、当事者の選択と就労能力如何とに規定されている。

ここで触れておかねばならないのが、ドイツ各法における障害者の定義である。当事者がSGBII(求職者基礎保障)かSGBXII(社会扶助)のいずれの対象となるかは、一日3時間以上の就労が可能か否かに関する医師の判定に基づくものとされており、障害年金等の給付もこれと同様の定義に従っている。他方で、障害者法定雇用率や包摂企業での障害者雇用等に関しては、各州に置かれる援護事務所Versorgungsamtが行う障害等級Grade der Behinderung(以下GdB)の判定に従うものとされている。他方で、作業所入所はGdBに依らず、1日3時間以上の就労の可否で決定しているとの説明もあった²¹⁾。

とはいえ、両者の境界を理解することはかなり困難である。政策立案に関

与する各所でのインタビューでは、微妙に異なる説明がなされた。

例えば、連邦労働社会省は、SGBIIとSGBIXの相違はリハビリテーションの要否であるとする²²⁾。SGBIXの支援付き雇用はそもそも重度障害者でリハをしても就労能力回復が見込めない人、およびリハを受けている人が対象であるのに対し、SGBIII6i条の対象者はそもそも就労可能であって、リハは不要とされている。SGBII16i条は労働市場から遠い人を社会保険義務のある就労につけることが目的なのに対し、SGBIXの支援付き雇用は、就労能力が限定されている人がコーチングを通して仕事を学び訓練することを目的とする。後者は社会保険義務のある雇用ではなく、生計費が保障されているが、しかしその後一般労働市場で賃金補助金による雇用に就くことはあり得るとした。

他方で、両者の相違はあくまで1日3時間以上の労働が可能かどうかではあるが、BTHGは稼働能力なしとされてきた人々も一般労働市場に包摂する選択肢を開いたとする見方もあった。そもそも1日3時間という就労可能性は、断続的な就労で1日合計3時間というケースもあり得る。精神疾患やコミュニケーションの障害に関してはすでにジョブセンターが支援の実績をもっており、精神障害者の多くは就労能力ありとされるとのことであった²³⁾。また、そもそも最初にジョブセンターを訪れた人は、基本的に就労可能とみなされるが、支援プロセスで精神疾患が疑われる場合は専門家の判定を受け、心理療法やリハを受けつつSGBII対象に残るようにする傾向があるとの指摘もある²⁴⁾。このような運用の背景には、費用負担の相違が影響しているという見方もあった。SGBIIの対象者は生活保障給付である失業手当IIが連邦負担でなされるが、SGBIXの対象者は、就労支援にかかる部分は連邦負担だが、それ以外の生活保障や作業所における就労扶助は自治体の財政負担となる²⁵⁾。自治体の社会給付負担が大きくなることを避け、連邦負担で実施されうる限りは極力SGBIIの範囲で支援することが選択されるようである。

(4) ICF準拠の障害者定義に向けて

新たな障害者定義ICFを念頭に置いた場合、将来的にはドイツにおいても障害者定義の見直しが求められるようになるだろう。ICFを実際の法制度にどう組み込むかについてはなお課題が多い。ICFの理念に基づけば、障害の

定義は機械的に線引きされるべきものではなく、むしろ個別的にどのような支援ニーズを持つかを捉えるべきものとなろう。それゆえ、障害者として認定されるか否かではなく、どのような資源の利用を保障すべきなのか(合理的配慮)という観点からの制度設計が必要になってくるものと考えられる。

2016年のBTHGによる各法改正は2023年まで段階的に発効することとなっているが、その最終段階の2023年には、受給権のある障害者を新たに規定する法改正の発効が予定されている。未発効のSGBIX99条は、統合扶助の受給者を次のように定義する。「精神のおよび心理的機能を含む身体機能および身体構造の損傷の結果として能力を減じられているために、社会障壁との総合作用もあって社会参加の可能性が著しく狭められている人々」²⁶⁹。現行の定義がなおGdBの等級に依拠しているのに対し、改正後は学習、仕事、コミュニケーション、移動、家庭生活、コミュニティ・社会生活等の生活領域における制約をもって定義されることになる。これがICF準拠を企図するものであることは明らかで、現地インタビューにおいて、各所でこの新たな定義への言及がみられた。

例えば要介護判定を行う機関でのインタビューによれば²⁷⁰、2017年より認定方法が変更され、医師の診断でなく看・介護スタンスからの判定に移行しているとのことである。すなわち、病気が否かではなく、当事者の現存能力と自律性の現状・減退状況を捉えるもので、どのような支援を行えば生活が可能かという観点からの介護認定であり、その背景にはICFの考え方がベースになっているとされる。他方で、援護事務所が行う障害認定は依然GdBのままであり、これは医師の診断に基づいて判定されるが、これも今後変わっていく可能性があるとのことである。

また、障害者雇用の現場でも次のような言及が見られた。精神障害者の包摂的就労に取り組む小規模事業所であるEssener Kontakt e.V.では、ここ数年でパラダイム転換が生じているとまでの見方が示された²⁸⁰。医学的見地だけで障害を捉えるのではなく、参加の阻害として捉えるICFの考え方がすでに制度運用に現れているという。同団体では医学的な意味での障害者だけでなく、ICFでいう機能障害や障害年金上の障害者も同様に受け入れているとのことであった。

その一方で、ICFによる障害認定については州福祉連合と作業所を含む事業者の間でまさに議論中であるとの説明もあった²⁹⁾。援護事務所や福祉連合等、障害者分野の行政事務は各州の州法に基づいて行われており、BTHGが連邦レベルでの大枠を規定しても、その運営の細部は州によって異なる。国連障害者権利条約批准を受けて2015年に障害者権利委員会によって行われた改善勧告でも、州による相違が問題視されていたところではある³⁰⁾。とはいえ連邦制国家としてのドイツの現状としては、まずは現場と州の間で議論を積み重ね、制度運営の可能性を探っていくしかないであろう。

連邦労働社会省でのインタビューでも、障害認定基準GdBを新たな障害定義にどのように対応させるのかについて議論中とのことであった。最終的には機能障害によってどの生活領域がどの程度阻害されているかを判定するが、例えば補助器具を使うことで制約を減少させることができる。人々の社会参加上の制約を緩和する方法を新たな定義で判定していく必要があるとのことであった。

つまるところ、権利条約やICFの障害定義を国内法にいかにも実装させるかという問題といえるが、これは容易なことではない。身体的、認知的な問題だけでなく、社会障壁による障害も含まれるようになれば、例えばアスペルガーのように「グレーゾーン」と捉えられている人々もSGBIX適用が可能になる。しかしそうなるとSGBIXが際限なく拡大していくことになりかねない³¹⁾。また、SGBIX請求権者が拡大すれば自治体の財政負担が増えることになり、狭めてしまうと従来の受給権者の権利を奪うことになる³²⁾。障害の新たな定義を実際の法体系にどう実装するのかについてはなお検討の途上にある。

おわりに

ここまで見てきたように、国連障害者権利条約とICFは、排除された人々の労働市場への包摂という点においても、不可逆的な変化をもたらしているといえる。その際、権利条約とICFの各国国内法への実装がどのようになされるのかについては、今後も観察を続ける必要があるだろう。

ICFによるスペクトラム状の障害定義を極端に突き詰めれば、障害者とい

う概念は消滅することになる。例えば眼鏡なしでは文字を読むことができないということは、ICFでいう「主要な生活領域」での障壁であろうし、そのレベルまで含めればほとんど全ての人々が「障害者」に該当する。従って敢えて「障害者」を定義する必要がなくなるというわけである。その上で、個々のケースに関して必要な装具(例えば眼鏡)や合理的配慮が、これもスペクトラム状に提供されることになる。

しかしそうなると、政府による給付の範囲は際限なく広がることになる。それゆえ、各政府は、生活保障給付を削減し、労働市場を通じて生活費を獲得させるようにせざるを得ない。つまり、「障害」の普遍化と一般労働市場の普遍化・包摂化が同時進行される必要があるといえよう。

他方、この「包摂」が当事者の望むものであるかどうかにも留保が必要であろう。前述のように、障害者作業所の現場では、一般労働市場への包摂に重点化されるあまり、作業所が縮小されるのではないかという懸念が示された。これは就労に限らず、例えば教育現場でも同様である。ドイツでは「包摂学校Inklusion Schule」への転換が進められるなか、すでに特別支援学校が縮小されてきている。自閉症児の親による組織でのインタビュー³³⁾でも、基本的にはインクルージョンの方向性は正しいとしつつ、しかし全ての当事者がインクルージョンに耐えうるとはいえず、特別な環境があった方がいいと思っても包摂学校に行かざるをえない状況が生まれている状況に疑問が呈されていた。

当事者の選択・自己決定が権利条約の本旨であるが、「開かれた労働市場への包摂」がことさらに強調されているがゆえに、各国におけるその実装に際して上記のような摩擦をもたらしているといえる。「保護」から「包摂」への急速な転換が当事者にとって選択肢を狭める結果になっている面も見逃すべきではないだろう。

脚 注

- 1) 科学研究費補助金(基盤研究B)16H03710「条件不利性を抱える人々に向けた『中間的労働市場』創出の可能性に関する国際比較」, 研究代表者武田公子, 2016~2019年度。
- 2) https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h23.pdf その後の調査は2016年に行われている。
- 3) 以下では外務省サイトの日本政府公式版の和訳を用いる。 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html
- 4) 厚生労働省社会・援護局サイトの日本語版。 <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/08/h0805-1.html>
- 5) ハルツ改革の経緯等については武田(2016)参照。
- 6) 労働政策研究・研修機構「国別労働トピック」2018年5月ドイツ。
- 7) 2017年に同プロジェクトの中間報告がなされている。Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, Erster Zwischenbericht, Forschungsbericht Nr. 479, Februar 2017.
- 8) Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch—Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt vom 17. Dezember 2018, BGBl. Teil I, Nr.47.
- 9) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Neue Chancen für Langzeitarbeitslose, Neue Chancen für Langzeitarbeitslose vom 1. Januar 2019.
- 10) 2018年8月29日, 連邦社会労働省, SGBII担当課へのインタビュー。
- 11) 最終的な改正では6年とされたが, インタビュー時点での法案では7年とされていた。
- 12) 2019年8月30日, 連邦労働社会省, SGBII担当者へのインタビュー。
- 13) 2019年8月28日, ドイツ都市会議Deutscher Städtetagでのインタビューによる。
- 14) 2019年8月30日, ドイツ連邦労働社会省でのインタビュー。
- 15) ドイツにおける障害者就労の諸形態については, 石井(2008), 福島(2011), 小田(2014)他参照。
- 16) Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3234.
- 17) 障害者とその親の自助活動を全国に展開し, 4310のサービス・施設を運営, 保育・教育・居住・就労・余暇等のサービスを提供する。2018年8月27日ベルリン本部にてインタビュー。
- 18) Behinderten Werkstatt Main-Kinzig e.V.が運営する作業所の一つ, Steinheimer Werkstatt für behinderte Menschenにて2018年9月6日インタビュー。
- 19) 2019年8月30日, 連邦労働社会省, SGBIX担当者へのインタビュー。
- 20) 2019年8月27日, ドイツ公私福祉連盟Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV)でのインタビューによる。

- 21) 同上。
- 22) 2019年8月30日, 連邦労働社会省でのインタビュー。
- 23) 2019年8月28日, ドイツ郡会議Deutscher Landkreistagでのインタビュー。
- 24) 前出, DVでのインタビュー。
- 25) 2019年8月29日, ドイツ都市会議でのインタビュー。
- 26) Bundesteilhabegesetz, Artikel 25a: Änderung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zum Jahr 2023.
- 27) 2018年8月31日, ドイツ北部疾病保険医療サービスセンター Medizinischer Dienst der Krankenkassen職員へのインタビュー。同機関は介護金庫の要請で要介護認定(ドイツでは障害者生活支援も介護保険の枠組)も実施している。
- 28) 2018年9月4日インタビュー。
- 29) 前出Steinheimer Werkstatt für behinderte Menschenでのインタビューによる。
- 30) 前出Lebenshilfeでのインタビュー。
- 31) 前出DVでのインタビュー。
- 32) 前出ドイツ都市会議でのインタビュー。
- 33) 2019年8月29日, ドイツ自閉症協会ベルリン支部Autismus Deutschland Landesverband Berlinでのインタビュー。

<参考文献>

- 石井球子(2008):「ドイツの社会的企業」『EU諸国における社会的企業による障害者雇用の拡大』障害者職業総合センター研究部門資料シリーズNo.40, 35-63頁。
- 小田美季(2014):「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号, 123-138頁。
- コミュニティシンクタンクあうるず(2016):『ソーシャルファーム—ちょっと変わった福祉の現場から』創森社。
- 武田公子(2016):『ドイツ・ハartz改革における政府間行財政関係』法律文化社。
- 武田公子(2017):「函館市における中間的労働市場調査」『地域政策研究年報2016』, doi/10.24517/00051655。
- 武田公子(2018a):「中間的労働市場研究会の概要」『地域政策研究年報2017』, doi/10.24517/00051839。
- 武田公子(2018b):「ドイツにおける自治体雇用公社と中間的労働市場」『彦根論叢』第415号, 76-90頁。
- 福島豪(2011):「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(特集 雇用・就労分野における障害差別禁止法制の展開と課題)」『季刊労働法』235, 41-53頁。
- 五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗(2017):『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社。

- 福原宏幸(2019):「半福祉・半就労」を考える(特集「半福祉・半就労」を考える)『社会政策』第11巻第1号, 5-10頁。
- 藤井敦史(2017):「労働統合型社会的企業(WISE)による社会的包摂は可能か?」五石他2017所収。
- 山村りつ(2019):「半福祉・半就労」の現状とこれからの可能性—障害者支援政策を手がかりにして—(特集「半福祉・半就労」を考える)『社会政策』第11巻第1号, 55-67頁。
- 福原宏幸(2019b)「生活困窮者の社会参加・就労に向けてのNPO・社会的企業の役割」『社会政策』第11巻第2号, 2019年。
- 安尾真美(2017):「精神障害者が働くことをどのように支援するのか?」五石他(2017)所収。
- 米澤旦(2017):『社会的企業への新しい見方』ミネルヴァ書房
- Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2019): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“.
- Federico, Veronica/ Lahusen, Christian (ed.) (2018): Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union, Nomos VIg.
- Hirschberg, Marianne(2018): Conceptualization of Disability in ICF and CPRD: Their Contribution to the Realization of the Right to Work, In : Wansching (2018).
- Jessoula, Matteo/ Madama, Ilaria (ed.) (2018): Fighting Poverty and Social Exclusion in the EU: A Chance in Europe 2020, Routledge.
- Nyssens, M. (2014) . European work integration social enterprises. Social enterprise and the third sector. In: Defourny, Jacques/ Hulgård, Lars/ Pestoff, Victor (2014): Social Enterprise and the Third Sector, Changing European Landscapes in a Comparative Perspective, Routledge, pp.211-230.
- Oschmiansky, Frank/ Kaps, Petra/ Kowalczyk, Karin(2018): Unterstützte Beschäftigung, Instrument der Wiedereingliederung und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Hans Böckler Stiftung Working paper Forschungsförderung, Nummer 061.
- Ranci, Costanzo/ Brandsen, Taco/ Sabatinelli, Stefania ed.(2014): Social Vulnerability in European Cities, The Role of Local Welfare in Times of Crisis, Palgrave Macmillan.
- Sainsbury, Roy(2018): Labour Market Participation of Persons with Disabilities—How can Europe Close the Disability Employment Gap? In :Wansing (2018).
- Schreiner, Mario(2018): A Need for Sheltered Workshop Reform? Perspectives from Employees and Legal Trends due to the German Federal Participation Act, In: Wansing (2018).
- Wansing, Gudrun/ Welti, Felix/ Schäfers, Marus (ed.) (2018): The Right to Work for Persons with Disabilities: International Perspectives, Nomos Verlag.