

## II-2 長期失業者就労支援と障害者就労支援の接近 —本年度ドイツ調査からの示唆—

武田 公子

はじめに

ドイツにおいては2005年のいわゆるハルツ改革によって創設された「求職者基礎保障」の下に長期失業者への給付・就労支援主体が一元化され、「支援と要請」をスローガンとするアクティベーションないしワークフェア的な取り組みが進められてきた。その結果、「雇用の奇跡」<sup>1</sup>とまで呼ばれる失業率抑制を実現した。しかしその一方で、労働市場での不利性や多重の斡旋阻害要因を持つがゆえに長期的に失業状態にとどまる人々の数はたやすく減少しない。リーマンショック後の雇用危機を乗り越えた後のドイツでは、このような長期失業者への新たな対応を求められ、模索を続けている。すなわち、労働市場に参入する上での不利性や阻害要因をもつ人々に対しては、制裁を盾に求職活動を強制するようなワークフェア的なアプローチでは成果を挙げることができず、彼らの抱える不利性や阻害要因の解決と社会生活の安定を図りつつ、徐々に労働市場に近づけていく方策が求められているのである。本年度における筆者のドイツ調査の第一の目的は、2018年3月に成立した大連立政権の下で、この問題への処方箋として「社会的労働市場」の再評価がなされているのではないかという推測を確かめることにあった。

ところで、そもそも長期失業者には精神的・心理的な就労阻害要因をもつ人々が含まれていることがあり、障害者という認定がないことによって制度的陥穽に陥っている可能性がある」と筆者は常々考えてきた。そこで本年度調査ではもう一つの着目点として、障害者就労支援施策の動向を把握することも目的とした。国連障害者権利条約以降、各国において批准に向けた制度改正が進められてきているが、その中で一般就労へのシフトという傾向が表れてきている印象があった。障害者就労支援が一般労働市場への包摂にシフトすることによって、長期失業者への就労支援と障害者就労支援とはクロスオーバーするのではないかという関心を持って調査に臨んだ。

### 1. 求職者基礎保障法の改正動向

ドイツでは、2017年9月の総選挙後、政党間の連立交渉が難航し、5ヶ月を経た2018年3月の大連立合意を経てようやく第4次メルケル政権が発足した。その連立協定に盛り込まれたものの一つに、社会法典第2編（求職者基礎保障法、以下 SGBII と略す）の改正がある。そこで注目されるのは、「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」<sup>2</sup>という合意内容である。

<sup>1</sup> ヘルムート・ザイフェルト「ドイツの失業対策—「雇用の奇跡」と労働時間—」『ビジネス・レーバー・トレンド』2010年4月。なお筆者によればこの用語はEUやOECDがドイツの良好なパフォーマンスを指した表現とのこと。

<sup>2</sup> 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。

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<sup>3</sup>を SGBII の制度として盛り込むことを意味する。2018年12月に成立した改正法<sup>4</sup>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16i条「労働市場への参加」を追加した。連邦社会労働省のサイトでは、この新たな制度について、「ともに働く MitArbeit」というスローガンの下で次のように紹介されている<sup>5</sup>。

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。

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」を付けることが義務付けられる。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付けという点にあるといえる。

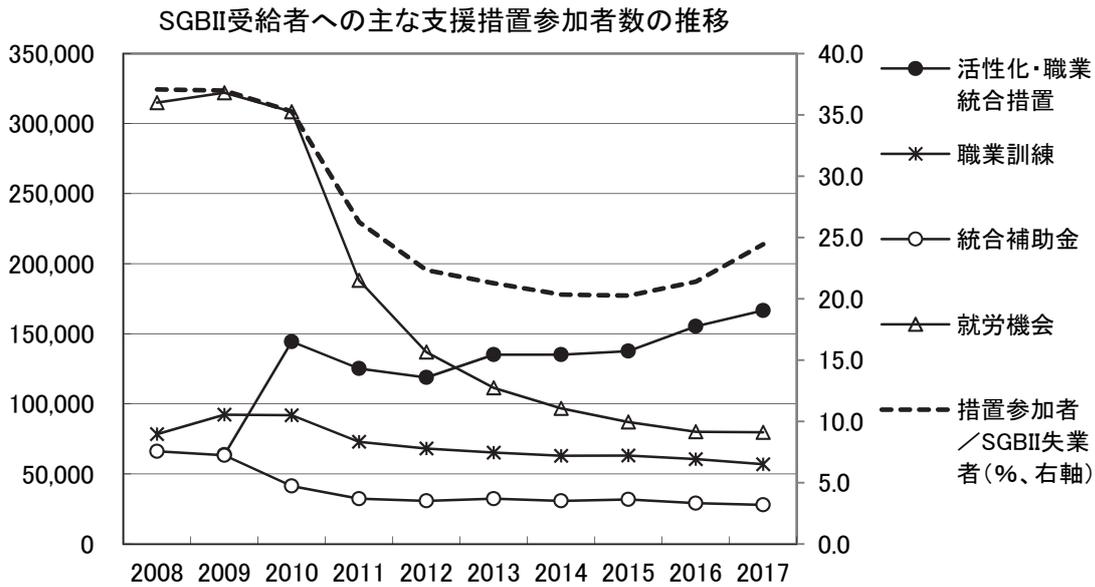
このような制度が導入された背景には、ハルツ改革以後の長期失業者就労支援施策がワークフェアに振れてきたことへの揺り戻しがあると考えられる。ハルツ改革以降、長期失業者に対する就労支援措置の中心的役割を果たしてきたのは「就労機会 Arbeitsangelegenheit」であった。これは慣らし就労や能力の見極めを目的とした追加的・公益的就労で、時間当たり僅かな報酬が支給されることから「1ユーロジョブ」とも呼ばれるものであった。次ページの図に示すように、2010年までは長期失業者に対する就労支援の多くをこの就労機会が占めていた。しかし就労機会の中には「追加的」という条件を超えてフルタイム並みの就労時間を課すものも現れ、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。同図に示されるように、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、斡旋阻害要因の除去等）が若干増えるにとどまっている。その結果として、各種

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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. Gesetz (17.12.2018)

<sup>5</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Neue Chancen für Langzeitarbeitslose, Neue Chancen für Langzeitarbeitslose vom 1. Januar 2019.



注：月末時点参加者数の年間平均。

資料：Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanzen: Bundesergebnisse und ausgewählte Kennzahlen nach Regionen im Rechtskreis SGB II, 各年版より作成。

の就労支援措置に参加する長期失業者の比率（図では点線で示す）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。連邦政府もこの間、Bürgerarbeit と銘打った非営利部門での補助付き雇用創出や、Kommunal-Kombi という自治体での雇用創出にかかる事業を打ち出したが、いずれも短期的プロジェクトにとどまり、雇用数も就労機会削減を補うものにはなりえなかった。

今回の法改正で SGBII16i 条に盛り込まれた「労働市場への参加」が、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。ただし就労機会とは全く別の、正規雇用という形をとるものである。この法改正は、2011年以降縮小されてきた社会的労働市場の復権ではないかとも考えられ、本年度の現地調査ではこの点に関する各機関でのインタビューを行った。

## 2. 法改正の意図と評価

連邦社会労働省の SGBII 担当課によれば、この法改正の趣旨は次のような点にある<sup>6</sup>。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<sup>7</sup>。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障害要因をもち、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統合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年以上失業者への支援を別に設けたことになる。

<sup>6</sup> 2018年8月29日、連邦社会労働省、SGBII 担当課長他にインタビュー。

<sup>7</sup> 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。

また、従来の就労機会においては「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。想定される雇用は、民間企業の場合ならば特に中小企業、サービス業、手工業が考えられる。人手不足に直面する企業では賃金補助金とコーチングを付けることで、この雇用について前向きなところが多いという感触を得ている。もちろんこれまでの雇用の経験蓄積という点では福祉分野の団体や自治体の雇用も多いだろう。

さらにこの制度の要は、伴走型支援（コーチング）の義務付けにある。長期失業者が抱える社会生活上の諸問題に寄りそうとともに、雇用者側の相談にも応ずるといふものである。一般的には民間企業は長期失業者の雇用に躊躇しがちであるが、しかし労働力不足という状況にあって、企業側にも歩み寄りの余地が大きい。雇用者側にもコーチングをつけることで、雇用者側の対応にも取り組める。

その際、このコーチ人材については、ジョブセンター職員又は外部団体への委託が想定されているが、果たして必要な人材が確保できるかという問いに対しては、必ずしも専門職にこだわらないとの回答であった。この点については、この間の就労機会予算の削減のなかで失職した社会教育士は多数おり、また資格をもたずとも就労機会を提供してきた民間団体にはコーチングのノウハウは蓄積されているとの皮肉な見方もあった<sup>8</sup>。

この制度が、ハルツ改革以降縮小されてきた社会的労働市場（あるいは第二労働市場とも呼ばれる）の再評価に繋がるのかどうかという点について、現地での評価は分かっていた。一方では、第一労働市場への統合を重視するキリスト教民主党と、第一労働市場への統合が困難な人々に社会的労働市場が必要とする社会民主党とが大連立を組む上での妥協の産物であるという評価が聞かれた<sup>9</sup>。他方では、ハルツ改革の過程で廃止された失業対策事業 *Arbeitsbeschaffungsmaßnahme*（以下 ABM）の復権ともいえるのではないかとの見方もあった<sup>10</sup>。ABM とは、1990 年代に自治体が社会扶助受給者への雇用創出措置として多用した公的雇用であり、後述する自治体雇用公社がこの措置を通じて失業者を雇用していたのである。ハルツ改革以降は順次縮小に向かい、現在は廃止されている。16i 条はこうした公的雇用の再登場とみることができるが、ただし雇用主体が公的機関から民間にシフトしており、一般労働市場の中に社会的労働市場を組み込む形になっているのではないかということである。

なお、今年度の調査対象には含まれていないが、この改正に関わる重要なステイクホルダーであるドイツ都市会議は、先の大連立協定を受けて次のようなコメントを発表している<sup>11</sup>。2021 年までの 40 億ユーロの連邦予算が確保できるかという疑問は残るものの、この新たな取り組みは斡旋困難な長期失業者に展望を開くための重要なステップとして評価できる。長期失業者は貧困リスクが高く、社会生活との関係が希薄化しがちである。低技能

<sup>8</sup> 社会政策分野のシンクタンクのひとつ Zentrum für Evaluation und Politikberatung（ZEP）でのインタビュー（2018 年 8 月 28 日）による。

<sup>9</sup> 後述、Essener Arbeit 所長の評価。

<sup>10</sup> 前出 ZEP でのインタビュー。

<sup>11</sup> Deutscher Städtetag, Städte unterstützen öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, Pressemitteilung vom 17. April 2018.

や依存症等のために足場を得ることができない人々のために、疎外と社会的隔離に代わる公的雇用が求められる。都市会議はかねてより公的資金による、すなわち社会的労働市場としての雇用拡大を主張してきており、この主張が受け入れられたものと評価する、というものである。とはいえ、次に述べるように、かつての雇用公社は必ずしもこの制度の受け皿となるとは限らないようである。

### 3. 自治体における雇用創出の可能性

自治体は、雇用エージェンシー（Arbeitsagentur, 連邦雇用エージェンシーの地方部局）と共同設置する機関（gemeinsame Einrichtung、以下 gE）への参画を通じて、あるいは単独でのジョブセンターの運営主体（認可自治体 zugelassene kommunale Träger、以下 zkT）として、労働市場での不利性を抱えた長期失業者に対する社会包摂的支援に力を割いてきた経緯がある。ハartz改革以前には「自治体雇用公社」が各地に形成され、ABM を活用した公的な雇用を提供してきたが、ハartz改革後はこれら自治体雇用公社は戦線縮小の傾向にあった<sup>12</sup>。今般の法改正における「労働市場への参加」プログラムが、このような公的雇用の復権と言えるのかどうかについて、自治体側はどう受け止めているのだろうか。

今年度の現地調査では、「自治体雇用公社」である（あった）と考えられるビーレフェルト市、エッセン市の二箇所でインタビューを実施した。いずれも自治体が 100%出資する公社であり、ハartz改革以前から就労支援に取り組んできたところである。ただし両者には次のような相違がある。ビーレフェルト市の場合、ジョブセンターは gE によって運営されており、エッセン市の場合は 2011 年より zkT として自治体がジョブセンターを自ら運営しているという相違である。

まず、ビーレフェルト市の人材開発公益有限会社（Regionale Personalentwicklungsgesellschaft gGmbH、以下 REGE）について<sup>13</sup>。同社は、ハartz改革前には文字通り自治体雇用公社として生活扶助受給者の直接雇用創出を担っていたが、ハartz改革後は就労支援事業に重点を移行させていた。自治体が 100%出資するとはいえ、原則として独立採算であり、自ら外部資金を確保して会社を維持している。主な受託事業は、自治体の実施主体である青少年保護法（SGBVIII）に関わる事業、ジョブセンターの能力開発事業や難民向けドイツ語教育事業、欧州社会基金による各種プロジェクトの受託等である。特に重要なのは、SGBVIII 第 13 条に規定される若者職業支援 Jugendberufshilfe 事業の受託である。REGE は不利性を抱える若者に対してインテンシブなコーチングを行いつつ、職業訓練に誘導する事業を実施してきた。この経験を踏まえ、市が実施した「労働市場への社会的参加」プロジェクトでもコーチングを受託した経緯がある。このモデル事業の制度化である SGBII16i 条に関しても、REGE は直接雇用の受け皿とはならないが、コーチングを担うことになるだろうとのことだった。

エッセン市のエッセン雇用公益有限会社 Essener Arbeit gGmbH もまた、ハartz改革以前に設立された雇用公社であり、ハartz改革後は就労機会の提供を主な事業の柱としていた

<sup>12</sup> 自治体雇用公社の詳細については武田（2018）参照。

<sup>13</sup> 2018 年 9 月 3 日、REGE 副事務局長、若者部門担当者他にインタビュー。

<sup>14</sup>。ピーク時には 700 人もの SGBII 受給者に就労機会を提供していたが、就労機会への連邦予算の削減とともに収入を失い、倒産の危機に陥った。2011 年に市が zkT に移行したことにより、市がジョブセンターを運営し、労働市場政策を自ら担うようになった。gE の下では競争入札が原則だったが、移行後は同社が市から業務を直接受託することが可能となり、当面の経営危機は回避された。しかし経営的にはやはり独立採算を原則としているため、前述 REGE と同様に各種外部資金を得て事業を実施している。Essener Arbeit においては、条件が満たされれば 16i 条に基づく直接雇用の主体となり得るという回答が得られた。すなわち、賃金補助金が最低賃金のみならず協約賃金の水準まで保障されれば雇用は可能であるとのことである。現在のところ同社の直接雇用ではないが、市内の清掃企業が協約賃金と最低賃金を負担して雇用する方向で検討中とのことだった。

#### 4. 障害者就労支援の状況

ところで筆者はこれまでの現地調査を通じて、長期失業者にはしばしば発達障害や精神障害との「グレーゾーン」にあって、生きづらさを抱える人々が多いのではないかという印象をもってきた。こうした人々は明確に障害認定されていないがゆえに、社会生活や職業生活への統合において困難を抱えており、また障害者向け施策の対象からも外れているという、いわば制度の狭間に陥っているのではないかと考えられる。実際、自治体が SGBII の枠組みのもとで「自治体統合措置」として担ってきた業務には、精神的・心理的問題への対応が含まれていた。しかしこのような人々は SGBII の制度下にあるかぎり障害者としては対応されていない。「一日 3 時間以上の就労が困難」という医師の診断がある場合には SGBXII に基づく障害者むけ給付を受けることができるが、SGBII と XII は同時には適用されないのである。彼らが仮に障害者として認知された場合にはどのような支援が受けられるのか、特にその就労支援に関する制度動向はどのようなのかについても注目しておく必要があると考える。

ドイツの障害者雇用には幾つかの形態がある<sup>15</sup>。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 Bundesteilhabegesetz（以下 BTHG）の新設と、それに伴う「障害者のリハビリテーションと参加法」（SGBIX）の改正である。この一連の法改正は 2023 年までに段階的に施行されることとなっているが、イ

---

<sup>14</sup> 2018 年 9 月 4 日、Essener Arbeit 所長、事業部責任者、マネジメント担当者等にインタビュー。

<sup>15</sup> 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。

ンクルージョン、バリアフリーの推進と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のなかで、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（Osyminsky 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 *Lebenshilfe*<sup>16</sup> 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を推進す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シュタインハイマー作業所<sup>17</sup>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。

つまるところ、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、現場は戸惑っているようにも見えた。

## 5. 国際生活機能分類 ICF への対応について

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と障害者に対する就労支援は、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。しかし両者はそれぞれ別の法制

<sup>16</sup> 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。Lebenshilfe e. V. 2018年8月27日ベルリン本部にてインタビュー。

<sup>17</sup> 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。

度に立脚し、実施主体も異なっている。縦割りの官僚機構や指揮命令系統を考えれば、両制度を融合させることはおよそ不可能と考えられる。現行制度では複数の障害定義が併存している。当事者が SGBII（求職者基礎保障）か SGBXII（社会扶助）か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<sup>18</sup>。

とはいえ、国連障害者権利条約が内包する新たな障害者定義、国際生活機能分類 *International Classification of Functioning, Disability and Health*（以下 ICF）を念頭に置いた場合、将来的にはドイツにおいても（当然、日本においても）障害者定義の見直しが求められるようになるだろう。ICF とは、心身機能・身体構造、活動、参加を包括する生活機能を評価する指標であり、社会保障、労働、教育、経済、社会政策、環境整備等多様な分野での活用が期待されているものの、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。

ドイツ 2016 年の法改正は 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 SGBIX 第 99 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」<sup>19</sup>。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 に完全に準拠するものであるかどうかは判断を避けるが、今年度の現地インタビューにおいて、各所で ICF への言及があったことは、この制度動向を反映したものと推測できる。

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<sup>20</sup>、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、病気か否かではなく、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

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> *Bundesteilhabegesetz, Artikel 25a: Änderung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zum Jahr 2023.*

<sup>20</sup> 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。

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<sup>21</sup>。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事業者（作業所）の間でまさに議論中であるとの説明もあった<sup>22</sup>。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<sup>23</sup>。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。

おわりに

以上のことから、本年度ドイツでの調査から得られた示唆をまとめておきたい。

第一に、長期失業者および障害者双方の就労支援において、一般労働市場への包摂に向けた政策のシフトが観察された。いずれにおいても賃金補助金とコーチングをセットとして一般企業での雇用を推進するという外形的な手法は共通している。ただし、障害者雇用の場合には法定雇用率充足というモチベーションが働くのに対し、長期失業者雇用にはそれがないという相違はある。

しかし第二に、両制度は別々の法的根拠に基づいており、それゆえに政策上の責任主体や実施主体は異なっている。類似した制度というだけでは双方がクロスオーバーしていくことを想定するのは早計に過ぎるかもしれない。

とはいえ第三に、国連障害者権利条約とそこに内包される理念としての ICF を念頭に置いたとき、障害の定義がよりスペクトラルなものとなっていくことは、2023 年に発効が予定されている条文からも推測できる。この定義に対応した政策枠組み構築のためには、縦割的な法制度では限界があり、おそらく今後、社会法典の他法の改正へと波及していくことが予想される。

#### 【参考文献】

Kaps, Petra (2012): Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Bothfeld, Silke/ Sesselmeier, Werner/ Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen

<sup>21</sup> 2018 年 9 月 4 日インタビュー。

<sup>22</sup> 前出 Steinheimer Werkstatt für behinderte Menschen でのインタビューによる。

<sup>23</sup> 前出 Lebenshilfe でのインタビューによる。

Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Springer VS. (Wiesbaden), S.260-275.

Kaps, Petra/ Bothfeld, Silke/ Brussig, Martin/ Hofmann, Tina/ Knutt, Matthias (2017): Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik, Hans Böckler Stiftung Working paper Forschungsförderung, Nummer 047.

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.

Schöb, Ronnie (2002): Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine. Nachbetrachtung?. Otto-von-Guericke Universität Magdeburg und CESifo. ifo-Schnelldienst 4/2002, S. 19-25.

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。

武田公子 (2018) : 「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。

福島豪 (2016) : 「ドイツにおける障害のある労働者の労働関係への統合」『関西大学法学研究所研究叢書』第55冊、51～63 頁。