



障害者就労支援制度の国際比較のための
海外視察（オランダ・ドイツ編）
— 調査報告書 —

2018 年 5 月



日本財団

目 次

はじめに

第1章 視察地選定	1
1. 海外視察の目的	1
2. 視察対象国の選定	2
3. 視察概要	3
第2章 視察結果Ⅰ オランダ	9
1. 視察結果理解のための前提知識	9
2. 就労支援制度改革の概要	10
3. 就労支援の実態	14
4. 障害者団体の意向	18
第3章 視察結果Ⅱ ドイツ	19
1. 視察結果理解のための前提知識	19
2. 就労支援制度改革の概要	20
3. 保護就労の実態	22
4. インクルージョン企業の実態	25
第4章 視察のまとめ	29
1. 各国の制度改革の方向性と主要な就労支援のしくみ	29
2. 視察からの教訓	31
資料 視察先の報道	35

はじめに

わが国の障害者の就労支援は、進まない一般就労への移行の現状、増え続ける精神障害者雇用のニーズへの対応、福祉的就労分野における利用者の増加と低賃金など課題が山積しています。また就労困難度による判定や年金と賃金を絡めた所得保障など、雇用施策と福祉的就労施策の一体的展開など長年の大きな政策課題もあります。

さらに、障害者の就労支援は大きな転換期を迎えています。一つは国連の障害者権利条約で、日本政府は2014年1月20日に批准しました。障害者にとってのディーセントでインクルーシブな雇用・就労のあり方を考えることは重要な課題です。二つ目は一億総活躍プラン、働き方改革です。少子高齢化社会を迎え、労働力としての障害者の役割はますます大きくなると考えています。障害者の安定雇用と安心就労は社会にとって重要であり、障害者雇用の推進は重要な役割を果たすと考えています。

今回、視察を実施したオランダ・ドイツでは、国連の障害者権利条約の批准に伴い、「社会参加法」などの新しい法律を制定し、保護就業を縮減し、一般就労や、一般就労に近い形での就労（ソーシャルファームなど）の方向に見直しが進められています。オランダでは、労政使の三者で2026年までに12万5千人の一般雇用を生み出すとの合意がされ、保護雇用への新規の流入を困難度の高い人に限定しています。また利用者の労働生産性と最低賃金との差額を賃金補填（使用者に支出）しています。またドイツでは国連障害者権利委員会から障害者作業所の段階的廃止を勧告され、インクルージョン企業（日本では一般企業とA型事業所との中間的存在）への移行を奨励しています。

上記、国連障害者権利条約や一億総活躍プラン（働き方改革）に対応し、障害者の就労促進を積極的に進める上で、大変参考になるものでした。

障害者があたりまえに活躍する社会を目指し、これからも障害者のみならず事業者の自立、制度の適正化、社会の理解に働きかける活動を通し、「すべての人がこの国の推進力となる」というイノベーションを実現したいと思います。

最後に、公務ご多用の中ご同行いただきました衆議院、参議院の各国会議員の方々、就労支援事業関係者のみなさまに深く感謝申し上げます。

日本財団

公益事業部国内事業開発チーム

シニアオフィサー 竹村 利道

第1章 視察地選定

1. 海外視察の目的

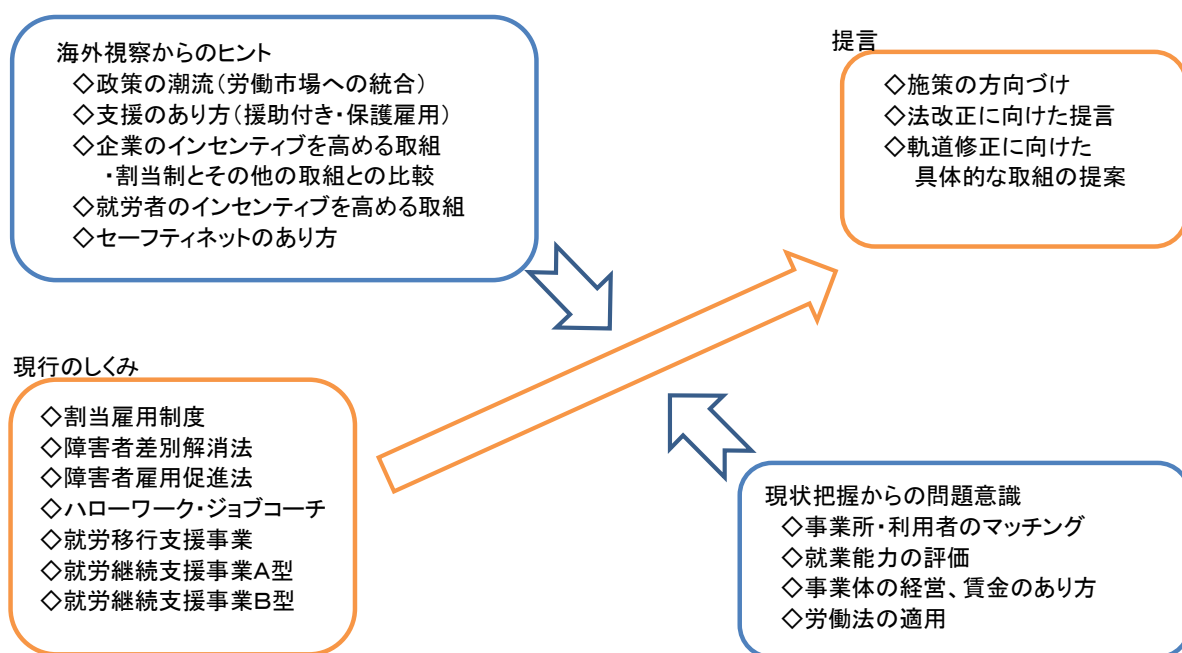
わが国の就労支援においては、就労継続支援A型・B型事業、就労移行支援事業が整備され、福祉的就労による就労機会の提供及び一般就労への移行が進められている。しかしながら、A型事業では一般就労への移行は1事業所あたり平均数名程度であり、B型事業等においては賃金倍増5か年計画を進めているものの、依然として工賃水準は低いままである。また、これらの事業の利用者には労働者としての位置づけは行われていない。

このような現状の改善を目的に、日本財団では、「はたらくNIPPON!計画」として2015年4月よりモデル構築プロジェクトに取り組み、全国各地に、地域に根ざした障害者就労支援のモデルとなる新事業を創出するプロジェクトに取り組んでいる。また、2017年12月には、就労継続支援B型事業所を対象に就労支援における工賃等の実態を把握するための全国調査にも着手をしている。

しかしながら、近年では国連障害者権利条約への批准などを通じて、障害者就労支援においても国際水準で法整備や制度設計を行う必要性が高まってきており、日本国内にとどまらず広く海外に対して目を向け、わが国での取り組みを相対化して評価検討していくことが必要となってきた。

このようなことから、海外各国における障害者就労の現状などの基礎的な情報の収集を行って知識の充実を図ることにより、障害者就労支援への提言に向けての視点の確立していくことを目的に、海外視察を実施するものである。

図1-1-1 海外視察の位置づけ



2. 視察対象国の選定

海外の障害者就労支援策を概観すると、障害者を保護の対象とする雇用割当アプローチと権利の主体とみなす差別禁止アプローチとの2つの方法が広く行われている。このうち、2006年の国連での障害者権利条約などにより世界的な潮流を形成している差別禁止アプローチは、1990年代の米国での取り組みに端を発しているアプローチであり、障害を理由とする雇用差別の禁止と援助付き雇用・ジョブコーチ等の就労支援のしくみづくりにより、障害をもつ求職者の一般労働市場への統合を進めているとともに、福祉的就労への労働法の適用または段階的な解消を目指している。わが国においても、2013年の障害者雇用促進法の改正により差別禁止と合理的配慮の提供が明示され、翌2014年には障害者権利条約に批准するなどの制度整備が進められている。

今回の海外視察は、このような背景を踏まえ、わが国と同様に雇用割当アプローチや伝統的な福祉的就労のしくみを抱えつつも差別禁止アプローチという世界的な潮流に適応していこうとしている国の施策や就労支援制度等を学ぶことにより、わが国における障害者の一般労働市場への統合という潮流への今後の対応と、わが国の就労支援制度が現在抱える諸課題の解決に向け、新たな施策の提言に向けた基礎的な情報の収集を行うために実施するものである。具体的には差別禁止アプローチを主軸に障害者の一般労働市場への統合を推し進めているEU諸国のうち、オランダとドイツを対象に視察を行うこととした。

表 1-2-1 視察対象国の視察の理由とわが国への示唆

対象国	視察理由	わが国への示唆
オランダ	オランダでは、雇用割当制の導入、一般就労への移行、福祉的就労などの福祉国家として手厚い施策を展開してきたが、少子高齢化下での財政の逼迫による抜本的な財政改革やEUによる一般労働市場への統合への協調などをふまえ、障害者就労支援における各種制度の見直しと多様な改革が進められている。特に、基礎自治体が地域の実情に応じて最低賃金を設定し、障害者の能力と最低賃金との差額を補填する制度の導入などによる事業者が障害者を雇用しやすい環境づくりを進める制度面での整備や、国全体での働き方改革の定着といった国民的なコンセンサスを基盤に、障害者についても新たに参加法を制定するなどの法制面での整備などの改革が注目に値する。	わが国においても近年急速に国民全体の働き方の改革や就労でのダイバーシティ化が進められており、そのような潮流をふまえつつ、障害者の働き方を検討する時代を迎えつつある。このような観点では、一足先に国民全体の働き方改革において成果をあげ、現在、障害者就労においても数々の改革を進めているオランダの取り組みは、障害者就労の法制面、制度面において、わが国の参考となるものと考えられる。また、基礎自治体と民間支援機関との連携による障害者支援のあり方は、わが国の就労継続支援A型事業における就労支援事業者や障害者の工賃向上や一般就労に対するインセンティブを高めていく方策の参考になるものと考えられる。
ドイツ	ドイツでは、雇用割当制度と福祉的就労を中心に障害者の就労支援が進められてきたが、2000年以降、差別禁止法制が取り入れられている。ドイツの福祉的就労の中心的な制度は、障害者作業所制度であるが、同制度においては、利用者である障害者に対して労働法規が原則適用されないといった点や、労働対価の水準が一般の労働報酬に比べて低い水準にとどまるなどの課題を抱えている。これらの点について、国連障害者権利委員会は、ドイツ政府に対して障害者作業所を廃止する方向で検討するように勧告しており、ドイツ政府が福祉的就労に対して今後どのような判断を下していくのか、その動向が注目される。	ドイツは、わが国の福祉施策のモデルでもあり、ドイツが抱えている問題は、近未来にわが国が抱えるであろう課題を先取りしているものと考えられる。特に福祉的就労をめぐる国連障害者権利委員会の勧告は、ドイツの障害者作業所に類似しているわが国の就労継続支援B型事業においても将来的には同様の勧告が行われる可能性が高い。このようなことからB型事業での低工賃、労働者性の課題解決や同制度と国際的な潮流との整合性の確保などの新たな施策を考える参考になるものと考えられる。

3. 視察概要

(1) 海外視察日程

海外視察は、2018年1月14日から21日までの7泊8日の日程で実施した。

表 1-3-1 海外視察日程

日	月日	行程	備考
1	1月14日(日)	移動(成田 ⇒ アムステルダム)	
		移動(アムステルダム ⇒ ユトレヒト)	
		事前講習会	ユトレヒト泊
2	1月15日(月)	視察(Cedris・UW)	
		視察(ieder(in))	
		移動(ユトレヒト ⇒ アムステルダム)	
		視察(UWV)	
		移動(アムステルダム ⇒ ユトレヒト)	ユトレヒト泊
3	1月16日(火)	移動(ユトレヒト ⇒ ライデン)	
		視察(D Z B Leiden)	
		移動(ライデン ⇒ ハーグ)	
		視察(S Z W)	
		訪問(日本領事館)	
		移動(ハーグ ⇒ アムステルダム)	アムステルダム泊
4	1月17日(水)	移動(アムステルダム ⇒ ベルリン)	
		視察(BMAS)	
		視察(BA)	
		訪問(日本大使館)	ベルリン泊
5	1月18日(木)	視察(integra GmbH)	
		ランチミーティング(MOZAİK)	
		移動(ベルリン ⇒ フランクフルト)	フランクフルト泊
6	1月19日(金)	1班移動(フランクフルト ⇒ ヴィースバーデン)	
		2班移動(フランクフルト ⇒ マールブルク)	
		1班視察(LWV)	
		2班視察(LHW)	
		1班移動(ヴィースバーデン ⇒ フランクフルト)	
		2班移動(マールブルク ⇒ フランクフルト)	
		視察(Dialog Museum) 講義(FAF GmbH Manuela Kisker)	フランクフルト泊
7	1月20日(土)	移動(フランクフルト ⇒ アムステルダム)	
		移動(アムステルダム ⇒ 成田)	機中泊
8	1月21日(日)	成田着後空港にて解散	

(2) 視察地マップ

視察で訪れた都市は、次のとおりである。

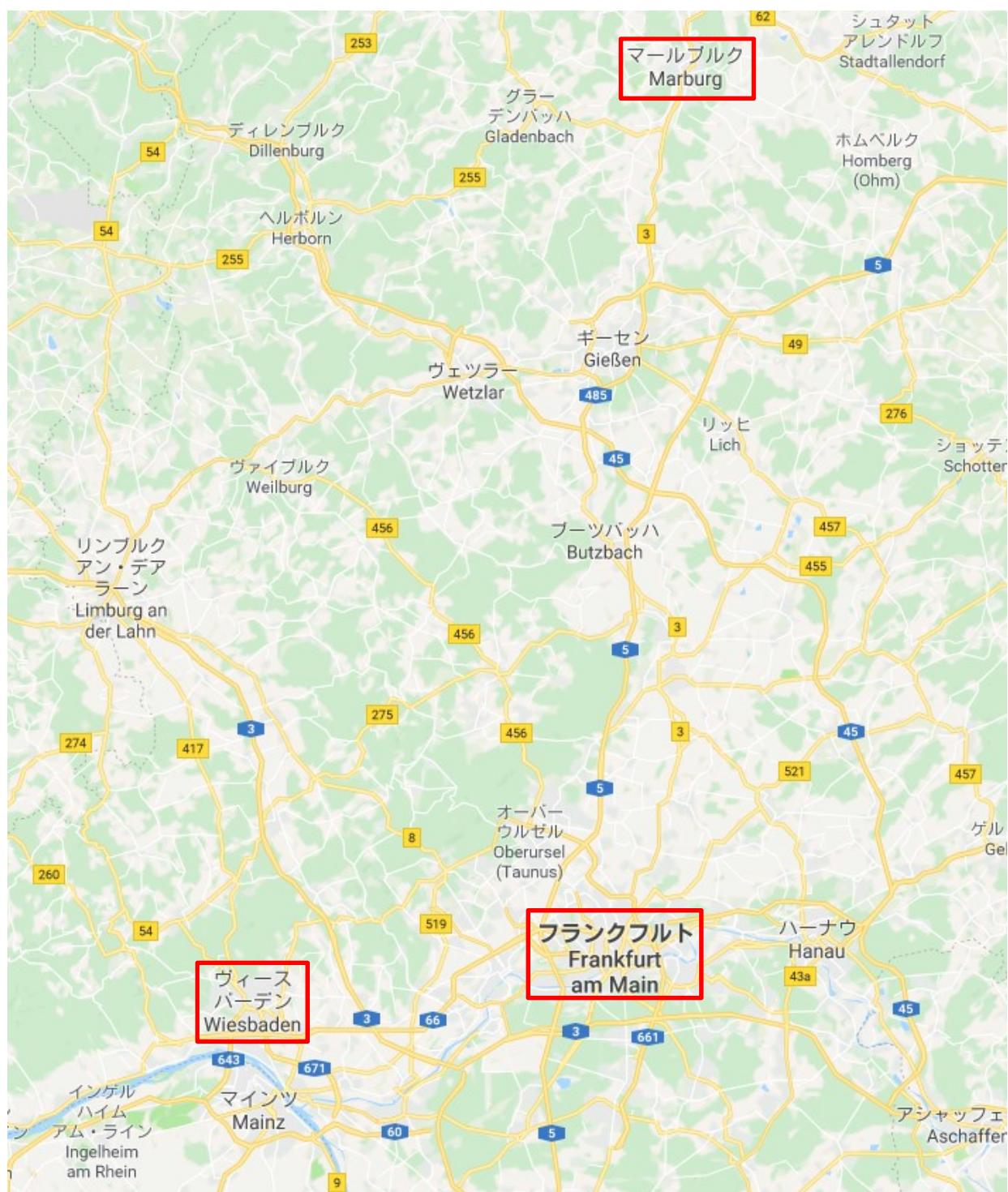
① 全域図



② オランダ



③ ドイツ（フランクフルト近郊）



(3) 参加者名簿

海外視察は、日本財団と特定非営利活動法人就労継続支援A型事業所全国協議会との共同で行い、さらに障害者の雇用や就労、所得向上のために尽力している複数の超党派議員連盟に所属する6名の議員が参加した。

表 1-3-2 海外視察参加者名簿

NO	名前	勤務先	備考
1	藤末 健三	参議院議員 藤末健三事務所	団長
2	穴見 陽一	衆議院議員 穴見陽一事務所	
3	里見 隆治	参議院議員 里見隆治事務所	
4	神山 佐市	衆議院議員 神山佐市事務所	
5	八木 哲也	衆議院議員 八木哲也豊田事務所	
6	富樫 博之	衆議院議員 富樫博之事務所	
7	堀井 義正	参議院議員 藤末健三事務所	
8	横内 陽子	前衆議院議員 金子めぐみ事務所	
9	小宮 英美	元日本放送協会	
10	久保寺 一男	全Aネット(NPO法人就労継続支援A型事業所全国協議会)	
11	岩田 克彦	全Aネット(NPO法人就労継続支援A型事業所全国協議会)	
12	近藤 友克	全Aネット(NPO法人就労継続支援A型事業所全国協議会)	
13	中崎 ひとみ	社会福祉法人共生シンフォニー	
14	竹村 利道	公益財団法人 日本財団	
15	福田 光稀	公益財団法人 日本財団	
16	戸塚 雄二	(株)トラベル・パートナーズ	
17	岩渕 祐二	公共価値創造研究所	

【現地コーディネート及び通訳】

<オランダ>

◇コーディネート及び通訳：Japan Euro Promotions B.V. 後藤 猛

<ドイツ>

◇通訳：吉田恵子 岡崎史郎

◇コーディネート：ベルリン日独センター Friederike Bosse 清田とき子 Wolfgang Brenn
(ドイツ連邦雇用エージェンシーヒアリング調査)

(4) 視察先及び対応者一覧

視察では2か国13機関のヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査の対象は、中央政府及び地方自治体等の行政機関、障害者就労支援事業者や関連団体、障害者団体であり、対象機関とその概要及び対応者は下記のとおりである。

<オランダ>

1. 社会雇用省 (S Z W) (1月16日・ハーグ市)

◇概要：中央政府において労働者の移住や自由な移動、福利厚生や所得の再分配、労働と介護の組み合わせ、労働条件の政策と検査を含む労働市場政策を担当。また、障害者就労支援に関連する社会雇用法、参加法を所管。近年では働きづらさを抱えた者の一般労働市場への参加の促進を推進。

◇担当者：C.W. Olde Olthof、Dick Beekhuizen

2. UWV (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen) (1月15日・アムステルダム市)

◇概要：S Z W所管の自治行政体 (Z B O：省庁に従属せず財政的に独立し、サービス等を省庁に収める機関) であり、保護就労対象者の判定、地域単位での対象者の就労状況や事業者の雇用情勢などのデータベース化と情報提供、社会参加法のモニタリング等を担当している。

◇担当者：drs. M. H. W. (Michael) Rovers、Ab Stikkelorum、Asrid Nuij -Hendriks、Johan De JONG, LL.B

3. Cedris (1月15日・ユトレヒト市)

◇概要：保護雇用及び支援付き雇用を提供する社会雇用事業所の全国協会。約90のSW企業のほぼすべてが会員として参加している。

◇担当者：drs. A. J. C. Piterse

4. UW (1月15日・ユトレヒト市)

◇概要：ユトレヒト市立から経済的な自立を目指して株式会社に転換したSW企業。株式はユトレヒト市が100%保有している。

◇担当者：drs. W. H. W. (wil) Peters、Michael Koot、Gertjan Stoker、Michelle Jongebloet

5. D Z B Leiden (1月16日・ライデン市)

◇概要：ライデン市が直営するSW企業。職員はすべて市の職員。

◇担当者：Michael Tirion、Pim Fretz、Catrien Vollenbertg、Daniëlle De Blieck、Willemijn Freke、Machiel Oppenheim

6. ieder(in) (1月15日・ユトレヒト市)

◇概要：オランダにおける身体障害、知的障害や医療的ハンディキャップなどの各種の障害者団体を統括するアンブレラ組織。

◇担当者：Illay Soffer、Martin Boerjan、Nienke van der Veen、Rolf Smid、Marion van Beek、Mascha Cornet、Conny Kooijman

<ドイツ>

1. ドイツ連邦労働社会省（BMA S）（1月17日・ベルリン市）

◇概要：社会国家や社会の根本的な問題や社会的市場経済の原則的な問題に関する政策を担当する。労働者及び高齢者や障害者の社会保障、福祉ならびに労働市場政策を管轄している。

◇担当者：C.W. Olde Olthof、Dick Beekhuizen

2. ドイツ連邦雇用エージェンシー（BA）（1月17日・ベルリン市）

◇概要：BMA S所管の公営企業。労働市場のカウンセリング、職業情報センターの職業指導、労働市場の監視、労働市場と職業研究に携わる。

◇担当者：Jens Nitschke

3. LWV Hessen（ヘッセン州地域福祉協会）（1月19日・ヴィースバーデン市）

◇概要：ヘッセン州より統合局の運営委託を受けている公的企業。

◇担当者：Yvonne Franz、Miriam Reffas

4. LHW（1月19日・マールブルク市）

◇概要：マールブルクに本部を有する全国的に著名な福祉事業団体であり障害者作業場（wfbm）を運営。

◇担当者：Roland Wagner、Martin Kretschmer

5. integra GmbH（1月18日・ベルリン市）

◇概要：パーティーサービス部門と清掃・清掃部門の2つの部門からなるインクルージョン企業。

◇担当者：VDK：Klaus Sprenger
integra：Karl Bubenheimer

6. MOSAIK（1月18日・ベルリン市）

◇概要：カフェやレストラン等の飲食サービス業、清掃業や壁塗り業に携わるインクルージョン企業。

◇担当者：MOSAIK：Beate Baumgartner
BAG If：Klaus Meyer zu Brickwedde

7. DIALOG MUSEUM（1月19日・フランクフルト市）

◇概要：視覚障害者をインストラクターとした「暗闇の中での対話」を中核事業としたインクルージョン企業。

◇担当者：Dialog Museum：Klara Kletzka
FAF：Manuela Kisker（インクルージョン企業全国連合体（BAG I F）のコンサルタント子会社所属のコンサルタントが特別講師として参加）

第2章 視察結果Ⅰ オランダ

1. 視察結果理解のための前提知識

オランダでは現在、1960年代後半に構築した福祉的就労制度の改革に取り組んでいる最中であり、視察においては、この改革が話題の中心となった。本節では、視察結果を理解するための背景知識について簡潔に取りまとめる。

【保護就労制度改革の背景】

① オランダにおける保護就労制度の構築と経過

オランダでは一般雇用と福祉的就労の両者を整備して、あらゆる障害者に職を保障していくことを目的、1969年に社会雇用法（WSW）を制定した。この法律は、i. 障害者の就業能力の維持、ii. 正規の職への移行の実現、iii. ケアと労働市場との境界の橋渡しを目的とし、物理的、精神的または心理的障害によって適切な条件の下でのみ仕事に従事できる者を対象に、障害者の能力に応じて適切な職場に配置することを定めており、オランダにおける福祉的就労の根拠法となっている。また、WSWの助けを借りても仕事にうまく就くことができない場合、障害者が労働市場に参加する代替手段はない。そのような場合には、日常生活を営む上でケアを必要とし、生活上の給付を必要とする人々は、社会支援法（WMO）の対象となる。

WSWは、その後1998年に改正され、障害者の雇用を、福祉的就労から一般の労働市場に（再）統合することを重視する内容となった。その背景には障害保険給付など増大した社会保障給付の受給者数を抑制するねらいがあり、具体策としては、同法の対象となる障害者の基準の引き締めや、基礎自治体の保護就労に関する権限と責任の強化などが行われている。

② SW企業の設立

SW企業は、WSWの制定に伴いオランダの各地に設立された保護雇用及び支援付き雇用を提供する就労支援事業体である。その構造は多様で、当初は、大半が自治体によって運営されていたが、1990年代後半に入ると自治体の運営では経済活動が難しい面もあるため、半数程度が独立行政法人やNPOに変更している。多くは公的組織であるが、一部に非公開（株式譲渡が制限された）の社会的企業も含まれる。また、約90社のSW企業を束ねる全国協会としてCedrisがあり、業界の代表として国などへのロビー活動を展開している。

③ 就労支援に関連するその他の法律

オランダにおいては、WSWのほかWWB及びWajongの2つの就労支援に関する法律がある。

・WWB（仕事と社会支援法）

仕事と社会支援法は、自らの力で就労することができない人々を対象に、生活費を給付する法律であり、受給者は仕事を探す義務を負う。

・Wajong（若年障害者のための就労支援法）

幼い頃から病気やハンディキャップがあるため仕事をすることができない18歳以上の者に適用される。当初、申請者は収入を補いつつ求職活動を行うことができたが、2010年以降は給付の対象が求職者や就業しても生活費が不足する者に変更された。

2. 就労支援制度改革の概要

本節では、現在オランダで進められている制度改革について、主に行政機関によるプレゼンテーションやヒアリングなどに基づいて概要の整理を行う。なお、本節は視察結果のうち社会問題雇用省（SZW）、UWV、Cedris の3機関からの聞き取り調査に基づく。

(1) 参加法の制定までの経過

① 課題解決に向けた協議の開始（ポルダーモデル）

オランダでは保護就労の高コスト構造が従来より問題視されてきたが、2008 年のリーマンショックに伴う景気の低迷をきっかけに、WSWの大きな負担に対しての関心が高まり、改善策が検討がはじまる。加えて、障害者の就労に関する法体系が複雑化してきたため、その簡素化も併せて求められることとなった。

このような課題の解決に向けて、国はソーシャルパートナーである労・使との話し合いに着手した。オランダでは社会政策を決定していく際に、国・労・使がそれぞれの利害を出し合い3者の合意が得られるまで議論を続けるポルダーモデルを採用している。議論の過程において障害者の保護から社会への積極的な参加の支援への政策転換が目され、障害者の社会参加が強調された。また、障害者就労関係団体や当事者団体も旧法により障害者の賃金が高くなりすぎという点、本来働ける障害者が保護就労に在籍しているという点では共通の認識を持っている。

② 障害者のための追加雇用創出の合意と雇用割当

国・労・使による長年の議論の結果、2013 年に障害を持つ人々のための追加雇用を創出についての合意に至る。合意は、Wet Banenafspraak (Law Job Appointment) として取りまとめられ、ソーシャルパートナーが協力し合い、障害者のための追加雇用として国全体で2026年までに市場部門10万人、公共部門2万5千人の合計12万5千人の雇用を実現することとしている。

また、具体的な仕事のカウント方法や進捗状況のモニタリング、目標が達成できない場合の罰則規定、Quotumwet（雇用割当法）の発動条件なども取りまとめている。

③ 参加法の発効

2015年1月1日に、参加法 (Participatiewet) が発効した。参加法によりWSW、WWB（仕事と社会支援法）、Wajong（若年障害者のための就労支援法）の3つの障害者就労に関連する法律の統合し、参加法への一本化を図っている。ただし、2015年の参加法施行前にWSWを適用された者の処遇は今後も変わらないものとしている（オランダでは旧法の制度を残存させ新法とオーバーラップさせる方式が一般的である）。

なお、2017年には、2016年までに十分な雇用が実現したかどうかが評価され、市場部門または公共部門が十分な雇用を実現していない場合、内閣は、ソーシャルパートナーおよびVNG（オランダ自治体協会）と協議して、2017年に当該部門の雇用割当を活性化することを決定することができる。評価の結果は、雇用の創出が民間で進みつつあるが、行政は進んでいないとされている。また、今後達成できなかった場合には、未達成人数一人につき5,000ユーロの罰金が科されるものとされている。

(2) 就労支援対象者の変化

参加法の発効により就労支援を受ける障害者は、次の3様に分類されることとなった。

① 旧保護就労対象者

2014年12月31日までにWSWを適用された者は、保護就労の職場から引退するまでその処遇は保障され、これまでと変わらない就労生活を送ることができる。

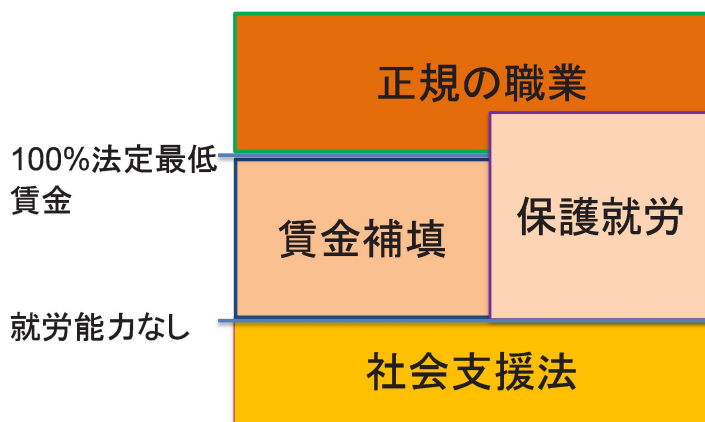
② 新しい保護就労対象者

2015年1月1日以降、保護就労の適用を受けようと思う者は、基礎自治体やSW企業を通じて（2017年の法改正以降は個人自らが）UWVに保護雇用の対象となりうるかの審査を請求することができる。UWVは、申請者を対象に働けるか否かを医学的に判断する審査を行い、条件に合致した者に対して保護雇用者としての認定を行う。この審査を経てWSW対象者であると認定されたものは、基礎自治体やSW企業等において就労のための労働能力や職業の向き不向き等についてのコンサルティングを受け、適切な職の斡旋を受ける。なお、基礎自治体は、新たなWSW対象者に対して就労の場を提供することが義務づけられている。

③ 賃金補填対象者

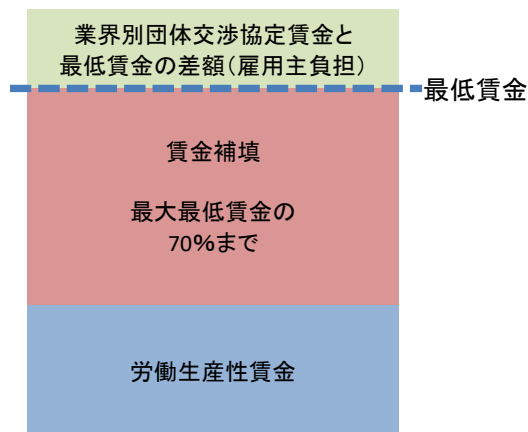
WSWの対象とならなかった障害者やその他の理由で一般労働市場から離れていた者（働きづらさを抱えている者）に対しては、事業者がそれらの働きづらさを抱えた者を雇用した場合、最低賃金とその障害者の職業能力との差額を市町村からの補助金として受け取ることができる。また必要に応じてジョブコーチなどの支援を受けることができる。

図 2-1-1 参加法下での支援対象者の位置づけ



<賃金補填の仕組み>

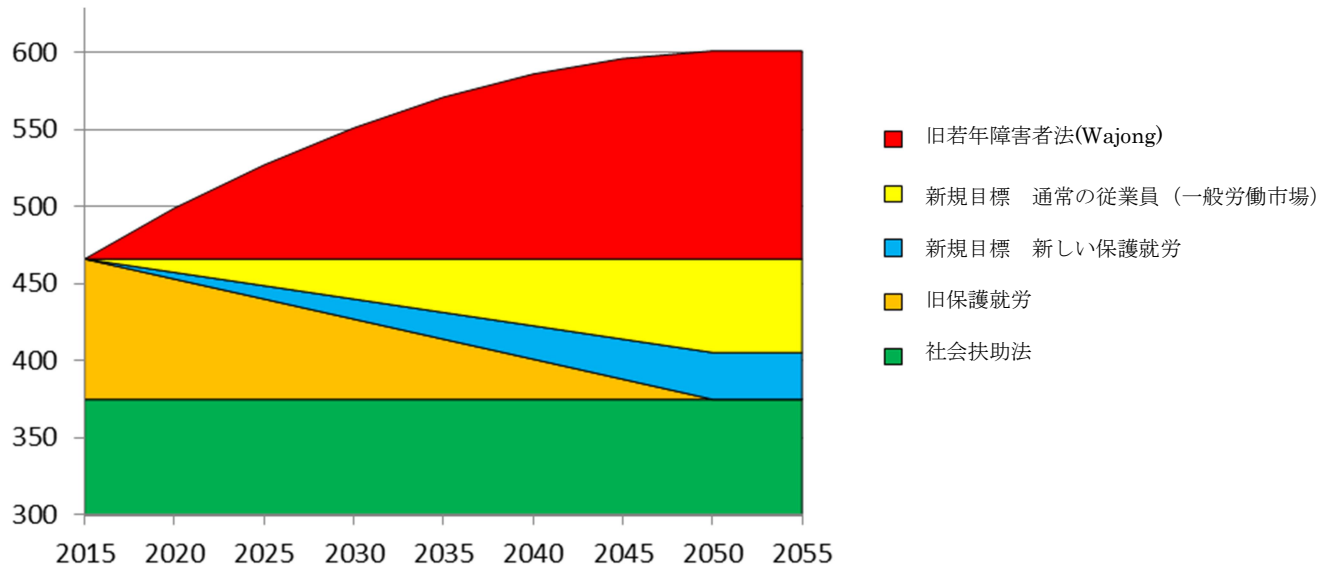
就労者の職能が最低賃金に達しない場合に、不足分（最低賃金の最大70%まで）を補填する。なお、オランダでは全業種共通の最低賃金のほか業界団体ごとの最低賃金が定められているが、賃金補填の対象は法定最低賃金であり、業界団体ごとの最低賃金と法定最低賃金の差額は雇用主負担となっている。



(3) 保護就労者の変化

政府は、就労形態別の障害数の将来的な推移を図 2-1-2 のように推測している。旧保護雇用は 2015 年以降受け入れを停止し、2015 年に 10 万人は一般就労または退職により減少し、現在 2050 年までには 0 人となることを見込まれる。一方、新しい保護就労者は、2015 年の 1,500 人から 2048 年には 3 万人にまで増加し、以降は 3 万人で推移していくものとされている。

図 2-1-2 就労支援対象者の将来的な見通し



出典：Cedris プレゼンテーション資料より

(4) 雇用促進のための支援策

賃金補填に加え、事業者が障害者をはじめとした働きづらさを抱えた者の雇用の促進策として、次のような取り組みも行われている。

i. No-risk policy

企業が負担する健康保険のコストを国が負担する。従業員が病気に罹った場合には企業負担となっている当該従業員の疾病手当を政府が負担する制度。

ii. LIV (lage-inkomensvoordeel)

障害者を含む低所得従業員を雇用している事業者に対して年額にして最大 2,000 ユーロを税金より控除する制度。

iii. トライアル雇用

障害者が 2～3 か月の間、試用者として働くことができる制度。

iv. Job コーチ支援

基礎自治体の負担で企業が障害者雇用のために Job コーチを雇い入れることができる。

v. 交通費補助 (Mobility bouns)

56 歳以上の高齢者または障害者を雇用した場合、最長で 3 年間の交通費補助を行う。ただし、他の障害者補助を受けている場合には適用されないケースもある。

そのほか、雇用主は、必要に応じて職場環境整備補助などの制度も適用することができる。

(5) 行政関係機関の役割分担

参加法の発効により、行政機関の障害者就労支援における役割にも変化が生じている。基礎自治体では権限移譲が進み、基礎自治体を大きな役割を担うこととなった。そのような基礎自治体に対して、参加法はUWVと基礎自治体をつなぐ役割を果たし、UWVが長年培ってきたノウハウや現状データの提供などにより、基礎自治体の取り組みを支援している。

① 基礎自治体（市町村）

参加法により基礎自治体の障害者就労に関する権限移譲と責任の明確化が図られた。就労支援事業に関する補助金は、国から基礎自治体へ、基礎自治体からSW企業へ流れる。補助金に関しては、国による会計監査があるものの、その使途は自治体の裁量で自由に決めることができる。また、基礎自治体ごとに予算は一律ではなく、各自治体の状況に応じて配分される。

- ・保護就労者に対して就業の場を提供する
- ・働きづらさを抱えた者の一般労働市場への統合を促進において実施の責任を負う

② UWV

UWVは、参加法において、次のような役割を担いながら、基礎自治体の取り組みを支援している。

- ・保護雇用者の医学的な審査
- ・各ブロックでの雇用状況をモニタリングと下院への報告
- ・保護就労者の登録
- ・保護就労者等の個人データの管理
- ・市町村への情報提供

3. 就労支援の実態

(1) UW（ユトレヒト市）

① 概要

UWは、1968年にユトレヒト市が設立したSW企業である。その後、経済的な自立を目指して株式会社に転換している。なお、株式はユトレヒト市が100%保有している。

UWの運営スタッフやスーパーバイザー（コーチングして能力開発する人たちと、生産に関する指示を行うエキスパートの2種類のスーパーバイザーがいる）など、100人体制で、280社の顧客を対象に就労支援事業を運営している。UWでは、UWVから保護就労の認定を受けた者に対して、障職業能力判定を実施し、本人の希望の聴取やスーパーバイザー等との話し合いなどにより、就労する仕事を決めていく形をとっている。



2017年2月に事業所がリニューアル



明るい雰囲気 of 社員レストラン

② 保護就労等の概要

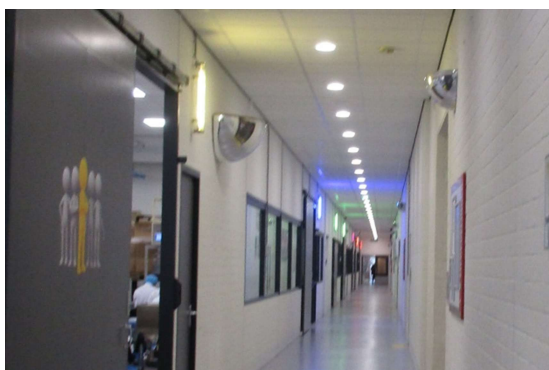
ユトレヒト市の40万人の市民のうち、13万人が福祉対象者であり、1,800人の障害者がいる。UWでは、施設内において保護就労者360人が就労している。また、UWの管理の下で行われる施設外での就労として公園等のグリーン・インフラに190人、清掃などの施設サービスに100人が従事し、さらに施設外の会社への派遣勤務450人の総計1,100名が就労している。このうち、他の会社で勤務する障害者450人の障害別の内訳は、50%が精神的障害、20%は身体障害、30%が知的障害である。全体の80%は小規模の企業（10人以下）で働いている。障害者の最低賃金は2万4千ユーロだが、長く働いている人は3万ユーロ以上を得ている。UWへの入所待ちは現在200人であり、市は毎年70人程度が卒業できる環境づくりをUWに要請している。昨年は保護就労者60人が卒業し、毎年大体5%ずつくらい減少しているが、昨年の旧法の適用者の入所者は1名に留まる。

③ SW企業の運営について

制度改革により運営状況は厳しさを増している。その対策として障害者に職業訓練を施し、労働の質を上げることにより、施設外部での受入れ先を増やす努力を重ねている。また、企業の多くは障害者雇用に関する経験が少ないため、自らの50年におよぶ障害者雇用に関する経験を活かして、企業向けの訓練など新規事業の創出にも取り組んでいる。また、株主である基礎自治体の財源も厳しい状況にある。例えば国が障害者の給料からも35%が所得税を徴収しているが、その所得税の幾分かでも基礎自治体やSW企業に配分されればと思うほど、障害者就労支援の財政状況は厳しい。

<作業場>

作業場内では、障害の軽重や就労可能な作業環境等の違いをライトやマークで色分けしている。



写真提供：UW



写真提供：UW

<メタル部門：自転車留め>

メタル部門では自転車留めの製作などを行っている。UWは、オランダ国内ならばどこでも通用する溶接などの資格の習得教育に力を入れており、多くの溶接工を輩出してきた。



<就職面接支援>

事業所の一部を借りてNPOが障害者の就労支援活動を展開している。具体的には、面接に適した服装一式をコーディネートして貸し出し、合格時にはその服を障害者にプレゼントしている。



写真提供：UW

(2) D Z B Leiden (ライデン市)

① 概要

D Z B Leiden は、ライデン市が運営する社会雇用事業所であり、職員 145 名はすべて公務員である。D Z Bでは、チョコレート製造業を中核に、公園管理、道路管理、ケータリング、ホテルの掃除、レストランやバーでのサービス、名刺入れやパスケースの製造などの業務を行っている。

② 保護就労の実態

保護就労は 1,100 人で、チョコレート製造業などに従事している。参加法施行以来、保護就労に新たに入った者は 10 人である。また、ジョブコーチによる支援を受けて働いていたが、保護就労に戻ってきた者も 2～3 人程度みられた。

ジョブコーチングを受けて施設外で働いている障害者は 370 名であり、これらの障害者を支援するジョブコーチは、市の職員であったり外部のプロであったりするが、すべて自治体の予算から出ている。

③ SW企業の運営について

経済的自立を目指して株式会社化したSW企業のなかにはイノベーションを推進して、より優れたサービスを市に提案し民間と競争している企業もみられる。民間との競争に負けて倒産したSW企業もあるが、このような姿勢は、市の職員だがサービスを創り出さなければならぬD Z Bの職員にとっても大変刺激になっている。



＜ショコラトリー＞

ショコラトリー ヴァンD Z Bでは、欧州各国のチョコレートメーカーよりアウトソーシングを受けて、各企業の指定どおりのレシピや形状で様々なチョコレートを生産している。高品質と納期厳守を保証するとともに、チョコレート製品の梱包なども手掛けているほか、有機農法を実践するなど持続可能性の高い農園で生産したカカオを利用したチョコレート（U T Z 認証）にも対応している。

現状においてショコラトリーへの商品生産の引き合いは多い。しかしながら、工場の管理費用と障害者数のバランスが悪いため、事業の受注拡大が難しく経営が苦しい。今後、移民等の働きづらさを抱えた人々が障害者と共に工場のラインで働けば、十分な採算は見込めるとしている。



資料：DZB Leiden ホームページより



チューリップの形をした主力商品は、オランダの空の玄関であるスキポール空港でもお土産として販売されている

4. 障害者団体の意向

(1) ieder (in)

① 概要

ieder (in)は、身体障害や知的障害をはじめ医療的ハンディキャップを抱えた社会的弱者などの 250 団体を代表するアンブレラ組織（多様で異質な多数の組織を統合する組織）である。団体名の ieder (in)は、「みんなの組織」という意味である。主に各政党、各省、その外郭団体に対してのロビー活動を展開してきたが、参加法施行後は、州や基礎自治体に対してもロビーも行っている。オランダでは約 200 万人が自立した生活を送ることが困難であり、彼らが学習、仕事、旅行、レクリエーションについて他の市民と同じように参加できる社会を目指して支援していくのがこの団体の役割である。

② 参加法について

ieder(in)は、参加法の策定過程で障害者当事者が関与しなかったことから、当事者団体は政府が一方的につくった法律と考えているとの見解から基本的には参加法には反対の立場に立つ。また、参加法に基づく諸施策に対しては、

- ・複雑な仕組みを簡素化したと言うが、障害者就労を逆に難しくしている。
- ・一般労働市場で障害者の雇用は増えておらず、健常者との差も縮まっていない。
- ・職をつくっても持続性や条件に問題があり、障害者がきちんと働ける環境にはない。

などの厳しい評価を下している。さらに、2026 年までに 12 万 5 千人の雇用確保という目標の達成は難しいとみており、特に政府が言い訳ばかりで雇用を進めていないと批判を強めている。

また、雇用者側が障害者を雇うより罰金を払えばいいと考えることにも危惧している。実際に業界は、罰金を払わずに済むよう交渉をしている。さらに、参加法ができる前に、障害者の置かれた位置を強化するような法律を制定すべきであったとし、現状のままではSW企業がなくなってしまうのではないかと懸念している。

加えて、事業所には待機者名簿があり、多くの障害者が入所を待っているが、入れないという矛盾や入所者の 3 分の 2 の人は教育や訓練を受ければ一般労働市場に行けるが、3 分の 1 は保護就労が必要だなどの課題も指摘している。



自身も知的障害のある Conny 氏は、障害を乗り越え政策アシスタントスタッフとして ieder (in) の活動を支えている。

第3章 視察結果Ⅱ ドイツ

1. 視察結果理解のための前提知識

ドイツでは、雇用割当制度と障害者作業所での福祉的就労を中心に障害者の就労支援が進められてきた。しかし、国連障害者権利条約への批准や、福祉的就労の中心的なしくみである障害者作業所に対する国連からの勧告をきっかけに、保護就労からインクルージョン企業や一般企業への就労移行等を進めるとともに、障害者作業所における障害者の選択肢を広げるなどの改善を進め、これまでの制度を段階的に変革する取り組みを進めている。

【保護就労制度改革の背景】

① 障害者のためのワークショップ（wfbm・障害者作業所）

障害者のためのワークショップ（Wfbm）は、社会法典第9編（SGB IX）に定義されている障害者が労働生活に参加するための施設である。障害を持つ人々を勤労生活に統合する機会の提供、能力の獲得、成長、回復、自分の人格の育成などを目指している。

② 国連勧告

2015年に国連は、ドイツの取り組みが国連憲章に十分ではないとの批判を行っている。特に、労働及び雇用に関しては、i. 労働市場における分離、ii. 障害者の一般労働市場への参入を妨げる財政的阻害要因の存在、iii. Wfbmが一般労働市場への移行のための準備や促進に失敗していることの3点の懸念を表明し、障害者が参入可能な職場での雇用機会の創出を求めるとともに、一般労働市場における即時施行可能な出口戦略とタイムラインの設定、公的及び私的な雇用への動機づけを通じてのwfbmの段階的な廃止を勧告している。

③ インクルージョン企業（旧統合企業）

インクルージョン企業（旧統合企業）は、社会法典第9編に定義されている一般市場において経済的な目的を追求すると同時に、障害者の雇用（25-50%）を採用する事業体である。

④ 割当雇用制

20人以上を雇う企業に対し法定雇用率を設定している。法定雇用率は民間5%、省庁6%である。また、雇用率を満たさない企業は「雇用調整金」を統合局に納付する。民間の場合、法定雇用率未達成割合に応じて納付額が変化し、2%以下では1人あたり月額約320ユーロ、3%以下250ユーロ、5%以下125ユーロの納付金を支払う。雇用調整金の総額は毎年約5億ユーロであり、これを原資とした基金が設立され、障害者の雇用促進のための統合施策（例えば障害者に見合った形にオフィスを修繕の就労環境整備など）に使われている。

2. 就労支援制度改革の概要

本節では、現在ドイツで進められている障害者就労支援制度改革について、行政各機関のプレゼンテーションやヒアリング結果などに基づき概要を整理する。

(1) 現状

ドイツ国民の9.4%にあたる750万人が重度障害者である。このうち生産年齢人口は270万人であり、そのうち保護作業所で働いている者は30万9,000人、インクルージョン企業で働いているのは1万2,000人である。また、重度障害者で失業中・求職活動している者は約16万人である。

(2) 就労支援の方向性

連邦労働社会省(BMAS)では、障害者就労を進めていく上で、2つの政策に力を入れている。

i. インクルージョンの推進

- ・企業にとって1人目の障害者を採用することが障害者雇用の上で大きなハードルとなっていることから、はじめの一步を後押しするプログラムを推進している
- ・企業が障害者雇用率を達成したら政府が報奨金を出すなどの企業の障害者採用に対するモチベーションをあげるような施策に取り組んでいる

ii. 保護就労作業所から一般市場への移行

- ・障害者のセーフティーネットとして保護就労作業所に戻る権利を認める
- ・雇用者に対しての補助金や就労コンサルタント支援などを進め、雇用者の負担を軽減する

(3) 連邦社会参加法の制定

2016年、ドイツは社会的な統合の推進に向けて、国連の障害者権利条約を指針として連邦社会参加法を制定した。2017年から2023年まで段階的に発効し、障害者給付などのこれまでの法律の改正も順次変更していく。労働や教育を通じての社会参加などの部門に別れているが、具体的な数値目標は設けていない。教育部門では、これまで障害者の職業訓練はwfbm内にしかなかったが、連邦社会参加法により、2018年からは「その他の職業訓練提供事業所」においても訓練を受けることが可能となった。この訓練は、これまでのwfbmでの訓練とも健常者のデュアルシステムとも異なるものとなる。具体的な取り組みはこれからだが、事業者の申請を認可する形式で進めていく。労働部門では、2018年より「仕事のための予算」として賃金補助や職場環境整備等を実施していく。

(4) 国連勧告への対応

2015年のドイツに対する国連の勧告に対して、ドイツ政府は、重度障害者を対象とするwfbmは引き続き必要と考えているが、それほど重度でない障害者は一般就労へ移行を促進するものとしている。連邦参加法では、重度障害者の自己決定や雇用における自由を確保に向けて取り組むとともに、より多くの予算を配置している。また、これまでのwfbmに一度入ると一生居続ける傾向にあったが、そのような傾向を改善すべく、wfbmだけではなくデイケアやインクルージョン企業などの様々な選択肢ができるように変革を進めている。

<参考>

BMASは「連邦社会参加法の取り組みと目標」として以下の7項目を掲げている。

① 早期介入

政府機関は早急に行動しなければならず、新たなモデル事業は障害を予防すべきである。

⇒ 目標：慢性疾患が発生せず、稼働能力を維持できるように！

② 手続き

将来的に、リハビリ等を申請する者は、多様な提供者から十分なサービスを受けことができるであろう。

⇒ 目標：個人的な支援が焦点であり、誰が責任を負うかではない

③ コンサルティング

自立支援カウンセリングセンター

⇒ 目標：障害を持つ人々がもっと自分自身を判断できるように！

④ サービス統合

たとえば、仕事の予算は仕事への新しい移行を生み出し、修士プログラムのような新しい援助サービスは可能になる

⇒ 目標：教育、仕事、社会参加がより良くなるように！

⑤ 重度障害の表明

重度障害者の企業や労働協議会における権利と要求の増加

⇒ 目標：障害を持つ人々がもっと言うことができるように！

⑥ システム変更

統合援助は社会扶助から引き出され、収入と資産は大幅に改善される。

⇒ 目標：自分の収入の多くが残っており、パートナーはもはや支払う必要はありません！

⑦ 品質管理

優れた効率性と品質チェック、認可制により、より優れたパフォーマンス管理が可能

⇒ 目標：サービスが提供され、良質なものが保証されるように！



出典：BMA S ホームページより

3. 保護就労の実態

ドイツにおける wfbm（障害者作業場）は、国連からの勧告を受けて、現在そのあり方が議論され、改革が進められている。現状での課題認識、今後の改革の方向性について全国の wfbm を統括する BAG wfbm を対象にヒアリング調査を行った。なお、本調査の日程では調整ができなかったため、2017 年 12 月に実施した予備調査時にヒアリング調査を行った。

<BAG wfbm ヒアリング調査の結果（回答者：BAG wfbm Katharina Bast）>

i. 国連勧告について

◇政府は、障害者作業所もインクルージョン労働のひとつと議会に回答している。

◇BAG wfbm の姿勢

- ・国連勧告は障害者作業所にとって大きな打撃となった
- ・反応を示さなかった（理由：議論しても、それは自らの正当化作業になる）
- ・勧告を受けたことは、障害者作業所を自ら考え直す良い契機となった
- ・BAG wfbm としては障害者作業を廃止することは考えられない

⇒イギリスでは保護雇用の廃止により、その 50%の障害者が失業もしくは自宅に引きこもっており、ドイツでは多くの利用者が何もできなくなることが懸念される。

◇障害者作業所をめぐる議論・批判について

- ・障害者作業所の必要性の有無を、作業場をよく理解していない人が批判的にとらえている。
- ・障害者を一括りにしてとらえていることが問題だ。障害者の多様性を考慮すべきだ。

ii. 今後の課題・動き

◇障害者は守るべき者、支援すべき者であり、選択肢を与えていくことが重要。今後は、作業場の中での選択肢をできるだけ増やしていきたい。

◇障害者作業所も新しい法律への適合に向けて、変化し発展していくことが必要だ。

◇新しい事業者は、利用者のニーズ（労働のみ、職業教育のみ）が選択できるようにするべきだ。

◇作業場の運営組織の多くは、インクルージョン企業の設立に着手し始めている。

◇社会全体が wfbm に対してオープンになるとともに、wfbm も障害者が外に出ていくことに対してオープンになるべきだ。



(1) LHW（マールブルク市）

① 概要

LHWは、マールブルグに本部を有する全国的に著名な福祉事業団体である。60年前に設立され、以来複数の障害者作業所を運営しているほか、障害者のための住宅供給やグループホームなど生活全般の支援を行っている。

② 障害者就労の実態

wfbmであるラーン作業場では、木材加工や内職などが行われ、370人の身体障害者が働いている。その他、別の作業所には、知的障害230人、精神障害他250人が所属している。また、障害者を支える支援員はラーン110人、知的60人、精神40人、住居520人、ボランティア30人の体制である。

Wfbmでは、ヘッセン州独自のインクルージョン施策に基づいた作業所以外で訓練を行うプログラムも実施している。

このプログラムでは、企業・工場・手工業・幼稚園などで実習研修したのち、実習先と4～6週間の契約を結び、一般の労働契約との違い、作業所に戻る権利がある。

また、障害者のための住宅供給やグループホームなど生活全般の支援も行っており、一般住宅と同程度の住環境を提供している。



＜作業所＞

視察したラーン作業では木材加工のほか、シール貼りなどの内職作業が行われていた。このほか、他の作業所では、金属加工、アッセンブリ、自然食品や化粧品の製造なども行っている。



＜マールブルク市内でのスーパーマーケットやビストロ＞

地域のスーパーマーケットが減少したことを受けて、地域貢献として小さなスーパー「レーベルヒルズ」を設立し、経営している。このほかビストロなども経営しており対面サービス業にも積極的に取り組んでいる。



資料：LHWホームページより



資料：LHWホームページより



ラーン作業でのヒアリング参加者と共に

4. インクルージョン企業の実態

(1) インクルージョン企業の概要（FAFコンサルタントの講義より）

① 設立の背景と経緯

統合企業（現インクルージョン企業）という言葉は 1980 年ごろから使われ始めた。当時イタリアで精神病患者の規制法が改正され、こういう人たちにも働く場が提供されるようになり、この情報がドイツの病院関係者や学生の間で広まり、精神病患者への社会的な救済措置が関心を集めるようになったことから、統合企業が誕生していった。統合企業も、もともとは互助・自助組織として発生し、家族に障害者を抱えている人々のグループ等がつくっていたが、2000 年の法改正により州政府が事業所の認可を行うようになり急速に増えた。

現在、ドイツ全体でインクルージョン企業は 850 社あり、雇用者数は約 2 万 4000 人であり、うち 1 万 4000 人が健常者で 1 万人が障害者である。障害種別の構成は、知的障害者 22%、精神障害者 29%、身体などのその他の障害者 49%となっている。

インクルージョン企業は、障害者に職場を提供する会社であるが、他の一般企業と同等の競争力を求められている。また、一般の従業員と同じように労働契約を結び、賃金も労働組合の取り決めに基づき一般と同等の給与で支払われる。

その一方でインクルージョン企業は、従業員数の 30%以上の障害者を雇用しなければならない。また、以前は障害者雇用の割合が最大 50%までという制限があったが、その制限がなくなったため、多くはインクルージョン企業では 50%以上の障害者を雇用している。

業種は、飲食業（レストラン、飲食店、カフェ、ケータリング）が全体の 10.8%であり、そのほかでは小売業 11.5%、野外でのサービス作業（緑色整備、パーティー製品レンタル、農業、自然保護）12.5%、清掃等の施設管理 9.5%となっている。

ドイツの一般企業 2,000 社が法定雇用率を守って障害者を雇えば、障害者の失業者はいなくなるのだが、実際には雇えていないため、インクルージョン企業がその穴埋めをしている形だ。

② インクルージョン企業の強み

インクルージョン企業の強みとしては、以下の点があげられる。

- ・経済的に「強い起業家」／株主持分、株式、担保
- ・マネジメントの経験、管理と管理
- ・業界および市場の知識、プロフェッショナルな管理
- ・受注／市場収益の具体的な開始可能性
- ・概念的、ビジネス的準備市場分析、計画計算
- ・重度障害者とのバランスのとれた人材の構造と経験
- ・良いビジネスアイデア

(2) 個別企業の概要

① integra GmbH

i. 概要

integra GmbH は、社会法典第9編に基づき認定されたインクルージョン企業である。1981 年以来、障害を持つ人々を一般労働市場に統合していく仕事に取り組んできた。事業は、パーティーサービス部門と清掃・清掃部門の2つの部門からなる。パーティーサービス部門はイベントの多い大都市ならではの産業で、パーティーに必要なものすべてを運搬、設置、撤収するサービスである。職員は合計60名で、障害を持つ30名を含み、障害者は健常者とともに仕事をしている。

なお、integra GmbH は、VDKグループの子会社である。VDKは、会員200万名を抱えるヨーロッパで最大の社会保障関連の団体である。第一次世界大戦直後に設立された遺族年金等を管轄する団体であったが、現在は、社会保障のセーフティネットから外れた社会的弱者向けの活動、ロビー活動等に携わっている。

ii. インクルージョン企業について

インクルージョン企業に求められているのは、第一に職場の提供であり、市場の中で一般企業と同等の競争力を持ちつつ、健常者と同等の労働契約を障害者と結ぶことである。そして第二に障害者を受け入れるという社会的な要求を数的に満たすことである（社員の30%など）。

iii. 障害者雇用の実態

健常者も障害者も、同じ職種なら同じ給与体系となっている。障害者が健常者の70%くらいの能力しかない場合には、健常者側にある種のボーナス、追加手当を出しており、労働者のモチベーションを損なわない仕組みにしている。しかし、清掃業の賃金は、労働組合側との包括協定なので一律同じ賃金となっている。そのため、パーティー業では追加手当が出せるが、清掃業では出せないのも、モチベーションの維持が課題となっている。また、清掃分野はスタート時の資金が要らないことからインクルージョン企業にとって人気の業種となっているが、飽和状態になり新たなインクルージョン企業は設立しにくい状況にある。

雇用調整基金から補助を受け、一般企業との競争力向上に活用しているが、例えば30%の能力であっても補助は25%分であり、5%をどう補填するかが課題となっている。



② MOSAIK

i. 概要

MOSAIK は、設立 20 年を迎える企業グループであり、183 名の従業員が働いている。従業員の 56% は重度障害者で事務職、カフェやレストランでの業務、清掃業や壁塗り業に携わる。多くは知的・精神的な障害者であり、身体障害者としては唯一聴覚障害者がいる。

ii. インクルージョン企業について

インクルージョン企業の運営が成立するためには、営業部門と教育訓練部門の両者がうまく機能することが必要だ。もしもインクルージョン企業を設立したいと思うならば、市場調査を行い、どのような業種や職種が適しているのか、その職場でどのような障害をもった者を雇い、その教育をどうするのか、また指導にはどのようなプロが必要なのかを明確にする必要がある。

iii. 就労支援の実態

MOSAIK では、インクルージョン企業のみでなく、wfbm も有する。wfbm から一般の労働市場への移行を支援していくのが役割のひとつ。wfbm に所属しながら、インクルージョン企業でも働く障害者も、何人もいる。彼らは健常者と見分けがつかず最後まで障害に気づかないクライアントもいる。このカフェでも、障害者が働いていることを示していないため、お客さんが障害者に気づかないことも多い。

約 25 年の中で、MOSAIK のインクルージョン企業から wfbm に戻った人は 3 人いる。皆、精神障害者だったが、年齢とともに症状が酷くなり、カフェで働くことが難しくなった。1 人は女性で、カフェで皿洗いをして週に 30 時間働いていたが、今は wfbm の食堂で週に 20 時間働いている。また、1 人は若い男性だったが精神疾患の症状が強くなったためカフェを止めたが、熟練工だったので、障害者作業所ではドリル機を組み立てる業務の監督を勤めている。



③ DIALOG MUSEUM

i. 概要

2006年に非営利な有限会社として設立。「暗闇の中での対話」が中核事業。この事業の目的は、体験を通じて人と違うことを受け入れる寛容さを身につけ、社会的な統合を促進すること、障害者等の雇用を創出することを目的に始められた。創業資本金の80%をLWV EHから調達している。その後も公的また民間スポンサー（LWV EH、盲目視覚障害者ヘッセ、連邦雇用エージェンシー、フランクフルト市）との連携により運営されている。職員30名（内視覚障害者14名）及び非正規雇用15名の合計45名の体制。運営では、自主事業（入場料・イベント料）のほか、寄付・スポンサー7%、補助金（国2%、州10%市11%）の収入があり、一方、支出では、75%が人件費であり、20%家賃、5%ランニングコスト（雇用20~25%補助）となっている。SROIの結果では、1ユーロの投資に対して3.5ユーロの社会的なリターンが見込まれる。



ii. 就労支援の実態（暗闇の中での対話）

「暗闇の中での対話」は、盲目のインストラクターに誘導されて光が一切入らない暗闇の中で様々な生活体験を行う事業である。2005年開設以来87万人が来訪し、稼働率は86%となっている。「暗闇の中での対話」を体験した90%の者が体験後に盲人とコンタクトし、58%が視覚障害者に対する意識の変化が持続しているという効果結果が得られている。来訪者としては子どもや学校が一番多く、週末には家族連れも増える。そのほかに企業の参加も全体の7%程度みられる。

<講義の冒頭「暗闇の中での対話」を体験した視察参加者へのKletzka氏の質問>

Kletzka：全く真っ暗だったと思うがどのような気持ちでしたか？

参加者：何も見えない世界を経験して、見えないから様々なことを感じる事ができた。

Kletzka：もっとも面白かった経験は何ですか？

参加者：バーでビールを飲んだこと。横断報道を音で渡ったこと。目が見えている時は通リゃんせをBGMのように感じていたが、目が見えないとすごく大事なものであることを



第4章 視察のまとめ

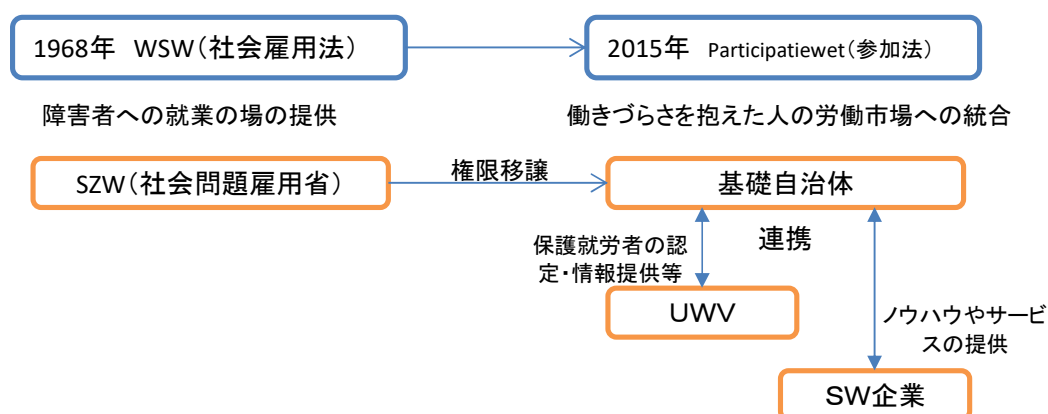
1. 各国の制度改革の方向性と主要な就労支援のしくみ

オランダとドイツそれぞれの就労支援における制度改革の方向性と中核となるしくみを取りまとめる次のとおりである。

(1) オランダ

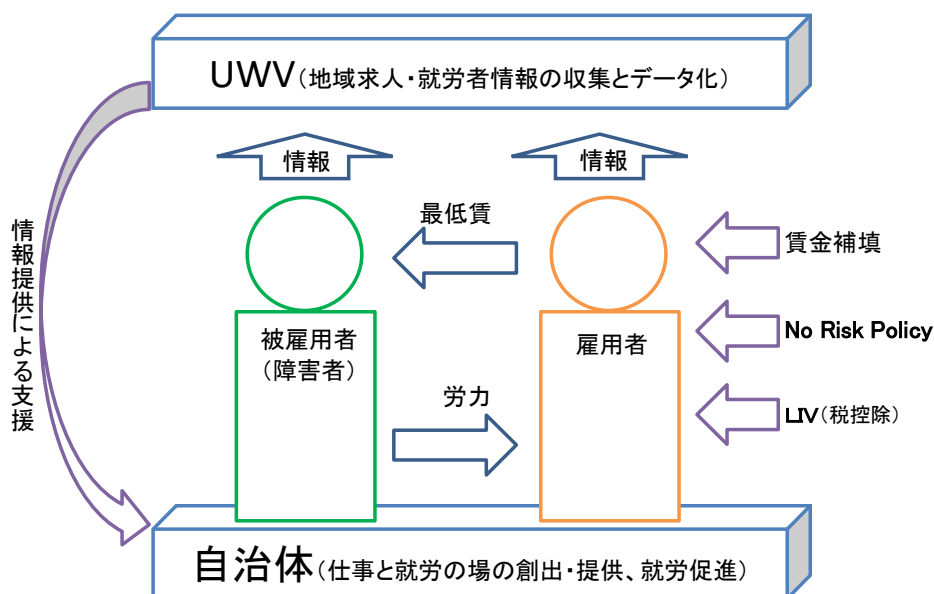
2015年制定の参加法により、就労支援に関する権限移譲により基礎自治体を中心にUWVやSW企業がノウハウや情報を提供して連携する新たな就労支援実施体制の構築をめざされている。

図4-1-1 オランダにおける就労支援制度改革の方向性



また、保護雇用では旧法（WSW）対象者を存続させつつ、新たな審査を厳しくして保護就労者の認定をこれまで以上に制限するとともに、認定された保護就労者に対しては基礎自治体から就労の場が提供される仕組みづくりを進めている。さらに、保護就労から一般就労への移行を促進しており、就労者の職能が最低賃金に達しない場合に、不足分（最低賃金の最大70%まで）を補填する仕組みのほか、従業員が病気に罹った場合には企業負担となっている当該従業員の疾病手当を政府が負担する制度（No risk policy）や低所得従業員への税金控除（LIV）などの諸制度により、事業者が障害者を雇用しやすい環境づくりが進められている。

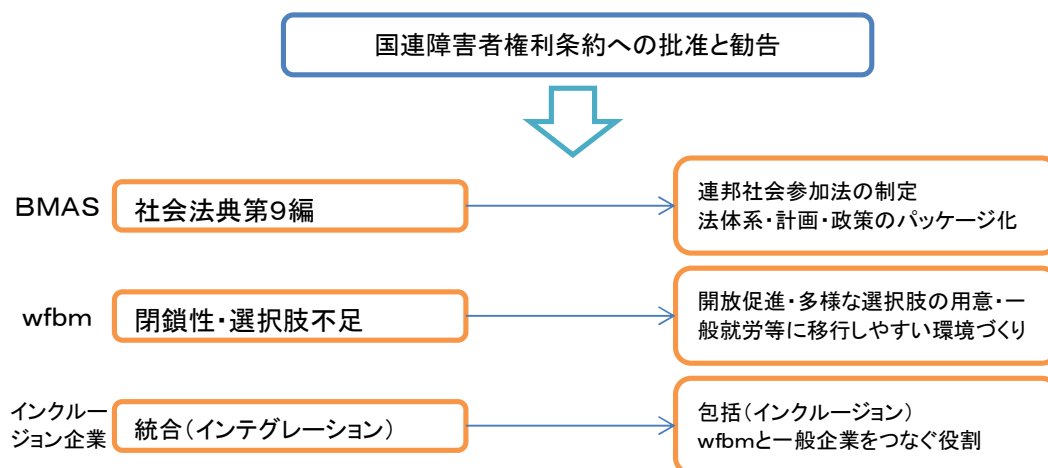
図4-1-2 オランダ障害者就労支援のしくみ



(2) ドイツ

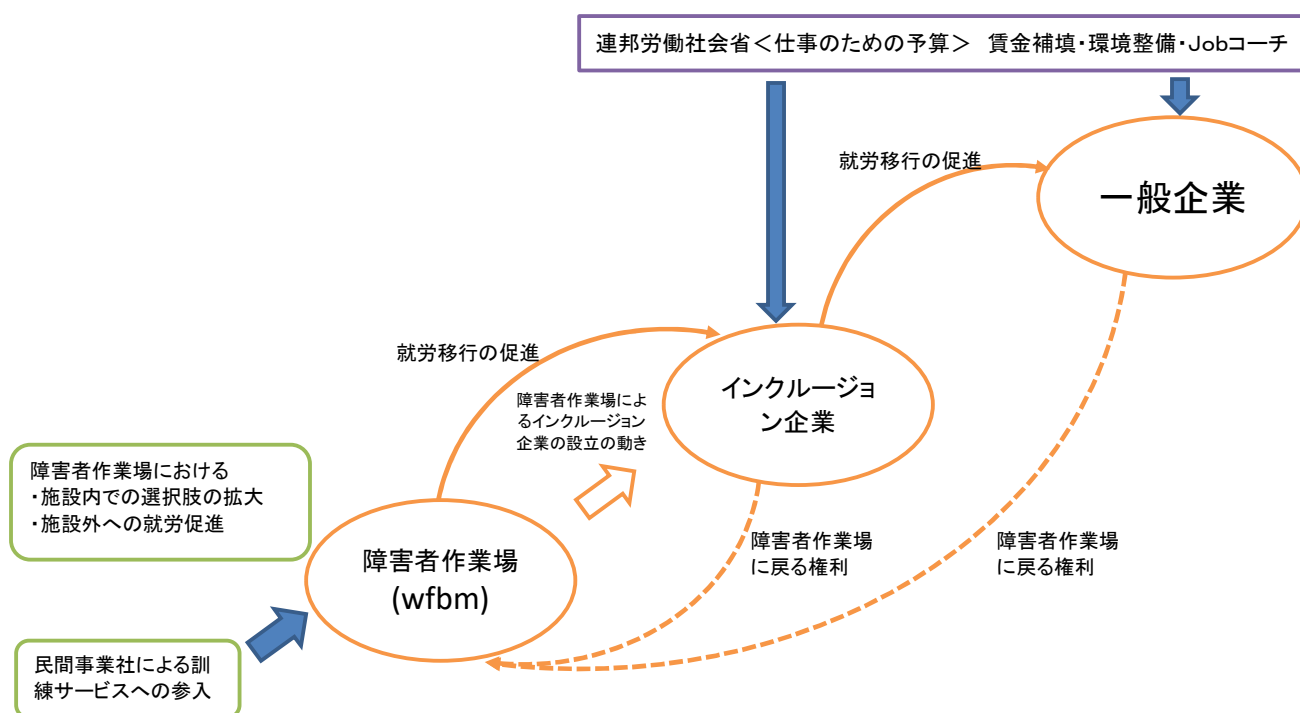
ドイツでは、国連障害者権利条約への批准や障害者作業所（wfbm）に対する国連勧告を契機に wfbm の見直しと課題の解決が取り組まれている。また、連邦政府も 2016 年に連邦社会参加法を制定するなどにより、インクルージョンをキーワードとした新しい施策体系を整えつつある。

図 4-1-3 ドイツにおける就労支援制度改革の方向性



このような動きのなかで wfbm から一般企業への移行をつなぐ役割をインクルージョン企業が担いつつある。また、wfbm からインクルージョン企業や一般企業に移行する際、wfbm にいつでも戻れる権利を保障することにより一般企業への就労移行に対する重度障害者の心理的抵抗を緩和するしくみが取り入れられている。さらに、連邦政府も「仕事のための予算」などの新たな施策で一般就労への移行を支援している。

図 4-1-4 ドイツ障害者就労支援のしくみ



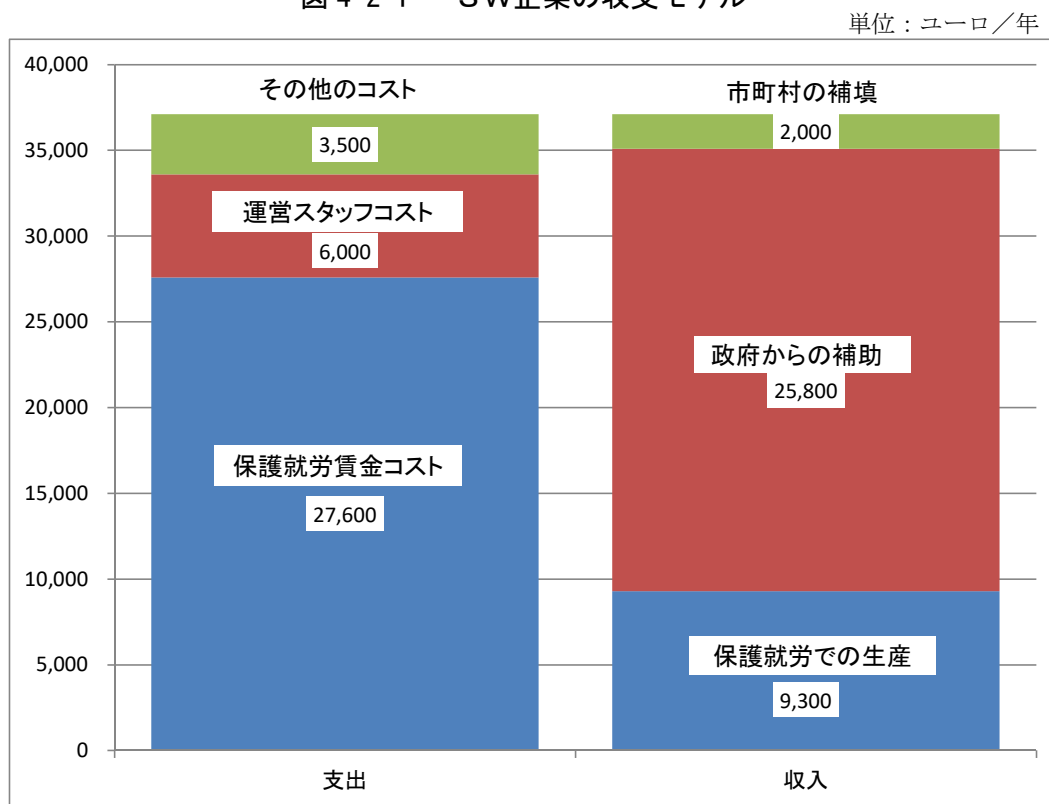
2. 視察からの教訓

オランダとドイツの取り組みにおいて、わが国の就労支援施策のあり方を見直す上での参考となるポイントをまとめると次のとおりである。

ポイント① 補助金は障害者の職能を補うため！

オランダでは、障害者を雇用した事業者に対し、就労する障害者の生産性が最低賃金を下回る場合、その不足分を補うために「賃金補填」を補助しているのであり、就労支援事業に対する運営補助の意味は小さい。また、事業者が受け取る補助は、障害者のための支援や指導に活用されている。そのため、事業者は就労支援事業の経営者として、障害者が就労する事業の採算を合わせていくことが求められている。

図 4-2-1 SW企業の収支モデル



【現場の声】

☆ オランダ (UW)

- ・障害者の給料からも35%が所得税として国に徴収され、自治体は財源もなく厳しい状況だ。取得税の幾分かでも自治体やSW企業に配分されれば、就労者支援に活用できる。

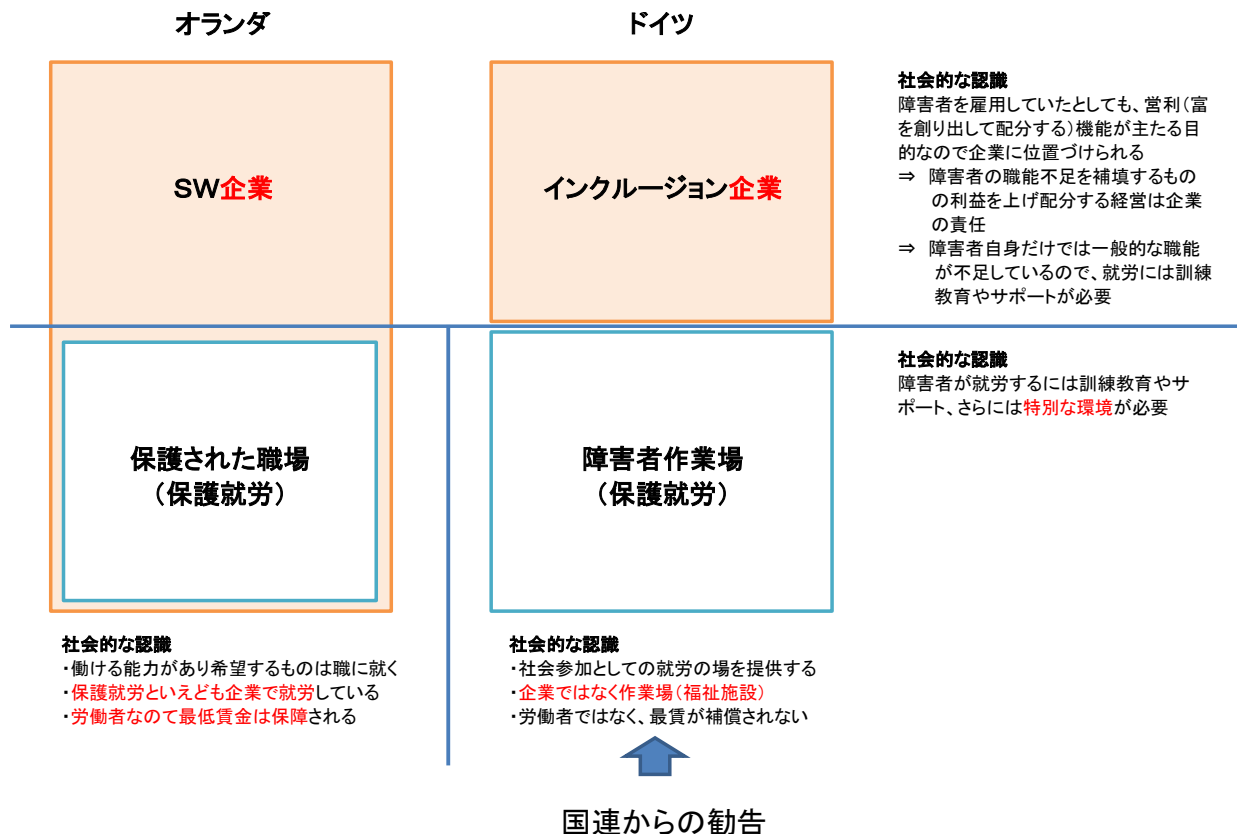
☆ オランダ (D Z B Leiden)

- ・当工場に対する企業からの発注は多いが、障害者だけでは従業員が少なく管理費が高くついている。障害者だけではなく難民や触法者等のより多くの人が仕事に参加すれば、黒字になると考えている。
- ・国から頂いたお金のほとんどは、障害者のコーチングや指導に使われている。

ポイント② 就労支援事業所は企業！

オランダ・ドイツにおいて就労支援事業所は企業であり、企業としての持てる資源（障害者をはじめとした人的資源を含む）を活用して市場において利益を上げ、その利益により企業と従業員の生活を守ることは当然ととらえられている。

図 4-2-2 オランダとドイツの就労支援の構造



【現場の声】

☆ ドイツ（integra）

インクルージョン企業に求められているのは、第一に職場の提供であり、市場の中で一般企業と同等の競争力を持ちつつ、健常者と同等の労働契約を障害者と結ぶことだ。そして第二に障害者を受け入れるという社会的な要求を数的に満たすことである（社員の 30%など）。

☆ ドイツ（MOSAİK）

インクルージョン企業の運営が成立するためには、営業部門と教育訓練部門の両者がうまく機能することが必要だ。もしもインクルージョン企業を設立したいと思うならば、市場調査を行い、どのような業種や職種が適しているのか、その職場でどのような障害をもった者を雇い、その教育をどうするのか、また指導にはどのようなプロが必要なのかを明確にする必要がある。

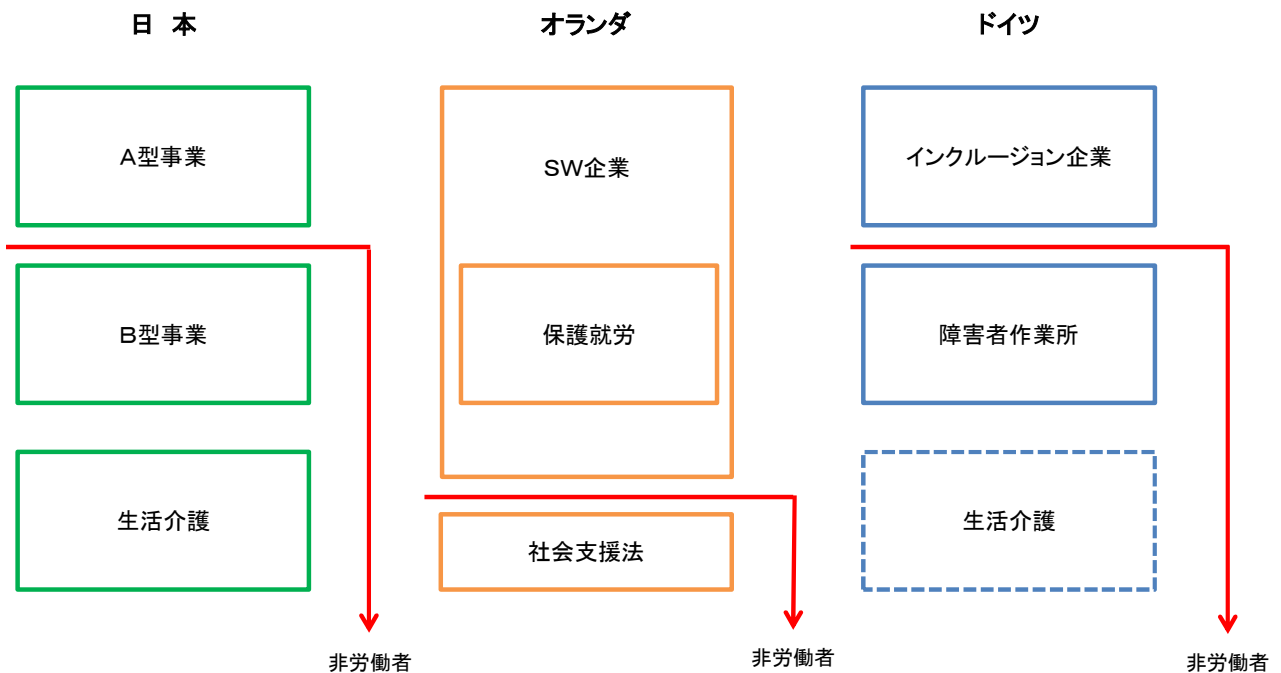
☆ オランダ（D Z B Leiden）

経済的自立を目指して株式会社化した SW 企業のなかにはイノベーションを推進して、より優れたサービスを自治体に提案し民間と競争している企業もみられる。民間との競争に負けて倒産した SW 企業もあるが、このような姿勢は、市の職員だがサービスを創り出さなければならない D Z B の職員にとっても大変刺激になっている。

ポイント③ 保護就労の完全廃止は難しい

オランダ及びドイツにおいてEUの方針に沿ってそれぞれの国において保護就労を廃止する方向で就労支援施策を考えてみたものの、改革が進むにつれて、保護就労を完全に廃止することは難しいとの見解に至っている。働きにくさを抱えた者がすべて一般就労に移行できるわけではなく、それらの人々を受け入れていく場が必要であることも明らかになりつつある。また、その場合、保護就労者として認定する基準、保護就労者と生活介護者と境界などの課題も残される。

図 4-2-3 就労支援のステージ



【現場の声】

☆ オランダ（SZW）

- ・当初政府は保護就労の閉鎖を意図していたが、現在は撤回している。

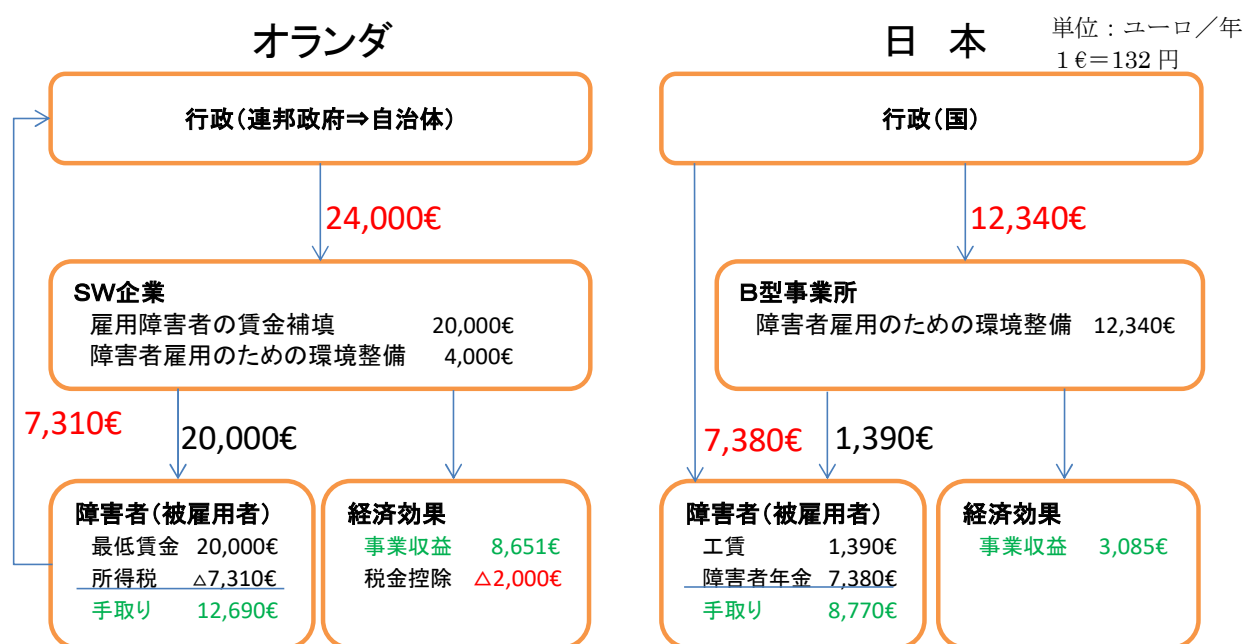
☆ ドイツ（BMAS）

- ・ドイツは国連の勧告を受けたが、重度障害者を対象とする保護就労は引き続き必要だと考えている。しかし、それほど重度でない方々の一般就労への移行もますますしていかなければならない。
- ・相対的には wfbm は縮小し一般労働市場に移行していくべきだが、国会・政府として、完全にそうして良いのかどうか。障害者自身にも選択する権利がある。一般労働市場では、労働法に従って義務も伴う。年金制度の優遇措置を考えて作業所に留まりたい人もいる。
- ・国連障害者権利委員会においては、その国の文化及び社会がどうなっているのか、その国の文化及び社会として、どのように障害者を受け止め、取り込もうと努力しているのかについて、そこことから順を追って説明すべきであったと痛感している。

ポイント④ 費用対効果の高い就労支援施策

障害者一人あたりに換算して、オランダと日本の就労支援施策コストとその効果を比較したところ、施策コストではオランダは日本の 0.95 倍と日本よりも少ないコストであった。一方、効果をみると、障害者の手取り所得ではオランダは日本の 1.5 倍、経済効果では日本の 2.8 倍の成果をもたらしており、費用便益比でも日本 0.60 に対してオランダ 1.14 と効率的に施策を進めていることがわかる。

図 4-2-4 海外視察調査の位置づけ



障害者一人あたりの所得効果・経済効果の比較

<オランダ>

費用：事業者への補助金 24,000€－（個人所得税 7,310€－LIV による税控除 2,000€）
⇒18,690€

効果：障害者所得 12,690€＋経済効果 8,651€ ⇒21,341€

費用便益比：21,341€／18,690€＝1.14

<日本>

費用：事業者への支援費 12,340€＋障害者年金 7,380€ ⇒19,720€

効果：障害者所得（工賃 1,390€＋障害者年金 7,380€）8,770€＋経済効果 3,085€ ⇒11,855€

費用便益比：11,855€／19,720€＝0.60

⇒ オランダは日本と比べて

施策コスト 0.95 倍に対し総合効果 1.8 倍（所得効果 1.5 倍・経済効果 2.8 倍）

【算定の考え方】

為替レートは、1 ユーロ＝132 円とした。

オランダの個人所得税率を 36.55%、LIV は年あたりの最高額 2,000€とした。経済効果 8,651€については、Cedoris の資料より補助金 25,800€に対する事業収益 9,300€の比率より算定した。

日本の B 型事業所の事業費収入 12,340€については、定員 20 名、稼働日 22 日／月とし、基本部分に送迎加算、目標工賃達成加算を加えて算定した。また、障害者年金は 1 級を想定している。工賃は平成 28 年度平均工賃とし、経済効果の 3,085€は支援費収入と事業費収入の比を 80：20 として算定した。