

ドイツの「包摂的な労働市場の促進に関する法律」による障害者雇用の推進の動向

中井 亜弓

(元高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター研究協力員)

春名由一郎

(前高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター副統括研究員)

本稿は、ドイツで2023年に成立し、2024年1月に全面施行された「包摂的な労働市場の促進に関する法律」に焦点を当て、同国の障害者雇用施策の現状と制度改正の要点を整理し、日本の制度検討に資する資料を提供する。ドイツでは、障害者雇用率制度、福祉的就労（障害者のための作業所）や中間的就労（包摂事業所）、就労支援サービスと給付制度（労働予算や雇用主のための一元的な相談窓口等）といった多層的な仕組みが整備されてきたが、一般労働市場への移行率の低迷、職業マッチングの不全、給付手続の遅延が課題とされていた。本法は、①ゼロ雇用企業への負担調整賦課金の倍額化（新カテゴリ創設）、②賃金補填上限の一部撤廃と雇用率のダブルカウント、③包摂事業所の地位の明確化、④負担調整賦課金の用途の一般雇用促進への集中、⑤統合局の給付決定の迅速化保証、⑥参加に基づく障害認定を検討する専門家会議の新設などを柱とする。これらは包摂的な労働市場の構築と熟練労働者不足の解消という2つの社会課題の解決を同時に追求する総合的改革であり、日本の就労継続支援事業や雇用率制度の今後のあり方に対して示唆を与える。本稿は、障害者雇用政策における3つのモデルと国連障害者権利委員会によるドイツ及び日本における課題の指摘を概略するⅠ、ドイツ制度の現状を概観するⅡ、本法の改正内容を紹介するⅢ、日本への示唆を論じるⅣで構成される。

【キーワード：障害者労働問題、雇用政策、労働市場】

目次

- Ⅰ はじめに
- Ⅱ ドイツの障害者雇用施策の現状と課題
- Ⅲ 本法の目標並びに具体的な改正点と施策及び措置
- Ⅳ おわりに——我が国への示唆

Ⅰ はじめに

諸外国の障害者雇用施策は、歴史的に、障害を個人の機能障害と捉えて保健医療福祉の問題として扱う「医学モデル」と、障害を機能障害に基づ

く社会的障壁の問題とし、その除去を第一義的に考える「社会モデル」が大きな2つの潮流となってきた。ドイツや我が国は歴史的に前者に属し、医学的な障害者認定制度や障害者雇用率制度等、共通点が多い。一方、「社会モデル」と同様に障害を個人ではなく社会的要因の問題と捉えるものの、機能障害は人間の多様性の一部であるとし、障害のない人による他律ではなく、何人も権利能力と行為能力を持つ主体としてその尊厳が保障されることに重きをおく「人権モデル」が現在台頭している¹⁾。2008年には、「社会モデル」を重視

した国連障害者権利条約²⁾が発効したが、この条約に基づき、条約の実施状況を監視する障害者権利委員会（以下、「権利委員会」という）が各国に提示する総括所見は、「人権モデル」に基づいている³⁾。

我が国では2016年に改正障害者雇用促進法（差別禁止・合理的配慮関係）が施行され、障害者差別禁止や合理的配慮提供が事業主の義務とされたが、ドイツでは既に2006年に包括的に差別を禁じる一般平等待遇法が施行され、障害者を不利益取扱いから保護するために必要な予防措置と、不利益取扱いが起こった場合にこれを除去するために必要な措置を雇用主に義務付けるとともに、義務違反の場合の損害賠償請求権が認められている⁴⁾。

しかしながら、権利委員会は、なおも、ドイツや日本に対して、未だに多くの障害者が福祉的就労にとどまらざるを得ない状況を踏まえ、一般労働市場からの障害者の分離や職場のアクセシビリティの問題等を懸念事項として挙げ、福祉的就労施設である作業所から一般労働市場への移行を促すとともに、障害者雇用の量的拡大と質的向上、各障害者のニーズに合わせた就労支援といった雇用と福祉の連携の促進等の課題を指摘している⁵⁾。2023年10月3日のドイツに対する権利委員会第2,3回総括所見においても、なお、障害者の失業率の高さ、作業所に在籍する障害者数の多さ、一般労働市場への移行率の低さ、並びに職場や職業訓練施設へのアクセシビリティ及び合理的配慮の問題が指摘され、作業所から一般労働市場への移行支援に関する行動計画の策定やアクセシビリティを保証する措置の実施等が求められている⁶⁾。

本稿では、ドイツにおいて、2023年6月6日に成立した「包摂的な労働市場の促進に関する法律」⁷⁾（以下、「本法」という）が障害者雇用に関する社会法典等のさまざまな条項を改正し、新たな施策の展開を意図していることに着目し、本法の背景となる課題状況、本法の目標、具体的な改正点と講じられた施策・措置を紹介し、今後の我が国の障害者雇用制度の議論に資する参考資料を提供することとする。

II ドイツの障害者雇用施策の現状と課題

最初に、ドイツの障害者雇用施策の概要及び現状と課題について整理しておきたい。我が国と同様、ドイツでは、障害者雇用率制度による一般企業への就業促進（Ⅱ1）と、直ちには一般就業が困難な障害者への福祉的就労及び中間的就労の提供、並びに福祉的就労から一般就労への移行の支援等があり（Ⅱ2）、また、福祉や医療等とも連携して実施される職業紹介や雇用継続等の支援サービスや給付制度が整備されている（Ⅱ3）⁸⁾。以下、順に見ていこう。

1 障害者雇用率制度

（1）制度の概要

ドイツでは、障害者の認定は0（全く障害なし）から100（完全な障害）の障害度によっており、障害度50以上を「重度障害者」と呼んでいる⁹⁾。また、障害度が30～40の軽度障害者は、同等認定がなければ就職や就業継続が困難であると連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit、以下、「BA」という）が認めれば「重度障害者同等認定者」として、一定程度、重度障害者と同じ保護を受けられる¹⁰⁾。

全ての雇用主は、これら「重度障害者」等（以下、まとめて「障害者」という）の職業生活への参加に寄与する義務を負う。ドイツの法定雇用率は、公的機関も民間企業もともに最低ラインを原則5%に設定している（社会法典第9編（以下、「SGB9」という）第154条第1項第1文）¹¹⁾。なお、中小規模企業には別途、これを軽減する規定があり、年平均従業員数が20人以上40人未満の小規模企業の場合は障害者1人、同60人未満の中規模企業の場合は2人を雇用する義務が課されている（同第3文）。

この義務を果たさない、つまり法定雇用率／人数を満たさない雇用主に対しては、一定額の負担調整賦課金（同第160条。日本における障害者雇用納付金に相当）が課される。この負担調整賦課金は、まず統合局に納付される（同第160条第4項）。

統合局はそのうち一定の割合（2025年時点は18%：重度障害者負担調整賦課金令（以下、「SchwbAV」という）第36条第1文）を連邦労働社会省（以下、「BMAS」という）が管理する負担調整基金¹²⁾に配分した後、残りをSchwbAV第14条第1項に定められた「使途」に基づいて、障害者の職業生活への参加支援を実施する者（統合専門サービス Integrationsfachdienste、包摂事業所 Inklusionsbetriebe、雇用主など）に給付する¹³⁾。また、統合局自身もこの負担調整賦課金を原資として「雇用主のための一元的な相談窓口」や「労働予算」（いずれも後述）などを実施する¹⁴⁾。

（2）障害者雇用における現状と課題

2022年は、障害者雇用率制度で算定対象となる障害者約112万人（重度障害者約91万人、重度障害同等認定者約20万人、重度障害及び同等認定の職業訓練生等が約8千人）が雇用されていた。2021年の15歳以上65歳未満の生産年齢人口における就業率は人口全体が75.6%であるのに対して障害者は47.8%と明らかに低く、その傾向は依然として改善していない¹⁵⁾。また、障害者は一旦失業すると、再就職までの期間が長くなる傾向にある¹⁶⁾。2022年、ドイツで法定義務を負う雇用主17万8690社（民間企業／公的機関）のうち、4万6231社（26%）が障害者を1人も雇用していないゼロ雇用企業であり、その9割以上を中小企業が占めている。一方、5%の法定雇用率を完全履行／完全達成している企業は6万8850社（39%）、一部履行／一部達成が6万3609社（36%）であった。従業員60人以上の企業において実雇用率は4.7%（民間4.2%、公的機関6.2%）であった¹⁷⁾。

法定雇用義務があるにもかかわらず、障害者を1人も雇用していない雇用主に対しては、行政罰（秩序罰）として、1万ユーロ以下の過料を科すことができる規定が設けられていた（SGB9第238条第1項旧第1号及び同条第2項）が、連邦議会調査局が公表した統計によると、2021年に同条に基づいて秩序違反手続に付された件数は142件、同秩序違反手続が終了した件数は135件、うち過料に処されたのは6件であり、制裁金による雇用

促進への威嚇力はほぼ無いに等しかった¹⁸⁾。

連邦政治教育センターウェブサイト等では、障害者雇用率が低い要因として、雇用主側（障害者の労働能力や厳しい解雇規制への疑念、支援制度の未利用、障害者への接し方に関する不安、職場環境の未整備）、障害者側（差別・偏見を恐れての非開示での就業、気後れによる労働市場への消極的アクセス、不十分な能力開発機会）、社会的要因（アクセシビリティの欠如、医療給付の不足、就労支援ネットワークの未整備）の3つの側面から指摘している¹⁹⁾。特に、就労支援ネットワークの問題については、失業している障害者の多くが既に適切な能力開発を終了しているにもかかわらず、なかなか職を見つけられない状況が明らかになっている²⁰⁾。経営学士同等の資格を有する障害者の女性が2千社に応募して2千社全てから断られた事例も報じられている。また、免許証すら所持していない障害者の女性に、公的雇用支援機関である雇用エージェンシーがフォークリフト運転作業員の職を紹介した事例のように、マッチングの問題もある。更には、雇用主側が障害者雇用のための給付を雇用の前提とする一方、給付機関は採用決定を給付の前提とするという事例も発生しており、制度設計の改善や運用者の教育も切迫した問題である²¹⁾。

一方、我が国と同様、ドイツは少子高齢化に伴う人口動態の変化によって、生産年齢人口の先細りに基づく絶対的な労働力不足が憂慮されていると同時に、人口のボリュームゾーンが高齢者に移行することによる介護・医療分野における労働力需要の高まりといった特定分野における労働力不足も深刻化している。また、今日、趨勢となっているデジタル化と脱炭素化の促進という社会の構造的変化は、労働者にIT等これまでとは異なるスキルを要求しており、これも熟練労働者不足の原因とされている²²⁾。この新たな人材ニーズに政府は障害者を積極的に取り込もうと考えており、そのための職業訓練といった施策が急務となっている。

このように、障害者の雇用状況の更なる改善に加え、ドイツにおける新たな人材需要の高まりと障害者の能力開発²³⁾の受給ギャップを埋めるべ

く、実務で発生している制度上の問題の改善はもとより、求職障害者の能力や希望を汲み取り、適切な職を斡旋するためのマッチングスキルや人材受給ギャップを埋める効果的なマッチングの方策、更には実際の需要にマッチした能力開発が喫緊の課題となっている。

2 福祉的就労と中間的就労

(1) 制度の概要

ドイツでは、一般労働市場において就労ができない障害者のための福祉的就労として、「障害者のための作業所（Werkstätten für behinderte Menschen, 以下、「WfbM」という）」がある。継続的な就労の場が提供される職業生活への参加と統合のための施設である（SGB9 第219条）。BAによる認定制度があり、認定を受けた作業所は、公的機関から優先的に業務委託を受けることができる一方、仕事を発注した企業はこの公認作業所への業務委託により、負担調整賦課金の一部を控除される制度もある²⁴⁾。

また、一般労働市場における職業参加が特に困難な障害者に対して、能力開発の機会や社会保険加入義務のある雇用契約を提供する包摂事業所がある。包摂事業所は、法的には一般労働市場に分類されており、雇用する障害者の割合は30%以上50%未満と法定されている（SGB9 第215条第3項）。障害のある者となない者が共に働くという包摂を実現しながらも一般労働市場の企業としての経済性を保証するためである。また、包摂事業所は、「WfbMと一般労働市場との間の架け橋」という役割を担っており、これが労働市場における包摂事業所の立ち位置を曖昧にしているとの指摘が以前からなされていた²⁵⁾。

(2) 福祉的就労から一般雇用への移行促進の制度

ドイツにおける福祉的就労であるWfbMから一般労働市場における企業での長期雇用への移行を促進するため、2016年の連邦参加法によりSGB9 第61条に「労働予算」が新設された（2018年施行）。これは、生産性が低かったり企業にとって雇用継続の負担が大きかったりして従来は

福祉的就労の対象となりやすかった障害者について、企業の経済的な理由による雇用継続の限界を公的にカバーし、一般企業での多様な支援の活用による雇用継続を可能にするものである。具体的には、「職業生活への参加のための給付」の1つとして、①当事者の生産性の低さを補うために雇用主に対して無期限で提供する賃金補填手当と②障害を起因として職場で必要となる指導や同伴（社内の従業員支援（personelle Unterstützung）や外部のジョブコーチといった人的支援）にかかる費用への給付を可能とするものである（同第2項第1文）²⁶⁾。労働予算を利用した企業との労働契約が終了した場合、障害者には作業所に復帰する権利（Rückkehrrecht zur WfbM）があり、直ちに失業状態になることはない。もっとも、それゆえに、失業保険の対象外であるというデメリットもある。

この労働予算については、労働予算を利用して一般企業で就業すると、作業所で継続的に福祉的就労をした場合に比べて老齢年金等が減額されるといった情報不足による誤解も生じており、制度が開始されて数年が経過しているにもかかわらず、利用者が少ないことが指摘されている²⁷⁾。

3 就労支援サービスと給付制度

(1) 関係機関の連携による就労支援の強化

ドイツにおける障害者雇用支援に係る給付制度やサービスは、社会法典により、BAによる雇用支援、統合局による社会参加支援に加え、医療保険、年金保険、福祉、青少年支援、戦争犠牲者支援等、関連分野別に定められている。しかし、福祉と雇用の連携や、精神障害者等の医療と雇用の連携等、より障害者の個別ニーズに沿った効果的な支援の必要性の高まりにより、これらを、より予防や社会参加・包摂を重視する方向に転換するため、包括的な立法パッケージである「連邦参加法」が2016年に可決され、2017年から2023年にかけて段階的にドイツの「障害者のリハビリテーションと参加」に関するSGB9への編入が進められてきた²⁸⁾。

(2) 職業生活上の継続的な人的支援の確保

従来一般雇用が困難であった障害者に対して

は、WfbM に代わる企業での一般就業の選択肢として、援助付き就業（Unterstützte Beschäftigung）がある。これは、就職後の職業生活の維持を可能にするための職場環境整備も含めたジョブコーチ等の専門支援の実施によるものである。そのために、負担調整賦課金を財源として、障害者自身が、職業同伴（Berufsbegleitung）を請求することができ（SGB9 第 185 条第 4 項）、例えばジョブコーチングであれば通常 6 カ月間の提供を受けることができる²⁹⁾。また、例えば視覚障害者のための音訳や聴覚障害者のための手話通訳など、障害者が就業上必要な支援を提供する人について、就労支援者（Arbeitsassistenten）を請求することができ（同第 5 項）、その費用を統合局が負担するものである³⁰⁾。

しかし、このような就職後の継続的な支援を前提として、雇用主と求職者との間で雇用の合意が成立しているにもかかわらず、給付申請にかかる統合局内の手続処理に時間がかかり、うまくいかないケースが多くあることが指摘されている³¹⁾。

（3）統合局による企業向けの一元的な相談窓口連邦参加法の実施を促進するために制定された 2021 年の参加強化法によって、これまで障害者を 1 人も雇用していないゼロ雇用企業や、職業生活に関する社会保障制度やリハビリテーション制度にアクセスできていない企業³²⁾をターゲットとする施策として「雇用主のための一元的な相談窓口（Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber, 以下、「EAA」という）」（SGB9 第 185a 条, SchwabAV 第 14 条第 1 項第 2 号）が設けられ、2022 年 1 月 1 日から運営されている。これは、障害者の社会参加支援を担当する統合局が担う職業生活における同伴支援（Begleitende Hilfe）の新たな任務であり、重度障害者及び同等認定者の教育、採用及び雇用について、企業への情報提供、相談及び支援を行う「水先案内人」として位置付けられている³³⁾。

Ⅲ 本法の目標並びに具体的な改正点と施策及び措置

本法は、雇用に関して、障害を理由とする差別

を断じて許さず、包摂的な社会の実現には、障害者が職業生活に参加できることが重要であるとの理念のもと、障害の有無にかかわらず社会包摂を重視し、障害者が他の者と同等の権利を持ち、自己決定に基づいて職業生活に参加できる包摂的な労働市場を構築すると同時に、熟練労働者不足の解消を目指すという 2 つの社会課題の解決を目指すものである。そして、「より多くの障害者が一般就労に移行させること」「健康上制限のある人がより多く就業を継続すること」「参加に照準を合わせた重度障害者への支援を可能にすること」という 3 つの目標が掲げられている。この目標達成のために、本法は、企業の直接雇用へのインセンティブを強化するとともに、負担調整賦課金の使途を企業の一般雇用の促進支援と障害者のリスクリングに集中し、更に、2022 年に設置された EAA を活用して特にゼロ雇用企業への支援を行う等のさまざまな施策及び措置を講じている。また、障害や制限について、より参加の視점에立った認定を行い、それに基づく支援を可能にする検討体制が整備される³⁴⁾。

1 企業の直接雇用・継続雇用促進へのインセンティブと支援

本法では、障害者の一般就業への移行を促進するために、企業の障害者の直接雇用を一層促進するための障害者雇用率制度を強化している。また、EAA を積極活用し、ゼロ雇用企業に対する支援の強化を図る。

（1）負担調整賦課金額の引上げとゼロ雇用企業カテゴリの新設

本法は、負担調整賦課金に関する SGB9 第 160 条第 2 項第 1 文に第 4 号を新設し、ゼロ雇用企業に対して、従来の 2 倍となる 720€ の負担調整賦課金を支払う義務を一律に課すものとし、過料規定（SGB9 第 238 条第 1 項第 1 号）は削除した³⁵⁾。また、従業員数の少ない中小企業に適用される特別規定についても、同様にゼロ雇用のカテゴリが新設された（同第 160 条第 2 項第 2 文）（表 1）³⁶⁾。

表 1 SGB9 第 160 条第 2 項に基づく負担調整賦課金

企業規模 (訳注：年平均従業員数)	法定雇用枠 (訳注：率又は人数)	実雇用枠 (訳注：率又は人数)	未履行枠当たりの 負担調整賦課金額 (訳注：～2023 年)	未履行枠当たりの 負担調整賦課金額 (2024 年以降)
60 人以上	5%	0%	360€	720€
		0%から 2%未満	360€	360€
		2%以上 3%未満	245€	245€
		3%以上 5%未満	140€	140€
40 人以上 60 人未満	2 人	0 人	245€	410€
		0 人から 1 人未満	245€	245€
		1 人以上 2 人未満	140€	140€
20 人以上 40 人未満	1 人	0 人	140€	210€
		0 人から 1 人未満	140€	140€
20 人未満	法定雇用枠なし＝負担調整賦課金の設定なし			

出所：REHADAT ウェブサイト Was ist die Ausgleichsabgabe? <https://www.rehadat-ausgleichsabgabe.de/verstehen/was-ist-die-ausgleichsabgabe> から引用。筆者翻訳。筆者網掛け部分が本法による新設。なお、金額はいずれも月額。

(2) 労働予算による賃金補填の上限の一部撤廃 及び雇用率のダブルカウント

本法は、2022 年 10 月以降に法定最低賃金が 12€ / 時間に引き上げられたことを受け、労働予算のうち賃金補填手当部分（Ⅱ2 (2) ①）について、従来は雇用主が定期的に支払う労働報酬の 75% まで、かつ社会法典第 4 編第 18 条第 1 項に定める標準月額（Bezugsgröße）の 40% までとされていた上限（SGB9 第 61 条第 2 項第 2 文）のうち後者の社会保障共通規定に係る部分を削除した³⁷⁾。これにより、継続的な経済的負担がより大きな障害者について、雇用主の雇用意欲を高めることが意図されている³⁸⁾。

また、本法によって雇用率における複数カウント制度を定める SGB9 第 159 条に第 2a 項が追加され、労働予算を利用する重度障害者を雇用した場合、最初の 2 年間は義務雇用数を 2 にカウントできることになった。

(3) 雇用主のための一元的な相談窓口（EAA） によるゼロ雇用企業等への支援の強化

上述したとおり、2022 年 1 月 1 日から、全国で EAA が運営されているが、本法は、この既存の制度を積極的に活用し、当該企業への支援を強化することで、一般労働市場における障害者雇用を促進し、将来的には熟練労働者不足の解消に繋げることを目論む³⁹⁾。

2 負担調整賦課金の使途の一般雇用の促進支援 への集中化

また、同法は、負担調整賦課金を原資とした統合局の支援を、障害者の一般雇用の促進に集中的に利用するものとしている。

(1) 負担調整賦課金を財源とする資金は全て一 般労働市場における雇用促進に利用

負担調整賦課金は、本来、障害者の職業生活への参加のために配分されるものであるが、これまでは、劣後的ではあるものの、障害者の居場所に重きが置かれた障害者用施設の取得・新築・増築・近代化⁴⁰⁾といった箱ものへの給付にも配分されており、WfbM や作業所勤務の重度障害者が居住する障害者のための住居等に対しても給付されていた。2020 年度は、190 施設に対して約 3100 万ユーロが給付されており、これは支出全体の約 5.3% を占めていた⁴¹⁾。

本法の「障害者をより一般労働市場へ」という趣旨を受けて、今後、負担調整賦課金を財源とする資金は、当該施設の建造用には配分せず、全て一般労働市場における雇用促進プログラムに充てられることになった⁴²⁾。

(2) 包摂事業所の一般労働市場における地位の 明確化

本法は、包摂事業所の任務を定める SGB9 第

216条第1文上の「一般労働市場の事業所又は公務所におけるその他の雇用への仲介にかかる支援」という文言を削除することで、移行を前提とした一時的な雇用の場と解釈可能な包摂事業所の中途半端な立ち位置を改めた。この改正により、包摂事業所は、包摂性の高い一般労働市場の企業として経済的に活動し、市場での地位を確保する義務があることを明確にした。また、現在の包摂事業所での雇用に満足している障害者にとっては、一般労働市場における他の企業に移行する必要がなくなることから、当事者の利益も考慮された施策であるといえる⁴³⁾。

(3) 障害者のリスキリングへの負担調整賦課金の活用

障害者のリスキリングの観点から、本法によって負担調整基金を定める SGB9 第 161 条に第 2 項が追加され、障害度 20~40 の軽度障害者であっても、職業生活への参加のための給付を受けている若年者については、その職業訓練の支援に負担調整基金を充てることが認められることになった⁴⁴⁾。

(4) 障害者本人が必要とする支援の実現の迅速化

本法は、障害者が社会保険加入義務のある雇用契約を締結・維持するために必要な措置である職業同伴と就労支援者に関して、統合局内の迅速な手続を保証し、これらの給付が遅滞なく受給できるようにするものである。すなわち、SGB9 第 185 条に第 9 項を新設し、明確な理由なく申請後 6 週間以内に統合局が判断をしない場合は、統合局の許可が得られたものとみなすこととした⁴⁵⁾。

3 参加の視点に立った障害認定と支援の検討体制の整備

障害や制限については、近年、従来の医学モデル中心の鑑定から、より「参加」の視点に立った検討が追求されている。2018 年には障害認定の根拠となる援護医学令（以下、「VersMedV」という）第 2 条別表「援護医学の原則」の大規模改正が計画されていたが、当事者団体の強い反対に遭い、当該改正案が廃案となったため実現せず、

「参加」本位の援護政策・体制の確立が火急の課題として残っていた⁴⁶⁾。

本法によって、BMAS 内に設置されていた援護医学に関する医療専門家会議が廃止（VersMedV 第 3, 4 条の削除）され、代わりに援護医学鑑定に関する専門家会議が新設（SGB9 第 153a 条）されることになった⁴⁷⁾。従来の専門家会議は同省に任命された医師のみで構成されていたが、新たに設置される会議の構成員は、同省の他、州の担当省と共にドイツ障害者評議会（Deutscher Behindertenrat）⁴⁸⁾もそれぞれ 7 名の指名権を持ち、各 7 名のうち最低でも 4 名を援護医学等の専門医とする一方、例えば社会科学・労働科学、参加研究、障害研究（Disability Studies）といったその他の分野の専門家の指名が推奨されていることから、「純粋に医学的な障害の把握ではなく、参加に着目した全体的なアプローチ」を目指す構成となった。これによって、新設される専門家会議は、BMAS への助言や上記別表「援護医学の原則」の水準維持、障害度認定の鑑定基準の更新・作成といった従来の専門家会議の任務を継承するとともに、より当事者の参加に重きを置く機関となった。

上記別表の大規模改正における当事者団体からの意見に鑑みると、治療中の疾病、痛み等による参加制約の程度の考え方、支援機器の活用の影響等、より多様な障害者の支援ニーズに対応した障害認定等が、新設された専門家会議の重要な課題となることが予想される⁴⁹⁾。

4 同法の施行後の動向

本稿で紹介した新条文の施行日は、公布日翌日の 2023 年 6 月 14 日又は 2024 年 1 月 1 日である。その具体的な取組みとして、特に「包摂的な労働市場の構築」については、雇用企業、給付制度、支援制度や包摂事業所の改革等、障害者の雇用状況の更なる改善のために総合的な改革の方向性が明確となっているものの、労働予算と失業保険の問題や、一般労働市場への移行に有効な制度である EAA の評価の実施の必要性等、残された課題も多い⁵⁰⁾。また、「熟練労働者不足の解消」については若年者の職業訓練や企業への支援の強化及び EAA の強化にその萌芽は窺われるが、例えば

マッチングの問題などへの具体的な取組みは未だ明確とは言えず、引き続き検討課題と言えよう。

BMAS は、権利委員会の第 2, 3 回総括所見を受けて、2024 年 3 月に「障害者のための作業所から一般労働市場への移行に関する行動計画」を策定し、WfbM 改革の目標の中に「WfbM から一般労働市場への更なる移行」と「個別支援の改善」を掲げ、早急な実現のために第 2 次「包摂的な労働市場の促進に関する法律」の制定を計画していることを明らかにした⁵¹⁾。また、連邦労働社会相は、EAA の活動に基づく知見や負担調整賦課金第 4 カテゴリーの相当性の評価も含め、本法による措置の成果についての評価を 2026 年 12 月 31 日までに実施することを明言している⁵²⁾。

IV おわりに——我が国への示唆

障害者の労働と雇用の権利の保障は、諸外国に共通の課題であり、各国で多様な取組みが進展しているが、ドイツは障害の「医学モデル」による法制度整備の先進国として我が国の法制度のモデルともなってきた国である⁵³⁾。ドイツと我が国では、法制度・サービスは異なる点も多いが、権利委員会は、我が国に対しても一般労働市場からの障害者の分離や職場のアクセシビリティの不十分さを懸念事項として挙げ、一般労働市場への移行の迅速化を求めていることは上述したとおりであり、この点で課題の共通点も多い。

本法を含め、ドイツにおける近年の障害者権利条約への対応の動向は、単に障害者差別禁止や合理的配慮提供を超えて、障害者の労働と雇用の権利の一層の保障に向けた抜本的なものとなっており、なお、進行していることが確認できた。

我が国にも、一般労働市場での企業雇用が困難な障害者への福祉的就労として、就労系福祉サービスに位置付けられる就労継続支援事業があり、労働契約のない B 型事業所と、労働契約のある A 型事業所がある。我が国の就労継続支援事業の今後のあり方として、従来一般就業が困難とされ福祉的就労を利用してきた障害者の社会参加を促進するためには、福祉的就労を単純に廃止するだけでは却って害をなす危険性は高い。この点、

ドイツでは、公認作業所に業務委託する企業への負担調整賦課金の一部控除の制度を残しながらも、一般労働市場の包摂性を高めることと、福祉的就労自体の改革、そして、それらの一番基本となる障害者が活躍できる仕事の確保とマッチングの推進や、障害者の支援ニーズに沿った専門支援が総合的に実施される動向がみられる。障害者の一般労働市場での就業可能性を広げる社会側のバリアの除去を中心としたこれらの総合的な対策は、「医学モデル」の限界に対する社会モデルや人権モデルの適用例として、我が国にも示唆的である。具体的には、障害者ゼロ雇用企業の義務違反に対する負担調整賦課金の引上げと相談支援の強化という硬軟両面での施策、一般労働市場での雇用を促進する労働予算での賃金補填や障害者自身による費用請求権のあり方、包摂性の高い企業として包摂事業所を一般労働市場に明確に位置付けたこと、障害者の職業訓練の強化、更に、参加の視点に立った障害や制限の認定と支援の検討体制の整備は、いずれも我が国の障害者の労働と雇用の権利の一層の保障に向けて参考になるものと考ええる。引き続き今後の動向に注目していきたい。

付記 本稿脱稿後の 2024 年 12 月 2 日に、BMAS は、SGB9 第 160 条第 3 項に基づいて、負担調整賦課金の更なる引上げを告示した。2025 年度分（2026 年支払）は、全カテゴリで現行よりも更に 15€～95€ 増額された額となる⁵⁴⁾。また、政権交代に伴う省庁再編により、2025 年 5 月から、Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz（連邦経済・気候保護省）は Bundesministerium für Wirtschaft und Energie（連邦経済・エネルギー省）に名称変更されている。

謝辞 本稿は、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研究部門に在籍当時の研究成果です。また、掲載にあたり、査読をご担当いただいた 2 名のレフェリー及び編集委員会の先生方からは、的確かつ大変有意義なコメントをいただきました。心より感謝申し上げます。なお、本稿における誤りは全て執筆者の責めに帰されるものです。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2025 年 4 月 2 日である。

- 1) Degener (2015: 63-66), 大谷 (2024)。諸外国及び我が国の障害者雇用施策における障害のモデルについては、障害者職業総合センターウェブサイト (2020: 2-4)。
- 2) ドイツは 2009 年、日本は 2014 年に発効。
- 3) 森 (2024)。
- 4) 廣田 (2008: 130-137)。
- 5) 権利委員会のドイツに対する第 1 回総括所見中、「労働及び雇用（第 27 条）」については United Nations (UN 2015: 8-9)、日本に対する第 1 回総括所見（英文及び和文仮訳は外

- 務省ウェブサイトからダウンロード可) pp. 15-16 参照。
- 6) UN (2023 : 13-14)。
- 7) Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts. 2023 年 6 月 13 日 公布。全文は Bundesgesetzblatt (BGBl. 2023 I Nr. 146), 立法理由は BT-Drucksache (BT-Drs. 2023)。
- 8) 石崎 (2022 : 110-115) は、ドイツの雇用・就労支援制度について日本との比較で解説。
- 9) なお、ドイツの重度障害者には、我が国における「特に重度の障害者」のみならず、より広い範囲の障害者が含まれる点に注意が必要である (春名・石田・永嶋 2020 : 5)。
- 10) 春名ほか (2020 : 143)。
- 11) なお、1999 年 10 月 31 日時点で重度障害者を 6% 以上雇用していた一定の公的機関・団体等については引き続き 6% が適用される (SGB9 第 241 条第 1 項)。
- 12) 重度障害者の①雇用及び就労と②職業生活への参加について州の垣根を超えた施策を促進することを目的として BMAS に設置され、重度障害者の職業生活への参加に関する広域プロジェクトに拠出される基金である (SGB9 第 161 条)。
- 13) Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) (2021 : 8)。
- 14) 年間平均従業員数が 20 人未満の企業については、法定雇用枠の設定はない。この点も含め、負担調整賦課金については BIH ウェブサイト Fachlexikon の „Ausgleichsabgabe“。なお、この負担調整賦課金の支払いによって、雇用主の雇用義務が免除されるわけではない (SGB9 第 160 条第 1 項第 2 文)。
- 15) Bundesagentur für Arbeit (BA) (2024 : 7)。
- 16) BA (2024 : 4)。
- 17) REHADAT ウェブサイト Beschäftigungsstatistik schwerbehinderter Menschen 及び BA ウェブサイト 2022-Deutschland を参照。
- 18) Deutscher Bundestag (Bundestag) (2022 : 9)。なお、2021 年のゼロ雇用企業数は 4 万 5318 社であった (BA ウェブサイト 2022-Deutschland の 1.5)。また、連邦議会調査局によると、この過料手続制度が機能していない理由は、BA が重度障害者の雇用促進と義務違反の雇用主に対する過料手続という二律背反的な事務を所管しているからであるという。すなわち、公的雇用支援機関である BA の本来の役割から、BA は雇用主側と良好な関係を築く必要があり、たとえ意図的に障害者を雇用しない悪質な雇用主の存在が報告されても当該雇用主に行政罰を科す手続を開始したからであるという。したがって、当事者団体は、改正すべきは過料手続の所管を BA から別の行政機関に移譲することであり、手続件数が少ないことを理由に同条文を削除してはならないと主張していた (Bundestag 2022 : 5-8)。
- 19) Bundeszentrale für politische Bildung ウェブサイトの Ursachen 及び ZDF ウェブサイト。
- 20) BA (2024 : 14-15)。
- 21) 本文中で挙げた事例については Tagesspiegel ウェブサイト 及び ZDF ウェブサイト。
- 22) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ウェブサイト。
- 23) ドイツにおける障害者を対象とした職業訓練については石崎 (2022 : 92-93)。
- 24) 認定制度については、春名・石田・永嶋 (2020 : 135)、石崎 (2022 : 87-88)。
- 25) 包摂事業所については、春名・石田・永嶋 (2020 : 141-143)、石崎 (2022 : 83-85)。
- 26) 労働予算の制度については、春名・石田・永嶋 (2020 : 121-124)、石崎 (2022 : 97) 及び REHADAT ウェブサイト Lexikon zur beruflichen Teilhabe の „Budget für Arbeit“。
- 27) 労働予算に関する問題については、Bundestag (2023a : 10543A) 及び Spiegel ウェブサイト。
- 28) 春名ほか (2020 : 65-71)。
- 29) SGB9 第 55 条第 3 項 (職業同伴)。援助付き就業と職業同伴については、BIH ウェブサイト Fachlexikon の „Unterstützte Beschäftigung“ 及び石崎 (2022 : 94-95)。
- 30) SGB9 第 49 条第 8 項第 1 文第 3 号。就労支援者については、BIH ウェブサイト Fachlexikon の „Arbeitsassistentz“。
- 31) Bundestag (2023a : 10540D-10541A)。
- 32) ゼロ雇用や雇用主の社会保障制度等へのアクセス不足の理由としては、障害者雇用率が低い雇用主側の要因 (II 1 (2) 参照) の他、当該制度の未周知等が考えられる。
- 33) BIH (2024 : 3)。
- 34) 本法の理念、目的及び目標については BT-Drs. (2023 : 15 の I)。
- 35) BT-Drs. (2023 : 15-16 の 1.1 及び 1.2)。なお、この従来の倍額の負担調整賦課金を課す第 4 カテゴリーの新設に対しては、連邦参議院 (上院) で、コロナ禍やウクライナ戦争で経営が逼迫している企業に負担増を強いるべきではないとの意見が出されたが、重度障害者を雇用すればこの負担は回避できるとして斥けられた (Bundesrat 2023 : 129-131, 154-155)。
- 36) 併せて従来の規定に基づく全てのカテゴリの額が 15€~40€ 引き上げられたが、既に 2021 年に同第 3 項 (社会法典第 4 編第 18 条第 1 項に定める標準月額の変動に応じて負担調整賦課金の引上げを実施する旨の規定) に基づく引上げが実施されており (BMAS 2020a)、本法では条文上の文言を実務に即して修正したにすぎない。
- 37) BT-Drs. (2023 : 16 の 1.5)。
- 38) これに伴い、上限額に関する標準月額割合を各州が州法で引き上げることができる開放条項も不要とされ削除された (同条第 2 項旧第 4 文)。
- 39) BMAS ウェブサイト (2022)。
- 40) SchwbAV 旧第 30 条。
- 41) BIH (2021 : 8)。ただし、バーデン=ヴュルテンベルク州とバイエルン州を除き、実際の支給率は非常に低く、また半数近くの州が不支給である (BIH 2021 : 17)。
- 42) BT-Drs. (2023 : 16 の 1.3)。なお、連邦議会 (下院) での法案審議において、WfbM を運営する団体の「当該給付金が交付されなくなれば、個別の支援が必要な最重度障害者や重複障害者の一般労働市場への移行が困難になる」という主張を踏まえて野党から反対意見が出された (Bundestag 2023a : 10543A)。
- 43) BT-Drs. (2023 : 16 の 1.6 及び 22 の Zu Nummer 6)。
- 44) BT-Drs. (2023 : 16 の 1.3)。
- 45) BT-Drs. (2023 : 16 の 1.4)。
- 46) VersMedV 第 2 条別表改正案については、中井 (2024 : 419-435)。
- 47) BT-Drs. (2023 : 16 の 2 及び 20-22 の Zu Nummer 5)。
- 48) ドイツ障害者評議会とは、「ドイツ国内の主要な障害者団体や慢性疾患患者団体の連合団体」(山本 2008 : 75) である。
- 49) なお、SGB9 第 2 条は、障害を個人の機能障害と社会的障壁との相互作用の結果と定義し、また、VersMedV 第 2 条別表は、国際生活機能分類 (ICF) が採用する障害概念である生物心理社会モデル (個人の機能障害に着目する医学モデルとその個人を取り巻く環境や社会に着目する社会モデルの統合型) をベースとしている (BMAS 2020b : 4)。本法は、権利委員会の総括所見が人権モデルをベースとしていること (UN 2015 : 2) を踏まえ、国連障害者権利条約第 27 条に定める障害者の労働の権利の実現という観点から、障害者が他の者と同等の権利を持ち、自己決定に基づいて職業生活に参加できるように、その妨げとなる障壁を取り除くための措置を講じていることか

ら、上述の背景と併せ考えると、公式の見解表明はないものの、人権モデルが念頭に置かれているものと考えられる。

50) Bundestag (2023b : 11676B, 11684B)。

51) BMAS (2024a : 1, 3-5)。

52) Bundesrat (2023 : 155)。

53) 障害者職業総合センターウェブサイト (2024) 「はじめに」。

54) BMAS (2024b)。

参考文献

石崎由希子 (2022) 「第5章 ドイツの概要」日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクト 2021 年度『海外状況整理部会』報告書, pp. 71-115.

大谷恭子 (2024) 「人権モデルとは何か (全国連会報 2024 年 1 月号)」. <https://japaninclusiveeducation.org/article202401a/> 外務省ウェブサイト「障害者の権利に関する条約」第 1 回政府報告に関する障害者権利委員会の経緯所見. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html

障害者職業総合センターウェブサイト (2020) 「世界のリハビリテーション研究会 第 1 回『キックオフ』」. <https://www.nivr.jeed.go.jp/research/advance/p80cur0000009cox-att/sekai01-4.pdf>

—— (2024) 「海外資料紹介——ドイツの障害種別の就労支援のパンフレット」. https://www.nivr.jeed.go.jp/research/advance/global_REHADAT_knowledge.html

中井亜弓 (2024) 「慢性疾患による障害を反映した障害認定についてのドイツの取組と課題」高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『難病患者の就労困難性に関する調査研究』調査研究報告書 No. 172, 巻末資料 8, pp. 413-438.

春名由一郎・石田真耶・永嶋麗子監訳・編集担当 (2020) 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『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. 103-2.

春名由一郎・小澤真・石田真耶・永嶋麗子 (2020) 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『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.

廣田久美子 (2008) 「第 5 章 ドイツにおける障害差別禁止と「合理的配慮」をめぐる動向」高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター編『障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究——EU 諸国及び米国の動向』調査研究報告書 No. 87, pp. 129-144.

森実 (2024) 「共通の課題 (その 1) 人権に取り組む三つのモデル」日本文教出版 Web マガジン『学び! と人権』. <https://www.nichibun-g.co.jp/data/web-magazine/manabito/jinken/jinken027/>

山本真生子 (2008) 「ドイツの障害者平等法」『外国の立法』No. 238, pp. 73-95.

BT-Drucksache (BT-Drs.) (2023) BT-Drs. 20/5664.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2024) Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen 2023, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Juli 2024.

—— ウェブサイト Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX)-Deutschland, West/Ost und Länder (Jahreszahlen), 2022-Deutschland. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1262946&topic_f=bsbm-bsbm

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) (2021) BIH-Jahresbericht 2020/2021.

—— (2024) Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA), Einrichtung, Betrieb und Aktivitäten, Berichtszeitraum 01.01.2023-31.12.2023.

—— ウェブサイト Fachlexikon. <https://www.bih.de/integrationsaemter/medien-und-publikationen/fachlexikon> Bundesgesetzblatt, Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts. (BGBl. 2023 I Nr. 146 vom 13.06.2023.)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2020a) Bekanntmachung über die Anpassung der Ausgleichsabgabe (§160 Absatz 3 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch [SGB IX]), der Eigenbeteiligung für die unentgeltliche Beförderung (§228 Absatz 2 Satz 2 SGB IX), der übernahmefähigen Kinderbetreuungskosten (§74 Absatz 3 Satz 3 SGB IX) und der Finanzierung der Werkstatträte Deutschland (§39 Absatz 4 Satz 1 der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung) vom 19.11.2020, BAnz AT 30.11.2020 B1.

—— (2020b) Versorgungsmedizin-Verordnung, 05.2020.

—— (2024a) Aktionsplan für Übergänge aus den Werkstätten für behinderte Menschen auf einen inklusiven Arbeitsmarkt, 03.2024.

—— (2024b) Bekanntmachung über die Anpassung der Ausgleichsabgabe, der Eigenbeteiligung für die unentgeltliche Beförderung, der übernahmefähigen Kinderbetreuungskosten und der Finanzierung der beiden Interessenvertretungen in Werkstätten für behinderte Menschen auf Bundesebene vom 2.12.2024, BAnz AT 11.12.2024 B2.

—— ウェブサイト (2022) Bessere Chancen für Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemittelungen/2022/bessere-chancen-fuer-menschen-mit-behinderungen.html>

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ウェブサイト Fachkräfte für Deutschland. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/fachkraeftesicherung.html>

Bundesrat (2023) BR-Plenarprotokoll 1033, Sitzung, 12.05.2023, S. 129-131, 154-155.

Bundeszentrale für politische Bildung ウェブサイト Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt 19.05.2023. <https://www.bpb.de/themen/inklusion-teilhabe/behinderungen/521209/menschen-mit-behinderung-am-arbeitsmarkt>

Degener, Theresia (2015) „Die UN-Behindertenrechtskonvention - ein neues Verständnis von Behinderung.“ In: Handbuch Behindertenrechtskonvention: Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, hrsg. v. Theresia Degener und Elke Diehl. Schriftenreihe / Bundeszentrale für politische Bildung 1506. Bonn, 2015, S. 55-74.

Deutscher Bundestag (Bundestag) (2022) Wissenschaftliche Dienste, Einzelfragen zu Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 238 SGB IX, WD 6-3000-030/22, 10.06.2022.

—— (2023a) BT-Plenarprotokoll 20/88, 02.03.2023, 10535D-10544B.

—— (2023b) BT-Plenarprotokoll 20/97, 20.04.2023, 11674B-11686A.

REHADAT ウェブサイト Beschäftigungsstatistik schwerbehinderter Menschen. <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/beschaeftigung/beschaeftigung-statistik-schwerbehinderter-menschen>

—— ウェブサイト Lexikon zur beruflichen Teilhabe. <https://www.rehadat.de/lexikon>

Spiegel ウェブサイト „Ein riesiger Flop“ 28.08.2019. <https://www.spiegel.de/karriere/behinderte-katastrophale-bilanz->

zum-bundesteilhabegesetz-a-1283889.html

Tagesspiegel ウェブサイト Echte Inklusion „Behinderte Menschen können die Gesellschaft voranbringen“ 03.12.2022. <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/echte-inklusion-behinderte-menschen-können-die-gesellschaft-voranbringen-8951017.html>
United Nations (UN), Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) CRPD/C/DEU/CO/1:Concluding observations on the initial report of Germany.

—— (2023) CRPD/C/DEU/CO/2-3:Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany. ZDF ウェブサイト „Menschen mit Behinderung finden kaum Arbeit“ 30.05.2023. <https://www.zdf.de/nachrichten/ratgeber/gesundheit/menschen-mit-behinderung-arbeit-suche-100.html>

〈投稿受付 2024 年 2 月 15 日, 採択決定 2025 年 5 月 12 日〉

なかい・あゆみ 元高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター研究協力員, ドイツ語通訳・翻訳者。最近の主な論文に「慢性疾患による障害を反映した障害認定についてのドイツの取組と課題」高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『難病患者の就労困難性に関する調査研究』調査研究報告書 No. 172, 巻末資料 8, pp. 413-438 (2024 年)。専門はドイツ語圏の法。

はるな・ゆいちろう 前高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター副統括研究員。最近の主な著書に, 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『諸外国の職業リハビリテーション制度・サービスの動向に関する調査研究』調査研究報告書 No. 169 (2023 年)。博士 (保健学), 保健管理学専攻。専門は職業リハビリテーション。