デンマークにおける障害者雇用から学ぶ
～2012年度青年社会活動コアリーダー育成プログラム
「デンマーク派遣 報告書」より～

2014年5月6日
(日本障害者協議会 政策委員) 磯野 博

| - 0 -

はじめに

デンマークは福祉先進国としてよく知られており、現在の障害者政策の国際標準である「障害のある人々の権利に関する条約」"The Convention on the Rights of Persons with disabilities" (以下、「権利条約」と略す) が発効された時には、既にその基準を上回る水準の政策を実施していた。しかし、いわゆるリーマンショック以降の経済恐慌、その後のユーロ危機の影響はデンマークでも大きく、それらの『課題』を克服するための『改革』は現在も行われている。この『改革』は、いわゆる「身を切る『改革』」ともいえるものであり、「効率性」を極めて重視しながら迅速にすすめられている。これらの『課題』には、日本の現状と類似する部分がある。それは、障害者雇用を含めた労働・雇用政策に関しても例外ではない。

本稿は、デンマークにおける障害者政策、とりわけ障害者雇用の『改革』を概観することをおして、日本における同様の『課題』の克服に向けての議論の題材にすることを目的とするものである。

なお、本稿は、内閣府が主催する2012年度青年社会活動コアリーダー育成プログラム(障害者分野)、派遣プログラムの「団長報告書」の一部を加筆・修正したものである。

1 デンマークの歴史の概要

デンマークの国土は概ね平坦であり、最高地点は171mである。北大西洋海流の影響から気候は温暖であり、北欧でありながら降雪量も少ない。面積は、40,394km²であり、人口は、5,511,451人(2008年)である。これは、九州程度の国土に東京都の半分以下の国民が暮らしていることを意味する。

主な産業は農業であり、とりわけ畜産が産業化されている。日本の豚肉の20%程度はデンマークからの輸入であり、加工肉や外食産業に活用されている。北海油田の採掘権も持っている。原油の自給率は100%を超えており、輸出の10%程度は原油が占めている。一方、風力発電が盛んであり、電力の20%程度は風力発電によって賄われている。

一人当たりのGDPは、37,265ドル(2008年)であり、日本のGDP、33,805ドル(2010年)より高い。消費税率は、一部の免税品を除き25%であり、所得税の標準的な課税率は46%である。その他、国教であるルター派の教会の運営に充てられる協会税などがあるが、2010年からは、健康増進を目的のひとつとして、食品を製造する過程での原材料に含まれる飽和脂肪酸の量に応じた課税制度(脂肪税)の課税がはじまっている。

いわゆる「高福祉高負担」であるが、国家予算の3割程度を占める2,560億クローネの社会福祉予算(2011年)が、各種の社会サービスや社会手当などとして十分に反映されているという租税の高い還元率をデンマーク国民は実感しており、貯蓄率は低く、生活に関する満足度、幸福度も世界最高水準であることはよく知られている。これは、近代以降形成された国民の協同・連帯に裏打ちされたものであり、デンマークの歴史の特徴でもある。

(1) 国民の協同・連帯の形成

19世紀末、デンマークは、急速に勢力を伸ばしていたビスマルク宰相下のドイツとの戦争に敗北し、政治的に混乱したことに加え、大規模農業経営を展開していた新興国、アメリカとの穀物の価格競争による経済的混乱により、当時の支配階層であった貴族や寺院は没落していった。そのため、小作農民は農地を取得することができるようになり、念願の独立自営農民になっていった。しかし、小規模経営が基本であった独立自営農民は、穀物生産中心から畜産中心へと産業構造を転換するとともに、消費者協同組合や生産協同組合

といった農業協同組合を結成し、共同・連帯していく必要性に迫られた。同時に、この運動は、農民の政治的意識にも大きな影響を与えフォイクホイスコーレンが各地に設立された。フォイクホイスコーレンは、「人生の啓蒙」、「国民性の啓蒙」、「民主主義の形成」の場として、デンマークの国民的なアイデンティティと民主主義の原点を構築することにつながっていったといわれている。一方、この潮流は、戦後の日本の農民運動にも大きな影響を与えている。

同時期、デンマークでは労働組合運動も高まりを見せた。1848年のフランス二月革命に象徴されるように、19世紀前半、ヨーロッパでは社会改革運動が隆盛を極めていた。その影響から、1849年、デンマークは穏健的に立憲君主制に転換した。19世紀後半になると、デンマークでも工業化がすすみ、農民は、未熟練労働者として都市に流入していった。これが、デンマークでの労働組合運動の基盤になっていった。

このように、時代の必要性から、農業協同組合運動と労働組合運動といった社会運動の高まりによって国民の協同・連帯がすすんだことが、デンマークでの民主主義の進展の基盤になっていった。そして、それらが、障害者を含めたデンマークの自立観に大きく影響を与えているといわれている。

(2) 福祉国家の形成

ヨーロッパでの社会主義運動に影響され、パリ・コミュンと同年の1871年、デンマーク社会民主党が結成された。これは、労働組合をとおした労働者の協同・連帯の求心力になっていった。そして、1929年の世界大恐慌による大量の失業者を救済するため、社会民主党を中心にする連立政権が成立した。社会民主党は、積極的な国家介入により市場経済の破綻を修正し、戦後の福祉国家の基盤を形成していった。

デンマークの政治は、現在に至るまで、積極的な国家介入による経済政策を主張する社会民主党と、市場経済による経済政策を主張するリベラル党が連立政権を設立し、約10年ごとに政権交代を繰り返している。とはいえ、デンマークでは、社会福祉、社会保障に関する国民的合意は形成されており、政権交代により、これまで構築された福祉国家路線が大きく変質することはなかった。

デンマークは、第一次世界大戦では中立を維持したが、第二次世界大戦では、1940年にドイツ軍に占領された。しかし、国王クリスチャン10世は亡命せず、占領中もコペンハーゲンの王宮に留まり、国民の支持を集めたことは有名である。

その後、デンマークは、1973年にはECに加盟したが、1991年の国民投票では僅差でEU加盟が否決され、再度の国民投票でやっと可決された。2000年の国民投票では、反対が53.1%、賛成が46.9%と僅差でユーロ通貨圏への加盟が否決され、現在に至っている。

2001年からは、保守人民党を中心にする中道右派連立政権が政権を担ってきたが、経済政策の低迷によって支持率は低下し、2011年からは、社会民主党を中心にする中道左派連立政権が成立している。しかし、前述のように、いわゆるリーマンショック以降の経済恐慌、その後のユーロ危機の影響はデンマークでも大きく、それらの『課題』を克服するための『改革』は現在も行われている。

2 「権利条約」の概要

現在、国内外を問わず障害者政策を論じる際、2006年の国連総会で採択され、2008年に発効された「権利条約」は指標として見逃せないものである。「権利条約」は、21世紀最初に国連が発効した人権条約であり、9大人権条約のひとつである。そして、締約国に法的義務がある障害者分野の国際標準である。日本もやっと昨年12月に批准し、今年2月に発効されている。

(1) 人権の包括モデル

従来は、人権というと、自由権と社会権が密接に関連しながらも別々に論じられていた。国連が発効した9大人権条約でも、国際人権自由権規約(1966年)と国際人権社会権規約(1966年)は別々のものとして発効されている。しかし、「権利条約」は、この伝統的な人権二分論を超えた包括モデルを採用した。

そもそも、「権利条約」は、障害者に対する差別を禁止した自由権条約である。しかし、障害者に対する差別を禁止しただけでは、実質的な人権が保障されないことは明らかである。たとえば、障害者に対する雇用や教育に関する差別を禁止したとしても、障害者が非障害者と同様に職場で働き、学校で学ぶためには、相応の環境整備や人的サービスなどが不可欠である。それらが保障されない状態では、障害による労働能力や学力の低下は放置され、原因としての障害ではなく、結果としての労働能力や学力の低下によって職場や学校から排除されることになる。このようなケースは枚挙に暇がない。

そのため、「権利条約」は、「差別禁止」を明記するとともに、それを実質的なものにするための社会保障制度や福祉サービスなどの社会権の保障を締約国に義務づけている。これが自由権と社会権を一体にした包括モデルである。この包括モデルは、今後、障害者のような社会的弱者に対する人権保障の規定路線になることは必至であろう。

たとえば、「権利条約」では、労働・雇用に関して、他の者との平等を基礎にして、いわゆる福祉的労働を含めたすべての形態の労働において、障害者も労働の権利を有することを謳っている（第 27 条）。一方、「権利条約」では、障害者と家族が相当な生活水準を営み、生活条件を改善する権利を有することとともに、障害者が、障害による差別なしに社会保障を享受する権利があることを謳っている。そして、この権利の実現を保障し、促進するために、締約国は、適当かつ費用の負担しやすいサービス、貧困状態にある障害者と家族への障害にともなう費用に対する援助、公営住宅の利用などに関して適当な措置を採ることを明記している（第 28 条）。このなかには所得保障も含まれることはいままでのない。

振り返れば、戦後、デンマークの福祉国家構想の一貫したバックグラウンドになってきたノーマライゼーションも同様の考え方であるといえる。1950 年代後半から 1960 年代にかけて活躍した「ノーマライゼーションの父」、バンク・ミケルセンは、「障害者も一人の市民として地域で生活し、教育を受け、就労し、結婚生活をする権利を持っている」と提唱したことはよく知られている。これは、単に障害者の社会的・政治的平等を提唱したのではない。真にこれらの平等を実現するためには、障害にともなう「特別なニーズ」に対して、社会が「特別な援助」を提供することが必要であることを強調しているのである。これは、とりもなおさず、自由権と社会権を一体にした包括モデルであるといえる。

（2）障害の定義

「権利条約」は、WHO が、2001 年に国際的な障害の定義として提唱した ICF（国際生活機能分類）に基づき障害を定義している。ICF は、「心身機能」、「活動」、「参加」、三つの要素の相互作用に着目して障害を定義したモデルである。しかし、基本は「心身機能」であり、「心身機能」の不全・欠損・損傷が、結果として「活動」と「参加」をどのように制限・制約しているかをとおして障害を定義している。特筆すべきは、それぞれの要素が双方向に作用する場合、その作用は肯定的にも否定的にも作用することを強調していることである。また、これらの個別的要因と社会環境要因の相互作用には、時代や地域、生活習慣などによって違いがあるという「環境因子」を重視していることも注目されている。

日本では、2011 年に改正された障害者基本法において、「心身機能の不全・欠損・損傷に起因する社会的障壁が結果として日常生活、社会生活に相当な制限を加える」ことを障害と定義しており、ICF に類似した概念になってきている。しかし、その他の個別法における障害の定義にはいまだ反映されていない。デンマークでも、ICF による障害の定義は法的な位置づけがいまだ不明瞭であり、その具体化が『課題』のひとつであるという。

3 デンマークにおける障害の定義

デンマークでは、ICF に基づく障害の定義が基本になっており、行政機構でも、障害の種別がそれぞれの分野として独立しているわけではない。あくまで、機能が低下することにより、社会環境との相互作用によって「活動」と「参加」が制限・制約される人々に対する分野として障害は位置づけられているのである。そのため、障害者政策は、「障害によって低下した機能に対する代替可能性」が根本になっている。個別ニーズを反映したりハビリや機器、福祉サービスや所得保障などによって機能が代替され、「活動」と「参加」が

保障されるのである。

(1) 「労働との統合」の重視

このような障害の定義に基づき、デンマークの障害者政策は、「機会均等」、「保障」、「部門責任」という三本柱によって展開されている。まず、障害者が、他の市民と同じように社会活動や労働への「参加」ができるよう「機会均等」のための政策を促進する。一方、障害者が、「機能の低下」によって不利益を被らないよう、公的セクターが各種の「保障」を行う。そして、それらがインクルージョンを促進する観点から具体化できるよう、社会福祉・社会保障、保健、労働、教育、交通、文化などの各種政府機関が、関連政策の実施責任、財政的な責任を持ち、多角的なアプローチを行う「部門責任」が徹底されている。

その際、「労働との統合」が重視されることも特徴のひとつである。これは、EU 諸国が取り組んでいるワークフェア政策に基づく「福祉から労働へ」という潮流や、「障害ではなく可能性に目を向ける (From Disability to Ability)」という潮流によるものであるともいえる。しかし、一方では、わずか 550 万人程度の人口の国家では、障害者を保護の対象としてのみ捉え、労働から排除する余裕はないことによるともいえる。実際、デンマークの障害者雇用は、「就労不能から部分的な就労の可能性 (From incapacity to partial work capacity)」に重点が移ってきている。

この労働には、1990 年代後半から制度化されてきた各種のインクルーシブな労働・就労政策によるものも含まれる。その典型がフレックスジョブというデンマーク独自の保護雇用による労働である。とはいえ、一般的に、デンマークでは、労働は必ずしも障害者に対して自活した生活を保障するものではない。善い人生を得るための手段のひとつとして位置づけられているのである。このような「労働との統合」が困難な障害者は、多様な「活動」が保障されることによって「参加」を実現し、社会に新たな価値を生みだしていることがデンマークでは社会的に認知されている。また、多様な「活動」や「参加」は、新たな「労働との統合」の可能性を見出す契機としても重視しているという双方向の関係にある。

OECD の「障害者の就労に関する報告」(2003 年) では、社会的生活の活動の低下による「機能の低下」と、稼働能力の低下による「労働障害」は異なった概念であり、障害者は、必ずしも「労働不能者」ではないことを規定している。実際、デンマークの 16 歳から 64 歳までの人口のうち、「障害もしくは長期的な健康上の問題がある」人々の割合は 25% 程度であり、そのうち、60% 程度の人々が何らかの労働に従事している。フレックスジョブを含めた各種のインクルーシブな労働・就労政策を活用している人々は 5% 程度である。

(2) 「稼働能力の活用」の意味

ところで、この「労働との統合」は、「稼働能力の活用」が基本になっていることはいうまでもない。実際、「一定期間の労働の持続可能性」という稼働能力のアセスメントに基づいて障害を定義することは、EU 諸国では多く行われている。しかし、この「稼働能力の活用」ということばの意味が、日本とは大きく異なると筆者は考える。

日本では、「稼働能力の活用」というと、生活保護を受給する要件として運用されることが想起される。これは、「訓練を受けることによる就労へのインセンティブ」、「ハローワークに通うことによる労働へのアクセス」という支援を行うことにより、「仕事に就く」という結果に偏重したものであり、生活保護を必要とする原因としての稼働能力の減退・喪失に関するアセスメントには重点が置かれていない。そもそも、日本では、個別性を重視した稼働能力のアセスメントに関する手法や技術そのものがいまだ十分に制度化されていない。日本では、障害者雇用に関連した研究や実践が、障害者を含めた社会的弱者全体の稼働能力のアセスメントに関するいくつかの方向性を示している。それらの研究や実践をより重点化し、その成果を制度化することは「推進会議」の提言にも含まれており、その具体化が急がれる。

3 デンマークにおける障害者雇用の特徴

デンマークでは、個別ニーズを判定するために専門職が行うアセスメントのあり方が、

法が本来目的にするクライアントに対して制度を適用するものになるよう、方法と技術をより精査している。これは、昨今、障害者政策に関する倫理が、デンマークにおいて『課題』になっているからであるといわれている。

たとえば障害年金である。デンマークでは、障害年金は人口の5%程度の人々が受給している。その受給要件として、障害の状況や社会生活の可能性などがアセスメントされるが、EU諸国と同様、稼働能力の減退・喪失も判断基準として重視される。一方、各種のインクルーシブな労働・就労政策を活用している人々は人口の1%程度である。この場合、最低賃金の1/5程度の補助金が事業主に支給されながら、所得制限はあるものの、賃金と障害年金の両方を受給することも可能であった。しかし、これでは、障害年金と雇用政策の併用による国の財政負担が『課題』となる。そのようななか、1998年に制度化されたのがフレックスジョブである。

(1) フレックスジョブの概要

デンマークでは、最長5年間、職業訓練センターや企業などでの実習を含めた職業訓練を受け、稼働能力が判定される。職業訓練機関中は、障害年金と同等の訓練手当が支給される。フレックスジョブは、このような職業訓練や機器の活用をしても、非障害者と同程度労働に従事することが困難な障害者に対して、最低賃金の2/3から1/2の賃金補填を行うデンマーク独自の保護雇用である。

フレックスジョブは、コミューネが審査・判定の責任を持ち、事業主に賃金補填が支給される制度であるが、あくまで障害者を対称にしており、事業所を対象にした制度ではない。そのため、対象者に認定された障害者は、公的セクターか民間セクターか、また、被用者か自営業かに関わらず、あらゆる労働にフレックスジョブが適用される。これは、日本の障害者雇用促進法と根本的に異なる点である。

フレックスジョブは、障害年金を受給していない障害者や障害年金の受給権を一時停止している障害者を対象にしている。そのため、労働が可能な障害者は、フレックスジョブによる保護雇用を活用することが急速に促進され、フレックスジョブの対象者は、制度施行後、約1万人から4万人へと4倍にも急増した。一方、賃金を含めた労働条件は、障害者と事業主、そして労働組合の間で決められるが、賃金補填には上限がある。フレックスジョブの対象になりながら職業に就けなかった障害者は、通常の失業給付より10%から20%低いフレックス失業給付の対象になる。

しかし、このような国の方向性と異なる適用を行うコミューネも複数あったという。前述のとおり、デンマークでは、障害者政策の根本のひとつは、「障害によって低下した機能に対する代替可能性」を念頭に置きながら、「労働との統合」を重視しており、障害年金は最終手段として位置づけられている。そこで、障害年金のあり方が『課題』になっていった。

(2) フレックスジョブの『改革』

2011年、障害年金に関する大きな『改革』が行われた。それまで国が担ってきた障害年金の権限がコミューネに移管されたのである。これにより、障害年金の申請者が大幅に減少したという。この要因として、ふたつが考えられた。ひとつは、そもそも障害年金の対称でない障害者に対して、必要のないアセスメントを行っていたということである。もうひとつは、障害年金以外の「障害の代替可能性」を精密にアセスメントするようになったということである。

このふたつの要因がどの程度の割合で影響しているかは定かではない。しかし、デンマークでは、労働・雇用政策は国が責任を持ち、年金はコミューネが責任を持っている。社会サービスは国とコミューネが責任を持っており、これらの財政負担も同様である。そこで、障害年金の財政負担の増大という『課題』に対して、コミューネがより効率的な予算の活用を図るため、労働が可能な障害者はフレックスジョブによる保護雇用を活用し、労働が困難な障害者は障害年金を受給するという仕分けを精密に適用したり、その他の雇用政策や福祉サービスによる「障害の代替可能性」をより精査するようになったとも考えられる。

とはいえ、フレックスジョブは、「給付の前にリハビリ原則（Rehabilitation before benefits principle）」、つまり、広範な訓練、雇用政策の提供により、障害者政策の給付抑制を図ることが目的のひとつであることには注目しておく必要がある。この『改革』は、日本の「適正化」に類似しているように見えるが、日本とは様相が異なる。

日本で「適正化」というと、生活保護が想起される。この「適正化」は、財政負担の増大による受給権の抑制を意味することがあり、申請権も抑制する運用がされることさえある。この「適正化」は、日本のナショナルミニマムを基盤にしたセイフティーネットの「すき間」を広げる悪循環さえもたらしている。

一方、デンマークでの障害年金の『改革』は、同じ財政負担の増大を背景にしているとはいえ、法が本来目的にしているクライアントに対して制度を適用するものになるよう、方法と技術をより精査したものであり、受給権や申請権を抑制する運用はしていない。また、デンマークでは、障害年金を受給できない場合も、その他の雇用政策や福祉サービスを活用し、「障害による機能低下に対する代替可能性」をより精査している。加えて、ナショナルミニマムを基盤にした最低賃金、それを補償する保護雇用による賃金補填、障害年金などの位置づけが明確なセイフティーネットが構築されており、「すき間」なく障害者と市民の生活を保障しているのである。

ただし、フレックスジョブに対する評価は高いものばかりではない。フレックスジョブを活用している障害者は、30歳未満が5%、30歳代が20%、40歳代が33%、50歳代が40%、60から64歳が2%である。そのうち、18歳から34歳までの効果は曖昧であり、35歳から44歳では効果が顕著に表れているという。しかし、45歳から59歳では雇用は改善していないという。

このような評価が影響してか、デンマークでは、2013年、18歳から40歳までの障害者には原則として障害年金を支給しないという『改革』が断行された。稼働能力が10%でも20%でもある障害者は、フレックスジョブを活用し、賃金補填とフレックス失業給付を障害年金より優先させることを明確にしたのである。この『改革』に対して、NPOであるデンマーク障害者団体協議会は必ずしも賛成ではないという。このような手厚すぎる賃金補填は、企業などの障害者への雇用の創出に対するインセンティブや、労働・作業などに使用する機器のバリアフリー化に対するイノベーションを阻害するからである。デンマークでも、障害者雇用に積極的な企業とそうでない企業の差異は大きいという。そのようなことから、日本のような法定雇用率を規定した障害者雇用政策に対して、デンマークの障害者団体は大変興味を示している。

フレックスジョブはその後『改革』がすすめられており、これまで事業主が代理受領していた給付が障害者本人に対する直接給付になっている。これは、保護雇用による賃金補填が、障害年金などの障害者の所得保障と目的としても形式としても一体化してきていることを示しているともいえる。今後、フレックスジョブの功罪は改めて評価されるであろう。

おわりに

今や、障害者分野は、当事者が国連や国家の政策のあり方に対して大きな影響を与え、責任を果たすべき立場になっているといえる。日本障害者協議会や日本障害者フォーラムといった日本の障害者団体も例外ではない。今後は、今回の貴重な経験を日本における障害者政策の向上のため、国内外における障害者団体の責任ある活動のために活かしていきたい。

本稿は、あくまで、筆者が今回の派遣プログラムをとおして見聞きしてきた内容を、派遣前後の団員との学習・交流を踏まえてまとめた「团长報告書」を加筆・修正したものである。そのため、記載内容は、各種の資料に裏付けされた客観的とはいえないものも含まれている。また、引用や注釈が不十分であることは否めない。これらの精査は、筆者の今後の研究・運動をとおして補完していきたい。

さて、今回の派遣プログラム全般をとおして、内閣府と（公財）青年国際交流推進セン

ターの方々に大変お世話になったことには感謝に絶えない。訪問した先々では、これらの方々の細かなご配慮と緻密な準備が、今回の派遣プログラムの大きな成果に結びつき、今後の訪問先との結びつきを確固たるものにできたことはいままでのない。このような国内外の多くの方々に支えられ、今後の人生に生きる得がたい経験をさせていただいたことをここに心より御礼申しあげたい。

【参考文献】

- (1)片岡豊「デンマークにおける障害者の「自立」の考え方ー政治と倫理」 国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究 No.166』
- (2)藪部英夫（2009）『「北欧考える旅ー福祉・教育・障害者・人生』全障研出版部
- (3)日本障害者フォーラム（2009）『障害者権利条約 日英対訳とコメント 障害者権利条約の批准と完全実施に向けて』
- (4)日本障害者リハビリテーション協会（2009）『福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会 報告書』
- (5)野村武夫（2010）『生活大国デンマークの福祉政策ーウェルビーイングが育つ条件』ミネルヴァ書房
- (6)福祉新聞社（2008）『障害者権利条約で社会を変えたい』