

スウェーデンにおける障害者雇用（サムハル）を手がかりに、
日本における小児がんサバイバー支援策の方向性を考える

吉川かおり（明星大学人文学部福祉実践学科）



1. はじめに

障害者の就労促進のため、さまざまな対策が取られているが、その代表的なものの一つとして「法定雇用率」が挙げられる。これは、一般企業や公的機関に対し、従業員規模に応じた障害者数を雇う義務を設けたものであるが、福祉先進国が必ずしもそれを導入しているわけではない。

磯野（2009）は、「法定雇用率を制定していない国は、デンマーク、スウェーデンである。公的機関の法定雇用率は、ベルギー、ドイツの 4～6%、オランダの 3～7%が高く、おおむね 2～3%になっている。法定雇用率を制定していない国は、社会連帯を基本とし、雇用率を設けることで障害者の平等とノーマライゼーションの原則を消し去ってしまうとの考えによるものである。一方、法定雇用率はあっても未達成の国が多く、障害者雇用率を持たない場合は、障害者が公的扶助を受給する傾向がある」ことを指摘している。

日本における民間企業の法定雇用率は、平成 25 年度から 2.0%（公的機関は 2.3%）になり、また障害者自立支援法や障害者総合支援法においても、保護的就労だけで障害者の生活が終始してしまうのではなく、一般就労への道が開かれるような対応がとられてきているところである。また、障害者総合支援法においては、難病の人々も同様のサービスを受けられるようになり、今後は就労移行支援事業や就労継続支援 A 型事業等の利用が増えていくものと考えられる。

そのような状況を踏まえ、スウェーデンにおいて調査したサムハルでの取り組みを紹介するとともに、日本における障害者および小児がんサバイバーを含めた包括的生活支援策の方向性について検討してみたい。

2. スウェーデンにおける労働政策とサムハル

スウェーデンにおける労働政策およびサムハルの状況については、福島（2011）の報告に詳述されているため、以下はそれを引用する（一部抜粋）。

（1）スウェーデンの障害者と労働市場

スウェーデンでは障害者のある人を大きく 2 つのグループ、つまり、(i)障害(注 1)はあるものの健常者と同程度の就労能力を有する人(funktionsnedsatta utan nedsattarbetsförmåga, disable persons without reduced ability to work)、(ii)障害のために健常者と同程度の就労能力を有しない人(funktionsnedsattamed nedsattarbetsförmåga, disable persons with reduced ability to work)、に分類している。

SCB(2009, 2010)によれば、スウェーデンで 2008 年に何らかの障害を持つ人の総数は約 92 万人で、その割合は総人口(2008 年で約 926 万人)比で約 10%、16 歳から 64 歳の人口(2008 年で約 595 万人)比で約 15%であった。2008 年に何らかの障害を持つ人の男女の割合は、47.2%が男性、52.8%が女性であった。また、障害者総数 92 万人の内、(i)のカテゴリーの人が約 37 万人、(ii)のカテゴリーの人が約 52.5 万人であった。2008 年の労働参加率は、障害を全く持たない人が 79%であるのに対して、(i)のカテゴリーが 81%、(ii)のカテゴリーが 55%であった。

健常者よりも就労能力が劣る障害者向けの就労に関する労働市場プログラムには下記の 5 つのプログラムが存在する。

- i.雇用補助金(lönebidrag)
- ii.公共部門での保護雇用(skyddatarbete hos offentlig arbetsgivare, OSA)
- iii.雇用保障(安全雇用)(trygghet-sanställning)
- iv.発達雇用(utvecklingsanställning)
- v.サムハル

(2) サムハルの概要

①サムハル設立の経緯

スウェーデンでは 1960 年代に既に、保護雇用向けの工場、障害者向け事務労働センター、製造業での臨時雇用、在宅勤務など様々な形で障害者のための保護雇用に関する取り組みが行われていた。しかし保護雇用に関して中心となる運営・統括主体が存在しなかったこともあり、保護雇用に対する取り組みはそれぞれ独立に行われていて体系的に秩序立ったものではなかった。保護雇用に対する取り組みがスウェーデン全土で秩序立って行われていない状態は 1970 年代後半まで続いた。しかし 1977 年の国会で、障害者向けの保護雇用のための基金(公益法人)を 1980 年 1 月 1 日付で設立し、その基金(公益法人)が障害者向け保護雇用の中心的役割を担うことが決定された。1970 年代末に保護雇用に関する運営主体がスウェーデン全国で約 200 程度存在していたが、それを 24 の地域組織に改編して 1980 年 1 月 1 日に基金(公益法人)「Samhällsföretag」としてスタートさせた。その後、1987 年に「SamhallAB」と改名し、1992 年には基金(公益法人)から株式会社へと変わった。

サムハルはスウェーデン政府が 100%の株式を保有する株式会社(国営企業)であり、サムハルの企業活動そのものがスウェーデンの労働市場政策の一部である。設立時点での雇用労働者は 2 万 1400 人であった。その後、1989 年から 1990 年にかけては 3 万人を超える労働者を雇用していたが、直近 5 年間の雇用労働者数は 2 万人から 2 万 3000 人程度で推移している。スウェーデン政府が 100%の株式を保有する国営企業の中で、雇用労働者の規模では電力会社である Vattenfall AB に次ぐ 2 番目に大きな国営企業である。また、

2000 年以降は、サムハル全雇用労働者の約 5%に相当する労働者 1000 人程度が毎年サムハル以外で職に就いている。サムハルが設立された 1980 年からの 30 年間で、サムハルは合計約 10 万 7000 人の障害をもつ労働者を雇用し、その内、約 2 万 8000 人がサムハル以外で仕事を獲得した。

②サムハルの目標・目的

サムハルは障害があるために就職が困難な障害者に雇用の機会を提供し、労働を通じて障害者の成長を促すことを目的としている。サムハルでの就業を通じて障害者のスキルアップを図り、障害者が居住する地域で最も適した職種・業種の仕事へ就職を手助けすることがサムハルの最終目標である。理念的な目的としては、障害を持っている人が労働者として社会に貢献できることを示し、それをサムハルが行っていることを示すことである。

1980 年設立以降、抽象的であったサムハルの目的や目標をより具体的な形で実現するために、1993 年に以降様々な数値目標が設定された。以下が、2010 年時点でのサムハルに課された数値目標である。

＜サムハルに課された数値目標＞

- i.障害を持つ雇用労働者に 24,400 万時間以上の年間総労働時間を提供しなくてはならない。
- ii.障害を持つ雇用労働者の 5%以上が毎年サムハル以外で職を得なくてはならない。
- iii.新たに雇用する労働者を優先グループ(障害の程度が重いグループ)から 40%以上を毎年雇用しなくてはならない。
- iv.毎年、最低 7%の利回り と 30%以上の自己資本比率を実現しなくてはならない。
- v.毎年、人件費の総額の 10%以上を自らの営業利益でカバーしなくてはならない。(総人件費の最大 90%までしか国からは補填されない)

*引用者注：数値目標については、2013 年の訪問時には少し違いがみられた。例えば、ii の一般就労目標は 6%になっていたこと、2012 年から 1000 人を時間決め雇用（正規雇用ではなく、期間雇用のような形）を取り始めた等の点である。

③事業内容

サムハルは製造業分野、サービス業分野、労働者派遣事業分野の 3 分野で事業を展開している。製造業分野ではエレクトロニクス、家具、通信機器部品、機械工学部品、自動車部品、医療機器等の製造や組み立て業務を行っている。サービス事業分野では、清掃・洗濯業務、高齢者向けサービス業務(食事の配達、買い物、洗濯、掃除等)、IT サポート事業、ケータリングサービス、集配・集荷・梱包サービスを行っている。労働者派遣事業分野では、契約顧客のもとで、倉庫保管業務、梱包業務、出荷業務、物流業務、製造業会社での部品の組み立て等の業務を行っている。

2010 年 9 月末時点で雇用労働者の約 21%が製造業、約 43%がサービス事業、約 26%が労働者派遣業務に従事している。2010 年(第 34 半期末まで)のサムハルの収入の 42%は製造業から、39%はサービス事業から、19%が派遣事業からの収入であった。

サムハルの顧客には、ABB(重電、機械)、Ericsson(通信機器)、Electrolux(電機、家電)、IKEA(家具)、Volvo(自動車)、Scania(自動車、Saab) 及びいくつかの地方自治体(Luleå, Härnösand, Västerås, Stockholm, Malmö 等)がある。

④サムハルの雇用労働者

サムハルの目的は、障害のために通常の労働市場で職を得ることが困難であるなど障害の程度が重い人に意味のある雇用の機会を提供することである。具体的には、精神的障害、知的障害、アルコール障害者、これらの障害を同時に複数有する障害者が優先的に雇用されることとなっている。精神的障害等を持たず身体的機能障害のみの障害者、例えば、心臓疾患のみの障害がある人、呼吸障害のみの障害がある人、視覚障害や聴覚障害のみの障害がある人等はサムハルで雇用される可能性は非常に低い。サムハルが優先的に雇用すべき人達は、知的障害及び精神的障害などの障害を複数持っている障害者である。

サムハルで働くことを希望する労働者は原則として直接サムハルへ就職を申し込むことはできない。サムハルで働くことを希望する労働者は公共職業安定所(Arbetsförmedlingen)へ登録し、公共職業安定所を通じてサムハルへの就職が斡旋される。言い換えれば、公共職業安定所がサムハルで就業するための条件を満たしている労働者(候補者)を選別し、サムハルへと紹介する。公共職業安定所は障害を持つ労働者の「障害の程度」を査定し、就業のための最適な或いは最善なプログラムは何かという視点で、サムハルでの就業、それ以外の補助金雇用や教育・訓練プログラムへと障害者を振り分ける。サムハルで優先的に雇用され得るべき障害の程度が重い障害者であったとしても、サムハルで働くためには最低限の就業能力が必要とされる。最低限の就業能力を有するもののサムハルでの就労が最善ではないと判断された障害者には、サムハルでの就業ではなく障害者用の教育・訓練プログラムへの参加や補助金雇用による就業機会が提供される。

サムハルでの就職の可能性は、地域のサムハルの職場(arbetsplatsen)における欠員状態に依存する。公共職業安定所からの障害者の紹介者数が多数であったとしても、サムハルは雇用労働者数を増加させることはしない。原則的には、新たに労働者を受け入れるのは既存の労働者がサムハルを辞め、欠員が生じた場合のみである。つまり、サムハルからの離職者がいない限り、新たな就職機会が提供されることはない。実際、地域によってはサムハルが提供できる職種や職場での従業員数に限りがありサムハルでの就業が非常に困難であるケースが多数存在する。

(3) サムハルへの批判

①不当競争という批判

サムハルは総収入の 50%以上、総人件費の 90%に相当する補助金を政府から受け取っている。サムハルのように多額の補助金を受け取っていない民間企業とサムハルが競争をするのは不公平、不当であるという批判がある。しかし、スウェーデンの競争法のみならず EU の競争法に従って、不公正な競争力の原資として補助金を使用することのないようサムハルは注意していると年次報告書等で明記している。

仮にサムハルの競合他社がサムハルとの競争において不当な競争を強いられている或いは被害を被ったと判断した場合には、その企業はコンタクト・カウンスル(Kontaktrådet)に申し出ることができる。それを受けてコンタクト・カウンスルが調査し、サムハルの行為が不当競争であるかどうかの判断を下し、必要であれば改善・是正命令をサムハルに対して行う。反対に、サムハルが差別的扱いを受けたと判断した場合には、サムハルはコン

タクト・カウンスルに訴える。その訴えが認められた場合には、コンタクト・カウンスルから相手企業に対して改善・是正命令が出される。因みに、2009 年の 1 年間にはサムハルが不当な競争を強いられたという訴えはコンタクト・カウンスルには 1 件も起こされていない。

②矛盾した目標設定

サムハルの目的は、障害のために通常の労働市場で職を得ることが困難であるなど障害の程度が重い人に雇用の機会を提供することである。具体的には、精神障害、知的障害、これらの障害を同時に複数有する障害者が優先的に雇用されることとなっている。と同時に、政府からの資金的援助をできるだけ減少させ、収益性のある企業として自立することが求められている。障害の程度が重い労働者をより多く雇用することは収益・利益という面ではマイナスの方向に働く。さらに従業員の 5%をサムハル以外へ就職させることも義務付けられている。サムハル以外で就職が可能となる労働者は生産性が高い労働者であり、サムハルの収益に大きく貢献している。つまり、「障害の重い人を雇用しサムハルでの労働を通じてスキルアップを実現し、サムハル以外での就職を促進させること」と「組織として収益をあげる」という相反する 2 つの目的がサムハルには課されているのである。

障害のある労働者を雇った上で収益性を実現し、さらには従業員のサムハル以外での就職率を維持・増加させるためには、サムハルは障害の程度が低い或いは障害を持たない労働者を雇用することが最も合理的な行動である。実際、サムハルが直接雇用する人の中には障害の程度が低い人或いは障害を持たない人がいるという批判がある。

このようなことが発生する理由として、サムハルでの欠員数(求人数)よりも公共職業安定所から紹介される障害者の数の方が圧倒的に多いということ、サムハルと公共職業安定所とは障害の程度の基準が異なるということ、が指摘されている。先にも述べたが、サムハルの新規求人は欠員が発生した時のみに行われる。毎年 1000 人程度がサムハルから離職してもその内の 3 割から 5 割は 1 年以内にサムハルに戻ってきてしまう。このことと、スウェーデン全体で「健常者と同程度の就労能力を有しない障害者」が 2008 年には 52.5 万人存在したことを考え合わせると、サムハルへの就職がいかに困難であることは容易に想像がつく。実際にサムハルでの欠員数(求人数)よりもサムハルでの就職を希望する障害者の数(求職者数)の方が多い。その結果、サムハルは公共職業安定所から紹介された障害者から労働者を選ぶことが可能となる。つまり、公共職業安定所から紹介された障害者を雇用したくない場合には、サムハルは「空きが無い」という理由で障害者の雇用を断ることが可能である。

また、試用期間を利用して労働者を選別することも可能である。本来、サムハルにおける試用雇用期間は障害者を訓練したり、障害者がサムハルで就業可能であるかどうか、或いは障害者がサムハルでの就業に適しているかどうかを判断するために使われるものである。しかし、求職者数が多いためサムハルでも民間企業が通常行うように複数の労働者を試用雇用し、その中で最も生産性の高い労働者を選ぶことが可能となる。しかしこのことは、障害の程度が重いために職を得ることが困難な障害者に働く機会を提供するというサムハル本来の目的と相反するものである。

さらに、サムハル以外での就職を促すということについても矛盾が存在する。通常の企

業・組織は、能力の高い或いは潜在能力の高い労働者を雇用し、教育や訓練を行った従業員や生産性の高い労働者の転職・離職をできるだけ低くしようと努力するのが一般的である。しかし、サムハルは逆である。即ち、企業は障害の重い労働者(潜在能力の低い労働者)を雇用し、彼らの生産性を高めるような教育・訓練を提供し、その上でサムハル以外での就職を積極的に促すことが求められている。

3. 今後の施策の目指すべき方向

スウェーデン調査で把握した障害者雇用の動向と小児がんサバイバーの置かれている状況を対比してみると、小児がんサバイバーは一般雇用の範疇で扱われており、さまざまなハンディが存在していることが分かった。ここでは、その矛盾点を整理するとともに、日本における包括的生活支援策の方向性について考えてみたい。

(1) 小児がん協会（保護者会）のヒアリングから

小児がんのサバイバー（脳腫瘍、男性、27 歳）から伺った生活上の困難は、

①脳腫瘍後のリハビリ（直後ではなく、ずっと後になって悪くなることへの対応）がなされていない。

②仕事がない。職業訓練の場がない。

現在 27 歳で、100 以上の企業に応募したが、答えてくれたのはがん基金だけだった（1 年前から働いている）。

③自立支援がない。

スウェーデンでは、18 歳を過ぎたら親元から自立するのがノーマルな状態なのだが、それをサポートするための方法が開発されていない。仕事が見つかればすべての問題が解決されるわけではなく、子どもの時に不利益があると、大人としてのスタートが難しくなるため、住居探しを含めて、有効に機能するサポートが必要とされている。

④年金がもらえない。

小児がんサバイバーが年金をもらえることは稀である。年金制度は、働いている人にとってはよく機能しているが、一度も働いたことのない人にとっては機能していない。

というものであった。

小児がん家族会との話し合いの席で、小児がんサバイバーが年金をもらって保護雇用の対象になる方法は考えないのかを会長に対して聞いたところ、通訳者との硬い表情での議論ののち、「それは難しい問題であり、答えられない」という返答があった。つまり、サバイバーたちはさまざまな健康上のリスクを持ちながらも「今は健康な人」であるため、「働く能力が低い人たち」のカテゴリーに入ることは、心情的には納得のいかないものであること、かといって一般市場の中ではなかなか就職できない（職安にどれだけ通っても職が得られない）状況にあることは変わりがない、というのが実情のようであった。

スウェーデンでは、障害のある人々に対して一般市民としての権利を保障するために、一般法で対応が難しい人のためのプラスアルファを定めた法律として、LSS（特定の機能障害のある人々に対する支援とサービスに関する法律）がある。明らかな障害のある人にとっては一市民としての生活が保障される状況になっているものの、小児がんサバイバーのようにグレーゾーンにいる人々にとっては、その範疇に入って福祉サービスを受けるよ

りも、一般法における対応の拡充を求めたいものなのであろう。

（２）今後の施策の目指すべき方向

日本においては、医療と生活を結ぶ施策の発展が遅く、治療の現場における生活支援が希薄になる傾向がある。つまり、要治療の状態になると「病人」としての役割のみが付与され、労働者であり、父・母であり、または学校で生活体験を広げるべき一人の子どもであるという側面が欠落してしまう。スウェーデンにおいても、小児がんになった子どもに対しては、治療優先の対応だったものを、将来のことを踏まえて今必要なこと（地域への復帰、家族支援）を講じる方向に変化してきたという。

子どもへの対応を見る限り、スウェーデンでの「医療者が子どもや家族の立場になって考え対応する」という姿勢は高く評価できる。一方で、大人になってからのサービスについては、健康上の不利益がない人と同列に並んで競争しなければならないため、困難が大きくなっている。

日本における障害者総合福祉法は、サービス対応のない生活障害のある人々に既存の法を拡大解釈して対応することにしているが、対象となる難病の範囲は限られており、小児がんサバイバーの置かれている状況は、スウェーデンとなんら変わりがない。

このような状況を改善するための方向としては、①既存の法の対象拡大で対応する、②生活困難もしくは生活課題ごとのサービス整備をする、の２通りが考えられる。生活困難・生活課題ごとのサービス整備とは、「高齢者」「障害者」「母子」といった対象ごとにサービスを組み立てるのではなく、「居住場所がない」「就労に必要なスキルを身につけていない」「親子関係の構築・再構築がなされていない」「食事の確保ができない」といった、生活に困難をもたらしている物事や、放っておくと生活困難をもたらすことが予測される課題に取り組むことを目的に、サービスを整備していくことを意味する。

上述の、スウェーデンにおける小児がんサバイバーが語った「社会人としての出発点の不利」は、日本におけるひきこもりやニートの抱える課題と類似している。また、「18 歳になったら独立するのが当たり前なのにできない」状況は、障害者の親離れ・子離れの問題との共通性を持っている。

対象ごとのサービス規定では、対象外の人々が生まれてしまうことは必須であり、そのカテゴリーに入りたくない人々を置き去りにすることにつながると同時に、個別性や細分化されたニーズには応えきれず、結果として生活問題の発生を予防することはできない。しかし、生活課題ごとのサービス整備を行えば、費用は発生するものの、すべての国民が何らかの支援を受けられることにつながり、満足度が高くなると共に、生活問題の発生予防（貧困の連鎖を断ち切る、精神疾患罹患率の軽減）も行えることになるのである。

このような包括的生活支援にかんする法整備を行うためには、既存のシステムを大改革せざるをえないことから、実現するためには多大な努力が必要になろう。しかしながら、ホームレス支援策やニート支援策など各種の施策を次々に出しつつも抜本的な改善が望めず閉塞状態にある状況を鑑みれば、総合的な打開策として取り組む価値はあるものと考えられる。

福島淑彦（2011）サムハル(Samhall)―スウェーデンにおける保護雇用の取り組み

http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2011_4/sweden_01.htm

磯野博（2009）障害者雇用の「合理的配慮」と保護雇用のあり方に関する一考察－障害者の所得保障のあり方を視野に入れて－

<http://support.ryoiku-c.com/uploads/listtype/12452091013.pdf#search='%E3%82%B9%E3%82%A6%E3%82%A7%E3%83%BC%E3%83%87%E3%83%B3+%E9%9A%9C%E5%AE%B3%E8%80%85+%E9%9B%87%E7%94%A8'>