2026 年 11 月
明治大学国際日本学部　教授
一般社団法人スウェーデン社会研究所　代表理事・所長
鈴木賢志

【研究用資料ノート】

スウェーデン政府調査報告書（2025）『サムハルにおける品質向上と保護雇用へのさらなる道』

SOU 2025:29, Ökad kvalitet hos サムハル och fler vägar till skyddat arbete.

> *※本ノートは Gemini Notebook を用いて要約した内容を加筆修正して作成したものであり、自他の研究に役立てることを目的としている。*

概要

本報告書は、障害等により労働能力が低下した人に保護雇用を提供する国営企業サムハル（Samhall）について、現行制度における様々な問題点を指摘した上で、より効果的な制度にするための改善案を提示している。

１．法令改正案

本章では、「障害による労働能力低下に伴う特別支援に関する政令（2017:462）」等に対する具体的な条文改正案が提示されている。本提案の最大の中核は、障害を持つ人々に対する保護雇用（skyddat arbete）の受け皿を従来の枠組みから大幅に拡張・再編することにある。

具体的には、これまで保護雇用の提供主体であった「サムハルにおける保護雇用」および「公的雇用主（自治体・県等）における保護雇用」に加え、新たに公的に登録された「非営利組織における保護雇用」という新しい支援形態を創設することを提案している。非営利組織で保護雇用を実施する場合、労働局（Arbetsförmedlingen）は対象者の賃金コストに対する補助金（75%）に加減して、障害を持つ従業員を個別に指導・支援するスタッフの人件費等に係る「追加コスト」の補助金を支給できる規定を整備する。この制度設計は、EU の国家補助規則に完全に準拠し、透明性と公正な競合条件を確保する形で行われる。

さらに、公的雇用主における保護雇用について、長年の精神疾患や LSS（特定機能障害者支援・サービス法）の対象者等とされていた従来の制限を撤廃し、通常の保護雇用の基本要件（障害により労働能力が著しく低下し他の手段で雇用が得られない者）を満たすすべての求職者が利用できるよう要件を緩和・統一する。このほか、職場における補助器具の交付や視覚・

聴覚障害者向け通訳・文献補助給付との併用規定を整理し、複数の保護雇用形態を柔軟に運用するための法制度的基盤を構築している。

２．調査の任務と実施方法

本章では、政府指令（Dir. 2024:4）に基づく本調査の目的、基本的前提条件、および調査の実施プロセスが詳述されている。本調査の主たる目的は、サムハルの任務、事業運営、財政的条件、および労働局との選考・派遣プロセスを総合的に検証し、支援を真に必要とする対象者へ最善のサポートを届けるための改革案を提示することである。

調査の実施にあたっては、以下の基本的前提・画定が設定された。

① 国連の障害者権利条約に基づき、障害者が他者と同等に労働する権利を有することを基盤とする。

②サムハルのターゲット層の定義（他の手段で雇用が得られない重度労働能力低下者）、株式会社としての形態、および市場で需要のある物品・サービスを生産するという基本任務を将来も維持する。

③現行の保護雇用従業員に対して理不尽な悪影響を及ぼさない長期的な提案とする。

④提案は財政的な裏付け（財源確保）があり、EU の国家補助規則に適合していなければならない。

調査の手法として、委員会は全国のサムハル拠点の視察や現場指導員・従業員・経営陣へのインタビューを実施した。また、労働局およびサムハルの業務統計データを分析するとともに、現場の労働局員に対するアンケート調査（73 名回答、回答率 75%）を行った。さらに、障害者団体（Funktionsrätt Sverige 等）、労働組合（LO）、事業者・業界団体、非営利セクター、自治体（SKR）で構成されるリファレンスグループとの協議を重ねたほか、サムハルの他業種展開（事業拡大）可能性に関する研究を外部コンサルタントに委託した。以下では、背景、ターゲット層、事業現状、労働局の対応、選考・派遣プロセス、補償金制度、総合評価と提案、影響評価等を体系的に論じている。

３．背景：歴史と現状

本章では、スウェーデンにおける保護雇用の歴史的経緯、サムハルの現在の事業規模と構造、労働局における近年の組織変化、および過去の調査・批判が整理されている。

保護雇用は、障害者が健常者との競争から保護された環境で適応した仕事を得る仕組みとして発展し、1992 年に国営の株式会社（サムハル AB）へと組織改編された。1992 年当時の「需要のある物品・サービス生産を通じて、必要とされる場所に意味と発展性のある雇用を創出する」という基本任務は現在も引き継がれている。

現在のサムハルはスウェーデン最大級の雇用主であり、2023 年末時点で保護雇用 20,800 人、育成賃金補助 1,800 人、管理者・支援職員 1,500 人の計 22,600 人の障害者を雇用し（女性 43%、男性 57%）、全国 282 自治体・768 拠点で事業を展開している。2023 年の総売上高は 101 億クローナであり、そのうち顧客からの商業売上が 34 億クローナ（33%）、国からの追加コスト補償金（merkostnadsersättningen）が 66 億クローナ（2024 年以降は 76 億クローナ）を占める。事業領域は清掃・施設管理などのサービス業（66.9%）が過半を占め、従来の製造業・組み立て（13.3%）から大きく移行した。

一方、派遣元である労働局では過去 10 年間にデジタル化、拠点の縮小、担当職員の減員などの組織改編が進み、求職者の個別事情の把握や選考プロセスに課題が生じた。2023 年の会計検査院による監査（RiR 2023:14）等において、国の補償金が定額に固定されている中で採算・効率重視の姿勢が強まり、従業員個別の能力開発や適性に合わせた仕事の提供よりも、事業収益や生産性が優先されている、という深刻な課題が指摘されている。

４．サムハルのターゲット層

本章では、サムハルで働く対象者の定義、統計的特徴、支援ニーズの変化、および潜在的なターゲット層の規模が分析されている。

サムハルの保護雇用対象者は、障害により労働能力が著しく低下し、他の労働市場政策（通常の賃金補助等）を試しても雇用が得られない求職者である。政府目標により、新規雇用の 50%以上を「優先グループ（精神障害、全般性学習障害、重複障害）」から採用することが義務付けられている。2023 年のデータによると、年間 2,464 人が派遣され（実際採用に至るのは約半数）、男性 61%、女性 39%であった。全体の 50%が前期中等教育（中学校卒）のみ、40%がヨーロッパ域外の生まれであり、46%が労働局に 5 年以上失業登録されているなど、労働市場から極めて遠い位置にある。障害種別では身体・運動機能障害（37%）が最大であるが、近年は特定認知障害（24%）や精神障害（21%）の割合が大きく増加しており、現場での支援ニーズが複雑化・増大している。

さらに本委員会が統計データに基づき行った試算によると、現在サムハルに在籍する約 2 万人以外に、資格要件を満たしながら保護雇用に入れていない「潜在的ターゲット層」が少なくと

も 1 万人（実際はさらに多数）存在する。自治体のデイアクティビティ参加者や傷病手当受給者の中にも潜在的なニーズが存在する。

また、短い雇用期間（通常 1 年）で運用される育成賃金補助の対象者は主に 30 歳未満の若年層（71%）であり、約半数が高校未修了で認知障害（56%）や精神障害（20%）が多い。これは失敗体験や社会的困窮を抱える若者に対して、労働市場への「ソフトスタート」を提供する役割を果たしている。

５．サムハルの任務・事業・前提条件

本章は、国営企業サムハル株式会社の社会的任務、事業運営の実態、および国による統制と財政構造の課題について分析している。

サムハルの基本任務は、定款および「（国の）株主としての指示（ägaranvisning）」に基づき、障害により労働能力が著しく低下した人々に対し、市場で需要のある物品・サービス生産を通じて意味があり能力開発につながる仕事（保護雇用および育成賃金補助）を全国で創出することである。2023 年末時点で全国 768 拠点・約 22,000 人の障害者を雇用し（スウェーデン最大規模の雇用主）、清掃や施設管理などのサービス業が事業の 66.9%を占めている。

しかし報告書は、サムハルが現在、十分な能力開発や配慮を提供できていないと指摘する。その最大の要因は国家の財務管理モデルにある。国の追加コスト補償金が年度ごとに定額固定されているのに対し、会社の支出の約 86%を占める人件費は一般的な賃金上昇（年平均約 2.7%）に伴い毎年膨らむ。このためサムハルは、定額の補償金のもとで膨らむコストを補うべく、絶え間ない生産性向上とコスト削減（年間 5.6%以上の効率化要求）に追われてきた。その結果、現場の指導員の負担過重や配置不足が生じ、従業員に対するきめ細かなサポートや配慮が削られ、即戦力としての高い生産性が要求されるというミッションとの構造的矛盾が発生している。

さらに、事業内容の偏り（清掃業務への過度な依存）や地域ごとの業務バリエーションの不足も課題である。また、一般労働市場へのステップアップ（移行）について、サムハルは年間 1,500 人の移行目標を課されているが、無期雇用の強い身分保障や相対的に高い給与水準、指導体制の弱さから、従業員の長期固定化（10 年以上の在籍が約 3 分の 1）が生じ、保護雇用の回転率が低下してしまっている。

６．障害者に対する労働局の取り組み

本章は、労働局が提供する障害者向け就労支援施策、組織改編に伴う手続上の課題、およびサムハル以外の選択肢の現状について分析している。

労働局は、障害により労働能力が低下した求職者に対し、労働市場での立場を改善する責任を担う。一般の就労支援に加え、伴走型支援、賃金補助、職場補助具の給付、職場リハビリテーションなど多様な専門施策が用意されている。

しかし報告書は、近年の労働局の組織改編とリソース削減が障害者支援に負の影響を与えていると分析する。2013 年から 2023 年にかけて労働局の担当人員は 8,400 人から 5,500 人へと大幅に減少した。また、デジタル化の推進や個人担当制の廃止に伴い、個々の求職者に対する継続的で密接な個人サポートが提供されにくくなっている。深い支援を要する障害者に対し、一貫した評価や計画策定が難しくなっている点が懸念されている。

一方で、障害の程度や就労可能性を詳細に調べる新しい評価方式の導入や、研究成果に裏打ちされた伴走型支援の再強化など、前向きな取り組みも進められている。しかし、就労前の重要なステップである職場実習の運用変更や、賃金補助の受給者数の減少など、支援の連鎖が十分に機能していない局面も目立つ。

さらに、サムハルへの派遣基準を満たしながらも地元の受入枠不足等で採用されない求職者に対する「代替的な受け皿」が著しく不足している。公的雇用主での保護雇用は制度として存在するものの、特定の障害（精神障害や LSS の対象者等）に限定されている上、近年は自治体のアウトソーシング推進等により利用実績が激減している。こうした状況に対し、地域に根差し丁寧な個別支援を得意とする非営利組織の役割の拡大が期待されている。

7．サムハルへの派遣・選考プロセス

本章は、労働局からサムハルへの選考・派遣プロセスの実態、近年実施された改善措置、および現場における両機関の連携課題を考察している。

サムハルでの採用に至る手続は、①障害と労働能力低下の調査・認定（障害コードの登録）、②他のあらゆる支援施策（賃金補助や伴走型支援等）の優先的検討、③サムハルでの仕事内容に関する情報提供やお試し実習（最長 4 週間）、④労働局・サムハル・本人の三者協議と契約締結、というステップを踏む。

過去の監察等では「適切な対象者に給付されていないのではないか」という法的確実性の問題が指摘されていたが、労働局は 2022 年にデジタル意思決定支援システムを導入し、手続の統一化と要件チェックを厳格化した。会計検査院の最新監査でも、労働局は概ね本来のターゲット層（他施策では就労が極めて困難な重度障害者）を正しく選定していると評価されている。

しかし、運用の現場では依然として複数の課題が存在する。第一に、求職者の障害コード登録や専門アセスメントにかかる順番待ち時間が長く、開始までの手続が長期化している点である。第二に、サムハルの空き枠に対して複数の候補者がいる場合の選考基準が全国一律で標準化さ

れておらず、地域的な運用のバラつきが残っている点である。第三に、労働局が派遣決定を出したものの最終的にサムハルでの雇用に至らない「不成立ケース」が相当数発生している点である。

不成立の背景には、サムハル側の受入可能業務（清掃等）と求職者の適性・制限事項とのミスマッチや、求職者のスウェーデン語能力不足（言語障壁）がある。言語問題について、労働局側は、サムハルに派遣してから行うのではなく、派遣前の職業スウェーデン語習得等で対応すべきこととしているが、サムハルの現場では会話が成り立たず作業指導や安全確保に支障が出ているとの不満が聞かれ、両機関の間で認識のギャップが存在している。

８．追加コスト補償金

本章は、サムハルに対して国から支給される「追加コスト補償金」の法的枠組み、財務メカニズム、透明性とコントロール、および「個人ベース補償モデル」の是非について論じている。

サムハルへの国の資金交付（2025 年時点で 76 億クローナ）は、EU の国家補助規則における「一般経済的関心のあるサービス」の枠組みに基づいて提供されている。これは、障害者雇用や全国展開に伴う追加コストを補償するものであり、民間企業との公正な競合条件を保つため、国立債権管理庁（Kammarkollegiet）が毎年事後的に過剰補償の有無を監査・再計算する仕組みが義務付けられている。

民間の競合他社や業界団体からは、「補償金の使途が不透明であり、サムハルが不当に低い価格で入札して民間の圧迫を引き起こしているのではないか」という批判が度々なされてきた。しかし報告書は、サムハルの補償金は個々の取引や個人の賃金に紐付くものではなく、事業全体の純コストを補う一括交付金として設計されていることを説明する。また、個別の顧客取引における利益率等は企業秘密に属するため公開できないため、競争法に基づく公正取引委員会の監視が間接的なチェック機能を果たしている。

さらに報告書は、政府指令に基づき「補償金を事業全体の一括金ではなく、個々の障害者の障害程度や労働能力に応じた個人ベースの補償モデルに改変すべきか」という課題を詳細に検討した。検討の結果、個人ベースの補償モデル導入は「不適当かつ不可能」と結論付けられた。第一に、賃金補助等と異なり、サムハルへの補償金は個人の労働能力低下だけでなく、「全国に拠点を開設するコスト」「不況期でも解雇しない身分保障」「多様な配慮業務を維持するコスト」など、組織全体のミッションに由来する固定的な追加コストを補填しているためである。第二に、個人ごとの補償額を厳密に測定・管理することは膨大な事務的負担を生み出し、サムハルの柔軟な職種交代や能力開発をかえって阻害することになるためである。

９．調査委員会の総合評価と提言

本章は、前章までの実態分析を踏まえ、調査委員会による現状の総合評価、基本原則、および具体的な改革提言を包括的に提示している。

(1) 現状の総合評価と基本前提

サムハルは障害者の働く権利を保障する不可欠なインフラであるが、定額補償金のもとで人件費上昇を賄うための効率化の圧力、指導体制の弱体化、業務の偏り、長期固定化などの構造的な課題によって事業品質が低下している。一方で、ターゲット層のニーズは精神障害や認知障害の増加に伴い複雑化・増大しており、潜在的なニーズは既存の 2 万人以外に少なくとも 1 万人以上存在する。報告書は「サムハルは事業規模ではなく質を最優先とし、持続可能な財政基盤と選択肢の多角化を図るべきだ」と結論づけている。

(2) 主要な提言事項

①補償金の自動改定

国の追加コスト補償金を物価および賃金上昇率に合わせて毎年改定・増額する仕組みを導入し、過度の自動効率化圧力を解消して長期的な品質維持を担保する。

②質的向上のための雇用枠の再調整

サムハルの保護雇用枠を一時的に約 5%（約 1,000 人分）削減する。削減によって浮いた資金を現場の指導員増員やローテーション業務の創出など「事業の質向上」へ再投資する。

③「強化導入期間」の創設

新規採用者の最初の 24 ヶ月間を導入期間とし、勤務時間の 25%を給与対象外の「学習・能力開発時間」に充てる。初期の過度な生産性要求を和らげ、スウェーデン語の支援も含めた丁寧な育成と適性把握を行う。

④一般市場移行目標の改定と保護雇用の多角化

単なる移行人数ではなく持続的な定着（1 年以上の定着）を評価する目標に改定する。また、公的雇用の対象制限を撤廃するとともに、行政登録された非営利組織による新たな保護雇用制度（賃金 75%・指導員費 33%を国が補助）を創設し、多様な働き手の受け皿を拡大する。

10. 施行・実施手続

本章は、本報告書が提示する各種改革案・政令改正の具体的な施行スケジュール、過渡的措置、および各機関における実施準備手続を規定している。

(1) 主要提案の施行・導入スケジュール

①法令改正（政令 2017:462 の改定）の施行

公的雇用主での保護雇用における対象者制限の撤廃、および新規創設される「非営利組織における保護雇用」に係る政令改正は、2026 年 7 月 1 日の施行を提案している。これは、政府・国会での予算・法案審議に加え、労働局におけるシステム改修、ならびに非営利組織による国立債権管理庁への事前登録手続の準備期間を確保するためである。

②サムハルにおける雇用枠削減と「強化導入期間」の開始

サムハルの保護雇用枠の約 5%（約 1,000 人分）削減は、既存の従業員を解雇するのではなく、2026 年中の新規採用数の抑制（従来比約 3 分の 2 削減）を通じて段階的に実施される。また、新規採用者を対象とする「強化導入期間（24 ヶ月間、25%の育成時間確保）」の適用も、2026 年半ばの「（国の）株主としての指示」の改定を経て、2026 年 7 月より開始される。

③追加コスト補償金の毎年改定（物価・賃金スライド）の導入

国の補償金を物価・賃金上昇率に応じて毎年増額する新財務モデルは、2027 年 1 月 1 日からの適用を提案している。2026 年を制度の過渡的調整年と位置付け、2027 年から安定した財政基盤のもとで質的向上施策を本格稼働させる。

(2) 経過措置および運用上の配慮

2026 年 7 月 1 日の改正施行前に既に決定されている既存の保護雇用や賃金補助については、従前の規定（旧政令）が引き続き適用される。また、2026 年のサムハルにおける新規採用抑制期間中、労働局とサムハルは密接に連携し、地域ごとの需要や商業契約上の履行責任に十分配慮しながら、優先的に採用すべき求職者の選考・割り当てモデルを共同で構築することが求められている。

11. 影響評価

(1) 障害当事者（サムハル従業員および求職者）への影響

サムハルにおける保護雇用の年間目標時間が削減され、フルタイム換算で約 1,000 人分（約 5%）の雇用枠が縮小されるが、既存従業員の解雇ではなく 2026 年中の新規採用抑制により実施されるため現職者への不利益はない。また縮小された枠と同数の 1,000 人分は新規創設される「非営利組織における保護雇用」へ代替されるため、社会全体の保護雇用の容量は維持される。新設される「強化導入期間（24 ヶ月間）」により新規採用者の給与は当初 75%となるが、25%の育成時間が確保され、手厚い適性把握と実務サポート（業務関連の言語支援等）が提供される。質的向上により、長期的には一般労働市場への持続的な移行率が高まるであろう。

(2) サムハル社および労働局への影響

サムハル社は、2027 年以降の自動物価スライド導入により、それまでの過剰な効率化の圧力から解放され、担当職員の増員や地域ごとの職種拡大など「質優先」の運営へ転換できる。労働局は 2026 年のサムハルへの派遣決定数が一時的に減るものの、非営利組織という新たな派遣先が加わることで、求職者の多様なニーズに応じた柔軟なマッチングが可能となる。

(3) 国家財政および EU 国家補助規則・社会全体への影響

雇用枠の削減と「強化導入期間」中の給与調整（75%支給）により年間約 2.5 億～3.4 億クローナの資金が浮き、これがサムハルの質向上（年間約 2.65 億クローナ）や非営利組織への補助金（年間約 3.56 億クローナ）へ再投資されるため、2027 年以降も国家予算全体として完全な予算中立が達成される。本改革は EU の国家補助規則に適合し、自治体における保護雇用の利用促進による財政負担の軽減や、国連障害者権利条約の履行推進にも寄与する。

12. 条文解説

本章は、「障害による労働能力低下に伴う特別支援に関する政令（2017:462）」に対する具体的改正条文の法的背景、意図、および適用方法を解説した逐条解説である。

(1) 主要改正条文の解説（15 条、19 条、20 条、38 条、40 条）

第 15 条

労働局がサムハル以外の事業主に保護雇用の助成金を交付できる対象に非営利組織を追加し、さらに同組織に対しては指導・支援に係る追加コストの補助金も支給できる規定を新設している。

第 19 条・第 20 条

助成対象となる賃金コストの算出基準を規定するとともに、第 20 条第 2 項を新設し、非営利組織のスタッフが障害者を個別指導・サポートする時間に係る人件費を、助成対象となる追加コストとして明確化している。

第 38 条

保護雇用の実施形態として、①サムハルにおける保護雇用、②公的雇用主における保護雇用、③非営利組織における保護雇用の 3 形態を並列で定義している。

第 40 条

公的雇用主での保護雇用について、従来課されていた特定の対象者制限（長年の精神疾患や長

期離職要件等）を撤廃し、第 37 条の一般保護雇用要件を満たす者、または LSS の対象者であれば誰でも利用できるよう要件を大幅に緩和・一元化している。

(2) 新設条文（42 条 a〜c）と施行・経過措置

第 42 条 a

助成対象となる非営利組織を「非営利組織の登録に関する法律（2022:900）」に基づき公的に登録された法人に限定している。

第 42 条 b

補助金の支給条件が EU の一般一括免除規則に適合しなければならない旨を明記している（直接賃金コスト 75%、個別指導員費 33%）。

第 42 条 c

非営利組織での保護雇用が、職場補助具の給付や視覚・聴覚障害者向け通訳・文献補助給付と併用可能であることを定めている。

施行・経過措置

改正政令は 2026 年 7 月 1 日に施行され、施行前に決定された従来の助成金については旧規定がそのまま適用される経過措置が置かれている。

まとめ・所感

本報告書は、障害等により労働能力が著しく低下した人々に保護雇用を提供する国営企業サムハルの改革案を提示している。国の補償金が定額固定であるのに対し人件費が増加し続ける財務構造の歪みが、現場の指導不足や効率偏重、長期間の固定化を招いていると指摘する。対策として、補償金の毎年物価スライド改定、雇用枠を 5%縮小した上での指導体制・事業の質への再投資、新規採用者向けの強化導入期間（24 ヶ月間、25%の育成時間）の創設、非営利組織の活用による保護雇用の多角化などを提言している。

スウェーデンの課題と改革案は、障害者雇用率制度や就労継続支援を運用する日本に対して、極めて重要な示唆を与える。第一に、サムハルが雇用枠を削減してでも現場の指導員配置や育成環境の「質」を高めると決断した姿勢は、単に雇用枠を埋めるのではなく、個人の適性配慮や能力向上といった質的側面を正当に評価・支援する制度設計の重要性を示している。このような反省は、法定雇用率の達成という「数値（量）」にこだわり、採用後の定着支援や個別の能力開発が後回しにされがちな日本の障害者雇用にも大いに参考となる。

第二に、人件費上昇や物価高騰に柔軟に連動する機動的な公的助成モデルへの転換という視点である。サムハルが定額補償金のもとで膨らむ人件費を補うべく効率化に傾倒し、障害者の支

援がおろそかにされたという経験は、日本においても直視すべき課題である。市場メカニズムを採り入れて効率化を進めることは重要であるが、過度な効率化がミッションの変質を招くことになる危険性を認識しておく必要がある。

さらに保護雇用の長期固定化については、日本でも就労支援施設から一般就労への移行率が低く、新規利用者の参入を阻んでいるという共通の課題を有する。非営利組織との連携による受け皿の拡大というスウェーデンの方策が、今後実を結ぶかが注視される。

最後に本報告書で取り上げられている外国籍障害者の言語障壁と安全確保の葛藤は、外国人労働者が急増する日本でも今後確実に表面化する課題である。現場の安全確保と適応を両立させるべく、就労初期において実用的な「職業日本語」と障害への配慮を一体的に提供する伴走支援の仕組みづくりについて検討する必要があるだろう。