

在宅就業障害者支援制度から考えるテレワークと障害者雇用

吉見憲二¹、藤田宜治²、箆島専³

1. はじめに

情報通信技術の発展に伴い、障害者雇用の分野でもテレワーク等による雇用促進が期待されている。テレワークとは、情報通信技術（IT）を活用した場所や時間にとらわれない柔軟な働き方のことである。1980年代より主に通勤負荷の軽減を目的に導入実験が行われてきたが、情報通信技術の発達やライフスタイルの多様化に伴い、近年改めて脚光を浴びるようになってきている⁴。障害者雇用においても早くからその可能性が指摘されており、平成19年に策定された「テレワーク人口倍増アクションプラン」⁵では、「障害者雇用率向上」、「在宅勤務による障害者の業務効率向上」等の効果が見込まれている。

このようにテレワークの活用における障害者雇用が着目される背景には、依然として通勤負荷が障害者雇用の阻害要因として大きな位置を占めていることが挙げられる。2011年3月に独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センターが発表した「障害者の通勤と就業環境に関する研究」では、通勤負荷軽減のためにタクシー通勤や職住近接、時差通勤、家族による送迎といった努力がなされていることがインタビュー調査を通じて明らかにされている。加えて、これらの努力は重度障害者や身体障害者に必ずしも限定されていない。また、通勤負担による体調不良から在宅勤務に切り替え、フルタイム勤務が可能となったケースなども報告されている。もちろん同報告書はあくまで限定的な事例を紹介しているだけであるが、「重度障害者等通勤対策助成金」といった制度が存在することからも、テレワークの導入による在宅就業の実現は企業側・障害者側の双方にメリットがあり、社会的な意義が高いものと考えられる。

一方で、現実の障害者雇用率に目を向けると、実雇用率⁶は平成17年度から上昇のトレンドにあるものの（図1）、厚生労働省の調査（「平成22年障害者雇用状況の集計結果」）⁷によると、平成22年6月1日時点での障害者の実雇用率は1.68%（対前年比0.05ポイント

1 早稲田大学商学学術院総合研究所助手、総務省情報通信政策研究所特別フェロー

2 総務省情報通信政策研究所主任研究官

3 早稲田大学国際情報通信研究センター客員研究員

4 社団法人日本テレワーク協会「テレワークとは」より

<http://www.japan-telework.or.jp/intro/tw_about.html>（2011/10/20 最終アクセス）

5 IT戦略本部「テレワーク人口倍増アクションプラン」

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai41/41siryou5.pdf>>（2011/10/20 最終アクセス）

6 実雇用率は、基本的に（障害者である常時雇用労働者数）÷（企業全体の常時雇用労働者数）によって求められる。ただし重度障害者は2人分、短時間労働者は0.5人分としてカウントされる。

7 厚生労働省「平成22年障害者雇用状況の集計結果（平成22年6月1日現在）」

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000v2v6-img/2r985200000v2wn.pdf>>（2011/10/20 最終アクセス）

上昇)と法定雇用率⁸の1.8%に及ばず、法定雇用率達成企業の割合も47.0%(対前年比0.15ポイント上昇)と依然として未達成の企業が半分を超える状況である。特に、従業員が299人以下の中小企業では実雇用率が1.42%と低迷しており、1,000人以上規模の大企業が1.90%と法定雇用率を達成していることとは対照的な結果となっている。しかし、大企業においても法定雇用率達成企業の割合は55.6%と決して高いわけではなく、半数近くの企業が未達成となっているのが現状である。ただし、法定雇用率未達成企業38,088社のうち、不足数が0.5人または1人である企業(1人不足企業)が64.6%、障害者を1人も雇用していない企業(0人雇用企業)が63.9%と、6割以上の企業においては1人の障害者を雇用することに高いハードルが存在することが示唆されている。

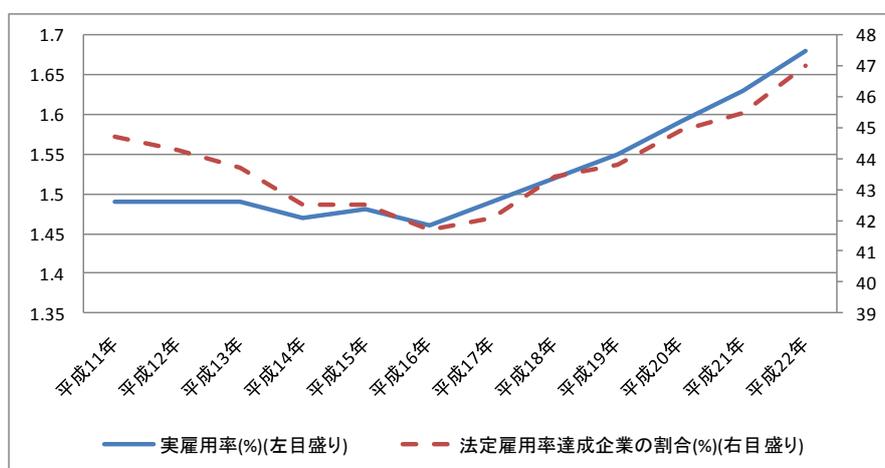


図1 障害者の実雇用率と法定雇用率達成企業の割合

出典：厚生労働省「平成22年 障害者雇用状況の集計結果(平成22年6月1日現在)」

こうした法定雇用率の未達成、法定雇用率達成企業の割合の低迷を受けて、様々な障害者雇用促進政策が講じられている。本研究では、障害者雇用分野におけるテレワーク活用の制度として創設された在宅就業障害者支援制度に着目し、その課題について論じることを目的とする。

論文の構成は以下の通りである。2章で在宅就業障害者支援制度の概要について説明し、当該制度の課題について仮説を設定する。3章では、当該制度の主要な担い手である在宅就業支援団体にインタビュー調査を行った結果についてまとめる。4章ではインタビュー調査の論点を整理し、仮説について検証する。最後に、5章でまとめを与える。

2. 在宅就業障害者支援制度の概要

2006年の障害者雇用促進法⁹の改正の際に、自営型のテレワークを活用した「在宅就業障

⁸ 法定雇用率は、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき義務付けられている障害者雇用率で、一般の民間企業(常用労働者数56人以上規模の企業)では1.8%となっている。未達成の企業には罰金の支払い義務が生じるが、多くの企業が障害者を雇用せず、罰金の支払いで済ませていることが問題視されている。

⁹ 「障害者の雇用の促進等に関する法律」

害者支援制度」が創設された。制度の概要は図 2 に示しているが、在宅就業の障害者に業務を発注した企業に対し、条件を満たせば支援金が支払われるという制度である。企業が直接発注するケースと、在宅就業障害者の支援を行う在宅就業支援団体が間に入って発注するケースの 2 通りがあるが、多くの場合後者が選択される。ただし、企業が直接発注した場合であっても、雇用という形態がとられているわけではないため、企業の実雇用率には反映されない。

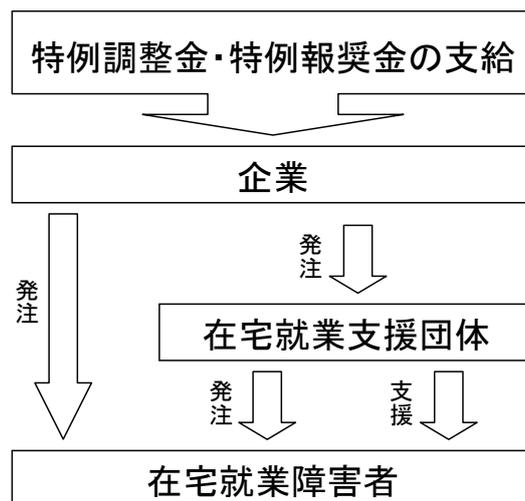


図 2 在宅就業障害者支援制度の概要

出典 「在宅就業障害者に対する支援」を参考に筆者作成

在宅就業支援団体は厚生労働大臣による登録¹⁰が必要となっており、現在全国で 16 団体が登録されている¹¹。しかし、当該制度の利用は制度開始から 3 年間で 13 件と伸び悩んでいる状況にある（表 1）。加えて、制度開始から 3 年が経過しても在宅就業支援団体は増えておらず、一部の団体に至っては登録を更新していない。

< <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S35/S35HO123.html> > (2011/10/20 最終アクセス)

¹⁰ 在宅就業団体への登録に際しては、以下の 4 点を満たす必要がある。

- ・在宅就業障害者に対して、就業機会の確保・提供のほか、職業講習、就職支援等の援助を行っている法人であること
- ・常時 10 人以上の在宅就業障害者に対して継続的に支援を行うこと
- ・障害者の在宅就業に関して知識及び経験を有する 3 人以上の者を置くこと（うち 1 人は専任の管理者とすること）
- ・在宅就業支援を行うために必要な施設及び設備を有すること

¹¹ 在宅就業支援団体の登録状況については、以下より確認できる。

「障害者の在宅就業支援ホームページ」<<http://www.challenge.jeed.or.jp/>> (2011/10/20 最終アクセス)

表 1 制度開始から 3 年度間における特例調整金等の支給実績

		06 年度	07 年度	08 年度
特例調整金	件数	なし	5 件	5 件
	支給総額	-	567 千円	756 千円
特例報奨金	件数	なし	1 件	2 件
	支給総額	-	51 千円	102 千円

出典 『重度障害者の在宅就業において、福祉施策利用も視野に入れた就労支援のあり方に関する調査研究』の報告書より

このように在宅就業障害者支援制度は、障害者雇用分野におけるテレワークの活用といった当初の期待に応えられないでいる。しかし、当該制度にフォーカスした先行研究はほとんど存在せず、「社会福祉法人東京コロニー」と「特定非営利活動法人バーチャルメディア工房ぎふ」において在宅就業をテーマとした報告書が発行されている程度である。そこで本研究では、当該制度低迷の理由として以下の 3 つの仮説を設定し、当該制度の担い手である在宅就業支援団体へのインタビュー調査を通じて、検証を行うこととする。

仮説 1：企業の実雇用率に反映されない

図 1 で示されたとおり、企業の実雇用率が低迷している状況においては、実雇用率に反映されない当該制度の活用につながらないことが考えられる。逆に、みなし雇用制度¹²のような形態で企業の実雇用率に反映されるのであれば、活用が進むのではないだろうか。

仮説 2：在宅就業支援団体に対するメリットが見受けられない

在宅就業障害者には仕事の受注が増えるメリットがあり、発注側の企業にとっては特例調整金・特例報奨金といった金銭的なメリットがあるが、間に入る在宅就業支援団体へのメリットが存在しない。明示的なメリットがないままに受発注が増えてしまうことは、事務作業の増大などによって在宅就業支援団体のデメリットに転じてしまう恐れがあるため、当該制度活用のモチベーションを低下させているのではないかと。

仮説 3：特例調整金支給の条件が厳しい

特例調整金支給の条件は年間発注総額 105 万円以上と決して低くない。佐藤彰男（2008）

¹² みなし雇用制度とは、本制度を利用して在宅就業障害者に業務を発注した企業に対して、一定額以上の発注をした場合に実雇用率に算定するというものである。みなし雇用制度が適用されれば、1 人不足企業において「雇用」と「納付金の支払い」に加えて、「みなし雇用制度による業務発注」という選択肢を与えることができる。それにより、障害者雇用のノウハウがない企業や施設面の問題から障害者を雇用することが困難な企業においても法定雇用率の達成を期待することができるようになる。一方で、安易なみなし雇用制度の適用に対しては、本来あるべき雇用を減らしてしまうのではないかと懸念が存在する。ノーマライゼーションの観点からも、業務発注によって法定雇用率が達成される状況が望ましいかについては議論が残る。

が在宅ワーカーに実施した調査では、対象の 174 名の一ヶ月間の平均賃金は 6 万 7711 円であり、この数字を単純に一年換算にしても 81 万 2532 円と基準の 105 万円には 20 万円以上も及ばない。このことから大部分の在宅ワーカーがこの基準に達しないことが読み取れる¹³。そのため、そもそも当該制度に申請できる層が限られているのではないだろうか。

一方で、代替仮説としては、そもそも障害者にとって在宅勤務が魅力的ではなく職場に通うことに意義を見出している、もしくは、そもそも在宅勤務を実施できるような環境にある障害者の絶対数が多くないといったことが考えられる。前者は Hochschild (1997) が専門職の女性社員が必ずしもパートタイム勤務や在宅ワーク（テレワーク）といったものを選択しないことから提起した論点であり、後者は佐藤彰男 (2006) が従来の障害者雇用に関する調査から導出した論点である¹⁴。

3 章では、これらの問題意識を元に、在宅就業支援団体にインタビュー調査を行った結果について取り上げる。

3. インタビュー調査概要

筆者は在宅就業支援団体 6 団体に 1 時間から 2 時間程度のインタビュー調査を行った。インタビュー対象の選定にあたっては、在宅就業支援団体 16 団体のうち関東圏の団体と関東圏以外の団体が 3 団体ずつとなるようにした。交通網の発達の違いや文化の違いを考慮したことが主な理由である。加えて、登録されている在宅就業支援団体 16 団体 (2009 年 8 月 21 日現在) の内訳は「特定非営利活動法人：7」、「社会福祉法人：7」、「株式会社：2」となっているため、インタビュー対象の割合も一致するように調整した。なお、株式会社研進を除いては、主な業務に情報通信技術の活用が関係している。インタビューは 2010 年 3 月に関東圏の団体を対象に実施し、9、10 月に関東圏以外の団体にも拡大して実施した。日程と対象は表 2 の通りである。

なお、インタビュー調査は半構造化インタビューの形態で実施した。半構造化インタビューとは、事前に大まかな質問を準備した上でインタビューにより細部を掘り下げていく質的調査手法であり、本研究では在宅就業支援団体の個別の状況から共通点や差異を導くために採用した。主な質問項目として、「団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯」、「みなし雇用制度に関する意見」、「在宅就業支援団体のメリット・デメリット」、「障害者雇用促進政策全般に対する問題意識」の 4 つを設定した。

仮説の採否については、「みなし雇用制度」導入への賛成 (仮説 1)、「在宅就業支援団体のメリット」の否定 (仮説 2)、「在宅就業支援団体のデメリット」として特例調整金支給の条件が挙がる (仮説 3) という 3 点において、概ね一致が見られるかという点を採択／棄却の判断基準とした。このような基準の設定は恣意性を完全に排除できない懸念があるが、いずれの論点も仮説と整合的であり、制度の利用低迷の原因として因果関係が成り立つものである。逆に、一致した見解が得られない場合には、背後により複雑な要因がある

¹³ 佐藤彰男 (2008) p.128

¹⁴ 佐藤彰男 (2006) pp.60-69

ものと考えられるため、本調査を通じて新たな仮説を見出す必要があると言える¹⁵。

表 2：インタビュー調査の日程と対象

団体名	主な業務	所在地	実施日
株式会社研進	自動車部品組立加工	神奈川県	2010年3月9日
特定非営利活動法人 トライアングル西千葉	・テープ起こし ・マッサージ・針・灸	千葉県	2010年3月19日
社会福祉法人東京コロニー	Webコンテンツの企画、制作及び運営	東京都	2010年3月26日
特定非営利活動法人 福祉のまちづくり市民ネットワーク	・ホームページ作成及び更新 ・名刺作成	静岡県	2010年9月28日
特定非営利活動法人 バーチャルメディア工房ぎふ	・電算入力・記録作成 ・各種印刷物の製作	岐阜県	2010年10月21日
大阪市職業リハビリテーションセンター	・Webサイト制作業務 ・DTP業務	大阪府	2010年10月22日

(1) 株式会社研進

【団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯】

「株式会社研進」は、「社会福祉法人進和学園」の営業窓口会社として1974年に設立された。主な業務は、本田技研工業株式会社が発注する自動車部品組立加工だが、多角化の一環としてパン・クッキーや陶芸等の自主製品の製造・販売等も行っている。「進和学園」では、現在、就労継続支援事業A型¹⁶（雇成型・福祉工場）・同B型¹⁷（非雇成型・授産施設）・就労移行支援事業等を行っており、2007年3月には品質マネジメントシステム「ISO9001」認証を、知的障害部門として日本で初めて取得している¹⁸。

現在の在宅就業障害者支援制度が生まれるずっと前より、企業と障害者との間に入っての調整活動を続けていたため、在宅就業支援団体への登録は自然な流れであった。しかし、当初、福祉施設は同制度の対象外となっていたため発足時には名前を連ねていなかった。2007年5月に福祉施設や小規模作業所が制度の対象となったことを受けて、2008年4月に登録した。

¹⁵ 定性データ分析における手法としては、Glaser & Strauss (1996) や佐藤郁哉 (2006) などがあるが、本研究では仮説と論理整合的な回答が得られるかという点のみに着目した。

¹⁶ 障害者自立支援法に定められているサービスで、雇用契約に基づく就労の機会が提供される。

¹⁷ 障害者自立支援法に定められているサービスで、雇用契約に基づかない就労機会が提供される。B型では最低賃金法の適用外となるため、作業工賃の低さが問題視されている。

¹⁸ 「しんわろネッサンス」(福祉工場30名、社会就労センター70名)において取得。

【みなし雇用制度に関する意見】

以前からみなし雇用率のような制度の導入を行政に提案しているが、実際にはなかなか聞き入れてもらえていない。障害者だからという理由で安易に福祉と労働を分けてしまっている。企業にとって一番のインセンティブとなるのが雇用率であり、雇用率に算定できるような仕組みを発注で持っていないと制度の利用は増えていかない。

企業に雇用されていれば最低賃金がある程度補償されて、労働者として扱われて、社会的な健康保険や厚生年金などを受給する権利がある。一方で、授産施設で働いている就労継続支援 B 型の人たちは、厚生年金などは当然もらえないし、賃金も 1 万～1 万 5000 円と言われている。このような格差を解消するためには、能力に応じて働ける場所が求められている。授産施設でもレベル分けをして工賃を段階的に引き上げていくことなどが考えられるが、そのためには行政が発注奨励をする仕組みが不可欠である。

【在宅就業支援団体のメリット・デメリット】

今の制度では事務が煩雑過ぎてしまって、なおかつ見返りも少ない。やってもメリットがないので、よほど財政的に余裕があって使命感があるところしかできない。在宅で 105 万円というのは企業側にとってもハードルが高く、今のままでは意味がない。多分、行政側も変えたいとは思っているが、なかなか言い出せないのではないかな。

在宅就業支援団体への登録要件は厳しく、ある程度仕事の確保の目途がないとオーケーが出ないようになっている。制度の使い勝手が良くなれば手が挙がることも多くなってくるだろうし、やはり一番効果的な対策は雇用率への算定ではないか。ただ、あまり誰でも簡単になれてしまったら在宅就業支援団体としての価値がなくなってしまうので、ある種のステータスになるような要素は必要である。

【障害者雇用促進政策全般に対する問題意識】

現在の在宅就業障害者支援制度は、「在宅」という名称はついているけれど、実質的には「在宅」ではない。その点で矛盾しているし、福祉施設や小規模作業所においてはインパクトが薄くなってしまう。在宅就業の人に対する制度と施設利用の人に対する制度を作り分けしてもいいのではないかな。在宅就業支援団体に登録しているため相談の電話がくるが、「研進」では在宅の方の就業支援はできない。だから、せめて「就業支援団体（在宅）」、「就業支援団体（施設）」のように表記を改める必要性を感じる。

（2） 特定非営利活動法人トライアングル西千葉

【団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯】

「特定非営利活動法人トライアングル西千葉」は視覚障害者への IT 講習会の開催を目的に 2001 年に設立された団体である。当初は IT 講習会がメインであったが、講習会で学んだ内容を活用する場がなかなか存在しなかったことから就労継続支援 B 型の就労生活支援センターとなった。その後、在宅就業へのニーズが高まったことを受けて、2006 年に在宅就業支援団体への登録を行った。

主な業務としては、視覚障害の支援に特化していることもあり、テープ起こしとあん摩

マッサージ指圧・針・灸が挙げられる¹⁹。

【みなし雇用制度に関する意見】

在宅就業障害者支援制度の一番のネックとして、雇用率に反映されないことが挙げられる。いくら障害者の人たちに仕事を提供しても雇用率にはカウントされないため、企業としては社会的貢献や企業イメージという点から、雇用率にカウントできる、通勤が可能な従業員の雇用の方を優先させてしまう。現行制度で雇用率に反映させることができれば、企業の見方も変わるかもしれない。

「トライアングル西千葉」では、受注している仕事は中小企業相手がほとんどなので、みなし雇用率が適用された場合には、中小企業の法定雇用率達成企業の割合が改善される可能性はある。ただし、発注側の企業においてもどこまでを在宅の仕事として出せるかというノウハウがないため難しいところがある。特に、中小企業の場合には、仕事の幅が狭い分、発注しにくいと考えられる。

【在宅就業支援団体のメリット・デメリット】

在宅就業支援団体のメリットは正直ない。支援団体として関わる余地のある問題はあるが、ボランティアではないので、資金的な裏付けがないために踏み込めないところがある。例えば、在宅で仕事をするためのスキルを身につける講習や受発注のコーディネーター的な役割は、人や財源をどう捻出するかが課題になってしまう。それは支援団体としても一番苦しいところである。現在 16 団体が在宅就業支援団体として登録されているが、メリットがないために増えていない。最終的には信頼関係になってくるが、今はどうしても数が少ないことから企業に不安を与えている部分もあると思う。

企業への特例調整金、特例報奨金に関しても、金額が低いと十分なインセンティブとなっていない。そのため、手間隙と金額が見合っていないと考える企業もかなり多いはずである。

【その他現行制度に対する問題点】

就労継続支援 B 型に限らず、いわゆる昔で言う作業所というところの平均賃金が千葉県内で 1 万 2000 円、全国平均でもそんなに変わらないはずだが、これはとても自立して生活できる水準ではない。障害年金²⁰と作業工賃を合わせて自立できるような経済的な補償が当面の目標としてある。工賃を上げるためには効率の良い仕事をどう確保していくかが重要となるが、企業から仕事をもらっている場合にはどうしても景気に左右されてしまう。

障害者雇用促進法の中で法定雇用率 1.8%というパーセンテージを謳うだけでなく、身分保障という観点からどういう形態での雇用形態が望ましいのかをもう少し突っ込む必要がある。

¹⁹ あん摩マッサージ指圧・針・灸では、契約した企業の従業員が治療院に訪問してサービスを受けるという形態で在宅就業が行われている。メリットとして、企業の中に施設を作らなくて良い点、自宅の近くでサービスを受けることができる点、休日でも利用可能な点などが挙げられる。

²⁰ 障害年金は公的年金の 1 つであり、障害等級に応じた年金額を受給できる。

(3) 社会福祉法人東京コロニー

【団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯】

「社会福祉法人東京コロニー」は1951年に設立された団体で、2009年3月現在では364名の障害者が在籍している。福祉工場や授産施設、各種障害サービス事業等多岐にわたって活動を行っており、2000年4月からはSOHOによる在宅就労支援事業「es-team(エス・チーム)」をスタートさせている。そのため、在宅就業支援団体にも2006年5月の制度開始時より登録している。2010年3月には『重度障害者の在宅就業において、福祉施策利用も視野に入れた就労支援のあり方に関する調査研究』の報告書を発行し、在宅就業障害者支援制度の課題について指摘している。

【みなし雇用制度に関する意見】

在宅に限らず福祉施設などに発注したものをみなし雇用として算定すべきだというのは昔から散々提案してきたことであるし、もちろん本制度の開始の際にも提案している。そうしない理由として、雇用の聖域を守るという意識があるのではないか。

雇用率を満たすだけならみなし雇用でも良いかもしれないが、やはり人が一緒に働くインクルージョンというものを一番に考えなければいけない。どうしても通常の雇用が難しいのであれば、マンパワーや賃金補填などの支援付き雇用を目指すべきで、それがきちんと制度化されれば現在の福祉就労の人の多くを雇用というステージに上げられるし、自然に雇用率は上がるはずである。だから、発注すればいいとか、サテライトオフィスをつくらばいいとか、そういう発想は二番目に来るものだと思う。

【在宅就業支援団体のメリット・デメリット】

国が制度を作る前からずっと同じような活動はやってきており、何のメリットもないが更新もしている。やり続けていかないとすることも言えないので、やり続けながら少しでも制度を良い方向に変えていけるように考えている。

現状では、在宅就業支援団体に負担がかかっているため、実質的に他の仕事から人件費を補うようなかたちになっている。少なくとも、福祉施設と同等の社会の下支えは必要ではないか。受注をするうまい仕組みをつくって、そこから1、2割を引いてうまく回っていくというのが理想ではあるが、難しいところがある。例えば、稼ぎ頭で時間も生産性もすぐできる人がいたとしても、やはりそういう人は就職できてしまう。そうすると、結果的には働く時間も短く、障害的には重篤で、難しい人だけが残るようになる。そのような重度の障害を持った人たちの支援だけを中心に考えるならば、まず社会の下支え、公費の投入がなければやっていけない。

【障害者雇用促進政策全般に対する問題意識】

在宅就業障害者支援制度は大きな福祉の制度の中のごく一部分なので、ここだけではあまり全体像が見えない。根本的な問題として、いわゆる福祉就労が労働から切り離されていて、働いているのに労働者とみなされないというILOからも訴えられているような現状

がある。そのため、在宅就業障害者支援制度の問題点だけを殊更に取り上げても仕方がない面がある。

テレワークを活用するのであれば、福祉就労の施設で施設外支援というルートを作ることとも考えられる。現在はおまけのような扱いになっているが、それを正式な制度にすることで、従来は施設の利用条件に当てはまらなかった人も、在宅という就業形態で働くことができるようになる。

(4) 特定非営利活動法人福祉のまちづくり市民ネットワーク

【団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯】

「特定非営利活動法人福祉のまちづくり市民ネットワーク」は「高齢社会に備えた福祉のまちづくり」の実現を目的に1996年に設立された団体である²¹。会員の半数以上が障害者であり、そのノウハウをまちづくりに反映させることを特色としている。静岡文化芸術大学や浜松市、地元企業とも連携しており、産官学民のネットワークを重視した活動を実施している。5つの部会に分かれている中で、在宅就業支援事業は主に「グループワーク浜松」が担当している²²。

「グループワーク浜松」では、就労前職業訓練の「3ヶ月研修」と就職活動支援を事業として実施しているが、「3ヶ月研修」修了後も就職できない人を対象に在宅での就労支援事業も行っている。このような活動が在宅就業障害者支援制度の趣旨とマッチしていたことから、在宅就業支援団体に登録するに至った。

【みなし雇用制度に関する意見】

みなし雇用制度の適用に関しては、就職に先立って障害者の方の働き具合を確かめることができるという観点から肯定的な立場である。これは就職活動支援の経験から、被雇用者側の理解不足が長期雇用の妨げになっている事例を受けてのことである。実際に、「グループワーク浜松」では障害の程度や実施可能な業務/不可能な業務を明確にする履歴書作成の指導を行っており、雇用にあたっての不確実性を減らすことに努力している。希望的観測ではあるが、みなし雇用制度の適用がこうした不確実性の削減に貢献することができれば、実雇用の面においてもプラスの影響が生じることが期待できる。

一方で、就職が可能な人についてはあくまで就職を優先しつつも、在宅でしか仕事ができない人に対しては自立するための別の仕組みが必要である。生活できるぐらいの補助として、障害者年金+月5万円(20時間勤務)をスタートの目標として掲げている。

²¹ 当初は「福祉マップづくり実行委員会」として発足し、1999年に「福祉のまちづくり市民ネットワーク」に改称した。法人格は2002年4月に取得している。

²² 他にも、高齢者や障害者の外出を支援するための情報源である福祉マップを制作する「福祉マップ制作部会」、市民参加のまちづくりを推進する「まちづくり推進部会」、ユニバーサルデザイン機器の研究開発を行う「UD研究開発部会」、企業等から無償で提供された中古パソコンをリサイクルして、超低価格で障害者に提供する「PCリサイクルセンター」がある。なお、「PCリサイクルセンター」は当初の目的を達成したことから、2009年度で事業が終了している。

【在宅就業支援団体のメリット・デメリット】

在宅就業支援団体が当初は 18 団体あったものが 16 団体になって、静岡県でも 2 つあったものが 1 つになったことから、メリットが感じられてないことが示唆されている。むしろ、登録をやめる際にも手続きが煩雑なことから、手間ばかりかかってそれに対する人件費の方が無駄になっているという判断があると考えられる。仕事を得るために一般企業に訪問する時間もない中で、細かい書類の作成が負担となっていることに対しては疑問がある。

また、「グループワーク浜松」の施設は車椅子専用のトイレがなく、交通の便が悪い、急な階段があるなど重度障害者の方には不向きな環境になっているが、在宅就業支援団体には施設面での不備などに対する具体的な支援といったものはない。

【障害者雇用促進政策全般に対する問題意識】

企業というのは、はっきり言えば障害者を雇いたくないし、罰金で済ませる方がよっぽど楽で後腐れもないからそうしている。しかし、その 5 万円の罰金がどう使われているかということすら不明瞭である。それが本当に就労団体とか就労支援のために使われているのかきちんと内訳まで公表することが必要ではないか。

(5) 特定非営利活動法人バーチャルメディア工房ぎふ

【団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯】

「特定非営利活動法人バーチャルメディア工房ぎふ」は、「IT を活用した在宅就業」支援を目的に 1998 年に設立された団体である。岐阜県では早い時期からハート購入制度（「障がい者雇用努力企業等からの物品等調達制度」）²³を実施しており、重度障害者の社会参加促進に対する意識が高かったことが設立の背景として挙げられる。

2000 年には「情報機器の活用による重度障害者の社会参加・就業支援連携モデル事業」の支援機関の認定を、2002 年には「重度障害者在宅就労推進事業」の支援機関の認定を受け、2004 年に法人格を取得した。そのような流れもあり、在宅就業支援団体にはスタート時から登録している。

【みなし雇用制度に関する意見】

障害者の方は、生活の中で必要な介助であったり、通勤であったりということがクリアできないと現在の型にはまった雇用スタイルで働くことは難しい。ただ、働く意欲が全くないわけではないため、もう少し柔軟に働くことができる制度が求められている。在宅就業と雇用促進を両方求めるのであれば、法定雇用率と在宅就業というものをはっきりリンクさせて、在宅就業障害者を雇用する企業に何らかのメリットが享受されるような仕組みにならなければいけない。みなし雇用制度は選択肢の一つとしてあり得るが、その際には

²³ 障害者雇用率が 4%以上である等の条件を満たした企業から優先的に業務を発注する制度。

重度障害者が対象に含まれるような配慮が必要である。

仮に、みなし雇用制度を適用した場合には、力をつけて中心的に動いてくれるようになった障害者の方が就職をしてしまい、仕事の運用の面で支障が出てくるのが現実問題として起きてくる。組織が安定していれば直接雇用するような形態も考えられなくはないが、ずっと同じ仕事に縛りつけてしまうことで力を伸ばせないというジレンマがある。

【在宅就業支援団体のメリット・デメリット】

制度のスタートの段階から在宅就業支援団体となっているが、期待していたほどメリットはなかった。3年更新ということで更新はしたが、100万円以上の年間の仕事というのはほとんどないため、未だに該当する業務は一件もない。モデル事業（在宅就労促進事業）では、在宅就業の支援だけではなく、相談活動や人材育成、企業及び社会への啓発活動という部分をすべて含んで、スタッフに対する支援ということで事業費がついていた。現行制度よりもモデル事業の制度の方が現状に即しているように思われる。

規模の大小はあるにしても、草の根的に障害者の就業支援活動を行っている団体が全国にある中で、制度に応募しないというのは魅力がないことを示しているのではないか。実際に、手続きだけで大量の書類を提出しなければならないのはデメリットである。

【障害者雇用促進政策全般に対する問題意識】

在宅就業支援団体を含め、企業の相談窓口が複雑になっている。岐阜県では、国の労働局の出先機関、県庁の雇用部門、高齢・障害者雇用支援機構（前雇用促進協会）直轄の職業センターなどがあるため、どうしてもたらい回しになってしまう面がある。

また、障害者自立支援法の改正により、3障害が一緒になってしまったため、専門外の相談や問い合わせが増えている。障害を区別するわけではないが、就労支援に関しては個別に対応すべきではないか。

（6）社会福祉法人大阪市障害者福祉・スポーツ協会 大阪市職業リハビリテーションセンター

【団体の概要及び在宅就業支援団体への登録の経緯】

「大阪市職業リハビリテーションセンター」は「大阪障害者職業能力開発校」の特別委託訓練施設として、障害者の職業指導及び就業支援を行う団体である。V-SIEN (Osaka City Vocational Rehabilitation and Self-Independence Encouragement Network) の一組織でもあるため、大阪市職業指導センターと大阪市障害者就業・生活支援センターと連携し、支援活動を行っている。

在宅就業支援団体となる前から、訓練生のニーズに応じて在宅就業の支援を行っており、「バーチャル工房事業」にも3年間参加している。そのような前身の活動もあったことから、2006年7月より在宅就業支援団体に登録している。

【みなし雇用制度に関する意見】

一番大事なのは障害の有無に関わらず雇用されることであり、それが最大のセーフティ

ネットになる。ただ、雇用されるには最低賃金を払うだけのものを求められるので、障害者の方にとってはなかなか敷居が高い。しかし、作業所になると一気に賃金が1万、2万になってしまう。だから、1週間で20時間までがハーフカウントなので、20時間以内ぐらいでやって、1万、2万ではなくて、5万から10万ぐらい稼げるような形ができれば、もっと在宅就業というものにスポットが当たってくると思う。そうすると、ある程度まとまった仕事を受けて、その人のやれる範囲で割り振っていくような仕組みというものが必要となってくる。別に在宅就労支援団体だけがやらなくても良いが、企業が雇用できないところをフォローできれば、雇用率や助成金といった面でインセンティブを与えても良いのではないか。

【在宅就業支援団体のメリット・デメリット】

現状では、教育をするステージと雇用を仲介するステージと在宅の仕事を割り振るステージがすべて1つの団体に期待されているので無理がある。在宅就業支援団体への直接的なメリットよりは、企業にメリットがあることで在宅就業支援団体が活用されていくというのが本来あるべき姿ではないか。

そのためには、福祉的ノウハウだけでなく、企業的ノウハウも必要になってくる。例えば、障害者の方に割り振れるような仕事に関して企業側に助成することで、委託訓練などできちんと中間団体に還元されるシステムなどが考えられる。現行の制度では、年間発注総額が105万円以上となっており、書類作業もかなり煩雑になっている。在宅就業支援団体側の手間だけでなく、企業側の手間にもなっている。

【障害者雇用促進政策全般に対する問題意識】

在宅就業支援団体になって、在宅の仕事をしたいという問い合わせがあるが、なかなか対応できない。「バーチャル工房事業」の際には、デザイナーの人に外部講師で来てもらい一緒にスキルアップしながら仕事を割り振るということもできたが、現状では難しい。仮に、在宅勤務者として登録したとしても全然仕事が回ってこないの、どうすればそういったニーズに応えられるか悩んでいる。

4. インタビュー調査の論点整理

本章においては、前章でのインタビュー調査の結果に基づき、論点整理を行う。

(1) 在宅就業支援団体への登録の経緯

在宅就業支援団体への登録の経緯については、「同様の活動を行っていた」、「就労支援の一環」という2つの理由に大別された。前者は、もともとの活動において企業と障害者との間に入りコーディネーションの役割を果たしていたことから、制度の趣旨と合致していたことが決め手となっている。後者については、ITの講習会等を行っていた団体が、就職が困難であった障害者の一時的なつなぎとして在宅就業事業を開始したケースが多い。

制度の発足当初（2006年5月26日）から登録していたのは、「トライアングル西千葉」「社会福祉法人東京コロニー」、「バーチャルメディア工房ぎふ」の3団体であり、「重度障害者在宅就業推進事業」の委託先団体であることが共通している。また、「研進」について

は、2007年5月に福祉施設や小規模作業所が制度の対象となったことを受けて登録に至っている。

表3：在宅就業支援団体への登録の経緯

団体名	登録の経緯	登録日
株式会社研進	・同様の活動を行っていたため	2008年4月1日
特定非営利活動法人 トライアングル西千葉	・就労支援の一環として	2006年5月26日
社会福祉法人東京コロニー	・同様の活動を行っていたため ・就労支援の一環として	2006年5月26日
特定非営利活動法人 福祉のまちづくり市民ネット ワーク	・就労支援の一環として	2007年12月3日
特定非営利活動法人 バーチャルメディア工房ぎふ	・同様の活動を行っていたため ・就労支援の一環として	2006年5月26日
大阪市職業リハビリテーショ ンセンター	・同様の活動を行っていたため ・就労支援の一環として	2006年7月14日

(2) みなし雇用制度に関する意見

みなし雇用制度に関しては、概ね賛成の様相を呈していたが、「在宅就業障害者支援制度の枠内に留めるべきか」、「発注と雇用のどちらを優先すべきか」という点で意見が分かれた。前者については、みなし雇用制度の適用自体を問題視していたわけではないが、在宅就業障害者支援制度に留まらず、障害者雇用促進政策全般の見直しを強調する意見であった。後者では、主に発注面におけるみなし雇用制度のメリットは認めつつも、雇用を促進する立場から「第一に雇用があるべき」という声が聞かれた。一方で、みなし雇用制度から企業との接点が生まれることによって実雇用においてもプラスの影響があるという意見もあった。また、特に重度障害者に対する配慮を求める意見も複数あった。

現状では、「正規雇用」と「在宅勤務」の選択肢しかない中で、「正規雇用」、「支援付き雇用」、「在宅勤務（みなし雇用）」と障害の程度に合わせて段階的に選択できるようになることが一つの理想形であると考えられる。そこに至るまでに越えるべきハードルは多いが、未だに半数以上の企業が法定雇用率を達成できていない現状を鑑みるに、まずはどんなかたちであれ法定雇用率を順守するという空気を醸成することが肝要である。その上で、弊害が生じるようであれば、重度障害者への一定程度の発注を義務化するなど、その都度対応していくことが一つのアプローチとして考えられる。

表4：みなし雇用制度に関する意見

団体名	意見
株式会社研進	<ul style="list-style-type: none"> ・積極的に導入すべき ・まずは発注を増やすことが重要である
特定非営利活動法人 トライアングル西千葉	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業の法定雇用率達成企業の割合が改善される可能性がある ・企業側にノウハウがないことが課題である
社会福祉法人東京コロニー	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅に限らず福祉施設などに発注したものをみなし雇用として算定すべき ・みなし雇用制度の前に支援付き雇用を目指すべき
特定非営利活動法人 福祉のまちづくり市民ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用にあたっての不確実性を減らすことで、実雇用にプラスの影響を期待できる ・在宅でしか仕事ができない人に対しては自立するための別の仕組みが必要である
特定非営利活動法人 バーチャルメディア工房ぎふ	<ul style="list-style-type: none"> ・選択肢の一つとしてあり得るが、その際には重度障害者が対象に含まれるような配慮が必要である ・戦力を安定して確保できるかが団体側の課題になる
大阪市職業リハビリテーションセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・障害の有無に関わらず雇用されることが重要である ・企業が雇用できないところをフォローできれば、雇用率や助成金といった面でインセンティブを与えても良い

(3) 在宅就業支援団体のメリット・デメリット

在宅就業支援団体のメリットについては、一切肯定的な意見は聞かれなかった。このことは、在宅就業支援団体が増えていないことや、更新時に登録を解消する団体が存在していることから整合的である。それでも在宅就業支援団体として登録している理由については、制度に携わりながら少しでも制度を良くしていくためという意見が多かった。

それに対して、デメリットとしては「事務作業の煩雑さ」と「適用条件の厳しさ」が主に挙げられていた。特に、「事務作業の煩雑さ」については在宅就業支援団体に限らず、企業側にとっても負担となっていることが言及されており、制度が活用されない一因となっていることがわかる。本来的な制度の意図としては、企業へのインセンティブを与えることにより受注を増やし、講習やトレーニングによって中間団体が回収するモデルであったと考えられるものの、企業側にとっても適用のハードルが高く、むしろ煩雑な書類作業がディスインセンティブになっているのが現状である。

最終的には本制度に何を期待するかに拠るが、モデル事業のように相談活動や人材育成、企業及び社会への啓発活動という部分を評価の対象に加えるなどして、少なくとも福祉施設と同程度の支援はあっても違和感がないように考えられる。いずれにしても、在宅就業支援団体の施設において車椅子専用のトイレがないなどという状況は改められなければならないだろう。

表 5：在宅就業支援団体のメリット・デメリット

団体名	メリット	デメリット
株式会社研進	・ない	・事務が煩雑過ぎて、見返りも少ない ・在宅で 105 万円というのは企業側にとってもハードルが高い
特定非営利活動法人 トライアングル西千葉	・正直ない	・手間隙と金額が見合っていない
社会福祉法人東京コロニー	・何のメリットもない	・在宅就業支援団体に負担がかかっている
特定非営利活動法人 福祉のまちづくり市民ネットワーク	・メリットが感じられてない	・細かい書類の作成が負担となっている
特定非営利活動法人 バーチャルメディア工房ぎふ	・期待していたほどメリットはない	・100 万円以上の年間の仕事というのはほとんどない ・手続きだけで大量の書類を提出しなければならない
大阪市職業リハビリテーションセンター	・ない	・年間発注総額が 105 万円以上となっており、書類作業もかなり煩雑になっている

(4) 障害者雇用促進政策全般に対する問題意識

挙げられた問題意識は多岐にわたるが、在宅就業障害者支援制度に関するところでは、問い合わせの対応における困難さが散見された。「在宅就業支援団体」という名称を掲げていても福祉施設での就労に特化しているため通常の在宅勤務の対応ができない団体や、そもそも在宅就業可能な業務が少ないために新規のニーズに対応できない団体、3 障害の区分が不明瞭なために専門外の問い合わせに対応ができない団体など、事情はそれぞれであったが、在宅就業支援団体のデメリットにもなりかねない点であり、制度の名称変更などを含めて各団体の対応可能な範囲をはっきりとさせることが必要だろう。なお、テープ起こしやデザイン、翻訳等の一定程度の作業が個人で完結する業務は在宅就業との親和性が高いものの発注の絶対量が少ないことが指摘されており、年間発注総額の見直しやハート購入制度のような仕組みが拡大することにより改善が期待される。

また、雇用と福祉就労の賃金格差についても指摘がなされていた。就労継続支援 B 型では平均賃金が 1 万～2 万円ととても自立できるような額ではなく、このことが雇用という形態を重視させる一助になっていると考えられる。あるべき制度の姿として、障害者年金と作業工賃を合わせて 15 万円～20 万円程度の収入を上げる団体が多く、この金額を達成できるような制度設計が望まれる。どのような施策を行うにしても財源は必要となるが、法定雇用率未達成企業の罰金(障害者雇用納付金²⁴)の用途が不明瞭であるという指摘もあった。

²⁴ 法定雇用率 (1.8%) 未達成の事業主は、法定雇用障害者数に不足する障害者数に応じて

表 6：障害者雇用促進政策全般に対する問題意識

団体名	問題意識
株式会社研進	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅就業の人に対する制度と施設利用の人に対する制度を作り分けしてもいいのではないか ・在宅就業支援団体に登録しているため相談の電話がくるが、在宅の就業支援はできない。
特定非営利活動法人 トライアングル西千葉	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者年金と作業工賃を合わせて自立できるような経済的な補償が必要である ・身分保障という観点からどういう形態での雇用形態が望ましいのかを検討すべき
社会福祉法人東京コロニー	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉就労が労働から切り離されていて、働いているのに労働者とみなされないという現状がある ・テレワークを活用するのであれば、福祉就労の施設で施設外支援というルートを作ることも考えられる
特定非営利活動法人 福祉のまちづくり市民ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> ・法定雇用率未達成企業の罰金の用途が不明瞭であるので、内訳まで公表することが必要ではないか
特定非営利活動法人 バーチャルメディア工房ぎふ	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅就業支援団体を含め、企業の相談窓口が複雑になっている ・専門外の相談や問い合わせが増えており、対応できない
大阪市職業リハビリテーションセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅の仕事をしたいという問い合わせがあるが、仕事が回ってこないためなかなかニーズに対応できない

5. まとめ

本研究における仮説（在宅就業障害者支援制度利用の低迷の問題点）は、インタビュー調査を通じて以下のように検証された。

仮説 1：企業の実雇用率に反映されない

みなし雇用制度が導入され、企業の実雇用率に反映されれば当該制度の活用は進むものと考えられるという点で意見は一致していた²⁵。ただし、単純な賛成意見だけでなく、重度障害者の仕事を奪ってしまう懸念と十分なフォローの必要性も示された。

仮説 2：在宅就業支援団体に対するメリットが見受けられない

「在宅就業支援団体のメリット」については、対象のすべての団体において肯定意見は聞かれなかった。企業へのインセンティブを与えることにより受注を増やし、IT 講習やト

1人につき月額50,000円の障害者雇用納付金を納付しなければならないこととされている。

²⁵ ただし、実際にみなし雇用制度の導入によってどの程度活用が進むかについては不明瞭であり、費用と便益の観点からの検証が必要とされる。

レーニングによって在宅就業支援団体の利益を誘導するモデルであったと考えられるものの、現状では、在宅就業支援団体に対するデメリットのほうが大きく認識されていた。

仮説3：特例調整金支給の条件が厳しい

「適用条件の厳しさ」は明確に制度のデメリットとして挙げられていた。また、「適用条件の厳しさ」だけでなく、事務作業の煩雑さも制度利用のディスインセンティブとして挙げられていた。

上記より、仮説と論理整合的な結果が得られたため、本研究の3つの仮説はいずれも採択できる。

なお、代替仮説として挙げられた、「そもそも障害者にとって在宅勤務が魅力的ではなく職場に通うことに意義を見出している」という点に対しては、雇用と福祉就労の賃金格差の問題から雇用という形態を重視する姿勢は見られたものの、在宅勤務への需要は依然として存在しており、発注を増やすような取り組みが希求されていることが反論として挙げられた。また、「そもそも在宅勤務を実施できるような環境にある障害者の絶対数が多くない」という点には、IT講習やトレーニングによって在宅勤務が可能となった障害者に対しても十分な仕事の斡旋が困難であることが反例として示された。ただし、今回の調査は在宅就業支援団体の担当者に対して実施したものであり、障害者自身の選好を踏まえていないため、厳密に代替仮説を棄却することができない点には留意が必要である。しかし、当初の仮説に否定的な結果が得られなかったことから代替仮説の採択には至らないと判断した。

現行の制度は2006年の障害者雇用促進法の改正の際に創設されたものであるが、その理念は平成14年に策定された障害者基本計画に見ることができる。ここでは「在宅就業を行う障害者等に仕事を発注した企業に対して、特例調整金等を支給する制度を創設する」ということがはっきりと明記されている。しかし、当時から制度の対象や運営主体が明確になっていたわけではなく、実際の在宅就業支援団体の一部は「重度障害者在宅就業推進事業」や「重度障害者在宅就労促進特別事業（バーチャル工房支援事業）」と重複することとなった。このことが、対象の不明瞭さやメリットの乏しさ等の現時点における問題につながっているものと考えられる²⁶。

そのため、現行制度を単体として継続的に活用していくためには、上記の3点に配慮した施策が必要になると言える。在宅就業障害者支援制度の利用率低迷はすでに共有された問題意識であり、多くの点で在宅就業支援団体の意見の一致が見られていたことから、今後制度見直しの議論が高まっていくことが予想される。在宅就業支援団体の多くがITの講習会等を行っていたように、情報通信技術の発展は障害者の就労支援に大きく貢献でき

²⁶ 例えば、「重度障害者在宅就業推進事業」と「重度障害者在宅就労促進特別事業（バーチャル工房支援事業）」では対象は重度障害者に限定されるが、「在宅就業障害者支援制度」ではそのような制限はなされていない。また、「重度障害者在宅就業推進事業」と「重度障害者在宅就労促進特別事業（バーチャル工房支援事業）」では支援団体に対する金銭的な補助がメリットとして認識されていたが、「在宅就業障害者支援制度」には支援団体に対する直接の金銭的な支援はない。

るものである。本稿で検証した結果から、在宅就業障害者支援制度のインセンティブを正しく設定することで、テレワークが障害者雇用分野においても大きな力を発揮することが期待される。

謝辞

この調査研究の実施に際しては、公益財団法人日本証券奨学財団、公益財団法人高橋産業経済研究財団のご支援と総務省情報通信政策研究所のご協力を頂いていることに、この場を借りて感謝申し上げます。

また、インタビュー調査にご協力いただいた在宅就業支援団体の各位に、この場を借りてあつく御礼申し上げます。

加えて、本論文の執筆にあたっては、匿名の査読者の方々より有益なご指摘を数多くいただきました。この場を借りて感謝申し上げます。もちろん、残る誤り、主張の一切の責任は筆者たち個人に帰するものである。

参考文献

- 1) Hochschild, A.R., *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*, Metropolitan Books, 1997, USA.
- 2) Glaser, B.G. & Strauss, A.L., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, 1967, USA. (邦訳：後藤隆、大出春江、水野節夫訳『データ対話型理論の発見』、新曜社、1996)
- 3) 佐藤彰男『テレワークの社会学的研究』、pp.60-69、御茶の水書房、2006
- 4) 佐藤彰男『テレワーク「未来型労働」の実現』、p.128、岩波書店、2008
- 5) 佐藤郁哉『定性データ分析入門』、新曜社、2006
- 6) 社会福祉法人東京コロニー「重度障害者の在宅就業において、福祉施策利用も視野に入れた就労支援のあり方に関する調査研究の報告書」、2010
- 7) 須藤亮「在宅就業支援団体株式会社研進の活動事例～福祉施設における「在宅就業障害者支援制度」の現状と課題～」、第37回日本職業リハビリテーション学会、2009
- 8) 特定非営利活動法人バーチャル工房ぎふ「障害者の在宅就業を活用した新たな職域に関する調査研究 事業報告書」、2010