

## 科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 29 日現在

機関番号：35413

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2012

課題番号：23730563

研究課題名（和文）就職困難者の就労支援と在宅労働に関する研究

研究課題名（英文）A Study on an Employment Difficult Person's Job Assistance and Home Work

研究代表者

高野 剛 (TAKANO TSUYOSHI)

広島国際大学・医療福祉学部・講師

研究者番号：70534395

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、在宅ワークの活用による就職困難者への就労支援の実態と問題点を明らかにするとともに、歴史的な視点から在宅ワークによる就職困難者への就労支援について考察を行うことにある。具体的には、障害者の就労支援に在宅ワークを活用している事例について、在宅就業障害者支援制度の実態と問題点を明らかにするため、行政機関や公益法人等へのヒアリング調査や資料収集などを実施した。また、在宅ワーカーの法的保護についても検討するため、既存文献など資料収集を行った。

研究成果の概要（英文）：There is the purpose of this research in considering the job assistance from a historical viewpoint to the employment difficult person by a home work while clarifying the actual condition and the problem of job assistance to an employment difficult person by practical use of a home work. About the example which is utilizing the home work for a disabled person's job assistance, in order to clarify the actual condition and the problem of a home employment disabled person support system, specifically, hearing investigation, reference collection, to a governmental agency, a public-interest juridical body, were carried out. Moreover, in order to also consider a home worker's legal protection, reference collection, such as existing literature, was performed.

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
総計	1,300,000	390,000	1,690,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：内職、家内労働、在宅ワーク、在宅就業、在宅就労、授産事業、福祉的就労

### 1. 研究開始当初の背景

1990年代以降の情報化の進展と企業のアウトソーシングによって、在宅ワークが増大している。在宅ワークについて、日本労働研究機構が1994年と1997年に行った調査の推計では、在宅ワーカーは40万人程度いるとされており、社会経済生産性本部の調査では2008年に在宅ワーカーは123万5千人いると推計されている。この動向は先進国に共通して見られ、1996年6月20日にはILO第83回総会で、「在宅形態の労働(Home Work)条約」(第177号条約)が採択されるまでに

なっている。これを受けて日本でも、在宅ワークに関する調査研究が行われるようになってきているが、これまでの在宅ワークに関する調査研究では、1990年代以降の実態把握が中心であり、在宅ワークの目新しさを強調しすぎていることが多い。

例えば、在宅ワークの普及によって、出産・育児期の女性が就業を中断することなく働き続けられる社会が実現すると分析している研究が多く見受けられる。しかし、このような研究は、ワーク・ライフ・バランスなどの視点から企業が導入している在宅勤務

制度と在宅ワークを混同しており、在宅ワークの実態を正しく把握できていない。ここでいう在宅ワークとは、企業と雇用契約を結ばずに自宅などで情報サービス業関連の仕事をすることであり、製造加工作業を中心とする内職・家内労働の情報サービス化として捉えなければならない。しかしながら、これまでの在宅ワークをめぐる研究では、従来からの内職・家内労働がどのようなものであり、それがいかなる変遷を経て、脱工業化や情報化の現在に至っているのかを歴史的に考察した研究は、見当たらない。

一方、就業形態の多様化による新しい働き方の増大を背景に、1997年と1998年にILO第85・86回総会では、「コントラクト・レイバー（Contract Labor）条約」について討議が行われている。本条約は、コントラクト・レイバーをどのように定義するかという問題で結果的に不採択となったが、委託・請負契約で働く者に対しても労働法の保護が必要であるという考えを諸外国に示すこととなった。ここでいうコントラクト・レイバーには、建設業の一人親方や傭車運転手の他に、ガス・電力会社の検針員や在宅ワークなどが含まれており、特に在宅ワークには文章・データ入力やテープ起こしなど自宅で事務系の仕事に従事する者から、コピーライターやデザイナー、イラストレーターやコンピューター技術者、翻訳者などがある。こうした委託・請負契約で働く者は、厚生年金保険や健康保険に加入することができず、国民年金や国民健康保険に加入することになっている。しかも、労災保険に特別加入できない者も多く、社会保険の点でしばしば不利益を被っているのである。

このような委託・請負契約で働く者に対する労働保護法として、労働者概念を拡大して既存の労働法を適用する方法と、労働者でも自営業者でもない特別のカテゴリーと位置づけて雇用労働者と同様の保護を与えるという二つの方法が考えられる。すでに、日本では家内労働者に対して、労働者と自営業者の中間的形態として家内労働法が制定されており、家内労働法を委託・請負契約で働く者、とりわけ在宅ワークに対する労働保護法の先駆けであると考えることができるであろう。それゆえ今一度、従来からの内職・家内労働がどのようなものであり、それがいかなる変遷を経て、脱工業化や情報化の現在に至っているのかを歴史的に研究することと、いつ頃どのような議論があり、いかにして家内労働法が制定されたのかについて研究しておかなければならないのである。

また、内職・家内労働や在宅ワークに従事する者は、その多くが家庭の主婦であるが、外に働きに出られない事情を抱えている障害者や母子家庭の母親や高齢者などの就職

困難者も少なからず存在しており、特に就職困難者が内職・家内労働や在宅ワークに従事する場合について明らかにする必要がある。というのも、研究史を振り返ると、これまで内職・家内労働や在宅ワークについての先行研究は一定量存在するにも関わらず、外に働きに出られない事情を抱えている障害者や母子家庭の母親や高齢者などの就職困難者が、内職・家内労働や在宅ワークに従事する場合について明らかにした研究は見あたらない。ましてや、就職困難者に対する就労支援策として内職・家内労働や在宅ワークを活用している実態と問題点について明らかにした研究はないと言っても良いであろう。

特に、近年、生活保護受給者の増加による就労自立支援の導入や、障害者自立支援法の導入により、障害者や母子家庭の母親の就労自立支援が注目されるようになってきている。例えば、母子家庭の母親では、2002年に母子及び寡婦福祉法が改正され、母子家庭の母親に対して就労自立支援を中心とした福祉施策の改革が行われることになった。これにより、都道府県・指定都市・中核市を実施主体として、母子家庭等就業・自立支援センター事業を全国で行うことになり、2008年度には母子家庭等就業・自立支援センター事業に「在宅就業推進事業」が加えられるようになってきている。「在宅就業推進事業」では、在宅ワークを始めようと思っている母子家庭の母親を対象に、就業体験セミナーや情報交換会などを実施している。しかしながら、母子家庭の母親が在宅ワークのような低収入で労働保護法の十分でない仕事をするようになった場合、自立するどころか逆に生活できるだけの十分な収入を稼ぐことができず、ワーキングプアを増大させているだけだという問題点がある。

一方、障害者の就労支援では、2004年に「障害者の在宅就業に関する研究会」が発表した報告書で、企業が障害者に一定額以上の在宅ワークの仕事を発注した場合、法定雇用率へ算定することができるようにしたり、法定雇用率未達成企業が支払う納付金の減額や、法定雇用率達成企業が受け取る調整金・報奨金を加算するなどの方策が提案された。この報告書の提案を受けて、2005年には障害者雇用促進法が改正されており、2006年4月より「在宅就業障害者支援制度」が実施されることになった。「在宅就業障害者支援制度」とは、障害者に在宅ワークの仕事を発注した企業に対して、障害者雇用納付金制度から特例調整金や特例報奨金が支給されるというものである。障害者が働くことで社会参加するようになることは良いことであるが、委託・請負契約の在宅ワークに障害者が就労することを支援するようになった場合、かえって障害者が雇用労働に就く機会が少

なくなってしまうのではないかという問題点がある。あるいは、結果的に障害者を自宅に閉じこめてしまうことになるのではないかという問題点もある。

それゆえ、障害者や高齢者や母子家庭の母親などに対して、在宅ワークによる就労支援を実施している実態と問題点について研究しなければならないのであるが、実は障害者や高齢者や母子家庭の母親に対して、これまで授産事業や家内労働の紹介斡旋事業などを実施してきた歴史を忘れてはならない。つまり、製造業が中心であった時代の労働保護法と就職困難者に対する就労支援策が、情報サービス化によってどのように実態と適合しなくなり、いかなる問題点を抱えているのか、さらにはその問題点が在宅ワークによる就労支援策へと変化することでどうなったのかを明らかにする必要があるであろう。そのためには、内職・家内労働と在宅ワークを「在宅労働」と捉えて、授産事業や家内労働法などの制度・政策の変遷から近年の在宅ワークによる就労支援の実態と問題点について考察しなければならないのである。

## 2. 研究の目的

近年、障害者や高齢者や母子家庭の母親などの就職困難者に対する就労支援が注目されるようになってきている。こうしたなか、在宅ワークの活用による就労支援が障害者や母子家庭の母親などの分野で行われるようになってきている。本研究では、こうした在宅ワークによる就職困難者への就労支援の実態と問題点を明らかにするとともに、歴史的な視点から在宅ワークによる就職困難者への就労支援について考察を行う。すなわち、近年、急増している情報サービス業の在宅ワークと従来からの製造業の内職・家内労働を「在宅労働」と捉えることで、授産事業や家内労働法などの制度・政策の変遷から近年の在宅ワークによる就労支援の実態と問題点について考察する。

## 3. 研究の方法

本研究の目的は、在宅ワークの活用による就職困難者への就労支援の実態と問題点を明らかにするとともに、歴史的な視点から在宅ワークによる就職困難者への就労支援について考察を行うことにある。この研究目的を達成するために、平成 23 年度から平成 24 年度に、行政機関や公益法人等へのヒアリング調査や資料収集などを実施する研究計画を策定した。

平成 23 年度は、障害者の就労支援に在宅ワークを活用している事例について研究した。具体的には、障害者雇用納付金制度の在宅就業障害者支援制度の実態と問題点について明らかにすることに焦点をしばり、図書

や雑誌論文などの既存文献だけでなく、パンフレットやホームページなどの資料収集を実施することから始めた。文献資料の収集と検討の結果、厚生労働省の登録を取得している在宅就業支援団体へヒアリング調査を実施することにした。厚生労働省の登録を取得している在宅就業支援団体は、2011 年 4 月 1 日時点で全国に 17 団体あるが、そのうち調査に承諾していただいた 8 団体へヒアリング調査を実施した。また、2012 年 3 月 1 日には、厚生労働省「在宅就業支援制度の周知・啓発事業」による「在宅就業支援団体交流・勉強会」に参加させていただけることとなり、全国の在宅就業支援団体の担当者ならびに、厚生労働省の担当者からも今後の見通しや実態について、意見を聞くことができた。

平成 24 年度は、かつて厚生労働省の在宅就業支援団体の登録を取得していたが登録を廃止した団体や、登録の取得を目指しているが取得できていない団体へのヒアリング調査を実施することで、それぞれの団体の独自の取り組みと、在宅就業障害者支援制度の問題点を明らかにすることにした。また、平成 24 年度では新たに在宅ワークの法的保護についての研究も行った。特に、高度成長期の実態に即して制定された家内労働法が、情報サービス化によって、どのような問題点を抱えているのかについて明らかにすることと、在宅ワークの法的保護について検討を行った。

## 4. 研究成果

(1) 在宅就業支援団体からのヒアリング調査で明らかとなった支援の実例は以下の通りである。

在宅就業支援団体は仕事の発注・検品・納品だけでなく、相談支援や教育訓練なども実施している。特に、在宅就業を希望する障害者の中には、会社勤めをしたことのない人も多く、パソコンスキルやビジネスマナーを身につけていないため、在宅就業支援団体が独自に研修（講習）会を実施しているケースが多い。実施している研修（講習）会は、3 ヶ月程度の障害者委託訓練を実施している在宅就業支援団体が多く、障害の程度や特性に合わせて通所や e-ラーニングや訪問指導などを実施している。3 ヶ月程度の研修（講習）を修了した後に、実際に仕事を発注して、OJT（On-the-Job Training）による教育訓練を実施している。在宅就業支援団体が独自に研修（講習）会を実施していない場合は、障害者職業能力開発校や障害者 IT サポートセンターなどと協力・連携しながら、パソコンスキルやビジネスマナーを身につけてもらうことになる。

実際に仕事を発注する時は、グループで仕事をするように支援している場合がほとん

どである。これは、体調を崩して納期に仕事が間に合わないことがないようにするためであり、さらにはグループで仕事をすることで孤立しないようにするためでもある。また、グループで仕事をする中で、仕事を頑張りすぎて体調を壊すことがないように、無理をしない（させない）環境をつくるようにしている。特に、在宅就業障害者は孤立しがちであるので、在宅就業障害者同士の情報共有ネットワークをつくることで、孤立を防ぎ仕事に対するモチベーションを維持する役割がある。具体的には、電子掲示板、チャット、メーリングリスト、テレビ会議、Skype（スカイプ）などの IP 電話を利用しており、趣味のサークルや食事会などを開催しているケースもある。趣味のサークルの中には、車いすツインバスケットなどで体力づくりをすることで、体調を崩して仕事ができないようなことがないようにしている。

在宅就業を希望する障害者に仕事を発注するには、パソコンスキルやビジネスマナーだけでなく、家族からの支援が可能かどうかということや、仕事の打ち合わせの方法や研修（講習）の方法など事前に決めておく必要がある。例えば、定期的な通院や介護を必要とする障害者の場合、就業時間と就業日数を事前に把握しておく必要があったり、精神障害者の場合、定期的に電話をしたり、カウンセリングをしたり、自宅訪問をする必要がある。さらには、一度に複数の仕事ができない障害者に対しては、優先順位をつけて作業工程別に1つずつ仕事を指示する必要がある。また、在宅就業障害者の中には、作業姿勢や残存能力の酷使によって二次障害を引き起こすケースもある。さらには、同じ姿勢を長時間することで発生しやすい褥瘡の予防も必要であり、障害者が在宅就業するにあたっての支援機器として、キーガード、アームレスト、タッチパッド、トラックボール、ページめくり機、らくらくマウスなどがある。視覚障害者に対しては、音声読み上げソフト「スクリーンリーダー」を利用したり、「Zoom Text」で画面の文字を大きくしたりしている。これらの在宅就業支援は、専任の在宅就業コーディネータが担当しており、かつて在宅就業障害者だった人が、在宅就業コーディネータになったケースもある。在宅就業支援団体の中には、在宅就業を一時的な就業形態と捉えて、トライアル雇用（障害者試行雇用事業）や特定求職者雇用開発助成金を利用して、在宅就業から在宅雇用（在宅勤務）へと就労支援している団体もある。

(2)次に、本研究で明らかとなった在宅就業障害者支援制度の問題点は、以下の通りである。

第一に、雇用率未達成企業から徴収した障害者雇用納付金を、雇用以外の就労形態であ

る在宅就業に対して特例調整金や特例報奨金として支給している点が問題である。そもそも障害者雇用納付金制度の目的は、企業が障害者を雇用する時に、作業施設や作業環境の整備・改善に金銭的な負担がかかるため、雇用率未達成企業から納付金を徴収し、雇用率達成企業へ調整金や報奨金を支給することで、金銭的な負担の格差を解消することであった。本来の目的から考えると、在宅就業で働く障害者を増やすためのものではないはずである。

第二に、特例調整金や特例報奨金の支給基準が厳しいということがある。発注元の企業が、特例調整金や特例報奨金を支給されるためには、在宅就業している障害者へ支払った工賃の総額が105万円以上でないと支給されないようになっている。このため、在宅就業障害者支援制度があるにも関わらず、特例調整金や特例報奨金の支給件数と支給総額が少ない。例えば、特例調整金と特例報奨金の支給件数と支給総額について、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構に問い合わせたところ、特例調整金は、2007年度が5件で56.7万円、2008年度が5件で75.6万円、2009年度が9件で485.1万円、2010年度が7件で378万円となっている。特例報奨金は、2007年度が1件で5.1万円、2008年度が2件で10.2万円、2009年度が3件で15.3万円、2010年度が1件で5.1万円となっている。特例調整金と特例報奨金の支給基準について見直す必要があるだろう。

第三に、在宅就業支援団体の登録を取得した団体が少ないという点をあげることができる。これは、在宅就業している障害者へ支払った工賃の総額が105万円以上でないと発注元の企業へ特例調整金や特例報奨金が支給されないため、在宅就業支援団体が仲介手数料を高く設定することができず、経営が成り立たないためである。また、雇用労働の在宅勤務の場合、在宅勤務コーディネータなどの配置・委嘱助成金が障害者雇用納付金制度の障害者介助等助成金から支給されるが、在宅就業では在宅就業コーディネータが必要であるにも関わらず、配置・助成金が在宅就業支援団体へ支給されないという問題点がある。

(3)さらに、本研究では在宅就業障害者の法的保護についても検討した。特に、2013年4月より、民間企業に義務づけている障害者雇用率を15年ぶりに1.8%から2.0%へ引き上げることとなった。2012年2月21日に全国社会就労センター協議会が厚生労働省へ提出した要望書では、在宅就業障害者支援制度を「みなし雇用制度」として障害者雇用率に算入することで、障害者雇用率を大幅に引き上げるように提案している。「みなし雇用制度」については、2004年に厚生労働省の「障

害者の在宅就業に関する研究会」が発表した報告書の中にも、特例調整金や特例報奨金だけでなく、障害者雇用率へ算入することが提案されていた。在宅就業障害者支援制度は、個人請負型就労だけでなく、就労継続支援 B 型事業（授産施設）などの福祉的就労も含まれており、もしも「みなし雇用制度」として障害者雇用率に算入するのであれば、個人請負型就労と福祉的就労の労働者保護をどうするかという問題が生じることになる。具体的には、福祉的就労に対する労働法適用を検討した上で、個人請負型就労に対する労働法適用についても検討を行った。特に、福祉的就労については、1951 年の旧労働省の通知と 2007 年の厚生労働省の通知により、労働基準法が適用される基準が決められているが、国際的にみると ILO 条約・勧告の精神にそぐわないということと、国連の障害者権利条約にもそぐわないということを検討した。個人請負型就労については、ILO 第 198 号勧告についての検討を行い、日本での動向を検討した。国際的には、ILO で 1999 年にディーセント・ワークが 21 世紀の目標として掲げられており、2008 年にはディーセント・ワークが 2010 年から 2015 年の戦略的課題として位置づけられており、在宅就業障害者の労働者保護について検討することは、障害者だけの問題でなく、働くもの全ての労働者保護につながるということを検討した。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

(1) 高野剛、私の研究ノート：就職困難者の就労支援と在宅ワークについて、福祉のひろば、査読無、507 号、2012、70-71 頁

(2) 高野剛、障害者の就労支援と在宅ワークー在宅就業障害者支援制度の実態と問題点、広島国際大学医療福祉学科紀要、査読無、第 8 号、2012、1-19 頁

(<http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/handle/harp/10736>)

(3) 高野剛、書評：森岡孝二『就職とは何か』、経済科学通信、査読無、第 128 号、2012、72-73 頁

(4) 高野剛、在宅就業障害者支援制度における労働法適用に関する一考察ー福祉的就労と個人請負型就労の労働者保護、広島国際大学医療福祉学科紀要、査読無、第 9 号、2013、27-38 頁

[学会発表] (計 3 件)

(1) 高野剛、障害者の就労支援と在宅ワークー在宅就業障害者支援制度の問題点、社会政策学会非定型労働部会、2012 年 3 月 24 日、大阪経済大学

(2) 高野剛、在宅就業障害者支援制度における労働法適用に関する一考察ー福祉的就労と個人請負型就労の労働者保護、社会政策学会非定型労働部会、2013 年 3 月 23 日、大阪経済大学

(3) 高野剛、在宅就業障害者支援制度の実態と問題点、社会政策学会第 126 回大会、2013 年 5 月 26 日、青山学院大学

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

高野 剛 (TAKANO TSUYOSHI)

広島国際大学・医療福祉学部・講師

研究者番号：70534395