

# 超短時間雇用という新しい働き方のデザイン

近藤武夫

(東京大学先端科学技術研究センター)

## はじめに

本稿では、障害のある人々が雇用を得て働く上で、残された問題点を整理した上で、その解決方法のひとつとして、東京大学先端科学技術研究センター人間支援工学分野が自治体や企業と連携して実践している「超短時間雇用」という新しい働き方の仕組みについて紹介します。

## 日本の障害者の雇用を促進する取り組みの概要

これまで、障害のある人々の雇用を拡大促進する上で、政府による制度的な対策として中心になってきたものは、1976年に成立した障害者雇用促進法(「障害者の雇用の促進等に関する法律」)に基づいた施策であると言って良いでしょう。具体的には、「障害者雇用率制度」と「障害者雇用納付金制度」という2つの制度です。

まず、障害者雇用率制度(以降「雇用率制度」と略します)ですが、この制度では、国が企業に対して、その企業で雇用している労働者全体のうちの一定比率、障害者を雇用することを義務づける制度を定めています。民間企業等では、常用労働者の数に対して2%の障害者を雇用する法的義務があります。また、雇用率制度では、1つの企業で、1人の障害者が週あたり30時間以上働く形で雇用されると、雇用率の算定に一人分(20時間以上で0.5人分)として算入することができます。またそのときの「障害者」とは、社会モデルに基づいた広い意味で捉えた「障害者」ではなく、「障害者手帳を所持している人」を意味していることにも注意が必要です。

そして、この雇用率制度の遵守を促す影響を与えてきたのが、「障害者雇用納付金制度(以降「納付金制度」と略します)」です。大まかに説明すると、雇用率を達成できていないと、企業は国に対して、不足分1名につき、月当たり5万円の納付金を納める必要がある、という制度です。加えて、雇用率を超える障害者を雇用していると、今度は超過分1名につき、月当たり2万7千円の調整金が国から支給されます。

障害者の雇用を拡大する上で、明確な数値目標を定めて雇用を義務化したこれらの制度は、日本の労働社会で大きな役割を担ってきました。実際のところ、法定雇用率に対する企業等での実雇用率も年々上昇していて(厚生労働省, 2015)、とても成功してきた制度であることは間違いありません。

## 日本型の雇用促進施策や労働慣行に残された問題

しかしながら、雇用率制度には、残された問題があります。雇用率制度では、週あたり最低限働くべき時間数が決まっていることは前節で説明しました。言い換えれば、最低でも週あたり20時間以上働くことができる障害者でなければ、雇用率制度の恩恵をうけることができません。また同時に、障害者手帳を所持している障害者である必要もあります。

つまり雇用率制度とは、いわゆる「常用雇用」に近い雇用形態の中に、障害者手帳の所持という形で障害認定された人を増やすことを目指す取り組みであると言っていいかもしれません。企業で長時間働いて、生活の糧となる収入を得られるように、国が制度で後押しするという仕組みです。なるほど確かに、日本の雇用慣行や社会保障のあり方を考えると、

そのような仕組みがあることは理にかなっていません。

日本の雇用慣行においては、人々は、新卒採用後、ひとつの企業にフルタイムで任期の定めなく長期雇用されることを、「常用雇用」と呼ぶ習わしがあります。また、近年少しずつ変わってきてはいますが、人々の賃金は、職務の内容や成績では決まりません。それらに無関係に、年齢に応じて次第に増えていく、年功序列の賃金体系が基本になっています。また、その賃金体系によって、長期展望のある生活保障を得ることが慣習となっています。

一方で、職務内容(ジョブ)に対応する形で賃金が決まる「同一労働同一賃金」に基づいた、ジョブ型雇用という考え方があります。日本型の雇用は、採用時に職務の定めがなく、また任期の定めもないことから、「メンバーシップ型雇用(濱口, 2011)」と呼ばれる日本独自の雇用慣行を形成しています。社会保障もそのような働き方を前提としています。企業へのメンバーシップを得ることで、賃金による生活保障に加えて、雇用保険(失業保険、健康保険、労災保険、年金)、企業保険(労災や定年退職時の退職金など)のセーフティネットにも接続される仕組みになっています。

確かに、こうしたメンバーシップ型の雇用慣行に、障害者の参加を促進することも重要です。雇用率制度とそれを促す納付金制度は、メンバーシップ型雇用に近い形で、障害者の雇用を増やす取り組みであったと言って良いでしょう。しかし、障害や疾患の状況から、長時間働くことが難しい人など、この制度に当てはまりにくい障害者がいます。そうした特性のある人にとっては、むしろ制度があること自体が障壁となって、不利益につながる影響を持ってきたと言えます。

以下に、メンバーシップ型雇用とそこに接続するための障害者雇用施策の観点から、不利益につながる障壁について説明します。

## 障壁① 労働時間の長さ

障害者の雇用だけではなく、すべての労働者についてのことですが、労働基準法では、週あたり40時間以上の労働を基本的には求めてはならないことになっています。つまり、40時間が労働時間の「上限」として定められています(もちろん、実際には残業代を支払うなどの例外規定や、裁量労働制などの見なし労働規定、「サービス残業」と呼ばれる不思議な慣習などで、上限以上の労働が行われていることが一般的です)。

一方で、障害者雇用においては、この定義が逆転していると言って良いでしょう。つまり、30時間または20時間は働かせることが「下限」として設定されることになっています。もちろん、政策的には、障害者雇用義務を企業に課す上で、企業が労働者を雇用保険や健康保険に加入させる義務が生じる労働時間数とすることで、社会保障への接続を図るものともいえます。本当は、雇用保険等の時間数を適用拡大して、ほんの短い時間働いても、雇用保険に入ることができるようにするというやり方もあるのですが、そうした極端な適用拡大は、なかなか制度変更が難しいようです。適用拡大の困難さを背景として、その次善の策として、社会保障への接続を促す意義のある施策と言えます。ただし、その結果として、

「障害者を雇用すること＝週に 30 時間雇用すること」という、労働社会的な通念が生まれてしまっていて、そもそも長時間の労働が難しい障害者の場合、企業からも雇用促進を支援している福祉関係者からも、雇用の対象として眼中に入りにくくなります。

国の助成金を受けて運営されている、通常の企業への移行を支援する取り組みとして、就労移行支援事業があります。通常の事業所（企業）での障害者雇用（雇用率にカウント可能な週 30 時間以上の雇用）への移行を支援する取り組みです。職業に必要な基本的な技能の研修が行われていますが、障害者雇用への移行を目指している限り、週 30 時間の就労が難しいと思われる障害のある人は、そもそも対象とはなりくい事業です。極端な言い方をすれば、30 時間働ける人を探し出して職に結びつける事業であるとも言えるかもしれません。例えば、優秀な人であっても、障害があり、どうやっても週に 5 時間しか働けない人は、そもそも雇用促進の対象とならないと言うことです。

障害者の雇用を促す強い制度的バックアップが、長時間働くことが難しい一部の障害者にとっては、逆に通常の職場に参入することを困難にする障壁となる状況を生んでいるということになります。

また、雇用率制度は 1976 年の義務化以降、度々算定基準が見直されています。現在は 2%ですが、今後、平成 30 年と 35 年には、精神障害の雇用率の算定基準に加えられることで、大きく上昇することが予想されます。精神障害者の人数は、障害者白書をひもとけば、精神障害者手帳を所持している障害者の数だけでも、年々増加しています。また、成人の発達障害者の統計はありませんが、大学の統計（日本学生支援機構、2015、2016）では、自閉症スペクトラム、ADHD、LD のある学生の数が増加の一途をたどっています。加えて、同じ統計では、精神障害のある大学生と内部障害のある大学生の数が急激な伸びを見せています。易疲労性と呼ばれる疲れやすさや、体調の変動という点は、精神障害、発達障害、そして内部障害の一部では共通した特性です。彼ら彼女らの強みを生かし、時間数にかかわらず高付加価値な仕事に接続することも、今後社会的に求められるようになっていくでしょう。

## 障壁② 職務定義の不明瞭さ

日本型のメンバーシップ雇用においては、労働者は新卒から長期に雇用され、少しずつ給与が上昇していくことと引き換えに、採用時から、職務の定めなく、企業の要求に応じて多様な職務を果たすことが求められます。突然の配置転換による職務の大きな変化が起こることが一般的です。労働者は、それに適応できることが能力のひとつであると、社会通念的に理解されていると言って良いでしょう。ジョブ型雇用では、同一労働同一賃金の考え方に基づいて、募集段階から、職務の具体的な定義と、それに対応する形で、労働の対価としての賃金が明示されていることが一般的です。

すなわち、メンバーシップ型雇用においては「どのような職務も果たせること」が、暗黙のうちに、労働者の能力要件に含まれていることになります。一方で、障害のある人は、「何かができないこと」が必ず伴います。事前に職務で求められることを労使間で相互に取り決めておくことができれば、つまり、職務定義書を交わしておくことができれば、「本質的な職務以外のところでは適切な変更調整を受ける（＝合理的配慮を受ける）」ことがやりやすくなります。しかし、それが定義されていないことが一般的であるということは、合理的

配慮が否定されやすい背景があることになります。

## 障壁③ 管理職としての能力期待

メンバーシップ型雇用において、年齢に応じた賃金上昇の根拠とされている管理職への「昇進」も、障害者の就労を妨げる壁になっています。本来、年齢を重ねることで皆等しく職務が拡大されたり、対価としての賃金が高くなる職に就くわけではないはずですが、しかし、年功序列で賃金を上げる雇用慣習では、何らかの根拠が必要となります。そこで、賃金を大きく上げる根拠として、管理職に就くことが慣例となっています。結果として、年功序列の慣習下では、年齢を重ねることで、誰もが管理職になっていくことが暗黙のうちに求められてしまいます。

本来は、管理業務は職務のひとつに過ぎません。その職務に向いている人がその職務を行って、適切な対価を賃金としてもらえば良いはずですが、ところが、年功序列賃金の慣例においては、全員にその職務を果たす能力が暗黙のうちに期待されます。結果として、長く 1 つの職場で働くと、全員に管理職務が期待されることで、障害特性によっては働き続けることが難しくなるという構造があります。

さらに、将来的に管理職に「昇進」することが全員の将来であると社会通念的に信じられているため、管理職に求められがちな職能である「状況により変化する企業のミッションにに合わせて、不明瞭な職務を方向付け、明確化する」こと、その基盤として「他者と高度なコミュニケーションを行う」という能力を、全員が身につけてはならないという暗黙の通念が生まれます。そうした影響は、管理職に就いていない労働者、いわゆる「平社員」にとっても影響があります。どういうことかという、上司が具体的なタスクとゴールを示して部下に業務を依頼するのではなく、曖昧な指示を受けても、部下が自らコミュニケーションしてタスクとゴールを上司から引き出し、ミッションを達成することが労働者の能力とされてしまいます。結果として、職場では、そもそも労働者にジョブは定義されておらず、ジョブローテーションで変更され続ける上に、上司は明確にやるべきタスクを部下に指示せず、曖昧なミッションだけを示して、適切にそれを達成できないと無能の烙印が押されてしまう、という仕組みになっています。

コミュニケーションに障害のある人や、特定の業務を行ってそれを深めていくことが向いている人が、過剰に職場から排除される背景も、このような労働慣例にあると言えるかもしれません。

## 障壁④ 所得上の不利益

所得上の不利益は、それ自体が障壁と言うよりも、障壁により排除された結果といった方が良いかもしれません。まず、一般企業への就労が難しい障害者に対しては、障害者雇用施策において、2 つの援助付き雇用の枠組みが用意されています。いずれも、国からの助成金を受けて運営される事業です。

就労継続支援事業 A 型、という事業があります。最低賃金が適用され、雇用契約がある事業所での雇用です。しかし、週あたり 20 時間以上の就労が求められるため、障害等により長時間の労働が難しい人には、やはり参入障壁があります。また、ほとんどが最低賃金での雇用です。2015 年 7 月 14 日の厚生労働省社会保障審議会障害者部会で提出された資料では、平成 25 年度の A 型の月額平均賃金は 69,458 円で、同年度の全国平均の最低賃金を下回っていました。

もう1つ、就労継続支援事業B型、通称「作業所」と呼ばれる事業所があります。作業所は、地域における障害者のある人の居場所として、職場を用意する重要な取り組みとなってきました。成人期以降、どこにも居場所がなかった障害のある人々に、就労を通じて安心して社会参加できる取り組みは、排除されてきた人々を地域に受け入れる大切な役割があると言えます。しかしながら、作業所は最低賃金の適用を受けておらず、雇用契約も発生しません。そのため、働く人々の月間平均収入は1万3千円であること（きょうされん、2012）が示唆されています。

極端な表現をすれば、これら福祉的就労は、それだけではそもそも生活保障にはなり得ていません。実際には、障害者年金や生活保護、保護者の経済的支援などに生活保障を得る必要があります。

### 超短時間雇用による機会拡大の取り組み

以上のように、日本型の雇用慣例であるメンバーシップ型雇用を前提とした雇用促進施策は、障害により短い時間しか働けない人（または、障害や難病により体調が安定しない人）が働くことを難しくする影響を持ってきた面があります。加えて、前述したように、メンバーシップ型雇用により生まれている要素も障壁になっています。不明瞭かつ広範な職務に就かなくてはならないこと、管理職に就くこととそこで必要となる能力も暗黙の前提となっていることも主要な障壁です。一方で、援助付きで働こうと思うと、A型事業所や作業所が選択肢になりますが、賃金の低さから、結局のところ、何らかの福祉的な経済援助が不可欠となります。

こうした問題に対して、東京大学先端科学技術研究センター人間支援工学分野（以降、「東大先端研」と略します）では、「通常の職場で」、「超短時間（20時間以下）で」働く仕組みについて、実践を通じた研究プロジェクトを行ってきました。精神障害や発達障害、重度身体障害、難病のある当事者のうち、長時間の労働が難しかったり、心身の調子の変動が激しい人など、これまでの障害者雇用から排除される傾向にある人々を、最短15分から、ジョブやタスクを明確にした上で、個人々に割り当てる仕組みで雇用しています。また、そのような雇用の仕組みを、「IDEA（Inclusive and Diverse Employment with Accommodation）モデル」と呼称しています。

当然ですが、通常の職場内で障害のある人もない人も、共に働くことと、最低賃金以上が支払われることを前提としています。東大先端研では、現在までに、50名以上の多様な障害のある人々を雇用してきています。

IDEAモデルの基本的なアイデアは、「少数の障害者を1つの職場で週に30時間雇用する」のではなく、「週に1時間働く人を30人雇用する（1名分にあたる労働時間を多人数で分散）して、積算した1名分の雇用時間を何名分作れるか」という発想に基づいています。もちろん、1つの職場だけで30人雇用する必要はありません。1つの職場では基本的に1人の人を雇います。それを企業グループ全体や、あるいは地域全体でまとめます。そうすることで、これまで雇用の対象となくなってきた人の中から、何名分にあたる雇用時間を生み出せるか、という新しい視点で、障害者が雇用に参加する可能性を拡大することを目指しています。

長時間働ける人は既存の枠組みで雇用促進すればよいのです。しかし、その枠組みに参加が難しい人であっても、超短時間から通常の職場で働く機会を作る。また、特定の職場では、特定のジョブを明示して雇用することを前提としていま

す。ジョブは、清掃や軽作業などから、業務管理、翻訳やプログラミングなどの専門業務まで多岐にわたります。その職場で、必要とされているジョブ（場合によってはタスクと呼んだ方がよいような明確に決められる仕事）を切り出して、超短時間であればその仕事が可能な障害者に従事してもらいます。

メンバーシップ型雇用の社会では、高い賃金を得ている役職者が、単純労務を行うことも容認されがちです。繁忙期には、いわゆる平社員と混じって、役職者が会議室で書類のホチキス止めをやることは、場合によっては美談と捉えられることもあったりします。しかし、ジョブ型雇用の社会では、そうはいきません。それは他者の労働機会の搾取と捉えられます。そのような視点が人々の生き方をギスギスさせてしまうことはあってはなりません。ジョブを「人々が参加できるチャンスがそこにあること」と捉えれば、「チャンスを残してそこに多様な人を迎え入れる」という視点も生まれてきます。逆に雇用者側からは、曖昧な業務や過剰に発生している労務を構造化して見通しをよくしたり、個々の労働者に賃金に見合った労務に集中させたりと、労務と賃金の関係を適正化する、という実践にもつながります。

また、これまでに参加している障害のある個人の働き方に目を向けると、超短時間から開始して、短時間や長時間の常用雇用に移行した人もいます。しかし、長い時間労働する常用雇用にステップアップしていくことだけが正しいとは決して考えず、超短時間で特定の職務につき続けることも選択肢のひとつとして存在させ続けています。ただしその場合は、前述したように、生活保障に必要なセーフティネットとの柔軟な共存が重要となります。賃金と生活保護や障害年金等を柔軟に組み合わせると、その結果として、社会経済的にどのような肯定的な影響があるのかを試算することも、研究のスコープとしています。ベーシックインカムについての議論も必要であると考えています。また、例えば、生活保護受給者で、完全な自立をゴールに置くことを前提とされていることから雇用へ一歩を踏み出せない人々も、生活保護からの完全自立を前提としない、配慮付きで、超短時間で、職務が明確な雇用へ接続することも行っています。

### 企業や地域と連携した実践の広がり

東大先端研では、IDEAモデルに基づいて、企業や地域と連携したアクションリサーチを進めています。従来型の障害者雇用に加えて、新しい機会拡大の取り組みを模索している企業や自治体と連携した実践型の研究を行っています。

これまでの雇用では参加が難しかった人を企業での超短時間就労へ結びつける仕組み、それぞれの企業や部署の業務を構造化し、ジョブやタスクにあたる職務を切り出す方法の立案、超短時間で働く人がそれぞれの職場で働きやすくする組織構造上の工夫、企業や地域にとってのインセンティブ分析など、実践から多くの知見が得られています。また、たとえ雇用率には算定されなくても、それぞれの障害のある労働者が働いた時間数を、企業グループまたは地域全体で合算すると、何名分の30時間にあたる雇用を生み出したのかを算出し、可視化するシステムの構築も始めています。

最も早期からIDEAモデルに基づいた雇用の仕組みを社内でも実現するため、私たちとの共同研究に取り組んだ企業は、ソフトバンク社です。2015年4月にプロジェクトチームが発足し、一年間の実践と研究を経て、2016年4月には、社内制度である「ショートタイムワーク制度」として結実しました。すでに社内の多くの部署で、主に精神障害や発達障害の

ある人々が超短時間で働いています。

また、自治体として最初に IDEA モデルの実装に向けた検討を始めたのは、神奈川県川崎市です。2016年2月に市役所内に障害者福祉や産業育成、パラムーブメントなど複数の部署からなるプロジェクトチームが発足し、市内の就労援助センターや生活困窮者支援機関などを連携する形で、私たちとの共同研究としてプロジェクトを遂行中です。執筆時点で、市内15社が参加して機会拡大の可能性について検討を進めています。それから、まだフィージビリティ・スタディが始まったばかりですが、兵庫県神戸市も、自治体として IDEA モデル研究に参加し、2016年8月にプロジェクトチームが発足しました。新しい雇用のデザインは、それぞれの地域や企業で着実に進んでいます。

#### おわりに（教育との接続の視点から）

実は私の専門は、特別支援教育です。障害のある子どもたちの親の相談を聞く中で、親たちが子どもの将来を考えて、良い作業所のある地域を選んで、そこに住むことを選ぶことを見聞きしてきました。また、DO-IT Japan という障害のある子どもたちの進学や就労を支援する活動を行う中で、学校での学びからの排除から、自らの将来を自分で決めることを放棄する子どもたちを見てきました。障害のある子どもたちから「夢を持つことが難しい」という声を聞くことは珍しくありませんでした。

将来、障害者が働くために作られた場所に行くことだけを考えるのではなく、障害のある人ひとりひとりが、自分自身が役割を持って働きたい場所を、何の違和感もなく望むことができる社会が必要であると思います。街角のレストランや、花屋さんや書店、それにその地域での代表的な会社など、「あそこで働いてみたい」と思う場所は、障害の有無に限らず、ひとりひとりにあるはずです。そして、本人が希望したその場所で求められる職務に必要なことを、個々人に合わせた特別支援教育として、本人とともに作り上げていくことが、ひとつの求められる教育の姿であると考えます。

しかし、そのような接続のためには、現在のメンバーシップ型雇用や、時間的な制約に画一化された働き方を柔軟化したり、多様化する試みが必要です。IDEA モデルは、そのような多様化に取り組むための切り口の一つであると考えています。そうした「教育の出口の問題」も同時考えなくては、特別支援教育はもちろん、既存の教育のあり方の先に求められることを想像してデザインすることはできないはずです。

#### 引用文献

1. 厚生労働省（2015）平成 26 年度・障害者の職業紹介状況等。
2. 濱口桂一郎（2011）新しい労働社会 -雇用システムの再構築へ。岩波新書。
3. 日本学生支援機構（2015）障害のある学生の修学支援に関する実態調査：平成 17 年度から 25 年度調査分析報告。  
[http://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu\\_shien/chosa\\_kenkyu/chosa/bunseki\\_2005\\_2013.html](http://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu_shien/chosa_kenkyu/chosa/bunseki_2005_2013.html)
4. 日本学生支援機構（2016）平成 27 年度（2015 年度）障害のある学生の修学支援に関する実態調査。  
[http://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu\\_shien/chosa\\_kenkyu/chosa/2015.html](http://www.jasso.go.jp/gakusei/tokubetsu_shien/chosa_kenkyu/chosa/2015.html)
5. きょうされん（2012）障害のある人の地域生活実態調査の結果（最終報告）。