

＝障害者就労継続支援事業の新たな規制への疑問(2)＝

今回の通信は、前回の障害者就労継続支援事業の状況を前提に、今回の新たな規制方法が抱える問題点、この問題点がどのように波及していくかについて考えてみます。

<障害者就労継続支援事業 A 型への新たな規制の枠組み>

本年4月から実施されることになりました。その主たる内容は次の3点です。

- ① 就労の機会の提供に当たっては、利用者の希望を踏まえたものとしなければならない。
- ② 生産活動に係る事業収入から必要経費を控除した額が賃金の総額以上となるようにしなければならない。
- ③ 利用者に支払う賃金及び工賃については、原則として、自立支援給付費を充当してはならない。

この主たる内容を担保するため、次のような措置を事業者には義務付けています。

ア 新規指定時に、「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」となる計画であるかを確認し、その後 半年後に再確認。

イ 運営規定に、生産活動の内容、賃金及び利用者の労働時間を記載

ウ 個別支援計画～就労継続支援A型計画へ次の内容を記載

○利用者の希望する業務内容、労働時間、賃金、一般就労の希望の有無等

○利用者の希望する生活や課題等を踏まえた短期目標、長期目標

○利用者の希望を実現するための具体的な支援方針・内容

エ 貸借対照表や事業活動計算書などを含めたNPO法人や株式会社の財務状況を監査する監事については、公認会計士又は税理士を登用

オ 貸借対照表、事業活動計算書、就労支援事業事業活動計算書、就労支援事業別事業活動明細書や、主な生産活動の内容・平均月額賃金をHPに公表

カ 実地指導又は就労支援事業別事業活動明細書等を提出させることにより、障害者の賃金総額と事業収入から経費を控除した額との関係を確認

キ 「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」でない場合には、経営改善計画を作成させて、1年後に実態調査。最終的に達成できない場合には、勧告、命令を経て事業取消等へ

<授産施設時代の当該規制の考え及びそれがもたらした結果>

今回の規制の本質は、「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」という規制ですが、これは現行制度前の授産施設時代に採用されていた枠組みを基本的に踏襲するものです。今後のことを考える前に、過去の仕組みの結果について振り返ってみます。

授産施設時代、ひとつの事業者であるにも関わらず、事業活動と就労活動に会計を区分し、国からの事業者への委託費である措置費は事業活動会計に計上し職員関係費用等にしか支出できない(職員賃金は事業活動会計)とする一方で、生産活動に係る収入については就労活動会計に計上し、就労事業に係る諸費用を控除した額から、障害者に工賃を支払う(工賃は就労活動会計)という仕組みでした。

当時の仕組みは、国からの事業者を支払われる資金は、国からの委託費という性格上、当該資金の用途は、積算根拠に含まれている経費～具体的には職員人件費や法人の一般管理費などに限定されていました。もし、それ以外に使うことを認めると・・・当時の大蔵省から「現行の委託費から他に振り向ける余裕があるのなら、今の水準が高すぎると言わざるを得ない。したがって、当該水準を切り下げる。」と言われる可能性があったため、予防的に資金用途を制限していたとも言えます。

しかし、一つの事業にも関わらず、無理に会計 2 つに区分することは、効果的な事業運営の支障となるものです。厳格な資金用途の制限の結果、事業活動会計は余剰金が積み重なる一方で、就労活動会計は生産活動の拙さもあって常に障害者の工賃は低水準のままという状態が生じ、事業活動会計の

資金を一定の生産活動に振り向けることが認められる(例えば生産設備への投資など)ようになりました。

今回の資金用途制限は、その詳細はわからない点もありますが、通知等を見る限りは、事業活動の会計に区分される資金を、生産活動に使うことは一切認めない、数十年前の授産施設当初の規制に戻ったようです。

＜現在の制度の当初の考え方＞

現行制度は、授産施設の 2 つの会計管理のため、「施設全体は黒字なのに障害者の工賃は低水準のまま」という事態が生じている状況は問題ではないかという認識が一つの原点でした。

通常会社であれば、会社が黒字であれば、社員の賃金・賞与は増え、赤字であっても約束した賃金はよほどのことがない限り保障される・・役員の報酬は下がってもという現状と比較すると、その問題意識は誰でもわかることでしょう。こうした当たり前のことができないのは、2 つの会計間で資金用途を制限しているという点にあると考えられました。

したがって、事業者を支払われる資金の意味付けが、国から事業者への委託費という構成ではなく、利用者が事業者から受けるサービスの対価という構成に大きく変わり、そもそも資金用途の制限を行う積極的な理由がなくなったことを受け、従来の資金用途の制限をやめ、一つの事業として、効果的な資金活用ができるようにする・・規制緩和が行われました。

この結果、法人本部費の効率化で生じた財源を障害者の賃金・工賃に還元できる、生産活動部門以外～例えば事務管理部門で働く障害者も雇用できるといった多様な展開が可能となり、障害者の雇用の拡大と賃金上昇が期待されました。

また、これらとあわせて事業所設備要件の撤廃などで事業運営費用の低減化を図ったことで、従来の製造業を念頭に置いた 1 か所で大規模に事業を行う方式だけでなく、町の困りごとなどをカバーする小規模なサービス業を行うタイプの事業も増えると予測しました。現に、清掃業などを事業種目とする就労継続支援事業が増えたことも事実でしょう。

＜今回の新規制～旧来の規制の復活の問題点＞

従前の制度、今の制度の当初の発想を踏まえて、今回の新規制の問題点について、以下考えてみます。

(1) 資金用途の制限を行う法的な裏付けが不明確

既に記述したように、事業者を支払われる資金の位置づけは国の委託費から利用者が支払うサービスの対価となっています。したがって、国は資金負担者としての立場で事業者に用途制限をかけることはできません。あるとすれば、事業指定を行うという立場での用途制限でしょうが、その理由とするところは明らかにされていません。

過去のように、「積算根拠に含まれていない」とは言わないでしようが、仮に、そうした見解であれば、かなり無理のある理由となります。当初の就労継続支援事業の報酬設定では、一般管理費的な費用も一定程度を含んでいる(特に事業活動・就労活動に区分することなく)と対外的に説明していたと記憶しているからです。まずは、通知では不明確な用途制限の制度的な根拠について、政府関係者に説明をしてもらう必要があると考えられます。

(2) 事業収入には、サービス収入(税金)、生産活動のほか、雇用保険の雇用奨励金や障害者の関与しない形での物品販売など、多様なものがあるが、そうしたものは一切考慮されていない。

障害者を雇用することで、雇用保険から種々の奨励金等の助成があることは、この分野で働く人は誰でも知っています。しかし、今回の新規制では、一切のこうした収入に触れることはなく、サービス収入(税金による自立支援給付)と生産活動の関係のみで規制が形作られています。多様な収入源を確保することも現在の A 型事業の経営者の働きであることを政府関係者は忘れているようで、「旧態依然とした授産施設規制・・」と感じるのは私だけではないでしょう。

少なくとも、用途制限のない雇用奨励金などは、障害者の賃金原資とできるのは当然と思うのですが、これも政府関係者に、どのように考えるのか説明をしてもらう必要があると考えられます。

(3)生産活動に加わらず、事務所で事務管理する障害者は雇用できなくなる。

現行制度で雇用が可能となった、事務所で事務管理する障害者は、ある程度増えていると思います。

中途傷害で四肢麻痺となった私の姉もその一員ですが、右手首から先が動くという残存機能を活かして週 2 日 A 型で勤務し、会計入力の仕事をしています。当然、生産活動には加わってはいませんので、新規制の下では、支払える賃金原資はなく、雇用の継続は断念することになります。

他の生産活動の資金から支払えばという乱暴な意見もありそうですが、それはそこで働いた障害者の賃金原資であり、姉の為に使うべきものではなく、もし、そこから支払えば、他の障害者の賃金を下げることになります。公平の観点から言えば、姉を解雇して、障害のない人をパートで雇って会計入力をしてもらうしかありませんが、こうしたことを強いる新規制の合理性について政府関係者に聞いてみたいところです。

(4)生産性は必ずしも高くないが、障害者に雇用・医療・年金を確保するため A 型とすることができなくなる。

賃金の高低も大事ですが、もう一つ障害者に雇用保険、医療保険、年金保険の加入を促し、生活の安定化を図ることも A 型の使命です。

前回の現状分析で示した、障害程度区分 4 の障害者が 4 割いて、障害者 1 人当たり 6~7 万の営業損益(一般管理費的なものも含む)の事業所(事業部門)は、あえて A 型で努力しています。平均賃金は当該営業損益を越えて、平均 8 万円(2 名は最低賃金適用除外~1/2 の水準)を超えて支払っていますが、その原資は、会社全体、当該部門全体で黒字となっていることから、それを財源として使用しています。

しかし、今回の規制で言えば、生産活動以外の原資を使っていることとなり、改善計画の作成が義務付けられ、その後の監査等を受けなければならなくなります。こうなれば誰しも、A 型を止めて B 型に移行しようとするでしょうが、それが今回の規制の結果となること~本来狙いとする対象とは違うものまで、締め付けることになるような大雑把な規制をするのは理解できません。

(5)小規模事業者である NPO 法人や会社に負担が重い規制である。

現在の制度の当初の考え方で示したように、一つの事業で 2 つに会計を区分することは弊害が大きいと考えられたことから、新規参入組の NPO 法人や会社には、社会福祉法人とは異なり、通常の企業会計で対応となりました。しかし、通知を読む限りは、今回の都道府県による実態把握や HP の情報公開は、税務署等に提出する決算書等とは別に、社会福祉法人と同様の事業活動計算書、就労支援事業活動計算書、就労支援事業別事業活動明細書などを作成することが求められています。これにより相当の事務負担が NPO 法人や会社にのみ新規に生じることは、間違いありません。

また、監事・監査役に公認会計士・税理士を置くことの義務付けは、人選が大変なことはもとより、これに対する補助もなく、単に追加費用が発生(税理士の税務顧問は月 5 万が相場・・)するだけ。小規模事業者である NPO 法人等にとっては、経営上、大きな負担となります。

NPO 法人等は、非課税の主体である社会福祉法人(だから監査法人の監査が求められる)と異なり、法人税を負担する立場であり、決算書は税務署の目を通っているとともに、そのため税理士等に決算書・納税額の作成・計算を依頼しているのが通常なのにも関わらず、さらに監事等に別の公認会計士・税理士を置くことも求める(税理士等は、決算書・納税額の作成・計算と監事等を兼務できない)など、私の理解を超えています。小規模事業者の監事等は実質無報酬であり、今回の義務化で、追加的に年間 60 万もの報酬支払いを求めるのであれば、この資金は公認会計士等ではなく、障害者に支払いたいと考えるのは私だけではないと思いますが、皆さんは、どうでしょうか。

(6)新規の A 型はできなくなる。

新規開業の際に、「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」を確認するとしていますが、これをどのように判断するのか不明です。賃金は給与規定で明記すれば支払義務が発生しますので、事前に確認すれば確定的に支払われるべきものですが、経営見込みは、あくまで見込みであり、厳密に審査すれば、自ずと実現にリスクがあると判断されるものです。

銀行の慎重な融資審査でも結果的に不良債権化することがあるので、行政が問題発生を予防しようと判断基準を振れば、新規開業が認められることは稀になるでしょう。事業者としても、根掘り葉掘

り、厳しく審査されるくらいなら、B型でまず実施となるのは自然なことです。B型で始めてA型にと考える人もいるかもしれませんが、一般管理費を含めて、すべて生産活動で賄い続けなければならないという経営上の義務をクリアする難しさを知れば、A型に移行する人はいなくなるでしょう。

中小企業の社長が、創業当初の経営不振の際に、社員給与を確保するために自分の報酬を削って原資とすることはよく聞くことですが、今回の規制は、こうした行為は認めない(職員給与の原資は障害者に使ってはいけない)と言うのに等しいことなのですが、これでは誰も事業を始める人などいないと私は思います。私の感じ方はおかしいのでしょうか。

(6) 将来的に小規模なA型はなくなるのではないか。

今回追加された、個別支援計画～就労継続支援A型計画に追加記載する事項を見ると、生産活動ではなく、生活介護のような計画イメージに思われます。特に、利用者の希望する生活や課題等を踏まえた短期目標・長期目標と具体的な支援方針・内容を実効あるものにしようとする、生活の本拠である自宅に定期的に訪問して、モニタリングをしないとできないのでは・・というのが相談支援も担当する専門職の意見です。私も同様に感じます。

もし、そうしたことを新規制が求めているのであれば、現在の人員配置基準では、小規模な事業者では、賃金確保の活動と両立するのは無理があると考えざるを得ず、A型を維持するのは難しくなるでしょう。

また、「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」を短期的には達成できても、長期に持続することは、人口減少が進む地方では難しいだろうという実感です。最低賃金は今後も上がるでしょうから、毎年、障害者1人当たりの営業損益を向上させる必要が生じます。

しかし、人口増加が進む東京等では別でしょうが、人口減少が進む地方では、仕事は減っていくのが当然です。A型で清掃等を行うある事業所では、他の福祉事業ではなく、一般企業との受注競争で価格で負けたという実例もあります。一般企業が考えられないくらいの安い価格で応札した結果なのですが、これは一般企業でも地方では仕事が減って困っている証左と考えられます。

したがって、いずれは「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」を維持することは難しくなり、B型に移行しようとする小規模事業者が増えるでしょう。B型移行により、法定福利費(雇用・医療・年金の事業主負担分)相当の支出が減り、その分、仕事の増加をしなくても済むからです。

今回の規制がなくても、生産性の向上には限界があるのですから、いずれ同じことが起きる可能性はあるのですが、今回の規制で、それまでの時間が短くなることは間違いないでしょう。

今回の通信では、新規制に対する疑問等を書き並べるだけとなりましたが、次回の最終回は、今回の新規制のきっかけとなったと思われる、障害者を働かせることなく、実質的に給付費を詐取していると考えられる事業者への規制として、どのようなものが適切なのか私見をまとめてみます。

ヒューマンケア・システム研究所 代表 北川