

＝ 障害者就労継続支援事業の新たな規制への疑問 (3) ＝

今回の通信は、前 2 回の通信を受けて、障害者就労継続支援に対する規制として、個人的に望ましいと考える規制の形について考えてみます。

< 今回の新規制に違和感を覚えた理由 >

今回の新規制に関し強い違和感を覚え、それが抱える問題点を前回列挙することとなったのは、今の制度の創設に関わったこと、現在も当該事業の実践に側面からサポートしていることのほかに、次のように、新規制には納得感が欠けているためです。

ア A 型にのみ焦点が当てられ、障害者就労支援全体を見たバランスのとれた見直しと思えないこと
移行支援、A 型、B 型それぞれに淘汰すべき事業形態があると考えられるが、A 型のみ焦点が当てられていることに納得感がない。

イ 採用されている手法が、過去うまくいかなかった方法を踏襲するだけで工夫が感じられないこと
「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」という規制は授産施設時代に工賃向上の効果を出しておらず、また、改善計画～監査等の方法も B 型の工賃倍増計画で採られたが効果的な結果を出していない。したがって、今回も効果は期待できないと容易に推測され、新規制の合理性について納得感がない。

ウ 賃金・工賃が上がらない要因分析が乏しく、具体的に賃金等が上げる方法論に欠けること
今の仕組みの中に、賃金・工賃が上がらない要因があると考えられるにも関わらず、そうした分析もなく、事業者の責任だけを追及するような姿勢に納得感がない。

エ 新規制のきっかけとなった事業形態の淘汰に必ずしもつながらないこと
A 型全体に投網をかけて、都道府県に実態確認等の大層な仕事を求める割には、本来、淘汰すべき事業の具体的な判定基準も示されないため、新規制のきっかけとなった事業形態が淘汰されるかどうか不明～結局は B 型移行で存続が可能と考えられるため納得感がない。

オ 政策決定過程で福祉関係者の意見しか聴いていないように感じられること
個別支援計画の内容、情報公開する財務諸表、資金用途制限などは社会福祉法人関係者には違和感がないが、新規参入してきた NPO・会社等には唐突な感じがすると考えられる。この背景には、審議会等は福祉関係者で占められているほか、水面下の業界との意見調整も社会福祉法人に限られていることもあると考えられ、就労系事業が多様な主体で実施されている現状で、社会福祉法人の状況に沿った規制の形に納得感がない。

< 望ましいと考える規制の形 >

以上に関し、納得感を高めるという視点から、個人的に望ましいと考える規制の形について考えます。

(1) キーワードは、職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益

A 型・B 型を通じて、事業全体の生産性を高め、結果として障害者の賃金・工賃を上昇させるには、職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益を高めることが行動目標になります。ここでいう売上損益は、企業会計で言うところの売上高(就労収入)から仕入額を控除したものであり、今回の規制のキーワードの「事業収入から経費を控除した額」とは異なります。法定福利費、通勤費などの一般管理費は特定の資金からと用途制限をするのではなく事業全体の収入から支払えば事足ります。税金による自立支援給付とは別の経営原資である「純粋な売上損益」の拡大が改善の主眼であり～それも過剰な人数(職員・障害者とも)を投入しないように「1 人当たり」で考えることが大事です。

右図は通信 Vol.112 で分析した就労継続支援の事業群(赤は A 型・青は B 型)の職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益の分布です。残念ながら、純粋な売上損益ではなく一般管理費的なものも含む数値ですが、考え方を理解するには十分と思いますので、これに沿って話を進めます。

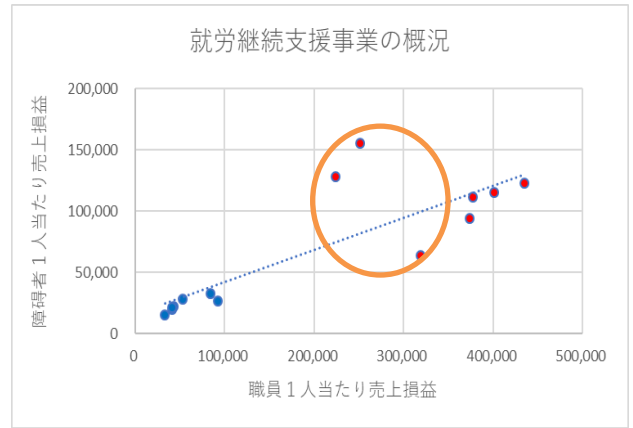
青色の B 型の群は、職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益のいずれも低くなっています。理由は、売上がそもそも低い、仕入れが著しく高い、職員・障害者の過剰配置の 3 つのいずれか、または、複合した状況にあるからです。

これを改善する手順は、仕入れの見直し、人員の適正配置(職員・障害者の能力向上と並行して)、そして売上の拡大のための営業です。この手順を間違えると、通信 Vol.112 で示したように、売上がいくら増えても、職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益は上昇せず、賃金・工賃原資が増えることはありません。某法人に「無料の口先介入」で仕入れの見直しの方法を助言しましたが、その結果、小規模な B 型で数千円の工賃改善につながりました。口先介入の内容は、「同種の事業をしている他の事業所と仕入物品ごとに単価比較する～高額な素材は他のものに変える」という単純なものですが、その結果、同じ法人で同じ取引先なのに価格が違うという事実(内々価格差)や、高額な和牛を数百円の弁当に使っていたなどの事実(製品価格との乖離)などが確認され、それをちょっと変えただけで工賃平均数千円の上昇～今まで何をやってたのか不思議です。次は、同様の地域の他企業の仕入れ水準まで削減すること(内外価格差)が目標ですが、自力でできるかは怪しいところです。

赤色の A 型の群は、ハズレ値が 3 つあります。点線の上にある 2 事業所は過大な職員配置の疑いがあり、点線の下にある 1 つは過大な障害者配置の疑いがあります。これらについてのみ、追加資料の提出や現地確認をすれば、問題の有無が確認されるでしょう。実際を見た感じでは、2 事業所は製造過程がうまくできていなように感じられ、また障害者の活用も不十分(障害者でも使える機械～スライサーなどを使えば、もっと障害者でもできる仕事がありそう)のため職員配置が多くなっているように思いました。また、1 事業所は、障害程度区分が重く、最賃適用除外を受けている者が 4 割いるため障害者 1 人の生産性が低いと判断される＝それでも A 型を維持しているものです。

こうした指標を使って、A 型・B 型を通じて比較検証すれば、すべての事業所に多量の資料を出させ、都道府県に多くの業務をさせることもありません。簡単な数値の提出で問題のありそうな事業所をピックアップし、かつ改善のポイントを見つけ出せるという効果があります。当初は、こうした指標の提出と算出根拠程度の提出を求めれば事足りると考えます。これであれば、NPO 等も、税務署用と役所用に 2 重に会計を作る必要もありませんので、過大な負担とはならないでしょう。

「障害者の賃金総額<事業収入から経費を控除した額」という指標では、こうしたことはできません。どちらが効果的・効率的か、皆さんはどう考えるでしょうか。

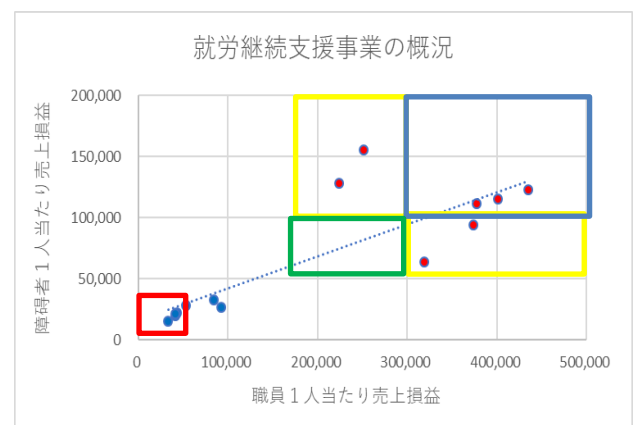


(2) キーワードを使って、要確認事業などの対象範囲を区分する

生産活動で障害者の賃金・工賃確保を主目的とする就労継続支援事業と名乗る以上、その事業の存廃は、生産活動の生産性＝職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益で判断されるべきでしょう。

右図は、その考え方を示したものです。青枠内は職員・障害者 1 人当たりの数値がいずれも高く、健全事業と判断されことから、指標の提出後は、(4)の情報公開のみを求めれば十分です。

黄色の枠内にある事業所は、要確認事業として、(1)で示したようなハズレ値の 3 事業所の現状分析



のような理由書を求めたり、現地でヒアリングするなどして、その理由が合理的か否かを判断すればよいと考えます。その理由が合理的でなければ、改善ポイント(原則 3 つしかありません)を行政として示したうえで、改善案の提出を求め、改善に関し意見交換を行うことが大事と考えます。一方的に計画を出させ、その後、監査等で約束違反と指摘するような方法で生産性が上がるとは考えられません。あくまで事業者と行政の間の納得と合意が大事なはずです。

さらに、この方式では、赤枠のような現状が悪すぎる B 型や緑枠のような頑張れば雇用契約になれる B 型の事業の存在も把握できます。赤枠は一定期間経過後の廃止予定対象・緑枠は重点的な支援対象とすれば、A 型・B 型を通じた規制と支援となると考えます。

この方式のよい所は、地域別に分布が作成できますので、国が一律に基準を決める必要がありません。地域の賃金・契約単価等に応じた実践的な規制・支援体系になると考えられますし、これを公表することで、納税者の理解も高まるものと考えます。

(3) 1 人当たり生産性の向上を阻害する規制を見直す

就労継続支援の事業対象には、工場のような一か所の生産拠点で障害者を集中させて働くパターン、事務所で事務管理するようなパターン、及び清掃事業のように小規模な単位で地域に分散して働くパターンが考えられます。

今の規制等は 1 か所の事業所内で働くことを前提としている面が残っており、地域に分散して働く仕事の場合には、生産性を下げる方向に働くものがあります。その代表例が施設外就労と言われるものです。登録された 1 か所の事業所以外で働く場合には、施設外就労として、障害者の数に関わらず、例え 1 名の障害者であっても、必ず 1 名の職員を配置しなければなりません。

具体的には、清掃事業の場合、定期清掃で毎日行く契約先で障害者 2 名の仕事で済む場合でも職員は必ず最初から最後までいなければなりません。清掃事業の契約単価の実情は通信 Vol.112 で示したように高くても 20~30 万円・これでも常に職員配置を求めれば職員 1 人当たりの生産性が上がることはありません。

確かに、契約当初は仕事の場に慣れていない障害者ばかりであり、契約先との人間関係も不十分でしょうから、職員が常にいるほうが良いことは間違いないでしょう。しかし、現地での作業に慣れ、人間関係もでき、何かあっても契約先のサポートが期待できるようになった時まで、常に職員が 1 名要るかは疑問があります。そうした場合に、職員は障害者が働くのを眺める~または一緒に働くといったことになってしまいます。これでは事業全体の生産性が上がることはありません。

もちろん通信 Vol.112 の B 型の改善案に示したように、1 人の職員で 5 人程度の障害者のチームを作り、午前・午後で 2 つ仕事をするのであれば、こうした問題はなくなります。契約相手の希望によっては、2~3 人程度の規模で同時並行的に 2 つの仕事をする別の場所で行わなければならないことも生じるのが普通です。そうならないように依頼するとしても、必ずしも受け入れられる訳ではありませんので、こうした場合には、今の規制を墨守すると、仕事の受注をあきらめるしかありません。職員 1 人を追加して入れれば、事業の生産性を下げる~過剰な職員への給与を払う結果、障害者の工賃・賃金の原資となるはずの「経常利益」を減らすからです。

こうした同時並行の仕事をする場合を念頭に、施設外就労の規制を一定程度緩和することが必要と言うのが私の認識です。仕事開始後一定期間を経て、障害者が仕事に慣れ安定した提供が可能になったこと、当該事業所で働く障害者の数が少人数(4 人程度か)であること、職員が送迎を行い仕事の開始と終わりの確認をすること、問題が生じたときに契約先のサポートが得られる同意があること、緊急時には職員が現地に行く連絡体制があることなどを要件として、施設外就労でも障害者だけで働ける余地を認める(行政への届出などで)ことができないか・規制強化ばかりでなく規制緩和も政府関係者に考えて欲しいものです。

職員も障害者も忙しく働く~単位時間内の生産量・付加価値を上げることで、はじめて障害者の賃金・工賃が上がり、職員の給与も確保されるのは、企業も福祉事業も同じだからです。

(4) 新規指定の際は時間軸を明確にしたうえで、地域のノウハウの投入を

どのような分野も新規の参入と淘汰が併存することで、はじめて事業全体の活性化が図られるものです。参入や淘汰を抑制すれば、既存事業者の停滞が起きるからです。したがって、新規参入の際の審査基準を厳格にして、過度に抑制的になるのは避けるべきです。

例えば、開業後、半年程度で最終の経営目標を達成すると約束させるような方法です。事業は段階的に成長していくものです。最終的な職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益を地域標準のラインとすれば、それに向けて、どの程度の期間を要するか(過去の経験からは 3 年以上はかかる)を明らかにし、その期間内で、毎年、どのようなことをしていくか・・・という事業計画に基づき、新規開業者と行政で意見交換が必要でしょう。大事なものは、達成する水準ではなく、達成するための方法論の良し悪しです。この点は、今の行政にノウハウがあるとは思えませんので、地域の事業経営者(青年商工会など)の力を借りて、開業者が助言を受ける場を設けることができれば最善です。

就労継続支援事業に欠けているのは、通常の実業管理の発想ですので、そうしたノウハウを地域の一般経営者から得ることができれば、地域全体の底上げになるはずですが。開業後も、こうした人たちとのつながりを維持できれば、時間軸に沿った経営結果の実現可能性が可能になるでしょう。こうした孤立しがちな就労継続支援事業者に、地域資源とのつながりをもたせること・・・当初の審査の際に、これが実現できれば、最終的な事業の成功率の向上につながるでしょう。

(5) 公表・提出した資料に虚偽が見つかった場合のペナルティは厳格に

HP 等での公表は A 型に限らず B 型も対象とし、事業の健全性を示すものとして、職員 1 人当たり売上損益・障害者 1 人当たり売上損益のほか、通常の実務諸表(貸借対照表、損益計算書など)、職員・障害者双方の就労規則等や賃金・工賃の制度、前年の賃金・工賃の支払実績などを公表することが適切でしょう。これなら NPO 等も過大な労力を要しません。

また、障害者の賃金だけを示すよりは、職員の賃金も示すことで、新規雇用の確保などの副次的な効果も期待できますし、税金を使って職員賃金の底上げをしているのですから、その効果を地域に示すのも求められていると考えるからです。

行政に提出するものも公表資料と同じで良いと考えますが、仮に、その内容に虚偽があった場合にどう対処するかです。今回の規制では、虚偽が生じないように公認会計士・税理士を監事等にするという必置規制を求めているのだと思いますが、事業者全体に配置を義務付けるのは、あたかも NPO 等は、どこでも虚偽報告をするだろうと疑っているようにも感じますし、それに伴い支払われる報酬総額を考えると、虚偽予防という目的とそれにかかるコストが見合っているとは思えません。

今回提案の方法論であれば、いずれ利用者家族や地域社会から行政に通報があると思いますし、行政による簡単な分析で矛盾が見え、これを追及すれば虚偽は明らかになるはずですが。したがって、虚偽等が判明した場合には、給付費の割増返還、事業の停止などのペナルティをかけることを明確にすることで、十分ではないかと考えます。まずは性善説に立った規制から始めるのは当然です。

<これで新規規制の発端となった事例の発生予防・早期解決ができるか>

最後は、提案したような方法論で、新規規制の発端となった事例の発生を予防し、把握できるかです。

発端となった事例について詳細は知りませんが、聞くとところでは、「該当事業が少なく利用者・家族からすれば選択肢が事実上ない地域」「障害者のほとんどが短時間勤務」「時間給では最低賃金をクリアしているが、支給額は多くない」「その内容は、仕事と言えるものではなく、外部から見れば遊ばせているようなもの」といったところのようですので、これを前提に考えます。

(1) 発生予防

まず、どのような仕組みとしても、このような事業の発生を当初の事業指定の際に見極めることは難しいと考えられます。どんなに厳格に審査しても、あくまで書類審査であり、書類に何を書くかは事業者の判断次第ですから・・・そこで虚偽を書かれれば、どうしようもありません。したがって、この点に、いくら規制強化をしても結果は変わらず・・・かえって新規参入を阻害する弊害が生じるだけです。特に、事業数が少ない所で、審査の厳格化をすると新規参入が減って、かえって問題解決を遠ざけることになりかねません。地域内に利用者・家族が選択できるような事業者が増やすことが本来の解決です。

(2) 早期把握

仕事と言えるものでなく・・・という実態であれば、仮に売り上げがあったとしても低廉であることは間違いなく、職員・障害者とも1人当たり売上損益はB型並み(それ以下)ということになります。賃金の水準～最低賃金との関係だけ見ていると見つかりませんが、売上の生産性を確認することで、早期に問題事業所の発見は可能となります。

要確認事業所と確認されれば、次のステップに進むのですから、毎年報告される数値が正しければ、早期に発見することは可能になります。問題は、報告された数値に虚偽がある場合ですが、これは既述のように事後厳罰で対応するしかないでしょう。事前規制強化では弊害が大きいからです。

(3) 事業改善

事業改善は、行政がいくら言っても実現するものではなく、事業者自らがその気にならないと実現しないものです。これはB型の工賃倍増計画で示されています。

業績不振の際の選択として、賃金を下げることが検討するのは世の中の常ですが、やはり最終手段とするのが常識だと思いますので、今回の規制でも賃金を下げるのは避けるという発想は良いと思いますが、一律に認めないとするのが現実的かは疑問があります。

これは賃金という切り口で、その原資を制限するというアプローチをする限り、ついて回る問題ですが、提案した方式のように、事業生産性の向上を求め、その改善ポイントを示して相談協議していく方式であれば、事業者としても受け入れやすく納得もしやすいのではないかと思います。また、障害者の賃金原資の制限をしないので売上以外の原資(本部費の軽減など)を使って賃金水準を維持できるので、現実的な経営改善につなげられやすいと考えます。

(4) 事業淘汰

仮に事業者がA型をやめてB型に移行するとした場合に、今回の規制では、どのように対応されるのか不明です。これはA型のみでの規制のためです。

提案の方式では、仮にB型になるとしても、1人当たり生産性は著しく低く、2Pの図に赤枠で示した領域にあると思われ、そもそもB型としても指定しないという判断ができるものと思います。

今回の通信で示した提案は、ある前提に基づく仮説でしかありませんが、今回実施される新規制との比較では実現可能性もあるのではないかと考えています。

しかし、一度出した規制の枠組みを、直ぐに見直すようなことは、政府はしないものです。少なくとも、新規制を作った人たちが今の席にいる現状では考えられません。まずは、今の規制のままで動いていくのですが、その結果、どのようになるか、前回の通信で示したようなことになるのか・・・注目したいと思っています。

もし、私の予測するようなことになれば、その時には、今回の提案の適否についても、選択肢の一つとして、人事異動後の新体制で真摯に考えて欲しいものです。

目的は一つでも、その達成方法は無限にあります。その中から、どれを採用するかは、適切な比較衡量が必要です。現実社会に当てはめる際に、「実際に適用する方法論」を間違えると、「目的」に反した結果が生まれるもの・・・これは政策も事業も同じです。

ヒューマンケア・システム研究所 代表 北川