

I-10 報酬と人材確保

【表題】報酬と人材確保の基本理念

【結論】

- 障害者の地域で自立した生活を営む基本的権利を保障するために必要なサービスを確保するため、適正な事業の報酬と必要な人材を確保すべきである。

【説明】

障害関連事業の現状として、報酬制度と人材確保の課題は深刻で、事業報酬の劣悪さが人材の確保を困難にし、限界を超えている。事業所を支える中核となる人材の人件費は昇級していかなければならないが、事業種別、障害程度区分、利用定員、各種加算を組み合わせた現在の報酬基準では、ベテラン職員の雇用の維持さえ難しくなり、経営的にも疲弊し、正職員の常勤雇用率が下がり、雇用期間限定の臨時・契約・パート率が大幅に増加し、支援の質の低下が著しい。

しかしながら、真に障害者の基本的人権保障を担う人権感覚溢れた人びとが障害者と共にインクルーシブな社会を構築するために、活力ある良質な人材の養成とその確保が障害福祉を成立させる不可欠な前提条件となる。

障害福祉の報酬水準は障害者の人権の価値評価、尊厳の水準と連動している。障害福祉を実践する人材が枯渇し自らや家族の生活の維持さえ危ぶまれるような状況であればこの国が障害者の人間としての基本的価値を蔑んでいることを意味する。

したがって、以下の事項を旨として、障害者の地域で自立した生活を営む基本的権利を保障するために必要なサービスを確保するため、適正な事業の報酬と必要な人材を確保すべきである。

【表題】報酬における基本の方針と水準

【結論】

- 報酬における基本の方針は、以下のとおりである。
 - ・ 支援の質の低下、現場を委縮させない報酬施策を実施する。
 - ・ わかりやすい報酬制度にする。
 - ・ 利用者に不利益をもたらさない。

- 報酬における水準は、採算線（レベル）を利用率80%程度で設定し、安定的な障害サービスを提供するために、事業者が安定して事業経営し、従事者が安心して業務に専念出来る事業の報酬水準とする。
- なお、常勤換算方式を廃止する。

【説明】

措置から契約制度への移行に伴い、措置委託費の丸投げから、一人ひとりの要支援者への個別支援のための社会保障費の支払いの集積が報酬となる形への転換が図られた。その後、障害者自立支援法施行により給付抑制政策が導入され、報酬基準が切り下げられ、障害福祉の質の低下がもたらされた。それらの弊害を解消するために、一人ひとりへの支援を意識した障害福祉の基本的あり方を基本としながら、支援の質の低下、現場を委縮させない報酬施策が実施されることが、改革の方針である。

事業者にとっても複雑なシステムは不経済極まる。利用者にとっても、一般国民にとっても、わかりやすい簡潔な制度にしなければならない。

利用者負担、地域間格差等により、利用者に不合理な負担、不利益を被らせることは障害福祉の理念に反することであり、あってはならない。

障害者自立支援法の報酬額の採算レベルは、入所施設系で利用率（実利用者／利用定員）が90～95%に設定されており、利用者の入院等による減算に対応していくために定員を超過する等の運営を必要としている。そこで、定員超過の恒常化による支援水準の低下を改善するためには、採算ラインを80%程度と設定する必要がある。そうすれば、定員数を満たすことで職員の加配やベテラン職員の確保が可能となり、事業者にも利用者にも余裕が生じ、利用者の地域移行についての取り組みも可能となる。経営者にインセンティブを与え、事業展開への財源確保とモチベーションを高めることが必要である。

国は経営実態調査に基づき報酬改定を行っている。しかし、多くは報酬のみが収入であり、報酬が減額されればその範囲で収支を合わせて黒字にするため、その黒字を根拠に改定されれば、報酬は際限なく引き下がる。福祉報酬は社会保障費＝ナショナルミニマムであり、自助努力の貯蓄を理由に水準を引き下げてはならない。

【表題】 報酬の支払い方式

【結論】

- 報酬の支払い方式に関して、施設系支援にかかる場合と在宅系支援にかかる場合に大別する。
- 施設系支援にかかる報酬については、「利用者個別給付報酬」（利用者への個別支援に関する費用）と「事業運営報酬」（人件費・固定経費・一般管理費）に大別する。前者を原則日払いとし、後者を原則月払いとする。
- 在宅系支援にかかる報酬については、時間割り報酬とする。
- すべての報酬体系において基本報酬だけで安定経営ができる報酬体系とする。

【説明】

報酬の日額払か月払いについて、統合した視点を持ち、建設的な議論に発展させることが肝要である。

障害福祉を实践する担い手が事業を維持出来ない状況は、障害者の生活人権が安定的に保障されないことを意味する。障害者の幸福追求権が保障されるためには、障害のある人の支援（事業）を選択する自由（権利）と障害関連事業における固定費（人件費を中心に）の安定的な確保を両立させることが必要である。その際、次の三点に留意すべき。

一点目は、報酬の財政規模の増額が必要条件である。障害者自立支援法の支出水準を固定費相当分とし、日額分が重ねられるイメージである。二点目は、契約制度は維持するとしても、市町村が障害者の支援を保障する公的責任は明確化しておくことである。三点目は、利用者負担の増加につながらないようにすることである。

以上のような観点から、施設系支援にかかる報酬については、「利用者個別給付報酬」（利用者への個別支援に関する費用）と「事業運営報酬」（人件費・固定経費・一般管理費）に大別する。概ね、前者を2割、後者を8割程度とする。

「利用者個別給付報酬」は原則日払いとする。但し、利用率80%を上回れば全額支払い、それ以下の場合は、利用実績に応じた日割り計算で事業所に支払われる。

「事業運営報酬」は原則月払いとする。すなわち、施設利用定員による月額を定額で支払う。但し、施設全体の6ヶ月の平均利用率を次の6ヶ月間は掛けて月額を算出する。これにより、利用しなかった分は報酬減となるので、在宅給付との併給にも抵抗は少ない。個々の利用者の利用状況に日割り（利用率）を導入するのではなく、施設全体の利用率で算定する。その適用は次の6ヶ月期に適用とする。

在宅系支援にかかる報酬については、時間割り報酬とする。

現在の報酬は報酬本体では経営維持が困難であり、加算により初めて維持出来る。「報酬本体だけ」で求める事業水準（指定基準に定められる水準）を確保すべきであり、加算はあくまで、その標準的水準に対する付加価値的なものと位置づけるべきである。

【表題】人材確保施策における基本的視点

【結論】

- 人材確保こそが障害者地域生活実現の鍵である。
- 障害福祉に対する公的責任を障害者本人やその家族に転嫁してはならない
- 支援者の確保は、地域における雇用創出である。
- 重層的な人的支援のネットワーク化を重視し、人材を循環させる。

【説明】

障害者の安定した地域生活の展開し、施設や医療機関等からの地域移行を実質化するとともに、家族依存の色彩が根強く残る障害福祉施策より、成人した障害者の生活まで家族が抱え込まざるを得ない現実を変えるためには、①労働及び雇用・日中活動の場、②居住の場、③所得保障、④人的な支え、⑤保健医療の5つの分野が一定の水準で確保される必要があり、人的な支援体制の確保は、その根幹である。

人間と人間の触れ合い、パーソナルな支援こそが改革を成功させるためのキーワードであり、そのため優良な「人材」の確保が地域生活の成立条件である。人と人の関係を基本とする人的支援策の遂行にあっては、親を中心とする家族に責任が転嫁されないよう、障害福祉の「公的責任の原則」を明確にする必要がある。成人した障害者の生活まで家族が抱え込まざるを得ない現実の中で、「家族支援」も重要な施策の柱である。

本格的な人的な支援策を成功させるためには、大幅な人員増が必要である。そのことを労働政策の観点からみると、社会福祉を志そうとする若者に未来を拓き、雇用創出・失業改善に大きな役割を果たすことになる。

地域相談支援センターやグループホーム等、地域支援の組織は小規模であり

人員にも限りがあるため、人材確保といった観点からも、他機関との連携が求められる。支援員、看護師、ケースワーカーなど必要に応じてネットワークで本人支援を行うことになるが、受け皿を複数用意しておくことが必要である。当事者主体と障害当事者の権利保障を重視し、障害者の地域生活構築のため、重層的なネットワークへの変革が必要である。

【表題】福祉従事者の賃金における基本的方針と水準

【結論】

- 障害者の安定した地域生活を支える人材を確保し、また、その人材が誇りと展望をもって支援を継続できるようにするため、少なくとも年齢別賃金センサスに示された全国平均賃金以下にならないよう事業者が適切な水準の賃金を支払うこととする。
- そのためには、事業者が受け取る報酬の積算に当たっては、少なくとも上記水準の賃金以下とならないような事業報酬体系を法的に構築すべきである。

【説明】

福祉従事者の賃金は、年齢別賃金センサスに示された全国平均賃金以下である場合も多く、過酷な労働環境で働いている。しかし、そのような環境においても、福祉従事者は誇りと意欲を持って障害者支援に取り組んでいる。かような状況において、労働条件等の雇用環境により、働くことを断念することがない賃金水準を確保することが強く求められる。

本来福祉サービスは、国の責務として行うべきところを、民間に代行させている性格を有している。しかも、サービスの向上といった面から、資格や職員配置等は厳格な縛りがあるなど、一般民間事業者が取り得る経営合理化などといったことには縁のない世界であるともいえる。

上記水準の賃金を確保するために、次の二つを含めた実現可能な方策を検討すべきである。一つは、少なくとも年齢別賃金センサスに示された全国平均賃金以下のレベルに陥るような事業報酬は、これを見直し、年齢に相応した賃金の支払いを受けて働き続けられる事業報酬体系を法的に構築することである。国としては、一定の条件のもとに障害者福祉の事業を民間に委ねている以上、当然のことと考えられる。

もう一つは、国家公務員給料表の「福祉職俸給表」による給与支給を確保出来る水準とすることを法定化することである。これにより、標準的給与水準が明確になり、異動の際にも、前歴換算や評価が容易になる。共通の給料表に基づくことにより官民格差が是正できる。

【表題】 人材養成

【結論】

- 人材の養成においては、現場体験を重視した研修システムが必要である。支援を提供するうえで必要となる「資格」は支援の質の最低基準の保障と支援者の社会的評価、モチベーション維持等のためのものであると位置づけるものとする。
- 相談支援や権利擁護に必要な障害者の人材確保として、国はピアカウンセラーの養成を積極的に支援するものとする。
- 国及び都道府県は、制度運営主体である市町村の人材養成を支援するものとする。

【説明】

人材養成は、現場体験を重視した研修システムを基本とするべき。可能な限り間口を広く取り、多くの人材の中から適した人材を探り当てる作業が不可欠である。継続的な関係性の中での人間関係が基礎にあり、支援が成り立つ。正規雇用関係の中で、長期にわたって関係性を持てることが信頼関係を障害者と作り上げる基本である。

また、当事者の気持ちにもっとも寄り添えるのは同じ障害をもつ当事者である。そこで、相談支援や権利擁護に必要な障害当事者の人材確保として、また共に生きる社会の担い手としてもピアカウンセラーの養成とそのためのシステムづくりに対して資金を含めた公的支援が求められる。

制度運営主体である市町村においては、規模の大小、財政力の強弱、人口構成の偏りなど個々に異なる事情を抱えており、市町村のマンパワー確保に向けて地域間格差の問題を解消するようなきめ細かな対策が必要である。