

「第1回政策入札研究フォーラム」

報 告

第 1 回政策入札研究フォーラム「報告」 ～第 8 回エル・チャレンジセミナー分科会～

コーディネーター: 富田 エル・チャレンジ理事長

エル・チャレンジが出来て 12 年、政策的随意契約という方向で就労支援をはじめ 12 年の歴史を経てきました。同様に総合入札制度を活用して 8 年が過ぎました。本分科会は総合入札制度の活用による障がい者の就労支援、障がい者雇用について検証し、新たな発展の方向を探ろうという主旨です。

見良津兼美 大阪府総務委託物品課長

大阪府がこれまで進めてきた知的障がい者、就職困難者の雇用促進を目的とした清掃業務等における総合評価一般競争入札制度について話をします。

地方公共団体の契約制度

地方公共団体の契約制度は、地方自治法第 234 条第 1 項で「売買、賃借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結する」と規定されています。このうち、「指名競争入札」、「随意契約」又は「せり売り」の方法は、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとされ、一般競争入札が原則となっています。この趣旨は地方公共団体の行う契約に公正かつ経済的であることが要請されることからくるためです。しかしながら一般競争入札は、参加資格が一定に定められているものの、不特定多数による申し込み(入札)をさせ、その中から契約の相手方を決定するものであるため、場合によっては不正実なものが落札し契約の適正な遂行が得られないことも考えられます。

「指名競争入札」は発注者が技術力、信用、その他について適当であると認める特定の者を複数指名し、その特定の者に入札、競争させ、その中から契約の相手方を決定するものです。地方自治法施行令第 167 条では、性質又は、目的が一般競争入札に適さないとき、性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度の少数である契約をするとき、一般競争入札に付することが不利と認められるとき、には、指名競争入札によることができるとしている。「随意契約」は入札による競争を経ることなく、発注者が任意に選択した特定の者を相手方として契約する方式です。地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項では各号の要件を満たす場合に随意契約できるとしています。その他に、動産の売り払いで、契約の性質がせり売りに適している場合のみに行えるせり売りがあります。

総合評価一般競争入札制度の導入

『総合評価一般競争入札』は、一般競争入札に位置付けられた制度です。一般競争入札は最低の価格を持って申し込み(入札)をした者を契約の相手方とするものですが、地方自治法第 234 条のただし書きでは、その例外として、「最低の価格をもって申し込みをした者以外を契約の相手方とすることができる」とされています。さらに地方自治法施行令 167 条の 10 の 2 では、「価格、その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者」とし、契約の相手方とすることができるとしており、総合評価一般競争入札の根拠となっています。平成 14 年 3 月に地方自治法が改正されるまでは、この制度は工事等に限られていましたが、法改正によりその他

請負が追加され清掃業務でも、総合評価一般競争入札が可能となりました。府では平成 13 年度に契約業務における制度改善、あるいは庁内ルールづくりの一環として、入札参加資格制度の創設などを進め、さらに平成 14 年度に「障がい者雇用に積極的な企業に対して、優遇措置はとれないか」、また「行政の福祉化の取り組みの一環として、官公儒発注として障がい者雇用や就労支援を促進するために、契約制度を活用できないか」について検討した結果、地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 で定める「価格その他の条件が有利なものとして清掃業務という直接の目的以外に「知的障がい者の雇用促進を中心とした福祉施策の推進」を位置づけるとともに、さらに「就職困難者の雇用」、「環境対策」など、府の一定の重要施策の推進を加え、平成 15 年度から総合評価一般競争入札制度を導入し、その取り組みを進めてきました。

「行政の福祉化」として知的障がい者の雇用を前提とした総合評価一般競争入札の清掃業務には積算上、福祉推進費を加算しています。福祉推進費は、知的障がい者の就業を容易にするため、就業への支援体制が確保できるよう、その支援に要する費用として施設清掃業務の積算において、支援員の人件費相当を一定の割合で加算しているものです。なお、総合評価一般競争入札を導入している施設は、平成 15 年度に本庁舎、門真運転免許試験場でモデル的に実施し、平成 16 年度は産業技術総合研究所、府立大学などで追加実施し、以後対象となる施設を増やしてきた結果、現在では 16 施設が総合評価一般競争入札制度で実施しています。平成 23 年度からは咲洲庁舎を本庁舎に含めるとともに新たに府立中央図書館を加え、本庁舎他 11 施設において平成 26 年度まで 3 年の契約期間で実施しています。この契約期間は総合評価一般競争入札の導入当初においては、単年度契約でしたが、平成 16 年度の地方自治法改正により、長期継続契約が可能になり、平成 17 年度以降、総合評価一般競争入札においては長期間の契約締結によりコスト縮減を図り、より良いサービスを受けることを目的としつつ知的障がい者、就労困難者など就業者の雇用安定に配慮し、「大阪府長期継続契約に関する条例」に基づき、3 年間の長期継続契約としました。契約期間が長くなれば、その間、就業者の雇用が安定して雇用継続が図れるが、その一方で、最低賃金の変動も予測され、また、受注者の長期固定化などで競争性、透明性が損なわれる可能性などもあることから、契約期間を 3 年間としています。

総合評価一般競争入札制度の効果

これまで総合評価一般競争入札を実施してきた成果は、知的障がい者の雇用として本庁舎などの大規模施設に 60 名、府民センター等の中規模施設に 6 名の合計 66 名の雇用を、障がい者、母子家庭の母などの就職困難者としては 113 名の雇用を実現しました。また、あらかじめ低入札調査基準価格を設定する低入札価格調査制度により、その価格以下で入札した者に聞き取り調査等を行い、適切な内容であると判断した場合に限り、正式な落札者としています。併せて価格評価についても低入札調査基準価格を下回る価格で入札しても評価点に差が生じないようにしています。これによって低価格入札によるダンピングの防止が図れるとともに、業務の品質は確保されているものと考えています。総合評価一般入札においては入札のために多くの提案書や資料の提出が必要となり、入札参加される企業にはお手数をお掛けしているにもかかわらず、高い評価点を得られる企業が年々増加していることから、総合評価一般入札制度に理解いただいていると考えています。

総合評価一般入札の導入は行政の福祉化の一環として進めてきました。行政の福祉化は、府政のあらゆる分野において施策の創意工夫、改善を通して障がい者や母子家庭の母、高齢者などの雇用、就労機会を創出するのを目的としており、この制度の導入により清掃現場で一生懸命働く知的障がい者

の姿を見かけることとなり、障がい者雇用を考えるきっかけとなった、あるいは職員の意識が高まったと考えています。総合評価一般入札制度導入後の清掃現場における私個人の印象は、本庁舎で障がい者が働いている姿をよく見かけ、すれ違い様に障がい者の方から「こんにちは」と挨拶されることがあります。そんな時とてもさわやかな気持ちになります。また、府庁舎等の清掃現場で働く障がい者の姿が紹介されることによって、府民や企業の知的障がい者の雇用を促進するとともに、障がい者、就職困難者の雇用に対する意識の向上につながり、障がい者の就労への理解を深めるきっかけとなるなど、啓発効果もあると考えています。これからもエル・チャレンジや企業と協力して、障がい者や母子家庭の母などの雇用、就労機会の創出し自立を支援するために行政の福祉化を取り入れた総合評価一般競争入札制度の取り組みを継続して進めていきます。この働き続けるための契約制度が府民の幅広い理解と協力のもと、市町村をはじめ国、企業などにさらに広がっていくことを期待しています。最後に本年度実施する本庁舎他 11 施設の清掃等業務における総合評価一般競争入札については 6 月 21 日に入札公告を行い、8 月 9 日から 11 日までが入札となっておりますので、多数の入札参加を期待しています。

荒木 周 一般社団法人大阪ビルメンテナンス協会理事

労働集約型産業

ビルメンテナンス業は売上の 50%以上が人件費を占めるなど、建築工事、警備業、介護といった業種と同様に労働集約型の産業です。ここ数年、建築物清掃業の落札価格の推移を見ると、下がる一方という状況が続いています。そうした状況の中で一番問題視していかなければいけないのが、低入札の制限を設けてはいけなく、いわば底なしの競争にさらされた入札をしなければならない「WTO 政府調達協定の適用」です。労働集約型産業である警備業がこの適用を受けていない半面、建築物の清掃は適用されています。大阪市 2009 年度の清掃業務における WTO 適用案件 9 件の平均落札価格は、大阪市が設定した予定価格の 48.6%という結果が出ており、人件費が 50%以上かかる労働集約型産業であるにも関わらず、直接人件費以下で落札されているのがいまの実情です。

公共サービス基本法の考え方

このような状況を改善していくための手段として、「公共サービス基本法」の考え方に着眼しています。同法は自民党、公明党、民主党、社民党、国民新党による議員立法として提出され、わずか 16 日間の審議で、2 年前の 5 月 20 日に法案成立に至ったという法律です。公共サービス基本法では、国・地方公共団体・公共サービスの実施に従事する者の、三者それぞれの責務と、公共サービスを委託した場合についての役割と責任の明確化が示されています。

公共施設の清掃業務において、公共サービス基本法を円滑に機能させていくためには、作業品質の向上を図るため、受注者の自主検査体制の確立と同時に、発注者側である国および地方公共団体の検査機能が不可欠であると考えています。

公共サービス基本法では、委託者および受託者の双方に、質の高い公共サービスを提供する責任があり、公共サービスの仕上がり具合や出来ばえを検査する責任、つまり発注した仕事がきちんと実行されているか、また、受託者が仕様に基づき、業務遂行の責任を果たしているかの検証、指導、監督責任を発注者側に求めていることとなります。我々の業界では、品質管理における質の向上を図るた

め、自主検査（品質管理インスペクション）の制度を確立させています。これらの制度を、国および地方公共団体が活用されることによって、公共サービスの責務の明確化を果たすだけでなく、思いもかけない低入札による落札が阻止できるのではないかと考えています。

それともう一点、公共サービス基本法が一番大事なところなのですが、公共サービスの実施に従事する労働者の環境整備が示されています。

公共サービスに従事する者の環境整備とは、誰もが働きやすい労働環境をどのように整備するか、ということに他ならない。一般的に誰もが働きやすい職場環境は、職場の「人間関係がよい」、その次に「有給がとりやすい」、「通勤時間が短い」、「長期雇用の保証」、「福利厚生が整っている」、これらがすべてそろってはじめて働きやすい職場ということになります。「長期雇用の保証」するためにはどうしたらいいのか。ビルメンテナンス協会の「業務委託の入札制度に関するアンケート調査」によると、3年以上の契約年数が適当であるという回答が100%でした。従事者にすれば最低でも3年間同じ職場で働くことは、安心して働けるということになり、また有給休暇もより消化しやすい状況になります。1年間契約での1年雇用では、有給休暇を消化することさえできません。働くことの「安心感」や「有給休暇」のことを考えると、委託契約年数は3年以上というのが妥当であると考えます。

このように「職場環境の整備」といった観点から、ビルメンテナンス協会では入札制度の改革、改善を求めています。総合評価入札制度についても、基本的には制度の運用過程で様々な意見を聞き、改善するところは改善するということが必要ではないかと思えます。

非正規雇用の比率

ビルメンテナンス業界の市場規模は約3兆5千億円といわれていますが、業界同士で業務を譲り合う（相互委託）ということが非常に多く、実際の市場規模としては2兆5千億円ぐらいだと思います。“労働集約型産業”ということもあり、従事者数はきわめて多く、推定200万人となっています。ただ、正社員に対して非正規雇用者などの割合は約60%と、極めて高い割合を占めています。

正規雇用者に比較して、非正規雇用者の割合が高い要因の1つには、「社会保険料率のアップ」が大きく影響していると思われます。2011年度現在の社会保険料率は16.412%、1995年が11.229%と、わずか10年間に5%ほど社会保険料率が上昇しています。社会保険料は企業と従事者双方の負担であることから、保険料率の上昇は企業にとっては負担が大きく、他方従事者にとっては手取り額が減ってしまうということになります。そのため短時間の労働者を受け入れてしまうということが生じています。現行法では週30時間以上働くと健康保険に加入しなければならないと定められています。また一方では、予算上の問題から、週20時間以上働いた人にも社会保険を適応することが法令化される案も出ており、もしそのような法改正がおこなわれた場合、週20時間未満の労働者の増加とともに、それに比例して低所得者がいま以上に増えるのではないかと懸念しております。

このコストをどこからもってきたらよいか、いま一番問題になっているのは生活保護支給額の増加です。生活保護支給額は今年の1月発表で3兆円を超えており、業界の市場規模2兆5千億円を上回っております。生活保護支給総額3兆円のうち、約4千5百億円が元気な方に支給されていると伺います。どうしてそのような方に支給されるかを尋ねると、「職場に行くと吐き気がする」「頭が痛くなって仕事ができせん」と、自立神経失調症という形で診断書が提出され、生活保護が簡単に認められてしまうというわけです。

障がい者雇用に係るコスト

大阪ビルメンテナンス協会では、これまで障がい者の雇用に促進するなど、社会的な役割を果たしてきました。障がい者へのエル・チャレンジによる職業訓練を経て、その訓練生を業界が受け入れることによって、「就労支援」という仕組みが進んできており、大阪府の総合評価入札制度ともリンクしています。いわば、総合評価入札制度が、業界の障がい者雇用に促進しているともいえます。

障がい者雇を進めていく上で必要なコストについて少しお話をさせていただきます。総合評価一般競争入札制度にも、福祉推進費というコストが含まれているとお話ですが、障がい者を雇用していく上においては、専任支援者によるナチュラルサポートや教育支援をしていくための、一定のコストが発生します。障がい者が安定的に働き続けるために、月1回のケース会議や教育訓練、さらに専任支援者のスキルをつけていくためのコストは、われわれが算定したところ直接人件費の約4.27%を占めています。障がい者を雇用する上で、こうしたコストは絶対的に必要なものであると考えています。実際には、総合評価一般競争入札において福祉推進費のコストがどの程度考慮されているかは分かりませんが、教育コストとして4.27%が最低限必要であるとお願ひしておきたいと思ひます。

障がいのある方で、訓練を受けて働きたいという方がたくさんおられます。そういう方に対して支援コストを最大限に認めていただければ、障がいのある人が「働く」ことがもっと増えるのは確実で、その辺を推進していきたいと思ひています。

沖野充彦 特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構事務局長

公共調達部門・公共サービス部門民間委託の社会的な意味

大阪西成のあいりん地域を中心に、日雇労働者、ホームレス、最近では若年者への就労支援や生活支援などを総合的に展開しています。支援機構では、高齢者特別清掃事業とはまた別に、日雇労働者あるいは生活保護受給者の就労支援をここ5~6年やっていますが、日雇労働者の加齢にともなって、どのような仕事につきやすいかという、自分達が慣れ親しんだ、身体を動かしてする仕事、むかしでいう雑役工のように、現場にいったら当然清掃もするし、簡単な型枠もつくったりする仕事です。だから、清掃作業とか現場の草刈などをやりたいという人達が以前に比べて増えてきました。しかし雇用先の労働時間は今までなら6時間だったのが、最近では午前中だけ、午後は人が変わって2~3時間と細切れになってきています。だから、実際に就労できるのは、生活保護の受給といった土台がある人であり、生活保護受けなければ逆にそうした仕事につくのが難しい状況です。働いて自立してやっていけるだろうかという大きな問題があります。こうした仕事は、ほとんどが公共入札関係の仕事です。大阪府の総合入札評価制度がどこまでひろがっているのか、疑問に思うところがあります。

釜ヶ崎支援機構の事業のほとんどが政策的な随意契約か、あるいは応募して委託されるプロポーザル事業が多い。だから契約制度というのはあまりよくは知らないのですが、就労支援をしていて雇用先に関わるような公的な契約制度を見たとき、気になることは、仕様書には労働法規の遵守を求める一方で、他方で労働法規を遵守できない価格で競争させるという二律背反になってはいないかということです。一方で2008年リーマンショック後には、雇い止め労働者の市役所等での臨時採用、また国の緊急雇用事業が展開されてきました。そもそも公共機関には民間機関以上にCSRが求められ、CSRの視点から、社会的要因から生じた就労困難者に対する社会的雇用=中間労働市場を創出する役割があるのではないかと考えています。

若者就労についての実態と調査から

若者の就労について2つの例をあげます。2009年6月に大阪希望館に入居した40歳代元派遣労働者の例は、「失職してネットカフェで寝泊りしていた時にはハローワークで探した会社に電話すると『住居も決まっていないのに応募しても駄目だということぐらい常識でわかるでしょう』と言われてショックを受けた。今まで派遣の時は、何処に寝泊りしていても会社に連絡して履歴書さえ持っていけば採用してくれた」ということです。実際仕事がなくなるとはじき出された後に、そう簡単に安定した雇用に復帰していけるわけではありません。もう一つの例として、2010年度「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」では「誰がホームレスになっているか」というのを掲げています。ホームレス支援全国ネットワークの調査で6月のはじめの総会の時に出された資料ですが、まだ正式に発表された数字ではなく、報告書段階ではもう少し数字が変わると思います。就労・日常生活自立に困難を抱え、ケアを要する層は精神障がい(障がい疑いを含む)は10%~16%、知的障がい(障がい疑いを含む)は5%~10%、身体障がい(障がい疑いを含む)は5%~8.7%と障がいの実態は極めて深刻です。なかでも35歳~45歳未満では精神障がい(疑いを含む)24%~39%、知的障がい(疑いを含む)15%~23%という数字がでています。実際に大阪で仕事も住まいも失って路頭に迷った若者たちの相談、支援をしているのと、同じくらいの数字です。そういった人達はどのような人たちかという、ひとつは家庭、親とか兄弟から支援を得られずに孤立している。それと療育手帳がとれるかとれないかのボーダー層の人が多いということです。療育手帳の申請という支援もしていますが、そのような人達を含めて、旧来の制度の中からは取り残され、雇用と生活保護の間で困っているという現実があります。民間の労働市場からはじき出された、障がい者、若年層、ホームレス層と一定の高齢者層も含めて、こうした人に対する中間労働市場の創出の役割を、公共機関における公共調達・公共サービス事業がもつ必要があるのではないかと思います。

働き続けられる契約制度とは

その人達が働き続けられる契約制度をどのように考えていくのか。1年で就業先がコロコロ変わってしまう、また雇ってもらえるかどうか解らない状態では不安でモチベーションも下がってきます。それと生活保護水準を超えない、さらに就職先が見つからない状況が繰り返されると、生活保護でいいやとなってしまわざるをえないと感じます。生活保護では30代の単身者の場合、大阪市で住宅扶助の限度額が4万2千円で、生活扶助と合わせると13万円弱出るくらいだと思います。13万円を手取りで稼ごうと思ったら社会保険や税金等を引かれて16万円以上稼ぐことが必要で、生活保護水準以上の賃金保証が必要となってきます。そうすると当然、契約単価が安かろうでは、逆の効果しか生まれません。一方で生活保護受給者の増加は大変だと言いながら、他方で契約単価の引き下げという状況は、生活保護に追い込んでいく形にしかならないと思います。そのため、障害者対策、ホームレス対策、緊急雇用対策など、縦割りの制度施策で社会政策を実現するだけでなく、公共調達、公共サービス事業の契約制度を通して社会政策を実現することが必要ではないかと思います。

吉村臨兵 福井県立大学教授

「育てる」公共はどこへ

「 - 成長を見守る入札は可能か - 」という副題をつけたのは、「育てる」という公共はどこにいったのかなということです。角川の類語辞典でみると、「育てる」は能力を伸ばし成長させる意味で、「養う」「はぐくむ」「つちかう」とよく似た言葉であるが、それぞれ少し意味合いが違うということです。

1980年代以降、特に中曽根民活といわれた時代から、時間的経過のなかで成長をみまもる、という視点が後退しているのではないかと全体に感じます。例えば「即戦力」志向。うちの会社は即戦力を集めています、などという募集の仕方がよくみられるようになりました。そのため、学生が何かの資格を取得することによって、就職先で少し評価してもらえるかもしれない期待をもちます。ところが、実際には世の中にあるたくさんある「資格」によって賃金が上がるというようなことはなかなかない半面、資格が取れたらいいかもしれませんよという形で資格ビジネスだけは繁栄しています。あるいは別のところで言うと「評価」という言葉がよく目につくようになりました。そこでともすれば、人事評価は育成のための評価ではなくて処遇のための評価として考えられています。たとえば、私が小学校の先生の場合、評価はたいいていその子の育成のための評価です。「もっと整理整頓きちんとしてみましょうね。」と通知表に書くなど、その子がその後どうなってほしいかを反映したものです。ところが、私は今大学の教員として、入学試験のような場合、「テストで何点以下は不合格とする」などのこともしています。この評価は、ある人の合格、不合格を決定するわけですから、処遇のための評価ですね。どうもこうした処遇のための評価に社会全体が慣れている、あるいは、傾いてしまっており、評価によってその人をどういうふうに取り囲み、育てていくのかという発想が後退しているように感じているのです。そのほか、「個人処遇化」も進んでいます。こうして個人々人にとって「処遇」ということが重荷になってくるがために、職場の構成員どうして、人間はどう育つかみたいな視点がどこかにいってしまいます。また、「労働力の流動化」と言われるように、不安定さも増しています。ずっと同じ職場の仲間として、あるいはずっと同じ部下としてそこにいるというのであれば、育てるということをいろんなふうに変えられますが、何年かで辞めるということだったら、なかなかそうもいかないでしょう。さらに「国際労働力移動」もあって、国際間でも労働力の入れ替わりが色々ありうるようになってきました。そのなかで「正規、非正規」といった労働力の区別は何を意味するのでしょうか。それは、成長というよりも、先ほど社会保険料のお話がありましたが、そういうことを含めて、非正規を採る、あるいは採らざるをえないことを反映しています。そうすると、長い時間をかけて育てるということは、いわば我慢しなければいけない経営がされていることにもなります。個々の経営の局面から視野を広げて社会全体でいえば、こんどは「子どもの貧困」ということが注目されるようになっていきます。そのことが示すのは、世代間での貧困の再生産なども合わせて考えてみると、子どもやその家族の育っていく状況を見守るような社会の力が減ってきているということでしょうか。

価格だけの入札で成長がみまわれるか

こうして時間的経過の中で「育てる」という視点の後退を考えてきましたが、それと同時期に、公的部門・大企業の外注化とかアウトソーシングも進んできたのではないかと思います。80年代に不況の関係もあり、自分のところでどんどん育てていくよりも、業務を外に出す、あるいは専門家だのみといったことが盛んに行われるようになりました。つまり、初めから解っている専門家にその部分だ

けやってもらいましょうという形です。しかし、それまでの近代化途上では、自社あるいは組織の中でやるという、内製化指向が強かったはずなのです。

公的な調達の世界において、事業者への「評価」を「処遇」に反映する方法の典型は入札です。質に関しては発注する方が仕様などを決めますから、それを通じてある程度の水準は担保されていることになり、そうすると処遇をめぐる競争はもっぱら価格によるものとなります。ですが、価格だけの入札で成長を見守ることができるのでしょうか。例えば建設産業についていえば、そこはアウトソーシングかなり早い段階から構造化されており、人材育成の責任は下方に転嫁されているようなところがあります。けれども名義人などという、きまった下請け業者がいくつかあり、要になる部分については、長期的な取引の下でしか職人の育成が出来ないという形でやられてきていました。そこで例えば、名物所長といわれる人と名物職長といわれる人が、元請けのゼネコンと下請けの取引関係にありながら、同時にコンビのようなつながりをもってあちこちの難工事をこなします。あるいは、ある発注者からいつも仕事を請け負う常設現場というものがあり、事実上の特命ということで持ちつ持たれつとの関係が培われることもあります。つまり、取引の中に、価格競争以外の要因の存在感があるのです。そのような関係では、職人もある程度育成でき、また現場のことわかるゼネコンの社員もある程度育成できるわけです。ただそれは、業界全体でだれが職人を育成して必要な人数を充足する責任を負うのか、明確な責任が示されてきたことを意味しません。そんなわけで建設産業は、バブルの頃までは市場規模が縮小しないながらも技術革新が行われましたし、バブルのあとは市場規模が縮小しましたので、熟練労働力不足が何十年間も喧伝されながら、たまたま大問題にならなかった。つまり成長を見守る環境が不十分だったものの、たまたまうまく回ってきたといえます。

その他のサービス産業も含めて話を移しますと、先にお話しいただいたような総合評価というものを活用して、事業者の選定に、事業者と従事者を「育てる」視点を加味できないでしょうか。あらかじめ質が決まっている、価格で競争するというよりは質の部分についても、発注側と入札側が話しをすることは無理だとしても、入札のプロセスで、関係を創っていくことはできないのかと思います。それを無理なく幅広く実現するためには、公契約条例による裏付けが必要であると考えています。

Q：育てるといのは競争への対抗ですか。

A：一応そういうつもりで使っております。

第1分科会質疑応答

富田：長期雇用の保障は、最低でも3年といわれていますが、別のところでは5年とも言われています。何年がいいと思われませんか。

荒木：3年以上が理想です。大規模施設の場合、5年契約となれば、設備投資が可能となります。長期になれば、競争の機会が確かに減少することになりますが、例えば案件が100件あれば、それを1度に行うのではなく、20件を5年ですれば、ある程度平等性やチャンスは確保されると考えます。

富田：大阪府の総合入札制度への応札企業は、減少しているのですか。

見良津：数は把握していませんが、減っていると聞いています。

富田：質が上がると競争が減るのですか。質が上がっても競争は増えると思います。例えばドント方式のように、一斉に入札を行って、1つしかとれない、あるいは一つ落札すれば、2つめ参加できずに多くの業者が取れるようにすることは地方自治法上違反にならないのですか。

見良津：一般競争入札では参加資格が定められ、不特定多数の入札ができ、能力があるにもかかわらず排除ということはありません。

富田：低入札調査価格は、予定価格のおおよそ87%ぐらいと考えられ、大阪府の積算価格よりも13%程度低いこととなります。それでも支障なく業務は遂行できると考えていいのですか。

見良津：それに変わる制度がありません。

富田：品質価格論は、ビルメンテナンス業界内のことであり、どれだけ効果はありますか。

荒木：インスペクションという言葉は馴染みが薄いですが、一般的にはモニタリングと考えればよいと思います。受託者が事業を行い、事業後の検査を行うことは、検査そのものが甘くなります。また、発注者が検査すれば、極端に民間より厳しい検査となることもあります。第三者機関が業務の水準を満たしているかどうかをチェックすることによって、効果を発揮できると考えています。

富田：仕様書どおりに行っていればいいことであって、さらに品質管理という2重チェックを設けることになるのではないのですか。

荒木：仕様書の水準をみだしているかどうかを正しく検査できる人が発注側にいないことに問題があると考えています。

富田：インスペクションできる有資格者を育てていくことですか。

荒木：そうです。

富田：就労支援においても品質管理、インスペクションが必要であるということですか。

荒木：就労支援と切り離して考えるべきで、インスペクションはあくまでの作業上の品質管理です。

富田：大阪府の総合評価入札制度について、どうして全国に広がらないのか、国は黙認、あるいはいいことであると考えているのでしょうか。

見良津：非常にいい制度であると国は考えていると思います。非常に手間がかかることから、なかなか広がらない反面、逆に簡単にしてしまうと品質の保証ができなくなり、その当たりの兼ねあいも必要と考えています。

富田：地方自治法を遵守しておれば、国にとやかく言われる筋合いではないと思います。

見良津：国や市町村が取り組まないとなかなか広がりません。国も取り組みをして欲しいと思います。

富田：国として公契約条例は是と考えているのでしょうか。

吉村：公契約条例にかぎってみると、法律の制定までには至っていません。

富田：公契約条例は、自治体の公共サービスでの最低賃金を目指していると理解していいのですか。

吉村：知的障がいなど障がいといった具体的なことでなく労働条件のことです。

富田：公契約条例は同一労働、同一賃金に重きをおくことを自治体は目指しており、いわば最低賃金のことではないのですか。

吉村：最低賃金に結びつけやすいので、むしろ条例という形をとっています。逆に言えば、地方自治体が総合評価を行っていく根拠の条例にもなりうるものです。

富田：市町村において総合評価入札が進められており、確か大阪府以外で15件程度進められていますが、障がい者雇用に余り配慮されていません。結果的に価格入札になっているのではないかという気がします。

見良津：総合評価入札制度は、各自治体によって重点施策が異なっていることから、違いが出ているのではないですか。大阪府では障がい者をはじめ就職困難者など、対象を多く設けています。

富田：地方自治法上では価格は安いほうがいいというように、価格が重要です。総合評価入札制度では価格以外の評価を設けています。ただ、障がい者雇用が、ホームレス支援なのか、明確な社会的価値を打ち出さないと、価格を重点として選択することになると理解しています。

吉村：総合点数でいいと思います。大阪府のように、あるラインより下に入れても、点数が同じという設計は、大阪府下自治体ではないと聞いています。一番価格が低いところが、一番点数が高いところがよいと聞いています。つまり、最低価格を入れた、提示されているその逆数をとります。例えば、私が200万円、富田さんが300万円ならば、私が100点とすれば富田さんは66点となる点数の付け方するところが多いと聞いています。

見良津：大阪府の価格点数は50点、基準価格と予定価格の間に入ったところは50点としており、価格のみで勝負出来ないようになっています。

富田：社会的雇用に対して、賃金が上昇すればするほど、困難を抱える人は逆に、排除されていき、能力が高い人のところにいってしまう。どう考えたらよいのですか。

沖野：これは非常に難しい問題です。放置すれば能力のある人は残り、困難を抱えた人は排除されるという傾向になります。だからこそ、行政的仕組みとか仕掛けをすれば、防ぐことが可能ではないかと思います。

吉村：そのためにこそ、労働条件をあげるということを考えれば、つまりそれによって全体を底上げすれば誰も排除されることはないと思います。

富田：積算根拠について、困難な人には必ずしも賃金だけでなく、支援のためのコストが発生するということですが、それらコストは、困難を抱える人のために使われているのか、あるいは事業の中にはいつまでも使われていることはないのですか。

荒木：基本的にフルタイム、最低賃金で働いて得た給料で、生活できるかどうかに関係なく、生活できなければ、別途手当を支給し、生活できるようにしなければなりません。ひとり暮らしの人が最低賃金で働き、4万円か5万円を家賃として支払って、食事するお金すら残らないのが現状です。そうした手当を制度化する必要はあると考えています。なかでも、非正規雇用については、そうした手当が全く支給されていないというのが実情です。

富田：先ほどの話の中で、いいたらいいいはこれだけは言うておく必要があることはありますか。

沖 野：ホームレス支援等で難しい問題は、療育手帳や精神障がい者保健福祉手帳を取得していない人です。手帳申請には6か月必要とすることから、申請までを「みなし」期間として支援することができるようになることが必要ではないか。それができれば、現行の障がい者制度の中で対応が可能となると思います。

富 田：社会福祉法人やNPO等が総合評価入札制度に参加することについては是か否かについてはどうですか。

荒 木：業務委託の入札制度に関するアンケート調査では「団体等の参加を認めないでほしい」という要望が出ています。その一番の要因は、社会福祉法人やNPO等は直接雇用しない、いわば直接業務を行わないことにあります。清掃業務の本来の姿は、直接雇用によって日常業務を行うことにあります。入札制度に対しては大阪の自治体は積極的に取り組んでおり、なかでも大阪府は進んでいると認識しています。ただそのなかであって、就労によって、生活の一部しか収入を得ることができない層をいかに減らすことができるか、この生活問題の解決に取り組むことが重要です。

吉 村：総合評価については、関東でも行っていますが、認識は高くはありません。評価は事業に関する評価で、落札者の決定においては、例えば道路工事をどのようにするかあるいは工事の深さなどを評価します。なかでも工学系の先生においては、“社会参加”という観点については、十分認識されていないのが実情です。

総 括

富 田：本セミナーは、総合評価入札がこれから何年続くかの確認の場でもあり、同時に、競争入札から総合評価入札へ、あるいは価格絶対主義から価格相対主義への段階から、総合評価入札から政策入札へと、いわば仕事を育む構造を創ることにあります。総合入札では、価格の相対評価と公共性の二つを追ってきましたが、政策入札ではそれらを一つの核として、いわば「いい仕事が、いい入札を、いい入札が、いい仕事を育てる」という仕掛けをどのように創るかにあります。こうしたことから「政策入札研究フォーラム」がスタートし、本日はその第1段階です。

ビルメンテナンス業界は雇用産業、しかも「新雇用産業」であるとのスローガンをあげました。従来、都市生活関連産業あるいは都市をよくする産業やソーシャルマーケットといういい方をしてきましたが、ビルメンテナンスを新しい雇用産業と捉えています。産業はビジネス、労働、市場の相乗効果によって産み出されたことからいえば、総合評価入札においてもビジネス、労働、市場を育ててきたといえます。エル・チャレンジでは新雇用産業を、施設なき授産つまり働くことこそが職業訓練、二つめは総合評価入札による雇用を競う、次に新しい働く場を創るソーシャルファームという捉え方をしています。

これまで「働く機会を創るための政策的随意契約」、「雇用を競う総合評価入札」に取り組んできましたが、これからは「新しい働く場を創る」ためにいい仕事をする、さらに公共サービスを担うということが重要になります。公のサービスは公だけでなく、そこに市民が参画すると同時に、公がそのことを認識することが必要です。それによって新たな産業を創る可能性が高まると共に、それらを入札制度と不可分に重ね合わせるなど、社会的に入札制度のあり方を考えていく必要があります。

第1分科会まとめ

吉村:

「働き続けるための契約制度」ということで報告をいただいたのですが、その中で印象に残った箇所をご紹介します。

総合評価は知的障がい者だけではないですが、知的障がい者への就労支援に、福祉推進費を含めて積算することの先駆けの形になっていると感じました。ただ府内の他の自治体はなかなかそこまで行っていないようです。ビルメンテナンス協会で印象に残ったのは、最近の社会保険料率アップによる企業の選択が、短期間雇用の非正規雇用を増やしてしまうということになり、社会保障の仕組みと雇用機会をどう増やすかというバランスが非常に難しいと指摘されていた点です。また、釜ヶ崎支援機構の沖野さんの話では、ホームレスは障がい当事者といいますがそういう方が多い、あるいはそうと思われる方が多い、との指摘でした。この3人のお話を聞いて思うのは、例えば障がい者の就労支援については、「障がい者の社会参加の就労よりも、仕事がない健常者が仕事に就くのが先ではないか。」という意見もそこそこにあるわけです。けれども3人のお話から考えると、仕事の有無の側面で、健常者であるか障がい者であるかの境目はなく、逆に境目をつくろうとする方が結構難しいと思います。確かに雇用は椅子取りゲームみたいなところはあります。経済学者がいう完全雇用というのはある程度失業者がいる状況のことを指摘しており、すべてが職につく状況を指すわけではありません。その意味で雇用は必ず椅子取りゲームなのですが、雇用という問題を雇用の場面だけで話していると貧しい議論になってしまうのです。そうではなくて仕事に就こうが就くまいがご飯を食べなければいけないのは同じな訳ですから、社会の中で生きていけるかどうかを実感できるような形で、お互いご飯を食べる方法を模索する、こういう方向がよいのではないかと改めて考えました。

政策入札フォーラムということで、契約制度の制度的なことについての全国的な議論の展開を計画なさっているわけですが、大阪府の総合評価による取組と関東の自治体との取組には違いがあります。大阪府が総合評価に就労支援を取り込むようになり、それに続く形で大阪府内市町村が少し真似をする形で入札が行われているわけですね。これは良い方向と思いますが、全国には十分広がっていないということもあるでしょう。そこで、大阪のような、社会運動と行政との二人三脚での取組みといったやり方の一方で、関東の自治体のように根拠となる公契約条例のような、つまり決まりをつくってからという流れがあります。たとえば、最低賃金というか賃金に特化したような形で話題になっている千葉県野田市があります。そうした条例は、総合評価入札が行っていきやすい基盤になる条例なり、決まりとして位置づけるのがよいのではないのでしょうか。ワーキングプアとか色々と言われている時代ですので、自治体の仕事で支援する必要があるということは、社会的な分野としては通りやすい話と思いますが、それだけではないということで、これから色々な方と対話をしていきたいと思っています。

富田:

エル・チャレンジには1千3百人ほどの知的障がい者や精神障がい者が、約1年を基準に訓練に通って、約4百人ちかい人が就職して働き続けています。建物、土地を持たない施設なき授産が12年経過しました。その間に知事が3人代わりましたけれども、無事同意を取ってきました。1人目は大変ユニークな知事、2人目は官僚出身の知事、3人目は戦闘的な知事でした。しかし基本的に知事が

代わっても、同意を取って今日持続していることに私は少なからず評価をしてよいと思っています。皆同じ知事でしたらかえって危なっかしいですけども、それぞれの方々が継承してきました。出発は単純なことでした。役所の方はどちらかというと予算はつけないけど、事業は見直すということからはじまりました。それは、私達は実に簡単に働く意欲というけれど、働かないといけないという単純な問題として障がい者雇用の最初のボタンがどんどんかけ違っているのではないかということからでした。しかしシンプルイズベストで今日は約2千万人とも言われている、働きたい人々にとって一周遅れと思っていたエル・チャレンジの障がい者雇用就労支援は一周先を走っている就労支援だったのかもしれない。その意味で改めて本日は映画をお披露目いたしましたけれども、丁寧に良いところや悪いところをしっかり情報公開をして切磋琢磨していきたいと思います。

総合評価入札から8年が過ぎました。価格だけで決まっている入札に障がい者雇用に高い点数をつけて競う、総合点数で競う試みでした。競争が障がい者雇用を進めるか、競争がむしろできるか、ビルメン業者が担えるか、そういうテーマであったともいえます。しかし総合評価入札についての8年間、いろいろ問題はあるものの、行政も企業も福祉の側も合意を頂きました。その合意を形成する課程の中で最近、新たな雇用産業、新雇用産業という存在を見つけました。

東北大震災でも明らかになりましたが、日本という国はダブルパンチでした。経済や政治にこれ以上望めないくらい強いショックを受けていますが、改めて私達は自分達の都市基盤あるいは農業や漁業が未開の分野、雇用産業のマーケットだということに改めて気付かされました。農業の自給自足がこれでよいのか、もっと受給率を高めて日本という国の成り立ちを考えられないのか。私達が住んでいる大阪は産業優先、若者優先の都市になっており、年老いたり、障がいになったら住みにくい都市、これらを再構築していく、つまり生活環境を整えていくということは、70兆円ともいわれるソーシャルマーケットといえます。今は生活関連産業、しかし特効薬のような雇用はない、雇用を生み出せない日本社会においては生活をよくしていくというニーズは同時に新しい仕事を作っていくということでもあるということ私どもは随分近くに発見しつつあると思います。職場の中で働きやすい職場をつくっていくことは、違う人達を迎え入れる体制を整えるということですし、働きやすい職場をつくるとサービスを提供する、あるいは仕事を改革することが出来るかもしれません。例えば福祉施設の清掃を障がい者雇用でやったら単に掃除をするではなくひょっとしたら福祉施設を利用する高齢者等が生き生きと参加できるような、そういうことが生まれるような清掃とサービス提供できるようになるかもしれない。そういう意味で新しい雇用産業、いくら障がい者雇用といっても費用を上げていただかないと障がい者雇用は進みませんし、また、企業がやりたくても産業が発展しないと進みません。むしろ私どもは福祉と雇用と産業が実はトライアングルのようにうまく循環していく仕組みをつくっていくことが重要であると思います。その1つ目は福祉から雇用へと私達がつくりだしたのが施設なき授産、施設がなくても職業訓練は出来るよ、そして2つ目は総合評価入札、雇用を競うことによって企業が障がい者雇用を進めることができる。競争というのは必ずしも悪いだけではない、そして3つ目は福祉をおこすという考え方で、新しい雇用産業として新しい産業の担い手として障がい者雇用を考えていくという局面になっていくのではないかと思います。私がビルメン協会に感動したのは、事務局長が努力をして考え出した就労支援スタッフ養成講座の大変なヒットです。ビルメン協会が全ての会社や企業体に障がい者就労支援スタッフを配置していく、そういう養成講座、国の認定が認められているわけでもないが自主的な努力で業界が配置して、もう4年です。10年ぐらい経ると本当に大阪中に2百社を超えるような企業に障がい者就労支援スタッフが配置されていくか

もしも。全ての企業に就労支援をしていくということが1つの仕事だとして、配置されていく姿、つまり障がい者の雇われ方も大事ですが、いかに迎え入れる仕組み、インフラを創っていくかということが、障がい者のみならず全ての人にとって非常に大切であると考えます。また、それが都市のインフラというようになれば幸いだということです。

実は、こうしたことをどう全国に広げようか、あるいは法案にまでできないか、と考えています。法案には3つあります。第1は中間労働市場法により、随意契約等で職業訓練校を創る発想で、施設のなき職業訓練校の創出、第2は総合評価入札のような政策入札を広げる、政策入札を創ること、そして第3はソーシャルファーム法により、新しく雇う、雇われる関係でだけでないもう1つの新しい働く場の創出、これは時代をリードするという考え方で、そうした事業所を促進していく、いわば「チャンスがインセンティブ」となるような新しいソーシャルファームを創ること、これら3つの法律になるかと思えます。

そんな簡単に我々ができるわけではなくて、去年のこの集会の場ではちょうど民主党に議員連盟をつくりましたという報告をさせていただいたのですが、以来痛い目にあっておりますけれども、これからは、むしろ私も自身がコメントするような入札制度の改革ということで、今日を基に政策フォーラムはじめていきたいと思えます。また追ってご案内を申し上げますからご参加をいただけたらと思えます。1年後にはこういうことがしっかりした政策となり、我々の目指す道というのを示したパンフレットができたかと思っております。続きの第9回のエルチャレンジのセミナーとして開催できたら、と思っております。本日は遠くからお越し下さいましてありがとうございました。

閉会の挨拶:エル・チャレンジ理事長

皆さん長時間お疲れ様でした。ありがとうございました。就労あるいは雇用は確かに難しい厳しい問題と思えますが、エル・チャレンジに与えられた使命だと思っております。そして今日のテーマの「楽しく働き、楽しく生きる」は確かに綺麗な言葉です。綺麗な言葉ほど難しいと思えます。でも制度にとらわれないエル・チャレンジだからこそそのテーマだと私は喜んでおります。吉村先生がおっしゃった健常者と障がい者の差はなくなってほしいと、これがいつか大勢の皆さんに解っていただいた時は私達の一番幸せな時だと思えます。こんな大きな事を言ってもやはり企業、行政、そしてエル・チャレンジを愛していただきました大勢の皆様のご支援ご協力がなかったらこれは無理だと思えます。今後ともどうぞよろしくお願いいたしまして私の納めの言葉とさせていただきます。