

第6回 政策入札研究フォーラム in 東京

～障がい者の雇用を広げよう～



日 時： 2012年10月5日(金曜日) 10:00 ～ 13:00

会 場： 衆議院第2議員会館多目的会議室

司 会： 丸尾亮好 政策入札フォーラム 事務局

基調報告： 「政策入札制度とはなんだろう ～これまでの取り組みから～」
富田 一 幸 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合代表理事

- 「自治体の入札改革」
武 藤 博 己 法政大学大学院公共政策研究科教授
- 「新雇用産業とは」
小松伸多佳 国際公認証券アナリスト
- 「育てる入札とは」
吉 村 臨 兵 公立大学法人 福井県立大学教授
- 「大阪における現状と課題」
福田久美子 一般社団法人 大阪ビルメンテナンス協会理事

<今後の取り組みについての意見交換>

コーディネーター：富田一幸氏

基 調 報 告

「政策入札制度とは何だろう エル・チャレンジの実践から」

富田一幸 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合代表理事

- 政策入札フォーラムの目的は通常労働市場への「中二階」のような「中間労働市場」を広めること、価格編重入札から大阪方式の「総合評価」へと転換させること、積算基準を見直し「就労支援費込労務単価」等によって、産業の現場から「福祉を興す」ということにあります。



政策入札フォーラムを始めた理由は、福祉と企業と公共が自分のことに夢中すぎるのではないかと思ったからです。福祉は時に「貧困の罠」にはまり、同じく企業は即戦力を求めて「排除」に傾き、公共は「非効率」に陥っているのではないか。そこで、エル・チャレンジと大阪ビルメンテナンス協会が、公共調達入札で福祉と企業と公共の「三方よし」を目指した10余年の経験から、政策入札研究フォーラムを思い立ったのです。政策入札研究フォーラムの目的は三つあります。一つは「働く意欲は、働くことから」というエル・チャレンジの就労支援方式(施設なき授産)を参考に、通常労働市場への「中二階」のような「中間労働市場」を広めることです。第二に、価格編重入札から、「雇用を競う」大阪方式の「総合評価」へと転換させることです。第三に、公共調達の積算基準を見直し、「就労支援費込労務単価」等によって、産業の現場から「福祉を興す」ということです。

- これまで5回のフォーラム開催でわかってきたことは、①「働きたい」を応援する価値観が必要な時代となった現在、中間労働市場への共通認識が広がったこと ②「新雇用産業」としてのビルメンテナンス産業には、総合評価入札が有効な制度であるということ ③公契約条例は「賃金条例」と狭く理解すると対立しますが、総合評価入札とセットで理解すると「育てる入札」に発展するということです。

これまで5回のフォーラムを開催してわかってきたことは、第一に「働かねばならない」ということから、「働きたい」を応援する価値観が必要な時代となっており、その意味で中間労働市場への共通認識が広がったことです。介護の社会化に例えると、「就労支援の社会化」、介護保険にあたるのが「中間労働市場」というわけです。厚生労働省も「中間的就労」を奨励する「認定事業所」のような制度を設けことを検討され

ています。第二にビルメンテナンス産業は、雇用創出力が高く、かつミスマッチを解消しやすい「新雇用産業」という特性をもっており、そうした中で総合評価入札は有効な制度であるということです。第三に地方自治法の問題は「一円でも高く売り、一円でも安く買う」と解釈するのは曲解で、社会的価値を得るための、いわばキャピタルを育てる入札という戦略が求められているということです。札幌ではビルメンテナンス業界と連合との間で賛否の議論がありましたが、公契約条例を「賃金条例」と狭く理解すると対立しますが、総合評価入札とセットで理解すると「育てる入札」に発展するということです。

- **まず、第一の「中間労働市場」を広めるためには、厚労省が中間的就労や認定事業所として奨励策を制度化。また就労支援事業体と通常企業等による多様な共同事業体での指定管理にも奨励策が適用されるといっそう効果的です。ただ、そこには、現状は中間でも将来は通常労働市場へと成長する、さらに就労支援を内包した産業こそ成長産業である、つまり成長産業は人を育てるという意味において「良い仕事をする」という共通の理念が求められます。**

では、どうやって「中間労働市場」「総合評価入札」「就労支援費込労務単価」という政策入札の三点セットを広めるかです。まず、第一の「中間労働市場」です。エル・チャレンジは施設なき授産とあって、政策的随意契約で受託し、そこで職業訓練をして、ビルメンテナンス等の現場に送り出していくという役割を果たしてきました。この10年で2,300人の知的障がい者を受け入れ、約600人の雇用を実現してきました。また、エル・チャレンジだけでなく、札幌のNPO ライフの「社会的事業所」や、ホームレスを支援する東京のふるさとの会が生活保護適用前の人々に対する「自立準備ホーム」等にみられるように、中間労働市場をめぐる事例が増えており、育ってきていると思っています。これに厚労省が中間的就労や認定事業所として奨励策を制度化してくれるともっと増えると思います。同時に、地方自治法の「3号随契」はシルバー人材センターや障がい者自立支援法に認められた事業所に限定されていますが、ホームレスやニートに対象を拡大し、「2号随契」の適用を奨励すると、公共調達での政策的随意契約は広がります。また就労支援事業体と通常企業等による多様な共同事業体での指定管理にも奨励策が適用されるといっそう効果的です。例えば18の大阪府立公園の指定管理者に立候補するときに、公園管理のエキスパートや地域活性化のノウハウを持ったNPO、例えば大阪いうと釜ヶ崎支援機構が事業協働体を設立、つまり営利と非営利が協働体をつくり、一つの事業体として官公需における入札参加資格などを認めていただくとなれば、さらに広がっていくものと考えます。厚生労働省が中間労働市場に対する新しい法律を創ることを議論されており、それに期待をしています。ただ、中間労働市場が通常労働市場への「中二階」ということの合意はできていますが、そこには、現状は中間でも将来は通常労働市場へと成長する産業であるということ、さらに就労支援を内包した産業こそ成長産業であるということ、つまり「良い仕事をする」という共通の理念が求

められます。成長産業は人を育てるという意味において「良い仕事をする」、このように中間労働市場を位置づけることによって伸びていく可能性があると思っています。

- **第二の総合評価入札を広めることは、国が役務も含めた「障がい者優先調達推進法」を制定したことによって、民間とくに公益性の高い産業にまで総合評価入札を広げた公共調達の法制度化の可能性が高まったことにあります。**

第二は「総合評価入札」。何より国の調達物件での導入は数も多いですし、自治体等への啓発効果も大きく、会計法や予算決算令の改正をしなくても、政府の決断で実現できるはずです。また、雇用を多く生み出している医療法人や社会福祉法人は地域の中で雇用を生み出す産業ですが、そこでの入札は結構しまり屋です。そうした公益性の高い産業、例えば学校法人や鉄道、電力、瓦斯等を含めた導入が期待されます。国は、先頃、地方自治法を補強するような、役務も含めた「障がい者優先調達推進法」を制定しました。このことは総合評価入札にまで広げ、民間、とくに公益性の高い産業にまで広げた公共調達の法制度化への可能性が広がったと思います。

- **第三は「就労支援費込労務単価」。障がい者は法によって契約の外から支援費が加算されますが、ホームレスやニート等就職困難者には制度がありません。なかでも住宅家賃が非常に重荷になっており、一定期間の住宅手当が就労支援に効果的であることは明白です。そのため賃金だけでなく住宅手当を必要経費として積算できるようにすれば可能ではないかと考えています。**

第三は「就労支援費込労務単価」。これは、まだ言い出したばかりです。しかし、大阪府の総合評価入札では、「福祉推進費」として労務単価の約3%が積算されています。ビルメンテナンス協会では4.27%に引き上げて欲しいと提案しています。障がい者は法によって契約の外から支援費が加算されますが、ホームレスやニート等就職困難者には制度がありません。しかし、例えば、一定期間の住宅手当が就労支援に効果的であることは明白です。12万円稼いでも、家賃に5.5万円を支払と生活保護以下の生活になってしまうなど住宅家賃が非常に重荷になっています。なかでも賃貸住宅での家賃は押し掛かってきます。ですから、賃金だけでなく住宅手当の2つの給料袋があればいいのではないかと考えています。これにより予定価格が上がり、入札による価格競争に陥ると、もともこうもなくなりますので、福祉を含んだ予定価格を創っていく総合評価入札にすることが重要と思います。労務単価の積算根拠に人を育てる費用を積算することをしていく社会にしないと、どんどん排除され、また排除をインクルージョンするための費用が掛かるという悪循環に陥ることになります。

政策入札研究フォーラムでは、ビルメンテナンス労働者の「生活実態調査」や「家計簿調査」を実施し、近く分析結果を近く公表しますが、現場から、国土交通省の「建築

保全業務積算基準」の見直しを要望することなどを通じて、「就労支援費込労務単価」という発想を広げていきたいと思えます。

報告-I

「新雇用産業とは」

小松伸多佳 国際公認投資アナリスト

- 私が一番強調したいことは、福祉と経済の論理が断絶していることです。この二つの世界の人材の交流はないことから、人材、根本的な考え方、そして制度や予算など、まるで隔たれた二つの世界となっているのが現状の日本の姿といえます。



私が一番話したいことは、福祉と経済の論理が断絶しており、このことが障がい者雇用においても不都合を及ぼしているのではないかと感じていることです。具体的には人材、福祉の中で頑張っておられる方々は多くいますが、ビジネスの経験を積まれている方々は非常に少ない。他方、企業社会においても同様に、ビジネスも福祉のことも考えている方は少数です。この二つの世界の人材の交流はないことから、人材、根本的な考え方、そして制度や予算など、まるで隔たれた二つの世界となっているのが現状の日本の姿といえます。例えば福祉から企業の世界をみると、「企業は赤字を出してでも福祉を実現すべきである」という論理につながっていきます。つまり障がい者の雇用には追加コストが掛かり、それを負担するのは当たり前であるという考え方です。経済の世界に生きている側からすると、これは受け入れがたいことです。世界的競争の中で、零点何ミリの切削する世界でのコスト管理を行うことからすると、「障がい者雇用は公共セクターが行うべきもの」という考えがでてきます。このように福祉と経済の断絶の現象が行っています。

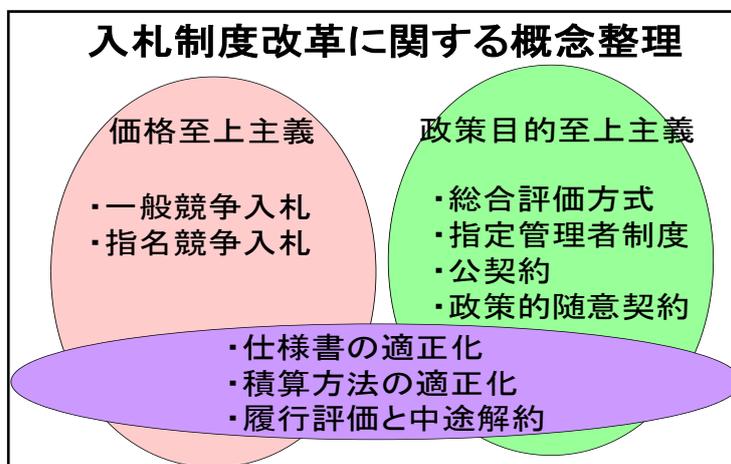
- 価格至上主義的な競争入札では、いわば“悪貨が良貨を駆逐する”ことが起こっている半面、もう一つの政策目標である、財産を守るや雇用などが抜けてしまうということにもなります。

こうした考え方は入札制度にも影響しています。ビルメンテナンス業界では一般競争

入札、指名競争入札が主流になっていますが、経済論理を最優先するところがあり、果たしてこれらが理想的な制度であるのかどうかは疑問です。ただ前提条件がきちんと整備されていれば、うまく機能する制度ではあります。本来、受注に疑問符がつく業者が現実には受注しています。例えば、障がい者雇用には目もくれないで、トイレ清掃でも水を撒いておしまいという業者は、もっとも安い価格で落札しています。その半面、障がい者を多く雇用し、ルールを守ってキッチンとトイレ清掃する業者は、コストがかかるため、入札金額は高くなり、落札できない状況にあるなど、価格至上主義的な競争入札では、いわば“悪貨が良貨を駆逐する”ことが起こっています。このことは発注者の行政にとってはコスト削減になるものの、もう一つの政策目標である、財産を守るや雇用などが抜けてしまうということにもなります。

- **価格至上主義的な入札だけでなく、現在は政策目標を優先する政策目的至上主義という方式の時期にもきています。ただ、仮に価格至上主義的を行う場合、「仕様書の適正化」、「積算方法の適正化」、「履行評価と中途解約」といった運用のあり方を見直す必要があります。**

価格至上主義的な入札方式だけでなく、政策目標を優先する政策目的至上主義という方式が考えられます。後者は従来、非競争的で怪しからんというレッテルが貼られてきましたが、世の中の進歩とともに、これらの価値を取り戻す時期に来ていると思います。ですから政策目的の実現に重きを置いた場合、必ずしも一般競争入札、指名競争入札だけが正しいという結論にはならないこととなります。現状として価格至上主義の入札がこれだけ広がっている中で、仮に価格至上主義の入札を行う場合、もう少し運用の仕方を見直す必要があると考えます。例えば、清掃業務でいうと、こうした清掃をしなさいという「仕様書の適正化」、先ほどの福祉推進費などの「積算方法の適正化」、清掃のできばえのチェックとそれが悪かった場合にできる「履行評価と中途解約」、ただ中途解約は現実にはほとんどゼロの状態です。ですから、価格至上主義の入札方式をとるにしても運用のあり方を見直すべきところが多くあるのではないかと思います。



- 3兆円の大規模なマーケットを有するビルメンテナンス業界を「新雇用産業」というコンセプトで私は捉えています。雇用の調整速度、もしくは安定化を図るという観点から経済を見直すと、ビルメンテナンス業は雇用を創出し、調整また維持する産業として位置づけることができます。ですから労働集約型産業といわれているビルメンテナンス業を新雇用産業として見直し、そのための政策的措置が必要であると考えています。

ビルメンテナンス業界の市場規模は、アンケート結果から考えると1兆2千億円、現実にはこの倍以上の3兆円の大規模なマーケットです。またその2割が官公庁からの発注です。大都市ではこの割合が低いものの、地方都市では逆に高くなっています。業界は多くの労働者を抱える労働集約型産業といわれ30万人ぐらいが就労しています。こうしたビルメンテナンス業界を「新雇用産業」というコンセプトで私は捉えています。リーマンショックは100年に1度といわれていますが、21世紀にはもう少し頻繁に起こってくると思っています。そうした景気変動の激しい中で、金融のように一夜にして調整を始める調整速度が早いものと、雇用や設備投資のように非常に遅いものがあるという特徴が指摘できます。この雇用を21世紀の景気変動に対応させていくかが重要となってきます。雇用の調整速度、もしくは安定化を図るという観点から経済を見直すと、労働集約産業としてネガティブな捉え方をされてきたビルメンテナンス業は、雇用を創出し、調整また維持する産業として位置づける必要があると考えられます。雇用は、今までは水や空気のような存在で、排除を行わなくても日本の失業率は極めて低かったといえます。だが、21世紀に入ってくると、例えばタダであった水を買うように意識が変化した現在、雇用に対して何らかの政策的措置を行わないと、経済全体が調整できないといったことが起こってくるのではないかと思います。こうした問題意識を背景に、労働集約型産業を新雇用産業として見直し、そのための政策的措置が必要であるというのが考え方です。

- ビルメンテナンス業は障がい者雇用に対して、5つの優位性を有しています。なかでも“事業に不況耐性がある”ということは障がい者雇用にマッチした業界といえます。

ビルメンテナンス業は雇用弱者という方々を多く雇用しています。高齢者をはじめ、女性の雇用、従業員数からみると男性よりも女性のほうが多い。また障がい者雇用さらに若年労働者雇用、ただ最近では若者が雇用弱者になっています。障がい者雇用に話を絞って考えると、ビルメンテナンス業は障がい者を多く雇用することに、マッチした業界であるといえます。その優位性は、①全国あらゆる地域に需要があり、地場密着の労働集約産業である ②付加価値があるわりには製造業でみられるような分単位、秒単位といった生産性を要求されない。なかでも知的障がい者にはマッチします ③ある程度の教育訓練は必要だが、素人でも比較的短期間でキャッチアップできる技術レベルにある ④現場作業では顧客や来場者との人的接触を抑制することが可能であり、コミュニケーション能力が十分でない障がい者の方に合わせた現場作業ができる ⑤事業に不況耐性があること、などが指摘できます。この“事業に不況耐性”があることは非常に重要

です。リーマンショック時に障がい者をリストラしなければならないという問題が現実
に起っていることから、今後障がい者の雇用率が高まれば、高まるほど雇用調整がク
ローズアップされてきます。だが、ビルメンテナンス業は不況になったから清掃しなく
てもよいといったことが起こりにくい、不況耐性のある業界であることから障がい者
雇用にはマッチした業界といえます。

- **ビルメンテナンス業における障がい者雇用を公共的セクターという大きなマー
ケットとして捉えると福祉と経済の融合が実現できると強く思います。経済的に
も価値のある雇用を生むためには、まず就労、雇ったうえで、能力開発すること
によってお金が発生していくことになり、福祉と経済の“断絶から融合”へと
なります。そうしたことを実践しているモデルがエル・チャレンジで、福祉と経済
の融合によって、効率よく経済原理にのっとった形で福祉を進めていく一つのモ
デルといえます。**

ビルメンテナンス業における障がい者雇用を公共的セクターという大きなマーケッ
トとして捉えると、障がい者雇用のいい展開ができるポジションをこのマーケットは持
っていると考えられることから、福祉と経済の融合を実現できるのではないかと強く思
います。例えば、授産施設では世の中にニーズがあるかどうかわからないものに対し、
障がい者の能力開発を行っており、その結果、だれか雇ってくれませんかとおープンマ
ーケットで募集しています。ところがニーズにあっていないので、雇用には結びつかない。
たとえ、雇用されても月に3万円という仕事しか出てこない。経済効率を考えた場合、
3万円で雇用が生まれるということは、経済の中では価値のないことになります。経済
的にも価値のある雇用を生むためには、能力開発をして、就労という考え方でなく、む
しろ逆に、まず就労、雇ったうえで、能力開発することによってお金が発生していくこ
とになります。ですから、まず雇う、それにより雇用が生まれることになり、その結果、
能力開発したが雇用されませんでしたという結論はないことになります。まず雇うこと
には社会的ニーズがあるので、障がい者が生み出すものに社会的価値のないといった矛
盾は起こりません。障がい者を雇った企業に対して何らかの措置、制度としてお金が流
れることを強化することによって、福祉と経済の両立が果たされる、つまり“断絶から
融合”することになります。そうしたことを実践しているモデルがエル・チャレンジと
いえます。ビルメンテナンス業の入札に対し、福祉と経済の融合によって、効率よく経
済原理にのっとった形で福祉を進めていく一つのモデルといえます。

- **総合評価一般競争入札方式いわば大阪方式は、官公庁のマーケットに福祉の概念
を導入し、経済競争を進めるように同じベクトルで推進しています。こうした仕
組みを盛り込まないと、福祉と経済が分裂し財政はどんどん悪化していきます。**

提示しているのは総合評価一般競争入札方式いわば大阪方式として入札が行われて
いる一般的な形です。価格、技術などを点数化して評価するもので、福祉評価は30点と
高く、重きが置かれているのが特徴となっています。障がい者を雇用すれば30点満点と

なり、障がい者雇用に直結し、福祉と経済が同じベクトルを持っています。これだけでなく、積算に福祉推進費。障がい者を雇用すると費用が掛かってくることから、コストに算定してもいいことになっています。これを組み入れる事業者とそうでない事業者との間で価格差がでます。福祉推進費が入ることによって、これをコストに組み入れることを担保した形になります。さらに3年の長期継続契約が可能になっています。1年ごとの契約ですと、もし来年受注できないと障がい者が雇用できなくなり、障がい者を多く抱えている企業ほど困る状況になります。新雇用産業を考えるならば、ある程度長期の契約が不可欠になってきます。こうした入札のあり方によって、巨大な官公庁のマーケットに福祉の概念を導入し、経済競争を進める同じベクトルで推進する仕組みを盛り込まないと、福祉と経済が分裂していくと、財政はどんどん悪化していきます。そのためには、大阪方式のような具体的事例を参考にしながら新しい仕組みを創りだしていくことが必要であると考えます。

報告-II

「育てる入札とは」

吉村臨兵 福井県立大学教授

- 「育てる入札」「育てる公共」という観点から話を進める動機は、いわゆる官製ワーキングプアの問題があります。彼らは行き過ぎた価格競争により生み出されたものであり、そうしたことを防ぐためにはどのようなことがあるか、を考えることからです。



「育てる入札」「育てる公共」という観点から話を進めたいと思います。私がこの話をする一つの動機は、いわゆる官製ワーキングプアの問題があります。彼らは行き過ぎた価格競争により生み出されたものであり、そうしたことを防ぐためにはどのようなことがあるか、を考えることにあります。具体的には障がい者雇用を広げる、あるいは公契約条例を広げる取り組みがあり、また、公共サービスに対して、最低制限価格を設定していない場合は、設定してください、ということになります。では具体的に「政策入札のポイントをどこにおくか」ですが、わかりやすく言えば、公共サービス基本法 11条の「従事する者の適正な労働条件の確保、その他の労働環境の整備に関し必要な施策」

を具体的にイメージすることだろうと思います。提示した資料は、「従事者を育てる」あるいは「事業者を育てる」、そして「それら発注者と地域社会を含む関係を培う」などのあり方全体を表にしたものです。

- **公共調達**の談合防止の背景は「公正な競争」という考え方です。価格競争を重視する側の考え方は談合防止ですが、逆に価格競争を抑制的に考えるのはダンピング防止となります。双方とも「公正な競争」ですが、時代のはやりによって立脚点が少しずつ変化します。私が言いたいのはダンピング防止のような競争抑制型の市場を考えつつ、何かいいことができないか、ということです。

表の「〇〇から」というのは、ごく普通の、例えば高度経済成長期における近代化の時期に最も流通した考え方からいうと、子どもです。子どもから従事者を育て、従事者を育てる企業、企業を育てる業界、業界を育てる市場、市場を育てる通商産業政策とか様々な政策が行われてきたわけです。これを当てはめてみると、子どもを従事者に育てるのは公教育、そこから送り出された子どもは日本的な長期安定雇用に入ります。企業は長期安定的取引によって育てられ、その背景には財政投融资やその他の財政政策があります。業界の長期安定的取引とか系列取引については、例えば建設業で考えると、業行政というものがあり、ある程度コントロールが行われてきました。なかでも建設業許可という仕組みは、許可を得たかったら従えという形での統制が行いやすい部分があります。別の観点からみると、ここ十数年で問題となっている公共調達では、談合防止というのがありますが、その背景は「公正な競争」という考え方です。先ほどの小松氏の話にもありましたが、価格競争を重視する側の考え方は談合防止ですが、逆に価格競争を抑制的に考えるのはダンピング防止となります。双方とも「公正な競争」ですが、時代のはやりによって立脚点が少しずつ変化します。私が言いたいのはダンピング防止のような競争抑制型の市場を考えつつ、何かいいことができないか、ということです。

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------------------|------|-------------------------|------|--------|------|------|------|
| 〇〇から | 従事者 | を育てる | 企業 | を育てる | 業界 | を育てる | 市場 | を育てる |
| 公教育 | 長期安定雇用 | | 長期安定取引 | | 系列取引 | | 投融资 | |
| | | | 業行政 | | | | 財政政策 | |
| | 公正な競争 (ダンピング防止) | | | | | | | |
| | | | | | (談合防止) | | | |
| 職業能力開発 労働市場政策 授産 就労支援 | | | (地域雇用政策) (新しい公共) | | | | | |

が、授産、就労支援はニーズについての共通認識があるものを育成していくことが重要になります。職業能力開発と労働市場政策では公共事業の縮小により、地域雇用政策を模索しているのが現状ですが、授産、就労支援の対応は新たな公共として様々なことがなされています。

表には制度として、職業能力開発、労働市場政策、授産、就労支援と4つ示していますが、この4つの真ん中には、日常の感覚でいうと、なんとなく線が引かれています。つまり、上のほう2つ(職業能力開発、労働市場政策)は経済政策的な労働力育成策であり、下のほう2つ(授産、就労支援)は、社会福祉政策であると位置づけられるわけです。こうして、それぞれを別のものとして考えてしまう癖がついているといつてよいでしょう。

けれども、そうではないだろうというのが先ほどの小松氏の話でした。授産、就労支援は本人の社会参加に主眼を置いたものと考えられますが、ニーズがあるかどうかかわからないことを育成するのではなく、意味があるもの、あるいはそういう共通認識があるものとして育成していくことが重要になります。また、職業能力開発と労働市場政策ということを表に示すうえで念頭にあったのは、炭鉱離職者が大量に出現し、彼らにどこへ行ってもらうか、つまり再配置するかということを乗り切ってきた歴史に関することです。今これを考えると、政策の分野としてどのようなところに担ってもらうのかというと地域雇用政策です。公共事業の縮小により、建設産業の従事者は600万人台から400万人そこそまで減少しており、このことはそれぞれの地域で、就労機会を提供していたものがなくなってきていることを示しています。そのため地域の建設会社が福祉事業のほうにシフトするなどということにも現れているように、今後の地域雇用政策が模索されている現状です。もう一つの授産、就労支援ではどのような対応がなされるかということ、これまでは社会福祉分野にかかわって大小さまざまな当事者の取り組みがされています。この上2つと下2つを統合する視点を含んだものが、「新しい公共」という用語ではないかと考えられます。

- **総合評価方式を補強する何等かの政策的措置として公契約条例があり、その論点は「発注者責任」です。官公庁では直接事業者には雇用されている人の労働環境の整備に、発注者として責任があるはずで、そういうことを事業者選定あるいは公契約条例の中に仕組みとして組み込んでしまうことが重要です。**

こうしたことと対立するのは、「即戦力指向」、「極端な顧客満足指向」といっていいと思います。即戦力指向は労働力を活用するために必要な技能を市場から調達してくることであり、自分では育てません。顧客満足指向は、顧客が満足するということを極端に進めると、消費者が何を求めているかということを決めていくことになり、ニーズがあるかどうかかわからない商品を提供している場合もあるかもしれないことになります。

「即戦力」よりもむしろ従事者を育成する環境を整備する、「顧客満足」よりもむしろ

る住民や利用者が当事者として公共サービス提供の仕方の構築に参加する、ということができれば、ワーキングプアの問題も緩和されるでしょう。そこで前提となるのは、総合評価方式の一般競争入札をツールとして使うことであり、これは現実に大阪府内で使われています。そして、それを補強する何等かの政策的措置として公契約条例があると思います。その論点となるのは「発注者責任」です。労働安全衛生法は元方責任があり、建設業法では元請の責任、派遣法では派遣先責任など、発注者というか、ユーザーの責任が定められています。官公庁では直接事業者には雇用されている人は自治体の施設や建物で働いており、そうした労働環境の整備には発注者として責任があるはずだということを、議論することが必要です。受注者側は立場が弱く、直接1対1で議論しにくいことはあるでしょうが、そういうことを事業者選定あるいは公契約条例の中に仕組みとして組み込んでしまうということです。

- **公契約条例を賃金条例のように限定すると議論の対立点が浮かび上がるとともに、最低賃金規制を行うだけでは実効性のある本来の公契約規制とはほど遠いものになるという議論もあります。また、企業内での同一労働、同一賃金という原則が崩れるとともに、労働能力によって賃金に見合う人だけが集められるという、労働能力による振り分けも発生する可能性もあるなど、賃金に関しての論点がいろいろあります。**

つぎに、「低賃金を奨励することはできない」ということについて考えてみましょう。公契約条例を賃金条例のように限定してしまうと議論の対立点が浮かび上がりますが、いずれにせよ、高賃金に加点するというよりは、提案された一定の賃金水準を仕様にするように、賃金水準の底を確認していくことが第一歩にはなると思います。次に「仕様書に相場を反映せよ」という考え方は、先ほど富田代表理事の話にある、生活できる賃金に育成できる労務費をプラスする、つまり就労支援費労務単価と同じ考え方のものです。社会的価値の実現コストを受注者に一方的に委ねないということです。

これら以外に賃金上昇を指向するのであれば、評価するツールで参考になるものがあると思います。例えば、厚生労働省と経済産業省が共同で行っているもので、「最低賃金引き上げに向けた中小企業への支援事業」があります。賃金の原資として補助金を出すのではなく、研修や設備導入への補助金を出すものであり、そこに手を挙げる中小企業があるとすれば、賃金を上げる環境を整えることに熱心だということで、入札で評価することもありうるのではないのでしょうか。あるいは、「特定最低賃金への申し出」もあります。労働者または使用者の概ね1/3以上の申し出があれば、地域の最低賃金審議会は、特定最低賃金を設定するかどうかが調査審議に入ることになるんですね。特定最低賃金には、例えば、電気機械産業でいえばいくら、というものがあります。この「申し出」に事業者が参加していれば、それは給与を上げようと意図しているのではないかと考えられ、評価できるのではないかと思います。

なお、賃金の評価に関しては、野田市の公契約条例を初めとして注目を浴びています。最低賃金規制を行うだけでは実効性のある本来の公契約規制とはほど遠いものになるという議論もあります。もっとも、公契約に関しては近年の諸外国との比較論でも、賃金水準の確保が重視されています。そうすると例えば、企業内賃金体系との食い違いが生まれてきます。これは、一事業場というよりも、実態としては一企業内に同一労働、同一賃金という原則のあることが多く、ビルメンテナンス業でいえば、同じ事業者に雇われていても、ある市の発注した仕事をしている人のみ賃金の高くなることが発生してしまうことになります。このことは北海道ビルメンテナンス協会が札幌市と対立しているところの一つです。あるいは労働能力によって賃金に見合う人だけが集められるという、労働能力による振り分けも発生する可能性もあるなど、賃金についての論点がいろいろあります。

- **公契約条例や政策入札の考え方は、企業内の長期安定雇用に類する人材育成や技能形成に類することを、企業間、地域内あるいは業界内等で醸成する方策に寄与するものといえます。そこには業種による温度差の考慮、あるいは公平性を担保することが求められることから、行政として落札基準だけで決めていくことに二の足を踏むこととなります。だからいくつかの公契約条例のように、そうした部分を裏付けるような事項を書き込む必要があると考えます。**

さらに、企業内の長期安定雇用に類する人材育成や技能形成に類することを、企業間、地域内あるいは業界内等で醸成する方策に寄与するものが、公契約条例や政策入札の考え方であるということです。ただ、「雇用継続」の条項について、業種による温度差は考慮する必要があります。事業者は替わっても労働者は現場に残りますから、長期安定雇用で育成したところでは、手塩にかけた技能労働者をみすみす手放すということになりかねません。そういうことに抵抗のある業種と、それほど技能形成的でない業種とは分けて考えたほうが良いと思います。

ちなみに、地域雇用政策的な観点からいうと、小松さんの「中途解約」と相反するようなことを示しています。これは、例えば仕様に示されている就職困難者数が未充足になった場合、即座に欠格条項的に運用しないということも重要だという意味です。自治体は、発注者であると同時に、地域雇用政策を行っている場合もあり、障がいを持った、あるいは就労困難な人がたまたま、ニーズに合わない、つまり事業者が受注した時の条件を満たさなかったときは、ぜひ自治体に相談してくださいというように協力関係がないとダメだろうと思う次第です。とはいえ、そうすると入札における公平性を担保できない可能性があります。「首尾よく落札したあそこは口で言うだけで人は充足していない」という非難も出かねません。だからこそ、落札者決定基準だけで決めていくことに、行政としても二の足を踏むこととなります。いくつかの公契約条例のように、そうした部分を裏付けるような事項、例えば社会保険や年休そして教育などの必要性を、書き込

む必要があると考えます。その他でいうと、賃金でなく労働時間規制の重要性もあると思います。

報告-III

「大阪における現状と課題」

福田久美子 一般社団法人大阪ビルメンテナンス協会理事

- 「なぜ」東京で大阪ビルメンテナンス協会が話をするかという点、総合評価一般入札制度が導入された結果、業界内で様々な活動が高まっていること、さらにエル・チャレンジとの協働による障がい者雇用が進んでいることにあります。



ビルメンテナンス協会は全国 47 都道府県にあり、全国ビルメンテナンス協会が東京にあります。なぜ東京で大阪ビルメンテナンス協会が話をするかという点、大阪では、総合評価一般入札制度が導入された結果、業界内で飛躍的に障がい者雇用が進みました。さらにそれを後押しするために、業界とエル・チャレンジとの協働による障がい者雇用へのサポート体制が進んでいることにあります。

労働集約型産業のビルメンテナンス業の経費はほとんどが人件費で、外注費を加えると 80%を占めています。常用雇用や短時間労働などの多様な雇用形態があり、なかでも高齢者や女性の方の雇用が進んでいます。ただ、経済不況により、人材の確保が難しく、そうした方々に頼らざるを得ない状況にもあったといえます。また清掃の場合、女性の細かい配慮が仕事の中で生かされるということもあります。こうしたビルメンテナンス業界の現在の課題は若年者の雇用の確保となっています。

- 大阪ビルメンテナンス協会の 10 年間の流れは、平成 11 年に大阪府の「行政の福祉化」、平成 14 年 WTO 物件 (3,000 万円以上の物件) で総合評価一般競争入札の導入、平成 15 年に「契約制度推進委員会」、平成 19 年には「公益事業委員会」を発足し、エル・チャレンジとの協働事業として障がい者等雇用推進事業をスタート、平成 21 年には「公益契約事業委員会」を発足させ、今回の政策入札研究フォーラムの開催に至っております。

大阪ビルメンテナンス協会の10年間の流れをみると、大阪府では、平成11年に「行政の福祉化」が施策に盛り込まれました。さらに平成14年にはWTO物件(3,000万円以上の物件)にて大阪府で総合評価一般競争入札が初めて導入されました。その導入にあたって、障がい者雇用をしないと物件が受注できないということから、障がい者雇用を対策として進めていくことになりました。「契約制度推進委員会」を平成15年に発足させ、労働者の生活水準の向上と安定を目指して、大阪府、大阪市への改善要望や陳情等の活動を行ってきました。その活動は労働者の賃金をあげるとともに、公共サービス基本法に基づき、受注者側の責任として履行確認を行うなど低入札に歯止めをかけるというものでした。平成19年には公益法人改革等の影響を受け、大阪ビルメンテナンス協会として公益活動を行っていく必要性から、「公益事業委員会」を発足、エル・チャレンジとの協働事業として障がい者等雇用推進事業がスタートしました。その活動は、企業からの障がい者雇用に関する相談を受けるための『障がい者等雇用相談窓口』の開設、障がい者を受け入れるための企業内の人材育成である障がい者雇用支援スタッフ養成講座の開催、さらに障がい者の社会参加として位置付け、障がい者と業界が一緒になって大阪天神祭のお神輿巡行や清掃ボランティアに参加しています。また、障がい者雇用をはじめ就職困難者の雇用の啓蒙活動としての『ビルメン社会貢献セミナー』の開催、障がい者事業所の授産製品の購入など大阪府工賃向上計画支援事業への協力も行っています。平成21年には先ほどの契約制度推進委員会と公益事業委員会を統合し、「公益契約事業委員会」を発足させ、今回の政策入札研究フォーラムの開催に至っております。

- **平成15年から総合入札制度に参加していますが、大阪市では総合評価が始まった当初のホームレス問題から生活保護受給者の問題など模索しながら、総合評価の内容を変えていっています。なかでも今年、時給1,000円または月額17万円という条件を付け、評価点は130点満点で2点が加点される総合評価一般競争入札を実施されましたが、そのことによって様々な問題を生み出しています。**

平成14年から総合評価一般入札が始まって、私個人の会社では、平成15年から大阪市の総合評価入札制度に参加し、平成16年に落札しました。その弊社の経験も踏まえてお話させていただきたいと思います。先ほどの小松氏のお話の「総合評価一般競争入札の価格と公益性の評価がそれぞれ50%」というのは大阪府のみの事例であって、大阪市やそれ以外の自治体では、残念ながら公益性が50%の割合には至っていません。逆に総合評価とは名ばかりで、価格競争が強くなってきているようにさえ感じます。総合評価が始まった当初の大阪市では、ホームレス問題が問われていましたが、現在では生活保護受給者の問題を意識された設問が加わるなど、総合評価の内容も変化しています。今年からは時給1,000円または月額17万円という条件を付け、評価点は130点満点で2点が加点されるという内容の総合評価一般競争入札が実施されました。たった2点の加点ですが、弊社では「する」という答えで落札しました。その結果、その職場で

働く人のみが時給 1,000 円になり、職階の差がつけられない、例えば障がい者を雇用するために必要な専任支援者も同額になってしまう状況に陥っています。また、大阪ビルメンテナンス協会から、発注者側の責任として品質の履行確認をしてほしいと陳情していたところ、今年の 4 月に「大阪市業務委託契約履行確認マニュアル」が施行されました。その結果、たった一人が欠けても許されず、日々のポスト配置状況を厳しくチェックされるようになりました。

- **公契約条例は賃金条例と映りがちです。先ほどの大阪市の例のように賃金だけが上がっていくことは、社内的にも他の職場との違いをつけがたい、あるいは企業として 1,000 円の能力のある人を即戦力として雇いたいと考えるようになるなど、生活の安定の代償に違う問題が起こるよう感じられます。**

公契約条例は業界にとっては、賃金条例と映りがちです。低入札が横行する状況のなか、先ほどの大阪市の例のように、その職場だけの賃金が上がっていくことは、「同一労働、同一賃金」の観点からは、社内的に他の職場との“差”をつけがたい、職階がなくなり職場のモチベーションが保てない、あるいは企業の即戦力として 1,000 円の能力のある人を雇いたいと考えるようになるなど、生活の安定の代償に違う問題が起こるよう感じられます。以前、大阪市の地下鉄の駅で働く清掃員が、正社員でありながら生活保護費で生活の一部を補っていた実態が報道で明らかにされました。最低賃金で働く総支給額は 13 万円ぐらい、そこから社会保険や雇用保険の本人負担分を差し引かれると、生活保護受給者よりも事実上低い額となります。生活水準を安定させていくことは重要ですが、賃金だけに焦点が当てられると、不況で弱った産業はますます疲弊し、より困難な人の雇用の受け皿になれるはずの産業が、遠のいていくことが危惧されます。

- **大阪府の総合評価入札制度に参加することによって、障がい者雇用が進むにつれ、職場環境が大きく改善されました。その上で、障がい者一人ひとりの職場定着に向けて、最低 4.27%の福祉推進費を考慮してほしいと考えています。**

大阪府では福祉推進費を積算根拠に盛り込んでいただいています。総合評価入札制度に参加していくことによって、障がい者を雇用していく力がついてきました。業界の業務の主体は労務管理です。障がい者を雇用する力がつけば、誰もが働きやすい職場環境へと大きく改善されていくことはまちがいないといえます。福祉推進費は、障がい者一人ひとりの職場定着に向けて、障がい者の様々な変化に気づき、声掛けができる作業責任者兼専任支援者の育成や、本社の支援体制に係る経費などを積算すると、最低でも 4.27%の計上を考慮してほしいと考えています。

「自治体の入札改革」

武藤博巳 法政大学大学院公共政策研究科教授

- 「入札改革」のポイントとして、「政策的価値を入札の手段に」、「公共サービスは誰のものか」、さらに「行政活動の、公共サービスの範囲」という基本的な考え方を示した上で、「総合評価型入札とは何か」や「政策入札という考え方」、「政策入札導入のプロセスがもたらすもの」を示していきたいと思います。
- 政策入札の第1のポイントはこれまで入札は単に一定の手続きであったものを、政策の価値を追求するという手段に入札を使うことです。

ポイントの2つ目は、これまでは価格基準が入札をコントロールしてきましたが、本当に安いものがあるのだろうか、安いだけではいいものではないという基準、もっと自然的な感覚でものを選ぶことはできないものだろうか。それを制度の中にもどのように組み込むのか、という点です。



レジメのポイントのところに、「政策を入札手段に」とありますが、「入札を政策手段に」としてください。政府調達では自治体が試算した額ですが、直接人件費を除いた額が65兆円となっています。65兆円を使うということは、どこに使うということだけではなく、政策的な価値を入札の中に入れてもいいのではないかと考えたわけです。つまりこれまで入札は政策を実施するための手段でなく、単に一定の手続きであったわけです。これを政策の価値を追求することに入札を使うということです。だから「入札を政策手段に」と申し上げたわけです。ポイントの2つ目は、これまでは価格基準が入札をコントロールしてきたわけですが、本当に安いものがベストなのだろうか、例えば自動販売機の前で、私たちは安いものだけで選択しているのだろうか、またパソコンを買う場合でも一番安いものを買いますか？自分にとって使いやすいもの、気に入ったデザインのものを選びたいとします。安いだけではいいものではないという基準、いわば経済学に対する挑戦、経済的運営に対してもっと自然的な感覚でものを選ぶことはできないものだろうか。それを制度の中にもどのように組み込むのか、これが政策入札の第2のポイントといえます。

- その次の「公共サービスは誰のものか」。公共性は難しい概念ではなく、もっと身

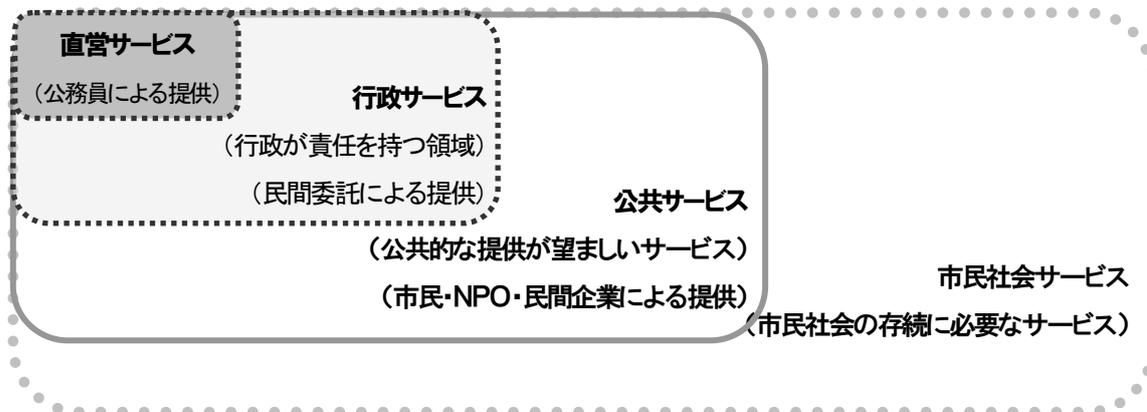
近なところで何が公共かを考える視点となります。つまり公共サービスは市場として充足できないと不便になるというものですが、それを地域の合意によって私たちがどう支えるかということです。

「公共サービスは誰のものか」という問いについて考えてみましょう。公共性は難しい概念ではなく、このような問いを発して、もっと身近なところで、何が公共かを考えましょうということです。公共であるか否かを判断することは、公共をどう捉えるか。公共サービスは「公共的な提供が望ましいサービス」となっています。経済学的には市場原理で充足されないが、政治学的には公共的に支えるべきサービスというものです。それは何かというと、例えば本屋さんについて考えてみます。本屋さんが公共的機能を担うとは多くの方々は思わないかもしれませんが、飯館村では本屋さんを直営で行っていました。小さな村で公共図書館の整備費用がないことから、本屋さんをはじめたわけです。そこでは直営の本屋さんは決して倫理的に反することではないということです。つまり地域の中で合意できればいいということです。また観光も同様です。中央政府も取り組んでおり、東京都も力を入れています。ホテル等の観光業者が儲かるだけなのに、税金を使っていいのだろうか。公共サービスは市場として充足できないと不便になるというものを、私たちがどう支えるかということです。ものを購入するということは市場原理で動きますが、自治体が補助金を出すあるいは寄付する、財団が助成金を出すということは、公共的サービスであるという認識があると考えられます。このように考えると、中央政府や地方政府が何を公共サービスと考えるかが重要になってきます。

- **大阪府の総合評価では福祉サービスを公共サービスとして認定をしています。つまりビルメンテナンスという業務の中で障がい者福祉を充実させていることから公共サービスであるという認識のもとにあります。そこでは公共サービスの枠をどのように考え、どのような支援するのが重要です。ただその支援の仕方が問題であることから、最近になって価格以外の要素で評価していくのが傾向となっています。**

福祉サービスについては、大阪府の総合評価では福祉サービスを公共サービスとして認定をしています。つまりビルメンテナンスという業務の中で障がい者福祉を充実させていることから公共サービスであるという認識のもとにあるといえるでしょう。同じサービスでも公共サービスに入るのか、入らないのかの議論の対象として保育サービスがあります。認可外保育所では公共サービスとして認定されないが、認証保育所や認可保育所は公共サービスとして認定されています。行政サービスでも行政が責任を持つ領域、その中でもとりわけ重要であると考えられる義務教育などは直営サービスとなっています。少し前からは直営サービス自体が縮小化されていますが、公共サービスの枠をどのように考えるのが重要で、そこにどのような支援するのかといわれています。ただその支援の仕方が問題であることから、最近になって価格以外の要素で評価していくのが傾向となっています。

図 直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスの関係



- 2005年4月から公共工物品質確保法が施行され、公共工事の品質を確保するためには価格以外の要素を考慮するということが法律で謳われましたが、ただ公共工事に限定されています。公共工事では性能・機能・技術力に中心が置かれていますが、私はこのなかに社会的価値を含まないといけないと考えています。総合評価が価格以外の要素として、実体的に性能・機能・技術力の評価が行われてきましたが、私はここに社会的価値を含めたほうが良いと考えています。そうすると、価格入札から政策入札になるわけですが、政策入札にどのような社会的価値を入れるのかということが論点になります。

総合評価入札がいつの段階に導入されたのかということ、1999年の地方自治法施行令の改正で総合評価方式の導入が可能になりました。地方自治法の改正でなく、地方自治法施行令での改正は、政令で変えることができるということで、2004年に随意契約にも総合評価が可能になったということです。そして2005年4月から公共工物品質確保法が施行され、公共工事の品質を確保するためには価格以外の要素を考慮するということが法律で謳われたのがこれが最初です。ただ公共工事に限定されています。これを推進したのは自民党の公共工事系のいわゆる族議員の先生方です。この法律は総合評価を全国に普及したという意味では評価をしています、これだけでは十分ではありません。公共工事では性能・機能・技術力に中心が置かれていますが、私はこのなかに社会的価値が含まれないといけないと考えています。総合評価と政策入札の違いというのは、総合評価は価格以外の要素として、性能・機能・技術力の評価が行われてきました。それに対して、社会的価値を含めたほうが良いと申し上げています。最近になって社会的価値を評価するという動きが広がってきました。そうすると、価格入札から政策入札になるわけですが、政策入札にどのような社会的価値を入れるのかということが論点になります。

- 「政策入札という考え方—価格基準から社会的価値基準」について、評価基準として環境配慮、福祉、男女共同参画、そして公正労働がありますが、1999年までは価

格以外の要素を考慮すると“他事考慮”とあって、入札法上の手続き違反とされてきました。環境配慮の評価にどのような視点を入れるかが重要で、社会貢献をしたいと考える企業がポイントを稼げるようにできているとは言い難い状況にあります。

評価基準として一つが環境配慮、それから福祉、男女共同参画そして公正労働があります。先ほどの大阪府の価格以外の評価点は、技術14点、福祉30点、環境が6点の50点となっています。この6点が私の言っている環境配慮となるわけです。ただ、1999年までは価格以外の要素を考慮すると“他事考慮”とされ、入札法上の手続き違反とされてきました。また当時環境配慮を進める上ではグリーン調達法があり、法律で環境配慮の仕組みができていたので、ここは比較的スムーズに入っていくことができました。ただし、環境配慮をどのように評価するかということは難しく、環境配慮計画などを策定しているかなども含まれ、果たしてそれができるかどうかという問題はあります。ですから、どのような視点をここに入れるかどうかで、社会的必要あるいは社会貢献をしたいと考える企業がポイントを稼げるようにできているとは言い難い状況にあります。

- **福祉に関しては多事考慮の範疇にはなりづらいものの、大企業での法定雇用率の未達成であることから政策手段として結果をもたらしていなかったといえます。また男女共同参画のようにどのような要素を評価するかということとはなかなか難しい問題があります。**

また福祉に関しても障がい者の法定雇用率はそれ以前から制度があるため、多事考慮の範疇にはなりづらい。ただ、大企業では法定雇用率を達成していない企業が多いことは事実であり、納付金とか調整金は政策手段として結果をもたらしていなかったといえます。法定雇用率を達成していない企業は、そもそも門前払いということをするれば建設関係の企業は全て達成することになると思います。3番目の男女共同参画は重要な価値観ですが、どのような要素を評価するかということとはなかなか難しい問題があります。例えば、市議会での女性議員の比率が高まったところで、管理職の女性比率が高まるとは思えない。ではどうすればいいのか、ここは切り込む余地があるということになります。例えば保育の部分において自前で保育・育児支援を推進しようとしている企業はポイントになりえるであろうと思います。

- **最後は公正労働、簡単に言ってしまうと賃金が低いという問題です。公契約条例は作業に従事する人の最低賃金という意味合いです。賃金だけでなく、適正な職務・職員配置なども組みこむ必要もあるだろうと考えております。先ほどの中間労働市場においても最低賃金の問題は残り、そこをどのようにクリアするのかの課題はあると考えます。**

最後は公正労働、簡単に言ってしまうと賃金が低いという問題です。最低賃金は生活

保護からスタートし、フルタイムで働いても生活保護よりも低いという賃金であるという問題があります。そのようなことから公契約条例が野田市、川崎市さらに多摩市や国分寺市などで策定されています。公契約条例は作業に従事する人の最低賃金という意味合いです。賃金だけでなく、適正な職務・職員配置なども組みこむ必要もあるだろうと考えております。先ほどの中間労働市場においても最低賃金の問題は残り、そこをどのようにクリアするのかの課題はあると考えます。公正労働における公契約条例はこれまでなかなか育っていなかった部分ではありますが、まさに今、国が公契約法をどう策定するかという段階になっていると考えられます。

「政策入札導入のプロセスがもたらすもの」について、入札を政策手段あるいは行政手段に取り入れていくということですが、福祉を推進する手法として入札は非常に優れているといえます。男女共同参画を評価するのは難しいと申しましたが、政策領域ごとの検討作業を進めなければいけない。ここが公共サービスをどうするかということと重なってくる議論です。公共は公助と共助に分けることができ、ただそれをどのような形で支えていくのか、ということをも市民サイドから発信しなければ政策入札は形骸化したものになります。そうした意味でいうと、政策入札はまだ未成熟なものであるといえ、育てることを推進していく必要があります。

- 「地元企業の優遇」は、企業でなく“雇用”を優遇すべきだと考えています。「適正な価格とは」予定価格をどのように出すかということです。予定価格が難しいのは、価格にどのような要素を入れるかですが、発注者責任の範囲内で柔軟に対応していくべきであろうと思います。ただ、今の入札のシステムでいうと“前例とすべき価格”というものがあり、そのため最低価格をしっかりと決めていく必要があります。

最後に「地元企業の優遇」と「適正な価格とは」の2つの論点を示しています。地元企業の優遇については、企業でなく“雇用”を優遇すべきだと考えています。企業の本社は地元以外にあり、また市長派に近い企業が優遇されることから、市民を雇用するという政策にもっていく必要があると考えます。「適正な価格とは」は予定価格をどのように出すかということです。予定価格が難しいのはその要素を十分に認識しているかどうかにあります。またその価格にどのような要素を入れるか、先ほどの富田代表理事の就労支援費あるいは住宅手当、福祉推進費などですが、そうしたものの予定価格に含めるという合意ができているかどうかにあります。それは発注者責任の範囲内で柔軟に対応していくべきであろうと思います。適正価格は非常に難しく、今の入札のシステムでいうと“前例とすべき価格”というものがあります。過去や周りの自治体の実績から決めていくもので、現状では価格がどんどん下がっていることから、下がらざるを得ないのが実態です。そのため最低価格をしっかりと決めていく必要があります。

●今後の取組についての意見交換●



中川:2003年まで大阪府議会議員をしており、その中で富田氏と大阪府副知事の梶本氏とタッグを組んで、総合評価入札制度はできたと考えております。

先ほどの報告であったように、平成11年に府の方針として「行政の福祉化」を決めましたが、最初に言い出したのは私。それまでは緊急雇用を活用してホームレスに仕事を提供していました。ところが平成7年当時は、大阪府は第1次の財政危機に突入し、人員を削減する必要がありました。ホームレスのメンバーと「府営公園の管理ぐらいなら、我々でもできる。天王寺公園などは毎日行っているのに、公務員がしなくても我々でできる」と話し合っていました。その中で、大阪府が持っている土地、建物、仕事あらゆるものを福祉に活用し、できるだけ金をかけずにしよう」と当時の知事に話したところ、「どンドンやれ」ということで行政の福祉化が始まりました。その第1号が大阪府立児童館ビックバンの清掃です。建物そのものを授産施設とし、清掃の訓練を行うことからスタートし、その受け皿がエル・チャレンジでした。その後府議会で、「府の施設は障がい者の仕事に向いているのではないか」と追求した経過がありました。ただ授産施設は5年以内ではほかの仕事に就くといことから自立就労支援型の総合評価入札制度となりました。府庁のなかでも最低賃金違反があり、入札では清掃単価が1/3ぐらいに下がった。そこで入札のやり方を変えようということで、議会案件にせず行政サイドに働きかけるなどして、よい入札制度の創設に努めました。その後1年かけて富田氏や福田氏が事業を作ってきたというところまでです。行政の福祉化を行うことは費用をかけずして、障がい者の雇用を促進するために大きな力になると思っています。国土交通省では62兆円の公共発注があり、そのうち福祉による雇用が行えるのが2兆円ぐらいはあると思っています。ただ、国土交通省では福祉的観点



で捉える人がいない、ということがあります。東京のほうでも福祉雇用をもっと広げていただきたいと思います。

私の地元和泉市は、指名競争入札をぎりぎりまで守ってきたところですが、そこでは8つの支流を守る地元の建設会社約80社が連携して、雨が50ミリ以上降れば各社待機、80ミリ以上で警報が出たら全社員待機、土木事務所との随意契約でそのようになっています。ですから、企業においても「まちを守る、道路を建設するのは俺たちである」という気概を持っていくことが重要ではないだろうか。

富田:公契約条例について、質問では賛否が出ています。反対意見は、公契約条例は理念条例あるいは賃金条例ではないのか。賛成では、総合評価入札では自治体の価値責任が明確にならないため、公契約条例のようなものが必要である。このように対立した2つの意見が出ています。

武藤:先ほど4つの社会的価値を申し上げました。その中の一つとして「公正労働」あるいは最低賃金を確保するための公契約条例を示しましたが、総合評価と公契約条例とは矛盾はしないと考えています。ただ、公契約条例は最低賃金だけです。それ以上については条例で謳うことはなかなか難しいという問題は残っています。

小松:こうした議論を行うときに、どの制度が100点満点だということはあまり意味がないと思います。それぞれ一長一短があるわけですが、どっちをクローズアップするかで立場は変わってきます。ただ、総合評価入札が満点でないことは、福田さんから最低賃金を1,000円に引き上げる事例で示されています。そこでは評価点は2/130ですよ、2点では業者にとって本当の意味、それを実現しようとは思わない、ということになり、政策実現効果が弱いことになります。限られた点数配分のなかで、どのようなことをクローズアップするかによって評価は変わってくることから、総合評価方式は満点ではないことは明らかです。公契約基本条例のようなもののなかで、総合評価方式の欠点を補完する考えが必要であると思っています。

富田:建設法人業務の積算根拠についての質問です。

吉村:下がり続けているものを基準にすることはいかなるものか、という議論はあります。またそれ以外のものを根拠とし、合意形成を図るためには、時間とともに調査を行う必要があると考えられます。総合評価の技術的なことにかかわることで、小松氏が紹介された大阪府の評価点では、技術的評価などいろいろありま

すが、環境や男女共同参画など細かい項目があり、どこからも文句がつけにくい項目、いわば総花的な項目が並んでいます。ある意味で、自治体の政策意図を反映した入札を広げていこうとすれば、豊中市で始まっている議論のように、どこかで項目を絞るという場面が出てきます。項目を絞るということは、その自治体の思想がはっきりと出てしまうことから“偏る”ということにもなります。この偏りをどのようにして後ろから支えるか、ということが、自治体や議会の条例づくりに必要となってくると考えます。

富田: 中間的就労や中間的労働市場はない。国のほうも中間労働市場を言い出したが、引込めるといっています。この質問は中間労働市場での最低賃金の問題と重なっていると考えられます。最低賃金を払いながら、中間労働市場が形成されると中間とは言えないのではないかと。

福田: 中間的就労は私自身も明確には理解していません。ただ、総合評価で受注した仕事で、障がい者やホームレスを雇用した場合、就業面と生活面の相互関係が重要であり、企業側ですべてを管理することは難しく、エル・チャレンジのような支援機関などと協働して働きやすい環境を形成することが中間的就労であるのではないかと理解しています。ときには事件や事故が起こることもあり、働いている人の尊厳を守りながら解決していくには、企業内だけでは難しかったりもします。ですから支援機関と協働していくことで働く人一人ひとりの尊厳が守られ、企業もその過程で成長していくと考えます。大阪ビルメンテナンス協会はエル・チャレンジと協働することで、各企業が取り組みやすくするための“きっかけ”を創ればとの思いで行っています。そのために障がい者の社会参加等への協力も行っています。協会とエル・チャレンジとの協働事業そのものが中間的就労の場になればいいと思います。また、就職困難者で手帳を持たない方の雇用については、福祉の支援がないところでの支援を行っていくことになることから、大阪の場合は地域就労支援センターとの関係が重要になってきます。いったん企業に就職すると、就職困難者でなくなります。しんどい方や就労を継続していけない人も出てきます。そういった人たちのフォローのためにも地域就労支援センターなどの支援機関と協働して、雇用を進めていくことが重要ではないかと思っています。

富田: ホームレスやニートの場合、住宅支援を行っていくと社会的コストと労務コストの2つが掛かっていきます。最低賃金プラス住宅手当を入れると、結構な額になってきます。私は8条認定はあり、つまり中間労働市場におけるホームレスやニートの支援に対し一時的に最賃法8条を適用し、住宅手当等を入れて期間

を限定し、働きながら住宅支援する。ホームレスやニートでは訓練生ということはないこと、雇用で行うほうが良いと考えます。その代わりに最低賃金と住宅と支援といったことからコストがかかるということがあります。本人の能力の向上を図る一定期間、8条申請を行っていくのは是ではないかと考えています。次の質問ですが、高齢者や障がい者の雇用をビルメンテナンス業界は行ってきましたが、若者の雇用をフォローするにはどのようにすればいいのか、ということ

小松: 若年者雇用に関して考え方の枠組みを変えていく必要があります。若者の就労観は我々とはずいぶん違っていています。それは人生における仕事の置き方が異なっているということです。私も含め我々は、「人生の中心に仕事を置く」ことで生活していますが、若者は家族やあるいは趣味のバンドなど、人生の中心に置くものが我々とは違っていています。仕事がこうしたものを犯すことはお断りなんです。出世をすることはいいことだということを我々は理解できますが、彼らにしてみれば、出世をすることは会社の階段を上がっていくためにいやなこと我々も我慢するなど、人生の中心領域を仕事に犯すことを甘受していることになり、出世をしたくないと考えています。派遣での動向をみると、半数は正社員になりたいと考えていますが、残りの半数は積極的にこの働き方を受け入れています。つまり人生の中心に仕事を置くことを阻止するために派遣で働いているということになります。人材ビジネスは“人生の中心に仕事を置かない人たち”のための活動といえます。だから人材ビジネスは彼らの支持を受けます。労働組合も含め、人生の中心に仕事を置かない人たちのためのメニューを揃えていないということになります。こうした価値観を取り込めるような社会を創ってこなかったことが、むしろ大きいと思います。入札制度の問題でなく、そうした価値観を取り込める多様な社会システムを考えていく必要があります。

富田: 就職困難者を認定しないことには、支援のしようがないのではないかと。ただ、認定するには数も多く、難しい。さらにもう一つの認定がいます。支援する側からいうと、本日の一つのテーマである新雇用産業あるいは育てる入札。自治体やビルメンテナンス産業が新しい働き方のモデルを創るといってもいいと、就職困難者の認定だけではうまくいかないと思います。ビルメンテナンス産業や公共サービスが小松氏のいう“マイルストーン型の評価システム”、また吉村氏がいう障がい者だけでなくすべての人に提供できる就労支援、つまり“境界のない就労支援”を創ることが必要ではないかと思えます。こうした産業や仕事を創るシステムをセットで考えないと、就職困難者の数だけ福祉の数を増やすことになってしまいます。

福田:橋下改革によって、これまでに契約等に問題が起こったことはありません。総合評価一般競争入札が始まって以来、大阪府は歴代の知事が変わっても守られてきました。大阪市の場合は、広がってはいますが、理念の部分が微妙です。業界の要望については、先に述べた大阪市の例も踏まえて、こちらも理論武装して、障がい者や就職困難者を雇用していける環境をつくっていくためのお願いをしていきたいと思います。

富田:最後に言い残したことを

武藤:中間労働市場の最低賃金について、それをどのように外すかは課題で、今後議論していくことが必要と思います。

吉村:制度づくりには透明性を意識することが必要です。談合で問題なのは不透明なことです。事前にオープンにして、利用者、事業者が話し合っ、このような形でいきましょうと仕様が決定されることは歓迎すべきことです。こうした制度づくりを今後、考えていけばよいのではないかと思います。

小松:福祉と経済が胸襟を開いて議論する場はあるようでないですから、このような場は貴重であると思います。

富田:次回になりますが、「ビルメンテナンス業で働く方の雇用と生活の実態調査」を政策入札フォーラムとしてまとめています。2000年に総合評価入札を提案したときに2つのことを行いました。一つは集会を市庁の周りで、福祉や業界の団体、議員や行政も参加したフォーラムを何度も行い総合評価入札の要望活動を行いました。その一方少数で企業だけでなく労働者一人ひとりを訪問することを、その声を現場や集会に届けるということを行ってきました。

公契約条例のように法的な制度の創設とともに、地方自治体と企業、そして福祉の現場が協働できるような仕組みを創っていきたい。障がい者の一つ生き方として就労、そして若者も社会に参加しようとしています。ビルメンテナンス産業は単に労働集約型産業でなく、新雇用産業であるということの価値を政策入札フォーラムの取組を通じて、伝えていきたい、また確認していきたいと考えています。