

第9回 政策入札研究フォーラム

日 時： 2014 年 7 月 3 日(木曜日) 13:30～ 16:30

会 場： パル法円坂 (2F アンジェラ)

司 会： 丸尾亮好 政策入札研究フォーラム 事務局長

挨 拶 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

報 告：「障がい者をはじめとする就職困難者の働く場の確保ができる入札制度
の調査・研究」

報告 1 アンケート調査結果

高見一夫 株式会社 ワーク 21 企画 代表取締役

報告 2 ヒアリング調査結果

飯島照喜 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合政策研究室

基調報告：「総合評価入札と公契約法の補完関係」

吉村臨兵 福井県立大学教授

座談会(委員) 小松伸多佳 国際公認投資アナリスト

荒木 周 一般社団法人 大阪ビルメンテナンス協会理事

橋本芳章 NPO法人労働と人権サポートセンター・大阪

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



— 挨拶 —

平成 25 年度社会福祉推進事業「障がい者をはじめとする就職困難者の働く場の確保ができる入札制度の調査・研究」の報告会を兼ねた第 9 回政策入札フォーラムにご出席たまわりありがとうございます。私は本事業の委員を務めさせていただきました一般社団法人大阪ビルメンテナンス協会理事の福田です。大阪ビルメンテナンス協会とエル・チャレンジは 2011 年度から 3 つの目的を達成するために政策入札研究フォーラムを開催してきました。



一つ目は「働きたいが、働けていない」人々の中二階的なエル・チャレンジ方式のような就労支援ステージを提供すること、二つ目は総合評価一般競争入札制度を広め障がい者等生活困難者への就労支援の評価を計画できる制度の実現できること、企業が公共の見守りによって働きやすい職場を創りそれを正当に労務費として評価していただけるよう社会的環境整備を求めていくことです。三つ目はビルメンテナンス業の労務単価に影響を与えている国の建築保全業務労務単価の積算基準の抜本的改革案をまとめることです。これまでの議論の中で、ビルメンテナンス業は、雇用吸収力があり、労働力のミスマッチの解消に資することができ、雇用面のみならず公益性を有するなど、新雇用産業としての認識が深まってきました。その一方で受託単価の下落や障がい者や就職困難者等のための必要な費用が積算単価に反映されていないために、新雇用産業が官製ワーキングプアを産み出しかねないことが危惧されてきました。そのため、国や自治体に積算基準の抜本的な見直しと新雇用産業が社会に役に立つことができる制度改革への活動を行ってきました。

一方、エル・チャレンジが母体となって、厚生労働省の平成 25 年度の社会福祉推進事業を受託することにより、自治体の契約に関する調査研究を行ってきました。障害者優先調達推進法が施行されましたが、新たな職域開拓にまで至っていない現状や就労へつなぐ整備や出口の確保など、様々な課題が解決されないままとなっています。このような現状を踏まえ、本事業は公共調達の制度や施策を再検討することで、障がい者をはじめ、母子家庭の母及び寡婦、高齢者など就職困難者の雇用や就労支援ができないかを目的に調査研究を行ってきました。この報告を基に今後、地域や自治体の公共資源の福祉的活用を行いながら、どのように働く場を確保できるのか、それぞれの課題等を共有し、またそのための支援について、有意義な議論ができればと考えております。

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

丸尾：平成 25 年度社会福祉推進事業 「障がい者をはじめとする就職困難者の働く場の確保ができる入札制度の調査・研究」の報告会、第 9 回政策入札フォーラムを始めさせていただきます。本事業は厚生労働省の助成事業ということで、障害者優先調達推進法の施行や公契約条例など政策的意図を持った地方自治体の調達方法が注目されており、また全国の自治体の中では、障がい者をはじめ就職困難者の就労、仕事等に配慮した全国の事例等を収集することで、公共調達を活用した就職困難者の就労等の拡大につなげるということを目的としています。



調査は国、独立行政法人及び人口 5 万人以上の市町村を対象としたアンケート調査、さらに 10 都道府県、政令市、一般市によるヒアリング調査で構成しています。実施にあたっては、学識経験者等で構成する検討委員会を設置し、検討してまいりました。

報告 1

「障がい者や就職困難者のはたらく場の確保に向けた入札制度に関するアンケート調査」の調査結果

高見一夫 株式会社 ワーク 21 企画 代表取締役

本調査の概要を 1 ページに示しています。国、各省市及び独立行政法人、都道府県及び人口 5 万人以上の市町、特別区の合計 739 件を対象にアンケート調査とともに、アンケート調査結果から 10 の都道府県、政令市、一般市を抽出してヒアリング調査を実施しました。アンケート調査結果の概要を 18 ページに示しています。回収状況ですが、739 自治体に調査票を送付し 220 件を回収し、回収率は 29.8%となっています。



●国や自治体では公共調達に関する正確なデータの把握(実態把握)ができていない

調査票については 178 ページ以降に添付しています。特徴として回収率についてはやや少く、特に国の回収件数が少ないこと。そして 2 点目に調査結果の留意点として示し

ていますが、実際の回収調査票から、特に公共調達の数値に関する空欄の部分が多い。さらに市町村の全体の調達額を示しているのか、福祉部局での数値なのか不明確で、極端な数値など曖昧なところが多いことから、数値は傾向を示すものと捉えていただきたいと思います。このことは逆に言いますと、公共調達に関する正確な実態把握ができていないのではないかと思います。

●随意契約の「役務」の契約金額は圧倒的にシルバー人材センターが多い

調査結果について、公共調達の全体の規模は 18 ページにありますが、『物品』での採用状況を見ると、一般競争入札 46.6%、指名競争入札 71.7%、随意契約 86.4%で、件数は随意契約が 94.1%と圧倒的に多くなっています。一方「契約額」は一般競争入札 45.3%、指名競争入札 13.8%、随意契約 40.9%となっています。特に随意契約を多く活用しているのは都道府県、特別区、中核市、一般市という傾向がみられます。特に障がい者や就職困難者を対象とした場合の随意契約についてみると、「件数」ではわずか 0.2%、契約額でも 0.3%となっており、障がい者や就職困難者への物品の発注は非常に少ないといわざるを得ない結果になっています。『役務』について随意契約の件数は 11.0%、内訳はシルバー人材センター 8.9%、障がい者福祉事業所 2.1%、契約金額では 3.2%、同じくシルバー人材センターが 2.8%、障がい者福祉事業所 0.4%となっており、役務については物品に比べてやや多い傾向にあり、障がい者と比較するとシルバー人材センターの契約金額が圧倒的に多い傾向がみられます。

●障がい者福祉事務所とシルバー人材センターが競合する 3 号随契「役務」の清掃・施設管理業務

続いて 20 ページ。公共調達における随意契約についてです。まずは『1 号随契、少額随契についての活用状況』は就職困難者の就労支援のために活用している団体 47.7%、活用を検討している団体 1.8%。対象別にみるとシルバー人材センターは 40.5%、母子家庭の母及び寡婦の支援団体は 16.4%、障がい者福祉事務所は 39.5%となっています。『2 号随契』を就職困難者の就労支援のために活用している団体は 25.9%と 1 号随契より低い状況になっています。『3 号随契』は就労支援目的となりますが、就職困難者の就労支援に活用しているのは 74.5%と 1 号随契、2 号随契に比較し多い傾向がみられます。対象別で見ると、シルバー人材センター 68.2%、母子家庭の母 24.1%、障がい者福祉事業所 63.2%となっています。

『3 号随契の内訳』について設定しています。「物品」についてシルバー人材センター、母子家庭の母及び寡婦については、回答がほとんど空欄になっています。障がい者福祉事業所については、小物雑貨が最も多く、以下、食料品・飲料、事務用品・書籍となっています。「役務」についてはシルバー人材センターに対する発注は清掃・施設管理が圧倒的に多く、障がい者福祉事業所に対する発注は清掃・施設管理、印刷が多くなっていますが、母子家庭の母を対象とする発注は少ないという結果が出ています。契約期間については無回答が多く、ただし回答の中では短年度が圧倒的に多い結果となっています。

「役務」についても無回答が目立ちますが、回答では短年度契約が非常に多い結果になっています。それから『2008年度と2012年度の契約を比較し、この5年間で契約件数はどの程度増加しましたか』について、ここでも無回答が多くなっており、実態把握がなされていないということを感じさせるところです。ただ回答の中で「横ばい」が多くなっており、シルバー人材センター、母子家庭の母の場合が多数になっています。障がい者福祉事業所についてはやや増加したが減少を上回っています。「役務」についても、無回答が多いが、シルバー人材センター、母子家庭の母及び寡婦の場合、増加が増えています。障がい者福祉事業所の場合には、「増加した」が「減少した」を上回っており、各団体においてやや増える傾向がみられます。

●進んでいない外郭団体や社会福祉法人など公益性の高い団体から福祉事業所への発注

次は障がい者の工賃向上を促進する取組についてです。『民間からの福祉施設等への受発注を増やすため、取り組みを行っているかどうか』について聞いています。民間企業から福祉事業所への発注促進に取り組んでいるのは、自治体全体の32.8%となっています。なかでも都道府県が最も積極的に動いており、取り組みは93.8%にのぼっています。その要因は国の工賃倍増（向上）計画推進事業は都道府県を対象にしていることが大きな影響を与えていると思います。2番目の『官公需からの受発注を増やすための取組について』は自治体全体の51.6%、都道府県では100%となっています。また『公益性の高い団体等からの福祉施設等へ受発注を増やすため、取り組みを行っているかどうか』については、外郭団体や社会福祉法人など公益性の高い団体から福祉事業所への発注の促進を実施しているのは自治体全体の14.0%。最も高い都道府県の37.5%で、この分野の取り組みはあまり進んでいないことがわかります。

●公共調達を推進するための体制づくりが課題

障害者優先調達推進法についてです。障害者優先調達推進法が2013年4月に施行されました。『各自治体において調達方針』を定めている団体は60.0%で、国、都道府県、政令指定都市の動きが先行し、市町村はこれからという状況です。優先発注の調達方針を「決めている」「検討している」と答えた方に対して、『目標額をどのように設定されていますか』、ということについては、前年度を上回る額とする「対前年度型増加設定」が60.5%占めています。ただ、「その他」や「無回答」もあり、正確な数字を目標にして取り組んでいるところが、どれほどあるのかということについてはやや疑問に思うところがあります。『公契約の競争参加の資格について』は、「参加資格を定めている」28.2%で、「参加資格を定めていない」56.9%となっています。『参加資格の具体的内容』については、国の全省庁統一資格とそれに準ずるケースが最も多くなっています。都道府県以下では、障害者法定雇用率を参加資格または加点対象とするケースも見受けられます。『調達を推進するための体制』については、「庁内の各関係機関の連絡・調整できる場を創設し進めている」が21.0%にとどまっており、今後体制づくりが課題となっていくのではな

いかと思います。

●障がい者や就職困難者の就業を支援するための費用が労務単価の積算基準に含まれているのはわずか2団体

総合評価入札方式について、『物品、役務、工事のなかで、総合評価入札方式を活用していますか』について、いずれかに総合評価入札方式を活用しているのは72.7%のほります。なかでも「工事のみに活用」が最も多くを占めています。「物品」「役務」「工事」で総合評価入札方式を活用している場合、『「障がい者」「就職困難者」に係る評価項目を設定していますか』ということに対しては、物品において総合評価入札方式を活用している20団体のうち、「障がい者」「就職困難者」に係る評価項目を設定しているのは、一般市町の1件のみです。役務において総合評価入札方式を活用している44団体について、評価項目に「障がい者」「就職困難者」の両方を設定しているのは9団体となっています。「工事」において総合評価入札方式を活用している145団体ありますが、「障がい者」について設定している団体は43団体29.7%となっています。『障がい者や就職困難者の雇用や働く場の確保に向けた調達を進めるための配慮事項として何を重視しましたか』について、技術的評価の場合、最も多いのが「業務実績」、次いで「業務体制」、「品質保証」となっています。公共評価では、「福祉的配慮」「災害時の業務体制や貢献実績」が多くなっています。「福祉的配慮」の内容について、福祉的配慮を重視する41団体について、その具体的内容を見たところ、「障がい者雇用率」95.1%、次いで「就職困難者の新規雇用者数」19.5%、「障がい者雇用を実現するための支援体制」17.1%となっています。『労務単価の積算基準』について、障がい者や就職困難者の就業を支援する者のための費用が積算費用に含まれているかどうかは、「含まれている」と回答したのは2団体にとどまっており、その内容は実質的には大阪府のみと推察されます。

●公契約条例の制定、評価はこれからという状況

公契約条例について、「既に制定している」は5件2.7%、「案は策定したが議会で未承認」が1件0.5%であり、公契約条例の制定はまだまだこれからという状況であると思います。『公契約条例の特性をどのようなところにおいでいますか』について、公契約条例の制定に取り組んでいる20自治体について、『内容の特性』を聞いたところ、「履行品質の実現等公共政策の実現」が8件40.0%、「労働条件の改善及び公共政策の実現」が4件20.0%、「労働賃金の下限額を決めるなど労働条件の改善」が3件15.0%となっています。『公契約条例と障がい者や就職困難者の雇用との関係についてどのように考えておられますか』については、「既存施策で十分」が34件18.3%で最も多い。「公契約条例で制度化した方が行いやすい」としたのは一般市の10件5.4%にとどまり、「総合評価入札で十分」14件7.5%、「公契約条例、総合評価入札方式に疑問が残る」7件3.8%となっており、まだまだ公契約条例に対する評価が定まっていなことがうかがえます。

●まだまだ弱い当事者団体との意見交換や意見の積み上げ

障がい者や就職困難者の優先発注に関する留意点等について、『公共調達の賃金について、下限設定をどのように定めていますか』について、「最低賃金法に準ずる」が28.6%と最も多くなっています。その他では、とくに定めていないが多く、賃金設定に関する基本的な指針が不明確であるという現状があるのではないかと思います。『当事者団体との意見交換や連携について、どのようなことを行っていますか』について、当事者団体との「意見交換や連携を行っている」のは27.3%に止まっています。その具体的内容については、「障がい者団体との意見交換の場を設けている」が70.4%となっています。当事者団体との意見交換や積み上げということがまだまだ弱いといえます。

—本調査の『まとめ』—

●活発化する公共調達のあり方等の議論で、障がい者や就職困難者の雇用・就労の確保・創出への取り組みを最優先すべき

一般に、公正な競争と安価な調達を担保するとの観点から、公共調達において低価格自動落札型一般競争入札を優先する志向が強い傾向があります。しかしながら、この方式は過当な低価格競争につながり、当該現場で働く人々の労務単価を不当に切り下げ、品質の低下を招く事態を生み出しました。そのため、国をはじめ多くの行政機関において、品質の担保や労働条件の確保を目的として、最低価格の設定や総合評価一般競争入札を導入する等、公共調達のあり方や公共サービスの民営化のあり方をめぐる議論が活発になっています。

そうした議論の過程で、公共調達を通じて障がい者や就職困難者の雇用・就労の機会を創出する試みも進んできました。私たちは、この取り組みをさらに推し進め、公共調達において、わが国の大きな課題である障がい者や就職困難者の雇用・就労の確保・創出への取り組みを優先事項の一つに採用すべきであると考えます。

●障がい者や就労困難者への発注のウェイトが低い随意契約の活用実態

その意味で、まず随意契約(1号・少額随契、2号・政策目的随契、3号・就労支援目的随契)の活用実態が注目される。今回の調査では、1号随契を障がい者や就職困難者の就労に活用している団体は47.3%、2号随契は25.5%、3号随契は74.5%であるが、契約額全体で見ると、物品の契約額で0.3%、役務の契約額で3.2%と、まだまだ障がい者や就労困難者への発注のウェイトが低いことが明らかになった。

●高齢者の生きがいづくりよりも障がい者や就職困難者の雇用・就労の機会づくりを優先して随意契約を活用すべき

1号随契は、少額案件を対象としているが、障がい者や就職困難者の就労に活用できる仕組みを考える必要がある。2号随契は、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業組合(愛称:エル・チャレンジ)の実例があるように、共同受注窓口という受け皿をつくり、公

共調達の受注を通じて、大きな規模で障がい者や就職困難者の雇用・就労機会（「中間的就労」）を創出する可能性をもっており、もっと活用が検討されるべきである。

3号随契は、シルバー人材センター、母子家庭及び寡婦の支援団体、障がい者福祉事業所への発注を目的としている。最近5年間を見ると、シルバー人材センターと母子家庭の母及び寡婦の支援団体への発注が「横ばい」であるのに対し、障がい者自立支援法施行の影響もあって障がい者への発注に取り組む自治体が若干増えている。しかし、その契約額ではシルバー人材センターが圧倒的に多い。就労支援の緊急性を考えれば、公共調達は、民間からの受注も多い高齢者の生きがいきより障がい者や就職困難者の雇用・就労の機会づくりを優先して活用すべきであると考えます。

●**障害者優先調達推進法のより具体的な取り組みの促進**

平成19年度から始まった「工賃倍増5か年計画」や「工賃向上計画」を通じて、都道府県を中心に、障がい者福祉事業所の経営ノウハウ支援や販路開拓支援が展開され、官公需、民間企業、公益団体の順で、啓発や発注促進の活動が展開されていることが明らかになりました。さらに、平成25年度に施行された障害者優先調達推進法によって、すでに60%以上の自治体が行き組みを開始しており、この傾向が具体的に促進されることが望まれます。

●**障がい者や就職困難者を支援するコストを労務単価の積算基準に反映への期待**

総合評価入札方式を採用する行政機関は70%を超えている。その中で、工事、役務を中心に、障がい者や就職困難者に係る評価項目（障害者雇用率）を導入している団体も一定数見られる。今後、大阪府内自治体が行き採用している障がい者や就職困難者を支援するコストを労務単価の積算基準に反映する等の取り組みが広がることを期待したいと考えています。

●**公契約条例は賃金下限額設定の条例であり、議論の端緒の段階にある**

公契約条例については、先行する自治体が出始めているが、その主眼は、賃金の下限を定めるところに置かれており、大半の自治体では未検討で、議論の端緒の段階にあるといえます。今後、議論が広がり、公共調達が公共政策実現の一環として、障がい者や就職困難者の雇用・就労の機会として生かされることを願いたいと思います。

報告2

「障がい者や就職困難者のはたらく場の確保に向けた入札制度に関するアンケート調査」におけるヒアリング調査結果

飯島照喜 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合政策研究室

ヒアリング調査の結果概要を報告します。ヒアリング先は岐阜県、静岡県、鹿児島県、山形県、北海道の都道府県、横浜市、相模原市、京都市、札幌市の政令指定都市そして一般市の箕面市の合計 10 件となっています。ヒアリングの主要設問項目の第 1 点は、障がい者や就職困難者における公共調達の随意契約における地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項 1 号、同 2 号、同 3 号の活用状況について、第 2 点は、障がい者の工賃向上を促進する工賃倍増 5 か年計画、工賃向上計画や障害者優先調達推進法について、第 3 点は総合評価入札方式や公契約条例について、となっています。



『障害者や就職困難者における公共調達の随意契約』についてですが、下の表をご覧ください。そこでは時系列で地方自治法及び施行令等に関する法律の改正やその他の法律の施行を示しています。障がい者の「役務」は 2004 年地方自治法施行令の改正によって、つまりシルバー人材センターや母子家庭の母等よりも時間的には後から、随意契約の締結ができるようになりました。このように法律の改正や新たな法律の施行によって、障がい者や就職困難者等の職域拡大の可能性が広まってきました。

●政策的随意契約である 2 号随契の少ない活用

最初に『公共調達の随意契約の活用』について報告します。アンケート調査結果と同様に、1 号随契そして 3 号随契が多く、2 号随契が最も少ない活用となっています。ただ、一部自治体では、価格のみでなく障がい者等の就労という社会的価値の実現から、政策的随意契約として 2 号随契を積極的に活用しているところもみられています。活用は 2 号随契の「その他の契約でその性質又は目的が競争入札になじまないものをするとき」を適用したものです。その先駆はエル・チャレンジとなっていますが、箕面市でも 2 号随契を政策的随意契約として位置づけ、都市公園花壇管理事業を障がい者等就職困難者の働く場として活用しています。

表. 障がい者等就職困難者に係る法律等の施行・改正動向

年代	就業関連施策
1982年9月公布	○地方自治法施行法改正 ①第167条の2の1項1号で随意契約によることができる場合の額の改定 ②第167条の5の2を新設し、制限付き一般競争入札を許可 ③第167条の2に附し、別表3を追加
1985年4月	高齢者等の雇用の促進等に関する法律の施行
1999年2月公布	○地方自治法施行法の一部改正 ①第167条の10の2を新設し、総合計画一般競争入札を導入 ②第167条の13に「及び第167条の10の2(第3項を除く)」を追加 ③第167条の12、4項に総合計画指名競争入札を新設 ○地方自治法施行規則改正 - 規則12条の3に総合計画方式の準据経路者への意見聴取手続に関する事項を新設
2000年11月公布	公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（入札契約適正法）
2002年3月公布	○地方自治法施行法の改正
	第167条の10、10の2を改正し、招入札価格調査と最終制限価格制度の対象に「製造その他について」を追加
2003年	○地方自治法改正 指定管理者制度
2004年11月公布	○地方自治法施行法改正 ①長期継続契約に関する第167条の17を新設 ②随意契約（第167条の2、第1項3号・4号）障がい者（約品）シルバー（役務）、母子（役務） - 障害者（身体障がい者・知的障がい者・精神障がい者）に対する職業訓練や研修を行う施設において製作された約品を自治体の規則で定める手続により買入れる場合や、高齢者または母子家庭の母及び寡婦の就業支援を行う団体が自治体の規則で定める手続により役務の提供を受ける場合に、随意契約を締結できる
2005年3月	公共工事の品質確保に関する法律（公共工事品質確保法）
2006年4月	○障害者自立支援法 ○地方自治法施行法改正 - 第167条の2を障がい者自立支援法が定める施設に変更
2007年	
2008年2月公布	○地方自治法施行法改正 ①第167条の2、1項3号の随意契約の対象とする障害者支援施設等の補充 - 地方団体の随意契約について、その対象となる契約として障害者施設等から約品を買入れる契約のみに新たに役務提供を受ける契約を加えることとする ②第167条の4、2項の入札参加資格の廃止（不正行為に対する入札参加停止期間の延長） ③第167条の10の2の総合計画方式の意見聴取手続の簡素化 ④第167条の13条文の変更（第167条の10の2の変更に伴う変更）
2009年7月 施行	○公共サービス基本法施行
2011年8月 公布	障害者基本法の一部改正
2010年	
2011年	
2012年	
2013年4月 施行	○障害者優先調達推進法施行 - 障害者就労施設で就労する障害者や在留で就業する障害者の経済面の自立を促進するため、国や地方公共団体、独立行政法人などの公機関が、約品やサービスを調達する際、障害者就労施設等から優先的・積極的に購入することを推進する
2015年4月 施行	○生活困窮者自立支援法 - 生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、生活保護給付金の支給その他の支援を行うための所定の措置を講ずる。

●障がい者や就職困難者の職域の拡大のためには、シルバー人材センターとの事業の連携・共同化が求められる

次は『3号随契』についてです。結論から言いますと、3号随契の「役務」では契約件数、契約金額ともに、障がい者等就職困難者がシルバー人材センターと比べ、圧倒的に少なくなっており、そこには公共調達市場での競合が生まれている状況がみてとれます。3号随契では「物品」で障がい者等就職困難者は契約件数が多いものの、契約金額は総じて少額である半面、「役務」ではシルバー人材センターが契約件数及び契約金額とも圧倒的に高くなっていることが、アンケート調査で明らかになりました。そこには、「障がい者等就職困難者は受注能力、あるいは突発的な業務に積極的に対応できない」、あるいは障がい者等就職困難者の就労を促進する上において、調達する側としては、難しい状況」になっていることがヒアリング調査で指摘されました。さらにもう一つの要因、シルバー人材センターとの「競合」といったことがあります。シルバー人材センターは就労を通じての高齢者の生きがいづくりが中心ですが、実体的には、臨時的、短期的な就労の範囲をこえるような就労や、実体的に雇用の形態になりつつあるといった状況にあります。それが公共調達市場に反映し、障がい者等就職困難者との「競合」といった状況を

生み出しています。これに対して、静岡県では障がい者への就労を確保するため、建物維持管理の発注にあたり、業務を受託した場合、一部業務を障がい者福祉事業所等に再委託することを仕様書、契約書に明記するなど、障がい者等就職困難者とシルバー人材センターとの業務の棲み分けによる“競合から共存”といえる取り組みを行っています。

●**国の工賃向上計画支援事業の活用や地域の特性に応じた独自の取り組みがみられる**

次は『工賃向上計画や障害者優先調達推進法』についてです。まず、「**工賃倍増5か年計画**」「**工賃向上計画等**」については、都道府県における国の工賃向上計画支援事業を活用した取り組み、さらに地域の特性に応じた独自の取り組みがみられます。具体的には、山形県は販路拡大に向けて、事業所に専門家（アドバイザー）を派遣し、市場ニーズにあった魅力的な商品の開発や改善、販路拡大のための取り組みの支援とともに、事業所の製品の広報のPRのほか、インターネット（楽天）を活用した複数事業所の製品販売など障がい者福祉事業所の製品の販路拡大を支援しています。札幌市では障がい者福祉事業所が提供可能な印刷物の製造請負、清掃等の役務提供サービスについて、企業や官公庁へ営業し、受注調整等を行うセンター機能を有する「元気ジョブアウトソーシングセンター」により、障がい者の工賃向上を図っています。また、障がい者の就労の促進及び自立を図ることを目的として行われる取り組みに対し、市では「障がい者協働事業」として運営経費の補助を行っており、「福祉的就労から一般就労、いずれは特例子会社へと発展」の構図を描いています。静岡県では授産品を繰り返し購入するなど、障がいのある人が、「働く」ことをボランティアで応援する「しずおか授産品応援サポーター」を県が募集するなど、県全体で障がい者の「働く」を支援する環境づくりを行っています。その中核が「障害者働く幸せ創出センター」です。障がい者の「働く」を支援したり、産業界と障がい者福祉事業所を、あるいは障がい者の仕事づくりに向けた、すべての主体と障がい者福祉事業所を“つなぐ”役割を担っています。

●**「商品づくり」「マッチング」「評価」などの取り組み課題がある**

障害者の工賃向上を促進する取り組みからみられる課題としては5点、示すことができます。第1は、「商品づくりについて」です。販路拡大されつつあるがノウハウの有する人材雇用が困難で、民間企業との連携や売れる商品づくりが難しいことです。第2は「マッチング」にあります。優先調達推進法の施行により、事業所の期待度が高まったものの、そこには受け身の姿勢がみられ、県として買えるものの少ないなど、マッチングしにくいということがあります。第3は「支援の強化」です。重度の障がい者、あるいは生活支援を必要とする障がい者への対応が求められることになることから、就労と福祉の中間的なところでの支援の強化が必要となっています。第4は「財政負担」です。国の工賃向上計画の補助金額が縮小傾向にあり、県単費では展開できないことから、工賃向上への取り組みの根本的な見直しを検討せざるを得ない状況にあることです。第5は「評価」についてです。就労継続支援B型事業所は障がい者にとって居場所でもあり、“働く”ことだけを求めるのは困難性があること。また福祉的就労から一般就労に移行

した場合、事業所の工賃は下がり、工賃向上計画との矛盾をきたすことになり、こうした点をどう評価するかといったことです。

●意見が分かれる調達方針の「共同受注窓口を3号随契の対象」と認定する取り組み

『障害者優先調達推進法』について、障害者就労支援施設等からの調達を図るため、主に入札契約制度の視点からその現状を見ています。障害者優先調達推進法のポイントは、地方自治法施行令第167条の2第3号に規定する「これらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者」の認定基準等にあります。そうした中で、各自治体等の活動は「共同受注による発注の増加を図る」、「検討中」ということが明らかになりました。「共同受注」ですが、調達方針で共同受注窓口を3号随契の対象と認定し、福祉施設からの直接調達に加えて共同受注窓口を通した発注も増加するという取り組みを図るということです。京都市の例ですが、平成25年9月に策定の「平成25年度京都市障害者就労施設等からの物品等の調達方針」では、共同受注窓口を3号随契の対象と認定し、福祉施設からの直接調達に加えて共同受注窓口を通した発注も増加するように取り組み方針を定めています。他方、「検討中」ですが、地方自治法施行令第167条の2第3号に規定する「これらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者」の認定基準等について検討中ということです。

こうしたなかで箕面市は障がい者就労事業所等から物品等の調達を促進するために、調達方針の作成のみでなく、契約（発注）手続きに優先調達の手順を組みこむ、あるいは随意契約できる金額の範囲内は、障がい者就労事業所1者から見積徴取で契約できるようにする、といったことにより、障がい者就労事業所等から優先的・積極的に購入する方針です。ただ、現状の課題としてはシルバー人材センターや中小企業振興との関係があります。障がい者の優先調達については、「障害者就労施設等からの調達の推進にあたっては、地元中小企業やシルバー人材センターなどに十分配慮するように努める」と公共調達における中小企業振興や高齢者の就労支援と障がい者就労支援の双方のかじ取りの難しさを表しています。

●「工事」では、鹿児島県が障がい者等就職困難者の雇用を加算点として評価

次は『総合評価入札方式』についてです。総合評価入札方式は、価格と価格以外のその他の条件から総合的に判断して落札者を決定することから、一つは「価格と価格以外のその他の条件のどちらを重視するか」。さらに、「価格以外のその他の条件について、どのような評価項目とするか」が重要となっています。総合評価入札方式は「工事」と「役務」のと2つに分類できます。「工事」の導入例で、障がい者等就職困難者を評価点として加点しているのが鹿児島県です。障がい者等就職困難者の雇用を評価項目とし、加算点で評価しています。ここでいう就職困難者は、障がい者をはじめ保護観察対象や若年の就職困難者であり、建設工事入札の参加資格そして技術資料提出後の総合評価での段階において障がい者等就職困難者の雇用を加算点として評価しています。同様のこ

とは山形県でも行われています。

●「役務」では、箕面市が「希望業務選択方式」で、北海道は価格要素だけでなく、企業認証に係る障がい者就労支援の貢献度（認証ポイント）等を加える総合評価方式を導入

一方、「役務」での導入では箕面市と北海道を事例としてあげています。箕面市ではコストダウンとともに、中小企業や地域の事業者等多くの事業所が参加できるようにした全国初となる「希望業務選択方式」による総合評価入札という独自手法を導入しています。障がい者等就職困難者の雇用を評価項目に加えるとともに、各公共施設の委託業務の一括化したコストダウンを図る政策目的を実現するために『希望業務選択方式』による総合評価入札を導入しています。希望業務選択方式は、全小中学校など市内 51 公共施設の警備や清掃など、126 業務（予算総額 14 億 7000 万円）の委託契約を集約し、一括して総合評価入札を行い、5 年間の長期継続契約を締結するというもので、この結果、中小企業や地域の事業者などが多くの事業所の参加とともに、約 3 億 2 千万円の経費削減効果があったとしています。

北海道は大阪府をモデルに実施したもので、北海道障がい者条例に基づく障がい者就労支援企業認証の取得を促進するための優遇措置として、委託業務等（庁舎清掃、警備、ボイラー運転等）の入札において、価格要素だけでなく、企業認証に係る障がい者就労支援の貢献度（認証ポイント）等に加え総合的に評価し、落札者を決定する総合評価入札方式を導入しています。総合評価の仕組みなどの詳細は 170 ページをご覧ください。この業務委託等の総合評価入札方式は予定価格が高まるほど技術等評価点が落札を左右する仕組みになっており、障がい者等就職困難者の就労支援をより継続的、安定的かつ積極的に行っている企業ほど落札者になる可能性が高いことを示しています。

●公契約条例の制定は「東高西低」。その内容は「労働条件の改善を主眼とする」と「広く公共政策の実現を目指す」のタイプがみられる

次に『公契約条例』についてです。公契約条例の制定は『東高西低』の傾向がみられます。条例は大きく分けて「労働条件の改善を主眼とするタイプ」と「広く公共政策の実現を目指すタイプ」がみられます。前者は、公契約に係る業務に従事する労働者に対し、報酬下限額を義務付けることにより、官製ワーキングプアの防止や労働条件の改善等を目指すものであり、野田市や川崎市、そしてヒアリング先の相模原市などがこのタイプに属します。このなかで、労働報酬下限額の設定に関して、野田市と川崎市には大きな違いがあります。野田市が「市長が別に定める賃金の最低額以上の賃金を払わなければならない」（野田市公契約条例第 6 条）と定めていることに対して、川崎市は「作業報酬下限額」のみを定め、支払義務は契約書の契約条項の中で定めていることにあります。後者は公共調達やそれに係る入札契約制度に関して、基本的な理念や考え方、発注者・受注者の責務を明確にし、公共調達によって、履行品質の確保、地域経済の発展、優良企業の育成、環境保全などの様々な公共政策の実現を目指すものです。ヒアリング

として、①公契約条例に関して、公契約条例を制定し、施行している地方公共団体として山形県、相模原市、②公契約条例案を策定し、議会に諮ったが否決された地方公共団体として札幌市、③公契約条例等の制定を目標にして調査研究している地方公共団体として京都市を行っています。

●労働環境について規定した全国初の「山形県公共調達基本条例」

山形県は、労働環境について規定した全国初の「山形県公共調達基本条例」を施行しています。条例には賃金に関する規定はなく、また建設工事に限定したもののですが、公共調達や入札契約制度に関しての基本理念、落札基準の考え方などを明確に提示しています。総合評価入札方式の導入にあたっては、その手続きを行政内部で策定される要綱や規則で定めていますが、「山形県公共調達基本条例」は条例という法形式で議会の議決で制定しているところに条例制定の意義があります。

●「工事」では公共工事設計労務単価の 90%、「業務」では生活保護基準を労働報酬下限額とした「相模原市公契約条例」

相模原市は川崎市をモデルに労働報酬下限額を決めた「相模原市公契約条例」を施行しています。条例制定は、公共工事などの入札が景気低迷を反映し、低価格競争がみられ、労働環境の悪化、とりわけ労働賃金の引き下げなど、労働者へのしわ寄せが懸念され、また最低賃金が生活保護を下回るという状況が背景にありました。平成 23 年 12 月に市議会定例会で賛成多数により可決・成立、平成 24 年 4 月に施行しています。条例の特徴は労働報酬下限額の設定にあります。工事請負契約では公共工事設計労務単価の 90%、業務委託契約は生活保護基準を参考に設定しています。対象契約の範囲は、工事請負契約で予定価格 3 億円以上、業務委託契約で予定価格 1000 万円以上となっています。条例の審議について、条例施行前の議論、ここでは条例反対論として 4 点あげています。第 1 点は公契約条例で定められる下限額は国の最低賃金を越えるものである。第 2 点は公契約においてのみ下限額を引き上げるのは、契約自由の原則とはいえ、疑問である。第 3 点は公契約条例が行政の肥大化につながる。第 4 点は賃金に関しては、最低賃金法に任せるべき、となっています。他方の賛成論は、①低価格の受注が続き、下請業者や労働者にしわ寄せされることで、職人が育たない環境となっている。②低価格競争による安かろう、悪かろうは見過ごせない。③条例の周知徹底を図り、下限額が守られているか労働者からのヒアリングを行う等してほしい。④工事の 3 億円、委託の 1000 万円の対象額をいづれ引き下げ、対象を広げてほしい、⑤公契約条例は労働者の賃金の下支えとなる、といった意見が出されました。結果的に議会で賛成多数で可決、施行されました。

●業務委託契約では「同じ市の中で 1000 万円以上と以下といった条例の対象になるかならないかで、同じ業務でありながら賃金格差が生まれる」という業界の声がある

施行から 1 年余りのアンケート調査では、「労働者の労働意欲の向上」「事業の質の向上」、「賃金水準の引き上げや地域経済の活性化」について、事業者の 70%以上が「成果が

あった」「成果はないが、今後成果ができる」としています。ただ、課題として議会では、対象となる契約の見直しは、使用者・労働者のみならず、多方面への影響が大きいことから、慎重な審議が必要となる。あるいは、同一労働同一賃金が崩れることによる事業者・労働者への影響が懸念される、などが指摘されています。他方事業者からは、現状では公共工事設計労務単価の90%は厳しい。また、業務委託の885円は高い。二重賃金については、労働報酬等審議会に業界団体からも参加していることから、市の労働報酬下限額にあわせる。二重賃金の差額解消に対してはボーナス等で補てんしている。労働報酬下限額に対しては、業務委託契約では予定価格1,000万円以上のラインを取って欲しいという業界の声がある。同じ市の中で1000万円以上と以下といった条例の対象になるかならないかで、同じ業務でありながら賃金格差が生まれる。条例施行後は、工事、委託業務とも賃金アップがなされ、労働者の労働意欲が向上した、といった意見が出されました。

●「賃上げによる経営圧迫」「事業者の事務負担の増加」「条例対象外の労働者との賃金格差」などから、条例案が議会で否決された札幌市

相模原市をモデルしながら公契約条例案を策定したものの、議会で否決されたのが札幌市です。条例の反対意見の主な論点は、①公契約条例制定よりも低入札対策や入札契約制度の改善を優先すべき、②賃上げによる経営への圧迫、③事業者の事務負担の増加、④同一内容の業務を行う、⑤条例対象外の労働者との賃金格差、⑥下請や孫請けを含めた条例の実効性の確保に疑問、などとなっています。市として議会で賛成多数を得られなかった理由を、「元請、下請け、孫請けと重層的な産業構造にあるなかで、公契約に従事する労働者への報酬下限額の設定による労働者の適正な労働環境の確保は、制度設計において難しさがあった」としています。今後の方向は定まっていないものの、市としては「総合評価入札方式」により、労働者の労働環境の確保、地域経済の活性化の実現を図ることを検討しています。

このように、公契約条例を施行、議会で否決といった状況をみつつ、公契約条例の制定を目標に検討しているのが京都市です。労働報酬下限額の設定のみならず、公共工事・サービスでの市内中小企業の受注機会の拡大、適正な労働条件の確保、地元雇用の創出、環境にやさしい都市づくりやワーク・ライフ・バランス等の社会的価値の実現などを総合的にめざすことを目標としています。

基調報告

総合評価入札と公契約条例の補完関係

吉村臨兵 福井県立大学教授

この報告では、今回調査の結果を踏まえながら、その後どのようにしていくかについて、つながりのある論点を出そうと思います。「総合評価入札と公契約条例の補完関係」というタイトルでレジュメを作成しました。公契約条例についてのこれまでの議論の中で、特に大阪府内で進められている総合評価入札方式とどううまく結びつけるのかという、これまでの意見を踏まえて、課題を少し先取りした形でタイトルをつけたものです。



●縮まらない落札者の決定基準と障がい者等就職困難者との距離

第1は「職域等の拡大と公契約」です。大阪府内各市の総合評価がどのようになっているかという、「価格のみによる落札者決定」はある程度緩和されたということも見受けられます。ですが、障がい者をはじめとする就職困難者の就労の後押しをする仕組みについては足踏み状況であると感じています。落札者の決定基準と当事者(障がい者をはじめとする就職困難者)の距離が縮まっていないのではないのか、ということです。報告書の4ページから6ページ(ヒアリング調査結果)にかけて、随意契約について障がい者や就職困難者への支援ということでまとめられている所を参照ください。1号随契、2号随契、3号随契について示されているのですが、そのなかで、5ページの真中に、「他方2号随契は最も少ない状況にあるが、2号随契の『その他の契約でその性質又は目的が競争入札になじまないもの』を適用し『政策的随契』として活用する事例」として、エル・チャレンジが示されています。ここは大阪府の総合評価の原型になっており、また随意契約としてどのような形がよいのかが示されているところです。このことから他の自治体等では、こうした落札者決定基準があって決定されているのか、という疑問が出てきます。

たとえば、3号随契のところで、静岡県为例が紹介されています。「静岡県では障がい者等就職困難者の就労の場づくりや創出に取り組んでいるものの、公共調達市場でシルバー人材センターや中小企業等との競合が背景にあることから、障がい者への就労を確保するため、建物維持管理の発注にあたり、業務を受託した場合、一部業務を障がい者福祉事業所等に再委託することを仕様書、契約書に明記している」とあります。仕様書や契約書に、こうした形で明記することを通じて障がい者や当事者、シルバー人材センターの高齢者と、ある種の折り合いをつけるという形が示されています。下請について

は、例えば建設の事業では、地元事業者を 1 次や 2 次などの下請業者とすることに関して、何らかの慣行がありますが、下請業者に制約をかけることに一般化はできない制度上の制約があるということです。こうした事は考える余地があるのではないかと思います。

●**総合評価入札方式が総花的にならないためには落札者決定基準についての「合意形成の場」を創設することが必要である**

第 2 は「総合評価入札方式と公契約条例」との関係です。(1) 総合評価方式の落札者決定基準の a) で示していますが、落札者決定基準は庁内議論の活性化に資するという印象をもっています。古川弁護士の話では、総合評価入札方式は総花的な話になってしまう、むしろ公契約条例で賃金の下限を設定するのが第 1 であるとおっしゃっています。賃金面からいえばなるほどその通りなのですが、私は総合評価入札方式で業務処理請負の事業者を決定する場合、地域の風土にもよりますが、実現したいと思っていることを入札に反映させようということはよいことではないかと思います。まず、自治体職員の意向を反映することはできる仕組みです。

報告書 28 ページの「5. 総合評価入札方式について」の項では、「工事のみに活用」が最も多くなっています。落札者決定基準は 2 号随契の考え方と似通ってくるのがうかがえます。そうした視点でアンケート結果を見ると、113 ページの「6-3. 公契約条例と障がい者や就職困難者との関係」の項で、公契約条例と障がい者や就職困難者との関係については、「既存施策で十分である」と考えているは 18.3%と最も多く、「総合評価入札方式で十分」は 7.5%。また「公契約条例、総合評価入札方式に疑問が残る」と両方共に疑問が残るは 3.8%となっています。その疑問が残ると回答した自治体の理由についての記述部分が 115 ページに、「公契約条例に実効性を持たせる国の上位法の制定が必要」と示されています。つまり、このことから効果について疑問があるという回答も、効果を否定するまでには至っていないと解釈できます。さらに、それに関わることでは、落札者をどう決定するか、あるいは随意契約について、どのような政策的判断で決定するかということについてみると、95 ページの障害者優先調達推進法についての「調達の推進体制」の項があります。ここは調達推進のための体制整備について「調達方針がある」、あるいは「検討している」との回答 195 件の内訳が示されているところです。「体制は整備していない」が 32.3%、逆に「庁内の各関係機関の連絡・調整できる場を創設している」が 21.0%となっています。このことから調達方針という一点で考えてみても、「実際にどのような仕事を、どのように回していくか」についての庁内での『合意形成の場』がうまく創られていないことがわかります。

ところで 74 ページでは 3 号随契の「契約件数の増減」について、「役務」の発注において障がい者福祉事業所は、増加する傾向がみられるとなっています。ここは件数が増加した自治体の数であって、契約額についてはまた別のことになりますから、そのことについて注意しておくことは必要でしょう。

いずれにせよ、元々の大阪府の総合評価入札方式ができた時を考えると、当事者としての障がい者側からの社会的な働きかけにより、落札者決定基準に就労支援の形が反映されるような中身の濃いものになったということはいえるわけです。逆にそうでない場合は、総合評価入札方式と言っても、障がい者雇用率の項目が一つあるのみとなっていたりします。あるいは、古川弁護士の言われる「総花」の悪い面が出て、障がい者雇用率についても、環境に関しても、さらに男女共同参画についてもまんべんなく言及しているだけ、というようになってしまうということは確かにあります。そこをどう脱却していくかであると思います。

●就職困難者の当事者性を反映できる行政との関係性、落札者決定や社会参加のルートづくりが必要である

大阪府下市町村で、落札者決定基準を決める時に意見を言う側としての経験から改めて申しますと、当事者との乖離があるということがいえます。委託事業に対して「落札者の決定基準を決めていきますが、どうですか」と意見を求められる。その案件についての意見となるので、この項目があっても悪いことではないということになり、「支援に関しての内容をもうすこし盛り込まれている方がいいのではないか」、「これは意味があるのかないかわかりません」など否定的なことまでは、当事者でない立場では説得的に言いにくい状況があります。反面、働こうとする当事者と決定の場との関係をみれば、障害者自立支援法に始まり優先調達推進法など障がい者については、当事者と行政との関係はある程度あるような感じはします。けれどもそれ以外の、例えば母子世帯の母が、当事者としてグループになって行政との間で定期的に議論があるのかどうか、というようなことですね。障がい者と高齢者を比べても構造が違います。高齢者はみんなが高齢者になりまし、高齢者の市民代表としてたとえば介護保険の運営協議会に出ている人が、実は自治体の元職員だったりするんですね。そんな場合は、議論の場の主流の思考様式は善かれ悪しかれ行政的なものになります。当事者性をうまく反映できるような落札者の決定、社会参加のルートづくり、そのための行政との関係ができないかという課題が立ち上がってくるところです。

●公契約の「審議会」には当事者の在り方を考える学習の場として、当事者の参加は必要である

(2)「公契約審議会」についてです。公契約審議会は、報告書の例でいうと相模原市の労働報酬審議会があります。その内容は12ページにまとめられています。そこでは労働報酬下限額にあたっての決定についての議論の項目が出されていますが、審議会の在り方については出されていません。労働報酬についての議論をするだけではなかったように思います。去年の暮れにもこのフォーラムで多摩市の公契約条例と公契約審議会について話をしたことがありますが、条例によるこのような場の設定は好ましいものではないかと思っております。その場合、落札者決定基準についての意見聴取も、例えばAという案件について限るのではなく、〇〇市の公契約について、今年度どのような形でい

くべきかというような議論ができるでしょう。もちろん報酬についても議論はしますが、そのような場で当事者の在り方というものを一般解として考えてみるべきではないかと思います。ちなみに、公共サービス基本法も、公共サービスに関する「学習の機会」を国民に提供しなさいといっています。

その次に示している「賃金に関する団体交渉を代位：地方最低賃金審議会の応用版」というところについて申します。たとえば、市場に対して支配力の弱い事業者には雇用されている従業者が団体交渉しても、給料が上がるはずがない、それに代わって団体交渉をするのが最低賃金審議会です。最低賃金審議会は労働側と使用者側、それに公益側の委員によって構成されており、労使の数が同じになるように人数構成されています。ここでいう公契約審議会が、はたしてこうした形を想定しているかどうかは別にして、もしかして当事者から離れてしまった状態では、その意をくんで行政課題を解決しようとしても、隔靴搔痒の片内議論になりかねません。そこで、ある程度当事者の参加ということを構想してよいのではないかと考えているところです。

『(3) 公契約条例について』です。ヒアリング結果から、公契約条例のタイプとして、労働条件の改善を主眼とするタイプと広く公共政策の実現を目指す 2 つのタイプが示されています。下記について今年春まで条例等について全国の動向をまとめています。そのなかで「評価項目や確認事項に賃金水準」に大阪市を加筆しました。

<表 1> 全国の動向（2014 年 3 月末現在：上林陽治氏（自治総合研究所）による。一部加筆。）

条例が賃金水準に言及	評価項目や確認事項に賃金水準	基本条例
千葉県野田市 東京都多摩市 東京都国分寺市 東京都渋谷区 東京都足立区 東京都千代田区 神奈川県川崎市 神奈川県相模原市 神奈川県厚木市 兵庫県三木市 福岡県直方市	東京都日野市 東京都小平市 東京都新宿区 愛知県豊田市 大阪府大阪市 佐賀県佐賀市	秋田県秋田市 山形県 群馬県前橋市 東京都江戸川区 長野県高知県 高知市

●事業者の選定には、建設業経営事項審査での認証と総合評価を結び付けるという着想があった。

レジュメの最後の『[3]「事業者の選定」という観点で残る課題』について、入札・契約前で「a. 認証に基づく事業者のランク付けはどのような意味をなすか。」と示しています。これは業務処理請負への総合評価の適用を考えた時に、参照していたのは「建設業経営事項審査」だったことと関わります。参考として、その項目と総合評価値の算出方

法を示しました。その中の、「その他の審査項目(社会性等)」に「労働福祉の状況」があります。建設業の場合はこのような比重です。認証との関係づけでは、ヒアリング調査では北海道の例が10ページで示されており、その効果は見守っていきたいというところでは。

さて、残る課題の「履行」の「b. 安全衛生にかかわる発注者と受注者の責任分担」は障がい者等就職困難者のみでなく、極めて一般的なことです。つぎの「c. 業務処理請負における監理者設定」はごく簡単に言うところのことです。つまり、建設の事業では設計・施工をまとめて発注する例も多いですが、施工の内容が発注者の仕様どうりになっているかどうかを設計者が監理する場合があります。業務処理の場合、それにあたる一例として想定できるのが社会保険労務士です。労働条件を守る事業者をどのように育てるか、発注者からすると労働条件を全部監理することは大変なことであり、それを社労士が監理しましょうという考え方が出てきているわけです。

最後に、静岡県 の例に戻ります。下請に障がい者を使ってくださいということを事業者が言えるかどうか、です。そこに建設業でいうところの支給材料の考え方が適用できないだろうか、と考えています。例えば大阪市の地下鉄工事の場合、枕木は大阪市の支給してきたのです。この例のように発注者の都合から考えて、「この部分はこれを使ってくれ」ということは業務処理の請負についてもありうる話ではないかと思います。

第9回政策入札研究フォーラム		2014/7/3
総合評価入札と公契約条例の補完関係		福井県立大学 吉村臨兵
〔1〕 職域等の拡大と公契約		
・大阪府内各市の総合評価：「価格のみによる落札者決定」はある程度克服。		
・就職困難者の就労のあと押しは足踏みか；落札者決定基準と当事者の距離。		
〔2〕 総合評価入札方式と公契約条例		
(1) 総合評価方式の落札者決定基準		
a) 庁内議論の活発化には資する印象：自治体職員の指向性が反映。社会的な働きかけが継続していれば中身の濃いものに。		
b) 「当事者」との間に距離がある：案件ごとの決定という生々しさ。障がい者はまだしも、母子世帯の母、フリーター、高齢者、外国人。		
(2) 公契約審議会		
・条例によるこのような場の設定がよいのでは？		
・当事者と地域住民の、「公共サービス」に関する「学習」の場。		
・賃金に関する団体交渉を代位：地方最低賃金審議会の応用版。		
(3) 公契約条例 — アンケート調査による区分		
・労働条件の改善を主眼とするタイプ：野田市（条例で義務づけ）、川崎市（契約）、相模原市（契約）		
・広く公共政策の実現を目指すタイプ：山形県、高知市		
参考：＜表1＞		
〔3〕 「事業者の選定」という観点で残る課題		
1) 入札・契約前		
a) 認証にもとづく事業者のランクづけは意味をなすか		
例：建設業経営事項審査＜表2＞		
2) 履行		
b) 安全衛生にかかわる発注者と受注者の責任分担		
c) 業務処理請負における監理者設定		
公共工事の場合： → デザインビルド（設計施工） or 監理者（コンサルタント）＋施工		

パネルディスカッション

小松伸多佳	国際公認投資アナリスト
荒木 周	一般社団法人大阪ビルメンテナンス協会理事
富田一幸	エル・チャレンジ代表理事
橋本芳章	NPO法人労働と人権サポートセンター・大阪 公契約研究会 事務局長

●雇用は空気や水のようにあってあたり前でなく、努力して勝ち取る時代

小松: 昔は水に対してお金を出すということはなかったですが、現在ではお金をだして買うことが当たり前になっています。同様に、これからの社会、雇用は水のようにあってあたり前でなく、努力して勝ち取る、または努力しないと自然調和のようにはならない状況になっています。ですから雇用は別の角度から見直さないといけないと思います。リーマンショック時に、金融は1週間で調整するなど非常に速いスピードで行われ、それに伴い消費や生産調整など様々な調整が行われました。



だが、調整速度が最も遅いのは雇用です。金融の世界ではリーマンショックのようなことは結構起こっており、それなりに調整を行ってきています。ただ雇用はそのたびに振り回される社会になっており、そのため調整速度が遅い雇用を社会のなかで、どのように管理していくのかが問われています。ですから雇用を多く産み出す産業を真剣に議論されなければならない時代になっています。

ビルメンテナンス業はいろんな雇用を多く産み出しており、従来とは違う位置づけをする必要があり、「新雇用産業」というコンセプトを打ち出してきました。新雇用産業の要件は①雇用創出力がある ②労働力のミスマッチが非常に低い ③雇用面のみならず公共性、公益性があるの3点が必要で、ビルメンテナンス業はこの必要要件を満たしています。また雇用政策の中でビルメンテナンス業を位置づけた産業政策、戦略を考えていくと、従来とは違う面が見えてきます。その中で、一番際立っているのが障がい者の雇用です。障がい者の場合、製造業における秒単位の仕事にはそぐわない面もありますが、ビルメンテナス業の現場では親和性が高いといえます。

ビルメンテナンス業を障がい者の『雇用』から位置づけると別のことが見出されてきます。ビルメンテナンス業の市場の金額ベースでいうと2割ぐらいを官公庁が占めています。この官公庁市場の中で、障がい者の雇用がどのように位置づけられている

かは入札の問題とのかかわりがあります。従来は最低価格が主導、つまり最も安い札を出した業者が落札することが主流でしたが、障がい者雇用の観点から見るとミスマッチを興していることになります。14 ページを開いていただくと、この図は入札の構造を競争性と効果性の 2 つの軸で入札方式の相互関係を見えています。ただ、左上の一般競争入札（最低価格）とその下の指名競争入札（最低価格）がありますが、ここでは分離していますが、この 2 つが 1 つのブロックであると考えます。それに対して、随意契約方式、指定管理者制度、公募型プロポーザルがその対立軸としてあると考えます。公契約条例が賃金条例であると矮小化していくことはよろしくないと思います。これを先ほどの対立構造で考えると、今一番問題を起している元凶は、最低価格自動落札方式にあると思います。それを逆に言うと価格以外の要素を考慮していく必要があります、公契約もその一部として捉えることができます。

●障がい者等就職困難者の雇用はニーズとシーズをどうマッチングさせるか、また既得権者との棲み分けを考える必要がある

入札制度をどのようにマネジメントしていくか、ということがあります。その中には先ほどいった随意契約も一つの解決方法であると思いますし、また総合評価入札方式、公契約もあります。それぞれ制度によってメリット、デメリット、また使える場合とそうでない場合があります。問題は制度自体ということもありますが、障がい者の雇用を増やしましょう、ということが後で負荷されてきましたが、それによってニーズが生まれることではありません。ニーズとシーズをどうマッチングするか、既得権者の棲み分け考えなければなりません。具体的に制度の理論と事業マーケットをどこに定めるのかの 2 つの側面から議論されないと、障がい者の雇用が実現しない、つまり制度論だけではだめで、新たなマーケットが生まれないのなら、既存のシェアの組み換えを行っていく必要があります。こうしたことは難しい。既得権者にしてみれば、極端な話ですがマーケットを障がい者の人にとられるのではないのか、といったいろんな抵抗があります。そこをどう突破していくかという議論も大切です。

需要をどのように産み出していくかということで、分野は違いますがNASAのスペースシャトルの開発についての話をします。宇宙開発を民間に開発させた意図は、これから先宇宙開発を税金だけで行うことに対して自信がない。そこで民間のベンチャーを育てようということで、スペースシャトルを開発させることをしました。民間ベンチャーを規制するのではなくマーケットを、需要を創りだす。スペースシャトルに代わるものを開発した民間ベンチャーに、地球と国際宇宙ステーションの往復の宇宙船のマーケットを解放したのです。こうしたことによってアメリカのベンチャーは多く生まれています。翻って日本ではベンチャーに補助金を出して育てようとしている。マーケットを先に創りだし、その一部をベンチャーに入札させる、そこにはベンチャーキャピタルがお金を出す。一番のネックは需要を拓けることにあります。この話を障がい者雇用で考えると、制度自体を変えて障がい者雇用を行う。ただ制度を変えた

としても随意契約の例のように大きなシェアをシルバー人材センターが握っている、新たなマーケットが生まれないことから制度や運用の改善は必要ですが、先ほど言ったシェア割りに資するような需要を増やすということが必要であると思います。

●週 30 時間、社会保険等がある労働条件より、障がい者が働きやすい労働条件のほうが雇用はもっと広がる

荒木:大阪府が総合評価入札制度を導入してかれこれ 10 年、大阪市も追随し、これにより多くの障がい者の方の雇用が増えたことは、総合評価入札方式の大きな成果であるといえます。大阪市がより障がい者の雇用を増やしたいということで、一昨年、清掃業務で 1500 万円以上の案件を総合評価入札制度で行うことを言われました。内容は 3 年契約で 1500 万円、1 年間で 500 万円、月額では 40 万円となるもので、この情報を知った時には、我々は驚きました。月額 40 万円の契約で障がい者



の雇用が果たしてできるのか。週 30 時間の労働で、年金等社会保険がかかるような労働条件であり、この条件をクリアすると、総合評価の評価点も相当高いことになるということでした。週 8 時間労働するということは支援者の方も同じように労働するということになり、月額 40 万円のできるのかといえれば不可能です。障がい者雇用をもっと増やしたいという前向きな目的ですが、制度としては無理があります。障がい者雇用をもっと増やしていこうとすれば、仕事の間がもっと必要になってきますが、週 30 時間の労働は高いハードルになっています。障がい者は 1 週間も働きたくないのです。1 日 4~5 時間程度の労働で仕事をしたいと希望される方は現実におられ、当社でも週 20 時間の勤務時間で働いている方もいます。週 20 時間の労働時間で検討すれば、さらに障がい者雇用の場は広がっていきますが、そのための仕事の間も必要になります。

●障がい者がの雇用を拡大するためには国、省庁の物件を総合評価入札方式で取り組むべきである

地方自治体なかでも大阪府は総合評価入札制度により、障がい者雇用に大変力を入れてるが、該当する物件には限界があります。障がい者雇用ができる建物がないということが近い将来出てくると思います。国、省庁では都市部においては多くの物件がありますが、国、省庁においては清掃委託業務で総合評価入札方式を導入し障がい者雇用を評価しているところは私の知る限りでは現在ありません。障がい者の雇用の場は限界が見えてきていますので、障がい者雇用を増やすために国は本腰を入れて、こうれら物件での障がい者雇用、総合評価入札方式に取り組んでいただく必要があります。マーケットを拓けるということからも、国の物件の総合評価入札方式の導入し、障がい者や就職困難者の雇用を促進していくことが必要であると考えます。

●公契約における自治体と受注者の関係性を構築でき、政策的に評価できる公契約条例を目指している

橋本:公契約条例は関東中心に進展しています。ただ、福岡県の直方市、兵庫県の三木市が制定され、大阪あるいは兵庫県についてもかなり議論が進んでいます。6月25日に連合の近畿ブロック、近畿2府4県の連合を集め、検討状況を集約しましたが、三木市が7月から実施され、それ以外の兵庫県のいくつかでも検討されています。京都市も庁内に検討委員会が設置され、尼崎市はこの10月に、公契約条例を策定している自治体を集め全国集会を開催することになっています。



関東の公契約条例は賃金条例に近い内容のものです。大阪では総合評価入札方式を含め、政策入札を検討してきたことを踏まえ、自治労大阪本部でも総合評価入札方式を含め政策的に評価ができるような公契約条例を目指して議論を進めています。具体的には、最低賃金で積算されることはおかしいことです。契約内容がビルメンテナンスであっても経験値など、企業によっては一人ひとりの努力等によって賃金があるなど、賃金に一定の余裕をもたらすことは必要であると思います。同時に、公契約条例における発注者と受注者の議論の場を設けていることは、公契約の議論の流れの中でできた自治体と受注者の関係であり、この関係性を創ることを公契約条例の中でも実現していきたいと考え、研究会を進めています。

●雪だるまのように福祉を積み上げているシルバー人材センターは随意契約では少し遠慮すべき

富田:本調査でシルバー人材センターは遠慮してもらいたいと感じたことです。まちづくり型から中間的就労型へ公共サービス発注、特に随意契約については転換した方がいいのではないかと。エル・チャレンジを創った当初、最初の物件は新築のビックバンでした。次について新しい建物を当時の梶本さんら大阪府の人達と相談したものの、「新しく建てた物件は入札でなく随意契約でいけるのではないかと」いったが、「そんな簡単に随意契約ではいけない」と話は止まりました。



そこで、8つあった同和対策で雇用していた施設があり、これを自ら研究してエル・チャレンジ方式で2つの目の物件としました。シルバー人材センターのようにまるで雪だるまのように福祉を足していったって、うまくいかないと考え転換してくべきだと申し上げたのです。その際生活困窮者自立支援法の中間的就労ということもあることを踏まえておく必要があります。

●**中間的就労は総合評価入札方式で、「企業の支援力を競う」ことが重要**

随意契約はそう簡単にはいかない、むずかしさがあります。だから随意契約を辞めたらいいのではないか。できるだけ競争入札にしたらいいのではないか、と思います。障がい者の雇用はいわば「外税」。就労にジョブコーチという制度が、また年金を受給している。年金をもらいながら就労訓練をしています。しかし生活困窮者の場合、制度がない。制度を創るとコストがあがるので「内税」を受ける必要があります。受託単価の中から支援費を捻出する方法しかない、そうする方が支援は行いやすいと考えます。中間的就労は総合評価入札方式で雇用関係を結んで、『企業の支援力を競う』という方法、外税方式の福祉でなく労働現場から内税でコストを調達する方がいいのではないかと考えます。

●**就労支援費込労務単価を議論でき、また市民の声が反映できる『場』が設定されるなら、公契約条例は一步前進**

公契約条例は公契約の雇用条例と思います。総合評価入札方式は総花的なことをいっているのではなく、それだけ大阪は雇用問題が深刻。ですから公共調達を雇用問題に活かすことが重要であると考えます。百歩下がって就労支援費込労務単価を議論できる場がある賃金条例なら良いともいます。報酬下限額を設定するけれども、その設定にあたっては障がい者や就職困難者に対する就労支援費を下限額に含む、ということで議論していくなら、公契約条例が賃金条例となってもいいと考えます。つまり報酬下限額から障がい者は賃金を上げないでほしい、そのかわり就労支援をきっちりとして欲しい。ですからあえて二重賃金を創る賃金条例ならいいものと考えます。審議会設置条例による審議会が発注者と受注者が対等で話あえる。できればそこに福祉とか、雇用とか市民の声が反映できるような審議会で、公契約条例を議論できるならば、公契約条例は一步前進かもしれないと考えます。

西岡:就労支援に関わった立場からみると、公共調達の契約を担当している職員は総務担当職員で、就労支援の分野についてはほとんど考えていない、よくわからないなかで契約案件をデザインしています。障がい者の雇用、就労支援について、あるいは働く上での配慮について実感してもらうためには、障がい者と共に働くということが大切だと思います。昨年で終わりましたが豊中市は3年間、各部で職場実習の受け入れを必ず1か所以上つくることを市長に宣言してもらいました。そこには、障がい者と共に働くことで、何を配慮するのか実感してもらう、あるいは就労支援を単なる職業紹介のように考えているところを修正してもらうことがあったからです。



●就職困難者や働きたいけれども働けない人達が職場定着できるためにはジョブ型職場づくりがポイント

清掃の現場に就職困難者や働きたいけれども働けない人達がうまく定着できるようセミナーをエル・チャレンジと共に作ったり、あるいは職場実習の場もつくっています。そこで注目するのは、一方の採用する側が現場の業務を仕分け、構造化できるか、国で議論されているジョブ型正社員に通じるテーマです。メンバーシップ型のこれまでのわが国の雇用、就業の現場を、これからはジョブ型に転換しようということです。障がい者の雇用・就労支援の条件整備につながると思います。それぞれの事情に配慮しつつ労働力の最適化を図るには業務型というか、この人がこのような業務ができるとOKですよという形が作れないと障がい者は安心して働けない。受入側はこうした配慮がどれだけでできているのか、私の職場で言えば、障がいのある人が現場に実習に出た時に、「仕事めいたことを体験してもらったらいいわ」から「この人だったらこの業務、この役割をちゃんと完成できる」など職場の業務を切り出すことによって、かなり違ってきます。「障がい者に構造化された業務を担ってもらいます」と自信をもって現場が言えるかどうかです。こうした力、ジョブ型の職場、就業環境が創れるかどうか大きなポイントになります。

●メンバーシップ型職場の典型は社会福祉法人、ジョブ型への転換が求められる

障がい者を雇用した時に、働く現場をコーディネートできる人材が必要だといわれましたが、現場で障がいのある人が働けるような努力の在り方、業務の創り方などを創っていかないと、いけないと考えます。それが不得意なのは役所であったり、社会福祉法人といった、「助け合い」「強調」で言われる業務体制・就業の不明確さが問題です。多くの社会福祉法人はメンバーシップ型の働く現場の典型のように感じます。仕事の引き継ぎも、業務単位も、「普通にしたらできるだろう」と不明確なままで行っており、すなわち「よく気が付いて」「何でもこなせる」といった職場に障がいのある人が入れば苦勞します。「やさしい」コーチや通訳が求められます。しかし、ジョブ型の業務体制、職場へともっと努力しないといけないと考えます。総合評価入札方式の対象が増え、受け入れていくことはいいことですが、職場の業務の在り方、「多様な労働者」が働けるように変えていくことも大事だと思います。同時に、変えていくということは何等かの社会的なサポートをしていかないといけないと思います。そう考えると障がい者とともに働くということに対してまだまだ検討すべきことが多い。職場での業務の在り方はまだまだ融通や変更できる、あるいは業務処理の在り方を変えるんだということがあればもう少し職域も従事する人材も拡大できるのではないかと考えます。

Q: 公契約条例の賃金等の議論がなされる中で、賃金や経費等の議論はなされなかったのでは

しょうか。

橋本: 議論のなかで公契約条例の具体的な金額は出ていません。基本的には契約の時に、最低賃金プラス社会保険料あるいは雇用保険料などを積算して発注します。野田市の場合、その金額を最低限度額ということで生活保護賃金という数字を出しています。三木市で出されたのは地方公務員の初任給の時間単価となっており、これは高いといえます。大阪市の時間単価 1000 円という話がありましたが、公契約研究会の立場から言うと、こうした高い単価を、議論をしないで設定するやり方は疑問であると考えています。公契約条例については本調査事業の中でも調査をしています。実際に公契約の賃金とは別の福利厚生費とかの数字はでていないというご指摘ですが、今回の調査はあくまでも公契約の実態を把握することを目的としています。委託契約もそうですが、少なくとも仕様書で示されているように賃金プラス厚生年金や社会福祉等を含めて積算したうえで入札価格が算出するわけですが、それが年々ダンピングされ、官製ワーキングプアを生んでいます。そうしたことをどこかで歯止めをかけられないかということから公契約の議論が出ていることは事実です。例えば、今年落札した価格が、次回ではさらにダウンして価格提示をするということがどんどん繰り返されているという事実をみてきました。そうしたことをなくしていきたいということが研究会の最初の動機でした。先ほど大阪はもっと雇用が大変であり、公契約条例は雇用条例であるといわれましたが、確かにそうです。また一人で 40 時間働くことがいいことなのか、ということになると、障がいのある人が、20 時間、10 時間の雇用も出ています。そうしたことをひっくるめて、雇用の在り方、賃金の在り方など、生活をしていくためのルールづくりを公契約研究会で検討しております。また、総合評価入札方式はここにきて少し限界が出てきているという問題点が指摘されており、そうした中で公契約条例は、どのような点に重点を置いて進めるかを議論しているところです。

荒木: 5 月 29 日に公共工事品質確保促進法が改定され、6 月 4 日に施行されます。その中身は今まで、工事、建築物の完了まで品質確保がいわれていましたが、完成後の適切な診断、維持管理、修繕、その他の維持管理などの文言が付加され、工事を完了して引き渡し以後も維持管理を意図した品質管理をするというものです。もう一点の改正は予定価格の積算において適正な利潤を確保できるように経済社会状況の変化を勘案し、市場における資材等の取引価格等を反映した予定価格を設定するというものです。ポイントは適正な利潤を確保できる予定価格を設定することにあります。官公庁の入札に参加して、電子入札等で談合はできない。そのような流れの中で全ての業者が予定価格よりも高い価格を入れたので、入札が不成立になったことがあります。特に多いのは国や独立行政法人の案件です。なぜ予定価格を積算した人に責任を問わないのか、まともな予定価格を積算していればこのようなことにはならない。そうしたことをしていないから業者がギリギリの価格でいれても成立しないということが継続して起こっ

ており、国がこうしたことを本格的に解決して欲しいと思います。

富田: 次回は社会福祉法人や医療法人の入札等についてのアンケートや調査を行いたいと考えています。公益性の高いマーケットに政策的な社会的な価値を持つ総合評価入札方式が広がることを願っています。その一方で生活困窮者自立支援法における中間的就労が注目されています。また厚生労働省は社会福祉法人から税金を徴取しない分、非課税分を税外収入として、非課税分を地域に再投資することを検討しています。例えば3億円の利益がでた場合、10%を非課税分とすると年間3千万円を10年間税金を払ったと思って地域に再投資し、就労支援や困窮者支援に回すということを奨励するということです。税金を取るということではなく事業外活動で社会貢献させて還元していくというものです。

ある種総合評価入札方式で、ビルメンテナンス業界は就労支援を競って10年になります。これからは、むしろボトムアップでビルメン側から提案していく、しかもそれは1企業というよりビルメン業界というまとまりで提案していくことが効果的であると思います。役所の場合、生活困窮者等の就労支援はないわけですから、ただこの10年間、ホームレスや母子家庭の雇用等を総合評価入札方式で推進してきたのはビルメンテナンス業界です。ある突出した企業のみではうまくいかないかもしれないが業界全体で提案し、その中で『コストはかかる』ときちんと言うべきであると思います。そのコストは労務単価の3%となっていますが、せめて5%位と思っています。もちろん5%つけても価格競争すると何の意味もないことから、総合評価で価格と相殺して欲しい。抑えてくれるものと労務単価の5%位を何に使ったかで競ってくれないかを提案しているわけです。障がい者雇用は法定雇用率でチェックできます。総合評価入札方式では雇用義務を点数化し評価します。だが、就職困難者はインセンティブがないままで行っています。社会福祉法人は税金徴取の代わりに非課税分を地域に再投資するということになっていますが、民間企業の提案や知恵をしっかりと受け取っていくことが可能であると思います。特に大阪では総合評価入札方式を評価してきたわけですから、大阪方式で活かす方法はあるのではないかと思います。政策入札フォーラムはこうした基礎をあたためていく作業であり、一方で公契約条例の動向を見ていくことにもなります。こうしたこれまでの意見が公契約条例に反映されるように、いいものを創り上げていくことはお互いに変わりないことですから、協力できたらと思います。