

# 《6》 他都市にみるコミュニティ経済の事例

## ① 大阪 中間労働市場と社会的企業

### 1 はじめに

完全失業者は350万人でも、失業者として登録されていないが、働くための支援を必要としている「働きたい人々」は、1000万人とも、2000万人とも推計されている。いずれにせよ大変な数で、あれこれの求職者支援方策では追いつかないことから、注目され始めたのが「中間的就労」という「働く場」だ。

大方、中間的就労とは、通常労働市場への「中二階」のようなものと解釈されているが、具体像を描くには実践例が乏しすぎる。そこで、ボク達の15年来の小さな試みを紹介してみようと思ひ、この拙稿を記すことにした。

なお、拙稿では、中間的就労のことを「中間労働市場」と表現している。通常労働市場への「中二階」という意味

では「中間的就労」と同義語だが、そこに新しい産業が孵化されようとしているという意味も含んで、つまり、いまは「中間」でも、そのうち「通常」に仲間入りする成長産業でもあるという意味で、「中間労働市場」と表現している。

### 2 施設なき授産

1999年、ボクは、エル・チャレンジという知的障害者等雇用のための事業協同組合を創った。正式名称は大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合で、三つの社会福祉法人（大阪手をつなぐ育成会、大阪市手をつなぐ育成会、大阪精神障害者社会復帰促進協会）と、(株)グッドウィルさかい、(株)ナイスの二つの株式会社で構成されていて、(株)ナイスがボクの所属だ。きっかけはいったってシンプ

ルで、知的障害者の雇用が進まないのは、「働く意欲」が弱いからだと言われたので、そもそも「働く意欲」は働くことによつてしか育まれないのではと頓知問答して、大阪府の委託清掃業務を、障害者の職業訓練の場として発注して欲しいと提案した。当時から財政危機にあり、障害者施策の授産施設の新設など余力のなかつた大阪府が、「行政の福祉化」と銘打って、地方自治法及施行令（第167条の2第1項第2号）性質又は目的が競争入札に適しないとき随意契約することができると適用してくれて、施設の清掃を随意契約で発注してくれた。ボクは、これを「施設なき授産」と呼んだ。以来13年、テーマパークのUSJ、社会福祉法人も含め、随契現場は65現場となり、約1400人の障害者を就労支援してきた。

ポイントは三つあった。1つは、行政サイドと福祉サイドの双方から、「働く意欲は、働くことから」と、いわば障害者雇用の最初の釘を掛け直してみたことだ。2つ目は、地方自治法及施行令第167条は第3号で、シルバー人材センターや母子福祉団体を特定して随意契約できると定められているが（後に、障害者自立支援法に基づく事業所を追加した）、これに依拠せず、第2号の「性質又は目的」に依拠し、雇用に先立つ就労支援を政策化したことだ。そこに、大阪府の「行政の福祉化」という公共調達への政策的意図が示された。3つ目に、通産省（当時）所轄の中小企業等事業協同組合にもとづき、社会福祉法人が株式会社と共に事業協同組合に参画するという初めての試みで事業体を創ったことだ。まだ、NPO法が制

執筆

富田 一幸  
株式会社ナイス代表取締役

エル・チャレンジ訓練



定される前のことであつたが、事業体に価値を見たことが先駆だった。

こうして、中間労働市場の一つのモデルができたが、「働く意欲が弱い」と言われた知的障害者と、ない袖は振れない状態だった大阪府の財政状況の、期せずしてのコラボから生まれたところに妙があつた。

### 3 総合評価合入札

エル・チャレンジ方式の特徴は、あくまで就労支援（概ね一年間）であつて雇用ではないから、就労支援生の就職先を探さなければならぬ。

まず公共の委託清掃現場を探したが、当時の大阪の現場では、底値なしのダンピング競争が横行し、大阪市役所の庁舎清掃は1億円だった落札価格が3000万円にまで下落するほどで、とても障害者雇用どころではなかつた。ようやく、国も最低制限価格や低入札価格調査制度、それに総合評価入札制度の導入を認め始めたので、ボク達は2002年の頃から、「障害者雇用は、罰するより、競う」というコンセプトを出して、総合評価入札導入を求める運動を始めた。この運動が功を奏したの

は、「自治体ビル管理契約研究会」という、事業者も行政側も議員も福祉団体も自由に参加できるフォーラムを設置し、大阪府庁に隣接する会場で、何度となく会合を催し、次第に参加者を増やすロビー活動をやつたことだった。当時では初めての試みだったビルメンテナンス事業者や労働者の意識調査を実施し、入札への現場の声を拾つたのも効果的だった。

そして、2004年、大阪府は、価格50点、技術14点、福祉30点、環境6点で合計100点を競う「総合評価一般競争入札制度」を導入した。大阪方式の総合評価入札は、発注当該現場の障害者雇用は法定雇用率の10倍の18%、つまり5人1人を満点にし、かつ、落札事業者が代わつても、障害者の継続雇用を義務づける、さらに、母子家庭の母や就職困難者の雇用にも加点する等、雇用重視、福祉重視が特徴となつた。

総合評価入札の効果は大きく、8年経つて、応札事業者の平均障害者雇用率は10%を超え、エル・チャレンジは500人を超える就職者を実現した。予定価格と落札価格の割合（落札率）も80%台で安定し、当初は懐疑的であつた

ビルメンテナンス業界も、この数年、一般社団法人大阪ビルメンテナンス協会（以下大阪ビルメン協会）とエル・チャレンジの共催で「障害者就労支援スタッフ養成講座」を開催し、全会員企業での支援スタッフの設置をめざすまでになった。また、総合評価入札導入の自治体も10自治体を超え、医療法人や社会福祉法人でも導入され始めたのである。

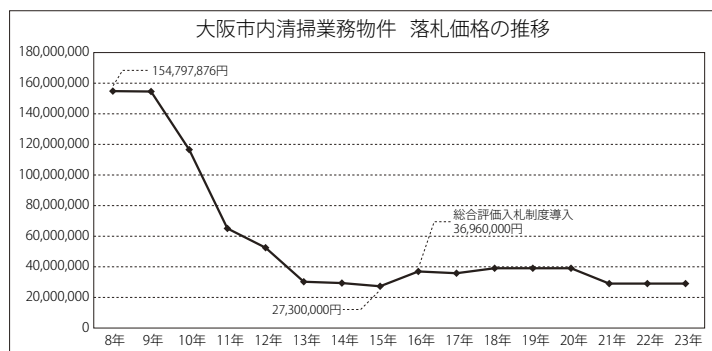
ビルメンテナンス産業は、3・5兆円産業で200万人雇用と推計されているが、その少なくとも20%は公共発注現場で、40万人の雇用があり、大阪では、応札企業だけが、障害者雇用率が1割に達しているわけで、まさに、価格競争をやめて、雇用を競つて、福祉に大きく貢献していることになる。また、国や自治体の発注する公共調達には65兆円市場と言われているが、500万人程の雇用はあると思われる。ここで、雇用が競われたとしたら、どれほどの効果があるかは想像に難くない。自治体の根拠法は地方自治法及び施行令で、国の発注物件なら会計法及び予算決算令だが、いずれも総合評価入札を認めているから、即効性のある施策だと思ふ。

### 4 都市公園管理共同体

ボク達は、総合評価入札に続く「柳の下の二匹目の鱈」を探して、2006年、大阪府立公園の指定管理者制度に行きついた。当時の大阪では、公園にホームレスの青テントが林立し、公園の利用を制限された住民のストレスも溜まり、大阪市も行政代執行に踏み切らざるを得なくなつていた。そこで、ボク達は、ホームレス支援のNPO釜ヶ崎支援機構（ボクはその理事に就任している）と、総合評価入札に応募しているビルメンテナンス企業や造園事業者との共同企業体（JV）で「都市公園管理共同体」を結成し、指定管理者選考に挑戦した。

コンセプトは、「公園で寝てる人から、公園で働く人へ」だった。これが反響を呼んで、都市公園管理共同体は当初、2つの公園で選考に合格し、ホームレス就業体験事業を始めた。さらに、3年後の指定管理者選考では、地域の障害者作業所や人権団体等9団体で「おしごと興業合同会社」を創つて、一般企業とのJVを構成し指定管理者になった。コンセプトは、「ひとが優しくなれる公園」で、就労支援だけでなく、地域住民（公園の利用者）

公園での作業



もまた指定管理者に参画するという着想だった。

現在では、18の府立公園の内5つの公園を都市公園管理共同体で管理しているが、エル・チャレンジは随意契約というインセンティブ(奨励策)に依拠していたが、都市公園管理共同体は、いわば市場の知恵で社会益を実現するといふものだった。

## 5 就労支援費込労務単価

さて、エル・チャレンジと大阪ビルメン協会が共同で取り組み始めている「入札改革の第3ステージ」は、労務単価の積算基準の見直しだ。ビルメン労働市場の中に「施設なき授産」を設け、総合評価入札で雇用を競っても、ビルメンテナン産業は、俗に「最賃産業」ともまた「官製ワーキングプア」と揶揄される低賃金にとどまっており、障害年金や雇用給付金のある障害者とはかくも、支援制度や奨励制度のない就職困難者にとっては、魅力ある職場にはなっていない。大阪のような都市の場合、ビルメンテナン労働者の多くは賃貸住宅居住者だが、家賃は5万円を越し、最賃ギリギリの賃金では、家賃を差し引くと7万円程度

にとどまり、生活保護水準に届かない。野田市や川崎市等で、地域包括最賃以上の賃金を設定して、低賃金を規制する「公契約条例」が制定されてきたが、公共委託現場全体に広がるものではなく、ビルメンテナン産業全体に広がると思われず、現状では、功を奏しているとはいえない。そこで、エル・チャレンジと大阪ビルメン協会は、国土交通省の「建築保全業務労務単価積算基準」に、就職困難者等への就労支援に係るコストを加算して欲しいと提案している。実際、大阪府の総合評価入札物件では、「福祉推進費」として労務単価の3%を加算しており、ビルメン協会からは5%に引き上げて欲しいという要望が出されている。こうした議論を積み上げていって、「就労支援費込労務単価」を合意できないものかと期待している。

追いつなると懸念されそうだが、総合評価入札とセットにすれば、一定の財源の中で、応札企業が創意的な試みを競うことになるから、委託価格の高騰にはならない。例えば、ボク達は、ホームレスやニート等を支援する団体とビルメンテナン企業とで、通例の会社の社宅とは違う、支援のある「社宅」を創って、家賃助成と自立支援のプログラムはできないかと検討を始めている。

つまり、ボクは、エル・チャレンジの「施設なき授産」が中間労働市場の一つの試みであるというのには、ある意味、狭義の定義で、「総合評価入札」と「就労支援費込労務単価」も含んだ、「労働市場へのインセンティブ」を広義の意味の「中間労働市場」と思い描いてきたのである。

## 6 新雇用産業

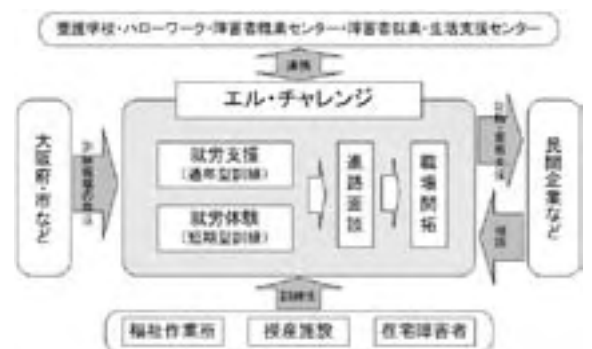
そもそも、ビルメンテナン産業と言われているのは、労働集約型産業とされているが、雇用がこれほど切実な社会的価値になつてきた現代においては、①雇用創出力が高く、②ミスマツチを解消しやすく、③不況耐性もあり、④生産性を求められなけれど、付加価値は高いし、⑤

環境保全等公益性も高い産業で、まさに現代の「新雇用産業」であると思う。労働集約型産業がまさに「新雇用産業」に飛躍するということを、「施設なき授産」や「総合評価入札」で実証し、いま、「就労支援費込労務単価」で価値化しようとしていると理解してもらえないだろうか。せっかくの「新雇用産業」を価格競争で摩耗させるのは、あまりに非効率ではないだろうか。

前述のように、「施設なき授産」と「総合評価入札」と「就労支援費込労務単価」は、入札制度にあつて「三位一体」の関係にある。つまり、いくら労務単価に就労支援費を加算しても、入札が価格競争に傾きすぎると意味をなさないし、逆に、落札率が上がる分、予定価格は上げなくても就労支援費の財源は捻出できることになる。また、総合評価入札で高い福祉力を求めると企業の教育コストは高むが、これを「施設なき授産」で担保してあげると、企業はコスト減になる。そういう相関係係を、エル・チャレンジと大阪ビルメン協会は「政策入札」と銘打って、現在、全国行脚で「政策入札研究フォーラム」を実施しているのである。

つまり、通常労働市場への

エル・チャレンジ方式フロー図



エル・チャレンジ 園芸





「中二階」のようなイメージだったビルメンテナンス産業が、いつの間にか「新雇用産業」として価値化されていく、それを奨励し、育成していくのが「中間労働市場」ではないかと提案したのである。

## 7 ソーシャル・マーケット

ところで、ビルメンテナンス産業とも公共調達とも親和性のあるのが、近年注目されている「ソーシャル・マーケット」だ。経済産業省の統計では約80兆円、800万人雇用の成長産業と推計されている。公益と民益の中間にある「社会益」を担うソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)が主体の市場で、平易に言えば、株式会社とは違う、社会福祉法人や医療法人、NPO等の事業活動分野で、介護や給食サービスのような生活関連産業と表現すればいいのだろうか。実は、この産業は、産業本体そのものも雇用創出力があるが、例えば「総合介護事業」とでも言うべき周辺業務も多く、外部委託している業務も多い。

もない。法人の給食や清掃業務の委託現場では、価格に偏った入札や契約が横行しており、障害者雇用等を評価してくれず、度々聞くようになった。自治体は、せつかくの地域に密着した「地産地消」型のソーシャル・マーケットを、ただ旧態依然の制度と市場原理だけに委ねて良いのだろうか。この際、自治体が率先して、公共調達戦略の姿を示すことで、この新しい市場に好影響を与えていくことを考えるべきではないだろうか。ボク達は、これを「育てる入札」「育てる公共」と呼んでいる。地域に「雇用」という「ソーシャル・キャピタル(社会的価値)」を育てる、制度とは違う「福祉を興す」という主旨だ。

同時に、このソーシャル・マーケットから社会的企業が育まれると思う。例示したように、ボクの社会的企業のイメージは通説とはちよつと違って無手勝流だ。つまり、エル・チャレンジという事業協同組合、都市公園管理共同体というJV、おしごと興業という合同会社、さらにはエル・チャレンジとビルメンテナンス産業との協働事業、こうした連携型も又社会的企業の一形態で、「日本型」ではないかと思いついて描いているわけである。

## 8 政策入札研究フォーラム

現在、全国行脚している「政策入札研究フォーラム」の目的は三つで、一つは「施設なき授産」で「働きたい」を支援し、二つ目は「総合評価入札」で「雇用を競う」、三つ目は、「就労支援費込労務単価」で「福祉を興す」ということだ。この三位一体を「政策入札」と呼んでいる。そして、すでに6回のフォーラムを開催した。かんだコンセプトは二つで、ひとつは、「新雇用産業」ということ、二つ目は「育てる入札」という公共調達戦略だ。この三つの目的、二つのコンセプトを法制度にできないかと検討を重ねてきている。

そこで、手がかりとなるのが、一つは、前述した「公契約法/公契約条例」だ。公契約条例が「賃金条例」なら効果は薄いと前述したが、「基本条例」あるいは「雇用条例」なら、政策入札を実現する有力な条例になると思う。大阪府は、もう15年程前に、「行政の福祉化」というコンセプトで部局横断のプロジェクトを創り、4人の知事が代わった現在でも継続されている。「行政の福祉化」は公契約条例の先駆だと思いが、これを条例にまで高めるならば、いっそう安定した公共調達戦略になるのは間違いないことだ。

ところで、公契約条例は、いわゆる「権力条例」であろうはずがなく、あくまで「民法」上の契約のガイドラインだ。だから、発注者の自治体は、予定価格を上げればいいのではなく、就労支援費込労務単価を厳正に精査したうえで積算し、受注者の企業が、この財源の中で、どうやって就職困難者の就労定着を実現するかを考案し、総合評価入札で競うものであって、最賃とは別の基準をあてはめるものではないと思う。

もう一つの手がかりは、厚生労働省が検討している「生活支援戦略」で、すぐには就労できそうにない人への「就職前支援の働く場」と、困難を抱えながら働き続ける人を雇用する「認定事業所」制度を検討していると聞いている。大いに期待されるが、ボクは、「インセンティブは労働市場に!」「インセンティブは中間労働市場に!」「インセンティブは社会的企業に!」と声を大にして訴えたい。何故なら、緊急雇用対策など厚労省の施策は、あまりに「支援」に、「人件費」に傾きすぎて、費用対効果は低かったと思うからである。