

## 第2章 公共機関による障害者就労支援のための 発注施策の状況

## 第2章 公共機関による障害者就労支援のための 発注施策の状況

公共機関は、物品等調達や業務委託の形で民間部門に仕事を発注することがある。それを障害者多数雇用企業や小規模作業所等が受注できれば、結果として障害者の働く場の確保につながる。

そうした観点から、発注に際して障害者就労に配慮する公共機関が増えつつあるが、本章ではその実状と課題について考察する。

### 第1節 発注施策をめぐる動向

#### 1 自治体の発注契約にまつわる基本的事項

障害者の就労の維持・確保に配慮した公共機関の発注（以下、「配慮型発注」（注）という。）の施策についてみる前に、自治体の発注契約にまつわる基本的事項について簡単に触れたい。

自治体が物品等調達を行う場合、地方自治法（昭和22年法律第67号）の定めに従うこととされている。当然ながら配慮型発注施策もその規定の下に実施される。

自治体の発注に関わる契約を大雑把に分類すると次のとおりである。

- ①土木や建設等工事に関わる契約：比較的高額の契約で、配慮型発注施策においては、企業の格付の際に障害者雇用企業に評価点を加算する方式が多い。その加算により格付が上がれば、より高額の受注機会を得ることにつながる。
- ②調達契約：物品等又は役務の調達のため締結される契約で、配慮型発注施策においては、入札時や随意契約の時に障害者企業の指名回数を増やす方式が多い（指名回数増であって実際の契約数増に直結するものではない）。

また、発注契約の締結に至る手続きで分類すれば次の3種類がある。

- ①一般競争入札：調達自体のコストのほか、品質や技術等諸条件を総合的に考慮して落札者をきめる総合評価方式が採られるようになってきたが、入札参加資格をなるべく開かれたものとするのが原則とされており、この形で配慮型発注を行う場合は、入札参加等への指名回数増の方式でなく、企業の格付の際に評価点を加算する方式が採られる。
- ②指名競争入札：調達する物品や役務に関する企業等の提供能力に応じて、競争入札に参加する企業等を行政が指名するもので、障害者雇用企業等の指名回数を増やすなどにより配慮型発注を行う自治体がある。
- ③随意契約：行政側が契約相手を選定するもので、この形での配慮型発注を実施する自治体が多い。一般にこの随意契約の規模は小さく、例えば、地方自治法施行令（第167条の2第1項第1号）に基づき、随意契約ができる予定価格の額を物品購入については160万円以下等と定めている自治体がある。

(注) ここでいう配慮型発注とは、一般に優先発注といわれるものと同義である。自治体の中には、優先発注という表現には公平性と抵触するニュアンスがあるため使用を避けて欲しいとするところがあった。そのため本報告書においては配慮型発注とした。

## 2 配慮型発注施策にまつわる全体的な動き

公共機関が障害者の就労を支える目的で発注に際し障害者雇用企業や福祉工場等を優先的に取り扱う事あるいは、優先的な取扱いを促そうとする取組みは従来よりみられた。

例えば、東京都では1973年より、一定の要件を満たす福祉工場を運営する法人との間で特命随意契約を結ぶ場合、財務局との事前の協議を経ずに契約できることとしている（注1）。

同じく東京都では1988年より、物品買入れ等指名競争入札参加者指名基準の中で、身体障害者多数雇用業者に対し優先指名を行うこととしている（注2）。

また、厚生労働省は、厳しい経済情勢の中で障害者の就労に取り組む障害者多数雇用事業所等に関し、官公需等においてそれら事業所等に配慮がなされるよう通達を出している（平成11年および平成14年）（注3）。

その他、通達等の形で文書化はされていないが、障害者就労事業所の訪問や専門家からのヒアリングを通して、自治体が可能な枠の中で官公需の発注において配慮している事例をいくつか伺うことができた。発注の規模の大小はともかくとして、公共機関が障害者就労支援のための発注に取り組むケースは相当数あると思われる。

一方、以上のような動きを背景としつつ、発注施策を要綱等の形で内外に明示するとともに、その施策の実績を把握しながら進めていこうとする都道府県や政令指定都市等の新たな動きがみられる。この動向の特徴は、受注側企業が優先的取扱いを受けるための客観的条件を公表する点にある。例えば、次のような条件が明示される。

- ①障害者雇用企業として認定されるための条件（雇用する障害者の割合等）
- ②発注対象となる物品や役務の範囲
- ③発注の際の優先的取扱いの内容（指名競争入札時の指名回数増等）

また、こうした新たな動きにおいてはその実績が把握されていることも特徴として上げられる。

以降においては、新たな発注施策をめぐる状況や問題点について述べることとする。

(注1) 「東京都契約事務の委任等に関する規則第21条に基づき財務局長へ契約締結請求すべき契約で特命随意契約の特命理由に関する財務局への事前協議について（昭和48年4月2日付、最新改正 平成8年4月1日付）」において、身体障害者福祉工場に対する特命について定められており、一定の条件下で、身体障害者福祉工場運営要綱（昭和47年5月19日付民障計第341号民生局長決定）に基づき設置された身体障害者福祉工場を運営する社会福祉法人との間において、特命随意契約による処理を行ってさしつかえないこととされている。

原則として、特命随意契約により処理を行う時は財務局と事前協議することとされている

が、当該社会福祉法人との契約については一括協議済として取り扱ってよく、個々の契約事案に関し財務局への事前協議は必要ないものとされている。

(注2) 東京都の「身体障害者多数雇用企業者への契約における優先指名について（昭和63年2月26日 62財経庶第956号 財務局長通知）」では、財務局においては物品買入れ等指名競争入札参加者指名基準の中で身体障害者多数雇用企業者に対し優先指名を行うこととしたこと、他局においても適切な措置を講じられるよう取り計らってもらいたいことが述べられている。

(注3) 障害者多数雇用事業所が受注の低下や製品単価の切り下げなど経営上深刻な影響を受けている中で、平成11年10月に労働省職業安定局長は、全国重度障害者雇用事業所協会からの要望を受けて、「障害者多数雇用事業所に対する官公需の発注の配慮について」（職発770号）の通達を出している。

その後、平成14年10月に厚生労働省職業安定局長は、「緊急的な障害者雇用支援対策の実施について」（厚生労働省職高発第1030001号）を出し、その中で「障害者多数雇用事業所等の受注機会の増大のための都道府県等への要請等」として障害者多数雇用事業所や作業所等に対する官公需の発注の配慮について都道府県に呼びかけ、また、障害者多数雇用事業所等への優先発注を促進するための連絡会議の開催も呼びかけた。

同連絡会議は、都道府県、事業主団体、在宅就労支援団体等が参集するもので、障害者多数雇用事業所等が受注可能なもの及び自治体や事業主が発注可能なものの情報を相互に交換し、また、発注者に対して発注の要請などを行うことによって障害者の雇用の維持・確保を図ることをめざすものである。なお、具体的な受発注は個々の当事者間でなされるものであって、個別の発注に介入するものではないとしている。

## 第2節 自治体の配慮型発注施策をめぐる状況

### 1 配慮型発注施策の要綱等につまわる状況

2002年4月から2003年9月にかけて、9自治体（神奈川県、山口県、岐阜県、宮城県、仙台市、兵庫県、岩手県、沖縄県、青森県）に関する資料を取り寄せて、障害者雇用企業、並びに小規模作業所や授産施設等（以下、「作業所等」という。）への配慮型発注に係る要件を調査し、必要に応じて聞き取りを行った。

これら自治体は、いずれも施策に関わる要件を要綱等の形で内外に明示している。配慮型発注施策開始から1年以上経過し、その実績を窺える自治体を中心に調査したが、そのほか比較的新たに施策を導入した自治体も加えた。なお、沖縄県と青森県は、企業の格付の際に障害者雇用企業に評価点を加算する方式を採っており、その他の自治体は、入札時や随意契約の時に障害者企業等の指名回数を増やす方式を採っている（山口県、岐阜県、宮城県、岩手県の場合、建設工事等に関わる契約においては、別途、評価点加算の方式を採用しているが、これら自治体については物品等の調達契約のほうを取り上げる）。

以下、その結果について報告する。

#### (1) 配慮型発注施策の開始時期

配慮型発注施策の施行開始時期をまとめたものが表2-1である。

表2-1 配慮型発注施策に係る開始時期

自治体	開始時期年月日	自治体	開始時期年月日
神奈川県	1999/07/16	兵庫県	2003/04/01
山口県	2001/10/01	岩手県	2002/10/01
岐阜県	2002/04/01 注1)	沖縄県	1999/04/01 注2)
宮城県	2002/04/01	青森県	2002/02/01
仙台市	2002/04/01		

注1) 岐阜県の場合、要綱の施行は2001年12月25日からとなっているが、企業に係る規定の施行は、2002年4月からとなっている（作業所等に係る規定は2001年12月からの施行である）。

注2) 沖縄県については開始時期を正確には把握できなかったが、複数の関連資料より1999年度からの開始と推測される。

配慮型発注施策の開始時期をみると、神奈川県と沖縄県が1999年からとなっているほかは、いずれも2001年の後半以降の開始であり、障害者雇用の促進や安定の観点から官公需の要件を明示する動きは、新しい取組みといえる。

(2) 配慮型発注施策に係る各種適用範囲

配慮型発注施策で対象とする障害者の範囲、発注先の対象となる企業等の範囲、調達の対象となる物品や役務の範囲等については自治体により違いがみられる。

ア 障害者の範囲

配慮型発注施策で対象とする障害者の範囲は、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第12号。以下「障害者雇用促進法」という。）の雇用率制度の対象範囲に準ずる自治体が大半である。

つまり、身体障害者及び知的障害者が対象とされる。そのほか、精神障害者も対象に加えて算出する自治体がある。精神障害者を対象に加える旨明示しているのは、宮城県、仙台市及び兵庫県である。

イ 発注先の対象となる企業等の範囲

発注先の対象となる企業等の範囲についてみる場合、①企業を中小企業に限るか否か、②作業所等を企業とは別枠扱いとするか否かがポイントとなる。

また、企業については一定割合以上の障害者を雇用していることが配慮型発注を受けるための条件とされる。以下では、条件たるその割合を「配慮型発注雇用率」ということにする。

発注先の対象となる企業等の範囲についてまとめたものが表2-2である。表中の「雇用率」は、配慮型発注雇用率のことである。

表2-2 発注先企業等の範囲

自治体	対象企業規模	雇用率	作業所等の別枠扱い
神奈川県	中小	3.6%	有
山口県	中小	3.6%	無
岐阜県	中小	4.0%	有
宮城県	中小	3.6%	有
仙台市	中小	3.6%	有
兵庫県	指定なし	3.6% 注1)	有
岩手県	中小	1.8% 注2)	無
沖縄県	指定なし	1.8%	無
青森県	指定なし	1.8%	無

注1) 兵庫県では、3.6%以上かつ障害者5人以上雇用を要件としている。

注2) 岩手県では、1.8%以上かつ障害者2人以上雇用を要件としている。

先ず、いずれの自治体においても、配慮型発注施策の対象となる企業や作業所等は、その県内または市内に経営や活動の基盤を持つ事業所を有するところとされている。

対象企業の規模を中小企業に限定していないのは兵庫県、沖縄県、青森県の3県である。これら3県の配慮型発注雇用率は、いずれも1.8%となっている。

それ以外の自治体では中小企業が対象とされている。これは、厳しい経済・雇用情勢の影響を受けやすい中小企業に特に配慮するものであるが、要綱で言及されている中小企業の定義は、中小企業基本法（昭和38年法律第154号）に拠る。具体的には次のような条件に該当する企業である。

**【中小企業基本法で定める中小企業の範囲】**

業 種	資本金・出資総額	常用従業員数
卸売業	1億円以下	100人以下
小売業	5千万円以下	50人以下
サービス業	5千万円以下	100人以下
製造業、 建設業、 運輸業、 その他の業種	3億円以下	300人以下

平成11年12月3日 改正

対象企業を中小企業に限定していない沖縄県と青森県についてみると、沖縄県は、発注の分野を土木・建築等の建設業中心としているが、周囲を海に囲まれているなどの地理的条件から他県の業者の参入が難しいため、全国共通の発注基準に加え県独自の基準を合わせて採用しており、その独自基準の一つに障害者雇用を加えている。

青森県は、障害者雇用のほかに、環境問題に関するISO9001などの国際標準化機構が定めた規格の認証取得等を要件として上げており、いずれか一つの要件を満たすことが配慮型発注の条件となっている。

沖縄、青森の両県とも障害者雇用以外の観点を加味している点が特徴といえる。

配慮型発注雇用率は、岐阜県の4.0%を除くと1.8%または3.6%である。1.8%という率は、障害者雇用促進法が一般の民間企業について定める法定雇用率と同率であり、3.6%は、その2倍に相当する。

岐阜県の4.0%という率は、障害者雇用納付金制度における報奨金の支給要件たる障害者4%以上雇用という条件を参考に設定されたものである。

なお、神奈川県では3.6%以上または5人以上のいずれか多い数を条件としていたが、厳しい経済情勢と障害者雇用状況にかんがみ、より多くの企業が登録しやすくなるよう2003年2月より「5人以上」という要件を撤廃し3.6%以上のみを要件とした。

企業以外に作業所等を発注施策の対象としている自治体は、神奈川県、岐阜県、宮城県、仙台市、兵庫県である。これら自治体においては作業所等の扱いは企業と別枠であり、例えば、作業所等の

場合は配慮型発注雇用率が要件とされない。また、配慮型発注に係る名簿の作成等も企業とは別枠で行われる。

岐阜県の場合、障害者雇用企業を配慮型発注に係る名簿に登録する際に合わせて各々の社について調達の対象物品または役務に登録するが、その登録は、1つの障害者雇用企業について1物品又は1役務としている。ただし、作業所等の登録に当たっては物品数及び役務数に制限を設けない。

宮城県の場合は、障害者雇用企業は配慮型発注に係る名簿に登録するが、作業所等については県の障害福祉課が情報収集を行うので登録の必要はないこととしている。

兵庫県の場合は、雇用する障害者数が常用労働者数の20%以上になる企業を多数障害者雇用企業として、作業所等とともに特例的取扱いを行う。即ち施設の清掃等の維持管理業務、障害者関連調査業務の委託及び情報サービス提供業務の役務の提供で、主として障害者が直接従事することが見込まれる業務等で予定価格が500万円以内のものについて、見積書を徴する相手方を多数障害者雇用企業又は作業所等に限った上で随意契約できることとしている。

#### ウ 調達の対象となる物品や役務の範囲

配慮型発注を行う場合に調達の対象となる物品や役務の範囲には細かくみるといろいろな相違があるが、製造部門だけでなくサービス部門での障害者就労の拡がりという観点からすれば、役務がどのような形で対象となっているかが一つの注目点となる。

神奈川県の場合、調達の対象は物品であるが、「物品等」の中にクリーニングが含まれている。山口県の場合は「備品又は消耗品の購入」であり役務は特に対象とされていない。また、沖縄県では発注の分野が土木・建築等の建設業中心である。その他の自治体では物品と役務の双方が対象とされている。

役務として比較的多く示されているのは、クリーニング、公園や建物等の清掃・管理または保守・点検、ホームページ作成等の情報処理サービス、イベント広告・企画、引越等の運送である。岐阜県ではそれらに加え観葉植物のリース、鍼灸マッサージという項目がみられた。

#### エ 調達元の範囲及び発注に関わる体制

配慮型発注を行う調達元の範囲をみると、原則として県庁または市庁の全部局となっている自治体、当面は特定部局に適用するものの将来的に範囲拡大を予定している自治体等それぞれ相違がみられる。調達元の範囲は、配慮型発注先企業等の認定・登録の在り方など発注体制と一定の関わりを持つと思われる。認定・登録申請の提出先と調達元については概ね次のとおりである。

神奈川県では出納局総務課長が申請の処理を担当し、認定・登録を行った場合は速やかに県の各機関の長に通知しなければならないとされている。調達元は県の各機関となる。なお、同県は、出納局総務課長を会長とする「障害者の雇用に努める企業等からの物品等調達を推進する調整会議」を設置し、県庁内各部局間の情報交換などを図ることにより配慮型発注施策の実効性向上に努めて

いる。

山口県では知事が申請を受ける形となっているが、調達の対象となる物品は、本庁で購入する物品のうち物品管理課が購入手続きを行うものを対象としている。本庁調達分全体の大半が物品管理課を通して行われている。

岐阜県では障害者雇用企業の場合は農林商工部労働雇用課が、また、作業所等の場合は健康福祉環境部障害福祉課が申請を処理するが、認定に当たり障害者雇用努力企業等認定審査会を設け、同会に諮った上で認定・登録等の手続きを行い、それを受けて県として取り組むこととしている。

宮城県では県知事が申請を受けて審査を行う形となっており、当面は配慮型発注施策を出納局管理課が行う物品等の調達に適用し、将来は県内各機関での調達に適用する予定とされている。

仙台市は、市長が申請提出先及び審査責任者であり、全庁が調達元となっている。

兵庫県では申請の提出先が知事となっているが、産業労働部商工労働局雇用就業課及び健康生活部福祉局障害福祉課が窓口になっている。調達元は県庁全部局である。

岩手県では出納局総務課が申請の処理を行い、出納局総務課及び地方振興局企画総務部が購入手続きを行う物品を調達の対象としている。

沖縄県では調達元が県であるが、発注の分野を土木・建築等の建設業中心としており、土木建築部が申請や発注の処理に当たる。

青森県では県が調達元であり、出納局が申請等の処理を担当する。

### (3) 優先的取扱の方式

配慮型発注施策における優先的取扱の方式には、大きく分けて2種類ある。

①発注における指名回数増：指名競争入札及び随意契約において障害者雇用企業や作業所等の指名回数を増やす。あるいは、随意契約において障害者雇用企業等に限って指名する。結果として、障害者雇用企業等がより多くの受注機会を得る。

②企業格付の際の評価点加算：企業の格付の際に障害者雇用企業に評価点を加算する。その結果としてランクが上がれば、より契約額の大きい発注を受ける機会を得、あるいは、より多くの受注機会を得ることにつながる（加算とは逆に、障害者の法定雇用率未達成の企業に対し減点措置をとる自治体もある）。

そのほか、優先的取り扱いの内容は特に示さないものの、入札参加業者に対し障害者雇用数等の報告を義務づけている自治体もある。

以下において特徴的な優先的取扱いの例について簡単に述べる。

#### ア 神奈川県

障害者雇用企業が提供できる物品を勘案してそれら企業から調達するものを特定し、その特定物品等の調達に当たっては、予算の適正な執行に配慮しながら障害者雇用企業と随意契約を締結する

こととしている。

その際、原則として2事業所以上から見積書をとるが、調達しようとする特定物品等が1所からしか調達できない場合には、その1所から見積書をとる。

また、作業所等が供給できる物品等の調達に当たっては、作業所等と随意契約により契約を締結するように努めなければならないとされている。

障害者雇用企業や作業所等と結ぶ随意契約は、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号に基づき、予定価格の額を物品購入については160万円以下、クリーニングについては100万円以下と規定している。

#### イ 山口県

随意契約に当たって企業より見積書を提出してもらう場合、調達しようとする物品を最優先で営業種目に上げている障害者雇用企業1社を見積合わせに追加する。該当する障害者雇用企業が複数ある場合は、ローテーションを組んで順番で見積書を提出してもらう。

指名競争入札の場合は、当該物品を営業種目として上げている障害者雇用企業を総て指名対象に加える。例えば、パソコンを調達する場合、パソコンを営業種目に入れている障害者雇用企業が5社あったとすると、その5社総てを指名対象に追加する。

#### ウ 宮城県

随意契約の場合、2つ以上の事業所から見積書を提出してもらうときは、障害者雇用企業や作業所等を他の者に優先して選定することとし、1つの事業所から見積書を提出してもらうとき（即ち1者見積ものとき）は、障害者雇用企業や作業所等を他の者に優先して選定する機会を多くすることとしている。1者見積もは、20万円以下の調達について実施している。

指名競争入札により物品等を調達しようとするときは、障害者雇用企業や作業所等を他の者に優先して指名することとしている。

#### エ 兵庫県

障害者雇用企業に関しては、指名競争入札または随意契約を行う場合に、通常の指名業者数等に1者又は複数の障害者雇用企業を追加することに努めるとしている。

作業所等に関しては、少額随意契約の場合に見積書を提出してもらう相手方を作業所等に限ることができるとしている。

そのほか、多数障害者雇用企業（障害者の雇用割合が20%以上の企業）及び作業所等に対する特例を設けており、見積書を提出してもらう相手方を多数障害者雇用企業や作業所等に限った上で随意契約できるとし、原則として、1者につき1会計年度1件・総額500万円以内に限るとしている。

企業の格付を行うに当たり、障害者雇用企業には3点を追加する。

ここで、同県における格付の方法について簡単に触れる。格付は、建設業者の施行能力等に応じた発注を行うために設けるものであるが、格付の際の評点には①経営事項審査評価点及び②県独自評価点があり、前者に後者を加えた総合評価点によって格付していく。例えば、土木・建築の分野については特A、A、B、C、Dの5等級、電気・管の分野についてはA、B、Cの3等級の格付が行われる。

経営事項審査は、建設業法に基づくもので、業者の経営規模、技術力、経営状況等を審査する企業評価制度であり、全国統一基準により行われる。一方、県独自評価点は、工事成績等現場の評価を中心に、地理的特性と高い失業率等社会的要因を勘案し、更に構造改善の促進も視野に置いて総合的に算出される。この県独自評価点は、経営事項評価点の15%までとされている。

例えば、経営事項審査に係る技術者数に関する評点をみると、土木の場合、1級技術者8人以上いると点数加算が行われる（7人を越えた分1人につき+2点）。1級でなく2級技術者の場合は+1点となる。技術者数以外に、雇用の規模や工事成績も評価点算出の要素となっている。県独自評価点としては、表彰を受けた場合にその種類に応じて特定の点数を加算するものなどがある。障害者雇用企業への評価点加算は、県独自評価点の中で行われる。

## 2 配慮型発注施策の実施結果に関する状況

ここでは配慮型発注施策の実施結果について述べるが、①土木や建設等工事に関わる契約及び②調達契約という2分類でいえば、障害者雇用企業や作業所等に比較的規模の小さいところが多く②に関わりが深い。また、優先的取扱いの方式として①では格付における評価点加算が多いのに対し②では指名回数増の方式が多いが、優先的取扱いと契約件数や金額の関係について②のほうが明確になりやすい。この二つの理由から後者の調達契約を取り上げる。なお、自治体名は匿名とした。

### (1) 登録認定されている企業や作業所等の数

自治体の発注先となり得るのは、予め登録認定された企業や作業所等である。ただし、作業所等については行政の福祉担当部局が情報収集を行うので登録制を採らないとしている自治体もある。2002年3月または2003年9月の時点において、配慮型発注施策の対象となり得る企業や作業所等の登録数は次のとおりである。なお、全企業等の登録数が分かるものについては参考まで付記した。

表 2 - 3 配慮型発注施策対象企業等の登録数

自治体	障害者雇用企業等の登録数	全企業等の登録数
A	63	—
B	51	—
C	44	約 2, 300
D	23	—
E	16	約 1, 500

(2) 年間の発注延べ件数及び発注額

5 自治体の障害者雇用企業及び作業所等に対する発注契約について、2003年3月の時点における1年間の発注延べ件数、発注額の合計、及び1件あたり平均発注額を列記すると次のとおりである。

以下、発注額について千円未満は切り捨てとし、また、件数の平均値として1未満は切り捨てとした。

表 2 - 4 年間の発注延べ件数及び発注額

自治体	件数	発注額	1件あたりの発注額
A	905件	110,499千円	122千円
B	430件	12,058千円	28千円
C	594件	79,376千円	133千円
D	187件	145,932千円	780千円
E	135件	26,008千円	192千円
合計	2,251件	373,873千円	
平均	450件	74,774千円	166千円

発注の延べ件数で最も多いのは905件、少ないのは120件となっている。その発注額合計で最も規模が大きいのは145,932千円、小さいのは12,058千円であり、1件あたりの平均発注額では、最も大きいのが780千円、小さいもので28千円である。

自治体によって配慮型発注施策の在り方や予算規模が異なるため一律に論ずることはできないが、一般に、ホームページ製作等の役務に関わる契約の場合にその金額が大きく、一方、物品調達の中でも消耗品等の調達に関わる契約の場合はその額が小さいという傾向がみられる。どのような分野での調達が多いかによってその金額が大きく左右される。1件あたり平均発注額等の差は、その傾向だけで説明できるものではないが、重要な一因であると思われる。

なお、自治体Cの場合、全企業への発注延べ件数が6,521件、発注額合計が1,031,917千円となっている。この全企業中に占める障害者雇用企業等の構成比は、延べ件数で8.5%、金額合計で7.7%である。また、企業の登録数では全体で約2,300社、うち障害者雇用企業が44社（1.9%）である。

また、障害者雇用企業と作業所等が分類・把握されているところの状況をみると、概ね、発注額において障害者雇用企業のほうが多い。例えば、3自治体の状況は次のとおりである。

表 2-5 発注の件数・金額における障害者雇用企業と作業所等との比較

自治体	種 別	件 数	発 注 額	1件あたり発注額
$\alpha$	障害者企業	621 件	62,015 千円	99 千円
	作業所等	284 件	48,484 千円	170 千円
$\beta$	障害者企業	209 件	7,794 千円	37 千円
	作業所等	221 件	4,263 千円	19 千円
$\gamma$	障害者企業	555 件	79,255 千円	142 千円
	作業所等	39 件	121 千円	3 千円

そのほか、指名競争入札と随意契約が分類・把握されている2自治体の状況をみると、指名競争入札において実際の契約に結びつく件数は少ないが、その契約額は大きい。それに対し随意契約のほうは、1件あたりの契約額は少ないが実際に契約締結につながる件数が多い。

表 2-6 発注の件数・金額における指名競争入札と随意契約との比較

自治体	種 別	件 数	発 注 額	1件あたり発注額
$\alpha$	指名競争入札	17 件	42,450 千円	2,497 千円
	随意契約	538 件	36,806 千円	68 千円
$\beta$	指名競争入札	3 件	12,108 千円	4,036 千円
	随意契約	235 件	35,329 千円	150 千円

( $\beta$ は、1年間でなく2年間分に関する数値である。)

なお、以上で述べてきた配慮型発注施策に係る年間の発注延べ件数及び発注額と直接的な比較の対象となるものではないが、「平成12年度社会就労センター実態調査報告書」(2001年11月)に、施設種類別官公需額と都道府県別官公需額が掲載されている。

同調査は、全国社会就労センター協議会が全国の社会就労センター(授産施設、福祉工場等)1,040カ所からの回答を取りまとめたものである(作業工賃、売り上げ・加工高の実績については、1998年度及び1999年度の実数を集計)。

これにより官公需額をみると、授産施設計が19億8,319万2,103円、福祉工場計が22億3,804万3,698円、総計42億2,123万5,801円となっている。これらは2ヶ年分の実績であり、年間平均にすると総計で21億1,061万7,900円になる。

一方、表2-4で示したように、5自治体の配慮型発注施策に係る合計額は、3億7,387万円である。両者は、調査の時期、対象、規模等多くの面で異なるため比較の対象とすることはできないが、配慮型発注施策に係る額をみる際の一つの参考になるものと思う。

(3) 指名競争入札または随意契約における指名の回数

指名競争入札または随意契約における障害者雇用企業や作業所等の延べ指名回数（実際の契約に結びつかなかった場合を含む。）が分かる自治体の状況をみると、次のとおりである。

表 2-7 指名競争入札または随意契約における延べ指名回数等

自治体	指名回数(a)	契約件数(b)	契約締結率(b/a)
B	789回	430件	54%
C	762回	594件	78%
D	610回	187件	31%
E	425回	135件	32%

なお、自治体Cについては平均指名回数が企業等全体で2.6回、障害者雇用企業等で13.5回となっている。

また、指名競争入札と随意契約が分類・把握されている2自治体の状況をみると、指名回数に対する実際に契約締結につながった数の割合は、指名競争入札に比べ随意契約のほうが高くなっている。

表 2-8 延べ指名回数等における指名競争入札と随意契約との比較

自治体	種別	指名回数(a)	契約件数(b)	契約締結率(b/a)
$\alpha$	指名競争入札	145回	17件	12%
	随意契約	617回	538件	87%
$\beta$	指名競争入札	53回	3件	6%
	随意契約	765回	235件	31%

（ $\beta$ は、1年間でなく2年間分に関する数値である。）

## 第3節 公共機関の関連する他の施策

多くの自治体において授産事業の活性化を支援する施策が進められているが、配慮型発注施策を実施する一方で作業所等がそうした発注の受け皿となれるよう支援する施策を実施している自治体がある。例えば、岐阜県の場合、配慮型発注施策と授産事業活性化施策との連携がかなり鮮明に窺える。以下では、それら関連施策について簡単に触れる。

### 1 岐阜県における授産活性化対策モデル事業

岐阜県は、配慮型発注施策の実効性向上と結びつくような形で授産活性化対策モデル事業に取り組んでいる。同事業に係る2002年度の予算額は、8,000千円（国費1,750千円、県費6,250千円）であり、その主な内容は①授産事業活性化支援モデル事業費補助金、②施設外授産活用就職促進モデル事業の二つから構成される。

#### (1) 授産事業活性化支援モデル事業費補助金（予算額4,500千円）

これは、授産製品の安定的な販路の拡大・確立を図るため、官公需における積極的な利用を検討し、授産事業の官公需への取組みに対し助成を行うものである。授産事業の市場を開拓・活性化することによって障害者の福祉的就労によるQOL（生活・人生の質）の向上を図る。

補助対象は、障害者施設を運営する社会福祉法人等で、補助額は、各圏域1施設につき900千円となっている。

この事業は、前年度（2001年度）に行われた授産事業活性化支援モデル事業を引き継いだものだが、前年度の事業概要は、おおよそ次のような内容であった。

#### ◇授産製品優先調達への検討（官公需での授産製品等を有効活用する連絡調整会議の開催）

授産製品を県で積極的に活用するため、県庁内関係課で組織する連絡調整会議で利用可能な物品等の洗い出しやその調達方法を検討する（事務用品等の物品、清掃等の役務の提供、公共事業等での花苗・花木等）。

#### ◇地域ごとのニーズ調査

福祉事務所において、各現地機関の物品購入等のニーズ把握を実施する。また、授産施設側の意向調査や官公需の情報提供を行う。

#### ◇授産事業活性化モデル事業費補助金

官公需に関連して授産施設がモデル的に取り組む製品開発や品質向上、役務の提供のための訓練等に必要経費（材料費、技術指導、備品等の整備）への助成を行う。

上の2001年度の事業内容をみると、配慮型発注施策を始めるに当たって、官公需や受注側の実態把握等準備段階での各種取組みが窺える。

なお、厚生労働省では2000年度より授産活動の活性化のための事業を提唱しており、それを受けて、

2002年度は前年度に比べ11ヶ所増の27都道府県が当該事業に名乗りを上げている。岐阜県もそうした自治体の一つとして、上記のような形で事業に取り組んだものである。

## (2) 施設外授産活用就職促進モデル事業（予算額3,530千円）

これは、障害者授産施設の入所者が一般企業などの事務所において授産活動を行うとともに、活動終了後に公共職業安定所による職業相談、個別求人開拓、職場定着の支援などを行うことにより、障害者の企業等への就職を促進する事業である。福祉的就労から一般就労への移行支援を行うことによって障害者の自立を促進する。

具体的には次のような形で事業が展開された。

### ◇事業推進委員会の設置

委員会のメンバーは、県、地域障害者職業センター、授産施設、受入企業のそれぞれから選出され、モデル施設の指定、あるいは企業への就労促進策を検討する。

### ◇施設外授産の実施

- 授産施設を運営する社会福祉法人に、企業等の事務所で施設外授産を指導する指導員を配置
- 授産施設に入所している障害者4名が委託企業で授産活動を実施

### ◇職業相談、求人開拓、職場定着支援

- 福祉施設と企業との交流会を開催し情報交換を行う。
- 施設外授産終了の障害者へ、公共職業安定所による職業相談、個別求人開拓、職場定着支援を行う。

この施設外授産活用就職促進モデル事業は、福祉的就労から一般雇用への移行支援が主な目的であるが、施設が企業から業務委託を受けた上で、その業務に当たる障害者を企業の現場に派遣するというものであり、発注・受注の関係構築という側面も持っている。

作業所等の訪問調査の結果については別の章で述べるが、訪問時に、こうした施設外授産事業を一般雇用に移行するためのステップと捉えるだけでなく、フルタイムで働くことが難しい障害者等の新たな就労の場確保の一手段と捉え、今後の展開を望むとの意見があった。

例えば、施設外授産の形で障害者の就労を企業が受け入れた場合、一定の条件の下でその障害者を企業の実雇用率にカウントできるようにすれば、障害者の働く場が更に広がるとの意見があった。

なお、施設外授産活用就職促進モデル事業は、2001年度から厚生労働省が提唱している事業で（当該事業の実施要綱は、平成13年11月7日障発第485号障害保健福祉部長通知により示された。）、それを受けて2002年度には16ヶ所の都道府県が名乗りを上げた。岐阜県もそうした自治体の一つとして、上記のような形で事業に取り組んだものである。

## 2 他の関連の取組み

作業所等における障害者の福祉的就労に対しては、受注の拡大、製品の販路拡大等いくつかの面で各

自治体において支援が行われている。

例えば、神奈川県では2003年度に障害者の就労支援として以下のような施策が実施されている。この中で発注・受注に関わるのは最初の二つであるが、参考まで一通り列記する。

◇2003年度、神奈川県における障害者就労支援施策

- ①授産活動活性化特別対策事業：授産施設の下請け作業の受注や自主製品の販売を促進するため、販路・受注拡大推進員を配置する（2003年度当初予算6,590千円）。
- ②障害者地域作業所運営指導事業：障害者地域作業所の販路拡大・販売促進に対する支援。地域作業所職員の資質向上のための指導員や地域作業所の自主製品の販路拡大を支援する販路拡大開拓推進員を配置する（2003年度当初予算66,090千円）。
- ③障害者職場体験実習促進事業：福祉施設等が主体的に行う職場体験実習や職場定着の取組みを支援し、一般雇用への移行を促進する（2003年度当初予算8,060千円）。
- ④障害者職域拡大事業：障害者就労相談センターに指導員を配置し、職業的自立を目指す障害者のために積極的に事務所を訪問し職域の拡大を図る（2003年度当初予算25,520千円）。
- ⑤障害者職場定着支援等事業：障害者の職場定着を支援するため、地域就労援助センターにジョブコーチを配置する（2003年度当初予算79,000千円）。

授産活動の活性化等は、神奈川県に限らずいろいろな自治体で進められている。

そうした中で、鳥取県は、今後の方針として授産活動振興センターの設置や共同受注・原材料の共同購入・共同事業の促進等の内容からなる「鳥取県授産活動活性化指針」を示し、それに即して施策の展開を検討している。作業所等が抱える課題に対し包括的に取り組もうとする点で注目されるので参考まで以下にその内容を列記する。

◇鳥取県授産活動活性化指針の概要（2003年4月）

①授産活動活性化のための調整・支援を行う「授産活動振興センター」の設置

同センターは、作業所等の関係者の発意と参画を得て設立するもので、その機能は以下のとおり。

- 企業等への営業活動、企業等と作業所等の間の調整
- 作業所等相互間の調整（共同受注や原材料等共同購入、共同事業等）
- 製品開発、職域開発、産業分野の開拓等に関する作業所等の相談支援
- 関係者の意識啓発、知見・能力習得のための研修・相談支援

②地産地消の発想からの地域の産業との提携・連携の促進

- 伝統産業や農林業など地域の産業との連携強化
- 個性的な商品の開発・販売、隙間的な分野への事業参入など企業提携の模索
- 作業所による福祉サービス提供やピアカウンセリングなど障害者の働く力の発揮
- 作業所等の共同バザールの開催など製品販売の促進

③共同受注、原材料の共同購入及び共同事業の促進

- 複数の作業所等による共同受注、原材料の共同購入によるコスト削減、人材や生産設備等の共

## 有化の促進

### ④ITの利用や福祉の店の活動を通じた宣伝・広報の促進

- 作業所等の製品のホームページでの紹介などITを利用した宣伝・広報等の促進
- 福祉の店に製品を提供する作業所等が協議する場の活性化

### ⑤官公需の受注・受託の促進

- 名刺印刷や贈答品購入の発注、データ入力や清掃業務等の委託の促進

### ⑥関係者の意識改革と能力向上

- 先駆的な取組みの学習、事業活動・営業活動に関する知識の習得機会の増加
- IT技術や資格取得の支援など障害者の働く力の向上支援

上記指針は、鳥取県厚生事業団が2001年度に行った調査等をふまえて策定されたものである。同事業団は、県から授産活動活性化事業の委託を受けて関連の活動をしている。

「授産活動振興センター」の設置をはじめ上の指針の具体化は2004年度以降ということになるが、今後の展開が注目される。

## 第4節 発注施策をめぐる現状とその考察

本節では、これまで第1～3節で触れた事柄に加え、いくつかの自治体を訪問して伺うことができた現状と課題をふまえて、発注施策について考察する。

### 1 発注施策をめぐる現状と課題

今回の発注施策に関する調査に当たっては5自治体を訪問して担当者より話を伺った。また、電話による聞き取りをしたところもある。その中で共通する点や注目される点を上げると以下のとおりである。

なお、自治体担当者の指摘の要点は、“…”で囲んだ。それ以外は執筆者が補足として付け加えたものである。

#### ◇配慮型発注施策創設前の意見調整

“発注施策において障害者雇用に配慮するのであれば、女性や高齢者の雇用あるいは環境問題への取組みにも配慮すべきではないかとの意見があったが、企業の格付の際に評価点を加算する方式でなく入札参加等への指名回数増の方式の場合は、発注要件に多くの要素を盛り込むのは難しいため障害者雇用のみを要件に加えた。”

この指摘については2つのポイントがある。一つは、公的機関が公平性の確保に十分配慮しなければならないことである。障害者の雇用・就労のみを取り上げることに對する悩みが窺えた。

もう一つは、優先的取扱いの方式、即ち、①企業の格付の際に評価点を加算する方式と②入札参加等への指名回数増の方式のどちらを採用するかということである。青森県の場合は①を採用しており、障害者雇用とは別に環境基準を遵守している場合も優先的取扱いの対象とする。また、土木や建設等工事に関わる契約では①の方式を、調達契約においては②の方式を採用しているところがある。

障害者雇用以外の基準も盛り込みやすいという点で、①の方式のほうが公平性を確保しやすいといえる。しかし、障害者の雇用・就労を確保するとの観点に立てば、格付の際の評価点追加方式だけでいいのかどうか。現実には、調達契約においては指名回数増の方式を採るところが多い。公平性と実効性を両立させることについての自治体の悩みが窺えた。

#### ◇配慮型発注施策の実際の運営

“発注に当たっては公平性・経済性・透明性に配慮し、特定企業への発注が多くなるなどの偏りが生じないようにしなければならないとされている。その原則と配慮型発注を両立させるための規則設定に気を配ったが、実際の施策運営の段階でもバランスの取れた指名方法等常に考えている。”

指名回数増の方式の場合、山口県のようにどのような形で指名増を実現するか定型化しているところがある（随意契約の指名では該当の障害者雇用企業1社追加、指名競争入札では該当企業全社追加）。一方、必ずしも定型化していない自治体もある。そうしたところでは、特定の企業等に偏

らないバランスの取れた指名をいかに実現するかが課題となっている。

その場合、障害者雇用企業や作業所等が提供できるものと自治体が調達しようとするものの間の照合・不照合が関わってくるため、現実の場面では複雑に絡み合う複数の要素を考慮しなければならないことになる。

なお、障害者企業等を訪問した際、「障害者雇用企業に絞って指名するくらいの施策でなければ、結局、他社との競争に勝つのは難しく発注施策の実効性が上がらない。」との意見を複数の事業所で伺った。これに対し、特定された物品の随意契約については結果的に障害者雇用企業等だけが指名対象になるという自治体はあるものの、広範囲に渡る物品や役務について指名対象を障害者雇用企業や作業所等に限定しているところはなく、また、限定する方向で検討している自治体はないように思われる。

#### ◇配慮型発注施策に対する周囲の反応

“配慮型発注施策は、障害者雇用企業等を優遇するものだが、結果としてそれ以外の企業には不利となり機会均等の妨げになるのではないか、といった批判の声は特にない。ただ、配慮型発注に係る金額が拡大してくればそうした批判が出てくる可能性があるかもしれない。施策の趣旨等について十分広報していきたい。”

配慮型発注施策に対する周囲の反応をみると、1自治体で、「多数の障害者を雇用している企業が施策の効果をより受けやすくするよう、配慮型発注雇用率をもっと引き上げてもらいたい。」との意見があったとのことである。しかし、ほとんどの自治体では事業主や障害者から特に意見をもったことはないとしている。施策への周囲の反応が乏しい現状にある。

その背景としては二つの事柄が考えられる。一つは広報の問題である。自治体では広報誌やホームページに案内を載せるなどにより施策の広報に努めているが、施策そのものの周知が必ずしも十分でない可能性がある。実際、障害者雇用企業等を訪問した際、配慮型発注施策について知らないと答えた事業所がいくつかあった。

もう一つは、施策の効果に関する障害者雇用企業等の認識である。配慮型発注施策が行われていることは知っていても、「名簿に登録されたとしても、結局は契約につながるものが少なく登録の意味をあまり感じない。」といった声をいくつか聞いた。施策効果への疑問が関心の薄さにつながっている側面もあると考えられる。

#### ◇予算節減と契約額の伸び悩み

“予算節減のため予定発注額を縮小する傾向にある。そのため配慮型発注の件数を増やしてもその金額が思うように伸びない。”

同じ障害者雇用企業等（複数）との契約について施策開始後1年間と開始前1年間を比べた時に、開始後のほうが契約額低下をみたという自治体があった（契約件数は増であった）。一方、施策を始めてから2年以上になる自治体の実績を伺うと、契約件数及び契約額の双方において全体としては年々伸びる傾向にある。ただし、そうした自治体でも実績が思うように伸びないとしている

ところがあった。

配慮型発注施策の遂行にはいずれの自治体も努力している様子が窺える。しかし、全体としての予算節減という厳しい状況が多くの自治体にみられるようである。

#### ◇調達側と提供側の各面における不照合

“自治体が必要とする物品を扱っている施設がなかなかなく、発注の実績が伸び悩む一因となっている。”

“例えば清掃等の分野で、予定の仕事量をこなせるだけの規模の障害者雇用企業等がなく、実際の発注に結びつかないケースがある。”

調達側である自治体と提供側である企業等との間に不照合が生ずるケースがいくつかある。主には下の3種類が上げられる。

- ①物品等の種類に関する不照合：調達しようとする物品等を提供できる障害者雇用企業や作業所等がなく、調達の実績がなかなか上がらないとする自治体がいくつかあった。特に作業所等についてこの指摘が多いようである。そのような実態を改善するため、授産事業活性化施策等の更なる展開が期待される。
- ②調達物品等の規模に関する不照合：調達物品が大量である場合、あるいは、大きな建物の清掃のような場合、こなしきれぬ企業等がなく契約に結びつかないケースがみられる。いくつかの作業所等が連合組織を設けて、合同で清掃に当たるなどの体制をとっている事例があるが、一般には相互協力・調整には難しい面が多いようである。鳥取県の授産活動振興センター構想のようなものの今後の具体化が期待される。
- ③納期に関する不照合：物品等の種類や規模の面で何とか調整がついたとしても、納期の面で調整がつかず契約に結びつかないケースがある。この場合も複数の作業所等が共同で当たる体制づくり、あるいは、作業所等で働く人達の技能向上が課題となる。

#### ◇発注施策の徹底

“各部局が発注権を持つ部分があり、配慮型発注施策の徹底が今後の課題。”

一口に自治体といっても、そこには本庁や各現地機関があり、また、それぞれが部局に分かれている。自治体によって物品等の調達の大半を集中管理しているというところもあるが、部分的にでもそれぞれの部局が発注権を有しているところが少なくない。そこで、発注施策の徹底が課題となってくる。

対処方法としては、神奈川県のように、調整会議を設けて部局間で情報やノウハウを共有・調整するという方法が考えられる。また、各部局が行った調達の報告を義務化しており、その報告をみて努力を促すようにしているという自治体もあった。

そのほか、新たな物品管理システム（コンピュータシステム）を導入することによって、更なる集中管理を行い、配慮型発注施策の徹底を進めていけるのではないかと考えている自治体もあった。

## 2 発注施策の効果

第2節において配慮型発注施策の要綱や実績について述べた。しかしながら、特に実績に関しては得られたデータが十分ではなく、その効果を検証することは難しいが、注目される点について述べてみたい。

### ◇配慮型発注施策の波及効果

配慮型発注施策には、実際に業務を発注して障害者の働く場につなげるという効果のほか、配慮型発注雇用率以上の障害者の雇用が受注するための条件となることから、障害者雇用を促す効果もあるのではないかと考え方があ

る。この波及効果を見るには、まず配慮型発注施策がどの程度知られているかに目を向ける必要がある。その1つの手がかりは、配慮型発注施策対象企業等の登録数（表2-3）であろう。その結果をみると、最多が自治体Aの63ヶ所、最も少ないのがEの16ヶ所となっている。ただし、自治体によってはこの数に企業以外の作業所等も含まれている。

自治体の発注先として登録されている全企業の概数が分かったのはC（約2,300）とE（約1,500）だが、その全登録企業数に占める配慮型発注施策に係る登録企業数の割合は、Cが約1.9%、Eが約1.0%となる。この水準は、2003年6月1日現在の身体障害者及び知的障害者の民間企業における実雇用率が1.47%であること、配慮型発注雇用率が法定雇用率1.8%より高く設定されている自治体があることを考えると、必ずしも低いものとはいえない。既に配慮型発注雇用率を達成しているような企業等にとっては、配慮型発注施策の周知が進んでいることが推測される。

一方、まだ配慮型発注雇用率を達成していない企業の障害者雇用への取組みを促すだけの効果があるかどうかについては、残念ながらデータにより論ずることはできない。ただ、自治体の担当者より伺ったところでは、ほとんどの自治体で事業主や障害者から施策に関して特に意見をもらったことはないとしている。施策への周囲の反応が乏しい現状が窺える。

今後、波及効果を生み出すためには、施策の実績が引き続き伸びるよう図ること、併せて、その実績を広報していくことが必要となろう。

### ◇配慮型発注施策の障害者雇用・就労に及ぼす効果

配慮型発注施策が行われているが故に、結果として障害者雇用企業等に仕事の委託が通常よりも多く行われているようであれば、施策の効果があるといえる。この効果を示唆するのが表2-4「年間の発注延べ件数及び発注額」において自治体Cとして紹介したケースである。

自治体Cの場合、全企業への発注延べ件数が6,521件、発注額合計が1,031,917千円となっている。この全企業中に占める障害者雇用企業等の構成比は、延べ件数で8.5%、発注額合計で7.7%である。これに対し、企業の登録数では全体で約2,300社、うち障害者雇用企業が44社（1.9%）である。即ち、企業数では1.9%しか占めない障害者雇用企業等が、発注の延べ件数では8.5%、発注契約の金額合計では7.7%を占めている。また、自治体Cでは平均指名回数が企業等全体で2.6回、障害者雇用企業等で13.5回となっている。

残念ながら、それ以外の自治体については類似の比較を行うための材料が得られなかった。ただ、第2節で具体的数値は示していないが、1999年度から施策を開始している神奈川県の場合、年々発注額が伸び、2002年度の発注額が1999年度の約4倍となっていることを付言しておく。

以上は実態のごく一部を垣間見るに過ぎないものだが、自治体の取組みの努力と配慮型発注施策の効果を窺わせるものである。

#### 参考文献

全国社会就労センター協議会，平成12年度社会就労センター実態調査報告書（2001年11月），pp.119－120