



自治体が担うセーフティネット 2

総合評価一般競争入札制度 による自治体の福祉化

大谷 強

自治体業務の委託をめぐる問題

自治体について、民間委託が財政効率化の切り札という見方が、政府や経済界から強く圧力がかかっている。同時に、市民運動の中にも「行政は無駄遣いしている」という見方もある。委託をするにしても、互いに自由に価格競争をするように一般競争入札がもっとも良いことなのだという意識が根強くある。

自治体業務の入札には、談合社会であるとか、自治体担当職員と関係者の癒着や汚職までも報道されている。事件についても市民は、自由な競争を妨げ価格を吊り上げ、税金を無駄に使う結果となるから、不正だという批判が強い。

激しい価格競争を行う結果、逆の問題点も出ている。全国の自治体では、いろいろな思惑からする事業者のダンピングが行われている。しかも、この不況の中で大きな事業をとろうとすれば、ダンピングは当然のように、まかり通る。

低入札の場合は、自治体は価格調査をするが、業者はこの価格でも十分に業務を達成できると答える。しかし、実際には、低価格受注のために、工事や作業に手抜きが横行する弊害も出ている。

発注者が手抜き作業を指摘すると、一旦落札

した事業者は「こんな安い値段で、きちんとできるはずがない」と開き直る。自治体としても、まともに仕事をしてくれるところに委託したいが、これまで法的根拠がなく実施できなかった。

地方自治法における入札方法の改正

1999年に地方自治法の改正があった。地方自治法の第234条第3項で自治体は「予定価格の範囲以内で最低の価格をもって申し込んだものを契約の相手方とする」と原則をさだめている。同時に、但し書きで「最低の価格をもって申込みをしたもの以外の者を契約の相手方とすることができる」という例外規定を設けた。

改正を受けて施行令167条の10の2第1項で「価格その他の条件が当該地方公共団体にとって最も有利なものを持って申し込んだものを落札することができる」と規定した。この「価格その他、最も有利なもの」という中に「政策評価」を入れることが可能になる。

落札者の決定にあたって「決定基準は公表し、定めなければならない」(同第3項)とあり、「決定基準を定める時には、学識経験を有するものの意見を聞かなければならない」(同第4項)と、公正な手続きが定められている。学識経験を有する者に意見を聴くべき内容は、施行規則

で3つ定めている（総務省令第12条の3）。第1は総合評価競争入札によることの適否、第2は、落札者を決定するとき、価格その他の条件が当該自治体にとって最も有利なものの決定、第3が決定基準を定めるに当たり留意すべき事項である。さらに「落札者決定基準についても、公告をしなければならない」（施行令第5項）と評価基準を事前に公表して決定の透明性・明確化を求めている。

時期を同じくして2000年から自治労の中央本部で作業が行われていたプロジェクトが2001年に「社会的価値の実現をめざす自治体契約制度の提言」をまとめた。このプロジェクトのメンバーでもあった武藤博己先生が『入札改革』（岩波新書、2003年）を公刊している。

根拠は行政の福祉化プロジェクト報告

地方自治法の改正をうけて、大阪府は庁舎清掃・駐車場管理の業務を2003年度にモデル事業として総合評価一般競争入札制度を行った。その成果を確認して、2004年度に対象物件を拡大して本格的に実施した。大阪府の場合、庁舎の清掃事業については従来から民間事業者に委託していた。今回、新規に委託したわけではない。前からの委託は価格の最も低いものをもって落札者としてきた。

総合評価入札制度を採用した背景は「行政の福祉化」である。大阪府は行政の福祉化推進プロジェクトチームを府庁の中につくり、2000年3月に報告書をまとめた。府自らの取り組みとして福祉分野の制度施策の枠組みにとらわれず、福祉を基本にして住宅・企業・労働という制度全体を「行政の福祉化」として見直そうと提案した。とくに雇用の問題を大きく取り上げてきた。大阪府は知事のもとで全庁的に「行政の福

祉化」を具体化する方向を明確にして、議会の賛同もえた。それによって総合評価の根拠ができた。

提案の重点課題として、官工事の発注に対して障害者雇用・就労支援の検討を行う提案がある。障害者、被差別部落の出身、中高年、母子世帯、家庭内暴力などで追われてきた母子、外国人など、本人の意欲では解決できない社会的・重層的・複合的な矛盾を抱え就職できない状況に追いやられている人々を「就職困難者」と位置づけ、自立と人権確立の課題として就職支援を挙げている。

評価委員会では「総合評価を導入する理由」として、知的障害者の自立と当たり前の暮らしの実現、権利の確立を支援する目的をもった大阪府の重点施策を確認している。大阪府の施策を実践するために総合評価入札制度の必要性を明確にしている。つまり、大阪府の施策推進を評価の基準としている。

大阪府としては、障害者雇用率を法定雇用率1.8%の10倍、つまり18%とする目標を掲げている。府が直接に雇うよりも、目標の障害者数を雇用する事業者に業務委託を行うほうが、効果が大きい。

とくに清掃業務について大阪府が資金面で支援している「大阪府知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合」の場で、知的障害者のビルメン事業についての訓練を行っている。訓練するだけでなく知的障害者の就労支援の事業を行う。これも府の施策であり、この活動との連携をとると評価が高くなる。

大阪府の総合評価一般競争入札の方法

(1) 対象物件

どんな物件が対象になっているか。2003年度

のモデル事業では、大阪府本庁舎と門真の運転免許試験場が対象物件であった。2004年度に本格実施になり、対象物件はモデル事業の2件を含めて、府立大学や府立病院関係、産業技術研究所など9件に増えた。

(2) 価格評価

2003年度モデル事業では、総合点が100点満点のうち価格点は70点満点であった。価格については、予定価格と低価格、つまり予定価格の約75%に相当する水準を、両方とも大阪府が公表する。予定価格が1億円だとすると7500万円以下は、いくら低い価格で応札しても70点しかつけない方式を採用した。7500万円で応札した企業も6500万円、6000万円の企業もすべて70点と評価する。たとえば、入札価格が1円であっても70点にしかならない。ダンピング防止の効果が期待でき、業界も賛成した。これまでは予定価格1億円で7500万円の低価格よりも、さらに下回った5000万円の方が入札では有利だった。低価格を上回り、たとえば7800万円であれば、69点と比例配分で配点をしている。

2004年度は価格評価のウエイトをさらに引き下げ、62点とした。満点の100点から「政策評価」の点数や「技術的評価」の点数を積み上げていく。それを100点から差し引いた残りを「価格評価」の配点とした。100点から政策評価をマイナスすると62点になる。キリの良い60点にしたらという意見もあった。基本は政策評価の加点を明確にしていき、それをマイナスすれば結果として62点になる。前もって満点が62点と設定したわけではない。

評価委員や大阪府担当者のなかでは、価格面は「2003年度の70点よりも下げたい」という意見もあったといわれる。価格評価は50点でも十分だという意見もあるが、一挙に価格評価の基準を50点に下げると、事業者から批判ができるこ

とも予想されるとして、2004年度は62点までに下げたという。今後は価格評価の点数を50点に近づけていくとの方向が考えられていると伝えられる。

つまり、応札する事業者は、いくら値段で競争しようとしても、70点とか60点しか獲得できない。あとの30点や38点を、政策評価で獲得しないと、落札できない。価格競争から政策競争への重点が移るだろう。今後は、政策実現の質をめぐって競争が行われるだろうという期待が込められている。こうした入札方法が続くと、大阪府関係の事業を受託しようとするれば、事業者も技術的・福祉的水準を高めていこう。とくに知的障害者の雇用に、より積極的に取り組むであろうというのが、大阪府の政策的意図である。

(3) 技術的評価

価格以外の評価は何か。一つは「技術的評価」である。技術的評価というのも客観的でない部分もあるが、技術的評価は「水準の高いサービスをするため」の基準である。2003年度は技術的評価が「研修体制」と「組織体制」と「検査体制」の合計で12点である。職員の研修体制をしっかりと、仕事を確実に遂行する。

職員の研修体制の配点は全部で5点であるが、そのなかに「知的障害者の雇用を実現するための支援体制」を含ませて十分であれば2点を加点する。一般的に「障害者の雇用をみなさい」と要請すると、事業者は採用予定人数を報告する。しかし実際に業務をさせない危険性もある。仕事をとるためには業者も数をそろえるという対応をとる恐れもある。

それでは知的障害者の実際の雇用を増大するという政策目的を達成できない。実際に働くためには、知的障害者に合う研修をきちんとする必要があるはずだ。提案書でチェックする方法

を採用した。

たとえばある事業者は「この道20年経験の現場の職員が知的障害者を援助する」と書いてあっても、これまで知的障害者に付き合ったことがない人がどう指導するのか、実効性が疑わしい。なかには「ビデオなどを見せる」とある。知的障害者にビデオで研修できると考えているのであれば、本当に「知的障害者を労働力として雇用する」とは認められない。

発注者から「ここは汚れている、ちゃんとできていない」と苦情がでた場合、苦情を受けとめる体制があるかどうか、評価基準に入っている。また、決まったマニュアル以外に自主的に週1回は全面的に点検をするなど「自主検査体制」も重要視されている。企画書に「誰が、どこを見るか、どういうチェックポイントを持っているか」と自主検査マニュアルを明確にする。

ビルメン業界も研修をきちんとして、サービスの水準を高めようと努力している事業所を高く評価したいとの視点から、研修体制は10点と高めている。研修計画は「いつ、何度、どんな研修をするか。去年の実績と今年の計画を出しなさい。参加者何人」と明記することを求めている。

(4) 公共性(施策反映)評価

この枠の中心は大阪府の人権保障と自立政策の基本を目的とした知的障害者の雇用である。

まず事業所は知的障害者の雇用について、これまでノウハウがないから「専任支援者の配置」を求めている。労働省が実施しているジョブコーチ制度や、大阪府が補助金を出してNPOが養成しているジョブサポーターと契約するという内容である。府の施策評価であるから、大阪府などの事業とタイアップして実施して欲しいという基準で評価している。

知的障害者の就業状況は委託事業の現場で働く障害者の人数を評価する。大阪府は「この仕事をこなすために必要人数」を積算して、法定雇用率の10倍である18%に相当する人数を雇うと満点とする。採用予定数も含めるが、採用予定の場合、3カ月後に実際に採用しているかどうか調査をする。「知的障害者の就業状況」は7点満点である。7点とさきの研修体制での知的障害者配慮の2点を加えると、9点になる。2003年の場合、政策評価の30点満点のうち9点までが知的障害者雇用関係であった。かなり、大きなウエイトを置いていることが分かる。そのほかに「障害者雇用に対する取組」として、企業全体の障害者雇用率が1.8%よりも高いか低いか評価する。

また「就職困難者に対する地域就労支援事業」に対して、府として毎年3億円くらい使っている。政策評価の内容に「就職困難者への支援」があり、大阪府が支援している市町村の就労支援事業と提携して、そこから雇うか、問い合わせることを評価する。実際に雇用するかどうかは本人の適性や事業者の判断が入るので、必ずしも雇用に結びつかなくても構わない。

母子家庭については、母子家庭の母親の採用を評価する。マスコミや労働組合の女性部などには評判は良いが、企業が入札で有利になるからとして、母子家庭の女性探しを行うプライバシー侵害などの危険性をどう防ぐかという難しい問題があると思う。

(5) 環境へ配慮

最後の「環境への配慮」では2003年度が5点、2004年度では、1点増やして6点となっている。

大阪府では再生品の使用、低公害車の利用や再生品の利用を推奨している。これらを実施していれば、加点する方式である。環境ISOを取得している事業者には、さらに加点する。

モデル事業の評価

2003年度のモデル事業を実施した結果について、評価が行われた。施策の目的に掲げた知的障害者の雇用拡大効果とサービスの履行面の両方で、高い評価を受けた。

2003年度の知的障害者雇用数は、本庁舎は9人、門真は4人、計13人である。府庁の職員も「これまで知的障害者が働いている姿を見たことがなかった」人が大半であったが、実際に働いている姿に接する。廊下などで挨拶もする。働いている知的障害者を実際に身近に見て、福祉施策ではなく、雇用就労政策の重要性を、職員自身が実感する効果は大きいといわれている。

仕事振りも、幹部職員が「床を張り替えたのか？」という逸話があるくらい、きちんと掃除をしてきれいにしている。それまでも委託していたが、手抜きがいかに多かったかを示している。知事も知的障害者に一人ひとり挨拶して「あなた方のおかげできれいになりました」と記者の前に言ったという報道もあった。それによって、知的障害者自身も自分たちの仕事に誇りを持ち、自信を持てるようになったともいわれる。人々の目に触れるところで障害者雇用をすることは、施設に何千万のお金を出すよりも効果が大きい。

個別に「障害者を雇いましょう」「障害者の人権を大切にしよう」「母子家庭や被差別部落の人々の人権を守りましょう」と垂れ幕をかけ、人権部局、母子福祉課、障害者福祉課がお金を使うより、たとえ入札価格が8000万円から8500万円に膨らんだとしても、500万円ほど高い分は大きな政策効果がある。知的障害者の人権に関する啓発施策よりも、実際の働き振りを見せる効果は大きい。

もう一つは知的障害者を含めて一定の事業者、

サービスの水準をもった事業者が仕事をする。メンテナンスが効果を発揮し、大規模補修をしなくてすむので、結局は費用を抑える効果がある。

当初、事業者は「知的障害者がこんな仕事ができるのだろうか」と嫌がる懸念があったが、実施すると「全国的に関西のビルメン業界が発展できた。東京ではやっていない。関西では知的障害者、母子家庭、高齢者がちゃんとやっていますよと言える。それによって業界のレベルが上がった。社会的評価も上がった。いいことだ」という言い方をしているようである。

ダンピング防止の成果もあった。2003年度は低価格以下の価格で応札した業者も70点しかつかないが、従来の流れで「安い方がいい」とばかりに、低い価格で入札していた。2003年度は応札した業者の中で一番低い価格は予定価格の40%という極端に低かった。2004年度はそれが69%まで上がった。低価格の調査対象価格に対して2003年度は54%であったが、2004年度は93%まで挙がっている。事業者も「低い価格をつけても落札はできない」ということを認識したと思われる。そういう意味ではダンピング効果は大きい。

2004年度の延べ126件について、入札価格の平均が予定価格の88%となり、2003年度の77%よりも高くなっている。また、平均入札価格は低価格調査に対して、2003年度は104%とほぼ同じ水準であったが、2004年度は119%と20%も上回っている。いくら価格のダンピングを仕掛けても落札はできないことが、事業者にも浸透した。

採用予定の知的障害者の最高人数を設定した事業者が、2004年度は延べ有効参加者数103のうち81事業者もあり、8割に達している。採用予定数は最高人数を書かなければ、評価点数が下がるという仕組みであるから、当然でもある。

大阪府の政策誘導が効果を発揮しているとも言える。知的障害者を雇用する意識や、雇用について職場で配慮する必要性と社会的な影響力が広がったと見られる。

障害者の法定雇用率1.8%であるが、全国平均では実雇用率は1.5%である。2003年度に応札した企業の雇用率は2.3%であり、2004年度は2.9%と高くなっている。しかも、事業者が技術研修や自主点検をやることによって、サービスの品質が向上した。大阪府の試みによって、価格競争一辺倒の時代から、政策面での優位性を競う時代に入ったといえる。

今後の課題

こうした試みを何年か続けていくと、模範解答がでてくると思われる。障害者雇用、環境ISO、再生品の使用、グリーン配送などはほぼ目標水準に達するであろう。そういう時にどうするか。最高点数で事業者が並べば、その同じ点数の事業者の間では、より価格が低い事業者が落札する。もう一度価格競争になるともいえる。ここでの価格競争は、社会的水準を実現した上で展開されるという意味では、これまでとは様相が違ってくる。

さらに基準を引き上げることに迫られるであろう。提案内容がより詳細に記述され、確実に実行できる保障が明確になっているかどうかの証拠を求める方向で、内容の吟味を厳しくする方法も考えられる。実際に雇用した後の労働条件や労働の内容などが、ILOが提唱しているディーセントワークの基準を達成するかどうかを、あらかじめ点検する調査や判定の方法論も開発する必要があるだろう。

もう一つは、評価基準を作成する作業に、障

害者やその他の市民が積極的に関わる方向も、考えられる。行政職員が中心になっていれば、書面での審査に偏りがちである。しかも、従来どおりの評価基準に固定する傾向が強い。そうすると、民間事業者も模範答案を書きやすくなり、書面で奇麗事を書き連ねるという「傾向と対策」も広がってくるであろう。実際に働いている障害者をはじめとする就職困難者たちの、現場からの意見が反映できるシステムが、必要になるとも思われる。

大阪府の試みについて、大阪市も2003年度に実施した。今後、各自治体に広がると期待できる。地方自治体から拡大していけば、中央政府の物品調達や委託事業の入札についても波及するであろう。

また、大阪府の入札評価で高い評価を得た事業者は、関西地方の公益産業でもある関電、JR、大阪ガスなどの清掃事業を受けやすくなるともいえる。公益産業、他の事業者も民間企業に発注する場合、「大阪府水準くらいはやらないと社会的責任が持てない」となれば、事業者も競争することの意味が出てくるのではないだろうか。

大阪府が知的障害者の就労支援など独自事業を持っていた強みが、これまで有効に発揮できた。地方自治法での総合評価競争入札制度は「当該自治体にとって最も有利な事業者を選ぶ」ことが基本である。一般論で公正労働基準を盛り込んでも、判定基準が客観的になりにくい。ここをどうクリアしていくかという実効性の担保を、どう確保するかが、今後の課題になるであろう。

(おおたに つとむ・関西学院大学経済学部教授)

*この原稿は、5月10日、京都地方自治総合研究所の総会記念講演録をもとに書き直されたものです。