

入札制度改革で生み出す 「公正労働」と「住民福祉」

「価格入札」から「政策入札」へ



小畑 精武

年々、自治体事務事業の民間委託が拡大している。委託労働者の組合づくりをすすめるなかで、委託労働者の不安定な雇用と低賃金の実態およびその背景にある「競争による入札制度」の問題点が見えてきた。規制緩和・競争激化のなかで、自治体がめざす社会的価値・政策を実現していく方向に入札・契約制度を改革していくことは、自治体、市民、労働者にとって避けて通れない課題になっている。

04年10月に東京都荒川区長がビルメン会社からの収賄で逮捕され、新潟市元下水道部長は公共工事をめぐる官製談合で逮捕された。公共工事、業務請負など政府調達における入札問題は、一つは公共工事、物品購入等をめぐっての談合問題であり、もう一つは清掃、医療事務など労務提供型請負（業務委託）に見られるダンピング（不当廉売）である。

2000年に「公共工事入札契約適正化法」、03年には「入札談合等関与行為防止法」いわゆる官製談合防止法が施行され、「競争性、公平性、透明性」に基づく適正化への歩みが始まっている。しかし、労務提供型請負（業務委託）の入札にかかわる改革、法的整備は遅れている。この稿では、ダンピング、雇用不安・低賃金と契約不履行・サービス低下を引き起こしている労

務提供型請負（業務委託）の入札、契約問題について検討したい。

ゆれる入札・契約制度 - 民間委託の進行と矛盾 -

札幌市立病院では委託清掃業務が96年に2億円であったが、年々下がり続け、02年度には3分の1の6700万円になった。その結果、パート賃金の不払い、社会保険の取り止め、賃金切り下げを引き起こし、なかには8時間労働でも生活保護を受けざるをえない人がでてきた。02年秋には、公立病院の医療事務委託を主たる業務としてきた業界3位の「J社」がダンピング競争に敗れ、退職金未払いのまま破産にいたった。こうした「下へむけた競争」の結果は、有期雇用の不安定労働者を増加させているだけでなく、皮肉なことに国の未払い賃金・退職金の立替え制度額を急増させている。

なぜこうした下へむけた競争が激化しているのか？ 問題は「安い価格」のみを基準としてきたこれまでの地方自治法第234条に規定されている一般競争入札の原則にある。

国、自治体等のいわゆる請負契約は、公共工事等の建設、製造、役務（サービス）の提供において行われ、物品の購入と合わせ政府

(国、自治体)調達の総額は65兆円(自治体では18兆円6273億円;01年度)といわれている。

履行確保と公正取り引きを維持するために、公共工事や製造においては「最低制限価格制度」(本校末尾、注)が以前からあった。だが、役務(サービス)の提供についてその適用はなかった。自治体は80年代から市民ニーズにこたえるために新たな公共サービスを外部委託ですすめ、90年代のバブル以降は地方財政の危機の深化を理由に、自治体直営の業務を次々と民間企業に外部委託するようになった。その結果は、自治体一般事務における委託比率は市町村で庁舎清掃86%、一般ごみ収集84%、し尿78%、学校給食44%となっている。(総務省;03年4月)

しかし、委託化によって地域公共サービスに対する自治体の責任が、サービスを受ける市民と直接サービスを提供する委託労働者の双方にとってあいまいになっている。民間委託労働者の雇用は不安で、賃金は低く、安心して働ける労働環境にない、同時に良質な公共サービスの持続的な提供も不安にさらされている。ここに「安ければ良い」とする現行入札・契約制度の問題がある。

これに対して、65兆円にものぼる国、自治体の入札・契約を只々「巨額の無駄遣い」にさらすのではなく、逆に入札・契約制度を改革・活用して、地域社会の発展に活かすことができるのではないかと一石二鳥の発想転換である。

自治体政策の実現に資する 入札・契約制度

1. 「価格入札」から「政策入札」へ

総合評価方式による政策入札

こうした問題を解決するために自治体は

「自治体入札・委託契約制度研究会」(主査・武藤博己法政大学教授)を2000年3月に設け、調査・研究を行った。地方自治法改正で定められた「総合評価方式」(注)を活用して、これまでの価格一辺倒の入札から、自治体が追求する人権、環境、福祉、公正労働、男女共同参画、障害者雇用など、社会的価値の実現に資するための入札・契約制度について、01年10月に提言を行った。「社会的価値の実現に資する自治体契約のあり方に関する基本条例案」(公契約基本条例と呼ぶ)と、それに基づく「自治体契約における落札者決定ルールモデル」である。「価格入札」から「政策入札」への転換だ。(『入札改革 談合社会を変える』武藤博己著、岩波新書、を参照)

自治体契約において配慮されるべき 社会的価値

自治体は地域政府として社会的価値を実現し、よりよい地域社会づくりをすすめる責任を負っている。企業についても、自治体と契約を結ぶ企業、補助金を受けたり、税の優遇を受けるとは、そうでない企業に比べて一段と重い社会的責任を地域社会に対して負っている。なぜならこれらの企業は税金の支払いによって利益を得ているからである。

したがって「自治体が民間業者との間で結ぶ契約は、地域社会における社会的価値の実現をうながす実効性の高い手段として活用することができる」(提言)。

自治体が配慮すべき社会的価値の一つに「公正労働基準」がある。すなわち公共サービスの担い手が「人たるに値する生活を営むための」(労働基準法)賃金・労働条件の整備である。すでにみたように、昨今拡大している労務提供型請負・業務委託は、受託企業が設備、機材をほとんど持たない労働力依存型であり、質

の高い公共サービスの提供にはしっかりした自治体の管理体制と経験、技術、専門性を有する委託労働者が不可欠である。こうした公共サービスの担い手の処遇に差別があってはならない。正規公務員であれ、臨時、非常勤職員、委託労働者であれ、「同一価値労働、同一賃金」の原則が適用され「公正労働基準」が確立されねばならない。自治体は労基法、労組法、労働安全衛生法、パート法、さらに社会保険加入など、入札に参加する企業に法令遵守（コンプライアンス）を求めることができる。

環境については、2000年に「グリーン購入法（国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律）」が制定され、入札・契約において価格だけでなく「環境物品等（含む役務）の選択・購入」が一般的責務として盛られている。

福祉については、障害者雇用率の達成が考えられる。障害者雇用については「障害者雇用の促進等に関する法律」で、一般民間企業（常用雇用56人以上）で1.8%、国、地方公共団体2.1%となっており、未達成企業は民間で57.5%に及んでいる。母子家庭の母親、野宿生活者の雇用も地域福祉の重要課題である。地域雇用の拡大もある。

男女共同参画では、政府の「男女共同参画基本計画」の重点目標である「女性参画の拡大、雇用における男女の均等な機会と待遇の確保、男女の職業と家庭・地域生活の両立支援、女性に対するあらゆる暴力の根絶等」を総合評価の項目とすることができる。

人権については、社会的差別、就職差別、外国人労働者への差別、さらに昨今の過労死や不払い残業など労働者の人権侵害も深刻な状況にある。国際的にも、ILOは、児童労働・強制労働の禁止、雇用・職業差別の禁止、結社・団結権の保障、男女同一価値労働・同一賃金等を中核条約とし、98年に新宣言を行った。IC

FTU（国際自由労連）は企業の納入業者、下請け業者とのあらゆる取引に際して、こうしたILOの中核的労働基準の遵守を契約の条件にすることを、「企業行動規範」として96年に採択している。

以上の様な社会的価値実現への取組みを、自治体入札・契約における総合評価基準とすることは、企業の社会的責任への自覚を促すことになる。

2. 「すべての請負」に「最低制限価格」が可能に

2000年の研究会設立の頃、労務提供型請負への「最低制限価格制度」は、独自に設けてきた大阪府が高裁で負けたこともあり、実現は無理だと思われていた。だが国は01年に「低入札価格調査制度」（注）の対象を公共工事、製造請負から「その他請負」に適用拡大した。（国には「最低制限価格制度」はない）。改正理由は「その他請負における履行確保と公正取引の確立」である。続いて02年に地方自治法施行令が改正・施行され、自治体においても「最低制限価格制度」「低入札価格調査制度」が役務（サービス）など「その他請負」に適用拡大されることになった。（ただし、この制度は「できる」規定であって、義務ではない）。

3. 「落札者決定ルール」

こうして「最低制限価格制度」「低入札価格調査制度」と「総合評価方式」「公契約基本条例」を組み合わせることによって、価格（量）と政策（質）の組み合わせが可能になったのである。そして落札者決定ルール（モデル）は、次表のように「資格審査」「事業内容審査」「事業内容評価」「落札」となり、各段階で企業の取組みが審査、評価される。

自治体入札・契約における落札者決定基準 (案)

決定段階	落札者決定基準項目	根拠法令等	
1	入札資格審査 提出書類に基づき、事業者の資格を審査し、法令違反者は入札参加資格を得られない	入札参加にあたり遵守すべき法令	
(法令遵守)	公正労働基準 (就業規則など)	労働基準法	
	労働安全 (健康診断、労安委設置)	労働安全衛生法	
	最低賃金	最低賃金法	
	男女雇用機会均等法	男女雇用機会均等法	
	不当労働行為	労働組合法	
	社会保険、労働保険	健康保険、厚生年金、雇用保険、労災保険法	
	優先雇用 (雇用継続)	自治体政策	
2	事業内容審査 1で入札参加資格を確認された事業者について以下の各項目の審査を行う	コンプライアンス(法令遵守)、地方自治法(総合評価方式)、社会的価値実現基本条例、CSR(企業の社会的責任)	
(履行確保 公正取引) (疑義のある場合には事業者に対して問い合わせを行う)	予定価格の範囲内、最低制限価格以下の排除	地方自治法政令	最低制限価格制度
	低入札価格の調査	地方自治法政令	低入札価格調査制度
	事業内容の合理性(資本力、信用力、サービス水準数値化)	地方自治法政令	低入札価格調査制度
	業務体制の合理性(管理体制、就業者数、資格・経験・専門保有者数、業務執行体制、派遣法点検)	地方自治法政令	低入札価格調査制度
	法定福利厚生費	社会保険諸法	
	不払い残業の有無(労働時間管理)	労働基準法	
	サービスと雇用継続	条例、要綱	低入札価格調査制度
	障害者雇用	障害者雇用促進法	
3	事業内容評価 2を通過した事業者について以下の各項目に関し別に定める方法で点数化した評価を行い、その最高点の事業者を落札者とする	関係法令、努力義務を課した指針、社会的価値の実現に資する自治体契約基本条例、自治体政策、CSR(企業の社会的責任)	
(総合評価、 点数化)	入札価格(経済性)	地方自治法政令	
	環境配慮	グリーン購入法等環境関連法令	ISOなど
	労働福祉(公正労働、雇用継続、退職金、法定外労災補償)	パート労働指針「均衡処遇」、育児、介護休業法	ILO175号条約(パート均等待遇)条約
	生活賃金の保証	ILO94号条約	
	労働安全(労安委活動、労災発生率)	労働安全衛生法	
	男女平等参画	次世代育成法	
	母子家庭の母親雇用	自治体政策(大阪府)	
	ホームレス雇用	自治体政策(大阪市)	
	地域雇用	自治体政策(千代田区)	

↓
落札

* 労働を中心にした基準案です。一部事例あり。

全国に広がる取組み

1. 自治労、連合の取組み

自治労は春闘において「自治体が委託する公共サービス関連労働者の雇用確保と労基法など法令遵守」を要求し、03年度402単組、04春闘では425単組が回答を引き出した。(7県、8県都政令市、92市、293町村、16広域・事務組合、9民間)。北海道本部では道本部独自の公契約条例案を作成し、全単組での取組みを開始している。

連合は03年の政策集会で「公契約基本条例」の制定をめざす取組みを決め、04春闘では生計費調査をもとにした単身者月額146,500円、時間額840円の「連合リビング・ウェイジ」を提起し、05春季生活闘争構想で「公契約における労働条件の整備」を提起している。北海道・札幌地区連合は02年に札幌市に対して「市公契約における賃金及び労働条件確保に関する条例案」を提出し、交渉を継続している。

公共工事分野においても、建設建築労働者の組合である全建総連は、積算単価に盛られた賃金の支払いを求める「公契約法・公契約条例」を求める運動をすすめている。

2. はじまった「総合評価、政策入札」

「最低制限価格制度」の取組み

02年以前でも、総評地域労働運動の成果として、神奈川県や大阪府などにおいては、不当労働行為が確定した企業は指名停止となる制度が確立している。千葉県は、02年度から新たに物品購入や業務委託への入札参加資格に「障害者雇用や環境ISOの取得状況」を審査項目に加えた。福岡県福岡町では「男女がともに歩むま

ちづくり条例」を制定し、業者登録事業所における男女共同参画の推進状況を届けることを義務づける条項を入れている。内閣府も入札の審査項目とすることを可能としている。

大阪府では、03年から知的障害者や母子家庭の母の雇用人数を評価項目とする総合評価方式を導入。大阪市でも、野宿生活者の雇用促進のために総合評価方式を使っている。千代田区は、競争入札参加資格者の格付け評価に、ISO(環境)、男女共同参画社会への貢献(育児休業対象児年齢の引き上げ)、在住区民雇用率など、独自の社会的貢献度評価を導入している。大阪府のある市は庁舎清掃の競争入札にあたって「優先雇用」を参加条件としたが、総務省は「地方自治法に違反しない。個別自治体が判断すること」としている。

北海道、群馬県、仙台市、神戸市、堺市、帯広市、川崎市、新宿区などでは「その他請負」への最低制限価格制度や低入札価格調査制度がすでに導入されている。10月の「ぐんま自治研」で報告のあった秋田県大館市では、入札参加者から「当該発注では適正な労働提供が困難であり、発注者の責任はどうなるのか」という疑問が出されたことに対して、市は発注者責任を果たすために、労働基準法、最賃法、独占禁止法(不当廉売)の遵守を条件に、予定価格の65%を下回る入札額を示した場合に実施する低入札価格調査制度を、04年4月より試行導入している。その際、法令遵守の確認を行い、法令遵守を約束させ、労基署、公正取引委員会へ訴えても異存のない旨の誓約書を取って、契約を締結している。

いくつかの課題

1. 発注者(自治体)と受注者(受託者)の法令遵守(コンプライアンス)と社会的責任

すべての自治体で、最低制限価格制度（あるいは低入札価格調査制度）を、すべての労務提供型請負に適用・制度化していく課題がある。なぜなら、人件費には最低賃金制度があり、最賃を下回るようなダンピングや落札があってはならないからだ。その際、労働者が安心して公共サービスを提供できる労働環境の整備に最低限必要な、労働基準法、社会保険加入などの法令遵守（受注者のコンプライアンス）と最低制限価格の設定（発注者のコンプライアンス）が必要である。

最低労働基準にとどまらず「健康で文化的な」生活を保障する賃金・労働条件を可能とする人件費積算基準と予定価格の設定は自治体と入札参加企業の課題である。

「予定価格の設定に当たっては、当該の物件又は役務の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めねばならない」（『逐条地方自治法』長野士郎著、学陽書房）であるならば、ILO94号条約（公契約における労働条項）に盛り込まれているように、これまで同じ業務を担ってきた公務員賃金、あるいは少なくとも地域の標準的な生活可能な賃金水準を積算基準としなければならない。

生活を保障する賃金にとどまらない。総合評価の項目として優先雇用、労働者の権利、男女同一価値労働・同一賃金、パートへの均等待遇など、法的には罰則規定はないが、受企業の社会的責任（CSR）の課題がある。これらは発注者自治体自体のCSRでもある。

2. リビング・ウェイジ(生活賃金)と雇用継続の確立

生活を保障する賃金を考える時、現在アメリカの自治体ですすめられているリビング・ウェ

イジ（生活賃金）条例が大いに参考になる。リビング・ウェイジ条例は、自治体が雇用する臨時・パート及び自治体と委託契約する事業所、補助金を得る事業所の労働者に対して、貧困ライン（4人世帯生活費）を上回る賃金を支払わなければならないことを定めた条例である。すでに、ニューヨーク、ロサンジェルス、サンフランシスコはじめ120を超える自治体で成立している。その時間額は、8ドルから11ドルと、全米最低賃金の5.15ドルに対して、倍近い水準となっている。

シリコンバレーで有名なサンノゼ市の市議会は、「委託労働者の優先雇用」を含むリビング・ウェイジ（生活賃金）条例の採択にあたって、「すべての労働者が貧困生活を送らずにすむ賃金を支給されることは、サンノゼ市民全体の健康と幸福に寄与する。……市の資金を投入することにより、……貧困が改善され、サンノゼ市における税金を財源とする社会福祉事業の規模が縮小する」と決議している。

3. 自治体の優越的地位利用と公契約条例

大企業と同様に、発注者である自治体は「優越的地位」にある。民間企業の場合には「役務提供（サービス）委託分野」で、発注者側が「金銭、役務の提供、一方的なやり直し」等を求める「優越的地位利用」を禁止する「下請代金支払遅延等防止法」があるが、国、自治体はその対象になっていない。おかしなことである。実際の現場では「随意契約」の名のもとで、自治体の優越的地位を利用した「値引き」が「強制」されることもあるという。指定管理者制度では“協定”の名のもとに押し付けられる危険がある。その実態を自治体職員が自ら内部告発、改革する勇気が必要であろう。

4. 総合評価方式の拡大と市民による 公契約基本条例の制定

すでに先行する自治体では、「総合評価方式」を用いた「政策入札」の取組みが始まっている。地方分権時代にふさわしい個性ある地域づくりにむけ、環境、男女共同参画、障害者雇用、労働法令遵守など、多様な社会的価値が盛り込まれている。「総合評価方式」は指定管理者制度の選定基準の考え方にも取り入れられている。

よりいっそう、自治体、企業の社会的責任を積極的に明らかにし、社会的価値の実現を促す地域の基本ルールを確立するためには、「社会的価値の実現に資する自治体契約基本条例」（公契約基本条例）の制定が不可欠である。そのためには、労使問題にとどまらない、地域ぐるみの市民運動として、条例制定運動が展開さ

れることが求められている。

（おばた よしたけ・
自治労・公共サービス民間労組協議会事務局長）

【注リスト】

最低制限価格制度：

公正取引と履行確保のためにあらかじめ決めた価格以下の入札価格を無効とする最低基準価格で、1円でも下回ると無効となる。

低入札価格調査制度：

最低制限価格と違う点は、あらかじめ決めた価格以下の低入札で、履行確保ができるかを調査し落札者を決める制度。柔軟性がある。（地方自治法施行令167条の10及び地方自治法施行令167条の10の2第2項）

総合評価方式：

価格その他の条件が自治体にとって最も有利な入札者を落札者として決定する入札方式（地方自治法施行令167条の10の2）。