自治体が担うセーフティネット　6

総合評価入札制度における提案の評価をめぐる困難な議論

大阪府における中規模物件の委託事業について、総合評価入札制度の結果

大谷　強

2006年度６月から３年間にわたる府民センター３施設の清掃業務などの委託先を決定する総合評価一般競争入札の結果が明らかになった。決定した委託先の事業所は、すでに2006年６月１日から業務を開始している。大阪府が中規模物件にも総合評価制度を採用することについては、すでに本誌でも触れた。その後、入札における内容と課題が明確になったので、ここで紹介する。

企業を事実上の２分化

今回の入札の対象となった物件は、泉南府民センター、南河内府民センター、北河内府民センターの３つで、いずれも府立施設である。委託業務は総合建物管理業務と総称されているが、共通の業務としては清掃・整備・駐車場管理である。泉南府民センターと北河内府民センターはこれに加えて、衛生管理業務も含まれる。

各物件について入札した企業数は、それぞれ８社である。もっとも、このうち、同時に２つ、３つのセンターの委託を求める事業者もあるので、総計は12社となる。この12社中、今回初めて総合評価入札制度に参加した企業は５社で、残りの７社はすでに大規模物件での総合評価入札制度にも参加していたという。その意味で、政策評価の対象企業をより規模の小さな事業所まで広げようという大阪府の目的は、達成できたかどうか、微妙なところである。

なかには、提案を含む提出書類が膨大になるために、入札を諦めた企業もあるという。その意味では、事務能力を備えた企業が、こうした制度に応じやすくなっている。大阪府が政策評価入札制度を採用しているため、それに応じることができる企業と、それができない企業とに事実上、２分化されているとも言える。

また、評価のポイントとして、とくに障害者、なかでも知的障害者の雇用に取り組む姿勢が大きく評価される。そのために、障害者雇用に取り組む方針を確立していない企業は、最初から入札参加さえ諦める傾向もあるといわれている。ただ、大阪府の方針は、すでに障害者、とくに知的障害者の雇用実績を持っている企業と、新規に取り組もうとしている企業とを、対等に評価するシステムを採用しているそうだ。

障害者の実雇用率は最高28.12%

公共性（施策）評価のうち、環境問題への取り組みは６点を配点している。それに対して、就職困難者の雇用に関する取り組みは満点が15点である。障害者の雇用の取り組みについては、やはり15点である。つまり、障害者や中高年・母子家庭の母親、ホームレスなどの雇用に取り組む企業を、30点ときわめて高く評価している。

そのうち、障害者雇用については、2005年６

月１日現在の障害者雇用率を、公共職業安定所に提出した「障害者雇用状況報告書」の写しを、入札書類に添えることを求めている。今回の入札の場合は、法定雇用率である1.8％を達成していれば、評価点は７点満点となる仕組みである。法定雇用率を達成していない場合は、０点とした。100点満点のうち、０点か７点かという大きな開きをつける方式を採用している。大阪府としても、障害者雇用に積極的に取り組んでいて、実績がある企業を求めていると見ることができる。

実際に応札した企業の、実雇用率は、最高が28.12％で、最低は０であった。未提出の企業もあった。法定雇用率を達成していて、満点の７点を獲得した企業は12社中、９社である。そのうち、新規入札参加企業は２社となっている。

今回、入札を実施してみてわかったことは、中規模物件といえども、障害者雇用率はかなり高いということである。実態に即してみると、法定雇用率を達成しているという基準だけで、７点の満点を付加する方式は、見直す必要があるのではないだろうか？　達成企業の雇用率に応じて加点する方式も検討されてよい。

ただ、中規模の物件で、応札企業も規模が比較的小さいことが想定された。また、一般に清掃事業を行っている企業では、常用労働者の人数が少ない特徴がある。雇っている障害者の数がわずかでも変われば、実雇用率が大きく変動する結果になり、実態を的確に示していないとも考えられる。さらに、重度障害者ではダブルカウントとされるので、それだけ実雇用率が高く表示されすぎる弊害もあるともいえる。

同じことは、委託現場の作業に従事するために、知的障害者の採用予定数を１人以上求めている。ここで１人以上を採用する予定と様式に記入した企業は、一律に４点満点を獲得する。入札結果は、採用予定ゼロと答えた１社を除いて、すべて４点満点を獲得している。

大規模物件に比べて清掃現場の規模が小さいので、知的障害者を複数雇うことを求めるのは、厳しすぎるとの判断があったと聞いている。他方、知的障害者の清掃などの仕事の訓練をしている関係者からは、知的障害者にも、１人で職場をすべて任すことができるとの話もある。

知的障害者を
有効な労働力として活用するために

企業は、知的障害者を入札の「手段」として使うことは許されない。委託された現場で、実際に清掃などの仕事をこなす労働力として活用する義務がある。大阪府としても「行政の福祉化」を実現するために、知的障害者の積極的な雇用を重視してきている。ある意味で、大阪府としてハードルを高く設定したいとの気持ちもあったという。そのためには、評価の項目として、知的障害者を企業が支援する方策、とくに選任支援者を配置し、具体的に知的障害者の就業支援を行うことを求めている。

知的障害者１人ひとりの仕事の力量の実態や個性、くせ、生育暦などに対応した具体的な支援方法については、大阪府行政として関わっている「エル・チャレンジ」（大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合）に問い合わせることも明示している。なお、エル・チャレンジと総合評価入札制度との関係については『エル・チャレンジ』（解放出版社、2005年）を参照してほしい。

この提案については、評価委員会でも論議があったという。知的障害者の就業支援については、事前の評価の方法で「提案の有無及び内容」となっており、２点が加点されることになっていた。様式にとりあえず文章が書かれていれば、それで良いとする意見もありうる。文書の内容にまで踏み込んで評価をするかどうかという問題である。内容を評価するとしても、キ

ーワードが入っていれば、それで良しとする見方もありうる。

相対的評価のほうが結論を出しやすいともいえる

しかし、実際には、詳細に、別紙をつけてまでも支援方法を具体的に提案している企業もあったそうだ。となると、単純に記入している企業（ある意味では、項目を埋めているだけで、提案としては無意味な文章と受け止められるようなものもあったという）と差をつける必要があるとの見解もありうる。

ただし、今回の入札制度では、絶対評価を基本とし、相対評価は考慮しないとの考えで始まっていた。書類提出後に、しかも入札企業に図ることなく、評価基準を相対評価に変えることは、事前説明と異なることや、制度の透明性に反する結果にもなる。ひいては、総合評価入札制度自体への不信感を生む危険性もある。実際に、相対評価を採用した場合は、審査し評価するスタッフの主観が大きく作用する。入札参加者はどんな内容を提案すれば高位に評価されるかの基準が、入札時にはわからないという不安も起こりうる。

実際に提案者がプレゼンテーションを行い、評価委員などと質疑応答の機会を設ける方法であれば、提案者がどれほど具体的に考えて提案しているかの判断はつきやすい。しかし、大阪府の総合評価入札制度では、書面に基づく提案だけを判断する方法である。評価は不十分にならざるを得ないと思う。

知的障害者を有効な労働力として活用して欲しいという大阪府の目的は、たしかに崇高なものであった。しかし、その目的を確実に実現するための手段や手続きに、不十分なところがあった。目的と手段とが対応していなかった面も指摘できる。応札した企業に大阪府が求めている提案内容を、より明確に示す方法の開発が、必要なのだろう。とはいえ、これは難しいことだ。大阪府が政策の意図や実現方法を詳しく説明すればするほど、応札する企業は、いわば模範答案のように、提出書類が書きやすくなる。それでは企業間で差がつかないままで、最後には価格競争となってしまう。

低入札価格未満で応札した物件は２件だけ

総合評価入札制度では、予定価格とともに低入札価格調査基準価格を明示している。総合評価入札制度が繰り返し行われてきたために、価格競争では得点が取れないということが、入札に参加する企業の間では広まった。今回の場合も、低入札価格の基準価格以下で入札した場合は、一律50点しか獲得できない仕組みを採用した。低入札基準価格は物件によって規模が多少違うが、おおむね4400万円から4100万円程度であった。

その結果、総合評価で最高点を獲得した落札予定企業の中では、低入札価格調査の対象となった企業は皆無だという。ダンピング防止の効果があがっている。また、３物件の合計で24（３物件×８社）ある入札価格のうち、低入札価格基準未満の価格を提示したものは、わずかに２つという。この点でも、価格をいくら切り下げても落札できないという認識が広まっていると見てよい。

これはよいことだと思う。受託側の事業者にきいても、委託側の行政に尋ねても、低入札価格調査は実際には効果を発揮しないという。価格競争によって入札価格が下がったほうがよいという議論は、実際には有効に機能しない低入札価格調査を信頼するという、幻想の上に成り立っている。

市場競争原理主義の中央政府や一部の自治体、

また多くのマスコミや一部の研究者は、一般競争入札を行うべきだと論調を張っている。それによって、委託価格をできるだけ引き下げることが、現在の日本にとって最善だという。しかし、生活している人びとにとっては、サービスの質の向上や品質の向上、維持管理の適切さが、より大きな論点である。この点で、納税者や利用者である人びとと自治体との、合意形成が重要である。なにより、委託先の企業で働く人びとの仕事の質や張り合いと、労働条件を、重視したい。

市町村への拡大は、難しい課題もある

中規模物件において総合評価一般競争入札制度を採用した理由の１つに、市町村に広げるという目的があった。大阪府や大阪市という大規模自治体だから、こうしたシステムを採用できたと限定付けるのではなく、どこの自治体であっても活用可能な普遍的な制度にしたいという狙いもあったようだ。

しかし、実際に中規模物件での経験からは、そのまますぐに市町村で採用できるとは、必ずしもいえないという意見もでてきた。当初、議論されていた総合評価入札制度の「簡易版」を作る試みは、同じ大阪府が行う以上、今後の大規模物件についても「簡易版」を適用するのでなくては、おかしいという批判意見があった。評価基準や必要書類の提出を一度緩めると、その緩めた基準がそのまま適用されるべきだという考え方である。一般的には、どんな組織でも規制を一度緩めると、もう一度締めなおすことは困難だと表現される。

さらに大きな問題がある。それは、評価すべき項目とその詳細、それを裏付ける徴収書類、さらに評価すべき基準と評価点を事前に明示する必要がある。入札を希望している企業への説明会でも、そうした点を明確に説明することが求められる。また、入札希望の企業から発せられた質問書にも、明確に答える必要がある。

ところが、具体的にどう項目を作ってよいか、どういう書類でその優劣を裏付けるか、あるいは評価の基準や評価点などを、前もって決めることは、きわめて難しい。実態を明らかにするデータについても、どのようなものが企業は準備しているのかは明確ではない。さらに、そうしたデータなどを、どの角度からどういう基準で評価するのが妥当かについても、いろいろな意見がありうる。

書類だけによる審査の限界と市民参画の重要性

また、提案型の場合、今後の方向を問うだけに、提案内容を審査委員会でどう評価するかを事前に公表することは、実際上きわめて困難である。どの企業も、落札しようと思うはずだ。そのために、より良い方向で文章を書こうとするのは、当然だ。ある意味では、裏づけがほとんどない文章だけの「立派な提案書」になる危険性も、考えうる。

実際に、提出された書類を見ながら基準を作り評価する方法もある。しかし、それは透明で公平な制度とはいえない。入札しようと考えている企業群に、事前に、平等に、情報を提供する必要がある。こうしたことを考えると、総合評価入札制度は、最初に踏み切るときの決断が重要になる。幾度か経験をつめば、事前に項目や評価店などを決めるときにも、ある程度予測はつく。それでも、実際にふたを開けてみないと、分からない。まったくこの制度の経験がない自治体が、この方式の採用に躊躇しているのは、仕方がないともいえる。

書類審査の限界を超えるために、評価項目や評価基準、評価方法自体を、より多くの市民が主体的に加わる中で作り出すという方法を考え

てもよい。とくに、実際に現場で働いている人たちが、自分たちの企業の内実をどう評価しているかの視点を組み込むことは有効だ。

たとえば、技術的評価に関しては、研修が果たして効果があったかどうか。どの程度の時間を実際に使ったのか。苦情処理マニュアルは現実に実施されているか。自主検査体制は有効に機能しているかなど。

障害者雇用については、採用された知的障害者が仕事をできるように、研修の場や現場で実際にどのような支援が行われたか。賃金や労働時間などの労働条件は、現実にはどうであったか。雇用継続は行われているか。他のスタッフたちとの連携や相互支援は、機能しているかなど。

現場での労働組合の発言は、仕事の品質を確保するためにも、きわめて大きな力をもつ。実際に仕事をする立場から、より良い仕事をするために必要な条件を求める要請や意見表明も必要だ。自らの労働条件の維持・改善とならんで、社会でよりよく暮らしていける環境づくりを果たすためにも、労働組合の役割は重要だ。

また、利用者の視点も重要である。委託された事業者の仕事によって、仕事がどのように改善されたのか。委託費が効果的に使われていると思われるかどうか。現場での職員が、仕事に持っている力量を十分に発揮している様子が伺われるかなども、市民によって明らかにすることも重要である。

政策を総合的に評価する入札制度においては、こうして現場で働いている労働者の視点と、利用する市民の視点とが、ともに必要となる。それによって、価格だけを評価の対象とする一般競争入札制度の欠陥を、質の面から改善する可能性がより大きくなる。

（おおたに　つとむ・関西学院大学教授）