自治体が担うセーフティネット　7

豊中市における総合評価入札制度

労働保険への加入を入札参加条件に設定

大谷　強

もっぱら行政が行っていた事業を、民間事業者に外部委託（アウトソーシングと言われる）することが、かなり以前から行われていた。税金を充当してはいるが、行政関連部門や公共事業なども、主に民間事業者が行っている。行政の責任者と民間事業者との癒着や談合が行われている問題が取り上げられてきた。昨年からは、とくに府県行政と民間事業者との癒着が摘発されている。とく知事が関わっているとして、知事の辞任や刑事事件での逮捕が目立っている。こうした癒着や不正はたしかに問題が大きいが、この時期に集中して摘発される様は、なにか背景があるのではないかと邪推したくなる。

競争によるコストダウンの強調から総合評価提案への変化

こうした報道の場合、行政関係者や研究者、マスコミの記者達は、公正な入札制度により価格競争を促進すべきだという論調を展開する傾向が強かった。たしかに談合が行われていた時代や随意契約の時代には、発注者が予定していた価格に落札価格が近かった。競争入札により落札価格が低落したことをもって、随意契約には問題があり、談合はやはり良くない犯罪と結論付ける。たしかに談合は悪質な犯罪である。しかし、それだけを断罪して済むのだろうか。

他方、競争入札制度を採用した行政では、落札した事業者がコストダウンを実行するために、パートや派遣、アルバイトなどを活用し労働ダンピング（中野麻美著『労働ダンピング――雇用の多様化の果てに』2006年、岩波新書）を招いた。よくいわれる「格差社会」（橘木俊詔著『格差社会――何が問題なのか』2006年、岩波新書）の出現を促す結果にもなっている。それに習うかのように、製造業大手企業も派遣労働やパートなどの非正規労働を大量に活用し、あまつさえ、偽装派遣までも行っているのが、企業社会の現実である。

一方で、競争入札によって落札価格がコスト割れ以下に大幅に低下したために、応札する企業自体が採算を取れないからといって、入札に参加しない自治体もあるという。また、競争入札が成立した場合も、あまりにも低価格すぎるために、品質にきわめて欠陥が生じる場合も、発注者が問題視しているともいう。発注者の心積もりよりも委託した事業の品質があまりにも劣る場合、発注者である行政の担当者が、委託をうけた事業者に問いただしているそうだ。その場合、業者の言い分は「こんな安い価格で請け負っているのだから、ちゃんとできるわけがない」と、逆に開き直るほどという。

こうした事態が続いたために、さすがに発注者も考え直しつつある。たとえば、国交省は「品質確保へ技術重視」として、「価格のほかに評価対象となっている技術水準の点数の割合を大幅に引き上げ、入札価格が低くても、技術点が高くなければ落札できない仕組みにする」という（読売新聞、2006年12月6日）。同様にマスコミの考え方も、たとえば「環境への配慮や、

業者の障害者雇用や男女共同参画への取り組みも評価する」といい、価格重視の一般競争入札一本やりでは、対応できないと変化が始まっている（朝日新聞、2006年11月25日社説「知事会は入札改革を急げ」の後半）。

豊中市における総合評価入札制度の実施

こうした「総合評価入札制度」はすでに提案されていた（武藤博巳著『入札改革――談合社会を変える』2003年、岩波新書、あるいは吉村臨兵さんによる書評『市政研究』第143号、2004年春、も参照）。また、大阪府では2003年度においてモデル事業として開始されてきた。その後も拡大し、すでに清掃事業などビル・メンテナンスの事業者を決めるときに活用されている。また、大阪市も同様の総合評価入札制度を実施している。

大阪府内の自治体でも、総合評価一般競争入札制度をはじめるところが出てきた。大阪府豊中市（人口約40万人）では、2006年10月20日に入札をするむねの公告を行い、入札手続を開始した。2007年２月末に落札者を決定するスケジュールになっているという。

総合評価入札制度の採用について、豊中市では2006年度に「労務提供型契約検討会」を開催し、検討してきた。その結果、対象業務を豊中市役所庁舎清掃等業務並びに豊中市立障害福祉センター「ひまわり」及び「しいの実学園」総合管理業務の委託契約とすることに決定した。審査委員会で総合評価入札制度導入の適否について意見をきいた。その結果、総合評価一般競争入札制度を実施することになった。

評価基準の原案もこの検討会で策定した。評価満点は200点である。そのうち、価格点は120点が配点されている。大阪府ではすでに100点満点中、価格点が50点となっているが、大阪府も2003年度のモデル事業のときは満点100点中価格点が70点であった。豊中市において、価格評価を６割に設定した点は、最初の取りくみから価格以外の政策評価を重視する型を採用したと見てよい。

多くのところで、価格点と施策点をどう配分するかは、かなり議論になる。また、施策評価の項目に、なにを盛り込むかも、それぞれの発注者がどんな意図を持っているかによって、大きく異なる。また、行政の場合は、評価項目の採用とその配点については、各関係部課相互の議論が伯仲するところでもある。そうした配点を読むことによって、自治体が重点課題と考えている施策は何であるかが、浮き彫りになる。あわせて、それぞれの施策に利害関係を強く持っている人々の運動や働きかけにも、左右されるであろう。また、取り上げた評価項目ではあるが、その項目を保障する資料がない場合や、多くの事業者（とくに小規模事業者など）に横断的に適用されていない場合、また評価対象として使用できない場合など、現実的配慮も必要になる。

雇用継続も評価対象に入れている

価格以外の評価点は200点満点中の80点を占める。その内訳は大阪府と同様に技術的評価と公共評価（大阪府の場合は「公共性（施策）評価」と名称がついている）の２つに分かれている。

技術的評価は24点（満点に占める割合は12％）が配点されている。技術的評価の項目としては、研修体制、履行体制、品質保証の３つに分類されている。履行体制のなかに、小分類として「既雇用者に対する継続雇用」の項目がある。自治労豊中市職員組合作成の資料によると「当該業務で、すでに雇用されている従事者に対する雇用促進の意志を（事業者は）評価され

豊中市における総合評価一般競争入札制度の評価点と評価項目

（2006年度実施分）

	細分類	総点	個別点	項　　目
価格評価		120	120	
技術的評価	研修体制	24	6	研修制度の設置
	履行体制		6	①適正な履行を確保するための業務体制
			2	②既雇用者に対する継続雇用
	品質保証		4	①品質ＩＳＯの認証
			6	②自主検査
公共評価	福祉への配慮	39	5	①知的障害者の新規雇用
			5	②知的障害者の雇用を実現するための支援体制
			5	③精神障害者の新規雇用
			5	④精神障害者の雇用を実現するための支援体制
			5	⑤身体障害者の新規雇用
			4	⑥障害者雇用率
			5	⑦就職困難者の新規雇用
			5	⑧新規雇用者に対する雇用条件
	男女共同参画	4	2	①育児・介護休暇休業制度への取り組み
			2	②セクシャル・ハラスメント防止への取り組み
	環境への配慮	9	4	①環境への取り組み
			2	②再生品の使用
			3	③低公害車等の導入
	災害時の業務体制	4	4	災害時における業務の執行体制

＊満点は200点。

資料）自治労豊中市職員組合。

ます」とある。これは豊中市の特徴といえる。

行政の委託事業など多くの契約は単年度（地方自治法改正により３年契約も可能となった）である。事業者の多くは、翌年度の入札で落札できなかった場合に、仕事がなくなるから、という理由で、継続雇用を拒否しがちである。たしかに小規模事業者の場合は、仕事がなくなるという理由もあるだろう。しかし、大規模事業者であれば、他に配置転換をしてでも雇用を継続すべきだといえる。その場合でも経営効率を優先すると、短期雇用を採用し、契約を打ち切る雇用関係になりがちだ。

また、すでに契約期間は終わっているのであるから、雇用を継続しなくても、発注者である行政も契約違反とは言い切れない。大阪府でも落札した企業が次年度落札できなかったら、現に雇用している知的障害者たち全員と雇用関係は結ぶつもりはないと契約期間中に言い渡した事例があるという。この場合は、大阪府との契約期間中であったし、知的障害者やその支援者たちから、情報が寄せられ、強く抗議したために、適切な対応ができたそうだ。

そうした出来事が発生した以後、たとえ次期に落札できなかった場合でも、雇用を継続するという項目を、応札の書類に設けた。もっとも、どの事業者も落札したいと思うからだろうが、すべての事業者が同意すると答えたそうだ。だから、評価点での優劣はつかなかったという。

評価の対象として有効かどうだったのだろう。また、はたして評価対象に採用する必要があるかどうか、基本から考えるテーマであろう。

しかも、契約期間を終了した後までも、また新規に落札できなかった場合にも、はたしてこの文書が効力を発揮するかどうか、考えなおしてみる必要がある。評価に採用する方法を通じて企業活動に義務付けることができるか否か、依然として疑義は残る。労働法や雇用契約法で扱うべきテーマともいえる。しかし、これを義務付けるのは非常に困難だ。まして、現在のように新自由主義の社会では、望んでも実現はできないであろう。となると、入札制度を通じる方法もありうると考えるか。

指定管理者制度でも同様の問題があるという。民間事業者やＮＰＯなどが、指定を受けたとき、契約期間は多くの場合、３年か５年である。そのときに、また公募があり、事業者間で競争が行われる。となると、永続雇用を行うことは事業運営の立場からもできないという。民間営利企業もＮＰＯも不正規の労働者を採用する結果になる。労働ダンピングをいっそう進めることにもなる。

また、事業としても、知識の習熟や蓄積が必要な業務の場合、つねに入れ替わるスタッフで対応できるかどうか、問題もでる。利用者の不満も生じるであろう。一方で、従事しているスタッフも、契約期間以後の身分が不安定なままで、仕事を行う。将来に不安を抱えたままで、仕事に精通するようにスタッフに求めることも、理不尽であろう。

行政が直営で行っている場合は、現在雇用している人々にとって、引き続き雇用を求める人にはそのまま仕事が継続できることが最大の関心事であろう。その点で、奇妙な理屈をつけた北九州市当局の業務委託を思いだした。

北九州市は小倉競輪の赤字解消策として2006年度から民間委託する方針を決めた。小倉競輪には350人の臨時職員が雇用されていたという。労働組合は「委託先に現職員の雇用を条件付けること」と要求を出した。北九州市はこの要求を拒否する理由として、ＷＴＯ（世界貿易機関）協定を持ち出したという。業者の公募時に労働組合のいう条件を付けると、ＷＴＯ協定の「無差別待遇」原則に抵触するという理由からだそうだ（毎日新聞西部本社版、2006年2月20日、「ペン＆ぺん」のコラム、記者は伊藤和人さん）。私が、直接に記者の伊藤さんから取材を受けたから、関心を持っていた。その後、北九州市での事態はどう決着したか、知らない。

たしかに、大阪府でもＷＴＯ協定になる3200万円以上の大型物件については、英字での公告も行っている。しかし、外国企業の参入はこれまでのところ、いっさいなかったという。担当者も外国企業との「無差別待遇」原則を意識したことはないと述べていた。

公共評価に災害時の業務体制を入れた豊中市の総合評価制度の特徴

大きな分類で３つ目にあたる「公共評価」には56点（満点の28％）が配分されている。公共評価の中は、さらにいくつかに分かれている。福祉への配慮（39点）と男女共同参画（４点）、環境への配慮（９点）、災害時の業務体制（４点）である。そのうち、福祉への配慮と環境への配慮は、大阪府にも評価項目として存在する。

災害時の業務体制については、豊中市の独自性を示している。阪神・淡路大震災の影響を受け、しかも、すばやく対応した自治体であるから、常時、災害時の業務を意識している。とくに、市役所本庁舎と障害福祉センターを事業の対象とするだけに、災害時には業務をどう遂行するか、とくに大切になる。自治労豊中市職員組合作成の資料によると「災害時に業務を適正に執行するための交通手段や人員確保等社内体

制を評価します」とあり、２点が配分されている。災害時の対応のもうひとつは「災害時に通常の契約業務以外における本市への柔軟な協力体制が評価されます」とあり、ここでも２点が配分されている。

災害時における障害者市民などの防災体制については、すでにＮＰＯ法人ゆめ風基金による『障害者市民防災提言集』がある。災害時には、市民の緊急の支援や復活手助けのために、とくに行政の柔軟な対応が必要となる。阪神・淡路大震災では、行政の硬直性が目立った反面、それだけ柔軟なボランティア活動が脚光をあびた経験がある。豊中市行政はこの反省にたって、災害時の対応を大きな評価項目として、委託事業者を決める必要に迫られたともいえる。

防災は災害時だけではない。行政や地域のさまざまな事業者は、日常的に備えておくことが、いざというときに住民の命を助け、安心のために力を発揮する。清掃事業などビル・メンテナンスについても、入札で災害時への対応を評価項目に入れている豊中市の制度は、他の自治体でも参考にできる。

精神障害者の雇用を評価項目に取り入れ 市内居住者を高く評価する「福祉への配慮」

豊中市の総合評価一般競争入札制度は、大阪府よりも遅れてはじまった。その分だけ、制度が改正された結果を受け入れることができる。大阪府では障害者雇用にとくに知的障害者の雇用を重視した。議論としては、精神障害者の雇用も同様に取り組むべきだという意見があった。しかし、精神障害者の雇用制度としては、障害者雇用促進法はまだ十分に整備されていないことを主な理由にして、見送られた経過がある。

豊中市においては、精神障害者の雇用を身体・知的障害者と同様に扱っている。配点は知的障害者の新規雇用が５点、知的障害者の雇用を実現するための支援体制も５点である。精神障害者の新規雇用も５点、精神障害者の雇用を実現するための支援体制も５点と、まったく知的障害者と同じ点数となっている。

なお、福祉への配慮においては、予備点方式を採用している。知的障害者や精神障害者については、８点満点を５点として換算する。具体的には、週30時間以上で１名雇用すれば予備点２点、重度障害者は１名で予備点４点、豊中居住者は予備点３点、豊中居住で重度の人は予備点５点となる。これは、身体、精神障害者にも共通する。

精神障害者の雇用を府内で最初に採用した点を、行政は高く自画自賛している。それ以上に、住民の暮らしに責任を持つ自治体としては、市内居住者を優先する制度のほうが、画期的だと思う。それは、豊中居住者に予備点を高く設定する方式を採用している点に示されている。市内居住者を優先する扱いは、就職困難者の雇用についても適用されている。

さまざまな条件をもつすべての市内居住の住民に雇用を保障し、権利を尊重することは、行政としては当然ではある。しかし、他のことでは市民重視の似た例があるが、総合評価制度においても高く評価するシステムは画期的だ。それぞれの自治体が人権の側面で互いにより高い水準を目標にして競い合うことは、大切なことだ。

なお、障害者雇用率も４点が配分されている。法定雇用率1.8%以下は評価の対象とはならないとされている。しかし、具体的にどういう点数をつけるかは、明らかになった資料からはわからない。1.8%を基準にして、２倍の3.6%、３倍の5.4%、それ以上という設定もありうる。応札する企業の実態をみてはじめて評価基準が明確になる事柄ともいえる。

ここで二つの立場に分かれる。この入札を契機に今後、障害者雇用に積極的に取り組もうと

いう事業所を高く評価する方法もある。あるいは、すでに障害者雇用に積極的な取り組みを行っていて、しかも障害者雇用率が実際に高い事業所を望ましいと考えるか。つまり、障害者雇用をさらに拡大することに制度の目的を設定するか、すでに障害者雇用に積極的な企業を優遇するかの違いである。未来志向か過去の実績重視かともいえる。こうした視点の違いは、他の項目でも起こりうる。行政の視点や目標を明確にしておく必要がある。

労働基準法などの遵守も評価対象や入札資格拒否の対象に

福祉への配慮のなかで、興味を引くのが「新規雇用者に対する雇用条件」（５点を配分）という項目である。ここでは、雇用期間、賃金および各種手当の支給、有給休暇付与、各種保険の加入およびその他事項について、労働基準法などの関連法規に抵触していないかが、評価される（この部分で３点）。新規雇用者に対する継続雇用の提案があれば、２点が加算される。福祉への配慮の中項目に入っているから、身体・知的・精神の各障害者雇用や就職困難者などについて、新規雇用の場合にこの条件が問われると考えてよい。

先に述べたように、労働基準法や社会保険加入などの関係については、事業者によっては問題が発生しやすい。先に述べたように大阪府でも同じような出来事が発生した。その結果、大阪府でも類似の項目がある。しかし、明確に打ち出している点で、豊中市がはじめて採用した評価項目といえる。

これに関連して、労働組合・豊中市労連は、法定基準については遵守されるべきである。法定基準を守って応札する事業者と脱法・法律違反の事業者とが同じように入札に参加した場合は、労働組合の見解によれば「公正な競争とはならない」という意見を述べたという。その立場から、脱法・法律違反者には入札資格を与えるべきではないと、入札審査の改革を求めてきた。とくに、最低賃金法、労働基準法、労働安全衛生法などの労働諸法の遵守確認を強く求めたという。

しかし、２年に１度行われる入札資格審査申し込み件数が5000件以上に及ぶなど事務手続きが煩雑になるために、遵守すべき対象の絞込みを行ったという。入札資格として絞った対象は、公的年金保険、労災保険、雇用保険となった。豊中市はこうした保険に法人としても従業員個々人としても加入していることを証明する書類の提出を義務付けている。逆にいえば、労働保険や社会保険に加入していない事業者は、入札参加ができない。

大阪府では、障害者法定雇用率（1.8%）が未達成の企業を入札できないようにしたいという意見もあったらしい。しかし、障害者雇用促進法では、未達成の企業も不足人数に応じて納付金を納めれば、法律違反にはならないと規定されている。また、一般論として、自治体が国基準よりも厳しい規定を作ることはできない。その結果、大阪府の総合評価一般競争入札制度では、障害者雇用率未達成企業を排除することはできなかったという。

その意味では、障害者差別禁止法のような法律が日本でも存在していれば、もっと強い対応ができたという意見もある。あるいは、障害者雇用促進法が明確に法定雇用率未達成を法律違反と規定していれば、大阪府でも各自治体でも、それを根拠に未達成企業の応札を拒否することができたともいえる。豊中市の場合は、社会保険や労働保険という法律に依拠して、入札参加資格を与えない対応ができた。

労働組合では、今後、その点検を進めていくと述べている。また、入札参加資格の審査に、法的対象を広げることも検討している。とくに、

時間外労働をめぐる36協定の締結書や労働安全委員会の設置、最低賃金法の遵守などを、考えているという。ただ、このうち最低賃金法は法律自体が適用除外を認めており、障害者などがその対象になる傾向が多いので、はたして実効性があがるかどうか、疑問ともいえる。

男女共同参画も 評価項目に 採用

豊中市の総合評価一般競争入札制度で、新しく公共評価に採用された項目が、この他にもある。それは「男女共同参画」の項目である。大阪府では、母子家庭の母親の就労という項目はあったが、男女共同参画それ自体を取り上げたものではなかった。豊中市の総合評価では、男女共同参画には４点が配分されている。福祉への配慮の39点と比較すると、低い感じがするが、福祉への配慮や環境への配慮、災害時の業務体制と並ぶ項目として、大きな柱となっている。

男女共同参画の内訳は２つに分かれている。育児・介護休暇休業制度への取り組みが２点である。休暇・休業制度など、社内規程があるかどうか、またその内容が評価される。規程の有無について評価は行いやすい。有るか無いかが判断基準だからだ。しかし、内容については評価が分かれる危険性がある。詳しく内容を規定していて、詳細に書類を準備している事業所を高く評価するか、詳しくは書いていないが、内容が従業員にとって好ましい場合もありうる。

実際の審査にあたっては、この辺りで審査委員の判断が分かれる危険性があるともいえる。やはり、実際に利用した従業員の声があったほうが、妥当な評価ができるとも考えられる。もっといえば、担当者の文章作成能力によって左右される危険性がある。

もう一つの細目は、セクハラ防止への取り組みとなっている（２点)。ここでも、セクシャル・ハラスメントの防止に関する社内規程の有無およびその内容が評価される。ここでも、社内規程の有無については客観的な判断ができる。しかし、その内容については、どうしても審査委員の主観に頼る結果になる。

２つの項目ともそれぞれ２点である。とすると、規程の有無で１点かゼロ点となる。となると内容について１点かゼロ点となる。内容について数多くの応札事業者の書類を読んで、二者択一で決定するというのは、かなり困難な作業である。規程があるのは当然だからとみなして、規程の内容について２点を配点するという方法も可能だ。その場合は、規程について、ゼロ点、１点、２点と３段階の評価ができる。現実的な方法ともいえる。

今後、この男女共同参画について、社会の取り組みが進めば、もっと多様な項目を考えることができるだろう。総合評価一般競争入札制度は、最初から完成形としてあるのではない。社会の改善や企業への要請水準、あるいは行政の判断水準によるところが多い。根本的にはその自治体で生活している人々がどう考えるかに左右される。その意味でも、地域の人々やとくに関係者（労働組合を含む）が総合評価の基準作りに参加し、委託された事業者の実績についても評価に加わることが望ましい。

（おおたに　つとむ・関西学院大学教授）