

Title	公契約条例と政策目的を反映した入札
Author	吉村 臨兵
Citation	経済学雑誌, 115 卷 3 号, p.229-246.
Issue Date	2015-02
ISSN	0451-6281
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	玉井金五教授退任記念号
DOI	

Placed on: Osaka City University

公契約条例と政策目的を反映した入札

吉 村 臨 兵

1. 日本国内における公契約規整の現状
2. 2つの公契約条例
3. 政策目的を反映した入札
4. いくつかの懸念についての解釈

1. 日本国内における公契約規整の現状

千葉県野田市で「公契約条例」が制定されてから、5年が経つ。公契約条例一般については、その制度設計を法的側面から体系的に論じたものとして古川（2012）があげられる。ここではそれによって用語の定義をしておく。まず、「公契約」については次のとおりである（古川2012, 217）。

広義の公契約は、国や地方自治体等の公法人が契約当事者となる契約を意味する。法令上では、国・地方自治体が締結する「売買、賃借、請負その他の契約」（会計法29条，地方自治法234条1項）と表現される。

狭義の公契約は、ILO94号条約¹⁾の対象となる公契約であり、広義の公契約のうち、公の機関が資金を支出し、他方当事者の契約履行の際に労働者の使用を伴う契約に限定される（1条1項）。

また「公契約規整」は、「国や地方自治体等の公法人が、財産権に基づき締結する契約（以下「公契約」という）を媒介として、社会政策上の目標を実現させること」をさす。この「狭義の公契約を対象に、雇用と労働条件に関する事項を定め」た最初の条例が、野田市公契約条例である。

キーワード：総合評価一般競争入札，ILO94号条約，公契約審議会，就職困難者，建物サービス

1) ILO 駐日事務所「1949年の労働条項（公契約）条約（第94号）公契約における労働条項に関する条約（第94号）（日本は未批准，仮訳）」

http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238142/lang--ja/index.htm

2014年10月15日アクセス。

公契約条例が注目されたのは、自治体から発注される契約の受注者が、その労働者へ、市長の定める賃金の最低額以上の賃金を支払わなければならないことを明文化した条項をもつ、初めての条例²⁾だったからである。こうした条項を、本稿では上林(2011b)にならい、賃金条項と呼ぶことにする。よく似た条項を前面に出した条例としては、米国各市のリビング・ウェ

表1 『公契約条例制定に関する Q&A』(連合 2012) の質問一覧

1. 「公契約」とは何か?
2. 「公契約」の基本的特徴は何か?
3. 「公契約」を締結した企業が義務を負う根拠は何か?
4. 「公契約」に関して価格以外の政策的要素を斟酌できるか?
5. 「公契約」で斟酌できる政策的要素としては何かがあるか?
6. 「公契約条例」の基本的手法はどのようなものか?
7. 「公契約条例」は労働者のための条例か?
8. 総合評価方式を採用しているので条例は必要ないのではないか?
9. 受注者選定と契約条項の規定は、条例によらず、規則や指針でも可能ではないか?
10. 憲法 27 条第 2 項に「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」とされ、最低賃金法により地域別に最低賃金が定められている。よって、条例でこれを上回る賃金の支払い義務を負わせることはできないのではないか?
11. 公契約条例によって保護される労働者が、住民ではない場合、地方自治法にいう地方自治体の事務とはいえず、違法ではないか?
12. 「予算を調製し、および執行すること」は首長の担当事務とされていることから(地方自治法第 149 条第 2 号)、契約条件の決定は地方自治体の長の専権事項であり、条例で制限することはできないのではないか?
13. 地方自治法において「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の向上に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(地方自治法第 2 条第 14 項)とされていることから、最も低価格のものを落札者としなないことは、この条項に違反するのではないか?
14. 作業報酬の下限額を義務づけることは、独占禁止法第 2 条第 9 項に定める「不公正な取引方法」、とりわけ同項第 5 号の「自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用」(「優越的地位の濫用」)することにあたり、違法ではないか?
15. 指名競争入札に比べて一般競争入札は 1.5 倍、総合評価落札方式は一般競争入札に比べて 1.4 倍の事務コストがかかる(高知市公共調達基本条例(仮称)案の概要について)とされているように、コストアップにつながるのではないか?
16. 公契約条例で賃金の最低額または標準額を定めることにより、予算を増額しなければならなくなるのではないか?
17. 国や都道府県の動向を見て考えたい?

2) たとえば、条例案が議会を通過した翌日の報道は次のとおりである。

「公共事業に最低賃金 千葉・野田市が初の条例」『朝日新聞』2009年9月30日。

イジ条例があり、それらとも関連づけた賃金水準の論議としては小畑（2014）が詳しい。

もっとも、同市条例については、「未熟練労働者を念頭におく最低賃金制度に上積みを図るだけでは、本来の役割を十分に果たせない」（古川 2011, 90）といった批判があった。そうした点も含め、他地域での公契約条例制定について参考になると思われる論点を網羅したものが連合（2012）である。Q&Aのかたちをとっているが、そのQ、すなわち質問あるいは疑問は表1のとおりである。

実は、この連合のQ&Aがでた時点で、公契約条例によく投げかけられる疑問はおおむね解消されているように思われる。行政が当事者になる契約の法的な位置づけを慎重に検討した成果としての強靱な論理構造と、「契約審議会」の設置に代表されるように実際の公契約規整の多様性を想起させる柔軟な外縁が、そこにはすでに提示されているからだ。すなわち、賃金額をはじめとする労働条件の規制はなるほど眼目でありながら、自治体の事情に応じた幅広い社会政策的規制に取り組む可能性をそこからは汲みとることができるのである。

さて、それ以後の時間の経過をみると、落札者決定基準を独自に設定することによって入札に政策目的を反映させようとする総合評価一般競争入札の取り組みが複数の自治体に広がっていた大阪府内において、それらの取り組みを公契約条例に接続する事例が出現していてもよさそうなものだ。というのも、そうした取り組みの広がりには、公契約規整への関心の高さを反映しているといえるからである。ところが実際には、公契約条例の制定は相変わらず首都圏を中心に、それまで業務委託に総合評価一般競争入札を実施していなかったか、ごく試行的にしか実施していなかった自治体においてこそ、進展しつつある。

そこで、大阪府内において公契約条例の制定例がない理由を現時点で結論的に推測すれば、それは、大阪府の総合評価一般競争入札が比較的早い段階で独特の成果をあげていたことにある。その一方で、それにならって府内自治体で導入された同様の手法は、のちに3.でみるように、その内実が若干異なっているといわざるをえない。本稿の主たる目的は、公契約条例とそれらの入札の手法の接点を考察することであり、国内の公契約規整を幅広く紹介することではない。網羅的介绍としては、行政法的な面にも詳しく言及されていて示唆に富む上林（2011a および 2011b）や、社会運動や地域の事情にかかわる端的な言及が興味深い勝島（2013）があり、ウェブ上でPDFファイル化されているので、そちらを参照されたい。

以下では、2.において野田市および多摩市の公契約条例を紹介し、3.において大阪府内における総合評価一般競争入札の事例からその意義と限界を確認することにより、公契約条例との接続点を考察する。

2. 2つの公契約条例

2-1. 野田市公契約条例

この条例は、さきに触れたように、賃金条項をもつ国内初の条例である。2009年9月に市議会の全会一致で可決され、翌年の2010年2月に施行されている。当初の適用対象は「予定価格が1億円以上の工事又は製造の請負の契約」および「予定価格が1,000万円以上の工事又は製造以外の請負の契約のうち、市長が別に定めるもの」だった。なお、2009年5月には、兵庫県の尼崎市議会で議員提案による公契約条例案が小差で否決されていた。

こうした条例化の成功の背景は、勝島（2013, 42）によると、尼崎市の失敗を踏まえて「対象範囲、対象労働者、賃金額などを抑え」、「地元業者との『すりあわせ』をしっかりと行っている」などの「周到な準備と判断」だったという。その後、同条例はこれまで平均して毎年1回を上まわる頻度で改正されてきた。すなわち、発注側、受注側いずれについてもカバーの範囲が広がったり具体化されたりする一方で、規定する賃金水準も向上が図られている。手塩にかけられた改正の蓄積であり、その意味でますます「雇用・労働条件を確保するに考えられうる方策をすべて条例に盛り込む条例重視・フルモデル型」（上林 2011b, 47）の度を深めているといえる。

同市条例についてはすでに多くの言及があるが、ここでは国の法整備への指向性についてだけ触れておく。同市市長の根本崇氏は、条例可決後の11月末、インタビューに次のように述懐している（根本+勝島 2010, 50-51）。

私は地元野田の出身ですが、大工や左官屋、とび職をしている同級生から、この賃金ではせがれにあとを継げとは言えない、という話をずいぶん聞かされてきました。

（中略）

同じく業務委託契約でも、これまである一定の値段で落札されてきたものの中に、突然、かつてないほど低い落札価格が入ってくるようになりました。とんでもない値段なのですが、実は手を挙げている業者は、いつもと同じ業者なんですね。外の業者に取りられまいとすると、値段を大きく下げざるを得ない。

（中略）

そうした中、連合千葉の集まりで、公契約法の制定を働きかけてくれないかと頼まれました。そこで、野田市から千葉県市長会へ要望を出したところ、調整もあまりされないまま総会にかけられ、県市長会の要望として決議された。それが同じようにして関東市長会、全国市長会と上げられていき、決議されたものが国に要望されたのですが、国は受け取ったきりで、そのままお蔵入りになってしまった。頼まれた仕事としては終わったわけですが、結局

何も変わらなかった。国が動かないのなら地域で動いてしまおうと思いました。

ここにみられるように、より大きな目標として条例制定の動機となったのは、国による公契約法の制定である。また、他の自治体における論議との比較では、条例制定にかかわる市長の積極性も際立っていると見えるだろう。ちなみに国による法整備は同条例の前文にも、

公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは、ひとつの自治体で解決できるものではなく、国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し、速やかに必要な措置を講ずることが不可欠である。

と謳われているほか、前出のインタビューの冒頭には次のような発言もみられる（根本+勝島 2010, 50）。

野田市では条例制定の直後に、今回の条例をモデルケースとして、ぜひ同様の取り組みをお願いしたいという文書を全国 805 市・区にお送りしたのですが、こんなに興味をもっていただけのなら、都道府県にも出しておけばよかったと思いました。

公契約に関する国による法整備へのこのような指向については、「地方自治体における公契約規整は、各地方自治体毎に、自らこれを行うか否かを決定すべき性質のものであり、国に法律の整備を求める性質のものではない」（古川 2012, 227）という批判がある。この点は、連合（2012）の質問「17」への回答も「地方自治体が契約当事者となる公契約について公契約規整を行うためには、当該地方自治体自らこれを行うことを条例又は規則によって定める以外に方法はない。」としている。もっとも、すでに条例を制定している根本市長の発言や条例の前文は、市長会の決議などの余韻と、全国の自治体でゆくゆくは野田市のような条例が制定されるべきという想定の間、あまり大きな差を意識せずに述べられたものようでもある。したがってここでの批判の主眼はむしろ、他の自治体がそれにならって公契約規整の必要性を主体的に判断しないことにこそ向けられているといえる。

2-2. 多摩市公契約条例

賃金条項をもつ条例としては野田市の制定のあと、「川崎市契約条例」の改正について3番目のもので、2011年12月市議会の全会一致で可決された条例である。神奈川県相模原市とほぼ同時期に公布、施行された。

後述する「多摩市公契約制度に関する審査委員会」5名のメンバーに学識者として参加した弁護士の古川景一氏は、その内容面の特徴を、川崎市条例の特徴点とされる①から⑤に加えて、

さらに⑥から⑨も備えたものとして次のようにまとめている（古川 2012, 225）。

- ①受注者の義務内容とすべき契約条項を条例で詳細に定め、民事上の規律に徹している。
- ②工事に関する適用対象者を労働基準法上の労働者に限定せず、請負契約等に基づき自ら労務を提供しその対償を受ける者全てを対象とした。
- ③清掃等の業務委託に従事する就労者の報酬下限額について、生活保護水準を勘案して決定するものとし、生活保護水準と最低賃金との逆転現象に歯止めをかけようとした。
- ④適用範囲を公契約に限定せず、指定管理にも広げ、指定管理者と市長等が締結する協定も適用対象とした。
- ⑤ILO94号条約に則して、労使代表の手續参加を図り、審議会の委員5名のうち労使代表を各2名とした。
- ⑥受注者が替わった場合に、労働者の継続雇用の努力義務を新たな受注者に課した。
- ⑦工事従事者の報酬下限額について、熟練就労者とそれ以外に区別して二種類の賃金表を作成することとした。
- ⑧発注者と受注者が対等であるという基本原則を明確にした。
- ⑨労使代表参加の審議会が、条例の施行状況を検証し、市長に必要な意見具申を行うこととされた。

以上のうち、⑤の手續参加は、「1949年の労働条項（公契約）条約（第94号）」第2条第3項に次のとおり示されている³⁾。

契約に挿入されるべき条項の条件及びこれが変更は、権限のある機関が関係ある使用者及び労働者の団体（かかる団体が存在する場合）と協議の上、国内事情に最も適当すると認められる方法でこれを決定しなければならない。

ところで、同じく古川（2012, 226）によれば、雇用と労働条件を規律する法的手法として、労働協約による規律や、国の統治権に基づく公権力的規制など従来の6つの手法に、公契約規整によって7番目および8番目の規律を加えることができるという。それらは次の2点である。冒頭の記号は原文のものから筆者が変更した。

3) ILO 駐日事務所「1949年の労働条項（公契約）条約（第94号）公契約における労働条項に関する条約（第94号）（日本は未批准、仮訳）」

http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238142/lang--ja/index.htm

2014年10月15日アクセス。

- a) 契約締結相手を選択する自由を媒介として、労働政策上の諸課題に自発的・積極的に取り組む事業者を助成し、かつ、労働法令を遵守せず社会性を欠く事業者を排除することによる規律。
- b) 契約内容決定の自由に基づき、公契約締結当事者の合意（第三者のためにする契約）を媒介として、受注者に雇用と労働条件に関する民事上の義務を負わせることによる規律。

この a) の規律による手法として紹介されているのは、古くは不当労働行為を行った事業者の入札参加資格を制限した 1973 年の大阪府の措置から、地方自治法施行令に定めのある入札参加資格審査や総合評価一般競争入札を活用した近年の方法などである。また、b) は民法 537 条の規定に沿う。こちらの方は川崎市契約条例によって初めて実現したもので、多摩市と相模原市もそれにつづく。民法の条文は次の通りである。

（第三者のためにする契約）

第五百三十七条 契約により当事者の一方が第三者に対してある給付をすることを約したときは、その第三者は、債務者に対して直接にその給付を請求する権利を有する。

2 前項の場合において、第三者の権利は、その第三者が債務者に対して同項の契約の利益を享受する意思を表示した時に発生する。

この種の契約の一例として教科書などに挙げられるものに、生命保険契約がある。すなわち、内田（2008, 77-78）によると、契約当事者からみて保険金の受取人、すなわち受益者は第三者である。この第三者が債務者である保険会社に意思を表示すると、権利が発生することになる。公契約条例にあってその権利は、第三者である労働者からの、債務者である受注者に対する請求権にあたる。ちなみに多摩市公契約条例では、賃金条項に先だって、従事者の労働条件確保を受注者の責務として謳っている。

（受注者の責務）

第 4 条 受注者は、公契約等を締結した責任を自覚して、誠実に職務を遂行する責務を有し、その業務に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に努めなければならない。

2 受注者は、男女平等・男女共同参画を推進することにより、労働者の仕事と生活の調和の実現に努めなければならない。

(労働者等の賃金等)

第6条 市長等は、公契約等において、受注者及び受注関係者が、労働者等（最低賃金法（昭和34年法律第137号）第7条に規定する者を除く。）に対し、市長が定める額（以下「労務報酬下限額」という。）以上の賃金等を支払わなければならないことを定めるものとする。（第2項以下略）

ところで、多摩市の条例制定は勝島（2013, 43）によると次のような流れを経たものである。すなわち、2010年4月に公契約条例と公共サービス基本条例を公約に掲げた阿部裕行氏が市長に当選し、その後市職員組合も加わって準備が始まったものの、方針が定まらないうちに震災後の対応も必要になって進展は止まっていた。そこへ2011年6月に連合、自治労、全建総連などが中心になってシンポジウムを開催して条例制定に向けたアピールを行い、その場で市長も推進を明言する。それらを契機に8月には「多摩市公契約制度に関する審査委員会」が設置されて条例案が事前に審議され、10月17日に「意見書」が出された。並行してパブリックコメントも実施され、同年末の市議会への条例案の提案に至る。

この経過は同じく勝島（2013, 43）によると、条例づくりのモデルであり学ぶことが多いという。すなわち、

多摩市条例づくりの特徴とは、

1. 自治基本条例に基づいて条例案の事前審議が行われたことである。そこに労働者側、使用者側の代表が、参加し、公益代表としての学識者も交えて十分な意見交換が行われ、意見の一致をみたことである。
2. この中で、自治体における入札・契約制度の問題点が明らかになり、行政も含めて改善に向かって一致したことである。
3. 条例づくりにあたって市長や行政まかせにせず、市民、労働者、議員が一体になってこれを推進したことである。

さらにつづいて、1. についての評価は次のとおりである。

自治基本条例を制定している自治体のうち条例の事前審査を行う自治体は数少ないが（中略）、自治体の条例づくりで、こうしたテーマが取り上げられ、このようなプロセスによって実現されたことは、初めてのことでなかろうか。しかも、この審査を行った委員がそのまま条例の審議会に加わり、「作業報酬額」の決定、条例の検証などを行い、市長に必要な意見を申し出ることができる、という点も意義がある。

これに関しては、後述する 3. で触れる地方自治法施行令第百六十七条の十の二第 4 項にあるように、「総合評価一般競争入札」においても、落札者決定基準の決定などに際しては「学識経験を有する者の意見を聴く」ことになっている。しかしながら、その人数は単に「二人以上」（地方自治法施行規則第十二条の四）であればよいので、前述のように労使代表各 2 名を含むこの審議会のほうが、そうした意見聴取よりはるかに当事者性の高い論議の場である。

3. 政策目的を反映した入札

3-1. 総合評価一般競争入札

工事または製造の請負にせよ、業務委託にせよ、地方自治体の契約の相手方は、国と同様、一般競争入札によって決めるのが原則である。それは、地方自治法第 234 条の第 1 項および第 2 項の次のような定めによる。

（契約の締結）

第二百三十四条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3 普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（以下この条において「競争入札」という。）に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。

（第 4 項以下略）

それに対し、その第 3 項ただし書きの「政令の定めるところ」の 1 つが地方自治法施行令の次の条文である。この第 1 項および第 2 項にいう「価格その他」の条件が「最も有利なもの」をもって申込みをした者を落札者とするのが、この項で考察する「総合評価一般競争入札」である。その規定は 1999 年の改正によって生まれた。

第百六十七条の十の二 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項 本文又は前条の規定により難しいものであるときは、

これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。

(第2項略)

3 普通地方公共団体の長は、前二項の規定により落札者を決定する一般競争入札（以下「総合評価一般競争入札」という。）を行おうとするときは、あらかじめ、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準（以下「落札者決定基準」という。）を定めなければならない。

4 普通地方公共団体の長は、落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者（次項において「学識経験者」という。）の意見を聴かなければならない。

(第5項以下略)

上林（2011a, 80）によると、工事ではこの方式は、2010年9月現在、試行も含めるとすべての都道府県及び指定都市が導入し、市区町村でも61.7%が導入済みという。その一方で、業務委託に関してこれを導入している自治体は全国的にまだ数少ないと考えられる。

3-2. 就職困難者のための公契約規整

大阪府はこの条文を用いて、平成15（2003）年度にはじめて建物管理業務の入札を行った。大阪府本庁舎と大阪府門真運転免許試験場についての清掃等の建物管理業務である。全国で自治体による総合評価一般競争入札は、これが最初の例ではないが、府の推進していた『『行政の福祉化』の観点を入札という手法に取り入れることができないかという議論を行い、業務委託の領域について実施したのであり、「本来の履行目的と直接的に関係の薄い施策内容を盛り込んだ総合評価の手法は過去において皆無」（稲田2005, 89）だった。すなわち、障害者雇用率のみならず、当該現場への知的障害者の配置予定人数などが評価項目に入っている。また、価格評価点は100点中70点だったが、この価格評価点は翌年度62点、さらに翌年度50点とウェイトを下げられて現在に至っている（行政の福祉化推進会議事務局2013, 3）。くわえて、低入札価格調査基準価格以下の入札額を一律最高点としているから、むやみに低価格で入札しても評価点が上がらない。こうして、法律と政令に則りながら、自治体としての政策目的を明瞭に反映し、かつ、過大な価格競争に歯止めをかけようとする画期的な手法といえた。

もっとも、この大阪府による総合評価には、前段階がある。堺市に1999年に開館した大阪府立大型児童館「ビッグバン」の清掃業務を、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（エル・チャレンジ）が「随意契約」によって受託していた。これは、現行の地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定による随意契約で、「2号随契」等と通称される。関

係条文は次のとおりである。

(随意契約)

第百六十七条の二 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額）が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

(第三号以下略)

ちなみに、この政令の同じ項の第1号は「少額随契」等と通称される。

この2号随契については、「NPO等の育成を目的として」「公正労働やその他の社会的価値をはじめとする政策目的の実現を図ろうとする取り組みも広がってきている」（上林 2011a, 95）という指摘がある。もっとも、「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」について、最高裁の判例⁴⁾に距離をとるかたちでいくぶん抑制的に扱うようになっている自治体もあるようである（大阪市 2014, 7）。そのこととの関わりでいえば、上記の項のむしろ第3号に規定される随意契約を活用する事例が増えつつある（エル・チャレンジ 2014, 44-51）。ちなみに、長くなるので条文は引用しないが、第3号には、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」、 「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」、または「母子及び父子並びに寡婦福祉法」に規定される施設や事業からの物品の買入れや役務の提供が規定されている。

いずれにせよ、この蓄積があるからこそ、大阪府の総合評価一般競争入札の落札者決定基準には、明瞭な重点が示されているように思われる。すなわち、第1に、質の競争が想定されている。その意味で、環境への配慮なども、建物清掃の業務の質に深く関わるものといえる。また、第2に、知的障害者の就労支援といった項目は、業務の名目である「建物管理業務」の委託としてみればなるほど直接の履行目的と関係は薄くみえるものの、障害者をはじめとする就職困難者の社会参加の促進にかかわる業務を委託していると考えれば、まさに履行目的そのものの評価項目となる。このように、この決定基準は、事実上、単一の業務に「もう一つの履行目的」が加わり、履行目的が二重に込められているとみることもできる。

4) 長崎県福江市（現五島市）の市長を相手取って起こされた損害賠償の請求事件についての判決（最二小判昭和62年3月20日）。

3-3. 総合評価一般競争入札の意義と限界

上記に類似した総合評価一般競争入札は、大阪府による働きかけもあって、2004年以後、大阪市をはじめとする府内自治体にも徐々に広がっている。それらのうち豊中市および枚方市をみると、2013年中に実施された業務委託の総合評価一般競争入札にあって、豊中市では4件中1件、また、枚方市では5件中4件で、最低価格でない事業者の落札する逆転現象の生じたことがわかる⁵⁾。つまり、それらの事例には、価格競争を抑える作用がみとれる。これらは、発注側も過大な価格競争を促していると思われるような「前年度の落札実績額が翌年度の予定価格とピタリと一致する」(小松 2014, 34) といった極端な事例とは対照的な効果といえる。

価格競争を抑制する工夫は次のようなものである。まず、大阪府については3-2. で述べたとおりであるが、豊中市の場合は、低入札価格調査基準価格で満点になる扱いは大阪府と同じで、それより低額で応札すると点数が下がっていく。いっぽう枚方市は、低入札価格調査基準価格は満点かどうかの境目にならず、単純に最低札が価格評価で満点、それ以外の札は、満点×最低札の額/当該応札額となる。もっとも、数値的判断基準値というものがおかれており、応札額平均の85%を下回ると自動的に失格になる扱いである。この点は上林(2011a)によると東京都日野市と類似しているようだ。

しかしながら、表2にみるように、大阪府とくらべると、豊中市や枚方市の政策目的と解される項目の内容は、いくぶん拡散ぎみである。ほとんどの項目はある意味で無難なものだが、

表2 大阪府、豊中市、枚方市の業務委託の総合評価一般競争入札における落札者決定基準項目の比較

大阪府の評価項目（価格以外）（平成26年度から平成29年度まで）			
技術的 評価	研修体制	I 技術力向上のための研修制度等の設置	
	履行体制	II 適正な履行を確保するための仕様に対応した作業計画表等の確認	
	品質保証への取組	III 品質保証への配慮 IV 自主検査体制の整備状況	
公共性 (施策) 評価	福祉への配慮	I 知的障がい者等の就業状況	
		II 障がい者雇用に関する取組	1 現在の障がい者の雇用状況 2 障がい者の就労支援に関する取組
		III 就職困難者の雇用に関する取組	1 就職困難者の雇用状況等 2 賃金等の労働条件 3 現在の母子家庭の母の雇用状況
環境への配慮	I 環境マネジメントシステムの導入		
	II 再生品の使用		
	III 次世代自動車の使用		

5) 豊中市総務部契約検査室「総合評価一般競争入札について」

http://www.city.toyonaka.osaka.jp/jigyosya/keiyaku/gyoumu_itaku/h21-sougouhyouka2.html
2014年11月4日アクセス、および、枚方市総合契約検査室「総合評価関係」

<http://www.city.hirakata.osaka.jp/soshiki/keiyaku/sougouhyouka.html> 2014年11月4日アクセス。

豊中市の「簡易型」の評価項目（価格以外）（平成 25 年度）		
技術的評価	(1) 研修体制	研修制度の設置
	(2) 業務実績	過去における業務実績
	(3) 履行体制	適正な履行を確保するための業務体制 既雇用者に対する継続雇用
	(4) 品質保証への取組	自主検査体制
公共性評価	(1) 福祉への配慮	障害者に対する就労支援事業への取組み 就職困難者の新規雇用 障害者の雇用率
	(2) 男女共同参画への配慮	男女共同参画推進への取組み セクシュアル・ハラスメントの防止への取組み 事業所における女性の参画拡大への取組み
	(3) 環境への配慮	環境への取組み
	(4) 災害時の業務体制	災害時における業務の執行体制

枚方市の評価項目（価格以外）（平成 25 年度）		
技術的評価	(1) 技術提案	適正な履行を確保するための業務体制
	(2) 研修体制	技術力向上のための教育研修体制
	(3) 品質保証への取組み	苦情処理体制 自主検査体制
社会的価値評価	(1) 多様な雇用及び雇用環境に関する取組み	障害者の新規雇用、雇用率又は雇用者数 就職困難者の新規雇用 就職困難者の就労形態 求人情報の提供 トライアル雇用制度の活用
	(2) 環境問題への取組み	環境報告書の発行又は環境マネジメントの認証状況
	(3) 地域活動・災害援助活動への取組み	企業の奉仕活動への取組み 従業員のボランティア活動への参加支援
	(4) 男女共同参画への取組み	育児・介護制度への取組み 仕事と子育ての両立支援 セクシュアル・ハラスメント防止対策 女性の採用・職域拡大への取組み
	(5) 人権問題への取組み	人権問題への取組み
	(6) 地域経済への波及効果	枚方市内居住者の新規雇用

出所：大阪府契約局「平成 26 年度から平成 29 年度までにおける大阪府本庁舎（咲洲庁舎を含む）他 9 施設の清掃等業務委託に係る総合評価一般競争入札に関する評価項目、評価点、評価内容及び提出書類」、豊中市および枚方市ホームページ（注 5 参照）。

それによって何か具体的な取り組みを促進する意図よりは、一般的な意味で望ましい方向性に加点するような傾向がある。それは、後述するように、項目を絞り込む論理を庁内の発注関係の組織どうしのみで形成するのが困難だからではないかと思われる。

3-4. 賃金を評価する妥当性

それでは、従事する労働者の時間あたり賃金額を評価項目にいれるとどうなるかを考えてみたい。総合評価の落札者決定基準で労働条件、それも賃金額を評価した例は、東京都日野市、および大阪市交通局にみられる。ちなみに、表2では、大阪府についても「公共性（施策）評価」の「Ⅲ 就職困難者の雇用に関する取組」に、「2 賃金等の労働条件」という項目がみられる。ただしこの項目は、「法令遵守事項及びそれに準じる重要事項について確認を行うもの」とされているところからみて、地域別最低賃金の遵守などが評価対象と考えられる。それは、障害者雇用の場合、都道府県労働局長の許可を受ければ「精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者」の賃金を法定の最低賃金額よりも減額できるという最低賃金法第7条の「最低賃金の減額の特例」の規定があるためである。そうした減額の防止が、大阪府のこの項目の主眼であろう。

まず、日野市では落札者決定基準の「企業の信頼性・社会性」のうち「格差是正の取組み」に「労務単価」2点が配分されている。また、大阪市交通局のものは、入札参加事業者から賃金の時間額を1000円にするという提案があれば、それに対して総点130点中2点を加算するというものだった（吉村2012, 36）⁶⁾。その効果についてはいくつかの考え方がありうるとしても、公契約の規整の手法としてみると、落札者決定基準における賃金への評価は結局その辺がすでに限界であるように思われる。

たとえば、職種ごとの賃金水準が、落札者決定基準の評価点に反映する提案として事業者から示される場合を想定してみよう。それについて、公契約条例に賃金条項を備えた各市で労務報酬下限額等として規定されているものを念頭に、いくぶん単純化してみたのが表3である。この表のような場合に、X社とY社の提案に甲乙つけがたいということは、一目瞭然だろう。

そこで、この複雑さを避けるために、評価点の対象となる指標を、全職種を通じた下限額のみに限るとしよう。その場合には、表3でいえば「1000円」のY社よりも「1050円」のX

表3 想定される入札参加事業者による時間あたり賃金下限額の提案

X社			Y社		
経験年数	職種A	職種B	経験年数	職種A	職種B
3年未満	1050円	1300円	3年未満	1000円	1100円
3年以上	1150円	1800円	3年以上	1200円	2000円

6) 吉村（2012, 36）に総点が120点とあるのは誤記である。

社を高く評価することになるが、賃金体系も、実際に当該の賃金額の支払われている労働者数も無視した比較は、かなり乱暴なものとなろう。こうして、一般的にまだしも説得力のある指標として用いることができるのは、大阪市交通局の場合のように、下限額がある水準を上回るか否かといったごく単純な情報となるほかはなさそうである。

それではこの評価点のウェイトを130点中2点などではなく、もっと高めるということはできるだろうか。これについても、仮に高めるとすると、やはり表3から想像されるように、当該企業や当該事業所における賃金水準の分布がわからないままだから、その指標のウェイトが妥当かは直ちに判断できない。そのようなわけで結局のところ、落札者の評価項目として賃金額を大々的に取り入れることはほぼ不可能ということになる。

政策目的を反映した入札の手法としての総合評価一般競争入札について、以上3-2.と3-3.からいえるのは次のようなことである。第1に、過当な価格競争に対する歯止めとしては、豊中市や枚方市の手法は一定の効果を発揮しているとみられる。だがその際の評価項目には、大阪府における「行政の福祉化」を反映した「もう一つの履行目的」ほどには業務との具体的な関連性が見だしにくい。むしろ、社会的合意の得られそうな評価項目が多く列挙されていることによって、最低札の入札参加者が落札できないという逆転現象の根拠が補強されているようでもある。つまり、一般的に望ましい受託事業者像なり業務像を評価するだけで実際に「逆転現象」が一定の頻度で起きているのであり、そのこと自体はもう少し驚きをもって認識されてよい。

けれども第2に、庁内の関係部署の問題意識を持ちよって、望ましい受託事業者像や業務像を落札者決定基準に反映してゆくことには、限界もあろう。なるほどそのこと自体は、公契約規整に関する庁内論議の活発化にむしろ資するものといえる。とはいえ、関係者からの批判や訴訟リスクの小さそうな無難な項目を無難な配点で確定してゆく作業それ自体にも、多くの労力がかかっていることは間違いない。つまり、それらの項目は、たとえば「行政の福祉化」にもとづくような、具体的な政策目的によらなければ、追加も削除も困難なものになりかねない。それに対し、多摩市をはじめとする複数の自治体の公契約条例に規定されている「公契約審議会」などの審議会には、業務に応じてそうした政策目的を浮き彫りにしてゆく機能も期待できるのである。

ところで、自治体の契約の相手方となるべき条件を十分にみたま事業者が市場に多数存在し、そのなかから入札に参加する事業者のうち、自治体が示す条件を最も経済的に実現する落札者を決定するというのであれば、そもそもの決定方法は一般競争入札が相応しいだろう。その一方で、自治体の政策目的からみて、その契約の相手方となるべき事業者があまりない場合は、その乏しい母集団から落札者を決定しても意味のないことがある。これは従来、随意契約の適用されてきた場合である。それに対し、今後ある程度の事業者数の育成されるほうが当該の市場全体で業務の質が高まると考えられるのならば、質に重点を置いた落札者の決定基準のもと

で、競争的な入札を行うという判断はありうる。というのも、政策上の効果として、たとえば次回入札にむけてそうした基準に合致しようとする事業者の参入や成長が期待されるからである。水産業に例えれば「とる漁業から育てる漁業へ」とでもいうべきこの効果を、公共サービスあるいは公共調達の領域にもたやすための選定方法として、総合評価一般競争入札が有用な場合はあるだろう。大阪府の施設の清掃等業務委託は、まさにそういう例にあたるといえる。

4. いくつかの懸念についての解釈

最後に、連合（2012）の質問「8」にも関連するが、一部大阪府内の自治体で聞かれる、総合評価でもはや十分とでもいうべき公契約に対する姿勢の要因としては、3. で触れた大阪府の事例の成果以外に、いくつかの懸念があげられる。

まず事務量が増大するという行政組織内の懸念については、行政が公権力的にチェックをしなければならないという想定を修正すべきだろう。2-2. の b) のように、受注者に雇用と労働条件に関する民事上の義務を負わせるのが多摩市などの公契約条例の考え方である。すなわち、発注者と受注者のかわした契約にそぐわない労働条件であれば労働者が申し出るわけである。なるほどもし仮に、評価項目を増やしてそれらを細大漏らさず契約時の仕様としてゆくと、評価にもチェックにも大きな手間がかかるのであり、この点は総合評価一般競争入札でも指摘されてきた。それに対し、第三者のためにする契約という枠組みを活用して、上からのチェックの充実という視点を転換したところが、数々の公契約条例の大きな意義だといえる。その意味で、総合評価一般競争入札が公契約条例を代替するものではないということは、銘記されるべきである。

つぎに、利益が削られるという事業者の懸念もある。あまり大きな利益の出ていない事業者からみれば、これ以上人件費がかかるのは避けたいところだろう。しかし、「公契約条例は、事業者の負担によって就労者の労働条件向上を図るための条例ではない」（古川 2014, 2）。むしろ、ダンピングを排し、事業者相互間の公正な競争を促すものである。もちろん、そうしたことが円滑に運ぶには例えば大阪府の事例のように、事業の積算の段階で「福祉推進費」あるいは「就労支援費込労務単価」（富田 2012）を上乗せして計算するという類の工夫が要る分野もでてくるだろう。

また、公契約条例について賃金のみを強調することに対する懸念として、政策的な雇用の効果を減殺してしまわないかというものがある。それは、大阪府の事例に示したような障害者や就職困難者が、その職場に求められる賃金水準の上昇によって、置き換えられてしまうという懸念である。たしかに、複数の職場のある企業であれば、高賃金の職場へは高技能の労働者を配属するという方針は不自然ではない。そうすると、せっかく障害者や就職困難者の働く場として開拓されてきた公の施設の建物サービスという分野がその役割を果たさなくなるという可

能性はある。したがって、そうした事態への対処という観点からも、当事者なり関係者なりの問題意識を公契約に反映する場が必要になる。すなわち、契約関係に立脚した受注側労使の環境整備に、透明性をもって自治体の政策目的を接続できる場として、2-2. で述べたような契約審議会が条例で規定されることには、大きな意味があるといえる。

以上、きわめて部分的ながら、公契約条例と、入札の手法を活用した政策目的の反映の実状を通じて、公契約規整の現況を描写してみた。本稿の対象は、社会運動と制度構築の取り組みが重なりあう領域であり、制度的確定を待っていると忘れられてしまう類の議論もあるが、残る課題については機会を改めたい。とりわけ法的枠組み論については門外漢としてまとめ方が粗くなってしまったが、ご批判を賜れば幸いである。

なお、本稿のまとめにあたっては、2014年10月4日から5日かけての「公契約条例セミナー in あまがさき」での直接の意見交換から大きな示唆を得ることができた。関係者のみなさまに謝意を表したい。

参考文献

- 稲田信彦「大阪府が実施した建物管理業務における総合評価制度について」、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合編著（2005）所収。
- 内田貴（2008）『民法Ⅱ 第2版 債権各論』東京大学出版会。
- エル・チャレンジ（2005）→大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合編著（2005）。
- エル・チャレンジ（2014）→大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（2014）。
- 大阪市（2014）『大阪市随意契約ガイドライン 平成26年4月』。
- 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合編著（2005）『エル・チャレンジ 入札制度にいどんだ障害者雇用』解放出版社。
- 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（2014）『厚生労働省 平成25年度セーフティネット 支援対策等事業（社会福祉推進事業）障がい者をはじめとする就職困難者のはたらく場を確保できる入札制度の調査・研究報告書』。
- 小畑精武（2014）「公契約条例のひろがりといくつかの課題 一賃金・労働条項をめぐる」、『労働法律旬報』1820（2014年7月25日号）。
- 勝島行正（2013）「公契約条例の到達点と今後の課題」、『自治総研』411号（2013年1月号）。
- 上林陽治（2011a）「政策目的型入札改革と公契約条例（上）」、『自治総研』394号（2011年8月号）。
- 上林陽治（2011b）「政策目的型入札改革と公契約条例（下）」、『自治総研』396号（2011年10月号）。
- 行政の福祉化推進会議事務局（大阪府）（2013）『平成24年度「行政の福祉化」の取組状況について（報告）平成25年9月』。
- 小松伸多佳（2014）「次なる入札制度改革への処方箋 第3回 悪貨が良貨を駆逐するメカニズム—その①」、『月刊ビルメンテナンス』534（2014年2月号）。
- 富田一幸（2012）「基調報告 政策入札制度とは何だろう 一エル・チャレンジの実践から」、『第6回 政策入札研究フォーラム in 東京 ～障がい者の雇用を広げよう～』
<http://www.l-challenge.com/forum/report06.pdf> 2014年11月4日アクセス。
- 日本労働組合総連合会（2012）「公契約条例制定に関するQ&A 2011.11.29作成 2012.1.17改訂」。
- 根本崇+勝島行正（2010）「インタビュー 一全国初の公契約条例を制定 千葉県野田市—自治体包囲網で国を動かしたい」、『月刊自治研』604（第52巻2010年1月号）。

古川景一（2011）「公契約規整の到達点と課題 ―川崎市契約条例を中心に―」、『季刊・労働者の権利』290（2011年7月）。

古川景一（2012）「公契約を媒介とする雇用と労働条件の規整」、『季刊労働法』239（2012年冬季）。

古川景一（2014）「公契約条例とは」、『ヒューマンライツ』315（2014年6月）。

連合（2012）→日本労働組合総連合会（2012）。