

## 政策目的型入札改革と公契約条例（上）

上 林 陽 治

はじめに

1 政策目的型入札改革に関する自治体の取り組み

1-1 自治体の政策目的型入札改革を支える根拠法令

1-2 政策目的型入札改革の事例

1-3 政策目的型随意契約

1-4 政策目的型入札改革や指定管理者等における最低賃金等の定め

(以上 本号)

2 公正労働の実現に特化した公契約条例

(以下 次号)

2-1 野田市公契約条例と川崎市契約条例 その構造と特徴

2-2 対象となる契約の基準を何に求めるか

2-3 対象となる労働者等の範囲

2-4 適用労働者に確保すべき賃金等

2-5 その他の特徴的な措置

2-6 公契約条例施行に伴う直接的効果～予算への影響、  
直接雇用の臨時・非常勤職員の賃金引き上げ～

2-7 公契約条例の発展にむけて

3 政策目的型入札改革・公契約運動の論点

おわりに

はじめに

公共工事や業務委託の入札を通じ、自治体はその追求する政策目的の達成を図ろうとする一連の改革が進行している。このような入札改革をここでは政策目的型入札改革と呼ぶこととする。

1990年代以降、自治体は業務委託を積極的に推進してきたが、当該契約の入札では、採算を度外視し、ダンピングとも受け取られる1円入札や1万円入札等の事例が相次いで発生した。2000年代に入ってから、公共投資が減少し受注をめぐる価格競争が激化する中で、低価格入札が横行した結果、そのしわ寄せを受けて公共工事や委託業務に従事する労働者の報酬が大幅に下落した。この状況は「官製ワーキングプア」として広く認識されている。

一方、こうした状況に危惧を抱いた自治体で、2000年前後から、政策目的型入札改革が進み始める。そして「官製ワーキングプア」が認識されるようになると、労働条項を含んだ入札改革も進められるようになり、さらには2009年9月、千葉県野田市で、自治体発注業務に従事する労働者に支払われるべき賃金額の最低基準を規定する公契約条例が日本で初めて制定された。この動きは全国各地に広まる。国分寺市では、公共工事契約、業務委託契約ばかりか物品調達契約までもその対象とする公共調達条例の制定を目指し、2010年8月、条例案のパブリックコメントを実施し、その制定は最終段階に差し掛かっている。野田市では、施行状況に鑑み、早くも同年9月に改正条例を可決した。同年12月には、川崎市が従前の契約条例を改定し、公共工事や業務委託の請負契約を締結した受注者がその従事労働者に支払うべき作業報酬下限額を条例に規定した。政令市で初の試みである。そして札幌市、相模原市、多摩市で、当該市の市長が公契約条例を制定すると公約し、検討が始まっている。

以下本稿では、これまで自治体で進められてきた政策目的型入札改革、中でも公正労働の確保にむけた事例等を概観し、その上で野田市公契約条例、川崎市契約条例の比較を行い、雇用・労働条件の確保などの労働条項に特化した公契約条例の意義と今後の展望を明らかにする。

## 1 政策目的型入札改革に関する自治体の取り組み

### 1-1 自治体の政策目的型入札改革を支える根拠法令

政策目的型入札改革のうち公正労働の確保にむけた改革は、すでに1970年代から始まっていた。当初は不当労働行為につき処分を受けた企業などを指名競争入札から排除することなどが中心でその方法も限定されていた。入札改革の歩みは緩く1990年代以降もダンピ

ングとも受け取られる入札事例が相次いたが、その時点でも著しい改革の動きは見られなかった。

自治体の政策目的型入札改革は、2000年を境に大きく展開する。それは業務委託契約にもさまざまな入札改革手法を適用すべく、順次、地方自治法（以下、「自治法」という）や地方自治法施行令（以下、「自治令」という）が改正され、法令上の道具立てが整えられていったからである。現在、政策目的型入札改革を支える法令上の道具立ては以下のよう整理できる。

## 1 競争入札 自治法234条1項

### (1) 入札参加資格の活用 自治法234条6項

- 競争入札における入札参加資格の消極要件 自治令167条の4第2項  
不適正行為者等の競争入札からの排除
- 競争入札参加に係る必要な資格の積極要件 自治令167条の5、自治令167条の5の2  
政策目的を推進する企業等を契約の相手方として相応しい者として優先

### (2) ダンピングの防止 自治法234条ただし書き

- 低入札価格調査制度 自治令167条の10第1項  
最低価格で入札したもので基準以下の案件について調査してから落札者を決定
- 最低制限価格制度 自治令167条の10第2項  
入札価格下限額として最低制限価格を設け、これを下回る入札は自動失格

### (3) 総合評価入札方式 自治法234条ただし書き、自治令167条の10の2

- 価格と価格以外の条件を総合して、自治体にとって最も有利なものを落札者とする

### (4) 長期継続契約 自治法234条の3、自治令167条の17

- 翌年度以降にわたる契約 自治法234条の3  
電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約
- 政令で定める契約 自治令167条の17  
物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、条例で定めるもの

## 2 随意契約 自治法234条2項

- (1) 契約の性質や目的から競争入札に適さないものを保護・推奨

自治令167条の2第1項2号

- (2) 福祉関係施設等から地方公共団体の規則で定める手続により物品・役務等を調達

自治令167条の2第1項3号

上記の法令上の道具立ての中で、自治体が政策目的型入札改革を推進するきっかけになったのが、1999年3月の自治令改正によって167条の10の2が新設され、総合評価入札方式が導入されたことである。自治令167条の10の2は「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をもつて落札者とする」と定め、それまで他事考慮と批判されてきた価格以外の要素を考慮して落札者を決定することに根拠を与えた。

さらに、2002年の自治令167条の10の改正では、低入札価格調査制度並びに最低制限価格制度の対象となる契約の範囲が拡大し、「工事又は製造の請負」に加えて、業務委託を含む「その他の請負」の契約にも適用されることになった。

そして2004年には、自治法234条の3が改正され、長期継続契約の対象となる契約の範囲が拡大し、従来の「電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約」に、「その他政令で定める契約」が加えられ、これを受けて自治令167条の17が新設され、「役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるもの」となった。これにより、労働集約型業種である庁舎管理、清掃、病院や学校などの給食調理、図書館等の業務委託契約についても、3～5年の期間での契約を締結することができるようになった。

2004年には、随意契約の対象となる契約の範囲（自治令167条の2）について、「福祉関係施設等から地方公共団体の規則で定める手続により物品等を調達する契約」（3号）等が追加され、2008年にはこの3号の規定の契約の種類について、業務委託請負が追加された。

なお、工事又は製造に係る契約に関しては、2000年に「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が制定され、談合防止等の措置を中心とした取り組みが進められてきたが、2005年には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定され、公共工事

の品質確保のための主要な取り組みとして総合評価入札方式の採用が推進された。

## 1-2 政策目的型入札改革の事例

入札制度を活用して、自治体が求める政策を実現することは、古くから行われているが、経過を振りかえると、法令上の道具立ての広がりに応じて、その活用事例も変化してきた。

### 1-2-1 競争入札参加資格

#### 1-2-1-1 競争入札参加資格の消極要件 大阪府、東京都、横浜市

自治法234条6項は、「競争入札に加わろうとする者に必要な資格、競争入札における公告又は指名の方法」などの契約の締結の方法に関し必要な事項を政令で定めるとしている。これを受け、自治令167条の4第1項は、当該入札に係る契約を締結する能力を有しない者及び破産者で復権を得ない者は入札に参加させることができないとしている。

また自治令167条の4第2項は、競争入札に参加しようとする者が、契約履行に当たり故意に工事もしくは製造を粗雑にしたり、監督又は検査の実施に当たり職員の職務の執行を妨げたなどに該当するなど、契約関係の不適正行為の内容を1号から6号で列挙し、これら不適正行為者等を「3年以内の期間を定めて一般競争入札に参加させないことができる」としている。こうした制限は、不適格者を契約相手方からあらかじめ排除しようとするもので、入札参加資格の消極要件を規定しているといわれる<sup>(1)</sup>。

後述する落札者決定の例外規定が定められるまで、この入札参加資格の消極要件は、公共調達における公正取引や公正労働を実現するための主要な手段として活用されてきたのだが、その端緒は大阪府の事例であるといわれている<sup>(2)</sup>。1973（昭和48）年7月24日付け、総評全国金属労働組合大阪地方本部委員長宛、黒田了一大阪府知事からの「地方行政に対する要請について（回答）」には、「指名競争入札に参加させる事業につきましては、

(1) 「参加させることができない」（自治令167条の4第1項）ないしは「参加させないことができる」要件（同条第2項）について、碓井光明氏はこれを競争参加の「消極要件」と表現している。一方、積極要件とは、競争入札へ参加する者に必要な資格を定めるもので、自治令167条の5第1項に定める「契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格」が想定されている。碓井光明『公共契約法精義』信山社、2005年、73頁以下。

(2) 古川景一「公正労働実現の立場から」辻山幸宣・勝島行正・上林陽治編『公契約を考える』公人社、2010年、61頁。

その業者が労働関係法令に違反しておれば、一定期間指名から排除するようにいたします。この場合には、労働関係法令を所管しております行政機関等からの法令違反についての告発、処分通知等に基づき行います」との記述がみられる<sup>(3)</sup>。また、東京都でも、1974（昭和49）年11月16日、美濃部亮吉都知事から東京地評議長宛に、「東京都における労働行政について（回答）」と題して、「契約に参加させる業者につきましては、その業者の不当労働行為が確定した場合は、原則として、一定期間契約から排除するようにいたします。この場合には、労働関係法令を所管しております行政機関等からの通報に基づいて行います」との記述がみられる<sup>(4)</sup>。

先の大阪府の措置は、現行の「大阪府入札参加停止要綱」にも継承され、「業務に関し、各種法令に違反し、監督官庁から処分を受け、又は法令に基づき商号等を公表された場合」は、当該認定をした日から1～3か月の入札参加停止等の措置を行うとしている<sup>(5)</sup>。

工事請負に関して各々の自治体で定める入札参加停止措置要綱等は、中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下、「公契連」という）のモデル<sup>(6)</sup>に準じ、参加停止措置基準を、①事故等に基づく措置基準、②不正行為等に基づく措置基準に区分して規定している。このうち、①事故等に基づく措置基準では、安全管理措置の不適切により関係者に死亡や負傷を生じた場合において、一定期間、入札参加を停止させるというもの、また②不正行為等に基づく措置基準では、入札参加資格者等が業務関連法令、労働者使用関連法令若しくは環境保全関連法令（業務関連法令とは建築業法、建築基準法等を、労働者使用関連法令とは労働基準法、労働安全衛生法、労働組合法等が想定され、環境保全関連法令とは廃棄物処理及び清掃に関する法律、騒音規制法、振動規制法、建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律等が想定されている）等に反して行政処分庁から何らかの処分があった場合について、一定期間、入札参加資格を停止するというものである。

例えば、横浜市一般競争参加停止及び指名停止等措置要綱では、①事故等に基づく措置に関して、安全管理措置の不適切により生じた公衆損害事故や関係者事故は2週間以上4か月以内の停止期間という措置基準としており、②不正行為等においては、労働委員会又

---

(3) 総評全国金属労働組合大阪地方本部委員長伊藤国治宛、大阪府知事黒田了一「地方行政に対する要請について（回答）」（公聴第75号、昭和48年7月24日）

(4) 東京地評議長飯村実宛、東京都知事美濃部亮吉「東京都における労働行政について（回答）」（48労労組第331号、昭和49年11月16日）

(5) 「大阪府入札参加停止要綱」（平成22年4月1日施行）別表12号

(6) 「工事請負契約に係る指名停止等の措置要領中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」（昭和59年3月23日採択、平成15年5月29日最終改正）

は裁判所において不当労働行為があったと認定され、その効力が確定したときは、1か月以上3か月以内の入札参加停止にするとの措置基準が置かれている<sup>(7)</sup>。

### 1-2-1-2 競争入札参加に係る必要な資格の積極要件

#### 大阪府、旭川市、福岡県・福津市

自治法234条6項の競争入札に加わろうとする者の必要な資格に関しては、契約相手からの排除という消極要件の他に、契約の相手方としてより相応しい者をあらかじめ選定しておこうとする積極要件に関する規定もある。

自治令167条の5第1項では、あらかじめ、契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格を定めることができるとしている。さらに、自治令167条の5の2では、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、自治令167条の5第1項の資格を有する者について、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができるとしている。

後者の自治令167条の5の2の制度は、制限付一般競争入札と呼ばれ、国の制度（予算決算及び会計令（以下、「予決令」という）73条）をそのまま受け入れて、1982年の自治令改正で導入したものである<sup>(8)</sup>。

自治令167条の5、167条の5の2に規定する入札参加資格の積極要件を活用し、入札参加者に対する障害者雇用の啓発を実施しているのが大阪府である。

大阪府では、1999年から府政のあらゆる分野を福祉の視点から総点検し、障害者や母子家庭の母、高齢者などの雇用・就労機会の創出や自立支援に取り組む、「行政の福祉化」政策を進めてきている。

この政策の一環として、2002年4月1日から、大阪府が発注する建設工事の入札参加資格申請時に、建設工事入札参加資格の等級区分評点で、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に規定する障害者雇用率を超える雇用を達成した企業に、福祉点として8点を加算する運用を開始している。現行の大阪府建設工事競争入札参加資格審査における等級区分

(7) 「横浜市一般競争参加停止及び指名停止等措置要綱」（平成16年4月1日制定）別表1、2

(8) 古川卓萬、澤井勝編著『逐条研究地方自治法Ⅳ 財務 — 公の施設』敬文堂、2000年、322頁。

評点は、経営事項審査点数（P点）<sup>(9)</sup>＋地元点（100点）＋福祉点（8点）＋ISO点（4～12点）で算定されている<sup>(10)</sup>。福祉点はわずかな配分だが、それでも福祉点加算企業の割合は、2002・2003年度に入札参加登録申請企業8,955社中379社（4.2%）だったものが、2008年度には申請企業7,807社中452社（5.8%）に若干上昇している<sup>(11)</sup>。

すなわち障害者法定雇用率の遵守は、契約の性質によっては、自治令167条の5の2に規定する必要な資格として認められうるものなのである<sup>(12)</sup>。

旭川市では、2008年9月から「旭川市競争入札参加者の社会的な貢献度を評価する入札契約制度実施要領」を施行し、障害者雇用の促進、環境対策の推進、男女共同参画、建設業における通年雇用の推進、除雪業務等への積極的対応、地元雇用・地元調達の推進等の取り組みを行う企業を社会貢献推進企業とし、申請に基づき審査・登録して、指名競争入札や随意契約で優先指名を行うとしている<sup>(13)</sup>。

また、入札参加資格そのものへの活用ではないが、入札参加資格認定申請の際に、当該自治体が目指す政策の実行進捗度を申告させるところもある。福岡県・旧福岡町は、2005年に「男女がともにあゆむまちづくり基本条例」を制定し「事業者等が町と工事請負などの契約を希望し業者登録をする場合は、男女共同参画の進捗状況を届け出なければならない」（6条3項）と定めていた。この条例は、合併後の「福津市男女がともに歩むまちづくり基本条例」にそのまま引き継がれている。

### 1-2-2 競争入札における落札者決定の例外

自治体の支出につながる契約において、「競争入札」における基本原則は、予定価格の制限の範囲内で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というものである（自治法234条3項）。ここでは、予定価格は上限価格として作用し、また一義的には

---

(9) 経営事項審査とは、建設業法27条の23に定めるもので、公共工事を発注者から直接請け負おうとする建設業者は、経営に関する客観的事項について審査を受けなければならない（1項）、当該経営事項審査は、「経営状況」及び「経営規模等」（経営規模、技術的能力、その他の客観的事項）について数値による評価をする（2項）。

(10) 大阪府「平成23年度建設工事入札参加資格登録の概要」より。

(11) 大阪府・行政の福祉化推進会議事務局「平成20年度『行政の福祉化』の取り組み状況について（報告）」（2009年4月）9頁参照。

(12) 山川弘峻（総務省自治行政局行政課）「障害者の法定雇用率を遵守していることを入札参加資格とすることができるか」『自治実務セミナー』567号（2009年9月）10頁以下参照。

(13) 「旭川市競争入札参加者の社会的な貢献度を評価する入札契約制度実施要領」（2008年9月9日施行）



最低の価格を付けたものが契約の相手方となる。

一方、同項のただし書きとして、「政令の定めるところにより」「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」と規定している。このただし書き規定が、社会的価値を重視するさまざまな政策目的型入札改革の根拠規定となっている。

同項ただし書きを受けた自治令では、落札者決定の例外として、低入札価格調査制度、最低制限価格制度、総合評価制度という仕組みを置き、指名競争入札にも準用している（自治令167条の13）。このうち低入札価格調査制度と最低制限価格制度は、ダンピング対策として価格に着目してその妥当性を問題としているのに対し、総合評価制度は価格以外の要素を考慮しようとするものである。

#### 1-2-2-1 低入札価格調査制度 仙台市、北海道

自治令167条の10第1項は、低入札価格調査制度を定める。予定価格の制限の範囲で、最低価格の入札者を排除し次順位者以降を落札者とすることができる要件として、①最低価格の当該申込み価格では、履行確保がされないおそれがある場合、②契約締結が公正取引秩序を乱すおそれがあり著しく不適当な場合と規定する。

低入札価格調査制度は、後述する最低制限価格制度と異なり、国と地方の両方に法令上に用意された制度である。従来は「工事又は製造の請負」のみが対象だったが、国の場合は2001年3月に予決令84条が改正されて、「工事又は製造」に加え「その他についての請負契約」も対象となり、また地方に関しても2002年3月に自治令167条の10第1項が「工事又は製造その他についての請負の契約」と改正され、コンピューターソフトウェアの構築、清掃業務、庁舎管理をはじめとする委託請負契約も対象となった。

委託請負契約が低入札価格調査制度の対象となった背景には、1980年代後半から1円入札や1万円入札等の事例が相次いで発生したことがある<sup>(14)</sup>。すなわち、この低入札価格調査制度は、ダンピングを未然に防止し、公正取引や健全な経営の確保を通じて契約業務の質を担保することを目的としているものといえよう。

低入札価格調査制度では、あらかじめ「当該契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準」を設定し、最低価格で入札したもののうち、当該基準を下回った案件について調査を実施して、落札者とするかどうかを決定する。こ

---

(14) 確井光明、前掲注(1)173頁以下に当時発生した事例が多数紹介されている。

の場合、履行がされないこととなるおそれがあると認められる基準（調査基準価格）をどのように設定するかが重要である。

工事請負における低入札価格調査基準価格の算定は、都道府県の61.7%、指定都市の73.7%、制度を導入している市区町村の40.7%で2009年4月に改正された公契連モデルを参考に基準を設定している（表1参照）。

同モデルでは、予定価格算出の基礎となった①直接工事費の額の95%、②共通仮設費の額の90%、③現場管理費の額の70%、④一般管理費等の額の30%の合計額に1.05倍して得られた額を調査基準価格の基本とするとしている。これにより調査基準価格を設定できる範囲は、予定価格の70～90%の範囲、平均で85%（2009年4月改正後）となっている<sup>(15)</sup>。

低入札価格調査制度には、予定価格の積算を基礎とした上記①～④の費目ごとに失格基準を設定している事例もある。低入札価格調査を実施し、その結果、①～④の費目ごとの基準を下回る場合は失格となる。失格基準は、調査基準より当然低く、例えば徳島県では、①直接工事費の75%、②共通仮設費の70%、③現場管理費の70%、④一般管理費の30%のいずれかひとつでも下回れば失格としているが、同様の基準は北海道、千葉県、島根県な

表1 地方自治体の工事請負における低入札価格調査基準価格の算定方式

	独自に算定基準を設定		平成21年4月に改正された中央公契連モデルを参考に設定		平成21年4月改正前の中央公契連モデルを参考に設定		算定基準は非公表	
	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1
都道府県	13 27.7%	14 29.8%	22 46.8%	29 61.7%	10 21.3%	2 4.3%	2 4.3%	2 4.3%
指定都市	2 11.1%	3 15.8%	8 44.4%	14 73.7%	8 44.4%	2 10.5%	0 0.0%	0 0.0%
市区町村	136 22.7%	135 22.5%	155 25.8%	244 40.7%	246 41.0%	174 29.0%	63 10.5%	47 7.8%
計	151 22.7%	152 22.8%	185 27.8%	287 43.1%	264 39.7%	178 26.7%	65 9.8%	49 7.4%

出所：国土交通省、総務省、財務省「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」（平成23年1月24日）8頁

(15) なお2011年4月7日付けで「低入札価格調査基準モデル」が改定され、現場管理費の算定割合が70%から80%に引き上げられた。これにより調査基準価格は、従来より2%ほど上昇するといわれている。

ど多数の自治体が採用し、公契約条例を制定している川崎市、野田市でも導入している。

今日、低入札価格調査が発動され、入札が不調になった事例が目立ってきている。東京都では、2008年秋以降の大型工事で極端な低入札が増加し、2008年度末には土木工事で予定価格の50～60%台の入札が頻発した。なかには同じJVが同種の工事3件を低入札で同時に落札するという事態が発生していた<sup>(16)</sup>。これを受け東京都は公共工事での過度な低入札を防止するため、2009年10月に「特別重点調査制度」を導入した。

これは2007年1月1日から国において採用された「低入札価格調査制度対象工事に係る特別重点調査の試行」をモデルにしたもので、低入札価格調査制度の対象になった入札のうち、積算内訳書の内訳で①直接工事費（予定価格の75%）、②共通仮設費（同70%）、③現場管理費（同70%）、④一般管理費等（同30%）の基準を一つでも下回った場合に行われ、履行能力の確認や経営状態に関する27項目を設け、各項目について数値的根拠を含む詳細な資料提出を求めるというものである。この特別重点調査が適用となった東京都建設局発注の「黒目川黒目橋調節池工事」（予定価格約20億円）の2期工事の入札では、入札参加7業者すべてが「失格」となっている<sup>(17)</sup>。

つまり、特別重点調査基準は、実質上、失格基準として作用しているのである。

一方、業務委託契約に関しては、低入札価格調査基準価格を設定している自治体は少ない。設定している自治体としては、例えば仙台市では、「当該契約に係る予定価格から消費税及び地方消費税の額に相当する額を控除して得た額に100分の65を乗じて得た額」とし（仙台市「業務委託契約に係る低入札価格調査要綱」10条）、また、北海道では、庁舎清掃業務等に関わって、直接人件費×0.9、直接物品費×0.9、業務監理費×0.7、一般管理費×0.7、その他経費×0.7を合算し、これに1.05倍したものを低入札価格調査の基準としている（北海道総務部長、出納局長「庁舎清掃業務等に係る低入札価格調査制度および最低制限価格制度の取扱いについて」3（1））。

#### 1-2-2-2 最低制限価格制度 旭川市、函館市、宮城県・大崎市、 埼玉県・春日部市、神奈川県・逗子市

自治令167条の10第2項は、最低制限価格制度を定める。これは、上限額として作用する予定価格の他に、入札価格の下限額として作用する最低制限価格を設け、予定価格と最低制限価格の範囲内で、最低価格をもって申込みをした者を落札者とするという方法であ

(16) 建設新聞社2009年10月6日

(17) 都政新報2010年1月12日

る。最低制限価格制度は、国では1952年12月5日施行の改正道路法以来認められておらず、地方独自の制度といえる<sup>(18)</sup>。

対象となる競争入札は、「工事又は製造その他についての請負の契約」で設定することが認められている。これも従来は「工事又は製造」だけが対象だったが、低入札価格調査制度の対象契約の拡大と同様に、2002年改正によって「その他についての請負の契約」も対象となった。

業務委託契約に最低制限価格制度が適用される直前には、大阪府立成人病センターの委託契約をめぐる、最低制限価格を設けたとされる契約責任者の大阪府職員（病院事務局長）を被告のひとりとする裁判があった。この「警備・防災業務に係る公金支出差止め等請求事件」の判決で、大阪地裁は「本件各契約は、（中略）『工事又は製造の請負』の契約ではなく、府の支出の原因となる契約であるから、（自治）法234条3項、施行令167条の13、167条の10第2項によって、その入札の際最低制限価格を設けることは禁止されているもので、これに反して本件各入札の際最低制限価格が設けられたとは違法」として、落札価格と最低制限入札価格の差額125万8,320円と利息を支払うよう当時の病院事務局長に命じた（1999年10月14日）<sup>(19)</sup>。同事件の高裁判決（2000年4月27日）でも控訴人（一番被告）の敗訴となっていた<sup>(20)</sup>（2002年7月最高裁で確定）。

工事請負における最低制限価格の算定は、制度導入自治体のうち、都道府県の45.2%、指定都市の73.7%、市区町村の29.3%で2009年4月に改正された公契連モデルの低入札調査基準価格を参考に基準を設定している（表2参照）。

一方、業務委託契約における最低制限価格の算定方法に関しては、例えば、旭川市「業務委託契約の最低制限価格試行要領」では、「対象業務の最低制限価格は、対象業務の予

---

(18) 最低制限価格制度は、戦前の市制町村制ではなく、自治法制定時に規定されたものである。国では、大正9年（1920年）1月8日施行の道路工事施行令11条で「予定価格ノ三分二ヲ下ラサル最低価格ノ入札ヲ為シタル者ヲ以テ落札人トス」と定めていたが、昭和27年（1952年）の改正道路法の施行により道路工事執行令も失効し、それ以来、国では最低制限価格制度は置かれていない。宮元義雄『地方財務会計制度の改革と問題点』学陽書房、1963年、161頁以下参照。

(19) 大阪府立成人病センター警備・防災業務公金支出差止め等請求事件・大阪地判平11.10.14（判例集未搭載）。判決文は最高裁ホームページに掲載。なお、同事件の経過の紹介は、大谷強「公契約条例制定の目的をどこに求めるか——自治体としての役割の重要性——」『（関西学院大学）経済学論究』63巻3号（2009年12月）442頁以下参照。

(20) 大阪府立成人病センター警備・防災業務公金支出差止め等請求事件・大阪高判平12.4.27（判例集未搭載）。判決文は最高裁ホームページに掲載。

表2 地方自治体の公共工事における最低制限価格の算定方式

	独自に算定基準を設定		平成21年4月に改正された中央公契連モデルを参考に設定		平成21年4月改正前の中央公契連モデルを参考に設定		算定基準は非公表	
	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1
都道府県	12 29.3%	14 33.3%	13 31.7%	19 45.2%	8 19.5%	2 4.8%	8 19.5%	7 16.7%
指定都市	2 11.8%	3 15.8%	8 47.1%	14 73.7%	6 35.3%	1 5.3%	1 5.9%	1 5.3%
市区町村	333 26.3%	345 27.1%	264 20.9%	374 29.3%	290 22.9%	215 16.9%	379 29.9%	341 26.7%
計	347 26.2%	362 27.1%	285 21.5%	407 30.5%	304 23.0%	218 16.3%	388 29.3%	349 26.1%

出所：国土交通省、総務省、財務省「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」（平成23年1月24日）8頁

定価格に10分の8を乗じて得た額（円未満を切り捨てた額）とする」とし、函館市「業務委託最低制限価格制度実施要領」では、第3条で「当該対象業務の予定価格（消費税および地方消費税相当額を除く）に4分の3を乗じて得た額」としている。また、宮城県大崎市「管理業務委託における最低制限価格の設定について」では、「10分の7を乗じて得た額」としている。

このような予定価格との割合で最低制限価格を定めているものに加え、最近では、変動型最低制限価格制度を導入する動きもある。例えば春日部市「業務委託契約変動型最低制限価格（試行）」では、入札参加者が5者以上の場合、有効札（予定価格以下で入札した札）の平均額に80%を乗じた価格、又は予定価格に3分の2を乗じて得た金額のいずれか高い方を「最低制限価格」とするとしている。また、逗子市「業務委託契約における最低制限価格制度の試行実施要領」では、入札参加者のうち最高額と最低額の申込みをした者からそれぞれ20%までの者を除いた、残りの60%の者の入札参加者の申込平均額を算出し、その額に100分の85を乗じて得た額とするとしている。

平均入札価格に一定割合を乗ずる変動型最低制限価格制度は、最低制限価格を固定した割合で設定しておくことと容易に落札価格を予想することができるため、これを回避できるという利点がある半面、今日のようにダンピングに近い価格で入札が行われている状況下では、入札価格の下支えにならないことに留意しなくてはならない。

いずれにせよ、この最低制限価格制度の意義は今日においても、まったく薄れていない。例えば、荒川清掃事務所清掃業務委託をめぐる2009年3月12日の開札結果<sup>(21)</sup>では、入札した13社のうち11社が最低制限価格以下で失格となり、落札した企業の入札額も落札率は84.4%で、調査基準価格（予定価格の85%）を下回り、かつ、最低制限価格（予定価格の80%）に近い金額であった。

なお、都道府県並びに政令市における一定価額以上の契約に関して、一切の条件を付けず競争入札とすることを求めるWTOの政府調達協定に該当する場合（特定調達契約）は、この最低制限価格は適用されない。

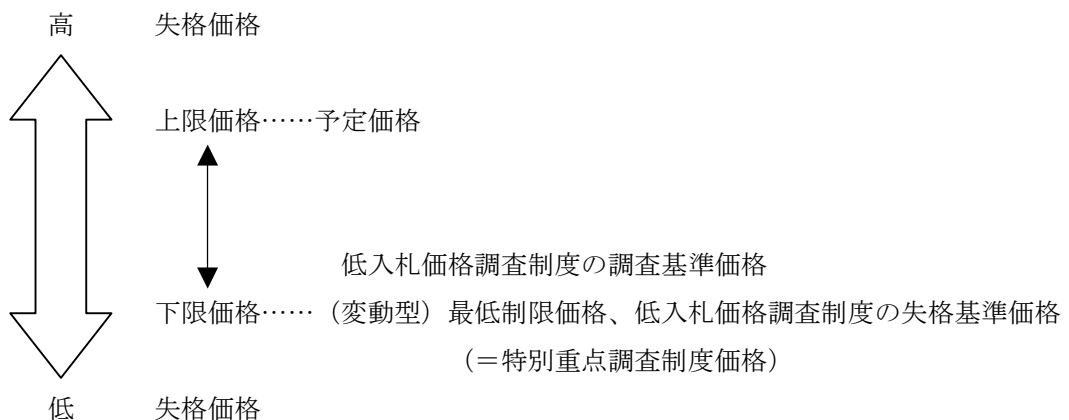
### 1-2-2-3 入札における各価格の位置づけ

競争入札において、自治法や自治令に規定されるそれぞれの「価格」はどのような役割を果たすべく位置づけられているのだろうか（図1参照）。

まず予定価格は「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」と規定されているところから、自治体の支出を伴う競争入札においては上限額として作用する。この金額以上の入札は失格となる。

次に低入札価格調査制度は、履行がされないこととなるおそれがあると認められる基準（低入札価格調査基準価格）をまず設定し、調査の結果、失格となる価格＝低入札価格失格基準もあわせて設定される。当然、調査基準価格より失格基準の方が価格は低い。

図1 競争入札契約における価格のイメージ



(21) 開札経過調書「件名：荒川清掃事務所清掃業務委託 契約番号：No.5200237」より。

さらに、低入札価格調査制度における特別重点調査制度の基準価格は、当該調査を実施した場合、多くの場合で失格となることから、低入札価格調査における失格基準価格と同様の水準のものだとみなされるだろう。

最後に最低制限価格である。この価格未満の価格で入札した場合、調査に入るまでもなく自動的に失格となるが、その水準は、予定価格の7～8割という水準で、低入札価格調査制度の範囲の最低ラインとみなせるだろう。

先にも記したが、最低制限価格制度は自治令にのみ規定され、国にない制度であり、裏返せば、自治体には低入札価格調査制度と最低制限価格制度の両制度が併存していることになる。この最低制限価格制度に対する国の見解は、低入札価格調査制度の方が「一定の基準価格を下回る入札を無条件で排除する最低制限価格制度よりも望ましい制度」であるとしており、審査体制の整備等の条件整備を進め、低入札価格調査制度に移行していくことを奨励している<sup>(22)</sup>。

しかし、自治体側では、むしろ最低制限価格制度の併用を進めている（表3参照）。都道府県、指定都市では、「低入札価格調査制度のみ導入」している自治体は減少し、「低

表3 地方自治体における低入札価格調査制度、最低制限価格制度の導入状況

	低入札価格調査制度のみ導入			低入札価格調査制度及び最低制限価格制度を併用			最低制限価格制度のみ導入			いずれの制度も導入していない		
	H20	H21	H22	H20	H21	H22	H20	H21	H22	H20	H21	H22
都道府県	6	6	5	41	41	42	0	0	0	0	0	0
	12.8%	12.8%	10.6%	87.2%	87.2%	89.4%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
指定都市	2	1	0	15	17	19	0	0	0	0	0	0
	11.8%	5.6%	0.0	88.2%	94.4%	100%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
市区町村	239	203	184	320	397	416	875	869	859	359	310	272
	13.3%	11.4%	10.6%	17.8%	22.3%	24.0%	48.8%	48.8%	49.6%	20.0%	17.4%	15.7%
計	247	210	189	376	455	477	875	869	859	359	310	272
	13.3%	11.4%	10.5%	20.2%	24.7%	26.5%	47.1%	47.1%	47.8%	19.3%	16.8%	15.1%

注1) 調査基準日は、各年9月1日

出所：国土交通省、総務省、財務省による「入札契約適正化法に基づく実施状況調査」の各年度版から筆者作成。

(22) 各都道府県知事宛、建設省建設経済局長・自治省行政局長「地方公共団体の公共工事に係る入札・契約手続及びその運用の更なる改善の推進について」（建設省経入企発第12号、自治行第35号、平成10年4月1日）

入札価格調査制度及び最低制限価格制度を併用」している自治体が増加している。指定都市ではすべての自治体が併用である。市区町村では「いずれの制度も導入していない」自治体は大幅に減少し、「低入札価格調査制度のみ導入」している自治体も減少し、低入札価格調査制度と最低制限価格制度を併用している団体が増加、「最低制限価格制度のみ導入」は変化していない。

このように自治体においては、ダンピング防止の道具立てとして、最低制限価格制度が有効なものとして機能しているわけだが、その理由は、自動失格という制度の簡便性であり、同時に、低入札価格調査制度における審査体制の未整備にあるものと思われる。

#### 1-2-2-4 総合評価入札方式

価格並びに価格以外のその他の条件が、発注者である国・自治体において最も有利な内容の入札を行ったものを契約の相手方とする方式は総合評価入札方式である。

この総合評価入札方式は、国では、すでに1961年の会計法改正により、「価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの（同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの）をもって申込みをした者を契約の相手方とすることができる」（29条の6第2項）と規定され、これを受け予決令91条2項が「各省各庁の長が財務大臣に協議して定めるところにより、価格その他の条件が国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」と規定したことに始まる。しかし、しばらくの間は活用されず、大臣協議を経て実際に採用されたのは1990年のスーパーコンピュータの入札の際、あらかじめ基準を公示した上で、入札者に価格及び性能・機能等をもって申込みをさせたことが端緒である<sup>(23)</sup>。

公共工事における総合評価入札方式の活用は、1998年2月の中央建設業審議会建議において、「品質確保、コスト縮減等を図るために民間の技術力を一層広く活用する仕組みを導入するとともに、これにより技術力による競争を促進」する必要から、「価格以外の工期、安全性などを重視すべき工事については、現行の価格のみの競争により落札者を決定する方式でなく、工期、安全性などの価格以外の要素と価格とを総合的に評価して落札者を決定する総合評価入札方式を導入すべき」ことを指摘したことから始まる<sup>(24)</sup>。2000年3月には、建設大臣と大蔵大臣の包括協議が整い、これを受け、2000年9月に「工事に関

---

(23) 確井光明、前掲注(1)155頁以下参照。

(24) 中央建設業審議会建議「建設市場の構造変化に対応した今後の建設業の目指すべき方向について」（平成10年2月4日）



する入札に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」がまとめられた。

そして、厳しい財政事情の下、公共投資が減少し、その受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となってくる中で、2005年3月には、公共工事の品質は「経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされること」（3条2項）を基本理念の一つとする「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定（2005年4月施行）され、公共工事の品質確保のための主要な取り組みとして総合評価入札方式の採用が推進されたのである。

一方、自治体における総合評価入札方式に関しては、1999年3月の自治令改正によって167条の10の2が新設されて根拠規定が与えられた。その1年前の1998年4月1日には、2月の中央建設業審議会建議を受けて、「品質の確保、コスト縮減等を図るとともに、（中略）技術提案を受け付ける多様な入札・契約方式の導入」の推進を要請する建設省建設経済局長、自治省行政局長連名の通知が発出されており<sup>(25)</sup>、自治令の改正は上記の建議を受けた、総合評価入札方式の導入促進を目的とするものであったと考えられる。

自治令は総合評価入札方式に関する一定の手続きを規定している。

まず、自治令167条の10の2第1項・2項において、①契約の性質又は目的から自治法234条3項本文等の規定により難しいものであるとき、②落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によつては、当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、③その者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不相当であると認めるときは、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をもって落札者とすることができる、としている。

そして、自治令同条第3項で、同条1項・2項の規定により落札者を決定する「総合評価一般競争入札」を行おうとするときは、あらかじめ、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落札者決定基準を定めなければならない、としている。

さらに、同条第4項・5項では、落札者決定基準を定めようとするとき、又は、当該落札者決定基準に基づいて落札者を決定しようとするときは、総務省令により学識経験を有する者の意見を聴かなければならないと定め、同条6項でこれら総合評価一般競争入札の

---

(25) 注(22)参照。

表4 総合評価入札方式の導入状況

	本格導入		試行導入		年度内本格導入		年度内試行導入		未導入（年度内導入予定なし）	
	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1	H21.9.1	H22.9.1
都道府県	24 51.1%	25 53.2%	23 48.9%	22 46.8%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
指定都市	6 33.3%	8 42.1%	12 66.7%	11 57.9%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
市区町村	88 4.9%	119 6.9%	827 46.5%	896 51.8%	5 0.3%	2 0.1%	103 5.8%	51 2.9%	756 42.5%	663 38.3%
計	118 6.4%	152 8.5%	862 46.7%	929 51.7%	5 0.3%	2 0.1%	103 5.6%	51 2.8%	756 41.0%	663 36.9%

出所：国土交通省、総務省、財務省「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」（平成23年1月24日）5頁

方法を採用すること及び落札者決定基準について、あらかじめ公告しなければならないとしている。

公共工事に係る総合評価入札方式の導入状況については、2010年9月現在、すべての都道府県及び指定都市が導入（試行導入等を含む。）しており、また、市区町村では、2009年9月に57.5%だった導入率が、2010年9月には61.7%に上昇している。

このように総合評価入札方式は、公共工事に関しては、もはや一般的な制度として定着したものといえる。

では、総合評価入札方式において、価格以外の要素として何が重視され、どのように落札者を決定しているのだろうか。

国土交通省に設置された「公共工事における総合評価入札方式活用検討委員会」が作成した『公共工事における総合評価入札方式活用ガイドライン 参考資料』（2005年9月）では、公共工事の品質向上・確保のために重要な評価項目は、大きく区分けして、①企業の技術力、②企業の信頼性・社会性であるとし、以下の評価項目を設定しそれぞれに配点するとしている。

① 企業の技術力

- a 施行計画＝技術提案（材料の品質、施行上の課題、工程管理、安全管理等）
- b 施行実績（同種工事の施行実績、工事成績評定、優良工事表彰、品質管理マネジメント等）

- c 配置予定技術者の技術力（保有資格、施行経験、優良工事技術者表彰、継続教育等）
- ② 企業の信頼性・社会性
  - a 地域精通度＝地理的条件
  - b 災害協定等社会貢献実績
  - c ボランティア等地域貢献実績
  - d 労働福祉の状況
  - e 地元産品活用

上記の価格以外の項目ごとの配点の範囲内で、各入札企業の実績等を踏まえて評価点を算出してこれを合算し、入札価格と総合化して評価値を算出し、最も高得点を取った企業を落札者とするのだが、その落札者を決める評価値の算出方法には、除算方式と加算方式の2つがある<sup>(26)</sup>。

除算方式とは、入札企業の評価値を求めるにあたり、各入札企業の実績等を踏まえた評価点と入札価格に基づく標準点を合算し、入札価格で除するものである。その際、予定価格と最低制限価格の範囲内で入札した企業に、標準点＝基礎点が与えられ、評価値＝（評価点＋標準点）／入札価格という計算式で求められる。入札価格あたりの品質を求めるものである。

加算方式とは、価格評価点に技術評価点を加えるものであるが、価格評価点は予定価格と入札価格の差額から評価点を算出するもので、評価値＝ $100 \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格}) + \text{技術評価点}$ という計算式から求められる。

除算方式と加算方式とを比較すると、除算方式では、入札価格が低ければ評価値に対する価格の影響が大きくなるため、価格次第で技術力によって生じた他者との差を覆すことが可能となるといわれている<sup>(27)</sup>。実際、2008年度から3,000万円以上の土木部発注工事に関して、除算方式による総合評価入札方式を本格導入している福井県では、同年度の発注

(26) 除算方式と加算方式の活用割合は、2010年9月1日時点で、都道府県で、除算40：加算15、指定都市で、除算17：加算5、市区町村で除算715：加算352、自治体全体で除算772：加算372で、ほぼ2：1の割合で除算方式の活用の方が多い。国土交通省、総務省、財務省「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」（平成23年1月24日）別紙1、7頁の表を参照。

(27) 齊藤徹史「住民の利益となる入札制度へ 低価格入札の諸問題と対応策の検討」『地方財務』672号（2010年6月）20頁参照。

工事110件中、入札価格が最低価格であったもの以外が落札者となったいわゆる逆転現象が40件で発生したものの、平均落札率は85.3%で前年の試行時（51件試行）の86.1%よりも低く、かつ、2008年度の一般競争入札全体の平均落札率88.0%よりも低いという現象が生じた。この背景について、評価点に加算されるべき技術力などの不足を低入札でカバーしようとする業者に引っ張られた影響と福井県では分析していた<sup>(28)</sup>。

#### 1-2-2-4-1 総合評価入札方式を政策目的型入札改革に活用した事例

##### 大阪府、豊中市、江戸川区

総合評価入札方式は、価格と価格以外のその他の条件から総合的に判断して落札者を決定することから、価格と価格以外のその他の条件のどちらを重視するのか、並びに、価格以外のその他の条件について、どのような評価項目をどのように設計するかが決定的に重要である。とりわけ業務委託契約に関して、各々の自治体でその追求する政策目的を実現するため、評価項目の設計にさまざまな工夫を施してきている。以下、その主要事例について紹介する。

#### (1) 福祉重視を評価項目とする事例 大阪府

先に触れたように、大阪府では、1999年から「行政の福祉化」政策を進めており、その一環として、業務委託契約の入札において総合評価入札方式を採用し、福祉関連事項を重点的に評価項目として設定している<sup>(29)</sup>。

2003年度からは、WTO物件となる大規模施設での清掃業務の委託契約について、評価項目に障害者や母子家庭の母の雇用などの視点を盛り込んだ総合評価入札方式を2施設で試行実施を行い、2004年度には9施設で本格実施した。2005年度には、同9施設で契約期間を2008年度までの3年間とする長期継続契約とした上で総合評価一般競争入札を実施、さらに2007年度には評価項目等を見直し（継続雇用等の実績に加点）、2008年度には、新たに1施設の大規模施設（府警本部本庁舎）を加えた計10施設で総合評価入札を実施した。

評価項目と価格評価とのバランスは、表5-1、表5-2に示す通りである。

大阪府のこうした取り組みは、2010年に「大阪府障害者の雇用の促進等と就労の支援に関する条例」の制定・施行に結実し、同条例では、売買、貸借、請負その他の契

---

(28) 福井新聞2009年5月15日

(29) 大阪府、前掲注(11)の資料を参照。

表5-1 大阪府 — 福祉関連項目を重視した総合評価制度

	2003年度	2004年度	2005年度
価格評価	70点	62点	50点
技術・公共性評価	30点	38点	50点
うち、福祉への配慮	13点	16点	30点

表5-2 公共性評価項目（福祉への配慮）の評価項目

⇒障がい者等の雇用状況（雇用率、雇用者数、定着率、雇用継続期間等）を総体的に評価
⇒障がい者等の継続雇用に対する考え方や新たに雇用する障がい者等の雇用条件（勤務期間、勤務時間、保険加入等）を確認

約を締結し、府の補助金の交付を受け、又は府の公の施設の指定管理者の指定を受ける事業者に対し、障害者の雇用の促進等に関する法律43条に規定する障害者雇用率を達成しているかの報告を義務付けし、障害者雇用率を達成していない事業主に対し「障がい者雇入れ計画」の提出と進捗状況の報告を義務付け、さらに計画期間（2年間）内で障害者雇用率を達成できなかった場合は是正を勧告し、なおその勧告にも従わない場合は事業主名を公表し、一定期間の入札参加停止等を講ずるとしている。

(2) 福祉・男女共同参画・環境への配慮を公共性評価とする事例 豊中市

大阪府豊中市では、2002年11月、庁内組織として「労務提供型契約検討会」を設置し、2005年7月には同検討会の中に「総合評価小委員会」を設置して、労務提供型業務委託契約における総合評価入札方式について検討を重ねてきた。

そして2007年度からは、入札参加資格審査申し込みの際、社会保険や労働保険の加入を証明する書類を求めるとともに、総合評価入札方式において、福祉・男女・環境への配慮を公共性評価として評価項目とする総合評価入札方式を導入した。

評価項目は、大きく区分して3つあり、①価格評価、②技術的評価、③公共性評価である。②技術的評価の評価項目は、研修体制の有無、業務実績、履行体制（業務体制、既雇用者に対する継続雇用）、品質保証（品質ISOや自主検査体制）があり、

③公共性評価では、福祉への配慮（障害者雇用、就職困難者の新規雇用等）、男女共同参画への配慮、環境への配慮、災害時の業務体制である。それぞれの評価項目の評価点については、制度設計時（2007年度）は、総合点を200点満点とし、その配分は①価格評価が120点（60%）、②技術的評価が24点（12%）、③公共性評価が56点（28%）となっていたが、2009年度からは総合点を1,000点とし、配分は①価格評価が500点（50%）、②技術的評価が135点（13.5%）、③公共性評価が365点（36.5%）に変更され、一層、公共性評価重視に変更された。さらに③公共性評価項目では、福祉への配慮に250点が配分（25%）されており、福祉政策の推進を強く意識したものといえよう。

2009年10月8日公告分の「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に係る総合評価一般競争入札」の入札結果は、表6に示す通りで、最低価格を入札した業者ではなく、2番目に最低価格だった業者が落札するいわゆる逆転現象が生じている。

豊中市の落札者を決める評価値の算出方法は、価格以外の評価点が相対的に影響しやすい加算方式を採用し、かつ、落札業者は公共性評価点から多くの評価点を稼いでいることから、逆転現象が起こる結果になったことは明白である<sup>(30)</sup>。

---

(30) 豊中市のこの方式を分析された齊藤徹史氏は、「政策目的部分に極端に厚い配点を付している」とした上で、「入札の経済性原則に抵触しないかが問題」となりうるとし、「評価項目に各種政策目的の内容を盛り込むことは、品質との相関を説明することが難しく、総じて慎重であるべきである」としている。水田健輔・齊藤徹史「公共調達におけるトレードオフ — 競争性・透明性・政策配慮の相対的価値 — 」『フィナンシャル・レビュー』104号（2011年2月）181頁以下参照。

表6 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 総合評価一般競争入札 入札結果表

評価項目		評価点			評価内容		(株)ビケンテクノ		(株)浄美社大阪本部		大都美装(株)		昭和公基(株)		(株)サンメンテナンス		アサカ・パーソナル・リレーションズ(株)						
分類	細分類	計	総点	個別点	項目	総点	個別点	総点	個別点	総点	個別点	総点	個別点	総点	個別点	総点	個別点						
						入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)	入札金額(税抜き)										
1	価格評価	500	500	500	予定価格(税抜) ¥58,412,000 [年額]	53,864,000円	405	405	46,250,000円	472	472	46,373,520円	471	471	52,000,000円	420	420	49,820,000円	438	438	55,660,000円	392	392
					低入札基準価格(税抜) ¥43,684,000 [年額]	405	405	472	472	471	471	420	420	438	438	392	392						
2	技術的評価		500	135	(1)研修体制	30	128	30	110	24	120	20	31	3	115	30	79	16					
					(2)業務実績	15	8	1	11	0	0	0											
					(3)履行体制	30	30	30	29	18	25	3											
					(4)品質保証への取組	10	10	10	10	10	10	10											
						20	20	20	20	0	20	20											
3	公共性評価		500	250	(1)福祉への配慮	25	311	25	215	0	326	25	233	15	327	25	138	0					
					①-1 知的障害者の新規雇用	10	10	10	10	10	10	10											
					①-2 知的障害者の継続雇用	25	25	0	15	15	25	0											
					②精神障害者の新規雇用	25	25	0	25	15	25	0											
					③-1 身体障害者の新規雇用	10	10	10	10	10	10	10											
					③-2 身体障害者の継続雇用	25	25	25	20	25	25	0											
					④就職困難者の新規雇用	27	23	12	27	11	21	0											
					⑤知的障害者の雇用を実現するための支援体制	27	22	12	27	13	20	0											
					⑥精神障害者の雇用を実現するための支援体制	40	38	31	39	36	36	0											
					⑦新規雇用予定者に対する雇用条件等	36	16	22	36	23	36	33											
					(2)男女共同参画への配慮	22	21	21	21	21	22	21											
						10	10	10	10	9	10	10											
						18	2	13	7	7	14	5											
					(3)環境への配慮	20	20	20	20	0	20	20											
						5	5	5	5	5	5	5											
20	16	9	13	6		6	14																
(4)災害時の業務体制	20	18	15	16	12	17	10																
合計		1,000	1,000	1,000		844	797	917	684	880	609												

落札

### (3) 地域要件配慮 地場・中小企業対策 江戸川区公共調達基本条例

総合評価入札方式を採用している事例で最も普遍的な評価項目となっているのが地域要件である。

地域要件を評価項目とすることの端緒は、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定（2005年4月施行）されたのを受けて、国土交通省に設置された「公共工事における総合評価入札方式活用検討委員会」が、『公共工事における総合評価方式活用ガイドライン参考資料』（2005年9月）を作成し、その中で、公共工事の品質向上・確保のためには企業の信頼性・社会性を確保することが必要であり、そのための評価項目として、地域精通度＝地理的条件、災害協定等社会貢献実績、ボランティア等地域貢献実績及び地元産品活用などを挙げたことによる。

この地域要件を特に重視し総合評価入札方式の価格以外の評価項目に定め、公共工事の受注者として域内事業者を優先的に落札者とできるようにしたのが江戸川区である。

江戸川区では、2011年度から小・中学校改築に着手し、以降20年以上にわたり総事業費2,000億円を超える事業の実施を予定していることから、2009年8月に「公共調達制度策定委員会」を発足させ、「社会的要請」に最大限応えられる公共調達制度の運用にむけた検討を重ねてきた。その結果、2010年3月に「江戸川区公共調達基本条例」を制定した。同条例では、区長が指定する特定公共工事（この場合は江戸川区立小中学校改築工事）について、「社会的要請型総合評価方式」により落札者を決定すると定めた。

「社会的要請型総合評価方式」の評価項目は、同年10月、有識者を構成員とする江戸川区公共調達審査会から答申された「江戸川区立松江小学校改築工事における落札者決定基準について」<sup>(31)</sup>に記載されている。それをみると、価格点50点（満点）に対し価格以外の評価項目50点で、このうち地域社会への貢献、地域環境への配慮が20点、地域経済の活性化が20点で、工事の品質に関わる工事成績等への配点は10点にしか過ぎず、地域要件を大幅に打ち出している。すなわち「江戸川区公共調達基本条例」の「社会的要請」という抽象的な文言の内実は、区内事業者の優先ということなのである。

---

(31) <http://www.youchikeiri.city.edogawa.tokyo.jp/info/choutatsu/0016.pdf>



表7 江戸川区立松江小学校改築工事における落札者決定基準  
価格以外の評価項目及び配点

評価項目		提案項目	配点
合計			50
価格以外の評価項目	1 地域社会への貢献、地域環境への配慮		20
	(1) 災害・緊急時対応 ※当該学校に対する点検協定締結は必須とする		<10>
	① 当該学校に対する緊急時対応	●	
	② 近隣区立小・中学校に対する避難所開設等の協力	●	
	③ 江戸川区災害復旧に関する協定の締結実績		
	④ 応急危険度判定員の登録状況		
	⑤ 総合防災訓練、地域における自主防災訓練への取組み状況と協力内容		
	(2) 教育活動・地域諸行事への協力		<5>
	① 子どもたちに対する教育への貢献と意欲	●	
	② 各種ボランティア活動、地域活動への取組み状況と意欲	●	
	(3) 環境配慮		<3>
	① エコカンパニーえどがわへの登録		
	② ISO14001の取得状況		
	③ 環境配慮への取組み状況と意欲	●	
	(4) 地域社会への貢献、地域環境への配慮全般に関する取組み	●	<2>
	2 地域経済の活性化		20
	(1) 区内下請業者等		<15>
	① 今回工事の区内下請率		
	② 過去工事の区内下請率		
	③ 本店所在地		
	(2) 従業員の安定雇用・能力向上		<3>
	① 本件工事に直接かかわる従業員に占める区内在住者の比率		
	② 労働者への配慮（従業員の能力向上、福利厚生などへの取組み）	●	
	(3) 地域経済の活性化全般に関する取組み	●	<2>
	3 品質保証・アフターケア		10
	(1) 品質確保への取組み ※10年間の保証は必須とする		<4>
	① 10年を超える品質保証についての具体的内容の提案	●	
② アフターケアについての具体的内容の提案	●		
(2) 工事成績		<4>	
① 過去5年間の江戸川区または東京都発注工事の平均成績			
② 過去5年間の今回工事に携わる監理技術者等の専任工事の平均成績			
(3) 工事に関する提案（安全対策等）	●	<2>	

#### 1-2-2-4-2 総合評価入札方式の条例化 山形県公共調達基本条例

総合評価入札方式では、価格と価格以外のその他の条件を総合化して落札者を決定するが、価格以外の条件が恣意的なものであれば、落札者決定に発注者側の裁量が色濃く反映することになる。このため通常の競争入札よりも客観性の確保が要求される<sup>(32)</sup>。総合評価入札方式の一連の手続きを定めた自治令167条の10の2第3項以下でも、学識経験者の意見に基づき、あらかじめ落札者決定基準を定めるとしている。

このような総合評価入札方式の一連の手続きの透明性を高め、自治体の政策意思の在り様を明示しようとしたのが、山形県公共調達基本条例である。

総合評価入札方式を導入している自治体のほとんどは、その手続きを行政部内で策定される要綱や規則で定めているが、山形県はこれを条例という法形式にして、議会の議決をもって制定したもので、一連の公契約条例制定に先んじた重要な事例である。

山形県では、過去の公共工事の談合問題から一般競争入札の拡大などの制度改善措置を講じてきたが、一方で採算を無視した低価格入札の増加により、技術力が高く経営にもすぐれた企業が受注できず、公共工事の品質確保にも問題が生じかねないことが懸念されてきた。そこで公共工事の品質水準を安定的に確保するという問題認識の下、2008年6月、「山形県公共調達基本条例」を全会一致で制定し、同年7月から施行することとなった。

その内容において着目すべきは基本理念を謳った3条5項で、そこでは建設業に限られたものであるが、「入札契約制度は、建設業者等の技術のほか、その法令の遵守状況、環境保全に関する対策、建設工事等に従事する者の安全衛生及び福利厚生に対する取組並びに地域における社会貢献活動についても、適切に評価し、当該評価を入札及び契約の過程において適切に反映するように配慮したものでなければならない」と落札者決定基準の指針を定めていることである<sup>(33)</sup>。

この山形県公共調達基本条例は、入札は首長の専権事項で、議会制定の条例化にはなじまないとされてきた解釈を覆したもので、その先駆的な意味はたいへん大きいものである。

---

(32) 松本英昭『新版逐条地方自治法第5次改定版』学陽書房、2009年、824頁以下。

(33) 2010年に改定された山形県の総合評価入札方式の評価項目では、施工実績及び地域貢献活動の評価の充実がなされた。一方、法令の遵守状況、従事する者の安全衛生及び福利厚生に対する取り組みは、競争入札参加資格審査におけるコンプライアンス評価の項目として具体化しており、2011年度からは評価点も若干厚く配分されるようになった。県土整備部建設企画課「総合評価落札方式の改定について」（平成22年4月）、「平成23・24年度競争入札参加資格審査申請の手引き【建設工事、経常JV、協同組合】」（平成22年10月）参照。

### 1-2-3 長期継続契約を締結することができる契約 千葉県・野田市

公共調達契約も、会計年度独立の原則から契約期間は1年で、毎年4月1日から翌年3月31日までの期間内という制約を受ける。しかし、この原則を厳格に適用すれば、自治体が競争入札等を通じて締結する工事又は製造その他の請負に係る契約期間は1年間となり、毎年、入札を実施しなければならないことになる。

このような取り扱いは、大型公共工事などの工事請負契約に関しては現実的ではなく、さらに労働集約的な業務の委託契約に関しては、毎年入札を実施して業者が変更することになれば、当該業者に雇用されている従業員は、年度末に常に失業の危機にさらされることになる。このため自治体によっては、一定の業者との間に年度を超えた複数年期間の契約を締結し、公共サービスの安定供給を確保するとともに、当該業者に雇用される従業員の雇用を安定させる取り組みが進められつつある。この法令上の根拠となるのが、自治法234条の3の長期継続契約である。

自治法234条の3は、「翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない」と定めている。政令で定める契約とは、「翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるもの」（自治令167条の17）である。

自治法234条の3の規定は、1963年の自治法改正により新設されたもので、当初は「電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約」に限定され、業務委託契約に関係する「その他政令で定める契約」は対象となっていなかった。「その他政令で定める契約」が同条に挿入され、自治令167条の17が新設されて「物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約」で「条例で定めるもの」が対象となったのは、2004年の自治法改正時のことで比較的新しい<sup>(34)</sup>。

「物品を借り入れ」とは、いわゆるOA機器等のリース契約を想定し、「役務の提供」とは、庁舎管理、清掃、電気・機械設備の保守管理、警備等の労働集約型の業務が想定されている。契約期間については、各自治体とも、前者が5年以内ないしは機器の耐用年数に応じた期間、後者が3年以内の期間で設定しているようである。

(34) 佐藤英善編著『逐条研究地方自治法別巻（上）総則～公の施設』敬文堂、2010年、599頁以下参照。

直接に従業員の安定雇用につながるように長期継続契約の規定を活用しているのが、野田市の事例である。

野田市では、2010年の公契約条例の改正にあわせて、「野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例」も改正し、長期継続契約を締結することができる契約の中に、「(2)野田市公契約条例第4条第2号及び第3号に規定するもの」を対象とするという改正を行った。このうち第2号は、予定価格が1,000万円以上の業務委託請負の契約

表8 競争入札に係る自治法・自治令の規定

自治法の規定		内 容		
落札者決定	自治法234条3項	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。		
	自治法234条3項ただし書き	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。		
方契約締結	自治法234条6項	競争入札に加わろうとする者に必要な資格、競争入札における公告又は指名の方法、随意契約及びせり売りの手続その他契約の締結の方法に関し必要な事項は、政令でこれを定める。		
長期継続契約	自治法234条の3	普通地方公共団体は、第214条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない。		
自治令の規定		一般競争入札	指名競争入札	
入札参加資格	参加資格なし	令167条の4第1項	令第167条の11第1項 第167条の4の規定は、指名競争入札の参加者の資格についてこれを準用する。	
	3年以内の期間、参加停止（指名停止）	令167条の4第2項1号		当該入札契約の締結能力を有しない者及び破産者で復権を得ない者
		同項2号		故意に工事・製造を粗雑にし、又は物件の品質若しくは数量の不正の行為
		同項3号		公正執行、公正価格の成立妨害、不正利益を得るための連合
		同項4号		落札者の契約締結又は履行の妨害
		同項5号		自治法234条の2第1項規定の監督・検査の実施の妨害
		同項6号		正当な理由なき契約の不履行
		1～5号該当者を代理人、支配人その他の使用人として使用		

自治令の規定		一般競争入札		指名競争入札	
入札参加資格	必要な資格の定め	令第167条の5第1項	契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格	令第167条の11第2項	契約の種類及び金額に応じ、第167条の5第1項に規定する事項を要件とする資格
	制限付一般競争入札（特に必要な資格の定め）	令第167条の5の2第1項	契約の性質又は目的により、前条第1項の資格を有する者に、更に、事業所の所在地、当該契約に係る工事等の経験・技術的適性の有無等に関する必要な資格	令第167条の11第3項	第167条の5第2項の規定は、前項の場合にこれを準用する。
落札者決定の例外	低入札価格調査制度	令第167条の10第1項	最低価格の当該申込み価格では、履行確保がされないおそれ又は契約締結が公正取引秩序を乱すおそれがあり著しく不適当な場合、次順位者を落札者とする。	令第167条の13	第167条の7から第167条の10まで及び第167条の10の2（第6項を除く。）の規定は、指名競争入札の場合について準用する。
	最低制限価格制度	令第167条の10第2項	あらかじめ最低制限価格を設け、予定価格の制限範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもつて申込みをした者のうち最低価格をもつて申込みをした者を落札者とする。		
	総合評価一般競争入札	令第167条の10の2第1項～2項	契約の性質又は目的から自治法第234条3項本文又は前条の規定により難しいものであるときは、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をもつて落札者とする。		
	総合評価一般競争入札・落札者決定基準	令第167条の10の2第3項	あらかじめ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を決定する基準を定める。		
令第167条の10の2第4項～5項		長は、落札者決定基準を定めようとするとき、総務省令により、学識経験を有する者の意見を聴く。落札者を決定しようとするときも同様にすることができる。			
契約期間の例外	長期継続契約を締結することができる契約	令第167条の17	翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるもの。		

のうち市長が別に定めるものを指し、具体的には、施設設備・機器の運転・管理並びに保守点検、舞台設備・機器の運転、施設清掃、電話交換並びに受付・案内、警備・駐車場整理を対象としている。第3号は、予定価格1,000万円未満の業務委託契約で「市長が適正な賃金等の水準を確保するため特に必要があると認めるもの」を指す。さらに、野田市公契約条例でも、業務委託契約等を締結する受注業者等に対し、公契約条例の適用労働者を継続して雇用するよう努めなければならない、との努力義務を課す改定を行っている。

### 1-3 政策目的型随意契約

自治法234条1項は、競争によらない方法として随意契約を定め、同条2項で、政令で定める要件に該当するときに限り、これによることができるとしている。あくまでも随意契約は競争入札の例外規定であり、その「手続きは最も劣後する契約方式であり、しかも公正を欠く事態が生ずるおそれを内在」させているため<sup>(35)</sup>、今日、頻発する談合事件を経て、随意契約そのものも適正化の対象となり、その活用は抑制すべきものと捉えられている。

国における随意契約の締結状況は、2006年度で88,856件、公共調達契約全体の51%を占めていたが、2009年度には68,880件で、全体の40%に減少した。減少分を競争入札、とりわけ一般競争入札に変更している（競争契約 2006年度 85,602件49%→2009年度 105,460件60%）<sup>(36)</sup>。

一方、自治体が締結する契約の半数近くは今もって随意契約である。例えば、滋賀県の調査では、「工事」「物品」「委託」の3種類の契約件数のうち、2006年度から2009年度の4年間の推移をみると、一般競争入札は40件（契約件数全体の0.7%）が2,633件（同48.7%）に激増し、その一方で指名競争入札が、2,927件（同51.5%）から306件（同5.7%）に激減しているが、随意契約は、2,717件（同47.8%）から2,473件（同45.7%）

---

(35) 碓井光明、前掲注(1)229頁以下参照。

(36) 財務省『契約に関する統計』平成18年度（2007年12月27日）と平成21年度（2011年3月15日）を参照。

表9 滋賀県契約状況調査結果（2006—2009年度）（件数）

契約方法		2009年度		2006年度		構成比変化
		件数	構成比	件数	構成比	
一般競争入札		2,633	48.7%	40	0.7%	48
指名競争入札		306	5.7%	2,927	51.5%	▲45.8
随意契約	随意契約（プロボ）	266	4.9%	93	1.6%	3.3
	公募型見積合わせ	216	4.0%			
	随意契約（複数）	530	9.8%	1,633	28.7%	
	随意契約（一者）	1,461	27.0%			
	小計	2,473	45.7%	2,717	47.8%	
合計		5,412	100.0%	5,684	100.0%	—

出所：滋賀県「契約状況実態調査結果について」の2007年度版と2009年度版から筆者作成。

に激減したに過ぎない（表9参照）<sup>(37)</sup>。

入札における競争促進政策に反し、自治体において今日でも随意契約が活用されているのは、地場産業の保護という名目の下での地域内中小企業の優先配慮という他に、国では制度化されていない、特定の業種や企業を優遇する制度が自治令上に定められているからである。

随意契約ができる条件は、自治令167条の2第1項各号に示される通りであるが（表10参照）、このうち3号と4号は、2004年の自治令改正により付加されたもので、3号は、障害者（身体障害者・知的障害者・精神障害者）に対する職業訓練や授産を行う施設において製作された物品を自治体の規則で定める手順により買い入れる場合や、高齢者又は母子家庭の母及び寡婦の就業支援を行う団体から自治体の規則で定める手続きにより役務の提供を受ける場合に、随意契約を締結できるとしている。

この改正のきっかけとなったのは、2004年6月の第5次構造改革特区の提案募集に岐阜県が提案した「地方公共団体における一定の政策目的達成のために必要な随意契約の対象範囲の拡大の要望」であった。これを受け、構造改革特別区域推進本部は、「身体障害者

(37) 金額ベースで見ると、2006年度から2009年度にかけて、一般競争入札は7.76億円（全体構成比11.8%）が363.83億円（同67.6%）に激増し、指名競争入札は375.23億円（同57.3%）が13.36億円（同2.5%）に激減する中で、随意契約は202.14億円（同30.9%）が160.84億円（同29.9%）に減少している。総契約金額は、2006年度が654.97億円、2009年度が538.03億円であるから、この4年間で約115億円、約18%縮小している。随意契約の金額は、全体の縮小幅より若干大きく、約20%の減額である。

表10 随意契約における自治法・自治法施行令の規定

自治法の規定	内 容	
234条1項	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。	
234条2項	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。	
自治令の規定 (167条の2)	内 容	
	地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合	
1項1号	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、予定貸借料の年額又は総額）が別表第5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。	
別表第5	一 工事又は製造の請負	都道府県及び指定都市 250万円 市町村（指定都市除く） 130万円
	二 財産の買入れ	都道府県及び指定都市 160万円 市町村 80万円
	三 物件の借入れ	都道府県及び指定都市 80万円 市町村 40万円
	四 財産の売払い	都道府県及び指定都市 50万円 市町村 30万円
	五 物件の貸付け	30万円
	六 前各号に掲げるもの以外のもの	都道府県及び指定都市 100万円 市町村 50万円
2号	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。	
3号	障害者自立支援法第5条第12項に規定する障害者支援施設、同条第21項に規定する地域活動支援センター、同条第1項に規定する障害福祉サービス事業（同条第6項に規定する生活介護、同条第14項に規定する就労移行支援又は同条第15項に規定する就労継続支援を行う事業に限る。）を行う施設若しくは小規模作業所（障害者基本法第2条に規定する障害者の地域における作業活動の場として同法第15条第3項の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。）において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約、障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業を行う施設、小規模作業所、高齢者等の雇用の安定等に関する法律第41条第1項に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第2項に規定するシルバー人材センターから普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は母子及び寡婦福祉法第6条第6項に規定する母子福祉団体が行う事業でその事業に使用される者が主として同項に規定する配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び同条第3項に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子福祉団体から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。	



自治令の規定 (167条の2)	内 容 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合
4号	新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により、買入れる契約をするとき。
5号	緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
6号	競争入札に付することが不利と認められるとき。
7号	時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
8号	競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。
9号	落札者が契約を締結しないとき。

福祉・高齢者福祉の担い手の育成」「身体障害者及び高齢者の雇用確保」「新産業・中小企業の育成」といった一定の政策目的のために随意契約を締結できるよう、全国規模で規制緩和することを決定し、これが自治令167条の2第1項3号（障害者福祉の増進）及び4号（ベンチャービジネスの育成）の規定となったのである。

さらに、2008年には自治令167条の2第1項3号に規定する対象が拡大され、物品買入れ契約に限定されていたものを、役務の提供の契約も随意契約とすることができることとなった。

こうした自治令の改正を活用し、例えば、宮城県では「物品調達等における一定の政策目的を達成するための特定随意契約に関する手続要領」を制定し、その政策目的として、①障害者の社会参加及び障害者福祉施設等における活動の活性化及び促進、②高齢者の働く場の確保、③母子家庭の母及び寡婦の雇用確保、④新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者の事業活動の促進を掲げ、当該団体からの物品の購入や役務の提供等を促進している<sup>(38)</sup>。

また、自治令167条の2第1項2号の「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」という規定から、市民協働条例に基づき、NPO等の育成を目的として、当該NPO等と随意契約を締結することを含め、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。

例えば福井県鯖江市は、公募市民の参加と起草の下、2003年10月に「鯖江市市民活動に

(38) この他、都道府県・政令市における「官公需における障害者雇用企業・障害者福祉施設等に対する特例措置」の状況については、内閣府・共生社会政策担当のHP掲載の資料を参照。  
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/h16jigyokankol6.html>

よるまちづくり推進条例」を制定し、その7条3項で「市は、市民活動団体が、必要に応じ地区におけるまちづくり活動等への参画を進めることができるよう支援しなければならない」と規定して、市民協働パイロット事業を展開する中で、市民活動団体の育成を進めている<sup>(39)</sup>。

#### 1-4 政策目的型入札改革や指定管理者等における最低賃金等の定め

後述する公契約条例と対比できるように、政策目的型入札改革や指定管理者等の選定において従事労働者に関する最低賃金や労働条項を定めているものについて、ここでまとめておきたい。

冒頭でも述べたように、「格差」や「貧困」そして「官製ワーキングプア」が認識されるようになると、その対策に政策目的型入札改革を活用する事例が各地で現れ始めた。

##### (1) 総合評価入札方式の評価項目 日野市、小平市

工事請負契約に関しては、日野市が2008年から総合評価入札方式（簡易型）の価格以外の評価項目の中で、日野市独自評価として格差是正への取り組みを掲げ、「市内企業への下請け状況」、「法定外労働災害補償制度加入の有無」、「建退共、退職一時金制度若しくは企業年金制度」、「障害者雇用の取組」、「男女共同参画の推進」などと並び、労務単価について「2省協定の80%以上の労務単価を確認できる」ことを置いた<sup>(40)</sup>。

工事請負、委託請負の両方に適用している事例は、2011年度から小平市が導入している。工事請負契約では、公共工事設計労務単価以上の労務単価が確認できること、委託請負契約では、別に定める当該業務の標準的な賃金と認められる額以上を支払っていることを確認できることを項目としている。

---

(39) 市民協働パイロット事業の実施にあたっては、当事者間で、互いの役割分担や協力の内容等を定めたパートナーシップ協定を締結することができるとしている（「鯖江市市民活動によるまちづくり推進条例」18条）。この協定の法的性格は、条例に根拠を置く、私法上の契約である。なお、NPOへの委託と政策目的型随意契約の分析については、原田晃樹他『NPO再構築への道』勁草書房、2010年、62頁以下参照。

(40) 農林水産省及び国土交通省が、毎年10月に実施する公共事業労務費調査に基づき、翌年度当初からの公共工事の工事費の積算に用いるための公共工事設計労務単価。二省（労務）単価ともいわれる。

## (2) モニタリングにおける確認事項 新宿区

総合評価入札方式に限定しない事例は新宿区である。新宿区は、2010年7月、「新宿区が発注する契約に係る労働環境の確認に関する要綱」を制定し、5条2項で、最低賃金に係る事項として、工事請負契約は公共工事設計労務単価の8割、委託契約については新宿区職員の給与に関する条例における技能労務職員の初任給相当額として、時間単価840円を定めている。この金額は、区が受注業者の労働環境の確認（社会保険労務士によるモニタリング）に際してその基準とするもので、これを下回る場合は労働環境改善の指示を行い、報告書の提出を求めるとしている。

新宿区では、この措置は2009年7月1日に施行された「公共サービス基本法」11条「公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備」の趣旨に基づくものと説明している。

## (3) 指定管理者における人件費積算 板橋区

指定管理者に関わっては、板橋区が2010年4月から、指定管理料における人件費算定について、人員配置基準を設けるという改定を行った。

板橋区では、「適正な指定管理料の下で指定管理者が安定した運営形態を維持し、責任と意欲を持った従業員によりさらなる区民サービスの向上が図られる」ことを目的として、指定管理者における人件費について検討を重ね、2010年度から「指定管理者導入施設の指定管理料及び人件費の算定に関する細目」を定めた。それでは、正規従業員は特別区人事委員会の民間給与実態調査の職層別平均給与額を適用し、非正規従業員については、ハローワーク等の求人情報などを参考に非正規従業員の賃金単価等を算出し、これらを施設ごとの人員配置基準に基づき積算して、60施設すべてに適用した<sup>(41)</sup>。その他、熊本市でも公募施設のランク別人件費単価について、熊本市一般職職員給料表を基準にして、その積算表を定めている。

## (4) 公共工事、物品調達、業務委託の公共調達契約全般に関わる総合的な入札指針

### 東京都・国分寺市

国分寺市では、2006年1月、清掃収集業者による業務委託返上事件が発生した。返上に至った理由は、収集作業員の離職が相次ぎ受託業者が仕事を継続することができ

---

(41) 2011年1月6日に筆者が実施した板橋区政策経営部政策企画課担当者へのヒアリング調査から。

なくなったというものだったが、その背景には低入札価格による受注で、あまりにも安い委託料だったことが影響していた。これが契機となって、公契約条例の制定を求めてきた国分寺市職員労働組合と国分寺市契約担当者が参加する入札・契約制度検討委員会が庁内に設置され、2007年5月には「国分寺市公共調達基本指針」が策定された。

同指針では、公平で公正な入札・契約制度の確立にむけた個別目標として、①市が調達する事業における適正な労働条件や賃金水準の確保、②元請と下請等の関係の適正化、③市へ損害を与えるような不当な入札価格及び行為等を調査・排除等する監視制度や仕組みを確立する、④障害者・高齢者などの就労困難者に対する雇用促進、男女平等の推進等を掲げた。その後の部内の検討の結果、これらの諸条件を重視した公共調達入札制度とするため、「(仮称)国分寺市公共調達条例(素案)」を制定することとし、同条例素案は、2010年8月にパブリックコメントに付された。

この「(仮称)国分寺市公共調達条例(素案)」の特徴は、その対象を最大限拡大したことにある。対象となる契約は「(物品、完成品、成果物、サービス等の)売買、貸借、請負その他の契約」と「指定管理者」との協定でほとんどすべての契約を網羅し、対象労働者には「ひとり親方」を含み、公共調達を通じて向上すべき社会的価値は、就職困難者の雇用促進、子育て支援、男女共同参画、環境への配慮、防犯・防災への協力等の地域社会貢献などを定め、さらに調達品の価格算定の適正化を規定した上で、総合評価入札方式で落札者を決定するとしている。

これに加え工事請負、業務委託に関しては、その従事する労働者に支払われる賃金の最低額を規定するとし、工事請負は公共工事設計労務単価、委託請負並びに指定管理者については規則で定める額を下回ってはならないとした。

なお、「(仮称)国分寺市公共調達条例(素案)」は、パブリックコメントにおいて、市民に概ね好意的に受け取られたにもかかわらず、1年経過した今日でも議会に上程されていない。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)