

NPM時代に対抗する持続可能な公共調達・契約

原 田 晃 樹

はじめに

立教大学の原田と申します。本日は「NPM時代に対抗する持続可能な公共調達・契約」のタイトルでお話をさせていただきます。

タイトルにあるNPM(New Public Management)とは、自治体運営に民間の経営手法を取り入れて、業務の効率化などを図るという考え方です。新自由主義の思想に基づく経済のグローバル化が進むなか、日本でも二〇〇〇年代以降に積極的に推奨され、公共調達における価格競争の重視や成果主義の導入、自治体業務の民間へのアウトソーシングなどが進められています。そのことが、公共サービスや公共工事の質の劣化、いわゆる官製ワーキングプアの拡大など、現在にもつながる新たな問題を惹起する背景の一つになっています。

こうしたなかで、ヨーロッパ諸国の自治体では、価格以外の要素を「社会的価値」として公共調達・公契約での評価に反映させる取り組みが進められています。また、日本国内でも、公共調達や公契

約の分野における様々な工夫を通じて、公共サービス・工事の質を確保し、住民生活や企業活動を守るための取り組みを積極化させる自治体も現れ始めています。近年、国内の自治体でも制定が進む「公契約条例」は、公共工事の現場労働者などを対象に一定水準以上の賃金の支払いを保障することを定めるものです。これは「労働者のディーセントワーク」を社会的価値として評価に反映させる仕組みの一環と捉えることができるかもしれません。

本日は、まず日本国内の自治体における公契約条例の到達点を確認したうえで、諸外国で進む公共調達・公契約における「社会的価値」に基づく評価という視点から、主にイギリスの自治体が実践している公契約・公共調達の仕組みを紹介し、今後必要になる作業や評価のあり方について考察したいと思います。

1. 日本の公契約条例の現状

(1) 条例制定の背景

国内で公契約条例の制定が進むようになった背

景には、新自由主義の考え方に依拠した市場主義の原理が国家の枠を越えて広がりを見せていることがあります。日本だけの問題ではないということです。国レベルでの各種規制を撤廃し、グローバルなルールを打ち立てるということは、それを推進する立場からすれば公正性の原則にかなっていないと主張することは可能かもしれません。しかし、現実の問題として、特定の多国籍企業や富裕層だけが利益を得られる構造の強化につながっていることは明らかです。

新自由主義の最大の問題は、市場原理主義を導入することは政治的なバイアスを避けるうえで望ましいと考えられていることにあります。それはすなわち、市場原理に委ねて、地域や言葉が違ってても理解可能な普遍的な数字＝価格だけで評価を行うことがあるべき客観的な判断であるという思考のもと、政治の役割はそれを下支えするべきであるという思想です。これが新自由主義のグローバル化の背景にあると思います。そのしわ寄せが自治体に回されてきて、公契約条例の制定など、自治体レベルでの対応が必要になってきているの

だと思っています。明確に生じている社会問題が福祉や労働の狭間に置かれて、市場の問題として放置されているというのが、現状に対する私自身の見立てです。

そう考えると、公契約条例自体は、国の脆弱な社会保障制度や社会政策を象徴するものであり、その意味では過渡期の手法ともいえます。その一方で、切実な社会問題に対して自治体が自らのイニシアティブによつて改善を図り、国の法体系に挑んでいる点からすれば、画期的な取り組みでもあるともいえます。同様の取り組みはヨーロッパ諸国の自治体でも後述するミニシユパリズムの運動として広がりつつあります。

公契約条例が解決・改善をめざす社会問題とは、第一に、いわゆる「官製ワーキングプア問題」です。自治体が使用者もしくは発注者として行われる契約を通じて、自治体における非正規公務員（臨時職員、会計年度任用職員など）の増加、低価格入札等に伴う公共工事従事者の賃金下落など、「官製ワーキングプア」と呼ばれる労働者層が大量に産み出されており、これに歯止めを掛けることが公契約条例では企図されています。

第二に、そもそも対人サービス分野の賃金は相対的に低く抑えられています。国がその傾向を促進させている面があるということです。すなわち、看護師、保育士、介護士などの賃金は公定価格に基づきますが、その価格が低いということです。いわゆる準市場では価格競争は起きないので理想的な仕組みだという主張も聞かれますが、現

実はまったくそうではありません。また、自治体の委託事業として提供されるサービスの人件費単価の中には、現場マネージャーや管理者に十分な上乘せ分の賃金が計上されないことも少なくありません。現場での経験も管理職としての役割にも対価が支払われないのです。

こうした現状を改善していくもう一つの問題として、日本の労働者全体の所得水準が長期にわたる下落傾向にあるという問題もあります。たとえば、一九九五年と二〇一九年を比較すると、年間平均所得は六六四・二万円から五五二・三万円に下落し、年収三〇〇万円未満の占める割合は二二・五%から三二・六%に拡大しています。物価や様々な経費などは全体的に上昇していることを踏まれば、これらの数値以上に日本全体が貧しくなっているのです。景気が上向かないのだから賃金は下がって当たり前という意識が国や自治体にあるのかもしれない。

(2) 既存の条例の特徴と論点

公契約条例は、「自治体が発注する仕事に賃金の下限額や元請けの責任などを定める条例」と定義されています。制定数は、二〇二一年一〇月時点の実績では七二団体に上ります。地方自治研究機構の調査によると、うち賃金条項（下限額の設定に関する規定）を有する条例が二五、賃金条項を有さない理念条例（基本条例）が四七です。

公契約条例についてはこのようにすでに一定の

方向性が定まりつつありますが、いくつかの課題も明らかになりつつあります。

第一は、自治体が民事上の契約行為に介入することは私人の取引を規制することになるのではないかという、法的な正当性に関する論点です。福祉の分野では、一九九〇年代まで、旧「社会福祉事業法」のもと、行政側が福祉サービスの内容を決め、法に基づく命令と管理によつて民間の社会福祉法人にサービスの実施を措置委託する形態が一般的でした。これが一連の法改正を経て、民事上の契約行為へと移行してきました。このこと自体にも問題がありますが、結果として民・民の契約行為に公的な介入はするべきではないという論調が一般化してしまいました。これにより、本来は最終的に責任を負っているはずの自治体の当事者意識が希薄となり、誰も責任をとらない状況を生み出しているようにみえます。先ほど述べた新自由主義の「脱政治化」の考え方がここにも反映されていると考えられます。

第二は、賃金設定の基準です。既存の公契約条例を見ても、先ほどご紹介したとおり、賃金条項が備わっている条例が多数を占めているわけではありません。その理由の一つに、賃金設定の基準をどう決定するかが難しく、このことが実務上の課題になっていると聞いています。二省単価を基準とする公共工事の分野はまだしも、難しいのは国の明確な参照基準がない業務委託の分野です。どのような積算基準を用いているかは自治体によつてさまざまです。自治体職員の高卒初任給額

を時給換算して適用したり、地域最低賃金の額に若干の上乗せをした額を下限額としたりするケースも見られますが、近年の最低賃金の急激な上昇の中で、最低賃金が逆転される現象も起きています。

第三は、条例制定後の実効可能性の問題です。

契約先の事業者が適正な賃金を支払っているかどうかをどのように確認するか、あるいは、それをどのようにして遵守させるかが自治体としては難しいということですが、工事の現場では下請けが何重にも行われ、最終的な請負者に渡る賃金は条例の定める下限額を大きく下回ることも稀ではありません。こういった状況に歯止めを掛けようとするならば、自治体職員による現場への立入りや台帳の確認、労働者から自治体への申告・申告者の保護の仕組みの整備、契約違反へのペナルティを強化することなどによる元請け責任の明確化などの方策が考えられます。しかし、いづれにしても監視や手続きのコストが相応にかかってきます。これらのコストは自治体の負担になる部分なので、それを回収できるかも含め、現場のレベルから考えなければならぬ課題です。

2. 公契約条例運動の次のステージに向けて

以上のように国内の公契約条例の到達点を理解した上で、次に視点を変えて、海外の潮流から見たときに何がいえるかを検討していきたいと思えます。

(1) 既存の公契約条例の限界

ア 「公契約」以外の職域に適用されない

公契約条例は、「公契約」、すなわち、自治体が一方の契約当事者になる工事や業務委託に限定して適用されるルールであり、「公契約」以外の職域との連帯が難しいという問題があります。

この点について、イギリスでも近年本格的に実践されている「リビング・ウェイジ運動」との対比で考えてみたいと思います。リビング・ウェイジは「生活保障賃金」と訳される言葉です。

イギリスのリビング・ウェイジ運動は、元々は、イースト・ロンドンと呼ばれる貧困地区に暮らしていた住民（移民）たちの運動に起源があります。彼らは自治体に雇用されて清掃労働などに従事していましたが、低賃金や不安定雇用といった問題を抱えていました。これを解決するため、自ら連帯して他の労働者と同じ水準の賃金を払うよう求めたというのがこの運動の始まりであり、それが全国に広がっていきました。

現在の仕組みは法定のものではなく、イースト・ロンドンの住民運動に起源を持つ非営利組織「シチズンズUK」による「リビング・ウェイジ・ファンデーション」が、生活保障賃金を支払う団体であるという認証を自治体や企業に対して付与する形をとっています。民間団体が決めた賃金を企業や政府・自治体が従うという関係なのです。賃金の基準は、大学等の研究機関による調査に基づき

毎年改定されています。

認証を受けた団体は、自らが生活保障賃金を支払っている団体であるとアピールできます。たとえば、ある企業が認証を得たとなると、ニュースなどで大きく報じられます。そうなるとライバル会社も世間の評判を気にして追従せざるを得なくなるわけです。世間の評価が生活保障賃金をより多くの企業等に適用させる圧力になっているのです。ネスレ、イケア、バーバリー、アップルなどの大手企業はこの認証を取得しており、腰が重かった自治体にも取得するところが増えていきます。官民間問わず、全ての産業分野の労働者を対象にしているのも、広範な市民運動として展開してきたからこそだといえます。

イ 賃金水準を全体的に引き下げる根本的な要因に対応していない

公契約条例によって賃金・報酬の下限額が引き上げられれば、労働者を取りまく問題の全てが解決するというわけではありません。以下に示すように、現実にはすでに、労働市場における賃金水準を全体的に引き下げ、労働者が真つ当に働き、真つ当な処遇を受けることを妨げる様々な問題があるからです。

第一に、日本国内でも見られる近年の顕著な傾向として、労働市場で正規の労働者と非正規の労働者が明確に区分される二重構造の問題が深刻化しています。「労働者の属性による差別」は根強く残っています。これは非常に大きな問題です。

というのも、特定の属性に該当する人たちが不利益な労働差別を強いられ、劣悪な賃金・労働条件に甘んじるようになってしまうと、労働市場の中ではそういう劣悪な条件に置かれた人たちの雇用が促進され、やがて賃金水準は全体として下落することになるからです。

第二に、日本でも近年急速に増加していますが、外国人労働者の労働条件の問題が挙げられます。

日本では現在、中国やベトナムなどから来た多くの外国人技能実習生が、技能実習といながら、実際には安価な労働力として使われています。技能実習は労働法制の適用外であり、実習生は労働者と見なされないため、低賃金で安く働かせることができるのです。農業などの分野では、彼ら技能実習生なしには成り立たないところもあるそうです。現場での働き手の多数を低賃金労働の技能実習生が占めるようになると、彼らの賃金水準がスタンダード化し、日本人の労働者も含めた全体的な賃金の引き下げ要因になってしまいます。

第三に、近年問題視されつつあるのが、企業や消費者が、意図しているか、いなかにかかわらず、労働者を差別したり、奴隷労働のような扱いをしたりすることに加担しているという問題です。たとえば、イギリスの『ガーディアン』紙の報道（二〇一四年六月）によると、タイでは、養殖エビの業者が、エサにする魚を獲る船に長時間拘束され、無給労働を強いたり、暴行・虐待などもあったりすることです。なかには、拉致や人身売買によって集められてきた者も含まれているそう

です。この養殖エビは日本も含め世界中で売られています。

また、アメリカのカリフォルニア州では二〇一五年八月、強制労働の事実を知らないまま、大手食品・小売企業から製品を購入し、間接的に人権侵害に関与させられたとする消費者たちが、この企業を相手取り集団訴訟を起こしています。

このような労働搾取の事例は実際にあり、それが世界に広がることによって、結果として国際的な労働市場の価格を押し下げています。一見すると私たちに無関係なことでも、回り回って私たち自身の労働問題に密接に関わりつつあるという問題の認識が必要になってきています。

(2) グローバル経済の問題性に抗する世界の潮流

グローバル経済が引き起こしている様々な問題や弊害に対抗するため、ヨーロッパ諸国でどのような動きが出ているか、以下に紹介します。

ア グローバル経済に抗する市民運動・反対運動の高まり

一九九〇年代末期以降、WTOやIMFから援助を受けた国々で、これらの国際機関に対するデモや抗議活動が相次いで起きました。

これはなぜかといえ、たとえばIMFによる「構造調整プログラム」は、財政健全化と経済の自由化を進めることが目的に据えられていますが、

その実、多国籍企業に有利な条項が含まれていたり、関税ルールが先進国の工業製品を輸入するの都合良く設定されていたりして、経済の自由化を謳いながら、特定のアクターが得をするような仕組みになっているからです。

また、ヨーロッパでは二〇〇〇年代以降、上下水道のインフラ整備の「再公営化」の動きが広がっています。この二〇〇〇年で四〇件以上の事例があります。その背景には、上下水道の管理が民営化され、経営主体が地元の行政から多国籍企業に変わり、その結果、設備の更新も満足にされず、料金ばかりが値上げされる、あるいは、地元の労働者が全く雇用されない、雇用されても賃金が非常に低い、といった状況がありました。

イ ミュニシパリズム運動の展開

二〇〇〇年代以降の動きとして、ミュニシパリズム運動の展開が挙げられます。ミュニシパリズム(municipalism)とは、「地域主義」もしくは「自治体主義」などと訳される言葉です。グローバル化の波に対する「防波堤」として、自治体为主导して自らの地域の生活や経済を守るために独自策を実践する動きの広がりがミュニシパリズム運動と称されます。

この運動において注目を集めている自治体の一つがイギリスのプレストン市です。プレストン市も他の自治体と同様、近年、多国籍企業が地域経済に深く浸透し、地元商業は衰退し、荒廃地区には多くの失業者があふれていました。これに対し、

市はランカシャー県、地元警察、大学、ハウジング・アソシエーション（非営利の低所得者向け住宅供給団体）など地域に根ざした公的団体六団体と協働し、これら団体の調達において、契約のロットを小分けにして地元企業の参入を促したり、受注者が生産・販売に必要な原材料・燃料等を地元から購入することを求めたりした結果、地域の経済が循環するようになり、地元労働者の雇用も進みました。同市はリビング・ウェイジ認証団体であるため、市が発注する事業に従事する内で労働者の賃金は、通常より高い水準になっています。並

行して、労働者育成の視点に立った見習い制度の実施、クレジットユニオン（信用組合）を通じた労働者の貯蓄推奨活動による経済基盤の安定化支援、自治体年金基金の運用先の一部を地元インフラへの投資にシフトといった対応を積極的に推進した結果、地域経済は活性化し、労働者の生活環境の改善も進んだそうです。同市の取り組みは「プリンストン・モデル」として全英から注目されています。

ウ 社会的連帯経済の推進

ラテン系の国々を中心に二〇一一年以降に見られる動きとして、社会的連帯経済の法制化があります。これは地元の雇用や地元産品の優先的な調達を行いながら、地域内での連帯的な取引関係を強化し、地域の関係性を豊かにする取組です。それによって、行き過ぎた市場主義から地域を守ることも意図されています。

二〇一一年以降、スペインの「社会的経済法」（二〇一一年三月制定）を皮切りに、エクアドルの「民衆連帯経済法」（二〇一一年四月制定）、ポルトガルの「社会的経済基本法」（二〇一二年五月制定）、フランスの「社会的連帯経済法」（二〇一四年七月制定）などが制定されています。

こうしたなかで、国連やILOでも、社会的連帯の考え方に沿う調達や地域経済のあり方をテーマに据えたレポートを作成・公表するようになっていきます。

エ 国連人権理事会の「ビジネスと人権指導原則」

国連人権理事会は二〇一一年、「ビジネスと人権指導原則」という、商業活動において人権を守るための基本原則を策定・公表しました。この中では「国家は、国家が商取引する相手企業による人権の尊重を促進すべき」となっています。

EU加盟国などでは、この国連の原則に沿って、人権対策の基本法をあらためて制定したり、自国の法体系を見直す動きにつながっていききました。後述するイギリスの「平等法」はこの動きを先取りした動きです。

オ EU公共調達指令の二〇一四年改定

EUは公共調達指令（Directive 2014/24/EU）を定期的に改定しており、現行の調達指令は二〇一四年二月に改定されたものです。改定以前の調達指令では、価格重視の入札が重

視されており、市場を特定の地域で閉じてはいけないうか、調達を小分けにするなどして多国籍企業が参入できないようにしてはならないといった規定が比較的厳格でした。これに対し、改定された二〇一四年指令では、自国の経済、人権、環境、社会問題を意識した調達を推奨するようになり、契約の方式も価格のみで決める範囲を限定し、品質を重視する方式の活用もうたわれるようになりました。

(3) イギリスの公共調達改革の取り組み

前項で紹介した国連やEUの動きに並行し、イギリスでは公共調達の方法にも関わる立法や制度改革が進められてきています。これについては以下の三つの法律が重要です。

ア 平等法

労働差別を防ぐことを目的として、二〇一〇年、「平等法（Equality Act 2010）」が制定されています。同法は既存の各差別禁止立法・規則を「平等法」に一本化して、九つの差別事由（年齢、障害、性転換、同性婚、同性パートナー、妊娠・出産、人種、宗教・信条、性別、性的指向）に横断的に適用しながら、属性による差別を明確に禁ずることを定めました。

公共調達の分野では、一定以上の規模の案件の場合、入札参加の要件の中に、この法律を遵守することが求められており、違反すれば契約の取り

消しなどの処分が下されることとなります。

イ 公共サービス（社会的価値）法

二〇一二年に制定された「公共サービス（社会的価値）法（Public Services (Social Value) Act 2012）」以下、「社会的価値法」には、以下のような努力義務が明記されています。

一つは、イングランドとウェールズの全ての公共機関において、後述するEU公共調達指令の閾値を超える契約をする場合、その準備段階で、地域での経済的・社会的・環境的な価値に配慮した契約を結ぶこと。

二つは、公共サービスを外部から調達しようとする際には、どのような社会的価値を評価に盛り込むかを定めるために、一般住民や専門家などから意見を聴取するためのコンサルテーション（意見集約作業）の実施を検討することです。

これらのルールの実施は義務化まではされていませんが、コロナ禍以前では三〜四割の自治体が適用していたと思います。実際の運用は自治体の裁量に委ねられており、当初は試行錯誤がありました。現在は一定の方式に収斂してきているようです。

ウ 現代奴隷法

前出の国連人権理事会の「ビジネスと人権指導原則」を受け、イギリスでも国別行動計画（アクションプラン）が二〇一三年に策定され、さらに同計画を踏まえて二〇一五年に「現代奴隷法

(Modern Slavery Act 2015)」という法律も制定されました。

この法律は、サプライチェーンからの奴隷制排除を目的とし、その方策として、以下のような方策を規定しています。

- ・ 一定以上（三六〇〇万ポンド）の年間売上高があり、イギリスで活動する企業等に対し、奴隷労働や人身取引がないことを確実にするための対応につき、ステートメント（声明）の公表を義務付ける。

- ・ 契約者のサプライヤーを対象として、奴隷労働リスクの有無の確認・助言を行う。

- ・ 公的ポリシー指針の策定・公表により、政府のサプライチェーンにおける奴隷労働の削減を促進する。

現代にあつてこのような名の法律が制定されること自体がショッキングなことだと思いますが、現実には、騙されて強制労働に就かされるなど、奴隷のように扱われる労働者が後を絶たないからこそ必要とされるわけです。二〇一五年の制定以降、随時規定が追加され、違反者への罰則規定も設けられています。

(4) 社会的公正の実現手段としての公契約条例の可能性

以上で見たような、イギリスをはじめとするヨーロッパの潮流を踏まえると、日本で進められている公契約条例の取り組みにはどのような意味

があるといえるでしょうか。

公契約条例とは、社会的公正を実現するために、「労働者の賃金水準の確保」を社会的価値と見なし、現下の無原則な労働市場のあり方に自治体が一石を投じる取り組みであると理解できます。そのように捉えると、公契約条例が目指す先は、賃金水準の確保ではなく、広くディーセントワーク、労働者が生活する地域環境、持続可能な地域経済といった、地域住民が広く共有できる多様な価値の実現であることが求められているように思います。誤解を恐れずにいえば、賃金条項だけでは射程は狭く、住民の幅広い共感・支持を調達することは難しいといえるのではないのでしょうか。

このような、社会的公正を実現させる手段として公契約条例を位置づけてみると、さし当たり、次の点が実践上の課題ということが出来ます。

一つは、労働協約の地域への拡張適用、すなわち、ある特定の労働組合が勝ち取った成果を、条例を通じて他業種の労働者にも広げていくことです。先ほど紹介したイギリスのリビング・ウェイズ運動に学ぶならば、運動として価値の普遍化をめざす取り組みが必要です。

もう一つは、社会的価値の規定をいかに条文に盛り込み、実効性を持たせていくかという点です。たとえば江戸川区が二〇二二年六月に公契約条例を改正し、「公契約は、その公契約過程の全体を通じて、性別、性的指向、性自認、国籍、障害の有無等といった多様性への配慮がなされたものでなければならぬ」（第三条第五項）という条文

を追加しました。基本的人権の擁護など、ユニバーサルな価値に配慮して運用されていくと、条例を活用することによって、積極的に意味合いが出てくるのではないかと思います。

3. 公的サービスにおける社会的価値評価の動き

(1) 社会的価値の反映手法の潮流

イギリスの自治体をめぐる社会的価値の評価について、現状でどのような動きがあるのか整理すると、大きくは以下の三つの流れがあると見ています。

第一に、非営利組織の事業活動を積極的に評価しようとする流れです。非営利組織は近年公的サービスの供給者としての役割を強めています。その際、営利企業とは異なり、コミュニティ形成やアドボカシーなど、活動のプロセスにおいて付加価値を発揮することが期待されています。そうした非営利の価値を社会的価値として評価することによって、非営利セクターを公的サービス部門に積極的に位置づけようとするものです。社会的価値法は議員立法ですが、元々の構想はこうした文脈に端を発していました。

第二に、行政のコスト削減・民間化促進の流れです。イギリスでは二〇〇七〜〇八年頃からブラウン労働党政権のもとで、公的サービスの分野で社会的価値による評価を入れ込む動きが見られ始

め、次の第一次キャメロン政権のもとでは、非営利セクターに委託をする際にこうした考え方を採用することを明言するようになっていました。当時、内閣府の担当職員から聴いたところでは、今後は、社会的価値を貨幣換算し、委託先を決めるにあたって価格以外の価値を使って評価していくという方針を持っているとのことでした。もっとも、付加価値を適切に評価することが表向きの目的とされていましたが、費用対効果を数値化することによって、同じ品質でより価格の低いサービス提供の方法が志向されており、明らかに行政コストの削減をめざすべくトルで検討されていました。社会的価値評価はそうした文脈から注目されていたのです。

第三に、CSR（企業の社会的責任）の潮流、特にESG投資という文脈です。ESG投資とは、投資者が投資先の企業を決めるにあたって、キャッシュフローや収益性といった財務情報だけでなく、環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）という三つの要素も考慮して、言い換えれば、その企業がどれだけ社会に対して良いことをしているのかという視点に立って投資先を決めるものです。企業を評価する際の指標をインテックス化してパッケージで提示・販売する評価団体もすでに出てきており、ここではESG指数などの一律の基準によって企業が評価され、投資者が投資先を選ぶ際に参照されるようになっていきます。

これらの潮流は、いずれも、従来は数値化が難

しかった社会的価値の貨幣換算や指標化の試みという点では共通していますが、求める方向が大きく異なっています。社会的価値評価をめぐる論議は、決して一枚岩ではないことに留意する必要があります。

(2) 日本の「休眠預金等活用法」の社会的インパクト評価

日本の場合、これらの取り組みは部分輸入され、コストの低減や効率化の手法に矮小化されて紹介されているような気がします。

現在、先行して議論が進んでいるのが「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」（平成二八年二月九日法律第一〇一号）、いわゆる「休眠預金等活用法」における評価の方法です。同法は、休眠預金（二〇〇九年一月一日以降、一〇年以上取引実績のない預金等）を特定の公益事業（章の根拠活動支援事業、新規企画支援事業、ソーシャルビジネス形成支援事業、災害支援事業）を行う社会貢献団体に分配することを趣旨としています。その際、団体を選定する際の評価手法として「社会的インパクト評価」を活用するとしています。

社会的インパクト評価とは、内閣府の説明によると、「担い手の活動が産み出す「社会的価値」を「可視化」し、これを「検証」し、資金等の提供者への説明責任（アカウンタビリティ）につなげていく…」と説明されています。そして、社会

的インパクトとは、短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の成果として生じた社会的、環境的なアウトカムとされます。つまり、中・長期のアウトカムを社会的インパクトと称しているようです。この場合、社会的インパクト指標といった結果のみに着目する限り、規模の大きな団体の方が有利です。また、生活困窮者自立支援法の学習支援事業などしばしば問題視されるように、結果のみを評価すると、成果が出そうな対象を選別するという「いいとこ取り」（クリームスキミング）が生じる可能性があります。

休眠預金等活用法に基づく実際の事業をみてみると、特に草の根団体を対象とするものについては、プロセス評価や参加型評価も積極的に採り入れており、実態として「社会的インパクト評価」とはほど遠い評価です。社会的インパクト評価は、実際のところ定義もあいまいで、測定法も確立されていません。少なくとも、内閣府等が当初もくろんだようなコスト削減の手法としてはまったく機能してはいないといえます。

(3) イギリスにおける公契約への社会的価値反映の実例

イギリスの自治体で行われている公契約の中でどのように社会的価値を評価に盛り込んでいるかを調べるため、下記の四つの自治体を訪れ、担当職員へのヒアリングを行い、「社会的価値法」の運用状況などを調べてみました。

訪れたのは、人口一〇〇万人規模の地方都市であるバーミンガム市、ウエスト・ミッドランド合同行政機構（首長公選の広域行政体）、ロンドン特別区の一つであるタワーハムレッツ区、コッツウォルズ地方の農村部のグロスターシャー県の四団体です。このうち、「社会的価値法」を適用していないのはグロスターシャー県だけで、他の三団体は適用しています。

ア EU指令適用案件の発注基準

まず、イギリスの自治体は、EU公共調達指令とそれに準拠した国の公共調達規則に準拠することが求められます。EU加盟国の自治体の契約手続は、EU公共調達指令で定める閾値を超える契約であるか否かで異なります。この閾値を超えた契約の場合、EU全域に門戸を広げた競争入札をしなければなりません。二〇二二年一月から適用される主な事業の閾値は、建設工事（中央政府・地方自治体とも）七億円（五三・二万ユーロ）、社会サービス九八〇〇万円（七五・〇万ユーロ）、物品・サービス（自治体）二八〇〇万円（七万九五二一・五万ユーロ）です（ユーロは一三〇円）。こうした高額の調達は、基本的に日本で行うところの一般競争入札になります。しかし、その場合でも、EU公共調達指令では、価格のみの基準で契約してよい場合は限定的です。具体的には、以下の三つの発注基準を契約の内容によって選択し、発注することとされています。すなわち、「価格のみの基準」、「ライフサイクルコスト分析

基準」、「最善の価格―品質比」の三つです。「価格のみの基準」を選択できるのは、たとえば、文具のような規格品の調達、事前に仕様書で詳細を明確に定義できる印刷サービス、比較的単純なビル清掃業務など、予め価格がはっきりしている案件に限られます。

「ライフサイクルコスト分析基準」は、OA機器やシステムの調達、橋梁・道路等の工事などに適用されますが、ランニングコストや廃棄時にかかるコストまで、想定するコストを全て勘案して価格を算出することが求められます。

これら二つの基準が適用しづらい場合に適用されるのが「最善の価格―品質比」です。品質に関する評価を確実に行いたい場合に適用されます。事後に異議申立てが行われた場合、それに対する申し開きができるよう、品質評価に関する資料を保存しておくことも求められています。

このほか、様々な配慮事項も設定されており、地元の経済を守るなど、正当な理由がある場合、契約内容をあえて分割して小分けに発注することといったことも推奨されています。このように、競争的な契約においても、契約の種類によって価格以外の要素を考慮することが一般ルールとして規定されているのです。

イ バーミンガム市における社会的価値評価の実践

「社会的価値法」を適用しているバーミンガム市の場合、公共調達の基本方針、追求する社会的価値

値、適用方法を、憲章のかたちで明確化しています。この憲章は「バーミンガム市社会的責任のための事業憲章 (Birmingham Business Charter for Social Responsibility)」(以下、事業憲章) といっています。二〇一四年に制定され、その中には市として追求すべき社会的価値が明記され、それを数字に置き換えて評価するという作業をしています。

事業憲章に明記されている社会的価値とは、具体的には、「地元雇用」、「地元からの購入」、「コミュニティのパートナー」、「よき雇用主」、「環境と持続可能性」、「倫理的調達」の六項目です。その際、EU公共調達指令で規定する閾値以下の案件にもできるだけ憲章を適用させようと、契約もしくは補助金の額に応じて、「全面適用」、「簡易な適用」、「憲章適用外」の三層に分けています。第二層以下はEU公共調達指令の閾値以下ですが、事業憲章では簡易な評価手法を適用することとされています。

事業憲章の適用案件に対して実施されている社会的価値の評価は、定量評価が全体の一〇%、定性評価が五%を占めます。このうち、定性評価が先ほど紹介した六つの社会的価値をサブ基準とした評価であり、二〇一八年の資料によると、「地元雇用」および「地元からの購入」を各二五%、「コミュニティのパートナー」を二〇%、「よき雇用主」を一五%、「環境と持続可能性」一〇%、「倫理的調達」を五%として採点されます。それぞれ貨幣換算して評価されます。これが、いわゆる社

会的インパクト評価と考えられます。これに対し、定量評価は、事業憲章アクションプランに定められた様式に沿って入札者が事前に提出したものを評価します。

社会的インパクト評価は、貨幣価値に換算され、量的に示されますが、社会的価値自体は自治体が政策的に掲げたものであり、どちらかという自治体が高げた社会的価値をわかりやすく表現する手段という位置づけです。

ウ グロスターシャー県における社会的価値評価の実践

グロスターシャー県は「社会的価値法」を適用していない自治体ですが、社会的価値評価を全く実践していないわけでもありません。

たとえば、ヤングケアラ向けサービスの委託契約において、契約先を選定するにあたっては、事前に定性評価による質問票への回答を提出させ、さらにヒアリングもした上で、価格点三〇点、品質点七〇点に按分して評価しています。いわゆる「最善の価格・品質比」の準用です。以前は全国規模の企業が落札していたものが、現在では非営利組織の落札機会が増えているそうです。

グロスターシャー県の取り組みを見て印象的なのは、当事者の意向や支援者・関係者等の意見も、ローカルノリッジ(地域について知っていること)なども品質要素として考慮していることです。結果として地元の事業者の落札機会を高めています。「社会的価値法」の適用はなくても、品

質を丁寧に評価することによって、現場が求める価値はかなりの程度反映されるのだという現実が見えました。

ただし、これはイギリスの法制度上の基盤がしっかりしているからこそ可能だといえます。まず、事業従事者の賃金は同一労働・同一賃金の原則が確立されています。その上で、委託契約の落札者が変わっても、従業員の雇用条件は新たな落札者に継承されます。これらの基盤があるために、事業者が提案するコストには大きな差は生じなくなり、競争のポイントは運営力(マネジメント力)になります。地元から遠く離れた大都市に本社がある大企業と、何かあればすぐに駆けつけてくれる地元企業とは、明らかにパフォーマンスが違うので、そうした部分が品質評価において考慮されるのです。

4. まとめに代えてー公契約における評価の現状と展望

この数年、海外の自治体の事例を見てきてあらためて気づくのは、経済のグローバルゼーションや「標準化」への圧力が強まるなかで、そうした流れに乗ることを明確に拒否する姿勢を示していることです。

最後に、まとめとして次の三点を強調しておきたいと思います。

第一に、自治体が地域住民の生活や経済を守るために「防波堤」のような役割を果たそうとして

いること、そのための方策として公共調達が積極的に活用されているという事実です。地域をグロバリゼーションの荒波から守るユニシパリズム運動の中でも、公共調達は有力なツールとされているのです。

先ほどご紹介したプリンストン市の取り組みにもあつたとおり、自治体による調達を工夫することで、地域経済の発展や労働者の雇用確保につながっています。もつとも、プリンストン市の場合、自らの構想を「コミュニティ富裕化」と呼んでいるように、究極のねらいは労働者や地域住民のプライドを醸成し、互いの連帯関係を強化することにあります。

価格重視の調達がまん延し、現業の労働者はあたかも機械のパーツのような取り替えのきく存在になってしまっています。経験やスキルの向上など期待されず、労働者から働くことの喜びもやりがいも奪ってしまっているのです。マイケル・サnderも、自著『実力も運のうち』で述べているように、学歴という目に見える資格で個人の価値が決まってしまう社会では、労働者のプライドを傷つけ、社会の活力低下につながるだけでなく、社会の分断を招いてしまいます。プリンストン市では、労働者の賃金を引き上げ、地域で働き続けられる雇用の場を確保し、地域で生み出した富を地域の協同組合金融機関や年金基金を通じて再投資し、労働者が自分たちで出資して事業化するための支援もするといった取組を行っています。そうしたより普遍的な価値の実現を究極のねらいに置

いているのです。これは、日本の公契約条例運動と本質的に異なる点といえるかもしれません。

第二に、社会的インパクト評価が日本では誤用されているということです。日本では社会的価値を客観的に示すためのツールとして捉えられがちですが、イギリスの自治体は、社会的価値を政治の問題として捉え、その具体的な内容を市民にわかりやすく示す手段として量的な指標が用いられています。いわば、社会的価値をめぐる対話のツールにすぎないのです。

社会的価値を数値化して評価をするという技術面が強調される場合、その評価者は弁護士や会計士あるいは専門的な訓練を積んだ専門職が担うものとされがちです。いわば、評価の「産業化」です。内閣府などが試行しているソーシャル・インパクト・ボンドや成果連動型民間委託契約方式は、第三者に財団や会計事務所などの評価者が入っています。これらが本格稼働すれば、相応の経費が評価者に支払われます。また、休眠預金等活用法に基づく助成においても、資金分配団体には評価業務を担うプログラム・オフィサーの人件費等が計上されています。日本で専門の評価者を育成する必要性は否定しませんが、本来は事業を実施する当事者が自らの事業を自主的に評価できるように、評価を通じて委託者側と対話できるようになることが、より重要です。実際に成果を生み出している現場の労働者の賃金を減らしてまで、こうした評価者に報酬を払うというのはおかしい話です。社会的価値は、現場の経験や気づきから

つくり上げられていくべきものであり、それだけにフィードバックできるかが問われているのだと思います。

最後に、当面の課題として、現状の入札・委託を受託者や利用者の目線で捉え直し、問題点を具体的に検証したり、改善点を提案したりするといった取組が必要になってくると思います。たとえば、二〇二二年に、地域若者サポートステーションの受託団体の関係者と研究者が集まり、国の入札制度の問題点を議論し、提言書としてまとめ、厚労省に提出しました。どの程度の効果があるかはわかりませんが、少なくとも何が問題なのかを発注者と共有できた意義は大きかったと思っています。地道ですが、こうした取組を分野ごとにつつひとつ実践していくことが重要だと思っています。

△はらだ こうき・立教大学教授▽

本稿は、二〇二二年一月一七日に当研究所・非正規公務労働問題研究会と札幌市公契約条例の制定を求める会が共催した公契約学習会の内容をまとめたものです。

文責・編集部