

2009年10月20日

野田市公契約条例の制定に関する見解

NPO 法人建設政策研究所

千葉県野田市議会は9月29日、市の公共工事や業務委託を受注する企業に対して、一定水準以上の賃金支払いの義務付けなどを盛り込んだ、全国初の公契約条例案を全会一致で可決し、2010年4月から施行することになった。

これは、野田市をはじめ全国で長期にわたり積み重ねられてきた、公契約条例・法制定を求める広範な分野の運動の成果である。

公契約条例・法制定の運動は1980年代以降、主として公共工事における現場労働者の適正賃金確保をめざし、各地の建設労働運動の分野で進められてきた。特に1990年代終盤以降の新自由主義的「構造改革」路線のもとで、公共事業の総額の削減と受注競争強化策および公共サービス分野の民間委託、指定管理者制度など「官から民へ」と業務が移管される中で、公契約分野の公正な取引、働くルールの確立、公共物や公共サービスの品質確保など、「構造改革」路線に対抗する広範な分野の運動として発展してきた。

全国に先駆けて制定された野田市の公契約条例は各地方自治体にひとつのモデルを示すものであり、国の公契約法制定やILO94号条約の批准に対しても一定の先導的役割を果たすものである。

建設政策研究所では公契約運動の発展に大きな弾みをもたらす野田市の公契約条例制定を高く評価するとともに、以下にその特徴および今後の発展に向けての課題について研究所の見解を明らかにする。

1. 条例制定の経過および内容上の特徴

1) 公契約法制定へ先導的役割を果たすべく市長を先頭に市当局の強い意気込み

野田市が先駆的に公契約条例制定に至った背景には市長を先頭に市行政組織の強い意気込みがあった。市長は議会に条例案を提案するに当たって、「公契約における低入札価格の結果、業務に従事する労働者や下請業者にしわ寄せがなされ、賃金の低下を招いている。・・・本来、この問題は国が法律により統一的に規定していくことによって初めて解決できる。・・・国に対して公契約法の制定を要望してまいりましたが、いまだ制定されておりません。そこで、野田市が先導的にこの問題に取り組み、国に対して速やかに必要な措置を講ずるよう求めてまいりたい・・・」と述べ、野田市が先導的に公契約条例を制定することにより、国に公契約法制定の必要性を認識させようという意図を明確にしている。

市長が先頭に立ち、公契約における低価格競争が労働者の賃金低下を招かないような措置を講ずるといふ姿勢を示し、これを議会が全会一致で採択した。そして、その姿勢が条例の前文に「決意」として明確にされているところに大きな特徴がある。

2) 法制上の壁を客観性と積極性の立場から克服

これまで尼崎市などで法制上の壁を克服できなかった経験を踏まえ、法制上問題とされた、以下のような点の解明を図った。

- ① 事業者に対して最低賃金法上の地域最低賃金額を上回る賃金の支払い義務を条例で規定するのは法違反ではないか。
- ② 最低賃金法を守っていても条例に違反した場合に罰則規定を設けることは違法ではないか。
- ③ 地方自治体の執行する入札において「総合評価方式」の項目に労働者の賃金を評価対象とすることを条例で規定できるのか。
- ④ 市外在住の労働者が公契約に係る業務に従事していた場合、条例により保護することは地方自治法上、違法ではないのか。
- ⑤ 条例は労働契約の内容に介入するもので労働基準法等の労働関係法に違反するのではないか。
- ⑥ 条例に定める契約の方法が独占禁止法上の「不公正な取引方法」に該当するのではないか。

等々について、自治体行政として国会論議などで示された国の見解などを参考にこれらを克服している。このことは、今後、他の地方自治体において公契約条例を制定する上で大いに役立つものである。

3) 条例を公共工事及び公共サービス双方の請負・委託契約に適用させたこと

公契約条例・法の制定運動では、先行していた公共工事への適用をめざす建設労働分野の運動と民間委託化などに伴う公共サービスや製造分野の運動は必ずしも関連づけられたものではなく、それぞれの立場から地方自治体に条例制定を要求していた。

本条例では「市が発注する工事又は製造その他についての請負の契約」を公契約とするとしている。公共工事と公共サービス等では事業の性格が異なり、「公契約の範囲」や「適用労働者の賃金」の条項では分離して定められているが、全体的には同一の条例の中で総合的に適用させることにしている。この点も、今後の公契約運動の発展にとって評価すべき特徴である。

4) 条例の「目的」を「市民が豊かで安心して暮らせる地域社会を実現すること」に置いていること

本条例は、直接的には公契約にかかわる業務に従事する労働者の賃金確保が目的ではある。しかし、それだけではなく、一定の賃金水準確保によって、結果的に市民生活を豊かにし、安心して暮らせる地域社会の実現に寄与することを究極の目的としている。つまり、労働者の賃金・労働条件が向上することにより、下請業者や労働者にしわ寄せする安値競争を減らし、公共サービスや公共事業の質を高め、市民への福祉や教育などをレベルアップする基礎となる。この条例制定を一つの契機に豊かな地域社会づくりを進めようとしている。この方向づけが、法制度上の壁を克服して、条例を地域住民の合意を得るものとしている。

2. 条例の今後の発展に向けての課題

1) 条例の適用が限定的な「公契約の範囲」をどう拡大するか

本条例の適用対象は公共工事および製造では請負契約の予定価格が1億円以上の事業としている。野田市が発注する1億円以上の公共工事は年間数件程度であり、1億円未満の公共工

事に従事する大多数の労働者には条例が適用されない。市では条例が制定されたばかりで事務負担の増大を防止することを理由に挙げている。また1億円未満であっても総合評価一般競争入札による場合は第14条の規定によりその雇用する労働者の賃金を評価することが原則となる、と救済措置を設けている。しかし、それはあくまでも入札制度上の措置であり、一定水準以上の賃金支払いを求めるものではない。今後、早期に小規模事業に至るまで適用範囲を拡大させる改善が必要である。

さらに、公共サービスに関する契約では予定価格が1,000万円以上の事業となっている。公共工事より適用範囲は拡大されているが、適用業務が施設設備の運転管理業務及び保守点検業務、施設の清掃業務と極めて限定的である。これでは条例の目的である市民が豊かで安心して暮らせる地域社会の実現には程遠い。

特に低賃金で担い手が不足している福祉・介護分野などは条例制定目的に照らしても早期に適用範囲に含ませる必要がある。また、公共事業の設計・コンサルタント分野は低価格受注競争が特に激しく、そのしわ寄せを直接受けている労働者は長時間労働と賃金の下落に苦しめられている。この分野にも条例の範囲を広げることが求められる。

2) 条例の「適用労働者の範囲」を労働基準法に規定する労働者の範囲からどう拡大するか

本条例では、条例適用労働者の範囲を元請、下請業者に専属的に雇用される労働者及びその業者に派遣される派遣労働者であって、当該公契約業務に従事する者とされている。臨時的な従事者や請負契約で従事する「ひとり親方」には適用されない。その理由として、市は臨時的従事者まで対象者を広げると未熟練労働者の賃金を考慮することになり、市の定める賃金水準の低下を招くこと、あるいは受注者等の事務処理の増加を招くことを挙げている。

しかし、公契約における賃金水準の基準とする設計労務単価では未熟練労働者と熟練労働者は区分されており、未熟練労働者を考慮すれば市の賃金水準を低下させるという理由は根拠に乏しい。労働条件の劣悪な臨時的従事者を含めてこそ適正な労働条件の確保という条例の主旨に沿うものとなる。

また、「ひとり親方」が請負契約ではなく日雇として雇用される場合は適用労働者として扱うとしている。確かに「ひとり親方」が請負契約で働くのではなく、雇用契約の締結に努力をすることは重要である。

しかし、今日、公共工事従事者の多くが重層下請制度の末端において請負契約形態で働いており、請負契約形態を除外すれば、適用労働者は一部の比較的安定した労働者に限られ、公契約条例制定の主旨に合致しないといえる。今後、条例適用労働者の範囲をどこまで拡大するかが重要な課題である。

3) 賃金の最低額を定める基準をどのようにして引き上げるのか

条例適用労働者の賃金の最低額は市長が決めることになっている。その場合の最低額の基準は、公共工事又は製造の請負契約では設計労務単価を、公共サービスの契約は野田市一般職員の給与に関する条例に定める額、となっている。

しかし、設計労務単価は国が毎年、労働者の職種別地域別の実態賃金を調査して定めるもので、この10年以上実態賃金の低下を反映して毎年下落している。

したがって、公共工事従事者の最低賃金を引き上げるには設計労務単価の基準となる実態賃

金を引き上げる必要がある。同様に、公共サービス業務に従事する労働者の最低賃金を引き上げるには一般職職員の給与を引き上げる必要がある。

つまり、公契約条例による最低賃金の水準は現行の設計労務単価や職員の給与水準によって決定付けられる。この水準を「人間らしい生活を保障し、誇りを持って生活できる」ものとするには、当該労働者が必要とする生計費水準による設計労務単価を発注者が積算するとともに、この水準まで実態賃金を引き上げるための集团的労使交渉関係を確立し、労働協約締結に努める必要がある。この労使間交渉を抜きには条例が定める賃金の最低額の基準を引き上げることができない。そのため、公契約条例制定後の基準賃金の引き上げの運動が重要となる。

4) 公共事業の発注者は適正な予定価格づくりと過度な受注競争規制により、受注業者の健全な経営に配慮を

今日、地域の中小建設業者は公共事業の縮小と発注価格の縮減、業者間の過当競争のもとで、経営の維持すら困難な状況に陥っている。公契約条例の制定が、地域の中小建設業者の経営困難に追い討ちを掛けるものであってはならない。

公共事業発注者は地域建設業の振興を念頭に、地域が必要とする公共事業の拡大、適正な予定価格づくり、過度な競争を防止する入札制度改革などに努力する必要がある。特に予定価格づくりでは10年以上下落を続けている設計労務単価の引き上げとともに、労務経費、現場経費、一般管理費など諸経費を重層下請構造の実態に照らして引き上げるなど発注者責任で受注業者の実状に見合った積算の改善を行う必要がある。また、発注者は公共事業の過度な受注競争を防止するため、最低制限価格の引き上げや適用範囲の拡大、総合評価型入札方式の広範な適用などに努める必要がある。

5) 公契約条例が正しく機能するため元請・下請間等の公正な取引関係の確立を

労働者を雇用する下請業者が条例に基づき最低賃金以上の賃金を支払う場合、当該下請業者は元請業者又は上位下請業者に対し、それ以上の賃金を含んだ取引が行われる必要がある。元請業者又は上位下請業者は取引関係の優位性を利用して労働者を雇用する下請業者に低単価指値契約を行えば、条例どおりの賃金を支払うことが困難となる。従って、公契約条例が正しく機能するためには、公共機関と直接請負契約する元請業者が直接労働者を雇用し、条例で定められた最低賃金以上の賃金を支払うか、あるいは中間下請業者による賃金ピンハネをなくし、元請業者が責任を持って、労働者を雇用する下請業者に最低賃金以上の賃金の支払いを保障する必要がある。そのためには今日の重層下請構造における中間業者の介在をなくし、元請・下請の公正な取引関係の樹立が重要となる。

6) 条例適用労働者への条例履行の実態把握のための調査に第三者機関の参画を

本条例では、適用労働者への賃金支払い義務が履行されていない場合、当該労働者からその旨の申し出があった場合、市職員が当該事業所に立ち入り、検査するとなっている。しかし、現実には現場における適用労働者の立場は弱く、労働者がみずから条例規定の不履行を指摘し、改善を求めることは困難である。そのため、条例の不履行を指摘されず条例が形骸化する可能性がある。このことをなくすため、労働組合や業者団体などによる第三者機関が直接、現場に立ち入り適用労働者から率直な状況を聞き、第三者機関を通じて不履行の実態を申し出ること

が可能なしくみを確立する必要がある。その際、労働者に賃金を支払う事業所だけでなく、条例不履行になる背景にまで遡り、業者間の公正な取引の実態や発注者と元請業者との公契約の内容を含めて点検する体制をとる必要がある。

以上