

公契約条例についての意見書

平成25年3月25日

前橋市長	殿
前橋市議会事務局	御中
清新クラブ	御中
市民フォーラム	御中
日本共産党前橋市議会議員団	御中
公明党前橋市議会議員団	御中
新風クラブ	御中
心世紀	御中
光風クラブ	御中
市民の会	御中
飛躍の会	御中

群馬弁護士会会長 石原栄一

第1 意見の趣旨

- 1 前橋市は、公契約条例を制定すべきである。
- 2 公契約条例の内容としては、少なくとも以下の内容を備えたものを定めるべきである。
 - (1) 適用される公契約の範囲に、施設の管理を民間に委託する指定管理の場合の指定管理者との間で締結される協定も含めるなど、公契約条例の適用対象を不相当に狭めないよう配慮すること
 - (2) 適用される労働者の範囲に、公契約の他方当事者又は他方当事者から下請、

委託その他いかなる名義を問わず業務を請け負う者が、労働者を使用する契約の場合だけではなく、外形上、請負、委託等の契約とされている場合についても、実質的に労働者といえる場合は含めること

- (3) 公契約の下で働く人の適正な賃金水準については、作業報酬審議会などの審議会の意見を聴いて下限報酬額を定め、最低でも生活保護基準を上回る適正な賃金を支払うよう公契約の他方当事者に義務づけること
- (4) 公契約の他方当事者が、下請負、再委託等を行った場合、その下請負、再委託等を受けた企業で就業する者の賃金が前述（3）の適正な賃金水準を下回ったときは、その差額の賃金について、公契約の他方当事者が、下請負、再委託等を受けた企業と連帯して支払う義務を負うこと
- (5) 労働法、社会保障法に違反した企業を公契約の締結対象から除外すること

第2 意見の理由

- 1 前橋市においては、前橋市公契約基本条例の制定を企図し、平成24年12月17日から平成25年1月11日までパブリックコメントを募集し、平成25年3月4日付で、前橋市議会に前橋市公契約基本条例案を提出しており、条例制定に向けて具体的な動きを行なっているところである。ただ、パブリックコメント実施後、前橋市ホームページに掲載された、パブリックコメントで市民から寄せられた市民の意見に対する前橋市の考え方や、前橋市議会に提出された前橋市公契約基本条例の案文を見ると、下限報酬額の設定を行なわないなど、前橋市公契約基本条例の内容が不十分なものととどまってしまう可能性が否定できない。そこで、この公契約基本条例を内実のある、実効性のあるものとして頂きたく、本意見書を提出する次第である。

2 公契約とは

国・地方自治体は、契約という形で、公共工事を発注したり、公的な業務を委託したりしている。このように権力作用によらずに、国・地方自治体が行政目的

の遂行のために民間企業・民間団体等と締結する契約を公契約という。

3 公契約の問題点

公契約を締結する相手は、多くの場合、競争入札で決定する。しかし競争入札は、国・地方自治体の厳しい財政状況を背景に、発注量が減少し、安値競争が激化した結果、落札価格の下落が続いている。

競争入札に参加する民間企業にとっては、落札価格が下落すると利益が減少し、利益が減少すれば人材を確保することが困難となり、人材が確保できなければ労災事故の危険も高まるおそれがある。

このような民間企業で働く人にとっては、落札失敗時に最悪の場合は解雇されるおそれがあり、解雇されなくても賃金等の労働条件が悪化するおそれがあり、あるいは正規雇用から非正規雇用にされたりするおそれもある。また、不十分な教育訓練・技術継承の結果、労災事故に遭うおそれもある。

このような民間企業による事業・サービスの利益を享受する国民・住民にとっては、事業・サービスの質の低下、安全の懸念という不利益を被ることになる。国民・住民が不利益を被れば、国・地方自治体の財政状況は厳しいまま好転しない。

4 公契約条例の制定及びその内容

以上のような問題点を解消するため、公契約条例を制定するべきである。そして、その公契約条例には、以下の内容を定めるべきである。

(1) 適用される公契約の範囲に、施設の管理を民間に委託する指定管理の場合に指定管理者との間で締結される協定も含めること

これは、施設の管理を民間に委託する指定管理は、契約ではなく行政処分であると解されてはいるが、その実態は公契約とほぼ同じであり、指定管理の分野においても、官製ワーキングプアと呼ばれる低賃金労働者が存在するためである。

(2) 適用される労働者の範囲に、公契約の他方当事者又は他方当事者から下請、委託その他いかなる名義を問わず業務を請け負う者が、労働者を使用する契約の

場合だけではなく、外形上、請負、委託等の契約とされている場合についても、実質的に労働者といえる場合は含めること

これは、労働法上の使用者としての責任を免れ、社会保険料・労働保険料の負担も免れるために、実態は労働法上の労働者と異ならないのに契約上は委託、請負等の独立自営業者と同様の扱いをされている就労者がいるためである。

(3) 公契約の下で働く人の適正な賃金水準については、作業報酬審議会などの審議会の意見を聴いて下限報酬額を定め、最低でも生活保護基準を上回る適正な賃金を支払うよう公契約の他方当事者に義務づけること

これは、公契約条例中に具体的な下限報酬額を規程しなければ、公契約の下で働く人の労働条件向上という公契約条例の目的を達することが出来ないからであり、そして、この下限報酬額をいくりにするか決める際には、市長だけでなく事業者側、労働者側、学識経験を有する者の多様な意見を反映させて、一般市民の感覚に沿った適正な賃金水準を確保するためである。

(4) 公契約の他方当事者が、下請負、再委託等を行った場合、その下請負、再委託等を受けた企業で就業する者の賃金が(3)の適正な賃金水準を下回ったときは、その差額の賃金について、公契約の他方当事者は、下請負、再委託等を受けた企業と連帯して支払う義務を負うこと

これは、適正な賃金水準を維持するために実効性を確保するためである。公契約の他方当事者から下請負等を受けた者との間には契約関係がなく、これらの者に対して地方自治体が公権力的規制を及ぼすのは妥当性を欠くので、地方自治体と締結した他方当事者の契約法上の義務として、連帯責任を負わせるものである。

(5) 労働法、社会保障法に違反した企業を発注対象から除外すること

これは、労働法等に違反した企業が発注対象となるのは公契約条例の目的である雇用と適正な労働条件の確保ができないためである。

5 公契約条約

公契約の原点は、1949年のILO総会で採択された「公契約における労働条項に関する条約」（以下「公契約条約」という。）にある。ILO（国際労働機関）は、1919年に国際連盟（現在は解散して国際連合に移行）と共に生まれ、国際連合と協定を結んだ最初の専門機関である。ILO総会では、最低限の労働基準と広範な政策決定をしており、働く世界に関わるほとんど全ての事項を網羅する条約と勧告が採択されている。

公契約条約の目的は、1つ目は、人件費が公契約に入札する企業間で競争の材料にされている現状を一掃するため、すべての入札者に最低限、現地で定められている特定の基準を守ることを義務づけること、2つ目は、公契約によって、賃金や労働条件に下方圧力がかかることのないよう、公契約中に基準条項を確実に盛り込ませること、にある。

この目的は、住民の税金を使う公的事業で利益を得ている企業は、労働者に人間らしい労働条件を保障すべきであり、発注者たる公的機関は、それを確保するための責任を負っている、という考え方に基づくものである。

6 アメリカでの取り組みを含んだ公契約規制の世界的な潮流

アメリカでは、法令または議会決議による公契約規制法があり、これらは公契約条約のモデルとなった代表的な国内法の一つである。これは、政府発注の仕事を請け負った業者に対し、その仕事に従事する労働者に一定の基準以上の賃金を支払う旨の条項を明記すべきことを求める法律である。

また、1994年にワシントンのボルティモア市で制定された生活賃金条例は、自治体と委託契約を結ぶ企業、自治体から補助金等を受ける事業体・企業では、条例が定める時給を上回る賃金を雇用する労働者に払わなければならないと定め、条例で定める賃金は、全国（連邦）賃金よりも高く、生活貧困水準を上回る水準に設定されている。生活賃金条例に違反した企業には、自治体がまず是正を迫り、差額の支払いがされない場合には、契約解除、入札からの排除が行われる。

以上はアメリカの例であるが、アメリカだけでなく、フランス、イギリス、ドイツにおいても公契約規制がある。

アメリカとフランスでは、国の法律に先立って、地方自治体や州レベルで制度が整備されたという経緯がある。まず地方自治体の条例が制定され、その後、国の法律が制定され、その結果国際条約に至ったのである。このような世界的な潮流からしても、まず国の法律に先立って地方自治体の条例を制定することを躊躇すべきではない。

前橋市は、国の方針に追随して労働条件は労使間の交渉を尊重し、今後の国の動向を注視するとの考え方の下、下限報酬額の設定については現時点では考えていないと言う（「前橋市公契約基本条例」制定に向けた基本的な考え方についてのパブリックコメント（意見募集）についての実施結果より）。このように国が動くまで下限報酬額を設定しないなどと言うのではなく、前述した公契約の問題点があることからすれば、国の法律に先立って下限報酬額を設定するという内実のある公契約条例を制定すべきである。後述の通り、国に先立って現に下限報酬額を盛り込んだ公契約条例を制定した日本の地方自治体も存在するのである。

7 日本における他の自治体の取り組み

日本の他の自治体では、野田市（千葉県）、川崎市（神奈川県）、多摩市（東京都）、相模原市（神奈川県）、渋谷区（東京都）などにおいて、公契約条例が制定されている。

野田市は、日本で最初に下限報酬額を盛り込んだ公契約条例を制定した自治体であり、これにより最低賃金ぎりぎりであった業務委託の賃金が時給で100円程度引き上げられた。川崎市でも、事務の臨時職員の賃金が30円程度引き上げられた。

8 地方公共団体の役割・努力義務

地方自治法1条の2は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ること」が地方公共団体の役割の基本であると規定し、公共サービス基本法11条は、「…

地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施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関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする。」と規定している。

このように、公契約条例の制定は、地方公共団体が上記の役割・努力義務を果たすために必要な施策である。

9 結論

以上より、前橋市においても、意見の趣旨第2項記載の内容を備えた公契約条例を制定すべきである。

以上