

2013年（平成25年）7月17日

公契約法及び公契約条例の制定等を求める意見書

大阪弁護士会

会長 福原 哲 晃

第1 意見の趣旨

当会は、公共部門におけるワーキングプアの問題を解消し、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現のため、ひいては地域経済の健全な発展のために、

1. 国に対し、上記趣旨による公契約法の制定、さらには全国の地方自治体に対する公契約条例制定に向けた支援を積極的に行うことを求める。
2. 大阪府及び府内地方自治体に対し、次のことを求める。
 - (1) 公共工事や公共サービス等に従事する者につき、職種に応じた適正な報酬下限額を定める公契約条例を制定すること。
 - (2) 公契約における予定価格の算定にあたっては、公契約に基づく業務に直接または間接的に従事する者につき、適正な労務単価を前提とした積算を行うこと。
 - (3) 総合評価一般競争入札を積極的に活用し、障害者等の就労困難者に対する就労支援施策を積極的に進めること。

第2 意見の理由

1. ディーセント・ワークの実現及び地域経済の健全な発展に向けて

ディーセント・ワーク（decent work）の概念は、1999（平成11）年の第87回ILO総会に提出された事務局報告において初めて用いられた概念であり、ILOの活動の主目標と位置づけられたものである。

日本国内においては、厚生労働省が「働きがいのある人間らしい仕事」と訳し、その概念の普及に努めるとともに、様々な労働施策を推進することによりディーセント・ワークの実現に努めている。2012（平成24）年7月に閣議決定された「日本再生戦略」においてもディーセント・ワークの実現が盛り込まれている。

このように国がディーセント・ワークの実現に向けて積極的な施策を講じると宣誓する一方で、働いても十分な収入が得られず貧困から抜け出せない、いわゆるワーキングプアの問題が深刻化している。

公共部門においても、公共工事や公共サービス委託事業等に従事する労働

者の劣悪な労働実態が明らかとなっている。2009（平成 21）年 6 月、大阪府交通局地下鉄清掃業務を委託された会社の従業員が生活保護水準以下の賃金しか得られていないために生活保護が認められたことが報道されたが、公共事業で働く労働者の労働条件の悪化は、労働者の労働意欲の低下や事業の品質低下を招くおそれがあるだけでなく、低賃金によって技能や経験を有する人材の確保や育成が困難となり、事業の継続や地域経済の健全な発展が阻害されることにもなる。

ディーセント・ワークの実現を推進すべき立場にある国や地方自治体が、逆に、自らの事業によってワーキングプアを生み出している実態は直ちに是正されるべきであり、その対策は急務である。

2. 公契約条例制定の動き

国や地方自治体が公共工事やその他公共サービスの請負や委託の際に民間事業者との間で締結する契約を「公契約」と呼ぶ。

公契約における労働に従事する者の適正な労働環境の実現については、1949（昭和 24）年に採択されたILO94 号条約が、公契約の内容として関係労働者のための労働条件確保の条項を盛り込むことを求めている。

日本国は同条約を批准していないものの、2009（平成 21）年 5 月に成立した公共サービス基本法 11 条において、「国及び地方公共団体は、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。」と定め、公共サービスにおける適正な労働環境実現に向けて、国や地方自治体に積極的な施策を求めている。

現在、全国の地方自治体において、公契約条例を制定する動きが活発化している。「公契約条例」とは、公契約に基づく業務に直接又は間接的に従事する労働者の最低賃金額の遵守を契約の条件として受託事業者に対して義務づける条例である。2009（平成 21）年 9 月には、全国に先駆けて、千葉県野田市が「野田市公契約条例」を制定したことを皮切りに、2010（平成 22）年 9 月には、神奈川県川崎市が「川崎市契約条例」を一部改正し、報酬下限額の規定を新設した。さらに、2011（平成 23）年 12 月には、東京都多摩市が「多摩市公契約条例」を、また神奈川県相模原市が「相模原市公契約条例」をそれぞれ制定するなど、各地方自治体での条例制定の動きが活発化しており、現在、条例制定に向けた運動が行われている地方自治体もある。

3. 大阪府及び府内地方自治体の取組みの現状

(1) 入札制度における総合評価方式の導入とその成果

大阪府及び府内地方自治体は、公共工事や公共サービスの事業者を選定する一般競争入札において、単なる価格競争だけでなく、価格以外の多様な要素をも考慮して総合的に優れた事業者を選定する総合評価方式を導入することにより、労働者の賃金確保、障害者等の就労困難者の就労支援の実現を図る取組みを積極的に行っている。

例えば、大阪府及び府内の一部地方自治体では、庁舎清掃等の業務委託等の一般競争入札において、障害者雇用促進法に定める雇用率を超える障害者の雇用や、障害者、ホームレス状態の者、母子家庭の者や若年失業者等の就労支援を積極的に行うことを一般競争入札の評価項目の一つとして活用している。2011（平成 23）年には、大阪市交通局が、清掃業務委託の一般競争入札で、従事労働者の賃金について時給 1,000 円又は月給 17 万円以上を満たすことを評価項目の一つとしている。また、大阪府は、予定価格の算定にあたって、知的障害者雇用体制の構築にあてる費用を加算する等の取組みもしており、これらの取組により一定の成果を挙げている。

(2) 総合評価方式の限界

もともと、先に挙げた、大阪市交通局清掃業務委託の総合評価項目においては、評価点総計 130 点のうち、従事労働者の賃金に関する項目の配点は 2 点にとどまっている。そのため、必ずしもこの項目を満たさなくても落札することが十分に可能であり、過度な価格競争によって従事労働者の賃金にしわ寄せがなされる危険性が残ることになる。

また、発注者側は、受託事業者が労働者をどのような労働条件で雇用しているかを十分に確認できていないようである。さらに、評価項目に従事労働者の最低賃金額の項目を設ける一方で、予定価格の算定に用いる労務単価は見直しがなく、受託事業者に一方的に負担を強いるものとなっている。結果的に受託事業者としては賃金以外の各種手当での削減などの形で労務コストを調整するほかなく、労働者の労働環境の抜本的な改善に繋がらない実態が明らかとなっている。

また、総合評価方式における評価項目は、入札実施の度に見直されるものであり、各評価項目や配点について継続性は担保されておらず、また、どのような評価項目を設定するのかについて法的裏付けが十分とは言いがたい。

このように、公契約における労働に従事する者の適正な労働環境実現に向けて、事業者を選定する入札段階での上記取組みは今後も積極的になされるべきであるが、それだけでは不十分といわざるをえない。入札制度は、事業者選定の入り口の問題であり、発注者と事業者との契約内容を規律することはできない。

(3) 公契約法・公契約条例制定の必要性

そこで、公契約の内容として、適正な労働条件の確保を求める必要が生じる。公契約法・公契約条例は、公契約における労働に従事する者の報酬下限額を定め、職種に応じた適正な報酬確保を事業者に求めることを契約の内容とすることにより、働きがいのある人間らしい仕事を実現するものである。

総合評価方式導入による就労支援等の雇用施策の推進と、公契約法・公契約条例による従事労働者の労働条件の確保は、働きがいのある人間らしい仕事を実現するために、両輪の関係をなすものであり、両者は矛盾対立するものではない。

4. 入札における予定価格の見直しの必要性

(1) 適正な労務単価を前提とした積算による予定価格の決定

公契約法・公契約条例を制定し、受託事業者に対し報酬下限額の遵守を求めるには、入札における予定価格の見直しが不可欠である。

公契約法・公契約条例で定める報酬下限額の遵守に必要な予定価格が確保されない限り、受託事業者のみに負担を強いることになり、受託事業者の疲弊をもたらすことになる。そのためには、予定価格の算定における労務単価の見直し、さらには、最低制限価格を下回る応札事業者を失格とする「最低制限価格制度」や、基準価格以下での応札業者について調査する「低入札価格調査制度」における価格基準の見直しが必要である。

(2) 最少経費最大効果原則との関係

(1) で述べた見直しによって、発注価格の高額化が予想される。ところで、地方自治法 2 条 14 号は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、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。」と定め、また、地方財政法 4 条 1 項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」とも定め、最少経費最大効果原則をうたう。

しかし、最少経費最大効果原則は、発注価格が安ければ良い、という意味ではない。公契約における労働に従事する者が適正な報酬を得られず劣悪な労働環境におかれ、質の高い公共サービスが提供できないのであれば、その経費が「最少経費」とは言えず、また、その結果が「最大効果」とは言えないことは明らかである。

2011（平成 23 年）7 月に大阪府泉南市に発生した小学校プール死亡事故において、プール監視業務委託の入札において、最低制限価格に近い金額での落札が繰り返され、受託業者が適正なプール監視体制を維持できず、その結果、尊い命が失われた。同市事故調査委員会が作成した調査報告書では、最

低制限価格制度の見直しを提言するほか、「委託料は、安全性の観点からは考えられていない。人件費は適正だったのか、少なくとも時間給が高ければ、いい人材が集まるはずである。」とも指摘されている。

(3) 昨今の逼迫する財政状況について

現在の国及び地方自治体の逼迫する財政状況を鑑みれば、発注価格の高額化には慎重とならざるをえない現実があるが、安価な発注により、従事する労働者が生活保護水準以下の労働環境において働かされ、結局、不足する生活費を生活保護費から補うという事態は非効率であり、かえって全体としての財政支出は増大することとなりかねない。

公契約法・公契約条例の制定及び入札制度改革は、公契約における労働に従事する者の適正な労働環境を実現し住民の福祉に資するのみならず、公契約に携わる事業者の育成及び発展、ひいては地域経済の健全な発展へと繋がるものである。

5. 国及び地方自治体の責務

最後に、国又は地方自治体が事業を民間委託するにあたっては、その政策目的を明確にし、単に、財政健全化のためのコスト削減の一手法としての安易な民間委託は厳に慎むべきである。

もし、安易な民間委託がなされるならば、受託事業者に業務を丸投げし、その事業者の履行状況や作業従事者の労働環境等について十分な監督をせず、その結果、従事者が劣悪な労働環境におかれる危険がある。この点、前記泉南プール事故調査報告書においても、発注者側の監督体制が不十分であったことが事故の一つの要因として指摘されているところである。

したがって、民間委託を行うならば、発注者は、発注者の責任として、受託事業者の履行状況を検査し公共サービスの質の向上を図るとともに、業務従事者の労働環境を把握し、自ら発注した業務を通じて劣悪な労働環境を決して生み出さないという姿勢を明確にするべきである。

国又は地方自治体においては、誰もが働きがいのある人間らしい仕事に従事できるよう、積極的に雇用施策を実施していく責務を負うことを今一度自覚し、公共部門におけるワーキングプアの解消、そして適正な労働環境の実現、就労困難者支援の充実という目的を明確にするため、さらには地域経済の健全な発展のためにも、入札制度改革を前提とした、公契約法及び公契約条例の制定を早急に行うことを求めるものである。

以 上