

公契約条例とは何か －その背景と意義について考える－

(社)神奈川県地方自治研究センター
事務局長 勝島 行正

I 前提となるいくつかの話

1. 再考：小泉構造改革

(1) 小泉政権下の構造改革とは

- ①国から地方への財源移転の縮減②自治体再編成（市町村合併・道州制）
- ③自治体事務・事業の民間化④民間経営手法の導入⑤民間型労務管理手法の導入

(2) 官から民への原則の変更

「民でできる仕事は官は行わない」－2002年「総合規制改革会議第2次答申」(注)

(3) さまざまな手法が創られ、駆使されてきた

- ①PFI「民間資金等の活用による公共施設の整備等の促進に関する法律」(1999年7月)、
- ②指定管理者制度・地方自治法第244条改正(2003年6月)、③地方独立行政法人法(03年7月成立)、④行政改革関連三法「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(「行政改革推進法」)」、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(「市場化テスト法」)」、「公益法人制度改革関連三法」(2006年5月)

2. 公共サービス再構築の展望

(1) 新自由主義改革の要点

- ①小さな政府－公共サービスの民間開放とサービスの縮減
- ②労働の規制改革－非正規労働者の拡大

(2) 新自由主義改革からの脱却

- ①公共サービスの再構築－公共サービス基本法とセーフティネットのほりかえ
- ②労働の規制改革見直し－非正規労働に対する規制

3. 私たちは何ができるか、しなければならないか

指定管理者制度見直しや公契約条例制定めざして

Ⅱ 公契約条例について

1. 公契約条例とは何か

(1) 入札改革と公正労働の確立への取り組み

- ①一般競争入札原則への移行＝コスト削減・競争性の保障
- ②低価格入札＝ダンピングの拡大
- ③安全・質の確保
- ④地域経済への影響
- ⑤社会的価値（公正労働）の実現へ

(2) 最低賃金の保証へ

2. 公契約条例の背景～官製ワーキングプアの実態

(1) 正規公務員の削減と「非正規公務員」の増大（別紙資料1 表1参照）

(2) 委託の拡大と民間労働者

全国の保育所民間会社委託の先駆けとなった三鷹市の場合は委託経費が「直接運営した場合は約1億8千万円かかると試算していたが、民営方式により半分の9千万円弱の委託料で契約することができた。」（「地方自治職員研修・臨時増刊号03年7月」）

(3) 公共事業と建設労働者（別紙資料1 表2・3参照）

3. 公契約条例の現状

(1) 野田市の条例制定と改正 2009.9→2010.10 （別紙資料2参照）

(2) 川崎市の条例制定 2010.12 （別紙資料3参照）

(3) その他 国分寺市・多摩市・相模原市

4. 制定にむけての課題

(1) 何が課題となっているかー首長・議会・行政

- ①自治体当局の変化～「できない」とは言えなくなった
- ②自治体財政（コスト）と見合うか
- ③実効が上がるか

(2) 労働組合の役割と課題

- ①要求書の提出と組織内の学習
- ②連合への働きかけー関連労組との連携と広がりをつくるか
- ③関係団体との共闘

(3) 国の公契約法をめぐる現状ーこれも重要なとりくみ

別紙資料 1

表－1 地方公務員・非常勤職員数推移

	地方公務員・一般行政職*1	非常勤職員数*2
1981年	116万3千人	9万1,678人
1984年	115万3千人	9万596人
1987年	113万2千人	18万3,416人
1990年	113万8千人	20万890人
1994年	117万4千人	23万328人
1997年	117万1千人	26万3,790人
2003年	108万5千人	31万9,376人
2006年	102万7千人	35万6,990人
2008年	97万6千人	34万2,801人
2009年	95万4千人	?

*1 地方公務員数：総務省「地方公務員定員管理調査」（毎年4月1日）

*2 非常勤職員数：自治労「臨時・非常勤実態調査」

2006年までは、自治労組織実態調査結果。2008年は、未組織を含めた全自治体を対象とした調査。有効回答1,104自治体（都道府県55.3%、市区町村59.6%）。

表－2 公共工事設計労務単価の推移

	ピーク（1997年）	2009年	ピーク時との比較
とび工	22,728円	15,783円	－44.0%
大工	25,153円	16,315円	－54.2%
左官	23,451円	15,736円	－49.0%
運転手（一般）	22,383円	14,268円	－56.9%

資料：国土交通省「公共工事設計労務単価」を下に勝島作成

*3：国交省・農林水産省の事業のうち毎年10月に施工中の1000万以上の工事を対象に51職種、約12万人（2009年）について調査している。調査結果は、県別・職種別に集計している。

表－3 建設労働者数の推移

年齢別	2000年	2009年	差し引き
15～24歳	58万人	22万人	－36万人
25～34歳	140万人	97万人	－43万人
35～54歳	294万人	226万人	－62万人
55歳～	162万人	168万人	＋6万人
合計	653万人	517万人	－136万人

資料：総務省「労働力調査」を元に勝島が作成

野田市公契約条例の意義と課題 — 条例の改正をふまえて —

神奈川県地方自治研究センター
勝島 行正

はじめに

野田市の条例は、2009年9月に成立しましたが、根本市長は、条例制定段階で、「この条例については、今後も改正を行い、よりよいものにしていきたい」と語っておられました。その後、入札の結果や関係者の意見を聞き、2010年9月に改正を行っています。野田市条例の意義と課題、条例改正の要点について確認していきたいと思います。

1. 野田市公契約条例成立の意義

2009年9月に野田市の公契約条例が成立しました。このことは、①これまでの政府・行政当局の公契約条例に対する否定的な見解を超えたこと、②そのことにより、公契約条例の実現可能性が高まったこと、③官製ワーキングプアに対する具体的な対応がなされたこと、④公共サービスのあり方について新たな視点が提起されたこと、にあると思います。

連合神奈川は、この間、政策要望の中に「公契約条例」の制定を盛り込んできました。これに対して、自治体の回答は、おおむね「労働者の賃金をいくらにするかは、労使関係にかかわる問題であり、発注者が関与できない（条例はできない）」というものでした。また、全国で初めて議員が条例案をつくり議会に提案した尼崎市にあっては、市当局が「違法性がある」とまで主張し、結局否決されてしまいました。こうした「公契約条例」に対する考え方は、全国の自治体のほぼ共通したものとと言えます。

「公契約条例」は、ILO94号条約を下敷きにしていますが、日本政府はこの条約を批准していません。自治体当局の言い分とは、批准しないとする日本政府の答弁内容と同じであると言えます。

これに対して野田市の条例は、これまで自治体では「できない」としてきたものが「できる」となったわけであり、いわば180度転換したことになります。裏返していえば、「公契約条例をつくるかつからないかは、「自治体の判断」によるというわけです。

さらに、官製ワーキングプア問題に対して目を向け、具体的な対策を打ち出した初めての自治体と言えます。根本市長は「なぜ条例をつくったのか」との問かけに対して、「私の友人から、『大工をしているが賃金が低くて、このままでは子どもに跡を継げとはいえ

ない』といわれた。そこで、国に公契約法をつくれと要望したが、実現しなかった。それではと、千葉県市長会にあげ、全国市長会の要望として国に提出したが、やはり、実現できなかった。本来ならば、国が法律をつくるべきだが、そうになっていないので、野田市が先行し、やがて全国に広がり、国が法律をつくる、ことになることを期待している」とのべています。

(2) 野田市条例の基本的考え方

野田市条例の基本的な考え方は、前文に「一般競争入札の拡大は、過度の競争による低入札価格工事の増加、公共工事あるいは公共サービスの品質低下といった弊害が生じている。また、下請事業者や労働者へしわよせされており、労働者の賃金低下をまねいている。野田市としては、『公契約法』の制定を国にもとめてきたが、実現していない。そこで、先導的、実験的に公契約条例を制定し、国に法整備の必要性を認識させようとするものである」としています。

自治体が発注する仕事に従事する労働者の賃金を保障することによって、公共工事の品質を確保することが、市民の福祉の向上につながるということであり、そこに意義があるということだと思えます。

(3) 野田市条例のポイント

野田市条例の要点は以下のとおりです（2010年の9月に改正分を含めています）。

①対象は、建設工事と委託事業

- ア. 1億円以上の工事又は製造の請負
- イ. 1000万円以上のア以外の請負
- ウ. 1000万円未満の委託について、市長が特に認めたもの

②下請、孫請、派遣労働者にも適用。監視と制裁措置もある

条例は、元請に止まらず、下請、孫請、派遣労働者まで対象。監視と制裁もある。実効性が期待できる。職員を1名増員。

*一人親方には適用されない

③賃金額は二本立

- ア. 建設工事は「公共工事設計労務単価の8割相当」
- イ. 委託業務は、職種別賃金とし三本立て
 - a 野田市職員給料
 - b 建築保全業務労務単価
 - c 野田市が既に締結した契約に関する労働者賃金等

*改正前は、野田市の技能労務職初任給829円のみ

対象業務については、○施設整備又は機器の運転管理業務○施設設備又は機器の保守点検業務○施設の清掃業務のみであった

④総合評価制度・指定管理者制度への適用

- ア. 総合評価入札について5000万円以上1億円未満について賃金を評価する

- イ. 指定管理者制度について賃金を評価する。
- ウ. 労働者の範囲について、総合評価の落札者および指定管理者に雇用される労働者、下請労働者、派遣労働者も対象

⑤その他の改正点

ア継続雇用について

受注者が変わった場合にも、新受注者は、従前の労働者を雇用するよう努めなければならないとする努力義務を課す規定を追加。

イ下請負者の請負額について

下請事業者の請負額を確保することで、そこで働く労働者の賃金を確保するために、受注者が建設業法等を遵守し、下請代金等の不当な引き下げをさせない規定を追加。

(4) 2010 年度予算と入札の結果

①予算との関係

条例制定にかかわって 2010 年度の予算にどのように対応したかについては、次のとおりでした。

○公共工事については、設計労務単価をベースにしているの、予算の増額は必要ありませんでした。

○業務委託については、今年度契約者、過去の応札者のヒアリングの結果、対象業務 15 業務のうち該当するものについて約 400 万円増額しました。

○市の臨時職員、第 3 セクターの職員について 829 円を下回っているところがあったので、830 円に増額し、約 190 万円の増額となりました。

②入札の結果

業務委託について、対象 15 業務の総落札額が 700 万円増となりました。

建設工事は、入札参加者は設計労務単価の 8 割を上回る額で参加しました。

(5) 課題・問題点

野田市の条例については、「公契約条例」の制定をもとめてきた関係者から高い評価を得ています。しかも、条例が制定されて以後に指摘された課題・問題点について、今回の改正で改めています。

しかし、問題がなくなった訳ではありません。例えば、建設工事の賃金に関しては、設計労務単価の 8 割という決め方です。既にみたように、設計労務単価そのものに問題を抱えていますので、それをベースにすることについて建設労働組合からは見直すよう求められています。しかもこれを基準として 8 割相当では、賃金額がかなり下がってしまうということです。

しかし、現在のところ設計労務単価以外に基準となるものはないのも実情です。今後、さらに検討が必要とされる場所です。

また、「一人親方」を対象とするようにとの要求も出されています。

I 概況

1. 全国で2例目、政令市で全国初
2. 条例は、12月15日の市議会本会議で全会一致で成立
3. 2009年12月に市議会ですべて前向きな答弁があり、その後約1年かけて準備を重ねて、成立した。この間、9月に実施したパブリックコメントには、反対意見は一つもなかった。
4. 連合神奈川・川崎地域連合・川崎市職労・全建総連等の努力の結果

II 改正条例の概要

1. 条例の改正

川崎市契約条例の一部改正として提案されたが、従来の条例は、市議会に付すべき契約（地方自治法第96条1項5号に基づく）、長期継続契約（地方自治法施行令第167条の17）について定めたものであり、わずか4条しかない。これに、新たに市の契約に関する基本を定めるとともに、作業報酬の下限額を定める契約について定めた条項（いわゆる「公契約条例」）等が付け加わり、全部で13条となった。

2. 条例の構成

条例は以下のとおりとなっている。

第1条「目的」、第2条「市の責務」、第3条「市の契約の相手方になろうとする者等の責務」、第4条「施策の基本方針」、第5条「議会の議決を要する契約」、第6条「長期継続契約を締結できる契約」、第7条「作業報酬下限」、第8条「特定工事請負契約等の内容」、第9条「対象労働者の申出」、第10条「立入調査等」、第11条「作業報酬審議会」、第12条「指定出資法人等の契約」、第13条「委任」

3. 条例の対象となる工事および請負等

- (1) 特定工事請負契約 予定価格6億円以上の工事の請負契約
- (2) 特定業務委託契約 ① 予定価格1000万円以上の委託契約
② 指定管理者と締結する協定

* 委託契約：人的警備、建物清掃、屋外清掃、施設維持管理、データ入力

4. 対象労働者

- (1) 特定工事請負契約
① 労働基準法に規定する労働者で契約にかかる作業に従事するもの
② いわゆる「一人親方」
- (2) 特定業務委託契約
労働基準法に規定する労働者で契約にかかる作業に従事するもの

5. 作業報酬の下限額

- (1) 特定工事請負契約 市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価
- (2) 特定業務委託契約 生活保護法に規定する公正労働大臣が定めた額(川崎市基準)

6. 作業報酬審議会

- (1) 作業報酬下限額委、及び契約に関する施策に係る重要事項について、市長の諮問に応じ、調査審議する
- (2) 委員の数 5名
- (3) 委員の構成：学識、労働者、事業者

7. 市出資法人等に対する取り扱い

市出資法人(市長が指定する法人)、PFIの事業者が行う契約にあたっては、市に準ずるよう努めなければならない。

8. 特定工事請負の運用

- (1) 対象労働者の氏名、職種、従事時間、作業報酬額の支払日等記載した台帳の作成と事業場に備え付け
- (2) 台帳の写しの市長への提出
- (3) 必要事項についての労働者への周知(掲示又は交付)
- (4) 労働者の申し出に対する誠実対応
- (5) 受注者の作業報酬支払い義務
- (6) 不利益取り扱いの禁止
- (7) 市による資料提出・立入調査の応諾義務
- (8) 受注者による是正措置と市への報告
- (9) 契約の解除
- (10) 契約解除による損害賠償の市側の免責

9. 条例の施行

- (1) 条例の施行は、2011(平成23)年4月1日
- (2) 審議会の施行は、2011(平成23)年3月1日