

公契約に関する連合見解と当面の取り組み

はじめに

厳しい財政状況を背景に、公共サービスの効率化、コストダウンの要請が高まり、国や地方自治体から民間事業者への公共工事や委託事業等における低価格・低単価の契約・発注が増大している。国や地方自治体は、契約・発注価格を大幅に引き下げ、そのため受注先企業の経営悪化、労働者の賃金・労働条件の著しい低下を招くという問題が生じている。事業を受託している企業や事業体においても、契約を優先するがあまり、一方的な価格の引き下げを受忍せざるを得ない状況におかれている。

一方で、行政や公共サービスに対する国民ニーズは大きく変わってきており、国民の生活や意識が多様化している。公共サービスにもその質を落とすことなく効率化が必要だとの声が高まっている。

効率性原理を導入することも手法としては必要ではあるが、公共サービスは国民生活にとって必要不可欠なものである。そこには公共性、普遍性という原理も存在することも忘れてはならない。また、公共サービスの担い手はその使命を理解し、働きがいと誇りをもって職務を遂行できることも必要である。

「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」(第94号)¹と同勧告(第84号)にある。この条約が目的としているのは、第一に、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。第二に、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、公契約に基準条項を確実に盛り込ませることである。この考え方のベースとなっているのは、「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」ということである。

いま、二極化、格差の拡大が社会問題化しており、最低規制の取り組みの強化が喫緊の課題となっている。

連合は、法定最低賃金の引き上げ、不公正な取引関係の是正とともに、公契約における最低条件の設定を重要な取り組みとして位置づけている。

こうした現状に鑑み、国や自治体における契約・発注の在り方について問い直し、

¹ ILO94号条約は、公的機関による資金の支出があり、他方、契約を請け負う企業が労働者を雇用し、土木工事や建築、材料や装置などの製作、労務の提供のなされるすべての契約に適用される。条約が適用される公契約では、労働協約・仲裁裁定や国内法規または規則によって同種の労働に対して決められた賃金、労働時間その他の労働条件よりも低い水準で定めてはならないこと、労働者の健康、安全、福祉に関する公平かつ合理的な条件を確保するための措置をとることなどが定められている。日本は未批准。

安定した企業経営と雇用の下に労働者の賃金・労働条件を改善することにより、公共サービスの質の確保、さらには地域の賃金水準の引き上げ、地域経済の活性化をすすめていく。

1. 現状

(1) 民間委託の現状

国や地方自治体の民間委託化は、かつては建設部門が主であったが、近年は、あらゆる部門にわたって急増している。PFI²は、2005年度末までに累計で230件、事業費総額は1兆7,546億円となっている³。民営化もしくは民間事業が実現している事業は2006年度累計で22事業である⁴。2006年10月までに「指定管理者制度」⁵を導入している自治体数は1,568（回収率83.0%）中1,238自治体である⁶。また指定管理者総数⁷は全国で61,565施設となっている。市場化テスト⁸は2007年から2009年度までに50事業が対象となっている。

国および地方自治体は、国民や住民に対して質の高い公共サービスを提供するとともに、それに従事する労働者に対して公正な労働条件を確保することが求められる。国民ならびに住民の生活を豊かにするのは政府、地方自治体の責務であり、そのために税金を使ってさまざまな施策を実施し、法令を制定している。

しかし、民間に委託されている公共サービスについては、その目的が歳出削減にあるため、必ずしもそのサービスの質の確保と、そこで働く労働者の雇用や労働条件が、公正に確保されているとはいえない。

公契約の金額は入札によって決められるが、国は「予算決算及び会計令(昭和22年勅令第165号)」により、公共工事の工事費の積算に用いるための「設計労務単価」を設定している。この単価は、毎年10月に行われる労務費実態調査に基づいて職種別に決定される。しかし度重なるコストダウン圧力により、労働者が実際に受け取る賃金が低下すると、それが実態調査額に反映され、さらに単価が減額されるという悪循環が起きている。ビルメンテナンス部門では、1990年代の政府の規制緩和により、「最低制限価格」が撤廃され、これによって入札価格が大幅に下落し、公共施設のメンテナンスに従事する労働者の賃金・労働条件は大幅に悪化した。業務委託にかかる人件費は、物件費として扱われ、現行法制における労働基準や最低賃金が遵守されているかどうか、発注者には関与しにくい構造となっており、委託業務を担う労働者は常に賃下げや解雇の脅威にさらされている。

² Private Finance Initiativeの略。公共施設建設・維持管理などの公共サービスに、民間の資金・経営能力・技術力を活用する手法のこと。1992年に英国で道路建設などに導入された。わが国でも、1999年、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)」が制定された。国や地方公共団体が直接実施するよりも民間の力を活用する方が効率的かつ効果的な事業について実施する。

³ 内閣府「PFIに関するアニュアルレポート」(2006.12)

⁴ 総務省「地方公営企業の調査」(2006)

⁵ 2003年、地方自治法改正により導入された制度。文化・福祉施設やスポーツ施設等の「公の施設」の管理主体は、地方自治体の外郭団体等、公共的な団体に限定されていた(管理委託制度)が、指定管理者制度により、株式会社やNPO法人等の民間事業者にも当該業務が開放された。

⁶ (財)地方自治総合研究所「指定管理者制度の導入状況に関する調査」

⁷ 総務省「指定管理者制度調査」(2006.9)

⁸ 2006年5月「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(公共サービス改革法)」の制定に伴い、実施されている。公共サービスの提供について、官と民が対等な立場で競争入札に参加、価格・質の両面で最も優れたものを選定し、そのサービス提供を担わせる仕組み(官民競争入札)。

2006年7月に埼玉県ふじみ野市が民間委託している市民プールで死亡事故が発生した。この事故は、安全管理に関して重層的再委託の問題や、所有主体と運営主体のガバナンスの問題を提起した。また、指定管理者として管理運営を行っている事業団体等のなかでも、極端な費用の削減や人員減、人件費の抑制を余儀なくされているケースが見られる。

こうしたケースでは、労働者の雇用の不安定、賃金・労働条件の低位化、社会保険の不適用、さらには、労働者の技能・技術継承や教育訓練が十分に行われていないといった問題が起こっている。このことは、公共サービスの質の低下を招くだけでなく、結果として公正な競争が阻害されるおそれがある。

(2) 法整備の現状と課題

しかし、法制度は未整備である。これまで、政府は、1999年に地方自治法施行令を改正し、総合評価方式の導入を可能とし、2001年に予算決算及び会計令、2002年に地方自治法施行令を改正して、「履行確保と公正取引」のために、最低制限価格制度と低入札価格調査制度を、サービスなどの請負にも適用することを決定してきた（国においては低入札価格調査制度のみ）。しかし、最低制限価格制度、低入札価格調査制度は、「できる」規定であるために、ダンピング防止策として実効あるものとはなっていない。

一方、下請業者の適正な労働条件確保についても、2000年11月の「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の制定の際、「建設労働者の賃金、労働条件の確保が適切に行われるよう努めること」という附帯決議が参議院において付されたものの、逆に、公共工事の極端な安値受注は急増しており、法律の実効性があがっていない。

2006年に成立した「公共サービス改革法」は、導入の主なねらいが委託コストの削減にあり、サービスの質について法律に明記されたものはなく、また、それに従事する労働者の労働条件を保障するものにはなっていない。

2. 連合の考え方

(1) 基本的な考え方

このような状況を打開するためには、ILO94号条約の基礎となっている「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」という考え方を実践することが求められる。

連合は、これまでも、ILO第94号条約の批准を政府に求めるとともに、地方自治体議会における決議や、条例制定を求める運動を展開してきた。連合「政策制度要求と提言」においても、公契約問題を取り扱うとともに、関係省庁に対し、要請を行ってきたが、今後は、公契約に関する取り組みを、連合全体の課題として位置づけ、強力に展開していくこととする。

(2) 法律、条例の整備等

国レベルでは、公契約に関する基本法を制定し、その中で公契約における公正労働基準や労働関係法の遵守を徹底させるとともに、地方レベルでは、「公契約条例」の制定をめざす。当面は、モデル（先行）地域を設定するなど、運動の具体化に着手する。

公契約に関する基本法を制定する。その際、公正労働基準と労働関係法の遵守、社会保険の全面適用を公契約の基準とする。

「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」等、公契約に関する現行法に関し、公正労働基準と労働関係法の遵守を盛り込む法改正を行う。その際、労働基準法等の労働法制に違反した企業を、発注対象から除外する条項を設ける。

予算決算及び会計令、地方自治法施行令を改正して、公共工事等の入札における透明性確保、ダンピング受注に歯止めをかけるための措置を講ずる⁹。

各自治体においては「公契約条例」を制定する。また、自治体の工事や業務委託の入札・契約にかかわる条例や要綱等に、労働基準法等の労働法制や社会保障関連法規に違反した企業を、発注対象から除外する条項を設ける。

上記のような法整備等をはかることでILO第94号条約（公契約における労働条項）の批准をはかる。

3. 具体的取り組み

国内法整備に向けての連合本部、構成組織、地方連合会の取り組み

(1) 連合本部の取り組み

2. (1)(2)の考え方にもとづき、国内法制度の整備をはかる。

関係省庁（総務省、経済産業省、中小企業庁、国土交通省）への要請を行う。

連合WEBサイトを通じて広報活動を行う。

連合および構成組織、また、それぞれの地方組織間とで一体的な取り組みとしていくため、適宜連携をはかる。

(2) 基本法制定に向けた地方連合会の取り組み

地方議会決議

原則、すべての地方連合会において「公共サービスに従事する労働者の労働条件の底上げと職場の安全の確保のための公契約に関する基本法の制定をめざす」

⁹ 「連合2008～2009年度政策・制度要求と提言」では、公共工事等の入札における透明性確保、ダンピング受注に歯止めをかけるための措置として、以下の項目を提起している。努力義務として位置づけられている「予定価格と積算内訳」や「低入札価格調査の基準価格と最低価格」等の情報開示を、法的に義務づける。ダンピング受注の判断基準を明確に定めるとともに、発注機関における「最低制限価格制度」あるいは「低入札価格調査」の導入を促進する。公共工事等において受発注者間で取り交わされる契約には対象範囲を明記し、各々の責任範囲を明確なものとする。公共事業等の入札において、総合評価方式の導入を促進する。また、その際は、明確な評価基準を設定する。

地方議会決議の取り組みを行うものとする。なお、都道府県議会における決議の取り組みは必須とするが、市町村議会への取り組みは任意とする。

条例制定に向けたモデル（先行）地域の設定

当面の間、モデル（先行）地域における取り組みを行う。モデル（先行）地域においては、「公契約条例を制定する地方議会決議の取り組み」を行うとともに、公契約条例制定に向け努力する。

なお、モデル（先行）地域は一地方連合会に限定せず、複数の地方連合会にまたがる地域も含むものとする。モデル地域は、地方連合会からの意見や動向を把握しつつ設定し、基本的には本年秋から取り組みをスタートする。

ア）地方連合会・地域協議会の態勢

イ）関係産別の態勢

ウ）知事や市町村長の政策（政策協定）

エ）議会の議員構成

(3) 構成組織の取り組み

公契約を取り巻く問題点や、改善の意義を組織内に周知するため学習会等を開催する。具体的な取り組みの推進にあたっては、すでに取り組みを進めている構成組織も含め、連合本部、地方連合会と連携し、対応することとする。

以 上