

(仮称) 札幌市公契約条例素案への意見

平成23年12月21日

非正規労働者の権利実現全国会議札幌集会

実行委員会委員長 伊藤 誠 一

(実行委員会連絡先札幌市中央区大通西12丁目
北海道高教組センター 北海道合同法律事務所
弁護士 渡辺達生)

はじめに

非正規労働者の権利実現全国会議札幌集会実行委員会(後掲参照)は、札幌市(以下「市」と略称することがある)が、公契約条例を制定する方針であることにつき高く評価し、制定を予定している公契約条例に関する素案について基本的に賛意を表すとともに、同公契約条例をより良いものとするために、以下のとおり意見を述べる。

第1 条例制定の背景、必要性について

1 素案の概要

市は、公契約条例制定の背景及び必要性について、長引く不況や財政状況の悪化によって、全国的にも公共投資が減少し、業者間の競争が一層激しくなることにより低価格入札(ダンピング)が多く見受けられるとしている。

そのため、受注者及び下請業者においては、人件費について削減を迫られ、その結果、賃金が低下するなど労働環境が悪化しつつあるとしている。

札幌市によれば一般会計建設事業費は2001年の1560億円から2011年には736億4800万円とこの10年間で約50%に減少し、工事登録者数も2001年の3197から2011年には2142にと、やはり10年間で約30%減少している。建設市場が縮小することにより、いわゆるパイの奪い合いが激化した結果、落札率の下落が生じており、2002年の平均落札率94%が一般競争入札の拡大もあって2009年には84.

5%にまで下落したと説明されている。そして、このような低価格競争のもとで、労務単価の長期下落が生じており、札幌市においても、2001年の18,300円が2011年には14,500円となり、10年間で20%も下落していると説明されている。

これらによって、労働者の労働意欲の低下が懸念され、ひいては事業の品質の低下を招くおそれがあり、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るおそれがあること、事業の継続や地域経済の健全な発展が阻害されることが危惧されるとしている。

このことから、税金を原資としている市の発注する事業については、労働者の適正な労働環境を図っていくことが必要となっており、受注者等が労働者に一定額以上の賃金を支払い、労働者の適正な労働環境を確保することを通じて、事業の品質の確保を図り、誰もが安心して暮らせる地域社会の実現に資するため、(仮称)札幌市公契約条例を制定するとしている。

2 意見

市が指摘する公契約条例の背景及び必要性については賛同する。

第2 条例素案について

1 条例の目的と「公契約」について

(1) 素案の概要

素案は条例の目的を、「市が発注する工事、業務委託等について、市及び市の契約の相手方となる事業者の責務を明らかにし、公契約に係る基本的な事項を定めることにより、従事する労働者の適正な労働環境の確保を図り、それを通じて事業の品質を確保し、もって、誰もが安心して働き、暮らすことができる地域社会の実現に寄与すること。」としている。

また、「公契約」については、市が当事者となる、①工事に係る請負契約その他の請負契約、②清掃、警備等に係る委託契約と定義している。

(2) 意見

条例の目的については賛成であるが、「従事する労働者の適正な労働環境の確保」については、「従事する労働者の適正な労働条件の確保」とすべきである。また、「公契約」については、上記①及び②の契約に限定されるものではなく、市が発注し、業務対価を支払う請負、業務委託、委任、売買その他の契約等と広く規定すべきである。

2 市及び公契約の相手方等の責務について

(1) 素案の概要

素案は、①市の責務として、入札及び契約における透明性、競争性及び公平性に留意し、公契約に係る施策を実施しなければならない、②公契約の相手方の責務として、公契約に係る市の施策への協力、労働者の適正な労働環境の確保、事業の品質の確保を挙げている。

(2) 意見

市の責務については、入札、契約並びに指定管理者の指定にあたり、業務に従事する労働者への公正な賃金・公正な労働条件が確保されていることを挙げるべきである。

また、公契約の相手方の責務については、建設業法及び下請代金支払遅延等防止法の遵守を規定し、下請者に適正な請負額を確保させる義務を規定すべきである（野田市公契約条例第8条2項参照）。

業務委託契約、指定管理者制度においては、契約期間、指定期間の短期化によって生じる雇用の不安定化を防止し、労働者の雇用の安定と業務の質及び継続性の確保を図る必要がある。その観点から、公契約の相手方の責務として従事労働者等の継続雇用の確保に向けた措置を講ずべき義務を規定すべきである。また、受注者、指定管理者についても、従事労働者を継続して雇用すべき努力義務を課すべきである（改正野田市公契約条例第16条2項、3項参照）。

3 公契約のうち、労働者に一定額以上の作業報酬が支払われるべきものの範囲について

(1) 素案の概要

素案は、公契約のうち、労働者に一定額以上の作業報酬が支払われるべきものの範囲について、①予定価格が5億円以上（プラント工事については2億円以上）の工事請負契約、②予定価格一千万円以上の施設清掃、施設警備（機械警備は除く）、設備運転監視業務に該当する業務委託契約を対象としている。

(2) 意見

札幌市の工事請負高において予定価格が5億円以上の工事請負契約の

契約金額に占める割合は平成22年度の実績で約22%であり、業務委託契約については同約71%であるとされる。市は、①工事請負契約について、市が発注する工事件数は年間約2,000件あり、②業務委託契約についても、100万円以上で年間約3,000件以上あるが、全ての契約について労働者の賃金を確認することは困難であることから、条例の実効性の確保を図るために、より多くの労働者や下請業者を対象とすることができる大規模工事や比較的規模の大きい契約を対象とすると説明している。また、工事請負契約の予定価格金額は低入札価格調査制度の対象工事を参考して定めたとしている。

しかし、工事請負契約については、契約金額に占める割合22%では不十分ではないかと考えられる。

ちなみに野田市は、当初、1億円以上とした工事等の請負契約を、2011年9月に5000万円以上に改正している。

業務委託契約については、その範囲を予定価格一千万円以上の施設清掃、施設警備（機械警備は除く）、設備運転監視業務に限定している。市はその理由を明らかにしていないが、上記業務については建築保全業務単価という客観的基準があることが一つの理由となっていると推測される。しかし、業務委託契約の作業報酬下限額の基準については、建築保全業務単価を基準としさらに生活保護基準その他を勘案して決定すること、また、指定管理者においては、市の現業職員の初任給を基準とし、生活保護基準その他の事情を勘案して決定しているのであるから、業務委託契約の範囲を上記業務に限定するのは相当でない。業務の性質等から賃金の低下が懸念される業種については、調査の上で公契約条例の対象とすべきである。

4 労働者の範囲について

(1) 素案の概要

素案は、①工事請負契約については、労働基準法第9条に規定する労働者及び自らが提供する労務の対償を得るために請負契約により作業に従事する者、いわゆる「一人親方」、②業務委託契約については、労働基準法第9条に規定する労働者で、当該業務委託契約に従事する者としている。

(2) 意見

素案が、工事請負契約についていわゆる「一人親方」も対象としている点は評価される。

しかしながら、近時、労働基準法や社会保障（年金保険、社会保険、雇用保険）における労働者保護制度の回避を意図して、工事請負契約のみならず、役務サービス等の業務委託契約においても、請負契約によるものが広がってきている。このような状況に鑑みると、工事請負契約についてだけ、「一人親方」を対象とするのではなく、業務委託契約についても工事請負契約と同様、いわゆる請負契約にもとづく「一人親方」も含めるべきである。

5 設定する作業報酬の下限額について

(1) 素案の概要

①工事請負契約については、農林水産省及び国土交通省において公共工事の積算に用いるために毎年度決定している公共工事設計労務単価、②業務請負契約については、国土交通省において建築保全業務を委託する際に積算に用いるために毎年度決定している建築保全業務労務単価を基準とし、さらに生活保護基準その他の事情を勘案し、学識経験者などからなる審議会の意見を聴いた上で決定するとしている。

(2) 意見

市は、公共工事設計労務単価、建築保全業務労務単価をそれぞれ基準とする理由として、作業報酬下減額は、客観的で合理的な水準でなければならないことを挙げている。

公契約条例が規制する適正賃金は、「労働者の人たるに値する生活」（労働基準法第1条）をおくることができる賃金でなければならないのであるから、市が上記設計労務単価を基準とし、さらに生活保護基準その他を勘案して決定しなければならないとするのは相当である。

もともと、同設計労務単価の現実的機能については十分留意しなければならない。というのは確かに、上記設計労務単価は、毎年、公共工事に従事する労働者の県別賃金を職種ごとに調査し、その調査結果に基づいて公共工事の積算に用いるものであって、一応の客観性、合理性を有していると言える。しかし、上記設計労務単価そのものが下落している状況下のもとでは、現実には賃金も下がらざるを得ない状況が生まれて

いることを考慮しなければならない。現に、公共工事設計労務単価の北海道平均は2001年の18,300円から2011年には14,500円と10年間で約20%も下落しているのである。

ところで、作業報酬下減額について、野田市では設計労務単価の80%、川崎市においては平均落札率をもとに90%としている。他方、条例化を目指している国分寺市は、設計労務単価の100%を作業報酬下減額とする方針を発表している。公契約条例のもとでの適正賃金の意義に照らし、札幌市においても発注者が自ら積算した設計労務単価を作業報酬下減額とすべきである。

6 条例の実効性の確保について

(1) 素案の概要

素案は、条例の実効性の確保のために、①賃金等に関する報告書の提出、②労働者からの申出、③作業報酬額の支払状況等の調査、④条例違反の場合の措置として、受注者への是正を求める、受注者は作業報酬支払などの措置を講じて市に報告する、受注者が是正措置を講じなかった場合等には、業者名簿の公表や契約の解除、参加停止などを行うことができるとしている。

(2) 意見

素案では、条例の実効性の確保は、受注者ばかりでなく下請業者を含む受注関係者に対して確保されなければならないとの認識に立つ。その意味で、市が下請業者についても、報告書の提出、立入調査等を行うとしていることは評価できる。

しかし、実効性の一層の確保のためには、下請業者に対しても受注者と同様の履行の確保、条例違反の場合の措置を規定すべきである。

さらに上記に加え、①労働者への周知（野田市条例第7条1項参照）、②受注者の連帯責任（同市条例第7条2項参照）を規定すべきである。

7 指定管理者について

(1) 素案の概要

指定管理者と締結する協定においては、一定額以上の作業報酬を労働者に支払わなければならないことを定め、指定管理者に雇用される労働者を

対象とする。設定する作業報酬下限度額については、市の現業職員の初任給を基準とし、生活保護基準その他の事情を勘案し、学識経験者などからなる審議会の意見を聞いたうえで決定する。指定管理者が発注する施設の管理に係る業務委託のうち、一定の業務（施設清掃、機械警備を除く施設警備、設備運転監視）については作業報酬下限度額を設定する。

（２）意見

指定管理者制度については、その指定については契約ではなく行政処分であると解されているが、市が川崎市と同様、公契約条例の対象としたことは、指定管理制度の事実上の競争入札状態、指定期間の短期間によってもたらされている賃金の低下、非正規化、雇用の不安定化など労働者のワーキングプアの進行を是正するものとして評価できる。

指定管理者に雇用される労働者の作業報酬下限度額について、市の現業職員の初任給（８８４円／時）を基準とし、生活保護基準その他の事情を勘案して決定するという点についても一応の評価ができる。

しかし、指定管理者が発注する施設の管理に係る業務委託の一部の業務についてだけ作業報酬下減額を設定することは妥当でない。市は、その理由を明らかにしていないが、上記業務については、作業報酬下減額の基準となる建築保全業務労務単価があることが主な理由ではないかと推測される。

また、指定管理者に雇用される労働者を対象としているが、業務委託契約と同様、いわゆる「一人親方」も対象とすべきである。

８ 審議会について

（１）素案の概要

審議会については、作業報酬下減額を設定する際に意見を聴くことなどを目的に設置することとし、その委員構成などについては、委員については、学識経験者のほか、労働者及び使用者の関係者などを委員として構成し、委員の構成人数は７人以内とし、任期は２年とする。

（２）意見

審議会に、労働者及び使用者の関係者などを委員することは、適正賃金の設定にあたって不可欠である。また、労働者及び使用者の関係者の選任にあたっては、労働者及び使用者の代表者としてふさわしい者を公正な観

点から選任する必要があることは言うまでもないことである。

9 施行について

(1) 素案の概要

条例の趣旨や手続きなどを事業者にも周知することや、作業報酬下減額を決定するために審議会の意見を聴くことが必要であることから、制定から一定期間経過後に施行する。

(2) 意見

特に意見はない。

10 その他

非正規労働者の権利実現全国会議（略称「非正規全国会議」）について

2009（平成21）年10月6日、西谷敏（大阪市立大学名誉教授）、宇都宮健児（弁護士、現日本弁護士連合会会長）らの労働法学者、労働問題に関与する弁護士を呼びかけ人として、非正規労働者の権利の実現を支援し、権利拡充を根本的に図るための研究と交流を進める全国会議として結成された任意の団体である。

非正規全国会議は、この間、全国各地で集会を開催してきたが、本年9月17日（土）、札幌弁護士会、札幌地区連合、札幌地区労連、日本労働弁護団北海道ブロック、反貧困ネット北海道、SOSネット北海道の後援を得て、「『公契約条例』と非正規労働者の権利実現」をメインテーマとして札幌で集会を開催した。札幌集会では、札幌市財政局理事の新谷光人氏から札幌市の公契約条例構想について講演をしていただき、公契約条例について理解を深めることができた。