

## 今、なぜ「公契約条例」か

—尼崎市「公契約条例」案を手がかりに考える—

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局長 勝島 行正

### はじめに

アメリカ発の金融危機は、またたくまに世界中に広がり、日本経済も大きな打撃を受けている。私たちは、今回の経済危機によって、この国のセーフティーネットの脆弱さを目の当たりにすることとなった。特に、派遣労働者問題に象徴される「非正規労働者」をめぐる課題の深刻さが浮き彫りになった。

自治体職場においても「非正規労働者」問題いわゆる「官製ワーキングプア」問題が存在している。近年、新聞やテレビ、雑誌等でも取り上げられ、社会的な関心も高まっている。

こうした状況の下で、昨年、兵庫県尼崎市議会で全国初となる「公契約条例案」が提案され、現在、継続審査となっている。また、連合・自治労等から「公契約条例」制定をもとめる運動が提起されている。

そこで、尼崎市条例案をめぐる動きを手がかりに、今なぜ「公契約条例」か自治体における「ワーキングプア」問題とは何か、について考えてみたい。

### 尼崎市「公契約条例」の経過と内容

#### (1) 条例案提案に至る背景

尼崎市は兵庫県の東に位置し、大阪と接する人口 46 万人の工業都市であり、大阪のベッドタウンとしても発展してきた。労働運

動・生協運動においては、兵庫県のみならず全国をリードしてきた歴史をもつ。

しかし、近年は、産業が後退し、最盛期 55 万人 (1971 年) あった人口も減少が続いている。こうしたことから市税収入も落ち込み、財政再建に取り組んできた。その主な柱として人件費の圧縮、民間委託の増加、市民負担の増、補助金削減等々であった。

こうした行政改革の一つとして、2003 年に市営斎場が業務委託された。その後、劣悪な労働条件に反発した労働者が、待遇改善をもとめ労働組合を結成した。2006 年には、競争入札にあたり雇用継承の要求が出された。

また、2006 年には市民課の住民票入力業務委託にも競争入札が導入され、賃金・労働条件の大幅な引き下げが行われた。その後、当該委託労働者が市民課業務委託は偽装請負であると市を告発した。兵庫労働局は、市民課業務は偽装請負であると認定し、是正指導を行った。その結果、市当局は、市営斎場も偽装請負であるとして 2007 年から委託労働者を市の臨時職員とした。

しかし、市民課については、違法状態を改善するとして 2008 年に再び競争入札を行うとしたために、当該労働者は雇用の継続をもとめて同年 3 月にストライキを決行した。この闘いに対して、支援の輪が労組の枠を超えて全国に広がり、大きく盛り上がった。闘争は、尼崎市当局が、当該労働者を 4 月 14 日から臨時職員とすることで決着した。

## (2) 条例案提案までの簡単な経過

こうした民間委託は、当該労働者の賃金や雇用問題を悪化させ、結果として市民サービスの低下を招くものであるとの認識が広がった。こうした問題に歯止めをかけようと2006年12月に「リビングウェッジ条例」の制定をめざす動きが議員や労働組合等によって始まり、2007年3月に「尼崎にリビングウェッジ条例の制定をめざす会」が結成された。

さらに2007年5月に連合尼崎地協が提出した「尼崎市の契約及び公正労働基準確保に関する条例の制定を求める陳情」が、同年10月に21対20で採択された。しかし、市当局は「公契約条例」制定には消極的であったために、条例に賛成した議員によって「尼崎市に公契約条例を実現させる議員の会」が結成され、学習会や条例案の検討がかさねられ、2008年9月に素案を発表し、同年10月には同会による市民説明会が行われた。こうした経過を経て、2008年12月に三会派（「新風グリーンクラブ」、「共産党」、「虹と緑」）が共同して議案を提案した。

## (3) 条例案は三つ

提案された「公契約条例案」は、以下の三つである。

- ①尼崎市における公共事業及び公契約の契約制度のあり方に関する基本条例（「基本条例」）
- ②尼崎市における公契約の契約制度のあり方に関する条例（「公契約に関する条例」）
- ③尼崎市における公共事業の契約制度のあり方に関する条例（「公共事業に関する条例」）

## (4) 条例の基本的考え方

条例の基本的考え方は、以下のとおりである。

○基本理念（「基本条例」第3条）  
公共事業又は公契約によって生み出される成果及び提供される公共サービスの質の維持向

上並びに社会的価値の向上に努めなければならない。

### ○市の責務（基本条例第4条）

サービスの質、社会的価値の向上、地域経済の活性化、地域福祉の向上並びに雇用の確保の観点を重視しなければならない。

### ○事業者の責務（基本条例第5条）

市と協力し、社会的価値の向上、地域経済の活性化、地域福祉の向上及び雇用の確保に努めなければならない。

## (5) 条例の要点

本条例案の主な要点は、次の3点である。

- ①継続雇用：これまでその業務に従事してきた労働者のうち希望するものの雇用が継続されるように努めなければならない。（「公契約に関する条例」第4条 事業者の指定等第3項）
- ②最低賃金額：賃金の最低額は、尼崎市市職員の高卒初任給基準（時給945円）。（同第8条 公契約に係る賃金）
- ③尼崎市の団体交渉応諾義務：労働者又は労働組合から賃金その他の労働条件に関して協議の申し入れを受けた場合には、速やかに応じなければならない。（同第11条 履行に係る市の責務第5項）

## 条例案に対する当局の意見

尼崎市当局は、この条例案に対して要旨次のような意見（反論）を明らかにしている。

### (1) 違法性の問題

#### ①労働条件に対する条例による介入

事業者以最賃法を上回る賃金額を遵守させること、従わない事業者にペナルティーを課すこと等は、契約自由の原則に自治体が介入することになる。法律によるべきで条例ではできない。

## ②上乗せ条例の検討

地域最低賃金を上回る賃金額の遵守規程は、最高裁判例によって許容される上乗せ条例の範囲を超える公算が強い。

## ③自治立法としての事項的限界

労働条件に対する介入は、国の所管であって自治体の所管事項を逸脱しているおそれがある。

## ④処理コストの増加と自治法違反

実効性を担保するために新たに人員を増やすなどのコストがかかり、最小経費で最大の効果を挙げるとする自治法第2条に反する。

## (2) 政策の合理性の問題

### ①政策選択の合理性

実効をあげるために多額な処理コストをかけることは合理性に欠ける。

### ②適正な労働条件の設定の問題

条例が目的とする政策効果をあげるに適正な賃金額等について基準が無く、一自治体の取組では困難。

### ③敗訴のリスク

事業者からの訴訟等で市が敗訴した場合に損害賠償の支払い等市民に負担が及ぶ。

## 「公契約条例」の背景を探る

### (1) 自治体「ワーキングプア」問題とは

かつて、行政サービスは、公務員が担うものであり、自治体のサービスは行政の直営が原則であった。しかし、今日では自治体サービスの担い手は多様化している。

1970年代、高度経済成長の終焉とともに自治体においても「行政改革＝減量化」がはじまり、1980年代の「第2臨調」によって本格化した。その結果、「正規公務員」は大幅に削減され、それに替わって「臨時・嘱託職員（非正規公務員）」が増加し、同時に業務の民間委託が拡大した。さらに2002年の総合規

制改革会議の第二次答申では、公共サービスについて「民でできるものは官は行わない」として、行政サービスの担い手を「公務員」から「非公務員」へと切り変えることを基本とした。

### (2) 「臨職・嘱託職員」の増大

自治体職員とりわけ一般職職員は、1980年には115万5,856人であったが、2008年には97万6,014人と約20万人減少した。これに対して嘱託・臨時職員は増え続け、2008年現在では約60万人と推計されている（自治労調査）。

「非正規公務員」は、今や自治体に欠くことができない存在となっている。自治体によっては、「非正規公務員」の比率が「正規公務員」を上回っている自治体もある。

臨職・嘱託職員の賃金は、自治労の調べでは、年収200万円以下が全体の67%という状況にある。中には、常勤で働き、「正規公務員」と変わらぬ仕事を行っているにも関わらず賃金、一時金などで大きな格差が存在している。また、近年、「非正規公務員」の「雇い止め」（解雇）問題が発生している。2008年にパート労働法が施行されたが、「公務員パート労働者」には適用されず、法の谷間におかれている。

### (3) 「非公務員」労働者の増大

自治体の事務・事業のアウトソーシングの拡大、さらに、事業の民営化・民間譲渡等によって公営企業、病院、保育所等について丸ごと民間企業・法人が担うケースも増えている。行政サービスの担い手は、公務員から「非公務員」（民間労働者）へと確実に増加している。

これら「非公務員」の労働者の賃金や労働条件は低い。民営化された公立保育園で働く労働者の時給は850円という例もある。また、

常に人が入れ替わるとの声も多い。指定管理者制度においても同様に賃金・労働条件の切り下げが起きている。

## ILO94 号条約とリビングウェッジ条例

日本における「公契約」制定運動は、主に ILO 第 94 号条約とアメリカのリビングウェッジ条例を参考にしている。

### (1) ILO 第 94 号条約

ILO 第 94 号条約は、「公契約における労働条件に関する条項」で 1949 年に採択されている。その内容は、「国や自治体など公の機関が事業を業者に委託する際、その地域の平均的労働条件を下げるような契約を行ってはならない。具体的には契約締結の際、その地域の同種の労働者の労働条件を調査し、その業務に従事する労働者などの労働条件が、その基準を上回ることを契約の中に明記しなくてはならない。また、安全衛生面や福利厚生面でも十分な措置をとることが義務づけられる（「入札改革」武藤博巳）」というものである。この条項は、日本政府は批准していない。その理由は、「賃金・労働条件は労使が『労使自治』で決すべきものであり、政府が介入することはできない（「月刊労働組合」09 年 2 月号）」というものである。

### (2) リビングウェッジ条例

アメリカのリビングウェッジ条例については、「①自治体と委託契約を結ぶ企業、②自治体から補助金などを受ける事業体・企業では、条例がさだ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いうもの」である。1994 年にボルティモア市が全国初の条例制定。市が賃金額を定め、違反すると自治体が差額を払うように求め、改善されないと契約の解除、入札からの排除などの処分が

なされた。こうした動きの背景には、IT 化などによる産業構造の変化により、アメリカ経済が好調だった一方で、労働運動は低迷し、雇用の流動化、所得格差の拡大という現象につながったということがある。サンノゼ市が導入する際に行った決議には『最低限の暮らしができる賃金の支給を推進するために市の資金を投入することにより、こうした従業員の生計維持能力が向上するとともに貧困が改善され、サンノゼ市における税金を財源とする社会福祉事業の規模が縮小する』とある（「入札改革」武藤博巳）

## 日本における「公契約条例」制定のとりくみ

自治労は 2000 年に「自治体入札研究会」を立ち上げ、2001 年に「自治体入札改革提言」を発表した。2003 年には、「公契約条例」制定運動を提起し、2005 年定期大会で方針化され 2006 年春闘から運動は本格化した。

また、自治労に先立って、建設労働者で組織されている全建総連が、自治体議会に対して「公契約法」の制定をもとめる意見書採択運動に取り組んできた。

連合は、2005 年春闘方針に「公契約における公正労働条件の確保の運動」が盛り込まれ、取り組みが開始された。2008 年の方針では、「国レベルでは公契約に関する基本法を制定し、地方レベルでは『公契約条例』の制定をめざす」としている。その基準とは「公正労働基準と労働関係法の遵守、社会保険の全面適用」としている。また、「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」こと等としている。

2008 年 11 月に開催された連合「格差是正フォーラム」において園田副事務局長は、「住民の税金を使う公共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るべきであり、また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」と述べている。

## 自治体入札改革と公正労働基準の確立

自治体の入札改革の一つとして公正労働基準を入札条件とする取り組みも始まっている。

### (1) 自治体の入札改革とは

自治体が発注する業務・工事の入札は、地方自治法に「一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売り」によるとあるが、原則は一般競争入札であると規程されている。しかし、ほとんどの自治体では、指名競争入札、随意契約によって行われてきた。

その理由としては、一般競争入札は、公正性や機会均等という点では優れているが、手間と経費もかかること、また、地元企業に優先的に発注することで地元経済に寄与するといった観点から指名競争入札や随意契約が主流となってきた。他方で、指名入札や随意契約は透明性に欠け、談合の温床との指摘もされてきた。

しかし、1980年代以降、日米間の貿易に関する構造協議を経て入札参加の原則自由化が求められたこと、バブル経済崩壊後、自治体財政が逼迫しコスト削減の圧力が増したこと、後を絶たない談合問題の解決策、として一般競争入札へときりかえる自治体が増えている。都道府県や大きな自治体はその方向にある。

こうした入札改革の結果、落札率は下がったものの競争は激しくなり、業務や工事の質の低下や労働者の賃金の引き下げ、安全面の不安が指摘されている。また、競争入札によっても談合問題は結果として減少せず、入札制度の改革が求められてきた。

### (2) 総合評価方式から政策入札制度へ

1999年に地方自治法の施行令が改正され、価格以外の要素を取り入れたいわゆる「総合評価入札制度」が採用された。これによって、落札条件に価格以外の要素を導入することができるようになり、談合防止や品質の確保に効果的であるとされた。この基準に公正労働基準を入れることも可能になった。さらに、環境問題への取り組みなどの社会的価値といった要素も組み込むこともできる。

例えば、2004年の大阪府の庁舎清掃業務の入札基準は、価格 50、技術 14、公共性 36の配点であった。公共性とは、就労困難者の雇用 15、障がい者の雇用 15、環境問題への配慮 6となっている。

さらに、ダンピング防止や品質確保を目的に「最低制限価格制度」の導入など改革に取り組む自治体も増えている。

こうした入札基準に、自治体の基本政策や社会的価値を実現するために、①ISOの取得やグリーン購入などといった環境問題への取組②男女共同参画の取組③障がい者雇用④公正労働の実現などを組み込むといった「政策入札」も提唱されている。

## 「公契約条例」の課題

以上みてきたように、労働組合が提起する「公契約条例」とは、アメリカのリビングウェッジ条例のように雇用や賃金保障が主たる目的となっている。

また、入札改革の一環として公正労働基準をとりいれることについて提唱されてはいるが、現行労働関係法の遵守は当然としても、法を上回る賃金・労働条件や雇用保障については、いまだ十分に検討されているとはいいがたい。むしろ、尼崎市当局の意見は、現時点の自治体見解であるようにも見える。

ところで、現行の最低賃金額は、全国平均で時給703円という水準である。仮に月給に換算すると@703円×8時間×25日=14万600円に過ぎない。この賃金で果たして人間らしい生活が保障できるか、との批判に自治体は答えることができるだろうか。

また、繰り返される競争入札の結果、労働者が常にいれかわり、サービスが安定的に提供できるか、あるいは安全の確保は大丈夫か、との間に対しても自治体の答えは十分ではない。

雇用や賃金を保障することで、安定した社会生活やサービスの質の向上が図れるとする「公契約条例」制定の主張に対して、「法に違反する恐れがある」、「自治体の守備範囲ではない」とするだけでは、説得力が無い。さらなる検討が求められている。

## 自治体財政問題と「公契約条例」

現下の自治体財政状況は、世界的規模の経済危機を受けて、きわめて深刻である。向こう数年間にわたる市税収入の落ち込みも懸念される。しかも、2008年度決算から適用される自治体財政健全化法の本格施行を控え、財政負担が増すような施策は、理念がいかによばらしくても導入できない、との批判が自治体当局から出されよう。現に、「尼崎市当局の本音はそこにある」との声ももれ伝わってくる。また、新たな支出増をとまなうのであれば、他の予算を減額せざるを得ないとなる可能性が高い。

「公契約条例」の制定を目指す側は、こうした声に対して、どのように答えるかが問われる。

また、「公契約条例」を執行するにあたっては、入札の公正性は言うに及ばず、いかにその事業所を選定したかについて、市民に十分な情報公開し透明性を高める必要がある。ま

た、条例の実効性を保障するためには、入札担当課だけでなく、現場職員にも今以上の負担をもとめることになるだろう。こうしたことに対する、市民や行政側との十分な意思統一が必要である。

現在のところ、尼崎市ではそこまでの議論は進んでいないが、こうした議論は避けて通れないであろう。

## 「まちづくり」の新たな議論が必要

条例制定運動の第二ラウンドが用意される必要がある。

例えば、「公契約条例」による財政負担とひきかえに「公務員賃金の引き下げ」を行えば、やがて地場賃金にはねかえり、賃金の全体的な引下げにつながるであろう。それでは、地域全体を悪化させ、意味が無い。

また、「公務に従事する労働者」の適正な賃金額とは何か、どのように決められるべきか、賃金や雇用を保障することは、住民にとっていかに「良いことか」、その政策選択が「お値打ち＝バリューフォーアーマネー」かといった等々のことについて住民とともに議論し、決定していかなければならない。

同時に、住民の負担のあり方についても議論しなければならないだろう。

## 自治体とは何かの原点に帰るとき

最後に、「公契約条例」について考える基本視点は、自治体の責務は、「住民の最大福祉の実現」であり、「最低費用で最大の効果をあげる」ことは手段であるということだ。手段を目的としてはならない。自治体が発注する業務・工事を担う労働者の人間らしい最低生活が保障できないとすれば、本末転倒である、とする原点に帰ることである。

この間、自治体に吹き荒れてきた「構造改

革」の嵐は終わってはいない。今後さらなる嵐が待っている。それに耐えているだけでは、嵐をのりこえることはできない。

「公契約条例」は、この難局をのりこえていくための新たな海図の一枚であるが、未完成である。今後とも知恵を出し合い、完成させ、自治体号を未来へと船出させたい。

【参考文献・資料】

- 「入札改革」武藤博巳 岩波新書「自治体の入札改革」武藤博巳 イマジン出版
- 「労働ダンピング」中野麻美 岩波新書
- 「月刊自治研」08/12 自治研中央推進委員会
- 「月刊自治研」09/02 田口一博 同上
- 「労働情報」08/11 協同センター労働情報
- 「月刊労働組合」09/02 労働大学
- 「朝日新聞」07/12/27、08/03/06

入札改革・公契約条例に関する年表

年	主 な 動 き
1999年	自治法施行令第167条の10の2改正「総合評価一般競争入札」制度の導入
2000年	「公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律(入札契約適正化法)」成立
2002年	「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律(官製談合防止法)」成立 自治法施行令の改正・業務請負契約「最低制限価格制度」の導入
2003年	北海道七飯町労連 春闘要求で「公契約条例」制定を要求 地方自治法第234条「公の施設」改正「指定管理者制度」成立。同年9月施行 自治労本部大会で「公契約条例」制定運動方針を決定
2004年	自治労大阪府本部・府職労・連合大阪等で府に要求。障害者雇用、単身者雇用など総合評価する入札を実施。
2005年	「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(公共工物品確保护法)施行
2007年	北海道七飯町「公契約条例」制定を公約とする町長が誕生。条例案完成。 「行政改革推進法」、「市場化テスト法」、「公益法人法」行革関連三法成立 「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法」成立(官製談合防止法に「談合に関与した職員の刑事罰が新設」) 尼崎市で民間委託労働者(住民票入力業務)が偽装請負であると尼崎市役所を告発。兵庫労働局偽装請負で市を是正指導。 連合尼崎地協「尼崎市の契約及び公正労働基準確保に関する条例の制定を求める陳情書」を市議会に提出。21対20で採択される 東京国分寺市「公共調達に関する基本指針」策定
2008年	山形県公共調達基本条例制定。「公共調達により調達するものは品質及び価格の適正化を考慮したものでなければならない」と明記。 連合中央執行委員会で「公契約」制定運動方針決定。 尼崎市「公契約条例」を議会に提出。継続審査となる。

(社)神奈川県地方自治研究センター・勝島作成

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価800円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。