

公契約法・公契約条例の制定を求める意見書

2011年（平成23年）4月14日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

当連合会は、全国の地方自治体に対し、貧困問題・ワーキングプア及び男女間賃金格差の解消の見地から公契約に基づいて労務に従事する者たちの適正な労働条件を確保するために、公契約を規制する条例（公契約条例）を積極的に制定することを要請する。

また、国に対し、上記趣旨を踏まえた法律（公契約法）を制定すること、及び公契約条例制定に向けて全国の地方自治体を支援することを要請する。

意見の理由

1 公契約に基づく現場労働者の悲惨な実情

国や地方自治体は、契約という形で、公共工事を発注したり様々な公的な業務を委託したりしている。従来は国や地方自治体自身が直接行ってきた業務についても、契約により様々な形で民間企業や民間団体に委託されている。権力作用によらずに国や地方自治体が行政目的遂行のために民間企業や民間団体などと締結する契約を、公契約と呼んでいる。

こうした公契約においては、直接または間接的に業務を遂行する労働者が多数存在するのであるが、近時、その者たちの賃金をはじめとする労働条件の劣悪さが社会問題となっている。

多くの公契約では、競争入札方式が採用されているが、落札するためには、他の業者より少しでも低額の価額を提示して入札しなければならない。国や地方自治体の財政難の中で、公共工事以外の業務委託契約においては、入札の基準とされる予定価格は前年度の落札額を基準とされることも多く、落札するためには前年度実績をさらに下回る価格の提示が必要となっているのである。そのため、多くの自治体で、毎年、落札額の低下という事態が生じている。落札者は必要な経費の確保ができず、結局、業務に必要な労働者の賃金の削減が繰り返されている。一方、公共工事委託契約では、適正な資材費や賃金の支払いを保証し、手抜き工事やダンピングを防止するために、入札にあたって最低制限価格を設定するケースが多い。しかし、現実には、元請け、下請け、孫請けという重層構造のなかで、下請けや孫請けにおいては賃金が削減され、現場で業務に直接従事している労働者には低賃金が押し付けられている実情となって

いる。こうした低賃金労働者の多くは非正規雇用労働者であり、非正規雇用に占める女性の比率は極めて高い。ワーキングプア・非正規雇用の拡大は、大きな男女間賃金格差の一つの要因でもある。

大阪市からの委託によって清掃業務に従事している労働者が、月26日フルタイムで働いているのに受給額が生活保護基準に達せず、生活保護申請が認められたという事態も発生しており（2009年7月10日付け朝日新聞）、他の地方自治体においても同様の事態が発生している。

今後、震災からの復興のために大量の公共工事が行われることになるが、同様の事態が生じないようにしなければならない。

2 公契約法・公契約条例とは

公契約法・公契約条例は、公契約に基づく業務に直接・間接に従事する労働者の最低賃金額の遵守を委託契約の条件として受託事業者に対して義務付けるものであり、最低賃金法に基づく地域最低賃金が地域内のすべての労働に対して適用されるのとは違い、公契約に基づく直接・間接の労働に対して相当と定める最低賃金の支払いを義務付ける規制である。

本来、ワーキングプアを解消するためには、最低賃金法に基づく最低賃金の引き上げは極めて有効な方法であるが、現在においてもいまだ生活保護基準を下回る最低賃金額の地域が全国にいくつも存在する。そもそも、最低賃金審議会において両者の比較対照のために用いられた生活保護支給の各地域の水準額は、単身若年者を対象とする、最も低い水準額であり、最低賃金額の大幅な引上げはワーキングプア解消のために不可欠である。

しかしながら、昨今の厳しい経済情勢のなかで、最低賃金額の大幅な引上げのためには、中小零細事業者を倒産に追いやってしまわないための十分な対策が同時に必要とされる。

これに対して、公契約法・公契約条例による最低賃金規制の場合には、少なくともそのような対策の必要がない。下請け、孫請けなど、これまで元請け業者からギリギリの単価で委託され、そのしわ寄せに従業員の賃金減額という犠牲で凌ぎ、従業員に最低賃金法の最低賃金すれすれを支給してきた中小零細事業者にとっては、公契約法・公契約条例の制定によって従業員に支給する賃金額を上昇させることが可能となるのである。

3 公契約条例制定の広がり

公契約規制は、フランスのパリ市で始まり、アメリカ合衆国の各州やイギリスへと広がっていった。ILOにおいて、1949年に94号条約として「公契約における労働条項に関する条約」が成立した。これまでに59か国が批准しているが日本は未加盟である。

国際的に見ても公契約規制は世界的な流れになっているのである。

国内においては、野田市議会（千葉県）が、2009年9月29日に全国で初めて公契約条例を全会一致で成立させた。同条例は2010年2月に施行となり、清掃委託業務に従事していた労働者の賃金は1時間あたり101円も上昇した。また、川崎市議会においても、2010年12月15日に公契約条例を全会一致で成立（条例の改正）させており、同条例は2011年4月から施行される。

他にも複数の地方自治体で公契約条例制定の動きがある。

4 最低賃金法の最低賃金と公契約条例の最低賃金との関係

そもそも労働者の賃金については法律（最低賃金法）によって最低賃金額が定められているのだから、公契約における最低賃金額を設定する必要はないのではないかとの疑問がある。イギリスなどではもともと公契約条例が出発点だったのであるが、いまや全国一律最低賃金制度が確立し、しかも同一労働同一賃金原則が確立しているため、現在では公契約規制の意義は薄れた。

しかし、わが国では事情が異なっている。わが国の最低賃金法の最低賃金は諸外国と比べて極めて低く、その結果、全国で生活保護の基準と最低賃金額との逆転現象が生じるという矛盾した事態さえ生じている。最低賃金額の大幅引上げが必要であるが、そのためには、中小零細企業の経営を破綻させないための十分な対策を行うことが同時に必要とされるため、一定の時間を要する。今日の経済情勢の下では、労働者の賃金の底上げを実現し、地域経済を活性化するために、公契約条例の制定は極めて効果的で実現可能な施策である。

最低賃金法に基づく最低賃金は、すべての事業者に対して一方的に（権力的に）規制するものである。これに対して、公契約法・公契約条例に基づく最低賃金の規制は、契約上の規制であって、契約当事者間を合意に基づいて拘束するものである。両者は性格が違っているのであり、公契約法・公契約条例に基づき、直接・間接に公契約に従事する労働者の最低賃金を相当額に引き上げることは可能なのである。

5 国・自治体の責務

前記野田市公契約条例1条は、公契約条例の目的について次のように規定している。

「この条例は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現することを目的とする。」

現在の国や地方自治体の業務委託においては、低コストを追及するあまり、

安全性を含め、業務の質の低下が顕著になっている。適正な業務を確保するために本来必要なコストは必要な費用として負担するのは当然のことである。中小企業の経営を圧迫させずに労働者の適正な賃金を確保することは、一時的にはコストが上がることになるが、労働者の賃金の底上げを図り、地元中小企業の経営の安定を図ることは、地域経済を活性化することになるのである。

地方自治法 1 条の 2 は、住民の福祉の増進を図ることは地方公共団体の責務であると規定し、公共サービス基本法 1 1 条は、「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。」と規定している。

かように、公契約法・公契約条例の制定は、国及び地方公共団体が上記の責務を果たすために必要な施策である。

なお、公契約法・公契約条例の制定にあたっては、関係諸法規との整合性を確保することが必要であり、弁護士等の法律専門家を加えた十分な検討を行う必要がある。また、国はILO 94号条約の批准を目指し、そのための整備を図るべきである。

また、公契約法・公契約条例制定の有無にかかわらず、国及び地方自治体が公契約において労働基準法をはじめとする諸法規の遵守を確保すべきことは当然のことであり、契約先に対しての指導を徹底すべきであることを付言する。

6 当連合会は、2008年（平成20年）10月3日、第51回人権擁護大会において「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議」を満場一致で採択し、非正規雇用の増大に歯止めをかけワーキングプアを解消するために、法律改正や制度整備の提言などの活動を展開している。

わが国において貧困問題・ワーキングプア及び男女間賃金格差の解消のために、公契約法及び公契約条例の制定は極めて有効な施策であることから、当連合会は、全国の地方自治体に対し、公契約条例の制定を、国に対しては、公契約法の制定及び地方自治体の公契約条例制定に向けての支援を要請する。

以 上