

第3分科会 公契約と人権

公契約条例とまちづくり

2018年7月14日

伊藤久雄

(認定NPO法人まちぽっと理事)

1. 官制ワーキングプアの現在

○ 2つの側面

- ・ 非正規職員（臨時職員・非常勤職員）の激増
- ・ 業務委託、指定管理者、PFIなど、アウトソーシングの進行

○ 総務省調査—地方公務員の臨時・非常勤職員調査結果（2016年4月1日現在）

- ・ 総職員数は、平成24年（2012年）比で約4万4千人増加し、約64万人。

〔対2005年比で約19万人増加〕

(単位:人)

区分	計				構成比
		フルタイム	3 / 4 超	3 / 4 以下	
事務補助職員	100,892	36,770	31,066	33,056	15.7%
教員・講師	92,494	53,580	13,761	25,153	14.4%
(義務教)	(59,161)	(32,300)	(9,329)	(17,532)	(9.2%)
(義務教以外)	(33,333)	(21,280)	(4,432)	(7,621)	(5.2%)
保育所保育士	63,267	25,112	20,735	17,420	9.8%
給食調理員	37,985	11,238	12,890	13,857	5.9%
図書館職員	16,484	3,507	6,340	6,637	2.6%
看護師	16,167	4,581	6,703	4,883	2.5%
清掃作業員	7,541	3,305	2,472	1,764	1.2%
消費生活相談員	2,203	212	952	1,039	0.3%

- 職種別では、事務補助職員が約10万人と最も多く、次いで教員・講師が約9万人、保育所保育士が約6万人、給食調理員が約4万人となっている。以下、図書館職員約1万6500人、看護師約1万6000人、清掃作業員約7500人、消費生活相談員約2,200人となっている。

(総務省調査にはないですが)

- **正規職員と非正規職員の比率**が、1:1以上になっている自治体が増えつつある。

○ 業務委託、指定管理者制度

- ・ 自治体職場では“あらゆる業務”に業務委託が入っていると
いっても過言ではない。
- ・ 指定管理者制度の導入施設は以下のとおり(2015年4月1
日、総務省調査)
 - ◇ 導入施設

都道府県	6,909施設
指定都市	7,912施設
市区町村	61,967施設
合計	76,788施設

* 前回調査(73,476施設)から、3,312施設増

- 以上の結果は、自治体業務の空洞化、劣化を招くとともに、官制ワーキングプアの激増をもたらしている。同時に、**地域全体の賃金水準を引き下げ、地域経済の衰退を招くことにもつながっている。**

<府中市の例(今年の出来事)>

- ごみ収集カレンダーの不達
- DVD被害者の夫住所に郵便誤配達

2. 建設工事・委託・指定管理等の 事業・業務の流れ

- 公契約は、**広義の公契約と狭義の公契約**とに定義することができる。
 - 広義の公契約には、**予定価格の算定と入札手続き**をふくむ。
 - 自治体が契約当事者として、業務委託契約・工事請負契約等を行うためには、その業務の手順がある。そして、**それぞれの業務が適切に行われることが必要**である
 - 建設工事のような請負と、業務委託および指定監理者制度に分けて簡単に表にしてみよう。下表のうち、網かけしたところが広義の公契約である。

	建設工事	業務委託	指定管理者制度
設計等	<ul style="list-style-type: none"> ・設計業務(委託がほとんど) ・設計図書の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託業務の選定 ・委託業務の範囲の確定 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理業務の選定 ・指定管理業務の範囲の確定
予定価格の算定	<ul style="list-style-type: none"> ・数量算出、積算 ・入札図書類作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・見積もり合わせ、前年度実績等による予定価の決定 ・委託仕様書等の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理料の算定 ・選定要綱等の策定
入札	<ul style="list-style-type: none"> ・一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 	<ul style="list-style-type: none"> ・公募(非公募あり) ・選定委員会による選定
契約	<ul style="list-style-type: none"> ・契約書 ・契約約款 ・設計図書類(特約条項) 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約書 ・契約約款 ・委託仕様書 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定期間 ・基本協定書 ・年度ごとの協定書 ・議会による議決
施工等	<ul style="list-style-type: none"> ・工事施工 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託業務の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理業務の実施
完了	<ul style="list-style-type: none"> ・工事完了届 ・工事検査 	<ul style="list-style-type: none"> ・納品等 ・監査等 	<ul style="list-style-type: none"> (年度ごとに) ・モニタリング ・事業評価 ・事業報告書

3. 公契約条例の現状

- 官制ワーキングプアを失くすためには
 - 公契約によって社会的価値を実現し、官制ワーキングプアをなくすためには、**広義の公契約の三段階**(予定価格の算定、入札、契約)**それぞれにおいて改革が必要とされることになる。**
 - とりわけ、業務委託・指定管理においては三段階とも課題が多い。

○ 狭義の公契約の現状

- ILO94号条約を実現するための契約をいう。上表でいえば網かけの三番目の契約の段階の課題である。

※ILO94号条約 民間事業者等と締結する公契約に労働条項を挿入することによって、当該公契約の履行に携わる労働者に対して、社会的に確立した労働条件を保障しようとするもの

- 2018年2月1日現在において、公契約条例は次表のように、公契約条例の要件を備えた条例18、理念条例・基本条例など(要件を備えていない条例)20、計38条例となっている。

(ただしこの区分は伊藤によるもの)

また港区、新宿区など、要綱によって運用している自治体もある)

公契約条例に該当する重要な要件

要件	事 例
最低賃金	<p>○条例に、作業報酬下限額、労働報酬下限額、賃金下限額などの規定を置き、その基準となる単価の根拠（地域最低賃金以外）を明示。 *基準の根拠を規則で定める場合もある。</p>
元請け事業者の連帯責任	<p>○「連帯責任」が条例に成文化されているのが最も望ましい。 ○条例に「連帯責任」が明示規定されていない場合でも、受注者（元請者）の責任として「対象労働者」（対象労働者に下請労働者が明確に規定されていることが必要）に対する労働報酬下限額等の支払いが明示されていることが必要。（規則に明示する場合も同様）</p>
労働者の権利保障	<p>○労働者（適用労働者すべて）による「申出」規定 ○申出た労働者に対する不利益取り扱い禁止規定 *条例には規定せず、規則や特約条項等に定める場合もある。</p>
適用範囲（対象事業）	<p>○工事契約 ○委託契約 ○指定管理者との協定 *この3種類の契約・協定が対象となっていること。</p>

公契約条例の要件を備えた条例

(18条例、詳しくは紙資料をお読みください)

理念条例・基本条例など(要件を備えていない条例)

(20条例、詳しくは紙資料をお読みください)

※ **基本条例型でも公契約条例の要件を備えた条例に近い条例も多い。**(逆に、運用に問題のある公契約条例もある)

＜郡山市公契約条例＞

◇ 条例では下記事項等を規定

- 労働環境の報告
- **労働者等の申出等**
- **不利益取扱いの禁止**

◇ 施行規則では下記事項等を規定

- 1億円以上の請負契約。1千万円以上の業務の委託契約
- **委託契約の対象範囲**(施設の警備・清掃等、学校給食、学校用務)

<草加市公契約基本条例>

◇ 条例では

- ・ 予定価格の適正化
- ・ 労働賃金基準額（規則で定めると規定）
- ・ 労働環境の確認、雇用の確保 など

◇ 規則では

- ・ 労働環境の基準（労働賃金の基準額）
請負契約—公共工事設計労務単価
委託契約—地域別最低賃金として定める最低賃金額以上の額
- ・ 労働環境の確認方法
- ・ 不利益取扱いの禁止 など

4. 予定価格の積算

- **建設工事**は積算体系ができています。
 - 国土交通省と農林水産省が運用している「公共工事設計労務単価」(二省単価ともいう)がある。
 - 都道府県この単価に準拠して積算・算定を行っている。
 - 市町村は都道府県の単価に準拠して積算・算定を行っている。

- 業務委託、指定管理業務は、積算体系ができていない。
- 国においても「建築保全業務積算要領」「同、労務単価」(官庁営繕、官庁の維持・保守業務で使用)などがあるに過ぎない。
- 自治体の業務委託の予定価格は、「見積もり合わせ」や「前年度契約金額」などが用いられ、市場価格とは著しく乖離する 경우가ほとんど。
- ようやく近年、自治体の中にもこの課題に対する問題意識が広がりにつつある。ただし、現段階では「建築保全業務労務単価」に準じて算定するものであり、清掃や設備管理などの業務に限定されている(青森県、島根県など)。

○ 業務委託費積算の体系

＜業務委託費積算の体系＞

(紙資料を見て下さい)

- **直接人件費**(実際の人件費、業務委託は課題が多い)
- **業務管理費**(現場で業務を行うために必要な経費)
- **一般管理費**(本社経費ともいい、業務を受託した企業等全体の経費、記号活動継続のため)

役員報酬、従業員給料手当、退職金、法定福利費、福利厚生費、修繕維持費、事務用品費、光熱水費、調査研究費、広告宣伝費、交際費、寄付金、地代家賃、減価償却費、租税公課、保険料等の経費、研修費等

○ 指定管理者制度では

- 指定館管理者制度では、「再委託」が可能である。再委託した場合の再委託労働者の取り扱いは、一般の業務委託と同じ条件になる。

- 課題は、指定管理者(企業等)の正規雇用の条件(賃金条件)をどう積算するかである。

大規模施設—館長、課長、係長、一般職員等の
クラスごとの条件設定

小規模施設—施設長、主任等のクラスごと条件
設定

(熊本市に事例がある)

○ 予定価格の「適正積算」の条例化などの動き

- 当初の国分寺市、相模原市のほか、最近の条例には「予定価格の適正算定」を入れたものが増えている。
- 基本条例型でも草加市の条例のように、「予定価格の適正算定」を盛り込んだ例もある。
- ただし、具体的な取組み（要綱策定など）はほとんど進んでいない。

○ 公契約条例の課題

- 抵抗勢力はあるが、可能な限り「最低賃金」条項をいれること
- 最低賃金は、「地域最賃」を上回る水準とすることが、地域最賃上昇過程では重要
- 最低賃金は、職種別に設けることが課題
- 対象工事・業務の選定 — どこまで対象を広げるか
— 自治体がかかえている課題の把握が重要
- 指定管理者制度における課題 — 前述

5. 公共サービスの質を高め、地域経済循環に資するために

- 都道府県、市区町村を問わず、予定価格等を適正に算定し、その上で入札改革（最低制限価格制度など）を実現すること、そして公契約条例の策定をすすめることが、引き続きの課題である。

※**入札改革**— 随意契約、競争入札（指名競争入札、一般競争入札、電子入札、最低制限価格制度、低入札価格調査制度、総合評価制度など、それぞれに課題がある。

- 予定価格等を適正に算定し、最低制限価格制度などを運用し、公契約条例を策定することは、そこで働く労働者・スタッフのワーキングプア化を防ぐだけでなく、公共サービスの質を高め、地域の経済循環にも資するものである。
- 公契約条例を通じたまちづくりは、公サービスの質を高めていくことによって実現するものだと考える。

- なお、公契約条例の策定には「抵抗勢力」が存在している。財政当局など自治体の内部をはじめ、経済界（経営者側）にも**反対意見**が相変わらず多い。議会の中も同様である。
- 連合をはじめとした**労働者側と経営者側**との定期協議の場などを通じて**理解を深める**ことが重要である。特に最も労働条件の劣悪なビルメンテ業界などとの意思疎通を図ることが大切であると思う。