

「公契約条例（案）」を活用し、06春闘で公契約運動の大きな前進を

- 運動の手引き（案） -

自治労連中央執行委員会

はじめに

「小さな政府・自治体」を掲げる構造改革路線のもとで、公共サービスの市場化・民営化が進んでいます。指定管理者制度に続く「市場化テスト」は、その対象をすべての自治体業務に拡大しようとしており、「安上がり」の公共サービスが何をもたらすのか、大きな懸念もまた広がっています。自治体が自治体としてその公的責任を果たすためにも、公共サービスの現場で働く労働者が専門性を持ち、住民のために安心して働く環境が必要です。

ところが現実には、自治体発注の公共事業や清掃・給食・保育など委託事業で働く労働者の賃金・労働条件は劣悪であり、同様な仕事に従事しながらも、同種の自治体正規職員との間に大きな賃金・労働条件の格差が存在しています。東京都がすすめる認証保育園に働く労働者の平均年収は200万円（都調査）。税金で働く人が生活できないという信じがたい事態が広がっています。自治体に働く全ての労働者と地域住民の豊かな暮らしのためにたたかう自治労連にとって、こうした事態を放置することなく改善をすすめることは先送りの許されない緊急の課題です。

ILO94号条約「公契約における労働条項に関する条約」は、国や自治体が発注する事業について、「関連ある職業又は産業に適用される“一般水準”に劣らない有利な賃金（手当てを含む）、労働時間その他の労働条件を関係労働者に確保するものでなければならない」としています。この条約を批准する国は世界60カ国に広がり、日本国内においても、これまでの各地の運動の中で、公契約条例の制定へ向けた議会決議は200自治体を超えています。この流れは国内外で確実なものになろうとしています。学習を深め、すべての単組から公契約運動をすすめましょう。

1. 公契約運動の意義

今、自治体では、財政危機を口実にしながら、「安上がり」の公契約（公共事業、委託事業）が「住民の期待」であるとして、「ダンピング」ともいふべき安値受注が続いています。こうしたことが、低賃金、劣悪な労働条件の押し付けというかたちで労働者の生活と権利を破壊し、さらにまた構造物や公共サービスの質の低下に結びつくことが懸念されています。

働くルールの破壊ともいふべき雇用破壊が進むもとで、労働者全体の賃金水準が低下しています。公契約運動は、第一に、自治体が低賃金労働者を作り出すという「税金の使い方」に警鐘をならし、労働者に安定した賃金・労働条件を確保することによって、最低賃金引き上げ、正規・非正規の均等待遇の実現など賃金底上げや働くルールの確立、地域における賃金相場の安定を進めるといふ重要な意義を持っています。

第二に、自治体業務のアウトソーシングが声高に叫ばれる中、特に指定管理者制度による管

理の代行、業務の民間委託化など労務提供型の公契約において、行政サービスの質や水準、行政の責任体制及び契約の公正性を確保する公契約運動は、住民のための施策の遂行、行政の安定性や継続性、公正と中立の確保、さらに地域経済の安定的な循環や振興にとってもたいへん重要な意義があります。

小泉構造改革路線は、「総人件費の削減」として人と仕事の削減を強行に推し進めています。その具体化が低賃金労働を前提とする安上がりな業務のアウトソーシングであることからみれば、公契約運動はそうした路線に真っ向から対峙する「対抗軸」といえるものです。

2．公契約運動の柱とその展開

公契約運動は、公契約条例の制定をめざすだけのものではありません。条例制定をめざす過程での様々な取り組みが必要であり、そうした運動の前進が公契約条例の制定への後押しともなります。公契約運動の柱として次にあげる取り組みを進めます。

政府に対してILO94号条約の批准と国内法の整備を求めます。全労連に結集し、政府や関係団体等への要求、要請を全国的に進めるとともに、地方議会や自治体に対して、公正・公的責任・生活保障賃金を確保する「公契約」を求め、意見書採択の請願・陳情にとりくみます。

人員体制や賃金・労働条件の改善を通じて公共業務の水準や質を確保するため、現行法を活用し、受注企業への文書指導、最低制限価格制度の適用、総合評価型入札への転換など、可能なところから公契約問題での改善に取り組みます。

公契約をめぐる諸問題に対する理解を広げ、社会的にもアピールするため、労働組合、住民団体、業界団体などの関係団体との対話・懇談活動および、学習会やシンポジウムなどに取り組みます。

地域における働くルール確立の運動として最低賃金改善、非正規の均等待遇の運動と結合したとりくみを進め、当該職場での組織化を進めます。

06春闘においては、全ての単組（地域）から自治体への要求書を提出しましょう。

そのために、公契約運動についての学習を深めるとともに、委託先や公共事業などの現場調査などで現場労働者との対話を深めましょう。

また運動の推進にあたっては、労働者、受注企業や業界、さらには地域住民の理解が何より求められます。都道府県や自治体においては、地域労連や関係労組、民主団体とともに「公契約運動推進懇談会」作りを進め、情報交換、共同の運動の推進体制を強化しましょう。

具体的には、全労連・地域労連の提起する自治体キャラバン行動などで、公契約条例制定・現行法での改善などを求めた要求書を提出し、自治体当局や議会との合意形成をはかります。併せて、関係業界等とも懇談を深めましょう。

本部では、そうした運動の具体化に資するため、モデル条例素案・要求書モデルを作成しました。学習会や討論会、自治体や業界への要請や懇談などに積極的な活用をお願いします。また、運動の全国的な交流を図る機会を適宜開催するほか、入札制度改革等の政策提起をすすめていきます。

3. 当面、現行法を活用した改善をすすめる

公契約条例制定をめざす運動の過程において、自治体に対し現在でも可能な公契約の改善を求め運動することは、私たちの目の前で働く労働者の生活を守る上でもたいへん重要なことです。現行法を活用し、公務公共業務が社会的に求められる水準や「質」を確保し、そのための賃金・労働条件や人員体制の確保、労働法規等の遵守などをはかります。

公共工事の入札などで、事業に従事する労働者の労務費を、例えば「二省協定単価を考慮する（大阪府）」、また、建設業退職金共済制度に基づいて「建退共証紙の貼付実績を報告する（埼玉県）」などを含む指導文書を作成し、受注企業への指導を徹底させます。指導文書は、北海道、首都圏、大阪府内の約20団体で出されており、一定の実績を上げています。

特に函館市による文書指導は「函館方式」と呼ばれ、積算労務単価の水準を明示し、適正な賃金の指導、建退共証紙貼布枚数の報告、下請け業者対策、不払い防止、地元業者・地元資材の活用など公共工事発注における地域経済振興、雇用・労働者福祉重視型の行政指導として注目されています。

「最低制限価格制度」（自治法施行令）は、入札にあたって一定水準の価格を設定し、それ以下の入札は即失格とする制度です。賃金原資の確保という観点から、委託事業を含む全ての請負契約に拡大（2002年改正）されたこの制度を適用させ、「ダンピング受注」を解消します。実際に大阪府堺市や神奈川県内の二市が委託事業にも適用するなど、全国の自治体で活用されてきています。

高い落札率があたかも全て談合であるかのような論調が強い中で、地域社会の理解を得ることはたいへん困難ですが、地域の中小企業を守り、地域経済を活性化させる意味からも、各地の商工会や業界団体と共同した取り組みとして進める条件が広がっています。

入札方式の「総合評価型」への転換を図ります。この取り組みでは、価格だけを決定の基準とするものから、技術や地域振興、入札企業における男女共同参画や障害者の社会参加、環境や人権への配慮、さらに賃金・労働条件などを取り入れたものにするすることで、地元中小企業の受注機会を拡大し、そこで働く労働者の賃金・労働条件の改善をすすめます。

同時に、「不履行」の実態があれば、指名取消しなど入札からの排除を含む厳しい制裁措置が設けられる必要があります。

また、指定管理者制度において、条例や協定にこれまでに挙げた事項を盛り込ませるなどのとりくみが重要です。

4. 公契約モデル条例（案）及び要求書モデルの提起について

自治労連中央執行委員会は、公契約の意義や役割などその基本的なあり方を示し、また、運動の具体的なイメージを広げ促進することにつながるものとして、モデル条例（案）を提起しました。さらに、各自治体における公契約の現状を調査し評価する基準や、今後の改善方向や要求を検討する手掛かりとして自治体対策にも活用しましょう。

(1) 公契約モデル条例 (案) の特徴

この (案) は、全建総連や札幌地区連合作成のモデルを参考につくりました。

自治労連の役割を踏まえ、特に、委託契約や請負、指定管理者制度など労務提供型の「公契約」への適用を考慮しました。

目的では、安定した賃金・労働条件を確保することで、公共サービスの質を確保するという考え方を明確に示しました。

入札や指定管理者の指定にあたり、価格以外の要件・基準をあげることで、現実には「安ければそれで良い」式になっている現行の入札・指定から、総合評価型入札の導入など、その改善をすすめるようにしました。

公共サービスの質と継続性の確保という観点から、委託先法人の変更に伴う行政 (発注者) として、雇用確保の責任を明示しました。

条例による規制がおよぶ労働者の範囲は、受注者に直接雇用される労働者だけでなく、委託された法人・団体に雇用される労働者、激増する派遣労働者、を含むすべての労働者としてしました。

賃金額は、公共事業における二省協定単価以上に社会的な規範性をもつ「自治体正規職員の賃金」に加え、職場でのたたかいによって勝ち取られてきた「労働協約」を基準にすることで、地域における賃金闘争が反映されるものとししました。

具体的には、自治体職員の賃金、及びその行政区内に存在する事業所の同種の職の労働協約 (賃金) を基準に、労働者、使用者、学識経験者による審議会などをへて、首長が最低保障額を設定するかたちをとりました。自治体の規模等によっては、周辺自治体を含めた同種の職を基準にする、特に審議会という形態はとらずに意見聴取の場を設ける、などの変更や調整も必要でしょう。

賃金以外の労働条件は、生活できる賃金を保障する立場から週 40 時間労働を明示し、他は、労働関係をはじめとする諸法令を遵守する立場を明確にしました。

条例の定めを実効あるものとするために、受注者と再委託先との連帯責任、労働者への周知徹底、履行確保のための方法としての支払い留保や労働者への直接支払い、受注者の義務、制裁措置などを明確にしました。

関係する法人・団体、労働者からの異議申し立てに対応する第三者機関を設置することとしました。

(2) 「公契約」で働く労働者の賃金・労働条件の改善に関する要求書について

このモデル要求書は、各単組の参加する地域労連や「懇談会」が自治体へ要求を提出する際の参考として、全労連作成のものをベースに検討を加えたものです。

公契約条例制定を目標にしつつも、公共事業や委託事業で働く労働者の極めて劣悪な賃金・労働条件の改善は待たなしの課題です。要求項目の中で、当面の措置として特に重視したい点は、賃金・労働条件改善への実効性があり、すでにくつかの自治体で具体的な成果が出てきているもので、(2) の「契約業者に対する文書指導」、(3) の「最低制限価格制度の適用」、(4) の「総合評価型入札制度への転換」などです。

自治労連公契約モデル条例(案)

(目的)

第1条 この条例は、市が業務対価を支払う請負、業務委託、委任、その他の契約等において、その業務に従事する労働者への公正な賃金、適正な労働条件の確保をもって、地域社会を豊かに発展させる公共事業、公共サービスの質の確保に資することを目的とする。

(適用範囲)

第2条 この条例は、市が発注し、業務対価を支払う請負、業務委託、委任、その他の契約、公の施設の管理の代行(以下、公契約という)に適用する。ただし、随意契約であって、その業務対価が市長の告示する金額を下回る契約については適用を除外する。

(入札及び指定管理者の指定等)

第3条 入札及び指定管理者の指定にあたり、市は、次に掲げる各号について、入札・応募の要件・基準としなくてはならない。

- 一 業務に従事する労働者への公正な賃金、適正な労働条件の確保。
- 二 業務の専門性、労働者の適正な配置、質の高い公共サービスの提供。
- 三 環境や人権、地域経済への貢献

2 市は、公共サービスの質及び業務の継続性の確保のため、これまでその業務に従事してきた労働者の雇用が継続されるよう努めなければならない。

(受注者の責任)

第4条 公契約の受注者は、次の各号のいずれかに該当する労働者に対して、この条例に定める賃金、労働条件が確保されるよう、必要な措置を講ずる義務を負う。

- 一 公契約の受注者に雇用され、もっぱらその公契約に従事する労働者。
- 二 公契約の受注者から業務を請け負った者に雇用され、もっぱらその公契約に従事する労働者。
- 三 公契約の受注者または公契約の受注者から業務を請け負った者に派遣され、もっぱらその公契約に従事する労働者。

(公契約における賃金額)

第5条 公契約に従事する労働者に支払われる賃金額は、次の方法により決定される賃金に劣らない有利な賃金額としなければならない。

2 この賃金額は、その公契約と同種の職に従事する市職員に対して支払われている賃金(諸手当を含む)及び市所在の事業所に勤務する同種の職の労働者に適用される労働協約等を基準に、市長が決定する。その職種等の詳細については、別に規則に定めるものとする。

3 市長は、この賃金額を決めるにあたり、審議会等を設置するなどして、毎年、同時期に 市が指定する利害関係のある労働者を代表する者、及び労働者を使用する者、また、学識を有する者の意見を聞かなければならない。審議会等の設置については別に定める。

(公契約における労働条件)

第 6 条 公契約に従事する労働者に適用される労働条件は、賃金に関する事項を除き、次の各号に従い決定されなければならない。

- 一 所定労働時間は週 40 時間を原則とし、労働基準法に従い運用されること。
- 二 労働基準法、労働組合法、男女雇用機会均等法に違反しないこと。
- 三 その他の労働条件、人権、男女平等に関するする法令、施行規則などに違反しないこと。

(受注者の連帯責任)

第 7 条 公契約の受注者は、その業務に従事する労働者が、その雇用者に対して有する、次の各号にあげる債権について、連帯して支払う義務を負う。

- 一 公契約に従事したことで支払われた賃金が、この条例に基づき定められた賃金を下回った場合における、その差額賃金。
- 二 法令または労働契約に基づく支払義務であって、公契約に従事したことに起因し発生した金額。

(受注者による周知徹底)

第 8 条 公契約の受注者は、その業務が履行される事業場の労働者が見やすい場所に、常時次の事項を掲示して、業務に従事する労働者に周知を図らなければならない。

- 一 この条例により定められた賃金額
- 二 所定労働時間
- 三 所定休日
- 四 公契約の受注者が、前条にある連帯責任を負うべき者の氏名
- 五 責任者の氏名及び連絡先

(履行確保の方法)

第 9 条 公契約に従事する労働者から次の申し出があり、申し出に相当な理由があると認められるときは、 市は申し出のなされた額の全部または一部について、受注者に対する支払いを留保することができる。

- 一 公契約の受注者が、その業務に従事する労働者に対して、この条例に基づき負担すべき義務を履行していないこと。
- 二 公契約の受注者が、その業務に従事する労働者に対して、支払うべき金額が確定しているにもかかわらず、その支払義務を履行していないこと。

- 三 公契約の受注者に代わって、市がその業務に支払われる対価総額の中からその業務に従事する労働者に直接支払うことを求めること。
- 2 支払い留保の額は、その業務に支払われる対価総額のうち、その業務の種類と金額に応じて市長が告示して定める。
- 3 市は、公契約の受注者に意見陳述の機会を与えた上で、公契約に従事する労働者からの申し出に相当の理由があると認められる場合、その申し出に応じて請求金額の全部または一部を直接支払うことができる。この場合、市はその労働者に直接支払った額について公契約の受注者に対する支払い義務を免れる。
- 4 市は、公契約に従事する労働者に対して直接支払いを行ったことについて、重大な過失が認められる場合に限り、これにより公契約の受注者の蒙った損害を賠償する義務を負う。
- 5 市は、直接支払いの申し出を認める証拠が不十分であると判断したとき、申し出をした労働者に対し、通知を発した日から30日以内に、公契約の受注者を相手として、その権利を確定するための訴訟提起、調停申し立て、仲裁申し立て等の法律上の手続きを行ない、かつ、その申し立て等が受理されたことを証明する書類を提出することを催告する。
- 6 申し出をした労働者の権利が法律上確定したとき、市は支払いを留保した限度で、その労働者に請求額を支払い、その額について公契約の受注者に対する支払い義務を免れる。
- 7 市は、次の何れかの場合、公契約の受注者に対する支払い留保を解除する。
- 一 申し出をした労働者に対して、通知を発した日から30日以内に、訴状等が受理されたことを証明する書類が、その労働者より提出されないとき。
 - 二 申し出をした労働者の所在が不明であるとき。
 - 三 その他、支払い留保を解除すべき相当な理由があると認められるとき。

(公契約で定められるべき受注者の義務)

第10条 公契約には、公契約を締結した受注者の義務として、次の事項を定めなければならない。

一 賃金の支払い義務

ア 公契約に従事する労働者に支払われる賃金は、この条例に基づき定められる賃金を下回らないこと。

イ 公契約に従事する労働者に支払われる賃金が、この条例に基づき定められる賃金を下回った場合、労働者を雇用するものと連帯して差額賃金を支払う義務を負うこと。

二 賃金以外の労働条件確保の義務

ア 公契約に従事する労働者を雇用する者が、労働基準法その他の労働に関する法令を遵守するよう万全の措置を講ずること。

イ 労働者の所定労働時間については週40時間を原則とし、労働基準法に従い運用すること。

ウ 法令または労働契約に基づく支払義務であって、公契約に従事したことに起因し発

生した金額についても、労働者を雇用するものと連帯して支払い義務を負うこと。

三 周知の義務

この条例によって義務付けられた事項について掲示を行ない、公契約に従事する労働者に周知を図ること。

四 条例の定める手続きについての同意

この条例に定める支払い留保と直接支払いの手続きに異議なく同意し、これに従うこと。

(監督と制裁)

第11条 公契約の受注者について、この条例で定める事項に違反する事実が認められた場合は、市長またはその指定する職にある者は、その受注者に対して、速やかに是正措置を講じることを命じなければならない。

2 公契約の受注者に業務を継続しがたい重大な義務違反が認められる場合、市は契約違反を理由として、その公契約を解除することができる。

3 公契約の受注者について、重大な義務違反が認められるとき、または、公契約の受注者が是正措置を講じることを命じられながらも、是正を怠ったと認められるとき、市長は、その受注者から聴聞を行なった上で、その者に対し期間を定めて新規に公契約を締結しないものとする処分を科することができる。

(調査)

第12条 市長もしくはその指定した職にある者は、この条例の定められた履行状況を確認するため、公契約に関連する事業場に立ち入り、賃金帳簿、もしくは労働条件に関する書類の提出を求め、または、公契約の受注者及びその受注者から業務の一部を請け負った者、その業務に従事する労働者に対して質問を行なうことができる。

2 市長もしくはその指定した職にある者は、公契約における賃金を定める資料を得るため、関連する事業場、労働組合または団体等に調査の協力を求めることができる。

(異議申し立て)

第13条 公契約の受注者及びその業務に従事する労働者等は、この条例に基づく行政処分に対して異議を申し立てることができる。

2 市長は、異議申し立てについて審査する第三者機関を設置しなければならない。第三者機関の設置については別に定める。

3 第三者機関は、異議申し立てがあったとき、30日以内に市長に対して、意見を述べなければならない。

(要求書モデル)

2006年 月 日

殿

* 要請団体名
労連 議長 ないしは
(県)公契約条例の制定を進める懇談会

「公契約」(公共工事や委託契約等)で働く労働者の 賃金・労働条件の改善に関する要求書

地域住民の暮らしを守るための貴職のご奮闘に心からの敬意を表します。

さて、小泉構造改革路線のもとで雇用と賃金・労働条件の破壊が驚くべき勢いで進行しています。そうした中、特に国や自治体の公共工事や委託契約などの「公契約」をめぐる、人件費の適性水準を無視した苛烈なダンピング受注やピンハネが横行し、下請企業や資材・機材等納入業者、そこで働く労働者にしわよせが押しつけられています。

自治体としてもこうした状況に対しての適切な対応が求められています。税金を投入した事業によって、貧困な労働者を生み出してしまふ事態は、解消しなければなりません。税金の使い方は厳格であるべきですが、住民のために行っているつもりで安値の落札が、住民サービスの低下、公共建造物の質の低下を招くようでは、元も子もありません。

つきましては、下記の各事項について検討され、積極的な対応をはかられるよう要請します。

記

(1) ILO94号条約(公契約における労働条項に関する条例)を批准し、併せて国内法を整備するよう政府・国会など関係機関に働きかけること。また、同条約の趣旨をふまえた「公契約条例」を制定すること。

(2) 当面、公契約において「事業に従事する労働者の賃金は二省協定賃金を下回らないものとする」と明記するなど、賃金・労働条件の適切な確保を求める契約内容とすること。また、公契約の事業に従事する労働者の賃金・労働条件について、契約時の積算単価に基づく公正・適切な賃金が確保されるように契約業者等を文書で指導すること。

(3) 契約にあたっては、正常な取引と適切な賃金が支払われるように「低入札価格調査制度」(自治令第167条の10第1項)および「最低制限価格制度」(自治令第167条の10第2項)に基づく基準を設け、全ての契約に適用すること。また、その基準を公表すること。

(4) 入札にあたっては、価格だけで競わせるのではなく、労働関係法令遵守をはじめとする

公正労働基準や、男女平等参画、障害者の社会参画、環境などの社会的価値基準への配慮を受注企業に求める総合評価方式とすること。

(5) 公契約の事業場においては、労働者の見やすい場所に就業規則など労働条件を常に掲示するよう受注企業を指導すること。また、労働関係法令違反や労働契約の不履行等が著しい企業に対しては、支払いを留保するなどしてその是正を強く求めるほか、契約の解除やその後の入札からの排除を含む制裁措置を講じること。

(6) 中小企業者の経営の安定をはかり、地域経済を振興するために、官公需法に基づく受注機会の確保を図る措置を講じること。なお、発注率については目標及び実績を公表するとともに目標達成に努めること。

(7) 印刷物を製造品目扱いとし、予定価格を定め、入札終了後に予定価格を公表すること。予定価格は物価資料をつくる(財)経済調査会の積算資料「印刷料金」などに基づき算出し、適正な利益が確保できるものとする。

(8) 行政サービスの低下につながる民間委託・委譲、指定管理者制度による管理の代行を安易に行わないこと。これらを行った際には、これまでその業務に従事した労働者の雇用を確保するとともに、賃金・労働条件については、従前の水準を保障すること。

以上