

第5回 世田谷区公契約のあり方検討委員会 議事概要

開催日時:平成24年10月30日(火)午後2時25分～午後3時55分

場 所:世田谷区役所第2庁舎 4階区議会大会議室

出席委員:塚本会長、永山委員、大井委員

宮崎政策経営部長、西澤財務部長、渡辺施設営繕担当部長

青山土木事業担当部長、佐藤教育次長

事 務 局:財務部経理課

会議次第:1 開会

2 議題

- (1) 世田谷区における入札制度改革について
- (2) 公契約条例について
- (3) その他

3 閉会

【議事内容】

- (1)世田谷区における入札制度改革について 及び (2)公契約条例について

今後の検討の流れ、公契約に関するヒアリングにおける主な意見・要望、区の入札・契約制度の現状、公契約条例の検討の視点等について、事務局より説明。

(委員)前回の入札制度改革が、予算執行の面では一定の成果を果たしているということだが、事業者側の意見の中には、例えば最低制限価格を上げてほしいというのがあり、それは、従来に増して受注価格が下がっているという厳しい条件が下請の労働者や事業者に影響を与えているということだと思う。ただ、それを多少引き上げることで、この間ヒアリングした事業者や労働者の思っている改善策が実現できるのかについては、数量的に見るとかなり限界があると思う。端的に言うと、発注総額の1割から5%くらいの間での改善が下にどこまで及ぶかということになり、下請の労働者の賃金の改善を進めていく必要性は感じるが、それは入札が終わった後の問題なので、そこをどう手当するのかということは入札制度の枠を出してしまっている。その辺が公契約の範囲内で、どこまで浸透できるかというのを考えると、実施し始めている野田

市とか多摩市、川崎市で、実効力というのをどうやって担保しているのかというのがひとつ問題になる。それから、入札制度改革の経済効果なるものが、今度は多少減少するかもしれないが、公共事業なり公共施設の質の確保という点で、設計から利用のところまでの一連の改善というふうにして、契約当事者だけではなくて、その周辺の利害関係者にもできるだけ及ぼして行くような仕組みを考えるとところに公契約制度というものの枠組設定の意味があると思う。意味がでるようなものをどう作るのかということが課題であり、労働基準法といった強制力ではなくて、それぞれの当事者たちの要望というものを実現できる関係を、どういうふうな条例の中で訴えていくかというようなことになるかと思う。

(委員) 供給者、事業者だけではなくて労働者、行政、利用者という利害関係者にとっても価値を向上させるようなものが入ってもいいのではという意見だが、今までの他の自治体の公契約条例を見ると、社会政策的なものもあれば産業政策的なものもある。世田谷はどこを目指すのかということだが、社会政策的なものはただ労働条件を上げていけばいいということで割とすっきりしていると思うが、それだけではなく、広い意味で公共政策的な視点を入れて市民をメインという形にしなければいけないと思う。産業政策、社会政策だけの公契約なのか、あるいはもう少し広い、市民の入った公契約条例なのかについてはもう少し議論する必要がある。

(委員) 公契約条例には地域産業経済を重視するものと労働条件特化の2つのタイプがあり、どちらかを選択する必要はないと思うが、世田谷区の行政の特徴、あり様を押し出すというのも一つの考え方としてあると思う。例えば、世田谷は、生活とか居住環境に守るべきものがたくさんあるような気がしている。そういう点から言うと、居住型の環境と産業をどう維持し、良好な居住性を向上させていくといった要素をどう確保するかというのは、これまでの条例の中には無いが重要なことだと思う。災害や景観も関係するので、是非行政目的として盛り込んで考えていくべきテーマではないかなという気がする。

(委員) 公契約や入札制度改革の観点で言うと、2つほど気になっていることがある。一つは公契約条例と法律との関係において、きちんと問題点が解消されているのかがまだ釈然としない。最低賃金の関係では、国が最低賃金法を作っており、また、地方自治法で、地方自治体の条例制定権というのはあくまでも法律の範囲内でしか認められていない。国会では一応議論はされたということではあるようだが、例えば最低賃金を区が独自に定めるのであれば、これは条例と法律とが抵触すると答弁されている。最低賃金のメリットを受けるのは公契約を結んだ事業者の人達であるが、納税者は全ての人が公契約に関わっているわけではなく、むしろそうでない企業で働いている人が多いと思う。公契約の入札に関わる事業者で働いている人の賃金だけがなぜ優遇されて確保されるのか、そこがいま一つ理解できていない。それから地方自治法では、最低の費用で最高の効果を上げなくてはならないとなっている。公契約はあくまでも納税者の資金で契約が締結されるわけで、納税者の視点というのが置き去りにされてしまって良いのだろうかということはどうしても気になる。もちろん改善していく方向に動くべきであるが、やはりバランスというのはどうしても考えざるを得ないのではなかろうか。

もう一つは財政の問題である。財務効率の観点からすれば、世田谷区のこれまでの入札

制度改革は間違いではなかったと思っている。そして、そこで弊害が出ているのだとしたら、それは取り除いていかないといけないが、弊害の取り除き方として、本来の入札制度改革の目指していたところを台無しにしてしまうような修正の仕方というのは考えにくい。事業者からいろんな発言を頂いたが、例えば、土木工事関係では、入札制度改革と一体であれば導入してもいいけれども単独でやるのであれば弊害も多いといった発言であった。私がとても強くアピールと感じたのは、最低制限価格を上げろということであり、これはどの業者からも発言があった。公契約条例の導入と最低制限価格の引き上げはどうもリンクしてくる部分があるが、そうだとすると、今の経済状態がこれだけ厳しい中であって、公契約の入札による公共工事で生活をしている人達が、自分の生活なり経営改善を図るために主張を強めているのではなかろうかという印象を拭い去ることができないのではないか。土木工事や設備、造園等に関わっている労働者の生活を改善していくということ自体に反対するつもりはなく、重層的な下請け構造が現状で良いのだと言うつもりもないが、公契約という形がそれを改善する手段で良いのだろうかという感じはしている。まさにこれは産業政策の問題であり、労働政策の問題であり、本来、国がやるべき問題ではないのかというふうにも感じている。納税者がこういう条例を果たして歓迎するのか、歓迎するのであれば導入すればいいと思うが、やはりバランスを取った改革にしてもらいたい。

(委員) 基本的な問題というのは、完全にクリアできているわけではないと思う。そのあたりの法的な論点についても整理する必要がある。それと、バランスという話があったが、これを作ることによって誰が受益者なのかといった時に、公費に関わることなので、事業者だけが受益者になるとはいえない。公共サービスの質を上げていく、公共施設の質を上げていく時に、世界各国いろんな努力をしており、調達や契約のプロセスの中でさまざまな対策を実施しているのを見ると、それで勿論全部解決できるわけではないが、市民を巻き込んで継続的な改善をしていく仕組みとして、条例を作ることには一定の意義はあるのではと思う。

(委員) 国で定めた法律の範囲内ですまされていいものかという現状がかなりあるのだと思う。大都市圏の近郊である世田谷においては全国平均よりある程度上にいかなければ生活コストをまかなえないという現状が相当あるわけである。また、特に公共サービスに就いている人は、介護士とかそういったものだが、これではやっていけないというものがどうしても出てきてしまう。それは合法ではあるけれども、それでいいということにはならない。そこで、自治体なりの意思をどうまとめていくかという問題になるが、やはり、改善の方向を出すことで様々な仕事が、より効率よくスマートに実現できるような刺激策を出すというのが地方自治体の役割ではないかと思う。上乘せの分というのはやってはいけないというものではないと思う。積極的に出すか出さないかという姿勢がやはり自治体の役割ではないかと思う。それから建設の下請問題というのは本当に悩ましい。企業間取引の上でも非常に多くの問題を含んでいるということで、国土交通省も毎年のように調査をし、改善を求めている。今回の公契約条例を通して、ある種の元請下請関係へも改善の仕組みを作っていくというものになる可能性を持っていると思う。自治体の今後の産業のあり様の改善とか、そこに働く人たちの労働環境の改善や働いた結果造られた

建築生産物の質の改善だとか耐久力を高めたり、維持補修を速やかに実施して長寿化を図っていくということが下から出てくるような関係にしていくことが今後大事になってくる。これは納税者にとっても、すぐには見えない効果だけれども長期的には還元されていくことは間違いない。そういう点から言うと、単年度で出てくる成果と長期にわたる改善策というものを作っていく仕掛けというか、あるいはその環境というものが基礎自治体でいう行政力の発揮のしどころではないかと思う。そこで、多少法律に上乘せするというのは、悪い方向に行くのであれば問題だが、良い方向で上乘せしていくのであれば、最終的には納税者の納得がいくのではないかと感じている。総体的な改革が大事だと思うし、そういう意味で、産業、労働、納税者、それから役所側も、そういう流れと一緒に回転していけば、法制度上の問題も乗り越えられる余地はあるのではないかと思う。そうした四方良しみみたいなことになるが、発注者、受注者、世田谷区民、それから生み出されるサービスや建築物の成果を享受できるという4つの側面というのを上手く、まさにバランスして欲しいと思う。

(委員)今は、企業でも社会的責任ということが言われていて、ただ価格が安いとか売ればいいということではなく、やはり、どれだけ価値のあるものを住民に対して提供し、質を確保していくかは自治体の責務だと思う。そして、ある程度公正な労働条件を担保するというのは質の問題に関わってくると思うし、労働者や事業者に対する責任だけではなくて、住民に対する社会的責任もある。社会的責任として公共サービスの中に自治体のルールを作っていくというのは当然の流れだと思うし、自治体もむしろ率先してやってくれればと思う。今年の一月中には、イギリスで、新しい保守党政権の下で公共サービス法という法律ができ、入札の際に政府は社会的価値に配慮しなくてはならないということを明文化した。世界的にはそういう流れになってきている。納税者に対して納得のいく説明ができ、行政にとっても良いものであり、業者にとっても効率化につながるといった積極的な説明ができれば意義があると思う。これまでの他市の公契約条例が、どこまでそういう視野を持っていたかというのは分からないが、もし作るのであればそれを検証する仕組みというか、本当に成果が上がっているのか、労働条件は上がったのか、どういう波及をしているかといったことをちゃんと検証していかないといけない。コストが下がったというのが財政効果だけではなくて、アウトカムの部分についても評価していくような仕組みというのを盛り込むのがいいのではないかな。

(委員)何でも安ければよかろうというようなことを言いたいわけではなく、また、公共サービスの質を守るということ自体には何の異論もない。ただ、公共事業に関わる労働者の賃金を上げるような条例を作れば、それが達成できるのかということについては何か違和感を持っている。抽象的には良く分かるが、しかし、それを数字で評価した場合に、本当にそういうふうと言えるのかどうか。例えば、何階もの階層になっている末端の下請け労働者の人達の賃金がきちんと払われたとして、その人達が区外の人だったということだって当然あり得る。そうなった時に本当に、財政民主主義の観点から世田谷区民がこれでいいんだと言うような合理性を持った説得ができるのか。公共サービスの質を上げるということ自体を否定したいわけではないが、数字の面でもきちんと説明できなければ、私のお金がどう使われているのかということについて、

抽象的な議論だけですますことはできないのではないか。

公共事業でたくさんのお金が出て、その流れたお金がまた市場に回って、市場に回ってきたお金が区民の消費活動を旺盛に活発にして、さらに経済が豊かになっていくというのも当然あり得るのかもしれないが、果たして公契約という形で、そういう改善につながるのだろうかと考え、それはちょっとどうだろうかと思う。公共事業自体のボリュームを増やすとか、区の経済活動を旺盛にするというお金の別の使い道もあると思う。

(委員) お金だけでない住民の意識、緑、それから公共物の使い方というものを、いろんな予算の制約があるにしても、それをできるだけ知恵の結集に持っていくようにして、その中でみなが食べていけるようになればいいと思う。別に高給をくれと、あるいは金さえくれればあとはどうでも良いという公契約条例の改善要求ではないと思う。賃金さえ上げれば何でも良くなるということではないのではないかなと思う。それよりもやはり、せめてこれくらいは、という気持ちの現れではないかなと思うので、高望みとか、賃金さえ上げれば、十分条件として公契約の内容が改善されるということではなくて、おそらく三方良しか四方良しのものを考えているのではないかな。そう考えると、悪い部分をなるべく減らして、よいものをお互いに出し合えるような条例なりを追求すべきではないかなと思う。それは決して競争を排除すれば良くなるというわけでもないし、競争だけで良くなるようなものでもないで、そこをうまく当事者同士の意見の出し合いという関係の中で改善策という競争の場にすべきではないかなと思う。ある一点のファクターでよし悪しを決めるというのが委員会では明確で良いのだが、しかし、公共性はそうではない部分に味わいがあると思う。

(委員) 行政べつりの事業者を育てるのもおかしいし、ただ、あんまり期待しすぎると総花的な抽象的なものになってしまうし、基本条例みたいなものにするのか、具体的な実効力があるものにするのか。

(委員) 価格は変動するものなので、それをいちいち見直して、毎年毎年条例いじりをしなければならぬようだと手間がかかってメンテナンスが難しい制度になってしまう。やはり基本条例みたいなものと、それを実行するために当面改善の柱になる様なものを置くということになるのでは。建設と委託サービスとは事業の質と制度の枠組が違うところがあるので、そこは仕分けした条例を二本立てぐらいにしておいて、基本条例では、公契約はこうという理念規定と理念を実現するためのフィードバックの仕組みであるとか業績なり効果をどうやって測定するのかという仕組みを入れるようにすれば。山形県の条例では独立した第三者機関というのが公共事業契約を調査し審議しているが、そこまでやる必要があるかどうかはちょっと考える必要があるが、そういうふうに行行政の責任を負う者がきちんと評価するというようなものにして、そして、基本と実際のことを調整していくものとを別に作るという形でいけば、いろんな応用性のあるものになるのではないかな。

(委員) 諸外国の動向といった点なども含めてこの公契約のあり方検討委員会で検討するとすると、今後議論していかなければいけない範囲が相当広がって、どういう点に的を絞って何を改正するのか8月までに一定の結論を出さなければならぬとすると、今後の議論の進め方、あり

様、プロセスのあたりをどういうふうにしていったらいいのかが気になる。

(委員) 公契約条例と言った時に何を意味するのかがまだ確定しておらず、そういった意味では、理念条例というような形としても幅としてはあると思うので、そうした場合に、どういったものを盛り込んだらいいのかということ検討して頂きたい。世田谷区のフィールドの中で公契約のあり方を考えた場合、どういうふうにしていくのか。公契約をめぐる論点、それから条例化をする場合の論点を出して頂いて議論を深めていきたい。

(委員) 公契約条例はあくまでも行政効率を問題にして、そこを一つの起点にして、色々と前後の改善を進められるような制度設計をするというのがやはり望ましいが、とは言いながら、現実的に日本の高度成長期以来作ってきた建築物、公共物が一斉にメンテナンスが上がって維持補修、改修しなければならないというような時期に達していて、ストックをいかに上手く壊したり使い直したり、作り直したりするかというようなことを考えると、設計とかそれに見合う建物の予算管理のスパンというのは、10年とか30年サイクルでどういうふうにするのが効率的なのかという見直し、行政の観点からの設計思想の作り直しをする必要がある。もう一つは、日本はずっとこの間、作っては壊して作っては壊してきたと思うが、それは一種のマーケット拡大行為でもあったと思う。しかし今度は投資金額の方に制限がされてくるので、逆に使い回しをしなければならない。メンテナンスが上がった時代の日本の建築や投資のあり方、行政投資の仕方というのを見直すということが、設計なんか具体的に示されていくようなきっかけにつながれば、いい条例作りになるのではないかと。

それから、予算の使い方も全部一年間に使い切るのではなくて、5年とか30年タームで考えていくような予算のあり様というものを、これは法令上はできないことだけれども、そうした考え方をした上でそれを一年一年の中でどう落とし込むかということは、まんざら出来ないことではない。そういった予算の組み方からいろんなものに改善のシナリオを展開できるスタートになれば、テクニカルな賃金に関する話し以上のものももう少し折り合いが付くのではないかと期待している。

(委員) 検討委員会の目的として入札制度改革と公契約条例とに絞ってあるわけだが、これらが世田谷区全体の行政改革といった政策にどう関わっていくのかということについても今後課題として考えていければと思う。