

第6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12月19日(水)午後3時～午後4時35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

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

事務局:財務部経理課

会議次第:1 開会

2 議題

- (1) 公契約条例の法的課題について
- (2) 入札制度改革及び公契約条例について
- (3) その他

3 閉会

【議事内容】

- (1)公契約条例の法的課題について 及び (2)入札清楚改革及び公契約条例について

公契約条例についての法的課題の整理、地方自治体の競争入札における地域要件、他自治体の条例内容等について、事務局より説明。

(委員)公契約条例についての法的課題を考える時に、視点として落としてはいけないのは、条例違反の場合の法的効果である。条例違反に対して、事業者の公表や入札参加資格の剥奪というような、非常に重い効果を伴う条例を制定した場合に、果たしてこれが関連法令に抵触しないのかどうかというところが問題点なのではないか。重大な不利益を伴う法的効果が課されてしまうと、契約自由が保障されているのかどうかということから、まず議論せざるを得ないだろうと思う。更に、公契約条例に関しての参議院での質問とこれに対する総理大臣の答弁があるが、この質問の1番目は公契約条例の中で地域別最低賃金を上回る最低賃金額と罰則を規定する場合について、(1)最低賃金法から如何なる制約を受けるか。(2)実際に罰則を課すことは可能か。というふうに質問があり、(1)の回答においては、「御指摘の「公契約条例」の具体的内容が必ずしも明らかでないが、」という枕詞がついた上での回答になっていて、公契約条例の中にどのような法的効果が含まれているのかということ的前提とした回答にはなっていない。また、「契約の相手方たる企業等の使用者は、最低賃金額を上回る賃金を労働

者に支払わなくてはならないとすることは、同法上、問題となるものではない」となっているが、つまり、契約上は、このような義務を課すとしても問題とはならないと述べているようにも思うが、例えば、これを公表するとか、或いは指名参加資格から排除するというところまで伴った回答とは読みきれないように思う。それから罰則を課すことができるかという質問に対する総理大臣の答弁だが、「お尋ねについては、具体的にどのような行為に対して罰則を課すこととなるのか必ずしも明らかでないが、」とした上で、「一般に、地方自治法 14 条の規定に基づき、条例を制定し、当該条例中に罰則を設けることができる」と書いてあるだけで、ここは一般論として、地方自治法 14 条の解説をただけの説明に留まっているように思う。公契約条例を定めて、どのような違反行為に対して罰則を課すのかということについては、1の(2)は何も答えていないというふうには読みきれないように思う。従って、条例違反に対してどのような効果があるのかということからは、十分検討をする必要があるのではないかと。

(委員) 条例違反の場合の法的効果についても、これから検討しなければならない。また、そもそも公契約の原則には、経済性、競争性、公正性などがあるが、社会性だとか社会的価値とか政策的なものをそれにプラスしてどう入れていくかということに関連するので、そうした原則について踏まえておく必要がある。

(委員) かつて、違う観点の問題もあった。予定価格という形で予算付けされているもの以下の賃金が払われ、その差額分を元請や労働者に払えという訴訟があって、これは門前払いだったようであるが、はじめに積算労務単価を基準に予定価格を積算し、入札でこれが大きく動いた場合、大幅な賃金ダウンというものに関する問題がなかったのかという課題がある。また、公契約条例の基準に満たない事業を執行した場合の規定等について、慎重な条例作りをしたほうがいいのかというのはその通りである。

(委員) 契約違反に対して罰を下す。或いは入札参加資格を剥奪する。或いは違反した事業者の名前を公表するというのは、これはもう契約法の段階を超えて監督法の域に達しているのではないかと。一般に地方自治体が契約の水準を定めるために、一定のルールを定めることはあり得ると思うが、これを超えた法的効果を課す公契約条例は疑問である。

(委員) 条例を制定した自治体の中には、契約自由の原則、当該自治体が契約するかどうかは自由だからという論理を使っているところがあるが、余り選択肢が無いので実質的な強制というか、従わないと契約できないので、契約自由という論理だけだとちょっと弱い。公表というのは確かに大きい。

(委員) 公表が行政処分なのかどうなのかというのは行政手続上大問題で、あれを行政訴訟で争えるのかというと争えないということのようだが、その制裁の効果としての公表というのは企業としては致命傷だろう。

(委員) 債務不履行であれば損害賠償請求でき、契約解除ができる。それを超えて、上乗せして公表制度を入れることが必要なのか。

(委員) 公表も悪いものを公表する場合と、非常にいい技術でいい品質の物が出来た場合に公表するというプラスの公表というのがあるように思う。

(委員) 最低制限価格の引き上げや地域要件、地域に本店を置くものに優先発注するというのが事業者、労働者共通の意見としてあったが、その辺も公契約条例に入れることについて議論

しないといけないと思うが。

(委員) 公契約の中に何か入札の要件などを盛り込むのは、世田谷区の法体系を崩すような、複雑さを持ってしまうと思う。地域要件や最低制限などは、あくまで入札制度の改革であって、公契約の内容とは分けていいのではないかと。

(委員) 今回の請願では、やはり労働条件というのが大きい。それと最低制限の引き上げとはリンクしている。入札制度改革と公契約条例は切り離さなければならないが、公契約に社会政策的な価値を入れ、それを実現していこうとしている中で、世田谷がもし条例を作る場合に、公契約を通じて何を実現しようとしているのかという価値の部分はどう考えるか。どういう価値を実現するのかという基本的なところを押さえないといけないと思う。

(委員) 公契約全体を進める精神や理念、目的というものは、例えば賃金、労働条件なり、事業者の有り様、透明性、公正さや適正な契約履行を行うという事業者活動のレベルアップを図るといったものが一つの目的として十分立て得る。その他に、世田谷というのを考えると、やはり生活している場だけに、安全或いは環境保全という多様な要素から構成される行政目的の達成というものが公契約という行為の中にも含まれるということをはっきりさせておくこともあると思う。そして、その中に地域経済の振興発展、或いはそこに携わる労働者の賃金その他労働条件や社会保険の拡充といった社会条項を盛り込み、それを、それぞれ事業契約や工事契約、建物の維持管理の中に盛り込んでいくという流れで条例を考えて策定したらどうか。従って、強権を発動して制裁規定を入れて履行過程だけを緊急に速やかに改善するというだけの目的よりも、もう少し広く長く対応していくという構えを作っておくことが大事だろう。

(委員) 公契約とか公共調達というものには、行政目的だけではなくて、契約自体の目的がある。やはり、経済性の原則というのが基本原則としてあるので、それプラス政策目的を入れていくことの整合性がある。政策目的の方が優先、一次的な目的になるのは、本来の公契約の性格からしておかしな話になる。

(委員) 極論を言うと、地域要件の徹底と最低制限価格の引き上げが事業者側からも労働者側からも非常に強い共通の要望として出ていたが、これだけであれば、公契約条例など作らなくても実現できるように思う。公契約条例を作ることによって何の価値を実現しようとするのかをよく考えないと、ブームだから作るというようなことになってしまいはしないかと思う。

(委員) 最低労働条件を条例で規定するというやり方が本当に良いのかというと、賃金の支払いというのは事業者の責任であり、それは労働組合が労使でやるべきことでもあるので、そこにまで行政が介入して、適正な分配をしなければいけないというふうに義務付けていくのは本来の姿ではないとも思う。労働条件というのは、勿論最低条件を国が定めるにしても、その水準は労使で決める。そうでないと労働組合は必要がない。それを自治体や国がやってくれというのも変な話で、適正な分配をするようにということを入札制度の中に入れていくというのはあると思うが、その後のチェックをしていくというのはどちらかと言うと労働組合の方だと思う。

(委員) そもそも公契約条例を作る必要があるのかということも、この委員会の中で議論しないといけない。

(委員) 条例版労働法を作るという、労働条件を向上するために条例を作ることが、実際は労働条件を規制する法体系があって、上乘せ条例ということだが、そこをやるためにわざわざ

条例を作る必要があるのかというのはちょっと疑問で、もちろん労働条件も実現すべき価値の一つだと思うが、果たしてそれに特化したものを作る必要性や合理性があるのかというと非常に疑問である。それが経営者の経営努力だとか労働組合の自主的な努力のインセンティブを削ぐようなものになっていくとおかしいかなという感じがする。

(委員) 公契約条例は、制裁というよりも基本は契約上履行責任を遂行できる、或いはしてもらう努力目標、そしてまた、透明性を持った事業遂行というものをできるようにしていくことをベースにしていかなければならない。制裁によって条例の目的を達成するという、そのみでなくてもいいと思う。従って、制裁は必要かもしれないが、その時は明確にその根拠なり、他の法律との整合性を保つということが必要になる。同時にその制裁以外の道でなるべく行政目的を達成できるような仕組みをどう作るかということがメインではないかと思う。

(委員) 例えば、路上タバコの規制をする条例があるが、2,000円を取るという徴収行為が違法ではないかという指摘もある。従って、少なくとも公契約のあり方検討委員会において、罰則を設けた条例を作るということはあるのではないかとと思う。それに加えて、公表とか入札参加資格制限とか、そういうところまで踏み込むかどうかということについても議論が必要ではないか。罰則というのは大変リスクが高い。

(委員) 条例を作るとした場合に、基本条例的なものを作るのか、或いは規制的な条例を作るのかということがある。

(委員) 例えば、元請業者の連帯責任に関しては、実際には非常に紛争としては多くあり、下請け業者がつぶれてしまった場合に、更に下で働いている人達が元請業者や注文主に対して自分の賃金を払えという権利がないのかということとは旧来からずっと争われてきたことだが、基本的には契約当事者間でしか支払義務はないという整理で国の方もきている。そういう中で連帯責任を条例で課す場合には、国の制度を上回って契約上の義務を加重するという性質にはおそくなるのだろうと思う。

(委員) 規制的な方法で価値を促進するのと、そうではない方法で価値を実現するというのがあると思うが、そのスタンスが条例の違いに出ているのかと思う。基本条例であっても実効性を持たせるための、例えば公共調達評議委員会だとか、公共調達審議会がある。

(委員) 国が求めている価値よりも上の価値を上乗せするというのはいいことである。国は公共サービス基本法を作っただけで、それ以上のものは作っていないので、それに上乗せするのはむしろやるべきことだと思う。公契約の基本原則、基本価値を世田谷区として作って、全ての契約を考えていく上での統一的な視点を作るというのはすごく意味がある。そして、審議会や委員会など、効果を検証できるような仕組みも必要である。

(委員) ILO94号条約や野田市のような形での条例になるということについては極めてリスクが高いのではないかと。むしろ、公共調達や公契約に関する普遍的な価値とか目指すべき方向といったことを目指すものであれば、それは全ての区民に対して、むしろプラスの面もある。