

## 第7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25年1月28日(月)午後3時～午後4時30分

場 所:世田谷区役所第2庁舎 5階区議会第4委員会室

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、

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) 公契約のあり方検討委員会中間報告書について

(2) その他

#### 3 閉会

### 【議事内容】

#### (1) 公契約のあり方検討委員会中間報告書について

(委員)「公契約条例に関する意見」について、これまでの検討の経過から言えることは、条例制定を否定するということには至らなかったのではないかと考えている。特に他の自治体の条例を見ると制裁規定などがあるので、この点には慎重であるべきだということは全くそのとおりで、この制裁規定に慎重に取り組むあまり、条例そのものの全体の意義や入札制度改革への色々な意見、この委員会の議論を通してより良い入札制度に至るところまでを一緒にしてしまうということでは、せっかくの論議が少し薄められてしまうのではないかという気がする。アンケートやシンポジウムでも、条例を制定してはいけないという意見は余りなかったように思う。そういうことで、条例と入札制度改革の両方を織り込むという理解でいいのではないか。

それでは何を盛り込むかということだが、一つは条例制定の前提みたいなものを考える必要があるのではないか。少なくとも、条例は行政目的を円滑に達成する一つ的手段として導入していいのではないか。それを明確にした上で、目指すべき世田谷区のより良い行政の実行という目標を公共調達に落とし込んでいく。つまり手段を定めて当事者がそれらを承認し合う努力をするということである。それから、目的や手段というものに対する責任を双方で共有す

る。これは、今回の中間報告の中では発注者に配慮した事項が大変多いが、やはり改善は双方で取り組む必要があるということで、どちらか一方というものではないというのが私の意見である。それから、委員会設置に至るいきさつから、法令の遵守とか契約の公正さ、或いは入札の公正さやそれがもたらした落札後の条件についての改善、ダンピングだとかワーキングプアだとかそういったものまで含めて、広く時間軸を取った方がいいのではないのか。これが公契約条例の制定と入札制度改革の双方を巡ることにつながっている部分があるのではないのか。さらに、行政目的の中の、特に区民の利益、それから発注者受注者双方、双方の中には就業者も含まれるが、品質確保とか法令遵守とか、そういうものをお互いに執行に関するところまで、契約以降にも条例の重要な改善に取り組む領域があるように思う。こういう趣旨に沿って、それぞれ事業者が企業の実力を高めたり、それから就労者の生活や技能の向上が可能になるよう支援していったりというようなことを続けて、公共調達の長期的な課題を支援するというようなことを目標の中に入れるということが、今回の論議の中から読み取れたものではないのかなと思う。それと、盛り込む基本的な要素はなんだろうかということで、条例の適用対象、業種とか、それから地域の設定というのが以外に難しいような気もするが、この辺をどのような捉え方をするかは少し検討していく必要があると思う。それから、契約そのものの中に、契約の前の問題、契約時の問題、下請事業者や労働者、そういうものに対する条例の効果をどのように図っていくかというようなものを一緒に入れておく必要がある。また、賃金労働条件の主なものを実質的に広げていくというようなことを入れたらどうか。

仮に条例が制定された場合の実施方法だが、これはILOが考えたものだが、公契約条例適用対象事業所であるということを明示しておく、その方法をしっかりした方がいいのではないのか。また、これに関わるような検査事項を追加することはできないのか。それから、事業者、労働者も含めて、何らかの苦情なり意見や不服を申し立てるという場合に、労働基準法なんかも遵守しにくい状況というのがいつの間にか広がってしまっている状況もあるので、それをどういうふうに救済していくか、制裁よりもむしろそういったところに配慮したものを作ることができないのか。また、違反とともに優良施工、これも今の制度の中にもあるようだが、良いものを積極的に表に出していくというものに対比させながら進めるということが必要かと思う。最後にこれらを実施するに当たって、やはり双方の努力を実証できるような組織で、多摩市の審査委員会のような、ああいうものをできるだけ設置してフォローをする体制を作る必要があるのではないのか。

また、紛争等になった場合は、他にも紛争処理の機関も既にあつて、これも二重三重になってしまう恐れがあるが、労働者事業者の問題以外に、特に一般区民の意見をどのように入れるかということは、余りこれまでの条例でも議論されていないように思うので、そういう意見聴取の開かれた体制を組織化したらどうか。それから、産業振興というのは設置の一つの大きな目的でもあったので、これはこの条例だけでやるというわけにはいかないのか、とりわけ建設産業振興、他の区内の産業振興の組織などとの連携を取れるようなものを入れるということで、これにも配慮するというそんなものを盛り込んだ条例案の検討が必要ではないのか。

(委員)公契約条例の目的は何なのかということで、やはり若干考え方を入れる必要がある。公契約条例というのは、特定の政策目的の実現を公契約の中に規定していくことに特徴があると思うが、ただやはり原則として公契約の基本的性格からすれば、あくまでも特定の政策、例えば社会政策的な労働条件を確保していくというような政策的な目的を入れていくというのは付帯的なものであるという位置付けではないかと考えている。公契約条例を検討するにおいては、勿論公契約を通じて多様な価値を実現していくということは非常に重要なことだと思うが、やはり基本原則である経済性原則だとか公正性原則というのがあくまで大原則であって、それから逸脱するようなことには必ずしもならないし、この点に留意する必要があるだろうと思う。一方では、経済性原則の経済性についても色々考え方があるのだということで、単に給付に対する対価という側面だけで見るのは不十分であるという議論もある。価格が抑えられればよいといった側面だけではなく、勿論履行の質を確保しながら適正価格を以って最小経費で最大効果という視点から、それを経済的と判断するという見方が従来の見方だと思うが、最近はそのだけではなく、勿論それを前提として、なおかつ多様な価値の実現を入れて最も経済的という判断をするという考え方も出てきている。経済性の原則の経済性というのを狭義に捉えるのか、或いは広く捉えるのかといった論点についても検討されなければならない。多様な価値を実現していくということは、公共サービスというか公共調達、公契約というのは、それによって生み出される成果物の価値を最大化していくというところに一番、勿論費用を最小化して価値を最大化していくという目的もあるので、その中に多様な価値が含まれていくのはむしろ望ましいのではないかというふうに考えている。公契約における経済性というのは余りにも狭く捉え過ぎるのにも限界があるし、やはり公契約を通じて実現される効果、価値というものを単に費用という側面ではなくて、そこに生み出される価値、それは作られた施設の価値だとか品質だとか、サービスの品質というものもあるが、それによって吸い寄せられる波及的な価値、それには地域産業とか労働条件、防災なども入るだろうが、そういう価値の視点から公契約を見ていくということが必要ではないか。

ただこの委員会でもまだ公契約の中身について、それほど深い議論をしていないので、この中間報告書レベルでどこまで公契約条例について盛り込んでいくかということで、最終報告書もあるが、ただ2月25日には区の方とセットで区議会に出されて、そのあと条例化に関する議論も始まるということなので、委員会としての公契約条例に対する基本的な考え方を出す必要があると思うので、もうちょっと踏み込んで、例えば積極的な意義をもっと記述した方がいいとか、その辺についても議論していきたい。

(委員)この検討委員会が始まった時に、私としては、公契約条例というものを制定するに必要な立法事実があるのかどうかということをととても気にしていた。立法事実というのは、その条例なり法律なりが制定される根拠となる事実関係のことである。つまりその立法の必要性を支える事実があるのかないのか。前回の入札制度改革によって、ある意味良い方向での成果も出たのではなかろうか。勿論悪い方向での影響もあったのかもしれないが、それを大幅に修正するほどの立法事実というのが現実的に生じ、かつ危惧を抱かれているような状態があるのかという

ことをとても気にしていた。ヒアリングで事業者の方や労働者の代表者の方においで頂いたが、公契約条例だけを単独で取り入れるのではなくて、最低制限価格の上昇なり入札制度の改革を合わせてやってもらわないと現状の打開は出来ないというようなご見解が多かったように感じている。また、記述の中に落札率の問題が出ているが、落札率は平成 19 年度までは 94%、平成 20 年度以降は大きく低下し 90%前後で推移している。これはただ単にマイナスに評価すべきことだとは言えないと思う。私はむしろ、区の財政の改善、健全化だとか、区民の負担のことを考えると、ある一定の競争原理が適正に実現したのではなかろうかというふうに思う。事業者や労働者の立場も勿論大事だとは思いますが、やはり税を負担する一般的な区民の利益も決して無視できないのではなかろうか。ただここで、「小額工事では、落札率 40～60%となるケースも若干発生している。」とあり、もし 40%という落札率なんかであると、ただ単に区の財政の健全化だとか区民の負担の軽減ということだけでは済まないような問題がもしかすると生じる懸念はあるであろう。そういう意味でいうと、現在の入札制度が万全なものではないということは当然あり得ることだろうから、入札制度を一定改善していく必要はやはり認めざるを得ないだろうというふうに感じている。それから、「他自治体における公契約条例等の状況」という中に、公契約条例の類型・タイプの記述があるが、分かりやすく初見の方にも馴染みやすいもので説明して頂いては如何だろうか。次に、「世田谷区の入札制度改革に関する意見」、これは(1)から(4)まで大きく分けて4項目あるが、この中には非常に重要な指摘もあり、内容には賛成である。特に契約変更を行う場合の適正なガイドライン、これについてはヒアリングの際にもそう言った意見が出ていたので、是非この点はこういった形で実現するべきではなかろうかと感じている。(3)のコンプライアンスの遵守の方法、方策についてというのは非常に難しいところのように思う。どういう手段でこれを実現するのか。例えば暴力団排除条例との関係であったら、まだある一定手続が明確化しているような面があるけれども、それ以外の面で、ここに書いているような社会保険に未加入の事業者をどう排除するのかというような点については更に議論を尽くす必要はあるのかなと思う。それから最後の「公契約条例に関する意見」。市民参加型の審査の方法というような話が先ほどあったが、この行政手続に関しては、行政事件訴訟法、行政不服審査法、それから行政手続法という国の法律がそれぞれ整備されてきたという経過がある。そういう中で行政の行為について、この契約が行政処分だとか行政指導だとか言うつもりはないが、例えば野田市のような条例にすれば、そう疑われる可能性が出てくるというようなことからすると、この法的な手続面で、法律には実体法と手続法とがあるわけだが、手続法にまで触れるというのは率直に言ってなかなか困難ではなかろうかというふうに懸念をしている。そこのところは慎重に考えなければいけないのではないのか。それから入札制度に関しては、入札制度の監視委員会、これが現に世田谷区に設置されて審査をしているので、この監視委員会と今回議論に上っている新たな審査委員会との関連、職務分掌、権限の振り分け、そういった辺りもきちんと踏まえないといけないのではなかろうか。もう一つの面は、実態的な面として、就業者の生活の向上、事業能力の向上、技能の向上や研鑽、次代の技術者の確保、要請、こういったところまで公契約条例に結びつけるということが、条例の適

用範囲というか条例の制定目的からして、非常に広くなり過ぎはしないだろうかと考えている。むしろこの点は産業政策の問題として、区で別途ご検討頂くべき事柄ではないのかというふうに思う。この条例の中に色々な理念を盛り込むというか、反映させていくという点については否定するつもりはないが、そういう方向で検討頂くことも、区が今後よくなっていく意味で非常に意義があるのではなかろうかと思う。冒頭の発言に戻るが、アンケート等では公契約条例は分からないというのが過半数を超えており、51%に及んでいる。そういう中で、公契約条例を作るべきだという積極的な議論をする立法事実が果たしてあるのか。

(委員) 条例のタイプについて、理念型、労働条件型、混合型みたいな3タイプの分け方もあり得るし、少し具体的な例示を入れたあげた方が多分読んだ人が分かりやすくなると思う。また、例えば制裁規定の問題とかも、条例でそれを定めることについても色々議論するところがあるので、そういう規定を設けない条例もあれば制裁規定を設ける条例もあるので、その辺もやはり追加した方がいいと思う。

根本的なところで、ここは基本的な認識をきちんとしていけないうと思うが、本当に立法事実があるのか、この公契約条例を作る必要性というか目的というか、少し不明確ではないのかというのがある。入札における過度な競争が労働条件の悪化につながっているのかということ、私は一般論としても、それはやはり言えるのではないかと思う。具体的な数字でこの世田谷の実体を実証していくのは難しいと思うが、一般的にそういう傾向があるという事実を踏まえて区が先取りして、そういった政策的な目的から、そういうダンピング的なものを防いでいくということが一つの政策目的としてあり得ると思う。実際、請願という事実があるので、それを踏まえれば、私は条例を作るという選択はあると思う。

(委員) 入札価格の問題とか労働条件が、地方自治体で見ると見かねて改善しなくてはならないような酷い状態があるのだという意味で立法事実を考えるのはちょっと極端すぎやしないかなと思う。状況認識をどうするかということに関わるが、年々入札に関わる積算労務単価等がどんどん下がってきているというようなことを考えると、全体がもうどうにもならないのだということとは違って、一般的な事実として、そういう傾向が進んでいることに何らかの歯止めをかけなければならぬということが認識できるかどうかということだと思う。全ての契約や工事の内容が違法性を持っているのではなくて、法を守らないケースがしばしば出てくるのに対してどういうふうに是正するのか、社会保険なんかもそうだと思うが、地方自治体として改善可能な領域を少しでも前に進めるということが立法の根拠になるのではないかと考えている。より良いものにどう変えていくかというような趣旨を持った条例が出来てもそれはいいのではないか。悪しきを是正するという法の重要な側面と共に、より良いものをもっと良くしていく。そして、公共工事或いは公共サービスの品質を上げ、それから財政の無駄遣いというものにもつながらず、区の産業の発展にもある程度刺激を与えていくというような複合的な要素を組み合わせるということがあってもよいのではないかと思う。

(委員) 今の議論を踏まえれば、平成19年に改革された入札制度や公契約のあり方について、更に現在の経済状況等も踏まえ、品質の向上、サービスの向上、下請事業者へのしわ寄せ

の排除、労働環境の悪化への配慮等新たに入札制度をより良くしていくための取組みが必要なのではなかろうかという前向きな形で書く分には異論はない。

(委員)後もう一点、アンケートやシンポジウムの時もそうであったが、公契約条例を知っているかということの評価であるが、区内にないものを知っているかと言うと、やはりそこは分からないということが出てくるのはある意味当たり前なので、むしろ、どういう趣旨のものを作るかということを知っていく中で、その点についての評価は変わってくるのではないかという気がする。

(会長)行政がどこまで介入するのが公契約条例を作る上で適切かという範囲の問題があるが、勿論理念、目的と適用範囲というのは引き続き最終報告書までに議論することになると思うが、ただ、公契約条例を作ることについては、この委員会としてはやはり積極的な意義があるという見解でいいのではないか。

(委員)冒頭、色々ご指摘も頂いた部分については、現時点でここまで議論するのは難しいし、中間報告に盛り込むのは難しいが。

(委員)私もこういうことまで踏み込んで中間報告を作れということではなく、とてもそんな時間はないので、そこは全くこだわらない。

(委員)「品質の高さ」という表現がこの中に入っているが、品質の高さには色々なグレードがある。逆に、品質の高さこそある意味絞った方がいいのではないかという気がすることもある。それは、これだけ公共物の老朽化が進んでおり、一般的な標準タイプに切り替えようとしている面もある。ここで言っている「直接的な価値」と「波及的な価値」とを組み合わせようというというのは、どのように解釈したらいいか。

(委員)個々の公共物によって、自ずとバリエーションが出てくると思う。例えば美術館なら美術館らしい仕様や雰囲気を作らなくてはならない。しかし、本当に緊急を要するような施設とか安全優先の学校であるということになると、とにかく安全と、いざという時も避難場所になり得るような堅牢さを重点に置いたもので、デザインその他というよりもそっちが大事かもしれないというのは自ずとあると思うので、一つ一つの公共物毎に、ここで言っている価値というものの有り様を考えるということだと思う。そういう意味では、何でもレベルアップという捉え方とはちょっと違うのではないかと思う。これはある意味で、どう作るか、どう維持管理するかというところまで広く色々議論する中で、一番財政的にもサービスの上でも建築の上でもいいとするものを生み出していくという、そんな含みにするのがいいのではないか。

(委員)それから公契約条例については、今後は理念や目的、範囲等についても明確にしていく議論の必要があるので、この点を書き加えた方がいい。

以上