

政策目的型入札改革と公契約条例（下）

上 林 陽 治

はじめに

- 1 政策目的型入札改革に関する自治体の取り組み
 - 1-1 自治体の政策目的型入札改革を支える根拠法令
 - 1-2 政策目的型入札改革の事例
 - 1-3 政策目的型随意契約
 - 1-4 政策目的型入札改革や指定管理者等における最低賃金等の定め
(以上 2011年8月号)
 - 2 公正労働の実現に特化した公契約条例 (以下 本号)
 - 2-1 野田市公契約条例と川崎市契約条例 その構造と特徴
 - 2-2 対象となる契約の基準を何に求めるか
 - 2-3 対象となる労働者等の範囲
 - 2-4 適用労働者に確保すべき賃金等
 - 2-5 その他の特徴的な措置
 - 2-6 公契約条例施行に伴う直接的効果～予算への影響、
直接雇用の臨時・非常勤職員の賃金引き上げ～
 - 2-7 公契約条例の発展にむけて

<資料> 野田市公契約条例と川崎市契約条例対比表
 - 3 政策目的型入札改革・公契約規整の論点
 - 3-1 政策目的型入札改革・公契約規整と条例化
 - 3-2 政策目的型入札改革・公契約規整と最少経費最大効果原則
- おわりに

2 公正労働の実現に特化した公契約条例

総合評価入札方式は、価格と価格以外のその他の条件を総合化して落札者を決定する。評価項目はどの項目をとってもワン・オブ・ゼムであるため、価格以外の要素に労働条項

を入れてもその効果は薄まる。

これに対し野田市公契約条例や川崎市契約条例は、市が発注した公共工事や委託業務等に従事する労働者等に支払われるべき最低賃金（報酬）額を規定し、雇用・労働条件の確保を図ることにターゲットを絞ったものである。

野田市公契約条例は、その目的について「公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現する」（1条）とし、労働条件の確保を通じた業務の質の確保が目的であることを明示する。川崎市契約条例では、公契約という用語を条例や規則に使用していないものの、川崎市が策定した説明用手引書（2011年4月）では、「条例に定める特定契約は、いわゆる『公契約』と呼ばれるものに関する規定であるが、一般的に『公契約』とは、公共事業に従事する労働者の賃金等について、その条例等で定める最低額以上の賃金等の支払い義務を契約の相手方に定める契約のことをいう」としている。

このように2つの公契約条例は、従来から追求されてきた政策目的型入札改革とは一線を画し、ILO94号条約⁽⁴²⁾と同様に、雇用・労働条件の確保に特化してその実現を目指したものだと考えられる。

ではなぜ、最低賃金等の雇用・労働条件の確保に政府の規整が必要なのだろうか。この点につき、例えば伊東光晴氏は、「収入の減った労働者の家計では家族も働きにせよとする。そのため労働供給量はいつそうふえ、労働市場での労働者の地位はいつそう悪化する」とし、労働市場では、賃金低下と供給圧力の増加の悪循環が続くことから、これを防止するためには、労働組合と並んで、賃金低下をくいとめる労働市場への政府の介入も認められなければならないと論じ、あわせて官製ワーキング・プアを生み出す入札制度そのものを改革すべきであるとしている⁽⁴³⁾。また木下武男氏は、非正規雇用が拡大した中において、「企業内賃金運動」とは別に「社会的賃金運動」を意識すべきとした上で、後者について「公契約条例のもとでの賃金などが考えられる」としている⁽⁴⁴⁾。

(42) ILO94号条約「公契約における労働条項に関する条約」（1949年第32回ILO総会採択、日本未批准）がモデルとしたのは、大恐慌最中の賃金ダンピングに対抗すべく1931年に制定されたアメリカのデービス・ペーコン法であるといわれている。同法をはじめとする公契約規整法の制定過程については、さしあたり、以下を参照のこと。清水敏「公契約規制立法に関する一考察」『早稲田法学』64巻4号（1989年）439頁以下、山田卓生「公共工事契約の公正配分」『横浜国際経済法学』第1巻第1号（1993年3月）11頁以下。

(43) 伊東光晴「心に確たる対抗軸を」『世界』2010年8月、96頁以下。

(44) 木下武男「反貧困の賃金論」『世界』2011年3月、189頁以下。

すなわち、地方政府たる自治体も「労働者の適正な労働条件を確保」すべき（野田市公契約条例1条）なのであり、地域経済の健全な発展を図り、もって市民の福祉の増進に寄与する目的を達成するためには、自治体は「契約に関する施策を総合的に策定し、及び実施する」（川崎市契約条例2条）責務を有するのである。良質な雇用を確保し市民の福祉を増進するため労働市場を規整することは、自治体の果たすべき役割だといえよう。

ではどうやってその責務や役割を果たすのか。本章では、野田市公契約条例、川崎市契約条例を中心に、これを対比しながら検証し、今後検討すべき課題を明らかにする。

2-1 野田市公契約条例と川崎市契約条例 その構造と特徴⁽⁴⁵⁾

雇用・労働条件の確保に特化した本来の意味での公契約条例は、今のところ日本には2つの事例しかない。繰り返すまでもないが、一つは野田市公契約条例であり、もう一つは川崎市契約条例である。前号でも指摘したが、山形県公共調達基本条例は総合評価入札方式の手続きを条例化したもので、江戸川区公共調達基本条例は、公共工事において区内事業者を優先することを条例の名を借りて規定したに過ぎない。

2つしかない公契約条例なのだが、比較・対照してみると、両者は異なるタイプであることがわかる。これを端的に表現すれば、野田市公契約条例は、雇用・労働条件を確保するに考えられうる方策をすべて条例に盛り込む条例重視・フルモデル型であるのに対し、川崎市契約条例は、最低賃金の確保に重点を絞った契約重視・ピンポイント型であるといえる。

2-1-1 契約手法による規整重視か条例による規整重視か

自治体が入札等を通じて締結する工事又は製造その他の請負に係る契約は、民法上の契約である。自治法上の契約に関する規定は、民法の特別法として整理されている⁽⁴⁶⁾。

(45) 野田市公契約条例の説明に関しては、特に断らない限り、『野田市公契約条例の一部を改正する条例案の概要』（2010年7月のパブリックコメント資料）、『野田市公契約条例の手引』（2011年2月8日）を参照した。改正川崎市契約条例の説明に関しては、特に断らない限り、川崎市『「特定工事請負契約」及び「特定業務委託契約」の手引き』（2011年4月）、『川崎市契約条例一部改正の説明会（資料）』（2011年2月24日開催）を参照した。

なお、両条例を比較・検討した文献として、田中孝男、協田英樹「条例による公契約手続整備が目指すもの」『自治体法務NAV I』39号、2011年2月、20頁以下参照。

(46) 塩野宏『行政法 I [第5版]』有斐閣、2009年、189頁以下。

民法上の契約であるから、発注者である自治体と受注者である相手方の契約上の関係は、契約自由の原則が前提となる。野田市公契約条例も、公契約の定義（2条）において「地方自治法234条の規定による契約で、これは私法上の契約であって公権力の行使には当たらない。したがって、契約自由の原則が適用される」と解説している⁽⁴⁷⁾。このような関係の下においては、公権力を背景とした権限を行使することなく、あくまでも民事的方法により契約内容の実効性を確保するほかない。この点に関し、例えば競争入札参加資格の停止措置も、契約自由の原則に基づき、相手方に対し事後的に、一定期間、契約締結機会への「出入り禁止」を迫るもので、これを恐れる企業が、参加資格停止措置に触れる行為を自己規制するという効果を狙ったものである。民事的方法による契約内容の履行確保とは、公権力を行使して義務履行を確保する行政制裁をはじめとする行政強制とはまったく異なる性質のもので、あくまでも発注者と受注者の合意に基づき、双方が自主的に実施するものである。

2-1-1-1 契約手法重視の川崎市契約条例

上記の行政契約の性質を最大限に尊重して条例上に位置づけたのが、川崎市契約条例である。川崎市契約条例は、市が実施する契約に関する施策に係る「市の責務」（2条）、「契約の相手方になろうとする者等の責務」（3条）を定め、そして川崎市と受注者が締結する契約書の約款に定めるべき事項を列挙する（8条）。

川崎市契約条例8条は「市長又は公営企業管理者（以下「市長等」という）が締結する特定工事請負契約又は特定業務委託契約においては、次の事項を定める」としている。

- (ア) 受注者は、対象労働者の作業報酬台帳を作成し、市に提出すること。
- (イ) 受注者は、対象労働者に対して、作業報酬に関する事項を周知すること。
- (ウ) 受注者は、対象労働者が、基準額以上の作業報酬を受け取ることができるようにすること。
- (エ) 受注者は、労働者から申出があった場合、誠実に対応し、その申出をしたことを理由として不利益な取扱いをしないこと。
- (オ) 受注者は、市の履行確認に関する調査に応じること。
- (カ) 受注者は、市から是正を求められたときは、履行に関する是正措置を講じ、その旨を報告すること。

(47) 野田市作成『公契約条例の概要【趣旨及び解釈】』（2009年9月の条例制定時）、条例2条（定義）関係の解釈。

(キ) 受注者が調査に応じず、又は是正措置を講じない場合等は、市は契約の解除ができること。

(ク) 契約の解除によって受注者に損害が生じた場合でも、その損害を賠償する責任を市は負わないこと。

このように川崎市契約条例は、受注者との間で締結する契約に定める事項を条例上に規定したところに最大の特徴がある。つまり契約上の約束事を受注者に義務付けることを重視したのである。この点を証左するものとして、次の点に触れておかななくてはならない。

第1に、川崎市契約条例には、契約締結当事者である受注者から業務の一部を請け負う下請負者に係る規定がない。第2に、下請負者に雇用されている者又は受注者や下請負者に派遣されて業務を行う派遣労働者等という労働者の区分に関する規定もない。把握されなくてはならないのは、受注者か下請負者かに関わりなく、対象となった契約に係る業務に従事する対象労働者の「氏名、従事する職種、従事した時間、作業報酬の額」等であり、問われているのは、契約業務に従事している者に支払われている報酬が、条例で定める作業報酬下限額を下回っているか否かだけである（8条1号）。

そして契約書の約款の中に、「受注者は、対象労働者に作業報酬が支払われるべき日において、支払われるべき当該作業報酬が支払われていない場合にあっては作業報酬下限額に当該作業に従事した時間数として規則等で定める方法により算定する時間数を乗じて得た額（以下「基準額」という。）を、支払われた当該作業報酬の額が基準額を下回る場合にあってはその差額を、当該日から起算して規則等で定める期間を経過する日までに、当該対象労働者が受け取ることができるようにすること」を定めるとしている（8条5号）。

すなわち、下請負者に雇用される労働者の場合であっても、最低でも条例で定める作業報酬下限額を支払うように受注者に義務付け、支払われていなければ市は当該義務を果たすよう受注者に是正措置を勧告し、是正されない場合は、受注者との間で締結した契約を解除し、その後、受注者は一定期間、入札参加資格を停止され、場合によっては川崎市契約規則52条2項に基づき違約金を請求される。すべてが契約の当事者である川崎市と受注者との間で、両者の契約上の責任に基づき履行されるという仕組みなのである。

2-1-1-2 条例措置重視の野田市公契約条例

これに対し野田市公契約条例は「まず条例ありき」という特徴を持つ。川崎市契約条例では契約書の約款として定めるとしている事項を、まずは条例の条文として起こす。

もう一つの特徴は、履行確保の局面において、行政が前面に出てその役割を果たそうとしていることである。野田市公契約条例では、契約の直接の相手方である受注者だけでなく、直接の契約当事者ではない下請負者及び労働者派遣法の規定に基づき受注者又は下請負者に労働者を派遣する者（以下、「受注関係者」という）にも、野田市自らが、報告を求め、直接立入調査を行い、書類の検査を行い、質問を行い、是正措置を命じることができるとする。例えば野田市公契約条例9条は、従事労働者から申出があった場合及びこの条例に定める事項の遵守状況を確認する必要がある場合、市は受注者と受注関係者に対し直接、必要な報告を求め、又は立入調査を行い、労働者の労働条件が分かる書類その他の物件を検査し、もしくは関係者に質問することができるとしている。さらに「是正措置」（10条）では、報告、ヒアリング、立入検査の結果、受注者と受注関係者が条例の規定に違反していることが明らかとなったときは、是正措置を講ずることを命じ、受注者等は、速やかに是正の措置を講じ、期日までに報告しなければならないとしている。

すなわち履行確保のための野田市の行為は、直接契約当事者の受注者だけでなく、野田市と契約を締結していない受注関係者にも及ぶと定めているのである。

契約の直接当事者ではない受注関係者に野田市の行政の権限を及ぼすことは、受注者とのみ締結する契約からは生み出せない。そこで野田市では、受注関係者等へ野田市自らが権限を行使する必要から、9条のような規定を置いたのである。

この他、川崎市契約条例では契約書の約款に定めるとしている事項も、野田市公契約条例では条例に規定する。

第1に、野田市公契約条例は、受注者の連帯責任を定める（8条）。そこでは、受注者は、受注関係者が支払う賃金等が基準額を下回ったときは、その差額分について、当該受注関係者等と連帯して支払う義務を負い（8条1項）、また、受注者は、建設業法又は下請代金支払遅延等防止法を遵守し、下請負者との契約を締結するに当たっては、各々の対等な立場における合意に基づいた公正な契約としなければならない（8条2項）としている。

8条1項は、条例で定める賃金等の最低額の支払いについて、受注者に連帯責任を負わせることで条例の実効性を担保しようとすることから置かれたものである。また8条2項は2010年9月改正で新設されたもので、8条全体の趣旨である受注者の連帯責任の法的根拠を明らかにしたものである。

なお、受注関係者等に野田市が直接に是正措置を命じること（10条）と受注者の連帯責任との関係については、条例8条の規定から、受注者へまずその旨を連絡し、受注者の責

任で、受注関係者に指導させると説明している。

第2に、11条1項で契約の解除とその要件を定める。そして契約が解除された場合は、「野田市建設工事等請負業者等指名停止措置要綱」の「契約に違反し、建設工事等の契約の相手方として不相当であると認められるとき」に該当するとみなされ、指名停止措置が行われる。さらに契約解除に伴って受注者と受注関係者（以下「受注者等」という。）に損害が発生しても、この解除が受注者等の公契約条例違反によって発生したものであるから、野田市は責めを負わないことを明記する（11条2項）。これに加え、契約の解除を行ったとき、又は契約の終了後に受注者等がこの条例の規定に違反したことが判明したときは、受注者等の氏名及び所在地を公表するとしている（12条）。

第3に、野田市から受注者への損害賠償の請求（13条）と違約金の徴収（14条）について定める。手引書では、契約期間中に契約を解除したときは、契約額の10%相当額の違約金（損害賠償）を請求し、契約終了後に条例違反が明らかとなったときも、違約金として契約額が1億円以上の場合は契約額の5%相当額を、5,000万円以上の場合は契約額の7%相当額を、1,000万円以上の場合は契約額の10%相当額を請求するとともに、指名停止を行うとしている。なお、この違約金の金額に係る定めは、条例・規則・要綱のどこにもなく、締結される契約書の約款に定められている。

2-2 対象となる契約の基準を何に求めるか

2つの公契約条例は、市が発注するすべての請負契約を対象としているわけではない。公共工事や業務委託の契約や指定管理者との協定の件数は多く、そのすべてについて公契約に係る条項を適用し、履行確保のための措置を講じることは現実的ではない。

そこで両市とも、適用要件をあらかじめ定めて、対象となる契約や協定を絞り込んでいる。ここで課題となるのは、適用対象となる要件の基準をいかに設定するかである。

2-2-1 川崎市契約条例の適用対象契約 指定管理者を対象

川崎市契約条例は、予定価格6億円以上の工事の請負契約を「特定工事請負契約」、予定価格1,000万円以上の業務の委託に関する契約のうち規則等で定めるもの又は指定管理者と締結する公の施設の管理に関する協定を「特定業務委託契約」と呼び、公契約条項の適用対象契約としている。

業務の委託に関する契約のうち規則等で定めるものとは、川崎市契約規則67条（特定業

務委託契約の範囲) で、以下の契約を列挙する。

- ① 庁舎等の人的警備業務の委託に係る契約
- ② 建物の清掃・衛生管理に係る契約
- ③ 道路等屋外施設の清掃の委託に係る契約
- ④ 昇降機、浄化槽、設備の保守点検その他維持管理の委託に係る契約
- ⑤ 電子計算機を使用して行われる情報入力等の作業を主とする業務の委託に係る契約

川崎市の6億円以上という数字は、自治法96条1項5号の規定により議会の議決を要する契約の予定価格として、川崎市契約条例5条で定める金額に一致する。6億円以上の工事は、2010年度実績15件で、金額上は全契約の約半分をカバーする。

一方、業務委託契約における1,000万円以上という数字には明確な基準はないが、対象契約については労働集約的な業務を中心に選定し、その件数は約100件といわれる⁽⁴⁸⁾。

川崎市契約条例の適用対象で最も特徴的なことは、指定管理者との協定を契約とみなし、対象としたことであろう。いわゆる公の施設の指定管理に関しては、自治法244条の2に定めるもので、その指定は契約ではなく行政処分であると解されている。これに対して川崎市は、最大限広く契約概念を捉え指定管理者との協定も契約的行為と解し、契約条例の対象としたものである。指定管理者との協定(約200件)に関しては金額上や業務上の区分はなく、すべての協定を対象としている。

さらに川崎市契約条例は、市が出資する法人やPFI事業を実施する者として選定した者についても、この条例の趣旨にのっとり、川崎市契約条例に準じた措置を講ずるよう努めなければならないとし(12条1項)、さらに川崎市は、出資法人又はPFI事業者に対し指導又は助言を行うものとしている(12条2項)。

2-2-2 野田市公契約条例の適用対象契約

必要があれば公契約条例の対象とする定め

野田市公契約条例は、市が発注する工事又は製造その他についての請負の契約を、すべて公契約と定義する。このうち野田市公契約条例が適用となる契約は、以下の通りである。

- (1) 工 事 予定価格が5,000万円以上となる契約(4条1号)
- (2) 業務委託 予定価格が1,000万円以上となる契約で市長が別に定めるもの(4条

(48) 2011年1月25日に行った川崎市契約条例担当者へのヒアリングより。

2号)

野田市公契約条例施行規則3条では、以下のように列挙する。

- ① 市の施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約
 - ② 野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約
 - ③ 市の施設の設備又は機器の保守点検に関する契約
 - ④ 市の施設の清掃に関する契約
 - ⑤ 市の施設の電話交換、受付及び案内に関する契約
 - ⑥ 市の施設の警備及び駐車場の整理に関する契約
- (3) 業務委託契約のうち、市長が適正な賃金等の水準を確保するため特に必要があると認めるもの(4条3号)

野田市公契約条例施行規則3条では、「保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約」。

4条1号の工事の対象金額については、2011年9月に再び野田市公契約条例が改正されて、従前の1億円以上が5,000万円以上となった。その意図について野田市長は、川崎市が6億円以上の工事としたことにつき、金額による基準設定を高めを設定する流れを抑制したいということを表明していた⁽⁴⁹⁾。また、4条2号のうち②、⑤、⑥と4条3号は、2010年9月の条例改正で対象契約となったものである。

野田市では、条例制定時(2009年9月)は事務量を勘案し適用範囲を限定して実施し、運用が軌道に乗った際は、適用範囲を拡大していきたいと説明していた。当時、野田市の契約担当職員は3人であったが、2010年度からは1人を増員している。2010年度の野田市公契約条例で対象となった契約件数は、公共工事が3件、業務委託が16件であった。

4条3号は、予定価格1,000万円未満の清掃に関する契約で、特に支払い賃金が低いことが判明した契約である。野田市では2009年制定条例で適用としていなかった契約についても、随時、支払い賃金に関する調査を進め、条例で規定する最低賃金に到達していない業種に関しても、必要があれば公契約条例の対象とするとした。

一方、指定管理者については野田市公契約条例15条で、「公の施設の管理を指定管理者に行わせるため候補者を選定しようとするときも同様とする」とし、指定管理者の業務に従事する労働者や請負労働者等に支払われる賃金についても、選定にあたって評価すると

(49) 根本崇野田市長講演レジュメ『多摩市の公共サービス基本条例、公契約条例をめざすシンポジウム』(2011年6月11日)より。

しているが、川崎市に比べ適用は間接的なものととどめている。

条例制定後の適用件数等は、表11の通りである⁽⁵⁰⁾。

表11 野田市公契約条例制定後の適用契約件数

| 年度 | 業務委託 | 工事（予定価格1億円以上） | 予定価格5千万円以上で賃金を評価する工事 | 選定にあたり賃金を評価する指定管理者 |
|------|--------------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------------|
| 2010 | 16件 年度途中に追加1件あり。 | 3件 うち1件は2箇年事業で、現場での作業は2011年度から。 | 6件 | 3件 |
| 2011 | 16件 指定管理者に移管された業務と条例改正で追加された業務あり。 | 3件程度 | 7件程度 | 4件 |

2-3 対象となる労働者等の範囲

公契約条例で、最低賃金を確保しなければならない対象者をどのように規定するかは、実はかなり難しい問題である。それは労働者とはなにかという判断基準が、労働基準法、労働組合法、労働契約法で区々であるとともに、労働に係る契約の形態が、例えば契約社員や請負労働者と称せられるように、一見すると請負契約的形態のものが現れてきたからである。このことは「労働者」と規定すればその保護する対象者を特定できるというものではないということを示す。そこで2つの公契約条例は、それぞれ工夫を凝らした規定を定める。

2-3-1 川崎市契約条例における適用者 いわゆる「ひとり親方」も対象

川崎市契約条例7条1項は適用対象者について定める。

特定工事請負契約における対象者は、市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価に掲げる職種に係る作業に従事する者で、①労働基準法9条の労働者に該当する者のほか、②自らが提供する労務の対償を得るために請負契約により特定工事請負契約に係る作業に

(50) 野田市担当者のヒアリングから筆者作成。

従事する者、いわゆる請負契約による「ひとり親方」も対象とする。

労働基準法9条の労働者とは、「事業又は事務所（以下「事業」という。）に使用される者で、賃金を支払われる者」をいい、この定義だけでは工事や建設の現場に広くみられる大工や左官など「ひとり親方」と呼ばれる者は対象からはじかれてしまう。そこで川崎市契約条例は、労働者性にこだわることなく、その解決の矛先を民法上の契約の種類に求め、ストレートに請負契約により作業に従事する者も含むと規定し、工事請負に関しては適用対象者に不足がないようにした。

ところが特定業務委託契約における対象従事者の範囲については、原則として当該契約に係る作業に従事する労働基準法9条の労働者とのみ規定している。

特定業務委託契約に請負労働者を含めないことに合理性はない。なぜなら委託請負契約の業務においても、委託事業者が業務従事者との間で請負契約を締結する事例（契約社員やシルバー人材センターからの紹介）や、時には自治体自らが直接に従事者個々人と随意契約によって、業務請負契約を締結する事例が増加してきたからである。請負契約で従事者となったものは、労働組合法の定義に照らせば明らかに労働者性が認められるものが多い。特定業務委託契約における対象従事者の範囲にも、請負契約によるものも含めるべきであろう。

2-3-2 野田市公契約条例における適用者 労働基準法上の労働者に重点

野田市公契約条例の適用を受ける労働者は、対象契約の業務に従事する労働基準法9条に規定する労働者と請負労働者としている（5条）。

適用労働者に関しては、契約に係る業務を受注した者に直接雇用される労働者のほか、当該公契約に係る業務の一部を請け負った下請負者に雇用される労働者、労働者派遣法に基づき受注者又は下請負者に派遣された労働者を含む。

また請負労働者とは、公契約に係る業務の一部に請負の契約によって従事する者で、資材の調達を自ら行わず、建設機械その他の機械を持ち込まない、労働基準法9条に規定する労働者と同視すべき者と定義している（野田市公契約条例2条）。

請負労働者を規定したのは2010年9月の条例改正によるものだが、野田市では改正の意義について、「ひとり親方」のうち「請負労働者」に該当するものも適用労働者であることを明確にするためのものであると説明している。

このように、公契約条例の適用を受ける労働者について、労働基準法上の労働者に重点を置いたところに野田市公契約条例の特徴がある。

「請負労働者」について、川崎市契約条例と異なり、工事請負契約に限定せず業務委託契約にも拡大していることには意義がある。社会保険も適用されず、労働保険も適用されない業務委託契約の請負労働者は、ある意味で「ワーキングプア」の象徴ともいえる存在だからである。

しかし、請負契約に基づき業務に従事している者から請負労働者だけを取り出すことは難しい。野田市公契約条例は「資材の調達を自ら行わず、建設機械その他の機械を持ち込まない」ことにその解を求めているが、どのような資材や機械かは一概に判断できるものではない。結局は事例ごとの判断を強いられることになり煩雑となる。この点では川崎市契約条例のように、労働者性にこだわらず、契約の種類<労働契約と請負契約>に着目して適用者の基準を設定する必要がある。

2-4 適用労働者に確保すべき賃金等

公契約条例で、受注者等がその雇用する労働者等に支払わなければならない賃金や報酬の下限額をどのように設計し、基準を何に求めるのか。これが公契約条例に関する最大の課題である。「下限」は水準問題であり、「基準」は仕事給か生活給かという賃金の根本問題に立ち返ることになる。

野田市公契約条例、川崎市契約条例の賃金等の定め方の基準は、工事請負契約については一致し、両方とも公共工事設計労務単価という公の機関が調査した職種別賃金を基準としている。差異は水準問題だけである。一方、業務委託契約に関しては、公共工事設計労務単価のような人件費に係る公の積算基準がないため、川崎市は報酬下限額の設定にあたって生活保護基準を採用したのに対し、野田市は当初は公務の類似職種の高卒初任給から時給単価を導き出し、2010年9月改正では、職種別最低賃金をこれに付加した。

注意深く見ておきたいことは、野田市は、公共工事は最初から職種別労務単価、業務委託は当初は類似職種である公務員の技能労務職賃金の初任給、改正後は職種別賃金と、一貫して仕事に基づく賃金にこだわってきたことである。一方の川崎市は、公共工事は職種別労務単価だが、業務委託は生活保護に算定基準を求めた。これは日本の地域別法定最低賃金の水準が多く地域で生活保護の基準よりも低いことが背景にある。したがって公契約条例に定める最低賃金の水準設定にあたり、生活保護基準を参考として少なくともその水準まで引き上げるという事態が現出してしまうのである。おそらく日本だけの現象であ

ろう⁽⁵¹⁾。

すなわち、そもそも生活保護の19歳単身世帯基準という最も低い水準でさえクリアできない地域別法定最低賃金にこそ問題の本質がある。

2-4-1 川崎市契約条例 工事請負は設計労務単価の9割、業務委託は生活保護基準

川崎市契約条例7条1項は、対象労働者に対して支払われるべき1時間当たりの賃金又は請負代金の下限額（以下「作業報酬下限額」という。）を定める。そして2項で、特定工事請負契約に従事する労働者又は請負契約による作業従事者に関しては、市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価の職種ごとの単価として定められた金額に基づき設定し、特定業務委託契約に係る作業に従事するものに関しては、生活保護法8条1項に規定する厚生労働大臣の定める基準で川崎市に適用される額を基準とするとしている。

作業報酬下限額の具体的な額は、別に設置する川崎市作業報酬審議会の意見を聴き（7条3項）、告示する（7条4項）。

2011年度の作業報酬下限額は、2011年3月に2回行われた川崎市作業報酬審議会の議を経て、次のように定められた。なお、川崎市作業報酬審議会の審議内容並びに資料等は公開されていない。

○特定工事請負契約における作業報酬下限額

神奈川県⁽⁵¹⁾の公共工事設計労務単価の職種ごと単価×100分の90

○特定業務委託契約における作業報酬下限額

川崎市に適用される生活保護世帯（最低）基準……893円

(1) 特定工事請負契約作業報酬下限額の平均落札率方式

特定工事請負契約における作業報酬下限額は設計労務単価の9割とするという考え方が採られた。これは平均落札率が100分の90であるためと伝えられている。

平均落札率方式が最も適当であるとしたのは、落札率は予定価格に対する実績値の比率であり、その結果を設計労務単価に乗じて得た額は、特定工事請負契約の作業報

(51) 各国の社会扶助（生活保護）、最低賃金、老齢最低所得保障を比較分析したものとして、山田篤裕「国際的パースペクティブから見た最低賃金・社会扶助の目標性」『社会政策』2巻2号（2010年12月）33頁以下参照。山田氏は次のように指摘する。「政府による最低所得基準を最低賃金として具体化させ、そこを出発点として社会保障給付や社会扶助に展開させている諸外国と比較すると、社会扶助から最低賃金あるいは老齢最低所得保障へという日本の展開方向は逆向きになっている」。

酬下限額の根拠として適当であると考えられたためであろう。

(2) 特定業務委託契約作業報酬下限額の生活保護世帯（最低）基準型

川崎市作業報酬審議会の審議内容並びに資料等は公開されていない。このため特定業務委託契約の作業報酬下限額を893円／時とした根拠を推定する作業が必要となる。

川崎市では、生活保護基準を採用した理由について、「最低賃金と生活保護費の逆転現象や『働く人よりも生活保護を受給した方がよい』というモラルハザードに対応」するためと説明している。このことから生活保護基準を強く意識していることが推察される。

ところで、地域別最低賃金と生活保護基準の関係については、2008年7月1日に施行した改正最低賃金法により、地域別最低賃金の具体的な水準決定にあたり、生活保護との整合性に配慮することが明確化された。

地域別最低賃金と比較される生活保護の算出基準は、「12-19歳単身の生活扶助基準第1類+第2類（冬期加算含む）+期末一時扶助+住宅扶助実績値」から求められている。なお生活保護基準は月額が基本であるため、地域別最低賃金と比較するためには時給換算する（2009年度は173.8時間）とともに、税金や社会保険料等の費用を上乗せするため可処分比率（0.857）で除すことが必要である。

「最低賃金と生活保護費の逆転現象」を意識している川崎市の考え方を尊重し、上記の算式に、川崎市の生活保護基準を当てはめてみよう。

生活保護級地区分では、川崎市は1級地-1に該当する。現在適用されている「生活保護法による保護の基準」（厚生労働省告示）を用いて、12-19歳単身の生活保護基準を算定すると次のようになる。

- | |
|--|
| ① 生活扶助基準第1類（食費等） ……42,080円／月 |
| ② 生活扶助基準第2類（光熱費等） ……43,430円／月 |
| ③ 冬期加算（11-3月の期間支給） …… 1,288円／月（=@3,090円×5月÷12月） |
| ④ 期末一時扶助（年末に1回支給） …… 1,182円／月（=@14,180円÷12月） |
| ⑤ 住宅扶助実績値（平成21年度川崎市「生活保護の概況」より算出） ……44,913円／月 （住宅扶助総支給額10,577,429,000円÷月平均実保護世帯数19,626世帯÷12月） |
| ∴ (①+②+③+④+⑤) ÷ 173.8時間 ÷ 0.857 = 892.2 |
| ⇒ <u>893円</u> （最低報酬という趣旨から切上げ） |

おそらくこのように地域別法定最低賃金と比較される生活保護の算出基準を用いて

算出したのだろうが、生活保護基準はあくまでも生活保護基準であり、それも川崎市が採用したのは19歳以下の単身世帯の最低生活を保障する基準でしかない。実際に委託業者等がその雇用する労働者に支払っている賃金水準とは異なり、職種別にみれば実態はより高い水準にある。後に述べるように、野田市の例に準じて職種別最低賃金を付加すべきであろう。

2-4-2 野田市公契約条例

工事請負は設計労務単価8割、業務委託は最低賃金+職種別最低賃金

野田市公契約条例では、受注者等は市長が別に定める1時間当たりの賃金等の最低額以上の賃金等（基準額）を適用労働者等に支払わなければならないとする（6条1項）。

そして4項で、契約の種類ごとに以下のように定めている。

- (1) 工事の基準額は、公共工事設計労務単価（基準額）を基準として設定する。具体的には野田市公契約条例施行規則4条1号で「公共工事設計労務単価（基準額）に規定する職種ごとに、千葉県において定められた額を8で除した額に10分の8を乗じて得た額」としている。8で除するとは日給を時給に換算するもので、10分の8を乗じて得た額というところから、その80%以上の支払いを受注者に義務付ける。

計算式を示せば、千葉県の公共工事設計労務単価（基準額）÷8（時間）×0.8（定数）となる。

10分の8の根拠については明示的なものはなく、根本野田市長は「実態として下請けにいくとそれくらい下がってきているだろうなという状況を確認しながらつくっている」と証言している⁽⁵²⁾。

ただしこの10分の8も、いずれ10分の9とすることを検討するとの意向が示されている。その理由として根本市長は、「22年度実績では、（中略）2省単価の90%以上の賃金が全体の73%である。また川崎市は現行の平均落札率をもとに90%に設定」という理由を挙げている⁽⁵³⁾。

- (2) 業務委託の基準額は、野田市の職員の給料の額や国土交通省が示す官庁営繕委託費算出のための建築保全業務労務単価のほか、野田市がすでに締結した契約に関係する労働者の賃金等を参照して、時間単価を算出して決定する。

(52) 根本崇野田市長「ただ必要なものを作っただけ」辻山他編 前掲注(2)16-17頁。なお総合評価入札方式の評価項目では、日野市が8割以上という水準を採用している。

(53) 前掲注(49)参照。

具体的には、対象となる業務委託契約の種類に沿って、野田市公契約条例施行規則4条2号で以下のように定めている。

| | |
|--|--------|
| ① 施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約 | 1,480円 |
| ② 野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約 | 1,000円 |
| ③ 施設の設備又は機器の保守点検に関する契約 | 1,480円 |
| ④ 施設の清掃に関する契約及び保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約 | 829円 |
| ⑤ 施設の電話交換、受付及び案内に関する契約 | 1,000円 |
| ⑥ 施設の警備及び駐車場の整理に関する契約 | 950円 |

野田市公契約条例制定当初は、業務委託の対象契約は、①施設の設備又は機器の運転管理業務、③保守点検業務、④施設の清掃業務で、これらの業務に従事する労働者に対し、千葉県最低賃金である時間給728円（当時）を101円上回る時間給829円を支払わなければならないとしていた。829円は、野田市職員の用務員の初任給（18歳）の月額給料相当額である13万5,100円に地域手当分として3%を加算し、これに12月を乗じた年間給与換算額を、さらに年間勤務時間数2015時間で割り返すことで時給単価を算出したものである。計算式は以下ようになる。

$$829円/時間 = 月額135,100円 \times 1.03 \times 12月 \div 2015時間$$

野田市公契約条例施行後の最初の入札には16件の業務委託契約がかかったが、829円という最低賃金額が実際にヒットしたのは、千葉県の法定最低賃金ぎりぎりの水準で賃金を支払っていた清掃業務の4件だけで、施設の設備又は機器の運転管理業務、保守点検業務は、元々時間給829円を上回る賃金水準であったことから、実質的な効果はなかった。

そこで野田市では、2010年9月の改正条例で、職種別賃金の設定が可能となるように規定を改正したものである。

清掃以外の基準額の算定は、業務の種類によって次のように算定している。

①③施設の設備又は機器の運転又は管理並びに保守点検に関する契約

$$\text{建築保全業務労務単価（東京地区）のうち保全技術員補の日額単価} \div 8 \text{（時間）} \\ \times 0.8 \text{（定数）}$$

$$2011年度 \quad 14,800円 \text{（単価）} \div 8 \text{（時間）} \times 0.8 \text{（定数）} = 1,480円$$

②⑤野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約及び施設の電話交換、受付及び案内に関する契約

野田市の発注実績等を勘案し設定 2011年度 1,000円

⑥施設の警備及び駐車場の整理に関する契約

建築保全業務労務単価（東京地区）のうち警備員Cの日額単価÷8（時間）
×0.8（定数）

2011年度 9,500円（単価）÷8（時間）×0.8（定数）=950円

①③⑥のように建築保全業務労務単価（東京地区）を使用する場合は、公共工事の請負契約の基準額算定と同様に、その8割を乗ずるとしている。なお、この定数を今後9割とするのかについては、明らかにされていない。

このように野田市公契約条例の場合、最低基準額をまず設定してベースを作り、それに職種別最低基準額を付加するという2段階で設計している。まずはすべての事業者に、少なくとも野田市が求める最低基準額まで支払い賃金額を引き上げてもらう。そして最低基準額をクリアしている職種の事業者には、少なくとも当該職種別最低基準額はクリアしてもらうという2段階水準である。

そうなると最低基準額と職種別最低基準額のそれぞれが、妥当なものかどうかは次に問われる。とりわけ最低基準額が生活保護の最低基準額以上となっているかが問われよう。

そこで、先の川崎市の特定業務委託契約作業報酬下限額の算出に用いた、地域別最低賃金と比較される生活保護の算出基準の算式を用いて検証してみよう。

算式は、以下の通りで、野田市は、生活保護級地区分で2級地-1に区分される。

[12-19歳単身の生活扶助基準第1類+第2類（冬期加算含む）+期末一時扶助+住宅扶助実績値]÷173.8時間÷0.857（可処分所得率）

- ① 生活扶助基準第1類（食費等）……38,290円/月
 - ② 生活扶助基準第2類（光熱費等）……39,520円/月
 - ③ 冬期加算（11-3月の期間支給）……1,171円/月（=@2,810円×5月÷12月）
 - ④ 期末一時扶助（年末に1回支給）……1,075円/月（=@12,900円÷12月）
 - ⑤ 住宅扶助実績値（平成21年度野田市「生活保護法による保護状況」より算出）
……27,801円/月
（住宅扶助総支給額315,594,043円÷平成21年度末被保護世帯数946÷12月）
- ∴ (①+②+③+④+⑤) ÷173.8時間÷0.857=724.1
⇒ 725円（最低報酬という趣旨から切上げ）

上記の算定から、野田市の生活保護最低基準額は千葉県の地域別最低賃金相当の額であり、また野田市公契約条例の最低基準額は、これを104円上回っていることがわかった。

2-5 その他の特徴的な措置

2-5-1 総合評価入札方式との関係

野田市では、2010年度から予定価格が5,000万円以上の公共工事について、総合評価入札方式を採用している（野田市が発注する工事に係る総合評価入札方式の実施に関する要領）。

先に述べたように、予定価格1億円以上の公共工事請負契約は、公契約条例の規定が直接適用され、入札前にあっては、支払予定賃金が市長の定める基準額を下回っている場合、その時点で当該入札参加者は失格となる。つまり基準額以上の賃金の支払いが入札参加資格となる。

これに対して、野田市公契約条例15条に規定する総合評価入札方式が適用される予定価格5,000万円から1億円未満の工事に関しては、基準額以上の賃金の支払いを入札参加資格とはしないが、当該業務に従事する労働者や請負労働者の賃金等を評価項目としている。

該当件数は2010年度に6件、2011年度に7件程度である。

野田市の総合評価入札方式は加算方式で、評価値は「価格評価点＋技術評価点」である。評価点の算出は契約ごとに異なるが、2010年9月の道路改良工事の例では、価格評価点＝60点×（1－最低入札額÷入札額）、技術評価点（満点で29点）＝入札参加者の評価項目の得点で求められている。技術評価点は、①企業の施行能力、②配置予定技術者の能力、③企業の社会性・信頼性、④企業の社会貢献度にそれぞれ配点され、労務賃金については④企業の社会貢献度の中で、公契約条例で規定されている額未満となっている場合は評価点から10点が減点（公契約条例で規定されている額以上は0点）される。29点中の10点であることからその割合は大きく、おそらく最低基準額以下の企業は当該契約を落札することは不可能となるだろう。この点で労務賃金評価は、入札参加資格の消極要件として作用しているものと考えられる。なお企業の社会貢献度の他の評価項目は、障害者雇用の実績や高齢者又は女性を正社員として雇用していることなどの社会的価値項目や、過去3年間のボランティア活動の有無という企業の社会的責任項目が設定されている。さらに、総合評価入札方式による落札者も、野田市公契約条例が直接適用される落札者と同様に、契約期間を通じて、基準額以上の賃金の支払いの履行確保が求められている。

一方、川崎市でも、工事請負に関して総合評価入札方式を2008年度から試行し、2010年7月から本格実施、そして2011年4月には政策目的型入札改革の要素も評価項目に設定した。今後、次世代支援育成に係る評価項目や業務委託契約への拡大も検討するとしている。

川崎市の総合評価入札方式の対象は、原則として予定価格（税込）1億5,000万円（建築は3億円）以上の工事である。ただし野田市と異なり、価格次第で技術力によって生じた他者との差を覆すことが可能な、相対的に価格重視の除算方式を採用している。また評価項目は、2011年4月から障害者雇用や男女共同参画に係る項目はあるものの、報酬下限額以上の支払いという措置は評価項目として存在しない。すなわち川崎市では、1億5,000万円以上6億円未満の工事に関して、若干の政策目的型入札改革項目を入れてはいるものの労働条項を評価していない。

2-5-2 低入札価格調査制度の拡充

野田市公契約条例8条は、受注者の建設業法又は下請代金支払遅延等防止法の遵守を規定し、下請負者に適正な請負額を確保させることとしている。

さらに下請負者等への支払額の確保にむけ、2010年9月の改正野田市公契約条例では、元請となる受注者によるダンピングを防止するため、低入札価格調査制度の拡充を宣言した（16条1項）。これを受け野田市低入札価格調査実施要領も見直され、設計金額1,000万円以上の工事又は製造の請負に適用している低入札価格調査制度に、価格による失格基準を設けた。

失格となる判定基準の額は、国土交通省の低入札価格調査制度対象工事に係る重点調査適用の判断基準となる額とし、調査基準価格（予定価格の70～90%）を下回る価格で入札を行った者を対象とし、入札書にあわせて提出した工事内訳書にある項目のうち、①直接工事費の75%、②共通仮設費の70%、③現場管理費の70%、④一般管理費の30%を下回った場合は、失格とするとした。

なお、2011年条例改正にあわせ低入札価格調査制度を業務委託にも適用するとしている。その理由について根本市長は、「平成23年度入札において（業務委託に関して予定価格の）6割を切る落札があった」ことを理由に挙げている⁽⁵⁴⁾。

一方、川崎市も工事請負に関して低入札価格調査制度の措置を講じている。すなわち、予定価格6億円以上の工事で、総合評価入札方式が適用となるものについては、低入札価

(54) 前掲注(49)参照。

格調査を実施するとし、調査基準価格は予定価格の7割以上としている（川崎市建設工事低入札価格調査取扱要領2、3条）。さらに総合評価入札方式を適用し（予定価格1億5,000万円以上の工事）かつ予定価格（税込）6億円未満の場合は、調査基準価格を下回る価格をもって入札をした者のうち、積算内訳書で①直接工事費の75%、②共通仮設費の70%、③現場管理費の70%、④一般管理費の30%を下回った場合は、失格としている。

2-5-3 従事労働者の継続雇用の確保にむけた措置

本稿上巻（先々号）で記載した通り、自治法234条の3の長期継続契約の規定を活用し、公契約の業務に従事する労働者の雇用安定につなげようとしているのが、野田市公契約条例である。

野田市では、2010年9月の改正公契約条例で、「市長は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例第2条に規定する契約を締結する等の必要な措置を講ずるものとする」との規定（16条2項）を新設し、あわせて3項で「受注者等は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、公契約の締結前に当該公契約に係る業務に従事していた適用労働者を雇用し、及び前項の措置に係る適用労働者を継続して雇用するよう努めなければならない」と努力義務を規定した。

とりわけ業務委託契約に関しては、競争入札による受注者の交替により、従事労働者の失職をいかに回避するかは、重大な課題として認識されなくてはならない。例えば、2006年に施行された「公共サービス改革法」（市場化テスト法）に基づく一般競争入札により、1971年以来登記簿の閲覧や登記事項証明書の発行事務を手掛けてきた「財団法人民事法律協会」は、2010年度実施の入札で297登記所のうち7登記所しか落札できず、その結果、645人にのぼるプロパー職員（女性が大半）が失職することとなった。登記事務に競争入札が導入されたのは2007年で、すでに2010年度までの3年間で約700人が失職していたのである⁽⁵⁵⁾。

競争入札や指定管理者制度などによる事業者の交替で、当該事業に従事していた労働者が失職することを回避する方策は、法的枠組みとしては存在しない。また受注者と従事労働者は個別に労働契約を締結しているのであり、従前の事業者に雇用されていた労働者を入札後に新たに受注者となった事業者には雇い入れることを義務付けるのは、契約自由の原

(55) 「公共サービスが壊れる！ 各地で相次ぐダンピング受注、官製ワーキングプアが蔓延」『週刊東洋経済』2011年2月26日号、96頁以下。

則に反することとなる。そこで野田市公契約条例では、努力義務として規定している。

川崎市の長期継続契約に関しては、改正前の契約条例にすでに規定されており、改正後においては、6条で長期継続に係る契約の種類を規定し、「長期継続契約に係る入札・契約関係事務取扱要綱運用指針」で、①庁舎等の警備業務（人的警備）、②機械設備等の運転操作業務、③庁舎等施設の受付・案内業務、④給食、調理業務（公立保育園、介護施設等）を挙げている。ここでは川崎市が指定する特定業務委託契約とは別の観点から長期継続契約の対象が決定されているといえよう。

2-5-4 審議会形式の設置

川崎市契約条例の特徴は、作業報酬審議会を設置することとしたことである（11条）。作業報酬審議会は、作業報酬下限額に係る事項のほか、「契約により市の事務又は事業の実施に従事する者の労働環境の整備を図ること」（4条6号）について、市長の諮問に応じ、調査審議するというものである。

審議会は委員5人で、事業者（2人）、労働者（2人）及び学識経験者（1人）から構成され、任期は2年である。

2011年3月に開催された審議会の委員は、同年4月以降に適用される作業報酬下限額に係る諮問について、すでに記述したような答申を行った。

競争入札の設計に関して学識経験者の意見を聞くことについては、自治令167条の10の2第4項に「（総合評価入札方式で）落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」と定めている例がある。しかしこの場合は、「2人以上の学識経験を有する者」（地方自治法施行規則12条の4）で、川崎市契約条例のような事業者、労働者という当事者は含まれない。

川崎市作業報酬審議会の仕組みは、ILO144号条約で規定され、日本国内の多くの労働関係審議会が採用している「政府、使用者及び労働者の代表者の間で効果的な協議を行うことを確保する手続」という三者構成原則を適用したものである。

2-6 公契約条例施行に伴う直接的効果

～予算への影響、直接雇用の臨時・非常勤職員の賃金引き上げ～

公契約条例の施行に伴い予算上にどのような影響があったのか。

公共調達契約に係る入札において経済性の原則を重視する者にとって、公契約条例の施行による予算の増大は、当然避けるべき事態である。

この点について、野田市では、公契約条例施行後の2010年度予算で890万円しか増大していないという。根本野田市長は、ある講演会で次のように証言している。

「公共工事についてはそもそも2省単価をベースに積算したものでありますので落札価格が上がることはあっても予定価格の範囲内であり、予算の増額の必要はありません。業務委託契約については今年度（2010年度）の契約者、過去の応札者からヒアリングしたところ、国の定める最低賃金に若干のプラスした賃金を支払っていた業者が存在していました。他の経費も確認のうえ、公契約で決定した賃金の額を勘案し、約400万円を増額しました。これにともない市の臨時職員、第3セクターに働く職員の賃金を確認したところ、市の定めた時給829円を若干下回る者が存在しており、これを是正し、830円としました（約190万円の増額）。条例対象の15業務の入札結果は、総落札額で700万円増の3億9,300万円となり、臨時職員等の（増額）190万円と合わせても890万円の上乗せ経費となり、野田市全予算のわずか0.2%でしかありません」⁽⁵⁶⁾。

条例施行を2010年2月1日とし、次年度の執行に係る契約の入札も前年度中に実施して、次年度予算に反映させる野田市の年度前入札の取り組みは、それはそれで重要な事柄だが、ここではまず公契約条例施行の効果は、予算総額に対して0.2%でしかなかったということに留意したい。また公契約条例の直接の対象ではない、市が任用する臨時職員の賃金について、職種により異なるが5～15円引き上げる結果になったことに着目しておきたい。

川崎市でも、野田市と同様に業務委託に関して、前年度中に次年度分の執行に係る入札を実施している（多くは指名競争入札）。しかし改正契約条例施行に伴う2011年度当初予算の引き上げは行っていない。これについて川崎市は「予算計上額と入札を通じた実際の契約額との間で必ず契約差額がでる。したがって改正契約条例施行で予算は増やさない」という方針で臨んでいるといわれる⁽⁵⁷⁾。

また川崎市が直接任用する臨時・非常勤職員の時給単価と契約条例の報酬下限額との均衡については、893円以下だった職種について、2011年10月から893円まで引き上げる方向で検討に入っている⁽⁵⁸⁾。

(56) 鳥取県地方自治研究センター『とっとり』第5号（2010年7月1日）3頁。

(57) 2011年1月25日に実施した川崎市担当者へのヒアリングより。

(58) 2010年4月現在の川崎市臨時職員の時間単価は以下の通り。事務補助860円、保育士補助890円、調理員・屋内作業員890円等。

2-7 公契約条例の発展にむけて

ここまで野田市公契約条例と川崎市契約条例の構造と特徴について述べてきた。ここでそれぞれの条例の特徴をまとめておこう。

まず川崎市契約条例は、①行政契約手法を重視した条例形式である。このため契約当事者である受注者の責務による履行確保を目指す。②指定管理者を全面的に対象としている。③公営企業、第3セクター、PFI事業者も対象としている。④工事請負契約に関しては、「ひとり親方」を対象としている。⑤作業報酬下限額に関して、工事請負は2省単価の9割、業務委託に関しては生活保護（最低）基準を採用している。⑥三者構成の作業報酬審議会を置いている。

これに対し、野田市公契約条例は、①まず条例ありきの条例重視型である。このため履行確保については、市当局が前面に出て、受注者だけでなく下請負者等から直接報告を求め、立入調査も行うという仕組みを置く。②指定管理者は間接的対象で、努力義務である。③対象従事者は、労働基準法上の労働者性を重視する。④総合評価入札方式にも雇用・労働条件の確保の評価項目を設定している。⑤最低基準額に関して、工事請負は2省単価の8割、業務委託に関しては公務員賃金の用務員の高卒初任給水準とし、これに職種別最低基準額を付加する2段階水準方式である。⑥雇用の安定性確保のため長期継続契約も活用し、受注者等に雇用継続の努力義務を課す。⑦下請負者に雇用される労働者等の雇用・労働条件を確保するため、低入札価格調査制度も活用することを条例上で謳う。

このように2つの条例の特徴を端的に述べれば、川崎市契約条例は最低賃金の確保に重点を絞った契約重視・ピンポイント型、野田市公契約条例は全般的な雇用条件の確保にむけた条例重視・フルモデル型であるといえよう。

野田市公契約条例、川崎市契約条例に続き、市長の公約で、政令市では札幌市、相模原市が、一般市では多摩市、国分寺市がその導入にむけた検討をしている。相模原市はすでに川崎市契約条例をモデルにした「相模原市公契約条例（案）の骨子」を9月15日からパブリックコメントに付している。多摩市も8月26日に三者構成による「多摩市公契約制度に関する審査委員会」を設置し、公契約条例制度の検討に入った。両市とも2011年12月議会での制定、2012年4月施行を目指している。また県段階では、長野県、奈良県が検討を開始したと伝えられる。

この章の最後に、2つの公契約条例を経て、今後の公契約条例で考慮すべき事項を次の通り列挙しておくこととする。

- (1) 対象契約等 指定管理者も、契約の概念を最大限拡大して、適用対象とすべきである。なお、物品等の調達契約は、その製造過程における雇用状況を調査することは難しく、このためダンピングを防止するための方策で対応することが相応しいと考えられる。
- (2) 対象労働者 就労契約形態が多様化していることから、雇用契約だけでなく請負契約による従事者も対象とすべきである。また業務委託契約においても、その従事者が請負契約によるものが増加しているため、これを対象とすべきである。
- (3) 適用労働者に確保すべき最低賃金等 工事請負に関しては2省単価を活用するとしても、その水準（川崎市9割、野田市8割）について検討すべきである。業務委託に関しては、工事請負契約のように依るべき基準がないため、全職種共通の最低基準額と職種別最低基準額の2段階設定とする必要がある。前者の最低基準額は、特殊日本的な要因として、生活保護基準とすることも考えられるが、リビング・ウェイジ（暮らせる賃金）という観点からは、単身基準ではなく複数（2人）世帯が望ましいと考えられる。
さらに公契約条例における賃金課題を考える延長線上で、業務委託費や指定管理料における人件費部分をどのように設計するかも課題となる。ここでは一つの業務を遂行するにあたっての技術者や資格保持者、経験者等の最適人員配置が求められなくてはならず、結局は委託業務においても、工事請負と同様に積算基準が必要ということになる。
- (4) 雇用継続条項等 賃金の最低基準が確保されたとしても、雇用が不安定では経験と技術を積んだ労働者は育たない。そこで賃金条項の措置のほかに、雇用継続条項が必要である。
- (5) ワークフェアな労働環境の確保 男女共同参画や次世代育成支援、障害者雇用等の社会的価値を重視した評価項目とする総合評価入札方式を導入し、トータルな政策目的型入札改革が必要である。
- (6) 審議会形式による作業報酬等の審議 労働者代表、使用者代表、公益代表の三者構成による審議会を設置し、作業報酬等の基準額を審議する必要がある。労使代表が加わって審議を尽したものは労使双方の納得を得やすいからである。

<資料> 野田市公契約条例と川崎市契約条例対比表

| | | 野田市公契約条例 2011年9月改正版 | 野田市公契約条例施行規則 イタリック体は同規則以外 | 川崎市契約条例 | 川崎市契約規則 イタリック体は同規則以外 |
|------------|------|--|--|---|--|
| 目 的 | | 第1条 公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実施する。 | | 第1条 市及び市の契約の相手方にならうとする者等の責務を明らかにし、契約に関する施策の基本方針を定め、並びにこれに基づく施策を実施することによって、市の事務又は事業の質を向上させるとともに、地域経済の健全な発展を図り、もって市民の福祉の増進に寄与することを目的とする。 | |
| 市の責務 | | | | (市の責務) 第2条 市は、この条例の目的を達成するため、契約に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。 | |
| 事業者・受注者の責務 | | (受注者の責務) 第3条 受注者は、法令等を遵守することはもとより、公契約を受注した責任を自覚し、公契約に係る業務に従事する者が誇りを持って良質な業務を実施することができるよう、労働者の更なる福祉の向上に努めなければならない。 | | (市の契約の相手方にならうとする者等の責務) 第3条 市の契約の相手方にならうとする者は、市の事務又は事業の実施に携わる者としての社会的責任が生ずることを認識し、市が実施する契約に関する施策に協力するよう努めなければならない。 2 市の契約の相手方は、市の事務又は事業の実施に携わる者としての社会的責任を自覚して、その契約の適正な履行を通じ、市民の福祉の増進に寄与するよう努めなければならない。 | |
| 適用対象契約 | 工事請負 | 第4条 (1) 予定価格が5,000万円以上の工事又は製造の請負契約。 | | 第7条1項 (1) 予定価格6億円以上の工事請負契約(以下「特定工事請負契約」という。) | |
| | 委 託 | 第4条 (2) 予定価格が1,000万円以上の工事又は製造以外の請負の契約のうち、市長が別に定めるもの | (適用する公契約) 第3条第1項 (1) 施設の設定備又は機器の運転又は管理に関する契約 | 第7条1項 (2) 予定価格1,000万円以上の業務委託契約のうち規則等で定めるもの(以下「特定業務委託契約」という。) | 第67条 条例第7条第1項第2号の規則で定める契約は、次に掲げる契約とする。 (1) 庁舎等の警備業務(警 |

| | | 野田市公契約条例 2011年9月改正版 | 野田市公契約条例施行規則 イタリック体は同規則以外 | 川崎市契約条例 | 川崎市契約規則 イタリック体は同規則以外 |
|---------|------|---|--|--|--|
| 適用対象契約 | 委 託 | | (2) 文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約 (3) 施設の設備又は機器の保守点検に関する契約 (4) 施設の清掃に関する契約 (5) 施設の電話交換、受付及び案内に関する契約 (6) 施設の警備及び駐車場の整理に関する契約（警備業法（昭和47年法律第117号）第2条第5項に規定する機械警備業務に関するものを除く。） | | 備業法（昭和47年法律第117号）第2条第5項に規定する機械警備業務を除く。）の委託に係る契約 (2) 建築物における衛生的環境の確保に関する法律（昭和45年法律第20号）第12条の2第1項各号に掲げる事業に係る業務の委託に係る契約 (3) 道路その他市長が定める施設の清掃の委託に係る契約 (4) 昇降機、浄化槽その他市長が定める設備の保守点検その他の維持管理の委託に係る契約 (5) 電子計算機を使用して行われる情報の入力等の作業を主とする業務の委託に係る契約 |
| | | 第4条 (3) 前号に定めるもののほか、工事又は製造以外の請負の契約のうち、市長が適正な賃金等の水準を確保するため特に必要があると認めるもの | 第3条第2項 保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約 | | |
| | 指定管理 | (総合評価一般競争入札等の措置) 第15条 市長又は教育委員会が地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定により公の施設の管理を指定管理者に行わせるため候補者を選定しようとするときは、賃金等を評価するものとする。 | | 第7条1項 (2) 又は指定管理者と締結する公の施設の管理に関する協定（以下「特定業務委託契約」という。） | |
| 労働者等の範囲 | 工事請負 | (労働者の範囲) 第5条 この条例の適用を受ける労働者（以下「適用労働者」という。）は、前条 | | 第7条1項(1) ア 労働基準法（昭和22年法律第49号）第9条に規定する労働者（同居の親族のみを使用 | |

| | | | | |
|------|---|--|--|--|
| | <p>に規定する公契約に係る業務に従事する労働基準法第9条に規定する労働者であって、次の各号のいずれかに該当するもの及び前条に規定する公契約に係る請負労働者とする。</p> <p>(1) 受注者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者</p> <p>(2) 下請負者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者</p> <p>(3) 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和60年法律第88号。以下「法」という。）の規定に基づき受注者又は下請負者に派遣され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者</p> | | <p>する事業又は事務所に使用される者及び家事使用人を除く。以下同じ。）であって特定工事請負契約に係る作業に従事するもの</p> <p>イ 自らが提供する労務の対価を得るために請負契約により特定工事請負契約に係る作業に従事する者</p> | |
| 業務委託 | | | <p>第7条1項</p> <p>(2) 労働者であって特定業務委託契約に係る作業に従事するもの</p> | |
| 指定管理 | <p>(総合評価一般競争入札等の措置) 第15条（賃金等を評価するもの）</p> <p>(1) 落札者に雇用され、専ら決定業務に従事する労働者（労働基準法第9条に規定する労働者をいう。次号及び第3号において同じ。）</p> <p>(2) 下請その他いかなる名義によるかを問わず、市以外の者から決定業務の一部について請け負った者（次号において「その他請負者」という。）に雇用され、専ら決定業務に従事する労働者</p> <p>(3) 法の規定に基づき落札者又はその他請負者に派遣され、専ら決定業務に従事する労働者</p> <p>(4) 請負労働者</p> | | <p>第7条1項</p> <p>(2) 労働者であって特定業務委託契約に係る作業に従事するもの</p> | |

| | | 野田市公契約条例 2011年9月改正版 | 野田市公契約条例施行規則 イタリック体は同規則以外 | 川崎市契約条例 | 川崎市契約規則 イタリック体は同規則以外 |
|-------|------|---|--|--|---|
| 最低賃金等 | 工事請負 | 第6条4項 (1) 農林水産省及び国土交通省が公共工事の積算に用いるため毎年度決定する公共工事設計労務単価(基準額) | 第4条 (1) 千葉県において定められた額を8で除した額に10分の8を乗じて得た額 | 第7条2項 (1) 市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価において職種ごとの単価として定められた金額 | 川崎市作業報酬審議会から市へ提出された答申(平成23年3月18日付) 公共工事設計労務単価の職種ごと単価の9割 |
| | 業務委託 | 第6条4項 (2) 野田市一般職の職員の給与に関する条例(昭和26年野田市条例第32号)別表第1及び別表第1の2に定める額、国土交通省が国の建築保全業務を委託する際の費用の積算に用いるため毎年度決定する建築保全業務労務単価その他の公的機関が定める基準等並びに本市が既に締結した工事又は製造以外の請負の契約に係る労働者の賃金等 | 第4条(2) ア 前条第1項第1号及び第3号に掲げる契約国土交通省が国の建築保全業務を委託する際の費用の積算に用いるため決定した建築保全業務労務単価に定められた東京地区の保全技術員補の日割基礎単価を8で除した額に10分の8を乗じて得た額 イ 前条第1項第2号及び第5号に掲げる契約1,000円 ウ 前条第1項第4号及び第2項に掲げる契約平成22年4月1日において施行されていた野田市一般職の職員の給与に関する条例(昭和26年野田市条例第32号)別表第1の2の3の項1級の欄に定める額に100分の103を乗じた額に12を乗じて得た額を2,015で除して得た額(1円未満の端数があるときは、これを切り上げるものとする。) エ 前条第1項第6号に掲げる契約 契約を締結した日の属する年度の国土交通省が国の建築保全業務を委託する際の費用の積算に用い | 第7条2項 (2) 生活保護法(昭和25年法律第144号)第8条第1項に規定する厚生労働大臣の定める基準において本市に適用される額 | 川崎市作業報酬審議会から市へ提出された答申(平成23年3月18日付) 893円 |

| | | | | |
|-----------|---|--|---|--|
| | | | <p>るため決定した建築保全業務労働単価に定められた東京地区の警備員Cの日割基礎単価を8で除した額に10分の8を乗じて得た額</p> | |
| | 指定管理 | | | |
| 適用労働者への周知 | <p>第7条 受注者は、次に掲げる事項を公契約に係る業務が実施される作業場の見やすい場所に掲示し、若しくは備え付け、又は書面を交付することによって適用労働者に周知しなければならない。</p> <p>(1) 適用労働者の範囲 (2) 前条第1項の規定により市長が定める賃金等の最低額 (3) 第9条第1項の申出をする場合の連絡先</p> | | <p>第8条 (3) 受注者は、次に掲げる事項を特定工事請負契約又は特定業務委託契約に係る作業が行われる事業場の見やすい場所に掲示すること又は当該事項を記載した書面を当該作業に従事する対象労働者に交付すること。</p> <p>ア 対象労働者の範囲 イ 作業報酬下限額 ウ 次条の申出をする場合の申出先 エ 対象労働者が次条の申出をしたことを理由として、当該対象労働者に対して、解雇、請負契約の解除その他不利益な取扱いをしてはならないとされていること。</p> | |
| 受注者の連帯責任等 | <p>第8条 受注者は、下請負者及び法の規定に基づき受注者又は下請負者に労働者を派遣する者（以下「受注関係者」という。）がその雇用する適用労働者に対して支払った賃金等の額が第6条第1項の規定により市長が定める賃金等の最低額を下回ったときは、その差額の賃金等について、当該受注関係者と連帯して支払う義務を負う。</p> | | <p>第8条 (5) 受注者は、対象労働者に作業報酬が支払われるべき日において、支払われるべき当該作業報酬が支払われていない場合にあっては作業報酬下限額に当該作業に従事した時間数として規則等で定める方法により算定する時間数を乗じて得た額（以下「基準額」という。）を、支払われた当該作業報酬の額が基準額を下回る場合にあってはその差額を、当該日から起算して規則等で定める期間を経過する日までに、当該対象労働者が受け取ることができるようにす</p> | |

| | 野田市公契約条例 2011年9月改正版 | 野田市公契約条例施行規則 イタリック体は同規則以外 | 川崎市契約条例 | 川崎市契約規則 イタリック体は同規則以外 |
|-----------|--|------------------------------|--|-------------------------|
| 受注者の連帯責任等 | | | ること。ただし、当該基準額又は当該差額のうち当該対象労働者に支払われないことに正当な理由があると認められる部分については、この限りでないこと。 | |
| 報告及び立入検査 | 第9条 市長は、適用労働者から受注者等が適用労働者に対して負担すべき義務を履行していないことについての申出があったとき及びこの条例に定める事項の遵守状況を確認するため必要があると認めるときは、受注者等に対して必要な報告を求め、又はその職員に、当該事業所に立ち入り、適用労働者の労働条件が分かる書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。 | | 第10条 市長等は、対象労働者から前条の申出があったとき、又は特定工事請負契約若しくは特定業務委託契約に定める第8条第1号から第8号までに掲げる事項の履行状況を確認する必要があると認めるときは、受注者に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又は市の職員に、受注者の事業場に立ち入り、必要な調査をさせることができる。 2 市長等は、前項の規定による報告若しくは資料の提出又は立入調査の結果、必要があると認めるときは、対象労働者を使用する者その他の関係者（受注者を除く。以下「使用者等」という。）に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又は市の職員に、使用者等の事業場に立ち入り、必要な調査をさせることについて、協力を求めることができる。 3 第1項又は前項の規定により立入調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示しなければならない。 4 第1項又は第2項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。 | |
| 是正措置 | 第10条 市長は、前条第1項の報告及び立入検査の結果、受注者等がこの条例の規定に違反していると認め | | 第8条 (8) 第10条第1項又は第2項の規定による報告若しくは資料の提出又は立入調査の結果、 | |

| | | | | |
|-------|--|--|--|--|
| | <p>るときは、受注者の違反については受注者に、受注関係者の違反については受注関係者（第6条第1項の規定に違反しているときは受注者及び受注関係者）に対し、速やかに当該違反を是正するために必要な措置を講ずることを命じなければならない。</p> <p>2 受注者等は、前項の規定により違反を是正するために必要な措置を講ずることを命じられた場合には、速やかに是正の措置を講じ、市長が定める期日までに、市長に報告しなければならない。</p> | | <p>受注者が前各号に掲げる事項に違反していると市長等が認め、当該違反を是正するために必要な措置を講ずるよう求められたときは、受注者は、速やかに是正の措置を講ずるとともに、当該措置の内容を市長等が指定する日までに市長等に報告すること。</p> | |
| 契約解除 | <p>第11条 市長は、受注者等が次の各号のいずれかに該当するときは、市と受注者との公契約を解除することができる。</p> <p>(1) 第9条第1項の報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同条の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは質問に対して答弁せず、若しくは虚偽の答弁をしたとき。</p> <p>(2) 前条第1項の命令に従わないとき。</p> <p>(3) 前条第2項の報告をせず、又は虚偽の報告をしたとき。</p> | | <p>第8条 (9) 市長等は、受注者が第10条第1項の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは虚偽の資料の提出をし、同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、前号の必要な措置を講じず、又は同号の報告をせず、若しくは虚偽の報告をしたときは、特定工事請負契約又は特定業務委託契約の解除をすることができること。ただし、指定管理者と締結する公の施設の管理に関する協定にあっては、市は、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部若しくは一部の停止を命ずることができること。</p> | |
| 賠償の免責 | <p>第11条 2 前項の規定により公契約を解除した場合において、受注者等に損害が生じても、市長は、その損害を賠償する責任を負わない。</p> | | <p>第8条 (10) 市は、前号の解除（指定管理者と締結する公の施設の管理に関する協定にあっては、同号ただし書の取消し又は命令）によって受注者に損害が生じた場合においても、その損害を賠償する責任を負わないこと。</p> | |

| | 野田市公契約条例 2011年9月改正版 | 野田市公契約条例施行規則 イタリック体は同規則以外 | 川崎市契約条例 | 川崎市契約規則 イタリック体は同規則以外 |
|--------|---|---|---------|--|
| 損害賠償 | 第13条 受注者は、第11条第1項の規定による解除によって市に損害が生じたときは、その損害を賠償しなければならない。ただし、市長がやむを得ない事由があると認めるときは、この限りでない。 | | | 第52条1項 市長は、次の各号のいずれかに該当するときは、契約を解除することができる。 (5) その他契約に違反したとき。 2 前項により契約を解除したときは、契約保証金(契約保証金の納付に代え担保が提供されているときは保証金として定めた額)は、本市に帰属する。この場合において、契約保証金の納付が免除されている契約であるときは、当該契約の発注に際し、あらかじめ損害賠償の予定額として定めた契約保証金の率に相当する額(履行保証保険については保険金額、工事履行保証については保証金額)を損害賠償金として請求するものとする。ただし、市長が特別の事由があると認めるときは、減免することができる。 |
| 違 約 金 | 第14条 市長は、受注者等がこの条例の規定に違反したときは、違約金を徴収することができる。 | | | |
| 総合評価制度 | 第15条 市長は、総合評価一般競争入札により落札者の決定をしようとするときは、当該決定に係る業務(以下この条において「決定業務」という。)に従事する者であつて、次の各号のいずれかに該当するものの賃金等を評価するものとする。 | 野田市が発注する工事に係る総合評価方式の実施に関する要領 第3条 この要領による総合評価一般競争入札の対象となる工事は、予定価格が5千万円以上の工事 | | 第6条 2 競争入札が、令第167条の10の2第1項及び第2項の規定により落札者を決定する競争入札(以下「総合評価一般競争入札」という。)であるときは、前項各号に掲げる事項のほか、次に掲げる事項についても、公告をしなければなら |

| | | | | |
|------------------|--|---|--|--|
| | <p>(1) 落札者に雇用され、専ら決定業務に従事する労働者（労働基準法第9条に規定する労働者をいう。次号及び第3号において同じ。）</p> <p>(2) 下請その他いかなる名義によるかを問わず、市以外の者から決定業務の一部について請け負った者（次号において「その他請負者」という。）に雇用され、専ら決定業務に従事する労働者</p> <p>(3) 法の規定に基づき落札者又はその他請負者に派遣され、専ら決定業務に従事する労働者</p> <p>(4) 請負労働者</p> | <p>落札者決定基準 評価項目及び評価点 企業の社会貢献等 労務賃金 0～-10</p> | | <p>ない。</p> <p>(1) 総合評価一般競争入札の方法による旨</p> <p>(3) 総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が本市にとって最も有利なものを決定するための基準（以下「落札者決定基準」という。）</p> <p>○ガイドライン 原則として予定価格（税込）1億5千万円（業種：建築は3億円）以上の工事を対象とします。</p> |
| <p>低入札価格調査制度</p> | <p>第16条 市長は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件及び当該業務の質の確保が下請負者の安定した経営に基づいて成り立つことを十分に考慮して、低入札価格調査制度の拡充等の必要な措置を講ずるものとする。</p> | <p>野田市低入札価格調査実施要領 第1 低入札価格調査の基準 野田市発注の工事又は製造の請負契約で設計金額1千万円以上に係る価格の申込み 調査基準価格 ア 直接工事費の額に100分の95を乗じて得た額 イ 共通仮設費の額に100分の90を乗じて得た額 ウ 現場管理費の額に100分の70を乗じて得た額 エ 一般管理費の額に100分の30を乗じて得た額 第4 失格判定基準 (1) 調査基準価格を下回る価格で入札を行った者のうち、工事内訳書にある各項目の額のいずれかが、予定価格算出の基礎となった次に掲げる額に満たない場合は、その者を失格とする。</p> | | <p>川崎市建設工事低入札価格調査取扱要領（対象工事） 第2条 (1) 予定価格（税込）6億円以上のもの（調査基準価格） 第3条2項 調査基準価格は、予定価格の10分の7を下らない範囲内で定める。（価格失格基準） 第4条 総合評価一般競争入札による場合で、かつ予定価格（税込）6億円未満の場合において、総合評価点の最も高い者で、前条の調査基準価格を下回る価格をもって入札をした者のうち、対象工事の予定価格算出の基礎となった次の各号に掲げる費用に、それぞれ当該各号に定める割合を乗じて得た額のいずれかを下回った者は失格とする。 (1) 直接工事費の100分の75</p> |

| | 野田市公契約条例 2011年9月改正版 | 野田市公契約条例施行規則 イタリック体は同規則以外 | 川崎市契約条例 | 川崎市契約規則 イタリック体は同規則以外 |
|-----------|---|---|--|--|
| 低入札価格調査制度 | | <p>ア 直接工事費の額に100分の75を乗じて得た額</p> <p>イ 共通仮設費の額に100分の70を乗じて得た額</p> <p>ウ 現場管理費の額に100分の70を乗じて得た額</p> <p>エ 一般管理費の額に100分の30を乗じて得た額</p> | | <p>(2) 共通仮設費の100分の70</p> <p>(3) 現場管理費の100分の80</p> <p>(4) 一般管理費の100分の30</p> |
| 継続雇用 | <p>第16条</p> <p>2 市長は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例（平成17年野田市条例第32号）第2条に規定する契約を締結する等の必要な措置を講ずるものとする。</p> <p>3 受注者等は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、公契約の締結前に当該公契約に係る業務に従事していた適用労働者を雇用し、及び前項の措置に係る適用労働者を継続して雇用するよう努めなければならない。</p> | <p>野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例 （長期継続契約を締結することができる契約）</p> <p>第2条</p> <p>(2) 野田市公契約条例（平成21年野田市条例第25号）第4条第2号及び第3号に規定するもの</p> | <p>第6条</p> <p>(2) 役務の提供を受ける契約で、次のいずれかに該当するもの</p> <p>イ 契約の相手方が当該役務の提供に係る業務の習熟に一定の期間を要する契約</p> <p>エ アからウまでに掲げるもののほか、翌年度以降にわたり契約を締結しなければ安定的に当該役務の提供を受けることが困難となるおそれがある契約</p> | <p>長期継続契約に係る入札・契約関係事務取扱要綱運用指針条例第6条第2号イ 次の各号に掲げる業務の契約</p> <p>(1) 庁舎等の警備業務（人的警備）</p> <p>(2) 機械設備等の運転操作業務</p> <p>(3) 庁舎等施設の受付・案内業務（区役所の行政サービス総合案内業務含む。）</p> <p>条例第6条第2号エ 給食、調理業務（公立保育園、介護施設等）</p> |
| 審議会形式 | | | <p>（作業報酬審議会）</p> <p>第11条 市長の諮問に応じ、調査審議するため、川崎市作業報酬審議会を置く。</p> <p>2 審議会は、委員5人以内をもって組織する。</p> <p>3 委員は、事業者、労働者及び学識経験を有する者のうちから市長が委嘱する。</p> <p>（以下略）</p> | <p>（作業報酬審議会）</p> <p>第72条 川崎市作業報酬審議会（以下「審議会」という。）に会長を置き、委員の互選により定める。</p> <p>（以下略）</p> |

| | | | | |
|--------|--|--|---|---|
| 努力義務対象 | | | <p>(指定出資法人等の契約) 第12条 市が出資する法人であつて市長が指定するもの(以下「指定出資法人」という。)及び民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号)第7条第1項の規定により選定事業(同法第2条第4項に規定する選定事業をいう。以下同じ。)を実施する者として選定した者(以下「選定事業者」という。)は、この条例の趣旨にのっとり、指定出資法人又は選定事業者が行う契約(選定事業者にあつては、選定事業に係る業務におけるものに限る。)に関して市に準じた措置を講ずるよう努めなければならない。 2 市は、前項に規定する措置を講ずるよう指定出資法人又は選定事業者に対し指導又は助言を行うものとする。</p> | <p>(指定出資法人) 第73条 条例第12条第1項に規定する指定出資法人は、別表に掲げる法人とする。 (別表略)</p> |
|--------|--|--|---|---|

3 政策目的型入札改革・公契約規整の論点

3-1 政策目的型入札改革・公契約規整と条例化

政策目的型入札改革や公契約条例を経て締結される公共工事や業務委託等の請負契約は、民法上の契約であり、契約自由の原則により、発注者である自治体と受注者である相手方の契約上の関係は対等であることが前提である。このような一方当事者が自治体や国と締結する契約は一般に行政契約ともいわれるが、自治体が求める政策目的の実現にむけ、その履行を契約上の約束として相手方に義務付けることは、広範に採用されてきた方法である。

例えば行政契約を規制的に活用した典型例である公害防止協定は、自治体又は地域住民と当該地域に立地し又は立地しようとする企業との間で、企業の操業に伴う公害を防止し、地域住民の健康の保護と生活環境の保全を図ることを目的として、両者の自由意志に基づき締結される文書による合意である。その内容は、法の規制を上回った厳しい内容の義務の履行を事業者を求めるものである。この公害防止協定も、双方合意に基づき締結された契約であり、「企業の経済活動について、企業が自らの計算で、企業活動の自由の一部を自己放棄する」ものと理解されている⁽⁵⁹⁾。

このように規制行政における契約の場面においてさえ、その履行確保は協定締結者の自己規制に委ねられているのであり、したがって、競争入札や随意契約手続きを経て締結される公共工事や業務委託の請負契約において、自治体はその追求する政策目的の達成を図ろうとする場面でも、その履行確保は契約締結の相手方の契約上の義務として達成されるべきものというのが基本となる。

この点につき川崎市契約条例は、契約上に規定すべき事項を条例に列挙して、受注者は川崎市と締結した契約上の約束の履行の義務を負うとしている（川崎市契約条例8条、川崎市契約規則52条）。

しかし、公契約の法的性質がそうだとした場合、条例化を伴うことが、よりよい選択となると考えられる。

それは第1に、契約事項の履行確保のため公権力を行使する場合もあり、当該公権力行

(59) 塩野宏、前掲注(46)193頁以下、稲葉馨・人見剛・村上裕章・前田雅子『行政法』有斐閣、2007年、107頁参照。

使の根拠を条例上に位置づける必要があるためである。私法上の契約から公権力を創出することは認められない⁽⁶⁰⁾。この点に関しては、川崎市契約条例は立入調査権を契約条項とは別建てで条例に規定している（10条）。

第2に、契約上の約束の不履行者を契約の相手方から一定期間排除すること自身は、契約自由の原則から許容されるものであったとしても、入札に参加できず業務を受注できないことは、事業者にとってはその存続に関わる場合もあり、少なくとも法律や条例上に根拠を置くべきである⁽⁶¹⁾（この点、「大阪府障害者の雇用の促進等と就労の支援に関する条例」を参照）。

最近各地で制定されている暴力団排除条例では、暴力団系企業の公共工事からの排除を規定している。これも市民的合意があってはじめて排除できるのであり、そのための仕組みは議会が制定する条例が相応しい⁽⁶²⁾。

第3に、条例による入札手続きの透明性の確保である。例えば総合評価入札方式では、その価格以外の条件が恣意的なものであれば、落札者決定に自治体側の裁量が色濃く反映することになる。このため通常の競争入札以上に客観性の確保が要求されるのであり、手続きの透明化が望まれる。この入札の一連の手続きの透明性を高め、自治体の政策意思の在り様を明示しようとしたのが、山形県公共調達基本条例（2008年7月施行）である。

そして第4に、契約を通じた政策目的の実現は、単なるポリシーとしてではなく継続的に追求されていかなければならないことからすれば、何らかの立法的根拠があることが望ましい⁽⁶³⁾。

しかし、行政契約、特に入札をはじめとする公共調達に係る契約関連事項を条例化している自治体は少ない。それは契約に係る事項は、その締結権限ばかりか、入札参加資格や入札方法などの契約手続きを含めて長の専権事項だと考えられてきたためである。

これは自治法148条が「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」と定めている一方、議会の契約への関与については、議会の議決事件として、自治法96条1項5号で「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること」と限定的に規定していることから、契約に係る入札等

(60) 塩野宏、前掲注(46)194頁参照。

(61) 畠山武道「サンクシヨンの現代的形態」『岩波講座基本法8 紛争』岩波書店、1983年、383頁以下参照。

(62) 同様の指摘について、野田崇「『政策手段としての政府契約』の法問題」『（関西学院大学）法と政治』61(4)、2011年1月、26頁。

(63) 山田卓生、前掲注(42)34頁。

の手続きは首長の専権事項とされ、議会が制定する条例とすることはなじまないと考えられてきたからである。また行政解釈でも、契約に係る事項のような長の専属的権限に関する事項は、条例で定めることはできないと解されてきた⁽⁶⁴⁾。

しかし、公契約条例が定める内容は、その対象は契約であったとしても、契約の締結行為そのものではなく、首長の執行行為の前提を構成しているもので、いわばルールに過ぎない。したがって、首長の執行権限を制約するものとはならない。こうした点につき、斉藤誠氏は「事務の『執行の前提をなす行為に関する議決』の提案権はすべて執行機関に専属するとし、なおかつ議会は議案につき可否の議決しかできないとするのは、議会にも、議会審議を通じていわば首長と協働して政策の形成と事務の執行に関与する権能があると解されるので妥当でない」としている⁽⁶⁵⁾。

また碓井光明氏も、総務省設置の審議会である地方行財政検討会議において、野田市公契約条例の制定を評して、次のように発言している。

「今のほぼ通用している解釈では、議会は条例制定という形では関与できない。しかし考えてみると、例えば地方公共団体の契約の締結のあり方について、どういう規範をつくってどういうふうに行うかということとは非常に大きな政策課題でもあるわけですが。そこに議会が関与できないというのはいかにおかしいということで、私は個人的には、従来から、最低限規則で定めなさいよということを意味しているのであって、条例制定権を排除するものではないという解釈論を主張してきて（いる）」⁽⁶⁶⁾。

このように、契約の手続きについて条例化することを排除しているとは考えられず、とりわけ政策目的型入札改革や公契約規整に関しては、むしろ積極的に条例化を進める必要があるといえよう。

3-2 政策目的型入札改革・公契約規整と最少経費最大効果原則

政策目的型入札改革や公契約規整に対して、自治法2条14項の「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効

(64) 行政実例昭和57.1.7、自治行第3号、青森県総務部長宛、行政課長回答

(65) 斉藤誠「住民訴訟における議会の請求権放棄」『法学教室』353号（2010年2月）2頁。

(66) 地方行財政検討会議（第4回）、平成22年5月24日、議事録。碓井光明、前掲注(1)19頁以下も参照。

果を挙げるようにしなければならない」（最少経費最大効果原則）と規定されていることを挙げ、これに反する行為であるとの主張もある。

これは自治体が財やサービスを調達する契約を通じて社会的な価値の向上を図ろうとしたり、公共工事や委託業務に従事する労働者等に支払われる賃金や報酬を一定水準以上に確保しようとするのは、上記の最少経費最大効果原則に反するという考え方である。例えば次のような主張である。

「契約制度は、会計制度の一環として予算の執行についての手続を定めるものであるから、契約の実行を通じて、一定の行政目的を達しようとするような内容を含むことは契約制度の本旨にもとるものといわなければならない。また、行政目的を達するための内容を契約制度に含めたときには、契約制度上、公正性の原則を失い、経済性の原則を確保することができなくなる」⁽⁶⁷⁾。

このような主張に対し、碓井光明氏は、「仮に当該契約の上では対価の額が不利になるように見えても、当該政策の実現のために別に支出を要する場合に比べてトータルなコストは削減できるのではないかという視点も忘れてはなるまい。（中略）すでにライフサイクルコスト等のトータルコストに着目した経済性の追求の考え方が強くなっているから、これを一歩進めて、公共契約と別に政策実現のために補助金を交付するとか規制のための出費を要する場合のトータルコストと、公共契約に付随的政策として盛り込んだ場合のトータルコストとを比較する視点が考えられる」と反論している⁽⁶⁸⁾。

すでに触れたように、あまりにも安い委託料や指定管理料は、当該公共サービスの履行を確保することさえ危うくする。かつ、契約期間や指定管理期間の終了によって事業実施主体が頻繁に交替するのでは公共サービスの継続性も損なわれる。

公共工事の分野では、2005年3月、「経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされること」（3条2項）を基本理念の一つとする「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定（2005年4月施行）されている。同法制定の背景には、厳しい財政事情の下、公共投資が減少し、その受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下への懸念が顕著となってきたことがあった。

さらに2009年に議員立法で制定された公共サービス基本法は、その基本理念として、

(67) 香川俊介編『平成16年改訂版会計法詳解』大蔵財務協会、2004年、380頁以下。

(68) 碓井光明 前掲注(1)334頁以下。

「公共サービスの実施は、安全かつ良質で、确实、効率的かつ適正に実施されなければならない」ことなどを謳う（3条）。そして国及び地方公共団体は、公共サービスが適正かつ確実に実施されるよう、公共サービス従事者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し努めると規定する（11条）。

すなわち、公共工事を含む公共サービスの質を確保するためには、短期的な目先の経済性にとらわれるのではなく、時間軸を長めにとり、技術力の向上につながるような契約内容とすべきなのである。そのためには「良質」な事業者を選定し、従事労働者の定着を促進する程度の契約価額の確保は必要だと考えられる。

また、政策目的型入札改革や公契約規整への反論の根拠として、自治法234条1項の一般競争入札原則が挙げられる。

確かに、経済性の原則を確保するためには競争性を十分に発揮させることが必要で、そのためには競争入札は優れた制度といえよう。かつ、談合に陥らないよう公平性を確保することが重要であり、これらによって、自治体はより「お得な」調達ができるといえよう。

そうだとしても、問題は、何をめぐって競争するのか、ということである。

本来、競争は事業者の有する技術力をめぐって争われるべきものである。技術力の向上が価格に反映し、より安価で質のよい商品が提供されるからである。これに対し、価格の構成要素を見ず単純な総額価格だけの競争を促進すれば、自治体が発注する事業を受託したいと希望する事業者は、時間を要する技術力の向上を横におき、人件費などを削って、見かけの総額価格を低くして応札することとなる。その結果、本当に技術力を有する企業が受注できなくなる。

少なくとも、価格の構成要素の一つである人件費部分を競争にさらすことなく、技術水準の高低による競争にすべきなのであり、これを通じて良質な事業者を育成することになる。この点からすると、野田市公契約条例や川崎市契約条例は、公正労働の確保にとどまらず、産業政策にもつながるものであるといえよう。

おわりに

「官製ワーキングプア」ということがいわれ始めたのは、いつ頃のことだったろうか。自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」ためにある（自治法1条の2）。したがって、自治

体の振る舞いによってそこに住む人びとやそこで働く人びとを困難に陥らせているということ、あってはならない。

しかし今日の状況は、「住民の福祉の増進」と「官製ワーキングプア」が同居している。

国や自治体が提供するさまざまな公共サービスで、業務委託、指定管理者制度、民間移譲、PFI、市場化テスト等の手法により、業務の一部又は全部をアウトソーシングする動きが広まっている。国や地方自治体が直営する場合でも、正規公務員から臨時・非常勤職員に置き換える動きも加速している。

アウトソーシングや臨時・非常勤職員への置き換えの理由は、おそらくただ一点。財政逼迫にともなうコスト削減である。その影響は、公共工事や委託業務に従事する労働者や自治体採用の臨時・非常勤職員の労働条件を低水準に押しとどめる。

働き続けても独立して生活を設計することができない水準の賃金や報酬しか支払われない人びとが、自治体が発注する業務を担いあるいは自治体に直接採用されて、「住民の福祉の増進」につながる公共サービスを提供している。つまり「住民の福祉」の外に排除された者により、「住民の福祉」の増進が図られようとしているのである。

一方、こうした事態に甘んじることなく、できる範囲でこれを改めようという試みも各地で行われてきた。これがこれまで述べてきた政策目的型入札改革の取り組みであり、公契約条例制定の動きである。公共サービスの提供を担う人びとの「福祉の増進」を図ることも、自治法1条の2に定める自治体の責務といえよう。

多くの地域で、多くの自治体でこうした取り組みが行われていくことを願いたい。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

脚注に示したほか、以下の文献を参照。

武藤博己『入札改革～談合社会を変える～』岩波新書、2003.12

武藤博己『自治体の入札改革～政策入札 — 価格基準から社会的価値基準へ～』イマジン出版、2006.8

永山利和／自治体問題研究所『公契約条例（法）がひらく公共事業としごとの可能性』自治体研究社、2006.8

大谷強・澤井勝編著『自治体雇用・就労施策の新展開～地域での働く場の確保と自治体の役割～』公人社、2008.6

小畑精武『公契約条例入門～地域が幸せになる＜新しい公共＞ルール～』旬報社、2010.11

「特集 アウトソーシングと自治体責任」『市政研究』156号、2007年夏

- 「特集 いまこそ！ 公契約」『賃金と社会保障』1502号、2009. 11. 25
- 「特集 公共サービスの再構築と自治体」『月刊ガバナンス』106号、2010. 2
- 「特集 指定管理者制度の“最適化”」『月刊ガバナンス』119号、2011. 3
- 「特集 ワーキングプア」『社会政策』1巻4号、2010. 2
- 「特集 最低賃金制度と生活保護制度」『社会政策』2巻2号、2010. 12
- 「特集 公契約条例に関する現状と課題」『労働法律旬報』1719号、2010. 5. 10
- 「特集 確かな公共サービス提供のための公共調達のある方」『地方財務』2010. 6
- 「特集 ゼネコン落城」『週刊ダイヤモンド』98巻24号、2010. 6. 5
- 「特集 労働条件審査」『月刊社会保険労務士』2010. 11
- 「特集 公契約条例は新たなステージ」『住民と自治』2011. 4
- 「特集 公契約条例とその意義 — 入札改革と公正労働基準の確保」『労働の科学』66巻8号、2011. 8
- 市川誠「一般職種別賃金を含む公契約法の問題」『労働経済旬報』4巻109号、1950. 12月上旬号
- 山田卓生「行政における契約 — その特質と公正化」『国際化時代の行政と法 — 成田頼明先生横浜国立大学退官記念』良書普及会、1993. 4
- 今村都南雄「『公共サービス改革法』と行政学」日本行政学会編『変貌する行政（年報行政研究44）ぎょうせい、2009. 2
- 清水敏「政府調達に関する国際的規制と労働条件保護」『労働法律旬報』1690号、2009. 2. 25
- 清水修二・藤本典嗣「自治体入札制度改革と建設業の再編成」『（福島大学経済学会）商学論集』77巻2号、2009. 3
- 正木祐輔「市が総合評価一般競争入札を行う場合落札者決定基準として『入札に参加する企業の使用者が労働者に最低賃金法を上回る賃金を支払っていること』を設けることができるか」『自治実務セミナー』2009. 11
- 吉村臨兵「自治体アウトソーシングの労働問題～自治体内部で完結しない労使関係をめぐって」『市政研究』165号、2009年秋
- 「『公契約条例』をいかに進めるべきか」『地方自治職員研修』2010. 1
- 兵藤宏「自治体の入札改革と公契約条例」『ひょうご部落解放』136号、2010. 3
- 駒崎文男「『公契約条例』を全国に先駆け制定」『季刊自治と分権』2010. 4
- 「指定管理者制度を導入している施設で働く従業員の労働条件の確保について自治体はどう対応すべきか」『自治実務セミナー』574号、2010. 4
- 澤井勝「新しい『貧困との闘い』の道へ」『地方財務』2011. 1
- 澤井勝「新しいセーフティネットの構築のために」『市政研究』170号、2011年冬
- 藤谷武史「政府調達における財政法的規律の意義 — 『経済性の原則』の再定位 — 」『フィナンシャル・レビュー』104号、2011. 2
- 古川景一「公契約規整の到達点と課題 — 川崎市契約条例を中心に — 」『季刊・労働者の権利』290号、2011. 7