

公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点

上 林 陽 治

地方自治法（以下、「自治法」という）1条の2は、地方自治体はその運営にあたって、「住民の福祉の増進を図ることを基本」とすると定める。ところが現状は、地方自治体が発注者となる公共調達現場では、目を覆いたくなる事態が進行している。むしろ地方自治体は、自治法が定める目的から逸脱し、住民をワーキングプアにしているとの疑念さえ生じさせている。

1. 公契約条例が必要とされる背景

（1）入札不調

2013年3月29日、国土交通省は、建設業団体、公共発注者及び民間発注者に対して、技能労働者への適切な賃金水準の確保に係る要請を行った⁽¹⁾。

要請の内容は、（1）建設業団体に対しては、①適切な価格での下請契約の締結、②労働者への適切な水準の賃金支払いを元請から下請に要請すること、③雇用する技能労働者の賃金水準の引上げや社会保険等への加入徹底を求めること、（2）地方自治体をはじめとする公共団体に対しては、①従前よりも約15%分引き上げた2013年度の公共工事設計労務単価を工事請負契約に早期に適用すること、②低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の活用によりダンピング受注を排除すること、③法定福利費の適切な支払と社会保険等への加入の徹底に関する指導を実施することを求めた。

国土交通省の要請の背景には、①ダンピング受注の激化が、賃金の低下や保険未加入を招き、これが原因となって、近年、若年入職者の減少が続いていること、その結果、②技能労働者の需給のひっ迫が顕在化し、入札不調が発生している、③労働需給

（1）国土交通省土地・建設産業局長「技能労働者への適切な賃金水準の確保について」（国土入企第36号、平成25年3月29日）。

のひっ迫傾向は、一時的なものではなく構造的なものであり、④適切な対策を講じなければ、災害対応やインフラの維持・更新に支障が生じるという強い危機感があった。したがって、建設労働者に対する適切な賃金の支払い、建設産業全体の喫緊の課題と認識したのである。

ダンピング受注の状況は、国よりも地方自治体発注の公共工事で著しい。

都道府県の発注工事で、低入札価格調査基準価格や最低制限価格を下回る額で応札される低価格入札の案件の割合は年々増加（2005年度4.7%⇒2010年度28.5%）してきたが、これは、建設投資額がピーク時（1992年度）から20年後の2012年度時点で約半分に減少し、このような建設投資額の減少により受注競争が激化して、ダンピング受注が横行したためである。

愛知県を例にみると、普通建設事業費の推移（1997年～2008年）では、1997年には約5,130億円だったものが、2008年には2,851億円となり、12年間で半分近くに縮小した。これを補助事業費と単独事業費で区分すると、12年間で、補助事業費は1,861億円から1,138億円へと4割縮減し、単独事業費は2,764億円から1,259億円へと6割縮減した。

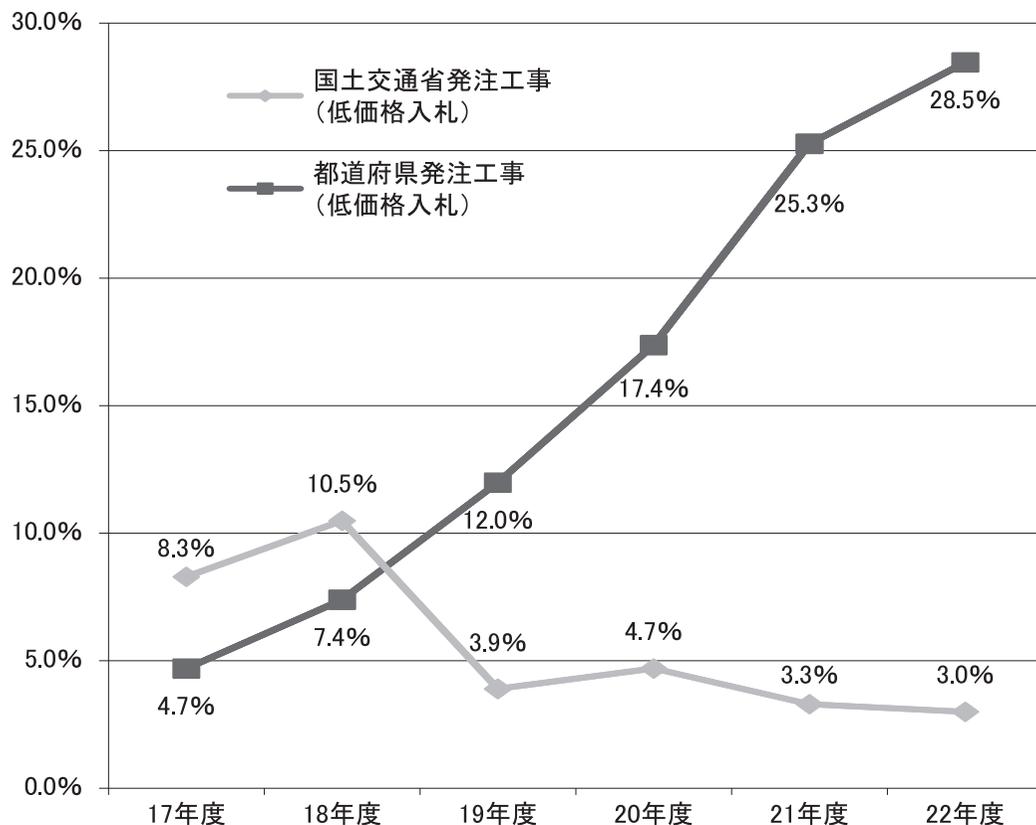
愛知県の設計労務単価も大幅に下落する。1997年から2012年までの期間で最も労務単価が下落した軽作業員では、2012年度の労務単価は1997年度比61%の日額1万800円。次に下落したのは大工で、2012年度の労務単価は1997年度比62%の日額1万7,600円で、1万1,000円の下落、そして特殊車両運転手は日給2万6,000円だった労務単価が1万6,500円となり、1万円近く下落したのである。

2013年度の15%の引上げ措置や、東日本大震災に係る復興工事等の大量発注による人手不足により、2014年の労務単価は大幅に上昇したものの、それでも、1997年水準には追いついていない。

すなわち、国土交通省の論理展開を踏まえると、国よりも地方の公共工事においてこそダンピング受注が発生し、建設労働者の著しい賃金の下落を招いてきたのである。

図表1 都道府県発注工事で横行する低価格入札

(低価格入札の割合)

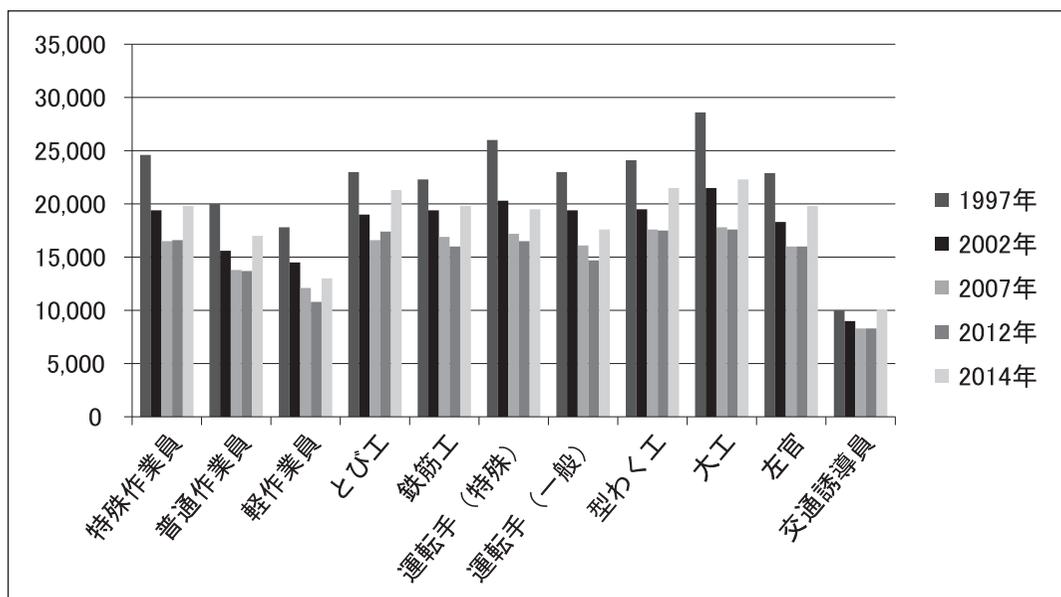


※1 低価格入札の発生率とは、低入札価格調査基準価格又は最低制限価格を設定した案件に対し、当該価格よりも応札額が下回った案件の発生割合

※2 国土交通省直轄工事においては、8 地方整備局で契約した工事（港湾空港関係除く）

出所) 国土交通省土地・建設産業局「技能労働者への適切な賃金水準の確保に係る要請について」
参考資料 (2013.3)

図表2 主要11職種における愛知県公共工事設計労務単価（基準額）の推移



単位：円

年度	特殊作業員	普通作業員	軽作業員	とび工	鉄筋工	運転手（特殊）	運転手（一般）	型わく工	大工	左官	交通誘導員
1997年	24,600	20,000	17,800	23,000	22,300	26,000	23,000	24,100	28,600	22,900	10,000
2002年	19,400	15,600	14,500	19,000	19,400	20,300	19,400	19,500	21,500	18,300	9,000
2007年	16,500	13,800	12,100	16,600	16,900	17,200	16,100	17,600	17,800	16,000	8,300
2012年	16,600	13,700	10,800	17,400	16,000	16,500	14,700	17,500	17,600	16,000	8,300
対97年度比	67%	69%	61%	76%	72%	63%	64%	73%	62%	70%	83%
2014年	19,800	17,000	13,000	21,300	19,800	19,500	17,600	21,500	22,300	19,800	10,100
対97年度比	80%	85%	73%	93%	89%	75%	77%	89%	78%	86%	101%

出所) 愛知県設計労務単価各年版より筆者作成

(2) 業務委託・指定管理者の現場で進行する官製ワーキングプア

業務委託の分野でも、東京都港区シティハイツ竹芝エレベーター事故や埼玉県ふじみ野市プール事故などのような死亡事故が多発するなど、劣化が進行している。

高校生が亡くなった港区公共賃貸住宅「シティハイツ竹芝」エレベーター事故（2006年6月3日発生）に関しては、その保守管理料の2002年度（随意契約）と事故

図表3 港区住宅エレベーター保守管理料

年度	委託金額	委託事業者	契約手法
2002	4,460,400円	シンドラー社	随意契約
2003	4,460,400円	同	同
2004	3,645,600円	同	指名競争入札
2005	1,663,200円	日本電力サービス	同
2006	1,209,600円	S E Cエレベーター	同

出所) 伊藤久雄「指定管理者と事故 — 現状と課題」『自治体危機管理学会研究大会・分科会Ⅱ』報告掲載表

が発生した2006年度（指名競争入札）を比較すると、2006年度のそれは2002年度比の27%にすぎないというダンピング価額であった（港区住宅公社は2009年3月に解散）。このような低額での委託料の結果、十分な管理体制、点検体制をとられていなかったことが事故の発生につながったものと考えられている⁽²⁾。

小学生が亡くなったふじみ野市プール事故（2006年7月31日発生）も、十分な管理体制、点検体制がとられていなかったことが事故の発生の原因と考えられている。

ふじみ野市から管理委託を受けていた太陽管財が、事故に至る10年間のうち8年間について、委託契約約款3条「再委託等の禁止」に違反して、（株）京明プランニングを下請け業者として業務を丸投げし（この点について、市は事故後に再委託の事実を知った）、京明プランニングが雇用するプールの監視員には、研修や指導も行われず、泳げない監視員も多数いた。さらに給水溝の蓋が外れているとの通報が事故前にあったにもかかわらず、客をプールから出さずに係員が工具を取りに向かっている間に事故が起こったこと等が明らかになった。問題の蓋はボルト孔がずれていたため、針金でくりつけることで固定していた。

事故後に設置されたふじみ野市議会「ふじみ野市大井プール事故再発防止策等の調査特別委員会」の調査報告書は、「委託業者が、清掃業務には熟知していても『プールの管理運営』特に安全を担保する業者にふさわしいとは思えない。」と指摘してい

(2) なお、東京地検は、2009年7月、業務上過失致死罪で製造元の「シンドラーエレベータ」の当時の幹部や、事故当時に保守点検を担当していた「S E Cエレベーター」（台東区）の社長ら計5人を在宅起訴（書類送検）した。

る⁽³⁾。事故翌年の2007年6月8日、さいたま地検は、ふじみ野市体育課長と管理係長の2人を業務上過失致死罪で在宅起訴し、さいたま地裁は、2008年5月27日、体育課長に禁固1年6月・執行猶予3年、同管理係長に禁固1年・執行猶予3年の判決を言い渡した。一方、再委託先業者社長・同現場責任者の2人については、さいたま地検は略式起訴（2009年4月15日に罰金100万円の略式命令）、委託先業者社長は起訴猶予処分とされた。

ふじみ野市プール事故では、発注者であるふじみ野市の責任が重く見られたのである⁽⁴⁾。

ダンピング受注は、結果として公共サービスの低下を招く。

2009年度に総務省が行った指定管理者導入状況調査では、指定取消は、前回調査（2006年9月2日現在：34施設）から638施設に急増し、業務の停止、期間満了取りやめも相当数に及ぶことが明らかになった。

こうした状況を踏まえて総務省は、2010年12月28日、「指定管理者制度の運用について」という通知を出している⁽⁵⁾。そこでは、概要、以下のように述べている。

- 指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。
- 指定管理者制度を活用した場合でも、住民の安全確保に十分に配慮するとともに、指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。
- 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっても、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。

(3) ふじみ野市議会・ふじみ野市大井プール事故再発防止策等の調査特別委員会「ふじみ野市大井プール事故再発防止策等の調査報告書」2006年12月18日、6頁。

(4) 委託請負や指定管理者に係る事故案件の紹介は、伊藤久雄「指定管理者と事故——現状と課題」『自治体危機管理学会研究大会・分科会Ⅱ』報告に詳しい。

(5) 総務省自治行政局行政課長<行政経営支援室>「指定管理者制度の運用について」（総行経第38号、平成22年12月28日）。

2. 国の対応

(1) ダンピング防止、建設業の担い手の確保のための法改正

2014年の186通常国会では、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下、「適正化法」という）、建設業法ならびに参議院の議員立法で提出された公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、「品確法」という）の一部改正法が可決・成立し、いずれも2014年6月4日に公布された⁽⁶⁾。

これら改正法の背景には、先述のように、建設投資の大幅な減少、一般競争入札の活用にとまなう受注競争の激化、これらにとまなうダンピング受注の大量発生、その結果、下請けや技能労働者へのしわ寄せ、処遇の悪化、地域の建設業者の疲弊による就労環境の悪化、そして若年就労者の減少と建設労働者の高齢化等の問題の深刻化という事態があった。

そもそも、ダンピング受注の頻発により公共工事の品質が確保できないという懸念から、2004年に品確法が制定（2005年4月1日施行）され、価格以外の要素を考慮に入れて落札者を決定するという総合評価方式の導入や低入札価格調査制度ならびに最低制限価格制度の適切な活用が推進されてきたのだが、建設業界の雇用劣化の加速度的進行を止めるまでは至らなかった。

このため、2013年には、自民党の「公共工事品質確保に関する議員連盟」を中心として対応策が検討され、あわせて、2013年3月29日の国土交通省の要請を経て、中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会においても対策が検討され、2014年1月21日、「当面講ずべき施策のとりまとめ」を決定し、インフラの品質確保とその担い手の確保に係る施策については、品確法、適正化法、建設業法の改正を行い、建設業の担い手を確保することが必要であると結論づけたのである。

2014年の品確法の改正では、基本理念に、将来にわたる公共工事の品質確保とその中長期的な担い手の確保、ダンピング防止等を追加し、そのために発注者・受注者の責務を明確化した。とりわけ発注者の責務として、予定価格の適正な設定、低入札価

(6) 改正経過、改正内容等については、泉水克規「『公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律』及び『公共工事の品質確保の促進に関する法律』の一部改正について」『地方自治』803号（2014年10月）、127頁以下を参照。

格調査基準等の適切な設定、計画的な発注、円滑な設計変更を規定した。一方、適正化法の改正では、ダンピング受注防止のため、発注者の責務として、「その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結が防止されること」とし、受注者の責務として、「建設業者は、公共工事の入札に係る申込みの際に、入札金額の内訳を記載した書類を提出しなければならない」こととなった。さらに、建設業法の改正では、建設業者、建設業者団体、国土交通大臣による担い手の育成・確保の責務を規定することとなった。

(2) ブラック企業対策と国・地方自治体の責務

若者の離職率が高く「使い捨て」にしているのではないかと疑われる企業、いわゆる「ブラック企業」に対して、厚生労働省は2013年9月を「過重労働重点監督月間」として監督指導などを集中的に実施するとした。監督指導の対象となるのは、労働基準監督署及びハローワークの利用者からの苦情や通報などをもとに、「若者の離職率が高い」、「極端な長時間労働を強制している」ことが疑われている全国約4,000社で、時間外・休日労働が36協定の範囲内であるかどうか、賃金不払残業がないかどうかを確認して、法律違反があった場合には是正指導を実施するとした。

また、これまでに過労死など労災請求が行われた企業については、違反の是正が確認されたあともフォローアップのための監督指導を実施し、再発防止の取り組みを徹底し、重大・悪質な違反が確認された企業は送検・公表するとした。

2015年通常国会には、残業不払いなどの労働基準法違反を繰り返す企業のほか、セクハラなどの男女雇用機会均等法違反や、育児休業を取得させないといった育児・介護休業法違反で企業名を公表された企業について、新卒求人ハローワークで受理しない制度を創設する新法の提出が予定されている。

このように社会的に不正な企業を市場から排除し、若年労働者をはじめとする労働者を保護しようとする取り組みが、国の機関でも進められつつあり、地方自治体が住民の人権を保護するために、どのような施策を講じるのかについて注目が集まっている。

3. 公契約条例とは何か

公共工事請負や業務委託請負におけるダンピング受注の横行、それにとまなう従事労働者の労働条件の劣悪化、事業者の廃業、建設労働者の失業や離職にとまなう技術伝承の断絶、さらには基本的な技能研修を受けないまま就業を余儀なくされる非正規労働者の増大など、住民福祉の増進につながるべき公共サービスの請負の現場での雇用の劣化は著しい。

その一方、このような雇用劣化を端緒とする公共サービスの劣化の進行という負の連鎖を断ち切ることを地方自治体の責務とする取り組みも各地で生じてきている。

その嚆矢となったのが、千葉県野田市における公契約条例の制定である。

2009年9月、野田市で、自治体発注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特化し、公共工事や業務委託等に従事する労働者に支払われるべき賃金の最低額を規定する公契約条例が日本で初めて制定された。この動きは全国各地に広まり、2010年12月には神奈川県川崎市が従来の契約条例を改定し、請負契約を締結した受注者がその従事労働者に支払うべき作業報酬下限額を条例に規定した。政令市で初の試みである。2011年12月には神奈川県相模原市と東京都多摩市で、2012年6月には東京都国分寺市、東京都渋谷区（ただし工事のみ）、神奈川県厚木市が公契約条例を制定した。

そして2013年には、東京都足立区、福岡県直方市、2014年3月には、東京都千代田区、兵庫県三木市で制定、同年9月には高知県高知市において、議員提案で従前の公共調達条例に報酬下減額に係る規定を付加する改正案が提出され、賛成多数で可決した。

公契約条例は、2015年1月現在、12市区で制定されている。また、野田市では、施行状況に鑑み毎年条例改正を行い、公契約条例の対象となる請負契約の範囲を拡大し、受注者が支払うべき最低報酬も職種別にするなど、きめ細やかな規定に整備してきている。

さらに、千葉県我孫子市や兵庫県、加西市でも公契約条例をパブリックコメントにかけるとして制定の動きが現れている。

図表4 公契約条例の制定状況と適用範囲

	建設工事	委託業務（対象職種）		指定管理
野田市	1億円以上 ↓ 5,000万円以上 (2011年10月改正)	いずれも 1,000万円以上	1. 予定価格1,000万円以上の次に掲げる契約 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 市の施設の設備又は機器の保守点検に関する契約 ③ 市の施設の清掃に関する契約 ④ 市の施設の電話交換、受付及び案内に関する契約 ⑤ 市の施設の警備及び駐車場の整理に関する契約 ⑥ 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 ⑦ 不燃物の処理施設の設備及び機器の運転その他の管理に関する契約 ⑧ 学校給食の調理及び運搬に関する契約 2. 市長が適正な賃金等の水準を確保するために特に必要があると認める次の契約 ① 保健センター、開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	すべての指定管理協定
川崎市	6億円以上		① 庁舎等の警備業務の委託に係る契約 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	すべての指定管理協定
相模原市	3億円以上 ↓ 1億円 (2014年10月改正)	1,000万円以上 ↓ 500万円以上	① 庁舎その他の建物及びその付帯施設の警備業務、清掃業務、設備運転監視業務又は案内業務 ② 給食の調理業務 ③ 「データ入力業務」(2014年改正) ④ 「窓口受付業務」の委託に係る契約を追加(2014年改正)	予定価格1,000万円以上の指定管理協定(①指定管理者に雇用される者②指定管理者が締結する予定額1,000万円以上の契約のうち庁舎その他の建物および付帯施設の警備、清掃、設備運転監視または案内業務の委託契約)
多摩市	5,000万円以上	1,000万円以上	① 施設又は公園の管理業務(市役所本庁舎等総合管理業務委託等) ② 施設・下水道管渠等清掃業務(公共下水道管渠調査清掃業務委託等) ③ 街路樹等の維持管理業務(小中学校他樹木管理業務委託等) ④ 可燃物等の収集運搬業務(可燃物等収集運搬業務委託等) ⑤ 送迎バスの運行业務(移動教室及び合同実踏送迎用バス借上等) ⑥ 子育て支援に関する業務(学童クラブ運営業務委託等) ⑦ 高齢者支援に関する業務(いきがいデイサービス事業業務委託等) ⑧ 障がい者支援に関する業務(地域活動支援センター事業業務委託等施設又は公園の管理業務)	複合文化施設、多摩中央公園内駐車場、永山駅駐輪場、多摩センター駅東駐輪場、多摩センター駅西駐輪場、温水プール、総合福祉センター、永山複合施設駐車場

	建設工事	委託業務（対象職種）		指定管理
渋谷区	1億円以上	委託業務は条例対象外		指定管理は条例対象外
国分寺市	9,000万円以上	いずれも 1,000万円以上	① 施設の設備若しくは機器の運転又はそれらの管理に関する契約 ② 施設の清掃に関する契約 ③ 資源物等の収集及び運搬に関する契約	① 1,000万円以上の指定管理 ② 指定管理者で公の施設の使用許可及び当該公の施設の維持管理を主たる業務とするもの
厚木市	1億円以上		① 庁舎その他の建物（その敷地を含む。）における清掃、警備、駐車場管理、受付、案内又は電話交換に関するもの ② 道路、公園その他の施設の清掃に関する契約 ③ 給食の調理に関する契約	「厚木市老人憩いの家」を除く指定管理協定
足立区	1億8,000万円以上	9,000万円以上	① 庁舎その他施設における設備又は機器の運転又は管理の業務 ② 庁舎その他施設における電話交換、受付及び案内の業務 ③ その他区長が適当と認めるもの	区立保育園、都市農業公園、花畑公園桜花亭、元淵江公園・生物園、生涯学習センター、地域学習センター、区立図書館、地域体育館、中央本町プール、総合スポーツセンター、東綾瀬公園温水プール、竹の塚温水プール、千住本町小学校温水プール、文化芸術劇場、西新井文化ホール、こども未来創造館
直方市	1億円以上	1,000万円以上	① 施設等の管理運營業務 ② 施設等の清掃業務 ③ 施設等の警備業務 ④ 一般廃棄物収集運搬業務 ⑤ 学童保育所運營業務 ⑥ 学校給食調理業務 ⑦ 窓口業務 ⑧ 外国語指導業務	体育施設、文化施設、公園管理
千代田区	1億5,000万円以上	3,000万円以上	① 施設管理 ② 学校等（学校、保育園）給食調理 ③ 庁有車両運行 ④ 区内巡回パトロール ⑤ 公園清掃 ⑥ 放置自転車返還 ⑦ 事務補助業務（総務事務、総合窓口、人材派遣）	すべての指定管理協定（※条例第2条第1号イ千代田区公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例第8条の規定により締結する協定）
三木市	5,000万円以上	1,000万円以上	① 庁舎清掃、警備、駐車場管理、受付、案内又は電話交換 ② 道路、公園その他の施設清掃、給食の調理	市が締結する公の施設の管理に関する協定（※条例第2条第1号イ）
高知市	1億5,000万円以上	500万円以上	①建物清掃委託	すべての指定管理協定

(1) 公契約条例を特徴づける3要素

12市区で制定されている公契約条例を概観すると以下の特徴を指摘できる。

① 賃金条項

12市区の公契約条例は、受注者が契約期間を通じ、下請け労働者を含めた従事労働者に一定金額以上の賃金を支払うべきことを条例に明記している。

たとえば野田市公契約条例6条は、「受注者、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「受注者等」という。）は、適用労働者に対し、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を支払わなければならない」とする。多摩市公契約条例も6条で、「市長等は、公契約等において、受注者及び受注関係者が、労働者等に対し、市長が定める額（以下「労務報酬下限額」という。）以上の賃金等を支払わなければならないことを定める」としている。

この規定において着目すべき点は、条例規定の最低額以上の賃金を支払われるべき対象者は受注者が直接雇用している者に限定されず、当該請負事業に従事するすべての労働者等とし、賃金の最低額等以上の支払いの確保を受注者の契約上の義務とした点である。

すなわち地方自治体から公契約を請負う事業者（受注者）は、公契約に従事する下請労働者や派遣労働者、契約社員、一人親方も含めたすべての従事者に対し、条例に規定された一定金額以上の賃金や報酬を支払うことを保証しなければならないことを定めたのである。

この受注者の一定金額以上の賃金等の支払い保証は、当該公契約の請負期間を通じて効力を有するもので、単なる入札参加時の要件を構成するものではない。

このように公契約条例は、一定金額以上の賃金の支払いを受注者の契約上の義務とすることを条例に規定している。

図表5 公契約条例における最低報酬下限額の設定状況

	建設工事	委託業務	指定管理
野田市	公共工事設計労務単価・85% ※2012年度まで80% →2013年度から85%	1. 市長が公契約の種類ごとに定める賃金等の最低額 「施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約（1,490円→2014年1,550円）」、「施設の設備又は機器の保守点検に関する契約（1,490円→2014年1,550円）」、「施設の清掃に関する契約及び保健センター、閑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→2014年829円）」、「施設の電話交換、受付及び案内に関する契約（1,000円→2014年1,000円）」、「施設の警備及び駐車場の整理に関する契約（1,000円→2014年1,120円）」、「野田市民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→2014年1,000円）」 2. 市長が適用労働者の職種ごとに定める賃金等の最低額 事務員補助（830円→2014年830円）、プラント保安要員・中央操作員・重機オペレーター（1,490円→2014年1,550円）、計量業務員（830円→2014年830円）、プラットフォーム作業員（1,090円→2014年1,120円）、手選別作業員（848円）、手選別作業員（障がい者等）（千葉県最賃）、清掃作業員・除草作業員（829円→2014年829円）、給食調理員・給食配膳員（829円→2014年829円）、給食配送員（935円→2014年935円）、給食設備管理員（1,490円→2014年1,550円） * 野田市「野田市公契約条例に規定する市長が定める賃金等の最低額」より作成	適用労働者の職種ごとに別に定める額
川崎市	公共工事設計労務単価・90%	生活保護基準2011年893円→2012年899円→2013年907円→2014年907円→2015年910円	同左
相模原市	公共工事設計労務単価・90%	生活保護基準2012年885円→2013年885円→2014年890円→2015年法定最低賃金	同左
多摩市	公共工事設計労務単価・90%。2015年度より最低報酬下限額を960円に引き上げ。	生活保護基準2012年903円→2013年903円→2014年903円	同左
渋谷区	公共工事設計労務単価・90% ※見習い、手元等の労働者および年金等の受給のために賃金を調整している労働者916円)	委託業務は条例対象外	指定管理は条例対象外
国分寺市	公共工事設計労務単価・90%	①設備の保守点検2014年953円→2014年953円、②施設・設備の管理（運転等）、施設の管理（受付等〈電話交換・自転車駐車場管理含む〉）、施設の清掃、ごみ収集及び運搬903円→2014年903円	指定管理→2014年903円

	建設工事	委託業務	指定管理
厚木市	公共工事設計労務単価・90%（※見習い、手元等の労働者および年金等の受給のために賃金を調整している労働者894円）	生活保護基準2013年882円→2014年894円	同左
足立区	公共工事設計労務単価90% ※これに該当しない「熟練労働者以外の者」は設計労務単価のうち「軽作業員」の賃金（時給）の70%→2014年1,008円	平成25年度足立区臨時職員単価（事務補助A）と同額→2014年910円	同左
直方市	公共工事設計労務単価・90%	直方市技能労務職給料表1級5号給に定められた1時間当たりの金額を下回らない額 2014年826円	同左
千代田区	公共工事設計労務単価の85%	公的機関の指標等（区職員高卒18歳初任給単価もしくは建築保全業務労務単価）を勘案して得た額2015年度938円	同左
三木市	公共工事設計労務単価90%	三木市職員高卒初任給月額相当額149,800円に地域手当3%を加算した額の90%→2014年820円	同左
高知市	審議会の意見を聴いて市長が定める額	審議会の意見を聴いて市長が定める額	同左

② 賃金条項による優良事業者の選定、さや抜き構造の改革

条例に規定される賃金条項は、「法令を上回る賃金」を条例に規定したのではないことに注意しなければならない。

公契約条例において賃金条項を設定した目的は、度重なる入札改革でも根絶されない重層下請けにおける賃金等のさや抜き構造を改革し、またダンピング受注のリスクを従事労働者に押し付けて利益を出そうとする「不良」事業者を公契約から排除することであり、そのために「一定金額以上の賃金支払い」を保証することを入札参加要件ならびに公契約受注者の責務と定めたのである。

いふならば社会的に有用で公共性のある事業者の要件を、支払い賃金を尺度として定めたものといえる。

したがって、条例上に規定される賃金の最低額や最低報酬下限額は、社会的に妥当と思われる賃金水準に設定される。たとえば工事の場合は地方自治体の予定価格算出の基礎となる設計労務単価の8～9割という水準であり、業務委託の場合は、当該地域で適用される生活保護水準（川崎市、多摩市等）あるいは公務員の高卒初

任給の水準（直方市、三木市、千代田区等）や適正な職種別賃金（野田市、国分寺市）ということになる。

裏を返せば、設定された賃金の最低額や最低報酬下限額に満たない賃金しか支払っていない事業者は、公契約を請負う事業者として相応しいものではないということになる。

巷間、公契約条例は「法令を上回る賃金を条例に規定」するとの認識が広まっているが、これは明らかに誤解ないしは制定反対論の「為にする」ものである。

公契約条例は、従事労働者への支払い賃金を引き上げることを、直接、意図したものである。仮に従事労働者に支払われる賃金が上昇したとしても、それはさや抜き構造の緩和やダンピングの排除によって生じたもので、いわば反射的利益というべきものである。

③ 双方合意に基づく契約上の義務

公契約条例における一定金額以上の賃金の支払い義務は、法令や条例に基づき地方自治体が事業者に支払いを命じるという、いわゆる公権力を行使して義務づけたという性質のものではない。また行政指導の一環として受注者等に要請しているものでもない。あくまでも契約自由の原則に基づき、発注者である地方自治体と受注者である事業者との間の双方合意に基づく契約上の義務として定めたものである。

たとえば、川崎市契約条例は、公契約条例の対象となる請負契約を「特定工事請負契約」としたうえで、「特定工事請負契約」における受注者の契約上の義務として、台帳の作成、台帳の市への提出、事業場に職種ごとの最低報酬基準額を掲示、当該金額に満たない賃金を支払われている者からの不服の申し出先等の掲示、最低報酬下限額とそれ以下の支払い賃金との差額に関する是正を挙げるとともに、受注者が義務を履行しない場合には発注者である地方自治体は契約解除できるなどを契約上に謳うということ、条例に規定する。

また、国分寺市公共調達条例は、22条で公共調達に係る契約等において、この条例に違反した受注者に対して、①違反する事実の是正の指導又は勧告、②指名停止、③当該公共調達に係る契約等の解除、④契約等を解除した場合における受注者の損害については、その責めを負わない、⑤重大と判断した場合においては公表を行うなどと定める。

公共工事や業務委託等の請負契約は、一方を自治体とする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となる。この点に関しては、多摩市公契約条例は、「請負契約にあっては市長及び受注者が相互に対等平等な関係にあることを、指定管理協定にあっては市長等及び受注者が共同して公の施設の管理の責任を負うことを前提として、両者が協力、共同して」公契約条例が定める目的を実現することを明記している（多摩市公契約条例8条）。

このような一方当事者を政府（国や自治体）とする契約は行政契約ともいわれるが、地方自治体が求める政策の実施を契約上の約束とし、その履行を相手方に義務づけることは一般的に採用されてきた方法である。

これを規制的に活用した典型例が公害防止協定である⁽⁷⁾。

公害防止協定の法的性質に関しては、①紳士協定説、②民事（私法）契約説、③行政（公法）契約説の三様の見解が出されて争われてきたが、2009年7月10日、最高裁第二小法廷判決は、公害防止協定の法的性質について契約説を採用し、法的拘束力を認めており⁽⁸⁾、やはり契約とみるべきであろう。

公害防止協定は、自治体または地域住民と当該地域に立地または立地しようとする企業との間で、企業の操業にともなう公害を防止し、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、「企業が自己の判断でその自由の一部自己放棄する」ものと理解されている⁽⁹⁾。

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、公契約条例を通じたものであれ、契約内容の履行は、契約締結の相手方の契約上の義務として、法的拘束力をもって達成されるべきものなのである。

(7) 公害防止条例の史的考察に関して、拙稿「公害防止協定」人見剛ほか編著『公害防止条例の研究』敬文堂、2012年、77頁以下を参照。

(8) 「福間町産業廃棄物最終処分場使用差止請求事件」最2小平21.7.10（判時2058号53頁、判タ1308号106頁、民集231号273頁）。

(9) 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。

4. 公契約基本条例とは何か

上記の通り、公契約条例は、雇用劣化を端緒とする公共サービスの劣化の進行を防止するため、発注者である地方自治体が賃金の支払い状況を尺度として公共サービスを請け負うに相応しい事業者を選定し、契約自由の原則の下、従事労働者の処遇を維持・改善することを契約上の義務と位置づけるものである。

一方、公契約条例の制定に至らなくても、入札方針として公共工事や業務委託事業に従事する者の労働条件を整備することを受注者の責務とすることを理念的に条例で定める地方自治体も現われてきている。

公契約条例とは異なるこのようなタイプの条例群は公契約基本条例といわれ、2015年1月時点では、次の条例がこのタイプに分類されよう。

○山形県	「山形県公共調達基本条例」	2009年4月1日施行
○東京都江戸川区	「公共調達基本条例」	2010年4月1日施行
○高知市	(旧)「公共調達基本条例」	2012年4月1日施行
○群馬県前橋市	「前橋市公契約基本条例」	2013年10月1日施行
○秋田県秋田市	「秋田市公契約基本条例」	2014年4月1日施行
○長野県	「長野県の契約に関する条例」	2014年4月1日施行
○三重県四日市市	「四日市市公契約条例」	2015年1月1日施行
○奈良県	「奈良県公契約条例」	2015年4月1日施行
○東京都世田谷区	「公契約条例」	2015年4月1日施行
○埼玉県草加市	「草加市公契約基本条例」	2015年4月1日施行

(1) 公契約基本条例の特徴

公契約基本条例の特徴を公契約条例と対比して述べれば、以下のように指摘しうる。

- ① 賃金条項を条例上に規定せず、ないしは確認事項として賃金条項・労働条項を採用しない。

公契約基本条例では、公契約を請負う事業者が支払うべき賃金の最低額や最低報酬下限額等を条例上に直接規定しない。また賃金条項や、労働時間や雇用継続などの労働条項を公契約の請負事業者の選定要素とする場合でも、総合評価方式における評価項目とし、あるいは契約期間中においては確認対象としているに過ぎない。

<図表6> 公契約基本条例の制定状況

条例名	入札時						契約期間中				
	評価方式	対象契約	資金条項	労働条項	社会条項	地元企業優先 県との協定等 に基づく地域 貢献実績	根拠	対象契約	確認対象	措置内容	履行確保手段
山形県公共調達 基本条例	総合評価方式	すべての工事	なし	なし	なし						
江戸川区公共 調達基本条例	総合評価方式	区立小中学校 舎の建て替え 業務	なし	なし	なし	地域社会への 貢献、地域環 境への配慮、 地域経済の活 性化					
(旧)高知市公共 調達基本条例	総合評価方式	工事請負	なし	障害者雇用対 策、労働安全 衛生管理、法 定外労働災害 補償制度	次世代育成支 援、男女共同 参画の推進		要綱	2,000万円以上の工事請負契約	労働基準法、労働安全衛生法、 最低賃金法、その他関係法令基 準	改善指示	関係機関通報、 指名停止
前橋市 公契約基本条例							要綱	予定価格2,500万円以上の建設 工事、予定価格1,000万円以上 の業務委託契約	労働基準法、労働安全衛生法、 最低賃金法、その他関係法令基 準	労働環境報告書の提出、労働環境改善通 知	関係機関への通 報、指名停止
秋田市 公契約基本条例	総合評価方式	1億円以上の 工事請負	最も安価な労 働者の作業報 酬額と設計労 務単価の差額	障がい者雇用	男女共同参画 職場づくり事 業、次世代育 成支援対策、 保護観察者の 雇用状況	市内企業の活 用、地域貢献 および地域防 災に関する 評価項目	要綱	1億円以上の工事請負	作業報酬額の支払い状況等	労働台帳の開示、対 象労働者の異議の申 し出、立入調査や是 正措置	指名停止
長野県の契約に 関する条例	総合評価方式	工事請負、業 務委託（清掃 業務）、物品 調達	設計労務単価 に一定率を乗 じた額以上の 資金の支払を 誓約する事業 者を加算評価 、総額労務 費・適正な労 働賃金の支払	社会保険への 加入、障害者 法定雇用率達 成	男女共同参画 への取り組 み、消防団協 力事業	地域における 雇用の確保、 県産品の利 用、県内中小 企業の受注機 会の確保等					
四日市市 公契約条例							条例	工事1億円、清掃・警備等は 1,000万円以上	労働基準法、最低賃金法その他 関係法令を基準	労働条件の確保につ いて報告、調査、指 導	不明
奈良県 公契約条例	建設工事…業 者格付け、業 務委託…総合 評価入札の評 価、指定管理 …公募に係る 審査		①建設工事 (3億円以 上)、②業務 委託契約(3 千万円以上)、 ③指定管理協 定(委託料上 限額3千万円 以上)	社会保険加 入、障害者雇 用、働きやす い職場づくり を推進する県 内企業	保護観察対 象者等雇用		条例、 施行規 則	①建設工事(3億円以上)、② 業務委託契約(3千万円以上)、 ③指定管理協定(委託料上限額 3千万円以上)	最低賃金や社会保険加入状況	対象事業であること の開示、対象労働者 の異議の申し出。県 が立入調査	過料処分や入札 参加停止措置、 違反企業の公表
世田谷区 公契約条例							条例、 施行規 則	①工事請負…3,000万円以上、 ②業務委託契約、指定管理協定 (2,000万円以上)	労働報酬下限額	帳票の提出、労働報 酬上限額の揭示、労 働条件確保のための 必要な措置	なし
草加市 公契約基本条例							条例、 施行規 則	(1)予定価格1億5千万円以上の 工事又は製造の請負契約、(2)予 定価格が1千万円以上の業務委 託契約及び指定管理協定、(3)そ の他適正な賃金等の水準を確保 するため、市長が特に必要と認 めるもの	公共工事設計労務単価ならびに 法定最低賃金を勘案して定めら れた労働賃金基準額。労働基準 法、労働安全衛生法、その他関 係法令を基準に労働環境を確認 するもの	労働環境報告書の提 出、聞き取り調査、 改善指導	指名停止

このような内容の公契約基本条例の嚆矢となったのは、改正前の旧高知市公共調達基本条例である。同旧基本条例は、「事業者等は、自らが雇用し専ら公共調達に従事する者に対し、その職務、業務、責任の度合い、経験年数等を考慮し、適正な賃金を支払わなければならない」（5条2項）と規定するが、公契約の受注者の契約上の義務として支払うべき賃金の最低額等が規定されているわけではない。

労働条項への具体的な配慮として、高知市は、「高知市工事請負契約に係る労働環境の確認に関する要綱」を制定し、労働基準法、労働安全衛生法、最低賃金法その他関係法令の規定を基準として、2,000万円以上の公契約に係る事業を対象として受注者から従事労働者の労働環境に関する報告を求め、労働環境の改善が必要であると判断したときは、改善すべき事項について文書により通知し、改善措置を講じない場合は、指名停止措置等を行うとしてきた。また総合評価方式の評価項目として労働安全衛生管理に関する認証、法定外労働災害補償制度への加入状況を加配項目としているものの、賃金条項については具体的な配慮項目はみられない。

秋田市公契約基本条例は7条で「市は、総合評価落札方式において、労働環境に関する評価項目を加えることにより、対象労働者の労働環境の向上を図るものとする」と定める。ただし、総合評価における労働環境評価による評価点数は、100点満点中4点に過ぎない。

長野県の契約に関する条例は、基本理念を定めた3条4項において、「県の契約の締結に当たっては、それが社会的な責任を果たす事業者の育成に資することとなるよう、契約の目的及び内容に応じ事業者に係る次に掲げる事項に配慮しなければならない」とし、配慮事項の一つとして「県の契約の履行に係る業務に従事する労働者の賃金が適正な水準にあることその他の労働環境が整備されていること」と定め、賃金・労働条項に配慮した事業者と契約することを求める。具体的な措置については、「設計労務単価に一定率を乗じた額以上の賃金の支払を誓約する事業者を加点評価する総合評価方式の試行（個別の労働賃金の支払を評価する総合評価方式）」「総額の労務費の支払を評価する総合評価方式と適正な労働賃金の支払について事業者が取り組む提案を評価する総合評価方式を試行し、各々の施策について評価」することが検討されている。

一方で、賃金条項等に触れていない条例もある。

たとえば「山形県公共調達基本条例」は、3条の基本理念において、建設工事等に従事する者の安全衛生及び福利厚生に対する取り組み等について適切に評価し、

当該評価を入札及び契約の過程において適切に反映するように配慮したものでなければならないとしているものの、総合評価制度における評価項目や競争入札における指名停止基準として具体化されているわけでもなく、その内実は、理念にとどまる。さらに江戸川区の「公共調達基本条例」も同様に、総合評価制度を使って区内事業者を優先することを目的に制定されたもので、賃金条項に限らず、より広い労働条項も、評価項目として採用していない。

また奈良県公契約条例も同様に、条例において独自の賃金条項を設定せず、予定価格3億円以上の工事請負契約、予定価格3千万円以上の業務委託契約、公の施設の管理に関する協定を対象として、従事労働者の社会保険への加入状況や障害者雇用の状況等を受注者の選定基準とし、受注者及び下請負者等が最低賃金や社会保険加入等の労働法令に抵触して従事労働者を取り扱った場合においては、法令に定められた罰則に上乗せして5万円以下の過料を科すとともに、入札参加停止措置を行い、あわせて企業名等も公表するというものである。

② 契約上の義務ではなく行政指導

条例に規定した賃金条項、労働条項に関しては、公契約条例は、契約上の措置としてその履行を相手方である受注者に義務づける。これに対し、公契約基本条例では、賃金条項や労働条項の規定を置くものであっても、相手方の受注者の契約上の義務とせず、その実現は地方自治体の行政上の措置である行政指導にとどまる。

たとえば、秋田市公契約基本条例7条は、受注者が総合評価方式の評価において申告した作業報酬額を労働者に対してあらかじめ確認できるようにすることとし、あわせて、対象労働者は支払いを受けた作業報酬額等について市等に異議を申し出ることができるとしている。しかし、市の側の措置は、立入調査や是正措置等の指導をし、従わない場合は指名停止措置を講ずるにとどめている。

また、前橋市公契約基本条例は、16条1項で、「市長等は、事業者等に対し、労働環境を向上させるための取組に関する報告を求めることができる」としているものの、2項では、「市長等は、前項の報告を受け、必要があると認めるときは、改善措置を取るべき旨を指導することができる」とし、具体的には関係機関への通報、指名停止措置をおくものの、やはり法的効果を有する契約上の義務と位置づけず、行政指導するにとどまる。

世田谷区公契約条例は、3,000万円以上の工事請負契約、2,000万円以上の業務委託契約ならびに指定管理者協定について、これらの業務に従事する労働者の報酬下

限額を定めるとしているものの、実効性確保について契約解除等の契約上の義務を規定せず、行政指導としての「是正措置」や会社名「公表」という手段のみを置き、指名停止等の発注者における措置も規定していない。

(2) 条例によらない方式

上記に述べたもののほか、条例化を回避し、賃金条項や労働条項を総合評価制度の評価項目とし、競争入札における落札者選定の要件とする地方自治体もある。

たとえば愛知県豊田市は、2011年2月、「豊田市公契約基本方針」を公表し、「『公契約条例』によらない『新たな公契約』に向けた取り組み」を展開することを表明し、そして「（公契約条例には）法令を上回る賃金を条例に規定するための、法的合理性や客観的根拠に基づいた積算など解決すべき課題が多いことから、当面、公契約条例制定によらない『法令順守を基本に賃金等の上乗せや労働条件の向上又は雇用の創出などに配慮した企業に対する評価』を入札に反映する新たな公契約の取り組み」を進めるとした。

総合評価方式の評価項目の活用に関しては、東京都日野市が2008年から総合評価落札方式（簡易型）の価格以外の評価項目の中で、日野市独自評価として格差是正への取り組みを掲げ、「市内企業への下請け状況」、「法定外労働災害補償制度加入の有無」、「建退共、退職一時金制度若しくは企業年金制度」、「障害者雇用の取組」、「男女共同参画の推進」などと並び、労務単価について「2省協定の80%以上の労務単価を確認できる」ことを置いた。さらに東京都小平市は、2011年度から工事請負契約では、公共工事設計労務単価以上の労務単価が確認できること、委託請負契約では、別に定める当該業務の標準的な賃金と認められる額以上を支払っていることを確認できることを評価項目としている。

総合評価方式に限定しない事例は東京都新宿区である。同区は、2010年7月、「新宿区が発注する契約に係る労働環境の確認に関する要綱」を制定し、最低賃金に係る事項として、工事請負契約は公共工事設計労務単価の8割、委託契約については新宿区職員の給与に関する条例における技能労務職員の初任給相当額の時間単価を定めている。この金額は、区が受注業者の労働環境の確認（社会保険労務士によるモニタリング）に際してその基準とするもので、これを下回る場合は労働環境改善の指示を行い、報告書の提出を求めるとしている。

5. 公契約条例に係る論点

これまで述べてきたように公契約条例の制定が進捗するのにあわせ、公契約基本条例や条例によらない方式を制度化する地方自治体が登場するようになるにつれ、公契約条例をめぐる論点・争点もその輪郭が明らかになってきた。

以下でこれらについて触れることとする。

(1) 条例化の可否

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義務は、双方合意に基づいて実施責任を負うものである。このような規律関係からは、条例制定に関する制度的な要請は生じない。

しかし、公契約の法的性質がそうだととしても、条例化をとまなうことが、よりよい選択となると考えられる。

たとえば、公契約条例に規定する内容を履行できなかった事業者を、入札から一定期間排除することを想定すると、このような取り扱い自体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、少なくとも条例上に根拠を置き、手続きを整備する必要性が唱えられている⁽¹⁰⁾。

また条例による入札手続きの透明性の確保という観点も重要である。総合評価方式では、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とから、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、このため総合評価方式を導入する場合は、有識者等による審議会を設置することが義務づけられている。

さら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。ましてや、条例形式をとることにより、行政上の措置から、立法上の措置となり、行政の側に執行を義務づけることができる。

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

(2) 最少経費最大効果原則

公契約条例の制定に対して、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つては、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が、上記の最少経費最大効果原則に抵触するという考え方である。

しかしながら、冒頭で記したように、品確法等が制定され、近年、改正されたのは、ダンピング受注による下請け業者や従事労働者へのしわ寄せを防止し、あわせて建設工事の担い手を育成・確保するためには、処遇の改善が喫緊の課題であると認識されたためである。

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り、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。

(3) 事業者の理解と協力

公契約条例の制定の目的には、「公共」の復権もある。

先に指摘したように、公契約条例は直接的に賃金額の引き上げを意図したものではなく、一定金額以上の賃金の支払いを受注者の契約上の義務と位置づけることで、従事労働者や下請業者にリスクを押し付けて利益を出そうとする「不良」事業者を排除し、社会的に有用で公共性のある事業者を優先して選定しようというしくみである。

したがって、公契約条例の制定には、その端緒段階から、フェアな競争を希求する地域の事業者の理解と協力が必要となる。これなくして公契約条例は制定できないといっても過言ではない。それは、「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」ことになるからであり、従事労働者を低賃金で雇い、労働法令違反に構うことなく短期的利益を追求してきたビジネスモデルを自ら転換してもらうことにつながるからである。

したがって、短期的利益重視のビジネスモデルに長年つかり続け、このため構造改革が進んでいない業界団体からの抵抗は必至であるといわざるをえない。

北海道札幌市や山形県山形市で、議会提案された公契約条例が議会で否決されたのは、これら業界団体の理解が得られず、かつ、議会内の政争の具になってしまったためである。

(4) 公契約条例の制定目的

公契約条例において、賃金条項を優良事業者の選定尺度として使っているのは、それが労働ダンピングを排除し、予算上に積算されている労務単価以下に支払い賃金を抑制してうわまえをはねて利益を生み出す「さや抜き構造」を改革するに際し、最も適した要素だからである。したがって公契約条例の制定の目的によっては、選定要件は賃金条項に限定する必要はない。

選定要件を広義に捉えた場合、たとえば、企業における男女協働参画などの社会条項も公契約条例における選定要件として盛り込むことも可能である。

公契約事業に従事する労働者の賃金、労働時間その他の労働条件に関する事項は、労働条項と呼ばれ、ILO94号条約や諸外国の公契約法／条例に定めるものである。

労働条項を重視する公契約条例として、国分寺市公共調達条例（2012年6月制定）が挙げられよう。国分寺市公共調達条例は、7条で「雇用の促進等」を掲げ、事業者に対し、障害者の雇用の促進等に関する法律、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律、その他関係法令に基づき、障害者、高年齢者その他の就労困難者に対する雇用の促進を図ることを努力義務として課している。

(5) 業務委託における予定価格積算体系の確立

公共工事に関しては、予定価格を積算するための設計体系が昭和30年代以来確立しているが、業務委託に関しては、そのような体系は確立していない。

業務委託に関しては根拠希薄な予定価格のもとでの競争入札のため、容易にダンピング発生し、また、適正な入札価格が確保されないため、委託事業を十分に履行することができなくなり、委託返上、指定管理者返上という事態が発生している。

このような事態が発生しないよう予定価格における積算体系を確立すべきである⁽¹¹⁾。
またこのような積算体系がないと、上記の低入札価格調査制度や最低制限価格制度も機能しない。

すでにいくつかの自治体で、業務委託における予定価格積算体系が確立しているが、たとえば相模原市では、公契約条例の制定を受けて、「相模原市業務委託最低制限価格取扱要領」を定めた。その中で予定価格の算定について、国土交通省の建築保全業務積算基準の例により、下記のように定めている。

相模原市業務委託最低制限価格取扱要領

(予定価格)

第3条 最低制限価格を設ける入札において予定価格を算定する場合は、予定価格の算定の基礎となる次に掲げる費目ごとに額をあらかじめ定めるものとする。この場合における費目は、国土交通省が定める建築保全業務積算基準の例による。

- (1) 直接人件費
- (2) 直接物品費
- (3) 業務管理費
- (4) 一般管理費等

(見積書への費目の記載)

第4条 予定価格の算定の基礎となる見積書を徴する場合は、前条各号に掲げる

(11) 愛知県が2013年から14年にかけて開催していた「公契約のあり方検討会議」に委員として参加していた田中宏・愛知県ビルメンテナンス協会理事は、愛知県が導入を計画していた公契約条例について、「当協会が導入を反対し、意見の一致をみなかった作業報酬下限額（最低賃金法に規定する最低賃金を上回る額）を設定し、この支払の実効性を担保するため、労働者からの通報制度及び県の立入調査権限を付与することとする内容となっており、契約制度改革がなされない中で設定することは到底受け入れ難い」との意見を表明した。反対の理由の一つとして、「愛知県の設計・積算、仕様書の曖昧さ、検査体制の不備から、不当なダンピングによる異常な低価格入札となっている現状の是正（入札・契約制度改革）に先ず着手すべきこと」を挙げていた（『BUILDING MAINTENANCE NEWS 愛知』305号、2014.9、2頁）。低価格入札の放置が、公契約条例の制定に二の足を踏ませる原因となっていることを語ったものであろう。しかし、雇用する従業員の賃金がワーキングプア水準以下の法定最低賃金レベルであってもよいとする経営姿勢そのものは認められない。なお愛知県の「公契約のあり方検討会議」の経過については、野口鉄平「公契約と自治体の社会的責任～愛知県の公契約のありかた検討を手がかりとして～」『月刊自治研』664号（2015.1）68頁以下を参照。

費目に基づく積算の内訳を求めるとともに、直接人件費について、当該業務に従事する労働者の人数及び時間等の算定の根拠を明らかにするものとする。

(6) フルコスト回収 全費用回収のための積算

業務委託に関しては、業務受託団体の組織の維持に必要なすべてのコストを業務委託費として積算する必要がある。積算に際しては、事業に係る直接経費だけでなく、本部機能（総務・財務・人事）、事務所費（家賃・維持費）、ガバナンス・戦略開発（理事会・教育研修）、資金調達費などの間接費も含めたものとする必要がある。

とりわけ事務所の賃貸料や光熱水費、管理部門のスタッフの人件費、スタッフの研修費やサービスの研究開発費等の間接費を誰が負担するのか、という問題意識から出発し、これらを契約の積算に盛り込むことが中心的なテーマとなる。

このように「フルコスト回収」とは「直接費のみならず、間接費も含めて、事業を実施するために必要なコストを全て回収する」という考え方であり、行政は契約にあたって「フルコスト回収」に配慮すべきである。

図表7 市民活動センター指定管理者におけるフルコスト計算

項目		行政直営	行政積算	フルコスト	内 訳
直接費	事業人件費	人件費 36,768,000 管理運営費 31,809,000 事業費 3,400,000	指定管理料 31,000,000 事業収入等 3,800,000	28,320,000	フルタイム換算7名
	イベント及び講座経費			1,117,000	講座等の講師謝金及び消耗品等（実績額）
	外部委託料及びリース料			3,279,000	直営時代の契約を継続（実績額）
	水道光熱費、消耗品費、通信費など			4,910,000	施設の管理運営に要する物件費（実績額）
間接費	会議、IT、本部機能			8,831,100	事業費（事業人件費＋イベント及び講座経費）の30%
	企画、理事会、戦略開発コスト			2,550,000	法人税実績額＋消費税（フルコストの5%）
	租税公課				
合計		71,977,000	34,800,000	49,007,100	直営比：行政積算（48%） ／フルコスト（68%）

出所) 馬場英朗 (2007) 「行政からNPOへの委託事業における積算基準 — フルコスト・リカバリーの観点から」 『ノンプロフィット・レビュー』 vol.7, no.2

(7) 業務委託における最低報酬下限額の設定基準

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。

12市区の公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、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、①生活保護基準、②職種別賃金、③公務の類似職種の初任給に区分される状況である。

①生活保護基準が採用された背景には、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あった。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きたのである。

しかしながら、2014年から生活保護基準が引き下げられ、一方、地域別法定最低賃金もこの間の取り組みにより引き上げられてきたことから、生活保護基準を公契約条例における最低賃金等の基準として採用する積極的意味合いは喪失しつつある。このため相模原市は、2015年度から業務委託の最低報酬下限額について、神奈川県法定最低賃金とすることを決定している。

②職種別賃金に関しては、たとえば野田市では、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清掃業務の委託労働者に適用してきたが、2010年9月改正で、職種別最低賃金をこれに付加した。職種別賃金の設定にあたっては、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している。野田市では公契約条例施行後の最初の入札に16件の業務委託契約がかかったが、高卒初任給から導き出した当初の829円という最低賃金額が実際にヒットしたのは、千葉県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。

③公務の類似職種の初任給に関しては、その水準は、同年齢の標準生計費を下回ら

ないよう設計されている。たとえば、2014年の人事院勧告では、2014年4月の費目別標準生計費に関して、18歳～24歳の単身勤労者世帯について121,200円と算出しているが、国家公務員の職種のうち最も初任給の低い労務職員（乙）は121,600円である。したがって、公務員の初任給を基準とすることは、標準的な生計費を賄うという観点からは、合理的であるといえる。

このように業務委託における最低報酬下限額の設定基準は3通りあるが、少なくとも生活保護基準は、今後は金額設計の基準とはなりえず、②職種別賃金か、③公務員の初任給水準ということにならざるをえないのではないだろうか。

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。地方自治体は、「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は、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公契約条例制定の動きである。

公契約条例は、事業者を一方向的に規制するものではない。

それは、契約自由の原則に基づき、地方自治体と受注者との双方合意による、「公共の規律」を再構築するためのしくみであり、条例そのものの性格は規制条例ではなく、地方自治体が掲げる理念を入札を通じて実現するための、公契約締結に係る手続条例である。むしろ縛られているのは地方自治体の側であろう。

(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)

キーワード：入札／公共工事／業務委託／
指定管理者／行政契約