

公契約条例の現段階と課題

— 全国の動向をふまえて考える —

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
主任研究員 勝島 行正

公契約条例の全国の動向について、この間、本誌で報告を行ってきた。2011年12月号（「国分寺市が「公共調達基本条例案」を提案—札幌市は来年2月議会に提案の意向—」）で紹介した札幌市は、残念ながら継続の扱いのままとなっている。国分寺市については、6月議会で一部修正した案を出し直し、6月議会で成立の見通しと聞いている。また、新たな動きとして東京都渋谷区が6月7日に条例案を区議会に提案した。この条例案は、対象を建設工事のみに限定した内容であるが、これも通過する見通しである。さらに、神奈川県厚木市でも12月条例制定に向けて具体的な動きが始まっている。加えて、いくつかの自治体における条例の検討状況についても報告するとともに、現段階における公契約条例の課題について考えてみたい。

札幌市の条例案が継続に

札幌市（上田文雄市長）は、2012年2月市議会に「公契約条例案」を提案したが、採決に至らず継続となった。この間の経過について新聞報道等を参考にまとめると以下の通りである。

（1）簡単な経過

2011年4月10日 上田文雄市長が三選。公契約条例の制定を公約にする。

2011年9月28日 上田文雄市長が、市議会において公契約条例の内容について明らかにする。

2011年10月12日 市議会で「公契約条例骨子案」が示される。

2011年10月16日 札幌建設業協会は条例提案に対して「実効性に疑問があると反

対の方針で一致し、労務賃金改善には最低制限価格の引き上げと経費率の見直しを最優先するべきである」と態度を決めた。（北海道新聞2011年10月17日）

2011年10月28日 札幌建設業協会が、札幌市に対して「入札・契約制度の改善がない状況での公契約条例制定には、反対。低入札率を最低でも90%以上に」との要望書を提出した。（札幌建設業協会HPより）

2011年11月21日 市議会財政市民委員会に「公契約条例素案」が示される。市議会は、大きく分かれた。「自民党・市民会議、公明党が「条例制定より最低制限価格の引き上げが先だ」として慎重な姿勢を表明。民主党・市民連合、共産党は推進の立場から、実効性の確保を求めた。」（北海道新聞2011年11月22日）

2011年11月22日から12月21日 札幌

市公契約条例に対する「パブリックコメント」を実施。

2011年12月6日 札幌市議会本会議における代表質問で、民主党（賛成）と自民党（反対）で賛否が分かれた。『公契約条例』をめぐる違法性を指摘する自民党・市民会議と、制定を後押しする民主党・市民連合の主張が、真っ向からぶつかった。（北海道新聞 2011年12月7日）

2012年1月24日 札幌建設業協会、北海道ビルメンテナンス協会、北海道警備業協会が反対陳情を行った。「最低制限価格の引き上げなど、入札契約制度の改善を優先するよう求めている。」（北海道新聞 2012年1月25日）

札幌市は、**2012年3月2日** 社団法人北海道警備業協会、**2012年3月5日** 一般社団法人札幌建設業協会、**2012年3月5日** 一般社団法人北海道ビルメンテナンス協会、とそれぞれ入札契約制度についての意見交換会を行った。市議会予算特別委員会では、業界側から最低制限価格の引き上げなどについて一定の理解・評価が得られたと報告されている。

2012年3月19日 北海道ビルメンテナンス協会と市長との意見交換会が開かれ、市長が公契約条例について説明したが、業界側は「最低制限価格の引き上げについては、評価しているが、公契約条例とは別物であり、多くの課題がある。公契約条例は、企業に新たな財政負担を強いるもので、倒産する企業も出てくる懸念がある。札幌市内の当協会の清掃従事者は、約1万6千人であるが、条例の対象となるのは360人程度で、割合としては、3%弱である。条例は、残りの97%の賃金アップを企業に求める趣旨、意向であるが、昨今のデフレ経済の中で、そのような体力、原資はない。企業としては、同一労働・同一賃金が基本であ

るので、対象となるものとならないもので、賃金に格差ができ、対象外の者から賃上げ要求され、労使紛争の元になる」などと答えている。（一般社団法人北海道ビルメンテナンス協会HPより要約）

2012年3月21日 札幌市は、「公契約条例を制定した場合、労働者の賃上げの効果額は、2億100万円に上るとの試算をまとめ、21日の市議会予算特別委員会で報告した。また、市は最低制限価格引き上げにより、受注業者の収入が21億5000万円増えるとの試算も報告した。」

最低制限価格の引き上げ率と効果については「建設工事で予定価格の平均87%から90%に引き上げ、業者は18億5000万円増収。清掃、警備、設備運転監視の3業務委託では、平均70%から85%への引き上げで、3億円の増収」としている。

（北海道新聞 2012年3月22日）

2012年3月22日 上田市長と札幌建設業協会との会談が行われ、「岩田会長らは、『長年の懸案だった最低制限価格を引き上げたのは評価するが、経済が厳しく、関係団体が反対する中で急いで制定する必要があるのか』と指摘。その上で、『モデル事業で課題を洗い直した上で、もう一度検討してはどうか』と提案した。」

（北海道新聞 2012年3月23日）

2012年3月23日 「公契約条例案が今議会で採決されず、継続審議となることが23日、決まった。」（北海道新聞 2012年3月24日）

（2）継続となったのはなぜか

公契約条例が、継続となった要因としては、大きくわけて3点あると考えられる。

一つは、札幌市の政治状況がある。この間の市長選挙における現職の上田市長を支持している民主党・連合と自民党・公明党

を中心とする反上田陣営との激しい選挙戦の影響が指摘されている。

二つは、関係する業界(札幌建設業協会、北海道ビルメンテナンス協会、北海道警備業協会)は、「入札契約制度を改善しないままの条例制定には反対」(1月24日の三者による市長宛陳情書)と主張していたにもかかわらず、その後、最低制限価格制度を改善したが、「入札制度改革と公契約条例は別物」(3月19日市長と北海道ビルメン協会との意見交換発言要旨)として、反対の姿勢を崩さなかったことが、大きな影響を与えた。

三つは、市長始め行政当局による議会、関係業界、市民への説明が不足しているのではないかということである。公契約条例の骨子案が市議会に示されたのが、10月中旬。その後、条例素案が11月21日に出され、パブコメの実施が11月22日から12月21日。さらに、業界へ市長が直接赴いて説明したのも3月下旬というのは、後手に回っているとの印象がぬぐえない。

(3) モデル事業で検証

今後は、先に触れたとおり、モデル事業で検証を行い、その結果をふまえて、関係業界と協議がすすめられることになっている。その行方が注目される場所である。

【札幌市モデル事業】

公契約条例の事務処理上の課題などを検証するため、7工事を対象に行う。内容は「従事者の作業報酬(賃金)台帳を請負業者が給料科目ごとに作成、その写しを市が指定した日までに提出する。台帳記載の対象とするのは、公共工事の積算に用いている公共工事設計労務単価の51職種に該当する労働者で、下請負人や一人親方も含む。市はこれを通じて、作業報酬台帳作成に関する職種の考え方や台帳の記入方法、下請

業者までの台帳確認などについて検証」する。モデル事業は、「1億円以上の建築や土木などの工事を対象」としている。(民主党さっぽろ2012年4月27日・5月4日合併号)

【参考資料】

札幌市公契約条例素案・パブコメ結果

<http://www.city.sapporo.jp/zaisei/keiyaku-kanri/seido/koukeiyaku/publiccomment.html>

国分寺市は6月議会で条例成立の見通し

国分寺市の「国分寺市公共調達条例案」は、6月市議会において昨年12月議会に提案された案を一部修正して再提案され、6月15日の市議会委員会で全会一致で通過し、本会議において成立の見通しとなった。

国分寺市の条例については、「2010年8月にパブリックコメントを実施し、同年12月議会で川崎市と並んで条例が提案されるものと期待されていたが、市政の諸般の事情から提案に至らなかった(自治研かながわ月報2011年12月)」といった経過を経て、一年後の2011年12月議会に条例案が提案されたものの継続審議の扱いとなっていたもの。

市議会での議論は、条例の逐条における検討が重ねられるなど、活発な審議が行われていた。

条例の骨子は以下の通りである。

○労働者の範囲(第2条・定義)

公共調達に係る業務に従事する労働者(下請負労働者、派遣労働者)、一人親方

○適用範囲(第15条)

- ・建設工事：1億円以上
- ・業務委託：1千万円以上で規則に定めるもの

(施行規則：施設の設備もしくは機器の運転又はそれらの管理、施設の清掃、資源物等の収集及び運搬)

- ・指定管理：指定管理額 1 千万円以上

○賃金額（第 14 条）

- ・工事：公共工事設計労務単価
- ・業務委託／指定管理：賃金構造基本統計調査の産業別の基本給のうち、当該受注者と同一職種の額。ない場合は、類似の職種。

○公共調達委員会（第 20 条）

委員は 5 人以内

事業者、労働者、学識者

渋谷区も 6 月に条例成立の見通し

東京都渋谷区（※1）は、2012 年 6 月 7 日の東京都渋谷区議会において渋谷区公契約条例案を提案した。条例案は関係委員会に付託されたが、会期末（6 月 20 日）には、条例案が採決される予定となっている。渋谷区の条例案は、以下にみるとおり、建設工事のみを対象とした初めての条例案となっている。

この条例案については、区議会において今回初めての提案で、しかも議論がほとんどないままに成立の見通しという、前例のない状況になっている。また、市民に対する説明やパブリックコメントもなく、関係者を交えた審議会の設置もされていない。

公契約条例制定にあたっては、その意義を議会だけでなく、市民や関係者の議論に委ねることは、条例という性格からも最低限の行うべき手続きであると思う。そのことを通じて、市民の理解を得られ、また、関係者への周知をはかることとなり、結果として条例の実効性を高めることとなるからである。

また、業務委託について、まったく触れ

られていないことについては、他の自治体の条例が課題を抱えつつも業務委託についても対象としてきたことから、労働者側から強く実現を求める声がある。区長は、議会において質問に答えて「公契約条例を制定している自治体も最初から完璧を期したものではなく、社会状況に対応しながら、定着をさせている。本区もその道をたどりたい」としている。つまりは、今後、業務委託についても追加されるものと期待したいところである。区長の決断を求めたい。

条例の骨子は以下の通りである。

○適用範囲（第 5 条）

建設工事 1 億円以上

○労働報酬下限額（第 7 条）

公共工事設計労務単価及び生活保護基準

○労働報酬審議会（17 条）

委員は 7 名以内

事業者、労働者、学識者

※1：区長桑原敏武（75 歳）3 期／自・公推薦／人口 20 万 4,753 人／一般会計予算額約 803 億円

神奈川県厚木市

神奈川県厚木市（※2）は、「公契約条例」制定に向けて動き出した。2011 年 2 月市長選挙で再選された小林常良市長は、「公契約条例について任期中の実現をめざす」との公約の実現をはかるために、庁内に検討会を設け、条例の準備を行ってきたが、2012 年 5 月に「(仮称)厚木市公契約条例検討協議会(委員:使用者側 2 名、労働側 2 名)」が設置され、6 月 14 日に「条例骨子案 2」が出された。以下その要点である。

○契約の範囲

・建設工事 1 億円以上

・業務委託 1 千万円以上（清掃、受付、

案内、電話交換、警備、駐車場管理、給食調理)

○労働者の範囲

・設計労務単価に掲げる職種に該当し、工事請負契約に係る作業に従事する労働者等（原案では「派遣、一人親方含む」となっている）

・業務委託契約又は指定管理協定に係る作業に従事する労働者

○労働報酬下限額

・工事：公共工事設計労務単価と厚木市生活保護基準

・業務委託／指定管理：生活保護基準

・審議会の設置

○継続雇用についての努力義務

○出資法人等の努力義務

<今後の予定>

2012年8月 パブコメ予定

2012年12月 市議会提案予定

2013年4月 施行予定

※2：小林常良（63歳）二期・厚木市職員、厚木市議、神奈川県議会議員／連合神奈川推薦／人口22万4,420人・2012年度一般会計予算736億円

その他自治体の動き

神奈川県内・外の自治体の公契約条例の動きについて報告する。

(1) 神奈川県横浜市

横浜市の林文字子市長は、2008年8月に、中田宏前市長の突然の辞任に伴って行われた市長選挙で、民主党・連合の推薦で当選したことから、公契約条例についても前向きな展開が期待されたが、現状では、「引き続き研究していく」に止まっている。

2013年の任期を控え、市長は本年を林市政1期目の仕上げの年と位置づけている。日本最大の政令市である横浜市が、公契約条例をつくることの影響力はかなり強いだけに、実現への期待は高まっている。

(2) 東京都町田市

2010年3月に石坂丈一市長が再選され、2011年6月に、地元の建設組合や自治労町田市職労などの求めで庁内に「公契約検討会」が設置され、2012年3月に第5回をもって検討は終了した。そのまとめなどについては、現時点では明らかではない。隣接の相模原市に続いて欲しいと注目されている。

(3) 東京都世田谷区

2011年4月に保阪展人氏（元衆議院議員）が当選し、同年9月1日に学識3名（※3）庁内5名で「第1回公契約のあり方検討委員会」を発足している。区のホームページでは「第3回公契約のあり方検討委員会（2012年1月）」までの報告が掲載されている。検討されている内容は、契約制度全般にわたるものとなっているが、保阪氏の任期中に公契約条例が制定されることを期待したい。

※3：塚本一郎（明治大学教授）永山利和（日本大学教授）大井暁（弁護士）庁内5名

(4) 山形県山形市

2011年9月に市川昭男市長が三選され、2011年12月庁内に「公契約条例検討会」が設置された。2012年2月28日市議会本会議において「課題整理と対応策を検討している。なるべく早い導入をめざす」との市長答弁があった（やまがた市議会報2012年5月1日号）。東北地方ではじめての公契約条例の実現が期待されている。

(5) 兵庫県加西市

2011年5月に加西市役所職員であった西村和平氏が市長に当選した。前市長の中川暢三氏は、松下政経塾出身で市役所業務の包括外部委託化の検討、臨時職員全員の民間会社転籍を提案するなど大胆な行政改革を進めようとしたが、西村氏に敗れた。

西村氏は、市のホームページで「重要な施策の決定、推進にあたっては、対話と協調をモットーにして、一人でも多くの方のご意見を尊重します。決して、行政の独断専行はいたしません。」としている。こうした中で、公契約条例の実現が期待されている。

(6) 長野県

2010年8月に阿部守一氏が知事に当選し、公約であった公契約条例について2010年11月に庁内に「公契約研究会」を設置し、検討を重ねていたが、2011年10月に「公契約のあり方—中間報告」が出された。この中で、今後の研究課題について以下の9項目が示された。この内容は、現時点で多くの自治体で議論されている課題である。

この研究課題について、最終報告ではどのような方向が示されるか、注目されている。

【中間報告で出された研究課題】

1. 一律の賃金限度額を定めることへの懸念

労働賃金は、経験、経験年数、熟練度等、様々な要因で決まるため、様々な要因を含めた評価方式について検討が必要である。

2. 実効性の確保

職種の種類や下請けへの確認が困難なため、実効性の確保のための方策の検討が必要である。

3. 行政コストの増加

資料の確認と内容確認調査に掛かるコストが大きいため、費用対効果について、十分な議論が必要である。

4. 受注者の負担の増加

報告書類・検査書類の作成等、受注者の負担が増加するため、対応を検討する必要がある。

5. 雇用弱者の締め出しの懸念

賃金下限額の設定により、雇用弱者を公契約による業務の雇用市場から閉め出すことのないよう、検討する必要がある。

6. 賃金が賃金下限額へ収束する懸念

賃金下限額を定めると、公的な金額であるとして、本来高い賃金の労働者が、賃金下限額での契約を強要されるおそれがあるため、対応方法を検討する必要がある。

7. 入札制度等の再検討

会社の健全な経営が確保できるよう、公契約条例の制定にあわせて入札制度を研究する必要がある。

8. 労働団体・経営団体等の意見調整

賃金は労使間の問題であり、双方の理解や市町村とも意見調整が必要である。

9. 関係法令との整合性確認

関係法令との整合性については議論のあるところであり、幅広く議論を進める必要がある。

(7) 愛知県

2011年12月1日、愛知県議会質疑において次のような質問に対して、知事答弁があった。今後の動向に注目したい。

質問「良質な公共サービスを安定的に提供するとともに、本県が進めている政策実現に資する入札に向け、公正な労働基準と労働関係法規の遵守、社会保険の全面適用とともに、障害者雇用、男女平等参画、環境、福祉、人権等を入札、契約において総合評価することを規定した公契約に関する基本

条例を制定し、公契約における企業の健全経営及び適正な労働条件の確保など、政策実現に積極的に取り組むべきと考えます。公契約のあり方を愛知から全国に発信していく、その気概が必要であると思います。条例化を含め、知事の御所見をお聞かせください。」

知事答弁「全国の議論をリードするくらいの気持ちで、幅広い観点からこの県が締結する公契約のあり方について検討を始めていきたいと考えております。」

(愛知県議会 HP より)

公契約条例をめぐる現段階

(1) 関東とその周辺に集中

2009年9月に野田市で日本で初めての公契約条例ができてから、2010年川崎市、2011年相模原市、多摩市と続き、現時点では、4都市となっている。その後が続くとみられている自治体は、国分寺市、渋谷区、厚木市となっており、野田市(千葉県)を除くといずれも神奈川、東京に集中している。また、検討中の自治体も同様である。

なぜ東京・神奈川に集中しているかについては、先行している自治体と人口や予算規模などほぼ類似の周辺自治体が一定の影響を受けて、活発化しているものと思われる。

(2) 気になる札幌市の今後

気になるのは、札幌市である。全国どこの自治体でも公共事業が減少している中で、事業継続に対する業界側の強い危機感が影響しているものと思われる。また、業界の動向に影響されて市議会の意見が真っ二つに分かれてしまい、合意が形成できなかったということも課題である。今後は、9月市議会が焦点といわれているが、果たして

現状では、成立のはっきりとした見通しがたっていないように思う。このことが、マイナスにならないよう、早急に合意形成して、条例制定に向かってほしい。

(3) 都道府県段階の動きは「慎重」

公契約条例について、都道府県段階の動きが総じて弱い。内部検討を行っている自治体は多いと思われるが、積極的な姿勢がみられない。中間報告を明らかにした長野県については、中間まとめについて現段階での課題が網羅されているが、だからこれを突破する方向なのか、そうでないのかを示してほしいものである。この中間報告のニュアンスは、きわめて慎重である。

これは、一つは、県庁の扱う公共事業は国の補助事業なども多く、国に公契約法の動きが無い中で、慎重に構えていると思われる。二つは、実際に仕事が行われる地元市町村への影響を考えていると思われる。県が市町村を飛び越えて「労働報酬下限額」を決めることで、地元に影響が出ることに對して慎重となっているのではないか。

行政当局は、であるがゆえに慎重姿勢となり、動かなくなっているものと思う。

ぜひ、今後は、首長のリーダーシップを発揮され、県庁内はもちろん、市町村ともに歩調をあわせて決断していただきたいところである。

(4) 貧困問題をめぐる世論の動向

公契約条例成立の背景には、ワーキングプアや貧困問題に対する社会的な関心と、具体的な施策を期待する大きな世論があったと思うが、最近では、「貧困問題」に対しては、生活保護の見直し、給付の制限などが声高に言われるようになっている。最近発表された自民党の社会保障政策の基本は、「自立・自助」であり、社会保障は補完的

な役割とされている。

しかし、「貧困問題」、「格差問題」は一向になくなっておらず、むしろ広がっており、深刻化している。

(5) 3.11 被災地の現状と公契約条例

昨年の3月11日に発生した東日本大震災は、現時点では、仮設住宅や仮住まいの人々が30万人をこえており、多くの避難者が厳しい生活を余儀なくされている。

生活を元に戻すには、家と仕事が不可欠であるが、被災地の求人の多くが、短期雇用・非正規労働と低賃金の仕事であると現地から報告されている。

また、自治体も復旧・復興に全力をあげているが、人手が足りず、他の自治体からの応援あるいは臨時・非常勤職員で埋め合わせている状況にある。

こうした中から、被災地に「公契約条例を」との声が強まっている。

多摩市条例づくりに学ぶ

— 自治基本条例に基づいて、労・使・行政が率直に話し合い合意を得る —

公契約条例は、発注者と受注者の対等な関係を前提としているが、多くの自治体で、必ずしも実現できていないと言われている。

多摩市の条例制定にあたっては、自治基本条例に基づいて、条例の事前審査を行った。その中で、事業者から、「条例は市と業者が対等とあるが、実際は、仕様書の変更や追加工事などがあってもその分の支払もされないことがよくある。こうしたことを改めてほしい」との発言があり、労働者側も市側もこれを受け止め、条例本文に「請負契約にあつては市長及び受注者が相互に対等平等な関係にある(第8条)」が追加された。

公契約条例の最も肝心なことは、発注者と受注者の契約自由の原則によっていることである。多摩市の条例づくりにあたっては、この原則を労・使・行政が率直に話し合い、合意の上で条例に書き込んだ。このことは、画期的なことである。

労・使・行政・市民がみんな喜ぶ条例

連合の「公契約条例制定に関するQ&A」の「問7公契約条例は労働者のための条例か？」の答えは「公契約に従事する労働者の労働条件に『底』を設けて、この『底』を下回る労働を禁止することによって、事業者相互間での公正競争を実現させることである。したがって、労働者とその使用者たる事業者はウィン・ウィンの関係にある。」となっている。(連合「公契約条例制定に関するQ&A」)

公契約条例の意義の第1は、自治体が、公共サービスを提供するにあたっては、適正な競争環境を整えること、すなわち「公正競争」を実現するということである。

第2は、そのことによって、「公共サービスの質や安全を担保し、もって人々の人間らしい生活を営む権利を具体的に保障する」ことである。

今や、世界は、「競争万能主義」の弊害によって、大きな危機に直面している。私たちは、もう一度「持続可能なまちづくり」というグローバルな目標について考え、行動しなければならない。そのためには、環境やエネルギー問題などと並んで、公共サービスや人間らしい仕事(ディーセント・ワーク)が不可欠である。労働者も事業者もそこに住む市民も、行政もすべてが、ウィン・ウィンの関係にならなければならない。公契約条例は、そのためのツールの一つである。