

公契約条例の制定に向けて－現状と課題

伊藤久雄（東京自治研究センター理事・NPOまちぼっと理事）

□ 今日お話しすること

1. 公契約の課題
2. 予定価格の適正算定
3. 入札手続き
4. 公契約条例
5. 当面する課題

1. 公契約の課題

公契約は、広義の公契約と狭義の公契約とに定義することができる。広義の公契約には、予定価格の算定と入札手続きをふくむ。

建設工事のような請負と、業務委託、指定管理者制度に分けて簡単に表にしてみよう。網かけしたところが広義の公契約である。

	建設工事	業務委託	指定管理者制度
設計等	<ul style="list-style-type: none"> ・設計業務(委託がほとんど) ・設計図書の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託業務の選定 ・委託業務の範囲の確定 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理業務の選定 ・指定管理業務の範囲の確定
予定価格の算定	<ul style="list-style-type: none"> ・数量算出、積算 ・入札図書類作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・見積もり合わせ、前年度実績等による予定価格の決定 ・委託仕様書等の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理料の算定 ・選定要綱等の策定
入札	<ul style="list-style-type: none"> ・一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般競争入札 ・指名競争入札 ・随意契約 	<ul style="list-style-type: none"> ・公募（非公募あり） ・選定委員会による選定
契約	<ul style="list-style-type: none"> ・契約書 ・契約約款 ・設計図書類(特約条項) 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約書 ・契約約款 ・委託仕様書 	<ul style="list-style-type: none"> ・基本協定書 ・年度ごとの協定書
施工等	<ul style="list-style-type: none"> ・工事施工 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託業務の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理業務の実施
完了	<ul style="list-style-type: none"> ・工事完了届 ・工事検査 	<ul style="list-style-type: none"> ・納品等 ・監査等 	<ul style="list-style-type: none"> (年度ごとに) ・モニタリング ・事業評価 ・事業報告書

*網かけしたところは広義の公契約

狭義の公契約はILO94号条約を実現するための契約をいう。上表でいえば網かけの三

番目の契約について、ILO94 号条約が求める課題を、どのように契約行為を通じて実施するかという課題である。ILO94 号条約には、次の2つの目的があるとされている。(ただし、今日の段階では日本は未批准である)

- ①人件費が公契約に入札する企業間で競争の材料にされている現状を一掃するため、すべての入札者に最低限、現地で定められる特定の基準を守ることを義務づける
- ②公契約によって、賃金や労働条件に下方圧力がかかることのないよう、公契約に基準条項を確実に盛り込ませる。

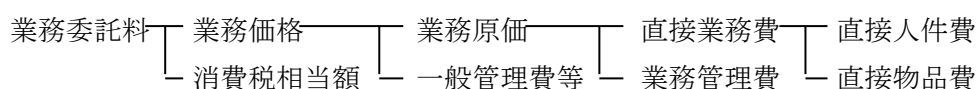
公契約によって社会的価値を実現し、官制ワーキングプアをなくすためには、広義の公契約の三段階（予定価格の算定、入札、契約）それぞれにおいて改革が必要とされる。とりわけ、業務委託・指定管理においては三段階とも課題が多い。

2. 予定価格の適正算定

これは、予定価格の算定（積算）を適正に行うことを求める課題である。

- 建設工事は積算体系ができています。
 - ・ 国土交通省と農林水産省が運用している「公共工事設計労務単価」（二省単価ともいう）がある。(最も新しいのは、農林水産省及び国土交通省が、「令和年3月から適用している公共工事設計労務単価」である。
 - ・ 都道府県、市町村もこの単価に準拠して積算・算定を行っている。
- 業務委託、指定管理業務は、積算体系ができていない。
 - ・ 国においても「建築保全業務労務単価」（官庁営繕、官庁施設の維持・保守業務で使用）などがあるに過ぎない。
 - ・ 自治体の業務委託の予定価格は、「見積もり合わせ」や「前年度契約金額」などが用いられ、市場価格とは著しくかい離する場合が多い。
 - ・ ようやく近年、自治体の中にもこの課題に対する問題意識が広がりつつある。ただし、現段階では「建築保全業務労務単価」に準じて算定するものであり、清掃や設備管理などの限られた業務に限定されている（青森県、島根県など）。

<業務委託費積算の体系>



- 予定価格の「適正積算」の条例化などの動き
 - ・ 都内自治体の公契約条例
条項に「適正算定」を定めたところは国分寺市、日野市（ただし日野市は現段階では建設工事のみ。次年度4月1日より一部業務委託に適用を拡大予定）

- ・ 条例化の例 相模原市

相模原市は、公契約条例を受けて「相模原市業務委託最低制限価格取扱要領」を定め、予定価格の算定について、次のように定めた。業務委託に関して明確な算定基準を定めるのは画期的なことである。下記のように、国土交通省の建築保全業務積算基準の例によっている。

■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。

3. 入札手続き

入札・契約制度については、一般競争入札、指名競争入札、随意契約がある。一般に、入札・契約制度改革といわれるものは、次のような制度改革である。

- ・ 低入札価格調査制度・最低制限価格制度
- ・ 総合評価方式による入札
- ・ 予定価格の公表

ここでは予定価格の公表の是非等の課題は割愛して、それ以外の2つの課題を整理しておきたい。なお、一般競争入札、指名競争入札は価格競争が原則であるが、その例外として低入札価格調査制度・最低制限価格制度および総合評価方式による入札がある。

低入札価格調査制度・最低制限価格制度は、低価格競争によるダンピング防止や事業の質を確保することなどを目的に導入された制度である（国は低入札価格調査制度のみを運用）。一般に一定の基準を設け、基準より高い予定価格には低入札価格調査制度を、基準より低い予定価格には最低制限価格制度を運用している。ただし財政規模等に大きな違いがあるので、基準の設定は自治体によって違いがある。

また、低入札調査制度においては低入札価格調査基準価格が設定されるが、調査基準価格より低い入札があった場合には低入札価格調査委員会が設けられる。委員会構成や調査結

果の公表などにも課題がある。

総合評価方式は、価格（価格点という場合が多い）と価格以外の技術点（建設工事など）や企画点（業務委託、コンサルタント契約など）との総合評価によって事業者を選定する制度である。建設工事に多いが、業務委託等にも適用されている。また最近増えつつあるプロポーザル方式（業務委託に多い）や、指定管理者制度における事業者選定も価格と価格以外の企画提案などとの総合評価であるので、総合評価方式に類似したものである。

これら総合評価方式、プロポーザル方式、指定管理者制度は、価格点と技術点・企画点等とのバランスや、技術点・企画点等の評価項目や得点配分などに課題がある。また事業者選定委員会などのあり方（委員構成や情報開示など）にも課題がある。

4. 公契約条例

（1）公契約条例はなぜ必要か

一例として、府中市新庁舎建設工事に関わる入札・契約を取り上げる。府中市新庁舎は、令和2年7月に学識経験者4名と副市長の合計5名で構成される新庁舎建設施工者選定委員会を設置し、技術提案を含めた「総合評価方式による条件付一般競争入札」にて施工者の選定を行った。入札の経過は以下のとおりであった。

- 予定価格（税抜き） 15,769,240,000 円
- 調査基準価格（税抜き） 14,507,700,800 円 （低入札調査基準価格）
- 入札価格（税抜き） 12,800,000,000 円
- 4者の入札金額
- A 大林組 14,302,700,000 円
- B 竹中・京王JV 14,980,000,000 円
- C 大成・三浦JV 12,800,000,000 円
- D 清水建設 13,600,000,000 円

総合評価ではCが最も高得点で、落札候補者となったが入札金額が低入札調査基準価格を下回ったため、低入札調査価格委員会が置かれ（委員はすべて市の課長職）、低入札価格調査が行われた。その結果、契約内容に適合した工事の履行がなされると認められるとして、Cが落札者として選定された。今年5月に第一期工事に着手し、現在「土工事」が行われている。

ところで、予定価格より約30億円、調査基準価格よりも約17億円低い価格で、はたして質の高い工事が履行できるのか疑問をもった私は、低入札価格調査結果報告書の開示を請求した。いったんは不開示とされたが、審査請求をしたところ、調査委員会の報告書や議事録、事業者が提出した資料などが開示された。その詳細は省くが、開示された資料の中に「労働者の確保計画及び配置予定があったので、公契約条例との関連で結論のみ紹介する。

＜労働者の確保計画及び配置予定＞

- ・ 労働者の確保計画及び配置予定について、大成建設、三浦組ともに自社労働者の配置計画はなく、すべて下請け業者の労働者である。
- ・ 労働者の延人数の総計は、伊藤の集計によると、次のようになる。
＜1期工事＞ 45,670人
＜解体工事＞ 9,204人
＜2期工事＞ 38,672人 合計 93,546人
- ・ 下請業者名はすべて明らかにされているが（孫請けは不明）、その労務管理体制や賃金（報酬）の適正な支払い等については明らかでない。

このように、およそ10万人に近い労働者が働く現場になる。その労働条件、賃金（報酬）の支払などの確認は、市側ではできない。大成建設、三浦組も把握できず、下請け事業者任せになることは明らかである。ここに公契約条例の必要性の1つがあると考えられる。

（2）公契約条例の要件と現状

現在、公契約条例は多様化しているといっていると思われる。私は、公契約条例の要件を明確にすることが必要であると考えている。考えられる要件（条例に規定すべき要件）は以下の6点である。公契約条例に該当する重要な要件は、次ページに事例をあげた（ただし、あくまで伊藤の見解）。

- ・ 最低賃金の設定
- ・ 元請け事業者の連帯責任
- ・ 労働者の権利保障
- ・ 適用範囲（対象事業）
- ・ 適用労働者
- ・ 第三者機関設置

このほか、継続雇用（事業者が変更になるとき、「新規事業者の公契約締結以前から当該業務に従事していた者で、次期事業者に雇用されることを希望するものを、特別の事情がない限り、雇用するように努めること」など）や、対象労働者等への周知の方法（作業所等、見やすい場所への掲示など）などの課題がある。

また、自治体職員の負担軽減のあり方なども議論になる。

都内自治体の公契約条例と構成要件を一覧表にした（別表）。一覧表に明らかなように、葛飾区公契約条例は典型的な理念条例である。その他の自治体の条例は、ほぼここに示した要件を備えているといえる。日野市も令和4年4月1日より、廃棄物収集・運搬・再資源化業務、子育て支援業務、学校給食業務の3つの業務委託に条例適用を拡大する予定である。

葛飾区については、まだ条例の運用が始まったばかりであるが、運用状況を検証しながら、

近い将来の条例改正を期待したい。なお（一社）地方自治研究機構は公契約条例について、「賃金条項を有する公契約条例」と「賃金条項を有さない公契約条例」とに整理して紹介している。今年3月31日現在の公契約条例の制定状況は「賃金条項を有する公契約条例」27条例、「賃金条項を有さない公契約条例」45条例、合わせて72条例となっている（地方自治研究機構、条例の動き。公契約条例 参照）。なお「賃金条項を有さない公契約条例」には、理念条例と労働環境の整備などを盛り込む基本条例型とがある。

公契約条例に該当する重要な要件

要件	事 例
最低賃金	○条例に、作業報酬下限額、労働報酬下限額、賃金下限額などの規定を置き、その基準となる単価の根拠（地域最低賃金以外）を明示。 *基準の根拠を規則で定める場合もある。
元請け事業者の連帯責任	○「連帯責任」が条例に成文化されているのが最も望ましい。 ○条例に「連帯責任」が明示規定されていない場合でも、受注者（元請者）の責任として「対象労働者」（対象労働者に下請労働者が明確に規定されていることが必要）に対する労働報酬下限額等の支払いが明示されていることが必要。（規則に明示する場合も同様）
労働者の権利保障	○労働者（適用労働者すべて）による「申出」規定 ○申出た労働者に対する不利益取り扱い禁止規定 *条例には規定せず、規則や特約条項等に定める場合もある。
適用範囲（対象事業）	○工事契約 ○委託契約 ○指定管理者との協定 *この3種類の契約・協定が対象となっていること。
適用労働者	○受注者に雇用される者 ○下請者に雇用される者 ○派遣労働者 ○一人親方
第三者機関設置	○最低賃金を審議するための審議会、委員会等の設置 ○審議会等構成に労働者側委員が入る。

（3）公契約条例の課題

① 条例の適用範囲について

① 契約金額と対象業務

都内自治体の状況は下表（次ページ）のとおりである。事業ごとに特徴をあげれば以下のように把握できる。

○ 建設工事

適用される事業は、2,000万円以上から1億8,000万円以上と自治体によって幅が大きいのが特徴である。

○ 業務委託

課題は適用する金額と業務内容である。金額は 1,000 万円以上から 9,000 万円以上とやはり幅が大きい。ただし 1,000 万円以上が最も多い。足立区の 9,000 万円以上はダントツに高い。

業務内容は新宿区、世田谷区、江戸川区は適用金額以上の業務はすべて対象になると思われる。多くは規則等で適用業務を列挙している。

条例の適用範囲（都内自治体）				
	建設工事	業務委託		指定管理
			業務内容	
千代田区	12,000万円	2,000万円	施設管理業務、給食調理業務、警備・車両運行業務、清掃業務、廃棄物・資源等回収業務、窓口・管理業務	
新宿区	2,000万円	1,000万円		
目黒区	5,000万円	1,000万円	施設の総合的な管理、給食調理	規則に適用施設を列挙
世田谷区	3,000万円	2,000万円	（物品購入を含む）	
渋谷区	10,000億円以上、区長が特に必要と認める工事	1,000万円	施設等の清掃業務、保育施設運営業務、給食調理業務	渋谷公会堂、特養、区高齢者在宅サービスセンター
杉並区	5,000万円	1,000万円	建物清掃業務、建物総合管理業務、学校用務業務、施設の警備業務及び巡回警備業務、施設の受付業務	全ての指定管理協定
足立区	18,000万円	9,000万円	施設の管理業務、電話交換・受付・案内業務、区長が適当と認めるもの	規則別表に列挙
江戸川区	18,000万円	4,000万円		
国分寺市	9,000万円	1,000万円	設備・機器の運転、施設の清掃、資源物等の収集及び運搬	1,000万円
日野市	10,000万円	—	—	—
多摩市	5,000万円	1,000万円	規則別表で8業務を規定	規則別表で29施設を規定
※上表中、記載のない欄はすべて対象と理解する。				

※港区（港区が発注する契約に係る業務に従事する労働者等の労働環境確保の促進に関する要綱）は、建設工事を 130 万円以上としており、ほとんどを適用対象としていると考えられる。

○ 指定管理

すべての指定管理協定（施設）を対象としているところ（杉並区および空欄の自治体）と規則等で適用施設を列挙しているところがある。国分寺市のように、1,000万円以上とする自治体もある。

② 最低賃金（賃金・報酬の最低額）について

○ 最低賃金（賃金・報酬下限額）について

建設工事は二省単価（国土交通省、農林水産省の標準単価）を基準にしていることについては、全国的に共通している。その92%、90%とか、85%とかの議論がある。また、見習い労働者、非熟練労働者をどうするか議論がある。例として世田谷区を示す。

- ・ 国土交通省定義の51職種技能労働者のうち熟練労働者
→公共工事設計労務単価の85%
- ・ 見習い・手元等の未熟練労働者、年金等受給による賃金調整労働者
→公共工事設計労務単価の軽作業員比70%
- ： 上記に該当しない労働者→1,130円（1,130円は業務委託の下限額）

課題は業務委託である。業務委託の最低賃金・下限額について、その基準（根拠）は、自治体によって様々である。都内自治体の具体的な例は以下のとおり。

- ・ 一般職員給与（行政職橋梁表（二）） 千代田区、新宿区、渋谷区、
- ・ 会計年度任用職員の給与及び費用弁償 足立区、目黒区、杉並区、江戸川区
- ・ 生活保護基準 多摩市
- ・ 賃金構造統計調査・地域最低賃金 国分寺市
- ・ 公共職業安定所が地域ごとに公表している民間の職業別パートタイム求人賃金 港区（要綱）

○ 職種別最低賃金

野田市の業務委託の最低賃金（賃金等の最低額）は、一律の最低額ではなく、一定程度の職種別賃金を導入した最初の事例である。都内の例をあげる。

<千代田区>

- ・ 警備員 1,364円
- ・ 保全管理員 1,826円
- ・ 清掃員 1,113円
- ・ 介護職 1,103円
- ・ 栄養士 1,431円

- ・保健師・看護師 1,471 円
- ・上記以外 1,095 円

<多摩市>

- ・公園管理・施設の樹木管理業務・法面維持管理業務 1,053 円
- ・街路樹の維持管理業務 1,060 円
- ・下水道管渠清掃等業務 1,328 円
- ・可燃物等の収集運搬業務 1,073 円
- ・学校給食センター調理等業務委託 1,080 円
- ・学校給食配送業務委託 1,080 円
- ・学校給食配膳業務委託 1,050 円
- ・上記以外の業務・指定管理協 1,040 円

<港区（要綱）>

- ・一般作業・一般事務 1,100 円
- ・保育士 1,170 円
- ・給食調理 1,100 円
- ・看護師 1,380 円
- ・保健師 1,380 円
- ・栄養士 1,380 円

5. 当面する課題

- ① 特別区は多摩地域に比較して条例制定自治体が多い。また北区の検討開始や中野区の動きなど、連合東京の皆さんや全建総連などの活動の成果である。今後とも、よりよい条例策定に向けた取組みを期待したい。葛飾区は先述したように条例を施行したばかりであり、今後の運用の検証などを踏まえ、近い将来の条例改正を望みたい。港区は要綱の運用であるが、他区の条例を超えた取組みもある。条例制定を目指すかどうかは、地域の皆さんの判断如何だと思う。（個人的には条例化すべきだと思うが）
- ② 多摩地域はまだ国分寺市と多摩市の2市にとどまっている。しかし、今年3月の府中市議会で連合三多摩からの「公契約制定」の陳情が全会一致で可決され、条例制定にむけた取組みが期待されている。この府中市の動きを契機に、他市でも動きが起こることが望まれる。日野市の動向は先述したとおりである。
- ③ 公契約条例は条例の運用がもう1つのカギである。公契約審議会等の動きや市民の関心をどう盛り上げるかも課題である。江戸川区の条例は公共調達基本条例の時代から、条例に「区民の役割」が規定され、「区民は、区による公契約の運営について不断に監視するとともに、公契約の目的が十分に発揮されるよう協力を努めなければならない」

と定められている。これまではこの規定はあまり活用されてこなかったが、条例改正を機にその活用が期待される。他の自治体もこの条文に注目して欲しい。

- ④ 条例の適用範囲は先に見たように自治体によって幅が大きい。できるだけ金額は低く、業務内容は広くするような取り組みが必要である。ただし、丁寧な議論が重要である。
- ⑤ 業務委託、指定管理における賃金等下限額については、ここ数年地域最低賃金の引き上げにともない、下限額と地域最賃が接近してきている。したがって、職種別最低額の議論が必要とされ、規定する自治体も増えている。職種別最低額は、条例を適用する業務すべてに導入することが理想である。
- ⑥ 第三者委員会（審議会等）は、有識者1人（あるいは2人）、事業者団体2人、労働団体2人の5人（あるいは6人）で構成される場合が多い。しかし事業者団体、労働団体とも選出された委員は必ずしも当該団体を代表しているわけではない。真摯な議論を行うためには、実態把握（現場との意見交換、アンケート調査など）が求められる。
- ⑦ 業務委託を受託する事業者には多くの場合労働組合がない。したがって第三者機関の労働団体は建設工事、業務委託を受注し、受託する事業者の労組から選出することが理想だが、残念ながら人材不足は否めない。連合東京、とりわけ自治労東京の課題である（私自身、自治労東京の出身なので大きなことは言えないが）。
- ⑧ 「公契約条例は違法」との認識がいまだに存在する。そのような認識の克服が必要である。とりわけ議会の中に多いが、府中市議会が全会一位で陳情を可決したように、やはり連合東京の役割が大きいと考える。