

公契約条例の現状と要件

上 林 陽 治

1. はじめに―ソウル市の労働政策から見た公契約条例の位置

グローバル化が各国に格差や貧困を招き入れるなかで、これを解決する方策を考えることが、国や自治体にとって重要な政策課題の一つになっていきます。

韓国のソウル市で二〇一七年九月、「ディーセント・ワーク都市国際フォーラム」が開催されました。ここでILOのガイ・ライダー事務局長があいさつし、ディーセント・ワーク（尊厳ある労働、働き甲斐のある労働、尊重される労働）を実現させるため、都市の労働政策において、自治体には以下の二つの役割があると整理されました。一つは、労働者としての公務員を雇っている使用者としての役割で、地域の政府として正当な労働条件のもとで労働者を雇い、使用者の模範となることです。もう一つは、地域における最大の調達機関として、地域の賃金相場を下支えするという

役割です。

労働に関する国際会議がソウル市で開かれたことには理由があります。ソウル市では、二〇一一年に朴元淳（パク・ウォンスン）氏が市長に就任して以降、総合的・体系的な労働政策「労働尊重特別市、ソウル」の取り組みが続いています。朴市長は、元々は民主化闘争の闘士で、人権派弁護士と呼ばれる方で、現大統領の文在寅（ムン・ジエイン）氏と同じ政党に属しています。「労働尊重特別市」という政策は、総合的・体系的な労働政策を自治体が先頭に立って進めるということが大きな特徴です。ソウル市の労働政策は国にも影響を与え、現在の文政権の韓国政府による労働政策の六〇%ほどはソウル市で実践済みのものが採り入れられています。

ソウル市の総合的・体系的な労働政策では、市の役割を以下の三つとしています。

第一は、「事業主としてのソウル市」です。日本と同様に、韓国でも非正規労働者数が拡大していますが、ソウル市では非正規労働者の正規化を積極的に進めています。まず、市が直接雇用する

非正規公務員全体の三分の一に当たる約一四〇〇人について、二〇一二年五月から二〇一三年一月にかけて、無期転換措置を実施し正規化しました。日本と違い、韓国の場合、非正規公務員にも日本の「労働契約法 第一八条と同様の措置が適用され、勤続三年目以降は無期雇用転換することになっているため、ソウル市はこれを実行したということですが、あわせて、市が業務委託に出していた清掃や警備といった業務を再直営化し、二〇一三年から五年かけて約六〇〇〇人の労働者の無期転換・正規化を進めているところです。さらに二〇一七年には、劣悪な労働条件で従業員を働かせてきた民間企業（茶山コールセンター）を公社化（半直営化）し、同公社で従前の企業の従業員を継続採用することによって、ブラック企業の排除と従業員の労働条件の改善を図りました。

第二は、「地域最大の経済主体としてのソウル市」です。ソウル市は「生活賃金水準に基づく質の高い公契約規整」を積極的に進めています。本のテーマである公契約条例に最も関係の深い部

分ですが、日本の公契約条例と異なり、ソウル市では業務委託に着目し、生活賃金条例というかたちで制定しています。ソウル市が先鞭をつけた結果、韓国の九五自治体（全体の約三分の一）が生活賃金条例を制定済みです。韓国の法定の最低賃金は全国一律ですが、同条例では法定の最低賃金より二割ほど高い賃金水準を設定しています。

第三は、先ほどのILO事務局長のあいさつになかった部分ですが、「労働政策主体としてのソウル市」です。ソウル市民のうちの七割は労働者であり、労働者である市民の権利と利益を保護するための施策も自治体が行わなければならないという考え方です。この関係では以下のとおりすでに様々な取り組みがあります。

一つは、「感情労働従事者の権利保護などに関する条例」の制定です。感情労働従事者とは、客の要望に応じて自分の意思をコントロールするという仕事に従事する者で、例えばコールセンターの従業員などが該当します。条例では、電話でセクハラや暴言にあたるようなことを言ってきた相手に対し、それは暴言であると断った上で、電話を切る権利を保障し、そのことで客からクレームがついても責任は問われずとしています。条例はまた、暴言等によってメンタルの病気を発症する者が出た場合、その治癒のための環境づくりを使用者の責任としています。

二つは、失業状態にある若年者への「青年手当」の支給です。韓国では若年層の失業率が高いので

ですが、ソウル市では、就職活動に供するとして、日本円にして月五万円の「青年手当」を半年間支給しています。

三つは、ブラック企業対策の一環として、「アルバイト青年の権利保護及び労働環境の改善のための共同協力協約書」の締結を進めています。すでに外食産業の業界団体の会長と市長との間で同協約書を締結し、加盟する飲食店にはモデル労働条件通知書を配布しています。各店では店先にこの協約書を貼り出し、そのことがアルバイト青年に対してひどい扱いをしていないというこの証明や売りにもなっています。市は一切お金を使うことなく、ブラック企業を排除し、ソウル市というブランド力を使って良い企業だけを残すことに取り組んでいます。

ソウル市のこうした取り組みから学ぶならば、自治体の総合的・体系的労働政策は、以下の五つの視点に整理できると考えます。すなわち、①良質な事業者を選ぶ、②良質な事業者を育成する、③働く人を下支えする、④働く人の権益を守る、⑤働く人の誇りを回復する、の五つです。

私自身、ソウル市の取り組みを調べてきたなかで、自治体の行うべき労働政策にはこれだけ体系化されたものが必要なのかと思知らされるとともに、これまで公契約条例に過大な役割を担わせてきたのではないかと反省するようになりました。

五つの視点の中で、公契約条例は「働く人を下支えする」に関わるパーツの一つに過ぎませんが、

これを超えた役割を果たすことを期待してきてしまったのではないかとことです。

五つの視点に従って日本の自治体の実践を見ると、関係する取り組みがこれまで全く無かったわけではありません。「良質な事業者を選ぶ」という視点では政策目的型入札が、「良質な事業者を育成する」という視点では地元中小企業対策が、「働く人を下支えする」という視点では公契約条例がありますし、「働く人の誇りを回復する」という視点では、釧路市の中間的就労や秋田県藤里町の引きこもり者支援など、福祉との接点を持つた大きな実践があります。ただし、「働く人の権益を守る」ことは日本では企業任せになっており、残念ながら自治体の取り組みとしては見出せません。いずれにしても、自治体の総合的・体系的労働政策を実現させるためには、少なくとも三つの役割、五つの視点の設定が必要だと思われまます。公契約条例の役割は限定的なものであり、その守備範囲も限定的です。まずは自治体の行うべき労働政策の体系を整理し、その中で公契約条例をどこに位置づけるかを見定めていく作業が今後の重要な課題になると思います。

2. 公契約条例の現段階

(1) 公契約条例が備えるべき五要件

公契約条例は「働く人を下支えする」ためのパ-

ツの一つであり、これを越えた役割を過大に期待することは禁物ですが、役割を適正な範囲に限定するにしても、一定の仕組みを備えないことには機能しないというのをもまた事実です。

公契約条例を機能させるための要件として、以下の五つがあると考えています。

第一は、契約上の措置としての義務づけです。労働者に対する一定額以上の賃金を支払うことなどを、契約の中で、相手方である受注者に対し義務づけているということです。それゆえ、条例の中に、義務づけの内容は契約上の措置であること
を明記しておくことが不可欠です。

「公契約」という言葉は行政法学の分野では「行政契約」と呼ばれますが、一方当事者が政府である契約を行政契約と呼ぶに過ぎないのであって、行政契約・公契約も「民法」上のルールに従って結ばれます。そのため、既存の公契約条例の中には違約金の支払いを命じるという規定を持つものがありますが、「民法」に従う以上、行政側が受注先に違約金を支払わせるには裁判所に訴え出る必要があります。つまり、行政の義務付けを守らなかつたことに対する行政罰を背景にして、公契約条例の条項を守らせるという仕組みではないのです。

第二は、条例・規則に、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くとともに、その額の設定の根拠を明示していることです。工事の場合、多くは「設計労務単価の〇〇%」と

いうかたちで明示されていますが、業務委託は相
当のバラツキが見られます。

第三は、サヤ抜き構造を改革するものであること
とです。大規模な工事などでは下請けが二次、三
次、四次と重なっていく状況が広く見られますが、
下請けが重なるほど、労働者に支払われるべき賃
金の額が下がっていきます。それは受注者や、よ
り上位にある下請け者によつてサヤ抜き、いわゆ
るピンハネをされているからです。この構造が続
く限り、いくら賃金の引き上げをしようとも、労
働者には適正な賃金が支払われません。その改革
のためには、以下のような規定を条例に設ける必
要があります。

・ 何次下請けになろうが、対象労働者に労働
報酬下限額以上の賃金を支払う義務は直接的
な雇い主（下請け事業者）だけでなく元請け
（受注事業者）にもあり、労働者に適正な額
の賃金が支払われていない場合、元請けにも
適正な額の賃金との差額を支払う連帯責任が
あること。

・ 適正な額の賃金を支払われていない労働者
がその旨の申出を行うための規定と、申出を
行った労働者が不利益な取り扱いを受けないこ
とを禁止するということを条例の中に明示す
ること。

・ 対象労働者には、受注者に雇用される者だ
けでなく、下請け者に雇用される者、派遣労
働者、一人親方など個人請負の者、全てが含

まれること。

第四は、履行確保手段として、契約解除条項が
あることです。契約の内容は、当事者双方の合意
に基づく義務ですので、義務の不履行は契約解除
の要件になります。したがって、契約に明記され
た額の賃金の支払いを怠ることは契約上の義務を
履行していないことになり、そのことが契約その
ものの解除や、場合によっては違約金の支払いを
命じることの根拠になります。

第五は、最低賃金や公契約にかかる重要事項を
審議するための審議会を三者（政府＋使用者＋労
働者）構成のかたちで設置していることです。

(2) 五要件を備えた公契約条例

以上の五つの要件を全て備えた公契約条例は、
二〇一八年五月現在、全国一六市区で制定されて
います（表1参照）。

二〇〇九年に千葉県野田市が最初の公契約条例
を制定して先鞭をつけ、二〇一〇年に神奈川県川
崎市、二〇一一年に同相模原市、東京都多摩市が
続きます。現在は多摩市の条例がモデルとして最
も広く参考にされていると思われれます。

その後、二〇一二年に東京都渋谷区、同国分寺
市、神奈川県厚木市、二〇一三年に東京都足立区、
福岡県直方市（九州で最初の例）、二〇一四年に
兵庫県三木市（関西で最初の例）、東京都千代田区、
高知県高知市で制定されました。高知市は当初は

<表1> 5要件を完備する公契約条例の制定時期／適用範囲／労働報酬下限額 2018年5月現在

自治体	建設工事		業務委託・指定管理	
	適用範囲	労働報酬下限額	適用範囲	労働報酬下限額
千葉県・野田市 (2009年9月)	4,000万円以上	設計労務単価85%	1,000万円以上	職種ごとに定める額919 ～1,570円
神奈川県・川崎市 (2010年12月)	60,000万円以上	設計労務単価91%	1,000万円以上	995円
東京都・多摩市 (2011年12月)	5,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	公園管理995円、街路樹 管理1,010円、下水道管 渠清掃1,290円、可燃物 収集運搬1,025円、学校 給食調理1,070円、上記 以外990円
神奈川県・相模原市 (2011年12月)	10,000万円以上	設計労務単価90%	500万円以上	1,000円
東京都・国分寺市 (2012年6月)	9,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	製造業986円、サービス 業975円
東京都・渋谷区 (2012年6月)	10,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	993円
神奈川県・厚木市 (2012年12月)	10,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	988円
東京都・足立区 (2013年9月)	18,000万円以上	設計労務単価90%	9,000万円以上	1,000円(有資格保育士 1,100円)
福岡県・直方市 (2013年12月)	5,000万円以上	設計労務単価80%	1,000万円以上	865円
東京都・千代田区 (2014年3月)	15,000万円以上	設計労務単価86%	3,000万円以上	1,042円
兵庫県・三木市 (2014年3月)	5,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	890円
高知県・高知市 (2014年9月)	15,000万円以上	設計労務単価75%	500万円以上	784円
兵庫県・加西市 (2015年3月)	5,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	875円
千葉県・我孫子市 (2015年3月)	10,000万円以上	設計労務単価80%	2,000万円以上	869円
兵庫県・加東市 (2015年6月)	10,000万円以上	設計労務単価90%	1,000万円以上	880円
東京都・目黒区 (2018年10月施行)	5,000万円以上	今後検討	1,000万円以上	今後検討

<表2> 5要件を完備しない「公契約条例」の例

	契約上の措置	賃金条項	元請け責任	契約解除	三者構成審議会
埼玉県・越谷市条例	○	○	△(必要措置)	×	○
東京都・世田谷区条例	行政上の措置	○	×	×	○
埼玉県・草加市条例	行政上の措置	○	×	×	○
愛知県・豊橋市条例	○	○	×	指名停止	○
(参考 公契約理念条例)					
北海道・旭川市条例	行政上の措置 適正発注	社会的貢献 労働環境	×	×	×

基本条例型だったのが、議員提案により改正が行われ、二〇一四年九月に公契約条例型の公共調達条例に改正されました。

さらに、二〇一五年には千葉県我孫子市、兵庫県加西市、同加東市、二〇一七年に入って東京都目黒区が制定（二〇一八年一〇月施行予定）となっています。以上、計一六市区です。

(3) 五要件を完備していない公契約条例

以上のほかに、五要件のうちのいくつかが欠けている公契約条例が数自治体あります。現在は、むしろこちらの方が多くかもしれません。代表的な四市区、埼玉県草加市、同越谷市、東京都世田谷区、愛知県豊橋市の例を紹介しましょう（表2参照）。

このうち五要件の完備に最も近いのが越谷市の条例です。契約上の措置に関する、賃金条項、三者構成審議会は備えています。元請責任については「必要な措置を講じる」と書かれるにとどまり賃金の支払いにおける元請の連帯責任は明記せず、また、契約上の措置であるとしながらも、契約解除の条項はありません。

世田谷区の条例は、賃金条項はありますが、元請責任や契約解除については明記しておらず、また、契約上の措置ではなく行政上の措置としており、契約書の中では公契約条例に触れていません。草加市の条例もこれとほぼ同様です。

豊橋市の条例は、契約上の措置とし、賃金条項や三者構成審議会もありますが、元請け責任は明記されていません。また、契約不履行の場合の契約解除についても規定はなく、指名停止処分にする」とされています。

なお、旭川市の条例は、全国に二〇ほどある公契約基本条例（理念条例）の一つで、五要件の視点から見ると、契約上の措置ではなく行政上の措置によって適正発注を行うとしていることや、基本方針に従事者の労働環境の確保などを挙げつつも賃金条項を持たないことが特徴で、元請け責任、契約解除、三者構成審議会に関する規定はいずれも備えていません。

(4) 入札改革の必要性と限界、公契約条例の制定の意味

公契約条例を意味のあるものとしていくために、自治体はまず、入札改革を通じて、行政上の措置として、すなわち、行政の意思として、地域の社会的価値の実現や労働環境の保全を進めることが必要です。その上で、公契約を通して、契約の相手方にも地域の社会的価値の実現や労働環境の保全を義務づけ、契約上の措置としてそれらを進めることができるかどうかが要点です。

社会的価値を実現し、労働環境の保全に資する道具立てとしては、すでに「地方自治法」や「地方自治法施行令」に定める自治体の入札・契約制

度の中に様々な仕組みが導入されています。主要なものを以下にご紹介します（表3）。

第一は、競争入札への参加資格の活用（自治法第二三四条第六項）です。私はこれを消極要件と積極要件に分けています。消極要件は、競争入札において不適正行為者を排除することです。例えば横浜市の場合、労働委員会から不当労働行為の勧告を受けた事業者は指名競争入札から排除するという規定を置いています。各地で同様の規定があると見られ、冒頭で触れたブラック企業対策としても効果があると思います。積極要件は、自治体が掲げる政策目的を推進する企業を契約の相手方として相応しいものとして優先するという方法です。例えば旭川市や大阪府などでもすでに実践されています。

第二に、競争入札におけるダンピングの防止策（自治法第二三四条第三項但書き）として、低入札価格調査制度（施行令第一六七条の一〇第一項）と最低制限価格制度（同第二項）があります。前者は、最低価格で入札したもので基準以下の案件について調査してから落札者を決定するもの、後者は、入札価格下限額として最低制限価格を設け、これを下回る入札は自動失格にするものです。

第三は、総合評価落札方式による競争入札の実施（自治法第二三四条第三項但書き、施行令第一六七条の一〇の二）です。落札者を決めるにあたり、価格と価格以外の条件を総合的に評価し、自治体にとって最も有利なものを落札者とする方法

<表3> 社会的価値を実現し、労働環境の保全に資する自治法・自治法施行令上の道具立て

1 競争入札 自治法 234 条 1 項

(1) 入札参加資格の活用 自治法 234 条 6 項

- 競争入札における入札参加資格の消極要件 自治令 167 条の 4 第 2 項
不適正行為者等の競争入札からの排除
- 競争入札参加に係る必要な資格の積極要件 自治令 167 条の 5、自治令 167 条の 5 の 2
政策目的を推進する企業等を契約の相手方として相応しい者として優先

(2) ダumpingの防止 自治法 234 条ただし書き

- 低入札価格調査制度 自治令 167 条の 10 第 1 項
最低価格で入札したもので基準以下の案件について調査してから落札者を決定
- 最低制限価格制度 自治令 167 条の 10 第 2 項
入札価格下限額として最低制限価格を設け、これを下回る入札は自動失格

(3) 総合評価入札方式 自治法 234 条ただし書き、自治令 167 条の 10 の 2

価格と価格以外の条件を総合し、自治体にとって最も有利なものを落札者

(4) 長期継続契約 自治法 234 条の 3、自治令 167 条の 17

- 翌年度以降にわたる契約 自治法 234 条の 3
電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約
- 政令で定める契約 自治令 167 条の 17
物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、条例で定めるもの

2 随意契約 自治法 234 条 2 項

(1) 契約の性質や目的から競争入札に適さないものを保護・推奨 自治令 167 条の 2 第 1 項 2 号

(2) 福祉関係施設等から地方公共団体の規則で定める手続により物品・役務等を調達

自治令 167 条の 2 第 1 項 3 号

です。大阪府豊中市がこれを積極的に活用しており、例えば、価格が多少高くついても、障害者雇用で高い実績をもつ事業者が清掃業務の委託先として選定されるなどの事例が見られます。

第四は、雇用の安定のための長期継続契約という仕組みです。自治法第二三四条の三は「翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる」とし、このうち「政令で定める契約」については施行令第一六七条の一七で「翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとする」とされています。

このほか、随意契約の活用により、契約の性質や目的から競争入札に適さないものを保護・推奨すること（施行令第一六七条の二第二項第二号）や、自治体が福祉関係施設等から物品や役務を優先的に調達すること（同第三号）も可能です。

これら既存の仕組みを自治体がいかに活用していくかが重要です。ただし、先に述べた入札上の仕組みの多くは事前規制であり、入札は入り口規制が主であるということです。公契約条例の賃金条項とは、労働者に支払われている賃金が条例の定め に 比 べ て 低 い 場 合 に ど う 対 処 す る か、 す な わ ち、 出 口 規 制 を 視 野 に 入 れ た も の で す。 し た が つ

て、先述の入札改革の様々な仕組みを完備するだけでは入り口規制にすぎないので、総合的な公契約のあるべき姿にはなりません。

3. 公契約条例の要件はどう定めるべきか

(1) 契約上の措置であること

第一の要件である「契約上の措置であること」について、既存の公契約条例は以下のように定めています。

ア 多摩市条例

多摩市条例は、第六条に「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(略)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ものとする」と書いています。労務報酬下限額を「支払わなければならない」とせず、「公契約等において…支払わなければならない」ということを定める」としています。つまり、あくまでも契約上の措置として、市長は、受注者等が一定額以上の賃金を支払わなければならないことを契約の中に書くということです。これにより、契約の相手方になる受注者や受注関係者(下請け者)は、労働者に支払われるべき労務報酬下限額を実際の報酬額が下回っている場合には、連帯してその差額を支払わなければならないこととなります。

その上で、第八条で、「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ことを、指定管理協定にあつ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(中略)公契約等において別表に規定する事項を定めるものとする」とされています。

別表には、契約書の中に書き込むべき事項が一覧化されています。事項は現状一八あります。

これら一八の事項の中で、この条例を最も公契約条例たらしめているのは「受注者の連帯責任」の事項で、「受注関係者が労働者等に対して支払った賃金等の額が労務報酬下限額を下回ったときは、その差額分の賃金等について、受注者は当該受注関係者と連帯して支払う義務を負うこと」とされています。労務報酬下限額を下回る賃金を支払われている労働者が生じた場合、その直接的な雇用者が何次下請け者であろうが、受注者(元請け)がその差額を支払う責任を負っているということです。このように行政上の措置とせず、契約上の義務としていること自体が特に重要であり、公契約条例としての傑出した部分です。

イ 野田市条例

この点で、野田市条例を公権力行使(条例による義務づけ)型とする見方があります。その根拠は条例第六条に「受注者等は、適用労働者に対し、次に定める一時間当たりの賃金等の最低額(略)

以上の賃金等を支払わなければならない」と書かれていることです。前出の多摩市条例と比較すると歴然としますが、条文上は確かに、賃金下限額等について公契約で定めるとせず、市長が支払い義務を受注者等に課していると読めます。

しかし、あらためて野田市の担当課職員に確認したところ、同市では「野田市公契約条例に係る特約条項」を定めており、公契約条例の適用案件にはこの特約条項が付されます。

特約条項の内容は条例本文を書き直したものです。例えば特約条項第三条には「受注者等は、適用労働者に対し、市が定める賃金等の最低額以上の賃金を支払わなければならない。受注関係者が適用労働者に支払った賃金が、賃金等の最低額を下回ったときは、その差額分の賃金等について、受注者は、下請負者と連帯して支払わなければならない」と書かれています。

つまり、条例本文での書き方はともかくとして、野田市の場合も、特約条項付きの契約書を交わすというかたちで、契約上の措置としてきたということです。出口まで見れば、野田市も公権力行使だけで規制しているわけではないことがわかります。

(2) 賃金下限額と受注者(元請け)責任の明示によるサヤ抜き構造の改革

公契約条例の第二・第三の要件としては、労働者に支払われる賃金・報酬の下限額とその基準(単

価の根拠)を明示するとともに、受注者の連帯責任・元請け責任を条例上でも明記していることです。

例えば渋谷区条例の場合、第八条第四号に「受注者は、受注関係者が労働者等に対して支払った賃金等が労働報酬下限額を下回ったときは、その差額分の賃金等について、受注関係者と連帯して当該労働者等に支払う義務を負う」と書いています。

これにより、公契約を請け負う事業者、すなわち、受注者(元請け)は、下請労働者、契約社員、一人親方も含め、全ての従事者に対し、条例に規定された一定金額以上の賃金・報酬を支払うことを保証しなければなりません。

このような規定を置くことの目的は、サヤ抜き構造を改革することにあります。

サヤ抜き構造について、東京都の状況を調べた(表4参照)。二〇一二年～一四年における公共工事設計労務単価と、全建総連東京都連合会が調査した平均日給を比べたところ、サヤ抜きが続けられている現状が見て取れました。日本国内ではこの間、3・11東日本大震災からの復興、二〇二〇年東京五輪の開催、アベノミクスの影響や人手不足感などもあり、公共工事設計労務単価は急激に上がっている状況下であるにもかかわらず、実際の支払賃金はほとんど変わっていないため、設計労務単価との格差は広がっています。

例えば大工の場合、二〇一二年では設計労務単

価一万九二〇〇円に対し平均日給一万六三三・一円(八五%)だったのが、二〇一四年では設計労務単価二万四七〇〇円に対し平均日給一万六七・一五円(六八%)です。平均日給も確かに上がっていますが、設計労務単価の上げ幅に比べれば、あまりにも上げ幅が小さすぎます。現在ではさらに悪化していると思います。

受注者の連帯責任の法的根拠となっているのは、「民法」第五三七条に定められる「第三者のためにする契約」です。

第五三七条 契約により当事者の一方が第三者に対してある給付をすることを約したときは、その第三者は、債務者に対して直接にその給付を請求する権利を有する。

2 前項の場合において、第三者の権利は、その第三者が債務者に対して同項の契約の利益を享受する意思表示をした時に発生する。

この条項の例としてよく持ち出されるのは保険契約です。保険契約では、保険会社と契約を結んだ保険契約者が死亡すると、契約に従い、第三者である保険金受取人に保険金が支払われます。これが「第三者のためにする契約」です。

同じ構造が公契約条例上の契約にもあります。受注者(元請け)は自治体と結んだ契約の中で賃金下限額の支払いの義務が自らにあることを約束しているものであり、下限額に満たない賃金を支払

<表4> 建設労働者の実払い賃金と公共工事設計労務の格差 東京都

	2012年(有効回答数 18,263人)			2013年(有効回答数 18,971人)			2014年(有効回答数 19,363人)		
	平均日給 A	公共工事設計 労務単価 B	格差 A/B	平均日給 A	公共工事設計 労務単価 B	格差 A/B	平均日給 A	公共工事設計 労務単価 B	格差 A/B
大工	16,331	19,200	85%	16,448	22,800	72%	16,715	24,700	68%
電工	16,257	19,300	84%	16,117	21,700	74%	16,347	22,600	72%
塗装	15,892	19,100	83%	15,627	22,700	69%	16,134	24,600	66%
内装	15,172	17,500	87%	15,771	21,300	74%	16,449	23,000	72%
配管	15,111	17,300	87%	15,201	19,500	78%	15,393	20,400	75%

出所) 全建総連東京都連合会の賃金実態調査より筆者作成

われた従事者は元請けに対し差額を請求する権利を有するということです。公契約条例において、元請けに賃金下限額の支払いの義務づけと、賃金下限額を明示することの意味はここに収斂してきます。

(3) 履行確保手段としての解約・違約金

発注者である自治体と受注者である事業者の間で結ばれる公契約は、契約自由の原則に基づき、双方合意に基づく契約上の義務として定めたものであり、義務を果たせない場合は約束違反となり、解約や違約金の支払いの要件を構成することになります。

例えば川崎市条例では、「市長等は、受注者が第一〇条第一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」（第八条第九号）と明記されています。

(4) 三者構成審議会

労働関係の審議会においては使用者、労働者、有識者等の三者で構成することが原則です。「一

し〇第一四四号条約」（一九七六年作成、一九七八年効力発生）でも規定されており、日本もこれを批准し、二〇〇三年六月一日から日本についての効力が発生しています。

野田市は、条例制定当初は審議会がありませんでしたが、二〇一七年の条例改正によって設置しました。これにより、全ての公契約条例制定自治体（一六団体）で、審議会形式による作業報酬等の審議をする場合に、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環境が整いました。労働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という効果が期待できます。

以上の五要件のうち特に重要なのは、「受注者の責任」を「契約上の義務」として公契約条例と契約書の中に書き込めるかどうかです。逆に言えば、公契約条例とは、契約の中に書き込む措置の内容を条例上に担保したものであり、本来は逆転して考えた方が良いでしょう。

その意味で、条例は不要ではないかという考え方もあります。契約上の措置とすることこそが重要なものであり、条例が無くても、そのことを担保する要綱などがあれば済むということも理論的には考えられます。ただ、条例にすること自体にも大きな意味があります。議会を通すということです。要綱などに基づいて、すなわち、行政の措置だけで契約書に書き込む内容を決めるということ

は、技術的には可能であっても、住民代表の議会を通していないので民主的な方法ではないということです。

4. 公契約条例にかかる現下の課題

既存の一六市区の公契約条例が、現在どのような状態にあつて、何が課題になつているか、主なものを以下に整理したいと思います。

(1) 条例適用対象となる基準額

公契約条例の適用対象となる基準額がいくらに設定されているか、一六団体の状況を調べました（表1参照）。

まず工事契約では、野田市の場合、条例制定当初は一億円以上でしたが、五〇〇〇万円以上への改定を経て、現在は四〇〇〇万円以上になっています。一方、川崎市の場合、当初から一貫して六億円以上です。市の担当者に確認したところ、六億円の根拠は、議会承認が必要になる契約額だからです。この川崎市の基準額を見た前野田市長の根本崇氏は、指定都市である川崎市の基準が全国スタンダード化して、他の条例制定自治体で適用対象となる案件が少なくなってしまうことを懸念し、一億円から五〇〇〇万円に引き下げたそうです。その後も野田市では、対象案件を拡げる目的もあつて、基準額を下げています。現状では野田

市が設定した一億円とか五〇〇〇万円といった額が全国的なベンチマークになっているように見えます。

業務委託の契約では、一〇〇〇万円以上のところが相当数ありますが、足立区の場合は九〇〇〇万円以上です。そのため、足立区では条例適用になる業務委託の案件がほとんど発生しない状況です。同区は積極的な業務委託をかけているところですが、一〇〇〇万円以上を基準額にしてしまうと膨大な数の適用案件が発生するため、九〇〇〇万円以上にするこゝによって、適用案件が発生しないようにしているようです。

あわせて、業務委託契約の場合、条例適用基準として、基準額に加え、業種を指定しているところが多く、清掃や警備、給食調理といった人的サービスは積極的に条例適用対象にされる傾向があるようです。

指定管理者制度については、全ての指定管理者協定を対象にするところが多数を占めています。

(2) 支払い賃金を含む手当等の範囲

支払い賃金に含む手当等の範囲、すなわち、実際の支払い賃金の時給単価にどこまでの手当を含めているかという点、例えば相模原市では、工事請負契約、一人親方、業務委託の三つに区分し、それぞれ範囲を示しています。

工事請負契約では、以下の五つの賃金の種類を支払い賃金とみなすとしています。すなわち、①基本給、②手当、③時間外・休日・深夜労働等に係る割増賃金、④ボーナス等の臨時的な給与、⑤実物給与（通勤費や食事代など）です。これら五つは二省単価を積算するときに用いるものと同じです。

一人親方は、請負契約に係る請負代金に基づいています。

業務委託は、基本は基本給と月例手当ですが、時間外・休日・深夜労働等に係る割増賃金を加えるところもあります。相模原市は時間外・休日・深夜労働等に係る割増賃金も加えていますが、国分寺市では基本給と月例手当しか含めません。

(3) 賃金下限額の基準

賃金下限額を定めるにあたっての基準については、まず工事では、全市区一致で公共工事設計労務単価が基準となっています。差が出るのは公共工事設計労務単価の何%としているかであり、野田市はかつて八〇%だったのが現在は八五%になり、川崎市は従前九〇%だったのが二〇一八年度から九一%になりました。ほとんどが八〇九割です。

全体の傾向としては、この割合を高める方向になり、恐らく落札率が上昇していることに伴って引き上げられていると思います。野田市が八〇%から八五%に引き上げたとき、落札率が八五%まで

上昇してきたためであることを、前野田市長は当時説明していました。このように、この割合は落札率の上下に対応して調整しているようです。業務委託の基準は、工事と違い、自治体間で大きなバラツキが見られます。

野田市の場合、当初は生活保護基準だけでしたが、現在は以下の四つの基準を用いています。すなわち、①「建築保全業務労務単価（東京地区）÷八（時間）×〇・八（定率）」、②「既に契約した契約に係る賃金等」、③「職種ごとに定める賃金」、④「前年度の最低額×前年度中に決定された千葉県の最低賃金÷前々年度中に決定された千葉県の最低賃金」の四つです。四つ目の基準は、例えば二〇一八年度の委託の単価を算出するとき、まず千葉県の法定最低賃金の二〇一六年度から二〇一七年度の上昇率を算出し、これを二〇一七年度の下限額にかけ合わせるという方法です。

この四つ目の基準を使う自治体が現在増えてきています。それは川崎市で二〇一六年度、賃金下限額（九二八円）が県別法定最低賃金の額（九三〇円）を下回るという事態が発生したことが契機になっています。かつては生活保護基準が法定最低賃金を上回っていたので、公契約条例の賃金下限額の基準を生活保護基準に求める限り法定最低賃金を下回ることにはなかったのですが、近年は法定最低賃金が上昇し、生活保護基準を上回るようになってきているため、生活保護基準を基に算定した賃金下限額では法定最低賃金より低くなる可能性

が高まりました。

公契約条例の賃金下限額は法定最低賃金を下回っては設定する意味がないので、特に二〇一七年度以降、賃金下限額をどのような基準に基づいて設定するかが大きな話題になり、各自治体で様々な工夫が行われました。川崎市では、生活保護基準をやめ、「法定最低賃金+α」とするようになっていますが、これは先ほどの野田市の四つ目の基準と同じものです。また、厚木市の場合、前年度の下限額に、県別法定最低賃金の引き上げ額をそのまま足すという、よりわかりやすい方法を採用しています。

あわせて、近年広まっている方法の一つは、職種別に下限額を決めていくという方法で、これも第一人者は野田市ですが、多摩市がこれに続いています。多摩市は、二〇一五年度までは生活保護基準でしたが、現在は「地域別最低賃金や事業者の賃金実態を基に総合的観点から設定」とし、いくつかの職種については職種別に設定しています。また、比較的最近条例を制定した自治体で多いのは、その自治体の臨時職員の給与単価や、正規職員の高卒初任給単価を基にするという方法です。その先鞭をつけたのが渋谷区で、職員給与条例を基準としています。

委託の賃金下限額は一〇〇〇円台の時代に突入しており、野田市、相模原市、足立区、千代田区がすでにそうなっています。

(4) その他の課題

最後に、その他の課題をいくつか紹介します。

第一に、一六団体の公契約条例の内容を比較したときに、賃金額以外の措置内容で差が出た規定がいくつかあります。「条例違反をした事業者名の公表」は六団体の条例に無く、「継続雇用への配慮」と「労働法令遵守」の規定については設けている方が少数派です。特に「継続雇用への配慮」は、事業者にとっては自らの社員の引き抜きをもたらすものであり、事業者側の反対が強いものです。

第二は「労働者の」社会保険の加入状況で、これを契約上の措置に入れるかどうかで現在焦点化しています。

第三は、千代田区で露呈したことです。発注者側である自治体の職員が、公契約条例の適用を免れるために分離発注をしているという問題です。案件をまとめて発注すると、金額が大きくなって条例適用対象になるので、あえて事業の種類毎に分けて発注し、条例適用対象となる基準額を下回るようにしているのです。

第四は、複数年契約を行った場合、賃金下限額が改定になっても、契約締結時の賃金下限額がそのまま続けられてしまうという問題です。これを途中で変えるためにどうするかが課題になっていますが、下限額が引き上げになると追加経費がかかるので、自治体側に忌避感があります。

冒頭の話に戻りますが、自治体が労働政策として対応しなければならぬ課題は、賃金条項だけではなく、労働条項（従事者の労働条件）や社会条項（男女平等、環境配慮、障害者雇用、地域貢献など）も含めて考えられなければなりません。賃金条項は実は非常に狭い分野の話であり、公契約条例の制定目的がここだけに収斂してしまうと、その他の分野が見えなくなり、そもそも何のためにその制定を目指しているのかわからなくなりま。社会条項などの重視は専ら総合評価入札などの課題であり、入札改革の仕組みを活用するなどしてフォローしていく必要があると思います。

へかんばやし ようじ・公益財団法人地方自治総合研究所研究員

本稿は、二〇一八年五月二三日に開催された、「公契約条例を社会に広げることをめざすワーキングチーム」の第五回会議における公契約条例連続学習会②の内容をまとめたものです。

文責・編集部