

# 豊橋市公契約のあり方に関する意見書

平成 26 年 3 月

豊橋市公契約のあり方に関する懇談会

## 目次

I. はじめに（公契約のあり方を検討することになった経緯）	… p1
II. 公契約を取り巻く現状と課題	… p2
1. 最近の国の動向等について	… p2
2. 豊橋市の公契約を取り巻く現状と課題について	… p3
III. 懇談会におけるこれまでの調査・検討事項	… p4
1. 公契約に関する国の考え方について	… p4
2. 公契約に関する条例の制定状況等について	… p4
3. 基本理念等について	… p5
4. 基本条例制定における課題について	… p6
5. 公契約条例制定における課題について	… p7
(1) 公契約条例制定における法的課題について	… p7
ア. 憲法第27条第2項との関係について	… p7
イ. 地方自治法第2条第2項及び第14条第1項との関係について	… p8
ウ. 労働基準法第2条第1項及び労働契約法第3条第1項との関係について	… p8
エ. 最低賃金法第4条第1項との関係について	… p9
オ. 公契約条例制定における法的課題に対する意見（小括）	… p9
(2) 公契約条例の実効性を確保するための課題について	… p10
ア. 事業者に関する課題について	… p10
イ. 自治体側の課題について	… p11
ウ. 公契約条例の実効性を確保するための課題に対する意見（小括）	… p11
(3) 適用対象範囲について	… p11
ア. 適用労働者の範囲について	… p12
イ. 適用事業の範囲について	… p13
a. 工事について	… p13

b. 委託業務について	…p14
c. 指定管理について	…p14
(4) 公契約条例制定における課題に対する意見（総括）	…p15
<b>IV. その他</b>	…p16
1. 入札・契約制度について	…p16
2. その他の取組みについて	…p18
<b>V. おわりに</b>	…p19
<b>資料</b>	
1. 主な入札・契約制度改革について	…p21
2. 落札率の推移について	…p21
(1) 工事（一般会計等）の場合	…p21
(2) 委託（予定価格 1 千万円以上）の場合	…p22
3. 公契約に関する条例について	…p23
(1) 公契約に関する条例の特色について	…p23
(2) 公契約条例制定自治体の施行体制について	…p23
(3) 公契約条例適用対象事業の範囲について	…p24
ア. 建設工事	…p24
イ. 委託業務	…p25
ウ. 指定管理	…p25
4. 懇談会開催状況について	…p26
5. 懇談会設置要綱	…p27
6. 懇談会委員	…p29

## I. はじめに(公契約のあり方を検討することになった経緯)

豊橋市では、これまで一般競争入札の拡充、総合評価落札方式の導入など、入札・契約制度における公平性、公正性、透明性及び競争性の向上に向け、様々な取組みが実施されてきました。

しかし、長引く不況と財政状況の悪化に加え、リーマンショックや欧州危機等を背景とした世界経済の低迷など、我が国の社会経済情勢はめまぐるしく変化し、全国的に公共投資が減少しました。現下の厳しい経済環境の中で、企業間競争は益々激しくなり、企業の経営環境は一層厳しくなっています。

このことは豊橋市の公共事業等を請け負う事業者にとっても例外ではなく、入札における過度な競争が続くと、ダンピング受注が発生し、公共事業等の品質や市民サービスの低下を招き、下請事業者へのしわ寄せや労働環境の悪化などの問題にもつながっていくことが懸念されます。

その結果として、労働者の労働意欲や事業の品質の低下を招く恐れや、低賃金によって、若者が仕事への魅力を持たず、技能や経験を有する人材の確保や育成が困難となり、技術の継承や地域経済の健全な発展が阻害されることが危惧されます。

こうした状況を踏まえ、市の発注する公共事業等について、労働者の賃金へのしわ寄せや公共事業・公共サービスの品質の低下が生じることのないよう、労働者の適正な労働環境の確保を図っていくことが極めて重要であることから、よりよい公契約・入札制度の構築を目指して、平成25年4月に豊橋市にふさわしい今後の公契約のあり方について検討を行うことを目的とした『豊橋市公契約のあり方に関する懇談会』が設置されました。

## Ⅱ. 公契約を取り巻く現状と課題

### 1. 最近の国の動向等について

平成4年をピークとして我が国の建設投資は減少傾向にありましたが、東日本大震災の復興・復旧需要に伴い、平成24年度より増加に転じています。そのため、昨今は、全国的にも労働者の確保が困難な状況が見られ、労働者の賃金も被災地を中心に上昇傾向にあります。こうした流れを受けて、平成25年度公共工事設計労務単価<sup>注1</sup>は、全国全職種単純平均で15.1%引き上げられ、さらに平成26年2月には7.1%の引上げが行われています。

また、全国的に最低賃金額や生活保護支給基準の見直しが図られたことにより、地域別最低賃金額と生活保護水準との逆転現象が解消される傾向にあります。愛知県でも、最低賃金額は、平成25年10月26日に22円アップして780円となりました。

その他の動きとして、国土交通省は平成25年5月28日に「地域の建設産業及び入札契約制度のあり方検討会議」を設置し、1. 時代のニーズや事業の特性に応じた多様な入札方式の導入と活用、2. ダンピング対策の強化、適正価格での契約の推進、3. 現場を支える技術者・技能者の確保・育成、などの諸問題への取組みを加速させています。

<sup>注1</sup> 公共工事設計労務単価とは、公共工事の工事費の積算に用いるために、農林水産省及び国土交通省が公共事業労務費調査に基づき決定する単価をいいます。

(委員個別意見)(以下、枠内のものは全て同じ)

- ・ 最近の労務単価上昇の動きによって賃金問題は解決に向かっているといえるのではないか。
- ・ 平成25年度は、公共工事がかなり増加してきており、労働者の低賃金の問題よりも、むしろ技能労働者不足による工事の執行困難が大きな課題となっている。
- ・ 平成25年度に入り、国や建設業界の各種団体の施策により、労働者の適正な労働環境の確保のための対応が検討されている。
- ・ 昨今建設業界における人手不足の問題が顕著になっているが、今後の建設業界の

健全な維持・発展のために若年層の新規就労の促進、長期的な視点に立った人材育成が不可欠であり、その前提として労働者の環境改善が図られなければならない。

## 2. 豊橋市の公契約を取り巻く現状と課題について

豊橋市でも、平成24年度までの10年間の工事発注件数及び発注金額は年度毎の増減はあるものの概ね減少傾向にあり、落札率も若干ではあるが低下しています（21頁参照）。こうした状況の中、地域企業の利益率が減少するなどその経営環境悪化の影響を受けて、労働者や下請業者へのしわ寄せが懸念されているところです。また、建設業界では昨今の受注件数が減少してきたことに対応して新規採用抑制や人員整理が行われてきた結果、労働者の高齢化や技術者等人手不足の問題が顕在化しています。

一方、平成25年度に入り、消費税増税による駆け込み需要等により公共事業を取り巻く環境に変化が見られます。

豊橋市としても、今後の経済状況や国・他の自治体等の動向を注視しつつ、公共事業の発注件数や発注額を増加させること等の方策も含めて公契約制度全体の見直しを通じて今まで以上に地域産業を活性化し、労働者にとっても魅力ある労働環境を整備することで、新規就労の促進、長期的な視点に立った人材育成に基づく業界の持続的な発展を図っていく必要があります。

また、豊橋市では、これまで、一般競争入札の拡充、総合評価落札方式の導入など、公契約における課題を解決し、よりよい公契約を目指して、様々な取組みを実施してきましたが（21頁参照）、公契約に関する条例の制定も視野に入れたさらなる取組みが求められています。

- ・ そもそも労働環境が悪化している原因は、発注量の減少や受注価格の低下により会社の利益率が年々低下していることにあるのだから、公契約条例の制定だけでは労働環境の改善はできないのではないかと。
- ・ 公契約条例の目的である適正な労働環境の確保については、例えば、公共工事発注件数を増加させる等の方策により公契約制度全体を見直すことで課題解決が図られていく問題ではないかと。
- ・ 全愛知建設労働組合の賃金実態調査によると、愛知県全体と比較して豊橋市の賃金実態が低い状況にあるという結果となっている。

### Ⅲ. 懇談会におけるこれまでの調査・検討事項

本懇談会では、これまで、次のとおり調査、分析及び検討を進めてきました。

#### 1. 公契約に関する国の考え方について

昭和24年6月に国際労働機関（ILO）において、公契約における労働条件に関する条約（ILO第94号条約）が採択されていますが、国は、賃金等の労働条件は、労働基準法や最低賃金法等を守ることは当然として、その具体的なあり方は労使間で自主的に決めることが原則であるとの考えからこの条約を批准していません。

昭和25年には公契約法案が作成されていますが、同法案は、関係各方面の理解が得られないことを理由に国会への提出が見送られました。

その後、現在に至るまで、豊橋市を含め、全国市長会や多くの自治体等から国に対し公契約法の制定を求める意見が出されていますが、法律の成立までには至っていません。

#### 2. 公契約に関する条例の制定状況等について

公契約に関する諸問題を解決する方策の1つとして、一部の地方自治体においては、公契約に関する条例を制定する動きがみられます。

この公契約に関する条例には、大きく分けて、履行品質の確保や地域経済の発展等の公共政策の実現を目指し、公共調達やそれに係る入札・契約制度に関して、基本的な理念や考え方（以下、「基本理念等」とします。）を示すタイプのもの（以下、「基本条例」とします。）と、上記の基本理念等に加えて、「労働条件の改善」を主眼とし、条例の適用対象となる労働者に支払われるべき労働報酬の下限額（以下、「労働報酬下限額」とします。）についての規定を設けているタイプのもの（以下、「公契約条例」とします。）があります（23頁参照）。

なお、公契約条例を制定した自治体は当初関東圏に限定されていましたが、平成25年12月には福岡県直方市においても公契約条例が制定されました。

その他、条例の制定によらず、公契約における指針等を定め、基本理念等に基づいた施策を行っている自治体もあります。

### 3. 基本理念等について

公契約に関する条例では、そのタイプに関わらず、下記のような項目が、基本理念等として謳われています。

- 入札・契約制度の公平性、公正性、透明性及び競争性を確保する。

厳しい財政状況の下で予算を有効かつ適正に執行するため、一般競争入札の拡大を進め、入札参加者間の公正な競争を促進するとともに、随意契約の適正な執行やより一層の契約情報を公開することによって、入札・契約制度の公平性、公正性、透明性及び競争性の確保に努める。

- 品質や適正な履行を確保しながら、環境・福祉及び適正な労働条件確保等様々な社会的価値を実現する。

総合評価落札方式をより有効に実施・拡大し、品質の向上のみならず、環境・福祉及び適正な労働条件の確保等、様々な社会的価値を実現するとともに、契約で定められた品質と適正な履行を確保するための履行検収体制及び適正な予定価格の積算基準の確立に努める。

- 地域経済の発展と地元企業の成長を支え、労働者の雇用環境の安定を目指す。

地元企業の受注機会の拡大を図るため、競争性を確保しながら地元優先発注に努め、労働者の雇用環境安定の確立に努めるとともに、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件の確保を目指す。

- 公契約の相手方における法令順守の確立を目指す。

公契約の担い手としての立場から、建設業法や労働関連法、その他業務関連法令の順守の確立に努める。



豊橋市においても、公契約に関する諸問題を解決するために、上記の項目は重要なものと位置付けられるため、公契約に関する条例を制定する際には、上記の項目を基本理念等として定める必要があります。

併せて、発注者となる市、受注者となる企業それぞれの社会的責任を謳う規定を設けることが望ましいと考えられます。また、地域経済活性化の観点から、地元企業に配慮した項目も設けるべきです。

したがって、公契約に関する条例を制定する場合には上記の項目に加えて、以下の基本理念等も盛り込むべきであると考えます。

- 労働者の環境改善を図り、若年層の新規就労の促進及び人材育成に注力することにより、地域の産業の健全な維持・発展を目指す。
- 受注者と発注者は協働して社会的責任を果たす。

#### 4. 基本条例制定における課題について

基本条例では、労働報酬下限額についての規定は設けずに、履行品質の確保や地域経済の発展等の公共政策の実現を目指し、入札・契約制度の公平性、公正性、透明性及び競争性の確保や労働者の適正な労働条件確保等、公共調達やそれに係る入札・契約制度に関する基本理念等について規定しています。

その基本理念等について、自治体の責務と、受注者等の責務を具体的に定め、それらを実行していくこととなります。

その上で、基本条例の制定に加えて、入札・契約制度の改正等の施策を実施していくことにより基本理念等の実現を目指します。

基本条例を定めた自治体によると、当該条例の施行によって基本理念等で目指した効果が見込まれるとされています。

しかしながら、事業者等の責務として労働者に対する適正な労働条件確保や適正な賃金の支払いが規定されていても、その規定が確実に適正に履行されているかを確認する手段や適正な賃金の額が具体的に定められていないことから、労働報酬下限額を規定する公契約条例と比較すると、実効性の担保という点についてはその効果は低くなると考えられます。

なお、事業者等に基本理念等に基づいた施策に関する取組について報告を求めることや、改善措置を取るべき旨を指導することができることを規定している自治体もあります。

## 5. 公契約条例制定における課題について

公契約条例を制定するのであれば、法的課題、実効性を確保するための課題及び条例の適用対象範囲について検討しておく必要があり、その検討結果は下記のとおりとなります。

### (1) 公契約条例制定における法的課題について

全国の自治体において、公契約条例の制定を検討するにあたり、憲法や労働法、地方自治法等の諸法に関連して条例の合憲性や合法性が議論されてきましたが、様々な意見が錯綜しており、未だ1つの方向に意見が収束されていません。こうした状況を踏まえて、本懇談会では、労働法との関係を中心に公契約条例の合法性を検討しました。

#### ア. 憲法第27条第2項との関係について

憲法第27条第2項では「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」とされていますので、公契約条例で労働報酬下限額等を定めることができるのかということが論点となっています。

この点につきましては、憲法第27条第2項は勤労条件に関する基準すなわち労働条件への介入をする場合は、法律で定めることを求めています。公契約条例で労働報酬下限額等を定めることは、そもそも労働条件に介入するものではないため、憲法第27条第2項の適用場面ではないといえます。

また、仮に労働報酬下限額等を定めることが労働条件に介入するものであると解したとしても、憲法が「法律でこれを定める」と規定している場合においても、地方公共団体の事務・権能として認められている事項については条例を制定することも可能であり、また、地方公共団体が契約の当事者となる場合にその相手方に対して契約内容の一部として公契約条例で定める金額以上の賃金をその従業員に支払うこと等を求めることは地方公共団体に認められた事務・権能といえるので、公契約条例で労働報酬下限額等を定めることはできると考えます。

## イ. 地方自治法第2条第2項及び第14条第1項との関係について

地方自治法第2条第2項では、地方公共団体は「地方における事務」を処理するとされていますので、公契約条例で定める事務がこの「地方における事務」に該当するといえるのかが論点となっています。

この点につきましては、労働者の環境の整備、地域経済の発展等という公契約条例の基本理念等を勘案すると、それを実現するために公契約条例で定める事務は、地域との合理的関連性があるものとして、「地域における事務」に該当するものと考えられます。

また、地方自治法第14条第1項では、「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」とされていますので、公契約条例で定める内容が法令に違反しないといえるかが論点となります。

この点につきましては、法令に違反するか否かについてどのような基準に基づいて判断するかが問題となりますが、個別の関係法令と公契約条例とを比較検討した結果、両者に矛盾抵触がなければ、公契約条例で定める内容は法令に違反しないといえることとなります。

## ウ. 労働基準法第2条第1項及び労働契約法第3条第1項との関係について

労働基準法第2条第1項では、「労働条件は、労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである」とされており、また、労働契約法第3条第1項では、「労働契約は、労働者及び使用者が対等の立場における合意に基づいて締結し、又は変更すべきものとする」とされています。公契約条例で労働報酬下限額等を定めることが、労使間の労働契約に介入することになり、上記法令に反するのではないかが問題となります。

公契約条例では、公契約の相手方となる事業者に限って公契約の契約上の履行義務の1つとして労働報酬下限額以上の支払い義務を課すものにすぎず、労使間の労働契約に直接介入するものではないこと、また、契約自由の原則に基づき公契約を締結するか否かの判断は事業者に留保されていることから、公契約条例で労働報酬下限額等を定めることは労働基準法第2条第1項及び労働契約法第3条第1項には違反しないといえます。

## エ. 最低賃金法第4条第1項との関係について

最低賃金法第4条第1項では、「使用者は、最低賃金の適用を受ける労働者に対し、その最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。」とされています。公契約条例で労働報酬下限額等を定めることは、この規定に違反するのではないかが問題となります。

この点につきましては、この最低賃金法の規定は、各地域において最低賃金水準を定め、その地域の労働者全員を対象として、最低賃金水準を下回る状況となっている場合にはそれを是正していくことを内容とする規定です。これに対して、公契約条例の労働報酬下限額等の規定は、公契約の内容の1つとして、公契約の相手方となる受注者が従業員等に対して労働報酬下限額を上回る賃金を支払うことを義務付けるものです。このように両者は内容を異にしているといえます。

また、労働法が社会的経済的に見て使用者に対し弱い立場にある労働者を保護することを目的として労使関係に介入する法律であることからすると、公契約条例によって地域の労働環境を整備していくことは労働法の目的に反するものではなく、むしろ補完する役割を果たすものであるといえます。

したがって、公契約条例において労働報酬下限額等を定めることは最低賃金法第4条第1項の規定と矛盾抵触せず、違反しないといえます。

## オ. 公契約条例制定における法的課題に対する意見（小括）

公契約条例で労働報酬下限額等を定めることは、各種法令に違反するものではなく、特段法的な問題は生じないと考えられます。

## (2) 公契約条例の実効性を確保するための課題について

公契約条例については事業者が労働報酬下限額の規定を順守しているか確認するための仕組みも併せて整備する必要があります。

その仕組みの1つとして、公契約条例を制定した自治体では、労働基準法で定める賃金台帳とは別に、新たに事業者に対して公契約条例で定める賃金台帳（以下、「賃金台帳」とします。）の提出を義務付ける規定を設けています。

このような労働報酬下限額を賃金台帳によりチェックする方法については、下請業者等を含めた賃金台帳を作成する事業者側の事務負担の問題や提出を受けた自治体側のチェック体制の問題など慎重に検討しなければならない課題があります。公契約条例を制定した自治体の施行体制は別添資料のとおりです（23頁参照）。

### ア. 事業者に関する課題について

公契約の直接の相手方となる元請業者に対して下請業者の従業員等についての賃金台帳の提出まで義務付けるとすると、その前提として元請業者は下請業者に対して賃金台帳の作成と元請業者への提出を要求しなければならないことになります。

しかしながら、案件によっては多くの下請業者を関わらせる場合もあり、そうした場合に全ての下請業者の賃金台帳を元請業者が管理することは困難であることが予想されます。

また、下請業者にとっては元請下請関係があるとはいえ、あくまで別の法人格を有する元請業者に対して自社の従業員の賃金に関する情報を提供することになるため、従来の元請下請関係を解消するケースが生じることも懸念されます。

こうした事態を勘案すると、元請業者においてそもそも公共工事の受注を断念せざるを得ず、公共工事の円滑な受注に支障が生じることも懸念されます。

さらに、事業者側で行われたアンケートでは、元請業者が、一次下請業者や二次下請業者等を含む全ての労働者の賃金を把握することは極めて困難であるとか、元請業者が下請業者に対しその従業員に対する賃金について指導することはできないとか、下請業者等による賃金の支払いについてまで元請業者が責

任をとることはできない等の意見が出されています。

このように、賃金台帳の作成に関しては、多くの課題があるといえます。

#### イ. 自治体側の課題について

条例の実効性を高めるためにどのようなチェック体制を構築していくのか、人員等の問題を含めて検討していかなければならない課題があります。

この点については、ランダムサンプリングの手法を取り入れて公認会計士等の専門家に業務を外部委託することも検討に値すると考えます。

また、事業者において賃金台帳の作成に関する事務費用が増加することにより、事業者は予定価格の範囲内で応札することができなくなり、不調件数が増加してしまうことも懸念されますので、こうした事態を避けるために、自治体においてそれに見合う事務費用を従来の予定価格の積算に上乗せしていくことが望ましいと考えられます。

しかしながら、これについても自治体側において新たな予算措置を講じる必要があるため、どのような形でこれを実現していくか考えていかなければなりません。

#### ウ. 公契約条例の実効性を確保するための課題に対する意見（小括）

公契約条例の実効性を確保するためには、事業者に賃金台帳の提出を義務付けることが必要ですが、同時に上記のような様々な課題もあるため、賃金台帳の記載事項や確認事項をどのように定め、事業者に対してどの範囲で賃金台帳の提出を義務付けるのか、また、それを確認する豊橋市のチェック体制をどのように整えるのか等実現可能な仕組みづくりに向けて慎重に検討していくことが必要です。

### (3) 適用対象範囲について

条例の適用対象範囲、すなわち、条例の適用対象となる労働者の範囲と適用対象となる事業の範囲については、事業者・自治体側双方の事務負担等を考慮しつつ、検討する必要があります。

## ア. 適用労働者の範囲について

これまでに制定されたすべての公契約条例において、適用労働者の範囲は『労働基準法第9条による労働者』<sup>注2</sup>とされています。ただし、多摩市や相模原市のように適用労働者の範囲等に制限を加えている例も見られます。

注2 『労働基準法第9条による労働者』には、正規雇用者だけではなく、非正規雇用者やパート従事者も含まれます。

### 【適用労働者の範囲に制限を加えている例】

(多摩市)

- ◆ 年齢制限（委託・指定管理）
- ◆ 労働報酬下限額について熟練労働者とそれ以外の者を区別（工事）

多摩市では委託や指定管理について年金受給者等の職を奪わないようにとの配慮から満60歳以上を除くとの制限を設けています。

すなわち、こうした制限が設けられているのは、委託や指定管理については60歳以上の者も相当数雇用されているのが実情であり、このような制限がない場合、事業者において年金受給者等もそれ以外の労働者と同様の条件で雇用しなければならないのであれば、あえて年金受給者等を雇用する理由がないとして、年金受給者等が排除されることが懸念されるためです。

また、工事については、労働報酬下限額に関して熟練労働者とそれ以外の者に差を設けています。ただし、熟練労働者の労働時間の割合を全体の8割以上と定めています。

(相模原市)

- ◆ 労働報酬下限額について見習労働者や年金等の受給のため日当たり賃金を調整している労働者とそれ以外の者を区別

相模原市では、見習労働者にあたるか否かは使用者の判断に委ねられています。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ より幅広い範囲の労働者を含めるべきであると考えるが、事業者、労働者、発注者の実情を踏まえて慎重に検討する必要がある。</li></ul> |
|--|

豊橋市においても、条例の効果を広く波及させるにはできる限り条例の適用範囲を広げていくべきであるという観点から、適用労働者の範囲を『労働基準法第9条による労働者』とすべきです。

また、多摩市のように制限を設ける必要があるか否かについては、何らの制限も設けずに委託業務等の労働者も対象に含めることになると、多摩市が指摘するように、かえって現に雇用されている労働者の雇用を奪うことになりかねないことも懸念されるため、委託業務等においては60歳以上の者を除外すべきです。

さらに、いわゆる1人親方<sup>注3</sup>についても、公共工事においても一般的によく見られる契約形態であること及び実質的に雇用されている労働者とさほど変わりはないことからすると、適用労働者に含めるべきです。

<sup>注3</sup> 一人親方とは、雇用契約ではなく、請負契約により対象工事に係る作業に従事する者をいいます。

## イ. 適用事業の範囲について

### a. 工事について

これまでに制定されたすべての公契約条例において事業者等の事務負担を考慮して、金額による制限が設けられています。その中には、条例の適用基準となる金額を議会の議決に付すべき契約の適用金額と同額としている例もありますので（24頁参照）、これを豊橋市に当てはめてみます。

豊橋市の議会の議決に付すべき契約の適用金額は1億5千万円であるため、過去3年間の発注実績からすると適用対象となる件数は年平均8件程度となります。

- ・ 議会に付すべき契約の適用金額によると適用範囲が限定的になるため、適用基準となる金額を引き下げて1億円以上とするべきである。



## b. 委託業務について

渋谷区では委託業務を条例の適用対象外としています。

他方、渋谷区以外の自治体では委託業務も条例の対象に含めています。ただし、この場合でも、適用金額を1千万円以上と定め、かつ、適用対象業務を指定するなどして、適用範囲・適用対象件数を限定しているのが実情です。

例えば、労働者毎の賃金支払状況について確認している野田市において条例の対象となる委託業務の件数は年間20件以下で推移しています(25頁参照)。

豊橋市でも条例の効果を広く波及させるため委託業務も条例の対象とすることが望ましいですが、現実的な条例の運用体制を考慮すると、委託業務について条例の適用金額は1千万円以上に限定すべきです。また、委託案件の発注における予定価格の算出方法の見直し等の課題もあるため、委託業務の適用範囲についてはなお慎重に検討していかなければなりません。

## c. 指定管理について

渋谷区では指定管理を条例の適用対象外としています。

他方、渋谷区以外の自治体では指定管理も条例の対象に含めています。そして、業務の種類について指定管理全件を対象としている自治体もありますが、多くの自治体は適用金額を1千万円以上と定めたり、対象施設を指定したりして、適用対象件数を限定しています(25頁参照)。

また、指定管理を条例の対象とする時期については、ほとんどの自治体において、条例施行後、直ちに適用対象とするのではなく、条例施行後、協定を新たに締結するときにはじめて条例の適用対象としています。

豊橋市でも、委託業務と同様に、適用対象金額や適用対象業務の種類について慎重に検討すべきです。指定管理を条例の対象とする時期についても、条例施行後、新たに協定を締結するときとすべきです。

なお、NPO法人等が指定管理者となっている場合もありますが、こうしたものについても条例の適用対象とするときは、その組織が未成熟な点もあり、現段階で一般法人と同列に扱うのは難しい面もあるといえますので、別途配慮していく必要があります。

#### (4) 公契約条例制定における課題に対する意見（総括）

これまで、公契約条例制定における課題として、法的課題、条例の実効性を確保するための課題及び条例の適用対象範囲に分けて整理してきました。

法的課題については、労働法との関係を中心に公契約条例の合法性を検討し、公契約条例で労働報酬下限額等を定めることは、各種法令に違反するものではなく、特段法的な問題は生じないと結論付けました。

条例の実効性を確保するためには、労働報酬下限額を賃金台帳によりチェックすることが必要であり、これに関しては下請業者等を含めた賃金台帳を作成する事業者に関する課題や提出を受けた自治体側のチェック体制に関する課題等多くの課題があります。こうしたことから、賃金台帳の記載事項や確認事項をどのように定め、事業者に対してどの範囲で賃金台帳の提出を義務付けるのか、また、それを確認する豊橋市のチェック体制をどのように整えるのか等実現可能な仕組みづくりに向けて慎重に検討していくことが必要です。

条例の適用対象範囲についても、特に適用対象となる事業の範囲について、条例施行後の運用体制も見据えてその範囲を慎重に検討していくことが求められます。

今後は、こうした課題に一つ一つ対処し、公契約に関わる全ての関係者の状況に配慮しながら、公契約条例の制定に関する検討を進めていく必要があります。

## IV. その他

条例の制定とは別に、公契約を取り巻く課題に取り組んでいくためには、入札・契約制度等についても積極的に見直しを進めていくことが重要です。

### 1. 入札・契約制度について

入札・契約制度を見直すために検討すべき項目としては、以下のようなものが考えられます。

#### ◆ 総合評価落札方式の推進

公契約について、透明性・競争性を確保しつつ、工事やサービスの品質の向上を図る取組みの1つとして、総合評価落札方式が導入されています。総合評価落札方式とは、価格だけでなく、例えば、工事成績などの技術力や地域貢献度などにより入札参加者を評価して、落札者を決定する方式をいいます。豊橋市でも既に総合評価落札方式を導入していますが、さらに社会的価値等の実現を図るためにも今後一層総合評価落札方式を推進することが求められており、そのために対象範囲の拡大や評価項目の見直しを検討すべきです。

#### ◆ 適正な予定価格の設定

公共事業の円滑な執行確保に向け、直近の人件費や資材等の実勢価格を反映しつつ、実際に要する通常妥当な経費について適正な積算の徹底に努めるべきです。

#### ◆ 最低制限価格制度及び低入札価格調査制度の活用

いわゆるダンピング受注は、業界の健全な発達を阻害するとともに、特に、下請けへのしわ寄せ、労働条件の悪化、品質の低下、安全対策の不徹底につながりやすいことから、ダンピング受注を防止するために主に工事の入札において全国的に最低制限価格制度及び低入札価格調査制度が活用されてい

ます。豊橋市でも既に工事及び一部の委託業務についてこれらの制度を導入していますが、公契約における基本理念等の実現をより一層推進していくために対象範囲や設定基準の見直しを検討すべきです。

◆ 一者随意契約の見直し

継続的に随意契約が行われている契約については、競争性や透明性を高めるために競争入札への移行が可能であるかを検討すべきです。

◆ 委託業務における一般競争入札の拡大

一般競争入札は、手続の客観性・透明性が高く公共事業の入札・契約において不正が起きにくいこと、競争性が高いことなどの特徴を有していることから、地方自治法において入札の原則とされています。入札・契約の公平性、公正性、透明性及び競争性を確保するため一般競争入札の拡大を検討すべきです。

◆ 長期継続契約の見直し

長期継続契約の対象となる業務に従事する労働者に対して安定した雇用環境を提供することが可能となりますので、長期継続契約の見直しを検討すべきです。

- ・ 予定価格引き上げの問題は豊橋という一地域の問題ではなく、国全体で取り組んでいくべき問題である。
- ・ 最低制限価格制度は、ダンピング受注防止のため必要である。
- ・ 最低制限価格制度は、労働環境の改善、工事の品質確保のために必要である。
- ・ 最低制限価格を引き上げる必要がある。
- ・ 工事の難易度によって最低制限価格の設定率を変動させるような方法を検討すべきではないか。
- ・ 最低制限価格の引き上げに伴い、工事品質をポイント化して今後の入札に反映させるような検査体制を導入してはどうか。

## 2. その他の取組みについて

入札・契約制度以外でも、魅力ある労働環境づくりに資するため表彰制度を導入したり、特に委託業務に関してみられる不安定雇用の解消を図るため継続雇用に積極的に取り組んでいく必要があります。

- ・ 魅力ある労働環境づくりのためにはPR活動も重要であるから、優良業者の表彰制度を拡充させるとよいのではないか。
- ・ 委託業務に関しては不安定雇用の問題は依然として残っているため、継続雇用を条例の内容に含めるべきである。

## V. おわりに

本懇談会は、平成25年4月以降、これまで6回にわたり豊橋市の公契約のあり方について議論してきました。議論の過程では、各委員から活発に多くの意見が出されました。そこでの意見を取りまとめると、次のような提言となります。

入札・契約制度における公平性、公正性、透明性及び競争性の向上といった公契約の基本原則を前提としながらも、地域産業を活性化し、労働者にとっても魅力ある労働環境を整備していくことは重要です。

また、昨今公共事業に係る入札不調が増加する等公共事業を取り巻く環境が変化している現状においても、中長期的に公共事業が円滑に執行される体制を整え、社会資本を適切に整備していくことにより良質な市民サービスを提供し続けることが公共事業に携わる全ての関係者に対して求められているといえます。

こうしたことから、労働者にとって魅力的な労働環境を整備し、同時に公共事業に携わる全ての関係者が各々社会的使命を果たしていくことができるようにしていくために、公契約制度そのものを見直していくとともに、公契約に関する条例を制定することは意義があります。

特に、公契約条例を制定するにあたっては、例えば、賃金台帳の作成・提出に関して事業者には過度な負担を生じさせることが懸念される等、多くの課題があることを認識しておかなければなりません。

そして、労働者の労働環境の改善のみならず、事業者の経営環境の充実等も含めて公契約に関わる全ての関係者の状況に配慮し、適用範囲や基本理念等に関し再度慎重な検討を加えつつ進めていく必要があります。

なお、公契約に関する条例制定後は条例の効果についても継続的に評価・点検するための組織を設置する必要があります。

本懇談会としては、この提言がよりよい公契約・入札制度構築への一助となることを願うものであり、今後、豊橋市の公契約のあり方に関する検討に活かされることを望みます。

平成26年3月25日

豊橋市公契約のあり方に関する懇談会

# 資料

## 1. 主な入札・契約制度改革について

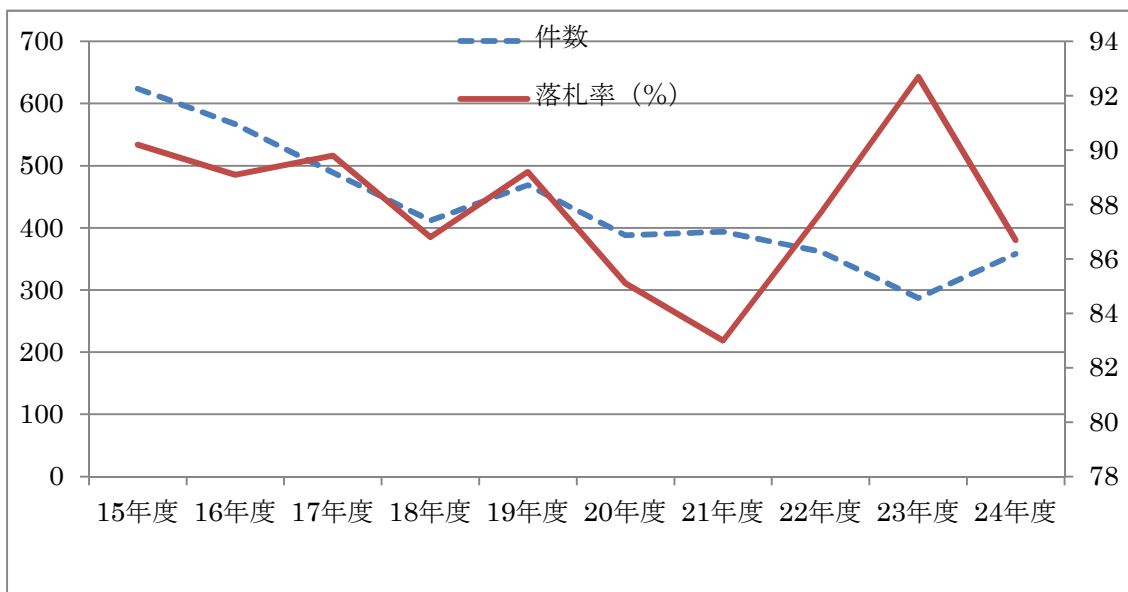
区分	年度	取組内容
建設 工事	19	総合評価競争入札試行開始・電子入札開始
	20	一般競争入札対象を全工事へ拡大
	21	最低制限価格等事前公表
	22	最低制限価格等事後公表、算定方法の変更
	23	予定価格 1,500 万円以上の工事について予定価格事後公表
		総合評価競争入札の本格実施
	24	予定価格 1,000 万円以上の工事について予定価格事後公表
25	全工事について予定価格の事後公表	
委託 業務	23	予定価格 1,000 万円以上の一部の業種に一般競争入札を導入
		最低制限価格制度を一部の業種に導入

## 2. 落札率の推移について

### (1) 工事（一般会計等）の場合

年度	件数	予定価格 (百万円)	契約金額 (百万円)	落札率 (%) (総金額ベース)
15	624	9,262	8,350	90.2
16	567	10,685	9,516	89.1
17	489	10,071	9,045	89.8
18	412	10,490	9,101	86.8
19	469	10,449	9,322	89.2
20	388	11,400	9,697	85.1
21	394	8,916	7,399	83.0
22	362	6,184	5,424	87.7
23	287	4,625	4,287	92.7
24	358	8,457	7,330	86.7





(2) 委託（予定価格 1 千万円以上）の場合

業務種類	年度	件数	予定価格 (百万円)	契約金額 (百万円)	落札率 (%) (総金額ベース)
樹木管理 ・除草	20	37	649	620	94.98
	21	35	601	581	96.67
	22	36	561	544	96.62
	23	35	529	516	97.37
	24	28	454	437	96.21
警備	20	1	22	22	98.16
	21	5	134	114	85.12
	22	5	147	103	72.93
	23	4	113	95	85.35
	24	2	56	52	92.78
清掃	21	4	350	282	86.52
	24	4	387	302	91.95

### 3. 公契約に関する条例について

#### (1) 公契約に関する条例の特色について

分類	公契約条例		基本条例	
	労働報酬下限額に特化	基本方針を定め、基本方針を実現する策として、労働報酬下限額を設定	賃金への言及あり	賃金への言及なし
特色	公契約における、労働者の労働環境保護部分に注目し、その実現方法として、労働報酬下限額を設定し、公契約を受注した事業者に対して、その契約に従事する全ての労働者の賃金について、労働報酬下限額を上回る賃金の支払いを義務付け。	公契約に関し、基本方針を定め、その基本方針を実現するために、発注者、受注者双方の責務を規定。基本方針を実現する、一つの方策として、労働報酬下限額の設定と、労働報酬下限額を上回る賃金の支払いの義務付けを規定。	公契約に関し、基本方針を定め、その基本方針を実現するために、発注者、受注者双方の責務を規定。具体的な労働報酬下限額の設定はなく、受注者の責務として、適正な賃金の支払いや、適正な下請代金の支払いを義務付け。	公契約に関し、基本方針を定め、その基本方針を実現するために、発注者、受注者双方の責務を規定。
対象とする契約	一定金額以上の一部の契約	(基本方針) 全ての契約 (労働報酬下限額関係) 一定金額以上の一部の契約	全ての契約	全ての契約
基本方針	無	有	有	有
賃金に関する規定	労働報酬下限額	労働報酬下限額	適正な賃金の支払いを義務付け (具体的な賃金設定は無し)	無

#### (2) 公契約条例制定自治体の施行体制について

公契約条例制定自治体の施行体制には3つのタイプがあります。それぞれのタイプの特徴は下記のとおりです。

区分	実質確認型	形式確認型	抑止効果型
賃金台帳記載事項	労働者毎の賃金支払状況	労働者毎の労働報酬基本額 (自治体が提供するデータ様式により自動計算)	
確認時期	賃金台帳提出後速やかに確認		労働者から申出があった時
確認事項	賃金支払状況と労働報酬下限額	労働報酬基本額と労働報酬下限額	
専任職員の配置	必要	場合により必要	兼任で可能

### (3) 公契約条例適用対象事業の範囲について

#### ア. 建設工事

自治体名	適用金額	議決案件	適用件数実績
野田市	5千万円以上	1億5千万円以上	H22(3件)H23(5件)H24(15件)
川崎市	6億円以上	6億円以上	H23(15件)H24(29件)
多摩市	5千万円以上	1億5千万円以上	H24(6件)
相模原市	3億円以上	3億円以上	H24(9件)
渋谷区	1億円以上	1億5千万円以上	—
国分寺市	9千万円以上	1億5千万円以上	—
厚木市	1億円以上	1億5千万円以上	—

#### ※金額は予定価格

野田市は条例制定当初は1億円以上であったが、平成24年4月から5千万円以上に変更

渋谷区、国分寺市、厚木市については、平成24年12月以降に条例が施行されたため、平成24年度の適用件数の実績無

## イ. 委託業務

自治体名	適用業務	該当件数
野田市	設備・機器運転・管理、設備・機器保守点検、 施設の清掃、施設の警備、駐車場の整理等	H22(16件) H23(17件) H24(18件)
川崎市	警備、建物清掃等、屋外清掃、施設維持管理等	H23(34件) H24(184件)
多摩市	施設・公園の管理、施設、下水道管渠等清掃等	H24(48件)
相模原市	庁舎等の警備、清掃業務、設備運転監視業務等	H24(25件)
国分寺市	施設の設備、機器の運転・管理、施設の清掃等	—
厚木市	庁舎等の清掃、警備、駐車場管理等	—

※ 適用金額は全て1千万円以上である。

## ウ. 指定管理

自治体名	適用範囲	該当件数
野田市	すべての指定管理(平成24年10月3日改正)	H22(3件) H23(5件) H24(20件)
川崎市	すべての指定管理(平成23年4月1日改正)	H23(201件) H24(205件)
多摩市	市長・教育長が認めた指定管理	H24(6件)
相模原市	すべての指定管理 指定管理者が締結する契約の予定価格 が1千万円以上の委託業務	H24(2件)
国分寺市	市と指定管理者との指定管理費の額が 1千万円以上の指定管理	—
厚木市	老人憩の家と社会教育集会所を除く指 定管理者のすべての指定管理	—

#### 4. 懇談会開催状況について

	開催日時	内容
第1回	平成25年4月22日	懇談会設置について 公契約条例について 今後の予定について
第2回	平成25年6月27日	条例適用契約対象範囲について 条例の適用労働者について 労働報酬下限額について 事業者向けアンケートについて
第3回	平成25年8月22日	公契約における課題について 公契約条例における法的課題の整理について 基本条例を制定した自治体について 国の動向について 他自治体の動向について
第4回	平成25年11月1日	基本条例の効果等について 公契約条例における法的課題の整理について 公契約条例の実効性を確保するための課題について 豊橋市公契約のあり方に関する意見交換
第5回	平成25年12月13日	労働者賃金実態調査について 愛知県の動向について 愛知県弁護士会の意見書について 豊橋市公契約のあり方に関する意見交換
第6回	平成26年1月24日	豊橋市公契約のあり方に関する意見書（案） について

## 5. 懇談会設置要綱

### 豊橋市公契約のあり方に関する懇談会設置要綱

#### (設置)

第1条 本市の公契約に従事する労働者の適正な労働条件を確保することを目的として制定する公契約条例に関する事項について幅広い見地から意見を得るため、豊橋市公契約のあり方に関する懇談会（以下「懇談会」という。）を設置する。

#### (所掌事務)

第2条 懇談会は、次の事務を所掌する。

- (1) 本市の公契約条例検討に係る提案及び助言に関すること。
- (2) その他公契約条例に関すること。

#### (組織)

第3条 懇談会は、委員7名以内をもって組織する。

2 委員は、次に掲げる者のうちから、市長が委嘱する。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) 各種団体を代表する者
- (3) その他市長が適当と認める者

3 委員の任期は、懇談会の任務が完了するまでとする。

#### (会長及び副会長)

第4条 懇談会に、会長及び副会長1名を置き、会長は委員の互選により、副会長は会長の指名により、それぞれ定める。

2 会長は、懇談会を代表し、会務を総理する。

3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 懇談会の会議は、必要に応じて市長が招集し、会長が主宰する。

2 懇談会の会議は、委員の過半数が出席しなければ、開くことができない。

3 会長は、必要があると認めるときは、会議に関係者の出席を求め、その意見を聴き、又は説明を求めることができる。

(庶務)

第6条 懇談会の庶務は、財務部契約検査課において処理する。

(雑則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、会長が懇談会に諮って定める。

附 則

この要綱は、平成25年4月1日から施行する。

## 6. 懇談会委員

(会長、副会長、以下 50 音順)

	氏 名	所 属 等
会長	石原 俊彦	関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科 教授 公認会計士
副会長	大塚 公美子	大塚公美子法律事務所 弁護士
委員	伊藤 勝美	東三建設業協会 事務局長
	金井 幸子	愛知大学法学部法学科 助教
	草野 年彦	日本労働組合総連合会愛知県連合会豊橋 地域協議会 事務局長
	長坂 和俊	愛知県労働者福祉協議会東三河支部 支部長
	村松 喜八	豊橋商工会議所 常務理事