

ISSUE BRIEF

公契約における労働条項

—公契約法／条例による賃金規制をめぐる動向と課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 731 (2011. 12. 15.)

はじめに

I ILO 第94号条約と公契約法／条例

- 1 ILO 第94号条約
- 2 公契約法／条例の範囲と労働条項

II 諸外国の公契約法／条例の沿革

- 1 フランスの公契約法／条例
- 2 米国の公契約法

III 日本における公契約法／条例の動向

- 1 ILO 第94号条約採択を受けた国内法整備の検討
- 2 地方自治体の動き

IV 公契約法／条例の課題

- 1 公契約条例と既存の法律の関係
- 2 主な論点・課題

おわりに

公契約とは、当事者の少なくとも一方が国や地方自治体などの公の機関である契約を指す。近年、公の機関が発注する公共工事や委託する業務に従事する労働者の賃金の低下が著しく、公契約の内容を法律や条例で規制することによって、このような状況を改善しようという動きが注目を集めている。国レベルでの法律制定を模索する動きもあるが、これに先行して、野田市や川崎市などの地方自治体で条例が制定されている。

本稿は、フランスや米国における公契約規制の取組みや、これらの先駆的な規制を公正な労働基準として条約化したILO 第94号条約の採択といった国際的な動向を踏まえ、我が国における公契約規制の動向を概観し、公契約規制をめぐる課題を整理するものである。

社会労働課

まつい ゆうじろう いがらし めぐみ
(松井 祐次郎・五十嵐 恵)

調査と情報

第731号

はじめに

「公契約」とは、当事者の少なくとも一方が公の機関である契約を指し、具体的には国や自治体が締結する公共工事や業務委託の契約を指す。近年、行財政改革や入札・契約改革の流れの中で、落札価格の低下と公の事業の民間委託が進み、これらの事業に従事する労働者の賃金が低下し、「官製ワーキングプア」が生み出されているとの指摘がある¹。

こうした状況の中で、公契約の条項に、当該公契約による事業で働く労働者の賃金等の労働条件の最低基準を定める「労働条項」を盛り込むことによって、適正な労働条件を確保しようとする法律や条例（以下、「公契約法／条例」）の動向が注目を集めている。平成21年9月に千葉県野田市で全国初の「公契約条例」が制定され、他の自治体でも条例制定の動きがある。国に対し「公契約法」の制定を求める動きもある。公契約法／条例を求めたこうした動向は日本独自のものではなく、諸外国の法律や国際条約の影響がみられる。

そこで、本稿では、世界と日本における公契約法／条例の沿革を概観し、国会議員による具体的な法案作成の動きや地方自治体による公契約条例の制定といった近年の状況を紹介した上で、公契約法／条例を巡る課題を整理する。

I ILO 第 94 号条約と公契約法／条例

1 ILO 第 94 号条約

本稿で用いる「公契約」という用語は、国際労働機関（ILO）の「公契約における労働条項に関する条約」（1949年、第94号条約。以下、「ILO 第94号条約」）に由来し、英文の **Public Contracts** を日本語に訳したものである。「公契約における労働条項」や「公契約法／条例」についての理解に資するため、ここではILO 第94号条約の概要を紹介する。

（1） 条約の概要

1949年に採択されたILO 第94号条約は、フランス、米国のほか、英国で既に制定されていた公契約法／条例を国際的な公正労働基準として条約化したものである²。

この条約³は、当事者の少なくとも一方が公の機関であり（第1条第1項(a)）、公の機関による資金の支出と契約の他方当事者による労働者の使用を伴い（第1条第1項(b)）、①土木工事の建設、変更、修理若しくは解体、②材料、補給品若しくは装置の製作、組立て、取扱若しくは発送、又は③労務の遂行若しくは提供に対する（第1条第1項(c)）契約に適用される。公の機関と公契約を締結した業者のみならず、下請負業者にもこの条約は適用される。批准国は、対象となる公契約について、労働条項を挿入しなくてはならない。

ILO 第94号条約が求める賃金の水準は、同一地域の同一性質の労働に「劣らない有利な」賃金である。この賃金水準は、その職業に相応しい公正な賃金を求めたものであり、生活できる最低水準の賃金に留まらず、その地域における賃金相場以上の賃金を要求して

¹ 例えば、平成23年1月5日、片山総務大臣（当時）の記者会見における発言。総務省「片山総務大臣閣議後記者会見の概要」2011.1.5. <http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html>; 白石孝「官製ワーキングプアと外部委託」『ガバナンス』2011.3, pp.23-25.

² 古川景一「公契約規制の理論と実践」『労働法律旬報』No.1581, 2004.8. 上旬, p.52.

³ 日本語訳は、労働省編『ILO 条約・勧告集（第7版）』財団法人労務行政研究所, 2000, pp.398-400.を参照。

いるという解釈⁴もある。

条約が対象とする公契約は、批准国の中央機関によって査定（award）される公契約である（第1条第1項(d)）。地方自治体の公契約に適用されるか否かについては議論があるが、適用される方法および範囲は批准国の裁量に委ねられ、弾力的に適用する余地が批准国に与えられている⁵。

（2）批准国

ILO 第94号条約を批准した国は、フランス、イタリア、英国、マレーシア・サバ州、マレーシア・サラワク州、フィリピン、シンガポールなど、62の国・地域である。このうち、英国は1950年に批准したが、1982年に破棄しているため、現在有効な批准国は61の国・地域である。⁶

米国および日本は批准していない。

2 公契約法／条例の範囲と労働条項

公契約法／条例が対象とする規制の範囲を広義に捉えれば、例えば、委託先企業の男女平等参画や障害者雇用、環境問題への取り組みをも公契約法／条例の条項として盛り込むことが可能である⁷。こうした社会的価値の実現に関する条項を社会条項と呼ぶ。

一方、ILO 第94号条約や本稿で紹介する公契約法／条例は、公契約に盛り込むべき社会条項を公契約事業に従事する労働者の労働条件に関する条項に限定している。このような労働条件に関する条項を労働条項と呼ぶ。

現在、日本における公契約法／条例に関する議論は、労働条項に焦点が置かれている。なかでも、賃金に特化したものが多く、単に公契約法／条例と言った場合、公契約事業に従事する労働者の賃金の最低基準を定めるものと理解されることが多い。したがって、本稿では、主に賃金の最低基準を設定するものを「公契約法／条例」と呼ぶ。

II 諸外国の公契約法／条例の沿革

1 フランスの公契約法／条例

国際的にみると、公契約法／条例はフランスに端を発している⁸。パリ市が、1888年に公共土木工事に関する請負契約書の中に労働条項の挿入を義務付けたのが始まりとされている⁹。ところが、参事院（Conseil d'Etat）により「労働の自由を侵害し、市参事会（Conseil municipal）の権限を超えるもの」¹⁰として無効判決が下された。そこで、フランス政府は、1899年の大統領令（発意者である当時の商務大臣ミルランの名をとり「ミルラン命令」と

⁴ 全日本自治団体労働組合「資料 社会的価値をめざす自治体契約制度の提言—政策入札で地域を変える—」（自治体入札・委託契約制度研究会最終報告, 2001.10）『賃金と社会保障』1311号, 2001.12.上旬, p.55.

⁵ 清水敏「ILO94号条約の概要とその適用をめぐる諸問題」『世界の労働』57(6), 2007.6, p.17.

⁶ 2011年12月7日現在。ILOLEX <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C094>>

⁷ 全日本自治団体労働組合 前掲注(4), pp.54-56.

⁸ 古川景一「公契約規整の到達点と課題—川崎市契約条例を中心に—」『季刊・労働者の権利』Vol.290, 2011.Sum., p.84.

⁹ 以下、フランスにおける公契約規制の沿革について、古川 前掲注(2), p.50.参照。

¹⁰ 外尾健一「フランスの最低賃金制」『季刊労働法』9号, 1952.9, p.126.

呼ばれている)により、公共土木事業の入札書に労働条項を挿入することを規定した¹¹。

現在のフランス公契約法典 (Code des Marchés Publics) には、労働者の社会保険加入等、限定的な規制が残るのみとなっている¹²。産業部門別の労働協約により、賃金等の労働条件の最低基準を直接保障するシステムとなっているためである。

2 米国の公契約法

(1) 州法

1891年にカンザス州で、米国の州法として最古の公契約法が成立した。同州および同州内の地方自治体がスポンサーとなる公共工事に従事する労働者に対して、その工事が予定されている地方において一般的に通用している賃金の支払いを請負人に義務づけるものであった¹³。同様の州法はその後、他の州にも広がり、1979年の時点で、全米50州中の41州に公契約法が存在した。1979年以降9州が法律を廃止し、又は裁判所により無効とされたため、現在は32州に存在する¹⁴。

(2) 連邦法

連邦レベルの公契約を規制する法律として、建設産業(2,000ドルを超える契約：下記参照)に適用されるデービス・ベーコン法¹⁵、物の製造及び供給に関する事業(1万ドルを超える契約)に適用されるウォルシュ・ヒーリー公契約法¹⁶、労務の供給に関する事業(2,500ドルを超える契約)に適用されるマクナマラ・オハラ・サービス契約法¹⁷等がある。

最初に成立したデービス・ベーコン法は、公契約法/条例を議論する際、しばしば言及される代表的な立法である。1964年の改正により、医療保険、有給休日等の「付加給付」も「最低賃金」の概念に含まれるようになった¹⁸。

デービス・ベーコン法の要点は次のとおりである¹⁹。

- ① 連邦政府が一方当事者となる、公共建築物の建設、改築等又は公共土木事業についての2,000ドルを超える契約が対象となる。

¹¹ ミルラン命令は、(1)国、(2)県(départements)、(3)市町村(communes)及び慈善団体(établissements de bienfaisance)のそれぞれに対する3つの命令から成る。国の締結する入札契約については労働条項の挿入を義務とし、地方自治体については労働条項を「挿入することができる」とするものであった。詳細は、アンリ・カピタン、ポール・キューシュ(星野辰雄・石崎政一郎訳)『労働法提要』梓書房、1932。(原書名：Capitant, Henri et Cuche, Paul, *Précis de législation industrielle*, Deuxième édition, 1930)；外尾 同上, p.126.参照。

¹² 川口美貴「フランス建設産業の労働条件と労働協約」和田肇ほか『建設産業の労働条件と労働協約』旬報社、2003, pp.130-132。

¹³ 清水敏「公契約規制立法にかんする一考察」『早稲田法学』64(4), 1989, p.446。

¹⁴ 例として、ミネソタ州労働産業省のウェブサイトでは、州公契約法本文や地域別職種別の一般的賃金(prevaling wage)等が閲覧できる。支給されるべき賃金が支払われなかった場合に労働者が異議を申し立てるための書式も同ウェブサイトからダウンロードできるようになっている。Minnesota Department of Labor and Industry. <<http://www.dli.mn.gov/LS/PrevWage.asp>>; なお、カンザス州の州法は1987年に廃止されている。Peter Philips, Kansas and prevailing wage legislation, Prepared for the Kansas Senate Labor and Industries Committee, 1998. <http://www.smacna.org/legislative/kansas_prevaling_wage.pdf>

¹⁵ Davis-Bacon Act of 1931, Pub. L. 71-798, 46 Stat. 1494, 40 U.S.C. §§3141-3148.

¹⁶ Walsh-Healey Public Contracts Act of 1936, Pub. L. 74-846, 49 Stat. 2036, 41 U.S.C. §§35-45.

¹⁷ Service Contract Act of 1965, Pub. L. 89-286, 79 Stat. 1034, 41 U.S.C. §§351-358. “McNamara-O'Hara Service Contract Act”と通称されている。

¹⁸ 前掲注(15); 清水 前掲注(13), pp.449-452. 米国では、医療給付等は企業内の付加給付となっている。

¹⁹ 同上

- ② ①の契約に基づく工事に従事するすべての労働者（下請労働者を含む）に対し、最低賃金（(A)基本的な時間賃金又は賃率 (B)医療給付、年金給付、失業給付、有給休暇等）を支払う旨の条項を設ける。
- ③ 最低賃金は、労働長官がその工事が実施される地方において類似の労働者に支払われている一般賃金とみなすものを基礎として決定される。

その他、契約中に定める条件として、労働者に支給すべき賃金の支給義務、賃金額の揭示、契約違反の場合に連邦政府が工事続行の権利を停止することができる旨の規定を含めなければならないとされている。工事が停止された場合は、会計検査院長が労働者に直接賃金を支払う。また、会計検査院長は、契約に違反した企業の名簿を連邦政府各省庁に配付し、当該企業又は団体は、連邦政府の契約に参加する権利を3年間剥奪される。

Ⅲ 日本における公契約法／条例の動向

1 ILO 第 94 号条約採択を受けた国内法整備の検討

(1) 昭和 25 年の「國等の契約における労働条項に関する法律案」

(i) 法案の内容

昭和 25 年秋、労働省は、「國等の契約における労働条項に関する法律案」を作成した²⁰。この法案は、ILO 第 94 号条約の採択を受けたものであり²¹、国等の公契約事業に従事する労働者の適正な労働条件の確保を目的とした公契約法案であった²²。

同法案は、国、公団、公庫、専売公社および国有鉄道などの国の機関を「国等」の範囲とし（第 1 条）、国等と国等以外の者との契約で、国等以外の者が役務等の提供を行い、国等がその対価の支払いをなすものを対象とした（第 2 条）。工事の完成、物の生産および役務の提供を「役務等」の範囲としており、幅広い業種および職種を適用対象とした。

その契約に盛り込まれるべき労働条項（第 4 条）は、労働条件のうち賃金にほとんどのが絞られ、同一地域における同種の職業に従事する労働者に対し一般に支払われている賃金を基準として定められる一般職種別賃金額（第 6 条第 2 項）を下回らない賃金を支払わせるものであった。下請を含む請負業者が労働者に一般職種別賃金を下回る賃金を支払うか、賃金を支払わない場合は、国等は不足賃金に相当する額の支払いを留保でき（第 7 条）、労働条項のうち重要な事項に違反した場合は、当該契約を解除できるとした（第 9 条）。

(ii) 法案に対する議論

同法案は、同年の第 8 回臨時国会への提出が目指されていたが、第三次吉田茂内閣は「関係方面の諒解が得られないことを理由として」²³提出を断念した。引き続き、同年の第 9

²⁰ 「一般職種別賃金の新構想と現状—國等の契約における労働条項に関する法律案の内容—」『労政時報』1116号、1950.11、pp.2-17.

²¹ 当時、日本は国際労働機関（ILO）に加盟していなかったが、「日本の国際貿易とのつながりその他の関係で、大体総会で採択されたもの、できるだけ国内法として消化して行く方がいい」（第 7 回国会衆議院大蔵委員会議録第 62 号 昭和 25 年 4 月 30 日、pp.3-4. 寺本廣作政府委員（労働省労働基準局長）の答弁）との考え方があった。

²² 前掲注(20)。以下、同法案の内容はこの資料による。

²³ 市川誠「一般職種別賃金を含む公契約法の問題」『労働経済旬報』4(109)、1950、p.17.

回臨時国会への提出が「予想されていた」²⁴が、結局提出に至らなかった。

同法案については、特に経済界からの反発が強かった。当時の日本経営者団体連盟（日経連）は、「日本の経済的、社会的実情に副わないのみならず関係業者の存在をも危殆に瀕せしめる」²⁵と主張し、また建設工業労務研究会、全国建設業者協会および日本鉄道車両工業協会などが、憲法第 14 条の「法の下での平等」に違反という批判のほか、戦後間もない復興期ということもあり、時期尚早といった経済的観点からの反対論を展開した²⁶。

（２）昭和 30 年代以降の主な議論

昭和 25 年に法案提出を断念した後も、公契約法案の検討は続いていた。昭和 30 年代前半には、政府は、日本では労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）や最低賃金法（昭和 34 年法律第 137 号）の適用範囲が広いため、公契約法の「実益は割合少い」としながらも、失業者が多い地域に政府が集中的に発注を行い、有効需要を喚起する失業対策、不況対策の観点から「十分検討を加えたい」と答弁していた²⁷。

ところが、昭和 30 年代後半には、「なお慎重なる検討を要するものだ」²⁸と答弁が後退した。昭和 38 年には、ILO 第 94 号条約の採択を受けた国内法整備に活用するため維持されていた「政府に対する不正手段による支払請求の防止等に関する法律」（昭和 22 年法律第 171 号）の一般職種別賃金額の告示に関する規定が廃止された。同法は、昭和 25 年に基本部分が廃止されたが、一般職種別賃金額の告示に関する規定は公契約法の制定施行までという条件で効力が残されていた。しかし、結局公契約法が制定されないまま消滅した。

昭和 40 年代以降は、公契約法の議論は下火になるが、ILO 第 94 号条約が未批准であることが、たびたび問題として取り上げられた²⁹。その度に政府は、批准の前提となる国内法令の整備が困難であるとして、公契約法の制定や条約の批准を否定してきた。

（３）平成以降の動き

バブル崩壊後の長期不況による公共工事の入札競争の激化の影響を受けた建設業の従事者を中心に、平成 13 年ごろから公契約法／条例を求める動きが活発になった³⁰。要求の中心は、下落を続ける賃金の適正な水準を確保することにあつた。平成 14 年度以降、急速に公共事業が削減される³¹一方、経費削減を目的とした民間委託が多分野に進展するようになると、公契約における適正な賃金水準の確保を求める動きは、次第に建設産業以外の分野にも広がった。最近では、全日本自治団体労働組合（自治労）や日本労働組合総連合会（連合）などの労働組合も、公契約法／条例を求める運動を本格化させている³²。

²⁴ 法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第 24 集, 1952, p.857.

²⁵ 同上, pp.857-858.

²⁶ 市川 前掲注(23), pp.18-19.

²⁷ 第 28 回国会衆議院社会労働委員会議録第 13 号 昭和 33 年 2 月 28 日, p.12. 多賀谷真稔衆議院議員の質問に対する堀秀夫労働省労働基準局長の答弁。

²⁸ 第 38 回国会衆議院社会労働委員会議録第 25 号 昭和 36 年 4 月 11 日, p.18. 五島虎雄衆議院議員の質問に対する大島靖労働省労働基準局長の答弁。

²⁹ 第 102 回国会参議院地方行政委員会議録第 7 号 昭和 60 年 3 月 26 日, pp.31-32. 神谷信之助参議院議員の発言; 第 122 回国会衆議院労働委員会議録第 2 号 平成 3 年 11 月 22 日, pp.14-16. 沖田正人衆議院議員の発言など。

³⁰ 松森陽一「公共工事の分野から働くルールを求めて」『賃金と社会保障』1502 号, 2009.11. 下旬, pp.16-21.

³¹ 亀本和彦「公共事業の削減とその影響」『レファレンス』648 号, 2005.1, pp.16-18.

³² 渡辺木綿子「公契約条例」（第 2 特集 政策・制度課題に対する労働組合の対応）『Business Labor Trend』通巻 432 号, 2011.3, pp.42-43.

国会では、超党派の国会議員で構成された議員連盟において公契約法の制定が議論され、平成 21 年には、国が発注する公共工事における労働者の報酬の確保を図るため、「公共工事報酬確保法案」が民主党参議院議員を中心に作成された³³。この案は、対象を国及び特殊法人が発注者となる公共工事に限定しているが、対象者を労働基準法上の労働者よりも広く「公共工事作業従事者」とし、作業の種類、熟練度、地域ごとに「基準作業報酬」を定めるとしたことに特徴がある。また、受注者に対し、報酬額の支払いを法律自体によって直接的に義務付けるのではなく、発注者と受注者の合意に基づく契約によって義務付けるという方法をとったこと、受注者が契約上の義務に違反した場合、国等が契約解除や入札資格の停止を行うことができる旨を規定したことも注目される（巻末表参照）。この案は 7 月に民主党のネクストキャビネットに報告されたが、同年の衆議院選挙における民主党マニフェストには掲載されず、国会には提出されていない³⁴。

平成 21 年の衆議院選挙の結果、民主党が政権につくと、政府から、公契約法の制定に関して議論を進めることが重要であるとの見解が示されるようになった。鳩山由紀夫内閣総理大臣（当時）は、賃金などの労働条件は、労働基準法や最低賃金法などを守ることは当然とし、「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しつつ、「公契約における賃金などの労働条件のあり方に関しては、発注者である国の機関や地方自治体も含めて幅広く議論を進めていくことが重要」との見解を示した³⁵。国会審議において、厚生労働省労働基準局長は、地方公共団体での取組み状況の把握や発注の際の工夫のあり方、最低賃金制度との関係について、研究・検討を進めていることを明らかにしている³⁶。

2 地方自治体の動き

（1）地方議会における意見書の採択

地方自治体における公契約法／条例に関する動きは、まず国や地方自治体に公契約法／条例の制定を求める議会の意見書（請願・陳情の採択も含む）から始まった。公契約条例の制定の検討を求める陳情は平成 13 年に東京都東大和市議会において採択され、平成 14 年には国に公契約法の制定を求める意見書が神戸市会で可決された³⁷。こうした意見書の採択を行った地方議会は、平成 23 年 1 月 17 日現在で 42 都道府県の 847 議会、意見書の数 は 864 件にのぼっている³⁸。

（2）入札方法の工夫

議会における意見書の議決にとどまらず、入札方法を工夫するなどの具体的な行動を開

³³ 「国等が発注する建設工事の適正な施工を確保するための公共工事作業従事者の適正な作業報酬等の確保に関する法律（案）」『労働法律旬報』1719 号、2010.5. 上旬、pp.68-71；同案の解説として、古川景一「公契約規整の到達点と当面の課題」『労働法律旬報』1719 号、2010.5. 上旬、pp.11-13。

³⁴ 「【次の内閣】国民の皆さんのために素晴らしいマニフェストを 鳩山代表」2009.7.8. <<http://www1.dpj.or.jp/news/?num=16488>>; 「「公契約条例」広がるが進まない国での法制化」『週刊東洋経済』6312 号、2011.2.26、pp.100-101。

³⁵ 第 174 回国会衆議院会議録第 6 号 平成 22 年 2 月 2 日、p.18. 重野安正衆議院議員の質問に対する答弁。

³⁶ 第 177 回国会衆議院予算委員会第八分科会議録（国土交通省所管）第 1 号 平成 23 年 2 月 25 日、p.13. 服部良一衆議院議員の質問に対する金子順一政府参考人（厚生労働省労働基準局長）の答弁。

³⁷ 高橋義次「公契約運動の前進で確かな建設産業を」『労働法律旬報』1719 号、2010.5. 上旬、p.27。

³⁸ 全建総連賃金対策部「公契約条例（法）等の自治体に対する取り組み状況」2011 年 1 月 17 日 <<http://www.zenkensoren.org/news/02jorei/pdf/koukeiyaku20110117.pdf>>

始することで賃金の確保を図ろうとする自治体も現れた。大阪府の「留意事項（平成 16 年）」³⁹や北海道函館市の「指導要綱（平成 13 年）」⁴⁰はその先駆的な例である。これらは法的な拘束力を持たないが、労働者への賃金支払いにあたり、公共工事設計労務単価⁴¹を考慮することなどを求めている⁴²。また、東京都国分寺市は「基本指針（平成 19 年）」を策定し、市の調達にかかわる者に適正な労働条件や賃金水準を確保するよう努めることを求め、実態を把握するための環境整備を図ることを目標として掲げている⁴³。

より効果の高い方法として、公契約の入札時の評価項目に労働条件に関する項目を置く自治体もある。平成 20 年 9 月から導入された東京都日野市の総合評価方式による公共工事請負入札は、その代表例である。特に、評価項目の中に、労務単価が公共工事設計労務単価の 80%以上であることが確認できるという賃金に関する具体的な基準を置いた点で注目される。

（3）条例の制定

入札方法の工夫だけではなく、条例制定という形で公契約における賃金水準を確保することを目指す自治体も現れた⁴⁴。平成 20 年 6 月に制定された山形県の「公共調達基本条例」⁴⁵は、公共工事の入札における基本的な理念を示したものであり、賃金の下限を具体的に定めたものではないが、要綱や規則等ではなく、議会の議決による条例という形をとった点で、公契約条例の制定に先じた重要な事例と評されている⁴⁶。

具体的な賃金の下限を条例で定める公契約条例の初めての事例といえるのは、兵庫県尼崎市の条例案⁴⁷である。業務委託の際の賃金基準を同市行政職初任給（高校卒業程度）に設定するなど、画期的な内容が含まれていた。条例案は、平成 20 年 12 月に議員提案で提出されたが、審議が難航し、平成 21 年 5 月に否決され廃案となった⁴⁸。

尼崎市条例案の廃案から 4 か月後の平成 21 年 9 月、千葉県野田市において全国で初めて、賃金の下限額の基準を具体的に定める公契約条例が制定された。制定に至った背景には、根本崇野田市長の強い後押しがあった。ついで、平成 22 年 12 月には川崎市が契約条

³⁹ 大阪府建設都市部公共建設室「大阪府発注工事の受注・施工にあたっての公共工事の適正な施工体制の確保に関する留意事項」（平成 16 年 2 月）<<http://www.zenkensoren.org/news/02jorei/pdf/oosakaryuujikou.pdf>>（全建総連ホームページに掲載）

⁴⁰ 函館市土木部長「適正な工事の施工を！—工事、委託の施工上の留意事項—」<<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/doboku/tekisei-kouji.pdf>>

⁴¹ 公共工事発注の際の予定価格の積算に必要な労務費を算定するため、国土交通省と農林水産省が公共工事等に従事する労働者の賃金実態調査を行い、47 都道府県別、51 職種別に毎年決定する 1 日 8 時間当たりの標準的な賃金額（二省協定）。

⁴² 伊藤圭一「なぜ、今、「公契約」適正化運動なのか」『賃金と社会保障』1502 号、2009.11.下旬、p.11.

⁴³ 国分寺市「国分寺市の調達に関する基本方針」（平成 19 年 7 月 18 日策定）<http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/dbps_data/_material/_localhost/200000/s201000/kokubunjikihonsisin.pdf>; 上林陽治「資料 2 政策目的型入札改革に関する自治体の取り組み」自治研作業委員会報告『公契約条例のさらなる制定に向けて』2011.9、p.113. <<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouinnkai/33-kokeyakuseitei/contents.htm>>

⁴⁴ 自治体の条例制定への取組みを整理したものとして、渡辺木綿子「自治体における公契約および指定管理者制度の現状と課題」『月刊社会保険労務士』46(11)、2010.11、pp.8-12; 『週刊東洋経済』前掲注(34)

⁴⁵ 山形県「山形県公共調達基本条例」（平成 20 年 7 月 18 日山形県条例第 43 号）<<http://www.pref.yamagata.jp/Reiki/42090101004300000000/42090101004300000000/42090101004300000000.html>>

⁴⁶ 上林 前掲注(43)、p.107.

⁴⁷ 理念を示した「尼崎市における公共事業及び公契約の契約制度のあり方に関する基本条例」、業務委託を対象とした「尼崎市における公契約の契約制度のあり方に関する条例」、公共工事を対象とした「尼崎市における公共事業の契約制度のあり方に関する条例」の 3 つの条例案からなる。条例案の本文は「尼崎市議会平成 20 年 12 月 2 日議員提出条例案関係資料」『労働法律旬報』1719 号、2010.5.上旬、pp.59-63.参照。

⁴⁸ 「公契約条例案を否決」『読売新聞（兵庫）』2009.5.16.

例を大幅に改正し、全国で 2 番目、政令指定都市としては初めて、公契約における賃金の下限基準を条例に盛り込んだ。

(i) 野田市公契約条例

野田市公契約条例は、公契約事業における賃金は市長の定める最低額以上が支払われるべきことを初めて条例で示した点で画期的である。賃金の下限額は、公共工事は公共工事設計労務単価の 8 割を、業務委託は、例えば清掃業務の場合、野田市一般職職員（用務員（18 歳））の初任給を目安に野田市長が決定することが定められている⁴⁹（巻末表参照）。

条例を施行したことで、清掃業務については、最低賃金（時給 728 円：平成 21 年度）ぎりぎりの水準であった労働者の時給を 100 円程度引き上げることができ、官製ワーキングプアの解消に向けて確実な効果があったという。一方、賃金の下限をもともと上回っていた施設の設備と機器の運転管理業務及び保守点検業務については、実質的な効果はなかったという⁵⁰。条例制定により、落札額は合計で前年比 700 万円（1.8%）増となった⁵¹。

野田市公契約条例はおおむね高い評価をもって迎えられたが、課題も指摘された。主に、①対象となる労働者が労働基準法第 9 条の労働者⁵²に限られ、建設現場に多い一人親方⁵³を含まないこと、②賃金の下限が、公共工事に関しては設計労務単価の 8 割にとどめられるなど、水準が低いこと、③受注者が条例に違反し契約解除となった場合、その受注者に雇用されていた労働者を保護する規定がないこと、である⁵⁴。

こうした問題を踏まえ、本条例はこれまでに 2 回改正されている。平成 22 年の改正は、適用対象となる業務委託の範囲を拡大し、職種別賃金を導入⁵⁵したほか、条例が適用される業務委託契約の長期継続契約の締結を可能にし、受注者変更時の新受注者に継続雇用確保努力義務を課した。下請業者の請負額を確保するための規定も盛り込まれた。一人親方は原則として対象外としたが、資材を自分で調達せず、かつ機械も持ち込まない者は、実質的に日雇労働者と同視できるとして、適用対象とした⁵⁶。平成 23 年の改正は、対象となる公共工事の範囲を従前の予定価格 1 億円以上から 5000 万円以上に引き下げた⁵⁷。

(ii) 川崎市契約条例の改正

川崎市の条例⁵⁸は、野田市の公契約条例と比較して、対象とする範囲が広いことが特徴

⁴⁹ 野田市「野田市公契約条例の一部を改正する条例（平成 22 年 9 月 30 日公布）の概要」 p.2. <<http://www.city.noda.chiba.jp/city/pdf/23-1gaiyou.pdf>>; 同「野田市公契約条例の手引」2011.11.1, pp.6-7. <http://www.city.noda.chiba.jp/nyusatu/pdf/sougou-08_1.pdf>

⁵⁰ 野田市「野田市公契約条例の一部を改正する条例（平成 22 年 9 月 30 日公布）の概要」 同上, p.2.

⁵¹ 根本崇（野田市長）「私の視点 ワーキングプア 公契約で行政も責任果たせ」『朝日新聞』2010.4.16.

⁵² 職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者で、賃金を支払われる者。

⁵³ 「一人親方」とは、個人事業主として建設工事等に従事する者であって、受注者等から業務を請け負うが、雇用関係にはない者のこと。

⁵⁴ 伊藤 前掲注(42), p.14; 根本崇野田市長は、「(設計労務単価の) 現行 8 割を 9 割に引き上げることを考えている」との意向を示している。「導入へ検討広がる公契約条例—野田市では制度改善も」『京都府職労ニュース』2011.6.24. <<http://www.k-fusyoku.jp/merumaga/11melmaga/topix/koukeiyaku.html>>

⁵⁵ 平成 23 年度の額は、野田市「野田市公契約条例に規定する市長が定める賃金の最低額（平成 23 年度分）」 <<http://www.city.noda.chiba.jp/nyusatu/pdf/keiyaku-youshiki3.pdf>>を参照。

⁵⁶ 野田市「野田市公契約条例の一部を改正する条例（平成 22 年 9 月 30 日公布）の概要」 前掲注(49), p.6.

⁵⁷ 野田市「野田市公契約条例の一部を改正する条例案（平成 23 年 8 月 31 日公表）」 <<http://www.city.noda.chiba.jp/kakusyu/pdf/23-1jourei.pdf>>. 野田市平成 23 年第 4 回定例会（9 月）に議案第 2 号として上程され、全会一致で可決されている。

⁵⁸ 川崎市「川崎市契約条例の一部を改正する条例新旧対照表」 <<http://www.city.kawasaki.jp/pubcomment/inf0475/file3914.pdf>>; 解説として、古川 前掲注(8), p.88; 阿部孝夫（川崎市長）「公契約条例による公共工事等

である。規制の対象となる労働者には、一人親方等の個人請負形態の従事者が含まれる。また、指定管理者との協定も規制対象としたほか⁵⁹、PFI 契約の事業者及び市が出資した法人であって市長が指定した者にも、条例に準じた措置を講ずる努力義務を課した（巻末表参照）。

また、労働者に支払われる賃金の下限額（作業報酬下限額）の規制方法として、野田市のように条例で直接その支払いを義務付けるのではなく、契約中に下限額に関する条項を含めるよう定めることで、賃金下限額の支払いを受注者の契約上の義務として、いわば間接的に規制する方法をとっている。

作業報酬下限額は、公共工事については野田市と同様に設計労務単価を基準とするが、業務委託については生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）第 8 条第 1 項に規定する厚生労働大臣の定める基準において川崎市に適用される額を基準にした⁶⁰。また、下限額の決定にあたって、公益代表・労働者代表・使用者代表で構成される作業報酬審議会の意見をあらかじめ聴かなければならないとしている点が、野田市とは異なる。

（iii）その他の自治体の動き

こうした動きを受けて、他の自治体でも、公契約条例の制定を目指す動きが相次いでいる。平成 23 年 1 月現在で公契約条例制定の検討を求める議決（請願・陳情の採択を含む）を行った自治体は、6 都府県の 20 市議会である⁶¹。このうち、東京都国分寺市は、既に条例案を公表しており、平成 22 年 12 月の議会上程を目指していたが、東日本大震災の影響もあって調整が続けられている⁶²。また、札幌市が北海道内で初めて公契約条例の制定に向けた具体的検討に入ったと報じられている⁶³。

IV 公契約法／条例の課題

1 公契約条例と既存の法律の関係

公契約条例によって賃金などの労働条件の基準を地方自治体が設定することをめぐっては、主に憲法、最低賃金法、地方自治法と公契約条例の関係が論点となった⁶⁴。

（1）憲法との関係

条例で賃金その他の労働条件を定めることは、憲法第 27 条第 2 項の「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（下線筆者）」とした規定に違

の品質の確保と労働環境の整備」『労働の科学』66(8), 2011.8, p.1.

⁵⁹ 野田市条例は指定管理者の指定を直接の規制対象とはしていないが、条例第 15 条において、総合評価一般競争入札による落札者の決定又は指定管理者の候補者の選定の際は、賃金を評価することが必要と定めている。野田市「野田市公契約条例の一部を改正する条例（平成 22 年 9 月 30 日公布）の概要」前掲注(49), p.10.

⁶⁰ 平成 23 年度の業務委託契約における作業報酬下限額は 893 円。作業報酬下限額を審議する作業報酬審議会の議事録等は公開されていないが、12～19 歳単身の生活保護基準を基に算出したと推察される。斎藤徹史「第 1 章 公契約の位置づけと入札改革」自治研作業委員会報告 前掲注(43), pp.29-31.

⁶¹ 全建総連賃金対策部 前掲注(38).

⁶² 「関東各都県自治体 公契約条例制定・検討の動向・下 国分寺市」『日刊建設工業新聞』2010.9.30；国分寺市「国分寺市議会だより」2011.8.1, p.5. <http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/dbps_data/_material/_localhost/100000/s101000/gikaionsei/2010/03/20101007/23_kimura/gikaidayori0801_P1-8.pdf>

⁶³ 「上田札幌市長 公契約条例を策定へ 考えを明らかに」『毎日新聞（北海道版）』2011.9.29.

⁶⁴ 公契約条例と既存の法律との関係上の問題について、小畑精武『公契約条例入門』旬報社, 2010, pp.104-113.

反するとの意見がある。これに対し、公契約条例は、地方公共団体による労働条件に対する介入を意図したものではなく、適用されるのは自治体が契約の当事者となる場合に限り、適用対象も契約の相手方である事業主に限られること、また、事業者が公契約条例に沿った契約内容に同意するかしないかは事業主の自由であり、法的に強制されるものではないことから、違憲とはならないとの反論がある。⁶⁵

（２）最低賃金法との関係

最低賃金法で定める最低賃金額を上回る額を条例で規定することは、最低賃金法違反であるとの主張がある⁶⁶。公契約条例と最低賃金法の関係については、政府が質問主意書への回答という形で見解を示している。この回答で政府は、公契約条例及び総合評価方式による入札において、契約の相手方である企業等の使用者に対し、最低賃金法に定める最低賃金額を上回る賃金を労働者に支払わなくてはならないと定めることは、同法上、問題となるものではないとの見解を示している⁶⁷。

（３）地方自治法との関係

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 14 条第 1 項に定める条例制定範囲の逸脱、及び同法第 2 条第 14 項に定める「最小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」という原則に対する違反が問題となる。前者については、公契約条例は自治体が締結する公契約の内容を定めたものであり、地方自治体の事務に属すること、また、条例が労働条件の内容に公権的に介入することを意図したものではなく、地方自治法に定める条例制定権の範囲内にあるとの反論がある。後者については、住民にとって必要不可欠な事業は、執行に一定の経費を要するとしても、単に経費の観点から要否が判断されてはならないとの意見がある。⁶⁸

2 主な論点・課題

（１）条例設計上の課題

公契約条例の内容をめぐる、考慮すべき点として、次のような点が指摘されている⁶⁹。

① 対象とする公契約の範囲をどのように設定するか：

予定価格が一定以上の契約を対象とし、公共工事のみを対象とする例（公共工事報酬確保法案）、業務委託を対象とするが、対象業務を限定する例（野田市、川崎市）、PFI や指定管理者の選定も対象とする例（川崎市）がある。

② 対象とする労働者の範囲をどのように設定するか：

労働基準法上の労働者に限らず、一人親方などの個人請負の者も含めた、より広い範囲の従事者を対象とする例（川崎市）、限定的ながら一人親方の一部も対象

⁶⁵ 晴山一穂「資料 4 「尼崎市における公契約の契約制度のあり方に関する条例案」に対する意見書（2009 年 2 月 18 日）」『労働法律旬報』1719 号、2010.5. 上旬、pp.64-65.

⁶⁶ 同上、p.66.

⁶⁷ 内閣参質 171 第 64 号尾立源幸議員提出「最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問主意書」平成 21 年 2 月 24 日；答弁書第 64 号 平成 21 年 3 月 6 日.

⁶⁸ 晴山 前掲注(65), pp.66-67.

⁶⁹ 公契約条例の制度設計に関する論点を整理した資料として、勝島行正、上林陽治「今後に向けて 浮き彫りになった論点と課題」辻山幸宣ほか編著『公契約を考える』（自治総研ブックレット 9）公人社、2010、pp.86-92.

とする例（野田市）がある。

③ 賃金水準をどのように設定するか：

公共工事に関しては、公共工事設計労務単価を基準とする例（野田市、川崎市）があるが、下落を続ける設計労務単価を基準とすることに疑問が呈されている。業務委託に関しては、委託する業務の職種別・地域別に賃金を設定しようとする場合、公共工事設計労務単価のような一律の基準となる指標がなく、困難が伴う。

④ 受注者変更後の雇用の継承・維持をどのように確保するか：

地方自治法第 234 条の 3 の長期継続契約の規定を活用し、複数年契約により、長期雇用の確保を目指す一方、従前の受注者に雇用されていた労働者を、継続雇用するよう新しい受注者に努力義務を課す例（野田市）がある⁷⁰。

（2）公契約法／条例の影響

⑤ 企業への影響：

公契約条例により賃金の最低額が義務付けられると、赤字覚悟で落札して倒産する会社が出てくるため、失業者が増えるのではないかとの懸念がある⁷¹。一方で、公契約法／条例により一定以上の労働条件を確保することが前提となれば、公平な競争ができるようになるとの主張もある⁷²。

おわりに

公契約法／条例を論じる際に取り上げられることが多い「官製ワーキングプア」は、もともとは国や自治体の賃金の低い非常勤職員に関して使われていた概念であるが、経費削減を目的とした行政の外部化の進展に伴い「もうひとつの官製ワーキングプア」として公契約事業に従事する労働者をも指して使われるようになった⁷³。いち早く公契約条例を制定した野田市によれば、前述のとおり、最低賃金ぎりぎりの水準であった労働者の時給を 100 円程度引き上げることができた⁷⁴。さらに、市が任用する非常勤職員に公契約条例で定めた基準（時給 829 円）を下回る者が存在していたため、これも是正したという⁷⁵。

公契約法／条例には、このような波及効果があり、官民間問わず、業種・職種に相応しい一定以上の賃金を支払うことを前提とした、公正な労働市場の形成に資することが期待される。平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災の復旧復興事業の多くは公契約事業となることが予想されるが、こうした事業に公契約法／条例を取り入れ、被災失業者を雇用し、一定水準以上の賃金を支払うことで、被災地の消費需要を喚起し、地域経済の復興に資することも考えられる。一方で、賃金相場の上昇が地元の企業に与える影響も考慮する必要がある。こうした点を踏まえ、公契約法／条例に関する議論の今後の進展が望まれる。

⁷⁰ 上林 前掲注(43), pp. 107-108; 同「第 2 章 公契約条例の現段階と課題」p.35.

⁷¹ 「受注競争のツケ 労働者に回さない 最低賃金 市が決定へ」『読売新聞(東京版)』2010.9.3. 同様の主張は、最低賃金引上げに対する反対論にもみられる。例えば、「最低賃金上げ 消費刺激は限定的か「雇用」に悪影響」の見方も『読売新聞』2010.8.6.

⁷² 古川 前掲注(8), p.86.

⁷³ 白石 前掲注(1) 参照。

⁷⁴ 野田市「野田市公契約条例の一部を改正する条例（平成 22 年 9 月 30 日公布）の概要」前掲注(49), p.2.

⁷⁵ 上林「第 2 章 公契約条例の現段階と課題」前掲注(70), p.36.

公契約法／条例（案を含む）の主な内容

名称	目的	適用される契約の範囲	適用される労働者の範囲	賃金下限に関する規定	実効性確保の方法	
尼崎市公契約三条例案（平成20.1.2提出）	基本条例（案） 公契約	市、事業者及び市民の責務を明らかにすることにより、社会的価値の向上に資する。 【基本理念】市、事業者、市民は、公共事業・公契約の成果・サービスの質の維持、社会的価値の向上に努めなければならない。	—	—	—	—
	（案） 公契約条例	公共サービスの質の維持、社会的価値の向上、地域経済の活性化、地域福祉の向上、雇用の確保	公契約 ※基本条例に定義あり：公共調達によって実施される請負、業務委託、委任その他の契約及び指定管理者により行われる施設の管理（予定価格500万円未満のものは適用除外が可能）	受注者、下請事業者、派遣事業者のいずれかに雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者	高卒行政職初任給を下回らない額を市長が決定	・市は、労働者からの意見の申出に基づき、事業者に報告を求め、調査を行うことができる。条例の趣旨に反する事実があった場合は是正を求めなければならない。従わない場合は公表、評価点の引下げ、契約解除（指定取消し）が可能。
	（案） 公共事業条例	公共事業の質の維持、社会的価値の向上、地域経済の活性化、地域福祉の向上、雇用の確保	公共事業 ※基本条例に定義あり：公共調達によって実施される公共工事	—	—	—
（案） 野田市公契約条例（平成21.9制定）	業務の質の確保及び公契約の社会的価値の向上を図り、市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現	・公共工事等：予定価格5000万円以上 ・業務委託：予定価格1000万円以上のうち、市長が定めるもの。その他、市長が特に必要と認めるもの（※） ※条例施行規則で定める。条例制定当初は、施設設備の運転管理業務及び保守点検業務、清掃業務であったが、平成22年の改正で、警備、電話交換、1000万円未満の清掃業務にも拡大。	・労働基準法第9条に規定する労働者のうち、受注者、下請事業者、派遣事業者のいずれかに雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事するもの ・公契約に係る請負労働者（自らが提供する業務の対価を得るために請負契約により公契約に係る業務に従事する者（資材の調達、機械の持込みを自らはしない者に限定））	以下を勘案して市長が定める。 ・工事等：公共工事設計労務単価（二省協定労務単価） ・業務委託：野田市一般職職員給与、建設保全業務労務単価等、野田市が既に締結した業務委託契約に係る労働者の賃金等 ※具体的には条例施行規則で定める。工事等については、公共工事設計労務単価の8割を目安とする。業務委託については、どの種類の契約にどの基準を適用するか規定されている。 これにより、平成23年度の額は次のように定められている。 公共工事：職種別に時給860円～3,020円 業務委託：職種別に時給829円～1,480円	・市長は、労働者からの申出があった場合等は、受注者への報告要求、立入検査が可能。違反があるときは、是正措置の命令義務がある。 ・受注者が従わない場合は、市長は公契約の解除が可能。受注者が条例に違反したときは、違約金徴収が可能。 ・契約解除により市が損害を受けた場合は、受注者は賠償しなければならない。	
（案） 川崎市契約条例（平成22.1.2改正）	市の事務又は事業の質を向上させ、地域経済の健全な発展を図り、市民の福祉の増進に寄与	・特定工事請負契約：予定価格6億円以上 ・特定業務委託契約：予定価格1000万円以上のうち規則等で定めるもの、または指定管理者との施設管理協定（※）。 ・市の指定出資法人及びPFI事業者が行う契約においては、指定出資法人及びPFI事業者は条例の措置に準じた措置を講ずるよう努力義務あり。 ※川崎市契約規則により、特定業務委託契約の範囲は、警備、清掃業務、施設維持管理、データ入力業務と定められている。	・特定工事請負契約：労働基準法第9条に規定する労働者であって、公共工事に従事する者、又は、自らが提供する業務の対価を得るために請負契約により公共工事に従事するもの ・特定業務委託契約：労働者であって当該業務に従事するもの	以下を勘案して市長が定める。その際、川崎市作業報酬審議会（公労使5名以内）の意見を聴かなければならない。 ・特定工事請負契約：公共工事設計労務単価（市が工事費の積算に用いるもの） ・特定業務委託契約：生活保護法第8条第1項の規定により川崎市に適用される額 ※報酬審議会の答申による平成23年度の額 公共工事：職種別に時給980～3,320円（公共工事設計労務単価の9割） 業務委託：時給893円	・対象労働者は、支払われるべき作業報酬が支払われていない場合等は、市長または受注者に申出可能 ・市長に立入検査の権限 契約で規定する内容： ・受注者が契約に定める義務に従わない場合、契約解除が可能。その際、市は受注者に対し損害賠償責任を負わない。	
（案） 公共工事報酬確保法（平成21.6）	公共工事の適正な施工の確保を図り、良質な社会資本の整備に寄与するとともに、国民経済の健全な発展に資する。	公共工事（国または特殊法人等が発注者となる建設工事）	公共工事作業従事者： ・労働基準法第9条に規定する労働者であって、公共工事に従事するもの ・主として自らが提供する業務の対価を得るために請負契約により公共工事に従事する者	国土交通大臣は、毎年、公共工事に係る作業の種類・困難度・地域ごとに支払われるべき作業報酬の下限額（基準作業報酬額）を定める。基準作業報酬額を定めるにあたっては、当該作業と同種の作業に係る賃金の額を参考にし、あらかじめ、厚生労働大臣その他関係機関の意見を聴かなければならない。	・国等は、受注者が契約に定める作業報酬の支払義務を果たしていない場合、契約解除が可能。解除後3年間は当該受注者の競争入札への参加を排除可。 ・各省各庁の長、特殊法人等の代表者：作業報酬台帳の調査 ・作業従業者：基準額以上の作業報酬が支払われていない場合等は、発注者または受注者に申出可能。 ・労働基準監督官、国土交通大臣又は都道府県知事等：支払われるべき報酬支払がされていない場合の発注者への通知 契約で規定する内容： ・請負契約に定めた事項に受注者が違反した場合、発注者である国等は、契約に定めた違約金を請求できる。	

(出典) 各法案・条例（案）を基に筆者作成。