

公契約基本条例庁内検討会議

公契約基本条例に関する検討

<中間報告>

平成25年8月

目次

はじめに	1
第1 国や他の地方公共団体の状況	
1 国の動向に関する調査	5
2 他の地方公共団体の動向に関する調査	8
第2 公契約基本条例制定に向けての検討事項	
1 市内中小企業の受注機会の拡大に関する検討	16
2 適正な労働条件の確保に関する検討	21
3 契約を通じた多様な社会的価値の実現に関する検討	29
4 公契約基本条例と並行して行うダンピング対策に関する検討	34
5 契約の適正化のために必要な事項に関する検討	37
第3 公契約基本条例制定に向けての今後の取組	39

はじめに

本市では、平成24年3月に策定した「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画において、市内中小企業の受注機会の拡大や適正な労働条件の確保などを総合的にめざす「公契約基本条例」の制定を明記しました。

また、同計画の政策編・年次計画書においては、公契約基本条例の制定の事業概要として、「条例制定への取組と並行して、下請も含めた市内中小事業者の受注機会の拡大とダンピング受注対策等のための入札制度の抜本的改革・運用改善を行う。」と記載しています。

公契約基本条例庁内検討会議は、これらの計画での記載を踏まえ、公契約基本条例に関する調査研究や検討等を行うため、平成24年4月に設置したものです。

平成24年度末までに、全体会議を2回、3つのワーキンググループを合計11回、開催しました。これらの会議の中で、公契約基本条例の方向性や規定内容等の調査研究や検討を行うとともに、公契約基本条例に基づいて実施する取組についても調査研究や検討を行ってきました。

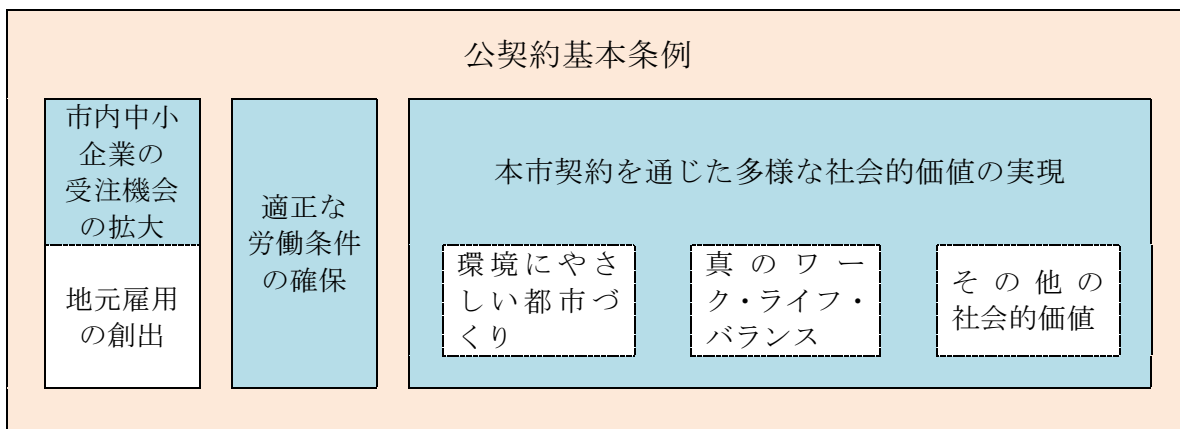
この報告書は、公契約基本条例庁内検討会議が平成24年度内に行った検討をまとめた中間報告です。

平成25年度以降は、公契約基本条例庁内検討会議での検討に加えて、業界団体や労働者団体からの意見聴取等を予定しており、その中での意見も踏まえながら、調査研究や検討を更に深めていきたいと考えています。

(公契約基本条例庁内検討会議の開催経過)

本市が「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画策定時に想定した公契約基本条例は、公共工事・サービスでの市内中小企業の受注機会の拡大、適正な労働条件の確保、地元雇用の創出、本市との契約を通じた「環境にやさしい都市づくり」や「真のワーク・ライフ・バランス」等の社会的価値の実現などを総合的にめざす、公契約に関する基本条例です。

〔公契約基本条例の構成イメージ案〕



そこで、平成24年4月19日に全ての関係局が参画する公契約基本条例庁内検討会議（以下「検討会議」という。）を設置し、公契約基本条例に関する調査研究や検討を行うこととしました。

加えて、より詳細な検討を行うため、検討すべき内容を3つに分け、3つのワーキンググループを設置しました。

ワーキンググループの第1は、契約を通じた社会的価値の実現や市内中小企業の受注機会の拡大、適正な労働条件の確保等について検討する政策推進ワーキンググループです。

第2は、工事における市内中小企業の受注機会の拡大や適正な労働条件の確保等を検討する工事ワーキンググループです。

第3は、公営企業を含めて、入札・契約制度全般から契約のあり方を検討す

る入札・契約ワーキンググループです。

〔ワーキンググループの構成員〕

政策推進ワーキンググループ

主な内容	課長名
契約を通じた社会的価値の実現や市内中小企業の受注機会の拡大、適正な労働条件の確保等について検討	環境政策局地球温暖化対策室計画推進担当課長
	環境政策局循環型社会推進部循環企画課長
	総合企画局政策企画室政策企画課長
	文化市民局共同参画社会推進部男女共同参画推進課長
	文化市民局共同参画社会推進部勤労福祉青少年課長
	産業観光局商工部産業政策課雇用創出等担当課長
	産業観光局商工部伝統産業課長
	産業観光局産業振興室産業振興課長
	保健福祉局障害保健福祉推進室施設福祉課長
	保健福祉局子育て支援部児童家庭課長
	保健福祉局長寿社会部長寿福祉課担当課長
	教育委員会事務局教育環境整備室担当課長（建設計画）
教育委員会事務局生涯学習部家庭地域教育支援課長	

工事ワーキンググループ

主な内容	課長名
工事における市内中小企業の受注機会の拡大や適正な労働条件の確保等について検討	都市計画局都市企画部都市総務課建築技術担当課長
	都市計画局都市企画部都市総務課設備技術担当課長
	建設局建設企画部監理検査課長

入札・契約ワーキンググループ

主な内容	課長名
公営企業を含む入札・契約制度全般から契約のあり方を検討	交通局企画総務部財務課担当課長
	上下水道局総務部用度課長

いずれのグループにも参加

課長名
行財政局総務部法制課長
行財政局財政部契約課長

以下では、これら3つのワーキンググループと全体会議で行った調査研究や検討の内容について、報告します。

はじめに、国及び他の地方公共団体の動向の調査について報告し、その後に条例の主要な項目ごとに報告します。

〔ワーキンググループの開催状況〕

	回	開催日
全体会議	1	平成24年 4月26日
	2	平成25年 3月25日
ワーキンググループ		
政策推進	1	平成24年 6月26日
	2	平成24年 9月11日
	3	平成24年12月12日
工事	1	平成24年 5月11日
	2	平成24年 7月13日
	3	平成24年 8月27日
	4	平成24年11月12日
入札・契約	1	平成24年 5月10日
	2	平成24年 7月19日
	3	平成24年10月30日
	4	平成25年 1月31日

第1 国や他の地方公共団体の状況

1 国の動向に関する調査

(1) 公契約における労働条項に関する条約と公契約法案

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項に関する条約（ILO第94号条約）が採択されています（昭和27年9月発効）。この条約は、国や地方公共団体といった公の機関を契約当事者として締結する契約においては、その契約で働く労働者の労働条件について、団体協約や国内の法令等によって決められたものよりも有利な労働条件とするという条項を、その契約の中に入れなければならないことを定めたものです。この規定は、下請契約等にも適用され、契約の中に盛り込まれた労働条項が遵守されなかった場合や適用を怠った場合には、制裁が行われることになっています。

我が国は、この条約を批准しておらず、先進国では、アメリカ合衆国、カナダ、ドイツが同様に未批准であり、イギリスは、批准した後、破棄しています。

公契約における労働条項に関する条約批准に向けた国内環境の整備として、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ています。その後、現在に至るまで、何度も法案を求める意見が出され、法案の検討がされてきましたが、成立までは至っていません。（平成24年度の国会においても、公契約法の制定を求める質問がありましたが、国は、情報収集や研究を行っていくとの答弁をしています。）

(2) 公共サービス基本法

公契約法案が成立まで至らなかったため、公契約に関係する労働者の賃金、労働条件を明確に規定する法律は存在しませんが、その一方で、平成21年

5月には、国民生活の基本となる公共サービスの基本理念、地方公共団体等の責務、施策の基本を定めた公共サービス基本法が議員立法によって制定されています。

公共サービス基本法第11条では、「国及び地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする。」と規定しており、労働者の労働条件や労働環境に配慮することを地方公共団体の努力義務としています。

(3) 最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問

平成20年頃から、公契約法又は公契約条例の制定を求める議論が活発化し、平成21年2月には、「最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問主意書」が参議院で提出されています。

この質問主意書に対し、国は、公契約条例の中で、地方公共団体の契約の相手方の使用者が最低賃金法に規定す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するのは同法上問題ではないと答弁しており、この答弁に基づき、その後、いくつかの地方公共団体で公契約条例が制定されるようになりました。

なお、同じ答弁書において、公契約条例の中での規定ではなく、地方公共団体が地域別最低賃金額を上回る独自の最低賃金額を規定した条例を制定することは違法であるとの答弁もあります。

〔最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問に対する答弁書（平成21年3月）〕

一 公契約条例の中で、地域別最低賃金額を上回る最低賃金額と罰則を規定する場合について	
1 最低賃金法から如何なる制約を受けるか。	御指摘の「公契約条例」の具体的内容が必ずしも明らかでないが、当該条例において、地方公共団体の契約の相手方たる企業等の使用者は、最低賃金法（昭和34年法律第137号）第9条第1項に規定する地域別最低賃金において定める最低賃金額（以下「地域別最低賃金

	額」という。)を上回る賃金を労働者に支払わなくてはならないこととするとは、同法上、問題となるものではない。
2 実際に罰則を課すことは可能か。	お尋ねについては、具体的にどのような行為に対して罰則を課すこととなるのか必ずしも明らかでないが、一般に、地方公共団体は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条の規定に基づき、条例を制定し、当該条例中に罰則を設けることができる。

二 地方自治体が執行する入札において、地方自治法施行令に基づく「総合評価制度」の項目に地域別最低賃金額を上回る最低賃金額と罰則を規定する場合について	
1 最低賃金法から如何なる制約を受けるか。	地方公共団体が、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の10の2において規定する総合評価方式による入札を行い、落札者を決定しようとする場合において、同条第3項に規定する落札者決定基準として、入札に参加する企業等の使用者が地域別最低賃金額を上回る賃金を労働者に支払っているか否かを定めることは、最低賃金法上、問題となるものではない。
2 実際に罰則を課すことは可能か。	お尋ねについては、具体的にどのような行為に対して罰則を課すこととなるのか必ずしも明らかでないが、地方公共団体は、地方自治法第14条第3項において、法令に特別の定めがあるものを除くほか、条例中に罰則規定を設けることができる旨が規定されており、この規定に該当する場合以外の場合は、罰則を設けることはできない。

三 地方自治体が最低賃金法の趣旨を踏まえ、地域別最低賃金額を上回る独自の最低賃金額を規定した条例を制定することは可能か。	
最低賃金法上の地域別最低賃金は、労働者の労働条件の改善を図るとともに、事業の公正な競争の確保に資すること等を目的として、地域の経済状況等を踏まえつつ、一方で全国的に整合性のある額を設定するものであり、御指摘のような条例は、このような地域別最低賃金の趣旨に反するものであることから、これを制定することは、地方自治法第14条第1項の規定に違反するものであると考える。	

2 他の地方公共団体の動向に関する調査

(1) 山形県公共調達基本条例

労働者の労働環境について規定した全国初の公契約に関する条例は、山形県公共調達基本条例です。山形県公共調達基本条例は、賃金に関する規定はありませんが、契約における労働者の安全衛生等の規定を盛り込んだ条例であり、平成20年7月に制定されました。

山形県公共調達基本条例は、労働者に関する規定だけでなく、環境保全に関する対策や地域における社会貢献活動等についても規定しているのが特徴です。同様の条例は、後に江戸川区、高知市でも制定されています。

(2) 尼崎市の条例案

平成20年12月、尼崎市において、全国で初めて、労働者の賃金の最低額について規定した、公契約に関する条例案が議員提案されました。この条例案は、業務委託契約の業務に従事する労働者の賃金の最低額の基準を示したことが大きな特徴です。賃金の最低額は、尼崎市の高卒行政職初任給を下回らない額を市長が決定することとしています。

条例案は、法令との整合性等について議論が紛糾し、平成21年5月に否決され、廃案となりました。

否決された主な論点は、以下のとおりです。

- ・ 条例による労働条件への介入の違法性
- ・ 事業者の経営裁量を規制する理由が不十分
- ・ 市民とは限らない労働者に賃金を上乗せして支払う理由が不十分
- ・ 従業者が同一の業務に従事した場合の賃金格差
- ・ 賃金を上乗せして支払った場合に、サービスの質が向上するかどうかも不明
- ・ 下請や派遣労働者など本市との契約にかかわる全ての労働者への規制
- ・ 労働者保護を目的とする労働条件への介入は、法律の役割であり、地方の事務の範囲を逸脱
- ・ 市の事務負担の増加
- ・ 実効性の確保に疑問
- ・ 最小の経費で最大の効果を挙げることへの違反
- ・ 適正な賃金額を決定する基準が不明確 など

(3) 野田市公契約条例

野田市公契約条例は、労働者の賃金の最低額を定めることの規定を持つ全国初の条例で、平成21年9月に制定されました。野田市公契約条例の前文では、地方公共団体の契約の相手方の労働者の賃金の低下については、国が公契約に関する法律の整備等の措置を講じることが必要と明記しており、先導的にこの問題に取り組むために公契約条例を制定するとしています。前文の解説でも同様の趣旨のことが書かれてあり、「先導的、実験的に野田市が公契約条例を制定し、国に法整備の必要性を認識させようとする」とあります。

〔野田市公契約条例 前文（抜粋）〕

公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは、ひとつの自治体で解決できるものではなく、国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し、速やかに必要な措置を講ずることが不可欠である。本市は、このような状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで、地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したいと思う。

〔「現行の野田市公契約条例の概要」前文解釈（抜粋）〕

野田市では、この構図を根本的に変えるため、公共工事品確法に加え、公契約法の制定が必要であると考え、平成17年には、全国市長会を通じて公契約法の制定を要望したが、国に制定の動きが見られないことから、野田市が先導的、実験的に公契約条例を制定し、国に法整備の必要性を認識させようとするものである。

これらの規定や解釈からは、野田市が公契約条例を恒久的なものではなく、国の法整備までの過渡的なものとして捉えていることがわかります。また、野田市では、尼崎市の条例案がいくつかの課題があったために否決されたことを踏まえ、条例制定に当たって、論点を整理しています。

○憲法第27条第2項に「賃金、就業規則、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」と規定していることへの整合性
→「条例において、最低賃金法によ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こととするのは、問題とならない」と国の答弁書に明記されており、法的に問題はない。

○公契約に係る業務に従事する労働者が市民でない場合は、地方公共団体の事務で

はないとの指摘

→条例は、市の業務に係る契約を対象としており、条例制定権の範囲内である。

- 公契約条例を定めている市の業務と定めていない他市の業務の間で生じる賃金格差が問題。

→公契約の社会的価値の向上のために、公契約に係る業務に従事する労働者に適正な賃金の確保の義務付けが必要と考える地方公共団体とそうでない地方公共団体の政策の相違であり、問題とならない。

- 最小の経費で最大の効果を挙げることへの違反

→公契約条例の賃金の最低額は、公契約の質の確保及び公契約の社会的価値の向上という目的を達成するための最低限の額である。

- 条例による労働条件への介入の違法性

→条例は公契約の相手方の事業者に限定するものであり、事業者は、契約自由の原則により市と契約するか否かの自由を保障されている。

- 独占禁止法に規定する不公正な取引方法に該当

→条例の目的は、公契約の業務の質の確保及び公契約の社会的価値の向上にあり、市は不当な利益を得ることもなく、不公正な取引方法に該当しない。 など

野田市公契約条例では、予定価格5,000万円以上の工事の受注者及び下請業者は、農林水産省及び国土交通省が決定する公共工事設計労務単価を勘案して市長が定める賃金の最低額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとしています。また、予定価格1,000万円以上の業務委託の受注者及び下請業者は、野田市の技能労務職員の初任給や国土交通省が決定する建築保全業務労務単価等を勘案して市長が定める賃金の最低額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとしています。

労働者は、支払われるべき賃金が支払われていない場合は、野田市に申出をすることができ、市はその申出を受けて、受注者への報告要求、立入検査又は是正措置を行うことが規定されています。それでも、受注者が従わない場合は、契約解除が可能となり、違約金の徴収も可能となります。また、野田市公契約条例の特徴として、下請業者や派遣業者が労働者に支払う賃金が、最低額以上のものでない場合は、受注者とその差額分を連帯して支払う義務が定められています。

なお、野田市公契約条例は、現在までに3度の条例改正を行い、業務委託の条例適用対象の拡大や、工事の条例適用金額の引下げ等を行っており、条

例制定当初に比べて、条例適用範囲の拡大を進めています。

(4) 川崎市契約条例

昭和39年に制定された川崎市契約条例は、平成22年12月に改正され、労働者の賃金の最低額を定めることの規定が追加されました。労働者の賃金の最低額を定めることの規定を持つ条例としては、野田市に次ぐ2番目の条例であり、政令指定都市では初めての条例です。

川崎市契約条例は、賃金の最低額等について、野田市公契約条例が条文によって直接義務付けたのに対し、市と受注者の間で締結される契約を根拠に生じる義務と定めたことに特徴があります。契約上定めるとしている事項の中には、野田市が条文によって定めている、受注者に契約違反があった場合の契約解除等も含まれています。

また、川崎市契約条例は、予定価格6億円以上の工事に適用される賃金の最低額について、公共工事設計労務単価を勘案して定めるという点は、野田市公契約条例と同じですが、予定価格1,000万円以上の業務委託に適用される賃金の最低額については、生活保護基準を勘案して定めることとしています。

(5) その他の地方公共団体の動き

野田市及び川崎市における条例の制定を受け、他の地方公共団体でも条例の制定や検討の動きが続いています。

平成25年3月末現在で、労働者の安全衛生等の労働環境に関する規定はあるものの、賃金に関する規定を持たない条例が3つの地方公共団体で制定され、労働者の賃金の最低額を定めることの規定を持つ条例が7つの地方公共団体において制定されています。また、労働者の賃金に関する規定はあるものの、賃金の最低額を定めることの規定を持たない条例が2つの地方公共

団体で制定されています。

一方、札幌市の公契約条例案は、平成24年2月市議会において継続審議となって以来、現在もまだ制定に至らないままとなっています。

継続審議となっている理由は、関係業界の条例に対する理解が十分ではないことなどであり、主な論点は、以下のとおりです。

- ・低入札対策や入札契約制度の改善を優先すべき
- ・賃上げによる経営への圧迫
- ・事業者の事務負担の増加
- ・同一内容の業務を行う、条例対象外の労働者との賃金格差
- ・下請や孫請を含めた条例の実効性の確保に疑問
- ・十分な議論が必要 など

札幌市以外にも、川越市では、条例案が平成24年9月市議会で議員提案されましたが、慎重に議論する必要があるとして、継続審議となった後、平成25年6月市議会で撤回されました。

既に制定された条例の概要は以下のとおりです。

〔他の地方公共団体の条例の概要〕

※労働者の賃金に関する規定を持たない条例

地方公共団体名	規定内容	
山形県 <公共調達基本条例> 平成20年 7月制定	方針・理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・適正な品質・価格の確保 ・県民経済の発展 ・環境保全に関する対策，労働者の安全衛生・福利厚生 of 取組，社会貢献活動の適正な評価 等
江戸川区 <公共調達基本条例> 平成22年 3月制定	方針・理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・地域社会への貢献 ・地域経済の活性化 ・事業者の能力向上，受注機会確保 ・環境保全に関する対策，労働者の安全衛生・福利厚生 of 取組，社会貢献活動等の適正な評価 等
高知市 <公共調達基本条例> 平成23年 12月制定	方針・理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・公平性，公正性及び透明性の確保 ・適正な品質・価格の確保 ・地域経済の健全な発展 ・社会的価値（公正労働基準，環境保全，男女共同参画，人権護，障害者雇用，地域コミュニティ活性化等）の実現 等

※労働者の賃金の最低額を定めることの規定を持つ条例

地方公共団体名		規定内容		
政 令 指 定 都 市	川崎市 ＜契約条例＞ 平成22年 11月改正	従事者の賃金	対象 ◎予定価格6億円以上の工事 ◎予定価格1,000万円以上の業務委託（警備、清掃、電気・機械設備保守管理等）	
			下限 ◎工事：公共工事設計労務単価を参考 ◎業務委託：市の生活保護基準を参考	
	相模原市 ＜公契約条例＞ 平成23年 12月制定	従事者の賃金	対象 ◎予定価格3億円以上の工事 ◎予定価格1,000万円以上の業務委託（警備、清掃、施設運転監視、案内業務）	
			下限 ◎工事：公共工事設計労務単価を参考 ◎業務委託：市の生活保護基準を参考	
		方針・理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・透明性・公正性の確保 ・談合等の排除 ・地球環境の保全の推進 ・市内中小企業者の受注機会の増大 ・社会貢献その他の多様な要素の考慮 ・従事者の労働環境の整備 	
		方針・理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・透明性・公平性の確保 ・談合等の排除 ・契約の適正な履行 ・履行能力、環境への配慮、地域社会への貢献等の評価 ・市内中小企業者の受注機会の増大 ・従事者の労働環境の整備 	
政 令 指 定 都 市 以 外	野田市 ＜公契約条例＞ 平成21年 9月制定	従事者の賃金	対象 ◎予定価格5,000万円以上の工事及び製造の請負 ◎予定価格1,000万円以上の業務委託（警備、清掃、設備管理、受付案内、電話交換等）	
			下限 ◎工事等：公共工事設計労務単価を参考 ◎業務委託：建築保全業務労務単価、市の技能労務職員初任給を参考	
			方針・理念等	・労働者の更なる福祉の向上
	多摩市 ＜公契約条例＞ 平成23年 12月制定	従事者の賃金	対象 ◎予定価格5,000万円以上の工事及び製造の請負 ◎予定価格1,000万円以上の業務委託（施設管理、清掃、子育て支援業務、高齢者支援業務等）	
			下限 ◎工事等：公共工事設計労務単価を参考 ◎業務委託：市の生活保護基準を参考	
			方針・理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・従事者の労働環境の整備 ・男女平等の推進による労働者の仕事と生活の調和
国分寺市 ＜公共調達条例＞	従事者の賃金	対象 ◎予定価格9,000万円以上の工事 ◎予定価格1,000万円以上の業務委託		
		下限 ◎工事：公共工事設計労務単価を参考 ◎業務委託：当該業務の標準的な賃金		

地方公共団体名		規定内容	
平成24年 6月制定	方針・ 理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・公正性・透明性・競争性の確保 ・良好な品質及び市民サービスの確保 ・障害者、高齢者その他の就労困難者に対する雇用促進 ・子育て支援、男女平等の推進 ・環境への配慮、防犯・防災の協力による地域社会への貢献、適正な賃金・労働条件の確保などの向上に係る取組の評価 	
渋谷区 ＜公契約条例＞ 平成24年 6月制定	従事者 の賃金	対象	◎予定価格1億円以上の工事
		下限	◎公共工事設計労務単価を参考
平成24年 6月制定	方針・ 理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・従事者の労働環境の整備 	
厚木市 ＜公契約条例＞ 平成24年 12月制定	従事者 の賃金	対象	◎予定価格1億円以上の工事 ◎予定価格1,000万円以上の業務委託（清掃、受付、案内、電話交換、警備、駐車場管理、給食調理）
		下限	◎工事及び業務委託：設計労務単価、最低賃金法に定める最低賃金額及び公的機関の労務単価基準を参考
平成24年 12月制定	方針・ 理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・透明性の確保 ・適正な競争の促進及び予算の有効執行 ・労働者の労働環境の配慮 ・地域経済の活性化 	

※労働者の賃金に関する規定はあるが、賃金の最低額を定めることの規定を持たない条例

地方公共団体名		規定内容	
秋田市 ＜公契約基本条例＞ 平成25年 3月制定	労働者 の賃金	<ul style="list-style-type: none"> ・総合評価方式において労働環境に関する評価項目を設定 →実効性確保のため、労働者が労働時間や作業報酬額等を確認労働者からの申出を受けて、市は立入調査や是正指導 	
	方針・ 理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の雇用促進・地域経済の活性化 ・労働者の適正な労働環境の確保 ・工事・製造・業務の品質の確保 ・社会的価値の向上 	
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・適正価格での契約のため、最低制限価格制度及び低入札価格調査制度の適正な活用 ・工事・業務の完成時の確認検査及び履行成績の評価 	
前橋市 ＜公契約基本条例＞ 平成25年 3月制定	労働者 の賃金	<ul style="list-style-type: none"> ・労働関係法令の遵守徹底及び適正な賃金の支払いの義務 	
	方針・ 理念等	<ul style="list-style-type: none"> ・公正性、透明性及び競争性の確保 ・品質及び適正な履行の確保 ・社会的価値の向上 ・地域経済及び地域社会の健全な発展 	
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・情報の公表 ・価格算定の適正化 ・履行体制の適正化（履行体制の調査及び改善措置の指導） ・労働環境の向上（報告の請求及び改善措置の指導） ・安定した雇用環境の確保 ・市内事業者の活用（下請、資材等調達を含む） 	

〔他の地方公共団体等の条例の制定年表〕

年	月	地方公共団体名	内 容
平成20年	7月	山形県	公共調達基本条例を制定・一部施行
	12月	尼崎市	公契約条例案を議員提案
平成21年	4月	山形県	公共調達基本条例を完全施行
	5月	国	公共サービス基本法を制定
		尼崎市	公契約条例案を否決
	7月	国	公共サービス基本法を施行
	9月	野田市	公契約条例を制定
平成22年	2月	野田市	公契約条例を完全施行
	3月	江戸川区	公共調達基本条例を制定
	4月		公共調達基本条例を施行
	6月	前橋市	公契約条例案（議員提案）を否決
	12月	川崎市	契約条例を改正し、賃金条項を規定（政令指定都市初）
平成23年	4月	川崎市	改正契約条例を完全施行
	12月	相模原市	公契約条例を制定
		多摩市	公契約条例を制定
		高知市	公共調達基本条例を制定
平成24年	3月	札幌市	公契約条例案が継続審議に
		国分寺市	公共調達条例案が継続審議に
	4月	相模原市	公契約条例を完全施行
		多摩市	公契約条例を完全施行
		高知市	公共調達基本条例を施行
	6月	国分寺市	公共調達条例を制定
		渋谷区	公契約条例を制定
	10月	川越市	公契約条例案（議員提案）が継続審議に
12月	国分寺市	公共調達条例を完全施行	
	厚木市	公契約条例を制定	
	川越市	公契約条例案が再度継続審議に	
平成25年	1月	渋谷区	公契約条例を完全施行
	3月	秋田市	公契約基本条例を制定
		前橋市	公契約基本条例を制定
		札幌市	公契約条例案が再度継続審議に
		川越市	公契約条例案が三度目の継続審議に
	6月	川越市	公共調達審議会条例を制定し、同審議会で調査・審議することとして、公契約条例案を撤回

第2 条例制定に向けての検討事項

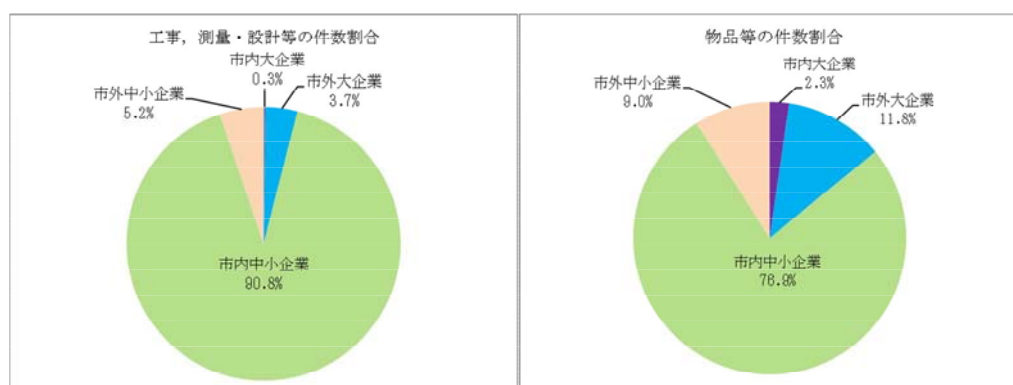
1 市内中小企業の受注機会の拡大に関する検討

(1) 元請契約における拡大の促進

本市経済の活性化のためには、市内に数多くある中小企業の成長・発展が不可欠です。また、地元に着した市内中小企業を活用することにより、円滑で効率的な契約の履行が期待できます。そのため、本市の入札・契約に関しては、市内中小企業の受注機会の拡大に向けて、発注方法等を検討する必要があります。

市内中小企業の受注機会の拡大については、「官公需についての中小企業者の受注の機会の確保に関する法律」に基づき、本市はこれまでも積極的に取り組んできました。

本市では、工事契約及び物品契約において、技術的に困難な場合や政府調達協定の適用を受ける場合等を除き、市内中小企業への発注を原則としており、平成24年度の本市契約実績における市内中小企業への発注の件数割合は、以下のようになっています。



現在でも、元請契約については、市内中小企業への発注を原則としていることから、公契約基本条例の制定に当たっては、改めて基本理念として、この原則を明確に規定することが必要であると考えます。この原則を明確に打ち出すことにより、地元雇用の創出についても、促進していくことができる

ものと考えます。

併せて、国が毎年度定めている「中小企業者に関する国等の契約の方針」にも明記されているように、中小企業が受注しやすい発注のための工夫の一つとしての分離・分割発注を徹底していくことが重要です。

ただし、分離・分割発注を推進する際に課題となるのは、大型工事の場合です。本市では、これまで、大型工事について、分離・分割発注ではなく、設計・施工一括発注を採用することがありました。設計・施工一括発注は、高度な技術を要する場合や、入札・契約の手續の期間や工期の短縮を図る場合等に採用することがありますが、今後は、設計・施工一括発注は、基本的には行わないこととし、行う場合であっても、設計・施工一括発注でなければならないという必要性を十分に確認した場合に限る必要があると考えます。

〔平成24年度に採用した設計・施工一括発注の工事〕

工事名	契約日	契約金額
京都会館再整備工事	平成24年10月26日	9,607,500,000円
京都市上京区総合庁舎整備等事業	平成24年10月26日	3,282,564,600円

(2) 下請契約における拡大の促進

市内中小企業の受注機会の拡大を促進するに当たって、工事契約の場合は、下請契約が数多くあり、下請契約についても受注機会の促進を図る必要があります。

特に大型工事の場合には、200以上の事業者が下請契約を締結することがあり、これらの下請契約について、全て市内中小企業を選定していくことになれば、大幅に市内中小企業の受注機会の拡大を図ることができます。

しかしながら、平成15年5月に、公正取引委員会が市内中小企業の選定を義務付けることは、競争政策上好ましくないとの見解を出しており、本市が元請契約において原則としているように、市内中小企業への発注を原則とすることは困難な状況にあります。

〔公正取引委員会 平成15年5月21日付 事務総長定例会見記録（抜粋）〕

（前略）県内下請業者や県産品の利用については、当委員会としては、従来、受注業者に対して地元業者を下請業者として利用することや、県産品の利用を促進することは、地元経済の活性化や中小企業対策等を目的として、一般的な要請の範囲で行う限りにおいては、地域政策の範ちゅうの問題であるという考え方をしてきております。しかし、一般的な要請を超えて利用を義務付ける場合には、事業者の自由な事業活動を制限するおそれがあることから、競争政策上好ましくないと考えられます。

仮にこういったことが広く行われますと、モンロー主義のようなものでありまして、政府調達行動が、国ごとに、また、地域ごとに行われて、物やサービスの自由な流通が妨げられるわけです。競争政策の観点から言えば、より安いものを調達しているという姿勢に反することにもなると思われれます。

このため、埼玉県には、努力義務を超えて、ペナルティを課すことがないように約款を運用して欲しいという考え方を伝えたところです。

なお、下請契約は、本市との直接の契約でなく、元請契約の相手方との契約であるため、契約自由の原則に照らしてみても、契約の当事者ではない本市から、下請契約の相手方を強制することはできません。

また、元請契約の相手方が市内中小企業の場合、下請契約への市内中小企業選定の義務付けをしてしまうと、本市周辺の市町村に所在する関連企業等を下請契約に選定できなくなり、場合によっては、コスト高となって経営が苦しくなることが想定されます。その結果、経営に余裕のある事業者のみが入札に参加し、競争性が損なわれる可能性もあります。

元請契約について、市内中小企業への発注を原則にしている以上、下請契約については、元請契約の相手方である市内中小企業の育成の観点から、市内中小企業選定の義務付けを行わず、元請契約の相手方の裁量に任せてもいいのではないかと考えます。

このような課題を踏まえて、元請契約の相手方が市内中小企業の場合は、下請契約への市内中小企業の選定の義務付けを行わず、他方、市外企業の場合にだけ義務付けをするという案があります。この案は、市内中小企業の育成の観点からは、問題はないように見えますが、入札する事業者が市内中小企業か市外企業かによって、入札の条件が変わるため、不公平が生じるとと

もに、高度な技術を必要とするという理由から元請契約に市外企業の参加を認めているにもかかわらず、下請契約の義務付けをすることによってその趣旨が一貫しないものとなり、技術的な不安が残るという課題があります。

市内中小企業の受注機会の拡大のためには、下請契約については、義務付けではなく、努力義務にとどめ、その中で効果的な方策を検討する必要があると考えます。たとえば、総合評価方式を適用する工事において、市内中小企業を下請契約に多く選定した場合に評価することは、本市でも既に実施していますが、更なる方策の検討が必要です。

また、総合評価方式において評価する方法とは別に、全ての工事案件を対象に、一律に下請契約への市内中小企業の選定率100%を課す義務化には課題が残ることから、工事案件の内容に応じて、80%程度から95%程度までの幅を持たせた選定率を設定し、その率の達成を義務付けることについても検討の余地はあると考えます。

さらには、本市では、これまでから、下請契約において、できる限り市内中小企業の選定に努めることを要請するリーフレットを契約時に配布し、周知を行ってきました。

そこで今後は、下請契約への市内中小企業の選定の努力義務を公契約基本条例に規定することを念頭に置きながら、元請契約の相手方が確実に認識できるように、リーフレットだけでなく、契約約款や入札公告にも明記するなどの工夫を行い、元請契約の相手方の経営に不利にならない範囲内において、可能な限り、市内中小企業の受注機会の拡大に協力してもらうことが必要であると考えます。

(3) 市内産材料の使用の促進

工事契約の場合は、その工程の中で数多くの材料が用いられますが、その材料に市内産のものを使用することは、市内中小企業の受注機会の拡大につ

なおります。

下請契約への市内中小企業の選定を義務付けることと同様に、市内産の材料を義務付けることは、元請契約の相手方である市内中小企業の経営面から考えると困難であることから、総合評価方式を活用することが重要であると考えます。

平成24年2月市会の付帯決議を受けて、本市では、同年6月から発注仕様書に市内産材料の使用の努力義務を明記していますが、より積極的に使用している場合に総合評価方式で明確に評価し、その事業者が有利に受注できるような仕組みづくりが求められています。その実施に当たっては、材料の品目指定や使用確認など、評価方法に関する詳細な検討が必要です。

2 適正な労働条件の確保に関する検討

(1) 公契約基本条例での規定内容

国土交通省によれば、我が国の建設投資は、平成4年度をピークに減少傾向にありましたが、東日本大震災発生後は、被災地を中心とする復旧・復興需要に伴い、ここ数年は増加傾向にあります。近年は、全国的にも労働者の確保が困難な状況が見られ、労働者の賃金は被災地を中心に上昇傾向にあります。平成25年度公共工事設計労務単価は、こうした労働需給のひっ迫傾向を反映し、全国全職種単純平均で15.1%の引上げが行われました。

このような状況の中、労働者だけでなく、発注者である本市や受注者である市内中小企業の経営者にとっても、適正な労働条件の確保は、重要な課題であり、公契約基本条例の制定に向けては、基本理念や受注者の責務として、適正な労働条件の確保について規定することが第一に考えられます。そして、そのうえで、労働者の賃金の最低額についても条例に規定することの可能性を検討する必要があります。

公契約基本条例において、基本理念や受注者の責務として、適正な労働条件の確保を規定した場合は、あくまでも理念的な規定であるため、その遵守に向けて入札公告や契約約款にも明確に規定することや、入札参加資格登録等の際に、賃金の支払状況、社会保険の加入状況、安全衛生や福利厚生 of 取組状況、職場でのハラスメント対策等について確認するなど、実効性を担保するための方策について検討することが必要です。

労働者の賃金の最低額を定めることについては、適正な労働条件の確保のためには重要なことではありますが、他の地方公共団体の動向を確認する中でも明らかになったように、尼崎市や札幌市において、いくつかの課題や問題点があり、それらの課題について、十分に調査・検討しなければなりません。

(2) 法令等との整合性

公契約基本条例に労働者の賃金の最低額を定めることの課題の一つとして、法令等との整合性の問題があります。

憲法第27条第2項には「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。」と規定されており，地方自治法第14条第1項には「普通地方公共団体は，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。」との規定があります。

憲法第27条第2項の規定を受けて，労働基準法や最低賃金法が定められており，特に，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。」と規定されており，条例の規定により，事実上，雇用主と労働者の契約に介入することについては，課題が残ります。

また，雇用主と労働者との間の契約内容に関与することは，両者の契約の自由を制限することにもつながります。条例の規定が適用される案件の入札に参加するかどうかは，事業者（雇用主）の自由ですが，雇用主と労働者との間の契約の自由を制限することについては，検討すべき課題と考えます。

さらに，最低賃金法との整合性の問題もあります。条例で労働者の賃金の最低額を規定することの趣旨は，最低賃金法の趣旨と重複していると言わざるを得ません。最低賃金法に基づく確たる制度があるにもかかわらず，敢えて，条例で最低賃金法による最低賃金を上回る賃金の支払いを規定し，ダブルスタンダードを設けることについては，条例による規定が必要不可欠であるということの理由を十分に検証することが重要であると考えます。

この場合，本市契約に従事する労働者の賃金が，最低賃金法による最低賃金と同額であったために，労働者がいわゆる官製ワーキングプアとなったという状況を確認できた場合であっても，最低賃金法に基づく最低賃金こそ問題があると言えるかもしれず，最低賃金法を上回る条例の規定の必要性が

あると判断できるかどうかは極めて微妙なところだと思われま

す。ただし、最低賃金法との整合性については、「最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問主意書」に対する国の答弁書（平成21年3月）の中で、地方公共団体の契約の相手方たる企業等の使用者は、最低賃金法に規定す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するこ

(3) 賃金の最低額の規定による効果

は、その規定によって、どのような効果がどの範囲で見込めるかが不明であるということがあります。

まず、条例の規定が適用されない、本市契約以外の工事や業務について、労働者の賃金引上げの効果が及ぶかどうかという問題があります。例えば、工事について言えば、市内の全工事費に占める本市発注工事の割合は、1割に満たない状況にあります。そのうえ、川崎市のように、条例の規定適用となる工事を議案（本市の場合は、予定価格4億円以上）に限れば、さらにその3分の1程度となり、市内における賃金引上げの効果は希薄であると言わざるを得ません。

しかしながら、本市が制定する公契約基本条例が、少なくとも本市契約において適正な労働条件の確保を目指すものであり、市内全体で締結されるその他の数多くの契約にまで効果が及ぶことを想定せず、本市契約の範囲内の目的のためであると限定した場合は、条例制定の意義はあるかと考えます。すなわち、条例の規定が市全体のワーキングプア対策には直接つながるものではありませんが、いわゆる官製ワーキングプア対策としては、有効な手段の一つとして考えることができると思われます。

一方で、条例の規定による悪影響の可能性についても検証する必要があります。労働者の賃金の最低額を規定することにより、賃金が上昇し、そのために経営が圧迫され、雇用削減や手抜き工事を行う可能性があるという問題です。現下の厳しい経済状況下において、特に市内中小企業の経営者の立場からすれば、労働者賃金の一律の引上げは、経営上、相当深刻な問題です。本市から事業者を支払われる契約金額が一定であるにもかかわらず、労働者の賃金単価のみが上昇すると、単純に考えれば、雇用削減が行われる可能性は否定できないものと思われれます。

最低賃金と雇用削減の関係に関する実証研究においては、確定的な結論は出ていないようですが、最低賃金の引上げが雇用に負の効果を及ぼすことを示している研究もあります。

ただし、この問題については、本市から事業者を支払う契約金額を増額することや、経営圧迫しないような賃金の最低額を定めることによって解決が可能であるとも言えます。たとえば、工事の予定価格の積算は、国土交通省の土木工事積算基準や公共建築工事積算基準等を基に積算され、賃金は、公共工事設計労務単価を基に積算することになっています。すなわち、野田市や川崎市等のように、条例で定める賃金の最低額を、この公共工事設計労務単価に落札率を乗じるなどによって算出することにすれば、計算上は、経営圧迫は生じないことになります。

もっとも、その他の業務委託など、積算基準が確定されていない契約の場合は、条例で定める賃金の最低額の設定が困難となり、その額によっては、経営圧迫が生じ、雇用削減につながる可能性があると言えます。この場合は、発注者である本市の予算への影響を考慮しつつ、まずは、適正な積算基準の確定を優先すべきであると考えます。

その他の条例の規定による悪影響としては、条例適用の契約に従事する労

働者とそれ以外の労働者の間に格差を生じさせ、労働者の選別につながる危険性が想定されます。

条例の規定の適用を受け、賃金の最低額が守られることとなるためには、業種が、本市が発注する業種に限られ、そのうちで条例が適用されると定められた業種だけです。そのうえ、条例適用の業種であったとしても、入札において落札しなければ、契約締結に至らず、条例による賃金の最低額の適用はありません。さらに、たとえ契約締結に至った場合でも、労働者からすれば、その契約に従事しなければ、条例の適用が受けられません。これらの複数の条件を満たしたわずかな労働者のみが条例による賃金の最低額が適用され、まったく同じ仕事をしたとしても、その他の労働者には適用されないこととなります。

この点に関しては、条例は、本市契約に限って適正な労働条件の確保を目指すものであり、本市契約以外の労働者との格差は問題とせず、本市契約以外の労働者の賃金については、それぞれの雇用主の努力を期待するしかないと考えることもできます。しかしながら、同一労働同一賃金の原則に反する可能性については否定できず、また、本市が発注する一部契約と、それ以外の本市契約や京都府等の他の地方公共団体が発注する契約との間で二極化が生じることになり、慎重に検証していく必要があると考えます。

(4) 実効性の確保

賃金の最低額を定めた場合、その実効性の確保のための手法について、検討しておく必要があります。特に、条例の不遵守に対して、契約の解除等で厳しく対処し、法的強制力を確保しなければ、条例の規定自体が意味のないものとなります。

野田市や川崎市等では、条例の不遵守に対しては、契約解除、違約金徴収及び参加停止を規定しています。そのうち、契約解除は、雇用主が労働者に

支払う賃金が条例の規定に反しているにもかかわらず、契約そのものが解除され、労働者が従事している仕事が奪われる結果となることから、労働者保護に反する趣旨と言わざるを得ず、実効性に欠けると思われます。そこで、契約解除の有無にかかわらず違約金の徴収や罰則の適用、入札参加停止、そして工事の場合は工事成績への反映等を検討する必要があります。

また、労働者からの通報等により、条例の不遵守の疑いが生じた場合、野田市や川崎市等では、書類調査や立入調査を規定しています。これらの調査は高い専門性を必要とするものであり、職員による調査だけでなく、外部委託も視野に入れて、厳格に実施することが不可欠です。特に、労働者からの通報等があった場合、元請契約の相手方が当初に提出した賃金等に係る台帳は、条例に違反する事項を隠匿している可能性もあり、緻密な調査ができる体制づくりが求められます。

(5) 受注者の事務の増加及び本市コストの増加

公契約基本条例に労働者の賃金の最低額を定めた場合、それに伴う事務の増加についても考慮する必要があります。

まず、受注者である契約の相手方側の事務の増加についてですが、既に制定された、賃金の最低額を定めることの規定を持つ条例では、元請契約の相手方は、自ら雇用する労働者だけでなく、全ての下請契約の労働者をも対象とした賃金等に係る台帳を発注者に提出しなければなりません。そして、一つの契約につき、始めと中間期と終わりの計3回提出させる規定となっています。

たとえば、大型工事であれば、下請契約の相手方は200を超える場合があります。その労働者、しかも日雇いを含めた全ての労働者となると膨大な数に上ります。その全ての労働者の賃金等に係る台帳を1契約について3回作成し、提出することはかなりの事務の負担となります。

この事務負担の経費を捻出するために、労働者の賃金へしわ寄せが行われれば、それ自体が条例の規定の趣旨を損ねるものとなります。また、材料費等へのしわ寄せが行われた場合も品質の低下を招く危険性があります。これらのしわ寄せを防ぐ手立てとしては、発注する際の積算に事務負担の経費を上乗せすることが最も妥当なように思われますが、契約金額の増額は、公金の支出増であるだけに慎重に検討する必要があると考えます。

他方、発注者である本市にとっても、新たな業務に伴うコストの増加が見込まれます。

まず、条例の規定に基づき、毎年度、賃金の最低額を定めることになった場合、最低賃金法による最低賃金の算定の手続の手法と同様の手法を踏んだうえで、条例によって賃金の最低額を定めることの合理的な必要性や金額の妥当性を検討し、対外的にきちんと説明できるようにしなければなりません。条例の規定の趣旨を意義あるものとするためには、最低賃金法の手続における調査・検討と同レベルのものを行うことが必要であり、単にどこかから数式を持ってきて計算するだけで決めてしまうわけには行かず、賃金の実態調査の分析など、コストの増加を要するものと見込まれます。

また、発注者は、賃金の最低額を定めた後、個々の契約を締結してからも、膨大な量となる賃金等に係る台帳を確認しなければなりません。この確認作業は、「(3) 実効性の確保」の項でも報告したように、条例の不遵守事項が含まれている可能性もあり、周到な確認作業が求められます。賃金の最低額を定めることの規定を持つ条例を制定した地方公共団体において、台帳の確認が形式的なものとなっていないかどうかや、確認のために必要な人員体制などについて、調査や検証が必要です。

さらに、労働者からの通報等があった場合は、より詳細な書類調査や立入調査を実施し、条例に基づく賃金の最低額以上の支払いを確実なものにしていかなければなりません。これらの一連の確認作業は、通常の入札・契約事

務以上の専門性が求められ、専門性を有する外部への委託を視野に入れる必要がありますが、その委託に係る経費については、契約金額自体とは別途の公金の支出増となり、その是非について慎重な検討が必要です。

受注者である契約の相手方の事業者等の事務の増加については、条例適用の契約の範囲によって大きく左右します。本市契約に関し適正な労働条件の確保を目指す条例の趣旨からすれば、全ての本市契約を条例適用の対象とするのが理想ですが、事務が増加することを想定すると、全ての契約を当初から対象とすることは、条例の円滑な運営に混乱が生じる可能性があります。事務の増加による負担を考慮しながら条例適用の対象を漸次拡大していくことが、発注者と受注者双方にとっては現実的な案であると考えます。なお、条例適用の範囲の判断については、事務量だけでなく、人件費がその契約において占める割合など、契約の特性を第一に考慮することが重要です。また、「(3) 賃金の最低額の規定による効果」の項の中でも指摘したように、業務委託などの積算基準が確定されていない契約の場合は、条例で賃金の最低額を定めることによって経営圧迫が生じる可能性があるため、積算基準の有無の観点からも慎重な判断が求められます。

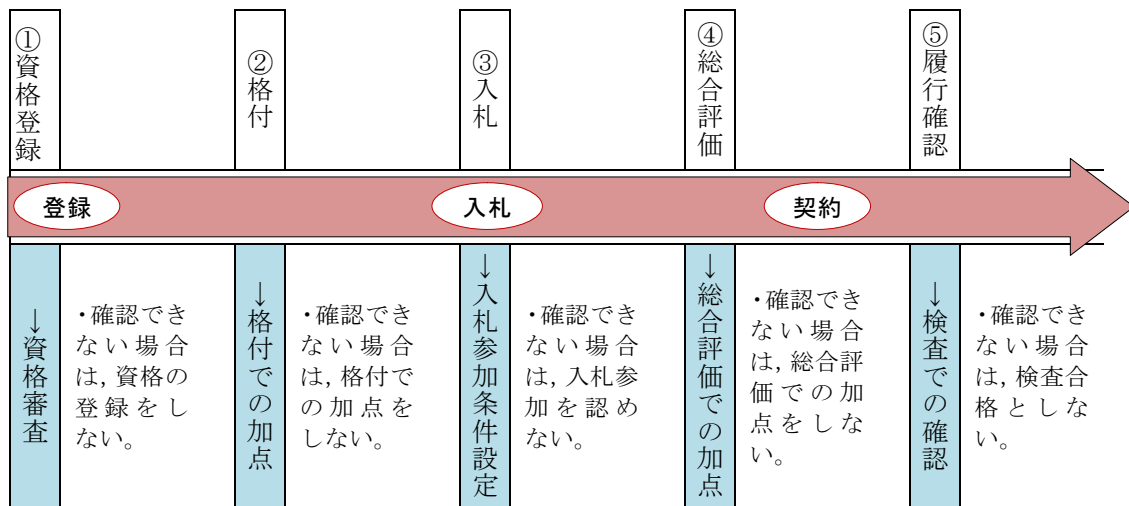
3 契約を通じた多様な社会的価値の実現に関する検討

(1) 政策入札のこれまでの主な実績

契約を通して社会的価値の実現を図ることは、いわゆる政策入札として、これまでから、本市も他の地方公共団体も実施しています。

政策入札とは、入札・契約の過程において、入札参加資格登録や入札、あるいは総合評価等の実施時点で、社会的価値に関する条件を課し、その条件が満たされているかどうかを確認し、確認できた事業者のみに入札参加資格登録や総合評価の加点等を行うことにより、社会的価値の実現を誘導するものです。

〔入札による契約の場合の政策入札のイメージ〕



政策入札は、入札による契約だけでなく、随意契約においても、見積合わせの条件設定やプロポーザルの評価での加点等を利用して実施することができます。

本市では、上記のいずれの段階においても、確認を行っている実績があります（格付及び総合評価での確認は、工事契約のみ）。ただし、実施に当たっては、どのような社会的価値の実現を誘導するのか、水準をどのように設定するのか、また、どの契約案件に適用するのかなどの課題があり、本市の実績の一例は以下のとおりとなっています。

段階	内 容		
資格登録	確認できない場合は不登録	所得税，法人税，消費税，市民税及び固定資産税の滞納がないこと	
		本市水道料金及び下水道使用料の滞納がないこと	
		暴力団員等又は暴力団密接関係者でないこと	
格付 (工事契約のみ)での 加点	該当する項目がある場合は格付の 加点	官公需適格組合	
		ISO9001認証取得者	
		ISO14001，KES認証取得者	
		障害者法定雇用率達成事業者	
		災害発生時における応急協定を締結している団体に加入している者	京都市との協定 京都府との協定
		男女共同参画の取組を推進している事業者	「一般事業主行動計画」の策定 国家資格を有する女性技術者の雇用
		暴力団からの不当要求排除の取組（「不当要求防止責任者講習」の受講）をしている事業者	
入札参加条件設定	電力調達契約で入札参加者を限定	「京都市電力の調達に係る環境配慮方針」の評価基準により，CO ₂ 排出係数が一定値以下などの条件を満たした者	
	清掃業務委託で入札参加者を限定	ISO14001，KES認証取得者	
総合評価での 加点	該当する項目がある場合は総合評価の 加点	ISO14001，KES認証取得者	
		京都府又は京都市との防災活動協定の締結状況	
		市内企業の下請参入率	
履行確認	紙類のグリーン調達	紙類の品目に応じ，一定以上の古紙パルプ配合率等（仕様書に記載）	
	確認できない場合は違約金徴収	市内企業の下請参入率（総合評価での加点項目）	

(2) 公契約基本条例での規定内容

公契約基本条例の制定に向けては，その基本理念の中で，契約に従事する労働者の適正な労働条件の確保や，市内中小企業の受注機会の拡大に関する規定と並び，社会的価値の実現に関しても規定することを検討する必要があります。

規定するに当たっては，社会的価値の範囲をどのように捉えるかが問題となります。本市でのこれまでの実績は，税及び水道料金等の滞納のないこと，

暴力団員等でないことの他は、環境保全，男女共同参画，障害者の雇用，防災活動協定の締結及び市内業者の下請参入率などであり，社会的価値を幅広く網羅しているわけではありません。しかしながら，本市が推進している重要政策は，多岐に及んでいます。そのため，本市が推進している重要政策のうち，どの範囲の社会的価値を対象とするかについては，今後，政策推進ワーキンググループの構成員の担当政策を核としつつ，災害対策や若者の就労支援などの重要政策を含めた更なる展開に向けて，本市の各政策担当部署との調整を続ける予定です。

〔政策推進ワーキンググループの構成員の主な担当政策〕

- ・地球環境の保全の推進
- ・真のワーク・ライフ・バランス及び男女共同参画の推進
- ・伝統産業の活性化
- ・障害者福祉の推進
- ・子育て支援
- ・高齢者福祉の推進
- ・教育環境の整備等 など

(3) 公契約基本条例での規定に基づく取組

公契約基本条例の基本理念に規定した場合は，その基本理念に沿った具体的な施策の展開を考えなければなりません。「(1) 政策入札のこれまでの主な実績」の中で例示したように，採用し得る手法としては，入札参加資格登録，入札，総合評価等の実施時点で，社会的価値に関する条件が満たされているかどうかを確認することにより，社会的価値の実現を誘導していく手法が想定されますが，その際は，社会的価値に関する認証制度が確立されていることが前提となります。

認証制度が確立されていないと，社会的価値に関する各事業者の取組を客観的に証明することができず，事業者の自己申告に頼らざるを得ない状況となります。その場合は，政策入札の制度はもとより，入札・契約制度そのものへの信頼を損ねる可能性があります。

また、入札参加条件設定については、個別の社会的価値に関する条件のすべてを満たす事業者にのみ参加資格を与えるという手法だけでなく、社会的価値に関する複数の認証を指定して点数化し、その中の該当する認証の合計点数が一定の点数以上であることを入札参加条件とするなど、本市が推進している重要政策を可能な限り幅広く網羅し、多様な社会的価値の実現を目指した新たな手法を検討することが重要であると考えます。

(4) 契約を通じた社会的価値の実現に係る課題

契約を通じた社会的価値の実現の誘導は、広く多くの事業者が入札に参加でき、入札価格のみで落札者を決定する場合とは異なり、価格以外の要素によって入札に制限を設けるものであることから、入札・契約の公平性や競争性を阻害しないように十分に配慮する必要があります。

特に、社会的価値に関する認証制度を利用して加点や入札参加条件設定等を行う場合、市内中小企業の育成の観点から、本市が市内中小企業への発注を原則としていることを踏まえ、中小企業に不利にならないような配慮が求められます。たとえば、取得するのに多大な経費を要するような認証制度は、中小企業の経営に影響を及ぼす可能性があります。そのような認証制度を利用する場合は、誘導したい社会的価値の重要性と中小企業の経営への影響を比較考量するなど、慎重な検討が求められます。

また、認証制度自体が一定の企業規模を前提とするようなものであれば、その認証取得を登録条件や入札参加条件としたとき、中小企業が登録や入札から排除される可能性があります。利用する認証制度は、業種や企業規模等に関わりなく、可能な限りあらゆる事業者がアプローチできるようなものが望ましく、その制度内容を十分に確認しておく必要があります。

さらに、認証制度がない場合は、社会的価値に関する確認は困難なものとなります。研修や講座の受講に有無によって判断するという手法を採用して

いる他の地方公共団体もありますが，受講だけでは社会的価値への関与を十分には確認できないことから，一定の認証制度の創設に向けて，各政策担当部署と協議するなど，何らかの工夫が必要となります。

入札・契約のいずれの段階で，どのような社会的価値に関する条件を課すのかということも慎重な検討を要する今後の課題です。とりわけ，入札参加資格登録の段階での制限は，入札への参加機会すらも奪うものであるため，十分な配慮が求められます。

4 公契約基本条例と並行して行うダンピング対策に関する検討

(1) これまでの主なダンピング対策

長引く不況が深刻化する社会経済情勢にあつて、特に工事契約は、民間も含めた工事発注の大幅な減少等により、受注競争が激化しています。その中で、企業としての生き残りを図るために低価格での入札が増加しています。いわゆるダンピング受注は、工事の手抜き、下請契約へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながりやすいことから、低入札価格調査制度及び最低制限価格制度を適切に活用し、ダンピング受注の排除を徹底することが求められています。

本市ではこれまで、工事契約のダンピング対策に精力的に取り組んできました。

〔本市の工事契約に係るダンピング対策〕

年度	内容
20	<ul style="list-style-type: none"> 最低制限価格制度の適用範囲の拡大（予定価格1千万円以下→5,000万円以下） 最低制限価格及び低入札調査基準価格の算定方法の見直し
21	<ul style="list-style-type: none"> 低入札価格調査を経て契約した事業者に対する入札参加制限の導入 低入札調査基準価格を下回る価格で入札した事業者に対する調査関係書類提出の義務化 最低制限価格及び低入札調査基準価格の算定方法の見直し 総合評価方式の適用対象拡大（予定価格1億円以上→5,000万円超）
22	<ul style="list-style-type: none"> 低入札価格調査を経て契約した事業者に対する前払金の引下げ（契約金額の4割→2割） 低入札価格調査を経て契約した事業者に対する契約保証金の引上げ（契約金額の1割→3割） 低入札価格調査を経て契約した事業者に対する中間前金払制度の適用除外 測量、地上物件補償調査業務委託の入札における最低制限価格制度の導入 低入札価格調査における不適格事例の公表
23	<ul style="list-style-type: none"> 最低制限価格及び低入札調査基準価格の算定方法の見直し
24	<ul style="list-style-type: none"> 最低制限価格制度の適用範囲の拡大（予定価格5,000万円以下→2億円以下） 低入札価格調査制度の適用範囲の変更（予定価格5,000万円超→

年度	内 容
2 4	2 億円超) ・低入札価格調査における失格基準の導入 ・予定価格 2 億円超の工事の低入札価格調査基準価格及び失格基準の事後公表への移行 ・低入札価格調査を経て契約した場合の技術者追加配置の義務付け

特に、平成 2 4 年 6 月からは、最低制限価格制度の適用範囲を大幅に拡大し、これまでの予定価格 5, 0 0 0 万円以下の工事から 2 億円以下の工事へと改正しました。また、低入札価格調査制度を適用する予定価格 2 億円超の工事に対しても、低入札調査基準価格の 9 割を下回る入札については、全て失格とする失格基準価格を設けるとともに、適正な積算をすることなく低入札調査基準価格に張り付くことを防止するため、予定価格 2 億円を超える低入札価格調査における低入札調査基準価格を事前公表から事後公表に移行しました。

なお、人件費が契約金額の大部分を占める建物管理、建物清掃、公園等清掃及び常駐警備委託は、ダンピング受注が労働者の労働条件の悪化に直結することから、低入札価格調査を試行実施しています。

(2) 今後の取組

公契約基本条例が適正な労働条件の確保などを総合的にめざすものであることから、労働条件の悪化につながるダンピング受注については、厳然と対処していく必要があります。

工事契約については、低入札価格調査を経て契約した場合に、その工事が終了するまでの他の入札への参加制限、前払金の引下げ、契約保証金の引上げ、技術者の追加配置の義務付けなど、厳しい条件を付しているにもかかわらず、低入札価格調査制度の適用件数に対する調査実施件数の割合は、相変わらず、約 5 件に 1 件の割合となっています。

年度	低入札調査 制度適用件数	低入札価格調査実施件数 (適用件数に対する割合)
22	85	18 (21.2%)
23	82	21 (25.6%)
24	35	7 (20.0%)

今後は、他の政令指定都市の状況を参考にしつつ、これまで以上にダンピング対策の徹底を図ることが重要です。

また、人件費が大部分を占める役務の業務委託の場合、ダンピング対策の重要性は、工事契約と同様であり、早急に取り組む必要があります。業務委託の積算基準が確定されていない場合は、国基準等を参考にしながら、積算基準を確定し、予算面に配慮しつつ、予定価格の適正化を図ることや、最低制限価格制度等の導入を検討するなど、計画的な制度の改革及び運用改善が求められています。

〔平成25年6月1日から実施している工事契約の入札・制度改正〕

- ・最低制限価格制度の適用範囲の拡大（予定価格2億円以下→政府調達に関する協定の適用基準額未満）
- ・政府調達に関する協定の適用工事の予定価格の事後公表への移行
- ・最低制限価格等の事後公表の適用範囲の拡大（予定価格2億円超→1億円超）
- ・全ての工事関連業務委託の入札における最低制限価格制度の導入（政府調達に関する協定の適用案件を除く。）
- ・下請契約並びに資材及び原材料の購入契約への市内中小企業選定の努力義務の工事請負契約約款等での明記

5 契約の適正化を図るために必要な事項に関する検討

(1) 契約の公正性、競争性及び透明性の確保

入札は、公正な競争により、契約の履行能力を有する受注者を確実に選定するための手続です。そのため、本市入札の実施に当たっては、契約の特性や規模等を踏まえた適切な入札方法・内容を慎重に検討したうえで選択し、公正な競争環境のもとで厳正な入札を執り行っています。

また、契約における不正行為は、徹底して排除しなければならず、いったん不正行為の疑惑が生じれば、入札・契約制度そのものに対する信頼が大きく揺らぐことになることから、本市では、発注の見通し、契約の過程、契約の締結の結果など、契約に係る情報を公開することにより、透明性の確保に努めています。

今後も、入札参加者間の公正な競争を推進するとともに、契約から不正行為を排除し、契約が適正に行われていることを市民や事業者に対して明らかにするため、契約の公正性、競争性及び透明性の確保を条例の基本理念として規定することが必要です。

(2) 談合その他の不正行為及び不良・不適格事業者の排除

談合その他の不正行為について、発注者である本市は、決して看過することなく、関係機関との連携を図りながら毅然とした対応を行うとともに、新たな発生の予防策を講じなければなりません。

また、法令や契約事項を遵守しない事業者、適正な履行能力を有しない事業者、暴力団員等又は暴力団密接関係である事業者などの不良・不適格事業者は、本市契約の相手方からの排除を徹底する必要があります。

談合その他の不正行為及び不良・不適格事業者を本市契約から排除することは、これまでに本市は、徹底して取り組んできましたが、条例においても、改めて規定することが重要です。

(3) 良好な品質の確保

地方公共団体が発注する契約は多様ですが，市民サービスに直結する契約や工事契約等は，市民生活に大きな影響を及ぼすものであり，良好な品質は，現在の市民だけでなく，将来世代の市民のためにも確保されなければなりません。

良好な品質の確保のためには，発注者である本市が不良・不適格事業者を排除しつつ，高い履行能力を有する事業者による公正な競争を推進するとともに，経済性に配慮しながら，品質が優れた内容の契約を締結することが必要です。併せて，受注者である事業者も，その高い履行能力を十分に発揮することが必要であり，条例では，発注者と受注者が共に責任を持って良好な品質を確保するよう規定することが重要です。

第3 公契約基本条例制定に向けての今後の取組

1 事業者からの意見聴取

公契約基本条例は、本市契約に関する条例であるため、条例の制定によって、本市契約の受注者である事業者とそこで従事する労働者には大きな影響が及びます。公契約条例制定に向けては、市内中小企業の受注機会の拡大、適正な労働条件の確保、契約を通じた社会的価値の実現など、条例において予定しているテーマについて、事業者の意見や考え方などを調査し、その意見を踏まえて、条例案を作成していくことが必要と考えます。

特に、労働者の賃金の最低額に関する規定や社会的価値の実現に関する規定については、事業者の経営にも影響を及ぼし、事務の増加にもつながります。また、下請契約への市内中小企業の選定についても、事業者の経営や関連企業等との取引に影響があります。これらのことを事業者がどのように考えているかを知ったうえで条例制定に向けて取り組んでいきたいと考えています。

現在、本市の入札参加資格登録を行っている事業者は、工事等が3,348社、物品等が約3,865社です。まずは、本市の競争入札参加有資格者名簿から無作為抽出した事業者の意見や考え方について調査し、その後、経営者団体から、経営の視点からの意見を聴取していくことが必要であると考えます。

2 労働者からの意見聴取

経営者団体から意見を聴取すると並行し、労働者団体から意見を聴取することは不可欠です。特に適正な労働条件の確保については、労働者の賃金や社会保険等に直接関わるテーマです。賃金の引上げは、労働者にとって歓迎すべき事項ですが、「4 適正な労働条件の確保に関する検討」の項で報告したように、いくつかの課題が生じています。これらの課題も含めて、労働者の意見や考え方を知ることは大変有意義なことです。

また、条例において予定している他のテーマである市内中小企業の受注機会

の拡大は、雇用拡大に結び付く課題であり、さらには、契約を通じた「真のワーク・ライフ・バランス」等の社会的価値の実現については、労働者の働き方に影響することから、労働者の関心も高いものと思われます。

ただし、個々の労働者からの意見聴取は困難であるため、労働者団体を通じて意見聴取することが考えられます。

3 学識経験者からの意見聴取

公契約基本条例は、特に適正な労働条件の確保に関し、法令等との整合性等の課題があり、学識経験者からも意見を聴取することが重要です。市内中小企業の受注機会の拡大や、契約を通じた社会的価値の実現についても、学識経験者の意見を踏まえ、入札・契約の公正性及び競争性の観点から検討を加える必要があります。

既に平成25年3月に、京都市契約審査委員会において、他都市の条例制定状況を報告しており、今後、同委員会で改めて意見聴取を行っていく予定です。

4 他の地方公共団体の事例検証

野田市や川崎市等では、適用範囲は異なるものの、いずれも似通った形で労働者の賃金の最低額に関する規定を条例に盛り込んでいます。

これらの地方公共団体において、「4 適正な労働条件の確保に関する検討」の項で報告した課題、とりわけ、実効性の確保や事務の増加について、実際にどのように対応しているかを調査することは、本市での条例制定とそれ以降の制度運営に大いに役立つものと思われます。賃金の最低額を決定する際に、最低賃金法による最低賃金の算定の手続の手法を参考にしながら、賃金の実態調査を行っているか、あるいは、条例の不遵守があれば契約の解除等の厳しい対応を行っているのかなどを確認し、その実態を踏まえて、本市での実現可能な施策を検討することが重要です。

また、札幌市は、札幌市公契約条例案が継続審議となっているものの、本市と同じ政令指定都市であり、継続審議となった詳細な経緯やその後の対応策について具体的に確認することは、条例の諸課題を検討するのに参考になると思われま

す。賃金の最低額の規定による効果、たとえば、労働者全体の賃金引き上げの効果などについては、もう少し時間が経過しないと測ることのできないものと思われま

すが、少なくとも、現時点の他の地方公共団体の公契約条例に係る事例を検証することは、本市の条例制定に向けて有意義であると考えます。

市内中小企業の受注機会の拡大について、必要であると考えた主な事項

- ① 現在、元請契約は、市内中小企業への発注を原則としていることから、公契約基本条例の基本理念として、この原則を明確に規定することの検討
- ② 元請契約の市内中小企業への発注の原則を明確に打ち出すことによる、地元雇用の創出の促進
- ③ 設計・施工一括発注は基本的に行わないようにするなど、分離・分割発注の徹底
- ④ 下請契約については、市内中小企業の選定を努力義務として規定し、そのうえで効果的な方策の検討
- ⑤ 市内産材料の使用を努力義務として規定し、より積極的に使用している事業者が有利に受注できるような仕組みづくりの検討

契約を通じた多様な社会的価値の実現について、必要であると考えた主な事項

- ① 条例の基本理念の中で、契約を通じた多様な社会的価値の実現に関して規定することの検討
- ② 本市が推進している重要政策のうち、いずれの社会的価値を対象とするかについて、更なる展開に向け、各政策担当部署と調整
- ③ 具体的な施策として、入札参加資格登録、入札、総合評価等の実施時点で、社会的価値に関する条件を確認する手法が想定されるため、その前提としての認証制度の確認
- ④ 本市が推進している重要政策を可能な限り幅広く網羅し、多様な社会的価値の実現を目指した新たな手法の検討
- ⑤ 入札・契約の公平性及び競争性を阻害しないよう、十分な配慮を検討する。特に、中小企業に不利にならず、あらゆる事業者がアプローチできるよう、認証制度に関する十分な確認

公契約基本条例庁内検討会議
公契約基本条例に関する検討 中間報告(概要版)

公契約基本条例の内容イメージ案

入札・契約での条件付けによる推進

◆市内中小企業の受注機会の拡大
→地元雇用の創出

- ・元請契約の拡大
- ・下請契約の拡大
- ・市内産材料の使用の拡大

◆契約を通じた多様な社会的価値の実現

- 環境にやさしい都市づくり
- 真のワークライフバランス
- 男女共同参画の推進

○適正な労働条件の確保

- ・賃金
- ・社会保険
- …

- 伝統産業の活性化
- 障害者福祉の推進
- 子育て支援
- 高齢者福祉の推進
- 教育環境の整備
- …

条例と並行して行うダンピング対策について、必要であると考えた主な事項

- ① 他都市の取組状況を参考に、労働条件の悪化につながる工事のダンピング受注の一層の対策の検討
- ② 業務委託において、積算基準を確定することによる予定価格の適正化や最低制限価格制度等の導入の検討

契約の適正化について、必要であると考えた主な事項

- ① 契約の公正性、競争性及び透明性の確保を条例の基本理念として規定することの検討
- ② 談合その他の不正行為及び不良・不適格事業者の本市契約からの排除は、徹底して取り組んできたが、改めて規定することの検討
- ③ 発注者と受注者が共に責任を持って、良好な品質を確保するよう規定することの検討

適正な労働条件の確保について、必要であると考えた主な事項

- ① 適正な労働条件の確保は、労働者だけでなく、発注者や受注者にとっても重要であるため、条例の基本理念や受注者の責務として規定することの検討
- ② 条例の基本理念等に規定した場合は、入札参加資格登録の際に、賃金の支払状況、社会保険の加入状況等を確認するなど、実効性を担保するための方策の検討
- ③ 労働者の賃金の最低額の規定に関し、以下の諸課題についての検討

ア 雇用主と労働者との契約に介入することについて、法令や契約自由の原則との整合性

イ 最低賃金法との整合性や最低賃金法を上回る条例規定の必要性

ウ 条例適用の本市工事や業務は、市内全体に占める割合がわずかであるため、民間を含めた市内の工事や業務の労働者の賃金引上げへの効果

エ 労働者の賃金が上昇することにより、経営が圧迫され、雇用削減や手抜き工事につながる危険性

オ 経営圧迫しないような賃金の最低額の設定方法。その前提として、本市予算を考慮しながら、予定価格の適正な積算基準の確定

カ 条例適用の契約の従事者とそれ以外の労働者との賃金格差による労働者選別の危険性や、同一労働同一賃金の原則との整合性

キ 実効性の確保のための手法。特に条例の不遵守に対する違約金徴収等の厳しい対処や緻密な書類・立入調査の可能性

ク 賃金等に係る台帳の整備等による受注者の事務の増加。その事務経費のための契約金額の増額

ケ 賃金の最低額決定に係る詳細な調査・手続や賃金等に係る台帳の確認等による本市コストの増加。その事務のための専門性を有する外部への委託