

2022（令和4）年6月16日

全建総連

公契約条例の制定と改善をめざす県連・組合代表者会議

公契約条例の概要と制定の意義

弁護士 古川景一

1 公契約規整の目的・効果

(1) 公共サービスの品質確保

世界で最初の公契約規整／1889年・パリ市

きっかけ 水道の漏水問題（原因／ダンプ受注の横行・未熟練者が工事）
 対策 まともな労賃の支払を約束・履行する水道工事業業者のみ受注可能
 方法 民事的な契約自由の原則（契約の相手方を選択する自由、契約内容を自主的に決定する自由等）に基づく規律

公契約規整の本来の目的 ≠ 貧困対策・労働者の賃金引上

2010年頃の日本における特殊な問題 = 最低賃金が生活保護水準以下
 → 官製ワーキングプア対策が必要
 公共サービスの従事者の賃金水準を生活保護水準以上に引き上げ
 しかし、近時の最低賃金の引き上げにより生活保護水準を上回る。
 → 公契約規整の本来の目的（公共サービスの品質確保）への回帰

日本における低賃金労働を背景にした公共サービスの劣化の象徴事例

事例1 埼玉県ふじみ野市 市営プール事故(2006年)

① 事故態様

流れるプール
 大型電動ポンプで吸い込み口から水を吸引し吐出
 吸い込み口の防護柵のボルトが塩素で腐食し損耗、針金どめ
 営業中に、防護柵の落下
 アルバイト監視員（日本水泳連盟・日赤での受講経験なし）の対応
 潜水をしてきた小学校低学年の女子が吸い込まれて死亡

② 発注状況

受注事業者が下請に丸投げ
 受注事業者は、ダンプ受注しても、利益確保
 → 契約書の下請禁止条項に実効性なし／抜け穴だらけ

- ③ 市の担当係長（懲役1年6ヶ月執行猶予3年 失職）の業務遂行
契約内容を知らず（安全管理責任が業者側にあると認識）
プールの安全基準を知らず

地裁判決：「無責任の連鎖を断ち切る義務」（＝個人責任）

- ④ 刑事責任の対象外となった本当の事故原因
＝組織的病理「無責任なコストカットの連鎖」
発注額の推移

1996（平成8）	1883万円	A社
1997（平成9）	1365万円	B社がダンピング
1998～9（平成10～11）	2016万円	A社
2000（平成12）	1869万円	C社がダンピング
2001（平成13）	1890万円	A社

以降A社が毎年連続受注 受注価格は下落

2006（平成18）（事故発生）	1150万円	A社
------------------	--------	----

事例2 東京都国分寺市／生ゴミ収集の混乱（2006年）

- ① 従来、清掃生ゴミ収集を市職員が実施
- ② 一部を民間委託。2004年3月にスタート
- ③ 2005年3月に入札予定価格より大幅な低価格で落札した事業者が、契約期間途中の2006年1月に一方的に契約を返上し、業務放棄
市内の清掃生ゴミ収集に大混乱が発生。市役所はこの対応に追われた。
- ④ 市は入札・契約制度検討委員会を庁内に設置。同委員会は、「入札・契約制度のあり方に関する報告書（2007年5月7日付）」を市長宛に提出。
- ⑤ 市は「国分寺市の調達に関する基本方針（前同年7月18日付）」を策定し公表。この基本方針では、「基本的な目標」の第一に「公平で公正な入札・契約制度の確立」が掲げられ、これを具体化する個別目標として、
(1) 社会的に適正な雇用水準の向上、(2) 元請と下請等における関係の適正化、(3) 価格入札における秩序の適正化、(4) 社会的に公平な雇用の推進が挙げられた。
- ⑥ 国分寺市公共調達条例制定（＝公契約条例）
パリ市は水道の水漏れ問題を契機に公契約規整
国分寺市は生ゴミ収集の混乱を契機に公契約規整

⇒ **再確認** 公契約規整の目的
地方自治体が良質の公共サービスを提供する
そのために低賃金労働を背景にしたダンピング受注を排除

日本で本格的な公契約条例（後述のILO条約型）を最初に制定した川崎市の場合
条例施行直後の武蔵小杉前の市立中原図書館建設工事についてヒアリング調査
駅前再開発の複合ビル5・6階が公共図書館
各階毎に複数の事業者が内装工事 工事箇所毎に腕章が相違

工事現場責任者の感想

明らかに仕事の出来具合が違う。まともな労賃を払う公共図書館工事に腕のいい職人が集まった。

公契約規整の本来の目的を理解することの重要性

もしも仮に、公契約規整の目的を「貧困対策・労働者の賃金引上」としたとき

公契約審議会の労働者側：引き上げ要求 事業者側：据置要求

→ 審議会の内容は、労使の団体交渉と類似したものになる。

しかし、公契約規整の目的を「公共サービスの品質確保」と理解したとき

多摩市公契約審議会の労働者側委員

：建設業の未熟練労働者の賃金について据置提案

多摩市公契約審議会の使用者側委員

① 学童保育の従事者の賃金について引き上げ提案

② 制度発足1年目のアンケート結果を分析し、市職員研修の必要性を提起し、実現させる

公契約規整の本来の目的を理解することの実践的意義

第1 建設事業者等の事業者団体との連携 ×対立関係

第2 公契約条例不要論の克服

不要論／「公契約条例＝労働条件引き上げ目的」のレッテル貼り

→ よい仕事をして貰うために必要な労賃を払う必要

(2) 公共投資による景気回復促進について

アメリカ合衆国の場合

国レベルで精緻な公契約規整／1931年・米合衆国 デービスペーコン法

目的① 公共工事による景気回復政策

公共工事予算のうち労務費部分のピンハネを禁止し、末端労働者に予算組みされている労務費が行き渡る → 労働者が消費財を購入する → 消費財生産の拡大 → 景気回復

<<労務費のピンハネは景気回復効果を阻害するもの>>

目的② ダumping受注の排除

アメリカ南部の黒人労働者（低賃金）を使った南部の建設事業者が、北部の公共工事に殴り込みをかけていた。

→ 北部の業者の要求を受けて共和党議員が議員立法。受注者に地元相場賃金の支払いを義務付け。

⇒ 低賃金を背景としたダumping受注を排除し、事業者相互間・労働者相互間での公正競争を実現

⇒ 日本で公共工事に多額の予算を投入しながら景気回復に繋がらない理由

(3) ダンピング受注の排除

基礎的な用語の説明

「予定価格」：自治体が競争入札で発注する場合の入札上限価格

「最低制限価格」：入札の下限価格

(自治体により多様な制度)

「落札価格」：競争入札で受注した業者の入札価格

「落札率」： $\text{落札価格} \div \text{予定価格}$

(自治体がホームページ等で公表)

ダンピング受注が横行している場合の落札率85%以下

日本で本格的な公契約条例（後述のILO条約型）を制定している自治体

労務費の割合の高い建設土木工事の落札率は90%以上

但し、本格的な公契約条例を制定している自治体でも落札率が低い例

(電気設備、舞台装置、音響装置等の調達コストに幅)

ブローカーやギャングと呼ばれる業者がダンピング受注を繰り返している自治体

公契約条例制定は極めて困難

公契約条例制定を求める事業者団体の動き

東京23区内で最初に公契約条例を制定した足立区の場合

落札率が86%に低下 区発注の2割の仕事がダンピング受注

建設協力会が区長に対し公契約条例制定を要望 労働組合と共同集会

神奈川県で公契約条例制定の要否等を検討する公労使参加の検討組織

ビルメンテナンス（清掃等）事業者団体から公契約条例制定の要望

理由：ダンピング受注の切迫した危険

(4) 重層下請構造の解消

衆参両院議員会館立替工事の際の重層下請／施工体系図で確認／七次下請

多摩市の建設工事の場合

	一次下請	二次下請	三次下請	合計
① 北諏訪小学校改修工事 5億6160万円	45社	68社	6社	119社
② 南鶴牧小学校改修工事 5億5396万円	24社	24社	2社	50社
③ 一本杉橋補修工事 9504万円	8社	2社	0社	10社
④ 一の宮二丁目公園整備 5778万円	9社	1社	0社	10社

(多摩市平成30年度第3回公契約審議会 (7月30日) 配布資料1-1)

<http://www.city.tama.lg.jp/cmsfiles/contents/0000008/8291/3siryou1-1.pdf>

重層下請の排除／ヨーロッパ・アメリカでも共通の現象

品質確保・建設産業近代化のために絶対必要

公契約規整の下ではなぜ重層下請ができなくなるのか？ その効果は？

①労働者の賃金請求権

（「条例所定の報酬下限額を支払え」と労働者が求める権利）

（使用者が賃金不払いのときには労基署が摘発）

②下請企業の賃金未払について受注者（元請）の連帯責任

→ もしも、受注者（元請）が危ない業者を下請にすると

＝受注者はリスク（時限爆弾）を背負う

→ 目の届く範囲（せいぜい二次まで）で健全な業者を使う

このため

⇒ 予算の労賃部分のピンハネがなくなる

労働者にまともな賃金が行き渡り、優秀な技能者が集まる

⇒ 公共サービスの品質確保

⇒ 地域の中で健全な事業を営む者の育成

公契約条例に賃金請求権と連帯責任を盛り込まない場合

重層下請構造は温存

重層下請の末端に至る過程でのピンハネが温存

末端の労働者の賃金水準は、報酬下限額より下

⇒ 形だけの公契約条例ができて

公共サービスの品質確保は実現されず

ピンハネをするブローカー的業者は温存

ピンハネをするブローカー的業者の多くは区市外

地域経済の枠の中での好循環が生じない

公契約条例に賃金請求権と連帯責任を盛り込む場合

まともな事業運営をしている事業者 / 受け入れ可能

ブローカー的・ギャング的事業者 / 死活問題

⇒ 地域の建設業界の在り方を方向づける

2 公契約条例の仕組み

そもそも、民事上の義務の発生根拠は二つしかない

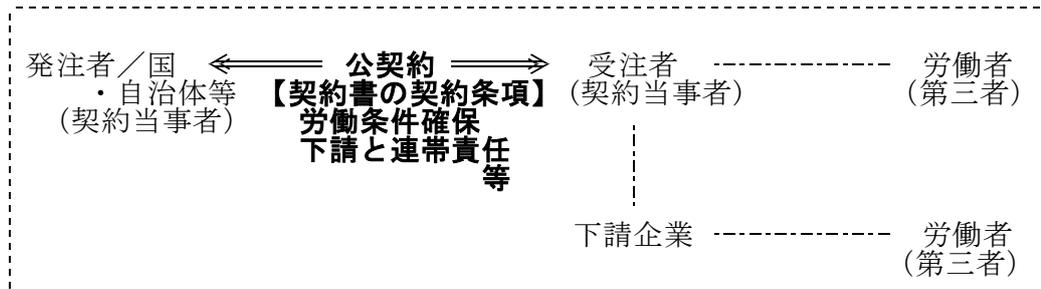
- ① 合意・契約 (= ILO条約型)
- ② 公権力の発動 (= 公権力規制型)

(1) ILO条約型／パリ市、川崎市、多摩市、足立区、直方市、目黒区、杉並区、日野市等

ア 基本的考え方

- ◎ 民法に基づく契約ルール（発注者と事業者の約束・合意）で規律
 - 約束は守るべし ○ 約束違反には契約上の不利益
 - 約束しない者は受注させない、できない
- × 権力的規制（行政取締・刑罰による強制、例：労働基準法・最低賃金法）

イ 民法537条の定める「第三者のためにする契約」の活用



受注者・下請企業が労務下限額以下の報酬しか支払わない場合

- ① 発注者（契約当事者）は
受注者（契約当事者）に対し債務不履行責任を追究
- ② 労働者（第三者）
受益の意思表示をした上で、受注者に賃金支払を請求

ウ 公権力的規制（労働基準法・最低賃金法等）との決定的相違

受注者の自由な意思決定に基づく契約上の義務の発生

「約束は守るべし」「嫌なら契約をしない自由がある」

受注者の営業の自由を犯すものではない

／アメリカ合衆国連邦裁判所判決（1930年代に複数）

ドイツ憲法裁判所決定（2006年）

／日本ではこれまでなじみのなかった考え方

(2) 公権力規制型（野田市<制定時>、？渋谷区？、）

基本的考え方 最低賃金法を条例で上乗せ（野田市の広報資料）
権力的規制

公権力規制型の基本的問題

自治体が、受注者の同意なくして、受注者に一定額以上の賃金支払を義務付ける法的権限を有するのか？

○条例それ自体は公権力規制型 → 運用をILO条約型に転換（千代田区）

条例制定直後に審議会の労働側委員が奮闘し、規則制定（契約条項化）

(3) 行政指導型（世田谷区・新宿区・草加市等）

ILO条約型との根本的な相違点

労働者が条例所定の賃金の請求権（民事上の権利）を持つか持たないか
受注者が条例所定の賃金支払義務（民事上の義務）を負うか負わないか

⇒ 受注者が労務報酬下限額を遵守しないときに、

労基署の摘発対象となるか、裁判所の判決を貰えるか

⇒ 受注者にとって

「ガイドライン」か「必ず守らなければならないもの」か

既存の類似の制度／建設業法41条

（建設業を営む者及び建設業者団体に対する指導、助言及び勧告）

第四十一条 国土交通大臣又は都道府県知事は、建設業を営む者又は第二十七条の三十七の届出のあつた建設業者団体に対して、建設工事の適正な施工を確保し、又は建設業の健全な発達を図るために必要な指導、助言及び勧告を行うことができる。

2 特定建設業者が発注者から直接請け負つた建設工事の全部又は一部を施工している他の建設業を営む者が、当該建設工事の施工のために使用している労働者に対する賃金の支払を遅滞した場合において、必要があると認めるときは、当該特定建設業者の許可をした国土交通大臣又は都道府県知事は、当該特定建設業者に対して、支払を遅滞した賃金のうち当該建設工事における労働の対価として適正と認められる賃金相当額を立替払することその他の適切な措置を講ずることを勧告することができる。

行政指導型の問題点

- (1) 低賃金を背景にしたダンピング受注を行った者が労働者に支払うべき賃金について、お願いや行政指導以上のことができるのか？
- (2) 下請の賃金不払いについて、元請（受注者）が連帯責任を負うか？
- (3) 低賃金を背景にしたダンピング受注を排除できるか？
- (4) 健全な受注者にとって、事務負担に対応するメリットがあるか？
- (5) 重層下請構造の解消につながるか？

○行政指導型条例の運用をILO条約型に進化させる可能性

(4) 理念条例型（葛飾区等）

「公契約は、その履行により提供されるサービス等の品質、価格の適正性及びその業務に従事する者の適正な労働条件が確保されるものでなければならない。」

葛飾区公契約条例 2021年4月1日施行 （3条）

全国において理念条例型の中には複数のタイプ

長野県条例 労使参加の審議会を置き、労働条件改善の施策を検討
／将来に向けたステップ、足がかりとしての理念条例

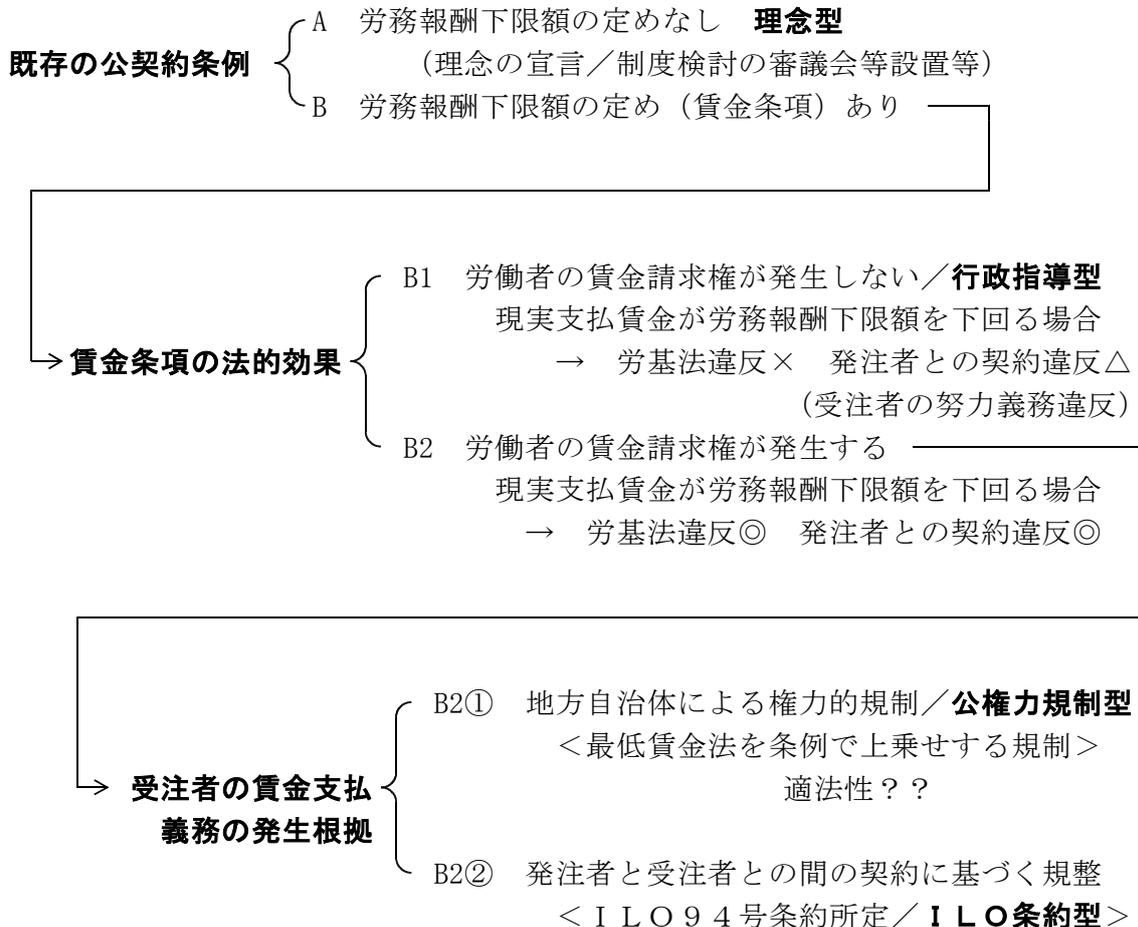
尼崎市条例 労使参加の審議会を置かない
／公契約条例についての議論を打ち止めにするための条例

○理念条例型がILO条例に発展した例

高知市公共調達基本条例

江戸川区公共調達基本条例 （2021年）

【まとめ／「公契約条例」の内容と種類】



3 公契約規整の必要性和成果の可視化

(1) 成果を可視化する必要性

公共サービスの品質確保／当たり前のこと／事件にならない

建物が壊れない、水道が漏れない、学童保育で怪我をしない、プールで溺死しない

労働条件の確保／困った問題がない限り目にみえにくい

(2) 可視化の例① 建設業における重層下請の排除（施工体系図により容易に確認）

欧米では顕著 / 元請は、危ない下請業者を使わない 使えない

各自治体の契約担当者に対し、発注額の規模別に施工体系図を調査するよう要請を行い、懇談することの重要性

⇒ 重層下請構造の解消・ピンハネ解消・公共サービスの品質確保の必要性を理解して貰いやすい

(3) 可視化の例② 対象事業者へのアンケート調査（評価：地元雇用の拡大等）

対象事業主へのアンケート調査結果

「多摩市内の住民の雇用確保が確実に増えている実感があるので、地域経済の活性化にはつながっていると感じている。」

= 労働者は、居住地にある職場で、まともな賃金の支払がなされるなら、遠距離通勤をするより近場の職場を選択

（多摩市平成30年度第1回公契約審議会（5月25日）配布資料2）

<http://www.city.tama.lg.jp/cmsfiles/contents/0000008/8288/siryou2.pdf>

4 条例がない自治体でどのような条例をどのようにして作るか？

(1) 戦略

目標

理念条例型・行政指導型の位置付け

(2) 戦術

ア 自治体の置かれた現状の把握

落札率（落札率＝落札価格÷予定価格 [入札上限価格]）

ダンピング受注を行うブローカーやギャングの進出の程度

財政上の余裕

小中学校等の立替工事の要否

受注事業者の分布

受注事業者の業種が全部揃っているか、偏在していないか

受注事業者の規模 元請になれる建設事業者の有無

作業場等が当該事業所にあるか

公共サービスの直営か民間委託の比率

保育園・学童クラブ等の民営化率

公共サービスの実施形態

学校給食 各校方式かセンター方式か

行政職員の構成・住民との関係

「住民への奉仕者」という意識の強弱

地元居住者の比率

入札制度

災害の形態、防災体制（多摩市／降雪、墨田区／水没）

自治体毎に現状は大きく相違している！ ⇒ 公契約条例の内容も相違！

イ 事業者の中に理解者を広げる

地元の事業者団体が積極的に賛成する場合／推進勢力

多摩市・足立区・直方市の建設業団体、神奈川県ビルメンテナンス業界

地元の事業者団体が反対する場合／抵抗勢力

札幌市、神奈川県、川崎市、山形市の建設業団体

公契約条例導入それ自体が困難な場合

落札率が極端に低い

落札する事業者 ブローカーやギャング 受注後丸投げし 鞆抜き

⇒ 公契約条例制定は、ブローカーやギャングの『死活問題』

地元の事業者団体が賛成すれば、議会は全会一致で条例制定

（例外／相模原市 支出削減・買い叩きにこだわる「みんなの党」）

地元の事業者と仲良くなる／発注者（自治体）への不満が多い

買い叩き

工事内容の変更があっても契約代金の上積が十分なされない

発注時期が遅く、工期に余裕がない

（→労働力確保のために、ブローカーに依頼せざるを得ない）

公契約条例を制定することは、受注者が汗をかかだけでなく、発注者にも汗をかいて貰い、より良い公共サービスを提供するよいチャンス

ウ 首長と自治体職員の中に理解者を広げる

自治体職員

「仕事は増えるし、面倒だが、やり甲斐がある」⇒ 最大の応援勢力

「仕事は増やしたくない、面倒は嫌」⇒ 最大の抵抗勢力

公契約条例を制定したが、うまく機能しない例

首長から条例提案

5 既存の条例の内容をどのように充実させるか？ その方法は？

(1) ILO条約型以外の場合 / ILO条約型にどのように近づけるか

既存の条例がある場合

条例本文がILO条約型ではなくても、首長の裁量で、地方自治体と受注者の間の契約（公契約）の契約条項の中に、賃金条項（下限額支払義務・下請の賃金支払義務について連帯責任）を設けることが可能

実例 アメリカ合衆国の場合 建設土木分野／法律 製造業等／大統領令
日本の場合 千代田区公契約条例

(2) 職種別に報酬下限額を設定すること

職種の拡大

報酬下限額の設定のための工夫

(3) 公契約条例の運用について無理や矛盾が生じていないか、改善の必要はないか

ア 未熟練労働者の扱いについて

多摩市公契約条例の場合

建設関係の報酬下限額 2本立て 熟練／熟練以外（2割以内）

設計労務単価の決め方・使い方

建設現場には、未熟練労働者が必要（新規教育、運搬・雑務）

川崎市で生じた問題

イ 高齢者の扱い

多摩市公契約条例の場合

60歳以上を適用除外

「高齢者差別」論、「福祉的雇用」論

福祉的雇用（公園清掃）との関係
建設産業における高齢者の高所作業の抑制

ウ 障害者雇用の問題

再資源化用空きビンの仕分け作業等
最低賃金法の適用除外の対象

(4) 賃金以外の分野にどのように広げるか

人種差別解消・性差別解消等の社会政策の実現

アメリカ合衆国 公民権法（第7章）＋ 大統領令
→ アファーマティブ・アクション
日本 福岡県福津市 （入札条件）

長時間労働抑制・過労死防止

神戸市 労基法違反で摘発された企業の入札指名停止（クボタ）

不当労働行為（組合潰し）の抑制

横浜市 不当労働行為を行った企業／入札指名停止（千代田化工）
大阪市 学童保育の民間委託業者が労働組合潰し／入札指名停止

(5) 審議会の委員の重要性

どのように不完全・不十分な公契約条例・運用であっても、労使委員が奮闘すれば改善できる。

一見、うまくいっているようでも、問題がある。問題の発見。

問題をなくすだけでなく、よりよい制度に充実させる。

◎『情報を集める』

① 多様な関係者と仲良くなる

使用者側委員と懇談 使用者団体に出向いてヒアリング 職場訪問

② 判らないことを恥ずかしがらずに質問して教えてもらう

×『受け身の存在』＝審議会で諮問事項について議論して終わり

審議会の傍聴をしているか？ 審議会委員任せ？ 審議会委員の孤立化？

(6) 審議会の公開性の確保

(7) 自治体職員の配置、教育・研修

6 公共サービスを供給する行政のあり方を巡る基本的対立軸

<公契約規整の目指す行政>		<従来型行政>
品質確保に気配り	←→	安上がり優先&品質くときに矛盾>
受注者の経営状態に気配り	←→	安上がり優先
就労者の働き方に気配り	←→	「民々問題」として放置、労基署任せ
事業者・地域経済に気配り	←→	無関心
(自治体職員の負担増)	←→	(自治体職員の負担軽減)
(自治体職員のやりがい)	←→	?