

# 政策法務の実践としての公契約条例(1)

## — 秋田市公契約基本条例を例として

齊藤徹史

### 1. 政策法務と公契約条例

周知のとおり、全国の自治体において、政策法務が注目されている。政策法務とは、「法を政策実現の手段と捉え、政策実現のためにどのような立法、法執行、争訟評価が求められるかを検討する理論及び実務における取組み」をいう<sup>①</sup>。地方分権改革後、地域の政策課題を立法的に解決する必要性が高まり、その結果として条例の政策実現手段としての機能が注目されている<sup>②</sup>。

政策法務を論じる書籍や文献は枚挙に暇がない。ここでは、その具体例として、安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例、小田原市市税の滞納に対する特別措置に関する条例、全国の空き家対策条例や中小企業振興条例など、様々な分野のものが紹介されている。しかし、公契約条例が、その具体例の一つとして挙げられることは稀である<sup>③</sup>。平成三〇年一二月末時点で公契約条例

を制定した自治体は五一団体にとどまるため<sup>④</sup>、こうした条例数の少なさをゆえの知名度不足が原因か、あるいは、公契約条例を建設業界に固有な問題への対応と捉えられているのが原因か、その理由は定かでない。しかし、「地域の政策課題の解決」が政策法務の目的の一つとするならば、住民生活に直結した公共工事や公共サービスに係る公契約条例への関心は、今以上に高まってもよいように思われる。

を制定した自治体は五一団体にとどまるため<sup>④</sup>、こうした条例数の少なさをゆえの知名度不足が原因か、あるいは、公契約条例を建設業界に固有な問題への対応と捉えられているのが原因か、その理由は定かでない。しかし、「地域の政策課題の解決」が政策法務の目的の一つとするならば、住民生活に直結した公共工事や公共サービスに係る公契約条例への関心は、今以上に高まってもよいように思われる。

### 2. 条例制定の実践—秋田市公契約基本条例

政策法務の実践、すなわち、地域の政策課題を解決するための条例づくりのプロセスは、内容的検討を行う「課題設定段階」、基本設計段階、形式的検討を行う「詳細設計段階」から構成され

る。課題設定段階では、条例で解決しようとする地域の行政課題は何か、なぜ条例という手法が必要とされているかなど、条例を作成するに至った背景を検討する。基本設計段階では、課題設定段階で検討した内容を、条例として具現化するため必要となる基本的な骨組みを検討する。詳細設計段階では、課題設定段階と基本設計段階で検討した内容を条文形式に翻訳する<sup>⑤</sup>。本稿はこのスキームを参照しながら、秋田市公契約基本条例の制定過程を分析する。

なお、秋田市公契約基本条例に関する記述は、秋田市、建設業界および労働組合の三名の関係者へのインタビュー<sup>⑥</sup>並びに秋田市ホームページ上の公表資料にもとづくものである。

#### (1) 立法事実

課題設定段階で最も重要なプロセスは立法事実を整理することである。立法事実とは、「条例の

適法妥当性を支える一般的な事実」であり、ここでの「適法妥当性」とは、条例の必要性（条例の目的の妥当性が問われる。）はもちろん、内容の合理性（当該目的を達成するための手段の妥当性が問われる。）や非法令抵触性（法令（国法）に違反しないことが問われる。）といった要件を満たす必要がある。条例で立法事実の要件を欠く場合、それが、内容に関する非法令抵触性が欠ければ、それは法令に抵触することを意味するから、当該条例は違法・無効となる。条例の内容が法令に抵触していなくても、その必要性や内容の妥当性を欠けば、仮に形式的に条例が存在しても、住民はこれを守らず、条例を制定する意義自体が乏しくなる。

では、秋田市公契約基本条例における立法事実とはどのようなものであっただろうか。立法事実の構成要素は、①地域環境、②住民意識、③法制度環境（法環境）、④組織環境から成る。これらの要素を踏まえ、秋田市公契約基本条例の立法事実を再構成する。

### ① 地域環境（④組織環境を一部含む）

平成二一年に全国で初めて制定された野田市公契約条例をみると、その前文に「低入札価格の問題によって下請の事業者や業務に従事する労働者にしわ寄せがされ、労働者の賃金の低下を招く状況になってきている」とあり、ダンピング受注が条例制定の背景にあることを示している。しかし、近年の設計労務単価の引上げや、東日本大震災を

はじめとする災害復興や東京オリンピックの整備工事による人手不足の深刻化によって、現在では建設労働者の賃金水準が以前よりも上昇している。

秋田市の場合、野田市のようにダンピング受注が深刻であったことへの対策として公契約基本条例が制定されたわけではない。もちろん、本条例制定前にダンピング受注が皆無ではなかったが、直接的には、本条例制定時の穂積志市長（現在）の意向が契機となった。穂積市長は、平成二五年に実施された秋田市長選挙（二期目）で公契約条例の制定を公約として掲げていた。穂積市長は、前職の秋田県議会議員の頃から建設関係の労働組合とも意見交換を度々行っていたようで、その過程で公契約条例への関心をもつに至ったと考えられる。

### ② 住民意識

秋田市では公契約基本条例案に対してパブリックコメントを行っており、いくつかの意見が市に寄せられた。市議会に上程された条例案の審議において、穂積市長は、「パブリックコメントで提出された意見では、本条例の目的に労働者の適正な労働条件を確保する旨を明記すること、労働者団体からは、対象となる労働者の範囲を明確にすること及び労働者に解雇等の不利益を取り扱いを禁止する規定を設けることなどがあり、これらについては条例に反映したところであり、一方、業界団体からは、適正な価格での契約の推進を求める意見や本条例の施行に伴う事務量等の増加を懸念する声があり、これらの趣旨については、新

たな要綱の設定や既存の要綱等の見直しで対応してまいります」と述べている（平成二五年二月七日の秋田市議会における穂積市長の答弁）。

一方、議員のなかには、条例案に消極的な者もいた。公契約条例が制定されると、賃金を規定どおりに支払わないと罰則を課されるといった誤解もあつたようである。

### ③ 法制度環境

穂積市長が「公契約条例の制定」を選挙公約に掲げて当選しても、その後の制定への動きは必ずしも順調に進んだわけではない。秋田市においては、穂積市長就任前の佐竹敬久市長の在任中、すでに公契約条例に関する議論が行われていた。

平成一七年九月、秋田市議会は、国会および関係行政庁に対する公契約法制定の意見書を提出する陳情を採択していたが、例えば、平成一八年九月二〇日の市議会の一般質問において、市の藤本六男財政部長は、「勤労条件に関する基準は、労働基準法や最低賃金法などにより定められており、公契約条例がこれらの法律で定める労働条件と異なる規定を定めることは、現行法制上できないものと解釈されているところであり、」などと述べている。

そのため、穂積市長の二期目の市長就任後も、市は公契約条例の制定に慎重であったという。その理由は、二つの法的疑義が呈されていたことにある。すなわち、第一に、先述のような、憲法二七条二項や最低賃金法の規制があるにもかかわらず、市が事業者に対し、公契約条例で地域別最低

賃金額を上回る額を労働者に支払わせる義務を課すことは、法律に抵触するのではないかとの問題である。第二に、受注者である元請とその下請の間の契約には契約自由の原則がある。とすれば、法的にみて、市が下請の労働者の賃金を規律することはできないのではないかとの問題である。

こうした問題については、平成二十一年九月に野田市が野田市公契約条例を制定するに当たり、平成二十一年二月二四日付けの麻生太郎内閣総理大臣から尾立源幸参議院議員に対する答弁書などをもとに、違法とはならないと結論づけていた。

しかし、秋田市では、法的な疑義が解消されるまでには至らなかったという。そこで、市は、多くの公契約条例が定める「賃金条項」を設けることはせず、「基本条例」（いわゆる「理念条例」という形式に留めたとのことである。

#### ④ 組織環境

秋田市ではいくつかの実務的な疑義も抱えていた。例えば、市として公契約条例を制定しても、市の職員数不足という背景のもと、労働者に支払われている賃金水準を実際に確認できるかとの問題があった<sup>15)</sup>。そのため、市では、条例を制定するなかで、こうした自らの懸念を解消する仕組みをつくることとした。板橋区や新宿区などでは、区の職員が労働者に支払われている賃金水準を直接確認するのではなく、社会保険労務士が実施し、専門的、効率的な運用を目指している<sup>16)</sup>。

#### (2) 設計段階

基本設計段階では、条例で課題解決に用いる手法、その手続的な内容を具体的に定める必要がある。検討すべき項目は、目的・基本理念等、定義、責務、実体規定（課題解決の手法）、手続規定、罰則、附則などである。詳細設計段階では、条例で表現すべき明確な内容を、条文形式に翻訳することが求められる<sup>16)</sup>。

本条例案の策定は、公契約条例が工事の賃金に関する内容であることから、公共工事の契約を所管する秋田市総務部契約課が担当した。

なお、秋田市公契約基本条例は平成二十五年三月二二日に条例第一二二号として制定され、平成二六年四月一日から施行された。市長が選挙時に公約に掲げてから、実際に条例が制定されるまでに約二年間を要することとなった。

#### (3) 秋田市公契約基本条例

前節では、政策法務の実践という観点から、秋田市公契約基本条例の制定過程の整理を試みた。ここからは同条例の内容の特徴をみてみよう。  
本条例が定める労働環境評価項目の適用対象となる案件は、総合評価落札方式による入札のケースで、設計額が一億円以上の工事とされている<sup>17)</sup>。本条例については、大別して二つの特徴を指摘できる。

#### ① 特徴①―地元企業の活性化等のための仕組みづくり

第六条 市は、総合評価落札方式による評価を行う場合においては、地元企業の活性化、育成および発展につなげるため、次に掲げる事項に留意しなければならない。

- (1) 地域への貢献、地域の防災等に関する評価項目の充実を図ること。
- (2) 前号の評価項目を含む価格以外の技術的要素等が、落札者の決定に効果的に反映される仕組みづくりを進めること。
- (3) 総合評価落札方式の対象となる公契約の拡大を図ること。

2 市は、公契約に係る登録業者の格付の基準について、地域への貢献等に係る審査項目の充実を図らなければならない。

本条は「地元企業の活性化等につなげるために留意すべき事項について規定」している。本条例三条一号は、市は、「公契約の締結に当たっては、価格以外の要素を考慮するなど、地元企業（市内に主たる営業所又は事務所を有する者をいう。以下同じ。）の受注意欲に配慮した発注を推進することにより、地域における雇用を促進し、地域経済の活性化を図ること」を基本方針として掲げており、六条はそれを具体化したものである。

とはいえ、一般に、公契約条例が専ら労働者の処遇の改善を規定するものと考えれば、本条の存

在に違和感を覚える向きがあるかもしれない<sup>⑩</sup>。しかし、加賀市、旭川市、日野市などの他市にも同様の規定はある。本条の趣旨は、地元の建設業者が経済的に潤えば建設労働者の労働環境が改善され、結果として労働者の利益にもなるとの理解によると考えられている。

さて、本条の具体的な運用方法について、秋田市総務部契約課「秋田市公契約基本条例の手引」（平成三二年四月一日一部改正）（以下、「手引」という。）をもとに紹介する。

まず、一項一号の「地域貢献」につき、(i) 受注希望者は、当該工事の施工に当たって契約締結を予定している下請負人および資機材の納入業者（機器・資材製造者選定届に記載予定の者）のうち、市内企業（秋田市に登記簿上の本社・本店を有する者）又は市内企業等（市内企業又は秋田市内に所在する支店・営業所等）の活用予定について、評価基準に基づき自己申告する。(ii) 落札後の受注者は、当該評価項目で提出した内容についての履行義務を負う。市は、工事完成前に下請負人との契約書等および資機材の調達先を確認し、履行状況を確認する。その結果、評価された項目が基準どおり履行されていなかったとき、市が定めた計算式により市内企業（市内企業等）の活用率（＝履行率）を算出し、当該履行率に応じ、工事成績評定点を減点する。

次に、一項一号の「地域防災等」については「実績等評価項目」によって判断される。これには、「企業の技術力等」と「企業の信頼性・社会性」

（災害時対応としての社会貢献、消防団協力事業所の認定状況、ISO14001・エコアクション21・あきた環境優良事業所の認証取得状況、障がい者雇用状況、男女共同参画職場づくり事業加点对象者認定状況、次世代育成支援対策推進法等に基づく企業認定状況、保護観察対象者等の雇用状況等、エイジフレンドリーパートナーの登録状況）がある。後者の評価項目は応札者による市の施策や地域への協力度をみる内容である。

そして、二項では「登録業者の格付基準における地域貢献等に係る審査項目の充実」を定めている。詳細は略するが、建設工事入札参加者資格審査基準および格付基準の主観点の算出基準は、先の「企業の信頼性・社会性」の実績等評価項目と類似している。

こうした評価項目を設定した事情として、市によると、全市的な政策として「企業の信頼性・社会性」に係る事項に力を入れているため、当該事業に協力してくれる企業には、評価で加点することで報いるとの趣旨で実施しているとのことである。これに対し、市以外の立場からは、「品質とは無関係な内容が含まれ、これらに対応するにはコストがかかる。本来、市の予定価格にはそうしたコストが反映されるべきではないか」との指摘もある。

こうした「地域への貢献」を本条例で定めることに、市以外の立場からは、秋田市の材料や企業がすべてよいとは限らないのではないかとの疑問が呈される。発注者である市が「地域貢献」を過

度に重視すると、受注者は近隣市町村の業者から安くて質がよいものを購入できなくなり、あるいは、近隣市町村にいる技術力のある業者を下請として活用できなくなる。その結果、受注者は、市内の業者から品質がさほどよいとまではいえないものを購入せざるをえなくなるため、市の工事で品質を向上させることができるのかという別の問題が生じるともいわれている。

## ② 特徴②ー労働環境の向上のための仕組みづくり

第七条 市は、総合評価落札方式において、労働環境に関する評価項目を加えることにより、対象労働者の労働環境の向上を図るものとする。

2 受注者等、対象労働者および市は、前項の評価項目および評価方法等の実効性を確保するため、次に掲げる事項について取り組むものとする。

(1) 受注者は、対象労働者が労働時間、作業報酬額等をあらかじめ確認することができるよう対応すること。

(2) 対象労働者は、支払を受けた作業報酬額等が、前号の規定により確認した内容を満たしていないと認められるときは、市又は受注者等に申し出ることができること。

(3) 市は、前号の規定により市に対して申出があった場合は、受注者等に対し必要な調査を実施するとともに、当該調査の結果、申出に

係る作業報酬額等が第一号の規定により対象労働者が確認した内容を満たしていないと認められるときは、その是正のための必要な指導をすること。

(4) 受注者等は、対象労働者が第二号の規定による申出をしたことを理由として、当該対象労働者に対し、解雇、請負の契約の解除その他の不利益な取扱いをしてはならないこと。

本条は労働者の処遇に関する事項を定めている。秋田市では本条例の規定に合わせて、総合評価落札方式を「試行」から「本格実施」へと段階を移行している。

本条の運用について、手引によると、(i) 総合評価落札方式の労働環境評価項目の対象になった工事等においては、受注希望者に労働環境評価台帳の作成・提出を義務づける。当該評価台帳には、対象労働者へ支払いを予定している作業報酬のうち、各職種における最も安価な労働者の作業報酬額の日額を記載する。(ii) 記載した作業報酬額の日額と、職種ごとに記載してある当該年度設計労務単価(いわゆる二省単価)を比較し、自己採点する。(iii) 落札後の受注者は、労働環境評価台帳に記載し評価を受けた対象労働者の作業報酬等を転記した秋田市公契約労働台帳を、当該契約締結後五日以内に市に提出する。(iv) 総合評価落札方式において、当該評価項目を履行する(評価の対象になった作業報酬額を支払う)ことを申請して落札した場合は、受注者はその申

請内容について履行する義務を負う。(v) 受注者は、当該労働台帳には、労働者へ支払いを予定している作業報酬額のうち、各職種における最も安価な労働者の作業報酬額(評価台帳に記載した作業報酬額と同額)を記載する。(vi) 対象労働者から異議等の申出があれば、市は当該労働者の作業報酬額が当該労働台帳に記載された作業報酬額を下回っていないかなどを確認する。(vii) 市

が確認を行った結果、当該労働台帳に記載された労働環境を満たしていないと判断したときは、受注者等に対し報告・資料の提出、市の職員による受注者の事業場等への立入りなどの調査を行う。市は、立入調査を行った結果、受注者等が労働台帳に定められた金額を下回る作業報酬額の支払いを行っている場合は、是正措置を講ずるよう受注者に求める。その場合、受注者は、措置を講ずるとともにその結果を市に報告する。(viii) 市は工事完成時に履行状況を確認し、その結果、先の地元貢献のほか、労働環境に関しても評価された項目が提案どおり履行されていなかったとき、当該履行率を算出し、履行率に応じ、工事成績評定点を減点する。工事成績評定の結果、評定点が基準を下回ったときは、一定期間の入札参加資格を停止するなどの措置を講じる。これらの手続は、主に手引、秋田市公契約基本条例実施要綱、秋田市総合評価落札方式実施要綱(工事)・ガイドライン(工事)において定められている。

以上の手順について、インタビューをもとに整理すると、①入札段階で応募者は労働者に賃金を

いくら払うかを事前に申請する。②落札後、受注者が実際に労働者に支払った賃金額を市が後にチェックし、その達成状況を確認する。③労働者に支払われた賃金水準が、申請時の賃金水準に達していないと工事成績評定点を減点し、それによつて指名停止につながることもある、となる。

このように、本条例にいわゆる賃金条項が直接的に定められていないのは、秋田市が建設業界や市議会などとの議論を経て、それぞれとの調整を行い、いわば「落としどころ」として、現在の賃金条項を定めない規定にしたとの事情もある。先の地域振興に関する項目も、おそらく、反対派への配慮として盛り込まれたものといわれている。

また、本条例は、受注者が労働者に支払った賃金水準を市に報告することを前提とし、受注者が応募時に申請した賃金水準を確保しているかについて、市が「必要な調査」あるいは、「是正のための必要な指導」を実施するのは、労働者から「申出があった場合」(七条二項三号)である。こうした定めは、市の負担を軽減するものであり、市の職員数の不足を考慮してのことと推測される。さて、本条に対しては、市以外の立場から様々な指摘がなされている。

まず、本条の運用について、それが建設業の実態にそぐわないとの指摘がある。すなわち、建設工事の特性として、工程通りに作業が進まないことが往々にしてある。その結果、入札段階で下請業者として申請していた業者に依頼できず、下請業者を事後的に変更すると、提案時に想定してい

た労働者の賃金水準を確保できないことがあるという。さらに、業者にとって工事成績が悪くなることは、当該業者の施工によっては品質を確保できないことを意味する。本条例によれば、本来の工事品質とは関係なく、労働環境評価項目の評価次第で、あたかも工事の品質そのものが悪いかのよう外部から捉えられるとの懸念が示されている。

次に、本条の実効性確保の方法につき、その限界が指摘されている。元請は一次下請までは賃金水準を管理できるが、二次下請以降になると賃金水準を把握しきれないのが実情であるとの意見や、市は下請施工体系図の提出を求めているが、末端の労働者で所定の賃金水準が確保されているかは確認しきれないとの意見などがあった。

#### (4) 効果

秋田市公契約基本条例を制定・運用の効果につき、市以外の立場からは、その理念は肯定するが、期待された効果が実際に生じているかどうか、その評価は難しいようである。

建設業界およびそこで働く労働者にとって、最も切実な課題は現在の人手不足と将来に向けての担い手不足である。とくに、秋田市内では人手不足が深刻化しているという。市以外の立場からは、その原因を賃金水準の低さに見出している。そこで、本条例の制定により、こうした問題の解決を図ろうと期待が寄せられたものの、先述のとおり、

末端の労働者に対し、労働の対価にふさわしい賃金水準が実際に支払われているかには疑問を呈されている。

また、一般に、公契約条例の制定目的の一つとして、条例の制定を契機に民間工事に従事する労働者の賃金水準も連鎖して引き上げられることを目指すが、秋田市では、民間工事に従事する労働者の賃金水準は、現時点でそれほど上昇はしていないようである。

総じていえば、公契約条例制定の効果は今後に期待される段階にあるといえよう。

### 3. 小括

秋田市公契約条例の制定過程を調査した結果、政策法務の実践という観点からは、次の二つのポイントを指摘できる。

第一に、条例制定の必要性に対する各ステイクホルダー間の認識の共有である。地域の建設業は、インフラの整備だけでなく、除雪や災害復興といった住民の生活の基盤を支える産業である。この点で、自治体・建設業者・労働組合が地域の建設業を持続させようとすることは、アプローチの違いはあるにせよ、基本的認識は共通する。立法事実に関する認識は共有されていたとも考えられ、そのため、本条例は比較的スムーズに制定されたといえる。

第二に、地域の政策課題の解決策は多角的に検討されるべきである。本条例はダンピングの防止

を旨とし（八条一項参照）、ダンピングを起させないことで労働環境を適切に確保しようとしている。しかし、市以外の立場からは、本条例の運用を考えるうえで、最も重要なことは、公共工事の発注の平準化であると指摘される。会社が従業員を雇っていけば、仕事が存在していなければならぬ。そのために、会社はダンピングしてでも工事を受注しようとする。自治体が発注の見直しを適切に立てて、業者がコンスタントに受注できるように配慮が必要だとしている。つまり、公契約条例だけではダンピングの防止が図られず、様々な政策や運用を組み合わせることで、地域の政策課題の解決を実現できることになる。

インタビューにおいて、当初から賃金条項のある公契約条例をつくるのが容易でなければ、本条例のように、まずは公契約基本条例を制定し、市民や関係者の理解が進んでから、賃金条項のある本格的な条例を制定すればよいとの指摘があった。高知市では実際にそのような手順で進められた。公契約基本条例の制定により、地域の建設業や公共工事の在り方などに対して市民が広く関心をもつ契機となれば、このような手順を踏むことには住民自治の点からも意義があると考えられる。

#### 【注】

(1) 磯崎初仁「自治体政策法務講義」三頁（第一法規、改訂版、二〇一八年）。

(2) 参考、幸田雅治ほか『政策法務の基礎知識』九二頁（第一法規、改訂版、二〇〇八年）。

- (3) 幸田・前掲(2)二五六頁以下など。
- (4) 磯崎・前掲(1)四三頁以下など。
- (5) 公契約条例を政策法務の事例として取り上げる数少ない文献として、田中孝男『条例づくりのための政策法務』九〇頁(第一法規、二〇一〇年)、田中孝男・脇田英樹「条例による公契約手続整備が目指すもの」『自治体法務N A V I』三九号二〇頁などがある。
- (6) 野口鉄平研究員(愛知地方自治研究センター)調べ。
- (7) 政策法務研究会『自治体法務サポート 政策法務の理論と実践』二〇〇五頁(第一法規、加除式、二〇一九年九月現在)。
- (8) 本稿の執筆に当たり、インタビューをさせていただいた方のお名前の公表は差し控えるが、お仕事が多用のなか、詳細なご教示をいただいたこと、記して謝意を表します。なお、インタビューにおけるご回答には、個人としてのご見解も含まれています。
- (9) 政策法務研究会・前掲(7)二〇一―一頁以下。
- (10) ①地域環境は、客観的な地域の状況・姿であり、地域経済の状況、人口動態、雇用統計などが含まれる。②住民意識は、その政策課題に関わる住民の主観的な事実認識とこれに対する解決策についての意見や意向・考え方であり、世論調査やアンケート、専門家や利害関係者等からの意見聴取によってまとめられたものなどが含まれる。③法制度環境は、その政策課題に関わる法制度(の現状)のことをいい、現に適用されている国の法令や他自治体の条例等の内容、執行体制・執行状況などが含まれる。④組織環境は、その自治体の当該政策課題に対する組織体制・人員や、財政状態、首長の選挙公約、関連の政策・施策・事務事業、行政上の計画等が含まれる。以上につき、政策法務研究会・前掲(7)二〇一―二頁以下。
- (11) 参考、山形県「公共調達に係る入札契約制度に関する報告書」三頁(二〇一九年六月)。
- (12) 平成二十二年六月一日の秋田市議会の代表質問で、佐々木晃二議員が、「本市の公共事業を取り巻く環境は非常に厳しい状況が続いております。ただでさえ激減している公共事業の受注をめぐり、価格のたたき合いが繰り返され、結果として経営が立ち行かなくなっているのが実情であります」と述べている。
- (13) 参議院議員尾立源幸「最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問主意書」(平成二十二年二月二十四日付け質問第六四号)に対する、内閣総理大臣麻生太郎の回答は「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(…)第九条第一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(…)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、同法上、問題となるものではない」などとした(平成二十二年三月六日付け答弁書第六四号、内閣参質一七一第六四号)。
- (14) この他にも、民間工事に従事する労働者の賃金水準が低い状況であるにもかかわらず、公契約条例の制定後に事業者が偶々公共仕事を請け負い、労働者の賃金水準が高くなると、労働者の不公平感を生むのではないかなどといった問題がある。
- (15) 水野勝康「公契約における労働条件審査の役割」と課題『同朋福祉』一三巻九一頁以下。
- (16) 政策法務研究会・前掲(7)二〇六一頁以下。
- (17) 秋田市総務部契約課「秋田市公契約基本条例の手引」一〇頁(平成三十一年四月一日一部改正)。
- (18) 秋田市総務部契約課・前掲(17)二頁。
- (19) 花巻市公契約条例などにはこうした規定がない。
- (20) 市が受注者の事業場に立ち入ることができるとする根拠を秋田市公契約基本条例実施要綱九条に定めるが、受注者が市との契約内容としてこれを了解しているのであればともかく、法律の留保の観点からすれば、条例で定めることが望ましいと考える。

へさいとう てつし 東北公益文科大学准教授

# 秋田市公契約基本条例

平成二五年三月二日秋田市条例第一二二号

## (目的)

第一条 この条例は、公契約に係る基本的な事項を定めることにより、公契約の適正な履行および良好な品質の確保ならびに労働者の適正な労働条件の確保を図り、もって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に寄与することを目的とする。

## (定義)

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 公契約 市が発注する工事、製造その他の請負の契約および業務の委託に関する契約をいう。
- (2) 受注者 市と公契約を締結した者をいう。
- (3) 下請負人等 次に掲げる者をいう。
  - ア 下請その他いかなる名称によるかを問わず、市以外の者から公契約に係る業務を請け負った者
  - イ 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和六〇年法律第八八号）の規定に基づき、受注者又はアに掲げる者へ公契約に係る業務に従事する労働者を派遣する者
  - (4) 受注者等 受注者および下請負人等をいう。
  - (5) 対象労働者 次に掲げる者をいう。

- ア 受注者又は下請負人等に雇用され、公契約に係る業務に従事する労働基準法（昭和二二年法律第九号）第九条に規定する労働者（同居の親族のみを使用する事業又は事務所に使用される者および家事使用人を除く。）
- イ 自らが提供する労務の対価を得るため、受注者又は下請負人等から公契約に係る業務を請け負う者
- (6) 低入札価格調査制度 市長が、一般競争入札により工事、製造その他の請負の契約を締結しようとする場合において、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不当であると認めるときは、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをしたもののうち、最低の価格をもって申込みをしたものを落札者とする制度をいう。
- (7) 最低制限価格制度 市長が、一般競争入札により工事、製造その他の請負の契約を締結しようとする場合において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため、あらかじめ地方自治法施行令（昭和二二年政令第一六号。以下「政令」という。）第一六七条の一〇第二項に規定する最低制限価格（以下「最低制限価格」という。）を設け、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とする制度をいう。

## (基本方針)

第三条 市は、次に掲げる事項を基本として、公契約に係る施策を実施するものとする。

- (1) 公契約の締結に当たっては、価格以外の要素を考慮するなど、地元企業（市内に主たる営業所又は事務所を有する者をいう。以下同じ。）の受注意欲に配慮した発注を推進することにより、地域における雇用を促進し、地域経済の活性化を図ること。
  - (2) 対象労働者の労働条件その他の労働環境の向上を図ること。
  - (3) 公契約の履行成績の評価を行う仕組みを整備し、不当な価格での入札を防止することにより、公契約の品質の確保を図ること。
- (市の責務)**
- 第四条 市は、この条例の目的を達成するため、地元企業の活性化、労働環境の向上および公契約の品質の



確保につながる施策を実施しなければならない。

#### (受注者等の責務)

**第五条** 受注者等は、この条例の趣旨を踏まえ、公契約に係る市の施策に協力するよう努めなければならない。

**2** 受注者等は、市の事業の実施に携わる者としての社会的責任を自覚し、公契約に係る事業の良好な品質の確保および社会的価値の向上に努めなければならない。

**3** 受注者等は、労働基準法、最低賃金法（昭和三十四年法律第一三七号）その他の関係法令を遵守し、対象労働者の適正な労働環境の確保に努めなければならない。

#### (地元企業の活性化等のための仕組みづくり)

**第六条** 市は、総合評価落札方式による評価を行う場合においては、地元企業の活性化、育成および発展につなげるため、次に掲げる事項に留意しなければならない。

- (1) 地域への貢献、地域の防災等に関する評価項目の充実を図ること。
- (2) 前号の評価項目を含む価格以外の技術的要素等が、落札者の決定に効果的に反映される仕組みづくりを進めること。
- (3) 総合評価落札方式の対象となる公契約の拡大を図ること。

**2** 市は、公契約に係る登録業者の格付の基準について、地域への貢献等に係る審査項目の充実を図らなければならない。

#### (労働環境の向上のための仕組みづくり)

**第七条** 市は、総合評価落札方式において、労働環境に関する評価項目を加えることにより、対象労働者の労働環境の向上を図るものとする。

**2** 受注者等、対象労働者および市は、前項の評価項目および評価方法等の実効性を確保するため、次に掲げる事項について取り組むものとする。

(1) 受注者は、対象労働者が労働時間、作業報酬額等をあらかじめ確認することができるよう対応すること。

(2) 対象労働者は、支払を受けた作業報酬額等が、前号の規定により確認した内容を満たしていないと認められるときは、市又は受注者等に申し出ることができること。

(3) 市は、前号の規定により市に対して申出があった場合は、受注者等に対し必要な調査を実施するとともに、当該調査の結果、申出に係る作業報酬額等が第一号の規定により対象労働者が確認した内容を満たしていないと認められるときは、その是正のための必要な指導をする。

(4) 受注者等は、対象労働者が第二号の規定による申出をしたことを理由として、当該対象労働者に対し、解雇、請負の契約の解除その他の不利益な取扱いをしてはならないこと。

#### (品質確保のための仕組みづくり)

**第八条** 市は、公契約の締結に当たり、低価格入札による受注を排除し、適正な価格による契約を推進するため、最低制限価格制度および低入札価格調査制度を適正に活用するものとする。

**2** 市は、次に掲げる工事の完成時又は業務の完了時に確認検査を行うとともに、履行成績の評価をするものとする。

- (1) 建設工事
- (2) 測量、建設コンサルタントその他これらに類する業務
- (3) 前号に掲げるもののほか、市長が特に必要と認める業務

#### (その他の契約等)

**第九条** 市は、公契約以外の契約等について、第三条に規定する基本方針を踏まえ、必要な施策を実施するよう努めなければならない。

#### (委任)

**第一〇条** この条例に定めるもののほか、公契約に關し必要な事項は、市長が別に定める。

#### 附則

この条例は、平成二六年四月一日から施行する。