

政策法務の実践としての公契約条例(2)

― 由利本荘市公契約基本条例を例として

齊藤徹史

1. 東北の公契約条例

筆者の勤務校のある東北では、七つの自治体で公契約条例を制定している(二〇一八年末時点)。すなわち、山形県(二〇〇八年施行)、岩手県(二〇一六年施行)の二県および秋田市(二〇一四年施行)、郡山市(二〇一七年施行)、花巻市(二〇一八年施行)、由利本荘市(二〇一八年施行)、北上市(二〇一九年施行)の五市である。これらすべてに賃金条項(労働報酬下限額の設定)はなく、その名称に「公契約条例」と名付けられているのは郡山市、花巻市、北上市の三市、「公契約基本条例」と名付けられているのは秋田市、由利本荘市の二市であり、その他は「公共調達基本条例」(山形県)、「県が締結する契約に関する条例」(岩手県)である。二〇一八年からは、八戸市が八戸市公契約制度研究会議を設置して検討を進めている。

前稿(本誌二〇一九年九月号掲載)では秋田市公契約基本条例を取り上げたが、本稿では比較的最近に制定され、かつ、後述のとおり、条例が庁内での検討開始から短期間で制定されたという特徴のある、秋田県由利本荘市の由利本荘市公契約基本条例を例として取り上げ、その経緯や内容を政策法務の実践という観点から検討する。

2. 条例制定の実践―由利本荘市公契約基本条例

前稿で述べたように、条例を制定するに当たってのプロセスは、内容的検討を行う「課題設定段階」および「基本設計段階」、形式的検討を行う「詳細設計段階」の順に進められる。本稿でもこのスキームを参照しながら、由利本荘市公契約基本条例の制定過程を分析する。

なお、本条例に関する記述は、由利本荘市、建設業界および労働組合の三者へのインタビュー並

びに由利本荘市ホームページ上の公表資料にもとづくものである^③。

(1) 課題設定段階

条例案を検討するに当たっての「課題設定段階」では、立法事実を適切に踏まえることが重要である。立法事実とは、「条例の適法妥当性を支える一般的な事実」をいい、これは、①地域環境、②住民意識、③法制度環境(法環境)、④組織環境の各要素から構成される^⑤。本条例の立法事実を、この四つの要素から整理する。

ア 地域環境

全国初の公契約条例である野田市公契約条例は、入札におけるダンピング受注の横行を背景に制定された。だが、由利本荘市では、本条例の制定前に、そうしたダンピング受注が市内で発生していたという事情は特段なかったとのことである。

ただし、建設労働者の賃金水準に問題は生じていたという。一人親方のような、建設業界の重層下請構造の末端では、賃金水準が工事積算価格の半分以下になってしまうことがあった。また、隣の職人が県境を越え、市内の建設現場に「地元で仕事がなく何もしないよりは、安い賃金でもよいから仕事が欲しい」と主張して参入してくるケースもあったそうである。こうした事情から、職人の賃金水準の値崩れが現実が生じ、就労上の問題になっていたという。

イ 住民意識

住民の代表から成る市議会での動きをみると、平成一八年一二月定例会に「公共工事における建設労働者の適正な労働条件の確保に関する意見書提出についての陳情」が市内の労働組合から提出された（一二月一九日採択）。これは、市議会に対し、国に公契約法制定の検討などに関する意見書を提出するように求めるものであった。

議会での討論は二〇〇九年から行われている。同年三月四日、公契約条例制定の要否に関する議員の質問に対し、当時の柳田弘市長は、「公契約条例、規則の制定につきましては、全国的な流れと県内各市・町の対応も参考にしながら、今後の課題とっておりますのでご理解をお願いいたします」と答弁している。

本条例制定時の長谷部誠市長は、二〇〇九年四月に就任した。公契約条例に関する最初の答弁は、平成二二年三月定例会で行われた（三月五日）。「公

契約条例制定の用意があるのか」との議員の質問に対し、市長は、「公契約条例や規則の制定につきましては、秋田県や県内各市町村の動向も参考にしながら、今後の研究課題と考えております」と述べた。議員による公契約条例に関連する質問は、その後もほぼ毎年行われている。

ウ 法律制度環境（法環境）（④組織環境を一部含む）

市は、二〇〇九年の議会質問以降、他の自治体による公契約条例の制定動向に関心をもち、注視していたという。しかし、最低賃金法、労働基準法、労働契約法などの現行法との整合性を整理することが必要だと考え、市としては懐疑的な見方をしていたようである。議会で市長は、「市が独自に定める最低賃金を規定する条例の制定は、最低賃金法による地域別最低賃金の趣旨に反するなどの意見があることや、労働基準法、労働契約法等、現行法との整合性が議論されていることから、現時点での条例の制定については、現状においては国における法体系の整備が先決と考えております」との考えを繰り返し示していた。

そのため、当初は賃金条項のある公契約条例はもちろん、賃金条項のない公契約基本条例であっても条例制定には慎重であったようである。市総務部長は、「今、市が考えているのは、基本条例まではいきませんが、総合評価方式を県内でも取り入れているところがございします。その総合評価方式の中には、……その労務単価が下請、事業所

も当然出てくると思います。そこにきちんと届いているかということも評価の一つとして確認する。それが次の入札、指名に影響を与えるという制度の取り入れを今考えてございますので、今後もしちゃんと対応していきたいと思っております」としていた。市長も、「市といたしましては、工事の品質の向上や業者の育成を目的とした工事成績評定の導入、また、総合評価落札方式においては、地域貢献や労働時間、作業報酬等、労働環境を確保する評価項目の設定など現行制度の中で改善を図りながら、適切な労働環境の向上に努めてまいりませ」と述べており、建設労働者の労働条件の改善策として、公契約条例の制定ではなく、総合評価方式の活用を中心に考えていたことがうかがわれる。

しかし、二〇一三年三月に同じ秋田県内の秋田市で秋田市公契約基本条例が制定されたこと、さらには、二〇一四年から労働組合による市長交渉で公契約条例制定の要請が行われたこと（後述）などにより、二〇一六年ごろから市内の気運が変化したように見受けられる。

だが、市長は公契約条例を制定することへの是非を慎重に検討していた。「公契約条例制定により、公契約事業に従事する労働者の公正な労働基準を確立するということが民間の労働条件の改善にもつながるといった意見がある一方で、賃金相場の上昇による地元企業への影響や、条例の適用範囲が公共事業に限られることによる労働者間の不平等が懸念されるというような否定的な意見もあり、まだ課題が多いと感じております」と議会で

言及している。

市は公契約条例の制定を検討するに当たり、他の自治体でも公契約条例の制定が進まないことは相応の理由があり、「やはりそれなりに相当難しいハードルなり、法的な制約を加味しながら、由利本荘市に合ったものを」との基本認識に立っていた。市は、国の動向を分析したが、「公契約法」の制定に向けた具体的な動きは見られなかった。

また、市内では下請業者の経営環境が厳しく、市はこれら業者に政策的に配慮する必要性があった。そこで、市としては建設労働者の処遇改善だけでなく、市内業者の優先発注や公共工事の品質確保、地元経済の振興などに対する政策的配慮も併せて行う必要があると考え、すでに市が実施してきた関連政策を条例で明文化することにしたという。

このような経緯から、賃金条項の設定には最低賃金法との整合性を慎重に検討する必要があることにかんがみ、市としては事業者が適正な価格で受注できる制度の整備を優先すべきと考え、条例案は市と事業者に向けて理念やそれぞれの責務を述べる内容とし、賃金条項のない基本条例にしたとのことである。

工 組織環境

本条例制定の契機は、直接的には本条例制定時の長谷部誠市長（現在）の意向による。長谷部市長は秋田県議会議員を経て、二〇〇九年四月に由利本荘市長となった。二〇一七年四月から本条例制定時を含め、現在三期目を務めているが、これ

までの選挙で「公契約条例の制定」を公約に掲げていたわけではないようである。

長谷部市長が公契約条例を制定することに前向きとなった理由として、二つの事情の存在が推測されている。一つは、先のような議会質問があったことである。もう一つは、労働組合と対話する機会があったことである。先述のとおり、市内の建設労働者を取り巻く環境には、賃金水準をはじめとする様々な課題があった。また、労働組合側の事情として公契約条例制定に向けた組織的な運動を以前から全国的に実施していた。このような事情を背景に、労働組合は二〇一四年の市長交渉で公契約条例の制定に関する要請を行った。その後、年一回の要請を三年間実施したそうである。

本条例案を検討するために、市長の主導によって庁内検討会が設置された。構成員は総務、財政、行政改革などの担当部署の課長職が中心であり、事務局（総務部契約検査課）を含めて一六名で構成されている。これに先立ち、市議会の平成二八年一二月定例会（一二月六日）で、市総務部長が「チームという形になるのか、市役所各関係部署が連携して、これを研究してまいりたいというふうに考えております。やっぱり契約検査課だけの問題ではないという認識はしております」と発言していた。

二〇一七年六月に第一回検討会が開催され、本条例案の制定に当たった論点が示された。その後、事務局が論点に関する調査を進め、同年一〇月の第二回検討会でその結果を報告し、そこで了

承を得て検討会は終了した。

(2) 設計段階

本条例案の策定は、庁内検討会の検討結果をもとに総務部契約検査課が担当した。すでに市が行っている政策をベースとした内容であるため、法的な論点を新たに検討することは基本的になかったという。そのため、比較的スムーズに条例案はつくられたようである。

条例案は、市議会平成二九年一二月定例会に上程された。ここでは、立法目的を「公契約に関する制度の適正な運用及び労働環境の整備、並びに公共工事、公共サービスの質の向上を図ることを目的に、公契約に係る基本理念を定めるため、条例を制定しようとするもの」としている。

本会議では、本条例案に対し、議員から特段の質問はなかった。これは、先述のとおり、たびたび一般質問などが行われてきたうえ、条例案の内容が理念的なものにとどまるためと考えられる。

本条例案は全会一致で可決・成立し（二〇一七年一二月一九日）、一二月二二日に条例第五〇号として公布され、二〇一八年四月一日から施行された。

3. 由利本荘市公契約基本条例

前節では、政策法務の実践という観点から、由利本荘市公契約基本条例の制定過程の整理を試み

た。基本条例・理念条例である本条例と同様に、責務を中心に規定した他の自治体の事例には、丸亀市公共調達基本条例本条例（二〇一六年施行）、旭川市における公契約の基本を定める条例（二〇一六年施行）などがある。

本条例は関係者から特段の反発を受けることなく検討が進められ、実際に第一回庁内検討会の開催から議会での成立までに約半年間という短期間で制定されるに至っている。この点は本条例の立法面での特徴といえる。

ここからは同条例の内容や評価などについてみてみよう。

(1) 本条例の内容

ア 目的

市が作成した「由利本荘市公契約基本条例の解説」（二〇一八年四月）（以下、「解説」という。）によると、本条例は、「公契約に関する制度の適切な運用を図り、公契約の適正な履行及び良好な品質の確保並びに公契約に従事する労働者等の適正な労働環境の整備などを図るため、市、事業者等が特に取り組むべき内容を基本理念として定め、それぞれの責務に基づいた施策を実施することにより、地域経済や地域社会の健全な発展並びに市民福祉の増進に寄与することを目的」としている（一頁）。

立法の動機を述べた部分の「公契約に関する制度の適切な運用を図り、公契約の適正な履行及び

良好な品質の確保並びに公契約に従事する労働者等の適正な労働環境の整備などを図るため」には、今日の入札契約は単に価格（安さ）だけを重視するものではないとの趣旨が含まれているようである。

また、直接的な目的を述べた部分の「地域経済や地域社会の健全な発展並びに市民福祉の増進に寄与する」は、労働者の労働環境の整備・処遇の改善といった労働者側の事情だけでなく、「地域経済や地域社会の健全な発展」といった経営者側の事情にも配慮して立法されたものと推測される。

イ 適用対象

本条例でいう「公契約」の定義として、二条一号は「市が発注する工事、製造その他の契約をいう」とする。これについて、「解説」は、「市が発注する契約とは事業者等が労働者を使用する請負契約や業務委託契約等の他、売買契約や賃貸借契約も含みます」としている（一頁）。「売買契約や賃貸借契約」にまで条例の適用対象を広げている点は、本条例の内容面での特徴の一つということができよう。他自治体の事例として、例えば、国分寺市公共調達条例は、当該条例の対象となる「調達」を「売買、貸借、請負その他の契約により物品、完成品、成果物、サービス等を得ることをいう」としている（二条一号）。

なお、本条例の二条一号は公契約を「契約」に当たるとしているから、指定管理者制度により運用されている業務は本条例の対象となるもの

ではない。

ウ 基本理念

本条例の中核となるのは、三条の「公契約に係る基本理念」である。そこでは、「公正性、透明性及び競争性の確保に努めること」（一号）、「契約内容の適正な履行及び品質を確保すること」（二号）、「労働者の適正な労働環境を確保すること」（三号）、「地域経済及び地域社会の健全な発展に配慮するよう努めること」（四号）が定められている。

二号および三号を受け、八条二項については「事業者においても、その申込みに係る価格（入札書等に記載する価格）の算出の際には、契約の履行に当たり必要な労務費やその他の経費を適切に積算し、労働条件の悪化や下請負人へのしわ寄せが生じないようにするよう努めなければならない」と説明されている（「解説」二頁）。いわゆる「どんぶり勘定」で事業者が応札価格を決めることのないよう、市が事業者に対して工事の設計内訳書で適正な積算を求める趣旨であるという。

エ 適正な労働条件の確保

基本理念を定める三条三号を受け、一〇条は「適正な労働条件の確保」を定める。これについて「解説」は、「事業者は、労働基準法、労働契約法、最低賃金法等の関係法令を遵守し、適正な労働賃金を支払うことはもちろんですが、雇用保険、健康保険、厚生年金、労働者災害補償保険等への加

入等、労働者の福祉向上等、適正な労働条件を確保しなければならぬ」と説明する（三頁）。

「一 報告および調査」と「二 指導等」は、市長が「適正な労働条件の確保のために必要があると認めるとき」に実施する措置を記述している。これについて「解説」は、「必要があると認めるとき」とは、低入札価格調査制度等を導入していない工事請負契約以外の業務等において予定価格と比較し極端に低い金額で落札した場合や工事請負契約における下請届の内容が適正な価格、内容での下請契約となっていないかなどに疑義がある場合等のほか、労働者からの申出等を想定」しているとし（四頁）、このような場合、市長は、「労働関係法令の順守状況や賃金等の状況を確認するため、事業者等に対して必要に応じて労働環境の状況について報告を求めることがあります」。また、事業者等が「この報告をもとに是正指導を受けた場合は、速やかに改善等の措置を講ずる必要があります」という¹⁸。

しかし、本条例をみる限り、事業者が市長の是正指導に従わず、「速やかに是正の措置を講ずる」（二 二条二項）ことがなかった場合の措置は定められていない。市長の是正指導に従わせるための担保となる手段がないことは、基本条例・理念条例の限界が表れているともいえる。これについて、市は、指名競争入札における指名基準や指名の選定といった、本条例とは別の枠組みで制裁を科すことになると考えている。

オ 市内業者の活用

基本理念を定める三条四号を受け、一四条について、市長は「市内業者の受注機会の確保は地域における経済の発展及び地域の活力を左右する重要な要素であることから、地域経済の発展のために市内業者の受注機会の確保に努める」としている。その背景には、「基本理念」に定める事業者等の経営の安定や、適正な労働条件の確保等の労働環境の整備その他の社会的責任を果たすための取り組みを促進するには、市内で活発な経済活動が行われ、地域経済が健全に発展することが重要」との考えがある（「解説」四頁）。

市内業者の受注機会の確保に努めるための具体的な措置として、「解説」は一般競争入札での地域要件の設定や指名競争入札での市内業者の優先指名を挙げている（四頁）。これは、市内業者は市税を支払っているため、市としてはそうした事業者から調達するべきとの見解にもとづくものと推測される。ただし、市内事業者であっても技術力のあることが前提であり、応札金額が高い場合には経済性に照らして判断されることになるため、市内事業者であれば直ちに落札できるとしているわけではないという。

また、一四条二項に関し、「解説」は、「事業者等においても、下請負人の選定又は資材の調達をする際は、市と同様に市内事業者を活用するよう務めなければならないこととします」としている（四頁）。しかし、事業者等がこれに反して「市外事業者」と下請契約等を結んだとしても、民

の間の契約内容にまで市が介入することは困難であるから、市によると、本条項は「できれば」地元企業を優先してほしいという、いわば事業者に対する「お願い」の趣旨とのことであった。

(2) 本条例の効果

本条例の制定により、マイナスの効果が生じるとする意見はみられなかった。他方、プラスの効果としては、市および市以外の立場の双方から、およそ三点が指摘された。

第一に、本条例により、ダンピング防止など入札の適正化が進むことである。

第二に、入札で市内業者を優先する根拠規定ができたことである。例えば、指名競争入札で指名業者を一〇者ほど選ぶ必要があるにもかかわらず、資格のある市内業者が五者しかなければ、残りは市外業者を五者ほど追加せざるをえない。しかし、一四条をもとに、資格のある市内業者五者のみを指名することで足りるようになったといわれる。

第三に、一六条により余裕のある工期設定が可能となれば、建設業界の労働環境の改善が期待できることが挙げられていた。

(3) 本条例に対する評価

本条例に対する評価として、市民からは特段の積極的な意見も、否定的な意見も市には直接寄せられていないとのことである。

市以外の立場からは、本条例が理念条項を中心とする基本条例であり、各主体の責務が定められているにすぎず、また、すでに市が取り組んできた政策が記述されただけであるため、「条例に違和感や疑問を覚えるようなところはない」との意見があった。また、本条例の規定に違反したとしても、直接的な制裁が規定されているわけでもないので、「条例があつてもとくに弊害もない」とのことであつた。

ただし、いくつかの意見は寄せられている。例えば、基本理念を定める三条一号が公契約における「公平性、透明性」の確保を挙げていることについて、下請労働者が不利な地位におかれないうとに資するとの意見があつた。また、一四条で「市内業者の積極的な活用」を定めたことについては、とくに評価する意見が多かつた。その他には、本条例に賃金条項を入れてほしかつたとの意見や、本条例によつて建設労働者の労働条件が改善されるにしても、建設業界の担い手不足の解消にまではいたらないのではないかと意見もあつた。

(4) 本条例の課題

市としては、現時点で本条例に特段の課題を見出してはいないようである。したがつて、当面は現状のままとし、賃金条項を盛り込むことは予定していないことであつた。

市以外の立場からは、本条例が制定されてまだ間がないため、実際の運用状況に対して「様子見

といったところのようである。しかし、将来的には本条例に賃金条項を含めるための条例改正が必要との意見があつた。

他方、本条例に関する最大の課題は、条例そのものの「周知不足」である。インタビューでは、建設業者や従業員、組合員の多くは、本条例が制定されたことを知らないのではないかと指摘があつた。本条例の理念を実現させていくためにも、市の積極的な広報活動が期待される。

3. 小括

本条例は、賃金条項のような労使で論議となる条項が盛り込まれていないなど、外部から批判を受ける余地が少なかつたため、比較的短期間で制定されたと考えられる。実際、すでに公契約条例のある他市では、条例案の策定段階で賃金条項を定めるか否かで議論が平行線となり、まずは賃金条項を定めずに条例をつくることとし、賃金条項を定めるかは今後の検討課題として議論を持ち越した例もある²²⁾。

また、本条例には、「適正な労働条件の確保」(一〇条)とその履行確保のための措置(二一条・一二条)、下請負人との対等な立場での適正な契約(一三条)などのように、多くの公契約条例で盛り込まれる事項以外に、市の発注方法の在り方(六条・七条・八条)や市内業者の活用(一四条)、発注規模の適正化(二五条)、発注時期等の適正化(二六条)など、発注者に求められる運用ルー

ルも包括的に盛り込まれている。そのため、本条例は「公共調達基本条例」としての性格をもつともいえる。なお、こうした労働者の労働条件に関わらない条項については、前橋市公契約基本条例(二〇一三年施行)や大垣市公契約条例(二〇一六年施行)などでもみることができるといえる。

4. 二つの事例からの政策法務への示唆

前稿と本稿で、秋田市と由利本荘市の公契約基本条例に対して、政策法務の枠組みから分析を試みた。ここまでの検討から、自治体が政策法務を実践する際に資すると考えられる事項を二点ほど指摘したい。

第一に、基本条例の意義をどのように考えるかである。一般に、基本条例は政策の理念を明文化したものであり、住民の権利義務を規制する条項や実効性確保に関する条項は含まれていない。そのため、基本条例が政治的なメッセージを伝える手段にとどまるのであれば、その制定意義や必要性に懐疑的な見方をされても不思議ではない²³⁾。しかし、基本条例のなかで行政のポリシーが明らかにされ、住民の代表から成る議会が審議されて条例として制定されることは、行政活動に対する民主的統制の観点からすれば意味がないとまではいえないであろう²⁴⁾。

また、先述のとおり、地域課題の解決に向けて、まずは基本条例の制定を優先し、その後に環境を整つてから、段階的に私人の権利義務を制限する

条項のある条例へと改正していくことは、住民の理解を深めながら、地域を望ましい方向へと進めていくことが可能となるため、ここでの基本条例の役割は大きいといえる。⁽²⁶⁾

私見では、基本条例の存在意義自体を、必ずしも消極的に解する必要はないように考える。

第二に、秋田市・由利本荘市ともに、市長のリーダーシップのもと、積極的に条例を制定することで地域課題を解決しようと試みていた。国の公契約法の制定に向けた動きがないなか、自治体が公共工事や委託業務の品質確保、地域の建設労働者の労働条件の改善に向けて、地域の実情に照らしながら、自ら条例によって改善しようとすることは、政策法務の一つのモデルともいうことができる。⁽²⁶⁾ 他の公契約条例を制定した自治体と同じく、秋田市・由利本荘市の取組みは、政策法務の実践にとどまらず、地方自治の実践としての意義をも見出すことができよう。

【注】

- (1) 愛知地方自治研究センター野口鉄平研究員の調査による（「公契約条例制定状況一覧（二〇一八年二月末現在）」。
http://www.aichi-jichiken.jp/pdf/kokueiyaku_jorei_201812.pdf
- (2) 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、二〇二〇年二月現在）。
- (3) 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ますが、お仕事が多用のなか、詳細なご教示をいただいたことに、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。

- (4) 政策法務研究会・前掲（2）二〇一頁。
- (5) 政策法務研究会・前掲（2）二〇二頁以下。
- (6) 田中孝男『条例づくりのきほんケースで学ぶ立法事実』七九頁（第一法規、二〇一八年）は、議会が陳情を採択したことや市長の選挙公約であることが、ただちに条例の必要性を裏づける事実となるわけではないことを指摘する。
- (7) 質問は、今野英元議員による「地域経済振興と雇用・労働者福祉の重視を目指す労働行政を行うとすれば、公契約条例ということは避けて通れないのではないか。また、条例ということができないのであれば、規則ということも可能と思うがどうでありましょうか」などというものであった。
- (8) 森幸二・軍神宏充「こんなときどうする？自治体財務の法的争点 第一〇回公契約条例は適法か？」『地方財務』二〇二〇年一月号一七八頁は、「現在、制定されている公契約条例の内容は、自治体において契約権限を持っている長の規則で定めるべきである」とする。
- (9) 由利本荘市議会平成二七年三月定例会（三月五日）、今野英元議員の質問に対する答弁。このほか、平成二八年六月定例会（六月九日）でも同趣旨の答弁を行っている。
- (10) 由利本荘市議会平成二六年九月定例会（九月五

日）、高橋信雄議員の質問に対する答弁。

(11) 由利本荘市議会平成二七年三月定例会（三月五日）、今野英元議員の質問に対する答弁。

(12) 由利本荘市議会平成二八年六月定例会（六月九日）で、市長は「市では今後も国や他の自治体などの動向を注視しながら、条例の制定や制度づくりを研究していく必要があると考えますが、労働者、経営者双方の意見に耳を傾け、由利本荘市に適した制度を研究してまいりたいと考えております」と述べている。

(13) 由利本荘市議会平成二八年二月定例会（二月六日）、今野英元議員の質問に対する答弁。

(14) 由利本荘市議会平成二八年二月定例会（二月六日）、今野英元議員の質問に対する市総務部長答弁。また、この頃は市契約検査課を中心に「公契約条例について、その必要性から条例がいいのか要綱がいいのかとか、全国の事例を見ながら今研究している段階」であった（同総務部長答弁）。

(15) 一般財団法人CSOネットワークが行った自治体へのアンケート調査では、公契約条例については、多くの自治体から国の姿勢を注視している等の見解が寄せられたという（「公共調達・公契約条例と地域の持続可能性に関する全国自治体アンケート調査結果」九頁（二〇一八年））。

(16) 市が本条例を検討する前に進んでいた建設労働者などへの具体的対応につき、「市では、いわゆる品確法による発注者の責務等を踏まえ、低入札価格調査制度やインフレスライド条項導入のほか、予定価格の適正な設定等、受注者の適正な利

潤を確保する取り組みを進めてきたところであり
ます。また、下請業者や労働者に対する円滑な支
払いを促進するための中間前払い金制度の導入な
どにより、一定の効果はあったものと考えており
ます」などとしている（由利本荘市議会平成二八
年一月定例会（二月六日）、今野英元議員の
質問に対する市長答弁）。

- (17) 愛知地方自治研究センター「公契約・入札制度
改革の現状と課題に関する調査報告書」（二〇一
九年一月）掲載の自治体へのアンケート調査結
果（一〇頁）によると、公契約条例制定自治体が
条例の検討に当たって内部検討組織等で会議を開
催した回数は、賃金条項のある条例を制定した自
治体で平均七・二回、賃金条項のない条例を制定
した自治体で平均九・七回であったという。由利
本荘市の庁内検討会の開催回数はそれよりも少な
いが、これは本条例案の内容が基本的に既存の市
の政策の反映にとどまり、新たな論点がさほど多
くなかったためと推測される。

- (18) 由利本荘市ホームページ「由利本荘市公契約
基本条例」を施行します」
<https://www.city.yurihonjo.lg.jp/business/nyusatsu/5984>（二〇二〇年二月二十九日閲覧）

- (19) 草加市公契約基本条例の制定に関わった、平野
厚子「市民の運動と超党派への努力重ねて県内初
の条例」「議会と自治体」二二四号八頁は、「条
例条項だけを見ると、拘束力のない弱い条例にも
見えます。しかし、条例とともに制定された規則
と一体となって、実質的な効力を生み出す工夫が

なされたものになっていきます」、理念条例には
効力がない」という批判もつけますが、あたたか
く見守っていただきたいと思えます」としている。
(20) 市内業者とは、「市内に主たる事務所又は事業所
がある事業者」をいう（解説）四頁）。

- (21) 本条例一四条一項は「予算の適正かつ効率的な
執行に留意するとともに」との文言を付している。
(22) 全建総連作成の関連資料による。

- (23) 田中・前掲（6）六五頁は、基本条例や「理念
や責務規定だけではない条例（理念条例）」は、「必
要性・合理性の基準をみたすものが特に問われ
る」と指摘する。

- (24) 日本労働組合総連合会「公契約条例制定に関す
るQ&A」五頁（二〇二二年一月一七日改訂）は、
公契約条例に関し、「受注者選定と契約条項の規
定は、条例によらず、規則や指針でも可能では
ないか？」との質問に対して、次の三つの理由か
ら条例制定の必要性を回答する。「地方自治体の
首長が公契約について定める規則や指針は、地方
自治体の組織内における内部的な規範であるにす
ぎない。公契約を通じて政策目的の実現を図るこ
とは、組織内の内部的な規範によって行うよ
りも、政策目的の実現の必要性に関する議会での
検討を経て条例により規律することの方が適して
いる」、「首長や担当職員が交替する都度大幅な制
度変更がなされるのを防ぎ、制度の安定性を担保
するには、首長に制定権のある規則や指針ではな
く、議会が制定する条例にする必要がある」、「価
格以外の要素を受注者決定に反映させることに

は、腐敗や汚職の危険、あるいは裁量権濫用の危
険がつきまとう。これらの危険を防止するため
も、受注資格要件や手続きについて客観性と透明
性を確保する必要がある」。併せて、上林陽治「公
契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」
『自治総研』四三五号二二頁参照。

- (25) 川村雅則「公契約条例と最低賃金引き上げで地
域経済活性化を（下）」『印刷界』七七九号六二頁
は、「旭川市における公契約の基本を定める条例」
に関し、理念型の条例は実効性に欠けるのではな
いかと言われたとしても、「できた条例を足が
かりにして前に進んでいけばよい」という。

- (26) 田中・前掲（6）七九頁は、「自治体が締結す
るいわゆる公契約における相手方企業の従業員の
賃金問題は、……わたし（本文中の登場人物を指
す）引用者注）も政策課題であると考えます。そ
して、その問題は、自治体として可能な範囲で条
例を制定することについて、必要性を裏づける事
実になると思っています」としている。

へさいとう てつし・東北公益文科大学准教授

由利本荘市公契約基本条例

平成二十九年二月二日由利本荘市条例第五〇号

ともに、公正な競争の下で行わなければならない。

(契約条件)

第七条 市長は、公契約の適正な履行を確保するために、価格、品質、納期その他の条件が適切なものとなるよう努めなければならない。

(適正な価格の積算)

第八条 市長は、公契約の積算に当たっては、経済社会情勢の変化及び市場における労務、資材等の最新の実勢価格を考慮して適正な積算を行わなければならない。

2 事業者は、公契約の内容に適した履行が確保できらるよう、労務費その他の経費を適正に積算しなければならない。

(適正な契約の締結)

第九条 市長は、経済性に配慮しつつ、適正な履行が通常見込まれない金額での公契約の締結を防止するとともに、品質の向上が図られる場合は、事業者等の能力など価格以外の多様な要素をも適切に評価することにより、価格及び品質が総合的に優れた内容による契約をするために必要な措置を講ずるものとする。

(適正な労働条件の確保)

第一〇条 事業者等は、労働基準法（昭和二十二年法律第四九号）その他関係法令を遵守し、労働者の適正な

(目的)

第一条 この条例は、公契約に係る基本理念を定め、市及び事業者等の責務を明らかにすることにより、公契約に関する制度の適正な運用及び労働環境の整備並びに公共工事、公共サービスの質の向上を図り、もって地域経済及び地域社会の健全な発展並びに市民福祉の増進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、製造その他の契約をいう。
- (2) 事業者 市と公契約を締結し、又は締結しようとする者をいう。
- (3) 下請負人 事業者その他市以外の者から公契約に係る業務の一部について請け負う者をいう。
- (4) 事業者等 事業者及び下請負人をいう。

(基本理念)

第三条 公契約に係る基本理念は次のとおりとする。

- (1) 公正性、透明性及び競争性の確保に努めること。

- (2) 契約内容の適正な履行及び品質を確保すること。

- (3) 労働者の適正な労働環境を確保すること。

- (4) 地域経済及び地域社会の健全な発展に配慮するよう努めること。

(市の責務)

第四条 市は、前条の基本理念にのっとり、適正な公契約に関する施策を総合的に実施するよう努めなければならない。

(事業者等の責務)

第五条 事業者等は、この条例の主旨を踏まえ、市が実施する公契約に関する施策に協力するよう努めなければならない。

(契約方法)

第六条 市長は、公契約の締結に当たっては、契約の性質及び目的を踏まえた適切な契約方法を採用すると

労働条件を確保しなければならない。

(報告及び調査)

第一条 市長は、適正な労働条件の確保のために必要があると認めるときは、事業者等に対し報告を求め、又は調査をすることができる。

(指導等)

第二条 市長は、前条の報告又は調査の結果、適正な労働条件が確保されていないと認めるときは、事業者等に対し是正するよう指導することができる。

2 事業者等は、前項の規定による指導を受けたときは速やかに是正の措置を講ずるよう努めるとともに、当該措置を講じたときは市長に報告しなければならない。

(下請負人との契約)

第三条 事業者等は、建設業法（昭和二十四年法律第一〇〇号）、下請代金支払遅延等防止法（昭和三十一年法律第一二〇号）その他関係法令を遵守し、下請負人との対等な立場における合意に基づいた適正な契約を行わなければならない。

(市内業者の活用)

第四条 市長は、予算の適正かつ効率的な執行に留意するとともに、地域経済の健全な発展に配慮し、市内に事務所又は事業所を有する業者（次項において「市

内業者」という。）の積極的な活用に努めるものとする。

2 事業者等は、下請負人を選定するとき又は資材等を調達するときは、市内業者の積極的な活用に努めなければならない。

(発注規模の適正化)

第五条 市長は、適正かつ合理的な規模での発注に努めるものとする。

(発注時期等の適正化)

第一六条 市長は、業務の重要性、緊急性及び効率性を考慮しつつ、事業者等による計画的な雇用確保、担い手の処遇改善などにも資することから一定の時期に集中しないよう適正な時期の発注、契約期間を設定するよう努めなければならない。

(支払の適正化)

第一七条 市長及び事業者等は、契約及び法令で定められた期間内に、速やかに契約に基づく支払をするよう努めるものとする。

(意見聴取)

第一八条 市長は、公契約に関する施策を適正に行うために必要があると認めるときは、学識経験者、事業者その他関係団体の意見を聴くことができる。

(委任)

第十九条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附則

この条例は、平成三〇年四月一日から施行する。