

「公契約条例」の現段階と今後の課題

伊藤（東京自治研究センター）

はじめにー公契約が課題とすべき範囲

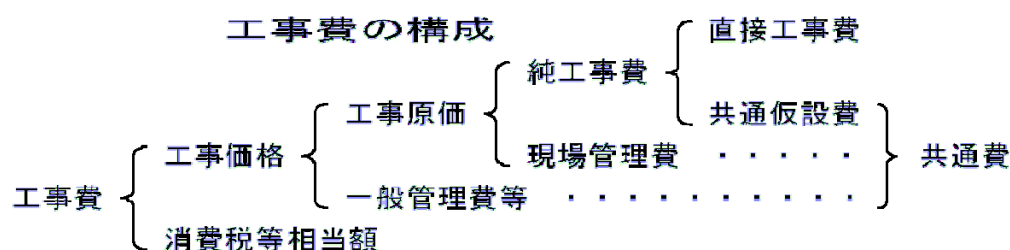
広い意味での公契約を考えた場合、次の三段階にそれぞれ課題がある。本稿では、まずこの三段階の課題を整理した上で、狭義の公契約（公契約における労働条項ー最低賃金など）の現状と今後の課題を探ってみたいと考える。

| | |
|------|---|
| 第一段階 | 事業委託（指定管理を含む）発注の予定価格の積算（人件費、間接費などのフルコスト・リカバリーの確立） |
| 第二段階 | 入札・契約改革（総合評価入札制度、最低制限価格制度、協働契約など） |
| 第三段階 | 狭義の公契約法・公契約条例（公契約における労働条項ー最低賃金など） |

1. フルコスト・リカバリーの確立

（1）積算（予定価格の算定）の体系

自治体が建設工事を発注し、業務を委託する場合には、必ず入札の際の予定価格の積算が行われる。まずその積算の体系確立が課題である。建設工事は、次のように工事費（予定価格）が算定される。通常、人件費相当額は「現場管理費」に、間接費等は「一般管理費等」に含まれる。また営業利益も「一般管理費等」に含まれる。すなわち、フルコスト・リカバリー（総費用回収）の体系が確立されているといえる。



ところが、業務委託にはこのような体系が確立されていない。わずかに「建築保全業務積算要領」（国土交通省）に、国の庁舎等の維持管理を委託する場合の積算方法を定めたものがある。この「保全業務費」の算定基準は、建設工事の工事費算定基準の体系を倣ったものである。

しかし近年、業務委託における予定価格算定のあり方が課題として認識されるようになってきた。たとえば高知市は今後、次のように「保全業務費」の算定基準に準じた算定基準を定めていくとしている。

高知市入札・契約制度基本指針（提言書、平成22年11月）

「業務委託における予定価格、及び最低制限価格の適正な設定」において、「明確な積算基準に基づき予定価格を算定すること」「早急な解決に向けて、庁内関係課と協議し、国交省「建築保全業務積算要領」等を参考とした積算基準の作成に取り組むべきである」ことを述べている。

なお、通常の業務委託ではないが、熊本市の指定管理者の積算方法は注目に値する。熊本市は積算総額を、以下の1～3の和に消費税相当額（1.05）を乗じた額とすることとしている。

- 1 人件費（嘱託、臨時職員含む）
- 2 物件費（業務に必要な物品等の調達費、修繕費など）
- 3 一般管理費（一般管理費：施設の管理運営に係る直接業務費以外で、本社（本部）機能の維持にかかる経費－役員報酬、従業員の福利厚生費、雑費など）

（2）人件費

人件費は、予定価格の算定の中で最も重要なコストである。建設工事には従来から、国において積算単価が確立されてきた（国土交通省、農林水産省で使われるので二省単価といわれる）。それは、「公共工事設計労務単価（基準額）」で、次のように構成されており、都道府県別に単価が決められている（したがって、自治体も使う）。

- ①基本給相当額
- ②基準内手当（当該職種の通常の作業条件及び作業内容の労働に対する手当）
- ③臨時の給与（賞与等）
- ④実物給与（食事の支給等）

ところが業務委託においては、このような労務単価は設定されていない。わずかに単価の高い「設計業務委託等技術者単価」（国土交通省）があるくらいである。そこで今注目されているのは、指定管理者制度における板橋区と熊本市の取組みである。

板橋区「指定管理者制度導入施設の指定管理料及び人件費の算定に関する細目」

人件費は、正規職員は特別区人事委員会の「民間給与実態調査」のうち、「職層別平均給与額（企業規模計、所定内給与）」を適用し、これに法定福利費（事業主負担分）を加算した額とする。

非正規職員は、板橋区臨時職員取扱要綱に定める一般事務1時間あたり賃金単価、またはハローワークの求人情報などを参考に算出した民間の非正規従業員の賃金単価等を、雇用期間、日数、時間等の雇用形態に応じて適用し、必要に応じて法定福利費を加算して決定する。

また熊本市は、「公募施設のランク別人件費単価表」といわれるものを用いている。大規模施設の長、中規模施設の長（大規模施設長の補佐）、小規模施設の長（係長）、簡易施設の長、一般職（最高ランクで年収5,445,000円）に区分（ランク）し、その区分（ラン

く) ごとに積算基準(熊本市一般職職員給料表ベース)を示したものである。大規模施設の長の最高ランク年収7,452,000円、一般職の最高ランクで年収5,445,000円などである。また、常用的パート(嘱託)職員のランク別年収総額も示されている。

(3) 間接費

次の課題は間接費である。間接費について馬場英明氏(愛知学泉大学)は次のように指摘している。

<間接費の構成(馬場英明氏の見解)>

◇ フルコスト-本部機能(総務・財務・人事)、事務所費(家賃・維持費)、ガバナンス・戦略開発(理事会・教育研修)、資金調達費などを含めた総額

指定管理者制度においては、施設(建物等)の維持管理も重要な業務であり、したがって熊本市のように、業務を行うための物品等の調達費のほか、建物等の修繕費を適正に積算することも課題となる。

自治体においては、このような間接費をすべて予定価格に算定することや、間接費には何が含まれるべきなのかなどについて、問題意識が希薄である。高知市のような例は全国的にはきわめて少ない。また非営利セクターの中でも、特にNPOにおいてフルコスト、あるいは間接費に関する問題意識が不鮮明である。馬場氏は、フルコスト・リカバリー(総費用回収)は組織の維持に必要な全てのコストを回収することだといっている。

この点に関して、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告(「新しい公共」推進会議)」は次のように提起している。この課題は、指定管理者制度も含めてのものと理解すべきである。

<適切な積算・支払のあり方>

公共サービスの対価をどう設定するか、どのように支払うかは、資金面での基盤が弱い弱な担い手にとっては重要な課題となる。政府側が独占的で優位な立場にある中で、適切な対応が求められる。

2. 自治体契約の現状と課題

(1) 入札・契約改革

課題としては次の4点があげられる。①から②に関しては、公共工事には価格設定基準はともかくとして、すべての自治体が運用してきたものである(ただし、②を適用せず、③を運用している自治体も多い)。

- ① 総合評価入札制度
- ② 最低制限価格制度
- ③ 低入札価格調査制度
- ④ 長期継続契約

① 総合評価入札制度(政策入札、社会的価値を高める)

業務委託契約（労務提供型契約）が課題である。業務委託に総合評価入札制度を取り入れている自治体はまだ少ないが、その中では豊中市の取組みの評価が高い。価格評価のほかに、技術的評価（研修体制、業務実績、履行体制、品質保証への取組み）、公共性評価（福祉への配慮、男女共同参画への配慮、環境への配慮、災害時の業務体制）、などの評価項目があり（項目はさらに細分化されている）、価格評価とその他の評価にはそれぞれ 500 点ずつ配分されている。

② 最低制限価格制度

総合評価入札制度と同様に、業務委託契約が課題である。業務委託に最低制限価格制度を導入している自治体はわずかである。しかし、下記のように導入している自治体もあり、その拡大が求められる。

- 新宿区－2000 万円以上の案件及び特に必要があると認めた案件のうち、人件費の割合が高い委託契約（福祉サービスなど）について最低制限価格制度を導入
- 国立市－500 万円以上の委託契約に最低制限価格制度を導入

③ 低入札価格調査制度

同様に業務委託契約が課題である。

④ 長期継続契約

長期継続契約は条例を策定することによって可能となる制度である。この課題は、対象範囲の拡大が課題である。現在の長期継続契約の条例対象は、多くは事務用機器、計測機器、輸送用機器その他の物品の賃貸借契約であり、物品の保守点検その他の維持管理に必要な契約、役務の提供に係る業務の習熟に一定の期間を要する契約、役務の提供に必要な物品、設備等の初期投資額の回収に複数年度の期間が必要であるため翌年度以降にわたり契約を締結することが経済的に有利である契約などとなっている（川崎市条例の場合）。

川崎市条例ではその他に、「翌年度以降にわたり契約を締結しなければ安定的に当該役務の提供を受けることが困難となるおそれがある契約」もあげられているが、業務委託契約に拡大していくことが課題である。

なお、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」は、複数年契約と契約書のあり方に関して課題を提起している。

<複数年度を視野に入れた契約の推進>

担い手が中期的に見通しを立てて活動しやすくなるという観点から、国や地方自治体において、複数年度を視野に入れた契約の取組を広げることが望ましい。

⑤今後の課題

今後の課題としては次の 2 点を指摘しておきたい。

第一に、これまでの入札・契約改革は労働条項（最低賃金）を取り入れることができなかったことである。そこに公契約条例（労働条項）の出番がある。公契約条例は、間接雇用を直接の課題とするが、直接雇用（自治体が雇用する臨時・非常勤職員）の条件改善にもつながるものである。

第二に、①から③の入札・契約改革は、業務委託の入札に関して導入している自治体はごく少数であることである。特に社会的価値の実現を目指した入札改革（総合評価入札制度など）と、業務の質の確保と当該業務で働く労働者（スタッフ）の労働条件を確保する

ための1つの条件としての最低制限価格制度が重要である。

(2) 協働契約

非営利セクターが独自で財源を調達し事業を行う場合を除くと、その事業形態は行政が何がしかの資金を提供する事業であって、役所言葉でいえば「公金の支出」が行われているものである。それは、次の3つの形態に大別できる。

- ① 委託事業（通常型委託と協働型委託）
- ② 行政とNPO等との協働事業
- ③ 補助事業

このうち、協働事業といわれているものの多くが従来型の委託事業と変わらず、協働型委託という概念までである。私は新たな協働法制（協働事業法制）の必要があると考えている。なお、国分寺市の条例案は下記のように「協働事業」を条例の対象としている。

国分寺市公共調達条例（案）

（調達における協働）

第6条 市は、公共調達を伴う施策を立案する場合には、協働を推進するよう努めるものとする。

2 市は、協働により公共調達を伴う事業を実施する場合には、第3条に規定する基本理念を十分に勘案するものとする。

3. 公契約条例の課題

(1) 公契約条例策定の現状

いわゆる公契約条例の策定は、条例施行2市（野田市、川崎市）と2011年12月議会で可決、成立した2市（相模原市、多摩市。施行はともに2012年4月1日）となっている。国分寺市は12月議会では「継続」となり、2012年3月議会で改めて審議される。

ほかに、労働条項（最低賃金支払いの義務付け等）を持たない条例が3団体（山形県、江戸川区および2011年12月に成立した高知市）ある。なお、札幌市もパブリックコメントを行った。2012年3月議会に提案されることになろう。

(2) 条例の特徴

(1) 山形県

条例は理念的なもので、建設工事の質を高めることに主要な目的がある。

(2) 江戸川区

山形県と同様に建設工事の質を高めることに目的があるが、特に総合評価入札を条例化し、入札の透明性を高めるとともに、入札を通じた社会的価値の実現を目的としている。背景としては、小・中学校の改築が課題になっており、できるだけ区内事業者をそ

の事業に参加させたい狙いがある。そのために入札の透明性が重要であった。

条例の特徴の1つに「市民の責務」を条文化していることがあげられる。区民は「区による公共調達の運営について不断に監視するとともに、公共調達の目的が十分に発揮されるよう協力を努めなければならない。」と定めている。

(3) 高知市

昨年12月27日に高知市議会で可決されたばかり。このタイプとしては最も新しい条例である。山形県条例と同様に理念的な条例である。

(4) 野田市

日本で最初の労働条項を含む条例を制定した。特徴は、第三者委員会を置かず、直接市が事業者に公権力を行使する条例になっていることである（後発の川崎市ほかの自治体は第三者委員会を設置）。労働者の賃金等は、「基準」を勘案して市長が定めるとしている。

(5) 川崎市

従来からあった契約条例（長期継続契約の条文化）を改正し、労働条項を入れるかたちの条例を策定した。政令市として初めての条例化であった。労働者の賃金等は、作業報酬審議会に諮問することとしている（以下、後発の2市も第三者委員会に諮ることとしている）。

(6) 相模原市

政令市としては2番目の条例になる。条例の構成は川崎市とほぼ同じである。

(7) 多摩市

多摩市は都内では最初の条例になる。条例では、「公契約の規定事項」を設け、契約における「対等、平等な関係」、指定管理者との「公の施設管理の共同責任」などを規定している。

継続雇用を規定した。具体的に「受注者は、継続性のある業務に関する公契約等を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約等の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者を、特段の事情がない限り雇用するように努めること。」としている（野田市も条例改正で規定）。

(8) 国分寺市

残念ながら、12月議会は「継続」扱いとなった。しかしながら、条例案は「はじめに」の3段階を網羅している。もちろん課題はある。「予定価格算定の適正化」（第一段階）は条例では具体的には条文化されていない。総合評価入札（第二段階）は建設工事のみであり、業務委託は対象になっていない。また、最低制限価格制度も条文化されなかった。いずれにしても、来年の3月議会での成立に期待したい。

(3) 最低賃金（労働報酬下限額）

(1) 建設工事

すべての条例が二省（国土交通省、農林水産省）単価（公共工事設計労務単価）を基準にしている点は共通している。課題は、実際に労働者に支払う賃金、報酬の最低限（下

限額)をどの水準に定めるかである。野田市は「公共工事設計労務単価」の80%、川崎市、多摩市、相模原市も90%の水準を定めた。

多摩市では、熟練労働者、未熟練労働者の議論があり、分けて考えることになった。相模原市も同様かと思われる)。他市では今後の課題である。具体的には、「公共工事設計労務単価」を適用する者は8割、他の2割については委託業務、指定管理業務の労働者に適用される標準的な賃金とすることになる。

(2) 委託業務

各市によって基準はさまざまであるが、実際には行政内部(とりわけ財政担当課)、議会、事業者の「合意できる範囲」が探られることになる。野田市が多くの基準を上げているが、それは「職種別賃金」を意図しているからである。実際に、現段階では「ビルメンテナンス」に限定されているとはいえ、「職種別最低賃金」を制度化している。

公契約条例が適用される公契約の種類 最低賃金額(野田市)

| | |
|---|--------|
| 施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約 | 1,480円 |
| 野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約 | 1,000円 |
| 施設の設備又は機器の保守点検に関する契約 | 1,480円 |
| 施設の清掃に関する契約及び保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約 | 829円 |
| 施設の電話交換、受付及び案内に関する契約 | 1,000円 |
| 施設の警備及び駐車場の整理に関する契約(警備業法第2条第5項に規定する機械警備業務に関するものを除く) | 950円 |

*上記以外にも、保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約にも適用。

多摩市の「労務報酬下限額」は、1月18日、19日に開催される公契約審議会に諮られた。下限額は、903円となった。職種別賃金は今後の課題である。多摩市の特徴は対象業務を幅広くしたことである。

業務委託契約で条例の対象となるもの

| 対象業務 | 種 目 |
|-----------------|--|
| ①施設・公園の管理業務 | 市役所、公園、運動施設 |
| ②施設・下水道管居渠等清掃業務 | |
| ③街路樹等維持管理業務 | |
| ④可燃物等収集運搬業務 | |
| ⑤公園樹木剪定業務 | |
| ⑥子育て支援業務 | 学童クラブ運営業務、リフレッシュ時保育事業等、ファミリー・サポートセンター運営業務 |
| ⑦高齢者支援業務 | デイサービスセンター通所介護業務、老人福祉センター事業、送迎バス運行業務、包括的支援事業、いきがいデイサービス事業、高齢者生活支援ヘルプ事業 |
| ⑧障害者支援業務 | 障害者福祉センター事業、通所訓練事業、デイサービス事業、入浴サービス事業、活動支援センター事業、就労支援事業、ひまわり教室運営業務 |

指定管理者協定のうち、市長が認めたもの

| | |
|--------------------------------------|------------------|
| 複合文化施設（パルテノン多摩） | 温水プール |
| 多摩中央公園内駐車場 | 複合福祉センター |
| 永山駅駐輪場 多摩センター駅東駐輪場 多摩センター駅西駐輪場 | 永山複合施設（ベルブ永山）駐車場 |

（３）対象事業

現段階においては下記のようになっている。今後は対象事業の拡大（建設工事、業務委託とも対象事業の金額を下げること）が課題である。

| | 建設工事 | 業務委託 |
|------|-------------|------------|
| 野田市 | 5000 万円以上 | 1,000 万円以上 |
| 川崎市 | 60,000 万円以上 | 1,000 万円以上 |
| 多摩市 | 5000 万円以上 | 1,000 万円以上 |
| 相模原市 | 30,000 万円以上 | 1,000 万円以上 |

*野田市は2012年3月31日までに締結する建設工事に関する契約は1億円以上が適用、2012年4月1日以降に締結する契約から5千万円以上となる。

指定管理者については、対象は現段階では「指定管理者が雇用する労働者」や「下請け事業者が雇用する労働者」で、条例が対象とする労働者の範囲と同じである。しかし、熊本市のような積算水準を、最低賃金の水準として公契約に組み込めるかどうかは課題である。積算レベルでは、板橋区のような取組み（人件費などの算定基準を策定）もあり、やはり、三段階（予定価格の適正化、入札、最低賃金）それぞれに課題がある。

（４）継続雇用

継続雇用については、現段階では野田市と多摩市の条例に明記されている。今後はこの条例の運用を検証しつつ、他市への拡大を求めていく必要がある。

野田市・低入札価格調査制度の拡充等の措置（第16条第3項）

3 受注者等は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、公契約の締結前に当該公契約に係る業務に従事していた適用労働者を雇用し、及び前項の措置に係る適用労働者を継続して雇用するよう努めなければならない。
(平 22 条例 24・追加)

多摩市・継続雇用（別表 3）

受注者は、継続性のある業務に関する公契約等を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約等の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者を、特段の事情がない限り雇用するように努めること。

(5) 今後の課題

今後の課題として次の諸点を上げておきたい。

- ① 業務委託は清掃作業からコンピュータ関連事業まで、多くの職種がある。これらを網羅的に最低賃金を定めることが可能か否か。
- ② 建設工事における熟練、未熟練のように、業務委託においても「キャリアアップ」をどう反映するかの課題がある。
- ③ 条例制定自治体を拡大していくためには、行政内部、とりわけ財政担当部局の理解の促進、議会における共通理解の拡大、市民レベルの共感の獲得、業界団体（建設工事、業務委託それぞれに）との交流と問題意識の共有などが課題である。
- ④ 都道府県は研究会レベルにとどまっている。東京都も都議会質疑で「国が行うべきこと」と答弁している。むしろ、公共サービス基本条例策定に期待したい。