

愛知県の「公契約のあり方」に関する
検討結果のとりまとめ
(案)

平成 26 年 3 月

公契約のあり方検討会議

はじめに

愛知県は、公共工事、業務委託、物品調達など様々な契約（＝公契約）を、事業者の方々と結んでいます。

この公契約をめぐるっては、透明性・競争性の確保、工事やサービスの質の向上など、様々な課題があることに加え、近年では、法律や条例による規制・処分や補助金の交付などと同様に、公契約を政策推進の手段としても活用できないか、との考え方も出てきております。

これは、言い換えれば、公契約を活用することで、地域社会をよくする、明るい豊かな未来につなげる取組ができないか、という問題提起でもあります。

こうした状況を踏まえ、愛知県庁では、平成 24 年度に庁内職員で構成する「公契約のあり方研究チーム」を設置し、公契約をめぐる課題を幅広く整理するとともに、学識者等からの意見聴取、実態調査などを行いました。

そして、平成 25 年度に次のステップとして開催されたのが、この「公契約のあり方検討会議」です。

このとりまとめは、計 5 回開催された検討会議において、幅広い観点から議論したことについて、とりまとめたものです。

今後、愛知県庁はもとより、公共セクターが結ぶ「契約」のあるべき方向性について考える手がかりの一助となれば幸いです。

< 目 次 >

1	政策推進に公契約を活用する 1
2	総合評価方式の導入拡大を検討する 2
3	政策分野ごとの取組を強化する 2
4	事業者に法令遵守・社会的責任を求める 3
5	工事やサービス、物品の質の向上を図る 4
6	公契約のもとで働く人の賃金について 5
7	総合的な枠組みの必要性 7
参考	「公契約のあり方検討会議」について 8

1 政策推進に公契約を活用する

- 税収が減り、高齢化も進む中で、サービス行政をこのまま続ければ赤字が拡大し、持続可能でなくなる、との認識の中で、「公契約」※¹という手法は21世紀型の行政のイメージとして面白い事例である。
- 政策推進の手法として、規制や補助金、啓発などの手法に加え、公契約が目されるようになった。それぞれの手法にはメリット・デメリットがあり、様々な行政分野に応じて、これらを効果的に組み合わせる必要がある。
- 政策推進に関わることを公契約に取り込む場合は、政策本来の取組をしっかり進めたうえで、補完的な手法にとどめるべきである。
副次的な政策の付加が、公契約本来の目的に負の影響を与えないよう、付加する政策と適用する分野・業種との適合性を慎重に検討することが重要である。
- 公契約の取組は新しい話であり、取組も体系立っていないので、例えば契約からの排除、入札における加点・減点などについて、まずは整理が必要である。
- 品質や技術に加えて、社会を良くしようとする「プラスアルファ」の要素を持っている企業や、今後、愛知県が進めたい施策につながる企業を育てるために、県がそうした企業に発注する姿勢を示すことで、福祉や防災などの取組が進む。
例えば、行政が障害者就労施設へ発注する取組は、多少コストは高くなっても、そうした公契約を通じた行政の取組が、事業者にとって社会貢献・CSR（企業の社会的責任）の実績となり、ひいては事業者の誇り・PRになる（言わば「宮内庁御用達」のような）公契約を検討すべきではないか。
- 県内企業は一様ではなく、大手企業から零細企業まで様々であるため、公契約を結ぶ条件として、高い目標を掲げたら、取組の裾野は広がらない。ハードルを下げて、具体的取組の第一歩を踏み出せるようにする必要がある。
また、公契約を通じて政策推進を求めるならば、受注者側に余分なコストが発生すること、自治体ごとに異なるルールをつくると受注者側の業務効率を低下させ大きな負担となることを認識し、県民の理解を得ることが必要である。
- 公正労働を確保するという政策的な観点から見ると、非正規雇用が拡大する中で、継続的な雇用を求める声が大きく、欧州では、受注業者が代わっても雇用を引き継ぐ仕組みが見られる。
終身雇用を前提とし、個々の企業が人材育成のコストの多くを負担する我が国においては、難しい課題も多い。

※1 「公契約」について、国の法律では「国又は独立行政法人等を当事者の一方とする契約で国又は独立行政法人等以外の者のする工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物品の納入に対し国又は独立行政法人等が対価の支払をすべきもの」と定義している。（国等による障害者就労施設等からの物品等の調達に関する法律（平成24年法律第50号）。障害者優先調達推進法とも呼ばれる。）

2 総合評価方式の導入拡大を検討する

- ・ 価格競争では、年を追うごとに予定価格・落札額が下落していくケースが多い。その歯止めとして総合評価方式※₂で対応していくことも考えられる。
公契約を社会的な価値を高める政策手法として活用し、企業を加点評価する仕組みを整えることで、地元中小企業の育成や雇用の確保を図っていくことが考えられる。
- ・ 事業者と同様に、自治体にも住民の福祉を向上させるべく社会的責任を果たす責務があるが、総合評価方式における、価格以外の評価項目を検討する場合は、「県の担当者」ではなく、県民も含めた「県全体にとって」有利な条件を選択すべきである。
その評価項目としては、地元企業の活用や、多様な人材の雇用として、男女平等、障害者雇用などが考えられる。
- ・ 公共工事では、重要な社会資本を造るのに、物品調達のような見本がなく、その品質は受注者の能力に負うところが大きい。
そのため、従来から建設業の許可、経営事項審査※₃、入札参加資格審査において、過去の工事成績を評価するなど、幅広く「企業」を評価する仕組みが出来上がっており、その上で、品質確保法※₄に基づき、「個々の契約」には総合評価方式を導入している。
- ・ 公共工事における総合評価方式では、品質確保のため、技術的に適格性を有しない企業を排除する仕組みを機能させる必要があるため、評価項目を技術的能力に限定する方向にあり、副次的政策を付加する場合は、前段の「企業」の評価段階での活用にとどめるべきである。
- ・ 清掃、警備など業務委託契約への総合評価方式の導入を検討する際は、競争入札により希薄となった地元企業の育成の観点を検討すべきである。

3 政策分野ごとの取組を強化する

- ・ 個々の政策について、規制や補助金など、これまで取り組まれている政策メニューがある。それに加えて、公契約の活用を検討する場合には、その手法が有効なのか、そうでないのかを見極めることが必要である。

※2 「総合評価方式」とは、価格だけでなく、例えば、受注者の工事成績などの「技術力」など「その他の条件」を評価基準に加えて、入札を行う方式のこと。（地方自治法施行令第167条の10の2）

※3 「経営事項審査」とは、建設業法に基づき、公共工事を受注しようとする建設業者の経営に関する客観的事項について審査して点数を付与するもので、業者の格付け等に活用している。

※4 「品質確保法」の正式名称は、公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）。

- ・ 障害者福祉の分野では、福祉的就労で働く障害者の工賃は低い状況にあることから、障害者優先調達推進法を踏まえ、建物・公園の清掃業務や軽印刷・クリーニングなど多くの官公需を受注できるよう、まずは福祉行政として取り組む必要がある。
また、就労施設の側も行政や企業向けに提供できる物品役務に関する情報発信を強化する必要がある。
- ・ この法律では、障害者の法定雇用率の達成や就労施設等から物品役務を相当程度調達する企業を入札参加資格で考慮する仕組みについても、規定されており、他県では、一定金額以上の契約はそうした企業から優先調達したり、入札での優先指名などに取り組む自治体もあるので、今後検討していくべきである。
- ・ 障害者雇用を広げるには、公契約で継続雇用の条項を追加することよりも、就業・就労の機会を充実させる取組を、それぞれの業界と協力して推進することの方が重要と思われる。
また、複数年度の契約にすることでも、障害者の雇用安定につながる。
- ・ 障害者施策に関しては、我が国が批准した障害者権利条約^{※5}に基づく具体的な取組も今後進めていく必要があり、公契約の活用も含め、検討が求められる。

4 事業者に法令遵守・社会的責任を求める

- ・ 消費者に「フェアトレード」への関心が高まっている。公正な賃金を払う、無農薬の農産品など、商品の背景にあるものが購買理由となっている。
公契約としてフェアトレードに取り組めば、県民も評価し、関心を持ってもらえるし、県民運動に広がる可能性もある。そして、民間どうしの契約にも広がり、フェアトレードに取り組む企業のブランドイメージ向上につながっていくのではないかと。
- ・ 価格が安いものを選ぶことは大切だが、自治体の社会的責任を果たすという観点から見ると、県民の生活を守るという考え方も考慮した契約のあり方を考えていくべきだ。

※5 「障害者権利条約」は、障害者の権利を実現するための措置などを規定した条約で、平成18年12月に国連総会において採択され、平成20年5月に発効し、我が国は本年1月に締約国となった。批准に先立ち、障害者基本法の改正など国内法の整備が行われた。

- 本来、社会的責任や法令遵守を求めていく対象は、「企業」の経営姿勢である。「個々の契約」の際に、社会的責任や法令遵守を求めることは、これらの取組によって生じるコストと、契約を獲得することとを天秤にかける話になりかねないので、注意が必要であり、公共工事の場合は、そのことを入札契約制度の入口（入札参加資格など）の段階でチェックしている。
- 従業員の勤務条件等に問題があるとされる企業や過労死が認定された問題企業、あるいは労使紛争や不当労働行為などに関わる企業を、他の行政機関などから情報提供を受けて減点する仕組みを検討することも考えられる。
- 現行の地方自治法施行令や公共工事における経営事項審査では、問題のある企業を排除したり減点する仕組みがあるが、社会的に優れた企業をプラス評価する仕組みは十分とは言えない。プラス評価する基準づくりは大変だが、検討すべきである。
- 建設業では、社会保険の加入状況について、業の許可あるいは経営事項審査において指導又は確認する仕組みがあるが、業務委託では徹底されていない。契約当初だけでなく、中途でも加入状況をチェックする仕組みを構築すべきではないか。

5 工事やサービス、物品の質の向上を図る

- 公共工事では、不良・不適格業者を排除し、品質を確保するため、企業の技術的能力を評価する総合評価方式を導入し、工事成果物の品質を向上させるなど、一定の成果をあげている。
このように、契約の目的と関連性がある政策目標（評価項目）に絞って導入すれば成果は出るのではないか。
- 業務委託において、品質を確保するためには、適正な仕様書を作成し、それを予定価格の積算に反映することが必要である。
また、古い施設は維持費が高くなることも考慮し、ライフサイクルコストを確保するという考え方のもと、予算積算していくべきである。
- 入口（業者選定）の段階と、出口（完了検査）の段階で、業者の資質や業務履行を厳正にチェック・指導ができるようにすれば、悪い業者は参入しにくくなる。職員の資質向上や体制強化を図るべきである。

6 公契約のもとで働く人の賃金について

—— 近年、法に基づき定められた最低賃金を上回る賃金の下限額（作業報酬下限額）を定め、受注者や下請け業者等に対して、その額以上を従事者に支払うよう求める条例^{※6}を制定する動きがある。

こうした取組の当否をめぐっては、各自治体で様々な議論があり、この検討会議においても、それぞれの立場から議論が交わされた。

（作業報酬下限額に肯定的な意見）

- ・ 近年は、雇用の安定が失われ、労働者の教育・訓練がなされず、非正規雇用が増え、賃金も低下するという悪循環が生まれている。賃金条項により実効性が確保された公契約条例を制定すべき。

全国で9自治体が賃金条項を含む公契約条例を制定している（平成26年2月現在）。賃金条項が入っていない公契約に関する条例を制定した自治体もあるが、賃金条項を盛り込んだ対応を求めたい。

- ・ 全建愛知（建築関係の労働組合）の実態調査によれば、公共工事で働く人の賃金は、国が定める設計労務単価^{※7}を下回っている。

また、重層下請構造の下位で働く人に賃金の改善が波及しにくくなっていることも問題である。

- ・ 生活保護水準が地域別最低賃金よりも高いという逆転現象があることが、野田市や川崎市における条例制定の背景にある。まずは、最低賃金と生活保護基準との比較をすべきではないか。

また設計労務単価は、実際に労働者に支払ってもらうためのものである。野田市や川崎市のように作業報酬下限額を設定しても、予定価格の範囲内で競争入札を行うため、入札における競争性は損なわれない。

※6 千葉県野田市の「公契約条例」（H22.4 施行）では、一定額以上の契約について、国が定める公共工事設計労務単価などから計算したものを市が定める最低賃金（＝作業報酬下限額）とし、受注者や下請業者などに対して、その額以上の賃金の支払義務を課している（＝賃金条項）。

現在、賃金条項を含む公契約条例を制定しているのは、以下の9自治体（カッコ内は施行年）。千葉県野田市（H22）、東京都多摩市・国分寺市（H24）、東京都渋谷区（H25）、東京都足立区（H26）、神奈川県川崎市（H23）、神奈川県相模原市（H24）、神奈川県厚木市（H25）、福岡県直方市（H26）。

なお、賃金条項を含まない公契約に関する条例を制定する例としては、以下のようなものがある。江戸川区公共調達基本条例（H22）、高知市公共調達基本条例（H24）、前橋市公契約基本条例（H25）、秋田市公契約条例（H26）。

※7 「公共工事設計労務単価」とは、国が公共工事の工事費（総額）の予定価格の積算に用いるため、毎年10月に実施した公共事業労務費調査に基づき算定するもの。

その公共事業労務費調査では、賃金台帳をもとに、手当、賞与、現物支給、福利厚生費を含めた年間支給総額を調査し、平均的な技能労働者の日額平均値が労務費単価として設定される。

なお、国土交通省の説明によれば、個々の契約（下請契約における労務単価や雇用契約における労働者への支払い賃金）を拘束するものではないとされている。

(作業報酬下限額に否定的な意見)

- ・ 経営者から見れば、例えば、同じ新入社員のAさんは時給 1500 円の公契約で、Bさんは時給 800 円の民間契約で、という話になったら、労務管理ができない。
- ・ 個々の労働者は、公契約だけで働いているとは限らないし、賃金は技能に応じて決めるべきものであり、下限額を設定することは難しい。
また、下限額を設定しても、県内の類似の契約に波及する可能性は低く、県の契約で働く人だけ利益を享受し、他の人々には、メリットが無い。
- ・ 公共工事の設計労務単価は、工事予定価格を算定するために設定される積算基準値であり^{※7}、公共工事の技能労働者の賃金が、技能、資格、年齢と経験に応じて支払われる実情から見ても、支払うべき基準額にはなりえない。
- ・ 賃金は、経営者が従業員に技能や能力に応じて支払うべきものであり、従業員をいかに育てていくかという経営の根幹となる問題である。
経営者の立場として、発注者が賃金について、契約の条件にすることや、総合評価に組み込んで関与することは容認できない。
- ・ 建設業では、公共事業の削減に伴う過度の価格競争が、賃金の低下、企業や技能労働者の減少を招き、地域の災害対応や社会資本の維持管理に深刻な問題が生じている。
このため、国では中長期的な担い手の確保に向けて、設計労務単価の引上げや法改正による入札契約制度の改善などの構造的な対策を講じようとしている。
県としても、地方自治法施行令に定める最低制限価格や低入札価格調査などの制度^{※8}の実効性を高めることに注力すべきであり、短絡的に現場の下限賃金を定めるという考え方を是とすることはできない。

(その他の社会状況に着目した意見)

- ・ 千葉県野田市が条例をつくった頃に比べると、東日本大震災の復興事業の関係で公共事業が増えているほか、アベノミクス、東京五輪の決定、消費増税の駆け込み需要など、社会状況が変わっている。
- ・ 公共工事においては、昨今の技能労働者の需給がひっ迫しており、賃金が低ければ労働者が集まらないので、経営者の自主判断の結果として賃金水準が大幅に上がりつつある。

※8 地方自治法施行令第 167 条の 10 には、最も低い価格で応札した者がその契約に適合した履行がされないおそれがあるとき等は、その者を落札者とし、低い扱いができる規定 (=低入札価格調査制度)、最低制限価格を定めてその額以上の価格で申込みをした者のうち最も低い者を落札者とする旨の規定がある。

- 我が国では、25～26万人の障害のある方が福祉的就労で働いているが、就労継続支援B型事業所^{※9}の場合、月額15200円ほど（24年度の愛知県平均額）の工賃しか得られず、障害基礎年金2級の年額77万円と併せても、生活するのは大変であることも認識すべき。

7 総合的な枠組みの必要性

- 県は、環境や男女共同参画、少子化対策など様々な計画を策定しているが、部局縦割りである。また、グリーン調達法や官公需法^{※10}なども国の縦割りで進められてきた。
これらの政策を整合性をもって推進するためにも、総合的な枠組みが求められる。自治体であれば、知事をトップに総合的な考え方を提示できると思う。
- 公契約を受注する企業や、公契約の発注内容は様々なので、総合的な枠組み（＝言わば「横串」のようなもの）を定める場合でも、大枠を定める方が良い。
- 総合的な枠組みと言っても、それぞれの業界が抱える課題は違うので、業界ごとにヒアリングする機会をつくり、望ましい制度を模索すべきだ。
- 様々な政策推進に公契約を積極的に活用していくには、拘束力を持った条例に基づく形で責任を持って進めるべきではないか。
- 公共工事に関しては、建設業法、入札契約適正化法^{※11}、品質確保法などにより企業を評価するルールが確立しており、現在、国において、その改正に向けた議論が進められている。
公共工事の契約は、金額が大きいことに加え、県のルール変更は県内の市町村などにも大きな影響力を持つので、今後の法改正とその運用に即して慎重に対応すべきであって、拙速に条例化を行うべきではない。
- 条例の制定には、理念的な内容を定める場合、規制的な条項を盛り込む場合の2つのパターンが考えられる。いずれの場合にも、条例は議会の議決が必要であり、労力を要する分だけ拘束力も強い。その制定には、政治判断を伴うものと考えられる。
一方、大綱であれば、首長サイドで策定できる反面、拘束力は弱い。ただし、刻々と変わる経済社会情勢に対応して、柔軟に取組を工夫できるメリットもある。

※9 「就労継続支援B型事業所」とは、一般企業への就職が困難な障害者に就労機会を提供するとともに、生産活動を通じて、その知識と能力の向上に必要な訓練などの障害福祉サービスを供与する障害者総合支援法に基づく施設。

※10 「グリーン調達法」の正式名称は、国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（平成12年法律第100号）。
「官公需法」の正式名称は、官公需についての中小企業者の受注の確保等に関する法律（昭和41年法律第97号）

※11 「入札契約適正化法」の正式名称は、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）

参考：「公契約のあり方検討会議」について

【メンバー】

近藤 正臣	愛知県セルプセンター	会長
柴山 忠範	愛知県経営者協会	専務理事
田中 宏	愛知ビルメンテナンス協会	理事
○ 昇 秀樹	名城大学 都市情報学部	教授
増永 防夫	愛知県建設業協会	会長
三島 和弘	日本労働組合総連合会愛知県連合会	事務局長
武藤 博己	法政大学大学院 公共政策研究科	教授
百瀬 則子	ユニーグループ・ホールディングス（株）	環境・社会貢献部長

（敬称略、50音順 ○：座長）

【検討経過】

第1回会議 平成25年6月14日

- ・自由討議
- ・今後の進め方について

第2回会議 平成25年9月17日

- ・政策推進への公契約の積極的活用について
- ・総合評価方式の導入拡大の検討について

第3回会議 平成25年11月29日

- ・社会的責任・法令遵守について
- ・公契約のもとで働く人の賃金について

第4回会議 平成26年1月31日

- ・総合的な対応の枠組みについて
- ・今後の検討の進め方について

第5回会議 平成26年3月19日

- ・検討結果のとりまとめ

※ 会議資料については、愛知県ウェブページに掲載しています。

<http://www.pref.aichi.jp/0000063541.html>

（事務局：愛知県会計局管理課（企画調整・広報グループ）
電話 052-954-6653 電子メール kaikeikanri@pref.aichi.lg.jp）