

世田谷区公契約のあり方検討委員会（第6回）次第

平成24年12月19日（水）午後3時～
場所：区役所第2庁舎4階 区議会大会議室

1. 開会

2. 議題

(1) 公契約条例の法的課題について

(2) 入札制度改革及び公契約条例について

(3) その他

3. 閉会

公契約条例についての法的課題の整理

1. 公契約条例の法的論点について

i. 憲法上及び最低賃金法他の労働法上の論点

憲法

第27条第2項 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。

上記の勤務条件法定主義に基づき、最低賃金法により地域別の最低賃金額が定められ、その他各労働関係法において労働条件の最低基準を定めている。

最低賃金法

(最低賃金の効力)

第4条第1項 使用者は、最低賃金の適用を受ける労働者に対し、その最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。

労働基準法

(労働条件の決定)

第2条第1項 労働条件は、労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである。

労働契約法

(労働契約の原則)

第3条第1項 労働契約は、労働者及び使用者が対等の立場における合意に基づいて締結し、又は変更すべきものとする。

論点：公契約条例は、労使間の労働契約に介入するものであり、労働基準法及び労働契約法に違反するのでは。

違法：憲法の勤務条件法定主義に基づき労働基準法や最低賃金法、労働安全衛生法等が個別の労働条件についての全国一律の最低基準を定めているのだから、労働条件に対する公的機関の介入は法律によるべきである。公契約条例は、これらの法の規定と異なる労働条件を定め、実質的に雇用契約の内容に介入するものであり、違法のみならず違憲の疑いがある(太田・橋本、尼崎市)。

合法：憲法27条2項は、全ての労働において保障されなければならない最低限度の勤務条件を法律で定めるものであるが、公契約条例は公契約の相手方事業者に限定して当該自治体が定める賃金以上の支払義務を定めるものであって、事業者は、契約自由の原則により当該自治体と契約をするか否かの自由が保障されており、労働者の賃金自体が条例により直接規制されるわけではない。従って、公契約条例における最低賃金額の確保にかかる規定は憲法27条2項の勤

務条件を定めたものではなく、当該自治体が直接労働契約の内容に介入するものでもない(野田市、晴山、田中・脇田)。

論点:最低賃金額を上回る賃金の支払義務を条例により公契約の相手方事業者に課することができるのか。

違法:公契約条例は、最低賃金法に基づく賃金額を上回る賃金の雇用する労働者への支払いを使用者に義務付けており、実質的に雇用契約の内容に介入するものであり、最低賃金法に抵触し、また、違憲の疑いがある(尼崎市)。

合法:最低賃金法は、全ての使用者に同法に規定する最低賃金の支払いを義務付けるものであるが、公契約条例は、自治体又は受注者又は受注者若しくは下請負者と何らかの契約を締結した者、つまり公契約条例(又は公契約条例の対象となる契約)の内容に同意した者に、同意した最低賃金額の支払いを求めるものであり、同法に抵触しない(田中・脇田)。

なお、参議院で提出された質問主意書に対し、自治体全体に適用される条例の制定は地方自治法 14 条1項に違反するが、個別の公契約で使用者に支払いを義務付けることは最低賃金法上特に問題とはならないという内閣総理大臣の答弁書が示された。

(参考)

最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問主意書

参議院質問 171 国会第 64 号(2009 年2月 24 日 尾立源幸議員)

地方自治体において、行政サービスを外部委託する際の労働者の最低賃金を定める「公契約条例」の制定が模索されている。しかし、最低賃金法における地域別最低賃金額を上回る最低賃金額を、公契約条例において設定する場合、公契約条例と最低賃金法のいずれが有効か定かではない。そこで以下質問する。

- 1 公契約条例の中で、地域別最低賃金額を上回る最低賃金額と罰則を規定する場合について
 - (1) 最低賃金法から如何なる制約を受けるか。
 - (2) 実際に罰則を課すことは可能か。
- 2 略
- 3 地方自治体が最低賃金法の趣旨を踏まえ、地域別最低賃金額を上回る独自の最低賃金額を規定した条例を制定することは可能か。
右質問する。

答弁書(2009 年3月6日 内閣総理大臣 麻生太郎)

1の(1)について

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9条第1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(以下「地域別最低賃金額」という。)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ことは、同法上、問題となるものではない。

1の(2)について

お尋ねについては、具体的にどのような行為に対して罰則を課すこととなるのか必ずしも明らかでないが、一般に、地方公共団体は、地方自治法第14条の規定に基づき、条例を制定し、当該条例中に罰則を設けることができる。

2について 略

3について

最低賃金法上の地域別最低賃金は、労働者の労働条件の改善を図るとともに、事業の公正な競争の確保に資すること等を目的として、地域の経済状況等を踏まえつつ、一方で全国的に整合性のある額を設定するものであり、御指摘のような条例は、このような地域別最低賃金の趣旨に反するものであることから、これを制定することは、地方自治法第14条第1項の規定に違反するものであると考える。

ii. 地方自治法上の論点

第1条の2第1項 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

第2条第2項 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

第14条第1項 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

論点：公契約に係る業務に従事する労働者が当該自治体の住民でない場合、地方公共団体の事務であると言えない可能性があるので違法では。

違法：公契約条例が、受注企業における労働者の賃金等を適正に確保することを直接の目的とするものであるなら、この条例により保護される(利益を受ける)のは、公共事業に従事する労働者であるが、当該労働者が当該発注団体の住民でない場合、このような労働者の福祉を増進することが地方公共団体の事務であると断定することには躊躇せざるを得ない。

また、目的条項の「労働条件を確保する」という文言の次に、「もって公正な公金の支出と工事の質の確保に資することを目的とする」という文言を付加したとしても、労働条件の確保と公正な公金の支出や工事の質の確保がどのような因果関係にあるのか明確とはいえず、これによって住民の福祉の増進を図ることが目的であるということも難しい(太田・橋本)。

合法：公契約条例は当該自治体の業務に係る契約を対象として、対象業務に従事する者の賃金を政策的に確保することで、当該自治体における公契約の質の確保及び社会的価値の向上を目的とするのであるから、それはまさに地域における事務であり、地方自治法14条1項の条例制定権の範囲内にあること明らかである。

なお、労働者が当該自治体に在住していなくとも、当該自治体の業務に係るので、条例の対象となると考える(野田市、田中・脇田)。

第 149 条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

(2) 予算を調製し、及びこれを執行すること。

論点；契約の締結は予算の執行に含まれると解されるので、契約条件の決定は長の専権に属するものと考えられるが、具体的な契約条項を条例で定め、それを執行機関に義務付けることは、長の予算執行権に制限を課すことになるので、違法では。

違法；契約条件の決定は長の専権に属するものと考えられ、具体的な契約条項を条例で定め、それを執行機関に義務付けることはできない(太田・橋本)。

合法；自治法 149 条2号は、長の担当事務としての予算の執行(契約の締結)権を定めたものであり、これに何の制約も課してはならないというわけではないと考えられ、また、公契約条例による制約は、賃金の最低額を定めるに過ぎず、首長の執行行為の前提を構成しているもので、いわばルールに過ぎないので、不当に長の権限を制約するものではない(野田市、上林)。

第2条第 14 項 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

地方財政法第 4 条 1 項 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。

論点；上記規定に違反するのでは。

違法；契約制度は、会計制度の一環として予算の執行についての手続を定めるものであるから、契約の実行を通じて、一定の行政目的を達しようとするような内容を含むことは契約制度の本旨にもとるものといわなければならない。また、行政目的を達するための内容を契約制度に含めたときには、契約制度上、公正性の原則を失い、経済性の原則を確保することができなくなる(香川)。

合法；公契約条例における賃金の最低額は、公契約の質の確保及び公契約の社会的価値の向上という目的を達成するための最低限の額であって、そのために、条例を制定することにより契約の額に反映する人件費としての積算が多少増加したとしても、政策目的を達成するための必要最低限度のものであり、目的と手段との間に合理性もあることから、違法でない(野田市)。

(参考)

この規定が新設された 1952 年改正の際の国会審議において、本項のような訓示的規定に明らかに違反した場合に無効かとの質問に対し、「精神規定で……従ってこれに違反したから……無効ということにはならない」とする政府委員の見解が示されている(地方自治総合研究所)。

(参考)

地方自治法施行令

(総合評価一般競争入札)

第 167 条の 10 の 2 第 1 項 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第 234 条第 3 項本文又は前条の規定により難しいものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。

参考文献

尼崎市、2009「尼崎市における公共事業及び公契約の契約制度のあり方に関する基本条例等について」

太田 和紀・橋本 勇、2010「自治体契約ゼミナール」、(株)ぎょうせい

香川 俊介 編、2004「平成 16 年改訂版 会計法詳解」(一財)大蔵財務協会

上林 陽治、2011「政策目的型入札改革と公契約条例(上)(下)」自治総研 394 号・396 号

田中 孝男・脇田 英樹、2011「条例による公契約手続整備が目指すもの」、『自治体法務 NAVI』Vol.39、20-38、第一法規(株)

(公財)地方自治総合研究所 編、2002「逐条地方自治法 I」(株)敬文堂

野田市、2010「現行の野田市公契約条例の概要」

晴山 一穂、2009「「尼崎市における公契約の契約制度のあり方に関する条例案」に係る意見書」

2. 国における公契約に関係する動き

・公共工事における総合評価競争入札方式の採用の推進

公共工事の品質確保の促進に関する法律 2005 年制定・施行

(基本理念)

第3条第2項 公共工事の品質は、建設工事が、目的物が使用されて初めてその品質を確認できること、その品質が受注者の技術的能力に負うところが大きいこと、個別の工事により条件が異なること等の特性を有することにかんがみ、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。

(競争参加者の技術提案)

第12条第1項 発注者は、競争に参加する者(競争に参加しようとする者を含む。以下同じ。)に対し、技術提案を求めるよう努めなければならない。ただし、発注者が、当該公共工事の内容に照らし、その必要がないと認めるときは、この限りではない。

・公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備の推進

公共サービス基本法 2009 年制定・施行

(定義)

第2条 この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

(1) 国又は地方公共団体の事務又は事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供

(2) 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

(公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備)

第11条 国及び地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする。

3. 地域要件の設定について

i. 根拠法令等

地方自治体の競争入札における地域要件の付加は、地方自治法施行令 167 条の5の2を直接の根拠とする。

地方自治体における制限付競争入札の根拠規定

地方自治法施行令

(一般競争入札の参加者の資格)

第 167 条の5の2 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。

官公需についての中小企業の受注の確保に関する法律

(受注機会の増大の努力)

第3条 国等は、国等を当事者の一方とする契約で国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件の納入に対し国等が対価を支払をすべきもの(「国等の契約」)を締結するに当たっては、予算の適正な使用に留意しつつ、中小企業者の受注の機会の増大を図るよう努めなければならない。この場合においては、組合を国等の契約の相手方として活用するように配慮しなければならない。

平成24年度中小企業者に関する国等の契約の方針(平成 24 年 6 月 22 日閣議決定)

第1 中小企業者の受注機会の増大のための措置

4(3) 中小企業者の適切な評価

- ①国等は、工事等の発注に当たっては、適切な評価手法による総合評価方式の導入・拡充に努めるものとする。
- ②国等は、地域の建設業者を活用することにより円滑かつ効率的な施工が期待できる工事等の発注にあたっては、適切な地域要件の設定や、地域への精通度等地域企業の適切な評価等に努めるものとし、さらに、地方公共団体におけるこれらの取組を促進するものとする。
- ③国等は、工事等以外の物件及び役務の発注に当たっても、地域への精通度等が契約の円滑かつ効率的な実施の重要な要素となる場合にあつては、これを十分考慮するものとし、一般競争契約においては適切な地域要件の設定や総合評価落札方式における地域精通度等地域の中小企業者の適切な評価等と積極的な活用に努めるものとする。

参考)国における制限付競争入札根拠規定

予算決算及び会計令

(契約担当官等が定める一般競争参加者の資格)

第 73 条 契約担当官等は、一般競争に付そうとする場合において、契約の性質又は目的により、当該競争を適正かつ合理的に行なうため特に必要があると認めるときは、各省各庁の長の定めるところにより、前条第一項の資格を有する者につき、さらに当該競争に参加する者に必要な資格を定め、その資格を有する者により当該競争を行なわせることができる。

ii. 地域要件についての公正取引委員会等の見解

1999 年に公正取引委員会と建設省が連名で自治体に宛て、行き過ぎた地域要件の設定によって競争性を阻害することのないよう通達(要請)を出している。

公正取引委員会事務総局経済取引局長・建設省建設経済局長発各都道府県知事宛て 行き過ぎた地域要件の設定及び過度の分割発注について(要請)

(1999 年公経総 74 号・建設省経入企発第 27 号)

地域要件の設定や分割発注は、地元状況を踏まえた円滑な工事施工への期待や、地域経済の活性化、雇用の確保等の観点から行われていると考えられ、また、政府としても、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律に基づき、中小企業者の受注機会の増大のための措置を講じていただけるようお願いしているところです。

しかしながら、……行き過ぎた地域要件の設定や過度の分割発注は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、建設業法等の法令違反を誘発・助長することにつながりかねませんので、…
…下記の点に十分留意され、遺漏のないようにご配慮願います。

なお、貴都道府県内の市区町村に対しましても、この旨周知願います。

記

- 1 行き過ぎた地域要件の設定や過度の分割発注は、入札に参加するメンバーが固定化されること等を通じて入札談合を誘発・助長するおそれがあるなど、市場における競争が制限・阻害されること等につながるため、競争の確保に十分配慮すること。
- 2 地域要件を満たす建設業者(以下「地元建設業者」という。)の中に入札対象工事を適切に施工する能力がない者が含まれるような場合には、一括下請負(丸投げ)等を誘発・助長することとなりやすいので、地域要件の設定に当たっては入札対象工事の難易度、入札に招請する建設業者の施工能力等を十分勘案し、このような場合には地域要件を設定しないか、又は緩和すること。
なお、入札対象工事の難易度のみからは地元建設業者において施工可能であるように見える場合においても、当該地元建設業者が既に他の工事を施工中である等の理由により、監理技術者等を適切に設置できない場合があるので、地域要件の設定に当たっては、発注者支援データベースの活用等により、実際に当該工事を施工できる建設業者が十分確保できるかどうかを勘案して行うこと。
- 3 施工の合理性に反する分割発注は、一括下請負(丸投げ)等を誘発・助長することとなりやすいので、

で、分割発注に当たっては、工程面等からみて分割して発注することが適切であるかどうかを十分検討して行うこと。

また、公正取引委員会は2003年の「公共調達における競争性の徹底を目指して(提言)」の中で、地域要件の設定については、「例えば、公共工事について、将来における当該施設の維持・管理を適切に行うとの観点から合理性を有する場合もあると考えられるが、これによって入札参加業者が固定化したり、十分な入札参加業者が確保されないなど、入札の競争性が失われる場合には、入札制度の趣旨に反するのみならず、入札談合を誘発・助長するおそれが強い」とし、「また、多数の地方公共団体が地域要件を設けている中で、特定の自治体だけがそれを廃止した場合、当該入札の自治体には周辺の自治体の事業者が参加できるのに、当該自治体の事業者は周辺自治体の入札には参加できないという状況が生じることから、地方公共団体側に個別に自主的な取組を期待することは困難な面がある」ため、「引き続き、地方公共団体に対して、地域要件の設定により、過度に競争性を低下させるような運用にならないよう求めていくとともに、地域要件の具体的な在り方についての基本的な考え方を国として明確にし、各地方公共団体に周知していく必要がある」としている。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に係る参議院経済産業委員会での質疑(2009年6月2日)

(松下新平議員) 地域経済の活性化のためには公共調達について地域優先、ある程度必要であるというふうに考えております。実際、近年、地方公共団体が発注する入札等では、入札参加事業者に地元業者の下請利用や地元産品の優先利用を求めている事例が見られますけれども、このような発注方法について公正取引委員会の御見解をお伺いしたいと思っております。

(竹島一彦政府特別補佐人) 私ども競争当局の立場からしますと、余りにもそれを制限してしまいますと、競争が事実上なくなるというか高いコストを払って行うということになりますので、その義務付けが非常に厳しいということはこれは好ましくないというふうに、推奨は結構でございましょうけれども、義務付けまで行きますと、トータルとして、地元業者を育成したいということと、それから高いものを買わされるということのバランスでどう考えるかということになるのではないかとこのように思います。

(松下新平議員) 地域経済の振興、地元業者の育成の観点から入札参加を地元業者に限定する、いわゆる地域要件を設けることがございますけれども、このような発注方法についての公正取引委員会の御見解をお伺いしたいと思います。

(竹島一彦政府特別補佐人) いかにもいいものを安く調達するということとの兼ね合いで、地元企業に仕事を下ろすというのは首長さんにとっては大事なことであることは理解できますが、それが本当に一方で、いいものを安く調達するということを忘れて、もう地元要件オンリーと、ほかの業者は入ってくるなど、こういうことをやりますと、結局高い買い物になる。

それから、おのずと人数が限定されますので、これは場合によっては談合をやってもいいというサインにもうなりかねない。だから、基本は談合は駄目ですと、いいものを安く調達するんですという方針がきちっと徹底される中で地元要件を、地域要件を課すのはいい。その場合も大きさがあると思えますね。地域要件もちっちゃな市で地域要件を課したんじや、これはまあ競争がないに等しくなる。だから、もうちょっと隣の町まで入れるとか、同じ地域要件を入れるのでも工夫が必要なのではないか。

限定してしまったら、もうこれは談合をやってきたところではもう好都合そのものになりますので、その辺はまさに、何回も申し上げているようなことで、発注者側の基本的な認識なり方針というものが問われるのではないかと思います。

iii. 都道府県の指針

2006年に全国知事会は、「都道府県の公共調達改革に関する指針(緊急報告)」の中で、「地域産業の育成にも配慮しつつ、競争性確保を図る必要がある。」とし、「地域要件を設定するに当たっては、地域の事業者数を考慮しつつ、公正な競争が確保できるよう、応札可能者は20～30者以上を原則とする」ことを確認し、併せて、「応札可能者がさらに増加するよう、一層の緩和を図る必要がある」ことも確認した。

iv. 判例

地域要件の合法性そのものについて争われた事案はないが、参考として以下の事案がある。

平成17(受)2087 損害賠償請求事件

平成18年10月26日最高裁判所第一小法廷 原審 高松高等裁判所

合併前の木屋平村長に違法に指名を回避されたと主張して建設会社(上告人)が合併後の美馬市に損害賠償を求めた事案。

原審(控訴審)では、実態のない営業所を村内に置いていた上告人を村内業者であるとは認められないとした木屋平村の判断を合理的であり違法ではないとした。

これに対し、上告審では、直接には、木屋平村の指名競争入札に係る指名基準や運用基準等とそれに基づく村外業者認定の妥当性が争われたが、その中で、「確かに、地方公共団体が、指名競争入札に参加させようとする者を指名するに当たり、①工事現場等への距離が近く現場に関する知識等を有していることから契約の確実な履行が期待できることや、②地元の経済の活性化にも寄与することなどを考慮し、地元企業を優先する指名を行うことについては、その合理性を肯定することができるものの、①又は②の観点からは村内業者と同様の条件を満たす村外業者もあり得るのであり、価格の有利性確保(競争性の低下防止)の観点を考慮すれば、考慮すべき他の諸事情にかかわらず、およそ村内業者では対応できない工事以外の工事は村内業者のみを指名するという運用について、常に合理性があり裁量権の範囲内であるということとはできない」とした。

地元経済の活性化等を目的とした地元企業優先指名は合理性があるものの、それにより競争性の確保がないがしろにされることがあれば、裁量権の濫用に当たる可能性があることを示している。

v. 地域要件の導入の背景

斉藤・光多は、「地域要件の設定によって、最も恩恵を受ける業種は、地方自治体からの発注額が大きい建設業界である」とし、その導入の背景について、勝田を引用して、「このように建設業界が優遇される理由として、……建設業界そのものの構造に求める見解もある。すなわち、建設業は基本的に受注・請負業であり、発注状況は経済政策や景気の動向に左右されやすい。そのため、受注量や収益性の変動が激しくならざるをえなくなる。また、建設工事は多種類の個別工事を必要とするため、市場に参入しやすく、参入時の設備投資も少なくすむため、中小企業者が濫立し、なかには経営基

盤の脆弱な業者もいる。こうした建設業界の構造そのものを国(とくに旧建設省)は幼稚産業とみて、競争による発展よりも保護を優先してきたと説明される」としている。

参考文献

- 斉藤 徹史・光多 長温、2010「地方自治体の公共調達のある方についての一考察－住民にとっての地域要件の意義と機能－」日本地域学会第47回年次大会発表論文
- 勝田 有恒、1997「公共事業と談合」『土木学会誌 82 卷8号』

世田谷区公契約のあり方検討委員会 ～中間報告書の構成（案）～

1. はじめに

- ・世田谷区公契約のあり方検討委員会設置の経緯・検討目的等

2. 世田谷区におけるこれまでの入札制度改革の取り組み

- ・これまでの入札制度改革の取り組みとその成果

3. 世田谷区の入札制度を取り巻く現状・問題点・課題等

- ・急激な社会経済環境等の変化（景気動向、東日本大震災等）
- ・区の入札制度（公共事業）を取り巻く問題点・課題等
- ・検討委員会における検討課題・論点

4. 検討委員会におけるこれまでの調査・検討状況

- ・実態把握（アンケート・ヒアリング）
- ・これまでの検討委員会における議論・整理

5. 世田谷区の入札制度改革に関する意見（*最終報告では提言）

- ・各種入札・契約制度に関する改革の視点・方向性等

6. 公契約条例に関する意見（*最終報告では提言）

- ・公契約条例の論点、視点 等

7. 資料

- ・委員会設置要綱
- ・委員構成
- ・検討会等開催状況 等