

公契約に関する協議会報告書

平成 26 年 3 月 27 日
公契約に関する協議会
会長 小池 治

I はじめに

近年の景気の低迷により、公共工事や一般業務委託の受注競争が激化し、低価格入札が増加した結果、労働者の賃金の低下など、労働条件の悪化が指摘されてきた。

このような中、平成 21 年 9 月には、全国で初めて、千葉県野田市において公契約条例が制定され、その後、神奈川県内においても、川崎市、相模原市、厚木市で条例が制定され、また、労働者団体などから、公契約条例制定についての要望が出されるなど公契約条例を巡る動きが出てきた。

こうしたことを背景に、神奈川県議会においても、公契約条例の制定について数次に亘り質問があり、平成 24 年 9 月の神奈川県議会本会議において知事から「事業者及び労働団体などのご意見を伺いながら、方向性を見定めていく」旨の答弁がなされた。

こうした経過を踏まえ、平成 25 年 7 月に、幅広い観点から意見を聴取するため、学識経験者、事業者団体、労働者団体から成る「公契約に関する協議会」（以下「協議会」という。）が設置された。

協議会では、「現在の社会状況、賃金実態等の分析」、「賃金実態の課題に対する対応策」、「公契約条例に関する課題」の 3 つのテーマについてこれまで 6 回にわたり議論を重ねてきた。

委員各位には、毎回熱心に議論に臨んでいただき、県が実施した賃金実態調査の報告等を踏まえながら、それぞれの立場から各テーマについて具体的に意見を頂戴した。

その結果、意見が一致した点もあったが、見解の一致がみられない点もあった。

今般、各委員の意見を整理するとともに、県としての今後の検討課題を盛り込み、協議会として報告するものである。

II 全体のまとめ

1 現状認識 —現在の社会状況、賃金実態等の分析—

公契約に従事する労働者を巡る状況は、近年の景気の低迷等により低価格競争入札の増加、労働者の賃金へのしわ寄せ、若年入職者の減少といった悪循環になっており、労働者の賃金も含めた労働条件の改善は、重要な課題である。

工事については、公共工事設計労務単価の引上げもあり、労働者の賃金は改善されつつあるが、労務費や一部資材費の高騰などもあり、建設業界を取り巻く経済環境は依然厳しさが続いている。

一方、一般業務委託については、清掃業務等において最低賃金に近い賃金水準にあることに加え、積算基準や積算単価がルール化されていないため、仕様が変わらないのに毎年予定価格が下がる等の問題が発生している。

2 県としての対応策 —賃金実態の課題に対する対応策—

上記の現状を踏まえれば、県は、労働者の賃金の改善に向けてなんらかの対応を図るべきである。

しかし、公契約条例の導入については、賃金の下支えのため条例で報酬下限額を設定する必要があるなどとする積極的な意見と、現行の入札契約制度のもとでは労務費の増額が困難なことから、労働者の削減、熟練工賃金への影響や事務負担などの問題があり、使用者・労働者双方にとって適切ではないとする意見があり、意見の一致はみられなかった。

公契約条例以外の対応策として、最低制限価格率の見直し等入札・契約制度の改善で契約額が増額すれば、労働者に支払える賃金の原資も増えることから、県は、引き続き制度の見直しを図る必要がある。

特に、一般業務委託については、積算基準、積算単価をルール化し、適正な仕様・積算に基づく入札や適正な予算措置を図るべきである。

3 公契約条例に関する課題

公契約条例の導入については意見が分かれているところであるが、仮に、広域行政を担う県として公契約条例を検討する場合には、条例の対象となる契約の範囲や、地域差を踏まえた適正な賃金下限額の設定等の検討課題があるとの意見があった。

4 今後の方向

税金を使い県民のために建設工事や業務委託をする以上、県は、そこに関わる事業者、労働者双方にとって良いと思われる契約制度を引き続き検討し、整備する必要がある。

また、公契約条例の必要性の有無については公契約条例の前提となる賃金実態等の調査をさらに積み重ね、既に施行している自治体において公契約条例施行に伴ってどのような状況が生じているかということ把握する必要がある。

なお、賃金実態調査については、設計労務単価の改定等に伴う労働者の賃金の改善状況の的確な把握をするとともに、より正確な実態把握に資するようなサンプル数の確保に留意する必要がある。

以上のことから、県が今後検討すべき課題として、次の点を指摘する。

- ① 労働者の賃金の原資を確保するため、最低制限価格率等入札・契約制度の見直しの検討が必要
- ② 一般業務委託について、適正な価格での契約を促進するため、仕様の適正化、積算基準、設計単価のルール化の検討が必要
- ③ 公契約条例の必要性の検証を進めるため、賃金実態調査の継続、データの蓄積が必要
- ④ 条例の効果や課題を検証するため、公契約条例制定自治体の運用状況調査の継続が必要

Ⅲ 意見の概要

1 現状認識 —現在の社会状況、賃金実態等の分析—

現在の社会状況、賃金実態等の現状について、次のような認識が示された。

(1) 全体

- 公契約に従事する労働者を巡る状況は、近年の景気の低迷等により、低価格競争入札の増加、労働者の賃金へのしわ寄せ、社会保険等への未加入、若年入職者の減少といった悪循環になっている。
- その結果、労働需給の逼迫傾向が顕在化し、全国的には、入札不調も増加傾向にある。
- 労働者の賃金も含めた労働条件の改善は重要な課題である。

(2) 工事

- 工事については、公共工事設計労務単価の引上げもあり、労働者の賃金は改善されつつあるが、労務費や一部資材費の高騰などもあり、建設業界を取り巻く経済環境は依然厳しさが続いている。
- 今日の若年労働者不足が、将来の建設産業の存在自体を危うくするものであることを勘案すれば、技能労働者の賃金も含めた労働条件の改善は、若年労働者の入職確保の面からも重要な課題である。
- 賃金実態の現状については、県が平成 25 年 8 月に実施した賃金実態調査によれば、公契約条例導入自治体の報酬下限額である 9 割に達していないことから対応が必要な水準であるとする意見があった。
- 一方、設計労務単価の算定に際しては見習いなどの低賃金受給者は除外されているが、賃金実態調査では含まれていること、設計労務単価には各種手当などが含まれているが、賃金実態調査には含まれていないことなどからして、設計労務単価の 8 割程度で概ね満足できる水準にあるとする意見もあった。
- 他方で、過度な競争を強いる入札制度が、受注者の労務費を圧迫し、結果として技能労働者の賃金の低下を招き、設計労務単価の長期的な低下につながっているとの意見があった。
- また、人手不足による労賃の高騰の影響もあり平成 25 年 4 月及び平成 26 年 2 月に設計労務単価が引き上げられたが、設計労務単価が実勢価格に追いついておらず、企業の経営を圧迫しているとの意見があった。
- 平成 26 年 2 月 1 日の設計労務単価の改定（全国平均で 7.1%上昇）は、昨年 10 月に行われた公共事業労務費調査において、賃金の実勢価格が設計労務費単価を上回ったことに裏付けられているなど、労働者の賃金は改善されつつある。
- 一方、平成 25 年 8 月に実施した賃金実態調査では、13 業種中 8 業種において、賃金支払額の平均額が平成 24 年度の設計労務単価を下回っており、実勢価格は設計労務単価より低いとする意見があった。

(3) 一般業務委託

- ボイラー技師など資格を有する職種は時給が高いが、清掃業務等では年齢の高い者が多く、最低賃金に近い賃金水準である。
賃金をこれ以上下げられないため、労働時間を減らしているといった実態もある。
- 積算基準や積算単価がルール化されていないため、次のような問題が発生している。
 - ・ 仕様がかわらないのに毎年予定価格が下がる例がある。
 - ・ 最低賃金や社会保険料が毎年上がっているのに、予定価格が下がる例がある。
 - ・ 前年の落札額が予定価格となっている例がある。
- 一般業務委託に係る入札において、不調件数が非常に多いとか、応札のない事例が出ていることを勘案すれば、一般業務委託については改善を考える時期にきている。
- 一般業務委託の発注が最低賃金の方にだんだん収斂するような仕組みになっているのだとしたら、何らかの形で適正なものにしていくことが必要である。

2 県としての対応策 ー賃金実態の課題に対する対応策ー

現状認識を踏まえると、労働者の賃金の改善に向けて、県としてなんらかの対応を図る必要があるという点では意見が一致した。

対応策としては、公契約条例の導入を検討すべきであるという意見と、過度な競争を強いる入札制度が労働者の賃金等労働条件に悪い影響を与えていることを踏まえ、まずは最低制限価格率等入札・契約制度の改善に取り組むべきとする意見があり、意見の一致は見られなかった。

また、公契約条例の導入については、賃金の下支えの基準として条例で報酬下限額を設定する必要があるなどとする積極的な意見と、現行の入札契約制度のもとでは労務費の増額が困難なことから、労働者の削減、熟練工賃金への影響や事務負担などの問題があり、使用者・労働者双方にとって適切ではないとする意見があり、意見の一致は見られなかった。

一方、公契約条例以外の対応策については、次の点について意見が一致した。

- ・ 最低制限価格率の見直し等入札・契約制度の改善で契約額が増額すれば、労働者に支払える賃金の原資も増えることから、県は、引き続き制度の見直しを図る必要があること
 - ・ 一般業務委託については、積算基準、積算単価をルール化し、適正な仕様・積算に基づく入札や適切な予算措置を図るべきであること
- 協議会では、県としての対応策について、次のような意見が示された。

(1) 公契約条例について

ア 公契約条例に積極的な意見

- 公共の仕事をしてワーキングプアをつくらないために条例が必要である。
- 設計労務単価の改定、経済政策等により契約額が増えても、賃金の支払額は保障されないため、賃金の下支えの基準として、公契約条例で報酬下限額を設定する必要がある。
- 事業者への指導、入札制度の見直しは、労働環境の改善という点では効果があるが、賃金の支払い義務を負わすことはできず、賃金の下限額の保障という視点からは限界があることから、公契約条例で報酬下限額を設定する必要がある。
- 労働基準法や最低賃金法は、法に違反すれば罰則等があるが、最低賃金より上の部分については強制力がないため、設計労務単価と最低賃金の間の部分については是正指導するためには、契約上の義務として条例を導入する必要がある。
- 県内3市で公契約条例が導入され報酬下限額が設定されており、未制定の地域との格差を埋めるために県として条例の導入を検討すべきである。
- 平均落札率が90%くらいの水準になり賃金の原資が増えれば公契約条例を受け入れることも可能になるので、入札契約制度の改善に向けた取り組みと並行して、公契約条例の導入についても検討すべきである。
- 工事については、条例で規定すれば、契約上の義務となるので、賃金の支払状況等下請業者に聞きにくいことも聞けるようになる。
- 一般業務委託については、毎年予定価格が下がる影響で、8時間勤務が6時間勤務に削減されるなどの事例が発生しており、労働者の賃金受給額が減ってしまったり、行政サービスの質にも影響が出ていることから、賃金下限額を担保するとともに行政サービスの質を確保するため、公契約条例によって縛りをつけるべきである。

イ 公契約条例に消極的な意見

- 公契約条例を導入する前に、まず、最低制限価格率の見直しや積算基準の設定など入札・契約制度を改善すべきである。
- 同一会社で公契約物件と一般物件で支払い賃金のずれが生じる。
- 賃金支払状況の管理のために、膨大な事務量が発生し、事務費用が増大する。
- 国は、賃金その他の労働条件については、労使間で合意されるべきものであり、政府が介入することは不相当との姿勢である。
- 工事について、
 - ・ 工事完成物の品質の確保や向上といった公契約条例の理念は、見習

い工など低い賃金層の職員の賃金を引き上げることだけでは達成できない。

- ・ 県内の建設投資は4分の3が民間で、残りの公共のうち県発注分は10%以下で、県内発注案件全体では2～3%程度である。したがって、条例を作っても、適用される建設労働者は極めて限定的であり、建設労働者の賃金の改善につながらず、先導的な役割も期待できない。
- ・ 建設産業の売上げ営業利益率は、全産業の半分程度で推移しており、不当な利益確保はなされておらず、仮に、低賃金の支払が一部存在するとすれば、賃金を払いたくても払えないというのが実態である。
- ・ 設計労務単価の見直し、国の経済対策による公共投資の増加、入職者不足等に業界も対応しており、当面はその成果を見守るべき。
- ・ 下請業者には大変規模の小さい会社や一人親方が多く、社長自ら事務仕事をやっている中で、賃金支払状況の管理のための事務を負うことは困難である。
- ・ 工事費全体に占める労務費に割けるパイが限られる中で、見習い工の賃金の引上げにより、経営の圧迫、熟練工の賃金の引き下げ、職人の人員調整等が発生し、工事の品質確保の問題や、職人の意欲をそぐことになり、入職者の減少など業界全体に波及しかねない。
- ・ 元請と下請は対等の立場なので、下請に賃金支払額を聞くことはできない。

ウ 一般業務委託について

- 一般業務委託は、工事と異なり統一的な積算基準や積算単価がないため、発注毎に積算や予算がまちまちであることが課題である。
これは、公契約条例の前の段階の話であり、まずは適正な仕様・積算基準・設計単価に基づく入札や適正な予算措置が必要である。
- 仕様の適正化、積算基準・積算単価のルール化がなされ、これに基づく適正な予算が担保されるのであれば、公契約条例で縛られても支障はないが、この前提条件なしに公契約条例により賃金下限額が上がり、予算が下がってしまうのは問題である。
- 公契約条例が導入されている自治体においても、仕様変更のないまま予算が下がる例が見られ、一人一人の勤務時間等を減らさざるを得ない場合もあり、ワーキングプアが増えている実感がある。
- 公契約条例で報酬下限額を定めれば、その下限額をベースとして予定価格が算定されるということはない。公契約条例導入自治体の例をみても、条例で下限額を定めてもそれに基づいた予算措置はされていない。

(2) 公契約条例以外の対応策について

- 最低制限価格率の見直し等入札・契約制度の改善で契約額が増額すれば、

労働者に支払える賃金の原資も増えることから、県は引き続き制度の見直しを図る必要がある。

- 平均落札率が上昇するような対策により、落札率が 90% くらい水準になって賃金の原資が増えれば、労働者に支払える賃金も上がる。
- 高齢者や障害者の雇用等を評価する総合評価方式をつうじて、地域経済に貢献する企業を県が育てるという視点もあるのではないか。
- ただし、総合評価方式は、社会貢献に協力的な企業を評価できるなどの利点もあるが、賃金水準を入札条件に入れて対応を図るのは難しい。
- 工事について、
 - ・ 労働者の低賃金化は、過度な競争を強いる入札制度にも原因があることを踏まえ、最低制限価格制度の導入等入札制度の改善を県内の公共工事発注者に要請すべきである。
 - ・ 技能労働者の賃金低下の最大の要因である設計労務単価の低下を改善することが重要な改善策であることから、国に対して設計労務単価の積算法の見直しを要請する必要がある。
- 一般業務委託について、
 - ・ 積算基準・積算単価をルール化し、適正な仕様書に基づく入札を行う必要がある。

3 公契約条例に関する課題

公契約条例の導入については意見が分かれているところであるが、仮に、広域行政を担う県として公契約条例を検討する場合には、条例の対象となる契約の範囲等について、次のような検討課題があるとの意見があった。

(1) 条例の対象となる契約の範囲

- 先行事例では、請負金額の高い工事に限られており、大型工機を使用し労働者が少ない工事も対象となっている。
- 指定管理協定に係る労働者も対象とすべきである。

(2) 適正な賃金下限額の設定

- 広域自治体である県の場合、地域により賃金実態が異なり、賃金に地域差があることから、地域ごとの多様性に配慮する必要がある。
- 先行自治体では生活保護基準との関係を勘案しているが、生活保護水準は市町村毎に異なるため、県の場合は、賃金下限額の設定には検討が必要である。
- 賃金下限額については、熟練工の賃金への影響を懸念して公契約条例に反対との意見があることに留意する必要がある。

4 今後の方向

税金を使い県民のために建設工事や業務委託を行う以上、県はそこに関わる

事業者、労働者双方にとって良いと思われる契約制度を引き続き検討し、整備する必要がある。

また、公契約条例の必要性の有無については公契約条例の前提となる賃金実態等の調査をさらに積み重ね、既に施行している自治体において公契約条例施行に伴ってどのような状況が生じているかということ把握する必要がある。

なお、賃金実態調査については、設計労務単価の改定等（平成 25 年 4 月、平成 26 年 2 月の改定により本県平均で平成 24 年度比 27.3%上昇）に伴う労働者の賃金の改善状況の的確な把握をするとともに、より正確な実態把握に資するようなサンプル数の確保に留意する必要がある。

以上のことから、県が今後検討すべき課題として、次の点を指摘する。

- ① 労働者の賃金の原資を確保するために、最低制限価格率等入札制度の見直しの検討を進める必要がある。
- ② 一般業務委託について適正な契約額での契約を促進するために、仕様の適正化、積算基準、設計単価のルール化を検討する必要がある。
- ③ 公契約条例の必要性の検証を進めるため、賃金実態調査を継続し、データの蓄積を図る必要がある。
- ④ 公契約条例の効果や課題を検証するため、公契約条例施行自治体の運用状況を引き続き調査する必要がある。

IV 検討の経過

- 平成25年7月16日（火） 第1回協議会
＜協議概要＞
・委員の意見交換
＜主な資料＞
・県内市町村の検討状況
- 平成25年9月4日（水） 第2回協議会
＜協議概要＞
・賃金実態調査の結果（一般業務委託）について
・賃金実態の課題に対する対応策について
＜主な資料＞
・賃金実態調査の結果（委託）
・先行自治体の公契約条例の概要
・先行自治体における公契約条例運用状況の調査結果
- 平成25年11月12日（火） 第3回協議会
＜協議概要＞
・賃金実態調査の結果（工事）について
・賃金実態の課題に対する対応策について
・論点整理
＜主な資料＞
・賃金実態調査の結果（工事）
・公契約条例に係る業務量（試算）
- 平成25年12月25日（水） 第4回協議会
＜協議概要＞
・現在の社会状況、賃金実態等について
・賃金実態の課題に対する対応策について
＜主な資料＞
・賃金実態調査の結果（概要）
・落札率、不調件数の推移
- 平成26年2月12日（水） 第5回協議会
＜協議概要＞
・課題の整理
 現在の社会状況、賃金実態等
 賃金実態の課題に対する対応策
・公契約条例に関する課題について
- 平成26年3月10日（月） 第6回協議会
＜協議概要＞
・報告書（案）の検討

V 委員名簿

(敬称略 区分毎 50 音順 ◎：会長 ○：副会長)

区 分	氏 名	現 職 又 は 所 属
学識経験者	◎小池 治	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授
	○小島 周一	弁護士
事業者団体	高橋 俊樹	一般社団法人神奈川県ビルメンテナンス協会理事
	渡邊 一郎	一般社団法人神奈川県建設業協会常任理事
労働者団体	林 克己	日本労働組合総連合会神奈川県連合会事務局長



左から、渡邊委員、高橋委員、小池会長、小島副会長、林委員
公契約に関する協議会委員一同（平成 26 年 3 月 10 日）