

〈研究ノート〉

公契約条例における 労働条件確保措置の比較考察

水 野 勝 康

要旨

官製貧困の防止策として公契約条例を制定する自治体が増えている。それでは、公契約条例の内容として公務関連労働に従事する労働者の権利確保の仕組みはどのようになっているのか。この点、全国の公契約条例を調べたところ、ほとんどの自治体では受託する事業者の自己申告や誓約に委ねられており、事業者の労働条件を第三者がチェックする仕組みは導入されていないことが分かった。また、労働者からの申告受付を行っている自治体でも申告できる内容が賃金に限定されているなど、必ずしも労働条件全般に目配りしたものでもない。労働条件審査等、公契約条例の実効性確保のための措置を講じる必要がある。

はじめに

2010年2月に野田市で施行された公契約条例^①は、2019年6月現在約41の自治体に拡大した。公契約条例制定を検討中の自治体も少なくなく、官製貧困防止に向けた取り組みの中核的な存在として注目されている。

1990年代より続く「官から民へ」の流れの中で、自治体においても業務の民間委託が拡大し、指定管理者制度の導入と相まって、公的な業務を民間事業者に委ねる流れが拡大した。また公契約の透明性確保のため競争入札が原則とされるようになり、長きに渡る平成不況と相俟って低価格化・固定化が進んだ。これにより「官製貧困」と呼ばれる低賃金問題、また技

術技能の伝承問題などが発生している。公契約条例はこうした流れに対して公共サービスの質と公共サービスに携わる労働者の労働条件の確保を受注者等に求めることを目的としたものである。

公契約条例の一方で、官製貧困防止に対する社会保険労務士（以下社労士という）としてのひとつの答えが労働条件審査⁽²⁾である。2008年に東京都板橋区で最初に導入された。現在は板橋区、新宿区、千代田区、北区、練馬区、江戸川区、渋谷区、杉並区、港区、墨田区、荒川区、葛飾区、福島県社会福祉協議会、札幌市、恵庭市、太田市、市川市、流山市、岡崎市、鳥取市、出雲市、雲南市、都城市等で実施され、2018年度の実施件数は全国社会保険労務士会連合会に報告された資料によれば526件（連合会：2019）⁽³⁾である。

筆者は愛知県社会保険労務士会（以下社労士会という）・愛知県社会保険労務士政治連盟（以下政連という）で2011年以来労働条件審査の普及拡大を担当してきたが、愛知県内の自治体からは「公契約条例で対処できるのではないか」と言われ、審査に関して総じて消極的に反応しか得られないまま現在に至っている。本当に官製貧困を取り巻く問題を公契約条例で把握・解決可能なのか、公契約条例で労働条件を確保することはできるのか、公契約条例の労働条件を確保する仕組みがどのようなものか、実務家として疑問を抱いたのが本考察の原点である。

(1) 先行研究等

(a) 公契約条例の定義

公契約条例には後述する賃金条項のある公契約条例と賃金条項のない公契約条例の2種類がある。公益財団法人地方自治総合研究所の上林陽治研究員は賃金条項のあるものを「公契約条例」、賃金条項のない理念型のものを「公契約基本条例」に分類しているが、現実には賃金条項がないものも公契約条例と称していることが多い。本稿においても、賃金条項のない

公契約条例を含めて検討対象としている。また公契約条例を名乗らず公共調達基本条例等別の名称を用いている自治体があるが、本稿では原則として公契約条例の文言で統一する。

① 「公契約条例（主に賃金条項のある公契約条例）」の定義

契約の条件として、相手方の事業者に所定の賃金率で賃金や報酬を従事者へ支払うよう約束させるもの。公契約にあたり最低賃金法による最低賃金よりも高い賃金を適用することで、官製貧困を防止することを目的とする。

② 「公契約条例（賃金条項のない公契約条例）」の定義

契約の条件として、相手方の事業者に労働条件整備を求めるもの。「理念型」と呼ばれることがある。

(2) その他の用語の定義

条例によって文言が異なることがあるが、本稿において用語は以下の定義で用いる。引用する条例で定義が異なる場合は別途指摘する。

○公契約

自治体と事業者との民事上の契約

○特定公契約

公契約条例の適用を受ける公契約

○受注者

自治体と直接契約の対象となる事業者

○受注者等

受注者だけでなく下請や派遣元を含むもの

○労働者等

労働基準法・最低賃金法が適用される労働者だけでなく、個人事業主となっている一人親方も含む。ただし、公契約に関する業務に従事している者という制限が加えられていることがある。

○賃金条項

公契約条例における最低賃金法に定める最低賃金を上回る額の賃金を支払うよう定める条文。

○下限報酬額

公契約条例の賃金条項により定められた独自の最低報酬額。

○労働条件審査

社会保険労務士が公共工事を含む全ての公共サービスに携わる事業者の労働・社会保険諸法令等の実施状況の審査を行うこと。審査の実施を通じ、公共工事を含む全ての公共サービスに携わる事業者に労働条件等の改善を促すことで、公共サービスの向上をはかることを目的とする。

(3) 公契約条例に関する先行研究

公契約条例についての先行研究は官製貧困の実態を通じて公契約条例制定の必要性を説くもの、公契約条例の法的性質論じたもの、賃金条項のある公契約条例における下限報酬額の設定方法を検討するものを中心となっている。

筆者は社労士としての実務の中で、事業者による多くの違法行為、野蛮・幼稚な労務管理により労働者が虐待される姿を間近で見してきた。日本の労務管理は近年野蛮化・幼稚化していると指摘されているが、公契約に関係する場面も例外ではない。

そうなると、率直な疑問として賃金条項のある公契約条例を制定したとしても、受注者等は本当に公契約条例を遵守するのかという疑問が出てくる。

また、労働条件は賃金だけではない。確かに労働条件の中で賃金は重要であるが、それだけではない。公契約条例の理念では賃金条項はあくまでも優良事業者を育成するための指標の一つにすぎないと言われているが、賃金以外の労働条件はどのように確保するつもりなのか。

賃金条項の有無に関わらず、労働条件を確保するため自治体がどのような手段を用意しているのか、また手段の実効性については明らかではない。労働条件を確保する手段が十分でなければ、官製貧困を防止するという公契約条例の趣旨を貫徹することはできないのではないか。公契約条例をこの面から検討した研究は見当たらず、その点で本考察の意義があるものと考えている。

本稿においては、第1章で公契約条例における労働条件確保措置の必要性に触れ、第2章で検討の対象となる公契約条例の範囲を述べる。第3章で公契約条例の諸規定を検討する。これらの作業を通じ、第4章で公契約条例と労働条件審査との制度の連携の可能性を検討するとともに、第三者による審査規定を設けることについて提言を試みるものである。

1 公契約条例における労働条件確保措置の必要性

民営化、民間委託、市場化テストや指定管理者制度等、行政サービスの向上とコスト削減を名目としたアウトソーシングは「官製貧困」の問題が指摘されるようになった後も拡大が続いている。官公庁にとって、コストカットは急務であり、会計検査院すら積極的な外部委託を要請している⁽⁴⁾。

公契約の透明性確保と談合防止のため、競争入札の実施が原則である。競争入札においては、他よりも低い金額で入札しなければ落札はできない。政策入札など金額以外の要素を考慮する制度が皆無ではないが、価格での不利を逆転するのは現実の入札では極めて難しい。加えて、業務に公共的使命があるとしても、民間である以上は利益を出さなければならない。その利益も株式会社であればなおのこと、投資・支出に見合うことが求められる。このため人件費が標的となり、正規労働者よりも非正規労働者の雇用、さらに賃金をはじめとする労働条件の低下が生じている。

特にサービス供給の場合、労働者一人に時間当たりの単価設定がされて

おり、受注者は労働者の待遇を下げるほど差額を利益にすることができる。賃金を低く設定するだけでなく、契約で定められた教育やマニュアルを勝手に省略する、充てると決まっている職位よりも下位の職位の者に職務を行わせる、受託業務に従事しているかのような演技をさせて受注者独自の業務を行わせるなど、もはや詐欺まがいの例すらある。

受注者としては再落札できる保証はないので、正規労働者をそのために雇用するのは難しく、業務の中心は非正規労働者が担う事になる。最近では人手不足から「正社員」であることを宣伝文句にして求人を出している受注者等もあるが、賃金水準は非正規労働者と変わらず、業務受託中に限り期間の定めがない雇用関係が存続するという扱いが一般的である。

官製貧困については「不満なら辞めればいい」「労働者の自己選択の結果」という意見もある。公務員や受注者等の関係者の中にすら自己責任論を言い放つ者もいる。しかし、仕事を辞めるのは簡単なことではなく、選り好みしては生活できないという問題がある。

現在の公共サービスは非正規労働者なしでは成り立たない。国民からは公務員と同視され、公共的な自覚と責任感を持って仕事に取り組む者は少なくない。マニュアルがなければ現場で工夫し、無給でも研修に参加する。生産性を上げてもしリターンは無く、逆にノルマの引き上げや人員削減による過密労働となり、減員では首が飛ぶ。現場労働者の創意工夫と犠牲の上に、公共サービスが供給されている現実がある。自己責任論での放置は許されるべきではない。公契約条例の必要性説かれる際、単に受託業務に従事する労働者の労働条件を守るだけでなく、広く公共サービスの質の向上に資するとされる理由がここにある。

問題は、公契約条例により受託者等に労働法令の順守、労働条件の向上、また賃金条項により下限報酬額を定めたとしても、それらが本当に守られるのかということである。

自治体関係者が公契約条例の制定や労働条件審査の導入に消極的な理由

として受託者等に対する信頼を挙げることがある。地元企業である受託者等は業界団体や商工会等を通じた社会貢献活動を通じて自治体から信頼を得ていることが少なくないためであろう。

さすがに自ら悪事を働きますと公言する事業者はいない。しかし、現実には労働社会保険諸法令の違反は後を絶たない。これらの中には明らかに確信犯的に法令を無視していたようなもののほか、法令の不十分な理解によるもの、法令を知らないことによるものもあるが、いずれにせよ労働者は問題のある環境下に置かれることになる。

そもそも、事業者が労働社会保険諸法令を順守し、自発的・積極的に労働条件を引き上げるような存在であるあるならば、各種労働社会保険諸法令がある中で、さらに公契約条例を作る必要性もなかった筈である。労働条件を確保する措置が取られていなければ、公契約条例の制定趣旨を貫徹することはできないのではないか。

2 検討範囲・対象等

(1) 労働条件確保措置の範囲

労働条件を確保するための措置として次の内容が存在するか否か、またその範囲等を公契約上条例から抽出し検討する。労働条件確保措置の範囲は便宜上次の通り区分する。

- ① 規定なし
- ② 受注者等からの誓約書
- ③ 受注者等からの自己申告
- ④ 労働者等からの申出（申告）
- ⑤ 自治体による調査
- ⑥ 第三者による審査・調査（労働条件審査を含む）

(2) 検討対象

2019年6月現在施行されている以下の自治体の公契約条例を検討の対象とした。

山形県、野田市、江戸川区、川崎市、相模原市、多摩市、国分寺市、渋谷区、厚木市、前橋市、流山市、秋田市、足立区、長野県、三木市、千代田区、我孫子市、岐阜県、四日市市、世田谷区、草加市、大和郡山市、奈良県、加東市、高知市、京都市、岩手県、加西市、愛知県、大垣市、豊橋市、旭川市、越谷市、碧南市、高山市、津市、尾張旭市、由利本荘市、日野市、花巻市、豊川市

なお、当初は公契約条例の中に上記「⑥第三者による審査・調査（労働条件審査を含む）」規定が存在するのではないかと考えていた。これは全国で労働条件審査が相当程度実施されていることから、公契約条例を制定している自治体が労働条件審査の根拠規定を公契約条例に設けていても不自然ではないからである。しかし、実際には存在しなかった。一方で、公契約条例は制定していないが労働条件審査を実施している自治体があり、これらの自治体の中には「労働環境確認要綱」を定めているものがある（新宿区、佐賀市、富士見市）。

(3) 遵守事項の範囲の問題

条例は自治体独自に定める。このため順守すべき事項も自治体によって異なる。遵守すべき事項が条例においてどのように規定されているかが重要になる。一般的には例示列举⁽⁵⁾だが、中には制限列举⁽⁶⁾と読めるものもある。

また、包括的に「労働関係法令」と記載されているだけで、社会保険関係（健康保険法、厚生年金保険法、雇用保険法、労働関係徴収法等）の遵守を明示していない公契約条例も多い⁽⁷⁾。実務上、社会保険法令は労働関係法令と一体となって運用されていること、例外はあるものの社会保険法

令は労働者を保護する目的で制定されたものであることから、社会保険法令を遵守事項から除外するとの明文の規定がない限り、社会保険法令は遵守すべき労働関係法令の中に含まれるとして扱うのが労働者保護の観点からも妥当であろう。

3 公契約条例における労働条件確保措置の実態

公契約条例における労働条件確保措置の実態を条文から明らかにする。

(1) 規定なし

山形県、江戸川区、長野県、岐阜県、愛知県の5自治体については労働条件を確保するために、自治体が何らかの措置を講じる具体的な規定は存在しない。ただし、「適切な公契約の締結及び公契約の適正な履行の確保のために必要な措置を講ずる」など抽象的な規定ならば存在する場合はある⁽⁸⁾。

また、江戸川区の公契約条例には具体的な措置を講ずる規定はないものの、別途労働条件審査を実施している。公契約条例の抽象的な規定を包括的な規定と考えれば⁽⁹⁾、包括的な規定を介して実質的に労働条件を確保する手を打つことは考えられる。

(2) 事業者等からの誓約書

入札前若しくは契約時に、公契約であることを了解し、労働環境の確保等の遵守事項を守ることを誓約する⁽¹⁰⁾ものである。入札前若しくは契約時に法令順守の誓約書を提出させることは従来から行われており、情報漏洩防止や反社会勢力の排除など労働条件以外の事項を誓約することも一般的である。なお、誓約書の提出はこれ以降検討する受注者等の自己申告制度等と併せて導入されている場合がある。

誓約書それ自体は文字通り誓約するだけのもので、自治体に受注者等の労働環境等を伝える性格のものではない。誓約書を読むだけでは、受注者等の労働環境等は見えてこない。言うまでもなく、受注を逃すようなことを受注者等が望むわけもない。

また、誓約書の提出を求めていることを根拠に、「受注者等を信用している」として労働環境等の調査・審査に消極的な自治体も少なくない。しかし、そのような使用者性善説が正しいのであれば、そもそも労働基準法をはじめとする労働社会保険諸法令は不要であり、労働基準監督署が監督する必要などないということになる。

もっとも、現実に調査・審査を実施する場合、少なくない事業所が大なり小なり拒否反応を示す。様々な手口・人脈を駆使して調査を妨害しようとすることもある。労働条件審査については公契約条例で規定されたものではないこともあり、「法律の根拠を示せ」と要求する事業主も少なくない。根拠がなければ受注者等にご理解とご協力を強制することはできず、あくまでも要請できるだけということになる。

たしかに、公契約条例の他の規定如何によっては、「誓約の状況を確認する」として調査の口実・受忍義務の根拠にはなり得る。しかしながら、条例上調査・審査が明示されていなければ、受忍義務の根拠としては相当に弱いと言わなければならない。

(3) 受注者等からの自己申告

労働社会保険諸法令の遵守状況や賃金の支払い状況について、受注者等が自己点検して申告する方式である。名称は京都市が「労働関係法令遵守状況報告書」⁽¹¹⁾、豊橋市が「労働環境確認書」⁽¹²⁾と称しており、一般的には確認書やチェックシートと呼ばれる。提出時期は契約締結時という運用が多いようだが、「契約締結から首長の定める日まで」（京都市公契約条例第12条）とある程度幅をもたせていることもある。自己チェックであっ

たとしても、規定類等を精査し、労働者にも問題がないか確認するとなれば、それなりの時間がかかることを考慮したためであろう。

自己申告が自治体による調査を発動させる契機⁽¹³⁾となることは考えられる。調査がその後の改善指示や契約解除につながることを考えれば、端緒という点では誓約書の提出よりも効果が大きいということは言えよう。

しかし、あくまでも自己申告は自己申告である。自己申告については、受注者等が真実を記載しない可能性がある。わざわざ受託に不利になる、場合によっては契約解除されるリスクがある中で問題を素直に書くものであろうか。

一方で、自治体の業務を受託する小規模事業主である受託者等の中には労働社会保険諸法令を知らないか、誤解している例もまま見受けられる。小規模事業主が参入しやすいもの自治体施設の清掃業務があるが、施設間の移動時間を労働時間と認識していないケースや、業務の終了時間を「仕事が終わるまで」と労働契約書に記載していたケースがあった。悪質な事業者ならばともかく、一般的には事業者等は指摘を受ければただちに改善を行うことが多い。

労働紛争や内部告発に至る前に改善の機会を得られることは、労働者保護のみならず、受託業務の円滑な遂行にとっても有益であろう。自己申告書は労働条件把握に十分な手段とは言えないが、申告書の分析とその後の自治体の動き方によっては改善に資するものと考えられる。

(4) 労働者等からの申出（申告）

労働者が、自治体の長又は受託者等に申出を行うことができる規定である。一般的には、その後の調査や是正指導の端緒となるように制度が設計されている⁽¹⁴⁾。自治体により、労働者の範囲、申出ができる内容、申出の受付体制、申出を受けた後の対処等にかかなりの差が見られる。

一方で、労働者からの申告を受け付ける規定がない公契約条例もあるが、この場合でも調査や是正指導の規定は置いている自治体もある。例えば、四日市市公契約条例には労働者からの申告を受け付ける規定はないが、調査指導の権限を市長等に付与している⁽¹⁵⁾。ただし、「市長等が特に必要と認めた公契約について受注者等に報告を求め、その報告に基づいて市長等が必要と認めた場合に調査・指導を行う」（四日市市公契約条例）など、発動要件は必ずしも明らかではない。

(a) 申告内容を賃金に限定

申告内容を賃金に限定すると明示している⁽¹⁶⁾ものである。申告内容を賃金に絞ることは、賃金条項の有無にかかわらず、公契約条例の主流と言ってよい。

労働社会保険諸法令の違法行為等は労働基準監督署や日本年金機構等へ申し出て救済を受けることは可能であり、その他の労働条件の問題は労働組合が交渉事項とすることもできる。特に公契約条例の賃金条項を「社会的に有用で公共性のある事業者の要件を、支払い賃金を尺度とした定めたものといえる」（上林陽治（2015）「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」自治総研通巻435号2015年1月号）と位置付けるならば、申告内容を一番大きな尺度に絞ることは直ちに不適切とは言えない。

もっとも、労働条件は賃金のみではない。そして労働者にとって申告は手間以上に勇気が必要なことである。賃金とそれ以外で申告先や救済方法が異なるというのではいささか労働者に対する配慮に欠ける。

(b) 申告内容を賃金に限定しない

申告内容について賃金に限定する文言がなく、広く賃金以外の申告を受け付けるとするものである。

労働条件では確かに賃金は重要ではあるが、それ以外の事項についても

違法・不適切な問題があることは、公契約を受託する事業者として好ましくないことは言うまでもない。問題の申告を賃金に限定する必要性は薄いと言える。

また、労働条件に限定せず公契約条例違反についても受け付けるもの⁽¹⁷⁾、違法行為だけでなく労働条件全般についての問題を申告できると読めるもの⁽¹⁸⁾、明確な問題行為だけでなくその疑いがある場合にも申告を受け付けるとしたもの⁽¹⁹⁾もある。

(c) 特徴的な京都市公契約基本条例

公契約条例の中で京都市公契約条例の通報規程⁽²⁰⁾には他の公契約条例に見られない特徴がある。「本市は、対象労働者その他の者からの対象公契約における労働関係法令の違反に関する通報を受け、又は相談に応じる窓口を設置するものとする。」(京都市公契約条例第 21 条)とされ、通報者を対象労働者に限定していない。過労死や過労自殺では本人が精神的に追い詰められたことにより通報の判断に至らない例が多く、家族や周囲の労働者からの通報も受け付けるということは被害の拡大を防ぐ意味としても有効であろう。

また、通報だけでなく相談も受け付けることされていることも他の公契約条例には見られない特徴である。労働者には白黒を判別する知識がないことが多く、また通報となると報復を恐れることも普通であるため、通報の前にまず相談として受けることは自治体の情報収集、通報を得ないで介入する端緒となり得る⁽²¹⁾。労働者のリスクや不安を軽減する配慮はなされてしかるべきことを考えても、このような配慮が他の自治体にも拡大することが望ましいと言える。

(5) 自治体による調査

自治体が調査を行うことができる規定がある公契約条例であっても、そ

の内容には差がある。調査の発動にあたっては、自治体独自の判断で調査を実施し得るもの、労働者からの申告を前提としたものがある。

調査にあたっては受注者等からの報告をまず求めることを調査の前置とした条文をもつものもある。また、調査を行う権限について犯罪捜査のために認められたものと解してはならないとの文言が盛り込まれているものもある⁽²²⁾。

条文中調査は可能であるように読めるが発動要件が不明瞭なものがある。例えば愛知県は「知事等は、規則又は企業管理規程で定める公契約の相手方に対し、当該公契約に係る労働者等の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備が図られていることを確認するため必要な措置を講ずるものとする。」(愛知県公契約条例第9条)と定めている。知事等に広範な権限を認めていることから、申告を求める、調査・審査を受けることを義務付ける等の根拠規定となり得る。ただし、同様の規定を置く岐阜県公契約条例⁽²³⁾同様、具体性に欠けるという見方もできる。

また、資料提出は求めても調査の定めがないもの⁽²⁴⁾もあるなど、その制度設計は多様である。

(a) 労働者からの申告を前提とするもの

行政による調査の発動が、労働者の申告を前提としているものである。例えば秋田市の場合、総合評価落札方式において労働環境に関する評価項目を加えて労働環境の向上を図る規定はあるものの、秋田市は「市は、前号の規定により市に対して申出があった場合は、受注者等に対し必要な調査を実施するとともに、当該調査の結果、申出に係る作業報酬額等が第1号の規定により対象労働者が確認した内容を満たしていないと認められるときは、その是正のための必要な指導をすること。」(秋田市公契約基本条例第7条2項3号)と定め、労働者の申出以外の契機で調査を行う規定は置いていない。

確かに、自治体にとって当事者である労働者からの申告が最も問題把握の端緒として有効であることは理解できる。しかし、すべての労働者が問題を申告できるわけではない。特に役務の提供の契約の場合、受注者等に雇用されて実際に業務に従事するのは非正規労働者である。問題の内容によっては契約解除や次回の入札に参加できなくなること、また受注者等の規模によっては「犯人捜し」が比較的容易であることから、申告には大きなリスクが伴う。保護の対象であるべき労働者にリスクを負わせるのは制度設計として感心できるものではない。

(b) 自治体独自の判断で調査を実施し得るもの

労働者の申告を前置とせず、自治体独自の判断で調査を実施し得るものである。ただし、調査の範囲については、その範囲をあえて限定していないもの⁽²⁵⁾と、受注者等からの申告書に記載されている事項を確認するに留まるもの⁽²⁶⁾がある。

(c) 調査にあたり受注者等からの報告を前置としたもの

自治体が調査を行う場合、ただちに受注者等の調査に着手することができる場合と、調査の前に受注者等からの報告を求め、それでもなお不明な点がある場合に調査を実施する場合がある。一般的には報告と調査は並列で記載されていることが多いが、中には報告を調査の前置とするもの⁽²⁷⁾が存在する。

報告前置主義は、いきなり調査に着手することと比較して自治体や受注者等の負担を軽減できる一方、受注者等に隠蔽や犯人捜しの機会を与えることになるのではないかとの懸念を抱かざるを得ない。

調査実施の規定ではないが、報告前置主義とは全く逆に、気づかれないように対処できる規定を置く自治体⁽²⁸⁾も存在する。

(d) 調査結果の取扱い

調査結果の取扱いについては是正指導の根拠とするものが一般的であるが、申告によって調査を発動した場合には、申告した労働者に対して結果報告を行う旨を定めたものが存在する⁽²⁹⁾。

受注者等に不正がある場合はもちろんのこと、不正がないと認められる場合であっても、申告の帰結について労働者が知りたいと思うのは当然であり、再発防止や不満の解消という点でも意味のある措置であろう。

(e) 他の機関との連携・引継ぎ

公契約条例は自治体と受注者等の関係を定めた条例であり、犯罪取り締まりの条例ではない。実際、公契約条例による調査権限を犯罪捜査のためのものと解釈してはならないと明記している条例が存在する⁽³⁰⁾。

だが、労働社会保険諸法令には特別刑法の性格を持つものがあり、自治体が違法状態を察知しながら放置しておくことは労働者の福祉の点で問題があることは言うまでもない。この点において、自治体が管轄外の問題を察知した場合、関係機関へ通報する定めを持つ条例がある⁽³¹⁾。また、関係機関との連携を定めたものがある⁽³²⁾。縦割り行政に陥るのを防ぎ、問題解決に繋げようとする規定として評価できよう。

(6) 第三者による審査・調査（労働条件審査を含む）

第三者による審査は社労士による労働条件審査が代表的だが、自治体が設置する公契約関係の審議会や学識経験者が実施することも考えられなくはない。現状では労働条件審査は社労士がほぼ独占的に実施しているが、社労士法上の独占業務というわけではない。

公契約条例の現状としては、条文上第三者に審査・調査を行わせるという定めをもつものはない。もっとも、公契約条例制定の段階で、より客観的な第三者に調査・審査を行わせるべきとの意見が出て、自治体側も将来

的にその可能性を排除していないと考えられる例はある⁽³³⁾。

また、公契約条例を制定せず「労働環境確認要綱」で対応している自治体の中には、新宿区など第三者による審査を定めている例もある。ただ、条例に比べて弱い拘束力しかない。労働環境確認要綱もない自治体ではなおのこと、労働条件審査の実施根拠は盤石なものではない。労働条件審査実務では、審査の根拠について攻撃され、審査を妨害されることがある。

4 公契約条例と労働条件審査の連携の可能性

検討を始めた当初は、公契約条例の中に何かしら労働条件審査に関する根拠規定が含まれたものがあるのではないかと考えていた。しかし、実際には労働条件審査に関する直接的な規定は公契約条例の中には見当たらなかった。公契約条例で自治体が行うとされる調査を下請けとして社労士が労働条件審査と称して実施していることは考えられるが、現状では同じ問題意識から出発したにもかかわらず、公契約条例と労働条件審査の連携は少なくとも公契約条例の条文上からは見えてこない。

確かに、多くの公契約条例には自治体による調査の規定があることはある。しかし、その調査規程の多くは発動要件が不明確、受注者等への問い合わせを調査の前提とするなど、よく言えば抑制的な規定ぶりである。果たして、これで問題を把握して改善することができるのであろうか。

また、自治体職員は必ずしも労働社会保険諸法令の専門知識があるわけではない。公契約条例の照準が賃金に絞られている傾向があるのは、計算によって労働問題の素人でも比較的適不適を判別しやすいからではないかと考えられる。その一方で賃金以外の問題、特に労務管理上の問題が見落とされるリスクは大きいと言わざるを得ない。

人手不足も相俟って、民間企業の世界では大企業を中心に従前より付加価値の高い労働を引き出すため、様々な福利厚生や研修機会を提供するこ

とはもとより、労働者の家族も含めて自社に良いイメージを持ってもらうための工夫を重ねている。違法な労働条件などははじめから問題外である。上乘せの処遇の質が問われる時代に、最低限の基準すら満たせない違法な労働条件すら発見・是正できないような枠組みでは、安定した処遇がされる正規公務員を別にすれば、公務関連労働そのものが労働者から見捨てられるということは十分に考えられることである。

そうなれば、最低限の労働基準、或いは下限報酬額のより更に広い範囲、すなわち上乘せの労働条件や労務管理の質そのものもまた公共サービスの充実のためには問われざるを得なくなる。誓約書や自己申告書はもとより、賃金支払いや報酬下限額の確認だけでは不十分となることは言うまでもない。賃金額のみならず労務管理の状況に至るまで広範な労働条件の確認と改善を提案するのは現状の自治体職員では不可能であり、労働社会保険諸法令や労務管理に精通した専門家⁽³⁴⁾が実施する必要がある。

労働条件審査は実施件数こそ伸びているものの、公契約条例には労働条件審査の実施を明記したものは一例もなく、連携が十分とは言えない。これは労働条件審査の側からは審査を行う際の根拠や、審査の範囲が不明確になりがちという問題を抱えることになる。そうなると、受注者等から審査への協力を得られにくい上、審査結果の活用についても曖昧な状態に置かれることになる。加えて、現在の労働条件審査は自治体からの発注で行われることが多いが、条例により根拠づけられたものでないということもあり、審査の対象や範囲、手法等が自治体職員の意向に左右されやすい。これでは審査内容の形骸化を起しかねない。

明確に公契約条例に書き込むこと、すなわち審査条項付きの公契約条例とすることが望ましいと考えられる。それにより公契約条例は実効性を担保する仕組みを設けることとなり、労働条件審査もまた条例上に実施根拠を持つことにより審査の充実を図ることができる。今後は公契約条例の中に取り込んでいくことが課題と言えるのではないか。

また、審査そのものも万能ではない。例えば入札前の段階では実際に業務が行われているわけではないから、審査すべき現場そのものが存在しないことになる。入札前に実施する労働条件審査では入札参加者の既存の事業所を審査することもあるが、実際に受託業務に従事する現場と労働者ではないので、当然業務開始後の実態とは乖離があると考えなければならない。そうした点で誓約書や自己申告書にもまだまだ活用の余地があると言える。

なお、優良派遣事業者認定制度⁽³⁵⁾やホワイト企業認証制度⁽³⁶⁾等、公契約を目的としない審査・認証制度もある。前者については一部の自治体で取得を入札時の加点要素として扱っているが、審査にあたり肝心の派遣労働者に何らの聴取も行わないなど、審査内容に疑問符を付けざるを得ない。公契約条例の実効性確保の点からは労働条件審査以外の審査・認証制度も活用されてしかるべきではあるが、その内容が公契約条例の目的に照らして妥当か否かは慎重に吟味する必要がある。

5 おわりに

公契約条例における労働条件確保措置が、なぜこのような規定に集約されていったのかという疑問が残る。少なくとも公契約条例制定運動は労働組合や市民運動から発生しており、企業に対する目は本質的に厳しいものを持っている人々がその中心となっていた筈である。

制定運動、議会審議、審議会の過程で権限ある審査を導入する動きはなかったのか。あったとすれば、なぜそれが公契約条例に盛り込まれなかったのか。公契約条例には反対論も少なくない。憲法上の問題と捉える立場から、純粋に収益を上げる機会を奪われかねないと危惧する事業者・事業者団体も歓迎はしないであろう。となれば、まずは公契約条例と言う枠組みを作り、充実はその後に委ねるべきだと制定推進者たちが考えていた可

能性もあるのではないか。これらはひとつの方法として議会・審議会の議事録を収集・分析することである程度明らかにできる可能性があり、今後の検討課題としたい。

また、首長に与えられている調査権限は実際に発動されているのか。特に労働者からの申告を前提としないで規定されている調査権限は活用の仕方によっては問題の事前発見手段として活用できる。

申告規定を置く公契約条例は多く、申告が事実であれば契約解除もあり得る。しかし、公務関連労働ではその仕事がある間に限り労働契約がなされるのが一般的であり、契約解除のリスクを負ってまで労働者に申告を求めるのは酷であると言わざるを得ない。また、仮に契約解除とならず、改善命令が出て使用者がそれに従った場合でも、労働者の「身の安全」が保障されるとは限らない。

労働者が結果的に過大なリスクを負担させられることがないように、労働環境を把握・改善を促す実効的な仕組みをいかに構築していくかが、公務関連労働の労働条件を確保していく上で、実務上の大きな課題であると言えよう。

注

- (1) ただし、「賃金条項」のない公契約条例としては2009年4月1日に施行された山形県公共調達基本条例の方が先行しているが、賃金条項のない公契約条例を公契約条例に含めない考え方もあり、一般的には野田市の公契約条例を最初の公契約条例と捉える見方が強い。
- (2) 労働条件審査の詳細については拙稿「公契約における労働条件審査の役割と課題」同朋福祉第23号(201.1)参照
- (3) 令和元年度全国社会保険労務士会連合会総会資料(2018)
- (4) 例えば「平成28年度決算検査報告 健康保険及び厚生年金保険の未適用の事業所に対する適用促進の実施状況等について」会計検査院(2017)など
- (5) 尾張旭市公契約条例第9条など
- (6) 岩手県公契約条例第7条など

公契約条例における労働条件確保措置の比較考察

- (7) 京都市公契約条例第 11 条など
- (8) 岐阜県公契約条例第 4 条
- (9) 江戸川区公共調達基本条例 10 条、11 条
- (10) 津市公契約条例 6 条など
- (11) 京都市公契約条例第 12 条
- (12) 豊橋市公契約条例第 7 条
- (13) 豊橋市公契約条例第 11 条など
- (14) 野田市公契約条例第 9 条など
- (15) 四日市市公契約条例第 7 条 3 項
- (16) 渋谷区公契約条例 9 条、豊川市公契約条例第 9 条など
- (17) 高山市公契約条例第 8 条、津市公契約条例第 9 条など
- (18) 野田市公契約条例第 9 条、加西市公契約条例第 12 条など
- (19) 高山市公契約条例第 8 条、津市公契約条例第 9 条など
- (20) 京都市公契約基本条例第 21 条
- (21) 京都市公契約基本条例では市に調査・審査の権限は認めていないが、受注者等に報告を求める規定（第 13 条各項）は存在する
- (22) 相模原市公契約条例第 10 条 4 項など。また日本年金機構法第 48 条 3 項でも日本年金機構職員の立ち入り調査に関して同様の規定を置いている。
- (23) 岐阜県公契約条例第 4 条
- (24) 京都市公契約基本条例第 13 条各項
- (25) 大垣市公契約条例第 14 条など
- (26) 豊橋市公契約条例第 11 条など
- (27) 尾張旭市公契約条例第 9 条など
- (28) 京都市公契約基本条例第 13 条 3 項
- (29) 高山市公契約条例第 14 条
- (30) 豊橋市公契約条例第 11 条
- (31) 京都市公契約条例第 14 条
- (32) 京都市公契約条例第 22 条
- (33) 尾張旭市（2018）「パブリックコメントに寄せられた意見の概要と市の考え方」
- (34) 労働条件審査については社労士以外が実施しているという例は確認できていないが、弁護士も社労士となる資格を有することから労働社会保険諸法令・労務管理の実務的な知識の有無は別にして資格面では審査の実施者として考えられよう。
- (35) 一般社団法人日本人材派遣協会が厚生労働省の委託を受けて実施。詳細は拙稿（2018）「優良派遣事業者認定制度の批判的考察」同朋福祉第 25 号（通巻 47 号）

2018年3月

(36) 一般社団法人ホワイト認証推進機構

<参考文献・資料>

- 板橋区（2008）「指定管理者制度導入施設のモニタリング・評価に関する基本方針（平成20年8月22日区長決定）（平成28年3月28日改訂）」
- 小畑精武（2010）「公契約条例入門」旬報社
- 上林陽治（2011）「政策目的型入札改革と公契約条例（上）」自治総研通巻394号
2011年8月号
- 上林陽治（2011）「政策目的型入札改革と公契約条例（下）」自治総研通巻396号
2011年10月号
- 早川征一郎 松尾孝一（2012）「国・地方自治体の非正規職員」旬報社
- 松井祐次郎 濱野恵（2012）「公契約法と公契約条例－日本と諸外国における公契約事業従事者の公正な賃金・労働条件の確保－」国立国会図書館調査及び立法考査局レファレンス平成24年2月号
- 勝島行正（2013）「公契約条例の到達点と今後の課題」自治総研通巻411号2013年1月号
- 加納明夫（2014）「労働条件審査への取組み」東京都会会報No.400
- 林智子（2014）「労働条件審査への取組み」東京都会報No.401
- 中尾秀隆（2014）「労働条件審査への取組み」東京都会報No.402
- 公契約のあり方検討会議（2014）「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」愛知県
- 上林陽治（2015）「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」自治総研通巻435号2015年1月号
- 吉村臨兵（2015）「公契約条例と政策目的を反映した入札（玉井金五教授退任記念号）」経済学雑誌第115巻第3号
- 岡崎市（2015）「岡崎市労働条件審査実施要領」岡崎市
- 水野勝康（2015）「中部経済新聞2015年10月22日号 労働条件審査とは何か」中部経済新聞社
- 松尾孝一（2016）「公務改革と公務労働の変化」2016年春季社会政策学会報告
- 川村雅則（2016）「官製ワーキングプア問題の現状と課題」2016年春季社会政策学会報告
- 大滝春義（2016）「中部経済新聞2016年5月31日号 労働条件審査－愛知県社労士会の取組み－」中部経済新聞社

公契約条例における労働条件確保措置の比較考察

非正規公務労働研究会（2016）「自治体で働く非正規労働者の実態」公益社団法人
北海道地方自治研究所

水野勝康（2017）「公契約における労働条件審査の役割と課題」同朋福祉第 23 号
（2017. 1）

水野勝康（2018）「優良派遣事業者認定制度の批判的考察」同朋福祉第 25 号（通巻
47 号）2018 年 3 月

全国社会保険労務士会連合会（2019）「令和元年度全国社会保険労務士会連合会総
会資料」

※ 『同朋福祉』に関する内規により「研究ノート」として査読済み

（本学非常勤講師：労働法）