HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	公契約条例に関する調査・研究（Ⅰ）：野田市の公契約条例に関する調査・研究
著者	川村，雅則；KAWAMURA，Masanori
引用	季刊北海学園大学経済論集，65(3)：71-92
発行日	2017-12-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《研究ノート》

公契約条例に関する調査・研究（Ⅰ）

── 野田市の公契約条例に関する調査・研究 ──

川　村　雅　則

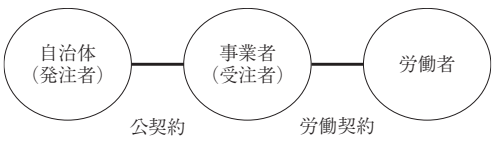
1．はじめに

工事やサービスの提供などを通じて「住民の福祉の増進を図る」にあたって自治体は，多くの民間事業者・労働者の力を必要とする。このとき自治体は発注者，民間事業者は受注者となり，両者の間で契約が結ばれる。また，そこで働く労働者は事業者との間で契約を結ぶ（図表 1-1）。図からも推測されるように，後者は前者に強く規定される。

自治体（や国）がこうした一方の契約当事者となる「公契約（以下，本稿では断りがない限り，当事者は自治体に限定する）」のありかたを適正化することで，自治体が発注する仕事，すなわち，公共工事や委託事業などの仕事を受注する事業者の経営やそこで働く労働者の労働条件（賃金を含む）の適正化をねらう「公契約条例」に関心が集まっている。自治体の財政難や入札制度へのより一層の競争政策の導入を背景とした諸問題の発生，すなわち，低価格・悪条件での受発注を引き金に，受注事業者の経営やそこで働く者の労働条件が悪化し，さらには，工事やサービスの質低下で，住民・利用者の安全や生命に害が及ぶという事態の発生がそこにはある。公契約条例の説明資料でよく描かれる，「悪循環」状況を「好循環」に転換すること（図表 1-2）が，求められている。

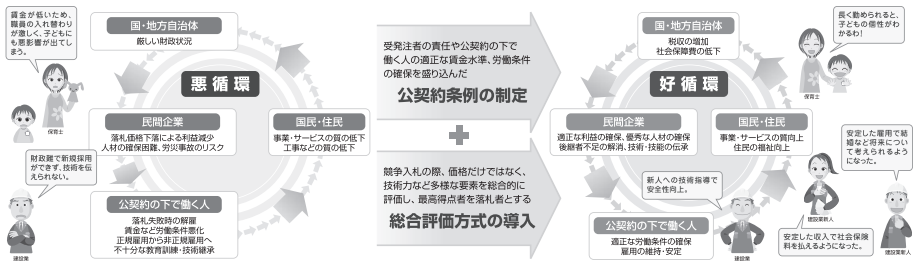
そのためにも，公契約条例に関する実証研究の積み重ねが必要ではないか。そこで本稿では，野田市の公契約条例に関する調査の結果を取りまとめることとする。

図表 1-1　自治体発注の仕事における自治体・事業者・労働者の関係



出所：筆者作成。

図表 1-2　公契約領域の現状・悪循環状況と，公契約条例制定等で期待される好循環状況



出所：連合「公契約条例をつくろうパンフレット」2012 年 2 月 22 日より。

公契約条例については文献が少なからず発行されている[1]。とりわけ野田市の公契約条例については，2009 年に全国で初めて制定されたことや，当時の市長である根本崇氏（1992 年 7 月 4 日～2016 年 7 月 3 日在任）が積極的に情報発信しているという事情もあって，関係者にはすでに広く知られていると思われる。筆者自身もそれらに学び，弁護士や労働組合らと，条例の制定を中心とする公契約の適正化運動（以下，公契約運動）を札幌市や旭川市で展開してきた[2]。そして，そこでの体験から，条例制定自治体における経験や条例の効果・実績などをより深く知りたいと思うに至った。それは例えば次のようなことである。

第一に，なぜ札幌市では，条例制定に対して業界団体の強い反対が示されたのか。

たしかに市の当初の準備は十分でなかった面はあるが，ダンピング受注の発生を防ぎ事業経営にとってもプラスになると思われる条例制定に業界団体がかくも強い反対をした背景には何があったのか，そもそも公契約条例とは業界団体に反対されるような性格のものなのだろうか，ということである。

第二に，条例による政策効果の実際である。先の図表に描かれたとおり，条例は労働者の賃金の規制，ダンピング受注の防止にとどまらぬ多岐にわたる効果が期待されているものの，一方で，地域や産業の疲弊を目の当たりにすると，その実現には条例制定だけではすまない，克服すべき諸課題があると感じている。条例制定は具体的にどんな政策効果（狭義の効果，広義の効果）を実現しているのかを冷静に把握する必要がある。

第三に，労働者に最低限支払われるべき賃金の算出根拠（モノサシ）とその賃金額である。

公共工事の予定価格の積算にあたっては，「公共工事設計労務単価」[3]が用いられている。では，業務委託契約や指定管理協定においてはどのような算出根拠が用いられているのだろうか。賃金の「支払い実態」を明らかにすることも重要であるが，そもそも用いられている「算出根拠（と金額）」の検証作業が必要だと考える。

第四に，公契約条例を担当する者の「負担」など体制や運用に関わることである。

端的に言えば，「(条例を制定することで)これ以上の負担は増やしたくない」という声が自治体の側から率直に，あるいは暗に，聞かれる（自治体の労働組合からさえも，聞かれる)。定数削減で現場が疲弊しているという事情もあるのだろう。公契約条例の制定にあたって自治体職員を最大の「抵抗勢力」とせず，最大の「推進勢力」とする[4]には何が

---

[1] 永山ら（2006)，小畑（2010）のほか，公契約条例の論点整理がされた上林（2015a）を参照。

[2] 道内では，札幌市と旭川市で継続的な公契約運動が展開されている。(1)2012 年 2 月に政令市である札幌市で公契約条例案が議会に初めて提案された。だが札幌市の公契約条例案は，業界団体の強い反対を背景に，継続審議扱いが続き，その後，同条例案はいったん取り下げられ，修正案が後に出されたものの，議論は深まらずに，2013 年 10 月末日に否決。その直後に議員提案のかたちで条例案が再提案されるもそれも否決される，という経緯をたどった。詳しくは，川村（2015a)，川村（2015b）を参照。(2)札幌市の条例の否決後，人口規模が道内で二番手である旭川市でも公契約条例の制定運動を活性化させ，2016 年 12 月に，賃金条項をともなわない理念型ではあるものの，北海道で初となる条例が制定されるに至った。旭川での取り組みや制定された条例の課題などについては，川村（2017a）を参照。

[3] 公共工事では，国土交通省と農林水産省による「公共工事労務費調査」に基づき，「公共工事設計労務単価」が決定され，それが予定価格の積算に用いられる。同単価は，市場価格（賃金の支払い実態）に基づき決定されるため，この間，公共工事の削減など建設投資が減少するなかで，設計労務単価と賃金支払いの双方が，お互いに抑制・削減の方向に機能してきた（負のスパイラル)。

[4] 公契約条例に造詣の深い古川景一弁護士（多摩市

必要なのだろうか。条例制定自治体ではどんな工夫がされているのだろうか。

以上のような問題意識で実証研究を積み重ね，各地の公契約運動に貢献したい。

2．調査の概要

2017年7月13日に日弁連貧困対策本部によって主催された野田市公契約条例調査に同行し，野田市の公契約条例について学んできた（以下，調査団）。

調査に際しては，調査団からの質問事項が同市に事前に伝えられ，回答が準備されていた。また，同市には多くの視察が全国各地から来ていることもあって，資料も準備されていた（「行政視察資料」）。

調査団による事前質問の内容は，次のように分類される。

- ●公契約条例の実績に関すること
- ●条例改正の内容と経緯
- ●条例の運用に関すること
- ●条例に対する関係者の評価（市の認識）
- ●条例の課題や今後の構想
- ●その他

調査では，事前質問に対する回答・説明が総務部管財課課長によってまず行われ，続く質疑応答では，調査団からの質問に対して，管財課課長と（途中から参加した）副市長による回答が行われた。副市長は，公契約条例の制定作業に関わった中心的なメンバーである（当時は総務部長）。質疑応答時には，公契約条例の業務に携わっている管財課契約係職員（業務を担当して3年目）からの説明もあった。

本稿で扱う情報・データは以下のとおりである。

- ●野田市から提供された情報・データ
  - ➢行政視察資料
  - ➢調査団による事前質問への回答
  - ➢後日に追加で提供された情報・データ[5]
- ●野田市「公契約条例」「野田市公契約条例施行規則」
- ●野田市「野田市公契約条例の手引き（共通）」2016年4月
- ●野田市「野田市行政改革大綱」2015年4月改訂

3．野田市の公契約条例のつくりとその改正

賃金条項付きの公契約条例は，自治体を一方の契約当事者とする契約（公契約）において，賃金の適正な支払いを受注業者に義務づけるものである。賃金の支払いができるよう発注価格も当然適正化するものであるから，事業経営の改善にもつながる。また，事業経営や労働条件の改善を通じた，技能労働者の確保，地域経済の活性化，公共サービスの品質確保などが期待されている。本稿では，公契約条例の多岐にわたるこうした効果を念頭におきながらも，差し当たり賃金条項部分に焦点をあててみていく。

1）野田市の公契約条例

公契約条例の制度設計でポイントになるのは，(1)条例が適用される事業や労働者の範囲（どこまでの事業や労働者を対象とするのか），(2)支払いを義務づける最低限の賃金の算出根拠と金額及びその決定方法（どういう基準で，いくらの賃金を保障するのか，またそれをどこで誰が決めるのか），(3)労働者へ

公契約審議会学識経験者委員）の報告によれば，自治体職員は条例制定の最大の推進勢力になる可能性もあるが，逆に最大の抵抗勢力になるおそれもある，とのことであった。川村・古川ら（2017）を参照。

[5] 現地調査の後に，数度にわたって，追加の情報・データを野田市から提供していただいた。

図表 3-1　野田市の公契約条例前文

地方公共団体の入札は，一般競争入札の拡大や総合評価方式の採用などの改革が進められてきたが，一方で低入札価格の問題によって下請の事業者や業務に従事する労働者にしわ寄せがされ，労働者の賃金の低下を招く状況になってきている。

このような状況を改善し，公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは，ひとつの自治体で解決できるものではなく，国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し，速やかに必要な措置を講ずることが不可欠である。

本市は，このような状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで，地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したいと思う。

この決意のもとに，公契約に係る業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図るため，この条例を制定する。

注：下線は引用者。
出所：野田市ウェブサイトより。

図表 3-2　野田市公契約条例の構成

目的	第 1 条	損害賠償	第13条
定義	第 2 条	違約金	第14条
受注者等の責務	第 3 条	野田市公契約審議会の設置	第14条の 2
公契約の範囲	第 4 条	組織	第14条の 3
労働者の範囲	第 5 条	委員	第14条の 4
適用労働者の賃金等	第 6 条	会長	第14条の 5
適用労働者の申出	第 6 条の 2	会議	第14条の 6
適用労働者への周知	第 7 条	意見の聴取等	第14条の 7
受注者の連帯責任等	第 8 条	総合評価一般競争入札等の措置	第15条
報告及び立入検査	第 9 条	低入札価格調査制度の拡充等の措置	第16条
是正措置	第10条	委任	第17条
公契約の解除	第11条	水道事業への適用	第18条
公表	第12条		

注：第 14 条の 2 から 7 までの公契約審議会に関する条文が 2017 年度から新たに加えられた。公契約審議会については本文を参照。
出所：野田市ウェブサイトより。

の周知方法や支払い賃金の確認方法，遵守されていない場合の是正措置など条例の実効性を担保するための各種の仕組みなどがあげられるだろう。野田市の公契約条例の「前文」と条例の構成を図表 3-1，図表 3-2 に掲載しておく。

視察での印象を先にまとめると，野田市では，問題状況の解決の必要性と，一方での様々な制約状況を考慮しながら，まずは，実現可能な範囲で条例を制定し，関係者の鋭意努力によって漸進的な改善（例えば，条例の適用範囲を広げ，賃金額を改善するなど）を積み重ねて現在に至る，という印象をもった。

さて，上にあげたポイントにそって条例の特徴を順にあげていくと，第一に，野田市公契約条例の現在の適用範囲は，同条例第 4 条（図表 3-3）のとおりで，例えば工事であれば予定価格 4 千万円以上の契約，業務委託契約であれば 1 千万円以上の契約で市長が別に定めるもの，加えて，全ての指定管理協定などとなっている。

第二に，支払いが義務づけられた賃金の最低額は，同条例第 6 条（図表 3-4）のとおりで，例えば工事であれば，千葉県で定められた公共工事設計労務単価が使われ，現在はその 85％の金額が用いられている。また業務

図表 3-3　野田市公契約条例　第 4 条（公契約の範囲）

この条例が適用される公契約は，一般競争入札，指名競争入札又は随意契約の方法により締結される契約であって，次に掲げるもの及び全ての指定管理協定とする。
(1) 予定価格が 4,000 万円以上の工事又は製造の請負の契約
(2) 予定価格が 1,000 万円以上の工事又は製造以外の請負の契約のうち，市長が別に定めるもの
(3) 前号に定めるもののほか，工事又は製造以外の請負の契約のうち，市長が適正な賃金等の水準を確保するため特に必要があると認めるもの

出所：野田市ウェブサイトより。

図表 3-4　賃金等の最低額

①工事又は製造の請負の契約の賃金等の最低額
農林水産省及び国土交通省による公共工事設計労務単価のほか，千葉県の積算基準の設計単価を基に設定しています。
工期が複数年度にわたる場合は，原則として契約を締結した年度の賃金等の最低額を適用し，その工期中は，同じ賃金等の最低額となります。

職種別設計労務単価÷8(時間)×0.85(定率)　※小数点以下切上げ

②業務委託契約及び指定管理協定の賃金等の最低額
契約の種類によって，次のとおり定めます。
長期継続契約を締結した業務委託契約及び指定管理協定は，原則として契約又は基本協定を締結した年度の賃金等の最低額を適用し，その委託期間又は指定期間は同じ賃金等の最低額となります。

契約の種類	賃金等の最低額
＊施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約 ＊施設の設備又は機器の保守点検に関する契約	＊建築保全業務労務単価（東京地区）保全技術員補÷8(時間)×0.8(定率)
＊施設の清掃に関する契約 ＊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	＊(A)×106÷100(地域手当)×12(年月数)÷2,015(年間所定労働時間) (A)：野田市一般職の職員の給与に関する条例別表第 1 の 2 の 3 の項 1 級の欄に定める額
＊施設の電話交換，受付及び案内に関する契約	＊既に締結した契約に係る労働者の賃金等を勘案
＊施設の警備及び駐車場の整理に関する契約	＊建築保全業務労務単価（東京地区）警備員 C÷8(時間)×0.8(定率)
＊不燃物の処理施設の設備及び機器の運転その他の管理に関する契約 ＊学校給食の調理及び運搬に関する契約	＊仕様書等に職種ごとに定める額
＊指定管理協定	＊仕様書等に職種ごとに定める額

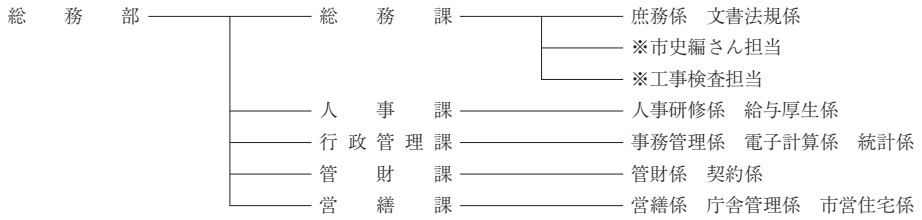
出所：野田市「野田市公契約条例の手引き」2016 年 4 月より。

委託や指定管理協定の場合には，建築保全業務労務単価や野田市一般職の職員の給与，臨時職員の給与などが使われている（詳細は後述）。

第三に，賃金最低額の決定は，審議会方式ではなく市長による。

聞き取りによれば，審議会方式を採用している自治体でも，賃金の算出根拠が明示されているわけでは必ずしもない。それに対して野田市では，算出根拠を明確にしているので，審議会を設ける必要性はとくにないと考えている，とのことであった（ただし，2017 年度から審議会が設けられることになった。この点は後述する）。

図表 3-5　野田市行政組織図（総務部）



出所：野田市ウェブサイトより。

なお，この点に関連して言えば，条例の運用にあたっては労使団体の正式な参加はない（関係団体に対する市からのヒアリングなどはもちろん行われている）。

第四に，公契約条例に関わる業務は，条例制定に際して増員した契約係職員 1 人が基本的に担当している。野田市の組織図の一部（総務部部分）を図表 3-5 に示した。

総務省「定員管理調査」によれば野田市の正職員数は 1000 人超（2016 年 4 月 1 日時点で 1024 人）である。そのうち総務部には 62 人が配置されており，総務部の一構成組織である管財課の職員数は 11 人で，その内訳は，管理職 2 人，契約係 4 人，管財係 5 人である。なお，管財課には臨時・職員は配置されていない。

2）改正条例の内容と経緯

2009 年に制定された野田市の公契約条例は，先にも述べたとおり，改正を積み重ねて現在に至る。

条例の改正とは，主には，適用対象の範囲をより広げること，賃金水準を引き上げること，加えて，政策効果をあげてなおかつ事務負担を減らす，という内容にまとめられるだろう。野田市の具体的な改正内容は図表 3-6 に整理されている。

主な改正の経緯とその内容は，次のとおりである。

第一に，2010 年 9 月の改正経緯について。

まず，施設の設備と機器の運転管理業務及び保守点検業務については，時間給 829 円を上回る水準の賃金がもともと支払われており，条例制定の実質的な効果がなかった。そこで業務委託にも職種別に賃金最低額を設定し，以下に掲げる 3 項目が勘案されることとなった。①野田市一般職の職員の給与，②建築保全業務労務単価その他の公的機関が定める基準等，③本市〔野田市〕が既に締結した契約に係る労働者の賃金等である。

次に，入札で受注者が変わった場合，当該業務に従事する労働者が職を失ったり，仕方なく労働条件を低下させて新受注者に雇用されたりすることが多いことから，従前の受注者に雇用され，当該業務に従事していた労働者を雇用するよう努めなければならないとする努力義務を新受注者に課す規定が追加された。

この点は先行研究でもあげられているとおり，入札で同市の電話交換業者が入れ替わり，労働者も入れ替わったことで，電話交換業務に支障を来した，という経験が背景にあった。

そして，受注者から下請負者への適正な請負額を確保することが非常に重要であることから，「受注者は，建築業法又は下請代金支払遅延等防止法を遵守し，下請負者との契約を締結するに当たっては，各々の対等な立場における合意に基づいた公正な契約としなければならない。」という趣旨の規定が条例に追加された。

第二に，2012 年 10 月の改正経緯について。

条例拡充の一環として，2010 年度と 2011 年度の 2 か年度分の条例適用の案件の支払い実績を検証した結果，実際に支払われている

図表 3-6　野田市公契約条例の改正の内容

2010 年 9 月
① 業務委託の適用範囲に「市長が適正な賃金等の水準を確保するため特に必要があると認めるもの」を追加【条例改正及び規則改正】
② 業務委託における適用範囲の拡大【規則改正】
③ 業務委託に職種別の最低額を導入【条例改正】
④ 継続雇用の確保【条例改正】
⑤ 下請者への適正な請負額の確保【条例改正】
2011 年 9 月【条例改正】
① 工事の適用範囲を予定価格 1 億円以上から 5 千万円以上に引き下げ（予定価格 4 千万円以上 5 千円未満のものは 15 条* 適用）　*総合評価方式で賃金を評価
2012 年 8 月【規則改正】
① 業務委託における適用範囲の拡大
2012 年 10 月【条例改正】
① 指定管理協定を条例の直接適用に
② 工事の最低額を算出するときに公共工事設計労務単価に乗じる率を 80％から 85％に引き上げ
2013 年 3 月【規則改正】
① 業務委託における適用範囲の拡大
2013 年 9 月【条例改正】
① 工事の適用範囲に水道事業を追加
2014 年 9 月【条例改正】
① 工事の適用範囲を予定価格 5 千万円以上から 4 千万円以上に引き下げ
② 受注者等の条例違反を適用労働者が申出をしたことを理由にした受注者等の当該適用労働者に対する不利益な取り扱いを禁止
2017 年 3 月【条例改正】
① 公契約審議会を設置

出所：野田市提供資料より。

賃金が設計労務単価の 85％未満である労働者は全体の約 13％にとどまったことを受けて，事業者の経営を過度に圧迫することはないと判断し，設計労務単価に対する賃金最低額の割合が引き上げられた。

第三に，2017 年 3 月の改正経緯について。

最低賃金が上昇している状況下で，また，条例の運用を開始して 8 年目を迎えるなかで，様々な課題が見えてきたことから，課題について調査審議するための「公契約審議会」が設置されることとなった（詳細は 5 でふれる）。

4．公契約条例の実績と運用

1）条例の対象となっている契約の件数，労働者数等

野田市から提供された資料によって，図表 4-1 には対象契約件数の推移を，図表 4-2 には公契約条例の対象となる労働者数の推移を，それぞれまとめた。

2010 年度には 28 件だった条例対象の契約件数は，100 件にまで増大し，同じ期間の対象労働者数は 485 人から約 2000 人（1959 人）にまで増大している。

以上を予算規模でまとめたのが図表 4-3 で，条例の対象となる契約の総予算額と，それが野田市の総予算額に占める割合の推移が示されている。市発注分でみると，2010 年度には 6.5％だった，市総予算額に占める割合が，2016 年度には 14.5％にまで拡大している。

これらの数値の増加には，上で述べたとおり，条例改正による適用範囲・対象の拡大のほか，賃金最低額の上昇などが反映されている。

図表 4-1　対象契約件数の推移

単位：件

			2010 年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016
工事請負契約	市	条例適用[注1]	3	5	15	21	20	23	35
		第 15 条適用（賃金評価）[注2]	6	5	1	3	5	適用外	適用外
	水道事業	条例適用[注1]	適用外				3	8	8
		第 15 条適用（賃金評価）[注2]	適用外				1	適用外	適用外
業務委託契約	1 千万円以上		16	16	17	21	21	21	19
	業種内訳	(1)施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約	9	7	7	7	6	6	6
		(2)施設の設備又は機器の保守点検に関する契約	3	3	3	2	3	3	3
		(3)施設の清掃に関する契約	4	3	3	3	3	3	2
		(4)施設の電話交換，受付及び案内に関する契約	適用外	1	1	1	1	1	1
		(5)施設の警備及び駐車場の整理に関する契約	適用外	1	1	1	1	1	1
		(6)野田市文化会館の舞台の設備及び機器の運転に関する契約	(1)に区分	1	1	1	1	1	指定管理へ移行
		(7)不燃物の処理施設の設備及び機器の運転その他の管理に関する契約	適用外		1	1	1	1	1
		(8)学校給食の調理及び運搬に関する契約	適用外			5	5	5	5
	1 千万円未満で市長が特別に定める契約		適用外	1	1	1	1	1	1
指定管理協定	条例適用		適用外			4	15	21	23
	2012 年 10 月 2 日までに第 15 条適用し締結した協定		3	5	20	20	18	14	14
年度別合計			28	32	54	70	84	88	100

注 1 ：2010，11 年度は予定価格 1 億円以上。2012～2014 年度は同 5 千万円以上。2015 年度以降は同 4 千万円以上。
注 2 ：2010，11 年度は予定価格 5 千万円以上 1 億円未満。2012～2014 年度は同 4 千万円以上 5 千万円未満。2015 年度以降は適用無。
出所：野田市提供資料より作成。

図表 4-2　公契約条例の対象となる労働者数の推移

単位：人

	2010 年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016
工事	208	587	1,389	1,146	1,089	856	792
業務委託	221	198	275	508	502	498	468
指定管理者	56	161	404	478	580	629	699
合計	485	946	2,068	2,132	2,171	1,983	1,959

出所：野田市提供資料より作成。

ところで，公契約条例が適用される契約についての落札率の推移をまとめた図表 4-4 によれば，落札率が上昇・高止まりしている。この高止まりは条例制定によるものかどうかを尋ねたところ，全てが条例の影響では必ずしもない，とのことである。

聞き取りによれば，例えば，2015，16 年度には小中学校の耐震工事や空調設備の工事が集中したことが背景としてあげられるという。4 千万円以上の工事が対象となる総合評価方式では，技術評価点での競争があって，価格を下げたからといって仕事がとれるわけでは必ずしもない。そうした影響もあって工事の落札率が上がっているのではないか

図表 4-3　公契約条例の対象となる契約の総予算額の推移と，その額が野田市の総予算額に占める割合の推移

単位：千円

		2010 年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016
市発注分	工事	2,455,715	1,858,994	1,629,023	2,494,425	3,099,676	2,632,749	4,985,540
	業務委託	423,895	401,888	413,163	988,053	981,064	977,363	952,170
	指定管理	134,780	241,493	1,012,515	1,323,388	1,588,663	1,811,007	2,064,702
	合計（a）	3,014,390	2,502,375	3,054,701	4,805,866	5,669,403	5,421,119	8,002,412
	市の予算（b）	46,029,238	50,187,808	51,538,643	49,565,048	49,419,157	51,875,202	55,239,161
	割合（a/b）（%）	6.5	5.0	5.9	9.7	11.5	10.5	14.5
水道部発注分	工事					272,787	704,376	736,636
	業務委託			186,344	186,344	191,668	191,668	191,668
	合計（a）			186,344	186,344	464,455	896,044	928,304
	水道部の予算（b）			4,164,555	4,196,868	4,303,472	4,894,247	4,795,654
	割合（a/b）（%）			4.5	4.4	10.8	18.3	19.4

出所：野田市提供資料より作成。

図表 4-4　公契約条例が適用される契約についての落札率（年間の平均的な数字）の推移

（市発注分）　単位：%

	施行前	施行後						
	2009 年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
工事	90.5	94.8	94.1	97.2	98.5	98.7	99.1	99.4
業務委託	95.5	97.3	90.7	89.8	91.6	89.8	90.2	94.2

注 1 ：2012 年 10 月から工事は予定価格を事前公表。
注 2 ：工事については，条例第 15 条により賃金評価するものを含む。2010，11 年度は予定価格 5 千万円以上。2012 年度以降は同 4 千万円以上。
注 3 ：工事の 2009 年度の対象範囲は，2010 年度と同じ予定価格 5 千万円以上で設定。
注 4 ：業務委託の 2009 年度の対象範囲は，2010 年度と同業務で設定。
出所：野田市提供資料より作成。

（2013 年度からは賃金最低額が労務単価比 80%から 85%に変更されていることにも留意），とのことであった。

2）賃金等の最低額と，その算出根拠

支払いが義務づけられた賃金最低額の根拠は図表 3-4 で確認したとおりである。賃金額とあわせてもう少し具体的にみてみよう。

第一に，図表 4-5 は野田市の工事における賃金最低額の推移について，主要 12 職種のそれを取り上げた。2014 年度までは公共工事設計労務単価の 80%だったが，15 年度以降は 85%以上が基準となっている。

聞き取りによれば，現行の労務単価比 85%から 90%を目指す方向性は確認されているが，この間，労務単価が急速に上昇している一方で賃金支払い実績が追いついていないと市では認識している。事業者から提出された資料で調べてみたところ，労務単価比 85～90%で働いている労働者が全体の 4 割以上を占めたので，90%にまで引き上げるのは現時点では難しいと判断している，とのことである。

第二に，図表 4-6 は，業務委託契約におけるそれである。

それぞれの事業や職種ごとに，賃金最低額の算出根拠と賃金額（の推移）が整理されている。最も低い交通誘導員 B で時給額（2017 年の値）は 1233 円である。「不燃物処理施設運転管理業務」で働く「手選別作業員

図表 4-5　市長が定める賃金等の最低額の推移（野田市の工事における主要 12 職種）

単位：円/時間

	2012 年度	2013 年度	2014 年 2 月	2015 年 2 月	2016 年 2 月	2017 年 3 月	参考：北海道（2017 年 3 月）
特殊作業員	1,630	2,040	2,232	2,274	2,359	2,349	1,987
普通作業員	1,340	1,743	1,839	1,924	1,987	1,977	1,637
軽作業員	1,030	1,297	1,371	1,392	1,445	1,435	1,360
とび工	1,870	2,359	2,550	2,635	2,731	2,784	2,210
鉄筋工	1,900	2,391	1,593	2,678	2,774	2,827	2,264
運転手（特殊）	1,680	2,115	2,221	2,264	2,349	2,338	1,966
運転手（一般）	1,510	1,892	1,987	2,019	2,094	2,083	1,669
型わく工	1,700	2,147	2,327	2,402	2,487	2,529	2,179
大工	1,930	2,434	2,635	2,710	2,540	2,582	2,338
左官	1,780	2,338	2,529	2,614	2,710	2,752	2,338
交通誘導員 A	920	1,148	1,297	1,339	1,392	1,424	1,307
交通誘導員 B	840	1,042	1,137	1,159	1,212	1,233	1,105

注 1 ：2012～14 年度までは（千葉県の）公共工事設計労務単価の 80％以上。15 年以降は同単価の 85％以上。
注 2 ：参考までに北海道の労務単価の 85％も示した。
出所：野田市提供資料より作成。

（障がい者等）」には千葉県の最低賃金（地域別最賃）が使われているが，それを除く最も低い賃金最低額は，清掃業務・事務員補助・給食調理員・給食配膳員など複数の職種で使われている 891 円という金額である。その算出根拠に使われているのは，「市労務職（用務員）18 歳初任給を勘案」，「市の臨時職員の賃金単価」，「市調理員初任給を勘案」とのことである。

ところで，条例の適用対象となる業務委託契約の範囲が拡大している。

この点に関する聞き取りによれば，範囲の拡大に際しては，この職種は支払われている賃金がどうも低いのではないか，激しい事業者間競争でダンピング受注が行われ労働者にしわ寄せが生じているのではないか，といった問題意識に基づいて，気になる業種・職種の落札率や支払い賃金の実態などを調べた上で，条例の適用対象としている。やみくもに範囲を拡大しているわけではない，とのことであった。

先にみた工事の賃金最低額の改善にも共通することであるが，具体的なデータに基づいて政策の改正を図っている点・作業手順は参考にされるべきと思われる。

また図表 4-7 は，現地調査の後日に追加で提供していただいたデータで，指定管理協定で使われている，職種別の賃金最低額と算出根拠である。

情報提供に関するやりとりについて若干説明を加えると，野田市のウェブサイトに掲載されている指定管理者導入施設一覧から，コミュニティ施設，スポーツ施設，福祉施設，公園施設，図書館，博物館，駐車場施設など，施設の種類や機能を念頭において，幾つかの施設を抽出し，当該施設における職種の賃金算出根拠と賃金額を尋ね，データを提供していただいた。

以下のことに留意されたい。(1)全数（全施設の）調査ではないため，ここには含まれていない職種がまだ他にもあるであろうこと。(2)注釈にも示したとおり，適用単価は，当該施設に 2017 年度現在適用されている市が定める賃金等の最低額である。当該最低額は，指定期間初年度の単価を指定期間中継続して適用させているため，同じ職種（つまり同じ

図表 4-6　市長が定める賃金等の最低額（業務委託契約）　　単位：円/時間

		2010 年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	算出根拠
設備の運転管理及び保守点検業務		829	1,480	1,410	1,490	1,550	1,550	1,540	1,540	2010 年度は，市労務職（用務員）18 歳初任給を勘案。2011 年度以降は，建築保全労務単価・東京地区・保全技術員補の 80%
施設の清掃業務		829	829	829	829	829	850	882	891	市労務職（用務員）18 歳初任給を勘案
施設の電話交換，受付及び案内業務		適用外	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	実際の賃金水準を勘案
施設の警備及び駐車場整理業務		適用外	950	1,010	1,090	1,120	1,130	1,130	1,140	2011 年度以降は建築保全労務単価・東京地区・警備員 C の 80%
野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転業務		829	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	適用外	適用外	2010 年度は，市労務職（用務員）18 歳初任給を勘案。2011 年度以降は，実際の賃金水準を勘案
不燃物処理施設運転管理業務	事務員補助	適用外	適用外	830	830	830	850	882	891	市臨時職員の賃金単価
	プラント保安要員			1,410	1,490	1,550	1,550	1,540	1,540	建築保全労務単価・東京地区・保全技術員補の 80%
	中央操作員			1,410	1,490	1,550	1,550	1,540	1,540	建築保全労務単価・東京地区・保全技術員補の 80%
	重機オペレータ			1,410	1,490	1,550	1,550	1,540	1,540	建築保全労務単価・東京地区・保全技術員補の 80%
	計量業務員			830	830	830	850	882	891	市臨時職員の賃金単価
	プラットホーム作業員			1,010	1,090	1,120	1,130	1,130	1,140	建築保全労務単価・東京地区・警備員 C の 80%
	手選別作業員			848	848	860	938	938	938	指定管理者施設において定める生活支援員及び現業指導員の額
	手選別作業員（障がい者等）			756	777	798	817	817	842	千葉県の最低賃金
	清掃作業員			829	829	829	849	882	891	市労務職（用務員）18 歳初任給を勘案
	除草作業員			829	829	829	849	882	891	市労務職（用務員）18 歳初任給を勘案
学校給食関連業務	給食調理員	適用外	適用外	適用外	829	829	849	882	891	市調理員初任給を勘案
	給食配膳員				829	829	849	882	891	市調理員初任給を勘案
	給食配送員（運搬員）				935	935	957	991	1,000	市自動車運転手（19 歳）初任給を勘案
	給食設備管理員				1,490	1,550	1,550	1,540	1,540	建築保全労務単価・東京地区・保全技術員補の 80%

出所：野田市提供資料より作成。

算出根拠）でも，施設によって適用単価が異なる場合がある。(3)上記の理由から，現在の千葉県の地域別最賃である 842 円を下回る金額が記載されているケースがある（法律が優先されるので，当然，地域別最賃以上の金額が支払われることになる）。

さて結果は，まず市の職員の初任給が活用されていることが理解できる。例えば，事務員という職種には一般行政職（初級）の初任給が，看護師・栄養士・保育士などの医療職・福祉職にはそれぞれ市の該当する職種の初任給が，そして，清掃業務に従事する者には労務職の初任給が，それぞれ使われている。ただし，介護支援専門員には，市の臨時職員（介護支援専門員）賃金単価が使われている。

また，市の臨時職員の賃金単価の適用も少なくない。例えば，「市の臨時職員（事務補助）」を算出根拠とする職種として，受付等事務補助員，事務補助，水泳場救助員・監視員，コミュニティ会館業務に従事する者，学芸員補助員，資料整理員などがあげられている。

ところで，指定管理協定におけるこうした賃金等の最低額や算出根拠はどこで決められるのだろうか。この点を尋ねてみた。

結果は，賃金最低額や算出根拠の設定につ

図表 4-7　市長が定める賃金等の最低額（指定管理協定）

施設名[注1]	担当課	職種[注2]	適用単価(円/時間)[注3]	算出根拠
複合老人ホーム施設	高齢者支援課	施設の維持管理事務員	919	市一般行政職（初級）初任給
		受付等事務補助員	830	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		支援員・介護職員	860	社会福祉法人 A の短大卒初任給を勘案
		生活相談員	1,096	市一般行政職（上級）初任給
		機能訓練指導員	1,031	市看護師初任給
		介護支援専門員	1,235	市臨時職員（介護支援専門員）賃金単価
		看護師（准看護師を含む）	1,031	市看護師初任給
		栄養士	991	市栄養士初任給
		調理員	829	市労務職初任給を勘案
デイサービスセンター	高齢者支援課	施設の維持管理事務員	919	市一般行政職（初級）初任給
		介護職員	860	社会福祉法人 A の短大卒初任給を勘案
		生活相談員	1,096	市一般行政職（上級）初任給
		機能訓練指導員	1,031	市看護師初任給
		看護師（准看護師を含む）	1,031	市看護師初任給
		栄養士	991	市栄養士初任給
		調理員	829	市労務職初任給を勘案
		運転士	935	市技能職初任給を勘案
斎場	市民課	施設の維持管理事務員	919	市一般行政職（初級）初任給
		受付等事務補助員	830	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		清掃業務	829	市労務職初任給を勘案
		火葬業務	912	市労務職初任給に近隣の斎場で支給されている特勤手当を加算した額を勘案
自転車等駐車場	市民生活課	自転車等駐車場管理業務	849	市労務職初任給を勘案
心身障がい者福祉作業所	障がい者支援課	施設の維持管理事務員	968	市一般行政職（初級）初任給
		生活支援員及び職業指導員	938	社会福祉法人 B の高卒初任給を勘案
		看護師（准看護師を含む）	1,113	市看護師初任給
		運転士	1,000	市技能職初任給を勘案
		調理員	891	市労務職初任給を勘案
保育所	保育課	保育士	1,059	市保育士初任給
		栄養士	1,059	市栄養士初任給
		調理員	891	市労務職初任給を勘案
		看護師	1,113	市看護師初任給
		事務補助	891	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		用務員	891	市労務職初任給を勘案
総合公園	社会体育課	施設の維持管理事務員	958	市一般行政職（初級）初任給
		受付等事務補助員	882	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		トレーニング室トレーナー	958	市一般行政職（初級）初任給
		清掃業務	882	市労務職初任給を勘案
		看護師	1,104	市看護師初任給
		水泳場管理業務	958	市一般行政職（初級）初任給
		水泳場救助員・監視員	882	市臨時職員（事務補助）賃金単価

施設名[注1]	担当課	職種[注2]	適用単価（円/時間）[注3]	算出根拠
図書館・コミュニティ会館[注4]	興風図書館	図書館業務に従事する者	1,096	市一般行政職（上級）初任給
		コミュニティ会館業務に従事する者	830	市臨時職員（事務補助）賃金単価
郷土博物館・市民会館[注4]	社会教育課	学芸員	1,167	市一般行政職（上級）初任給
		学芸員補助員	891	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		資料整理員	891	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		清掃業務に従事する者	891	市労務職初任給を勘案
		用務員	891	市労務職初任給を勘案
		夜間管理業務	891	市労務職初任給を勘案
		事務員	968	市一般行政職（初級）初任給
公民館・コミュニティ会館・文化会館[注4]	社会教育課	施設の維持管理事務員	958	市一般行政職（初級）初任給
		受付等事務補助員	885	市臨時職員（事務補助）賃金単価
		舞台機器操作業務	1,000	実際の賃金水準を勘案
		トレーニング室トレーナー	958	市一般行政職（初級）初任給
		コンピュータ指導員	958	市一般行政職（初級）初任給
		設備の運転管理及び保守点検業務	1,540	建築保全業務労務単価・東京地区・保全技術員補の 80％
		清掃業務	882	市労務職初任給を勘案
		駐車場整理業務	882	市労務職初任給を勘案
		駐輪場整理業務	882	市労務職初任給を勘案

注１：施設名は，一部を省略して記載している。
注２：職種は，当該施設に適用がある職種の全てが記載されている。
注３：適用単価は，当該施設に 2017 年度現在適用されている，市が定める賃金等の最低額である。当該最低額は，指定期間初年度の単価を指定期間中継続して適用させているため，同じ職種（つまり同じ算出根拠）でも施設によって適用単価が異なる場合がある。なお，指定管理期間の開始時期が最も古い施設は 2014 年４月１日である（最も新しい施設では 2017 年４月１日）。
注４：施設名に複数の施設名が（「・」でつなげて）記載されているのは，当該複数の施設をもって１つの協定を締結していることを意味する。
出所：野田市提供資料より作成。

いては，管財課で設定している。ただし公契約審議会が設置された今後は，審議会での審議を経て，管財課で設定することになると思われる。また，当該施設にどのような職種が配置されるかの設定は，担当課で設定される，とのことである。

3）賃金支払い実績の確認作業の方法

以上のように定められた賃金最低額が適正に支払われているかの確認はどう行われるのか。

「手引き」によれば，まず事業を受注した者は，配置する労働者とその労働者に支払う予定の１時間当たりの賃金等を記入した「配置労働者報告書」を市に提出する必要がある。

その上で，支払い実績を明らかにするため，適用労働者の氏名，職種，労働日数・時間，支払賃金額等が記入された「労働者支払賃金報告書」（以下「賃金報告書」）と，その支払い実績が確認できる資料（以下，確認資料）を市に提出する必要がある。

ここでは，「工事又は製造の請負の契約」で使われている「配置労働者報告書」と「賃金報告書」を図表 4-8，図表 4-9 に掲載して

図表 4-8　配置労働者報告書（工事又は製造の請負の契約）の一部

工事名	

商号又は名称及び代表者氏名	㊞	作成者氏名	
		電話番号	
所在地又は住所		FAX番号	
		E-mail	

直近上位注文者の商号又は名称		契約締結日	平成　年　月　日
		契約期間	平成　年　月　日から 平成　年　月　日まで

配置労働者氏名又は記号	請負労働者	新規雇用者	従事職種 ※60職種の中から該当する職種	市が定める賃金等の最低額	給与形態	年間所定労働時間	1日当たりの所定労働時間	支払予定賃金の内容		
								基本給額	基準内手当額 ※時間外手当などの除外される賃金に注意	時間単価
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K

出所：野田市ウェブサイトより。

図表 4-9　労働者支払賃金報告書（工事又は製造の請負の契約）の一部

（　）回目	賃金支払日	平成　年　月　日	元請又は下請の別	商号又は名称代表者氏名	㊞	作成者氏名	
						所属部署	
提出日　平成　年　月　日	上記支払日の計算期間	平成　年　月　日から 平成　年　月　日まで	元請 （　）次下請	所在地又は住所		電話番号	
						E-mail	

工事名		工事箇所		工期	平成　年　月　日から 平成　年　月　日まで

労働者氏名	記号	請負労働者	従事状況	従事職種		給与形態	労働日数			労働時間						賃金等の内訳								
					兼業職種		就業規則等に基づく年間所定労働日数	賃金計算期間の実労働日数	賃金計算期間に本工事に従事した実労働日数	就業規則等に基づく年間所定労働時間	就業規則等に基づく1日の所定労働時間	賃金計算期間の実労働時間	うち割増賃金対象労働時間	賃金計算期間に本工事のみに従事した実労働時間	うち割増賃金対象労働時間	賃金計算期間の基本給額	賃金計算期間に毎月きまって支給される基準内手当額	本工事に従事したときにのみ支給される基準内手当額	賃金計算期間に毎月きまって支給される実物給与額	本工事に従事したときにのみ支給される実物給与額	1か月当たりの額時の給与額	賃金計算期間の基準外手当額	うち本工事のみの基準外手当額	支払実績賃金単価
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y

出所：野田市ウェブサイトより。

おく。

なお，「賃金報告書」とあわせて提出させる確認資料とは，労働基準法第 108 条に規定する賃金台帳及び労働者に交付する給与の明細書（給与支払明細書等）の写しである。一人親方など上記の書類を作成していない場合には，請求書等を確認資料としている，とのことである。

以上の賃金支払いの確認作業については，条例制定当初はもっと煩雑であったのを現在のように改善が図られてきた。この点に関する聞き取りの結果をまとめると，概要以下のとおりである。

すなわち当初は，配置労働者報告書を入札の段階で提出してもらい，そのチェックを行っていたが，提出する事業者の側もチェックする市の側も負担であることから，入札参加者には「公契約条例に関する誓約書」を提

出してもらうにとどめ，配置労働者報告書は落札者に提出してもらうことに切り替えた。

また賃金報告書の提出についても，当初は最大3回にしていたのを現在は最大で2回までとしている。例えば，1年契約の場合には中間で一度出してもらい，最終段階でもう一度出してもらうという具合である（工期が短い場合には1回だけの提出）。

なお，提出される賃金報告書に記載されているのは，当該月の支払い実績である（年間を通じた賃金の支払い実績ではない）。

4）労働者への周知方法

賃金最低額は労働者には周知されているのか，不払いなどの問題が起きたことはないのかを尋ねたところ，回答は概要以下のとおりである。

公契約条例の周知についても野田市では重視している。

過去に1件だけ，第三者からの問い合わせで立ち入り検査を行ったことがある。検査の結果，確かに問い合わせのとおり，賃金最低額を下回る支払いであることが発覚したが，条例による支払いを組織的に故意に免れようとした悪質なケースではなく，また，差額分の支払いを使用者側が約束したこともあって，契約解除には至らず，文書注意でとどめた。これまでの条例違反事例はこの1件だけである。

ただ，この事件をうけて，それまでは事業者任せにしていた労働者への周知作業を市としても行うことにした，とのことである（5の担当者の業務内容で再度ふれる）。

5）賃金最低額に関する今後の課題

条例の今後の課題に関わって，2017年度に公契約審議会が設置されている。この点についての聞き取りの結果は概要以下のとおりである。

まず，審議会が設置されるに至った背景には，(1)図表4-10のとおり，国の最低賃金（地域別最賃）が底上げされ，野田市公契約条例による賃金最低額との差が縮小していることと，(2)長期継続契約における賃金最低額を固定しておくことが望ましいのか，という問題意識があげられる。

前者については，当初100円近く離れていた差が半分（49円）にまで縮小してきた。最賃は引き続き上昇傾向にあるのに対して，（野田市職員の初任給を基準とする）市の賃金最低額はそれほどには上がらないことが予想されるので，近い将来に逆転の可能性がある。市としては，千葉県の最賃額を上回る賃金最低額の設定が必要であると考えているため，この事態にどう対応するのかを検討する必要があった，とのことである。

後者について。賃金が下降気味だったときには，契約当初に決めた賃金を事業者に遵守してもらうことで意義があったが，現在のように人手不足で賃金が上昇傾向にあるときには，契約当初に決めた賃金を（例えば指定管理期間である5年間ずっと）そのまま継続させることだけでよいのかどうかを検討する必要があった。

図表4-10　千葉県の最低賃金額及び野田市の公契約条例における賃金最低額の推移　単位：円

	2010年4月	10年10月	11年4月	11年10月	12年4月	12年10月	13年4月	13年10月	14年4月	14年10月	15年4月	15年10月	16年4月	16年10月	17年4月
最低賃金(a)	728	744	744	748	748	756	756	777	777	798	798	817	817	842	842
増減		16		4		8		21		21		19		25	
市の最低額(b)	829	829	829	829	829	829	829	829	829	829	849	849	882	882	891
増減											20		33		9
差額(b－a)	101	85	85	81	81	73	73	52	52	31	51	32	65	40	49

出所：野田市提供資料より作成。

もちろんこの点は，事業者の側からみれば，５年後にいくらの賃金支払いが義務づけられるのか分からないような制度設計では入札に対する抵抗感につながることになる。その点には十分な配慮が必要だと市としても認識している，とのことであった。

５．関係者とりわけ事業者からの評価

公契約条例に対する関係者からの評価を尋ねた（ここでの評価は，野田市が把握している，関係者からの評価である点に留意されたい）。

札幌での経験をふまえると，とりわけ事業者側の反応 ── 例えば，賃金支払いを規制されることに対する拒否感はそもそもなかったのかどうか，賃金支払い実績の報告書の作成など事務作業負担や，同一事業者に雇われた同じ職種の労働者内で賃金額が異なる事態が発生すること（つまり同じ職種であっても，市の発注する仕事で働く労働者のほうが賃金が高くなること）への苦情などは寄せられていないのかなどを尋ねた。

ただ，結論を先に言えば，すでに先行研究でも述べられているとおり，まず条例の制定に際して，事業者・業界団体からの反対はなかったようである。条例制定後も，条例に対する事業者側からの無理解や違反状況・トラブルはとくにみられないとのことである。

さて，関係者からの評価に関する聞き取り結果をまとめると，概要，以下のとおりである。

第一に，市民からの評価について。公契約条例の存在は一般市民になじみが薄いためか，市民からの声はあまり聞かれないという。最初の条例改正時から導入されたパブリックコメントでも，労働団体からのコメントが中心で，市民からの声はとくに聞かれないとのことであった。

第二に，労働者・労働団体からの評価について。条例制定時には数多くの報道があった。その一つが，清掃業務に従事している人の時給が 100 円上がったこと。その喜びの声にはかなりの反響があった。また，従前より気持ちよく仕事ができるようになったという声も聞かれている。労働団体からも評価されていると認識している，とのことである。

もっとも市としては，条例の対象範囲が狭くその効果は限られているという限界を認識している，とのことである。

第三に，事業者・業界団体からの評価について。事務手続きが煩雑であるという声は聞くが，制度に対して苦情を言われたことはないので，制度の趣旨などには理解を得ていると市は認識している，とのことである。

同一労働で賃金が異なる点については，たしかにそれは事実として存在する。野田市としては，他の現場でも賃金を上げてもらえればという期待をもって始めた制度であるが，実際にはそこまでの効果をもたらすには至っていない。この点に対する事業者側の対応としては，市の仕事に従事する労働者には手当を支給したり，支払い賃金がすでに高い労働者を派遣するなどして対応していると聞いている。ただそのことで何か問題が生じているとは市としては考えていない（とくにそういう情報も聞かれない），とのことである。

事業者側の負担に関連して，元請けは，下請けからも賃金情報を収集する必要があり，その際に，「なぜウチの給与を見せなければならないのか」といった下請けからの抵抗があるという話を聞く，とのことである。

もっともこのことについても，入札の段階で，下請け業者からのご理解・ご了解を得てくださいというアナウンスを市で行っているので，トラブルになるケースはない。また，元請けへの提出に抵抗がある場合には，市に直接提出してもらうことも可能にしており，実際，そういうケースもある，とのことであ

る。

6．担当者の業務内容や市の負担など

公契約条例の制定に関わって，自治体職員は，条例制定の最大推進勢力にも最大抵抗勢力にも，なりうるとの話を聞く（注釈4を参照）。

もちろんその背景には，行財政改革・人員削減にともなう契約行政の現場の疲弊なども考慮する必要があるだろう。あわせて，負担増に対する漠然とした不安があるのかもしれない。そこで，公契約条例に対する自治体職員の理解を促し，各地に公契約条例を広める上でも，担当者の業務内容や負担あるいはやりがいなどの情報を，正確かつ詳細に把握することが有益と考え，市から話を聞いた。

まず，現地調査での聞き取り結果は，概要以下のとおりである。

担当者の主な業務は，事業者側とのやりとり，関係者からのヒアリング，支払い賃金のチェック作業，現場をまわっての労働者への周知の確認作業などである。

条例を制定するにあたって職員1人を増員した。その増員で対応しうる範囲内で業務を開始している。

条例の対象件数が28件から100件に増加したこと，対象労働者数は2000人弱にまで拡大していることを先に確認した（図表4-1，図表4-2）。ただ，そのことで職員数の追加などは行っていない。増員は条例制定時の1人のみである。

契約件数が増加しているが一番大変だったのは，最初の年である。事業者側は，調書の作成が初めてであるから，一つ一つ説明をしながら作業を進めていく必要があったことに加え，市の職員も十分な説明・対応ができず，かなりの手間がかかった。しかしながらその後は，一度経験した事業者は作成方法を熟知することもあって，市の負担はだいぶ減り，ある程度の件数が増えても対応ができる状況にある。

市の課題としては，条例の適用対象をさらに広げたい思いがある一方で，対応する職員の負担・マンパワーの問題を考えると，現状程度で留めざるを得ないというジレンマがある。

関連して，視察で野田市に来られる他の自治体・議員関係者に対しては，可能な範囲で業務を開始してはどうかとの助言をしている，とのことである。

次に，現地調査の後日にあらためて質問をし，担当職員から以下のような回答を得た。

第一に担当職員の業務内容等は次のとおりである。

(a) 条例拡充の検討

野田市では，条例制定当初から条例の拡充を目標に掲げてきたので，毎年度条例の拡充の検討をしている。必要に応じて，事業者からのヒアリングを行う。

(b) 関係者からのヒアリング

先の条例拡充の際にヒアリングを行うほか，すでに条例の対象契約（主に業務委託）が契約の更新を迎える際は，予算編成の段階で現受注者にヒアリングを行い人件費の精査を行う。

(c) 受注者へ公契約条例に係る事務手続の案内

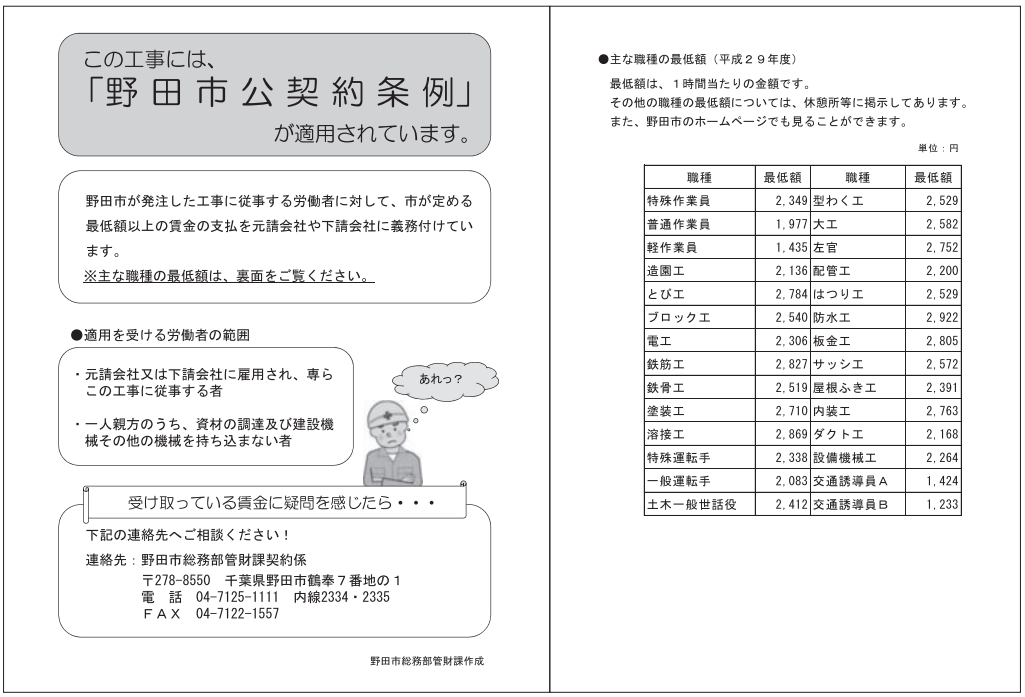
受注者から各種報告書等が適切に提出されるように，事務手続の案内文を作成したり，提出時期が近くなったら連絡を入れたりする。

(d) 支払賃金の履行確認

適正な賃金が支払われているかどうか確認するため，各種報告書及びのその確認資料の確認作業を行う。これは担当者にとって，一番ウエイトを占める事務になる。

労働者支払賃金報告書を，基本的に年に中間期と完了時の2回で提出をお願いしているので，確認作業が集中するのは，10月と翌年4月である。理由は，工事は，案件によっ

図表 6-1　条例が適用された工事で働く労働者への配布資料（チラシ）



職種	最低額	職種	最低額
特殊作業員	2,349	型わく工	2,529
普通作業員	1,977	大工	2,582
軽作業員	1,435	左官	2,752
造園工	2,136	配管工	2,200
とび工	2,784	はつり工	2,529
ブロック工	2,540	防水工	2,922
電工	2,306	板金工	2,805
鉄筋工	2,827	サッシ工	2,572
鉄骨工	2,519	屋根ふき工	2,391
塗装工	2,710	内装工	2,763
溶接工	2,869	ダクト工	2,168
特殊運転手	2,338	設備機械工	2,264
一般運転手	2,083	交通誘導員Ａ	1,424
土木一般世話役	2,412	交通誘導員Ｂ	1,233

出所：野田市作成。

て様々であるとはいえ，それでも，工期の末日は 3 月のものが多く，業務委託及び指定管理協定においては年度を通してのものが多いことによる。

10 月の提出分については，集計の期限がとくにはないので時間外労働をしなくても処理できているが，4 月の提出分については，決算報告等の関係で期限があり，例えば 2016 年と 2015 年はそれぞれ 5 月に 20 時間程度の時間外労働が発生した。また，同じ係の者に少し手伝ってもらうこともあった。

(e) 労働者への周知事項に係る掲示物の現場確認及びチラシの配布

賃金最低額等を労働者に周知するため受注者には周知事項の掲示（又は配布）を義務付けているが，掲示の場合には適切に掲示されているか確認するために全ての条例対象契約の現場を訪れている。1 つの契約につき，訪問回数は 1 回である。

過去に 1 件，立入検査を行った経験から，周知不足の反省を踏まえ，市でもチラシを配布するようにした。事業者が掲示した掲示物の現場確認のときに合わせて，現場責任者等にチラシを渡し，労働者への配布をお願いしている。図表 6-1 は，工事で働く労働者への配布チラシである。

(f) 事業者向け説明会の開催

条例に係る制度等を周知することも目的に，事業者向けに説明会を開催している。2009 年度に 1 回行ったきりとなっていたが，2015 年度以降，毎年度 1 回開催するようにしている。

(g) 公約審議会の運営

公契約審議会の事務局として，会議資料の作成や委員とのやりとりなど運営のための事務がある。

以上の説明とあわせて，仕事のやりがいに

ついては次のとおりの回答を得た。

労働者全体に占める割合は決して高くはないものの，条例の適用を受ける労働者については，条例によって適正な賃金が支払われ，労働条件が向上されていることにやりがいを感じる。また，野田市ではトップランナーとして，条例を他の自治体の手本となるようなものにしなければならないと考えており，前例のない制度づくりにやりがいを感じる，とのことである。

7．まとめに代えて ── 野田市公契約条例の評価と，研究・運動上の課題

野田市から提供された情報・データに基づき，野田市公契約条例の実績や課題などをまとめてきた。研究課題も残ったとはいえ，多くの有益な情報が得られた。

もちろん野田市の公契約条例も，先行研究ですでに指摘されているとおり，万全ではない。問題関心に従い政策的な課題を以下に幾つかあげる。

例えば第一に，条例の対象範囲は限られている。担当職員数・マンパワーという制約もあって対象範囲を大きく広げていくのは難しいと市自身にも認識されていた。

第二に，狭義の政策効果は確認されたが，例えば同じ職種の民間労働者の賃金への波及効果，地場賃金全体の底上げなど，広義の政策効果は，確認されていなかった[6]。

上で書いたとおり条例の対象は限られていることをふまえても，市が言うように，一つの自治体では限界があって周辺自治体でも公契約条例の制定が続くことが必要であるのだろう。また，賃金・労働条件に関する労働協約を当該地域における業界労使で締結するなどの取り組みも必要ではないだろうか。

補足すれば，そもそも条例制定が多岐にわたる政策効果（「はじめに」でみた好循環）を自動的にもたらすかのように主張するのは，とりわけ地方の現状を鑑みると，楽観的に過ぎるだろう。また，このことに関わって言えば，住民自治の促進という観点からも，公契約条例の準備段階や制定後の運用に際しては，関係労使の参加する審議会の設置が有効ではないだろうか。2017 年度から野田市に設置されることになった「公契約審議会」における議論にも注目したい。

第三に，市が設定する賃金最低額は，労働者の生計費をふまえると，必ずしも十分な額ではない。

公共工事で使われている公共工事設計労務単価の 85％という金額設定の妥当性もさることながら，とりわけ委託事業や指定管理者における水準（時給額で 800，900 円台）は，労働者の生計費という観点からはもちろんのこと，一定の技能を身につけていることが予定されている労働者に支払われる額としても，不十分と思われる（そもそも「初任給」を算出根拠にすることは妥当だろうか）。

この点に関連して二点補足する。一つは，公契約条例における賃金設定は横断的な職種別賃金の設定に資すると思われるが，上でみたとおり，労働者の生計費を全ての職種で超えることがまずもって必要な状況に現在はある。この課題は，一つの自治体で取り組むには困難であり，わが国の最賃（地域別最賃）をめぐる問題，すなわち生計費を下回る賃金

[6] 総務省「2015 年国勢調査」によれば，野田市の就業者総数は 72,703 人である。条例の対象となった労働者数（2016 年度値）は 1,959 人であった。確かに，地域の賃金相場に影響を与えるには十分ではないだろう。もっとも，同じく「国調」によれば野田市の建設業の就業者数は 5,896 人である。条例の対象となった「工事」で働いた人数（2016 年度値）は，792 人であり，それなりのカバー率ではないかと思う（もちろんここには短い工期の工事で働いた者も含まれるだろうし，野田市外の建設労働者も含まれるだろう）。政策効果を図る手法も含めて，研究課題としたい。

水準の低さの克服こそが急がれねばなるまい。

二つは，臨時職員の賃金水準が指定管理協定における賃金最低額の算出根拠となっていることからも分かるように，（これは野田市に限ったことではないが）自治体臨時・非常勤職員の処遇は公契約領域で働く労働者の処遇に連動している。自治体労働組合には，公契約条例の制定はもちろんのこと自治体臨時・非常勤職員の処遇改善の取り組みも，期待したい。野田市の臨時職員の賃金一覧を参考までに掲載する（図表 7-1）。

さて，以上のような諸課題はありながらも今次調査で印象的だったのは，公契約領域における実態を踏まえ，無理はせずに ── 例えば，職員の手が追いつかないほどに対象事業範囲を拡大したり支払困難な賃金最低額を設定したりはせずに，制度や運用で改善を積み重ねている市の姿勢である。条例の前文に書かれた，「先導的にこの問題に取り組んでいくことで，地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したい」という思いの実践と言えるだろう。

図表 7-1　野田市臨時職員の賃金一覧（2017 年度）

職種	賃金支払形態	賃金額
事務補助	時間額	891 円
事務補助（任期付職員へ移行）	時間額	1,035 円
要介護システム入力補助	時間額	891 円
学童指導員	月額	171,100 円
学童指導員代替	時間額	1,110 円
ホームヘルパー（生活援助）	時間額	1,157 円
ホームヘルパー（身体介護）	時間額	1,670 円
保育士（交代制）	日額	9,000 円
保健師	時間額	1,549 円
看護師	時間額	1,443 円
栄養士	時間額	1,137 円
教諭	時間額	1,132 円
中学校数学サポーター	時間額	891 円
療休等補助教員	時間額	1,267 円
収集業務補助	時間額	1,041 円
作業員（資料整理）	日額	6,174 円

出所：野田市提供資料より作成。

また，エビデンスに基づきながら政策の改善を図ってきた野田市の取り組み姿勢についても参考にされるべきである。公契約条例の制定を目指すのであれば，少なくとも，本稿でみてきたような基礎的な情報の整理は必要である。

公契約条例の制定を活動方針に掲げる労働組合は多いものの，例えば，公契約領域で働く労働者の，賃金の支払い実態の把握はさておくとしても，そもそも賃金の算出根拠さえ整理されていないケースが多数ではないだろうか。自治体の労働組合や議員による貢献が期待される。

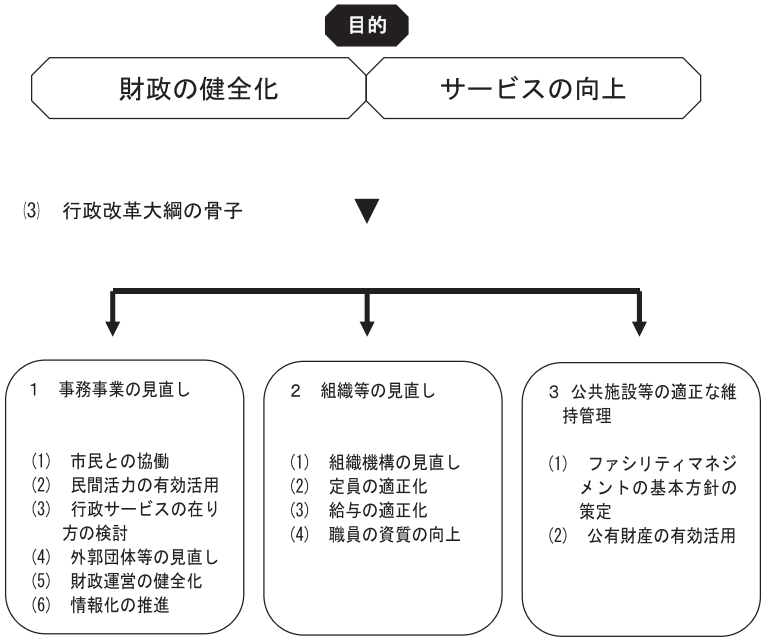
ところで，一点の大きな研究課題が残された。それは，野田市の行財政改革全体を視野に入れて同市の公契約条例を評価することである。

というのも，全国の自治体同様に，国からの改革圧力を背景に，野田市においても，行財政改革が進められている。民間でできることは民間にゆだねていくという趣旨の発言が今回の調査のなかでも聞かれた。もちろんそれは，行政サービスの向上を意図（少なくとも，悪化は招かないことを前提と）してのことと思われる（「野田市行政改革大綱」から引いた図表 7-2，図表 7-3 も参照）。

図表 7-4，図表 7-5 にも示したが，この間，正職員数は適正化（削減）され，一方で，臨時・非常勤職員や民間事業者・労働者の活用が進められてきた。公契約条例の制定自体は高く評価されることであるが，自治体のこうした行財政改革全体も視野に入れた評価が必要になるのではないか。それは野田市だけに限らず，後に続く自治体においても必要な視点であるだろう。今回の調査ではそこまでの作業は無理なので，別の機会に行う。

先行する自治体の経験や実績などが共有されることによって，公契約の適正化を通じた住民福祉の増進を目指す自治体が増えることと，その中心的な役割を労働組合とりわけ自

図表 7-2　野田市における行政改革大綱の目的と骨子



出所：野田市「野田市行政改革大綱」（2015 年 4 月改訂）より。

図表 7-3　同，行政改革大綱の検討対象

		サービス			
		↑↑（大幅向上）	↑（向上）	―（同じ）	↓（やや低下）
コスト	↓↓（大幅減）	○	○	○	○
	↓（減）	○	○	○	×
	―（同じ）	○	○	×	×
	↑（やや増）	○	×	×	×

※「○」は検討の対象、「×」は対象外。「大幅」、「やや」は相対的な概念

出所：野田市「野田市行政改革大綱」（2015 年 4 月改訂）より。

治体労働組合が担ってくれることを期待したい。

（謝辞）
野田市職員のみなさんには，調査団による現地調査のほか，後日にも資料照会を通じて貴重な情報やデータをご提供いただきました。お忙しいところ何度もご対応いただきましたことに心より感謝申し上げます。なお，本文の内容に関する責任の全ては筆者にあります。

図表 7-4　野田市の正職員数の推移

	一般行政			教育	警察	消防	普通会計計	公営企業等会計	合計
	一般管理	福祉関係	一般行政計						
2005	437	371	808	186	0	163	1,157	104	1,261
2006	436	369	805	173	0	163	1,141	98	1,239
2007	437	358	795	154	0	163	1,112	98	1,210
2008	424	352	776	137	0	163	1,076	96	1,172
2009	410	339	749	132	0	163	1,044	93	1,137
2010	407	326	733	133	0	163	1,029	94	1,123
2011	405	325	730	130	0	163	1,023	93	1,116
2012	391	314	705	130	0	165	1,000	91	1,091
2013	381	301	682	129	0	166	977	91	1,068
2014	383	285	668	127	0	165	960	89	1,049
2015	376	273	649	121	0	166	936	91	1,027
2016	376	272	648	115	0	168	931	93	1,024

注 1 ：各年 4 月 1 日時点の数値。
注 2 ：野田市は，2003 年 6 月に，旧野田市と旧関宿町による合併で誕生。
出所：総務省「定員管理調査」結果より作成。

図表 7-5　野田市における臨時・非常勤職員の推移

	臨時的任用職員	一般職非常勤職員	特別職非常勤職員
2012	110	344	不明
2013	92	377	
2014	90	365	
2015	101	348	
2016	115	345	
2017	111	361	

注 1 ：各年 4 月 1 時点の数値。
注 2 ：特別職非常勤職員については，各課で任用されており，人事課で一括して把握されていないため不明。
出所：野田市提供資料より作成。

〈参 考 文 献〉

・旭川ワーキングプア研究会（2016）『旭川市の公共工事現場調査報告書』旭川ワーキングプア研究会（非売品）
・小畑精武（2010）『公契約条例入門 —— 地域が幸せになる〈新しい公共〉ルール』旬報社
・小畑精武（2017）「自治体公契約条例の現状と課題 —— 最低賃金を焦点に」『市政研究』第 194 号
・川村雅則（2015a）「なくそう官製ワーキングプア —— 札幌の公契約運動から」『経済』第 238 号
・川村雅則（2015b）「なくそう官製ワーキングプア，進めよう公契約運動」『月刊全労連』第 223 号
・川村雅則（2017a）「旭川市における公契約条例の制定と今後の課題」『北海道自治研究』第 576 号
・川村雅則（2017b）「官製ワーキングプア問題の現状と課題」『社会政策』第 8 巻第 3 号
・川村雅則・古川景一・中川明雄・小川拓也（2017）「市民シンポジウム　公契約条例を社会に広げよう」『北海道自治研究』第 582 号
・上林陽治（2015a）「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』第 435 号
・上林陽治（2015b）「公契約条例という選択肢：雇用の劣化を自治体から変えていく」『世界』第 869 号
・永山利和（2017）「公契約条例の今日的意義と経済波及構築の行政課題」『行財政研究』第 98 号
・永山利和，自治体問題研究所編（2006）『公契約条例（法）がひらく公共事業としごとの可能性』自治体研究社
・原冨悟（2013）『公契約条例ハンドブック —— 賃金破壊とサービスの劣化にストップ』新日本出版社
・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」『レファレンス』第 62 巻第 2 号