

タイトル	公契約条例に関する調査・研究（ ）：川崎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，66(3)：103-117
発行日	2018-12-30

《研究ノート》

公契約条例に関する調査・研究（Ⅱ）

— 川崎市の公契約条例に関する調査・研究 —

川 村 雅 則

1. はじめに

公契約条例が制定された自治体ではどのような実績が得られているのか、条例制定後にはどのような課題が存在するのか、市職員の負担は増大するのか。条例がすでに制定された自治体のこうした経験や課題を明らかにすることが、条例制定を柱とする公契約の適正化の取り組み（以下、公契約運動）を各地で進める上で、重要であると考え、調査・研究を開始したところである¹。

まず、全国で初めて条例を制定した野田市の公契約条例について現地で調査を行い、その結果を川村（2017）にまとめた。今回は、公契約条例を政令市で初めて制定した川崎市を2018年3月1日に訪問して、（1）川崎市財政局資産管理部契約課、（2）川崎建設労働組合連合会（略称、川連）、（3）一般社団法人川崎建設業協会の三団体から話を聞いた。本稿はそのうち、川崎市からの調査結果をまとめたものである²。

今回の調査も、野田市調査と同様に、日弁連貧困対策本部による調査団に同行して実現したものである。

2. 調査の概要

川崎市に対して調査票（質問事項）を事前に送付しておき、当日は、準備された回答に従い調査を進めた。

事前に送った調査票の内容は野田市調査時とほぼ同じであり、下記のとおり分類される。

- ・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

それに対して当日、川崎市から配布された資料は下記のとおりである。

- ・事前に送っていた質問への回答
- ・川崎市『「特定工事請負契約」及び「特定業務委託契約」に関する手引』2016年12月改定（以下、『手引き』）
- ・特定工事請負契約の受注者と、同現場で働く労働者を対象に川崎市が実施した公契約制度に関するアンケート調査結果（2017年8月24日公表。以下、『市アンケート』）。調査期間はいずれも2016年8月から12月にかけてで、有効回答は、前者が16事業者、後者が327人。

なお、『手引き』と『市アンケート』は川崎市のウェブサイトでも公開されている。

¹ 問題意識の詳細などは川村（2017）を参照。

² 労働組合である川連も川崎市の公契約条例を評価している。その上で、労働組合自身が行った調査結果に基づき、条例の適正な履行（事業者による下限報酬の遵守）の点で疑問を呈している。この点は、機会をあらためて記す。

3. 川崎市調査の結果

1) 川崎市の公契約条例の概要

(1) 制度導入の背景, 対象範囲

『手引き』に従い、川崎市の公契約条例について要点をまとめておく。

第一に、川崎市での公契約条例とは、正確に言えば、特定工事請負契約及び特定業務委託契約制度が、2010年12月、第5回川崎市議会定例会本会議にて、「川崎市契約条例の一部を改正する条例の制定について」が可決されたことにともない、「川崎市契約条例(昭和39(1964)年川崎市条例第14号)」に規定された制度である。

目的は、第1条にうたわれたとおり、「市及び市の契約の相手方になろうとする者等の責務を明らかにし、契約に関する施策の基本方針を定め、並びにこれに基づく施策を実施することによって、市の事務又は事業の質を向上させるとともに、地域経済の健全な発展を図り、もって市民の福祉の増進に寄与すること」である。

制度導入の背景には図表1のとおり、激し

い低価格入札・競争が放置されると、下請業者の経営や労働者の賃金等にしわ寄せがいき、最終的には、公共サービスの質の問題にもマイナスの影響が及ぶこと、低価格受注競争による低賃金がさらなる低価格競争を招くという「負の連鎖」を断ち切る使命が自治体には存在すること、などが指摘されている。

第二に、特定契約の範囲は(第7条)、工事請負契約は6億円以上、業務委託契約は、1千万円以上で図表2に掲げる業種・種目で発注するもの、そして、全ての指定管理協定である。

工事が6億円以上に設定された理由は、市からの聞き取りによれば、同市で議会の議決が必要な案件が6億円以上であるのにあわせてのと、大規模工事となれば従事する労働者が多く、効果もひろく期待されると思われたことがあげられた。

業務委託契約のうち「給食調理業務」だけは2016年度から適用対象となったもので、残りはいずれも、制度導入当初から対象となっている。

第三に、対象労働者の範囲は、特定工事請

図表1 制度導入の背景

公共工事においては、透明性の確保、公正な競争の促進、適正な施工の確保、不正行為の排除の徹底などの入札契約制度改革が「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(適正化法)」に基づいて全国的に進められているとともに、平成17年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」によって、その品質の確保についての取り組みが進められている。

その一方で、厳しい経済情勢の中で提供されるサービスや品質の確保が契約の課題として浮上し、また、低価格での入札による影響が、業務に従事する労働者や下請事業者にしわ寄せが及ぶことが懸念されている。この状況をそのまま看過すると、そのしわ寄せが下請の事業者や業務に従事する労働者の賃金に及ぶことで、事業者にとっては後継者不足や技術技能の喪失、市民にとっては公共工事の品質の確保が困難になることによるサービスの低下などのつながる危惧がある。

このように、激しい価格競争が落札金額を押し下げ、その結果がまた更なる価格競争につながり、労働者の賃金にしわ寄せが及ぶ「負の連鎖」を断ち切る使命が地方公共団体としてあるのではないかという認識から制度の導入を検討した結果、市及び事業者が契約に関わる社会的責任を自覚し、公共工事、業務委託及び指定管理業務の品質の確保に努めるとともに、これらの業務に従事する労働者の労働条件の確保、事業者の社会的価値の向上等に努めていく必要があると考え、契約条例の改正、特定契約制度を導入するに至ったものである。

出所:『手引き』より。

負契約においても特定業務委託契約においても、雇用形態にかかわらず、当該契約に係る作業に従事する、労働基準法第9条に規定された労働者である。加えて、工事では、一人親方も含まれる。

(2) 作業報酬下限額

第四に、対象労働者に対して支払われるべき1時間当たりの作業報酬の下限額（以下、作業報酬下限額）は、工事も委託も改正を経て現在に至る。

まず特定工事請負契約の場合は、市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価（川崎市公共工事設計労務単価）の91%が採用されている。市の作成による同単価は、国が定めた公共工事設計労務単価と同額である。制度導入当初は90%から始まったが、聞き取りによれば、工事の平均落札率が向上しているという事情などを考慮して、91%に引き上げたとのことである。

なお、具体的な賃金額は、後述の、現場労働者に配布されているチラシに記載された金額（図表13）を参照されたい。

次に特定業務委託契約の場合には、神奈川県地域別最低賃金額を勘案して設定されている。調査時点で995円である（図表3）。2015年度途中（10月）までは、生活保護基準額を勘案しながら作業報酬下限額を決定していたが、それ以降は、最賃額を勘案して決定している。

働く人々の賃金の下限額は最低賃金法に規定されているため、本来は最賃の利用が妥当であったが、制度導入当初は、最低賃金と生活保護基準額に逆転現象が生じていたために後者を用いていた。2015年度途中（10月）にこの逆転現象が解消されたため（図表4）、このタイミングで条例を改正して、最賃の利用に切り換えた。

しかし、制度制定当初は、作業報酬下限額と最賃との間に75円の差があったのが、差が年々縮まっていき、2016年の最賃改定時には、下限額である928円が抜かれてしまっ

た。2016年度の最賃改定時には、下限額である928円が抜かれてしまっ

図表2 特定業務委託契約の対象業種

業種	種目
警備	人的警備、駐車場管理
建物清掃等	建築物清掃、建築物環境測定、建築物空気調和用ダクト清掃、建築物飲料水水質検査、建築物飲料水貯水槽清掃、清掃建築物排水管清掃、建築物ねずみこん虫等防除、建築物環境衛生総合（一般）管理、種目設定をしないもの
屋外清掃（※3）	道路清掃、下水道清掃、污水处理施設清掃、種目設定をしないもの
施設維持管理（※4）	電気・機械設備保守点検、エレベーター保守点検、空調・衛生設備保守点検、消火設備保守点検、ボイラー維持管理、浄化槽保守点検、下水管きょテレビカメラ調査、その他の施設維持管理、種目設定をしないもの
電算関連業務	データ入力
給食調理業務（※5）	給食サービス、種目設定しないもの

※1 予定価格は、税（消費税及び地方消費税相当額）込みの金額とする。

※2 特定契約の対象となる案件の発注の際には、予め当該案件が特定契約に該当するということが入札参加者等にわかるように、その旨を一般競争入札の公告・お知らせ、指名通知書、見積依頼書等に記載する。

※3 規則第67条第3号の市長が定めるものは、下水道又は污水处理施設等とする。

※4 規則第67条第4号の市長が定めるものは、電気・機械設備、空調・衛生設備、消化設備、ボイラー設備、下水管きょテレビカメラ調査、その他の市の施設等とする。

※5 給食調理業務は、業務内容に調理業務が含まれている委託契約を対象とします。

【条例第7条第1項、規則第67条】

出所：『手引き』より。

図表3 神奈川県(川崎市)の最低賃金額及び川崎市公契約条例における作業報酬下限額 単位:円

年度	2011 (10月)	2012 (10月)	2013 (10月)	2014 (10月)	2015 (10月)	2016 (10月)	2017 (10月)	2018 (10月)
神奈川県最低賃金時給額	818	836	849	868	887	905	930	956
川崎市作業報酬下限額	893	899	907	907	910	928	930 935	964 995

注:2016年度については次のとおり。

- 2016年度の特定制務委託契約のうち2016年9月30日以前に契約又は公告、指名通知、見積依頼をしたもの。
 - 2016年4月1日から2016年9月30日までの作業従事分 928円
 - 2016年10月1日から2017年3月31日までの作業従事分 930円
- 2016年度の特定制務委託契約のうち2016年10月以降に公告、指名通知、見積依頼を行い契約をしたもの。
 - 契約日から2017年3月31日までの作業従事分 935円

出所:川崎市提供資料より作成。

図表4 川崎市生活保護基準を基に算出した時間給と神奈川県の最低賃金額の推移

年	2010	2011	2012	2013	2014	2015
生活保護基準で算出した額 (川崎市に適用される基準による) (時給換算 円)	893	899	911	897	900	889
神奈川県最低賃金額 (地域別最低賃金 円)	818	836	849	868	887	905

逆転現象解消

出所:川崎市作成資料(総務委員会,2015年11月19日)。

た。そこで、すでに契約をしているものに関しては最賃に揃えて930円とし、10月以降に契約手続きを行う契約については、935円を報酬下限額に設定し直した。

こうした経験を踏まえて、以後は、10月の最賃改定を見越して報酬下限額の算定を行っている、とのことである。

ところで、川崎市の特定制務委託契約の報酬下限額は、業種ごとには設定しておらず、金額は一つのみである。その理由(複数種を設定しない理由)を尋ねた。

回答は、下限額を複数設けると説明が難しい、現在は最低賃金を勘案しているので、生活保障という観点で説明が可能である、とのことであった。

その回答に対して、職種ごとの責任や専門性、資格の有無を考慮しないのかを再度尋ねたところ、現時点ではそのような予定はない、

よりどこをどこに求めるかの判断が難しい、との回答であった。また、市はあくまでも下限額を設定しているのであって、それ以上の金額を事業者が労働者に支払う自由は保障されている、とのことだった。

2) 公契約条例の実績

川崎市の公契約条例の実績を示す。

最初の図表5は、特定工事請負契約と、特定制務委託契約それぞれについて、契約件数、契約金額、契約全体に占める公契約実績(割合)、平均落札率などをまとめたものである。契約金額は、予算ベースではなく、実績ベースで算出している。

二枚目の図表6は、業務に従事した労働者の人数等をまとめたものである。

この図表6をみる際の留意点の第一は、同図表における労働者数は、台帳審査を終えた

図表 5 特定工事請負契約及び特定業務委託契約における、契約件数・契約金額・契約全体に占める公契約実績(割合)・平均落札率

		2011年度	2012	2013	2014	2015	2016	
特定 工事請負契約	件数	15	29	17	15	11	17	
	契約金額(単位:億円)	171.84	482.99	274.17	198.88	160.89	231.24	
	全体に占める 公契約実績	金額ベース	27.6%	49.7%	40.2%	29.5%	26.7%	29.3%
		件数ベース	1.2%	2.4%	1.5%	1.4%	1.1%	1.6%
	平均落札率	76.2%	86.0%	92.1%	97.9%	95.0%	94.5%	
(参考)全体の平均落札率	88.8%	89.7%	90.1%	92.3%	91.5%	92.4%		
特定業務委託契約	件数	34	184	180	186	192		
	契約金額(単位:億円)	16.03	59.22	73.96	65.88	67.41		
	全体に占める 公契約実績	金額ベース		21.3%	23.2%	17.3%	20.2%	
		件数ベース		3.2%	3.1%	3.3%	3.6%	
	平均落札率	警備				92.65%	91.08%	
		建物清掃				83.19%	87.88%	
		屋外清掃				75.33%	74.86%	
		施設維持管理				94.21%	93.45%	
		データ入力				86.71%	97.74%	
	(参考)全体の 平均落札率	警備				96.16%	93.71%	
		建物清掃				89.79%	88.41%	
		屋外清掃				80.56%	79.13%	
		施設維持管理				94.64%	94.20%	
		データ入力				92.38%	79.46%	

出所：川崎市提供資料より作成。

人数であり、なおかつ、月ごとの延べ人数である。台帳は1ヶ月分ごとにまとめられ、2回(2ヶ月)名前が掲載されていた場合には2人というカウントになる。つまり、台帳審査でカウントされた人数ということになる。

工事は複数年度にまたがって行われるのが通常であり、古い年度の工事はすでに終わっているが(人数が確定しているが)、新しい年度の工事はまだ終わっていないものもあるので(2016年度以降は一つもまだ終わっていないので)、数字をみる際には留意が必要である。

第二は、2011年度の業務委託契約の件数が少ない点は、4月1日からの契約を対象範囲に入れることができず、年度途中から契約したものしか含まれなかったことによる。

2012年度以降はおおよそ180~190件で推移し、給食調理業務が対象となった2016年度からはその分だけさらに件数が増えている。

さて、公契約条例が適用された契約が全体に占める割合をみると、件数ベースではどちらも少ないが、金額ベースで見ると、とりわけ工事では多く、30%弱から、多い年度では50%近くにまで達している。

落札率については、まず、工事では9割を超えている。最低制限価格制度が使えないWTO案件で低い金額で落札されると平均落札率は大きく下がるのであるが、2013年度以降は9割を超えている。

次に業務委託では、全体に占める割合は、金額ベースで2割程度である。落札率は、全体に比べて低い業種もみられる。

図表6 特定工事請負契約及び特定業務委託契約の契約件数及び従事労働者数(2017年8月現在)

	時期 (年度)	件数	従事労働者 数合計	業種内訳
特定工事請負契約	2011	計15件(うち完成15件)	14,445人	建築11件, 土木2件, とび土工1件, 機械1件
	2012	計29件(うち完成29件)	37,290人	建築14件, 土木5件, 電気3件, 機械1件, 通信1件, 空調衛生1件, 下水管きょ1件, 水道施設3件
	2013	計17件(うち完成17件)	14,308人	建築8件, 土木2件, 電気1件, 機械2件, 通信1件, 空調衛生1件, 水道施設2件
	2014	計15件(うち完成11件)	10,762人	建築7件, 土木3件, 電気2件, 水道施設3件
	2015	計11件(うち完成3件)	5,848人	建築5件, 土木2件, 電気1件, 機械1件, 塗装1件, 鋼構造物1件
	2016	計17件(うち完成0件)	1,312人	建築5件, 土木1件, 電気2件, とび土工・解体1件, 機械2件, 下水道管きょ2件, 水道施設2件, 鋼構造物1件, 清掃施設1件
特定業務委託契約	2011	計34件	2,192人	警備1件, 屋外清掃10件, 建物清掃0件, 施設維持管理21件, データ入力2件
	2012	計184件	20,646人	警備30件, 屋外清掃35件, 建物清掃32件, 施設維持管理81件, データ入力6件
	2013	計180件	18,448人	警備28件, 屋外清掃34件, 建物清掃31件, 施設維持管理82件, データ入力5件
	2014	計186件	18,535人	警備27件, 屋外清掃37件, 建物清掃32件, 施設維持管理85件, データ入力5件
	2015	計192件	21,834人	警備26件, 屋外清掃39件, 建物清掃39件, 施設維持管理84件, データ入力4件
	2016	計209件	24,924人	警備30件, 屋外清掃39件, 建物清掃38件, 施設維持管理76件, データ入力6件, 給食調理業務20件

出所：川崎市提供資料より作成。

その理由について尋ねたところ、検証が必要であるがという留保付きで次のような回答が得られた。すなわち、公契約条例の対象になるような金額の高いケースに比べると、金額の低いケースでは、低い金額で入札にのぞむ工夫の余地が少ない(逆に、金額の高いケースでは、金額を下げる工夫の余地がある)ことによるのではないかとのことである。

ところで、指定管理協定の件数は、例年200~210件程度であると実地調査で市から聞いた。当日は資料が準備されていなかったため、関連する資料(2016年度の値)を後日に提供いただき作成したのが図表7である。

施設数は214件、働いている人数は前期と

後期のそれぞれで4万人前後である。作業報酬額は平均額と最低額が調べられている。最低額は前期も後期も、同時期の作業報酬下限額である928円、930円である。平均額は、1484円から1528円に40円ほど増加している。

3) 公契約業務の推進体制と、履行状況の確認方法

公契約条例の規定どおり作業報酬額が支払われているかの確認方法については、対象労働者の労働時間や作業報酬等の記載が指示された、市の指定様式による台帳(作業報酬台帳)を受注者は作成し、市に提出する。作業報酬台帳は図表8のとおりである。市は、こ

図表7 特定業務委託契約のうち指定管理協定(2016年度)

	2016年4月1日～ 2016年9月30日	2016年10月1日～ 2017年3月31日
施設数	214	214
従事労働者数(人)	40,162	39,193
平均作業報酬額(円)	1,484	1,528
最低作業報酬額(円)	928	930
作業報酬下限額(円)	928	930

出所：川崎市提供資料より作成。

の台帳によって、対象労働者ごとの作業報酬の支払いが適正に行われているかを確認する。その体制や負担などを尋ねた。

(1) 公契約業務の推進体制

川崎市の公契約条例の担当課は、財政局資産管理部契約課である(図表9)。同課の正職員数は、管理職を含めて26人で、ほかに臨時職員が1人配置されている。

台帳審査などに対応するため、制度制定の際に、係長(専任ではない)が1名増員された。また、2015年度以前は、課長と係長とで公契約に関する業務をまわしていたが、台帳審査の事務負担が想像以上に大きいため、台帳審査は2016年度からは課全体で対応している。

公契約条例に関わる業務には、ほかにも、事業者とのやりとりや、現場への作業報酬下限額の周知、作業報酬審議会の準備などがあるが、最も負担の大きな業務が台帳の確認作業である。この点を項を改めてみる。

(2) 作業報酬台帳を使った、作業報酬下限額が支払われているかの確認作業

台帳は、単年度契約の場合と複数年度契約の場合とで、提出の方法が異なる(図表10)。前者の場合には、年度のなかで3回の提出となり、後者の場合には、最初にまず契約締結1ヶ月後に台帳を提出し、次は、毎年度の終了後に提出することになる。

台帳は現在エクセルファイルで作成・提出されている。延べ数でおよそ1万人のデータを審査することになる。多い事例では、1件で450シート(1シートに記載されている人数は1人～最大20人まで様々)にも及ぶ。以前は、1シートごとに手作業で貼り付けを行っていたが、現在は、検算シートにデータを貼り付けることによって誤記や違反状況が機械的にチェックできる仕組みにしている。このことによって事務負担はかなり軽減されたとのことである。

先に述べたとおり、条例に違反する事例はほとんどみられないが、台帳の記載間違いは一定数みられる。誤りで多いのは労働時間に関する記載である。すなわち、月給制で賃金が支給されている労働者の場合、公契約の仕事に従事した時間とそれ以外の仕事に従事した時間とを分けて記載することになるのだが、その点での間違いがみられるとのことである。

また、この台帳作成・提出に関わって、工事の場合には下請事業者の活用も多いため、「下請業者からの台帳収集に苦勞する」といった意見が工事受注者から聞かれた、とのことである。

(3) 作業報酬審議会

公契約条例第11条では、作業報酬審議会の設置について定められている。具体的には、「第7条第3項に定めるもののほか、第4条第6号に掲げる基本方針に基づき策定される

第1号様式

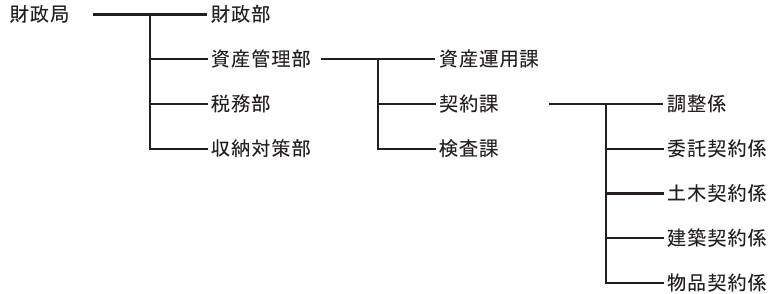
図表8 作業報酬台帳

○対象労働者の作業報酬台帳 記入例

労働者氏名	就業業種	労働日数	所定労働時間(特定業務に専ら従事している労働者の場合)	所定労働時間内の総労働時間(特定業務に専ら従事している労働者の場合)	特定労働時間	特定契約に係る労働に従事した時間				算定する労働時間数	作業報酬下限額	基準額	支払われた賃金等の中から作業報酬に算定する額	作業報酬の額	備考欄	
						総労働時間数	時間外労働時間数	休日労働時間数	深夜労働時間数							
1 川崎 一郎	普通作業員	月給	21	168.0	104.0	100%	25%	35%	25%	4.0	148	1,610	238,280	430,000	286,190	
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
14																
15																
16																
17																
18																
19																
20																

※“a”は、“b”を含む。
 ※“c”は、“d～f”も含む。
 ※“g”が“d”又は“e”と重なる場合には、両方に計上する。(例：休日の午後10時から午前0時まで2時間従事した場合は、“e”に2時間、“g”に2時間計上する。)
 出所：川崎市ウェブサイトをより。

図表9 川崎市の公契約担当課（契約課）



出所：川崎市「川崎市の組織」より作成。

図表10 台帳の提出方法

単年度契約 ^{注1}	第1回	契約締結後、1ヶ月を経過した後にくる作業報酬を支払うべき対象労働者がある最初の支払期日が到来した月の末日後7日以内に提出
	第2回	履行期限の中間日が属する月の翌月の末日後7日以内に提出。ただし、年度契約（契約日…4月1日～履行期限…翌年3月31日）の場合は、9月末日を中間日とする。
	最終回	履行期限到来後、当該特定契約における作業の従事に係る作業報酬の支払いがある最後の支払期日が到来した月の末日後7日以内に提出。
複数年度契約 ^{注2}	第1回	契約締結後、1ヶ月を経過した後にくる作業報酬を支払うべき対象労働者がある最初の支払期日が到来した月の末日から7日以内に提出
	第2回	毎年度終了後、4月末日から7日以内に提出する。ただし、第1回の提出に係る支払期日より前に、第2回目のこの支払期日が到来する場合は、この支払期日における台帳の提出は不要。
	最終回	履行期限到来後、当該契約における作業の従事に係る作業報酬の支払いがある最後の支払期日が到来した月の末日から7日以内に提出する。

注1：特定契約の履行期間が、川崎市における1つの事業年度（4月1日から翌年3月31日まで）内のもの（単年度契）。

注2：特定契約の履行期間が、川崎市における複数の事業年度にまたがるもの（複数年度契約）。

出所：『手引き』より。

契約に関する施策に係る重要事項について、市長の諮問に応じ、調査審議するため、川崎市作業報酬審議会を置く」とされている。ここでいう第4条第6号とは、「契約により市の事務又は事業の実施に従事する者の労働環境の整備を図ること」である。

審議会は、作業報酬下限額などについて、市長の諮問に応じて調査審議を行う。

第一にその人数は、「審議会は、委員5人以内をもって組織する」とこととなっており、現在の人数は5人である。なお、委員の氏名は公表されていない。

第二に、「委員は、事業者、労働者及び学

識経験者を有する者のうちから市長が委嘱する」とこととなっており、2名が事業者団体、2名が労働者団体、1名が学識経験者から推薦をもらっている。

第三に審議会の議題は、上記のとおり、作業報酬下限額についての審議、契約により市の事務又は事業の実施に従事する者の労働環境の整備を図る施策に係る重要事項の審議となっている。

第四に開催の時期は、8月下旬に1回、9月上旬に1回、年度末又は年度初め（公共工事設計労務単価の改定時期にあわせて設定）に1回という、年間で合計3回が通例となっ

ている。

まず工事の場合には、国が決定した労務単価を前倒して適用するというを2013年から実施している。そのため、年度末に—国の労務単価が決まった段階で可能な限りすみやかに審議会を開催し、報酬下限額を決める。3月の労務単価の変更を4月には反映させる、というような流れで、1回の審議会で諮問と答申を兼ねている。

業務委託の場合には、予算要求が9月から10月にかけて行われるため、それに間に合うよう審議会を開催している。具体的には、8月下旬に諮問を行い、9月上旬に答申という流れとなる。この時期は、最賃改定額の目安が国から出される時期であり、なおかつ、この金額から実際の改定額が乖離することはないと経験上、想定されるので、目安額を参考情報にして、報酬下限額の決定を行い、各部署における予算要求に反映してもらっている、とのことである。

第五に、公契約制度の運用状況等の報告については公開しているが、作業報酬下限額についての審議は、公にすることにより率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため、非公開にしている。審議内容によって公開、非公開を決定している、とのことである。

以上をふまえ、まず、第四の点に関わって、報酬下限額の上昇で事業者の追加の経費負担が生じることはないかどうかを尋ねた。市の回答は、事業者それぞれの経営状況もあるから一概には言えないが、とことわった上で、報酬下限額の上昇分は予算に反映されて発注価格もその分だけ上がるので、理屈上は、追加負担はない。予算が変わっていないのに下限額を上げてください、では話は通らないことは理解している、とのことであった。

また第五の点に関わって、最低賃金審議会のように、労使間の意見が対立して、下限額が決まらないようなことはないのかを尋ねた。

市の回答は、基準が決まっており、根拠をもった説明もするので、決まらないことはない、とのことであった。

4) 政策の実効性を高める取り組み

第一に、特定工事請負契約に関しては、2016年に初めて、公契約制度に関するアンケート調査が実施されている（特定業務委託契約では実施されていない）。

同調査は、公契約制度の理解度や実効性を確認するため2016年8月～12月に実施された。対象は、上記の期間内に公契約制度対象の工事契約を履行中の受注事業者とその現場で働く労働者である。

回答数は、受注者が16件（回収率は100%）で、労働者が327件（回答率は、各現場のアンケート期間中の労働者数を元に算出して、おおむね40%）である。調査結果については後述する。

第二に、作業報酬下限額の周知を現場労働者に図るため、事業者に依頼して、市作成のポスターを現場に掲示してもらっている。

5) 川崎市公契約アンケートにみる事業者及び労働者からの評価

市が把握している、公契約条例に対する関係者からの評価—具体的には、川崎市民、事業者、労働者からの評価について尋ねたところ、まず、川崎市民からの評価については、調べたことがないので把握していない、とのことだった。

次に、事業者や労働者からの評価については、市アンケートの該当部分を紹介する。

調査では、次のことが尋ねられている。すなわち、事業者に対しては、公契約制度の理解度、労働者への周知方法、労働者からの質問・相談の有無、労働者からの質問・相談の内容、労働環境の整備への効果、労働者の労働意欲の向上効果、工事の品質向上の効果、作業報酬台帳について、作業報酬下限額の設

定について、公契約の対象範囲の拡大について。

労働者に対しては、公契約〔制度の対象工事〕であることの認識、公契約であることの把握方法、他の工事との賃金の比較、自分の職種と作業報酬下限額について、下限額以上の支払があるか等、労働意欲の向上効果、工事の品質向上効果、受注者又は市への申し出について、その他意見である。

まず、有効回答 16 件の事業者調査結果についてみるが、第一に、公契約条例について「理解できている」8 件、「ほぼ理解できている」8 件、「あまり理解できていない」0 件である。

その上で第二に、条例による諸効果、すなわち、労働環境が整備されたか、対象労働者の意欲が向上されたか、工事の質が向上したかという問いに対して（図表 11）、いずれも、「今は効果が見られないが、今後効果があると考える」が多数となっている。

第三に、公契約の適用工事の労働者賃金が他の工事と比べて高いか低いかという問いに対して、「高い」2 件、「低い」1 件、「変わらない」13 件となっている。

アンケート結果だけみると、受注事業者からは高い評価を得られているようには必ずしも見受けられず、今後の効果が期待されている、とまとめられるだろうか。

次に有効回答 327 件の労働者調査の結果で

ある（図表 12）。第一に、回答者が働く現場が公契約条例の適用現場であること、また、作業報酬下限額以上の賃金が支払われる現場であることを知っているかという問い（Q1）に対して、「知っている」295 人、「知らない」32 人と 9 割が知っているという回答だった。

第二に、自分の職種と作業報酬下限額を知っているか（Q4）には、「知っている」が 251 人と 4 分の 3 を占めているが、一方で、今働いている工事で支給されている賃金が高他の工事と比べて高いか低いかにについて（Q3）は、「高い」42 人、「低い」11 人、「変わらない」198 人、「分からない」76 人と「変わらない」が 6 割を占めて最も多い。

第三に、下限額以上の賃金をもらっているか（Q5）という問いには、回答者のほとんどは「もらっている」と回答しているのだが、無回答が少なくない（76 人）ことがもう一つの特徴である。その理由は Q7 にあり、「作業報酬下限額の構成内容（税金や社会保険料、手当等が含まれるかなど）を知らないため」などが回答されている。

もっとも最後に、市の公契約制度の対象工事となることは労働意欲の向上につながると思うかどうかについては、「そう思う」210 人、「そう思わない」81 人で、回答のあった者に限ると 7 割が評価をしている（無回答が 36 人）。

図表 11 公契約制度の効果に対する事業者（受注者）の評価

単位：件

	Q5. 労働環境の整備に対して	Q6. 対象労働者の意欲向上に対して	Q7. 工事の質向上に対して
効果があったと考える。	1	2	3
今は効果が見られないが、今後効果があると考える。	12	11	8
効果はない。今後も効果はないと考える。	1	1	3
その他。	2	2	3

注：各設問は筆者が要約。

出所：「川崎市公契約制度アンケート調査（対事業者）」結果より作成。

図表 12 公契約条例の適用現場で働く労働者の賃金状況等

単位：人

Q1	当該工事現場が公契約制度の対象現場であり、作業報酬下限額以上の賃金の支払いが約束されていること	
	知っている	295
	知らない	32
Q3	現在の工事現場でもらっている賃金は他の工事現場と比べて高いか低い	
	高い	42
	低い	11
	変わらない	198
	分からない	76
Q4	自分の職種と作業報酬額を知っているか	
	知っている	251
	知らない	76
Q5	作業報酬下限額以上の賃金をもらっているか	
	もらっている	237
	もらっていない	14
	[無回答]	76
Q7	作業報酬下限額以上の支払いがあるか分からない場合のその理由（Q5で、分からない者が対象）	
	月給制で作業報酬下限額との差が分からないため	15
	作業報酬下限額の構成内容（税金や社会保険料、手当等が含まれるかなど）を知らないため	29
	その他	3
Q8	公契約制度の対象工事となることにともなう労働意欲の向上の有無	
	そう思う	210
	そう思わない	81
	[無回答]	36

注：各設問は筆者が要約。

出所：「川崎市公契約制度アンケート調査（対労働者）」結果より作成。

こうした市のアンケート結果をふまえて、次のことを尋ねた。

一つ目として、労働者の評価とりわけ第二の点（Q4とQ3の結果の整合性）について尋ねた。

市の回答は、工事の場合には報酬下限額が50種類ほどあり、労働者の側が認識している職種と、事業者側が指定している職種が異なる事例（例えば、自分は電工であると労働者の側が認識しているのに対して、当該労働者は普通作業員であると事業者の側が指定している事例）のほか、税込みの額と手取りの額が誤解されている事例が考えられる、とのことであった。また、この点について、市で

は、認識のずれを解消するための策を講じている、とのことであった。

二つ目に、同一の仕事であっても、公契約条例適用の仕事と条例非適用の仕事とでは、時給額が異なることに対して批判や問題が生じたことがあるか、と尋ねたところ、そういう意見を聞くこともあるが、特段の対応はしていない、とのことであった。

三つ目に、公契約条例は、地域経済の好循環をもたらすことや同種の職種の労働者の賃上げを実現することが期待されているが、川崎市でそのような成果が生じているかを尋ねたところ、回答は、調査をしたことがなく、把握していないとのことだった。聞き取りに

図表 13 現場労働者に対するチラシ（工事版、2017年度版）

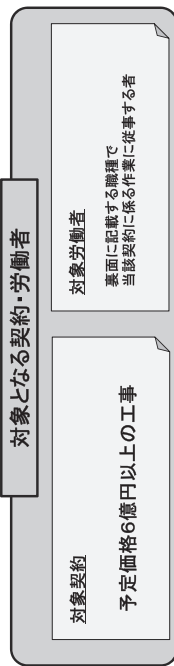


あなたのお仕事は、**（川崎市契約条例第7条）** 工事版
「公契約条例」
 が適用されています。

公契約条例とは...

川崎市との契約等に關わるお仕事をした労働者に支払われる**賃金の下限額**を定めることで、従事する労働者の労働環境を整備することにより、質の高い工事や業務を調達していくものです。川崎市では、平成23年4月から条例を施行しています。

※賃金の下限額を条例では「作業報酬下限額」といいます。



自分の賃金が作業報酬下限額より低いと感じた場合は...

- ・自分の作業報酬が記載された台帳を閲覧することができます。
- ・申し出ることができます。
- ・賃金が作業報酬下限額より低い場合は、差額を受け取ることができます。

申し出先（次のいずれか）

・川崎市役所 財政局資産管理部契約課
 住 所：〒210-8577 川崎市川崎区宮本町1番地
 電話番号：044-200-3695 / FAX044-200-9901

- ・受注者である元請事業者

※受注者は、申し出等をしたことを理由とする解雇や請負契約の解除等、不利益な取扱いをしてはならないこととなっております。

特定工事請負契約の作業報酬下限額一覧表（作業1時間当りの額、単位：円）

下記の額は、社会保険料や税額控除前の額ですので、手取りの額ではありません。（詳しくは、元請業者が保管する台帳にてご確認ください。）

※カッコ内は日額（作業報酬下限額（時給）に8時間をかけた額）

職 種	作業報酬下限額	職 種	作業報酬下限額
特殊作業員	2,594 (20,752)	潜水建設員	2,958 (23,664)
普通作業員	2,242 (17,936)	潜水送気員	2,912 (23,296)
軽作業員	1,570 (12,560)	山林砂匠工	2,902 (23,216)
造園工	2,230 (17,840)	軌道工	4,732 (37,856)
法面工	2,776 (22,208)	型かく工	2,799 (22,392)
とび工	2,958 (23,664)	大工	2,765 (22,120)
石工	2,924 (23,392)	左官	2,902 (23,216)
ブロック工	2,697 (21,576)	配管工	2,287 (18,296)
電工	2,480 (19,840)	はり工	2,708 (21,664)
鉄筋工	2,799 (22,392)	防水工	2,958 (23,664)
鉄骨工	2,776 (22,208)	板金工	2,935 (23,480)
塗装工	3,049 (24,392)	タイル工	2,457 (19,656)
溶接工（溶接工）	3,345 (26,760)	サッシ工	2,720 (21,760)
運転手（特殊）	2,629 (21,032)	内装工	3,026 (24,208)
運転手（一般）	2,242 (17,936)	ガラス工	2,685 (21,480)
潜かん工	3,243 (25,944)	建具工	2,629 (21,032)
潜かん世帯役	3,834 (30,672)	ダクト工	2,275 (18,200)
さく岩工	3,072 (24,576)	保通工	2,389 (19,112)
トンネル特殊工	3,208 (25,664)	建築ブロック工	2,538 (20,304)
トンネル作業員	2,629 (21,032)	設備機械工	2,424 (19,392)
トンネル世帯役	3,458 (27,664)	交通誘導警備員A	1,570 (12,560)
構りょう塗装工	3,220 (25,760)	交通誘導警備員B	1,365 (10,920)
構りょう世帯役	3,367 (26,936)	電気通信技術者	3,322 (26,576)
土木一般世帯役	2,697 (21,576)	電気通信技術員	2,230 (17,840)
高級船員	3,140 (25,120)	機械設備製作工	2,639 (21,112)
普通船員	2,480 (19,840)	機械設備修理工	2,333 (18,664)
潜水工	4,346 (34,768)		



携帯・スマホ版

発行元：川崎市役所 財政局資産管理部契約課

よれば、地域経済の効果については何をもって判断指標にするかも難しいと認識していること、ただし、報酬下限額を定めてそれ以上の賃金を支払っていただくことで少なくとも経済の下支え効果は実現していると認識していることなどが語られた。

同種の労働者の賃上げ効果の分析についても、契約案件は全体で数千件に及ぶという事情もあって、把握作業そのものを行っていない、とのことだった。

6) 公契約条例の課題、今後の取り組み

公契約条例の今後の課題や改善の方向性について尋ねたところ、事業者や労働者、作業報酬審議会委員の意見を聞きながら考えていきたい、とのことであった。

その上で第一に、公契約条例の対象範囲を拡大して欲しいという要望（例えば工事では対象工事となる金額の引き下げ、業務委託については種類の拡大などの要望）が議会で出されているが、事務体制・負担の問題を考慮すると、作業の効率化が図られなければ難しいと考えている、とのことだった。

第二に、最低賃金が短期間で大きく引き上げられているので、その点を見越した対応の検討が課題である、とのことだった。

なお、市の臨時職員のうち最も低い事務補助職の賃金水準は、公契約条例を導入してからは、報酬下限額に一致させている〔つまり、引き上げられている〕とのことだった。

自治体臨時・非常勤職員（非正規公務員）の賃金と、公共民間労働者の賃金とは連動しており、改善には、一体的な取り組みが必要であることを示唆する経験である³。

4. まとめに代えて

川崎市からの聞き取り、提供資料に基づき、川崎市公契約条例の実績や経験、課題などを整理してきた。

政令市である川崎市で公契約条例が制定され、実績が積み上げられていることがまず評価される。また条例を運用するにあたって市職員に過度な負担が生じているわけではない——正確に言えば、負担が生じた際には、方法の見直し・効率化を図ってそれに対応してきたことについても、条例制定を今後目指す自治体にとって有益な情報である。

その上で、より詳細な検証作業が必要であると思われたことを二点ほど記す⁴。

第一に、公契約制度の根幹である作業報酬下限額の支払い状況の確認である。

受託事業者から市に提出された台帳上では報酬下限額を下回る支給はみられず、労働者からの申し出は一件もない。もちろんこのことをもって、当該現場で公契約制度が完全に遵守されているという評価も可能であるが、一方で、市による公契約制度アンケート（対労働者）でも、さらなる検討の必要性を示す結果が得られている。政策の根幹に関わる問題であり、正確な情報の収集がまずは不可欠である（市自身では抜き打ち調査などは行ったことはない、とのことである）。

第二に、作業報酬下限額の基準である。

具体的には、委託事業における作業報酬下限額は、生活保障という観点で最低賃金を勘案して策定されていること、また、その種類は1種類のみであること、である。この点、すなわち、委託事業等における最低報酬額の設定基準は、条例制定自治体でも様々なものが使われている。何をを用いるのが適切かの議論が必要である。

³ このことについて、NPO法人建設政策研究所の機関誌である『建設政策』第176号（2018年11月号）から連載している、拙稿「自治体発注業務における賃金算出根拠を調べる」を参照。

⁴ 川村（2017）の、まとめに代えても参照。

本稿にまとめてきた情報、すなわち、川崎市公契約条例の実績や経験、あるいは、課題に関する情報は、公契約運動を各地で進める上でも非常に有益である。条例制定自治体の情報収集に引き続き努めたい。

(謝辞)

川崎市職員のみなさんには、貴重な情報やデータをご提供いただきました。御礼を申し上げます。なお、本文の内容に関する責任の全ては筆者にあります。

〈参考文献〉

- ・ NPO 法人建設政策研究所「川崎市の公契約条例制定に関する見解」(2011年2月20日)
- ・ 川村雅則(2017)「公契約条例に関する調査・研究(Ⅰ)」『北海学園大学経済論集』第65巻第3号(2017年12月号)所収
- ・ 上林陽治(2018)「公契約条例の現状と要件」『北海道自治研究』第594号(2018年7月号)所収
- ・ 野口雅人(2014)「公契約条例適用現場の民主化のパイオニアとして：川崎市公契約条例現場調査報告」『建設政策』第153号(2014年1月号)所収
- ・ 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(2017年1月号)所収

