

《研究ノート》

## 越谷市公契約条例に関する調査・研究（1）

川 村 雅 則

北海学園大学経済論集 第72巻 第3号 別刷

2025年3月

## 《研究ノート》

## 越谷市公契約条例に関する調査・研究（1）

川 村 雅 則

I. はじめに	67
II. 調査の概要	69
III. 越谷市契約課からの聞き取り調査の結果	70
1. 越谷市公契約条例制定までの沿革	70
2. 条例改正, 条例制定以前の取り組みなど	74
3. 越谷市公契約条例の特徴	77
4. 公契約条例の実績	81
5. 公契約条例の運用, 履行確保の手段など	83
6. 公契約条例の効果, 評価	89
7. 公契約条例の課題, 今後の取り組みなど	91
IV. 労働組合からの聞き取り調査の結果	92
1. 労働組合の組織概要と委託労働運動の概要	92
2. 業務委託に関する組合規制, 労働組合運動の到達点	95
3. 条例制定に向けた取り組みと, 条例制定を促した／可能にした要因・背景	98
4. 越谷市公契約条例の特徴 — 組合が目指した点を中心に	102
5. 公契約運動を進めるにあたっての留意事項	105
6. 委託労働運動, 公契約運動の課題など	108
V. まとめに代えて	109

## I. はじめに

本稿は、埼玉県越谷市の公契約条例を対象に行った調査の結果をまとめたものである<sup>1</sup>。

公務職場における雇用の非正規化（臨時・非常勤職員化，民間化）が進んでいる。民間化（民営化，民間委託化など）に関しては，入札制度を介して雇用の不安定化，労働条件の悪化が懸念されている。民間化された職場で働く者の労働条件の適正化を期待されているのが，公契約条例である。公契約条例とは，「公契約の適正化を目指す条例」とも言えるだろう。筆者は，札幌市，

<sup>1</sup> 越谷市を訪問したのは2022年8月のことである。調査結果の発表に2年以上も要してしまった。追加調査をした上で，と考えていたら，ずるずると時間が経ってしまった。ひとえに筆者の自己管理能力の欠如による。関係者に深くお詫び申し上げる。「まとめに代えて」で整理した研究課題はあらためて越谷市を訪問して調べたい。

旭川市において、公契約条例あるいは公共調達に関する調査・研究を続けている。

周知のとおり、札幌市では、2012年に当時の市長が議会に公契約条例案を上程したものの、継続審議が続き、条例案は最終的に2013年に否決されている。旭川市では2016年12月に理念型の公契約条例が制定されたものの、その後、賃金保障型への移行の展望は見いだせていないという状況にある<sup>2</sup>。そのようななかで、野田市をはじめ公契約条例が制定された自治体の経験、実績、課題などを詳細に——審議が深まることなく幕を閉じてしまった札幌の経験を踏まえ、業界団体・議会・行政など関係者の理解を得るためにも、事細かに過ぎるように思われるかもしれないほどに詳細に、調べる作業を積み重ねている<sup>3</sup>。今回は、越谷市を訪問して労使双方から聞き取りを行った。

なぜ越谷市なのか。理由の一つは、越谷市の地理的条件や人口規模である。すなわち越谷市は、東京に通勤が可能な位置にあるため、地元で労働力を確保するのに苦勞があると思われた。また中核市である越谷市の人口規模は北海道旭川市に近い。越谷市の経験を通じて、人口流出に悩む地方都市へのヒントや、旭川市の理念型条例を賃金保障型に転換する上でのヒントが得られればと思った<sup>4</sup>。加えて、越谷市を選んだ最大の理由は、同市の公契約条例ないし条例制定には、自治体の労働組合が深く関わっていると聞いたからである。

もちろん、(水面下を含め)条例に労働組合が関わっているケースは多いと思う。ただ一方で、例えば、公契約条例の制定に労働組合が具体的にどう関わればよいのかは、札幌などで取り組みを進めている我々自身、十分に理解できていなかった。全方位対応の議会対策の重要性がよく指摘されている。その通りだとは思うものの、それだけでは十分ではないだろう。ときには利害が対立することもあると思われる関係者の合意形成はどう進めていけばよいのか。

越谷市では、自治体の労働組合が、委託労働運動を基礎にして、公契約条例を制定させたということ、本調査で話を聞くことになる山下弘之氏(経歴は後述)から教わった<sup>5</sup>。またこれは偶然だが、筆者が先行研究として参照していた青木衆一氏も越谷市(埼玉県)で組合活動に従事していた。あらかじめ言えば、労働組合である両氏の見解によれば、越谷市の公契約条例は、労働組合が委託分野で取り組んできた運動が制度化されたものなのだという。そして、公契約条例ができたことで運動がさらに進むという好循環が起きているのだという。

越谷市で制定された公契約条例とはどのようなものなのか、また、条例を制定させることになった労働組合の取り組みや条例の骨格に反映されているという労働組合の考えとはどのような

<sup>2</sup> 札幌市での条例案否決の背景はふじわら(2014)を参照。旭川市の公契約条例制定後の経験などは、NPO建設政策研究所で発行している『建設政策』第199号(2021年9月号)～第201号(2022年1月号)に「旭川市における公契約条例の経験——聞き取り調査等に基づき」というタイトルで3回に分けて整理しているので参照されたい。

<sup>3</sup> 参考文献にあげた川村(2017)、川村(2018)のほか、世田谷区公契約適正化委員会で副会長を務める永山利和氏(元日本大学教授)を講師に行った学習会の記録、川崎市公契約条例の調査・研究をまとめたNPO建設政策研究所(2022)などを参照。なお、札幌市を対象にした調査・研究も続けている。『建設政策』第202号(2022年3月号)～第205号(2022年9月号)に「札幌市の公共調達等に関するデータ」というタイトルで4回に分けてまとめた。

<sup>4</sup> 理念型から賃金保障型に転換した例としては高知市の公契約条例があげられる。正木(2019)を参照。

<sup>5</sup> 山下氏は、NPO官製ワーキングプア研究会の理事(2011年～)で、なくそう!官製ワーキングプア東京集会実行委員会の中心メンバーである。筆者も研究会のほか東京集会に参加してきた。氏とはそこで接点があった。

ものなのか。現地を訪れ労使双方から話しを伺い、整理することが、公契約運動に携わる者にとって有益であると思われた。

## II. 調査の概要

越谷市のウェブサイトによれば、埼玉県の南東部にある越谷市は、東京都心まで25キロ圏内に位置しており、首都近郊のベッドタウンとして現在も発展している。世帯数は163,095世帯で、総人口は342,397人である(2024年10月1日現在)。なお、都心まで通えるという地理的条件にあることから、地元で労働力を確保することは越谷市の主な政策課題の一つとして強く意識されていた。

2022年8月3日から4日にかけて、公契約条例と会計年度任用職員制度について、越谷市の労使双方から聞き取り調査を行った。本稿はそのうち、公契約条例に関する調査結果をまとめたものである。それぞれの調査の概要は以下のとおりである。

第一に、越谷市契約課を対象とした調査では、(1)2022年8月3日13時半から2時間、越谷市総務部契約課職員からお話を伺った。(2)調査項目は事前に送付し、当日は、準備された回答、提供資料に基づきながら話を伺った。不明な点などを後日に追加で質問した。(3)事前に送付した質問項目は、公契約条例制定の背景と改正など/越谷市公契約条例の特徴/制定から現在に至るまでの公契約条例の(年度別の)実績/公契約条例の所管、事務体制、例規/公契約条例の運用/労働報酬等審議会/公契約条例についての評価/公契約条例の課題、今後の改定の方針など/入札・契約制度の改革・改善の取り組み/その他、である。

(4)越谷市から提供いただいた資料は次のとおりである。

- ・越谷市総務部契約課「越谷市公契約条例～制定までの過程と概要」2022年7月(パワーポイント資料、表紙など含め24シート):議会での調査等/公契約制度調査検討部会/市長2期目の選挙公約/他自治体への調査/労働団体からのヒアリング等/事業者への調査・説明等/パブリックコメントの実施/条例制定/労働報酬等審議会/労働報酬下限額/事業者向け説明会の開催
- ・越谷市「越谷市公契約条例の手引き」2022年4月(計43ページ)
- ・年度別公契約条例対象契約実績
- ・越谷市労働報酬等審議会に関する資料

第二に、労働組合調査については、(1)全日本自治団体労働組合(以下、自治労)に加盟する、越谷市職員組合(以下、越谷市職、市職など)事務所にて、2022年8月4日15時過ぎから17時まで、山下氏と青木氏から、公契約条例に関して聞き取りを行った。(2)お二人のプロフィールは、次のとおりである。

- ・山下氏は1953年生まれ。1975年越谷市役所入職。1977年より越谷市職執行委員などを経て1999年から2006年まで執行委員長。同年から埼玉県本部の専従。2011年から13年まで県本部中央執行委員長。臨時・非常勤職員や委託労働者など公務分野の「非典型労働問題」に一貫して取り組む。なお、山下氏は2016年から途中2年間を除き現在に至るまで、越谷市公契約条例の労働報酬等審議会の委員を務めている。
- ・青木氏は1953年生まれ。1980年より委託労働者の組織化を中心に地域労働運動に取り組む。1992年より自治労公共サービス民間労組評議会事務局次長、1993年より地域公共産別建設オル

グとして埼玉県本部に配属。2017年、埼玉県本部を退職。2019年より埼玉県本部アドバイザー。  
 (3) 事前に送付していた調査票・内容は、公共民間労働者の組織化状況と労働条件／公契約条例制定・運動の背景と条例制定に向けた取り組み／条例制定に際して重視したポイント、考え方／条例に対する評価と残された課題や方針、などであったが、当日は、「公契約条例制定・運動の背景と条例制定に向けた取り組み」に関わって、委託労働運動の話を中心に何うことになった。

(4) 越谷市職や自治労埼玉県本部では、市が委託する仕事で働く労働者（委託労働者）の組織化や労働条件の改善に長く取り組んできた（委託労働運動）。組織化率も非常に高く、委託労組と越谷市職とでネットワーク組織を作っている。公契約条例に関する両氏からの聞き取り内容は、こうした経緯を踏まえて、すなわち、先行する委託労働運動に公契約運動が「合流」して現在に至るといった経緯を踏まえて理解する必要がある。

さて、本稿では、まずⅢで越谷市からの聞き取り調査の結果（提供資料を含む。以下、同様）をまとめ、Ⅳで労働組合からの聞き取り調査の結果をまとめる。まずは越谷市の公契約条例の特徴や経験をⅢで理解した上で、その制度がいかんしてつくられてきたか、制度が何を意味しているかなどについて、Ⅳであらためて理解することになる。

なお、(1) 労使双方の見解などはとくに調整は行っていない。(2) 労働組合からの聞き取り内容は、若干「まるめて」まとめた箇所もある。(3) 労使双方に内容のご確認をいただいているが、言うまでもなく、本稿に残りうる誤りの責任は筆者にある。

### Ⅲ. 越谷市契約課からの聞き取り調査の結果

#### 1. 越谷市公契約条例制定までの沿革

まず最初に、越谷市の公契約条例制定までの沿革を整理する。市からの回答をまとめると概略、次のとおりである。

図表Ⅲ 1-1 議会での調査等

年	時期	内容
2006年	12月定例会	公契約法の制定促進に係る意見書の提出
2011年	3月定例会	公契約条例の制定を求める請願の提出
2011年	6月定例会	条例制定に向けた検討委員会の早期設置の請願
2011年	11月4日	総務常任委員会行政調査（新宿区）
2012年	2月2日	総務常任委員会行政調査（野田市）
2012年	4月	総務常任委員会での所管事務調査及び執行部への要請

出所：越谷市総務部契約課「越谷市公契約条例～制定までの過程と概要」2022年7月より。

すなわち、図表Ⅲ 1-1 のとおり、(1) 越谷市の公契約条例制定に向けた動きの出発点は、2006年12月に「公契約法の制定促進に係る意見書」が建設労働団体から提出され、議会で採択をされたことによる。当時求められたのは、公契約「条例」ではなく公契約「法」である。公共工事で働く建設労働者の賃金を改善するのに、国が法を制定する必要があるという趣旨で意見書が提出された。

(2) その後、2011年には2つの請願が「趣旨採択」(議会として採択には至らないものの趣旨には賛同できるという意味)される。一つは「公契約条例の制定を求める請願」、もう一つは「条例制定に向けた検討委員会の早期設置の請願」である。

(3) それを受けて、労働条件に配慮した今後の契約のあり方を検討するため、議会では、総務常任委員会で所管事務調査<sup>6</sup>を行うこととなった。当時、この点で先進的な取り組みがなされていた野田市(同市では2009年度から公契約条例が施行)、新宿区への調査が行われた。市の職員も随行はしたが、あくまでも議会が主体となって行われた調査である。

(4) これらの所管事務調査を踏まえた結論として、2012年4月20日に、執行部に対して、総務常任委員会から次のことが要請(意見)として示された。①今後の公契約のあり方の調査とその報告、②市の工事等に従事する労働者の労働環境を把握、③調査のための内部における検討組織の設置、である。

(5) 総務常任委員会からの要請を踏まえて、2012年5月9日、適正な労働条件の確保に配慮した今後の公契約制度のあり方について調査・検討を行うため、市内部の検討組織として、「越谷市公契約制度調査検討部会」(以下、部会)が設置された。関係部課長計14名で構成された組織である(図表Ⅲ1-2)。

構成員	関係部課長 計14名(内部組織)
開催回数	計14回(2012年度:2回, 2013年度:2回, 2014年度:3回, 2015年度:5回, 2016年度:2回)
検討内容	・公契約受注者における実態調査の実施 ・調査結果を踏まえた今後の公契約制度のあり方について検討 ・条例制定に向けた調査・研究や素案の取りまとめ等

出所:図表Ⅲ1-1に同じ。

先の総務常任委員会から示された要請のうち、まず、越谷市が発注する工事等での労働者の実情や労働環境がどうなっているのかの把握作業に優先的に取り組み、その上で、今後の公契約制度のあり方について調査研究を行うことにした。「部会」の最も重要な課題は、現場の実情を把握することであった。

なお、公契約は、工事とそれ以外(委託等)に大きくは分かれ、後者ももちろん視野には入れていたが、議会からは「工事等」という括りで要請がされていた。

(6) 行政側の取り組みをさらに進める(本格化させる)きっかけになったのが、当時の市長が2期目の選挙公約に「公契約条例の制定」を掲げ、当選したことである(2013年11月)。そして、就任2期目の所信表明事項において、「行財政改革の推進」の一つとして、公契約条例の制定が位置付けられることになる<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> 地方自治法第109条第2項に基づいて行われる、委員会が所管する事務について委員会が自主的に行う調査。

「常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、請願等を審査する。」

<sup>7</sup> 「行財政改革」の一環として公契約条例の制定が掲げられたことに違和感をもったが(当時の札幌市政がまさにその矛盾のなかにあったが)、越谷市からの回答によれば、たしかに、一般的に行財政改革では、歳出削減、歳入確保が行われ、一方で、公契約条例は持ち出しが増えるから、両者は相容れないともみえるかもしれないけれども、しかし、公契約条例は最終的には市民サービスの向上を目指すものであって、その点で行財政

(7) 市側では、他の自治体への調査を5年かけて実施した。具体的には、契約課(事務局)にて調査を行い、部会にて報告された。主な調査内容は、条例制定までの調査・検討事項、条例の法的課題に対する見解、条例の運用状況、条例導入後の効果や課題などである。

図表Ⅲ 1-3 他自治体への調査

2011年6月	条例導入自治体等への調査の実施 条例制定までの調査・検討事項及び条例の法的課題に対する見解等
2014年1月	条例導入自治体等への調査の実施 条例制定までの調査・検討事項等について
2014年6月	条例導入自治体等への調査の実施 条例の法的な課題に対する見解や条例の運用状況等について
2015年6月	条例導入自治体等への調査の実施 条例導入後の効果や課題等について
2015年8月28日	我孫子市への訪問調査 我孫子市を訪問し、事業者向け説明会を傍聴するとともに、条例施行までの経過や今後の予定等についてヒアリングを行った。
2016年6月	条例導入自治体等への調査の実施 条例導入後の効果や課題、条例の運用状況等について

出所：図表Ⅲ 1-1に同じ。

(8) 労働団体からのヒアリングのほか、事業者には、アンケートを通じた支払賃金調査や公契約条例に対する意見収集を行ってきた。図表Ⅲ 1-4、図表Ⅲ 1-5にまとめたとおりである。いずれもパブリックコメントを実施する前に行われている。

図表Ⅲ 1-4 労働団体からのヒアリング等

日付	団体名	内容
7月27日	連合埼玉東部地域協議会・地区労働組合協議会	条例素案作成に先立つヒアリング
2015年7月30日	越谷吉川松伏労働組合連合会・埼玉土建越谷支部	条例素案作成に先立つヒアリング
10月6日	連合埼玉東部地域協議会・地区労働組合協議会	条例素案に対するヒアリング
10月22日	連合埼玉東部地域協議会・地区労働組合協議会	条例素案に対する再度のヒアリング
10月23日	越谷吉川松伏労働組合連合会・埼玉土建越谷支部	条例素案に対するヒアリング
2016年1月19日	埼玉県建設労働組合	条例素案に対するヒアリング
5月30日	連合埼玉東部地域協議会・地区労働組合協議会	条例案及びパブコメ資料の説明
5月31日	越谷吉川松伏労働組合連合会・埼玉土建越谷支部	条例案及びパブコメ資料の説明
8月29日	埼玉県建設労働組合	条例案及びパブコメ資料の説明

出所：図表Ⅲ 1-1に同じ。

改革に位置づけて矛盾はないものと考えられたとのことであった。

図表Ⅲ 1-5 事業者への調査・説明等

取組み事項	期間	内容
アンケート調査	2011年12月12日～2012年1月23日	・支払い賃金額の確認 ・公契約条例に対する意見
アンケート調査	2012年6月25日～2013年1月4日	・支払い賃金額の確認 ・公契約条例に対する意見 ・労働関係法令の遵守状況
アンケート調査	2013年6月14日～2013年12月16日	・支払い賃金額の確認 ・公契約条例に対する意見
アンケート調査	2014年9月1日～2014年10月31日	・公契約条例に対する意見 ・最近の経営状況 等
条例素案説明会	2015年11月24日	市内事業者団体等を対象に条例素案の説明会を開催

出所：図表Ⅲ 1-1 に同じ。

まず前者について。表中の5団体（建設工事系と、業務委託系）に対して条例素案に先立つヒアリングや条例素案に対するヒアリングを2015年、16年に行っている。陳情の機会などを通じて労働団体とは以前からつながりがあったため、条例制定の議論が本格化した際にも、労働団体からは比較的スムーズに話を聞くことができた。

次に後者について。事業者への調査は2011年から実施している。2015年に開催した「条例素案説明会」には、建設業界6団体と、委託業務に関連する事業者（越谷市の仕事を受注したことがある事業者、越谷市に本店を設置している事業者）の計28名が参加している。越谷市には委託業務に関連する業界団体がないため、個々の事業者に声をかけて参加してもらった。県レベルでは業界団体があるけれども（例えば、埼玉県ビルメンテナンス協会など）、市内事業者に理解・協力を得ることが重要であると判断し、このような形態を採用したとのことである。

(9) 労使団体からの意見聴取などをふまえてパブリックコメントを2016年に実施した。

図表Ⅲ 1-6 パブリックコメントの実施

意見書提出期間	2016年8月1日(月)～30日(火)
意見書提出者数	30名(事業者：13名、労働者：16名、個人：1名)
意見数	33件(総数73件)
条例制定への賛否	賛成：23名、反対：0名、その他：7名

出所：図表Ⅲ 1-1 に同じ。

表中のとおり、30名の意見のうち賛成が23名、その他が7名、反対が0名であった。

労働者側からは、条例制定への賛同のほか、労働報酬下限額について適正な水準を求める声が寄せられた。事業者側からは、市内中小企業の受注機会に努めることや適正な予定価格の積算に努めることを求める声が寄せられた。

(10) 以上の経緯を踏まえて、2016年12月定例会で、「越谷市公契約条例制定について」が全会一致により原案のとおり可決された。労働報酬等審議会など一部を除き、条例は2017年4月1日より施行された<sup>8</sup>。

## 2. 条例改正, 条例制定以前の取り組みなど

条例制定から現在に至るまでの間の条例改正の有無及びその内容と、条例制定以前の公契約ないし入札・契約制度に関する「方針」等や取り組みの有無及びその内容などを尋ねた。

### 1) 条例制定後の条例改正

条例が制定されてからの条例改正履歴はなく、制定された当初のままである。但し、複数年契約案件で、労働報酬下限額に関する運用の変更を行った。変更内容は、次のとおりである(図表Ⅲ2-1も参照)。

すなわち、当初は、最初の契約時に適用された報酬下限額が翌年度以降も適用されていたのを、運用を変更し、当該年度の最新の報酬下限額が適用されるように変更を行った。条例の変更は伴わず、契約締結段階の対応変更で処理することとした。

当初は、契約締結時に翌年度以降の労働報酬下限額が分かっていなければ事業者にとって負担ではないか、という考えに基づき処理をしていたのだが、一方で、翌年度以降に労働報酬下限額が引き上げられる中で、契約締結時のまま下限額を据え置くというのは、労働環境確保の観点から好ましくないのではないか、という意見が審議会から出されたことを受けて、2019年度から、このように変更を行った。

労働環境の確保という観点からは変更(現在の運用)は適切な措置である、と思った反面、事業者側にとっては負担ではないかと筆者には思われた。そこで後日にこの点をあらためて照会したところ、市からの回答は以下のとおりだった。

契約期間途中での契約金額の増額はしていないため、報酬下限額が上がれば、その分だけ労働者に支払う賃金は増額する。しかし、「契約年度が複数年にまたがるものは、翌年度以降に労働報酬下限額が改定された場合、最新の下限額が適用されます。」と事前周知に努めているため(「公契約条例の手引き」5ページを参照)、最低賃金額の上昇と同様に、受注者はある程度の労働報酬下限額の増額も見込んで複数年契約金額を見積もっている、と市では判断している。よって、想定外の負担になるとは考えていない、とのことであった<sup>9</sup>。

### 2) 条例制定以前の取り組み

条例制定以前には、市では、公契約に関する「方針」などはとくに策定されていなかった。但し、次の三つの取り組みが行われていた。

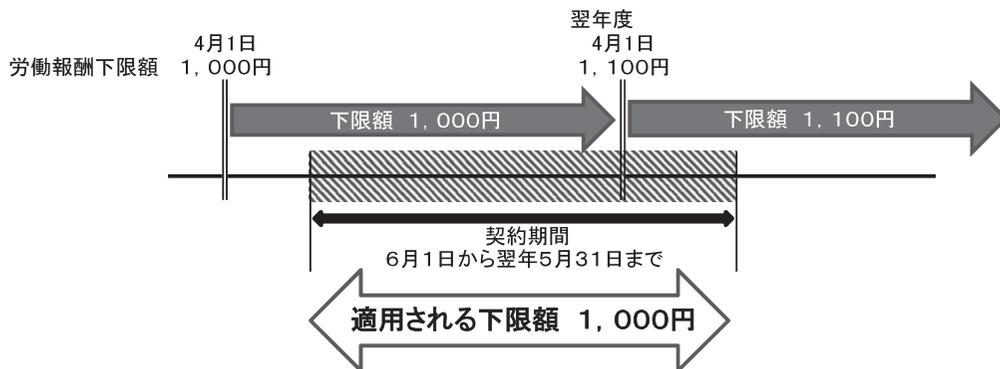
第一に、元請け事業者に対する、公共工事設計労務単価を踏まえた適正な賃金の支払いに関する周知指導である。

<sup>8</sup> 当時の市議会議員32名のうち、いわゆる与党は6名のみ(うち自治労組織内議員は1名)で、残りは、自由民主党越谷市議団6名、公明党越谷市議団6名、自治みらい4名、越谷刷新クラブ4名、日本共産党越谷市議団3名、保守無所属の会3名という会派構成であった。山下氏作成資料より。

<sup>9</sup> この点について、物価高騰などを踏まえ、賃金スライドなどの導入を検討する自治体もみられる。越谷市には何か変更があったかを確認したところ、現在(2024年10月時点)も考え方は同様で、入札の際に、以降の賃金上昇を見越して積算をお願いしているとの回答を得た。なお、直接関わることはないが、工事の資材高騰に対しては越谷市でも次のような取り組みがみられる。「越谷市発注工事におけるスライド条項の運用について」2023年5月22日更新。

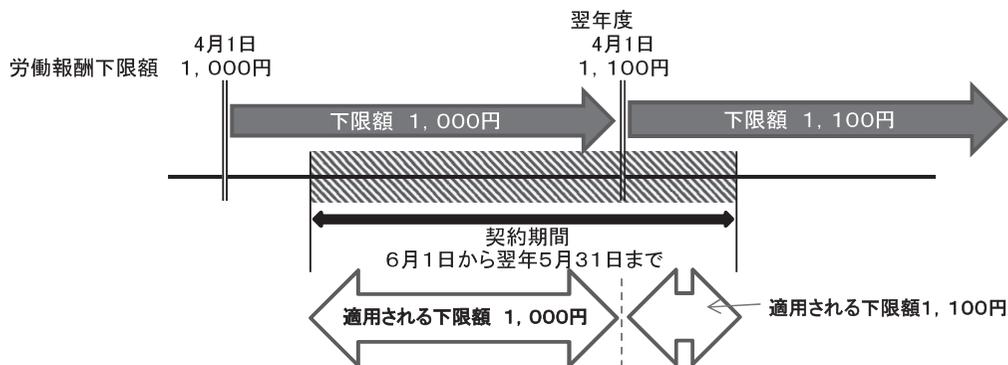
[https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi\\_shisei/jigyosha/nyusatukeiyaku/oshirase/seido\\_kouji/slide.html](https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi_shisei/jigyosha/nyusatukeiyaku/oshirase/seido_kouji/slide.html)

今までの運用例



上記の例では、翌年4月1日に労働報酬下限額が1,000円から1,100円に改定されていますが、契約期間である5月31日までの賃金の下限額については、契約を締結した時点での1,000円がそのまま適用されます。

平成31年4月1日からの運用例



複数年度の契約の場合、翌年度以降の下限額は、年度毎に定める最新の下限額が適用されます。

図表Ⅲ 2-1 複数年契約の場合の運用例

出所：越谷市作成資料。

越谷市では入札は全て電子入札で行っている。入札公告とあわせて入札参加業者の遵守事項を周知している。そのなかに当該文書も入れていた。文書の内容は、越谷市の建設工事では、設計労務単価に基づき積算を行っている、従って支払いの遵守をお願いしたい、というものである。あくまで努力義務であって、お願いベースではあるが、設計労務単価（設計労務単価100%）の遵守をお願いしていた。

なお、当該文書が作成されたのは、入札参加事業者の遵守事項が2002、03年頃から作成・配布されているので、おそらくその頃ではないかとのことである。

第二に、人件費割合の高い建物・庁舎清掃業務に関して、賃金の支払い実態の確認作業が行われていた（「埼玉県最低賃金の改定に伴う人件費の実態調査」）。最低賃金を下回ることはないように、という趣旨である。

調査の設計は、各受注者が労働者に実際支払っている、あるいは、支払う予定である賃金額を回答させるもので、最低賃金以上の賃金が支給されていることを確認するものであった。調査票のひな形をご提供いただいた（図表Ⅲ2-2）。

### 人件費に関する内訳書

日常清掃従事者に対する支払予定の時給等に係る部分の積算を抽出して記載してください。

人件費内訳 件名

時給（支払予定額）	人数	1日の勤務時間	総勤務日数	社会保険料

※複数の案件を履行している場合は、案件ごとに本書をご作成ください。

住 所 :

商号又は名称 :

役 職・氏 名 :

図表Ⅲ2-2 人件費に関する内訳書

出所：越谷市提供資料。

調査は、最低賃金が改定される10月以降に実施されている。なお、公契約条例の労働報酬下限額対象の案件については、別途、下限額以上であるかを確認しているため、本調査では労働報酬下限額の対象外となる案件について調査対象としている。

調査結果は、毎年10月に開催される審議会で資料配布されている。2022年の調査結果(2023年度審議会第1回会議の配布資料)によれば、24件・6社の賃金額の平均値は1043円で(最低賃金987円の105.67%)、回答された最低額は最低賃金と同額の987円であった。

第三に、労働保険・社会保険の加入状況が市発注の建設工事の一般競争入札の参加要件として設定されていた。労働保険・社会保険の加入促進、未加入業者の排除を目的とし、国や埼玉県の動きにあわせて2015年度から実施されている。

以上の3点が、入札・契約制度に関連して、条例制定以前から越谷市が取り組んできたことである。

### 3. 越谷市公契約条例の特徴

越谷市の公契約条例の特徴はどのようなものだろうか。一般的には、公契約条例が適用される事業の金額はいくらか、労働者の範囲はどこからどこまでか、労働報酬下限額がいくらに設定されているか、などが注目を集める箇所である。条例の概略を確認した上で、越谷市自身が考える市の条例の特徴をみていく。

#### 1) 越谷市の公契約条例の概略

第一に、越谷市の公契約条例は全12条からなる。条例の目的は「公平かつ公正な公契約及びそれに従事する労働者の適正な労働条件の確保に努めることを明確にし、公契約の適正な履行と質の向上を図り、地域経済の健全な発展と市民福祉の増進に寄与すること」で、「基本方針」は①～⑤の5つである。

第1条 目的	第7条 対象契約において定める事項
第2条 定義	第8条 立入調査等
第3条 基本方針	第9条 是正要求及び是正報告
第4条 市の責務	第10条 公表
第5条 受注者の責務	第11条 労働報酬等審議会
第6条 労働報酬下限額	第12条 委任

①公契約における法令遵守、透明性確保、競争性確保
②公契約の品質、価格、履行の適性を確保
③適正な労働条件の確保、本市における雇用の促進
④市内中小企業の受注機会の増大、地域貢献に取り組む事業者の評価、公契約の担い手の確保
⑤談合、不正行為の排除

第二に、条例の適用範囲は、(1)基本方針や市と受注者の責務については、市が発注する建設工事、製造請負、業務委託に係る「全て」の契約及び指定管理協定に適用される。(2)労働

報酬下限額については、「一部」の公契約に限り適用される（以下「対象契約」）。具体的には、公契約のうち一定金額以上の建設工事契約、業務委託契約、指定管理協定を対象としている。

なお、（１）前者（全ての契約）には、市内事業者の活用や市民の雇用機会の確保、労働者の継続雇用が含まれること、（２）後者（「対象契約」）では、労働報酬下限額以上の賃金の支払いのほか、義務とされた事項の履行状況等の報告（「履行状況等報告書」の提出）、労働報酬下限額などの労働者への適切な周知、社会保険の加入、適正な下請契約の締結が事業者に課せられている（詳細は後述する）。

第三に、「対象契約」における金額は、（１）建設工事は、予定価格5000万円以上、（２）業務委託は予定価格1000万円以上のうち、人件費が主要な部分を占める次の業務である。建物清掃業務／施設運転管理業務／食堂業務／放置自転車保管場所管理業務／相談支援業務／医療事務／設備保守管理業務／公園・街路樹等の維持管理業務／越谷市立病院院内保育室運営業務／越谷市立病院病棟保育業務／越谷市立病院警備業務／越谷市立病院電話交換業務。（３）指定管理協定は、指定管理料が1000万円以上である。

他の自治体との金額規模を、建設工事を例に比べてみると、例えば、越谷市からの通勤圏に入る「足立区」では1億8千万円以上、「草加市」では1億5千万円以上であるから、越谷市における金額は低い。市長の意向もあって、越谷市ではかなり踏み込んだ対応をしているという。

もちろん、金額の設定は、一方では政策効果を上げるものである、と同時に、他方では、受託事業者にとっては負担が増えるという事情もあるため、事業者団体（建設）や労働団体と調整をした。上記の金額はその結果である。

なお、「対象契約」における金額は、状況の変化に応じて柔軟に見直しを図ることができるようにという趣旨で、条例ではなく施行規則で定められている。

第四に、対象となる労働者は、「対象契約」に従事する全ての労働者である。一人親方や下請負、再委託労働者などを含む。

第五に、労働報酬下限額については、越谷市労働報酬等審議会の意見を聴いた上で市長が定める。2022年度の労働報酬下限額は下記のとおりである。

図表Ⅲ 3-1 2022年度の労働報酬下限額

公契約の種類	労働者の区分	労働報酬下限額
工事の請負の契約	一般労働者、一人親方	公共工事設計労務単価の90%
	見習い、手元等（※）	軽作業員の労働報酬下限額の80% 1350円（1時間当たり）
業務の委託に関する契約、指定管理協定	業務に従事する労働者	1009円（1時間当たり）

注：※は、受注者又は受注関係者との合意の下で見習い、手元等として従事する労働者等又は年金等を受給するために労働の対価を調整している労働者等。

出所：図表Ⅲ 1-1に同じ。

工事の場合には公共工事設計労務単価が基準として使われるのに対して、委託等の場合には何が使われているのかを尋ねたところ、事務局で準備した関連データ——最低賃金、生活保護基準額、市職員給与、その他の自治体の動向など——に基づき審議会で検討がされているとのことである。これまで（調査当時）は、最低賃金を6%程度上回る額で設定されてきたが、2022年度の1009円は、市の会計年度任用職員（事務補助職員）の時給と同額にあわせた結果である。

第六に、市が行えることとして、(1)立入調査、(2)是正要求、(3)違反事実の公表という3点がある。順に、(1)は労働者から市や受注者等へ申出があった場合の事実等を確認する場合、対象契約において定められた事項の遵守状況を確認する必要がある場合に行われる。(2)は、受注者等が対象契約に定められた事項に違反している場合に行う。(3)は、条例に違反した事業者が是正措置に従わなかった場合、虚偽の報告を行った場合等に行われる。

第七に、労働報酬等審議会については、労働報酬下限額を調査審議するために設けられる。委員は6人以内で、構成は、学識経験者2人、事業者2人、労働者2人である。任期は2年で、再任は妨げない。審議会は2016年12月に設置されている。

## 2) 越谷市が考える市の公契約条例の特徴

以上、越谷市の公契約条例の概略を整理してきたが、越谷市が考える越谷市公契約条例の特徴はどのようなものであるか。図表Ⅲ3-2のとおりである(付番は筆者による)。

図表Ⅲ3-2 越谷市公契約条例の特徴

- 
- ①地域社会に貢献する事業者の適性評価を明示
  - ②下請の市内事業者の活用と市民の雇用機会確保を規定
  - ③下請負業者の社会保険加入の指導と法定福利費を反映した下請金額の確保を規定
  - ④労働報酬下限額設定時の審議会の意見聴取を規定
  - ⑤労働者の継続雇用の努力義務を明記
  - ⑥賃金額報告時に労働関係法令の遵守状況を併せて確認
  - ⑦条例違反に対しては、契約解除はせずに事実の公表と指名停止措置
- 

出所：図表Ⅲ1-1に同じ。

このうち幾つかを補足すると、第一に、雇用継続の努力義務があげられる。

第5条第4項 受注者は、継続性のある業務に関する公契約を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者については、特段の事情がない限り雇用するよう努めなければならない。

雇用継続については労働団体から強い要望があった。市の調べでは、当時条例を制定していたなかでは、野田市、直方市などの一部にしか雇用継続の条項はみられなかったという。

誰を雇うかというのは、当然、事業者側の裁量によるものであるものの、一方で、例えば、越谷市では清掃業務を3年ごとの契約で実施しているが、もし事業者が変更して労働者が失職するとなれば、公契約条例の趣旨に反することになるという懸念があった。逆に言えば、業務の質保証という観点からは、雇用継続の条項は条例の趣旨に合致するのではないかと考えられた。以上のことから、努力義務ではあるが、労働者が希望する限り、継続雇用をお願いしているのが現状である。

努力義務で効果はあがるのか筆者は疑問に思ったので尋ねたところ、まず、継続雇用について直接の報告を事業者から受ける建て付けにはなっていない。しかし、入札の結果として事業者の入れ替わりは実際にすでに起きているが、雇用が継続されなかったり労働条件が切り下げられるなどの問題が生じた例は関係者から聞かされていない。市民の雇用機会の確保という条項（第3条第3号、第5条第3項）と組み合わせさせて、努力義務とはいえ雇用継続の条項は、効果をあげていると市では判断されている。

第二に、一部すでにふれたように、下請の市内事業者の活用と市民の雇用機会確保が規定されている。基本方針を定めた第3条の第3号と第4号、受注者の責務を定めた第5条第3号である。

第3条 市は、次に掲げる事項を公契約の実施に係る基本方針とする。

第3号 労働者等の適正な労働条件の確保に配慮するとともに、本市における雇用の促進及び安定に努めること。

第4号 予算の適正な執行に留意しつつ、市内の中小企業の受注機会の増大を図るとともに、防災及び災害復旧活動をはじめとする地域社会の維持及び発展並びに社会的価値の向上に貢献する事業者を適正に評価し、将来にわたる公契約の担い手の育成及び確保に寄与すること。

第5条第3項 受注者は、地域経済及び地域社会の活性化に寄与するため、業務の一部を第三者に発注する場合は、市内に事業所等を有する者を使用するよう努めるとともに、市内に住所を有する労働者等の雇用機会に配慮しなければならない。

この点については、労働関係法令の遵守状況の確認のために事業者側に提出義務のある「履行状況等報告書」でも「下請負業者の選定及び労働者等の雇用にあたり、市内事業所の受注機会及び市内在住の労働者等の雇用機会に配慮しましたか。」という項目が設けられている。「履行状況等報告書」については第5節でふれる。

その他、条例違反に対しては、契約解除はせずに事実の公表と指名停止措置で対応している点についても第5節でふれる。

ところで第三に、札幌での経験に照らしても、市の責務のうち、第4条第2項に定められた適正な予定価格の算出という考え方は非常に重要ではないかと思い、この点を尋ねた。

第4条第2項 市は、公契約の品質、価格及び履行の適正を確保するため、取引の実例価格等を考慮した適正な積算根拠に基づき、契約金額を決定する基準となる予定価格の算出に努めなければならない。

しかし越谷市の回答によれば、(1)この条項は、他の自治体にもみられるもので、条項自体は特徴的なものではないという<sup>10</sup>。(2)もっとも、事業に見合った予定価格の確保は、事業者

<sup>10</sup> たしかに、札幌市の当時の条例案にも「適切な価格での発注及び受注」として、「市は、市場価格及び経済社会情勢を勘案して公契約に係る費用を適正に積算した上で、適切な価格での発注を行うものとする。」という条項は設けられていた。

団体からのヒアリングで求められていたことであり、なおかつ、労働団体からも強く要請された点である。(3) 国も、いわゆる担い手三法などで、予定価格の適正な積算をうたっている。(4) 積算に関して、当時、越谷市で何か問題が生じていたというわけではないが、確認的な意味合いも含めて、市の責務として入れた。

条例制定がうまく進まなかった自治体では、いずれも、事業者側からの理解が進まなかったという事実を調査で把握しており、そのような事態を避けるためにも、事業者側からの理解を得ることが重要であると越谷市では考えていた。条例の趣旨を損ねるものでない限り、事業者側の主張で取り入れられるものは取り入れた。適正な積算は、法律として当然のことであって、入れることには市として抵抗はまったくなかったという。

なお、冒頭でも述べたとおり、以上でみた越谷市の公契約条例の特徴や次にみる実績については、労働組合からの聞き取り結果もあわせて参照されたい。

#### 4. 公契約条例の実績

条例制定から現在に至るまでの公契約条例の実績を尋ねた。

公契約条例の実績を示すものとして、(1) 公契約条例の対象となる労働者数、(2) 公契約条例の対象となる契約の総予算額と、その額が越谷市の総予算額に占める割合、(3) 公契約条例が適用される契約の落札率(平均値など)、(4) 公契約条例の労働報酬下限額の推移と埼玉県の地域最低賃金の推移に関する情報提供を市にお願いした。それらがまとめられたのが図表Ⅲ 4-1である。

図表Ⅲ 4-1 年度別公契約条例対象契約実績

	2017年度	2018	2019	2020	2021	2022
対象労働者数(延べ人数)	1222	12904	2472	5503	1169	
対象契約件数(合計)	15	55	47	56	67	
うち「工事」	11	19	17	25	13	
うち「維持管理」	4	22	22	23	21	
うち「物品」	0	14	7	6	14	
うち「指定管理」	0	0	2	2	19	
総契約額(億円)	11.11	128.49	36.83	38.05	47.74	
越谷市の決算額(億円)	1689.38	1648.12	1675.20	2139.39		
総契約額が占める割合	0.66	7.80	2.20	1.78		
公契約条例対象案件契約落札率(加重平均)	95.40%	96.15%	94.43%	94.66%	93.77%	
全案件契約落札率(加重平均)	93.89%	95.56%	92.01%	92.02%	92.26%	
労働報酬下限額(円)	930	960	960	985	987	1009
埼玉県最低賃金(円)	871	898	926	928	956	
報酬下限額の対最賃比	1.07	1.07	1.04	1.06	1.03	

注1：表中の「維持管理」とは、土木施設(公園、街路、公有地等)の維持管理(樹木剪定、草刈等)を、「物品」とは、業務委託(建物清掃、施設運転管理、相談支援、設備保守管理、警備等)をそれぞれ意味する。

注2：対象労働者数(延べ数)及び対象契約件数及び契約額は、契約年度にのみ計上される。複数年契約の委託契約や指定管理協定は、契約締結時の分しか含まれない点に留意。

注3：「報酬下限額の対最賃比」を追加したほか、金額の単位を円から億円に変更した。

出所：越谷市提供資料。

まず、注に示したとおり、(1)「維持管理」とは土木施設の維持管理を指し、「物品」とは、建物清掃など各種の業務委託を指す(「物品調達」とは異なる)ので留意されたい。(2)対象労働者数(延べ人数)や対象契約件数は、履行状況等報告書に基づくものであるため、履行完了していない契約については、これまでに報告があったもののみ計上されている(履行状況等報告書の提出時期は後述)。とくに指定管理協定は、5年ごとの締結のため留意が必要である<sup>11</sup>。(3)加えて、2018年度は、本庁舎の建て替え工事で金額規模が拡大しているほか、2020年度は、地区センターや保育所の施設工事、福島県の保養施設の解体工事など、大型案件が発注されている。数値をみる際には以上のことに注意されたい。

さて、実績をみると、公契約条例が施行されてからまだ5年分のデータであるが、(1)越谷市の決算額に占める割合は、2018年度が7.8%と多くなっているが、19年度、20年度の数値をみる限りでは2%前後である。(2)労働者数(延べ人数)は、先に述べたことに留意する必要があるが、最小値でも1000人以上が条例の適用対象となっている(最大値は、2018年度の約1万3千人)。雇用に関して契約類型×雇用形態別に従事者数をまとめたものが図表Ⅲ4-2である。図表Ⅲ4-1との差は、集計時期の違いによる<sup>12</sup>。

図表Ⅲ4-2 契約類型×労働者の雇用形態別にみた従事者数

単位：人

			正社員	パート・アルバイト	その他(下請等)	合計
2019年度	工事請負	17件	79	4	1548	1631
	業務委託	28件	209	55	46	310
	指定管理協定	2件	15	84	264	363
	合計	47件	303	143	1858	2304
2020年度	工事請負	22件	86	1	4686	4773
	業務委託	29件	179	73	68	320
	指定管理協定	2件	26	79	0	105
	合計	53件	291	153	4754	5198
2021年度	工事請負	10件	89	1	303	393
	業務委託	35件	241	119	69	429
	指定管理協定	19件	73	232	118	423
	合計	53件	403	352	490	1245

出所：2019年度の数値は、2020年度越谷市労働報酬等審議会第2回会議(2021年3月16日)配布資料より。2020年度の数値は、2021年度越谷市労働報酬等審議会第3回会議(2022年3月15日)配布資料より(数値は2022年2月28日現在)。2021年度の数値は、2022年度越谷市労働報酬等審議会第1回会議(2022年10月7日)配布資料より。

<sup>11</sup> 2024年4月1日時点で越谷市の指定管理者制度導入施設は35件である。導入施設一覧は以下のリンク先から閲覧可。

[https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi\\_shisei/shisei/koyuzaisanshiteikanri/shiteikanrisha/koshigaya\\_contents\\_html#auto\\_anc1](https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi_shisei/shisei/koyuzaisanshiteikanri/shiteikanrisha/koshigaya_contents_html#auto_anc1)

<sup>12</sup> 図表Ⅲ4-2における2019年度及び2020年度の数値は、複数年契約で履行終了していない事業がある状況(各年度末)での仮集計であり、それが図表Ⅲ4-1(2022年8月時点の集計)ではほぼ完了しているため、後者ではその分だけ人数が多く示されている。なお、2021年度の数値に関しては、時期的に図表Ⅲ4-1(2022年7月末)が途中経過であり、図表Ⅲ4-2(2022年10月時点)がその後の再集計後の数値である。

(3) 図表Ⅲ 4-1 に戻って、労働報酬下限額と最低賃金とを比較すると、前者は後者の1.03~1.07倍のあいだである。(4) 全案件の落札率に比べて公契約条例対象案件の落札率が高い。この違いは、後者は公契約条例の対象であることから、各事業者は労働報酬下限額を意識して積算を行い入札にのぞんでいることの結果ではないか。もともと労働報酬下限額以上を支払っている事業者ばかりであれば落札率に影響は生じないだろうけれども、そうでなければ、その分だけ落札率は高くなるのではないかと市では考えられている。

## 5. 公契約条例の運用、履行確保の手段など

公契約条例の運用についてみていく。労働報酬下限額以上の支払いの履行の確保をどのように行っているか、また、義務が果たされないことの有無やその際の対応はどうしているか。市側の体制や負担なども尋ねた。

### 1) 職員の体制、負担など

公契約条例を所管する契約課の職員数は11人である。会計年度任用職員など非正規職員は契約課には配置されていない。契約の実務に関わっている職員が、11人のうち6人である。工事担当が3人、「物品」契約担当が3人である。この6人が従来（公契約条例が導入される以前）からの業務とあわせて公契約条例に関する事務処理を行っている。

主な業務は、履行状況等報告書（次頁に掲載）の確認作業（督促を含む）、審議会の運営業務（資料準備等）、事業者への説明、アンケート調査等の実施、工事担当課による現場への条例周知状況（ポスター掲示等）の確認などである。

履行確認において、個々の労働者の賃金情報を事業者側に提出させるようなことはしていない。また、事業者に対して越谷市が行えることに、立ち入り調査、是正要求や是正報告の要求等をあげたが（第8条、第9条）、これらが実際に行われたことはこれまでにはない。報告書の確認と審議会の運営業務が負担の大きな業務であるという。

職員の負担の変化（増加）を尋ねたところ、報告書については提出されたものを職員が確認した上で、管理職2人で最終確認を行う。単純に計算をすると、年間50件の案件×2回で延べ100回となる。他の条例制定自治体に比べると報告書の内容は限定的であるため、現在のところ過度な負担にはなっていないという。

### 2) 履行確保の手段

#### ○履行状況等報告書

対象契約の受注者には、履行状況等報告書の作成、提出が義務付けられている。履行状況等報告書は、労働者の労働環境の状況を把握するもので、初回と最終回（対象契約に係る賃金等を最初に支払った後及び最後に支払った後）に提出が必要なほか、報告内容に変更（労働条件や職種の追加等）が生じた場合に提出が必要となる。複数年契約事業は初回と最終回のほか第2回、第3回がともなう場合もある（詳細は『手引き』を参照）。

報告書の内容は、図表Ⅲ 5-1のとおりである。(1) 労働者数（従事者数）、(2) 労働法の遵守状況のほか、(3) 契約の履行状況として、労働者の賃金額や、労働報酬下限額の周知、先にみた市内事業者の活用や市民の雇用に関する項目が設けられている。賃金額は、最も低い賃金単価を職種別に回答するような設計になっている。

第1号様式その1 (第7条関係)

年 月 日

越谷市長 宛

履行状況等報告書 (建設工事)

【提出者 (受注者)】

契約番号 \_\_\_\_\_  
 契約件名 \_\_\_\_\_  
 商号又は名称 \_\_\_\_\_  
 所在地 \_\_\_\_\_  
 代表者名 \_\_\_\_\_

【本件従事者数】

正社員	人
パート・アルバイト	人
その他 (下請負等)	人
合計	人

越谷市公契約条例第7条第3号の報告について、下記のとおり報告します。なお、本件の履行にあたっては、労働基準法、労働安全衛生法その他関係法令を遵守するとともに、本報告書における報告事項が虚偽又は不当であると判断した場合は、同条例第9条第2項の規定により、必要な措置を講ずることを誓約します。

記

該当欄に○を付けてください

1 労働条件等 ※(3)は、常時10人以上の従業員を使用している場合のみ記入してください。	はい	いいえ			
(1) 雇用契約等の労働条件は、関係法令に基づいた適正な内容となっていますか。					
(2) 従業員の雇い入れにあたり、労働条件を書面で明示していますか。					
(3) 就業規則について、労働基準監督署への届出及び従業員への周知を行っていますか。					
2 労働時間、時間外及び休日の労働	はい	いいえ			
(4) 従業員の労働時間を適正に把握し、記録していますか。					
(5) 休憩時間、休日及び休暇について、関係法令を遵守し、適切に運用していますか。					
(6) 時間外及び休日の労働に関する協定 (36協定) を締結し、適切に運用していますか。					
3 安全衛生	はい	いいえ			
(7) 従業員に対し、雇用時及び毎年、医師による健康診断を実施していますか。					
(8) 事故報告書等の記録など、業務災害への対策状況は適正ですか。					
(9) 事業主として、社会保険及び労働者災害補償保険に加入していますか。					
4 賃金	はい	いいえ			
(10) 賃金は、従業員に通貨で直接又は口座振込等の確実な方法で、全額を毎月1回以上、一定の期日を定めて支払っていますか。					
(11) 時間外、休日及び深夜の労働に係る割増賃金を適正に支払っていますか。					
5 法定帳簿の整備	はい	いいえ			
(12) 法定三帳簿 (労働者名簿、賃金台帳、出勤簿) を整備していますか。					
6 本件における履行状況	はい	いいえ			
(13) 労働報酬下限額を労働者等に周知しましたか。					
(14) 本契約に係る業務に主として従事する労働者等で、最も低い賃金単価はいくらですか。 ※職種ごとに記入					
職種	最低賃金単価	会社名	職種	最低賃金単価	会社名
	円/時間			円/時間	
	円/時間			円/時間	
	円/時間			円/時間	
	円/時間			円/時間	
	円/時間			円/時間	
(15) 下請負業者が社会保険に未加入であった場合、その加入について指導又は助言をしましたか。 ※未加入業者がいる場合のみご記入ください。					
(16) 下請負契約の締結にあたり、標準見積書等の参照等により、必要な法定福利費の把握に努めましたか。 ※下請負業者がいる場合のみご記入ください。					
(17) 下請負業者の選定及び労働者等の雇用にあたり、市内事業所の受注機会及び市内在住の労働者等の雇用機会に配慮しましたか。					

「いいえ」に該当した項目について、その理由及び改善予定等を記入してください。

発注者使用欄

起案日	年 月 日	確認結果	確認欄		
			課長	調整幹	担当者
決裁日	年 月 日	適・否			

図表Ⅲ 5-1 履行状況等報告書 (建設工事)

先行自治体の手法を研究し、個々の労働者の賃金情報を提供させている自治体があることも確認したが、越谷市では、報酬下限額以上の賃金が支払われていることが確認されればよいと判断した。職員の負担の問題もあるが、何よりも、事業者側の負担軽減が最も配慮すべきことであると考えた。強制ではなく、事業者の協力をもとに条例の目的を達成することが重要である、という考えに基づく措置でもある。

そのような考えに基づき、簡略化した現行方式を準用した。書類はウェブサイト上にPDFデータを掲載しており、ダウンロードの上、手書きで提出するかたちを採用している。越谷市では、下請け事業者で働く労働者の情報も含めて、元請け事業者が把握をして、回答・提出することになっている。

履行状況等報告書に対する評価については、負担面も含めとくに批判や改善要望などは出されていない（事業者アンケートでの回答を含む）。労働組合からの要望については、報告書に関する要望は出されていないが、労働報酬等審議会を通じて、下限額に対する答申とあわせて付帯意見が示されている（後述）。

#### ○ポスター・チラシによる労働者への周知

履行確保のため、履行状況等報告書とあわせて、労働報酬下限額などの周知が事業者に義務づけられている。

第7条第4号 次の事項について記載した書面を、対象契約に係る業務が行われる作業場の見やすい場所に掲示又は交付し、労働者等に適切に周知しなければならない。

ア この条例が適用される労働者等の範囲

イ 労働報酬下限額

ウ 申出をする場合の申出先

エ 申出をしたことを理由に、解雇、請負の契約の解除その他不利益な取扱いを受けないこと。

事業者側は、例示された「周知用ポスター」、「周知用チラシ」を参考にしてポスターやチラシを作成し、作業所等の見やすい場所に掲示するほか、チラシについては対象労働者全てに配布するなど、周知を徹底するよう求められている。

この周知がなされているかの確認業務については、契約課だけでなく、担当課の職員にも担ってもらっている。とくに建設工事では、監督職員が随時、現場に行って施工監理を行っているので、周知がなされているかの確認を業務の一環として行ってもらおうという整理を行った。業務委託や指定管理の案件についても、事業発注課の職員による協力（確認作業）が行われている。確認作業の実施状況や結果（いつ現場を訪問し、どのような周知状況だったか）を全庁で共有するデータベースもある。

加えて、先にも述べたとおり、履行状況等報告書にも、「労働報酬下限額を労働者等に周知」したかの確認項目が設けられている。

#### ○アンケート調査の実施と結果

公契約条例、労働報酬下限額に関するアンケート調査を事業者と労働者の双方を対象に毎年

行っている（事業者調査は2017年度から、労働者調査は2018年度から、それぞれ開始）。

事業者調査は全事業者を対象としているが、労働者調査は全員を対象に実施するのは物理的に難しいので、労働者が比較的多く働いている案件を抽出して実施している。アンケート調査票と回収箱を一定期間、事業所に設置させてもらい、調査票を回収している。但し、労働者向けのアンケートの回収数がなかなかあがらないので改善が必要であると考えている。

図表Ⅲ 5-2 公契約条例の認知状況、労働報酬下限額の支払いに関する労働者アンケート調査の結果

		単位：人、%			
		2020年度		2021年度	
		50	100.0	113	100.0
a. 公契約条例の対象工事であることを知っているか	知っている	41	82.0	83	73.5
	知らない	9	18.0	30	26.5
		50	100.0	113	100.0
b. 労働報酬下限額以上の賃金をもらっているか	もらっている	26	52.0	65	57.5
	もらっていない	1	2.0	12	10.6
	わからない	23	46.0	36	31.9

注：表中の設問は実際のものを簡略化したもの。実際のaの設問は「あなたが今働いている現場は、市の公契約条例の対象工事であり、市が独自に定めた労働報酬下限額以上の賃金が支払われることが約束されていますが、このことを知っていますか」、bの設問は「労働報酬下限額は、普通作業員や電工、配管工などの職種ごとで異なりますが、あなたは労働報酬下限額以上の賃金をもらっていますか」。

公表されている労働者アンケート（建設工事）から一部をまとめてみた（図表Ⅲ 5-2）。（1）2020年度の件数は50件だが、21年度はその倍以上が回収されている。（2）21年度の結果で見ると、対象案件の工事で働いていることを知らない労働者が4分の1を占める。（3）同じく、労働報酬下限額以上の賃金をもらっているか「わからない」者が3割を占めている。21年度は「もらっていない」が1割である。

認知不足に対する市の見解は、建設工事の場合には下請労働者も働いているため周知が難しいという理由が考えられる。なお、労働報酬下限額を「もらっていない」と回答した理由では、「会社の方針」、「普通作業員だから」という回答が紹介されているが、詳細は不明である。

#### ○報告・資料の請求、立ち入り調査など

履行確保に関連して、条例の第8条で「立入調査等」、第9条で「是正要求及び是正報告」に関する規定が設けられている。

但し、第一に、条例制定から現在に至るまでで、報酬下限額の支払いが遵守されなかった事例はなく、先にも述べたとおり、「報告や資料の請求、立入調査等」を行った事例は、とみにない、とのことであった。

第二に、越谷市の条例では、違反事業者に対して契約解除の措置は採用されていないが、その理由について尋ねたところ、契約解除となると、工事目的物の供用開始時期に遅れが生じ、市にとって不利となるだけでなく市民生活にも大きな影響が出る。また、当該工事に従事する労働者も職を失う恐れがあり、雇用確保という面からも大きな影響が出る。そのことは条例の趣旨に反する状況になる。従って、条例違反に対しては、違反事実の公表及び指名停止措置にとどめている、とのことであった。

## 3) 労働報酬等審議会、審議内容など

労働報酬等審議会の規定は先にみたとおりで、現在の委員は図表Ⅲ 5-3のとおりである。事業者側の2人は、建設工事と建設工事以外という考え方で選任されている。

図表Ⅲ 5-3 労働報酬等審議会のメンバー

委員種別	選出
学識経験者	埼玉弁護士会越谷支部 埼玉県社会保険労務士会越谷支部
事業者	市内業界団体（越谷市建設業協会又は越谷建設推進協同組合） 一般社団法人埼玉県経営者協会
労働者	建設工事関係の労働者団体（越谷吉川松伏労働組合連合会又は埼玉土建越谷支部） 業務委託関係の労働者団体（連合埼玉東部地域協議会又は地区労働組合協議会）

出所：図表Ⅲ 1-1に同じ。

第一に、労働報酬等審議会では、条例上は労働報酬下限額等の調査審議が役割であり、実際、そのような運用がなされている。但し、せっかく労使ならびに公益の委員がそろっているので、今後制度改定などがあった場合には審議会の活用なども検討されてよいと考えている（現在6人体制であるが、2年間、事業者側の欠員があった）。

第二に、労働報酬下限額の基準などは第3節の1)で述べたとおりであるが、(1)越谷市は東京都内への通勤圏に位置する。労働報酬下限額の設定にあたっては、都内の賃金に対抗できるような額を設定しなければ人が集まらないという意見が審議会においても出されている。

図表Ⅲ 5-4 埼玉県の最低賃金額、越谷市、草加市、足立区の労働報酬下限額（いずれも業務委託）の推移

単位：円

	2014 年度	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 前半	2022 後半	2023 前半	2023 後半	2024
埼玉県最賃	802	820	845	871	898	926	928	956	987		1028		1078
越谷市	—	—	—	930	960	960	985	987	1009		1035		1090
草加市	—	890	890	890	913	940	954	956	984	987	1020	1028	1080
足立区	910	930	950	970	1000	1030	1060	1094	1094		1130		1219
越谷市と最賃 との対比				1.07	1.07	1.04	1.06	1.03	1.02		1.01		1.01

注1：最低賃金は10月改定。労働報酬下限額は4月に改定（但し草加市は10月にも改定）。

注2：「越谷市と最賃との対比」は、埼玉県の最賃を1としたときの越谷市労働報酬下限額の指数。

出所：厚生労働省のウェブサイト及び各市区のウェブサイトから筆者作成。

図表Ⅲ 5-4に越谷市、草加市、足立区の労働報酬下限額（業務委託）の推移をまとめた。同じ埼玉県内で同じ最低賃金額の適用を受ける草加市よりは高い下限額を設定していると調査当時（2022年）には説明されたが、近年では年々縮小し、2024年度の差は10円である。また埼玉県の最低賃金との比較でもその差は縮まっていることが理解できる。

(2)あわせて、越谷市の条例では、建設工事で見習いや手元（以下、見習い等）の下限額を低く設定している。この点はどうか決まったのかを尋ねたところ、先行自治体のなかにはとくに差

をつけていないところもみられたが、同額の支払いを義務づけた場合、見習い等の就業の機会を奪ってしまうことになるのではないかという懸念が2016年度の審議会において、労使の双方から出された。またこのときに、見習い等とあわせて、年金を受給している労働者についても、通常よりも低い下限額を適用することが決められた。金額は両者とも同額で、軽作業員の設計労務単価の80%があげられている。

第三に、会議の開催時期について。予算審議の都合上、10月中には、翌年度の業務委託の下限額（引き上げ）分を予算に反映させなければならない。ゆえに業務委託の下限額の審議は、毎年10月上旬には開催している。建設工事の分は、公共工事設計労務単価が国から出される時期を想定している。近年では、3月に審議会を開催し、建設工事の下限額について審議いただいている。

第四に、議事録で非公開にしているものはない。透明性を確保する観点から、審議会は原則として公開とされている（施行規則）。委員からも、公開に対する異論は出されていない。但し、これまでの傍聴実績はゼロである。

第五に、先にふれたとおり、下限額に関する答申とあわせて労働組合側の委員からは付帯意見が出されている。（1）対象契約の案件における状況の把握・アンケート調査の実施、（2）対象契約（委託契約）の範囲拡大に関する調査研究、（3）業務委託の労働報酬下限額の複数設定に関する調査研究、（4）見習い・手元等の労働者の雇用実態の把握・アンケート調査の実施、（5）年金等受給者の労働報酬下限額を特例としていることに関する調査研究、などである。詳細は図表Ⅲ5-5を参照されたい。

図表Ⅲ5-5 労働報酬等審議会からの各年度の答申・付帯意見

2017年2月17日答申・付帯意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ダumping受注による品質低下を防ぐため、最低制限価格のあり方をはじめとした入札制度の改革を行うこと。</li> <li>2. 長期継続契約をはじめとする複数年度にわたる業務への労働報酬下限額の適用のあり方や職種別下限額等については、今後、調査研究を行うこと。</li> </ol>
2018年3月13日答申・付帯意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 労働報酬下限額が適用となる案件の状況を把握することを目的として、適用案件の受注者や労働者に対してアンケート等を実施するなどの取組について検討すること。</li> </ol>
2019年1月7日答申・付帯意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 労働報酬下限額を適用している各地方公共団体の労働報酬下限額と、設定しようとする際に現に発効している最低賃金（以下「最低賃金」という。）との比率の平均を算出し、当該比率を最低賃金に乗じて得た額等を参考に本市の労働報酬下限額を検討する。</li> <li>2. 複数年度にわたる対象案件にあつては、次の事項について、事業者が予め了知し得るよう対応する。 <ol style="list-style-type: none"> <li>①契約書年度に適用される労働報酬下限額の設定にあたっての算出方法。</li> <li>②契約2年度目以降については、毎年度定める労働報酬下限額を、その年度において適用すること。</li> </ol> </li> </ol>
2020年3月24日答申・付帯意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 業務の委託に関する契約及び指定管理協定にかかる労働報酬下限額の設定にあたっては、会計年度任用職員の賃金水準も考慮した取扱いとすることが望ましい。</li> <li>2. 業務の委託に関する契約の職種別下限額について、今後調査研究を行うこと。</li> <li>3. 労働報酬下限額が適用となる案件の状況を把握することを目的として、適用案件の受注者や労働者に対してアンケート等を実施すること。</li> </ol>
2021年3月24日答申・付帯意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 業務の委託に関する契約及び指定管理協定にかかる労働報酬下限額の設定にあたっては、会計年度任用職員の賃金水準も考慮した取扱いとすることが望ましい。</li> <li>2. 業務の委託に関する契約の職種別下限額について、今後調査研究を行うこと。</li> </ol>

3. 業務の委託に関する契約にかかる労働報酬下限額が適用となる対象契約の範囲について、予定価格が1000万円以上の契約としている範囲の拡大について、調査研究を行うこと。
4. 労働報酬下限額が適用となる案件の状況を把握することを目的として、適用案件の受注者や労働者に対してアンケート等を実施すること。

2022年3月23日答申・付帯意見

1. 見習い、手元等として従事する労働者等の雇用実態を把握することを目的として、受注者や労働者に対してアンケート等を実施すること。
2. 年金等を受給するために労働の対価を調整している労働者等の労働報酬下限額を特例として定めていくことについて、その必要性を調査すること。

---

出所：越谷市労働報酬等審議会の各年度の「答申」より抜粋し作成。

「研究」とは、先行自治体の経験を調べるのが中心になるのか、理論的な研究も含むのか。回答が難しいものも含まれるのではないかと思われたので後日に尋ねたところ、まず、とくに負担ということはない。審議会は労働報酬下限額の審議が主であるが、それにとどまらず、それぞれの立場から制度改善に向けた意見を出してもらうことが、公契約条例の目的達成に重要と考えている。また、研究の手法は、付帯意見の内容にもよるが、他自治体の動向調査のほか、事業者・労働者の実態把握のためのアンケートや調査が中心となる、とのことだった。

## 6. 公契約条例の効果、評価

公契約条例は、条例の対象となる仕事で働く労働者の賃金を引き上げる（適正化する）だけでなく、当該労働者以外の（同種の労働者の）賃金の引き上げ、事業者の経営改善や地域経済の好循環が期待されているが、越谷市ではこの点はどうなっているか。また、以上の効果なども踏まえた、公契約条例に対する越谷市の評価や、関係者（事業者・受託者、労働者、労働組合、市民などからの評価）からの評価を尋ねた。後者は、あくまでも、越谷市が把握している関係者の評価となる。

市の回答を整理すると、第一に、対象契約で働く労働者以外でも賃金の改善がみられるという。条例制定以前の取り組みとして、清掃業務に関する賃金調査が実施されている（第2節の2）を参照）。この調査結果から、条例の対象外である1000万円「未満」の清掃業務について集計を行ったところ、2021年度の結果では、6割以上の事業者において、下限額以上の賃金が支払われていた。条例対象以外の案件にも、労働環境に公契約条例の効果が及んだと考えられた。

すなわち、（1）同一社内での適用案件で働く労働者Aの賃金が、そうでない労働者Bの賃金に影響を及ぼした、（2）適用案件事業・会社で働く労働者Aの賃金が、適用外事業・会社で働く労働者Bの賃金に影響を及ぼした、などのことが考えられた。適用外の事業者でも、越谷市の施策としてそのようなことを行っているのなら、と賃金を上げている事業者もいるのではないか。適用外事業で6割の事業者が下限額以上を支払っていることはそのような動きのあらわれではないかと捉えている。現在は契約金額で制限をしているものの、全ての発注事業にこの動きが波及することを市では期待しているとのことであった。

後日に照会して過去3年分のデータから作成したのが以下の2枚の図表である。

図表Ⅲ 6-1 清掃業務労働者の賃金に関する調査結果

	労働報酬下限額 (円)	報酬下限額以上の支払いが行われていた事業者の割合	(備考) 埼玉県最低賃金
2019年度	960円	43.8%	926円
2020年度	985円	46.2%	928円
2021年度	987円	57.1%	956円

注：対象は、事業者ルートで行われた賃金調査のうち、1000万円「未満」の清掃業務労働者の調査結果。  
出所：越谷市提供資料より作成。

図表Ⅲ 6-2 同, 詳細

2019年度				2020年度				2021年度			
事業番号	契約額 (円)	賃金額 (円)	労働報酬下限額比 (円)	事業番号	契約額 (円)	賃金額 (円)	労働報酬下限額比 (円)	事業番号	契約額 (円)	賃金額 (円)	労働報酬下限額比 (円)
1	7,122,384	950	▲ 10	1	7,122,384	950	▲ 35	1	7,230,258	960	▲ 27
2	6,975,072	926	▲ 34	2	6,975,072	928	▲ 57	2	6,197,400	956	▲ 31
3	7,003,800	1,000	40	3	7,003,800	1,200	215	3	7,920,000	956	▲ 31
4	7,020,000	926	▲ 34	4	6,901,200	1,000	15	4	1,670,900	960	▲ 27
5	6,901,200	1,000	40	5	6,858,000	1,000	15	5	8,690,000	960	▲ 27
6	6,858,000	1,000	40	6	6,350,400	950	▲ 35	6	3,190,000	1,000	13
7	6,350,400	926	▲ 34	7	2,808,000	1,000	15	7	7,150,000	1,200	213
8	2,808,000	1,000	40	8	7,152,840	928	▲ 57	8	7,040,000	1,000	13
9	7,152,840	926	▲ 34	9	7,230,258	930	▲ 55	9	7,326,000	1,000	13
10	6,692,300	926	▲ 34	10	6,197,400	928	▲ 57	10	7,144,500	1,000	13
11	1,693,859	950	▲ 10	11	1,859,000	950	▲ 35	11	1,045,000	2,200	1,213
12	991,899	1,800	840	12	1,045,000	1,800	815	12	7,989,740	956	▲ 31
13	3,658,200	926	▲ 34	13	726,000	1,800	815	13	726,000	2,000	1,013
14	7,230,258	926	▲ 34					14	514,800	2,000	1,013
15	726,000	1,800	840								
16	6,197,400	960	0								

注1：対象は、図表Ⅲ 6-1に同じ。

注2：各年度における事業番号は同一事業を必ずしも意味するものではない。

出所：図表Ⅲ 6-1に同じ。

この分析対象から公契約条例案件は除かれている。つまり、理論上は、労働者への支払い賃金が各年度の最低賃金にはりついていても問題ではない。

しかし、データのとおり、2019年度には43.8%、20年度は46.2%、そして、21年度には、57.1%の事業（事業者）において、労働報酬下限額を上回る賃金が支払われていた。一部の事業では最賃の倍近い賃金が支払われている（こうした賃金支払いの背景や、なぜこのようなことが可能であるのかを事業者調査で明らかにすることが筆者の研究上の課題である）。

なお、建設工事では報酬下限額の適用外案件（5千万円未満）での調査は行われていない。ただ、条例制定に先立って、いくら賃金を払っているか、数回にわたって調査を行ったところ、設計労務単価以上の賃金を支払っているという回答が得られたという。

第二に、地域経済効果の把握は難しい。アンケートという手法でしか市では現状の把握は行えていない。

但し、事業者アンケートの結果や自由記述を詳細にみると、地域経済に効果を与えている状況

が示唆される。すなわち、労働環境の整備への効果や、労働者の労働意欲への効果を尋ねた項目では、一事業者を除き、効果があったか、効果が見込めると回答されていた。自由記述でも、雇用の安定につながった、労働者が意欲をもって働くようになったというものがあった。ワークライフバランスを維持して働くことができるようになったという労働者の声も事業者アンケートで紹介されていた。

第三に、市の工事検査課によって行われる工事成績評定においても、公契約条例適用案件が、適用案件を含む事業全体と比べると平均で3ポイントから4ポイントほど成績が高い、とのことであった。一般的に、(条例適用案件でもある)金額規模の大きな建設工事は、一定の技術力を有する級別格付の高い業者が受注するケースが多いという事情もあって、評定は高くなる傾向がある。そのような事情もあわさって、公契約条例による効果、労働環境の改善が工事の質の向上につながっているのではないかと市では推測されている。

公契約条例の効果を多面的にみる上で興味深い傾向であると思われる。後日に提供いただいた資料を図表Ⅲ 6-3 に示しておく。

図表Ⅲ 6-3 労働報酬下限額対象案件における工事成績評定

	下限額対象案件平均 A	全体平均 B	差 A - B
2017年度	82.7	79.3	3.4
2018年度	81.8	78.0	3.8
2019年度	82.5	79.2	3.3
2020年度	83.0	79.1	3.9
2021年度	83.7	80.2	3.5

注：「下限額対象案件平均」はその年度に契約した対象案件の評定点の平均、「全体平均」はその年度にしゅん工検査を行った案件全体の評定点の平均を記載。

出所：越谷市提供資料。

まとめると、対象労働者の直接の賃金の改善以外も含めた多面的な効果を踏まえ、公契約条例が高く評価されている。労働者アンケートで一部気になる回答があるものの、全体として、賃金は適正に支給されているのではないかと、全体の底上げにもつながっているのではないかと考えられている。審議会で聞く限りは、労使双方にも評価されていると判断している——以上が越谷市による越谷市公契約条例の評価である。

## 7. 公契約条例の課題、今後の取り組みなど

公契約条例を制定した自治体では、労働報酬下限額の毎年度の改定はもちろんだが、条例の効果を上げるため、条例の適用範囲などの見直しや運用・作業内容の改善などが行われている。越谷市における公契約条例の課題や今後の取り組みを尋ねた。

第一に、労働者アンケート調査でみたとおり、公契約条例の周知が課題である。労働報酬下限額を受け取っていないという回答もみられたが、例えば、総収入と手取りの錯誤が考えられる。また、条例の存在や内容をよく知らない労働者の回答も多く含まれるため、結果の評価が難しい。労働報酬下限額(以上)を対象契約で働く労働者の全員が受け取るのが制度の根幹であるため、

周知を進めた上で、下限額が支給されているかどうか、もしもされていないとすれば、どのような理由によるのかを正確に把握することが急がれる課題であると市では認識されている。

市からの聞き取りで補足すると、(1)業務委託では市内業者・労働者が多いのに対して、建設工事の場合には、市外からの参入も多い。受託事業者には市が直接周知を図ることになるが、特に市外の下請事業者や労働者には越谷市のこういった取り組み・公契約条例が知られていないことも考えられる。(2)紙での回答のほか電子申請もできるようにしているが、回答しづらい可能性はある。受託者に対しては、労働者になるべく回答しやすいよう条件整備をお願いしているという。

第二に、審議会からの付帯意見として、業務委託で職種別の報酬下限額を設定することの研究が出されているので、この点への対応があげられる。

第三に、関連する施策でのダンピング防止の取り組みがあげられる。具体的には、越谷市の総合評価方式<sup>13</sup>である。4000万円以上の案件のうち、年間で15件から20件程度を同方式で実施している。技術能力、社会的貢献度、配置予定技術者の能力などで評価をしている。最低制限価格制度や低入札価格調査制度を活用し、ダンピング受注を排除する取り組みをしている。

なお、(1)公契約条例の考え方(賃金、雇用継続)は、総合評価方式には直接には盛り込んでいないが、選択評価項目の一つとして、「担い手確保・育成に関する取組」をあげている。具体的には、インターンシップ等の受入れ実績、多様な働き方実践企業(埼玉県の制度)の認定、4週8休を確保した工事実績が評価項目である。(2)工事に関しては、工期の平準化に対する希望が多く出されている。労働者の働き方の改善という観点からも可能な限り是正を図っている。

最後に、越谷市では2021年度から市長は代わっている。公契約条例や公共サービス従事者に関する何か哲学のようなものはあるのかを尋ねた。市の回答によれば、越谷市ができることには限界がある。事業者に成り代わって労働者の賃金を直接的に引き上げていくことはできない。基本的には、労働条件は、法令に基づいて、労使の間で決められていくべきものであるからだ。継続雇用についても、努力義務にとどめているのはそのような理由による。

一方で、市としては、間接的な効果にとどまるかもしれないが、公契約条例のほか、ダンピング受注の排除に向けた入札制度(最低制限価格の設定)、適正な予定価格の設定、過当競争にならないような取り組みを進めていくことで、公共民間で働く人たちの状態の改善につなげていきたいと考えている。公契約条例などを通じて、越谷市の全ての事業で賃金改善の機運が醸成されることを期待している。

#### IV. 労働組合からの聞き取り調査の結果

##### 1. 労働組合の組織概要と委託労働運動の概要

越谷市職では、早い時期から公務職場の非正規(非典型)労働問題に取り組んできた。

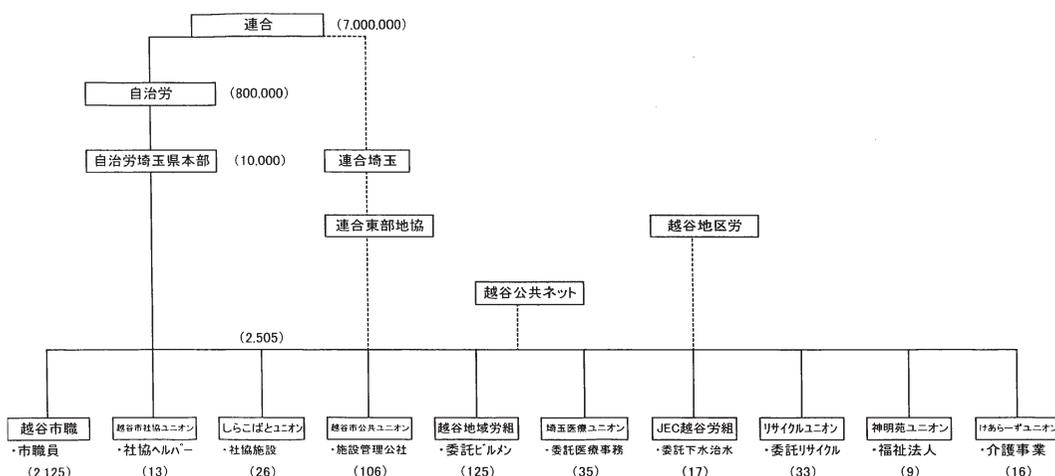
例えば、臨時・非常勤職員問題への取り組みは、1978年の、市立病院で働いていた看護師等の組織化にまで遡る。委託労働者については、個人加盟の「越谷委託労働者組合」(現在の「越

<sup>13</sup> 越谷市「越谷市総合評価方式について」

[https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi\\_shisei/jigyosha/nyusatukeiyaku/oshirase/seido\\_kouji/koshigaya\\_sogohyoka\\_20210720.html](https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi_shisei/jigyosha/nyusatukeiyaku/oshirase/seido_kouji/koshigaya_sogohyoka_20210720.html)

谷地域労働者連合組合)を1980年に立ち上げて、清掃業務、守衛、電話交換業務に従事する職員の組織化に取り組んできた<sup>14</sup>。当時の委託労働者の賃金水準は、最低賃金すら下回る状況であったという。

図表IV 1-1は、本稿でみる組合の組織図だが、ビルメン事業者、施設管理公社を中心に、リサイクル施設、市立病院における医療事務など9つの組合で委託労働者・指定管理労働者などを組織し、なおかつ、越谷市職(組合員数2125人)を加えた組織で「越谷地域公共サービスネットワーク(越谷公共ネット)」が組織されている。また図表IV 1-2のとおり、ビルメン労働者を組織している「越谷地域労組」は、17の分会を持つ。



図表IV 1-1 越谷地域公共サービスネットワーク・自治労加盟単組組織図(2021年7月1日)

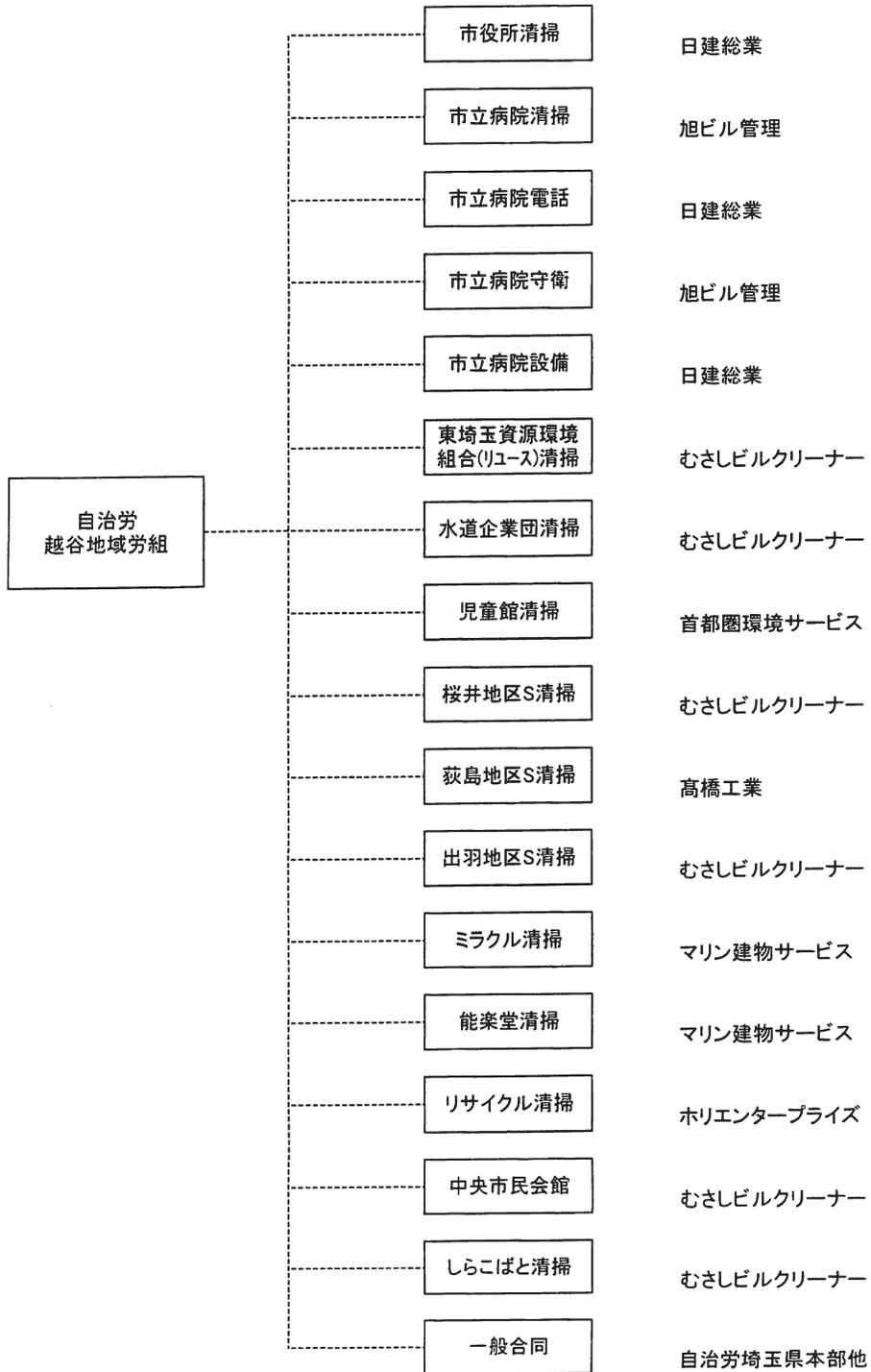
出所:越谷市職提供資料。

委託労働者の組合は、ほとんどが、ユニオンショップが締結されているか、オープンショップであっても高い組織率が維持されている。越谷市が委託をしている事業者の主立ったところは組織化されているという。

それゆえ、後述のとおり、委託先での労働報酬下限額の支払いの遵守状況について組合では心配はされていない。一般的には公契約条例ができた後にはその履行が問題となるが、そもそも、越谷市では、長年の委託労働運動の蓄積の上に公契約条例ができていたという背景があるため、労働報酬下限額が守られないことを想定する必要はないという。

組合では、労働報酬下限額が適正に支払われることを前提に、むしろ、それに見合った適正な積算が行われるよう市に働きかけることに主眼を置いていた。それは、公契約条例に事業者からの賛同を得るためにも必要なことであった。そのような労使関係も背景にしてか、パブリックコメントの際に事業者側から出されていたのは、公契約条例に対する反対意見ではなく、人材確保のために報酬下限額を支払うことが可能な予算的な裏づけを適切に行って欲しいという意見であった。

<sup>14</sup> 労働組合による当時のたたかいは、参考文献中の『モップとダイヤルの反乱』に詳しい。当時、「埼玉自治体委託労働者労働組合(埼玉労。発足は1978年)」が先行して委託労働者の組織化を進めていた。



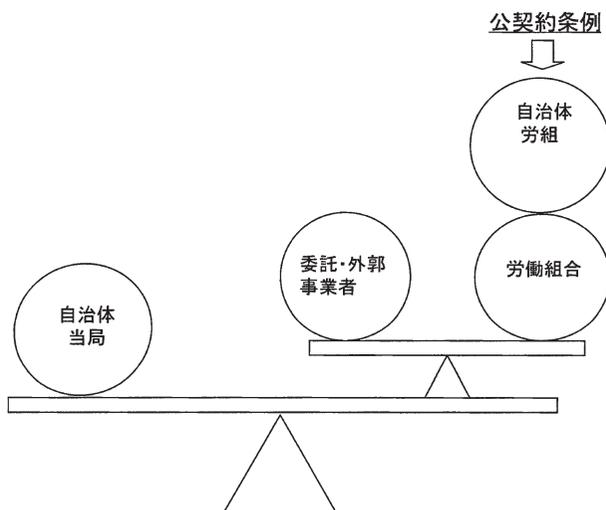
図表Ⅳ 1-2 自治労越谷地域労組組織図 (2022年7月1日)

出所：図表Ⅳ 1-1に同じ。

## 2. 業務委託に関する組合規制, 労働組合運動の到達点

### 1) 対等な労使関係の確立

労働基準法や労働契約法では労働条件決定の対等原則がうたわれるものの、一般論として、労働者が自らの権利を主張して雇用や労働条件を守ることは容易なことではない。ましてや委託事業においては、労働者にすれば、事業を受託し自らを雇う事業者が自分にとっての使用者であるものの、実際には、事業者・受託者は、自治体からの限られた委託料によって事業を行っている、という構図にある。言い換えれば、労働者の雇用や労働条件は、自治体という発注者、発注条件によって強く規定されている。そのような、労使対等を実現することがより一層困難な状況下で、いかに労使対等を実現するか。この点に対する組合の考えがまとめられたのが図表IV 2-1である。対等な関係を作る上で、自治体労組の上に公契約条例が乗っかっている。まずは、この図から説明をしてもらった。両氏の説明を整理すると概要、以下のようになる。



図表IV 2-1 自治体当局 × [委託・外郭当局 × 労働組合 + 自治体労組] × 公契約条例

出所：青木（2022）より。

労働組合が委託業者（指定管理団体を含む）で結成されても労働条件の改善には限界がある。実際のところ、会社が悪いといっても、委託業者も無い袖は振れない。さりとして発注者である自治体当局と交渉をしたくても自治体と委託労働者との間には雇用関係はない。さて、どうするか。そこで、陳情の権利を使う。陳情は市民であれば誰でもが行うことができる。しかし陳情はあくまでも陳情でしかない。そこで、陳情の席上に自治体の労働組合が同席をする。そのことによって陳情は事実上の交渉の機能をもつことになり、雇用や労働条件に関する交渉が可能になる。公契約条例が当該自治体で制定されていれば、その際の労働者・労働組合の要求には正当性が与えられることになる。

青木：市の職員組合にも陳情に立ち会ってもらおう、というかたちをつくる。誰にでも陳情権はありますから。「陳情」を実質的な「交渉」にする。そしてそれは市や市の職員組合のためにもなる。雇用がコロコロと変わっていたら仕事にならない。そして、委託も指定管理も、働いているほとんどは地元の方々です。市の臨時・非常勤職員もそれは同じです。地元の方々が自治体の仕事に就いている。こういう人たちを敵に回すようでは、公務員バッシングにつながってしまう。情けは人のためならずで、こういう方々を味方につける気構えが大事。

市民の目からみれば、直営で働く職員であっても、委託労働者であっても、全て自治体のサービス提供者であることには変わりない。ところがそれが、雇われ方や就業形態が異なり、労働条件が異なることによって「分断」されている状況にある。それを繋げて労働条件の規制を図ることができるのは自治体の労働組合しかないという。自治体労組の側も、こうした活動のなかで、委託先の問題を深く認識していくことになる。

もっとも、自治体労組にも温度差があって、こうした取り組みに関心がなかったり忌避する組合もやはりある。そこで、委託労働者・組合と自治体労組の「仲介」を県本部組織が担う。そうすることで、最初はしぶしぶかもしれないけれども、何年か一緒にやっていると、自治体労組の側も、やって（取り組んで）当たり前という意識になってくるとというのが両氏の考えだ。

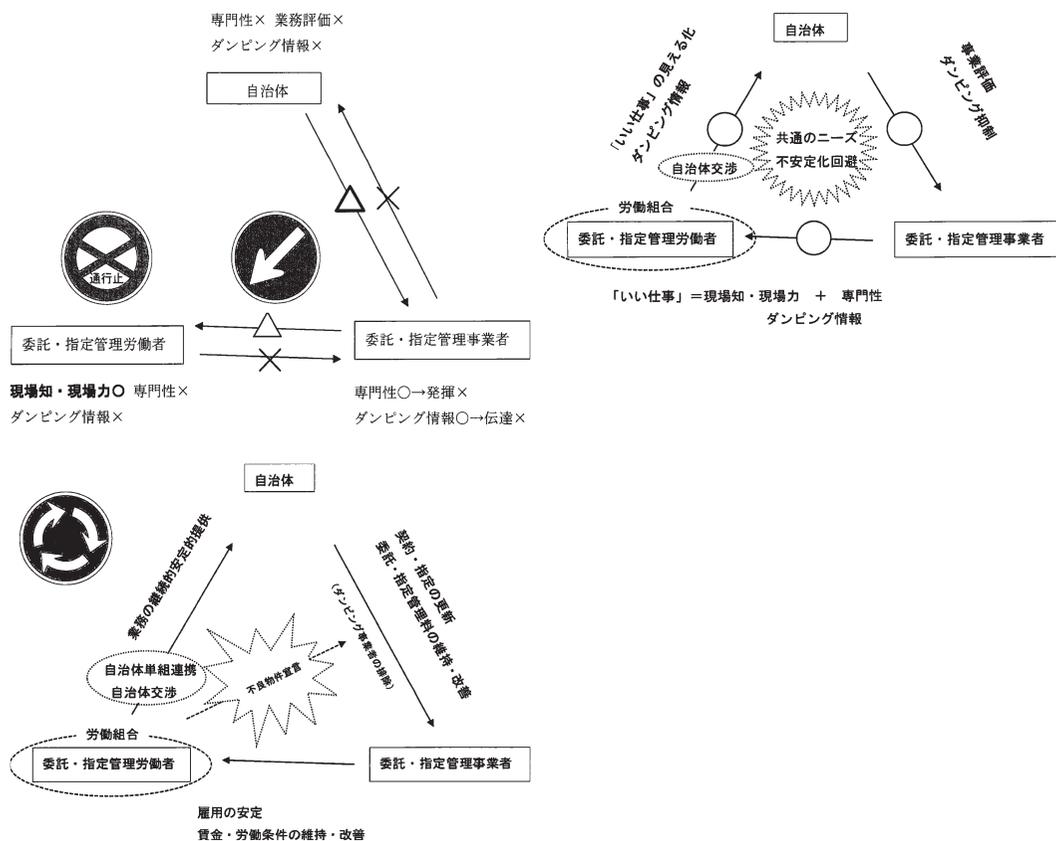
## 2) 行き止まりの構図から循環の構図へ

では、労使対等の関係を構築するなかから、具体的にどのようにして委託問題を解決していくのか。それは、行き止まりの構図から循環の構図を作ることである。委託労働運動の説明で使う3つの図で説明をしていただいた。

例えば、給与が安い、有休が取れないなどの労働相談が、委託先の労働者・労働組合から、自治体の労働組合に寄せられることがある。事業受託者は自治体関係者の言うことは聞かざらうと勘違いをして自治体労組が事業者に乗り込む。しかしながら、自治体労組から何か言われたところで事業者としては動きようがない。そう言うなら委託料を上げて欲しいとは思うものの、事業者はそれを自治体に対して言える立場にはない。勢いで乗り出した自治体労組としても事態が動かなくて困る。結局どうなるかと言えば、自治体労組に相談をした労働者が事業者から排除されたり組合がつぶされる、というようにお互いに泥沼状態に陥ってしまうという。これが行き止まりの構図である（図表IV 2-2の左上）。

この状況を「回せる」ようにしていかなければならない（同図表の右上）。いい仕事（よい仕事）を実現し、それをもって自治体交渉を図り、委託料など具体的な成果とあわせて評価につなげていくこと、そして、労働者からの相談にあった賃金の改善や有休取得などにつなげていく——このサイクルをぐるぐる回していく（同図表の左下）。これが組合に求められている運動である（関係者との関係構築については第5節も参照。図中の「不良物件宣言」については次の項を参照）。こうしたサイクルが実現すれば、事業者側にとっては、適正な委託費で仕事が受けられるし、ダンピング競争を抑えられるというメリットがある。

いい仕事をすれば市民が味方になってくれる。逆に、委託で問題が生じれば、下手をすれば担当者（市職員）——それは組合員でもある——の首が飛ぶことがある。職員・組合員の雇用を守るのは組合の仕事である。だから、委託に関する情報が適切に当局に入る、この（図の）正三角



図表Ⅳ 2-2 行き止まりから循環（好循環、時計回りの関係）へ

出所：図表Ⅳ 2-1 に同じ。

形を作っていかなければならないという。

### 3) 不良物件宣言

委託労働運動を長年経験してきた青木氏の言葉に、「不良物件宣言」というものがある。それは何か。

「不良物件」とは、労働組合がある職場（業務）のことを事業者側が指すある種の隠語である。そのような名指しを逆手にとって、労働組合が存在することをおおっぴらにすることで、労働条件ダンピングや入札参加そのものを事業者側に抑制させることをねらったものが不良物件宣言である。

具体的には、業界団体（ビルメン、警備業界、医療事務業界）の各事業者に対して、組合で要望書を送付している。

その要望書は、（1）前文（安上がり行政や業界の過当競争をめぐる問題を指摘し、業界の社会的地位向上のためにも要望への留意を促す文章）、（2）下記の要望内容（図表Ⅳ 2-3）に加えて、（3）労働組合が組織された職場一覧（「（別紙）委託・指定管理関連労組・職場一覧」）で

構成されている。

労働組合側としては、労働条件ダンピングをけん制し適正価格での入札参加を事業者側に促す内容であり、事業者側としては、もし当該事業の受託を希望する場合には、労働組合が組織されていることを「覚悟」の上で、入札に臨むことになる、というわけである。

図表Ⅳ2-3 業界各団体への要望一覧

1. 入札、選定にあたっては、公正な取引を阻害する不当廉売（ダンピング）を行わず、必要経費に基づく合理的かつ適切な金額を見積ること。
2. 受注にあたっては、現場で働く委託労働者の雇用や賃金・労働条件を引継ぐこと。
3. 庁舎管理業務については、県内サービス業平均所定内給与、介護・福祉・保育・医療事務業務については、県内医療・福祉業平均所定内給与、図書館・公民館等の施設管理業務は、県内教育・学習支援業平均所定内給与を下回らないこと。  
なお、社会福祉協議会、社会福祉事業団、施設管理公社等については自治体職員給与に準じること。
4. 一時金積算については自治体職員に準じ、月額賃金の年4.5ヶ月分を支給すること。
5. 退職金について中小企業退職金共済制度等に加入するか、1年で基本給の1か月、1年増すごとに1か月を退職積立てすること。
6. 慶弔見舞金など、福利厚生費を支給すること。
7. 週休2日、祝祭日の他に法定年次有給休暇、夏季休暇、冬季休暇、生理休暇、慶弔休暇、産前・産後休暇、育児時間・休業、看護休暇、介護休業・休暇が取得できるよう必要人員を確保すること。
8. パート労働者、有期雇用労働者についても、「同一労働同一賃金（パートタイム・有期雇用労働法）」に基づき均等待遇が図られるよう配慮すること。
9. 職場環境について安全対策を十分に行い、労働災害の防止に努めること。
10. 消費税について単価の切下げで応じるのではなく、確実に自治体（発注者）に価格転嫁すること。

出所：業界各団体への「要望書」（2021年2月1日付）より転載。青木（2022）に収録。

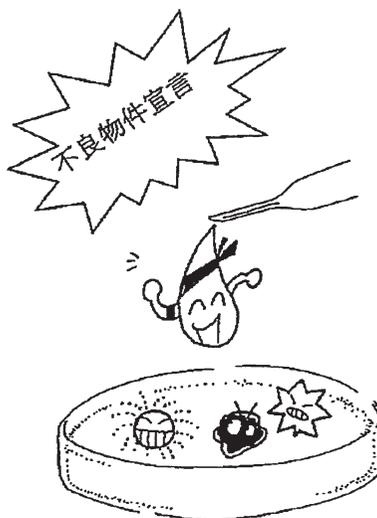
青木氏によれば、（1）一般的に企業は、労働組合が結成された際に、事業を遂行する場所が自らの保有施設であれば、組合に対して「徹底抗戦」するところを、委託の場合には、事業は自治体の施設で行われるため、そうした行為を抑制せざるを得ない。言わば、期間限定の借りものの施設で徹底抗戦などすれば、仕事を二度と受注できなくなる。（2）また、公契約条例で雇用継続が努力義務としてうたわれた状況下ではなおのこと、組合との交渉が必要になり、賃金・労働条件も維持したり賃上げにもある程度は応じなければならないことを事業者側も考えることになる。結果として、低すぎる札は入れられないことになる。

不良物件を自ら宣言し、「抗生物質」である労働組合を一滴たらすことで、「競争菌」である事業者——「競争菌」と称しているが、競争をしたくてしているわけではなく構造上そうせざるを得ない状況に事業者が置かれていることへの理解は、組合側もしている——がいなくなる効果をもつのだという。それを示したのが図表Ⅳ2-4である。

労働組合によるこうした取り組み、労働組合への理解ができた事業者では、ユニオンショップ協定の締結が可能になる。先に述べたとおり、現在組合が組織されている委託先（指定管理を含む）では、ユニオンショップ協定が締結されているか、オープンショップでも高い組織率が実現している。

### 3. 条例制定に向けた取り組みと、条例制定を促した／可能にした要因・背景

公契約条例に聞き取りを進める。聞き取りの結果のほか、山下氏が作成していた資料（「越谷



図表Ⅳ 2-4 不良物件宣言

出所：図表Ⅳ 2-1 に同じ。

市における公契約条例制定までの取り組み」2019年9月6日）を参考にした。

#### 1) 条例制定に向けた取り組み

委託労働運動を背景に労働組合では条例制定に取り組んでいく。組合からの聞き取りを単純化してまとめると、労働組合の働きかけで議会が動いた。議会が動いたことで市（行政）も動いた。公契約条例の制定を公約に掲げた、市職が推す市長の二期目の当選で、市の動きがさらに加速することとなった。以上の各所で労働組合がその後押しをした——このように整理されるだろうか。では、その沿革をまずはみていこう。

(1) 毎年の春闘時に、越谷市職と自治労埼玉県本部公共民間評議会によって「入札改革」の要請が行われてきた。また、状況の変化に応じて、継続雇用や、公契約条例の制定及び労使研究会の設置など、要求項目を追加してきた。

(2) 2010年3月に、「公契約条例の制定を求める件」の請願が越谷市議会で趣旨採択され、同年6月に、「公契約条例制定・検討委員会設置」の請願が趣旨採択される。このことが一つの転機になる。

(3) 2011年には、「他団体の事例などを調査・研究する」「労使による意見交換、情報交換を行う」旨の回答が越谷市から得られ、市の側で「丁寧な取り組み」（組合による評価）が進み始めた。最終的に、図表Ⅳ 3-1 にまとめたような取り組みがなされた。

図表Ⅳ 3-1 労働組合も評価する越谷市の取り組み

---

市役所内「公契約制度調査検討会」の実施（14回）、事業者向け労働環境アンケート実施（3回）、条例導入自治体の調査の実施（5回）、自治体（我孫子市）訪問調査（1回）、市内事業者等へのアンケート調査の実施や事業者団体への説明会や出向いての条例案説明、労働団体からのヒアリング実施（3団体・2回）や条例案等の説明等

---

出所：山下氏作成レジュメより。

(4) 2012年には、越谷市議会総務常任委員会から次の3点が市に要請された。①公契約のあり方を引き続き調査し、議会に報告すること。②発注する公共工事や委託業務に従事する労働者の労働環境を把握し、必要な対応に努めること。③内部における検討組織を設け、概ね1年を目処に方向性を示すこと。

そのことを受けて同年には「公契約制度調査検討部会」が越谷市に設置され、2016年10月までの間に14回の会議が開催される。

(5) 2013年10月には、公契約条例と公共サービス基本法条例の制定を掲げた市長が再選される。これもまた「大きな転機」になったと組合では評価されている。その後、先にみたような内容の取り組みが市で進められ、2016年12月、市議会に公契約条例案が上程され、12月20日に全会一致で条例案は可決されることになる。

以上が沿革であるが、労働組合として留意したのは、労働組合は「前面には出なかった」ことであるという。

委託分野は自治労、建設分野は土建の労働組合(建設埼玉、埼玉土建)で棲み分けて、両者で連絡を取り合い、議員、行政(自治体当局)、事業者への働きかけは欠かさなかったものの、条例制定にあたって組合色が出ると各会派の反発を受けるおそれがあったので、労働組合色は出さずに、組合は裏方に徹した。

市職が推して当選していた当時の首長も、全会一致での制定にこだわっていた。当時の議会構成は、市長を支持する会派議員はわずか6人で、そのうち自治労の組織内議員は1人だけだった。いかにして全会派に受け入れられやすく、その一方で、実を取るかに組合では腐心した。後でみる適正な予定価格の算出や地元採用を求める条項はその象徴である。保守会派をいかに巻き込むかという課題は、他の自治体同様、越谷市でも共通していた。

## 2) 条例制定を促した／可能にした要因・背景

条例制定にあたり情勢も追い風になったという。条例制定を促した二つの背景と、条例制定を可能にした業界団体からの理解についてまとめる。

### ○近隣自治体での公契約条例の制定

第一には、越谷市と労働市場がつながっている近隣自治体で公契約条例が制定されたことである。具体的には、越谷市の下に位置する「足立区」、越谷市と隣接をしている「草加市」である。それぞれ2014年度、2015年度から条例が施行されている。

### ○業務委託をめぐる問題の深刻化

第二に、業務委託をめぐる問題が深刻化していた。象徴的な例は、よく知られている、2006年7月31日に発生したふじみ野市のプール事故である(同市は埼玉県)。同事故では、小学2年生の女子児童がプールの吸水口に吸い込まれて亡くなっている。その後、委託会社のずさんな監視体制と背景にあった委託をめぐる問題が明らかになった<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> ふじみ野市「ふじみ野市大井プール事故に関する報告書—検証と対策—」2009年8月を参照。同報告書は、遺族の意向を受けて裁判後にあらためて作成されたものである。市では、事故直後、第三者機関を設置し、事故の原因究明と今後の改善方策についての提案を報告書として取りまとめ公表していたが、裁判等を通じ庁内

事故が発生した後、山下氏は、当時は県議であった市長と一緒に現地に入り、関係者からヒアリング調査を行っている<sup>16</sup>。委託問題への理解が市長にあったのはこのことも影響している。

先の図表Ⅳ 2-2の一方通行で行き止まりという典型例が、ふじみ野のプール事故だったと氏はいう。市の担当者は、異動してきたばかりで仕様書などは読んでおらず、事業者任せにしておけば大丈夫だからと前任者から言われ、形式的な点検をしているだけだった。ダンプが行われているという情報も持ち合わせていなかった。一方で事業者の側も、委託料が安いからと専門的な職員を現場に配置することなく、業務を丸投げしていた。丸投げされた会社は、高校生を監視員に雇って研修も受けさせていなかった。

両氏によれば、委託の現場でこういうケースは少なくないという。重層下請構造の下で、指揮命令関係がなく／あいまいになり、現場の力でなんとか回している。しかしその現場力に限界が生じると色々な問題が起きてくる。保育や介護の職場における、第三者的には虐待にみられるケースが典型である。許されることではないけれども、問題は、そういう構造のなかで起きてくる。そして、こうした現場のことを自治体側は知らない。ここが重要なポイントだという。「水道の蛇口をひねると水が出るような感覚で、どんな会社がやっても仕事がうまく回るだろうという発想」の典型がふじみ野市の事故だったという。

他にも、越谷市にインパクトを与えたと思われる事件がある。2007年春に、埼玉県深谷市で給食業務を落札した事業者が人手の確保ができずに、急遽業務を辞退し、市は職員を派遣して給食調理の業務を行うことになった。この事例では、会社が変わった際に新会社に雇用が引き継がれていない<sup>17</sup>。このようなことを起こさせてはならないし、自治体側も望んでいないはずだと組合では、条例制定を市に強く要請していった。

### ○業界団体からの「理解」

第三に、組合の認識では、業界団体からの理解があった。少なくとも、条例制定に明確に反対を示す団体はなかったという。この点は札幌市との大きな違いである（なぜかを明らかにするのは筆者の今後の重要な研究課題である）。

越谷市は中小企業や下請が多く、条例に反対するような大手・元請企業、業界団体がなかったことも功を奏したのではないかという。札幌の経験を意識しながら両氏が説明されたのは、(1)まず、委託労働運動のなかで、組合とビルメン業界とで話し合いができる関係にあったという。今も日常的に連絡を取り合うことがあるという。

---

組織として「ふじみ野市大井プール事故に関する検証委員会」を設置し、事故調査報告書及び裁判結果等の検証並びに今後の事故再発防止に関する基本方針及び対策について、報告書として取りまとめられた（市のウェブサイトより）。

[https://www.city.fujimino.saitama.jp/soshikiichiran/kikikanribosaika/bosaikakari/kokuminhogo\\_kikikanri/kikanri/ku\\_rujiko/692.html](https://www.city.fujimino.saitama.jp/soshikiichiran/kikikanribosaika/bosaikakari/kokuminhogo_kikikanri/kikanri/ku_rujiko/692.html)

<sup>16</sup> 参考文献の山下（2007）を参照。

<sup>17</sup> 「深谷市の保育園給食／落札業者辞退し混乱／市職員派遣、調理を担当」『東京新聞』朝刊 2007年5月26日付（青木（2022）に収録）。なお、類似の事例は、静岡県浜松市でも2015年に発生しているほか、公契約条例が越谷市で制定された後のことだが、埼玉県春日部市で2017年に起きている。以上は、浜松市学校教育部保健給食課「学校給食調理業務委託にかかる受託辞退に対する対応」文書〔日付は不明。受託者から辞退の申し出があったのは2015年3月30日〕、「給食遅れ、料理に焦げ／春日部市 業者と契約解除」『埼玉新聞』朝刊 2017年6月23日付。いずれも青木（2022）に収録。

(2) 業界団体が公契約条例に反対するのは理解ができないという。なぜなら、公契約条例の制定はダンピングの防止にあり、企業としても逆に必要な制度ではないか。積算をしっかりと行わせることなどを条例に盛り込むよう、業界団体と一緒に要求をすればよかつたのではないかというのが両氏の見解である。

(3) 札幌で、条例案の審議中に出されたような——例えば、同一労働同一賃金に反する（同じ仕事でも、一方は公契約条例が適用され賃金が高く、他方ではそうでない仕事に従事しており賃金格差が生じる場合など）という批判も、少なくとも組合の知る限りでは、とくに聞かれなかったという。ビルメン会社から聞く話では、勤続年数に応じて給与表があるのは大手だけで、多くの会社では、賃金はそのときの雇用情勢にあわせて決められている面がある。人の確保のため、雇用情勢に応じて賃金は上げ下げされている。中小企業以下は賃金表などなく勤続もあまり関係ない。ゆえに上記のような問題はないのではないかという。

条例制定後、事業者側の委員から審議会場で聞かれるのは、建設業ではとにかく人が集まらないということである。そういうなかで、近年では資材高騰の影響もあって入札不調が生じている。そのような事情は、公契約運動に取り組むなかで分かってきた。ゆえにポイントは、「ちゃんとお金を出してくれ、要するにそこなんですよ。」というのが両氏の考えだ。必要以上の指示は事業者側に忌避されるが、適正価格での発注さえされれば公契約条例に対する批判は出ないのではないか。越谷市の当時の市長も、「ちゃんとお金は用意する、出すものは出す」ことを明言していたという。

#### 4. 越谷市公契約条例の特徴——組合が目指した点を中心に

越谷市職による、公契約条例案の構想は2000年代にまで遡るといえる。県本部と埼玉県地方自治研究センター（埼玉自治研）で公契約条例のプロジェクトを作った。いろいろな自治体の（公契約に）関連する条例などを調べたところ、公契約条例の制定は難しそうであったため、最低限入れるべき内容、条例を作らなくても要綱で対応ができること、条例化すべき理由、加えて、仕様書作成や予定価格の作成などチェックポイントも考えて、2008年に一度、取りまとめて報告をしたのが「提言（「公契約で地域を豊かにしよう——入札改革で政策の実現を」）」<sup>18</sup>である。見出しを図表IV 4-1にまとめる。

図表IV 4-1 業務委託契約の改革の提言

提言その1	契約・入札に関する「現行要綱の改訂」、「基本指針の策定」を
提言その2	仕様書の作成にあたって
提言その3	予定価格決定にあたって
提言その4	業者登録及び業者選定にあたって
提言その5	落札者の決定
提言その6	履行の確認

出所：県本部・埼玉自治研「公契約で地域を豊かにしよう」埼玉自治研、2008年6月より。

<sup>18</sup> 県本部・埼玉自治研「公契約で地域を豊かにしよう——入札改革で政策の実現を」埼玉自治研、2008年6月。

[https://www.jichiro.gr.jp/jichiken\\_kako/report/rep\\_hokkaido32/1-3/1-3-jre\\_1340623/index.htm](https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_hokkaido32/1-3/1-3-jre_1340623/index.htm)

このときの内容がベースになって、組合側からの提案に繋がった。全てが実現したわけではない。残念ながら実現できなかったものもある。例えば、中小企業退職金共済制度などの加入促進を図ることがそれである。では、越谷市の条例制定にあたって組合はどんな点に力を入れたのか。三点を取り上げる。

なお、条例（条項）をみる際には、越谷市職では、条例と運動はセットで取り組まれていること（第5節を参照）を念頭におく必要がある。

### 1) 適正な予定価格の算出

第一に、適正な予定価格の算出を市の責務に入れたことである。

（再掲）「市は、公契約の品質、価格及び履行の適正を確保するため、取引の実例価格等を考慮した適正な積算根拠に基づき、契約金額を決定する基準となる予定価格の算出に努めなければならない。」

組合によれば、全国的には、この条項が入っている条例は多い。但し、実効性をもたせるための取り組み、働きかけが行われ、条項が活かされているかどうかは別次元の話である。業界も助かる、ダンピング合戦が不要になる、と事業者側の納得を得るためにもこの点を活かすことが重要である。

上記の「提言」では、品質の確保や委託労働者の一定の労働条件の確保を念頭においた仕様書の作成を提言した（提言2）。その仕様書のとおり業務を遂行するために必要な経費を算出（積算する）上では、①適正な人員配置に伴う経費、②適正な労働条件・賃金水準に基づく経費、③品質が確保、維持できる水準の経費、④人材育成のための費用（研修）、⑤環境配慮に伴う経費などがチェックポイントとなることを提言した（提言3）。

両氏曰く、雇用の継続や適正な賃金の支払いを事業者に対して労働組合は求めている。しかし、原資もないなかで適正な賃金の支払いだけを求められれば、事業者の側が経営難に陥ってしまう。適正な積算を自治体の側に労働組合として求めていくのは当然であるという。

### 2) 地元採用・雇用の創出

第二に、越谷市公契約条例の特徴として、地元採用という条件を入れた。

（再掲）「受注者は、地域経済及び地域社会の活性化に寄与するため、業務の一部を第三者に発注する場合は、市内に事業所等を有する者を使用するよう努めるとともに、市内に住所を有する労働者等の雇用機会に配慮しなければならない。」

他の自治体の調査をした際に、他の自治体ではみられない条項であった。市内事業者の活用は盛り込まれていても、市民の雇用促進というのは、組合が調べた限りでは見当たらなかった。

この条項は、(1)雇用継続の条項と組み合わせたダンピング対策でもあった。安く仕事を取って若い女性を低賃金で働かせ（離職率も高くなる）、採算がとれなくなると撤退していくようなケースが、他の自治体で聞かれていた。(2)地元住民を雇うことは、災害など緊急時におけるライフラインの確保という面もあった。例えば病院関係では、緊急時に病院機能の維持のた

めに職員がすみやかに駆けつける必要がある。なお、地元雇用の具体的な割合までは条例には書いていない。そこは仕様書で決める。条例と仕様書のセットで組み立てることで機能させている。(3) 議会対策にもなると考えた。地元採用を促進する内容の条例であるという宣伝ができるし、市民からも評価される。あわせて、市内事業者の使用という文言も入れている。「市民から集めた税金を市民に返すという考え方」、事業者も市民も豊かになるという考え方が発想のベースにある。

### 3) 雇用の継続

#### ○雇用継続条項の意義

第三に、組合の最大の目標は、雇用継続条項を入れることであった。組合の働きかけで雇用継続の努力義務化が条例に盛り込まれた。適正な価格で適正な賃金を支給する仕組みを作るのはもちろん重要であるが、委託制度のなかで雇用が維持できるかどうかは、労働者・労働組合にとって死活問題なのだという。

(再掲)「受注者は、継続性のある業務に関する公契約を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者については、特段の事情がない限り雇用するよう努めなければならない。」

雇用継続の条項は、委託労働運動と組み合わせることで、「雇用に労働組合もくっついていく」ことを可能にするという。山下氏によれば、自治労の継続4原則という考えがある。すなわち、雇用の継続、労働条件の継続、組合の継続、そして、公共サービスの継続の実現という考えである。どれを重点課題にするかはケースバイケースであるが、組合が継続されることがいずれの課題を実現する上でも重要であるという。

組合が「付着」してくることを考えると、それなりの入札行動——組合との交渉である程度の賃金・労働条件を維持したり賃上げに応じなければならないことを踏まえた入札行動を、事業者の側も取らざるを得なくなる。結果として、低すぎる札は入れられないことになる。ダンピング業者の排除にもつながる。

「雇用継続」という条件は、単純にみればそれだけのことにみえるけれども、委託労働運動と組み合わせることで実際には波及効果が非常に大きい。

一方で、条例の上では、雇用継続はあくまでも努力義務である。雇用継続を担保するものはあるのか。事業者から拒否をされたらどうか——契約課で尋ねたのと同様のことを筆者は組合にも尋ねた。

両氏曰く、誰を雇うかというのは企業の特権であって、現在の法体系上、そこに抵触するようなことはできないという。そのことを理解した上で、「特段の事情がない限り」という条項を活かすことが重要である。仮に事業者側が雇用継続を希望しない場合、「特段の事情」とは何なのか市から回答が求められることになるし、労働組合の側も当然求める。「労働組合が嫌いだから」という理由が考えられるが、さすがにそれは口には出来ない。現在働いている労働者のほうが仕事もできるだろうことを考えると、「特段の事情」をひねり出すのはなかなか難しいと思う。業界側の認識も、努力義務というより義務的事項という認識になっているのではないか、という。

### ○雇用継続条項が活きた事例

この点で、公契約条例・雇用継続条項に非常に助けられたケースが実際に近年（2021年）に起きたという。

およそ40年ぶりに委託事業者が交替するという事例が市立病院の入札で発生した。もしも公契約条例がなければ、雇用継続のための交渉が事業者との間で最大の課題になって、組合もそこに注力せざるを得なくなり、賃金や労働条件の維持は後回しになってしまうところであった。

しかし、条例があったおかげで雇用の継続は前提として交渉が可能になった。また、万が一賃金を下げられるような提案が事業者側からされれば、現職は働けなくなる、それでは雇用継続にならない、というロジックで、賃金も維持させることが可能になった。労働組合の取り組みがあつてのこととはいえ、公契約条例による効果が実感されたという。

あわせて、新会社と組合とのあいだでしっかり話しをして、賃金・労働条件が維持されることなどを確約させることができた。問題が起きないように、また経営がおかしくならないように、密な連絡をとる体制を構築するなど、組合が奔走しているという。

## 5. 公契約運動を進めるにあたっての留意事項

公契約運動を進めるにあたっての留意事項を尋ねた。議論のなかで整理されたのは、一つには、条例と運動はセットであるということ、もう一つは、いい仕事をして関係者とウィンウィンの関係を作ること、である。これらを見ていこう。

### 1) 条例と運動はセットである

まず前者については、越谷市の場合には、もともと委託労働運動があつて公契約条例が制定されているだけに説得力がある<sup>19</sup>。

両氏は、条例（条項）を活かすのも殺すのも労働組合の取り組み、運動にかかっているという。そもそも労働組合がなければ、本稿でみてきたような条項を盛り込むことは難しいし、仮に盛り込まれたとしても、活用されずに終わってしまう。逆に言えば、たとえ理念型条例であっても、雇用継続や雇用安定の条項を入れさせることができれば、十分に活用できるのではないかという。

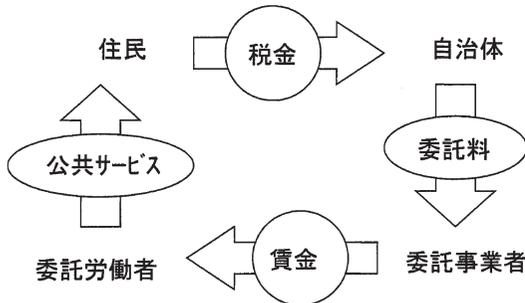
### 2) いい仕事をする、ウィンウィンの関係を作る

後者はどうか。事業者との間の関係づくりはもちろんだが、市民との関係でも、納税者である市民から果たして理解は得られるのか。最近でこそ、コロナ禍で、そこで働く人たちの労働条件への関心も高まっているとはいえ、入札制度改革・コスト削減が広く市民に支持されてきた（し、今もなおそうである）という全国的な状況を考えると、市民からの理解はそう容易なことではないようにも思う。この点を尋ねてみた。

両氏によれば、最も重要なのは、委託事業者・労働者がいい仕事をするということだという。

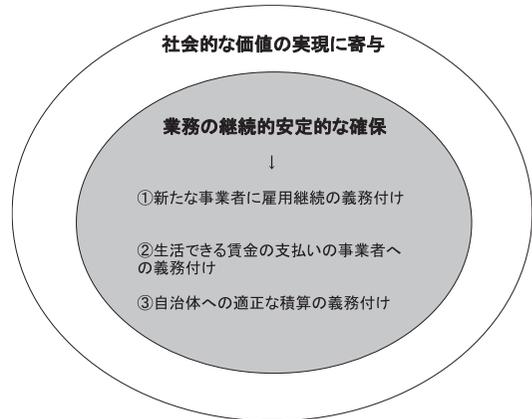
もちろん、労働条件とりわけ雇用の継続は、労働組合にとって最重要課題であるが、自治体への陳情・交渉では、労働者の権利を守れということは一言も言わないのだという。いい仕事をしましょう、と主張する。もしも会社が変わって人も変われば業務の継続性は断たれる。ダンピン

<sup>19</sup> 理念型条例が制定された旭川市でも、運動がともなわずに、市の取り組み（賃金調査活動）は中断されてしまった。川村（2023）を参照。



図表IV 5-1 いい仕事 [のための循環]

出所：図表IV 2-1に同じ。



図表IV 5-2 まんじゅう構造としての公契約条例

出所：図表IV 2-1に同じ。

グで委託料が安くなれば賃金が低く抑えられ、これもまた労働者が変わる要因となってやはり業務の継続性が保たれなくなる。だからこそ、既存の労働者の雇用継続やまともな賃金を払える積算が必要なのだと主張をしている。

事業者に対しても、業務の継続性の観点から、雇用の継続や（人を定着させる）適正な賃金の支払いを求めることが必要である。そのために適正な積算を自治体の側にも労働組合として求めていくことの必要性はすでに述べたとおりである。

以上の関係、循環を示したのが図表IV 5-1である。まずは業務の継続的、安定的な確保が一番であって、事業者も労働者も、いい仕事をしなければ駆逐される。この点は、公共サービス基本法のねらいとも重なる<sup>20</sup>というのが両氏の考えだ。また、まんじゅう構造になぞらえると（図表IV 5-2）、「あんこ」の部分が必要であるとはいえ、薄皮部分＝人権、福祉、環境、公正労働、男女共同参画、障がい者雇用など社会的価値が実現されることでこそ、それ（あんこ）は守られるというイメージである。自治労はもともと社会的価値の実現を掲げて公契約運動を開始しているという<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> 公共サービス基本法

（目的）第一条 この法律は、公共サービスが国民生活の基盤となるものであることにかんがみ、公共サービスに関し、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、公共サービスに関する施策の基本となる事項を定めることにより、公共サービスに関する施策を推進し、もって国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的とする。

（基本理念）第三条 公共サービスの実施並びに公共サービスに関する施策の策定及び実施（以下「公共サービスの実施等」という。）は、次に掲げる事項が公共サービスに関する国民の権利であることが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすることを基本として、行われなければならない。

一 安全かつ良質な公共サービスが、確実、効率的かつ適正に実施されること。  
二 社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に的確に対応するものであること。

〔以下、三～五は略〕

<sup>21</sup> 自治労内で2000年3月に発足した自治体入札・委託契約制度研究会による『社会的価値の実現をめざす自

以上の総論に加え、以下のことを補足する。

### ○委託問題の理解と自治体労働組合としての提起

第一に、自治体との関係について。

越谷市で公契約運動が進んだ背景の一つが、すでに述べたとおり、埼玉県ふじみ野市のプール事故である。当時の新聞報道では、委託会社の問題や自治体側の「丸投げ」が問題視された。それらが事故の直接的な原因であるのはもちろんだが、山下氏など労働組合の側では、それらも結果であって、「安易な民営化、安ければ安いほど良いとされる委託・入札制度が職員の倫理観・モラルを低下させたのではないか」、「安易な民営化や委託・入札制度の改善こそが必要ではないか」と考え現地調査にのぞんでいる。そして、委託料が大きく下げられていた——開設日数も4分の3に減少していたとはいえ、委託費は2001年比で61%に減少していた<sup>22</sup>——ことを明らかにし、これが一つのきっかけになってプールの監視体制などが整備されなかったのではないかと問題を提起し、その後提言をまとめている。

ふじみ野市のプール事故がそうであるように、委託行為は、自治体にとっては「担当の首が飛ぶこともある怖い制度」、「委託、委託と簡単に言うけれども、委託した結果、事故が起きた場合には誰が面倒をみるのですか。最終責任は市が持ちます、と皆さん簡単に言うけれども、大変なこと」だという。

ふじみ野市の事故では、管理職2名が起訴され、執行猶予付きながらも禁固刑を受けることになった。執行猶予付きであっても公務員は禁錮刑になると自動的に失職する。退職金の支給もされない。二人のうち一人は定年間近の年齢であった。一人は量刑不当を理由に控訴をしたが棄却されている。ちなみに、事業者側は罰金で済んでいる。

このような事態を自治体が望むはずがない。だからこそ労働組合が問題提起する余地があるのだという。

### ○委託労働組合と自治体労組の連携

第二に委託労働者・労働組合との関係について。

委託労働運動を進める上では、事業者（受託者）からの理解はもちろんだが、委託労働組合との連携が不可欠である。悩ましいのは、全国的な傾向として、自治体の労働組合に対する理解が十分になく、ともすれば、「お役人組合なんて何も動かない」といった自治体労組への偏見から——場合によっては、敵視、対立構造が持ち込まれ、取り組みが破綻することもある。従来は、両者を連携させる機会、組織として「地区労」<sup>23</sup>があった。ところが地区労が解体された今は、

---

自治体契約制度の提言——政策入札で地域を変える』(2001年3月)を参照。青木(2022)にも「社会的価値を実現するための自治体契約制度のあり方に関する基本条例(案)」が収録されている。なお、技術的な面などで難しく実現はしなかったが、組合では、越谷市においても、公契約条例の制定に先んじて、公共サービスに携わる人の全てを網羅する公共サービス基本法の条例版(公共サービス基本条例)を制定しようと取り組みを進めた経験もある(本文に記載のとおり、市長の二期目の選挙公約にも掲げられた)。

<sup>22</sup> 以上は山下(2007)より。

<sup>23</sup> 地区労働組合協議会の略。大都市の行政区や地方の市などを単位とする協議体組織。官公労や民間大企業、中小企業の労働組合などで構成。主として総評の方針に則りながらも自主的に活動し、春闘、争議支援や国民的課題における地域共闘で積極的な役割を果たした。法政大学大原社会問題研究所編(2011)『社会労働大事

そういった調整が困難となっているという。また、正三角形の時計回り構造(図表IV 2-2)が理解されずに、会社を追い込んで紛争化、労働委員会マターとなって、最終的には金銭解決で終了となってしまったケースを経験している。

#### ○唯一の敵はダンピング業者・行為

関係者全てがウィンウィンの関係を作ることが大事で、組合では当局に対して、いい仕事を保証する、当局はその代わりに、契約や指定を適正に更新して委託料も維持・改善を図る、それを受けて事業者側にも、労働者に対して雇用の安定や賃金の維持・改善をしてもらう——こういうウィンウィンの環境を作りたいというのが委託労働運動のねらいで、誰かを敵にしようというわけではないという。唯一の敵はダンピング業者・行為である。ダンピングが労使双方にとって敵であるのはもちろんだが、ダンピング入札が横行すれば、契約や指定の更新ごとに事業が不安定化し、自治体にとってもゆゆしき事態だという。

### 6. 委託労働運動、公契約運動の課題など

公務分野における雇用の非正規化(臨時・非常勤職員化、民間化)が進むなかで、委託労働運動と公契約運動を組み合わせた越谷モデルは貴重であると今回の調査で感じられた反面、自治体労組の側にかかなりの力量が求められるように思われた。

実際両氏は、委託業者や発注者である自治体とのあいだで、「寝技」「裏技」を含めて、長く運動に携わってきた。青木氏の場合には40年近くになる。越谷モデルは果たして広がっているのか、広げるにはどのような条件が必要か、このあたりの現状と展望を尋ねた。

#### 1) 組合の体制、運動の継承

結論から言えば、運動は、広がっていないという。

まず、組合側の体制が整っていない。例えば、オルグの配置の問題がある。かつての自治労のオルグは、総評のオルグを引き継いでいて即戦力でもあった。委託労働者の組織化はオルグの仕事であった。世代が変わった今は、書記がオルグを行うようになっているが、機能していない。やはり、それなりに専門的な知識をもった人間が行う必要がある。関連して、県本部による単組への支援ができていない。単組自体も組織率を減らしている。公共サービスに携わる全ての労働者の結集をと労働組合では掲げられているが、実現できていない。

組合の今の一番悩みは、後継が育っていないことである。結果として、とりわけ委託労働運動が継承されない状況にある。公契約条例の制定だけであれば、委託問題を真剣に考える組合役員・組合員が自治体に一人二人いて、組織的な支援もあれば可能ではないかと感じている。しかし委託問題への対応となると難しいという。

委託労働者の雇用(の維持)にも関わることであること、加えて、下手をすると法に抵触しかねないおそれもあることから、組合役員が尻込みする気持ちも理解できるという。とくに後者は、入札談合<sup>24</sup>をめぐる問題である。

典』旬報社より。

<sup>24</sup> 「この法律において「入札談合等」とは、国、地方公共団体又は特定法人(以下「国等」という。)が入札、競り売りその他競争により相手方を選定する方法(以下「入札等」という。)により行う売買、貸借、請負そ

青木：離籍していればよいけれども、在籍の組合役員にしてみれば、下手な動きをして、万が一、談合に関わったとか、入札の中身に関わったと指摘されれば、これは非常に怖いこと。公務員の組合の難しさでもありますね。

それゆえに、法知識も含めて専門性が必要であるし、単組に対する県本部からの支援が不可欠であるという。とくに単組は自分たちのことで手一杯で周囲が見えなくなっているのに対して、県本部では、大局に立っての判断や対応が可能であるし、そういう県本部でなければ駄目だという。

以上のことを踏まえた上でだが、専門的な知識がなければだめだというわけでは必ずしもないというのも氏の考えである。「我々も、アタマで考えるより、実際にやってみて現在に至っている」面もあるという。労働組合や組合役員がスマートになりすぎて、押したり引いたり相手の懐に入っていくような人材がいなくなっているのではないかというのが両氏の危惧である。

## 2) 周辺地域への波及という課題

越谷市職及び市公契約条例の経験は、自治労運動の到達点であると両氏は考えている。一方で、越谷市の取り組みもまだまだ不十分であると評価している。

悩ましいのは、周辺自治体労組の取り組みがなく、いわば越谷市職が孤立した状態にあることだという。どの自治体でも労働組合の組織率を低下させているなかで、臨時・非常勤職員の問題や公共民間労働の問題に取り組む組織がほとんどない。競争があれば情報交換したり切磋琢磨して向上していけるのだが、その点が皆無に近い。

運動がなければ条例制定は進まない。足立区、草加市に連なって公契約条例を制定した越谷市であるが、賃金・労働条件を面的に広げ底上げしていくという点では課題を残しているという。

## V. まとめに代えて

公契約を適正化し、公契約条例を制定する上でどのような取り組み、条件が必要なのか——今回は、越谷市を訪問して、労使双方から話を聞いた。

札幌での経験を意識しながら以下に要点をまとめる。但し、学んだことも多かった反面、札幌での経験を踏まえると、未解明の研究課題が数多く残された。これらの研究課題も意識しながらまとめる。

第一に、越谷市の公契約条例の制度内容や条例の制定には、委託労働運動をはじめ、関係者・関係機関へのきめ細かな働きかけなど、自治体の労働組合による主体的な取り組みが色濃く反映されていることである。

---

その他の契約の締結に関し、当該入札に参加しようとする事業者が他の事業者と共同して落札すべき者若しくは落札すべき価格を決定し、又は事業者団体が当該入札に参加しようとする事業者に当該行為を行わせること等により、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）第三条又は第八条第一号の規定に違反する行為をいう。」入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律より。

組合による委託労働者の組織化は1980年にまで遡る。一般的には、入札制度を介して委託労働者の雇用は不安定化し労働条件は悪化してしまうところを、委託労働者を組織化し、事業者ならびに市と交渉するなかで、ときに「寝技」「裏技」も使いながら、ウィンウィンの関係が構築されてきた。こうした組合運動の蓄積が、労使の信頼関係を構築し、公契約条例に対する事業者側の理解を深め、条例制定を実現するベースになったと思われる。

2011年の「請願」から数えれば条例は6, 7年で制定されたようにもみえるが、労働組合による公契約条例の取り組みは、委託労働運動に取り組むなか、公契約条例の研究というかたちで、2000年代から開始されていた。当時はまだ公契約条例がどの自治体でも制定されていなかったが、条例化が必要なもの、仕様で対応できるものなど事細かに整理され、研究の成果は2008年の「提言」に結実している。2006年のふじみ野市の痛ましい事故の際には、後に市長となる県議とともに現地を訪問し、事故の原因・背景を究明している(レポートも作成されている)。こうした活動が、議会を動かすことになった——具体的には、2011年の「請願」の趣旨採択につながった——のではないかと推測される。

但し、ここで、札幌の経験との比較で一つ目の研究課題が生じる。公契約条例に対する議員・議会の側の認識はどうであったかということである。つまり、労働組合によるこの請願を議会の側が受け止め、所管事務調査で野田市、新宿区を訪問するに至っているのはなぜか、言い換えれば、公契約条例の意義や必要性を議会の側がどう認識していた(いる)のか、ということである。札幌との比較でもこの点は知りたい。

あわせて、労使関係の構築や地域の労働市場(規制)に果たしている役割など、委託労働運動による成果をより掘り下げて明らかにすることも課題に残された<sup>25</sup>。

第二に印象的であったのは、組合をして「丁寧な取り組み」であったと評価させることになった市の取り組みである。

市議会(総務常任委員会)からの要請を受けて、関係部課長で構成される「部会」を市内部の検討組織として設置し、市でも取り組みが始められた<sup>26</sup>。市が発注する工事等での労働者の実情や労働環境の把握作業が優先的に取り組まれたほか、公契約制度のあり方について調査研究が行われた。2期目の選挙公約に「公契約条例の制定」を掲げた市長が当選されたことも、市の取り組みをさらに前に進めることになったと思われる。条例制定にあたっての検討事項や法的課題、条例制定自治体における条例制定効果などが調査されたほか、労働団体からのヒアリング、事業者からの意見収集も並行して行われている。

以上のような丁寧な進め方も反映されてか、パブリックコメントでは、条例案に対して反対はゼロだったという。札幌を含む条例制定に失敗した事例が市によって手堅く調べられていたこと

<sup>25</sup> 委託労働運動は、非常に多くの成果をあげている。その一方で、公契約運動と並行して進めるにあたっては、一歩間違えば法に抵触しかねないおそれもあること、専門的な知識も必要となり、誰にでも取り組めるわけではないという評価であった。そのことの自覚と学習・実践、あるいは、(公務員という身分ではない)専門の職員の配置などが自治体労組による委託労働運動・公契約運動を進めていく上で重要ではないかと思った。

<sup>26</sup> この点も札幌の経験との比較で示唆に富む。職員から伝わってきた声としてふじわら(2014)が紹介しているのは、「公契約条例は財政局の一部署だけが行っている。しかし、事業の発注は、建設局、都市局、水道局など部局がまたがるので、それぞれから職員が集まり情報を把握してやっていくことが必要だった[略]」とのことである。札幌のような大規模な行政機構であればこそ「全庁的な検討組織」が必要であった。

や、事業者側の要求であった、適正価格での発注の保証が説明されたことも功を奏したものと思われる。もちろん、この点を強調した、事業者側への働きかけが労働組合側からあったことも大きな影響を与えていることが推測される。

但し、ここで、札幌の経験との比較で研究課題が生じる。事業者・業界側は、公契約条例をどう評価していたのか、ということである。適正な積算が行われ適正な発注価格が実現するのであれば、賃金・労働条件を適正化することは造作ないと受け止められていたのか。むしろ、ダンピング防止になる望ましい制度と受け止められていたのか。あるいは、人手不足への対応という課題が意識されていたことによるのだろうか。次に述べる、雇用の継続など、越谷市の公契約条例の特徴を考えると、条例は面倒・負担には思われていなかったのか。事業者側の理解を得るのが公契約条例の制定にとって重要なポイントであるだけに、事業者側の受け止め（当時と現在のそれぞれ）を明らかにすることが大きな研究課題である。

第三に、先行自治体の経験も踏まえて設計された、越谷市の公契約条例の特徴にも学ぶことが多い。

(1) 履行確保の手段のうち、履行状況等報告書は、(労働者全員分の賃金の報告に比べると)簡易な設計になっていた。事業者側の負担軽減に配慮され、なおかつ、強制ではなく、事業者の協力をもとに条例の目的を達成することが重要である、という考えに基づくものである。(2) 報酬下限額の適用対象となる建設工事の金額規模は、予定価格 5000 万円以上と広めに設定がされていた。(3) そして、越谷市の特徴である、適正な予定価格の算出、地元採用・雇用の創出、雇用の継続という特徴である。いずれも、公共サービスの質保証(仕事に慣れた労働者が継続で雇用されれば、仕事の質は保証される)という観点で正当化されていた。同時に、これらの特徴は、組合の側が強く求めてきたものであり、なおかつ、現在も、条文に掲げるだけでなく、その実現のために組合が力を入れている条項である。これらは、公共サービスの質保証という観点からだけでなく、雇用安定や労働条件の維持という観点からも、高く評価されるものと筆者は考える。

もっとも、先に述べたとおり、越谷市公契約条例のこうした特徴を事業者側が率直にどう評価していた(いる)のかを明らかにすることは研究課題である<sup>27</sup>。

第四に、公契約条例の効果について。直接的な賃金の引き上げだけでなく、報酬下限額の適用外の事業者でも下限額を上回る賃金支払いという現象がみられるのは興味深かった。市の側でも、こうした波及効果が広がることに期待をしている。

人手不足という事情や委託分野で設定された報酬下限額の高さ(あまり高すぎない、つまり、他の事業者にとってもそれを上回る支払いが可能な水準であったこと)なども考慮する必要があるかもしれないが、報酬下限額が業界の労働市場に与える影響については、関係者の関心事でもある。委託現場の賃金実態とあわせて、こうした波及効果の「回路」を明らかにすることが研究課題である。

第五に、越谷市公契約条例にも課題はある。(1) 例えば、労働者アンケートでは公契約条例

<sup>27</sup> 賃金・労働条件が維持されて既存の労働者が継続雇用されることは、ダンピング行為・業者の排除という観点からも意義がある。とはいえ、労働組合員を継続雇用することを事業者側は忌避しないものなのか。一般論として、積極的に雇用したいとは思わないように思うがどうか(「不良物件」という隠語もそれを示唆する)。事業者側に聞いてみたい

を認知していない労働者がみられただけでなく、報酬下限額を受け取っていないという回答もみられた。この回答は、労働者側の誤った理解によることが推測されると説明されたが、いずれにせよ、条例の周知は、急がれる課題として市にも認識されていた。(2) 報酬下限額のことの上でふれたが、答申・付帯意見でも、状況把握を目的に、受注者・労働者アンケート調査の実施が提起されている。このことに関連して、今回の調査では、建設労組からの聞き取りは行えなかった。重層下請構造の問題を抱えることもあってか、他の条例制定自治体では、報酬下限額が遵守されていないことが労働組合による独自調査で明らかにされている。公共工事設計労務単価の90%が下限額に設定された越谷市では果たしてどうか。この点も調査・研究課題である。

以上のとおり、越谷市の公契約条例や関係者の取り組みは、筆者はもちろんのこと条例制定を目指す人たちにとって学ぶことが多いものとする。とくに、労働組合(自治体労組)にとっては、条例制定にあたってなすべきこと、委託労働運動と公契約運動の関係など、示唆に富むものではないか。

最後に、今一度、調査・研究上の課題を箇条書きしておく、(1) 委託労働者・労組自身の要求などとあわせて、委託現場の労働条件を明らかにすること。(2) 公契約条例に対する関係者(今回は話が聞けなかった、建設労組、業界団体、保守会派を中心とする会派・議会)の評価を明らかにすること。(3) 公契約条例が地域労働市場に果たしている役割を明らかにすること。(4) さしあたりは公契約条例とからめながら、委託労働運動の実績や効果をより掘り下げて明らかにすること——以上の作業に取り組みたい。

#### (謝辞)

越谷市総務部契約課の皆さま、山下弘之氏、青木衆一氏には、本稿を取りまとめるにあたり大変にお世話になりました。記して深く感謝申し上げます。但し、本稿に残りうる一切の誤りは筆者の責任です。

#### (参考文献)

- ・青木衆一(2002)「自治体委託現場で働く人たちとその要求」『賃金と社会保障』第1318号(2002年3月下旬号) pp.15-20
- ・青木衆一(2007)「委託労働の実態と改善の取り組み——自治労埼玉県本部」『月刊自治研』第49巻通巻574号(2007年7月号) pp.65-72
- ・青木衆一(2022)『「公共民間」という場所で考える——雇用、処遇、自治体交渉、公契約条例、組織、組織化』2022年3月発行(非売品)
- ・NPO 建設政策研究所(2022)『川崎市公契約条例に関する調査報告書』NPO 建設政策研究所発行、2022年3月発行
- ・川村雅則(2017)「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」『季刊北海学園大学経済論集』第65巻第3号(2017年12月号) pp.71-92
- ・川村雅則(2018)「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」『季刊北海学園大学経済論集』第66巻第3号(2018年12月号) pp.103-117
- ・川村雅則(2019)「公契約条例に関する調査・研究(Ⅲ)札幌市の取り組み・資料の整理」『季刊北海学園大学経済論集』第67巻第2号(2019年9月号) pp.59-86

- ・川村雅則（2023）「旭川市公契約条例に関する聞き取り調査（2023年7月）の結果」『建設政策』第212号（2023年11月号）pp. 38-43
- ・鈴木満（2022）『公共入札・契約手続の実務 新版——しくみの基本から談合防止策まで』学陽書房，2022年
- ・竹の子ニュース編集部編集／越谷委託労働者組合等協力（1982）『モップとダイヤルの叛乱』JCA出版，1982年
- ・永山利和（2020）「公契約条例制定と運用手法の特性」『北海道自治研究』第622号（2020年11月号）pp. 2-9
- ・永山利和（2021）「公契約条例と最低賃金制度改革の論点」『北海道自治研究』第624号（2021年1月号）pp. 27-33
- ・永山利和，中村重美（2019）『公契約条例がひらく地域のしごと・暮らし』自治体研究社
- ・沼尻俊彦（2019）「運動の伝統 非常勤・公共民間と共に——自治労 越谷市職員組合」『ひろばユニオン』第686号（2019年4月号）pp. 35-37
- ・橋本武朋（2013）「地方自治体の関連職場で働く民間労働者の現状と雇用確保の取り組み」『労働法律旬報』第1804号（2013年11月25日号）pp. 42-48
- ・ふじわら広昭（2014）「札幌市公契約条例提案から否決までの経緯」『北海道自治研究』第541号（2014年2月号）pp. 18-23
- ・正木浩司（2019）「高知市公共調達条例の特徴と制度運用の現状について——2018年調査の結果に基づき」『北海道自治研究』第602号（2019年3月号）pp. 24-41
- ・山下弘之（2007）『ふじみ野市営プール事故と自治体労組——問われる労働組合の問題意識』『月刊自治研』第49巻通巻第570号（2007年3月号）pp. 63-70