

日本における公契約

——公契約条例制定の意義と課題

永山 利和

はじめに——行政用語でない“公契約”

- 1 21世紀初頭に公契約条例が登場した経緯と意味
 - 2 公契約市場の特性と構成——公契約条例制定の拡大とその背景
 - 3 公契約市場を規制する法的構造と実施状況
 - 4 地方自治体に広がる公契約条例の基礎構造——新自由主義政策が生んだ市場荒廃と反新自由主義のバネ
 - 5 地方自治体における公契約条例制定の諸類型と公契約実施による改革過程
- おわりに——国民・市民自治ベースによる公契約改革推進の意義・到達点と諸課題
(未完の自治ベース改革の限界と欠かせない国の法制度改革)

はじめに——行政用語でない“公契約”

政府文書において公契約という用語の使用は少ない。政府関係では通常、ただ契約または「公共調達 (public procurement, public purchase)」が用いられている。それは米国の「政府契約 (government contract, public contract)」に当たる。WTO加盟後は「政府調達」が用いられている⁽¹⁾。財政法(学)、行政法(学)では「公共契約」が使用されている⁽²⁾。

本稿は、行政の契約行為とその関連領域を広く「公契約」と捉える。行政及び同関連の公的組織による物品・サービスの購買、製造品や建築物の製造・建設の委託、事務・事業の業務委託はもとより公契約とする。さらに公契約の端緒となる契約案件の企画・設計、予定価格の設定、入札・落札・契約、契約実施とそれに伴う民間事業者等との協議・監理・検査、契約完了後の施設等の維持・管理(建設物等の使用・消費行為)等も公契約に含める。これら諸工程のうち、契約案件の企

(1) 1994年、マラケシュでの「政府調達に関する協定(WTO協定)」に含まれる「政府調達に関する協定、Agreement on Government Procurement (AGP)」があり、2012年「政府調達に関する協定を改正する議定書(改正議定書)」により、国と地方自治体、その他の機関(特殊法人及び独立行政法人等)に係る協定に、国際条約による物品・特定役務の調達手段手続きを定めた国内法令がある。これら法令により調達手続きについて国内法令で確保する規定がある。本稿では国内市場に限定した論議をするので、コンピューター等の特定物品の政府調達を主眼とする海外市場との結節・市場開放に係るWTO協定に係る分野の議論には踏み込まない。

(2) 公共契約等の用語法に関する論議は、碓井光明『公契約法精義』(信山社、2005年)のpp.3-7による。なお、同書は公契約法のテキストである。

画・設計、予定価格設定、入札・落札・契約という契約手続き工程を狭義の公契約とし、それら以外を含む関連工程総体を広義の公契約とする。本稿は広義の公契約を単に「公契約」として使用する。

公契約を通常の契約である契約手続きより広く用いる理由は以下の点にある。狭義の使用を継続してきた財務省の契約にも「付带的政策への活用」が加わったのを契機に（2018年）、公契約を使用する道が開けた。ただしそれだけに止まらない。社会経済の変化、特に技術変化により、行政の需要・供給双方に多様な要請が加わり、それに対応した公契約概念が求められている。公契約の企画・設計から施設の運用まで、公契約に係る直接的利害当事者はもとより、国民・市民との協働、参加の領域にまで公契約概念を広げ、公契約実施の公正性、効率性、透明性を高めることが行政行為自体を改革する波及効果も生まれると考える。

行政が実施する契約は、行政自身が規定する法令・規則等によって実施される。もとより行政の行為は当然、法令によるが、狭義の公契約規定を誠実に順守していれば公契約の目的が達成されると考える機械的アルゴリズムでは不十分となっている。公契約は行政とともに民間（企業や個人）の協働と多面的な契約行為への参加、協議等により、民間の公共化、公共の弾力化・柔軟化という相互作用をひき出せる。公契約が狭義に限定されると、法的規制力を有する発注者である行政の契約行為では、歴史的に点検しても発注者優位の弊害を生みやすい。だが、広義の解釈では以下のような改善を望める。

まず、建設委託の例が示す通り、「一式発注・責任施工」方式の下での、発注者優位の契約では、不透明で不公正な価格形成（不適切な予定価格や歩切等）、あるいは談合やダンピングを生みやすい。これまでの行政は正すべき下請取引等での企業間取引の違法や不正行為の是正を回避し、行政が民・民間取引不介入を名目にこれらの事象を黙認してきた。狭義の公契約の制約が緩むと、これらの改善を可能にする。

第二に、公契約過程の設計、積算、予定価格等の発注者の判定に生じる錯誤、積算根拠の曖昧さ、欠陥が是正されにくく、施工事業者からの改善提案や施設運用に有効な情報等を制度的に吸い上げる協議の機会等が封じられてきた。施設運営を含む長期的費用概念のなど、受注者が有する経験知を認識し、吸収し、活用する体制作りに向け、改善の手掛かりを得られる。

第三に、広義の概念による公契約の運用により、発注者と受注者との対等な協議の下で、行政の改善に寄与する多くの知見が生まれ、かつ民間事業にも公共性を持った事業運営を押し広げ、公契約市場の改善から民間市場の取引改善に一定の方向性が与えられると考えられる。

ただし、こうした公契約概念への拡張は、いわゆる行政の市場化・民営化を促進することにつながると指摘する向きもある。この点には十分に留意しなければならないが、現状では公契約の縮小・解消は考え難く、広がる可能性の方が高い。公契約が不可避であるならば、公と民との対話を設け、協議を促し、公・民双方での改善を積み重ね、公契約の利害当事者が相互に経験、知見を交流・共有していく改善を重ねることは有効だといえる。また、国民・市民による協働・参加の機会が保持されていることが望ましい。こうした開かれた公契約事業運営は、行政、民間双方の欠点を

是正し、公と民の双方の利点を活用する新たな可能性を広げる効果も生む⁽³⁾。

さて、2009年（公布は2010年）、千葉県野田市で公契約条例が制定されて以降、公契約の実施をめぐって多くの経験が積み重ねられた。その諸経験（特に世田谷区での経験）から、公契約条例の運用とその拡張によって、新たな公共性が生まれつつある事実を検討する。公契約条例の制定・運用の歴史は短いが、行政運営の改善に限られた範囲で一定の評価を試みる。またより多角的論議により、公契約条例運用に開かれた体制で、新たな公共領域の形成に向け、国と地方の行政にも有用な検討素材を提供している事実もある。ただし、こうした公契約条例の制定・運用の有効性にもかかわらず、その実効性を発揮するためには、地方自治法、地方行政だけの努力では限界がある。特に労働時間やワークライフバランス等の就労条件の改善、賃金引き上げ、またそれらを可能にする中小企業経営と経営環境の改善には、国法・国政の適切な関与と行動が必要であり、国法・国政の進展を抜きには到達不可能であると考ええる。これらの諸点が本稿の趣旨である。

1 21世紀初頭に公契約条例が登場した経緯と意味

日本において公契約はすべて国や地方自治体の行政活動の一部であり、古くからの行政行為である。行政活動はすべて法規によるから、公契約も規定された関連諸法規に沿って実施される。公契約の相手方が多数、多様であっても、契約の相手方も諸法規の順守を原則に履行するから、行政以外にも契約を経由して諸法規の影響が及び得る。契約遂行に関係する領域を確認しておこう。

(1) 公契約に関する基本規定

広義の公契約概念を用いる理由は、21世紀に入り、建設関連労働組合や、地方自治体が「公契約」という用語を使用し、地方自治体もすでに「公契約（条例）」を制定、実施している事実を根拠にしているからである。

日本の行政は、公共調達、公共契約、公契約等を統一した用語として規定していない。用語の不定や不統一は何を意味するか。政府が多様性を重視するからではない。公契約を行政用語としないのは、行政が公契約の事業内容開示に消極的か、または公契約の論議を回避したい配慮からかもしれない。

とはいえ、公契約は不可避である。行政自体の人的、物的な保有資源で行政行為が完了不能だからである。行政組織では実施不可能な要因があって公契約が生じる。公契約は、契約に至るまでの準備過程、入札・契約と契約の実行及び完了までの諸過程があり、その各過程に多くの企業（者）、就業者・労働者、各種の専門職そして何よりも納税者が係わる。

(3) 行政と民間（企業）との事業運営上の基本的相違は何か。それは後者に利潤確保抜きにはありえない組織と機能が基本となっていることである。とはいえ、公・民との事業運営上の差異は利潤の有無もさることながら、会計上では減価償却、将来への事業資金の自己調達規定（利潤相当の設定）がないことを考慮すると、民間事業者の利潤処理の自由度をどこまで規制するかで、事業の成否が帰着することとなる。行政、企業双方ともに事業の責任、内容開示、社会的な寄与・貢献の在り方を検討し、工夫によって成果を拡張する可能性もある。公益法人等との関係の論議もありうる。民間の改善を考慮する必要性は高い。

例えば、公共施設や公共サービスの利用者である国民が、公共施設を利用し、公契約案件に対する関心、疑問や理解を持ち、運営に協力し、施設の効果的な整備・運用に係わる。公契約の運営には国民の“対話”が欠かせない。しかし公共施設の企画・設計、入・落札、契約、建築委託・施工、建設後の利・活用に至る各過程に国民関与の機会が少ない。また関与するにはかなりの手間を要する。公契約は閉鎖性が強い。

閉鎖性の背景には、行政が公契約の名称統一や概念化をせず、国民意思に沿う体系的、整合的な規定で実行しない要因がある。その一つの要因に公契約に纏わる秘匿性や専権処理のシステム、行政が公契約の実施に関係する企業（者）、就業者・労働者そして国民・市民との利害関係の開示を薄くし、軽くし、疑問を提出させない意図等が基底にあると思われる。

歴史的に公契約履行には官製談合の外、行政及び政界と産業界をつなぐ天下り等、特殊な利害（利権）構造等があり、公契約過程に公正、公開、透明さを謳う建前と逆に閉鎖性、密室性の確保に合理性がある経緯を肯定できる事由がある。つまり財政運用の一環である公契約執行の仕組みには国民への秘匿性、不透明性が行政にとって合理的であり、そこから閉鎖体制が生まれるのかもしれない。

公契約に関する海外規定はどうであろうか。米国は「公共契約」を総括する Federal Acquisition Regulations (FAR)、仏国では「公共調達」の基本法として Code des Marches Publics など、法体系で用語統一はもとより公契約関連の基本規定、すなわち公契約の意義、目的、目的達成の手段、実施規定や実施後の点検などを規定する基本法を持つ。それらは国民との協議、参加が可能で、開放的体系となっている。

加えて米国では大統領令 11246 等により、労働省連邦契約遵守プログラム局（OFCCP, Office of Federal Contract Compliance Program）に契約先雇主が公契約取引に係る法規を遵守しているかどうか確認する責任が課されている。当局は、公契約の請負事業者に対して、DEI（多様性、公平性、包摂性）等、関連施策に係る実態を調査・監査し、違法等により必要なら処分する権能を有し、実施している。2025 年 3 月 26 日「日本経済新聞」（3 面）「米政府請負事業者の DEI 米労働省が調査」によれば、「連邦政府は 2023 会計年度（2022 年 10 月～2023 年 9 月）に民間企業と計 7590 億ドルの契約を結んでおり、米労働者の 2 割は政府請負業者に勤務するという試算もある」と記している。

公契約の体系と政策実施との連係をとり、公契約が政府政策の実施を踏まえた契約と実施の手段を講じている。それが正常で、当たり前の行政執行の体系というべきである。

（2）狭義の公契約への固持は適正な契約実施に限界を生む

これに対して日本の公契約の法規定は“簡明”である。国では財政法に位置する明治期制定（1889 年）の「会計法」と同法の施行規則である「予算・決算令と会計令」（「予決令」という）があり、これで歳出手続きの一種である契約を規定している。「会計法」と「予決令」は歳出主体が定めた予算執行（歳出）の実務規定である。地方自治体では、地方自治法（第 234 条）及び同施行令（第 167 条）の規定による。地方自治体も基本的には国の歳出規定と同様、地方自治体の歳出事務手続き規定である。

公契約の意義や案件に関して行政事務規定以外の他組織等との協議等の規定はない。公契約実施の規定は当然必要である。だが規定の順守だけで公契約の公正性、効率性、透明性を実現できるとは限らない。公契約が有する広範な機能や行政以外の関連効果に配慮を要する規定が必要である。例えば、公契約という歳出行為の経済への乗数効果、社会・文化への広範な波及等を検討・開示し、国民との意見調整、納税者＝行政サービス需要者との関係を透明化し、公契約の責任所在を示し、国民から有用な知見、情報、ノウハウ等をフィードバックする回路の形成等については何らの規定もない。会計法等は歳出の事務規定であって、歳出の前後に係る歳出の見積もりの経済効果やその検証、関係者との協議の機会についての規定は何もない。

ただし、上記の歳出手続きのほかに下記の諸法規がある。すなわち、「政府契約の支払い遅延防止等に関する法律」（1949年）、「国等による環境物品等の調達に関する法律」（2000年）、「公共工事の入札及び契約の適正化の推進に関する法律」（2000年、以下「入契法」という）、「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」（いわゆる「官製談合防止法」）（2002年）、「公共工事品質確保法」（2005年）がある。これらの法規は、公契約に関連して生じる“部分”課題ごとの個別法規である。総論抜きのパーシャル（部分）法規である。

要するに近・現代日本は、公契約の基本に踏み込まない事務運用法規のみに止まっている。公契約を行政歳出だけの部分規定で済ませてしまい、公契約の体系的で、多彩かつ有効な機能を広範に波及させ、高い効果を生む工夫や失敗の検証をし、さらに広く国民、市民の参画の場を設定することを回避してきた。そして、公契約に無関心な国民を多数派と認定し、公契約が直面する諸課題の論議を専門家に依存ないし“外注”し、行政の専権事項として処理できる体系にしてきた。

公契約の執行に一貫した体系を欠くため、行政は予算が議会で決定された後、歳出行為を行政長、首長の専権事項としてきた。この処理方式は国民に論議を挟ませない体制である。公契約用語の未定、公契約法論議の欠如、ILO 第 94 号条約（ILO 公契約〔Public Contract〕条約）の批准論議の未継承等々、これら経緯が用語一つの論議にも内包されている。その経緯は、日本の巨額国債発行額に表れた財政規律の喪失、日銀の財政ファイナンスによる金融市場毀損にも連なる。国家運営に国民、市民の参加、協力を引き出す努力を棚上げし、民主主義が国民・市民の潜在力を発揮させる体系に逆行している。名は体を表し、名なしは体を隠す。定義なき公契約に日本の国家運営の非公正、財政規律喪失の要因を見いだせる。

2 公契約市場の特性と構成——公契約条例制定の拡大とその背景

公契約条例についての論議に入る前に公契約が作る公契約市場の特性を整理したい。公契約は市場全体における無数の契約・取引の一角に位置する市場の重要な構成部分である。公契約市場には行政の関与に伴う特有の制約が存在する。そしてその制約が民・民間の取引関係にも波及する公契約市場に特有の性格を生む。

（1）公契約の発注者・受注者の当事者関係と公契約市場の特性

契約は原則的に二者関係で成立する。公契約の場合は一方が必ず行政である。公契約は行政によ

る公契約の告示・公告，入札・落札，契約締結にを経て執行される。同時に，行政が契約する他方の当事者には通常，民間事業者がいる。つまり公契約市場は，一方の当事者が必ず行政，他方は民間事業者から構成される。ただ発注者には行政が設立ないし投資した事業体（公営企業，公社）等があり，どれを公契約の発注者とするか，それも行政が規定できる。発注者である行政は公契約市場形成に法的権能や組織力を持っている。

他方，公契約市場で，発注者の相手方たる受注者は，主には民間事業者だが，発注者が設置する公的機関の参入もある。受注対象者の範囲や競争領域も発注者である行政が決定できる。公契約市場の成立要件は，行政が行政需要を充足する能力がなく，民間事業者が行政需要の供給可能資源を有することである。

公契約市場は，通常の民間同士の市場と異なる取引形態を生む。公契約市場は行政が法規定権能を持ち，入札等の取引形態をとる。行政需要を賄えない行政側の資源の不足・欠如により市場が形成され，契約の相手方である民間事業者は行政が持たない資源を保有し，その保有資源を活用して契約を履行する。

この公契約における受・発注関係では，民間事業者同士の取引と異なり，民間企業等が行政行為を代行または部分的に行政の事務・事業業務を担うことになる。公契約（関係）市場での行政行為では，行政が公契約市場を介した民間事業者との契約を介して行政行為を民間事業者に委託・委任，請け負わせ，代行させる。このことにより民間事業者が公共・公務を代行ないし部分的に公共領域に契約形態で民間事業者が公共を体した行為をなす。ただし民間事業者は権力行使なき行政の代行となる⁽⁴⁾。

また，一方で発注者である行政が法的規制力を持つため，他方の契約当事者である民間事業者＝受注者に対して，民間取引には生じない発注者の強い主導性により発注者に優位な取引関係，片務性を生む市場になりやすい。受注者側は，行政が持つ法的規制，行政権行使等に対抗する能力を持たない。民間が優位となる条件としては，法的権能以外の受注者の技術力，情報力，資金調達力，人的能力等に限定される。

立法機能を有する行政・発注者は，公契約市場にもその機能を活用する。行政発注者は，取引形式規制（価格の上限設定，入札参加要件，その他）を設定できる権能を持つ。加えて税財源を基礎とする財政力を背景に，官公需創出の質・量を統括し，所得移転・譲渡すら可能になる。さらに会計法，地方自治法に基づき，事実上の指値である予定価格設定という法的・制度的な上限拘束価格を設定できる。競争入札制度といわれる市場取引に，“自由”を拘束する上限拘束価格を設定してもなお，“公平性や透明性”を名目とした競争入札制度として認められている。このことから価格決定における行政の主導性，優位性は明白である。発注者は契約の履行に係る検査・調査，指導・助言の関与も可能である。通常の市場行為と比べれば，公契約市場が行政，発注者優位に傾く構造になることは明らかである。

公契約を契約行為だけに限定すれば，契約自体は民事契約と同じである。ゆえに契約当事者関係

(4) この公共性は，通常，民間企業行為に求められる他人にとっての有用な商品・サービスの提供を要する社会性とは異なり，行政行為が本来背負う国民，市民へのサービスを民間企業の代位から生じる一時的，擬制的な公共性である。

において形式上は対等性が保たれるとみなされる。確かに、受注者にデメリットがある場合、受注者は入札に参加せず、契約不成立（競争の回避、退場）とすることができ、リスクを回避する道（契約未成立、不調）をとる“自由”は残る。しかし、強く受注を必要とする場合、受注者側は契約獲得に向け、不利性を回避するために、下請単価切下げ等を模索し、また他の事業者に直接的、間接的にリスクを転嫁しようとする。その結果、赤字受注、ダンピング受注が起きる。不公正、不法行為はこの構造に一つの遠因がある⁽⁵⁾。

（２）多様な公契約市場と行政資源保有の過不足と公契約拡張による公・民市場の交流

行政の企画・発注、それが公契約市場起動の始点である。どの分野、どの領域に公契約が発生し、執行されるかは、行政需要内容とその充足に要する商品・サービス、建築物や業務委託等で決まる。行政分野ごとに行政需要充足に適応する商品・サービスの品揃え、建築物の種類や業務構造が求められる。すなわち、公契約市場は行政資源が欠落・不足しているために公契約を介して民間受注者側が保有する資源を調達し、行政需要を充足する仕組みである。

行政の保有資源は、職員（人的資産）、設備・機器（設備・機械）、蓄積する行政のノウハウ・情報、財政（資金）である。だが行政保有資源にも限りがあり、また行政需要の変化によって公契約内容も変わる。ゆえに公契約市場の構成は絶えず変化、調整される。行政は保有資源に応じ、行政実施方法を、内製か外製かを判断し、外製案件は民間事業者（企業）に委ねる。各省庁、地方自治体が保有する行政資源や行政需要動向に違いもあり、公契約市場構成に投影される。公契約市場では、どの地域にもある公共施設の建設・補修、印刷物などの必要な施設や商品・サービスのほか、最近の行政のDX化政策の進行の下、事務・事業の執行規定とともに業務処理様式の設計及び標準化や実施システムまでもが業務委託される。

公契約市場を介した民間依存が、合理性を持つことが認められるものの、公契約を規制する現行の狭義の公契約法規では行政需要の充足が極めて狭い領域に限定されてしまい、公正・公平、効率的な手法の採用を制約する要因になりかねない。公契約市場における行政の主導性、優位性を有する行政自身が、多様な行政手法で行政需要を適切に充足すべきである。だが、公契約を狭義の規定にこだわり、閉鎖性を崩さないままでは、行政需給ギャップの発生は避けられない。公契約市場に対する規制を歳出事務規定に限定せず、より効果的で、民間市場の効率性と潜在力を抽出して成長を促進し、事業者利益を拡大し、就業者の就業条件を改善し、国民ニーズを充足するような手法を

(5) 発注者優位の体制は、市場原則からみると一方の優位性が公正競争を妨げる潜在的要因となる。また、発注者優位の固定化は、受注者が受注における不利性を軽減するか、回避する構造的手段を広げる土壌を生む。市場取引は相互浸透性を持つから、優位性が長期化すると、その前提自体を変更する動機が希薄化する。不公正、不公平取引の下で談合、ダンピング受注が生じるのを、事業者自身だけの行為とみなすのは一面的な評価に陥る。建設業法における「発注者の保護」規定とともに、発注者側の優位性に加え、予定価格の上限拘束性、協議・交渉不能を意味しかねない“一式発注・責任施工”体制、受注者側の片務性などが指摘されてきた。その結果、通常の契約でも歩切、ダメ工事等の不平等取引事例が生じてきた。その要因については、発注体制にも絡む要因の検討を深めた木下誠也『公共調達研究 なぜ、世界に例を見ない制度になったか』（日刊建設工業新聞社、2012年6月）がある。木下氏は国土交通省でインフラ整備などに関わった現場経験の上に、国際比較研究を加え、日本の公契約市場における発注者側に生まれた多くの異常さを鋭く検討している。

吟味する必要がある。

3 公契約市場を規制する法的構造と実施状況

公契約において法規順守は当然であるが、法規順守を会計処理の事務手続きだけに止めず、関連領域に広げる法規定も増えてきている。それとともに公契約実施状況も変貌を遂げている。以下、大まかに公契約の法的構造と実施状況を見ておこう。

(1) 発注者優位の公契約市場の法的構造

公契約市場の構成とその機能（活動）には国と地方自治体とに共通する規制と各々に独自の法規定がある。共通の規制では、法規の違いを貫き、国も地方自治体も、契約案件の立案から予定価格⁽⁶⁾、入札・落札を経て契約までは公正性、競争性、透明性の確保が重要条件である⁽⁷⁾。

公共調達の法的枠組みは、国は「会計法」、予決令、地方自治体は「地方自治法（第234条）」及び「同施行令（第167条）」による。これが公式の法規定である。

契約に至る入札から落札までの形態は会計法で、一般競争入札、指名競争入札、随意契約の三種の契約を選択できるとされる。これら入札形態を踏まえて、発注は入札参加資格等も規定し、最終的に行政組織の長が専権的に契約者を決定し、実行する。また落札条件は、最低価格自動落札制であり、最低価格が複数ある場合は、くじ引きで決定する。上記のほか、例外的に総合落札方式、低入札価格調査制度、最低制限価格制度が設けられている。また、予定価格制度があり、予定価格以

(6) 法規順守は行政の基本原則である。しかし原則規定の根拠が不明、あるいは不可解な場合、疑問を協議する場、是正の途は講じるべきである。建設物の予定価格が典型である。予定価格は、設計、使用の機材や機器、人工数の積み上げの結果のほか、発注者の財政事情に影響する。さらに成果物の品質、使用上のノウハウにより、「建設費用」の算定根拠も変わりうる。基準にはあくまでもバイアスが必要である。さらに民間工事では通常、協議を含む見積もり合わせである。まして上限拘束性などは設けていない。契約規則自体の順守の重要性を否定しないが、契約規則運用は、それぞれの事案に係る根拠を検討し、論議・協議を可能にする方が積極的な運用効果が期待できると思われる。

(7) 公契約実施における公正性、透明性、競争性の確保には異議を挟みにくい。一般に行政が提示する行政行為原則の提示は、政策実施規制の合理性を示す根拠になるかといえ、一定の論議は必要である。例えば、原則を主張する主体と客体との間には異なる意見が潜む。すなわち発注者である行政が透明性という場合、契約案件に係るステークホルダーは、発注者である行政、受注者である民間事業者に加えて、国民、市民という最低でも三者が存在する。しかし、発注者、受注者、最終消費者である国民にとって、その透明性とはそれぞれが異なる事項があり得る。すなわち、発注者は受注者の費用構成を、受注者は発注者の設計・積算や予定価格設定を、最終消費者は契約実施・落札や契約履行の使用実態等、“同床異夢”ではあるが、だからといって反対という意思表示は不適切であるとしても、黙認（黙殺）ないし無視して過ごすくらいがある。だから、これらの原則を行政作文に終わらせないためには、これら原則を正当性を持って論議できるルールを必要とする。この点、日本の公契約市場は、設計・積算はもとより、契約・落札に“協議”、“論議”の機会を与えていない。EUの多くの自治体では、落札された設計図を民間、市民の協議にかけ、設計者の参加する協議をし、デザイン、使用資材や機器等に関する議論を経て最終決定に至る事例をしばしば見る。日本は発注者が国民、市民との協議を経て、設計変更するなどというのは、首長の沽券にかけても認めない。またその姿勢を“ヨシ”とする体制ですらある。美しく、使いやすく、長期に愛される施設づくりには向かない“ノルム”がある。この“ノルム”の払拭は災害、高齢化、財政危機の下でこそ、行政が率先垂範の“ノルム”を示す適期となろう。

【年表】公契約関連制度の主な推移

年	
1889	会計法制定
1900	指名競争制度の導入
1920	最低制限価格制度の導入
1921	会計法改正（指名競争入札導入）
1941	談合罪を刑法に規定
1946	戦後憲法制定（会計法改正・予決令制定。契約規定は変更なし）
1947	独占禁止法制定，地方自治法及び地方自治法市区令制定
1949	建設業法制定（建設業に登録制度） 政府契約の支払い遅延防止に関する法律制定
1961	会計法改正（低入札価格調査制度）
1963	地方自治法改正（最低制限価格制度導入）
1977	独占禁止法改正（課徴金制度導入）
2000	公共工事入札契約適正化法制定
2002	入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律制定（官製談合防止法）
2005	公共工事事品質確保法制定
2006	財務大臣通知「公共調達適正化について」
2009	千葉県野田市公契約条例制定
2014	担い手3法（品確法，建設業法，入契法の一体的改正）制定
2018	財務省「会計法に関する付帯的政策活用について」

（筆者作成）

上は無効となる。その価格形成は、民間取引では独占禁止法違反となる上限拘束性がある。有効な入札は予定価格以下でなければならない。予定価格の上限拘束性は、例外方式の3方式であっても許されない。なお、予定価格の開示か秘匿かについては、国の機関では秘匿だが、地方自治体では地方自治法に特段の規定がないので、事前の公表もある。その場合の多くは、抽選となる。

現在、公共調達の基本的契約方式は、2006年8月25日当時の財務大臣谷垣禎一通知「公共調達の適正化について」（財計第017号）以来である。同「適性化通知」は、冒頭に「公共調達については、競争性及び透明性を確保することが必要であり、いやしくも国民から不適切な調達を行っているのではないかと疑念を抱かれるようなことはあってはならない」と述べ、競争性と透明性確保に向け、「関係省庁連絡会議」で、入札及び契約に係る手続きの厳格な取扱い、情報公開を求め

た改善実行の規定である⁽⁸⁾。

上記通知は、「非平時」の入札・契約での不正防止である。ゆえに公共事業だけでなく、業務委託等にも及ぶ公契約全体を見直し、会計法によるだけの規制を拡張し、多様な調達、契約見直しの機会でもあった。だが、結果は旧契約方式のまま、一括再委託の禁止、再委託の事前承認、契約情報の公表、内部監査の実施、契約統計の作成のみに終わってしまった。この通知以降に作成されるようになった契約統計が唯一の「公契約統計」である。

「公契約統計」調査は2019年、財務省会計制度研究会の論議を経て、「付带的政策への活用」が可能になった。ただし、「付带的政策への活用」範囲は、中小企業支援（「官公需法」1966年）、建設業の技術確保（「公共工事事品質確保法」2005年）、環境負荷低減物品役務の普及（「環境物品調達法」2000年）、女性活躍推進（「女性活躍推進法」2015年）等に係る事業など、個別法に限定されている（年表「公契約関連制度の主な推移」を参照）。

したがって、財務省ベースの公契約は、①一般競争入札・落札・契約、②一定の事由がある場合には指名競争入札・落札・契約、③同様に一定の条件がある場合には競争を抜きにし、相手方を選定して契約する随意契約、という三種が基本である。

（2）最近の公契約における入札構造

2006年谷垣通知を機に実施された公契約の件数、金額についての最新の調査は、財務省主計局「令和4年度契約金額及び件数に関する統計」（2022年）である。同調査（以下、「契約調査」という）では、少額随意契約が除かれており、全体の公契約状況をどの程度反映しているのか、母数との関係が表示されないので確認できない。

因みに2022年度における国土交通省による「建設投資額の見通し」（以下「見通し」という）では、政府投資額（国と地方の合計）は22兆5300億円となっている。この「見通し」はあくまでも出来高ベースの見通しである。「契約調査」に示された公共事業に関する公契約実施金額は3兆6370億円であった。国土交通省の「見通し」と財務省「契約調査」の実績値とを直接比較はできない。が、調査結果を「見通し」を母数とした「契約調査」とみなせば、抽出率が16.1%に当たるから、「契約調査」を通じた公共事業の契約構成の評価が不可能ではないとみなした上で、公契約全体構成を検討してみよう。

以下、「契約調査」統計を見てみよう。公契約総件数は145,267件、総額は9兆5595億円、このうち、「競争性のある契約」方式は、119,717件（総件数の82%）、「競争性のない随意契約」方式は25,550件（総件数の18%）、また「競争性のある契約」方式の金額では7兆1823億円（総額の

(8) この「適正化通知」は国と地方自治体における「公共調達」の指針になってきた。「適正化通知」が発せられた経緯は以下のようであった。すなわち、2004年IT関連事業の多重委託や分割少額随契、一括再委託問題等が発生し、また2005年国土交通省・旧道路公団の橋梁談合の摘発、同年、「公共工事の入札契約の改善に関する関係省庁連絡会議」が設置され、省庁挙げて公正取引対策に迫られた。それでも不祥事は続いた。2006年防衛施設庁官製談合問題が発生するに及び「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」という財務大臣通知（財計第017号）に至った。この時から、公共工事への限定から公共調達総体へという公契約全体へ視界が開かれることになった。後の、「担い手3法」に連なる。漸く、会計法・予決令体制からの離陸が2006年である。その“反省”の見印が財務大臣通知である。

75%)、「競争性のない随意契約」方式が2兆3772億円(総額の25%)であった。

公共事業等のうち、「競争性のある契約」方式は26,223件(総件数の18%)、金額では3兆95億円(総額の31%)であった。公共工事等においては、「競争性のある契約」方式の契約件数及び契約金額がそれぞれ85%、83%と80%超である。公共工事等は、契約件数及び契約金額ともに競争的契約比率が高いとみられる。というのは以下の物品役務等の契約との違いに表れている。

公契約のうち、物品役務契約は、総件数で114,420件(総件数の79%)、金額で5兆9225億円(総額の62%)であった。物品役務契約のうち、「競争契約」が67,389件(総件数の46%)、金額で2兆871億円(総額の22%)であった。物品役務契約では、「競争契約」は物品役務契約総件数の59%、金額では35%で、「競争契約」よりも随意契約比率の方が多く、公共事業とは異なった公契約市場構成となっている。すなわち、物品役務は金額ベースでは公共工事ほど競争性がなく、受注者優位を示している。

公共事業と物品役務との間にある契約過程の公正さの違いを検討できるデータがない。だから、これ以上踏み込んだ検討は控えるが、公共事業と物品役務における受注者への入札競争における公平性、透明性の相違を見る事例として、建設業とシステム・業務執行の委託とを比べてみよう。

物品役務の契約事例としてコロナパンデミック時(2020年)に実施された「持続化給付金事業」を取り上げる。この事例では、事業実施能力のない「サービスデザイン推進協議会」(経済産業省所管の一般社団法人)が元請事業者として業務委託された。会計検査院の監査結果によれば、この事業実施のために9次下請まで組織されており、4次下請以下は監査不能だったという。“中抜き”の重層構造の下で実施された給付金事業には多くの不正、錯誤が生じていた。発注者の発注・契約・履行に関する管理能力と受注者の選考手法がともに緩かった⁽⁹⁾。契約当事者間の情報インバランスがあると、精緻に会計法原則を行使しても適正な契約執行が難しいことを示す事例である。このケースは、下請・再下請で交渉データの紛失・消滅(隠滅?)が生じる杜撰な施工で、公契約の悪しき“デパート”とされている。

他方、建設業では、公契約受注の歴史は古く、発注者優位の公契約市場において談合、ダンピング等の事例を多数生んだ。事業規制法である「建設業法」の第1条では「この法律は建設業を営む者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化を図ることによって、発注者を保護する…」と記されている。ただし、DX、システム・業務委託発注にあっては、納入システムに多少バフが残っても「完成」とみなされる。製品・システム自体の完成度、さらに事業実施に関する業務遂行の妥当性の規定が緩く、建設工事とは明確に異なる。DX分野は発注者が受注者に技術的に劣後するからだと思われる。

旧来型の公契約実施に関する構造は、上記の契約調査のほかの継続的な統計調査はないが、会計原則を崩さず、効率的予算執行に沿う競争性による契約の“経済原則”との“調和”を図る観点のみであり、以下のような「付带的政策への活用」については、不十分である。

財務省規定の“付带的政策への活用”には、①中小企業に対する公共事業受注確保や環境物品等

(9) 受注者の元請の選定には、受注案件の半分以上の業務を遂行する能力の有無の点検が基本であろう。この案件で「サ推協」はほとんど業務遂行能力を持たず、その事務所も空室状態で実質的に機能しなかったといわれる。

の優先調達，②企業における公共工事品質確保法による受注企業の技術支援，③女性活躍推進のためのワークライフバランス推進のえるばし認定，くるみん認定，④「物価高に負けない賃上げ実現」への適切な対応，また⑤2021年度からスタートアップ支援としてSBIR（Small Business Innovation Research）制度における研究開発成果の購入における随意契約実施などが挙げられる。これらは，財務省の契約原則，その基礎にある「会計法」「予決算」を変更せず，あくまでも「付帯」政策という例外措置であり，強固な原則主義は動揺していない⁽¹⁰⁾。

4 地方自治体に広がる公契約条例の基礎構造——新自由主義政策が生んだ市場荒廃と反新自由主義のバネ

21世紀に入り，地方自治体や地方議会，そして地域労働組合，特に建設産業における労働組合を中核とした主体的な取り組みが始まり，一定の成果を生んだ。公契約条例，公共調達条例の制定が進み，公契約に事務・事業の新たな運営形態が広がり，契約約款を通じて民間企業へも好循環を生むような行政の主導性，影響力を拡張させる動きもみられる。以下，その経緯と新規の公共の広がり及びその背景を見ておこう。

（1）地域からの公契約条例制定の広がり

21世紀初頭，2008年には山形県に県レベルで最初の公契約条例の原型の「山形県公共調達基本条例」が制定された。当時，同県齋藤弘知事は全国知事会を中心に公共調達改善に当たっていた。同知事の活動とそれを支えた県内労働組合の成果が同県公共調達条例であった。2009年，千葉県野田市に市レベルで全国初の本格的な公契約条例が制定され，翌年公布された。野田市公契約条例は野田市長が県内各市長へ条例制定を促しつつ，国土交通省等とも協議し，制定に至った。

野田市で制定された公契約条例は，その条文・内容が果敢な，とりわけ建設労働者の処遇改善，賃金の最低限規制とその順守に連帯責任制を導入するなどの罰則規定も取り入れ，実効性の確保に制定者の強い意志を示した画期的条例である。

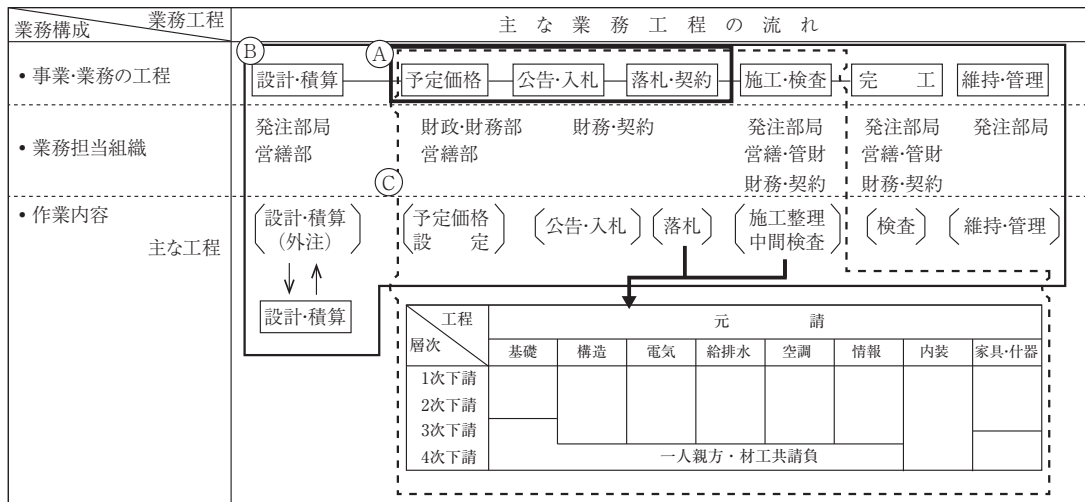
野田市の条例制定後，条例制定の広がりには，以下の経過をたどっている。公契約条例には，賃金規制条項を持つか否かで，条例の性格を二分する見解が存在する。

賃金規定条例は，2010年代に野田市に続き，東京都，神奈川県など首都圏を中心に制定された。野田市に次ぎ，川崎市，多摩市，相模原市，渋谷区，国分寺市，厚木市，足立区，直方市，千代田区，三木市，草加市，世田谷区，高知市，安孫子市，加西市，加東市，豊橋市，越谷市，目黒区，日野市，豊川市，新宿区等，23区市で制定・公布された。さらに，2020年代に入り，東京都杉並区，江戸川区，中野区，北区，墨田区，台東区，文京区その他，津市，みよし市の9区市で制定されている。賃金条項を持つ条例は，32区市になる。

このほか賃金条項を持たない公契約条例制定が，2008年の山形県を起点に，2010年代に6県

(10) 西村聞多，保田紗里「公共調達の現状について——付帯的政策への活用を中心に」（財務省『ファイナンス』2024年7月）を参照。

図 公契約条例が対象とする業務のイメージ図*



*図は公契約の中核を成す部分のイメージを筆者が作成。業務担当組織名も事例である。

①は契約ないし会計法上の契約行為。

②は賃金を含まない広義の公契約。

③は公契約条例における賃金規制を加えた範囲であるが、事例は施工業務の賃金部分だけである。

世田谷区の場合は、②+③と言えるが、それに加え、公契約業務以外へ関連するような波及効果を含む。

(長野県など)、24市で計30自治体に広がっている。2020年代には3県、24市の制定で、計27自治体が制定している。賃金条項のない条例制定自治体の合計は57自治体に上る。賃金条項の有無を除くと、公契約条例制定自治体は89県区市に広がった。

公契約条例を制定した自治体の間では、条例制定の背景・理由とその狙い、制定した経緯や制定を主導した事由等がそれぞれ異なる。というのも地方自治体はそれぞれ独自に、自律的に地方自治を追求する。だから条例制定は個性がある。総括的評価をするためには、条例制定の目的と手段を踏まえ、個別条例の意義と成果を検討しなければならない。その作業は筆者に対応力はない⁽¹¹⁾。ただ、制定の意義を見いだす作業は、制定を広げた経緯、推進した下からの運動等に注目すべきである。

公契約条例制定の運動は、日本ではまれな広がりを持った労働・市民運動、つまり下からの運動によって行政の改革を目指し、結果、条例を制定した事例である。これまで労働運動や市民の協働などによる行政以外の影響を参入させなかったが、各地の地域運動によって公・民をつなぐ公契約市場に新たに対話可能な公共空間に法制化までに至る回路を築いた。それは一つの画期である。すなわち、市民や労働者の行政需要の充足を、行政・議会(政党)、“官製”ないし官公認の“外郭”

(11) 個別自治体の公契約条例の制定やその効果に関し、検討を進めているのは、川村雅則氏である。川村氏は、2025年3月「越谷市公契約条例に関する調査・研究」、「世田谷区公契約条例に関する調査・研究」(いずれも『北海学園大学経済論集』第72巻第3号)で制定の経過と評価を行っている。特に筆者が係わる世田谷区に関しての調査・研究は、本稿よりも詳細である。ぜひ参照していただきたい。

団体への委任や議会要請に限定せずに、公契約に絞られるが公契約を取り仕切る会計法、予決令の箍を合法的に引き剥がし、地域社会の組織的運動で社会経済の在り方の再検討を背景にして、価格だけの対話から、価格（決定）を取り巻く行政内外の領域に、公共と民間の双方が協議し、活性化を図ろうとした。この構想と運動展開から、条例制定運動に参集する組織や個人は、既存の公契約を検討・改革しつつ、行政自体やその機能の再生、改善方向を展望しようとした。その条例制定の経緯とそれを動かしたエネルギーは、旧来型の狭義の公契約手続きである“契約”手続きの枠組みだけに閉じられた行政から、広義の公契約、情報の開示・公開と協議・対話の場に行政行為を進化させた。行政・議会と民間との関係に価格決定以外に新しい協働の機会、協議の場を築き、狭義の公契約が持つ限界を超える課題にも広げた。これらの点に新規性がある。以下、若干の経緯と運動に絞ってその背景を振り返ろう（図参照）。

（2）公契約条例制定を広げた経緯と背景から見える多様な制定エネルギー

公契約条例制定の歴史を概観すると、二つの流れがある。まず、第二次大戦後から 20 世紀末までの前史の底流があった。第二にこの底流を引き継ぎ、1980 年代半以降、新自由主義政策の浸透とその悪しき成果、すなわち公契約市場の荒廃を改めるために、正常化への強い回帰バネが生じ、公契約改善を目指す条例制定に動いた。それぞれの経過を見ておく。

1) 公契約条例制定の前史——ILO 第 94 号条約批准と公的就労事業の反動

まず、労働運動やその研究動向では、公契約条例における条例評価の“基準”とされる指標に、賃金・労働条件改善条項の有無がある。この背景には、ILO 第 94 号条約批准に係る戦後日本の公的就労事業の前史がある。

すなわち戦争被害を被った関係諸国では、戦後経済復興に公契約事業が大きな比重を持った。戦災復興では、復興を担う公契約が労働市場の復興・拡大、労働諸条件の回復・向上とともに、経済成長に大きな影響を与えた。戦後日本の復興においても、ILO「公契約における労働条項に関する条約」（第 94 号条約、1949 年採択）の批准をめぐって論議があり、公契約の労働条項の有無による条例評価に関わった経緯がある。

敗戦からの 10 年間、日本経済は、国家の経済が今とは比べられないほど比重が大きかった。戦争遂行には軍隊はもとより軍需、軍艦、戦闘機、戦車等の生産に係るハード部門には軍工廠（のちの造船・重機産業、輸送用機械産業に転換）が大きな比重を持ち、またソフト部門である海運、陸運及び労働市場などのサービス経済部門でも国家総動員法による統制経済体制が敷かれた。物資動員、交通動員、労務動員の各計画等で、国家が統制経済を主導した。戦後経済も短期間では民需転換ができず、戦後憲法下でも労働市場の需給調整のために、国営失業対策事業として最高時 40 万人以上にも及ぶ失業者（雇用）吸収事業が実施されていた。日本占領の駐留軍の維持に必要な要員も形式上政府が雇用し、駐留軍に使用させた。駐留軍の維持では雇用と労働の関係が分離され、後の労働者派遣法の先駆けとなった。雇用・労働面だけでも ILO 第 94 号条約批准の必要性が高かった。

同条約批准の影響は大きい。ILO 第 94 号条約批准は、国家が広範な産業部門、すなわち、当時

国家が担っていた、重化学工業（車両、造船、肥料・繊維原材料）、エネルギー（水力発・送電、石炭）から鉄道・港湾・運輸、通信、食糧管理等々に深く係わるゆえに、戦後（“平和”）経済復興を担う産業活動にとって、ILO 公契約条約批准は費用増加を生むと考えられ、それが、経済復興に大きな障害とみなされた。大企業経営者側からは経済復興と経営再建の障害物と考えられた。財界、企業経営者そして経済官僚の強い反対があり、その強い逆風のために、行政主導での戦争経済脱皮と民生経済への転換に新たな役割を果たす可能性を持った ILO 第 94 号条約の批准は果たされなかった。

1950 年前後の失業対策事業、緊急就労対策事業等の 3 事業における賃金決定抗争（今の生活保護と雇用事業における生活保護制度及び最低賃金制度が絡んでいた）、及び 1960 年代前半期の国営の失業・雇用対策事業の改廃・存続と高度経済成長に向けたエネルギー産業転換策及び農業基本法制定による農村労働力の広域流動化政策、失業保険から雇用保険制度への転換（失業対策政策から雇用政策への転換により、雇用調整政策に対応した事業主への雇用保険料負担を導入した雇用保険創設による雇用政策への企業の参入）に絡み、条約批准が再浮上した。しかし、結果として条約批准は葬られた。

ILO 公契約条約をめぐる経過の中で、公契約はその名称さえも残らず、行政が率先垂範の位置を果たす公的事業運営の義務、そのモデル事業運営として公契約市場に労働協約賃金を活用するという第 94 号条約の法的規定は、PW（地域平準的賃金、産業・職業別労働協約賃金、Prevailing Wages）をめぐって、賃金の上限拘束か、下限設定効果かをめぐる論議もあり、賃金統制（抑制）機能に終わったのではないかととの評価もなされた。1970 年代及び 80 年代半ばまでの日本経済の高度経済成長の下で、労働組合運動だけが公契約条例とその労働条件改善機能を記憶し、公契約条例制定に引き継がれた。この経過から、賃金抜き・違反の罰則なしの公契約条例は有効性を欠く条例と評価されがちである。

2) 新自由主義政策推進による公契約市場の荒廃と荒廃からの離脱の動き

もう一つの流れが新自由主義政策の浸透とその結果への反作用である。すなわち、1980 年代末から短期間に世界に伝播した D. レーガン、M. サッチャーそして中曽根康弘等による新自由主義政策が拡張してきた。モンペルラン協会（1947 年創立）以降、M. フリードマンや中南米（チリ、メキシコ、アルゼンチン等）の経済危機回避策から、先進諸国の国家改造と経済政策に新自由主義が浸透する時代が訪れた。国家組織や機能にまで市場化、民営化が進み、国家の担い手自身も民営化され、公共サービスに私経済化（privatization）の波が襲った。新自由主義政策の下で、集团的労使関係の弱体化、労働者を人的資源化する個人事業者化の推進、労働基準の規制緩和や労働市場の競争化・労働移動・流動化促進等が急ピッチで推進された。教育機関も人的投資の観点から改革され、“個性の重視と伸長”により、教育制度まで投資分野に転換された。これらの政策を総括して、2000 年には「中央省庁等改革基本法」（以下、「基本法」という）により、国家機能と組織も市場経済機能に寄り添う体制に転換された。省庁挙げて新自由主義が実行された。“小さな政府”が政府自身のスローガンともなった。

政府は自ら「基本法」規定に沿い、市場化・民営化を推進した。それまで行政職員数は約 80 万

人体制であった。公営事業の民営化、政府機関の特殊法人化や定員法と人件費抑制を組み合わせた公務員削減法制で、公務遂行に必要な定員すら削減された。業務実施に種々の限界が現れた。行政職員数は、2020年から微増に転じたものの、2020年当時、国立大学法人、一部の独立行政法人を含めて47万人に止まる。累増する法制定数に比し、公務員定数削減法規により、公務員任用数は絶対的に不足し、公務員の超過労働、厳しい就労・処遇に弊害が表面化し、公務員受験者減に歯止めがかからない⁽¹²⁾。

行政における事務・事業が拡大する中、新自由主義の浸透は公務労働者の削減を生み、行政執行である公務事務・事業の外注化等が進む。公契約市場の拡大とともに公契約事業、特に公共事業に荒廃現象が広がった。1980年代半から急展開する新自由主義の下で、日米貿易摩擦、日米構造協議等が絡み、日本の建設業は大きな市場変動に揺れた⁽¹³⁾。1992年度のピーク、84兆円の建設投資が、2001年度には42兆円に半減した。許可事業である建設業者は1999年度に60.1万事業者だったが、2002年度には約48万事業者と20%も減少した。建設就業者も1997年度のピーク時には685万人であったが2001年度には500万人と27%も減少した。

公共工事設計労務単価も、1997年度に19,121円だったのが、2012年度まで下降し続け、同年13,072円に32%も減少した。建設業の下請作業現場では労働時間記録さえないのが普通である。労働時間や休日（年次有給休暇）等の労働基準法の規制も緩く、手待ち・手戻り、悪天候などにも影響を受ける賃金評価なき就労で、長時間労働が常態である。運輸業（年間2,600時間前後）などとともに年間2,050時間前後で、自動車産業などの製造業より100時間超の長労働時間の下で賃金下落が長期に続いた。2016年の「働き方改革」以降、漸く法的な労働時間短縮への動きが現れた。

事業活動の大きな振幅、労働条件の劣化という変化は、建設業の生産現場を荒廃させた。元請企業に広がる談合・ダンピング、下請企業群への低コスト圧力、重層構造の深化、一人親方層の急増と材工持ち（雇用もどきの）就労、労働者の賃金・就労条件の悪化、さらに建築生産物の劣化が進んだ。これらの実態が幅広い企業経営者やその組織や個人に建設業改善に向けた行動のバネを生んだ。

21世紀初頭からの新自由主義政策の軌道修正、正常化への回帰が、官民協調等で重ねられ始めた。この変化は財務省主導であった狭義の公契約解釈を徐々に掘り崩し、財政機能の効果認定方法にも新しく長期視点（LCC）や産業や地域経済の振興策との連携という事務・事業の部門間連携に統合された発注効果が加味され、民間部門と地域的協同の効果を狙う新事業方式への転換の契機になった。公共工事入札・契約適正化法（2000年）、公共工事品質確保法（2005年）が制定され、2014年からは建設業法改正が一体となった「担い手3法」で、建設産業改革が動き出した。それは地方自治体の公契約条例制定運動と「見えざる連携」を生み、条例制定過程に「担い手3法」ガイドライン、「働き方改革」が緩やかに波及し、共鳴し合った。

(12) 行政の公務を担う国家公務員の役割と最近の状態については晴山一穂・早津裕貴編著『公務員の持続可能性と「働き方改革」』（旬報社、2023年10月）を参照。なお、公務員組織、公務労働の民営化・市場化の影響については同書第Ⅲ部の拙稿を参照。

(13) 国土交通省（2021）「建設投資、許可業者数及び就業者数の推移」参照。

https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/const/content/001493958.pdf

とはいえ、公契約は公共事業・建設委託だけを対象にしたものだけではない。建設産業でも公契約条例の適用対象の予定価格額が一定規模以上に限定され、条例効果が届かない分野がある。また適用事業業種、事業規模に自治体間の差異がある。そのため下からの改善努力が市場構造を改造するほど大きな力を発揮するには至っていない。

公契約手続きを忠実に守る財務省に対して、公契約条例制定は、従来の公契約に係る入札・契約の原則を付带的政策に止めず、契約規制に公契約機能変更の可能性を生み、契約に係る事業運営に一定の進化を生む方向を切り開くことになった。

5 地方自治体における公契約条例制定の諸類型と公契約実施による改革過程

公契約条例は地方自治体の主体性が基礎にある。だから財務省流の公契約への一律規制では、公契約条例の制定・運用の転換は図れない。しかし今日、国と地方自治体との関係は一層重要だが、それは上下関係ではなく、パートナーシップ関係と見ることができる⁽¹⁴⁾。

地方自治法に抵触しなければ、公契約条例制定によって地方自治体独自の公契約方式や運用が可能である。条例制定の目的、性格も、同じ賃金条項を有する野田市、川崎市のように就労者の賃金・労働条件改善に的を絞った条例がある。他方、世田谷区のように賃金・労働条件改善と同時に、労働者を雇用する企業（特に中小企業）の経営改善を連動させる“車の両輪”を掲げた条例もある。条例を制定した地方自治体には、条例の条文とその解釈（いわゆるコメンタール）に種々の特徴がある。条例制定効果は制定の意図と運用効果をそれぞれ検証し、評価しなければならない⁽¹⁵⁾。

最低賃金制が持つ有効性は、全国一律規制でなければ効果は減じる。しかし、公契約に関しては地域経済社会及び市民の意向に即し、適切な条例と運用による有効な運営が可能となる。筆者は世田谷区公契約条例の制定・運用に係わって15年になる。同条例の特質、制定効果や広がりを整理しよう。

(14) 国法の拘束から自由ではない。が、2000年における「地方分権改革一括法」によって、国と地方とが対等な関係にあることは法的に承認されている。地分権改革を推進した国の狙いは、「中央省庁等改革基本法」が新自由主義国家像の構築のために中央省庁は外交・軍事・中核的経済政策に権能を集中する。逆に、集権化に相応しくない行政分野は国から地方に分権・委譲し、また国が介入した地方行政は地方自治体等に手放す「改革」であった。これに対し、2024年度の地方自治法改正では、地方分権化から逆に集権化という揺り戻しが起きた。すなわち、有事（つまり軍事行為）、大規模災害等の“非平時”という条件付きでの集権化を図った。公契約に関しては、有事、大規模災害に係わった領域で国の規制を受ける形態が生じる場合がある。

(15) 公契約制定過程においては、国法との関係で多くの条例制定不可能論があった。最低賃金制による以外の賃金規制条項を憲法規定、労働基準法、最低賃金法等に抵触するとの見解が典型である。また公契約は地方自治体の首長の専権事項であるから首長以外に契約を規制する条例は地方自治法に抵触する。さらに条例の当該行政区域外に居住する労働者への適用は条例制定の範囲を逸脱する、等々の論議があった。これら諸論点については永山利和・中村重美『公契約条例がひらく地域のしごと・くらし』（自治体研究社、2019年）に、論点や正当な解釈の根拠、文献を示している。

（1）世田谷区公契約条例制定過程の特質——議会を動かし、制定した特異な経緯

世田谷区公契約条例の経緯は下からの運動を基礎にした点で特異性がある。多くの条例が首長主導の制定なのに対し、世田谷区では2006年からナショナルセンターの枠を超えて行動する地域労働組合の連合組織が、区長に条例制定を請願した。当初、建設業だけの条例制定は受け入れないと不採択となった。翌年、連合組織は公契約現場調査などを踏まえ、その改善の是非を論議するシンポジウムを開催した。シンポジウムでは、公契約職場の就労条件調査結果を公表し、論議するため、関連する区職員、区議会議員全会派等が参加し、改善への必要を確認し、議会から区側に検討を要請する体制をとった。具体的には、談合・ダンピングの防止、特に官製ワーキングプア問題を解消し、区民の福祉向上と暮らしの改善に寄与する公契約条例検討に関する合意形成を図った（因みに2024年11月でこのシンポジウムは15回を重ねる）。それらを基礎に、2011年、公契約条例制定を検討する委員会設置を区議会全会派の一致で採択し、2012年保坂展人新区長の下で1年半、条例制定の是非を検討し、制定の意義を合意した。2013年条例素案がまとまったが、不十分な条例案であったため、区素案は異例の見直しとなった。2014年、難産だったが現行の世田谷区公契約条例が制定され、2015年度から施行された。

同区条例は、地域の労働組合の連合組織が2001～2002年に出した請願が首長に否定され、廃案となり、この否定された状況を連合組織が検討した。今日までも毎年継続する関係者総出の“公契約検討のシンポジウム”開催に見られるように、区議会各会派の賛同を基礎に労働組合、事業者も参加する取り組みで、“下からの制定”に漕ぎつけ、運用に多くの団体が参加している事例である。

（2）世田谷区条例目標に沿う運用を発展させる組織の設置

区条例制定の目的は、賃金を含む適正な労働条件の確保とそれを実現する経営改善と経営環境の改善、契約業務遂行の品質確保、それらを通じた区内産業振興・地域経済活性化、総じて区民生活の安全確保・福祉の増進である。この目的に沿い、区はもとより、関係する労働組合、建設業関連組織やビル管理事業者組織が、条例自体とその運用内容の進化に努めている点が特徴である。

その過程で条例制定に関連する関係組織を外延的に拡大している。事業者の経営改善に資するため区産業振興条例を見直し、既存の農業、商工・サービス業等に加え、「産業振興計画」対象業種に建設業（本来の行政所管は国交省）、教育産業（同じく文科省）、福祉事業（同じく厚労省）等を加え、「産業振興計画」を見直した（2023年）。また、区民生活の安全確保の一環で災害対策等推進する地域防災協議会に事業者団体と労働者団体の二者懇談組織を設けて、懇談・協議に加え、合同パトロールの実施、建設業退職金共済組合の説明会、公契約現場実態調査を行い、地域の建設産業発展を図るため、技術者・後継者の育成を進め、魅力ある建設業を目指した共同活動を進めている。これに世田谷区も参加し、三者懇談組織も作り、公契約についての学習会、入札制度等に対する意見交換や指導文書への改善提案や品質の高い公共施設の建設等から地域での産業育成・振興などまでを広く論議する組織的な意見交流を進めている。それぞれの課題について懇談・協議を重ねる継続的機会が設けられている。

(3) 世田谷区公契約条例の特徴と運用方式の深掘り

条例の内容には、賃金条項はあるが、その実効性を担保するための罰則条項は設けられていない。公契約に係る利害当事者が条例の趣旨を納得し、合意形成した上で、改善を推進することを基本にするからである。契約違反には区の事務規則による制裁規定を適用できるから条文化は不要でもあった。上述のように、条例の目標に沿う運用改善に向け、各種の地域組織を通じた「土壌づくり」を積極的に進める方法で合意形成を図っている。条例制定途上においても改正条文作りからの制定・運営努力と誠実な協議で修正を課した。その過程における運動組織では、条例を、“小さく生んで、大きく育てよう”との合意の上に、条例制定後にも条例の内容とその運用を継続的に向上させ、条例の影響・効果を育てる労働組合、事業者組織の組織的構えを作ってきた経緯があった。条例の前文には「区は事業者の経営条件が改善され、適正な賃金の支払いなど、労働者の労働条件が守られ、また公共事業の品質が確保され、もって区民の福祉が増進されること」が明示されている。区は、「車の両輪」という労働、産業・企業の双方を見て、発注する区、受注する企業、労働する労働者というそれぞれの関係を対等とみなし（「入契法」）、条例運用効果の拡張・深化に努める構造（「品確法」）になっている。労働者、事業者、そして行政は、それぞれの関係者の主体的取り組みによって、区の責任・責務、企業及び労働者の責任・責務を果たす。審議会に相当する区長の付属機関である「世田谷区公契約条例適正化委員会」はその下部組織に「労働報酬専門部会」を設け、適正化委員会が公契約の履行過程の全般の適正化を検討するとの規定がある。すなわち委員会は区長の諮問に応じ、「条例の解釈及び運用に関すること」、「適正な履行を確保するために必要となる施策」、「区契約の基本的事項」等、広範囲に論議する委員会組織規定を持つ。なお、区長は「労働報酬専門部会に部会の意見を直接聞くことができる」とし、労働報酬専門部会が委員会の議を経ずに区長に直接具申でき、一定の独立性を持つ部会組織となっている。なお、労働報酬専門部会のみ多数決決定規定がある。しかし多数決をとったことはなく、これまで全員合意で意見書をまとめ、区長に上げてきた。

(4) 世田谷区における条例制定による契約業務の深化

条例制定後、条例運用の深化のため、区行政の組織的基礎は、区財務部契約課内に公契条例を担当する係を設置し、専任係長の配置に始まった。契約課全体が条例に沿う契約業務の実施態勢を整えた。そして営繕部等、政策企画部等の関連部署との連絡調整に当たる。さらにいくつかの部署に分散した契約業務を財務部に集約し、契約執行の関連業務遂行を効率化した。

入札制度改革も進め、特に2022年度には、公契約条例実施要件を評価点に加えた建設工事の「総合評価方式入札制度」（価格点＋価格以外の評価点の最高点が落札する。また一定額以下の入札価格を減点）を導入した。さらに2023年度からは業務委託に関しては開札後に全ての入札額の平均値から最低制限価格を設定する方式、及び過度な低価格入札の抑止による競争性とダンピング防止の両立を目指す「変動型最低制限価格制度」を実施した。これらの入札方式は、入札に際し、事前に受注者側に新たな競争と公正さを持った規律を生み出そうとの意思を伝える試みである。その基礎は公契約制度に区が新しい入札方式を導入し、事業者の入札行動から区に対し市場動向、事業者の声を入札制度に投影させ、ダンピング防止や低価格入札を伴う過当競争を入札参加者側が共同

で抑制し、労働条件切り下げを押し止める方式等の工夫に踏み込もうと試みている。これらの入・落札制度改善は財務省の会計法方式とは異なり、発注者の優位性による競争性重視の経済性傾斜方式とは異なる弾力性と透明性を広げようとしている。いわば行政が事業者（団体）、市場との“対話型契約方式”を試みている（世田谷区公契約条例の対象範囲については、前掲図 B、C を参照）。

（5）労働報酬下限額の改善

公契約条例の目標と運用改善では、何よりも賃金・労働条件改善が最大の課題である。世田谷区の場合、建設工事は東京都の職種別設計労務単価の 85%（ただし見習、年金者の調整は 70%）と、他区より若干低い設定となっている。少数の抽出調査では、設計労務単価に比し、まだ大きな格差があり、この格差縮小を最大の運用課題としている。他方、業務請負の労働報酬下限額は、一定の政策効果をあげているといえる。実際に、区の業務委託における労働報酬下限額は、2021 年以降、全国最高水準となっており、2025 年度には時給 1,460 円に対前年度比で 130 円引き上げた。2026 年度には 1,500 円を超えると見込まれる。この動きは適用対象にはない区任用の非正規職員賃金の引き上げにも波及している。それは労働組合の取り組みとともに下限額に連動した引き上げを実現している。さらに、地域商業やサービス業の賃金にも波及する効果がみられ、求人広告誌や張り紙等による直接募集広告の賃金にも反映している⁽¹⁶⁾。

この賃金水準引き上げには、その効果測定に大きな課題がある。もとより労働者は公契約現場以外にも就労し、賃金は契約対象現場のみで設定され、支払われるわけではない。その実態把握は容易ではない。厳しい条例規定を設けてもそれが実現された証拠の反映とみることは現行法制下では難しい。

改善は進みつつあるものの、その到達には社会法である労働諸法規である以上、労働者自身の行動、労働組合運動の影響力の行使・波及、行政による条例の周知・広報活動など、多面的取り組みによる実効性が求められることになる。

おわりに——国民・市民自治ベースによる公契約改革推進の意義・到達点と諸課題（未完の自治ベース改革の限界と欠かせない国の法制度改革）

公契約条例制定によって明らかになってきたことは、行政自身による公正性、公平性、透明性などをはじめ、労働条件改善の実効性確保の実現に向けた努力の重要さとともに、地方行政自身の努力だけでは公契約の基本的目標、意義の実現は難しいことである。また、公契約条例制定だけで、

(16) 世田谷区は労働報酬下限額が高ければよいという政策をとっているわけではない。労働報酬下限額の設定には、労働報酬専門部会の論議を基礎に、経済・景気の動向、最低賃金制度におけるみなし最低賃金水準、同一労働・同一賃金原則として区職員〔行政職Ⅰ〕の初任給及び会計年度任用職員賃金、国の人事院及び東京都人事委員会勧告、国と東京都の職種別設計労務単価、民間のベア率、物価動向、他区市の労働報酬下限額、財政状況そして区民感覚、これらを考慮し、かつ中期的変動を展望し、徹底した論議を経たうえで下限額を設定している。下限額は科学で設定できない。基本的に上記の設定に係る諸要素に関する合意の上、納得が得られる額を設定してきた。それは主観から客観を生む手法であって、景気動向統計における DI 値設定手法と同様、主観から客観に接近する手法をとっているといつてよい。そこでは専門部会内における労使協議を基本としている。

条例が掲げる目標を達成できるわけではない。地方自治体が関連社会組織と協働し、参加の拡大があった場合でも難しい。地方自治だけの理想郷は築けないのが現実だからである。

基本的課題は、公契約市場だけに限ってみても、国が公正競争の実現に向け、その基礎にある市場秩序形成の法規「独占禁止法」、「中小企業基本法」とともに社会法の公正運用による取引改善など、市場政策へ絶えざる工夫・改良に注力することが欠かせない。特に、労働諸法、社会保険諸法、社会保障制度の向上など社会法領域への国民的合意の形成、それら抜きに地方自治体の努力は、水の漏れる筈で水を汲む作業の類となる。公契約条例実施の経緯を通じ、労働、社会保障に関する行政の種々の抜け穴の補正が欠かせない。日本の雇用・労働法制、社会保険制度においては、小規模事業者、中小企業者の経営支援として多くの適用除外規定を用意してきた。この制度設計思想を見直し、事業者と労働者とを明確に区分することは有効であろうと考える。行政行為の総合的、体系的見直しをする際には、この抜け穴を閉じ、最低限規制を有効に機能させる必要性、有効性とその方策を踏まえた制度改革が欠かせない。とりあえずは社会政策、中小企業政策等の市場秩序における公正競争の実現など、個別分野ごとの課題検討が必要である。日本経済の取引市場における公正競争を喪失した長い歴史と現状、それに関連した公契約市場がこれら政策のモデル事業としての実を示す役割が欠かせない。そこに、国家の市場に対する適切な政策の役割が深く関わっている⁽¹⁷⁾。

(ながやま・としかず 元日本大学教授)

(17) 公契約条例制定運動から見える方向性については、宮川裕二「『公共』のオルタナティブは可能か」(岩波書店『世界』、973号、2023年9月)がこの運動の意味を問うている。また、拙稿「世田谷区の公契約条例から考える『公共』再形成の可能性」(国家公務員労働組合『KOKKO』第53号、堀之内出版、2023年11月)を参照。また、労働者の賃金・労働時間等の改善に政労使が三位一体で取り組んでも成果を得ていない日本経済の現状についての筆者の見解は、拙稿「中小企業取引適正化に関する市場機構改革」(中小企業家同友会全国協議会企業環境センター『企業環境年報』第29号、2024年12月)及び拙稿「公正取引原則に対応した中小企業取引改革の諸条件(基本方法、方向)」(全国商工団体連合会 中小商工業研究所『中小商工業研究』第163号、2025年4月)において検討している。