

第 6 回 福知山市入札制度改革等検討委員会 議事概要

開催日時及び場所	平成 27 年 10 月 2 日（金） 午後 2 時 15 分～ 市民交流プラザふくちやま 3-2、3 会議室（3 階）	
出席委員名簿（職業）	委員長 <small>たかはし ゆきお</small> 高橋 行雄（弁護士、現福知山市入札監視委員長） 委員 <small>きし みちお</small> 岸 道雄（立命館大学政策科学部教授） 委員 <small>せきね えいじ</small> 関根 英爾（ジャーナリスト（元京都新聞論説委員）） 委員 <small>まつしま かくや</small> 松島 格也（京都大学大学院工学研究科准教授）	
議事概要	1 開会 2 あいさつ（高橋委員長） 3 議事 「公契約のあり方」 （1）平成 26 年度 入札・契約制度に関する取組みについて （2）適正な労働環境等の確保へ向けた課題の抽出と具体的な取組みについて （3）課題解決に向けた制度設計について ◇ 各委員から出された意見等を踏まえ、次回に持ち越し審議することとした。	
委員からの意見・質問 とそれに対する回答	意見・質問等	回答等
	別紙のとおり	別紙のとおり

意見・質問等	回答等
<p>「公契約のあり方」 平成26年度 入札・契約制度に関する取組みについて</p> <p>◇予定価格の事後公表について3件実施したようであるが、入札の札の入り方について、従前と異なるようなことがあったのか無かったのかどうか。</p>	<p>札の入った状況ですが、結果を申し上げますと土木一式の工事につきましては、税抜きの最高予定価格が約2億6千万円と2億8千万円の2件でした。こちらにつきましては2億円以上ですので公募型指名競争入札ということで、JV方式でやっています。結果的には、それぞれ入札参加業者が8JVと7JVでしたが、どちらの案件も落札者以外のJVは最低制限価格未満ということで失格でした。落札業者は最高予定価格と最低制限価格の間に応札がなされていたので、そちらが落札という形です。</p> <p>建築一式の1件ですが、4JVの入札参加申請がありましたが1者辞退があり、応札されたのは3JVでした。落札業者以外の2者が最高予定価格を上回る札でしたが、結果的には1回の応札で落札業者が決定したという状況です。</p>
<p>適正な労働環境等の確保に向けた課題の抽出と具体的な取組みについて</p> <p>◇課題ということ、取り組まれようとしていることの方角性に異議はない。具体的にどうするか、この後説明をいただければと思うので、それを聞きたい。</p> <p>◇適切な労働環境の確保という中で、一番の問題は労働条件であるが、賃上げ問題はこれの中に含まれているのか。</p>	<p>具体的な説明をという事でしたが、具体的な取組みの詳細につきましては今後の委員会の中でお示しをさせていただきたいと考えておりました、今回は考え方につきましてご意見を伺いたいと考えております。労働条件の賃金に係る分ですが、現在考えておりますのは賃金についての項目を設定せずに労働者の適正な労働環境を守っていく対策を考えています。</p>

<p>◇方向性自体については特に問題なく、このとおりだと思う。1点明確にしておきたいと思ったのは、ここに書かれていることは極めて一般的なことで、これまでも取り組まれてきたものであろうと思う。今回審議すべき内容は、項目の内この課題はこれまで充分でなかったのここを対応しようという話なのか、それとも方向性としては取り組んできたが明文化をして公文書という形で残すということを目指す、これまでやってきたところを文書化するというところが目的かというところである。具体的な話は次回以降という話であったが、もし前者の方であるならば具体的にこんな問題がの中で起こっているという話が必要となってくると思うし、そうではなくごく一般的な話で体系化しましょうということであればその点については不要だと思うが、今後どちらの方向で委員会として向かっていけばよいのかということについてご示唆いただきたい。</p> <p>◇では後者の方で良いか。</p> <p>◇基本的にはここで取り組もうとしている課題は下請関係に関するものが多いと思うが、実際に福知山市で発注している公共工事などで重層的な下請関係が見られるとか、労働条件や労働者にしわ寄せがくるような形で現実に生じているなど、現実の調査はしているのか。</p>	<p>福知山市としてこれまで入札・契約におきましてやってきたことにつきましては、例えばできるだけ市内業者へ発注をするという基本方針も市内部では予算執行の中で職員に周知がされているところです。ただ、市民なり市内の商店の方、また企業の皆様に福知山市の調達方針につきまして明文化したものでお知らせできていない状況ですので、それを明文化して、これまで議論いただきました項目も含めまして、市の公契約の基本理念とともに市民の皆様にお知らせしていきたいと考えておりまして、問題があったのということではありません。</p> <p>そうです。</p> <p>この重層化の問題ですが、福知山市が発注しました工事の中で、小規模な工事、大規模な工事があります。その中で特に金額が大きい工事で土木一式工事、建築一式工事でいいますと建築工事が工種も大変多くありまして重層化する傾向です。過去の施工体制や重層化の状況を確認しましたが、今現在のところ確認した案件では建築一式で3次下請程度、土木一式でも2次から3次の下請状況です。このことを市として施工体制の点検ということで下請の状況も把握してきているとこ</p>
---	---

<p>◇しわ寄せということをごどのように捉えるか、明確にして議論したほうが良い。京都府あるいは亀岡市の取り組む要綱型とあるが、基準となるものがやはり法令である。つまり法令違反があるか無いかということに基づいて、それをしわ寄せかどうかと判断するという理解で良いか。</p> <p>◇疑問に思うのは、労働条件等の問題が悪影響やマイナス影響として働く人に及んでくる、これは考えてみると労働行政の根本的、中核的な仕事の部分だと思う。そのためのきちんとした法律も整備されており、労働基準監督署など役所の体制も全て整っている。そうした中で公契約に関わってそういう問題を改めて取り上げる必要の意味がどこにあるのか、根本的なところを議論しておく必要があると思うがその点はどうか。</p>	<p>ろですので、重層化による下請へのしわ寄せ防止という目的を持って福知山市としてどのような制限をかけて行けば良いのかというところを考えていきたいと考えています。</p> <p>企業活動の中で法令を守るということは発注者も含め当然のことの中で、しわ寄せ防止ということですので、例えば賃金に係りましても最低賃金等がある、しわ寄せによってそれより下の金額になるというところを法とあてはめますと法令に関係する部分というふうになってくると考えます。</p> <p>本来、労働行政と建設建築行政それぞれが持つ権限の範囲の中でやるべきではないかということで、おっしゃるとおりだと思います。ただ発注者責任というところまで関わってくるのかというのが一つの問題としてあります。もう一つは建設業界を取り巻く2次、3次下請という重層的な環境の中で事業が執行されているという2つの特殊性があると思います。そうした中で発注者は元請との関係だけでやりますが、全体の工事に関わっている人全体をもう少し見るべきではないかという視点がありまして、発注者として後は労働行政で全部やってくれというところは非常にいきにくい部分があり、発注者と受注者の間の関係を発注者としてどこまで見ていくのかというところだと思います。実態的に今違法行為があるというところは確認できていませんが、過去の経緯から見てそういうことが起こりやすい土壌にあるということは否定できない部分がありますので、その土壌に対して担い手三法という国の品質確保法等の法律改正が昨年6月に施行されましたが、それは担い手をしっかりするた</p>
---	--

<p>◇公契約の中に公契約規制のような形で労働行政の分野と重複するようなものを取り込んでいく傾向や限度についてご意見をいただきたい。</p> <p>◇基準とするものが官と民で同じかどうか、ここが一番基本であると思う。千葉県野田市が最初に公契約条例を作ったが、賃金条項を設定し最低賃金よりも高い下限報酬額について別途委員会を設けてそこで決めることにしている。この方式がかなり広まって今10幾つの自治体がこの方式を取り入れている。個人的な考えであるが当初から違和感があり、公契約の対象になった人のみが高い賃金の下限額が適用され、それ以外の人を取り残される構図ができる訳であるが、それをなぜ推進しているのだろうか。もし低所得者が問題であるならば、遍く多くの人が低所得者対策として対象にならないとおかしい、公平ではないという考えがある。官と民同じ基準で何が適正かどうか判断する。すなわち、判断基準は同じでないとおかしいというのが根本的な考えである。</p> <p>◇今の流れからすると、最低賃金というこ</p>	<p>めということがメインなのですが、やはり労働環境をしっかり守っていくということが担い手としてしっかり育っていくという環境を作るといってもありまして、我々発注者が関与しなくても良いとはなかなか言い難い、そういう社会的要請もあるということで今回提案をさせていただいているということです。</p> <p>ご意見はもつともだと思います。非常に難しいのは発注者の行政がどこまで関与するかということになってきます。一つは賃金にしても労働行政にしてもそれぞれ決める場が別にある、そこで本来責任を持って決めるべきだということはまさしくそうだと思います。そういう意味で賃金をどうこうというところでない提示をさせていただいています。しからば何もしなくてよいのかというと、業界特有の重層構造があるなど、過去にはそういう問題もあったということなので、発注者としてどこまでそれを言える立場なのか、言える立場であればそれは言うべきだということです。課題の中に契約の適正化ということありますが、基本的に発注者と受注者の間の約束ごとは甲乙の契約でしかありえません。そうすると甲乙の契約の中でさらに発展形で何か下請の方までの話ができないのかがあります。過去のことしかわかりませんが、契約だけでいくと行政は当然元請とは正規の契約書を交わしますが、2次3次になると請書のような単に頼ん</p>
---	---

とはここで定めるわけではなく、一般的な法律に則ってやり、それを監視していただくということで行くのだろうと思うが、そこであえてここで今話題になっている重層下請という問題を取り上げるとするならば、どんな対策が考えられるかという重層化をさせないのか、それを受け入れた上で若干の高値の発注ということを許容するのかどちらかしかないという事だと思うが、具体的な話は今日の議論ではないと思うが、そのバランスをどう考えるか非常に難しい問題であると考えている。

◇大変難しい問題だと思う。賃金の話聞いたわけであるが、改めて今まで制度の見直しに取り組んできたことを今後どういうように一つのものにまとめていくかということ、もう一つは新たな適正な労働環境等を含めて2本柱にして1つの制度化、それが条例なのか要綱なのか今後の議論であると思うが、仮に賃金の問題、労働条件の問題に触れて考えていくということならば権利義務に関わってくる話であるので基本的に条例化が望ましいと思うが、一番難しいのは最低賃金よりも上乗せして設定して、はたしてそれがどこまで地域の賃金や経済にプラス要因になったのか波及効果がよくわからない。役所は税金を使って発注する、発注したものが少々高い、それが地域の他の契約にも一定反映すればそれはそれで効果があるのだろうが、それがどうもよくわからない。しかも本来賃金というものは労使関係で決めるのが基本であるので、それをあえて行政が決めるとするならば、

だよと、わかりましたよということで、そこには何も労働条件で発注者と受注者の関係が繋がっていないという問題はあったと思います。そういう意味では平等な関係の契約監理になっていない部分は素地としては無いことはないのではないかなと思います。そういう意味では契約関係をしっかり発注者と元請、元請から1次下請、1次下請から2次下請へとしっかりと発注者の意図が伝わるような契約関係でいわゆるしわ寄せといわれるようなものができるだけ無いような環境を作っていくべきではないかと思っております。どこまでできるのか、どういう手立てがあるのかということについて今回以降で議論いただければと思っております。

<p>やはりこの委員会という舞台もそうであるが労使を交えた別の舞台も設定して議論する必要が本来あるというようにも思う。さらに俗に言う同一労働、同一賃金との関係、民間との関係もあるのでなかなか難しいと思う。</p> <p>◇制度を導入しようとする、必ずそのメリットの方と反対の裏の部分が出てくると思う。労働条件等について配慮をすれば、それは企業にとっては取りも直さず高い費用についてコスト要因であるので、そうすると入札制度でできるだけ安い価格で良いサービスを提供しようという制度からすると矛盾がある。どこまで入札制度の中でそういう要素を取り込んでいくのか、非常に矛盾した要素を取り込みながら事を進めなければならないということだと思う。ありとあらゆる裏腹な関係が出てきたり、お互いに全然違う部署がその問題については自分らがプロパーだというような役所もあったり、契約の当事者関係があったりする。そうすると非常に線引きが難しい。この問題で市の側がいろんなガイドラインなり、あるいは極端な場合条例化して介入していくとすれば、どこまでが限度なのか、それはどういうメリット、デメリットがあるのか、よほど慎重に制度設計しないと何をやっているのだとなる。作ってはみたもののあまり役に立たないものしかできなかったなど非常に難しいことになると思う。この委員会で議論がなされることになったからには、福知山市でこういうことをなされるなら、中途半端にならないような、法律全体の整合性が</p>	<p>使用者側、労働者側、公契約でありますので納税者側と3者の立場での議論の場というところですが、今は入札制度改革等検討委員会の中で議論をいただいているところでして、現在取り組もうとしていることにつきましては外部委員の皆様にお世話になっておりますが、今後の展開については現在のところ未定です。</p> <p>いずれにしてもこの場で議論いただいたことと、これまでも改革の途中でやってきたけれども直接の事業関係者へのヒアリングなどやっていきたいと思っております。それを満遍なくということは難しいかも知れませんが、ある一定意見のいただける大事なところはヒアリング等させていただきたいと思っております。</p>
--	---

<p>ら見てもおかしくならないように、非常に狭い落としどころを慎重に探らなければならないとも思う。労働条件との問題があるので当然雇用者側の企業、雇われる側の労働者、税金を払っている市民など関係する幅広い意見を取り込んだ上でいかなければならないと思う。より幅広い議論、意見を取り込むような場を今後考えておられるのかどうか。</p>	
<p>◇しわ寄せがわかりにくい。法令遵守ということは当たり前のことである。これを守らなかったらペナルティを科せられるということは当然のことで、それ以上に法律要件を満たさないような場合はしわ寄せになるのか。例えば最低賃金を下回った実質賃金はしわ寄せというより法令違反である。しわ寄せという定義がよくわからない部分があるがどうか。</p>	<p>的確な答えを持っているわけではありませんが、しわ寄せという言葉が通称そういう使い方をされてきたということがあります。法令違反かどうか判断が難しいですが、そういうところに行くような環境があるということがあり、それをしわ寄せするということではないかと解釈しており、特に定義があるなり、知っているわけではありませんが、法令違反もあるでしょうし、法令違反ギリギリのところでもあるでしょうし、ということだと思います。</p>
<p>◇そういう意味でのしわ寄せというのは、今の経済情勢を見ても今後公共投資がどんどん増えていくのかということもそういうことでもない、財政も非常に厳しいとなれば、そういう意味でのしわ寄せはだんだん一番弱いところへ行くということは流れとして必然であり、そういうことを防ぐために福知山市としての特性を踏まえて特色のある防止策が講じられるのか、仕組みができるのかということがポイントではないかという感じもするが。</p>	<p>ダンピング対策もさることですが、これだと必ず効きますという対応策がなかなか難しいと思います。色々な策を組み合わせた上でそれを防止する、または良い方向に誘導していくということしかないと考えています。最初の議論に戻ってくるのですが、そもそも何か対策が出たときに誰がまず手を打たなければいけないところの対策なのかということに戻ってくる部分があります。行政が発注者としての責任ということになると、少なくとも契約関係の中でしっかりと、例えば労働環境法令を守りなさいということや常言に言うように、それを履行確認する、その関係が建設業の特殊性である重層的な下請</p>

<p>◇適正と不適正という言葉があるが、適正というのは何をもって適正かと判断するのですかということが一番ベースにある。適性を判断する基準は法令ですねと言ったが、法令以外をもって主観的に適性か適正でないか判断することは難しいと思う。例えば元請から下請に出す、その段階で中を取る、中抜きというのが非常に低い価格で出して、またそこから低い価格で出して、それ自体をしわ寄せと捉えてもっと高い価格で出さなければダメではないかという指導ができるだろう</p>	<p>のところまでしっかりと行き渡って、発注者が元請に対してチェックする、当然元請は次の下請に対して契約内容を担保する、それが最終的には発注者が元請、下請の重層的な企業に対しても担保する。請負契約は発注者と元請しか規定できません。次へどうして出るかということが問題なので、そこでも工夫をどうするかということと同じような契約書を元請と1次下請が取り交わす、1次下請が2次下請と取り交わすということをずっともってきて最終的に発注者の意向が伝わるといふ、そういう形にしていかないと1次下請、2次下請に対して、発注者はなかなか責任を負えないことになっていますので、そこで元請の責任をより広くもって行くという、行政ができる限界もあるかと思いますが、契約書をたどっていく中でカバーしていく、その繋がりの中で捕捉しきれないところがあると思うので、どうしようもない時には駆け込み寺のような形の相談窓口で受けて、聴いた中でおかしいと思えば然るべき所管のところで連携してやっていくべきという形でもっていくしかないと思っています。</p>
---	--

か。法令違反ではないのでそれはできない。そこで低い価格で下請に出したとなったときにそれが労働者にしわ寄せが行く、しわ寄せということは低い賃金である、低い賃金であっても結局は最低賃金をクリアしている限りは低すぎるという事は基準をもって言うことができないはずである。そうしたときに何をチェックしていくか。よくある話が長時間労働で、36協定でどこまで認め、個人の場合は別だが、会社として36協定があるならばそれを越えた残業をさせているということはチェックする価値はあるのかもしれない。発注者責任と言ったときに法令以外のことをもって適正か適正でないか判断することが難しいという点は確認しておく必要がある。

◇下請に対して元請が適切な契約を結んで労働環境や労働者の権利関係などをきちんと遵守しているかということをチェックして、できればその2次、3次という形で末端までいくんだということになると、それをいつの段階で誰がチェックするのか現実の問題がある。そういうものをいちいち市が発注者として個々の契約関係について全てチェックするということは不可能であり、そのコストはいったい誰がどこで支払うべきものなのかという議論も当然必要になると思う。そうなる現実的な対応として何が可能なのか非常に難しい。でき得るのは法令関係の遵守事項を元請に対してやる、あるいはその労働法制上定められたレギュレーションをきちんと守っているかどうか書類などのチェックをする、これはおそらく今

どこまでのことができるのかということがあります。それぞれの場で決められることはあると思います。アナウンス効果ではダメなのではとお話がありましたが、我々としてはしっかりと入札・契約制度に労働環境も含めてこういう考え方ですよということをしつかりまとめて、業者の方、市民の方、議会の方に市の姿勢を示すということで非常に重要なことだと思います。それであれば条例化をしなくても大綱でもいけるということだと思います。その次に条例化してまでやるところは何が踏み込めるのかという次の段階になってくるので、お話があったように行政としてすべきことなのか、それぞれの労使の話や最賃法の関係や労基局のことがありますので、それぞれの役割でやっていただくということのほうが良いと思います。特に条例になりますとおそらく賃金の話が出てきま

もされていると思うが、それを超えてどういうことをやっていくのか。例えばきちんとやるようにということを市の側がいろんな形でガイドラインをアナウンスしても、結局アナウンス効果しかないという話になってしまうと何のために作ったのかということになると思う。何が適正か、何がしわ寄せかという根本の問題、実際にどうやってチェックしていくのか、どこに有効性が担保されるのか非常に困難な問題もある。福知山市がどういう方向性でという事は当然検討すべき課題と思うので検討していくべきだと思うが、具体的に、例えば条例化を考えている、あるいは契約大綱のような形でガイドラインを示すような方向性を考えているのか、大きな方向性というものは既に持っていると思うが、そういうことを踏まえていかないと具体的な議論の中身が抽象論のオンパレードになり、結局まとまりのない論議になるかと思うので大きな見通しを冒頭に示しておいていただくとありがたい。

◇こういう問題を議論するとどうしても具体的にどうするかというところが頭にないと抽象論に走ると思う。

問題解決に向けた制度設計について

◇条例制定している自治体の波及効果などを掴んでおられるところはあるか。

す。賃金自身は労使で決まることや同一労働、同一賃金の問題など、格差が出てくること自体がいかげなものであるかと思しますので、また議論いただきますが基本的には条例までいかなくても要綱でしっかり実効性のある労働環境の確保にまず取り組むべきではないかと思っています。

波及効果のところまでは把握できておりません。ただ先進自治体におきまして賃金台帳の提出などを求めておられます。その中で事務が大変だということは伺っております。それが市内の経済や労働者にまでどのように波及したかということは把握しておりませ

<p>◇先進自治体としてはこうだということは参考にするべきだと思うが、個別の自治体や場所などによって本当に解決すべき課題は違っているのではないかという気がする。例えばある自治体では最低賃金を満たさないようなものがよくチェックに引っかかっているからこういうふうにやっているなど、やはり押し並べて幅広く網をかけるというよりは何か特定のターゲットを見るためにあえて条例でやっているなど、そのような話がある気がするが、そういった観点で、今回福知山市でこれをやろうとする意義は、これまでの議論からすると具体的に目立った問題はないけれど素地を防ぎたいというような発言だったと思うが、そうであるならばここをということにまで踏み込めないと思う。</p> <p>◇大綱にしても条例にしても一旦作ると、例えば公共工事は災害復旧など急を要する工事、東京オリンピックや東日本の震災の復興需要など非常に建設労働を逼迫してくると、最低賃金のことなど、そんなやかましいことを言うならこんな仕事はもういらなくなり、仕事も発注できないような影響があるかもしれない。中期的な価値判断と同時に現実に起こりうる異常な事態に対して、どういうふうに対処していくのか、大綱や条例を作ってもそんなことを言っている場合ではないことも当然考えていく必要もあるだろうし、非常に幅広い視野からどうやっていくのか、漏らさずに考えていく必要がある。</p>	<p>ん。</p> <p>今回やろうとしているのが、これまでやってきた契約関係と労働環境まで整理をして表に出そうということなので、それはそれで福知山市としてこういう考え方をしていますということを出させていたideきたいと思っています。ただ、さらに規制をかけてどうこうということになりますと、また個別の議題として、それはそれなりの位置づけの仕方をしていかななくてはと思います。全般的なこれまでの検討及び労働環境、それから国等と言われている課題についてはこう考えますよというところのアナウンスはしていきたいということです。</p> <p>ご意見を踏まえて今後検討させていただきます。</p>
--	---

と思う。実際に今下請企業でも福島あたりだと発注して4次、5次、6次と下請に仕事が行く、それも必要があつてどうしても仕事や業態の関係上全国から人を集めるためにそうならざるを得ない、必ずしも下請が重層するから一概に悪いとは言えない。現実には起こっている問題に対処するためにはそれしかないからなっていると思う。市の工事でも災害復旧で厳しい状況になってきた時にどうなるのか、公契約条例あるいは大綱でレギュレーションを決めて、皆やってもらわなければ困ると悠長なことを言っていられないなど、現実には起こる仕事をさばく上で障害にならないような制度としても作る必要があると思う。具体的には今後の議論として福知山市としてはどういうものをどういう範囲で設計を目指していくのかということを示していただいて議論を進める必要があると思う。

◇議論を聞いていると基本的にはやはり発注者としての姿勢を示すという意義を第一に考えているというように理解した。

◇まとめるにあたって理念と目的を明確にしておく必要がある。1つは公正な競争、もう一つは適正な労働、どちらも共通するのは税金を使ってやる以上は市民に対しても、やはり公正で透明な契約を結んでいますよということが明確に出ていないといけない。その結果地域の経済や市民の暮らしにプラスに、役立つ、まとめたものなのということですということがはっきりと出たほうが良いのではという感じを持つ。制度をまとめるにあたって理念と目

要綱なのか大綱なのかは別として、考え方をまとめた理念はしっかりと謳い込んでいきたいと思います。

<p>的をきちんと押さえておく必要があると思う。</p> <p>◇本当に問題がないかももう少し調べていただく必要がある。本当に特になくとするならば方向性としては可能な限り民間のところには介入しないというほうが望ましい。それが市民のためになると思うので自由度をなるべく縛らないような方向性をまとめるほうが良いと思う。</p> <p>◇今まで要綱なり大綱なり作られていない状況である。ただしそうした中でも国の法律として労働基準法や労働契約法など様々な法令があり、それらは守るのが当然だということで、守らないことの方が異常であると通常ではそう考える。発注者の責任ということで姿勢を示すということであるが、あえて作ることの意義というものをどうやって示すか、ここが一番大事だという気がする。そうでない人が見るとなぜ二重でそういうものを作るのかという話が当然出てくる。目的というところにおいて、福知山市として公契約に関わる要綱を新たに作る必要があるのか、あるいは意義はあるのかということをきちんと示すことができるか、そこが非常に大事だと思う。</p> <p>◇今回いろいろ議論が出た事を踏まえて次回に持ち越したいと思う。</p>	<p>ご意見をふまえて今後検討させていただきます。</p>
--	-------------------------------