

## 第4回公契約に関する協議会

日時：令和6年3月22日（金）14：00から16：00

場所：県庁新庁舎8階議会第4会議室

### □会議次第

- 1 開会
- 2 議事
  - (1) 報告書（案）について
  - (2) 意見交換等
- 3 閉会

### □配布資料

- 資料1 公契約に関する協議会報告書（案）
- 資料2 公契約に関する協議会発言要旨

## 公契約に関する協議会報告書（案）

令和 6 年 3 月 日  
公契約に関する協議会  
会長 小池 治

### I はじめに

公契約に関する協議会(以下「協議会」という。)は、公契約条例の必要性や公契約に関する課題について、幅広い観点から意見を聴取するため、学識経験者、事業者団体（建設業界、ビルメンテナンス業界）、労働者団体（連合神奈川）を構成員とし、平成 25 年度に開催された。

当時、協議会が県に提出した報告書では、公契約条例の導入について「条例で報酬下限額を設定する必要がある」などとする積極的な意見と、「熟練工賃金への影響などの問題があり、適切ではない」などとする両方の意見があり、意見の一致はみられなかった。

それから約 10 年が経過し、賃金や労働環境が大きく変化していることから、令和 5 年 2 月の神奈川県議会本会議において知事から「改めて協議会を開催し、条例の必要性についてご意見を伺う」旨の答弁がなされた。

こうした経過を踏まえ、令和 5 年 9 月から、前回と同様の委員構成により、協議会の議論をスタートさせた。

今般、各委員の意見を整理するとともに、協議会として検討の結果を報告する。

### II 全体まとめ

#### 1. 現状認識

協議会では、前回開催時との状況の変化について確認を行った。

労働者の賃金環境については、デフレからの脱却が優先課題だった 10 年前と比較すると、令和 5 年の春闘では 30 年ぶりとなる高水準の賃上げが実現し、令和 6 年の春闘方針も「経済も賃金も物価も安定的に上昇する経済社会へとステージ転換をはかる正念場」としており、経営者団体も「物価上昇に負けない賃金引き上げを目指すことが社会的責務」とするなど、持続的な賃上げの機運が高まっている。

しかしながら、生産年齢人口の減少に伴う人手不足がこの 10 年で顕著となる中で、県の公契約における主要な受注先である建設業界やビルメンテナンス業界においては、賃金や労働環境を改善しなければ担い手の確保が難しい状況が続いている。

例えば、建設業界では、公共工事労務単価が12年連続で上昇しているものの、慢性的な人手不足が続く中、時間外労働の上限規制の猶予期間が終了する、いわゆる2024年問題への対応に取り組むとともに「建設キャリアアップシステム※」を導入するなど、その姿を変えていこうと努力している、といったことが確認された。また、ビルメンテナンス業界では、人手不足が一番の課題であり、最低賃金に近い賃金では、人材を確保できない状況にあるため、さらなる機械化による効率化と品質の担保が課題となっている。

※建設キャリアアップシステム：通称CCUS。技能者の資格や現場での就業履歴等を登録・蓄積し、能力評価につなげる仕組み

一方、公契約条例については、前回（平成25年度）の協議会開催時までの条例施行件数は、賃金の下支えとなる労働報酬下限額を規定する賃金条項のある公契約条例（以下、「賃金条例」という。）が8市、賃金条項はないが公契約の理念などを規定した公契約条例（以下「理念条例」という。）が1市であったが、その後の制定状況を見ると、賃金条例を定めた自治体が20市町、理念条例を定めた自治体が9県44市町と理念条例が大幅に増加しており、特に都道府県レベルでは、すべてが理念条例となっている。

各県の理念条例をみると、静岡県「事業者を守り育てる静岡県公契約条例」（令和3年3月施行）や熊本県「持続可能な社会の実現に寄与する熊本県公契約条例」（令和5年4月施行）など、持続可能な社会の実現等の社会的責任を条例の目的に盛り込む傾向がうかがわれる。

なお、理念条例の制定に際しては、労働者の賃金単価など労働環境の整備等に関する取組指針を別途定める自治体もある。例えば、愛知県は、工事請負契約等に係る労働環境報告書の提出を事務取扱要領で定めている。

## 2. 県のこれまでの取組

今次の協議会では、10年前の協議会で指摘された、「入札・契約制度の見直し」、「一般業務委託の積算等のルール化」、「賃金実態調査の実施」、「先行自治体の運用状況調査の実施」の4つの課題について県がどのように取り組んできたか報告された。

具体には、最低制限価格の適用業種を拡大し、過度な価格競争による極端な低価格入札を防止し、また、清掃業務や警備業務委託の積算基準を定めたことで、平成25年度の協議会で提起された「仕様がかわらないのに毎年予定価格が下がる」などの問題は解消していることが確認された。

賃金実態調査では、全契約で最低賃金を上回っていること、先行自治体の運用状

況調査では、賃金条項なしの条例制定9県において、条例制定による地域の雇用、賃金への影響の検証がなされていないことが確認された。

また、他自治体の条例において社会的課題への対応が位置付けられていることを踏まえ、本県の場合を見ると、少額取引においては障がい者雇用に取り組む事業者と優先的に契約していることや、入札参加資格認定において障がい者雇用や子育て支援、女性活躍推進の取組、環境への配慮などを評価し加点するなど、公契約を通じて様々な社会的課題の解決に取り組んでいることが確認された。

### 3. 協議会での議論

#### (賃金条例について)

10年前の協議会では、賃金条例の必要性が議論の中心だったが、今回の協議会では、県の入札制度の改善結果や、昨今の賃金上昇、都道府県では賃金条例の制定例がないこと、県内において地域により賃金の状況に違いがあることなどから、賃金条例により賃上げを目指す状況にはないことを認識した。

#### (理念条例について)

理念条例を定める自治体が増加してきた背景には、国や自治体が行う公共工事や物品の購入、業務委託などの公共調達を取り巻く環境の変化があると思われる。

これまで、わが国の会計（公契約）では、経済性、公正性、競争性の原則のもとに「価格」を主要素とする一般競争入札が主流であった。しかし、1990年代になると公共事業におけるVFM（Value for Money）が強調されるようになり、平成17年には、公共工事の入札に際し、技術力など価格以外の多様な要素を考慮する総合評価方式を定めた「公共工事の品質の確保に関する法律」（品確法）が制定された。また、平成25年には、国や地方公共団体などが物品やサービスを調達する際に障がい者就労施設等から優先的・積極的に購入することを推進する「障害者優先調達推進法」が制定され、平成27年には公共工事や物品調達における地域の中小企業の優先受注を定める「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」（官公需法）が改正された。元号が令和に代わっても、公共調達に社会的価値を結び付ける動きは続いており、令和元年には、建設業における働き方改革の推進や持続可能な事業環境の確保等を内容とする「新・担い手三法※」が立法化されている。

※品確法と建設業法・入契法（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律）の一体的改正

同様に、地方公共団体においても、入札制度の工夫をつうじて、入札に参加する事業者における女性や障害者の雇用確保、地域経済の活性化、地域防災への協力確

保などの政策目的（社会的価値）を達成しようとする動きが現れた。こうした社会的価値の実現を基本理念や基本方針に定める理念条例が近年増えていることは前述したとおりである\*。

※理念条例以外にも、例えば東京都では、東京オリンピック・パラリンピック大会の調達コードに人権尊重や持続可能な調達等が盛り込まれたことや、SDGs（持続可能な開発目標）等の国際的な動きを受けて、令和5年度に「社会的責任に配慮した調達に係る有識者会議」を設置し、「東京都社会的責任調達指針」の策定に取り組んでいる。

協議会では、神奈川県においても、入札制度をいろいろ工夫するなど取組が行われていることを確認した。しかし、理念条例の制定については、「理念条例を制定し、県が県民・事業者に公契約を通じて方向性を示すことに意味がある」とする意見や、「2024年問題への対応に事業者が取り組んでいるヤマ場の時で今ではない」、「条例制定に伴って発生する事務負担が増えることを懸念する」、「品確法等の既にある法令に定められている事項を改めて条例で規定することは屋上屋を重ねることとなり、意味がない」といった意見があった。

#### （社会的課題への取組について）

また、理念条例の必要性の議論の中で、公契約を通じた社会的課題の解決について、新たに県として方向性を示すべきという意見があり、この点について議論を行った。

そこでは、条例化の必要性については意見が分かれたものの、県として新たなルールが必要という点では、意見が一致した。

もっとも、ルールの内容については、「SDGsなど県の政策課題への取組みと公共調達を結び付ける」、「既に県が取り組んでいる入札制度を通じた社会的課題の解決の取組をさらに前に進める方針を明文化すべき」、「政策課題の解決に向けた取組については、別の場で議論すべき」、「まじめな事業者が報われるよう入札制度を見直してほしい」、「公契約（公共調達）の管理運営においては、審議会等第三者の目による評価・検証制度が必要」など、多様な意見があった。しかしながら、具体的な内容については、ビルメンテナンス業界等は年収の壁問題等による人手不足への対応に直面し、建設業界は2024年問題への対応に直面していることもあり、現時点ではこれ以上の議論を深めることはできなかった。

#### 4. おわりに

##### 【議事録を基にした案】

公契約における社会的課題の解決について議論があったが、その内容については多様な意見があり、ビルメンテナンス業界等は年収の壁問題等による人手不足への対応に直面し、建設業界は2024年問題への対応に直面しているおり、先が見通せないため、現時点で、これ以上の議論を深めることは難しい状況にある。

このため、県は、引き続き入札制度の改善に不断に取り組むとともに、各業界の抱える問題への対応の結果や影響が明らかになった段階で、その間の社会情勢の変化も考慮したうえで、公契約のあり方について検討することが必要である。

##### 【新しい公共調達案】

今後の協議会では、公契約を通じた社会的課題の解決（公共調達の社会的責任）の意義については認識を共有することができた。新しい時代の公契約に求められるものは、公共調達（公共工事、物品の調達及び業務委託）に関わる労働者の基本的人権の尊重や適正な労働環境の確保とともに、活力ある地域社会の形成や持続可能な社会の実現に寄与する事業者の支援・育成を図ることで、現在及び将来の県民の福利（ウェルビーイング）の向上を図るといふ、新しい公契約（公共調達）のビジョンを県民に示すことであろう。

同時に、その際には、人手不足や従業員のスキルアップなど、担い手となる事業者が直面する諸問題を解決するための施策や、公契約の実効性を確保するためのガバナンス等についても具体的に検討する必要がある。

さらに踏み込んで言うならば、これからの地方公共団体の公契約には、サプライチェーンにおける人権や環境への配慮など、よりハードルの高い課題への対応も求められることになる。

今後の公契約については、こうした論点も考慮し、より専門的な観点から多面的に検討を行うことも必要になるであろう。

### Ⅲ 意見の概要

#### 1. 現状認識

現状認識について、次のような意見が示された。

- 業界は、人手不足が深刻で、実質的な時給単価は最低賃金に近い水準では雇用できないのが今の状況である。
- 我々の業界は、働き方改革の促進・生産性の向上・持続可能な事業環境の確保と10年前とは課題が異なっている。慢性的な担い手不足で、2024年問題への対応もあり、ここ数年が本当にヤマ場である。賃金についても、これまでの水準では人が来ない、下請企業にも入ってもらえない状態である。
- 2023年春闘は、それまでよりも伸び率は高かったものの、物価上昇に追いついていない、数字的にはまだまだという結果である。

#### 2. 県のこれまでの取組について

県のこれまでの取組について、次のような意見が示された。

- 平成25年当時の協議会の結論として、最低制限価格率等の「入札契約制度の見直しの検討」、一般業務委託に関しては「仕様の適正化、積算基準、設計単価のルール化の検討」が挙げられたが、県が、きちんと対策をとった結果、働いている方の賃金状況等も改善されてきた。
- 一般競争入札を基本としつつも、災害協定を締結して実際に汗をかいている事業者等を対象に指名競争入札を導入している県の入札契約制度を評価している。
- 社会的課題の解決に向けた県の入札契約制度における取組、工夫は素晴らしく、こういう取組の方向性を後退させないよう、県民や事業者に見える形で明文化した方がよい。

#### 3. 協議会での議論

(賃金条例について)

賃金条例について、次のような認識が示された。

- 10年前は賃金条項や労働報酬下限額などの議論が中心だったが、今はそういう状況ではないというところは共通認識できた。

(理念条例について)

理念条例について、次のような意見が示された。

- 県が1つの方向性や指針というものを、具体的に明らかにして示すことに意味がある。

- 最低賃金額以上の賃金の支払いや社会保険加入など、そもそも義務となっていることの遵守を求める条例を策定する必要はない。そこで働く人も含めた受注者を応援するような仕組みや方向性を示すことができるならば策定の意義がある。
- 制定するならば、県議会が了承する条例の方が県民の理解も得やすいので、一番ふさわしい。
- 制定するならば、審議会のような組織を設置し、効果等を確認していくことが必要。
- 業界としては、2024年問題に対応し、働き方改革を実現するため、生産性の向上や事務の省力化を進め、発注者に対しても提出書類の省力化や削減をお願いしているところであり、条例制定に伴う新たな事務負担はこの流れに逆行するため条例制定に反対。
- 公契約条例で制定されるような内容は既に品確法があり、条例を制定したら屋上屋になってしまうので必要ない。

(社会的課題への取組について)

社会的課題への取組について、次のような意見が示された。

- 社会的課題の解決のための重要な手法に公共調達を位置づけるという考え方があってよい。
- ISOの認証取得など社会的価値を評価項目とする総合評価方式でさえ、事業規模が小さい中小企業には参加が難しい面がある。
- 役務の提供は、品質の高い業者が選ばれるよう、価格だけではなく技術点も評価する総合評価方式による入札の導入が必要。
- 発注に際して、社会的課題の解決に向けた取組など付帯的な条件が増えれば、応札しない事業者が増える可能性がある。

## 公契約に関する協議会発言要旨

発言者	発言要旨（第1回）	発言要旨（第2回）	発言要旨（第3回）
小池 会長	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公契約条例の役割としては、社会的価値の実現があり、公契約条例というものは発注者側にも責務を示して守らせ、受注者も労働環境をきちっと守るというルール作りと考える。</li> <li>○ 10年前は賃金条項や労働報酬下限額などの議論が中心だったが、今はそういう状況ではないというところは共通認識できたのではないか。</li> <li>○ 県との契約で、役務やサービスの提供等を行う人に、如何に働きやすい環境を作るか、あるいは、公共工事や一般業務委託における高い品質を確保し、ひいては県民の福利に繋がっていくか、そういう方に変わってきた感じがする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公契約の目的の、県民に対する公共サービスの「品質の確保」、「労働条件の確保」、「社会的価値の実現に寄与する事業者の育成」、「県民生活の向上」、「地域活性化」は、県に対する責任が非常に大きい気がする。県にしっかりと守らせるための公契約条例という面は、かなりあるのではないかという印象を持っている。</li> <li>○ 公契約条例という名前が良いかは分からないが、県が発注する事業を通じて、社会的価値の実現として何を実現するのか、発注者側が明確に示さなくてはならない。</li> <li>○ 条例を作ったら、それを実施するためのアクションプランを作り、KPIを定めて、どこまで達成したか検証し、全てを県民に公開し透明な中で進めていくこと全部をひっくるめて条例化ということ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 理念条例の場合、社会的価値の実現は、短期間に実現するものではないために、その効果の検証は難しい。</li> <li>○ 公共調達とは、多様化しており、公契約という狭いところで議論するのではなく、もう少し広げて、公共調達(公契約)のビジョンを示した。</li> <li>○ 行政には良い業者を守り・育て、悪い業者をしっかりと排除する責任があることを明らかにした方がよい。</li> <li>○ 公共調達という仕組みがあるのだから、これを県民のため、持続可能な社会づくりのために役立てていこうという方向性は、条例という形で作るかどうかはともかくとしてあった方がいい。</li> </ul>
小島 副会長	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成25年当時の協議会の結論として、最低制限価格率等の「入札契約制度の見直しの検討」、一般業務委託に関しては「仕様の適正化、積算基準、設計単価のルール化の検討」が挙げられたが、県が、きちんと対策をとった結果、働いている方の賃金状況等も改善されてきた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 品質確保に関しては既に品確法があり、最低賃金や社会保険の加入はそもそも義務のため、それらを守らせるための条例であるならば、屋上屋を重ねることになり作る必要があるのか。</li> <li>○ 公契約条例の目的としては、「品質の確保」、「適正な労働条件の確保」、「社会的な価値の実現に寄与する事業者の育成」があり、これらを通じ、「県民生活の質の向上」と「地域経済の活性化」に寄与することである。</li> <li>○ 公契約であるからには、こういう契約であるべし、県もこういうことに向かって進むべし、担う事業者もそれを理解して協力して進めていくべしという方向性をきちんと打ち出せるものが、条例なのか、大綱なのかともかく、指針としてきちんと形になることは意味がある。</li> <li>○ 大綱とか県が定めるルールもあり得るが、県議会が了承する条例の方が県民の理解も得やすいので、一番ふさわしい。</li> <li>○ 条例の中で、入札をこうしなさいとか、賃金は幾らにしなさいと縛るイメージではなく、条例が何を指しているかというベクトルを指し示すイメージ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ きちんと社会に貢献している事業者に対して、どうやってプラスの評価をしているのか県の工夫がよく分かった。このような方向性をきちんと公にしていく必要がある。</li> <li>○ 労働者の育成及び確保、賃金や労働時間などの労働条件など労働環境の改善に努めなければならないなど、品確法で定められている内容と同じことを条例で決めても意味がないが、更に一步進める方向性を示せるのであれば意味がある。</li> <li>○ ある方向に向かってそれぞれが努力し、努力した者が報われるような、大きな仕組み、方向性を指し示すようなものがよい。</li> <li>○ 条例という形でオープンになれば、県民の方にも見やすくなるが、条例化については、一致が得られないときには、無理やりという必要もない。</li> </ul>
矢口 委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ビルメンテナンス業界は、人手不足が深刻で、実質的な時給単価は最低賃金では雇用できないのが今の状況である。</li> <li>○ 働き手がお休みすれば、誰かが補勤しなくてはならず、人手が足りなければ残業してでもやらなければならない。働き方改革を進めるためにも、色々な形での体制整備等をお願いしたい。</li> <li>○ 契約履行と最低賃金を守っているか、社会保険も含めてしっかりやっているか、実態がほど遠い事業者がいないか、出口調査をして欲しい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 品確法や社会保障、最低賃金等は当然遵守しているし、しなくてはならない事項である。条例がなくてもやるのが普通であれば、条例は不要。条例が無ければできないのであれば、条例は必要ということになる。</li> <li>○ 一番懸念することは、ビルメンテナンス業界や建設業界は深刻な人手不足であり、条例制定により労働状況等の報告が必要になることで、働き方改革を進める中であって、余計に社員の労働時間が増えてしまうことである。</li> <li>○ 実際には、社会保険に関しては年金事務所から調査に来るし、最低賃金を割っている場合には労働基準監督署から調査に来るので、そういった調査は別の機関でもしているのだから、あってもいい条例と思う反面、なくても事業者として当たり前を守る事でもあるので、条例制定についてはどちらでもいいというニュートラルな感覚。</li> <li>○ 入札に参加する業者からすれば、魅力的なもの、利益的なものでなければ、応札しないだけ。</li> <li>○ 条例が悪いとは言わないが、むしろ総合評価方式や不適格業者の排除などの入札制度の検討をしていただきたい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 役務の提供は、品質の高い業者が選ばれるよう、価格だけでなく技術点も評価する総合評価方式の入札を導入していただきたい。</li> <li>○ 特に役務提供は、ルールを無視する企業も実在するために、そういった企業にはルールを作っても単なる絵になってしまう。</li> </ul>

発言者	発言要旨（第1回）	発言要旨（第2回）	発言要旨（第3回）
山本委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建設業界は、スーパーゼネコンから小さな会社まで大小さまざま。さらに、横浜市や川崎市のような大きな市と、清川村のような村とでは業者の置かれている状況は大きく違う。</li> <li>○ 建設業界の担い手不足は本当に深刻な問題であり、「建設キャリアアップシステム」の取組を通じ、技能者のキャリア、ステータスを上げる取組を実施するなど、この10年で建設産業の姿を大きく変えていこうと努力をしている。</li> <li>○ 最低制限価格をもう少し上げることが、真に働く方に還元されるのではないか。</li> <li>○ いのち貢献度指名競争入札といった地域への貢献性の高い業者を評価するような仕組のある神奈川県の入札契約制度は日本で一番優秀。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 慢性的な人材不足となっており、来年の2024年問題も始まり、我々の業界はここ数年が本当にヤマ場である。賃金についても、最低賃金だとかでは、人が来ない状態。</li> <li>○ 公契約条例で制定されるような内容は既に品確法があり、条例を制定したら屋上屋になってしまうので、今は必要ない。状況が変わればやるべきだとは思いますが、拙速にやるべきではない。</li> <li>○ 非常に人手不足で、人を大事にしないといけない状況であり、そこに条例がのしかかってくると立ちいかなくなる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 条例制定は、あくまでも反対。</li> <li>○ 公共調達による政策実現といった方向性は、県の計画審議会などではないのか。</li> <li>○ 条例ではなく、公共工事に関する何かしらの方向性、神奈川県の入札契約制度は全国一なので、それをもっと後押しできるような、そういったものが良い。</li> <li>○ ISOの認証取得など社会的価値を評価項目とする総合評価方式でさえ、事業規模が小さい中小企業には参加が難しい面がある。</li> </ul>
阿部委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 昨年の春闘は2%ちょっと。今年は3.58%で、中小企業の伸びが高かった。ところが、県内の春闘結果は全国平均ほど高くない。また、業種間や一つの企業でも専門業種で差がはっきり出た。</li> <li>○ 連合は、条例制定まで言っているが、その考え方は、ILO94号の条約に基づいており、賃金条項が欲しいと当初から切望している。</li> <li>○ 公契約条例をテコにしていきながら経済の好循環を招いていくことが最終的な目標。</li> <li>○ 条例化の効果や効能を、審議会等で年に1、2回確認され、最近では台帳等作らず、チェックリスト方式に変わってきていて、受発注間の負荷が無くなってきている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 条例でも、規則でも、どんなものでも結構だが、作られた後にどのように運用されて、評価・検証が加えられていくことが重要。条例を作るのであれば、審議会を求めていきたい。</li> <li>○ 10年前とは違って、かつては確かに、現場で働く労働者の賃金を上げて欲しいという立場だった。今は公契約のあり方を論じていくときは「品質の確保」が一番の狙いにしていこうと発信していて、かつてとは全然違う立場。</li> <li>○ 我々の立場からすると、賃金条項は欲しいところではあるが、目的のところに「適正な労働条件の確保」は欲しいと思った。</li> <li>○ 今まで主張してきた条例と言う形を狙っているわけだが、ルールであっても何であっても、効果が届くのであれば、全く形にこだわるものではない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 名称は別としても、条例が必要。</li> <li>○ わかりやすいルールが、社会的な発信力を強く持って作られるということが、一つのキーになる。</li> </ul>