

公契約条例による低賃金問題解決の可能性

井上, 美和
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/1513718>

出版情報：学生法政論集. 9, pp.1-16, 2015-03-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

公契約条例による低賃金問題解決の可能性

井上美和

〈目次〉

- 第1章 官製ワーキングプア問題
- 第2章 公契約条例
- 第3章 公契約条例の法的論点に関する一考察

はじめに

本稿は、いわゆるワーキングプア問題の中でも官製ワーキングプアと呼ばれる人々とその低賃金問題に着目し、その対策の一つとして公契約に関する労働者の賃金下限額を規定する公契約条例の活用可能性を考察するものである。

我が国における現役世代の生活は、雇用による収入、社会保険、公的扶助によって保障される。就労可能な人々は、まずは雇用による収入から生活の糧を得ることが想定され、失業によって収入の中断に直面した場合には、雇用保険制度によって生活が保障される。そもそも雇用保険の被保険者でない場合や、失業の長期化のため雇用保険の給付が切れた場合で、最低生活を維持することが困難となれば、生活保護制度を利用することになる。

これら雇用保険制度や生活保護制度は、基本的には非就労者を対象として給付を行い、再就職を促す性格¹を持つ。これは、わが国における社会保障制度が、就労可能な現役世代は雇用によって生活を維持することが可能であるということを大前提としていることによる²。このため、現実に就労しているにも拘らず、低賃金のために経済的困難を抱える、い

¹ 具体的には、雇用保険法は失業者に対して、給付を受けるにとどまらず、主体的能動的に職業能力開発をして就職活動を行うことを法的義務とする（雇保法1条、10条の2）。求職者支援制度は、特定求職者支援法の規定の要件を充足する求職者（特定求職者支援法2条、特定求職者という）が職業訓練によるスキルアップを通じて早期の就職を目指す制度である。これらの社会保険制度においては、生活面の下支えと同時に再就労に向けた支援が行われる。生活保護制度においては、2005年度より被保護者を対象とする自立支援プログラム策定実施推進事業が導入されている。自立支援プログラムとは、非保護世帯の状況を把握して自立阻害要因を類型化し、各類型で取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、これに基づいて被保護者に必要な支援を組織的に実施する取り組みである。

² 荒木誠之『社会保障法読本[第3版]』（有斐閣、2002年）253頁以下、笠木映里「現代の労働者と社会保障制度」日本労働研究雑誌612号（2012年）42頁、また、宮本太郎『生活保障』（岩波書店、2009年）31頁も同旨。

いわゆる「ワーキングプア」と呼ばれる人々に対する社会保障制度は皆無である³と指摘される。低賃金に起因する経済的困難は、社会保障法学の盲点であったと言えそうである⁴。

ところで、わが国において「ワーキングプア」という言葉の定義は明確になされておらず、現役世代の貧困問題に取り組む論者各々の定義によって、この言葉が示す人々の範囲は変動しうる状況にある。いわゆる「ワーキングプア」として一括りにされる人々の中には、フリーターと呼ばれる非正規雇用の労働者や、母子世帯、生活保護受給世帯など⁵様々な人々が混在し、各々が抱える経済的困難の要因も多様である。したがって、いわゆる「ワーキングプア」問題の解決を目指すにあたって、働きながらも経済的困難を抱える人々全体を対象とし、様々な経済的困難の要因を一挙に解決しうるような施策を講ずることは、非常に困難である。まずは対象となる人々を限定し、その対象となる人々にとっての経済的困難が何であるかを見定め、その解消を目指す適切な解決策を講ずることが、より実現可能なアプローチであるように思われる。このような取り組みは部分的なものではあろうが、その積み重ねが、いわゆる「ワーキングプア」問題の解決に資するのではなかろうか。

以上のようなアプローチを意識し、本稿ではワーキングプア問題解決の足掛かりとして、いわゆる「官製ワーキングプア」と呼ばれる人々の中でも、公契約に関連する労働者に対象を限定し、その低賃金問題対策として、賃金下限額に関する規定を含む公契約条例の制定を取り上げる。

「ワーキングプア」と同様、「官製ワーキングプア」も明確な定義を与えられていないが、低賃金問題を抱えた、いわゆる非正規公務員や、民間委託された公共工事や公的業務に携わる労働者を指すものと考えられる。詳細は第1章で述べるが、「官製ワーキングプア」として観念される人々の中でも、とりわけ公契約に関わる労働者の低賃金問題は深刻であると思われ、本稿で活用可能性を検討する公契約条例は、そのような人々を対象にした低賃金問題対策である。いわゆる非常勤公務員の低賃金問題は、筆者の実力の限界と紙幅の都合上、問題提起に留めて立ち入らないこととする。また、「公契約条例」とは、公契約における入札や契約締結における条件を定めた条例を指す。自治体ごとに諸条件を勘案して、条例が適用される対象の範囲や規制の内容、規制する事項などが定められるので、自治体

³ 神吉知郁子『最低賃金と最低生活保障の法規制』（信山社、2011年）91頁。

⁴ 社会保障の目的については、通説的見解である「国民の生活保障」を図ること（菊池馨実編『ブリッジブック 社会保障法』（信山社、2014年）13頁（菊池馨実執筆））、をより根源的に捉えて「個人の自立の支援」と考えると、そのための条件整備が社会保障の究極的な目的であるとする見解がある（菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014年）10頁）。この理解を前提とすると、実際に就労している人が抱える低賃金問題対策が手薄であることは問題であり、経済的自立支援のための条件整備、という社会保障的な観点から対策を講ずる必要性があると思われ（就労している者の所得補完の仕組みの必要性について、笠木映里「社会保障法学のイメージをつかむ」南野森編『法学の世界』（日本評論社、2013年）195頁）、必ずしも低賃金問題が社会保障法学の守備範囲外とは言えないと思われる。

⁵ 第168回参議院本会議〔福田康夫発言〕（2007年10月5日）。

によって「公契約条例」は多様となる。本稿における「公契約条例」とは、当該自治体が締結する公契約に関して、業務に従事する労働者の賃金の下限額を自治体独自に定める内容を持つものとする。

第1章では、官製ワーキングプア問題自体の特殊性と公契約に関わる労働者の低賃金問題の深刻さに着目し、対策を講ずる必要性を考察する。第2章では、他の低賃金問題対策と比較して、公契約条例がどのように官製ワーキングプア問題解決に貢献するかを検討する。第3章では、条例制定の際に障害となりうる、公契約条例の適法性の整理を行う。

第1章 官製ワーキングプア問題

近年、国や自治体は、多くの部門や業務で公務員を期限付きの不安定な非正規雇用形態の下で使用している。また、公的業務や公的サービスが派遣や請負の形式を利用して、民間委託される例も増加の傾向にある。このような公務員の非正規化や民間委託の主たる狙いは、政府部門の業務遂行コストの節減にある⁶。民間部門に比して政府部門の業務遂行コストが高くなる要因として、政府部門による業務の遂行における人件費が比較的高いことが挙げられる。人件費削減のための施策という面を持つことから、実際に労務に従事する労働者の賃金は抑制されやすいと考えられる。このような背景のもと、低賃金のために経済的困難を抱える、いわゆる非正規公務員や民間委託された業務に携わる労働者を、公の機関が作り出したワーキングプアとして「官製ワーキングプア」と呼ぶことがある。

第1節 公契約⁷の場面における官製ワーキングプアの窮状

既述の通り、「官製ワーキングプア」と呼ばれる人々には2つの類型がある。まず、国や自治体による直接雇用であっても、臨時的任用や任期付公務員として採用され、恒常的・基幹的な業務を、名目は臨時的・補助的業務とし、劣悪な労働条件のもとで担当する⁸、いわゆる非正規公務員と呼ばれる人々をさす場合がある。これらの人々は公務員法上の保護が受けられない一方で、民間の労働者であれば適用される労働基準法（以下「労基法」とする）が適用除外となる場合もあり、「法の谷間」に置かれていると考えられ⁹、「法律のタ

⁶ 江頭憲治郎＝確井光明編『法の再構築 [1]国家と社会』（東京大学出版会、2007年）8頁（確井光明執筆）。

⁷ 確井光明『公共契約法精義』（信山社、2005年）1頁では、「公共契約」という言葉を「国や地方自治体など公共部門を一方当事者とする契約で、公共部門以外の者のなす有償による工事の完成若しくは作業その他の役務給付又は物件の納入を内容とするもの、及び、公共部門以外の者に対する公共部門による有償による物件の譲渡若しくは役務の給付を内容とするもの」と定義している。本稿は「公契約」をほぼ同じ意味で用いるが、とりわけ国や自治体にとって支出原因となる契約を指している。

⁸ 中村和雄＝脇田滋『「非正規」をなくす方法』（新日本出版社、2011年）115頁。

⁹ 中村＝脇田・前掲注（8）122頁、竹内三恵子『ルポ 雇用劣化不況』（岩波書店、2009年）124頁、布

テーマに反して任用されている場合が多い¹⁰」と指摘されるように、公務員法上の適正な根拠なくして採用されている。近年においては訴訟が提起されることもあり、法的保護に欠ける状況は問題である、という認識は徐々に共有される傾向にあると考えてよいだろう¹¹。

他方、もう一つの類型に属するのは、公共工事の受注や公的な業務を請け負う業者の下、低賃金で働く労働者である。公契約の場面において、公共サービス事業者などは一般競争入札で決定されるのが原則である（地自法234条1項、2項。一般競争優先主義）。公契約における自治体の支出の原資は税金や公共料金であり、無駄なく効率的であることが求められるので、競争入札によってより低価格での契約が行われる。特に業務の民間委託の分野では必要な経費の大半が人件費であるため、一般競争入札は賃金の引き下げ競争に終始し、ダンピング価格によって落札がなされることがある¹²。いわゆる非正規公務員の場合とは異なり、労基法等による個別の労働者に対する保護は及ぶが、上記の低賃金問題を生み出す構造そのものに対する根本的な解決を期待できる状況にはなく、何らかの対策が求められる。

第2節 官製ワーキングプア問題の特殊性

公契約に関わる官製ワーキングプアの存在が問題となる局面の一つとして、公共工事や公的な業務・サービスの質の劣化が考えられる。もっとも、経費削減のための賃金の抑制といった労働条件の悪化と、提供されるサービスの質の劣化の連関は、公共工事や公的な業務・サービスに限定される問題ではない。しかし、公共工事や公共サービスの質の劣化や業務の提供そのものが不可能になることによって、本来は利益を享受すべき国民が不利益を被る可能性が予想されるため、何らかの規律が求められる。第1節で述べたように、公契約締結においては、より低い価格を提示した者が落札者となる一般競争入札によって、契約相手となる事業者が決定される。この構造上、低価格での入札を追求する競争入札が

施哲也『官製ワーキングプア』（七つ森書館、2008年）67頁以下など。

¹⁰ 西谷敏『人権としてのディーセント・ワーク』（旬報社、2011年）112頁。

¹¹ 民間労働者との差異について、中野市保育士事件高裁判決（東京高判平成19年11月28日判時2002号149頁）、正規の公務員との待遇格差の是正という観点から、非常勤の職員に対して一時金や退職金を支払う例があり、この支払いを不当として争われた訴訟として、枚方市非常勤職員特別報酬住民訴訟（大阪高裁平成22年9月17日判決（判例集未掲載、最高裁HPhttp://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/215/081215_hanrei.pdf（2015年1月20日閲覧））など。

¹² あまりに低い価格で落札がなされ、契約が適正に為されるか不安が残る場合がある。その対策として、地方公共団体は「工事又は製造その他についての請負の契約」に関して最低制限価格の設定（自治令167条の10第2項、167条の13）が認められており、また、国と地方公共団体共通で低入札価格調査制度（予算決算及び会計令84条、自治令167条の10第1項）が認められている。しかし、これらの制度はそもそも業務委託契約を対象としておらず、最低制限価格や低入札価格調査制度の価格設定の合理性の論証の困難さや手続の煩雑さのため、これらの制度の発動自体が抑制され、公契約に関わる労働者の低賃金問題の歯止めとして機能してこなかった。

行われ、当該業務に従事する労働者の賃金は引き下げられやすく、それに付随する公共工事や公共サービスの質の劣化も懸念される。具体的には、公共工事における低価格入札は、利益の確保のために工事の質の低下¹³を招くとともに、人件費削減によって賃金は抑制され、建設に関わる労働者や職人の枯渇に拍車をかける可能性がある。そうすると、公共施設を新しく作るだけでなく、維持管理も困難な事態を招くであろう。また、経費の大部分が人件費である業務委託における低価格入札は、人件費削減によって従事する労働者の賃金抑制や非正規雇用の拡大を招く。ここにおける人件費削減のしわ寄せは、本来求められる水準の研修の不履行、専門的な技術や熟練を軽視することによってなされ、最終的には国民の不利益に帰結することが予想される¹⁴。

また、公契約締結においては公契約特有の規律を加える必要がある。公共工事や提供される業務の質の劣化という局面に加えて、適正な公契約締結という観点からも官製ワーキングプア問題の解決が求められる。民間の企業同士の契約とは異なり、公契約は公共部門の財政に影響するため、納税者全体の利益を重視する必要がある¹⁵。このような規律の必要性から「経済性原則」が導かれる¹⁶。碓井教授は、経済性原則とは「お金に見合った価値」を求めるものであり、その判断にあたっては受ける給付に対する対価のみに着目することは出来ないとする¹⁷。公契約の経済性判断に際しては、実際の対価に加え、契約締結前後のコストを視野に入れた当該公契約全体としての経済性原則違反の有無、当該公契約の締結が政策に従った多様な価値の実現のために最も経済的か否か、といった点にも着目することが求められる。

さらに、公共部門においては、その公金を有効に活用して目的を最大限に達成することが求められる。これが最少経費最大効果原則（地方自治法（以下「地自法」とする）2条14項、地方財政法4条1項）と呼ばれるものであり、公契約に関する経済性原則はこの原則の反映であるとされる¹⁸。最少経費最大効果原則は、経済性原則以上に効果を発揮する場合がある。例えば、地方公共団体が、ある土地を可能な限り有利な対価によって取得す

¹³ 低価格による工事の質の低下が招いた事故として、山陽新幹線のトンネルや高架のコンクリートの崩落が挙げられる。96年から99年にかけて、トンネルの壁の崩落が3件、高架のコンクリートの崩落は49件起きていると公表されている。山陽新幹線開通の工事現場では、工期短縮が至上とされ、人手と資材の不足の中での突貫工事となったとされる（原富悟『公契約条例ハンドブック』（新日本出版社、2013年）31頁）。

¹⁴ 2011年に大阪府泉南市で発生したプールの事故では、小学一年生の男児が亡くなった。プールの管理を行っていたビル管理会社においては、低い委託料のために十分なアルバイトの確保も困難であり、配置人員の不足は常態化している状況にあった。

¹⁵ 碓井・前掲注（7）7頁。

¹⁶ 「経済性原則」の他には、「公正性原則」が公契約の基本原則として考えられている。これは、公契約の一方当事者が公共部門であるために、高度の公正性が求められることによる。

¹⁷ 碓井・前掲注（7）9頁。

¹⁸ 碓井・前掲注（7）12頁。

るならば、当該契約に着目する限りでは経済性原則に合致するといえよう。しかし、当該土地が利用予定のない土地であれば、無駄な目的に公金を支出したとして、最少経費最大効果原則に反するとされる可能性もある。経済性原則に合致していても、最少経費最大効果原則には合致しないと判断される場合もありうるのである¹⁹。

公契約の規律という観点から、労働者の低賃金に起因する工事やサービスの質の劣化の問題や、関連する労働者の経済的困難を再考する。更なる公金の投入による質の填補が必要となるような劣悪な工事やサービスを伴ったり、経済的困難に陥った労働者のための社会保障分野の支出の増大を招いたりする公契約の締結は、経済性原則や最少経費最大効果原則に反する可能性がある。適正な公契約の追求という観点からも、価格のみに着目した一般競争入札は望ましいものではなく、低価格での入札を可能にするための経費削減に付随する官製ワーキングプア問題は、取り組むべき課題であると思われる。

公契約の場面における官製ワーキングプア問題の中でも、低賃金問題に着目した解決を図る方途の一つとして、賃金に関する条項を含む公契約条例の制定がある。

第2章 公契約条例

公共工事や公共サービスに従事する人々の低賃金問題対策として、賃金に関する規定を盛り込んだ公契約条例の制定が考えられる。公契約条例とは、公契約における入札や契約締結における条件を定めた条例である。公契約条例の内容として適正な労働条件の保護を規定することによって、公契約に関わる労働者の待遇向上を図る手段として用いることができ、低賃金問題対策としての役割が期待される。

第1節 最低賃金引上げとの比較

労働者の賃金を引き上げる方法として、最低賃金の引き上げが考えられる。しかし、現時点では最低賃金の引き上げに労働者の生活保障の役割を期待するのは難しい状況にある。

地域別最低賃金を決定する際には、労働者の生活の安定に加えて使用者の支払い能力をも考慮要素としており（最低賃金法（以下「最賃法」とする）9条2項）、公労使の三者構成の最低賃金審議会は、当事者の利益のバランスを図る役割を期待されてきた²⁰。2007年の改正では生存権保障の理念を明言し、最低賃金の役割を公正な賃金の実現から労働者の生活保障へ比重を移そうとした一方で、具体的な決定方法は改正以前の方法を維持した。このため、現在の最低賃金制度の設計は、最低生活の保障をなしうる絶対的な額を決定す

¹⁹ もっとも、地方公共団体は多様な活動をし、そのための用地が必要となる可能性があるため、不要の土地の取得であると評価されることはほとんどない（大阪高判平成9年10月7日判例自治179号15頁など）。

²⁰ 神吉・前掲注(3)295頁。

るのに適切な体制となっていないと分析され²¹、労働者の生活保障の役割を期待することは難しいと思われる。

また、最低賃金の引き上げが雇用にもたらす影響も懸念される。最低賃金の引き上げは使用者側の雇用インセンティブを減少させ、労働者の雇用の維持を困難にしたり、就労機会を狭めて労働者の最低生活保障に悪影響を及ぼしたりする可能性が指摘され²²、最低賃金の引き上げのみを推し進めると、労働者の最低生活保障を損なうおそれがある。このため最低賃金の引上げは、賃金による収入を得ながら利用できるような社会保障制度の充実と同時にされる必要がある。具体的には、最低賃金額の引き上げは雇用インセンティブに悪影響を及ぼさない程度にとどめ、賃金による生活保障に欠ける部分を社会保障制度・税制度で補うことで対応する方途が考えられるが²³、現在の日本の社会保障制度・税制度は、そのような体制が整っているとは評価できない。以上より、最低賃金の引上げは現実的に難しいと考えざるを得ない上、仮に引き上げが可能であっても、必ずしも労働者の生活保障に資するとは言えない。

一方、公契約条例の制定による労働者の賃金の確保に関しては、公共部門は労働者の賃金を適正な額にすることを踏まえて当該公契約の予定価格を設定する義務があり²⁴、その義務が果たされる限り、最低賃金の引上げほど企業に甚大な犠牲を強いることはない²⁵。公契約に関わる労働者に対象は限定されるが、その賃金確保の効果は十分期待できる²⁶。また、実際に条例を制定している自治体は2014年10月の時点で1県12市区あり²⁷、実現可能な手段であると思われる。したがって、公契約に関わる労働者の低賃金問題対策としては、公契約条例の制定がより効果的であると考えられる。

第2節 総合評価競争入札方式との比較

公契約条例と同様に、公契約の場面で低賃金問題にアプローチするものとして、総合評価競争入札方式の採用がある。入札において、価格評価に加えて「労働者の適正な賃金」

²¹ 神吉・前掲注(3)295頁。

²² 神吉・前掲注(3)297頁。

²³ このような形で働く低所得者の生活を保障している国として、神吉・前掲注(3)では、イギリスとフランスの例が挙げられている。

²⁴ 予算決算及び会計令80条2項。また、確井・前掲注(7)136頁以下によると、予定価格制度による価格の限界設定(会計法29条の6第1項、地方自治法234条3項)の大前提として、予定価格の算定が適切であることを挙げる。

²⁵ 中村＝脇田・前掲注(8)141頁。

²⁶ 2009年に公契約条例を施行した千葉県野田市では、2010年9月において、業務の適用範囲の拡大、継続雇用の確保、下請業者への適正な請負額の確保などの改正がなされるとともに、低入札価格制度の拡充も盛り込まれた結果、労働者は年収にして20万円ほどの収入増が得られたという(小畑清武『公契約条例入門』(旬報社、2010年)74頁)。

²⁷ 『朝日新聞』(東京西部版)2014年10月26日朝刊37頁。

などを評価項目として設定し、総合評価によって落札者を決定するものである。

一般競争入札の落札者の決定は、価格を基準にして落札者を決定する方式（価格基準方式）が一般的であり²⁸、支出の原因となる公契約では、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって入札したものが落札者となる（最低価格落札制度、地自法234条3項本文）。原則はこの方式によって契約の相手方が決定されるが、この例外に総合評価競争入札という方式がある（同項ただし書）。価格基準方式においては入札価格のみに着目されるが、総合評価競争入札では、性能・機能や技術力も評価できるという点で、自治体にとってより有利な契約締結が可能となる²⁹。

しかし、労働者の労働条件は評価項目の一つに過ぎず、総合評価競争入札は労働者の低賃金問題対策として確実性に欠ける。入札に参加する業者が低価格での入札によって価格評価で高評価を得て、他の評価項目での遅れを克服し、落札する可能性は排除できないのである。したがって、総合評価競争入札に関しては、その低賃金問題対策としての効果に過度に期待できない。

これに対し、公契約条例は労働条件の確保に特化しており、労働者の適正な賃金の確保・維持の手段としてより適当であると思われる。公契約に関わる労働者の低賃金問題の原因の一つに、一般競争入札における競争が人件費等のコストの引き下げ競争に終始していることが考えられる。この問題に対して公契約条例は、対象となる公契約において、労働者の賃金等に関して条例に反しないことを実質的に入札の参加資格とし³⁰、労働者の適正な賃金を確保した上での競争入札とすることで対応する。この結果、技術面等の人件費以外の面での競争が可能となる。

以上より、入札制度における公契約に関わる労働者の賃金確保の手段としては、公契約条例の制定がより効果的と評価できる。

本章で見てきたように、公契約に関わる労働者の低賃金問題対策としての公契約条例の活用は、他の手段と比較すると、より有効と評価できる。しかし、実際に公契約を制定する過程でその適法性に関する諸問題が指摘され、制定まで至らない自治体もあった³¹。公契約条例を労働者の生活保障策として実際に活用するためには、今一度法的整理が必要となるだろう。

²⁸ 確井・前掲注(7)151頁。

²⁹ 松本英昭『新版 逐条地方自治法[第7次改訂版]』（学陽書房、2013年）865頁。

³⁰ 野田市では、公契約条例の適用がある契約において、入札に係る公告の際に、野田市公契約条例の適用があることを明らかにしている。これによって、応募資格要件や業務の実績要件といった応募資格の充足に加えて、公契約条例に定められる賃金の支払いが実質的な応募の要件となる。

³¹ 札幌市公契約条例は数度の説明会の末に否決とされた。平成25年10月18日の業界団体に対する説明会においても、条例の適法性について根拠や解釈を明確にするよう求められた。札幌市HP「平成25年10月18日開催の公契約条例案説明会の実施状況」https://www.city.sapporo.jp/zaisei/keiyaku-kanri/seido/koukeiyaku/documents/setsumeikai_jokyo.pdf（2015年1月30日閲覧）

第3章 公契約条例の法的論点に関する一考察

第1節 問題の所在

公契約条例制定においては、しばしば使用者側である業界団体の反発が障害となる³²。これらの反発の背景には、公契約条例そのものに対する不信感があり³³、適法性の根拠が不明であることが原因の一つと考えられる。公契約条例を選びうる選択肢として認め、制定が当該自治体にとって望ましいのか否か、といった建設的な議論がなされるよう、改めて公契約条例の適法性を論じる必要がある。

賃金に関する規定を含む公契約条例の適法性は、質問主意書³⁴における政府見解によって既に明らかであると主張されるが³⁵、従来の研究では、その判断に至る経緯や法的根拠の整理が不十分であった。同質問主意書においては、「公契約条例の中で、地域別最低賃金額を上回る最低賃金額と罰則を規定する場合について…最低賃金法から如何なる制約を受けるか」という問いに対して「当該条例において…契約の相手方たる企業等の使用者は、最低賃金法…に規定する地域別最低賃金において定める最低賃金額（以下「地域別最低賃金額」という。）を上回る賃金を労働者に支払わなくてはならないこととする事は、同法上、問題となるものではない」と回答された一方で、「地方自治体が…地域別最低賃金額を上回る独自の最低賃金額を規定した条例を制定することは可能か」という問いに対しては、「御指摘のような条例は、…地域別最低賃金の趣旨に反するものであることから、これを制定することは、地方自治法第十四条第一項の規定に違反するものであると考える」と回答されている。前者の問いに関しては、私人と同じ立場で契約を締結する条件を定めるものなので、法的問題は生じないが、後者の問いに関しては、当該自治体と契約関係のない企業に対しても規制を及ぼし、最賃法の趣旨に反するという趣旨であろう。しかし、自治体が主な契約相手となる企業にとっては、公契約条例制定による賃金上乗せは、実質的に最低賃金引き上げと同様の影響を受ける可能性がある。また、賃金に関する条項を含んだ公契約条例を制定により、最賃法と同様の趣旨に基づいた公益的な観点から事実上の規制を及ぼそうとする場合も考えられる。このような場合の最賃法と公契約条例の関係について

³² 『朝日新聞』（山形版）2014年6月28日朝刊27頁、『朝日新聞』（北海道本社版）2013年11月1日朝刊32頁など。

³³ 『朝日新聞』（北海道本社版）2013年11月3日朝刊28頁。

³⁴ 公務労協HP「最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問趣意書／答弁書」2009年2月24日 <http://www.komu-rokyo.jp/campaign/img/siryu/law/13.pdf>（2015年1月30日閲覧）

³⁵ 例えば、根本崇「記念講演 ただ必要なものを作っただけ 野田市公契約条例の制定について」辻山幸宣・勝島行正・上林陽治編『公契約を考える 野田市の公契約条例を受けて』（公人社、2010年）17頁など。

ては、法的整理が待たれるところであった³⁶

他方で、公契約条例制定を望む立場の論者による適法性の論理は、尼崎市公契約条例案に関する議論から発展していないように思われる。尼崎市の事例では、議員提出された条例案に対して、条例の違法性と政策の不合理性を根拠に条例案に反対する声が上がった³⁷。反対する根拠として挙げられたのは、①労働条件に対して条例による介入を行っている点、②最賃法に対する上乗せとなる点、③自治体の所轄事項の逸脱、④処理コストの増加等とそれによる地方自治法違反の4点である。これらに対して、①公契約条例は契約締結の条件を規定するものであり、労働条件に関する基準を定める労基法や最賃法とは趣旨・目的を全く異にし、両者は競合しないこと³⁸を根拠に、②以下の反対意見はすべて失当である、と反論した。しかし、公契約の規律において対等性の確保が求められている³⁹ように、発注者たる政府部門と受注者たる事業者の間には、不対等な力関係が存在しており、公契約締結を私人間の契約と全く同視することは難しいように思われ、既述の政府見解の法的整理も課題として残されている状況である。

賃金に関する規定を含む公契約条例の適法性については上記尼崎市の事案が参考となるが、①と②の反論に対しては検討が必要である一方で、③、④の反論に対しては既に決着しているように思われる⁴⁰。したがって、以下では法律と条例の関係に着目して法的整理を行い、公契約条例の適法性を再考する。

第2節 労働条件に対する条例による介入

憲法27条2項は「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」と規定している。労働条件へ介入するのは法律によるべきで、条例による介入は基本的にはできないと解すべきであるという前提のもと、尼崎市条例案は労使間の雇用

³⁶ 正木祐輔「落札者決定基準に「最低賃金を上回る賃金の支払い」を設けられるか」自治実務セミナー48巻11号（2009年）11頁。

³⁷ 公務労協HP「尼崎市における公共事業及び公契約の契約制度にあり方に関する基本条例等について」（尼崎市市長部局による議員提出公契約条例（案）等に対する反論文章）
http://www.komu-rokyo.jp/campaign/img/siryo/law/09_4.pdf（2015年1月30日閲覧）

³⁸ 晴山一穂「「尼崎市における公契約の契約制度のあり方に関する条例案」に対する意見書」労働法律旬報1719号（2010年）65頁。

³⁹ 確井・前掲注（7）11頁。

⁴⁰ ③の論点に関しては、法的問題が生じないことが既に確認されている。④と関連する最少経費最大効果原則に関しては既に触れたように、公契約の場面において「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことは、支出に見合った価値の実現を意味し、対価のみに着目して判断されるべきではない。確井教授は経済性の判断に関して、当該公契約全体を視野に入れた経済性、対価よりも重要な価値の実現を優先することの必要性、の2点に留意することを提言する。この2点に留意すると、公契約条例制定が当然に経済性原則に違反するとは考えられない。しかし、実際の判断にあたっては自治体の実情や当該公契約条例の内容を踏まえた個別的な考察が求められるので、公契約条例一般を論じる本稿では問題提起にとどめる。

関係の内容に介入しており、違法であると指摘された。

この指摘に対しては、公契約条例で定めるのは公契約の内容であり、その対象も契約の相手方となる事業者に限られるため、公契約条例は労働条件に介入しておらず、憲法との関係においても問題とならない、と結論付けられてきた⁴¹。しかし、この理解は些か形式的に過ぎ、実態を踏まえていないのではないかという疑問が残る。

そこで、憲法典が法律形式による規律を要求している場合の、条例による規律の可否を検討する。学説によると、本条は公共の福祉のためにする財産権の制限を定めた同法29条2項と対応すると解される⁴²。同法29条2項は財産権の内容を「法律で」定めるとしており、同法27条2項と同様に条例による規律の可否が問題となる。この条項を、財産権に対しては、民主的な手続きを経て制定された法律によれば、政策的な制約を可能とする趣旨と捉えたと、条例が直接選挙によって選出された議会で制定されることに照らし（憲法93条、94条）、条例による規律も可能と考えられる。この解釈を前提とすると、地方公共団体の事務に関することで、かつ、法律の範囲内であれば、条例による労働条件の規律も可能であるといえる。公契約の締結は地方公共団体の事務の範囲内にあると言えるが、公契約条例による規律は法律の範囲内にあるのか、換言すると、最賃法の上乗せ条例にあたる公契約条例は違法となるのか、さらなる検討が必要となる。

第3節 法律と条例の関係

1 徳島市公安事件条例判決における判断枠組み

以上より、労働条件に対する条例による規律が可能であっても、最賃法に対して公契約条例はいわゆる「上乗せ条例」にあたる可能性があり、法律と条例との関係の整理が求められる。

徳島市公安条例事件⁴³によると、条例と法律が違反するか否かは「それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければなら⁴⁴」ず、「①ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて右既定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例は国の法令に違反することとなり」、「②特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、(イ)後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないとき、(ロ)両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって

⁴¹ 晴山・前掲注(38)65頁。

⁴² 樋口陽一『憲法 第3版』(創文社、2010年)285頁。

⁴³ 最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁。

⁴⁴ 前掲注(43)の判例より。

全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときには、いずれも国の法令に違反するものではない⁴⁵とされる。

条例と法律の関係の一般論を述べた本判決の射程は、公契約条例と最賃法の関係にも及ぶ。この判断枠組みを前提に、最賃法と公契約条例の関係を整理すると、両者の規制が労働者の賃金を対象としており、規制の目的も労働者の労働条件の改善という点で、共通する部分があると認められることから、「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合」であり、「両者が同一の目的に出たもの」と判断できる。この関係にあたる場合、法律が全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨でなければ、地方の実情に応じた条例による規律は可能となる⁴⁶。

2 判断枠組の修正

ここで、上記最高裁判決の判断枠組みについて再検討する。学説では、本判決は旧地方自治法のもとでの考え方であり、法律の存在を「所与」としていることに留意すべき、と指摘されている⁴⁷。すなわち、従来は、国による規律密度の高い法律が完結的に機能し、そこに隙間があれば条例が入るという構造であったが、今後法律と条例の関係を理解するにあたっては、本判決が示した判断枠組みを、分権改革を踏まえて修正して、その適法性を検討すべきなのである。第一次地方分権改革によって国と地方は対等・協力の立場であり、条例に示される地方公共団体の意思を可能な限り尊重すべきことが法定されたため(地自法1条の2、同法2条11～13項)、本判決の判断枠組みのような法律の趣旨を真っ先に考慮するような立場は是正すべきと考えられる⁴⁸。また、分権改革以前の法律を解釈する際も、できるだけ地方の実情を制限しないように限定的に解釈されるべきである(地自法2条12条など)。法律が全国一律に同一内容の規制をする趣旨であっても、新地方自治法の趣旨を踏まえると、そのような趣旨は後退すべきであり、条例による地域の実態に合った規制は許容されうると考えられる⁵⁰。

以上の学説を踏まえて最高裁判決を修正すると、まず①の場合においては、法令の規制がないことの趣旨を考慮する際、限定された国の役割(憲法92条、同法94条、地自法1条の2第2項)に照らして、条例による規制を禁止する趣旨であるのか、条例の自由に任せ

⁴⁵ 小田健司『最高裁判例解説刑事篇(昭和50年度)』182頁。

⁴⁶ 大橋洋一『行政法I 現代行政過程論[第2版]』(有斐閣、2013年)79頁。

⁴⁷ 北村喜宣『分権改革と条例』(弘文堂、2004年)75頁。

⁴⁸ 赤坂幸一「法律と条例の関係—新条例論を踏まえて」法セ57巻684号(2012年)39頁以下では、法律先占論を克服したとされる徳島市公安条例事件は、地方の実情に応じた規律をするという条例制定権(憲法94条)の趣旨に無頓着であり、地域独自の規律を尊重して再検討すべきであると指摘されている。

⁴⁹ 阿部泰隆『行政法解釈学I』(有斐閣、2008年)292頁。

⁵⁰ 阿部・前掲注(49)292頁。

る趣旨であるのかを判断すべきである。②（イ）の場合においては、地自法2条12項を参照し、条例の趣旨を尊重するような法律の解釈が求められる。全国統一的視点から法律が制定されることがあっても、必ずしも地方の実情に沿う追加的な規定を一切排除する「必要かつ十分」な内容を備えるとは限らない⁵¹。②（ロ）の場合においても同様に地方自治の本旨に従って法令の趣旨目的を解釈することになるが、特に自治事務に関しては地域特性を配慮して、法令が条例による規制を認める趣旨であることが広く推定されるだろう（地自法2条13項）。その上で、当該条例による法令と重複した規制が特別の意義と効果を有し合理性があるか否かを判断すべきことになる⁵²。

最賃法と公契約条例の関係は②（ロ）の判断枠組みに従って整理されるので、最賃法が条例による規制を許容し、公契約条例による規制が特別の意義と効果を持つと認められる場合には、違法の問題は生じないと判断できる。公契約条例による規制がもたらす意義や効果は自治体の特殊性によって異なるので立ち入らず、以下では、最賃法が条例による上乗せの規制を許容する趣旨であるか否かを検討する。最賃法の規制が地方の実情を考慮した「必要かつ十分」な規制ではなく、更なる上乗せの余地がないと言えなければ、公契約条例による規制は許容されると考える。

3 最賃法の趣旨

最賃法の趣旨の検討の前提として、最賃法の規制が「どのような目的のために」必要かつ十分なものであるか、すなわち、最低賃金制度の役割をどう捉えるかが問題となる。地域別最低賃金額に関しては、期待される役割とその実現方法のずれが指摘されるところであったが、これは従来において、最低賃金制度の位置づけに着目した研究が不十分であったことに起因する。以下では最賃法の制定経緯や内容を踏まえて最賃法の趣旨について検

⁵¹ 北村・前掲注（47）80頁。

⁵² 地域の特殊性が認められるか否かは、条例が平等原則に違反するか否かにおいても問題となる。東京都売春部等取締条例事件（最大判昭和33・10・15刑集12巻14号3305頁）法廷意見では、条例により生じる差異は条例制定権を認める憲法自らが容認しているとし、同事件補足意見では、条例が地域の特殊な事情や合理的な根拠に基づいて制定されており、その結果生じた差異が合理的なものと認められる場合には、平等原則違反はないとしている。渋谷秀樹「憲法と条例」ジュリ1396号（2010年）131頁では、これらの判決や福岡県青少年保護育成条例事件（最大判昭和60・10・23刑集39巻6号413頁）の伊藤正巳裁判官の反対意見を踏まえ、条例が平等原則に反しないためには、条例制定によって生じる地域間の不均衡を「正当化しうるだけの実質的な理由」が要求されるとし、条例による規制を支える地域の特殊性を根拠づける立法事実が平等を認める根拠となるとする。このような判例や学説を踏まえると、公契約に関する労働者が低賃金問題を抱えており、そのような公契約が問題となっている自治体が公契約条例を制定することは、必ずしも平等原則に反するとは考えられないため、本稿では平等原則違反については深く立ち入らず、許容される範囲を明らかにする詳細な検討は、別の機会に譲る。

討する⁵³。

最賃法は、労基法から派生して成立した法律である。労基法上の最低賃金制度は、労働者とその家族の生活の保障をその目的と想定していた。それに対し、最賃法成立の際には、労働者保護に加えて公正競争、国民経済への影響という観点が付加されるに至った（最賃法1条）。これは、最賃法案の審議過程において、単に低賃金労働者の労働条件を改善する以上に、経済政策の一環として最低賃金制度を捉えることが前面に出されたことによる⁵⁴⁵⁵。

最賃法施行後初期は、労働者が全く関与しない業者間協定によって最低賃金が決定されていたが、①業種や地域によって最低賃金の適用に不均衡が認められ、金額に関してもばらつきが見られたこと、②業者間協定方式では、労働者の意見が反映されないこと、といった問題が生じ⁵⁶、1968年の改正で業者間協定は廃止され、審議会方式によって最低賃金額が決定されることとなった。これ以降は三者構成の最低賃金審議会の役割を中心に据え、関係労使の意見を反映させて最低賃金額を定めるようになり⁵⁷、最低賃金制度は賃金に関する労使交渉の場としての性格を持つようになった。

上記の運用が続く中で、近年の産業構造の変化や就業形態の多様化から、最低賃金制度が労働者の生活を保障する安全網として機能することが求められてきた⁵⁸。労働者の生活を支えるものとして最低賃金制度をより実効的に機能させるべきであるという議論が高まり、地域別最低賃金による労働者の生活の下支え機能の強化が必要とされたのである⁵⁹。そのような経緯を踏まえた2007年の改正では、労働者の最低生活保障をより重視する方向への質的転換がもたらされたと評価される⁶⁰。改正法9条3項では、労働者の生計費に関

⁵³ 最低賃金制度の役割に関しては今後も研究の蓄積が待たれる分野であり、最賃法が条例による上乗せを許容するか否かの最終的な結論を出すのは将来の課題とするに留め、本稿は現時点での暫定的な考察であることを断っておく。

⁵⁴ 最賃法案提出の理由について、「最低賃金制の実施は…国民経済の健全な発達のために寄与するところが大きいのであります。かかる国内的事情並びに国際的条件にかんがみまして、中央賃金審議会の答申をできるだけ尊重しつつ、産業別、規模別等に、経済力、賃金に著しい格差があるわが国経済の実情に即した最低賃金制を実施し、多くの、無言の、日の当らない労働者の要望にこたえようとするのが、本案提出の理由であります。」（昭和33年4月23日第28回衆議院本会議、森山欽司発言）とある。

⁵⁵ 経済政策の一環として最低賃金を設定する必要性について、「最低賃金制は、…広く国の経済政策の一環としての考慮も入れて発足しなければならないことは論を待たないところであります。今回、政府提出の最低賃金法案は…国民経済の健全な発展に寄与することを目的としているのであります。…この法案が中小企業経営の合理化、近代化をも促進し、もって国民経済の健全な発展にも寄与することを信じ、ここに内閣提出の最低賃金法案に対して賛成するものであります。」（昭和33年4月23日第28回衆議院本会議、田中正巳発言）

⁵⁶ 中央最低賃金審議会「最低賃金制の今後の進め方に関する答申」（昭和38年8月14日）、辻英雄「最低賃金制の今後の進め方についての答申」ジュリスト283号（1963年）26頁。

⁵⁷ 神吉・前掲注（3）49頁。

⁵⁸ 厚生労働省労働基準局勤労者生活部勤労者生活課「法令解説」時の法令1805号（2008年）27頁。

⁵⁹ 「今後の最低賃金制度のあり方について」労審発第443号平成18年12月27日。

⁶⁰ 神吉・前掲注（3）291頁。

して「労働者が健康的で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう」、「生活保護に係る施策との整合性に配慮する」べきと規定された。

以上の最低賃金制度の変遷から、実際に期待される通りに運用がなされているかは別途検討の余地があるが、近年では最低賃金制度に労働者の生存権の実現を期待されるに至ったことが窺える。一方で、地域別最低賃金の決定方式は、全国的整合性を確保するため中央最低賃金審議会が引き上げの目安を示すという目安額制度を維持している。実質的に最終的な地域別最低賃金額を決定する地方最低賃金審議会においては、この目安の微調整をめぐる労使の攻防が中心となっており、地域の実情を十分に考慮して審議が尽くされているとは言い難い。したがって、現在の最賃法による規制は労働者の生活保障を重要な目的としながらも、地域実情を考慮した「必要かつ十分」な規制とはなっておらず、公契約条例による賃金額の上乗せは必ずしも排除されないと考えられる。

4 法律を条例で補充する必要性

上記の結論に対しては、最賃法が条例による上乗せを排除する趣旨でなくとも、労働者の生活の保障が最低賃金制度の役割であれば、最低賃金額の規制による生活保障は本来最低賃金法が担う仕事であり、公契約条例で補うことは適切か、という疑問が残る。

法律を条例で補充する必要性に関して、法律の立法担当者の不完全主義に留意すべきという指摘が興味深い⁶¹。すなわち、法律は全国のどのような地域においても共通するレベルでの問題の解決を保障するものであり、通常は必要かつ十分でない。このため、法律では対応できないレベルでの問題を抱える地域においては、条例がその問題に対応することを期待されているのであり、そのような条例は基本的に違法ではないと考えられる。この主張の帰結は、条例による上乗せは、当該条例制定に特別の意義がある場合にのみ許容されるのではなく、法律はそもそも不完全であるから、条例による補充は原則として許容される、というものである。このように断言するには検討の余地があるが、徳島市公安条例事件の判断枠組みを無批判に踏襲することを反省し、今後の法律と条例の関係をいかに理解するかについて示唆を与える指摘であろう。少なくとも、公契約条例による最賃法に対する上乗せの規制に関しては、最賃法が全国の全ての労働者の賃金の最低ラインを画する役割を担っていることを踏まえると、この指摘は傾聴に値すると考えられる。

以上より、賃金に関する規定を含む公契約条例の制定は必ずしも法的問題を生じることではなく、公契約条例の活用による労働者の低賃金問題の解決の可能性を認めることができる。

⁶¹ 阿部・前掲注(49)295頁。

おわりに

本稿では、公契約条例による労働者の低賃金問題の解決について考察した。不十分であるが、公契約条例の適法性について一つの解釈を示せたと考える。また、第一次地方分権改革を経て、法律と条例の関係の理解がどのように修正されるのか、理論的な考察は深められている一方で、具体的事例でどう理解されるのかは蓄積を待つ状態にある。最賃法と公契約条例の関係は、そのバリエーションの一つとして加えうるのではなかろうか。

また、公契約条例の適法性を判断する過程で、最低賃金制度の役割が不明確であることが浮き彫りとなった。最低賃金制度をどう位置づけるかという問題は、現役世代の生活をいかにして保障するかという筆者自身の問題意識と密接に関わっているように思われる。この問題は研究を続ける中で意識しておくべきことであり、本稿は今後の研究に繋がる足掛かりとなった。

一方で、どのような地域の実情が公契約条例を制定する上での立法事実と認めうるのか、といった点は、実際に公契約条例を活用していく上では重要な問題であるが、詳細に検討できなかった。具体的な検討が求められるところであるが、大阪市の業務委託の事案⁶²のように、公契約に関連する労働者が低賃金のために最低生活の維持が困難となり、生活保護制度を利用せざるをえないケースが、当該自治体において稀でなく、その支出が公契約条例制定に伴うコストを上回るような場合であれば、条例制定が認められるのではないかと思われる。このような立法事実の限界の画定は、今後の公契約条例に関する研究において取り組むべき課題となるだろう。

⁶² 『朝日新聞』（大阪本社版）2009年7月10日朝刊27頁。