

季節労働者の就労・生活と公共事業をめぐる問題

川村 雅則

北海道センターでは、冬になると失業を余儀なくされる、季節労働者の就労・生活実態の把握につとめてきた。この間、公共事業の削減など建設需要が縮小する中で、仕事も収入も減り、雇用保険や医療・年金制度からも排除される季節労働者が増えてきている。彼らの生活困窮をどう解消するかは、社会的な関心事になっている非正規・ワーキングプア問題の解消策と共通する。あわせて、センターでは、公共事業改革を通じた地域における仕事づくりの実現を重要視している。すなわちそれは、今回の経済対策の一環である公共投資の内容に典型的な、経済成長を前提とした大型開発事業を見直し、生活・教育・福祉分野あるいは地域に必要な事業への転換を通じた仕事づくりである。さらには入札制度や元下間の受発注のあり方、下請事業者や労働者保護等の条件整備も必要である。センターが考えるこれらの公共事業改革への賛同が、建設事業者を対象にした調査でも予想をはるかに超えて示されたことに、労使共同の可能性を強く感じた。

-
- 1 はじめに—北海道センターの問題意識と取り組み
 - 2 危機にある季節労働者の就労・生活
 - 3 建設事業者の疲弊
 - 4 期待されている公共事業改革の方向性
-

1 はじめに—北海道センターの問題意識と取り組み

・ハローワークに行ってもなかなか仕事がないです。公共料金もなかなか払えないです。最低限の生活保護を申請しても、親や子どもにお金を借りなさいと言われ、大変困っています。自分では仕事がしたいですが、なかなか仕事がなく大変です。国民は最低限の生活が保障されているはずですが全く話しになりません。男性 56 歳、赤平市

・今は元気で働いているが、無年金者なので、働けなくなった老後がとても心配。そのときは生活保護なども考えている。男性 67 歳、釧路市

・昨年に働いていた会社は雇用保険に加入して月々支払いをしていたが、12 月に仕事が切れ、権利がなく、いまアルバイトのところをお願いしたが、4 ヶ月も仕事はないので、駄目だと言われ、昨年、月々支払っていた雇用保険が駄目になって、もらうことができません。働く仕事先もみつからず、今はアルバ

イト的な仕事をしていますが、いつ仕事が無くなるか。生活が苦しく、体調も病院に行きたくても行けず、悩んでいる毎日です。不安で2009年度の見通しも立てず、今現在に至っています。男性57歳、釧路市

・今のままでは65歳で年金をもらっても月4万円位です。65歳からの生活はとても心配です。特例一時金は90日にして下さい。今は仕事が無いので、ゴミの日に空き缶を集めています。市役所からは、集めてはだめと言われ、困っている。男性62歳、苫小牧市

・昨年燃料代が出なかったもので、サラ金からお金を借りた。これから支払いに困る。男性39歳、小樽市

上記は、北海道センターが、北海道内の、主として建設業界で働く季節労働者を対象に2009年に行った調査結果の一部である。この間、北海道センターでは主に二つの調査に取り組んできた。一つは、上の声に象徴されるように、危機的状況にある季節労働者の雇用・就労、生活等の実態を明らかにすることである。就業機会の縮小に加えて、この間、短期特例一時金の給付額が50日分から40日分に減額され、なおかつ、技能講習制度も廃止されるなど、不十分ながらも季節労働者の生活を支えてきた条件が切り崩されてきている。いま一つは、建設事業者の事業経営や公共事業をめぐる問題の把握である。とりわけ公共事業問題については、季節労働者の雇用・仕事づくりの観点からも、重視してきた。すなわち、景気対策と称して大盤振る舞いで行われてきた公共事業の総額削減は

避け得ないとしても、「国際競争力の強化」「選択と集中」というかけ声のもとでなお不要不急の大型・開発型の事業に集中的な投資が行われ、地域にとって必要な、しかも雇用創出効果の高い事業への投資が削減されている現状をこそ改革する必要があるのではないか。急速に進む景気後退への対策として、公共投資分野では、高規格道路の整備や、整備新幹線の建設あるいは大規模港湾の整備等々、財政難や社会的な批判を背景に凍結されていた従来型の公共事業が目白押しで実施されようとしているいまこそ、あらためて上の視点は重要だと考える。

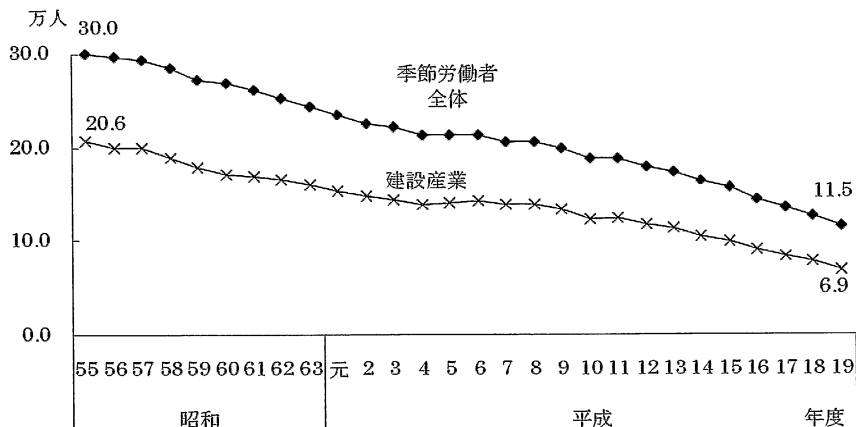
本稿では、以上の問題意識で行ってきた二つの調査（季節労働者調査、建設事業者調査）¹の結果を報告するものである。なお両調査の結果について、無回答は除いて計算しているため、各項目の合計人数あるいは合計事業者数は必ずしも一致しない。また、両調査の結果はすでにセンターのホームページ上でも発表済みであり、詳細はそちらを参照されたい。

2 危機にある季節労働者の就労・生活

1) 季節労働者の「減少」

公共事業の削減、民間建築部門の不振など建設需要が急速に縮小する中で、建設労働者の就業機会も著しく減少している。「労働力調査」によれば、90年代半ばのピーク時に35万人だった北海道の建設労働者は、04年には30万人を割り、07年から08年にかけては3万人も

図 2-1 北海道内の季節労働者数の推移



出所：北海道労働局『季節労働者の推移と現況』より作成。

表 2-1 全産業及び建設業の雇用保険被保険者数の推移（一般、短期）

単位：人

			4月	5月	6月	7月
全産業	一般	19年度	1,262,222	1,278,525	1,282,208	1,283,138
		20年度	1,300,278	1,313,796	1,317,550	1,317,317
		対前年差	38,056	35,271	35,342	34,179
	短期	19年度	27,614	65,942	96,526	110,380
		20年度	26,400	55,628	82,540	96,619
		対前年差	▲ 1,214	▲ 10,314	▲ 13,986	▲ 13,761
建設業	一般	19年度	105,145	106,634	107,008	107,139
		20年度	104,121	105,760	105,943	105,801
		対前年差	▲ 1,024	▲ 874	▲ 1,065	▲ 1,338
	短期	19年度	12,270	37,753	59,578	69,292
		20年度	11,453	28,203	47,951	58,515
		対前年差	▲ 817	▲ 9,550	▲ 11,627	▲ 10,777
			8月	9月	10月	11月
全産業	一般	19年度	1,283,257	1,284,123	1,296,646	1,300,959
		20年度	1,315,631	1,313,842	1,312,078	1,311,951
		対前年差	32,374	29,719	15,432	10,992
	短期	19年度	116,508	118,925	119,209	106,308
		20年度	102,575	105,946	106,281	94,782
		対前年差	▲ 13,933	▲ 12,979	▲ 12,928	▲ 11,526
建設業	一般	19年度	106,967	106,888	106,655	106,276
		20年度	105,438	105,055	104,747	104,231
		対前年差	▲ 1,529	▲ 1,833	▲ 1,908	▲ 2,045
	短期	19年度	73,376	74,613	75,039	73,153
		20年度	62,653	64,401	64,728	63,030
		対前年差	▲ 10,723	▲ 10,212	▲ 10,311	▲ 10,123

資料：職業安定業務統計。

出所：北海道労働局。

急減し、24 万人となった。北海道の労働力人口全体もこの間減少しているとはいえ、建設業の減り方は急速である。また、冬に失業を余儀なくされる季節労働者については、かつて 30 万人（建設業は 20 万人）を数えたが、その後一貫して減少してきた（図 2-1）。とりわけ昨年の建設業界においては、前年比で 1 万人もの減少があり、そのまま、つまり、夏場にも回復することなく新たな冬をむかえることとなった（表 2-1）。かつ

2) 減少する就労機会

さて、本調査（季節労働者調査）の結果をみていこう。有効回答 1570 人のうち 8 割（79.9%）を占めた男性の結果を中心に表をまとめた。

季節労働者は高齢化が進んでいる（60 歳以上が男性で 56.7%、女性で 66.1%）にもかかわらず、生活の困難を反映し、アルバイトやシルバー人材センターでの登録なども含め、働いているものが多い²。年齢とともに就業率は低下するものの、全体でみると、昨年（2008 年）に全く働かなかったというケースは、男性で 17.6%、女性では 26.4%にとどまる³。

てない減り方だという（建交労役員）。

ところでこの数は、雇用保険（短期特例）の被保険者数をカウントしたものであり、実際には、雇用保険に加入させてもらえなかったり資格をみたすことができなかった、いわば行政の統計にあらわれない「季節労働者」も存在する。つまり季節労働者をめぐる問題は、顕在化した部分以上のひろがりをもつことを確認しておく。

季節労働者の雇用・就労をめぐる問題の第一が、就労日数・仕事の量の減少である。調査で尋ねたところ、一昨年（2007 年）の就労日数（平均値）が 185 日であったのに対して、昨年は 170 日にまで減少している。厳しい・厳しいと言いながらも平均就労日数（男性）が 200 日をはるかに上回っていた 80 年代と比べると大きな減少である。仕事上での問題状況でも（表 2-3）、（ア）仕事の量（就労日数）の減少を訴えるものが多く、全体で 6 割（58.2%）に及ぶ。とりわけ、40、50 歳代（男性。以下、同様）という働き盛りの層では、3 人に 2 人（以上）の割合である。あわせてこの年齢層では、（エ）賃金の安さの訴えも半数を超える⁴。

表 2-2 昨年及び一昨年の就労日数 (平均値)

単位：日

		全体	男女別		男性・年齢別			
			男性	女性	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
(a) 昨年 (2008 年) 一年間の就労日数	平均値	170	175	150	201	192	167	114
	標準偏差	66	67	58	64	55	64	66
(b) 一昨年の就労日数	平均値	185	190	162	211	207	183	132
	標準偏差	62	63	54	62	52	58	71

表 2-3 仕事上での問題状況 (複数回答可)

単位：%

	全体	男女別		男性・年齢別			
		男性	女性	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
(ア) 仕事の量 (就労日数) が減っている	58.2	60.8	47.9	69.2	65.2	59.8	49.6
(イ) 仕事の見通しが立たない	32.5	37.0	12.6	46.2	43.5	29.2	26.1
(ウ) 雇用期間が短い	25.9	27.0	21.4	30.8	31.3	25.0	20.0
(エ) 賃金が安い	45.4	48.8	30.2	50.5	57.2	44.9	35.7
(オ) 体力的にきつい	26.2	24.8	33.5	23.1	27.2	26.7	17.4
(カ) 職場の人間関係がよくない	12.1	12.6	9.8	11.0	14.1	11.0	7.8
(キ) その他	2.0	2.1	1.9	6.6	2.2	1.1	0.9

3) 低い賃金収入

就労機会の縮小という事態も反映し、賃金水準は低い(表 2-4)。全体 65.7%、つまり 3 人に 2 人が昨年の年間賃金収入が 200 万円未満と回答している。女性に限るとほぼ全員である(100 万円未満でみても半数に及ぶ)。また回答者全体の半数(54.5%)が一昨年と比較して収入が「減った」と回答している。

もちろん、世帯内に自分以外の就労者がいるという回答は 6 割(58.7%)に達しており、世帯全体の収入状況をみる必要もあるだろう(本調査では就労世帯員

の収入金額まで尋ねていない)。とはいえ、季節労働者の場合には、夫婦で季節雇用として働くケースも多く、世帯単位でみても、収入は必ずしも安定しているわけではない。また本人を含む世帯人数は、二人暮らしが最多(46.4%)だが、単身世帯も 1 割を占める。女性に限ると 15.9%である。単身者、とりわけ、高齢の単身女性の間で、年金をめぐる問題(後述)もあいまって、貧困という問題がひろがっているという⁵。以下に女性・単身世帯の自由記述を幾つか紹介し

ておく。

・12月から3月までの間の収入がなく、また年金はそれだけで生活できるだけの金額はいただいていないので、その間はとてもきついです。夏に比べると冬は夏の倍以上に電気代、灯油代、光熱費がかかるのに、雇用保険の一時金が50日でも足りない状況。それが40日に減らされ、この先、また減らされていくのかという不安でいっぱいです。女性 64歳、苫小牧市

・夏は、順調にある仕事でも、冬になると2、3ヶ月なくなることが多くなりますから（今年のようにあったのは初めてです）。生活が非常に苦しく、失業保険で生活するしかないのです。年間通して仕事があればそれが一番ですが。土曜日、日曜日、祝日が休みになるのが大変困ります。日曜日だけの週1回でよいです（1日でも多く働きたいですから）。週2、3日休むのは高給取りの考えで、私のような貧乏人には縁遠いことです。女性 59歳、札幌市

・この5年間、年に2回の市営住宅への申し込みをしておりますが、ハズレで入居出来ません。仕事をしているうちは家賃も払ってゆけますが、もし働けなくなったらすべてストップです。65歳から国民年金も受け取れますが、月額3万もないはずですが。厚生年金とあわせても4万円そこそこでどうしたら良いかと大変に不安な暮らしをしております。今の職場もあと1、2年が限界の体力となりましたので、65歳からのわずかなパートの仕事が欲しいのですが、社会が相手にしてくれないでしょうね。車での通勤が出来るので頑張って生きていきたいのですが。女性 63歳、札幌市

表 2-4 昨年の年間賃金収入及び一昨年との比較

単位：％

		全体	男女別		男性・年齢別			
			男性	女性	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
(a) 昨年の年間賃金収入（再掲）	100万円未満	23.8	17.3	52.9	4.5	8.9	18.0	58.6
	150万円未満	45.8	36.0	89.2	19.3	20.2	43.7	84.8
	200万円未満	65.7	59.2	94.6	39.8	47.4	68.1	92.9
(b) 一昨年との比較	減った	54.5	57.1	43.5	57.5	55.7	63.7	48.0
	同額	36.4	34.0	46.5	33.3	33.1	29.2	48.0
	増えた	9.1	8.9	10.0	9.2	11.1	7.1	4.0

4) 社会保障制度からの排除—無年金・低水準の年金支給、医療からの排除

わが国社会保障制度は、所得水準の低いものほど負担が重くて給付水準は逆に低いという特徴を有している。そうした社会保障制度からの排除が社会的に問題になっている。

まず、現役引退後の生活保障という役割が期待される年金についてみると(図2-2)、第一に、公的年金に加入していないものが少なくない(同図左)。全体で12.2%が公的年金に未加入である(残りは「受給している」と「まだかけている」がそれぞれ45.4%)。とりわけ働き盛りの層では2割に達している。第二に、年金に加入していても保険料の支払いを滞納していたり免除されているという層も多い(同図右)。第三に、年金支給額の低さである(表2-5)。男性では6割、女性では9割が10万円に満たない。

次に医療である。第一に、国民皆保険が言われているが、年金制度同様に、医療保険制度からの排除がみられる。すなわち、割合こそ少ないが、年間を通じて無保険が24人みられ、さらに、冬だけ無保険というものも存在する(25人)。

第二に、年間を通して国民健康保険に加入しているというもの(回答者全体の56.6%)だけに限定して、保険料の滞納状況や世帯の年間保険料等を尋ねてみたところ(表2-6)、(a)保険料の滞納が23.7%にも及ぶこと。とりわけ、働き盛りの年齢層(40、50歳代)では4割にも達している。(b)そのため、正規保険証以外が渡されているという回答が15.4%に及ぶ(「分からない」という

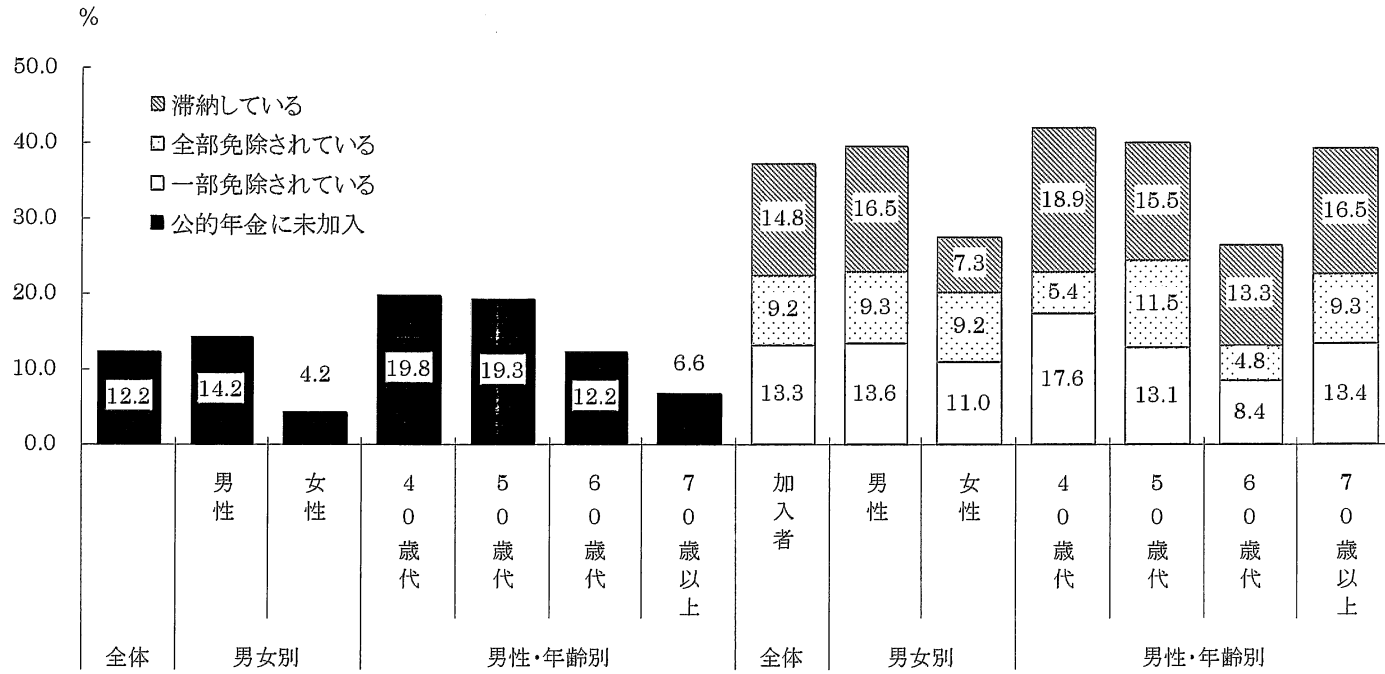
回答を含む。なお、やはり40、50歳代でこの値が大きい)。(c)そして、所得水準が低いにもかかわらず、年間の保険料は高く、20万円以上が48.8%(40～60歳代では60%前後)、30万円以上も27.3%(40、50歳代では40%弱)にも及んでいる。(d)当然、保険料負担が「非常に厳しい」という声は多数を占める(全体で64.3%)。無保険者や保険料を滞納して短期の保険証等を渡されているものなどの声を幾つか紹介する。

・市・道税が高い。保険料が高く、支払いがきつく、医者にかかれずに常に100%自分もちで大変です。相談しても今の生活が楽になるのでしょうか？医者代も年金代も税金も少ないながらの給料で支払いができません。食べるだけでイッパイイッパイです。男性52歳、札幌市

・国保に加入したいが保険代が高すぎる。また2年分の保険代がかかるため、保険に入れないでいます。保険代も、ようやく払えるか払えないかというときに2年分もさかのぼって払えというのはきついです。男性57歳、札幌市

・保険料も払えず、無保険が何年も続いている。子どもを病院に連れて行く事もできない。失業保険も40日になり、その前の50日でもつらかったが、今では、一時金がでて、その日のうちに支払いで全て出て行き、生活費にすらまわらない。冬期間のアルバイトも無く、毎年冬になると一家心中でもと考えてしまう。冬期失業中は毎月何らかの保障が欲しい。4、5月まで生きのびても、夏場は、冬にできた借金を返さなければならないので、一年中普通の生活ができなく困窮している。男性37歳、苫小牧市

図2-2 無年金者及び保険料を滞納しているもの・免除されている者



・健康保険を滞納しているのでなるべく早く終わりにしたいがなかなかできず、役所から差し押さえをすとか、家を売りなどか言われます。半分ノイローゼになります。なるべく仕事をして返していこうと思いますが、も

っと多くと言われ、困ります。滞納したのが悪いので仕方ありません。女性 59 歳、夕張市

表 2-5 年金受給額 (月額)

単位：％

		全体	男女別	
			男性	女性
年金受給額 (月額)	5 万円未満	23.2	20.2	34.0
	5～10 万円未満	42.7	38.9	55.3
	10～15 万円未満	22.8	27.2	8.0
	15 万円以上	11.3	13.8	2.7
	(再掲) 10 万円未満	65.9	59.0	89.3

表 2-6 医療保険をめぐる問題 (通年で国民健康保険加入者のみ)

単位：％

		全体	男女別		男性・年齢別			
			男性	女性	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳以上
(a) 保険料の滞納状況	滞納している	23.7	26.1	13.1	44.4	41.4	23.0	9.4
(b) 保険証種類	正規保険証以外	15.4	17.9	4.5	41.2	32.4	14.5	2.6
(c) 世帯の年間保険料 (再掲)	20 万円以上	48.8	51.9	33.9	60.6	58.8	60.2	31.3
	30 万円以上	27.3	28.8	20.2	39.4	38.2	30.5	16.0
(d) 保険料の負担感	非常に厳しい	64.3	66.0	56.7	79.4	85.3	62.0	47.2

5) 生活不安、増大する生活保護受給希望

収入や社会保障をめぐるこうした問題状況の中で、(ク) 老後の生活設計 (62.8%)、(イ) 生活費 (58.8%)、(ウ) 税・保険料 (50.0%) など季節労働者は様々な不安や負担感を抱えている (表 2-7)。とりわけ、若い層では、このほか、(ア) 失業等についても強い不安が示されている。厚生労働省の調査 (「国民生活調査」) にあわせて五段階で尋ねた現在の暮らしの状況についても (表 2-8)、

住宅・育児・教育など生活費負担の大きいと思われる年齢層では、「大変苦しい」だけで 5 割に達している。

また、こうした生活の困難を反映し、最後のセーフティネットたる生活保護の受給を希望するものは、20.3%に達している (同表下段)。もっとも、実際に受給し得ているものは全体のわずか 2%にとどまる。生活保護行政の現場では、稼働年齢層は保護の対象から外され

ており、実際、申請を断念させられたという自由記述もあったが、あわせて、保護受給に対するスティグマが申請を断念させているケースもあるだろう。

以上、生活保護を含む社会保障制度の改善が不可欠である。政府の動向なども視野に置いてキーワード的にまとめると、職域等によって分立された社会保障制度の見直し、非正規にとって厳しい雇用保険の改善、失業扶助制度の整備、稼働年齢層を排除している生活保護制度の改善（使いやすく離脱しやすい制度へ）等々があげられよう。しかしながら

同時に、仕事が欲しい、通年で働きたいという多数の自由記述が示すとおり、生活保護受給よりも就労機会の確保が彼らの希望である。それにこたえる解の一つが、冒頭にも述べた、雇用・仕事づくりである。ここには、公的就労事業の確立も含まれるが、さしあたり私たちの問題関心では、公共事業改革である。この点の可能性について、建設事業者（有効回答 780 件）を対象にした調査結果にもとづきながら検討していこう。

表 2-7 生活上の不安（複数回答可）

単位：％

	全体	男女別		男性・年齢別			
		男性	女性	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
(ア) 失業・廃業、倒産等	38.0	42.0	22.2	74.2	61.1	30.3	7.4
(イ) 生活費	58.8	61.9	47.4	77.5	68.7	57.2	47.3
(ウ) 税・保険料	50.0	52.4	40.4	74.2	61.1	43.3	38.4
(エ) 子育て、教育費	7.4	7.8	5.6	34.8	7.3	1.0	0.5
(オ) 住宅問題	14.5	15.5	10.4	27.0	17.4	12.4	8.4
(カ) 自分や家族の健康	42.1	41.0	46.3	41.6	44.9	38.6	40.4
(キ) 医療費	39.5	39.3	39.6	37.1	41.5	38.3	41.9
(ク) 老後の生活設計	62.8	61.7	68.9	59.6	65.5	65.2	60.6
(ケ) 自分や家族の介護	24.0	23.0	28.9	25.8	25.3	21.9	25.1
(コ) その他	1.2	1.0	1.9	1.1	1.9	0.5	0.5

表 2-8 現在の暮らしの状況及び生活保護の受給希望者

単位：％

		全体	男女別		男性・年齢別			
			男性	女性	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
(a) 現在の暮らしの状況	大変苦しい	39.2	41.5	29.9	53.2	49.5	36.1	28.1
	やや苦しい	39.1	39.4	38.5	36.2	39.8	40.6	41.1
(b) 生活保護の受給希望	希望あり ＋現在、受給中	20.3	21.7	14.5	7.8	23.2	24.2	25.7
	希望あり	18.0	19.2	13.2	6.8	21.6	21.6	20.7

3 建設事業者の疲弊⁶

1) 建設需要減、受注競争の激化—建設事業者をとりまく環境

総務省「事業所・企業統計調査」によれば、北海道の建設産業の事業所数は、13年から18年の間に2668件減少した(減少率▲10.2%)。同期間の全産業の事業所の減少率(▲6.9%)に比べても大きい。

建設事業者はいまいかなる危機にあるのか(表3-1)。尋ねた結果の第一は、やはりなんといっても、建設需要・工事量の減少である。公共事業の減少に加えて、住宅需要の低迷、そして急速に進む景気後退の影響で民間の設備投資も減少していることを反映し、(ア)「元請受注の減少、困難」(64.4%)、(イ)「下請け工事受注の減少、困難」(40.3%)であるという。

第二が、受注競争の激化である。工事量の減少に加えて、公共事業におけるいわゆる入札制度改革(指名競争入札から一般競争入札への転換)を反映し、(オ)

「低価格での受注競争の激化」(79.8%)、(タ)「見積もり合わせや入札制など競争が強まった」(44.5%)という。なるほど、談合の排除は必要である。だが、競争が単なる価格競争を意味するのであれば、また、競争に有効な歯止めがなければ、もたらされる事態の結末は明らかである。実際、建設産業における重層的請負構造のもとで、そのツケが下請事業者や労働者に転嫁されている状況が書き記されていた(後述)。

第三は、以上の需要減、価格競争の激化という事態にもかかわらず、逆に、(セ)「資材仕入れ価格が上昇」(38.1%)し、(ス)「コストダウンが困難」(28.7%)であるとされる。

・受注量が減少する中、コスト削減も限界に。受注量の季節的変動の不安定さがさらに増し、資金繰りの苦労時期が年間を通して発生するようになってきている。受注量も減少しているし、その中で利益率も低下傾向にある。

・公共事業の受注においては低価格での入札でなければ受注できない業界動向にある。民間においては品質、諸検査等要求されることが多くなっているから、適正な利益を確保する物件が見当たらない。本州大手企業の安値受注により地場中小企業が受注できないことも多い（民間）。

・工事受注量の減少に加えて、受注額の低額化（以前と同じような規模の工事内容でも2～3割程度の低額化が当然のようとなり、利益を出すことが困難となっている）。受注に難色を示すと工事が他の業者へ流れる（低額でも受注する業者がいる）。

・官、民あわせて工事が減っているため、競争が激しく、低価格が多くて、受注できない。また受注しても、赤字になる場合が多い。公共事業の労務単価が毎年下がっている。福利厚生（健康保険、厚生年金）の経営者は負担が多くなっている。

・指名競争入札の減少により公共工事の受注が出来なくなった。また公共工事の設計単価も民間の工事以下になっていることがある。

・受注量減少、価格競争、利益率の低下、本来利益あつての商いであるが、利益どころか赤字になる工事の割合が年々増加している。完工高・経審点数・ランクを維持するために採算に合わないものも受注していることから経営状況は徐々に悪化している。

表 3-1 事業経営上の主な悩みや問題点など（複数回答可）

	単位：事業者、%	
	764	100.0
(ア) 元請受注の減少、困難	492	64.4
(イ) 下請け工事受注の減少、困難	308	40.3
(ウ) 仕事の先行きの不安	458	59.9
(エ) 受注量の季節的波動や不安定性	287	37.6
(オ) 低価格での受注競争の激化	610	79.8
(カ) 受注調整の難しさ	156	20.4
(キ) 品質や工期管理の厳しさ	101	13.2
(ク) 得意先の減少	201	26.3
(ケ) 大手建設事業者の市場進出	114	14.9
(コ) 後継者難	97	12.7
(サ) 資金繰りの困難	178	23.3
(シ) 金融機関の貸し渋り	94	12.3
(ス) コストダウンの困難	219	28.7
(セ) 資材仕入れ価格の上昇	291	38.1
(ソ) 価格の設定について発注者側の力が強まった	224	29.3
(タ) 見積もり合わせや入札制など競争が強まった	340	44.5
(チ) その他	4	0.5

2) 労働者、下請事業者への負担の転嫁、なお残る業界の不正な慣習

低価格競争とあいまって追求される、従業員数の削減や賃金カットなど様々なコスト削減(表3-2)は、当然、働く者に否定的な影響を及ぼすことになる。それだけにとどまらず、建設構造物の安全性を低下させかねない(「通年雇用者の年金保険料等の負担が重くのしかかってきて、通年雇用者を削減しなければならない。」

「人員削減は実行したが、安全管理等は年々増えており、職員個人に負担がかかっている。結果的に手抜き工事や労災につながるのではないかと不安である。」「低価格の工事を下請いたしますと、そこから何パーセントと元請にとられます。そうするとしっかりした現場施工などができなくなり、施工管理、安全管理など限界ぎりぎりでなければいけません。)」

表3-2 過去5年間で採用されたコスト削減策(複数回答可)

単位: 事業者、%		
	759	100.0
(ア) 通年雇用から季節雇用への転換	70	9.2
(イ) 従業員数の削減	390	51.4
(ウ) 賃金水準の切り下げや手当てのカット	370	48.7
(エ) 建設機械の使用年数の延長	226	29.8
(オ) 一般管理費の削減	540	71.1
(カ) 下請の利用を増やした	136	17.9
(キ) 下請価格を切り下げた	167	22.0
(ク) 資材を安価なものに切り替えた	178	23.5
(ケ) 仕入れ経路を短縮した	82	10.8
(コ) 共同仕入れを増やした始めた	14	1.8
(サ) その他	20	2.6

またこうした低価格競争を可能にしているのが、元下間の契約の片務性をめぐる問題、つまり下請事業者にツケを転嫁できるという構造にある(「元請、下請けとも競争が激しく、見積もりをしても値引き額が大きく、特に下請け工事などは工事原価も出ないのが分かっている、断ると次の仕事の受注に関わることを恐れて断れない。」「元請は前払金の請求をし、いまだに下請には手形をきっている業者がいる。前払金を振り込んでその後返金させ、手形にての支払い。」「下請をすれば、仕事が終わって150日の手形が当たり前。労賃しかないのに。」

「下請負工事が多く、元請の発注が請負金額の25~28%強のピンはねで、我々の経費が出て来ない状況。」「入札価格が80でも70でも上(元請)は絶対自分の経費はとるため、苦しくなるのは下請だけ。)」

もちろん、以上のような激しい価格競争・低入問題の中でも、天下りや談合問題など不正な慣習は業界内においてなお少なからずみられることが指摘されている。地元の公共事業について認められる傾向を尋ねたところ(表は省略)、例えば、「天下りを受け入れている企業が有利に受注している」35.8%、「受注調整は依然として行われている」20.8%、「天の声で指名や落札業者が決まる傾向にある」15.9%などの結果が得られた(「天下りのいる会社ほど評価が高い。」「談合はなお実施されている。役所の天の声も依然とあり、現状を憂えている。」「公共工事の談合は全業種であると思う。その中でも市職員と結びつきが強く、天下りのいる会社になわない。」「地域優先を行っていない。特に開発局や道庁OBの私物化した発注には問

題が多い。道外メーカーや大手には受注させるべきではない!」「天下りOBがいる会社が受注し、技術のある会社に低価格で下請けをさせている。役所OBがからみ官製談合が横行しており、役所OBの力がないと受注できないケースが非常に多い。」「官からの談合指導がある(理事等役員に仕事まわっている)。」)

4 期待されている公共事業改革の方向性

1) 新幹線の札幌延伸は期待されているか?—従来型公共事業を問う建設事業者の声

さて、こうした状況をおさえた上で、他府県に比べてウェイトが高い北海道の公共事業は(総額削減はやむを得ないとしても)どうあるべきか。建設事業者の主張や意向(表4-1)を紹介しながら、二点述べたい。

第一に、現在の公共事業の中身の改革が必要である。そういう声が少なくなかった。すなわち、(セ)「最近の公共事業は中小事業者の振興や雇用の拡大には役立っていない」という回答が半数(49.4%)に達している。また、北海道新幹線の札幌延伸は北海道経済により影響を与えると期待しているのは3割(28.4%)にとどまり、一方で、そのお金を中小の建設業者に対する仕事に振り向けるべきという指摘には41.9%の声が集まっている((ソ)と(タ))。「オール北海道」と主張される新幹線の札幌延伸が、(控えめに述べても)建設事業者の間で必ずしも強い賛同を得ている

わけでは決していないことが確認されよう。むしろ、(テ)「これからの社会構造の変化を考えると、従来型の大型開発事業から、地域で必要な生活・教育・福祉に関連した事業にシフトすべき」という声のひろがり(44.9%)に注目したい。繰り返しになるが、従来型の公共事業(とりわけ大型・開発型の公共事業)は、十分な検証もなく、しかも過大な需要・利用予測にもとづき、地域住民等からの批判をうけても(需要予測が異なることや当初目的が達成されないことが明らかになってさえも)、決して止まることなく展開されてきた(「時のアセスメント制度」も十分に機能していないことも最近報じられた⁷⁾)。その意味では、公共事業の構想、計画段階からの、幅広い関係者の参画を制度的に保障していくことが不可欠であることは強調しておきたい。

- ・必要でない(地域住民の意見が反映されていない)公共工事が現実に行われている。特別会計で予算を使い切ってしまうというその体質にあきれる。国、地方自治体にも、変えようという人間がいない。

- ・自社の地域は漁業中心なので、必要な漁港はあると考えますが、後継者がいなくなり、それによって漁船の数も減っているのに、いまだに一度ついた予算は計画の途中でやめられず、「費用対効果の検証」なく造り続けている。「公共工事は検証しながら」。

- ・人口減の中、高規格道路、新幹線等の大型工事を止め、住民の身近な福祉、教育、医療に目を向けていただきたい。

- ・北海道の建設業界は、公共工事の受注で成り立っていますので、道民の生活に必要な道

路、学校、公住等の整備を増やして欲しいです。

・公共工事といえどもその工事が行われることについての効果や経済性が求められる時代であり、戦後のインフラ、高度経済成長時代のインフラ、低成長時代のインフラと内容が変化しなければならないのに、相変わらず何十年前の感覚の公共工事が多い(業者を食

わせるため?)国民不在の公共工事といっても過言ではないと思う。

・北海道新幹線の延伸工事に支払われる工事代金は大手ゼネコンに入るもので、地場が潤いを得られるわけではない。この路線完成後の経済貢献度にはさしたる期待はできない。格好つけることはやめて、地元や地元企業のために予算を投入すべきと思慮する。

表 4-1 公共事業のあり方・意向について(複数回答可)

	単位：事業者、%	
	767	100.0
(ア) 最低制限価格制は維持すべきである	537	70.0
(イ) ダンピング規制を強化すべきである	369	48.1
(ウ) ダンピング規制のため、賃金の最低価格の設定や労働協約の締結が不可欠である	199	25.9
(エ) 談合と癒着問題は切り離せないのでやめるべきである	188	24.5
(オ) 中小事業者による癒着なき談合もやめるべきである	118	15.4
(カ) 中小事業者による受注調整は経営維持に必要であって一概に否定できない	366	47.7
(キ) 公共事業の入札・発注はガラス張りにすべきである	264	34.4
(ク) 現行の入札・契約方式(一般競争、総合評価)は、中小業者には役立っていない	397	51.8
(ケ) 地元の雇用創出や地域経済効果など多様な入札方式を採用すべきである	387	50.5
(コ) 赤字受注を防ぐため、公共事業の労務費単価以下で積算した下請発注を禁止すべき	343	44.7
(サ) 現場労働者の退職金共済積立、職業訓練費などを含めた受注価格の決定をすべき	233	30.4
(シ) 労災隠しなど元請けの責任回避を強く規制し、下請けや労働者の保護を徹底すべき	180	23.5
(ス) 発注者は、有給休暇、退職金など労務関係経費を別枠支給し末端まで保障すべき	213	27.8
(セ) 最近の公共事業は中小事業者の振興や雇用の拡大には役立っていない	379	49.4
(ソ) 北海道新幹線の札幌延伸は北海道経済によい影響を与えると期待している	218	28.4
(タ) 北海道新幹線の札幌延伸にお金を使うより中小の建設業者に対する仕事を増やすべき	321	41.9
(チ) 北海道はまだ高規格道路の整備が遅れているので、整備を進めるべき	227	29.6
(ツ) 北海道は高規格道路の整備はおおむね達成されたので、地方に必要なインフラ整備に予算をむけるべき	218	28.4
(テ) これからの社会構造の変化を考えると、従来型の大型開発事業から、地域に必要な生活・教育・福祉に関連した事業にシフトするべき	344	44.9
(ト) 分離・分割発注を増加させ、中小零細規模の工事を大幅に拡大すべき	455	59.3
(ナ) 随意契約の対象となる住民に身近な小規模工事を意識的に拡大すべき	231	30.1
(ニ) 公共事業の総額削減はやむを得ないが、業種転換等の支援を行うべき	145	18.9

関連して、発注形態を問う回答も多かった。すなわち、大型工事をゼネコンに一括請負方式で発注するのではなく、(ト)「分離・分割発注を増加させ、中小零細規模の工事を大幅に拡大すべき」という声が半数を超えている(59.3%)。それは、必ずしも必要とはいえないゼネコンの介在を排除して、中小の建設事業者により有利な条件で仕事が提供されることになり、結果として、中小企業の振興・地域経済の活性化にもつながることが期待される。(「専門工事業、防水、塗装、アスベスト工事など専門業者にほとんど丸投げになる工事でも、建設会社に発注している。専門業者直入札方式にすると元請経費の削減にもなるし、不要な過当競争も減少するのではないか。」「中小業者への公共事業に対して、直接の発注方式＝分割発注など条件が受け入れやすい方式の採用と、ゼネコンへの管理部門のみの発注(技術的管理に対しての発注)の分割等がより地域への経済効果を期待できるのではないか。」「一括発注では、工事資金の流れが不透明になり、ゼネコンの元請だけが利益を吸い上げる昔の状態に戻ってしまいます。発注者にとっても納税者にとっても良い方式ではありません。」)

以上を、私たちが主張する公共事業(内容)の転換の方向性としてキーワード的に述べるならば、経済成長を前提とした大型開発事業(ときに環境破壊型の事業)から生活・教育・福祉分野あるいは地域に必要な(地域密着型の)事業への転換、新規投資中心主義から維持・改修・補修あるいはライフサイクルコストを視野にいった公共投資への転換とな

るだろう。大地震で倒壊する危険性が高い学校施設が全国で1万を超え(文科省調べ⁸⁾)、建設後50年以上経過した橋梁等が今後急増する(国土交通白書2007⁹⁾)など、私たちの身のまわりに危険な建設構造物は少なくない。いま急を要する公共投資は何なのか、十分に考えた上で実行する必要がある。これが第一点目。

2) 談合・天下りを排除し、公正な競争環境の確立を

第二点目は、入札制度のあり方である。すなわち、談合や天下りの徹底した排除が必要であることは言をまたない。だがその一方で(現状がまさにそうであるように)歯止めがないに等しい、単純な価格競争の促進では、建設事業者の経営も、労働者の生活も、さらには建設構造物の安全も、守ることができないのではないかな。

実際、建設事業者の間でも、(ア)「最低制限価格の維持」(70.0%)など、過剰な競争への歯止めとなる制度や入札制度の是正を求める声が多い。(イ)「ダンピング規制を強化すべき」(48.1%)、さらに、そのためには(ウ)「賃金の最低価格の設定や労働協約の締結が不可欠」という主張に全体の4分の1(25.9%)の事業者が同意している点は、公契約条例や労働協約を求める運動(後述)との共同の可能性を示唆するものである。

もちろん、現状の破壊的な価格競争を反映してか、かつての受注調整を求める声が少なからずみられたことは事実で

ある。だがその一方で、(キ)「公共工事の入札・発注をガラス張りに」(34.4%)、あるいは、元請・下請間の契約の片務性をめぐる問題等も反映して、下請や労働者保護を求める声も多い。(コ)「赤字受注を防ぐため、公共事業の労務費単価以下で積算した下請発注を禁止すべき」44.7%、(サ)「現場労働者の退職金共済積立、職業訓練費などを含めた受注価格の決定をすべき」30.4%、等々である

(「雇用保険料納付額も入札参加要件に利用すべき。」「企業のランク付けには、法人税を毎年納入し、雇用も正規雇用している中小企業に特別加点があっても良いと思う。」「品質確保と地元企業育成から入札参加条件と低価格入札の制限など見直しが必要。」「建設業の許可条件の中に資本及び売上規模に応じて、正社員として技能工を雇用する人数を指定する位のことは考えるべきと思う。」「専門知識をもった会社、専門知識を持つ事に対してもっと支援して欲しい。規模は小さくても地道に・正直に技術をみがき、努力している会社がうかばれるような政策をとって欲しい。」「地域に密着貢献し雇用対策に真摯に取り組み工事車両及び専門機械等を装備している会社に適正な価格で受注できる入札制度にしていきたい。」「技術力や過去の工事成績、地域貢献などを総合的に勘案して落札者を決める総合評価方式など、良質な社会資本整備に貢献する企業(組合)が生き残っていける制度の実施。」)

以上を大きくまとめると、公共事業の受発注を透明にし、談合を排除すること、同時に、激しい低価格入札競争で事業経営や労働者の生活が維持できない事態

の克服、この二点の両立が建設事業者の間で課題として意識されているといえよう¹⁰。では、その実現のために何が必要か。労働組合側の運動を視野にいれて最後にまとめる。

3) 公契約条例の制定、労働協約の確立を

一つには、公契約条例の制定が急がれる。すなわち、公共事業の現場もさることながら、民間への労務委託契約が進む官(公)の領域においては、著しい低価格での発注(契約)がひろがり、働く貧困層(官製ワーキングプア)が大量に生み出されている。「政府・自治体が生活困難な労働者を生み出している」ことへの批判が高まる中で、発注条件の是正、つまり、そこで働く労働者の適正な労働条件の確立を求める取り組みが全国でひろがりつつある。自治体レベルにおける条例の具体的内容は、例えば、条例案の段階だが尼崎市のケース(「公共事業及び公契約の契約制度のあり方に関する基本条例について」)、あるいは、国分寺市の調達に関する基本指針などがインターネット上から入手できるので参照されたい。

いま一つには、労働協約の確立が、建設労働者の賃金・労働条件の標準(最低基準)の確定という観点からはむろんのこと、建設産業における破壊的な競争や重層的請負構造を利用した下請事業者への犠牲の転嫁を防止し適正な価格を確保するためにも、目指すべき課題として意識される必要がある。労働組合が労

働条件の決定過程から徹底的に排除されてきた、これまでの「労働組合排除型の建設産業秩序」から、集团的労使交渉による産業秩序への転換がいま求められている。

【注】

- 1 どちらの調査も、2009年1月初旬に調査票を郵送し、2月中旬までに回収された分を分析の対象とした。(a) 季節労働者調査は、全日本建設交運一般労働組合（建交労）北海道本部が過去に主催した冬期の技能講習を受講したものの12075人を調査の対象とした。調査の内容は、属性、2008年の雇用・就労状況、収入・生活状況、医療・年金など加入状況、健康状態等である。有効回答数は1570人である。なお回答者の居住地は、札幌（17.1%）、釧路（12.3%）、苫小牧（11.4%）、旭川（10.6%）の各市が10%を超えて多い。(b) 建設事業者調査の対象は、北海道内の建設事業者、具体的には札幌市を中心に、主要な地方都市の指名登録業者の中から無作為で抽出した。調査の内容は、事業経営の実態・問題点や経営動向、採用しているコスト削減策やその弊害、公共事業の受注実態、公共事業をめぐる問題点あるいはその意向などである。計3762事業者に調査票を郵送し、計780事業者の回答を分析対象とした。本社所在地は、札幌（39.9%）、函館（16.7%）、旭川（13.4%）、苫小牧（10.4%）、帯広（10.3%）などである。
- 2 男性1,247人、女性314人のうち昨年わずかでも働いた者はそれぞれ1,028人、231人。男性の年齢別（「40歳代」～「70歳以上」）就業者数は、順に94人、326人、374人、134人。
- 3 就業者の特徴などは次のとおり。(a) 就業先（業種）は、男性の場合には建設業が圧倒的に多く（79.9%）、女性の場合は、建設業（41.6%）と農業（27.9%）が多い。(b) 雇用形態は、季節雇用が全体の4分の3を占めている。(c) 職種は、男性では普通作業員が最多（37.7%）で、大工（16.3%）、その他（14.9%）が続く。女性に限ると、その他（46.8%）、普通作業員（34.2%）、造園（10.4%）の順に多い。
- 4 前年比で1万人もの被保険者数の減少がみられた（北海道労働局）ことを考えると、私たちの調査が季節労働者の全体像を把握できているわけでは必ずしもない（より深刻な層が少なからず存在する）ことは、例えば、回答者の雇用保険の加入状況からも理解できる。すなわち、本調査では、回答者全体（昨年、就労したものの全体）でみると、一般と短期の「どちらにも加入しなかった」が19.2%であり、季節雇用されていた者に限ってみると、「日数が足りず権利がつかなかった」が5.3%、そもそも「雇用保険をかけてもらえなかった」が4.0%存在する。いずれも深刻な状況であることには間違いはないが、言い換えると、全体の4分の3は「季節（短期特例）」で加入できていたことになる。
- 5 「高齢単身者の経済不安深刻 女性「年収120万円未満」2割」（2008年6月14日付）。また、最近では「高齢女性広がる生活難 目立つ独居・非正社員 年金では暮らせぬ」（2009年1月27日付）事態もクローズアップされている。いずれも『日本経済新聞』朝刊。
- 6 「3」「4」は、社団法人 北海道雇用経済研究機構（<http://www.heero.or.jp/>）に投稿した小文をベースにしている。
- 7 「公共事業 中止・休止2%」『朝日新聞』朝刊 2009年3月20日付によれば、「時のアセスメント」と呼ばれ、長く停滞した公共事業を見直すため各都道府県が設けている第三者機関による再評価制度で、実際に中止・休止となった事業は98～08年度、評価対象全体の約2%にとどまることが、朝日新聞社の調査でわかった。
- 8 文部科学省による公立小中学校の耐震改修状況調査結果によれば、「国土交通省の基準で震度6強の大地震で倒壊する危険性が「高い」とされる施設が全国に一万六百五十六棟あることが

初めて判明。危険性が「ある」とされる施設や耐震診断を実施していない施設も含めると、全体の三七・七%、約四万八千棟が危険である実態が明らかになった。以上は「校舎1万棟、倒壊も 公立小・中 震度6強の耐震調査」『日本経済新聞』2008年6月21日付。

- 9 『国土交通白書2007』p83によれば、建設後50年以上経過した橋梁等の道路施設は今後次のように急増するという。すなわち、2006年度6%⇒16年度20%⇒26年度47%（コラム事例「荒廃するアメリカ」と日本）。この問題については、『建設政策』124号（2009年3月号）の高木論文「社会資本維持管理の危機―道路橋梁の場合」も参照。
- 10 関連して、現行の、公共工事の設計労務単価の問題を指摘したい。すなわち、同単価は、市場価格にもとづき定められるため、低価格受注競争が激しく展開されていて、しかも実際にはこの単価に満たない賃金が労働者に支払われている現状では、翌年度に提示される単価はさらに低下するという悪循環が生じることになる（「道内50職種0.2%減、平均1万5350円 09年度の公共工事設計労務単価 7工種で全国最低に」『北海道建設新聞』2009年3月28日付。）この問題は政府にも認識されており、この間、国土交通省のもと（「公共工事設計労務単価のあり方検討会」）で問題解決のための議論がされてきた。同検討会がまとめた報告（「公共工事設計労務単価のあり方について」平成21年3月）では、単価の設定にあり方（調査方法）にとどまらない重要な指摘がされており興味深い。すなわち、「公共工事設計労務単価の改善すべき事項については、単価の設定のための調査方法や設定の考え方だけにとどまらず、労務単価を使用した積算に関する事項、元請下請関係に関する事項、建設技能労働者の賃金等の労働条件の決定に関する事項、など公共工事の各段階における課題が指摘されている。」

【文献】

1. 五十嵐敬喜、小川明雄
(ア)『公共事業をどうするか』岩波書店、1997年。
(イ)『公共事業は止まるか』岩波書店、2001年。
2. 川村雅則
(ア)「北海道における失業・不安定就業問題(Ⅰ)」『北海学園大学経済論集』第55巻第2号、2007年9月。
(イ)「北海道における失業・不安定就業問題(Ⅱ)」『北海学園大学経済論集』第55巻第4号、2008年3月。
3. 建設政策研究所
(ア) (2008a)『談合・ダンピングを排除し、公正で魅力ある建設産業をめざして』建設政策研究所、2008年。
(イ) (2008b)『建設労働者の賃金の抜本的改善のために―公正で魅力ある建設産業をめざして』建設政策研究所、2008年。
(ウ) (東京土建一般労働組合との合同調査)『公共事業の適正な執行を求める行政指導一函館市・小樽市における実践』建設政策研究所・東京土建一般労働組合、2004年。
4. 建設労働協約研究会『建設現場に労働協約を一建設労働運動の到達点と新しい課題』大月書店、1998年。
5. 国土交通省
(ア) (建設産業研究会)『建設産業政策2007―大転換期の構造改革』国土交通省、平成19年6月29日。
(イ)「建設業法令遵守ガイドライン(改訂)―元請負人と下請負人の関係に係る留意点」平成20年9月。
6. 小林好宏、佐藤馨一『北海道開発の役割は終わったのか?』北海道建設新聞社、2008年。

7. 椎名恒（研究代表者）『「公共事業社会」と中小建設業の経営・労働の変容に関する実証的研究—北海道・旭川を対象に』（平成10年度～12年度科学研究費補助金研究成果報告書）、平成14年3月。
 8. 椎名恒、野中郁江『建設問われる脱公共事業産業化への課題（日本のビッグ・インダストリー8）』大月書店、2001年。
 9. 永山利和・自治体問題研究所編『公契約条例（法）がひらく公共事業としごとの可能性』自治体研究社、2006年。
 10. 武藤博己
（ア）『入札改革—談合社会を変える』岩波書店、2003年。
（イ）『自治体の入札改革—政策入札 価格基準から社会的価値基準へ』イマジン出版、2006年。
- 川村 雅則（かわむら まさのり） 北海学園大学経済学部准教授、建設政策研究所北海道センター理事長