

公契約条例と自治体——公務の今日的役割を考える

公契約条例の制定に向けて 関係者にいま 何が求められているか



川村雅則研究室（北海学園大学）

2013年3月

公契約条例の制定に向けて関係者にいま何が求められているか

北 海 学 園 大 学 准 教 授
N P O 建設政策研究所北海道センター理事長
川村 雅則

本稿は、2013年1月12日に、北海道地域・自治体問題研究所とNPO建設政策研究所北海道センターの共催で開催されたシンポジウム「公契約条例と自治体——公務の今日的役割を考える」での報告に加筆・修正したものである¹。

◆はじめに

本日はよろしく申し上げます。年明けですが、2012年の仕事をたくさん持ち越しているのであまり年越し感がありません。公契約条例の制定は、持ち越した仕事の中でも大きな1つです。

わたしは大学では労働経済という授業を担当しておりますが、最近では公契約の研究者という見られ方もするほど公契約条例に力を入れています。さきほど、公契約条例は労働政策的な側面と産業政策的な側面をもっていると河合先生がお話をされました。まさに私自身も、当初は労働研究の立場から入ってききましたが、研究を深める中で、建設産業の再生あるいは建設産業の民主化という観点からもこの公契約条例はきちんと位置づけられるべきだという認識にいたりしました。

さて今日は、建設政策研究所（略称、建政研）²北海道センターと北海道地域・自治体問題研究所の記念すべきはじめてのコラボです。わたしども北海道センターは小粒な研究機関ですが、東京の建政研本体は非常に大きく、雑誌も立派なものを出しています。隔月号で年に6冊で会費は5000円です。安いと思いますので、ぜひこの機会に入会をご検討いただければと思います。

◆公契約条例と自治体、公務員

ちょうどきのう自治労さんの春闘学習会で「官製ワーキングプアと公契約・労働組合運動」というお話をする機会がありました。官製ワーキングプアをどうなくしていくかとい

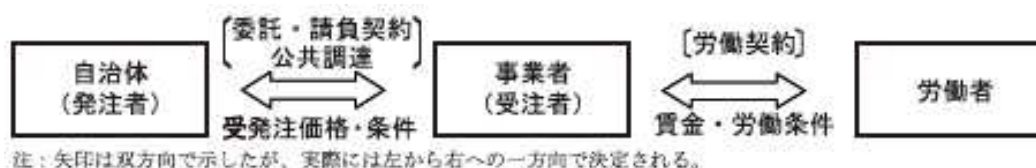
¹ 当日の配布資料（拙稿）はすべて以下からダウンロードできます。
<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

² NPO建設政策研究所については以下を参照。
<http://homepage2.nifty.com/kenseiken/index.html>

う点で、今日の話と中身はかなり重なっていると思います。

さきほど、公契約条例の今日的意義に河合先生がふれられた中で、現代的公務の実現をめざす第一歩としての公契約条例ということをおっしゃいました。そのとおりだと思います。つまり、公契約条例というのは非常に多岐にわたる目標設定なり意義があると思っておりますが、その中でも、公務のあり方、自治体のあり方を問う契機になりうるという点は、本日の集会テーマとの関連で強調したい。

図表 1 自治体・事業者・労働者の関係



配布した論文³から、図表 1「自治体・事業者・労働者の関係」を見てください。わたしはこの図表に関連して、論文に「公契約条例は、自らが貧困問題を拡大させてきたという反省に立ち、その解消をうたう、自治体によるいわば『反貧困宣言』だと考えている」と書きました。

またきのう、自治労の組合員のみなさんに、この図表をお見せしながら、こんなふうにお話をしました。

すなわち、発注者である自治体、公務員であるみなさんは、いままで、自治体財政が厳しかったという事情もあるだろうけれども、いかに安い価格で発注するかを追求してきたことは否定できない。発注した後のことについても、基本的には関与しないという姿勢だった。そこをいま公契約条例は問っている。つまり自らが発注した仕事で働いている人たちはどんな働き方をしているのか、事業者はどんなことで悩み苦しんでいるのか、そういったことの把握なりフォローが求められているのだ。そういう意味では、条例は発注者の責任なり自治体のあり方を鋭く問うものである。みなさんには、そういうこともふまえ公契約条例をつくってほしいし受け止めてほしい、と。

河合先生の格調高いお話に対してわたしは、条例は自治体の「反貧困宣言」であると申したのはそういう理由です。いずれにいたしましても、河合先生のお話は、非常に問題意識を共有できるものでした。

河合先生のお話にあった公務の民営化の是非については、十分に議論する時間がありませんので省略しますが、ただ、わたしは組合関係の集会でこう申します。

公務の仕事がいまどんどんアウトソーシングされている。民間で何が悪いんだと責めた

³ 拙稿「北海道における非正規雇用問題の現状と課題——官製ワーキングプア問題を中心に」『北海道自治研究』2012年5月号。

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/12.05labour>

てられている。そのときに、公務員の特殊性を前面に出して抵抗することももちろんありだと思えます。しかしながら、こういうのはどうでしょうか。運営主体が官から民にかわるのはよしとしよう。しかしながら労働組合としては、仮に民営化、民間委託されても、その賃金・労働条件はわれわれ公務員と一緒にしていく、官から民に運営主体が移行しても、そこは悪化させない。そういう労働運動が必要ではないでしょうか、と。

◆もしもわたしが自治体職員、議員だったら

早速ですが、公契約条例がなぜ必要なのかという点について、みなさんで理解を深めていきましょう。そのために、まず官製ワーキングプア問題の問題性をざっと紹介します。その紹介を踏まえて、もしわたしが自治体職員あるいは議員という立場だったら何ができるか、何をしたいかをご披露します。

お前が選挙で議員に受かるのか、と自分で先に突っ込みを入れておきますが（笑い）、ただ、わたしはいま「札幌市公契約条例の制定を求める会（代表：伊藤誠一弁護士）」という、労働組合や弁護士のみなさん、そして研究者らで結成した団体で仕事をしています⁴。

議員のみなさんに要請する機会も経験しました。そういう中で、もしわたしが議員だったら条例制定にむけてこんなことをしたい、あんなことをしたい、と思うことが結構あるんです。なので、勝手なことを言うんじゃないよと思われるかもしれませんが、そこにもちょっと踏み込んでみたいと思っています。

◆「官製」（ワーキングプア）を強調する理由と、官製ワーキングプアの範囲

ところで、公契約条例の目的とも重なって、「なくそう官製ワーキングプア」という表現をスローガンで使う機会がよくあります。それに対して、民間とあえて区別する必要があるのか、「なくそうワーキングプア」でよいのではないか、という質問を受けることがあります。

たしかにワーキングプア問題は、官からも民からもなくさなければならない。それは言うまでもありません。ただあえて「官製」をつける意義もあると思えます。中央政府なり地方政府なり、民間の模範になるべき官がワーキングプアをつくりだしてよいのかと問うことに加えて、官製ワーキングプアの発生メカニズムの問題性に焦点を当てることにもなると思うのです。なので、「官製」という点は強調したいところです。

ここで、官製ワーキングプア問題の「範囲」を特定しましょう⁵。この問題は公共サービ

⁴ 「求める会」の活動や札幌市の公契約条例をめぐる動きについては、「札幌市の公契約条例の制定をめぐる」『建設労働のひろば』2012年10月号を参照。

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/12.10labour03>

⁵ 注釈3の拙稿p4を参照。

ス領域で発生するので、ではその公共サービスの範囲はどこだということになります。

公共サービスは、「①自治体を実施するもの」と「②自治体が調達するもの」に分けられます。前者はさらに、自治体が正規公務員と非正規公務員を雇って直接実施する直営サービス部分と、民間事業者に委託するなどしてお願いする部分とに分かれます。順に、①-a、①-bとしましょう。

「②自治体が調達する部分」は、公共事業等々の技術を購入する場合と、いわゆる物品購入に分かれます。順に、②-a、②-bとします。ちなみに②-bは、今回の条例ではまったくの対象外ですが、わたしの知る範囲では、例えば印刷関係がひどい状況にあって、「広報さっぽろ」も随分と安くつくられていると聞いております。

あわせて、「官製ワーキングプア防止条例」とか紹介される公契約条例ですが、官製ワーキングプアの主要な発生源である①-aは、じつは条例の対象になってない。その事実にはわたしたちは気がつくわけです。つまり非正規公務員問題は、まったく議論されていないわけです。

わたしはよく、以上を、「内部」の官製ワーキングプアと「外部」の官製ワーキングプアとざっくり分けて議論します。非正規公務員は、自治体が「内部」につくりだしているワーキングプアです。この領域に公契約条例は及びません。条例の趣旨や理念からすればおかしな話です。

そして「外部」の中でも、例えば①-bで議論されているのはごく一部です。ビルメンテナンスとか警備とか一部の委託や、指定管理者だけが取り上げられているけれども、一例をあげれば、この年末年始も雪深い中を苦勞してみなさんのご家庭のごみを収集している委託清掃労働者は対象外なわけです。

そういう意味では、公契約条例の範囲をどう設定するのかというのは、運動次第だと思います。自治体のあり方、公務のあり方を問う過程で、どんどんと広げていく必要がある。現場の実態や条例の理念からすればここで「線」を引くのはおかしいではないか、という問題提起ですね。

◆調査なくして運動なし——働く現場、公共サービスの現場をとことん調べる

その点で、本日申し上げたいことを先走って言うと、働く現場がどうなっているのか、公共サービスの担い手たちがどうなっているのかを調べることの重要性です。

条例はなぜ必要なのかを市民に訴えていく際にも、この点は決定的に重要です。働く現場でかくかくしかじかのことが起きている、だからこそ条例は必要なのだ、ときちんと打ち出せるかどうか。わたしたちはそこを重視していろいろな調査活動を実施してきました。

詳細は後ほど紹介しますが、建設政策研究所で出している雑誌『建設政策』に、「支所のページ」という北海道センターのスペースを設けてもらい、「公共事業データ分析に着手しよう」「自治体を丸ごと調べよう」、それから「指定管理者施設の雇用・労働を調べよう」

というタイトルで原稿を書いてきました⁶。

それは、自治体関係者に申したいのは、「調査なくして政策なし」だと思っからです。あるいは労働組合のみなさんにすれば、「調査なくして運動なし」ではないでしょうか。公契約条例の出発点として「調べる」ということを提起したいと思ひます。

この点に関わって懸念しているのは、公契約条例を通すために、市長も非常に苦勞されていると思うのですが、どうも、業界団体との間での交渉事項になってしまっではないだろうかということだ。本来的には、この公契約条例がなぜ必要なのかということをは明らかにし、市民で合意していくべきものだと思うのです。

業界団体との交渉ももちろん大事ですが、公契約領域で働く人たちの実態がこうだから条例が必要なのだ、というストレートなメッセージを出していく必要があると思う。なので、繰り返しになりますが、わたしは、調べるということにこだわりたいと思っております。

◆官製ワーキングプアの問題性——低賃金と格差、有期雇用

前置きが長くなりましたが、それでは、公契約条例の必要性を示すいくつかの調査結果を見ていこうと思ひます。

まず、条例のいっさい対象になっていない非正規公務員にも関わる部分です。先の論文から紹介します。

図表 2 運営形態別・雇用形態別にみた保育士の雇用量

単位：%

		正規保育士	フルタイム型非正規	パートタイム型非正規	派遣保育士
全体	316園・5022人	49.3	31.7	18.9	0.1
公営	127園・1637人	48.1	31.3	20.3	0.3
私営	177園・3200人	49.5	32.6	17.9	0.0

図表 3 運営形態別・雇用形態別にみた保育士の年収分布

単位：%

			200万円未満	～300万円未満	～400万円未満	400万円以上
正規	公営	89園・475人	2.7	7.4	17.7	72.2
	私営	161園・1541人	3.0	27.3	47.6	22.1
フルタイム型非正規	公営	75園・406人	63.3	32.3	3.7	0.7
	私営	152園・987人	32.9	63.9	2.5	0.6

これは、北海道内の保育所で働く保育士さんの雇用・労働について調べた調査結果の一

⁶ いずれも以下からダウンロードできます。

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/kenseiken/top.html>

部です。公営、私営と書いていますが、公立、私立と読みかえていただいて結構です。

雇用形態別に保育士の人数をまとめた上の図表2によれば、私立でも公立でも正規の保育士はいまや半分しかいない。子どもを預ける親にしてみれば、保育士さんが正規なのか非正規なのかなんて分からない。それはそうです。仕事内容に違いがあるわけではなく、みな同じように働いていますので。

しかし、仕事のあり方は全然違わないけれども、処遇はおもいきり違う。それを示しているのが下の図表3です。正規と同じ時間だけ働くフルタイム型の非正規と正規をとりあげ、公立と私立に分けてそれぞれをみたものです。パッとみて分かるように、公立で正規であれば400万以上に集中している。72.2%です。それに対して、同じ正規であっても私立の場合は300万から400万に集中している。

大変なのは非正規です。ここでは公立と私立が逆転します。私立のほうがまだまし、といたら語弊がありますが、私立では、200万から300万未満に63.9%が位置しています。300万未満が多数で厳しいわけですが、もっと苦しいのは公立の非正規で、200万未満が全体の3分の2を占める。

さらにご承知のように、非正規公務員には、民間でいう労使対等原則が適用されない。「任用」という規定で、任命権者に決定権がある。よって、民間であれば、長く勤続することで雇い止めも撤回させられるのに対して、非正規公務員はそれが不可能です。

非正規の公務員は処遇面で優遇されているわけでもないのに、そこだけ、公務員だからということで、任用規定を根拠に、労使対等原則が通用しない。理不尽な状況です。

もし今日のこの集まりが労働組合主催の集会であったらここでわたしはこう言いたい。公立と民間にクサビが打ち込まれ、正規と非正規にクサビが打ち込まれている。同一労働同一賃金の原則はイッタイどこへいったのか、と。

◆形式論に終始せず、内容豊かな公契約条例の制定運動を

ここで、公契約条例を形式的に議論することのおかしさというか問題点を、この保育の例を使って指摘しておきます。

いま全国的に、保育園を指定管理者施設にする動きがみられると聞いています。となると、札幌の公契約条例の案でいえば、条例の対象になるわけですが、指定管理者施設ということで。

つまり、公立の保育所で非正規公務員の保育士として働いているときには条例の対象外であるのが、保育所が指定管理者施設になることで条例の対象になり逆に救済されるという、おかしな理屈になってくるわけです。

公共事業もそうです。5億円以上の工事で働く大工さんは救済されるけれども、1億円ではダメだというのはおかしな話です。

もちろん、自治体側の体制の問題もありますので、さしあたりどこかで線を引いて条例

をスタートさせるのは致し方ないことではあります。ただ、条例制定ないし拡充を求める側まで同じ理屈で思考を停止させてしまっておかしくなってしまう。

だからわたしたちは、官製ワーキングプアをなくすという目標、あるいは公共サービスの質を拡充していくという目標を掲げ、内容豊かな運動を展開していかなければならない。

そういう意味ではわたしたち「条例の制定を求める会」としては、条例が制定されたあかつきには、こんどは「条例の拡充を求める会」を立ち上げて運動していかなければならないと個人的には思っています。条例制定というのは第一歩なんです。自治体のあり方や公務のあり方を問うことも合わせて、息の長い運動を展開していかなければならないとっております。

なので、「公契約運動」とわたしたちが言ったときにそこで意味するのは、条例の制定や適用範囲の拡大はむろんですが、自治体の姿勢や公共サービスのあり方、公共サービスの担い手の労働条件全体を問うような運動をイメージしているのだとご理解いただきたい。

◆民間委託の実態——ごみ収集労働者を例に

さて非正規公務員に続いて今度は、民間委託という領域です。ここでみる官民の格差についても、非正規公務員同様、札幌だけでなくどこの自治体でも同じような状況があると思しますので、ぜひ調べていただきたい。

図表 4 札幌市直営の清掃労働者の賃金水準等

職員数	平均年齢	平均給料月額	平均給与月額	年収ベース (試算値) ^注
602人	46.6歳	321,015円	424,201円	6,502,774円

注：平均給与月額を12倍したものに、前年度に支給された期末・勤勉手当を加えた試算値である。実際には寒冷地手当等がここに加わる。

出所：札幌市資料（「2010年度 札幌市の給与・定員管理等について」）より作成。

ここで紹介している清掃労働とは、ごみ収集の仕事をさしあたりイメージしてください。札幌のごみ収集は、直営と民間委託とでまかなわれています。で、上の図表4は、直営の清掃労働者の賃金水準です。

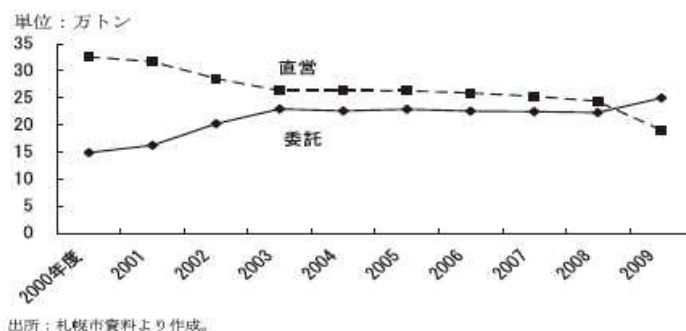
公務員バッシングがふきあれる現状でこういう数値を出すのはなんだかはばかられる気もあるのですが、ただ札幌市のホームページには掲載されていますので、べつに秘密の数値というわけではありません。札幌市直営の清掃労働者の年収はざっと平均で650万です。担当部局からは、このほかにも手当がつくと説明を受けました。

それに対して民間のほうは、正規雇用では、全体の3分の2が年収300万台で、非正規では、6割強が年収200万未満です。つまり、おおざっぱにいうと、直営では650万だったのが、民間にいくと正規であっても300万円台、非正規では200万円になる

というわけです。巨大な格差だと思います。

大阪の市長ではあるまいし、直営の労働者の給与を下げよというわけでは決してありません。ただ、この格差問題にどう向き合うかは労働組合に鋭く問われている気がしてならないのです。

図表5 直営／民間委託別にみた札幌市における家庭ごみ収集量の推移



実際、民間の方々と話をすると、自分たちは給与が安いのもっと働きたい、直営を使うよりも私たち民間を使うほうがお金を支払う側もよいのでは、とおっしゃいます。こうした発言に対して、公務の優位性を説くだけでは官から民への流れは止められないのではないかと。上の図表5は、ごみ量ではもはや委託が直営を上回っていることを示しています。官民の労働者、労働組合が共同で解決を目指すべき問題だと思います。

ところで、公契約条例では賃金が議論の中心です。でもこうした民間委託の現場は、働き方もまたかなりきついです。実際わたしも、この委託のごみ収集の仕事を1日だけが体験させていただきました⁷。仕事の密度はかなり濃かったです。ごみステーションにつくなり作業員はすばやく車両から降りてごみを積んで、次のステーションまでのあいだを走って移動していきます。そうしないと仕事が回らないという事情も背景にあります。

なので、出発点として賃金水準はもちろん大事なのですが、同時並行的に、公共サービスのあり方をどうするのかとか、公共サービスの担い手のトータルな賃金・労働条件を問うような運動にしていかなければならない。公契約条例で規制すべきなのかそれとも別の方法によるのかはさておきますが。

◆自治体の情報を利用して官製ワーキングプアの把握を

本日主張したいのは、調査なくして政策なり運動はない、ということでした。ここで、自治体の情報を利用してこの分野の問題を把握することを提起したい。

⁷ 拙稿「高密度労働なのに低賃金／民間委託分野における官民格差を直視し、官民が一体となった労働運動を——清掃労働者の実態調査から」『月刊 労働組合』2011年10月号を参照。http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/11.10labour

というのは、民間のワーキングプア問題であれば、「企業秘密」ということで実態を教えてもらうのはなかなか容易ではないけれども、官の領域では、それなりの情報把握がされていて、求めれば公開もしていただけるからです。そういう意味では、自治体の情報は積極的に活用されるべきです。

ここで紹介するのは、道内の全市町村を対象に道労連さんで実施されたアンケートです。アンケートの存在を知ったわたしが調査票をお借りして、結果をまとめました。その一部を使って、「自治体を丸ごと調べよう」なんていう大仰なタイトルで原稿を書きました⁸。

まず調査の内容をご紹介すると、貴自治体では非正規公務員がどのくらいの人数働いているか、その賃金・労働条件はどうなっているか、あるいは、貴自治体が委託している仕事にはどんなものがあるか、またそこでの賃金・労働条件は把握されているか、等々です。言うまでもなく、みなさんの場合には、調査は、全市町村を対象に行う必要はなく、自分の自治体を対象に行っていただければよいのです。

図表 6 主要な職種の賃金額（平均値）

	時給	日額	月額
一般事務	n=30	n=58	n=25
	776	6,026	140,892
保育士	n=29	n=47	n=21
	885	6,747	159,813
家庭児童相談員			n=23
			155,506
消費生活相談員			n=9
			141,715
図書館司書	n=11	n=11	n=21
	939	6,429	154,566

注：回答数が5に満たないケースは除いてある。

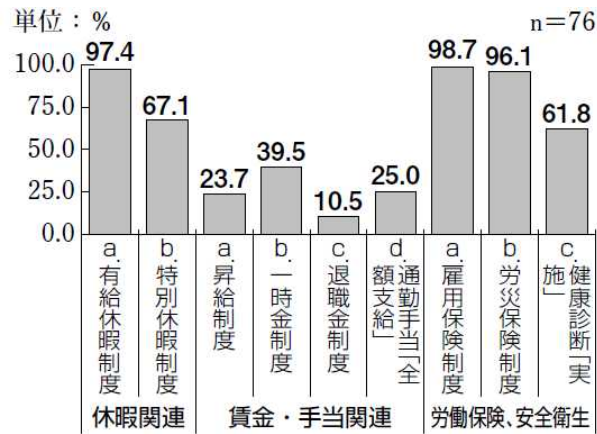
76市町村から寄せられた回答も紹介しておきましょう。例えば図表6には、非正規公務員の「主要な職種の賃金額」をまとめております。

一般事務は時給で776円。国家資格をもっている保育士も時給で885円。ほかにも、家庭児童相談員、消費生活相談員、図書館司書など専門職といわれる人たちにもかかわらず、おしなべて低い賃金水準にあります。

さらに、彼ら・彼女らの社会保険の加入や各種の制度の適用状況はどうなっているか。次頁の図表7には、有給休暇、特別休暇制度、昇給制度、一時金制度、退職金制度、通勤手当云々の結果をまとめています。

⁸ 拙稿「自治体をまるごと調べよう——官製ワーキングプア根絶を目指して」『建設政策』145号。http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/kenseiken/sisyo145

図表7 非正規公務員に対する各種制度の適用割合
(制度を適用している自治体の割合)



結果は、総じて、こうしたもろもろの制度が適用されていない。これはそもそも、非正規公務員が一時的、補助的な存在であるという建前からスタートしていることにもよるわけですが、いずれにしろひどい状況だと思います。

◆労働組合のスローガンは共感をもって受け止められているか

話が横道にそれますが、図表7の「賃金、手当関連」の「a. 昇給制度」をご覧ください。昇給がある自治体は23.7%にとどまります。短期でやめさせられるケースもあるので、職種にもよるのかもしれませんが、長く働いても昇給のない自治体が8割弱を占めるわけです。

ご承知のとおり、今春闘で経済界の側は、定期昇給さえも維持は困難なので廃止してしまえというトンでもないことを主張しています。それに対して当然のことながら労働組合側は、それでは生活設計が成り立たないではないか、勤続で知識や経験を増すことで会社に貢献しているのではないかと反論しているわけです。その通りだとわたしも思います。

しかしながらじつは、非正規公務員、あるいは非正規労働者の多くには昇給がないではありませんか。自分たちの定期昇給の必要性なりその根拠について胸をはって訴えるのであれば、多数の非正規労働者がこういった昇給も何もない中で働いている現状を見過ごしてはならない。そうでなければ訴えは説得力をもたないのではと思います。

もうひとつ。先の委託ごみ収集の話に戻って、人件費を含めた委託単価の推移を見ると、単価は年々下がっている。年々下がっているということは、会社の側としては昇給制度の維持が困難になってくるし、非正規の労働者を正規化することも難しくなるわけです。最小の経費で最大の効果を上げればよいのだ、という発想で、委託単価の切り下げを正当化

し、ワーキングプアをつくりだしている。

繰り返すと、この点を、公務員や公務労組のみなさんはどう考えるのか。みなさんが直接かかわっているわけではないかもしれないけれども、受注する側にしてみれば、自治体や公務員は「敵」であるかのような状況がつけられてしまっているわけです。自治体関係者や議員のみなさんにもまずはこういう実態を調べていただきたいところであります。

ちなみに現在、「求める会」では、指定管理者施設を対象に調査を行っていますが、本当は、自治体が発注しているすべての仕事リストを整理して、そこでの賃金・労働条件はどうなっているかをひとつひとつ調べたいところです。

図表 8 委託先事業者の賃金・労働条件についての把握状況
(「把握」等しているという自治体の割合)

単位：件、%

		全体		
		市群 ^注 n=76	町村群 n=27	町村群 n=49
労働条件、 就業規則等	a. 就業規則、雇用契約など	34.2	25.9	38.8
	b. 36協定の労基署への提出	28.9	14.8	36.7
	c. 就業規則の労基署への届出	28.9	14.8	36.7
安全衛生	a. 健診の実施、産業医等の選任状況	28.9	18.5	34.7
	b. 業務災害の適正な対策	51.3	40.7	57.1
労働時間・ 休日等	a. 労働日ごとの労働時間の適正管理	35.5	25.9	40.8
	b. 休日・休暇の適正取得	31.6	18.5	38.8
賃金関連	a. 賃金台帳など適正な計算・支給	32.9	18.5	40.8
	b. 割増賃金の適正な計算・支給	28.9	14.8	36.7
	c. 遅配・欠配なき賃金支給	32.9	18.5	40.8
	d. その事業従事者の最低賃金単価	35.5	25.9	40.8
保険、法定 三帳簿、通 知書等	a. 社会保険、労働保険への加入状況	43.4	37.0	46.9
	b. 法定三帳簿の整備	32.9	22.2	38.8
	c. 労働条件通知書の交付	34.2	25.9	38.8

注：市群には札幌市を含む（以下、同様）。

その点でいうと、道労連さんの調査結果に戻り、図表 8 をご覧ください。これは、委託先事業者の賃金・労働条件はどうなっているか、貴自治体は把握しているかと細かく質問した結果です。就業規則や雇用契約などがちゃんと整備されているかを把握している自治体はじつに 34.2% しかないということになります。発注者としてそれでよいのかが問われている。

◆業界団体の理解を得るためにも入札契約や当該産業の把握を

公契約条例は自治体の「反貧困宣言」であって、自治体の発注者責任が問われているとわたしは申しましたが、そうであればこそ、自治体は発注後の状況もきちんと把握すべき

でしょう。ここがじつは今回札幌市において、条例制定に業界団体から抵抗なり批判を受けている理由の1つではないだろうかと感じています。つまり発注後の状況がきちんと把握されていないのです。

例えば、ビルメンテナンス業界の団体にお邪魔したときに言われたのは、公契約条例の理念については反対するものでは決してない。しかしながら、事業者間の公正な競争についてもちゃんと担保してほしい。最賃や社会保険など本来守るべきものを守らずに安値競争で仕事を奪っていく業者がいる、そういった部分をちゃんと排除してもらいたい。しかもこうした要望はこの間もずっと、札幌市に対して伝えてきたけれども、相手にされなかった。そのようなことをおっしゃっていました⁹。

なるほど、そうした入札契約のあり方なり産業政策に関する事業者側からの正論を放置しておいて——放置というと市に失礼になるかもしれませんが、少なくとも軽視しておきながら、公契約条例をつくりますので労働者の賃金の下限額を守ってください、という提案がポンと出されたことに対して、かなりお怒りをお持ちのように感じました。

そういう意味では、わたしたちが公契約条例を産業政策の一環としてもきちんと位置づけ発展させていこうとするならば、自治体が発注した仕事その後どうなっているのか、入札契約に問題はないのかなど把握しておくことが必要だし、そのためにも業界団体と積極的な意見交換を図るべきだと思います。もちろんそれは、業界団体の意見のすべてが正しくてすべて取り入れるべきだ、ということの意味するのではなく、両者には一定の緊張関係が必要だと思いますが。

さらにいうと、こういう入札契約のあり方や当該産業のあり方は、働く人たちを守ることも関連しますので、積極的な情報把握を行うべきだと思います。

◆ひろがる低入札の問題——公共事業のデータ分析を

図表 9 業種・業務内容別にみた直近1年間の最低落札率

単位：%

	a. 建築 工事 n=69	b. 土木 工事 n=70	c. 設計・ コンサルタント n=64	d. 業務 委託 n=49	e. 印刷 n=21	f. その 他製造 n=8
平均値	84.8	89.1	80.7	78.4	86.0	83.6
最小値	29.0	70.0	40.0	32.0	25.0	62.0
最大値	99.0	98.0	96.0	96.0	100.0	99.0

関連して、業界団体から強い批判を受けた1つが入札における落札率の低さです。再び道労連さんの調査結果から、図表9をご覧ください。これは札幌だけでなく全自治体の結

⁹ 一般社団法人 北海道ビルメンテナンス協会のホームページには協会の見解などが掲載されており、参考になります。http://www.kita-bm.com/

果で、建築工事から始まり、業務委託、印刷などいろいろな仕事の落札率が掲載されています。平均の値もさることながら、最小値の低さに驚きます。

こうした安けりゃいいということを一方向で行っておきながら、公契約条例がポツと出てくるというのは整合性がどうもとれないと思うんです。だからわたしたちは、公契約条例という「旗」を手放すことは決してしませんが、同時に、入札契約のあり方や産業再生の道筋についても視野にいった取り組みを進めていくべきだと思っております。

ここで紹介するのが、建設政策研究所のノウハウで行った公共事業のデータ分析とその結果です。公共事業はそれぞれの仕事ごとに予定価格が決められていて、実際の入札で、いくらいくらでどここの事業者はその仕事が発注された、という基本データが自治体にはあります。ちょっと面倒くさいのではありますが、それをいろいろ分析することで、この公契約運動に資することができるのではと思い作業をしてみました¹⁰。

まず、2010年度に札幌市は合計730億7219万で公共事業を予定していたのが、競争入札等の活用によって、落札額全体は630億、86.3%におさえることができた。最小の経費で最大の効果という観点からすれば評価されることになるのですが、建設業界のみなさんにしてみれば、散々たたかれてきたという、今回の公契約条例案に対する反発にもつながっていくわけです。

図表 10 札幌市の公共事業データ分析一覧表

	a. 事業件数		b. 予定金額 (税込み)		c. 落札金額 (税込み)		d. 落札率	e. 最低制限	f. 1件当り金額 (百万円)		
	件	%	金額 (百万円)	%	金額 (百万円)	%	(平均値)	価格(平均値)	平均値	中央値	
部局	市長部局	1112	74.2	55,808	76.4	48,168	76.4	87.3	81.4	43.3	19.1
	水道局	322	21.5	11,954	16.4	10,098	16.0	87.0	80.9	31.4	10.4
	交通局	59	3.9	5,119	7.0	4,644	7.4	91.4	82.3	78.7	12.5
	病院局	6	0.4	191	0.3	175	0.3	89.7	82.0	29.2	12.5
	合計	1499	100.0	73,072	100.0	63,085	100.0	87.4	81.3	42.1	16.2
工事金額 (落札金額)	500万円未満	157	10.5	683	0.9	594	0.9	87.2	80.5	3.8	3.9
	～1千万円未満	329	21.9	2,805	3.8	2,444	3.9	87.4	80.7	7.4	7.3
	～5千万円未満	714	47.6	18,240	25.0	15,926	25.2	87.4	81.3	22.3	19.6
	～1億円未満	172	11.5	13,688	18.7	12,036	19.1	87.9	82.4	70.0	67.6
	～5億円未満	114	7.6	24,487	33.5	21,385	33.9	87.9	82.8	187.6	156.8
	～10億円未満	10	0.7	8,097	11.1	6,831	10.5	85.1	83.3	663.1	635.3
	10億円以上	3	0.2	5,072	6.9	4,069	6.4	81.0	83.5	1,356.2	1,193.5
合計	1499	100.0	73,072	100.0	63,085	100.0	87.4	81.3	42.1	16.2	
工事種類	土木	529	35.3	26,741	36.6	22,730	36.0	85.3	80.6	43.0	17.6
	下水道	120	8.0	4,768	6.5	4,107	6.5	86.5	80.6	34.2	12.9
	舗装	106	7.1	2,779	3.8	2,362	3.7	84.6	80.1	22.3	16.0
	造園	70	4.7	2,079	2.8	1,790	2.8	86.9	80.8	25.6	15.9
	建築	172	11.5	12,595	17.2	10,916	17.3	89.7	83.1	63.5	29.5
	電気	195	13.0	12,374	16.9	11,139	17.7	90.7	82.4	57.1	17.3
	管	199	13.3	4,250	5.8	3,764	6.0	88.5	81.7	18.9	7.2
	鉄骨・橋梁	11	0.7	488	0.7	451	0.7	92.4	82.2	41.0	27.3
	機械設備	61	4.1	5,996	8.2	4,916	7.8	90.4	81.7	80.6	27.9
	塗装	6	0.4	46	0.1	40	0.1	87.9	82.9	6.7	3.1
	防水	3	0.2	89	0.1	79	0.1	88.7	83.2	26.3	24.8
	建具	2	0.1	38	0.1	34	0.1	88.6	83.9	16.9	16.9
	通信	25	1.7	830	1.1	758	1.2	91.3	82.4	30.3	27.2
	合計	1499	100.0	73,072	100.0	63,085	100.0	87.4	81.3	42.1	16.2

¹⁰ 拙稿「公共事業データ分析に着手しよう——公共事業を足下から考える」『建設政策』144号。http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/kenseiken/sisyo144

その上で図表 10 は、工事金額別、工事種類別に、事業件数や予定金額、落札金額、落札率などをまとめたものです。これはたんに落札率の低さだけをみるものではなく、金額ベースでどんな種類のあるいはどういった規模の工事が中心的に行われているのかなどをみることができます。

公契約運動というのは、発注のあり方そのものを問うものと申しました。価格だけで落札業者を決めるのではなく、地元の事業者を育てていこうという視点がいま求められている。頑張っている地元の事業者に仕事を発注して、地域経済の循環を実現しようという発想です。であるならば、例えば自治体が発注した仕事はどういう事業者に受注しているかどうかを知る必要もある。下の図表 11 がそれです。

図表 11 1 億円以上工事の落札事業者の「本社」所在地

	全体	所在地別			
		道外	市内・道内	J V	不明
件数(単位:件)	127	22	88	16	1
金額(単位:億円)	320.8	84.5	182.5	52.8	1.1
金額の構成比(単位:%)	100.0	26.3	56.9	16.5	0.3

注1：「市内・道内」のほとんどが「市内」。「道内」は1件のみで、金額は1.4億円（全体に占める割合は0.4%）。

注2：「J V」事業者の所在地は現在分析中。

これは時間がなくて中途半端に終わってしまったのですが、1 億円以上の落札事業者の本社の所在地を調べたものです。工事の件数は全部で127件で、金額は合計で320億円でした。このうち22件、84.5億円が道外の事業者を受注されている。けっこうな金額です。もちろん、その下には地元の道内業者が入っているかもしれないし、これは1つのざっくりとした数値でしかありません。ただ、公契約条例に関連してよく言われる、地元業者の育成とか地域経済の循環とかを考えるのであれば、こうした発注状況にも目を向ける必要があると思う。

ちなみに、本来は2010年度の1449件の仕事の全てについて、どこの業者に発注されているかを調べるべきだったのですが、これは事業者名と住所から一つ一つ手作業で特定する必要がありまして、それをわたし、つまり建政研北海道センターの理事長自らがやっているんです（笑い）。まさに名ばかり理事長でございます。

この点で強調したいのは、自分たちでこうした作業を行うのももちろんですが、自治体に対して、基本的な情報の整備なり分析なりを求めていくことが、公契約運動にとって重要になってくる、ということです。

◆公共事業における雇用創出効果の把握も重要

関連して、わたしどもが関心のあるのは公共事業における雇用創出効果です。

いま、経済対策の一環として、何十兆円の、あるいは十年単位で百兆円とか二百兆円の公共事業を行うという話が出ている。そこでは、雇用創出のためにもそれが必要だと主張されているわけですが、じつは工事規模が大きくなると、雇用創出効果は低くなるのです。たしか2000年以前には、政府統計も整備されていて、そのことが指摘されてきました。平たくいうと、大規模な公共事業を行っても雇用効果は必ずしも高くない、雇用効果を上げたいのであれば地元が必要とされている小規模な工事や生活基盤整備などがよい、と。ところが、その政府統計が廃止されてしまった。なので、そういう情報整備を自治体で行ってもらうことも、公契約運動にとっては必要な課題となります。

幸運なことに、函館市がその情報把握を行っておりまして、わたしたちは、そのデータを頂戴して、分析を試みてみました¹¹。図表12がそれです。

図表12 工事金額別にみた100万円当たり雇用量

単位：人

	平均値	中央値	標準偏差
250万円未満 n=34	27.3	24.0	19.1
～500万円未満 n=34	20.8	14.4	13.9
～750万円未満 n=36	22.1	19.8	14.2
～1,000万円未満 n=28	18.3	16.7	9.1
～2,000万円未満 n=45	17.6	15.2	10.7
～5,000万円未満 n=43	14.7	13.2	6.0
5,000万円以上 n=24	10.7	9.5	7.1

データ量は必ずしも十分でなかったけれども、結果はやはり、規模が小さい工事で雇用創出効果が高いという傾向が確認できた。

もちろん、雇用創出効果は低くても行うべき公共事業はあります。それは言うまでもありません。ただ、大規模な公共事業を行えば雇用もたくさん生まれるという単純な考え方には、きちんと反論を行うべきであり、そのためにも、繰り返しになりますが、こうしたデータの整備を求めていきましょう。

話を戻しますと、今回、公契約条例の制定に対して業界団体から強い反対があった背景には、入札契約をめぐる問題なり当該産業の実態なりが自治体側できちんと把握され、必要な手立てがうってこられなかったという事情があるのではないかと。順序が逆になったけれどもいま札幌市は、その作業を一生懸命進めているようです。

¹¹ 拙稿「公共事業データ分析にみる公共事業と雇用の関係——雇用創出効果は事業規模の小さい工事で高い」『建設政策』147号。

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/kenseiken/sisyo147>

◆聞き取りやアンケートを通じて、事業経営や事業者側の意向の把握も

働く人たちはもちろんのこと、事業者側へのアプローチも積極的に行ってもらいたい。わたしたち建政研は聞き取りやアンケート調査を積み重ねてきました。ここで紹介するのは非常にシンプルなアンケート結果です。図表 13 をご覧ください。

図表 13 公共事業や入札制度に対する評価あるいは意向（複数回答可）

n = 200	単位: %
ア. 大型の公共事業に集中的に投資すべきだ	4.5
イ. 地元の雇用や地域経済への効果の高い事業に集中的に投資すべきだ	64.5
ウ. 構造物の新設から維持・補修を中心とする事業へと切り替えていくべきだ	37.5
エ. 現在の公共事業は、中小事業者の振興や雇用の拡大には役立っていない	53.0
オ. 現在の公共事業には、住民の意向を踏まえていないものや、無駄なものが多い	19.5
カ. 地元の雇用創出や地域での経済効果を考えて多様な入札・契約方式を採用すべきだ	52.0
キ. 「総合評価方式」をもっと拡大すべきだ	9.5
ク. 「低入札価格調査制度」「最低制限価格」の見直し・引き上げを図るべきだ	70.5
ケ. 下請業者や労働者の保護を徹底するための効果的な対策を講ずるべきだ	28.5
コ. 分離・分割発注を増やして中小零細事業者の受注機会を拡大すべきだ	57.0
サ. 発注者は、低価格入札による実態・弊害を把握し、必要な対策を講ずるべきだ	54.5
シ. 建設業者や労働者が他業種に進出・転換するための支援策を強化すべきだ	14.0
ス. 建設業者の倒産や失業の増大を防ぐために金融支援などを強化すべきだ	26.0

たくさんの選択肢がなっていますが、そのうち「イ. 地元の雇用や地域経済への効果の高い事業に集中的に投資すべきだ」という選択肢には多くの賛同が集まっている一方で、大型の公共事業への集中的な投資は非常に少ないわけであります。あるいは「エ. 現在の公共事業は、中小事業者の振興、雇用の拡大には役立っていない」という意見のほか、入札契約に関しても「カ. 多様な入札、契約方式を採用すべきだ」というのがそれぞれ5割みられる。

公契約条例は労働者だけでなく事業者のためにもなる、という説明がされます。もちろんそうだと思います。でもそういう説得だけではなく、地域の産業政策なり経済政策をどうするのか、関係者とともに議論し具体化していく姿勢が求められているのではないのでしょうか。建政研ではこの間、帯広の中小企業振興条例の制定や小規模工事の発注という取り組みを聞く機会がありました¹²。そうした経験にも学べると思います。

¹² 北海道センターが開催したシンポジウム「北海道における季節雇用と建設産業——実態と再生にむけて（2011年9月10日）」の、帯広の報告を参照。
<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/kenseiken/2011sympo>

もちろん、事業者側には事業者側の主張があり、一方で、自治体側には自治体側の主張があって、そう簡単には合意が得られるものではないと思う。

でもだからこそ、建設的な議論をできるよう、客観的なデータをそろえるなり、お互いの情報収集や意見交換が必要だと思うのです。関係者からの聞き取りや意見交換をしていてときどき思うのは、本来ここに座って話を聞くべき主体は、私たちではなくじつは自治体職員ではないのか、ということです。

札幌市の場合は、もちろん市長はかなり早い段階から選挙公約にも掲げていたわけですが、それでも条例案の発表は、業界団体には唐突に思われたようです。何も詳しい話を聞いてないし、意見を求められてもいないと。

余談ですが、指定管理者施設を調査で回っていたとき、指定管理者が条例の対象になることも初めて知った、と言われて驚いたことがあります。そのぐらい、関係当事者にさえ何も知らされていなかった、あるいは伝わっていなかったのではないかと。

それに対して参考になるのが、例えば世田谷区の例です¹³。世田谷区では、公契約のあり方を検討する委員会をまずは設けて、入札や契約をめぐる問題を調べたり、事業者側にも調査を行ったり、時間をかけて問題を整理し合意の形成をめざしていると聞きました。

◆おわりに

冒頭にも述べたとおり、札幌では、「公契約条例の制定を求める会」を結成し、調査研究や集会、業界団体や議会各党派との意見交換などさまざまな活動を実施しています。「求める会」には、ナショナルセンターの垣根をこえた労働組合のほか、弁護士・団体、研究者・研究機関、市民団体など非常に多様なメンバーが集っています。ここに自治体職員にも参加して欲しい。公契約運動は、自らの仕事、つまり公務労働はどうあるべきかを問い直す契機になると思うし、「住民の福祉の増進」という本来自治体が目指すべき目標を具体化する作業でもあると思うので。

余談になりますが、うちの大学は公務員志望の学生が多くて、公務員講座なども数多く開催されています。わたしはいつかそこでも同じことを伝えたいと思っています。

みなさんもぜひ、地元で公契約運動を開始する際には、幅広い関係者で運動母体をつくってください。そして、さまざまな取り組みで、公契約運動そのものを豊かなものにしていきましょう。もっともっと汗を流しましょう。

以上で報告を終わります。ご静聴ありがとうございました。

(かわむら・まさのり)

¹³ 世田谷区の公契約関連の情報は以下に掲載。

<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/topics/keiyakunohiroba/koukeiyaku/koukeiyaku.htm>

(講演録) 公契約条例の制定に向けて
関係者にいま何が求められているか
2013年3月発行
川村雅則研究室 (北海学園大学)

連絡先

TEL : 011-841-1161 (内2744)

E-mail : masanori@econ.hokkai-s-u.ac.jp