

# 公契約条例の審議と結果の公開を切望する

——公契約条例の何がどこまで話し合われたのか

川村雅則研究室（北海学園大学）

2013年4月発行

# 公契約条例の審議と結果の公開を切望する

——公契約条例の何がどこまで話し合われたのか

川 村 雅 則

本稿は、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）が主催した「なんととしても、札幌市公契約条例の制定を！！——今一度、公契約条例について考える」集会（2013年4月5日）での報告に加筆修正したものである。

当日の報告のタイトルは「公契約条例の制定に向けて克服すべき幾つかの課題」だったが、本稿タイトルは、報告内容にあわせて変更した。なお、NPO 建設政策研究所発行の『建設政策』2013年5月号に「公契約条例の制定に向けて克服すべき幾つかの課題」と題した短文を予定しているのであわせて参照されたい。

## ◆はじめに

公契約条例が再び「継続審議」扱いになりました。がっかりしていると同時に、ある種の憤りを感じています。

私たち「求める会」あるいは私の研究室では、建設現場、委託清掃の現場、そして指定管理者の現場などで調査を重ねてきました。そこで、文字通り、解決が「待ったなし」の状態をみてきました<sup>1</sup>。実際、公契約条例の制定を求める声や公契約のあり方を問う声を、現場で聞いてもきました。

いったい、条例はなぜ通らなかったのか、課題は何なのか。関係者、言い換えれば、条例制定に対して責任を持つ市、議会、業界団体、労働組合の役割を意識して本日は考えてみたい。もちろん札幌市の条例である以上、札幌市民が果たす役割もあるわけですが、上記の関係者との間には責任に軽重があるでしょう。今日の報告では、市や議会に焦点をあてて考えてみたいと思います。

<sup>1</sup> 各種の調査結果については、以下に掲載した拙稿を参照してください。  
<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

#### ◆議会の姿がみえない——議会の機能に対する強い疑問

議会の機能や役割を勉強するため、この間、地方議会に関する本をいろいろ読んでいます。ある本で紹介されていた調査結果を紹介します<sup>2</sup>。

すなわち、日本世論調査会（共同通信社とそれに加盟する報道機関による組織）による、「地方自治に関する調査」結果（2006年）によれば、四段階評価で、地方議会の現状に「大いに満足している」のは1.1%、「ある程度満足している」は31.4%、「あまり満足していない」が46.9%、「全く満足していない」が13.6%。二分すれば、満足しているが3割強、満足していないが6割ということになりますでしょうか（残りは不明・無回答です）。ちなみにこれは「面接」による調査だそうです。

また、満足していない理由としては、順に、「議会活動が住民に伝わらないから」53.3%、「行政のチェック機能を果たしていない」33.2%、「議員のモラルが低いから」32.5%、「議会内での取引を優先して審議が不透明」29.3%、「議会の政策立案能力が低いから」18.6%となっています。

2006年に行われた調査であり、しかも全国の調査でありますので、札幌市もこれと同じだとかそういうことを言うつもりはありません。また私たちは、議会の「外」の人間であって「中」の状況をうかがい知ることはできません。ただ、公契約条例に関する議会動向を報道した記事<sup>3</sup>を読んでいる限りでは、これに似たような状況が札幌市にもあると思わざるを得ない。

条例が提案された当初には、「市民不在の条例だ」という批判が議会内であった<sup>4</sup>そうですが、では逆に、議会は、公契約条例に関して存在感を示し得たのでしょうか。ご承知のとおり、条例は昨年1年間すでに「継続審議」扱いでした。そこではどんな審議が行われたのでしょうか。

いま全国で「議会改革」ということが言われています。背景の一つには、議会はその役目を果たしているのかという住民の厳しい批判がある。自治体の財政破綻に議会が気づかなかったケースがその象徴でしょうか。

もちろん以上の話は、個々の議員がどうだとか、どこの会派がよくてどこが

---

<sup>2</sup> 自治体問題研究所編『ここから始める地方議会改革』自治体研究社、2006年のp78-81。

<sup>3</sup> たとえば、2013年の第1回定例市議会のようにすをふりかえった「〔議会ウォッチ〕市政のほころび次々／追求不足、疑問積み残し」『北海道新聞』朝刊2013年3月29日付など参照。

<sup>4</sup> 「〔議会ウォッチ〕自民と市長の溝深く／公契約条例案継続審議の見方も」『北海道新聞』朝刊2012年2月21日付。

だめだとかいう話ではなく、議会全体が市民の要請にこたえているのか、議会という仕組みが機能しているのか、ということが問われているわけです。私自身も、公契約条例の取り組みの中でそういう疑問を持ちました。

#### ◆諸「改革」の検証は行われたか——公契約条例の「出発点」

さて、市の取り組みも含めて申し上げますと、まず、公契約条例の「出発点」はどれだけ明らかにされたでしょうか。

ここでいう出発点とは、労働研究の観点でいえば、公共事業・委託・指定管理者など公契約領域で働く人たちの実態でしょうし、あるいは、地元の中小事業者や業界の疲弊などがそれにあたるでしょう。

同時に、そうした労使の困窮の背景には、「入札制度改革」「行財政改革」「官製市場改革」など自治体による一連の「改革」がありました。よって出発点を明らかにするという作業は、市や議会関係者にとっては、自らが行ってきた諸「改革」に果たして誤りはなかったのかの検証作業を意味してもいるわけです。

もちろん、自治体の財政難という状況で「改革」は苦渋の選択だった、また、「官から民へ」という大きな流れに抗うことは容易ではなかった、などの事情はみておかなければならないでしょう。実際、札幌市だけがこうした「改革」を行ってきたわけではありません。

しかしながら同時に、札幌市が「改革」を積極的に進めてきたのも事実であります<sup>5</sup>。その効果を市は高く評価してもきました。公契約条例の提案というのは、それらのしっかりとした検証の上に立つものでなければ整合性がとれないと思うのです。

#### ◆指定管理者の実態からみえてくる問題

具体例でみていきましょう。「求める会」では、指定管理者施設で働く人たちの調査を行ってきました。「官製市場改革」の一環である指定管理者制度は、全国の7万を超える施設に導入されており、札幌市には現時点で418の指定管理者施設があります。ここで紹介するのは、児童会館施設の状況です<sup>6</sup>。

児童会館は札幌市には104施設あります。児童会館は、児童福祉の増進を目

<sup>5</sup> 「札幌市行財政改革推進プラン」など参照。

<sup>6</sup> 詳細は、拙稿「北海道における失業・不安定就業問題（V）——指定管理者制度が導入された施設で働く人たちの雇用・労働」『北海学園大学経済論集』2013年3月号を参照。

的に、多岐にわたる事業が実施されています。各種の集いにはじまり、クラブ活動、野外活動、自主活動、学習支援活動、子育て支援事業、中高校生の利用促進などなどです。最後の2つは比較的新しい事業で、親御さんたちの子育て不安の解消、中高校生の居場所づくりという時代の要請に応え始まった事業です。事業拡充にともない開館時間も延長されています。

こうした事業の拡充の一方で経営や現場の状況は悪化しています。まず雇用不安をもたらす指定管理者制度が導入されたこと自体もそうですが、さらに事業の拡充に相反して、指定管理料は減額しています。1期目は毎年21.9億円の指定管理料だったのが、2期目は、1年目は20.6億円、2年目は21億円です。ちなみに支出の8割弱は人件費です。指定管理料の削減策への対応はおのずと限られてきます。

関連して、1期目から2期目にかけて大幅に後退したのが職員の配置基準です。たとえばクラブ員でみると25人に対して職員1人の配置だったのが40人に1人に後退しています。1人でより多くの子どもたちに対応しなければならなくなったのです。こうした現場からの訴えを紹介しておきましょう。

- 財源が厳しいのはわかるが職員がぎりぎりの配置で現場負担が大きい。
- 指定管理者制度で将来が不安。
- 子育てをしている私たちも安心して自分の子育てができるようにしてください。やりがいでだけじゃ働けない。
- 休憩が取れない、でも勤務表では休憩したことになっている。
- 独身で、今後の生活を考えると不安で眠れなくなる。
- 市長や議会は現状をもっと知るべき。

こうした実態を把握することなく、コスト削減策の努力を所管局、すなわち市は高く評価しているわけです。ちなみに、児童会館を含む、指定管理者全体では、06年から09年の4年間で、約66億円の制度導入効果があったと高く評価されています<sup>7</sup>。

市や議会関係者に問われているのはまさにここです。つまり、公契約条例の提起というのは、この間のこうした「改革」動向なり政策動向からの転換を意

---

<sup>7</sup> 札幌市の行財政改革の取組を紹介するパンフレット「スリムな市役所へ」（2010年9月発行）。

味するわけです。いわば、自治体による「反貧困宣言」です。であれば、過去のあるいは現在もなお続くこの「改革」を検証しなければならない。

指定管理者は議会の議決事項となっている以上、議会もまた「知らなかった」ということにはならないでしょう。ほかの公共事業や委託事業でも同様だと思います。

#### ◆ 1年間の「継続審議」で何がどこまで審議されたのか

公契約条例制定第1号となった千葉県野田市の条例前文には、国の責任にふれた後で、「(問題) 状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで、地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したい」と自治体の果たすべき役割が高らかに宣言されています。札幌市はそういう理念を職員の間で共有して条例制定に向けた具体的な取り組みを進めてきたのでしょうか。

私たち民間人が細々と指定管理者の実態など事実を掘り起こして問題提起を図ってきたのに対して、札幌市や議会は、どんな情報収集や論点整理を図ってきたのか。「外」からはなかなかうかがい知ることができません。

公契約条例が通らなかったから憤りを感じているわけでは、必ずしもありません。そうではなく、この1年間で何が審議され、積み残された課題は何であり、そして、今後何が継続で審議されるのかがみえてこないことに強い疑問を感じています。市や議会は、関連情報にもっともアクセスが容易な立場にあること、そしてそうした政策審議が「仕事」であることを考えると、一層その思いが強くなるのです。

いま、議会のあり方が問われるなかで、「議会基本条例」を制定する自治体が全国で増えています。ここ札幌市においてもこの4月から「議会基本条例」が施行されています<sup>8</sup>。前文の一部を読み上げます。

「近年、地域のことは地域が決める市民自治を実現するという地方分権社会への転換が進められている。市政課題が複雑高度化する中で、本市議会が、多くの権限と責任を担う政令指定都市の議会として、市長その他の執行機関に対する監視及び評価並びに政策の立案及び提言など議会が果たすべき機能を最大限に発揮していくためには、本市議会のこうした伝統を重んじながら、〔略〕既

---

<sup>8</sup> 札幌市「札幌市議会基本条例の制定について」  
<http://www.city.sapporo.jp/gikai/html/gikaikihonjyorei.html>

存の枠組みにはとらわれない柔軟な姿勢を併せ持ち、自らの改革及び機能強化に継続的に取り組んでいかなければならない。」

こうした前文をうけて、たとえば 15 条では「市民参加」が、第 20 条では「市長等の事務の執行に対する監視・評価」が、第 21 条では「政策の立案及び提言」が、それぞれうたわれているわけです。これらは公契約条例の審議ではどう具体化されるのでしょうか。

くどいようですが、そもそも自治体は「発注者」なのだから膨大な情報を自ら保有しているわけです。先に紹介した児童会館の状況についても、関係資料と関係職員からのヒアリングで基本的な労働条件の整理は可能だし、必要であれば、追加で現場に足を運べばよいだけです。

「市民参加」なり「参加民主主義」が議会改革の一つのキーワードになっているようですが、市民に対する情報の提示はその基本ではないでしょうか。

#### ◆それぞれ言いつ放しではなく、事実にもとづく審議を

最近横文字で、エビデンス（科学的な根拠、事実）にもとづく政策審議なり政策形成の重要性が指摘されますが、公契約条例の審議においても同様だと思います。

具体例で考えてみましょう。たとえば、業界関係者からこう言われることが少なからずありました。すなわち、公契約条例をなにもわざわざ制定しなくても、最低制限価格あるいは発注価格全体を引き上げてもらえれば、労働者の賃金も上がる、ということです。

賃金規制がしっかりしていなかったこと、言い換えれば、弾力に過ぎたことが今日の事態を引き起こしているという事実認識に立つものとしては、その意見には反論したいところですが、その点はさておきます。ただ、上の主張は、条例の審議に際してきちんと検証されるべきでしょう。

というのも、公契約条例を市が提案した後、業界団体の強い批判をうけて、入札制度全体が改善され、最低制限価格も引き上げられており、上の主張は検証が可能だからです。入札制度の改善以降、果たして労働者側の賃金増は実現したのかどうか。もし実現しているのであれば、先の主張にも一定の理があるでしょうが、実現していないのであれば、条例による賃金規制を検討する必要がある。

条例賛成派の主張も同様です。公契約条例の制定によって、野放図な価格競

争に歯止めがかかり、地元の事業者支援・育成、地域経済の循環、納税額の増加など「好循環」が実現するという説明がされます。大枠ではそのとおりだとは思いますが、一方で、こうした「好循環」は公契約条例だけで十分でしょうか。たとえば入札制度全体や、地元事業者の育成・支援策及び地域経済・地域産業振興策は整備されているでしょうか。それらの政策との整合性も問われることになると思います。感情的になることなく、それぞれの主張や批判内容の精査が必要です。

なお、上でふれたとおり、市は、公契約条例の提案の後に、業界からの批判をうけて、業界団体との懇談、入札制度の改善、モデル事業の実施など一定の取り組みを行ってきました。

順序が逆で、また、内容も不十分ではあるという批判はあるでしょう。しかしながら一定の施策を講じてきたことは事実であり、そのことを評価しないのはフェアではありません。

それに対して、議会はどう応えるのか。審議に情報が不足しているというのであれば情報収集につとめればよいわけですし、内容がなお不十分だと言うなら改善に向けた具体的な問題提起を図ればよいわけです。「ワーキングプアをなくす」という趣旨にはどの政党も賛成していると私たちは会派まわりで聞きました。だからこそ審議を進めていただきたい。

#### ◆仮想敵をつくって事足りるとしない

さて今日は、市や議会に焦点をあてた報告をしてきました。議会は、市民の代表機関であり政策の立案・審議機関としてその真価を発揮してほしいとの願いにもとづくものです。

とはいえ、不幸なスタートで「業界 VS 市」という状況がはじめに出来てしまった公契約条例を審議しづらい事情はわかりますし、また、重要な政策ではありますが公契約条例だけが市政の課題ではないことも承知しております。

そういう意味では、私たち自身も、必要な情報を届けるなど市や議会の審議を後押しするような取り組みをつくっていかなければならない。また、おそらく「外」の私たちには知らされていない審議事項なども実際には存在するのだと思います。そういう意味では、「中」と「外」の距離を縮めるのも課題です。誰々のせいで条例が通らなかったと仮想敵を作って、自らの責任を放棄してはならない。



「身内」に甘いと言われては心外ですから補足すれば、たとえば労働界は一丸となって条例制定に取り組んできたでしょうか。一部の組合、しかも役員レベルの運動にとどまっていないでしょうか。また、業界の疲弊や地域経済の問題まで視野に入っているでしょうか。

とりわけ公務員・公務員労組のみなさんは発注者側でもあるわけです。給与カット・定数削減あるいは理不尽なバッシングのもとでご苦労されているとは思いますが、自らが発注する仕事の先で労使が苦しんでいる状況をふまえた取り組みを図ってきたでしょうか。

報道機関も、指定管理者制度など「官製市場改革」を高く評価し、公務のスリム化をあおってこなかったでしょうか。公契約条例に関して、政局的な報道だけではなく、市民の参加を促進するような報道をしてきたでしょうか。

そして私たち研究者も、取り組みがまだまだ不足していたことを深く反省している次第です。

#### ◆最後に

関係者それぞれがそれぞれの役割を果たせば、条例は動き出すはずだし、そうしなければなりません。「あらためて、みんなで作ろう、公契約条例」と呼びかけ、報告に変えたいと思います。ありがとうございました。

(かわむらまさのり 北海学園大学准教授)

---

## 資料 集会当日に配布したレジュメ

---

はじめに

- 1) 条例はなぜ通らなかったのか、課題は何なのか
  - 2) 公契約条例に対する関係当事者（市、議会、業界団体、労働組合、市民、その他）の役割を念頭において
1. 公契約条例の「出発点」をどこまで明らかにできたのか
    - 1) 官製ワーキングプア問題へのアプローチはどうだったか——公共事業・民間委託・指定管理者領域で働く人たち
      - ① 「官製ワーキングプア防止条例」とは言われるものの
      - ② 条例制定に向けた取り組みが批判されるのは論外として、むしろ労働組合の姿は労働者や中小事業者にみえていたか
    - 2) 事業者・業界や地域経済の疲弊も含めた、諸「改革」（「入札制度改革」「行財政改革」「官製市場改革」）の弊害
      - ① 条例の直接的な効果や制定にともなう「好循環」の主張の前に「改革」の検証は十分だったか
      - ② 業界団体からの強い批判の意味するものは何だったのか
  2. 公契約条例に対する市の姿勢は十分だったか——「反貧困宣言」としての公契約条例
    - 1) （順序が逆だった感があるものの）業界団体との意見交換、入札制度の改善、モデル事業の実施など施策が一定進んだのは事実
    - 2) 「好循環」の実現のための、入札制度の見直し（文字通りの改革）、地元事業者の育成・支援策、地域経済・地域産業振興策の検討は
  3. 公契約条例を題材に考える議会のあり方——「市民不在」という批判の一方で
    - 1) この1年間の「継続審議」はどうだったのか、今後の「継続審議」では何が審議されるのか
    - 2) 情報収集、論点整理、合意形成に向けた建設的な議論をリードする役割はどこに
    - 3) とりわけ関連情報へのアクセスが容易な市や議会の果たすべき役割は——「札幌市議会基本条例」はどう活かされるのか

最後に——あらためて、みんなで作ろう、公契約条例