

以下は、北海道地域・自治体問題研究所からの依頼で作成した原稿です。同研究所発行の『ニュースレター第18号』（2014年3月発行）に掲載されています。

## 公契約条例の制定運動に取り組んできての雑感

川村雅則（北海学園大学）

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

### ◆はじめに

「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）」に、イチ研究者として参加して労働組合や弁護士のみなさんと一緒に公契約条例の制定運動に取り組んできた。また、個人としては、全日本自治団体労働組合（略称、自治労）加盟の自治体労組の協力を得ながら非正規公務員を対象とした調査研究を進めている<sup>1</sup>。前者も後者も、いわゆる官製ワーキングプア問題の是正を目指すものである。

ただ、周知のとおり、札幌市の公契約条例案は残念ながら一票差で2013年の第3回定例議会で否決されてしまった。多くの人たちが待ち望んでいたにも関わらず条例はなぜ制定に至らなかったか、その理由や私たちなりの総括は、拙文<sup>2</sup>や、「求める会」の伊藤代表、渡辺達生事務局長の連名による報告文書<sup>3</sup>などを参照いただきたい。

今回、北海道地域・自治体問題研究所（以下、当研究所）事務局からの依頼を受けて書くこの文章は、条例の制定運動に取り組むなかで私が感じたことや、地元で公契約条例の制定を目指すひとたちに役立つ（かもしれない）と私が思ったことである。これまでに書いたものの焼き直しでもある。詳細は本文に示したそれぞれの文書にあたってもらいたい（いずれの文書も、上記の筆者のホームページ上に掲載している）。

### ◆公契約条例の制定は難儀なこと？

公契約条例が札幌市では、「札幌市 VS 業界（団体）」という構図に陥ったものだから、条例制定は何かよほど難しい作業だと思われるふしがあるが、基本的には、そのようなことはないと思う。自治体は、私たちの暮らしを支える・豊かなものにするため、たくさんのお仕事を民間事業者をお願いしている。その仕事を受注した事業者に対して、労働者に

---

<sup>1</sup> 拙稿「官製ワーキングプア問題（I）地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働」『北海学園大学開発論集』2013年9月号。

<sup>2</sup> 拙稿「札幌市公契約条例案の否決をうけて、関係者の課題をあらためて考える」『建設政策（NPO建設政策研究所発行）』153号。「(新春てい談) ワーキングプア解消し地域を元気に—一否決された札幌市公契約条例案と今後の展望」『民主党さっぽろ』2014年1月10日・17日号。

<sup>3</sup> 「札幌市公契約条例の制定を求める取り組みのご報告」（札幌弁護士会の会報への寄稿）。

最低限の賃金を保障させるというのが公契約条例の基本的な仕組みである。条例が求められる背景には、低価格での事業の受発注⇒事業者の経営難やそこで働く労働者の低賃金問題がある。

条例で賃金が規制されるといっても、そもそも、自治体が事業者に渡すお金にその分は盛り込み済みであって、事業者に「持ち出し」負担を強いるものではないし（もちろん、この点が守られてないなら問題だが）、逆に、予定価格の積算で使われた労務単価通りの支払いが行われていないのであれば、税金の使途にも関わるゆゆしき事態（「労働者に払われるべきお金はイッタイどこへ行ったのだ？」という話）だ。

ただ、「公契約条例」という名前は、類似の制度である「最低賃金」に比べると、一般にはわかりづらいかも。公契約条例は、「民民契約」に対して）一方の契約当事者が国や自治体である「公契約」の、イッタイ何をどうするのかを示すものではない。名は体を表していない。公契約運動に取り組む際にはちょっと注意が必要かもしれない。

ただ、だからといって、公契約条例に代わる名前を思案することに労力をさくのは本末転倒である（「公契約（のあり方を適正化する）条例」のカッコ部分が隠れているとでも思えばよい）。条例制定の必要性を示す出発点である、公契約の領域で働く人たちがどうなっているかを明らかにする作業がこの運動では何よりも重要である。そのことを強調したい。

具体的には、契約をとりまとめている部局に頼んで、自治体が発注する事業やその値段（予定価格・落札価格）をまずは頂戴した上で、データとにらめっこするでもよし（こんな価格・落札率では、労働者に十分な賃金が払えないのではないのか、など）、適当な事業にめぼしをつけて、事業所・職場を訪問し、労使関係者から話を聞くでもよいだろう。

ちなみにそれは、行財政改革、入札制度改革などの名で、事業の受注側（労使）を疲弊させてきた発注者側の姿勢を検証する作業でもある。条例を提案した当初の札幌市もそうだったように、制定当事者である自治体側にこの点が十分に認識されていなければ、業界側の反発は避けがたい。条例制定を目指す際に留意すべきことと思われる。

#### ◆非正規公務員問題と公契約条例は無関係？

話は、自治体の非正規公務員問題に飛ぶ。

自治体財政が逼迫する一方で、公共サービスのニーズは多様化・増大している。そこでやむなく非正規公務員がそこにあてられている。彼らの存在なくしていまや自治体業務はまわらない。長期で働く臨時職員、常勤的に働く非常勤職員という矛盾した存在がどの自治体でも珍しくない。が、彼らがそもそも長期で働くことを法制度は前提としていない。形式上は、公務員だからと、民間のような労使対等原則は適用されず、長期で働こうが簡単に雇い止めをされてしまう。「現行の法令とその解釈は、非正規職員の「労働者としての権利」を不当に低く抑え、行政の裁量を過度に認める結果となって」（自治労『自治体臨時・非常勤等職員の手引き』より）いるのだ。彼らが法の狭間に置かれた存在と言われるゆえんである。

さて、この非正規公務員問題を公契約条例の議論のなかで取り上げていると、「非正規公務員は条例（による救済）の対象ではないですよ？」と言われる。たしかに条例は、自治体が発注する仕事に従事する労働者（や一人親方）の賃金を規制するのであって、非正規公務員を直接の対象にするものではない。が、その線引きはおかしい。公共サービスに従事する人たちの賃金・労働条件を条例は問うているのであって、自治体に直接雇われている場合には条例の理念が適用されないのであれば、逆に、民間委託をどんどん進めたほうがよいということになってしまう。

ついでにいえば、そもそも条例は、小さく生まれる（発注金額や事業内容で条例の適用対象に線を引かれる）傾向にある。発注者側の事務作業の問題などを考えれば、さしあたりそれは致し方ない。が、条例制定を求める側がそれを固定的にとらえるのはおかしい。条例の適用対象は拡張していかなければならない。「小さく生んで（小さく生まれたとしても）大きく育てる」という方針である。

何年働こうが昇給無し、何年働こうが無慈悲に雇い止め、それどころか、仕事は恒常的であるにも関わらず勤務上限を設けられ機械的にクビを切られる——非正規公務員のこうした状態を放置しておいては、民間労働者の賃金・労働条件もあがったものではないし（「公務員準拠」でこのような水準に準拠！？）、繰り返すとおり、公契約条例には熱心なのに非正規公務員問題に関心がないのは整合性がとれない。どちらも大事なのだ<sup>4</sup>。

表1 自治体（群）×男女×任用根拠別にみた、臨時・非常勤職員数及び割合

|            | 臨時・非常勤<br>合計 (a) |       |        |          |       |       |         |       |       |             |       |        | 正職員<br>(b) | 臨時・非常勤割合<br>(%) |      |
|------------|------------------|-------|--------|----------|-------|-------|---------|-------|-------|-------------|-------|--------|------------|-----------------|------|
|            | 特別職非常勤職員         |       |        | 一般職非常勤職員 |       |       | 臨時的任用職員 |       |       | 計のうちフルタイム職員 |       |        |            |                 |      |
|            | 計                | 男     | 女      | 計        | 男     | 女     | 計       | 男     | 女     | 計           | 男     | 女      |            |                 |      |
| 全体         | 25,579           | 6,183 | 19,396 | 7,650    | 2,578 | 5,072 | 5,378   | 1,248 | 4,130 | 12,551      | 2,357 | 10,194 | 7,636      | 138,033         | 15.6 |
| 北海道        | 1,560            | 450   | 1,110  | 518      | 346   | 172   | 422     | 35    | 387   | 620         | 69    | 551    | 542        | 73,956          | 2.1  |
| 札幌市        | 2,153            | 439   | 1,714  | 1,262    | 216   | 1,046 | 0       | 0     | 0     | 891         | 223   | 668    | 891        | 14,273          | 13.1 |
| 市群（札幌市を除く） | 12,207           | 2,813 | 9,394  | 4,607    | 1,403 | 3,204 | 3,065   | 688   | 2,377 | 4,535       | 722   | 3,813  | 2,390      | 29,376          | 29.4 |
| 町村群        | 9,659            | 2,481 | 7,178  | 1,263    | 613   | 650   | 1,891   | 525   | 1,366 | 6,505       | 1,343 | 5,162  | 3,813      | 20,428          | 32.1 |
| 全体         | 100.0            | 24.2  | 75.8   | 29.9     | 10.1  | 19.8  | 21.0    | 4.9   | 16.1  | 49.1        | 9.2   | 39.9   | 29.9       | —               | —    |
| 北海道        | 100.0            | 28.8  | 71.2   | 33.2     | 22.2  | 11.0  | 27.1    | 2.2   | 24.8  | 39.7        | 4.4   | 35.3   | 34.7       | —               | —    |
| 札幌市        | 100.0            | 20.4  | 79.6   | 58.6     | 10.0  | 48.6  | 0.0     | 0.0   | 0.0   | 41.4        | 10.4  | 31.0   | 41.4       | —               | —    |
| 市群（札幌市を除く） | 100.0            | 23.0  | 77.0   | 37.7     | 11.5  | 26.2  | 25.1    | 5.6   | 19.5  | 37.2        | 5.9   | 31.2   | 19.6       | —               | —    |
| 町村群        | 100.0            | 25.7  | 74.3   | 13.1     | 6.3   | 6.7   | 19.6    | 5.4   | 14.1  | 67.3        | 13.9  | 53.4   | 39.5       | —               | —    |

注：臨時・非常勤割合は、 $a \div (a+b) \times 100$ で算出。  
出所：総務省（2013）から提供されたデータで作成（但し、正職員は総務省「地方公共団体定員管理調査」より）。

表2 自治体（群）×職種別にみた、臨時・非常勤職員数及び割合

|            | 臨時・非常勤<br>合計 |       |     |       |      |       |       |        |       |     |       |
|------------|--------------|-------|-----|-------|------|-------|-------|--------|-------|-----|-------|
|            | 一般事務職員       | 技術職員  | 医師  | 医療技術員 | 看護士等 | 保育士等  | 給食調理員 | 技能労務職員 | 教員・講師 | その他 |       |
| 全体         | 25,579       | 6,522 | 421 | 278   | 743  | 1,900 | 4,125 | 1,975  | 3,479 | 999 | 5,137 |
| 北海道        | 1,560        | 682   | 11  | 9     | 5    | 69    | 13    | 106    | 140   | 65  | 460   |
| 札幌市        | 2,153        | 490   | 0   | 53    | 275  | 114   | 111   | 57     | 246   | 0   | 807   |
| 市群（札幌市を除く） | 12,207       | 3,342 | 147 | 123   | 299  | 1,189 | 1,632 | 772    | 1,584 | 486 | 2,633 |
| 町村群        | 9,659        | 2,008 | 263 | 93    | 164  | 528   | 2,369 | 1,040  | 1,509 | 448 | 1,237 |
| 全体         | 100.0        | 25.5  | 1.6 | 1.1   | 2.9  | 7.4   | 16.1  | 7.7    | 13.6  | 3.9 | 20.1  |
| 北海道        | 100.0        | 43.7  | 0.7 | 0.6   | 0.3  | 4.4   | 0.8   | 6.8    | 9.0   | 4.2 | 29.5  |
| 札幌市        | 100.0        | 22.8  | 0.0 | 2.5   | 12.8 | 5.3   | 5.2   | 2.6    | 11.4  | 0.0 | 37.5  |
| 市群（札幌市を除く） | 100.0        | 27.4  | 1.2 | 1.0   | 2.4  | 9.7   | 13.4  | 6.3    | 13.0  | 4.0 | 21.6  |
| 町村群        | 100.0        | 20.8  | 2.7 | 1.0   | 1.7  | 5.5   | 24.5  | 10.8   | 15.6  | 4.6 | 12.8  |

注：北海道及び札幌市の「教員・講師」のデータについては保留（拙稿を参照）。

4 拙稿「非正規公務員問題を視野に入れた公契約運動の展開を」『建設政策』152号。

というわけで、総務省が行った「臨時・非常勤職員に関する調査」（2013年3月29日発表）から、北海道及び道内179市町村のデータを入手し、集計作業を行った<sup>5</sup>。一部を掲載しておく。細かい説明は省くが、「短時間」あるいは「短期間」勤務者が調査対象から外れていたり、確度に欠ける部分もある（例えば、札幌市の非正規「教員・講師」はゼロ人）が、それでも全体で2万5千人超（全国では60万人）、札幌市を除く市町村では、平均でおおよそ3割に及ぶ非正規公務員問題を放置してはならない。

#### ◆公契約条例は春闘課題に位置付けられているか？

春闘の時期である。新聞やテレビでも春闘報道をよく目にするようになった。今年はとくに大手企業の労組がベアの獲得を目指していることもあって春闘が注目を集めている。この間、労働者側への配分が削られ続けてきたことを考えても、春闘での前進が期待される。

が、一方で、何か物足りない。物足りなさの最たるものは、中小企業労働者や非正規労働者が春闘から取り残されていることだ。大企業労組の賃上げによる波及効果などがいくら力説されても、そもそも彼らが労組から閉め出されている職場も少なくない状況下で、波及効果はいかほどかという素朴な疑問を禁じ得ない。これがもし、公契約条例の制定を求める全国一斉の春闘であったり、法の狭間におかれた非正規公務員問題の改善を求める春闘であれば、気持ちも高揚するのだけれども。

もちろん、春闘を通じた大企業労組の賃上げの必要性を否定するわけではない。ただ、賃金ダンピングが横行しているわが国で、公契約条例のような賃金規制をはりめぐらすことの重要性なり課題の緊急性、あるいは、低賃金労働者のストレートな賃上げはむろんのこと、地元事業者に適正価格で仕事が発注されることの経済効果を考えても、公契約条例を春闘課題に据えることの必要性を訴えたい。

ここでは、大手とりわけ非正規労働者を大量に活用する大手企業での春闘を念頭においているが、「(半年・1年ごとの有期雇用で昇給もない) 私たちには春闘なんて関係ないですよ」と冷めた目で労組・春闘をみる非正規労働者の思いはきちんと受け止められているだろうか。今年は無理でも、来年からぜひ公契約春闘の実現を。

#### ◆公契約条例の制定で議員の果たす役割は大きい

運動を進める上で調査活動は重要である。「求める会」でも、会や構成メンバーで各種の調査——指定管理者調査<sup>6</sup>、清掃労働者調査<sup>7</sup>、公共工事現場調査<sup>8</sup>に取り組んできた。

<sup>5</sup> 市町村ごとのデータも掲載した、近日発行予定の拙文「官製ワーキングプア問題（Ⅱ）総務省「臨時・非常勤職員に関する調査」の北海道データの集計結果（Ⅰ）」『北海学園大学開発論集』2014年3月号を参照。

<sup>6</sup> 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』第60巻第4号、2013年3月。

こうした調査なり、情報の整理・発信で自治体議員の果たすべき役割は大きいと考える。自分たちの足下で大量の非正規公務員が働き、なおかつ、自治体が発注する業務でワーキングプアが生まれている現状ひとつを考えてみても、議員ないし会派・政党（とりわけ労働者政党を標榜する政党）は、この問題に積極的に取り組む必要があるだろう。

何も難しい作業ではない。非正規公務員の人数や基本的な賃金・労働条件がどうなっているかを調べたり（人事課にでも聞けばすぐわかることだろう）、主要な事業に限ってでもよいから自治体が発注する条件や価格をチェックするなり自分で足を運んで調べるなりすればよいだけのことである（と書くときやや乱暴な物言いかもしれないが）。

たしかに、入札制度など理解に難しい部分はあるかもしれないが、幸いなことに、ほぼ全て（全て？）の自治体には職員で構成される労働組合があるのだから、協力を得ることも可能だろう。これこそ、労働組合と政党の共同モデルといえるのではないか。

（先進的な取り組みが幾つかの自治体議員・会派によって行われていることをもちろん知った上での発言であることをご承知いただきたいが）労働組合の春闘にならって、179市町村議会なり諸会派・政党で一斉にこの問題に取り組む、春の統一行動のようなものはないものか、と少々挑発まじりで問題提起してみたい。

#### ◆統一地方選挙を視野に入れて公契約運動を

先日、「求める会」の今後の活動に関して会議がもたれた。みな、条例の否決前と変わらず意気盛んである。「会は今後どうするのですか？」と聞かれることがあるが、そもそも規約上、条例が制定されるまで会は解散できないことになっているので、ご安心(?)の上、今後もし協力をお願いしたい。

さて、そのなかで、来年の統一地方選挙に向けた取り組みの必要性も提起された。私自身は、これまで、政治や選挙をとくに意識せずに調査研究をしてきたが、時機を逸して研究成果を完成させるよりは、適切なタイミングで提出できたほうがより効果的であるのは、たしかにそのとおりである。

それに、札幌市議会での公契約条例の審議では、新聞報道でみる限り（あるいは終盤に議会傍聴もしてみたが）、事実にもとづく審議、理詰めの審議とはかけ離れた場面も多かったように思える。事柄の重要性を考えても、「政治の世界はそんなもの」と割り切ることは絶対にできない。あらゆる取り組みで議員に対する理解を最後の最後まで求め（目指すべきは全会派一致での条例制定）、それでもなお、理不尽な理由で条例に反対する議員は市民

---

7 佐藤陵一氏（NPO 建設政策研究所 研究員）の、下記の一連の調査研究成果を参照。「「最賃」に張り付いた清掃員の賃金から公契約条例を考える！——ビルメン企業調査と札幌市の入札・契約改革」（2013年7月発行）。「札幌市の「履行調査」に対する受託企業の「報告書」を検証——公共清掃は税金で行われている！札幌市は積算単価にもとづき、「賃上げする企業」と委託契約をすべきである」（2014年1月発行）。

8 旭川市での公共工事現場調査の結果や意義をまとめた、須貝卓也「公共工事現場調査で賃金実態を明らかに！旭川の経験から」『建設政策』154号。

に愛想を尽かされる状況をつくるぐらいの意気込みでのぞみたい。

◆問われる、研究者・研究機関の役割

最後に一言。

以前にも当研究所から原稿依頼があり、官製ワーキングプア問題や公契約条例について文章を書いた<sup>9</sup>。そのときも最後の小見出しには、「問われる、研究者・研究機関の役割」と書き、問題の広範さ・深刻さに比べて研究者の参加が少ないことを問題提起した。あれから当研究所で議論があったのかはさておき、この公契約条例は、労働分野だけでなく、自治体財政や地域の産業政策に関心あるひとたちにも格好のテーマだし、研究者や労働組合関係者はもとより、自治体議員そして地域づくりに関わる人たちにも関心をもってもらえるものだと思う。というのも、札幌を例に言えば、公共事業・委託事業・指定管理者・物品購入など 1 千億円をゆうに超えるお金をどう使えば労働者や事業者そしてマチは元気になるかを考える、夢のあるプロジェクトでもあるのだ。当研究所や各地で取り組みが始まることを願う。

---

<sup>9</sup>「官製ワーキングプア問題をどうするのか」『北海道地域・自治体問題研究所ニューズレター』第 11 号（2012 年 6 月号）。