

経済

No.238 2015

7

新日本出版社

◆特集

日本の働き方を 壊すのか

小沢隆一

日米ガイドラインと戦争法案がねらうものの

【特別企画】

労働破壊の実態と労働法制改選

今村幸次郎・赤羽敦幸・三浦真子・生部茂実

テーマで見る日本の長時間労働 西原 力

労働事件からみた派遣法 豊山晃人

【女性】農政改革・TPPを問う

藤原史三夫人に聞く

戦後70年、日本の岐路と食料・農業問題

豊山 寛

TPP交渉の現状と対抗の展望

北出俊昭

農協「解体」の狙いと特徴

特許部

職務発明制度見直しの諸問題

長久理嗣

「空想から科学へ」英語版序文の
「不可知論」をどう読むか



日本の働き方を壊すのか

札幌の公契約運動から

なくそう官製ワーキングプア

川村雅則

〔北海道大学教授〕 かわむら・まさのり

はじめに

これまでも、公契約条例の理論や運動については、小畑(2010)や原富(2013)、上林(2015)「文献名は末尾に二覧」などの研究があり、とくに上林論文では、最近の到達点に立つて、論点整理などを行っている。「月刊 全労連」2014年9月号の特集「公契約適正化のチャンス」でも、運動の具体的な提起が行われている。それらをふまえて、筆者が参加している札幌と旭川の公契約運動(公契約のあり方を適正化する運動)から学んだものを体験的なものとして報告すること、各地の取り組みに貢献できればと考え、小論をまとめることにした。

以下、本稿では、まず最初に1で公契約条例についての簡

単な説明を行った後に、2で、条例案が否決された札幌での経緯と問題点を報告する。条例案が否決されたのは市の準備不足が大きい、議会の問題もある(3)。以上をふまえ、私たち「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、以下「求める会」)の取り組みを振り返り(4、5)、なおかつ、運動の成果や他都市(旭川)の取り組みを紹介し(6)、公契約条例・運動を全国に広げよう、と提起したい。

1 公契約条例の背景

図1は、公契約条例を説明するのに使われる、現状の「悪循環」状況と、条例制定による「好循環」状況を示すイラストである。

表 札幌市公契約条例案をめぐる主な動き

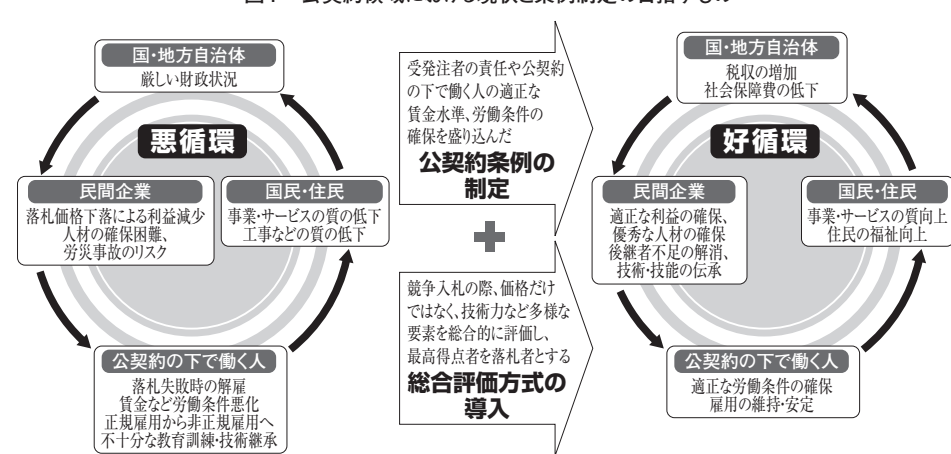
2011年	11月	公契約条例素案パブリックコメント
2012年	1月	公契約条例に対し業界団体からの「陳情書」「要望書」
	2月	市が公契約条例案を市議会に提案
	3月	「業界の同意を得て採択すべき」との動議（公明党）を賛成多数で可決し継続審議に
	6月	条例施行に伴う諸課題検証のため、モデル事業を7工事を対象に実施
	12月	市長が市議会で、条例案に企業経営安定を図る視点を盛り込むなどの修正案の考えを示す
2013年	3月	第1回定例市議会で、条例案修正により引き続き継続審議に
	9月	第3回定例市議会、条例案撤回を市長が申し出て市議会承認
	10月	市は修正した公契約条例案を市議会に提出 市議会定例会最終日(31日)、条例案を否決(新たに議員提案した条例案も1日深夜に否決)

(資料) 札幌市・市議会の資料、報道各紙より作成。
(出所) ふじわら (2014) より抜粋。

た条例案も、1票差で否決された。表は、条例案をめぐる主な動きをまとめたものである。さて、札幌市の公契約条例案はなぜ否決されたのか。業界団体の強い反対とその意向を受けた議員・会派の反対が直接的な理由であるが、それを招いたのは、市の準備不足にあって思う。2003年に、政令指定都市では初めての再選挙で市長が決定し、12年に条例案が提案されるまでの間、市には少なからぬ時間があった。その間の準備は十分だったろうか。その答えは、条例案のパブリックコメントを募集した段階で業界団体から強い反対意見が表明されたこと、示されているのではないかとはいえない。この間、行財政改革や入札制度における競争性の徹底などで、業界団体は「泣かされてきた」面がある。公契約条例とは、自

自治体ではいま財政が逼迫していることを背景に、各種の事業・サービス（公共事業・委託事業・指定管理業・物品調達）の発注価格が引き下げられている。「攻め」の行財政改革、入札制度への競争政策の導入や、最少の経費で最大の効果を求める「地方自治法」の

図1 公契約領域における現状と条例制定の目指すもの



(出所) 連合「公契約条例をつくらう」(公契約条例/パンフレット) 2012年2月より作成。

規定も背景にある。しかし、そのことが事業を受注する側・業界やそこで働く労働者にとっては、経営難及びコスト削減による賃金・労働条件の悪化のみならず、労働力の確保や技能継承の困難をもたらし、ひいては、そこで提供される工事やサービスの質を低下させることで、住民にとってもマイナスとなる。さまざまな委託体制・労務管理で少女が命を落とした埼玉県ふじみ野市のプール事故は、その象徴的な事例である。

この現状は、自治体にとっても、短期的にはコスト削減になるかもしれないが、働く貧困層をつくり出し、地域産業・経済を疲弊させている以上、税収は低下し、中長期的にはマイナスの施策である。そして財政難であることを理由に、発注価格の引き下げが継続される。こういう悪循環である(図左側)。公契約条例はそこからの脱却の契機として注目を集めている。

2 札幌の公契約条例の経緯と業界団体による反対

札幌市の公契約条例案は12年2月に議会に提案され(「求める会」もこの月に発足)、継続審議、修正案の提出を経た後、13年秋の第3回定例市議会で否決。新たに議員提案された治体のそういった発注のあり方を適正化する条例であり、私見では、その検証作業が欠かせない。それが十分に行われぬまま、唐突に(しかも当初は賃金規制の部分に焦点があつた)条例案が出されたという感が、業界側にはあつたのではない。12年1月に出された業界団体の「陳情書」にも、次のような記述がある。

すなわち、「企業の保護、育成という観点から、企業が健全な経営を維持できるよう、これまでの低価格での落札を黙認してきた姿勢を改め、入札契約制度の改善に取り組んでいただくようお願い」。「特に、労働者の待遇を改善するためにも、予定価格の適正な積算、最低制限価格や低入札調査基準価格、落札率の引き上げなどにより、企業が適正な利潤を確保できるように、発注者の責務として入札契約制度の改善を優先すべき」「企業の切実な願いである入札契約制度を改善しないままの条例の制定には反対」と。至極まっとうな意見であり、市は自らの施策の検証、発注者責任の自覚がまずもつて必要であつたといえよう。

3 議会での審議は十分だったか

もう一点。条例は議会で制定されるものである以上、議員や会派の動きにも言及しておく必要がある。近年、議会不信が非常に高まっていることは各種の調査結

果に示されるとおりである。議会の姿が見えない、行政に対するチェック機能を果たしていない、あるいは、議員自身のモラルが低下しているなどなど。議会改革条例の制定が全国で続くのもその証左である。札幌市においてもじつは、公契約条例の議論と重なる13年度から「札幌市議会基本条例」が施行されている。

だが同条例の精神——「自らの改革及び機能強化に継続的に取り組む」も必要性と、その具体的な施策としての「市民参加」「政策の立案及び提言」などは、果たして実践されたのだろうか。「継続審議」の繰り返しで、議論が深まることはなかったのが実際ではないだろうか。条例案の提案から1年後の議会の状況を地元紙はこう報じている。「質疑では、自民党・市民会議が条例案撤回を求めた以外、目立ったやりとりはなかった。水面下で進められていた党派間の修正協議も調わず、再び継続審議となった。結論が出せない状況に陥っている原因の一つは、市民の理解が深まらないことだ。ならば賛成派も反対派も、意義や課題を議場でぶつけ合い、市民に伝える努力をすべきではなかったか」（北海道新聞）13年3月29日付朝刊）。条例賛成派の議員もしっかり受け取らべき意見である。

自治体が発注する仕事のあり方に、議員や議会には責任がある。いまだ国任せ思考の議員もみられるが（むろん法整備の必要性は否定されるものではないが）、千葉県野田市の条例前文³が言うとおり、自治体としても、率先して問題解決に

る弁護士がそのあいだに入って運動の調整やけん引役をつとめているのも特徴である。こうした構成で、様々な集会や学習会、宣伝活動、そして10万筆署名活動に取り組んだ（写真）。その上、条例案が否決された後も、雇用集会（14年9月）を共同で実現したり、会発足から3年でのべ60回近くも「朝会議」を繰り返してきた。こうした取り組みは、日本の労働運動史を考へるならば、特筆すべきことではないだろうか。

第二は、問題を可視化するという作業を重視して、社会に問題提起を図ってきたことである。

とかく制度政策の議論は「空中戦」に陥りがちである。そこで欠かせないのは、その政策が必要な根拠（立法事実、エビデンス）を示すことである。この点は、（筆者が研究者であるという事情もあるが）強調したい。エビデンスにもとづく政策なり運動の必要性である。この点は、（筆者が研究者であるという事情もあるが）強調したい。エビデンスにもとづく政策なり運動の必要性である。

会や構成メンバーでは、自治体に登録している建設事業者を対象とした調査、指定管理者制度下での雇用調査、委託清掃（庁舎清掃）事業に関する事業者及び労働者調査、建設労働者の賃金調査（公共



公契約条例求める署名の街頭宣伝行動（2013年8月1日）

着手する必要がある。

なお私たち「求める会」では、公開質問や要請活動を通じて、議員・会派に公契約条例に対する理解を求めてきた。この4月の地方選挙でも、札幌市長選、市議選の（事前把握できた）全予定候補者に、「公契約の適正化についての」質問書⁴を届け、その結果を公開した（<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/201503koukeiyaku>）。賃金条項を設けることにはなお賛否がわかれるものの、公契約の適正化の必要性にはおおむね賛同が得られる状況にある。議員への粘り強いアプローチが欠かせない。

4 ナショナルセンターの垣根を越えた共同

——「求める会」の運動の特長

さて、「求める会」の活動に話を移す。第一に特筆すべきは、会のユニークな構成と、長期にわたる共同である。

会は、次の団体から構成される。反貧困ネットワーク北海道／NPO法人建設政策研究所／日本労働弁護団北海道ブロック／非正規労働者の権利実現全国会議・札幌集会実行委員会／連合北海道札幌地区連合会／全建設連北海道建設労働組合連合会／全建設連札幌建設労働組合／札幌地区労働組合総連合会。

労働組合の結集でいえば、ナショナルセンターの垣根や業種の違いを越え、なおかつ、発注者側と受注者側の双方の労働者が参加している点がユニークだ。そして、日弁連が提起する「公契約法・公契約条例の制定」を自らの活動に位置付け

工事現場に足を運んでの調査も含む）など、各種の調査活動に取り組んできた（調査結果は『建設政策』に書いた拙稿などを参照）。

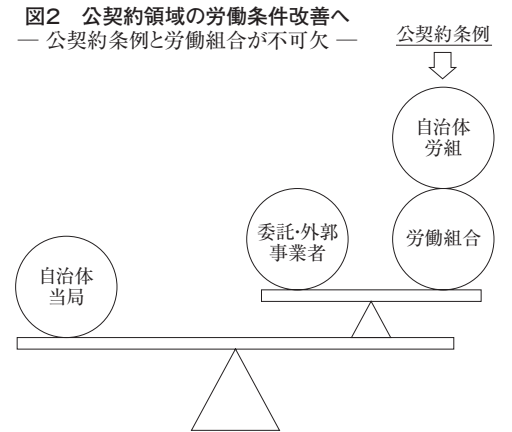
5 労働者へのアプローチの不足

——運動に何が欠けていたか

逆に不十分だった点も少なくない。それぞれの立場から総括されるべきことだが、ここで言及しておきたいのは、一つには、業界団体との対話、今一つには、労働者へのアプローチ、労働界の積極的な参加である。

前者に関しては、とりわけ札幌では、市と業界団体との間の衝突、誤解からスタートしたこともあり、容易ではなかった。しかし、公契約条例が公契約の適正化を通じて、地域の雇用や産業、経済の立て直しを目指すものである以上、この作業は欠かせない。幾つかの自治体（例えば世田谷区）では、公契約条例の制定に先立ち、労使が参加し公契約のあり方を審議する「場」を設けていると聞く。政労使の認識を共通にし条例の理解を深める上で不可欠の手続きと考える。

後者に関して言えば、とかく、公契約条例は分かりづらいという反応を聞くが、それは、公契約の領域で何が起きているか、とりわけ（労働組合が中心となった運動である以上）労働者へのアプローチが不十分であったことを示すのではない。各種の調査で労働実態の可視化を図ってきたとはいえ、より直截に言えば、困窮する未組織労働者の組織化が労



(出所) 橋本 (2013) より。

労働組合には求められていたのではないか。

関連して、公契約の議論の前提として、多くの自治体で、アウトソーシング（外部委託）が進んでいる。程度差はあっても、自治体労働組合がそれを「容

認」しているという構図がそこにはあるのではないか。そのことを踏まえるならば、公契約運動に自治体労働組合の強力な参加が不可欠であるが、札幌市ではどうだったか。全組合員あるいは組織をあげての運動になっていたか。図2は、公契約条例と労働組合（事業受託者の労働組合、自治体労働組合）という規制があつてはじめて、当局との対等な関係が実現し、労働条件の改善が実現することを示している。

6 旭川市でも着実に進む公契約運動

とはいえ運動の成果は少なくない。労働組合の共同が継続していることや、条例案は否決されたものの札幌市が関連連

況はあるかもしれない。

だが、国政を変える上でも不可欠な共同や対話はどこから始まるのだろうか。例えば反TPP運動にみられるような、地域ぐるみの運動、業界団体や保守層との共同は、自らの足下から作り出していく必要があると思うのである。実際、労働条件の悪化による担い手不足などを業界存亡の危機ととらえ、改善を懸命に模索する動きは少なからぬ業界団体で始まっている（例えば、一般社団法人日本建設業連合会「再生と進化に向けて——建設業の長期ビジョン」15年3月）。

補足すれば、中小企業や地域産業の振興、条例審議を通じた議会改革の可能性のほか、労働規制が不十分きわまりないわが国で、条例制定がもつ意味、すなわち、仕事を基準にした職種別賃金への接近や、地域の業界団体と労働組合による労働条件規制などが展望されることも、この運動の魅力である。我々が求めてやまない共同は、一夜にしてなるものではなく、日々の積み重ねが不可欠ではないか。この運動で私が学んだことである。

〔注〕

(1) 筆者が所属するNPO法人建設政策研究所の発行する『建設政策』にもリアルタイムで執筆してきた。詳細はそちらを参照されたい。筆者のサイトからダウンロードできる。
<http://www.econ.hokkai-u.ac.jp/~masamori/index>

(2) 但し評価が難しいのは、順序は逆になったとはいえ、業界団体の反対をうけて、札幌市が入札契約制度の改善に取り

策——具体的には、(1) 入札制度の改善（最低制限価格の引き上げ、複数年契約の導入、総合評価落札方式の試行導入など）、(2) 労働環境調査の実施——に継続して取り組んでいることである。

そしてもう一点。他都市にも運動が波及していることである。ここでは、筆者の関わっている旭川市の事例を紹介する。旭川でも、ナショナルセンターの垣根を越える関係労働者や弁護士が集い、準備会を経て、14年春に運動は始まった。団体名は、「旭川ワーキングプア研究会（代表・小林史人弁護士）」である。

「研究会」でも、会議を重ね、各種の調査活動や議員・会派への要請を行い、そして、発足から1年が経たぬ今年の2月には、旭川弁護士会主催で「旭川でのワーキングプアの実態と公契約条例の可能性」を語る集会（日弁連が全国各地で展開している「貧困問題全国キャラバン」の一環でもある集会）が開催された。主催は上記のとおりだが、その中心メンバーや当日の報告者は、全員が「研究会」のメンバーである。札幌同様、関係者の力が共同で発揮された成果と考える。

まとめに代えて

生涯派遣法案、残業代ゼロ法案、解雇の金銭解決の検討開始など矢継ぎ早に繰り出される悪法。今日の全面的な労働法制「改悪」のなかで、公契約条例はいかほどの効果をもつだろうか。いまそれ（公契約条例）どころではない、という状

組み、一定の効果が出たその段階でも、業界団体からは、強硬な反対意見が出続けたことである。おもてにはあまり出でないが、中央政界と結びつき、この問題を政争の具にしようという動きがあつたと聞く。関係者の主張の精査と適切な対応が条例制定を目指す自治体の教訓になると思われる。

(3) 「本市は、このような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思う」。野田市公契約条例の本文より。

(4) 名称に、「公契約条例」ではなく、「ワーキングプア」を使ったのは、札幌のように、公契約条例の審議が議会が始まっているわけではないことや、公契約（条例）と限定すること、自分には関係ない話だと市民・労働者に誤解されてしまふことを避けるためである。

〔主な参考文献〕

- ・ 小畑精武 (2010) 『公契約条例入門——地域が幸せになる〈新しい公共〉ルール』旬報社。
- ・ 上林陽治 (2015) 「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」『自治総研』435号 (15年1月号)。
- ・ 原富悟 (2013) 『公契約条例ハンドブック——賃金破壊とサービスの劣化にストップ』新日本出版社。
- ・ 橋本武朋 (2013) 「地方自治体の関連職場で働く民間労働者の現状と雇用確保の取組み」『労働法律旬報』1804号 (13年11月25日号)。
- ・ ふじわら広昭 (2014) 「札幌市公契約条例提案から否決までの経緯」『北海道自治研究』541号 (14年2月号)。