

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

川村 雅則

はじめに

2013年札幌市議会第3回定例会において、札幌市公契約条例案（修正案）は否決された。前年2月の第1回定例会で条例が市長提案されたから、1年半超が経過した。だが、議会の「継続審議」（扱い）という言葉に反して、これだけの期間があったのに条例案の審議が深まった感はない。

条例はなぜ制定に至らなかったのか。直接の理由は、業界団体の強力な反対によるとされている。札幌市との過去の経緯や、市の取り組み不足（後述）もあってか、「札幌市 VS 業界団体」という対立の構図が早くからできあがってしまった。それは、業界団体に対する市の説明で解消に至るところか、むしろ深まったとさえ報じられている。

業界団体の反対理由の検証（積極的に取り入れて改善を図るべき事項と、反論すべき事項の精査）は今後の課題だが、同時に、業界団体の反対を克服できなかったことの問題は、関係者それぞれによって真剣に総括されるべきだろう。そのことが今後の政策論議や取り組みの発展につながると思う。本稿も、「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）に参加し取り組みを進めてきた一人として、そこへの貢献を目指すものである¹。ただ、十分な情報がないなかでの「外野」の人間による私見の域を出るものではない²。

札幌市は条例の必要性や発注者責任を深く自覚していたか

公契約条例は市長の第1期目からの公約だったという。たしかに市長の意気込みを感じた。

だが一方で、市長の奮闘は、「孤軍奮闘」あるいは「孤立」という様相もおびていた。条例に反対する議員が問うていたように、果たして札幌市は、全庁をあげて条例制定を目指していたといえるだろうか。そもそも、市長就任は10年も前のことだが、準備不足の感は否めなかった。

公契約条例の制定を自治体が宣言するということは、公契約領域における自らの施策を反省的に検証し、その改善を目指すことを意味する。そう考えるならば、少なくとも次のような作業が必要ではないか。

思いつくままにあげると、例えば、①札幌市の公共サービス・公共調達の概要整理である。公共事業・委託業務・指定管理者・備品購入など、どんな事業にどれだけの予算が投入されているのかという、政策の対象・範囲³さえ市民には十分に理解されていなかったのではないか。

次に、②札幌市の入札・契約の現状である。低価格受発注など、ここに問題が生じていることを鑑みるならば、予定価格・落札価格・落札率・最低制限価格はどうなっているのか、その状況整理に加え、本社所在地や資本金規模など受注業者の特徴整理なども必要だったろう⁴。

その上で、②がいかなる弊害をもたらしているかをさらに掘り下げる作業として、③事業の受注業者の経営実態やそこで働く人たちの賃金・労働条件の把握が必要であり、加えて、④条例をすでに制定した自治体の経験や課題の把握⁵などが、実りある議論を進める上でも必要だったと考える。

もちろんこれら、とりわけ③は、研究者や労働組合などの課題でもあり、実際、着手もしたが、保有している情報量や情報へのアクセスの

容易さを考えても、札幌市が率先して行うべき作業ではないか（①②は市が保有しているデータで可能だろう）。市民からよく聞かれた、「公契約条例」という名称はわかりづらいという声に対しては、そもそも、③を中心に、なぜこの条例が必要なのか、その根拠を示す作業がまずもって徹底的に追求されるべきだったのではないか。

こうした準備の上に条例が提案されれば（あるいは、条例提案後でも、速やかに着手されていけば）、業界団体に対する説明会の状況もまた違っていただければ、というのは素人考えだろうか。だがこの間、低価格あるいは不公正な発注で市に「泣かされてきた」業界団体をたんに説得にかかるだけでは無理があったと思われる。

むろん、業界団体の主張を受け入れ、入札・契約制度の見直しを図ったり、モデル事業を実施したりあるいは制度の改善効果（賃金がどれだけ上がったか）を調べるなど、条例提案後に札幌市が行ってきたことはきちんと評価されねばなるまい（ただ、そうした調査結果の発信、有効活用の点では課題が残るように思われる⁶⁾。

議員・議会は審議機関としての役割を果たしたか

札幌市の取り組みの不十分さとあわせて、議会の役割にも課題がみられた。

とりわけ、反対・慎重会派の「一致団結」に対して、賛成会派の連携や積極的な問題提起は必ずしもみられなかった。議会では「継続審議」が続いたが、皮肉にも、掘り下げた審議は（外からは）みえなかった。賛成派も反対派も自らの主張に終始するだけでなく、「札幌市議会基本条例」（2013年度から施行）の精神を活かした議会運営につとめるべきだったと考える⁷⁾。

同時に、「（条例制定は）自由主義経済の精神に反する」（反対派議員の主張）など、条例に対する彼我の認識の深い「溝」を考えるならば、市当局任せではなく、私たちもまた、議員や各

会派に対する積極的な説明やロビー活動、学習会の開催などを継続的に行うべきだったと反省している。

条例の正確な理解の普及を——業界団体の主張をうけて

ところで、入札・契約制度に対する業界団体の主張のなかには、首肯できる、あるいは積極的に採用されるべき部分も少なくなかった⁸⁾。

一方で、条例制定に反対する主張や市への「要請文」のなかには、誤解も少なくなかった（例えば、条例制定で経営が圧迫される／同一労働同一賃金の破壊／民業への介入／労働者の賃金把握実務という大幅な負担増／入札契約が改善されれば労働者への配分も可能で条例はそもそも不要、など）。

業界団体のこうした主張は、そのまま報道され、市民の間にも誤った理解がひろがった。それに対してその都度、有効な反論が行えなかった点は課題である⁹⁾。

ところで、労務単価などにもとづき積算された発注価格の使い方について、適正な配分を求める労働側の主張に対して、それは経営の裁量であると業界団体からは主張された。税金の用途という観点からみたとき、どちらの考えが妥当だろうか。関連して、この間の経営難の改善・赤字補填の必要性が業界側からとくに主張されたが、そもそもなぜ赤字経営にあるのか、官民どちらの仕事で赤字が発生しているのか（もし官であればそれはなぜなのか）などの検証も不可欠である。

さらに、建設業界では、条例制定にともない元請責任の強化・負担増を強調するむきもあったが、そもそも重層的請負構造のもとでの責任の所在やお金の流れが不明朗になりがちな業界の構造や元・下間の不公平な契約を是正するという意味でも、条例は有効だったのではないか。

冷静に、ひとつひとつの論点を解きほぐす作業が政労使に求められている。

条例制定の中心は何よりも労働組合・労働運動である

「求める会」のユニークな構成、すなわち、ナショナルセンターの垣根を超えた労組の共同に加えて、労組・弁護士・研究者という異業種の集まりは貴重だった。また、十分に意識されてはいなかったが、事業「発注」側の労働者・労組と「受注」側の労働者・労組の連携は、今後さらに活かされるべき点ではないか。

ところで、この間も強調してきたとおり、公契約条例の制定、そして制定後の政策効果を高めるためには、何よりも労働組合・労働運動の力が不可欠である。

その点で今回は、まず第一に、労働界全体に条例の意義や必要性は十分に浸透していただろうか。条例制定の先に、職種別賃金や地域労働市場の規制などを展望するならば、条例に「関係」する労組（労使）は、もっと広範にわたるはずである¹⁰。

第二に、条例制定による関係者全体のあるいは労使の Win-Win を強調するあまり、労働組合の固有の意義、すなわち問題の「可視化」はもちろんのこと、関係当事者の参加が必ずしも十分に追求されなかったのではないか。

その点、今回、清掃分野で取り組みが着手され、業界の賃金・労働条件実態が明らかになった意義は大きい¹¹。

おわりに

札幌市の公共調達総額は、ゆうに1,000億円を超える。札幌市は、「最少の経費で最大の効果」を盾に、公契約領域で働く労使を困窮の状態に放置するのか、それとも、条例の制定を通じて、公契約領域の賃金・労働条件を適正化し、ひいては民間契約の領域にもその効果を波及させていくという道を選ぶのか、岐路にある。道は険しいものの、働く人を大事にするという後者の道は、札幌市民であることを誇りに思え

る、夢のあるプロジェクトではないか。市民にそのことを伝えていこう。

何よりも、条例が必要な状況は何ら変わりない。落胆している余裕は私たちにはない。

(かわむら まさのり 北海学園大学准教授)

1 関連文書として、条例案否決をうけて出された「求める会」の「声明」のほか、本誌149号「公契約条例の制定に向けて克服すべき幾つかの課題」、「市民の手で公契約条例の制定を（ミニパンフレット）」を参照されたい。

2 本文中に書いた、情報収集やデータ分析作業に、研究者としての貢献が本来は可能だったはずである。自らの反省点である。

3 目指すべきは官製ワーキングプア問題の克服である。であれば、条例の対象外とはいえ、非正規公務員問題も視野に入れた取り組みが関係者には必要ではないか。本誌152号「非正規公務員問題を視野に入れた公契約運動の展開を」参照。

4 本誌144号「公共事業データ分析に着手しよう」で札幌市発注の公共事業について一定の整理を行った。

5 とりわけ業界団体から強い反対のあった「賃金格差」の発生、すなわち、公契約条例の適用領域で働く労働者と民間分野で働く労働者の「賃金格差」に、受注事業者はどう対応しているのかについては速やかに明らかにすべきだったと考える。

6 一例をあげると、入札・契約制度が改善されても労働者に必ずしもそのぶんの配分がされていないなど、事業者を対象に札幌市が行った調査結果などは、業界団体の主張を検証する意味で貴重なデータだったが、公表されたのは議会の会期末だった。

7 (議会)「自らの改革及び機能強化に継続的に取り組む(条例前文)む必要性をうけて、たとえば15条では「市民参加」、第21条では「政策の立案及び提言」などがうたわれている。それらは今議会でどう実践されただろうか。

8 関連して、この間の「行財政改革」や、地域産業政策、中小企業振興策など、関連領域の政策の検証も、同時並行的に進められるべきだったのではないか。議論の拡散は避けるべきではあるが、少なくとも、これら諸政策と、公契約条例の理念の整合性（一方で官製ワーキングプア増大圧力を高める施策を採用しながら、公契約条例の制定を目指すという矛盾の有無）の検証は必要だったのではないか。

9 各報道機関内でも、公契約条例や入札・契約制度の正しい理解は必ずしも十分ではなかったように思う。また論点の検証記事よりは、「札幌市 VS 業界団体」という描き方が多かったように思われる。

10 設定された報酬下限額を民間領域（で働く労働者の賃金）にもひろげるためには、業界労使の努力が不可欠であると考えられる。

11 佐藤陵一「『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月発表）。