

# 公契約条例の制定に向け、 議員・議会の調査機能に期待する

川村 雅則

公契約条例を制定し官製ワーキングプア問題を解消する上で、自治体議員・議会の果たす役割は大である。ということをと、とりわけ「調査」という機能に焦点をあてて、何度か強調してきた（本誌153号「支所のページ」。以下同様）<sup>1</sup>。当然のことながら、議員の果たす役割はそれだけにとどまるものではないし、調査活動を強調するのは、研究者という私自身の仕事が反映している（ゆえに偏った問題提起かもしれない）。けれどもやはり、調べるという作業は、なぜ・いま公契約条例の制定なのかの市民合意をつくる上で不可欠の作業だと考える。公契約条例の制定を、と繰り返して唱えているだけでは事態は前進しない。そこで、議員にはこのようなことが可能ではないか、ということ「外野」からあらためて提起してみたい<sup>2</sup>。

## ◆公共サービス従事者全体を視野に

公契約条例が問うているのは、私たちの暮らしを支える公共サービスの担い手を貧困におとしめてよいのか、ということである。表現は様々だが、条例の前文や目的にはそのような趣旨が書かれている。だが、「公契約に係る作業に従事する者の適正な労働環境を確保」（札幌市の条例案）することが目的だからと言って、問題を「公契約」の領域に限定し、自治体が直接、任用（以下、雇用）している公務員とりわけ非正規公務員（臨時・非常勤職員）の状態を無視することには問題がある（本誌152号）。非正規公務員と公契約の領域で働く人たちの双方を視野に入れた取り組みが必要である。そのことをふまえた上で、札幌市の状況を例に、両者の規模からみていこう。

## ◆非正規公務員の規模

図表1は、全国の地方公共団体を対象に総務省が行った、2012年4月1日時点の「臨時・非常勤職員に関する調査」による、札幌市のデータだ。短時間勤務者や短期間勤務者が除かれているという問題点はあるが、人数規模だけでなく、任用期間や再度任用に関する状況なども取り上げられており、同調査は貴重である。北海道及び道内各市町村のデータを拙稿<sup>3</sup>で整理したので、活用されたい。

さて、これによれば、札幌市の臨時・非常勤

図表1 男女別、任用根拠別、職種別にみた、札幌市における臨時・非常勤職員数及び割合

		実数(人)	割合(%)	
臨時・非常勤職員	合計(a)	2,153	100.0	
	男女別	男	439	20.4
		女	1,714	79.6
	任用根拠別注1	特別職	1,262	58.6
		一般職	0	0.0
	職種別	臨時	891	41.4
		一般事務職員	490	22.8
		技術職員	0	0.0
		医師	53	2.5
		医療技術員	275	12.8
		看護師等	114	5.3
		保育士等	111	5.2
		給食調理員	57	2.6
		技能労務職員	246	11.4
教員・講師注2		0	0.0	
その他	807	37.5		
正職員(b)		14,273	-	
臨時・非常勤割合(%)注3		13.1	-	

注1：正式には、順に、特別職非常勤職員(地公法3条3項3号)、一般職非常勤職員(法17条)、臨時的任用職員(法22条2項・5項)。

注2：「教員・講師」が0人であることについては拙稿(本文注釈3)を参照。

注3：臨時・非常勤割合は、 $a \div (a + b) \times 100$ で算出。

出所：総務省調査(2013)から作成(正職員数は総務省「地方公共団体定員管理調査」より)。

図表2 札幌市の公共調達状況(2012年度)

	発注件数 (件)	発注金額 (百万円)	備考
工事の請負	1,661	71,590	左記調達には、各部局(250万円以下の小額工事)や企業局(交通局、水道局及び病院局)において発注しているものも含まれる。
業務委託 (建設関連業務を除く)	5,415	40,875	業務委託は、各部局で直接発注しており、左記の数値は、建物維持管理に関する業務や機器の保守などの請負契約や準委任契約として、財政局管財部契約管理課に報告があったものを集計。
建設関連業務	1,034	3,666	建設関連業務は、測量、地質調査、設計及び工事監理などの業務で、左記数値には、各部局(100万円未満の小額業務)や企業局(交通局、水道局及び病院局)において発注しているものも含まれる。
物品の購入等 (契約管理課発注分)	1,594	5,062	左記調達には、各部局や企業局(交通局、水道局及び病院局)において発注しているものは含まれない。例えば、①物品の借受、10万円未満の小額物品、200万円未満の物品の修繕、②交通局、水道局及び病院局で発注している物品の購入。

出所：札幌市財政局管財部契約管理課提供資料より作成。

図表3 札幌市の指定管理者の収入とその内訳(2012年度)

		単位：百万円
収入合計		23,914
指定管理業務収入	合計	20,352
	指定管理費	12,236
	利用料金	5,505
	扶助費・措置費・給付費・運営費	1,124
	その他	1,487
自主事業収入		3,067
市からの別途発注業務の委託料収入		482
その他収入		13

出所：札幌市市長政策室改革推進部推進課提供資料より作成。

職員は2,153人で、女性が約8割、特別職非常勤職員が約6割を占める。また職種では(「その他」を除くと)「一般事務職員」が全体の5分の1強を占めるほか、「医療技術員」や「技能労務職員」が1割強が多い。なお臨時・非常勤割合が他の自治体よりも低いのは、アウトソーシングが進んでいるからと思われる。

### ◆公共調達の規模

次は、公契約に関わる領域だ。公共事業、委託事業、指定管理者、物品購入など様々である。図表2は契約管理課から、図表3は市長政策室から、それぞれ提供された資料にもとづき作成したものである。

補足すると、まず前者は、表にも記載の通り、各部局で発注されている事業の全てが網羅されているわけではないし(例えば業務委託)、一定の金額以下の事業も除かれている(但し、そのことを自覚して公共調達の全体像の把握を進

めていけばさしあたりこれで十分である)。

後者の指定管理者では、メインは指定管理料であるが、それ以外の収入——つまり、施設によっては、利用者からの利用料金収入、自主事業による収入、あるいは、同種の民間施設と同様に、介護給

付費や運営費など、別枠で制度的な収入を得ている施設もあるので、それらの収入も整理されている。

図表の通り、公共工事を中心に、ここに記載されているだけでゆうに1千億円を超える。「最少の経費で最大の効果」を闇雲に追求する道からの転換を図り、これらのお金の適正な使い方を模索し、働く人たちに優しいまちづくりを目指すのが公契約条例である、と考える。

ちなみに、これら公契約領域に関しても、非正規公務員同様、本来は、どの位の規模の人たちがそこで働いているのか、また、基本的な労働条件はどうなっているのかが自治体で把握されていけばよいのだが、それこそは、まさに公契約条例の議論のなかで浮上してくる課題だろう。いずれにせよ、私たちが対象とすべき物事の範囲がおぼろげとながらこれでまずは確認できたことになる。では次に、そこで何が起きているのか、官製ワーキングプアの問題に迫る。

### ◆労働条件、労働実態を把握する

まず非正規公務員。筆者は、旭川市職労と共同で、旭川市で働く非正規公務員の実態調査(聞き取りやアンケート)を行った。各地でもこれを参考にしてもらいたいが、ただ、先の総務省調査だけでも相当の情報が得られるし、同調査では把握されていない、短時間・短期間勤務者までを含む実際の人数や、より詳細な労働条件

も、担当部署から入手することは可能である。それだけでも、非正規公務員が文字通り「官製ワーキングプア」状態にあることは十分に理解可能だ。その上で、簡易でも聞き取りやアンケートを試みれば、基幹的な業務に従事しながら雇用不安や低賃金の状態にある彼らの切実な思いが明らかになるだろう。

難しいのは、公共調達領域の労働実態の把握だ。上でみた通り、規模が非常に大きくどの位の人がそこで働いているかを明らかにするだけでも大変である。とはいえ、何も全ての事業を対象にする必要はない。それこそは、問題提起後の、自治体や議会全体での仕事だと考える。まずは個別事業のデータを入手し、集計作業を行ってみたり（本誌144号）、主な事業——例えば、規模の大きな事業や、事業規模に比して契約金額が極端に安い事業（予定価格と落札価格でその傾向をみることもできる）などを中心に、現場調査（本誌154号）に入るとよいのではないか。

「行財政改革」「市政改革」の下、低価格で仕事を請け負う事業者の側も、苦勞している（事業者側のそうした苦勞、まっとうな主張を把握するのは、公契約条例の制定過程で不可欠の作業であることはここで強調しておく<sup>4</sup>）。公契約条例は、そうした、公契約〔のあり方や発注価格を適正化する〕条例であることを考えても、労働者側はもちろんのこと、実際私たちもそうだったように、事業者側からも協力を得られる可能性は十分にある。調査に際して、労働組合の力を借りるのもよいと思われる。

#### ◆その労働条件とりわけ賃金水準は妥当か

実態を明らかにした上で行うべきは、果たしてそこでの労働条件は、働き手の生活を保障し、なおかつ、その仕事に妥当なものかの議会内での検証である。

とくに検証を求めたいのは、賃金の決定基準である。非正規公務員にしろ委託事業などで働

く人たちにしろ、賃金水準は、果たして何を根拠に決められているのか、またそれは妥当（な水準）なのか、そして委託事業等ではその決められた通りに支給されているか（仮に、されていないとすればそれはなぜか）、などである。

「支払いを拘束するものではない」と強調されるものの、公共工事では「公共工事設計労務単価（いわゆる二省労務単価）」が、庁舎清掃事業や警備事業では「建築保全業務労務単価」が、それぞれ使われているように、他の事業でも、何らかの根拠で賃金が決められ、それが発注価格の積算に用いられているはずである（例え建前のものであっても）。それを明らかにし議論の俎上に載せるだけでも、意義があると考える。

#### ◆議員・議会の責任

最後に一言。官製ワーキングプア問題の解消や公契約条例の制定の上で、議員・議会には「役割がある」と書いてきたが、よりストレートには、「責任がある」と言えないだろうか。本稿で取り上げてきた諸問題の発生には、議会も「関与」しているからだ（議論や検証さえしていない、という消極的関与も含む）。もちろん、議員のふるまいには私たちに有権者としての責任がある。そのことを自覚し、今年度の統一地方選挙を視野に入れた取り組みを強めたい。

（かわむら まさのり 北海学園大学准教授）

1 本稿で紹介している論文やもとデータ等はすべて筆者のホームページに掲載しているので詳細はそちらを参照。  
<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

2 もちろん、本稿の内容は議員だけでなく労働組合関係者や私たち研究者の共通課題である。また、関連情報の収集や内容の理解にあたっては自治体（職員）の協力が欠かせないことも強調したい。

3 「官製ワーキングプア問題（Ⅱ）」『北海学園大学開発論集』第93号、2014年3月。

4 札幌市でも、事業者側の主張をうけるかたちで、最低制限価格の引き上げや複数年契約の導入などが実施された。また指定管理者制度でも、管理運営の継続性を高める仕組み、地元企業への配慮、雇用環境への配慮などが検討の視点としてあげられている。