

# 公契約運動の進め方

## —札幌と旭川の経験から

川村 雅則

### はじめに

統一地方選挙が終わった。公契約（の適正化／条例の制定）運動をあらためて進めよう。

しかしながら、なぜいま公契約条例が必要か、はともかくとしても、取り組みをどう進めたらよいのかがよくわからないという声を聞く。それぞれの地域の問題発生状況や政治風土あるいは運動体の「力量」などによって取り組みの進め方は必ずしも一様ではないと思うが、筆者が関わっている札幌と旭川での体験が役立てばと本稿をまとめた（過去の本誌拙稿も参照）<sup>1</sup>。

### 1. なぜ公契約条例が必要か、その発掘・検証作業から

#### 1) 公共サービスを担う事業者・労働者の困窮

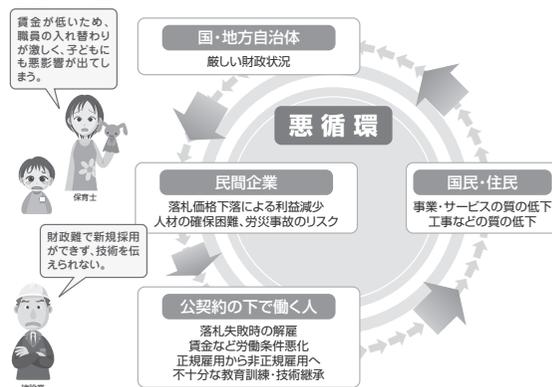
自治体の役割は、住民の福祉の増進を図ること（地方自治法）にある。

ただし、その任を担っているのは、公務員（正職員）だけに限らない。本稿では取り上げないが、まず、臨時・非常勤職員が、正職員と肩を並べて（不安定雇用・低処遇で）働いている。

また、とりわけ「官から民へ」という流れが加速する中で、民間事業者・労働者も多くの公共サービス（公共工事・委託事業・指定管理者・物品調達など）を担っている。その際（事業を受注する際）に結ぶのが公契約で、それが、価格面を中心に不適正な状況にあり、そうした状況を背景に公契約条例は浮上してきている。図表1は、低価格発注による悪循環状況の説明に使われるものである。

#### 2) 事件は現場で起きている——現場訪問のすすめ

図表1 低価格発注による悪循環



出所：連合「公契約条例をつくろう」パンフレットより。



現場作業員からの調査実施中

問題の基本構図をいま説明した。であれば、次は、現場に入っていこう、そして関係者から話を聞こう、と提起したい。

私たちも数多くの現場——例えば公共工事現場や指定管理者施設を訪問して、事業者と労働者の双方から、聞き取りやアンケートという手法を駆使して、現場の実態を調べてきた。

「調査」と聞いて及び腰になる必要はない。ポイントは、自治体と締結している公契約の発注状況はどうか（現行の契約条件・内容で事業

は適切に運営できているか)、現場労働者の賃金・労働条件はどうか、などが中心である。現場に学べ、である。

### 3) 現場に入る前に行うべき基本的な情報収集

現場に入れ、と上で書いたが、実は急がば回れ。その前に調べておくべきことがある。例えば以下のような情報である。

- ①. 行財政・公契約に関する自治体の方針
- ②. それぞれの公共サービスの金額規模や推移
- ③. 予定価格や落札価格など入札・契約に関するデータや受託者情報
- ④. 予定価格の積算時に使われている労務単価基準

順に補足する。①について。公契約条例の制定を一方で求めておきながら、他方で、行財政改革と称して低価格発注を押し進めたりしているのは、本末転倒である<sup>2</sup>。あるいは逆に、優先的な発注で地元事業者の育成を図ろうとする自治体も今は増えてきた。これらの点について、わがマチはどんな方針をもっているのか。

②③について。そもそもわがマチでは、どのような公共サービスが誰(事業者)によって実施されているのか。公契約条例を議論する前提として、可能な範囲で把握しておく必要がある。その情報はどこにあるか。契約課だ(但し、指定管理者の情報については、総務課で整理)。

契約課では、(一定の金額以上の)それぞれの事業について、予定価格や落札価格、受託者情報、そして、最低制限価格などを整理している。落札率や最低制限価格率の算出もそこからできる(本誌144号掲載の拙稿「公共事業データ分析に着手しよう」を参照)。

この作業によって、落札率は妥当か(低すぎないか)、最低制限価格制度等は機能しているか、地元の事業者に仕事が発注され(お金の地域内循環が実現し)ているかなどが一定程度わかる<sup>3</sup>。

### 4) 情報整理・分析の度合いは自治体の姿勢を示す

では、誰がこの作業を行うのか。こうした作業の結果を施策に反映させること自体が、本来は、自治体の課題だと考えるが、作業に意義を感じていない自治体も少なくないのではないか。

この点に関わって最近、地域経済・地域再生に関わるある対談<sup>4</sup>を読んでいたら、2010年に議員提案で中小企業振興基本条例が制定された横浜市の取り組みが紹介されていた。同条例に基づく市の報告書(横浜市「2013年度 横浜市中小企業振興基本条例に基づく取組状況報告書」2014年9月発行)には、地元中小企業への契約実績が「部署ごと、市の区ごとに」細かく掲載されているのだという。さっそく市のウェブサイトで報告書を確認した(図表2は総括表)。

問題意識をもってこうした前提作業がどれだけ行われているかが、このテーマに関わる自治体の姿勢を示すものであることを痛感した。

### 5) 支給賃金の基準は何か—低賃金の問題性

④について。各事業における予定価格の積算において、働く人の賃金水準は何を基準にいくりに設定されているのだろうか。それを明らかにしておくことが、現場で労働者の賃金実態を把握した際に、その問題性を指摘しうることにもつながる。本来労働者に支払われるべきものが支払われていないではないか、と。

この点で、公共工事現場では、国交省などが策定した設計労務単価が使われている(しかも国は、図表3のとおり、担い手確保のためにと、労務単価をこの3年間大きく引き上げ、関係者にも賃上げ要請を行っている)のだが、実際に労働者に支払われている賃金との乖離が問題になっている。同様に、わがマチが発注する諸事業において、労働者の賃金基準は何であって、実態は果たしてどうなのかを明らかにすることが求められている。

図表2 横浜市における市内中小業者への発注状況等

契約実績（単独随意契約及び大規模契約を除く）												単独随意契約及び大規模契約の合計		
市内企業契約実績														
市内中小企業契約実績														
件数	構成比率	前年度の構成比率からの増	金額	構成比率	前年度の構成比率からの増	件数	構成比率	金額	構成比率	件数	金額	件数	金額	
(A)	(A÷E)		(B)	(B÷F)		(C)	(C÷E)	(D)	(D÷F)	(E)	(F)			
件	%		百万円	%		件	%	百万円	%	件	百万円	件	百万円	
工事	2,713	94.5	▲0.7	93,330	82.4	▲0.6	2,738	95.4	97,048	85.7	2,870	113,291	365	38,317
物品	49,414	91.5	6.2	8,667	56.3	▲0.8	50,265	93.1	9,091	59.1	53,989	15,394	6,918	20,635
委託	10,384	86.7	2.1	29,302	62.4	▲9.6	10,826	90.4	36,014	76.7	11,979	46,984	14,369	67,166
合計	62,511	90.8	5.2	131,299	74.7	▲3.4	63,829	92.7	142,153	80.9	68,838	175,668	21,652	126,118

注1：「構成比率」は、それぞれの数値（件数又は金額）が契約実績（単独随意契約及び大規模契約を除く）に占める割合。

注2：各項目で四捨五入しているため、合計値と一致しない場合がある。

注3：「契約実績（単独随意契約及び大規模契約を除く）」は、中小企業庁が行っている「官公需契約実績額等の調査」と同様に、競争の余地がない「単独随意契約」及び中小企業者の参入の余地が少なく入札参加者を市内事業者に限定できない「大規模契約（政府調達協定（WTO対象契約）」を除いたもの。

出所：横浜市「2013年度横浜市中小企業振興基本条例に基づく取組状況報告書」2014年9月より。

図表3 北海道における主要12職種の公共工事設計労務単価の推移（単位：円）

	特殊 作業員	普通 作業員	軽 作業員	とび工	鉄筋工	運転手 (特殊)	運転手 (一般)	型わく工	大工	左官	交通 誘導員A	交通 誘導員B
2015年	16,700 (23,500)	13,800 (19,400)	11,500 (16,200)	18,200 (25,600)	18,600 (26,200)	16,600 (23,300)	14,000 (19,700)	17,900 (25,200)	19,200 (27,000)	19,200 (27,000)	10,600 (14,900)	9,100 (12,800)
2014年	16,400	13,500	11,300	17,100	17,400	16,300	13,700	16,800	18,000	18,000	9,900	8,900
2013年	15,400	12,700	10,600	15,700	16,000	15,300	12,800	15,400	16,500	16,500	9,100	8,300
2012年	13,400	11,000	9,200	13,400	13,600	13,300	11,100	13,100	14,000	14,000	7,900	7,100

注：2015年の下段（括弧内）の金額は、建設労働者の雇用に伴って必要となる、法定福利費の事業主負担額、労務管理費、安全管理費、宿舍費等を、公共工事設計労務単価（上段の数値）に加算した金額。

出所：国土交通省「公共工事設計労務単価」より作成。

## 2. 関係者・市民の参加で議論の活性化を —民主主義の強化という観点から

### 1) 広範な人々で取り組みを進めよう

札幌でも旭川でも、私たちの運動の特徴は、運動推進母体のユニークさ（とりわけ労働組合が、ナショナルセンターの垣根も発注者側／受注者側の垣根も越えて結集したこと）にあるのは、繰り返し述べてきた。各地で取り組みを始める際にも、広範な人々に声をかけよう。

しかし、上に書いたような作業の必要性を鑑みると、例えば、第一に、契約業務に精通している自治体職員の参加がもっと必要ではないか。労働組合的に言えばこれは、住民福祉の増進につながる契約のありかたを問う「自治研」活動のテーマにもなりうる。

第二に、議員の力が要だ。公契約条例は民間事業者の負担を増すものといった曲解もいまだ一部にみられるが、本来、公契約の適正化や

その前提となる検証は、議員・議会が率先して行うべき作業である（本誌155号の「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」）。

### 2) 事業者の直面する問題をしっかりとくみ上げる

周知のとおり、札幌市では、市と業界団体の反目という不幸な構図が早い段階から出来上がってしまい、そのことを反映した議会においても、議論は深まらずにいたずらに時間が過ぎていった。そこには、市の準備不足や、市に対する業界側の不信があった。業界団体から市に出された「陳情書」は言う。

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、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。

政争の具にされた、という面はここではさておき、以上の意見は、自らの施策の検証、発注者責任の自覚を市に迫るものであった。

この点で、運動が先行する幾つかの自治体では、政労使が、事実認識や公契約条例の仕組み・意義などを共有しながら、条例制定に至ったという。議事録や調査などの取り組みを公開している世田谷区の経験を参照されたい（同区の経験は、本誌161号の後藤剛「事業者・労働者・区民の『三方よし』をめざす世田谷区公契約条例」も参照）。

こうした、異なる意見を集わせ、認識を深め、調整を図っていくという作業は、民主主義という観点からも重視されるべきことであり、自治体には、「場」の設置を求めたい。

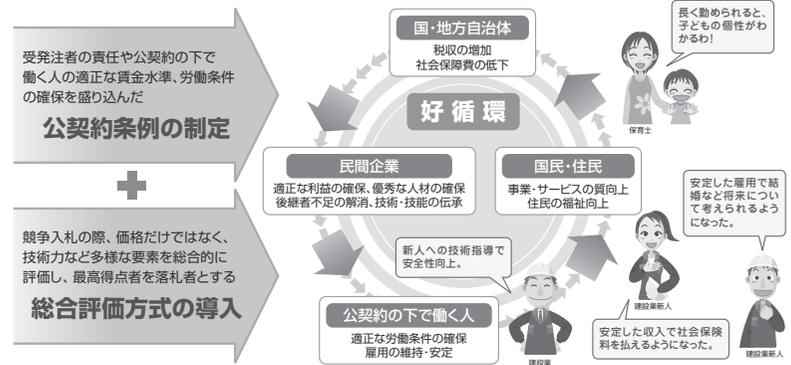
### 3. 公契約のありかた論議を契機に地域づくりを始めよう

図表1との対比で、公契約条例の制定等で上記の好循環が実現すると推進側からは主張される（図表4）。

そのとおりだとは思う一方で、これらは、各領域（入札・契約状況、受託者の経営状況や労働条件、提供されるサービスの質量など）の現状・問題点をあぶり出しながら目的意識的に追求する営為がなくして、自然に実現するものではない（実態の把握さえせずにいてどうして実現しようか）。

その際、わがマチの中小企業振興策や地域の

図表4 公契約条例の制定等で実現する好循環



出所：図表1に同じ。

産業政策などを視野に入れる必要があるだろう。手前味噌になるが、建設産業の現状や政策に関しては当研究所がまとめた『提言』<sup>5</sup>に詳しい。ぜひ活用されたい。

### まとめに代えて

公契約運動に従事していると思うのは、これが労働運動であると同時に、関係者をつなぎあわせながら取り組む地域づくり運動でもある、ということだ。私たちの取り組みもまだ途上にある。各地の経験交流を始めよう。

（かわむら まさのり 北海学園大学教授）

<sup>1</sup> 拙稿「札幌の公契約運動から——なくそう官製ワーキングプア」『経済』No.238（2015年7月号）をまとめたので参照。また、上林陽治「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』第435号（2015年1月号）では、最近の到達点に立った論点整理が行われている。

<sup>2</sup> 例えば札幌市でも、指定管理者制度の導入でコスト削減が実現したことを改革の成果として一方でアピールしながら、他方で公契約条例の制定を掲げるという矛盾がみられた。本誌146号掲載の拙稿「指定管理者施設の雇用・労働を調べよう！」を参照。

<sup>3</sup> 例えばここで把握される落札率は、あくまでも自治体（発注者）と受託者との間のそれである。重層的な請負構造がみられる建設業界で、下請けに対する発注条件は別途明らかにする必要がある。そこに独自調査の意義がある。

<sup>4</sup> 岡庭一雄×岡田知弘「住民自治を生かした地域経済の発展」『経済』第230号（2014年11月号）

<sup>5</sup> NPO 法人建設政策研究所『住民の生活と安全を支える建設産業の再生と持続的発展をめざして【改訂版】』（2015年1月）。