

市民シンポジウム 公契約条例を社会に広げよう

基調講演Ⅰ 川村雅則（北海学園大学経済学部教授）

基調講演Ⅱ 古川景一（弁護士／多摩市公契約審議会会長）

パネルディスカッション

中川明雄（旭川市議会議員）

小川拓也（全国建設労働組合総連合賃金対策部長）

古川景一（弁護士／多摩市公契約審議会会長）

司会 川村雅則（北海学園大学経済学部教授）

基調講演Ⅰ

札幌市と旭川市における公契約条例制定運動の経験から

川村 雅 則

なぜ公契約条例が必要なのか

北海学園大学の川村と申します。道内ではこの間、札幌市での公契約条例制定の挫折（二〇一三年一月）を経て、二〇一六年十二月、旭川市で道内初の公契約条例が制定されました。本日は、これら二市における公契約条例の制定運動に関わってきた私自身の経験から、条例制定の意義や課題などについてお話ししたいと思います。

最初に、公契約条例がなぜ必要なのか、ということについて若干の説明をしておきたいと思います。

公契約条例とは、自治体が民間事業者と公共工事を発注したり、様々な公共サービスを委託する際、そこで結ばれる契約＝公契約の内容を適正化すること、具体的には、発注価格の適正化はもちろんのこと、公契約の下で働く人たちの賃金の下限額や自治体の責任を定めることによって、公共サービスの質の向上、地域産業の振興・活性化、地域の人材確保、住民生活の安定化などを実現するためのルールです。現在、公契約の領域は、建設業から、保育・介護、学校給食、医療事務、施

設のビルメンテナンス、公共施設管理など、実に幅広く様々な領域に及んでいます。

逆に、今なぜ公契約条例の制定を求める声が高まっているかと言えば、これら公契約の下で働く人たちの賃金や労働条件が適正ではないという問題が深刻化しているからです。なぜ適正にならないかと言えば、公契約の領域は現在、以下のような「悪循環」が起きやすい状況にあるからです。

○ 厳しい財政状況のもとにあることから、公共サービスや公共工事などの発注先となる事業者を国や自治体が決めるにあたり、競争入札などにおいて事業者が低価格競争を強いる。事業者の側にも、他の事業者に丸投げすることを前提に、ただ仕事をとることだけを目的にしたダンピング受注を図る事業者が出てくる。

○ 受注・受託した事業者の側では、低価格の受注額で事業を遂行するために、従業員の賃金をカットするなどの対応をとらざるを得ない。そのため、人材確保が困難になったり、労災事故のリスクが高まったりする。

○ 不適正な公契約の下で働く労働者は、賃金・労働条件が悪化するほか、雇用の不安定化が起き、生活困窮の状態に陥る可能性が高まる。あわせて、担い手が集まらず、技術継承が困難になる。

○ 公共サービスや公共工事などに携わる労働者の雇用が劣悪化・不安定化することにより、仕事の質も低下し、市民の生活に悪影響を及ぼす。

このように公契約の領域が疲弊することになっ



てしまったのは、価格によって受注者等を選択しなければならぬ入札制度に起因しています。それは財政の節約という面で納税者にとって悪いことでは必ずしもなかったはずなのですが、有効な歯止めが設けられぬなかで、今やその行き過ぎが市民生活や地域に悪い影響を及ぼすまでになってしまっています。

こうした状況を転換し、地域に「好循環」をつくっていくことが公契約条例には期待されています。すなわち、受注事業者等には適正な利益や優秀な人材の確保が、公契約の下で働く人々には適正な労働条件や雇用の安定化が、一般市民には公共サービスや公共工事などの質の向上が、自治体には財政の安定化が、公契約条例のつくる好循環によってもたらされるのです（図1参照）。

ですから、こうした事情が見えていれば、公契約条例の意義を理解し、これを早く各自治体で制定しようという意識を持ちやすいのですが、現下の大きな問題は、公共サービスの受益者であるはずの市民の多くにはそうした実態がほとんど見えず、自分自身にも関係がある問題であるという認識を持っていないことにあります。

私自身も、こうした問題意識に立って、この間、研究者として、公契約の下で働く労働者の賃金・労働条件を解明するための調査研究をしたり、公契約条例の制定運動などに積極的に取り組んできました。現在は、公契約の領域で何が起きているかを広く社会に対して知らせること、つまり、問

題の可視化が喫緊の課題になると考えています。

札幌市と旭川市の公契約条例制定運動

冒頭でもお話ししましたとおり、私はこの間、札幌市と旭川市における公契約条例の制定運動に関わって研究を進めてきました。

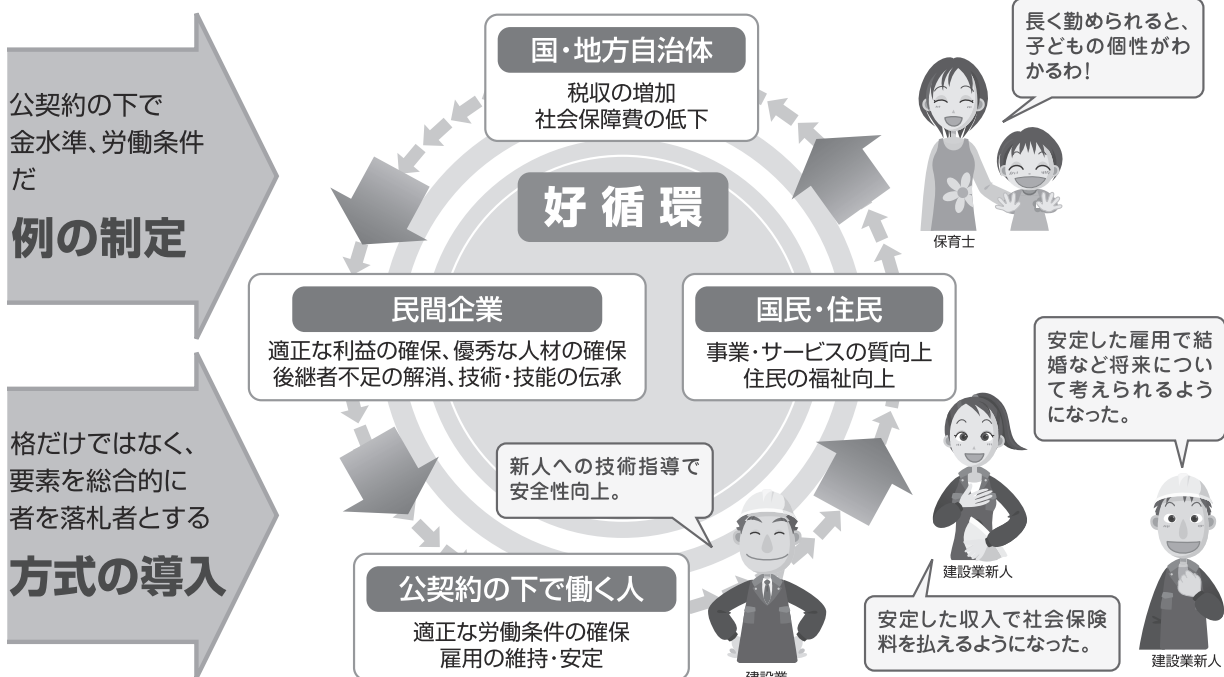
札幌市では、二〇一二年二月に当時の上田文雄市長が市議会に「札幌市公契約条例案」を提案しましたが、その後、継続審議扱い（二〇一二年三月）、条例案の撤回（二〇一三年九月）、修正条例案の提出（二〇一三年一〇月）と否決を経て、議員によって新たに提案された条例案も二〇一三年十一月一日深夜に否決されてしまいました。私はこの期間、伊藤誠一弁護士を代表とする「札幌市公契約条例の制定を求める会」（二〇一二年二月発足）に参加し、弁護士の方や労働組合の皆さんとともに民間の立場から応援するというかたちで条例制定運動に関わりましたが、札幌市での条例制定は残念ながら叶いませんでした。

札幌市で条例案が否決された後、今度は旭川市で同条例の制定運動に関わることになりました。なぜ旭川市だったかと言えば、この当時、私は旭川市役所の臨時・非常勤職員に関する調査を行っており、この関係で同市役所の職員組合の皆さんと交流があったためです。

当時の旭川市は、札幌市の場合と違い、市長が公契約条例案を市議会に提案するような段階には

■ 地域経済の発展につなげよう

公契約に基づく事業やサービスの質を向上させ、地域経済の健全な発展を図ることこそが、公契約条例制定の目的です。この目的を達成する手段として、公契約の下で働く人の雇用や労働条件の維持・向上が欠かせません。また、雇用・労働政策以外にも、例えば、災害時協定、地域産資材の使用、地元企業の活用などを公契約の相手方決定の基準とすることにより、住民の福祉向上につながる様々な政策実現に公契約を活用できます。



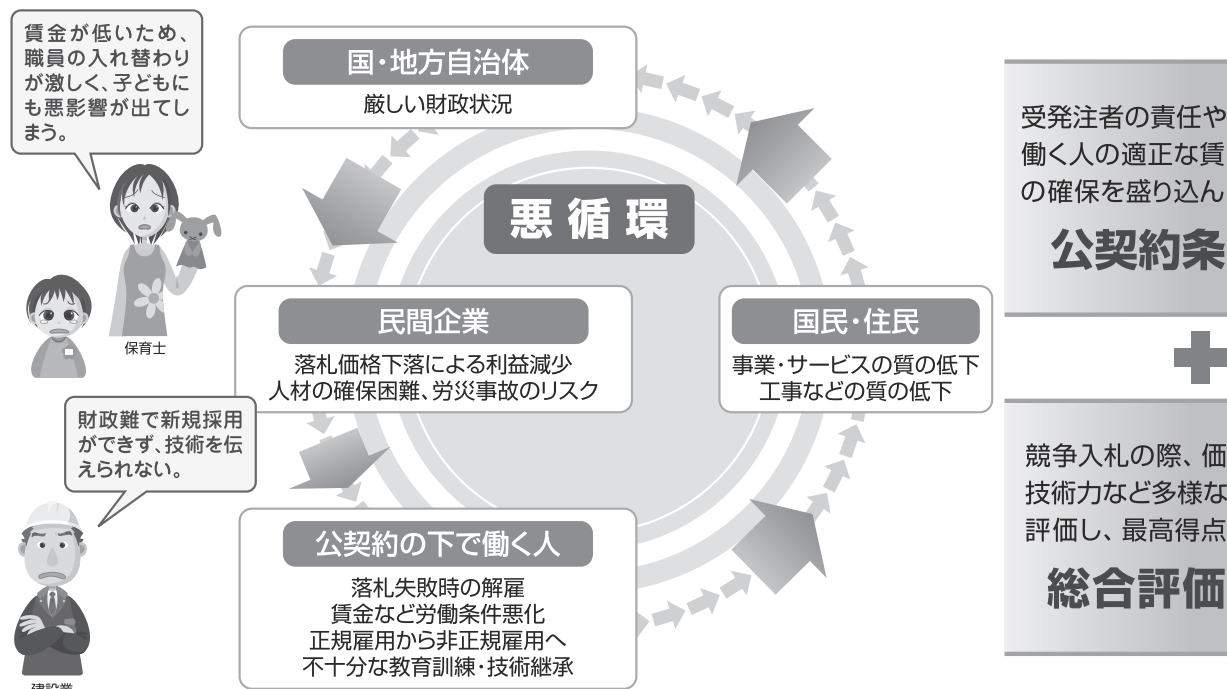
至っていませんでした。そのため、準備会を経て、二〇一四年三月、労働組合の関係者や弁護士の方々とともに、当時、旭川弁護士会の会長であった小林史人弁護士を代表に、「旭川ワーキングプア研究会」を立ち上げ、各種の調査活動や議会に対するロビーイング活動などを通して、条例制定の気運を盛り上げていくことにしました。具体的には、建設事業者や非正規労働者を対象とした調査のほか、公共工事現場の労働者の賃金・労働条件に関する調査などを進めながら、市議会に条例制定の要望書を提出したり、最終局面では市議会総務常任委員会主催の意見交換会に参加するなどしました。

旭川市では、二〇一六年一二月、地元の労働組合や市議会の各会派の尽力のもと、道内初の公契約条例である「旭川市における公契約の基本を定める条例」が制定されました。私たち研究会も条例制定に一定の貢献ができたのではないかと自負しています。

旭川市での公契約条例の制定の後、私は旭川市と札幌市での運動の経験をもとに私家版のパンフレット『公契約条例をひろめようー公契約条例のつくりかたー二〇一七年版』を作成しました。ウェブサイトに公開していますので、ご利用ください。道内の他の自治体が旭川市の後に続くよう全道に向けた発信を強めるとともに、旭川市が条例を今後さらに進化させていくよう、研究会の活動もいっそう充実させたいと考えています。

競争入札をめぐる課題

競争入札では、厳しい財政状況にある国や地方自治体の発注量が減少し、小さくなったパイを獲得するために安値競争が激化した結果、落札価格の下落が続いています。過当競争は、事業やサービスの質の低下と、公契約の下で働く人の賃金・労働条件の悪化をもたらしています。また、賃金・労働条件の悪化は、予定価格の下落につながり、さらなる安値競争による落札価格の下落、事業やサービスの質の低下を招くという、悪循環が生じています。



※ 日本労働組合総連合会（連合）作成のパンフレット『公契約条例をつくろう』より引用。

二市での条例制定運動から見たこと

札幌市と旭川市の二市で条例制定運動に関わった立場から、その特徴をご紹介します。

(1) 広範な仲間で運動を進める

第一の特徴は、たくさんの仲間たちとともに運動を進めたということです。札幌では、「札幌市公契約条例の制定を求める会」、旭川では、「旭川ワーキングプア研究会」という民間の運動体それぞれ立ち上げられ、どちらも、メンバーとしては地元の労働組合の関係者や弁護士、研究者などが幅広く参加しました。

旭川の団体の名称に「公契約」や「公契約条例」という言葉を使わなかったのは、札幌と違って議会に条例提案が行われる段階になかったことありますが、公契約と銘打つことで「自分には関係のないことだ」と市民に誤解されるのを防ぎ、逆に、この条例が働く人たちはもちろんのこと、多くの市民に広く関わる問題であることを打ち出すためでもありました。

あわせて、労働組合の領域で言えば、ナショナルセンターの垣根を越えるとともに、公契約において発注者側である自治体の労働組合と、受注者側である建設事業者の労働組合が協力して取り組み、それぞれが現在どのような問題に直面してい

るかを共有できたことも大きな特徴です。

いずれも様々な立場の人たちが集まる団体であり、メンバーそれぞれにそれぞれの運動スタイルがありますので、定期的に会合を開いて、なるべく顔をつき合わせて、問題意識を共有し、運動の進め方などを話し合うことが重要です。札幌市公契約条例の制定を求める会は現在も活動を継続しており、朝八時半から始まる通称「朝会議」は一日二カ月に一回程度のペースで開催されています。逆に課題として残されたのは、ウイングの広げ方がそれでもまだ十分ではなかったことです。特に札幌市での運動の経験から言えることですが、公契約条例の制定に必ずしも賛同していない特定の業界関係者との対話や、議会議員との協力関係の構築が十分には進められませんでした。

(2) 実態の把握を重視

第二の特徴は、どのような問題が起きているのか、現状の把握と問題の可視化に努めたことです。明確な事実を根拠として、どのようにその問題を解決していくかを議論することが重要ですし、これが世論を喚起することにもつながります。

公契約の下で働く民間の労働者たちの置かれている賃金・労働条件の厳しさは、「役所」や「公務員」という言葉に持たれるイメージもあって、一般的には必ずしも正しく理解されていません。公契約条例がこの部分を適正化する効果を持ち、そのた

めに同条例の制定を進めるべきだと考えるのであれば、まずは公契約の下で働く労働者たちが置かれている実態を明らかにして社会に提起していく作業が不可欠です。

札幌の団体も旭川の団体も、活動の柱の一つに調査活動を掲げており、旭川ワーキングプア研究会を例に言えば、今回の条例制定運動の中では、旭川市発注の公共工事現場に入り、現場監督者からの聞き取りのほか、現場で働く一〇〇人ほどの労働者を対象に賃金・労働条件に関するアンケート調査を行い、報告書をまとめています。

調査を通じて、公共工事現場で働く労働者の多くが、国の定める公共工事設計労務単価を下回る賃金で働き、生活していくのが困難な状況に置かれていること、入札での低価格競争によって経営がきびしくなり、また、労働力の確保も難しくなっていることなどがあらためて明らかになりました。このような調査の結果については、新聞等のメディアに報道していただき、世論喚起にも努めてきました。

この点に関わる課題としては、私たちの行った調査が行政改革の検証作業として十分であったかどうかということです。

札幌市でも、旭川市でも、公契約条例の制定が検討されながらも、その一方では行財政改革が進められています。行財政改革の目的は支出の削減であり、その手法として、正規職員の削減のほか、自治体業務の民間委託が積極的に行われている

ます。こうした改革のなかで、公契約の下で働く労働者の賃金・労働条件が悪化し雇用の不安定化が拡大している実態をトータルに捉え、その上に公契約条例の制定の意義を発信していくことが必要であったと反省するところです。もちろんそうした検証や把握の作業は、自治体自身の課題、とりわけ市自らが条例案を提案した札幌市においては必須の課題でもありました。

(3) 議会に現場の声を届ける

第三の特徴は、現場の声を議会に届けることに力を入れたということです。

旭川ワーキングプア研究会では、先ほどご紹介したように、旭川市発注の公共工事現場の労働者の実態を調査した上で、二〇一六年七月、市議会に対して公契約条例の制定を求める要望書(当初は陳情書)を提出しました。主な内容は以下のとおりです。

- ・ 地元の産業や雇用を改善する公契約条例を制定していただきたい。
- ・ 賃金・報酬の下限額を定めるなど、労働条件の改善が図られる仕組みにしていきたい。
- ・ 公共工事・公共サービス現場の実態把握を強化していただきたい。
- ・ 公契約条例の運用に際しては、地元の業界労使関係者や有識者で構成される委員会を設置していただきたい。

このうち最も重要な点は、「公契約条例の運用に際しては、地元の業界労使関係者や有識者で構成される委員会を設置していただきたい」という項目を入れたことです。単に条例制定を議会に求めるだけではなく、私たち研究会としても地域の実情を調べて委員会の場に持ち込む努力をするので、是非そういう場をつくってほしいと要請しました。この「委員会」とは、公契約条例に対する考え方が異なる者同士がじっくり話し合うプラットフォームです。同条例の制定で先行する自治体ではそういう場をつくり、労使で認識を共有し、取り組みを前進させています。残念ながら旭川市の条例は現状ではこのような場の設定は実現されていませんが、今後の課題として追求していきたいと思っています。

今回の二市での運動を通して、議会は市民からの声をもっと聞くべきであるし、自治を前進させていくために、市民と議会の関係はもっと変わっていく必要があるとも感じました。関係者の参画・協働はどの条例にも共通してみられることかもしれませんが、とりわけ公契約条例の場合、労使双方の関係者、公共サービスの恩恵を受ける市民など、様々な立場の人たちが広く参加しうる点が、地域づくりを進めていく上で期待できます。

制定自治体の拡大に向けて

旭川市の条例に対する評価では、具体的な賃金規制の条項を持たない理念条例であることが強調

されています。しかし、理念条例にとどまったことばかりを捉えて低い評価を与えるというののも的外れだと思います。条例に掲げられている理念や方針をどう具体化し、実効性のあるものにしていくかは課題として残されましたが、現行の条例を足がかりとして、委託事業や指定管理施設にも現場調査を拡大し、また、業界団体との話し合いを積み重ねるなどして、今後も条例の深化に取り組んでいくと考えています。

なぜ札幌市では制定が成らなかったのか、旭川市ではさほど大きな反対が出ず制定が成ったのか、現在も疑問を持っています。十分な検証なしに話が動き出してしまったという問題はあったにせよ、本当に理詰めで労使が話し合えば、決して反目するようなものではなかったと思うからです。その意味では、これから公契約条例の制定を目指す自治体の関係者には、幅広い業界関係者も集めた意見交換の場を設定し、そこで誤解を解いてい

くなどの努力は必要だろうと思います。

運動も条例の内容も地域性があってよいし、条例の効果がどのように発現していくかも、それぞれの地域においてどのような問題があるかによって変わってくると思います。条例はそれぞれの地域に暮らす人々が自らつくりあげていくべきものであり、その制定を求める運動においても、制定後の運用においても、一般市民、業界の労使双方、自治体関係者、議員らが問題意識や課題などを共有することが重要です。

最後に、個人的な希望も含めて言わせてもらいます。それは労働組合への期待です。公契約条例は賃金規制をめざすだけのものではなく、まちづくりや地域振興など幅広い機能を有するので、労働組合だけが運動の直接の担い手ではないのですが、地域での運動を進める際には、条例のビジョンの提示などが必要になりますので、その面で労働組合に中心的な役割を果たしてほしいと思っています。

基調講演Ⅱ

多摩市公契約条例の到達点について

古川 景一

はじめに

弁護士の古川と申します。私の公契約条例への

関わりは、一九九四年、全建総連からの委嘱により「公契約条例（法）要綱試案」を作成したのが最初です。その後、二〇〇九年には民主党内の議員連盟の委嘱により「公共工事報酬確保法案」の

作成に協力したほか、二〇一〇～一一年には川崎市、多摩市、相模原市において条例案の作成作業などに関わってきました。二〇一二年からは、こうした経験を踏まえ、多摩市公契約審議会の有識者委員、会長を務めています。

本日は、これまでの経験に基づき、「多摩市公契約条例の到達点について」というテーマでお話をさせていただきます。

公契約条例は誰のため、何のための制度か

最初に、公契約条例は誰のため、何のための制度か、という基本的な部分を確認しておきたいと思います。

市民にとつては、公共サービスの品質が確保されるということです。

事業者にとつては、低賃金労働を背景としたダンピング受注を排除し、公正競争を実現すること、言い換えれば、まともな事業者が生き延びられるようにすることです。

働く者にとつては、熟練技能者の賃金水準の下支えをすること、適正な労働条件の下で雇用を確保することであり、この条例によって賃金の引き上げを図ることは的外れです。条例の役割は賃金水準の相場が崩れないようにすることであり、賃金の引き上げは労働組合の役割です。

自治体の職員にとつては、良好な公共サービスを提供し、活力ある地域社会をつくることです。

公契約規整の歴史

なぜ公契約条例の基本的な役割を以上のように整理できるのか。これを理解するには、公契約規整の歴史を振り返る必要があります。

ここで「規制」ではなく、「規整」と書いていることにご注意ください。「規制」は公権力が上から制限をかけるという意味ですが、公契約はそういうものではなく、規律し整えるという原理に基づいていることを踏まえて「規整」と書いています。

(1) 公契約規整の始まり

公契約規整に関する制度は一八八八年にパリ市の水道工事で始まりました。水道工事で低賃金を背景としたダンピング受注が横行し、その結果、悪質な事業者が未熟練の労働者を使って工事を行ったため、水漏れが続発しました。この水漏れをくい止めるためにパリ市が考えたのが、低賃金を背景にしたダンピング受注を排除することです。相場賃金を労働者に支払う事業者でなければ仕事を受注させず、受注した事業者には相場賃金の支払いを義務づけ、悪質な事業者を排除しました。このような制度を考え出したのはパリ市の行政担当者です。

このパリ市で生まれた制度は、一八九〇年代に

はフランス全土、イギリス、アメリカ合衆国の一部の州（カンザス州）に伝播しました。これらにおいて制度の導入の推進主体は概ね行政の担当者でしたが、唯一の例外はイギリスで、この国では労働組合もそれを要求していました。

(2) アメリカの「デービス・ペーコン法」

二〇世紀に入ると、公契約規整の制度はアメリカでさらに展開します。それは一九三一年に制定された「デービス・ペーコン法」によります。この法律には以下の二つの目的がありました。

第一の目的は、公共工事による景気回復政策を進めるにあたり、その基本的な考え方を確立することです。この法律が制定された一九三一年は、アメリカで大恐慌が起きた一九二九年の二年後です。この当時、景気回復のために公共工事が大量に行われますが、この法律では、景気を回復させるためには、公共工事に従事する労働者が地域の相場賃金を支払われることによって消費財の購入が進み、消費の拡大によって消費財生産がいつそう拡大するという流れをつくることが考えられました。つまり、予算組みされた地域相場の労務費が、途中でピンハネされることなく末端の労働者にまで行き渡らないことには景気回復の効果はないと考えられていたということです。労務費のピンハネを行うことは景気回復効果を阻害する行為だと認識され、これが後にケインズ経済学におい

～地域活性化・確保～ 北海道



て有効需要創出論として整理されていきます。日本ではこの基本的かつ肝心な考え方が抜け落ちたまま公共工事を行い、結果的に景気回復につながらないという問題が現在も続いています。

第二の目的は、ダンピング受注の排除です。公共工事を行うようになると、黒人労働者を低賃金で使う南部の建設事業者が北部に殴り込みをかけてきて、仕事を取っていつてしまうということが起きました。これを防ぐために、受注者に施工現場の相場賃金の支払いを義務づけることをデービス・ペーコン法で規定しています。

なお、この法律の特徴として、その制定を推進したのは北部の事業者と共和党であり、労働者が求

めたものではなかったということを指摘できます。

(3) ILO第九四号条約

公契約規整の制度が一九世紀末から二〇世紀前半にかけて欧米諸国に広まってきたことを受け、二〇世紀半ば、これを全世界に普及させようという動きが出てきます。

一九四九年に採択され一九五二年に発効した「ILO第九四号条約」（正式名称「公契約における労働条項に関する条約」）では、賃金等の労働条件を公契約の発注者（国や自治体）と受注者との間の契約条項で規律することが基本的な考え方とされています。先ほど述べた、公権力行使による「規制」ではなく、発注者と受注者の合意による「規整」という原理がここに現れています。

日本ではこの条約を批准しようとして、一九五〇年、労働省が「国の契約における労働条項に関する法律案」をつくりました。この法律案に賛成したのは全駐留軍労働組合（全駐労）だけでした。というのも、在日米軍基地の中では、すでにアメリカの公契約規整制度が普及しており、基地労働者にはそれが適用され、その必要性がよく理解されていたからです。しかし、建設省、運輸省、建設業協会、建設関係労組がこの法律案に揃って反対したため、結局、労働省は条約批准と国内法制定を断念しました。

(4) 一九六〇年以降のアメリカでの発展

公契約規整の制度は、一九六〇年以降、アメリカで全面的に発展します。

制度の適用対象は、建設業だけでなく、物品購入やサービス業にも拡大したほか、制度の目的は、賃金の規整だけでなく、人種差別・性差別解消の積極策（アファーマティブ・アクション）にも広がりました。例えば、女性管理職の占める割合を一〇年以内で一〇%以上に引き上げる、そのための教育プログラムを組む、といったことを約束しないと、公契約を受注できないこととされました。

(5) 歴史から引き出すべきポイント

以上で見てきた公契約規整の歴史から引き出すべきポイントとしては、以下のことが指摘できます。

まず、誰のため、何のための制度かという点に関して言えば、先ほども述べたように、公契約規整は労働者の労働条件の向上のための制度ではないということです。労働条件の向上は労働組合の役割であり、公契約規整の制度は、ダンピングによつて労務費が買い叩かれることを防ぎ、賃金相場を下支えること、住民サービスを向上させること、事業者間での公正競争を実現させることが本来的な役割です。

また、誰と連帯して制度をつくるかという点では、事業者や行政の担当職員との連帯が不可欠で

あるということです。公契約条例の制定運動などで、「労働者のため」とか、「ワーキングプア問題の解決」といったことをあまりに強調しすぎると、事業者などから所得の再分配や賃上げを求める運動と見られて警戒される恐れがあります。川崎市、多摩市、足立区、直方市など、すでに公契約条例を制定した自治体で、その制定に成功した最大の要因は、事業者団体と自治体の担当者の理解や共感を得て、議会での全会派一致を実現したことにあります。

多摩市の条例制定に至る経緯

(1) 市長の政治的決断と市職員の危機感

多摩市は二〇一一年、現職の阿部裕行市長のもとで「多摩市公契約条例」（平成二十三年一二月二二日条例第一九号）を制定しました。

阿部市長は、もともと自治基本条例の制定運動に関わり、連合の推薦を得て市長に当選した方です。二〇一〇年に最初に市長選に立候補したとき、公契約条例制定を選挙公約に掲げていました。

一方、市の職員には以下のような危機感がありました。一つは、公共工事の品質確保に対する危機感です。多摩市では、ある施設の改築工事で低価格入札が行われたのですが、調査するも見抜けず、工事の終了後に案の定いろいろな問題が明らかになるという事件がありました。

もう一つは、地域防災力の低下に対する危機感です。多摩市は都内では比較的雪が降りやすく坂道が多い地域です。除雪に対応する市の現業職員は三人しかおらず、事務職員たちも除雪を手伝っています。市職員だけで対応しきれないものではなく、地元の建設事業者に応援を頼んでいます。ところが、市内の建設事業者の数が減っていることから、地域の防災力を維持するために、まともな経営をしている地元の建設事業者が生き延びないと多摩市がもたないのではないか、というのが市の職員の実感になっていました。

(2) 地元建設事業者の合意の形成

地元建設事業者については、条例制定の準備過程で事業者懇談会が開催され、多摩市建設協力会の六割以上が出席しました。懇談会には私も出席しました。

懇談会が始まると、最初の一時間は事業者側からの猛烈な反対意見が続きました。しかし、一時間経って潮目が変わりました。その契機となったのは、追加工事・変更工事をめぐる問題の提起でした。多摩市は、途中で設計変更や工事の追加があつても、予算を変えてくれない、という問題が提起されたのです。なぜそのようなことをするかと言えば、予算を変更するには議会の承認が必要であり、その面倒を避けたいからです。そのため、現場レベルでは、設計変更や追加工事に伴う追加

の負担は、全て事業者に押しつけられていました。そこでさらに労働者の賃金を相応に払わなければならないとなれば、会社が潰れてしまうという声があがりました。途中で設計変更や追加工事があつても予算を変えないという市の対応は、「建設業法」や同法に基づくガイドラインに明確に違反する行為ですが、それが現実には横行していたということです。後でわかったことですが、これは多摩市だけの問題ではなく、少なくとも都内の自治体では当時どこも同じようなことを行っていました。

私はここで、市がそのような対応を改めるならば、条例制定を受け入れてもらえるのかとダイレクトに聞きました。そうすると、事業者側からは「役所が払うべきものを払うなら、自分たちも払うべきものは払う」、「この条例ができれば、役所から受注した元請は重層下請けの四次下請、五次下請をやりにくくなり、実際に仕事を行う地元事業者は四次・五次下請ではなく二次・三次下請になり、中間のピンハネが減るから、地元事業者のためになる」と発言されました。事業者側が公契約条例の効果を直に見抜いたということです。このようにして、公契約条例は自分たちにもメリットがあると事業者側も理解し、条例制定の合意が得られました。

あわせて、この懇談会の議論を踏まえて、条例の条文には、発注者と受注者の対等決定原則を盛り込むことになりました。

市は、これまでの設計変更時等の対応を改めて、

相応の予算変更を行うことを約束し、最終的に公契約条例の制定が実現されました。

公契約条例制定後の多摩市で起きていること

(1) 公契約審議会における労働者側・事業者側委員の役割

多摩市では、公契約条例が制定されたことで、「多摩市公契約審議会」が設置されました。冒頭でお話ししましたとおり、この審議会の有識者委員と会長を私が務めています。審議会は計五人で構成され、有識者委員一人と、労働者の団体を代表する委員と事業者の団体を代表する委員が二人ずつ参画しています。

このような委員の構成で公契約規整の審議会がつくられると、労使交渉の場になるのではないかと誤解されるかもしれませんが、決してそのようなことはなく、住民、市職員、労働者、事業者が、どうすれば誰もが納得を得られるのか知恵を出し合う場になります。

ここでは、労働者の団体を代表する委員と事業者の団体を代表する委員がそれぞれどのような役割を果たしているか、具体的な事例にそってご紹介したいと思います。

一つめは、労働者側委員が賃金引き上げに反対した事例です。市側が建設関係の未熟練労働者に対する時間給を一〇三八円まで引き上げたいとい

う提案をしたところ、労働側の委員はこれに反対しました。多摩市の場合、建設関係の未熟練労働者の賃金相場は時間給一〇〇〇円であり、これを三八円も上回るような賃金を市発注工事だけで出すようになると、事業者側が、高い賃金を払わなければならないのであれば、より熟練した労働者を使うと判断し、逆に未熟練労働者を市発注工事から排除する可能性があり、地域の建設業全体としてみたとときに後継者養成が阻害される危険があるというのが反対の理由です。

二つめは、事業者側委員が賃金の引き上げを強く主張した事例です。多摩市の場合、公契約規整に長く消極的であったのが学童保育を行っている事業者です。それは保育所の就労者の賃金水準が極めて低く、学童保育だけ賃金を上げてしまうと保育所とのバランスが崩れてしまうからです。多摩市の学童保育では最低賃金に近い水準に張り付くような賃金が横行し、公契約条例に基づき賃金を上げようとしても、事業者は抵抗します。それでも市側が折り合いを付けようとして、学童保育だけを別枠扱いしてその下限額上昇を抑制する提案を審議会に出してきたとき、事業者側委員がこれに反対しました。最低賃金の水準で働く人たちを使っているような事業者の運営する学童保育は水準が低く、そこには安心して自分の大事な孫たちを預けられない、学童保育の質を一定以上に確保しようとするならば、そこで働く就労者を最低賃金スレスレの水準で使うようなことはしてはい

けない、というのがその理由です。

三つめは、「六〇歳以上適用除外条項」の創設・維持です。多摩市の公契約条例の定める報酬下限額は、満六〇歳以上の労働者は適用除外とされています。この規定をめぐっては議論があり、年齢差別ではないのかという意見も寄せられました。が、審議会ではそういった建前の議論はしません。高齢者には、公園の清掃などの福祉的雇用と呼ばれる仕事があり、最低賃金スレスレの水準で働いています。ここで賃金水準を何十円も上げてしまうと、高齢者より作業効率が高い若い人たちに雇用の場が奪われてしまう恐れがあります。高齢者を年齢で差別してはいけないという綺麗事を言うのではなく、現に福祉的雇用の中で働いている高齢者たちの雇用を維持するため、六〇歳以上適用除外条項を原則として維持した上で、例外的に福祉的雇用に該当しない業務については六〇歳以上も適用する方向で検討するというのが労使の一致した結論です。

(2) 受注者アンケートの結果

公契約条例の制定後、多摩市では毎年、受注者を対象としたアンケートをとり、制度に対する評価や、制度導入後の成果などについて聞いています。アンケートの分析結果も市のウェブサイト公表されています。

この結果を見ると、制度に対して極めて好意的

な評価が出ています。結局のところ、市役所が自分たちを「買い叩きの対象」として扱わなくなったという実感が受注者側にあるようです。

(3) 市役所の努力

多摩市役所の側も公契約規整を実質化する方向で努力を続けています。

一つは、職種別労務報酬下限額を段階的に導入しています。現在は、公園樹木剪定、道路樹木剪定、下水道管渠清掃で導入されています。その導入には、低賃金を背景としたダンピング受注を防ぐための防壁の設定という意味があります。

第二に、多摩市の顕著な特徴の一つですが、二年に一回のスパンで、公契約条例に関する大規模な職員研修を実施しています。市の職員の理解なしには、この制度が動かないということをよくわかってからです。

他の自治体での関係する取り組み

(1) 足立区

足立区では二〇一四年四月から「足立区公契約条例」を施行しています。これに至る過程で、公契約条例の制定を要求する集会在区の公会堂を会場に開催されましたが、建設事業者（建設協力会）と労働組合（連合）の共催で実現されています。

その背景として、一つは、「ギャング」と呼ばれる、ダンピングとピンハネで稼ぐ業者が同区発注の公共工事の約二割を受注するようになってしまい、これを放置すれば、まともな事業者が立ち往かなくなる恐れがあったということです。

もう一つは、足立区の場合も、先ほど多摩市に関する説明でお話したのと同じように、設計変更や工事の追加などがあっても、区役所が予算を変更せず、受注業者に無理難題を押しつけていたということです。比較的規模の大きい公共建設工事を担当していた建設協力会の会長の企業が倒産したのですが、それは役所に予算外の負担を押しつけられたことが一つ原因になったと伝えられています。こうした役所の無理難題をいかに跳ね返すかが、多摩市だけでなく足立区でも事業者側の課題になっていました。

(2) 神奈川県

神奈川県では、公契約条例を制定するかどうかを検討するために、公契約に関する協議会が設置されました。協議会の委員は五人で構成され、うち二人は事業者側委員で、建設業協会とビルメンの事業者団体から一人ずつが参画していました。

このうち建設業界の委員は公契約条例の制定に強く反対していましたが、ビルメンの事業者団体の委員は賛成でした。なぜ後者が賛成するかというと、札幌にあるビルメン事業者への対策

のためであると私は聞きました。この事業者は、自治体の発注する仕事をダンピングで片っ端から落札し、仕事自体は地元の事業者が丸投げして利益を得ていることで全国的に恐れられており、これが神奈川県に入ってくる前に公契約条例を制定して防壁をつくってほしいというのが神奈川県のビルメンの事業者団体の要求であるとのことでした。なお、自治体発注業務の委託契約書には丸投げ禁止条項が書かれていることが多いのですが、契約管理がルーズな自治体では、受注者は下請に仕事を丸投げした上で、下請従業員を受注者に出向させ、受注者のユニフォームを着せて働かせ、契約書の丸投げ禁止条項が機能していないことがよくあります。

ここからうかがえるのは、まともな事業者がまともな経営を維持するために公契約条例は必要だということが理解されれば、ビルメンの関係者も条例制定に賛成するということです。

公契約条例の成果は目に見えない

公契約条例によってどのような成果があるのか、数字で表すことはできないかと尋ねてくる人が時折いますが、それは全くの見当違いです。

公契約条例の成果は目に見えるものではありません。なぜなら、それは、水道が漏れない、下水道が詰まらない、プールで子どもが死なない、学校給食で食中毒を起こさない、地元事業者がそこ

その税金を支払える、公契約の領域で働く労働者がそれなりに生活できる、など、どれも当たり前のことであり、ニュースにはならないし、数字としては出せないからです。

逆に言えば、公契約条例とはこうした当たり前のことを当たり前にできるようにするための制度です。そのことは、多摩市をはじめ、いくつかの自治体でこの間実際に公契約条例の取り組みに関わってきて、私自身よく実感できました。

労務報酬下限額をどのように定め、遵守してもらうか

公契約規整の原理は、「ILO第九四号条約」第二条第一項に肝となる部分が書かれ、「この条約の適用をうける契約は、当該労働が行われる地方において関係ある職業又は産業における同一性質の労働に対し次のものにより定められているものに劣らない有利な賃金（手当を含む）、労働時間その他の労働条件を関係労働者に確保する条項を包含しなければならない。」とされています。

この条項は、公契約に関係する労働者の賃金や労働条件について、発注者と受注者の間で結ぶ契約の中で明確に取り決めるよう求めています。

義務の発生根拠は、人類の歴史の中で二つしかありません。一つは契約（合意）に基づく義務、もう一つは公権力による義務づけです。日本の労働法制は、「労働基準法」にせよ、「最低賃金法」

にせよ、公権力による義務づけが一般的であり、契約に基づいて義務づけをするという考え方が全く採用されてきませんでした。公契約条例は前者であり、その点でまず大きな意義があります。

ILO第九四号条約型の公契約条例では、発注者と受注者の間で結ばれる契約の条項において、双方の契約上の合意に基づき、就労者の労働条件、下請け事業者との連帯責任などが約束されます。契約当事者である発注者でも受注者でもない就労者に、賃金請求権などの権利が発生します。このような契約のしかたは、民法第五三七条により、「第三者のためにする契約」と呼ばれています。

このような公契約規整の構造は労働協約と似ています。労働協約で調印するのは労働組合と使用者であり、それによって賃金等を決められるのは協約調印当事者以外の第三者である労働者です。労働協約とは元々第三者のためにする契約です。日本でも、現行「労働組合法」が制定される以前、戦前期から労働協約が存在し、それは正に第三者のためにする契約のかたちをとっていました。

公契約規整の特徴をまとめると、第一は、受注者の自由な意志決定に基づく規整であり、公権力的な規制ではないということ、第二は、行政指導型条例と決定的に異なる点ですが、就労者が民事上の権利として賃金請求権等の権利を有しているということ です。

多摩市の公契約条例の構造と内容

多摩市の公契約条例では、制度の適用対象を第五条で以下のように定めています。

ア 予定価格が五千万円以上の工事又は製造の請負契約

イ 予定価格が一千万円以上の工事及び製造以外の請負契約のうち、多摩市長が別に定めるもの

… 市役所・公園・運動施設の管理、施設清掃、街路樹維持、樹木剪定、可燃物等の収集運搬、送迎バスの運行業務、学童クラブ・一時保育等子育て支援、デイサービス通所介護その他高齢者支援、障害者支援

ウ 指定管理協定のうち、市長又は多摩市教育委員会が必要であると認めたもの

… 駅前駐輪場、温水プール、福祉センター
エ 前三号に定めるもののほか、適正な賃金等の水準を確保するため、市長が特に必要であると認めるもの

また、労務報酬下限額は第七条により市長が設定するものとされ、二〇一六年度は以下のように設定されています。

ア 公共工事

・ 原則 公共工事設計労務単価（五一職種）の九割

- ・ 例外 各職種毎に総労働時間の二割分まで
時給一〇〇〇円
- イ 公共工事以外

- ・ 公園管理業務、施設の樹木管理業務、法面維持管理業務 時給九七五円
- ・ 樹木の維持管理業務 時給一〇一〇円
- ・ 下水管渠清掃等業務 時給一二八〇円
- ・ 上記以外の業務・指定管理協定 時給九六二円

さらに、条例の最も肝心な部分ですが、実効性を確保するための措置として、別表（第八条関係）等に請負契約や指定管理協定に盛り込むべき事項を具体的に挙げています。労働者に不利益な取り扱いをしないことと合わせて、契約書や協定書の中にこれらの事項を書き込み、契約の中での約束にしているということです。

- ・ 労務報酬下限額を受注者及び受注関係者（下請・派遣）が支払うこと
- ・ 労働関係法令遵守
- ・ 継続雇用の努力義務
- ・ 受注者の連帯責任（受注関係者の支払額不足の場合）
- ・ 台帳整備
- ・ 労働者への周知（掲示、書面交付）
- ・ 労働者の申出権
- ・ 不利益取扱禁止

- ・ 報告、立入り調査
- ・ 是正命令、是正報告
- ・ 契約解除
- ・ 損害賠償・違約金

公契約条例制定の客観的基盤

自治体職員と事業者団体は、条件によって、公契約条例の最大の推進勢力になる場合もあれば、最大の抵抗勢力になる場合もあります。

まず自治体職員について言うと、公契約規整を目指す行政＼対へ従来型行政＼という行政のあり方をめぐる基本的な対立軸があつて、どちらに軸足を置くかで動き方が全く変わります。前者であれば、品質の確保、受注者の経営状態、就労者の働き方、事業者・地域経済に気配りをするようになるのに対し、後者であれば、品質確保や事業者の経営状態よりもコストカットを優先し、就労者の働き方は労基署任せにし、地域経済には関心を持ちません。

結論から言えば、公契約条例が制定されると、自治体職員の負担は増えます。私は、「公契約条例は自治体職員の負担を増やすのではないか」と問われると、必ず「負担は増えます。しかし、職員として仕事にやり甲斐が出ます」と答えるようにしています。ですから、やり甲斐は要らない、賃金だけ貰えれば良い、と考える職員は必ず抵抗勢力になるし、現状ではそうなることが少なからず

あります。逆に、直方市や相模原市では職員組合や職員個人が推進勢力となつて条例制定を後押ししました。いずれにしても、自治体職員は条例制定を実現する上で、決定的な役割を持っています。

一方、事業者団体について言えば、これが最大の抵抗勢力になることもあります。先ほど多摩市や足立区、神奈川県事例で紹介したとおり、条例の意義に対する理解が進むなどすれば、推進勢力になることもあり得ます。

公契約条例制定の客観的基盤は、自治体ごとに問題状況が異なるため、千差万別です。自治体ごとに、職員や事業者、政策の状況などを見定めながら、それぞれの状況に応じて、自らに適した制度をつくっていくほかありません。例えば、公契約条例は建設業の分野から始まりましたが、九州や沖縄の一部の自治体では、建設業をとりあえず外し、子ども支援と介護の分野に特化して公契約規整の制度を導入できないか検討しています。制定へのアプローチはそれぞれの自治体の状況に応じて考えていけば良いのです。逆に、近隣の自治体と一緒に制定するということもまず不可能です。各自治体がそれぞれに地域の実情を掴み、知恵を出していく先にしか、あるべき公契約条例の制定は実現しないということを申し上げ、私の基調講演を終えたいと思います。

公契約条例で何をどう変えるのか

旭川市の公契約条例の制定経緯

川村 それでは基調講演を受けて、パネルディスカッションに入っていきたいと思います。

本日のシンポジウムは、開催案内などによると、旭川市における道内初の公契約条例制定を一つの契機として、同条例の制定運動を道内各地でリス



タートすることを大きな狙いとしています。

旭川市は元々、「旭川市の公契約に関する方針」を二〇〇八年に策定するなどしており、道内では先進的な自治体であったと思いますが、なぜこの度条例を制定したのか、条例制定をめぐる市議会での議論はどのようなものであったのか、まずこの辺りを中川さんにうかがいたいのですが、いかがでしょうか。

中川 公契約条例の制定をめぐることは、旭川市では従前より地元の労働組合や市民団体などの制定運動が行われ、労働組合の中でも、特に季節労働者の組合関係者による議会への要請活動は非常に熱心で、これが長らく続けられていたところです。私たち議員としても条例は常に意識はしていました。

そうしたなかで、二〇一四年五月、「旭川地方法ななかまどユニオン」という地域労組から議会に公契約条例制定の陳情がありました。その内容を見ると、野田市の公契約条例がほぼそのまま書かれていました。この陳情書の採択の可否をめぐることは、各会派で判断保留のまま推移し、そのうちに議員の改選期（二〇一五年四月）を迎えたため流れてしまいました。

市議選が終わって新年度に入り、二〇一五年六月、ななかまどユニオンから再度同様の陳情書が

提出されました。しかし、私どもの会派の立場からしても、野田市の条例そのままの内容では採択は難しく、私がユニオンの代表者のところに赴き、当方で作成した、もっと抽象的な内容の文案を提示し、陳情内容の変更をお願いしました。この段階では賃金条項も含まれていました。相当悩んだようですが、最終的には内容の変更を受け入れてくれました。しかし、それもまた議会内では判断保留が続くことになりました。

そうしているうちに、二〇一六年の夏頃、保守系会派の議員の一人から、公契約条例の提案と、当会派への協力の依頼が来ました。この保守系会派の議員がこの時点でなぜそのような提案をしてきたのか見当が付きませんでした。公契約条例の制定は私どもとしても目指してきたところであり、この提案を受け入れることにしました。ただし、一つ条件を付けることを求めました。それは、附則に、制定後に審議会で条例を検証するという趣旨の文言を加えることです。この条件は受け入れられ、私どもの会派も条例制定に協力することになりました。

しかし、この当時、他の会派や無所属の議員からも、労働組合の関係者からも、こんな内容のない条例案ではダメだと批判を受けました。そのため、まずは形だけつくり、内容は徐々に充実化していくてはどうか、などと説得をしなければならなかったのですが、その結果、何とか周囲の理解を得られました。



中川明雄氏

一方で、なかなかユニオンの陳情書の採択をめぐっては、保守系会派から、賃金条項の削除を求められました。当会派としてもこれを受け入れ、ユニオンの代表者の説得を行いました。相当抵抗されましたが、最終的には賃金条項の削除を受け入れてもらいました。賃金条項を除かれた陳情書は二〇一六年九月二六日をもって採択されました。その後、各会派間の調整を経て、条例案が二〇一六年第四回定例会に提案され、一二月一三日をもって全会一致で可決されました。

私どもとしては、公契約条例の制定が頓挫した札幌市の事例を知っていましたので、条例案を下手に扱ってしまうと、旭川市でも話がこじれると考えました。また、出所がどこであれ、せっかく出てきた条例案の提案を蹴ってしまえば、しばら



小川拓也氏

く旭川市議会でこの話に触れられることはなくなるだろうという危機感もありました。それで、今回のチャンスを手く活かし、何よりも条例の制定を優先するという判断に至りました。

旭川市の条例は現状では理念条例にとどまっていますが、理念だけで終わらせようとは当初から思っています。これからも引き続き努力し、条例の中味を磨いていこうと考えています。

分岐点にある旭川市の条例

川村 中川さんからお話があったとおり、旭川市でも制定過程では賃金条項を入れるかどうかで会派間の相当の攻防があったもようです。古川さんは旭川市の条例をどのように評価されていますか。

古川 私としては、旭川市の条例には危惧する点と期待する点があります。

まず危惧する点は、他の或る自治体で制定されている条例に内容がよく似ているということです。この条例は、保守系会派と首長が制定を推進したものです。目的は学校の校舎を改築する際に地元業者に優先発注することにあります。しかし、それが露骨になると問題なので、品質確保や労働条件などをまぶして公契約条例のように仕上げたものであり、全建総連はこれを公契約条例と見なしていません。これに旭川市の条例は内容的によく似ています。旭川市の場合もそういう思惑が背景にあつて、賃金条項を入れさせなかったのかもしれませんが。

もう一方で、今後につながる足がかりも書かれており、これが期待する点です。それは附則に「市は、この条例の施行後、二年を超えない範囲内において、この条例の運用状況について学識経験者その他市長が適当と認める者の意見を聴いて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と書かれていることです。

長野県も理念条例をつくりましたが、その際、連合長野は最後まで本格的な公契約条例の制定を求め続けた上で、やむを得ず理念条例を制定するとしても、将来の足がかりとするために、検討会を設置するように求めました。そして、その検討会に連合自ら委員を送り込み、そこで条例が定める理念が実現されているか検証し、実現できていない部分については、なぜ実現できないのかを検討し、実現のための

方策を提言するという方針をとりました。

旭川市が今後、望ましくない方向へ行くか、長野県のような方向へ行くか、現在は分岐点にあると思います。旭川市にはこれからは是非とも頑張っていたら、附則を足がかりにするなどして、課題や問題点を抽出して次につなげ、条例を発展させていってほしいと願っています。

川村 全建総連では全国の公契約条例を詳細に把握されていると思いますが、旭川市の条例についてはどう評価されていますか。

小川 やはり道内で初めて条例制定を実現したということ自体をまず評価するべきだと思います。今後は附則などを足がかりに、理念条例からより実効性の高い条例へ変えていくことは可能だと思っています。例えば高知市の公契約条例は、制



古川 景一氏

定当初は理念条例だったのが、その後改正されて現在は賃金条項を備えるに至っています。旭川市でも、地域の実態把握と運動の継続が条例の充実化を後押ししていくと思います。

川村 地元業者への優先発注という理念は、地域の活性化につながるプラスの効果もあるでしょうが、悪いかたちで使われる危険性もあると私も思っていました。旭川市は談合事件が時折問題になっているまちですから、この点には注意が必要でしょう。同時に、労働側も、自分の賃金が上がらざるを得ないという考えで賃金条項にだけ関心をもち、工事やサービスの質あるいは地域経済のことに全く目を向けられないわけではないわけではない。旭川市では今後、様々な立場の関係者の協力のもと、具体的な地域の実態に基づいて検討を重ね、



川村 雅則氏（司会）

条例を育てていただければと思っています。その意味で、私も附則には期待しています。

全建総連の公契約条例に関する取り組み

川村 次に、公契約条例に関わる全建総連の取り組みについて、小川さんからご紹介をお願いします。

小川 全建総連は、建設業で働く労働者で組織する団体で、全国で組合員六十一万人を超える組織です。いわゆる一人親方や零細企業の事業主も加入しています。北海道には北海道連（全建総連北海道建設労働組合連合会）という組織があり、約一万二〇〇〇人の組合員が加入しています。

全建総連としての公契約条例への取り組みは、一九八三年の第二四回定期大会で公契約運動を提起したのが発端です。日本の場合、GDPの約一〇％が建設投資であるといわれ、その建設投資の約四割を政府（国・自治体）の発注する公共工事が占めています。これを踏まえ、公共工事の現場での公契約規整は重要な課題であるという認識のもと、取り組みを進めてきました。

本格的に運動を開始したのは一九九四年でした。まず、本日も登壇されている古川さんの指導のもとで「公契約条例（法）要綱試案」をつくり、これを基に各地で地方議会に対する請願・陳情の運動を進めてきました。また、公契約法の制定の意見書を採択するよう地方議会に求める取り組みも

進めてきており、すでに全国で約四割の自治体で採択され、北海道に限っても二六市二八町で採択されています。

公契約条例もしくは公共工事の基本条例は、理念条例も含め、現状では全国三八自治体で制定され、このうち賃金条項を持つ条例は一九あります。各地の公契約審議会に委員として参画している全建総連の関係者は計一七人います。

公契約条例の成果、制定自治体での変化

川村 公契約条例によってあげられる成果についてはどのように見えていますか。

小川 先ほどの古川さんの講演でもお話があったように、成果は数値化できるものではないし、基本的には何も問題が起きないことが成果であると理解するべきだと思います。

その上で、条例の成果や制定自治体で起きた変化をあえて指摘するならば、以下のようなものが挙げられると思います。

成果の一つは、各自治体が実施した受注者アンケートの結果などによれば、「事業の質の向上」や「賃金水準の引き上げや地域経済の活性化」に効果があった、あるいは、今後の効果に期待すると答える事業者が七〜八割にも上っているということです。

第二は、落札率の上昇傾向です。これは、公契約条例が制定されると、適正水準の労働賃金の支払いを前提に積算することが求められるためです。

第三は、自治体、業界団体、労働組合、市民団体など、立場の異なる関係者の連携の深化、情報と課題の共有の拡大などが進むことです。運動の進展は、関係者間の連携を深め、情報共有を進めます。こうした傾向は特に公契約審議会が設置されている自治体で顕著であるようです。

また、条例制定後に起きた変化としては、一つは、条例の適用対象範囲の拡大と実効性確保への模索が進められていることです。公共工事は広い範囲に及び、最初から全ての工事を対象にするのは難しいのですが、徐々により低額な工事にも適用されるよう制度の改正が進んでいます。あるいは、落札率が上がってきているを受けて、賃金の下限額を引き上げていく動きも出てきています。賃金の下限額は公共工事の設計労務単価の八〜九割程度としている自治体が多いのですが、これを一％でも二％でも引き上げていくということが進められています。

変化の二つめとしては、条例の適用対象になっている工事現場における賃金や労働条件の実態把握が進められていることです。全建総連としても独自に調査を行っており、短時間でもより多くの情報が得られるよう、様々な工夫をしながら、現場の実態把握に努めています。

川村 小川さんのお話の中で、公契約条例の成果の一つとして関係者の連携が深まるということが挙げられていました。

私は、札幌市や旭川市での運動で、公共工事現

場の実情を自治体の職員に知ってほしいと思い、その点を強調したりもしていました。先ほど古川さんは講演で、自治体職員は条例制定の最大の推進勢力にもなれば、最大の抵抗勢力にもなり得るというお話をされましたが、条例の制定においても、制定後の制度運用においても、自治体職員の果たす役割は非常に大きく、公共工事現場の実態や課題、それを踏まえた公契約条例の制定の意義を自治体職員に理解してもらうことは非常に重要です。

小川さんご自身は現在、条例制定自治体の担当職員の方々との間で、情報や意見の交換を行うことなどはありますか。

小川 私自身が直接お話しする機会はほとんどありませんが、各地域の組合関係者が自治体の担当職員とお話をする機会が公契約条例の制定によって増えたということはあると思います。

自治体職員の中には、公契約条例に理解のある方もいますが、そうではない方も相当います。それは公契約のもとで働く労働者の実態を十分にわかっていないことが一因だと思います。そうであれば、先ほど川村さんが講演でおっしゃっていたとおり、公契約条例が制定されることで地域に好循環が生まれ、自治体にとっても、地域の活性化、公共サービスの質の確保、税収のアップなど、様々なメリットがあると理解すれば、自ずと推進する側に回ってくれると思います。

川村 関係者の連携の深まりや、情報共有の拡

大は、公契約条例の有形無形の成果の一つだと思います。

ところで、公契約条例の成果は目に見えない、数値化が難しいということが何度かふられました。

ただ、条例によって実際には受託者の経営は改善し、当該労働者の賃金は上がることをだけを考えても、目に見える効果はある。一方で、条例による「規整」状態が通常になつたら、効果は見えづらい、そのような意味だと解釈しました。

また、条例の制定が行政支出を増加させるのではという主張がありますが、これは例えば、高齢者に対する交通費の補助が彼らの社会参加を促し、もって医療費の削減につながるように、単純なコスト増の議論は適切ではないと思います。公契約条例の行政効果についてはどう理解するべきでしょうか。古川さん、いかがでしょうか。

古川 今のご指摘に即して言うと、川崎市が最初に公契約条例を制定しようと考えたとき、反面教師になったのが大阪市の市営地下鉄の駅構内で清掃業務に従事している労働者の例でした。この労働者は成人の男性ですが、あまりに賃金が低いため、生活保護費を毎月二万数千円受給していました。なぜそのような状況になったかと言えば、低賃金労働を前提としたダンピングのせいで、予算組みされた予定価格の四割で受注することになっていたからです。

このような場合、市役所側は低価格発注でコストカットを実現したと胸を張るかもしれませんが、

その裏では、住民の中に、低賃金のため生活保護費を差額支給しなければならないような貧困層を生み出していることになります。そもそも市役所が貧困層を積極的につくるようなことをしているのか、同じ額を払うのであれば、生活保護費ではなく賃金で払い、その労働者が相応の額の市民税を納められるようにしなければならないのではないかと。これが川崎市における公契約条例の議論の入り口になりました。

多摩市では、清掃工場で瓶の仕分けをしている障害者たちに対し、健常者並みに働き、仕事で社会に貢献しているので、自立して社会で生きていくような賃金を払うようにすることについて検討されています。

公契約法による自治体の規制は無理

川村 全建総連は、自治体レベルでは公契約条例の制定を求めるとともに、国に対しても公契約法の制定を求める運動を進めてきています。自治体で話をうかがっていると、公契約は条例の前にはまず法で定めるべきだと言われることがあります。公契約法と公契約条例の関係について古川さんからご説明をお願いします。

古川 結論から言うと、国で公契約法を制定しても、自治体には何の影響もありません。公契約を支配しているのは「民法」であり、国が法律によって上から権力的規制をかけようとしても、公

序良俗違反や強行法規違反等の問題が生じる場面以外では、国は契約当事者間の合意を最大限尊重する必要があります。契約内容には介入できないというのが大原則です。誰がどういった内容で契約を結ぶかは、契約の当事者が決めるほかありません。国が自治体に公契約を押しつける方法があるとすれば、唯一、公契約制度を条例で定めない限り補助金は出さないとする方法しかありません。

公契約規整を実施するかどうかは、契約を結ぶ一方当事者である国や地方自治体がそれぞれ自分で決めるほかありません。アメリカの場合、合衆国レベルでは公契約規整を導入していますが、州のレベルでは六割にとどまっています。ドイツの場合、国レベルでは公契約規整は実施していますが、州のレベルでは五割で実施しています。

川村 私自身も、公契約規整を実施するかどうかは、法律任せにするのではなく、各自自治体が積極的にイニシアティブを発揮して、自治の観点から取り組むべきことだと思います。

小川さんに一点確認しますが、全建総連の求める公契約法は、国の発注する公共工事等での公契約を適正化することが目的になりますか。

小川 おっしゃるとおりです。

条例制定後の旭川市の動き

川村 旭川市では条例制定後、これをさらに進めていくための動きが出てきていると聞いていま

す。条例の実効性を確保するためには様々な課題があると思いますが、取り組みの今後の展望などについて中川さんから発言をお願いします。

中川 条例制定後、市役所内では条例の所管課である契約課を中心に相当慌ただしい状況が続いています。

旭川市では、先ほど川村さんがご紹介したとおり、「旭川市の公契約に関する方針」(以下「方針」)を二〇〇八年に策定し、これに基づくそれなりに踏み込んだ公契約の取り組みがあり、例えば、抜き打ちで賃金の状況を調べるなどの作業もしていました。そして、最近わかったことですが、このたびの条例制定にあたっては、推進役となった保守系会派の議員から相談を受け、市職員も条例のつくりを「方針」から大きく逸脱しないようアドバイスをしていたそうです。これが理念条例になった背景の一つですが、そこには、従前から「方針」に基づいて公契約の取り組みをそれなりに進めてきたという市職員の自負があったと思います。

「方針」は二〇一七年三月末をもって廃止され、四月からは新たに「旭川市における公契約の基本を定める条例推進措置要領」(以下「措置要領」)に代わっています。これによって何が変わったのかと言うと、「方針」では行政の責務が中心だったのが、「措置要領」では事業者の責務が明確に書かれるようになりました。それに合わせて、主に事業者団体を対象に、例えば「技能労働者の適切な賃金水準の確保等に向けた取り組みについて」

などの要請文書が市から続々と発送されています。

また、市職員が現在最も苦勞しながら取り組んでいるのが、先ほどから言及されている条例の附則への対応です。附則では、二年以内で、条例の運用状況を学識経験者などと検討し、必要な措置を講ずるものとされています。条例制定の過程では、市職員から当会派にも、二年ではなく三年にしてほしいとの要請がありました。ここは譲りませんでした。そのため市職員は現在この規定への対応で右往左往させられているのですが、逆に言えば、それだけ市職員の皆さんもこの問題を強く意識し、積極的に取り組んでいるということだと思います。

旭川市契約審査委員会では、大学の研究者、公認会計士、弁護士、税理士・行政書士という、契約の当事者ではない第三者の方々に委員に入ってもらい、現在、公契約条例の附則にかかる検討もここで行ってもらっています。今後は議会としても検討していきたいと考えています。

川村 講演でもご紹介したとおり、旭川ワークショップ研究会では、条例制定の過程で、公共工事現場の調査を実施し、この結果も基にしながら、市議会に要望書を出すという活動も行いました。しかし、指定管理や業務委託など、実態を調べられていない領域もまだまだ残されていますので、研究会として今後も引き続き現状の把握に努めたいと思っています。

公契約運動で求められる労働運動の役割

川村 公契約運動を進めていくとき、賃金や労働条件に焦点を当てがちなのですが、公契約条例は地域振興や産業振興、まちづくりとの関係も視野に入れることで、条例の多岐にわたる目的がより推進されるのではないかと運動の中で感じていくところです。公契約運動を進めるにあたり、どのような点に注意する必要があるか、古川さんはどうお考えでしょうか。

古川 歴史を振り返ると、労働者が中心になって公契約規整の運動を進めたのは、イギリスと日本だと思っています。ところが、イギリスでは一九七〇年代にサッチャー政権が労働運動を叩き潰すのと一緒に公契約規整も叩き壊しました。

日本に最初に公契約規整の運動を持ち込んだのは全建総連です。最初は、アメリカに長く調査に行ったことのある加藤元委員長がアメリカで一九三一年以降創られた制度を学んで、資料を持ち帰ってきました。その後、ILOの国際会議で、矢田元書記長がスベインの独裁政治が倒れ民主化が進むのと併せて新たに導入された公契約規整の実状を聞いて持ち帰ってきました。そのときに矢田元書記長が言ったのは、公契約規整の運動は事業者と手を組んで進める運動だということ、そして、賃金を上げる運動ではなく、低賃金を背景にしたダンピング受注をしないまともな事業者が生き延びられるための運動だということでした。全建総連

の公契約運動の前提にはこうした思考があります。

労働運動は、公契約規整それ自体は賃金引き上げを実現させるものではないという限界を弁えながら、自治体が発注する工事や業務委託に関して、低賃金を背景にしたダンピング受注を排除することにより、公共サービスの品質を確保して住民の利益を図り、事業者相互の公正競争を実現し、公共サービスに従事する就労者の労働条件の支えを図るという目標の実現のために、他の立場の人たちと連携し、各地域の自治体・住民・事業者・労働者の連帯を作り出す役割を、各地域の労働組合が担うことが大事なのだと私は思っています。

川村 札幌市の運動では、事業者団体との連携も目指しましたが、結局は上手く行きませんでした。公契約条例は、きちんと制定の趣旨を理解してもらえれば、労働者だけでなく事業者にもメリットがあると思われるはずなのですが、条例単独では事業者からの誤解や反発を受けやすい面があります。そうであれば、中小企業振興条例など産業振興につながるものと一緒に進めた方が事業者からの理解も得られやすいのではないかと思います。そのような運動を進めている自治体は現状でありますか。

古川 理念としてはあると思いますが、現状では中小企業振興条例などの実効性がどこまであるかは疑問で、今後の課題でしょう。

公契約条例の拡大に向けて

川村 それでは最後に一言ずつご発言をお願いします。

古川 公契約条例を制定する自治体が全国で増えています。この間の経験から言って、条例をつくること自体はさほど難しくありません。各地域に運動に熱心に取り組む人が数人いれば、条例は出来てしまいます。問題は中味をどれだけ実効性あるものにできるかであり、道内の各自治体での取り組みに期待します。

小川 まずは旭川市に続く道内自治体の条例制定の実現が大きな意味を持つと思いますので、二番手、三番手が近い将来に現れることを期待していますし、全建総連としても後押しをしていきたいと考えています。

ただ、公契約条例が何を指すのか、どのような内容なのか、といったことに対する社会の理解はまだまだ不十分です。また、公契約条例は建設業界だけの取り組みではなく、公務労働部門との連携や、関係する自治体労組などの積極的な取り組みが不可欠です。そうしたなかで、全建総連としても自らの分野で引き続き努力していこうと思います。

中川 旭川市の公契約条例は理念条例と評価され、そのことで恥ずかしさはありませんが、ともかく形だけは出来ました。これがきっかけとなつて、道内の他の自治体にとつて刺激になれば、それは一つの意義になると思います。旭川市では今後も条

例の内容を充実させ、いずれはより高い評価を得られるよう、引き続き努力していきたいと思っています。

川村 自分たちのこれまでの運動を振り返って思うのは、私たち自身も運動を通して自らの考え方や取り組みを深めつつ、いろいろな立場の人たちと連携を進めてきたということです。ただ、自治体職員、議員、事業者団体などとの関係づくりはまだまだ不十分であると考えており、それは今後の課題になります。

運動を進める上では、やはり「情熱」が大切です。公契約運動で決定的に重要なのは、「変えなければならぬ現実」を知ることです。自治体職員や議員の皆さんには、特に公契約条例に抵抗を感じている人には、公共工事などの現場に入り、そこに「変えなければならぬ現実」があることをまずは知ってほしいと思います。

私自身が最近強く意識しているのは、「問題」を可視化することだけでなく、「運動」を可視化することです。その意味で、労働組合には組織的に公契約運動に取り組み、労働運動の存在感を発揮していただくことを期待しています。本日は長時間ありがとうございました。

本稿は、二〇一七年六月二日に札幌市内で開催された「市民シンポジウム 公契約条例を社会に広げよう」の内容をまとめたものです。

文責・編集部