

公契約適正化の効果と広がる可能性

—公契約の現在の局面、各地の運動の教訓—

全労連常任幹事 齋藤 寛生

全国に広がり始めた公契約条例

2009年に、全国で初めて千葉県野田市^ので制定された公契約条例は、14年7月現在で、東京都多摩市^た、国分寺市^{こくぶんじ}、足立区、千代田区、渋谷区（公共工事のみ）、神奈川県川崎市、相模原市、厚木市^{あつぎ}、福岡県直方市^の、兵庫県三木市^みの11自治体に広がっている（図表1）。また、賃金の下限設定のない「基本条例」は、東京都江戸川区、台東区、秋田市、山形県、前橋市、長野県、奈良県、高知市の8自治体で制定された。条例ではないが、要綱に基づく「指針」として、労働法遵守や賃金下限設定を独自に行っている自治体も、東京都新宿区、佐賀県佐賀市、埼玉県富士見市^ふの3自治体に広がっている。公契約法・公契約条例の制定に関して国への意見書が採択された自治体も24県議会、755市町村議会に上っている。公契約の適正化を求める問題意識は、公務・公共サービスに従事する労働者の実態悪化の拡大に比例して急速に広がりを見せている。

当初は「首都圏の動きだろう」と達観していた西日本でも、直方市と三木市で制定されたことを受けて、「対岸の火事」と見ていた自治体でも公

契約条例制定に対する意識に変化が出て、公契約に問題があるという立場で公契約条例の検討や調査に着手する自治体が増えてきた。

一方で、条例制定を進めていながら、結果的に賃金下限設定がなく実効性に乏しい「基本条例」「理念条例」にトーンダウンした自治体もある。

また、札幌市、埼玉県川越市^{かわごえ}などでは、条例案が議会に提出されたが、地域レベルの運動が未発達だったり、公契約関連の業界団体の反対に遭うなどで、条例の制定に至らなかった自治体もいくつか生まれている。

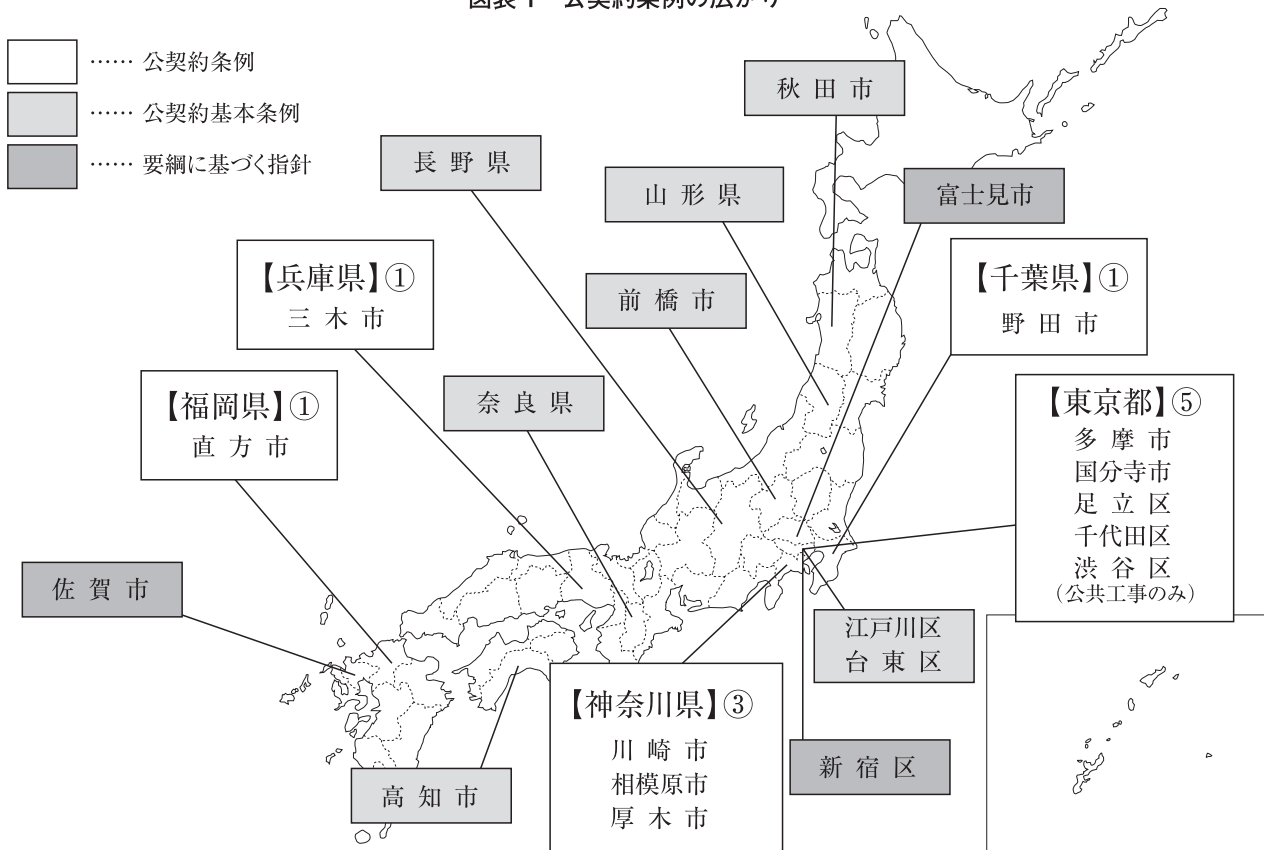
このように、公契約適正化の運動は全体として前進しているが、流れを止めようとする動きも強まっていることを意識しておく必要がある。

いずれにしても、公契約条例の制定の運動は、住民運動との連携なくしては前進できない課題となっている。

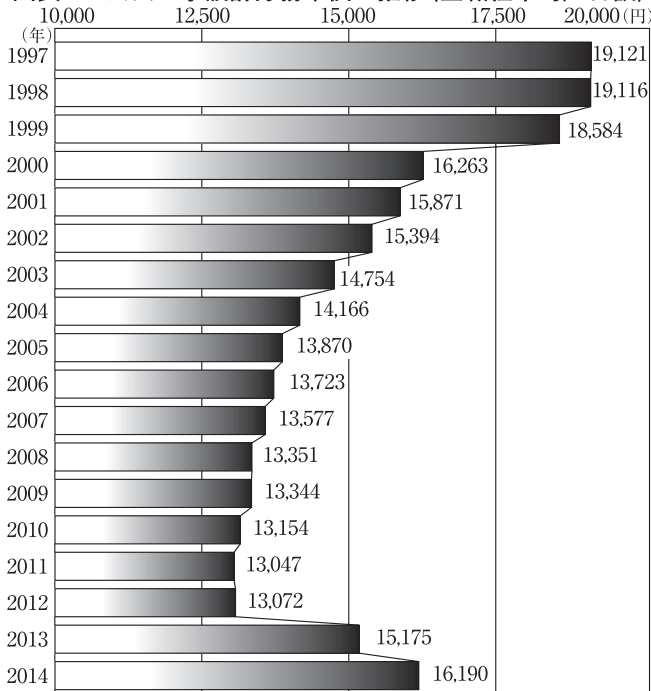
地域を守るには公契約条例が不可欠

2013年3月29日、国土交通省は2013年度の公共工事設計労務単価について、平均15.1%引き上げるとを発表した。同時に、建設業団体、公共や民間の各発注者・受注者に対し、技能労働者につ

図表1 公契約条例の広がり



図表2 公共工事設計労務単価の推移(全職種平均/日額)



いて適切な賃金水準を確保するように通知を出した。

続いて、2014年1月30日には、2月1日からの適用で前年度に続いて平均7.1%引き上げること

を発表した。2年連続で行われたこれほど大幅な引き上げは、過去にもほとんど例がない(図表2)。

国土交通省は、「コスト削減」を掲げ、設計労務単価を1997年をピークに、15年間引き下げてきたが、13年度以降は、政府の意向を強く受けて、政策的な引き上げへの誘導が行われた。

その背景には、「ダンピング受注の激化が、賃金の低下や保険未加入を招き、これが原因となって、近年、若年入職者の減少が続いている」「その結果、技能労働者の逼迫が顕在化しつつあり、入札不調が発生している」とする現状分析があり、「労働需給の逼迫傾向は一時的なものではなく、構造的なもの」「いま、適切な対策を講じなければ、近い将来、災害対応やインフラの維持・更新に支障」「デフレ脱却のためにも、労働者の所得を増やす必要がある」とする課題の対策として提起された。

では、この政治的な意図をもった施策が現場労働者の賃金などに活かしているかといえば、首都圏の全建総連傘下組合の賃金調査では、現場労働者

図表3 作業報酬下限額と大手企業交渉(2014年4月)での賃金回答との比較

(円)

職 種	下限額	A 建設		B 建設		C 建設	
	2013年度	平均	差額	平均	差額	平均	差額
型枠工	18,904	14,992	3,912	14,323	4,581	15,200	3,704
鉄筋工	18,904	13,463	5,441	12,447	6,457	13,800	5,104
鉄骨工	18,720	15,300	3,420	15,200	3,520	14,200	4,520
鳶工	19,800	14,201	5,599	14,814	4,986	14,800	5,000
造作大工	19,440	16,400	3,040	18,363	1,077	15,100	4,340
電工	17,920	14,004	3,916	13,897	4,023	14,100	3,820
塗装工	20,440	15,118	5,322	13,047	7,393	14,400	6,040
内装工	19,440	15,271	4,169	14,148	5,292	14,500	4,940
配管工	17,104	12,542	4,562	13,451	3,653	14,300	2,804

の賃金には反映されていないことが明確になっている。国の政策意図が生かされず、元請や中間業者のピンハ

ネに回った可能性が高い。積算価格と発注金額が上がっていながら、それが現場労働者には回っていないことは「消えた税金」として、社会問題化する必要があるだろう。

一方で、公契約条例が制定されている自治体では、賃金下限額(図表3)を設定した効果ははっきり出ている。建設産業の構造的な衰退に歯止めをかけ、若年労働者の入職を促進して、地域のインフラを守り、安心・安全な自治体をつくるには、公契約で働く労働者が安心して生活できる賃金と労働条件の確保が不可欠となっている。元請のピンハネの増大や中間業者の「中抜き」を止めるためにも、公契約法・条例の制定は避けて通れないところに来ている。

変化を生んだ川崎市の取り組み

2011年4月から公契約条例を施行した川崎市では、公共工事現場で確実に変化が生まれている。

川崎市の作業報酬下限額は、公共工事では、設計労務単価の90%、業務委託は時給907円に定めている。全建総連傘下の12組合・支部で構成する「川崎市公契約条例建設連絡会」(以下、建設連絡会とする)は、2012年3月から分担して公契約条例対象現場の労働実態の聞き取り調査を行った。そのなかで、以下の実態や声が寄せられた。

①ダンプの見積もりが報酬下限額以下だったので、下限額以上で再見積りするように指導した。

②下請けから提出された賃金台帳に報酬下限額

以下の賃金があったので、下請業者に追加の支払をして、定められた賃金を支払わせた。

③下請業者は、報酬下限額以上を支払うに値するスキルを持った労働者に絞って送り込んでくる。条例の目的(品質確保)への良い傾向ではないか。

④型枠大工に報酬下限額のチラシを見せたら「これぐらいもらっている。こんなにももらえるところは初めてだよ」と喜んでた。

⑤現場就労者聞き取り調査では、報酬下限額以下の就労者がいた。

建設連絡会は、この調査結果を要望書にまとめ市審議会に提出した。その実態報告が、川崎市と審議会に変化をもたらした。

審議会会長が「実際に問題があるとすれば、市としても取り組むべきだ。周知期間には期限を定めず時間をかけて丁寧な対応をお願いしたい。実際に下限額以下の報酬しか受けていない労働者がいる。結果、品質が確保されないということでは問題。少なくとも下限額以下の人がいるということが無いように取り組んでほしい」と発言し、それを受けて「事業者が条例を守らせることも審議会の役割。条例を担保する観点から可能な限り事業者にも協力を仰ぐ」ことを確認している。

この会議を受けた川崎市は、条例の周知のためのリーフレットとポスターを作成し、対象現場への訪問を実施した。また、一次下請業者への説明会の開催などの取り組みも広がっている。

建設連絡会も、市建設業協会と懇談し、公契約条例と入札問題や社会保険未加入問題について意

見交換し、定期的な懇談会を設けることで一致している。この取り組みは、将来的には地域労働協約も視野に入れたものとなっている。

そうした取り組みにもかかわらず、ポスター掲示もリーフレット配布も行わないとしたゼネコンもあった。その理由は「ポスターを貼ると火事の原因になる。リーフレットは、ペーパーレス化のため配布しないというのが社の方針」というものだった。市契約課、ゼネコンと建設労働側審議員との三者懇談では、市から「どうしてもお聞き入れ下さらないのなら、次の方策を打たざるを得ない」と強く言われて、ゼネコン担当社員の顔色が変わり、対応することを約束させた。

公契約条例の具体的な効果

千葉県野田市では、2010年の施行後、清掃4件の入札に14業者が参加。監督官以外の作業員の時給は各社すべて830円（当時）で、結局、総額が一番安い業者が落札した。その業者は、取材に対して「賃金を上げる分に合わせて見積りを出した。企業努力が試されていると思う」と語っている。

落札できなかった業者は「低賃金の厳しい業界に一石を投じた。これからは安かろう、悪かろう、は通用しない。次回頑張る」と話している。

清掃に従事する労働者は、時給で100円上がり、「やっと自分の仕事が認められた気がした」「たまに豪華なお弁当が食べられようになった」と喜びを話している。

さらに、13年4月から公共工事設計労務単価が全国平均で15.1%引き上げられた。野田市では条例適用の公共工事の賃金下限設定を80%から85%に引き上げて運用している。

市文化ホールの改修工事現場の労働者は「従来よりも15%高い賃金（月額5～6万円アップ）をもらった」と語った。元請の事業主は「赤字覚悟の格安で参入してくる乱暴な業者が参入できなくなったことはいいことだ」と公契約条例を評価している。

東京都多摩市の公契約制度検討委員会では、ある事業者代表が「経営者は、1時間当たり1000円で受注した仕事については、それに見合う能力のある労働者を配置する。同様に賃金に応じた能力の労働者を配置するのは経営者としては当たり前のことだ。賃金の高い仕事を受注したのに、労働者の配置を誤り、提供する労働者の質が低いと金額の高い良い仕事を受注し続けるのは難しくなる。また、能力に応じた賃金設定をしなければ、採算が取れなかったり、有能な社員が退職する危険が生じる」と述べている。

さらに、多摩市が実施した受注業者への公契約条例実施1年目のアンケート調査では、「公契約条例によって事務負担が増えた」という意見は一件もなく、同様の苦情があるものと予想していた市当局は拍子抜けしたという報告もある。

足立区では、2次や3次以下の下請に、東京と比べて賃金の安い茨城や千葉の業者を使う傾向がある。しかし公契約条例を制定したことで、現場の労働者に下限額以上の賃金を支払わなければならなくなったため、遠くの業者を使うと交通費等がコストアップしてしまう。「同じ賃金を支払うなら地元業者の方が、経費が安くて効率的」という意見が広がっている。

公契約条例に必要な要件

公契約条例を構成する要素として必要なものを

揚げておきたい。すべてを網羅できれば最善だが、基本的な規制を外してしまうと、実効性の確保ができなくなるので、条例案が出た段階で案文の精査が必要になる。

①目的……サービスの質の確保・向上、業界の健全育成、地域全体の雇用・賃金・労働条件の確保。

②適用範囲……市長部局、教育委員会、公営企業等のすべて。工事、委託、指定管理、物品納入。

③対象者……労働者（労基法9条）、一人親方、個人事業者、シルバー登録者、物品納入業者。

④規制事項……賃金、労働条件、物品納入金額、良質の行政サービスの確保、法令遵守、継続雇用（努力）義務、地元企業育成、労働者保護など。

⑤履行確保……周知義務、通報者保護、立ち入り調査権・応諾義務、不履行に対する罰則。

⑥運営体制……公労使の三者構成による賃金決定システム。

以上の6項について、条例案で具体的に言及・規制が明記されていることが必要になる。

公契約条例制定へのプロセス

草の根からの運動として公契約条例制定をめざすには、様々なプロセスを積み上げていく必要がある。運動の最初の設定は、「公契約適正化の運動は、始まったばかりで、運動する側にはまだ浸透していない」という認識から始める。

①公契約条例の制定に向けた運動は、まず、公契約課題での学習会からスタートし、公契約適正化運動の全体像をイメージ化する。

②全労連の自治体アンケートなどをベースに質

問項目を作成し、それをすべての自治体に送付して回答を集める。その結果を一覧表にまとめ、自治体キャラバンを実施する。

③自治労連や地方議員の協力を受けて、回収した自治体アンケートの結果を精査し、公務労働の現場で起きていること、利用者の立場から気づいた問題点を明らかにする。

④同時に、公共工事、公務非正規、委託、指定管理者など、公務公共サービスに従事する労働者の実態を聞き取る。すでに大阪、京都、北海道、神奈川などで大規模なアンケートが実施されている。

⑤自治体キャラバンを実施し、公契約の労働者の実態を告発し、全国の先進的な事例を紹介する。同時に、公契約条例の効果、実施自治体の報告、制度のポイント、国や地元企業の意見や動向、国などの動きも行政にしっかりと伝える。

⑥業界との懇談は、業界側の考えを聞き、業界にもメリットになることをしっかりと伝える。事前に地域の建設業者や、市内の非正規労働者の賃金相場などの情報も集めておく。

⑦自治体に公契約条例の制定を求め、国に公契約法制定の意見書を出すように求める。

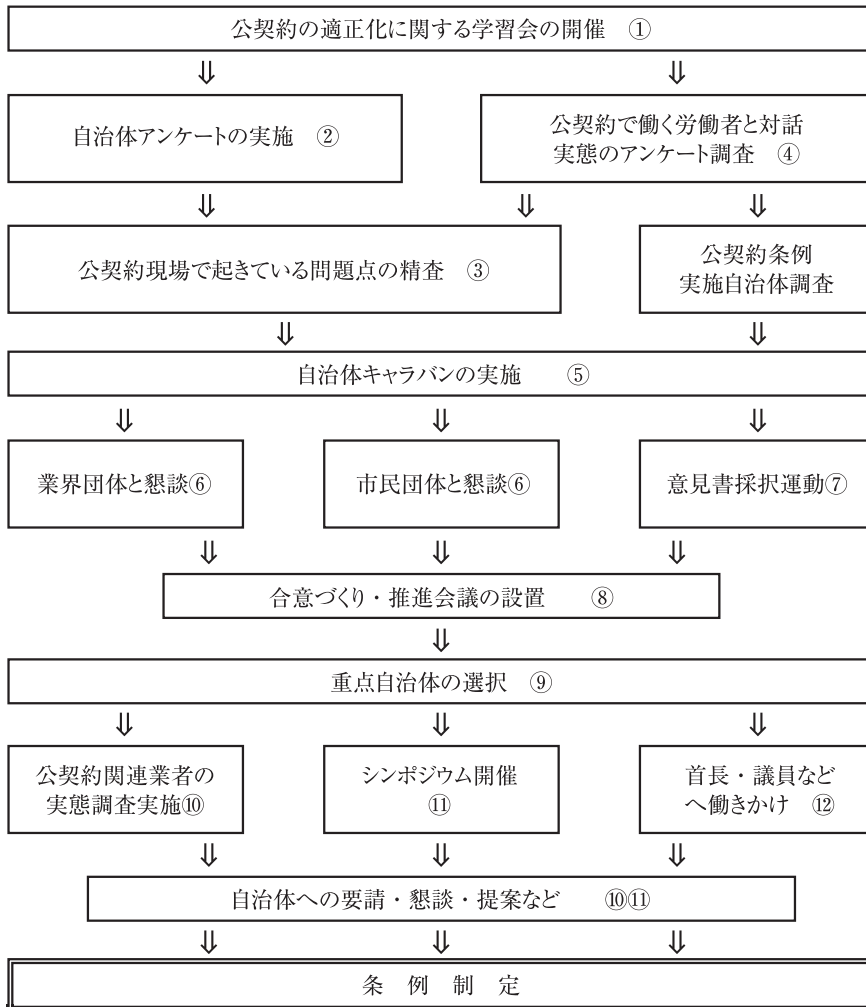
⑧地域に「公契約条例をすすめる会（仮称）」などを立ち上げ、各単産、地域組織、民商などから担当者を出してもらう。

⑨自治体キャラバンなどで「公契約条例を検討している」「必要だと考えている」などの回答した自治体を「要求実現重点自治体」として、公契約条例制定に向けた積極的な運動を組み立てる。

⑩運動の進捗を見ながら、業界団体、市民団体への訪問・懇談を行い、問題意識の共有を広げていく。その際は、「地元企業・中小企業育成」「地域循環型経済の構築」などを柱にすすめる。

⑪各地域の取り組みを把握し、公契約で起きて

図表 4 公契約条例制定までの運動の流れ



公契約条例制定 へのアプローチ

11自治体で制定された公契約条例ができるまでの流れをまとめると、大きく3つに区分される。

(1) 首長のトップダウン型

◆千葉県野田市（2009年9月可決／10年2月施行）……市長が積極的に推進。庁内に検討部局を設置し、市長提案で議会に提出。全会一致で可決。それまでは、労働組合からの条例制定を求める議会請願は、否決を続けていた。

◆神奈川県川崎市（2010年12月可決／11年4月施行）……市長選の公約で掲げる。「市契約条例の一部改正」として、公契約条例の要素を盛り込む。全会一致で可決。地域労連、地域連合が請願を繰り返している。

◆東京都多摩市（2011年12月可決／12年4月施行）……市長選挙での公約に盛り込まれる。全会一致で可決した。

◆神奈川県相模原市（2011年12月可決／12年4月施行）……市長選挙での公約に盛り込まれる。労働報酬審議委員を地域労連から任命した。

◆東京都渋谷区（2012年6月可決／13年1月施行）……区長の強いリーダーシップで成立。土建・民商からの要請あり。みんなの党が反対した。公共工事だけの適用で、委託・指定管理

いる問題事例とその解決のための公契約条例制定の意義、運動の方向を確認し合うシンポジウムを開催する。そこでは、他の潮流の労働組合、業界団体、超党派の各級議員との共同もめぎす。

⑫自治体に、公契約条例制定に向けた「第三者機関」「検討会議」の創設を求め、議会に対しては、国及び自治体に向けた意見書採択の取り組みをすすめる。

⑬首長選挙がある場合は、質問状などで「公契約条例制定の意思があるかどうか」を聞き、制定を公約させる。公約したら、首長懇談、関係部長長との懇談、議員との懇談などをすすめ、提案・採択に向けて大きな仕掛けをつくりながら、運動化していく。なお、その間も実態調査活動、自治体キャラバン、業界との懇談は継続していく。

全体の流れは、フローチャート（図表4）を参照。

や物品調達は適用外になっている。

- ◆札幌市（2012年12月提案／14年3月議会で否決）……市長提案として議会で提出。市建設業協会、市ビルメン協会が強硬に反対。自民党と公明党がその反対意見に同調し否決される。
 - ◆神奈川県厚木市（2013年12月可決／14年4月施行）……市長選の公約に「公契約条例の任期中実施」を公言。当選後、市として「公契約条例検討協議会」を設置し、条例案を作成。賛成多数で可決した。
 - ◆兵庫県三木市（2014年3月可決／14年7月施行）……2年前から学識者・労使による「条例作成審議会」で議論を重ね、議会で提出。全会一致で可決した。
 - ◆東京都千代田区（2014年3月可決／14年10月施行）……反対意見が多発するなかでも、区長のトップダウンで議会で提案し全会一致で可決。区労連、区労協、地域連合などが要請を繰り返す。
- ……いずれの自治体でも、首長選挙の際、選挙公約に盛り込ませる取り組みがカギとなっている。対立候補が公約すると、同調して両候補が公約に掲げるようになる。トップダウンからの条例制定を視野に入れるのであれば、公開質問状などで全候補者に申入れを強める必要があるだろう。

(2) 運動を積み重ねて

- ◆兵庫県尼崎市（2008年12月上程／09年5月否決）……公契約をめぐる様々な問題の解決をめざす立場から、超党派の議連がつくられ、そこを母体として公契約条例案を議会で提案した。しかし、行政当局の強い反発があり、採決時に公明党が退席したことなどの影響で否決される。しかし、反対派の公契約条例をめぐる論点が明らかになった。
- ◆東京都国分寺市（2012年6月可決／13年4月施行）……清掃業者の撤退などの問題を受けて、労働組合と市側で「公契約条例の検討」を確認。それに基づいて行政と住民参加で検討会が重ねられ、市をあげた運動となった。議会提案後は、全会一致で可決した。
- ◆東京都足立区（2013年9月可決／14年4月施行）……地域連合、東京土建、区労連などの宣伝行動、要請行動、シンポジウム、現場調査などを積み重ね、条例制定に結びつけた。トップダウンの要素も少なくない。
- ◆東京都世田谷区（議会審議なし）……行政と超党派の議連・市民が繰り返し検討会や学習会を開催。庁内の検討委員会の議論も深められたが、まとめの段階で区が民間業者に委託し、真逆の結論が答申される。

(3) 運動と行政の連携で

- ◆福岡県直方市（2013年12月可決／14年4月施行）……自治労、自治労連の双方から条例制定の要求を積み上げ、キャラバンなどを通じて行政担当者を動かし、市長による議案提案に結びつけた。報酬審議委員に地域労連議長が任命される。
- ◆東京都新宿区（2010年3月公布／7月実施）……公共サービス基本法に基づき、市の担当者が「要綱に基づく指針」として、賃金の下限額を定めながら、i) 労働環境チェックシート提出、ii) 内容に疑義ある場合の聞き取り調査、iii) 不適切事例の改善指導と報告書の提出、iv) 報告書未提出、改善指導に従わない、虚偽報告への罰則として、指名停止、契約解除など

を定めている。

同様の「指針」は、佐賀県佐賀市（2013年6月施行）、埼玉県富士見市（2014年3月施行）と広がっている。佐賀市では、指針の条例化を目標に置いて、実績を積み上げる取り組みを進めている。

……業界団体との懇談は絶対に欠かせない。札幌市のように建設業協会やビルメン協会のトップが反対すると、それに引きずられる政党が出てきて、基本条例化を要求したり、反対を主張するようになる。住民・業界・労働者が力を合わせられるようにする努力は必須だ。

また、業界と懇意になっておけば、「公共工事は制限価格でいつも横並びになり、抽選で決めている」「特定の企業が大きな仕事を根こそぎ持って行ってしまふ」「指定管理者の労働者は、ほとんど最賃に張り付いている」など公契約をめぐるその地域独特の情報が入手できるようになる。そうなれば、地域の実態に即した公契約適正化の運動を組み立てられるようになる。

条例を制定してから必要な運動

公契約条例を実施している自治体では、以下のような共通課題が新たに生まれてくる。条例制定を公契約適正化運動の最終目的としてしまうと、公契約条例を悪用して、「賃金の下支えはできたから、可能な限り民間委託する」などという危険も出てくる。そうさせないためにも、運動をさらに強めていくことが求められる。

①現場訪問・聞き取り調査

審議会に現場実態を持ち込むことで、条例が生きる審議会にしていく。報酬下限額を決めるだけ

の審議会にしない。

②下請業者・労働者への周知方法の具体化、受注者説明会の開催

条例の実効性を担保するために、外してはならない取り組みである。

③現場調査・聞き取り調査を公認にする

多摩市では市が発注者の権限で、受注者に説明会開催と現場聞き取り調査の同意を取り付けて、調査活動を労働組合が実施している。労働組合を「第三者」として認めさせ、公契約条例が適用できているかどうか調査できるように行政に認めさせ、条例違反をなくす運動の先頭に立っていく。

④地元業界との関係強化、共通課題での共同

入札改善（ダンピング防止、最低制限価格の引き上げ、追加工事・変更工事の扱い）、社会保険未加入者対策に取り組む。

⑤条例適用現場から現場従事者の運動に

現場労働者に公契約条例を周知し、その存在を意識して働けるよう取り組みを強める。

⑥地元の組合・支部などとの協議会の結成、統一した運動の組織と対策会議の開催

公契約条例をさらに充実したものにするための継続した運動体を幅広く築いていく。

適正化運動と組織化の結合を

公契約適正化の運動をすすめると、公務非正規やアウトソーシングの労働者の実態が悪化し、貧困化がすすんでいること、労働基準すら守られていないこと、福利厚生^{がくぜん}の最低の水準の低さなど、官製ワーキングプアの広がり^{がくぜん}に愕然とする。

実は、そこには非正規労働者を組織化する大きな要求が存在していることを認識する必要がある。

図表5 市町村の民間委託の状況

業務内容	1998年	2003年	2010年
本庁舎の清掃	82%	86%	88%
本庁舎の夜間警備	67%	71%	79%
受付・案内	19%	20%	24%
電話交換	33%	33%	37%
公用車運転	16%	29%	37%
尿尿収集	76%	78%	95%
一般ごみ収集	77%	84%	92%
学校給食	37%	44%	50%
学校用務員	14%	20%	26%
水道メーター検針	75%	82%	91%
道路維持・補修	50%	67%	82%
情報処理・庁内情報システム	-	82%	95%

1989年・2003年は総務省「市町村における事務の外部委託の実施状況」
2010年は総務省「集中改革プランの主要な取組状況」より

岐阜県では、市の非正規労働者の交通費が、「正規職員の半額」となっていることに端を発して、自治労連の分会が組織されている。そこは団体交渉を重ねて、正規と同じ交通費を勝ち取っている。

清掃労働者の組織も、北海道や埼玉などで具体的な取り組みが始まっている。

自治体で働く非正規労働者は、約80万人いると言われる。しかし、その組織率は5%に満たない。指定管理者施設は全国で7~8000施設あり、そこに働く労働者は数十万人になると言われる。合計すれば、100万人を超える(図表5~6)。そしてその圧倒的多数が未組織であり、ダンピング受注や重層下請の影響で、極めて低い労働条件で

図表6 指定管理者制度の状況

	公の施設数	導入数	導入率
2006年度	11,973	7,083	59.2%
2009年度	11,724	6,882	58.7%
2012年度	11,624	7,123	61.3%

総務省「指定管理者制度導入状況調査」より

働かされている。

社会保険の適用を逃れようとする事業主からコマ切れの短時間労働が押し付けられる、「業務請負契約」と称して労働法制の適用が回避される契約を結ばされる、時間外賃金を払わない、労災隠しが横行する、非正規ということで「期間満了・雇止め」をちらつかせて労働者の要求を封じ込めるなど、違法・脱法的な労働者管理が蔓延している。

地域からダンピング受注をなくし、悪質な企業が参入できないシステムをつくっていくことで、労働者の安定した雇用と労働条件を保障することで公共サービスの質を確保することが公契約適正化運動の目標である。

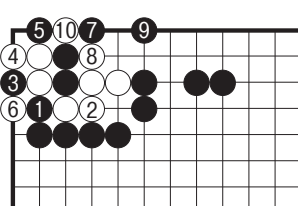
住民と業者と労働者が力を合わせて、生活できる、働き続けられる地域づくりをすすめるためにも、労働者の組織化と轍を一つにした運動にすることが求められている。

詰碁・詰将棋の解答と解説

詰碁の解答と解説

正解図 黒先、白死。

解説 黒1、3から5を利かし7のコスミが攻め筋。白8に黒9も手筋で白10に黒11と取り返して解決です。なお、黒3で4は白3でコウになり失敗です。
○11 (10の一路上) 取り返す



詰将棋の解答と解説

解答 ▲3五角△2二玉▲3四桂△同歩▲3三銀成△同玉
▲3二金打ちまで7手詰。

解説 初手▲2五桂は△2四玉▲3五角△2五玉で駒不足です。正解は▲3五角でこれが限定打です。△2四合駒は▲1二金打ですので△2二玉ですが、そこで▲3四桂として△同歩に▲3三銀成が決め手で△同玉に▲3二金打で3五の角が利いて詰み上がります。