

公契約条例の到達点と今後の課題

勝 島 行 正

はじめに

自治体発注の建設工事や委託業務に従事する労働者等の作業報酬（賃金）額について規定するいわゆる「公契約条例」は、2009年9月に全国で初めて野田市で条例が成立した。以後、2010年に川崎市、2011年に相模原市、多摩市、2012年に国分寺市、渋谷区で成立し、直近では、2012年12月に厚木市で条例が成立した。これにより公契約条例をもつ自治体は、全国で7つとなった。

また、この間、野田市に先立って、尼崎市において2008年に議員の手によって条例案が作成され議会に提案されたが、2009年に否決された。札幌市では、2012年2月に条例案が提案されたが、業界団体の反対もあり、成立にいたらず継続審査のままとなっている。

尼崎市から4年、野田市から3年を経過し、公契約条例についての理解と実現に向けての取り組みも広がりを見せているが、様々な課題もみえてきている。そこで、公契約条例の制定経過について振り返るとともに、今後の課題について考えてみたい。

I 公契約条例制定運動前史

— 全建総連・自治労の取り組み —

日本における労働組合による公契約法・条例制定をもとめる取り組みについて、運動の中心的な役割を果たしてきた全国建設労働組合総連合（以下「全建総連」）と全日本自治団体労働組合（以下「自治労」）の取り組みの経過を概観する。

1. 全建総連のとりくみ

(1) 1983年にとりくみがスタート

全建総連は、「大工・左官など建設業に従事する労働者・職人、一人親方、手間請従事者等で作っているわが国の建設産業で働く者の最大の労働組合で、都道府県ごとに組織された53組合の連合体である。いずれのナショナルセンターにも属さない中立の産業別労働組合で、1960年に結成され、2009年現在組合員数は69万人である⁽¹⁾。

全建総連の公契約法制定方針は、今から約30年前の1983年の第24回全国大会で決定されている⁽²⁾。この背景には、1973年のオイルショック以後の「不況」に直面し、仕事が激減し、建設労働者の賃金・労働条件が大幅に下がったこと、また、1960年代から大手住宅メーカーによる市場の支配力が強まり大工・工務店の系列化の影響などもあり、全建総連の主要な運動であった「協定賃金運動⁽³⁾」が曲がり角にあったこと、こうした中で、公契約法制定をめざす運動方針が提起された。その目的は、「全体の建設工事の4割を占める公共工事で働く労働者の賃金・労働条件の最低基準を決定する機構をつくる、そこで全建総連の発言権を確立すること」、これにより「民間工事の賃金、労働条件にも重大な影響をおよぼすこと」ができるとしている⁽⁴⁾。しかし、当時の全建総連の主要な論議は、「協定賃金運動」に集中しており、公契約法制定運動については、討議資料の作成と学習会の開催に止まり、深まらなかった⁽⁵⁾。

(2) 「公契約法（公正賃金確保法）」の解説

当時作成された議案書や討議資料等をみると「ILO第94号条約」、「アメリカのデービス・ベーコン法」、「イギリス下院の公正賃金決議」などの外国の例、あるいは1950年に国が作成した「国等の契約における労働条項に関する法律案」も取り上げられ、公契約法に関して広い範囲で検討されていることがわかる。ここで、公契約法制定の意義や課題などについて要点がわかりやすくまとめられている機関紙特集号の

(1) 全建総連ホームページ

(2) 全建総連「第24回定期大会議案」1983、「第25回定期大会議案」1984、「第26回定期大会議案」1985

(3) 全建総連パンフ・佐藤正明「今日の賃金運動はどうあるべきかを考える」2001

(4) 前掲「全建総連・第24回定期大会議案」

(5) 全建総連賃金対策部資料24-28「公契約法関係資料集」、全建総連公契約法学習会講演録・清水敏「公契約法制定の意義」1990

一部を紹介する⁽⁶⁾。

【問 公正賃金確保法（公契約）というのはどんな法律ですか。】

答 建築工事などの公共事業を国などが行なう場合、民間の業者と請負契約を結びますが、その契約を公契約といいます。公正賃金確保法は、その契約書の中に、公共工事で使用される労働者に公正な賃金と労働条件を保障する条項を設け、発注者（国など）と請負業者が責任を負うことを定める法律です。公共工事を請負う業者は、建造物の完成に責任をもつだけでなく、その建造物を完成させるために使用する労働者に対して、公正な賃金・労働条件を保障することを契約書（公契約）の中で約束することになるわけです。この法律は、下請業者が雇用する労働者にも適用され、下請業者が、きめられた公正賃金未滿の賃金を支払った場合も、元請負業者の責任になります。重層下請構造のために雇用関係さえあいまいなことがあります。この法律ができればどんな末端の労働者にも「公正賃金」が保障されます。建設工事の四割が公共工事ですから、民間工事の賃金や労働条件でも大きな影響をおよぼすことになります。

(3) 「公契約法・条例要綱試案」作成と運動の展開

1992年には、「公契約法検討委員会」が設置され、1994年に「公契約法公正賃金確保法要綱試案」、「公契約条例（公正賃金確保条例）要綱試案」⁽⁷⁾が公表された（この策定にあたっては、全建総連の顧問である古川景一弁護士が主導的な役割を果たされた）。同時に、運動の指針が示された。「公契約法・条例制定運動」の基本となる考え方は、「公契約法を創設する運動は、中央における法律をつくる運動だけとしてあるのではなく、都道府県や市町村における運動としてもあり、また、労働協約を伴う運動としてもある⁽⁸⁾」としている。労働協約締結闘争と公契約法・条例制定運動は、「車の両輪⁽⁹⁾」と位置付けられてきた。

(6) 全建総連機関紙「公正賃金確保法解説特集号」1985年4月10日号

(7) 全建総連賃金対策部討議資料「建設に働く仲間の賃金の確保を目ざして 公契約法（公共工事における賃金等確保法）の法制化運動をとりくむために」1994年9月

(8) 労働協約締結と公契約条例についての解説は、1999年8月5日に行われた古川景一弁護士の講演録「賃金／企業交渉／地域別・産業別労働協約／公契約条例（全建総連賃金対策部）」を参照。

(9) 浅見和彦「建設労働者・就業者の組織的結集過程と労働組合機能の発展」・全建総連結成50周年記念事業公募論文入選論文・2010年11月

(4) 大きく前進する対自治体要請行動

組合内の意思統一が進み、全国で自治体首長や議会に対する公契約条例・公契約法の制定を求める請願、陳情あるいは意見書の採択運動が展開された。自治体にあつては「公契約条例は、一般に公共事業に従事する建設労働者の賃金などの保障を義務づける条例といわれます⁽¹⁰⁾」と認識されるまでになっていた。

こうした取り組みの成果として、2001年に東大和市（東京都）で「公契約条例の制定を求める請願」が全国で初めて採択されたのをはじめ、2002年の12月には神戸市で国に対する「公契約法制定を求める請願」が採択されるなど運動は2000年代に大きく前進し、2012年6月15日現在で880の自治体で請願などが採択されている。このうち、秋田県、山形県、広島県、山口県、香川県では、全自治体で意見書が採択されている⁽¹¹⁾。

2. 自治労の取り組み

(1) 自治体関連労働者の組織化方針

自治労は、1982年の第42回大会で「200万自治労建設方針⁽¹²⁾」を決定し、「委託化による分断と差別を克服しなければ、自治体労働者の生活向上と権利確立はありえない」、「関連労働者の連帯抜きには、地方自治の民主的確立と行政サービスの充実は前進しない」と位置付け、組織化は「自治労組合員と自治労自身が差別を克服し、組織と運動を変革していくこと」であるとしている。さらに、民間委託労働者の組織化は、「未経験の分野」であり、「県評や地区労との協力、関係組合との調整」が必要であること、「実態把握に努めること」、さらに「『国、公共団体の下請労働者に対する関係において、条約や国内法などの労働基準を守らせることを目的とする』ILO94号条約（公契約における労働条項にかんする条約）の批准闘争を展開する⁽¹³⁾」とある。しかし、この「ILO94号条約批准闘争」は、十分に具体化できなかった。

さらに、自治労は、1992年に新たに「地域公共サービス産別建設」方針を決定し、民間委託労働者を含めた自治体関連労働者の組織化のための体制と取り組みをよりいっそう強めた。

(10) 横浜市の「2009年度連合神奈川の政策要望に対する回答」（2008年）

(11) 全建総連ホームページより

(12) 自治労第42回大会「すべての自治体労働者と自治体関連労働者の組織化による200万自治労建設方針」1982

(13) 三 自治体関連委託民間労働者組織化への課題ととりくみ 2 組織化への具体的とりくみ④

(2) 政策入札改革提言 — 「価格のみの入札」から「政策入札」へ

1990年代は、バブル経済の破たんによる経済の停滞と、それともなう「財政の危機」が深刻化し、人件費削減がすべての自治体の基本方針となり、正規公務員は削減され、非正規公務員の増大と民間企業等への業務委託が拡大した。自治体入札は、より競争性が高まり、安値入札も増え、自治体の委託関連労働者の賃金・労働条件は悪化し、雇用不安が増大した。これに対して、自治体関連労働者は、自らの雇用・労働条件を守るために労働組合を結成する動きを強めた。

こうした情勢を受けて、自治労は2000年に「自治体入札・委託契約制度研究会」を発足させ、2001年に報告書「社会的価値の実現をめざす自治体契約制度の提言 — 政策入札で地域を変える —」を公表した。その要点は、自治体入札が、「価格のみによって決まる」ことに対して、1999年に「総合評価方式」の導入がされたことなどもふまえて、自治体の行う入札・契約制度を通じて、社会的な価値の実現をめざす「社会的価値を実現するための自治体契約のあり方に関する基本条例」づくりなどが提言された。社会的な価値としては、公正労働、男女平等参画、福祉（障がい者雇用）、環境（ISO14000）などがあげられている。また、入札・契約制度で配慮されるべき労働問題として「雇用継続」や「賃金」などがあげられている。この中で、アメリカの「生活賃金（リビング・ウェイジ）条例⁽¹⁴⁾」などが紹介されている。

(3) 「公契約条例」制定を方針化

自治労は、研究会報告を受けて2003年に「公契約基本条例の制定を求める」方針を決定し、2005年1月には研究会報告を補強した「公契約における公正労働基準の確立にむけて（「説明資料」）」が出され、「『公契約基本条例』『落札者決定ルール』『総合評価方式』『最低制限価格制度』『低入札価格調査制度』を組み合わせることによって労務提供型請負をはじめとした公契約における公正労働基準を確立し、地域公共サービスの質を向上させていくこと」を提案した。

さらに、2005年8月定期大会では、「自治体公契約条例を制定する運動」を提起し、「2007年度までにすべての自治体で公契約条例を制定する」との方針を決定した。これに基づいて討議資料「入札改革と自治体公契約条例で公正労働基準の確立を」が出

(14) 生活賃金条例とは、1994年にアメリカのボルティモア市の委託業務で働く労働者が、教会の「食物配給」に並ぶ姿をみて、教会関係者が市に対して最低賃金以上の賃金を支払うよう求める運動が起こり、全国で初めて条例化に成功した。その後全国に広がった。

された。

(4) 自治労をめざす「公正労働基準」

自治労の方針は、自治体の入札・契約制度に「公正労働基準の導入」を進めるものである。具体的には、首長に対するモデル要求書には「1. 継続雇用、2. 労働関係諸法規の遵守を入札参加条件とする、3. 人件費積算にあたって公正労働基準の確立、4. 仕様書や契約書に公正労働条項を設ける、5. 自治体の補助金、委託金などに依拠する事業所の労働者の最低賃金は、自治体職員の高卒初任給水準を下回らない。少なくとも連合リビング・ウェイジ（生活賃金）を下回らないよう契約書、仕様書で定めること、6. 自治体政策実現に資する公契約基本条例の制定」などが盛り込まれている。

II 公契約条例制定の取り組みの経過と特徴点

1. 尼崎市公契約条例制定運動

(1) 尼崎市の「行政改革」と委託労働者の闘い

尼崎市は兵庫県の東に位置し、大阪市と接する人口約45万人の工業都市であり、大阪のベッドタウンとしても発展してきた。2012年度の一般会計予算額は1,927億7,500万円で、兵庫県では神戸市、姫路市に次いで大きな自治体である。労働運動・生協運動においては、兵庫県のみならず全国をリードしてきた歴史をもつ。

しかし、近年は、企業の撤退などもあり、最盛期55万人（1971年）の人口も減少傾向にある。こうしたことから市税収入も落ち込み、また、これまで市の収入に大きく貢献してきた「公営競馬・競輪・競艇」などのいわゆる「公営ギャンブル」収入も減少し、財政は危機的な状況を迎えた。

2002年の市長選挙では、保守5党が相乗りした現職市長を破って、「行政改革」を方針とする白井文市長が当選した⁽¹⁵⁾。白井市長は、尼崎市は破たん寸前であり、市財政を立て直すとして2003年に「経営再建プログラム」をつくり、人件費の削減、民

(15) 白井文前尼崎市長 1960年尼崎市生まれ。全日空、人材育成コンサルタントなどを経て1993年尼崎市議（2期）、2002年に市長初当選。当時全国最年少女性市長。2006年2期目10万票を超える得票で自・公推薦候補に圧勝。

間委託、市民負担の増、補助金削減等々を進めた。2期目も白井市長は圧勝し、2008年からは新たに「行財政構造改革推進プラン」を策定し、いっそうの「改革」を推進した。この取り組みは、全国的にも「行革先進市」として注目された。

こうした「行政改革」の一環として、2003年に市営斎場が業務委託されたが、劣悪な労働条件の改善をもとめて委託労働者が労働組合を結成した。2006年に競争入札が行われ、雇用の危機に直面したが、これは同一会社が落札したために危機をまぬがれた。しかし、会社が指名停止となり一気に雇用危機となった。その後の市当局との交渉の結果、市側が「斎場の委託は失敗であった」として当該労働者を2007年4月から市の臨時職員として雇用した。

他方で、2001年から委託されていた市民課の住民票入力業務について、2006年に競争入札が導入され、新たな会社が落札したが、当該の労働者の賃金は大幅に引き下げられた。その後、同社が、「業務請負から委託業務」へと変更を願い出たが、市が拒否した。この時点で労働者が労働組合に相談したところ、「偽装請負」であることが判明し、市を告発した。兵庫労働局は、偽装請負であると認定し、是正指導を行った。市当局交渉の結果、当該の労働者は、賃金の引き上げ、1年後の市の直接雇用を「暗黙の条件」に了承した。しかし、2008年に市当局は、再び競争入札を行うとしたために、当該労働者は雇用の継続をもとめて同年3月にストライキを決行した。この闘いに対して、支援の輪が労組の枠を超えて全国に広がった。結果、尼崎市当局が、当該労働者を4月14日から臨時職員とすることで決着した⁽¹⁶⁾。

(2) 公契約条例制定に向けた取り組み

こうした民間委託は、当該労働者の賃金や雇用問題を悪化させ、結果として市民サービスの低下を招くものであるとの認識の下で、2007年3月に「尼崎にリビングウェイジ条例の制定をめざす会（代表中野麻美弁護士）」が結成された。

さらに2007年5月に連合尼崎地協が提出した「尼崎市の契約及び公正労働基準確保に関する条例の制定を求める陳情書」が、同年10月に市議会で僅差で採択された（賛成21対反対20）。しかし、市当局は「公契約条例」制定には反対であったために、条

(16) この一連の委託労働者の闘いについては、「武庫川ユニオン」が市の委託労働者の組合結成、市との交渉において中心的な役割を果たした。小西純一郎「公契約条例制定に向けた尼崎での取り組み」労働法律旬報No.1719・2010参照。当時の条例案の概要などについては、勝島行正「今、なぜ『公契約条例』か — 尼崎市『公契約条例』案を手がかりに考える —」自治研かながわ月報No.112・2009参照。

例に賛成した議員によって「尼崎市に公契約条例を実現させる議員の会」が結成され、学習会や条例案の検討が重ねられ、2008年9月に素案発表、10月には同会による市民説明会が行われた。こうした経過を経て、2008年12月に三会派（「新風グリーンクラブ」、「共産党」、「虹と緑」）が共同して議案を提案した。

しかし、2009年5月市議会において、条例案は少数否決となった。市議会議員選挙を6月に控え、賛成派の中から離脱した議員が出た結果である。

2. 野田市公契約条例

2005年3月に野田市議会において「公共工事における賃金確保法制定に関する意見書」が全会一致で採択されたことをふまえて、野田市の根本崇市長は、千葉県市長会に公契約法制定をもとめる要望を提出した。しかし、その後、国においては「公契約法」制定の動きはみられなかった。この間、根本市長は、市議会において公契約条例の制定をもとめる意見に対して、「あくまでも国が法律をつくるべきであり、条例の制定については国の動向を見極めたい。国が進まないならば検討したい」との答弁を繰り返していた。

また、市議会においては、2005年以前から「公契約法制定を国にもとめる意見書」、「公契約条例の制定をもとめる陳情」等が提出されていたが、いずれも賛成少数で否決されていた。

2009年3月市議会で、根本市長は「9月議会に公契約条例を提案したい」と表明した。5月には、尼崎市の条例案は、否決され実現しなかった。国の動きもない中で、9月3日に根本市長は条例案提出を決断し、市議会もこれを受けて全会一致で全国初の公契約条例が成立した⁽¹⁷⁾。これにより「公契約条例」制定運動は大きく前進した。

3. 川崎市公契約条例

川崎市の阿部孝夫市長は、2001年に「革新市政」を継承していた現職の高橋清市長を

(17) 野田市条例制定の条例内容や意義については、根本市長が各地で講演されているほか、各種のインタビューなどがある。2009年11月の自治総研シンポジウムにおける根本崇講演録などは「公契約を考える — 野田市の公契約条例制定を受けて」自治総研ブックレット・2010、「公契約条例を考える」鳥取県地方自治研究センター・2010、野田市職員もふくめた取材記事として「国をリードする『公契約条例』を制定」ガバナンス・2009参照。条例本文と解説については、野田市ホームページ参照。

破って初当選した。阿部市長は、旧自治省出身で、行財政再建などに手腕を発揮し、川崎市財政の立て直しを図ると同時に2005年には自治基本条例を制定し、自治・分権の市政にも力を注いできた。2期目は、共産党を除き主要政党からの支持を得て当選した。しかし、3期目の選挙戦は、民主党政権の誕生という大きな政治状況の変化もあり混迷し、これまで支持してきた政党は、自民党も民主党も独自候補を擁立し共産党も含めての対立選挙となった。こうした中で阿部氏を推薦し、選挙を担ったのは連合神奈川であった。結果として阿部氏が勝利し、3選を果たした。

公契約条例については、市長選挙の選挙公約には入っていなかったが、2009年の12月8日の市議会本会議において民主党議員の代表質問に対して「公契約条例制定に向けて検討する」と答弁した。これに対しては、庁内外では「予想外」とする受け止め方であった。これには、連合神奈川からの強い働きかけがあったことが大きな要因である。

その後、全庁的な条例検討を行う「川崎市公契約条例検討会議」が設置され、条例制定に向けての具体的な動きが始まった。検討にあたっては、古川景一弁護士がアドバイザーとして委嘱され、条例づくりの助言などにあたった。2010年9月1日から30日にかけてパブリックコメントが実施された。その後、12月15日の本会議で全会一致で成立した⁽¹⁸⁾。

4. 相模原市公契約条例

相模原市においては、加山俊夫市長が2010年11月の市議会本会議で「公契約条例については、行政内部に横断的なチームをつくり検討を重ねている。年度内に意見をとりまとめ、できるだけ早期に導入したい」と答弁した。その後、庁内の公契約条例検討部会が2011年3月22日に、9回にわたる検討を終えて、「公契約条例～『暮らし先進都市』の実現に向けて～調査報告書」を発表した。さらに2011年4月市長選挙で加山俊夫市長が再選され、公契約条例制定に向けてさらに加速するかと思われたが、3月11日に起きた東日本大震災の対応などの影響もあり、しばらく動きが停止した。その後、9月に入り「パブリックコメント」を実施し、12月議会では賛成多数（反対2名・みんなの党）で成立した⁽¹⁹⁾。

(18) 勝島行正「川崎市『公契約条例』が成立 — その意義と課題を考える —」自治研かながわ月報No.126・2011

(19) 勝島行正「相模原市が、2012年施行を表明 — 公契約条例の全国の動き —」自治研かながわ月報No.128・2011

5. 多摩市公契約条例

多摩市の阿部裕行市長は、2010年4月の市長選挙で公契約条例と公共サービス基本条例を公約に掲げて当選した。

2010年4月には、庁内の検討会がつくられ、市職員組合も加わって準備作業が行われたが、方針が定まらなかったこと、2011年3月の東日本大震災の影響もあり、こう着した状態になった。こうした状況に対して、6月11日に連合、自治労、全建総連など公契約条例の制定をめざす人々が中心になって、「多摩市の公共サービス基本条例 公契約条例をめざすシンポジウム」を開催した（主催は連合東京公務労協）。この集会には、市民、労働者、議員など約300名以上が集って、条例制定に向けてのアピールを行った。この場で市長も公契約条例づくりを推進すると明言した。

こうした運動が功を奏し、2011年8月26日には自治基本条例に基づく条例の事前審査を目的とした「多摩市公契約制度に関する審査委員会」が設置された。この審査会は、学識者として古川景一弁護士、労働側として連合三多摩地区協議会1名、全建総連多摩地区協議会1名、事業者側代表2名の構成で5回開催され、10月17日に「意見書」を提出し終了した。9月20日から10月11日かけてパブリックコメントが実施された。12月に条例が提案され、全会一致で成立した⁽²⁰⁾。

6. 札幌市の条例案は継続のまま

札幌市は、2011年4月10日に公契約条例を公約にする上田文雄市長が3選され、条例制定に向けた具体的な動きが始まった。同年の10月12日に、市議会に「公契約条例骨子案」が示された。その後、10月16日に札幌建設業協会が、「実効性に疑問があるとして反対の方針で一致し、労務賃金改善には最低賃金価格の引き上げと経費率の見直しを最優先するべきである（北海道新聞2011年10月17日）」と表明した。

11月21日の市議会の委員会では、自民党・市民会議、公明党が「条例制定より最低制限価格の引き上げが先だ」として反対を表明。民主党・市民連合、共産党は賛成の立場を明らかにした。

その後、11月22日から12月21日にかけて「パブリックコメント」が実施された。12月の

(20) 勝島行正「公契約条例をめぐる全国の動き — 相模原市、多摩市、札幌市、高知市の動向 —」

議会でも市議会の会派の態度は変わらず、翌年に入っても札幌建設業協会、北海道ビルメンテナンス協会、北海道警備業協会が反対の態度のままであった。3月の下旬に札幌市は、「最低制限価格を平均87%から90%に引き上げる、清掃、警備、設備運転監視の3業務は、平均70%から85%へ引き上げる」としたが、継続審議となった。現在、モデル事業で課題を点検し、改めて成立をめざすことになっているが、現段階では新たな動きはない⁽²¹⁾。

7. 国分寺市公共調達条例

2006年、市の清掃収集業務を請け負った業者が、あまりに安い金額で請け負ったため、給料が払えず労働者が逃げ出してしまうなど業務が継続できなくなり、委託業務そのものを市に返上してしまうということが起きた。その後、市当局は、入札改革に取り組み、「国分寺市公共調達基本指針」などを策定した。その取り組みは、全国的な注目を集めた。その後、2010年に「国分寺市公共調達条例案」を策定し、8月にはパブリックコメントが実施された。しかし、同年の12月市議会の直前で突然ブレーキがかかってしまい、提案にいたらなかった。当時、川崎市とほぼ同じテンポで準備がされていたことから、12月議会では川崎市と同時に成立するのではないかと期待されていた。

2011年12月市議会によようやく条例案が提案されたが、市議会としての議論が必要との判断から継続審査となり、議会での活発な審議が行われた。2012年6月議会では、当局が一部修正を行って提案し、全会一致で成立した⁽²²⁾。

8. 渋谷区公契約条例

2012年6月7日の東京都渋谷区議会において、渋谷区公契約条例案が提案され、関係委員会に付託された後に、6月20日の本会議で全会一致で採択された。本条例は、他の自治体と異なり、条例の対象は建設工事のみで、委託業務は対象外となっている。また、区議会において今回初めての提案であったが、ほとんど議論がないままに成立した。市民に対する説明やパブリックコメントも実施されなかった。条例は、2013年1月から施行される。

(21) 勝島行正「公契約条例の現段階と課題 — 全国の動向をふまえて考える —」自治研かながわ月報No.134・2012

(22) 「第47回地方自治研究かながわ集会『公正労働分科会』報告」自治研かながわ月報No.129・2011、勝島行正「国分寺市が『公共調達基本条例案』を提案」自治研かながわ月報No.131・2011

区長は、議会の質問に答えて「公契約条例を制定している自治体も最初から完璧を期したのではなく、社会状況に対応しながら、定着をさせている。本区もその道をたどりたい」としている。しかし、条約づくりに市民、関係者の参加がなかったことなど課題が残った⁽²³⁾。

9. 厚木市公契約条例

厚木市の小林常良市長は、2011年2月市長選挙で「公契約条例について任期中の実現をめざす」と公約し、再選された。後に庁内に検討会を設け、条例の準備を行ってきた。2012年5月15日に「条例に盛り込むべき内容及び関連する個別事項等について、事業者又は労働者の立場から検討を行う」ことを目的に「厚木市公契約条例検討協議会（以下「協議会」）」が設置された。協議会の構成は、使用者側2名、労働側2名で、会長に建設業協会副会長、職務代理者に厚木愛甲地域連合議長代行がそれぞれ選出された。協議会は、全部で3回開催され、条例に対する意見交換が行われた。また、8月1日から31日にかけてパブリックコメントが実施された。さらにこの間、市民に対する「意見交換会」などが開催されてきた。その後、12月本会議で全会一致で成立した⁽²⁴⁾。

Ⅲ 公契約条例の到達点と課題

公契約条例制定の取り組みは、全国初の野田市の条例制定で大きく前進し、現在、7自治体にまで広がってきた。そこで、改めて1. 尼崎市、2. 野田市、3. 川崎市、4. 多摩市の条例制定過程と、意義について確認してみたい。

1. 尼崎市条例制定運動に学ぶ

尼崎市の条例制定運動は、「成功しなかった」とはいえ、野田市条例成立へとつながる重要な足跡を残している。そして、今、現地で条例制定運動が再び始まっていることを受

(23) 勝島行正「東京国分寺市・東京都渋谷区で公契約条例が成立」とちぎ地方自治と住民No. 472・2012

(24) 勝島行正「厚木市で公契約条例成立へ」自治研かながわ月報No.137・2012

けて、改めて運動をふりかえってみたい。

(1) 労働組合運動の到達点としての公契約条例制定運動

尼崎市公契約条例案の特徴は、官製ワーキングプアに反対する「労働運動の到達点としての公契約条例」という点にある。例えば、条例案がめざした「市職員の高卒初任給945円（時給）という賃金額」や「雇用継続努力義務」や「市当局の団交応諾義務」などは、運動の総括から導き出されたものである。労働側にとっては、尼崎市当局が進める「行財政改革」、「アウトソーシング（外注化）の拡大」と、「入札における競争主義」によって作り出された「労働条件の際限のない切り下げと雇用打ち切り」に歯止めをかけ「人間らしく働き続ける」ための「最低の条件」であった。

(2) 尼崎市の運動を支えた背景

こうした運動を支えた背景には、前述したように、全建総連の2000年代に本格化する対自治体・議会行動の広がり、また、2000年代初頭から始まる自治労の運動、そして2008年の連合の方針化など労働運動における公契約条例制定に向けた足並みがそろってきたことがある。さらに、小泉内閣のいわゆる「聖域なき構造改革」は、賃金は低く、雇用も不安定な派遣労働者など非正規労働者を急増させた。こうしたいわゆる「ワーキングプア」あるいは「官製ワーキングプア問題」が、社会的な問題として認識されるにいたった。特に、湯浅誠氏らが中心になって進められた2008年12月の「年越し派遣村」に対する広範な市民の支持などがその象徴といえる。

その後さらに、2009年5月に「公共サービス基本法」が成立し、6月には民主党の「公共工事作業報酬確保法案」が出来上がった。

2008年12月から2009年5月まで続いた尼崎市の公契約条例制定運動は、尼崎市における委託労働者たちの闘いを土台としつつも、こうした全国的な情勢に支えられて展開されたのである。

(3) なぜ、尼崎市当局は「全面対決」であったのか

尼崎市当局は、「公契約条例は憲法違反」などとして全面的な反対姿勢を変えず、最後まで「廃棄」で一貫していた。それは、市議会反対会派や事業者団体の抵抗が大きな要素であると思われるが、市当局自らも率先して反対したと聞く。

市当局としては、公契約条例制定による予算の増額や事務量の増加に対する抵抗と

同時に、委託問題をめぐってすでに多くの「譲歩」を行っており、「これ以上は譲れない」とする向きも強かったのではないだろうか。さらには、周辺自治体からは、尼崎市の民間委託問題が、労働問題として広がりを見せていること、公契約条例まで「わがまち」へ波及することに対する「抵抗」もあったと思われる。

(4) 再び条例制定に向けた動きが始まる

この運動の中心的役割を果たしてきた武庫川ユニオンの小西純一郎氏は、「市民運動として、公契約条例の制定をもとめるところまで運動を強めることができなかった。署名が46万人の市で2万4,000筆しか集めることができなかったことにも表れている。尼崎市が猛反発するなかで市議会議員一人ひとりを説得できる力強さにかけていた。当初市議会多数派であるという状況に油断があったのは事実である。また、今回の公契約条例制定運動に協力を表明していただいた学者や文化人の幅広い運動体を作り出すことができず世論形成が不十分に終わった⁽²⁵⁾」と総括されている。

その後、2009年の市議会選挙を経て市議会構成も変わり、2010年には前市長の後継として稲村和美市長⁽²⁶⁾が誕生しているが、公契約条例に関しては、現市長も前市長ほどに完全否定ではないものの決して前向きではなく進展をみていない。そうした中で、2012年12月1日に「尼崎市公契約条例の制定をめざす会⁽²⁷⁾」が発足し、労働者や市民の力で公契約条例の実現をめざす動きが始まっている。おそらく、前回の経過を総括し、より広範な市民・労働者に向けて働きかけ、公契約条例を支持する勢力が増えていくものと思われる。さらに、2013年6月には市議会議員の改選を控えている。その結果など今後とも注目をしていきたい。

【尼崎市公契約条例関連年表】

2002年11月 白井文市長が「行政改革」を掲げて現職（自・民・公など保守5党相乗り）を破り初当選。

2003年10月 市営斎場が業務委託。劣悪な労働条件の改善をもとめて、委託労働者が労働組合を結成。

(25) 前掲小西純一郎

(26) 稲村和美市長 1972年生まれ。2003年兵庫県議会議員、2007年再選。県議の任期途中で2010年尼崎市長立候補。全国最年少女性市長。白井市長の後継。

(27) 「尼崎市公契約条例の制定をめざす会」代表世話人・小野順子（弁護士）、在間秀和（弁護士）、吉村臨兵（福井県立大学）、渡邊申考（元東洋精機社長）

- 2006年11月 白井市長再選15万票で圧勝。
- 2006年 市民課の住民票入力業務に競争入札が導入され、賃金・労働条件の大幅な切り下げが行われる。その後、当該労働者が、市を「偽装請負」で訴える。兵庫労働局が「偽装請負」認定、是正指導。市営斎場も「偽装請負」と認定。
- 2007年3月 市民・労働組合が「尼崎にリビングウェイジ条例の制定をめざす会」結成。
- 2007年5月 連合尼崎地協「尼崎市の契約及び公正労働基準確保に関する条例の制定を求める陳情書」を市議会に提出。10月に21対20で採択される。
- 2008年3月 市は市民課の「違法状態を解消する」として、再び競争入札するとしたために、委託労働者が雇用の安定を求めて無期限ストライキを行う。全国的な支援が行われた。
- 2008年4月 市民課委託労働者が市の臨時職員となる。
- 2008年9月 公契約条例素案を発表。
- 2008年12月 市議会に三会派（「新風グリーンクラブ」、「共産党」、「虹と緑」）提案。
- 2009年5月 市議会で否決。
- 2009年6月 市議会議員選挙。
- 2010年11月 稲村和美市長（白井市長の後継者）初当選。

2. 野田市でなぜ全国初の条例ができたのか

野田市の根本崇市長は、旧建設省のキャリアである。1992年に野田市長に初当選し、2012年に6期目の当選を果たしている。全国でも数少ない多選市長である。根本市長は、条例の提案にあたって「国と一戦を交える」などと答弁している。首長の議会発言としては、「異例」である。この点について問われても根本市長は「議会でいつも言っていること」⁽²⁸⁾としてあまり意に介さない。議会は、市長「与党」が多数を占め、安定した市政運営を行ってきた市長ならではの自信があふれている。また、市政運営の基本は「人権、平和、憲法を大切にすること」もものべている。この市長だから、全国初の条例ができたといえる。

しかし、そこには実現可能性をさぐる周到な準備と判断がみえる。おそらくは、尼崎市の「失敗」を「教訓」としたに相違ない。その要点とは、まず何よりも条例を通すことに

(28) 根本崇「自治体包囲網で国を動かしたい 特別インタビュー 全国初の公契約条例を制定」月刊自治研No.604・2010

徹したことである。そのためには、1. 対象範囲、対象労働者、賃金額などを抑えたことである。これは、尼崎市の条例案と比較すれば一目瞭然である。2. 地元事業者との「すりあわせ」をしっかりと行っていることである。

また、条例づくりにあたって、後発自治体にとってハードルを高くし過ぎないことにも配慮したと聞く。これは、野田市の後に全国の自治体が続き、その力で「国を動かし、公契約法」をつくるとする戦略でもある⁽²⁹⁾。

条例制定後、国から「違法」との指摘もなく「戦にならない」とみた根本市長は、翌年には条例を改正した。その後、毎年条例の改正を行い、条例対象の変更（建設工事1億円→5,000万円。1,000万円以上の委託業務3業務→7業務＋市長が特に必要と認める契約）、指定管理者の直接適用、賃金額の変更（工事設計労務単価の80%→85%、委託業務野田市技能労務職初任給→職種ごと）、雇用継続努力義務の導入、長期継続契約の適用、など改革し続けている。

こうした努力を重ねられている市長はじめ行政当局に対して心からの敬意を表しつつ、野田市で導入されていない「一人親方」、「熟練・未熟練の区別」、「労使審議会の設置」などについても前進させて、引き続きのリーダーシップを期待する声は根強い。

3. 川崎市公契約条例の意義は大きい

(1) 阿部市長のリーダーシップが大きかった

川崎市の条例制定には、阿部孝夫市長のリーダーシップによるところが大きい。

2008年までは、公契約条例について「労働基準法において、賃金、労働条件その他の労働条件は、使用者と労働者が対等の立場において決定すべきであると定められていることから、本市の発注する契約について、その受注者に対し、雇用する労働者に関する賃金等の労働条件を条例で定めることは難しい⁽³⁰⁾」という見解であった。それが、野田市の条例制定を経て、市長選挙後の12月議会において阿部市長は、「野田市の条例制定は、適正な労働条件の確保を図る意味で一定の評価ができる。本市としても公契約に係る業務の品質や労働条件の確保を図るため、条例制定に向けて検討を

(29) 根本市長は、当初からこの考え方を表明している。東京新聞「市長国を動かし、法整備促す」2009年10月21日、根本崇「国が動かないなら、地方から動きをつくる」月刊連合・2009など

(30) 川崎市「2009年度連合神奈川の政策要望に対する回答」

進める」と大きく変え、庁内は「公契約条例」制定に一気に向かったのである。

(2) 川崎市条例のポイント

また、川崎市の条例は、さらに公契約条例の形と内容を整え、後に続く自治体の「モデル」となった。この点では、古川景一弁護士を市のアドバイザーとして委嘱し、様々な助言を受けたことが大きなポイントである。古川景一弁護士は、川崎市条例の特徴点について、次のように解説している。「①受注者の義務内容とすべき契約条項を条例で詳細に定め、民事上の規律に徹している。②工事に関する適用対象者を労働基準法上の労働者に限定せず、請負契約等に基づき自ら労務を提供しその対償を受ける者全てを対象とした（引用者注：一人親方も対象となった）。③清掃等の業務委託に従事する就労者の報酬下限額について、生活保護水準を勘案して決定するものとし、生活保護水準と最低賃金との逆転現象に歯止めをかけようとした。④適用範囲を公契約に限定せず、指定管理にも広げ、指定管理者と市長等が締結する協定も適用対象とした。⑤ILO94号条約に即して、労使代表の手續参加をはかり、審議会の委員5名のうち労使代表を各2名とした⁽³¹⁾」ことである。筆者はこれに加えて、⑥市の出資法人に対しても努力義務を課したこともあげたい。自治体が出資する法人も対象とすることは、ILO94号条約の趣旨にかなうものであると考える。

4. 多摩市条例は条例づくりの「モデル」

多摩市の条例は、川崎市の条例をより充実させ、また「条例づくり」に関しても学ぶことが多い。多摩市条例づくりの特徴とは、1.自治基本条例に基づいて条例案の事前審議が行われたことである。そこに労働者側、使用者側の代表が、参加し、公益代表としての学識者も交えて十分な意見交換が行われ、意見の一致をみたことである。2.この中で、自治体における入札・契約制度の問題点が明らかになり、行政も含めて改善に向かって一致したことである。3.条例づくりにあたって市長や行政まかせにせず、市民、労働者、議員が一体になってこれを推進したことである。

1.については、自治基本条例を制定している自治体のうち条例の事前審査を行う自治体は数少ないが、公契約条例を検討するに際して、労働者、使用者の代表が集まって、自治

(31) 古川景一「公契約を媒介とする雇用と労働条件の規整」季刊労働法No.239・2012

体の入札制度や労働者の賃金をテーマに双方の意見・要望を出し合い、討議を重ねる中で一致点を見だし、それが条例に反映されたということは、画期的なことである。おそらく、自治体の条例づくりで、こうしたテーマが取り上げられ、このようなプロセスによって実現されたことは、初めてのことでなかろうか。しかも、この審査を行った委員がそのまま条例の審議会に加わり、「作業報酬額」の決定、条例の検証などを行い、市長に必要な意見を申し出ることができる、という点も意義がある。

2. については、検討の過程で、事業者から「発注者（市）と受注者（事業者）とは対等平等の関係にあるといわれているが、例えば、年度途中で設計変更や追加工事が市側からよく出される。しかし、そうした際には、費用をみてくれない。次年度に面倒見るからといわれ、泣くこともある」などといった意見が多く出された。こうした点については、市側も反省し、具体的な改善を約束した。この結果、それまで反対の声が強かった事業者側は、むしろ積極的に推進する立場へと変わったと聞く。条例にもこうした経過を受けて「対等平等」についてうたわれることとなった（条例第8条）。

3. は、多摩市では、条例づくりの段階から、労働側が連合地協や全建総連、自治労など垣根を越えて対策会議を設置して、その都度、労働側の意思統一を図りながら進めてきた。条例制定後もこの体制を崩さずに進めている。また、こうした力によって、2011年6月に条例制定を市長に促すための「市民集会」を開催できたものといえる。さらには、地元の都議、市議もこうした労働組合の要望をしっかりと聞き、自らも学習を行って、市議会対策に生かすことはもちろん、都議会にも反映させている。

さらに、条例については、受注者が別会社となった場合の労働者の「継続雇用努力義務」は、特に委託業務にかかわる労働者には重要な課題であり、「熟練とそれ以外の区別」は、建設現場に即した対応策として評価される内容である。

IV 公契約条例の今後の課題と展望

1. 建設労働者を取りまく状況

(1) 建設投資額の推移

1990年代から2000年代初頭までの日本における官・民を合わせた建設投資額は、1992年の約84兆円（民間52兆円、政府32兆円）をピークに大幅に減少し、2010年度で

は約41兆円（民間24兆円、政府17兆円）にまで落ち込んでいる。2011年度、2012年度については、東日本大震災の後の復旧・復興にかかわって2012年度で約45兆円（民間26兆円、政府19兆円）とわずかだが伸びているが、2007年度の水準（約48兆円）にも届いていない。さらに民間投資額は、住宅などの建築工事が大半を占めていて、1990年の約56兆円をピークに減少を続け、2010年度には、約24兆円で、ピーク時と比較して約32兆円も減少し、約半分以下の水準となっている。政府投資額は、土木工事が大半を占めていて、1995年度の約35兆円をピークに減少を続け2010年度には約17兆円で、ピーク時と比較して約18兆円も減少し、ほぼ半分の水準となっている。また、政府投資は、バブル経済破たん後に急速に落ち込んだ民間投資にかわり1992年度から2000年度まで約30兆円台を維持してきた。その結果、全建設投資額に占める割合も1993年度以後2003年度まで約4割以上を維持していたが、2004年度には40%を割り込み2007年度では35%となっている（表1参照）。

表1 建設投資額の推移

（単位：兆円）

年	1985	1990	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2012
総額	50	82	84	79	71	61	53	48	41	45
民間	31	56	52	44	37	33	31	31	24	26
政府	19	26	32	35	34	28	21	17	17	19

資料：国土交通省「建設投資見通し」を元に勝島が作成。

（2）大きく落ち込んだ賃金

建設労働者の賃金は、大きく落ち込んでいる。国や自治体が工事等の積算にもちいる「公共工事設計労務単価」のピークは1997年ないしは1998年で、その後は、年々下がり続けている（表2参照）。2012年には東日本大震災の復興関連もあって一部職種にわずかだが改善がみられるが、低下傾向には変化がない。

建設労働者の年間賃金は、1997年の465万2千円をピークに下がり続け、2009年では、415万5千円となっている⁽³²⁾。

(32) 国税庁「民間給与実態統計調査」2010

表2 公共工事設計労務単価の推移（主要12職種）

（単位：1日8時間当たり円）

年	1997	1999	2001	2005	2007	2009	2012
特殊作業員	23,530	22,570	18,881	16,489	16,023	15,677	15,200
普通作業員	18,045	17,674	15,070	13,228	12,966	12,800	12,504
軽作業員	13,698	13,764	11,732	10,196	10,102	9,981	9,806
とび工	22,728	21,181	18,483	16,291	15,966	15,783	15,617
鉄筋工	23,330	22,243	19,032	16,451	16,015	15,768	15,504
運転手(特殊)	24,972	24,230	19,864	17,026	16,502	16,006	15,421
運転手(一般)	22,383	21,417	17,591	15,115	14,732	14,268	13,581
型枠工	25,045	24,266	19,755	16,966	16,564	16,034	15,717
大工	25,153	23,874	20,553	17,440	16,990	16,315	15,896
左官	23,451	21,704	18,668	16,174	15,787	15,736	15,334
交通誘導員A	10,206	9,677	8,721	7,887	8,267	8,453	8,430
交通誘導員B					7,728	7,732	7,585

資料：一般財団法人建築コスト管理システム研究所「平成24年度公共工事の設計労務単価の動向」
主要12職種の平均単価。各都道府県の単価を単純平均。

交通誘導員は2006年までは交通整理員。2007年から交通誘導員A Bにわかれた。

公共工事設計労務単価：国土交通省・農林水産省の事業のうち毎年10月に施工中の1,000万円以上の工事を対象に51職種（2007年以前は50職種）、約12万人（2009年）について調査している。調査結果は、県別・職種別に集計している。

（3） 業界の存続危ぶまれる若年労働者の減少

建設就業者数の推移は、1995年には約671万人であったのが、2010年には、458万人と大きく減少している。特に、若い建設就業者の減少が顕著である。このままでは、産業として維持できないのではないかと危機感、労働組合だけでなく事業者にも共通するものである⁽³³⁾。

2. 自治体関連労働者の状況

（1） 減り続ける正規職員、増え続ける「自治体関連労働者」

1970年代初頭の地方財政危機と高度経済成長を経て急増する行政需要に対して、自

(33) 全建総連東京都連「人が育つ、明るい建設現場めざす討論集会報告集」2011

治体は、地方公務員の数や賃金を抑制するとともに、福祉や医療部門、あるいは清掃や学校給食などのいわゆる現業部門の「委託化」を進めた。委託化の受け皿として、いわゆる自治体外郭団体といわれる一部事務組合、公社、公団、事業団などがつくられた。

続く1980年代には、1981年に設置された「第二次臨時行政調査会（以下「第二臨調」）⁽³⁴⁾」は、「増税なき財政再建」、「行政改革」、「民間活力の導入」を掲げ、国にあっては国鉄や電電公社などの現業部門を民間会社化した。国は、自治体に対しては、この第二臨調の「路線」を基本として自治体ごとに「行政改革方針」をつくり、賃金や人員の抑制・削減を進めること、あわせて民間に業務を委託することを求めた⁽³⁵⁾。

1990年代は、バブル経済が破たんし、日本経済は長期の停滞が続いた。その結果、自治体財政は、危機的な状況が続き、自治体においては「地方行政改革」がいろいろ

表3 地方公務員・非常勤職員数推移

	地方公務員・一般行政職	非常勤職員数
1981年	116万3千人	9万1,678人
1984年	115万3千人	9万596人
1987年	113万2千人	18万3,416人
1990年	113万8千人	20万890人
1994年	117万4千人	23万328人
1997年	117万1千人	26万3,790人
2003年	108万5千人	31万9,376人
2006年	102万7千人	35万6,990人
2008年	97万6千人	34万2,801人
2011年	92万6千人	*推計70～75万人

資料：一般行政職は、総務省「地方公務員定員管理調査」（毎年4月1日）

非常勤職員数は、自治労「臨時・非常勤実態調査」による。2006年までは、自治労組織実態調査結果。2008年は、全自治体を対象とした調査。自治労は、この結果から推計で全国に約60万人とした。

*は2012年自治労「臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査」を元にした全国の推計。

(34) 第二次臨時行政調査会1981年3月16日設置。会長土光敏夫。

(35) 1985年に自治省は「地方公共団体における行政改革推進の方針（「地方行革大綱」）」を策定し、自治体に対して、「行政改革」の指針を明示し、自治体ごとに方針を策定し、実行を迫った。

強化された⁽³⁶⁾。さらに、2001年の小泉内閣の誕生により、「聖域なき構造改革⁽³⁷⁾」が国・地方を問わず展開された⁽³⁸⁾。その結果、一般行政部門の地方公務員数は1996年の約117万人をピークに減少に転じ、2011年現在で約92万人と、約25万人も減少している。他方で、非正規公務員は増え続けている。自治労の2011年の調査によれば非常勤職員数は、全国で推計70～75万人となっており、自治体職員の3分の1を超える状況となっている。

(2) 自治体関連労働者の実態 — 低賃金、不安定雇用が拡大している

これらの非常勤職員の待遇は、時給で平均950円（800円台が最も多い）で、仮にフルタイム（38時間45分）で年間52週勤務するとした場合に年間で約191万円、30時間の場合で約148万円となる。月給型では、平均16万円で、この場合には、年192万円となる。臨時・非常勤には一時金支給がないケースが多く、年間賃金はいずれも200万円を下回っている⁽³⁹⁾。

また、自治体職場には、「有期雇用」、「派遣労働者」など多様な雇用形態で働く人々が増えており、正規公務員が少数となっている職場も増えている。また、非常勤職員の中には、福祉事務所で生活保護の相談担当に配置されているなど、もはや「臨時的な仕事」や「正規職員の補助」ではなく、主要な業務を担っているケースも増えている。

(3) 民間委託・指定管理の拡大

さらに、小泉内閣の下では、現業部門にととまらず、すべての事務・事業が民間委託の対象となり、拡大したが、2003年の指定管理者制度の導入によって、保育所、病院、福祉施設、図書館などに民間企業等が参入し、「公務員の職場」の「外部化」が進んだ。また、公益法人改革の動きもあいまって、それまで自治体の委託の受け皿として設立された財団法人などの公益法人が、民間企業との競争にさらされ、多くの職

(36) 1994年に「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について（「地方行革指針」）」、1997年に「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について（「新地方行革指針」）」。

(37) 2002年の「総合規制改革会議」の第二次答申（2002年12月）では、「官製市場開放」として「民でできることは官は行わない」とする方針を出した。

(38) 2005年には「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針・集中改革プラン）」が出されている。

(39) 2012年自治労「臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査」

場では「雇用をとるか労働条件の低下をとるか」との「究極の選択」を迫られ、正規職員の削減、賃金・労働条件の切り下げを余儀なくされた。

表4 市町村の民間委託の状況

(単位：%)

	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
案内・受付	19	20	24
電話交換	33	33	37
公用車運転	16	29	37
し尿収集	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

資料：1998、2003年は総務省「市区町村における事務の外部委託の実施状況（2004年3月25日）」、2010年は総務省「集中改革プランの主要な取組状況（2010年11月9日）」

表5 指定管理者制度の状況

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

資料：総務省「指定管理者制度導入状況調査結果」

表6 労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮規定の協定等への記載状況

(単位：%)

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
協定等に記載	78.7	72.5	37.0	44.7
選定時のみ示す	3.1	10.0	11.2	10.3
協定書のみ示す	3.1	1.8	7.2	6.2
記載なし	15.1	15.7	44.6	38.8

資料：2012年総務省「指定管理者制度導入状況調査結果」

(4) 第三セクターの状況

自治体出資の財団法人などの公益法人、株式会社など会社法人、地方三公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社）については、この間、多くの自治体でその役割を終えた、として事業の終結・解散といったケースが増えている。

表7 第三セクターの設立数の推移

年	～1969	1970～79	1980～89	1990～99	2000～09	2011現在数
株式会社	410	315	888	1,603	543	3,320
財団法人	381	850	1,152	1,777	195	3,325
住宅公社	55	1	0	1		52
道路公社	0	32	4	7	*25	40
土地開発公社	63	1,227	193	97		992

資料：総務省「第三セクター等の状況調査」、「地方公社総覧」

*は、地方三公社（住宅公社、道路公社、土地開発公社）の合計数。財団法人の内訳は（公益財団326、一般財団169、特例民法法人⁽⁴⁰⁾2,830）。

3. 公契約条例を制定すべき情勢は強まっている

1990年代に、民間建設投資が大きく落ち込み、公共投資がそれを補って増額されていたが、1999年を境に減少を続け、2007年、2008年に底となっている。これは、国と自治体が一体となって景気対策として資金を投入した結果である。しかし、結果として景気の回復は図られず、むしろ税収は減少し、「借金」だけが增加することとなった。

特に、小泉内閣の2001年から2006年の落ち込みが大きい。同時にこの間に、各自治体ともに「財政破たん」、「財政危機」がいわれ、いずれの自治体も「改革」をキーワードに「構造改革」・「小さな政府」にまい進したのである。その、具体的な手法が、歳出カット、増収であった。増収は、住民の負担増や税の収納率アップ策なのであったが、主たる施策は歳出カットであった。そのターゲットは、「公共事業の削減」、「人件費の削減」であった。その結果が、建設労働者と自治体関連労働者の実態である。この財政構造は、しばらく続く見通しであり、歳出削減策も同様に変わることはない。つまり、公契約条例

(40) 特例民法法人は、公益法人制度改革による新法で、2013年11月末までに法人の移行について一般法人か公益法人かを選択しなければならない。移行できなければ解散となる。期限が迫っている。

を必要とする条件は、なくなっておらず、むしろますます強まっているということである。

4. 公契約条例の現段階の特徴と今後の課題

(1) 大都市とその周辺都市に集中

2012年12月現在、公契約条例を制定しているのは、野田市、川崎市、相模原市、多摩市、国分寺市、渋谷区、厚木市となっており、野田市（千葉県）を除くといずれも神奈川県、東京都であるが、いずれも関東に集中している。また、条例を検討中の自治体も西日本よりも東日本に多い。この要因の一つは、先行している自治体の近隣にあるということである。いい意味での「横並び」とみることができる。また、人口や財政状況を比較すると人口や予算額では政令市を除くとほぼ同じような規模であり、財政力はいずれも高い。今後、これらの自治体が先導役となって、全国に広がっていくことを期待したい。

表8 公契約条例制定都市比較表

	川崎市	相模原市	厚木市	渋谷区	野田市	多摩市	国分寺市
人 口	140	72	22	20	15	14	12
予 算 額	5,956	2,483	736	803	473	490	388
財政力指数	1.07	1.03	0.86	1.03	0.92	1.19	1.06

資料：各市ホームページより勝島が作成。人口は2010年国勢調査結果、単位は万人、予算額は2012年度一般会計当初予算額、単位は億円。財政力指数は2010年決算カード。

(2) 都道府県段階の動きは「慎重」

都道府県段階の動きが総じて弱い。内部検討を行っている自治体は多いと思われるが、積極的な姿勢がみられない。これは、県庁の予算がいずれもかなり厳しい状況にあり、予算削減を追求しているのに、予算額がわずかでも増えることに対して消極的であること、また、県内の市町村への影響を考慮しているなどがあるのではないかと考えられる。

(3) 首長のリーダーシップと関係者による合意形成が必要

これまでのところ、成立している自治体については、首長のリーダーシップで庁内をまとめ、事業者の理解を得ると同時に、議会の合意を得てきたケースがほとんどである。議会による発議を否定するものではないが、野田市や川崎市をはじめ「当初条

例は考えていない」としてきたものが、首長の決断で方針を変えることができるのである。また、条例制定後の運用という点を考えるならば、行政当局の正しい理解と実践が欠かせない。さらには、事業者や労働組合との合意形成、特に事業者の理解と協力がこの条例運用の重要なポイントであり、理解を得る努力が肝心である。市民に対する理解という点でも、首長のリーダーシップによるところが大きい。

(4) 事業者と公契約条例

現時点でなお、事業者側の反対は根強い。しかし、そこには、2つの理由がある。1つは、条例の趣旨・内容に誤解があるということである。この条例づくりのメリットは、「公正競争」の実現にある。過当競争、不当なダンピングを排除することは、業界にとっては長年の課題である。また、労働者にとっても賃金切り下げの歯止めをかけることができるという点で、両者は「ウィン・ウィンの関係にある⁽⁴¹⁾」のである。

もう1つは、入札制度、とりわけ最低制限価格に対する引き上げの要望と、予定価格そのものが低いのではないかと、との不満である。自治体当局の最低制限価格の導入については、多とするが、その引き上げになお努力してほしいということである。また、予定価格については、間接経費の算定などが低く抑えられていることについて、なお、改善を図ることである。多くの事業者が、落札しても利益が出てはならずか、場合によっては赤字になるといわれている。こうしたことについてなお努力を行うことである。

(5) 労働組合の役割その1 — 公契約条例をつくるために

労働組合は、条例制定にあたって、大きな役割を担っている。1つは、この条例の制定の目的は、公正競争と公正労働の実現であり、それは事業者と行政と市民ともちろん労働者にとってメリットがあるということについて宣伝し、理解を広げていくための運動を起こすことである。2つは、そのために、運動の垣根を越えた取り組み、特に建設労働組合と連合そして自治労の横の連携は重要である。連合、全建総連、自治労はそれぞれ得意分野がある。政党との対応も含めて、公契約条例制定という一致点で運動を進めることである。これらの力が一体となって、事業者そして市民との相

(41) 連合「公契約条例Q&A」2012年1月改定版

互理解を作り出すことが可能となる。

(6) 労働組合の役割その2 — 条例を運用していくために

公契約条例については、自治体発で始まり、自治体段階で進化してきたものであり、国があらかじめ策定したいわゆる「モデル条例案」を、各自治体が「焼き直す」という経過をたどってこなかった。しかし、この段階までに「モデル」となる条例も出てきているし、連合のモデル条例案もできている。また、各自治体の経験をふまえて、条例制定から運用までを見通して、労働組合等がやるべきことについてかなりの蓄積ができてきた。そこで、今後は、条例制定に向けての具体的な取り組み方針や、審議会委員となる担当者向け、あるいは各級役員向けの研修やテキストの作成などが必要である。この点では、全建総連も民間委託職場の現状について情報が不足していると思われるので、研修などについては共同して取り組む必要があると思う。

なお、条例制定情報、条例運用の経験や課題などについても全国をつなぐネットワークが必要となっている。お金がかかることではあるが、そのことも含めてぜひ、検討され、実践を期待したい。

5. 持続可能な社会づくりと公契約条例

自民党・公明党の新政権は、新たな政策の実行に向けて動き出している。特に公約である「国土強靱化」をめざして、向こう10年間で200兆円の公共投資を行うとしている。こうした動きに対して、土木建設事業者には期待感が広がっているという。しかし、この間の「失われた20年間」を振り返るならば、国の政策は、1990年代には「公共投資」政策、2000年代には「構造改革」政策と大きく揺れ動いた。そして、今また「公共投資」拡大路線への転換なのだろうか。

建設業界だけを見るならば、バブル経済の破たん後に政府投資は増大したが、民間投資が伸びず、総投資額は減少を続けた。さらに、2001年の小泉内閣誕生後は、政府投資額も減少し、総投資額はピーク時の半分にも満たない状況にある。建設労働者の賃金は、1997年あるいは1998年をピークとして下がり続けている。東日本大震災の復旧・復興にかかわって建設労務単価では上昇している職種もみえるが、全体としては低水準のままである。また、被災地の労働者からは、賃金が上がっているとの実感はないといわれている。

また、自治体における業務の委託化、民間化は、第二臨調から数えて30年間、とりわけ

小泉内閣時代の「地方構造改革」によって拡大をし続けてきた。この間、業者間の競争は激しくなっている。自治体の業務の多くが労務費の割合が高く、業界からは賃金を抑えなければ競争に勝てないとの声は強い。

自治体は、この間、国の政策転換に応じて政策を展開してきた。しかし、その結果として、地域経済の停滞は続き、自治体の財政は疲弊し、これを持ち切るために「人件費の抑制」、「公共投資の抑制」、「業務の委託化、民間化の拡大」という「行政改革」を続けてきた。そして、いずれの自治体も、この基本は変わっていない。

公契約条例がめざすものは、「公正競争」、「公正労働」の実現である。「公正競争」、「公正労働」の実現は、自治体の発注する仕事に従事する労働者の生活の安定に寄与するものである。と同時に、むしろ地域の事業者にとっては、経営の安定などのメリットが大きい。自治体にとっては、公共サービスの質や安全を確保することができる。さらには、税収の確保という点でも効果がある。

この20年間でふりかえるならば、自治体の政策の基本は、過大な公共投資でもなく、市場万能主義や極端な「小さな政府」づくりでもなく、持続可能な地域社会づくりであるということである。その際に重視されなければならないのは、自然環境保護や「省エネ」といった環境政策だけでなく、福祉や医療を軸とした安心・安全な公共サービスの確立や地域経済を支える労働・雇用が不可欠であるということである。さらにいえば、労働の基本に国連やILOが提唱する「人間らしい労働（ディーセント・ワーク⁽⁴²⁾）」を据える、ということである。公契約条例は、そうした取り組みの一步となるものである。

(かつしま ゆきまさ 公益社団法人神奈川県地方自治研究センター主任研究員)

キーワード：公契約／公正労働／民間委託／
入札制度／公共工事

(42) ディーセント・ワークについては「公契約条例のさらなる制定に向けて」自治労自治研作業委員会・2011参照。

<参考資料>

公契約条例・入札改革関連年表

	公契約条例・入札改革	全建総連	自治労	その他
1950	国等の契約に於ける労働 条項等に関する法律案要 綱			
1981				第二臨調発足
1982			自治労本部大会で「200 万自治労建設方針」決 定。「委託民間労働者の 組織化方針中に『ILO 94号条約批准闘争』を提 起」	
1983		第24回大会で「公契約法 制定方針」決定		
1984		公契約法学習会開催		
1985		公契約法機関紙特集号		
1987		公契約法学習会開催		
1988			自治労自治研作業委員会 「行政サービスと公務労 働」発足	
1989			自治研作業委員会報告書 「行政サービスの变化に いかに対応するか」発表	清水敏論文「公契約規制 立法にかんする一考察 (早稲田法学)」発表
1990		公契約法学習会開催／信 州大学清水敏助教授（当 時）		
1992		公契約法検討委員会設置	自治労本部大会で「地域 公共サービス産別建設方 針」決定	
1994		「公契約法・条例（公共工 事における賃金確保法条 例）要綱試案」発表・「学 習テキスト」作成	自治労「公共サービス研 究会」報告「地域公共 サービスの諸相と自治体 委託事務事業の実態」発 表	アメリカ・ボルティモア 市で「リビング・ウェイ ジ条例（生活賃金条 例）」成立
1999	自治法施行令第167条の 10の2「総合評価一般競 争入札」制度の導入			「民間資金等の活用によ る公共施設等の整備等 の促進に関する法（PFI 法）」
2000	「公共工事の入札及び契 約の適正化の促進に関す る法律」（入札契約適正 化法）成立	「公共工事における賃金 等確保法（条例）要綱試 案」資料作成	自治労「自治体入札・委 託契約制度研究会」設置	地方分権一括法施行

	公契約条例・入札改革	全建総連	自治労	その他
2001		東大和市で全国初の「公契約条例の制定を求める請願」採択	自治労本部大会で「研究会」の討議経過を受けて「『自治体契約ルール』の導入をはかり、自治体契約を通して社会的公正を促進する」との方針を決定（2002-2003方針）	4月小泉内閣発足 — 2006年。5月「総合規制改革会議」発足、12月「総合規制改革会議第1次答申」
			研究会報告「社会的価値の実現をめざす自治体契約制度の提言 — 政策入札で地域を変える —」発表	
2002	「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」（官製談合防止法）成立	神戸市で全国初の国に対する「公契約法制定を求める請願」採択		12月「総合規制改革会議第2次答申 — 『民でできることは官は行わない』」
	自治法施行令の改正「最低制限価格制度」の導入			
2003			北海道七飯町労連 春闘要求で「公契約条例」制定を要求	6月「指定管理者制度」導入、同年9月施行。6月「骨太方針2003」。
	「大阪府・施設の清掃業務入札に知的障がい者や母子家庭の母の雇用を評価項目にする総合評価方式を導入」		自治労本部大会で「『自治体公契約条例（仮称）』の制定を自治体に求め、その具体化に向けて、連合・地方連合会との連携を強化する」との運動方針を決定（2004-2005方針）	7月「地方独立行政法人法」成立
2004				4月「規制改革・民間開放推進会議」発足 6月「骨太方針2004 — 『三位一体改革工程表』」
2005	「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（公共工事品質確保法）成立・施行		自治労大阪府本部・府職労・連合大阪等で府に要求・障害者雇用、単身者雇用など総合評価する入札を実施	「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（『新地方改革指針・集中改革プラン』）」
	千葉市長会・関東市長会・全国市長会意見書提出		自治労本部大会で「2007年度までに全自治体で公契約条例の制定をめざし、市民との協働、連合・地方連合との連携を強化し、労使協議や議会対策に取り組みます」との運動方針決定	

	公契約条例・入札改革	全建総連	自治労	その他
2006	知事会プロジェクト「都道府県の公共調達改革に関する指針」（1,000万円以上の工事について一般競争入札を原則とすることを提案）		北海道七飯町「公契約条例」制定を公約とする町長が誕生。条例案まで出来上がったが、その後進まず	
				「市場化テスト法」、「行政改革推進法」、「公務員制度改革法」行革関連三法成立
	福島県・和歌山県・宮崎県で談合事件発覚。知事等首脳部が逮捕・起訴			「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」
2007	東京都国分寺市「公共調達に関する基本指針」策定			
	大阪府豊中市総合評価方式の導入「継続雇用、障がい者雇用、就職困難者の雇用」			
2008	7月山形県公共調達基本条例制定。「公共調達により調達するものは品質及び価格の適正化を考慮したものでなければならない」と明記			
				8月連合中央執行委員会で「公契約」制定運動を決定
	12月尼崎市議会に「公契約条例案」提案・継続審査			
2009	尼崎市「公契約条例案」議会で否決			
				5月「公共サービス基本法」成立
				6月民主党「公共工事作業報酬確保法案」作成
				8月総選挙で民主党が圧勝
	9月千葉県野田市議会で「野田市公契約条例」が全会一致で成立			