旭川市における公契約条例の制定と今後の課題

川村雅則

はじめに

二〇一六年二月三日、旭川市議会で、道内初となる公契約条例が制定された。

弁護士、労働組合、研究者らで二〇一四年春に結成した「旭川ワーキングプア研究会」（代表Ⅱ小林史人弁護士）は、公契約条例の制定を活動目標に掲げ、旭川市に登録する建設事業者や公共工事現場で働く建設労働者を対象とした調査・研究活動のほか、旭川市議会・議員への条例制定の働きかけなどに取り組んできた。筆者も同研究会のメンバーの一人である。

本稿では、今回制定された公契約条例に対する評価や、これからの課題をまとめたい。ただし、とりわけ市議会議員からの聞き取りをまだ行っていないので、条例への評価などは暫定的なものであること、また、本報告の内容は研究会ではなく川村個人の見解であることをお断りしておく。

1. 条例の制定に至る経緯

条例の評価の前に、条例の制定に関する議会への陳情を旭川ワーキングプア研究会よりも早くに行っていた「旭川地方ななかまどユニオン」（八重樫好委員長）（以下、ななかまどユニオン）と旭川市議会の動きを中心に経緯を整理しておく。前者は八重樫氏からの聞き取り（二〇一七年一月七日）と氏から提供された資料によってまとめ、後者は『あさひかわ新聞』に掲載された以下の二つの記事、すなわち、①「旭川ワーキングプア研究会 公契約条例制定を求める」二〇一六年七月二日付（以下、記事①）、②「自民会議が「公契約条例」を提示 第3回定例会で採決なるか、流動的」二〇一六年九月二〇日付（以下、記事②）を参照した（ともに佐久間和久記者の執筆）。

(1) ななかまどユニオンによる条例制定の陳情

ななかまどユニオンは、個人加盟ができる地域

労組で、二〇〇九年九月に発足した。現在の組合員数は二十数人である。

八重樫氏によれば、公契約条例の制定を求める陳情書を旭川市議会（総務常任委員会）に最初に提出したのは二〇一四年五月二日である。氏は新社会党旭川総支部の委員長をつとめており、公契約条例を全国で初めて制定した千葉県野田市には、新社会党の書記長をつとめる議員がいる。その縁で、公契約条例を学ぶ機会があり、旭川市でも公契約条例の制定が必要だと感じたことによる。最初の陳情では、野田市の条例をモデルとして添付した。

なお、新社会党旭川総支部では、予算の策定期にあわせて市に対する要請行動も行っており、そこで公契約条例を初めて扱ったのは二〇一一年（対二〇一二年度予算）である（以降、毎年、条例の制定を要請）。

さて、陳情に対する議会からの反応はその後特になく、二〇一五年四月に市議選を迎えることになる。選挙結果をうけて、ななかまどユニオン

は、公契約条例の制定を求める陳情書をあらためて二〇一五年六月二六日に提出した。

このときの陳情では、議員間での議論を進めやすくするよう、陳情の理由などを簡潔にまとめたもの（A4用紙一枚）の提出にとどめた。これは、野田市で制定されたとおりの内容を求めると、逆に議論が進まない、との助言を得ていたことにもよる。もともと、賃金条項（「市長が別に定める一時間当たりの賃金等の最低額以上の賃金を支払う」こと）の明記は同陳情においても求めていた。

(2) 旭川市議による野田市の行政視察

旭川市議会では、総務常任委員会に所属する五人の議員（木下雅之氏・委員長、あずま直人氏、上村ゆうじ氏、久保あつこ氏、室井やすお氏）が二〇一五年一月に野田市を視察し、報告書「行政視察報告書（総務常任委員会委員長班）No.064」を提出している。

筆者は二〇一六年五月九日、議会事務局を訪問して同報告書の閲覧を求めた。報告書は、視察の内容、野田市担当者との間の質疑応答、各種資料のほか、各委員からの報告（視察後の意見や感想）で構成されていた。複写は認められなかったため、一読して、公契約条例を各委員がどのように評価しているかを中心にメモをとったが、全てを正確に記録することはかなわなかった。

メモによれば、条例の運用に対してのいくつか

の課題などがあげられていたものの、公契約条例そのものに反対という明確な意見はみられず、むしろ、野田市の取り組みを肯定的に評価し、旭川市においても条例制定を求める意見が多数であったと記されている。記事①にも視察の結果などが報じられているが、筆者の記録を支持する内容である。

(3) 陳情の採択と条例制定

野田市の視察を経てもなお、ななかまどユニオンの陳情に対する総務常任委員会からの回答はなかった。記事②によれば、この頃、委員会での審議は重ねられていたが、自民党・市民会議と公明党の二会派が賛成・反対の態度を鮮明にしない、「保留」のままであったという。こうしたなか、二〇一六年七月に、公契約条例の制定を求める「要望書」が旭川ワーキングプア研究会によって提出された。

記事②によれば、その後、自民党・市民会議は、第三回定例会にあわせて、「先手を打って条例案を提出すべき」と動き始め、民主・市民連合にも接触を図ることとなる。そのなかで、懸案となっていたななかまどユニオンの陳情書の扱いについては、陳情者に対して賃金条項の削除が求められることになる。同条項の存在が、とりわけ自民党・市民会議が判断を保留する最大の理由になっていたからだ。

八重樫氏によれば、賃金条項の削除要請への対応は非常に悩ましかったという。賃金条項を抜いてしまえば条例の効果が弱まってしまふことが予想されたこと、しかし、札幌の経験を踏まえると、議会で「ガチンコ」の争いになれば条例が流れてしまうことが懸念され、そうなれば、条例が再び目の目を見るまでにはまた長い時間を要してしまふと思われたこと、などが語られた。しかも、短い期間で判断をしなければならなかったのも対応に苦慮した点である。

結局、ななかまどユニオンの役員会の判断によって、賃金条項を陳情書から削除する手続きが九月一二日に行われ、その翌日、自民党・市民会議は公契約条例を議員提案することを議会運営委員会でも明らかにした。もともとこれに対しては、審議が不足していることや内容が不十分であるなどの意見が他会派から出され、条例案は第三回定例会には提出されなかった。

なお、賃金条項を除いた陳情書は、九月二六日に採択された。

その後、会派間の調整などを経て、条例案は第四回定例会で提案され、これが二〇一六年一二月一三日に可決されることとなった。

2. 旭川の公契約条例とその評価

旭川市で今回制定された公契約条例の正式名称は、「旭川市における公契約の基本を定める条例」

である。条例は、前文と九つの条文、附則で構成されている。

同条例は理念条例であり、賃金条項は盛り込まれていない。その理由について、企業（事業受託者）の負担になるから、という説明がロビイング活動の際に聞かれたが（条例制定を報じる記事中の議員コメントでもそう述べられている）、それは具体的にはどういう負担なのか。公契約（発注価格）が適正化されてもその負担は残るのか。先述のとおり、市議会総務常任委員会は公契約条例が初めて制定された野田市を視察しているが、そこでどのような問題点があると判断したから、条例を理念条例にとどめたのか、などの疑問がまずある。もつとも、賃金条項をつけるかどうかは結果であって、以下のようなそもそもの疑問が残る。

第一は、議員提案（自民党・市民会議）による今回の条例では、いわば立法事実（公共工事を含む公共サービス下で何が起きているのか）は、どの程度整理されたのだろうか。

旭川市では「旭川市の公契約に関する方針」（以下、「方針」）が二〇〇八年に定められ、取り組みが進められてきた。では、「方針」には、効果の一方でどこに限界があったのか、そのことよって現場で何が生じていたのか。条例の前文では、「公契約に対する社会的な要請は多様化している」ことが条例制定の背景としてあげられているが、本来は、公契約領域で何が起きているのかを整理され、条例に反映されるべきだったのではないか。

第二に、条例の目的や基本方針をどう実現するのか、といった手段や具体策（推進体制・仕組みを含む）にふれられていないことである。同じことは、第四条に「市の責務」として掲げられた「市は、前条に規定する基本奉仕にのっとり公契約に関する施策を総合的に推進しなければならぬ」の一文にも共通する。市は何をどう実現していくのか、本条例からはみえてこない。

むろん、条文で詳細を規定せずとも何らかの推進体制がとられれば対応は可能だろう。そう考え、研究会では「審議会の設置」を提案してきたが、特にそうした場が設けられるようでもない。「今後、実効性を持たせるための方策を議論したい」とは、条例案をまとめた議員のコメントである（『北海道新聞』二〇一六年一月三日付朝刊）。

「方針」の下でも少なからぬ問題が発生していたことや、公契約条例が広い意味でのまちづくり条例であることを踏まえると、地元の業界労使関係者や有識者で構成される常設の審議会などを設置し、公契約の適正化を進める必要があると考える。その点で、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」という条項がかるうじて盛り込まれたことは評価できる。

補足すれば、二〇一六年一〇月に、旭川ワーキンググループ研究会は、市議会総務常任委員会と意見

交換の場を与えられた。こうした意見交換は「旭川市議会基本条例」の精神を示すものといえるだろう。同条例は第一二条に「議会は、政策形成に市民意思を反映させるため、市民との意見交換の場を設けるものとする」と定めている。

筆者は、札幌の公契約運動に参加するなかで、審議の過程や内容が市民には見えづらい（分かりづらい）議会のあり方に疑問をもってきた¹。その意味で、今回の意見交換の場は貴重だった。そのことを確認した上で、「地域の様々な課題と住民の意思を的確に把握して、住民全体の福祉の向上を更に目指すこと（旭川市議会基本条例前文）」が議会には期待されるし、私たちは、立法事実などをしつかり集め、議会に働きかけることが課題であると強調したい。

3. 公的サービスの産業化圧力と、旭川における行財政改革の取り組み状況

さて、旭川市で公契約条例が制定されたが、現在、公共サービスを取り巻く状況はこれとは逆の方向にある。

国は現在、公共サービスの産業化を強力に推進している。例えば「経済財政運営と改革の基本方針2015」（二〇一五年六月三〇日閣議決定）の「第3章「経済・財政一体改革」の取組」「経済・財政再生計画」では、社会保障をはじめとする公的サービスの産業化や、それを促進するた

めのインセンティブ改革（頑張る地方の取り組み支援、トップランナー方式の活用など）、公共サービスのイノベーション（行政コスト等の見える化、エビデンスに基づくPDCAの徹底など）が掲げられ、全国の自治体は、「改革」の取り組み状況の公表、地方交付税による誘導などで「改革」の進捗を競わされている状況にある。³⁾

旭川市でも現在、「行財政改革推進プログラム2016」（以下、「プログラム2016」）のもとで行政運営が行われ、民間委託や指定管理者制度の導入など改革が進められている。⁵⁾

「プログラム2016」には、行政サービスの水準及び品質の向上なども掲げられているが、取支が常に強く意識され、効果的かつ効率的な行政運営の一環としてアウトソーシングの更なる推進も予定されている。コスト削減を意識した厳しい行政運営ひいては公共サービス従事者に厳しい事態の起きることが予想される。かかる状況下で公契約条例が制定されたことを積極的に受け止め、内容をより深化させる必要がある。

繰り返しになるが、今日、公的サービスの産業化圧力の高まりと地方交付税の削減で、自治体は意図せぬ行財政改革を推進せざるを得ない状況にある。公契約の適正化を通じたまちづくりと、地域で働き暮らしている条件づくりのための、より一層の共同が求められている。

4. まとめに代えて

筆者自身の課題をあらためて振り返ると、公契約領域で働く多くの人たちへのアプローチや、議会での議論への貢献、あるいは、事業者・労働者・市民に公契約条例の必要性などを伝えて共同の輪をひろげることなどの面で、多くの反省が残る。今回の条例内容・水準は、そうした運動の不足を反映しているとも言えよう。

関係者が口にするのとおり、旭川市における公契約条例は道半ばにある。このことを強く自覚し、旭川市にはさらなる前進を求めつつ、他の自治体において条例制定の動きが広がることがめざし、筆者自身も引き続き力を尽くしていきたいと考えている。

【注】

(1) 拙稿「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」（『建設政策』第一五五号（二〇一四年五月号）所収）などを参照。

(2) この点は、二〇一六年六月に明治大学で開催された社会政策学会第一三二回春期大会の共通論題「変わる公共部門の労働」で、「官製ワーキングプア問題の現状と課題」と題して報告した（近刊）。

(3) 「経済財政運営と改革の基本方針2015」閣議決定の約二カ月後、総務省は「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」を発売（二〇一五年八月二八日）。

(4) 旭川市の行財政改革推進プログラムは、同市によれば、二〇〇四年二月に、「厳しい財政状況を克服し、地方分権時代にふさわしい自立した行財政運営を推進するため」に策定された。その後、二度の改訂を経た後、三訂版の計画期間中に前倒しの改訂を行って現在に至っている。改訂の背景には、市の財政状況が依然として厳しいこと、とりわけ最後の前倒しの改訂を行った際には、地方交付税の大幅な減少があげられている。旭川市ウェブサイト「行財政改革の取組状況」による（本稿脱稿時の最終更新日二〇一六年八月二九日）。

(5) 民間委託の進捗状況および指定管理者制度の導入状況は、総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」（二〇一六年三月二五日）を参照。

△かわむら まさのり・北海学園大学経済学部教授▽

資料

旭川市における公契約の基本を定める条例

平成二八年二月一三日 旭川市条例第八二号

旭川市は、これまで、契約制度の公正性、透明性及び競争性を確保するため、様々な取組を進めてきた。

しかし、近年、地域経済の活性化をはじめ、雇用環境の適正化や技能労働者の確保など、公契約に対する社会的な要請は多様化している。

ここに、市と事業者は共に協力しながらこれらの要請に対応するとともに、契約制度の適正化を一層推進し、もって市民の福祉の増進を図るため、この条例を制定する。

(目的)

第一条 この条例は、公契約に関する基本方針を定めるとともに、本市及び事業者等の責務を明らかにすることにより、公契約の適正な履行及び労働環境の確保を図り、もって市民が豊かで安心して暮らせる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

(定義)

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 公契約 市が発注する工事若しくは製造その他について、請負又は物件の買入れその他の契約及び指定管理者（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二四四条の二第三項に規定する指定管理者をいう。）と締結する公の施設の管理に関する協定をいう。
- (2) 事業者等 公契約を受注し、又は受注しよう

とする者（以下「事業者」という。）及び市以外の者から公契約に係る業務の一部について請け負い、又は請け負おうとする者（以下「下請負者」という。）をいう。

(基本方針)

第三条 公契約に関する施策は、次に掲げる基本方針に基づき、推進されるものとする。

- (1) 地域内での経済の循環及び活性化を図ること。
- (2) 公契約に係る業務に従事する者の適正な労働環境を確保すること。
- (3) 品質及び適正な履行を確保すること。
- (4) 公平性、公正性及び透明性の向上を図ること。

(市の責務)

第四条 市は、前条に規定する基本方針にのっとり公契約に関する施策を総合的に推進しなければならない。

(事業者等の責務)

第五条 事業者等は、公契約に関わる者としての社会的責任を自覚し、関係法令等を遵守しなければならない。

2 事業者等は、公契約に係る業務に従事する者の労働環境の向上に努めなければならない。

3 事業者等は、第三条に規定する基本方針の実現に向けて、市が実施する公契約に係る施策に協力するよう努めなければならない。

(地域の事業者等の活用)

第六条 市は、地域の事業者の受注機会の確保に努めるものとする。

2 事業者等は、下請負者の選定又は資材等の調達に当たっては、地域で事業を営む者を活用するよう努めるものとする。

(品質及び履行の確保)

第七条 市は、適正価格での発注、監督及び検査体制の充実その他の必要な措置を講ずるものとする。

2 事業者等は、適正な履行体制を確保するものとする。

(公契約の適正化)

第八条 市は、談合等の不正行為の発生を防止するため、必要な措置を講ずるものとする。

2 市は、事業者間の公正な競争が確保されるよう努めるものとする。

(委任)

第九条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(検討)

2 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。