

# 旭川ワーキングプア研究会の取り組みと、旭川市発注の 公共工事現場における建設労働者の賃金

川村 雅 則

はじめに

旭川ワーキングプア研究会（代表…小林史人弁護士）（以下、研究会）は、二〇一六年七月一四日、旭川市議会に対して、公契約条例の制定を求める要望書を提出した。要望書では、公契約条例の制定のほか、公契約領域における実態把握の強化や、公契約条例の運用に際して、有識者や業界労使関係者からなる委員会を設置すること、を要望している。

本稿では、発足からおよそ二年強になる研究会の軌跡や取り組み内容などをまとめ、公契約の適正化、条例の制定を目指す各地の運動に貢献したい。運動の中心となるべき自治体労働者・労組の役割を念頭において書く。ただし、これは研究会の見解ではなく、あくまでも筆者の責任によるものである。

本稿の構成は、まず研究会の特徴や取り組みを紹介し、次に、建設産業にみられる国の政策変化にふれながら、自治体に求められる役割に言及する。その上で、二〇一五年の夏から冬にかけて研究会で行った、公共工事現場調査の結果の一部を報告する<sup>①</sup>。

## 1. 研究会の発足と、その取り組み

旭川ワーキングプア研究会は、準備会を経て二〇一四年三月三十一日の会議をもって正式に発足した。議会で条例案が否決されたとはいえ一定のノウハウが蓄積された札幌市での経験<sup>②</sup>にも学びながら、公契約条例の制定を目指し、取り組みを開始した。

特徴の第一は、団体の名称に公契約条例は掲げなかったことである。市議会で条例案の審議が始まる前後に発足し、それゆえに団体の性格が直接

に表現された「札幌市公契約条例の制定を求める会」に対して、旭川では、まだそのような到達段階になかった。よって地域のワーキングプア問題全般をひろく射程に入れ、より多くの市民の関心をねらって現行の名称とした。

第二は、研究会の構成団体が多彩な顔ぶれであることで、これは札幌と共通する。すなわち、構成団体は、旭川弁護士会、全建総連旭川建設ユニオン、連合旭川、旭川市職労、自治労上川地本、旭労連、建交労旭川支部、NPO法人建設政策研究所北海道センターである。なお、札幌と同様に旭川でも代表には弁護士が就任しているが、公契約条例の制定を掲げる弁護士・弁護士会の存在は心強い<sup>③</sup>。

第三に、研究会が取り組んできたことはいくつもあるが、メインを公契約条例がなぜ必要かを明らかにする調査活動に置いたことである。具体的には、旭川市に登録する建設事業者を対象とした、

事業経営や公共事業の受注に関する調査や、非正規労働者を対象に労働組合ルートで行った雇用・労働に関する調査活動である。

あわせて、議員や業界団体（旭川建設業協会）との意見交換も行ってきたほか、二〇一五年二月二八日には、旭川弁護士会主催、日弁連共催で、旭川におけるワーキングプア問題と公契約条例の可能性を考える市民集会・日弁連貧困問題全国キャラバンが開催され（中心メンバーは、旭川ワーキングプア研究会、およそ一〇〇人の参加があった。地元からは、旭川市で働く臨時・非常勤職員雇用や建設労働者の賃金実態が報告された。<sup>4</sup>）

## 2. 建設産業政策の転換と、問われる公契約に関する自治体の姿勢

(1) その賃金はどうのような基準で決まっているのか——公共工事設計労務単価

担い手確保の危機を前に、国は、建設産業における政策の転換を図っている。

具体的なものとしては、一九九〇年代後半をピークに下がり続けてきた公共工事設計労務単価（以下、労務単価とも略称する）を二〇一三年度から大幅に引き上げたことであり、今一つには、翌年（二〇一四年）六月に実施された、いわゆる「担い手三法」（公共工事の品質確保の促進に関する法律、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する

法律、建設業法）の改正である。<sup>5</sup>

ところで、前者の公共工事設計労務単価に関わって自治体労働者・労組に訴えたいのが、自治体発注のそれぞれの仕事（公共事業、委託事業、指定管理者等）で、果たしてどのような基準で賃金ないしその原資が決まっているのかを明らかにするのが、適正化を求める際のさしあたっての重要な作業であることだ。

その点、公共工事では、国土交通省及び農林水産省による「公共工事労務費調査」に基づき、都道府県ごとに「公共工事設計労務単価」が決定され、それが予定価格の積算に用いられる。<sup>6</sup> この労務単価は、所定労働時間内八時間当たりの単価であって、現場管理費（法定福利費の事業主負担額、研修訓練等に要する費用等）及び一般管理費等の諸経費は含まない。<sup>7</sup>

「労働者への支払い賃金を拘束するものではない」と強調されるものの、なおかつ、この労務単価の水準が果たして妥当かどうかは問われる必要があるものの、しかしながらまずは、かかる基準の存在が示されることで、それが実際に守られているかどうかを調べるこの意味が増してくる。基準を明らかにする作業の重要性、そして、自治体労組にその作業が求められていることを強調したい。

(2) 公契約に関する旭川市の姿勢

さて、以上のような政府の政策転換に対して、

自治体の入札、契約行政はどうなっているだろうか。最少の経費で最大の効果を追求する行財政改革や価格一辺倒の入札政策が盲目的に今もなお進められていないだろうか。公契約の領域で何が起きているか自体にそもそも関心を持っていない自治体も少なくないのではないだろうか。

その点でいえば、旭川市では、二〇〇八年に「旭川市の公契約に関する方針」（二〇〇八年八月二一日決定）が定められている。<sup>8</sup>

前文によれば、「方針は、本市の行う契約が公平、公正で透明性の高い入札・契約手続きのもと、契約の適正な履行を図りながら、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」に定められた。

「基本理念」では「地域経済の発展と地元企業の成長を支えるとともに、そこで働く市民の雇用環境をも視野に入れ、公契約としての役割と機能を発揮させ、市政推進に努める」ことがうたわれている。

全国に先立ち、かかる方針を定め、市政が推進されていることは高く評価できる。また旭川市では、上に掲げた目標実現の一環として、「建設工事下請状況等調査（面接調査）」が実施され、賃金の支払実態が明らかにされている。

ただ一方で、例えば、旭川市発注の公共工事現場で、労務単価に則した適正な賃金が支払われていないことが労働組合の調査でも指摘されている。<sup>9</sup>

なぜそうなるかの説明はもちろんのこと、旭川

「市には、発注者として、「公契約に関する方針」からさらに一步踏み込んだ、実効性ある取り組みが求められている。公契約条例を全国で初めて制定した野田市の条例の前文には、国の役割に言及しつつも、問題に先導的に取り組まんとする自治体の姿勢が示されていた。旭川市を含む道内すべての自治体に必要な気概ではないか。

もつとも、施策・政策には根拠が必要である。それが、各種の調査に取り組んできた理由である。では、項を改めて、公共工事現場調査の結果をみていく。

### 3. 公共工事現場の調査からみてきたもの

#### (1) 調査の概要と分析の方法

調査は、二〇一五年の夏に準備を始め、実際の現場調査は、九月から一二月にかけて行った。調査の内容は建設労働者の労働条件を明らかにするものだが、とりわけ賃金部分に焦点をあてる。大きく引き上げられた公共工事設計労務単価に対して、現場の賃金は引き上げられているのか、というのが主たる関心事である。

調査の方法は、自治体の発注部に依頼して、工事現場を紹介してもらい、工事受注業者の現場代理人と打ち合わせをした上で、日を改めて労働者調査にのぞむ、という流れになっていた。今回の調査では、合計一三現場を訪問し、一〇一人か



ら回答を得た。なお、以上の調査のノウハウは、研究会のメンバーでもある建交労旭川支部で蓄積されたものである。

さて、回答者に支給されている賃金（基本給だけでなく、諸手当や一時金なども）と彼らの職種を明らかにできれば、公共工事設計労務単価との比較が可能になる。

ただ、労務単価は八時間当たりの金額なので、月給制労働者の場合には、比較を可能にするための準備作業が必要になると、「請負制」の労働



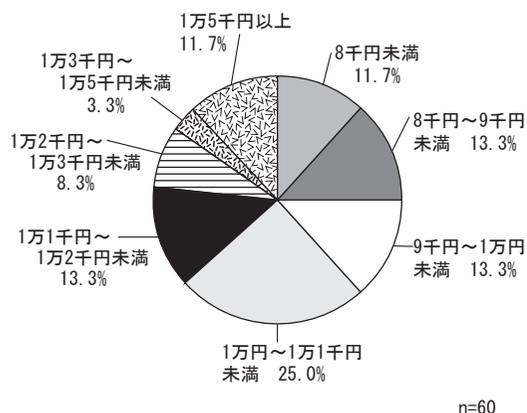
現場調査の様子(2015年9月14日)

者の場合には、そこで得られた収入の、性格別の内訳（賃金なのか資材・道具代なのか）を明らかにする必要が

小論では、回答者一〇一人のうち最も多くを占めた日給制労働者六〇人の結果を取り上げる『報告書』では、月給制労働者二四人の結果も取り上げているので参照されたい。

以下、不明は除いて計算を行っているので、各設問の有効回答数は必ずしも一致しない。

＜図表1＞ 2015年の基本賃金(日給)額



(2) 上がらぬ基本賃金、労務単価を下回る賃金  
賃金の結果をみる前に、「二〇一五年度旭川ワーキングプア研究会 旭川市の公共工事現場調査報告書」の資料(二四頁以降)より、日給制労働者の調査結果の特徴にふれておく。  
第一に、若い年齢層も多かったことである。六〇歳以上が三割を超えるものの、三九歳以下もおよそ三割を占め、平均年齢は四九歳だった。  
第二に、この工事現場への入場状況は、六割が「二次下請」で、「元請」(一五・一%)を含めると全体の四分の三を占める。相対的に上層で働いている者たちが回答者に多かった。しかし、後述の

＜図表2＞ 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(2012～2015年度)

単位:円

年度	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)
2012	13,400	11,000	9,200	13,400	13,600	13,300
2013	15,400	12,700	10,600	15,700	16,000	15,300
2014	16,400	13,500	11,300	17,100	17,400	16,300
2015	16,700	13,800	11,500	18,200	18,600	16,600
伸び率(%)	101.8	102.2	101.8	106.4	106.9	101.8

年度	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
2012	11,100	13,100	14,000	14,000	7,900	7,100
2013	12,800	15,400	16,500	16,500	9,100	8,300
2014	13,700	16,800	18,000	18,000	9,900	8,900
2015	14,000	17,900	19,200	19,200	10,600	9,100
伸び率(%)	102.2	106.5	106.7	106.7	107.1	102.2

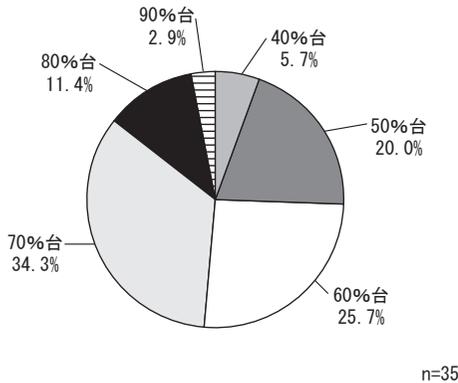
注：伸び率は、2014年度から2015年度にかけての伸び率。  
出所：国土交通省「公共工事設計労務単価」より作成。

とおり、賃金水準は低かった。  
第三に、就業・雇用形態をみると、五六・二%が「労働者(季節雇用)」だが、三割(二九・八%)は「労働者(通年雇用)」である。  
そして第四に、毎月の決まった休日が少ないことと、九〇・〇%が「毎週日曜」と回答している。  
賃金に関する調査結果の要点の第一は、賃金水準の低さである。日給制労働者の基本賃金(日給)

額は(図表1)、全体の三分の一強が一万円に満たなく、平均値は一万三三七円にとどまる。諸手当や賞与の支給割合も低く、それぞれ約四分の一である(二六・七%、二五・〇%)。なお、通年雇用の多い月給制労働者では、諸手当八二・六%、賞与七三・九%と、大きな差が見て取れる。  
第二は、多くの回答者で基本賃金に変化がみられないことである。調査では、調査時点の基本賃金と二〇一四年の基本賃金を記載してもらい、両者を比較してみたが、増えたのは全体の二割強にとどまり、約四分の三(七三・六%)が変化なしであった。北海道における労務単価は全職種(四六職種)で引き上げられ、主要一二職種だけでも(図表2)、交通誘導員Aが七・二%増で一万円台に乗ったほか、鉄筋工、大工、左官、型わく工、とび工の五職種が六%を超える伸びを示している、にもかかわらずである。

第三は、基本賃金に諸手当に賞与を足し合わせた賃金(以下、合計賃金)と、労務単価とを比較してみたが、どの事例でも、前者が後者を下

＜図表3＞ 公共工事設計労務単価と比較した賃金水準  
(日給制労働者①)



回ったことをまず述べておく。労務単価の引き上げ効果が現場まで必ずしも波及していない。もう少し詳細にみると、日給制労働者六〇人のうち、分析対象となったのが五八人で、そのうち、①諸手当も賞与も支給されていない者が三五人、②諸手当も賞与も支給されているか、どちらかが支給されていて、なおかつ、その金額が明らかである(回答されている)者が一四人である。残りは、諸手当や賞与の支給状況、あるいは、その金額が不明なものである。

第一に、日給制労働者①の三五人についてみると(図表3)、基本賃金の平均値は一万九五四円

で、公共工事設計労務単価に基本賃金の占める割合は、最小値が四二・六%、最大値が九二・五%、平均値は六九・三%である。

第二に、日給制労働者②の一四人についてみると、基本賃金の平均値は九四二一円で、一日当たりの諸手当や賞与を足し合わせた合計賃金の平均値は一万五四八円である(両者の差は一一二七円)。そして、合計賃金が公共工事設計労務単価に占める割合は、最小値は五四・九%、最大値は九〇・六%、平均値は七一・四%である。日給制労働者の①も②も、平均値は七割程度なのである。

以上のとおり、旭川市発注の公共工事現場での賃金水準は、公共工事設計労務単価を下回る。なお、小論では割愛したが、月給制労働者も同様の結果であったことを付言しておく。

#### 4. まとめに代えて

準備不足もあって結果として否決されてしまったとはいえ、札幌市では、当時の市長がリーダーシップを発揮して公契約条例案を議会に提案していた。しかし、そのような動きは旭川市ではまだみられない。両市の条件のかかる違いを考えても、公契約運動を旭川市で前に進めていくのは容易ではなからう。いまなぜ公契約の適正化が必要なのかの実態把握と、それを広げていく作業の強化が必要である。

その際、不幸にして札幌市では業界団体と市が

対立構造になったが、本来、公契約条例は事業者・業界団体にとって忌避すべきものではなからう。

条例は、ダンピング競争を防ぎ、かつ、元請責任を強化することで重層的な請負構造のうち不要な部分を排除する、結果として、適正価格での受発注を可能にし、労働力の確保、労働条件の適正化、技能の伝承などを可能にするものであるからだ。業界団体に理解を求め、共同を進める必要がある。そして、議会との関係構築もむろん必要である。

さて、二〇一五年一〇月にスタートした自治労の「非正規労働者一〇万人組織化」にも関わって、公契約条例の制定を方針に掲げる自治体労組の拡大が期待される。自治体発注の仕事で困窮する人びとを放置してはならない。ただ、隣で働く臨時・非常勤職員以上に姿の見えづらいのが公共民間労働者である。公契約の適正化を切実に欲する彼らを「発見」するためにも、自らは発注者側に身を置いているという自覚をもって、公契約の現場に入っていくことが自治体労組に求められている。

#### 【注】

(1) 調査結果に関する詳細は三二〇一五年度旭川ワーキングプア研究会 旭川市の公共工事現場調査報告書」を参照。なお、筆者のウェブサイトに掲載した過去の執筆論文などにもあたっていただいた。

(2) 札幌で公契約条例の制定を目指した「札幌市公

<http://www.econ.hokkai-u.ac.jp/~masanori/index>

契約条例の制定を求める会」の経験などは、川村（二〇一五b）、川村（二〇一五c）などを参照。

(3) 日弁連では「公契約法・公契約条例の制定を求める意見書」を発表（二〇一一年四月一四日）しているが、北海道レベルでも、まず、公契約条例案が議会に付議された後に札幌弁護士会が、「札幌市公契約条例」の制定を求める会長声明」を二〇一二年三月八日に出した。

その後、札幌の弁護士が中心となって、北海道弁護士連合会が「北海道内のすべての地方自治体及び地方議会に対し公契約条例の制定を求める決議」を二〇一三年の定期大会で決議している（七月二六日）。

さらに今回、旭川弁護士会でも、研究会による「要望書」の提出にあわせて、「旭川市公契約条例の制定を求める会長声明」が出た。いずれも各団体のウェブサイトで見ることが可能である。

(4) 集会の様子については、川村（二〇一五a）を参照。

(5) 国土交通省「品確法・建設業法・入契法等の改正について」とおり、建設産業における担い手不足や、そのことに伴う工事の適正な施行の困難が法改正の背景にあった。

(6) 公共工事設計労務単価の性格などは、国土交通省「公共工事設計労務単価について」を参照。

(7) しかも、労務単価の引き上げの際には、公共発注者である自治体にも、「技能労働者への適切な賃金水準の確保に係る要請」文書が発出され

（二〇一三年三月二九日）、①二〇一三年度公共工事設計労務単価の早期適用、②ダンピング受注の排除、③法定福利費の適切な支払と社会保険等への加入徹底に関する指導、が要請されている。

(8) 川村（二〇一五d）を参照。

(9) この点は、須貝（二〇一五）による指摘を参照。もっとも、札幌の公契約運動でもそうだったが、議会の姿は市民に見えづらく、逆に、疑問をもつことさえ少なくない。どこに問題があるのか。この点は別の機会に論じたい。

#### 【参考文献】

・ 依田満博「品確法改正、発注関係事務の運用指針を考える」（『建設政策』第一六二号所収）NPO法人建設政策研究所、二〇一五年七月

・ 市村昌利「投資規模半減、疲弊する地域建設産業」（『経済』第二三五号所収）新日本出版社、二〇一五年四月

・ 小畑精武「公契約条例入門―地域が幸せになる―新しい公共」ルール」旬報社、二〇一〇年

・ 川村雅則「旭川で前進する公契約運動、市民100人が集った、2・28反貧困・公契約集会」（『建設政策』第一六一号所収）二〇一五年五月（二〇一五a）

・ 同「なくそう官製ワーキングプア―札幌の公契約運動から」（『経済』第二三八号所収）二〇一五年七月（二〇一五b）

・ 同「なくそう官製ワーキングプア、進めよう公契約運動」（『月刊全労連』第二二三号所収）全労連、

二〇一五年九月（二〇一五c）

・ 同「公契約に関する旭川市の取り組み―旭川市の資料より」（『建設政策』第一六三号所収）二〇一五年九月（二〇一五d）

・ 上林陽治「公契約条例という選択肢―雇用の劣化を自治体から変えていく」（『世界』第八六九号所収）岩波書店、二〇一五年五月

・ 須貝卓矢「2年続けて上がった労務単価が賃金に反映されたか」（『建設政策』第一五九号所収）二〇一五年一月

・ 辻村定次「現場の担い手確保に向けた課題―改正公共工事品質確保法の趣旨を実現するには」（『建設政策』第一六二号所収）二〇一五年七月

・ 庭野峰雄「改正「担い手3法」による「担い手」確保に向けた取り組みの現段階」（『建設政策』第一六六号所収）二〇一六年三月

へかわむら まさのり・北海学園大学経済学部教授