

自治研 かんがわ

2011 **8** No.129
(通算 193号)

CONTENTS

巻頭言「民主党政権の危機に想う」
2011年東日本大震災の被害概要

神奈川大学教授 佐藤 孝治 1

第47回地方自治研究神奈川集会「公正労働分科会」報告

編集部 15



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

2009年8月の総選挙以降、2年が経過した。希望に満ちた政権交代は今や色あせ、失望と落胆ムードが蔓延している。ねじれ国会で苦しむ菅内閣の姿は自公政権末期とびたりと重なって見える。政権基盤を掘り崩した主な要因は次の三点にあると思われる。

第1は鳩山前首相の普天間基地移設問題における大失態である。自公政権時代の日米合意(辺野古移転)を覆すことは容易ではないことは明瞭だったにもかかわらず、先の見通しもないまま「最低でも県外」にこだわり、自縄自縛状態となって辞任に追い込まれたのは残念至極であった。

第2は小沢一郎氏の政治資金疑惑をめぐって党内の親小沢派と反小沢派の対立が激化し、党が分裂状態に陥ったことである。小沢氏の怨念が民主党内に渦巻く姿は国民に極めて異様に映っているに違いない。

第3は菅首相の参院選における消費税引き上げの唐突な争点化である。社会保障と税の一体改革というテーマに正面から取り組む姿勢を鮮明にしたことは政治指導者としての見識と評価したい。しかし、総選挙マニフェストに盛り込まれていなかった重要事項を党内論議にかけずに参院選の争点にしてしまったのは明らかな失策であり、不況に苦しむ国民の理解を得られるわけもなかった。

大震災復興予算を裏付ける赤字国債発行法案を人質に取られ、マニフェストの見直しを自公両党から迫られて次々と譲歩を重ねる民主党の姿は総選挙で308議席を国民から与えられた政権党として無残極まりない。さらに、岡田幹事長が2009年総選挙マニフェストについて「実現できていないものがある。見通しの甘さについて率直にお詫びしたい」と陳謝したと報じられている(朝日新聞7月22日朝刊)。これは政権の正統性を損なう重大発言であるが、震災復興対策を大義名分とする民自公の大連立政権を模索するための環境整備的発言のつもりなのであろうか。交渉事に妥協はつき物だが、政権の正統性を危うくするような発言は政権党幹部として極めて異例と評されてもしかたあるまい。

現在の政治的混乱状態は国民の政治不信を強め、議会制民主主義への信頼を損なうことになりかねない。かつて軍部・ファシズムの台頭をもたらした政党政治の行き詰まり状況の再現は絶対に引き起こしてはならない。2009年総選挙に国民が託した願いは雇用の安定と社会保障制度の再構築(「国民の生活が第一」の基本的意味はここにある)、ならびに既得利益のしがらみを断ち切る透明で効率的な政府の実現であろう。民主党はこの原点に立ち戻って、政策の精査と執行を粛々と進めるべきである。厳しい状況下でも決してあきらめない「なでしこジャパン」精神で政権党の責任を最後まで立派に果たしてほしい。

2011年 東日本大震災の被害概要

－ 被災地の現地調査からの報告 －

神奈川大学教授 / 神奈川県地方自治研究センター理事 佐藤 孝治

2011年5月20日、神奈川県地方自治研究センター緊急報告会「大震災『被災地』の今—その現状と課題を考える」が神奈川県地域労働文化会館で開催された。当センター理事の佐藤孝治神奈川大学教授より「2011年東日本大震災の被害概要—被災地の現地調査からの報告」というテーマで報告をいただいた。以下は、佐藤教授が現地調査を通じ自ら撮影したデジタル写真約1900枚の一部から構成した写真で見る被災概要で、解説は当日の報告内容をもとに編集部で作成し、佐藤教授が加筆・修正したものである。



破壊された防潮堤（岩手県山田町：4月8日撮影）

5 m近い大きさの防潮堤のつなぎに鉄筋は一切使われておらず、セメントやアスファルトのようなものでつないであった様子がわかる。

佐藤教授の広域津波被害実地調査の概要

【東日本大震災による津波被害等の実態調査（東北地方調査）のスケジュール】

◆ 4月7日(木)～10日(日)

岩手県(久慈市、田野畑村、普代村、宮古市(田老町)、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市)、宮城県気仙沼市

◆ 4月15日(金)～17日(日)

宮城県(仙台市若林区、名取市、塩竈市、東松島市、石巻市、南三陸町、気仙沼市)

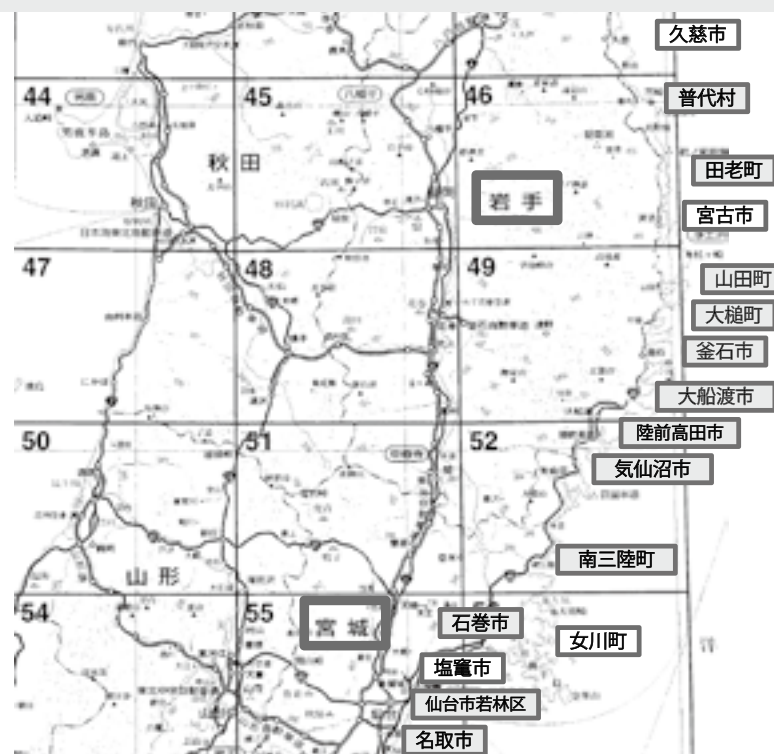
◆ 5月6日(金)～7日(土)

宮城県(石巻市、南三陸町、女川町、仙台市若林区)



●調査地域の全体地図

東日本大震災による津波被害調査



<参考：今回の現地調査に至った経緯>

◇神奈川大学で2005年度から09年度に取り組んだ文科省・学術フロンティア研究プロジェクト「災害リスク軽減を目的としたソフト・ハード融合型リスクマネジメントシステムの構築に関する研究」(学内共同研究：工学部が中心となり学際的な研究を推進)を基盤としている。

◇佐藤教授の担当は、領域3「実践的防災対策の整理体系化と最適防災戦略の構築」で、地域防災戦略のために四国(徳島県、高知県、愛媛県)・紀伊半島(三重県、和歌山県)・岩手県(三陸海岸)において、東日本大震災発生以前から実地調査を実施してきた。3月下旬から千葉県、茨城県の被害調査を開始したが、東北地方の実態調査は当分見合わせという学会関係からの要請により3月中は待機していた。

2 2011年東日本大震災の被害概要

防潮堤を破壊した津波の被害（岩手県宮古市田老町：上は 2011 年 4 月 9 日、下は 2007 年 9 月撮影）

田老町には有名な「田老万里の長城」と呼ばれる、高さ 10 m、全長 2800 m のエックス型の防潮堤があったが、宮城県沖からまっすぐ入ってきた津波はエックス型の 1 本の足をぶち抜き、甚大な被害をもたらした。しかし、田老の防潮堤の存在により、津波の破壊力は軽減され、市街地への到達時間は遅くなった。





津波が1階の屋根の上を突き抜けた避難場所の船越小学校（岩手県山田町船越地区：4月8日撮影）

船越湾と山田湾の付け根で標高12mにあった船越小学校には、津波が来る前に約300人の児童・生徒と周辺住民が避難していたが、2階の屋上から船越湾をみていた用務員が波の異変に気づき、全員を避難させたため、犠牲者もけが人もゼロだった。このことは、危機管理や変化への対応という点で重要な問題提起となった。

4 2011年東日本大震災の被害概要



地形により異なる津波の被害（上は岩手県釜石市：4月9日撮影、下は岩手県陸前高田市：4月10日撮影）
釜石市は市役所周辺が大きく破壊されており、市街戦の後のような印象を受けるのに対し、陸前高田市は壊滅的な被害を受けており、大空襲の後のような印象を受ける。





岩手県陸前高田市の状況

(上は陸前高田市庁舎、下はコンクリートの建物が完全に横倒しになっている：いずれも4月10日撮影)



陸前高田市の中心部はほぼ壊滅しており、市役所も3階まで津波が達した。震災後1ヶ月でガレキの撤去作業は始まっているが、あまりにも被害が大きく、市役所の正面玄関もまだガレキの山である。

気仙沼湾の入り口にあった松岩駅前の建物は1階が完全に崩れ落ちていて、もし中に人がいても遺体を探すこともできないような状況だった。周辺の建物も同じような状況である。



(気仙沼線松岩駅前：4月10日撮影)

宮城県気仙沼市の状況

(気仙沼港に打ち上げられた船：5月6日撮影) ※手前は調査に同行した学生





宮城県南三陸町の状況（上は南三陸町の防災庁舎、下は防潮堤付近：5月6日撮影）

南三陸町では防潮堤が破壊されてしまい、しかも地盤が沈下してしまったため、地面と水面がほぼ水平に近い状態となっている。



石巻市の状況(上は炎上した石巻市立門脇小学校、中段は門脇地区と石巻市立病院の遠景:いずれも5月7日撮影)

仮埋葬場となったサッカーコート (5月7日撮影)

火葬が間に合わず、サッカーコートに穴を掘って遺体を土葬することになった。名前の記載はなく、仮埋葬場所は身元判明者も不明者もすべて番号札で表記されている。



《被災地の光景...》

○ 佐藤教授の報告から

被災の実態から見えることということで、被災地は青森から千葉、実際は北海道も被害を受けているが、500kmにわたり、非常に広大な地域である。阪神大震災で被災した地域が周辺約30kmの長さにおさまっていたとは全然訳が違う。被災地のがれきや海中には遺体がまだ多数ある。阪神大震災では、震災の1ヶ月後の行方不明者はたった2人だったが、東日本大震災では、現在でもまだ9000名が行方不明なので、それを考えると今後捜索が難航するだろう。ガレキ撤去には長期間かかる。

それから、ガレキの中にはさまざまな危険物、アスベストも当然入っているが、金属やガラス、自動車や漁船の燃料、自動車の中に備えている電子部品から出てきている化学物質、そういうものがごちゃまぜに入っていて、非常に危ない状況にある。

○ 佐藤教授に同行したゼミ学生の言葉から

テレビとかインターネットで見る画像と現実の違いがよくわかった。現実には360度同じ光景が見えて、それにプラス、音や異臭がする。これが現実だということが非常によくわかった。



仙台市若林区を防潮堤の上から見たところ（4月15日撮影）

天気が良ければ仙台市中心部の高層ビルが見えるほど、仙台平野はさえぎるものがないため、津波の際は建物の屋上などに避難しなければ飲み込まれてしまう。近くの荒浜海岸では、震災後数日間、浜辺に約数100体の遺体が収容できずに放置されていた。



荒浜小学校の遠景（上）と校舎内に流れ込んだガレキ（下）（いずれも4月15日撮影）

海岸近くにある荒浜小学校では、航空自衛隊浜松基地の若い隊員たちが黙々とガレキの撤去作業をしていた。



海岸の方から仙台空港ターミナルを見たところ

仙台空港が再開して2日目に撮影したが、まだヘドロのにおいなどがすさまじい状況であった。名取市の状況(いずれも4月15日撮影)

空港も襲った黒い水がビニールハウスをなぎ倒した跡

名取市には農地も多く、農地をやられたところはこのような状況になっている。



まとめにかえて

【被災地から見える現実】

◇津波の被災地は青森県から千葉県まで約 500km

- 阪神淡路大震災の被災地は約 30km
- 広域複合災害（巨大地震、津波、福島原発事故）としての特徴

◇被災地のがれき撤去には長期間が必要

- 阪神淡路大震災のがれき撤去はほぼ 1 ヶ月後
- 東日本大震災のがれき撤去には数年を要する可能性（宮城県、福島県の深刻さ）

◇被災地のがれきや海中には行方不明者が多数

- 阪神淡路大震災：死者 6,430 人、行方不明者 3 人（1 ヶ月後）
- 東日本大震災：死者 15,424 人、行方不明者 7,931 人（6 月 13 日時点）

◇被災地のがれきの中には様々な危険物

- 被災地は巨大なミキサーで攪拌された廃棄物処理施設のようなイメージ
- 漁船、自動車、燃料、化学物質（アスベスト、ダイオキシンなど）、住宅・建物からのがれき
- 鋭い金属片、ガラス破片、長い釘、電柱の支柱ワイヤなどが散乱

◇ボランティアには十分な事前研修と事後ケア

- 若者（学生）は、ボランティアへの参加を通して人間的成長や連帯感（絆）を実感
- ボランティアには、被災地の実態、安全、危険、社会的マナーに関する事前研修
- 事後の心の問題や PTSD 対策など、場合によっては長期的な健康管理も必要
- ボランティアはいまだ不足（阪神・淡路大震災 100 万人、東日本大震災 30 万人）

◇ボランティア活動には安全が必須

- 防塵マスク、安全靴（ステンレス製の中敷きも可）は必須
- ボランティア保険の購入、大学名入りの腕章、ゼッケン、シャツなどの準備

【東日本大震災から考える課題】

◇防災工学と他の専門分野の学際的な協力

- 建築、土木工学、地震工学、防災工学などの理工系分野だけでは限界
- 広範な人文・社会科学分野の協力（経済学、法学、政治学、社会学、歴史学、考古学他）

◇産業経済・社会的な影響

- 持続的な成長による地域・経済復興、産業再生（農林・水産業、製造業）、復興財源
- ライフライン・生活（電力、水道、ガス、金融・生保・損保など）
- 鉄道・道路、物流・流通
- 高齢社会と大規模災害、社会政策の危機（医療・福祉・住宅・雇用など）
- 事業継続計画(BCP)と企業の社会貢献=企業の社会的責任(CSR)

◇防災ではなく減災が重要=防災の「見える化」

- 企業経営的な手法の活用による情報共有や共通認識の形成
- 「問題の見える化」「状況の見える化」「住民の見える化」「自治体運営の見える化」「ナレッジ・マネジメント」などの検討

◇若者にとって現場の「実践知」を学ぶ機会

- 被災地を見ることは、津波災害の実態だけでなく、社会性や連帯感を学ぶ場
- 大学にはボランティアの支援や組織化が教育の一環として必要
- 社会貢献としてのボランティアも重要であるが、企業や社会の現場力を学ぶ場
- 企業や社会には全体の利益を考える共通善の DNA が存在することを学ぶこと
- 企業の社会的責任(CSR)や社会的責任投資(SRI)についても理解を深めること

◇「フクシマ」と日本の地球環境への責任

- エネルギー政策に関する全面的な見直し、世界的には「No More Fukushima」の流れ
- 浜岡原発停止と福島原発の教訓

◇東日本大震災関連の記録保存（大学の社会貢献）

- 住民の視点に立ったデジタル・アーカイブ作り
- 神奈川大学では市民向けの連続講演会を開催（2011 年秋、10 回シリーズ）

第 47 回地方自治研究神奈川集会「公正労働分科会」報告

野田市と川崎市に続こう!!

— 全自治体に公契約条例を —

編集部

7月23日に第47回地方自治研究神奈川集会「公正労働分科会—野田市と川崎市に続こう!!全自治体に公契約条例を」が神奈川県地域労働文化会館で開催された。分科会は、パネルディスカッション方式で行われ、コーディネーターとして勝島行正氏（公益社団法人神奈川県地方自治研究センター事務局長）が、パネリストには玉川雅之氏（川崎市職労政策部長）、丸田幸一氏（首都圏建設産業ユニオン本部賃金対策担当中央執行委員）、市川正人氏（自治労東京都本部政策局長）が参加された。本稿は、当日の発言をもとに各自に加筆いただいたものである。

公契約条例がなぜ広がらないのか

■勝島 この分科会のテーマは、この間の激しい「官から民へ」の流れによって自治体の現場がどのように変化しているか、またそうした状況の中でいかにして公正労働を確立するかということである。その問題意識のもとで、これまで自治研神奈川集会で必ずとりあげてきた。自治研課題としては、欠かすことができない主要なテーマであると思う。私達の働く環境、人間らしい生活、人間らしい仕事を確立するためにはどのように運動を進めるべきなのか、その問題の大きな手がかりのひとつとして公契約条例があると考えている。

2009年の千葉県野田市に続き、昨年12月に川崎市で公契約条例が制定された。野田市の後に政令市が続いたということで、大きな影響を全国に与えている。

さて、ここで2つの問題がある。

1つ目の問題は、今まで公契約条例は目指す目標であったが、実際に条例ができたことにより、その内容について具体的な検討が必要である。野田市と川崎市の公契約条例は基本的な考え方は同じだが、内容には違いがある。そこでこれから公契約条例を作ろうという自治体は、その違いを理解した上で、自分の自治体では、どちらの条例をモデルにするか、それとも新たな条例をつくり出すか議論して行かなければならない。

2つ目の問題は、全国の自治体を見渡すと公契約条例についていまだに多くの誤解が見受けられる。または、自治体側に条例制定へのためらいがあり、踏み出そうとする動きが弱いという点である。幸いにも神奈川県の場合は、この4月に再選した加山俊夫相模原市長が2012年4月の施行を目標に、現在公契約条例の準備を進めている。また、2月に再選された小林常良厚木市長

も選挙マニフェストに公契約条例制定を掲げているなど実現へ向けた動きが広がっている。しかしまだまだ不十分である。自治体は公契約条例の何が問題だと考え制定をためらっているのか、しっかり押さえておく必要がある。

野田市も川崎市の条例もまだ未成熟な部分があると私自身は考えている。参加者の皆さんにはぜひ条例を丁寧に見ていただき、公契約条例が目指すものあるいは、課題は何かということについて持ちかえっていただきたい。

川崎市条例の要点

■玉川 このたび制定された川崎市の公契約条例について、概要を説明させていただきたい。

今回、川崎市は「公契約条例」というものを新たに作るのではなく、既存の条例を改正する方法を取った。改正にあたり、旧条例の第1条は「条例の趣旨」となっていたところを新条例では「目的」と改め、その中で「契約に関する施策の基本方針を定め」、「市の事務又は事業の質を向上させるとともに地域経済の健全な発展を図り」、「もって市民の福祉の増進に寄与すること」という条例の目的を明示している。

次に、川崎市の条例の中で特徴的な部分について解説していく。今回の条例では、対象となる契約の範囲を「予定価格6億円以上の工事請負契約」および「予定価格1千万円以上の業務委託契約のうち規則等で定めるもの」としているが、その中には指定管理者との協定や市指定の出資法人やPFI事業者が締結する契約も含まれる。一方、対象となる労働者にはいわゆる「一人親方」を含めている。この点は野田市の公契約条例にはなく、川崎市の条例の特徴と

言える。

条例が保証する賃金の下限額（作業報酬下限額）は、工事請負契約の場合は設計労務単価の9割、業務委託契約の場合は19歳単身者の生活保護費を基準として、労働者代表を含めた作業報酬審議会の意見を聞いた上で市長が決定する。参考に、今年度の業務委託契約の報酬下限額は時給換算で893円である。条例施行までの実際の流れでは、今年3月に報酬審議会を設置してからわずか2回の開催で下限額を決定しており、十分な議論の時間をかけることができなかった。この点については審議会の参加者からも指摘を受けており、今後は改善する必要があると考えている。

条例の実効性を担保するため、契約業者に対して報酬支払台帳の提出を義務付ける、労働者への周知を行う、市による立入調査の実施といった方法を取っている。また市の事務的な体制づくりとしては、今年度職員を1名増員することで対応していく。

今後の課題としては、やはり報酬下限額の設定という部分にさらなる議論の余地があると考えている。業務委託の報酬下限額は893円となっているが、893円はあくまで下限額であり、今もらっている賃金額が下がらないことを保証するものではない。例えば、時給1200円だった労働者が賃下げにより1100円になるという事例がある。また893円という設定自体が低い、もっと高くできないかという指摘もある。それに加えて、地域の最低賃金との連動も考えなければならない。地域最賃が条例の下限額を上回った場合は当然ながら最賃が優先されるが、その時に条例の扱いをどうするかという問題が出てくると考えられる。

このように川崎市の条例には未だ多くの課題が残っており、私達としても今回の条例は決して完璧ではなく、むしろ極めて不

十分であることを訴えてきた。その一方で、政令市初の公契約条例という点から一定の効果が得られるとも考え、この間条例化に向けて当局とも意見交換してきた。2010年9月に条例に関するパブリックコメントを行ったところ、893件もの意見が寄せられた。これまで川崎市が行ったパブリックコメントの中でも異例中の異例と言えるほどの件数で、中には現場で働いている方の切実な声も数多く上がっていた。また昨年12月に議会に条例案を提出した際には全会一致で可決しており、現状をどうにかしなければならぬという思いは各会派にもあったようだ。

条例は施行されたが、残念ながら一般会計ベースでは現時点で対象になっている契約がない。条例は作ったが件数が少なく、今後見直しを行ってゆく上での具体例が乏しい状況にある。今年後半には何件かの契約が対象となる予定であるため、その経過を見守りながら市職労としてもチェックして行きたい。また契約件数が増えることで担当職員の時間外労働や休日出勤が増えるなど、市内部の体制に問題が発生することも予想される。そのあたりも含めて、条例の実効性を保つための働きが労働組合側にも問われていると考えている。

■勝島 川崎市条例は、市長部局だけでなく公営企業も対象だが、第12条に指定出資法人等についても努力義務だが対象となっている点は重要なポイントである。

建設労働者はなぜ公契約条例をめざすか

■丸田 はじめに自己紹介を兼ねて、全建総連（全国建設労働組合総連合）とはどのような組織なのかという点について少し説明をさせていただきたい。全建総連とは、

職人や「一人親方」に加え、小零細の事業主なども含めた多くの建設業者が所属している組合である。建設に携わるすべての職種によって構成されており、企業内組合ではなく産業別の組合、すなわち建設業の組合だということをご理解いただければと思う。

全建総連は、建設国保といういわゆる国保組合のほかに、労働保険事務組合を独自に運営している。建設業は死亡事故がもっとも多いことから、それをカバーするために国の認可を得て事務組合を設立した。これらの面から全建総連とは、労働組合の役割における相互扶助という面がベースになった組合だと言える。

その中の首都圏建設ユニオンは東京、神奈川、千葉、埼玉、茨城の5都県に支部があり、全体で約1万4,000人を組織している組合である。私はその本部で賃金担当の常任書記をしている。川崎市の公契約条例との関係では、昨年の2月から9回にわたって市の契約課と懇談を重ね、建設労働者の側から条例に対する具体的な意見や要望をお伝えしてきた。こうした経緯もあったことから、今回連合神奈川さんの推薦によって、川崎市が開催した条例の審議会に建設労働側の委員として参加させていただいた。

次に、なぜ建設労働者が公契約条例を求めなのか、その背景についてお話ししたい。全建総連の東京都連合会では、組合員の建設労働者を対象とした賃金に関するアンケート調査を毎年実施しているのだが、この調査結果によると建設労働者の収入は年々下がっていることが分かる。昨年行った同じ調査では有効回答数が2万3,700人を超えていた。国や東京都でもここまで厳密な賃金調査は行っておらず、調査の精密度はかなり高いと考えている。

調査結果の資料の中に「手間受け」、「常用」という2種類の建設労働者の区分があると思う。両者の違いは、手間受け労働者は賃金単価ではなくひと仕事いくらという形で仕事を請け負うのに対して、常用労働者は日当制などの形で仕事を受けるという点異なる。

手間受け労働者の1日の収入を見ると、1992年では23,991円だったのが、2010年には16,180円に減少している。1日7,811円、年240日で計算すると月換算で15万6,000円、年換算では187万5,000円減少したことになる。手間受け労働者は「この仕事を終えたらいくら」という契約をしているため、雨で工期が伸びれば1日あたりの単価は減ってゆく。ボーナスもなく、単純に240日働いたとしても大きな収入にはならない。

一方で常用の年収は現在373万8千円となっている。ほとんどの現場労働者の賃金は日給であり、就業できなかった日の保証は何もない。さらに手持ちの道具や車両等の維持費は自己負担である。こうした必要経費を差し引くと、実際の所得は300万円前後もしくはそれ以下となる労働者が急速に増加している。単純比較はできないが、東京都北区の4人家族の生活保護支給額が年327万円なので、賃金から諸経費を引くと生活保護以下の収入となる層が建設労働者にも拡大しているということである。実施したアンケートの自由回答欄にも、低賃金による深刻な生活苦を訴える書き込みが多く見られた。

また昨今は若者が建設業に入職してこなくなり、重大な問題となっている。97年の全建設労働者数は685万人だったが、08年には537万人と148万人も減少した。中でも24歳以下の労働者は97年当時77万人だったのに対して、08年には27万人と

なり、全建設労働者の5%しかいない。次の世代へ技術を伝承することができないというのは、業界にとって極めて深刻な事態である。国土交通省が行った試算によれば、約20年後の2030年には建設技能労働者が80万人以上不足するであろうと予測されている。

こうした状況の中で、なぜ我々が公契約条例を求めるのか。その理由としては、建設業における公共事業の影響力の大きさが挙げられる。昨年の日本の建設業への投資額は40兆円あまりだが、その4割が公共工事であった。国や自治体は日本最大の工事発注者であり、同時に設計労務単価として労働者の賃金も規定している。公契約条例によって労働条件を改善させ、最低限の保証をルール化させることで賃金の下落に歯止めをかける。そのような意味で、建設労働運動において公契約条例は必要不可欠なものである。

このように公契約条例には実際に労働法令を順守させ労働者の賃金を引き上げる効果があるということ、今日は建設労働組合の側から特にお伝えしておきたいところである。

「一人親方」とは何か

■勝島 公契約条例に関する議論で「一人親方」という言葉をよく耳にするが、この「一人親方」について説明していただきたい。

■丸田 かつての「一人親方」と現在の「一人親方」は異なる。かつての「一人親方」とは、見習い期間を終えて十分な経験を積み、親方として人を雇うようになるひとつ手前の段階をそう呼んでいた。それに対して現在の「一人親方」とは、元々は企業に雇われていたが長引く建設不況によって企

業経営が悪化し、経費削減のために企業から手放され外注化して行った職人である。先程の賃金の話で触れた手間受け労働者と同じものだと考えてよい。人や企業に雇用されて働いている一般の職人が常用労働者ということである。

両者の賃金は 1992 年には 5,000 円近く開きがあるが、2010 年には 600 円程度しか差がない。手間受け（「一人親方」）と呼ばれる層が、賃金の面では一般の労働者と変わらなくなってきたのが現状である。

■勝島 よく指摘される点だが、野田市の条例は「一人親方」を対象としていない。今回川崎市がそれを対象としたことで、建設労働組合としては最大の課題のひとつが前進したと言えるのではないか。

東京多摩市におけるとりくみ

■市川 いま、公契約条例と「公共サービス基本条例」の制定を推進する意義は 2 つある。一つは、小泉政権時代に行われた規制緩和の徹底と新自由主義の闊歩によって拡大した、格差と貧困の問題である。公契約条例や公共サービス基本条例は、これらの問題に対して政策的に押し返しをしていく役割を担うものだ。もう一つ東日本大震災である。地震、津波、原発事故という大規模な複合災害による被害は、公共サービスや公共施策のあり方を問い返すきっかけとなった。被災地で公共サービスが果たしている役割を改めて捉え直してみた上で、震災の復興プログラムにあたっては、公契約条例および公共サービス基本条例の基本的な考え方を盛り込んでいくべきだ。

ここで東京・多摩市における取り組み状況を報告する。現在多摩市では、今年 12 月議会での公契約条例制定および来年 4 月の施行に向けた準備が始まっている。

なぜ多摩市で公契約条例推進の運動が動き出したのか。その取り組みの発端となったのは、多摩ニュータウン環境組合の業務委託契約を巡り、その下請け業者であった日神サービスの労働者に雇用危機や厳しい賃金低下が生じたという事例であった。この問題を受けて、1999 年 3 月に関連する複数の組合団体からなる「多摩ニュータウン環境組合自治労協議会（略称：自治労協議会）」というものを結成した。

自治労協議会は、多摩ニュータウン環境組合を構成する 3 市（多摩市、八王子市、町田市）の職員組合および、多摩ニュータウン環境組合職員組合、自治労日神サービス労働組合によって構成されており、入札改革についてこの間ずっと議論を行ってきた。

このような経緯のもと、2010 年 10 月の多摩市の経営会議にて公契約制度の検討を開始することが決定した。同時期に副市長および市の部長級職員による調査検討委員会、課長級職員による調査検討部会が始まり、2011 年 1 月に開催された第 2 回検討部会では組合側の推薦委員 2 名（自治労多摩市職、自治労連多摩市職より各 1）も参加した。今後は 8 月から 10 月にかけて外部委員を招いての審議会がスタートする予定だ。

審議会には外部委員の 1 人として古川景一弁護士が審議会に参加されることになった。公契約の第一人者である氏を外部委員として招くことができたのは、条例を推進する上で大きな意味がある。次に、労働者代表として全建総連東京都連のご配慮もあり「全建総連多摩地区協議会」と「連合三多摩地協」から 2 名、経営者側からも 1 名の計 4 名の外部委員によってこれから条例について審議を行っていくことになる。全建総連都連合とは共闘関係にあるので、今

後連携した取り組みができることを期待している。審議会を控え、現在私たちは多摩市の公契約対策会議という形で関連団体と公契約条例に関して情報交換を行っている。

公契約条例に関する取り組みとして、先達て6月11日に連合東京公務労協の主催で「多摩市の公契約、公共サービス基本条例をめざすシンポジウム」を開催し、約300人が集まった。公契約条例を推進するにあたり、地元地域を大きく包んで多摩市の阿部裕行市長を応援する形を作って行きたかったというのがこのシンポジウムを計画した直接の理由だが、その背景には国分寺市の公契約条例についての反省もあった。この間、国分寺市でも公契約条例制定に向けた取り組みを進めてきたが、ここに来て条例の動きが急停止してしまった。その原因としては、条例について市内部の協議に任せきりで、地域の中で包んで応援して行こうという仕組みを作ってこなかった点にひとつの問題があったと考えている。その反省を踏まえ、今回のシンポジウムでは阿部市長の後援会の会長である星旦二教授（首都大学東京）を実行委員長として、できるだけ地域の市民参加による開催を目指して計画を進めてきた。

今後の予定としては、2011年11月に公契約条例の決定および議会付議、12月に議会審議といった段取りで、来年4月の施行に向けた準備を進めている。スケジュールに若干の遅れはあるが、阿部市長も先日のシンポジウムで条例制定の決意を改めて明らかにしており、ぜひ今後も後押ししていきたいと思っている。

国分寺市の現状と反省

ここで国分寺市における公契約条例制定の取り組みについて、改めて経過を説明し

たい。国分寺で公契約条例に関する議論が始まるきっかけとなったのは、2006年1月に起きた、市の清掃収集業務の業務委託をめぐる業者トラブルであった。この業者は競争入札によって市の清掃収集業務の業務委託を落札したが、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体制が混乱状態になり、最終的には委託業務そのものを市に返上してしまったのである。

この事件を受け、国分寺市職労は翌2月の春闘要求で公契約条例を作るよう市に対して求めたところ、検討委員会という形で庁内議論がスタートすることになった。検討委員の中には労働者の代表として市職労の役員も参加するなど、その後も先駆的に議論を進めてきた。2010年8月にパブリックコメントを終え、12月には「国分寺市公共調達条例（素案）」という形で内容が確定し、条例審査会も通過した。しかし12月議会の直前で突然ブレーキがかかってしまい、現在は完全に停止した状態となっている。動きが止まってしまった理由としては、この間条例制定を進めてきた市長が、駅前再開発事業でのつまずきや財政予算等々の問題によって現在非常に苦しんでいるという状況がある。また庁内の職員の間で、国分寺が国に先行して公契約条例を制定する必要性について疑問の声があるとも聞いており、外部審査委員等の参加がなく、内部の庁議だけで話を進めてきたこれまでの体制に弱点があったと考えられる。また自治労や連合の側としても、地域や市全体を包んで世論を形成しながら運動を進めてゆく体制をとるべきであった。この反省すべき点を踏まえた上で、連合三多摩を通じ、もう一度国分寺市での公契約条例制定に向けて運動を進めていきたいと考えている。

公契約条例を進めて行く中で、自治体か

ら様々な疑問や意見を聞くことができた。具体例としては「国の法制化が先であり、自治体が条例を作ったまで先行してやる必要はない」、あるいは「条例ではなく要綱、指針、ガイドライン等に対応すれば十分ではないか」など、条例の制定に対してやや消極的な意見が多かった。この問題に関連して、相模原市の公契約条例制定に関する調査報告書を読んだが、その中には今述べたような指摘に対する反論がきちんと盛り込まれており、自治体等に対して制度の必要性を論理的に説明することも条例を作っていく上では重要であると感じた。東京ではいくつかの自治体が制度制定に足踏みしている状況があるものの、多摩市や相模原市が動き出したという事実を力にして運動を広げて行きたい。

国の動きは遅い

■勝島 公契約条例に対するこれまでの自治体側の認識は、「条例はできない」であった。2つの自治体で条例が制定された現在も、国よりも先んずることについてためらう傾向があるようだ。

国の見解はどうか。2010年2月2日の衆議院本会議で社民党の重野安正議員が、「公契約法の制定を積極的に進めるべきではないか」という趣旨の代表質問を行った。それに対して鳩山由起夫首相（当時）は、「賃金などの労働条件に関しては、労働基準法や最低賃金法などを守ることは当然であり、具体的なあり方は労使間で自主的に決めるということが原則である。公契約法については、効率化、コスト縮減に努めることは当然だが、実効あるダンピング防止策の徹底、公契約における賃金などの労働条件のあり方に関しては、発注者である国及び機関や地方自治体を含めて幅広く議論

を進めていくことが重要である」と答弁している。

日本はILO94号条約を批准していない。その点について再三にわたる国会質疑があるが、政府側の答弁は「賃金あるいは労働条件については、労働基準法等に定める法定労働条件に反するものは別として、個々の労使の当事者間で自主的に取り決めるものということで、政府がこれに介入することは適当でない（1991年参議院地方行政委員会）」というものである。鳩山首相の答弁は、残念ながら自民党政権時代と変わらない内容であり、きわめて残念である。

2009年に、公共工事作業報酬確保法という「公契約法」（建設工事対象）が民主党を中心とする議員立法で準備され、提案寸前まで行ったが、その後動きが止まっている。現下の国会情勢をみるに、現状では実現が難しい状況にある。

野田市長の決断とは

■勝島 なぜ、野田市が国に先んじた条例をつくったかということだが、根本崇市長は当初、千葉市長会を通じて公契約法を作れることを提案し、やがて全国市長会にも持ち上がり国への要望書となったが、そこから一步も動かず、官製ワーキングプアは進行した。

そこで、本来は国がやるべきことであるが、ここは自治体が先行し、国による法制定へと向かわせるという決断をした。このことは、野田市の公契約条例前文にも記載されている。自治体が先行することで国を動かすという内容である。こうして全国の自治体に呼びかけたが、残念ながら後に続く動きは鈍い状況であった。しかし、相模原市、多摩市、札幌市など着実に芽は出てきている。自治体が条例制定することで流

れを確たるものとし、やがては国の公契約法に結び付けることが重要である。

最賃法・労基法に違反する!?

■勝島 公契約条例の目的を巡っていくつもの議論があり、混乱もある。野田市及び川崎市の公契約条例は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な賃金（報酬）を確保することで、当該工事やサービスの品質を確保し、もって市民生活の向上につなげていくことが目的である。

適正な賃金（報酬）とは、具体的には、市の発注する工事や委託業務に従事する労働者に対して地域最低賃金を上回る賃金（報酬）を支払うことである。これに対して、最賃法違反や労働基準法違反であるとする誤解がある。野田市や川崎市の基本的な考え方は、あくまでも「契約自由の原則」によっているということである。

企業は、入札参加にあたって、落札したら市の条例にしたがって決められている賃金（報酬）を支払うことを承知して入札に参加し、落札したら契約条件としてそれを守る義務があるというものである。地域最賃を上回る賃金をその地域の労働者すべてに適用しろというのでもなく、労使関係に介入して賃金を規制するものでもない。当然、契約に違反すれば、契約解除されるということである。

自治体としてその仕事を行うにあたって、適正な賃金を確保することによって、公共工事・サービスの質の低下を防止し、市民生活の質の向上につなげることが、条例の目的であり、自治体としての責務であるという考えである。

野田市および川崎市の公契約条例について、現時点で違法であるという指摘や国からの「是正指示」は出ていない。余談であ

るが、藤沢市職労の委員長であった大矢徹藤沢市議会議員が公契約条例について質問しようと考え、条例が抱える法律的な問題の有無について、衆議院議員を通じ総務省に確認したところ、総務省としては問題ないとの回答だったと聞いている。

予算が大幅増にならないか

■勝島 もう一つは、条例の効果で契約金額が上昇し、自治体の予算が大幅に増額してしまわないかという懸念がある。

この点では、公共工事については、自治体の予算の積算単価である「設計労務単価」の範囲内であることから、これを上回ることはない。委託を含む野田市の2010年度実績では、委託業務に関しては、前年度に比して700万円増、条例を下回る市の臨時職員等の賃金改定による190万円増とあわせて890万円増に止まっている。この金額は、野田市予算額444億円の約0.2%に過ぎない。

条例を作る段階に入った現状においては、このような検討を1つ1つ積み重ねて首長、行政、議会そして市民の疑問にも答えていくことも大事な作業である。

編集後記

今国会で5月に成立した改正地方自治法が、一部を除き8月1日から施行され、自治体の議員定数について人口区分ごとに上限数を定める規定が廃止された。これにより、条例で自由に議員定数を規定することが可能となったが、はたしてこの規制緩和を積極的に活用する自治体議会は登場するのか。先の統一地方選挙前にも定数削減を進める動きが各地で目立ったように、これまでの議会は規模を縮小させることでマスコミや有権者によるバッシング・不要論をしのぐ傾向にある。

住民を代表し、自治体の意思決定を担う合議制機関の適正規模について、合理的な根拠を見出すのは極めて難しい。しかしそれだけに、住民自治の観点から議会の役割や存在意義を踏まえつつ、有権者との対話を交え、地域の実情に沿った代表制のあり方を検討していくような取り組みが、自治体議会に期待されるのではないだろうか。(谷本有美子)

《参考資料》

◆東日本大震災関連書籍◆

※神奈川自治研センター収集図書より

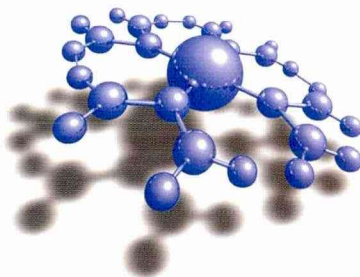
- 『読売新聞報道写真集 東日本大震災』(読売新聞東京本社、2011年5月)
- 『読売新聞特別縮刷版 東日本大震災 1か月の記録』(読売新聞東京本社、2011年5月)
- 『闘う日本－東日本大震災1カ月の全記録』((株)産経新聞出版、2011年4月)
- 『特別報道写真集 巨大津波が襲った 3・11大震災』(河北新報社、2011年4月)
- 『特別報道写真集 平成の三陸大津波』(岩手日報社、2011年6月)
- 『朝日新聞縮刷版 東日本大震災』(朝日新聞社、2011年5月)
- 『特別報道写真集 東日本大震災』(共同通信社、2011年4月)
- 『報道写真全記録 2011.3.11-4.11 東日本大震災』(朝日新聞出版、2011年4月)

※表紙写真：釜石市唐丹町小白浜 (撮影：佐藤孝治教授)

2011年8月20日

自治研かながわ月報第129号 (2011年8月号, 通算193号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎	編集人 勝島行正 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/	E-mail:kjk@gpn.co.jp



☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。