自治研かながわ

2023 4 No.201
（通算 265号）

CONTENTS

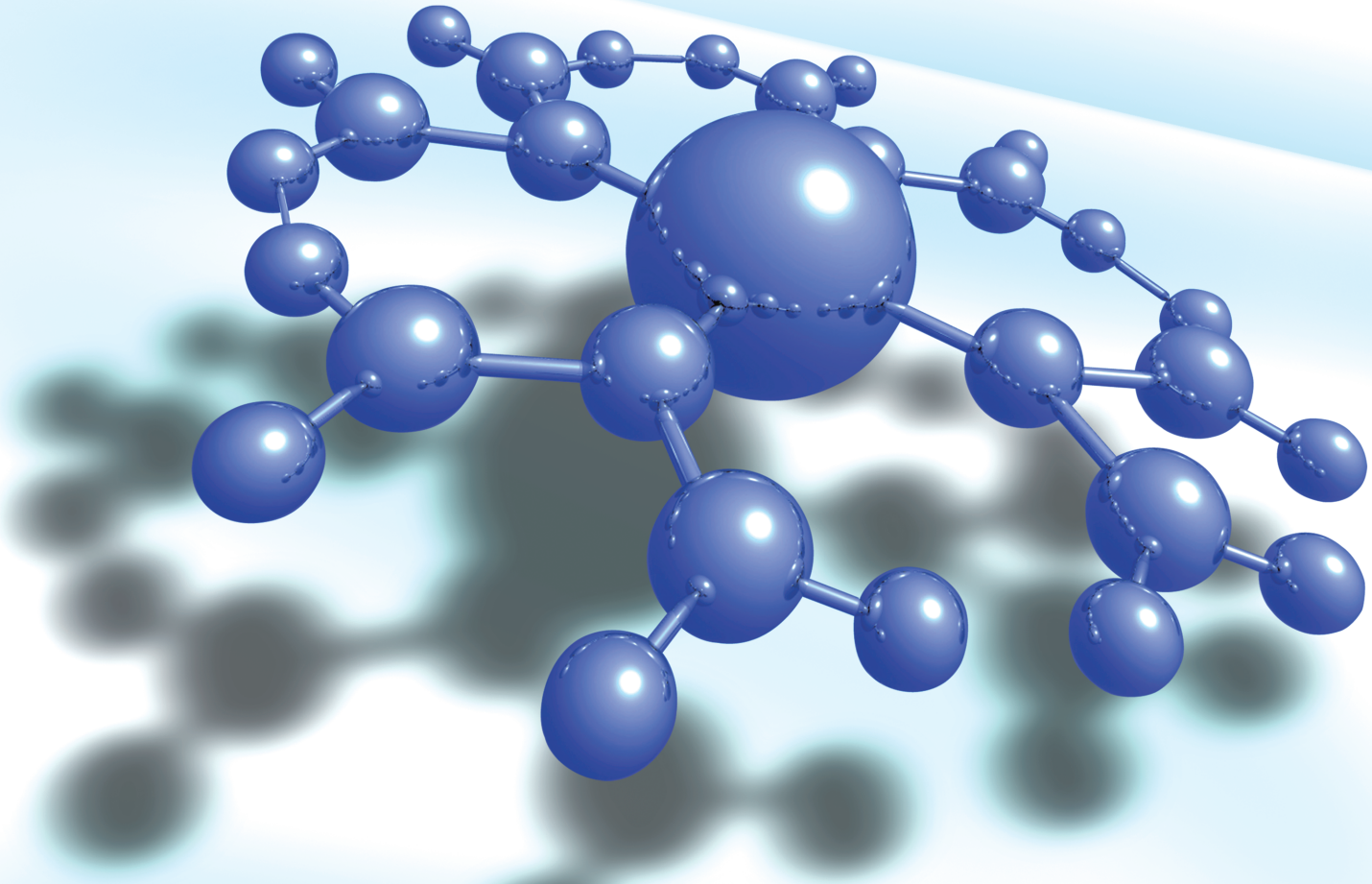
巻頭言　連繋希薄な地域社会の活性化に貢献する自治体議員

格差に挑む自治体労働政策
～本当の意味で人びとを自立に導く就労支援政策を中心に～
立教大学コミュニティ福祉学部特任教授　上林 陽治 ・・・・・・・・・ 1

社会的価値を反映させた公共調達の可能性と課題
立教大学コミュニティ福祉学部教授　原田 晃樹 ・・・・・・・・・12

公契約条例がめざす働く人の下支え
公益社団法人神奈川県地方自治研究センター前研究員　野口 鉄平 ・・・・・・・・・20

2023年度政府予算と地方財政計画の課題・論点
地方自治総合研究所研究員　其田 茂樹 ・・・・・・・・・28



公益社団 神奈川県地方自治研究センター

連繋希薄な地域社会の活性化に貢献する自治体議員

佐野　充（公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長）

地方公共団体において、住民と役所－首長はじめ執行機関－は共同・協働の関係にある。住民による直接選挙で選出した代表者を一定期間住民の代表として権力の行使を委託し、住民は間接的な政治参加によって地域社会の存続と発展を実現している。また、地方自治は二元代表制のもと、執行機関である首長と議決機関である地方議会によって、住民の意思に基づき、団体自らの意思と責任の下で実践されている。

1993年6月に衆参両院で採択された「地方分権の推進に関する決議」から始まった地方分権改革は，地方分権一括法（1999年）によって本格化され、国と地方公共団体の役割分担の明確化、上下・主従の関係から対等・協力の関係への移行を目指してきているが、未だ、住民に寄り添う地方公共団体の姿は靄（もや）の中にある。そこには、権限を手放したくない国の思惑、権限を移譲される側の地方公共団体の受け入れ態勢の軟弱さが見え隠れしている。住民からすれば、他からの干渉なしに自ら自由に決定した意思にもとづいて行われるはずの地方自治が、実践できていないことに歯がゆさを感じている。住民が自らの権限によって「まともに」自治事務を処理するには、執行機関である役所の働きに負うところが大であるが、議決機関である議会を構成し住民と役所を繋ぐ役どころの自治体議員の能動的な地域活動と迅速かつ柔軟な議会運営のための実証性ある権限行使が必要とされている。自治体議員は住民の声の代弁者として、地域社会に根ざした課題の解決や要望の実現に貢献し、自治能力の向上と住民連繋の着実な築き上げを行う責務を担っている。

さて、地域社会において、日常的に住民自らが選んだ自治体議員の顔や姿を見ることができているであろうか。企業では、「課題解決に経営層の関与度合いが低く、現場任せ、担当に丸投げ」状態は課題解決の取り組みを阻害しかねず、意思決定の判断を鈍らせるとの認識が一般化している。特に成長企業では、経営幹部が自ら行動を起こし、企業の変革を促すきっかけづくりを率先垂範している。自治体議員に望むことは、住民間の連繋が希薄になってしまった町や集落、関連団体に出向いて、さり気なく住民と顔を合わせ、暮らしの色彩や匂いを感じとって、主体性をもって地域社会の活性化のために励む日常活動である。住民とともにあり、住民の代表者として地方自治を牽引していく使命を果たす人であることを望んでいる。厳しく言えば、現在、住民の多くは自治体議員の存在を日常的に認知していないといえる。現職の自治体議員からは、「充分に議員活動を実践している」と言われることを承知した上で、敢えて、『企業の経営幹部の率先垂範』にあたる住民に寄り添った議員活動の実践を期待していることを申し述べる。今やITに見識があることは常識になりつつある。DXを意識して、基本的情報処理技術を習得し、情報収集・分析、戦略的政策提言などに長けていることを自治体関係者に求める時代であることを認識し、自治体議員も地域社会に溶け込み、議員ならではのデータ活用を実践することが求められている世情を理解して活動する必要がある。

地域社会に溶け込んだ自治体議員の活躍は、連繋希薄な地域社会を活性化する原動力になり、その力は地方分権の推進力となり、住民に開かれ住民が関心を寄せる議会を誕生させる力となると確信している。

【寄稿】

格差に挑む自治体労働政策

～本当の意味で人びとを自立に導く就労支援政策を中心に～

立教大学コミュニティ福祉学部特任教授　上林　陽治

１．労働政策　自治体の３つの役割

（１）世界標準化する労働における人権尊重

2022年9月13日、政府は、企業がサプライチェーン（供給網）上で起きる人権侵害を把握し、改善に取り組む「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」をとりまとめた。同ガイドラインは、中小企業を含めた日本で事業活動をするすべての企業を対象とするもので、原料や部品を調達する2次以降の取引先や下請けを含めたサプライチェーン全般において、人権侵害のリスクがないかを調べ、防止や対策を促すという人権デュー・ディリジェンス（以下、人権ＤＤという）の実施を求めている。

いまや世界規模で生じている人権尊重のビジネスという考え方の淵源は 2011 年の国連「ビジネスと人権指導原則」にあるが、企業が尊重責任を負う「人権」とは、国際的に認められた人権を指し、少なくとも、国際人権章典（世界人権宣言、国際人権規約 A・B）と並んで「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」に掲げられた労働者としての基本的権利に関する原則が含まれる（ガイドライン 2.2．2.1）。

労働における人権の尊重はいまや世界標準になりつつある。

たとえば、最近とみに実効力を持ち始めている環太平洋経済連携協定（TPP）などの自由貿易・経済連携協定においても、労働条項を挿入している。

労働条項の挿入は、古くは 1994 年 1 月 1 日に発効した北米自由貿易協定（NAFTA）で、2021 年時点では、WTO に届け出られていた発効中の貿易協定（FTA）357 本中約 3 分の 1 に当たる 113 本に、労働条項が含まれる[i]。

日本も加盟している TPP でも労働条項を定め、第 19 章（労働）・2 条（共通の約束の表明）において、「締約国は、労働者の当該締約国の領域における権利に関する ILO の加盟国としての義務（ILO 宣言で述べられているものを含む。）を確認する」とし、また、4 条で、「締約国は、各締約国の労働法令において与えられる保護を弱め、又は低下させることにより、貿易又は投資を奨励することが適当でないことを認める。このため、いずれの締約国も、締約国間の貿易又は投資に影響を及ぼす態様により、自国の法律又は規則について免除その他の逸脱措置をとってはならず、又はとる旨提案してはならない」とする[ii]。

TPP についての評価は様々あるものの、その労働条項は、「わが国の労働基準、労働法制を向上させる契機となりうる」との指摘もある[iii]。

少なくとも労働基準を遵守し、その劣化を防止することは、政府が果たすべき義務なのである。

（2）労働政策における自治体の3つの役割

労働における人権尊重が世界標準となる中にあって、地方自治体は、何をせねばならないのだろうか。

筆者は3つの役割があると論じている。

第1に、使用者としての役割である。正規非正規に関わらず多くの労働者を公務員として雇う地方自治体の使用者は、模範的な使用主としての役割が期待されている。

第2に、公共調達契約を通して望ましい労働慣行を定着させる役割である。地方自治体はさまざまな企業との契約を通じて、労働条件の改善を契約の相手方事業者に働きかけることができる。

国連ビジネスと人権指導原則でも、「国家は、国家が商取引をする相手企業による人権の尊重を促進すべきである」と規定し、企業活動の監視にとどまらず、公共調達を通じて、企業が人権重視の姿勢に転換することを奨励すべきとしている。

いうまでもなく、地方経済の主要アクターである地方自治体は、公共工事を発注し、業務委託や指定管理者という手法で自治体業務をアウトソーシングし、さまざまな商品を調達している。地方自治体はこれら工事や業務委託等の契約相手方に対し、人権侵害が発生していないかを確認し、仮に人権侵害が発生ないしはそのおそれが生じていた場合は、相手方企業にその是正を求める立場にある。これが「ビジネスと人権」時代に発注元である地方自治体に課された役割なのである[iv]。

そして第3に、ひきこもりやセルフネグレクトに陥るなどの何らかの生活困難を有する住民に、相談支援・就労支援・居場所づくりという重層的支援により自立を促し、就労困難者に経済的支援や就労体験を用意するなどの労働政策主体としての役割がある。

以下、ここでは、第3の役割に着目して、格差に挑む自治体労働政策について、論を進めていく。

2．就労支援・自立支援という自治体労働政策～働くことのもう一つの意味～

（1）秋田県藤里町社会福祉協議会のアウトリーチ手法 ―ひきこもりでまちづくり―

①3000人の町で113人のひきこもり者を発見した調査

バブル崩壊後の景気悪化で新卒時に希望の職に就けないままフリーターや無職となり、そのまま40代に達した「就職氷河期世代」に関しては、政府は2019年からの3年間の集中プログラムを通じて正規就労に結びつける施策を始めた。

だが、ひきこもり者[v]支援に関しては、有効な手立てが講じられないままでいる。それは政府・地方自治体の自立支援策が、生活保護受給に陥らせないないしは早期に脱却させることを目的とした就労自立一辺倒のため、すぐには就労に結びつかないひきこもり者は見て見ぬふりをされてきたからだ。

また「就労」に対するイメージも偏っている。働くことの目的は、生活の糧を稼ぐことはもちろんだが、それだけではない。働くことを通じた、自分は人の役に立っているという自己有用感・自己効力感の醸成、そして他者とつながり、社会と関わるという効用を見逃してはならない。

このような働くことのもう一つの意味合いを重視し、何らかのきっかけで自尊感情を奪われ、社会と絶縁してきた人たちが、福祉の領域に支えられながら働く機会を得ることで、「再び自らや他者への信頼を取り戻し、働き生きていく気力を喚起する」[vi]という取り組みが、秋田県の白神山地の南麓にある、人口3,000人強の藤里町という小さな山間のまちの社会福祉協議会（以下、「社協」という）ではじまっていた。

藤里町社協は、2006 年度、町内のひきこもり者・長期不就労者数を把握する調査を実施（1 次調査）し、8 か月以上を要した実数把握調査の結果、町内に約 100 人ものひきこもり者がいることを「発見」した。

藤里町社協は、2007 年度、ひきこもり者・長期不就労者のための拠点づくりをめざし「こみっと」構想を立ち上げ、同施設は 2010 年 4 月に開設する。開設準備に並行して、ひきこもり者の名簿作成を目的に 2008 年度に第 2 次調査を実施、続く第 3 次調査（2010 年 2 月～2011 年 8 月）で実態把握のための訪問調査を進めた。その結果、ひきこもり者は町の 18 歳以上 55 歳未満の稼働世代人口の 8.7％に該当する 113 人に上ることが明らかになった。

なお訪問調査は、社会福祉士や精神保健福祉士等の国家資格を有した社協の福祉職職員が実施し、訪問支援という形態のアウトリーチにより地域の潜在的ニーズを発掘していった。

②福祉職のひきこもり者支援対策　こみっとバンクと求職者支援事業

2010 年度に開設したひきこもり者等支援施設「こみっと」の活動の柱は短期・臨時的な人材派遣に応じる登録制の「こみっとバンク」である。ひきこもり者に登録してもらい、施設に開設した食堂や藤里町社協ブランドの「白神まいたけキッシュ」の製造などを通じ就労経験を積み、社会復帰のための活動を展開する。いわば「ひきこもり者人材バンク」である。

「こみっとバンク」に依頼される仕事は、地域の専業農家や個人事業主、法人等からのもので、社協職員の支援を受けながら登録生が働き、工賃を受け取る仕組みで、いわゆる中間的就労（後述）と位置づけられる。町には若い労働力が少ないためか、「こみっとバンク」への依頼も多く、また登録生の働きぶりも評価され、感謝される機会も多くなった。登録生は、自分にとって大切な居場所とは自分に役割がある働く場所だということに気付いていく。

また求職者支援事業も展開する。これは再就職、転職、スキルアップを目指す者が月10万円の生活支援の給付金を受給しながら、無料の職業訓練を受講する制度である。求職者支援事業の指定事業所の指定を取るために、一定割合以上の就職率という実績が必要である。しかも、就職する意思のない者を受け入れてはならないとされる。

藤里町社協は、ひきこもり者を積極的に受け入れてきたので、この要件は大変厳しい。だが、この事業は長くひきこもっていた人たちにとって大きな力となるものであった。

求職者支援事業の受講のためには、ハローワークへの申し込みが必要である。ところがひきこもり歴の長い人は、ハローワークに行くことを躊躇する。そこで藤里町社協では、ひきこもり者等が求職者支援事業を受けたいといった段階で、ハローワーク同行支援を実施した。伴走型支援といえるものである。またハローワークでの面接にむけて入れ知恵もした。なぜなら、彼らの殆どが、履歴書の空白期間を聞かれることに、痛みを感じてきたからである。そこで「自分の一番痛い部分を無理矢理さらさなくてもよい、『何をしていました』と聞かれたら、小声で、伏し目がちに、『いろいろ』で押し通せ」と指導してきたのである[vii]。

③新たな展開に向かうひきこもり者等支援

2010 年度に実施された実態把握調査では、113 人のひきこもり者の存在が明らかになったが、2014 年度には 25 人まで激減する。5 年間の訪問支援の結果は、①こみっと支援で自立が 31 人、②独自に自立が 55 人、③変化なしが 25 人、④その他が 2 人というものだった。とりわけひきこもり歴 10 年以上の者が 56 人から 18 人へと減少したのは驚くべきことであ

る（表1参照）。

2010年からはじまった求職者支援事業も成果を残す。

初年度には、求職者支援研修の受講者15人のうち12人が一般就職をするが、受講者15人のうち7人はひきこもり者で、5人が一般就職を果たした。就職に結びつかなかった3人は「こみっと」登録生となる。2011年は15人の受講者のうち13人がひきこもり者で、ひきこもり者9人を含む10人が一般就職した。2013年と2014年には、受講者全員が一般就職を果たす。

表1　藤里町ひきこもり者等の状況推移

2010年度ひきこもり者等訪問対象者

			5年未満	5～10年未満	10年以上
総数		113	30	27	56
男女比	男	71	12	21	38
	女	42	18	6	18

2014年度末現在ひきこもり者等の状況

			5年未満	5～10年未満	10年以上
総数		25	2	5	18
男女比	男	18	1	5	12
	女	7	1	0	6

出典）藤里町社協「生活困難者（ひきこもり等）の力を地域づくりに活かすシステムづくりの効果的な手法の開発事業報告書」2015年3月、8頁掲載資料より筆者作成

このように、昼夜逆転のひきこもり生活から脱却することをはじめとする生活困難者（ひきこもり者）支援 ― 就労訓練（こみっとバンク）― 求職者支援活動― 一般就労というステップアップは、目を見張る成果を残す。

だが、成功事例ばかりではない。一般就労に結びつかず、再び自分の殻に閉じこもってしまう事例も生じた。とりわけそれは、「こみっと」バンク一期生に顕著に露われた。

113人のひきこもり者は、当初思惑通り、ほとんどが出てきてくれた。社協が用意するレクリエーション活動（感謝祭等）も楽しかった。こみっと事務所でのパソコン等操作訓練では、講師が手取り足取り教えてくれた。お食事処「こみっと」での配膳訓練、白神まいたけキッシュづくりを通した就労訓練、うどん作りをマスターするために香川まで赴き、そば打ちも体験した。ところが「こみっと」での楽しい経験の持ち主が、一般就労に繋がらず、一般就労に結びついても、戻って来てしまう事例があった。

藤里町社協は、原点に立ち返る。

彼らの望みは、支えられることではなく、当たり前の社会生活を取り戻すことではなかったか。

藤里町社協は、働くことと仕事の開発を通じて、誰もが活躍できる街づくりへと、新たな展開を進めることとなった（後述）。

（2）釧路市の相談支援と自立支援プログラム

①自尊感情を醸成する釧路市の生活保護自立支援プログラム

生活保護受給者を対象とする自立支援プログラムは、国においては2005年度より導入され、以降、全国の福祉事務所設置自治体で関係する取り組みが続けられてきたが、釧路市では、2003年からモデル事業として先行してこの自立支援プログラムを実施し、2006年度から本格実施してきた。

自立支援プログラムとは、生活保護受給者に対する就労による経済的自立支援のみならず、日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立支援（社会生活自立支援）を含む総合的な支援のことである。

釧路市の自立支援プログラムの特徴は、第1に、その中心に「自尊感情の回復」を置いたことにある。その意味は、生活保護受給者は働かないから貧困に陥ったのではなく、その多くは、社会の一員として他者の役に立って

いることを実感できる「生きる場」から排除され、社会とかかわることができず、ないしは排除されたことにより貧困に陥ったと捉えることにあった。

そこで釧路市は、見た目上、生活保護からの脱却となる一般就労による経済的自立を目標とせず、自尊感情を回復するための「生きる場」の再構築を支援することとした。

第2の特徴は、この自らの社会的有用性を確保する「生きる場」として、稼働収入から無償奉仕まで、多様な働き方による「就労体験」＝「中間的就労」を位置づけたことである。

釧路市の自立支援プログラムに参加したことにより、自尊感情を回復し、生活保護から脱却したある女性の逸話を紹介しよう。

> 40 歳代後半の生活保護を受給していた女性は、1 度も就職したことのない母子家庭の母親であった。彼女は、市の福祉事務所の勧めで、介護ヘルパー同行ボランティアとして要介護者のお年寄りの所に行く。彼女の仕事はただそのお年寄りの話を聞くだけ。するとそのお年寄りが、「あなたは聞き上手ね。あなたがいてくれると私は楽しいわ」と言った。これに対し女性は、「介護利用者さんに来てくれてありがとう、愉しかったといわれた。私は今まで褒められてことがない」と自分の生い立ちを振り返った。生活保護受給者で税金のお世話になっていることから萎縮し、自分に自信をもてなかった彼女は、このお年寄りの声掛けがきっかけで、ヘルパー資格を取り、ボランティアから1年半後、自宅近くの施設に介護職として採用され、生活保護からも脱却した[viii]。

②「釧路の三角形」

中間的就労について、釧路市は次のように定義する[ix]。

> 保護から就労にいたる垂直的な過程の「中間」というだけではない。それは、生活保護への全面的な依拠と、「完全」な就労自立との間にある、就労収入と生活保護の組み合わせによって生活が成り立っているような、多様なグラデーションの「あいだ」に位置する状態という意味での、水平的な意味での「中間」でもある。（中略）可能な範囲で自身の経験や能力を活かして、就労や有償・無償のボランティア等を通じて社会参加すること、またそのことによって一定の収入を得ること―何よりもそのような状態を、積極的・肯定的なものとして評価する。

そして釧路市は、生活保護受給者が中間的就労という就労支援事業を経て、自立にむかっていく一連の過程を、通称「釧路の三角形」と呼ばれる「釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図」として明らかにしている（図1）。

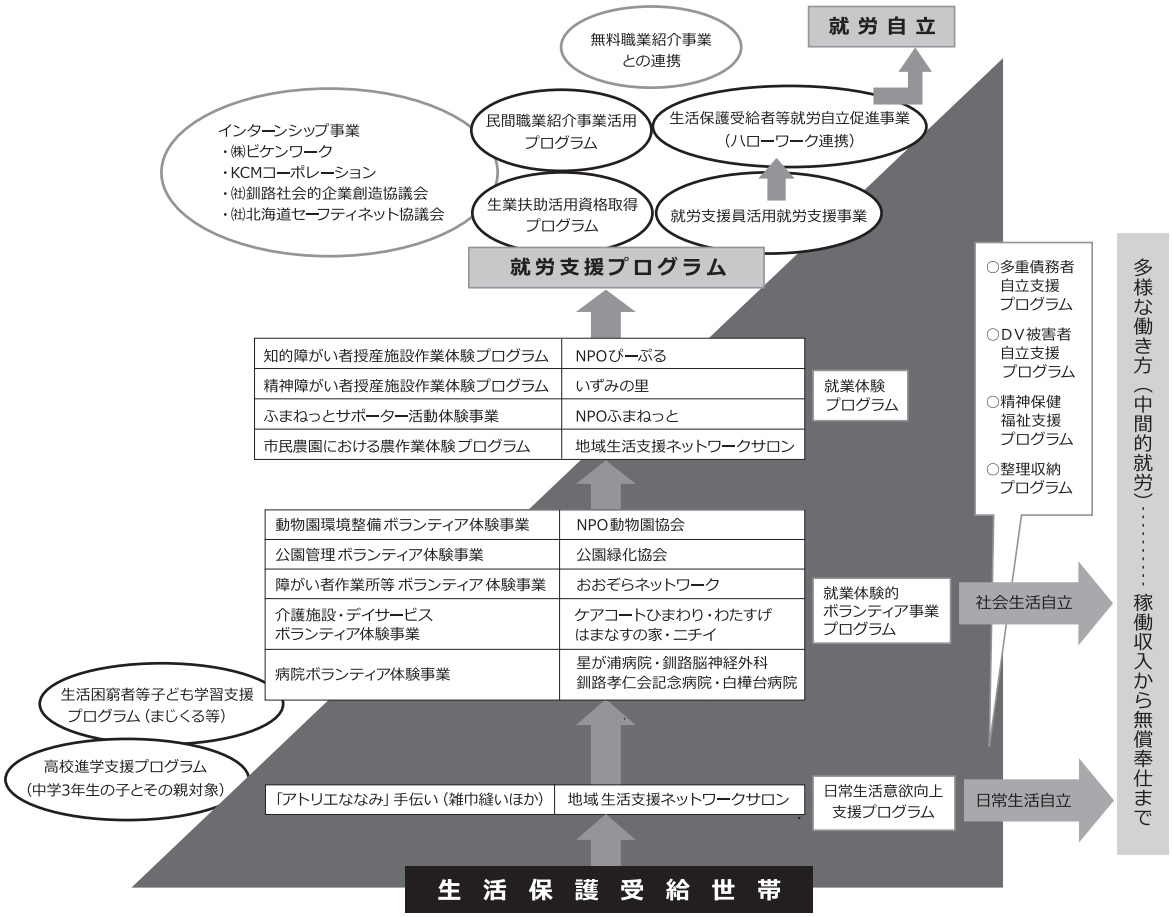
この「釧路の三角形」では、最終的には就労自立になっていくように描いているが、そこに至るまでに中間的就労や半就労と呼ばれる、収入が得られないような、お小遣いくらいにしかならないような就労の仕方を位置づけ、そのような中間的就労によって自尊感情を回復すると組み立てているのである。

③自尊心をもって生涯を終える

もう一つ釧路市の自立支援プログラムに参加した方の事例を紹介しよう。

> その“オッチャン”は若い頃から出稼ぎが主で「青函トンネルだって作った」といっていた。高齢となり仕事がなくなり、体も壊して「どうでもいい」「餓死して構わない」と自暴自棄になっていたが友人の勧めで生活保護を受けた。市の勧めで公園整備のボランティアに参加した。体を動かし汗をかくと気持ちがよく、「草を刈る作業をし

図１　釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図（2017 年 4 月現在）



出典）櫛部武俊「生活保護革命の途上にて ―“かけがえのない私”の獲得と生きる場を求めて」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018 年 7 月、17 頁掲載図。

て振り返ると綺麗になっているのをみて嬉しい」といっていた。無口だった“オッチャン”は移動の多い公園整備のボランティアの仲間のために、公園の下見をし、バスの系統や停留所を調べては、他の参加者に教えるようになっていた。「俺は暗くて無口だったけど公園作業に来て仲間としゃべれるし冗談もいえる。人のことを心配できるじゃないか。そんな良いところがあるじゃないか。この歳になっても自分を変えられるんじゃないかと思えるようになった」と、プログラム担当者に語っていた。2012 年 4 月、亡くなる前日、「今年も頑張るぞ」と前を向いていた。地域を支える者としての誇りにあふれていた[x]。

この「オッチャン」の生涯は、1983 年 2 月、横浜の山下公園で、少年たちによって撲殺され、ごみ箱に捨てられたホームレスの男性の最期とは大きく異なる。その男性も、港湾労働者として日本経済を支えてきた人だったのだ。

釧路の「オッチャン」の最期は、横浜の男性とは対極の、自尊心に満ちたものであったに違いない。こんな差があってはならない。運任せにしていてはいけない。

就労支援の目的は、疎外状況としての貧困・孤独から脱却し、社会的自立を果たし、自尊心をもって暮らすことにある。

（３）大阪府豊中市「就労への距離×困窮の度合」に応じた就労支援

①一般就労をゴールとしない段階的就労支援

大阪府豊中市は、生活困難者の就労支援政策の「先進」自治体といわれる。なぜこのような評価を得るに至ったのか。

豊中市の就労支援政策の特徴を端的に示せば、多くの地方自治体が陥っている一般就労をゴールと設定せず、当事者が抱える問題を丁寧にくみ取り、就労に向けた「意欲」に寄り添った支援を組み立てることである。

具体的には、ア 本人の意思の確認と相談者の困窮状況、生活実態把握がさまざまな相談窓口を通じて行われ＜入口支援＞、イ「就労への距離×困窮の度合」に応じて支援メニューが決定され、たとえば中長期的なスパンで就労に向けた支援が必要と判断された生活保護利用者や就労経験のない長期のひきこもり者などに関しては、社会参加からスタートし、就労訓練事業、企業内実習、就労訓練事業（雇用型）というように、段階を踏んで実施される＜段階的支援＞、ウ 生活困難者である相談者が自立にむけた働き方ができるよう、労働の需要側（企業等）にも働きかけ、変化を促し、三方（相談者・支援者・地域社会）よしの関係を構築する＜出口支援＞ことなのである[xi]。

②先進地・豊中市の就労支援の特徴

実施体制には次のような特徴がある。

ア　入口支援　生活困難者をはじめとする就労に関わるさまざまな困りごとを抱える市民の相談をキャッチしやすくするため、複数の拠点に相談窓口が置かれる。2018 年には地方版ハローワークである「豊中しごとセンター」を設置し、そこを訪れた求職者の中から「生活困窮者として支援するべき対象者を発見する」機能を発揮させている。

イ　段階的支援　相談者との面談、支援調整会議での見立てを経て、支援をどの機関が担当するかを「就労への距離×困窮の度合」に応じて決定する。

第１に、生活保護利用者などの生活困窮者の就労準備支援事業としては、他者とのコミュニケーション・生活習慣など社会参加に必要なスキルや知識を身につけるための活動が中心となる。NPO 法人が受託した事業では、ひきこもりがちだった当事者が週１回でも定期的に外出し、活動に参加することを旨として実施されている。

第 2 に、就労訓練事業（非雇用型）では、たとえば介護・クリーニング・清掃・接客サービス等の職種が用意され、事業所内実習のメニューとして活用し、2 週間程度の期間に 3～

図２　豊中市就労支援モデル

出典：豊中市市民協働部くらし支援課提供資料「豊中市における生活困窮者自立支援の取り組み」

5 日、事業所の仕事に参加する。また、本人が望む就労時間（たとえば週30時間）を目標に、徐々に就労の時間や日数を増やしていく支援方法にも取り組む。

ウ　出口支援　働く場所や働き方を「つくる」支援　豊中市の就労支援策の最大の特徴は、生活困窮者自立支援事業を労働施策の担当部署（市民協働部くらし支援課就労支援係）が所掌していることである。

就労支援事業の開始当初から同市の就労支援政策を進めてきた元豊中市職員の西岡正次は、多様な問題を抱えた相談者に対する個別的な支援を実現するためには、地域に不足する支援サービスを「つくる」ことが重要だと強調してきた。具体的な支援手法としては、求人企業側に従来の業務フローの見直しや勤務日数・時間等の変更を持ち掛け、特定の求職者が働けるような働き方を「つくる」、また子育て中の一人親が働きやすい飲食店を設け、就労訓練場所のひとつに位置づける試みを行った[xii]。

こうした働き方や働き場所の創出が、人手不足に悩む「企業側への支援」に繋がっていった。西岡は「中小企業の経営者は人材確保だけでなく、雇用・人事政策等を環境適応させるべく想像以上に悩み苦労して」いたと語っていた。そこで、就労支援政策を企業支援と結びつけ、多様な「支援付き就労」を広げていくことができるのではないかと考えたのである。

③伴走型支援

上記の特徴に彩られ、豊中市の生活困難者自立支援・就労支援は先進事例となっていった。だが忘れてはならないのは、①入口段階の丁寧な聞き取りだ。ある相談者は次のように語っている。「（行政の相談支援者は）ある意味他人なんで話しやすかったんです。話しても「そう思ったことなんかはみんなあるよ」みたいな感じで受け入れてくださったんで。・・・友達とかに話すよりはそういう方、市の方に相談するほうが自分の心はすごく楽になりました」[xiii]。

豊中市の相談支援員は相談者と伴に歩むこと、つながり続けることをめざす。ゆえに解決への道筋が開かれてきたのである。

（4）秋田県藤里町社協の福祉のちゃぶ台返し―住民全員参加型活躍支援

本稿 2（1）で紹介した秋田県藤里町社協のひきこもり支援は、成功裏に進展し、ひきこもり者は 2014 年度には 25 人まで激減し、2019 年度にはゼロとなり、そのほとんどが一般就労による自立を果たした。

2014 年には、藤里町社協にとってひきこもり者支援は主要課題ではなくなっていた。

①町民全てが生涯現役を目指せる町づくり

2014 年、藤里町社協は第 2 期地域福祉活動計画（2014～2019 年）を策定する。当計画では、「町民全てが生涯現役を目指せる町づくりへの挑戦」と題し、それまでのひきこもり者の力を地域づくりに活かしてきた経験をもとに、ア 弱者でも地方創生の担い手になれる＝人づくり、イ 伝統の味の商品化＝仕事づくり、ウ 藤里体験プログラムを町外に開放する＝若者支援を三位一体で展開することとした。

きっかけになったのは、当時、国が唱えていた「地方創生」に対する違和感だった。

「地方創生は、さまざまな力量、裁量を持つ一部の人たちが担い手となり、社会的弱者と呼ばれるような人はその恩恵にあずかるだけというふうに受け取れた。弱者とされる人も含めた全ての人たちが担い手となれる地方創生ができないかという考えから、『生涯現役』という発想に至った」[xiv]のである。

上記計画の人づくり事業の中心はプラチナバンク事業と名付けられたもので、これは従前のシルバーバンク事業とひきこもり者支援の「こみっとバンク」を合体し、年齢や境遇

に関わらず、「地域の役に立ちたい」という思いがあれば、誰でも登録できるというものである。仕事と参加（活躍すること）を通じて生きがいを得るとともに、地域社会の活性化に貢献することを目的としたものである。

藤里町は高齢化率が 48.7%（2022 年 2 月現在）で、町人口の約半分が 65 歳以上という過疎地域である。今後も増え続ける高齢者をどう支えるかという発想では対応しきれない。そこで、障害者でも、高齢者でも、ひきこもり者でも、デイサービス利用者でも、施設入所者でも、町民全てが生涯現役であることをめざせる町にしなくてはならない。こうした理念が形となったのが、プラチナバンク事業だった。

プラチナバンクへの参加に関しては、次のように呼びかけられた。

「老若男女を問いません。足腰が弱っても手指だけでできる仕事もあります。手指が動かなくなっても大丈夫、口だけでもできる作業がありますから」。

2017 年に始まったプラチナバンク事業は、初年度は登録者数 342 人、活動件数 442 件、活動延人数 7,024 人、収入金額約 2452 万円だったものが、4 年後の 2020 年度には、登録者数 390 人、活動件数 543 件、活動延人数 10,507 人、収入金額 3870 万円へと拡大している（表 2）。2021 年度には登録者数は 400 人を超えた。登録者の 8〜9 割はシルバー人材で、主な依頼仕事は、草刈りや除雪、清掃などである。

人の持つパワーを最大限に活かすための仕事づくり事業にも取り組む。その中心は、町の特産品を開発し、商品化することである。

山菜採りなら任せておけとか、料理の味見係なら自信があるなど、地域には多彩な人材があり、誰にでも何らかの形で参加できる仕事がある。これらを集約した仕事づくりの一環として始まったのが山菜料理の商品化で、FUJISATO GOOD DELI として販売されている。さらに「根っこビジネス」。雪に半年間埋もれても耐え抜く根っこを活用しようと始められ、白神山地に自生するたくましい葛の根っこを丹念に叩き、それを白神山地の冷たい水にさらすという手間のかかる作業を経てできる葛粉やわらび粉の精製を進めている。

表 2　藤里町社協プラチナバンク事業の実績

年度	登録会員数（人）	活動件数（件）	活動延人数（人）	活動収入金額（円）
2017	342	442	7,024	24,529,621
2018	362	411	6,107	26,267,362
2019	385	520	7,006	41,650,187
2020	390	543	10,507	38,700,870

出典）藤里町社協提供資料より筆者一部改変

高齢化と過疎化が進行する山間のまちに既存の仕事はない。だったら仕事をつくる。これが藤里町社協のスタイルである。

②福祉の常識のちゃぶ台返し

この藤里町社協の取り組みは、福祉の「常識」をちゃぶ台返しするものだった。

たとえばこんな事例である。一人暮らし高齢者の家の除雪を町から来た除雪ボランティア隊が実施した時のことである。これを藤里町社協は、高齢者本人を含めた「全員参加型一斉除雪事業」に仕立てる。呼びかけチラシには次のように記されていた。

「体力のある方は労働で、その力仕事組を支える炊き出しで、体力に自信のない方は火の番で、米・味噌・野菜等の持ち出しでの参加も大歓迎」。

すると、これまでなら除雪ボランティア活動中に家の中でテレビの音も立てないように息を潜め、すまなさそうに何度も頭を下げていたおばあちゃんが、全員参加なんだから私もと、「ウチの畑の人参だ、今年は特にうまいぞ、いっぱい食べてくれな」と豚汁を勧め、

「こんなボランティアならいつでもやるぞ」と鼻息が荒い[xv]。

私たちは支援するものと支援されるものという線引きを勝手にし、支援されるものを「何もできない人」「弱者」「不幸な人」と思い込んできた。福祉を「弱者」や「不幸な人」に特別な善意を施すことと捉えてきた。このような福祉の常識に対し、藤里町社協会長の菊池まゆみは異議を申立て、その福祉の常識を、実践をもって変えようとしている。そして「不幸」ではなく「不便」という言い方に替えることを提案し、地域福祉とは誰もが日ごろから感じている「不便」を見逃さない活動・自分が住む地域をより快適に暮らせる町に変える活動に見直すことだと強調してきた。

だから藤里町社協は、福祉の「常識」をちゃぶ台返しすることから出発し、誰もが自分らしく生きればいい＝活躍支援とのメッセージを発し続けてきたのである。

おわりにかえて

これまでに紹介してきた藤里町社協、釧路市、豊中市の取り組みには共通項がある。

第1に、一人一人の生活困難者や困窮者に、「居場所」と「役割」を付与し、福祉の観点からではなく、まちづくりの観点から発想した取り組みを進めてきたことである。

第2に、居場所と役割の付与にあたっては、働くことを重視し、従前の働くことの概念を転換し、就労支援を活用することである。

概念の転換に関しては、働くことを経済的な利益を得るという狭い概念から解放し、社会における自己有用性を確認し、自尊感情を回復するためのものという新たな意味づけを付してきた。

内閣府の「生活状況に関する調査（平成 30 年度）」によると、ひきこもりという「現在の状態になったきっかけは何ですか」という問いに対し、「退職したこと」という回答が最も多く、回答者の 36.2%が該当した[xvi]。

このようにひきこもるきっかけは、仕事を失うことの要因が大きい。それは「『人は働くことを通じてどこかに所属してきた』のであり、仕事をする場は『他愛もない会話を交わしたり、悩みを相談したりという、人間にとって生きるための＜拠り所＞」であり、そこは『どこかに所属している』という実感を与えるとともに、『なんのために働くのか』、ひいては『なんのために生きるのか』という人間としての原点となる問いかけをする場所」でもあるからだ[xvii]。したがって、人は仕事を失うと羅針盤となるべき「拠り所」を失い、方向感覚を失う。だから身の安全を確保するためひきこもる。

「働くこと」に別の物語を見出し、一人一人のひきこもり者や困窮者に、働くことを通じた「居場所」と「役割」を付与することで、「自分も捨てたもんじゃない」という自尊感情が醸成される。「就労支援」は人々に生きる希望をつくっている。

共通項の第3は、自治体産業政策との一体的展開である。

豊中市の例で見たように、多様な問題を抱えた相談者に対する個別的な支援を実現するためには、特定の求職者が働けるような働き方を「つくる」ことが必要なのだが、これには地域の事業者の協力が必要だ。その一方で、地域の中小企業は人手不足に悩んでおり、就労支援政策を企業支援と結びつけることにより、地域産業支援へと繋げられていった。

地域産業との結びつきについては、本稿で紹介した他の先進事例でも見られ、例えば釧路市では就労支援の一環として基幹産業の漁業における必須用具である漁網の修繕事業を展開している。藤里町でも、主要産業の一つである花き栽培に、農家の求めに応じ「こみっと」登録生を派遣していた。

就労支援策を中心とする自治体の労働政策の取り組みは、新しい福祉の形、新しい行政の形に転換することを私たちに迫っている。地方自治体での取り組みも始まったばかりだ。それだけに将来にむけたさまざまな可能性がある。

---

[i] International Labour Organization (2022). ILO Labour Provisions in Trade Agreements Hub (LP Hub). International Labour Organization, Geneva. (https://www.ilo.org/LPhub/) 2023 年 4 月 16 日最終閲覧

[ii] https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/kyotei/tpp_text_yakubun/index.html#TPP11　2023 年 4 月 1 日最終閲覧。

[iii] 有田謙司「自由貿易・経済連携協定と労働条項」『労働法律旬報』（1985）2021 年 6 月上旬号、4 頁以下。

[iv] 国に設置された「ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議」は、2023 年 4 月 3 日、「公共調達における人権配慮について」を決定し、公共調達の入札説明書や契約書等において、「入札希望者/契約者は『責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン』（令和 4 年 9 月 13 日ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議決定）を踏まえて人権尊重に取り組むよう努める。」旨の記載の導入を進めることとした。

入札制度において、上記の取り組みをどれほどの重みをつけて制度化するのかの具体策は記されておらず、どれほどの実効性があるのかは極めて不透明で、今後の展開を注視していきたい。

[v] 内閣府は、いわゆる「ひきこもり」の実態を把握するため、2022 年 11 月全国の 10 歳から 69 歳の 3 万人を対象にアンケート調査を行い、1 万 3769 人から回答を得た。このうち「生産年齢人口」にあたる 15 歳から 64 歳までの年齢層では、広い意味で「ひきこもり」と定義している「趣味の用事のときだけ外出する」や「自室からほとんど出ない」などの状態が 6 か月以上続いている人は 2%余りで、推計約 146 万人に上るとした。

年齢層別に見ると、15 歳から 39 歳の若年層では 7 年前に公表された調査の 1.57%から 2.05%に、40 歳から 64 歳の中高年層では 4 年前に公表された調査の 1.45%から 2.02%に増えていた。

また、ひきこもりになった主な理由の 1 つとして、およそ 5 人に 1 人が「新型コロナウイルスの流行」をあげ、コロナ禍での社会環境の変化が背景にあることをうかがわせる結果となっている。

[vi] 櫻井純理「自治体就労支援政策の意義と課題」篠田徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策』日本評論社、2022 年、72 頁。

[vii] 菊池まゆみ『「藤里方式」がとまらない』萌書房、2015 年、127 頁。

[viii] 釧路市『希望をもって生きる第 2 版』CLC、2016 年、67-68 頁。

[ix] 櫛部武俊「生活保護革命の途上にて―“かけがえのない私”の獲得と生きる場を求めて」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018 年 7 月、19 頁。

[x] 櫛部前掲注 ix、18-19 頁。

[xi] 櫻井、前掲注 vi、48-49 頁。

[xii] 筒井美紀・櫻井純理・本田由紀『就労支援を問い直す』勁草書房、2014 年、第 7 章・第 9 章。

[xiii] 長松奈美江・中越みずき「豊中市・自立相談支援窓口への来談者の特徴と支援サービスへの評価」『社会政策』(42)、66 頁

[xiv] 菊池まゆみ『地域福祉の弱みと強み―「藤里方式」が強みに変える―』全国社会福祉協議会、2016 年、146 頁

[xv] 菊池、前掲注 xiv、138-145 頁

[xvi] 内閣府「生活状況に関する調査（平成 30 年度）」2019 年。

[xvii] 山崎憲『「働くこと」を問い直す』岩波新書、2014 年、48 頁

【寄稿】

社会的価値を反映させた公共調達の可能性と課題

立教大学コミュニティ福祉学部教授　原田　晃樹

１．公的サービスの外部化とガバナンス現象

（１）公的サービスの外部化

周知のように、ここ 20 年ほどの間に、英国や日本では公的サービスの外部化が進み、その担い手は多様化・多元化しつつある。日本では、公的サービスの外部化は最近始まったことではない。ごみ収集運搬業務や学校給食などはすでに 1960 年代には多くの自治体で業務委託されていた。1980 年代に行革を推進するために業務委託の拡大が検討されるようになると、自治体関係者の間で「直営・委託論争」が展開された［江口 1986；市川 2006］が、現在進行中の外部化は、当時の議論を遙かに越えて進行している。

従来、外部化の手法は、個々の業務別に「詳細な仕様」を作成して発注し、それによって質の確保がなされたとみなすというように事前の条件設定を重視する仕様発注が中心であった。そして、その際も当該業務を細分化して部分的に委託等を行うことが多かった［稲沢 2019］。しかしながら、サービスの外部化が、当該サービスの一部にとどまらず包括的になれば、事業者が有する専門性やノウハウに期待する余地が高まるようになり、仕様発注のような事前の手続を重視する契約では限界が生じつつある。

こうした変化を踏まえ、政府はサービスの外部化に積極的に対応するため、1990 年代後半以降、さまざまな制度的な対応を行ってきた。たとえば、発注の際に当該業務に求められる質を提示し（性能発注）、民間事業者による提案の内容を、実現可能性と価格提案とともに評価する「総合評価落札制度」、債務負担行為の設定や長期継続契約による複数年契約制度、施設の管理運営を民間開放し、使用許可等の行政処分権限も委任できるようにした指定管理者制度、民間資金と民間のノウハウの活用を意図した PFI 制度などである。

これら諸制度の導入により、価格以外の要素を多面的に把握するための手法がある程度蓄積されてきている。もっとも、日本の公共調達・契約では、現在でもなお一般競争入札を原則としており（会計法第 29 条の 3 第 1 項、地方自治法第 234 条第 2 項）、落札者の決定は価格のみによって行うことが基本とされている（会計法第 29 条の 6）。事前に必要な条件を仕様で定める以外は、自由競争に委ねた方が公平性を確保できるという考え方にたっているのである。このような流れをつくった直接の転機は、1990 年代に相次いだ談合などの汚職事件への反省や米国の建設市場開放の圧力への対応であるが［藤井・愛川 2016］、根底には、経済性（価格）が「有利性」を示す常識的かつ簡便な尺度として機能していることがある［斉藤 2019:104］。仮に契約担当者が価格以外の要素を重視しようとしても、価格に置き

換えられる明確な判断根拠が存在するか、具体的な問題が発生していない限り、価格優位の契約を推進せざるを得ないのである[1)]。

他方で、高齢者介護、子育て、障害の各分野ではいわゆる準市場化も進んでいる。これは利用者が直接サービス事業者を選択し、契約する仕組みである。この領域では、介護報酬や施設費・事業費といった公定価格や利用者負担額については、政府・自治体が定めたルールに基づくため、一般競争入札や指定管理者制度のような価格競争は生じず、サービスの質をめぐる競争が働くことが期待されている。

だが、対人サービス分野は、モニタリングが困難で個別性に左右されやすいことに加え、当事者あるいは保護者の当該業務への関与の内容・程度がサービスの質や満足度に影響するため、サービスの質を正確に把握することは困難である。従来の行政監査では法令で定める最低基準を満たしているかをチェックすることしかできない。そこで、福祉サービスの領域では、厚生労働省より「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」（平成16年5月7日雇児発第0507001号・社援発第0507001号・老発第0507001号）が発せられ、幾度かの改正を経て高齢・障害・児童・保護の各分野に対し、3年に一度第三者評価を受審することとされた。第三者評価では、事業者側が、事前に事業所の理念・方針を記載する「事業プロフィル」、事業所の自己評価により記入する「組織マネジメント分析シート」および「サービス分析シート」、利用者に直接記入してもらうか、評価者が利用者への聞き取りあるいは訪問時の観察を通じたコメントにより記載する「利用者調査票」で構成される。第三者評価は、職員個人の取り組みをもとにしながら、チームや施設全体での議論を経てその課題等が共有化されることを重視し、その際の利用者の権利擁護にも重きを置いている。こうした点からすると、第三者評価は典型的な「形成的評価」と位置づけることができる［潮谷 2014：28-19］。

もっとも、この領域でも行政コストの削減のプレッシャーが年々強まっているようにみえる。その典型が介護報酬の度重なる改定である。本来、事業者は自らの経営努力によって定められた条件の中で利潤の最大化を目指すが、利益をあげられる余地があると判断されれば次の改定時に介護報酬は引き下げられてきた。福祉サービスの第三者評価は、自己改善のツールとして機能することが期待されているものの、効率的な経営を目指し、職員もそれに協力して努力すればするほど、結果として自らの賃金水準を下げていくという悪循環を繰り返してきたといっても過言でない。そのためか、第三者評価の受診率は、もっとも高い特別養護老人ホームですら2020年度の時点で4.77％に過ぎない（全国社会福祉協議会調べ）。

（2）外部化に伴う課題

自治体の公的サービスの外部化は、競争原理を働かせることにより、利用者にとってのサービスの質の向上を目指すというかけ声とは裏腹に、そこで働く者の労働環境を著しく悪化させてきた［岡田 2016］。その傾向は自治体内部にも深刻な影響を及ぼしつつある。

ひとつは、対人サービス領域の多くが包括的に民間の手に委ねられるようになったことで、情報の非対称性が一層顕著になっていることである。介護保険や指定管理者制度は、制度創設からすでに20年前後が経過し、民間事業者の業務を適切に把握して助言や指導を行うことができる行政職員はごく少数になっている。また、自治体職員に占める非正規職員の割合も年々高まっており［上林 2015］、専門職の知識や経験の伝承も難しくなっている[2)]。直営時代には可能であった現場からのフィー

ドバックも期待できず、正規職員が減少する中、現場に直接出向くことすら難しくなっている。

もう一つの問題は、公的サービスの外部化が顕著に進んでいるにも関わらず、サービスの質を評価する仕組みを自治体内部で持ち合わせていないことである。たとえば、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）では、「民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して、官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る」としている。このためには、官と民それぞれのサービスに係るコストと質の関係を明らかにし、両者を比較考量する必要があるが、同法やそれに基づく各種計画や通知にはそのための評価手法は明示的には示されていない。むしろ、公共サービスの質の維持と経費の削減を図ることが表裏の関係として規定されていることから、多くの自治体は、その前年に「集中改革プラン」として示された「地方行革指針」の延長線上として受け止めた［今村 2009］。実際に市場化テストを本格的に導入する自治体は皆無であり、代わりに総務省は自治体の委託が進んでいない窓口業務の全面的な委託を推進する方向に舵を切っている[3)]。こうした流れの中で、自治体は経費の削減を図る努力に注力し、サービスの質を評価する手法についての目立った普及はみられなかったのである。

２．英国自治体の公共調達における社会的価値評価

（１）社会的価値評価の潮流

こうした中、欧州では、2000 年代以降、無原則な価格優位の公契約を見直そうとする動きが広がっている。その背景には、価格の多寡で契約を締結してしまうと、地域経済や労働条件の悪化、事業撤退や事故のリスク、サービスの低下といったさまざまな問題を生み出す要因となり、中長期的には決して安上がりではないという認識が広がっていることがある。そのため、2000 年代以降、各国・地域で、公契約の際価格以外の要素を評価しようとする試みがみられるようになった。

また、2011 年にスペインで社会的経済法、2013 年にポルトガルで社会的経済基本法、そして 2014 年にフランスで社会的連帯経済法がそれぞれ成立している。これらは、協同組合を中心とする連帯的な取引の支援や企業の社会的責任の追及などをうたうもので、行き過ぎたグローバル経済や価格優位の公契約に対して歯止めをかけるべきとの民意を反映したものといえる。

こうした流れの中で、NPM 改革の優等生である英国でも、近年公契約のあり方を見直す動きが進んでいる。もっとも、フランスやスペインなどとは違い、公契約に社会的価値を反映させることで対応しようとしている。そして、英国内閣府ではそうした社会的価値を定量的に評価する手法の導入を推奨している。以下では、実際の公契約においてどのような変化が生じているのかをみてみる。

（２）社会的価値評価の政策的基盤

英国の自治体の公契約をめぐる取組を例にあげると、社会的価値を公契約に反映させる手法の導入以前に、主に次のような政策的な基盤を有している。

①EU 公共調達指令

第一に、EU 公共調達指令に基づく対応である。欧州では、公共調達・契約の基本的なルールについては EU 公共調達指令（Directive 2014/24/EU）に規定されている。同指令は 2014 年に大幅な改正を経て制定され、その際、公契約に価格以外の要素を反映させるための新しい規定が盛り込まれている［EU Commission

2018］。

まず、政府や自治体が業務を発注する際には、⑴価格のみの基準、⑵ライフサイクル・コスト分析基準、⑶最善の価格－品質比の３つの基準の中から選択するものとされている。⑴については文具のような規格品の調達や事前に仕様書で詳細を明確に定義できる印刷サービスなどを対象とする場合であり、⑵は物品、工事、サービスなどを調達する際、それを取得してから運用、廃棄に至るまでにかかるコスト全体を見積もる場合である。⑶は価格と品質を費用対効果のような手法を用いて比較考量するものである。品質評価には、社会的、環境的、経済的要素含めることができる。それに加え、発注者側は、社会的、環境的特性を示す認証やラベルの確認を求めることができるようになった。

また、2014 年の EU 公共調達指令では、中小企業が入札に参加しやすくなるために、正当な理由がある場合に契約を分割して発注することが推奨されるようになった。自治体の契約は、契約手続きの簡素化や効率的で安価な入札を行うために大きくなる傾向にあり、それが地元企業の参入を拒む要因になっていた。契約を分割することで取引件数を増やし、多くの事業者が参入できるようにすることで競争性も高まると考えられたのである。

英国の公契約の基本法は 2015 年公契約規則（The Public Contracts Regulations 2015）であるが、基本的に EU 公共調達指令に準じた内容になっている。これらの基準や方針は公契約規則で踏襲され、自治体の公契約に適用されている。

②平等法等の人権保護規定

第二に、同一賃金同一価値労働の原則に基づく対応がなされてきたことである。英国では、1970 年に賃金の差別を禁止する同一賃金法（Equal Pay Act 1970）が制定され、その後労働条件の明文化や割増賃金等を規定した労働時間規則（Working Time Regulation 1998）、パートタイム労働者の不利益な扱いを禁止するパートタイム労働者（不利益取扱防止）規則（The Part‐time Workers（Prevention of Less Favourable Treatment）Regulations 2000）などが規定され、2010 年にはこれらは平等法（Equality Act 2010）に統合された。

また、平等法では、男女間の賃金格差について企業に情報公開を義務づけるなどの規定も設けられた。2015 年には奴隷と人身取引を禁止する現代奴隷法（Modern Slavery Act2015）が制定され、さらに 2018 年 12 月には、政府は派遣労働者に対しても派遣先の正規職員並の待遇を義務づける等の改正を含む労働者の権利強化の方針を打ち出している［HM Government 2018］。

③社会的価値法

第三に、英国では公契約に社会的価値の要素を積極的に反映させることが義務づけられたことである。英国では、2012 年に公共サービス（社会的価値）法（Public Services（Social Value）Act 2012）（以下「社会的価値法」という。）が成立した。同法の概要は、イングランドとウェールズにおけるすべての公共機関に対し、少なくとも EU 公共調達指令の閾値を超える契約をする場合、その準備段階で、地域での経済的、社会的、環境的側面に配慮することを義務づけたことである。これがいわゆる社会的価値と呼ばれる要素である。ただし、同法では社会、経済、環境に関する価値の内容を具体的に規定しているわけではなく、その評価方法・手続きについての定めもない。

３．英国自治体の社会的価値評価の事例

（１）調査対象団体

公共調達・契約において社会的価値をどのように反映させるかは自治体の判断に委ねられているため、自治体によって取り組み内容

に幅がある。さしあたり、全国に先駆けて対応したバーミンガム市（Birmingham City Council: 人口 108 万人）およびウエスト・ミッドランズ・コンバインド・オーソリティ（West Midlands Combined Authority: WMCA）（以下「WMCA」という。）を例にみてみる[4]。

（２）公契約における社会的価値評価の実際

①社会的価値法適用対象事業

社会的価値法では、EU 公告の対象となる契約金額を同法適用の対象にしている。2022 年 1 月から 2 年間の閾値は、物品・サービスが 14 万ユーロ、公共工事が 538.2 万ユーロである。多くの自治体ではこの EU 公告の対象額を社会的価値法適用の対象にしているため、件数ベースでみれば、多くの契約は同法適用の対象外となる。

バーミンガム市では、当初適用対象をすべての公契約にしていたが事務が煩瑣になり、事業者からの反発も強かったため、概ね EU 閾値に準拠して運用するようになっている。ただし、それ以下の契約については、バーミンガム・リビング・ウェイジ（Birmingham City Council's Living Wage）を適用している。リビング・ウェイジとは、労働者が最低限の生活水準の維持に必要な生計費をベースとして割り出される賃金のことである。リビング・ウェイジは法定の賃金基準ではなく、民間の非営利団体を中心とした社会運動として展開、定着させたものである。バーミンガム市のリビング・ウェイジは時給 10.90 ポンドであり、バーミンガム市の公契約の相手方となる事業者は、下請けを含め、原則としてこのリビング・ウェイジ以上の賃金を支払わなくてはならない。

②社会的価値の目標、評価の基準および手続

社会的価値のターゲットについては、インタビュー対象のいずれの自治体も、議会の承認を経て社会的価値方針（Social Value Policy）を策定して明示している（バーミンガム市の場合はこれをバーミンガム事業憲章としてまとめている）。ここには、評価の基準や手続も示されることになっている。

バーミンガム市と WMCA では、社会的価値の評価指標として内閣府も推奨する TOMs（Themes Outcomes and Measures）[5]を採用している。これは、自治体、企業、非営利組織、コンサルタント等で構成される全国社会的価値協議会（National Social Value Conference）で提案されたもので、ソーシャル・バリュー・ポータル（Social Value Portal）という民間組織が仲介役となって発足したものである。あらかじめ分野横断的に設定された標準的な評価指標を必要に応じて取捨選択できるようにしている。WMCA とバーミンガム市の契約担当者は、この同協議会のワークショップで実際の指標づくりに関わっていた。

③社会的価値の測定方法

社会的価値の評価は、上記の両自治体とも価格－品質比評価の手法が援用されている。これは、あらかじめ価格、品質、社会的価値の３つの評価領域間の評価の重みを設定し、その上で、評価領域ごとに一定の指標に沿ってスコア化し、その合計点のもっとも高い事業者が落札する仕組みである。

たとえば、バーミンガム市で典型的な按分比は、価格比 40%、品質比 45%、社会的価値比 15%であり、社会的価値比 15%分については、さらに定性評価（5％分）と定量評価（10%）分に分かれる。そして、定量評価分については、**表 1** のような内訳に沿って算出される。すべての比をスコア化した合計点の多寡で落札者を決める仕組みである。考え方としては日本の総合評価落札方式（特にその仕組みを活用したいわゆる「政策入札」）の手法に類似している。

定量評価については、入札者は事業憲章アクションプランに基づく表計算ソフトのテン

プレートにあらかじめ数値とその根拠を記入することが求められる。この際、各評価指標で算出された数値は一定の単価で貨幣価値に変換され、金額が点数化される。このテンプレートが**表 1** である。なお、2019 年度から、さらに地域（ward：選挙区）を地域の荒廃度に応じて 3 段階に区分し、1〜3 倍の重み付けをすることで、地域性を加味するようになっている。

（3）英国のもう一つの事例：地域経済循環を機能させる公共調達

欧州の地方都市の中には、社会的価値を地域再生と捉え、公共調達を地域経済循環の手段として活用しているところもある。地域経済循環の考え方は、欧州では 1990 年代末頃から注目され始め、英国では、マンチェスターなどいくつかの自治体では、乗数効果の分析もなされている。とりわけ、英国イングランド北西部に位置するプレストン市（13 万人）では、実際の地域政策に適用し成果をあげている。

プレストン市は、1970 年代以降の製造業の構造不況や 2000 年代の中心市街地再開発の失敗などによって経済的に低迷した時代が続いていた。それを受け、市は 2011 年頃から、関係団体と協力して大胆な地域経済の立て直しを構想し、まず、大学、警察、ハウジング・アソシエーションなど市内主要 6 団体と協力し、自身を地域の「アンカー組織」と称する地域経済を牽引する枠組みをつくった。そして、自らの経済政策を「コミュニティ富裕化」（Community Wealth Building）構想と称し、地域で稼いだ資産が地域内で循環する仕組みを実践した。それは多岐にわたるが、主要なものは、アンカー組織が主導して生活保障賃金（リビング・ウェイジ）を域内で遵守させる取組と、市内で必要とされる産業を保護・育成したり、市内事業者の取引関係の活発化につながったりする政策的な調達であった。アンカー組織の調達を活用して、地元中小企業や協同組合等の非営利組織を中心としたサプライチェーンを構築し、地域で稼いだ資金を域内で循環させようとしたのである。こうし

表 1　バーミンガム市における社会的価値評価（定量評価：事業憲章アクションプラン）のテンプレート

事業憲章	アウトカム	測定法	測定単位	財政プロキシ（貨幣換算）	介入後の単位	財政プロキシ（貨幣換算）	目標日時	取組がどのように達成されるかの詳細	エビデンスの提示	区の状況	区の状況に応じた乗数	貨幣換算の総計	達成されたユニット	区の状況	達成された価値	達成された日時	達成の有無
	選択したテーマに関連するアウトカムの一つをドロップ・ダウンから選択（アウトカムを選択する前にテーマを選択すること）	選択したアウトカムに関連する測定手法の一つをドロップ・ダウンから選択（測定手法を選択する前にアウトカムを選択すること）	測定の仕方	測定手法の貨幣換算値	目標日時までに達成されるべきユニット数を記入	目標貨幣換算値に目標ユニットを乗じた値	測定手法が達成される日時を記入	測定法が何をどうのように達成しようとしてるかを簡潔に記入（最大255字）	達成のためにどのようなエビデンスを用いるかを簡潔に記入（最大255字）	次の3つのドロップ・ダウンから選択：GroupA：もっとも荒廃、GroupB：荒廃、GroupC：荒廃程度低	区の荒廃度に応じて1〜3倍まで加算	地域性の乗数を加えた総合価値	目標と比較した場合の達成されたユニット数を記入	次の3つから区の状況を記入：GroupA：もっとも荒廃、GroupB：荒廃、GroupC：荒廃程度低	目標と比較した場合の達成された貨幣換算価値（乗数効果を含まず）	測定法が達成された日時。完全に達成されていない場合、最終的に評価した日時	契約マネージャーと合意した達成有無（はい・いいえ）
				£0.00		£0.00						£0.00			£0.00		
Local_employment	More_local_employment	Percentage_of_local_people_employed_on_contract_FTE_that_live_within_30_miles_of_where_the_service_is_being_delivered	Percentage	£0.00		£0.00						£0.00			0		
						£0.00						£0.00			0		
						£0.00						£0.00			0		
						£0.00						£0.00			0		
						£0.00						£0.00			0		

出所：Commissioning and Procurement Services Strategic Services Directorate, Evaluating Tenders：Procedure, 1, October,2018（内部資料）に基づき作成。

た対応により、域内経済の付加価値は 7400 万ポンド増加するとともに、同時期の域内一人当たり GDP 額や労働生産性も英国の平均を大きく上回って推移した［Whyman, 2021］。

プレストン市と同様の問題意識にたった自治体は欧州全体にも広がっている[6]。このような広がりは、直接には近年のグローバリズムへの反発に端を発している。自治体が EU・国の政策やグローバル資本に対して独自の政策で対抗する姿勢から、ミュニシパリズム（基礎自治体主義）とも称されている。公共調達における社会的価値は、このように社会全体で普遍的と考えられる価値というよりは、地域ごとの必要性に応じて設定されているのである。

4．考察

最後に、英国自治体の公共調達の実践から、日本の自治体に示唆的だと思われる点を 3 点あげてみる。

第一に、戦略的な公共調達あるいは公共調達における付帯的政策は、価格以外の要素を入れることに対する合理的な根拠というよりは、地域の課題にどれだけコミットし、それに対してどれだけ市民の合意を調達できるかが重要だということである。

英国の自治体は、公共調達に社会的価値の要素を反映させる際、部分的に定量的な手法が導入されており、その価値を貨幣換算することで可視化しようとしていた。英国内閣府はかつて社会的価値を評価する際、費用対効果の手法を採り入れ貨幣価値のように定量化して示すことを推奨しており、その影響を受けた対応だと考えられる。もっとも、英国の自治体では、あくまで客観的な評価が難しい社会的価値を市民にわかりやすく示す一環として取り組まれている。対照的に、日本でも、休眠預金活用法に基づく資金助成で社会的インパクト評価が求められているが、もっぱら社会的価値の測定に重きが置かれているようにみえる。

日本では、公共サービスの外部化はもっぱら行政コストを引き下げる観点から行われてきた。個別法・計画でいわゆる付帯的政策が規定されているが、公共調達は「最低価格落札方式」の厳格な遵守が求められており、英国の自治体のような戦略的な調達は難しいかもしれない。しかし、英国の場合も、自治体はこれまで国内法に加え EU の調達ルールに準じる必要があっただけでなく、自治体は日本以上に国の統制が厳しく、また自主財源も限られている。そうした中で、市民運動としてリビング・ウェイジが普及し、公共調達を社会問題の改善や地域再生に活用する取組も、地域の実践の広がりを受けて定着しつつある。地方からの運動が EU や国のルールを動かしたのである。英国の自治体から学ぶべき点は、社会的価値の測定手法の精緻化というよりは、公共調達に社会的価値を反映させることへの幅広い支持をいかに調達できるかであろう。

第二に、英国自治体では、公共調達において、人権や労働など普遍的とみなされる価値については、社会的価値とは別に扱われていることである。また、委託した事業者が次回の入札で落札できなくても、従業員は現在と同じ雇用条件で次の事業者が雇用することが求められている。日本では、これらの条件が整備されていない中で「最低制限落札方式」を大原則としているため、そもそも戦略的な公共調達をすることが難しい。価格以外の要素を積極的に評価する制度・政策面の基盤が大きく異なるのである。

第三に、戦略的な公共調達を行う自治体は、自治体自らが、社会的価値をどのように捉え、地域づくりにどう生かすかという明確なビジョンを有していることである。特に、公共調達を地域経済循環の手段として活用する場合

は、癒着や不公正な事業者との関係につながらないようにするためにも、一貫した方針に沿った対応となるような配慮は不可欠である。日本では、公共工事を除けば、必ずしも明確なビジョンのもと一貫した方針に沿った調達にはなっていない。とりわけ随意契約については積算基準すら統一的な物差しはない。場当たり的な対応を避けることが、戦略的な調達を正当化する前提になるように思われる。

【引用参考文献】

European Commission (2018), *Public Procurement Guidance for Practitioners*.

HM Government (2018), *Good Work Plan*, December 2018.

Whyman, P.B. (2021) "The economics of the Preston Model," Julian Manley and Philip B. Whyman, ed., *The Preston Model and Community Wealth Building*, Routledge.

市川虎彦（2006）「自治体改革と民間委託―学校給食民間委託化を中心に―」『松山大学論集』17（6）。

稲沢克祐（2019）「業務改革の理論と実践―民間委託の論点整理―」『国際文化研修』104（2019 夏）。

今村都南雄（2009）「『公共サービス改革法』と行政学」『年報行政研究』44。

江口清三郎（1986）「直営・委託論争の新展開」松下圭一編『自治体の先端行政』学陽書房。

岡田知弘（2016）「『公的サービスの産業化』で誰が幸せになるのか」『季刊 自治と分権』65。

金子雄一郎・松村吉晃・島崎敏一（2012）「総合評価落札方式の実態に関する統計分析―入札参加者間の技術評価点及び応札価格の差に着目して」『土木学会論文集 F4（建設マネジメント）』68（4）、Ⅰ_193-Ⅰ_199。

上林陽治（2015）『非正規公務員の現在 深化する格差』日本評論社。

斉藤徹史（2019）「入札契約制度の理念と改革の方向①」『判例地方自治』442。

潮谷光人（2014）「福祉サービス第三者評価事業の理解と実践課題―権利擁護の視点から―」『奈良佐保短期大学研究紀要』22。

藤井聡・宮川愛由（2016）「公共調達制度の歴史変遷に関する研究」『土木学会論文集（F4 建設マネジメント）』72（4）、Ⅰ_97-Ⅰ_109。

---

1) 近年、総合評価落札方式が導入されるようになっているが、その場合も、品質評価（技術評価）よりも価格が重視される傾向にあるという調査結果もある［金子・松村・島崎 2012］。

2) 中部地方のある中核市では、職員定数の厳格化とそれに伴う非正規職員比の増加によって技術職の定期採用が困難になり、業務外に若手を対象とした勉強会を行い、経験知の伝承を行っているという。

3) 仮に、公共サービス改革法が、その創設理念通り、「官民競争」や「市場化テスト」の実施を強く義務づけるものであったとしたら、自治体の直営サービスの質やコストについて、間接費も含めて測定せざるを得なくなるので、単に安価であるという理由だけでサービスの優劣が決められることはなかったはずであるし、民間と比較するための評価手法についても議論が進んだかもしれない。

4) なお、当該自治体へのインタビューはすべて 2019 年度末までに行われたものである。

5) The Social Value Portal ホームページ（https://socialvalue portal.com/national-toms/：最終アクセス日：2023 年 2 月 17 日）。

6) https://urbact.eu（2023 年 2 月 17 日アクセス）。

【寄稿】

公契約条例がめざす働く人の下支え

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター前研究員　野口　鉄平

１．自治体の発注と地域雇用

自治体は多くの職員を雇用し、さまざまな行政サービスを提供するとともに、サービス実施の一部を企業や NPO などの民間事業者に発注するなど、地域経済に大きな影響を及ぼす経済主体としての側面を有している。このことは地域雇用において、自治体が公務員の賃金・労働条件のみならず、民間事業者に発注する公共工事や業務委託、公の施設の指定管理などを通じて、それらに従事する民間労働者の賃金・労働条件にも少なからぬ影響を及ぼしていることを意味する。

人口減少や少子高齢化という難題に直面する中、公共サービスの供給を通じて住民が安心して暮らし続けることができる持続可能な地域を形成していくことが自治体に求められている。公共サービスの供給は格差是正を図るものであるが、一方で、それを担う労働者が低い賃金・労働条件で働くことを余儀なくされている現実がある。その背景に自治体による事業者の選定方法や発注価格の低さなどがあることを認識しなければならない。

住民生活を支える公共サービスを持続可能なものとするには、公共サービス供給の担い手が健全に活動できるよう、適正な条件で発注し、従事労働者の賃金・労働条件を下支えすることが不可欠であり、そのためには自治体の発注のあり方が見直される必要がある。

２．公契約に関する問題の所在

公契約とは、国や自治体と民間事業者の間で締結される民法上の契約をいう。このうち、本稿で扱う公契約条例は、公共工事、業務委託、指定管理が対象とされている。では、公契約に関していかなる問題点がみられるのであろうか。

第一に、賃金・労働条件の悪化である。委託料や指定管理料が低いがゆえに、業務委託や指定管理のもとで働く労働者の賃金が低水準にとどまるなど、委託料や指定管理料の引き下げ、過度な価格競争、ダンピング受注によって、そのしわ寄せが公契約のもとで働く労働者の人件費に及んでいる。また、公共工事においては、2 次下請、3 次下請、4 次下請といった形で下請が重層化する重層下請構造のもと、下請労働者に十分な賃金が行き渡らないといった構造的な問題が生じている。後述するように、こうした問題に対して効果を発揮するのが公契約条例の賃金条項に基づいて設定される賃金下限額である。

第二に、雇用の不安定化である。業務委託は単年度契約が多い。また、公の施設の指定管理においては、多くの施設で 3～5 年間の指定期間が設定されているが、次回の事業者選定で選外となった場合には、そこで働いている労働者は解雇されるリスクがつきまとう。このことは事業者が正規雇用を躊躇すること

につながり、公共サービス供給の現場で非正規雇用が増加する一因となっている。

第三に、経費節減に伴うサービス水準および専門性の低下である。1つは、自治体が財政難を理由に、経費節減に重きをおく形で外注することにより生じる。もう1つは、ダンピング受注した事業者が過度な経費削減を迫られることにより生じる。経費節減を迫られ、施設の安全性確保に必要な人員の配置や教育、施設設備のメンテナンスなどを怠った結果、利用者が死亡する事故も発生している。

第四に、曖昧な費用積算である。委託料などの積算にあたっては、直接費のみならず間接費を含め、事業の実施に必要なコストをすべて積算するフルコスト積算の考え方が重要であるが、十分に考慮されていないケースがみられる。業務委託においては、人件費に関する明確な積算基準が存在しないこともあり、委託料における人件費の積算が不十分なケースが散見される。

3．処方箋としての公契約条例

こうした問題点がある中で、なぜ公契約条例が必要なのであろうか。

1つは、入札や契約の適正化を図ることが挙げられる。入札や契約の公正性や透明性を確保しつつ、最低制限価格制度および低入札価格調査制度を活用したり、価格のみに拠らず、技術力や社会的価値を総合的に評価して事業者を選定する総合評価入札方式を導入したりすることにより、ダンピングを排除し、健全な事業者が適正な価格で受注できる競争環境を整える必要がある。

2つは、公契約のもとで働く労働者の適正な賃金・労働条件を確保することが挙げられる。労働関係法令などの遵守をすすめるとともに、公契約条例に規定された賃金条項に基づいて賃金下限額（以下、「下限額」と略す）を設定し、それを上回る賃金の支払いを契約上で義務付けることにより、公契約のもとで働く労働者に適正な賃金が支払われるようにする。

公契約条例はこれらを実現していくための有効なツールである。公契約条例を制定し、入札や契約を適正化する取り組みを通じて、「安かろう悪かろう」に歯止めをかけ、是正していくことによって公共サービスの質の確保・向上を図り、持続可能な公共サービス供給の環境を整備していくことが求められよう。

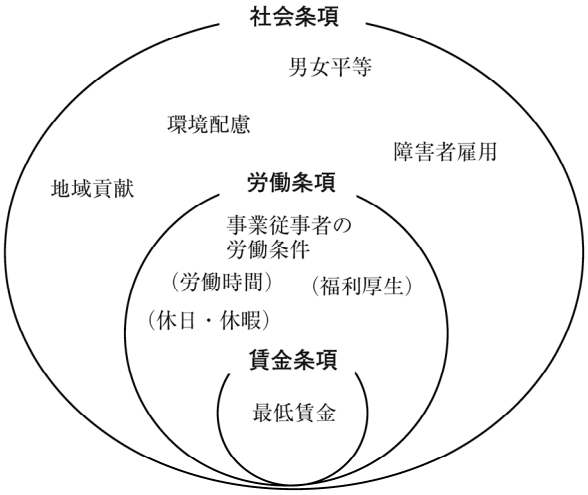
4．公契約条例の現段階

（1）公契約条例の定義と制定数

公契約条例の規整範囲を示したのが**図1**である。労働条項のうち、賃金に特化した賃金条項を盛り込んだ条例が狭義の公契約条例であり、広義の公契約条例には、賃金条項を含まず、労働条件に関する労働条項や社会的価値の実現に関する社会条項について定めた条例が含まれる（前者を「公契約条例」、後者を「公契約基本条例」と区分されることが多い）。

公契約に関する条例は2022年9月末時点で

図1　公契約条例の規整範囲の概念図



（出所：松井祐次郎・濱野恵「公契約法と公契約条例―日本と諸外国における公契約事業従事者の公正な賃金・労働条件の確保―」『レファレンス』2012年2月号、55頁掲載図）

表１　制定条例数の推移

制定年		公契約条例		基本条例	計
2008 年			1	山形県	1
2009 年	1	野田市			1
2010 年	1	川崎市	※1	江戸川区	2
2011 年	2	多摩市、相模原市	※1	高知市	3
2012 年	3	渋谷区、国分寺市、厚木市			3
2013 年	2	足立区、直方市	2	前橋市、秋田市	4
2014 年	※5	千代田区、三木市、草加市、高知市、世田谷区	4	長野県、奈良県、四日市市、大和郡山市	9
2015 年	4	我孫子市、加西市、加東市、豊橋市	3	岐阜県、岩手県、京都市	7
2016 年	1	越谷市	7	大垣市、加賀市、愛知県、丸亀市、尼崎市、旭川市、郡山市	8
2017 年	1	目黒区	7	碧南市、湯浅町、花巻市、尾張旭市、由利本荘市、津市、高山市	8
2018 年	2	日野市、豊川市	7	向日市、大府市、沖縄県、田原市、北上市、庄原市、丹波篠山市	9
2019 年	1	新宿区	2	豊明市、岡崎市	3
2020 年	1	杉並区	6	岐阜市、西尾市、東郷町、那覇市、八戸市、長野市	7
2021 年	※1	江戸川区	10	静岡県、飛騨市、葛飾区、瀬戸市、おいらせ町、日進市、長久手市、滋賀県、幸田町、豊田市	11
2022 年	2	中野区、東京都北区	1	知立市、熊本県	2
合計	27		※53		※80

※2022 年 10 月末現在。高知市、江戸川区は基本条例を制定後、条例改正により公契約条例の内容になった。条例制定を基本条例、条例改正を公契約条例の集計に含めているため、集計上、基本条例の合計は 53、全条例の合計は 80 となる（2022 年 10 月末時点の基本条例の実数は計 51、全条例の実数は計 78）。

全国 78 の自治体で制定されている（**表1**）。このうち、賃金条項を含む公契約条例が 27、賃金条項を含まない公契約基本条例が 51 で、神奈川県では賃金条項を含む公契約条例が川崎、相模原、厚木の 3 市で制定されている。

（2）公契約条例の構成と運用

公契約条例には、条例の目的、基本理念・方針、受発注者の責務、条例の適用範囲、入札・契約の適正化、下限額の設定、労働環境の確認、実効性を確保するための措置、審議会などに関する事項が規定されている。

次に、どのように公契約条例が運用されているか、下限額を中心に説明する。予定価格が一定金額以上の公共工事、業務委託、指定管理に係る契約（指定管理は協定）を特定公契約とし、その特定公契約のもとで働く労働者に適用する下限額を設定し、この下限額を上回る賃金支払いを契約上で義務付ける。それが履行されているか否かは、公契約のもとで働く全労働者の支払い賃金が記載された賃金台帳もしくは労働環境報告書などを事業者に提出させ、行政の契約所管課で確認する。また、下限額が適用されている現場で働く労働

者から、下限額を下回る賃金しか支払われていないといった申告を受け付ける。受注者が申告労働者に対して不利益取扱いをすることを禁止する規定を設けることにより、申告労働者の保護が図られている。

条例違反の疑いがある場合は、受注者に報告や資料提出を求めたり、現場への立入調査を実施したりする。違反が確認された場合は是正措置を講じ、行政に報告することを受注者に命ずる。なおも是正されない場合は、指名停止や契約解除、違約金、損害賠償、公表などの措置を講ずることにより、条例の実効性を担保する形がとられている。

公契約に関する事項を審議するため、審議会等が設置される。審議会は、事業者、労働者の代表、学識経験者の委員により構成され、首長の諮問に基づいて、下限額の設定や公契約に係る施策の検証・改善などに関する審議が行われる。

（3）公契約条例の適用範囲

公契約条例に基づいて設定される下限額は、

表2　公契約条例の適用範囲

自治体名	公共工事	業務委託	指定管理
野田市	4,000万円以上	※ 1,000万円以上	○
川崎市	6億円以上	※ 1,000万円以上	○
多摩市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	△
相模原市	1億円以上	※ 500万円以上	500万円以上
渋谷区	1億円以上	※ 1,000万円以上	△
国分寺市	9,000万円以上	※ 1,000万円以上	※ 1,000万円以上
厚木市	1億円以上	※ 1,000万円以上	△
足立区	1億8,000万円以上	※ 9,000万円以上	△
直方市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	※ 1,000万円以上
千代田区	1億2,000万円以上	※ 2,400万円以上	○
三木市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	1,000万円以上
草加市	1億2,000万円以上	1,000万円以上	1,000万円以上
高知市	1億5,000万円以上	※ 500万円以上	○
世田谷区	3,000万円以上	2,000万円以上	2,000万円以上
我孫子市	1億円以上	※ 2,000万円以上	2,000万円以上
加西市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	※ 1,000万円以上
加東市	1億円以上	※ 1,000万円以上	△
豊橋市	1億5,000万円以上	※ 1,000万円以上	◆ 1,000万円以上
越谷市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	1,000万円以上
目黒区	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	△
日野市	1億円以上	△	
豊川市	総合評価入札および1億円以上	※ 1,000万円以上	◆ 1,000万円以上
新宿区	2,000万円以上	1,000万円以上	○
杉並区	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	○
江戸川区	1億8,000万円以上	4,000万円以上	○
中野区	1億8,000万円以上	※ 1,000万円以上	△
東京都北区	9,000万円以上	2,000万円以上	※ 2,000万円以上

※2023年4月1日現在（公布年月日順）、自治体ウェブサイトの情報をもとに筆者作成。
※欄内の※印は表記の予定価格を上回る事業のうち、首長等または規則で定めるものに限り賃金条項を適用。
※欄内の△印は首長等または規則で定めるものに限り賃金条項を適用、◆印は表記の予定価格を上回る公募事業に限り適用。

すべての公共工事、業務委託、指定管理に適用されるのではなく、自治体が設定した一部の事業に限って適用される。

公共工事では最も低い自治体で予定価格が2000万円以上、最も高い自治体で6億円以上の事業に下限額が適用されており、相模原市と厚木市で1億円以上、川崎市で6億円以上の事業に適用されている（表2）。

業務委託についても500万円以上から9000万円以上と自治体によって幅があり、相模原市で500万円以上、川崎市と厚木市で1000万円以上の事業に適用されている。なお、自治体によっては、すべての同金額を上回る業務委託に適用されるのではなく、その金額を上回る事業のうち、規則などで定めるものに限って適用される。一般に、施設清掃、給食調理、施設警備、施設設備・機器の運転管理、受付案内、電話交換、ごみ収集・運搬など、総コストに占める人件費比率の高い労働集約的な業務が適用対象となっている。

（4）賃金下限額の基準と水準

下限額はどのような基準で決定されているのであろうか。

公共工事においては、農林水産省および国土交通省が実施する公共工事等に従事する建設労働者の賃金実態調査を踏まえた公共工事設計労務単価（以下、「労務単価」と略す）をもとに建設労働者の職種別に下限額が決定されている。最も高い自治体で労務単価の92%、最も低い自治体で78%を下限額に設定しており、川崎市では92%、相模原市と厚木市は90%を下限額としている（表3）。

業務委託の下限額においては、地域別最低賃金（以下、「地域別最賃」と略す）、自治体職員給与（高卒初任給、会計年度任用職員など）、当該業務の標準的賃金、建築保全業務労務単価、生活保護基準などが勘案基準として用いられている。自治体によって下限額の勘案基準はまちまちであるが、多くで地域別最賃、自治体職員給与が採用されている。業務

表3　公共工事の下限額（2023年度）

下限額水準	自治体名
92%	川崎市
90%	越谷市、草加市、足立区、江戸川区、北区、渋谷区、新宿区、杉並区、千代田区、目黒区、多摩市、国分寺市、相模原市、厚木市、三木市、加西市、加東市
85%	野田市、世田谷区、日野市
80%	我孫子市、豊橋市、高知市、直方市
78%	豊川市

公共工事設計労務単価に対する比率。下線部は2023年度から下限額水準を引き上げた自治体。

表4　業務委託の下限額と地域別最低賃金の比較

自治体名	下限額	最賃	最賃比
世田谷区	1,230(+60)	1,072	+158
新宿区	1,202(+122)	1,072	+130
渋谷区	1,172(+45)	1,072	+100
中野区	1,170　(–)	1,072	+98
北区	1,147　(–)	1,072	+75
杉並区	1,138(+45)	1,072	+66
多摩市	1,135(+60)	1,072	+63
高知市	916(+35)	853	+63
三木市	1,020(+70)	960	+60
足立区	1,130(+36)	1,072	+58
直方市	950(+53)	900	+50
相模原市	1,120(+32)	1,071	+49
越谷市	1,035(+26)	987	+48
江戸川区	1,120(+40)	1,072	+48
川崎市	1,118(+32)	1,071	+47
加西市	1,000(+50)	960	+40
目黒区	1,110(+10)	1,072	+38
日野市	1,110(+35)	1,072	+38
厚木市	1,107(+32)	1,071	+36
草加市	1,020(+36)	987	+33
加東市	993(+43)	960	+33
豊橋市	1,001(+31)	986	+15
豊川市	996(+31)	986	+10
我孫子市	987(+30)	984	+3

単位：円。下限額は2023年4月、地域別最低賃金は2022年10月改定後のもの。括弧内は前年比。

表５　業種別・職種別下限額（2023 年度）

自治体名	職　　種	下限額
野田市	・　施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約 ・　施設の設備又は機器の保守点検に関する契約 ・　施設の清掃に関する契約及び保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約 ・　施設の警備及び駐車場の整理に関する契約（警備業法第２条第５項に規定する機械警備業務に関するものを除く。）	1,820 円(+70) 1,820 円(+70) 1,044 円(+33) 1,350 円(+50)
	・　施設の包括管理 ・　施設の電話交換、受付及び案内 ・　事務員補助 ・　プラント保安要員 ・　中央操作員 ・　重機オペレータ ・　計量業務員 ・　プラットホーム作業員 ・　手選別作業員 ・　手選別作業員（障がい者等） ・　清掃作業員 ・　除草作業員 ・　給食調理員 ・　給食配膳員 ・　給食配送員（運搬員） ・　給食設備管理員	1,820 円　(–) 1,070 円(+19) 1,044 円(+33) 1,820 円(+70) 1,820 円(+70) 1,820 円(+70) 1,044 円(+33) 1,350 円(+50) 1,052 円(+34) 地域別最賃額 1,044 円(+33) 1,044 円(+33) 1,044 円(+33) 1,044 円(+33) 1,070 円(+19) 1,820 円(+70)
多摩市	・　公園管理業務 ・　施設の樹木管理業務 ・　法面維持管理業務 ・　街路樹の維持管理業務（街路樹等の補助作業員を除く） ・　下水道管渠清掃等業務　（補助作業員を除く）（下水道管渠内における清掃業務及びこれに伴う準備・片付け業務） ・　可燃物等の収集運搬業務 ・　学校給食センター調理等業務委託 ・　学校給食配送業務委託 ・　学校給食配膳業務委託 ・　上記以外の業務・指定管理協定	1,109 円(+34) 1,109 円(+34) 1,109 円(+34) 1,113 円(+31) 1,359 円(+31) 1,114 円(+31) 1,121 円(+31) 1,121 円(+31) 1,109 円(+34) 1,109 円(+34)
国分寺市	施設の設備若しくは機器の運転又はそれらの管理に関する契約 ・　設備の保守点検 ・　施設・設備の管理（運転等） ・　施設の管理（受付等（電話交換・自転車駐車場管理含む）） 施設の清掃に関する契約 ・　施設の清掃 資源物等の収集及び運搬に関する契約 ・　ごみ収集・運搬	 1,109 円(+34) 1,097 円(+33) 1,097 円(+33) 1,097 円(+33) 1,097 円(+33)
足立区	公契約条例の適用を受ける指定管理者との協定に係る下限額 ・　有資格者の保育士 ・　有資格者の保育士以外の職種	 1,230 円(+36) 1,130 円(+36)
千代田区	・　警備員 ・　保全管理員 ・　清掃員 ・　介護職 ・　栄養士 ・　保健師 ・　看護師 ・　上記以外	1,463 円　(0) 1,969 円　(0) 1,139 円(+17) 1,139 円(+17) 1,457 円(+17) 1,497 円(+19) 1,497 円(+19) 1,129 円(+25)

※括弧書きは前年度比の増減額。

委託の下限額は①適用されるすべての事業に一律の下限額を設定するケース（**表4**）と②職種別に下限額を設定するケース（**表5**）の 2 通りがある。

表4をみると、地域別最賃額と下限額の差が最も小さいのは我孫子市で、地域別最賃額と下限額の差は3円にすぎない。一方、最も差が大きいのは東京都世田谷区で、158 円の差がある。このように、同じ下限額といっても自治体によって金額に大きな差異があることがみてとれる。そこには、各地域の賃金相場や各自治体の考え方の違いなどが反映されていると考えられよう。

5．公契約条例の課題

こうした公契約条例の現状を踏まえつつ、実効性を確保する上での課題を指摘したい。

1 つは、条例の適用対象が限られていることである。条例の適用対象となる予定価格を高く設定すれば、適用対象となる事業数および労働者数は減少し、効果も限定的とならざるを得ない。逆に、適用対象となる予定価格を低く設定すれば、適用事業数および労働者数は増加し、より大きな効果が期待される。一方で、受発注者のコストもかさむことになるため、効果を検証しつつ、利害関係者や住民の理解や協力を得ながら、適用範囲の拡大を検討していく必要があろう。

2 つは、公契約のもとで働く労働者の賃金実態を把握した上で、下請事業者に対する受注者（元請事業者）の連帯責任を課せるかどうかが重要である。すなわち、下請事業者が下限額を下回る賃金を支払っていた場合、受注者が連帯して下限額を上回る賃金支払いの責任を負うものである。また、労働者が躊躇せずに申告できるよう、申告労働者への不利益取扱いの禁止を徹底するなど、環境を整えることも求められよう。

3 つは、業務委託の下限額の水準である。業務委託における一律の下限額は先述したとおり、多くの自治体で地域別最賃＋数十円となっている。近年、地域別最賃が毎年 3%程度引き上げられているため、10 月の地域別最賃の改定に伴い、一部の自治体では年度途中に地域別最賃が下限額を上回る現象も生じている。一律の下限額の設定は明確な勘案基準が存在しないゆえの難しさもあるが、公共サービスの中断によって市民生活に混乱を来すことのないよう、サービスの継続性や安定性を担保しうる水準ということも考慮されてしかるべきであろう。

また、サービスの質の確保・向上を図るには、各業務に見合う賃金水準となるよう、本来、職種別下限額を導入することが望ましいと考えられるが、その導入は一部の自治体にとどまっている。自治体ごとに職種別下限額を個別に検討し、設定するのは行政の負担が大きく、ハードルが高いと思われる。職種別下限額を導入している自治体の先行事例を共有し、共同で調査研究をすすめるなど、条例制定自治体間の連携・協力も求められよう。

公契約に関する問題を解決するために、公労使が協力して継続的に課題解決に取り組んでいく条例運用が重要である。受発注者双方の事務負担にも配慮しつつ、実効性を高めるための地道な取り組みの積み重ねが求められよう。基本条例の制定自治体の中には審議会や協議の場を設置しない自治体も散見されるが、審議会を設置し、三者による継続的な対話・協議を通じて不断の改善を図っていくことが肝要である。

6．政策目的型入札改革―公契約改革のもう 1 つの柱

公契約条例の制定とともに必要となるのが入札・契約制度改革である。下限額の設定の

表6　入札・契約制度改革

- ダンピング防止（最低制限価格制度、低入札価格調査制度）
- 総合評価入札の活用
- 長期継続契約の活用
- 適正な予定価格の設定
- 業務委託積算基準の作成
- 発注時期の平準化
- 地元での雇用確保
- 地元事業者の受注機会の確保　　など

表7　政策目的型入札改革

① 入札参加資格の活用
- 消極要件
- 積極要件

② 発注条件の決定
- ダンピング防止
- フルコスト・リカバリー
- 長期継続契約
- 法律に基づく社会的価値の向上措置

③ 総合評価における入札の評価項目や配点

みで公契約に関する問題を解決するのは不可能であり、ダンピング防止や総合評価入札の活用など、さまざまな取り組みを実施していくことが求められる（表6）。

政策の推進を図るため、入札で落札者を決定する際に当該政策に関する事業者の取り組みを評価する入札制度とするのが政策目的型入札改革である。政策目的型入札改革のメニューとして、①入札参加資格の活用、②発注条件の決定、③総合評価における入札の評価項目や配点などがある（表7）。公契約条例が掲げる目的を実現していくにはこうした取り組みを総合的に実施していく必要があろう。

公契約条例を通じて、入札や契約の適正化を図り、仕事に見合った賃金や労働条件を実現していく。それによって優秀な担い手を確保するとともに、質の高い公共サービスが持続的に提供される環境を作っていくことが重要である。

7．公契約と自治体の社会的責任

民間委託や指定管理、PFIなどを通じて、自治体業務の外部化が進められてきた結果、自治体の発注条件が地域社会・経済により大きな影響を及ぼすようになった。短期間・低価格の発注が民間労働者に不安定雇用などの形でしわ寄せを及ぼしている実態がある。こうした中、発注条件などの入札・契約を適正化することは、自治体として社会的責任を果たすことにほかならない。公契約のもとで働く人々の尊厳ある労働（ディーセントワーク）を公契約条例や入札・契約制度改革などを通じて実現することによって、持続可能な公共サービス供給に対する行政責任を果たしていくことが今後一層求められよう。

自治体業務のアウトソーシングが進められてきた要因として、経費節減が挙げられるが、民間委託や指定管理の導入が経費節減に直結するという考えは誤りである。委託料や指定管理料の水準を低く抑えることで、そのしわ寄せを民間労働者に及ぼしており、自治体はそれに安易に依存していると考えられる。つまり、自治体が本来負うべき負担を民間に転嫁しているのである。そのことが問題視されないまま、経費節減を目的として自治体直営から民間委託・指定管理への移行が進んでいき、民間労働者がしわ寄せを受けるという悪循環に陥っていることを認識すべきではなかろうか。

こうした悪循環に歯止めをかけるのが、公契約条例の制定であり、入札・契約制度改革である。これらの取り組みを通じて、持続可能な公共サービスの供給を実現させ、それを支える労働者が豊かに働ける地域を作っていくことが喫緊の課題である。

【寄稿】

2023年度政府予算と地方財政計画の課題・論点

地方自治総合研究所研究員　其田　茂樹

はじめに

2023年度政府予算が提出された第211回国会の施政方針演説において、岸田文雄首相は「近代日本にとって、大きな時代の転換点は2回ありました。／明治維新と、その77年後の大戦の終戦です。そして、奇しくもそれから77年が経った今、我々は再び歴史の分岐点に立っています。」と述べた。

政府では、次年度の財政運営に向けて、継続的な課題について当該年度の補正予算を編成しつつ、次年度の税制改正・政府予算編成を進めていく。その予算編成にともなって地方財政対策が決定し、地方財政対策は、金額がより精緻化されて地方財政計画として公表される。

本稿は、これらを概括し、地方自治体の予算編成への影響等に若干の考察を加えたい。結論を先取りしておくと、引き続き堅調な税収を受けて地方の一般財源などについてはそれなりに「確保」はされているものの、地方への財源保障については極めて抑制的に算定された印象である。また、地方財政計画の役割について再度考えさせられた。

本稿のテーマをめぐっては『月刊自治研』2023年2月号の特集「物価高騰の中での国・自治体の予算編成」も併せてご参照いただきたい。同特集においては、政府予算や地方財政計画のほか、金融政策、社会保障のほか、本稿でも取り上げる総合経済対策についての論考が盛り込まれ、コンパクトでありながら体系的に論じられている。

1．2023年度第2次補正予算

次年度予算案の国会提出と同時に当該年度の補正予算が提出されるのがほぼ通例となってきたが、2023年度予算の国会提出に際して2022年度第3次補正予算が編成されることはなかった。第2次補正予算は、2022年11月8日に閣議決定、同21日に国会に提出され、12月2日に可決したものである。

この背景には、「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」（2022年10月28日閣議決定）がある。これは、Ⅰ.物価高騰・賃上げへの取組、Ⅱ.円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化、Ⅲ.「新しい資本主義」の加速、Ⅳ.防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障環境の変化への対応など、国民の安全・安心の確保、Ⅴ.今後の備え、で構成されており、財政支出39.0兆円程度、事業規模71.6兆円の規模で実施するものである。

財政法第29条の規定によれば、政府の補正予算は、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補う」ほか、予算作成後に生じた事由に基づいて「特に緊要」となった経費の支出等のために予算の追加等を行ったり予算に「追加以外」の変更を加えたりする場合

に作成されるものであることからすれば、緊急性の低い費目が補正予算に盛り込まれるのは望ましくない。総合経済対策のⅤは、「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」の増額（約 3.7 兆円）、「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費」の創設（1 兆円）からなるが、これらはいずれもこの補正予算により賄われるものである。新型コロナウイルス感染症対応のごく初期段階のように、国民の行動を抑制しつつ、具体的にどのような対策が必要かわからない、あるいは、ワクチンを例にとるとわかりやすいと思われるが迅速なワクチン接種が必要だとしたときに、それが、いつ入手できるのか、価格がどれくらいになるのか見通せないというような場合に限れば、予備費の増額という措置に致し方ない側面を見出せなくもないが、財政民主主義の観点から閣議決定のみで使途が決められる対象が広がり、規模も大きくなるのは望ましくない。従来からある「15 か月予算」との観点で防衛費や公共事業費を積み増すという手法も経済対策の中にこれらを盛り込むことによって実施されているものと思われる。

この補正予算は、経済対策と同様の項目でⅠに約 7.8 兆円、Ⅱに約 3.5 兆円、Ⅲに約 5.5 兆円、Ⅳに約 7.5 兆円、Ⅴに約 4.7 兆円の 30 兆円近くが充てられることになる。各項目の内訳を簡単にみておくと、Ⅰは、多くが電気料金対策、都市ガス料金対策といったエネルギー・食料品等の価格高騰により厳しい状況にある生活者・事業者への支援（約 6.3 兆円）からなる。Ⅱは、インバウンド観光の復活、観光地・観光産業の再生等をはじめとするコロナ禍からの需要回復、地域活性化（約 2.4 兆円）と先端半導体生産基盤整備基金等をはじめとする円安を活かした経済構造の強靱化（約 1.1 兆円）である。Ⅲの多くは、科学技術・イノベーション、スタートアップの企業加速、GX、DX といった成長分野における大胆な投資の促進（約 4.1 兆円）からなる。Ⅳは、従来の「15 か月予算」対応と思われる公共事業費（約 1.3 兆円）や自衛隊等の変化する安全保障環境への対応（約 0.3 兆円）のほか、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（約 0.8 兆円）なども含まれている。Ⅴは先述のとおりいずれも予備費である。この補正予算においては、ウクライナ情勢などを受けて変化する安全保障環境への対応としていかにも財政法の規定する「緊要」な場合である印象を受けるが、例年、ほぼ恒常的に「自衛隊の安定的な運用体制の確保」などと銘打って補正予算が計上されている。2023 年度政府予算において防衛関係費は増額されることなるが、次年度補正予算が計上される際にどのような扱いとなるかは注目しておく必要があると思われる。

また、この補正予算においては、好調な税収を背景として地方交付税交付金等も約 1.6 兆円追加され、普通交付税の再算定も実施されている。この再算定にともない、基準財政需要額の臨時費目として「臨時経済対策費」が創設されている。この結果、神奈川県の普通交付税は約 111 億円の増加、県内市町村分は約 96 億円の増加となった。不交付団体の変動はなく、2022 年度は、川崎市、鎌倉市、藤沢市、厚木市、海老名市、寒川町、箱根町が不交付団体であった。

2．2023 年度政府予算

政府の 2023 年度予算案は、2022 年 12 月 23 日に閣議決定され、翌年 1 月 23 日に国会に提出、2 月 28 日に衆議院を通過、参議院における審議・議決を経て 3 月 28 日に成立している。概要資料によると「歴史の転換期を前に、我が国が直面する内外の重要課題に対して道筋をつけ、未来を切り拓くための予算」であるとされている。歳出・歳入の構成は**図表 1** のとおりである。

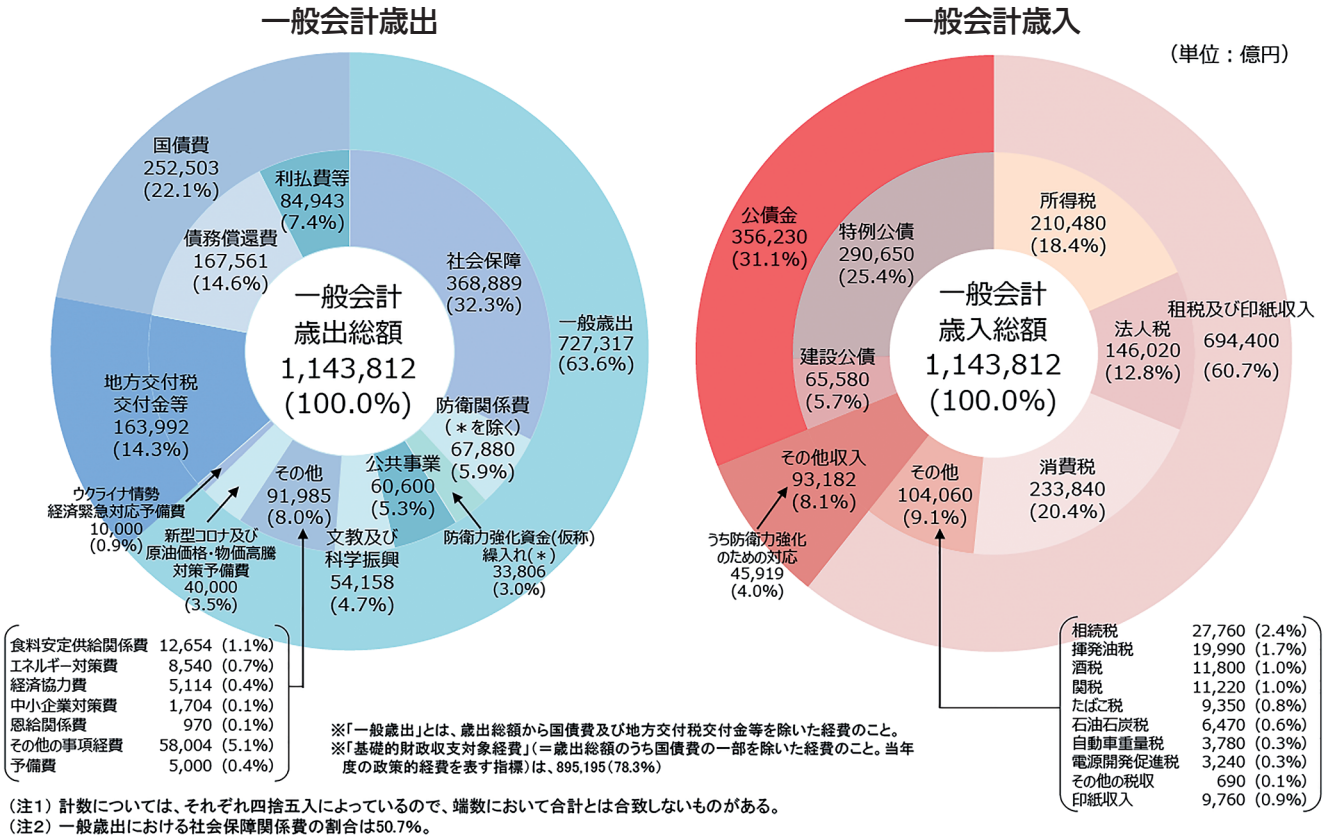
ここでいう「歴史の転換期」というのは、冒頭に紹介した明治維新から 77 年後に終戦を迎え、またそこから 77 年が経過した「歴史の分岐点」にあるということを指すものと思われるが、この予算案には、確かにある意味での転換がある。というのは、図表1からはわかりにくいが、財務省ウェブサイトにある予算のフレームをみると、一般歳出の「社会保障関係費以外」の部分に「うち防衛関係経費」が別に掲載され、さらに、「防衛力強化資金」（仮称）が創設されるなど、防衛費を他の一般歳出と区別し、新たな資金を創設して充実させようという意思が明確に示されている。

ちなみに、前年度のフレームをみると一般歳出は、「社会保障関係費」、「社会保障関係費以外」、「新型コロナウイルス感染症対策予備費」と区分されている。これは、2021 年度予算以降に一般歳出の中に「コロナ対策予備費」を付け加えたものであり、財政民主主義の観点からは「歴史的」な転換であると思われる。

主要経費について 2022 年度当初予算と比較すると、まず目につくのは、一般歳出総額が 22 年度は 0.7%の伸びであったものが、8.0%の伸びとなっていることであり、また、防衛関係費が 1.8%の伸びから 89.4%の伸びとなっていることであろう。ここには、防衛力強化資金からの繰入が含まれているが、それを除いても 26.4%の伸びである。

政府は新たな防衛力整備計画を定め、その

図表 1　2023 年度一般会計予算 歳出・歳入の構成



（注1）計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
（注2）一般歳出における社会保障関係費の割合は50.7%。

（出所）財務省ウェブサイト

財源確保について、(1) 税外収入（特別会計からの繰入金、コロナ予算により積み上がった積立金や基金等の不用分の国庫返納、国有財産の売却)、(2) 決算剰余金の活用、(3) 歳出改革を掲げている。さらには、批判を受けて並列的に取り上げられることは減ってきたものの、税制措置、すなわち増税も視野に入っているものと思われる。

社会保障関係費については、22 年度の 1.2% の伸びに対して 1.7%の伸びを見込む。財務省ウェブサイトによれば、「経済・物価動向等を踏まえつつ、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分のおさめる方針を達成」したものであるという。ここには、出産一時金の引き上げ（8 万円のプラス）や妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援と妊娠届出・出産届出を行った妊婦・子育て家庭に対する経済的支援（計10万円相当）をあわせたパッケージの継続実施、生活保護に関して特例的な加算を行いつつそれでもなお減額となる世帯は現行の基準額を保障することなども含んでいる。

政府資料によれば、予算の質の向上として、前年度に引き続き、デジタル化の推進等による効率化、政策目的に応じたインセンティブ機能の導入、防衛力整備の効率化・合理化等のほか、地方財政の健全化として交付税特会借入金の償還を加速化するとともに、臨時財政対策債の発行を過去最少の約１兆円に縮減することが挙げられている。

ところで、岸田首相は、冒頭に引用した施政方針演説において、「我が国の経済社会の『持続性』と『包摂性』を考える上で、最重要政策と位置付けているのが、『こども・子育て政策』」であると位置づけ、急激な少子化により「我が国は、社会機能を維持できるかどうかの瀬戸際と呼ぶべき状況」であることから、「こども・子育て政策への対応は、待ったなしの先送りの許されない課題」であるとしている。

このための施策には、社会保障関係費もあればそれ以外（たとえば文教及び科学振興費）もあると思われるが、新年度の予算においては防衛関係費のような大きな伸びも、フレーム上の意思表示も見受けられない。実は、同じ演説の中でその答えにも言及しており、それは、「こども政策担当大臣に指示した、3 つの基本的方向性に沿って、こども・子育て政策の強化に向けた具体策の検討を進めて」いくからであると思われる。さらに具体的には、「4 月に発足するこども家庭庁の下で、今の社会において、必要とされるこども・子育て政策を体系的に取りまとめつつ、6 月の骨太方針までに、将来的なこども・子育て予算倍増に向けた大枠を提示」するのだという。とはいえ、基本的方向性（児童手当を中心に経済的支援の強化、幼児教育等の量・質両面の強化及び子育て世帯に対するサービスの拡充、働き方改革の推進とそれを支える制度の充実）を裏付ける財源について具体的に示す必要があったように思われる。

かつての民主党政権時代に所得制限のない子ども手当が創設され、それに対して当時野党であった自民党から所得制限を導入すべきとの主張があったことなどから、立憲民主党では、「失われた 10 年政策検証プロジェクトチーム」を立ち上げるなどさまざまな動きが出ているが、当時の民主党政権に対する批判も財源に関するものではなかったか。審議中の予算における防衛関係費のような具体的な財源の措置が示されていれば、民主党政権があれほど短期間で終了しなかった可能性が高いのではないかと思われ、現時点で起こっている自民党を中心とする与党に対する批判もかなり小さくなっていたものと思われる。財源も含めたより実現可能性の高い政策パッケージを示すことが与野党双方に求められる。

３．2023 年度地方財政計画

地方財政計画の位置づけやと地方財政対策との関係などについて簡単に触れておこう。

地方財政計画は、地方交付税法第７条に基づき作成される「地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」を指す。総務省ウェブサイトによれば、地方財政計画の役割は、①地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう、地方財源を保障、②国家財政・国民経済等との整合性の確保、③地方団体の毎年度の財政運営の指針、であるという。

したがって、普通交付税の交付団体であるか否かを問わず、地方財政計画の規模や内容は多くの地方自治体により注目されることになる。地方財政対策は、財務大臣と総務大臣の折衝により財源不足にどのように対応するかが決定される段階においての呼称である。年度によって若干の例外はあるが、地方財政対策が明らかになった段階で地方財政計画の姿は概ね把握することができる。

地方財政計画の検討に際して、まずは、自治体総体の標準的な歳出の水準と地方税をはじめとする歳入の水準が見積もられる。この結果として標準的な自治体の運営に必要な地方財政計画上の地方交付税の水準も決定する。

一方で、地方交付税法における地方交付税の原資は、所得税・法人税の33.1%%、酒税の50%、消費税の 19.5%、地方法人税の全額であり、これが政府の予算における地方交付税交付金の額に相当する（ただし、地方法人税については創設に至る経緯などからいわゆる「入口ベース」の地方交付税には含まない）。この政府予算に計上される地方交付税の水準によって地方財政計画において必要な地方交付税の水準を賄えれば財源不足は生じず、当該年度のみを考えれば折衝も不要となるが、恒常的に財源不足が生じているのが現状である。

例年、先ほどのような説明をしたうえで、したがって、法定率（所得税等の国税から地方交付税に充当する税率）の引き上げなど地方財政対策を待たずとも地方財政計画に必要な地方交付税の額が安定的に確保できることが望ましいなどと付け加えることもあったが、総務省ウェブサイトに公表された「地方財政の姿」によると、「出口ベース」での地方交付税が 18.4 兆円であるのに対し、交付税法定率分（「入口ベース」にある 4 税の法定率分と地方法人税収の合計）は、18.9 兆円に達する。すなわち、単純に計算すれば、国税５税の法定率分で「出口ベース」で必要となる 18.4 兆円を賄うことができている。見落としがなければ、このような「逆転現象」は初のことである。臨時財政対策債を合わせて考えても、過去最少となった臨時財政対策債をさらに約半減できることになる。

実は、内容において最も目新しいのはこの点ではないかと思われ、それ以外は、これほど財源においてゆとりがあると思われた割に公表されるのが遅かったことや、地方財政対策の資料も含めて、一部の資料がパワーポイント等で使いやすいことを考慮してか紙を横向きにした状態で記述されるようになったことくらいではないかとさえ思われるが、もう少し詳しくそれぞれの内容に立ち入ってみよう。なお、本稿では、通常収支分を対象とする。

総務省が公表している地方財政計画の概要によれば、「社会保障関係費の増加が見込まれる中、地方団体が、住民ニーズに的確に応えつつ、地域のデジタル化や脱炭素化の推進など様々な行政課題に対応し、行政サービスを安定的に提供できるよう、地方交付税等の一般財源総額について、令和４年度を上回る額を確保」したという。後に触れるが、この「確保」の意味合いが徐々に変容しているのではないかと思われる。

まず、地方財政計画の規模であるが、92 兆 350 億円で、前年度と比較すると１兆 4,432 億

円、1.6％の増加となった。一般財源総額（自治体が使途を指定されることなく使えるとされる財源）は、不交付団体の財源超過額である水準超経費を除いた交付団体ベースで 62 兆 1,635 億円（前年度比＋6,078 億円、＋0.2％）、地方交付税の総額（すでに触れた「出口ベース」）は、18 兆 3,611 億円（前年度比＋3,073 億円、＋1.7％）であった。このようにしてみると、地方財政計画全体の規模や地方交付税の総額が増加しているのに対して、交付団体ベースの一般財源総額はそれほど伸びていない。すなわち、22 年度に引き続いて地方財政計画の歳出として計上される水準超経費の伸びがかなり大きいことが見て取れる。

このような結果となった要因は、政府予算の紹介で触れた「地方財政の健全化」すなわち交付税特会借入金の償還を加速化したことが大きいと思われる。これについては、23 年度は 5 千億円を償還する予定であったものを 8 千億円追加して前倒しするものであるが、このほかにも、国税減額補正精算分についても約 5 千億円前倒しするほか、予定していた一般会計における加算措置を見送るなども実施している。さらに、臨時財政対策債の発行も抑制し、制度創設から初めて 1 兆円を下回る見込みである。

22 年度に引き続き、折半対象財源不足は生じていないが、2025 年度までの間折半ルールを延長、臨時財政対策債は、既往債の元利償還金分として発行され続けることとなった。国の責任で地方への財源保障が行われるべきところ、折半ルールを設け、発行に至った経緯からすれば抑制ではなく発行を回避することの方が、優先順位が高かったのではないかと思われる。

歳出の内訳についても確認しておこう。まず、給与関係経費については、全体で約 19 兆 9,053 億円、退職手当以外では約 18 兆 7,724 億円となり、それぞれ 22 年度に比して 0.3％の減、1.3％の増である。退職手当が大きく減じたのは、地方公務員の定年延長を踏まえ、23 年度と 24 年度の所要額を平準化したことが要因であるとされている。

一般行政経費は、42 兆 841 億円（＋1.5％）計上され、うち補助分は 23 兆 9,731 億円（＋2.2％）、単独分は 14 兆 9,684 億円（＋0.7％）となっている。単独分のうち、これまで、まち・ひと・しごと創生事業費（2015 年度創設）とされていたものが新たにデジタル田園都市国家構想事業費（以下、デジ田構想費という）と名称を改められることになった。このデジ田構想費は、22 年度までの 2 年間の予定で創設された「地域デジタル社会推進費」を 25 年度まで延長し、さらに事業費の規模を 2 千億円から 5 百億円増額したものと、例年確保されていてほぼ通常化されつつあった「まち・ひと・しごと創生事業費」の名称を「地方創生推進費」と改め、規模は引き続き 1 兆円を確保するものである。地域デジタル社会推進費の増額分については、「マイナンバーカード利活用特例分」として、マイナンバーカードの交付率も活用した算定が行われている。マイナンバーカードの普及率が高い自治体は、そのための取組を積極的に展開しており、ゆえにその財政需要が生じていることから割増を設けるということらしいが、自治体の状況によって取組を実施する条件も効果も異なると思われ、疑問が残る。また、地方創生推進費についても従前の算定方式を継承しており、自治体間競争の要素が含まれている。ただし、これらは、地方交付税算定の基本的な仕組みとして、成果が上がらなければ地方交付税が減るという性格のものでも、実施することによって直ちに地方交付税の歳入額が増加するものでもないことを理解しておく必要がある。

物価高騰への対応として、学校、福祉施設、図書館文化施設など自治体の施設の光熱費高騰に対応するため一般行政経費（単独）に 7 百

億円を増額するなどの措置が講じられている。

維持補修費は。1 兆 5,237 億円（＋1.9%）計上されている。前年度と同様、緊急浚渫推進事業費（地方団体が単独事業として実施する河川等の浚渫を推進するため、2020 年度に創設）が 1.1 千億円計上されている。

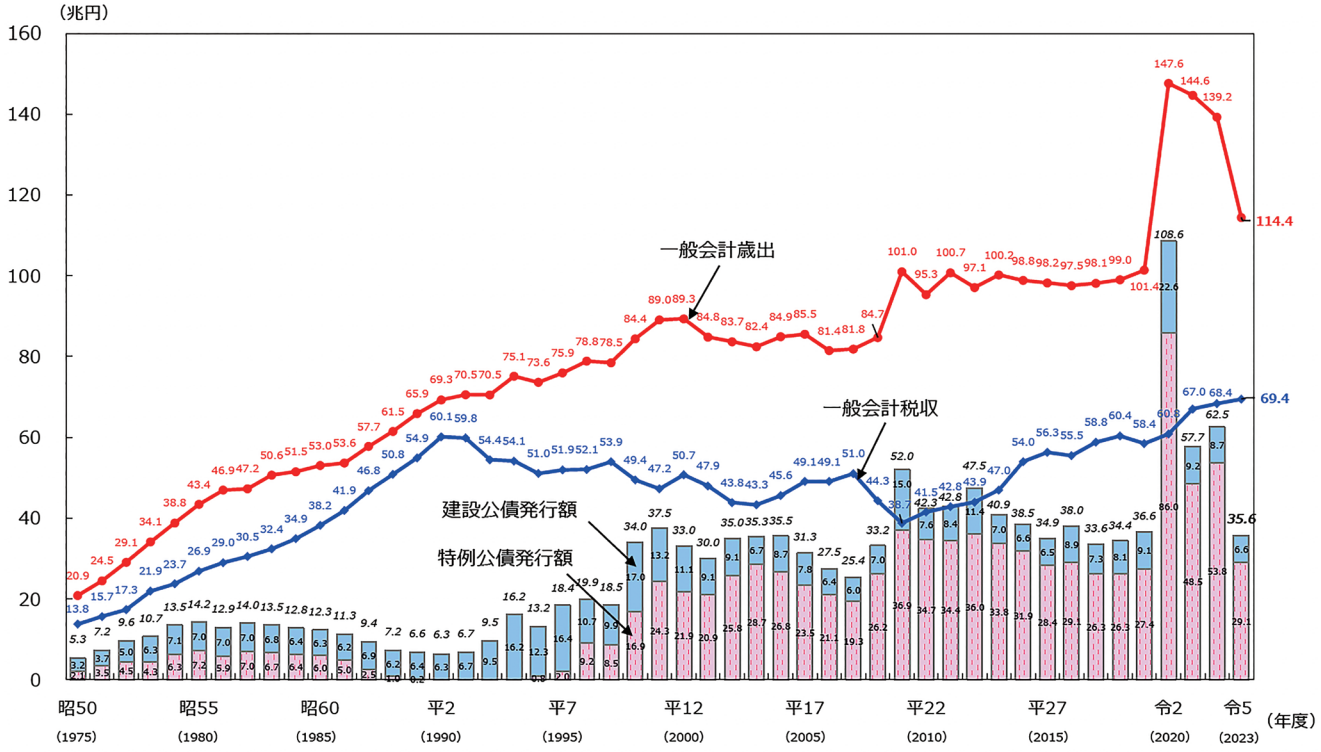
投資的経費は、11 兆 9,731 億円（△0.0%）と微減となった。うち、直轄・補助事業分は、5 兆 6,594 億円（△0.1%）、単独事業分は 6 兆 3,137 億円（同額）がそれぞれ計上されている。この単独事業分には、緊急防災・減災事業費 5 千億円、緊急自然災害防止対策事業費として 4 千億円が含まれ、これらは前年度と同額が措置されている。公共施設等適正管理推進事業費については、22 年度に 1 千億円増額されていたものが元に戻されたことから減額されているが、その一方で、「脱炭素化推進事業費」1 千億円が新たに措置されることになった。これは、公共施設等適正管理推進事業費において追加された脱炭素化事業を増額することなく単独の項目としたもので、これにともなって脱炭素化推進事業債も創設されている。

このほか、地域の人への投資（リスキリング）の推進や、地域おこし協力隊の取組強化などからなる地方への人への流れの拡大の推進、地域公共交通（ローカル鉄道）の再構築への対応などが盛り込まれた地方財政計画となっている。

むすびに代えて

ここまで、2022 年度第 2 次補正予算、2023

図表 2　一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



（注１）令和３年度までは決算、令和４年度は第２次補正後予算、令和５年度は政府案による。
（注２）公債発行額は、平成２年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成６～８年度は消費税率３%から５%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担２分の１を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。
（注３）令和５年度の歳出については、令和６年度以降の防衛力整備計画対象経費の財源として活用する防衛力強化資金（仮称）繰入れ3.4兆円が含まれている。

（出所）財務省ウェブサイト

年度政府予算・地方財政対策について概観してきた。本論においては歳出を中心に論じたが、コロナ禍による混乱やそこからの回復に向けた状況の中で、この数年の税収は堅調に推移している。**図表 2** において、国税の状況は確認できるが、地方税も道府県民税の利子割、株式等譲渡所得割や自動車税など若干減収を見込む税額はあるものの、地方税全体で 1 兆 6,446 億円の増額を見込んでいる。

コロナ禍や物価高により生活や事業活動の厳しさが増している中にあってなぜ税収が伸びることについて違和感が大きいと思われるが、物価が上昇すれば、その分消費税は増収となり、物価上昇を下回ったとしても名目賃金が上昇すれば、所得税収の増加要因となるなどさまざまな要因が複合的に作用しているものと思われる。

一般財源総額については、「骨太の方針」で、2022 年度から 2024 年度までの 3 年間について「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2021 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」と記述され、それに沿った地方財政計画となっているものと思われ、2024 年度までは少なくともこの「同水準ルール」のもとでの地方財政対策・同計画が策定されるものと思われる。

地方財政計画の意義は、単純に国税の一定割合を地方の固有財源として一定の基準で配分するだけだと当該年度の国税収入が財源保障・財政調整の原資を規定してしまうところ、標準的な財政需要を積み上げて財源保障に必要な金額を確保するところにあるとされる。特に、経済状況が深刻で税収の減少が見込まれる場合などにおいて、地方財政計画による総額確保がより有効に機能し、さらに、近年の「一般財源総額実質同水準ルール」がそれを補完するものと思われる。

ところが、今回のように、税収が堅調である場合における地方財政計画はどのような機能を果たすべきであろうか。個別自治体の場合、基準財政需要額が一定で基準財政収入額を主に形成する税収が伸びれば地方交付税の額は減少することになる。地方財政計画は、いわば全自治体をひとつの自治体にまとめたようなものであるため、純計額のみで単純に地方交付税額を減らしてしまうのは慎重であるべきであろう。その意味で今回の地方財政計画においては、地方税が伸びるなかで地方財政計画の規模を拡大しつつ地方交付税の額も増額させるという意味において評価されるべきであると思われる。

一方で、今回の地方財政計画では地方財源の充実というよりは、交付税特別会計の健全化の優先順位が最も高かったように思われる。財源不足が続いた際において実施した借り入れの償還を加速化させようとする意図は理解できるが、岸田政権の看板政策のひとつであるデジタル田園都市国家構想を具体化するデジ田構想費は、従来の事業の名称変更が中心で、増額部分には算定にマイナンバーカードの交付率が高い自治体に割り増すという算定を実施している（算定方法については**図表 3** を参照のこと）。マイナンバーカードの交付率が高い自治体においては、マイナンバーカードを活用した公共サービスの需要が高まることが根拠のようであるが、マイナンバーカードの交付率高まることが住民サービスの向上につながるとするならば、むしろ交付率の低いところを支援する財政措置が求められるのではないだろうか。

総務省が地方財政計画の役割を、①地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう、地方財源を保障、②国家財政・国民経済等との整合性の確保、③地方団体の毎年度の財政運営の指針、としていることは先に述べた。交

図表３　マイナンバーカードを活用した地域のデジタル化の推進

【算定項目】

基準財政需要額の算定項目「地域デジタル社会推進費」において、マイナンバーカードを利活用した住民サービス向上のための地域のデジタル化の取組に要する経費を算定

【算定額】

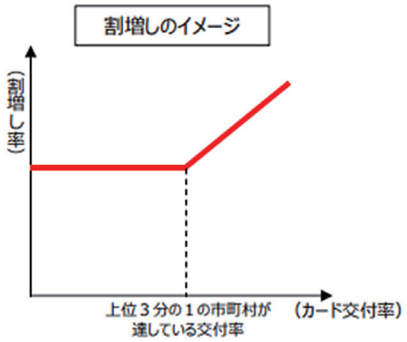
令和5年度　500億円程度（市町村分）

【算定方法】

測定単位を人口とした上で、地域のデジタル化の基盤となるツールであるマイナンバーカードの交付率が高く、マイナンバーカードを利活用した取組に係る財政需要が多く生じると想定される市町村の経費をマイナンバーカードの交付率に応じて割増し

※1　マイナンバーカードの交付率が「上位3分の1の市町村が達している交付率」以上の市町村は、当該市町村のマイナンバーカードの交付率に応じた割増し率で算定

※2 マイナンバーカードの交付率は、普通交付税の算定スケジュールにおいて使用可能な最新の数値を用いる



（出所）総務省ウェブサイトより抜粋

付税特別会計の健全化を優先するのは②の役割とみてよいであろうか。また、マイナンバーカードの交付率によって財源措置の算定が有利になるというアナウンスは、②の役割を積極的に果たしているとともに、③の役割も果たしているようにも思われる。実際には、マイナンバーカードの交付率が上がればその活用のための需要（交付率が高いところにおける標準的な行政水準）が生じるという意味では①の役割を果たすべく設けられた算定項目である可能性もある。

その後撤回されることになったようだが、これを地方財政計画の③の役割と理解した場合、学校給食の無償化をマイナンバーカードの取得を前提とするような予算編成もこの限りにおいて強く非難することは難しくなる。

地方自治体の側としては、算定方式にあまり神経質になることなく、当該自治体にもっともふさわしい公共サービスの提供を考えるべきである。いわゆる「トップランナー方式」についても、算定方式の変更が直営から委託へと変更することを推奨されたかのように受け止めた首長や議員も見受けられたようである。いずれにしても、地方財政計画の役割が①を中心としたものであることは当然のことと思われる。

ところで、冒頭に挙げた演説では構造的な賃上げの必要性にも触れている。たとえば、「まずは、足下で、物価上昇を超える賃上げが必要です」、「公的セクターや、政府調達に参加する企業で働く方の賃金を引き上げます」との言及があり、その後も経済団体などに対して積極的な賃上げへの理解を求める発言が見受けられている。この演説でいう「公的セクター」に地方公務員等が含まれているかは定かではないが、残念ながら、給与関係経費は、「物価上昇を上回る」水準とはならなかったようである。この点、そもそも、給与の決定方式が民間企業等とは異なるうえ、地方財政計画の役割は①の財源保障であるから、現状の実態から乖離した額を計画することは困難であるという考え方も成り立ちうる。しかし、記憶をたどってみると、総務省が給与関係経費を②や③の方向性で用いたことがあっ

たのではないだろうか。

2013 年度の地方財政計画である。当時の地方財政計画の概要資料には「国家公務員と同様の給与削減を実施することを前提として、地方公務員給与費を削減」とある。また、当時の新藤義孝総務大臣が発出した文書によれば、「今回の要請は、単に、『地方公務員の給与が高いから』、あるいは、単に『国の財政状況が厳しいから』行うものではありません」、「今後、負担増をお願いすることになる消費税について国民の理解を得ていくためには、まずは公務員が先頭に立って、『隗より始めよ』の精神で更なる行財政改革に取り組む姿勢を示すことが重要」であるなどとして「緊急にお願い」したものであった。この場合、②の国家財政との整合性から給与関係経費を削減することを③の財政運営の指針として示したことになる。さらにそこには、「今後の国・地方の公務員給与の在り方については、地方の参画も得て検討していきたい」ともあるが、その結果はどうであったのだろうか。この例にならえば、「物価水準を超える給与改定を実施することを前提」とした給与関係経費の算定もあり得たのではないかと思われる。

今回の地方財政計画では「保健所等の恒常的な人員体制強化」への言及はあった。具体的には、保健師を 450 名増員するとともに、保健所及び地方衛生研究所の職員をそれぞれ約 150 名増員する旨が記載されている。地方財政計画本体（令和 5 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額）には、その他一般職員の増減数に「保健所等の恒常的な人員体制強化による保健師等の増（750 人）、児童虐待防止対策の強化による児童福祉司等の増（769 人）及び民間委託等の推進による減（△577 人）を含む」との注記がなされている。計画人員を増加したとしてもその通りに人材が確保できるかどうかは別問題であるが、コロナ禍によるパニック的な対応が落ち着いたとしても、計画人員は確保すべきとしている点を把握しておく必要があると思われる。

地方財政計画の概要資料においては、「保健所及び地方衛生研究所の職員」と明記されているが、引用した注記にあるとおりそこでは、保健師の 450 名と職員それぞれ約 150 名が合算された「750 人」となり、表記も「保健師等」にまとめられてしまっている。地方財政計画の③の役割からすると、概要資料のみならず本体にも具体的に記載する必要があるように思われる。

また、扱いは必ずしも大きくなかったが、今回の地方財政計画において、地域公共交通（ローカル鉄道）の再構築への対応に言及があったことを特筆しておきたい。これは、鉄道事業者と地域の合意に基づくローカル鉄道の再構築（バス転換・BRT 化など）を図るための経費について、新たな国庫補助事業（社会資本整備総合交付金に基幹事業として「地域公共交通再構築事業」を創設）の地方負担に対して地方財政措置を講じるものである。

社会資本整備総合交付金の基幹事業が新たに追加されるのは、同交付金制度創設以降はじめてのこととされ、その点においても画期的であろう。鉄道事業再構築事業の対象となるか否かに関わらず、地域の公共交通のあり方は全ての自治体において検討すべき課題であるといっても過言ではない。

これまで、地域の公共交通に関しては、住民の生活にとって重要であるにもかかわらず積極的に財源保障の対象とされてはこなかったと思われる。これを機に、人口減少の局面においても交通が地域にとって重要な課題であり、必要な財源が十分に位置づけられることが地域の機能を維持するためにこれまで以上に重要になるものと思われる。

これを機に、さらに交通に対する財源保障が充実することが望まれる。

保健所等の恒常的な人員体制強化や地域公

共交通（ローカル鉄道）の再構築への対応などは、地方財政計画の役割のうち②や③の役割を果たしつつ、将来的には①の財源保障の充実へとつなげていくことを国・地方双方で確認する必要があると思われる。

国の税収が減少する局面においては、従来の一般財源の水神の維持や確保が重要となるが、近年のように税収が比較的充実している場合においては、単に確保にとどまらず、将来を見据えた措置が重要になってくる。この点、政府は、これまでの国の特別会計の債務を削減することによって財政の持続可能性を高めようとする選択をしたと思われるが、財源保障の新たな局面を見据え、積極的に一般財源を拡充するという姿勢をとるという選択肢も考えられてよかったのではないかと思われる。

地方財政計画の歳出規模を拡大させた要因のひとつに不交付団体の財源超過分を歳出として計上する水準超経費の増加が挙げられ、また、上述した国税5税による交付税財源にはもともと法人住民税であった地方法人税もそれなりに貢献している。

地方財政計画が不交付団体の含めた地方自治体の財政運営の指針となるためにも地方財政計画の2番目や3番目の役割をどのように考えるかという課題がより明らかになった 2023年度ではなかったかと思われる。

編集後記

No.201は、2023春闘と第20回統一地方選挙を前に、格差と貧困に向き合う地域政策について学び合う機会にしようと、今年2月17日、自治労神奈川県本部と当センターが共催して開いた「格差に挑む自治体労働政策シンポジウム」の講演記録をお届けする。

本格的な物価高の中で実質賃金の引上げが注目された今春闘では、衣料や食品、流通などの労働者で組織するUAゼンセン（組合員約170万人）がパートタイム組合員の平均賃上げ率が5.68％（時給ベースで平均59.2円）と過去最高となったと発表。自動車や電機などの労働組合でつくる金属労協（組合員約200万人）は、過去10年間で最高となる平均5647円のベースアップとなったとの中間集計を発表した。

他方、非正規労働者を対象とした労組のアンケートでは、8割近くが「賃上げの実施や予定もない」、物価上昇で9割弱が「生活が苦しくなった」と回答。回答した労働者約500人のうち4割以上が大企業に雇われ、約6割は女性、半数以上が時給1200円以下だった（東京新聞2023年4月4日）。

本号が「働くこと」の中から公正や平等とは何かを問い続けるたたかいの一助となることができれば幸いである。（野坂 智也）

2023年 4 月 25 日
自治研かながわ月報第201号（2023年4月号，通算265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　佐野　充　編集人　野坂智也　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　FAX 045(251)3199
https://kanagawa-jichiken.or.jp/　E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp

☆センターのウェブサイト（https://kanagawa-jichiken.or.jp/）をご利用ください。→

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こみください。
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 762 円＋税）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。

自治研かながわ月報 改題201号（通算265号）2023（令和5）年4月25日発行（定価一部500円） 発行人／佐野 充 編集人／野坂智也
発行所／公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4階 ☎045（251）9721 印刷所／横浜プリント