

公契約適正化運動と労働組合の賃金闘争

原富 悟

1 賃金闘争における公契約の位置

(1) 賃金低下と公契約適正化

1997 年をピークに、労働者の賃金は下がり続け、不安定な雇用が広がり、働く貧困層＝ワーキング・プアが激増した。一方で、社会保障の負担増と給付削減が進行して生活不安をいっそう深刻なものにするとともに、「小さな政府」論と競争こそすべてと考える「市場主義」によって、国や自治体などの公的な事業・業務の「コスト」の削減が図られ、内部では非正規職員が急増するとともに、さまざまな分野の事業・業務が「外部化」されて民間事業者にゆだねられた。公共事業・公共サービスの現場は、ワーキング・プアを生み出す場となり、それは地域全体の賃金水準を低下させる梃にもなっている。

官公需にかかわる競争入札において、業者間の談合あるいは官製談合もあとを絶たず、入札の透明化が求められるなかで、落札率（予定価格に対する落札額の比率）で談合の有無を判断するというような傾向も生まれ、一方では採算を度外視したダンピング受注もあって、労務費の圧縮と賃金・労働条件の悪化に拍車をかけた。

公共事業・公共サービスの発注価格の低下とそれに伴う現場の労働条件の悪化は、品質やサービスの低下を招き、暮らしを支える物的・社会的基盤を脆弱化させた。価格低下を補うために、材料の節約や工法の簡略などによって構造物の崩壊が起き（施設の外壁が剥がれて落下、

2009 年・静岡県）、労務費の節約により必要な人員が確保されず経験のないアルバイトでしのごといった現場の対応によって公的な施設における死亡事故（プール事故、2006 年・ふじみ野市、2007 年・泉南市）も相次いで起きた。

こうした流れのなかで、公契約の適正化により、公共サービスの質の確保を図り、関係する労働者の賃金・労働条件の悪化にブレーキをかけようとする動きが顕在化した。

(2) 公契約適正化運動の位置

公契約とは、公共工事や委託業務、物品購入などにかかわって、国や自治体が民間事業者との間で結ぶ契約をいう。建設・土木、印刷・出版、ビルメンテナンス、清掃、下水処理、給食調理、福祉・介護、保育・学童保育、学校用務、図書館司書、一般事務などその業務分野は幅広く、就労人数は約 1000 万人と言われ、事業規模は総額で 65 兆円とも対 GDP 比で 15%とも言われている。

また「小さな政府」「公務員削減」のかけ声の一方で、国や自治体で働く臨時・パートの職員が急増した。自治体によっては職員の 3 割あるいは 4 割を臨時・パートの職員で占め、全国で約 60 万人の臨時・パート職員が低賃金で不安定な雇用の状態に置かれている。

国や自治体との間で直接業務請負あるいは委託契約をかわしていない事業でも、鉄道・バス・タクシーなどの公共交通、電気・ガス・水道、

通信、医療・福祉など、ライフラインを支える公共性の高い事業分野において、許認可などで一定の公的規制がかけられている。こうした事業においても、末端の労働現場での低賃金と不安定雇用が広がっている。

東日本大震災と福島第一原発の事故による複合災害は、今日の日本の政治・社会のありかたを根本から問い直す契機になったが、それは90年代以降の「官から民へ」の流れのなかで、生活基盤の整備やライフラインの確保と社会サービスにおける公的責任を後退させてきたことへの帰結でもある。公契約適正化の運動は、安心できる暮らしの基盤をつくるための公的な役割を再構築していくとともに、労働者の賃金改善によって経済を再生させ、ルールある経済社会を再建していく歴史的な位置にある。

労働者全体の賃金闘争にとっても、官民各産別の賃金闘争と連動しつつ、最低賃金・公契約賃金の改善によって、地域から賃金を「底上げ」していく共同の運動が労働組合運動を前進させる大きな契機となるだろう。

2 地域における賃金闘争と公契約の適正化

(1) 公共事業・公共サービスにおける賃金低下の構造

公共工事の発注価格のもとになる「予定価格」は、工事に必要な資材費、諸経費を積み上げた標準価格として算出される。労務費については、国交省・農水省により、毎年、業種ごと、都道府県ごとの「設計労務単価」が設定されている。予定価格を上回る入札は失格とされ、原則として最低額を入札した業者に発注するという入札のしくみにおいては、発注価格はかならず予定価格を下回るから、受注業者は材料費の節約や

工法の効率化、労務費、管理費、利益の圧縮をする必要がある。加えて、重層的な下請け構造が形成されている建設業では落札率が下がるほど下請け業者への請負価格も切り下げられ、結果として工事の質の低下と現場の賃金・労働条件の悪化をもたらす。

設計労務単価は、前年の全国の公共工事の現場の賃金実勢の調査をもとに設定されるから、入札により圧縮された現場の労務費は翌年の設計労務単価に反映し、賃金上昇がなければ、必然的に賃金が低下していく構造になっている。実際、設計労務単価は、全職種平均で1997年の日額23,295円から、2011年には16,432円と3割低下した。

建設労働者が受け取る賃金には社会保険料や車両維持費、道具代などが含まれ、ボーナスや退職金のない労働者も多く、実質賃金で年収300万円に届かない建設労働者が急増している。

業務委託や指定管理等で働く労働者の賃金・雇用問題も深刻である。

庁舎の清掃、夜間警備、案内・受付、電話交換、学校給食、学校用務員、ごみ収集、ホームヘルパーや配食サービス、保育、下水処理、道路維持補修、公園管理、水道メーターの検針、公的施設の管理・運営、情報処理や調査・集計など、広範な業務が外部委託や指定管理制度により民間事業者の手にゆだねられている。委託や指定管理などでは積算根拠が必ずしも明確でなく、前年実績を予定価格として入札をおこなうことも多いから、ここでも建設工事等と同様の事態が起き「前年実績」の価格は毎年下がっていく。価格競争にさらされ、入札で落札できなければ業務を継続できないから、事業者は、賃金を抑制し、研修や熟練のための費用を節約し、臨時・有期雇用で対応する。落札できなかった

場合、その仕事についていた労働者は仕事を失う。こうして、外部委託や指定管理の労働現場は、事業費に占める労務費の比率が高いこともあって、低賃金・不安定雇用の温床にもなる。結果、役所の電話交換手の賃金は法定最低賃金すれすれ、保育所はパートの保育士で占められ、障害者施設の現場は人員不足で過重労働にさらされ、公営プールの安全監視員はアルバイトの高校生が配置されるというような状況になっている。

自治体が直接雇用する臨時・パート職員も異常な低賃金におかれている。2012年の埼玉連の調査では、埼玉県内の自治体の非正規労働者の時給の平均は820円（一般事務）である。地域の求人募集の時給の平均は926円、県の調査による県内中小企業のパート労働者の平均賃金は1016円（男性1158円、女性964円）である。法定最低賃金は759円で、住民の暮らしを支える公的機関の職員が、地域最賃に60円増し程度の水準で働いており、地域全体の時給の相場を引き下げる重石になっている。

公的機関による物品の到達でも問題が多い。2011年1月の行政刷新会議・公共サービス改革会議に参加した中小企業団体の代表は「仕入れ単価を下回る落札が常態化し、民需に比較して官公需の方が著しい低価格で落札がなされている」と指摘している。国や自治体は行政の遂行にかかわってさまざまな物品を購入するが、印刷物、情報処理システム、特注の機器など、仕様が指定されるオーダーメイド型の物品購入の場合、他に転売することができず、在庫も持てないこともあって、極端な低価格競争、連動して労働条件の悪化が起きる。実際、自治体の広報などの印刷物の価格は、数年前の半値以下に低下していると言われており、中小企業の多い印刷業界にあっては、労働条件への転嫁をよ

ぎなくされ、それが業界や地域の賃金水準に反映していく。

こうして、公契約にかかわる労働者の賃金破壊、雇用破壊が広がり、それが地域全体の賃金・労働条件の「相場」を形成していく。

（2）賃金底上げの地域運動の発展

公契約を契機とした賃金・雇用の悪化は、労働者・労働組合の要求を顕在化させ、関連する労働組合を中心とした、賃金引き上げと雇用を守るためのさまざまな現場からのたたかいとともに、入札の改善や公契約条例の制定など、公契約における賃金引き下げの構造に対抗するルールづくりの運動を呼び起こした。それは、最低賃金引き上げの運動とも連動して、地域の共同闘争に発展しはじめている。

印刷出版関連の労働者を組織する全印総連は、1978年に「適正単価の提言」を発表するとともに、官公需の異常な価格競争の是正を求めて経営者団体とともに当時の大蔵省や通産省に要請行動をおこなった。

全建総連は、1983年の大会で公契約運動を提起し、1994年には公契約法・条例の要綱試案を発表した。現場実態の調査活動をおこなうとともに、各自治体に対して、下請業者への代金支払いの適正化、賃金について設計労務単価に配慮すること、建設業退職金共済（建退共）の証紙貼付の確実な履行などを受注者の遵守事項として指導文書で徹底することを求める運動を展開した。

自治体の労働組合は、保育や給食調理などの外部委託に反対しつつ、増大する臨時・パート職員の処遇改善や雇用の安定を求めた。また、入札による業者の変更に伴う委託労働者の雇用継続を求めるたたかいが関係労組や地域労連な

どによってとりくまれました。

こうした各産業分野での取り組みが、個々の自治体に対する地域的な共同行動に発展し、2002年に首都圏から始まり、全国に広がった地方労連レベルの自治体キャラバンなどの行動によって、自治体に対する労働組合の系統的な共同行動に発展した。同時期に、都道府県レベルでは地方労連による地方最低賃金審議会に対する最賃引き上げの大衆的な運動が展開した。こうして、最賃闘争と公契約運動が連動し、また、個々の現場で起きる賃金や雇用問題の解決に当たりながら、賃金低下と雇用不安をもたらす構造に目を向け、公正なルールを確立するための公契約適正化とその条例化をめざす運動が、今日の地方・地域の労働組合運動の主要な課題として、前進しはじめている。

3 公契約適正化運動の到達

(1) 公契約条例の制定とその進化

2009年9月、千葉県野田市は日本で初めての公契約条例を制定した。野田市が発注する公共工事や委託する業務について、受注業者に対して市が定める一定の額以上の賃金を支払うことを義務付けるものである。

2010年12月には川崎市が政令市で初めての公契約条例を制定し、2011年に相模原市（神奈川県）、多摩市（東京都）で、2012年に渋谷区（東京都）、国分寺市（東京都）で条例が制定され、自治体による条例づくりの流れがつけられた（渋谷区は公共工事のみを対象）。

賃金の下限額（公契約最賃）について、野田市では「市長が定める」としたが、川崎市では、市・事業者代表・労働者代表の3者構成による作業報酬審議会の審議を経て決定することとし、以後、労使参加の審議会や委員会を設置する流れ

ができた。

公共工事における賃金の下限額について、野田市では設計労務単価の80%としたが、川崎市、相模原市、多摩市、渋谷区は90%とし、国分寺市では100%を基本的な考え方としている。

業務委託等における賃金は、野田市では、職種により、建築保全・警備などは国交省の当該職種の労務単価の80%、清掃等は市の技能系職員給与表の初任給、電話交換や受付等は従前の発注実績を勘案して決めるとしている。川崎市では生活保護基準単身18歳をもとに算定（厚労省基準、労働時間173.8時間、税・社会保険料16.7%）して決める。多摩市、相模原市も生活保護基準をもとに算定するが、計算方法は若干の違いがある。国分寺市は、「当該業務の標準的な賃金として認められる額」として、賃金センサス（厚労省の賃金構造基本統計）の職種別平均賃金額を参照するとしている。

業務委託における受注者変更の場合の当該労働者の雇用の継続について、野田市、多摩市では継続雇用の努力義務を規定し、雇用の安定のために、業務によって長期継続契約を可能とする規定（野田市、川崎市）もある。国分寺市では調達品価格の適正を担保する規定がある。

公契約条例は、自治体内の臨時・パート職員の賃金を規定するものではないが、野田市や川崎市では、条例制定に連動して、一部の臨時・パート職員の賃金が引き上げられた。

これらの先駆的な条例は、それぞれに、地域の運動と関係者の合意形成の到達を反映するとともに、先行自治体の条例を参考にして、その内容が発展させられている。条例の内容は、いま発展途上にあると言ってよい。

（２）公契約適正化の手法と入札の改善

函館市は2001年に「函館市発注工事に係る元請・下請適正化指導要綱」を定め、下請事業者への代金支払いの適正化や賃金について設計労務単価を尊重することなどを契約の際の指導要綱とした。これは「函館方式」として全国に広がった。

日野市では2008年に公共工事の入札に総合評価方式を導入した。入札において、価格以外の要素を点数化し、総合得点で落札者を決める手法である。業者の信頼性や社会性を評価する指標として、設計労務単価の8割以上の賃金支払い、下請発注の50%以上の市内業者への発注、法定外労災補償、地域ボランティアへの参加などを点数評価している。

近年、極端な低価格での入札の排除や品質確保を担保するために最低制限価格制度や低価格調査制度が導入されてきたが、価格以外の要素を加味した総合評価方式が多くの自治体で採用されるようになってきた。その多くは技術評価や事業実績などを点数化するものであるが、日野市の制度では評価基準の設定において労働者保護の項目が重視されている。

こうした動きのなかで、2009年5月に「公共サービス基本法」が成立した。その第11条には「国および地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする」とされている。

公共サービス基本法を受けて、新宿区（東京都）は、公共工事では設計労務単価の8割、業務委託では職員給与の給料表初任給相当を賃金の下限額として設定する「新宿区調達のあるり方

（指針）」を定めている。

こうして、行政による「指針」や契約の際の指導要綱の設定、入札における総合評価方式の採用、公契約条例の制定などを通して、公契約の適正化をはかる動きが広がっている。

４ 公契約適正化運動の課題と発展方向

（１）賃金の水準について

1949年に採択されたILOの94号条約（日本は未批准）では、公契約において、近隣地域の関連した職業・産業における、同種の労働に対して、労働協約、国内法令・規則で定められている賃金、もしくは事情が類似した使用者により遵守される一般的水準に劣らない有利な賃金（手当を含む）を規定することなどを求めている。また、ロンドン市が2002年に導入した、市発注の公共業務の契約手続きに関する「公正雇用条項」では、受注業者に対し、市職員並みの賃金・労働条件を保障するものとしている。

2009年の公共サービス基本法で言う「適正な労働条件」は、労働基準法や最低賃金法にあるような最低生活の保障は当然として「安全かつ良質なサービスが適正かつ確実に実施されるようにするため」に必要な労働条件を確保することなので、過労による注意力の低下を招かないような労働時間・休日休暇、業務の質を担保できるだけの専門性や技術、経験を有する労働者の確保、その労働者が安心して働ける賃金水準の保障などが求められている。

（２）条例や指針づくりについての課題

これまでの運動の到達から、いくつかの課題が浮かび上がっている。

行政による指導要綱や指針が定められ、あるいは条例が制定されても、設定される賃金額は

あくまで下限額であり、その基準となる設計労務単価や当該職種の賃金の実勢が下がれば公契約最賃も下がることにもなる。賃金を引き上げていくには、当該の労働者・労働組合による現場からの要求運動がどうしても必要である。

川崎市の条例制定以降、賃金の下限額の設定について、労使参加の審議会方式が採用された。この審議会が労働者の要求を反映する実質的な機能を持つような運用が求められ、また、労使の力関係も反映されることに留意する必要がある。公契約条例の制定と審議会方式が、地域的な業種別の労働協約づくりに発展する可能性にも注目したい。

各市の条例や指針には、履行確認に関する規定が盛り込まれているが、設定された下限額の揭示や違反した場合の労働者の申し立て、そのことによる不利益禁止などが規定されていても現実に労働者個人が申し立てることには困難が予想される。関係する労働組合による検証、現場での実態把握が必要になると同時に、当該の労働者の組織化が課題になるだろう。

現時点では、指針や条例という形での適正化の内容は、各自治体による模索の過程にある。高い水準のしくみづくりを可能にするのは運動の力である。また、指針や条例が実際に機能していくためには、労働組合がそれだけの力を持たなければならない。

(3) 地域からの運動づくり

公契約の適正化による賃金・労働条件の改善は、地域全体の賃金水準を引き上げることにつながり、他方で、住民の豊かな暮らしを支える基盤づくりにもつながっていく。公契約の公正なルールとしての条例が住民合意で成立すれば、それは実効ある結果を生み出すだろう。労働組

合、関係する業界、行政、専門家、住民等による合意形成をめざす運動を重視したい。

公契約の賃金はその地域全体の業種ごとの賃金水準にも規定され、また、地域全体の賃金水準に波及する。公契約における賃金引き上げは、関係する労働組合の運動が、地域の労働者全体の賃金水準の引き上げの運動とつながってこそ前進する。産別ごとの賃金闘争と結び、また最低賃金を引き上げるたたかいとも連動しつつ、関係する労働組合を軸に、地域の全労働者を視野に入れた要求の結集と組織化をすすめることが重要な課題になる。

2011年4月に日弁連（日本弁護士連合会）が、国と地方自治体に対する「公契約法・公契約条例の制定を求める意見書」を発表し、各地方の弁護士会も運動に参加し始めている。連合、全労連ともに運動を推進する方針をかげ、各地域で、公契約条例をめざす行政を含めた関係者の懇談会、学習会、研究会などがもたれ、あるいは条例制定をめざす共同の運動体が結成され、運動は新たな広がりをみせている。

全国各地で展開する、地域からの公契約の適正化とそのため条例づくりの運動の先方には、全国的なルールづくりと公契約法の制定がある。公契約における賃金・労働条件の改善運動は、労働組合の新たな闘争領域として重要な意味をもつようになり、野田市から始まった条例の制定は新しい局面を開いた。それは、労働組合の組織と運動の新たな前進への契機になるとともに、労働者・国民に大きな困難をもたらした新自由主義的な「構造改革」との決別であり、ルールある経済社会づくりへの出発をも意味する。

（はらとみ さとる・労働総研常任理事）