

特集◎いまこそ！ 公契約

# 公契約法・条例制定の意義・現状・課題

公正なグローバル化へ向けての対抗戦略

■國學院大學経済学部教授

## 小越洋之助

はじめに

二〇〇九年八月三〇日の総選挙では自民党、公明党の連立政権が大敗北を喫し、民主党が三〇八議席を獲得し政権の座に就く、という日本の政治史におけるエポックメイキングとなった。この地殻変動の背景には、一九九〇年代後半以降の財界や政府による構造改革・規制緩和政策への強い批判、とりわけて二〇〇一年小泉内閣発足以降の市場万能主義政策に対する国民の強い反発があった、とみることは自然であろう。

自民・公明連立政権によって行われてきた市場万能主義の政策の結果、労働者・国民の

中には格差と貧困が大きく広がり、失業の増加や正規雇用の縮小、それと対照的に一七〇〇万人を超える非正規雇用の増加、年収二〇〇万円にも満たないワーキング・プアの大量創出、「ネットカフェ難民」など、貧困層の具体的姿が身近な所で誰の目にもわかるように可視化されてきた。しかも二〇〇八年秋以降のアメリカ発金融危機の影響が重なり、日本国民全体としての雇用不安や生活難、そして将来の希望や見通しが持てない層が広がってきたこと、このことが政権交代を促した背景にあるといえよう。

ところで、この自・公連立政権が行った構造改革政策の中には、財政危機を理由として公共部門のスリム化、民営化・民間委託化を

強引に進めたことをも忘れてはならない。

公契約法・条例の制定をめざす公契約運動は、まさしくこのような背景のなかで広がっている。そしてその運動は、国や自治体などの公共機関の発注する事業やサービスに対して、ILO条約における労働条項を導入し（公契約法・条例制定）、「適正賃金」を確立することを目標としている。そのことが労働者のいま大きな運動になりつつある。本稿では公契約運動とそれを促した背景、そこでの現状や目標、将来展望について、筆者の視点で展開してみたい。

目次

はじめに

1 公契約運動の背景

- (1) ILO第九四号条約および第八四号勸告の内容

- (2) アメリカのリビングウェイジ (Living Wage・生活賃金) 運動のインパクト

2 日本の現状——民営化・民間委託化の進捗と入札方式の変化

- (1) 民営化・民間委託化の手法
- (2) 入札方式の変化

3 民営化・民間委託化がもたらした問題は何か

- (1) 「安ければ安いほどよい」——ダンピング価格競争

- (2) 営利性の重視と公共性・安全性の価値観の破壊

4 公契約における「適正賃金」について

- (1) 総合評価型入札方式への変更のトレンド
- (2) 公契約における「適正賃金」について

むすび

1 公契約運動の背景

- (1) ILO第九四号条約および第八四号勸告の内容

公契約法・条例制定運動（ここでは公契約運動と略す）が広まっている背景の記述の前に、まず公契約の簡単な定義と、関連してそれを理解する前提であるILO条約・勸告についてふれておきたい。

公契約とは、国や地方公共団体など公的な機関を相手に締結される契約である。公契約に関係する事業者とは、公共工事、委託業務、補助事業、物品購入、役務（サービス）事業者であり、公契約労働者とはこの事業で働く労働者を指している。具体的には、①公共工事の職場、②委託業務の職場、③官公需印刷物、④自治体が雇用する臨時、非常勤、嘱託、⑤保育所の保育士、学童保育の指導員、⑥区市町村費で採用する臨時教職員、⑦介護など福祉職場の労働者など、国税、住民税を賃金の原資とした公共部門と関連のある職場で働く労働者である。公契約関係労働者は日本では一千万人以上いるといわれている。

公契約運動では、国または地方公共団体な

どの公共機関と契約する事業者は、そこで使用する労働者に対して、ILOがいうディーセント・ワーク (decent work:「働きがいのある人間らしい仕事」) にふさわしい賃金や労働条件を保障すること (公正労働基準の保障) を要求している、と筆者は位置づけている。

この公契約労働者への公正労働基準を担保する国際条約が「公契約に関する労働条項に関する条約」(ILO第九四号条約) および第八四号勸告である。

この条約は公契約の内容を、①公共工事の建設、変更、修理、解体、②材料、補給品、装置の製作、組立、取扱、発送、③労務の遂行、提供とし、発注者である国や地方公共団体などの公共機関が、公的資金の支出、すなわち国民、住民の税金によって行う業務であること、また、契約者は補助金を交付されている民間企業、公益事業の認可を受けている企業にも該当する。なお、いま流行している委託でも、公共機関と民間企業との契約関係であるから当然公契約の対象となる。

とくに重要な「労働条項」についていえば、以下の点が挙げられる。

第一は、同じ地域(行政区)で「関係のあ

る産業・職業で、同じ労働をしている者の賃金に劣らない有利な賃金(手当を含む)を保障すること、第二は、健康と安全、福利の条件を確保する十分な措置を講じること、第三は、通常の労働時間、割増賃金、休日、疾病休暇の規定について、契約者に対して、そこで雇用するすべての労働者に労働条項の保障義務を課していることである。

そのさい、筆者は、ILOが賃金水準と労働時間は分離することなく一体のものとして位置づけていることも強調しておきたい。筆者の理解によれば、ILOは雇用関係において賃金と労働時間はともに最も重要な労働条項であり、賃金率(wage rate:所定労働時間当たりの賃金)の意義も重視している、と考えている。日本ではとくに近年、雇用関係を曖昧にする派遣労働、偽装請負や偽装雇用が広がり、労働者の権利や賃金と労働時間の関係も曖昧とされているのであり、公契約部門において、これを改革する意義があることを強調したい。

以上の労働条項遵守の担保の措置として、賃金・労働時間の記録・保存、十分な監督体制を持つことや、労働条項を遵守しない場合の制裁措置を明記している。なお、この労働

条項は下請労働者や契約の受託者が行う事業にも適用されること、さらに男女均等待遇の実現も明記している。均等待遇はILO条約のなかで一貫して貫かれていた考えであり、ディーセント・ワークの核心部分でもある。

この公契約についての第九四号条約は、第八四号勧告とともに一九四九年に制定されたが、条約の発効は一九五二年九月二〇日である。いまから約五七年前の条約が、なぜ現在改めて注目されているのであろうか。

それは、とくに一九九〇年代以降のグローバル経済化の進展において、競争激化を理由に人件費引き下げ競争を行う企業が増加し、官公需入札においても安値ダンピング入札が顕在化している状況のなかで、ILOは「公正なグローバル化」を推進する立場から、この対抗策、抑止力として各国に公契約による労働条項の批准を強く要請しているから、とみることができる。

ILOは、二〇〇八年の第九七回総会において「公契約労働条項―調達政策および慣行への社会的側面での統合」と題する報告書を発表した。この報告書では、第九四号条約および第八四号勧告の目的について、次のように述べている。

「この条約・勧告の目的は二つの要素からなる。第一は、人件費が公契約に入札する企業間で競争にさらされている現状を一掃するため、すべての入札者に、最低限、現地で定められている特定の基準を守らせることを義務づけることである。第二の目的は、公契約によって賃金や労働条件に下方圧力がかかることのないよう、公契約に基準条項を確実に盛り込ませることで、その契約履行のために雇われた労働者に、同地域で労働協約、仲裁裁定、国内の法令・規則にしたがって行われている同種の労働に適用されているレベルを下回ることのない賃金と労働条件を確保することである」<sup>(1)</sup>

要するに、ILOは公共調達において、労働者の労働条件の犠牲による「比較優位」は成立しないとして、公共部門の発注業務において人件費削減による競争ではない「真に公平な競争」、つまり「適正賃金」の保障などによる熟練した仕事や質のよいサービスの確保をベースとした公正競争を志向していると言える。言い換えれば、現在のように、人件費削減⇨生産コストの最小化による利潤の極大化を図る動きがグローバル化の圧力で世界的に進行しているとき、ILO第九四号条約

が「もつとも説得的な抑止力になる」ということである。

現在、この条約は世界の六〇か国が批准している。日本はこの条約を依然として批准していない。これまでの自民党を軸とした日本政府は、賃金については労使で決定する事項であるから批准はふさわしくない、という立場を一貫して取ってきたのである。

## (2) アメリカのリビングウエイジ (Living

### Wage : 生活賃金) 運動のインパクト

日本で公契約運動が進んできた背景として、アメリカ・イギリスで行われているリビングウエイジ運動（生活賃金運動）の影響も無視できないであろう。

アメリカには、連邦政府が公共事業を対象にその相場賃金を確保させる仕組みがある。

これは通常、「相場賃金」または「一般職種別賃金 (Prevailing Wage : PW)」と呼ばれる。

一九三一年、二〇〇〇ドル以上の連邦公共事業の受注事業者に地域の職種別の協約賃金率を定めるデービス・ベークン法が成立している。この法律は、アメリカの大恐慌以降の建設業者の賃金低下、そのなかでの公共事業に依存が高まるなかで、北部地域の当該事業に、

他地域（南部地域）からの低賃金労働者のダンプ的な流入を阻止することが成立の契機である、とされている。なお、デービス・ベークン法がILO九四号条約の元になったと言われている。

吉村臨兵氏によれば、現在でも「郡レベルでの地域別、工事種別（職種別）に詳細な賃金率が定められ」、公共工事の請負業者は請負契約に公示される仕様書には地域の賃金相場を示す条項を盛り込むことが必須とされ、労働組合の請求があれば労働者名、職務分類、賃率等級表、付加給付額を示した証明済み賃金台帳を提出しなければならない、としている。<sup>(2)</sup>

他方で、地域サービス部門で働く委託労働者は極端な低賃金が課せられ、そこでの生活難は深刻で、ダブルワーク、トリプルワークも珍しくなかった。アメリカの低賃金層の賃金引き上げに影響があるのは、一九三八年成立した公正労働基準法における連邦最低賃金（連邦最賃）である。だが、この連邦最賃は直接法律で決定するため、最賃額が物価上昇や経済成長の変動に対応できないという難点がある。そのためにアメリカの労働組合などが、インフレに連動する最賃を求めて、ある

いは生産性や平均的な産業の賃金にリンクする最賃を求めて、議会に働きかけ、法改正を求める政治的運動が起き、そのことによって連邦最賃が改定され、結果として労働者とその家族（三人世帯の貧困ライン）に対応する生活賃金を辛うじて提供していた。

ところが、一九七九年登場したレーガン政権下で一九七〇年代末から八〇年代以降の新自由主義政策＝民営化・規制緩和政策が強行され、一九九五年までに大都市の清掃サービスの七〇%、道路補修の三八%、データ処理事務の三一%が、外部委託化された。連邦政府の補助金削減・自治体における開発政策の市場化、自治体機能の民営化により財政をスリム化させることが優先課題とされたのである。<sup>(3)</sup>

また、低賃金労働者に影響を及ぼす連邦最賃は、レーガン政権の下で、若者の雇用を奪うとして一九八一年以降三・三五ドルのまま九年間凍結された。こうしてアメリカの「格差社会」化の進行、貧困ライン以下の貧困層・ワーキング・プアが生み出され、連邦最賃の引き上げ抑制のなかでリビングウエイジ運動が登場してくる。

その運動の広がりの発端は一九九四年、アメリカメリーランド州ボルティモア市におい

て、教会関係者が貧困な人々に食料の配給サービスをしているときに、この一〇年間に食料を受け取る人々の多くが市の公共サービス関連の仕事についていることを発見したことにあった。そこには市が支援している再開発事業の施設の従事者もいた。こうして教会のリーダーたちが市に対して委託の仕事で市の仕事を請負う業者には、そこで働く労働者に対して、家族四人の貧困ラインを満たせる時間給を支払うことの条例の採択を求めたことになった。この条例制定運動はその後、労働組合や学生、地域のNPOなど多彩な市民運動となって発展した。ボルティモア市では、市とのサービス契約を結びサービスを提供するすべての事業者で働くすべての労働者に、時給六・一〇ドルを強制適用することとした。リビングウェイジ運動の理論的指導者であるマサチューセッツ大学ステファニー・ルース准教授によれば、この運動は筆者が最初に述べた公契約における労働条件を定めたILO九四号条約をとくに意識したのではなく、その基本的考え方はできるだけ多くの労働者の最低賃金を引き上げることであったとされている。その後、貧困ラインの一〇%、一二〇%の賃金をめざすようになり、一三〇%

をめざす運動もあること、生活賃金条例での時給は八ドルから一ドルの範囲であったと指摘していた<sup>(4)</sup>。

リビングウェイジ運動の目標はその後、医療給付、疾病休暇、有給休暇、雇用継続条項(委託業者が変わっても労働者はそのまま継続雇用)、情報公開、環境基準などにその対象は拡大し、生活賃金条例は二〇〇六年段階で、カウンティ・市、大学などを含めて一四〇の地域で立法化している(<http://www.livingwagecampaign.org/>)。アメリカの生活賃金の現状とそれを実現する運動主体の動向については伊藤圭一氏が詳しく述べているので、それを参考にさせていただきたい<sup>(5)</sup>。

生活賃金条例は適用地域の拡大とともに、その金額も上昇している。さきのボルティモア市では、九六年七月一日六・六〇ドル、九九年七・七〇ドル、二〇〇〇年八・二〇ドル、二〇〇六年には九・三〇ドルになっている。なお、貧困層の健康不安を考慮して、市と契約を締結している事業者に健康保険加入をオプションとして加える事例が多い。その場合は、健康保険加入と未加入者で時給の格差を設定している<sup>(6)</sup>。

貧困ラインに連動させるメリットは、連邦

最賃と違って貧困ラインが消費者物価指数と連動するから、リビングウェイジの水準も改定されるためである。ただし、その貧困ライン自体が低過ぎるので、ルース女史のいうように貧困ラインの一〇%〜一三〇%の引き上げの運動も広まった。

以上のようなリビングウェイジ賃金運動はアメリカ型公契約運動であり、格差と貧困の広がりのなかで「税金でワーキング・プアをつくらせてはならない」という運動として、これが日本にも紹介され、公契約運動の担い手に影響を与えた。

もちろん、アメリカと日本は雇用システムや社会制度では違う点が多く、日本とアメリカの自治体の公契約制度にも違いがある。そのなかで、規制緩和、民営化、民間委託化の進行は、日本ではアメリカより展開する時期がやや遅いが、それらが地域の労働者に及ぼした影響は日米では驚くほど類似している。そのなかで、民営化や民間委託が地域の雇用の創出にならなかったこと、税金の使途のあり方、地域開発政策への対抗策などが必要であったこと、このこともアメリカのリビングウェイジ運動の発展の背景にあることが留意されるべきであろう。

(1) ILO "Labour clauses public contracts: international conference 97th session, 2008" 2008. ILO (summary) (邦訳、ILO「公契約の労働条項―調達政策および慣行への社会的側面の統合」二〇〇八年(概要部分))。

(2) 吉村臨兵「公共サービス分野における間接規制」『賃金の崩壊と対抗戦略―女性労働研究』第四六号、二〇〇四年、青木書店、五六頁。

(3) 居城舜子「生活賃金運動が提起する論点を探る」『ポリテイク』第一〇号、二〇〇五年九月、一七七頁(原資料はStephanie Luce, *Fighting for a Living Wage*, 2004, p.26)

なお、この間の経過は国際労働センター編著『社会運動ユニオニズム―アメリカの新しい労働運動』二〇〇五年、緑風出版を参照。

(4) ステファニー・ルース「アメリカにおける生活賃金運動(上)(中)(下)」『労働法律旬報』No.1522、1524、1526」のなかの(上)の記述による。

(5) 東京春闘会議「公契約・条例における『適正賃金』の展望―公契約法・条例の『適正賃金』検討会報告」(監修 小越洋之助) 東京春闘会議「二〇〇八年公契約条例の制定をめざす自治体キヤラバン報告集」パート四「二〇〇八年一月所収中の「Ⅲ諸外国の動向三リビングウェイジ条例の実践と展望」を参照のこと。なお、アメリカのリビング

ウェイジと連邦最低賃金制度の関係については拙稿「貧困ライン・最低賃金制・リビングウェイジ」『賃金と社会保障』第一三一一号、二〇〇一年一二月月上旬号において述べた。やや時期が古いが一読をすすめたい。

(6) アメリカの貧困ライン (Poverty Threshold) とは一九六四年ジョンソン政権時に導入された。一九六四年アメリカジョンソン政権による「貧困とのたたかい」の一環として「経済機会法」の諸施策を実施したが、貧困ラインも含まれる。それは社会保障省のオーシャンスキー (M.Oshansky) の研究の活用による。すなわち、そこでは農務省の食料プランに基づき、税引き後の現金所得の上位三分の一の世帯の支出する食料費↓「高費用プラン」、中位三分の一の世帯の食料費↓「標準プラン」、下位三分の一の世帯食料費↓「低費用プラン」とした。そして「低費用プラン」のうち、その七五%〜八〇%を「節約プラン」とした。こうして二つの貧困ラインが考案された。①「低費用プラン」は食料品のすべてが栄養価の計算に含まれる。②「節約プラン」は「必要な栄養価を満たすために、穀類、豆類、イモ類が中心の食生活」を想定し、「所得水準が減少した場合に一時的にしか受け入れることができない食生活」である。そして彼女は「低費用プラン」「節約プラン」の三倍を貧困ラインとした。経済機会局は貧

困を測定する基準としてオーシャンスキーの「節約プラン」の方を選択し、Poverty Thresholdとして一九六四年から採用した。それは毎年の食料価格の上昇に応じて改定され、一九六九年から消費者物価の変動に応じて改定した。以上のように、経済機会局の採用した貧困ラインとは農務省の食料プランでの下位三分の一の世帯の食料費「低費用プラン」において、そのうちの七五%〜八〇%に相当する「節約プラン」を基準とし「節約プラン」×三倍＝貧困ラインとしたことである(根岸毅宏『アメリカの福祉改革』二〇〇六年、日本経済評論社、三三頁〜三六頁による)。今日のアメリカでは、貧困ラインの二〇%までが何らかの社会保障給付の対象となるとされ、連邦政府設定の食料スタンプの受給条件(所得上限)は、総所得では連邦貧困ラインの一三〇%、総所得から各種控除を差し引いた認定所得では一〇〇%である。

## 2 日本の現状

### 民営化・民間委託化の進行 と入札方式の変化

#### (1) 民営化・民間委託化の手法

アメリカの新自由主義の展開がリビングウェイジ運動を喚起したように、日本におい

ての昨今の構造改革Ⅱ規制緩和、民営化・民間委託化が公契約運動を広げている。

日本では、とくに小泉構造改革に象徴されるように、「小さな政府」「官業の民間開放」「官から民へ」というスローガンの下で、郵

政民営化をはじめ、国や地方公共団体の公共サービス業務を大胆かつ大幅に民営化・民間委託化してきた。この政策は内閣府につくられた小泉元首相の諮問機関である「総合規制改革会議」を舞台に、オリックスなど財界の中の有力企業が群がり、新たなうま味のあるビジネスチャンスを楽しむ反面、低賃金で雇用が不安定な「官製ワーキング・プア」を生み出し、大きな社会問題になってきた。

この間の民営化、民間委託化の手法は、  
 (一) 市場化テスト、(二) 指定管理者制度、  
 (三) PFI、である。

(一) の市場化テストとは「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(二〇〇六年)を根拠とし、官業に担われてきた公共サービス部門を「行政機関と民間事業者の双方による競争入札」とさせる方式である。この方式はすでにハローワーク業務や国民年金保険料徴収事務に導入され、現在法務局での不動産登記、商業法人登記の証明書を発行

する登記事務(乙号事務)で導入され問題となっている(本誌三二頁)。なお、自治体レベルでも、区役所、市役所の窓口業務、税・保険料等の徴収業務において民間企業の参入が行われている。

(二) の「指定管理者制度」は、二〇〇三年の地方自治法の一部改正により公の施設の管理を議会の議決を経て指定される「指定管理者」に管理を委任させる制度である。地方自治法に基づく公の施設の管理に関して、従来の公共的団体等への「管理委託制度」に代わり、議会の議決を経て指定される「指定管理者」に管理を委任する制度が導入されたことによって動きた。指定管理者の範囲についての制約は特に設けられていないから、民間事業者も当然含まれる。自治体が住民サービスのために担ってきた幅広い施設、つまり、プール、体育館、児童館、図書館、博物館、美術館、公民館、水族館、ホール、病院、高齢者・障害者施設、保育所、保養所、児童館、生涯学習センター、下水道、駐車場、駐輪場、公園など、地域住民に密接に関係のある分野が対象となり、公益法人のほか、民間企業、NPOにも委託する方式である。その委託期間は短く、最長でも五年(九三・四

%)であり、三年以下が五五・三%となっている(総務省「指定管理者制度の実施状況調査」〇七年一月三一日)。

(三) のPFI(Private Finance Initiative)とは、国や自治体が直接施設整備や運用をせず、民間資金を利用して施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法である。そのさい複数の営利会社で組織する「特別目的会社」(SPC)がつくられ、これに長期間委ねる手法である。病院、刑務所、図書館、学校などに、この方式の導入が広がっている。

一例を刑務所についていえば、法務省が発注した民営刑務所の嚆矢は、〇七年五月、山口県美祢市での発足(収容定員一〇〇〇人)である(警備保障の運営はセコムが担当)。その後、〇七年一〇月には東日本初の民営刑務所「喜連川社会復帰促進センター」(栃木県さくら市)が、〇八年には島根県浜田市旭地区で収容定員二〇〇〇人という中国地方最大級の規模の「民営刑務所」(社会復帰支援センター)が発足している。島根県のケースではSPC(島根あさひソシアルサポート株式会社)が施設の設計、建設、設備、備品の調達、施設の運営、施設の維持管理業務を行う。ここにはゼネコン(大林組)が参画し、

資金提供は大手銀行、警備保障の運営は総合警備保障（株式会社）が担う。刑務官は国家公務員であるが、栄養士、給食、警備など周辺業務は地元の労働者の採用も行われている。

## (2) 入札方式の変化

### ■「談合」問題から一般競争入札へ

以上の民営化・民間委託化とともに公共部門の業務の受注（入札方式）の変化にもふれておかなければならない。

日本では落札価格を不当に吊り上げる「談合」が、あいもかわらず社会問題となってきた。いわゆる「官製談合」についてみれば、橋梁談合（国土交通省、旧日本道路公団が〇三〇四年度発注の鋼鉄製橋梁発注事件）、防衛庁汚職（〇七年一月、防衛庁前事務次官と妻の逮捕）、緑資源機構談合事件（〇七年林道整備事業の受注をめぐる機構側主導の常態的な談合疑惑。公団理事、松岡農水相が自殺）などであるが、最近でも国土交通省北海道開発局の部長らが、公用車管理業務の入札において、局ＯＢの天下る企業の役員に指名業者の中から落札予定者を決める仕組みをつくって談合を繰り返してきた事実が発覚した（「朝日新聞」〇九年六月二十四日号）。高級

官僚・公団幹部、ゼネコン・大手企業、政治家（屋）という三すくみでの既得権擁護の構造が白日の元にさらされてきたのである。

この「談合」非難の国民世論を背景として、入札改革として「一般競争入札」が奨励されている。この競争入札は、「随意契約」（競争を行わず、特定の相手を選んで契約する方法）よりも形式では「公正」ではある。ただし、現実には大手企業に有利で、資金力のない中小業者は受注できず、委託事業単価であれば安値競争にさらされるおそれが大きいという難点がある。公契約法や公契約条例があれば、契約に「適正」な労働条件が設定され、委託の労働条件が下請、孫請にも適用されるメリットがある。しかし、日本では公契約法や公契約条例がなく、ILO九四号条約も批准されていない。特殊日本的な重層の下請構造により、受注自体が元請企業に有利で、下請企業の低単価↓労働者の低賃金が多重になる悪循環となる。

公共工事予算の減少で関連する仕事は減少しており、地域を超えた仕事の奪い合いも発生している。過当競争下での中小業者の競合する事業では、もし落札できなければ仕事がなくなり、労働者は解雇の憂き目にあう。落

札できても落札価格は予定価格を大幅に下回り、事業の必要な経費が全く無視されるため、採算がとれないダンピング価格での契約となる。いわば「去るも地獄、残るも地獄」（入札できないのも地獄、入札できて地獄）という状況となる。

ただし「一般競争入札」と称しても、ダンピング価格ばかりではない。とくに大企業が応札した事業において価格引き下げ競争が行われていない事例もある。それは例えば後述する都立病院のPFI事業である。都立駒込病院では「総合評価一般競争入札」を建前とし、三菱商事が〇七年三月、一八六一億五三八一百万円で落札し、〇九年四月から事業を開始している。だが、現実には入札金額がいくらでも、入札参加企業が一社であれば、東京都側の審査で自動的に満点になる仕組みがあり、入札上限金額が事前に提示され、三菱商事の落札率は九九・九％である、と都議会で追及された（日本共産党吉田信夫都議による。「しんぶん赤旗」二〇〇九年七月五日）。

### ■労働者への影響

このような入札方式が労働者に与えている影響として、第一に公共事業の例として建設



業における公共工事を挙げる。この分野では、一九九〇年代後半から公共工事が大幅に縮小し、大手企業がダンピング価格での受注競争を激化させ、大手の地域の業界への進出や下請業者や労働者への極端な低単価、低賃金によるしわ寄せの状況が常態化してきた。

労働者への影響の現状は、一言でいえば「仕事不足と日給の低下」である。

建設業の労働者の賃金に影響するものとして、国土交通省と農林水産省による公共工事の設計労務単価（通称、二省協定単価）がある。これは職種別、地域別に設定され、公共工事についての「単価の目安」として、地方自治体が発注する事業でも無視できない現状にある。しかし、この二省協定単価の決定方法は市場原理にもとづいており、市場の動向で変化する。経済のグローバル化において、労働者の平均賃金の引き下げが当然視される今日的な状況、また、建設需要の低迷・低下という状況において、建設労働者の賃金水準が大きく低下してきた。同時に、この設計労務単価との乖離も進行している。

たとえば、建設業での代表的職種の一つである「大工」についてみれば、埼玉県の場合、〇一年二万二二〇〇円だったその常用賃

金は〇八年で一万八九〇〇円と〇一年対比で八五％であり、額で五八七〇円、率で一五％も下がっている。他方、設計労務単価は〇一年で一万六三三〇円であったが、〇八年には一万五九二〇円であり、常用賃金との差はそれぞれ五八七〇円、二九八〇円であった（建設政策研究所「二〇〇八年首都圏四組合賃金実態分析報告書」による）。

このデータでは設計労務単価は常用賃金ほど低下していないが、下がっていることには間違いがない。これは設計労務単価が市場賃金の動向に影響されている証拠であり、労働者の生計費が考慮されていない。

第二に、委託の事例として、大阪の地下鉄清掃労働者の事例でみよう。これはNHK「クローズアップ現代」で〇八年四月に放映された「官から民へ 揺れる『委託の現場』」の事例である。放映の内容を要約すると、大阪市地下鉄の委託清掃労働者が夜七時から深夜二時までの勤務を週六回続けて、賃金は一八万円（これも一〇年間減らされてきた）、また、一二万円あったボーナスは前年から切られ、清掃委託業務は三年ごとに見直されることになった。大阪市交通局は財政難の理由から清掃業務を外部委託に踏み切ったが、

「随意契約」から一般競争入札を導入したその理由の一つにWTOにもとづく政府調達を挙げている。

当局の発表によれば、この方式を導入した〇六年以降、委託料は急減し、〇五年の約一四億五〇〇〇万円から〇八年度は約六億五〇〇〇万円まで低下した。大幅なコストダウンの中で、時給七三一円で働く六〇歳代男性もいる（「朝日新聞」〇八年七月二十九日）。最賃水準でも落札できず、清掃労働者を解雇した事例も発生していた。

最近の状況を表でみよう。この表は大阪市営地下鉄駅の清掃業務における落札結果を、市のホームページをもとに、労働組合（建交労大阪清掃支部）が作成したものである。この表によれば、落札価格は予定価格対比で平均五二％である。また、最低制限価格は予定価格対比で約六〇％であるが、これは守られていない。しかし、これでも〇八年二月段階の落札価格三〇％前後からせいぜい三六％程度と比べると、大幅に向上している。大阪労連や建交労の運動が当局を動かして落札率を引き上げた成果であり、また、業者が入れ替わっても労働者三五〇人の雇用継承を勝ち取った事例とされている。しかし、この落札

表 大阪市地下鉄清掃職場の競争入札 08.11.20入札実態

全日本建設交通一般労働組合（建交労） 大阪市地下鉄清掃支部作成資料

|                     | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Bラック) | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Fラック) | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Hラック) | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Kラック) | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Mラック) | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Pラック) | 高速鉄道各駅清掃業務<br>(Sラック) |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 予定価格(税抜き)(A)        | 259,131,000          | 241,007,000          | 154,139,000          | 210,561,000          | 71,658,000           | 414,074,000          | 210,130,000          |
| 最低制限/調査基準価格(税抜き)(B) | 155,478,000          | 144,604,000          | 92,483,000           | 126,336,000          | 42,994,000           | 248,444,000          | 126,078,000          |
| 落札業者名               | 三和企業(有)              | 株式会社ケー               | 株式会社ケー               | アサカパソナル(株)           | 三和企業(有)              | 株式会社ケー               | 株式会社ケー               |
| 落札金額(C)             | 127,833,000          | 116,017,000          | 93,065,000           | 101,880,000          | 46,085,000           | 133,601,000          | 102,739,000          |
| 落札率                 | 49.3%                | 48.1%                | 60.4%                | 48.4%                | 64.3%                | 44.3%                | 48.9%                |
| 労働時間(実態調査)          |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |
| 時間給(実態調査)           |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |
| 入札参加者               | 入札金額                 | 入札金額                 | 入札金額                 | 入札金額                 | 入札金額                 | 入札金額                 | 入札金額                 |
|                     | 率                    | 率                    | 率                    | 率                    | 率                    | 率                    | 率                    |
| 1                   | 258,000,000          | 210,000,000          | 141,000,000          | 191,090,240          | 90,000,000           | 300,000,000          | 180,000,000          |
|                     | 99.6%                | 87.1%                | 91.5%                | 101,880,000          | 48.4%                | 120,600,000          | 168.3%               |
| 2                   | 261,000,000          | 240,048,000          | 78,840,000           | 101,880,000          | 120,600,000          | 162,000,000          | 230,400,000          |
|                     | 100.7%               | 99.6%                | 51.1%                | 114,743,000          | 55.0%                | 51,260,000           | 72.0%                |
| 3                   | 118,023,000          | 116,017,000          | 93,065,000           | 60.0%                | 113,601,000          | 44.0%                | 102,739,000          |
|                     | 45.5%                | 48.0%                | 60.0%                | 55.0%                | 72.0%                | 44.0%                | 49.0%                |
| 4                   | 238,300,000          | 204,200,000          | 163,800,000          | 106.3%               | 73,070,000           | 286,450,000          | 185,440,000          |
|                     | 92.0%                | 84.7%                | 119.1%               | 202,800,000          | 199.3%               | 314,100,000          | 284,400,000          |
| 5                   | 273,600,000          | 298,800,000          | 183,600,000          | 119.1%               | 142,800,000          | 314,100,000          | 330,000,000          |
|                     | 105.6%               | 124.0%               | 133.9%               | 109.7%               | 184.2%               | 79.9%                | 157.0%               |
| 6                   | 294,022,000          | 330,000,000          | 163,900,000          | 106.3%               | 132,000,000          | 330,700,000          | 330,000,000          |
|                     | 113.5%               | 136.9%               | 114.9%               | 90.9%                | 134.8%               | 61.2%                | 94.5%                |
| 7                   | 166,146,000          | 171,588,000          | 144,949,000          | 94.0%                | 191,453,000          | 253,380,000          | 198,482,000          |
|                     | 64.1%                | 71.2%                | 87.0%                | 46.0%                | 59,309,000           | 83.0%                | 112,092,000          |
| 8                   | 178,560,000          | 123,370,000          | 103,127,000          | 67.0%                | 146,880,000          | 224,913,000          | 112,092,000          |
|                     | 69.0%                | 51.0%                | 77.5%                | 46.0%                | 46,085,000           | 38.5%                | 53.0%                |
| 9                   | 127,838,000          | 103,505,000          | 77,579,000           | 50.0%                | 96,884,000           | 159,402,000          | 97,832,000           |
|                     | 49.3%                | 42.9%                | 50.0%                | 46.0%                | 75.4%                | 35.4%                | 46.6%                |
| 10                  | 89,545,135           | 89,197,684           | 80,002,849           | 51.9%                | 85,251,000           | 146,765,437          | 109,025,745          |
|                     | 34.6%                | 37.0%                | 51.9%                | 40.5%                | 54,050,901           | 35.4%                | 51.9%                |
| 11                  | 263,772,000          | 540,000,000          | 390,000,000          | 253.0%               | 450,000,000          | 609,000,000          | 360,000,000          |
|                     | 101.8%               | 224.1%               | 253.0%               | 242.2%               | 628.0%               | 147.1%               | 171.3%               |
| 12                  | 149,985,320          | 249,090,570          | 157,054,660          | 101.9%               | 220,631,000          | 379,577,280          | 251,697,720          |
|                     | 57.9%                | 103.4%               | 104.8%               | 90.0%                | 138.8%               | 68.9%                | 91.7%                |
| 13                  | 169,372,000          | 160,740,000          | 149,298,300          | 96.9%                | 189,594,300          | 285,368,000          | 192,701,000          |
|                     | 65.4%                | 66.7%                | 96.9%                | 90.0%                | 99,488,000           | 68.9%                | 91.7%                |
| 14                  | 267,292,000          | 300,000,000          | 100,080,000          | 64.9%                | 210,000,000          | 300,625,920          | 300,000,000          |
|                     | 103.1%               | 124.5%               | 64.9%                | 99.7%                | 167.5%               | 72.6%                | 142.8%               |
| 15                  | 147,346,617          | 259,090,000          | 167,000,000          | 108.3%               | 230,500,000          | 390,000,000          | 261,500,000          |
|                     | 56.9%                | 107.5%               | 108.3%               | 109.5%               | 262.4%               | 94.2%                | 124.4%               |
| 16                  | 240,000,000          |                      |                      | 97.0%                | 204,000,000          | 360,000,000          | 235,000,000          |
|                     | 92.6%                |                      |                      | 97.0%                | 87.0%                |                      | 111.8%               |
| 17                  | 208,584,000          | 240,120,000          | 152,172,000          | 98.7%                | 176,256,000          | 312,300,000          | 202,336,800          |
|                     | 80.5%                | 99.6%                | 98.7%                | 83.7%                | 141.5%               | 70.3%                | 96.3%                |
| 18                  | 158,688,000          | 174,920,000          | 152,197,000          | 98.7%                | 185,876,800          | 290,909,000          | 107,028,000          |
|                     | 61.2%                | 72.6%                | 98.7%                | 88.3%                | 89.1%                | 52.1%                | 50.9%                |
| 19                  | 170,552,000          | 127,908,000          | 98,460,000           | 63.9%                | 140,256,000          | 215,856,000          | 99,800,000           |
|                     | 65.8%                | 53.1%                | 63.9%                | 66.6%                | 89.1%                | 38.5%                | 47.5%                |
| 20                  | 94,818,480           | 94,818,480           | 79,339,700           | 51.5%                | 111,710,000          | 159,563,318          | 99,800,000           |
|                     | 36.6%                | 39.3%                | 51.5%                | 53.1%                | 70.6%                | 38.5%                | 47.5%                |
| 21                  |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |
| 平均                  | 193,827,778          | 212,284,651          | 140,783,245          | 91.4%                | 186,657,123          | 282,225,548          | 202,130,224          |
|                     | 74.8%                | 88.1%                | 88.1%                | 88.5%                | 116,733,482          | 68.4%                | 96.2%                |

価格の現状では、清掃労働者賃金水準は大阪府の最賃水準に近い時給(七五〇円×七六〇円)でしかなく、社会保険適用なしもある。

一般競争入札で落札したビルメンテナンス企業で雇用されている五三歳の契約社員の時給は〇八年で七六〇円で、(大阪府の最低賃金は〇八年七四八円、〇九年七六二円)、勤務時間は朝八時三〇分から午後五時三〇分の実働七時間であった。時間外労働を含め月収は約一四万円、税、社会保険料を控除して約一二万円、家賃三万四〇〇〇円のアパートでの独居である。この額では生活できないので、最後の手段として生活保護の申請を行わざるをえなかった。仕事をしながら生活保護を受給する労働者には就労による必要経費の控除としての「勤労控除」があるので、収入認定は九万一三八九円と決定された。この人の生活保護費は一一万五六一〇円なので、差額の二万四二二二円が支給されることになった。

「大阪市が雇用した労働者に、大阪市が生活保護を支給するという異様な問題」<sup>8)</sup>が明らかになった。

このように、委託の現場は継続する低賃金、雇用不安、社会保険無適用など「官製ワーキング・プア」として今日のワーキング・プア問題の一翼にあり、その動きはますます大きくなっていくようにさえ見える。

(7) 参考までに筆者のハローワーク調査における現地の募集状況を挙げておく。

一、社会復帰指導員「採用人数一五人、大卒以上、矯正教育経験者、臨床心理士等関連資格所有者優遇」労働時間は八時～一七時、時間外労働月平均二〇時間で賃金は一八万四五〇〇円～二七万円。

二、栄養管理士、栄養士「採用人数三人、高卒程度、管理栄養士または栄養士資格者」労働時間は交替制勤務あり(①六時～一五時②一〇時～一九時③一二時～二一時)時間外労働あり(月平均三〇時間)賃金は一六万円～二五万円。

三、警備員「採用人数二〇人、一八歳以上高卒程度」労働時間は八時三〇分～一七時三〇分と一七時三〇分～八時三〇分の二交替制勤務で、賃金は一六万五二〇〇円～一七万二〇〇〇円。

四、調理補助「パート。高卒程度、経験、資格不問。採用人数六人」労働時間①五時三〇分～九時三〇分②六時三〇分～一〇時三〇分のシフト制。週所定労働日数は五日程度、時給は八三〇円～八八〇円。(〇八年六月二日、鳥根県「ハローワーク浜田」での調査による)

過疎地域における現地の厳しい労働市場状況からみると、この求人相対的に「良質」であった。ただし、地域の雇用状況の改善への寄与度については不明である。

(8) 服部信一郎「生活保護下回る最低賃金と地下鉄清掃労働の賃金決定」民主法律協会『民主法律時報』〇九年七月号による。

### 3 民営化・民間委託化がもたらした問題は何か

(1) 「安ければ安いほどよい」——ダンピング価格競争

公共部門でもNPM(ニュー・パブリック・マネージメント)と呼ばれる手法によって、できる限り「委託化」「外部化」「アウトソーシング化」を広げ、「安ければ安いほどよい」という公共性無視の無原則的な競争入札を広げている。現在の「官から民へ」の流れは、財政難を理由に、以上の状況を公共部門が奨励しているともいえる。

これまで公務が担ってきた部門が民間委託化されれば、縮減される部分は人件費である。そうであれば、必然的に民営化・民間委託化された労働者の賃金は削減される。このことは、別言すれば、国税、地方税によって運営されている公共機関みずからがこの手法で

「官製ワーキング・プア」を造り出していることを意味するのである。かりに民間委託化やむなしとしても、そこには公正な労働基準や適正な賃金水準が適用されるべきであり、「安ければ安いほどよい」というのはとうてい支持される議論ではないであろう。

## (2) 営利性の重視と公共性・安全性の価値観の破壊

民営化・民間委託化は、公共性、安全性、それと関連した品質・サービスの質の重視という価値観を破壊している。建設設計において「耐震偽造」が暴露された問題は、記憶に新しい。安ければ安いだけ工事の手抜きが起りうるのである。また、「指定管理者制度」によって自治体が民間委託化した部門では、管理責任が放棄され、重大な事故も発生した。埼玉県ふじみ野市の市営プールで二〇〇六年七月、小学校二年の女子児童が防御柵の外れた吸水管に吸い込まれて死亡した事故では、同市教育委員会の元体育課管理課長と同課前係長が業務上過失致死罪に問われ、係長は禁固一年、執行猶予三年の有罪確定、課長も一審有罪となった。また、委託された企業は市の契約に反して、監視員を下請け発注してい

た。この事件は管理者二名への罰金一〇〇万円という軽い判決となったが、安易な外注化の責任問題をクローズアップさせた事件である。

現在、PFI方式は公立病院事業において脚光をあびている。この方式によれば、病院の医師、看護師、技師という基本的な医療行為の主要な担い手は民営化できないが、建物の建設、医療施設の管理、給食、清掃などの業務は特別目的会社（SPC）に長期にわたって委ねられる。

近江八幡市のPFI方式では、SPCは大手ゼネコン大林組一社が一〇〇％出資であり、契約した近江八幡市立総合医療センターは、〇六年の開院早々赤字になり大問題となった。三〇年間の病院整備費の総費用一四五億七〇〇〇万円に対して金利は実に九八・五億円（合計約二四四億円）であり、このほかに、維持管理・運営費として三〇年間に四一億円、合計六五五億五〇〇〇万円が計上された。だが、年二回支払う施設整備費、月払いの維持管理および運営費において金利負担が大きく、大規模修繕費の負担を含め年二〇数億円にもなるSPCへの支払いが財政を圧迫した。〇八年一二月、市長はPFI病院の契約

解除を行い市営に轉換した。

契約解除の理由は財政問題のほかに、PFI方式による業務の不効率性も挙げられている。近江八幡市のケースでは、病院から委託業者に業務上の要望がある場合、交渉窓口は特別目的会社（SPC）に一本化されるため、病院から委託業者に直接要望を伝達できない。それが病院業務の公共性、医療水準やその効率性を妨げたとしている。

高知医療センターの事例（〇五年、高知県中央病院と高知市立市民病院が統合）では、小泉内閣時代の総合規制改革会議の議長であった宮内義彦氏が医療への民間参入を唱え、みずから率いるオリックスグループがSPCの経営権を握った事業である。この事業では前院長とオリックス不動産元社員との贈収賄事件があり、当初から正常でない関係が暗示された。この事例では、オリックス側が出資するSPCが、医療行為以外に建設、薬品調達、給食サービスを担い、契約額は三〇年で約二一三〇億円、市・直営よりも一七七億円の縮減が見込まれていた、とされる。ところが、開設の〇五年から〇八年までの累積赤字が約八〇億円となった。〇八年の決算見込みでは約二二億円の赤字で、六月八日にオ

リックス側からの正式な撤退打診を受け、企業団は応諾した(「毎日新聞」地方版二〇〇九年六月一七日)。

その大きな原因には、オリックス側が入札時の業者選定で最大のメリットと評価された材料費の抑制事項を守らなかったことにあるとされる。SPCは委託料で収益をあげてきたが、委託契約書に明記されていた材料費(二・三・四%)事項を守らず、そのことが自治体病院経営を悪化させ、大幅な累積赤字になった。<sup>(10)</sup>オリックス側は税金だけをつまみ食いしたという厳しい批判がある。

都立病院では府中病院、小児病院の統合(清瀬、八王子、梅ヶ丘)、松沢病院が、大企業によって落札された。梅ヶ丘病院などは、小児病院を地域へ残してほしいという世田谷住民の強い要求のなかでの統合である。駒込病院に関連したホームページを開けば、偽装請負の蔓延が病院業務を困難にさせていることがおびただしく報道されている。一刻を争う患者の生命や健康を回復する医療業務に迅速に対応できないというところは、公共サービスの質の低下であるだけでなく、民間が得意としているといわれてきた「効率性」にも問題があることになる。

以上のPFI病院の受注企業は府中病院、小児病院は清水建設、駒込病院は三菱商事、松沢病院は日揮である。「指定管理者制度」ではアウトソーシング大手の「大新東」が随所に出てくる。商社会社や石油備蓄会社(日揮)、大新東は自家用自動車管理事業を日本で初めて事業化した企業であるとされる。およそ公共サービスと無縁な企業が、新たなビジネスチャンスとして参入している。これらはすべて利潤第一主義の営利企業であるから、そのために委託労働者の人件費・賃金を引き下げ、不採算と認識すれば平気で撤退する。

市場化テストとして官民競争入札とした事例でも類似のことが起こる。ハローワーク事業での求人開拓事業では民間実施地域が国実施地域よりも実績、コスト面でも大きく劣っていることが報告されている(全労働省労働組合パンフレットによる。前出、「公契約条例における「適正賃金」の展望報告書」を参照)。自・公連立政権時代に、この政府は年金保険料の徴収業務を「市場化テスト」として〇七年八月から三年契約とし、二〇一〇年までに全国に実施するとした。そして、年金相談業務もコールセンターなどに委託してき

た。だが、民間委託化はおよそ成功するとは思えない。国民年金保険料徴収率は年々低下しており、当局が目標とする八〇%などには到底達成できない。〇八年度では六二%前後で過去最低を記録すると予想されている(「日本経済新聞」二〇〇九年四月二七日)。

クレジットカード決済の導入や民間委託対象をいかに増加させても、そもその国民生活の貧困化、「消えた年金」問題に象徴される年金不信、雇用・就業不安の蔓延が根底にあるかぎり展望はない。逆に民間委託化によって、相談業務に的確な対応ができるかどうかの懸念、徴収の民間委託化による国民のプライバシー侵害のおそれなどが現実化している。

さらにいえば、民営化、民間委託化は、委託労働者の低賃金化とともに、長期の雇用の保障がなくなることに、業務に相応してこれまで培われた技能・熟練・能力が喪失するおそれ大きい。現在問題になっている保育や登記事務の事例はその問題を顕在化させている。そのことは、必然的に公共サービスの質の低下を招来し、事業自体にとってもマイナスとなる可能性が大きいのではないか。

(9) 「第一部 近江八幡市立総合医療センター PFI 解約の教訓」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』二〇〇九年、自治体研究社、を参考にした。

(10) 詳細は岡田和人「幻想の PFI 効果」前出『PFI 神話の崩壊』第三章を参照。

#### 4 公契約における「適正賃金」について

(1) 総合評価型入札方式への変更のトレンドは、競争入札への応札する諸事項は価格の総額のみを基準としていた。役務（サービス）については積算基準もなく、曖昧な状況であった。公正取引委員会において不当廉売の懸念が表明され、一九九九年二月に地方自治法施行令が改正され、総合評価一般競争入札（総合評価方式）による落札者決定が可能になった。この方式は競争入札であっても、理念的にはそこに公共サービスの質ならびに社会的価値の向上を重視するものである。武藤博己氏によれば、政策入札としての総合評価方式はこれまでの「価格」という単一基準での入札方式を改めさせるし、談合防止対策としても有効である、としている。そし

て入札に盛り込む社会的価値として、①環境への配慮、②福祉（障害者雇用等）、③男女共同参画、④公正労働を挙げている。<sup>12)</sup>

これらを指標化して落札の条件とする自治体も増えつつある。一例を大阪豊中市の「市立豊中病院総合外来区域等の委託契約に係る総合評価一般競争入札」（二〇〇八年五月一日、豊中市）に見てみたい。「男女共同参画への配慮」総点五〇点（育児・介護休暇及び休業制度への取組）一二点、「セクシャルハラスメントの防止への取組」一〇点、「女性の会社経営方針決定への参画」一八点、「環境への配慮」総点四六六点、「福祉への配慮」総点二五〇点（就職困難者への新規雇用）三〇点、「知的障害者の雇用」「精神障害者の雇用」「身体障害者の雇用」がそれぞれ三〇点など）が取り入れられている。この総合評価方式になった場合、サービスでの委託契約でも導入すること、総合評価項目の中に公正労働基準を入れることが、公契約運動の当面する大きな課題といえよう。なお、この豊中市の事例では「雇用の継続」が新たに導入された。その評価点は五〇〇点中わずかに一〇点であるが、それが導入された意義は大きいといえよう。

(2) 公契約における「適正賃金」について 公契約運動において、現在最も重視されているのが、「適正賃金」の保障であると言っても過言でない。この運動は、賃金の引き下げの連鎖にストップをかけ、生活できる賃金とともに、技能評価による公正な賃金を要求していると思われる。

「適正賃金」とは、前述の公正労働基準の賃金版とみることができるが、では「適正」とは何か、その水準はどの金額が妥当か、その指標を何に依拠するかなどに関しては、日本の労働市場の歴史的慣行、労働協約の地域への拡張適用など労働組合規制の現状などから、率直に言って、これまでの日本でもさらに現時点でも「適正」の基準、指標が曖昧になっているといわざるをえない。そうであるから、むしろ、公契約運動の発展のなかでその基準を明示し、可視化させることが重要である、と思われる。そのような状況のなかで、ここでは建設業などの公共調達契約と委託契約とは一応分けて考えてみよう。

#### ■公共調達の場合

土木・建設、製造物、物品など公共調達部門での「適正賃金」についてどう考えるか。こ

では土木・建設を代表例として考えてみたい。すでに述べたILO第九四号条約、第八四号勧告における「労働条項」では、「当の労働が行われる地方で関係ある職種または同一性質の労働」に対して「労働協約、仲裁裁定、ないし国内法によって定めるよりも不利でないような、賃金、労働時間、その他の労働条件を関係労働者に確保すべきであること」を明記している。ILOの公式解釈は、公契約で雇用される労働者が、「国内法だけでなく労働協約や仲裁裁定で定められている労働者と同じ条件」を享受することとすることとして、この三つの中でも労働協約が重視されている。そして、ILOが展望する公契約賃金は、二〇〇八年の報告書では、「関係する産業部門や地域で定められた」<sup>(13)</sup>「最も高い賃金率(The most favourable pay rate)」である。

ところで、ILO条約が想定している労働協約賃金は、地域の相場を意識するかぎり、日本のような企業別協約ではなく、欧米で普及している産業別・職種別の労働協約、そこでの賃金率を意味しているのであろう。

アメリカの建設業において適用されている相場賃金ないし一般職種別賃金(P・W)はそのような産業別・職種別賃率の適用と解釈

される。だが、日本の労働市場では地域に影響を与える産業別・職種別賃率が普及していない。その適用の試みは日本で全くなかったわけではなく、占領期に建設業と貨物運送業に、一般職種別賃金としてアメリカの相場賃金的なもの適用が行われてきたことがある。しかしながら、その後の日本経済の変化、労使関係の企業内封鎖、企業別労働組合を特徴とした日本の労使関係や労働市場構造の定着のなかで、産業別・職種別賃率の考えは廃止され、曲折をへて現在の二省協定による「設計労務単価」に変わったとみられる。<sup>(14)</sup>

函館市では、その指導文書において元請企業に「適正賃金」の支払いを指導し、その基準として「設計労務単価」を用いている。東京都野市ではその「総合評価方式」において市独自に「格差是正」「環境」「地域貢献」を挙げた。労務単価について「設計労務単価の八〇%以上の確認」や「市内下請金額五〇%以上」等を履行確認の点数値に入れているなど、自治体の運用は大きく変わりつつある。ただし、すでにふれたように設計労務単価は職種別に表示される点では意義が大きいが、相場賃金ないし一般職種別賃金とは異なって公共事業の積算のための単価であり、市場原

理にもとづいているから、需要・供給関係で変動し、生計費や技能評価は含まれない。したがって、当面は設計労務単価を基準とせざるをえないとしても、今後はこの分野では技能・熟練度が、一人前の労働者には労働力の再生産が円滑にできる産業別・職種別標準賃率の追求が、必要となるであろう。

#### ■民間委託の場合

業務委託では、委託先の変更や委託単価の切り下げで極端な低賃金となる労働者が相次いでいる。この賃金水準の引き下げに対しては、現行最低賃金法による地域別最賃以外は基準らしい基準がなかった。現行法定最低賃金は〇七年に改正され、「生活保護との整合性」の条文が挿入され、この間多少上がっているが、それでも水準は単身生活者の生計費としてはあまりに低すぎる。しかも地域分断であり、近年最高地域と最低地域の地域格差も大きく広がっている。「生活保護との整合性」も、当局の都合のよい「トリック目安」「まやかし」の指標の利用として批判され、本質的に両者は「整合」していないと評価されている。<sup>(15)</sup>

そのような状況のなかで、最近では自治体

が独自に委託契約に適用する労働者において、条例で法定最低賃金よりも高い契約賃金を適用する動きが起こっている。これはいわば日本型リビングウェイジ運動である、といつてよい。

近年、マスコミ等で公務員の賃金の高さが批判されている。批難に近い主張すらある。たしかに一部高級官僚の高水準の俸給や、天下りに係る報酬や退職金の高さなどは当然批判、是正されるべきである。また、公務員にのみ適用されていたとされる世間一般からみて非常識な手当部分等があるとすれば、全体の奉仕者としての役割、綱紀の遵守のモラル面と合わせて正されることは当然である。そのことを前提として、公務員には労働基本権が剥奪されるなかで、近年の人事院勧告では給与引き下げ勧告が続いている。

ごく普通の公務員賃金はバッシングされるほどの水準であるのか。この議論は一九九〇年代後半以降の経済のグローバル化と構造改革政策、ペアなしや定期昇給解体という賃金の成果主義化によって民間賃金が極端に引き下げられていることと合わせて問題にすべきであるし、非正規雇用の均等待遇のあり方も関係している。それはさらに教育や住宅な

どを含む労働力再生産費用の社会化の展望とも関係してくるのである。

公務員バッシングによる賃金引下げだけが自己目的となれば、輸出依存型の産業構造が崩れ、内需拡大が問題になっているとき、家計の消費需要の喚起による内需拡大などとはうてい展望できない。ましてや公務の臨時職員や業務委託の労働者は極端な低賃金で苦しんでいる。ILOの公契約条約が示すように、要はモグラ叩きのような賃金引き下げ競争の論理に巻き込まれることではなく、公的機関との契約による労働において、生活ができ、熟練、技能にふさわしい賃金に準拠させる公正競争の仕組みを造ることにある。

公務の民間委託労働者の賃金が何に準拠しているのか、について、その事例を探し出そうとしてきたわれわれの報告書では、永瀬登氏が「指定管理者制度」について、熊本市、和歌山市において公務員の職階別俸給表に準拠させている事例を発見している。なお、ハローワークの求人賃金に準拠していた事例（静岡市）もあった（前出「公契約・条例における『適正賃金』の展望—公契約法・条例の『適正賃金』検討会報告」の「IV日本における先駆的事例について」）。

また、公務の臨時職員の賃金について、人事院は〇八年の勧告で、公務非常勤職員の給与についての「指針」を示した。それは「行政職（一）—一級一号俸（公務経験を経ず採用された最低の俸給）を基本として時給換算した全国一律の基準として基礎時給七八二円、東京二三区の地域手当を考慮し、九二二円という基準が示された。

これは公務の臨時職員だけでなく、今後業務委託の労働者の契約に影響することもありうる。この水準は現行の最低賃金法よりも高いから、公契約条例の一つの目安になりうる可能性があるが、官製ワーキング・プアの克服に有効な水準とはとうてい言えない。また、ここでは業務の資格や経験が加味されていない。

民間委託ではなく自治体の臨時職員の事例であるが、東京春闘共闘の自治体キャラバンでは東京都区部の時給もわずかではあるが上がる事例が出ている。区部の中には経験給を導入する事例も登場している。また、大阪の吹田市、松原市などで高卒初任給（給料表一—一七。一五五七〇〇円）を基準に、何らかの資格があるものに経験年数加算として昇給させている事例もある。



いずれにせよ、ILO条約の精神からみても、公務職場を民間委託している事例では(正規の公務員と非正規の職員が混在している職場も)公務員の俸給表への何らかの準拠が有力な指標となるものと思われる。

(11) ルース女史は日本とアメリカの公契約制度について、次の二点を指摘した、としている。

① アメリカでは、入札参加企業はどの自治体でも公開されるが、入札業者のランクづけの基準は自治体ごとに異なる。自治体を所在地とする企業が上位にランクされる場合もあるが、経営者が女性やマイノリティであることで優遇されることもある。最終的な決め手は、その業者がどんな業者であるかということで、入札参加者が労働法違反、環境法違反で排除されることもある。

② 入札参加業者は「すべての費目の価格を詳しく記入した入札内容を提示しなければならぬ。たとえば、労務費は〇〇人の労働者〇〇の賃金、〇〇の労働時間でいくら、というように事項ごとに詳しくしめさなければならぬ。間接経費や利益も明らかにしなければならぬ。これらは市議会が、提出内容が現実的なものかどうかを判断する材料となることを意味する」。以上は、前出、ステファ

ニー・ルース「アメリカにおける生活賃金運動(下)」『労働法律旬報』No.1526の「補足」で記載された事項である。日本の自治体の入札方式との比較上参考になる記述である。

(12) 武藤博己「第三章(総合評価型入札方式への転換を)」『入札改革—談合社会を変える』岩波書店、二〇〇三年、を参照。

(13) 前出 ILO "Labour clauses in public contracts: international conference 97th session, 2008" pp.16-17 (邦訳「公契約の労働条項—調達政策および慣行への社会的側面の統合」パラグラフ44、45)。

(14) 日本における一般職種別賃金方式の導入とは、占領下におけるインフレの高進と闇市場のなかで、政府支出の削減とインフレ阻止の措置の一環として「不正手段による支払請求の防止等に関する法律」の施行、その中であつた「一般職種別賃金の告示」制度を意味する。

一九四九年に適用された事例では、職種については大工、左官など土木関係一二職種、および貨物運送業(陸上、海上および沿岸)の七職種に適用され、地域区分は一である。それは積算単価の最低限とされたが、職種別賃金は、標準をベースに上下それぞれ二五%幅の三ランクを設定していた。「標準」とは「普通程度の技能、経験または能率を有する労働者」であり、一九五〇年以降「最高」「標

準」「最低」の三ランクとなった(『労働法令』No.29、一九五〇年二月一日号)。なお、建設ユニオン「ILO第九四号条約と建設労働問題—公契約法(条例)制定にむけて」によれば、以下の記述がある。「インフレーションが一応の落ちつきを見ると法律一七一号(筆者注:上記の「不正支払い防止法」、および一般職種別賃金の設定のこと)の廃止を求める動きが強くなってきた。一九五〇年(昭和二十五年)四月二十五日法一七一号廃止案は、閣議決定され五月二〇日廃止された。その後、PW制度は労務賃金の部分だけが残され、一九六三年(昭和三八年)の五省協定(大蔵・農林・運輸・建設・労働)へ移行となり、PW制度は廃止された。五省協定はその後三省協定賃金いわゆる公共工事の設計労務単価へと移行された」(以上は<http://homepage1.nifty.com/kensetu-union/koukeiyakuhou/koukeiyakuhou.htm>)

(15) 伊藤圭一「経済危機突破のためにも最賃の大幅引き上げを—〇八年最賃改定の到達点と問題点」『賃金と社会保障』第一四七九号、二〇〇八年二月月上旬号、金澤誠一監修首都圏最低生計費調査チーム「人間らしい「生活の質」を求めて—首都圏最低生計費試算報告」二〇〇八年二月、首都圏生計費調査作業チーム、労働運動総合研究所を参照。