

公契約条例のひろがりといくつかの課題 —賃金・労働条項をめぐる

小畠精武 自治労公共サービス民間労組評議会特別幹事

一 公契約条例運動の背景

毎年痛ましいプール事故が夏になると報道される。公立病院では医療事務に従事する女性労働者が最低賃金ギリギリで親子生活を強いられている。多くの公共サービスが民間委託されている。バスの民間委託会社は、大型二種免許保有（旅客運送業務、普通免許三年以上の経験、二十一歳以上）運転士を固定給一四万八〇〇〇円で募集している。年間公休日九九日、一日七時間五〇分の労働時間で計算すると時間給八四六円！

東京都高卒初任給額（一六万八三八六円、時間額一〇〇二円）に達せず、都最賃八六九円にも違反している。行き過ぎた競争入札の結果、公共サービスの扱い手（民間委託労働者）の賃金労働条件は悪化し、大量の「官製ワーキングブア」をもたらし、同時に公共サービスの質に不安をもたらしてきた。

公共工事では一〇年余にわたって賃金破壊がすすみ、その結果熟練労働者が減少、「後継者が育たない」問題が建設労働者の人手不足を引き起こし、皮肉なことに現在では「入札不能立」が社会問題となっている。

「安さの追求」は公正な競争を阻害し、かえって地域経済の衰退をもたらし、次世代を担う若き労働者の行く手をはばんできた。公契約条例を求める運動は、国が手をこまねいでいるなかで、自らの地域から自らの力で壁に穴を開け、希望ある地域社会を切り開く運動として、着実に広がっている。条例は自立した市民による「地域の法律」そのものである。

公契約条例運動が参考にしてきたリビングウェイジ条例^①を生み出した「貧困大国アメリカ」では、対象者が公契約に限定されたリビングウェイジ条例から、さらに地域全体へリビングウェイジ（生活賃金）を広げる運動が始まっている。イチローで有名になった西海岸北部のシアトル市では五月に市地域最賃を三年から七

年かけて一時間一五ドル（時給約一五〇〇円）にする新しい条例を全会一致で可決した。全国連邦最賃七・二五ドルの倍以上の最賃を「市条例（City Ordinance）」で決めたのである。

二 公契約条例の制定と最近の動向

1 東から西へ広がる

日本では、民間委託労働者の組合づくりを始めた自治労の研究会が二〇〇一年に「社会的価値の実現に資するための自治体契約制度のあり方に関する基本条例（案）」を提言した。

二〇〇八年六月、山形県がはじめて「公共調達基本条例」を全会一致で可決した（表1）。背景には下落を続けた建設労働者賃金と連合、全建総連、自治労等の運動があつた。「公共調達により調達するものの品質及び価格の適正を確保する」ことを謳い、直接工事費七五%の保障による建設労働者の賃金確保、下請業者の保護をめざした。

「賃金、雇用条項」を明記する公契約条例案は、尼崎市役所の委託労働者が加盟する武庫川ユニオンはじめ地域の運動が盛り上がり始めた兵庫県尼崎市が最初だ。連合地協の請願が可決された尼崎市で二〇〇九年五月、全国ではじめて上程された。しかし、市当局の猛烈な反対と自民、公明会派の反対によってわずか二票差で否決されてしまった。

二〇〇九年五月には、参議院での自民党過半数割れを受け、国の「公共サービス基本法」が制定された。その一条（公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備）には「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」が明記された。「委託労働者の労働条件を改善する国の方針がない」と言つて、反対をしてきた自治体当局の論拠が崩れさせた。

八月には民主党が大勝。民主党中央の政権が樹立され、民主党が準備していた「公共工事における報酬確保法」の制定が期待された。だが、結局三年余の民主党政権のもとで陽の目をみることはなかった。他方、自治体レベルの「公契約条例制定」が全国に進んでいった。現在（二〇一四年五月現在）、公契約に「公正な競争、適正な賃金（価格）、雇用安定、地域社会への貢献」などを盛り込む公契約条例、あるいは公共調達基本条例を制定している自治体は十六（パブリックコメントを募集している自治体がさらに二）に広がっている。条例は「賃金条項」を明確にした条例と「公契約の基本」を明らかにする基本条例型とに大きく分類できる。さらに「公契約条例」運動は、条例制定に至つてない自治体にも、「要綱」などによる入札改革で影響を広めている。

2 条例に公契約における 「最低賃金（報酬）」を規定

二〇〇九年九月、待ちに待った最低賃金条項を条例に明記する公契約条例が千葉県野田市で全会一致で可決された。野田市条例は「低入札価格の問題によって下請の事業者や業務に従事する労働者にわ寄せがされ、労働者の賃金の低下を招く状況になつてきている。（前文）との問題意識のもと、根本崇市長の熱意とリードで全会一致となつた。

目的も「適正な労働条件の確保」と明確である。野田市に続き公契約条例を制定していく自治体の問題意識と目的はほぼ共通している。

公契約における最低賃金は時間額八二九円とされ、法的制度である千葉県の最低賃金時間額七二八円を一〇一円上回つた。

野田市に続き、一年後の一〇年九月には政令市である神奈川県川崎市（八九九円）、一年一二月に東京都多摩市（九〇三円）、神奈川県相模原市（八八五円）、一二年六月に東京都国分寺市（九〇三円）、渋谷区（現在は建設のみ）、一二年一二月に神奈川県厚木市（八八五円）、三木市（八二〇円）と毎年条例制定が続いている（埼玉県草加市では一四年五月、奈良県でも五月にパブリックコメントを募集している）。

野田市条例の特徴は「条例重視型」で市が立ち入り調査の権限を受注者のみならず、下請者にも行使できる仕組みを置いている。それに

対して二〇一〇年に制定（改正）された川崎市以降の「賃金条項」を含む公契約条例は「行政契約手法」（上林陽治「政策目的型入札改革と公契約条例（上）」自治総研三九四号（二〇一一年）六三頁、同三九六号四五頁）を重視した形式で受注者の責務による履行確保をめざす。

また、野田市を除いて、賃金条項を規定した条例はいずれも労働者代表を含む「公益・労働・使用者代表」からなる公契約報酬審議会を設けている。

3 基本条例型

具体的な賃金条項はないが、公共サービス基本法に規定されている「適正な労働条件の確保」などを含み、各自治体の公契約における理念、目的、市・企業・市民の役割を明記している条例が基本条例型である。具体的な内容は基本条例にもとづき、総合評価方式の活用や自治体の要綱や規則で具体化される。二〇一一年に高知市、一三年に秋田市、前橋市と県都で制定された。秋田市条例の基本方針は「対象労働者の労働条件その他の労働環境の向上をはかること」を明記している。

県では山形県公共調達基本条例に続き、長野県が一四年三月に制定した。「基本理念」のなかに、「地域における雇用の確保」と「労働者

表1 公契約条例のパターンと適用対象

(2014.6.15 小畠精武作成)

制定年月	法、条例、入札改革	法令、指針など	パートナー	適用対象(建設工事)	適用対象(業務委託等)	適用業務・備考
2008年6月	山形県公共調達基本条例	県条例(全会一致)	基本条例+建設特化	すべての工事 (建設関連)	測量、建設、建築コンサルタント、補償コンサルタント、地質調査業務	
2009年5月	公共サービス基本法	法律	(11条)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努める)			
2009年5月	兵庫県尼崎市公契約条例	市議会で議題が可決、しかし条例案は否決(2票差)	賃金雇用条例	予定価格5000万円以上(当初は1億円以上)	予定価格1000万円以上	施設清掃、設備機器の運転、管理、保守点検、電話交換、案内受付、警備、駐車場整理、学校給食調理運搬、指定管理者協定
2009年9月	千葉県野田市公契約条例 (10,11年改正)	市条例(全会一致)	賃金雇用条例	（学校建替え）	—	(社会的要請型総合評価一般競争入札方式)
2010年3月	東京都江戸川区公共調達基本条例	区条例(民主、共産など反対)	基本条例+建設特化 (労働条項なし)	—	—	環境測定、水質検査、環境衛生総合管理、警備、駐車場管理、建物・屋外清掃、電気機械設備保守点検、エレベーター保全、点検、浄化槽保守点検、PC情報入力作業など、すべての指定管理者協定、出資法人(準用)
2010年9月	神奈川県川崎市公契約条例	市契約条例改正(全会一致)	賃金条項	6億円以上	1000万円以上	施設・公園の管理、下水道管渠清掃、街路樹維持管理、可燃物収集運搬、公園樹木剪定、障子育て支援、高齢者支援、送迎バス運行、障がい者支援、指定管理者協定のうち市長が認めたもの
2011年12月	東京都多摩市公契約条例	市条例(全会一致)	賃金雇用条例	5000万円以上	1000万円以上	施設・公園の管理、下水道管渠清掃、街路樹維持管理、可燃物収集運搬、公園樹木剪定、障子育て支援、高齢者支援、送迎バス運行、障がい者支援、指定管理者協定のうち市長が認めたもの
2011年12月	高知県高知市公共調達基本条例	市条例(みんなの党反対)	賃金条項	3億円以上	1000万円以上	施設設備機器保守点検、運転管理および清掃、電話交換、駐輪場管理、資源物(ごみ)の収集運搬、指定管理の使用許可、維持管理
2012年6月	東京都国分寺市公契約条例	市条例(全会一致)	基本条例	—	—	施設設備機器保守点検、運転管理および清掃、電話交換、駐輪場管理、資源物(ごみ)の収集運搬、指定管理の使用許可、維持管理
2012年6月	東京都渋谷区公契約条例	区条例(全会一致)	建設特化(賃金条項)	1億円以上	—	すべての業務委託
2012年12月	神奈川県厚木市公契約基本条例	市条例(みんなの党反対)	賃金条項	1億円以上	1000万円以上	施設設備の清掃、警備、駐車場管理、受付、案内、電話交換、道路、公園の清掃、給食調理、出資法人(文化振興財団、環境みどり公社、労働者福祉サービスセンター、体育協会、社会福祉協議会、シルバーカー人材センター)
2013年3月	秋田県秋田市公契約基本条例	市条例(全会一致)	基本条例	—	—	すべての業務委託
2013年3月	群馬県前橋市公契約基本条例	市条例(全会一致)	基本条例	—	—	業務委託契約
2013年9月	東京都足立区公契約条例	市条例(全会一致)	賃金条項	1億3000万円以上	9000万円以上	職種指定なし
2013年11月	北海道札幌市公契約条例	1票差で否決	賃金条項	5億円以上(フラントは2億円以上)	1000万円以上	施設管理運営、施設の清掃、施設の警備、一般雑務(物販・集客運営、学童保育所、学校給食、以上)の指定管理者協定
2013年12月	福岡県直方市公契約条例	市条例(全会一致)	賃金雇用条例	1億円以上	1000万円以上	施設管理運営、施設の清掃、施設の警備、一般雑務(物販・集客運営、学童保育所、学校給食、以上)の指定管理者協定
2014年3月	東京都千代田区公契約条例	区条例(全会一致)	賃金・社保条項	5000万円以上(10件)	1000万円以上(60件)	施設管理、学校、保育園給食調理、施設の警備、区内巡回パトロール、公園清掃、放置自転車回収、事務補助業務(総合窓口、総務事務、人材派遣)、指定管理協定はすべて対象
2014年3月	長野県公契約条例	県条例(全会一致)	基本条例	—	—	(総合評価方式・適正賞金水準)
2014年3月	兵庫県三木市公契約条例	市条例(全会一致)	賃金条項	5000万円以上	1000万円以上	清掃、警備、駐車場管理、受付、案内、電話交換、給食調理、指定管理者協定

の賃金が適正な水準にあることその他の労働環境が整備されていること」を規定している。

奈良県も一四年五月にパブコメを発表した。条例制定に至っていないが、神奈川県は一三年に研究会が報告を出し、京都府は「公契約大綱」を一二年に制定。神奈川県は一二年度公契約条例に関する研究概要、愛知県は一四年三月に「愛知県の『公契約のあり方』に関する検討結果のとりまとめ」を発表している。

4 建設工事に特化した基本条例

すでに紹介した山形県条例と同様に基本条例プラス建設工事への特化が特徴である。江戸川区公共調達基本条例（一〇年）は、「工事の完成、役務の提供、物件の納入など」すべての公共調達を対象とし、「区民の福祉の増進」を目標にしている。基本理念として「公正な競争、地域社会への貢献、公平性・公共性・透明性の確保」をあげ、具体的には「公共工事の指針と社会要請型総合評価方式」が盛り込まれている。残念ながら「適正な労働環境の確保」については民主党から修正案が出されたが否決された。この条例にもとづくはじめての小学校改築工事においては「価格が五〇点満点、社会的要請型総合評価が五〇点」となった。そこでは区内業者優先が大きな比重を占めている。制定後、条例対象となつた小学校改築工事を請負った区内建設会社が倒産し、条例のあり方が問題になつてきている。

5 市民の参加、役割

多摩市の条例制定には、市民がまちづくりに参画する多摩市自治基本条例にもとづき、多くの市民、関係労働者が意見を述べ、参加していった。そのなかで「継続雇用」が実現した。

各条例は、理念、目的を達成するために、市の責務、受注者（事業者）の責務を規定しているが、「市民の責務・役割」の規定はこれまで二条例のみである。

高知市条例は「市民の責務」を「基本理念にのっとり、適正かつ公正な公共調達の実施に係る必要な施策に協力するよう努めなければならない」（六条）と明記した。江戸川区条例は「区民の役割」として「区による公共調達の運営について不斷に監視するとともに、公共調達の目的が十分に發揮されるよう協力に努めなければならない」（七条）と規定している。

6 市と受注者との対等・平等性

多摩市条例は「市長及び受注者が相互に対等な関係にあることを、指定管理者協定にあつては市長等及び受注者が共同して公の施設の管理の責任を負うことを前提として、両者が協力・共同して……目的を実現し……責務を果たす」（八条）ことを謳い、これにもとづいて「労務報酬下限額（公契約最賃）、労働法の遵守、継続雇用、受注者の連帯責任、不利益扱いの禁止、是正命令、契約の解除」を規定している。

7 公共サービス基本法にもとづいた自治体要綱

こうした「対等・平等」の明記は他条例に見られない特徴である。この明記は、公契約条例が「公権力規制」によるものではなく、「契約の自由」にもとづく「公契約調整」（古川景一「緊急シンポジウム 公契約を考える」（二〇〇九年一月）での発言）であることを示す重要な規定である。

条例制定には至っていないが、函館市、旭川市、日野市、新宿区、杉並区、板橋区、豊田市、佐賀市などは独自の入札改革を進めている。京都府は独自に建設工事に特化しているが「公契約大綱」を定め、下請けが「重層化する場合は、理由書及び労働者の賃金水準や下請けの内容が適正であることが分かる書類の提出を求め、法令遵守の徹底を図る」とした。新宿区では「公共サービス基本法」にもとづく自治体要綱により、従事する労働者の「適正な賃金 労働環境の確保」をすすめ、時間額九〇〇円の最低賃金を規定、チエックリストによる労基法遵守、社会保険加入など労働環境の点検・指導を行なっている（一〇年）。

8 否決された自治体

二〇〇九年尼崎市で条例が否決され、出鼻をくじかれた。政令市として条例制定が期待された札幌市ではビルメン協会、建設協会など他自

治体では条例賛成にまわっている業界の反対が根強く、わずか一票差で一三年一月に否決されてしまった。他では賛成に回っているこうした業界がなぜ札幌市では反対に回ったのか？

札幌で公契約条例運動に長年かかってきた川村雅則北海学園大学准教授は、①これまでの低価格の発注などで業界団体が泣かされてきた、②市長の意気込みは感じられるが、「孤軍奮闘」で全局的な市の取組みの不足などにより、「札幌市VS業界団体」の構図ができてしまつた、と業界団体の反対を克服できなかつた点を総括している（川村雅則「札幌市公契約条例案の否決をうけて、関係者の課題をあらためて考える」建設政策一五三号（二〇一四年一月号）四二頁）。

山形市では条例案が継続審議になつていて、埼玉県川越市ではいつたん上程されたが撤回され、再審議が予定されている。

三 「適正な雇用・労働」からみた 公契約条例と問題点

野田市から始まつた公契約条例における最低賃金（最低報酬額）の規定とともに、「労働法令遵守」「雇用確保」「継続雇用」「適用範囲の拡大」など労働条項について、各条例の特徴をみていく。

(2) 国の「建築物保全業務労務単価表」

野田市は、二〇一〇年に庁舎管理保全などの

1 公契約条例における 最低賃金（最低作業報酬額）の根拠

(1) 当該自治体職員の高卒初任給

野田市条例の歴史的意義は「公契約において最低賃金を定めた」ことにある。その根拠として、公共工事においては毎年国交省と農水省が各県、各職種ごとに積算根拠となる労務単価を調査し、発表（二省単価）。野田市はこれにもとづき公共工事については二省単価（千葉県）の八割（翌年改訂し八・五割）を各建設職種ごとの最低賃金（表2）とした。業務委託（請負）については国も自治体においても共通した労務単価表がないため、当初は市職員賃金表の一八歳初任給（労務職用務員一八歳）を勘案して時給八二九円とした（二〇〇九年千葉県最賃は七二八円）。額としては不十分だが、同一自

治体の公務員賃金表を基準に用いたことは均等待遇の土俵に乗つたという意味で意義がある（ただしスタートラインのみ昇給はない）。こうした自治体の一八歳初任給に基準を置いた条例は、直方市（八二六円）、三木市（八二〇円）（高卒初任給の九割）、新宿区は「要綱型」だが、区職員行政職（二級）の初任給をベースに九〇〇円となつていて、

川崎市、多摩市、相模原市は建設労働者に対しては野田市同様、国の設計労務単価を用いて、その九割を最低労働報酬額とし、業務委託については生活保護基準（一九歳単身者）基準を用いている。その結果、川崎市では八九三円（二〇一四年度は九〇七円）、多摩市は九〇三円となつていて（表2）。金額は公労使からなる作業報酬審議会によつて決められる。しかし多摩市で「業務委託において六〇歳以上を適用除外」としていることは年金開始六五歳をむかえる時代に課題を残した。

表2 公契約条例における職種別最低賃金(最低報酬額)、継続雇用比較表(時間額、2014年度)

	野田市 (千葉県)	川崎市 (神奈川県)	多摩市 (東京都)	相模原市 (神奈川県)	国分寺市 (東京都)	足立区 (東京都)	直方市 (福岡県)
建設工事 (鉄筋工)	2593円	2363円	熟練 2498円 (※ 903円)	2555円 (※ 890円)	2700円	熟練 2498円 (他 1008円)	1610円
建設工事 (大工)	2635円	2430円	熟練 2565円 (※ 903円)	2633円 (※ 890円)	2779円	熟練 2565円 (他 1008円)	1710円
建設工事 (普通作業員)	1839円	1992円	熟練 1935円 (※ 903円)	2127円 (※ 890円)	2127円	熟練 2318円 (他 1008円)	1450円
建設工事 (交通誘導員B)	1137円	1125円	熟練 1137円 (※ 903円)	1215円 (※ 890円)	1227円	熟練 1137円 (他 1008円)	810円
上記の根拠	国の公共工事 設計労務単価 (千葉) × 0.85	国の公共工事 設計労務単価 (神奈川) × 0.9	国の公共工事 設計労務単価 (東京) × 0.8 (※は熟練以 外)	国の公共工事 設計労務単価 (神奈川) × 0.9 (※見習い、 年金受給者等)	国の公共工事 設計労務単価 (東京都) × 0.9	国の公共工事 設計労務単価 (東京都) × 0.9 (他は見習い、 手元等)	国の公共工事 設計労務単価 (福岡県) × 0.8
庁舎等清掃	829円	907円	903円*	890円	903円	910円	826円*
上記の根拠	野田市一般職 初任給(現業)	19歳生活保護 基準	職種別標準的 賃金(当面は 19歳生活保護 基準)	19歳生活保護 基準	標準賃金(厚 労省賃金構造 基本統計調査)	区の臨時職員 単価(事務補 助A)	直方市行政職 高卒初任給 (臨時職員)
施設設備運転・ 保守点検	1550円	907円	903円*	890円	953円	910円	826円*
施設警備・ 駐車場管理	1120円	907円	903円*	890円	903円	910円	826円*
上記の根拠	国建築保全 業務労務単価 (東京) × 0.8	19歳生活保護 基準	職種別標準的 賃金(当面は 19歳生活保護 基準)	19歳生活保護 基準	標準賃金(厚 労省賃金構造 基本統計調査)	区の臨時職員 単価(事務補 助A)	直方市行政職 高卒初任給 (臨時職員)
電話交換、受 付案内、窓口、 給食調理等	1000円	907円	903円*	890円	903円	910円	826円*
上記の根拠	発注実績等	19歳生活保護 基準	職種別標準的 賃金(当面は 19歳生活保護 基準)	19歳生活保護 基準	標準賃金(厚 労省賃金構造 基本統計調査)	区の臨時職員 単価(事務補 助A)	直方市行政職 高卒初任給 (臨時職員)
継続雇用条項	あり(改正)	なし	あり	なし	なし	なし	あり
報酬審議会等	なし	作業報酬審議 会	公契約審議会	労働報酬等審 議会	公共調達委員 会	労働報酬審議 会	公契約審議会
備考			*業務委託職種 は60歳以上を 除く		当面は生活保 護基準	建設の(他 1008円)は軽 作業員の70%	*60歳以上は除 く

(2014.6.15 小畠精武作成)

(4) 当該業務の標準的賃金
(国の賃金構造基本統計調査)

多摩市は「業務の種類及び内容に応じて、当該業務の標準的な賃金と認められる額」(七条(2))としたが、「市長が別に定める期日までの間においては、生活保護水準を下まわらない額」となり、公契約審議会の意見を聞いて時間額九〇三円とした。

国分寺市は他市同様に公共工事には国の設計労務単価を用いて、その九割を最低報酬額としているが、業務委託や指定管理については「当該業務の標準的な賃金」(一四条二(2))と規定した。この標準的賃金は厚労省が毎年調査・発表する賃金構造基本統計調査から導かることになっている。しかし、多摩市同様当面の基準として一九歳の生活保護基準に留まった。

(5) 当該職務の現行実績・職種別賃金

野田市は電話交換、受付、案内については発注実績賃金水準とし、不燃物の処理施設設備・運転管理、学校給食調理・配達・管理員については仕様書等の職種別基準を設け、事実上の職種別最低賃金を導入している。

(6) 総合型

これらの基準をミックスして総合的に決めている条例もある。厚木市は「工事労務単価、地域最賃、公的機関が定める労務単価」を基準とし、足立区は「最低賃金、工事労務単価、建築保全業務労務単価、生活保護費、公的機関が定める基準、臨時職員」を勘案し総合的に決め、千代田区は「工事労務単価」のほか「区職員給与、臨時職員単価、国の最低賃金等」を参考に決定するとしている。

2 基本条例型等の場合の「適正な賃金」の基準

基本条例型の高知市は、事業者の責務として「自らが雇用し専ら公共調達に従事する者に対する職務、業務、責任の度合い、経験年数等を考慮し、適正な賃金を払わなければならぬ」と「職務・業務」「責任」「経験」を重視する賃金を基準にしている。長野県条例は「賃金が適正な水準にあること」(五条)を契約に求めている。

だが、具体的な賃金額が示されていないなかで、県や市 자체がこうした「適正な」賃金にもとづく積算を予定価格の組み立てにおいて実行できるのか、最低賃金なのか、公共工事設計労務単価のような標準賃金なのか、問われてくる。

3 継続雇用条項

委託労働者にとって、賃金と共に重要な問題

は「雇用の安定」である。多摩市公契約条例運動を担ってきた清掃工場委託労働者の「雇用を守ってほしい」という声が入れられ、最初から「質と継続の確保」のために継続雇用条項が努力義務として入れられた(八条七項)。野田市は二年目に電話交換業務入札後の事業者入れ替えが大混乱し、それを受けて条例を改正して委託業務における継続雇用を努力義務としている。

川崎市には継続雇用条項はないが、長期継続契約が行なわれている。継続雇用を条例制定から規定している自治体は少ないが、一三年一二月制定の直方市は多摩市と同様の継続雇用が明記されている。

基本条例でも、前橋市条例は「事業者等は、公契約に係る業務に従事する者の安定した雇用環境の確保に努めなければならない」(一八条)と明記した。

また、地域雇用の確保について、江戸川区、秋田市、長野県条例は「地域における雇用の確保が図られること」の配慮を契約に求めている。

国分寺市は、障がい者、高齢者、その他就労困難者の雇用促進、男女平等、子育て支援を事業者の責務としている。

4 対象の広がり

――人親方、下請け、孫請けにも適用

当初の野田市条例は、公共工事における「人親方」は条例適用対象外だったが、翌年改正され、後に続く川崎市と同様に、適用対象と

なった。賃金条項型の条例はすべて「一人親方」が対象になり、下請けや孫請け労働者、派遣労働者にも適用されている。

金額による条例適用対象は、自治体の規模によるが、多くは公共工事が予定価格五〇〇〇万円以上、業務委託が一〇〇〇万円以上となつている(表1)。適用職種は、公共工事には鉄筋工、大工、作業員、交通誘導員などの五一職種がある。業務委託の数は自治体の規模によるが、人口一〇〇万人を超える川崎市についてみると、条例対象は工事については予定価格六億円以上が二九件(二〇一二年度)、業務委託について

は予定価格一〇〇〇万円以上で、指定管理者にも適用される。一〇〇〇万円以上の業務委託(警備、建物・屋外清掃、施設維持管理、データ入力など)は一八三件と指定管理者による公の施設二一一施設に条例が適用されている。また、二八の指定出資法人やPFI事業者が締結する契約についても、市に準じた措置を講ずる対象としている。

5 労働法遵守

「労働法遵守」(労基法、労組法、労働安全衛生法、パート労働法、労働契約法、雇用機会均等法など)は「関係法令遵守」に含まれるといえるが、野田市、川崎市(法令遵守)は明記していない。「労働法遵守」を明確にしている条例は、多摩市、国分寺市、秋田市、前橋市、直方市にとどまっている。

6 社会保険加入

条例ではないが要綱で新宿区、条例としては千代田区がはじめて「健康保険、厚生年金保険、雇用保険、労働者災害補償保険」への加入を義務化する規定を設けた。奈良県条例でも予定されている。愛知県の「公契約のあり方検討会議」も「チェックする仕組み」の構築を指摘している。

7 履行確保

まず、どの条例も掲示、備え付けや書面による「周知徹底」がある。その後は、条例によって強弱があるが、「労働者による申し出」→「受注者の連帯責任」(連帯支払)→「報告」「立ち入り検査」「調査」→「是正命令」→(是正されない場合には)→「指名停止」「契約解除」→「公表」が一般的だ。受注者は氏名、職種、労働者台帳の整備も必要になる。絵にかいたモチにならないために、野田市は履行確認のため二人の契約担当を一人増員。川崎市は増員していない。いずれも賃金台帳の調査と是正措置を命じることが可能で、派遣元や下請けに「受注者の連帯責任」を課している。検査の拒否・妨害、虚偽の答弁や命令に従わない場合は「公契約の解除」ができる。市は損害賠償責任を負わないと、市に損害が生じた場合には受注者は損害賠償をしなければならない。

8 労働者の条例違反の申し出への不利益扱いの禁止

労働者からの条例違反に対する申し出は各市条例で可能だが、それによる解雇など不利益扱いについて野田市、三木市は定めがなく、川崎市、多摩市、相模原市、国分寺市、渋谷区、秋田市、足立区、直方市には不利益扱い禁止条項がある。厚木市にはこうした条項がない。

9 人件費価格算定の適正化

一二年に制定された国分寺市公共調達条例には、他市に先駆けて「市は、最新の市場価格及び社会情勢に考慮し、適正な積算根拠に基づき調達品の価格を算出しなければならない。」(九条)との条項を入れた。これにより市による一方的な積算による予定価格算出はできなくなり、適正な賃金労働条件にもとづき積算することが自治体に求められることになった。一三年に制定された前橋市の公契約基本条例においても同様の条項が盛られている。

相模原市は、国の建築物保全業務積算基準にもとづき、(1)直接人件費―見積書で業務に従事する労働者数、時間等の算定根拠、(2)直接物品費、(3)業務管理費、(4)一般管理費の項目を設けている。

指定管理者の場合、熊本市が(1)人件費(嘱託、臨時職員を含む)、(2)修繕などの物件費、(3)一般管理費を積算の算定に置いている。業務委託

の場合もこうした積算の形態確立が必要である(伊藤久雄『公契約条例』の現段階と今後の課題)東京自治研究センター、二〇一二年)。

こうした「人件費積算の適正化」によって予定される賃金価格は、自治体が公契約において事業者に求める「適正な賃金の原資」となり、賃金水準を保障するものでなければならない。札幌市で業界が反対に回った背景には市の低価格発注と業者側の受注があり(前掲川村)、文部省より「人件費積算の適正化」が求められている。

この場合においても、国、自治体が一方的に決めるのではなく、ILLOの原則である「労使交渉」において決定するのが原則である。その結果である労働協約賃金労働条件を国、自治体が守ることにその目的はある(ILLO九四号条約の趣旨)。フランスでは当初は法律に拠つていたが、現在労働協約にもとづく基準になつてゐるという(前掲古川)。こうした、産別労使交渉、労使交渉の実施は急務となつていて

四 これまでの評価

―「成果があった。今後成果がある」

制定後の評価についてはまだ十分調査されていない。多摩市は一三年四月に一二年度の公契約対象となつた四二受注者に対し、「多摩市公契約条例対象事業の実施状況に係るアンケート」を実施し、二七件の回答があった。主な結

結果は、「適正な労働条件の確保、労働者の生活の安定に結び付く成果があったかどうか」については、七〇%以上の事業者が「成果があつた」「今後成果があると考える」と回答。質の向上については意見が分かれた。地域経済・地域社会の活性化につながるかについては、約六〇%が肯定的であった。労働者からの相談や問い合わせは九〇%がなかつたと回答。公契約の対象事業に取り組むにあたつて困つたことやわからぬことは二〇%程度にとどまつている。

野田市では公契約にかかる経費としては、制定前年比で総予算の〇・〇一六%（七〇〇万円）アップに留まつた。庁舎清掃の現場では「やつと自分の仕事が認められた気がした」「たまに豪華なお弁当を食べられるようになつた」など、モチベーションが高まる評価が聞かれる。川崎市では、「あなたの仕事には、いわゆる『公契約条例』が適用されています」のチラシを作成し、作業報酬下限額の一覧表を事業所を通じて、対象労働者に配布しているが、これまでは、労働者からの「申し出」はない。東日本大震災で公共工事の労務単価が上がり、入札不調が報道されているが、川崎市での入札不成立は起きていない。

公契約条例制定後の賃金はじめ実施状況を直接該当労働者に面接して点検し、評価することは、公契約運動をすすめてきた運動側にも求められている。

五 公契約条例運動の課題

1 反対論の克服

【入札改革】価格算定の適正化としての 公契約条例

せは九〇%がなかつたと回答。公契約の対象事業に取り組むにあたつて困つたことやわからなることは二〇%程度にとどまつてゐる。

野田市では公契約いかがれる経費としては
制定前年比で総予算の〇・〇一六%（七〇〇万
円）アップに留まつた。 庁舎清掃の現場では
「やつと自分の仕事が認められた気がした」「た
まに豪華なお弁当を食べられるようになった」
など、モチベーションが高まる評価が聞かれる
川崎市では、「あなたの仕事には、いわゆる
『公契約条例』が適用されています」のチラシ

を作成し、作業報酬下限額の一覧表を事業所を通して、対象労働者に配布しているが、これまでは、労働者からの「申し出」はない。東日本大震災で公共工事の労務単価が上がり、入札不調が報道されているが、川崎市での入札不成立は起きていない。

公契約条例制定後の賃金はじめ実施状況を直接該当労働者に面接して点検し、評価することは、公契約運動をすすめてきた運動側にも求められている。

たしかに「入札改革」は必要である。だが「入札改革が先」か「公契約条例が後」かではない。むしろ、適正な人件費積算など内容ある公契約の制定自体が重要な「入札改革」であり、同様にこすりあらざきなどの。何より公

契約条例に定められる最低賃金（報酬）額を自治体当局は予定価格の積算において盛り込むことが求められるからだ。札幌市でも、遅まきながら、入札改革やモデル事業を開始した。

「京都府公契約大綱」にみられる「最低制限価格制度」「低入札価格調査制度」などの見直しが、この間の公契約条例運動の展開のなかで広がってきている。国分寺市は「価格算定の適正化」を明記、さらに「通常必要とされている価格を著しく低下させないよう留意しなければならない」としている。前橋市も取引の実例価格をふまえ、適正な積算根拠にもとづく「価格算定の適正化」を明記している。日常的に「入札改革」運動をすすめることができずであり、日頃からの自治体 자체の姿勢が問われている。

「自治体委託だけが賃金が高くなるのはおかしい」との反対論は、最低賃金ぎりぎりで働いている、いわゆるワーキングプアの問題から目をそらしている。北海道では生活保護基準より最低賃金のほうが安い唯一の都道府県となり最低賃金の低さを競い合う「底辺に向けた残った。賃金の低さを競い合う「底辺に向けた競争」はやめなければならない。安心して働き、生活できる賃金（デイーセントワーク）を実現していくことは、グローバル化のなかでの世

界的課題になつてゐる。世界的にも一〇ドル以上の最賃が広がつてゐるなかで、低賃金の底上げは官民間わざの課題である。

2 「適正な最低賃金と標準賃金表」

—生活できる職種、職務賃金の検討

(1) 公契約最賃の基準をめぐる試み

公共工事の労務単価の場合は、国の「公共工事設計労務単価」を「適正な賃金」とひとまず考えることができる。この場合であつても、この間、見られたように「標準生活」の保障ができないほどにデフレ下で「標準賃金」は低下していった。しかし、東日本大震災以降の復興工事と人手不足によつて、この一年間でも表

2にみられるように、公共工事労務単価はこの間の低下を補う二〇～三〇%の上昇を示していく。とはいへ、全国建設労働組合総連合（全建総連）東京都連は、一四年三月六日に建設労働者の標準賃金を一日二万六〇〇円（年収換算六〇〇万円）、賃上げ一日三四〇〇円とする要求を明らかにした。

業務委託の場合に「公共工事設計労務単価」に該当する単価表は「国の施設管理業務」についての「建築物保全業務設計労務単価表」しかない。自治体が担つてきた公共サービスにかかる業務、職種数は膨大で正確な数字はわからぬ。賃金は、自治体が設置した公社、事業団などの自治体準拠賃金から、一般競争入札のも

とで激しく値下げが展開されてきた廈清掃、公立病院医療事務などまで、数えきれないほどの賃金実態がある。しつかりした賃金表や労務単価表もないまま、前年プラス、あるいはマイナスが繰り返され、予算も一律にカットされたりして、およそ賃金表に値するものははない状況にあるといえよう。

こうした無秩序な状態にあるとはいへ、この間の公契約条例において、すでにみてきたように、基準を求める試みが始まつてゐる。(1)当該自治体職員の高卒初任給、(2)国の建築物保全業務労務単価表、(3)生活保護基準（一九歳）、(4)当該業務の標準的賃金（国の賃金構造基本統計調査）(5)当該職務の現行実績・職種別賃金を基準とする試みである。

この場合も、大きく「公契約における最低賃金」(1)(3)と「公契約における標準賃金」(2)(4)の二つに分類できる。(5)は両方の要素が混在している。

一九歳最賃では、労働者とその家族の最低の必要を充たすことはできない。子どもを養う成人労働者にとって、「適正な最低賃金」ではない。少なくとも、一九歳からの労働の経験、技術の習得、職業能力の向上と生活費の上昇を組み込む最低賃金の水準を「人件費積算の最低基準」(公契約最低賃金)とすべきではないのか、検討が望まれる。

もつとも新しい三木市の条例は、逆に高卒初任給の九割と基準を下げるが、逆である。国分寺市は「当該業務の標準的な賃金」(厚労省の賃金構造基本調査)を条例でかかげながら、年齢、職務経験などにより、定期的昇給がある。

しかし、「積算基準としての最低賃金」はベースアップがない限り上昇しない。積算基準が上がらない限り、賃金は据え置かれてしまうからだ。

このことは日本の最賃制の欠陥そのものである。欠陥とは、一九歳の生活費（単身者、高卒で職業経験ゼロ年）が基準になつていることだ。国際労働基準・ILOの最低賃金規定である「労働者と家族の必要であつて国内の一般的賃金水準、生計費、社会保障給付及び他の社会集団の相対的生活水準を考慮したもの」（一三一号条約、最低賃金決定）から逸脱をしている。日本は批准しているのにこの規定を守っていない。

表3 公契約最賃と短時間労働者の所定内時間給

	地域最賃 (2013年)	公契約最賃	連合リビングウェイジ (単身者)	産業平均	建設業	生活関連 サービス業	医療福祉	他のサービス業
千葉県 (野田市)	777円	829～ 1550円	930円	1077円	1205円	1194円	1267円	1101円
東京都 (多摩市)	869円	903円	1070円	1198円	1513円	1194円	1561円	1217円
神奈川県 (川崎市)	868円	907円	990円	1087円	1096円	1128円	1295円	1118円

(連合白書、2014年)

二〇歳の最賃（五・〇三ポンド、約八八〇円）、二一歳以上（成人、六・五ポンド、約一一三八円）と三段階に分かれ、一八～二〇歳と二一歳の差は二五%にも達している。仮に野田市の公契約最賃八二九円を一・二五倍すると一〇三六円となり、日本の最賃平均七六四円の場合九五円となる。アメリカの自治体リビングウェイジ条例の場合はほとんどが一〇ドル以上で、連邦最賃の時給七・二五ドルに対し、三八%も高い。日本の最賃平均が七六四円なので一〇四一円となる。

さらに、単身者の場合であっても、連合のリビングウェイジ（単身者）にも達していない。

産業別にみた場合も連合の産業別短時間労働者の時間給表（表3）と比較しても、これまでの公契約条例最低賃金の低さが目立つ。この公契約最賃と「適正な最低賃金」との差をどう埋めていくのか、課題である。

(3) 適正な最低賃金

「適正な最低賃金」を考える場合、一つには、ILO一三一号「最低賃金決定条約」にある「労働者とその家族の必要」が最低賃金として保障されるべきだ。少なくとも「親一人＋子一人の生活費（夫婦と子ども二人の標準四人世帯でない）」の保障である。東京都の場合、親三〇歳一人＋子四歳一人の母子家庭の生活保護費は、月額二〇万四八八〇円（一時間一二二〇円）となり、成人の場合、時間給一二二〇円

が人件費積算の最低賃金になるべきである（表3）にある東京都の短時間労働者の産業平均一九八円はそれに近くほぼ同額である）。

もう一つは、その公正さである。自治体によつて労働市場における賃金単価を引き下げる労務単価の設定は安ければよいという不公正な競争をもたらすことになる。

野田市の職種別賃金の取組みは、建築物保全業務のように標準賃金を基準にする場合と電話交換時間給一〇〇〇円などのように発注実績をふまえた職種賃金（現行賃金）の二本立てとなつてゐるが、「現行賃金」職種の場合、生活保障の水準としては低いのではないか。八二九円の学校給食調理も同様に低い。学校給食調理は六市で条例対象となつており、いずれも公契約最賃のままで経験や技能の評価がなく低い。資源物やごみの収集運搬業務についても、国分寺市九〇三円や直方市八二六円と公契約最賃のままの低い水準にどどまつてゐる。これらの職種については、一定の職務経験や技術が必要であり、「職種別標準賃金」の検討が必要になつてゐる。

この点、もつとも新しい足立区条例では「公共事労働報酬下限額」が建設業における「職種別標準賃金による最低保障」と「産業別最低賃金」との二本立てで組み立てられてゐる。すなわち、公共工事における熟練労働者、一人親方については「公共工事設計労務単価の九〇%」とし、熟練労働者以外については時間額

一〇〇八円（設計労務単価・軽作業の一時間単価×〇・七）を設定し、区分している。ちなみに、業務委託への従事者最賃は九一〇円である。

(4) 適正な職種別標準賃金

業務委託における「適正な職種別標準賃金単価表」の確立が喫緊の課題になつてきている。

指定管理の場合、これまで熊本市が指定管理者制度の導入にあたつて示した「人件費単価表」が参考になる。「この単価表は、指定管理に係る管理運営経費の『積算総額』の算定にあたつての基準」とされ、「指定管理公募施設（大中小）の長、補佐、係長、一般職、常用パート（嘱託）、臨時職員」までの人員費単価、大規模施設の長の年収八一二万六〇〇〇円から臨時職員年収一七七万三〇〇〇円（時給換算八七九円）が示されている。

公共工事における設計労務単価と同様に、業務委託における職種、職務、経験別の人件費積算基準の作成（最低賃金と職種別標準賃金）が公契約条例を制定した自治体はもちろんのこと、すべての自治体に求められている。野田市や足立区の試みをより整理・研究し、多摩市、国分寺市が示した「当該業務の標準的賃金」を具体化すること、官民を問わず、公契約における①産業別最低賃金にもとづき、②職種別最低賃金、③職種（職務）別標準賃金表を整備し、深めていくことが公契約運動の喫緊の課題になつてきる。労働組合自体の課題でもある。

【参考】

※ 伊藤久雄『公契約条例』の現段階と今後の課題（東京自治研究センター、二〇一二年）。

※ 小畠精武『公契約条例入門―地域が幸せになる新しい公共』ルール（旬報社、二〇一〇年）。

(4) 「参議院議員尾立源幸君提出最低賃金法と公契約条例の関係に関する質問に対する答弁書」内閣総理大臣麻生太郎（二〇〇九年三月六日）。

（おばた よしだけ）

(1) リビングウェイジ条例は一九九〇年代に、アメリカ経済の二極化、民間委託が進み、公共サービスに従事する委託労働者の賃金が「貧困ライン」以下に低下し、他方、連邦最賃が上がらないなか、

生活できる賃金（リビングウェイジ）を自治体臨時労働者、委託労働者、税金投入事業などに適用させる条例をいう。このリビングウェイジ条例運動は全米一五〇の都市に広がり、その後の州最賃、連邦最賃引上げの引き金となつた。

(2) 「公共工事における報酬確保法案」は、二〇〇六年民主党のネクストキャビネットで承認された。その内容は国の建設工事に限定されているが、職種ごとに作業報酬下限額を審議会の意見を聞いて定めることを柱にし、今日の自治体公契約条例のモデルにもなつたが、民主党の敗北により立ち消えになつた。

(3) 野田市公契約条例「第一条（目的）」この条例は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もつて市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現することを目的とする。」