

労運研第2回研究会（2015年1月24日）

「公契約条例の広がりといくつかの課題」

小畑精武（自治労公共サービス民間労組評議会特別幹事）

「俺たちはゴミではない」

私は、1969年12月から江戸川地区労のオルグになりました。当時、下請け清掃の委員長をしていた稲田さんとデトロイトのレイバーノーツの大会に行ったとき「アイアムアマン」という展示に出会いました。アメリカ公民権運動の指導者であるキング牧師は、清掃労働者の争議の支援にいて暗殺されたわけです。その時、黒人清掃労働者が掲げたスローガンが「アイアムアマン」です。「人間扱いしろ」という要求です。72年に稲田さんたちは「俺たちはゴミでない」といってストを打ちました。その時私がストの支援をしたわけですが、それが私にとって公契約条例の出発点です。自治体の仕事をしている下請けの労働条件のあり方の問題です。

72年に区長準公選制運動がありました。直接請求の署名運動を行いました。区議会が審査期間を勝手に延ばしたので抗議して議場を占拠しました。地区労活動で労働相談などをおこない、84年に江戸川ユニオンを結成しました。連合が結成され、92年に自治労本部オルグになり、委託労働者、臨時・非常勤労働者の組織化を担当しました。

委託労働者の賃金が低い、労働環境も悪いという問題がありました。入札制度のもとでは会社が落札できなければクビになる場合もある。賃上げをしようと思っても委託費の制限がある。これは入札制度の問題ではないか考えました。2000年に自治労で自治体入札・委託契約制度研究会をつくりました。大学の研究者と研究をして翌年、公契約基本条例を提案しました。これは具体的な賃金などの項目を盛り込んでいませんが、後の基本条例型の原型です。法律を変えるのは難しいが、条例をつくることは可能性がある。準公選制は、江戸川区は失敗しましたが、品川区や中野区では実現しました。そして、現在では区長を直接選挙で選ぶようになったわけです。

公共サービスと公契約

本来、自治体が公共サービスを直接住民に提供し、市民は税・使用料を払う関係ですが、民間委託になると公共サービスの担い手が公務員を離れて委託企業の労働者がサービスを提供する。行政と委託企業との契約が公契約です。この仕事をやりたいという企業があると競争入札になる。この契約に何を盛り込むのか問題になる。例えば労働基準法を守るということも今までは書いてこなかった。関係法令を守ると書いてあるがそれは事業遂行上の関係法令であって労働法については書いていなかった。そこに労働条件

を盛り込む、環境、福祉、人権などを盛り込んでいく。安ければ良いという制度を変えていくことになったわけです。

どこに公契約があるかという点、ビルメン、鉄骨・橋梁、林業、建設業、医療事務、保育園などがあります。指定管理者制度にして病院を赤十字や私立大学に任せてしまう。指定管理者の場合は、総務省が公募制を推奨しています。競争の下で賃金、労働条件が切り下げられ、非正規労働者が拡大しています。保育園も民間委託、民営化がすすんでいます。介護は自治体が委託するというより、まるごと民間でやっています。

あるリサイクルセンターの委託料の変遷を見ますと、2005年までは予定価格に対して入札価格がほぼ100%であったのが、2006年に競争入札をしたら67%まで下がりました。労働者の労働条件が下げられ、雇用が守れなくなりました。2007年は59%まで下がった。この時に労働組合ができて、労働条件も改善され、委託料も上がりました。

公契約条例の構造ですが、自治労が1998年に提起したのは総合評価方式です。価格だけでなく、質の向上、社会貢献、法令遵守などを評価して少し価格が高くても総合点で評価が高ければ落札できる仕組みです。現行法にも取り入れられました。そこに生活賃金、雇用保障、労使協議を加えて、評価ポイントにすることもできますし、最低賃金を絶対的なものにして最低賃金を守らなければ入札から落とすやり方もできます。

報酬下限額の根拠

公契約の履行確保が重要です。これは川崎市のチラシですが、「あなたの仕事は公契約条例が適用されます」「対象となる契約、対象となる労働者」と説明して「自分の賃金が作業報酬下限額より低いと感じた場合は市役所に連絡してください」というチラシを工事現場で配っています。川崎の場合は政令指定都市ですので、工事は6億円以上になっていますが、一般的には1億円、最近では5千万円に下がってきています。委託の場合は1千万円以上が多いです。建設の場合には51職種の作業報酬下限額が書かれています。公共工事を行う場合に、農水省と国土交通省が決めた設計労務単価です。普通作業員で日給15,936円、一番安いのが交通誘導員Bの9,000円です。特殊業務委託契約は時給907円になっています。建設の場合は国が設計労務単価を決めており、0.9かけたものがこの表の数字です。しかし、業務委託の場合、庁舎清掃は、川崎市が907円、野田市が829円、多摩市が903円、相模原市が890円、国分寺市が903円、足立区が910円、直方市が826円です。最近、千代田区は928円にしました。このように業務委託の場合は、地域最賃を少し上回る数字になっていますが、野田市の施設設備運転保守が1,550円、施設警備・駐車場管理が1,120円です。この数字の根拠は国のメンテナンスの労務単価を使っているわけです。野田市の電話交換、受付案内、窓口、給食調理等の時給が1,000円になっていますが、その根拠はこれまでの契約単価を下げない方針だからです。下げたらダンピングの始まりにな

るわけです。野田市は、この単価を下げたことがあるのですが、業者も変わり、労働者も変わって大混乱したわけです。市役所のことを全く知らないひとが仕事をして、案内もできない、電話も繋がらない事態になったわけです。市は慌てて、少なくともこれまでの発注実績は確保しようということになったわけです。根拠がいろいろあることが問題点でもあるわけですが、本来、根拠は労働組合が持ってなくてはいけないわけです。何パーセント賃上げしろと言っていますが、この仕事はいくらにしろとやるべきではないでしょうか。建設や港湾は職種別賃金があるわけです。介護は、仕事に対して報酬が出るわけです。経験はあまり関係がありません。指定管理者の場合は市に準じるという賃金体系できているので、それが今、崩されようとしています。

サンフランシスコの最低賃金ですが2015年7月1日から11.05ドル、約1,300円です。東京の最低賃金が888円、全国平均が780円です。オーストラリアの最低賃金は16ドル、約1,500円です。アメリカでは15ドルを要求する運動があって、シカゴ、ポートランドなどで実現しています。

公契約条例制定は違法ではない

公契約条例を守らせるために、まず周知徹底を図る。労働者の申告ができる。申告した労働者を不利益扱わない。公契約条例を制定しても履行確保が欠けている条例も見られます。受注者の連帯責任を規定して元請に責任を取らせる。報告義務や立ち入り検査、是正命令、公表入札参加禁止、公契約解除などの内容を持っています。反対論には「このような厳しいやり方は、法律ではできるが、条例ではできないのではないか。憲法では労働条件は法律で定めると書いてあるが、条例で定めるとは書いていない」という意見があります。これに対して、国は「公契約上で最低条件を定めてそれに達しないものと契約しないことは、最賃法に違反しない」と2009年の麻生内閣の時に答弁しています。総合評価方式を導入しても違法ではない。しかし、すべての労働者に適用する労働条件を条例で定めることはできない。アメリカのニューオーリンズのリビング・ウェイズは違法だと裁判で負けましたけど、法律との関係でこれから問題になる事態が出てくる可能性はあります。

市民のために働く人が貧困であってはならない

「人間を入札するな」は、公契約条例運動のひとつのスローガンになっています。役所では、契約が人件費とは位置づけられていない。物件費になっている。モノ扱いされていることに対して抗議したわけです。落札価格が下がれば、労働者の賃金が下げられる。尼崎の非正規労働者は、耐えられなくてストライキで立ち上がりました。ワーキングプアをつくるな。市民のために働く人が貧困であってはならない。このままでは、後継者が育たない。契約更新のたびに解雇されるのではサービスの質にも影響する。安定した雇用をつくる。公正な競争社会をつくる。公共サービスの質の維持・向上、地域

社会に貢献する企業をつくるのが、この間言われてきた公契約条例の目的です。

公契約条例の広がり

公契約条例の広がりについては、年代順に条例のパターンと適用対象を一覧にした資料を入れておきました。賃金を定めてないから公契約条例ではないという意見もありますが、広い意味での公契約条例として入れておきました。野田市の前の2008年に山形県で公共調達基本条例があります。管理費等の積算をきちっとさせる、公正性、公平性が謳われているので入れました。公共サービス基本法が2009年5月に成立しました。当時はねじれ国会でした。360万筆の署名を集めました。基本理念の中に公共のサービスは国民の権利であることを明記しました。11条で「国及び地方公共団体は、安全勝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に、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じるよう務めるものとする」と規定しています。やる気のない自治体は「国にそのような制度があればやります」と逃げていたのですが、公共サービス基本法ができてからは逃げられないはずです。民間委託がすすんでいるのですから、適正な労働条件の確保のためにどのような施策を講じているのか追及しなければなりません。

条例はありませんが、労働条件をチェックしようというのが、新宿区の「労働環境チェックシート」です。建設用と委託契約用のふたつあるのですが、資料には委託契約用を入れておきました。「新宿区では、履行の品質を確保するとともに、公共サービスの実施に従事する者の労働環境に配慮し、適正な履行と良好な品質の確保を図るため、契約締結時に受託者に対し、労働環境チェックシートを義務づけています」と書いてあります。労働条件（就業規則、労働協約、36協定）、労働安全衛生、労働時間管理、賃金、各種保険加入、法定帳簿などの項目があります。契約に従事する従業員で最も低い労働賃金単価を聞いています。保険加入などは公契約条例であまり定めていない項目でもあります。

公契約条例制定の成果

公契約条例制定の成果ですが、公契約最賃の引き上げ、建設などでの標準賃金への接近、公契約における労働条項、継続雇用、社会保険加入などがすすみました。地域への影響としては、同じ仕事をしているのに民間の賃金が低いのはおかしいということで賃金を上げたところもあります。川崎の場合は計算上年収が130万円ぐらい上がるはずですが。札幌では、入札の場合、これ以下は認めないとする最低制限価格を設定すると21億円の経済効果があるという試算があります。公契約条例案は否決されましたけど、最低制限価格の設定などの入札制度改革が行われました。足立区は、条例ができることによって落札価格率が9割ほどに上がって建設業界も喜んでいるという話があります。

適用拡大と最低賃金の引き上げ

公契約条例の問題点と課題としては、まず適用対象を拡大する。例えば、1,000万円以下の委託の場合はどうするのか。補助金を受けている事業にも適用することが課題です。アメリカでは補助金を受けている事業もリビング・ウェイジの対象です。空港、駅などで働く労働者も対象になります。

標準的な賃金と公契約の最低賃金、そしてすべての労働者に適用される最低賃金をどうするか条例を整備しながらすすめることが重要です。賃金の決め方と基準では、公契約条例はILO 94号条約の考え方、地域で労使が決めた労働協約を行政が守ることを基本にしています。日本の場合この考えが薄い。建設でも以前は協定賃金を宣言していました。ゼンセンなどは労働協約の地域拡張適用をした経験があります。

問題は最低賃金をどうするかですが、ILOの最低賃金の考え方は、労働者とその家族の生計費です。日本の場合は19歳の単身者の生計費です。アメリカのリビング・ウェイジは、家族ひとりを入れていますが、場所によっては大人2人、子ども2人のところもあります。イギリスの最低賃金は、14～17歳、18～20歳、21歳以上の3段階あって、21歳以上は3割ほど高くなって1,200円ほどです。最賃のあり方とともに公契約条例の賃金設定を考えていくことが必要だと思っています。

公契約条例を推進する場合、首長がやる気になっているかどうか大きい要素です。議会、業界が抵抗する場合がありますので、その対策も必要です。まだまだ、地域、市民運動の課題になっていない面もある。自治体職員の消極性の克服も課題です。仕事が増えるとか、財政が厳しいとかいって動かない。担当職員を増やしたり、報告書類を簡素化したり、工夫しなければなりません。野田市は毎年のように条例を改正して、対象や金額、入札制度を見直しています。

自治労公共民間4原則

自治労運動との関係でいうと、自治労は公共民間4原則といって、雇用、賃金、自治労組織、サービスの継続を維持する方針です。競争入札から政策入札へ変え、総合評価方式へしていこう。自治基本条例とは、多摩市の条例が良い条例なのですが、条例をつくる際に、住民の意見を取り入れていくように市民の権利を保障しているわけです。古川弁護士に言わせれば、市と受給者は対等である。賃金を上げるなら委託料も見直す、積算を含めて適正なものにしていくことです。

多摩市の継続雇用条項は「受注者は、継続性のある業務に関する公契約条例等を締結する場合には、当該業務に従事する労働者の雇用安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約等の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者を、特段の事情がない限り雇用するように努めること」としています。特段の事情とは、仕事が合わないとか体力的に無理とかいう事情です。

公契約条例の適用範囲は、現在は建設関係が主なところですが、業務委託は種類が多

くて、同じ業務を直営でやっているところ、民間でやっているところがあるわけですから、この賃金をどうしていくかが課題だと思います。介護労働者の場合は、介護報酬が膨らまない限り、労働条件の改善は図れませんから、公契約が必要だと思っています。

地域運動との関係は、地域公共サービスのあり方、そこで働く労働者の地域標準賃金をどうしていくのか、地域で考えていくことが必要だと思っています。地域の民間労働者の賃金が下がれば、公務員の賃金も下がっているわけですから、民間労働者との連携が必要です。条例の場合も、市民の役割、責務を書いているところが少ないですね。江戸川の場合は、条例全体から見れば評価は低いですが、市民の役割は書き込むことができました。

市民と労働者の協働で地域貢献

公契約条例の目指す方向と可能性ですが、条例の制定が先行して、建設、委託、公共サービス労働者の組織化がすすんでいません。医療現場では16時間勤務がありますが、ドイツでは考えられない。最長でも10時間です。長労働時間労働をどう改善するかを合わせてやらないと組織化は難しいと思います。

産別労使協約との関係づけです。野田市以外は審議会を持っています。そこに労働者側から2人は出ています。地域連合と建設労働者の代表が多いです。経営者側は商工会議所と建設協会の代表が多いです。産別労使協約をつくろうという意識になっていない。労働運動が公契約を利用しながら変えていくチャンスだと思います。

さらに、入札制度の改革ですが、公共サービス基本法を土台にしながら、条例まで行かなくても改革を行うことができるのか、職員サイドから言うと適正な積算基準を求めていくことが重要です。地域を幸せにする公共ルールの確立が求められます。

アメリカでは、地域の貧困、住宅、経済、最賃を問う市民団体があります。私たちが地域の運動を考えていくときに、参考になると思うのが地域貢献協定です。地域開発をかってにやらせないで、地域に貢献するようにしろ。リビング・ウェイジ、地域低所得者の優先雇用、保育所スペースの確保、騒音などの環境対策、公園やレク施設の建設、テナントの選択への地域参加、購入しやすい住宅建設などの約束させる協定です。ロンドンオリンピックの時も同じような考え方でした。オリンピック選手村もその後購入しやすい住宅に、競技場建設も地元雇用を優先にと、地域運動で協定していったわけです。

15春闘が始まろうとしています。私はコミュニティー春闘と名づけて地域から運動をつくろうと思っています。去年は江戸川で待機保育の問題でお母さん方がベビーカーで区役所を取り囲むデモをやりましたけど、よっぽど迫力がある。そういう運動と連携して公契約条例を考えていく必要があると思っています。

(文責 編集部)