

公契約の現状と課題，解決策について

森原 琴恵

（連合政治センター国会対策局長）

I 問題の所在

(1) 公契約をめぐる法制度について

「公契約」とは国や自治体が公共工事や委託事業を民間事業に発注することである。「公共契約」「政府契約」と定義しているものも公契約に含まれる。

現行の地方自治法では自治体が物品やサービス，請負などの契約をする際には，一般競争入札¹⁾，指名競争入札，随意契約，せり売りの方法が定められている。

わが国の公契約をめぐる法制度を整理してみると，最も先行して制度が整備された制度がPFI²⁾である。2003年に指定管理者制度³⁾が創設され，公の施設の管理は公共的な団体に限定することなく，民間事業者まで広く門戸が開放されたのである⁴⁾。

「市場化テスト」⁵⁾は公共サービスの提供に関し，官と民が対等な立場で競争し，サービスの質，価格の両面でより優れた主体が当該サービスを提供するという仕組みで「市場化テスト」とか「官民競争入札」と呼ばれる行政手法である⁶⁾。

(2) 公契約をめぐる国や地方自治体を取りまく現状と問題点

現在，国や地方自治体から地域公共サービスの外部委託や民間への公共工事，委託事業等が増大している。深刻な財政難を理由に，公共サービスの効率化やコスト縮減が進む中で，低価格・低単価の契約・発注が増大している。国や地方自治体は，契約・発注価格を大幅に引き下げ，その結果として受注先企業の経営悪化，雇用の悪化，労働者の賃金・労働条件の著しい低下，その結果として公共サービスの質の確保と公正労働基準の保障

が失われることにつながっている。経営基盤の弱い地元企業や事業体も，契約を優先するがあまり，一方的な価格の引き下げを受忍せざるを得ない状況におかれている。

建設産業においては，完成工事高の約40%が国・自治体の発注によるものであり，公契約は建設産業に従事する労働者の労働条件決定に大きな影響を与えているが，建設部門の現状は，労働者の賃金が年々低下し，地域雇用への影響も大きく，不安定な状況にある。

これまで民間委託化は，建設部門が主であったが，近年はあらゆる部門にわたって急増している⁷⁾。国や地方自治体のサービスが民間に委託された場合，従来，正規の公務員が担ってきたサービスに従事する民間労働者の賃金・労働条件は，同一業務を担っていた公務員のそれよりも相当に低くなっているという現状がある。

(3) どのように問題を解決すべきか？

このような国や地方自治体の公契約をめぐる問題点が顕在化する一方で，国民の生活や意識が多様化しており，行政や公共サービスに対する国民のニーズは大きく変わってきている現実もある。そして公共サービスにもその質を落とすことなく効率化が必要だとの声が高まっていることも事実である。

本稿では，公契約に付随する労働法的規制，公契約に基づいて労働する労働者の保護，さらには地域雇用への影響について論じていきたい。その手順としては，公契約に関しての問題解決の手がかりとして先進的な地方自治体の取り組みを紹介する。具体的には，公契約基本方針を策定した国分寺市と豊中市，日野市，旭川市の総合評価方式の例について紹介する。そして公契約における労

働者の保護に関する国内外の様々な取り組みの具体例として諸外国の制度を検討する。具体的に、ILO 第 94 号条約、ILO 第 84 号勧告、アメリカの公契約に関する法律（デーヴィス・バーコン法）、アメリカにおける生活賃金（リビング・ウエイジ）条例の動き、フランス、イギリス・ドイツの公契約に関する法律をとりあげる。

II 先進的自治体の取り組み

(1) 国分寺市の調達に関しての基本方針

国分寺市が調達に関して基本方針（2007年7月18日）を策定した⁸⁾。基本方針は、「市政を推進するために、さまざまな契約を広く外部から調達している。それは市政の質に深くかかわるものである」とし、「市は、市政目標の実現に寄与すべき調達の基本的なあり方を明確化するため、『国分寺市の調達に関する基本指針』」を定めた。

この運動は、多面的な広がりをもってさまざまな課題の改善を求める考え方となっていく。広範な公共調達の発注者として行政が市場経済にかかわる際に果たすべき「役割や責任」（公正労働基準の確立、環境への配慮、福祉の充実、男女平等参画）を求める運動となっている。

(2) 豊中市の総合評価方式

豊中市は委託条件として総合評価方式を導入した。総合評価小委員会が出された評価方法は総点を120点で、技術的評価（研修体制、履行体制、品質保証で24点）、公共評価（福祉への配慮39点、男女共同参画4点、環境への配慮9点、災害時の業務体制4点）としている⁹⁾。

福祉への配慮の得点の中に知的障害者の新規雇用、精神障害者の新規雇用、雇用のための支援体制、障害者雇用率、就職困難者の新規雇用などが入っているのが特徴である。また労働法の遵守が入札参加資格に盛り込まれ、「継続雇用」を評価基準としている。

(3) 日野市の総合評価方式

日野市の総合評価方式は「工事請負期間内におけるボランティア活動を予定する」と加点される。しかし、加点されたにもかかわらず、実施されなかった場合は減点とする。

(4) 旭川市の総合評価方式

旭川市では総合評価方式の中に「地域経済の活性化など市民生活の向上に資する入札契約制度の確立」へ向けた個別目標が入っている。

III 公契約をめぐる国際条約や各国の法制度について——問題に対する法的角度からの取り組みの具体例

(1) ILO 第 94 号条約・第 84 号勧告について

「公契約」の原点は、1949年のILO総会で採択された、「公契約における労働条項に関する条約」（第94号）¹⁰⁾と同勧告（第84号）¹¹⁾にある。この条約が目的としているのは、人件費が公契約に入札する企業間で競争の材料に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ることを義務づけること、および、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ある。第94号条約は70カ国以上が批准している¹²⁾。

ILO 第 94 号条約をめぐる最近の状況としては、第 97 回総会（2008. 5. 28～6. 13）を開催¹³⁾した。この総会に第 94 号条約と第 84 号勧告の適用状況を調査した総合調査報告書¹⁴⁾が提出された。第 94 号条約と第 84 号勧告が総合調査の対象となったのは 1954 年に次いで 2 回目である。（包括的な総合調査報告書¹⁵⁾は初めてである。）

(2) アメリカにおける公契約規制法（デーヴィス・バーコン法）¹⁶⁾

アメリカでは、法令または議会決議による公契約への規制があり、これらは、ILO 第 94 号条約のモデルとなった代表的な国内法の一つであると言える¹⁷⁾。

政府発注の仕事を請け負った業者に対し、その仕事に従事する労働者に一定の最低基準以上のものを支払う旨の条項を明記すべきことを求める法律である¹⁸⁾。

(3) アメリカにおける生活賃金（リビング・ウエイジ）条例

生活賃金（リビング・ウエイジ）条例とは¹⁹⁾

生活賃金条例は1994年、ワシントンのボルティモア市で制定された条例である。この条例は、自

自治体と委託契約を結ぶ企業、自治体から補助金などを受ける事業体・企業では、条例が定める時給を上回る賃金を雇用する労働者に払わなければならないというもので、条例で定める賃金額は、全国（連邦）最賃より高く、生活貧困基準を上回る水準に設定されている。生活賃金条例に違反した企業には自治体がまずは正を迫り、差額の支払いがされない場合には、契約解除、入札からの排除が行われる。

(4) フランス・イギリス・ドイツでの公契約規制

フランスでは、公契約に基づいて就労する労働者に労働協約が適用される労働法上のしくみが存在する。

建設産業部門では、全国および地域・県レベルでの部門別労働協約が、労働契約の締結、賃金・手当、労働時間、休暇、職業教育訓練、労働契約の終了、法定社会保障に上積みする給付等、雇用・労働条件と社会保護給付の全般にわたって、かつ、詳細に、全国および地域・県レベルでの横断的な最低基準を設定している。他の部門別も同様である。これらの部門別労働協約は、現業労働者に関するものはすべて政令により拡大適用され、企業規模を問わずフランスで労働するすべての労働者に適用されることもあって、事実上ほとんどすべての労働者に適用されている²⁰⁾。

イギリスの公正賃金決議（1891年）は、中央政府の仕事を受注した企業がその労働者に公正な賃金を支払うよう政府と当該企業との間の契約に挿入されるという仕組みである。1991、1946年に改正されている。

ドイツも、国や地方自治体が公共工事を発注する際に請負業者と締結する公契約において、請負業者がその雇用する労働者の賃金等労働条件を一定水準以上のものとするを約定する公正労働条件事項を規定し、それによって、労働協約の適用の拡大と企業間の公正競争を担保するという間接的な方法である。

IV 問題解決の手法についての提言

(1) 法律、条例の整備等

国分寺市の「基本方針」、豊中市、日野市、旭川市の総合評価方式、さらには野田市が公契約条

例（2009. 10. 1）を制定しているが、地方自治体においても公契約条例の制定を全国的に広げていく必要がある。併せて国レベルでは海外の実例を学び、公契約基本法を創設すべきであり、それぞれ解決策を講じる必要がある。

(2) 地方自治体レベルでの解決策

地方自治体レベルでは、「公契約条例」の制定をめざすことが必要である。ILO 第 94 号条約はアメリカ、フランス、イギリス等で立法や議会決議がされていたのがモデルとなって制定されたものである。アメリカとフランスでは、国の法律に先立って、地方自治体や州レベルで制度が整備された。まず地方自治体、その後に国の法律が制定され、国際条約に至った。まず、国の法律に先立って地方自治体ごとに条例を作るべきである。公契約条例の規則などに、最低賃金法を上回る具体的な金額を盛り込むことは困難なので、自治体ごとに最低賃金を労働者に支払うよう義務づける条例を制定する取り組みが必要である。自治体の工事や業務委託の入札・契約にかかわる条例や要綱等に、労働基準法等の労働法制や社会保障関連法規に違反した企業を、発注対象から除外する条項を設けることが重要である。

(3) 国レベルでの解決策

公契約に関して、わが国においては国レベルの公契約基本法を創設すべきである。公契約の基準に公正労働基準や労働関係法の遵守、社会保険等の全面適用等を徹底させることが必要である。併せて地方自治体レベルでも公契約条例の策定が急務である。

国レベルでは、2006年に改正された「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」に、公正労働基準と労働関係法の遵守を盛り込む改正が必要である。

さらに、予算決算及び会計令、地方自治法施行令を改正して、公共工事等の入札における透明性の確保、ダンピング受注に歯止めをかけるための措置を講ずる必要がある。

公共工事設計労務単価の問題点を克服すべきである。現行の設計労務単価をそのまま、工事ごとに雇用期間を定めて雇用される労働者の標準賃金とするのは不合理である。一般職種別標準賃金を

決める場合、雇用期間の定めのある労働者と定めのない労働者とを区別し、それぞれ熟練労働者を基準にして定めるべきである。

日本は今現在 ILO 第 94 号条約を批准していない。ILO 第 94 号条約を批准し、日本の労働者全体の労働条件の改善を求める必要がある。日本が ILO 条約を批准し、国と地方自治体が率先して、これらの労働者に公正労働基準を確立すれば、日本の労働者全体の労働条件や地域雇用の改善に大きな波及効果を与える。国や地方自治体だけでも少しでも賃金の改善をし、それを他の市町村、都道府県にも広げ、民間にも広げていく必要がある。その出発点となる公契約基本法、条例が求められている。

2009 年 5 月、議員立法により「公共サービス基本法」が成立した。法第 11 条に「官民を問わず公共サービスに従事するものの適正な労働条件の確保と労働環境の整備に関して必要な施策を講じる」旨の条文が挿入された。この法律の制定により必ずや公契約条例策定に弾みがつくはずである。

- 1) 自治体については、1999 年 2 月に、地方自治法施行令を改正したことで、一般競争入札で総合評価方式の導入が可能になった。このため、各地の自治体で、価格以外の要素を評価項目に追加する動きが出ている。総合評価方式は価格だけで入札するのではなく、価格以外の要素である社会的価値を含めて総合的に評価し、発注者である自治体にとって最も有利な者を落札者とする方式である。
- 2) Private Finance Initiative の略。公共施設建設・維持管理などの公共サービスに、民間の資金・経営能力・技術力を活用する手法のこと。PFI 案件は内閣府「PFI に関するアニュアルレポート」(2006. 12)によると事業費総額 1 兆 7546 億円。2006 年 3 月末現在、総計 236 件である。総務省『地方公営企業の調査』(2006)によると民営化もしくは民間事業が実現している事業は 2006 年度累計で 22 事業である。
- 3) 文化・福祉施設やスポーツ施設等の「公の施設」の管理主体は、地方自治体の外郭団体等、公共的な団体に限定されていた(管理委託制度)が、指定管理者制度により、株式会社や NPO 法人等の民間事業者にも当該業務が開放された。
- 4) 総務省『指定管理者制度調査』(2006. 9)。2003 年 9 月の地方自治法改正により導入され、急速に広まっている手法である。(財)地方自治総合研究所『指定管理者制度の導入状況に関する調査』によると 2006 年 10 月までに「指定管理者制度」を導入している自治体数は 1568 (回収率 83.0%) 中 1238 自治体である。また指定管理者総数は全国で 6 万 1565 施設となっている。
- 5) 2006 年 5 月「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)」の制定に伴い、実施されている。市場化テストは 2007 年から 2009 年度までに 48 事

業が対象となっている。

- 6) わが国では、これを可能にする制度的枠組みは第 164 国会で「公共サービス改革法」として成立し、2006 年 7 月から施行されている。
- 7) 『総務省調査』(平成 16 年 3 月 25 日)。大規模都道府県では既に、庁舎清掃 100%、ごみ収集 77%、ホームヘルパー 100%、学校給食 92%以上を民間委託している。
- 8) 国分寺市が調達に関して基本方針を策定するまでの社会的・歴史的背景としては、かつてより、建設業にまつわる建設産業の市場秩序を改善しようとする労働運動によって、公的契約制度の改善を目指した制度整備の要請が長い年月を経ながら社会的に展開されてきたことが挙げられる。それは一言で言えば「公正労働基準の確立(公共事業における労働条件・賃金の向上と適正水準化)」というものであった。
- 9) 大阪・豊中市の総合評価方式案(2008)。
- 10) 第 94 号条約は、政府がその発注にかかる事業に従事する労働者の労働条件に無関心であってはならず、その裁定基準を確保する責務を負うべきことを宣言するものである。これは、国の最大の使用者である政府が国民の税金で事業を行うにあたっては、その事業に携わる労働者の労働条件に責任を持つべきだという考えに基づくものである。この趣旨を実現するために同条約は、公契約に関する労働条項を挿入することを義務づけている。そしてその労働条項には賃金、労働条件を明記させることとされている。
- 11) 第 84 号勧告は、政府が一方の当事者となる契約を規制の対象としていたが、勧告は、これをさらに発展させて、政府が契約の当事者とはならない事業についても、条約のコントロールの下に置くべきことを規定している。これは、政府または地方自治体から補助金を受けて民間業者が行う事業または政府などの許可を受けて行う公益事業については、その事業に従事する労働者に公契約における労働条項に関する規定と同様な規定が適用されなければならない。
- 12) 「Convention No. Co094」(ILO 第 94 号条約 批准国リスト)。
- 13) 使用者側は、「第 94 号条約は使用者に自らが当事者となることを選ばなかった労働協約の条件を課そうとするもの。団体交渉の自主性に反する上に、健全な公共調達政策に干渉し、調達される商品及びサービスの質を損なう可能性がある。その促進及び改正の取り組みに反対である」との見解を示した。労働者側と政府側は「圧倒的に多くの意義は失われていない」との見解を示した。条約勧告適用専門家委員会委員長は、「第 94 号条約も総合調査も競争は不健全との前提に立っているものではない。政府契約のもとで雇用される労働者が少なくとも地元の慣行に等しい賃金をもらい、等しい労働条件を享受すべきとの第 94 号条約の中核的な原則は決して時代遅れではない」との見解を示した。
- 14) ILO の総合調査報告書『公契約における労働条項』(2008. 5)。
- 15) OECD は世界全体の GDP の 15%を公共調達で占めていると推計している。政府活動の民営化、業務外注化も進み、国際機関の影響下で各国に調達法改正の動きがある。これらは公正な競争、透明性に重きを置き、民営化を好ましいものとしており、労働コストを競争圧力から切り離すという ILO 第 94 号条約の基本原則から乖離している。このように条約採択時には想定されていなかった新しい公共調達の形態が出現し、拡大していることが第 94 号条約の適用を困難にしている面がある。なお、第 94 号条約の適用状況では、条約の求める条件をすべて満たしている国は批准国の 4 分の 1 (15 カ国) にすぎない。今日では公契約の受注競争が激化し、コ

スト引き下げ競争を引き起こし，受注者を労働コストの節減に向かわせている。その結果としての公共調達手続きにおける社会的ダンピング，特に賃金ダンピングをいかに回避するかの問題に注目が集まっている。基準の効力に疑問を抱かせるような公共調達における最近の変化と並行して，「持続可能な調達」や「公契約における社会的配慮」と呼ばれるような，公の機関による契約締結や官民パートナーシップにおける民間企業との契約締結に労働基準を適用させようとの国際的な運動も大きくなってきている。

16) 1891年，カンザス州で公契約を規制する立法が成立した。連邦レベルの最初の公契約規制立法である。その内容は，同州および同州内の地方自治体がスポンサーとなる公共工事に従事する労働者に対して，当該地方で一般的に通用している賃金の支払いを請負人に義務づけるものであった。

17) 清水敏「公契約規制立法に関する一考察」『早稲田法学』

第64巻第4号，早稲田大学法学会，1989年。

18) 「第五篇 アメリカ」『外国労働法全書』労務行政研究所1956年。

19) 「社会的価値の実現をめざす自治体契約制度の提言——政策入札で地域を変える」（自治体入札・委託契約制度研究会最終報告）『自治労 自治体入札・委託契約制度研究会』2001.10。

20) 和田肇・川口美貴・古川陽二『建設産業の労働条件と労働協約——ドイツ・フランス・イギリスの研究』旬報社，2003年。

もりはら・ことえ 筑波大学大学院ビジネス科学研究科企業法学専攻修了（2008年度）。連合政治センター国会対策局次長。