

あらためて公契約 における賃金問題を考える

全労連調査局長 いとう けいち 伊藤 圭一

公務労働・公契約労働における低賃金

貧困はあってはならない。これは憲法の基本理念です。国や自治体は、その理念や目的を具体化するため、公権力を行使し、社会の構成員を監督指導しています。ところが、国や自治体が発注・委託する事業や調達する物品に関わって働く労働者の間に、低賃金が広がっています。公共工事の労働者の賃金は、10年で半減。委託で働く清掃労働者の中には最賃水準まで賃金が下落した人がいます。シルバー人材センターの斡旋で働く人の中には労働者でないからと最賃を下回る賃金を押し付けられる例もあります。こうした実態を、発注者である公共団体は「民間の労使関係や民間同士の契約には介入できない」と黙認しています。それどころか、公共団体自ら雇用（任用）する公務非正規労働者に対し、低賃金・不安定雇用のまま、正規と同様の仕事を担わせています。

中央省庁や出先機関で働く非常勤職員は約14万8千人。非常勤で働く国公一般労働組合の仲間によれば、「年収160万円でダブルワークせざるをえない。職場の5割はそうした非正規職員」です。任期1日の「日々雇用」契約を繰り返して働く職員も約2万5千人おり、問題となっています。

自治体では、非正規職員が、職員全体の2割を占めます。「自治体アンケート調査」の東京の結

果をみると、23区と三多摩の一般事務の臨時職員の時給は800～1,133円で平均870円。1,000円を超える区では交通費は自己負担です。埼玉では臨時教員が時給1,210円。1日5時間の勤務では暮らせず生活保護を受けています。

福祉保育労の「2010年春闘アンケート」より、09年10月の福祉職場の正規職員の平均賃金をみると、学童保育・児童館職員が勤続9.4年で月162,677円、無認可作業所職員が勤続7.0年で170,000円、ヘルパーは勤続6.1年で170,070円です。非正規の時給は、学童保育が845円、保育所901円、無認可・院内保育所910円です。

あらゆる分野で賃金底上げ運動をおこななければならない状況ですが、中でも公契約における賃金改善は重要です。というのも、公契約は、①経済規模が大きく、労働者も多い、②地域や業界の賃金に波及する、③法定最低賃金や公務員賃金に影響する、④行政、市民、受託企業、労働者等の利害関係者が雇用と賃金・労働条件を考えるきっかけになる、⑤公正さや社会的責任を問いやすい、⑥公共サービスと財政、政治のあり方を見直すきっかけになるなど、大きな課題につながる運動に発展する可能性があるからです。

国の動き

国の対応で注目すべきは、「公共サービス基本

法」(2009年5月20日公布)です。目的は、「安全で良質な公共サービスを受ける国民の権利」を明示することですが、重要なのは「国及び地方公共団体は、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」(第11条)と規定していることです。「公共サービスに従事する者」には、公務員はもとより、公共事業・公共サービスで働く民間労働者も含まれます。これで、国や自治体は、公務非正規の低い処遇も、「民民契約不介入」の一言で黙認してきた公共民間事業の低賃金も放置できなくなったはずです。

5月11日の衆議院総務委員会で、日本共産党の塩川鉄也議員は、非正規職員の雇い止め問題と退職金支給の課題で質問し、原口総務大臣は次のように答えています。

「地方に向かう財源を、三位一体改革に象徴されるように一方的に削ってきた、そこのしわ寄せが働く現場に押し寄せてきているというような認識を一人たりとも持つような状況であってはならない」「一刻も早く、人間らしい、しかも一人一人の働く人たちの権利が保障されなければ、良質な公共サービスを国民に対して、あるいは地域の住民に対して保障することもできない。これは…公共サービス基本法の11条に掲げた私たちの理念でございますので、その理念がしっかり貫徹できるように私たちも努力を重ねてまいります」。

ところが、所轄の総務省は努力をしていません。自治体リストラでは、地方公務員法第59条及び地方自治法第245条の4に基づく「技術的助言」の通知を大量に出しているのに、公共サービス基本法に関しては施行を知らせただけ。全労連や各単産・地方労連は、総務省に対し、自治体現場の制度改革の努力を伝え、総務省のリードを促していますが、消極的な姿勢を変えません。

残念ながら消極姿勢は他の省庁も同じ。国が発注する公共工事における、現場労働者や一人親方の報酬を支えるための「公共工事報酬確保法案」が、参議院の超党派の有志議員でまとめられていますが、その制定に、国土交通省は慎重と言われます。公契約法は、ILO第94号条約の批准を射程にいれた動きとなりますが、厚生労働省も積極的ではありません。

政府・各省庁が姿勢をあらため、公契約法を制定し、総合評価方式や最低制限価格制度による入札改革の導入・普及に向けた「技術的助言」等に、積極的に取り組むよう、私たちは要請を強める必要があります。

自治体の動き—条例と賃金

腰の重い国を尻目に、自治体は動き出しています。4月から、公契約条例が千葉県野田^の市で施行されました。公契約における「基準賃金額」を市長が定め、受注者が労働者に支払う賃金は、基準額以上とするように定められました。契約は元請・下請事業主の連帯責任で守られ、違反の場合は損害賠償等の罰則が適用されます。

賃金の設定は、適用労働者ごとの1時間当たり賃金でなされ、①公共工事に関しては公共工事設計労務単価で区分される職種ごとに、②委託業務については職種に関係なく一律に「基準額」が設定されます。

①野田市の公契約条例—工事の賃金

工事の場合は、基本賃金+基準内賃金+臨時給与+実物給与(通勤定期や食事支給)などの合計を、時間あたり賃金に換算した額が規制対象です。時間外や休日・深夜の割増賃金の代替としての手当や休業手当、経費に当たる部分(工具・車両の損料、個人負担の旅費など)は含みません。

市の基準額は、公共工事設計労務単価の8割で、**図表1**のような時給額となります。

②業務委託の賃金

業務委託の場合は、基本賃金+諸手当等、毎月決まって支払われる所定内賃金に区分される賃金が対象です。賞与や時間外割増賃金、通勤手当、家族手当などは含まれません。

基準額は、野田市一般職の職員給与に関する条例別表「第1の2の3の項1級欄」に定める額135,100円に1.03（地域手当の係数）をかけ、年間2,015時間就労したとみなした、1時間当たりの金額で、829円です。

野田市の公契約条例の基準賃金をどうみるか

野田市公契約条例は、官製ワーキングプアを自治体が解決すべき問題とし、基準賃金以上の支払いを元請・下請会社に連帯責任として義務付け、違反には契約解除をもって履行確保を迫るという積極面をもっています。

しかし、設定された基準賃金額は問題です。公共工事の労働者に保障する賃金は、設計労務単価の8割。それでも改善される労働者がいるほど、現場は厳しい実態ですが、交通誘導員の時給800円台、軽作業員1,017円などは生活保護以下です。鉄筋工1,778円、大工1,886円等の金額も、熟練工の賃金として不十分といわざるをえません。

業務委託の時間賃金829円は言うまでもなく、低すぎます。フルタイム働いても14万円に届かず、税・社会保険料を除いた手取りは11.4万円。野田市の20歳の単身者が生活保護を申請したら、冬季加算など抜いても123,810円になりますから、勤労控除を適用すると3万5千円ほど保護費が支給される可能性があります（**図表2**）。

基準賃金は所定内労働時間で考えるべきものだ

から、年間2,015時間ではなく1,860時間程度が妥当ですが、そこを是正しても898円にしかならず、2万円ほど保護費で補填される水準です。公務員準拠にしても、最も低位の級・号俸の賃金に格付けしたのでは、低すぎてダメということです。「低額の基準賃金にすれば、結局、労働者が生活できずに生活保護をかけることになる。これは避けたい」。公契約条例を検討中の、ある自治体の契約課担当者ですが、この観点で賃金を見直すことが大切です。野田市は公契約条例の修正を検討しており、雇用継続問題と下請業者の適正利潤確保の問題が取り上げられるようですが、基準賃金についても職種別賃金を別途設定することで、改善をはかろうとしています。

基準賃金の原則とは

公契約労働の賃金を改善する方法には、行政指導、入札制度における総合評価方式の導入、条例・法制定など、様々あります。しかし、基準賃金が低すぎれば、公共サービスの質を担保するだけの労働条件は保障できません。

「適正な基準賃金」とは何か。ILOの考え方をふまえて原則をあげるなら、①同じ地域の同種の産業・職業において、同種の労働に適用されている協約賃金、もしくはそれらの業種・職務に通常支払われている一般的水準（職務の専門性や難度、熟練度、危険性などをふまえた相場賃金）を下回らない賃金であること、②均等待遇原則をみたすこと、③その賃金で生活ができること（生計費原則）、の3つとなります。

使用者責任と発注者責任

国や自治体は、公務非正規労働者に対しても、

図表1 千葉県設計労務単価(抜粋)と野田市公契約条例の基準賃金

普通作業員	軽作業員	造園工	とび工	石工	ブロック工	電工	鉄筋工	鉄骨工
13,300	10,300	15,600	17,300	19,300	19,400	17,900	18,000	16,900
1,314	1,017	1,541	1,709	1,906	1,916	1,768	1,778	1,669
塗装工	溶接工	運転手(特殊)	運転手(一般)	さく岩工	トンネル特殊工	トンネル作業員	型わく工	大工
17,100	18,400	16,400	15,500	17,100	18,400	15,800	16,600	19,100
1,689	1,817	1,620	1,531	1,689	1,840	1,560	1,640	1,886
左官	配管工	はつり工	防水工	板金工	タイル工	サッシ工	屋根ふき工	内装工
17,600	18,200	16,200	17,100	17,000	18,200	16,800	16,200	17,400
1,738	1,798	1,600	1,689	1,679	1,798	1,659	1,600	1,719
ガラス工	建具工	ダクト工	建築ブロック工	設備機械工	交通誘導員A	交通誘導員B		
16,400	15,600	15,700	17,000	18,200	9,100	8,500		
1,620	1,541	1,551	1,679	1,798	899	840		

注：上段が設計労務単価(日額)。下段は基準賃金推計値(1日8時間労働、時間単価の80%)

図表2 推計：時給829円で働く20歳モデルの労働者と生活保護

年齢	20歳	1ヶ月の給与総額	139,272円
時間賃金	829円	税金・社会保険料	25,069円
労働時間	1日8時間	生活保護の勤労控除	24,940円
	月21日	認定された収入総額	89,263円
1ヶ月の労働時間	168時間	野田市の生活保護費	123,810円
支給される可能性のある生活保護費(推定額)			34,547円

注：生活保護費に冬季加算や期末一時扶助額は含めず。住宅扶助46,000円支給。

ありません。そこに、基準賃金を設定する意義がありますが、金額をいくりにするかは難問です。

まず、日本には適用率の高い企業横断的な産業別・職種別の協約賃金がなく、ILO的発想を活用する拠り所がありません。次に標準となる正社員賃金は、企業別に設定され、長期勤続を前提に年功的・勤続重視的なカーブを描き、家族を含む世帯生計費をまかなうように体系構築されています(その賃金が男性正規にのみ保障され、女性や非正規は別扱いされる点は大問題です。それは分配面では是正すべき課題とします)。積算では年功型賃金の平均を使うとして、基準賃金設定の場面では、初任給でしよれば安心できるのか等、悩ましい問題があります。また、長期取り引きを展望しにくい入札事業では、労働者も有期契約にされがちです。均等待遇の法的規制もない中、有期契約労働の賃金は、正社員に比べて差別的な低額です。労働市場の需給状況で賃金相場が規定され、経験や熟練が反映されず、安易に解雇・雇止めされ賃金交渉力が弱い。そんな相場賃金で基準賃金を設定したのでは元も子もありません。

日本の賃金の現実を念頭におきつつ、入札を媒介として、有期細切れとなりがちな公共工事や委託業務の基準賃金設定をどう行つか。企業横断的な職種別賃金を産別労働協約で実現するとか、医療・住宅・教育・年金などの社会制度を改善し、本人負担を軽減するなどの所得政策など中長期の政策も重要ですが、ここでは、当面の手掛かりを考えてみましょう。

使用者として3つの原則をみたく賃金を支払うべきです。職務に適した給料表を用い、まともな生活を保障する金額以上の号俸の賃金を適用し、仕事が継続するなら雇止めなどせず、賃金に経験を加算する。もちろん、恒常的にある仕事であれば、正規採用すべきです。

一方、公共工事や業務委託など、民間企業に委託する場合は、国や自治体は発注者として賃金保障を行う立場になります。まず、十分な賃金源資を確保する予定価格を積算し、次に価格オンリーの競争入札は止めて総合評価方式とし、必要な賃金源資を確保できない恐れのある低額落札は排除し、受託業者の賃金支払い能力を担保します。その上で「適正な賃金」を労働者に支払うことを契約書に書かせ、履行確保のチェックを行います。

人件費の積算にあたっては、業務や職種などの特性をふまえて、標準的賃金で計算します。公共工事であれば、公共工事設計労務単価を、業務委託の人件費算出では、標準的賃金である正社員賃金を使います。発注・委託業務においては初日から、一人前の熟練労働者の手腕発揮を求めるわけですから、当然のことながら初任給や最低保障賃金でなく、正社員の平均賃金に必要な人員を乗じて算出しなければなりません。

「適正賃金」設定の困難

受託事業者に適切な委託料や工事費用が支払われても、適正な賃金が労働者に支払われる保障は

積算の実務をもとに適正賃金を検討

すでに見てきたように積算に使われる賃金指標をもって、支払い賃金を保障する方法が野田市で

採用されています。①公務員給与、②公共工事設計労務単価、③民間賃金相場に関するなんらかの公的指標（ハローワーク募集賃金や賃金センサスの職種別賃金）を使う方法です。

野田市の条例や、国会で法案提出が待たれている「公共工事報酬確保法案」では、市場価格を反映させた設計労務単価を8割に値切って基準としています。これはILO94号条約の「相場賃金を下回らない賃金」という考えに反しますから、少なくとも10割とすることが当面の目標です。未熟練の労働者も現場に入るから8割でよいとの考えもありますが、そうであるなら熟練労働者の賃金保障のための基準設定が別に必要となります。

一方、業務委託については、建設土木のような職種ごとの賃金積算根拠がありません。そこで、公共団体が直営でやるべきところを、民間に発注するのだから、公務員賃金準拠とするという考えがあります。ただし、給与表の中の最下級号俸で設定してしまうと、ワーキングプアを温存する結果となってしまいます。

そこで、例えば熊本市が「指定管理に係る管理運営経費の『積算総額』の算定」において行っている積算方法を、基準賃金の設定に活用してはどうかと考えます。熊本市では、週40時間勤務の正規の「一般職」の場合、高卒5年程度の経験者をあてる設定で年額4,049,000円、大卒5年程度で4,817,000円、大卒10年程度で5,572,000円を見込んでいます。「中規模施設の長」もしくは「大規模施設長の補佐」では、大卒10年程度の経験者で6,797,000円です。これらの額は、給料、期末勤勉、住居、通勤、扶養手当及び共済費の合計です。野田市の算定式の労働時間換算でいえば、高卒5年経験で時給2,000円程度といえます。業務スタート時は、この程度の水準を、基準賃金額と考えてはどうでしょうか。

ただ、入札事業では「何年働いても賃金は同

じ」という悩みがよく語られます。経験を重ね、業務を改良しているのですから、経験加算は必要であり、昇給の幅は公務員賃金を参考にすべきと考えます（ただし、その源資を入札をめぐりながらいかに保障するかは、入札制度改革の課題となります）。

生活保障賃金の視点

公務員給料表でも、公共工事設計労務単価でも、低い設定では、最低生計費を割り込みます。公契約労働の事例をみると、一般事務職や技能・労務系職種で、最賃レベルの低賃金となるケースがみられます。「適正な基準賃金」を設定する上では、少なくとも単身者の最低生計費を保障する水準でなければならない、という視点が必要です。全労連では「最低生計費試算」や、生活保護基準を活用した、単身者の最低生計費を明らかにしていますが、それを時間あたり賃金表示にすると1,350円前後となります。

今、法定最低賃金は、1,000円をひとつの目標に底上げの流れがあります。現行の地域別最賃に比べ300円近い隔りがありますが、政府も2020年までのできるだけ早期に到達する目標を、政労使の合意として明らかにしています。

公契約における「適正賃金」は、法定最低賃金に追いつかれては、意味がありません。国や自治体は、官製ワーキングプアをなくすため、自らの社会的な責務として、任用する労働者にも、委託した事業に従事する労働者にも、「適正な賃金」を保障する作業を急ぐべきです。もちろん、その課題は、私たち労働組合も負うべきものです。ともに力をあわせ、公契約適正化運動の前進を勝ち取ろうではありませんか。