寄稿

地域の人材定着に役立つ公契約の規整[1]

吉村　臨兵
（福井県立大学看護福祉学部教授）

1. はじめに

地域で働き手を育成し、その定着を促そうとする取り組みには、すでに多様な実例がみられる。たとえば、障がい者や高齢者の就労機会をつくる取り組みには、授産施設やシルバー人材センターなど、各々すでに長い活動の蓄積がある。また、おもに若年層については、UターンやIターンというかたちで労働力の定着をはかるものとして、たとえば島根県における「ふるさと島根定住財団」などが紹介されており（井上2010）、それらにももはや20年以上の歴史がある。

こうした取り組みは、民間の担い手のみによって成立することもあろうが、問題が顕在化しはじめているところでは民間の事業活動がすでに退潮にあるという場合も多い。そこで、何らかのかたちで地方自治体が地域の取り組みを促す役回りになる。しかしながら、量的に職員が減少しているほかに、関連する経験や技能の蓄積が足りないことなどによって、自治体職員が実働部隊となることは容易ではない。そのため、地方行政の周囲で社会資源の活用が行われたり連携が模索されたりする。

地域の人材定着についての一般像は、おおむね以上のようなところだろう。そこで、必要な経験や技能の発揮が自治体から外部に委ねられる際には、許可などとならんで、民間の事業者が契約の相手方として業務を受託したり、指定管理者になったりする。なかでも、契約の相手方としての事業者の選定方法は地方自治法上の「随意契約」[2]が主流を占めてきたといってよい。ところが、それらについて一般競争入札のような価格による自動落札を想定した選定が求められるようになると、従来のような安定的な委託は簡単ではなくなる。

これでは、各地方自治体が、かたや多様な施策によって地域の新たな担い手づくりの存立基盤を培おうとしながら、かたや事業者の選定を通じてそれを掘り返し、弱めていることになる。というのも、たとえば全国的な既存のサービス事業者のなかから最低価格の事業者を選定するだけでは、おおむね短期間に型どおりの履行目的が達せられるにすぎず、発注者である自治体の側にも、対応や評価のための技能や経験が蓄積されないためだ。そこで本稿では、地域における労働力の育成と定着に資するような、地方自治体と民間事業者の契約、すなわち公契約のあり方を考える。

2. 大阪府における「行政の福祉化」と総合評価一般競争入札

まず総論として、前述のような地方自治体の方向性の背反を解消する1つの手法としては、たとえば大阪府による「行政の福祉化」という方針をあげることができる。大阪府のホームページ「行政の福祉化とは」[3]の説明によれば、

『行政の福祉化』とは、府政のあらゆる分野において、福祉の視点から総点検し、住宅、教育、労

働などの各分野の連携のもとに、施策の創意工夫や改善を通じて、障がい者やひとり親家庭の父母、高齢者などの雇用、就労機会を創出し、「自立を支援する取組」であり、全庁的に進めているもの

である。その同じページの一覧表「行政の福祉化の取組内容」の最初に挙げられているのが、2003年にはじまる「総合評価一般競争入札の導入」である。

この入札方式は次のように解釈できる。すなわち、委託される個別の案件は「自立の支援」にも役立つことがままある。そこで、その「自立の支援」も事実上の履行目的と見なし、清掃なり警備なりといった直接の履行目的が遂行できるかどうかに加え、このもう1つの履行目的の推進にも資するかどうかという観点で事業者を選定するというわけである。もっとも、「行政の福祉化」の方針に共鳴しない事業者が入札参加資格を失うわけではない。入札時に事業者間に生じる差異は、あくまで件数の限られた総合評価方式一般競争入札において、落札者決定基準の一部の項目で加点対象になるか否かという違いである。

ところで、社会福祉に関連してよくきかれる地域における連携という表現には、担い手なり当事者なりがだれなのかを曖昧にする副作用がときに伴う。それに対して、育成され定着するべき労働者あるいは使用者という立場は、当事者像が明瞭である。大阪府の例は、それら当事者である事業者のなかから、政策にかなった履行目的を担ってもらいやすい相手方を選定するものである。「政策入札」という呼び名があるのもそうした理由からである。

3. 雇用の継続性

つぎに各論として、労働力の育成と定着のためには、雇用の継続性が重要である。また、地域社会からみても、その職場や職種に特有な経験と技能を蓄積した労働者が流出してしまうと、再び次の労働者の熟達を待たねばならない。労働者が全く入れ替わらなければ停滞も起きるだろうが、地域への労働力の定着が望まれる場合には、地域内の直接の使用者によって個々の労働契約が継続されたり更新されたりするように、何らかの動機づけが求められることになる。

(1) 公契約条例における努力義務

公契約規整における雇用の継続への動機づけには、次のようなものがある。すなわち、まず第1に、公契約条例においては、雇用の継承を受託事業者の努力義務や配慮義務として謳っている。たとえば多摩市公契約条例は「別表」においてつぎのように規定している。

受注者は、継続性のある業務に関する公契約等を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の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。

現在このような条項をもつ自治体は、賃金条項のある公契約条例を制定している14自治体のうち、東京都多摩市のほか、千葉県野田市、福岡県直方市、神奈川県相模原市、兵庫県加西市である。

(2) 総合評価一般競争入札における加点

また、第2に、総合評価一般競争入札において、次のような点を評価するところもある。

既雇用者に対する継続雇用

既に雇用されている従事者（中略）に対する継続雇用促進に対する意思を評価する。

すなわち、価格以外の要素も評価する落札者決定基準において、たとえば障害者雇用への取り組みなどとともに一定の配点のもとで意思の有無を評価するものである。現在、大阪府豊中市および大阪府茨木市が、こうした評価項目によって比較的規模の大きな年間数件の業務委託契約の落札者を決定している。

第1、第2の例とも、入札に際して、従来の受託事業者によって雇用されていた労働者を、新規落札事業者が継承して雇用する場面が想定されている。いずれも、入札ごとに雇用不安が発生したり、蓄積された技能が無に

帰したりすることを防止するものである。

なお、上記の豊中市や茨木市のほか、同じく大阪府の枚方市などの総合評価一般競争入札の落札者決定基準には、やはり業務委託について、同一の事業者による雇用の継続を評価対象にする項目もある。たとえば、足立区立図書館の受託事業者から雇い止めされた女性司書が業者に雇用継続などを求めた訴訟[4]などをみれば、今後は、図書館の委託や指定管理の協定をはじめとして、こうした項目の活用は検討に値するはずである。

4. 賃金水準の規整

(1) 公契約における規整の含意

いうまでもないが、公契約条例は、それ自体としては地域への人材定着を直接に目的とするものではない。むしろ、契約の条件として、相手方の事業者に所定の賃金率で賃金や報酬を従事者へ支払うよう約束させる構造をもつものとして、もっぱら知られるようになっている。たとえば、雑誌や新聞の「官製ワーキングプアの特効薬 『公契約条例』 制定は一進一退」[5]や、条例制定を伝える記事の「賃上げ条例、直方の挑戦 視察や照会相次ぐ 『地域のピンチ』 業界も連携」[6]といった見出しはそうした印象の反映といえる。

しかしながら、労働条件の改善を図り、それによって生活の安定をはかることは、「官製ワーキングプア」の解消のみならず、地域における労働力の育成と定着にも役立つ。その一方で、賃金水準の低下や停滞が、自治体の契約にかかわる競争入札によって引き起こされる事態は、一般論としてありうるどころか、多発してきたといってもよいだろう。この文脈ではあまりにも有名になってしまった事例に、2008年に報道された大阪市営地下鉄の駅の清掃員の賃金についてのもの[7]があるが、それについては「社会的なコストの増大をもたらす」ものとして、連合の『公契約条例制定に関するQ＆A』でも紹介されている（連合2012、7～8頁）。

(2) 業界団体による取り組みの例

賃金水準の地域労働市場との関係について、半世紀以上前の静岡県の状況をみておきたい。当時の法定最低賃金は、現在のように最低賃金審議会の調査審議によらず、業者間協定を追認するかたちのもの[8]が普及しはじめるところだった。その最初の最低賃金として1959年8月に決定されたのが、静岡県缶詰協会によるものと焼津水産商工業協同組合連合会によるものである。この決定の背景には、低賃金で輸出を優位にしているという米国はじめ諸外国からの批判をかわすためという事情もあったようだが、それはさておき、協定自体が元来成立していたことに対しては、「缶詰業界が季節臨時工の募集賃金を申し合わせて統一的に対処し、つり上げ防止に努めた」（静岡県労働運動史編さん委員会編1984、839頁）というのが労働組合運動側からの見方である。

また、その翌年の1960年には同県湖西町について全国初の「町ぐるみ最低賃金」が最低賃金法に基づいて決定された。対象は町内全業種の全労働者であり、最低賃金額も全業種一律だった。当時の人口約28,000人のうち、地元紙によると適用労働者数は5,292人であり、「浜名郡湖西町は工場地帯の浜松市と豊橋市の中間にあるため、労働者を両市の大工場に奪われ勝ちで町ぐるみの最低賃金制度実施について静岡労働基準局に申請していたがさる22日の静岡地方最低賃金審議会の議を経て決定」[9]したという。

以上によって確認できることは、経済的環境しだいで、直接には労働者の参画によらず、事業者の団体が率先して地域の賃金相場の最低限を定める場合があるということである。ここの事例に伺われる動機は、労働力不足の局面にありながらできるだけ賃金額の上昇を抑制し、かつ、その水準は近隣他地域とくらべてあまり遜色のないものにしたいということだろう。

そうすると、近年の公契約条例の賃金条項をめぐっても、従事する労働者と受託する事業者双方にとっての利害関係を、一律に対立的にとらえるのは早計ということになる。というのも、むしろ公契約条例は、労働力の確保などの点で事業者にも利益となりうる賃金上昇を可能にする媒体だからである。もし仮に、自治体の入札によく参加し、人件費も大きなウェイトを占めるような産業において、半世紀前の例と同じく

賃金の最低水準を事業者団体が定めようとすれば、談合と見なされるおそれもあろう。それに対して、すでに賃金条項をもつ自治体の多くで取り入れられているように、審議会の形態のもとで地域の当事者の参画をえながら透明な合意形成をすれば、談合のそしりを受けることなく賃金水準が設定できるのである。

5. 労働組合の役割

最後に、本稿の文脈で労働組合の関与しうる場面を整理しておこう。

第1に、公契約の規整の制度設計への関与である。これについては、たとえば多摩市公契約条例の制定の経緯に関して、勝島行正氏により、垣根を越えた労組の協力の必要性が指摘されている（勝島2013、43～44頁）。もちろんそうした関与への支えとして、公務労協による「公共サービスキャンペーン」[10]などの情報発信は非常に重要である。

第2に、そのように設計された制度のもとにおける公契約審議会への参画である。ここでは、公契約における賃金あるいは報酬の水準が論議されることになる。古川景一氏によれば、多摩市をはじめとする賃金条項をもつ公契約条例では、契約原理に基づいて賃金支払いの義務が発生するため、公権力的な規制による地域別最低賃金額よりも、はるかに高い水準の設定が可能という制度設計である（古川2013、23頁）。ちなみに、具体的な水準設定について小畑精武氏は、「適正な最低賃金」を考えるうえで、ILO131号条約[11]の、「労働者とその家族の必要」が考慮されるべきとの文言を紹介している（小畑2014、57頁）。その水準は、現行の地域別最低賃金が単身者の最低生活費との逆転の有無を問題にしているのに比べて、ずっと高いものになりうる。

ところで、必ずしもこの段階においてではないだろうが、本稿で取り上げている雇用の継承については、労組の基盤となる産業や職業によって関心の度合いや考え方が異なるようである。たとえば、企業内で形成された技能をもつ労働者が多数のとき、雇用が他社へ継承されることに何らメリットを感じないということもあろう。いわゆる本工中心に考えれば、その感覚が結論に直結するかもしれないが、地域の労働市場に関しては相当程度、非正規の労働条件に沿った思考が求められるということは確認しておきたい。

第3に、設定された水準の支払いが行われているかどうかや、雇用の継続が行われたかどうかなどについて、履行を確認する取り組みがある。公契約条例の賃金条項における、発注者である自治体と受託者の間の契約原理に基づく賃金支払いの義務という制度設計は、その契約の第三者である労働者からの請求を保障するが、逆にいうと、請求がなければその額での支払い義務が発生しないも同然である。したがって、賃金額をはじめ契約上発生しうる労働者の権利を周知し、履行されていない場合は相談を受けるなどのことが当然必要になってくるのである。

---

1 古川景一氏の用語法による。
2 地方自治法施行令第167条の2 第1項。
3 http://www.pref.osaka.lg.jp/fukushisomu/gyousei-fukushika/index.html（2015年10月9日）
4 「図書館雇い止め　二審も無効判決　東京高裁、司書が勝訴」東京新聞2015年8月5日。
5 【第1特集　雇用がゆがむ】「Part 2　非正社員　法改正で雇い止め　遠い正社員登用」『週刊東洋経済』第6526号（2014.05.24）60～63頁。
6 朝日新聞【西部】2014年8月17日朝刊。
7 「（消えた安全網　最低賃金の現場から：上）しわ寄せ　時給731円」朝日新聞2008年7月29日朝刊。
8 当時いわゆる「ニセ最賃」として労働組合運動側からの悪評の高かった方式である。
9 「いよいよ実現の運び　湖西　町ぐるみ最賃制実施」（静岡新聞1960年8月23日）
10 http://www.komu-rokyo.jp/campaign/index.html（2015年10月9日）
11 「開発途上にある国を特に考慮した最低賃金の決定に関する条約（第131号）」。よく言及される「最低賃金決定制度の創設に関する条約（第26号）」と同時に日本は批准した。

【参考文献】
井上信宏、2010、「地域づくりの担い手の確保とUIターン」、『月刊自治研』52（607）2010年4月号：38頁-47頁。
小畑精武、2014、「公契約条例のひろがりといくつかの課題　―賃金・労働条項をめぐって」、『労働法律旬報』（1820）2014年7月25日号：47頁-58頁。
勝島行正、2013、「公契約条例の到達点と今後の課題」、『自治総研』（411）2013年1月号：27頁-57頁。
静岡県労働運動史編さん委員会編、1984、『静岡県労働運動史』静岡県労働組合評議会。
古川景一、2013、「公契約規整の意義と課題」、『季刊・労働者の権利』（298）2013年1月号：20-37頁。
連合、2012、「公契約条例制定に関するQ＆A（2011.11.29作成 2012.1.17改訂）」。