

◆ ◇ 公契約における労働条項 ◇ ◆
◆ ◇ (Labour clauses in public contracts) ◇ ◆

* 公契約における労働条項に関する国際労働基準

第二次世界大戦後間もない再建期の1949年に、ILOは公契約における労働条項に関する条約(第94号)と同名の勧告(第84号)を採択しました。

憲章規定に基づき、理事会は毎年、特定の基準を選んで、条約未批准国を含む加盟国すべてにそれに係わる法律及び慣行についての報告を求めることになっています。この報告を検討した条約勧告適用専門家委員会の報告書が総合調査(general survey)報告書として総会に提出されますが、今年の総会には、この第94号条約と第84号勧告の総合調査報告書が提出されています。以下に報告書の概要を紹介します。

◎第94号条約及び第84号勧告採択に至る道のり

1949年以前にもILO総会では公契約における労働基準の問題が2回取り上げられ、それぞれ条約と勧告が採択されています。ただし、いずれも政府による直接雇用を扱っており、今はどちらも撤回されています。

まず1936年に、公共事業における労働時間について定める労働時間短縮(公共事業)条約(第51号)が採択されましたが、1国の批准も得られず、2000年の総会で撤回されました。

翌1937年に採択された公共事業(国家的計画)勧告(第51号)では、公共事業に従事する労働者の賃金率や募集条件の最低基準が取り上げられていますが、こちらも2004年の総会で撤回されています。

第94号条約の策定過程においては、国際的な状況下における労働力、商品、サービスの提供または業務遂行に関わる問題、とりわけ域外適用基準の設定や地理的に離れている労働者同士の賃金水準・労働条件の違いの問題、そして公契約に関連した金融及び資本の国際的な移動の問題も言及されています。前者は40年代における米国の連邦一般賃金法と連邦公契約法の運用に関連して取り上げられており、賃金計算の基盤となる事業の種類や地域の明確化、用語を広義に解釈することなどが提案され、第二次大戦中には米国の戦時労働条件契約の利用に関する研究も行われています。

後者に関しては、1948年までに三つの文書が採択されています。1939年の米州地域会議では、米大陸内の国家間で締結される信用協定にはすべて、そのような協定に基づき融資が行われるすべての事業において公正労働基準の実効的な実施を求める規定を備えることが提案されました。フィラデルフィア宣言が採択された1944年の第26回総会でも二つの関連する決議が採択されています。一つは、世界各国の再建、開発、生活水準向上に必要な資本の国際的な移動を促進する責任を負う機関に向けて、そのような仕組みを通じて資金が調達される開発事業の遂行条件に、当該事業に雇用される労働者の福利・労働条件に関する規定を挿入することの妥当性に関し、ILOと協議すること、そしてそのような規定をILOと協議の上、策定することを呼びかけるもので、もう一つはILOに対してそのための実効的な支援を提供すること等を求めるものとなっています。

1948年の第31回総会では一般報告、賃金保護、公契約における公正賃金条項の三つに分けて賃金の問題が

取り上げられました。公正賃金条項に関する議論は、各国に手引きとして適用される国際基準設定の機会を提供するものと考えられ、したがって先の三つの決議で予定された公正労働に関する国際政策の実施に向けた予備的な一歩を構成すると見なされました。

公契約に適用される国内規則の主たる関心事項は元来、賃金水準であったため、こういった規則に含まれる労働規定は歴史的に公正賃金条項として知られていましたが、第二次世界大戦後の破壊された経済を立て直し、荒廃した国家を再建する巨大な努力に対する資金注入においては、賃金に加えて、労働時間や労働者の安全衛生といった事項も扱う公正労働慣行の必要性が感じられ、これが最終的に第94号条約の採択に向かわせました。

◎労働条項(公契約)条約(第94号)及び同勧告(第84号)

政府は通常、最低価額を提示した入札者に契約を発注するため、契約者は労働コストを節減する誘惑に駆られる可能性があります。労働条項に関するILO基準が採択された背景には、公の機関は建設工事の遂行または商品・サービス調達のための契約を締結するに当たり、当該業務の遂行に係わる労働条件に配慮すべきとの理念が存在します。つまり、政府は一定の社会的保護水準を下回る状況にある労働者の雇用を伴う契約を締結すべきではなく、むしろモデル雇用主として範を示すべきとの認識があります。公契約における公正労働条項は国内で高い水準の社会的保護を達成し、維持する上で有用な役割を果たすだけでなく、外国からの調達契約に何らかの労働条項を挿入したり、公契約の遂行における一定の労働条件の実効的な維持を公共調達に対する融資または援助の条件とすることによってその影響をある程度国際的に波及させることもできます。

労働条項(公契約)条約(第94号)及び勧告(第84号)には二つの目的があります。一つは、地元で確立されている一定の最低基準を尊重するよう公契約のすべての入札者に要求することによって、労働コストが競争の一要素として用いられることを阻止すること、そしてもう一つは、契約を遂行するために雇われた労働者が当該業務が行われている地域において、労働協約、仲裁裁定または国内法規によってかかる業務について定められているものよりも不利でない賃金を受け、不利でない労働条件を享受するものとする趣旨の標準条項を公契約に挿入することによって、公契約が賃金や労働条件を引き下げる圧力をかけないよう確保することです。

第94号条約が扱っている事項は大きく分けて三つになります。

- 1.労働条項を含むべき公契約の種類
- 2.労働条項の内容と国内的にそのような内容を決定する手段
- 3.労働条項の実施を強制する方法

1)に関しては、中央の公の機関が特定の建設工事、製品の製造、補給品及び装置の発送、サービスの提供について発注する契約に挿入されるべきことを定めています。下請け業者や少額契約、肉体労働に従事しない人に対する労働条項の適用に関する原則も規定されています。

2)に関しては、業務が遂行されている地区の関係する産業または職業における同じ性質の業務について労働協約、仲裁裁定または国内法によって定められているものより不利でない賃金、労働時間、その他の労働条件を関係する労働者に確保すべきとされています。契約が遂行されている地区においてこのいずれかの手段によって労働条件が規制されていない場合には、そのような手段が用いられている最寄りの適当な地区を参照するか、契約者が従事する職業または産業において、一般事情が類似している使用者によって遵守されている労働条件の一般水準を基準にすることとされています。既存の国内基準を参照して労働条件を設定することを求める点でこの基準のアプローチは特異であると言えます。

3)に関しては、適切な監督制度の確立及び維持に加え、労働条項諸条件の実行を確保する手段として具体的な救済措置や制裁を課すことが求められています。

第84号勧告の実体的な内容は二つで、一つは民間事業主への補助金交付や公益事業運営許可の際にも、公契約で用いられているのと実質的に同様な労働条項を用いることを提案するもので、もう一つとして、労働条項に規定されるべき労働条件の詳細を示しています。

第94号条約と第84号勧告は公契約における労働条項に関する主要な国際文書であり続けています。この他に、1951年に採択された同一報酬条約(第100号)に付属する同名の勧告(第90号)にも、公契約の条件下で遂行される業務についても男女同一価値労働同一報酬原則の適用を確保する必要性が言及されています。1958年に採択された差別待遇(雇用及び職業)条約(第111号)に付属する同名の勧告(第111号)でも、非差別待遇原則の遵守を公金の支出を伴う契約締結の資格条件とすることによって雇用及び職業における平等を確保する上での公共調達の重要性が認識されています。

公共調達に関しては欧州連合(EU)指令のような地域文書が存在するものの、公契約の遂行に際しての労働条件に具体的に適用できる批准可能な国際文書の存在は他に把握されていません。最近、他の国際文書の策定に際しても第94号条約と第84号勧告が影響を及ぼしていることが見られるようになってきており、経済のグローバル化の中で公契約の数も金額も増大するにつれ、その重要性も高まっています。

◎第94号条約の批准状況と批准の見込み

第94号条約は現在、現下のニーズに依然応え続けているとして批准が奨励される条約の一つに分類され、2008年6月1日現在60カ国に批准されています(日本は未批准)。一方で1950年にこの条約を批准した英国は、雇用条件は一般原則として国家の介入なしに当事者間の自主交渉で決定されるのが最善として、批准後の経済状況や労使関係の変化に鑑み、1982年に批准を廃棄しています。

公契約で遂行される業務も対象とする国内労働法の一般的な適用だけで条約が実施されていると誤解している国も多く、完全な実施が確保されているのは批准60カ国中わずか4分の1程度に過ぎないとされています。

総合調査では未批准国に批准の見込みも尋ねていますが、近い将来における批准の意思を明示した国は一つもありません。例えばカナダは、幾つかの管轄区の関連法が建設業に限定されていることや労働条項の挿入及び比較労働条件の確立が公契約の発注にどう影響するか明確でないことを、批准を阻む主な困難に挙げています。日本政府は、公契約履行のための業務であるか否かを問わず、民間部門の賃金その他の労働条件は関係当事者である労使間で自律的に合意されているものであり、したがって労働基準法違反の場合を除き、政府が介入するのは不適当であろうとして、批准の意思がないことを明らかにしています。一方で連合や全労連などの労働者団体側は、県や大都市における庁舎清掃業務の全外注化、業務外注の増大がますます多くの職業や産業に影響を及ぼしていることなどの構造的な理由を挙げて批准を求めています。建設業の多重下請け構造における労働法の適用枠外にある下請け業者の存在を指摘する労働者団体の声も寄せられています。

* 公共調達における最近の動向

公共調達について全世界的に合意された権威ある定義は存在しませんが、必要な商品やサービスの購入に向けた公金の支出がその重要な要素となっています。経済協力開発機構(OECD)は、世界全体の国内総生産(GDP)の15%を公共調達支出が占めていると推計しています。調達は基盤構造事業や社会事業を積極的に展開する途上国で特に顕著で、例えばウガンダでは公的支出の7割が調達に当てられていると推計されています。欧州の公共調達はEU全体の合計GDPの16%超に相当する年額1兆5,000億ユーロを上回るとされ、米国連邦政府は2005年に3,730億ドルを調達に充てたと記録されています。

国連諸機関全体では年間40億ドル以上が開発・人道援助を支援する商品及びサービスの調達に充てられている

とされています。2007年に世界銀行がその投資プロジェクトのもとで発注された、土木工事、商品、サービス、コンサルタント業務のための契約に対して約束した資金総額は59億ドル近くになります。

これらの金額は公の機関による契約活動に関連して創出された雇用の規模を明らかにするものではありませんが、良好な労働条件の促進に関心のある市民団体や労働者団体の注意を新たに喚起するに値するほどの規模であろうと推定されます。日本でも見られる政府活動の民営化、業務外注化の動きは疑いなく、現在のような調達活動の規模拡大に寄与しています。このような展開に関連し、公的部門の雇用の一部が公契約の条件下で遂行される民間部門の活動に置き換えられる動きも見られます。この流れの中で、公契約及び公共調達に社会または労働面の懸念事項を組み込む方法に関するある種の見解を代表する第94号条約は特に重要であると言えます。

実際、公共調達手続きにおける社会的ダンピング、そして特に賃金のダンピングをいかに回避するかの問題が近年、相当の注目を集めてきています。例えば、欧州司法裁判所は最近、サービス提供の枠組みにおける労働者の任命に関する指令などは、請負業者そして間接的に下請け業者に対し、公契約遂行の枠組み内で任命された労働者に少なくともその業務が遂行されている場所で現在適用している労働協約で規定されている報酬額を支払うことなどを求める公契約発注に関する国内法を排除しないものと解釈されるべきとの意見を出しています。公共調達における集团的に合意された賃金に関するドイツの法案も、建設事業及び地域公共交通における公契約の受注資格として、地域に適用される労働協約に沿って賃金を支払うことの宣言を企業に求めています。

これらの例は、第94号条約採択の背景にあった基本的な動機がまだ失われていないことを示しています。今日では、前よりも一層、公契約における熾烈な競争がコスト引き下げ競争を引き起こし、その過程で労働者の賃金や労働条件に係わるその他の経費を含む労働コストの節減に向かわせていると言えます。

公共調達の仕組み自体が世界的な変革にさらされており、公的資金を用いた購入の際の価格相応性方針が新たに強調されるようになっている国もあれば、購入の決定に社会的な配慮を含むことが強調されている国もあります。開発銀行や援助国・機関は融資金や援助金の利用における透明性と説明責任の増大に加え、価格相応性の向上を唱えるようになっています。二国間や多国間の貿易協定も相手国経済に対する市場指向性の増大と競争増大の促進は言うに及ばず、国際競争に開かれた調達を目指して交渉・合意が行われてきています。

国内レベルにおける最も顕著な展開は、新しい調達形態の利用の増大と調達ルール of 漸進的な柔軟化の動きです。国際レベルでは様々な国際機関の多様な事業計画やイニシアチブにおいて、自らのそして各国パートナーの調達慣行の調和化を求める動きがあります。国際金融機関は共通のパフォーマンス基準適用に向けて動いています。

国際商取引法委員会(UNCITRAL)による1994年の調達に関するモデル法の採択、1996年の世界貿易機関(WTO)の政府調達協定(GPA)発効の後、各国で調達法の改正が相次ぎ、その多くが調達法制を国内権益の保護から分離し、公正競争、より良い統治と透明性に焦点を当てることを目指しました。世界銀行や国際金融公社(IFC)、アジア開発銀行などの国際金融機関、OECDやEUなど世界規模及び地域規模の政府間機関などが国内法の改正を積極的に指導し、強い影響力を発揮しています。

過去20年にわたる公共調達の世界における地球規模の変革の背景には、このような調達に関するモデル法及び政府調達に関する国際貿易関連協定の普及や民営化を好ましいものとする経済政策の転換が存在します。調達に係わる法及び政策の変更は労働コストを競争圧力から断絶させるという条約の基本原則からの乖離を引き起こしています。公契約における労働条項挿入賛成の政策を転換する国も発生し、例えば、1982年に第94号条約の批准を廃棄した英国の調達政策は今日、価格相応性を基礎とし、利用者の要求事項を満たす品質と耐久年限全体にわたる経費との最適の組み合わせを指向していると報告されています。

もう一つの展開は、労働力だけの提供を受ける業務外注形態の登場で、特定の製品やサービスについて契約するのではなく、固定料金によって業務ベースで労働者を提供する人材業者と直接契約するケースも出てきています。こ

のような発注形態は日常業務の監督権限を公の機関に委ね、望ましい効率性とコスト便益を達成する責任を労働者に直接負わせることになり、条約で求められている保護がますます正当化される状況を形成しています。

単位労働コストを明示しない総額方式による入札、コスト見積り基礎としての実質賃金調査の利用といった幾つかの入札慣行の影響も懸念されます。従来は業務発注で賄われていたような資産の取得または利用においても、公の機関と企業の協力形態である官民パートナーシップのような新たな取り決め形態が登場しています。公契約の国際化や地球規模での調達増大といった動きも重要です。

* 公契約における労働条項

労働条項の公契約への組み込みに関しては、三つのパターンが見られます。一つ目は地元で設定されている最高基準の尊重を契約者に求める条項であり、バルバドス、デンマーク、イスラエルなどで見られます。二番目は当該地に適用される法の契約者による尊重義務を改めて強調するもので、したがって労働法に基づく救済措置に加えて、契約違反の救済が得られるものです。三番目は労働条件に係わる懸念事項を満足するように特に工夫されていないもののこれらの権利の促進に用いることができるような一般条項、契約条件、入札手続きです。このうち第94号条約の条件を満たしているのは1番目だけです。

日本など第94号条約未批准国には公契約における労働条項挿入についての具体的な法規定はほとんど存在しません。これは契約当事者が誰であろうとも、すべての雇用契約に同じ労働法規が適用されるとの考えに基づいています。公契約における労働条項挿入の考えはあまり広く受け入れられておらず、公契約遂行の社会的条件に関する限り、公契約は十分に一般労働法規適用対象の枠内にあり、公共調達に関する法規は労働事項の規制を目的としていないとの考えが一般的であるように見えます。

* 条約勧告適用専門家委員会の見解

第94号条約と第84号勧告が総合調査の対象になったのは1954年に次いで2回目ですが、前回は各国の法及び慣行のまとめは発表されていません。したがって包括的な姿を示したものとしては、今回の総合調査報告書が初めてと言えます。

- ・建設業や基盤設備維持工事だけでなく、製品製造においてさえも見られる業務下請けの重要性や世界規模の原材料調達の増大、供給網（サプライ・チェーン）管理の複雑さの増大
- ・業務が遂行されている国の外で契約に基づき業務を遂行する請負業者の存在及びその利用の増大
- ・第94号条約が対象としていないような営業許可方式その他の官民パートナーシップ形態の利用の増大
- ・公契約に基づき働く人々の相当数を条約の保護対象から外すような公共調達政策のさらなる分権化、権限委譲の増大
- ・条約原則の遵守を伴わずに経費がカットされる危険性が特に高い、民営化の過程を中心とする業務のみまたは労働者だけの契約形態の利用の増大

以上のような、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平行して、「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ます。こういった動きの中では、ILOの労働における基本的な原則や権利が引用される場合はあっても、第94号条約に対する言及は見られません。

条約勧告適用専門家委員会は政府及び労使団体から寄せられた報告を検討した上で、第94号条約の意義は今日でも生きており、グローバル化の影響が拡大し、競争圧力がますます強まる現在においては、その目的の有効性はさらに一層増していると結論付け、2007年の総会で採択された持続可能な企業の振興に関する決議でもその批准と適用の促進が求められたことに鑑み、広報普及に努め、批准数を増やすことをILOに求めています。同時に、

官民パートナーシップの役割の増大、専門職業団体を含む新たな行為主体の登場、公契約の遂行における労働条件を特に規制する国内法規の不在、実効性のある執行措置の欠如といった今日的課題や採択後の状況変化に取り組むよう条約内容の再検討も促しています。

* 第97回ILO総会における審議

2008年の総会の基準適用委員会では以上のような総合調査報告書を元に幅広い議論が展開されました。使用者側が、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であり、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として、その促進及び改正の取り組みに反対の意を表したのに対し、労働者側と政府側は圧倒的に多くが条約の意義は失われていないとの見解を示しました。議論に参加した条約勧告適用専門家委員会の委員長は、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として、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最善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力説しました。

公契約における労働条項の問題はさらなる研究と分析が必要という点では明らかな合意が見られ、公共調達契約に社会条項を組み込むことの是非及びその方法という複雑な問題の検討を続けるため、政労使三者構成の専門家会議が招集されるべきとの提案が出されました。使用者代表とカナダ政府代表を除き、強く支持された第94号条約促進の問題に関連しては、ILO国際労働基準局で第94号条約の実践ガイドが準備されていることや、2009年2月に予定されている建設業における調達に関する世界対話フォーラムは、建設業における調達と契約を通じたディーセント・ワークの達成を主なテーマとすることが報告されました。

また、総会のサイドイベントとして公共調達の社会的側面に関する対話式パネル討議が開かれ、欧州議会雇用・社会委員会のヤン・アンダーソン議長などの出席を得て、下向きの競争を回避する方法や最低価格文化に対して最善価値文化を達成する方法など、今日の公共調達政策に照らし合わせた第94号条約と第84号勧告の意義について話し合いが行われました。