

# 自治研 報 かながわ

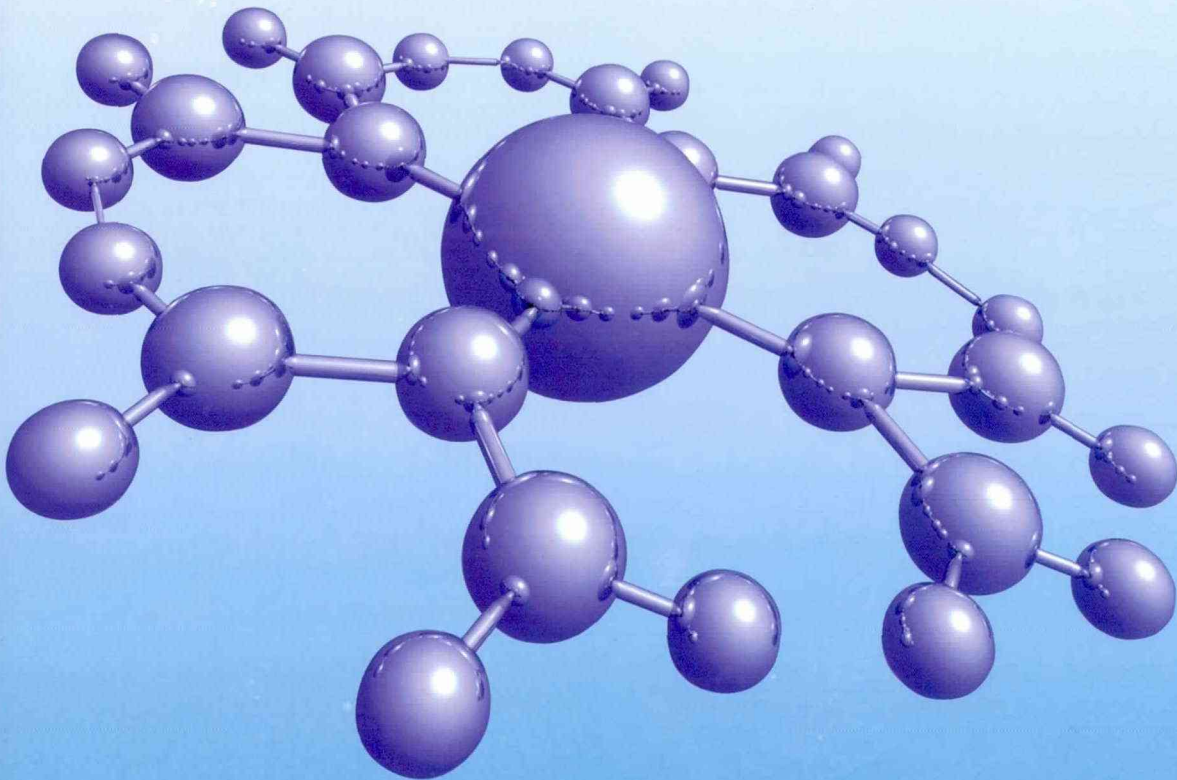
2009

10

No.116

(通算180号)

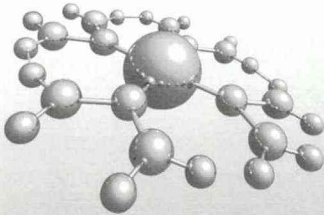
- ◆ 野田市で日本初の公契約条例が成立
- ◆ 自治基本条例の策定過程と市民参加の可能性



社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研報 かながわ



神奈川県地方自治研究センター

2009

10

No.116

(通算180号)

◆ 自治基本条例の策定過程と市民参加の可能性  
◆ 野田市で日本初の公契約条例が成立



## もくじ\*\*\*CONTENTS

### 自治基本条例の策定過程と市民参加の可能性

— 県内市町における公募市民登用の事例から —

(社)神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子 ……1

### 野田市で日本初の公契約条例が成立

— 「国と一戦を交える覚悟」(根本市長) —

(社)神奈川県地方自治研究センター 事務局長 勝島 行正 ……14

# 自治基本条例の策定過程と市民参加の可能性

— 県内市町における公募市民登用の事例から —

(社)神奈川県地方自治研究センター 一 研究員 谷本有美子

## はじめに—公募市民登用の定式化

2001年4月に施行された「ニセコ町まちづくり基本条例」(北海道)を嚆矢とする自治基本条例の制定は、各地の自治体へ着実な広がりを見せている。神奈川県内でも、2004年9月に愛川町が自治基本条例を施行して以来、すでに10の市町が自治基本条例を制定しており、県調べによれば、さらに9つの市町で検討中とのことである(2009年4月現在)。

県が、都道府県で初の自治基本条例を今年(2009年)3月に制定したことは本誌4月号で紹介したが、全国で100以上の自治体が自治基本条例を制定しているともいわれる中で、県内の基礎自治体の状況は、北海道の基礎自治体の状況と肩を並べ、他県に先行しているようである。

自治基本条例は、先駆けた自治体が自治体の「憲法的な位置づけ」で扱ってきた経緯もあり、政治主体となる市民の参加型で制定に取り組むことが当然視されてきた。とりわけ、条例に盛り込む中身を検討する際に、広く市民に呼びかけて集まった「公募市民」を登用するという手法がトレンドである。県内市町の条例制定過程をみても、全般的に公募の市民登用を基本としており(別表参照)、こうした市民参加の手法は、自治基本条例の策定過程に不可欠とされる「定式化した手法」といっても過言ではないだろう。

加えて、自治基本条例や市民参加条例等の

規定で、条例や計画作成の検討組織における公募市民の登用を義務付ける積極的な自治体も出てきた。こうしたことから見ても、自治基本条例のみならず、公募市民登用の取組みが今後も拡大していくのは一つの流れである。

そのように条例の内容検討の場が広く市民に開かれていくことは、自治体の市民参加を充実させるという観点から極めて重要なことである。ただしその一方で、個別項目につき多様な市民意見の中からひとつひとつの合意形成を図ること、それを条例案として文章化しとりまとめること、さらに議会の議決を経て条例制定に至ることなど、一連の条例策定プロセスは単純なものではない。その過程に多くの人々の労力が費やされ、相応の困難も伴うという現実も明らかになりつつある。

たとえば2005年5月に施行された大和市自治基本条例については、その制定プロセスを記録した書籍が刊行されている<sup>2)</sup>。そこには、市民間の意見集約や合意形成のエピソードのみならず、行政機関との調整や議会における修正の経過なども克明に記されており、数多くの市民が条例制定過程に携わることの意義とともに、その煩雑さも教示してくれる。

また、現在進行形で制定検討中の市のなかでも、市民会議の合意形成過程に異議を唱える人々が途中で脱退して独自の案を市長に提示したり、あるいは市民主体でまとめた提言が条例案に適切に反映されていないとして市民会議が市長に修正を求めたり、などの課題

を抱える事例もいくつか出てきている。

このように各地の自治基本条例の検討過程で公募市民の登用が当然視されつつある一方、公募市民登用の取組みは試行錯誤の最中で、現場ではさまざまな困難に遭遇しながら、現状を打開すべく悪戦苦闘する市民や職員の姿が散見される。

そこで本稿では、まず県内市町の自治基本条例策定過程における公募市民の登用状況に着目し、その策定プロセスをたどりつつ、公募市民の登用に伴う現在の課題を明らかにしていく。その中から共通の課題を抽出・検証し、公募市民登用のしくみが今後、市民参加の手法として発展的に活用されるための手がかりを探っていくこととしたい。

## 1. 公募市民の登用状況と提言の取りまとめ方

### (1) 検討組織における公募市民の割合

条例案の検討段階で、内容を検討する組織体として執行機関の長の諮問機関を設置し、そこでまとめられた報告書ないし答申をベースに、執行機関が条例案を作成するという流れは、いずれの自治体にも概ね共通する。

まず、条例の中身を検討する組織における公募市民登用の特性をみていく。各自治体が設置した組織には、条例策定委員会や条例検討委員会などの名称があるが、委員会の名称を用いていないところもあるので、本稿では市長諮問型のものを「検討組織」として表記を統一しておきたい。この検討組織にはいずれも公募の市民メンバーが含まれているが、公募市民の占める割合でみると、県内市町村における検討組織の構成パターンは大きく2つに分かれる。

1つめは、公募市民が検討組織の8割以上という圧倒的多数を占める形で、学識者と公募市民のみで構成された川崎市のような例と、

それに行政職員を加えた大和市や海老名市のような例がある。

2つめは、地域団体の代表ないし推薦枠を設け、公募とは異なる立場の市民を委員に含める形で、平塚市や湯河原町、箱根町に例がある。いずれも公募市民の割合は、全体の1/3～1/4程度という構成になっている。なお箱根町は、検討組織の設置要綱で予定した公募枠に応募がなく、実際の検討組織には公募市民は含まれなかった。愛川町や寒川町は、町民に加え議員も構成員に含まれているが、いずれも公募委員の割合は大きく変わらない。

このうち、平塚市は市長諮問型の検討組織とは別に、公募委員のみで構成する市民委員会を設置し、検討組織に先行して条例の内容検討を開始した稀有な例である。検討組織のいわば「実働部隊」として公募市民が多数登用され、市民委員会のなかから自薦・他薦で選ばれた4名が検討組織の委員となっている。一方で、行政職員の公募によるプロジェクトチームも設置されており、こちらも検討組織に意見を提出する。3者による検討方式が採られており、複雑である。公募市民の数からみれば、むしろ1つめの構成パターンに類似した検討体制といえるだろう。

### (2) 検討組織による提言づくりの特徴

条例案の検討経過は、半数以上の自治体がウェブサイト上で公開している。中には、検討組織の議事録や配付資料まで公開しているところもある。それらを熟読すると、検討の進め方には概ね以下の2つのやり方があることが見てくる。

ひとつは、予め執行機関が作成した議論の「たたき台」となる文章を執行機関の事務局が作成し、それを検討組織が議論しながら中身を修正していくというやり方である。もうひとつは、白紙状態から委員が出したアイデアを、検討組織の提言としてまとめ上げて

## 2 自治基本条例の策定過程と市民参加の可能性

いくというやり方である。

愛川町や湯河原町、寒川町などが前者のような進め方、大和市や川崎市などが後者のような進め方を採っている。検討組織の会議の回数は、当然のごとく検討方法に比例し、大和市は180回以上、川崎市は60回程度の会議が開催されたという記録がある。市民によるゼロからの案の積み上げは、それだけ手間のかかる作業であることを示す数字である。

こうした検討方法を、既述の公募委員の登用状況と照らし合わせると、公募委員の割合が圧倒的多数を占める組織パターンでは、いずれもゼロからのアイデアを積み上げながら答申・報告書づくりが進められているという点が、極めて興味深い。

また、一般市民の意見聴取についても、大和市のパブリック・インボルブメント活動や川崎市の市民討議のように、検討組織の市民公募委員が主体的に行うような試みが行われている例がある。自治体が検討組織に多数の公募市民を登用する背景には、自治基本条例の検討過程に「参加の教育的効果」<sup>3</sup>を期待する向きもあるようである。

### (3) 検討組織案の合意形成過程

次に、検討組織案の合意形成過程に焦点を当て、経過をたどってみる。ここでは特に公募市民登用の3つめのパターンに挙げた平塚市の例に注目してみたい。公募市民を多数登用した大和市や川崎市の事例では、合意形成に膨大な労力が費やされた経過が記されており、3者方式の合意形成はさらに複雑なものとなることが推測されるからである。そこで合意形成はどのように図られたのだろうか。

平塚市のウェブサイトには、市民委員会の議事録も含め、会議の記録が丁寧に残されている<sup>4</sup>ので、以下ではこれを参考にしていく。

市民委員会の第1回目の議事録では、冒頭、執行機関の事務局から会議の進め方が提示さ

れるが、それに対し、公募の市民委員から異論が唱えられている。具体的には、市民委員会が市民主体の会議と位置づけられていたことから、会議の進め方についても執行機関の準備したルールに沿って行うのではなく、会議運営も市民主体で行うべきとの意向が示されていた。

また、3つの組織体がそれぞれどういう役割を果たしていくのかなど、検討の枠組みについて参加者が理解を深めるまでに、第1回目の会議時間の多くが費やされている様子が見えられた。

事務局の説明では、市民委員会には、学識経験者等により構成される検討組織（策定委員会）に提出する案をまとめる役割が期待され、他の会議体と別な場での検討を予定しているのに対し、市民の中から検討組織（策定委員会）との意見交換の場を求める意見が出るなど、冒頭から会議の進め方についての合意形成に手間取る状況が読み取れる。

この例に限らず、「市民主体」の会議としながらも、執行機関が一定のスケジュールや枠組みを予定して会議を進行する傾向にあることは、官僚制の特性ともいえる。しかし、そうした特性は一般市民には馴染みが薄く、検討組織に参加するまで自治体との接点がなかった市民に「市民主体」という方針と、「執行機関の準備」内容とが矛盾していると理解されるのはごく自然なことであろう。

また、公募市民委員が大多数を占めた海老名市の検討組織における会議録にも、任期中に執行機関が予定したような段階までの内容が提言に盛り込めなかったとする趣旨の発言が記されている。

「公募市民」の登用により、執行機関のスケジュール通りには検討が進まないという事例には、討議制の民主主義が、時間を要するしくみであることを改めて認識させられる。



## 2. 検討組織の提案と執行機関の変更

### (1) 執行機関が行う内容変更の特徴

そうした市民参加の、いわば合意形成の学習的な意味合いでとりまとめられた提案は、執行機関が立案する条例案にそのまま反映されるとは限らないようである。諮問機関である検討組織から報告書や提言を長が受け取った後、執行機関が条文としての整序や関係機関等との調整を図り、条例案を作成するという作業は、極めて当たり前のこととして行われている。

検討組織からの提案に、なぜ執行機関が変更を加える必要があるのか。市民には極めて自然な疑問である。そうした疑問を解くべく、ここでは具体的な変更事例のうち特徴的なものを取り上げ、その変更理由から執行機関の変更が企図するところを検証してみたい。

川崎市のウェブサイトには、検討組織報告書の条例案と、これを受けた執行機関が変更を加えた条例素案とを対比した表が掲載されているのみで、変更理由は明らかでないが、検討組織に参加したメンバーが検討の経過をまとめた冊子を発行しており、300頁にも及ぶ詳細な記録に執行機関案への変更理由も含めた資料がある。(以下、検討組織による提案を「市民検討案」、執行機関による変更を「執行機関案」と記す)ここではこの冊子を参考にする。

検討組織の報告書は条文に近い形の表記となっていたが、対比表をみるとほとんどすべての条文に何らかの変更が加えられている。軽微な語句の変更も多くあるので、一見するとできるだけ報告書の趣旨を尊重しつつ、条例としての体裁を整える観点から書き換えられたようにも見える。

### (2) 変更理由その1：簡潔な表現に

変更理由には「制度の根幹に関する部分に

限定して整理しました」が4箇所あるほか、全体的に「整理しました」「明確化しました」という表現が目につく。一例を挙げると、「市民は、その知る権利に基づき、市が保有する情報について、開示を求めることができます」(市民検討案)が、「市民は、市政に関する情報について、市にその開示を求めることができます」(執行機関案)となる。できるだけ適用範囲を限定したいためなのか、その意図は明らかではないが、検討案がいていねいに説明している文章を執行機関案では簡潔な表現へと整えられていく傾向が看取できる。

### (3) 変更理由その2：用語の汎用性

また、用いる言葉が法令用語として使用されているか、言葉の意味が一般化しているか、といったことも変更理由に挙げられている。

たとえば基本理念のところ、検討案では「市民社会における自治運営の一部を信託」(市民検討案)と表記されていたものが、執行機関案では「地域社会における自治の一部を信託」と変更されている。その変更理由は「『市民社会』の用語は法令での使用例はなく、また、その意味も確定されたものではないため、用語の統一を図る観点から『地域社会』と置き換えました」というものである。

「市民社会」という用語の意味が確定的でなく条文で使うことが難しい、という理由については、「市民社会」という言葉が歴史的背景からも未だ多義的に解されるため、やむを得ない側面もあろう。しかし、書き換えに用いられた「地域社会」というのも極めて抽象的な表現であり、「市民社会」の意味するものと「地域社会」の意味するものは容易に一致しない。

変更は熟慮の結果であったのだろうか。「市民社会」(市民検討案) = 「地域社会」(執行機関案)とする変更には、趣旨を違えた書き換えと解さざるを得ない部分がある。

#### (4) 執行機関の変更は法令技術面のみで

条例は自治体が定める法規範であることから、その条文案の作成にあたって内容の精査が必要であることは否定しない。ただし、法令のプロとして執行機関が行う変更では、法令違反のチェックなど、あくまでも法令技術的な側面にとどめるべきではないだろうか。用語の理解などで価値判断を伴う変更は、検討組織の提案趣旨を歪めることもあり得るだけに、慎重に取り扱われるべきである。

たとえば大和市の例では、執行機関が変更を加える際にその理由を丁寧に説明しながら進めるなど、変更について公募市民の理解を得るための努力を怠らなかつた足跡がある。使用する用語の変更などの場合には、直接対話をしながら調整を図るなどの工夫が求められるのではないだろうか。

#### (5) 一般市民の意見反映方法

さらに、執行機関が条例案を作成するまでには、より多様な市民からの意見を求めるとして、パブリック・コメント手続きや説明会等で一般の市民からの意見募集を行う自治体も多い。その際、一般市民から出された意見を踏まえて、執行機関により変更が加えられることがある。

条例案に対する多様な意見の反映は建設的に捉えるべきではあるが、長が諮問・委嘱するなど公式に認めた検討組織が相当の時間を費やしてまとめた内容は、形式でも「公式な」案のはずである。

市民の中から自発的に手を挙げた公募市民は任意の参加で、市民の代表制を正当な手続きを経て担保されたわけでない。そこに市民参加の限界はある。とはいえ、公募市民が会議前に条文案を準備し、検討材料として会議に提出する、あるいは意見集約に向け、終了予定時刻を超えて深夜に及ぶ熱心な議論が交

わされる会議もあるなど、会議録から見えてくるだけでも彼らのボランティアな熱意には敬意を表さずにはいられない現状がある。

検討組織の案には、諮問・委嘱等に対する長の政治的責任として、一定の尊重義務が課されているはずである。その案に対し、一般市民から寄せられた意見をもとに変更を加えるならば、検討組織に対するフィードバックなど、一定の配慮が行われて然るべきだろう。

### 3. 公募市民の熱意をどのように活かす？

#### (1) 公募市民はどこまで関わるべきか

公募市民中心の検討組織がまとめた答申や報告書は、長への提言後に執行機関での手続き的な変更プロセスを経て、条例案として形作られていく。そこで、発案に関与した公募市民の中には、提言後の修正にも意見陳述をしつつ、制定まで関与し続けたい、というような意向を持つ人も出てくるようである。こうした熱心な参加意欲に執行機関は、どこまで応えるべきなのだろうか。

こうした例は、海老名市の検討組織の第2回の議事録<sup>6</sup>にある。市は、検討組織の設置要綱により任期を提言書の提出までと定めていたが、初期の会議で公募市民から、条例が制定されるまで委員として関与する機会を保障して欲しい、といった要望が出されている。結果として検討組織は予定通りの任期で終了したことから、最終回の議事録には、そうした市の対応に納得できないとする市民の意見も残されている。

熱意ある市民が最後まで見届けたいという要望を執行機関が杓子定規に絶つことは、参加に対する意欲の後退のみならず、自治体に対する不信を募らせることにもなりかねない。ただし、多様な市民を一律に扱う執行機関にも対応困難な理由があるのではないだろうか。

たとえば、同様のテーマを扱う他県の自治体の審議会で、筆者のこれまでの経験を振り返ると、執行機関サイドが期待する公募市民像には、積極的な参加意欲と発言に対する責任意識を持ちつつ、協力的な姿勢で合意形成に臨める人、いわば自発性に加え、自律性も備えた市民のイメージで捉えている傾向がみられる。公募枠が限定する自治体の中には、選考の際に作文審査等でそうした条件・イメージに合う市民を選択するところもあった。

しかし実際には、参加する市民はそうしたイメージに合致する人ばかりでなく、公募枠が多ければそれだけ、市民の層も多様になり、検討内容に対する認識度合いもまちまちとなる。自らの意見に妥協を辞さず、委員会の中で孤立してしまうような人や、市民の代表権を得たかのような錯覚に陥って、上から市民を啓発するような発言に終始する人に筆者も遭遇したことがある。中には、会議への期待と実際との隔たりに落胆し、途中で出席を断念する人もいた。

そのように多様な市民が入り交じる中で、自治体の意思決定の枠組みにおいて、公募市民の関与をどこまで制度として保障するのは、執行機関のジレンマであろう。執行機関の意思決定や議会との関係などを含めれば、それは「前例なき冒険」である。彼らの冒険への決断には、参加する市民にも状況に応じた「納得」や「妥協」という選択肢があることが必要条件となろう。

## (2) 合意形成にかかる経験知の共有を

市民参加の合意形成過程で意見相違が生じるのは自然なことであり、互いの理解を深めて、その中から合意形成が図られていくことにこそ、公募市民登用の意義が見出される。

そうした検討プロセスをウェブ上で公開している海老名市や平塚市などの姿勢は、積極的に評価し、他の自治体も参考とすべきだろ

う。そのような先行自治体の経験から得た知恵を参考にしつつ、検討組織の位置づけや多様な意見の反映方法についての工夫が施されていくことが、自治体間における市民参加の質の競争にもつながるのではないだろうか。

一方、寒川町のように検討組織からの提言内容が、ほぼ原文どおり条例となった珍しい例もある。寒川町の検討過程には、検討組織の構成メンバーにも地域団体や議員などがバランスよく含まれており、検討組織からの提言書提出以前の検討段階で、適宜議会への経過報告が行われ、行政内部の研究会が開催された記録がある。

自治基本条例の制定が提唱され始めた2000年当時は制定の意義として、つくるプロセスに積極的に市民が関わること、そのプロセスの重要性を第一に掲げる自治体が多かったが、近年では、必ずしもそうした自治体ばかりでもないようである。自治基本条例の検討方法に、自治体を取り巻く政治環境や地域事情に応じた地域特性が反映されるのは当然のことなのかもしれない。

## (3) 公募市民をなぜ登用するのか

ここまでみてきたような県内の自治基本条例の制定過程と、そこに関わった公募市民の意見を検証するかぎり、検討組織に公募市民を登用する際には、少なくとも市民参加の目的の明確化と執行機関の応答責任が不可欠な要素といえそうである。公募市民の登用に取り組む執行機関の姿勢は、市民参加へ取り組みの本気度を試す試金石であるといっても過言ではない。

参加への責任意識、期待等が入り交じった検討組織の案を、行政の論理で一方的に変更が行われることになれば、公募市民の「熱意」を「徒労」へと変えてしまうこともある。市民参加に対する公募市民の失望感は、やがて市民参加に対する信頼の低下にも繋がる可能



性を内包している。各自治体では、そうした可能性を予め認識したうえで公募市民の登用が図られているのだろうか。公募市民と執行機関との信頼関係構築の難しさこそ、先行事例からまず学ぶべきことなのかもしれない。

#### 4. 議会における修正の状況

##### (1) 首長提案と議会の修正案

自治基本条例は、全国的にみても、長野県飯田市のように議会（委員会）が提案し、可決・成立した例もあるが、首長提案で議会に上程される例が圧倒的に多い。県内の市町についてもこれまでのところすべて首長から条例提案が行われ、制定に至っている。議会が否決した例は県内にはないが、議会審議で修正案や対案が提出された例はいくつかある。

まず、県内第1号で自治基本条例を制定した愛川町では、町長提案の条例案が可決成立しているが、議員提出の条例案も2本提出されている。また、大和市と海老名市では議員から一部修正案が提出され、修正案が可決に至った。

海老名市議会では、議会の修正案で住民投票の市民の請求権が追加された。検討組織の提言が言及していない内容だけに、議会が市民の権利を追加したという点は特筆すべきである。

##### (2) 議会は公開の場での討議が不可欠

平塚市では、市長提案に対し自治基本条例特別委員会が設置され、2回の定例会での継続審議を経て市長が議案を訂正した後に、制定に至るといふ珍しいケースである。議案の訂正は15箇所にも及び、それだけ議会の関心が高かったとの見方もできる。

ただし、それが議案の「訂正」という手続きで行われたのは不可思議である。議会運営上、上程後の議案の訂正は、数字の計算ミス

や印刷ミスが明らかになったときなど、提案趣旨を損なわない程度のものに限定して行われるのが一般的とされる。大幅な内容訂正は、議案を撤回し、修正して再提案する手続きが通常で、今回のような訂正は極めて稀なケースといえる。この方法では、訂正に至った理由が議会審議で明らかにならない。それは修正過程が市民に公開されていないということでもある。

自治基本条例が議会という公開の場で、活発な議論を経て議案が修正されるならば、それは議会が議案を審議し、自治体の意思決定を行う場として適切に機能しているともいえる。これまで関係者には当然視されがちであった、執行機関と議会との間の「議場外での調整」によらず、公開の場での議論が行われることこそ、市民への透明性が高まるという点で積極的に評価されるべきであろう。

#### 5. 検討組織の視点と執行機関・議会の視点

公募市民が多数参集した検討組織での論点は多岐にわたり、争点となったすべての論点を取り上げるのは、紙幅の都合上の限界があるが、検討組織の視点と執行機関・議会の視点の相違が明らかに異なったものは、市民参加の意義という観点から見て非常に興味深い。そこで検討組織の議事録や、条例素案づくりにおける執行機関の変更理由、議会の会議録などを参考にしながら、いくつか特徴的な論点を抽出しておきたい。

##### (1) 前文

自治基本条例には、前文を入れるという形式が一般化している。そこには、各条項に書き込みづらい文章が盛り込まれる傾向にあるが、委員それぞれの価値観が反映されるためか、地域に対する思い入れの強い言葉や、将

来あるべきまちづくりの姿などを細かく表現した文章などが含まれている。公募市民が多ければ多いほど、多様な意見が出され、検討組織内でも合意形成を図るのが難しい様相にある。それだけに執行機関や議会でも目に止まりやすいのか、行政内部での調整や議会審議における修正においても、思い切った書き換えや加筆・削除が行われている。

## (2) 条例の性格、位置づけ

自治基本条例の検討が全国に先駆的に行われた自治体では、自治体の憲法的位置づけということでスタートしたため、「自治基本条例＝当該自治体において最高規範性を持つ条例」という考え方が定説化していた傾向がある。そのためか、市民の検討案には自治基本条例を「最高規範」と位置づける内容が盛り込まれている。

この条例の「最高規範」という考え方は行政法解釈では一般的でない。現在の法体系では条例間に上位・下位という概念がない、とする行政法解釈で、実質的には最高法規性を持つものではないと解されている。そこで、こうした現行法体系の限界を超えるにはどうすればいいのか、「最高規範」に関わる議論は、これまでそうした自治体の政策法務の視点からの論点を中心であった。それは、制定・改廃時の住民投票等の手続きを加えることや、特別多数決による議決などを加えることで超えられるのではないかといった内容で、どちらかといえば現状打開策に焦点を当てた論議が中心であったといえる<sup>7</sup>。

ところが最近の自治基本条例の制定過程では、そうした法体系の現状を肯定する観点から、自治基本条例には最高規範性を明記すべきではないとの考え方も提起され始めている。

たとえば平塚市自治基本条例をみると、長が議会に提出した当初の条例案には「平塚市の自治の基本を定める最高規範」とする規定

が存在していたが、継続審議の過程で市長が議案の訂正を行った際に「平塚市の自治の基本を定める規範」と変更された。

この経緯について、議会の自治基本条例特別委員会会議録をたどると、議員の発言の中に『「最高」という言葉をつけないといけないんでしょか』との質問の後、「私は条例に上も下もないと未だに思っております」「この条例に抵触しない条例っていっぱいあるんですよ」「そういうふうに考えていくと、(中略)この条例の位置づけについて、『規範』であれば十分可能だな」という意見がある<sup>8</sup>。

つまり、自治基本条例も現行の法体系に含まれる一つの条例であって、他の条例と並列の関係にある、とすれば最高規範とするほどの必要はなく、「規範」の表記で十分であるという論理である。それは、先行的な「憲法的位置づけ」の自治基本条例制定の議論とは全く異なる視座から問題を提起する。

自治体における自治基本条例の性格や位置づけは、その自治体がなぜ自治基本条例を定めるのか、今後の「自治」に取り組む姿勢を明らかにする意味を持つ。これこそが自治基本条例制定の根幹に関わる問題であり、仮に議会・議員が提案者と異なる見解を有するならば積極的に対案を出して、公開で徹底的に討議されるべき事項なのである。

平塚市の執行機関の答弁には、数ある中の体系を整理していく際に「同じ扱いの条例であっても、やはり上下というのは当然ある」との認識が示されている。当初は「憲法的な位置づけ」の自治基本条例を予定していたのであろう。にもかかわらず執行機関が「最高規範」→「規範」とする訂正をなぜ行ったのか、その理由は議事録から読み取れない。

条例の根幹に関わる問題が、議会の審議を踏まえ精査したとして、長による「議案の訂正」という形で収束に至ったのである。ここでの長と議会の対応を見る限り、双方の問題

認識については、自治基本条例制定の意義という観点からの疑問を呈さざるを得ない。

### (3) 議会・議員の役割や責務

市民からみれば、有権者の立場で議会や議員の活動を監視・コントロールしたいという意向が作用するのは自然なことで、検討組織の案では議員・議会の役割や責務を細かく規定する傾向がみられる。有権者として、執行機関の長も議会の議員のいずれもが選挙権を行使する対象であり、両者の立場や均衡に配慮する必要はない。しかし、自治基本条例が執行機関の長から提案されているため、二元代表を構成する議会に対する配慮なのか、条例案がつくられる過程で議会の責務や権限の書きぶりが後退する傾向がみられる。

たとえば、平塚市の検討案では、議会の役割と責務の中で、「議会は、議会活動に関して、市民に説明する責任を果たします。」とあったものが、条例案では「議会は、議会活動に関する情報を市民にわかりやすく提供し、開かれた議会運営を行います。」となっていた。同様に、議員の責務の中でも、検討案にあった「議員は、広い視野に立ち、市民全体の幸福のために活動します。」の一文が、条例案には盛り込まれていない。

議会が「市民に説明する責任を果たすこと」が、「情報を提供し、開かれた議会運営を行う」ことになり、市民が求める議員のあるべき姿は議会審議の俎上にのらない。積極的に市民参加を導入している議会が少ない現状で、首長の委嘱による検討組織とはいえ、市民からの率直な提案が議会に示されるのは、議員が日常的に関わりの少ない有権者からの意見を認識する格好のチャンスである。

議員が、もしそれを有権者全体のうちごく一部の意見だと捉えるならば、彼らの提案を踏まえた建設的な議論を議会で展開し、その内容を積極的に修正すべきであり、そのこと

は議会の討議が健全に機能していることの証左ともなる。公開の討論による条例案の修正は、民主主義の議会のあるべき姿との高評価を受けることにもつながるであろう。執行機関サイドの配慮が、議会における討論の機会を逸してしまうとすれば、それこそが議会活動を阻害する行為といえるのかもしれない。

また議会の側も、そのような執行機関による余分な修正をチェックし、指摘していくことで、議会の監視機能を果たすという意味があるはずである。市民参加の意義を損なうような執行機関の修正を見逃してしまうのであれば、議会の監視機能が不十分といわざるを得ないだろう。

### (4) 住民投票

湯河原町を除いたすべての自治基本条例には住民投票に関する条項があるが、その中身は、首長が住民投票を行う根拠のみを規定した極めて簡潔な条文が多数を占める。

たとえば、住民による発議権を明記しているところはあまり多くない。大和市自治基本条例が制定された際には、同市が住民投票の提案権・投票権を16歳以上と設定したことで注目され、報道等でも多く取り上げられていたが、こうした論点は、近年の自治基本条例では回避され、住民投票条例で別に詳細を定めるとして、請求権の詳細と併せ「先送り」されている。自治基本条例は根拠規定にとどめ、住民投票制度の詳細な制度設計は別の場に委ねる形の書きぶりが多いようである。

各地で個別テーマに関する住民投票が行われた1990年代半ばに比べ、2000年代は市町村合併に関わるものを除けば、住民投票の実施も全国的に減少している。背景には、そうした情勢の影響もあるとの見方もできるが、そこにわざわざ規定しなくとも自治法上の直接請求権（条例の制定改廃請求）が活用できるという考え方もあるのかもしれない。とは

いえ、市民の検討案に書き込まれた住民の発議権が、執行機関の調整段階で割愛される傾向にあるのは、市民の主體的な権利行使はできるだけ排除したいとする、官僚制特有の志向が垣間見える。

#### (5) 子どもの参加・権利

子どもの参加や権利に関わる規定は、既成概念として馴染みにくいためなのか、2つの議会で修正の対象となっている。大和市議会の修正では「政策形成過程への子どもの参加」が削除され、平塚市では市長の訂正により、「子どもの権利」が「子どものまちづくりへの関わり」に書き換えられている。

日本は「子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）」の批准国であり、この条約には18歳未満の子どもが本人に影響を及ぼすすべての事項について自由に意見を表明できるという、意見表明の権利が明記されている。県内では、川崎市が2000年に「子どもの権利に関する条例」を制定し、市政について子どもの意見を求めるために「子ども会議」を設置しているが、ほとんどの自治体では子どもの参加や権利について、あまり認識されていないのが現状のようである。

公募市民の中には、子どもを対象とする地域活動に取り組む人々も多く、子どもと身近に接しているだけに子どもの参加や権利保障の意義を理解している人も少なくない。議会審議での修正を否定するものではないが、こうした社会問題として比較的新しいテーマについては、問題認識の希薄な執行機関の説明を求めるだけでは修正の議論として不十分なのではないか、との感が拭えない。参考人として、現場をよく知る人々の意見を聴く機会を持つことも、必要なのではないだろうか。

### 6. 自治基本条例の推進と市民の関わり

#### (1) 条例施行後の推進体制は？

ここまで自治基本条例の制定過程の中から、公募市民の登用に焦点を当てて市民参加のあり方を検討してきた。最後に、自治基本条例の制定後の推進体制という観点から、市民参加の可能性を考えてみたい。

条例施行後の推進体制として、条例で定めた事項の実施状況について検証を行う推進組織を設置しているのは、県内では愛川町と川崎市である。自治体の規模が大きく異なるので、単純比較は難しいが、いずれも自治基本条例で設置を規定し、公募市民を推進組織のメンバーに含める点で共通するので、その観点から運用を見てみたい。

愛川町は町民参加推進会議という名称で、町長の附属機関として設置している。その役割は、自治基本条例に基づいて町民参加による町政運営が適切に行われているかを把握し、検証するための監視機関と位置づけられている。制度見直しの検討・提言も行う。

寒川町はまちづくり推進会議の名称で、条例の推進・改廃と、町政の町民参画に関する事項を調査・検討し、町長に報告・提案する。

川崎市は自治推進委員会という名称で、自治基本条例で規定した「自治運営の基本原則」に基づく制度等の在り方について調査審議を行う組織である。委員6人のうち、半数が公募市民である。調査審議は、自治運営に関する制度の構築状況、実施状況、課題等について、その制度等を所管または運用している関係者等からの報告や事務局による報告等を受け、条例に規定された「参加」や「協働」について、効果的な手法を委員会が提案する形で進められている。

川崎市は、協働も含めて「自治運営」という表現をしているが、いずれの組織も、主に条例で規定した市民参加のしくみが適切に運用されているか否かを検証し、改善点を首長に提言するという役割で共通する。

## (2) 次なる展開の可能性

ところで、北海道で自治基本条例の制定に先鞭をつけた神原勝氏（北海学園大学教授）は、岐阜県多治見市で2007年に施行された市政基本条例<sup>9</sup>を「生きた自治基本条例」として、高い評価をしている<sup>10</sup>。多治見市は条例制定に先行して、総合計画を核に行政活動をコントロールするしくみを確立し、市政基本条例で総合計画の策定と議会の議決を義務付けた。また、総合計画と連動する情報公開、市民参加、財務会計、政策評価などに関する条例制定が、市政基本条例に組み込まれている。

つまり、「生きた」自治基本条例の運用には、既述の県内自治体における推進体制とは異なる、別次元の推進体制が求められているのである。神原氏は、自律的な自治体運営に向け、自治基本条例と関連条例による「総合型自治基本条例」の整備を理想型とする。

そうした観点から県内の自治基本条例を俯瞰すると、平塚市自治基本条例には総合計画の策定とともにまちづくりの5つの指針が盛り込まれていることから、他の条例整備に反映するなどの運用次第では、生きた自治基本条例となる可能性を内包する。

その際、多治見市のように自治体の政策全体を見渡し、全体の行政運営をシステム化しながら、条例整備を図る体制は不可欠であるが、平塚市の組織を見ると、自治基本条例の所管はすでに市民協働を担当するセクションへと移行しており、多治見市のような運用は難しそうである。川崎市や愛川町、寒川町と同様、自治基本条例の市民参加・協働の側面が重視されているのか、自治基本条例は「憲法」的な位置づけからすでに逸脱した存在のようにもみえる。

自治基本条例を「自治体基本条例」として提唱した松下圭一氏（法政大学名誉教授）は、

法による支配の考え方に基づき「市民による政治設計図」と位置づける。その上で、基本条例が個別の政策・制度の展開と結び付く政策体系を提起している<sup>11</sup>のである。とすればそれが個別政策の展開に活かされてこそ、条例制定の意義が見いだされる。

こうしてみると、県内の自治基本条例の制定・運用の実際は、未だその制定過程に市民が関わるといふ市民参加の試みの段階にとどまっているといえるのかもしれない。

はたして県内の「生きた」自治基本条例への動きはどこが先陣を切るだろうか、そこに政治主体の市民はどのように関わっていくのか。今後もその動向を注視していきたい。

<sup>1</sup> 特定非営利活動法人公共政策研究所が行った市民参加の環境調査によれば、2008年6月現在で調査対象となった道内35市のうち、8市が条例制定、6市が検討中との結果がある（水澤雅貴「北海道31市における政策としての『市民参加』の課題」『北海道自治研究』2009年2月No.481）、40頁。

<sup>2</sup> 大和市企画部編著『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法—大和市自治基本条例ができるまで』ぎょうせい、2005年。

<sup>3</sup> 岩崎恭典「自治基本条例制定後の状況と課題」『自治体法務研究』（2009年春号）、7頁。

<sup>4</sup> 平塚市自治基本条例策定経過

[<http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/cherter/keika.htm>]（最終アクセス：2009年10月15日）

<sup>5</sup> 川崎市自治基本条例検討委員会記録編集会議『1000の意見から条例へ—自治基本条例検討委員会記録』（2005年3月）。

<sup>6</sup> 海老名市自治基本条例策定検討委員会会議録

[<http://www.city.ebina.kanagawa.jp/www/content/s/1178755226871/files/jitikhon-2.pdf>]

<sup>7</sup> 山口道昭ほか編『使える！岸和田市自治基本条例—活用のための制度設計』（第一法規、2005年）、松下啓一『自治基本条例の作り方』（ぎょうせい、2007年）、など。

<sup>8</sup> 平塚市議会「平成18年自治基本条例特別委員会会議録（平成18年6月22日）」。会議録検索は以下のアドレス。[<http://asp.db-search.com/hiratsuka-c/>]

<sup>9</sup> 多治見市では、「自治体基本条例」の名称で長が議会に提案した条例は2度の継続審議の後、審議未了廃案となった。「市政基本条例」は、その後長が再提案し、可決・成立したものである。

<sup>10</sup> 神原勝「第二ステージに向かう自治基本条例」『北海道自治研究』2007年1月No.456）、1頁。

<sup>11</sup> 松下圭一「なぜ、いま、自治基本条例なのか」『月刊地方自治研修臨時増刊No.71 自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、9頁-15頁。

## 県内市町の自治基本条例策定過程と市民の関わり

	愛川町	大和市	川崎市	平塚市	湯河原町	
名称	愛川町自治基本条例	大和市自治基本条例	川崎市自治基本条例	平塚市自治基本条例	湯河原町自治基本条例	
条例施行日	2004年9月1日	2005年4月1日	2005年4月1日	2006年10月1日	2007年4月1日	
条例の位置づけ	自治運営の基本原則(前文)	最高規範(第2条)	最高規範(第2条)	市の自治の基本を定める規範(前文)	最高規範(第17条)	
検討組織	名称	(仮称)住民参加条例の制定に係る専門研究委員会	自治基本条例をつくる会	自治基本条例策定委員会※	まちづくり基本条例策定委員会	
	構成	公募市民・地域団体代表・議員・学識者	公募市民(35)・学識経験者・行政職員(5)	市民(30)・学識者(4)	学識経験者(3)・各種団体から推薦を受けた者(3)・市民委員会委員(4)	各種団体(13名)・町民(1名)※
	人数	25名	41名→32名	34名	10名	14名
	公募市民の数	7名	35名→26名	30名	4名	1名
検討組織による提案の取扱い	庁内研究部会が条例案を作成、専門研究委員会の意見を踏まえ委員会が最終案を町長に提出	つくる会が市長に素案を提出、素案をほぼ活かして条例案を作成	検討委員会が作成した報告書(市長へ提出)をもとに、執行機関が条例素案を作成	提言書を踏まえ、執行機関が条例骨子を作成	町職員によるワーキンググループが素案作成、策定委員会で検討、議会特別委員会で検討・決定	
一般市民の意見聴取方法	パブリックコメント手続、町民フォーラムの開催	市民メンバーによるパブリック・インボルブメント活動(市民との意見交換会の開催など)	中間報告・報告書案に関する市民討議と意見聴取、条例素案に関するタウンミーティングを開催	地域説明会、フォーラム、提言書・条例骨子に対する意見募集・意見の反映状況の公表	パブリックコメントの実施	
議会審議の動き(修正や議員提案など)	議員提出による自治基本条例案及び住民参加の推進条例案あり(町長提出の条例案は原案どおり可決)	一部修正可決(政策形成過程への子どもの参加→削除、厚木基地の「返還」→「移転」など、全4箇所)	なし	自治基本条例特別委員会を設置、継続審査を経て市長が議案を訂正(最高規範→規範、子どもの権利→子どものまちづくりへのかかわり、など15箇所)	まちづくり制度調査等特別委員会(議員10名)を設置し、議案上程前に検討。条例の名称及び見直し年限の2箇所を変更。	
条例施行後の推進組織	町民参加推進会議(町長の附属機関)を設置(条例第33条)	なし	自治推進委員会(自治運営の制度等の在り方について調査審議:条例第33条)を設置	なし	なし	
備考				※自治基本条例を考える市民委員会(公募53名)・自治基本条例策定検討職員プロジェクトチーム(11名)が市民・行政の立場から委員会に意見を提出	※町職員のワーキンググループ11名	

出典：各自治体ウェブサイト等をもとに筆者作成



## 県内市町の自治基本条例策定過程と市民の関わり

	寒川町	海老名市	開成町	箱根町	大井町	
名称	寒川町自治基本条例	海老名市自治基本条例	あじさいのまち開成自治基本条例	箱根町自治基本条例	大井町自治基本条例	
条例施行日	2007年4月1日	2007年10月1日	2008年4月1日	2009年4月1日	2009年4月1日	
条例の位置づけ	最高規範(前文)・最高法規性(第2条)	最高規範(第2条)	町政運営の基本原則・尊重義務(第28条)	最高規範(第2条)	最高規範(第2条)	
検討組織	名称	自治基本条例策定委員会 ※1	自治基本条例策定検討委員会	自治基本条例策定委員会 ※1	住民自治基本条例策定委員会	
	構成	一般公募の町民・議員(2)・教育委員会委員・自治会長(3)・農業委員会委員・工業関係者・勤労者の代表・PTA連絡協議会会員・民生員児童委員・女性団体構成員・青年会議所構成員・専門的知識を有する委員	公募市民(13)・市職員(5)・学識経験者	団体から推薦(6)一般公募(1)学識経験者(1)オブザーバー(1)	町民(一般公募)・各種団体から推薦を受けた者(※専門知識を有する促進役を置くことができる)	各団体の長、学識経験者、公募委員(2)
	人数	20名	19名	9名	10名	12名
	公募市民の数	5名	13名	1名	公募枠1(応募者なし)	2名
検討組織による提案の取扱い	町長に提出された策定委員会報告書の条文に対するパブリックコメントを実施し、議会に条例案として提出※2	委員会は条例骨子案提言書を市長に提出、執行機関が条例素案を作成	委員会は条例素案提言書を町長に提出	委員会は町長に条例素案を報告	町と協働で策定作業	
一般市民の意見聴取方法	まちづくり講演会の開催、策定委員会による条例素案の説明会、条例案に対するパブリックコメントの募集	市民アンケート調査の実施、条例素案に対するパブリックコメント募集	フォーラム開催、素案に対する意見募集	住民アンケート調査の実施、フォーラムの開催	パブリックコメントの募集、説明会など	
議会審議の動き(修正や議員提案など)	なし	一部修正可決(有権者による住民投票の発議権を追加)	なし	なし	なし	
条例施行後の推進組織	まちづくり推進会議(町長の附属機関)の設置(条例第30条)	なし	なし	なし	なし	
備考	※1 庁内研究会あり ※2 策定委員会の検討過程で随時議会に経過報告を実施		※1 庁内検討委員会あり「開成町自治基本条例検討委員会」 ※2 自治基本条例策定委員会の検討過程で随時議会に経過報告を実施			

出典：各自治体ウェブサイト等をもとに筆者作成

# 野田市で日本初の公契約条例が成立

— 「国と一戦を交える覚悟」(根本市長) —

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局長 勝島 行正

## はじめに

9月29日、野田市議会は、「野田市公契約条例(以下条例)」を議決した。この条例は、野田市が発注する公共工事・請負業務に係る業務に従事する労働者の最低賃金額を定めるもので、全国初となる。本年5月には、尼崎市において議員提案による「公契約条例案」が否決されたこともあり、その行方に全国の注目が集まったが、全会一致での議決となった。施行は、2010(平成22)年度からとなっている。

以下、「野田市公契約条例」について、その内容と制定までの経過、条例の意義と今後の課題等について報告する。(公契約条例の意義や背景、尼崎市条例案をめぐる動きについては、自治研かながわ月報2009年2月号「今、なぜ『公契約条例』か」を参照のこと)。

## 1. 条例の概要

条例は、全部で15条からなる(別掲条文参照)。条例の要点は、以下のとおりである。

### 第1条(目的)

条例の目的は、「公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域

社会を実現すること」である。

### 第2条(定義)

用語の定義は、次のとおりである。

- 「(1)公契約 市が発注する工事又は製造その他についての請負の契約
- (2)受注者 第4条に規定する公契約を市と締結した者
- (3)下請負者 下請その他いかなる名義となるかを問わず、市以外の者から第4条に規定する公契約に係る業務の一部について請け負った者」

### 第3条(受注者の責務)

公契約を受注した者は、「法令等を遵守することはもとより、公契約を受注した責任を自覚し、公契約に係る業務に従事する者が誇りを持って良質な業務を実施することができるよう、労働者の更なる福祉の向上に努めなければならない」。

### 第4条(公契約の範囲)

条例が適用される公契約とは、市の入札又は随意契約によって契約された「(1) 予定価格が1億円以上の工事又は請負の契約、(2) 1,000万円以上の工事又は製造以外の請負契約のうち市長が別に定めるもの」。

### 第5条(労働者の範囲)

条例が適用される労働者の範囲は、「労働基準法第9条に規定する労働者で次の各号のいずれかに該当するもの」で、「(1) 受注者に雇用される者、(2) 下請負者に雇用される者、(3) 労働者派遣法に基づき受注者

又は下請負者に派遣される者」。

#### 第6条（適用労働者の賃金）

適用労働者の最低賃金額は、以下のよう  
にして定める。

「1 市長が別に定める賃金（最低賃金法  
第4条第1項に規定する賃金）の最低額以  
上の賃金を支払わなければならない」、

「2 市長は、前項に規定する賃金の額を  
定めるときは、次に掲げる額を勘案して定  
めるものとする。(1) 工事又は製造の請負  
契約 農林水産省及び国土交通省が公共工  
事の積算に用いるため毎年度決定する公共  
工事設計労務単価（基準額）、(2) 工事又は  
製造以外の請負契約 野田市一般職の職員  
の給与に関する条例別表1の2の3の項1  
級の欄に定める額」

#### 第7条（適用労働者への周知）

受注した企業は、公契約の内容を作業場  
の見えやすい場所に「掲示」もしくは「備  
え付け」又は「書面を交付する」ことによ  
って労働者に周知しなければならない。

周知する内容は、「(1) 適用労働者の範囲  
(2) 市長が定める賃金の最低額 (3) 第9  
条の第1項の申出をする場合の連絡先」。

#### 第8条（受注者の連帯責任）

受注者は、下請業者や労働者派遣業者が  
支払った賃金額が「市長が定める賃金の最  
低額を下回ったときは、その差額分の賃金  
について、当該受注関係者と連帯して支払  
う義務を負う」。

#### 第9条（報告及び立入検査）

市長は、労働者から受注者等が「負担す  
べき義務を履行していないことについて申  
出があったとき、および遵守状況を確認す  
るために必要があるときは、受注者等に対  
して必要な報告を求め、又はその職員に、  
当該事務所に立ち入り、適用労働者の労働  
条件が分かる書類その他の物件を検査させ、  
若しくは関係者に質問させることができ

る」。

#### 第10条（是正措置）

市長は、報告及び立ち入り検査の結果、  
受注者等が違反していると認めたときは、  
それぞれの関係者に対して「速やかに当該  
違反を是正するために必要な措置を講ずる  
ことを命じなければならない」。受注者等は、  
「必要な措置を講ずることを命じられた場  
合には、速やかに是正の措置を講じ、市長  
が定める期日までに、市長に報告しなけれ  
ばならない」。

#### 第11条（公契約の解除）

市長は、受注者等が次の各号のいずれか  
に該当するときは、公契約を解除すること  
ができる。

第1項 「(1) 第9条第1項の報告をせ  
ず、若しくは虚偽の報告をし、又は同条の  
規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌  
避し、若しくは質問に対して答弁せず、若  
しくは虚偽の答弁をしたとき。(2) 前条第  
1項の命令に従わないとき。(3) 前条第2  
項の報告をせず、又は虚偽の報告をしたと  
き」。

第2項 「前項の規定により公契約を解  
除した場合において、受注者等に損害が生  
じても、市長はその損害を賠償する責任を  
負わない」。

#### 第12条（公表）

市長は、「公契約を解除したときは、公表  
するものとする」。

#### 第13条（損害賠償）

「受注者は、第11条第1項の規定によ  
る解除によって市に損害が生じたときは、  
その損害を賠償しなければならない。ただ  
し、市長がやむを得ない事由があると認め  
るときは、この限りでない」。

#### 第14条（総合評価一般競争入札等の措置）

市長は、総合評価一般競争入札による落  
札者、指定管理者制度による候補者の選定

をするときは、「これらの者に雇用される労働者の賃金を評価するものとする」。

#### 第15条（委任）

略

#### 附 則

条例の施行期日は、「公布の日から起算して6月を超えない範囲内で、規則で定める日から施行する」。

## 2. 条例のポイント

### （1）「公契約にかかる最低賃金」条例である

この条例の目的は、「公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することとしているが、適正な労働条件とは、労働者の「最低賃金額」のみを定めるものであって、いわば「公契約にかかる最低賃金条例」である。環境や福祉といったいわゆる「社会的価値の実現」といった事項はもりこまれていない。

### （2）公契約の対象範囲は限定されている

条例の対象となる範囲は、建設工事は1億円以上、業務委託は1,000万円以上で人件費が大きな範囲を占める「施設整備の運転管理業務、保守点検業務、施設の清掃業務」に限定された。将来は、「業務を拡大していく」としている<sup>(1)</sup>。この点について根本崇野田市長は、「公契約の範囲によっては、相当の事務量が見込まれるが、大幅に人員を増やすわけにはいかないことを考慮した」としている。ちなみに、1億円以上の工事数は、2004年度から2008年度の平均で年4件、業務委託は、1,000万円以上の契約が2008年度で81件としている。なお、本条例の施行にあたっては、全体の人員をやりくりして管財課に一人増員をする<sup>(2)</sup>。

### （3）孫請け、派遣労働者にも適用

条例は、受注者（元請）だけでなく、下請、孫請、派遣労働者を問わず、「専ら公契約に係る業務に従事する者」に適用される。日本における公共工事等において、元請に支払われる賃金は、下請、孫請といく中で、いわゆる「ピンはね」が行われていることが半ば常識となっており、近年の激しいダンピング（価格引下げ競争）の中で、最低賃金額を下回ることもあるといわれている。しかし、契約自由の原則の下で、「ピンはね」に対して直接規制をかけることができない。

条例は、「労働者が違反がある」と申し出れば、市は実態を調査し、違反があれば是正を命じ、受注者等が応じなければ、契約を解除することができる等と規定しており、その実効性が期待される。

### （4）最低賃金額は、二つの考え方からなる

最低賃金額は市長が定めることになるが、建設工事は、農林水産省と国土交通省が毎年定める「公共工事の設計労務単価（基準賃金）の8割相当を想定している。職種別には、普通作業員で時給1,350円、鳶工で1,750円、大工で1,960円を念頭に置く。業務委託に関しては、技能労務職員の初任給に地域手当3%を含めた828円程度になる<sup>(3)</sup>」としている。ちなみに、千葉県の地域別最低賃金額は、現在728円で、約100円高い水準である。

## 3. 条例成立に至る簡単な経過と根本市長の決断とは

### （1）条例成立に至る簡単な経過

○2005年3月25日 市議会で「公共工事に

おける賃金確保法制定に関する意見書」が  
全会一致で採択された

○2005年4月27日 千葉県市長会で根本市  
長が提案した「公契約法」制定を国に求め  
る決議がされた

○2005年5月26日 関東市長会で決議

○2005年6月9日 全国市長会で決議<sup>(4)</sup>

○2005年12月8日 市議会で根本市長が、  
「国の動きがはかばかしく無い場合には  
我々としての対応策というものも考えて  
いく」と答弁<sup>(5)</sup>

○2007年12月13日 市議会で根本市長が、  
「国の関係法令の整備等がついた段階で  
公契約条例について具体的な対応をして  
いきたい」と答弁<sup>(6)</sup>

○2008年9月16日 市議会で根本市長が、  
「国に対して次のアクションを考える時期  
に来ていると認識している」と答弁<sup>(7)</sup>

○2008年12月2日 尼崎市議会に議員提案  
による「公契約条例案」が提出される

○2009年3月3日 市議会で根本市長が、  
「平成23年度からの実施を目指して、本  
年9月議会に公契約関係条例を提案した  
い」と明らかにした<sup>(8)</sup>

○2009年3月12日 市議会で根本市長が、  
「公共事業、公共工事については対象とし  
ないで、委託等のうちの一部を対象として  
条例案をつくっていきたい」と答弁<sup>(9)</sup>

○2009年5月19日 尼崎市議会で「公契約  
条例案」が否決される

○2009年9月3日 根本市長が市議会に「野  
田市公契約条例案」を提案

○2009年9月29日 市議会で、全会一致で  
条例が成立

## (2) 「国と一戦を交える覚悟」

2005年3月に市議会において「公共工事  
における賃金確保法制定に関する意見書」が

全会一致で採択されたことをふまえて、根本  
市長は、千葉県市長会に公契約法制定をもと  
める要望を提出し、4月27日にこれが決議さ  
れた。その後関東市長会、全国市長会でそれ  
ぞれ同趣旨の決議がされた。

根本市長が、千葉県市長会に提案した内容  
は、「1. 公共工事における建設労働者をはじ  
めとする労働者の最低労働条件を確保するこ  
と、2. 公共工事の入札及び契約の適正化の  
促進に関する法律の附帯議決事項について実  
効性ある施策を実施すること、3. 厳しい財  
政状況の中、さらなるコストの縮減と品質の  
確保の両立を図るため、公共工事にふさわし  
い調達方法の確立や技術者のいない発注者の  
支援について必要な措置を講ずること、4.  
日本の実情に合った公契約法を制定すること  
<sup>(10)</sup>」であった。

しかし、その後、国においては「公契約法」  
制定の動きはみられなかった。この間、根本  
市長は、市議会において公契約条例の制定を  
もとめる意見に対して、「あくまでも国が法律  
をつくるべきであり、条例の制定については  
国の動向を見極めたい。国が進まないならば  
検討したい」との答弁を繰り返していた。

また、市議会においては、2005年以前から  
「公契約法制定を国にもとめる意見書」、「公  
契約条例の制定をもとめる陳情」等が提出さ  
れていたが、いずれも賛成少数で否決されて  
いた。

2009年3月市議会で、根本市長は「9月議  
会に公契約条例を提案したい」と表明した。  
5月には、尼崎市の条例案は、否決され実現  
しなかった。国の動きも無い中で、9月3日  
に根本市長は条例提出を決断し、市議会もこ  
れを受けて全会一致で議決・成立させた。

条例の提案にあたって根本市長は、「公契約  
の問題は、本来国が法律を制定すべきである。  
しかし、国が対応しない中で野田市としては、  
先駆的、実験的に取り組み、国に働きかけて

いく。尼崎市で議論がなされ否決されたという  
ことを念頭に置いて議論を行ってきた」。  
「国と一戦交えなければならぬという覚悟  
もある<sup>(11)</sup>」と述べている。

#### 4. 根本市長の「覚悟」とは

(1) 日本政府は、ILO 第 94 号条約を批准する  
意思はない

日本において「公契約法」あるいは「公契  
約条例」の制定をもとめる運動は、1949 年に  
採択された ILO 第 94 号条約(「公契約におけ  
る労働条項に関する条約」)を主に根拠として  
いる。

条約の背景としては、「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」  
ので「公の機関が契約を締結する際には、  
社会的保護水準を下回る労働者の雇用を伴う  
契約をすべきではなく、モデル雇用主として  
範を示すべきである」。条約の目的は、「1.  
労働コストが競争の要素となることを阻止す  
ること。2. 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にすること」であ  
る。そのために「政府が発注する建築工事、  
各種サービスに従事する労働者の賃金・労働  
条件等について、その労働者の働いている地  
区の産業または職業と同質の業務について  
いる労働者と劣らないことを公契約に決める  
こと。また、適切な監督制度の確立・維持、実  
効を確保するために救済や制裁を課すこと  
である」としている<sup>(12)</sup>。

この条約の批准に関して、日本政府は、  
1950 年当時「国等を相手側とする契約にお  
ける法律案」を準備したが、建設業界の強い  
反対もあり、法律案は提出されず、その後は  
一貫して否定的な態度を変えていない。

その理由は、「公契約のもとにおける労働で

あると否とを問わず、民間部門における労働  
条件については、労働基準法等に定める法定  
労働条件に反するものは別として、個々の勞  
使当事者間で自主的に取り決められるもので  
あり、政府がこれに介入するのは適当でない  
<sup>(13)</sup>」との見解であり、今日まで変わってい  
ない。

以上のように、国は ILO 第 94 号条約の批  
准およびそれにもなう公契約法の制定など  
国内法の整備については否定的である。

(2) 尼崎市当局の「公契約条例」に対する  
見解

野田市の条例に先立って、昨年 12 月に尼  
崎市議会議員によって提案された「公契約条  
例案」に対して、尼崎市当局は、「違法性の問  
題及び政策の合理性の問題が含まれており、  
受け入れられない」等として次の見解を明ら  
かにした<sup>(14)</sup>。

##### 【違法性に対する見解】

1. 憲法 27 条により勤務条件に関する基準  
は法定で定めるとされており、賃金、労働  
条件に公共が介入することは、法律による  
べきで条例ではできない。
2. 法律では、条例が労働条件に介入するこ  
とを想定しておらず、上乘せ条例として許  
容される範囲を超えている。
3. 労働者保護と労働条件への介入は法律の  
役割であり、地方自治法第 14 条第 1 項に  
規定する地方の事務の範囲を逸脱してい  
る。
4. その処理に膨大な処理コストを要し、実  
効性の確保に疑問がある条例は、最小の経  
費で最大の効果をあげなければならない  
とする地方自治法の趣旨に反する。

##### 【政策合理性に対する見解】

1. 多額の処理コストをかけ、実効性の確保  
に疑問がある政策の選択は、合理性に欠け



る。

2. 地域が限定されている本市において、条例が目的とする政策効果を上げる賃金額等を決定する基準がないことから、自治体の取り組みは困難。

#### 【違法性のリスクに対する見解】

さらに、条例が施行された場合に、訴訟が提起され、敗訴した場合に多額の損害賠償を支払わねばならないというリスクがある。

### (3) 予想される「条例批判」に対する野田市長の反論

以上のように、自治体当局においても「公契約条例」に対しては、否定的な見解に立っている。これに対して根本市長は、地元のタウン誌<sup>(15)</sup>のインタビューに答えて次のように述べている。

#### ①「憲法違反ではないか」

「最低賃金法に基づく最低賃金額を上回る賃金を支払う義務を条例で定めることは、勤労務条件に関する基準は、法律で定めると規定している憲法に違反する」との見解に対しては、「契約の相手側の事業者に限定して最低賃金を上回る支払を求めたものに過ぎず、事業者一般に強制するものではない」としている。

#### ②「独占禁止法違反ではないか」

「自己の取引上の地位を不当に利用して相手側と取引するというのは独占禁止法に違反する」との見解に対しては、「そもそも独占禁止法は民々の問題であり、公共に関わる契約に対し公正取引委員会から競争政策の問題として指摘されても、その要請以上に公契約の質の確保と社会的価値の向上という行政上の必要性がある」としている。

#### ③「地方自治法違反ではないか」

「地方自治法第2条第14項『最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければ

ならない』に違反する」との見解に対しては、「契約の額を反映する人件費の積算の結果、数値が増加したとしても労働政策及び施設の目的を達成するために必要最低限のものであることから問題点の指摘を回避できる」としている。

## 5. 条例の意義と私たちの課題

### (1) 公務を担う労働者の賃金・労働条件は低下している

先進国あるいは途上国を問わず、グローバル化の進展の下で公共サービスの民営化が進んでおり、政府の公共調達における企業競争が激化し、賃金・労働条件の激しい切り下げがおきている。日本においても、国・自治体のいずれも財政の逼迫を理由にして、公共土木・建設事業が激減しており、ダンピング(価格引き下げ競争)にさらされてきた。

また、従来、自治体の直営業務であった清掃、給食はじめ現業部門だけでなく、近年では保育所、病院、図書館など従来自治体の直営部門とされていた職場への民営化が急速に進められている。さらに、指定管理者制度、PFI、市場化テストなどの新たな民営化手法が取り入れられ、公共サービスの多くが民間労働者の手に委ねられている。

また、正規労働者が削減される中で、嘱託職員といった非正規公務員も急増している。

こうした中で、公務職場あるいは公共サービスを担っている民間労働者と自治体公務員との間の賃金・労働条件の格差、あるいは自治体非正規労働者との間の格差いわゆる「官製ワーキングプア」が社会的な問題となっているところである。

こうした状況に対して、国あるいは自治体段階でも入札改革といった側面から様々な取り組みが進められてきた。また、公契約条例

の検討もされてきたが、直接に労働者の賃金・労働条件を規制する条例制定には至らなかった。

## (2) 野田市条例の意義は大きい

契約自由の国アメリカにおいても、「公契約」にかかわる労働者保護の具体的な仕組みとして「デービス・ペーコン法」などがある。近年では、「人間らしい生活ができる賃金」という考え方に基づいて、自治体段階で「リビング・ウェイジ条例」を制定するとりくみが進められ、成果があがっているといわれている<sup>(16)</sup>。

長年にわたって「公契約法」、「公契約条例」の制定をめざしてとりくんできた全建総連顧問の佐藤正明氏は、「受注した建設業者が、その費用をどのように使おうと、発注者である国や自治体は何の責任も持たない。発注したものが契約通りに完成させさえすれば、それで終わりという考え方であり、建設業の重層下請におけるピンハネや手抜き工事のもととなる低単価、低賃金に国や自治体は関係ないとするものである。国や自治体は国民から徴収した税金で仕事しているのであり、それは国民の主権者としての立場を否定するものである<sup>(17)</sup>」と述べている。

政府（国・自治体）は、そこに住む市民の人権や福祉を実現し、向上させることを市民から負託されているのであり、義務を負っているのである。また、社会的な公正を実現させることも政府の重要な責務である。

政府が、自ら発注する工事や業務によって、そこで働く労働者たちの賃金・労働条件がその地域の水準を下回る内容で契約されていることを放置する、あるいは、それを放置することで全体の賃金・労働条件を引き下げることにつながるとすれば、まさに本末転倒である。

そうした意味で、野田市の「公契約条例」制定の意義は大変大きい。

## (3) 公共サービス基本法の成立と「公契約条例」の意義

5月13日に「公共サービス基本法」が、国会において全会一致で成立した。その成立に尽力された原口一博総務大臣は、この法律について、「国民の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、必要な情報や学習の機会が提供され、意見が反映されることなどが権利として明記されている。それを保障する国や自治体の責務、公共サービス従事者の責務とともに、その労働環境の整備についても規定している。この10年、『官から民へ』という流れの中で、様々な規制改革が進められてきたが、経済的規制と社会的規制が調和した新たな公共サービスを再構築しなければならない。また、労働者と政治、官公労と民間労働者、正規と非正規の3つの分断構造から脱却し、連帯することで労働を中心とする福祉型社会が形成できるのではないか<sup>(18)</sup>」とのべている。

「公契約条例」とは、こうした考え方の具体化の一つであると考えられる。

根本市長は「官製ワーキングプアをなくすことと、公共工事の技術水準を保つことが目的。他の自治体にも制定の動きが広がれば、国を動かせる。最終的には国に公契約法を制定してほしいと考えている<sup>(19)</sup>」としている。私たちは、野田市をよもや孤立させてはならない。

「野田市公契約条例」の成立は、一自治体の小さな一歩だが、公正で平等な社会を作り出すための、大きな一歩とするために、私たちの運動が、今求められているのである。

- (1) 2009年9月3日 市議会本会議における市長提案理由(野田市議会 HP)
- (2) 2009年9月9日 市議会本会議条例質疑における市長答弁(野田市議会 HP)
- (3) 同 市長答弁
- (4) 全国市長会の決議「公共工事における建設労働者の適正な労働条件を確保するため、関係法令の整備を図ること」。当初の決議は「日本における事情に見合った公契約法を検討すること」であったが、その後の調整で上記の内容となった。(全建総連 HP)
- (5) 2005年12月8日 市議会本会議における小倉良夫議員の質問に対する答弁。(野田市議会 HP)
- (6) 2007年12月13日 市議会本会議における長南博邦議員の質問に対する答弁。(野田市議会 HP)
- (7) 2008年9月16日 市議会本会議における長南博邦議員の質問に対する答弁。(野田市議会 HP)
- (8) 2009年3月3日 市議会本会議における市政一般報告(野田市議会 HP)
- (9) 2009年3月12日 市議会本会議における長南博邦議員の質問に対する答弁。(野田市議会 HP)
- (10) 2005年12月8日 市議会本会議における小倉良夫議員の質問に対する答弁。(野田市議会 HP)
- (11) 2009年9月9日 市議会本会議における松本陸男議員の質問に対する答弁。(野田市議会 HP)
- (12) 「ILO 駐日事務所メールマガジン・トピック解説」(2008年6月30日)。また、労働条項に関して「国内法で最低賃金などの定めがあるとしても、その地域の実際に働く労働者の労働条件水準を反映しないので

あれば、条約の要件を満たさないとしている」清水敏「政府調達に関する国際的規制と労働条件保護」(旬報社 労働法律旬報 2009年2月)

- (13) 1991年3月15日 参議院地方行政委員会篠崎年子議員の質問に対する政府答弁(参議院 HP)
- (14) 2008年12月12日 尼崎市総務消防委員会「公契約関連3条例案に対する市当局の見解説明」(尼崎市議会 HP)
- (15) 「根本市長の時時刻刻ー日本で初めて制定へ『公契約条例』」(ふるさと工房 月刊とも 2009年8月号)
- (16) リビング・ウェイジ条例は、ニューヨーク、ロサンゼルス、シカゴなど全米140を超える自治体で条例化している。この制定には、地域社会で活動する様々な市民、団体がリードし、労働組合、地域の大学、研究者も加わっている。小畑精武「オバマ大統領の労働改革とリビング・ウェイジ運動」(労働大学出版センター 月刊労働組合 531号 2009年4月)
- (17) 佐藤正明「公共工事と建設労働者ー建設労働における課題ー」(進歩と改革研究会 進歩と改革 622号 2003年10月)  
全建総連は、純中立の建設労働者による労働組合で、組合員約70万人。1994年に「公契約法(条例)公共工事における賃金確保法の要綱試案」を発表したり、全国の自治体・議会に対して「国に対して公契約法の制定をもとめる意見書提出」、「条例制定」等の運動にとりくんでいる。
- (18) 原口一博「Governance Review」(ぎょうせい 月刊ガバナンス 99号 2009年7月)
- (19) 「防げ官製ワーキングプアー市長「国を動かし法整備を促す」(東京新聞 2009年10月21日)

## 野田市公契約条例

地方公共団体の入札は、一般競争入札の拡大や総合評価方式の採用などの改革が進められてきたが、一方で低入札価格の問題によって下請の事業者や業務に従事する労働者にしわ寄せがされ、労働者の賃金の低下を招く状況になってきている。

このような状況を改善し、公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは、ひとつの自治体で解決できるものではなく、国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し、速やかに必要な措置を講ずることが不可欠である。

本市は、このような状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで、地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したいと思う。

この決意のもとに、公契約に係る業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図るため、この条例を制定する。

### (目的)

第1条 この条例は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現することを目的とする。

### (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 公契約 市が発注する工事又は製造その他についての請負の契約
- (2) 受注者 第4条に規定する公契約を市と締結した者
- (3) 下請負者 下請その他いかなる名義によるかを問わず、市以外の者から第4条に規定する公契約に係る業務の一部について請け負った者

### (受注者の責務)

第3条 受注者は、法令等を遵守することはもとより、公契約を受注した責任を自覚し、公契約に係る業務に従事する者が誇りを持って良質な業務を実施することができるよう、労働者の更なる福祉の向上に努めなければならない。

### (公契約の範囲)

第4条 この条例が適用される公契約は、一般競争入札、指名競争入札又は随意契約の方法により締結される契約であって、次に掲げるものとする。

- (1) 予定価格が1億円以上の工事又は製造の請負の契約
- (2) 予定価格が1,000万円以上の工事又は製造以外の請負の契約のうち、市長が別に定めるもの

### (労働者の範囲)

第5条 この条例の適用を受ける労働者（以下「適用労働者」という。）は、前条に規定する公契約に係る業務に従事する労働基準法（昭和22年法律第49号）第9条に規定する労働者であって、次の各号のいずれかに該当するものとする。

- (1) 受注者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者

- (2) 下請負者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者
- (3) 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和60年法律第88号。以下「法」という。）の規定に基づき受注者又は下請負者に派遣され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者

（適用労働者の賃金）

第6条 受注者、下請負者及び法の規定に基づき受注者又は下請負者に労働者を派遣する者（以下「受注者等」という。）は、適用労働者に対し、市長が別に定める賃金（最低賃金法（昭和34年法律第137号）第4条第1項に規定する賃金をいう。以下同じ。）の最低額以上の賃金を支払わなければならない。

2 市長は、前項の規定する賃金の最低額を定めるときは、次に掲げる額を勘案して定めるものとする。

- (1) 工事又は製造の請負の契約 農林水産省及び国土交通省が公共工事の積算に用いるため毎年度決定する公共工事設計労務単価（基準額）
- (2) 工事又は製造以外の請負の契約 野田市一般職の職員の給与に関する条例（昭和26年野田市条例第32号）別表第1の2の3の項1級の欄に定める額

（適用労働者への周知）

第7条 受注者は、次に掲げる事項を公契約に係る業務が実施される作業場の見やすい場所に掲示し、若しくは備え付け、又は書面を交付することによって適用労働者に周知しなければならない。

- (1) 適用労働者の範囲
- (2) 前条第1項の規定により市長が定める賃金の最低額
- (3) 第9条第1項の申出をする場合の連絡先

（受注者の連帯責任）

第8条 受注者は、下請負者及び法の規定に基づき受注者又は下請負者に労働者を派遣する者（以下「受注関係者」という。）がその雇用する適用労働者に対して支払った賃金の額が第6条第1項の規定により市長が定める賃金の最低額を下回ったときは、その差額分の賃金について、当該受注関係者と連帯して支払う義務を負う。

（報告及び立入検査）

第9条 市長は、適用労働者から受注者等が適用労働者に対して負担すべき義務を履行していないことについての申出があったとき及びこの条例に定める事項の遵守状況を確認するため必要があると認めるときは、受注者等に対して必要な報告を求め、又はその職員に、当該事業所に立ち入り、適用労働者の労働条件が分かる書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査する職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

（是正措置）

第10条 市長は、前条第1項の報告及び立入検査の結果、受注者等がこの条例の規定に違反していると認めるときは、受注者の違反については受注者に、受注関係者の違反については受注関係者（第6条第1項の規定に違反しているときは受注者及び受注関係者）に対し、速やかに当該違反を是正

するために必要な措置を講ずることを命じなければならない。

- 2 受注者等は、前項の規定により違反を是正するために必要な措置を講ずることを命じられた場合には、速やかに是正の措置を講じ、市長が定める期日までに、市長に報告しなければならない。

(公契約の解除)

第11条 市長は、受注者等が次の各号のいずれかに該当するときは、市と受注者との公契約を解除することができる。

- (1) 第9条第1項の報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同条の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは質問に対して答弁せず、若しくは虚偽の答弁をしたとき。
- (2) 前条第1項の命令に従わないとき。
- (3) 前条第2項の報告をせず、又は虚偽の報告をしたとき。

- 2 前項の規定により公契約を解除した場合において、受注者等に損害が生じても、市長は、その損害を賠償する責任を負わない。

(公表)

第12条 市長は、前条第1項の規定により公契約の解除をしたときは、市長が別に定めるところにより公表するものとする。

(損害賠償)

第13条 受注者は、第11条第1項の規定による解除によって市に損害が生じたときは、その損害を賠償しなければならない。ただし、市長がやむを得ない事由があると認めるときは、この限りでない。

(総合評価一般競争入札等の措置)

第14条 市長は、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の10の2第3項に規定する総合評価一般競争入札(同令第167条の13で準用する場合を含む。)により落札者の決定をしようとするとき又は地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第3項の規定により公の施設の管理を指定管理者に行わせるため候補者を選定しようとするときは、これらの者に雇用される労働者の賃金を評価するものとする。

(委任)

第15条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

附則

この条例は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。



## 編集後記

2009年8月の衆議院解散・総選挙は、この国の歴史的な出来事となった。戦後の長期政権から、初めての本格的な政権交代にもかかわらず、新政権はわずか1ヶ月程度の期間で大型公共事業の中止・見直しや補正予算の執行停止などの取組みをスタートさせている。こうした動きから多くの人々は、政権交代は政府の政策方針を転換させるものであるという現実には気づき始めたであろう。これまでも、自治体レベルでは同様の、首長の交代に伴い政策が大幅に転換するという場面が見られたはずだが、その地域住民は政策転換の中身をこれほど注視していただろうか。中央の政策転換の影響が、人々の生活に直結する問題としてマスメディアに大きく取り上げられるたび、日本が未だ中央集権型の政策体系を堅持していることを再認識せざるを得ない。 (谷本有美子)

2009年10月20日

### 自治研かながわ月報第116号(2009年10月号, 通算180号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター			
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>		E-mail:kjk@gpn.co.jp	
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174		横浜銀行 横浜市庁支店 0709629	

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価800円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。