

自治研 麻 かながわ

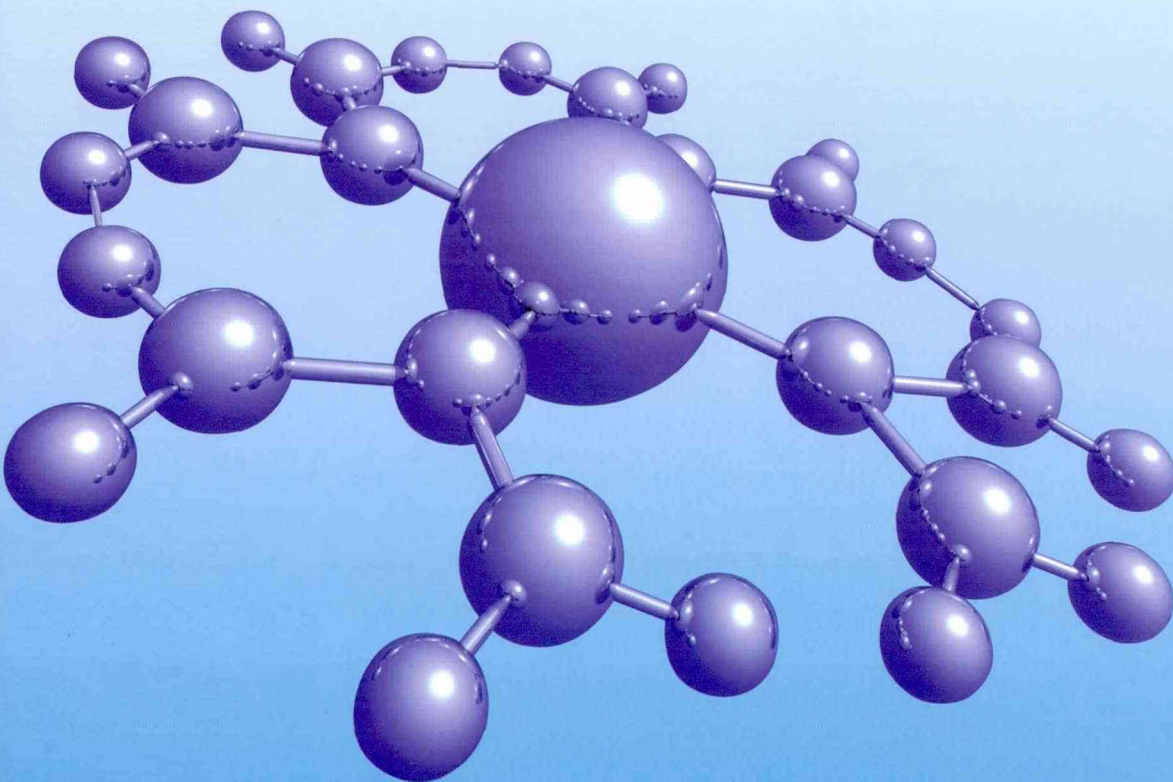
2010

6

No.121

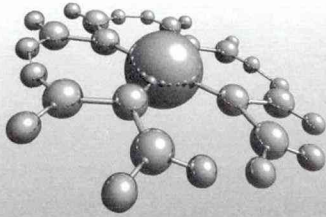
(通算185号)

- ◆ 「地方政府基本法」とは何か
- ◆ 新市長誕生から1年・横須賀市政の動向を探る
- ◆ 開成町議会が議会基本条例を制定



社団法人 神奈川県地方自治研究センター





もくじ***CONTENTS

2010年度 第1回地方分権システム研究会

「地方政府基本法」とは何か

－地方自治法抜本改正の検討と地方自治の基本法をめぐる論点－

(社)神奈川県地方自治研究センター研究員 谷本有美子……………1

新市長誕生から1年・横須賀市政の動向を探る

－市政運営の現状と市長マニフェスト(選挙公約)の課題－

編集部……………11

開成町議会が議会基本条例を制定

－「通年議会」の実施も条例で規定される－

編集部……………15

第46回自治研神奈川集会開かれる

－一日開催で、集中して学習と討論を行う－

編集部……………19

2010年度第1回地方分権システム研究会（2010年4月27日）

「地方政府基本法」とは何か

—地方自治法抜本改正の検討と地方自治の基本法をめぐる論点—

（社）神奈川県地方自治研究センター研究員 谷本有美子

2010年4月27日、神奈川県地方自治研究センター2010年度第1回地方分権システム研究会が、神奈川県地域労働文化会館で開催された。谷本有美子神奈川県地方自治研究センター研究員が「『地方政府基本法』とは何か」というテーマで報告を行った。以下は、その報告内容をもとに谷本研究員が原稿を作成したものである。

1. 「地方政府基本法」の登場

(1) あいまいなビジョンと検討体制

鳩山政権が提示した地域主権戦略では、「地方政府基本法」の制定という方針が、にわか
に登場した。2009年12月14日に原口総務大臣が公表した地域主権戦略工程表（原口プラン）では、2012（平成24）年を目途に地方政府基本法を制定するスケジュールが示されている。

原口プランは、地域主権改革の中身を「規制関連」・「予算関連」・「法制関連」と3つの
カテゴリーに分け、その工程を示したが、「地方政府基本法」の制定は、このうち「法制関連」のカテゴリーに分類されたものである。その前段として、現行地方自治法の抜本改正を検討することとされた。2010年1月には「地方自治法の抜本改正」を検討する組織として、地方行財政検討会議が総務省に設置され、すでに具体的な検討が始まっている。

一方、原口プランは、2010年夏までに「地域主権戦略大綱」を策定することも予定しており、こちらは内閣府に設置した「地域主権

戦略会議」を中心に検討を進めるとされた。地域主権戦略大綱や地域主権改革一括法の検討は、主に内閣府に設置された地域主権戦略会議が担っている。

この地域主権戦略会議の設置と併せて「規制関連」に整理された義務付け・枠付けの緩和策を盛り込んだ地域主権改革一括法案は、3月に国会提出された。地域主権改革一括法案は2回に分けて国会提出することが予定されており、第2次の法案は2010年度中に示されるスケジュールである。

このように地域主権改革については、「規制関連」は地域主権戦略会議が、「法制関連」は地方行財政検討会議が担当するという、調査審議事項の棲み分けが行われている。異なる2つの会議体で分担して検討を進め、地方自治法の抜本的な見直しを行ったうえで、わずか2年後の2012年に「地方政府基本法」制定を予定するならば、その前提条件として、現時点で少なくともこの国の「地方自治」のあり方についての将来ビジョン、あるいは「地方自治」の制度を包括的に捉えた将来設計図が示され、政府内で共有されていることが不

可欠である。

1990年代後半の第1次地方分権改革では、衆参両院の決議を受けて政府が大綱を閣議決定し、法定機関として地方分権推進委員会を設置して検討に入るといった手順をたどっていた。少なくとも国会と内閣に共通する、地方分権の基本認識が存在していたといえる。

これに対し、地域主権戦略会議と地方行財政検討会議における改革案の検討は、必ずしも方向性を一にしていなかった。議事録を見る限り、地域主権戦略会議は、担当主査による個別提案の打ち上げ型の検討に終始しており、地方行財政検討会議は、事務局作成の資料に示された論点中心の議論である。地方政府基本法制定に向けた検討は、両会議体でビジョンの共有がなされないまま、同時並行的に進行しているように見える。

とはいえ、地域主権改革の柱の一つに掲げられた「地方政府基本法」の制定（地方自治法の抜本改正）は、そこに規定される内容次第で今後の地方自治のあり方を大きく変えるものであり、地方自治の現場にとっても無視できない極めて重要なテーマとなる。

そこで今日の研究会では、このテーマを理解する手始めとして、「地方政府基本法とは何か」という問題を設定している。「地方政府基本法」の本質的な意味を問うというアプローチから、現在進行形の地方自治法の抜本改正について、概括的に論点の洗い出しをしていくこととしたい。

(2) 「地方政府」は政府の公式用語？

ところで、地域主権改革では、なぜ「地方政府基本法」という名称の法律制定を目指すこととしたのだろうか。

法令の「題名」については、元内閣法制局長官の林修三氏が執筆した『法令作成の常識』（日本評論社）によれば、内容の全貌をよく表現していることと、簡潔であることが立法

の基本とされている。

しかし、「地方政府基本法」という題名が示す中身が、多方面に共通の理解を得られているものなのかという疑念がある。とりわけ、「政府＝内閣」を示すのが常識の霞が関で、「地方政府」という名称を用いた法律の制定は容認されるのかという点については、政府の公式用語の使用法という観点からみると、以下のような最近の事例もあり、その見通しははっきりしない。

「地方政府」という言葉は、安倍政権下で2007年に発足した地方分権改革推進委員会の文書に登場している。委員会が示した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（2007年5月）、「中間のまとめ」（同11月）、「第1次勧告」（2008年5月）等では、地方政府を「自治行政権・自治財政権・自治立法権を有する完全自治体」として（中間のまとめ）、「中央政府と対等・協力の関係に立つ」ものと位置付けられていた。

それら地方分権改革推進委員会の文書に、「地方政府」という言葉が使用されたことに着目した元自治事務次官の松本英昭氏は、「地方政府」という用語に「統治団体」としての側面があることを踏まえて、政府関係機関が積極的に認めるのは大きな変化だ、と雑誌論文（『自治研究』第84巻第9号）で指摘した。それは、「霞が関」において「地方政府」という表現が用いられることが、極めて画期的な事態であった点を示す証左であろう。

ところが、第1次勧告を受け地方分権改革推進本部が6月に決定した「地方分権改革推進要綱（第1次）」には、「地方政府」という用語は使用されていない。文脈に応じて、適宜「地方公共団体」「基礎自治体」「広域自治体」という表現が用いられており、そこに「地方政府」という表現は登場しないのである。

鳩山政権が、自民政権下で地方分権改革推進委員会の見解を継承し、同じ意味で「地

2 「地方政府基本法」とは何か

方政府」という用語を使用したのかどうかは、不明である。地域主権改革一括法案など、地域主権改革関連の閣議決定文書には、「地方政府」の用語も、定義も現在のところ見当たらない。

また、政府が12月15日に閣議決定した「地方分権改革推進計画」では、「地方自治体」の表現が使用されていることからみても、「地方政府基本法」という名称が「原口プラン」で唐突に示された感拭えない。それだけに「霞が関」に共通の理解を得られている可能性は極めて低く、政治主導とはいえ、法案化の過程における官僚機構の抵抗は必至であろう。

とりわけ内閣法制局から法制上のテクニカルな面で修正（たとえば、憲法における「地方自治」「地方公共団体」との整合性など）を求められる可能性も否めない。既述の松本氏の『自治日報』（2010年4月16日付）寄稿では、「地方政府基本法」という表現を極力回避し、「地方自治基本法（地方政府基本法）」との表現が使用されていることも、気にかかる。

逆説的にいえば、「地方政府基本法」という名称の法律制定は、現行の国・地方関係に対する「霞が関」の常識を覆すという意味も持つ。今回の地方自治法の抜本的見直しの成果は、今後の国・地方関係のあり方を拘束するという点からも重要な試金石となるのである。

2. 「地方政府基本法」が示すもの

(1) 「地方政府」か、「自治体」か

他方、「地方政府」という用語が執行機関のみを示す可能性について、以下のような指摘があることに留意しておきたい。

行政法学者の兼子仁氏は、「地方政府」という用語が執行機関のみをさすものと解釈される可能性を、かつてその著書で指摘した。1980年代に半ばに、中央集権化を危惧した地方自治関係者が、国と地方の関係を政府間関係と

捉えるべきだとして「地方政府論」を掲げ、地方分権の運動を開始した（※注1）頃のことである。

兼子氏は、日本では国で「政府」という用語を使用する場合、基本的には内閣（行政府）のみをさすので、地方についても執行機関のみを示す呼称とされる可能性があることに言及し、政治行政の総合的責任主体を意味する用語としては、統治団体の明確化という観点から、「自治体」が相応しいという考えを提起した（※注2）。

そうした指摘を受けてか、地方分権の推進を目指してきた行政学者は、その後「地方政府」という表現を積極的に使用しなくなった傾向がある。今村都南雄教授も、寄稿「地方政府の概念化」（※注3）で、自治体概念の用語法を法解釈用語として定着させる有効性を「むげに否定できないところ」と言及した。

「地方政府」という用語の意味するものが、法制定の趣旨と合致するののかという点についても、議論の余地があるのではないだろうか。

(2) 「基本法」が意味するもの

「地方政府基本法」という名称に関連する問題としては、もう一つ、「基本法」の性質に着目した論点が提起されている。

2月に開催された第2回地方行財政検討会議で、西尾勝委員が基本法に関わる次のような論点を提起した。

それは、地方政府基本法が「改革推進型」の基本法なのか、憲法と通常の諸法とを媒介する機能を期待された基本法なのか、という基本法の位置づけについての問題提起である。

前者の「改革推進型」の基本法とするのかという問題提起は、会議の審議結果を最終的に一括して体系的に実現するために制定される基本法と位置付けられるのかを問うもので、西尾氏は、この場合には名称を地方政府改革推進基本法（地方政府形成推進基本法）とす

べき、との見解を示している。

後者の、憲法と通常の諸法とを媒介する(規制し続ける上位法としての)機能を期待された基本法とするのか、という問題提起では、「後法は前法を打ち破る」とする後法優先の一般原則から免れることはできないという学会の通説、その限界を突破する新たな類型の基本法として制定しようと試みるのか否か、改革の決意を政府に問いかけた。

西尾氏は、「憲法第92条の明示的な委任に基づく、憲法実施法と称しても不自然ではない法律」との論理構成を示しており、後者を推進する立場にあると推察する。

ここでは、西尾氏の解釈が法学上の論争に耐えうるか、否かという問題には深入りできないが、憲法と通常法を媒介する機能を持った基本法が制定されていくことにより、将来にわたり国による自治体統制ないし関与を限定化する効果があるとすれば、自治・分権型の地方自治制度のあり方に関心を持つ立場としては、有意義なことと考える。今後の論議を注視していきたい。

3 見直しの先にある「地方自治」の姿は？

(1) 地域主権改革がめざす「地方自治」のあり方

では、何のために地方政府基本法制定、地方自治法の抜本的な見直しが必要とされているのか。現政権が企図する地方政府基本法制定の目的から見ていく。

ただし、原口プランは改革の工程表、地方行財政検討会議に示された資料の多くは現行制度を説明した内容で、そこから論点を抽出した形となっている。地域主権改革後の地方自治の姿は、全体像として明らかにされていない。

そこで、現時点で示されている政府の関係

資料をつなぎ合わせながら、それを手掛かりに、政府が改革の先に予定している地方自治の姿を浮かび上がらせてみたい。

抜本の見直しを実質的に担う地方行財政検討会議の設置目的は、「地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直し案を検討」することにあるとされる。

「地域主権の確立を目指す」とは、まさに地域主権改革のことであり、地域主権推進一括法におけるその定義は、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」とされている。

つまり、「a. 住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすること」、「b. 地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすること」という2つの方針が、地方自治法の抜本的な見直しの基底にあると解される。

(2) 地方自治の本旨の具体化

それに対し、見直しの対象とされる現行地方自治法では、どのような目的を規定しているのだろうか。

現行地方自治法の目的条項(第1条)には、「地方自治の本旨に基づいて」法が目的とする事項として、以下の4つの項目が盛り込まれている。

① 地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定めること

② 国と地方公共団体との間の基本的関係を確立すること

③ 地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図ること

④ 地方公共団体の健全な発達を保障するこ

4 「地方政府基本法」とは何か

と

この4項目は、憲法第92条の規定する「地方自治の本旨」に基づき解釈・運用するための指針であることが解説書（松本英昭『逐条地方自治法』学陽書房）に記されており、ここでは「地方自治の本旨」の解釈は曖昧なもので一般的には、団体自治と住民自治によるものと捉えられているという説明がなされる。

この「枕詞」としての「地方自治の本旨」のあいまいさが、地方自治のあり方に対する多様な理念を吸収し、ひるがえってこれまでの改革の枠組みを現行法制の範囲内に規定してきた点是否めない。それだけに改革の理念となる「地方自治の本旨」の中身を具体的に規定することが課題となる。

たとえば、2000年の地方分権一括法施行の際には、国・地方の役割分担の原則として第1条の2に挿入される形となった。第1条は手つかずのまま、2001年の地方分権推進委員会最終報告が、「地方自治の本旨」（憲法第92条）の具体化に言及したように、第1次地方分権改革でも積み残された課題である。

地方行財政検討会議でも、地方自治法の抜本的見直しを行うとすれば、地方自治の理念を改めて検討すべきとの意見も出ているが、そこで提示された理念は、具体的に法に規定されることが重要な意味を持つ。抜本的見直しにあたっては、目的条項の見直し検討も不可欠ではないだろうか。

なお、2000年の地方分権一括法で挿入された第1条の2に、地域主権改革がめざすとしている「a. 住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする」という表現は、すでに規定されている。

つまり、新たに示された理念は「b. 地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすること」であるが、この表現からは地域住民による諸課題への取り組みが強調され、自治体の統治団

体たる側面が明らかにされない。そうした観点からみると、このbの理念を地方自治の本旨として明文化すべきかどうかという問題については、第1条の見直しとは別に考えるべき論点を浮かび上がらせる。

なぜならこの表現には、鳩山政権が掲げた「新しい公共」の考え方に基づく、住民負担の増加という含意が読み取れるからである。筆者は、政府から住民に対する一方的な負担転嫁への警鐘として、この点は慎重に検討する必要があると考えている。

(3) 多面的な「自治」の捉え方

さらに、その地方自治の理念には多面的な捉え方があることにも言及しておきたい。

「地方自治の本旨」の実現をめざす各種政策提言（資料1）では、「自治」という言葉についても異なる見解が示されている。

たとえば、神奈川県が2010年1月に、職員プロジェクトチームの検討の基づきとりまとめた政策提言では、「統治から自治の法制への転換」という考え方に基づいて、「地方自治の本旨」の実現を予定している。そこでいう「自治」は、国による行政機構の統治を排除し、個として自立した住民の共助により対応できない課題を自治体が解決にあたること、を自治の理念としている。つまり、住民を主にサービスの受け手とのみ位置づける視点から、「住民自治」よりも「団体自治」の強化に重点が置かれているのである。

他方、1998年に自治基本法研究会（※注4）が示した政策をみると、ここでは「市民自治」、つまり市民が政府を作るという「住民自治」の強化に力点を置き、これを「地方自治の本旨」とする考え方が示されている。

地方の主体として「住民自治」に重きを置くのか、国との関係で「団体自治」の強化を目指すのか、それにより目指す地方自治の設計図は異なる書き方となる。「市民が地方の政

府を作る」という考え方に立脚すれば、そのアプローチが前者となるのは明らかであるが、県の政策提言にその視点は欠落している。

このように「地方自治の本旨」にも多面的なアプローチの可能性がある。めざすべき地方自治の姿が、明示されずに進行する地方自治法の抜本的見直しは、あいまいな「自治観」に基づく、継ぎはぎだらけの制度改正という道をたどることになる。

4. 現行制度の何を見直すのか

ここまで見てきただけでも、地方政府基本法の制定検討には、広範な論点が想定される。紙幅の限りがあるため、ここではひとまず、地方行財政検討会議に示された検討項目の例（資料2）を取り上げ、これをベースにしなから、政府がすすめる抜本的見直しについて、現時点での概要と論点を整理しておきたい。

(1) 自治体の基本構造のあり方

まず、自治体の基本構造のあり方をみると、ここでは、二代表制を前提に多様化と書かれているが、地域主権戦略会議で、その前提条件を覆すかのような提案も出てきている。

具体的には、橋下大阪府知事が提起した府県における「議会内閣制」の提案である。橋下試案の「議会内閣制」は、議員の中から推薦を受けたものを首長が内閣構成員として政治任用するシステムであり、首長のさらなる権限強化が指向されている。行政の経営体ないし事業体としての側面のみを捉えた提案であり、住民を代表する議会が民主的に権力を統制するという、議会の本質的な機能に対する理解を欠いた提案と言わざるを得ない。

橋下知事は、英国の公選首長型をモデルに提案しているが、英国では地方自治体に授権される権限は法により限定され、授権の範囲を超えた権限執行はウルトラ・ヴァイレース

の法理に基づき無効とされる。一方、行政を包括的に執行する権限を首長に与えている日本では、首長の持つパワーが極めて強い。首長-議会の制度設計に際して、このことに対する配慮が不可欠なことはいうまでもない。

長と議会のあり方については、地方行財政検討会議の第1分科会が当面の検討課題として取り上げている。「首長の権力統制のあり方」という観点から、今後の検討を注視していく必要があるだろう。

(2) 大都市制度のあり方

基礎自治体の区分の見直しについては、別途検討の視点として市と町村、市の種類が示されているものの、地方行財政検討会議では、現在のところ町村に関する具体的な意見は出てきていないようである。

むしろ大都市制度の問題の方が、当事者の政令指定都市による提言が活発化していることもあり、具体的な論点に浮上しつつある。

地方行財政検討会議は、基礎自治体と広域自治体の二層制を前提に大都市制度のあり方を検討しているが、横浜市・大阪市・名古屋市で構成される大都市制度構想研究会では、府県から独立した形態の「新・特別市制度」の提案も出ており、新聞報道によれば、横浜市では新・特別市の実現に向けた働きかけを強化する動きがみられる。また、関西では大阪都構想も検討されている。

近年、政令指定都市の制度運用が要件緩和傾向にあり、政令指定都市の増加とともに、その姿も多様化した。多様な政令指定都市が混在する中で、現行制度の継続は適当なのか、大都市制度の今後の展開可能性について、税財源のあり方も含めた問題が提起されている。

政令指定都市制度の運用開始（1956年）からすでに60年以上が経過し、大都市の様相も大きく変化してきている。制定当初の地方自治法で運用に至らなかった特別市制度の設計

6 「地方政府基本法」とは何か

も踏まえつつ、制度改正の検討に着手すべき時期を迎えているのかもしれない。

(3) 広域連携のあり方

① 基礎自治体間の広域連携

地方行財政検討会議では、どのような意図をもって広域連携が検討項目に掲げられたのかは、定かでない。しかし、地域主権戦略会議では、基礎自治体への権限移譲が規制関連の事項として検討課題に挙げられ、そこでは権限移譲を実現させるための受け皿論として、広域連携が必要との議論が展開されている。

広域連携が基礎自治体間の自主的な取り組みに位置づけられるのであれば、それは事務処理体制の一手段として検討されるべき項目である。基本構造のあり方として検討項目に掲げられているだけに、合併によらない権限移譲の受け皿論として議論が展開する可能性は打ち消せない。一方、権限移譲に伴う税財源の拡充問題については検討項目にも挙がっておらず、基本構造のあり方検討は地方の負担拡大を前提にすすんでいるようである。

② 都道府県間の広域連携

都道府県間の広域連携も項目に挙げられており、道州制の問題を棚上げして、広域連携のあり方を検討課題としている。これも任意の連携という問題であれば、現行制度でも十分対応が可能な話で、あえて項目に掲げる必要性は低い。

他方、地域主権戦略会議では国の出先機関の廃止・縮小問題が検討俎上にある。国の出先機関の廃止・縮小と地方への権限移譲・事務事業の移管という問題は、府県の区域を超えて「国の」事務を処理する広域行政機構の問題を包含しており、そのことは「道州制」の論議を浮上させることにもつながる。

都道府県間の広域連携が「道州制」の前段と位置付けられるならば、ここでの検討は、

広域自治体のあり方そのものを問う、ということになる。基礎自治体間のアドホックな広域連携とは、次元の異なる検討課題である点を見極めておく必要がある。

(4) 国地方関係のあり方

地域主権戦略会議に委ねられている規制関連（義務付け・枠付けの緩和）の問題は、国の地方への関与という問題と密接にかかわる。

義務付け・枠付けの緩和を求める地方の要望は多いが、地方分権一括法で規定された国の関与に対する係争処理のしくみも、国地方係争処理委員会への申し出実績は、10年間でわずか2件にとどまる。

他方で係争処理にまで至らないものの、事前の規制緩和に対する要望は多い。地方分権改革推進委員会第3次勧告が示した義務付け・枠付けの見直し要請件数は約900条項あったのに対し、3月時点で法案化に至った法律・条項数が41法律97条項と極めて少なかったことが示すように、個別政策に対する各省の関与の廃止・縮減が容易に進まないことは明らかである。

地域主権戦略会議はあくまでも「国の機関」であり、こうした問題を地方の意向に沿って取り扱う機関としてはなじまない。今後、各省からの「事前統制」型の関与について廃止・緩和を検討するための恒常的な機関として、国・地方の協議の場の活用を考えていくというやり方もあるのではないだろうか。

5. 「地方自治」の基本法として検討を

筆者は、地方自治法の抜本改正にあたっては、地方自治や国・地方関係のあるべき姿からきちんと議論し、そこから改革の制度設計に取り組むべきというスタンスに立っている。とはいえ、抜本的改正にむけた検討がスタートしている段階での本質論の提起は、改革の

実際と乖離がある。そこで、現在進行中の検討項目に不足していると思われる課題として、以下3つの論点を提起しておきたい。

1つは、自治基本条例の活用である。

検討項目にある自治体の自由度の拡大については、基本法に詳細な規定を盛り込む必要はなく、各自治体が自治基本条例により定められることを法に規定すれば済むことである。

自治基本条例への白紙委任に人々が危惧を抱くのであれば、英国の「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」のように、基本法に自治体政府機構の複数の選択肢を示し、住民投票を経て、決定するというやり方もある。米国で自治体設立の基礎となる「自治憲章 (Home Rule Charter)」も、州議会による法で同様の手続きを定める。

これからの地方自治において、「新しい公共」の理念で住民の責任範囲を拡大するならばなおさら、住民が政府を作るという手続きを基本法に盛り込むことが不可欠となる。

2つめは、地方財政法や地方公務員法など、地方自治の運営を実質的に拘束しているその他の骨格法の扱いである。

たとえば、地方行財政検討会議における財政関係の検討事項は、財務会計制度・財政運営の見直しなど、現行地方自治法の財務に関する規定の範囲にとどまり、地方財政法や地方税法、地方交付税法など、地方税財政の基礎をなす法律を改正の検討対象としていない。

「地方政府基本法」の制定だけに、対象を自治法の抜本改正にとどめず、関連法の抜本見直しにも着手する必要があるのではないか。地方政府基本法の制定に際し、地方自治法の抜本改正を行うという現在の改革アプローチは、現行地方自治法が規定する自治体の「組織及び運営に関わる事項」の範囲に限定された内容の改正にとどまる可能性が極めて高い。

最後に、いま制定すべきは果たして「地方政府基本法」なのか、という本質に立ち返っ

た問題を提起しておきたい。

「地方政府基本法」が、「地方政府」すなわち自治体政府機構に関わる詳細を規定する法律としての制定を目指すならば、それは地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むという観点から、既述のように住民投票を経た自治基本条例で定めることを規定すれば十分である。

むしろ「地域主権改革」がめざす、「住民に身近な行政は地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うための改革」に、いま必要な基本法とは、中央地方関係において地方自治を優先する理念と、各省横断的に国の関与を規制する規定を盛り込んだ「地方自治基本法」ではないだろうか。それを地方自治の確固たる礎とすることは、人々の自治体への積極的な関与、すなわち住民自治の必要性を高めることにもつながる。それこそ、人々が自治体をつくるという観点からの地方自治発達に向けて、欠かせない布石となるはずである。

※注1：第2次臨調期に行政・自治の問題に取り組んできた7名の研究者による構成の「政府間関係」研究集団（代表：西尾勝東京大学教授〈当時〉）が、1983年に「地方の活力」の再生に向け新たな「政府間関係」の確立を提言した。その際、自治体が国と並ぶもう一つの政府であるという側面を強調した「地方政府」という表現が用いられている。なお、「地方政府」の問題提起は、1972年の井出嘉憲「地方政府論」(『地方自治の政治学』UP選書、所収)に遡る。

※注2：兼子仁『自治体法学』(学陽書房、1988年)。

※注3：今村都南雄『わたしの行政学研究』(公人社、2009年)。

※注4：財団法人地方自治総合研究所と全日本自治団体労働組合が1997年10月に設置した研究会(代表：篠原一東京大学名誉教授ほか3名)。

「地方政府基本法」に関する政策提言の概要比較

政策提言	地方自治基本法の提案	「地域主権」確立のための改革提案	地方政府の統治機構はどうあるべきか	【参考】 地方自治基本法の構想
提案者	神奈川県(職員PTによる検討)	橋下徹大阪府知事(私案)	財世界平和研究所	自治基本法研究会
法の名称	地方自治基本法	地方政府基本法	地方自治法改革基本法	地方自治基本法
提案時期	2010年1月	2010年1月・3月	2010年2月	1998年5月
法の位置づけ	基本法(準憲法的な位置づけ)	理念法	(改革)基本法	基本法(憲法に準ずる)
法整備の目的	「地方自治の本旨」の具体化(住民自治・団体自治の理念及び地方自治の保障について明示)	自治体に関するあらゆる法律を対象にして、「国、地方のかたち」を根本から作り直す立法	①地方政府の自律化の強化、②住民自治の強化、③議会の機能強化と二元代表制の徹底	①市民自治の原理を基本、②真の二元代表制を実現、③地方自治制度の多様性を高める、④自治体行政の公正・透明性を確保
地方自治の理念・原則	『統治』から『自治』の法制への転換	①「補完性原理」に立脚し国と地方の役割分担を徹底、②「地方政府」として「自律的な地域経営を目指す」、③地域の多様な選択を認める一國多制度を	地方自治は、住民が自らの意思及び責任に基づいて行う	個人の尊厳を重んじ、その意思を反映した個性豊かで生き生きとした自治体及び住民の自主的な活動によって支えられる国家と社会のあり方が「地方自治の本旨」(住民が自治体を設立する市民自治)
住民と自治体との関係	住民は、区域内に住所を有する者(現行地方自治法と同じ)	言及なし	言及なし	住民は、地域公共の安全、健康、福祉及び環境を保持するとともに個性ある地域社会の形成と発展を目的として自治体を設立
住民の権利・義務	自治体運営に参加する権利、自治体運営に関する情報を知る権利、公共サービスを受受する権利、納税の義務	言及なし	意思決定における参加の権利の保障、条例の改廃制定請求権、首長及び議会の解職請求権	選挙権、情報及び会議の公開請求権、住民参加権、直接請求権、住民投票権、公共サービス受受権、住民訴訟の提起権、納税の義務
自治体の組織・運営に関する規定	地方公共団体の組織と運営に関する法律で制定手続等の大枠を規定	教育委員会を首長のもとに一元化	条例で定める(執行機関の多元化)	自治基本条例で定めることができる
議会と長との関係	二元代表制(議会と首長)	議会内閣制	二元代表制の徹底	二元代表制(議会は立法機関)
二層制	階層的位置にないことを総則で定める	広域地方政府は自立的経済圏の「競争・成長」を支える、基礎地方政府は「住民の安心」を支える	基礎自治体としての市町村及び市町村を包括する広域自治体	市区町村と都道府県の対等性の原則、市区町村および都道府県の役割、法律及び条例による事務の委託
国地方関係	団体自治の保障(自治財政権、自治行政権、自治立法権、自治組織権)	中央政府は外交、防衛、通商、生存権確保のための最低限のルール作りにて特化	言及なし	自治体は住民の信託に基づく統治団体であり国から独立した法人格を有する。対等関係の原則(関与や係争処理)
備考	地方自治に関する個別法の制定を予定	税財政自主権や分離型の役割分担にも言及あり	首長と議会との間で合意できない事項は住民投票に付託	自治体優先の原則や財政の基本原則にも言及あり

検討項目の例

1. 自治体の基本構造のあり方

- 二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化
- 基礎自治体の区分の見直し
- 大都市制度のあり方
- 都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方
- 国・地方関係のあり方 等

2. 住民参加のあり方

- 議会のあり方
- 一般的な住民投票制度のあり方
- 長の多選制限その他の選挙制度の見直し
- 規模の拡大に伴う自治体経営への住民参画の手法 等

3. 財務会計制度・財政運営の見直し

- 不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本的見直し
- 財務会計制度の見直し 等

4. 自治体の自由度の拡大（規制緩和）

- 執行機関（行政委員会など）
- 議会の組織・権能
- 財務規定 等

出所：「地方行財政検討会議（第1回）」配付資料

新市長誕生から1年・横須賀市政の動向を探る

—市政運営の現状と市長マニフェスト（選挙公約）の課題—

編集部

30代市長の誕生からまもなく1年

政権交代のあった2009年は、千葉市や奈良市などの自治体で30代の市長候補者の当選が目立った年でもあった。県内でも、横須賀市で6月28日執行の市長選挙において、33歳の吉田雄人氏（元市議会議員）が約4千票の差で現職の蒲谷亮一市長を破って当選し、30代の若手市長が誕生した。

「チェンジ」を合言葉に掲げ、選挙運動を展開した吉田市長は、2009年7月10日の就任からまもなく1年を迎える。30代市長の就任で横須賀市政はどう変わったのか。

神奈川自治研センターでは、2010年5月18日に「新市長誕生から1年・横須賀市政の現状と課題」をテーマに定例研究会を開催し、横須賀自治研センターからの報告を受けた。

そこで本号では、研究会での報告を踏まえて、新市長による横須賀市政の約1年の歩みを振り返りつつ、市政運営とマニフェストの関係を中心にしながら、今後の課題を整理していくこととする。

マニフェストの実現を目指す市政運営

マニフェスト（選挙公約）を前面に打ち出し当選した吉田市長は、マニフェスト掲載項目の実現を目指して市政に取り組んできている。

市では5月24日に、2010年度における「マニフェストの対応状況」を発表した。その報道資料として、マニフェストに掲げた207項目を政策分野別に既存事業と新規事業とに分け、それぞれ「研究」「検討」「実施」「継続実施」という4つの対応状況に応じて、項目数を振り分けた一覧表が示されている（資料）。

報道発表によれば、2010年4月1日現在で、既存事業の拡充と新規事業とを併せて81項目に着手し、2011年度予算計上に向けて、75項目の検討に入ったとされる。つまり、マニフェスト掲載項目全体の約4割に相当する事業に着手し、4割弱の事業につき検討が進んでいることになる。残りは研究段階（約2割）と継続実施事業に振り分けられている。

新市長と議会との関係

一方で、議会との関係は混迷している。選挙戦では議員の圧倒的多数が、蒲谷氏を支持していたこともあり、当初から議会との関係については、難しさを指摘されていた。

象徴的な出来事としては、まず副市長人事の同意案件で問題が生じた。9月議会に向けて市長が議会に内示した人事は拒否され、手続き上のミスもあって、10月中旬から12月まで副市長不在という事態を招来している。現在の副市長2人は、12月議会での同意を得て起用に至っており、紆余曲折を経て、よう

やく事態が収束をみたという経過がある。

そうした市長との緊張関係も影響し、議会の活動も活発化する傾向にある。たとえば、2009年度第4回定例会及び2010年第1回定例会と、すでに2度の議会で予算の修正が行われている（2010年6月1日現在）。

特に2010年第1回定例会では、職員の名札購入、財政基本計画の全世帯費用、公用車の白黒塗装費用、ホームページへの借金時計の掲載費用という4項目の予算について、議会から事業効果を疑問視する意見が噴出した。いずれも市長マニフェストの掲載項目である。

議会では、それら4項目につき予算の減額を行うとともに、市長が移築・新築は不要との見解を示している救急医療センター（三春町）の建替え調査費を計上する、という形の修正予算案を提出し、可決した。

また、横須賀市議会としては約50年ぶりに、「ごみ処理施設建設について住民に理解を求めること」との付帯決議が付けられるなど、市長に対するチェック機能として、議会権限が積極的に活用されている様子が見えてくる。

市長マニフェストと市民意向の相違

吉田市長は、市職員による広報紙の駅頭配布を、「すぐやる」項目としてマニフェストに掲げていたが、市が実施した広報紙に関する市民アンケートにおいて、否定的意見が6割を占めたことから、12月議会で議員からの質問に応じ、これを見直すという考えを示した。

市職員による広報紙の駅頭配布は、市役所への親近感や信頼感が生まれることへの期待から、マニフェストに掲載されていた事項である。しかし、市が行ったアンケート（回答者約2000人）によれば、その考え方に肯定的な市民は約2割程度にとどまり、市長は方針転換を余儀なくされた。

実現への道はいったん閉ざされたものの、

「政治の原点は、街頭演説とガリ版刷りのチラシにある」（2009年8月26日付朝日新聞）という信条にもとづく市長は、年明けの1月12日から駅立ちを再開し、個人チラシの駅頭配布を始めている。自身の原点を見失わないための行動は続けるという意志は固い。

ただし、そうした市長の信条にもとづく、地道な行動はともあれ、広報紙の駅頭配布に限って言えば、市長マニフェストの項目が必ずしも多数の市民の意向と一致するものではなかった。現職以外の候補が掲げたマニフェストの実現可能性について、一つの限界を明らかにしたといえる。

マニフェストと施策化の課題

吉田市長がマニフェストの実現に向けて直面している上記の課題は、マニフェスト（選挙公約）が、市長への当選を目指した候補者と支持者との約束事であるという観点から、一つの問題を提起している。それは、首長のマニフェストに掲載された項目が、当選後に行政施策化に向けた組織的検討を待たずに、そのまま実行に移されるべきものなのか、という基本的な問題である。

たとえば、行政施策が具体化に至るまでには、その政策効果や手法・手段、実施年度にとどまらず、予算措置にかかる財政面の裏付けも含め、多角的・総合的に検証されることはいうまでもなく、実施についても計画的に進められることが求められている。

また、既存方針や計画の変更・転換にあたっては、当事者や関係各機関との合意形成に十分な時間を費やし、住民の代表機関である議会への説明等を通じて、広く市民の理解を得るなどの対応も不可欠となる。

行政運営は、公金を投入してすすめられるだけに、一定程度の合理性・計画性・継続性などが求められるのは必至で、これを変更す

るには、たとえ首長であっても恣意的な決定は許されない。そこには、団体の意思決定機関である議会の同意が不可欠となる。

つまり、有権者の支持を獲得するために候補者の選挙公約として示されたマニフェストと、行政を計画的・合理的に執行するために財政計画も含め組織的に決定される総合計画等では、行政運営の拠り所としては、その性質が大きく異なることは明らかである。

とりわけ、新人候補が作成するマニフェストは、情報不足から財源面での裏付けが不明瞭となりがちなのが指摘される。また、吉田市長が選挙で示したマニフェストのように207項目にもわたって詳細な記述がある場合は、投票した有権者がそのすべての項目に賛意を示していたとは理解しがたい。

それだけに政策化にあたっては、各項目を行政施策化の観点で精査し、議会との合意形成も図るなどの政策プロセスを経ながら、総合計画や実施計画のような形で、組織の合意事項として策定していく作業が前提となる。

市長には、候補者時代のマニフェスト実現に向けて最大限努力する、という政治的責任はあるが、執行機関の長の立場での政策実現は、団体の意思決定機関である議会や、納税者たる市民との合意形成プロセス抜きには進まない。そうした合意形成なしに、拙速にマニフェストの実現に邁進することは、選挙公約としてのマニフェストの機能を逸脱してしまうといわざるを得ないだろう。

マニフェスト達成状況の市民への説明

横須賀市におけるマニフェスト活用例が示しているもう一つの課題としては、達成状況の市民への説明方法が挙げられる。

既述のように市が公表したマニフェストの対応状況をみると、マニフェストに掲げられた項目のほとんどすべてが、着実に政策実現

への道をたどっているようにもみえる。

しかし、「未着手」のような状況にある項目が、そこに一つも挙げられていないのは不可思議な説明である。「未着手」は「研究」の段階に含まれるということなのか、マニフェストの掲載項目については、すべて取り組みが進んでいることを示す資料となっている。

市長マニフェストは、もともと4年間の公約として示された有権者との約束事である。それゆえに有権者も任期中の4年間を通じて実現・達成に努力する事項と理解すべきであって、初年度に着手できないものがあったとしても、その時点で早急に非難されることではない。

そうしたマニフェストの特性を踏まえれば、初年度段階から207項目すべてに「取り組んでいる」という説明が行われている点については、「お手盛り」の自己評価といわざるをえない部分がある。今回公表されたマニフェストの対応状況が、市民がマニフェストの達成状況を的確に評価できる内容となっているかという点について、項目ごとに示された詳細な取り組み状況についての精緻な分析が必要であろう。

また、マニフェストの達成状況を示す際に、自己評価だけでは、市民が的確に判断する材料として不十分である。客観的な視点に立った外部による評価が行われて初めて、市民はより正確な行政情報へと近づくことができる。

それは、マニフェストの達成度を検証する際に、外部から行政に提供を求める情報が、同時に行政運営の実態を市民に対し明らかにする、という機能も果たすことになるからである。

県内には、神奈川県知事や川崎市長のように、第三者がマニフェストの達成状況を評価している事例もある。マニフェスト達成状況の説明方法については、市民への説明責任という観点から、今後より一層の工夫・改善が期待されるところである。

市長マニフェスト関連事業の分野別対応状況（平成22年6月1日現在）

マニフェストの体系		平成22年度の対応状況							既存事業の拡充と 新規事業に係る 事業費 (千円)	
		既存事業				新規事業				
		拡 充			継 続 実 施	研究 検討 実施				
分 野	項目数	研 究	検 討	実 施		研 究	検 討	実 施		
I	自然・環境	33	12	0	8	0	6	2	5	15,724
II	医療・福祉	40	2	9	12	3	5	8	1	79,286
III	子育て・教育	25	2	10	8	1	0	2	2	118,133
IV	地域経済の活性化	38	2	4	6	8	2	8	8	147,146
V	地域自治市民活動の活性化	16	0	2	1	1	1	3	8	6,379
VI	市民サービスの活性化	11	0	1	0	0	2	5	3	2,220
VII	市長の姿勢	7	0	1	0	0	0	0	6	114
VIII	財政再建	18	0	3	2	0	3	8	2	27,914
IX	市役所の改革	13	0	4	1	0	1	4	3	2,010
X	議会マニフェスト	6	0	0	0	0	0	3	3	0
合 計		207	18	34	38	13	20	43	41	398,926
上段：実数、下段：割合			8.7%	16.4%	18.4%	6.3%	9.7%	20.8%	19.8%	

※平成22年度の対応状況における「研究」「検討」「実施」「継続実施」について：
 ・「研究」は、平成22年度中に、事業の方向性について研究・分析を行うもの
 ・「検討」は、平成22年度中に、事業の実施に向けて平成23年度以降の予算化へ向けた具体的な検討を行うもの
 ・「実施」は、平成22年度中に、事業に取り組むもの
 ・「継続実施」は、すでに実施されている事業で、今後もマニフェスト事業として進めていくもの

開成町議会が議会基本条例を制定

－「通年議会」の実施も条例で規定される－

編集部

県内町村議会で4番目の議会基本条例

開成町議会が、2010年3月議会で議会基本条例を制定し、4月1日から施行された。県内の町村議会における議会基本条例の制定は、湯河原町議会、大磯町議会、葉山町議会に次いで4番目となる。

開成町議会は、2008年に議会改革推進委員会を設置(2009年に議会改革委員会と名称変更)し、「議員が変われば、議会が変わる、議会が変われば、開成町が変わる。議員は、住民の良きリーダー」をスローガンに、議会改革に取り組んできた。2009年には試行的に、3月から9月までを会期とする「通年議会」を実施するなど、条例制定に先立って、県内初の取り組みも行ってきている。

条例の構成と特徴

条例は、前文と第1章総則、第2章議会・議員の責務及び活動原則、第3章町民と議会の関係、第4章町長と議会の関係、第5章議会運営と議会機能の発揮、第6章議会・議会事務局の体制整備、第7章議員の身分・待遇、政治倫理、第8章最高規範性及び見直しの手続き、の20条から構成される(次頁以降に全文を掲載)。

条例の特徴を挙げると、まず「町民と議会の関係」では、町民が議会活動を的確に評価するための情報提供に努めるとし、議案に対

する各議員の賛否を議会だより等で公表(第5条第2項)することを規定している。

また、これまで町議会は日曜議会を毎年1回開催してきたが、より多くの町民が議会を傍聴できる機会を設けるとして、必要に応じて日曜日等に議会を開会する(第5条第5項)ことを明文化した。

「町長と議会の関係」では、討議の充実を図る観点から、町長が議会に対して事前に答弁骨子を提出しなければならない(第6条第3項)ことが盛り込まれている。議員からの一般質問に対し、事前に答弁の骨子を提出するという手続きはすでに実施している、とのことで、これもすでに実践している事項を条文に規定した形となる。

なお、「議決事件の拡大」を規定した第9条で、「総合計画の策定」以外に「都市計画マスタープランの策定」と「教育振興基本計画の策定」が盛り込まれているのは、全国的に見ても珍しい例である。

「通年議会」の本格的実施

全国で4番目となる「通年議会」は、2010年1月から要綱制定で本格的にスタートしており、1月5日から12月28日までの358日間を会期として、議会がいつでも主導的・機動的に活動できる体制は先行して整っていた。条例による明文化(第10条)を契機に、さらに議会活動が活発化することを期待したい。

開成町議会基本条例

平成 22 年 4 月 1 日 施行

(前文)

開成町議会(以下「議会」という。)は、二元代表制の実効性を高め、町政運営の基本原則であるあじさいのまち開成自治基本条例(平成 20 年開成町条例第 2 号)における議会及び議員の責務を常に自覚し、最良の意思決定を行うことにより、地方自治の本旨の実現を使命として活動するものである。議会は、その権能を発揮し、町民の代表機関として、町民の活発な地域活動を尊重し、町の発展と町民福祉の向上のためにその使命を果たすべく、地方自治法(昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「法」という。)が定める規定を遵守し、積極的な情報公開、政策活動への町民参加の推進、町長等行政機関との持続的な緊張関係の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保について、この条例に独自の議会運営ルールを策定し、町民と歩む協働型議会を目指しこの条例を制定する。

第 1 章 総則

(目的)

第 1 条

この条例は、議会及び議員の活動の活性化と充実のために必要な議会運営の基本的事項を定めることにより、町民参加を基本とする開かれた議会を実現し、開成町の豊かなまちづくりに貢献することを目的とする。

第 2 章 議会・議員の責務及び活動原則

(議会・議員の責務)

第 2 条

議会及び議員は、この条例に定める理念及び原則並びにこれらに基づいて制定される条例、規則、規程等を遵守し、町民を代表する合議制の機関と

して、町民に対する責任を果たさなければならない。

(議会の活動原則)

第 3 条

議会は、次に掲げる原則に基づき活動しなければならない。

- (1) 公正性及び透明性を確保し、町民に開かれた議会を目指すこと。
- (2) 町民の多様な意見を的確に把握し、町政に反映させ、信頼性を高める運営をすること。
- (3) 議員による自由な討議を保障すること。

(議員の活動原則)

第 4 条

議員は、次に掲げる原則に基づき活動しなければならない。

- (1) 町民から負託された責務を認識し、町民の信頼に応えるべく、自己の能力を高める不断の研さんによって、自らの資質の向上を図ること。
- (2) 個別的な事案の解決だけでなく、町民主体の自治を推進するための代弁者として、町民の意思を把握し、町民福祉の向上とより快適な生活環境づくりを目指すこと。
- (3) 行政運営を常に監視し、町民の視線に立ち、この条例の理念に沿った提言を行うこと。

第 3 章 町民と議会の関係

(町民参加及び情報の共有)

第 5 条

議会は、町民に対して議会の活動に関する情報を発信し、説明責任を十分に果たさなければならない。

2 議会は、議案に対する各議員の賛否を議会だより等で公表し、議員の活動に対して町民の評価が的確になされるよう情報の提供に努めるものとする。

る。

3 議会は、本会議のほか、議会主催の全ての会議を原則として公開するものとする。

4 議会は、議会及び議員の政策形成能力を強化するとともに、政策提案の拡大を図るために町民、自治会、各種団体等との意見交換の場として議会報告会を行うものとする。

5 議会は、より多くの町民が議会を傍聴できる機会を設けるため、必要に応じて日曜日等に議会を開会するものとする。

第4章 町長と議会の関係

(町長等と議会・議員の関係)

第6条

議会及び議員は、町長その他の執行機関(以下「町長等」という。)との立場及び権能の違いを踏まえた議会活動を行うことにより、議会審議における町長等との緊張関係の保持に努めなければならない。

2 本会議における一般質問での議員と町長等との質疑応答は、広く町政上の論点・争点を明確にするため、一問一答方式で行う。

3 町長等は、一般質問の通告制の趣旨を認識し、討議の充実を図る観点から、議会に対して事前に答弁骨子を提出しなければならない。

4 町長は、本会議における一般質問に対して、論点・争点を明確にするため、議長の許可を得て逆質問することができる。

(町長による政策形成過程等の説明)

第7条

議会は、町長等が提案する政策、施策、計画、事業等(以下「政策」等)という。)について、議会審議における論点を整理し、当該政策等の水準を高めるため、町長等に対し、次に掲げる事項について明らかにするよう求めるものとする。

- (1) 政策等の発生源
- (2) 町民参加の実施の有無とその内容
- (3) 総合計画との整合性
- (4) 将来にわたる財政計画とコスト計算及び財

源措置

(5) 国・県の政策及び計画との整合性

(6) 広域行政との整合性

(予算・決算における政策説明)

第8条

議会は、予算及び決算の審議にあたっては、前条の規定に準じて、町長に対し、分かりやすい施策別又は事業別の説明資料を提出するよう求めるものとする。

(議決事件の拡大)

第9条

法第96条第2項の規定により、議会の議決すべき事件は、次のとおりとする。

- (1) 総合計画の策定
- (2) 開成町都市計画マスタープランの策定
- (3) 開成町教育振興基本計画の策定

第5章 議会運営と議会機能の発揮

(通年議会)

第10条

議会は、主体的・機動的な活動を展開するため議会の会期を通年とする。

2 議会の会期を通年とするために必要な事項は、別に定める。

(自由討議による合意形成)

第11条

議長は、議会が議員による討議の場であることを十分に認識し、議員相互間の自由討議を中心とした運営に努めるものとする。

2 議会は、本会議及び委員会において議案審議等の結論を出す場合、議員相互間の自由討議により議論を尽くして合意形成に努めるものとする。

3 議員は、自由かつ達な討議を経て、政策、条例、意見等の議案を積極的に提出するよう努めるものとする。

(委員会活動)

第12条

議会は、社会経済情勢等の変化により新たに生じる行政諸課題に迅速に対応するため、委員会の

専門性及び特性を活かした運営により機動力の向上に努めるものとする。

(議員研修の充実)

第13条

議会は、議員の政策形成及び立案能力の向上を図るため、議員研修の充実強化を図るものとする。

(議会広報の充実)

第14条

議会は、町政に係る重要な情報を、議会独自の視点から、常に町民に対して分かりやすく周知するよう努めるものとする。

2 議会は、情報通信技術の発達を踏まえた多様な広報手段を活用することにより、多くの町民が議会及び町政に関心をもつよう議会広報活動の充実強化に努めるものとする。

第6章 議会・議会事務局の体制整備

(議会事務局の体制整備)

第15条

議会は、議員の政策提言及び議会活動を支援するため議会事務局の体制を強化するよう努めるものとする。

(議会図書室の充実)

第16条

議会は、議員の調査研究に資するため、議会図書室の充実を努めるものとする。

第7章 議員の身分・待遇、政治倫理

(議員定数及び議員報酬)

第17条

議員定数(以下「定数」という。)及び議員報酬(以下「報酬」という。)は、別に条例で定める。

2 定数及び報酬の改正にあたっては、行財政改革の視点のほか、町政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮するものとする。

3 議員が定数及び報酬を改正する議案を提出するにあたっては、改正理由の説明を付して、議長に提出するものとする。

(議員の政治倫理)

第18条

議員は、公の立場を自覚し、町民の代表としての良心と責任感をもって、常に倫理及び品位を保持するよう努めなければならない。

第8章 最高規範性及び見直し手続き

(最高規範性)

第19条

この条例は、議会運営における最高規範であり、議会に関するいかなる条例、規則、規程等もこの条例の理念に従うものでなければならない。

2 議会は、議員にこの条例の理念を浸透させるため、一般選挙を経た任期開始後、速やかにこの条例に関する研修を行うものとする。

(見直し手続き)

第20条

議会は、社会情勢の変化、町民の意見等を踏まえ、この条例の目的が達成されているかどうか検証を行い、改正が必要と認められる場合には、速やかに適切な措置を講ずるものとする。

2 議会は、この条例を改正する場合は、全議員の賛同する改正案であっても、本会議において改正の理由及び背景を説明しなければならない。

附則

この条例は、平成22年4月1日から施行する。

第46回自治研神奈川集会開かれる

～ 一日開催で、集中して学習と討論を行う ～

編集部

2010年度自治研神奈川集会が開催される

2010年5月29日(土)午前10時から午後4時まで、第46回地方自治研究神奈川集会が神奈川県地域労働文化会館において開催された。本集会は、地方自治の実践を進める自治体職員を中心に地方自治の課題をもちより、考える場として毎年(社)神奈川県地方自治研究センターと自治労神奈川県本部が共催してきた。

本年は、例年の開催スタイルと異なり、オープニング集会と分科会が同日に開催されるかたちとなった。

本集会のメインスローガンは「創ろう、住民自治のゆたかな社会」とされた。午前中に開催されたオープニング集会は、集会基調の提起の後に、記念講演が行われた。午後には3つの分科会(「環境問題分科会」「公正労働分科会」「高齢者医療分科会」)がそれぞれ開催された。

二年越しの記念講演

記念講演の講師をお引き受けいただいた吉村臨平教授(福井県立大学)には、実は、昨年まったく同じテーマでの依頼をしていたが、やむを得ぬ事情により実現できなかったもので、いわば2年越しの講演となった。

吉村教授は、日本における労働市場の変容と格差、公共サービスの雇用と公契約条例や

アメリカのリビングウェッジ条例などの報告、日本における最低賃金制度の概要について紹介、自治体における総合評価方式の導入や産業別最低賃金の導入などの考え方について述べられた。(詳細は月報8月号に掲載予定)。

3つの分科会

第1分科会の環境問題分科会は、基調提起の後で「自然エネルギーについて」と題する、世界自然保護基金ジャパン気候変動プログラムリーダー山岸尚之氏の講演と「神奈川県の取り組み～今後の自治体の役割・責任について」と題する、神奈川県環境農政局環境部地球温暖化対策課課長宮越雄司氏の二つの講演を受けて学習した。

第2分科会の「公正労働分科会」は、「公契約条例と指定管理者制度を手がかりに」として最初に当センター勝島事務局長による基調報告が行われ、その後に3人の現場報告(報告1「横須賀市立市民病院指定管理者問題から」横須賀市職労森田洋郎書記長、報告2「社会福祉事業団と指定管理者制度について」神奈川県総合リハビリテーションセンター労組佐藤淳書記長、報告3「指定管理者制度で職場はどうなったか」横浜市フォーラム労組小園弥生委員長)を受けて、参加者による討論を行った。

第3分科会「高齢者医療分科会」は、基調

提起の後、「医療保険制度についての民主党の考え方」と題して民主党衆議院議員中塚一宏氏、「自治労本部の考え方・連合方針との違い」と題して自治労本部社会保障局長島添幹子氏、

「国保関係労働者の現場報告」として神奈川県後期高齢者医療広域連合日原敦史氏、国保労組委員長中原佳彦氏からそれぞれ講演・報告を受けて学習した。

公正労働分科会基調報告の要旨

1. 自治体関連職場をめぐる動向

(1) 指定管理者制度をめぐる動向

2009年10月に発表された総務省の「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」によれば、導入施設は70,022で、前回の調査(2006年)に比して8,457増えている。内、20,489が民間企業等で同じく9,237増えている。認定取り消し等の状況は、2,100件で同じく638件増えている。「導入熱が冷めてきた(日本経済新聞社産業地域研究所)」との指摘もある。

(2) 指定管理者制度見直しの動き

2003年に導入された指定管理者制度に対する見直しの動きが顕著になっている。その背景には、指定管理者制度導入職場における雇用・労働条件が低下ないし劣悪であることにある。例えば東京都の板橋区では、2009年に「施設の安定的な運営と従業員の適正配置を確保し、区民サービスの向上の観点から、平成22年度から人件費を中心に指定管理料を改善する」として1. 正規従業員は「特別区人事委員会が特別区職員の給与勧告に向けて実施する民間従業員の給与実態調査のうち、職層別平均給与額を適用し、これに法定福利費を加算した額」2. 非正規従業員は「板橋区臨時職員取扱要綱に定める一般事務1時間あたり賃金単価又はハローワーク等36の求人情報などを参考に算出した民間の非正規従

業員の賃金単価等を、雇用の期間、日数、時間等の雇用形態に応じて適用し、必要に応じて法定福利費を加算して決定する」とした。

また、自治労本部は、2010年5月17日に総務大臣あての要請書を提出し、制度の改正をもとめた。

(3) 公益法人移行の動き

公益法人制度が改正されてすでに1年以上が経過した。しかし、移行については申請数も認定・認可数もきわめて少数に止まっている。5月5日現在の、国に対する移行認定申請数・認定数、認可申請数、認可数は以下の通りである。

[国]

移行認定申請数	498	移行認定数	262
認可申請数	130	認可数	61

[神奈川県]

移行認定申請数	21	移行認定数	8
		移行認可	1

2. 公契約条例制定の動き川崎市・国分寺市で条例準備中

昨年9月の千葉県野田市に続く公契約条例制定の動きは、神奈川県川崎市と東京都国分寺市が2010年度の施行をめざして条例の準備中である。現状では、12月議会に提案されるものと思われる。今後、他の自治体へ広がるか注目される場所である。

編集後記

鳩山政権から菅政権に引き継がれた第174通常国会の審議は6月16日に会期末を迎え、地域主権改革推進関連の一括法案など、地方自治の今後に大きな影響を及ぼす主要な法案は衆議院で継続審議となった。政権運営の混乱の中で、いわゆる「地域主権改革」は足踏み状態にある。菅新首相は所信表明演説で、「地域主権の確立」に向けたこの改革の続行に言及したが、そこでも「住民参加による行政を実現するため」には「地域主権の徹底が不可欠」との論理が示されている。すでに議会も含めた統治団体における「住民自治」がすすむ現実を、地方自治の現場からのメッセージとして首相官邸に届ける必要があるようだ。

(谷本有美子)

2010年6月20日

自治研かながわ月報第121号(2010年6月号, 通算185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
	http://kjk.gpn.co.jp/ 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

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



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700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・80ページ程度・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。