

自治研 報 かながわ

2011 **4** No.127
(通算 191号)

CONTENTS

巻頭言「市制町村制の歴史雑感」

二元代表制と議会改革の課題

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 理事長 上林 得郎 …… 1

川崎市「作業報酬下限額」決まる

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 事務局長 勝島 行正 …… 8

神奈川における自治基本条例の動向

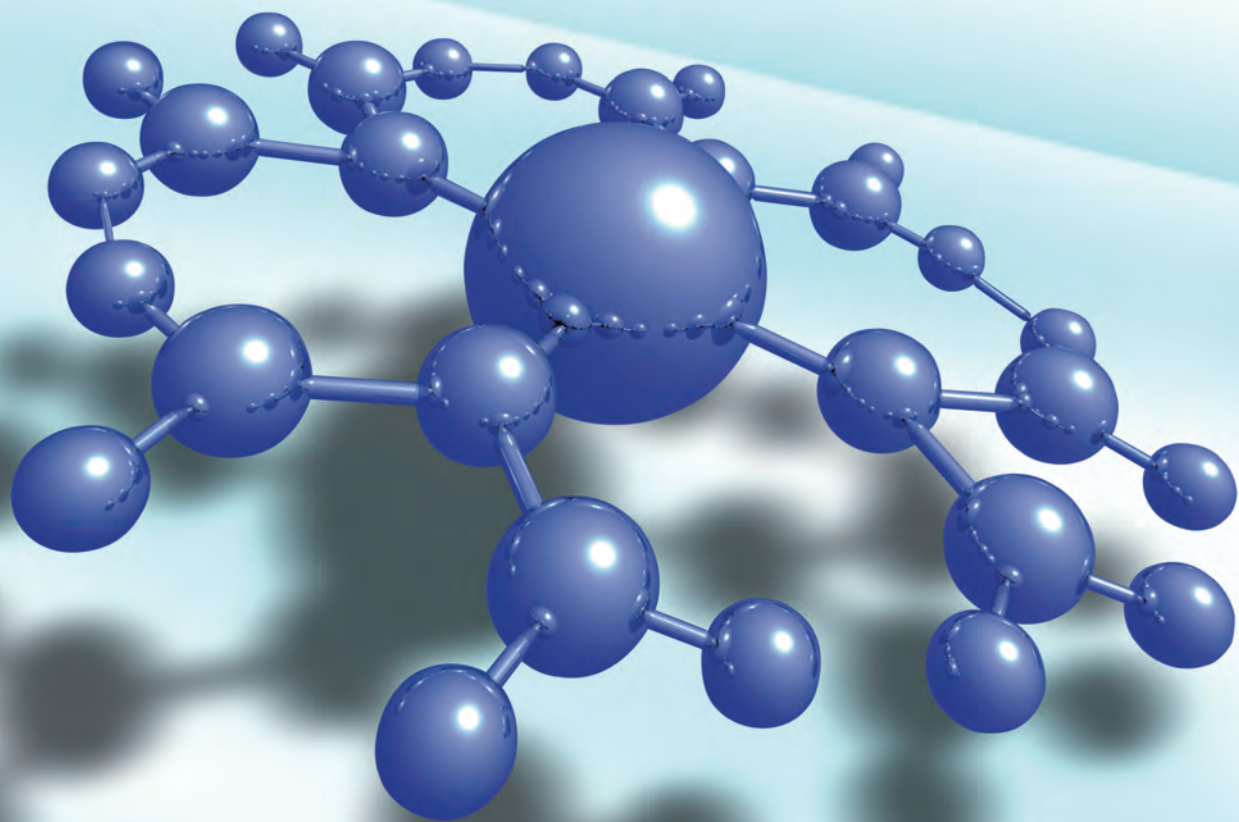
編集部 …… 13

茅ヶ崎市議会が議会基本条例を制定

編集部 …… 17

公益社団法人となって最初の総会開かれる

編集部 …… 22



公益社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**

1888（明治21）年4月、市制町村制が公布され、翌年4月に施行されるまでの間に「明治の大合併」が行われ、江戸時代から続いていた「むら（自然村）」が強制的に合併させられて「行政村」になったといわれる。そして1889年に明治憲法が公布され、翌年に帝国議会が開設されたが、この1890（明治23）年に府県制・郡制も公布され、わが国の地方自治制度が確立された。

同じ1888年に、「地方自治の母国」イギリスでは1888年法といわれる統一的自治法制がつくられ、法人格を持つ県と市町村、県並みの権限を持つ特別市が設置され、県会・市会を最高機関として位置づけ、各種委員会がそれに属する執行機関となる自治体が成立した。これにより14世紀以来、地方自治を中心的に担っていた「治安判事」の役割が裁判権のみ残り、ほとんどの行政機能が自治体（議会）に移管された。ヨーロッパの他国より早く近代統一国家をスタートさせたイギリスにとってさほど早くはない印象を受ける。

実は、1888年法より50年前に1835年都市法人法が制定されており、187都市について法人格を認め、都市の最高議決機関・執行機関として市議会が置かれた。都市全体がひとつの法人として認められ、資産税納税者に選挙権が与えられ、都市に自治立法権、自主課税権、警察権、財産管理権が正式に認められている。この都市に適用された自治体の構成原則をすべての自治体に認めたのが1888年法である。1835年は日本では水野忠邦が老中となり、大塩平八郎の乱などがあり、天保の改革が進められた時期である。

明治憲法下の自治制度は、プロシヤ・ドイツの自治制度に学びつくられたといわれている。ドイツで、プロシヤ主導のもとに30余の独立主権国家を統一してドイツ帝国が創られたのが1871年である。伊藤博文が憲法執筆前に訪欧したのが1882（明治15）年であり、ドイツでシュタインの国家理論に感服し、憲法草案に国家の全体的構造を構築させることを盛り込んだとされる。シュタインは、プロシヤで1808年に国家機構改革、都市自治制度改革を行ったことで特に著名であった。現在でもドイツは多極分散型の国土構造や強い地域主義を有しているといわれ、連邦制構造を背景に持ち、強い地域自治権とその多様な自治制を展開してきた歴史を持っている。伊藤は、ドイツの後にロンドンに行き議会制度を学んで帰国している。両国を視察した伊藤は、ドイツ流の立憲君主制とイギリス流の議院内閣制をもつ立憲君主制とを比較しながら、明治憲法を起草したのであろうか。

近代日本政治史の泰斗、坂野潤治東大名誉教授は、伊藤の訪欧前に既にドイツ流立憲君主制に方向は決まっていたとしている。伊藤訪欧の前年に「明治14（1881）年の政変」が起きた。イギリス流議院内閣制を中心とした立憲君主制を主張する大隈重信が「北海道開拓使官物払下事件」を新聞にリークしたとして参議を罷免された政変であり、大隈の敗北によってドイツ流立憲君主制に決まるとされている。自由民権運動が求めていた国会開設も10年後に延期されたのであった。

ではなぜ地方自治制度を、国会開設を目前にして、国会の議論を待たずに決めたのか。国会が開かれると自由民権派が多数を占めると予想されており、政党勢力に影響されず、藩閥政府の支配構造を安定させるため農村の有力者を基盤にした地方制度を創ることを急いだ、というのが本音のようである。自治制度でなく、官治制度としてスタートしたわけであり、この構造は現在の仕組みの中に色濃く残っているように思えてならない。

二元代表制と議会改革の課題

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
理事長 上林 得郎

はじめに

2011年3月18日に当研究センターの公益社団法人移行を記念したシンポジウム「統一地方選挙で問われているもの 地方政治のあり方を問う」を予定していたが、未曾有の大災害をもたらした東日本大震災のために中止とした。このシンポジウムでは、統一地方選挙を前にして「地方政治に今起きていること」と「首長と議会の関係」の2つをテーマにして討論する企画であったが、一部の自治体が消滅するほどの大災害に見舞われ統一選挙が被災地の3県で延期され、テーマそのものを見直さざるを得ないような状況になったためである。

本稿では、当日、筆者が基調的な報告をする予定であった論旨をもとにして、地方政治の現状と、若干過去の経緯をふりかえりながら二元代表制のあり方に触れるとともに、議会改革の当面する課題を提起してみたい。

1. 地方政治をめぐる現在の特徴的 うごき

政権交代のあった2009年9月から1年半が経過したが、この間、民主党政権は、政権運営の未熟さを露呈し、漂流状況となっている。地方分権という言葉をやめて「地域主権改革」を「1丁目1番地」として掲げ関連法案を国会に提出したが、「地域主権戦略大綱」は策定したものの、参議院選挙の敗北によってこれらの改革法案が宙に浮いた状態となっている。政権交代への期待が大きかっただけに国民の失望も大きく、内閣・民主党への支持率も低下し政治不信が高まってきている。

こうした中で、名古屋市における「市民税10%減税」をめぐる河村たかし市長と議会との対立は、市長主導の議会解散リコールに発展し、知事選を巻き込んで市長辞任による市長選と市議会リコール賛否投票が行われた。市長・知事選では既成政党の推薦候補者に圧勝し、議会リコールでは賛成が7割を超え議会が解散された。出直し市議選では市長の創った地域政党「減税日本」の候補者は、75議席中28議席で第1党を獲得したが過半数には届かなかった。今後の議会運営とその動向が注目される。

一方、大阪では橋下徹知事が、大阪府全域を「大阪都」とし、政令都市である大阪市・堺市を解消させ府と一体化させ

る「大阪都構想」を提唱した。両市をなくし行政区を再編成して特別区とする構想で、二重行政の解消、府庁と大阪市役所の合併と特別区再編、地下鉄など公営企業の民営化などが柱とされている。この構想を実現するために地域政党「大阪維新の会」を昨年立ち上げた。大阪府議会、大阪市会、堺市議会などで既に独自の会派を持ち、統一地方選挙でそれぞれの議会の多数を占めるべく活動を始めている。

鹿児島県阿久根市では、2009年に職員給与の明細を公表したり、各課に人件費総額を掲げた紙を掲示しその張り紙をはがした職員を解雇するなど、市長の独断的措置によって労使対立が激化した。また、自身のブログで、「市議会で最も辞めてもらいたい議員は?」というテーマで、市議会議員 15 人全員の名前をあげて投票をつのったことから議会との対立に発展し、市長が予算議会に出席しないなどの事態になった。さらに休会になって以降議会を招集せず、一時金の削減、副市長の任命などを専決処分で決める強硬措置をとった。議会は「通年議会」開催のための条例を可決するが、市長はこれを告示しないなどの問題を生じ、市長リコール運動に発展した。リコール署名は3分の1を大きく超え、住民投票の結果、市長の失職が決まった。出直し市長選挙で前市長も立候補したが、リコール運動の指導者が当選し、専決処分は取り消され、職員との対立は解消された。しかし旧市長派による議会リコールが成立し議会が解散され、統一地方選挙の日程に合わせて出直し選挙が行われることになっている。

こうした動きを見ると、首長がリーダーシップを発揮するには議会の機能を弱

め、首長支持派の「地域政党」を立ち上げて、市民を巻き込んで多数派獲得の争いを挑んでいる構図が見えてくる。また、首長と議会の対立にとどまらず、「機関対立」の長と議会が「相互の抑制と均衡」のうえに自治体政策を執行していく「二元代表」という地方政府システムが機能不全に陥っている」という状態である（※注1）。

2. 地方自治をめぐる特徴的な時代変遷

(1) 地方自治制度の定着と革新自治体

戦後の新憲法により、首長と議会の議員を住民の直接選挙により選出する地方自治制度となったのは周知の通りである。この制度のもとでも国の地方議会への不信感は強く、機関委任事務制度に見られるように事務執行のシステムは首長中心の体系をとってきており、議会の関与を極力排除する仕組みとなっていた。首長と議会の関係は機関委任事務に議会の関与をみとめないことから「強市長」制度であるといわれていた。

新しい地方自治制度が発足して、戦後の混乱期を終え、1950年代の「昭和の大合併」を経てから地方制度は定着するが、保守系首長と保守系議員が多数を占める議会による自治体運営がしばらく続いていた。高度経済成長に伴い地域開発の進展と人口の東京集中がはじまっていた。

急激な経済成長に伴いそのひずみとして「公害問題」と「乱開発」が各地で発生する。この対応に新風を吹き込んだのが「革新首長」たちである。1960年代から70年代までに、大都市を中心に社会党や共産党の支援を得た都道府県知事や市長が次々と誕生した。そして公害対策、

福祉政策など、住民生活を優先する施策を展開し始めた。

革新首長が最初に直面したのは保守系議員が多数を占める議会との関係である。「落下傘で富士山の頂上に降り立ったようなもの」とは飛鳥田一雄横浜市長の弁であるが、議会で助役人事の承認が得られない、「1万人市民集会」の予算が削減されるなどの事態が起きた。市長は市民の力を借りるため、直接民主主義的手法として市民参加を訴える。これに対して議会は次のように反撥した。

「現在の議会制民主主義において、市民の声は選挙により構成された市会に反映されている。市民の要望は陳情・請願の形で意思決定機関である市会に提出され審議されている。市会を通さずに直接市民参加を進めるのは議会軽視もはなはだしい」。これは、横浜市に限らず多くの革新自治体で経験した事実である。本来「議会制民主主義」とは、一元代表制（選挙民は議会の議員だけを選び、議会で執行部（首長）を選出する）＝議院内閣型の議会主義システムを指す言葉であり、一元代表制＝代議制＝議会制民主主義のことである。それを混同し、間接＝代表＝代議＝議会と錯覚していたのである。

これに対して革新首長側の理論として「二元代表制」が持ち出された。首長も議員も市民から直接選ばれた代表であり、両者が市民の「代表」として「相互の抑制と均衡」の上に成り立っている。「首長と議会の関係も機関分立制度といった静態的認識ではなしに、むしろ機関対立主義の作動原理を持った『二元代表』組織原理だと動態的認識法をもつことになる」とするものであった（※注2）。市長が市民から選ばれた代表として市民の声を直接聞くことがなぜ悪いのだ、と反論した

わけである。こうして「二元代表制」は地方自治の根幹をなすものとしての認識が深まっていった。

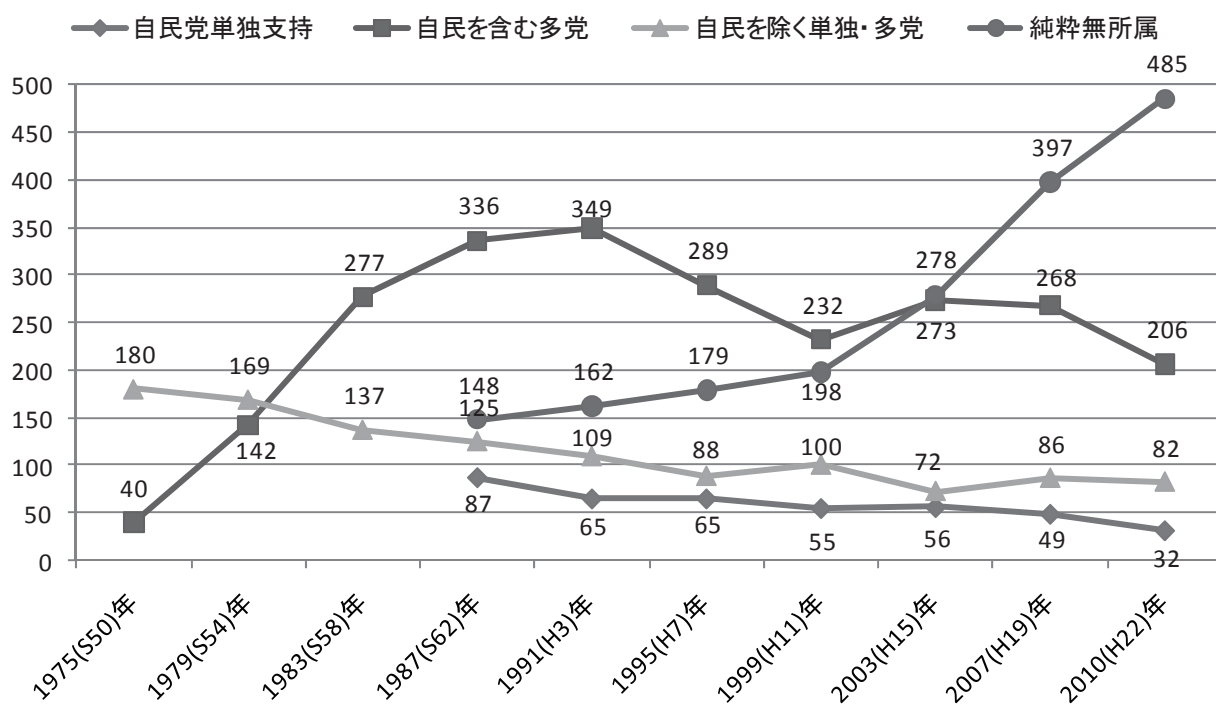
その後、全国革新市長会がつくられ、最大時には150の市長が参加したとされており、各地で福祉政策、公害対策、まちづくりなど多くの先導的施策を遂行していった。「地方の時代」を提唱した長洲一二神奈川県知事が一時代を画して輝いていたが、1979年の統一地方選挙を境に革新自治体は次第に後退していった。

(2)「脱イデオロギー」「多党相乗り」の首長の拡大

革新首長に変わって登場するのが「地方行政にイデオロギーはいらない」とする保守系首長たちである。自治省をはじめとする中央省庁出身の首長が多数誕生するようになるが、こうした首長の多くが、保守・革新の各政党から支持・推薦を得て当選する。「多党相乗り」「保革相乗り」という現象が各地で起き「地方政治の衰退」「政治の行政化」といわれてきた状況になった（※注3）のである。

市区長の選挙における政党の支持・推薦状況を見ると、1975年には自民党以外の党派の支持を得た市区長が180人23%を占めていたが、1987年には125人19%に減少する。逆に、自民党を含む多党の支持を得た市区長が同じ時期に40人6%から336人50%に増加している。さらに1991年には自民党を含む多党からの支持を得た市区長が349人で51.4%に達している（※注4及び図1）。革新市長全盛の頃の首長と議会との対立は影を潜め、穏和な関係となり「オール与党」体制が築き上げられるようになっていった。

図1 市区長選挙の政党支持の動向



※出所：統一地方選挙の年の『全国首長名簿』（地方自治総合研究所刊）から作成。
自民党単独支持・純粹無所属について、1983年以前は調査していない。

1990年代に入って中央政党の分裂・再編（93年）がおきて連立内閣が常態となっていき、自治体では青島東京都知事、横山大阪府知事などタレント知事が誕生（95年）して話題を呼んだ。地方分権推進委員会が発足し、地方分権に向けた本格的な論議が続けられている中で、岩手県、宮城県、三重県、鳥取県、高知県などで「改革派知事」が次々と誕生していく。改革派知事は国に対しては地方分権を強く求めるとともに、自治体の内部改革を積極的にすすめていき、議会との関係もこれまでの「馴れ合い」ではなく緊張関係を持ちながら自治体改革を進めていった。地方分権は世論の主流となり「機関委任事務」を廃止した地方分権一括法が成立し、第1次地方分権改革が実現していった。

(3) 地方分権と自治・議会基本条例

地方分権一括法が施行された2000年の年末に、北海道ニセコ町で「まちづくり基本条例」が制定された。自治体運営の基本原則と役割と責任を総合的に基本条例に表現し、住民への説明責任を明らかにしたものであった。その後、全国各地で「自治基本条例」の制定が進められていった。同じ時期に、小泉内閣で「三位一体改革」が進められたが、補助金の削減と国から地方への税源移譲にあわせて大幅な地方交付税の削減が行われた。このため、2004年には地方では予算が組めないなどの悲痛な声上がり「地方財政ショック」と呼ばれ、地方財政は各地で悪化していった。この地方財政の危機を背景に市町村合併が急速に進展してい

き「平成の市町村合併」と呼ばれ、1999年に3,232あった市町村が2006年に1,821まで減少し、現在では1,727となっている。

2006年に北海道栗山町で「議会基本条例」が制定され、「討論の広場」としての役割を認識し、議会の活動原則を定めた画期的なものであった。これに続いて三重県をはじめ各地で議会基本条例づくりの動きが広まっていった。2007年の統一地方選挙を前にして、議会改革のうねりが大きくなり、議会改革を求める学者・研究者、議員そして市民の交流の場として「自治体議会改革フォーラム」がつけられ、議会改革の動きが拡大していった。

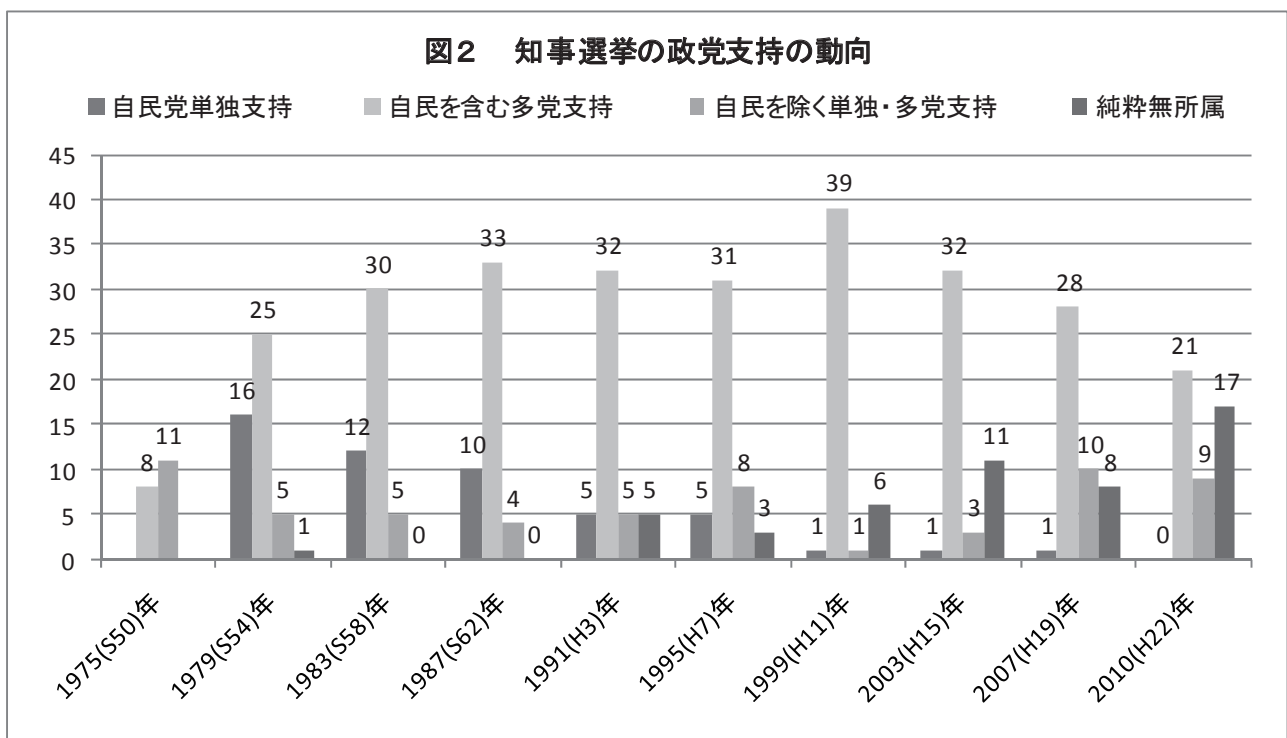
自治体が自律に向けて動き始めたこの時期の特徴として、どの政党からも支持・推薦を受けない「純粹無所属」の首長の増加がみられた。既に見た「改革派知事」たちはほとんどがどの政党からの支持は受けなくて当選していたが、この

傾向が加速されていった。純粹無所属の首長の数を見ると、知事では1995年には3人であったが、2010年には17人36%と多くなっている（図2）。市区長では1995年に179人26%であったが、2007年には397人49%とほぼ半数となり、2010年には485人60%となっている（※注5及び図1）。「政党からの支持を受けないことがステータスになる」とも言える現象であり、政党不信、政治不信の表れともいえる。

こうした経過を経て国政での政権交代が行われ、その後に行き始めているのが前章で述べた「二元代表制の機能不全」といわれる現象である。

3. 地域政治の活性化-議会制度の改革

住民の直接選挙で選ばれる首長と議会の議員が、それぞれ代表機能を持ち「抑



※出所：統一地方選挙の年の『全国首長名簿』（地方自治総合研究所刊）から作成。
自民党単独支持・純粹無所属について、1975年以前は調査していない。

制と均衡」を保つことが二元代表制であり、首長は独任制の機関であり、議会は合議制の機関として成り立っている。機関としての機能の違いからこの両者は理論的には「機関対立関係」にあるわけだが、この機能の違いが特に議会側に十分理解されていないことが、現在の「機能不全」をもたらしている原因であると考えている。

議会は自治体を代表する機関であるとともに合議制機関であり、多様な地域や階層の中にある利害の対立する意見を議員が持ち寄り、合議機関としての議会の場で討論し、利害調整が行われ、その得られた結論が議会の見解となり、住民の意思を代表することになる。1人ひとりの議員がすべての住民を代表するわけではなく、議員はそれぞれの利害の代表者であり、一部の利害支持者の代表として議会の中で討議を尽くして結論を出す、これが政治の場としての議会の役割である。

現実の議会を見ると、執行部に対する質疑に終始し、議員だけの相互討論はほとんど行われていない。個々の議員は利益代表、地域代表としての役割に特化され、自治体全体での立場に立った討論は行われていない。首長選挙の際に首長を支援した議員は「与党」として議案に賛成し、首長を支持しない議員は「野党」となるという、一元代表制(議院内閣制)と混同した対応をとってきている。ここには、討論して議会としての意思をまとめ上げる意識は完全に欠落し、地域政治が衰退している状況を示している。

また、代表制についても問題があり、女性が少なく中高年の男性がほとんどであり、職業構成では自営業者が多く勤労者・サラリーマン層が少ない。住民の多

様な利害を代表する議員のいない議会では、その利害を反映できる場が失われる。利害の反映されない議会では、住民が議会は何をしているのか分からないことになり、しばしば議会と住民との意識の乖離が生じるようになり、住民の利害調整を行う政治的統合がはかれなくなる。したがって住民の利害調整は首長の手に委ねられてしまうととも、首長優位の状態がますます強くなり、首長に依存する議会は「与党」意識が増幅することになる。

強いアピール力を持つ首長が登場すると、行政への依存度が高く内部討議と合意形成になれていない議会では「機関」としてひとつにまとまって首長に対抗することができなくなる。名古屋や阿久根で起きている事象の原因がここに見られる。

二元代表制の下で議会改革の手始めとしては、まず、議会が「討論の広場」として議員同士の自由な意見をたたかわせるようになることであり、開かれた場における討論を通じて争点の内容を明らかにし、討論を通して住民にも争点内容が明確になっていく。首長の提案に対しても、「与野党」の立場ではなく「議会としての態度」を決めるという意識を持つ必要がある。少なくとも議員の定数や議員報酬については、首長から要請されるのではなく、議会の討議によって合意形成して自ら決定することが求められる。合意形成の過程で学識経験者等の専門的意見を聞く場や、諮問機関を持つことも検討されて良い。

次に、住民からの陳情・請願に対しては、議会の場で住民の意見を直接聞き、首長からの見解はひとまずおいて、議会としての態度を明らかにする習慣づけが

必要である。陳情・請願にはさまざまな意見や利害が交錯しており、当事者からの声を直接聞くとともに陳情・請願の審議を通して政治の場として議会の合意形成をつくりあげていく。この過程を経て多様な住民の利害を調整を行う能力が向上するとともに、住民から信頼される議会に脱皮できるはずである。

さらに、北海道栗山町のように、議会が直接住民に「議会報告会」を開くことは特に重要である。議会としての情報公開を積極的に行い、議会で議決し、自治体の意思決定を行った事案については、議決の際の賛否の態度にかかわらず、議会として議決結果を住民に知らせる義務がある。例えば予算を可決したとすれば、予算の評価を含めて住民に納得できる説明を用意する必要が出てくるし、住民に結果を知らせるためには、その議案内容を十分理解しなければならない。首長の「住民参加」を「議会軽視」と揶揄する前に、議会としての「住民参加」が工夫されて良いはずである。

二元代表制の機能不全をなくすために、現在の制度のもとですぐにでもできる改革の一端を示してみた。このほかにも、前例踏襲の旧弊にとらわれることなく、一括質問一括答弁から一問一答方式または分割質問方式への変更、質問通告方式の廃止ないしは簡略化、夜間・休日議会の開催、通年議会の開催に向けた協議など、住民にわかりやすい議会、行政となれ合わない議会となるための努力と工夫の余地はまだまだ十分にある。

結びにかえて

自治体が地域の政府として確立していくためには、制度的にはさまざまな課題

がある。自治制度をめぐっては、全国一律に二元代表制の政府形態をとることの是非や、都道府県・大都市・都市・町村など規模や役割に応じた首長・議会のあり方の再検討、住民自治を拡充する地方自治法の抜本改正と多様な地方政府の形態を選べる自治憲章方式の導入、地方議員の選挙を一律に縛る公職選挙法の抜本改正、多様な層の市民が議員となれる制度的保障など、多くの検討課題は残されている。国と地方との関係についても「地域主権改革」の課題も山積している。自治体をめぐる現状と若干の歴史的経過そして現行法内での議会改革の課題などを述べ、制度改革の課題については後日を期したい。

※注1：辻山幸宣「議会と自治体は、何に直面しているか-名古屋・阿久根が問いかけるもの」。『世界』2011年4月号に前記のタイトルで「二元代表制という政府システムの機能不全」について論稿を寄せており、詳細な分析がなされている。

※注2：菅原良長「首長と議会の〈二元代表〉原理」『ジュリスト増刊総合特集19巻-地方自治の可能性』1979年2月、111頁。

※注3：横山桂次「政党政治の衰弱『地方の時代』の統一地方選挙」『自治研かながわ月報』1979年5月号3~4頁。

※注4：地方自治総合研究所『全国首長名簿』の1985年度版以降の各年度版に基づいて、筆者が政党支持・推薦状況を一覧表にし、統一市長選挙年のデータをもとにグラフを作成した。その資料による。

※注5：前掲書。

川崎市「作業報酬下限額」決まる

－ 審議会の経過と課題について考える －

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
事務局長 勝島 行正

川崎市「作業報酬下限額」決まる

2010年12月に成立した、川崎市のいわゆる「公契約条例」の第11条に基づいて、本年の3月9日と18日の2回「川崎市作業報酬審議会（以下「審議会」）」が開催され、2011年度「作業報酬下限額（以下「報酬額」）」が答申された¹（別表参照）。

報酬額がいくらになるかについては、全国から注目されていた。そこで、審議会の経過と報酬額の市当局案等について、公開されている資料と労働側委員からの聞き取りを下に報告する。

1:川崎市のホームページに3月25日に通知された2011年度の報酬額とあわせて関係する資料等についても公表されたので、参照されたい。
入札情報川崎

(<http://keiyaku.city.kawasaki.jp/epc/index.htm>)

第1回作業報酬審議会

第1回審議会（3月9日）では、5人の委員が委嘱され、互選により國重慎二氏が審議会会長に選任された。その後、市当局から制度の概要説明が行われたが、報酬額の市当局案は示されなかった。

労働側委員は、「2回の審議会で報酬額

を決めるというのでは、審議時間が足りない。」との意見を表明した。

【審議会メンバー】

学識経験者：國重慎二²（弁護士）

労働者代表：高橋洋子（連合神奈川副事務局長）、丸田幸一（首都圏建設産業ユニオン中央執行委員）

事業者代表：埜瀬武³（川崎商工会議所専務理事）、露木直義⁴（川崎商工会議所常議員）

2:國重慎二氏は、川崎市入札監視委員会委員

3:埜瀬武氏は、元川崎市港湾局長

4:露木直義氏は、露木建設株式会社代表取締役会長、社団法人川崎建設業協会会長。

事務当局案とその要旨

3月11日に市当局案が委員に送付された。その要旨は次のとおりである。

（1）特定工事請負契約

特定工事請負契約とは、条例第7条第1項第1号に定める6億円以上の工事の請負契約であり、次の3案が提案された。

1 設計労務単価転記型

基準：設計労務単価の100分の100

説明の要点：設計労務単価は、公共工事労務費調査に基づいて定める公共工事の

【別表】

平成23年度作業報酬下限額

1. 特定工事請負契約

特殊作業員	1,970	普通船員	1,958
普通作業員	1,632	潜水工	2,925
軽作業員	1,227	潜水連絡員	2,070
造園工	1,722	潜水送気員	2,015
法面工	1,835	山林砂防工	2,318
とび工	1,980	軌道工	3,320
石工	2,205	型わく工	1,980
ブロック工	2,195	大工	2,025
電工	2,037	左官	1,970
鉄筋工	1,925	配管工	2,015
鉄骨工	1,835	はつり工	1,845
塗装工	1,980	防水工	1,913
溶接工	2,307	板金工	1,902
運転手（特殊）	1,947	タイル工	2,048
運転手（一般）	1,733	サッシ工	1,857
潜かん工	2,330	屋根ふき工	1,745
潜かん世話役	2,712	内装工	1,958
さく岩工	1,925	ガラス工	1,857
トンネル特殊工	2,115	建具工	1,745
トンネル作業員	1,778	ダクト工	1,722
トンネル世話役	2,295	保温工	1,935
橋りょう特殊工	2,262	建築ブロック工	1,935
橋りょう塗装工	2,330	設備機械工	2,048
橋りょう世話役	2,475	交通誘導員A	1,080
土木一般世話役	2,205	交通誘導員B	980
高級船員	2,633		

2. 特定業務委託契約

893円

付帯決議

特定工事請負契約に係る作業報酬下限額については、当面の間、公共工事設計労務単価に平成21年度の平均落札率を参考に100分の90を乗じた額を基準とする。また、特定業務委託契約に係る作業報酬下限額については、今後、基準設定のあり方及び実勢を踏まえ見直しできることとする。

積算に用いている労務単価であることから、その単価を市場原理で競わせないため作業報酬下限額とする。

2 平均落札率連動型

基準：設計労務単価の100分の90

要旨：落札金額と予定価格の比率が落札率である。平成21年度の平均落札率は89.64%であることから、小数点以下を切

り下げ、100分の90を乗じて得た金額とする。

3 神奈川県最低賃金との連結変動型

基準：神奈川県最低賃金を加え2で除す
要旨：最低賃金については、今後上昇が見込まれ、設計労務単価との差の縮小、もしくは、設計労務単価自体が最低賃金の上昇に伴って上昇することが想定され

ることから、標準的な労働を想定した設計労務単価との間に作業報酬下限額を設定する。

(2) 特定業務委託契約

特定業務委託契約とは、条例第7条第1項第2号に定める1000万円以上の業務委託契約（警備、建物清掃、屋外清掃、施設維持管理、電算関連業務（データ入力）の5業種）であり、次の3案が提案された。

1 生活保護世帯（最低）基準型

基準：生活保護基準（19歳単身世帯）に準じ算定

要旨：中央最低賃金審議会では19歳単身世帯を基準としていることから、本市においても19歳単身世帯における生活保護基準を基に計算した金額に、国が平成22年度の最低賃金を検討する際に使用した可処分所得の総所得に対する比率0.857をこの金額から除し、時給換算したものの。

金額 893円

○計算式

平成22年度生活保護基準19歳単身世帯	
在宅1類（食費等）	42,080
在宅2類（光熱水費等）	43,430
冬期加算分	1,288
期末一時扶助	1,182
住宅費	44,968

合計	132,948円
----	----------

$132,948 \div 0.857 = 155,132$

$155,132 \div 173.8 \text{時間} \approx 893 \text{円}$

※173.8時間は週40時間労働した場合の1月当たりの労働時間（厚生労働省で使用）

2 生活保護世帯（複数世帯）型

基準：モデル（42歳2人世帯）を基に

した生活保護基準（可処分所得含）

要旨：川崎市における2人世帯（就業者平均年齢42.0歳、世帯人員2.15人）をモデルとして、平成22年度の本市における生活保護基準を基にして計算した金額に、可処分所得の総所得に対する比率0.875をこの金額から除し、時給換算したものの。

金額 1,165円

○計算式

平成22年度生活保護基準42歳2人世帯	
在宅1類（食費等）	76,360
在宅2類（光熱水費等）	48,070
冬期加算分	1,667
期末一時扶助	2,364
住宅費	44,968

合計	173,429円
----	----------

$173,429 \div 0.857 = 202,368$

$202,368 \div 173.8 \text{時間} \approx 1165 \text{円}$

※173.8時間は週40時間労働した場合の1月当たりの労働時間（厚生労働省で使用）

3 厚生労働省中央最低賃金審議会型

基準：最低賃金額に生活保護費との乖離分を上乗せ

要旨：平成22年度厚生労働省中央最低賃金審議会小委員会において、最低賃金額が生活保護費よりも低かった自治体として挙げられた神奈川県はその差額が47円であることから、神奈川県の最低賃金（789円）にその差額を加えたものの。

金額 836円

○計算式

平成21年度神奈川県最低賃金	789円
生活保護費との差額	47円

$789 + 47 \text{円} = 836 \text{円}$

第2回作業報酬審議会

第2回審議会は、3月18日に開催された。ここで、市当局案の説明が行われ、審議されたが、一致せず、採決となったが、最終的には付帯決議をつけて全会一致の答申とした。

労働側委員は、次のような主張を行った。

特定工事請負契約については、「1案が望ましい。3案は論外（野田市の80%を下回る設計単価の68%にしかない）。100歩譲って、2案であるならば、低入札価格調査基準の95%を下限とすべき。平均落札率に連動する案では、前々年度の平均落札率に連動するので、毎年上下する可能性がある。労働者の賃金の基準としては望ましくない」。

特定業務委託契約については、「2案が望ましい。3案は論外。1案では、契約課が対象となる5業種について行った、昨年賃金実績調査の平均額はいずれも1案の893円を上回っており、最低額でみても下回ったのは、警備と建物清掃の2種類のみ。屋外清掃は1,250円で基準額を大きく上回る。この実態を反映するべきである。野田市では、今年の条例改正で、職種別に賃金額を決めている。」

[参考] 業務委託契約業種ごとの時給	
警備	<u>904円</u> 1061～818円
建物清掃等	<u>954円</u> 1250～820円
屋外清掃	<u>1520円</u> 1830～1250円
施設維持管理	<u>1021円</u> 1034～931円
電算関連業務 (データ入力)	<u>976円</u> 1113～900円

注) 昨年実績のあった業者に市当局が照会し、回答があったものを集計した。下線数字は平均。下段の数字は最高と最低額。当局は、サンプルが少なくあくまで参考値としている。

報酬額をめぐる課題

(1) 条例の基本的考え方

市当局の条例についての基本的な考え方は、「低価格入札の影響が労働者や下請業者に及ぶことで、事業者は後継者不足や技術・技能の喪失、市民にとっては品質やサービスの低下につながる危惧がある⁵⁾」。また、「激しい競争入札が落札価格を押し下げ、その結果がまた更なる価格競争につながり、労働者の賃金にしわ寄せが及ぶ『負の連鎖』を断ち切る使命が地方公共団体にある⁵⁾」と説明されている。

5: 『特定工事請負契約』及び『特定業務委託契約』に関する手引（平成23年4月）」P1

条例の要点は、「入札にあたって条例等で定める最低額以上の賃金等の支払い義務があることを明示し、落札した相手側（受注企業・団体）との間でとりかわす契約によって、その支払いを義務付けることで、入札による賃金の底割れを防ぎ、公共サービスの質と安全を確立する」ということである。

公契約条例のいわば「肝」は、受注者に義務付けられる「最低額以上の賃金額」の指標とは何か、またその額はいくらか、ということである。

川崎市の条例では、建設工事に関しては、「設計労務単価」、委託業務については「生活保護基準」を勘案して報酬額を決めるとなっている(条例第7条第1号、第2号)。

(1) 特定工事請負契約

特定工事請負契約の指標である「設計労務単価」にはそれ自体に課題があるが、あえてそれは問わない⁶。採用された2案については、野田市の基準（設計労務単価の8割）を上回るものであるが、9割とした根拠として「落札率」を挙げているが、そもそも賃金額と落札率は関係が無い。条例の主旨を生かすのであれば、建設工事に従事する労働者等の賃金は「人間らしい生活ができ、同時に後継者をつくり、技術や技能の継承が可能となる額」ということができる。せめて前年の賃金である設計労務単価の100%であるべきだ。

6: 国交省・農林水産省の事業のうち毎年10月に施工中の1000万円以上の工事を対象に51職種、約12万人について調査している。調査結果は、県別・職種別に集計している。しかし、棄却されるデータ（2010年37.6%）が多く、熟練労働者を対象としているが、未熟練者もかなり入っているとされている。何よりも、この単価は、年々下がり続けている。

(2) 特定業務委託契約

市当局は、特定業務委託契約の指標である生活保護基準とした理由について、「最低賃金と生活保護費の逆転現象や『働くよりも生活保護を受給した方がよい』というモラルハザードに対応⁷」するためとしている。

7: 市当局の解説資料「川崎市契約条例の一部改正（公契約条例）について（平成23年2月25日川崎市財政局）」

採用された1案については、地域最賃を上回るが、市当局の解説をふまえるならば、生活保護基準額そのままではなく、それを上回る額を設定すべきではなかったか。また、単身者ではなく、市の標準的な世帯構成である2案こそがふさわし

い。

アメリカの約140都市で採用されているリビング・ウェイジ（生活賃金）条例の基本的な考え方は、「フルタイム働いても貧困基準を下回る賃金では、福祉の負担が増える」ことから、「生活保護基準を上回る賃金を自治体と取引のある企業・団体は支払わなければならない」というものである。この考え方に学びたいものである⁸。

さらに、この水準は、労働者側委員が指摘しているように、実際の委託業者が支払っている賃金額を反映していない。

8: リビング・ウェイジ条例については、「入札改革」岩波新書・武藤博巳、「リビング・ウェイジ（生活賃金）運動の意義と課題」市政研究・小畑精武

審議会の運営をめぐる課題

審議会の運営については、第1回の審議会では、作業報酬額の家が示されず、11日付けで市当局案が送付され、第2回で答申を出すということであったが、審議時間が短すぎる。

審議会の施行日が3月1日で、条例の施行日が4月1日ということで、その間わずか1ヶ月で作業報酬額を決め、周知しなければならないという事情は十分に理解できるが、それにしても時間が足りなかった。

また、基準となる2つの指標すなわち「設計労務単価」と「生活保護基準」については、あらかじめ条例で決まっているとはいえ、この基準について委員間の十分な理解が必要であったと思う。その上に加えて、基準のいずれかを探るか決めるべきであったと思うがいかがであろうか。

神奈川における自治基本条例の動向

— 2010 年度は 4 市が条例施行、市町村の制定率は全国第 1 位に —

編集部

県内の自治基本条例制定状況

2011 年 3 月 24 日に小田原市で自治基本条例が成立し、神奈川県内で自治基本条例を制定した市町は 9 市 6 町となった。全国では、約 200 の市町村が自治基本条例を制定しているが、市町村の普及率（制定率）を県単位で比較すると、神奈川県は 40% を超える数字を示し、全国第 1 位である（※2011 年 1 月現在。NPO 法人公共政策研究所調査。）。しかもこの普及率は、2 位の香川県 24%、3 位の埼玉県 22%、4 位の北海道 21% と比較して断トツに高く、現状に目を見張らざるをえない。

とりわけ 2010 年度は、条例制定に関わる県内の動きが活発だった。茅ヶ崎市、綾瀬市、南足柄市、厚木市の 4 市が自治基本条例を施行、今回の小田原市を含めると、5 市が自治基本条例の制定・施行に至ったことになる。

2006 年 10 月から 2008 年 4 月まで約 1 年半の間に、2 市 3 町が自治基本条例を施行した時期があるが、今般はそれを凌ぐ勢いである。

そこで本号では、2010 年度に施行ないし制定された県内 5 市の自治基本条例を取り上げ、それぞれの条文構成を比較しながら、県内の自治基本条例の動向を探ってみたい。

条例の構成と自治の基本理念

5 市の自治基本条例の構成は、別表 1 のとおりである。ここではまず、条例の構成とそ

の基底をなす自治の基本理念に注目しながら、各条例の概要をみていく。

①茅ヶ崎市自治基本条例

茅ヶ崎市自治基本条例は、前文と 9 章 30 条の構成で、総則、市民の権利と責務、議会及び議員と市長及び職員の責務、市政運営、住民投票、国等との連携協力のほか、市民の公益活動についての章を盛り込んでいる。

自治の基本理念については、まず基本的人権の尊重の下で推進されることを第一に掲げている。その上で、茅ヶ崎市における自治が 1) 主権を有する市民の意思と責任に基づき、2) 自治を推進するための活動に市民が等しく参加できることを旨として、3) 市民相互または市民及び市の連携または協力により、推進されることを規定する。

②綾瀬市自治基本条例

綾瀬市自治基本条例は、前文と 9 章 22 条で構成されており、自治の基本理念、自治の基本原則、住民投票や市政運営の原則などに加え、第 4 章を自治の担い手とし、市民の権利と責務及び市議会、市長、執行機関の責務を定めている。また、第 6 章では厚木基地を取り上げ、市が重要課題として取り組むことを明文化している。

基本理念は、市民、市議会と市の執行機関が綾瀬市の自治が市民のためであることを認識し、市民主権の自治を目指す、とする。

を基本とした自治の推進を目指すとしている。

③南足柄市自治基本条例

南足柄市自治基本条例は、前文と 12 章 32 条の構成で、自治の基本理念や基本原則、行政運営、住民投票など、自治基本条例に一般的に盛り込まれているような市政運営に関わる章立てに加え、まちづくりの指針やまちづくり基金、地域コミュニティが規定されており、市のまちづくり条例的な要素を含んでいる。また、総合計画の策定を義務づけ、基本計画の議決も規定しており、条例を動的に運用しようとする工夫がみられる。

自治の基本理念は、市政を市民の信託に基づくものであることを基本とし、市民、議会、市長等が相互に協力して、市民主体の自治の確立を目指すとしている。

④厚木市自治基本条例

厚木市自治基本条例は、前文と 12 章 40 条の構成で、5 市のなかでは条項が最も多い。「市民」、「議会および議員」、「市長、市長等及び市職員」と章を分けて、それぞれの役割や責務を規定している。さらに、参加及び協働の推進、広域連携及び交流、自治基本条例推進委員会、見直しや改正の章も盛り込まれており、充実した内容となっている。

自治の基本理念には、人と人との絆を大切にする自治、協働による自治、自然の循環と文化を大切にする自治、と 3 つの柱が規定されている。

⑤小田原市自治基本条例

小田原市自治基本条例は、19 条の構成で章立ては特にしていない。条項の見出しをみると、市民の役割や地域活動と市民活動、議会と市長及び執行機関の責務に加え、市政参加や住民投票などが盛り込まれている。

自治の基本理念では、市民及び市は市民力を活かし、市の自治の担い手が協働すること

条項の特徴的な扱い

次に、条例に盛り込まれた内容を比較してみると、次のような特徴が浮かび上がってきた。

その一つが、行政運営ないし市政運営に関わる条項の扱いである。たとえば、茅ヶ崎市自治基本条例では、第 5 章市政運営とし、説明責任や情報共有、市民参加など 12 条を規定する。綾瀬市自治基本条例では、第 8 章を市政運営の原則とし、市民提案や総合計画、情報管理など 7 条を盛り込んでいる。南足柄市自治基本条例も第 5 章を行政運営として、行政運営の基本、総合計画、財政運営など 11 条を、厚木市自治基本条例も第 7 章行政運営で総合計画や組織、行政評価など 13 条を含めている。いずれも条例全体の 3 分の 1 程度の条項を占める。これに対し、小田原市自治基本条例では市政運営ないし行政運営を拘束する規定が見当たらない。

それとは逆に、小田原市自治基本条例では地域活動や市民活動など、コミュニティレベルの自治に関わる条項を 5 条盛り込んでおり、全体の 4 分の 1 強を占めているという特徴がある。茅ヶ崎、南足柄、厚木の各市も、小田原市ほど構成比率は高くないものの、コミュニティの自治を定める。一方、綾瀬市はコミュニティレベルの自治には言及しておらず、小田原市とは対照的な条文構成である。

こうした条文構成の違いが地域特性に由来するものなのか、その理由を明らかにするには条例制定の背景も含め、さらなる検証・分析が必要だが、綾瀬市と小田原市の自治基本条例がカバーする対象・範囲という観点からすれば少なくとも、市政運営とコミュニティレベルの自治という条例の力点の置きどころに差異があることだけは看取できる。

コミュニティレベルの自治の定義

では、小田原市と他の3市が条例に含めたコミュニティレベルの自治については、同様の対象・範囲を扱っているのだろうか。関連する条項を抽出し、簡単に比較しておきたい。

コミュニティレベルの自治に関して、条例の具体的な定義をみると、茅ヶ崎市では、「市民により自主的に形成された集団又はつながり」とコミュニティを位置づけ、市民と市が公益の増進に取り組むコミュニティが自治の担い手であることを認識し、その活動を尊重すると規定している。また、市民がそうしたコミュニティの活動に参加、協力するよう努めるという、努力規定も盛り込まれている。

南足柄市の条例では、地域コミュニティを「一定の地域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された自治会その他共通な目的を持ち、地域の安全、環境その他の課題の解決に向け取り組む団体」と定義し、市民がまちづくりの担い手として認識してこれを守り育てるよう努めることを規定する。

厚木市の条例では、コミュニティ団体を「構成員が地縁又は共通の公共的な関心事によってつながりを持ち、互いに助け合い及び共通の目的を達成するために活動する団体」と定義し、市民、議会、市長等がコミュニティ団体の重要性を認識するとともにその自主性及び自立性を尊重しなければならないことを規定している。

小田原市の条例では、地域活動と市民活動を別々に定義している。「一定の地域内の市民の地縁に基づいて行われるその区域内のまちづくりにつながる活動」を地域活動、「特定の分野に関する市民の関心または問題意識に基づいて自発的に行われるまちづくりにつながる活動」を市民活動と区別し、市民がそれぞれの活動への参加を通じて市民自治の推進を

図るよう努めることを規定している。

コミュニティの定義は自治体ごとにばらつきがあるが、コミュニティレベルの自治を扱う条例ではいずれも、市民に対しコミュニティの活動への参加や活動の尊重・育成を求める条項が盛り込まれているのは興味深い。

自治基本条例は、地域の特性に応じて策定されるべきという考え方が一般的で、標準的な形式にあてはめた評価はなじまない。とはいえ、自治体の憲法的な位置づけの自治基本条例制定が全国へと拡大し始めた2000年当時の各地の条例では、市民の参加の権利保障や行政運営に関する規定を中心に構成されていたのに比べ、小田原市のようなコミュニティレベルの自治に関わる規定を中心に据える条例制定事例が出現したことは、県内における近年の自治基本条例の動向として注目すべき点であろう。

条例の見直しに関する規定

いずれの条例も条例の見直しに関する条項を盛り込んでいるが、その方法は、大きく二つに分かれる。一つは、市長に検討や見直しを一任するやり方で、もう一つは、自治基本条例推進委員会のような第三者機関を設置し、その検証や答申等を踏まえて市長が必要な措置を講ずるというやり方である。なお、茅ヶ崎市の条例は前者の方法を採用するが、市長が検証を行う際には学識経験者の意見を聴き、措置を講ずるにあたっては市民の意見を聴くことを義務付けている。

検証については、茅ヶ崎、南足柄、厚木の3市が4年を超えない期間ごとに行うと期限を設けている。実際の運用を経て、どのような検証結果が示され、見直しが必要となるのか。自治基本条例の運用を見守る立場から、今後はその検証・見直し経過についても追跡していくことにしたい。

【別表】

2010年4月以降に施行・制定された県内の自治基本条例

施行日 公布日 構成	茅ヶ崎市自治基本条例 2010年4月1日 2009年12月18日 前文+9章(30条)	綾瀬市自治基本条例 2010年4月1日 2010年3月25日 前文+9章(22条)	南足柄市自治基本条例 2010年10月1日 2010年6月21日 前文+12章(32条)	厚木市自治基本条例 2010年12月24日 2010年12月21日 前文+12章(40条)	小田原市自治基本条例 2012年1月1日施行予定(※) (※2011年3月24日修正案可決・成立) 前文十章なし(19条)
章立て	前文、第1章総則、第2章市民の権利及び責務、第3章議会および議員の責務、第4章市長及び職員、第5章市民の公益活動、第6章市民の投票、第7章住民投票、第8章国等との連携協力、第9章条例の検証等、附則	前文、第1章総則、第2章自治の基本理念、第3章自治の基本原則、第4章自治の担い手、第5章国、他自治体等との連携、第6章厚木基地、第7章住民投票、第8章市政運営の原則、第9章その他、附則	前文、第1章総則、第2章自治の基本理念、第3章自治の基本原則、第4章まちづくりの指針、第5章役割と責務、第5章行政運営、第7章まちづくり基金、第8章住民投票、第9章地域コミュニティ、第10章国及び他の自治体との関係、第11章条例の実効性の担保及び見直し、第12章雑則、附則	前文、第1章総則、第2章自治の基本理念、第3章自治の基本原則、第4章市長、第5章議会及び議員、第6章市長、市長等及び職員、第7章行政運営、第8章参加及び協働の推進、第9章広域連携及び交流、第10章、自治基本条例推進委員会、第11章、自治基本条例の見直し、第12章自治基本条例の改正、附則	条文のみ
自治の基本理念	第4条 茅ヶ崎市における自治は基本的な市民の尊重の下、次に掲げる事項を基本理念として推進されなければならない。 (1)茅ヶ崎市における自治は、主権を有する市民の意思と責任に基づき推進されること。(2)茅ヶ崎市における自治は、自治を推進するための活動に市民が等しく参加できることを旨として推進されること。(3)茅ヶ崎市における自治は、市民相互又は市民及び市の連携または協働により推進されること	第3条 市民、市議会及び市の執行機関は、本市の自治が市民のためのものであることを認識し、市民主体の自治を目指します。	第4条 市政は、市民の信託に基づくものであることを基本とし、市民、議会及び市長等は、相互に協力して、市民主体の自治の確立を目指します。	第3条 自治の基本理念は、次に掲げるとおりとする。 (1)人と人との絆を大切にすること (2)協働による自治 (3)自然の循環と文化を大切にすること	第3条 市民及び市は、市民力を生かし、本市の自治の担い手が協働することを基本とした自治(以下「市民自治」という。)の推進を目指すものとする。
市政運営に関する事項(見出しのみ)	市政運営の基本原則、説明責任、情報共有、情報の管理、市民参加、政策法等、総合計画等、財政運営等、行政評価、行政手続、苦情等への対応、監査、職員通報	市民提案、総合計画、情報管理、情報公開、説明責任、財政運営、行政手続	行政運営の基本、総合計画、財政運営、監査、行政評価、行政手続、説明責任及び応答責任、パブリックコメント、情報公開、個人情報保護、学習環境の整備	行政運営の基本事項、総合計画、組織等、行政評価、財政運営、危機管理、情報の公開等、個人情報保護、法令順守、法令の解釈等、行政手続、市民からの要望等への対応、行政処分等に対する不服への対応	特になし
コミュニティレベルの自治に関わる市民の事項(該当条文と関連見出し)	(1)市民及び市は、公益の増進に取り組む。コミュニティが地域の担い手であることを認識し、その活動を尊重する。 (2)市民は自らの自由な意思に基づき、公益の増進の取り組みコミュニティの活動に参加し、協力するよう努める	市民は地域コミュニティをまちづくりの担い手として認識し、守り育てよう努める	市民は地域コミュニティをまちづくりの担い手として認識し、守り育てよう努める	コミュニティ団体に対する市民等の責務(市民、議会及び市長等は、コミュニティ団体がまちづくりに果たしている役割の重要性を認識するとともに、その自主性及び自立性を尊重しなければならぬ。)、コミュニティ団体との協働、地区市民自治推進組織、市民の課題解決に対する意識の高揚等	地域活動(市民は、地域における良質な生活の維持及び向上のため、地域活動への参加を通じて市民自治を推進するよう努めるものとする)、市民活動(市民は、より魅力的で活力のあるまちをつくるため、市民活動への参加を通じて市民自治を推進するよう努めるものとする)、活動を行うための相互の連携、自治の担い手の育成等
見直しに関する事項	市長が4年を超えない期間ごとに検証、措置を公表	市長が検討、必要に応じ措置	自治基本条例推進委員会を設置、運用について審議、市長に答申や提言、4年を超えない期間ごとに市長が検証	自治基本条例推進委員会が条例の運用状況を点検、4年を超えない期間ごとに市長が見直し	市長は条例の趣旨を踏まええた取り組み状況について公表、議会に報告

※出所:各市民自治基本条例をもとに編集部にて作成。

茅ヶ崎市議会が議会基本条例を制定

ーパブリックコメント意見が条例案に一部反映されるー

編集部

県内市議会 2 例目の議会基本条例

茅ヶ崎市議会は、2011 年 3 月 1 日の本会議において全会一致で茅ヶ崎市議会基本条例を可決し、4 月 1 日に施行した。

全国では、94 の市議会で議会基本条例が制定されている（※2011 年 3 月 8 日現在。「自治体議会改革フォーラム調査」による。）が、県内市議会では 2 番目となる（政令市除く）。

条例案検討の経過

茅ヶ崎市議会では、議会の諸課題を検討するために議会制度検討会が設置されている。この検討会が議長の諮問を受け、2008 年 5 月から議会基本条例の検討をすすめてきた。2010 年 11 月には、検討会から議長に報告された茅ヶ崎市議会基本条例(素案)をもとに、市民との意見交換会や市民説明会が行われた。同 11 月下旬から約 1 ヶ月間実施されたパブリックコメントの意見を踏まえて、2011 年 2 月に素案を一部修正して条例案を決定し、2011 年第 1 回定例会への議案提出に至った。

条例の構成と特徴

条例は、前文と 10 章・26 条で構成される。第 1 章総則、第 2 章議会及び議員の活動原則、第 3 章市民と議会との関係、第 4 章議会と市長等との関係、第 5 章自由討議、第 6 章委員

会の活動、第 7 章政務調査費、第 8 章議会及び議会事務局の体制整備、第 9 章議員の政治倫理、定数及び議員報酬、第 10 章条例の検証及び見直し、の章立てである。

前文では、執行機関に対する監視及び評価機能の充実を図るとともに、政策形成機能の向上を図ることに言及している。

これを具体化するものとして、第 3 条の議会の役割の中で「市政に関する調査研究を通じて、政策立案及び政策提言を行うこと」が明記されている（第 3 項）。また、第 16 条の政務調査費に関する項でも「会派及び議員は、政策立案、政策提言等に資するため」、「政務調査費を有効に活用し、積極的に市政に関する調査研究を行うものとする。」ことが規定されており、政策立案や政策提言活動に積極的に取り組もうとする姿勢がうかがえる。

また第 14 条では、市政に関する重要な政策や課題について「議会としての共通認識の醸成を図るため、討議の機会を設ける」として政策討議の機会を規定する。こうした討議の場で、政策立案や政策提言の素案をつくるなど、議員間で活発な意見交換が行われることも期待される。ただし条例では、議会における政策討議の位置づけを曖昧な表現にとどめているため、その運用については今後、政策討議の活用方法や公開のあり方なども含めたルールづくりが必要となるだろう。

委員会活動の積極的な位置づけ

茅ヶ崎市議会基本条例では、委員会活動を積極的に活用する条項が盛り込まれているのも大きな特徴である。

たとえば、第13条では自由討議を規定し、委員会における議案等の審査にあたり、「必要に応じて委員相互間の自由討議を行う機会を設け、議論を尽くすよう努める」とし、第2項で、委員会の委員長による「自由討議が積極的に行われるような議事の整理」を求める。

また、第6章の「委員会の活動」では、議案等の審査にあたって「市民に分かりやすい審査を行うよう努める」こと、「審査に使用した資料等を公表する」ことを規定する（第15条）。さらに、委員会の所管に属する事務について積極的に調査研究を行うことも明記（第15条第2項）しており、議会閉会中でも委員会の調査研究活動が活発化すれば、「通年議会」に近い機能も果たしうるのではないかと期待されている。

条例案への市民意見の反映状況

2010年11月24日から12月24日まで実施されたパブリックコメントには、15人・2団体から186件の意見が寄せられた。提出意見を踏まえて、条項が修正された部分もある。

たとえば、議会の活動原則を規定する第4条には、「議会活動について積極的に情報提供を行う」、「市民参加の機会の拡大を図る」（第3項）、などの条文である。これらは、素案で「情報提供に努める」「市民参加の機会の拡大に努める」という努力目標的な表現であった。パブリックコメントで「素案全体を通じて努力目標が多く」、「実効性に疑問がある。条例全体を通じて義務規定とすべき」との意見が寄せられたため、これらの意見を踏まえて修正したとされる（※茅ヶ崎市議会事務局「茅ヶ崎市議会基本条例（素案）についてのパブリックコメント実施結果」）。

市民説明会は市内で3回実施されたが、参加者数の合計は10数名と少数にとどまり、周知が不十分だったとの指摘もある（2011年2月9日付神奈川新聞）。一方で、自治基本条例制定の際に素案作りに関わった市民グループからの呼びかけで、議会の検討会委員と市民との意見交換会が開催された。この市民グループでは、意見交換会を経て意見を取りまとめパブリックコメントに提出している。

議会から市民へのアプローチに工夫を凝らすことも、市民参加の今後の課題といえよう。

今後の市民参加の可能性

現在の議員任期は4月30日までで、条例の本格的な運用は、4月24日投票の市議会議員選挙後に招集・構成される新たな議会が担うことになる。

市民参加の支柱ともいえるべき議会報告会や市民との意見交換の機会について、条例では、必要な事項は別に定める（第7条第2項）とされているが、その具体策はパブリックコメントの回答でも「引き続き検討」と現時点では明らかにされていない。

しかし、条例可決後に議会制度検討会から「引き続き検討が必要」と議長へと報告された、意見交換会の運用方法などの項目は、次期の議会へと引き継がれる予定とされる。さらに、議会基本条例には条例の検証や見直しについての規定もあり、条例の目的が達成されているかどうか「常に検証を行い、必要があると認められるときは、速やかに適切な措置を講ずる」（第26条）こともできる。

条例の前文にあるような「市民に開かれ、かつ、分かりやすく、さらには信頼される議会を構築」できるか否かは、新たな議会における運用次第といえる。それだけに新体制による条例の積極的な運用に期待しつつ、今後の動きを注視していきたい。

茅ヶ崎市議会基本条例

平成23年4月1日 施行

(前文)

茅ヶ崎市議会は、委員会の会議の原則公開、本会議の映像の配信等の手段による情報提供の実施など、さまざまな機会を捉えて議会改革に取り組んできた。

平成22年4月に施行された茅ヶ崎市自治基本条例(平成21年茅ヶ崎市条例第35号)による新たなまちづくりが展開されている今日においては、市民に開かれ、かつ、分かりやすく、さらには信頼される議会を構築していくことが求められている。

また、平成12年4月に施行されたいわゆる地方分権一括法により、中央集権型の行政システムから地方分権型の行政システムへと転換が図られる中においても、原則として市の全ての事務に議会の権限が及ぶようになるなど、議会のあり方も大きく変わってきた。地方分権の進展により、自己決定・自己責任に基づくまちづくりが進められていく中、主権を有する市民を代表し、執行機関に対する監視及び評価の機能を持つ議会の役割と責任は、ますます重大になっている。

このような時代背景の中、茅ヶ崎市議会は、これらの機能の充実を図るとともに、市政の課題を的確に把握し、多様な民意を反映しながら、創意と工夫により政策立案及び政策提言を積極的に行うことができる政策形成機能の向上を図っていかなければならない。

よって、茅ヶ崎市議会は、この条例を地方分権時代に即した議会の指針として、これまで取り組んできた議会改革をさらに推進するとともに、議会を構成する議員自らが議員としての自覚と見識を持ち、主権を有する市民の負託に的確に応えていくことを示す決意を持って、ここに茅ヶ崎市議会基本条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、議会を構成する議員と市長がともに選挙により選出された主権を有する市民の代表であるという二元代表制の下での議会の役割を明らかにするとともに、議会及び議員の活動原則等の議会に関する基本的事項を定めることにより、議会が主権

を有する市民の負託に的確に応え、もって市民福祉の向上と公正で民主的な市政の推進に寄与することを目的とする。

(条例の位置付け)

第2条 この条例は、議会の基本となる事項を定めるものであり、議会に関する条例、規則その他の規程を解釈し、又は制定し、若しくは改廃するに当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例に定める事項との整合を図らなければならない。

(議会の役割)

第3条 議会は、議事機関として、次に掲げる役割を担うものとする。

- (1) 議決により市の意思決定を行うこと。
- (2) 市長その他の執行機関(以下「市長等」という。)の事務の執行について、監視及び評価を行うこと。
- (3) 市政に関する調査研究を通じて、政策立案及び政策提言を行うこと。
- (4) 意見書の提出、決議等により、国等への意見表明を行うこと。

第2章 議会及び議員の活動原則

(議会の活動原則)

第4条 議会は、議会活動の公正性及び透明性を確保するよう努めるものとする。

2 議会は、市民の多様な意見を踏まえ、充実した討議の下に議会運営を行うよう努めるものとする。

3 議会は、市民に開かれた議会を目指し、議会活動について積極的に情報提供を行うとともに、市民参加の機会の拡大を図るものとする。

4 議会は、市民にとって分かりやすい議会運営を行うよう努めるものとする。

(議員の活動原則)

第5条 議員は、言論が議会活動の基本であること及び議会が合議制の機関であることを認識し、議員相互の言論を尊重するとともに、自由討議を推進するものとする。

2 議員は、市政の課題について、市民の多様な意見

の的確な把握に努めるとともに、特定の地域又は個人若しくは団体の意向に捉われず、市民全体の福祉の向上を目指して、積極的に政策立案及び政策提言を行うものとする。

3 議員は、自らの議会活動について、積極的に情報提供を行うものとする。

4 議員は、主権を有する市民の代表であることを自覚し、自らの資質の向上を図るため不断の研鑽^{きんせん}に努めるものとする。

(会派)

第6条 議員は、議会活動を行うため、複数の議員で構成する会派を結成することができる。

2 会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成し、活動するものとする。

3 会派は、議会の円滑な運営に努めるとともに、政策立案、政策提言等に関し、必要に応じて他の会派との合意形成に努めるものとする。

第3章 市民と議会との関係

(市民参加)

第7条 議会は、議会活動について市民に説明等を行うための議会報告会を開催するとともに、市民の意見を議会活動に反映することができるよう市民との意見交換の機会を設けるものとする。

2 前項に規定する議会報告会の開催及び市民との意見交換の機会を設けることに関し必要な事項は、別に定める。

3 議会は、公聴会及び参考人の制度を活用することにより、市民の意見又は専門的若しくは政策的な識見を議会の討議に反映させるよう努めるものとする。

(会議の公開)

第8条 議会は、委員会（常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会をいう。以下同じ。）の会議を別に条例で定めるところにより公開するものとする。

(説明責任等)

第9条 議会は、議会活動について、市民に説明する責務を有する。

2 議会は、議会活動についての情報を市民に積極的に提供するものとする。

第4章 議会と市長等との関係

(議会と市長等との関係)

第10条 議会は、二元代表制の下、市長等と緊張ある関係を保ちながら、市長等の事務の執行の監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行うものとする。

(市長等による政策等の形成過程の説明)

第11条 議会は、市長等が提案する重要な政策等について、審議を通じてその政策等の水準を高めるため、市長等に対し、次に掲げる事項について明らかにするよう求めることができる。

(1) その政策等を必要とする背景

(2) 他の政策等の案又は他の地方公共団体の類似する政策等との比較検討の内容

(3) 総合計画（政策の基本的な方向を総合的かつ体系的に定める計画をいう。以下この号において同じ。）における位置付け又は総合計画との整合性

(4) 市民参加の状況

(5) その政策等に要する経費（将来負担すべき経費を含む。）及び財源

(一問一答方式等)

第12条 本会議（全議員で構成する議会の会議をいう。次項において同じ。）における質疑又は質問は、その論点又は争点を明確にするため、一問一答の方式により行うことができる。

2 説明のため本会議に出席した者は、議員の質疑又は質問に対し、議長の許可を得て、質疑又は質問の趣旨を確認するための発言をすることができる。

3 前2項の規定は、委員会の会議について準用する。この場合において、前項中「議員」とあるのは「委員」と、「議長」とあるのは「委員長」と読み替えるものとする。

第5章 自由討議

(自由討議)

第13条 委員会は、議案等の審査を行うに当たり、必要に応じて委員相互間の自由討議を行う機会を設け、議論を尽くすよう努めるものとする。

2 委員会の委員長は、委員会において議案等の審査を行うに当たり、委員相互間の自由討議が積極的に行われるよう議事の整理に努めるものとする。

(政策討議)

第14条 議会は、市政に関する重要な政策又は課題

について、議会としての共通認識の醸成を図るため、討議の機会を設けるものとする。

第6章 委員会の活動

第15条 委員会は、議案等の審査を行うに当たり、市民に分かりやすい審査を行うよう努めるものとする。この場合において、審査に使用した資料等を公表するものとする。

2 委員会は、その所管に属する事務について、積極的に調査研究を行うものとする。

第7章 政務調査費

第16条 会派及び議員は、政策立案、政策提言等に資するため、別に条例で定めるところにより交付される政務調査費を有効に活用し、積極的に市政に関する調査研究を行うものとする。

2 議長は、別に条例で定めるところにより、政務調査費に係る収入及び支出の報告書及び領収証の原本その他支出を明らかにする書類を一般の閲覧に供しなければならない。

3 会派及び議員は、市民から政務調査費の用途等について説明を求められたときは、政務調査費をその経費として使用した調査研究活動の状況及び当該活動に要した経費の支出の状況について説明しなければならない。

第8章 議会及び議会事務局の体制整備

(議員研修)

第17条 議会は、議員の政策立案能力等の向上のため、議員研修の充実強化を図るものとする。

(議会事務局)

第18条 議会は、議会の政策立案機能の向上のため、議員の政策立案活動を補助する議会事務局の調査及び法務に関する機能の充実を図るものとする。

(議会図書室)

第19条 議会は、議員の調査研究に資するため、議会図書室の図書、資料等の充実を図るものとする。

(予算の確保)

第20条 議会は、二元代表制の趣旨を踏まえ、議事機関としての機能を充実するため、必要な予算の確保に努めるものとする。

(議会広報の充実)

第21条 議会は、第9条第1項の責務を果たすと

もに、市政及び議会活動についての市民の関心を高めるため、多様な手段を活用し、広報の充実を図るものとする。

(専門的識見の活用)

第22条 議会は、学識経験者等による専門的事項に係る調査を活用し、議会の討議に反映させるものとする。

第9章 議員の政治倫理、定数及び議員報酬

(議員の政治倫理)

第23条 議員は、主権を有する市民の代表者として市政に携わる責務を深く自覚し、主権を有する市民の負託に応えるため、政治倫理の向上に努めなければならない。

(議員定数の改定)

第24条 委員会又は議員は、議員定数を改定するための議案を提出しようとするときは、明確な理由を付して提出するものとする。

2 前項の規定による議案の提出又は当該議案の審査に当たっては、公聴会又は参考人の制度の活用等により、市民、学識経験者等の意見を聴くものとする。

(議員報酬の改定)

第25条 委員会又は議員は、議員報酬の額を改定するための議案を提出しようとするときは、別に条例で定める手続を経た後、明確な理由を付して提出するものとする。

2 前条第2項の規定は、議員報酬の額の改定について準用する。

第10章 条例の検証及び見直し

第26条 議会は、この条例の目的が達成されているかどうかについて常に検証を行い、必要があると認められるときは、速やかに適切な措置を講ずるものとする。

附則

この条例は、平成23年4月1日から施行する。

公益社団法人となって最初の総会開かれる

－経過と新体制を確認－

編集部

2011年3月18日（金）午後1時から公益社団法人になって初めての総会が開催された。東日本大震災後1週間という大変にあわただしい状況ではあったが、無事に終了することができた。以下、要点を報告する。

総会の課題

本総会の主な課題は、移行までの経過報告と2月1日に登記を行ったことに伴い、2月1日から新法人の事業年度が開始され、登記の前日の1月31日をもって旧法人の事業年度が終了する。このことにより生ずる一連の諸手続について、報告と承認を得ること、また、移行初年度である、2011年2月1日から3月31日までの事業計画と事業予算の承認、さらに2011年4月1日からの新事業年度の事業計画と事業予算および新役員を選任すること等であった。

総会は全議案が承認された

総会は、柏木教一副理事長の司会で始まり、当日出席会員14名、委任状43名で成立し、議長に玉川雅之氏を選任して進行された。上林得郎理事長のあいさつの後に、勝島行正常務理事が経過報告を行い、満場一致承認された。議案につい

ては、勝島が第1号と第4号議案、早坂公幸常務理事が第2号と第3号議案を提案し、全て承認された。最後に佐藤潔副理事長の閉会あいさつで閉じた。承認された議事は、以下のとおり。

第1号議案「公益法人移行に伴う措置について」、第2号議案「2011年度事業計画案」、第3号議案「2011年度予算案」、第4号議案「理事・監事の選任について」

【新役員】

理事長	上林	得郎
副理事長	佐藤	潔
副理事長	柏木	教一
常務理事	早坂	公幸
常務理事	勝島	行正
理事	岡	真人
理事	佐野	充
理事	佐藤	孝治
理事	井上	雅喜
理事	横山	純子
理事	加藤	良輔
理事	遠田	行雄
理事	二階堂	健男
理事	中野	雅臣
監事	大塚	達生
監事	大沢	宏二

* 予定された記念シンポジウムは、震災の影響で中止した。

編集後記

東日本大震災の影響が未だ収束しない中、2011 統一地方選挙の前半戦が幕を閉じた。決まり事のように防災対策の重要性を訴える候補者の言葉に、なぜか虚しさを感じずにいられなかったのは、私たちの想定をはるかに超える規模の自然災害や、人災ともいべき原発災害の脅威を目の当たりにしてしまったからだだろう。これから起こりうる天災に万全の備えなどありえないが、この国には災害による苦難を乗り越えてきた先人たちの智恵と経験が豊富にある。彼らの偉業に比べれば、目前にある地方政治の課題を乗り越えることなど、はるかに容易なことなのかもしれない。いま私たちがやるべきことは、政治についても一人ひとりが当事者意識を持って行動を起こすことだと、認識を新たにしている。

(谷本有美子)

本号から表紙デザインを一新した。また、巻頭コラムも新設した。これまでの表紙デザインは、1998 年 12 月号 (67 号) から始まっており、13 年間という長きにわたり会員・読者に親しんでいたものだと思う。公益法人への移行という節目をむかえ、表紙を変えるだけでなく、内容も一層充実したものとなるよう、心がけていきたい。会員・読者各位の感想・意見など寄せていただければ幸いである。

(勝島行正)

2011 年 4 月 20 日

自治研かながわ月報第 127 号 (2011 年 4 月号, 通算 191 号)

発行所	公益社団法人	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

☆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・A 5 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。