

自治研究 かながわ

2013 **4** No.140
(通算 204号)

CONTENTS

巻頭言「国連『世界水の日』ご存知ですか？」

2013年度政府予算と地方財政計画の特徴

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

公契約条例の全国各地の動き

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター主任研究員 勝島行正 . . . 12

県内市町の約半数が議会基本条例を制定

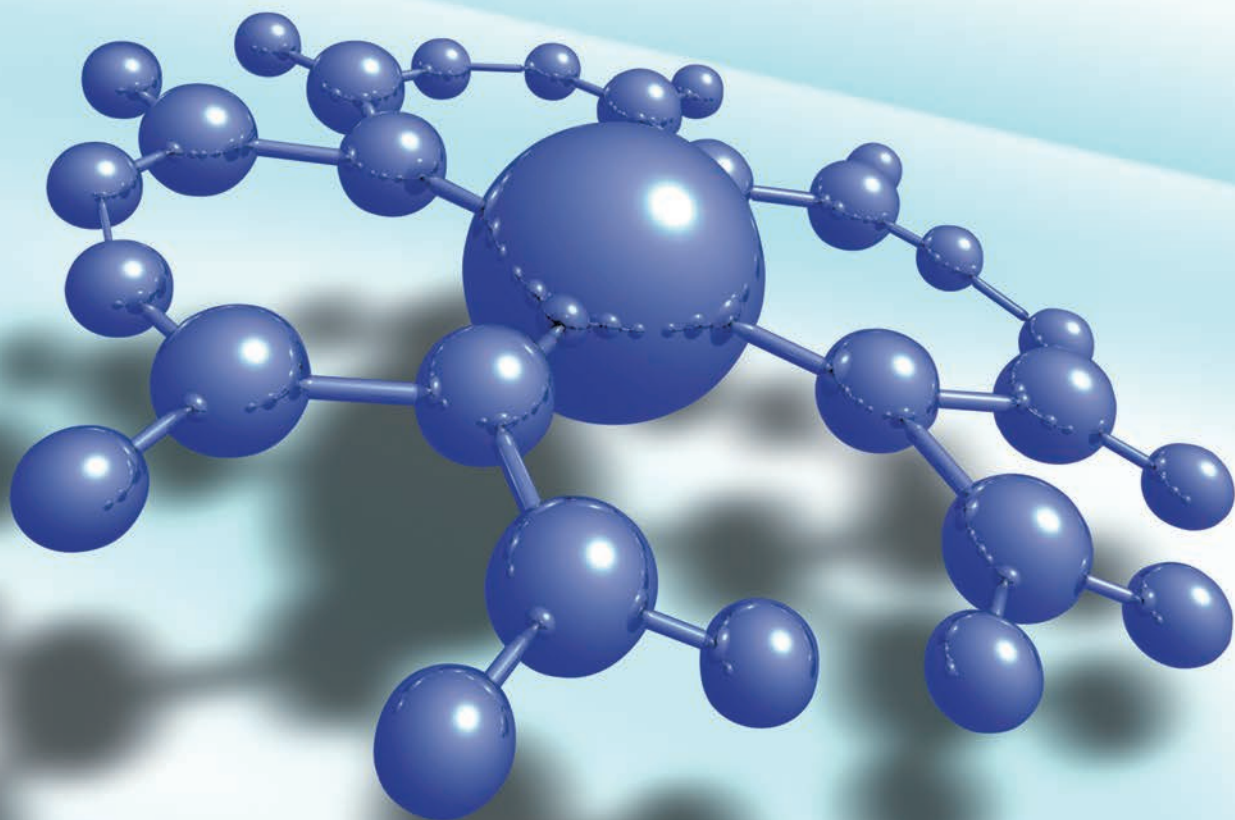
編集部 19

横浜市が「横浜特別自治市大綱」を策定

編集部 24

県の「臨時特例企業税条例」に最高裁が違法・無効判決

編集部 27



公益社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**

国連「世界水の日」をご存知ですか？

宮下 智明 (川崎水道労働組合委員長／神奈川県地方自治研究センター理事)

日本では水に関する日として、「水道週間（6月1日～7日）」「水の日（8月1日）」が設定されています。「水道週間」は、水道についての理解と関心、公衆衛生の向上と生活環境の改善、飲料水・家庭用水に対する意識を高めることを目的としています。「水の日」は、水資源の有限性、水の貴重さと水資源開発の重要性についての関心・理解を高めるために、水について関心が高まる8月に設定され、啓発活動が行われています。

水は私たちの生活に不可欠なものであるだけでなく、食糧生産、工業生産、水力発電などの経済活動、さらには自然環境の保全などにも欠かすことができないものです。

日本では当たり前のように清潔な水を何時でも自由に手に入れることができます。しかし、世界では水不足や水質汚染が深刻化しており、2010年時点で7.8億人の人々が安全な水を得ることができない状況となっています。さらには、衛生的なトイレなどを利用できない人たちが26億人いると言われていています。また、飲み水の汚染により感染症に罹り体力のない子供や老人が尊い命を落としています。

世界の水を取り巻く状況が深刻さを増す中で、水資源の貴重さ、重要性について世界の人々と一緒に考えようということで、1992年6月にリオデジャネイロで開催された地球サミット（環境と開発に関する国連会議）で、世界水の日を制定するように勧告されました。そして、1992年12月の国連総会本会議において、1993年から毎年3月22日を「世界水の日」とすることが決議されたのです。世界各国で国際的な課題について普及啓発するための取り組みが行われています。さらに、2000年のミレニアムサミットでは、「2015年までに安全な水にアクセスできない人口を半減させる」という世界共通の目標が設定されていますが、厳しい状況であるといわざるを得ません。

地球上には豊富に水があるように思えますが、地球の表面は70%が海に覆われており、人間の利用可能な水は0.001億 km^3 (0.01%) に過ぎません。

そのような中、希少な水を商品化し、利潤を得るための水ビジネスが展開されています。世界の水関連ビジネスは、2025年には87兆円程度に膨らむと見込まれています。水の市場化・商品化により、貧しい人たちにとっては水が高価な物となり、不衛生な水でも使わざるを得ないのです。また、水を得るための労力も大変なものとなっています。

生命に必要な水はすべての人が平等に使えなければなりません。私たち水に携わる労働組合は、「水は人権」「水は公共財」という理念に基づき、水を儲けの道具とすることを許さず、水環境を守り、世界に誇れる水道技術の維持・確保と安心・安全・安定した水の供給と再生に向けて引き続き日夜奮闘してまいります。

2013 年度政府予算と地方財政計画の特徴

神奈川県地方自治研究センター理事長 上林 得郎

1. 政権交代後の経済財政政策

(1) アベノミクス

2012 年 12 月の総選挙で民主党が大敗し、再び自民・公明の連立政権へ移行し、第二次安倍内閣が発足したのは 12 月 26 日であった。例年であれば新年度の予算編成が終わる時期に新内閣が発足したことにより、予算編成は大幅に遅れることとなった。

安倍内閣は、発足にあたって最優先課題として「雇用・経済政策」を掲げることとし、「大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略」の「3本の矢」で経済成長を目指すことを明言した。いわゆる「アベノミクス」である。その第1弾として1月11日には「日本経済再生に向けた緊急経済対策」をまとめ閣議決定した。

財政出動としては、国は2012年度補正予算案を総額13.1兆円の規模とし、2013年度予算と合わせて15ヶ月予算とする方針である。経済対策としては、できるだけ早くお金を使い、景気をすぐに良くしたいというねらいがあり、その柱が「国土強靱化」を旗印に進める公共事業である。この補正予算案の規模はリーマン・ショック後の2009年に麻生内閣が組んだ14.7兆円に迫り、大型の景気対策になった。

大胆な金融政策としては、国内総生産（G

DP）を2%ほど押し上げることを目指すことを目標に掲げている。消費者物価指数が前年より2%上がるまで金融緩和でお金を流し込み続ける「物価目標」を設定し、「明確な物価目標のもとで、日本銀行が積極的な金融緩和を行うことを強く期待する」として、日銀に対し異例の追加金融緩和を求めたのである。金融緩和に消極姿勢を示した白川日銀総裁を牽制し、3月で任期が切れる新総裁に期待を込めた動きを見せていた。

そのうえで「経済成長戦略」を政府が作ることである。成長戦略を決めるのは、政府の日本経済再生本部のもとに産業競争力会議を置き、そこでの議論を経て6月までに策定するとされている。産業競争力会議は、甘利明経済再生相が担当をつとめ、経済産業省（茂木敏充経産相）が補佐をする。また、9人の民間議員のうち、7人は企業経営者、2人は竹中平蔵・慶応大教授など学識者で、分野を絞ってどこにお金をかけ、規制を緩めるかを決める。

(2) 2012 年度政府補正予算の概要

2012 年度補正予算案は、「日本再生に向けた緊急経済対策」の10.3兆円に加え、基礎年金の国庫負担分などの2.8兆円を盛り込み、総額は13.1兆円になった。これで2012年度一般会計予算の歳出総額は100.5兆円に

ふくらみ、予算ベースでは 11 年度の 107.5 兆円（復興予算約 14 兆円を含む）に次ぐ規模になった。

補正予算の財源としては、公共事業だけ使える「建設国債」を約 5 兆円、年金負担分のために「（消費増税で返すまでの）つなぎ国債」を 2.6 兆円発行し、国債が約 8 兆円増え国債発行総額は 52 兆円となる。

緊急経済対策では、補正予算案 10.3 兆円の約半分を公共事業にあてている。資料 2 のように「復興・防災対策」「成長による富の創出」「暮らしの安心・地域の活性化」の 3 分野に重点的に支出していく、としている。

具体的に「復興・防災」は 3.8 兆円であり、1.6 兆円を東日本大震災からの復興にあてるほか、中央自動車道笹子トンネルの天井崩落事故を受け、トンネルや橋の補修などに 2.2 兆円を使うこととされている。

企業の競争力を高める「富の創出」には 3.1 兆円が計上され、再生可能エネルギーなど成長分野への投資を呼び起こす事業に 1.8 兆円、「ものづくり補助金」の復活など中小企業と農林水産業対策に 0.9 兆円を使うこととなっている。

「暮らしの安心・地域活性化」には 3.1 兆円が計上され、子育て支援や首相が力を入れる道徳教育の充実に 0.8 兆円、地域経済の活性化に 0.9 兆円、公共事業などの地方負担を肩代わりする「地域の元気臨時交付金」に 1.4 兆円を自治体に配付することとしている。

（3）政府補正予算の自治体への影響

国が補正予算で公共事業を拡大する時は、その多くの事業は地方自治体が担う。この補正予算の公共事業費は 5.3 兆円であり、国道やそれに架かる橋などで国直轄事業はあるものの、自治体が発注する事業の方が大きい。

「公共事業」と国が言う場合には、国庫補助事業をさすが、国の補助金は原則 50%であ

り、残りは自治体の負担となる。これが「ウラ負担」とか「補助ウラ」と言われるものである。

2003 年 1 月 15 日に出された総務省自治財政局財政課からの事務連絡「平成 24 年度補正予算（第 1 号）に伴う対応について」には次のような対応策が示されていた。

「今回の補正予算により平成 24 年度に追加される投資的経費に係る地方負担額については、原則として、地方負担の 100%まで地方債を充当できることとし、後年度における元利償還金の 50%（中略）を公債費方式により基準財政需要額に算入し、残余については単位費用により措置することとしている」

つまり、この補正予算で地方自治体が発注する公共事業については、国庫補助金が半額出されるが、残りについては全額を自治体が借金でまかなってよい。これにより発行される地方債を「補正予算債」と呼んでいる。この補正予算債を返済するにあたっては、半分は地方交付税の算定において基準財政需要額に算入して地方交付税を増やす措置をする。残りの半分は、地方交付税の算定の基礎となる公債費の単位費用を上乗せすることにより地方交付税を引き上げる措置をする、ということになる。

いわば後で地方交付税に上乗せして返すので、追加の公共事業をやってほしいということである。この方式は、1999 年度末に景気回復のために補正予算を組み公共事業を拡大した時にも取り入れられた手法であり、臨時財政対策債と同様に元利償還金は全額を交付税で措置するということである。

また、今回はこの他に、特別措置として地方単独事業と公共事業の地方負担とについても特別交付金が交付されることになった。前記の事務連絡には「地方の資金調達に配慮し緊急経済対策の迅速かつ円滑な実施ができるよう、今回限りの特別の措置として、補正予

算債による対応に加え、各地方公共団体の追加公共投資の負担額等に応じて配分」する「『地域の元気臨時交付金（地域経済活性化・雇用創出臨時交付金）』を交付すること」となっていた。

この「地域の元気臨時交付金」は、今回の補正予算に計上された公共事業費と施設費の地方負担総額の8割に相当する額が交付されることとなり、総額が約1.4兆円となっている。交付申請は、地域の元気臨時交付金に係る実施計画を提出して交付申請を行い、地方負担分の8割（財政力の最も弱い団体には9割）まで交付される。

（4）2013年度政府予算の特徴

2013年度政府予算は、各省庁から前政権に出していた概算要求を1月16日までに組み替え要求を行い、改めて予算編成をし直した上で1月29日に閣議決定した。その上で、補正予算が成立したあと2月28日の国会に提出され、未だ審議中である。年度内に予算の成立が見込めないことから、3月27日に暫定予算を提出し29日に成立している。

政府予算の一般会計規模では、総額92兆6,115億円で、前年当初予算より2.2兆円（2.5%）増加するという大型予算である。財源となる国税収入は、43.1兆円で前年より1.9%の伸びであるが、国債発行は42.8兆円と税収を下回っている。しかし、補正予算で見たように、基礎年金の財源に充てる「年金特例公債」2.6兆円を加えると45.4兆円となり、税収を上回り、民主党政権時代の44兆円台の枠を超えることになる。

今年度の政府予算の特徴は、すでに述べたように補正予算と一体となった「15ヶ月予算」としたことである。その上で「財政健全化目標を見据え、前年度よりひきしまった中身とする中で、補正予算同様に「復興・防災対策」「成長による富の創出」「暮らしの安

心・地域活性化」に重点化」した、としている。

重点化したことの例示としては、「① インフラ老朽化対策や事前防災対策等の緊急課題に対応するため、国民の命と暮らしを守る公共事業予算を充実。安全保障環境の変化に対応して実効的・効率的な防衛力整備を行うため、国民の安心のための防衛予算を充実。② 生活保護、地方公務員人件費などについて適正化・見直し。③ 「15ヶ月予算」により経済の押し上げに向けて万全の構えとしていることを踏まえ、経済危機対応のための予備費（「経済危機対応・地域活性化予備費」）9,100億円は計上を見送り。」をあげている。（以上、財務省「平成25年度予算のポイント」より）

公共事業の拡大では、前年度から7,119億円（15.6%）増額し、5兆2,853億円を確保して、「15か月予算」では7兆7,279億円という大型な公共事業予算となった。そのうえで民主党政権の地域主権改革の柱であった補助金廃止を目指して創設した「地域自主戦略交付金」を廃止（6,400億円程度）し、従前からの各省庁のひも付き補助金が復活することになる。

防衛関係費は4兆7,538億円（対前年400億円、0.8%増）で、「15ヶ月予算」では4兆9,600億円超となる。尖閣列島問題など南西方面の警戒監視と安全確保をするため島嶼防衛体制を強化する、としている。

地方公務員人件費の見直しは後に述べる。「経済危機対応・地域活性化予備費」の計上見送りは、予算総額を抑えるための手段であり、国債費増額を少なく見せる財務官僚の裏技でしかない。

2. 今年度の政府予算と地方財政計画の特徴

（1）地方財政計画・地方交付税とは

地方財政計画とは、毎年の政府予算編成に合わせて策定されるもので、「地方団体の歳入歳出総額の見込額」というのが正式名称である。毎年、法律に基づくあるべき地方行政水準や、行財政制度の改正に伴う経費の増減などを標準的な姿で算出し、歳出に計上する。そして、経済の動向や税財政制度の改正等を折り込んだ収入見込額を歳出に計上することにより、標準的行政水準を確保することにしており、地方交付税法第 7 条に基づき策定されるものである。

地方財政計画の役割は、①地方財源の保障機能を持つ地方交付税との関わりにおいて地方財源の保障を行っている。②個々の地方自治体にとっては財政運営の指針となる。③国の施策の大部分が自治体を通して行われていることから国の施策の指針ともなる、とされている。

言い換えれば、人口や産業の集積の度合いにより地域間に格差があり、景気の動向により税収の年度間での格差が生じているが、それらの格差にかかわらず自治体が標準的行政水準を保つことが出来るよう、地方財政計画、なかんずく地方交付税を通じて、地方の財源を保障し、地方交付税や地方債などにより各地方公共団体に財源保障をしているもの、といえる。

地方財政計画は、翌年度の自治体における歳出総額を見積もり、地方の税収、国庫補助負担金、地方債などに歳入でまかなえきれない額(財源不足額)を、地方交付税によって補うためにつくられる、といってもよい。

一方、地方交付税は、自治体間の財政力の格差を解消するため、交付税の適正な配分を通じて自治体間相互の過不足を調整し、均てん化を図る役割がある。同時に、地方財政全体について、地方交付税の総額が国税 5 税の一定割合として法定されていることを通じて、地方財源は総額として保障されていることに

なる。また、個別の自治体にとっては、交付税の算定において、「基準財政需要額－基準財政収入額」という基準を通じて需要額に不足する財源が交付税で確保され、標準的な行政運営が可能となるために必要な財源を保障されることになる。これが地方交付税の「財政調整機能」と「財政保障機能」といわれるものである。

(2) 2013 年度地方財政計画（地方財政対策）の概要

今年度の地方財政計画は、総額が 81.9 兆円で前年度と比べ 507 億円(0.1%)の微増である。

財政はまず歳出を見積もり、そしてその必要額を歳入で確保する、いわゆる「量出制入（入るをはかりて、出を制す）」である。まず、給与関係経費を 19.7 兆円、一般行政経費を 31.8 兆円、投資的経費を 10.7 兆円、公債費を 13.1 兆円、その他 4.3 兆円と見積もって、歳出総額が 81.9 兆円となっている。

歳入は、地方税及び地方譲与税が 36.4 兆円、国庫支出金が 11.8 兆円で、地方債（通常債）が 4.9 兆円、その他 6.3 兆円を見積もる。その上で、地方交付税の法定分（国税 5 税の一定割合）が 11.2 兆円である。ここまでの歳入額では歳出に対して 13.3 兆円不足することになる。これが「財源不足額」といわれるもので、これをどう埋め合わせるかが毎年総務省と財務省の折衝にかかっており、この穴埋め手段が「地方財政対策」と呼ばれている。

今年の地方財政対策は、まず、地方が財源対策債（財源不足に当てる建設地方債）を 0.8 兆円発行し、国が財源不足の状況を踏まえて交付税を 1.8 兆円を加算し、特別会計のやりくりで 0.9 兆円を生み出す。その上で、2001 年から発行してきた臨時財政対策債（地方交付税の財源不足に当てる地方債）の

元利償還金に充てるため、臨時財政対策債を 2.6 兆円発行する。以上で約 6 兆円となる。財源不足額から 6 兆円を差し引いた残りの 7.2 兆円を国と地方で折半するのがルールとなっている。国は半分の 3.6 兆円を一般会計で「臨時財政対策特例加算」として負担し、地方は残りの半分 3.6 兆円について臨時財政対策債を発行して穴埋めをする。

こうしたやり繰りを通じて財源不足を穴埋めした結果、地方交付税は総額 17.1 兆円となり、前年度より 3,921 億円 (2.2%) の減少となった。そして地方交付税の代わりに発行する臨時財政対策債は 6.2 兆円となり、結果としては地方が発行する地方債は 11.2 兆円となった。このような複雑なやり繰りを経て地方財政計画の歳入が確保されることになったわけである。

歳入について再述すると、地方税 34 兆円、地方譲与税および地方特例交付金 2.4 兆円、地方交付税 17.1 兆円、臨時財政対策債 6.2 兆円、これらを合わせた地方が自由に使える一般財源の総額は 59.7 兆円となり、前年度と比べて 1,285 億円 (0.2%) の増加となり、昨年並みの一般財源は確保されたことになる。これに国庫支出金 11.9 兆円、臨時財政対策債を除く地方債 4.9 兆円、手数料使用料などその他の収入 5.3 兆円を加えると、歳入総額が 81.9 兆円となる。これが今年度の地方財政計画の概要である。

(3) 地方公務員給与費の削減についての総務大臣通知

今年度の地方財政計画のなかで最大の特徴は、地方公務員の給与費について、国家公務員並みの 7.8% の削減を 7 月から行うことを前提に、給与関係経費が計上されていることである。

昨年 (2012 年) 2 月に「国家公務員の給与改定及び臨時特例に関する法律」が公布さ

れ、国家公務員の給与について「厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠であることから」平均 7.8% の引き下げを 2014 年 3 月末まで 2 年間にわたって実施するというものである。この法律が公布された日に総務副大臣通知が出された。この通知「地方公務員の給与について」には、この法律で「地方公共団体において自主的かつ適切に対処されるものとする」とされていたことから、地方自治体においては「自主的かつ適切に対処されるよう期待します」となっていた。

民主党政権時代に出されたこの通知は、国家公務員の 2 年限りの臨時的な給与引き下げについて、地方自治体の自主性に任せ地方公務員の給与引き下げを連動させない、という趣旨であると解釈されていた。

ところが、12 月の総選挙結果、民主党から自民・公明へ政権交代が行われ、安倍政権は 1 月 24 日になって一方的に地方公務員の給与引き下げを閣議決定した。閣議決定には、「地域の課題に迅速かつ的確に対処するため、平成 25 年度における地方公務員の給与については、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律に基づく国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する」とされていた。この閣議決定を受けて、1 月 28 日に総務大臣名の「地方公務員の給与改定に関する取り扱いについて」という文書が出された。この文書には閣議決定の全文が添付され、「速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請いたします」という内容であった。

民主党政権時代と明らかに違う対応であり、地方公務員給与については「条例で定める」という地方公務員法に基づく制度に干渉しようとする内容である。2000 年の地方分権一括法の施行により「通達行政」は廃止され、

法令に基づかない国の関与は許されていない。こうしたことから「なお、本通知は地方公務員法第 59 条（技術的助言）及び地方自治法第 245 条の 4（技術的な助言）に基づくものです」という文言がつけられていた。技術的助言である以上、各自治体は「これに従う義務はない」と言えるのである。

（４）具体的な地方財政計画上の内容

地方財政計画では、この閣議決定を受け、2013 年 7 月から地方公務員の給与を国に準じて削減することを前提に、給与関係経費を計上している。具体的には、8,504 億円（義務教育教職員給与の国庫負担金も削減されることから、一般財源では 7,854 億円）を削減することとされた。

一方、防災・減災事業、地域の活性化などの緊急課題へ対応するため、給与削減額に見合った事業費を、歳出に特別枠を設けて計上することにしている。具体的には、①全国防災事業費（津波対策事業や学校耐震化事業などの国直轄事業・補助事業についての地方負担分）973 億円、②緊急防災・減災事業費（地域の防災力を強化するための施設の整備、災害に強いまちづくり事業、災害に迅速に対応するための情報網の構築など地方単独事業費）4,550 億円、③地域の元気づくり事業費 3,000 億円、計 8,523 億円である。

このうち、①②については、全額地方債を発行してまかない、この地方債の返済にあたる元利償還金について、①は 80%、②は 70%を地方交付税の基準財政需要額に算入され交付税で措置されることになっている。

③「元気づくり事業費」については、地方交付税の基準財政需要額にこの費目を新設して 3,000 億円が計上され、地方交付税に組み込まれて全自治体に算定されることとなっている。3,000 億円のうち都道府県に 1,950 億円、市町村に 1,050 億円が配分される。それ

ぞれの配分額の 3 分の 1 は人口を基準として（都道府県分 650 億円、市町村分 350 億円）、残りを人件費の削減努力に応じて配分される。人件費の削減努力とは、ラスパイレス指数に基づく給与水準が低い割合に応じて 3 分の 1 が配分され、残りを職員数の削減割合に応じて配分するものとされている。

国の動向にかかわらず、すでに多くの自治体では自主的に給与の引き下げや職員の削減を行ってきている。しかし神奈川県内では、首都圏に近く都市を多く抱えていることから給与水準は高く、ラスパイレス指数で 100 を超える市がほとんどであり、町村でも 2 町が 100 を超えている。ラスパイレス指数 100 を超える団体については 3 分の 1 の部分は配分されない。職員数は、1990 年代末と 2012 年とを比べると、すべての自治体で人員削減を行ってきており、都市平均で 14.3%、町村平均で 28.2%（普通会計職員総数）となっており、配分の対象となる。このように自治体における自主的な努力は、十分行っているといえよう。

地方交付税制度を利用して自治体に職員給与の引き下げを行うのは、地方交付税法の趣旨に反するものである。地方交付税法では、第 1 条で目的を「（前略）地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の自立性を強化することを目的とする」とされており、今回の措置はこれを著しく損なうものといえよう。かつて、1980 年代に、起債許可権と特別交付税をてこにして、地方の公務員給与の引き下げを迫った強権的な措置を思い出させるものである。

（５）2013 年度地方財政計画の主要な歳入経費、歳出経費

2013 年度の地方財政計画の主要な歳入経費、歳出経費は次のようになっている。

①歳入経費の特徴

地方税は、34兆175億円で、前年より3,606億円(1.1%)の増加となっている。そのうち道府県税は13兆8,952億円で、前年より473億円(0.3%)の増加、市町村税は20兆1,223億円で、前年より3,133億円(1.6%)の増加となっている。若干の景気回復が見込まれていることから、わずかながら増加傾向が見られる。

地方交付税は、すでに見たとおり、17兆624億円であり、前年より3,921億円(2.2%)の減少となっている。地方交付税の代わりに発行する臨時財政対策債は、6兆2,132億円で、前年より799億円(1.3%)の増加となっており、これを合わせた実質的な地方交付税は23兆2,756億円となり、前年より3,122億円(1.3%)の減少となった。

地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税(臨時財政対策債を含む)を合わせた一般財源総額は、59兆7,526億円となり前年より1,285億円の増加となった。一般財源総額は、2007年に59兆2,266億円になって以来、7年続けて59兆円台が確保されていることになる。

国庫支出金は、11兆8,503億円で、前年より899億円(0.8%)の増加となっている。生活保護費など社会保障関係費の増加によるものとされる。

地方債については、11兆1,517億円で、前年より137億円(0.1%)の減少である。このうち、既に見たように臨時財政対策債が6兆2,132億円で前年より779億円(1.3%)増加であり、通常地方債(建設地方債)は4兆9,385億円で前年より936億円(1.9%)の減少となっている。なお、臨時財政対策債は、その算定方法が3年前から変更になり、今年度から不交付団体では発行できなくなるので、不交付団体では財政運営について十分な注意が必要である。

②歳出経費の特徴

給与関係経費は19兆7,479億円で、前年より1兆2,281億円(5.9%)と大幅な減少になっている。前述したように、7月から国家公務員に準じた給与の引き下げを行うことを前提にして算出されている。給与の削減に加えて、退職手当についても国家公務員に準じた引き下げを見込み、前年度より1,926億円(9%)減少させている。さらに職員数について、一般職員を10,305人削減し、義務教育教職員も児童・生徒の減少に伴い2,253人の減少を見込み、警察官については545人の微増とされている。この結果、前年よりも職員数は12,843人の純減となっており、その分が給与費の削減に加わったことにより、給与関係経費が大幅に削減されることになったのである。

一般行政経費は31兆8,257億円で、前年より6,851億円(2.2%)の増加となっている。

一般行政経費のうち、国庫補助負担金を伴うもの(補助事業)については、16兆3,919億円で、前年より5,099億円(3.2%)の増加となっている。特に社会保障関係費の増加が大きく、厚生労働省関係の補助事業が4,076億円増加していることが目についた。

一般行政経費のうち補助負担金を伴わないもの(単独事業)は、13兆9,993億円で前年より1,898億円(1.4%)の増加となっている。

地域が実施する緊急事業を含めて地域経済基盤強化・雇用等対策に必要な経費(地域経済基盤強化・雇用等対策費)は、前年と同額の1兆4,950億円を計上している。

公債費(地方債の元利償還金)は、13兆1,078億円(元金償還金10兆9,550億円、利払費2兆1,528億円)で、前年より288

億円（0.2%）の増加となっている。これにより、2013年度末の地方債残高は145兆5,006億円と見込まれている。

投資的経費は10兆6,698億円で、前年より2,286億円（2.1%）減少している。投資的経費のうち国直轄事業と国庫補助負担金を伴うもの（公共事業）は5兆6,668億円で、前年より686億円（1.2%）減少している。また、補助負担金を伴わないもの（単独事業費）は3兆2,548億円で、674億円（2.0%）の減少となっている。投資的経費のうち、道路、都市公園、厚生、教育、住宅等の住民生活に身近な生活関連施設などの整備を行う普通建設事業費は8兆2,449億円で、前年度より674億円（1.2%）の減少となっている。

投資的経費が減少しているが、これは前年度の補正予算で約5兆円の投資的事業が既に組み込まれていることから、実質的には補正予算による事業を合わせると大幅な増加となっていることは間違いない。

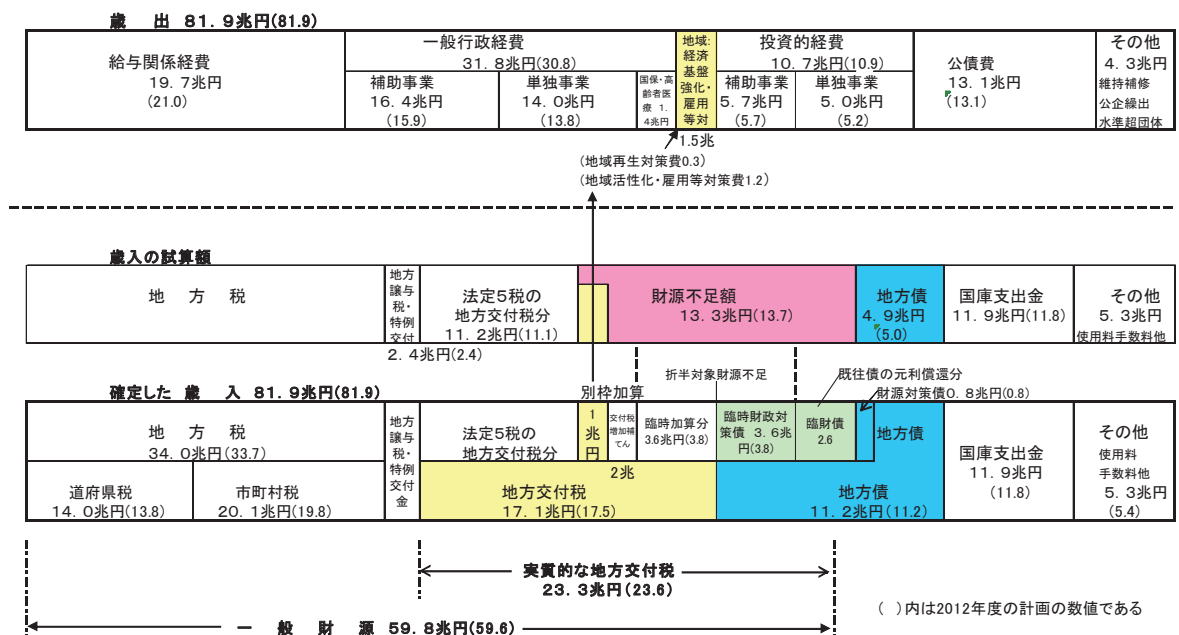
この他に、給与の臨時特例に対応する分と

して、「緊急防災・減災事業費」4,550億円、「地域の元気づくり事業費」3,000億円、合わせて7,550億円が計上されている。

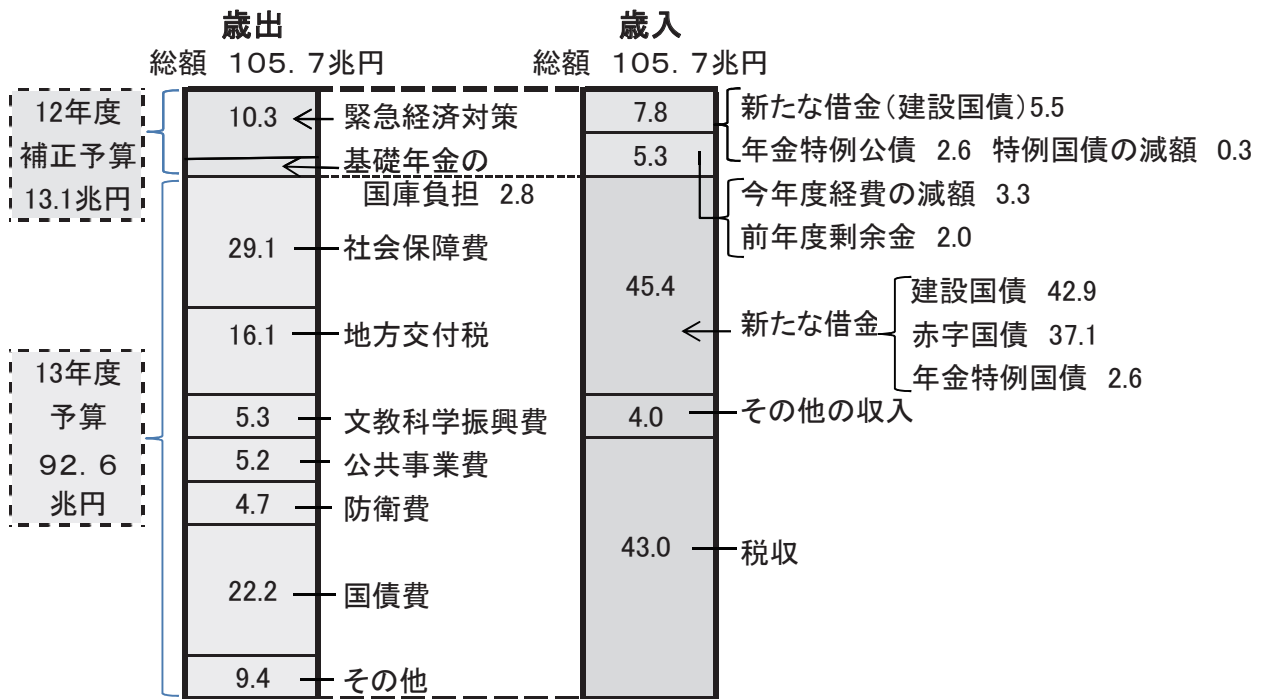
以上、2013年度の地方財政計画の特徴的な点のみ見てきたが、一般財源の総額についても、地方財政計画の総額についても前年並みに組まれている。したがって、財源が不足しているために地方公務員の給与を国家公務員並みに削減するわけではないことは明確である。7月の参議院選挙を控え、公務員バッシングを行いながら、アベノミクスで「民間給与の引き上げ」を財界に要請する矛盾する姿勢は、明らかに政治的意図が見え透いている。地方の一般財源を確保しながら、地方公務員給与引き下げを政治の道具に使う手法は、きわめて悪質なものと言える。今後、あらゆる局面で、こうした手法が出されてくるのが予想されるので、正確な動きを把握しながら、地方自治体の自主的な判断で適切な対処をしていくことが望まれている。

資料1

2013年度 地方財政計画(地方財政対策)のイメージ図



2012年度補正予算の概要		億円
I 復興・防災対策		37,889
1. 東日本大震災からの復興加速		15,865
2. 事前防災・減災等		22,024
II 成長による富の創出		31,373
1. 民間投資の喚起による成長力強化		17,862
2. 中小企業・小規模事業者・農水産業対策		9,459
3. 日本企業の海外展開支援等		1,390
4. 人材育成・雇用対策		2,662
III 暮らし安心・地域活性化		31,024
1. 暮らし安心		7,789
2. 地域の特性を生かした地域活性化		9,255
3. 地方の資金調達への配慮と緊急経済対策の実施		13,980
「日本再生に向けた緊急経済対策」全体の財政支出		102,815
この他に基礎年金国庫負担(25,842億円)などを含め計		131,054



資料5

地方財政計画 歳入歳出 3年間の推移

単位: 億円、%

歳入	2011(H23)年度				2012(H24)年度				2013(H25)年度			
	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%
a 地方税	334,037	8,941	2.8	40.5	336,569	2,532	0.8	40.8	340,175	3,606	1.1	41.5
b 地方譲与税	21,749	2,578	13.4	2.6	22,615	866	4.0	2.7	23,470	855	3.8	2.9
c 地方特例交付金等	3,877	45	1.2	0.5	1,275	△ 2,602	△ 67.1	0.2	1,255	△ 20	△ 1.6	0.2
d 地方交付税	173,734	4,799	2.8	21.1	174,545	811	0.5	21.2	170,624	△ 3,921	△ 2.2	20.8
e 国庫支出金	121,745	6,082	5.3	14.8	117,604	△ 4,141	△ 3.4	14.3	118,503	899	0.8	14.5
f 地方債	114,772	△ 20,167	△ 14.9	13.9	111,654	△ 3,118	△ 2.7	13.5	111,517	△ 137	△ 0.1	13.6
g 地方債	53,179	△ 4,661	△ 8.1	6.4	50,321	△ 2,858	△ 5.4	6.1	49,385	△ 936	△ 1.9	6.0
h 臨時財政対策債	61,593	△ 15,476	△ 20.1	7.5	61,333	△ 260	△ 0.4	7.4	62,132	799	1.3	7.6
I 使用料手数料	14,279	1,153	8.8	1.7	14,037	△ 242	△ 1.7	1.7	13,888	△ 149	△ 1.1	1.7
j 雑収入	40,861	355	0.9	5.0	40,444	△ 417	△ 1.0	4.9	39,852	△ 592	△ 1.5	4.9
k 合計	825,054	3,786	0.5	100.0	818,647	△ 6,407	△ 0.8	99.2	819,284	637	0.1	100.0
一般財源(a~d+h)	594,990	887	0.1	72.1	596,241	1,251	0.2	72.3	597,656	1,415	0	72.9
実質的な地方交付税(d+h)	235,327	△ 10,677	△ 4.3	28.5	235,878	551	0.2	28.6	232,756	△ 3,122	△ 1	28.4

単位: 億円、%

歳出	2011(H23)年度				2012(H24)年度				2013(H25)年度			
	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%
l 給与関係経費	212,694	△ 4,170	△ 1.9	25.8	209,760	△ 2,934	△ 1.4	25.4	197,479	△ 12,281	△ 5.9	24.1
給与費	189,340	5,408	2.9	22.9	187,154	△ 2,186	△ 1.2	22.7	177,691	△ 9,463	△ 5.1	21.7
m 一般行政経費	308,226	13,895	4.7	37.4	311,406	3,180	1.0	37.7	318,257	6,851	2.2	38.8
n 一般(補助)	157,481	13,169	9.1	19.1	158,820	1,339	0.9	19.2	163,919	5,099	3.2	20.0
o 一般(単独)	138,601	316	0.2	16.8	138,095	△ 506	△ 0.4	16.7	139,993	1,898	1.4	17.1
p 国保高齢医療等	12,144	411	3.5	1.5	14,491	2,347	19.3	1.8	14,345	△ 146	△ 1.0	1.8
q 地方再生対策費	3,000	△ 1,000	△ 25.0	0.4		△ 3,000	△ 100.0	0.0				
r 地域経済基盤強化・雇用等	12,000	12,000	皆増	1.5	14,950	△ 50		1.8	14,950	0	0.0	1.8
t 投資的経費	113,032	△ 6,042	△ 5.1	13.7	108,984	△ 4,048	△ 3.6	13.2	106,698	△ 2,286	△ 2.1	13.0
u 投資(直轄・補助)	59,474	9,083	18.0	7.2	57,354	△ 2,120	△ 3.6	7.0	56,668	△ 686	△ 1.2	6.9
v 投資(単独)	53,558	△ 15,125	△ 22.0	6.5	51,630	△ 1,928	△ 3.6	6.3	50,030	△ 1,600	△ 3.1	6.1
w 公債費	132,423	△ 1,602	△ 1.2	16.0	130,790	△ 1,633	△ 1.2	15.8	131,078	288	0.2	16.0
x 維持補修費	9,612	-51	△ 0.5	1.2	9,667	55	0.6	1.2	9,889	222	2.3	1.2
給与の臨時特例対応費									7,550	7,550	皆増	0.9
y 公営企業繰出金	26,867	△ 94	△ 0.3	3.3	26,590	△ 277	△ 1.0	3.2	25,753	△ 837	△ 3.1	3.1
z うち企業債償還負担分	17,118	△ 336	△ 1.9	2.1	16,824	△ 294	△ 1.7	2.0	16,376	△ 448	△ 2.7	2.0
aa 不交付団体水準超経費	7,200	700	10.8	0.9	6,500	△ 700	△ 9.7	0.8	7,500	1,000	15.4	0.9
k 合計	825,054	3,786	0.5	100.0	818,647	△ 6,407	△ 0.8	99.2	819,154	507	0.1	100.0
地方一般歳出(k-w-z-aa)	668,313	5,024	0.8	81.0	664,533	△ 3,780	△ 0.6	80.5	664,200	△ 333	△ 0.1	81.1

公契約条例の全国各地の動き

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
主任研究員 勝島 行正

本誌『自治研かながわ月報（以下「月報」）2012年12月号』で「厚木市で公契約条例が成立へー秋田市『公契約基本条例案』来年2月議会提案へ、川越市議会が『公契約条例案』提案の動きー」題して公契約条例の動きを報告したが、全国各地で新たな動きがみられる。現段階の状況について報告する（表1参照）。また、条例化している7自治体の2013年度報酬下限額等についてもお知らせする（表2参照）。

1. 全国の動向

（1）北海道／札幌市

札幌市（上田文雄市長・3期）は、2012年2月に市議会に提案したが、2013年3月議会においても継続審議となっている¹。「建設やビル管理、警備などの業界には『経営を圧迫する』との警戒感が根強い（北海道新聞2013年3月27日）」。

（2）東北／山形市「公契約条例」の基本的考え方示される、秋田市は「公契約基本条例」が成立

山形市（市川昭男市長・3期）は、2013年3月市議会に「山形市公契約条例制定に向けた基本的考え方（案）」を提案した。施行は2014

年4月をめざしている²。

（1）条例の概要

①適用範囲

工事請負契約 予定価格1億5000万円以上
業務委託契約 特定の業種（清掃、人的警備、施設の設備運転管理業務を考えている）

②作業報酬

工事請負契約 公共工事設計労務単価
業務委託契約 建築保全業務労務単価
（山形県は調査が行われていないため隣接する宮城県を参考にする。）

③指定管理者 指定管理者が発注する
1000万円以上の業務委託契約も対象。

④作業報酬審議会 事業者、労働者、学識経験者で構成。

¹ 札幌市の経過については、「月報」2012年6月号を参照。

² 山形市の経過については、「月報」2012年6月号を参照。

秋田市（穂積志市長・2期）の「公契約条例基本条例」は、2013年3月14日市議会全会一致で成立した。施行は、2014年4月³。

（3）群馬県／前橋市で「公契約基本条例」成立

群馬県前橋市（山本龍市長・1期目）の2013年3月市議会で「公契約基本条例」が成立した。2010年に市議会の共産党会派が、「公契約条例」を単独提案したが、否決されている。今回は、共産党は「修正案」を提出したが、否決されている。

（4）埼玉県／川越市は継続、越谷市と草加市で新たな取り組み

川越市（川合善明市長・2期）では、2012年9月に公契約条例案が議員提案されたが、2013年3月市議会では、継続審議となった⁴。建設業界は、2013年2月には市議会に「公契約条例反対陳情」を提出し、3月には反対集会を行うなど動きがあった。こうした影響があったものと思われる。

越谷市（高橋努市長・1期）では、2011年9月の市議会総務常任委員会で公契約に関する調査を行うことが決まり、野田市調査などが進められていたが、2012年4月に同委員会は、市当局に対して「内部検討組織の設置」を要請した。これを受けて市内に「越谷市公契約制度調査検討部会」が設置され、調査等が実施されている。本年は、秋に市長選挙が予定されている。今後の行方に注目したい。

草加市（田中和明市長・1期）は、2010年

の市長選挙で初当選した田中和明市長⁵のマニフェストに「公契約条例の制定」があり、その動向が注目されていたが、2012年5月に市内に「(仮称)草加市公契約条例研究会」が設置された。2012年6月市議会で、市長は質問に答えて「条例の制定時期は明言できないが、できるだけ早い時期に提案できれば」と答弁している（草加市議会HPより）。今後の動向に注目したい。

（5）東京都／足立区で2014年4月「公契約条例」施行に動き出す

足立区（近藤やよい区長・2期）は、2013年2月市議会委員会に「足立区公契約条例の制定に関する課題の検討結果について」を報告した。概要は、以下のとおりである。2014年4月施行をめざすとなっている。

①適用範囲

工事請負契約 予定価格1億8000万円以上
工事請負以外の契約 9000万円以上の工事請負以外の契約で区長が別に定めるもの

②適用労働者 労働者、名目如何にかかわらず労務の対価を得て働く個人すべて対象

③作業報酬下限額

最低賃金法の最低賃金、生活保護基準、公共工事設計労務単価

④指定管理者 指定管理協定書に準用

⑤作業報酬審議会 設置する

⑥スケジュール 2014年4月施行

⁵ 前草加市長の木下博信は、1964年生まれ、草加市議2期を経て2001年市長初当選。いわゆる「改革派」市長であったが、市議会と対立し、2009年に市長不信任決議が出されるが規定に達せず、翌2010年に再び不信任決議が出され可決、市長失職した。田中現市長は、1949年生まれ。草加市議会事務局長などを経て2010年12月木下氏を破り初当選。

³ 秋田市の経過については、「月報」2012年12月号参照のこと。

⁴ 川越市の経過については、「月報」2012年12月号参照のこと。

（６）長野県／『長野県が行う契約』に関する基本的な考え方」出される

長野県（阿部守一知事・１期）は、阿倍守一知事が当選後に公契約に関する庁内研究会を設置して研究を行ってきた。2011年10月には中間報告を行ったが、2013年3月県議会で『長野県が行う契約』に関する基本的な考え方」の検討案を示した。要点としては、「建設工事で、労働賃金の適正な支払いを総合評価で加点」、「賃金下限額は第三者委員会に諮る」、「入札参加資格に社会保険加入を義務化」、「男女共同参画、障がい者支援など社会貢献をするいい企業を評価」などを導入する。さらに今後検討する課題として「清掃業務等への総合評価を導入し、障害者法定雇用率達成を加点、警備業務における最低制限価格制度の導入、物品調達その他契約への総合評価導入」など、となっている。

（７）愛知県／「公契約条例検討会議」設置へ

愛知県（大村秀章知事・１期）は、2013年6月をめどに、学識者や労働団体、建設業界などの有識者による「公契約条例検討会議」を立ち上げて公契約条例の必要性や契約のあり方を議論して新年度中に結論を出すこととなった⁶。

愛知県では、2012年4月に庁内に「公契約のあり方研究チーム」を設置して研究を行ってきたが、11月に中間報告を行っていた。

新年度予定されている「検討会議」は、こうした取り組みの上に設置されるものであり、公契約条例制定に向けて前進を期待したい。

⁶ 愛知県の経過については、「月報」2012年6月号参照。

（８）石川県／小松市で公契約条例

小松市（和田慎司市長・２期）は、3月24日の市長選挙で「連合石川かが地域協議会」と政策協定を結んだ和田慎司市長が再選された。

政策協定には、「公正な労働条件を奨励するため、自治体としてその見本となるべき対応を進めるために公契約条例の制定をめざす」と公契約条例の制定がうたわれている。

連合石川としては、5月に公契約条例シンポジウムの開催を準備するなど、市側の公契約条例の具体化に向けてバックアップする取り組みを開始する。

（９）兵庫県／加西市で条例制定に向けた取り組みが始まる

加西市（西村和平市長・１期）は、2011年5月の市長選挙で、西村和平市長が初当選した⁷。

西村現市長は、市長選挙マニフェストで「入札改革・公契約条例づくり検討委員会の設置」を明記した。2013年3月に公表している市長の「マニフェスト進捗状況」では、入札改革は「2012年4月実施」となっているが、公契約条例検討委員会については、「内部協議中」

⁷ 前市長中川暢三氏は、松下政経塾出身で、2005年に当時の現職市長を破り当選したが、徹底した「財政再建」、「行政改革」を行い、市議会とも対立を繰り返した。落選後は、2011年に大阪市長選挙に立候補を目指したが、断念。2012年には、大阪市の公募区長に応募し、現在は大阪市北区長。西村現市長は、加西市役所出身で、「対話と協調」を基本に市政を運営するとしている。

とあり、未実施の状況である。

こうしたことから、2012年5月に連合地協や加西市職員組合などが「加西市を豊かにする公契約条例づくり連絡会議⁸」を結成し、公契約条例実現に向けて署名活動が取り込まれるなど、公契約条例制定に向けた新たな取り組みがスタートしている。

(10) 福岡県／北九州市、直方市で動きが

福岡県北九州市（北橋建治市長・2期）では、2012年8月から庁内に「公契約条例研究会」を立ち上げ、研究を行っている。2013年2月に「中間とりまとめ」が行われることとなっている。

直方市（向野敏昭市長・3期）においても庁内に「公契約条例研究会」を立ち上げ、研究を行っている。4月中に外部委員をいれた「公契約条例検討会」を立ち上げ、条例制定を進める予定である。

(11) まとめ・公契約条例が確実に広がっている

「公契約条例」について、2013年4月現在の全国の動向については、以上の通りである。

今回は、公契約条例について情報を交換している関係団体・個人から寄せられている情報のうち比較的検討が進められ、自治体のホームページなどで公開されているものを中心に表1にまとめてみた。これ以外にも全国の自治体で「公契約条例」が研究・検討されている。

「公契約条例」の理解と条例制定にむけて

⁸ 連合北播地域協議会、加西市職労、兵庫土建加西支部、部落解放加西市民共闘会議などで構成。

の動きが、確実に全国各地に広がっていることが分かる。今後とも、動向の把握に努めていきたい

2. 「公契約条例」をめぐる新たな動き

(1) 国公省が建設業界に「要請書」

2012年の総選挙の結果、自民党・公明党政権へと交代した。安倍政権の経済政策としていわれるところの「アベノミクス」の中に「公共事業投資の拡大」が組み込まれ、建設業界が徐々に沸いているとのことである。

こうした中で、2013年3月29日に「2013年度公共工事設計労務単価」が公表されたが、2013年度については、全国では2012年度から約15%増、被災3県では約20%それぞれ上がった、と発表された。また、同日、国土交通省は、「技能労働者への適切な賃金水準の確保について」とする要請書を建設業界団体に発している⁹。

安倍首相は、「アベノミクス」成功のカギの一つが労働者の賃金上昇であることから、2月に行われた経済団体（経団連、日本商工会議所、経済同友会）の懇談会で異例の賃金引き上げ要請を行ったことは記憶に新しいが、今回の国公省の要請書もこうした政府の「デフレ脱却」方針にそったものと思われる。

(2) 必要なのは、公契約法・条例

しかし、90年代の初頭にバブル経済が破綻し、

⁹ 要請項目は、1. 技能労働者への適切な水準の賃金の支払に対する特段の配慮 2. 法定福利費の適切な支払と社会保障等への加入徹底 3. 若年入職者の積極的な確保 4. ダンピング受注の排除 5. 設計変更に伴う下請企業への適切な支払 6. 労務費の急激な変動への対応 7. 資材不足等への適切な対応、となっている。

以後、「公共投資拡大と縮小」を約10年ごとに行ってきたが、経済は回復しなかつただけでなく、建設労働者の賃金は大幅に減少した。

また、被災地には、使い切れないほどの復興予算が計上されている。しかし、たとえば放射能除染作業に従事している労働者の実情を伝える報道によれば、現地・現場の労働者の実情は、低賃金で劣悪な条件の下におかれ、放置されている。また、「被災地」の雇用や労働条件改善も進んでいないといわれている。

こうした現状を考えるならば、政府や自治体に求められているのは、現場の労働者に賃上げ効果が及ぶ「公契約法」あるいは「公契約条例」の制定である。

（3）生活保護水準の引き下げは、「公契約条例」にも影響を及ぼす

さらには、安倍政権が進めようとしている生活保護水準の引き下げは、地域の最低賃金や年金等へと連動し、引き下げ圧力となることはいうまでもない。また、公契約条例の「委託業務」の報酬下限額（賃金）の基準として「生活保護」を採用している自治体については、「報酬下限額の見直し」へと連動しかねない問題であり、見過ごすことができない。

生活保護見直しの動きについては、今後とも注視していく必要がある。

[参考資料：2013年度の報酬下限額等（条例制定7自治体）]

公契約条例が制定されている7自治体（野田市、川崎市、相模原市、多摩市、国分寺市、渋谷区、厚木市）の2013年度の報酬下限額等については、表2「2013（平成25）年度公契約条例の報酬下限額（賃金）等」の通りである。

なお、各自治体のホームページ（HP）から

参考資料が手に入るのので、参考までにアドレスを記載しておく。

[各自治体ホームページ／公契約条例関連情報]

野田市 HP 「事業者向け情報／入札情報」
→「◎公契約条例に関する情報」

http://www.city.noda.chiba.jp/nyusatu/pdf/sougou-08_1.pdf

川崎市 HP 「事業者情報／入札情報かわさき」
→「特定契約（公契約）制度に関する資料等」
→「公契約関係」

<http://keiyaku.city.kawasaki.jp/epc/docs/ko-ukeiyaku.htm>

相模原市 HP 「産業・ビジネス」
→「入札・契約・建築確認情報」
→「相模原市公契約条例について」

<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/keiyaku/022283.html>

多摩市 HP 「市政情報／契約・入札」
→「公契約関係」
→「公契約制度」

<http://www.city.tama.lg.jp/contract/16250/016255.html>

渋谷区 HP 「区政情報」
→「事業者向け情報」
→「契約情報」
→「契約係からのお知らせ」
→「渋谷区公契約条例について」

<http://www.city.shibuya.tokyo.jp/firm/cont/koukeiyaku.html>

国分寺市 HP 「発注・入札情報」
→「国分寺市公共調達条例」

<http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/keiyaku/index.html>

厚木市 HP 「事業者の方／入札・契約」
→「厚木市公契約条例の公布について」

<http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/shisei/keiyaku/index.html>

表1 「公契約条例」全国の動向

2013年4月10日現在

都道府県名	自治体名	経 過	現 状
北海道	札幌市	2011年12月「公契約条例案」市議会提案。	2013年4月現在継続中
秋田県	秋田市	2013年3月「公契約基本条例」成立。	2014年4月施行
山形県	山形県	2008年7月「公共調達基本条例」施行。	
	山形市	公契約条例案を市議会に「基本的考え方」示す。	今後、パブコメの予定。2014年4月施行めざす。
群馬県	前橋市	2013年3月「公契約基本条例」成立。	
埼玉県	川越市	2012年9月市議会一致で「公契約条例案」提案。	2013年4月現在継続審議。
	越谷市	庁内「公契約制度調査検討部会」設置。	検討中。
	草加市	2012年5月「公契約条例研究会設置」。市長のマニフェストで公契約条例制定明記。	市議会答弁で「できる限り早い時期」(2012年6月)。
千葉県	野田市	2009年9月条例制定・4月施行。	2013年度執行中。
東京都	多摩市	2011年12月条例制定・2012年4月施行。	2013年度執行中。
	国分寺市	2012年6月「公共調達条例」成立。	2013年度執行中。
	小金井市	2010年5月「第3次行財政改革大綱」に「公契約条例」2012年度実施明記。	2012年12月に「市内事業者アンケート」実施。2013年3月公表。
	渋谷区	2012年6月「公契約条例」成立。	
	江戸川区	2010年4月「公共調達基本条例」成立。	
	世田谷区	2011年9月外部委員による「公契約検討会」設置。	2013年2月「中間報告」。年度内条例化の方向。
	足立区	2013年2月「公契約条例の検討結果」区議会に報告。	2014年4月施行めざす。
神奈川県	神奈川県	庁内に「公契約研究会」設置。	2013年度外部委員による「条例検討会」設置の方向。
	川崎市	2010年12月「公契約条例」成立。	2013年度執行中。
	相模原市	2011年12月「公契約条例」成立。	2013年度執行中。
	厚木市	2012年12月「公契約条例」成立。	2013年4月からスタート。
長野県	長野県	県議会「入札制度研究会」、庁内「公契約研究会」設置。2011年10月「庁内研究会」が中間報告	2013年3月に「『長野県が行う契約』に関する基本的な考え方」の検討案示される。
石川県	小松市	2013年3月市長選挙で当選した和田慎司氏と連合石川とで「公契約条例」制定について政策協定。	
愛知県	愛知県	2012年11月庁内「公契約のあり方研究チーム」が中間報告。	2013年6月に外部委員による「条例検討会」設置の方向。
兵庫県	尼崎市	2008年12月市議有志による「公契約条例」市議会提案。2009年5月委員会否決。	2012年12月1日「尼崎市公契約条例の制定をめざす会」発足。
	加西市	2012年西村市長が誕生。マニフェストに「入札改革・公契約条例検討委員会設置」明記。現段階では入札改革のみ。	2012年5月「加西市を豊かにする公契約条例づくり連絡会議」結成。署名運動を展開。
高知県	高知市	2011年12月「公共調達基本条例」成立。	
福岡県	北九州市	2012年8月庁内に「公契約条例に関する研究会」設置。	
	直方市	外部委員による「公契約検討会」設置。	

表2 2013(平成25)年度公契約条例の報酬下限額等

2013年4月1日現在

(1)条例の対象	建設工事	委託業務(対象職種)
野田市	5000万円以上	1. 予定価格1000万円以上の次に掲げる契約 ①市の施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約 ②市の施設の設備又は機器の保守点検に関する契約 ③市の施設の清掃に関する契約 ④市の施設の電話交換、受付及び案内に関する契約 ⑤市の施設の警備及び駐車場の整理に関する契約 ⑥野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約 ⑦不燃物の処理施設の設備及び機器の運転その他の管理に関する契約 ⑧学校給食の調理及び運搬に関する契約 2. 市長が適正な賃金等の水準を確保するために特に必要があると認める次の契約 ①保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約
川崎市	6億円以上	いずれも1000万円以上 ①庁舎等の警備業務の委託に係る契約 ②建築物における衛生的環境の確保に関する法律(昭和45年法律第20号)第12条の2第1項各号に掲げる事業に係る業務の委託に係る契約 ③道路その他市長が定める施設の清掃の委託に係る契約 ④昇降機、浄化槽その他市長が定める設備の保守点検その他の維持管理の委託に係る契約 ⑤電子計算機を使用して行われる情報の入力等の作業を主とする業務の委託に係る契約
相模原市	3億円以上	庁舎その他の建物及びその付帯施設の警備業務、清掃業務、設備運転監視業務又は案内業務の委託に関する契約(警備等業務をその一部に含む業務の委託に関する契約を含む)
多摩市	5000万円以上	①施設又は公園の管理業務(市役所本庁舎等総合管理業務委託等) ②施設・下水道管渠等清掃業務(公共下水道管渠調査清掃業務委託等) ③街路樹等の維持管理業務(小中学校他樹木管理業務委託等) ④可燃物等の収集運搬業務(可燃物等収集運搬業務委託等) ⑤送迎バスの運行業務(移動教室及び合同実踏送迎用バス借上等) ⑥子育て支援に関する業務(学童クラブ運営業務委託等) ⑦高齢者支援に関する業務(いきがいデイサービス事業業務委託等) ⑧障がい者支援に関する業務(地域活動支援センター事業業務委託等)施設又は公園の管理業務
渋谷区	1億円以上	委託業務は条例対象外
国分寺市	9000万円以上	いずれも1000万円以上 ①施設の設備若しくは機器の運転又はそれらの管理に関する契約 ②施設の清掃に関する契約 ③資源物等の収集及び運搬に関する契約
厚木市	1億円以上	①庁舎その他の建物(その敷地を含む。)における清掃、警備、駐車場管理、受付、案内又は電話交換に関するもの ②道路、公園その他の施設の清掃に関する契約 ③給食の調理に関する契約
(2)報酬下限額	建設工事	委託業務
野田市	公共工事設計労務単価85%	1. 市長が公契約の種類ごとに定める賃金等の最低額 「施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約(1490円)」、「施設の設備又は機器の保守点検に関する契約(1490円)」、「施設の清掃に関する契約及び保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約(829円)」、「施設の電話交換、受付及び案内に関する契約(1000円)」、「施設の警備及び駐車場の整理に関する契約(1000円)」、「野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約(1000円)」 2. 市長が適用労働者の職種ごとに定める賃金等の最低額 事務員補助(830円)、プラント保安要員・中央操作員・重機オペレーター(1490円)、計量業務員(830円)、プラットフォーム作業員(1090円)、手選別作業員(848円)、手選別作業員(障がい者等)(千葉県最賃)、清掃作業員・除草作業員(829円)、給食調理員・給食配膳員(829円)、給食配送員(935円)、給食設備管理員(1490円) * 野田市「野田市公契約条例に規定する市長が定める賃金等の最低額」より作成
川崎市	公共工事設計労務単価90%	生活保護基準2011年893円→2012年899円→2013年907円
相模原市	公共工事設計労務単価90%	生活保護基準2012年885円→2013年885円
多摩市	公共工事設計労務単価90%	生活保護基準2012年903円→2013年903円
渋谷区	公共工事設計労務単価90%	委託業務は条例対象外
国分寺市	不明	不明
厚木市	公共工事設計労務単価90%	生活保護基準2013年882円

各市の公契約条例に関する「手引」等を元に勝島行正作成

県内市町の約半数が議会基本条例を制定

—2011～12年度における県内市町の制定状況—

編集部

4月1日から2市2町の議会で施行

2013年4月1日から、藤沢市議会・小田原市議会・二宮町議会・箱根町議会（以下、議会名は市・町ごと条例の議決日順に表記。）の2市2町の議会において議会基本条例が施行される。

全国では、2011年12月末現在で260の自治体議会が議会基本条例を制定しているが（※「自治体議会改革フォーラム」調査）、県内市町では2012年度末現在、11の市・町議会で議会基本条例が制定・施行済みで、これにより県内市町議会（32）の約半数となる15の市町議会が議会基本条例を制定、という状況になった（22頁参考資料）。

『自治研かながわ月報』では、2011年4月号で、県内一般市で2例目となる茅ヶ崎市議会基本条例の制定を紹介したが、その後も県内市町議会における議会基本条例の検討・制定が続いている。

そこで本号では、上記4議会に加えて2011～12年度の2年間に議会基本条例を制定した、秦野市・愛川町・真鶴町の1市2町を含め7つの市町の議会基本条例を取り上げ、その概要と特徴を紹介する。

東日本大震災後の傾向

2011年3月11日の東日本大震災以降、

災害時における議会・議員の役割を問い直す議論が巻き起こった影響からか、防災・災害の観点から議会の役割を規定する条例が登場した。

この間に制定された議会基本条例で、災害時の議会・議員の役割を明文化したのは、真鶴町と二宮町である。

真鶴町議会基本条例には、章として、「議会防災活動」（第6章）がある。議会が「災害から町民の生命、身体、及び財産を守ることを優先すべき事項として、町長その他防災に関する組織と連携して、防災活動に取り組む」（第14条）ことを規定し、防災活動を優先事項に掲げている。また、「町長が定める防災計画」と連携した「議会防災危機管理要綱」を定めることも盛り込まれる（第14条第2項）。

二宮町議会基本条例では、「第6章議会の体制整備」の中に「危機管理」を盛り込んでいる。議会の役割について、「災害時の不測の事態から町民等の生命・身体及び財産又は生活の平穏を守る」「緊急時における総合的かつ機能的な活動が図れるよう、町長等と協力し、議会の危機管理体制を整える」（第24条）などと規定した。併せて「二宮町議会の災害時における行動計画に関する要綱」を定め、災害対応における議会と議員の役割や行動指針を明文化している。

基本構想や基本（総合）計画の扱い

2011年5月の地方自治法改正に伴い、市町村の基本構想策定義務が撤廃された。基本構想は議会の議決対象となっていたが、改正後は基本構想策定の取扱いも含めて、各自治体の判断に委ねられたため、これらを議会基本条例により議決対象とする自治体も出てきた。

議会基本条例で、基本構想及び基本（総合）計画を議会の議決事件に規定したのは、愛川町・真鶴町・二宮町の3町で、箱根町は総合計画を議決事件としている。

市民（町民）との関係

議会改革の取り組みにあたっては、たとえば「議員間討議」「市民の参加」「公開・説明責任」のような項目が着眼点として挙げられるが、ここでは市民自治の観点から市民との対話を重視し、特に市民と議会との関係を規定した条文を中心に上げておく（資料参照）。

議会基本条例を制定済みの県内市町議会では、条例に基づき市民向けの報告会や市民との意見交換会を行った事例もいくつか出てきている。

新たに制定された条例で、市（町）民との意見交換会の開催を盛り込んだのは、藤沢市・愛川町・真鶴町・二宮町・箱根町の1市4町、議会報告会の開催を盛り込んだのは、藤沢市・小田原市・真鶴町・二宮町の2市2町である。真鶴町では議会報告会の回数を「年1回以上」と規定し、議会報告会の実施要綱を別に定めることとした。

議会基本条例において、市民（町民）との直接対話の機会を設定することについては、徐々に定着してきたようである。

請願・陳情の扱いを政策提案の扱いとし

た上で、審議にあたって提出者の意見を聴くことができる内容を盛り込んだのは、愛川町・二宮町で、藤沢市は提案者の意見聴取の機会設置を義務付けた。

公聴会や参考人制度の活用に言及しているのは、秦野市・藤沢市・箱根町である。

条例のなかみの特徴

上記のほか、各条例の内容には次のような特徴も見られる。以下、市民との関係を軸に議会別の主な特徴点を挙げていく。

①秦野市議会基本条例

2011年7月1日施行。前文+9章、22条の構成。

全国的に見ても画期的と評される「開かれた議会となるよう次に掲げる環境整備に努める」とした条文がある（第8条）。その中身は、「男女が等しく議会に参画し、政策等を提案する機会を確保することができる環境」と、「性別、年齢、職業、思想信条、障害の有無にかかわらず、市民が議会に議員として活動することができる機会を得ることができる環境」であり、議会への男女平等参画と議員となる機会のバリアフリー化が掲げられている

また、議会図書室を市民に開放することや、議会への附属機関・調査機関・検討会等の設置を盛り込むなど、独自性が強い。

（※2012年の自治法改正で「政務調査費」が「政務活動費」に改められたことを受け、2013年3月28日に一部改正された。）

②藤沢市議会基本条例

2013年4月1日施行。前文+9章、23条の構成。

広報広聴機能の充実を図るため、議員で構成する広報広聴委員会を設置する（第9

条の2)とした。

議会運営に関して、議長・副議長を立候補制とし、立候補する議員が選挙に先立って所信表明を行うこと(第6条第4項)が盛り込まれている。

③小田原市議会基本条例

2013年4月1日施行。前文+7章、14条の構成。

「市民の意見を議会の審議や政策立案に生かすため」広報機能の充実を図る(第7条)としているが、その際、広く市民意識を把握するためとしてアンケート調査を必要に応じ実施すること(同条第2号)が盛り込まれている。

本会議での表決における各議員の賛否について、無記名投票のものを除き公表する(第8条の2)ことを規定した。

④愛川町議会基本条例

2011年7月1日施行。前文+7章、20条の構成。

請願・陳情の審議にあたって、必要に応じて専門家の意見も聴くことができるとした(第9条)。

総合計画の策定や変更について、特別委員会を設置して調査、審議することを明記している(第13条)。

⑤真鶴町議会基本条例

2012年7月1日施行。前文+9章、23条の構成。

議員の議案に対する賛否の結果を公表(第5条)することを規定した。

議決対象となる事項に「町民の生活に重大な影響を及ぼすことが予想される計画を定めること」や自治法が定める出資法人への出資等なども盛り込んでいる(第12条)。

⑥二宮町議会基本条例

2013年4月1日施行。前文+7章、27条の構成。

議会が提案する条例や政策提案についても町民の意見を求めることができる(第16条)ことを盛り込んでいる。

議決対象事項には、「町政の各分野における政策及び施策の基本的な方向性を定める長期にわたる計画又は指針」のうち、「特に重要なものの策定または変更」を含めた。

条例の運用にあたって、「議会基本条例推進委員会」を設置する(第27条)こととしている。

⑦箱根町議会基本条例

2013年4月1日施行。前文+10章、22条の構成。

都市計画マスタープランや観光振興計画、景観計画についても議決対象とした(第9条)。

今後は「運用状況」にも注目

議会基本条例制定に向けた取り組みとしては、横浜市会と相模原市議会がそれぞれ公式の検討委員会を設置して準備を進めており、県内では2013年度中に、議会基本条例制定済みの議会が半数を超える見込みである。

また、先行して条例制定した議会の中には、湯河原町議会や葉山町議会のように、すでに条例改正にも取り組んだ例が出てきており、今回紹介した条例もすべて見直し手続きに関する規定が盛り込まれている。

県内の議会基本条例については、制定状況だけでなく、運用状況も注視すべき時期へと突入したようだ。

神奈川県内議会基本条例における市(町)民との関係条文(2011年～12年度制定分)

[参考資料]

<p>2010年度までに議会基本条例を制定した県内の8市町の議会</p> <p>※()内は議決日</p> <p>川崎市議会(2009年6月17日)</p> <p>横須賀市議会(2010年6月22日)</p> <p>茅ヶ崎市議会(2011年3月1日)</p> <p>葉山町議会(2009年6月29日)</p> <p>大磯町議会(2009年7月24日)</p> <p>大井町議会(2008年9月2日)</p> <p>開成町議会(2010年3月16日)</p> <p>湯河原町議会(2006年12月12日)</p> <p>〈付記〉</p> <p>神奈川県議会(2008年12月18日)</p>
--

議決日	施行日	構成	章立て	市(町)民との関係を規定した条文	備考	
<p>2011年6月9日</p> <p>2011年7月1日</p> <p>22条</p>	<p>2013年2月18日</p> <p>2013年4月1日</p> <p>23条</p>	<p>2013年3月27日</p> <p>2013年4月1日</p> <p>14条</p>	<p>前文、第1章総則、第2章議会の活動原則、第3章議員の活動原則、第4章市民との関係、第5章市長等と議会の関係、第6章議会の機能強化、第7章政治倫理、第8章議会事務局、第9章補則</p>	<p>(市民と議会との関係)</p> <p>第8条 議会は、第3条に規定する活動原則に基づき、開かれた議会となるよう次に掲げる環境の整備に努めるものとする。</p> <p>(1) 男女が等しく議会に参加し、政策等を提案する機会を確保することができる環境</p> <p>(2) 性別、年齢、職業、思想信条、障害の有無にかかわらず、市民が議会に議員として活動することができる機会を得ることができる環境</p> <p>(開かれた議会)</p> <p>第9条 議会は、開かれた議会運営に資するため、会議及び委員会を原則として公開とする。</p> <p>2 議会は、委員会においては(※)、公聴会制度及び参事人制度を十分に活用して、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議等に反映させるよう努めるものとする。</p> <p>(資料の公開)</p> <p>第10条 議会は、議会活動に関する資料を原則として公開する。</p> <p>2 議会は、議員の調査活動等に支障を及ぼさない限り、議会図書室を市民に開放する。</p>	<p>前文、第1章総則、第2章議会及び議員の活動原則、第3章議会運営、第4章市民と議会との関係、第5章市長等と議会の関係、第6章専門的知見の活用及び議会事務局の体制整備、第7章補則</p> <p>(市民の議会への参画)</p> <p>第8条 議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これらの提案者の意見を聴く機会を設けなければならない。</p> <p>2 議会は、委員会等において、参事人制度及び公聴会制度を活用して、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるよう努めるものとする。</p> <p>(広報広聴機能の充実)</p> <p>第9条 議会は、市民に対し議会活動に関する情報を積極的に公表し、議会に対する市民の意思の把握及び意見を交換する場として議会報告会を開催するものとする。</p> <p>2 議会は、広報広聴機能の充実を図るため、議員で構成する広報広聴委員会を設置する。</p> <p>(情報の公開)</p> <p>第10条 議会は、議会の役割、責任を明らかにするため、藤沢市情報公開条例(平成13年藤沢市条例第3号)との整合を図りつつ、保有する議会活動に関する情報公開を図るものとする。</p>	<p>前文、第1章総則、第2章議会及び議員の活動原則、第3章議会運営、第4章市民と議会との関係、第5章市長等と議会の関係、第6章専門的知見の活用及び議会事務局の体制整備、第7章補則</p> <p>(広報広聴の充実)</p> <p>第7条 議会は、市民の意見を議会の審議や政策立案に生かすため、次に掲げるもののほか、多様な広報広聴媒体を活用し、広報広聴の充実を図るものとする。</p> <p>(1) 市民に対する議会報告会を必要に応じて開催すること。</p> <p>(2) 広く市民の意識を把握するために、市民に対するアンケート調査を必要に応じて行うこと。</p> <p>(情報の公開)</p> <p>第8条 議会における会議、議員により構成される全ての会議を(※)及びその会議の資料は、原則として公開するものとする。</p> <p>2 議会の定例会及び臨時会(次条において「本会議」という。)の表決における各議員の賛否は、これを公表するものとする。ただし、無記名投票における表決は、この限りではない。</p>
<p>2011年6月9日</p> <p>2011年7月1日</p> <p>22条</p>	<p>2013年2月18日</p> <p>2013年4月1日</p> <p>23条</p>	<p>2013年3月27日</p> <p>2013年4月1日</p> <p>14条</p>	<p>前文、第1章総則、第2章議会の活動原則、第3章議員の活動原則、第4章市民との関係、第5章市長等と議会の関係、第6章議会の機能強化、第7章政治倫理、第8章議会事務局、第9章補則</p>	<p>(市民と議会との関係)</p> <p>第8条 議会は、第3条に規定する活動原則に基づき、開かれた議会となるよう次に掲げる環境の整備に努めるものとする。</p> <p>(1) 男女が等しく議会に参加し、政策等を提案する機会を確保することができる環境</p> <p>(2) 性別、年齢、職業、思想信条、障害の有無にかかわらず、市民が議会に議員として活動することができる機会を得ることができる環境</p> <p>(開かれた議会)</p> <p>第9条 議会は、開かれた議会運営に資するため、会議及び委員会を原則として公開とする。</p> <p>2 議会は、委員会においては(※)、公聴会制度及び参事人制度を十分に活用して、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議等に反映させるよう努めるものとする。</p> <p>(資料の公開)</p> <p>第10条 議会は、議会活動に関する資料を原則として公開する。</p> <p>2 議会は、議員の調査活動等に支障を及ぼさない限り、議会図書室を市民に開放する。</p>	<p>前文、第1章総則、第2章議会及び議員の活動原則、第3章議会運営、第4章市民と議会との関係、第5章市長等と議会の関係、第6章専門的知見の活用及び議会事務局の体制整備、第7章補則</p> <p>(市民の議会への参画)</p> <p>第8条 議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これらの提案者の意見を聴く機会を設けなければならない。</p> <p>2 議会は、委員会等において、参事人制度及び公聴会制度を活用して、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるよう努めるものとする。</p> <p>(広報広聴機能の充実)</p> <p>第9条 議会は、市民に対し議会活動に関する情報を積極的に公表し、議会に対する市民の意思の把握及び意見を交換する場として議会報告会を開催するものとする。</p> <p>2 議会は、広報広聴機能の充実を図るため、議員で構成する広報広聴委員会を設置する。</p> <p>(情報の公開)</p> <p>第10条 議会は、議会の役割、責任を明らかにするため、藤沢市情報公開条例(平成13年藤沢市条例第3号)との整合を図りつつ、保有する議会活動に関する情報公開を図るものとする。</p>	
<p>※2013年2月28日の条例改正で、上記第9条第2項下線部分は削除。</p>						

神奈川県内議会基本条例における市(町)民との関係条文(2011～12年度制定分)

	愛川町議会基本条例	真鶴町議会基本条例	二宮町議会基本条例	箱根町議会基本条例
議決日	2011年6月14日	2012年3月5日	2013年2月26日	2013年3月14日
施行日	2011年7月1日	2012年7月1日	2013年4月1日	2013年4月1日
構成	20条	23条	27条	22条
章立て	前文、第1章総則、第2章議会及び議員の活動原則、第3章町民参加を基本とした議会運営、第4章町長等と議会の関係、第5章自由討議による合意形成、第6章議会防災活動、第7章議会組織の充実、第8章議員定数、議員報酬及び政治倫理、第9章補則	前文、第1章総則、第2章議会および議員の活動原則、第3章町民と議会の関係、第4章議会及び議員と町長との関係、第5章自由討議による合意形成、第6章議会防災活動、第7章議会組織の充実、第8章議員定数、議員報酬及び政治倫理、第9章補則	前文、第1章総則、第2章議会と議員の活動原則、第3章議会運営、第4章町民と議会の関係、第5章議会と町長との関係、第6章議会の体制整備、第7章補則	前文、第1章総則、第2章議会及び議員の活動原則、第3章町民と議会の関係、第4章議会と行政の関係、第5章自由討議の拡大、第6章委員会の活動、第7章議会の拡充、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、身分及び待遇、第10章最高規範性と見直し手続
市(町)民との関係を規定した条文	<p>(情報の公開及び提供)</p> <p>第8条 議会は、町民参加による開かれた議会を実現するため、議会情報の積極的な公開及び提供に努めなければならない。</p> <p>2 議会は、委員会、原則として公開するものとする。</p> <p>3 議会は、インターネット、議会だより等多様な広報媒体を活用して、議会情報の積極的な提供に努めなければならない。</p> <p>(議会への町民参加)</p> <p>第9条 議会は、請願及び陳情を町民等による政策提案として位置付け、審議に当たっては、必要に応じて提出者又は専門家の意見を聴くことができる。</p> <p>(意見交換会)</p> <p>第10条 議会は、町民等の意見を議会運営に反映させるため、町民、自治会及び各種団体との意見交換会を行うものとする。</p>	<p>(町民参加及び町民との連携)</p> <p>第5条 議会は、町民に対し、議会の活動に関する情報を積極的に、かつ、わかりやすく、表現を用いて発信し、説明責任を十分に果たさなければならない。</p> <p>2 議会は、議員の活動に対する町民の評価が的確に行われるよう、議員の議案に対する賛否の結果を公表するものとする。</p> <p>3 議会は、本会議その他全ての会議を原則として公開するものとする。</p> <p>4 議会は、町民に対し、あらかじめ、会議の日程、議題その他の会議の運営に関する、必要な事項を周知しなければならない。</p> <p>5 議会は、会議規則で定める町民の傍聴に関し、議会の審議資料の配布その他の方法により、町民の会議の傍聴を促進する方策を講ずるよう努めるものとする。</p> <p>6 議会は、請願及び陳情を町民による政策の提案と位置付け、誠実に対応するものとする。</p> <p>7 議会は、町民の多様な意見を町政に的確に反映させるため、必要に応じて、町民との意見交換会を開催するものとする。</p> <p>(議会報告会の開催)</p> <p>第6条 議会は、町民への説明責任を果たす方策の一つとして、議会報告会を毎年1回以上行うものとし、町民から意見があったときは町長に提出するものとする。</p> <p>2 議会報告会の実施要綱は、別に定める。</p>	<p>(会議の原則公開)</p> <p>第12条 議会における全ての会議は原則として公開とする。</p> <p>(議会情報の公開及び広報)</p> <p>第13条 議会は、この条例の趣旨に基づき、議会活動に関する情報を町民と共有するために積極的に公開し、広報する。</p> <p>(議会報告会及び意見交換会)</p> <p>第14条 議会は、その活動を広く町民に知らせるため議会報告会を開催する。</p> <p>2 前項に定める報告会その他、議会は政策形成に関する事項及び町政に関する意見交換を行うため、町民との意見交換会を開催する。</p> <p>(請願及び陳情)</p> <p>第15条 議会は、請願及び陳情を政策提案と位置づけ、審議において提出者の意見を聴く機会を設けることができる。</p> <p>(意見提案手続)</p> <p>第16条 議会は、議会が提案する条例又は政策提案について、町民の意見を求めることができる。</p>	<p>(町民参加及び町民との連携)</p> <p>第5条 議会は、町民に対して議会の活動を積極的に公開するとともに、説明責任を十分に果たさなければならない。</p> <p>2 議会は、本会議のほか全ての会議を公開とする。</p> <p>3 議会は、会議の運営にあたり、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用して、専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるよう努めるものとする。</p> <p>4 議会は、町民の多様な意見を議会運営に的確に反映させるため、必要に応じて、町民との意見交換の場を設けるものとする。</p> <p>5 議会は、議案に対する各議員の対応を議会広報で公表する等、情報の提供に努めるものとする。</p>
備考				

横浜市が「横浜特別自治市大綱」を策定

— 今後は、特別自治市制度の早期創設に向けた働きかけへ —

編集部

「横浜特別自治市大綱」策定の背景

横浜市は3月27日、「特別自治市大綱」（以下、「大綱」と表記。）の策定を公表した。市では2010年5月に、横浜市が目指す新たな大都市制度の基本的枠組みを示した「新たな大都市制度創設の考え方」を策定しているが、第30次地方制度調査会（以下、「第30次地制調」と表記。）で、2012年2月から大都市のあり方についての本格的な議論がスタートしたことを受け、「国等に制度創設の要請、提案を行う」とともに、市民や県内関係機関等との「意見交換に資するため」として、市会との議論を踏まえて大綱の策定に至った。

新たな大都市制度創設をめざす動きについては、「大阪都構想」を打ち出した大阪府・市による国への働きかけが先行し、2012年8月に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（いわゆる「大阪都」法）が成立している。ただし同法は、人口200万人以上の大都市において市を廃止し、都と同様の特別区を設置するための手続きを規定したもので、一層制をめざす「横浜特別自治市」とその枠組みは大きく異なる。

他方、「大阪都」法案の立案及び国会審議と同時並行的に、新たな大都市制度についての議論を進めてきた第30次地制調では、2012年12月に「大都市制度についての専

門小委員会中間報告」を公表した。そこでは、「都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市（仮称）へ近づける」と、二層制の枠組みに沿った提案が示され、横浜市がめざすような新たな大都市制度「特別市（仮称）」の創設への言及はなく、「引き続き検討」という方向性を示すにとどまっている。

「横浜特別自治市大綱」の概要

大綱の内容は、「第1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨」「第2『特別自治市制度』が求められる背景・必要性」「第3 横浜市が目指す特別自治市制度」「第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス」の4つの柱で構成されている。

「特別自治市制度」の創設が必要な理由として市がこれまで挙げてきたのは、県と市の二重行政の課題や大都市特例事務に関する税制上の措置が不十分であることなど、現行の指定都市制度が抱える問題点である。端的には「大都市の役割、仕事量に見合った権限と財源の欠如」という問題提起にたどりつく。

そうした制度的課題とともに、少子高齢化の進行や日本の国際競争力の低下など、大都市を取り巻く現状と課題を踏まえて、特別自治市制度の必要性が訴えられている。

横浜市は「国の経済をけん引する役割を果たしていく責務があるが、現行の指定都市制度では、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置づけがされていない」ことから、「市民の暮らしを支え、さらに経済を活性化して行くためには、大都市・横浜が持つ力を存分に発揮できる特別自治市制度が必要」ということである。

「横浜特別自治市制度」の骨子

では、「大都市・横浜の持つ力を存分に発揮できる特別自治市制度」は、どのようなしくみか。「第3 横浜市が目指す特別自治市制度」に、その骨子となる4つの要素が示されているので、以下、簡潔にその中身を取り上げる。

①現在県が横浜地域で実施する事務及び横浜市が担っている事務の全てを処理

「特別自治市としての横浜市は、原則として現在県が横浜地域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全てを処理する。」

特別自治市が市域内の行政サービスを一元的に担うことを打ち出したもので、これにより、「効率的な行政」「積極的な政策展開」ができるとする。

また、県からの権限移譲のみならず、将来的には、「真に国が担わなければならない事務」を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含めて「全ての事務を特別自治市が担うことを目指す」ことも視野に含まれている。

②市域内地方税の全てを徴収

「特別自治市としての横浜市は、原則として、県が横浜地域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全てを

処理するため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。」

県からの事務権限移譲の財源として、市域内における県税を特別自治市が徴収する。いわば「県からの独立」の主張であるが、ここでは、従前から指摘されるような政令指定都市が県から独立した場合の残存地域への影響について、県内市町村の税財政に関わるデータを示し『大都市だけが財政的に突出し、大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる』状態であるとは言えない。」と否定している。

③県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化

「特別自治市としての横浜市は、神奈川県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する。」

特別自治市となる横浜市が、「生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行う」ことで「圏域の中核都市としての役割を果たす」というリーダーシップが示されたうえで、「定住自律圏の仕組みに準じた」近隣市町村との連携協力関係の維持・強化がうたわれている。

④内部の自治構造は、市一区の2層構造を基本とし、行政区を単位に住民自治を制度的に強化

「特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の2層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。」

内部の自治構造に関しては、「ア特別自治市内部の自治構造」、「イ区における住民自治の強化」という二つの観点に分けて、詳細な記述がある。

まず、「ア特別自治市内部の自治構造」では、「都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区（行政区）」とし、特別区の設置は目指さないことを明記した。

また、「イ区における住民自治の強化」で、「住民自治を制度的に強化するための仕組みとして、公選の区長を設置することは必須ではない。」として、公選区長を置かない一方で、「区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築」するとしている。

さらに、「区政における住民の参画機会の仕組みを設置すること」「地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充など新たな仕組み作りを進める必要」など、住民の参画や地域の自治に関わる新たな仕組みづくりについても言及がある。

このほか、上記のような特別自治市移行に向けて、手続としては「議会の議決などの住民の意見が反映できるような仕組みを設ける」ことも明記されており、また、県内の他市町村住民が県から受けているサービスに大きな変更がないよう配慮することや、県との協議の場を設置することなども盛り込まれている。

制度創設に向けた今後の取組

特別自治市制度の創設に向けては、「第4横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス」として、大きく4つの取り組みが記される。

まず、「①県との協議による現行制度（指定都市制度）における権限移譲」では、現行の地方自治制度下でも、「県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務」について、「適正な財源と

事務配分の見直しを基本に」県と協議を行うとする。

「②現行制度（指定都市制度）における区行政の強化」では、すでに市内の各区で行っている様々な取り組みを地域の実情に応じて生かす仕組みを検討していくとする。

「③県内市町村等との協議による取組」では、県内市町村等との広域的な連携が必要な行政分野について、水平的な連携によって課題解決に努めるとする。

「④横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方」では、国等への提案・要望を行いつつ、市民や関係機関・団体等との意見交換や県との協議を進めることに言及している。

なお、特別自治市制度の詳細検討は、第30次地方制度調査会の答申を踏まえて行っていくとのことである。

市民へのPR、道州制論議への対応

市では、昨年度から市民向けのフォーラムを開催し、市民へのPRにも力を入れ始めた。今後も、「横浜市が目指す特別自治市制度の内容、必要性、メリットなどをわかりやすく伝えていく取組を実施」するようだが、市民がメリットを実感しづらいテーマだけに、市民の理解を深めるためのPRは繰り返し行う工夫が求められるだろう。

また、大綱では今後、国で道州制論議が活発化する可能性にも言及し、道州制における特別自治市のあり方については、「国における状況等を注視しながら引き続き検討」としているが、すでに与党ワーキングチームが都道府県の再編を視野に入れた道州制基本法案の国会提出を検討しているとの報道もある。道州制検討の影響は必至であり、特別自治市制度の問題はさらに混迷していきそうだ。

県の「臨時特例企業税条例」に最高裁が違法・無効判決

— 県は対象法人約 1700 社に総額 635 億円の返還手続きを開始 —

編集部

いすゞ自動車による訴訟の経緯

神奈川県が 2001 年に独自に制定した「臨時特例企業税条例」に基づき、いすゞ自動車が 2003～04 年に県に納付した 19 億円余の返還を求めた訴訟の上告審で、最高裁第 1 小法廷は 2013 年 3 月 21 日、県の臨時特例企業税条例が地方税法に違反、無効とする判決を下し、全額返還を県に命じた。

いすゞ自動車が県の臨時特例企業税通知処分取消等を求め、横浜地裁に訴えを提起したのは 2005 年 10 月で、2008 年 3 月の 1 審横浜地裁判決では県が敗訴、2010 年 2 月の 2 審東京高裁判決では、1 審判決を取り消し、県側の逆転勝訴が宣告されていた（これまでの経緯は文末に掲載）。

臨時特例企業税の概要

県が独自設置した「臨時特例企業税」は、外形標準課税が認められるまでの間の臨時特例措置として導入された。資本金 5 億円以上の企業を対象に、地方税法が規定する「法人事業税」では当期利益から過去 5 年の赤字分を欠損金として繰り越すことが認められている「繰越控除欠損金額」の相当額に課税する、法定外普通税である（『自治研かながわ月報No.107』2008 年 6 月号に詳細な解説を掲載）。

「地方税法の趣旨に反する規定」

裁判では、県の臨時特例企業税条例が法人事業税の欠損金繰越控除を認めた地方税法に違反するかどうか争点となった。

最高裁は、臨時特例企業税の規定が、法人の税負担を均等化して公平な課税を行うという地方税の法人事業税の規定の趣旨に反し、効果を阻害するとして、条例が違法、無効とする判断を下した。

判決では、「特例企業税を定める本件条例の規定は、地方税法の定める欠損金の繰越控除の運用を一部遮断することをその趣旨、目的とするもので、特例企業税の課税によって各事業年度の所得の金額の計算につき欠損金の繰越控除を実質的に一部排除する効果を生ずる内容のものであり、各事業年度間の所得の金額と欠損金額の平準化を図り法人の税負担をできるだけ均等化して公平な課税を行うという趣旨、目的から欠損金の繰越控除の必要的な適用を定める同法の規定との関係において、その趣旨、目的に反しその効果を阻害する内容のものであって、法人事業税に関する同法の強行規定と矛盾するものとしてこれに違反し、違法、無効であるというべきである。」との理由が示されている。

県及び県議会の対応

判決を受け、黒岩知事は「地方分権に逆行する判決」と遺憾の意を表したものの、県では、最高裁判決の翌3月22日に、徴税額に還付加算金を加えた返還金総額約635億円を支出するため、財政調整基金を財源とする補正予算案を県議会に提出した。また、いすゞ自動車を含む約1700社の対象法人に対しては、3月25日付で過去10年分に遡って返還通知が送付され、すでに還付手続が開始されている。

県議会では、基金取り崩しによる県の財政運営を懸念する意見もあったが、3月25日に補正予算案をすみやかに可決するとともに、衆参両議院議長や内閣総理大臣ほか関係大臣あて「地方分権改革の推進と課税自主権の拡大を求める意見書」を可決した。

意見書には、「地域住民サービスに関わる権限の地方への移譲をすすめるとともに、そのために地方税財政制度を根本から見直すこと。」「地方の課税自主権拡大を制度的に保障するため、関係法令の抜本的な見直しの検討を進めること。」の2つを柱に、国会及び政府で早急に所要の措置を講じることを要望する内容が盛り込まれている。

自治体の自主課税権をめぐる

判決文に付された金築誠志裁判官の補足意見には、以下のような自治体の自主課税権に関わる問題への言及がある。

まず、総務大臣の法定外税への同意制度を「政策的観点からのコントロールを意図している」と指摘する。「総務大臣の同意制度が法的適合性全般をカバーするものとは解し難く」、「審査結果が司法による法律適合性の判断に対して、何らの拘束力も有するものではない。」として、総務大臣の同意

制度と司法による法的適合性の判断とを「別次元の問題」に切り分けた。

また、自主課税権の拡充に向けた立法の必要性を提起し、「国税や法定地方税が広く課税対象を押さえているため、これらの税との矛盾抵触を避けて地方公共団体が法定外税を創設することには大きな困難を伴う」と現状を指摘し、「地方公共団体の課税自主権を推進しようとする場合には、国政レベルで、そうした方向の立法の推進に努めるほかない場面が生じるのはやむを得ないことというべき」と国の取組みを促した。

今回の判決で、自治体の独自課税が狭められる可能性を危惧する意見もある。法律の範囲内でのみ条例制定権を認める司法判断を踏まえ、自治体の自主課税権にかかる法整備については今後、論議を呼びそうだ。

【神奈川県「臨時特例企業税」の経緯】

※総務省公表資料をもとに編集部作成

2001年3月21日 臨時特例企業税条例案可決

2001年6月22日 総務大臣による同意

2001年8月1日 臨時特例企業税条例施行

2004年4月1日 改正条例施行

(税率の引き下げ3%→2%、等)

2005年10月25日 横浜地裁に訴訟の提起

2008年3月19日 横浜地裁判決

<神奈川県敗訴>

2008年3月28日 東京高裁に控訴

2009年3月31日 臨時特例企業税条例失効

2010年2月25日 東京高裁判決

〔臨時特例企業税を法人事業税とは「別の税目」であるとしたうえで、臨時特例企業税の根拠条例は、地方税法の法人事業税に関する規定を実質的に変更するものであるとはいえず、これと矛盾抵触するものとは解されず、これに違反するということはできないとした〕

<神奈川県勝訴>

2010年3月10日 最高裁に上告

編集後記

東京の杉並区等で、認可保育所に入れない「待機児童」の親たちが区に異議申し立てを行ったことに対し、否定的な発言を掲載した杉並区議のブログが炎上する騒動が起こり、女性誌等でもこの問題をめぐる論争が起こっている。彼の発言は、乳幼児の子育ては母親が行うべきであって、社会的なサービスとして保育所整備を求める場合はもっと謙虚な姿勢で行うべき、というような趣旨であった。

こうした育児・家族観は、各々が育った環境の中で醸成される側面が強いだけに、固定観念化してしまった人々には、他者の異質な価値観を受容するのが極めて難しい。しかし価値観への執着を問わず、保育や介護のような社会サービスを必要とする人々が多数発生しているのが現代社会の実態である。サービスの充実には、価値観の相違を超えて現実に対峙し問題認識を共有することが不可欠となる。「共生」や「社会的包摂」のようなキーワードを使い続け、異質な価値観を受容できる存在を一人でも増やしていくことは、その第一歩なのかもしれない。 (谷本有美子)

2013年4月25日

自治研かながわ月報第140号 (2013年4月号, 通算204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 高岡政行 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こみください。
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。