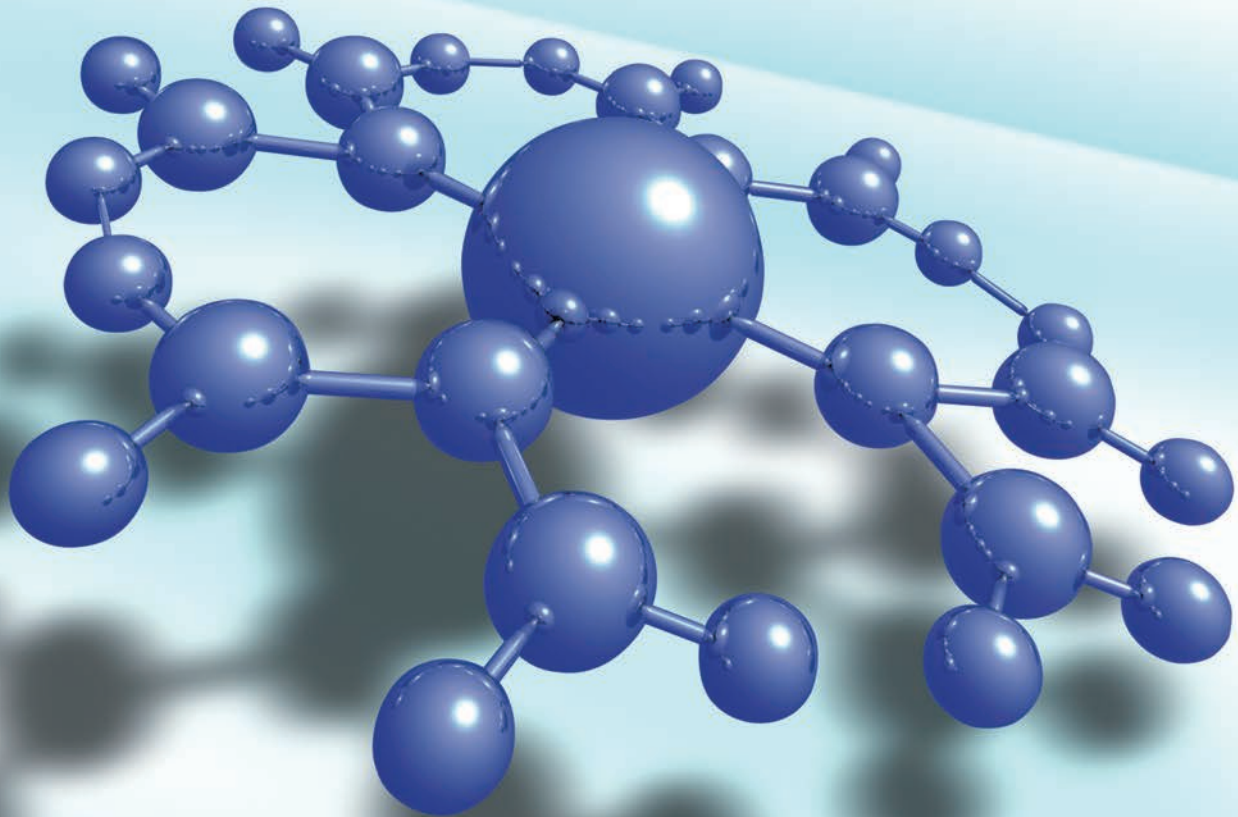


自治研 かんがわ

2013 **12** No.144
(通算 208号)

CONTENTS

- 巻頭言 人口減少社会を考える**
着実に広がりを見せている公契約条例制定の動き
神奈川県地方自治研究センター主任研究員 勝島行正 1
- 将来コストを見据える県内自治体の公共施設マネジメント**
編集部 12
- 市民に関かれた議会基本条例の制定へ**
編集部 20



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

「中央公論」の2013年12月号に「壊死する地方都市」という特集が組まれていた。元岩手県知事で総務大臣も歴任した増田寛也氏と人口減少問題研究会の共著で、「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」というタイトルの主論文が載っており、わかりやすい人口減少社会の姿を提示している。

これによると、人口減少は3段階のプロセスを踏んでいくという。第1段階は2040年までで、生産・年少人口は減少し続けていくが高齢人口は増加する。2025年以降はすべての都道府県で人口が減少するようになり、2040年の総人口は1億728万人に減少する。第2段階は2060年までで、生産・年少人口は減り続け、高齢人口が横ばいか微減となり人口の4割を占め、総人口は2048年に1億を割って9,913万人となり、2060年には8,674万人となる。第3段階はそれ以降で、高齢人口を含めて人口減少が急速に進み2110年には4,286万人にまで減少し、現在の3分の1になると推計している。

人口減少は地域によってその進行度が大きく異なっているのが特徴である。大都市や県庁所在地などの中核都市では第1段階であるのに対して、地方の多くの地域ではそれよりも30～50年速いスピードで人口減少が進んでおり、既に第2段階や第3段階にまでさしかかっている。大都市への若者の流入が地方の人口減少に拍車をかけ、人口減少にも「地域間格差」を生み出し、東京一極集中が今後も続くとしている。

神奈川県内でも同様な傾向が読み取れる。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、県内総人口は2025年には減少しはじめて900万人となり、2040年には70万人減少して834万人になるとされている。2040年までに2010年よりも人口が増加するのは川崎市の5万人だけであり、横浜市が22万人減少し347万人となるのをはじめ、他の各市が46万人減少し、町村は7万人減少するとされている。

特に減少率では、2010年を100とした指数で見ると、2040年は県全体で92.2であり、横浜が94.0、川崎が103.5、相模原が95.9、その他の市が93.9、町村が77.2となっており、町村の減少率が大きいことがわかる。都市では三浦が65.7で最も減少率が大きく、町村では箱根53.0、真鶴54.3、山北57.7などが減少率が大きく、人口が30年間でほぼ半減することになる。

人口減少は、地域の社会経済や住民の生活基盤そのものに大きな影響を与える。決定的なのは15～64歳の生産年齢人口の大幅な減少で、2010年を100とした場合、2040年には全国で70.8、神奈川でも76.4にまで下がってしまう。構成比でも全国で53.9%、神奈川で55.2%にまで下がり、人口のほぼ半数が従属年齢人口になるということである。

人口減少社会は既に始まっており、大都市も急速に高齢化が進み、やがて人口減少を迎える。少子化対策として人口の維持・反転のために「結婚・妊娠・出産・子育て支援」を行うこと、超高齢社会に対応した医療・福祉・介護をあわせた包括ケア体制を地域に築きあげること、そして社会保障制度の確立をはじめ安心・安全な持続可能性を有する地域社会づくりが求められている。そのために自治体の役割は大きい。

これまでの横並び意識と成長依存の思考を抜本的に改め、共生・連携による横のつながりを重視した自治体間の役割分担と自律的連携が必要になってきている。自治体自身が中長期的な展望を持って、自助・共助・公助の役割分担をふまえた総合的な政策展開が待たれている。

着実に広がりを見せている公契約条例制定の動き

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

2013年9月27日に足立区、12月12日に直方市で公契約条例が成立し、全国で9自治体となった。2009年9月に全国で初めて野田市で条例が制定されてから、4年余が過ぎ、首都圏に集中していた条例制定の動きが、今、全国に広がりはじめている。直方市は、その端緒をなすものである。

しかし、課題も見えてきた。川越市では、6月27日に市議会提案の条例案が撤回され、札幌市では、11月1日に市議会でも条例案が否決された。そこで、「公契約条例」をめぐる全国の動向、新たに成立した条例の要点、制定に向けた課題について考えてみたい。

1. 公契約条例をめぐる全国動向

2013年12月12日、新たに条例が成立した直方市は福岡県ではもちろん九州で初となり、首都圏を大きく飛び越えての誕生となった。公契約条例をめぐる全国の動向については、表「公契約条例・全国の動向」のとおり、各地に広がっている。この間、動きの比較的弱かった都道府県段階でも、新たな動きが始まっている。さらに、公契約の理念やあり方などを定めた「公契約基本条例」も全国で5自治体、また、条例によらず「要綱や指針」あるいは「総合評価」などで「労働・賃金条項」を定めている自治体もある。

さらに、2014年4月施行をめざしている自治体もある¹。

(この情報は、公開されている情報や現地

の連合等関係情報を元に勝島がとりまとめたものである。)

2. 新たに条例が成立した自治体—足立区・直方市

新たに条例が成立した足立区と直方市の「条例の概要」等は以下のとおりである。

(1) 足立区

[1] 足立区の概要

足立区(近藤やよい区長・2期)は、東京都23区では渋谷区に続く2例目となる。全会派の賛成で成立した。

足立区は、東京都23区の最北端に位置し、面積53.20k㎡²、人口683,246人³(2010年国調)。2013年度の一般会計予算総額は、2,586億円で、財政力指数が0.34、経常収支

¹ 山形県山形市は、2013年9月市議会に条例案が提案されたが、現在、継続中。2014年4月施行をめざしている。兵庫県三木市は、2014年3月市議会に提案し、4月施行をめざしている。

² 東京都23区では大田区、世田谷区に次いで3番目の面積。

³ 東京都23区では世田谷区、練馬区、大田区、江戸川区に次いで5番目の人口。

比率は 87.0 (2011 年・決算カード) となっている。

[2] 条例の概要

① 条例の適用 (条例第 6 条)

工事 予定価格 1 億 8,000 万円以上
業務委託 同 9,000 万円以上

② 労働報酬下限額 (同第 9 条)

工事 公共工事設計労務単価
業務委託 建築保全業務労務単価
生活保護基準
区の臨時職員賃金単価

③ 労働報酬審議会 (同第 12 条)

労働報酬下限額について調査、審議する
委員 6 人以内 学識者、事業者、労働者

④ 公契約等審議会 (同第 16 条)

入札及び手続における公正性、透明性を確保し、この条例を適切に運用するため、区長の附属機関として設置する
委員 3 人 学識者

⑤ 指定管理協定 (第 17 条)

指定管理者と締結する協定で、規則で定めるもの

[3] 足立区の公契約条例導入の背景

足立区は、行政改革の「先進自治体」である。この間、足立区は主に現業系の仕事の民間委託、技能系職員の削減、「指定管理者制度」の導入などを行ってきた。さらに、これからは、事務系職員の削減が喫緊の課題であるとしている⁴。足立区では、「定型業務 (国民健康保険や戸籍、会計など)」を中心に「外部 (民間) 化」することでコストを削減し、正規公

⁴ 足立区の職員数は、1982 年度 5,853 人が 2013 年度 3,438 人 (削減数 2,415)。内訳：事務△21、福祉・社会教育等+19、技術+83、保健師・保険監視等△4、保育士△363、技能労務職△2,099、その他△30「日本公共サービス研究会中間報告書」(足立区・2013 年 6 月)。

務員は、他の住民サービスに振り向けることで、住民サービスを向上させることをめざしてきた。こうした方針を具体化するものとして 2014 年 1 月から、「戸籍・区民事務所窓口」を「外部 (民間) 化」する。

今回導入された公契約条例については、足立区総務部長は「コスト削減を追求するあまり、従事者に係る処遇が悪化してはいけない」「業務委託に連動した賃金水準の確保に係る現実的なスキームとして、公契約条例の導入が期待される」「足立区では 2013 年 9 月に公契約条例を制定」したとしている⁵。

(2) 直方市

[1] 直方市の概要

直方市 (向野敏昭市長・3 期) は、福岡県の北部に位置し、北九州市から約 30 km、福岡市から約 50 km の距離にあり面積 61.78 k m²、人口 57,686 人 (2010 年国調) の大都市近郊都市である。人口は 1985 年に約 6 万 5,000 人であったが、減少し続けている。2013 年度の一般会計予算額は、227 億 6,600 万円、財政力指数が 0.53、経常収支比率が 97.2 (2011 年・決算カード) となっている。

[2] 条例制定までの簡単な経過

直方市は、現市長の下で 2005 年度から「行財政改革」に取り組み、ようやく 2010 年度に実質収支の黒字化に成功した。この改革には、直方市職員組合も市民生活を守る立場から、自ら人員削減、賃金等労働条件の引き下げに協力してきた。2004 年度に 562 人の職員数が 2012 年度には 464 人となり⁶、人件費総額も、2004 年度に 38 億 6900 万円が 2012 年度には

⁵ 「ここまでできた自治体アウトソーシングー「日本公共サービス研究会」の現状と課題ー」(「地方財務」2013 年 12 月号/ぎょうせい)

⁶ 一般職員、任期付職員、再任用職員、派遣職員、嘱託職員の合計

28億3900万円まで減少した⁷。いわば、「身を削る」改革に取り組んできた。

また、職員組合は、「民間委託しても市としてのサービスの低下を招かないように」との立場であったが、これを実現するために職員組合として公契約条例の研究を行い、市長に制定を働きかけ、2011年1月に合意に至った。しかし、その後も具体的な進展が見られなかった。2012年に一般廃棄物収集事業の全面委託（一部委託はされていた）を機に、公契約条例の実現に向けて取り組みをさらに強め、2013年度に公契約条例制定に向けた市当局の取り組みが具体化し、6月には外部委員による「直方市公契約条例策定審議会（以下「策定審議会」）⁸」が設置され、条例づくりが始まった。策定審議会は、5回の審議を行い（途中9月17日から10月16日までパブリックコメントが実施された）、10月30日に策定審議会として「直方市公契約条例案」をとりまとめた。策定審議会の議論の特徴としては、事務局原案に対して、労働者委員だけでなく事業者委員からも「条例対象の拡大」、「報酬下限額の引き上げ」が求められるなど、終始前向きな対応であったことがあげられる。事務局にとっては「予想外の展開」となったとのことである。その後、条例案は、12月市議会に提案されたが、反対はなく、12月12日の市議会で全員一致賛成となった。

[3] 条例の概要

① 条例の適用範囲（第5条）

工事	1億円以上
業務委託	1,000万円以上 ⁹

⁷ 「直方市行政改革大綱、直方市行政改革実施計画の総括」（2013年7月30日）

⁸ 策定審議会は、学識者1名、労働者2名、使用者2名の構成。

⁹ 「施設等の管理運営業務、施設等の清掃業務、施設等の警備業務、一般廃棄物収集運搬業務、学童保育所運営業務、学校給食調理業務、窓口

指定管理協定 1,000万円以上で市長又は教育委員会が認めるもの¹⁰

市長が特に認めるもの

② 労働報酬下限額（第7条）

工事 公共工事設計労務単価¹¹
業務委託・指定管理協定
直方市行政職給料表¹²

③ 「雇用機会均等法」・「継続雇用」（第8条）

第1号「公契約に定めるもののうち労働条件等の法令遵守」のうち、エとして「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」がある。これは、公契約条例では初めて。

第3号「継続雇用」がある。

④ 労働報酬審議会（第9・10条）

労働報酬下限額に関するものの他、条例に係る重要事項について、市長の諮問に応じて調査審議する

委員5人以内 学識者、事業者、労働者

[4] 直方市の「条例づくり」の特徴点

直方市の条例づくりの特徴点は、主に以下の3つである。

① 直方市職員組合の取り組み

1つは、直方市職員組合が公契約条例づくりを市長に働きかけた結果、「合意」したことからスタートしたことである。現市長のもとで進められた「行財政改革」に対して職員組合としては、「財政の健全化は、市民生活を守るために必要」との基本的な考え方に基づいて「協力」してきた。また、「民間委託しても

業務、外国語指導業務」（「直方市公契約条例施行規則」第3条第1項）。

¹⁰ 「予定価格又は予定価格に対して、人件費の占める割合が概ね7割以上の公の施設の指定管理協定」（「直方市公契約条例施行規則」第3条第2項）

¹¹ 「公共工事設計労務単価の80%」（策定審議会第5回資料）。

¹² 「直方市臨時職員日当」を基準として「826円」（策定審議会第5回資料）。

市民サービスの低下を招かない」ためには「公契約条例」が必要であるとの立場で制定をめざしてきた。

②市長の決断

2つは、市長の決断である。2012年7月に市が「事業者アンケート」実施したが、決して「良い結果」では無かった。市長は、それを受けても「ぶれなかった」という。また、庁内の意見にはかなり厳しいものもあったが、条例をつくるという方針をふまえてまとまったとのことである。(市事務当局の条例案づくりは、古川景一弁護士との学習会によって大きく前進した。)

③策定審議会の役割

3つは、策定審議会の果たした役割である。策定審議会の議事録によれば、労働者委員だけでなく事業者委員からも公契約条例を歓迎し、「もっと早く公契約条例があればよかった」との意見もある。また、「対象の拡大」、「下限額の引き上げ」などの前向きな意見が出されている。策定審議会としては、最終のとりまとめにあたって、「対象の拡大」、「下限額の引き上げ」を行うなど条例を「よりよいものにしていくこと」を総意として求めている。

(3) 直方市条例成立の意義と今後

これまで条例を制定してきた自治体は、首都圏で人口も財政規模も「大きな自治体」に集中していた¹³。直方市は、人口規模、財政規模もそれほど大きくない、いわば「普通の自治体」である。そうした自治体で実現できたこと、しかも、首都圏を大きく飛び越えて、九州に広がったことによって、全国のどここの自治体で実現可能性があることを証明した。このことが何よりも大きな意義であると思う。

¹³ 足立区の財政状況は東京23区内では「良くない」といわれている。

今後は、運用にあたって事業者に周知をはかることはもちろん、庁内の職員向け勉強会を行うことなど、諸準備が必要である。

さらに、直方市職員組合には、九州で初の条例となることから、周辺の自治体だけでなく、九州全域に広がるよう、先行自治体としての役割も期待したい¹⁴。

3. 都道府県にも新たな動きが始まっている

都道府県段階での公契約条例の動きは、概して低調であった。しかし、最近新たな動きが始まっている。

(1) 長野県

長野県では、2013年10月21日から11月19日まで「長野県の契約に関する条例(仮称)要綱案」についてパブリックコメントが実施された。これは、いわゆる基本条例であり、総合評価に労働に関する項目が新設される方向である。

連合長野としては、11月20日に連合役員、県・市議会議員、県弁護士会、社労士会、行政書士会、印刷工業組合などが参加した「よりよい公契約条例制定推進会議」を開催し、よりよい公契約条例の制定に向けてひきつづき取り組みを進めていくこととしている。

(2) 愛知県

愛知県は、2013年6月に外部委員を入れた「公契約のあり方検討会議」が設置され、議論が継続している。

(3) 神奈川県

神奈川県は、2013年7月に「公契約に関する

¹⁴ 連合福岡は、11月30日に「公契約条例の制定を求めるシンポジウム」で開催し、直方市に続く自治体をつくることを確認している。

る協議会」が設置され、現在、議論が継続している。

愛知県、神奈川県の内いずれも年度内に報告が出される予定である。

愛知県と神奈川県の検討状況を見る限り、事業者側は「公契約条例」について否定的だが、関係者が議論を深め公契約条例制定に向けて合意ができることを期待したい。

4. 否決された札幌市、撤回した川越市

公契約条例が市議会に提案されたが、成立しなかった自治体もある。

(1) 川越市

川越市公契約条例案は、2012年9月に全会派一致で市議会が提案したものである。11月10日から30日にかけて市議会としてパブリックコメントが実施された。また、事業者・労働者を含む市民向け説明会が開催された。しかし、提案当初から建設業界からの強い反対が表明されたこと、また、市当局との調整不足などがあり、採決されないまま継続となっていた。

その後、2013年6月27日に市当局提案の「川越市公共調達審議会条例」が可決され、市議会提案の公契約条例案は撤回された。

11月18日に第1回「川越市公共調達審議会」が開催された¹⁵。今後の審議を通じて公契約条例の制定が前進されることを期待したい。

(2) 札幌市

札幌市の上田文雄市長は、2011年の三選にあたっての公約として公契約条例制定を掲げ、2012年2月に市議会に「札幌市公契約条例案」が提案された。しかし、札幌商工会議所、札

幌建設業協会、北海道警備業協会、北海道ビルメンテナンス協会などの反対を受けて、市議会の「野党」である自民党が撤回をもとめるなど対立したまま採決にいたらず、継続審議となっていた。(経過の詳細は、「公契約条例の現段階と課題—全国の動向をふまえて考える—」勝島行正「自治研かながわ月報」2012年6月号参照)

2013年9月市議会において、市当局は、原案を撤回し、10月に条例案の一部を修正して市議会に提案し成立をめざしたが、受け入れられず、10月31日に採決が行われ否決となった。その直後、一部市議が、「当局原案」とほぼ同じ条例案を提案したが、これも1票差(賛成33、反対34)というきわどい結果ながら否決となった。

この背景には、市長と市議会の自民党・公明党などの会派との間で市長選挙の対立構図が解けないままであったこと、また、建設業協会等の業界との関係では、公共事業の削減や落札額の低下などに対する反発があるといわれている。市側は、入札制度の改革について2012年3月に「最低制限価格」の引き上げなどを実施したが、業界側の反対の態度を変えることができなかった。

5. 公契約条例の要点と意義を改めて確認を

公契約条例については、なお、基本的な点で誤解があったり、あるいは「導入反対」のための具体的な行動が目立ってきた。そこで、改めて公契約条例の要点と意義について確認したい。

(1) 公契約条例は、自治体独自の条例

公契約条例は、自治体独自の条例で、それぞれの自治体ごとに、自治体の諸条件を勘案してつくられている。例えば、賃金(報酬)

¹⁵ 学識者3名、事業者2名、労働者2名

下限額について自治体によって異なっている。指定管理者や継続雇用の扱いなども違い、また、条例の作り方も市長（当局）主導でつくられた自治体、外部の委員を入れた「条例策定審議会」等を設けてつくられた自治体などさまざまである。いいかえれば、自治体ごとにおかれている条件に応じて創意工夫する余地がある。

（２）契約自由の原則に基づいている

公契約条例は、あくまでも民法上の契約自由の原則に基づいている。自治体が発注する建設工事や業務委託業務あるいは指定管理者制度に係る仕事に従事する労働者等の賃金（報酬）の下限額等を条例で定め、入札に応じた事業者との間で交わす契約に依っている。事業者は、この入札に参加するもしないも自由である。後でみるように「違法論」ともかかわって、重要なポイントといえる。

（３）公契約条例の意義

公契約条例の意義は、主につぎのようなことである。

〔１〕公正競争の実現ーダンピングの防止

いわゆる「バブル経済」の破綻後に、日本の建設投資は、官・民を問わず大きく減少した。また、自治体財政が逼迫する中で「業務委託化」が拡大した。こうしたことから、入札競争が激しくなり、「ダンピング（市場価格より不当に低い価格で受注すること）」受注が増えた。国や自治体は、様々に「ダンピング防止」をはかったが、完全になくすことができない現状にある。国交省が、2013年3月29日に、2013年度の設計労務単価の発表の際に関係業界や自治体に対して発した「技能労働者への適切な賃金水準の確保に係る要請について（以下「国交省要請書）」には、建設事業をめぐる状況について「ダンピング受注の激化が、賃金の低下や保険未加入を招き、こ

れが原因となって、近年、若年入職者の減少が続いている。その結果、技能労働者の需給のひっ迫が顕在化しつつあり、入札不調が発生している」としている。

このダンピングを防止し、公正競争を実現させるには、労働者の賃金について下限額を定める公契約条例が必要である。

〔２〕官製ワーキングプアをなくす

2009年の「大阪市営地下鉄の清掃委託労働者が生活保護受給」との報道は、官製ワーキングプアを象徴する事態として関係者に大きな衝撃を与えた。業務委託に限らず、自治体が発注者する仕事に従事する労働者の賃金では、国が定める「最低限度の生活」が保障されない劣悪なものであることを明らかにした。自治体が、ワーキングプアをつくってはならないことは、いうまでもない¹⁶。

〔３〕公共サービスの質を守る

2009年に成立した「公共サービス基本法」では、公共サービスが①「国民生活の基盤であること（第1条）」、②「国民の権利であること（第3条）」、③「国や自治体の責務であること（第4条、5条）」としている。国や自治体は④「安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努める（第11条）」こと

¹⁶ ILO第94号条約は「①人件費が公契約に入札する企業間で競争の材料とされている現状を一掃するため、すべての入札者に最低限、現地で定められている特定の基準を守ることが義務付ける。②公契約によって、賃金、労働条件に下方圧力がかかることがないように、公契約に基準条項を確実に盛り込ませる（連合資料）」ことを目的としている。さらに、国も自治体もILOや国連が提唱する「ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」を実現することが求められている。

としている。公契約条例は、この公共サービス基本法をふまえたものである。

[4] 事業者にもよい条例

既に見たように近年、公共事業をめぐっては、建設投資の大幅な減少、効率・コストを優先させる入札などの結果、賃金の低下→若手建設技能者の減少→建設技能の衰退の恐れ→業界の存亡の危機となっている。しかし、現段階では、有効な手を打てていない。公契約条例によって、賃金低下の歯止めをかけ、建設技能労働者が定着し、技能・技術を維持・向上していくこととなる。このことは業界にとっても大きなメリットである。

[5] 市民にも行政にもよい条例

自治体には、市民の命と暮らしを守り、人間らしい生活を保障する責務がある。

また、公共サービスは安全で安心なものなくてはならない。公共サービスが「安かろう、悪かろう」であってはならない。ふじみ野市のプール事故などにみられるように市民の命や安全を奪うことなど絶対にあってはならない。責任ある公共サービスの提供体制を自治体がつくることは、市民生活の安心・安全をつくり出すことになる。

6. 課題を克服し、条例の制定に取り組もう

(1) 課題をどのように克服していくか

[1] 根強い「違法論」

業界、自治体当局などの中には、いまだに公契約条例「違法」論が根強くある。多くが、「公契約条例をつくらない」ために使われているとって過言ではない。「違法」論の主なものとは1. 憲法27条第2項『賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。』に違反する」について

は、これは、「あくまでも自治体が発注する仕事を受注する事業者に限定されている。また、事業者は契約を結ぶかどうかの自由がある。」

2. 「最低賃金法に違反する」については、これも地域に働くすべての労働者の最低賃金を引き上げるものではない。3. 「地方自治法第14条第1項『条例制定権の逸脱』している」については、これは、「公権力の行使を意図したのではなく、あくまでも自治体の条例制定権の範囲内であること」。また、「地方自治法第2条第14項にある『最小の経費で最大の効果を挙げなければならない』に反している」については、地方自治法の最も肝心の目的は、「住民福祉の増進」である。そのための効率的な執行は当然なことだが、「安かろう、悪かろう」であってはならない。

[2] 「コスト論」の克服

条例を制定すると「コスト」がかかるとの指摘もある。この点では、野田市の根本市長は、公契約条例の導入によって2010年度の予算増は、導入前に比較して総予算のわずか0.2%程度であること。川崎市では、担当課は、「運用にあたっての工夫で、コスト負担はない」としている。仮に、コストが増えたとしても、費用対効果をみきわめることが大切だと思う。「コスト」論は、条例を制定しないための「口実」である。

(2) 自治体の「まちづくり」に欠かせない

建設事業者あるいは建設技能者は、それぞれの自治体の「まちづくり」「災害対策」などの政策実現に欠かすことができない。また、今や、民間委託労働者の存在無くして自治体業務は進まない状況にある。公共サービス基本法がいう「公共サービスは国民生活の基盤」であるためには、そこで働く労働者が、人間らしい労働条件と労働環境のもとで働くことなくして、公共サービスが安心して、持続的

に提供されることはあり得ない。公契約条例は、持続的な「まちづくり」に欠かすことができない。

7. 公契約条例をめぐる国や業界の新たな動きをどうみるか

(1) 国交省の動き

今年の公共工事設計労務単価改定の特徴は、それまで下がり続けていた単価を大幅に引き上げたこと¹⁷、また、社会保険加入を促進させることなどが要請されている点である。国交省要請書では「労働需給のひっ迫傾向は、一時的なものではなく、構造的なもの。いま、適切な対策を講じなければ、近い将来、災害対応やインフラの維持・更新に支障がでる。デフレ脱却のためにも、労働者の所得を増やす必要がある」とするなど国の「新たな方針」が示されたことである。

(2) 建設業界の動き

2013年7月18日に大手ゼネコンでつくる「日本建設業連合会」が「労務賃金改善等推進要綱」を発表した。これによれば「本年度の公共工事設計労務単価が大幅に引き上げられたことを踏まえ、労務単価引き上げが賃金水準の向上に確実につながるよう、そのための措置を実施するとともに、技能労働者の確保、育成に向けた総合的な取組みを推進するものである。」として具体的には、「第1 適切な労務賃金支払いの要請、第2 労務賃金の状況調査の実施、第3 社会保険等加入促進、第4 適正な受注活動の徹底、第5 民間工事における取組み、第6 重層下請構造の改善、第7 技能労働者の処遇改善の総合的な取組み、第8 関係方面への要請」となっている。建設

事業者も建設業界の危機を克服するために具体的な取組みを進めようとしている。

こうした建設業界の危機感については、全建総連が長年指摘してきたことだが、関係者あげて取り組まなければならない文字通り喫緊の課題である。そして、改革は「ラストチャンス」だと思う。私は、建設業界の改革のためには、「公契約条例」あるいは「公契約法」が必要であり、最も効果的だと思う。なぜなら、「ダンピング」とは、賃金を不当に引き下げることによってなりたっている。公契約条例によってこれを防止し、重層構造のもとで「下請・孫請」で働く労働者の賃金の下限額を守らせ、建設技能者の生活を維持することができる。また、このことによって重層構造に「風穴」をあけることが可能となるからである。

(3) 公契約条例制定の今がチャンス

最近、「自治体における『入札不調』が起きている。これは、いわゆるアベノミクスによる公共事業費増大によって建設資材、人件費が高騰しているからだ」との報道が、続いている。また、国交省の「新たな方針」についてもその実現が急がれているという。

しかし、自治体や議会の一部には「であるがゆえに公契約条例は不要」とする向きがある。

景気対策としての公共事業は、いずれ縮小に転じる。バブル経済崩壊後の20年の動向をふまえていうならば、その時に、労働者の賃金が大きく下がることは、目にみえている。だからこそ、今が、公契約法や公契約条例をつくるチャンスなのである。

¹⁷ 全国平均で15%、被災3県平均で21%引き上げ。

表 「公契約条例」全国の動向

2013年12月13日現在

都道府県名	自治体名	種別	経過	備考
北海道	札幌市	公契約条例	2012年2月「公契約条例案」市議会提案。以後、継続審議。2013年10月3日市議会に修正案提案。2013年10月31日に市当局の修正提案は否決。同日、一部議員が当局原案とほぼ同じ修正案が提案されたが、11月1日に否決(賛成33-反対34)。	
	函館市	要綱等	函館市発注工事に係る元請・下請適正化指導要綱	2001年4月1日施行。 2011年4月1日改正施行
		具体的な施策	「二省単価」に留意し、適正な賃金の支払に配慮するよう通知	
	旭川市	要綱等	旭川市の公契約に関する方針達成の推進措置	2008年8月21日施行
具体的な施策		相談窓口の設置		
秋田県	秋田市	基本条例	2013年3月「公契約基本条例」成立。	2014年4月1日施行
山形県	山形県	基本条例	2008年7月「公共調達基本条例」成立。	2009年4月1日施行
	山形市	公契約条例	2013年6月17日から7月16日まで「公契約条例骨子案」についてパブコメ実施。9月市議会に提案したが、継続審査に12月市議会でも同様。	2014年4月施行めざしている。
群馬県	前橋市	基本条例	2013年3月「公契約基本条例」成立。	2013年10月1日施行
埼玉県	川越市	検討中	2012年9月に議員による「公契約条例(案)」が提案された。建設業界の反対等もあり、継続審議となっていたが、2013年6月27日「川越市公共調達審議会条例」が成立。議会が提案した「公契約条例案」は、撤回された。2013年11月18日に第1回「川越市公共調達審議会」が開催された。	
	越谷市	検討中	庁内に「公契約制度調査検討部会」設置。	
	草加市	検討中	市長のマニフェストで公契約条例制定明記。2013年4月30日、庁内に「草加市公契約条例検討会」設置。	
千葉県	野田市	公契約条例	2009年9月条例成立。	2010年4月1日施行
東京都1	日野市	要綱等	日野市総合評価ガイドライン	2008年9月1日施行
		評価項目	「二省単価」の80%以上の労務単価が確認できる	
	小平市	要綱等	小平市総合評価ガイドライン	2011年4月1日施行
		評価項目	「二省単価」以上の労務単価が確認できる。	
	多摩市	公契約条例	2011年12月条例成立。	2012年4月1日施行
	国分寺市	公契約条例	2012年6月「公共調達条例」成立。	2012年12月1日施行
	小金井市	検討中	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。具体的な動きは無い。	2012年12月に「市内事業者アンケート」実施。 2013年3月公表。
	新宿区	要綱等	新宿区が発注する契約に係る労働環境の確認に関する要綱	2010年7月1日施行
1. 対象		a 2000万円以上の工事 b 2000万円以上の委託		
2. 確認		チェックシートによる確認		
	3. 賃金	a 工事 「二省単価」の80%以上 b 委託 900円		

都道府県名	自治体名	種別	経過	備考
東京都2	杉並区	要綱等	杉並区公契約等における適正な労働環境の整備に関する要綱	2012年3月28日施行
	渋谷区	公契約条例	2012年6月「公契約条例」成立。	2013年1月1日施行
	足立区	公契約条例	2013年9月27日「公契約条例」成立。	2014年4月1日施行
	江戸川区	基本条例	2010年3月23日「公共調達基本条例」成立。	2010年4月1日施行
	世田谷区	検討中	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
神奈川県	神奈川県	検討中	2013年7月16日外部委員による「公契約に関する協議会」設置。	2013年度中に報告書作成予定。公契約条例の制定も含め幅広く検討
	川崎市	公契約条例	2010年12月「公契約条例」成立。	2011年4月1日施行
	相模原市	公契約条例	2011年12月「公契約条例」成立。	2012年4月1日施行
	厚木市	公契約条例	2012年12月「公契約条例」成立。	2013年4月1日施行
	茅ヶ崎市	検討中	2013年4月湘南地域連合の政策制度要望に対する回答で「検討会設置」と回答。	
長野県	長野県	検討中	2013年6月に当局より「契約に関する条例の考え方」が議会に示される。2013年10月21日「長野県の契約に関する条例(仮称)要綱案について」のパブコメはじまる(11月19日まで)。	
石川県	小松市	検討中	2013年3月市長選挙で当選した和田慎司氏と「連合石川かが地協」とで政策協定(「公契約条例の制定をめざす」)。	
愛知県	愛知県	検討中	2013年6月14日「公契約のあり方検討会議」設置。	2014年3月最終まとめの予定
	豊田市	要綱等	豊田市公契約基本方針(総合評価)	2011年2月10日施行
		評価項目(工事・委託)	「労働者への法令を上回る賃金等の支払いに関する提案及び検証方法の提案」、「労働者への法令を上回る労働条件に関する提案及び検証方法の提案」などの評価項目	
豊橋市	検討中	2013年4月22日外部委員による「公契約のあり方に関する懇談会」設置。		
三重県	四日市市	検討中	2013年3月6日外部委員による「公契約制度検討委員会」設置。	
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	検討中	2012年西村和平市長が当選。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。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。	「2015年6月までの任期中に条例制定したい。(加西市長)」(神戸新聞2013年1月30日)
	三木市	検討中	2013年5月31日外部委員による「公契約条例検討委員会」を設置。	2014年1月にパブリックコメント。3月市議会に条例案を提案予定。
高知県	高知市	基本条例	2011年12月「公共調達基本条例」成立。	2012年4月1日施行
		総合評価	追加:男女共同参画に関する表彰、労働安全管理に関する認証、法定外労働災害補償制度への加入	

都道府県名	自治体名	種 別	経 過	備 考
香川県	丸亀市	検討中	2013年6月13日、市議会で「公契約条例について検討」と答弁(四国新聞)。	
福岡県	北九州市	検討中	2012年8月庁内に「公契約条例に関する研究会」設置。	
	直方市	公契約条例	2013年6月11日に外部委員による「公契約条例策定審議会」設置、5回開催。9月17日から10月16日パブコメ。12月市議会に条例案提案。12月12日の市議会で全会一致で条例成立。	2014年4月1日施行
佐賀県	佐賀市	要綱等	佐賀市長が発注する工事請負契約に係る労働環境の確認に関する要綱	2013年6月3日施行(業務委託に関しても検討中)
		1. 対象	5000万円以上の工事	
		2. 確認	労働環境チェックシートによる確認	
		3. 賃金	「二省単価」の80%以上	

本表は、神奈川県地方自治研究センター勝島が、自治体のホームページや議会等で公開された資料等を下にしてまとめたものである。「公契約条例」とは、名称にかかわらず条例に賃金(報酬)下限額の定めがあるもの、「基本条例」とは、名称にかかわらず公契約の理念等の定めがあるもの、「要綱等」とは、要綱、指針、総合評価等に賃金(報酬)・労働条件等について何らかの定めがあるもの、をいう。

将来コストを見据える県内自治体の公共施設マネジメント

— 特例市規模以上の市の取り組み状況から —

編集部

2013年11月、二宮町の「2015年から50年間で更新できる町の公共施設が4分の1」という建て替え・大規模改修についての試算公表が報道された。県でも8月に「県民利用施設の見える化」が公表されているが、人口急増期に整備された公共施設の老朽化が進行する一方で、人口減少期の到来とともに大規模改修や更新等にかかる財政負担が拡大していくことへの懸念から、既存の公共施設の現状把握のための白書や将来コストの平準化に向けた指針等をつくる、いわゆる「公共施設マネジメント」に取り組む自治体が着実に増えてきている。

県内では、藤沢市や秦野市が策定した「公共施設マネジメント白書」が先駆例として全国的にも有名であるが、この2～3年で横浜市や相模原市を始め、多くの自治体で公共施設マネジメントへの取り組みが始まっている。ただし、その中身については自治体の規模や地域事情に応じた差異もあり、一様ではない。

そこで本号では、特例市規模以上の県内10市（別表）における公共施設マネジメント関連の取り組みを取り上げ、検討アプローチや方針の特徴を俯瞰・整理しながら、県内各自治体が着手した公共施設マネジメントの傾向をレポートする。

1. 政令市の動き

(1) 横浜市

横浜市は2013年3月に「公共建築物マネジメント白書」を策定した。横浜市が所有する約2500の建築物のうち、白書では、特に市民利用施設、社会福祉施設、学校施設を取り上げ、利用状況、保全費や管理運営に関する年間総コストを用途ごとに整理した基礎資料集となっている。

白書は、学校施設と地域の代表的なコミュニティ施設について、区ごとに立地状況を整理している点に特徴がある。また、白書の作成過程で、「膨大な量の公共建築物について現状のまま将来にわたり適切な保

全を継続すること及び建替えを進めていくことが困難になる」との課題を提起し、課題解決に向けた市民意見を募集した点はユニークである。

また、これに先立つ2009年3月には、「公共施設の保全・利活用基本方針」を策定し、アセット・マネジメントの視点から公共建築物の長寿命化対策にも取り組んでいる。公共建築物の保全データベースを開発・運用しつつ、全庁統一的な保全に関するルールのもとで各局が施設ごとの保全管理指針を策定する等の施策を推進している。

(2) 川崎市

川崎市は、財産管理手法の改革として

2011年2月に「資産マネジメントプラン」を策定し、「施設の再編による資産保有の最適化」「予防保全型の維持補修による長寿命化」「多様な手法による市有財産管理有効活用」という3つの戦略を掲げて、取り組みを開始した。

2013年3月には「公共建築物長寿命化に向けた実施方針」を策定し、施設の点検や保全の実施等、施設長寿命化に向けた対応策を提示した。また、同年12月には、「資産マネジメント第2期取組期間の実施方針」となる「資産マネジメントカルテ案」を公表し、2013年度中の策定をめざしてパブリックコメント手続きを行っている。

(3) 相模原市

相模原市は、2013年10月に「公共施設の保全・利活用基本指針」を策定した。指針には、必要性・多様性・長期性・総合性というマネジメントの4つの着眼点が掲げられ、それを踏まえて①公共施設サービスの適正化、②継続保有する施設(建物)の適切なマネジメント、③未利用資産(土地、建物)の有効活用、④公共施設マネジメント推進体制の整備という公共施設マネジメントの枠組みが提示されている。

また、「将来コストの削減方策」として、改修パターンの変更や延床面積の削減等による削減可能性の試算を行ったうえで、延べ床面積の削減目標値を設定している点は興味深い。「今後30年間で20%の削減」とした具体的な数値目標の提示については、モデル事業の実施も含めた今後の取り組みが注目される。

指針策定に先立ち、2013年3月に基礎資料として作成・公表された「公共施設白書」では、757の公共施設について、延床面積や管理運営状況等のデータを集約し、配置状況や利用状況、管理運営コストなど

の観点から分析が行われている。

2. 一般市の動き

(1) 藤沢市

藤沢市が2008年11月に公表した「公共施設マネジメント白書」は、NPMの考え方に立脚して、施設の現状公開と公共施設のあり方について幅広い議論を進めることを目的とした基礎的な資料としてまとめられた。白書は、市の保有施設を重要な資産として捉え、地域対応施設の実態を施設面・利用面・運営面・コスト面から分析し、施設サービスの現状と課題を示している。

また、13の地区ごとにも整理分析を行った上で、地域住民で組織される会議を中心に施設の改善案を検討し、実際に選択、実行していくといった画期的な提案も盛り込まれている。

(2) 横須賀市

横須賀市は2013年9月に、市民に施設の現状を広く知らせ、今後の施設のあり方の検討を行うための基礎資料として「公共施設マネジメント白書」を公表した。床面積50㎡以上の建物、348施設を対象に施設の老朽化、利用度、維持管理経費等のデータを集約した上で、公共施設マネジメントに関する基本的な考え方を提示している。

基本方針では、施設総量の縮減・原則として新規建設は行わず、既存施設については適正な評価を行い統廃合などを検討する・複合化、民間資金や民間施設の利用などにより総量を縮減・建て替えを行う場合はデザインよりも機能重視とする、といった5つの柱が示されている。

このうち施設評価については、点数に応じて「廃止・売却を検討する」「転用を検討する」「建て替えを検討する」「現状維持を

検討する」といったグループに分類した上で、今後のあり方を検討することとしており、2014年度に施設配置適正化計画を策定するスケジュールが組まれている。

(3) 小田原市

小田原市は、2010年3月に177の施設を対象とする「施設白書」を作成した。その目的は、施設全体のあり方を検討して行くための基礎的なデータとすることと、市の保有する施設の実態を市民に分かりやすく知らせることにあった。白書には、建物の状況や利用状況、将来経費を含めた管理運営にかかるコストの状況について施設別に複数年のデータが掲載されており、2012年12月には施設別データ部分の改訂版が公表されている。

2011年3月には「市有施設の管理運営に関する基本方針」を策定し、市のすべての施設についての整備・管理運営・配置に関する基本的な考え方を示した。今後の施設のあり方と管理運営の方針を決定する際には、①必要性の検証、②建設当初の用途・目的にとらわれず、柔軟な対応を心掛ける、③有効利用の促進、④管理運営の改善という4つの視点に基づくものとしている。また、この仕分けを経てもなお、維持することが必要と位置づけた施設の維持保全について、基本的な考え方も盛り込まれている。

(4) 平塚市

平塚市は、公共施設の現状把握と将来に向けた公共施設のあり方を考えていく上で資料とすることを目的に、2010年に「施設白書」を作成した。392の公共施設について延床面積、耐震化の状況、維持管理や人件費、運営経費のデータを集約している。

また、施設の改修・改築に関して「公共施設総合的管理基本方針」（2006年9月）、

「施設の改築等基本的な考え方」（2007年7月）、「公共建築物耐震化計画」（2008年1月）、「公共建築物の長寿命化に向けた考え方」（2008年11月）といった方針や計画を策定しており、コスト削減の観点から既存施設の適切な維持管理と長寿命化を図る取り組みを進めてきている。

なお白書については、2013年度が5年に一度の更新年度にあたり、更新内容が近く公表される予定である。

(5) 茅ヶ崎市

茅ヶ崎市では、2013年3月に「公共施設整備・再編計画（改定版）」を策定した。これは耐震性能に課題のある公共施設の再整備を計画的かつ効果的に行うとして2008年に策定された10年計画の改定版で、事業費の財政負担の平準化を図る等の観点から見直され、取りまとめた計画である。

最新の計画では、道路や橋梁、下水道などを除いた旧耐震基準の公共施設と未使用の公有地を「再整備対象施設」の範囲に位置づけ、建築物の耐震性能を示す指標を考慮して再整備施設を分類している。「再整備が完了した施設」「機能を移転または複合化する施設」「耐震補強及び設備改修工事などを実施する施設」「現状のまま活用する施設」「廃止する施設」「行政拠点地区の再整備対象施設」の6つの区分に振り分けた施設について、再整備の方針が示されている。

(6) 厚木市

厚木市は、2011年策定の「公共建築物の長期維持管理計画の基本方針」で、計画的な施設の整備・改修・維持管理に取り組むこととしていた。2013年4月に示した「公共施設の最適化基本方針」に、総量抑制・機能集約・統廃合というマネジメントの柱を盛り込んでいる。

最適化基本方針と同時に公表された「中心市街地の公共施設再配備計画」では、本厚木駅周辺の公共施設の適正化という目的が提示され、対象地域の 18 施設について保全状況や更新費用・稼働率・利用率といった観点から検証が行われている。その上で、コア施設の集約化と機能強化、計画的な維持管理コストの適正化、運営管理の担い手の最適化、適正な受益者負担による財源の確保を柱にした施設の再配置計画が具体的に盛り込まれている。

(7) 大和市

公共施設マネジメントに特化した方針や計画等は特に公表されていないが、2010 年 3 月策定の「行政改革大綱」には、「公共施設・公有財産の適正管理」の項目があり、「公有施設の計画的な保全」「施設維持管理費の削減」「民間活力の活用」「公有財産の適正管理」の柱が掲げられている。

3. 各市の取り組みで見えてきたこと

以上のような各市の取り組みを整理すると、次のような傾向が見出される。

(1) 施設の老朽化と維持管理コストの推計

公共施設のマネジメントに着手し始めた自治体に共通する問題認識は、冒頭に記したように施設の老朽化とそれを維持管理するためにかかる膨大な費用をいかに捻出するかという点にある。

たとえば横浜市では、2012 年度から今後 20 年間に必要となる公共施設の保全費の将来推計で、総額約 3 兆 3,450 億円、年平均で約 1,620 億円という数字が試算されている。このうち一般会計における保全費の将来推計について年平均額で約 850 億円という数字が示されており、2013 年度の保全

費に係る予算約 640 億円との比較で、現行予算を大幅に上回っているとの課題認識が示されている。

また横須賀市では、今後 40 年間の更新費用が総額 5,594.6 億円と推計され、2013 年度当初予算における公共施設に係る投資的経費と維持補修費の合計 58.7 億円との比較で 81.2 億円の不足が生じるとし、この不足額をどう埋めていくかが大きな課題であるとの問題が提起されている。

自治体の財政規模に応じて額の多寡はあるが、近年の予算規模との比較で、将来負担をいかに抑制するかが問われている。

なお、こうした将来の更新費用試算にあたっては、総務省が「公共施設等更新費用試算ソフト」をウェブサイトで公開しており、その改修版を財団法人地域総合整備財団が提供している。横須賀市も地域総合整備財団のソフトを活用して白書を作成しているが、こうした試算ソフトの提供で更新費用試算が容易になったことも各自治体の公共施設マネジメントに対する取り組みを後押しした側面はあるだろう。

(2) 施設の運営コストも視野に

小田原市では、今後 30 年間の公共施設の修繕・更新に 1,014 億円、年平均 34 億円の費用が必要と見込みを示しているが、白書では、施設ごとに維持管理経費のみならず事業運営経費についても複数年の単位で掲載している。

また、平塚市の白書でも、決算資料からの引用ではあるが、人件費や運営コストを盛り込んでおり、横須賀市の白書でも委託料を含めたコスト算定が行われている。

公共施設マネジメントの基礎資料となる白書は、施設の維持管理にかかる経費にとどまらず、運営に係る経費も含めて試算・公表される傾向がみられる。

こうした背景には、2009年5月にPHP総合研究所「自治体公共施設の有効活用」研究会が示した政策提言「自治体公共施設の有効活用～コスト情報から始めるハコモノのバリューアップ～」で、トータルのコスト情報把握の必要性が提唱されたこともある。「より少ないコストでパフォーマンスを高める」ことを「ハコモノの有効活用」と定義した同提言では、ハコモノ（土地+建物）の有効活用の視点として、施設状況、利用状況、運営状況が挙げられており、施設を設備面だけでなく、機能面や運営面などから総合的に捉えている。

(3) 施設総量の抑制でコスト削減をめざす

相模原市の施設白書では、市民一人当たりの公共施設の延床面積（2.3㎡）が、さいたま市（2.0㎡）や浜松市（3.3㎡）との比較で示され、その後策定されたマネジメントの方針では、延床面積の縮減目標を具体的に示している。また、横須賀市の白書では、施設総量の縮減が基本方針の一つに掲げられ、「施設評価」を行ったうえで適正化計画を策定するとしている。

施設サービスを「量」として「見える化」することで市民に他の自治体との比較水準を示し、そこから具体的な削減の数値目標を設定していくという手法は、公共施設マネジメントを計画的に推進していこうとする自治体の決意の表れであろうが、具体策はこれからである。

(4) 目下の課題は長寿命化

川崎市は、アセット・マネジメントという観点から公共施設のマネジメントにアプローチしており、不動産の最適な保有や有効活用という取り組みを含む点で特色がある。他方で2013年3月に「公共建築物長寿命化に向けた実施方針」を策定し、築30

年以上を経過した公共建築物の延床面積が全体の7割程度にまで増加する見込みとなる10年後を見据えた長寿命化への取り組みが目立つ。また、横浜市や平塚市でも白書と並行して公共建築物の長寿命化に向けた考え方を示しており、厚木市も公共施設再配置計画の一方で公共施設の長期維持管理計画を策定している。

将来コスト削減には長期的視野に立った取り組みが不可欠となるが、さしあたり既存の建築物を長寿命化する対策が優先されている。なお、施設の長寿命化対策としては、不具合が発生してから修繕等を行うといった「事後保全」型ではなく、不具合を未然に防止するために計画を立てて保全を行う「予防保全」型の取り組みが重視される傾向にある。

(5) 建替え後は複合化、少ない廃止の計画

10市のうち、具体的な施設名を挙げて再配置に言及しているのは、茅ヶ崎市と厚木市のみと少ないが、いずれも対象地区が限定されているという共通点がある。

茅ヶ崎市については今後建て替えが予定される市役所周辺の行政拠点地区、厚木市については再開発事業が現在進行形の本厚木駅周辺地区が対象地区となっており、地区再整備の一環で、公共施設の再整備や複合化等が図られる予定である。

なお、施設単体での「廃止」を明言する例は、茅ヶ崎市の学校給食共同調理場のみで、他市では具体名まで挙げられていない。

4. 先行した秦野市の例

本号は、特例市規模以上の市における「公共施設マネジメント」を中心に扱ってきたが、その比較対象として全国的に注目されている秦野市の先行事例についても、参考

までに紹介しておきたい。

(1) 経緯

秦野市は、2008年4月に「公共施設再配置計画担当」を設置し、公共施設の全容を把握するために「公共施設白書」を作成、2009年10月に公表した。

白書の作成にあたっては、シンクタンク等外部への委託を行わず、職員自身が作成したという点が特徴として挙げられる。また、白書の作成から再配置計画の策定・推進までがスピーディに進展してきている点でも評価を受けている。

白書の公表から2カ月後の2009年12月には、外部有識者により構成される「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」（委員長：根本祐二東洋大学経済学部教授）を設置し、公共施設の再配置に関する議論を開始した。市では、2010年6月に同委員会から市長への提言として提出された「秦野市の公共施設再配置に関する方針案」を踏まえ、同年10月に「公共施設の再配置に関する方針」の策定に至っている。

(2) 再配置に関する方針の概要

再配置に関する方針は、以下、4つの方針から構成されている。

まず、方針1の基本方針として、①新しいハコモノは建設しない（更新を除く）、②現在のハコモノは優先順位をつけて圧縮、③優先度の低いハコモノは売却・賃貸、④ハコモノは一元的にマネジメント、の4つが挙げられている。

方針2としては、施設更新の優先度が示され、施設更新の際に最優先させる機能として、義務教育・子育て支援・行政事務スペースの3つが示されている。

方針3は、数値目標として、10年ごとの更新面積の削減目標が掲げられている。た

とえば2011年度から2020年度までの10年間で、小中学校で900㎡（体育館の建替えにより増加）、その他の施設で-2,200㎡、合計で-1,300㎡といった数値が示され、40年後の2050年には全体で約30%の面積を削減する、という内容である。

方針4では、再配置の視点を「備えあればうれいなし」「三人寄れば文殊の知恵」「三方一両得」「無い袖は振れぬ」「転ばぬ先の杖」という諺を引用し、5つのキーワードにまとめている。

(3) 10年計画に基づいた事業推進

再配置に関する方針を踏まえ、事業の推進計画として定められた「第1期基本計画（2011年度から2020年度）」では、計画期間内に1,340㎡のハコモノ面積と57億円の管理運営費用を削減することとしている。また、期間内に次のような4つのシンボル事業を実施することで、「公共施設の再配置」が一概にサービス低下を招くものではないとアピールしている点は興味深い。

シンボル事業は、①公民館と中学校体育館などを複合化した施設の建設、②保健福祉施設内に郵便局を誘致し、証明書発行業務を行う、③児童館などの小規模施設を地域に移譲するとともに、自治会館の開放を支援する、④民間の力を借りて福祉施設や保育園などを運営し、サービス内容を充実させる、といった内容である。②と④のパターンについては、2012年度に公民連携の形ですでに事業が具現化している。

5. 今後、注目すべき点

以上ここまで、県内10市の「公共施設マネジメント」と称される取り組みの特徴的な面を中心に上げてきたが、今後の施策展開に対し「市民との関わり」という

観点から注目すべき点を指摘しておきたい。

市民との関わりという点では、小田原市が公共施設白書を作成する目的の一つに、市民に対し公共施設の現状を伝えることを掲げている。また横浜市のように、市民の意見を踏まえた形で今後の施設保全のあり方についての方針をまとめていこうとするところもある。

たとえば横浜市は、「今後保全にかかるコストはどの程度が適切か」について、市民に問いかけ、意見募集を行った。「施設の老朽化にどう対応すべきか」という設問に対し「中には廃止せざるを得ない施設もあると思う」と「他の公共建築物の建替えとあわせて複合化を図り、将来のコスト削減につなげながら機能を維持すべき」という回答の選択肢を選ぶ市民が多かった、との集計結果が示されている。

公共施設白書は、施設の築年数や将来コストなどの数値が市民にもわかりやすい形で示され、「老朽化する施設」とともに「財政負担の増加」という将来のコスト問題が焦点化されていることもあり、将来コストの削減という方向性に市民の賛意を誘導しやすい、という側面が否めない。

市民が的確な判断を示すためには、他方で、現実の施設の統廃合等にあたって、既存の施設が現在果たしている機能を将来的にどう位置づけていくのか、といった将来イメージの提示も必要となるはずであるが、そうした将来像は現状把握を目的とした白書では描かれていない。再配置等の方針でも、施設の統廃合等に伴うコスト面等のメリットが積極的に謳われる一方で、デメリットには言及されていないのである。

たとえばコミュニティ施設や文化施設などは、その施設を現在も利用し、集う人々が多数存在しており、仮に当該施設の統廃合案が行政から示されれば、施設利用者を

中心に反対の声が上がるのは必至であろう。学校統廃合等の経験がある自治体は、そうした問題対策に係るコスト発生を容易に想定できるはずであるが、公共施設マネジメントは、こうした問題を予定していない。

今回取り上げた 10 市では、施設の現状把握や長寿命化のような手始めの施策に取り組む段階が多いが、中には公共施設全体の延床面積削減を打ち出した市や、統廃合・複合化等の計画を挙げている市もある。

相模原市では延床面積の総量で削減目標を設定し、次年度以降のモデル事業実施を予定する。横須賀市でも施設評価の手続きを経て、施設の配置適正化計画を次年度策定予定としている。厚木市や茅ヶ崎市は、特定の地域における公共施設の再配置計画に着手し始めているが、これらの市が公共施設の再配置にあたって、市民の理解をどのように得ていくのか。それぞれの実践が注目されるところである。

さらに、藤沢市の公共施設マネジメント白書では、地区ごとに市民で構成された会議体が公共施設のあり方を検討する、という市民自治のしくみが予定されていたが、現時点ではまだ具現化の声を聞いていない。市民の関わる仕組みづくりは、時間を要するテーマであるともいえる。それだけに公共施設マネジメントを、市民自治とともに深化させていこうとする自治体現場の実践が萌芽することを期待したい。

なお、公共施設のマネジメントと近似する課題としては、道路・橋梁・上下水道などのインフラ施設の問題もある。小田原市が 2014 年度から橋の長寿命化修繕事業をスタートさせるとの新聞報道（2013 年 10 月 15 日付神奈川新聞）もあり、今後はこうしたインフラの問題も、今回扱えなかった自治体の公共施設マネジメントの動向と併せ、順次扱っていく予定である。

資料1 神奈川県内の「公共施設マネジメント」への取り組み状況(特例市規模以上の市のみ)

自治体	主な施策や方針等	公表年月	主な目的
横浜市	公共施設の保全・利活用基本方針	H21.3	公共施設の維持と有効活用
	公共建築物の施設評価及び保全に関する運用指針	H21	関係者の役割や共通ルールの整理
	公共建築物マネジメント白書	H25.3	基礎資料
川崎市	資産マネジメントプラン	H23.2	資産管理・活用
	公共建築物長寿命化に向けた実施方針	H25.3	予防保全による長寿命化の推進
	資産マネジメントカルテ(予定)	H25年度	「資産・債務改革」の推進
相模原市	公共施設マネジメント取組方針	H23.5	施策の位置づけの明確化・工程表
	公共施設白書	H24.3	基礎資料
	公共施設の保全・利活用基本指針	H25.10	公共施設サービスの適正化
藤沢市	公共施設マネジメント白書	H20.11	基礎資料
横須賀市	公共施設マネジメント白書	H25.9	基礎資料
	施設配置適正化計画(予定)	H26年度	—
小田原市	施設白書	H22.3	基礎データ・市民への情報提供
	市有施設の管理運営に係る基本方針	H23.3	施設の維持管理
平塚市	公共施設総合的管理基本方針	H18.9	一元的維持管理
	施設白書	H20.11 (H25年度更新予定)	公共施設の現状把握
	公共建築物の長寿命化に向けた考え方	H20.11	総合的管理基本方針の個別計画
茅ヶ崎市	公共施設整備・再編計画	H20策定・H23改定	施設の再整備(耐震性の観点)
	公共建築物中長期保全計画	H22.7	適切な維持管理
	公共施設整備・再編計画(改定版)	H25.3	財政負担の平準化
厚木市	公共建築物の長期維持管理計画基本方針	H23	計画的な施設の整備・改修・維持管理
	公共施設の最適化基本方針	H25.4	公共施設の維持・更新
	中心市街地の公共施設再配置計画	H25.4	中心市街地における公共施設配置の適正化
大和市	行政改革大綱	H22.3	—

【参考】

秦野市	公共施設白書	H21.10	公共施設の全容把握
	公共施設の再配置に関する方針	H22.10	再配置の推進
	公共施設再配置計画第1期基本計画／前期実行プラン	H23.3	再配置の実行性確保

※各自治体のHP公表資料をもとに編集部にて作成

市民に開かれた議会基本条例の制定へ

—大和・三浦・横浜の3市議会が市民からの意見募集を実施—

編集部

大和市議会が第4回定例会で可決

2012年2月8日に議会基本条例検討協議会を設置し、議会基本条例制定に向けて協議を重ねてきた大和市議会では、2013年11月27日の第4回定例会初日の本会議に大和市議会基本条例案を提出し、全員一致で可決した。2014年1月から施行される。議員10名で構成された協議会では、計32回の会議が開催された。

条例案の検討過程では、市民説明会が行われ（10月5日）たり、9月20日から10月21日までの約1ヶ月間にわたりパブリックコメントを実施する等、市民に開かれた取り組みも行われた。パブリックコメントには107件の意見が寄せられており、議会の回答はホームページに掲載されている。

条例は、前文+22条で構成されており、「第1章 総則（第1・2条）」「第2章 議会及び議員の活動原則（第3条～6条）」「第3章 市民と議会との関係（第7条・8条）」「第4章 議会と市長等との関係（第9条～12条）」「第5章 議長及び副議長（第13条）」「第6章 議会機能の強化（第14～18条）」「第7章 議員定数及び議員報酬（第19・20条）」「第8章 議会改革（第21条）」「第9章 条例の検証（第22条）」という章立てとなっている。

第7条に市民参加の規定があり、「地域に出向くなどして市民や団体との意見交換を行う」としている。また、第11条に議会と

しての行政評価が盛り込まれており、第22条で一般選挙から4年を超えない期間での条例の検証を規定している点についても、今後の運用が注目される。

2014年4月施行をめざす三浦市議会

三浦市議会は、2011年6月に7人の委員による議会基本条例特別委員会を設置し、議会基本条例制定の議論を進めてきた。2013年10月に素案をまとめ、10月1日から31日までの1ヶ月間市民意見を募集し、同24日には市民説明会を開催した。

第20回目となる11月11日の特別委員会は、意見募集を踏まえた検討が行われており、予定のスケジュールでは、2014年3月に開かれる第1回定例会に条例案を議員提案し、同4月1日の施行をめざすとしている。

横浜市会が市民の意見募集を開始

横浜市会では2011年5月から特別委員会を設置し、2年間の調査・検討を経て、2013年6月から市会運営委員会で協議を進めてきた。12月には「横浜市議会基本条例（素案）」をまとめ、同13日から市民の意見募集を開始した（2014年1月14日まで）。

条例（素案）及び意見提出の詳細は下記の横浜市会ホームページに掲載されている。

[<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/ikenboshu-gikaikihon.html>]

編集後記

県が緊急財政対策のため、2012年11月に打ち出した県立図書館の閲覧・貸出機能の廃止方針が大幅に見直されそうだ。黒岩知事が12月2日の議会本会議で、県立図書館の建て替えを視野に入れた再整備方針を表明したとの報道があった。県民の「知の拠点」としてさらに充実させる考えだという。

公共施設の中でも図書館は、蔵書の購入費や運営経費が膨大になりがちなものもあり、特に県レベルで近年、市町村との役割分担を踏まえて見直しの動きが目立っている。市町村レベルでは運営を民間に委ねる潮流にあり、県内でも海老名市がレンタルソフト店大手「TSUTAYA」(ツタヤ)を運営する事業体を2014年4月からの指定管理者として選定したことが明らかになった。

県の廃止方針転換の背景には「民間からの提言」の影響も少なからずあるようだが、本を手にしないう人々が増加傾向にある今日、本から学ぶことの奥行きを伝えられる図書館の存在意義はより高まっているように思う。

(谷本有美子)

2013年12月25日

自治研かながわ月報第144号 (2013年12月号, 通算208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 大沢宏二 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。