

自治研 かんがわ

2015 **4** No.152
(通算 216号)

CONTENTS

巻頭言 地方分権改革の20年

スコットランドの独立住民投票2014

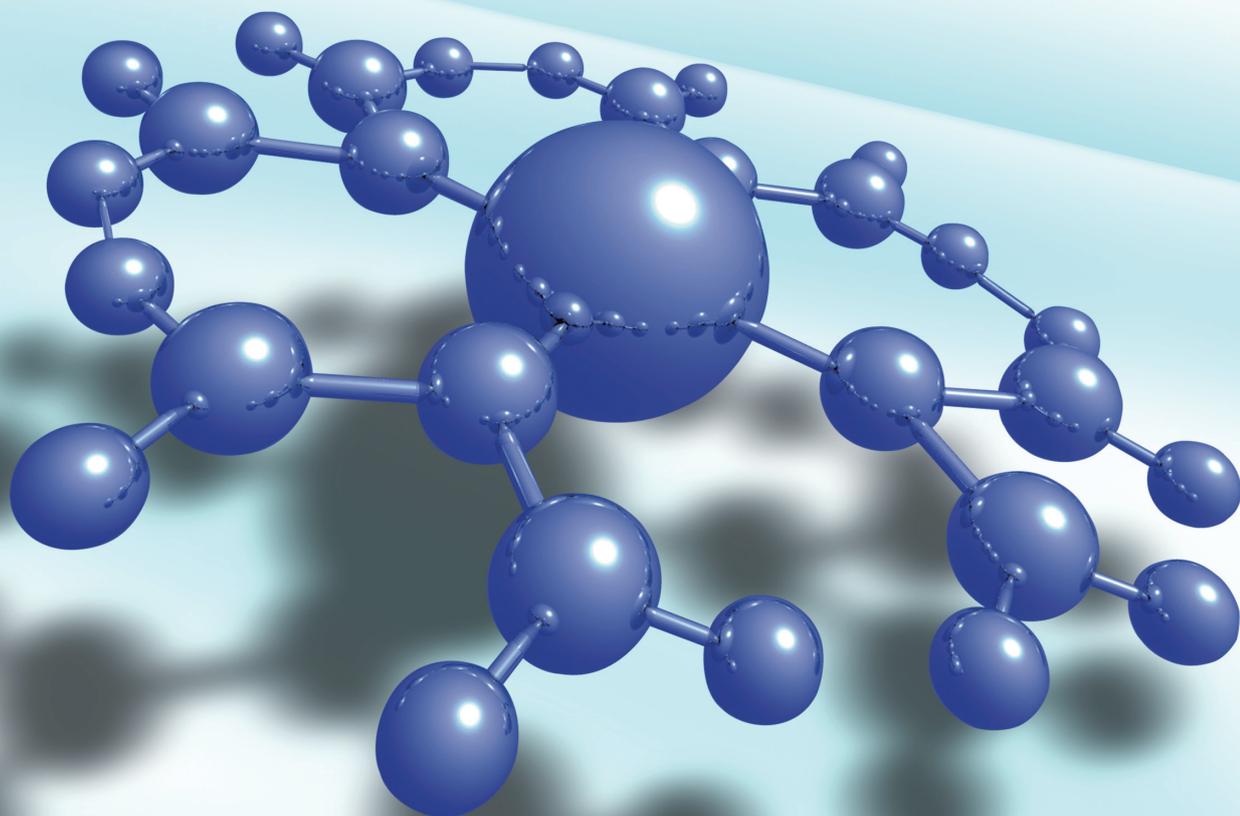
横浜市立大学名誉教授／横浜地方自治研究センター理事長 岡 真人…………… 1

「公契約条例」の現況について

神奈川県地方自治研究センター 主任研究員 勝島 行正…………… 13

県内市町の「公共施設マネジメント」2014年の動き

編集部…………… 24



公益 神奈川県地方自治研究センター
社団

今年(2015年)は戦後70年の節目の年にあたる。地方自治にとっても大きな変化のあった70年だ。最も大きな変化は地方分権改革であった。1995年7月に「地方分権推進法」が成立し、第1次分権改革の議論がスタートした。それから20年が経過した。

地方分権改革は、村山富市内閣(自民・社会・さきがけの連立政権)の数少ない業績のひとつであり、我が国の中央集権的な行財政体制に初めて本格的なメスが入れたのである。7人の委員ながらなる地方分権推進委員会が本格的な議論を始め、最初に出されたのが95年12月のいわゆる「検討試案」で、機関委任事務制度の廃止とその後の姿を示したものである。国の諮問機関で機関委任事務制度の廃止を明言したのは初めてであった。

この日、自治労本部のつくった「地方分権推進室」で初めて「検討試案」のペーパーを見たのだが、法律用語の羅列で、率直に言ってよく分からなかった。小さい字でコンパクトにまとめられていたこの素案がその後の地方分権改革の骨格となっていくのである。

自治労の「地方分権推進室」には、組合幹部よりも学者研究者や報道関係者の出入りが多かった。篠原一先生を代表にして「地方分権市民フォーラム」ができて、「分権推進室」がその事務局をになっており、私も市民フォーラムのメンバーに加わり情報収集を行っていたのである。この「検討試案」は専門家にとっては画期的なことではあったが、政府の予算案の発表と重なったためか、ほとんど報道されていなかった。しかし、翌96年3月の「中間報告」では、機関委任事務については「廃止を決断すべきである」と明言され、一躍脚光を浴びることになった。紆余曲折はあったものの、機関委任事務は廃止された。

公選による自治体の首長を国の機関として位置づけ、この機関に国の仕事を委任して事務事業を行わせるしくみを機関委任事務体制とよんでいた。自治体の首長を国の指揮監督のもとにおき各省庁の通達による命令に従わせる「通達行政」が行われていたのである。この機関委任事務体制を廃止して、国と地方の関係をこれまでの「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に改め、国の自治体への関与統制は立法によるものとして、各省庁の通達・通知による関与は行わないことに改めたのである。

分権推進委員会は第1次から5次にわたる答申を行い、答申を実行に移すため475本の法律が一括して改正された。この地方分権一括法が2000年4月施行されて15年を迎えた。

画期的な第一次分権改革のあと、「三位一体改革」など反動的な動きもあったが、2007年以降、法律による義付け・枠付けを緩和する「第2次分権改革」が進められ、2013年の第3次一括法の成立で地方分権改革にひとまずの区切りがつけられた。

国と地方の関係が「対等・協力」の政府間関係となるように法制度は整備された。しかしこの間、自治体は本格的な自立ができてきたのであろうか。国主導による「地方創生」がすすめられ、国と対等な「地方政府」になったとはいえ、財政的な依存体質は抜け切れていない。自治基本条例が283の自治体でつくられ、議会基本条例も490の自治体でつくられているが、その内容は様々なものであり、評価も様々である(2014年3月現在)。

「市民が主役の地方政府」これを合い言葉にして、もう一度、自分たちの自治体の政治、行政体制を見つめ直してみる、その節目に来たような気がする。

上林 得郎

神奈川県地方自治研究センター理事長

2014 年度第 3 回定例研究会 (2015 年 3 月 27 日)

スコットランドの独立住民投票 2014

— 歴史的背景と住民投票後の英国政治情勢 —

横浜市立大学名誉教授／横浜地方自治研究センター理事長 岡 真人

2015 年 3 月 27 日、神奈川県地方自治研究センター2014 年度第 3 回定例研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。横浜市立大学名誉教授で、横浜地方自治研究センター理事長の岡真人氏より「スコットランドの独立住民投票 2014」というテーマで報告をいただいた。以下は、その報告内容をもとに、岡氏が書き下ろしたものである。

はじめに

2014 年 9 月 18 日に行われたスコットランドの英国 (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland の慣用表現として用いる) からの独立の可否に関する住民投票は英国史の画期となりうる出来事として注目された。また、リーマンショック、ギリシャ債務危機などを契機とする不安定な政治経済状況が続く中で、スコットランドの民族主義政党が主導する独立運動が英国を揺るがし、EU(欧州連合)のみならず世界経済のリスク要因になりうるとの懸念も独立住民投票が世界的に高い関心を集めた要因であったとみられる。

住民投票の結果は独立賛成 45%、反対 55%となり、スコットランドの英国残留が決まった。しかし、その後の経過を観察すると、住民投票は英国政治体制の再編成に向けた新たなステージの開幕を告げるものであることがわかる。

本稿はまず 1 節でスコットランドの独立住民



報告する岡真人氏

投票に至る歴史的経緯を概観する。次に第 2 節では独立住民投票の結果、スコットランドの英国内における地位がどのように変わりつつあるのかについて観察する。主な検討対象は、住民投票後に設置されたスコットランド議会への大幅な権限委譲に関するスミス委員会 (Smith Commission) の勧告、それを受けた英国政府の新スコットランド法案、スコットランド等への権限委譲に関連した英国議会改革案に関する論争である。最後に、スコットランド独立住民投票の英国政治に対するインパクトを小括するとともに、2015 年 5 月の英国議会総選挙、2016 年 5 月のスコットランド議会総選挙の重要性について一言し結び

に代えることにしたい。

1. スコットランド独立問題の歴史的経緯

(1) 1707年の合邦から1978年スコットランド法まで

1707年、スコットランド王国とイングランド王国の合邦によりグレート・ブリテン王国が成立した。合邦以前に存在したスコットランド議会は閉鎖され、スコットランドはイングランド議会に議員を送る形で統治されることになった。18世紀前半のスコットランドではイングランドに対する2回の反乱が起こったが、その後のスコットランドはイングランド繁栄の下で19世紀末まで安定的に統治された。20世紀に入るとアイルランド自治問題の影響を受け、スコットランド自治法案(1913)が審議されたが、第1次大戦の勃発により棚上げされた¹。

1934年にはスコットランド民族主義を掲げるスコットランド国民党(The Scottish National Party、略称 SNP)が結党された。同党内では英国からの即時独立を掲げる急進派と英国内での権利拡大を通じて独立を目指す漸進派との路線対立が繰り返されたが、次第に中道左派的な後者が主流となっていった。1960年に北海油田の開発が始まり、急速にスコットランドの主要産業となるにつれて、SNPは石油収入が十分にスコットランドを潤していないと抗議し、独立を訴えた²。

1960年代後半、スコットランド等におけるナショナリズムの高揚を受けて、当時の労働党内閣首相ウィルソン(Harold Wilson)は1969年に英国の政体に関する王立委員会(Royal Commission on the Constitution)を設置した。その後間もなく政権交代が起こったが、保守党ヒース政権(1970-74年)の下でも委員会の審議は継続された。しかし意見の

対立から全会一致の報告書を作成できなかった。この委員会の多数派報告書(1973年)は、スコットランドの内政に関する事項の大半について決定権を持ち、スコットランド人によって直接選挙される議会の設立を勧告した³。

1974年に政権復帰した労働党はその勧告の実現に向けて取り組んだが、炭鉱ストなどの労使紛争と弱い政権基盤の影響によりスコットランド議会設立に関する法案が英国議会で可決されたのは政権末期の1978年だった。この法の下で、1979年3月1日に住民投票が行われた。その要点はスコットランド有権者の40%以上の支持が得られれば、エディンバラにスコットランド議会を設置するというものだった。投票の結果は賛成が有効投票の51.6%を占めたものの、低い投票率(63.7%)が響いて有権者の32.9%にとどまり、スコットランド議会設置運動は失敗に終わった⁴。しかし、この経験はブレア政権の下での1997年住民投票の前奏曲として重要な意味を持つものであった。

(2) 保守党長期政権下のスコットランド議会設置運動

1979年の住民投票が挫折した後、スコットランドの教会、政党、産業界などの代表が参画するスコットランド議会設置運動が組織され、1989年にスコットランド政体会議が開催された。この会議は1995年までにスコットランド議会設置をはじめとする権限移譲を実現することを目標に掲げ、具体的な構想案を提起した⁵。

この間、英国議会では18年間に及ぶ保守党長期政権(サッチャー政権1979-1990、メージャー政権1990-97)が続いた。スコットランド選出の保守党庶民院議員が少数だったこともあり、保守党政権のスコットランドに対する態度は概して冷淡だった。対照的に

労働党はスコットランド議会の設立と権限移譲について政策綱領の中に謳い続けた。

(3) 1998 年スコットランド法の成立とスコットランド議会の設立

1997 年 5 月の総選挙でブレア (Tony Blair) を首相とする労働党新政権が誕生すると、同年 9 月にスコットランドへの権限移譲に関する住民投票が実施された。争点はスコットランド議会の設立とその所得税率変更権限の承認であった。投票結果はスコットランド議会設立への賛成が投票総数の 74.3% を占めた (有権者総数の 44.9%、投票率 60.4%)。また所得税率変更権については賛成が 63.5% であった⁶。この結果に基づき、ブレア政権は 1998 年スコットランド法を成立させた。同法は英国政府に特に留保される事項以外のすべての権限をスコットランド議会に委譲することとした。また同法においてスコットランド議会が修正できない英国法が指定されるとともに、人権等に関する EU の条約や協定等の遵守義務が定められた⁷。

1999 年 5 月に第 1 回スコットランド議会総選挙が実施され、スコットランド議会が開設された。選挙制度は小選挙区・比例代表並立制である。後者は追加議員制度 (Additional Members System) と呼ばれ、全 73 小選挙区を 8 ブロックに分け、各ブロック 7 名、合計 56 名を修正ドント方式により選出する。この選挙制度はすべて小選挙区で争う英国総選挙と比べて絶対多数政党が出にくい仕組みのため、連立政権の確率が高いと想定されていた。獲得議席数は労働党 56、スコットランド国民党 (SNP) 36、保守党 18、自由民主党 17 となり、労働党と自民党 (The Liberal Democrats) の連立政権が誕生した⁸。2003 年の第 2 回総選挙では労働党と SNP が議席を減らしたが、労働党と自民党の連立政権という点では変化がなかった

⁹。(議席数の詳細は表 1 参照)

1999 年から 2004 年の間は、スコットランド議会の本会議場と委員会室はエディンバラの丘にあるスコットランド教会の集会室に置かれていた。議会事務局と行政施設はエディンバラ市議会から貸与された。2004 年にはスコットランド議会の新施設が竣工した。カタルーニャ出身の建築家エンリック・ミラレスが設計し、過去 100 年間の英国建築の中で最高との評価を受けた。新議会ビルには議場に加えて、129 人のスコットランド議会議員 (MSP) と 1000 人以上のスタッフのためのオフィスが設置された。2005 年には鉄道の管理権限の一部が英国運輸大臣からスコットランド行政部 (Scottish Executive) へ委譲された¹⁰。

(4) 第 1 次スコットランド国民党政権 2007-2011

2007 年 5 月の第 3 回スコットランド議会総選挙は前 2 回と大きく異なる結果となった。スコットランド国民党 SNP が 47 議席で初めて第一党となった。労働党は比例区の不振が響いて 46 議席となり、1 議席差ながら初めて第二党に転落した。保守党は 17 議席、自民党は 16 議席となり、連立協議が失敗したため SNP 単独の少数与党政権となった¹¹。SNP 党首でスコットランド第一大臣¹²に選出された A. サモンド (Alex Salmond) は 1998 年スコットランド法が定めるスコットランド行政部 (Scottish Executive) という名称をスコットランド政府 (Scottish Government) と呼ぶことにし、独立への象徴とした¹³。

2007 年末、野党第一党の労働党が提出した動議により、1998 年スコットランド法の再検討を目的とするカルマン委員会 (Calman Commission) が設置された。スコットランド議会の財政的説明責任を強化し、英国内にお

けるスコットランドの地位を向上させるための施策が検討された¹⁴。2008年にはスコットランド沿岸 200 海里内の自然保護に関する事項がスコットランド行政部へ権限委譲された。この変更はオフショア産業、風波発電、漁業に一定の意味を持つものであったが、漁獲量については EU 裁定事項であり、石油とガスに関する権限については英国政府の保留事項に留められた¹⁵。

2009年8月、サモンド第一大臣は2010年11月に独立住民投票を実施する意図を公表し、2009~10年スコットランド議会に住民投票法の審議を行うと通告した。しかし少数派政権のため議会の承認を得られなかった¹⁶。

2010年11月末、カルマン委員会の報告書に基づいてスコットランド法改正案が作成され、英国議会に提出された。その主な内容はスコットランド政府の所得税率変更権限ならびに財政上の借入権限の強化などであった。英国政府スコットランド大臣はこの法案について「財政面における英国成立以降最大の権限委譲」と表現した。サモンド第一大臣はこの法案のうち特に所得税率変更権について不満を表明した¹⁷。

(5) 第2次スコットランド国民党政権とスコットランド法2012年改正法

2011年5月の第4回スコットランド議会総選挙では、スコットランド国民党(SNP)が全129議席中69議席を占めるといって地滑り的大勝利を収めた¹⁸。この結果を受けてサモンド第一大臣は独立に向けた住民投票法案を再提出した。同時に彼は完全な財政自治権が独立の代替案になりうることを示唆し、英国政府と交渉した。その結果、所得税制の細部はスコットランド議会の承認を得て定めることにするという合意が成立し、スコットランド法2012年改正法が成立した。

その眼目は英国議会の主権を維持しつつ、その枠内でスコットランド議会への権限委譲を拡大することにあった。主な追加権限は次のようである。

- ・所得税の税率を上下10%の範囲内で変更する権限。
- ・印紙税とごみ埋め立て地税の統制など、比較的小さな税に関する権限。
- ・年間22億ポンドを上限とする財政資金の長期借入権限。
- ・BBC および王室資産の管理委員会へのスコットランド代表の参加権
- ・薬物、車両運転(運転速度制限など)、空気銃等に関する法的統制権限

さらに同改正法ではスコットランド歳入庁の創設と英国歳入庁からの権限委譲が謳われた¹⁹。

(6) 独立住民投票への道

上述の交渉経過と並行して、スコットランド国民党政権は英国内での権限委譲をこえて独立を目指す態度を鮮明にし、そのための住民投票の実施を英国政府に要求した。協議の結果、エディンバラ合意(2012年10月15日)が成立し、英国政府はスコットランド政府に住民投票を実施する権限を認めた。住民投票の方式は独立か否かの明確な二者択一とすることになった²⁰。2013年3月にはスコットランド議会が住民投票法が成立し、翌2014年9月の住民投票に向けてキャンペーン合戦が始まった。

英国政府は「スコットランド分析プログラム」と呼ばれるプロジェクトを立ち上げ、「権限移譲および独立の含意」について分析し、国民に情報提供することにした。その最初の刊行物(2013年2月)の内容は、①今日のスコットランドの政体(constitution)、②独立が意味するものは何か~法律と慣行、③独立の含意:国内国際両面における法律と

実際の諸問題、という構成である。その要点は次のようであった。住民投票で独立賛成多数という結果になるとすれば、英国議会は独立国家スコットランドに関する主権を失うことになり、国際法によれば新しい英国議会はスコットランドを除く旧英国の主権を継続的に維持することになる。旧英国の主要機関（イングランド銀行、安全保障と情報に関する機関など）は継続国家としての英国の機関となる。したがって、独立スコットランドは新しい制度的な仕組みを独自に構築する必要が生じる。これらの法的結論が、今後 2013 年から 14 年にかけて公表されるスコットランド分析シリーズの基盤を与える。このような文言を通じて英国政府はスコットランドに対して独立に伴う諸困難を明示し、英国の枠組みの中で一層の権限委譲を進めることがスコットランドの利益になるというメッセージを出したのである²¹。

スコットランド政府は「スコットランドの未来～独立スコットランドへの案内」（2013.11.29）を刊行して英国政府に対抗した。その骨子は、①独立の利益と独立へのプロセス、②スコットランドは人材と自然資源、歴史と伝統に富み、これまでの権限委譲を通じて独立への基盤が強化されたこと、③スコットランド経済の状態は英国の全体平均よりも良いこと、④住民投票で支持されれば 2016 年 3 月 24 日に独立するよう英国、EU 等と交渉すること、⑤金融・財政・経済の現状、および独立のもたらす利益とスコットランド政府の優先施策、⑥住民投票で独立反対となった場合の帰結、などである。英国ポンドの継続使用、EU 加盟などの重要課題について見通しが立っていないなどの弱点は免れないが、キャメロン政権の緊縮的経済政策がもたらしている貧困・格差問題への取り組みが強調されていることが特徴点である²²。

2014 年 9 月 18 日の投票日に向けて激し

い宣伝戦が行われたが、夏までの世論調査結果は独立反対が 60%程度を占めていた。しかし、投票直前の 9 月 6 日には独立賛成 51%と世論調査結果が逆転した。危機感を強めたキャメロン首相はクレグ副首相（自民党党首）、ミリバンド労働党党首（影の内閣首相）とともに緊急記者会見を行い、もしスコットランドが英国に残留するならば、スコットランド議会への「大規模な新権限の委譲」を行うことを誓約した²³。住民投票は投票当日まで予断を許さない接戦となったが、最終結果は独立賛成 45%、反対 55%となり、独立は否決された²⁴。

2. 独立住民投票後の英国政治情勢

(1) スミス委員会の設置

独立住民投票直後、キャメロン首相は「スコットランド議会へのより一層の権限委譲を進めるための勧告に関する超党派会議」を設置し、座長にスミス卿を任命した。スミス座長は長年金融界で活躍し、BBC 会長等の要職を歴任したスコットランド出身の財界人である²⁵。この委員会はスミス座長にちなんでスミス委員会(Smith Commission)が通称となった。委員会メンバーについてはスコットランド議会で議席を持つ 5 政党が各 2 名指名することとし、合計 11 名で構成されることになった。スミス委員会は 10 月 31 日締め切りで広く意見を公募し、14,000 のメールと手紙に加えて 250 グループからの意見書が寄せられた。保守党、労働党、自民党の三大政党は英国主権の内部におけるスコットランドへの権限委譲の拡大を骨子とする意見書を提出した。スコットランド国民党(SNP)は住民投票結果を真摯に受け入れるとしつつ、キャメロン首相らが投票日直前に行った誓約を誠実に守り、最大限度の権限委譲を実施すべきだとする意見書を提出した

26。

同時期にスコットランド政府は「さらに大きな力をスコットランド議会に」（2014年10月24日）と題する文書を公表した。その序文で、住民投票敗北の責任を取って辞任したサモンドに代わって第一大臣に就任したスタージョン(Nicola Sturgeon)は要旨次のように述べている。スコットランドにおいて変革に賛成する強力な多数派が存在することは明白である。住民投票における独立賛成が45%であり、これに加えてスコットランド議会への大幅な権限委譲を誓約したキャメロン首相をはじめとする英国三大政党幹部を信用して英国残留に賛成した人たちが多く存在する。10月5日に行われたスコットランド世論調査では独立賛成が66%を占めた。権限委譲に関する項目別の賛成回答の割合をみると、防衛と外交以外の全分野でスコットランド議会の権限を拡大すること(66%)、スコットランドの税収への統制権の強化(71%)、北海石油とガスからの税収の統制権の強化(68%)、福祉制度と公的給付の統制権の強化(75%)、公的年金制度への統制権の強化(65%)であった。この世論調査結果についてスタージョン第一大臣は最大限の自治を求めるスコットランド議会とスコットランド世論は完全に一致していると総括し、スミス委員会に圧力をかけた²⁷。

(2) スミス委員会の勧告

スミス委員会は2か月にわたる精力的な議論を踏まえて英国政府への勧告を内容とする報告書を2014年11月27日に公表した。その要点は以下のようであった²⁸。

- ・スコットランド議会は所得税率を定める完全な権限を委譲されるべきこと。
- ・スコットランド議会はスコットランドで納税された付加価値税(VAT)の一部を受領するべきこと。付加価値税の標準税率は現在

20%であるが、そのうちの10%をスコットランド議会が受領すること。ただし、スコットランド議会は英国全域の付加価値税の税率に関する発言権はもたないこと。

- ・スコットランド議会は資本投資を支援し、財政的安定を確保するために長期借入権限を強化されるべきこと。その具体的な内容については英国政府との合意によること。

- ・スコットランド議会とスコットランド政府が永続的な機関であることを英国法に明記するべきこと。スコットランド議会はその議員の選出と議会運営について法律を定める権限を委譲されるべきこと。

- ・スコットランド議会が選挙投票資格を従来の18歳以上から16歳以上へと拡大し、その適用を2016年スコットランド議会総選挙から開始することを英国政府は承認すべきこと。

- ・スコットランド議会は障害生活給付、個人自立給付、冬季燃料給付、総合福祉給付²⁹の中の住宅給付を含む諸々の福祉給付を統制する権限を委譲されるべきこと。

- ・スコットランド議会は、英国政府の労働・年金省の事前の許可を必要とせずに、福祉の全分野において自由裁量的歳出を行う権限を委譲されるべきこと。

- ・スコットランド議会は、雇用プログラムを通じて失業者を支援するすべての権限を委譲されるべきこと。

- ・スコットランド議会は航空旅客税(スコットランドの空港から出発する旅客への課税)を統制する権限を委譲されるべきこと。

- ・スコットランドにおける王室財産(王室の有する海底や鉱山の採掘権、漁業権を含む)ならびにそれらから生じる収入の管理権限は、スコットランド議会に委譲されるべきこと。

- ・スコットランドの陸地に埋蔵されている石油・ガスの採掘許可権はスコットランド議会に委譲されるべきこと。

- ・スコットランド政府の鉄道統制権をいっそう強化すべきこと。
- ・スコットランドに対する英国政府の包括補助金は引き続きバーネット方式³⁰ (Barnett Formula) によって決定されるべきこと。
- ・すべての庶民院議員がこれまでと同様に英国の予算（所得税を含む）を決定すべきこと³¹。
- ・国防、安全保障、石油、ガス、エネルギーに関連する英国全域にわたる重要なインフラに対して、スコットランドへの権限移譲が不利益を与えることがあってはならないこと。この理解を両政府が覚書にまとめ合意すべきこと。

スミス委員会勧告の概要は以上である。重要なポイントは財政自治権の大幅拡大（所得税、付加価値税、等）、福祉と雇用分野における大幅な権限委譲、英国法におけるスコットランド議会と政府の永続的地位の明文化ならびにスコットランド選出の庶民院議員の英国予算案等に関する議決権の保証（後述するEVEL への反対）である。スコットランド第一大臣スタージョンは、スコットランド人の多数はスミス委員会の勧告よりも一層大きな権限移譲を望んでいると述べても、勧告内容に一定の評価を表明した³²。

(3) 新スコットランド法案をめぐる攻防

スミス委員会の勧告を受けて、キャメロン首相は 2015 年 1 月末までに法案化作業を行うこととした。この日程案については、総選挙（2015 年 5 月）を控えてタイトすぎるとの懸念があったが、新スコットランド法案は予定通り 2015 年 1 月 22 日に英国政府刊行物として公表された³³。

法案公表と同時にキャメロン首相はスコットランド政府を訪問し、スタージョン第一大臣と会談した。スタージョンは法案に対する批判を次に掲げる論点にそって展開した。

- ・スミス委員会は社会福祉関連給付の統制権限をスコットランド議会へ委譲することを勧告したが、法案においてはスコットランド議会が新しい福祉給付を創設し、あるいは総合福祉給付に何らかの変更を加えようとするときには英国大臣の認可が必要であると記載された。これはスコットランド政府の福祉政策に対する英国政府の拒否権が存在することを意味する³⁴。

- ・失業者の就労支援政策についてスミス委員会は全面的権限委譲を勧告したが、法案では既存の支援ネットワークの一部のみが権限委譲され、その他の重要な政策手段に関する権限が英国大臣に留保された。新法案は雇用創出と貧困対策に必要な真の自治権を委譲するものではない。

- ・スミス委員会はスコットランド議会に資本投資のための借入権限を委譲することを勧告したが、法案の内容をみると既存の資本助成金と比べて実質的な増額にはならない。スコットランド政府はキャメロン政権の緊縮的経済政策の枠内に繋ぎとめられ、裁量的政策の余地が乏しい。

スタージョン第一大臣はこれらの論点を提起しつつ、法案が 9 月の独立住民投票直前にキャメロン首相ら英国議会指導者が誓約した大幅な権限委譲に反し、スミス勧告からも大きく後退したと批判した³⁵。

これに対してキャメロン首相は、法案がスコットランド政府に対してその歳入の半分以上を自主財源で賄えるように権限委譲を保証するものであることを強調した。首相によれば、これは英国史上初であるばかりでなく、国際的に見ても地方政府への最も大きな権限委譲であり、住民投票直前に行った自らの誓約を十分に満たすものである。スコットランド国民党政権は英国からの完全な独立を目指しているため、いかなる権限委譲についても十分に満足することはないだろうが、住民投

票で独立反対派が勝利した以上、法案の内容は「適切な落としどころ」であるというのが首相の立場である³⁶。

スミス委員会勧告はスコットランド議会議席を持つ主要政党間の協議の結果生まれた政治的妥協の産物であったが、英国政府がスミス勧告を薄める形で法案化したため、対立の火種が再び燻りだす結果となった。

(4) ウェスト・ロジアン問題と EVEL

以上の議論に関連して、もう一つの重要な論点についての応酬があった。これまでスコットランドの選挙区から英国議会庶民院に選出された議員はイングランドのみに関係する法案については事実上棄権するという慣行があった。これについてスタージョン第一大臣は国民保健サービスや教育サービスに関するイングランドの予算決定がスコットランドの予算に影響することがあるので、スコットランド国民党に属する庶民院議員は投票権を行使すると宣言したのである³⁷。これに対してキャメロン首相は「イングランド人がイングランド法を決定する」(English votes for English laws, 略称 EVEL)という新しい議会ルールを法制化する強い意欲を表明したのである³⁸。

この応酬の背景にはいわゆる「ウェスト・ロジアン問題」がある³⁹。それは1977年にスコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選出の労働党庶民院議員であったダリル(Tam Dalyell)が労働党政権のスコットランド議会設立政策に対して英国政体の観点から疑問を呈したのに因んで命名された。

この問題を1997年に成立したブレア労働党政権以降の事態に即して説明してみよう。ブレアの下で、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおいて議会が開設され、保健、住宅、教育、警察など多くの政策分野において権限委譲が進められた。この事態の下

で、英国議会においてイングランド以外の選挙区から選出された議員がイングランドだけに関係する法案についてイングランド選出議員と同等の議決権を行使できるのは不公平ではないかという問いがこの問題の核心である。これは地方への権限委譲がもたらした英国政体のパラドックスとも言える問題である。スミス委員会は容易に決着をつけることのできない EVEL に踏み込まないように勧告した⁴⁰。しかしキャメロン首相はこれを無視したのである。

キャメロン首相の EVEL 推進発言にスコットランド政府と SNP が強く反発したのは当然であるが、前労働党政権の首相だったブラウン(Gordon Brown)もキャメロン首相の EVEL 推進方針を英国解体のリスクを高める愚策として強く批判した。その要点は次のようである。英国総人口のうちイングランドが84%を占め、スコットランド8%、ウェールズ5%、北アイルランド3%である。このように英国の地方別人口に大きな不均衡がある以上、人口の少ない地方の権利を守るルールが英国の一体性を守るために必要不可欠である。EVEL はイングランドの利害にこだわって英国の利益を損なうだけでなく、世界で初めて二種類の議員を持つ議会を作り出す。すなわち完全な議決権を持つイングランド選挙区選出議員と、部分的な議決権しか持たないスコットランド等の選挙区から選出される議員である。このような事態が生じれば民族主義者たちの抵抗はあっという間に強まり、混乱が長く続くだろう。ブラウンはこのように論じ、第一次世界大戦後に起こったアイルランド独立戦争の歴史的教訓に学び、EVEL 撤回をキャメロン政権に訴えた⁴¹。

しかし、キャメロン首相は EVEL 推進の構えを崩さず、5月の総選挙で勝利すれば優先的審議事項にする方針である。EVEL の具体策については様々な考え方があ

2月に保守党の重鎮ヘイグ(William Hague)が公表した案は次のようである⁴³。庶民院においてイングランドのみに関係する法案の審議を行うに際しては、三段階ある法案審議のうち最終段階は従来通り全議員の投票によって決するが、第一、第二段階はイングランド選出の庶民院議員のみによって採決する。スコットランド選出議員は質疑討論の機会を持つが、採決には参加できないことになる。ここには EVEL を強調することによってスコットランド国民党政権を牽制するとともに、イングランドにおける議席増を目論む保守党の選挙戦略が明示されている。

結びにかえて

スコットランド独立住民投票における賛成45%、反対55%という結果は、スコットランド住民の微妙に揺れる心情をよく表現しているように感じられる。同時にその数字は絶妙な政治的バランスをもたらすものでもあった。スコットランドは英国に残留するという選択により、通貨、国防、外交等のハードルの高いリスク要因を避けつつ、同時に英国議会からスコットランド議会への大幅な権限委譲を引き出すことに成功した。英国政府側にとってもスコットランドの独立は英国解体の危機であるばかりでなく、EU 全域に広がる経済危機と政治的不安定を増幅する結果を招くことにもなりかねないので、なんとしてでもスコットランドを英国に繋ぎとめる必要があった。この意味で住民投票結果はキャメロン首相にとって満足すべき勝利であった。スコットランド側にとっても住民投票を通じて今後につながる強い交渉力を獲得したという意味で実質的には非常に大きな政治的成果を勝ち取ったと言えよう。

スコットランド政府はさしあたり連邦制に通じるような最大限の権限委譲を英国政府に

要求しつつ、長期的展望として独立の旗を堅持できる。スコットランド国民党 SNP は独立住民投票時の党員数2.5万人から2015年1月には9.3万人と激増し、スコットランドにおける政党支持率が50%前後を記録する勢いである⁴⁴。SNP は5月の総選挙で英国議会に多数の議員を送り込む準備を進めている。最近の世論調査によると、SNP がスコットランドの全59議席のうち半数以上を占める可能性があり、50議席以上という極端な予想さえ出されている⁴⁵。

スコットランドは長く労働党の強い地盤であったが、スコットランドにおける党勢の衰退は労働党が英国の政権に返り咲く力を削ぐことに直結する。しかし別のシナリオもありうる。最近の世論調査によれば労働党と保守党の支持率が30%台で拮抗し、2015年5月の総選挙では両党ともに過半数を制することができず、連立政権が必至と予想されている。労働党は SNP との連立は否定しているが、両党は福祉政策、雇用政策などで共通点があるので何らかの形で連携する機会があるかもしれない。そうなれば、スコットランドへの一層の権限委譲のシナリオが現実化する可能性がある⁴⁶。

保守党が推進しようとしている EVEL は「スコットランド議会があるにもかかわらず、なぜイングランド議会がないのか」という素朴なイングリッシュ・ナショナリズムに応える形をとりつつ、実質的に英国議会内でのスコットランド等の影響力拡大を制限し、ひいては労働党と SNP の連立政権を牽制する狙いがあるとみることができる。

スコットランド独立住民投票の結果によって英国政府は当面する危機を脱したとはいえ、それは今後長期にわたるスコットランド政府との新たな権限委譲交渉の出発点に過ぎない。本稿でたどってきたスミス委員会勧告、新スコットランド法案、その後の英国政府とスコ

ットランド政府の激しい議論の応酬は新たなステージの開幕を告げるものであった。その交渉経過は英国内のウェールズ、北アイルランドにも影響を与えることになる。2015年5月の英国総選挙でキャメロン首相が勝利して EVEL を推進し、2016年5月のスコットランド議会総選挙で SNP が 2011年と同様に圧勝することになれば、スコットランド独立運動が再び高揚する可能性が高い。両選挙は英国の今後に大きな影響を及ぼすイベントとして注目される⁴⁷。

1

http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Scottish_devolution

2

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_independence

3

http://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Commission_on_the_Constitution

4

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_devolution_referendum,_1979

5

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Constitutional_Convention

6

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_devolution_referendum,_1997

7

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>

8

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_general_election,_1999

9

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_general_election,_2003

なお上記の政党名は正式にはスコットランド労働党、スコットランド保守党、等であるが本稿では簡略化して記載している。

10

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament

11

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_general_election,_2007

¹² The First Minister、英国議会の首相に当たり、議会によって選任される。

¹³

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_general_election,_2007

¹⁴

http://en.wikipedia.org/wiki/Commission_on_Scottish_Devolution

¹⁵

http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Scottish_devolution

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_general_election,_2011

¹⁹

http://en.wikipedia.org/wiki/Scotland_Act_2012

²⁰

http://en.wikipedia.org/wiki/Edinburgh_Agreement_%282012%29

²¹ Scotland Office, HM Treasury, Cabinet Office (11 Feb, 2013), Scotland Analysis: Devolution and the Implications of Scottish Independence, Cm. 8554

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79407/Report_excluding_annexes_Independan..2.pdf

²² The Scottish Government (November 2013), Scotland's Future: Your guide to an independent Scotland.

<http://www.gov.scot/Resource/0043/00439021.pdf>

²³ BBC news, Scotland politics, Scotland independence: Cameron, Miliband and Clegg sign 'No' vote pledge.

<http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-29213418>

²⁴

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_independence_referendum,_2014

²⁵

http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Smith,_Baron_Smith_of_Kelvin

²⁶ <https://www.smith-commission.scot/>

²⁷ Scottish Government, More powers for the Scottish Parliament: Scottish Government Proposals, October 10, 2014.

<http://www.gov.scot/Publications/2014/10/2806/1>

²⁸ Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament, 27 November, 2014
https://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/The_Smith_Commission_Report-1.pdf

²⁹ <https://www.gov.uk/universal-credit>.
http://en.wikipedia.org/wiki/Universal_Credit

³⁰ これは英国政府の公共事業費の配分方式で、2012-3年度の英国全体平均を100としてスコットランド116、イングランド97という格差が生じていたため、イングランドでは是正を求める世論が高まっていたが、スミス委員会は現状維持を勧告したことになる。

http://en.wikipedia.org/wiki/Barnett_formula

<https://devolutionmatters.wordpress.com/the-barnett-formula-and-the-financing-of-devolution/>

³¹ この項目の含意は後述する EVEL にみられるスコットランド選挙区選出庶民院議員に対する議決権の制限を求める意見に反対することにあると考えられる。

³²

<http://news.scotland.gov.uk/News/Smith-Commission-proposals-published-12bb.aspx>

³³ 法案の正式文書名は「連合王国におけるスコットランド～永続的な問題解決」で、全44条からなる。H. M. Government, Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement, Jan. 22, 2015.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_EnduringSettlement_acc.pdf

³⁴ 例えば貧困者を直撃する「寝室税」(Bedroom tax: 使用していない寝室等があると認定されれば住宅手当が減額される)をスコットランド議会が廃止しようとしても英国政府から拒否される可能性がある。

http://en.wikipedia.org/wiki/Under-occupancy_penalty

³⁵ Nicola Sturgeon, David Cameron has broken his 'vow' to the Scottish People
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jan/22/david-cameron-scottish-vow-smith-commission>

³⁶ The Scotsman, Smith Commission: 'More powers' vow delivered - PM
<http://www.scotsman.com/news/politics/top>

[-stories/smith-commission-more-powers-vow-delivered-pm-1-3669009](#)

³⁷ Nicola Sturgeon, op. cit.

³⁸ The Scotsman, ibid.

³⁹

http://en.wikipedia.org/wiki/West_Lothian_question

⁴⁰ 注31参照

⁴¹ Gordon Brown, Scotland didn't kill off the United Kingdom –but Cameron would
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/03/scotland-united-kingdom-tory-evel-constitution>

⁴² McKay Commission (March 2013) Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons

<http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/papers/McKay%20Commission.pdf>

⁴³ Guardian (3 Feb. 2015) William Hague unveils plans to stop Scottish MPs voting on English issues

<http://www.theguardian.com/uk-news/2015/feb/03/william-hague-plan-bar-scottish-mps-voting-english-issues>

⁴⁴ <http://www.snp.org/media-centre/news/2015/jan/snp-begins-biggest-ever-members-consultation>

⁴⁵

http://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_for_the_2015_United_Kingdom_general_election

⁴⁶

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_2015

⁴⁷

http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_general_election,_2016

表1 スコットランド総選挙における主要政党別獲得議席数

	労働党	国民党	自民党	保守党	緑の党	その他
1999議席総数	56	35	17	18	1	2
ウチ小選挙区議席数	53	7	12	0	0	1
2003議席総数	50	27	17	18	7	10
ウチ小選挙区議席数	46	9	13	3	0	2
2007議席総数	46	47	16	17	2	1
ウチ小選挙区議席数	37	21	11	4	0	0
2011議席総数	37	69	5	15	2	1
ウチ小選挙区議席数	15	53	2	3	0	0

(注)

スコットランドの諸政党の正式名称は次の通り。

The Scottish Labour Party, The Scottish National Party,

The Scottish Liberal Democrats, The Scottish Conservative and Unionist Party

The Scottish Green Party

(資料)注8,9,11,18を参照

表2 スコットランド総選挙、追加議員制度(比例代表制)における得票率(%)

	1999年	2003年	2007年	2011年
労働党	33.6	29.3	29.2	26.3
スコットランド国民党	27.3	20.9	31	44
自由民主党	12.4	11.8	11.3	5.2
保守党	15.4	15.5	13.9	12.4
緑の党	3.6	6.9	4	4.4
諸派	7.7	15.7	10.6	7.7

(注)

表1と同じ

表3 英国総選挙、主要政党別獲得議席数(1997-2010)

	1997年	2001年	2005年	2010年
保守党	165	166	198	306
労働党	418	413	355	258
自由民主党	46	52	62	57
諸派、その他小計	30	28	31	29
(うちスコットランド国民党)	6	5	6	6
議席総数	659	659	646	650

(資料)

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_2010

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_2005

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_2001

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_1997

「公契約条例」の現況について

－「条例」の適用範囲・報酬下限額等を中心に－

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

公契約条例は、新たに千葉県我孫子市、兵庫県加西市で成立し、岩手県、岐阜県で「基本条例」が制定された。また、既に公契約条例が制定されている渋谷区は2014年12月9日、相模原市は2014年12月22日にそれぞれ条例改正がなされている。以下、公契約条例の制定状況と公契約条例の2015年度の適用範囲と賃金・報酬下限額についてとりまとめたので報告する。

1. 公契約条例の制定状況

(1) 年次別制定状況

公契約条例¹もしくは公契約基本条例²（以下「基本条例」）など名称の如何にかかわらず、自治体の公契約に係る条例の年次別の制定状況は次のとおりである。

年	自治体名
2008年	山形県
2009年	野田市
2010年	江戸川区 川崎市
2011年	相模原市 多摩市 高知市³
2012年	渋谷区 国分寺市 厚木市
2013年	前橋市 秋田市 足立区 直方市
2014年	長野県 千代田区 三木市 奈良県 草加市 世田谷区 四日市市
2015年	岐阜県 岩手県 我孫子市 加西市

¹自治体が発注する工事・委託・指定管理業務などに従事する労働者等の賃金・報酬下限額について条例で定めのあるもの。

²自治体の公契約について基本理念やあり方を定めたもので、賃金・報酬下限額の定めのないもの。

³高知市は、2014年9月に条例を改正し、基本条例から公契約条例になった。

※ゴチックは公契約条例

公契約条例および「基本条例」とともに年々増えてきている。最近は、「基本条例」が増える傾向にある。特に県段階での「基本条例」の制定が増えている。

(2) 公契約条例の制定状況

公契約条例は、2015年4月1日現在で14自治体で制定されている。内訳は、千葉県2（野田市、我孫子市）、東京都5（多摩市、渋谷区、国分寺市、足立区、千代田区）、神奈川県3（川崎市、相模原市、厚木市）、兵庫県2（三木市、加西市）、高知県1（高知市）福岡県1（直方市）となっている。

(3) 公契約基本条例の制定状況

公契約基本条例（以下「基本条例」）は、同じく11自治体で制定されている。内訳は、岩手県1（岩手県）、秋田県1（秋田市）、山形県1（山形県）、群馬県1（前橋市）、埼玉県1（草加市）、東京都2（世田谷区、江戸川区）、長野県1（長野県）、岐阜県1（岐阜県）、三三県（四日市市）、奈良県1（奈良県）。

「基本条例」については、近年は公契約の

理念やあり方を定めただけでなく、「労働条件」等について受注者に報告をもとめるなど多様化している。

2. 新たに条例を制定した自治体

(1) 岩手県（達増拓也知事・2期目）

2015年3月22日に岩手県議会は、「県が締結する契約に関する条例」を全会一致で可決した。

岩手県では、震災の復興に従事する労働者の賃金が、設計労務単価などでは高く示されているが、実際には低く抑えられている現状にあるとして連合岩手などが条例の制定を積極的に働きかけてきた。

2012年10月に県議会で連合岩手などが提出した「公契約条例の早期制定をもとめる請願」が採択され、2013年5月に庁内に「公契約のあり方検討チーム」が設置された。2014年4月に県議会に中間報告があり、2014年11月21日から12月21日にかけてパブリックコメントが実施された。

施行は、2015年4月1日であるが、第8条については、10月1日施行。

条例の特徴点は、「賃金・社会保険関係法令（最賃法、健康保険法、厚生年金法、国民年金保険法、雇用保険法等）の遵守を定め（第7条）」、「『特定県契約』については、第7条の遵守状況について受注者に報告をもとめる（第8条）」、となっている。

(2) 我孫子市（星野順一郎市長・3期目）

2015年3月19日に千葉県我孫子市議会は、「我孫子市公契約条例」を全会一致で可決した。

千葉県では、野田市に次いで2例目となる。なお、条例は4月1日に施行されるが、2015年10月1日以降の契約から適用となる。

2014年3月市議会で星野市長は「2015

年度中に公契約条例をつくりたい」と答弁し、5月に庁内に「入札及び契約制度検討委員会」を設置し、検討を重ねた。2014年9月市議会では、市側から「2015年3月市議会に提案する」との答弁があり、2014年12月24日から翌年1月22日にかけて条例案についてパブリックコメントを実施。この間、建設業界からの強い反対もあり、条例提案の行方が注目されていたが、1月18日に行われた市長選挙で星野市長が3選を果たし、2月25日に市議会に提案された。しかし、委員会では自民党や公明党から反対があり、3月19日に市長側が修正提案を行い、採決された。

主な修正点は、ア.「条例の適用範囲」：a 工事（原案）5,000万円以上→（修正）1億円以上 b 委託（原案）1,000万円以上→（修正）2,000万円以上（第5条） イ.（原案）元請による賃金台帳報告義務→（修正）下請・派遣事業者の報告は任意（第8条第2項）。

今後は、条例の運用にあたっては実効があるよう、市側が事業者側の理解と協力を得るよう努めることが求められる。

【条例の要点】

(1) 条例の適用範囲（第5条）

工事 1億円以上

委託 2,000万円以上

指定管理 市長または教育委員会が認めたもの

(2) 報酬下限額（第7条）

工事 公共工事設計労務単価⁴

委託・指定管理 我孫子市臨時職員（事務補佐員）及び地域最賃額

⁴公共工事設計労務単価：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（2007年以前は50職種）、約16万人（2014年）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。この単価は「公共工事の工事費の積算に用いるためのものであり、下請契約等における労務単価や雇用契約における労働者への支払い賃金を拘束するものではない」とされている。

(3) 公契約の規定事項（第 18 条）

- ①第 8 条から第 17 条までの規定
 - ②受注者は、社会保険加入していること。
下請者が未加入の場合は、加入の指導・助言すること
 - ③工事受注者は、見積書に法定福利費の内訳明示。社会保険料相当額を含む額で下請契約を締結すること
 - ④受注者及び受注関係者による労働者等の申出を理由とする不利益取扱いの禁止
 - ⑤受注関係者の「立入検査」に係る協力
- ### (4) 公契約審議会（第 19 条）

(3) 岐阜県（知事・2 期目）

2015 年 3 月 19 日に岐阜県議会は、「岐阜県公契約条例」を全会一致で可決した。いわゆる「基本条例」である。2015 年 4 月 1 日施行。

2014 年 6 月 10 日に、「公契約に関する有識者懇談会（学識者 3、経営者 1、連合 1、市長会 1、町村会 1）」を開催し、11 月 26 日までの間に 5 回の懇談会を開催した。懇談会では、事業者団体や建設労働団体等からの聴取や、構成員による公契約条例に関する意見交換を重ねたが、意見のとりまとめにあたっては「公契約条例の制定にあたっては、公契約の理念やあり方を定めたもの」となった。

その後、2015 年 1 月 7 日から 2 月 5 日まで「条例の骨子（案）」についてのパブリックコメントが実施された。

(4) 加西市（西村和平市長・1 期目）

2015 年 3 月 25 日に兵庫県加西市議会は、「加西市公契約条例」を可決した。

2011 年 5 月に初当選した西村市長は、「公契約条例」を公約していたが、進展しなかった。2012 年 5 月 23 日に連合地協、加西市職員組合、兵庫土建などが条例制定をめざして「加西市を豊かにする公契約条例づくり連絡会」をつくり、12 月には署名運動を展開し、

2013 年 1 月に市長に署名簿を提出した。

その後、2014 年 10 月 15 日に条例内容等について審議する「加西市公契約条例策定審議会（学識 1、労働代表 2、経営代表 2 名で構成）」を設置し、2015 年 1 月 7 日まで計 5 回開催され、報告した。2015 年 1 月 16 日から 2 月 10 日にかけてパブリックコメントを行い、2 月 27 日市議会に提案した。

[条例の要点]

(1) 条例の適用範囲（第 5 条）

- 工事 5,000 万円以上
- 委託 1,000 万円以上
- 指定管理 1,000 万円以上の指定管理協定

(2) 報酬下限額（第 7 条）

- 工事 設計労務単価
- 委託・指定管理 一般職員の給与に関する規則第 4 条及び別表第 4 に定める額並びに市内の同種の労働者の賃金等

(3) 公契約に係る労働条件等（第 8 条）

次の法令等の遵守。

- ・労働基準法・労働組合法・労働安全衛生法・男女雇用機会均等法・労働契約法
- ・「パート労働法」

(4) 公契約審議会（第 20 条）

3. 2015 年「公契約条例」の「適用範囲」－改正のあった自治体－

条例の適用範囲は、工事、委託、指定管理ともに表 1 のとおり自治体によって大きく異なっている。2015 年度に改正の行われた自治体は、以下のとおりである。

(1) 野田市

野田市は 2009 年に制定以後改正を重ねており、2015 年度も工事契約額を 4,000 万円以上に拡大させた。（工事契約額については、2009 年度 1 億円以上、2011 年度から 5,000 万円以上）

表1 2015年度公契約条例適用範囲

2015年4月1日現在

自治体名 (条例成立年)	工事契約	委託契約	指定管理
野田市 (2009)	4000万円 以上 (※2014年度 5000万円以上)	1000万円 以上	2012年10月3日以降に締結するすべての指定管理協定
川崎市 (2010)	6億円 以上	1000万円 以上	すべての指定管理協定
相模原市 (2011)	1億円 以上 (2014年度3億円 以上)	500万円 以上(2014年 度)1000万円 以上)	1 指定管理者に雇用される者 2 指定 管理者が締結しようとする契約額500 万円以上の契約及び労働者派遣契約 のうち、次の契約に係る作業に従事す る者①庁舎その他の建物及びその付 帯施設の警備、清掃、設備運転監視 又は案内 ②給食の調理③データ入 力④窓口受付⑤①～④の業務の一部 を含む業務
多摩市 (2011)	5000万円 以上	1000万円 以上	複合文化施設、多摩中央公園内駐車 場、永山駅駐輪場、多摩センター駅東 駐輪場、多摩センター駅西駐輪場、温 水プール、総合福祉センター、永山複 合施設駐車場
渋谷区 (2012)	1億円 以上	1000万円 以上 (2015年度か ら適用)	渋谷区公会堂、渋谷区特別養 護老人ホーム、渋谷区高齢者 在宅サービス(2015年度から 適用)

自治体名 (条例成立年)	工事契約	委託契約	指定管理
国分寺市 (2012)	9000万円 以上	①設備の保守点検 ②施設・設備の管理(運転) ③施設管理(受付等(電話交換・自転車駐車場管理含む)) ④施設の清掃 ⑤ゴミ収集・運搬	①1000万円以上の指定管理 ②指定管理者で公の施設の使用許可及び当該公の施設の維持管理を主たる業務とするもの
厚木市 (2012)	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 ②道路、公園その他の施設の清掃 ③給食の調理	「厚木市老人憩いの家」を除く 指定管理協定
足立区 (2013)	1億円8000万円 以上	①庁舎その他の施設における設備又は機器の運転又は管理 ②庁舎その他の施設における電話交換、受付及び案内 ③その区区長が適当と認めるもの	区立保育園、都市農業公園、花畑公園、桜花亭、元淵江公園・生物園、生涯学習センター、地域学習センター、区立図書館、地域体育館、中央本町プール、総合スポーツセンター、東横瀬公園温水プール、竹の塚温水プール、千住本町小学校温水プール、文化芸術劇場、西新井文化ホール、こども未来創造館
直方市 (2013)	1億円 以上	①施設等の管理運営 ②施設等の清掃 ③施設等の警備 ④一般廃棄物収集・運搬 ⑤学童保育所運営 ⑥学校給食調理 ⑦窓口 ⑧外国語指導	①予定価格1000万円以上② 予定価格に対して、人件費の占める割合が概ね7割以上の指定管理者協定。体育施設、文化施設、公園管理
三木市 (2014)	5000万円 以上	①庁舎清掃、警備、駐車場管理、受付、案内又は電話交換 ②道路、公園その他の施設清掃、給食の調理	1000万円以上の指定管理協定
千代田区 (2014)	1億5000万円 以上	①施設管理 ②給食調理 ③警備、車両運行 ④清掃 ⑤廃棄物、資源等回収 ⑥窓口、管理	すべての指定管理協定
高知市 (2014改正)	1億5000万円 以上	2015年10月1日施行	すべての指定管理協定
我孫子市 (2015)	1億円 以上	2015年10月1日施行	市長・教育長が必要と認めるもの
加西市 (2015)	5000万円 以上	2015年9月1日施行	1000万円以上の指定管理協定のうち市長が必要と認めたもの

資料：各・市の公契約条例に関する「手引」等を元に公益社団法人神奈川県地方自治研究センター・勝島作成。

(2) 相模原市

相模原市は、2014年の12月22日に条例改正が行われた。

【条例改正の要点】

①適用範囲

	(新)	(旧)
工事	1億円以上	3億円以上
委託	500万円以上	1,000万円以上

委託の業務：【現行】庁舎の整備、清掃、設備運転・監視若しくは案内業務、給食

【追加】データ入力業務 窓口受付

②労働報酬下限額の設定(委託・指定管理)

(新)	(旧)
地域最低賃金	生活保護基準

③継続雇用の努力義務を新設

④労働者派遣契約の取扱いを条例に明文化

⑤労働者台帳に支払われた労働報酬額を記載するように改正

⑥労働者の周知について検討する

(3) 渋谷区

2014年12月9日に東京都渋谷区議会は、「渋谷区公契約条例の一部改正」を全会一致で可決した。渋谷区は、2012年6月に条例が制定されたが、条例の適用範囲は工事のみであった。制定当時から委託業務や指定管理も条例の対象とするよう求める声が強かったが、このたびようやく関係者の努力が実を結んだ。

施行は、2015年3月1日。

【条例改正の要点】

(1) 条例の適用範囲 (第5条)

工事	・1億円以上(変更無し) ・区長が特に認める工事
委託	1,000万円以上(新設) 施設等の清掃、保育施設運営、給食調理(規則第3条)
指定管理	区長が必要であると認めるもの(新設)

渋谷区公会堂、渋谷区特別養護老人ホーム、渋谷区高齢者住宅サービスセンター(規則第3条)

(2) 報酬下限額 (第7条)

工事 設計労務単価
委託・指定管理 職員の給与に関する条例第5条第1項第12号及び第11条の2第2項

4. 2015年「公契約条例」の「賃金・報酬下限額」

2015年度の「賃金・報酬下限額(以下「下限額」)」については、表2のとおりである。

(1) 「工事」の「下限額」

①「下限額」の基準

「工事」の「下限額」は、すべての自治体で国の「設計労務単価」を基準としている。しかし、適用する年次は、2014年2月改訂分と2015年2月改訂分と2種類にわかれる。2014年2月改訂を適用する自治体が、多摩市、国分寺市、足立区、三木市。2015年2月改訂を適用する自治体が、野田市、川崎市、相模原市、渋谷区、厚木市、直方市、千代田区である。

また、工事については、労働者について「熟練と未熟練」を区別し、別の基準を適用している自治体もある。区別のある自治体は、相模原市、多摩市、渋谷区、厚木市、足立区、三木市である。

「未熟練労働者」について、委託労働者と同じ基準を適用する自治体は、相模原市、渋谷区、厚木市、三木市である。異なる基準を持つ自治体が、多摩市、足立区である。

②「下限額」の比較

額は、いずれの自治体も「設計労務単価」の時間単価に定率を掛けて算出している。

90%の自治体が8、野田市と千代田区が

85%、直方市が 80%となっている。

(2)「設計労務単価」と「賃金・報酬下限額」

2015 年 1 月 30 日に公表された「2015 年 2 月から適用する設計労務単価」は、全国平均で 16,678 円で、前年 2 月改訂比較で 4.2%上がり、2012 年以降 3 年連続増額となった。

(2013 年度 15.1%、2014 年度 7.1%)

設計労務単価の全国平均は、1997 年度の 19,121 円をピークに毎年度下がり続け、2011 年度には、13,047 円と実に 6,000 円以上も下がった。2012 年度は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の復興需要もあり、13,072 円（前年比で 25 円の増）とわずかに上がった。

2013 年度に大幅に上がった背景には、東日本大震災復興需要などに伴う全国的な人手不足があるが、政府の方針として「法定福利費相当額と入札不調状況に応じた補正」等を実施した影響が大きい。

2015 年度の設計労務単価（主要 12 職種）と公契約条例の「下限額」との比較表については、表 3 の通りである。

前年度の設計労務単価を適用する方式をとっている自治体については、2011 年度以前は、設計労務単価が前年を下回っていたので、労賃の底割れを防ぐ意味では有効であったが、前年度を上回る場合には労働者に不利になる。設計労務単価の引き上げがあった場合には、制度の運用上の制約はあると思うが、制度の趣旨をふまえ、労働者に有利な方向で迅速に対応することが求められている。

(3)「委託・指定管理」の「下限額」

「委託・指定管理」の「下限額」は、自治体毎に基準が異なる。

①「下限額」の基準

野田市は、職種ごとに設定している。

川崎市、多摩市、厚木市、高知市は生活保護を基準としている。

相模原市は、これまで生活保護を基準としてきたが、2014 年の条例改正で、地域別最低賃金（以下「地域最賃」）を基準に改めた。また、多摩市においても 2015 年度に基準の見直しを行うこととしている。

生活保護基準については、「地域最賃」が生活保護を下回る傾向にあったために、採用された。しかし、「地域最賃」と「生活保護」の逆転現象が 2014 年答申で解消された事などを受けて見直しの声があがっている。

最近制定される条例については、職員給与や臨時職員給与などを基準とする傾向になっている。足立区、直方市、三木市、千代田区、我孫子市、加西市。

②「下限額」の比較

「下限額」は、渋谷区と千代田区が 938 円と 11 条例中で最も高い。次いで足立区が 930 円、厚木市 911 円、川崎市 910 円、相模原市 909 円、多摩市と国分寺市が同額の 903 円となっている。東京と神奈川はいずれも 900 円以上である。野田市は、849 円、直方市 839 円、三木市 830 円である。

(4)「地域最賃」と「下限額」

「委託・指定管理」の「下限額」を「地域最賃」と比較すると表 4 のとおりである。野田市は、対象となる職種毎に賃金を設定しているため、最も低い職種を例としている。

野田市は、2010 年の「下限額」が 829 円、「地域最賃」が 728 円でその差額が 101 円となっていた。2015 年度は、「下限額」849 円、「地域最賃」798 円で 51 円の差額となり、差が縮小している。また、「下限額」と「地域最賃」をそれぞれ年次別に比較すると、2010 年の「下限額」が 829 円で、2015 年が 849 円で 20 円上昇している。「地域最賃」は 2010 年 728 円、2015 年 798 円で、54 円上昇しており、「地域最賃」の伸びが「下限額」を上回っている。

表2 2015年度公契約条例「賃金・労働報酬下限額」

2015年4月1日現在

自治体名	工事契約		基準	委託業務契約		指定管理
	基準・賃金・報酬額			賃金・報酬下限額		
野田市	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 85% ※2012年度まで80% → 2013年度から85%	建築保全業務労務単価	野田市一般職給料表	施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約(2013年1490円→2014年1550円→2015年同)、施設の設備又は機器の保守点検に関する契約(2013年1490円→2014年1550円→2015年1550円)	仕様書等に職種ごとに定める額	
				施設の警備及び駐車場の整理に関する契約(2013年1000円→2014年1120円→2015年1130円)		
				施設の清掃に関する契約及び保健センター、閉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(2013年829円→2014年829円→2015年849円)		
川崎市	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 90%	生活保護	既に契約した契約に係る賃金等	施設の電話交換、受付及び案内に関する契約(2013年1000円→2014年1000円→2015年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(2013年1000円→2014年1000円→2015年1000円)	同左	
				事務員補助(2013年830円→2014年830円→2015年850円)、プラント保安要員・中央操作員・重機オペレーター(2013年1490円→2014年1550円→2015年1550円)、計量業務員(2013年830円→2014年830円→2015年850円)、プラントフォーム作業員(2013年1090円→2014年1120円→2015年1130円)、手選別作業員(2014年860円→2015年938円)、手選別作業員(障がい者等)(千葉県最賃798円)、清掃作業員・除草作業員(2013年829円→2014年829円→2015年849円)、給食調理員・給食配膳員(2013年829円→2014年829円→2015年849円)、給食配膳員(2013年935円→2014年935円→2015年957円)、給食設備管理員2013年(1490円→2014年1550円→2015年1550円)		
相模原市	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 90% ※見習い労働者等および年金等 受給者909円	生活保護 神奈川県最賃 (2014年度までは生活保護)		2011年893円→2012年899円→2013年907円→2014年907円→2015年910円	同左	
多摩市	公共工事設計労務単価 (2014年2月改訂額) × 90% ※工事における熟練労働者以外の者988円	生活保護 (2015年度に審議会で基準の見直し検討)		2012年885円→2013年885円→2014年890円→2015年909円	同左	
渋谷区*1	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 90% ※見習い労働者等および年金等 受給者は938円	職員給与条例 (2015年度から)		2012年903円→2013年903円→2014年903円→2015年903円	同左 (2015年度から)	

自治体名	工事契約		基準	委託業務契約		指定管理
	基準・賃金・報酬額	賃金・報酬下限額				
国分寺市	公共工事設計労務単価 (2014年2月改訂額) × 90%	賃金構造統計調査	賃金構造統計調査	2013年903円→2014年903円→2015年903円		同左
厚木市	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 90% ※見習い労働者等および年金等 受給者911円	生活保護	生活保護	2013年882円→2014年894円→2015年911円		同左
足立区	公共工事設計労務単価 (2014年2月改訂額) × 90% ※「継続労働者以外の者」は設 計労務単価の「軽作業員」の賃 金(時給)の70%(1064円)	平成26年度足立区臨時職員単 価(事務補助A)と同額	平成26年度足立区臨時職員単 価(事務補助A)と同額	2014年910円→2015年930円		同左
直方市	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 80%	直方市行政職給料表1級5号給 に定められた1時間当たりの金 額を下回らない額	直方市行政職給料表1級5号給 に定められた1時間当たりの金 額を下回らない額	2014年826円→2015年839円		同左
三木市	公共工事設計労務単価 (2014年2月改訂額) × 90% ※見習い労働者等および年金受 給者2015年830円	三木市職員高卒初任給月額相 当額149800円に地域手当3%を 加算した額の90%	三木市職員高卒初任給月額相 当額149800円に地域手当3%を 加算した額の90%	2014年820円→2015年830円		同左
千代田区	公共工事設計労務単価 (2015年2月改訂額) × 85%	公的機関の指標等を勘案して得 た額(職員給与・臨時職員等)	公的機関の指標等を勘案して得 た額(職員給与・臨時職員等)	2014年938円→2015年938円		同左
高知市*2	検討中 (2015年10月1日施行)	生活保護	生活保護	検討中(2015年10月1日施行)		同左
我孫子市	検討中 (2015年10月1日施行)	我孫子市臨時任用職員取扱要 綱にさだめられた事務補佐員および 千葉県地域最低賃金	我孫子市臨時任用職員取扱要 綱にさだめられた事務補佐員および 千葉県地域最低賃金	検討中(2015年10月1日施行)		同左
加西市	検討中 (2015年9月1日施行)	加西市一般職職員給与規則第4 条及び別表第4に定める額並び に市内の同種の労働者の賃金 等	加西市一般職職員給与規則第4 条及び別表第4に定める額並び に市内の同種の労働者の賃金 等	検討中(2015年9月1日施行)		同左

資料: 各市・区の公契約条例に関する「手引」等を元に公益社団法人神奈川県地方自治研究センター勝島が作成。
*1 渋谷区は、2014年に条例改正し適用範囲を業務委託および指定管理に拡大。*2 高知市は、2014年に条例全面改正し、報酬下限額の規定を設けたいわゆる「公契約条例」となった。

表3 「2015年設計労務単価(主要12職種)」と「賃金・報酬下限額」比較

自治体名	東京A(多摩市・国分寺市・足立区)		東京B(渋谷区)		東京C(千代田区)		神奈川県(川崎市、相模原市、厚木市)		野田市		三木市		直方市	
	2014年2月 労務単価	報酬下限額	2015年2月 労務単価	報酬下限額	2015年2月 労務単価	報酬下限額	2015年2月 労務単価	報酬下限額	2015年2月 労務単価	報酬下限額	2014年2月 労務単価	報酬下限額	2015年2月 労務単価	報酬下限額
1 特殊作業員	2,700	2,430	2,750	2,475	2,750	2,338	2,775	2,498	2,675	2,274	2,200	1,980	2,275	1,820
2 普通作業員	2,363	2,127	2,400	2,160	2,400	2,040	2,400	2,160	2,263	1,924	2,025	1,830	2,025	1,620
3 軽作業員	1,688	1,520注1	1,713	1,542	1,713	1,457	1,675	1,508	1,638	1,392	1,413	1,280	1,400	1,120
4 七〇工	2,975	2,678	3,075	2,768	3,075	2,614	3,075	2,768	3,100	2,635	2,550	2,300	2,375	1,900
5 鉄筋工	3,000	2,700	3,100	2,790	3,100	2,635	1,675	2,633	3,150	2,678	2,313	2,090	2,288	1,830
6 運転手(特殊)	2,650	2,385	2,700	2,430	2,700	2,295	2,813	2,532	2,663	2,264	2,225	2,010	2,200	1,760
7 運転手(一般)	2,200	1,980	2,238	2,015	2,238	1,903	2,400	2,160	2,375	2,019	2,013	1,820	1,900	1,520
8 型わく工	2,850	2,565	2,938	2,645	2,938	2,498	2,925	2,633	2,825	2,402	2,500	2,250	2,288	1,830
9 大工	3,088	2,780注2	3,175	2,780	3,175	2,699	3,000	2,700	3,188	2,710	2,350	2,120	2,413	1,930
10 左官	3,013	2,712	3,113	2,802	3,113	2,647	3,025	2,723	3,075	2,614	2,375	2,140	2,313	1,850
11 交通誘導員A	1,550	1,395	1,600	1,440	1,600	1,360	1,625	1,463	1,575	1,339	1,313	1,190	1,288	1,030
12 交通誘導員B	1,363	1,227	1,388	1,250	1,388	1,180	1,413	1,272	1,363	1,159	1,125	1,020	1,138	910

資料:設計労務単価を元に公益社団法人神奈川県地方自治研究センター一勝島作成。

※東京A:労務単価=2014年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.9(多摩市、国分寺市、足立区) 注1-2)国分寺市については「軽作業員1,519」「大工2,779」

※東京B:労務単価=2015年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.9(渋谷区)

※東京C:労務単価=2015年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.85(千代田区)

※神奈川県:労務単価=2015年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.9

※野田市:労務単価=2015年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.85

※三木市:労務単価=2014年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.9 1円単位切り上げ

※直方市:労務単価=2015年度労務単価÷8 報酬下限額=労務単価×0.8

多摩市は、2012年の「下限額」が903円、「地域最賃」が837円で差額は66円である。2015年の「下限額」が903円で「地域最賃」が888円で、その差額は15円と縮小している。また、年次別の伸びを比較すると2012年の「下限額」は903円、2015年も同額で伸びは0円。同様に「地域最賃」の伸びを見ると51円となっている。

以下、他の自治体も同様に見ていくと、いずれも「下限額」は「地域最賃」を上回っているが、ほとんどの自治体で「地域最賃」の伸びが「下限額」を上回り、その差は小さく

なっている。例えば、2015年度の「下限額」と「地域最賃」との差額は、多摩市、国分寺市は15円、相模原市22円、川崎市23円、厚木市24円などは「地域最賃」との差がほとんどなくなっている。他の自治体も同様に差が縮小する傾向にある。

この間、「委託・指定管理」の「賃金・報酬額」のあり方、あるいは公契約条例における基準設定については、多くの議論があった。

「地域最賃」が「生活保護」水準を「超えた」現状をふまえ、「基準のあり方」について検討を急ぐべきである。

表4 委託「賃金・報酬下限額」と「地域最賃」比較

単位:円

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	差
野田市	829	829	829	829	829	849	20
地域最賃	728	744	748	756	777	798	70
差	101	85	81	73	52	51	
多摩市			903	903	903	903	0
地域最賃			837	850	869	888	51
差			66	53	34	15	
渋谷区						938	
地域最賃						888	
差						50	
国分寺市				903	903	903	0
地域最賃				850	869	888	38
差				53	34	15	
足立区					910	930	20
地域最賃					869	888	19
差					41	42	
千代田区					938	938	0
地域最賃					869	888	19
差					69	50	
川崎市		893	899	907	907	910	17
地域最賃		818	836	849	868	887	69
差		75	63	58	39	23	
相模原市			885	885	890	909	24
地域最賃			836	849	868	887	51
差			49	36	22	22	
厚木市				882	894	911	29
地域最賃				849	868	887	38
差				33	26	24	
直方市					826	839	13
地域最賃					712	727	15
差					114	112	
三木市					820	830	10
地域最賃					761	776	15
差					59	54	

資料:公益社団法人神奈川県地方自治研究センター勝島作成。

野田市は、職種ごとに賃金設定。最も低い職種を適用。

県内市町の「公共施設マネジメント」2014年の動き

—国による「公共施設等総合管理計画」の策定要請を受けて—

編集部

『自治研かながわ月報』2013年12月号で、県内の自治体が独自に取り組み始めたいわゆる「公共施設マネジメント」の傾向について、特例市規模以上の市を中心にレポートしたが、2014年4月に総務省から自治体に向けて「公共施設等総合管理計画」の策定要請が行われたこともあり、2014年度も公共施設白書の作成や施設配置の適正化・再編に関わる計画策定の動きが活発化している。そこで本号では、前回扱わなかった市や町も含め、2014年にすすめられた県内市町の公共施設マネジメントの取組みを紹介しつつ、国からの通知を踏まえた動向をレポートする。

1. 公共施設管理に対する国からの要請

総務省は、2014年4月22日付総務大臣通知「公共施設等の総合かつ計画的な管理の推進について」と同時に、総務省自治財政局財務調査課長名で「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」を発し、各自治体における「公共施設等総合管理計画」の速やかな策定を要請した。

通知では、国が、2013年6月14日閣議決定の「経済財政運営と改革の基本指針」に示された、「インフラ老朽化が急速に進展する中、『新しく造ること』から『賢く使うこと』への重点化を課題」との認識で、2013年11月に「インフラ長寿命化基本計画」を策定していることから、自治体に対しても「国の動きと歩調を合わせ」ることへの配慮をお願いするとしている。

総務省では「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」を策定し、「インフラ長寿命化基本計画」とともに参考に資すべき

ことを求めているが、この指針には、「第一総合管理計画に記載すべき事項」「第二総合管理計画策定に当たっての留意事項」のほか、「第三その他」の中で、「五総合管理計画の策定に係る財政措置について」の言及があり、計画策定に要する経費については2014（平成26年）度から3年間特別交付税措置を講じることが示されている。また、同年度から総合管理計画に基づく公共施設等の除却について地方債の充当を認める特例措置が講じられることになった。

2. 県内指定都市の取組み

(1) 横浜市

2000年から公共施設長寿命化への取組みを開始していた横浜市では、2009年3月に都市基盤施設も含めた「公共施設の保全・利活用基本方針」を策定していたが、これを改定し、「中期4か年計画2014～2017」の施策「公共施設の保全・更新」を推進する基本方針として、2015年3月に「公共施設管理

基本方針」を策定するに至っている。

指針には「1 将来にわたり安全で強靱な都市づくりを推進」「2 変化に対応しながら必要な機能を持続的に提供」という2つの基本方針のもと、2017年度までの全庁及び局ごとの行動計画が盛り込まれており、国からの要請にも応えるものとの位置づけである。

(2) 川崎市

川崎市は、2011年2月に「資産マネジメントプラン」を策定し、2013年度までの3ヵ年を取り組み期間と位置づけて、モデルケースによる取組手法の検討や大規模施設を中心とした施設の長寿命化等の資産マネジメントに着手してきたが、引き続き第2期の取組期間の実施方針として、2014年3月に「かわさき資産マネジメントカルテ」を策定した。

第2期の「かわさき資産マネジメントカルテ」では、①施設の長寿命化、②資産保有の最適化、③財産の有効活用の3つの戦略で取組を推進することとしており、特に施設の長寿命化については2014年度から2020年度までを重点的取組期間として設定している。

取組みの対象施設に「市が保有する建築物及び道路、橋梁等のインフラ施設」と、インフラ施設を含めたことは今期の特徴である。

(3) 相模原市

相模原市では、2011年5月の「公共施設マネジメント取組指針」策定以来、2012年3月に「公共施設白書」の作成、2013年10月に「公共施設の保全・利活用基本方針」の策定、同年12月に道路・橋りょう・河川・下水道等の施設を対象とした「土木施設維持管理基本方針」を策定するなど、公共施設マネジメントには積極的に取り組んできた。

2015年3月には、それぞれのマネジメントが連携しながら、総合的かつ長期的な視点に立って取り組むことが重要であるとして、

各計画・方針等に定める基本方針を「公共施設等の総合的・計画的な管理に関する基本的な考え方」としてまとめている。なお、この「基本的な考え方」は「公共施設等総合管理計画」として位置づけられている。

3. 県内一般市・町の取り組み

(1) 横須賀市

横須賀市では2013年9月に「公共施設マネジメント白書」を作成・公表した後、2014年1月から市長の諮問機関として「施設は一適正化計画検討委員会」を設置して、施設配置適正化計画の検討を進めてきた。

市は、同委員会からの答申を2014年7月に受け、庁内組織での検討と市長との車座会議、まちづくり出前トーク等の市民参加を経て、2015年1月に「公共施設配置適正化計画」を策定したが、計画に「2052年度までに施設総量の17%を削減」という数値目標が示され、廃止予定の施設も明記されたことのインパクトは大きかった。

(2) 平塚市

平塚市では、2010年11月に作成した「施設白書」を、市が所有する公共施設を総合的に管理するためのデータ集として、公共施設をすべて網羅して改訂、名称も「公共施設白書」と変更して2014年3月に公表した。

白書は、市が保有する公有財産のうち主に建物を取り上げているが、400施設(1406棟)のうち約半数の692棟が建築後30年以上経過し、大規模改修や建替えに要する将来負担費用を今後40円間で約3,400億円と試算し、更新については、全市的かつ総合的な視点で「選択と集中」を判断していくことが必要としている。

(3) 鎌倉市

鎌倉市は、2012年3月に「公共施設白書」を作成、12月に外部有識者で構成される「公共施設再編計画策定委員会」を設置して検討をすすめ、2013年4月に「公共施設再編計画基本方針」を策定した。その後、市民ワークショップや説明会、パブリックコメントの実施等を経て、2015年3月に「公共施設再編計画」を策定し、年間24.8億円という更新コストの削減目標を打ち出している。なお、2015年度には、社会基盤施設マネジメント計画の策定も予定されている。

(4) 藤沢市

藤沢市は、2014年3月に「公共施設再整備基本方針」を策定し、それを具現化するためとして同年11月に「公共施設再整備プラン」を策定して再整備の方向性を示した。

基本方針とプランでは、建物のみを公共施設と定義していたが、国からの要請があったとして、公共建築物、道路、橋りょう、下水道、準用河川、水路等も含めて公共施設を類型化した「公共施設等総合管理計画」を2015年3月に策定している。

(5) 小田原市

小田原市では、2010年3月に「施設白書」を作成、その分析を踏まえて2011年3月に「市有施設の管理運営に関する基本方針」を策定していたが、2015年3月に基本方針の改訂版を策定した。

改定版の指針では、公共建築物に加え公共インフラも対象範囲とし、今後30年間を対象期間とした内容になっている。

(6) 厚木市

厚木市では、2013年4月に「公共施設の最適化基本方針」とともに「中心市街地の公共施設再配置計画」を策定していたが、国による策定要請を踏まえたものとして、2015

年3月に「公共施設最適化基本計画」を策定するに至っている。

計画期間は2015年度から2054年度までの40年間で、本計画は概ね10年ごと、個別施設計画については概ね5年ごとに見直す予定とされる。土木インフラの最適化に関する取組みの方針や公共建築物の施設類型ごとに今後の方向性を示した上で、短期的な最適化の取組み内容が盛り込まれている。

(7) 伊勢原市

伊勢原市は、2014年9月に「公共施設白書」を作成しており、そこで適切なマネジメントの必要性が明らかになったとして、2015年3月に「公共施設等総合管理基本方針」を策定した。この基本方針と今後策定予定の「(仮称)公共施設等総合管理計画」をもって、国からの要請に応えるとしている。

(8) 海老名市

海老名市は、これからの公共施設の維持・更新を踏まえたあり方の検討が課題であるとして、その基礎資料となる「公共施設白書」を2014年11月に作成・公表した。白書では、人口動向、財政状況、施設の老朽化及び将来費用を明らかにした上で、現状維持の場合に65年間で経費が200億円以上になるとして、今後の公共施設のあり方を財政面も含めて多角的に考えていく必要があるとの問題を提起して、公共施設の更新問題の解決に向けた取組みの方向性を示している。

2015年度から「公共施設再編計画」の策定作業を開始し、2016年度中に再編計画を策定する予定となっている。

(9) 座間市

2013年3月に「公共施設白書」を作成していた座間市では、2015年3月「公共施設利活用指針」を策定した。

指針の策定は、2011年3月に策定した「第4次総合計画」の重点的に取り組む戦略プロジェクトに位置づけられていたもので、白書で、施設の大規模改修や立替に要する費用が今後20年間で約300億円の支出増となる見込みが明らかになったことを踏まえて、今後の公共施設利活用の基本的な考え方として、3つの基本方針を示している。

指針の対象は白書と同様の建物系施設で、この指針を基にしながら今後は「(仮)公共施設再整備計画」を定める予定としている。

(10) 町の動き

町では、二宮町が2013年10月に「公共施設再配置に関する基本方針」を策定したのが先陣で、「新規整備は原則として行わない」「施設の更新(建替え)」は複合施設とする」「施設総量(総床面積)を縮減する」という「公共施設三原則」を定めた。

葉山町では、2014年3月に公共施設の維持保全等の方針及び計画を検討するための基礎資料として「公共施設白書」を作成し、今後の公共施設マネジメントについて「公共施設の量の調整と質の向上についての計画を策定する必要がある」との方向性を示している。

箱根町は「公共施設白書」を2014年4月に作成し、公共施設の現状を「量(ストック)」「管理運営経費(コスト)」「利用状況(サービス)」の3つの視点から「見える化」した。今後のあり方を検討していく第一歩と位置づけられている。

4. 2014年の傾向と今後の期待

(1) 国からの策定要請の影響

冒頭に記した国からの「公共施設等総合管理計画」の策定要請以前の2013年12月末に公表された地方財政対策で、計画策定等にかかる費用に対する特別交付税の措置が明らか

かになってきたが、県内では、独自に「公共施設マネジメント」に取り組んでいた自治体もあり、2014年度中に計画策定に至ったところでは、概ね、これまで独自に進めてきた取組みをベースに中味を整理し、国からの策定要請があった「公共施設等総合管理計画」の内容に合わせて再構成する形が採られているようである。

なお、建物と土木インフラについては所管部所が異なることもあり、これまで別々に方針作りを進められる傾向にあったが、総務省通知の影響か、川崎市・相模原市・藤沢市のように指針を一本化してとりまとめる動きが出てきている。

(2) 人口減少予測への言及

2013年時点の指針や計画では、自治体が「公共施設マネジメント」に取り組む背景として、少子高齢社会における生産年齢人口の負担問題を懸念する記述が目立ち、将来人口の減少予測に言及していたのは相模原市や横須賀市のごく一部であったが、2014年は、国が人口減少問題への対応を打ち出した影響か、小田原市の改訂版や伊勢原市のように、人口減少予測を強調するものも見られた。

(3) 議会・住民の関与を

国からの計画策定に対する交付税措置が3年限定とされる一方で、既存施設の除却に地方債を充当する条件に「公共施設等総合管理計画」の策定があり、2015年度以降も各自治体で計画策定への取組みが展開されることになるだろう。その際、時限的な国の条件対応が優先され、住民への情報提供や説明が不十分なまま、事態がすすむ向きは否めない。計画策定への議会の関与は任意だが、住民と対話のできる「公共施設マネジメント」に向けて、まずは議会によるチェック機能が作用することを期待したい。

〔資料〕 県内市町の「公共施設マネジメント」に関連する取組み状況(2014年1月～2015年3月)

自治体	公共施設等の管理に関わる計画等	公表年月	対象施設の範囲
＜指定都市＞			
横浜市	横浜市公共施設管理基本方針	2015年3月	公共建築物・都市基盤施設
川崎市	かわさき資産マネジメントカルテ	2014年3月	公共建築物・道路・橋りょう
相模原市	公共施設等の総合的・計画的な管理に関する基本的な考え方	2015年3月	公共建築物・土木施設・都市公園・その他(資源循環系施設など)
＜一般市＞			
横須賀市	施設配置適正化計画	2015年1月	床面積50㎡以上の建物
平塚市	公共施設白書	2014年4月	公共施設(建物)
鎌倉市	公共施設再編計画	2015年3月	市民利用施設
藤沢市	公共施設再整備基本方針	2014年3月	公共施設(建物)
	公共施設再整備プラン	2014年11月	公共施設(建物)
	藤沢市公共施設等総合管理計画	2015年3月	公共建築物・道路・橋りょう・下水道・公園・準用河川・水路等
小田原市	市有施設の管理運営に係る基本方針改訂版	2015年3月	公共建築物・公共インフラ
厚木市	公共施設最適化基本計画	2015年3月	公共建築物・土木インフラ
伊勢原市	公共施設白書	2014年9月	建物・インフラ・低未利用地
	公共施設等総合管理基本方針	2015年3月	公共施設・インフラ
	「(仮称)公共施設等総合管理計画」の策定	予定(時期不明)	
海老名市	公共施設白書	2014年11月	市民利用施設
座間市	公共施設白書	2013年3月	公共施設(建物)
	公共施設利活用指針	2015年3月	公共施設(建物)
綾瀬市	公共施設調査報告書	2013年3月	市民サービス提供施設・インフラ施設
	「(仮称)公共施設有効利用促進計画」の策定	予定(時期不明)	
＜町＞			
葉山町	公共施設白書	2014年3月	公共施設(建物)
二宮町	公共施設再配置に関する基本方針	2013年10月	公共施設(建物)
箱根町	公共施設白書	2014年4月	公共施設(建物)

※注1: 各自治体のHP公表資料等をもとに編集部にて作成

※注2: 前回(2013年12月号)に掲載のない市町は対象時期以前のもも含む

編集後記

4月早々の報道で、今年2月に所沢市で小中学校28校の防音校舎へのエアコン設置の是非をめぐる実施された住民投票の賛成多数の結果を受け、所沢市長が姿勢を翻して2校にエアコン設置を表明したことが明らかになった。所沢市の住民投票の翌週には、与那国島で「陸上自衛隊沿岸監視部隊配備の是非を問う」住民投票も実施されていたが、賛成多数の結果で、これは政府による配備推進を追認する形となっている。扱ったテーマは異なるが、いずれも法的拘束力を持たない住民投票は、スコットランドの住民投票とは異なり、原則的に「投票結果＝決定」ではなく、最終的には間接民主制の代表機関の政策決定に委ねられる。ところが5月17日に大阪市で行われる住民投票は、大都市特別区設置への同意という点で、今までとは全く違う重みを持つことになる。大阪市民は大阪市の解体という問題にどのような判断を下すのだろうか。行く末が気にかかる。
(谷本有美子)

2015年4月25日

自治研かながわ月報第152号（2015年4月号，通算216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 822 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。