

# 自治研 かんがわ

2020 **6** No.184  
(通算 248号)

## CONTENTS

巻頭言 新型コロナウイルス感染防止策は成功事例を踏襲したのか  
政策形成サイクルの確立に向け、議会改革は第2ステージへ  
—課題解決型の議会を目指して—

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究講師 横山 純子 …… 1

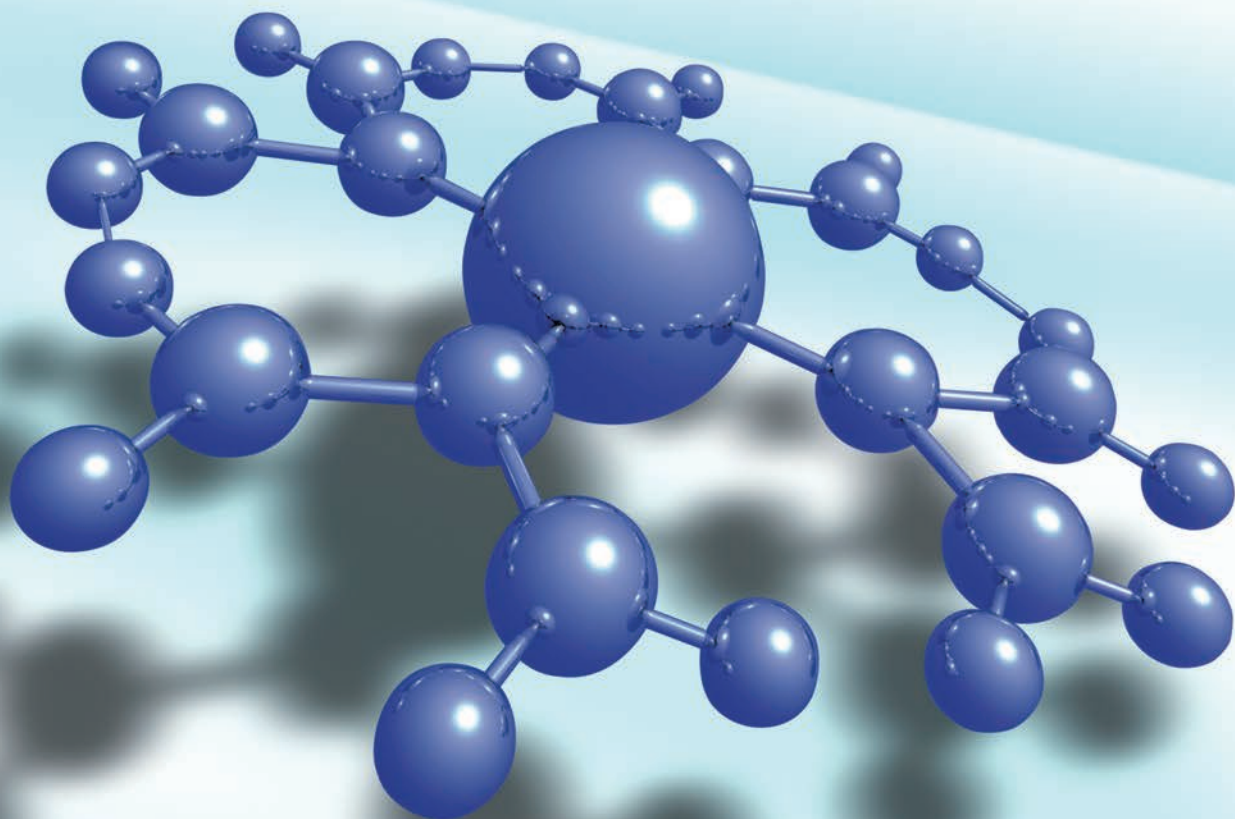
会派マニフェストづくりと政策形成サイクル

横須賀市議会議員 角井 基 …… 11

公契約条例の全国動向について

—2019年度末時点における賃金条項の現段階—

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究員 野口 鉄平 …… 17



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

新型コロナウイルス感染防止策は成功事例を踏襲したのか

佐野 充  
（神奈川県地方自治研究センター）  
日本大学文理学部教授

国民は、施政の善し悪しで政府を評価する。新型コロナウイルスが発生した当初、日本は、疫学調査によって感染経路の追求やクラスターの解明をして、早期に収束させる感染防止策であるクラスターサーベイランス（感染集団監視）を実践した。

この背景には、2009年春から1年間、世界中に流行した豚由来の新型インフルエンザウイルスの感染拡大をクラスターサーベイランスによって押さえきった実績から、新型コロナウイルス感染も押さえきれ自信があったためだといえる。2009年の新型インフルエンザによる感染数は214の国と地域で60万人超、死亡数は1万8千人以上を数えたが、日本では、感染数ははっきりせず、死亡数は203人を数えるレベルで収束した。まさに、この「実績」がインフルエンザ・パンデミックを乗り切った国家的自信になったのである。

ストーリーは、2009年5月にカナダの交流事業に参加して帰国した高校生の感染が成田空港で確認されたことから始まった。この新型インフルエンザは、当初、政府（厚生労働省）によって、「新型インフルエンザ等感染症」の一つに見なされ、感染者は強制入院の対象となり隔離されたが、その後、この方針は変更され、毎年感染者を出す「季節性インフルエンザ」とほぼ同様な扱いになった。そして、感染防止対策は、クラスターサーベイランスにより推進されることになり、感染確認当時から実施されていた全国レベルの感染数の把握は中止され、保健所をコントロールタワーに位置づけ、「感染集団を監視し、感染の早期発見、感染の拡大防止、感染状況の把握を細かに実施する」厚生労働省主導の方式による新型インフルエンザ封じ込めが展開された。その結果、日本の人口10万人あたりの死亡率は、0.16を示し、アメリカ合衆国の3.96（推計）、韓国の0.53、ドイツの0.31を大幅に下回る「成果」をあげることができた。

収束後の厚生労働省の報告には、日本の死者203人のなかには、気管支喘息や糖尿病などの基礎疾患を持っている者が多く存在し、死因を新型インフルエンザであると確定しきれない事例も存在したというような記述があった。この時の、「感染数の把握をせず、感染の全容がわからずとも、感染を収束させた」事実が、今回の新型コロナウイルスにおいても、先の実績を踏襲する形で、自信を持って、クラスターサーベイランスによる封じ込め策を展開することを決定したといえる。

自信を持って立ち向かった今回の感染症封じ込め策は、恐るべき感染拡大力を持ち、現代科学による感染スタイルの解明を拒む形で人を蝕む新型コロナウイルスの猛威に翻弄されることとなった。そのため、2020年5月、新型コロナウイルスが、人類を脅かす感染症としてパンデミックになっていくなか、感染の全容を掴まないままの感染防止策の推進は、国民に感染実態がわからないことによる不安と、近隣の中国、韓国、台湾などが積極的にPCR検査を実施して全容把握に努めている姿を目の当たりにした国民の「煮え切らなく映る政府」への不信を高めることになってしまった。感染の全容を把握しないままの政府が、感染の状況に合わせた形で、さまざまな対策を發動したことにより、国民はさらなる不安と不信を覚えることになった。特別定額給付金、雇用調整助成金、2枚組布マスク配布などの政策は、政策遂行の不手際や「目的はあっても到達目標がはっきりしない」的イメージのため、収束化のなか、さまざまな問題と波紋を引き起こしながら、2020年の夏を迎えようとしている。

## 政策形成サイクルの確立に向け、議会改革は第2ステージへ

—課題解決型の議会を目指して—

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究講師 横山 純子

### 県内自治体議会に関する調査について

当センターは本年度、自治体議員の政策調査活動の活性化に寄与し、それによる県内各地の住民自治の強化を目的として、アンケート調査および取材を通じた県内自治体議会の基本データと議会改革の取り組みなどの情報収集・整理、当センターウェブサイトや本誌を利用した情報提供などを実施する。その一環として、「きらり光る自治体議会」と題し、県内各地の自治体議会における取り組みを本誌で順次紹介していく。（編集部）

### きらり光る自治体議会の紹介

ご紹介のトップは、横須賀市議会です。議会基本条例制定時を議会改革の第1段階のステージとすると、その取り組みは着実に進み、すでに次のステージを歩んでいます。

全国の地方議会を見ると、議会改革の先進議会は、議会基本条例制定第1号の北海道栗山町議会、議会からの政策サイクルを確立し、全国の議会を牽引した福島県会津若松市議会、体系的、総合的に改革を進めている北海道芽室町議会、議会運営サイクル、予算決算審査サイクルを定めている岐阜県可児市議会、ミッションロードマップを明らかにしている滋賀県大津市議会などがあげられます。

横須賀市議会は、「議会基本条例制定」後「横須賀市議会実行計画」を策定し、その策定経過の公開、市民向けの「横須賀市議会なるほどガイド」第6版の発行など、市民に向けての情報公開もしっかり行われています。

政策検討会議での提案課題の選定の組み立ては非常に丁寧に行われ、その経過も、実行計画の中でつぶさに報告されています。また、他の議会情報についても、議会ホームページを開くと、目的にスムーズにたどり着くことができ、情報の更新も迅速です。

今回は「横須賀市議会実行計画」の概略と「よこすか市議会なるほどガイド」を紹介いたします。また、今回の実行計画策定に深く係わられた伊関議員、角井議員にお話を伺うことができました。

調査担当 横山 純子

横須賀市議会では、2019年4月の市議会議員選挙の後、この期4年間で取り組む課題を、計画的に検討及び実施するとしています。

横須賀市議会ホームページで公表されている「横須賀市議会実行計画」の概要をご紹介します。

## 1. 「横須賀市議会実行計画～未来への羅針盤2023～」の概要

(計画期間：2019年5月～2023年4月)



### 1. はじめに

本市議会は2010年6月に議決した議会基本条例を最高規範とし、地方分権時代にふさわしい議会の姿を求めて、様々な議会改革に取り組んできました。

これまでも、議会基本条例に掲げた取り組みを着実に進めてきましたが、時代の変化に応じた新たな課題に着手し、政策形成機能を強化するため、議会改革(第2ステージ)の柱の一つとして、関東学院大学とのパートナーシップ協定も活用しつつ、政策形成サイクルの確立を検討することとしました。

そして、本会議や委員会審査といった市政のチェック機能に加え、市民の負託に応えるために会派を超えて多様な行政課題への合意

形成に努め、政策形成能力を強化することで幅広い住民ニーズを市政に反映させる仕組みを構築し、実行計画として4年間の計画を策定しました。

今後は本計画に基づき積極的に政策立案を行い、また、議会改革を進めることにより、誰もが安心して暮らせる、よりよい地域社会の実現を目指します。

## 2. 横須賀市議会として取り上げる政策立案・議会改革とその検討期間について

今期の議員任期の4年間を通して横須賀市議会が取り上げる政策立案と議会改革は以下のとおりです。

これらの課題を2019年5月からの4年間で計画的に検討及び実施していきます。

### 【政策立案】

- ・ 歯と口腔の健康づくり検討協議会(みんなのお口歯ビジネス協議会)  
2019年6月に協議会を設置し検討を開始。2020年3月中旬にパブリックコメントを実施し、6月定例議会での議案提出を目指す
- ・ 犯罪被害者等支援推進検討協議会
- ・ こどもの権利条例
- ・ 交通基本条例
- ・ 広報広聴会議からの提案課題

### 【議会改革】

- ・ 反問権の付与について/議会制度検討会議
- ・ 議員定数の見直し/議会制度検討会議
- ・ 市議会アンケートの実施/広報広聴会議
- ・ 議会報告会の見直し/広報広聴会議
- ・ 市議会だよりの見直し/広報広聴会議
- ・ 出退掲示板の電子化/議会ICT化運営協議会



- ・ 議案・議案説明資料・一般質問の議員提供資料のインターネット公開／議会 ICT 化運営協議会
- ・ 議場への大型スクリーン・プロジェクターの導入／議会 ICT 化運営協議会
- ・ 音声翻訳技術による議会中継の同時翻訳／議会 ICT 化運営協議会

### 3. 政策課題の選定について

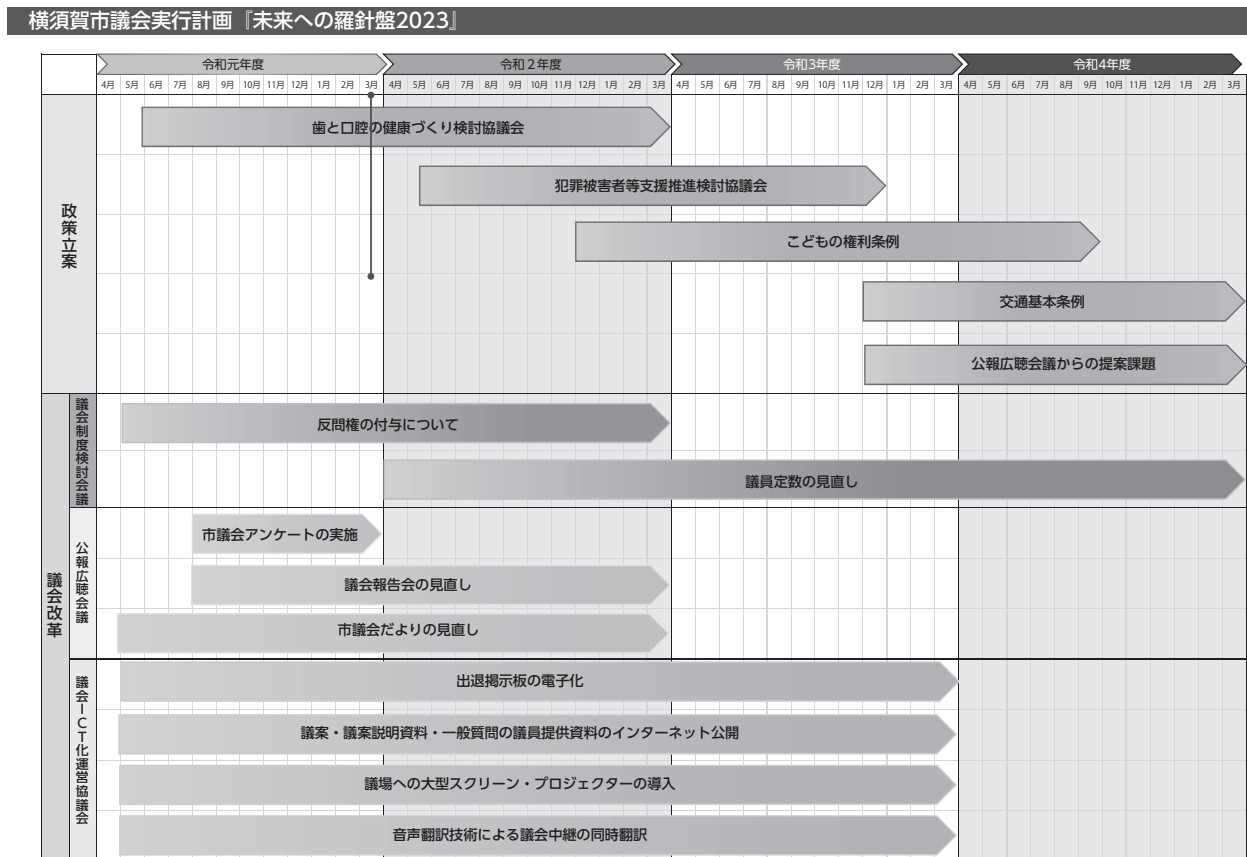
実行計画に位置づける政策課題の選定は、政策検討会議において各会派から提案されたテーマの内容に応じて、次の基本的な考え方のもと、まず最初に「提案の趣旨に全会派が賛同し、議会全体で実行計画として取り組むことが相応しい課題」を確認し、取り組むべきと確認された課題に対し、選定基準に基づき、評価を行いました。

### 4. 基本的な考え方について

- (1) 「政策立案」であることを基本に、「条例制定」及び「政策提案」のいずれかを行うものとし、最終的な選択は詳細な検討を行う課題別検討会議で協議します。
- (2) 4年間の実行計画の対象期間を考慮し、2年間ごと、前期、後期の二つに分けます。
- (3) 後期の計画については、前期末に本市を取り巻く社会情勢や行政課題などの変化を踏まえて、再度協議を行います。
- (4) 選定しなかった政策課題については、実行計画を進行管理する中で、本市を取り巻く社会情勢や行政課題などを踏まえて、その取り扱いの必要性などを検討します。

### 5. 選定基準について

提案の趣旨に全会派が賛同し、議会全体で



実行計画として取り組むことが相応しいと確認されたテーマについて、下記の項目により評価・選定を行います。

- ア 共通度
- イ 市民生活度
- ウ 市民満足度
- エ 緊急度
- オ 提案数

## 6. 政策等の検証について

政策を有効的に実施していくためには、不断の見直しと改善を行っていくことが必要であり、そのためには PDCA サイクルとして Plan（計画）⇒Do（実行）⇒Check（評価）⇒Action（改善）を順次行い、政策がうまく機能しているか、意図した効果が得られているか、費用に見合っているかなど、政策の改善につなげるために検証を行う必要があります。

計画を立てても目標が達成されないと意味がありません。そのためにも横須賀市議会では課題別検討会議で協議を行った政策条例及び政策提案については、政策立案後に検証を行うこととし、その仕組みづくりを行いました。

検証を行う方法はさまざまあると思いますが、検証を行うにしても事業執行後、一定の期間が必要と考えられ、その時点では課題別検討会議は解散していることから、各部門別常任委員会による所管事務調査として検証・評価を行い、部局に報告を求めていくことにしました。

## 7. 計画の見える化について

これまで発信されている情報は、議案の審査等に係る経過と結果を中心としたものです。しかし、「議員や議会はそれ以外に何をして

いるかわからない」という問題点がありました。

今回策定した 1 期 4 年間の実行計画では、政策立案だけでなく、これまで議会制度検討会議、広報広聴会議、議会 ICT 化運営協議会で検討を行ってきた議会改革に関する課題についても、その工程を盛り込み、見える化を図ることにしました。

どうしてそうなったのか、というプロセスを見せることやそのことを伝える議会広報の強化や体制づくりを検討し、本当に市民が必要な情報を共有しているかという視点から、見える化を常に考え、市民の誰もが、知りたいときに容易に情報を得ることができる状態にするよう努めていきます。

## 8. 政策検討会議について

### 政策検討会議の設置

政策形成機能の強化を行う必要性から、個別の課題検討し、議員提案や市長等への政策提言を行うための課題別検討会議の設置など、市議会の政策形成サイクルを回すための推進組織として横須賀市議会基本条例第 22 条の規定に基づき 2017 年 5 月 1 日に設置されました。

板橋衛委員長を含め 9 名の委員と 1 名のオブザーバーで構成されています。

### 検討経過

2017 年 5 月 11 日の第 1 回から、2019 年 1 月 28 日の第 14 回まで、14 回にわたって、政策形成サイクルと課題に対する協議を行い、第 14 回では、これまでの協議結果の確認を行った。

2019 年 5 月～

4 月の横須賀市議会議員選挙後、石山満委員長を含む 6 名とオブザーバー 1 名で、再び

政策検討会議が設置された。

## 検討経過

第1回 5月29日 実行計画の策定について協議を行い、前期に提案された課題の中から今年度検討すべき課題を1つ程度選出することとした。

第2回 6月19日 検討する課題は「歯と口腔健康づくり条例」とし、歯と口腔の健康づくり検討協議会（通称：みんなのお口歯ピネス協議会）の設置を決定した。

今期の計画に位置付ける提案課題を各会派及び無会派議員から募集することとした。

第3回 8月29日 募集に応じて提出された政策課題について、趣旨説明に対する質問と意見聴取を行った。

また、議会報告会における市民意見の報告は、今後の実行計画策定の際の参考資料として、各会派で活用することとした。

第4回 11月19日 各委員から提出された提案課題の採点結果に基づき、6位までの8つの課題について、担当部局の意見を聴取することとした。

第5回 2020年1月30日

第6回 同年2月7日

第7回 同年3月4日

この3回の会議で、実行計画に位置付ける提案課題の選定について協議を行い、次のとおり課題及び検討時期を決定した。

- ・（仮称）犯罪被害者等支援推進条例  
2020年5月から検討開始予定
- ・こどもの権利条例  
2020年12月から検討開始予定
- ・交通基本条例  
2021年12月から検討開始予定

第8回 2020年3月17日

横須賀市議会実行計画「未来への羅針盤2023」を策定した。

## II. インタビュー 伊関功滋・角井基両議員に聞きました！

5月19日、横須賀市議会会派「よこすか未来会議」団長の伊関功滋議員（5期）と角井基議員（7期）に「横須賀市議会実行計画～未来への羅針盤2023～」策定に至るまでの様々なお話と、これからの議会でどうかしていくかなどの熱い思いを直接伺いました。



角井基議員

伊関功滋議員

横山 「横須賀市議会実行計画策定」に至るきっかけはなんでしたか？

伊関 一番大きかったのは、板橋現議長の議会改革への熱意だと思います。

議会の中には、政策サイクルの形成に向けた動きに及び腰の雰囲気もあったのです。改選後、私たちの前期の会派「研政」と会派「無所属みらい」の議員が統合し、新たに「よこすか未来会議」を結成しました。その会派では、議会改革を推進したほうが良いという意向でした。

板橋さんは、これまで議長を3回務められ

ています。その中で早稲田大学マニフェスト研究所の北川先生のお話を聞かれて、強い印象をお受けになったようです。

また議長として、他議会の議員との意見交換の場も多くあり、議会改革についての情報に触れて、横須賀市議会について考える機会も多かったと思います。

板橋議長は、議会改革をもっと前進させたいという思いが強く、板橋議長の粘り強い意向は、「横須賀市議会実行計画」策定に至る要素としては、大きかったと思います。

**横山** 「横須賀市議会実行計画」策定のモデルになった議会はありましたか。ミッションロードマップを作っている滋賀県大津市議会や、ユニークな取り組みの多い岐阜県可児市議会など、先進議会がありますが。

**伊関** 可児市議会は、前会派で視察に行っていて、去年、議運プラス広報広聴委員会と政策検討会議の正副委員長で視察に行ったのです。可児市議会は非常に良かったですね。うちには合うのではないかということ。

ロードマップということでは、大津市議会はロードマップで粛々とやっていますね。しかし、ロードマップは、うちがすでにやっていることも多かったです。（そもそも議会制度検討委員会で議論を進めてきたので。）

横須賀市議会議員研修会で大津市議会事務局の清水さんのご講演も聞きました。そのほか、色々研究しましたが、その2つの市議会の取り組みは大いに参考になっていますね。

**横山** 改選前の期に「政策検討会議」を設置されていますね。

**伊関** 板橋さんは、2度目の議長就任当時に政策検討会議の設置を決定して、準備会を経て、議長交代の後、政策検討会議の委員長に就任されました。

私たちの会派も、どうしても議員提案条例

の制定の取り組みや、その実行計画を立案制定したいということで、議論に議論を重ねて、各会派間の協議を進めてきました。

前期の政策検討会議は、各会派の代表と参加を希望したオブザーバーの無会派議員で構成し、議論を進めました。

**角井** 前期の政策検討会議にも伊関議員が当初から参加しています。今回の議員改選後、板橋さんは3度目の議長に就任されました。伊関議員も、今期の政策検討会議のメンバーとして、実行計画策定に関わっています。

**横山** 40人を超える規模の議会で、政策サイクル実現のための「実行計画」策定まで、よくまとめられましたね。

**伊関** すべての会派、無会派議員の意見を1つにまとめるのは、なかなか難しかったです。そこで、大きな会派の意見だけではなく、小さな会派や無会派議員にも配慮した進め方をしました。本当にやりたいことを全部入れることはできませんでしたが、議会の力で政策条例をつくるという基礎はつくれたと思います。

会派や個人の議員がやりたいことを提案し、評価の点数を付けていったのですが、その点数に関してはすべてが望み通りにはいきません。話し合いで譲りながらも、大切な部分は取り入れることができたかなと感じています。

議長がぶれずにサポートしてくださり、政策検討会議のメンバーをある程度固定して、運営したことが良かったと思います。

また、政策検討会議の中で、広報広聴委員会で提案された意見を条例化する案件を1つはやりたい。そうすると4年間には必ず1つやることになります。

**角井** とりあえず、仕組みはできたということですね。どこかのひな型を持ってきたみたいなことではなく、4年間きちっと動かしていけないといけないと思います。



横山 龍谷大学の土山先生が、議員力を強めるだけでなく、議会力で政策を実現するということをおっしゃっているのですが。

伊関 それも議長は考えておられて、今期中に議会事務局を議会局にしたいとお考えです。議員の政策能力の向上と職員の調査能力の向上ですね。今はコロナになってしまい、職員の動きも削減のほうになってしまっていて……。局に変えても、名前だけになる可能性もありますが、現在は議員の秘書的な機能しかないけど、議会局に変えればもう少し動きが良くなるかな。

角井 北川先生はずっと「議会局」と言っているよね。

伊関 いろんな場面で言われています。

横山 政策検討会議の議論は、議員としてとても貴重な勉強のチャンスになったのではありませんか？

伊関 政策検討会議の議論も多くの時間を使って取り組みましたが、政策検討会議に提案する内容について、事前に会派で議論を重ねて練り上げるわけで、会議が多かったです。

角井 昔の市議会と比べると、本当に多くの時間を使って勉強し、議論を重ねましたね。会派での話し合いの中で、若手の議員にとっては、どのように活動するのか、議会での質問の組み立てや、政策を実現していくための取り組み方など、貴重な時間になっていると思います。

伊関 優秀な若手議員もいますよ。うちの会派は若手だけでなく、ベテランもいるので、年齢構成の階層がうまく分かれています。

角井 若手も優秀な人がいますね。4年たったら随分変わると思う。楽しみです。うちは会派内での議論には非常に時間をかけていますよ。

横山 関東学院大学と横須賀市議会は「包括

的パートナーシップ協定」を結ばれていますが、この「実行計画」とのかかわりはどのようなものですか？

伊関 関東学院大学とは、県内初の議会との「包括的パートナーシップ協定」を2016年3月に結んでいます。実行計画、ロードマップの検証は、最終年度に議会が自己評価を行いますが、関東学院大学には、4年目の最後の半年ぐらいで外部評価をお願いする予定です。

横山 広報広聴の充実も政策検討会議で課題として入っていましたが。

伊関 広報広聴会議では、議会報告会と議会だよりを受け持ちますが、うちの会派で委員長をやっています。

角井 広報広聴会議は範囲がたいへん広いのですが、懸命に課題に取り組んでいます。

議会報告会も次第に形骸化してきているし、参加者も少ないなどの問題点もあるので、議論しながら方向性を考えていきたいと思っています。

市議会だよりは、定例会ごとの発行になりましたが、もっと市民に親しんで読まれるよう、引き続き見直しはしなければいけないと思っています。（今の形になったときの編集委員長は角井議員でした。）

横山 「実行計画」の次への展開は、どう考えていますか？

伊関 「議会実行計画」のPDCAサイクルをしっかりと回していきたいと考えています。まずは、しっかり方向性を決めて、実行する道筋を立てたい。課題別検討会議は条例をつくるまでということになっています。

議員提案で政策条例を制定しても、時代に遅れることもあり、条例は廃止もあり得るので、検証が大事だと思います。検証なくして議員提案の条例をつくったと言えるのか。作

ただで終わってはいけないと思っています。

実効性の担保をどうとるかというのが問題です。常任委員会にやってもらうのだけど、かなりきついと思うので、政策検討会議の3年目に何かの条例を検証しましょうということを入れ込んでいくつもりです。3年目だから、来年です。検証について、議会制度検討会議に提案したけれども、やらないということで、こちらでやるということです。それをきっちりやっていきたいと思っています。

**横山** 2月、3月の予算審査の議会中に新型コロナウイルス問題で、議会もその対応に苦慮されていると思います。コロナ対策については、議会としてどのような取り組みをされていますか。

**角井** 新型コロナへの対応については、「新型コロナウイルス感染症対策検討協議会」を設置して、そこで取り組むことになっています。補正予算を計上する臨時議会が4月末に開かれ、6月定例議会の直前にも予定されています。

議会運営では、ネット中継がされており、今は本会議、委員会とも傍聴をご遠慮いただいています。

(\*「新型コロナウイルス感染症対策検討協議会」は、現在活発に行われています。)

**横山** 貴重なお話を伺い、ありがとうございました。「実行計画」の成果を期待しています。

表 横須賀市議会の新型コロナウイルス感染症対策の取り組み

5/7	「横須賀市議会の新型コロナウイルス感染症対策検討協議会運営要綱」施行 現員6名、オブザーバー1名
	「新型コロナウイルス感染症対策検討協議会」で協議を開始。 週1回から2回開催
5/18	新型コロナウイルスの対策等に関する100近い項目のうち、急を要する要望・確認事項について(37項目)、上地市長へ申し入れた。 3月2日付の市議会からの市長への申し入れに対する回答は3月6日に得ているが、37項目めで、その後の経過の確認を求めている。
5/21	議会の申し入れについて、市長から回答があった。
5/25	新型コロナウイルスの対策等に関する要望・確認事項について5月21日の回答のうち、13項目について再度の要望及び確認を申し入れた。
5/28	協議会からの第2回要望及び確認13項目について、市長から回答があった。
	協議会のインターネット中継および録画公開を開始。

### \* 横須賀市議会の議会実行計画の成果に注目！

今期の議員任期の 4 年間を通して取り上げる政策立案と議会改革の課題を明確にし、その工程表を公表して、4 年間で計画的に検討、実施するとして、課題解決型議会への道を進む横須賀市議会の取組みは注目されます。

「横須賀市議会実行計画」策定に努力された横須賀市議会のベテラン議員お二人へのインタビューでは、実行計画を読むだけでは見えない様々なご苦労がわかり、徹底した議論で物事を進める大変さとその力を実感させられました。新型コロナ対応で大変な中、貴重なお話を伺うことができました。

\* 「横須賀市議会実行計画」の参考資料として、各会派、議員個人からの提案課題の分類と取組内容、提案課題採点結果一覧表、採点内容が公表されています。

\* 各地方議会は、2 月、3 月の予算議会のさなかで、新型コロナへの対応に追われることになりました。傍聴の自粛要請や、会議の予定を変更した議会、一般質問の見合わせなど、様々な影響が出たようです。

また 4 月 30 日に、コロナ対策限定で、地方議会の委員会のオンライン開催を認める通知が総務省から出ました。

地方議会の役割とは？ もう一度しっかり議論する機会となっています。

### Ⅲ. 「よこすか市議会なるほどガイド」第 6 版紹介

横須賀市議会では、市民向けの「横須賀市議会なるほどガイド」を発行しています。その第 6 版の表紙には、「議会でゲンキ！まちの将来を話し合う場所」という文字が躍っています。

「発刊にあたって」には、横須賀市議会の基本的な考え方が記されています。

この「議会でゲンキ！」は、中学校の副読本としても活用されているとのこと。

#### 発刊にあたって

横須賀市議会では、市政の発展と市民福祉

の向上に向けて、皆さんの声を市政に反映させるため、さまざまな議会活動を行っています。

地方創生、地域主権改革が叫ばれる中、二元代表制の一翼を担う市議会の役割はますます重要となっています。行政の監視機能の強化はもとより、市民の多様な意見を汲み上げ、課題解決に向けた政策力を磨き、そして、議会の動きを迅速に、分かりやすく市民の皆さんに発信していくことが、これまで以上に求められています。

これまでも「開かれた議会」を目指して、本会議や各種委員会のインターネット中継をいち早く導入し、ご自宅のパソコンやタブレット、スマートフォンで、議会の模様をいつ

でもどこでもお気軽にご覧いただけるようにしたり、「市民に親しまれる身近な議会」を目指して、議会報告会の開催や市議会だよりの発行回数を増やすなど、さまざまな議会改革に取り組んできました。

今期は「議会改革の第2ステージ」と位置づけ、「課題解決型の議会」を目指して、さらにパワーアップしてまいります。具体的には、関東学院大学との包括的パートナーシップ協定を活用し、本市の抱えるさまざまな課題を解決するための政策提案や政策条例制定の取組みを本格的にスタートさせます。

また、時代の変化とともに多様化する行政課題に的確に対応するためには、議会の広報広聴機能の充実・強化が不可欠です。今後は、議会による市民アンケートの実施や議会報告会のあり方検討などを通して、市民意見を吸い上げる仕組みづくりと民意を政策に反映させる政策力の強化に全力で取り組んでまいります。

今回で第6版となった『よこすか市議会なるほどガイド 議会でゲンキ!』は、市議会の役割や活動などに関する事を1冊にまとめた情報誌です。

この情報誌をご覧になった皆さんが、市議会をより身近に感じ、市議会により関心を持っていただくきっかけになれば幸いです。

2019年12月

横須賀市議会

「よこすか市議会なるほどガイド」には

- ・ 横須賀ヒストリー ～年表でたどる郷土の歴史～
- ・ 議会ってどんなところ……議場の様子などをイラストでご案内

本文は

- 1 しくみ……市議会はどんなしくみののかしら？

- 2 運営……市議会ではなにをやっているのかな？

- 3 市民と市議会……私たちと市議会のつながりって何かしら？

この3つのパートで議会について詳しく説明しています。また、資料編、Q&Aがあり、全71ページです。2019年12月に、26,000部発行しています。

「議会でゲンキ! まちの将来を話し合う場所」という表紙の文章が、横須賀市議会の意気込みを表しているように感じます。



#### 参考文献

会津若松市議会編『議会からの政策形成—議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル』ぎょうせい、2010年

会津若松市議会編『議会改革への挑戦 会津若松市議会の軌跡—市民の意見を起点とし「課題解決」を図る議会へ』ぎょうせい、2019年



# 会派マニフェストづくりと政策形成サイクル

横須賀市議会議員 角井 基

## 1. 従来からの取り組み

議会・議員活動のあり方が社会的に問われるようになって久しくなります。多くの議会で議会改革の必要性が声高に叫ばれ、幾多の改革が進められてきました。本市においても、私が初当選した頃と比較すれば、議会のありようが著しく変わったといえます。そして、議員の個々の活動も紙ベースでの議会報告から、今ではSNSを用いた情報発信も多くの議員が行うまでになっています。

こうして、議会全体での改革も進められてきているのですが、議会を構成する会派としての取り組みも進めており、ここでは、その報告をさせていただきます。

議員の日常的な活動は、地域住民や様々な団体・市民からの相談ごと、お願いごとに対応し、それを解決していく世話役活動、個人あるいは自らが参加する団体として政策的な実現をめざす活動、そして、議会という場で、行政の監視機能を果たす議員本来の活動があるといえます。

議会は、それぞれが選挙を通して選ばれた個人で構成されていますが、主義主張や政策、政治信条を同じくする議員が集まって会派を作り、それによって秩序立った運営がなされています。

会派としての活動は、議案や請願・陳情を

どのように扱い、処理していくのか、その合意形成をしていくことにあるのですが、首長が行政を司る上での予算づくりに会派としての意思を反映させていくことも大きな活動の一つであるといえます。これは、いずれの会派も以前から行っていることですが、毎年、次年度の予算編成に向けた会派としての予算要求を市長あてに提出しています。

ところで、今から5年前の2015年の市議会議員選挙の後、それまでの会派に入れ替わりがあって、5名のうち40歳代の議員が2名となり、大きく若返りました。それによって、会派内の活動がたいへん活性化していききました。

この年もそれまでと同じように予算要求を作ったのですが、作った後、それを市民に公表して、それに対する市民からの意見を聞き、それを基に再検討して、その中から予算要求に盛り込めるものは盛り込むように改善することが提案され、実行に移しました。予算要求づくりに市民が参加する形となったのですから、大きな一歩でした。

9月定例議会の開会中で会議のない日に市民との「意見交換会」を開き、それを踏まえて若干修正を加えたものを予算要望として提出しました。

そして、年が明けて、2016年3月定例議会に新年度予算案が提示されたのですが、そ

の中に予算要望がどのように反映されているのかを精査し、3段階での評価をしたものを一覧表にまとめ、それを市民向けに発表する場を設けました。このときからその会議に「よこすか未来会議」という名称を用いるようになりました。

その年の9月には、前年と同じように予算要望をまとめたのですが、ここでは前年の要望に対する市側の回答、代表質問に対する答弁を経て、新たなものを作りました。そして、前年と同じように市民の意見を聞く「第2回よこすか未来会議」を開きました。これによって、要望を作り、市民に提案、修正して提出、市側の回答・政策実現を評価して、前回の要望を見直す、というPDCAサイクルによる政策形成づくりが回りだすことになりました。

2018年からは、秋と春、年2回の「未来会議」を1日だけではなく2日にわたって開き、より多くの市民に参加してもらうように努め、このサイクルを4年間続けてきました。

## 2. 新しい会派の結成、新しいマニフェストづくりへ

2019年4月に市議会議員選挙があり、改選後、それまでの会派と前市長を支持していた会派「無所属みらい」、それに新人も加わって13名からなる新しい会派「よこすか未来会議」が結成されました。会派名は、折衷案という形ですが、結果として、それまでの意見交換会の名称と同じものになりました。

そして、新しいメンバー構成となったのだから、新しく会派としての政策を作ろうということになりました。個々の議員の政策はもちろん入れ込むのですが、その他に一般市民が持つ要望も政策化していこうということになり、「市民と議員のよこすか未来会議」を



市民と議員のよこすか未来会議の様子

6月中旬の土曜、日曜の2日間開きました。これまでにはない、画期的な取り組みであったといえます。

そこでは、街づくり、経済・インフラ、教育・福祉、の3つのグループに分けて意見交換し、なるべく少人数で意見の出しやすい方式を採用したのですが、見込みどおりたいへん多くの提案を頂戴することができました。

7月になってから、これを整理してマニフェスト作りに取りかかりました。市民からの提案に、それぞれの議員が持っている政策を書き出して加えました。これらは、1つの政策を1枚のカードに書き、それを課題テーマごとに計15項目に分類していくという作業で行われましたが、これだけで1日半もの時間を要することになりました。その後、分類したものをそれぞれが分担して文章化し、それで議論を始めるためのたたき台、マニフェストの原型ができあがりました。

項目としては、行財政改革、議会改革、多様性、子ども、教育、障害者福祉、高齢者福祉、医療・保健、安全・安心、環境、まちづくり、地域交通、公共施設、地域経済、観光でした。できしてみると、項目ごとの課題の数に偏りができていました。最初に市民の方々から出された意見を分類し、それを項目立てしたことによるものですが、再度それを分類し直すことにも難しさがあり、そのまま用いる

こととしました。

その後は、およそ 1 週間に 1 回のペースで会議を開き、ものすごくボリュームのある原案を一つずつマニフェストの形に作り上げていきました。ともかく、膨大な時間が費やされました。

新しい会派で、若い世代が多数を占めているのですが、新人 3 名を含め、誰もが自由に発言できる雰囲気があり、それぞれが自身の考え方を述べ、議論をするので、1 項目について議論する時間がたいへん長くなりました。それゆえ、トータルで膨大な時間を要することになりました。しかし、それだけ、自由闊達な会派であるということはすばらしいことですし、それによって、各々の主義主張や考え方がよく分かり、次第に仲間意識が醸成されていったようにも感じています。

### 3. マニフェストを基にした政策提言

次は、このマニフェストを基にして次年度予算に向けた市長への「予算要望」づくりです。例年 9 月下旬か 10 月初めに提出しており、それに合わせるには 1 か月間で形にしなければなりません。しかし、すでに 2019 年 9 月定例議会が始まっており、議会日程の合間をぬって週 2 回の会議を開き、議論を重ねていきました。



膨大な時間をかけてマニフェストを作成

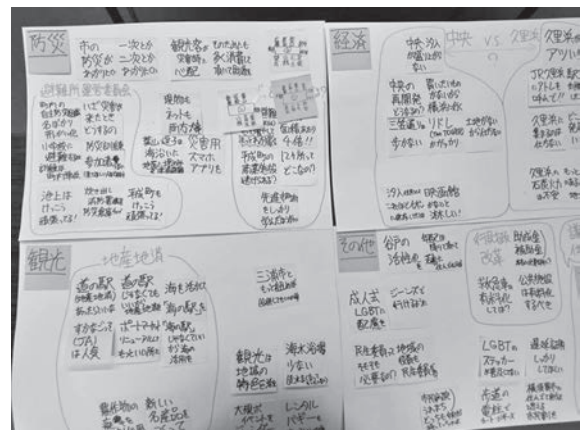
マニフェストの項目一つについて、それを実現するための具体的な方策を少なくとも 1 つ以上は挙げていきました。それをすべての項目について行うのですから、たいへんな労力を要しました。しかも、場合によっては意見が相反することもあり、それを議論して一つにまとめるのですから、根気のいる作業でもありました。

空いている日はすべて会議というという印象で、しかも、朝から夕方まで、所用があって途中で抜ける人はあっても、一日中行うことが常でした。

そして、全体で 120 項目に及ぶ政策集ができあがりました。そして、「予算要望」という名称ではなく、自らの政策を入れ込み、会派としてその実現をめざすものでもあることから、あえて「政策提言」としました。

これまでの会派の予算要望にはなかったような特徴的な課題を挙げてみると、○市役所において職員が子育てや介護をしやすくするための在宅ワークの検討、○保育士不足の解消へ潜在保育士の掘り起こしや復職支援の強化、○全小学校に全児童が放課後を安全安心に過ごせる居場所の確保、○中高生が勉強や交流のできるフリースペースの整備、○所有者不明である樹木の越境・倒木への対応策づくり、などがあります。

10 月 2 日には、市民向けのマニフェス







盛況となったマニフェスト発表・意見交換会

ト・政策集についての発表・意見交換会を開きました。何人くらい集まってもらえるかと心配していたところ、なんと 80 名近い参加者があり、借りている部屋では椅子が足りなくなって立ち見が出るほどでした。急きょ、もう一つ空いている部屋を借りて、急場を凌いだほどでした。

ここでも、グループ分けをして、意見を聞きやすい環境を整えました。「これだけの政策を作って、すべて実現できるのか」など、中にはたいへん厳しい意見もありましたが、本市の街づくりに向けた建設的な意見を数多く聞かせていただくことができました。もちろん、そこでの意見も考慮して政策集にさらなる修正を加えました。

#### 4. マニフェスト大賞で優秀賞

早稲田大学マニフェスト研究所と毎日新聞社が共催している「マニフェスト大賞」という 14 回目を数える政策コンテストがあり、全国から首長や議会・議員、あるいは自治体職員や学校などが応募して政策づくりを競い合っています。

そこで、これだけのものを作ったのだから、それに応募してみようということになりました。応募締切の 2019 年 8 月 31 日に間に合わせるため会議の設定が増えたことも事実あ

りました。そして、提出期限ぎりぎり、なんとか間に合わせることができ、かくして、マニフェストは完成しました。

11 月初めには、マニフェスト大賞の発表がありました。今回は全国から過去最多の 2,619 件の応募があったということです。その中から部門別に 30 件がノミネートされるのですが、みごとその中に選ばれました。

そして、さらに専門家による選考が行われたのですが、議会部門で優秀賞を受賞することができました。マニフェスト、それに基づく政策集を作成するためにたいへんな労力をかけたのですが、それが報われ、久しぶりの充実感を味わうことができました。



マニフェスト大賞で優秀賞を受賞

#### 5. 市民公聴会の実施へ

年が明けて、2020 年 2 月末に 2020 年度予算案が提出されました。私たちの提言がどれくらい反映されるのか注目していたのですが、金額的にそれほど大きなものはないものの、従来と比較すると、かなりの割合で取り入れられたように感じられました。

そして、前年の 10 月に発表した政策提言が代表質問やその後の部局別審査、あるいは提言そのものへの回答を含めて、どれだけ実現することができるか、また実現する見通しが立ったのかを個別に評価しました。⑤



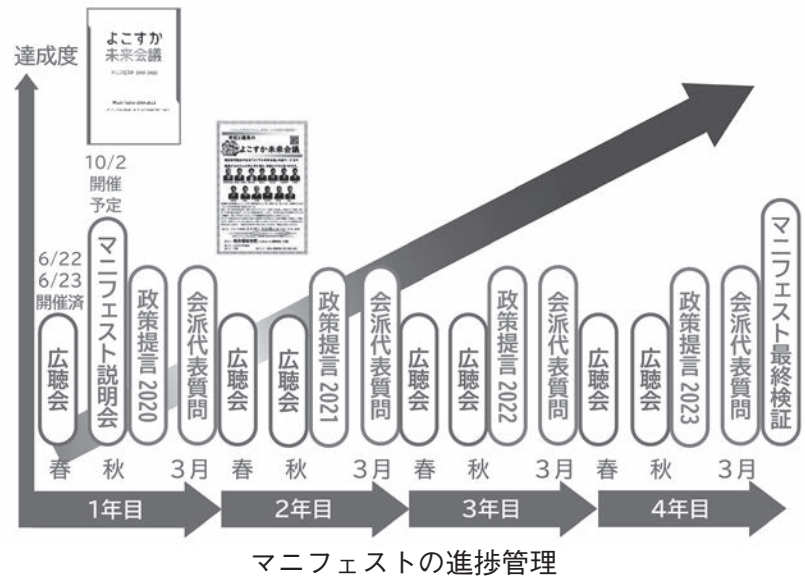
予算化・事業化されて実現、④実現の見込み、③前向きな答弁など進展、②会派として対応したのみ、①未対応、の5段階での評価をしたのですが、何も手を付けていない未対応が目立ったことは事実であり、それらの実現に向けて取り組みを強化する必要性を感じたところです。

これらの評価結果を発表する「公聴会」を定例議会の終えた4月下旬に計画していました。しかし、3月に入って、新型コロナウイルスが全世界的に拡散し、日本国内でも感染者が著しく増え、市内でも、多くの人が集まるイベントや集会などはすべて中止となったことから、多人数の集まる発表会を行わず、インターネットで同じようなものを配信し、市民向けに説明しようと計画の変更をしました。

しかし、4月になって、市内でも感染が拡大し始めたことに伴い、会派の議員全員が長時間集まることも感染の危険性があることから、それも中止せざるを得なくなりました。4月7日には、新型コロナウイルスの感染拡大に備える改正特別措置法に基づく緊急事態宣言が発令されるに至りました。たいへん残念なことですが、とても発表会をしているような状況ではなくなってしまいました。今後、ある程度収束し、落ち着いた時点で報告する機会を設定する予定です。

## 6. 今後の展望

このようなマニフェストづくりは、私にとってこれまでに経験したことのないものでした。これまでは、従来ある要望項目を見直して、新たな項目を付け加える、あるいは削除し、修正していく、それで新しい要望を作る、



そのような形が通例でした。

しかし、今回は、何もないところから、作り上げていったのです。しかも、半分以上は、新しい会派に集まって、初めて議論をするメンバーでした。当初は、どのように作っていくのか、おそらくは誰にも分からず、皆で話し合っ進めていく以外にはありませんでした。まさに、全員が一つになって作り上げた、会派としての結晶であるということができると思います。

今回は、残念ながら、最終ラウンドである報告をする公聴会を開くことができなかったのですが、評価の結果を「マニフェスト進捗状況の報告書」にまとめ、5月末にそれを会派のホームページに掲載しました。ご一読願えれば幸いに存じます。また、コロナ禍でのまちづくりをどう進めるのか、初めての試みですが、一般市民にも参加を呼びかけての「オンライン未来会議」を6月末に計画しています。

そして、次の年度に向けた政策提言づくりが始まります。政策づくりにおけるPDCAサイクルを回すことによって、市議会という場を通し、本市を、市民にとって少しでも住みやすい、喜ばれるまちに変えていくことができると信じています。



※見出し・項目のみ抜粋

1. 行財政改革
  - 行政改革を進めます
  - 近隣自治体との広域行政を進めます
  - データに基づいて政策をつくります
2. 議会改革
  - 市民の声を聴いて政策に反映させる仕組みを設けます
  - 議会の「見える化」を進めます
3. 多様性
  - 多様性を尊重し、誰もが自分らしく生きられる横須賀を目指します
4. 子ども
  - 待機児童ゼロを実現します
  - 全小学校に安心安全な放課後の居場所と学童クラブをつくります
  - 社会的養護下の子どもたちを支えます
5. 教育
  - 子どもたちに適切な教育環境を整備します
  - 教師の多忙化を解消し、学校教育の質を向上します
6. 障害者福祉
  - 障害のある方が活躍できる場を増やします
  - 障害のある方が社会参加しやすい環境を整えます
7. 高齢者福祉
  - 高齢者が安心して人生を送れるまにします
  - ICT 活用で高齢者をしっかり支えます
8. 医療・保健
  - 高齢者の社会参加・生涯学習の機会を充実させます
8. 医療・保健
  - 地域医療体制を強化します
  - 自殺対策を推進します
9. 安全・安心
  - 災害に備えた体制づくりを整備します
  - 災害時の情報伝達方法を改善します
10. 環境
  - 豊かな自然環境に親しみやすくします
  - 外来生物等への対策を進めます
11. まちづくり
  - 新規のミニ開発を抑制し、再開発や空き家の活用を進めます
  - 駅前再開発に市も参画して、公共施設と一体的に整備します
  - 問題空き家を予防し、まちの価値を維持します
  - 小学校ごとの地域コミュニティをつくります
12. 地域交通
  - 交通不便地域の解消に向けて公共交通を強化します
  - 2 つの久里浜駅をつなげるなど、交通結節点の強化をします
  - 国道 357 号を内陸ルートにして国道 16 号の渋滞を解消します
13. 公共施設
  - 市民ニーズに応じて貸館施設をリニューアルします
  - 地域の声を聴いて公園のルールと設備を見直します
  - 近現代史を伝える博物館を整備します
14. 地域経済
  - 起業・創業・中小企業の経営の悩みを支援します
  - 外国人の消費を喚起するためキャッシュレス化を推進します
  - 商店街を居心地のいい空間にし、人の流れをつくります
  - 企業誘致の奨励策を改善します
15. 観光
  - 観光資源に磨きをかけ、観光客の満足度を向上します
  - 海辺を効果的に活用した観光地を実現します
  - 歴史遺産に正面から光を当てた観光資源の活用をします

# 公契約条例の全国動向について

—2019 年度末時点における賃金条項の現段階—

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 研究員 野口 鉄平

## はじめに

行政と民間事業者（企業・NPOなど）の間で締結する契約（以下、「公契約」）に関連する条例として、2008 年に山形県公共調達基本条例が制定され、2009 年には千葉県野田市において公契約の下で働く者に支払われるべき賃金の最低額（以下、「下限額」）を規定する公契約条例が制定された。以降、全国各地の自治体で公契約に関する条例が制定され、管見の限りでは 2020 年 3 月末時点で計 61 を数える。

本稿では、全国の自治体における公契約に関する条例の制定状況を確認した上で、賃金条項に焦点を当て、その特徴と傾向を明らかにするとともに、今後の課題を提示したい。

## 1. 公契約条例と公契約基本条例

本稿では、公契約に関する条例のうち、下限額を規定する条項（以下、「賃金条項」）を含む条例を「公契約条例」、賃金条項を含まず、公契約のあり方を規定した条例を「公契約基本条例」（以下、「基本条例」）と定義する。2020 年 3 月末までに全国各地の自治体で制定された 61 の条例を分類すると、公契約条例 24、基本条例それぞれ 37 となっている。

## 2. 制定条例の傾向分析

公契約に関する条例を制定年別に整理し、制定条例数の推移をみたのが図表 1 である。2008 年に基本条例、2009 年に公契約条例が制定されて以降、毎年条例が制定されている。公契約条例は 2011 年から 2015 年にかけて複数の自治体で制定されてきており、近年は基本条例の制定が多くみられる。

次に、制定条例を地方別に整理したのが図表 2 である。関東地方が 19 条例と最も多く、中部地方が 17 条例、近畿地方が 12 条例と続いている。地方別に条例制定数の違いはあるが、全国各地で制定され、近年は関東地方と中部地方での制定数が多くなっている。公契約条例 24 条例のうち、約 7 割にあたる 17 条例が関東地方で制定されている。基本条例の制定が最も多いのは中部地方で、15 条例が制定されている。

都道府県別にみると、東京都、愛知県（各 11 条例）、兵庫県（5 条例）、岐阜県（4 条例）、岩手県、神奈川県（各 3 条例）、秋田県、埼玉県、千葉県、三重県、京都府、奈良県（各 2 条例）、北海道、福島県、群馬県、石川県、長野県、和歌山県、広島県、香川県、高知県、福岡県、沖縄県（各 1 条例）と 23 都道府県の自治体で条例が制定されている。

図表1 制定条例数の推移

制定年	公契約条例	基本条例	計
2008年		1 山形県	1
2009年	1 野田市		1
2010年	1 川崎市	1 江戸川区	2
2011年	2 多摩市、相模原市	※1 高知市	3
2012年	3 渋谷区、国分寺市、厚木市		3
2013年	2 足立区、直方市	2 前橋市、秋田市	4
2014年	※5 千代田区、三木市、草加市、高知市、世田谷区	4 長野県、奈良県、四日市市、大和郡山市	9
2015年	4 我孫子市、加西市、加東市、豊橋市	3 岐阜県、岩手県、京都市	7
2016年	1 越谷市	7 大垣市、加賀市、愛知県、丸亀市、尼崎市、旭川市、郡山市	8
2017年	1 目黒区	7 碧南市、湯浅町、花巻市、尾張旭市、由利本荘市、津市、高山市	8
2018年	2 日野市、豊川市	7 向日市、大府市、沖縄県、田原市、北上市、庄原市、丹波篠山市	9
2019年	1 新宿区	2 豊明市、岡崎市	3
2020年	1 杉並区	3 岐阜市、西尾市、東郷町	4
合計	24	※38	※62

※2020年3月現在。高知市は2011年12月に基本条例を制定後、2014年9月の条例改正により公契約条例の内容となった。条例制定を基本条例、条例改正を公契約条例の集計に含めているため、集計上、基本条例の合計は38、全条例の合計は62となる（2020年3月末時点の基本条例の実数は計37、全条例の実数は計61）。

制定条例を自治体区分別に整理すると、都道府県7、政令市3、中核市9、市区40、町2となっている。内訳については、公契約条例が政令市2、中核市3、市区19、基本条例が都道府県7、政令市1、中核市6、市区21、町2となっており、都道府県および町村では公契約条例は未だ制定されていない。

### 3. 賃金条項の現段階

公契約条例においては、下限額を設定する規定のほか、それが適用される公契約の範囲、下限額の算定で勘案する基準、必要な手続き、実効性を担保するための措置などが定められる。以下、賃金条項を含む24の公契約条例の傾向と特徴について整理する。

図表2 地方別条例制定数

地方	公契約条例	基本条例	計
北海道	0	1	1
東北地方	0	7(3)	7(3)
関東地方	17(4)	2	19(4)
中部地方	2(1)	15(10)	17(11)
近畿地方	3	9(4)	12(4)
中国地方	0	1(1)	1(1)
四国地方	1	1	2
九州地方	1	1(1)	2(1)
合計	24(5)	37(19)	61(24)

※2020年3月末現在。括弧内は直近3年間（2017年以降）の条例制定数。

#### (1) 条例が適用される公契約の範囲

条例が適用される公契約の範囲について、一般に公共工事と業務委託、指定管理が適用



対象となっている（図表3）。ただし、すべての事業に下限額が適用されるのではなく、各自治体が設定する一定の予定価格を上回る事業に限って適用されている<sup>(1)</sup>。

### ①公共工事

下限額の適用対象となる公共工事については、最も低い新宿区で2,000万円以上、最も高い川崎市で6億円以上に設定されている。内訳は2,000万円以上が1自治体、3,000万円以上が1自治体、4,000万円以上が1自治体、5,000万円以上が7自治体、9,000万円以上が1自治体、1億円以上が7自治体、1億5,000万円以上が4自治体、1億8,000万

円以上が1自治体、6億円以上が1自治体である<sup>(2)</sup>。

### ②業務委託

業務委託においては、最も低い相模原市および高知市で500万円以上、最も高い足立区では9,000万円以上が適用対象となっている。金額別にみると、500万円以上を対象とするのが2自治体、1,000万円以上が17自治体、2,000万円以上が2自治体、3,000万円以上が1自治体、9,000万円以上が1自治体となっている<sup>(3)</sup>。

草加市、世田谷区、新宿区の3自治体は一定金額を上回る業務委託すべてを適用対象

図表3 公契約条例の適用範囲

自治体名	公共工事	業務委託	指定管理
野田市	4,000万円以上	※ 1,000万円以上	○
川崎市	6億円以上	※ 1,000万円以上	○
多摩市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	△
相模原市	1億円以上	※ 500万円以上	500万円以上
渋谷区	1億円以上	※ 1,000万円以上	△
国分寺市	9,000万円以上	※ 1,000万円以上	※ 1,000万円以上
厚木市	1億円以上	※ 1,000万円以上	△
足立区	1億8,000万円以上	※ 9,000万円以上	△
直方市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	※ 1,000万円以上
千代田区	1億5,000万円以上	※ 3,000万円以上	○
三木市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	1,000万円以上
草加市	1億5,000万円以上	1,000万円以上	1,000万円以上
高知市	1億5,000万円以上	※ 500万円以上	○
世田谷区	3,000万円以上	2,000万円以上	2,000万円以上
我孫子市	1億円以上	※ 2,000万円以上	2,000万円以上
加西市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	※ 1,000万円以上
加東市	1億円以上	※ 1,000万円以上	△
豊橋市	1億5,000万円以上	※ 1,000万円以上	◆ 1,000万円以上
越谷市	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	1,000万円以上
目黒区	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	△
日野市	1億円以上		
豊川市	総合評価入札および1億円以上	※ 1,000万円以上	◆ 1,000万円以上
新宿区	2,000万円以上	1,000万円以上	○
杉並区	5,000万円以上	※ 1,000万円以上	○

※2020年3月末現在（公布年月日順）、自治体ウェブサイトの情報をもとに筆者作成。

※欄内の※印は表記の予定価格を上回る事業のうち、首長等または規則で定めるものに限り賃金条項を適用。

※指定管理欄内の△印は首長等または規則で定めるものに限り賃金条項を適用、◆印は表記の予定価格を上回る公募事業に限り適用。

としているが、それ以外の自治体は一定金額を上回る業務のうち、特定の業務に限って適用対象としている。

下限額の適用対象とする業務を具体的にみると、施設清掃を対象とする自治体が17と最も多く、多い順に、学校給食調理14自治体、施設警備12自治体、受付案内9自治体、施設・設備の運転管理、電話交換各8自治体、廃棄物等収集・運搬6自治体、施設の管理運営5自治体、施設・設備の保守点検、窓口業務、駐車場管理各4自治体、屋外清掃、車両運行、街路樹の維持管理、剪定・雑草・資源物等処分各3自治体、電算関連業務、廃棄物処理施設の運転管理、草花・樹木管理、学校給食運搬、保育施設の運営、学童保育施設の運営各2自治体が対象となっている。このほか、管理業務、相談支援、料金徴収、人材派遣、外国語指導、高齢者支援、障がい者支援、食堂、ファミリー・サポート事業、移動図書館、プール開放、体育大会の運営が各1自治体で対象とされており、さまざまな業務が下限額の適用対象となっている。

適用対象とする業務を限定していない3自治体を除き、1自治体あたりの適用対象業務の種類が最も多いのは我孫子市の17業務で、野田市、越谷市が9業務、多摩市、直方市、千代田区が8業務、川崎市、相模原市、厚木市、三木市、豊橋市が7業務、豊川市が6業務、高知市、加西市、加東市が5業務などとなっており、いずれの業務を適用対象とするかは、自治体ごとに違いがみられる。

### ③指定管理

指定管理については、①すべての指定管理協定を対象とする6自治体のほか、②一定金額以上の協定を対象とする6自治体、③金額を問わず、首長等が必要と認める施設のみを対象とする6自治体、④一定金額以上

の協定のうち、首長等が必要と認める施設のみを対象とする3自治体、⑤一定金額以上の公募により指定管理者を選定した施設の協定のみを対象とする2自治体がある。

### (2) 下限額の名称

各公契約条例における下限額の名称をみると、「労働報酬下限額」が15条例、「労務報酬下限額」が4条例、「労働賃金基準額」、「作業報酬下限額」、「賃金の最低額」、「最低額」、「賃金下限額」が各1条例となっている。

### (3) 下限額の算定基準

下限額算定の際に勘案する基準は自治体によって異なり、いかなる基準を採用するかは多くの場合、条例、施行規則のいずれかに明示されている。

公共工事に関しては、すべての自治体で農林水産省および国土交通省が工事費の積算に用いるための公共工事設計労務単価（以下、「設計労務単価」）が採用されている。

業務委託および指定管理（以下、「業務委託等」）に関しては、地域別最低賃金、自治体職員の給与を基準に挙げる条例が各14自治体と最も多く、生活保護水準、当該業務の標準的賃金が各5自治体、建築保全業務労務単価が2自治体、賃金構造基本統計調査、国民生活基礎調査が各1自治体で採用されているほか、その他の公的機関が定める基準などが9自治体で勘案されている。

自治体職員の給与を勘案する場合、正規職員（行政職・現業職のいずれか）の初任給を勘案する自治体と会計年度任用職員の時給額を勘案する自治体がある。2020年度の下限額設定にあたって自治体職員の給与を勘案した14自治体のうち、正規職員（高卒初任給など）の給与を勘案したのは10自治体、会計年度任用職員の時間給を勘案したのは5

自治体であった（1自治体は正規職員と会計年度任用職員の両方の給与を勘案）。

#### (4) 下限額の設定

##### ①公共工事

2020年度の下限額をみると、公共工事においては設計労務単価<sup>④</sup>の75%から91%の金額が設定されている（図表4）。具体的には、91%を採用したのは川崎市の1自治体、90%は草加市、越谷市、新宿区、目黒区、渋谷区、足立区、国分寺市、多摩市、相模原市、厚木市、三木市、加西市、加東市の13自治体、88%は千代田区の1自治体、85%は野田市、世田谷区、日野市の3自治体、80%は我孫子市、豊橋市、高知市、直方市の4自治体、75%は豊川市の1自治体であった。このうち、前年度よりも比率を引き上げた自治体は2自治体で、豊橋市は77%から80%、千代田区は87%から88%へそれぞれ引き上げた。

豊橋市では、条例が施行された2016年当初、市内で最も多い小企業の若年層の数値を参考に、「事業者にとって無理のない範囲」として75%が採用されたが、施行から2年を経て2018年度に77%へ引き上げられた。さらに、人材不足が続いており、実際の支払報酬の方が下限額より高く、事業者への影響も小さいとして、2020年度に80%へ引き上げられた。

千代田区では、2017年度まで85%が採用されていたが、2018年度以降、1%ずつ引き上げられ、2020年度に88%へ引き上げられた。

##### ②業務委託・指定管理

業務委託等について、業種別・職種別下限額を設定しているのは野田市、多摩市、国分寺市、足立区、千代田区の5自治体である。これら自治体の業種別・職種別下限額は図表5のとおりである。たとえば、野田市の

図表4 公共工事の下限額（2020年度）

下限額水準	自治体名
91%	川崎市
90%	草加市、越谷市、新宿区、目黒区、渋谷区、足立区、国分寺市、多摩市、相模原市、厚木市、三木市、加西市、加東市
88%	千代田区
85%	野田市、世田谷区、日野市
80%	我孫子市、豊橋市、高知市、直方市
75%	豊川市

公共工事設計労務単価に対する比率。

場合、公契約条例が適用される公契約の業務内容に応じた賃金等の最低額（5種類）および市長が適用労働者の職種ごとに定める最低額（13職種）を設定している。

18自治体においては、職種等を問わず同一の金額が適用対象業務の従事労働者に適用されている。具体的にみると、世田谷区1,130円、渋谷区1,118円、千代田区1,095円※、目黒区1,070円、足立区1,060円、相模原市1,059円、川崎市1,056円、新宿区1,050円、多摩市1,046円※、厚木市1,045円、越谷市985円、草加市954円、豊橋市941円、三木市940円、豊川市936円、我孫子市927円、加西市920円、加東市920円、直方市897円、高知市849円となっている（いずれも2020年度、1時間あたりの金額、※は職種別下限額が設定されていない職種に適用）。

2019年度と比較して平均33.6円増加しており、最も増加したのは渋谷区の99円増で、世田谷区60円増、川崎市31円増、目黒区、足立区、相模原市、三木市、高知市、加西市、加東市30円増、我孫子市、厚木市29円増、豊橋市28円増、千代田区26円増と、計13自治体で地域別最低賃金の引き上げ額を上回る下限額の引き上げが図られた。

図表5 業種別・職種別下限額（2020年度）

自治体名	職 種	下限額
野田市	・ 施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約	1,660 円
	・ 施設の設備又は機器の保守点検に関する契約	1,660 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	978 円
	・ 施設の電話交換、受付及び案内に関する契約	1,032 円
	・ 施設の警備及び駐車場の整理に関する契約（警備業法第2条第5項に規定する機械警備業務に関するものを除く。）	1,240 円
	・ 事務員補助	978 円
	・ プラント保安要員	1,660 円
	・ 中央操作員	1,660 円
	・ 重機オペレータ	1,660 円
	・ 計量業務員	978 円
	・ プラットホーム作業員	1,240 円
	・ 手選別作業員	985 円
	・ 手選別作業員（障がい者等）	地域別最賃額
	・ 清掃作業員	978 円
	・ 除草作業員	978 円
・ 給食調理員	978 円	
・ 給食配膳員	978 円	
・ 給食配送員（運搬員）	1,051 円	
・ 給食設備管理員	1,660 円	
多摩市	・ 公園管理業務	1,053 円
	・ 施設の樹木管理業務	1,053 円
	・ 法面維持管理業務	1,053 円
	・ 街路樹の維持管理業務（街路樹等の補助作業員を除く）	1,060 円
	・ 下水道管渠清掃等業務（補助作業員を除く）（下水道管渠内における清掃業務及びこれに伴う準備・片付け業務）	1,328 円
	・ 可燃物等の収集運搬業務	1,073 円
	・ 学校給食センター調理等業務委託	1,080 円
	・ 学校給食配送業務委託	1,080 円
	・ 学校給食配膳業務委託	1,050 円
	・ 上記以外の業務・指定管理協定	1,046 円
国分寺市	・ 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	
	・ 設備の保守点検	1,047 円
	・ 施設・設備の管理（運転等）	1,036 円
	・ 施設の管理（受付等（電話交換・自転車駐車場管理含む））	1,036 円
	・ 施設の清掃に関する契約	
・ 施設の清掃	1,036 円	
・ 資源物等の収集及び運搬に関する契約		
・ ごみ収集・運搬	1,036 円	
足立区	・ 保育士	1,160 円
	・ 保育士以外の職種	1,060 円
千代田区	・ 警備員	1,364 円
	・ 保全管理員	1,826 円
	・ 清掃員	1,113 円
	・ 介護職	1,103 円
	・ 栄養士	1,431 円
	・ 保健師	1,471 円
	・ 看護師	1,471 円
	・ 上記以外	1,095 円



下限額の増減率平均の推移をみると、2012年+0.7%、2013年+0.4%、2014年+0.6%、2015年+1.3%、2016年+1.3%、2017年+2.7%、2018年+2.9%、2019年+2.7%、2020年+3.4%で推移しており、引き上げ率は上昇傾向にある。

2020年度の下限額を当該地域における地域別最低賃金（2019年10月改定）と比較すると、最も開きがあったのは世田谷区の117円で、渋谷区105円、越谷市、高知市59円、目黒区57円、直方市56円と、6自治体で50円以上の開きがあった（図表6）。一方、我孫子市は4円、豊川市は10円、豊橋市は15円しか開きがなかった。これら3自治体では公共工事、業務委託、指定管理のいずれにおいても下限額が低く抑えられている。職種別に下限額を設定していない18自治体の下限額は地域別最低賃金の100.4%から111.5%、平均104.7%の金額となっており、このうち、地域別最低賃金を勘案して下限額を設定している9自治体の下限額は地域別最低賃金の100.4%から106.4%、平均103.1%の金額となっている。

最低賃金については2007年の最低賃金法の改正により労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性を図ることが明記され、ここ数年、10～20円台、2～3%程度の最低賃金の引き上げが続いている。業種別・職種別に下限額を設定していない18自治体における2020年の下限額の引き上げ額をみると、地域別最低賃金が2019年10月改定で平均27.9円引き上げられたのに対し、下限額の引き上げは平均33.6円と地域別最低賃金の引き上げ額を上回った。しかし、今年は新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、中小企業の経営が悪化しているため、地域別最低賃金は前年度の水準が維持される可能性がある。例年であれば、10月頃に実施される

図表6 業務委託の下限額と地域別最低賃金の比較

自治体名	下限額	最賃	最賃比
世田谷区	1,130(+60)	1,013(+27)	117
渋谷区	1,118(+99)	1,013(+27)	105
越谷市	985(+25)	926(+25)	59
高知市	849(+30)	790(+25)	59
目黒区	1,070(+30)	1,013(+27)	57
直方市	897(+20)	841(+25)	56
相模原市	1,059(+30)	1,011(+27)	48
足立区	1,060(+30)	1,013(+27)	47
川崎市	1,056(+31)	1,011(+27)	45
三木市	940(+30)	899(+27)	41
新宿区	1,050(-)	1,013(+27)	37
厚木市	1,045(+29)	1,011(+27)	34
草加市	954(+14)	926(+27)	28
加西市	920(+30)	899(+27)	21
加東市	920(+30)	899(+27)	21
豊橋市	941(+28)	926(+27)	15
豊川市	936(+26)	926(+27)	10
我孫子市	927(+29)	923(+27)	4

単位：円。下限額は2020年4月、地域別最低賃金は2019年10月改定後の金額。括弧内は前年比。杉並区の下限額は、原稿執筆時点で未発表。

地域別最低賃金の引き上げにより、下限額が最低賃金を下回る自治体が散見されるが、地域別最低賃金の水準が据え置かれることになった場合は、2021年度の下限額水準をめぐる議論にも影響を与えることが予想される。

最低賃金と比較して100円以上高い下限額を設定しているのは、世田谷区と渋谷区の2自治体である。これらの自治体では、どのような考え方に基づいて、下限額が設定されているのであろうか。

世田谷区の労働報酬専門部会は、業務委託の下限額について、官製ワーキングプアの解消および公共サービスの適正な品質確保に必要な水準に設定すべきとの基本的な考え方に立った上で、同一労働同一賃金原則および区役所の仕事であることを踏まえ、区職員の高卒初任給の相当額をベースとした目標水準を設定している。2021年度にこれに到達する

ことを目標に、2020年度下限額は、2019年4月適用の区職員高卒初任給の相当額である1,130円とすべきとの意見が同部会から示され、これに基づいて2020年度下限額が同額に設定された。

#### 4. 議論の深化に向けての課題

公契約条例および基本条例を制定している61自治体のうち、35自治体が公契約や下限額のあり方などを審議する機関を設置している。これら審議会における議論の深化に向けての課題を指摘したい。

1つは下限額のあり方である。公共工事においては、下限額設定の拠り所となっている設計労務単価の政策的な引き上げにより、下限額の水準も一定の引き上げが図られてきている。その一方、実際に支払われている賃金が高く、下限額の間には大きな乖離があることも指摘されており、労働市場における賃金水準を踏まえた検討が求められよう。

一方、業務委託等においては、一律の下限額を設定する自治体が多く、職種別下限額の導入は一部の自治体にとどまっている。リビング・ウェイジ（生活賃金）の保障の観点からは、下限額水準の向上が求められる。また、人材不足への対処、サービスの質の確保・向上といった課題に対応していくには、一律の下限額では限界があるといえ、職種別下限額の導入が必要不可欠であろう。

2つは自治体施策と連動した議論の必要性である。サービスの質の確保・向上とその担い手の確保のためには、必要とされるサービスの質とそれに見合った賃金水準の検討が求められる。つまり、住民がどのようなサービスを必要とし、それを提供するにはいかなる人材が必要で、そうした人材を確保するためにはどの程度の賃金水準が求められるのかを自治体として検討していくことが必要である。

業務委託や指定管理者など、公共サービス供給を民間が担う場合、自治体はサービスの購入者になることを意味する。しかし、その場合も、住民に対するサービスの供給責任は自治体にあることを忘れてはなるまい。公共サービス供給に占める民間の割合が増加しつつある中、自治体がそうした責任を果たしていくため、公契約に関する審議会には、自治体施策と連動した公契約、賃金水準のあり方に関する議論が期待されているというべきではなかろうか。

3つは情報公開である。公契約条例の適用範囲や下限額の設定には、自治体の考え方や意図が反映されている。したがって、それらがどのような議論や検討を経て、何を根拠に決定されたのかを住民や事業者、労働者らに説明し、理解を得ることが必要不可欠である。しかし、現状では、議論内容が把握できる形で会議録や会議資料を公開している自治体は一部に限られる。公共サービスの現場が抱える課題とそのための施策とその考え方を説明し、住民や利害関係者の理解を得ながら、好循環へとつなげていくことが肝要である。

(注)

- (1) 公契約条例適用事業数をみると、たとえば、多摩市の場合、2019年度は業務委託79件、公共工事20件、指定管理7件が条例の対象案件となっている（2019年度第1回公契約審議会資料）。
- (2) 千代田区では、2025年度までに1億5000万円から1億円へと、段階的に公共工事の条例の対象範囲が拡大される予定である。
- (3) 千代田区では、2025年度までに3,000万円から2,000万円へと、段階的に業務委託の条例の対象範囲が拡大される予定である。
- (4) 設計労務単価は8年連続で引き上げられており、全51職種の全国加重平均値は2020年度20,214円（昨年度比2.5%、2012年度比51.7%の伸び）となっている。

## 編集後記

本号では、議会改革と公契約条例について取り上げたが、巻頭言を含め、いずれの論考でも新型コロナウイルスへの対応が取り上げられた。それは決して偶然でなく、その感染拡大があらゆる分野に多大な影響を及ぼしていることの表れといえよう。

新型コロナ対策をめぐっては、持続化給付金事業をめぐる委託の問題、アベノマスク配布など、さまざまな問題が指摘されているが、そもそもの国の政策立案が遅きに失した感は否めない。未知のウイルスゆえの対処の困難さも当然であろうが、原因はそれだけではあるまい。

では、現場で未曾有の感染拡大と医療危機に立ち向かうことになった自治体はどうか。最前線の医療機関や保健所は不眠不休で対処し、自治体行政は国の政策に翻弄されながらも、さまざまな独自の施策を講じてきた。医療崩壊を回避すべく、「神奈川モデル」や「大阪モデル」にみられるように、各地の自治体で現場起点の医療体制が構築されるなど、多くの自治体が試行錯誤する中から望ましい成果を発見する「政策の実験室」として地方自治が機能したとみることができよう。

一方、特別定額給付金をめぐっては、小規模自治体でいち早く給付が開始される一方、大都市では未だ申請書すら届かないところもあるといった課題も指摘されている。新型コロナで自粛を強いられ、「政府」の存在感を否応なく感じる中で見えてきたのは、「中央」の限界と「地方」の機動性であった。

(野口 鉄平)

2020年6月25日

### 自治研かながわ月報第184号 (2020年6月号, 通算248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	佐野 充	編集人	大沢 宏二	定価1部500円
〒232-0022	横浜市内南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721		FAX 045(251)3199	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>		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 762 円+税) 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。