

# 行政視察報告書

<b>1. 委員会または会派等</b> 日本共産党議員団
<b>2. 視察期間</b> 平成26年2月4日 から 平成26年2月5日までの 2日間
<b>3. 視察先</b> 熊本県熊本市 福岡県直方市
<b>4. 視察項目</b> 熊本市自治基本条例及び 熊本市市民参画と協働の推進条例について【熊本県熊本市】 公契約条例について【福岡県直方市】
<b>5. 参加者</b> 〔委員（議員）〕 高口講治、橋積和雄、北岡あや 〔同行〕 なし 〔随行〕 なし
<b>6. 考察</b> 別紙のとおり  以上のとおり、報告いたします。  平成26年2月13日  報告者 <u>高口 講治</u>  大牟田市議会議長 殿

## 6. 考察

### 熊本県熊本市

#### I. 視察目的

現在、大牟田市では平成 28 年度発効の予定で、「大牟田市まちづくり基本条例」制定に向けた準備が進んでいる。全国の自治体は地方財政の困難の中で、地方自治の原点である住民福祉の向上と、多様化する住民要求や生活スタイルに対応できる政治の実現をめざし、「最小の経費で最大の効果を上げる」という観点で、大変な苦勞を重ねているのが現状である。また、住民自身が、これまで以上に政治に関与・参画していく必要性を感じており、その環境を整え、市民、自治体、議会が、それぞれの役割を自覚し、協力し、豊かで安心、安全な協働のまちづくりをめざすことの重要性が広く認識されつつある。

大牟田市の「まちづくり基本条例」制定に関しては、他の自治体で制定が進んでいる地方自治における憲法的存在の自治基本条例でなくていいのか、市民の参画と協働を中心にした条例では不十分ではないのか、も問われている。大変な時間と議論と体制のなかでつくられた熊本市自治基本条例及び熊本市市民参画と協働の推進条例を学ぶことによって、いま、本市においては、どのような内容が盛り込まれなければならないのか、その回答の一助とするために今回の視察をおこなった。

#### II. 熊本市の概要（平成 25 年 4 月 1 日現在）

人口 737,294 人、世帯数 309,890 世帯、面積 389 km<sup>2</sup>

産業別就業人口 第 1 次産業 12,280 人（3.7%）、第 2 次産業 53,403 人（16%）、第 3 次産業 251,965 人（75.4%）、その他 16,569 人（5%）、計 334,217 人

平成 25 年度一般会計当初予算 2,854 億円、特別会計当初予算 1,965 億円、企業会計当初予算 818 億円、議員定数 48 人（現員数 49 人）

#### III. 条例制定の背景

中央集権型から地方分権へと政治の在り方が変化し、人々の価値観の多様化や効率性重視の画一的行政から、住民の暮らしや生きがいに焦点を当て、地方自治体や住民の知恵と努力で、地域の特性を生かした地方政治を作り出そうという意識が強まってきた。住民の中からも、政治の公平性や透明性を求める声とともに、自ら、ボランティア団体やNPOでの活動参加等を通じて、積極的に政治への参画と協働を進め、活動する人たちが増えてきている。

このような時代の変化に対応するため、熊本市は地方自治の原点に立ち返り、市民・議会・行政が、それぞれの役割や責任を認識し、情報の共有による相互の信頼関係を築き、参画及び協働により、市政やまちづくりを進めていくために、平成 22 年 4 月に自治基本条例を、平成 23 年 4 月に市民参画と協働の推進条例を制定

し、自治体の意思表示と決意をおこなった。

#### IV. 熊本市自治基本条例

##### ①条例制定までの経過

平成 15 年 9 月に市民と行政が協働で自治基本条例の素案づくりに取り組むために「協働のまちづくりをすすめる市民会議」を立ち上げ、平成 16 年 7 月に市民会議素案がまとめられた。その後、シンポジウムや地域説明会を開催し、行政内部で条例素案がまとめられ、パブリックコメントや説明会、出前講座、オープンハウス、広報活動などを経て、平成 17 年 6 月市議会に条例提案されたが、審議未了廃案となった。条例づくり開始時に議会側の参加がなく、議会側との調整が不十分だったのではと思われる。

その後、平成 19 年に今度は議会側から、「執行部、市民、議会が一体となって議論し、条例制定を」との提案があり、9 月に自治基本条例検討委員会を設置し、17 回の検討を行い、自治基本条例素案をまとめた。その後、再びパブリックコメントや説明会、出前講座、オープンハウスなどを行い、寄せられた意見を参考に素案を修正し、平成 21 年 12 月市議会に提案されて可決、平成 22 年 4 月から施行され、今日に至っている。

##### ②条例の特徴

熊本市自治基本条例の特徴は、その条文はもとより、条例制定に至るまでの様々な会議や説明会、アンケートなどを粘り強く、数多く実施し、民意の集約と合意形成に努め、市民・行政・議会の 3 者が一体となって協力し合いながら実現した努力にこそあるように思われる。この点は、これから自治基本条例制定を検討している自治体だけではなく、すべての自治体が重要政策を提案するときの基本的な姿勢としてしっかり学ぶ必要があるだろう。それは、この間に行われた各種会議の開催数が 145 回、出前講座などの説明会は 149 回、説明会等への参加者は合計 7,304 人、資料設置 77 カ所…などの数字を見ても明らかである。

条例では、第 23 条・公的オンブズマンの設置と第 18 条・公益通報制度が特徴的である。公的オンブズマン制度は定数 2 名で任期は 2 年間。現在の体制は裁判官 O B である。特別報酬があり、弁護士や大学教授、検察官などを対象者として考えている。週 1 回程度来庁し、市民の苦情や要望を処理している。また、非職員の専門調査員が配置されている。職員は調整のみで、苦情処理には関わらない。平成 24 年度には行政対応への不満など 99 件の苦情の申し立てがあった。まず、オンブズマンが審査、判断し、関係各課と調整した後、行政判断として調査結果を申立人に返している。その結果はホームページで公開するとともに、年 1 回冊子にして公的施設で公開している。また、苦情処理だけではなく、常に市政を監視し、オンブズマン自らも事案を取り上げ、調査する権限を持っている点が重要である。当局にとっては耳の痛いこともあるだろうが、本来の自治機能の発揮と住民本位で透明性のある市政実現のための勇断であり、しっかり見習うべき点であろうと考える。

公益通報制度は、法令遵守の確保と公益のために通報を行った行政職員などが不当な取り扱いを受けず、保護されるための体制整備について定めたものだ。オンブズマン制度とあわせ、行政の内外から市政の監視を強め、公正で透明性ある政治の実現をめざす強い姿勢がうかがえる。

全体としては、住民主権や参画・協働・情報共有などを自治運営の基本原則として明記し、直接民主制の具体的保障を制度化したことや、条例に最高規範性を持たせたことが評価すべき特徴点である。

## V. 熊本市市民参画と協働の推進条例

### ① 条例制定の経過

日本一住みやすく暮らしやすいまちづくりを標榜した熊本市。市政とまちづくりを、市民と行政がよきパートナーとして連携し、情報共有・参画・協働により取り組んでいくことを決めた。平成 22 年 4 月に施行された熊本市自治基本条例に基づき、その具体化のためのルールを定めるために、熊本市市民参画と協働の推進条例を定めることにした。このことによって、行政や市民の役割が明確になり、これまで以上に市民が市政やまちづくりに参加できる仕組みが整った。

### ② 条例の特徴

自治基本条例づくりの教訓に学び、条例の検討開始段階から市民参画を得るために、熊本市自治推進委員会での審議を踏まえ、市民の意見が十分に反映されるように配慮された。

参画と協働の前提として、行政の市民への情報提供と共有への努力や、市民参画の機会を確保するために、総合計画や市民の権利義務、生活、事業活動等に重大な影響を及ぼす条例などに対して、市民参画の機会を設けることを義務化した。また、市民参画の手法として、パブリックコメントや審議会、アンケート、説明会、ワークショップなど、多彩な形で推進を定め、その周知徹底の方法も多岐にわたっている。

協働の推進の取り組みでは、市民と行政側が対等な立場で相互に補完しあうこととし、市民は自主性と自立性をもって協働の取り組みを推進すること、また、行政側は協働が円滑に進むための環境づくりの努力義務を課している。

コミュニティ活動に関しては、地域のコミュニティ活動や市民公益活動の継続のために、活動を担う人材の育成や活動拠点の整備など、行政側の環境整備の努力を義務化した。また、活動の継続性と質の強化のために活動資金の助成など、財政的支援制度を設けることにした。

この市民参画と協働の推進条例は、毎年度、審議会等で内容と実践状況が点検され、検証と公表が義務化されている。

この条例の施行により、まちづくりに関わる市民や団体の活動の貴重な経験やノウハウが、まちづくりに効果的に生かされる基礎ができた。

## VI. 考察

熊本市自治基本条例や熊本市市民参画と協働の推進条例の制定過程や条文構成の特徴点、優位性は大いに参考になった。

大牟田市が検討中の「まちづくり基本条例（市民参加・協働型）」は、他の自治体で制定されている一般的な自治基本条例（フルセット型）とは異なっている。大牟田市まちづくり基本条例は、いわゆる自治基本条例の一部をとりだし、補強したような位置づけであり、最高規範性をもち、自治体の憲法的な位置づけの自治基本条例とは性格を異にするし、限界もある。

少子高齢化が顕著で所得が低く、人口が確実に減少し続けている大牟田市で、これから必要なものが「まちづくり条例」だけでいいのか。検討対象を自治基本条例ではなく、まちづくり条例としたのは、自治基本条例には市民の権利や住民の監視機能の強化、情報公開・共有の徹底など、行政側にも相当な忍耐と決意が求められる条項が求められるため、若干のためらいがあったのかもしれない。しかし、真の地方主権と地方自治の確立に焦点をあわせるなら、乗り越えなければならないものである。

本来は、まず、全体の条例や施策・計画の指針となるべき自治基本条例を制定し、地方自治の本旨の実現への行政の決意と方向性を示し、あわせて参画・協働推進のための条例制定という、合わせ技でいくべきではないかと考える。熊本市自治基本条例制定の過程での民意集約や三者協働（市民・行政・議会）の取り組みの努力、自治体自らの苦労を自覚し、覚悟した条文構成などを学ぶと、いっそうその感を強くする。これからの大牟田市まちづくり基本条例検討作業のなかで、今回の視察の教訓を反映させていきたいと考える。

## 福岡県直方市

### I. 視察項目：公契約条例について

直方市において平成 25 年 12 月議会で提案・制定された公契約条例の策定の経過や準備状況、また契約対象の範囲・労働者の範囲・賃金水準の設定・実効性の確保など、直方市における条例の内容や課題を調査・研究。

### II. 事業の概要

(1) 公契約条例とは、国や自治体が締結する公共工事や業務委託契約において、事業で働く労働者の賃金等の労働条件の最低基準を「労働条項」として盛り込み、適正な労働条件を確保しようとするものである。

近年の行財政改革や入札改革の流れで、落札価格の低下と公共事業の民間委託化が進み、この事業に従事している労働者の賃金が低下し「官製ワーキングプア」が生み出されている。

こうした状況の中で、公契約条例によって業務に従事する者の適正な労働条

件を確保し、生活の安定を図り、公共事業・サービスの質の向上を確保するとともに、地域経済の活性化に寄与しようとする自治体が注目を浴びている。

条例を制定している自治体は、千葉県野田市をはじめ、東京都多摩市、神奈川県川崎市など関東が中心であるが、今年度西日本ではじめて直方市が条例を制定した。公契約条例を制定した各自治体において、制定までの経過や課題・内容など様々である。今回は会派として直方市における条例制定についての調査・研究を行い、大牟田市での条例制定に向けての足掛かりとしたい。

## (2) 直方市の公契約条例

### ①経過

平成 25 年 4 月 1 日現在の人口 58,574 人、世帯数 26,347 世帯。平成 25 年度一般会計予算額は 227 億 6,600 万円。直方市は、大牟田市と同じく旧産炭地であり、石炭産業の衰退とともに、人口の減少・市の産業基盤が大きく揺らいだまちである。

市の財政悪化に伴い、平成 17 年から行政改革大綱と実施計画の策定が進められ、これまでに指定管理者制度の導入やごみ収集、市民課の窓口業務、給食調理業務の民間委託が進められてきた。また、地域経済の停滞が進み、入札制度改革を行い総合評価方式などの導入などで下支えを行ってきたが、発注量の確保もできず、地元企業の疲弊が進んできたという背景がある。それに伴い、有効求人倍率も県平均を大きく下回るという雇用環境の悪化の状況が続いていた。

議会でも、この状況を打開するために平成 18 年 12 月議会より、たびたび公契約条例の必要性についての質問が出されてきた。平成 23 年 9 月に市として公契約条例制定に向けての検討方針が決定され、調査研究が進められてきた。

平成 25 年 4 月に条例策定審議会を立ち上げ、5 回にわたり議論が行われ、平成 25 年 11 月に条例案が市長へ報告された。同年 12 月議会に条例議案が上程され、全会一致で可決された。(同年 12 月 20 日公布。平成 26 年 4 月 1 日施行)。

### ②準備・制定過程における特徴

- ・直方市における公共事業に携わる事業主・労働者の実態把握のために、丁寧なアンケート調査を行っている。
- ・市・職員組合と合同での勉強会を実施。
- ・条例策定審議会において、経営者側・労働者側・学識経験者の委員を揃え、各論点について丁寧な議論を尽くした。

### ③条例内容の特徴

- ・条例の対象は、工事又は製造の請負契約については、予定価格が 1 億円以上であり、それ以外の業務委託契約については 1,000 万円以上、指定管理協定については 1,000 万円以上。下請け・一人親方にも適用。

- ・ 労務報酬下限額の勘案基準

工事又は製造の請負契約：設計労務単価の 80%に基づき定める 1 時間あたりの金額

業務委託・指定管理：826 円／時間

- ・ 公契約審議会を設置し、検証を行いながら適用範囲の拡大・賃金支払いの確認など検討していく。

### Ⅲ. 考察

野田市や多摩市などの先進自治体での条例制定経過などの調査を踏まえ、条例制定を実現させた直方市の取り組みには学ぶべき教訓が多い。まず、公共事業に携わる人たちの実態調査から入ったことは、実行力ある条例をつくるという地方自治体の姿勢の手本である。その上で、この条例制定を実現させるために、事業を担う使用者側の賛同を得ることがカギであり、そのための聞き取り・地域経済の活性化への効果の説明、審議会委員になってもらい丁寧な議論を重ねることに心血を注いだ行政の姿勢が、質疑質問の中で感じられた。

公契約条例をつくと使用者側の反発が大きいのではないかと、当初、行政側が心配していたことは杞憂に終わっている。むしろ、審議会の中で「適用範囲の 1 億円以上という条件を取り払うべきではないか」「すべての契約を対象にするべきだ」という意見が使用者側の委員から多く出されたことは興味深い。これは、公契約条例が、公共サービスの質の確保や地域経済の活性化に寄与するという目的や効果が、委員をはじめ、経営者団体にも浸透していたからと思われる。

行政による事前の聞き取りや実態把握の過程の中で、広く公契約の考え方や知識が市民の中で周知されていったものと考えられる。また、使用者側が公契約条例に向けて議論の入り口の段階で労働者側・行政と同じテーブルについたということが直方における最大の教訓と考える。

内容としては、主に多摩市の条例をモデルに作成したそうだが、多摩市の条例と違って、工事請負契約の対象価格が高いこと（多摩市は 5,000 万円）、また、業務委託の場合の労務報酬下限額を職種ごと（熟練労働者など）に細分化せず、一律にしていることなどがあげられる。下限額の価格を決める際、直方市は、多摩市のように生活保護基準を基にしていない。その理由は、生活保護基準ですると、福岡県の場合、最低賃金を下回ってしまうという事情からである。

労働者への賃金支払いの確認方法・対象の範囲の検討・人的体制・労務台帳の管理など課題もあるが、実施していく中で改良・改善していく仕組みとして審議会を設置していることなど、「小さく生んで大きく育てる」という視点で、条例制定を最重要視したことは大変参考になる。

大牟田市としても、この直方市の取り組みを参考に公契約条例制定に向けた準備が必要である。