



自治体政策形成の キーワード

連載
②

— 条例で拓く自治体政策 —



一般社団法人千葉県地方自治研究センター 主任研究員

申 龍徹

(法政大学大学院公共政策研究科客員教授)

自主立法権としての条例

世間には行政の現状維持志向の体質を揶揄する「3なし」という言葉がある。役所に対する住民の要望を断る際の理由としてよく使われるが、その内容は、「根拠なし」・「前例なし」・「予算なし」の3つを指す。

住民から行政に対してある種の要望（ほとんどの場合は自治体議員を媒介して行われる）があった場合、それが予算措置を伴う内容であればなおさらであるが、行政側は、まずは、「根拠がありません」と丁重に断る。そこで食い下がらない場合は、「前例がありません」と答える。大半は、根拠と前例がないと言われればそこまでだが、それでもダメな場合の殺し文言が「予算がありません」となる。ここまでくれば、どの要望であっても、行政にその実現を期待するのは無理である。もちろん、すべての住民要望に対して断るわけではないが、限られている自治体の資源を考えれば、多様化する行政需要への対応には限界があり、この3なしもやむを得ない。ただ、従来のような自治体行政のやり方では、少子高齢化や公共施設の老朽化など、これまでとは異なる性質の社会変化をもたらす課題を乗り越えることは難しく、行政や住民、議会といった縦割りのような消耗的な緊張関係を取払い、多様な主体の協力で地域自治の課題に対応する協働仕組みが必要となる。

市販されている行政学のテキストでは、行政活動を行う上で欠かせない4つの要素、すなわち、「権限」、「組織・人材」、「予算」、「情報」を行政資源（administrative resources）という。中でも、法律に基づいて行政を行う現行の「法治主義」の下では、行政活動のほとんどは法律の根拠の上で行われることが前提となっており、行政活動には「説明責任」（アカウントビリティ）が求められている。この4つの行政資源のうち、法的根拠を示す法令や条例などはもっとも重要なものであり、その中には計画や予算措置などの重要事項が定められている場合が大半である。

この法律的な裏づけを「権限」といい、国会で制定される法律や自治体の条例は、この権限の依

るところを示すものである。それぞれ、「立法権」や「自治立法権」として憲法上において保障されている。

戦前の地方統治とは異なり、戦後改革の中で生まれ変わった地方自治制度は、憲法第8章に「地方自治」が設けられ、第92条のから第95条までの4つの条文で構成され、地方自治の「本旨」をはじめ自治体の権能や議会、そして条例制定権、住民投票を定めている。憲法による地方自治の制度的保障は、「制度保障説」と位置付けられ、世界各国の主流を形成している。日本国憲法（第8章地方自治）の第94条は、「その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を定めることができる。」とし、自治体がその地域における事務（自治事務）及びその他の事務（法律又はこれに基づくに関して自ら条例及び規則など）を定める権能を定めており、これを「自治立法権」という。

自治体条例の種類

地方自治法第14条では、自治体は、権力的な性質を持つもので、住民の権利義務に関わる事項に関しては、法令で特別な定めがある場合を除き、条例で定めることが義務づけられている。

条例には、①権力的事務に関する条例、②内部管理に関する条例、③住民の負担の根拠を定める条例、④公の施設の設置・管理に関する条例、⑤任意的条例などの種類がある。

まず①は、特定の政策目的の達成、住民への義務を課し、権利を制限する内容のもので、公安条例や公害防止条例などがあり、②は主に行政組織や職員、事務処理のうち重要な事項について規定するもので、議会の委員会設置、職員の給与などに関する条例がある。③は、住民に対し財政的な負担を課するための根拠を設ける場合が多く、税条例、分担金・使用料・手数料などの徴収に関する条例が代表的である。

④の公の施設の設置や管理に関する事項は、地方自治法の規定（第244条の2）により条例で定めることが義務づけられている。最後の⑤は、条

例による根拠は必要としないが、政策の内容の明確化や議会による議決によって自治体の意思表明を行う場合に制定するものである。

条例の上書き権

旧地方自治法（2000年施行の地方分権一括法以前の地方自治法）においては、機関委任事務が存在し、自治体事務の多くに国が介入する仕組みであったため、自治体の条例はそれらの事務を執行する上で必要な「要綱による行政」で埋まっていた。

しかし、地方分権改革の推進に伴う自治体の政策形成が問われる今日における自治体条例の重要性は日々高まるばかりである。例えば、自治体の実情に即した様々な行政課題の解決を図ることを目的に、条例などの自主立法、法令などの自主解釈、戦略的な訴訟対応などを取り扱う「政策法務」に関わる組織体制を設置する自治体が増えている。

また、2009年の民主党政権による地域主改革の中には、「条例による法令の上書き」（全国画一的ではない、地域の特性に応じた施策を展開するため、自治体の条例により、法令の規定の全部又は一部を適用せず、又は必要な制限を附加し、補完し、若しくは緩和し、若しくはこれらの規定に代えて適用すべき事項を定めること）を自治体の権利として位置づけている。

地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、上書き権とは「条例による補正（補充・調整・差し替え）を許容すること」と定義していたが、第3次勧告では、「法令の基準を参酌基準に切りかえることも上書き権を許容したものと認めてよい」と付記され、議論が後退しているように見受けられるが、分権改革の先を考えれば、重要なテーマである。

自治憲章

（ホームルール、ホームルールチャーター）

自治体の条例に関しては、憲法第94条においては法律に違反しない条件付きで「条例制定権」が定まっており、自主立法権という。この自治体条

例の原型（制度設計の際のモデル）は、当時の米国制度では当然のことであった憲章（Charter、City Charter、Home-Rule Charter）である。その素案となったGHQのマッカーサー憲法草案では、「Charter」と表記されていたが、日本政府側の要求に応じて、憲法制定の際には「条例」（Regulation）という名称に変わった。

米国における自治体の憲章は、19世紀以降の州政府の過度な介入や固有権として自治権を認めなかったことに対抗するための自治権確立の運動の一環として始まり、1875年のミズーリ州憲法が人口10万以上の都市であり、州憲法に違反しないことを条件に憲章制定を認めたことが全国的な憲章制定に繋がった。

米国の州憲法に規定されるホームルールにおいて地方の事務として定められる事項は、自治体の区域や領域の確定、自治体の組織形態、職員の任命や選挙、課税・予算・財産取得・資産評価・財務管理などの財務的事項及びその組織・手続き、メリットシステムと人事管理、憲章の改廃、住民発案（initiative）・住民投票（referendum）・住民解職（recall）の採択、都市計画・ゾーニング・住宅・都市再開発・公益事業規則などである。（稲尾信男「米国ホームルールの法的機能と今日的意義」、国際地域研究、2003年、80頁）

もちろん、この米国におけるホームルールには州政府との役割分担についての線引きがあり、酒類やギャンブル、風俗の取り締まりなど、州全体で統一的な規制をかける必要が認められる事項に関しては州政府の事務となる。

団体自治と住民自治の調和を想定した地方自治の本旨から見れば、住民自治から出発する米国自治体におけるホームルールの制定は、自治基本条例の策定という近年の動向と併せて多くを示唆しているといえる。

自治基本条例の意義

近年、自治体の条例をめぐる著しい変化の一つとして、自治基本条例や議会基本条例を制定しようとする動きが活発化している。なぜ、自治基本

条例及び議会基本条例の制定動きがなぜ始まったのかについての説明は様々であるが、地方分権改革の進行が最大の要因であり、「団体自治」を中心においてきた戦後の地方自治から「住民自治」を中心とする地方自治への変化に対応するものである。

自治基本条例が制定される理由は、その最初と言われる北海道ニセコ町の事例から知ることができる。「ニセコ町まちづくり基本条例」(2000年)の第1条(目的)では、「この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする」と定めており、まちづくりの基本的事項と住民の権利・責任を明確にすることによる自治の実現という表現からは、米国の自治憲章のようなイメージに重なっていることがわかる(このニセコ町より、「箕面市まちづくり理念条例」(1997)をその最初とみる場合もあるが、箕面市の条例は、「市の目指すまちづくりの理念を明らかにすることによって、基本的人権と良好な環境を大切にす風土をはぐくみ、市及び市民が協働してまちづくりを推進することを目的とする」となっており、従来のまちづくり条例の延長線上にあり、自治基本条例としての性格・表現はニセコ町の条例が強いことからここではニセコ町の条例をその最初と理解する)。すなわち、地域の運営や地域課題を解決する単位として、自治体を構成する住民、議会、行政のそれぞれの役割を確認し、それぞれが活動するうえでの基本的なルールを定めるのが自治基本条例といえる。

また、従来の自治体の中の条例や規則などは、国の縦割りの指導下で個々バラバラに制定されたため、政策形成において少なからず整合性に問題が生じていること、地方分権改革の推進により新しい政策形成に不都合が生じていることがある。すなわち、多くの自治体の条例は、国の政策誘導に沿った形で制定された場合が多く、その基本的視点はナショナルミニマムの確保であったことから、量の充足が終わり、質の充足に向かう自治体にとっては役に立たないことが生じる一方、2000年の地方分権一括法の施行に伴い、住民自治や協働の視点に立った自治体の政策形成の必要性が高

まるにつれ、従来の条例体系では対応が難しくなったことが自治基本条例の制定を促していると考えられる。

NPO法人の公共政策研究所によれば、2014年3月現在、自治基本条例を策定している自治体は、全国で308団体であり、制定団体の自治基本条例においては、自治の意義、行政・議会・住民・地区組織(自治会など)の役割についての責務や基本的理念を定めるとともに、活動のルールとしての基本構想などの行政計画の議会議決、行政評価の実施、市民参加、住民投票などが主な内容となっている。

千葉県では、流山市の自治基本条例(2009年4月)が唯一であり、我孫子市や佐倉市などにおいては、提案された自治基本条例案が否決されるなど、自治憲章としての自治基本条例に対する理解にはもう少し時間がかかると考えられる。

流山市の自治基本条例は、その目的(第1条)において、「この条例は、流山市の自治の基本理念を明らかにするとともに、市民自治によるまちづくりの推進に関する原則及び制度、市民等の権利及び責務、市及び議会の役割及び責務等を定め、それらの着実な実行を通して、市民自治を推進し、もって市民福祉の向上を図ること」とし、また、この自治基本条例の位置づけ(第2条)においては、「この条例は、流山市が定める市民自治及び市政に関する最高規範であり、他の条例、規則等の制定又は改廃、解釈及び運用に当たっては、この条例に適合するように努めなければなりません」と規定しており、条例のうち、最高規範であることを明確に示している。

議会基本条例の広がり

他方、地方分権時代の幕開けに伴い、自治体の政策形成に対する期待が高まる中で、内外から自治体議会に対する役割についても再考が進められるようになり、自治分権時代に相応しい「討議の場」としての議会を求める動きが議会基本条例の制定という形で浸透している。

地方自治制度の根幹を成す「二元代表制」(機

関対立制)は、行政のトップである首長と議会が適正な緊張関係を保つことで自治体運営の適正性を担保する仕組みで、住民は首長と議員を選ぶことでその評価を行うのが本来の主旨である。

しかし、「強長弱議」(首長が強く、議会が弱い)の現状の下で、議会が本来の役割を果たさないまま、首長と議会多数派のなれ合いが日常化し、住民と向き合うことが形骸化しているのが、現状である。議会には「行政」という組織目線になりがちな首長に対し、議会は住民の目線で、その適正化を図ることのほか、予算や決算などの財政運営や政策運営に対し住民の代理としての監視やより良い政策の実現に向けた政策対案の模索が期待されている。特に、2000年の地方分権一括法の施行以降、自治体が選択し責任を負う事務が増える一方、財政の健全化に伴う行政の縮小が目立つ今日における自治体議会の政策形成に対する期待は以前よりも強くなっている。

しかし、自治体議会や議員に対する住民の目線はそれほど優しくない。新聞・テレビなどのマスコミを通じて伝わる自治体議会は「機能マヒ」の状態であり、地方選挙を前に実施される各種の意識調査(アンケート)の結果は、それを裏づけている。例えば、前回の地方選挙を前に実施された朝日新聞の「全国自治体議会アンケート」(2011年1月実施、全国1,797自治体対象、回収率100%、詳細は同年2月12日・13日紙面参照)では、任期の4年間、首長が提出した議案414本のうち、修正なし(無修正)で可決した議会が5割を超え、そこに修正や否決が3本以下の「丸のみ」を加えると全体の議会の約8割であることが分かった。

その上、議員提案の政策条例が1本も提案されなかった議会が9割に達しており、議案に対する議員の賛否についての公開は16%に過ぎないことも明らかになった。新聞の社説で「3ない議会」(修正しない、提案しない、公開しない)と批判されても仕方ない。自治体議会に対する「議会無用論」(議会不要論)や「定数削減・報酬減額」というバッシングが吹き荒れるのも理解できなくはない。

多くの自治体議会がこうした機能マヒ状態に陥った原因は様々であろうが、中でも、議員の怠

慢と時代認識の欠如という議員本人の責任(内部責任)と、そういう議員が当選することを許してきた有権者の無関心やエゴという選択責任(外部責任)は免れないはずである。こうした内外の責任を背景に自治体議会の新しいスタートを目指したのが他ならない議会基本条例である。

周知のように議会基本条例の先駆けは、北海道栗山町の議会基本条例である。この議会基本条例の制定は、自治分権時代における議会改革の幕開けともいわれるが、従来の自治体議会に対するインパクトは計り知れない。少し長くはなるが、この議会基本条例が制定された2006年5月の本会議における条例の提案理由から、この議会基本条例の全体像を知ることができる。

平成12年4月の地方分権一括法の施行以来、地方議会の役割は極めて広範囲にわたり、その責任の度合いはこれまでと比較にならないほど重くなりました。また、2007年に実施される統一地方選挙からは議員定数が5名減の13名になることから、町内全体への目配りのためにも住民との協働による議会を目指さなければなりません。

その中で、栗山町議会は、平成13年9月から今日まで時代に対応した議会改革、議会活性化策に努め、真に「町民に開かれた議会づくり」に取り組んできました。議員及び議会にとって、議会の改革・活性化は永遠のテーマであり、町民の代表たる多人数による合議制の機関として、町民の意思を町政に的確に反映させるためにも、今後も、継続して議会の改革・活性化に取り組んでいかなければならない重要なテーマです。

栗山町議会基本条例は、いつの時代においても議会としての権能を十分に発揮し、その責任が果たされるよう、4年半に及ぶ議会改革・活性化策の集大成として制定したものです。

栗山町の議会基本条例の特徴は多くの文献などで紹介されているので、詳細な説明は省くとし、重要なものを並べば以下のとおりである。すなわち、①町民や団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置、②請願、陳情を町民からの政策提案として位置づけ、③重要な議案に対する議員の態度(賛否)を公表、④年1回の議会報告会の開催を義務化、⑤議員の質問に対する町長や町職員の反問権の付与、⑥政策形成過程に

本条例では、「議会は、決議などによる議会意思の表明により市長などに対し、積極的に政策提言を行うもの」と示し、会派の違いを乗り越え、議会閉会中においても毎月常任委員会を開き、議論を重ね、その成果の提言により、野外のプールなど市内の7つの施設で中学生以下の利用料を無料にする内容の条例提出に繋がったという。(読売新聞、2011年2月26日)

もちろん、議会基本条例の制定有無だけが自治体議会の自己研鑽や改革姿勢を示しているとは言えない。場合によっては、流行りに敏感な自治体議会ほど、流れに遅れまいとその制定を急ぐケースも多く、条例の制定そのものが目的と化しているケースもあると指摘されている。

しかし、議会基本条例の制定に向けて行われる様々な議論の中から、議会や議員のみならず、行政や住民の意思疎通が図られ、議員のための議会ではなく、議員と議員の討議の場としての役割を再確認し、活発な議論を展開していくことが議会と住民の距離を縮めることにもなるはずである。自ら選んだ議員が議会において、行政とほかの議員を相手にどのような議論をしているのかを確認できる場所が議会でなければならない。子どもや孫に見せたい自治体議会を期待したい。

千葉県発の自治体条例

千葉県内の市町村の中には、全国の自治体に先駆けて政策課題の解決に向けた条例制定の経験があり、その中には「市川市の1%条例」(2004)、「障がい者差別禁止条例」(千葉県、2006)、「野田市の公契約条例」(2009)、「神崎町の日本酒で乾杯を推進する条例」(2013)のように、全国的な反響を呼び、同じ問題に悩む自治体に対し良き事例となった場合もある。これらの自治体の先駆的な条例が持つ可能性の中で最も重要な点は、自治体の実情を正確に反映できることにある。例えば、市川市の1%条例(正確な名称は、市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例である)は、納税者が所得税の1%相当額を自ら選択した非営利組織等に用途を指定できるという内

容で、そのモデルは1996年に制定されたハンガリーの「パーセント法」(または、パーセンテージ・フィランソピーとも呼ばれる法律であり、1996年にハンガリーで最初に制定された。納税者が所得税の1~2%を自ら選択した公益機関に提供できるもので、1999年のスロバキアが同様の法律を制定する等、中・東欧諸国に広がった。その原点は、19世紀のヨーロッパにおける政教分離以降の教会の財政支援のために所得税の上にその8~9%相当額を上乗せして徴収し、それらを教会に配分したことから由来している)であるが、市町村における市民活動の支援のために地域住民の納税が直接選択できる仕組みとして画期的な条例であった。

また、地酒の普及によるまちの活性化を目指す神崎町(人口約7,500人)の「日本酒で乾杯条例」は、議員発議によって提案された条例であるが、日本酒で乾杯する習慣を広げ、発酵食品への理解促進と神崎町で造られた日本酒の普及をその狙いとしているが、創業300年以上の県内屈指の老舗蔵元(「鍋店」神崎酒造蔵及び「寺田本家」)を2つも有する神崎町だからこそできる発想である。この神崎町の日本酒乾杯条例によるまちづくりの取組みは、地元の実情を踏まえた小さい自治体のまちづくりとしても評価は高く、その後、全国において日本酒やワインなどの乾杯条例の制定が相次いでいる。



発酵の里こうごき酒蔵まつり(神崎町)

2006年に制定された「障がいのある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」(障がい者差別禁止条例、2007年7月施行)は、障がいの有無に関係なく、誰もがお互いの立場を尊重しあい支え合いながら、安心して暮らすことのできる社会づくりを目指すもので、前文をはじめ全5章36条分によって構成されている。

自治体政策ツールとして「空き家対策条例」

自治体の条例がもつ最大のメリットは、地域の実情を反映する政策の実現にあり、住民の目線で確認できることである。少子高齢化という人口減少社会においては、人口の高齢化や公共施設の老朽化とあいまって制度の劣化が進むことになるが、こうしたデメリットを如何にして食い止めるか、再生させるかが問われている。

社会保障の分野においては、介護問題が大きな社会全体の課題となっているが、自治体の現場からは住まいをめぐる問題も深刻さを増している。例えば、「空き家」の問題である。高齢化が進むことにより、空き家の数や率が増加している。人が住めなくなった住宅（それも老朽化が進んだ場合が多い）は管理の手が届かないまま、雑草やゴミの捨て場と化し、不法投棄、悪臭などにより公衆衛生上の問題や、第三者の侵入による治安の悪化、景観の破壊、そして火災や倒壊などの安全上の問題を発生させるなど、地域においては甚大な被害をもたらしている。

総務省の「住宅・土地統計調査」（2008年、5年1回）の結果では、全国には約757万戸の空き家があり、全体戸数の13.1%が空き家となっていることが分かった。

統計調査を始めた1963年以降、空き家の数は増加傾向にある。千葉県の場合、空き家数は約35.6

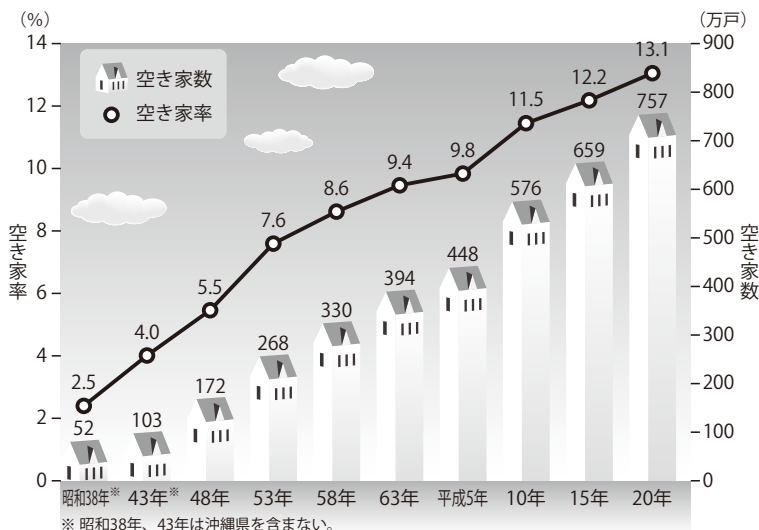
万戸（全体272万戸）、同率13.1%となっている、首都圏の中ではもっとも高い水準である。県内では、空き家数においては千葉市（54,250戸）がもっとも多く、空き家率においては勝浦市（35.9%）がもっとも高い結果となっている。

空き家への対策が条例の形で広がるきっかけは、2010年に制定された埼玉県所沢市の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」（同年10月施行）と言われている。この所沢市の空き家対策条例の特徴は、空き家対策を担当する組織（危機管理課防犯対策室）の設置、条例の中で勧告、氏名公開、警察への依頼、撤去といった手続きについて明確に規定しているところにある。従来対策では、所有者への指導に対する法的根拠や責任所在、対応組織の不明さがあり、的確な対応ができなかったことを踏まえての条例制定であったといえる。（北村嘉宣「空き家の適正管理」、月刊地域づくり、2013年2月号）

また、東京都足立区の「足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例」（2012年）では、区の勧告に従って住宅を解体する場合、解体費用の9割、上限100万円までを区が補助する内容であり、木造家屋が密集する地域においては一軒の空き家の火災により多くの住宅が被害を受ける可能性も高いことを考えれば、この条例は地域の特性を反映した結果であることが理解できる。（足立区HP）

千葉県内では、2011年9月施行の「柏市空き家等適正管理条例」が最初であり、その後、「流山市空き家等の適正管理に関する条例」（2012年4月施行）、「松戸市空き家等の適正管理に関する条例」（2012年4月

空き家数及び空き家率の推移—全国（昭和38年～平成20年）



（出典）総務省統計局、統計Today No.51（2013年7月5日）

（資料）県内の空き家（数・率）の状況

順位	空き家数		空き家率	
	市町村	数（戸）	市町村	率（%）
1	千葉市	54,250	勝浦市	35.9
2	船橋市	29,560	鴨川市	27.5
3	松戸市	29,390	横芝光町	23.9
4	市川市	26,660	いすみ市	23.6
5	柏市	21,340	南房総市	22.3

（出典）ちばぎん総合研究所、「ちば経済トレンド」8月号（2013）

施行)、「市川市空き家等の適正な管理に関する条例」(2013年4月施行)、「千葉市空き家等の適正管理に関する条例」(2013年4月)が続き、野田市・鎌谷市・船橋市などで制定・施行されている。

市川市の空き家条例の場合、空き家の発見(「実態調査」)から所有者の特定、代執行までの手続きを明確にしたもので、かかる費用に関しては所有者などから徴収する仕組みとなっている。(図参照、市川市HP)

この空き家条例の制定に伴い、より実効性の高い指導が可能となり、今後増えていく空き家などの対策に一定の効果が期待されているといえる。

しかし、空き家などに関する政策的対応は、初期段階に止まっていると言わざるを得ない。社会的ストックとしての住宅の利用を考えれば、解体だけで良いはずがない。空き家対策の次なるステップとして、空き家を多様な形で有効活用でき

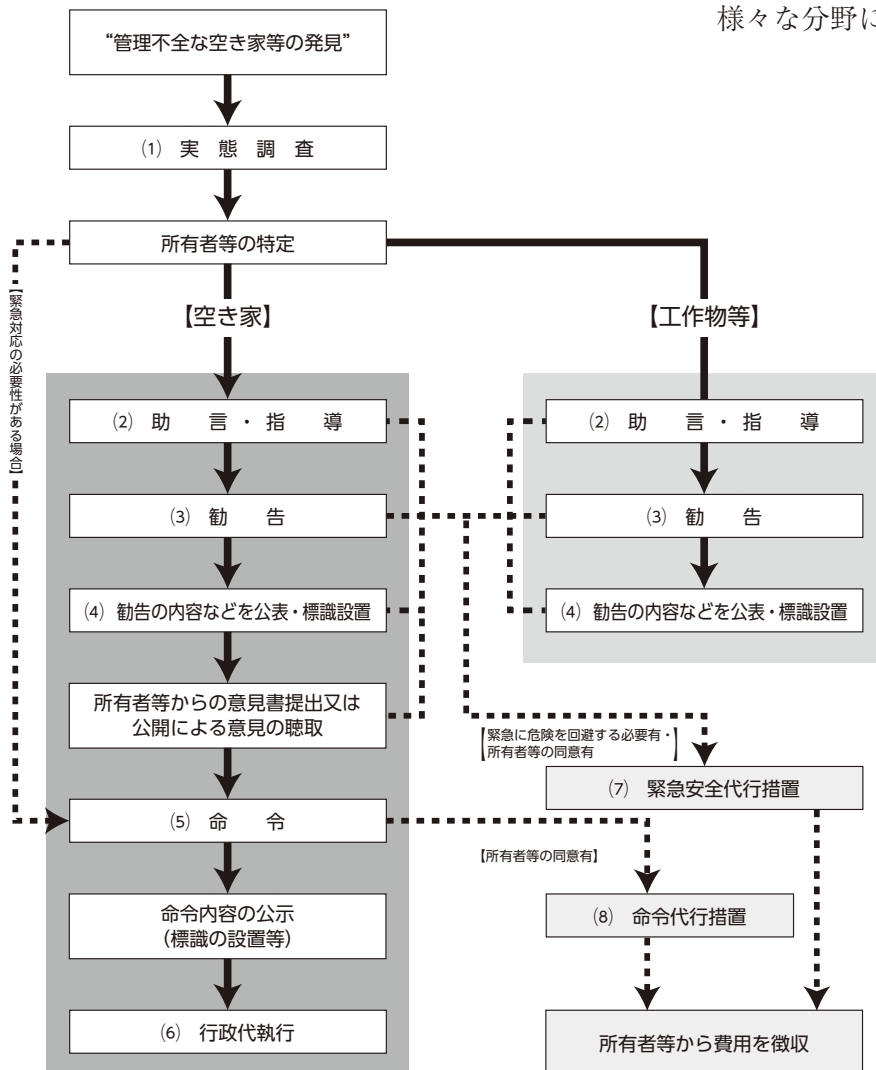
る仕組みを模索する必要がある。近年その数を増やしている「空き家バンク」などの活用はその示唆的事例である。特に、三面が海に囲まれ優れた自然環境、文化、海の幸・山の幸で恵まれている千葉県の自治体では、解体で終わる空き家対策ではなく、まちの活性化を念頭に置いた空き家対策を考えるべきである。

公契約条例で止める公共サービスの質低下

他方、高齢化に伴う社会課題のほかに、安全・安心の公共サービスの構築という喫緊の課題がある。周知のように、累積した財政赤字の中で、小さな政府を目指した行政改革が進行し、住民生活の基盤である公共サービスの安定的な提供が危ぶまれる事態が続出している。安心できるお産の場所がない、安心して子どもを預ける場所がない、安心して介護を受ける場所がないなど、自治体の様々な分野における公共サービスの委縮が目立ってきている。

財政的なバランスを取るために行われる様々な公契約(国や県市町村の事業、工事・サービスの提供物の購入などを民間企業などに委託する際に結ぶ契約)の中では、もっと安く、もっと効率よく、というキャッチアップが謳われ、外部化すればするほど、サービスの質が失われていく悪循環に陥っているように見える。自治体の職場では、指定管理者制度において見られように、安い価格競争によるダンピング入札が横行し、劣化する雇用と賃金の下で、非正規雇用は増加し、官製ワーキングプアが日常化する一方、公共サービスの質の低下が加速化している。

こうした現状を打ち破るための条例として誕生したのが、千葉県野田市の「公契約条例」



(2009年9月制定)である。公契約条例は、自治体が公共工事や業務委託を受注する元請け企業に対し、従事する労働者の賃金の最低基準額等を義務づける制度であり、労働者の賃金・労働条件の改善は、それだけでなく、公共サービスの質の確保、さらに地域経済の活性化、地域再生にもつながってくる。2013年4月現在、全国の17の自治体が公契約条例を制定している(労働条件を持たない長野県契約に関する条例など理念条例6団体を含む)。全国初となった野田市の公契約条例は、条例の最初に条例制定の理由について次のように記している。

地方公共団体の入札は、一般競争入札の拡大や総合評価方式の採用などの改革が進められてきたが、一方で低入札価格の問題によって下請の事業者や業務に従事する労働者にしわ寄せがされ、労働者の賃金の低下を招く状況になってきている。

このような状況を改善し、公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは、ひとつの自治体で解決できるものではなく、国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し、速やかに必要な措置を講ずることが不可欠である。

本市は、このような状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで、地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したいと思う。

この決意のもとに、公契約に係る業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図るため、この条例を制定する。(2009年9月30日、野田市条例第25号)

公契約の歴史をみても、例えば、1890年代、フランス・パリの水道業者が低賃金労働を背景にしたダンピング受注で苦しんでいる状況を解決するために、受注者に相場労賃の支払を義務付け、ダンピング受注をしようとする業者を排除し、使用者相互の公正競争を実現させた。

また、1930年代の米国でも、南部の建設業者が低賃金の労働者を使用してダンピング受注しようとするのを防ぎ、北部の建設業者を守ることをも目的の一つとして、公契約規整の法律が作られた。

さらに、米国では、公民権法の制定後に発せられた大統領令により、人種差別禁止・性差別禁止

のアクション・プログラムを実行している企業でなければ一定額以上の連邦政府発注の公契約を受注できないようにした。これは、差別に起因して低賃金状態におかれている有色人種・女性の労働者を雇用してダンピング受注しようとする企業を公契約の締結相手から排除し、公契約を受注する企業の労働コストを揃えて企業相互間の公正競争を実現するためである。(連合HP)

公契約条例がめざすものは、「公正競争」、「公正労働」の実現である。「公正競争」、「公正労働」の実現は、自治体の発注する仕事に従事する労働者の生活の安定に寄与するものである。と同時に、むしろ地域の事業者にとっては、経営の安定などのメリットが大きい。自治体にとっては、公共サービスの質や安全を確保することができる。さらには、税収の確保という点でも効果があると指摘されている。(勝島行正「公契約条例の到達点と今後の課題」、自治総研411号、2013年1月号)

政策形成の原点としての条例

ここまで触れてきたように、自治体における条例の役割は益々大きくなってきており、条例の活用により自治体の課題解決に大きな効果を発揮していることが証明されつつあるが、条例の可能性はこれからが本番である。

高齢化や社会的インフラの老朽化など、これまで経験しなかった難題が山積する一方、財政的ゆとりが減少している社会環境の中で、より安全かつ安心できる自治体政策を運用するためには少ない資源を有効活用するための仕組みづくりが急がれる。

その仕組みづくりの基本は、自治体の権限としての条例の活用である。従来の行政における権限なし・前例なし・予算なしの「3なし」や議会における修正しない・提案しない・公開しないの「3ない」から脱皮するためには、国から降りてくる「行政資源」から地域の「政策資源」へ、そして何もかも行政に頼る「依存体質」から自ら行動し協力し合う「協働」へと、その発想と仕組みを変えていくことが求められている。(続く)