

# 自治基本条例について

## 自治基本条例とは

地域課題への対応やまちづくりを誰がどんな役割を担い、どのような方法で決めていくのかを明文化したもので、自治体の仕組みの基本ルールを定めた最高規範的性格を有する条例が多い。名称としては、自治基本条例のほか「まちづくり基本条例」、「市民参加推進条例」、「行政基本条例」など様々あり、住民投票制度を盛り込んでいる自治体もある。

## 自治基本条例のタイプ（類型）

自治基本条例は、大きく分けて以下の3つのタイプに分類でき、制定自治体の多くが総合条例タイプを採用している。

- ・総合条例タイプ【海老名市自治基本条例など】

住民自治に関する基本原則的な事項を総合的に規定し、他の条例に対して最高規範性をもつもの。

- ・理念条例（住民参加条例）タイプ【宝塚市市民参加条例など】

行政活動への市民参加に焦点を絞り規定したもの。

- ・行政基本条例タイプ【北海道行政基本条例など】

行政運営の基本となる制度を規定したもの。

## 自治基本条例の問題点

地方分権の進展に伴い、平成13年以降、自治基本条例を制定する自治体が現われてきている。自治基本条例の制定意義は、市民意識の高揚により市民が主体的に市政に参画し、自治体と一緒にまちづくりを推進していくことにあるが、制定される条例内容によっては様々な問題点や懸念が指摘されているところである。

- ・自治基本条例の中に最高規範性を謳っているものがあるが、法律上、同じ条例の中で上位に位置付けられる条例は存在しない。

⇒ 法律において、最高規範性を持つ条例が自治基本条例であると宣言されなければならない。

- ・市民の定義を市内に住所を有する人だけでなく、市外からの通勤者や通学者若しくは事業者、さらには外国人にも拡大していることによる法律との整合性についての問題点。

⇒ 地方自治法では、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」とされている。

- ・市民として位置付けられた外国人に住民投票権を与えることの問題点。  
⇒ 憲法の規定により外国人の参政権は認められていない。
- ・議会制間接民主主義を採る日本の地方自治において、住民投票という直接民主主義的な性格の条項を定めることは、議会との二重行政を生じる結果にならないかといった問題点。  
⇒ 議会の決定と住民投票の結果が違った場合の対応はどうするのか。現行制度を否定し、かえって混乱を招くことにならないか。
- ・特定の思想信条をもった一部の団体や市民に、直接市政介入されることにならないかといった懸念。  
⇒ 特定の団体が主導して策定したと思わざるを得ない条例が数多く存在するといった指摘もある。

### 自治基本条例の制定状況

直近の調査資料は確認できなかったが、東京都東村山市が作成した資料（平成22年4月1日現在）によれば、都道府県を含む全国1800弱の地方自治体のうち203の自治体が自治基本条例を制定しており、制定率は11%程度となっている。

### 自治基本条例の制定に当たっては

自治基本条例の制定に当たっては、以下の点に十分留意し、慎重に対応する必要があるとの意見も多数みられる。

- ・市民生活に本当に役立つか。
- ・市民が本当に必要としているか。（現行条例で対応できないのか。）
- ・市政への妨げや議会の否定に繋がらないか。
- ・制定過程の中で市民から異なる意見が出された場合、適正公正にまとめることが可能か。また、異なる意見を持つ市民間の対立を招く結果にならないか。

### 市民の市政参画等のため制度化しているもの

- ・米沢市総合計画策定条例
- ・米沢市協働推進条例
- ・米沢市情報公開条例
- ・米沢市附属機関の委員の公募に関する規程
- ・米沢市パブリック・コメント制度実施要綱 など

### 公契約条例について

#### 公契約条例とは

公契約とは、少なくとも当事者の一方が公の機関である契約を言い、本市が発注する道路改良工事等の公共工事や市庁舎管理等の業務委託の契約が該当します。

「公契約条例」は、労働者の適正な水準の賃金等の確保、安定した労働力の確保、公共工事・公共サービスの質の向上等を目的として地方自治体等が公共工事、委託事業を事業者が発注する際、あらかじめ作業報酬の下限額を定めて受注者の企業努力と適正な労働条件の確保を求めるものですが、一方で、限られた地域での公契約のみの対象では労働者全体の待遇改善にならない、条例が適用される労働者と適用されない労働者の間に賃金格差を生じさせる、労使間の労働契約に介入するものであり適切でない等の指摘もされているところです。

#### 公契約条例に対する本市の対応

本市における建設工事及び建設工事に関する測量・設計業務等については、入札において低価格調査制度を導入しており、著しい低い価格での落札を防止する対策がとられているところであり、米沢市建設工事元請及び下請関係適正化要綱により下請負者における労働環境の確保も図られているものと考えています。

また、委託業務における労働者の賃金を含めた労働条件については、労使双方で決定すべきものであり、労働基準法や最低賃金法に基づき定められていることから、公契約条例が目指している労働者の保護対策については、特定の地域や業種等に偏らないよう国の政策として法律により行うべきものであると考えています。

以上のことから、現在のところ本市としては、独自に公契約条例の制定に取り組む予定はありません。

なお、本市における公契約条例の在り方については、近隣他市の公契約制定動向を注視しつつ留意していきたいと考えています。

#### 参考 労働条項（作業報酬の下限額）の定めがある公契約条例制定団体

労働条項の定めある公契約条例を制定している団体は、野田市、川崎市、相模原市、多摩市、国分寺市、厚木市、直方市、三木市、草加市、高知市、加西市、我孫子市の12市と、渋谷区、足立区、千代田区、世田谷区の4区となっています。(H27.4現在)

## 公契約条例を制定する利点

- (1) 公契約のもとで働く労働者の適正な水準の賃金等の確保が図られる。  
重層下請の下位で働く人の賃金にも波及される。
- (2) 適切な労働環境のもと安定した労働力の確保につながる。
- (3) 公共工事・公共サービスの質の向上が期待できる。
- (4) ダンピング防止につながる。

## 公契約条例を制定することにより発生する問題点

- (1) 限られた地域で、公契約のみの対象では、労働者全体の待遇改善にならない。
- (2) 条例が適用される労働者と適用されない労働者の間に賃金格差を生じさせることになる。
  - (ア) 公契約条例において、適用される業種とそうでない業種に勤める労働者間における不公平
  - (イ) 同業種で同じ仕事をしている労働者間において、公契約適用と適用外による不公平
  - (ウ) 同一企業内において働く者の間において、公契約適用と適用外の不公平
- (3) 公契約条例は、労使間の労働契約に介入するものであり適切でない。  
(労働報酬は、技能、資格、年齢、経験に応じた金額となっており、発注者が介入するのは適切でない。)
- (4) 同じ仕事を行っている業者があって、高い賃金を支払う公契約業者と契約することについて納税者の理解を得難い。
- (5) 市、事業者にとって、公契約に係る業務量の増加、コスト負担が生じる。
- (6) 入札において低価格で落札・契約し、且つ、労働者の賃金を上げることは、事業者のコスト管理面から労働者の減員につながる恐れが生じる。また、経営力の小さな者は、労働者の賃金アップに対応できず、落札する機会が小さくなる恐れも生じる。