

【基調報告】

「輝け！憲法・地方自治“京都府政の役割を問い直す”」

京都府職員労働組合連合自治研推進委員会

1 はじめに

東日本大震災と東京電力福島第1原発事故から、2年6カ月がたちます。安倍首相は福島第一原発の汚染水問題で「0.3km 四方で汚染水は完全にコントロールされている」と明言しましたが、汚染水が日々、海に流出しており、漁協の試験操業も延期されているのが実態です。安倍首相は憲法9条第2項を変えて国防軍をつくることを参議院選挙でも公約し、日本海外での武力行使ができる国に変えていこうとしています。さらに改憲前に、集団的自衛権の行使が可能な憲法解釈を行おうとするなど、戦後日本の憲法体制を根幹から覆そうとしています。7月に行われた参議院選挙では自民党は議席を倍増させ、自公与党で過半数の122議席を確保しました。民主党は改選44議席から17議席と大幅に減らし、みんなの党・維新の会の「第3極」は伸び悩むなか、「自共対決」を掲げた日本共産党が議席を倍増させています。選挙の争点であった「改憲の是非」については自民・維新・みんななど改憲勢力は143議席にとどまり、改憲発議要件の3分の2に及んでいません。安倍政権は改憲、雇用破壊、原発再稼働、TPP参加、消費税増税、社会保障の大改悪など、既に政府方針としている重要問題について明言を避け、選挙を行いました。選挙結果を受け、「衆参ねじれが解消された」として消費税増税、社会保障大改悪、原発再稼働、TPP参加、米軍基地問題などの具体化にひた走っており、府民と安倍政治との矛盾があらゆる分野で拡大しています。

以上のような情勢のもとで開かれる第29回自治研集会では以下の3点を討論の中で深めあいたいと考えます。

- ① 安倍政権下で解釈・立法・明文改憲の策動が強まる中、構造改革の対抗軸として憲法を据え、府民の暮らしを守る京都府政のあり方を考える。
- ② 改憲策動と一体に道州制導入を公約する安倍政権のもとで、府県制度としての京都府政のあり方を考える。
- ③ 新自由主義による構造改革の地域と住民生活への影響を見据えながら、府政労働者として憲法に基づく府政のあり方について改めて考える場とする。

2. 参議院選挙後の情勢

安倍自公政権は総額13・5兆円という史上空前の大増税である消費税増税について、今年4～6月期の経済指標が出そう臨時国会前の9月にも判断するとしています。

8月6日社会保障制度改革国民会議が社会保障全般での大幅な負担増・給付削減を内容とする最終報告を提出しました。これを実施するプログラム法案骨子を閣議決定しており、この中で医療費の窓口負担増、年金支給額の削減と支給開始年齢の引き上げ、介護の要支援者の切り捨てと利用料のアップを行おうとしています。

TPP交渉会合には日本政府が公式に参加しましたが、与党自民党も不満が出るほどの秘密主義交渉で、情報を国民に開示せず決定する反民主主義的な性格が明らかになっています。また国会や、自民党でも決議した農林水産品の関税、国民皆保険、食の安全基準など「守るべき国益」について7月に行われたマレーシア会合、8月のブルネイ会合で、日本交渉団は一切表明しませんでした。安倍首相は年内にも最終合意をめざしています。TPPの最終合意がなされれば、日本は憲法98条2項により、憲法を超えるTPPという国際法規

に縛られることになります。

6 月に閣議決定された「日本再興戦略」では「民間の力を最大限引き出す」として規制緩和を進め、成長分野に企業を再編する、社会保障分野や、農業、エネルギー産業、公共事業などへ民間参入を促す、「行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型」への政策転換、原発の再稼働と国内外で 26 兆円ものエネルギー市場の獲得などを謳っています。一方原子力規制委員会の新たな規制では、原発を最長 60 年まで運転可能とし、活断層の「露頭」がなければ設置できることを可能とするなど再稼働ありきの基準となっています。参院選直後に茂木敏充経済産業相は再稼働に向けて国が先頭に立って地元の説得に当たる決意を公言しています。

自民党・安倍首相は「自民党憲法改憲草案」に基づき憲法 9 条を変え、基本的人権も制約し「戦争できる国づくり」に強い執念を見せ、そのために改憲手続きを定める 96 条を変え、改憲のハードルを低めようとしています。同時に集団的自衛権の行使容認に向け、「憲法の番人」としての内閣法制局長を集団的自衛権容認論者に替え、秋の臨時国会の冒頭にも、集団的自衛権を「憲法第 9 条のもとで許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されない」としていたこれまでの政府の憲法解釈変更を公然と宣言することを狙っています。

安倍内閣は解雇が自由になる「限定正社員」の導入、残業代ゼロの「裁量労働」の拡大、労働者派遣法の改悪などについて、秋から審議会での議論を開始し、来年の通常国会への法案提出を行おうとしています。

政府は今秋にも「道州制基本法案」を国会に提出しようとしています。全国町村会は昨年 11 月に「道州制の何が問題か」との意見表明をし、今年 5 月には自民党道州制推進本部役員と全国町村会・全国町村議会議長会との意見交換を行い、改めて道州制基本法案の国会提出に反対を表明しています。国の地方機関の地方への移管や道州制を巡っては地域間格差の拡大や税源・財政問題、ナショナル・ミニマムが維持できるのか、合併の強要など、具体的な問題点が明らかとなる中で地方から道州制に反対する動きが大きくなっています。この動きを無視できず、自民党の道州制推進本部が今国会に提出を目指す道州制基本法案の修正案では、前文に「道州制導入は、国民の合意と協力がなければ、とうてい実現できるものではない」と明記し、「道州制国民会議が 3 年以内に答申後 2 年をめぐり法整備をしなければならない」との規定を、「法整備を速やかにしなければならない」と改め 2 年の期限を削除するとせざるを得ませんでした。

地方公務員の給与削減は交付税削減により押し付けられましたが、政府は骨太方針で、地方の行革努力により地方交付税を査定する方法を導入しようとしています。これは地方の固有財源を政府の政治方針で左右しようとするなど「地方自治の本旨」を侵害する問題として軽視できません。

3. 山田府政の特徴

山田知事は 2002 年に知事に就任し、「小泉改革が、民間活力、地域活力を利用することでわが国の活力を取り戻そうとする流れは私も同感」と語り、1、2 期目は府政運営全般にわたって民間経営手法を取入れた行財政システム改革と職員づくりや府の事業、組織の民営化検討を打ち出し、振興局、土木事務所、保健所の広域化、統合など組織再編から給与構造改革まで、京都府政に新自由主義に基づく「構造改革」路線を持ち込んできました。しかし中小企業の倒産・廃業など地域経済の疲弊、非正規雇用労働者の急増など深刻な雇用情勢、京都北部をはじめとした医師不足と地域医療の崩壊、押しつけ合併のもとの限

界集落の拡大など構造改革路線の弊害は明らかになってきました。3 期目の登庁式で知事は「全体を通じ、大変厳しい経済情勢の中で、高齢化が進んでいくことに対する不安、閉塞感は著しいものがあり、雇用の問題、医療、福祉、子育て、そして商店街等地域活性化の問題について、改めて切実な声をお聴きしました」と述べざるを得ませんでした。しかしその後、知事は道州制を視野に入れた「関西広域連合」推進、「税業務の共同化」、政府の医療費適正化計画を推し進める「国民健康保険の市町村から都道府県への一元化」、安倍政権の進める経済施策の積極的推進と PFI・PPP など民間企業の行政参加を「新たな公共」の手法で推し進める府政となっているのが特徴です。

14 カ月予算に見られる政府経済対策の積極的推進

安倍内閣は今年 1 月に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を閣議決定し、「縮小均衡の分配政策」から「成長と富の創出の好循環」へ政策を転換させるとし、福祉から経済へと軸足を移すことを宣言しました。このために「大胆な金融緩和」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」を柱とする経済対策を実施しています。

「機動的な財政政策」では国土強靱化の名で公共事業に 10 年間で 200 兆円注ぎ込むとしており、高速道路、港湾・空港整備等の大型公共事業を全国的に推進しています。京都府では安倍政権の経済対策を積極的に受け入れ、「一気に懸案解決に乗り出す。取れるものは何でも取る」との号令のもとで 12 年度補正と 13 年度当初予算を合わせた 14 カ月予算を編成し、公共事業等の投資的経費を前年度比 133%まで膨張させました。国へ要望していた事業に対し 5 倍の予算額が示された例もあるなど、十分計画されたものではなく、検討程度のもので措置されていること、この間続いた人員職員、業者の減少の中で土木技術者も不足し、事業執行自体が困難になっていること、入札最低価格が低すぎ、労務単価を保障しながら労働者への適切な賃金保障が困難であるなどの問題点が現場からも指摘されています。

企画段階からの PFI の推進

京都府では 2005 年に「京都府の施設管理等に関する条例」を制定し、民間の能力や経験を活用により、府民サービスの向上、競争導入による経費節減を目的として、公の施設に「指定管理者制度」2006 年から導入しています。2008 年に全ての府営住宅の管理業務を府住宅公社が受託しています。指定管理者制度については行政サービスの質、施設の労働者の雇用の質が確保されているかどうかを検証する必要があります。

京都府では 16 年度には府営住宅で整備および運営を民間業者に委託し、府は施設購入費及び維持管理費をサービス対価として一体的に支払う PFI (Private Finance Initiative) 方式を取り入れてきました。PFI には公が直接施設を整備せずに民間にゆだねることでコスト削減ができるとして積極的に導入されてきましたが、一般的に民間による資金調達コストが公債より高いことから PFI で民間が施設運営をしていく上で利潤を生み出すには、人件費を削減することになります。低賃金、不安定雇用の下での運営は、サービスの質の低下を招き、公が質の低い雇用を生み出すという構図に繋がっています。また病院運営などでは、利潤の見込まれる部門を民間が運営し、不採算部門は自治体が直接運営するなど PFI を解消し直営に戻ったケースもあります。さらに官と民間企業の垣根が低くなり、官民癒着の温床になるとの指摘もあります。実際、京都府の堀川再生事業では複数の

設計者との外観デザインの調整等を行うマスターアーキテクト業務を公募型プロポーザル方式により先行した結果、事業を検討してきた堀川団地再生・事業推進委員会に府参与として参画していた委員の経営する設計事務所が委員会終了後、選考されるという事態となり、その不透明性がマスコミにも指摘されています。

「堀川再生事業」を含め、「けいはんなオープンイノベーション拠点整備」（わたしのしごと館）での事業スキーム策定業務、「海の京都事業」で地域住民・民間事業者等の掘り起こし、サポート等のコーディネート・プロデュース業務、就労支援事業を行う京都ジョブパーク総合プロデュース業務、企業立地促進開拓員設置運営業務委託などについて「公募型プロポーザル方式」などの手法を導入して大企業が選考されています。しかもこれら的大企業が東京資本であることも特徴的です。これらの業務はこれまでの指定管理者制度に見られる施設運営など行政事務の実施段階にとどまらず、企画立案段階から委託している点で「官民パートナーシップ（PPP）」が新たな段階に入ったことを示しています。これらは行政の主体性の放棄につながり、住民自治・住民要求実現と切り離される危険性があります。

国保・徴税の一元化は何を意味するか

2008年に京都地方税機構が発足し、2009年から京都市域を除いた徴収業務を一元化、さらに法人関係税課税事務の課税事務も2012年からスタートさせています。税業務の共同化は構成する自治体の課税自主権の侵害、各自治体での専門性が継承できず、住民に対する説明責任が果たせない、事務所が遠いため納税者の納税相談や申告が困難になるなどの問題点があります。また申告受付や入力作業などの外部委託化に伴う弊害や執務室のスペース不足、給与費プログラムによる大幅な人員削減によるマンパワー不足などソフト・ハード面全般での課題を抱えています。

京都府は2010年策定の「京都府国民健康保険広域化等支援方針」により事業効果の向上、事務の効率化等、財政運営の広域化により、財政の安定化、公平性の確保等を図るとしており、5年後を目途に国保一元化方針を提示しています。一元化の背景には国の「医療費適正化」路線があり、都道府県は医療費適正化計画策定を義務付けられ、「療養病床の削減」「平均在院日数の削減」などの目標値をきめ、5年ごとに点検される仕組みが作られていることがあります。事業運営および財政運営の広域化・一元化により医療費適正化策が強化され、激変緩和措置はとられるものの市町村での対象医療費の引き下げも予想されます。また「市町村国保の都道府県単位での一元化を見据えた場合に、京都府内の市町村国保の平均収納率に達していない市町村については、重点的に収納率向上対策に取り組む必要がある」として保険料収納事務についての京都地方税機構への移管の促進により保険料の収納率目標も定めての徴収強化がねらわれています。国保一元化は結果として府民の医療費負担は重くなるとともに国の医療費削減を前提とし、都道府県責任での国保運営とすることで府県間の格差が制度化され、国民皆保険制度の崩壊につながりかねません。

府民の暮らしに直結する国政課題に対して

この間、大飯原発再稼働米軍基地受け入れ、消費税、TPPなど国政上の問題が直接、京都府民の暮らしを脅かしており、国の悪政から府民を守る防波堤として、地方自治体・京都府の役割が鋭く問われています。しかし知事は「脱原発か否か、あるいはTPPへの賛

否のように極端な話ではなく、右左というより中間をどうやってつくり上げていくのかという議論の方が私は正しいと思うのです。ところが極端な議論になってしまったものですから、点数がつけにくくなったような気がします。」と立場をあいまいにしています。しかしXバンドレーダーについて「受け入れ自体はある程度問題ない。ただ受け入れる場合に、いろいろなクリアしなければならない条件があるので、そのような条件を詰めていかないと最終的な判断はできない」と言い、最終的には受け入れ表明をしました。また消費税については「消費税の値上げは将来的にやむを得ない部分がある」「そのためには経済対策をしっかりとやってください。」と表明。オスプレイ訓練については「沖縄の負担軽減に向けて日本全体で分かち合うべきではないかと、前から申し上げてまいりました。ですから、防衛省にも、何故そこで行うことに決めたのか、そういうことを熟慮した上で、理由をまず地元にて丁寧に提案をしていただきたい。その提案を我々は真剣に受けとめて議論をしますよということを、関西広域連合で出していたわけですね。」と府民の安全、安心を脅かす政府の方針を容認しています。

地方自治のあり方を巡って～関西広域連合・道州制

「制度疲労を起こしている現在の中央集権体制を打破し、自ら政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西を作り上げていくこと（関西広域連合（仮称）設立案）」を目的として設立された関西広域連合ですが、府県間連携で処理可能な事務を無理やり広域連合として処理しようとしていること、また議員定数が少なく、住民自治の機能に欠けていることから「広域連合で処理することによる住民生活、行政効果の向上や効率化」はほとんど顕在化していません。代わってこの間、大飯原発再稼働の実質容認、異論の多い国の地方機関の地方移管要求、「道州制のあり方研究会」の発足などを行ってきました。当初は橋下大阪市長、松井大阪知事の意向でオスプレイ離発着訓練を関西に呼び込もうとする意見表明を出そうとしていましたが、合意が得られず「沖縄の負担軽減」の意見表明を行い、結果として滋賀県饗庭野演習場でオスプレイを使用する日米共同訓練の実施が決定するなど住民の安心、安全を脅かす方向性を打ち出し、これを府県が追随、容認する形を取っていることは重大であり、住民自治と相いれない危険な役割を果たしていると言えます。山田知事は「以前から沖縄の負担軽減に向けて日本全体で分かち合うべきではないかと言ってきた。何故そこで行うことに決めたのか、理由を地元にて丁寧に提案をしてもらい、その提案を真剣に受けとめて議論する」と関西広域連合の方針を追認しています。

山田府政は学識経験者を集め「新しい地方行政の未来研究会」で京都府の地方公共団体の未来像について19回にわたり検討してきました。この中では現在の2層制を一定の肯定的に捉えるとともに、府県は歴史的裏付けのもとにできており道州制はその歴史の断絶であるなどの意見も出されていました。しかし最終まとめでは道州制のメリット、デメリットの整理、今後の広域行政システムとして機能分散型を重視する観点で関西広域連合の積極的評価と今後の機能強化に触れるとともに京滋合併に言及するなど、道州制を含む行政システムの再編に踏み込んだ内容となっています。さらに府議会で山田知事は京都府と滋賀県との合併にも言及するなど現在の府県制改編にも踏み込んだ発言をしています。8月には知事・市町村長会議を母体に「府道州制に関する研究会」を発足させましたが、参加した市町村長からは道州制についての疑問が噴出し、基礎自治体での道州制に対する警戒感が浮き彫りになっています。道州制は国の役割を防衛や外交、治安に限定し、社会保障や教育

など本来、国が責任を負うべき分野を地方へ丸投げするとともに地方財源を大規模なインフラ整備に集中投資させ、大企業のグローバル競争を支えようとする「究極の構造改革」であり、京都府そのものの解体に他なりません。知事として明確に道州制Ｎｏの意思表示をすべきではないでしょうか。

４．おわりに

府県制としての京都府政は基礎自治体と比較して職員数などの規模、土木、環境、試験研究など特徴を持った専門性、府内全域にまたがる広域性、府内の地域性に即した複数の市町村にまたがる振興策の立案や実施などの特徴を持っており、これを活かして文字通り府民の生活を支える大きな役割を果たしています。しかし給与費プログラムなどの「行財政改革」による大幅な定数削減、振興局や保健所、土木事務所の統廃合や指定管理者制度などによる民間委託化などは、京都府政の特徴を喪失させていく過程でもありました。とりわけ土木事務所の統廃合により2004年の台風23号、2012年の南部豪雨の際には統合された土木事務所から現場が物理的に遠く、たどりつけないなどその弊害が顕在化しましたが、振興局の広域化により現場が遠く、広がっており、府政の希薄化ともいえる状態が進んでいます。また定数削減は技術・事務の継承を困難にし、民間委託化は専門性そのものの喪失です。その一方で、トップダウンの部局目標の設定と目標数値化の強化、「日本一」「京都式」など対外的に受けの良い事業を重視するなどの傾向が見られます。私たちは現場から府政のあり方について検証していく必要があります。

道州制への動きなど、府県・自治体を縮小再編しようとする動きが強まっています。同時に国はナショナル・ミニマムを形骸化させ、地方自治体に担わせようとしています。国に対して、毅然とモノ申す京都府、知事が求められています。今、府民の生活を守る京都府の役割はますます重要になっています。府民の要求に応え、働きがいのある職場をともにつくっていきましょう。