

日本共産党 西野 さち子 議員

2019年2月京都市会 代表質問と答弁の概要

2019年2月25日



伏見区選出の西野さち子です。日本共産党市会議員団を代表して市長に質問いたします。

高さ規制の緩和、特例許可制度など新景観政策の見直しは撤回を

最初は新景観政策についてです。

京都市は「新景観政策のさらなる進化検討委員会」から今年3月末に答申書の提出をうけ、新景観政策の緩和をする予定です。2007年9月に実施した新景観政策では、高度地区を大幅に強化し、それまで45mだった地域は31mに、31m地域は15mに引き下げられました。新景観政策実施までの京都市では、31mだった京都ホテルを総合設計制度により高さ60mへの建て替えや31mの制限地域に60mの京都駅ビル建設などが行われ、京都仏教会やのっぽビル反対市民連合による反対運動が大きくなりました。その後も河原町、御池、五条、堀川通りに囲まれた田の字地区と呼ばれる地域にマンション建設が増加し、「しのびよる景観破壊」と言われる事態が広がりました。当時は経済団体から「高層化は経済活性化に寄与する」と高層ビル建設に賛成の立場が示されましたが、住民運動に押され、京都市は「時を超え光り輝く京都の景観政策」「進化する景観政策」として、新景観政策を策定しました。新景観政策で思い切った高さ規制に踏み切ったことについては評価します。その結果、景観が守られ「都市格が向上した」と多くの市民から評価されています。

ところが市長は、昨年7月に「京都市新景観政策の更なる進化検討委員会」に対して、文化庁の移転と人口減少や高齢化の進行という「新たな社会情勢の変化を勘案し、新景観政策をさらに進化させることが求められている」として、新景観政策の見直しを諮問されました。新景観政策の進化とは何でしょうか。市民生活の向上とどこからでも周辺の山並みが見える景観を更にするのではないのでしょうか。昨年12月22日に行われた京都市景観シンポジウムでも、パネリストから「空が大きいまち」「歩きたくなるまち」が提案され、「トップダウンだけでなく市民の意見を聞くボトムアップが必要」との意見が出されました。

ところが市長はオフィスが足りない、若年層の流出を止めると、高さ制限の緩和に踏み出しました。しかし、高層ビル化で経済の活性化や人口流出を止めることが可能でしょうか。昨年、日本共産党市会議員団が提言したように、市内人口流出の要因の一つは京都市が進める「宿泊施設拡充・誘致方針」にあります。「観光公害」と言われる状況が広がり、中心部では地価の異常な高騰が拍車をかけて、市民が住めない町が広がっています。ホテルや大型商業施設が市内に進出し、既存の中小業者が廃業に追い込まれ、京都市民の働く場が奪われています。京都の中小企業のなかには、人手不足、後継者難のために廃業せざるを得ない現状もあります。今必要なのは、職住共存で京都経済と市民のくらしと雇用の7割を支えている既存の中小企業を支援し、働く場を確保し、地域社会を立て直すことです。子育て世代の流出を止めるためには、子育て費用の軽減などの支援策も必要です。

都市計画の専門家は「商工住が混ざっているというのは、世界の都市計画で普遍的に重要だとされている。4階建てというのは世界的にも重要な基準です。京都でも4階建ての事務所ビルが立ち並んでいるところが土地を一番効率的に使っていると思います」と言われています。そして、新景観政策は50年後100年後の京都市を見据えて策定されたはずで、たった10年で緩和をしていいのでしょうか。

先日、ある新聞で「働きたい関西の街」という報道がありました。ランキング上位になったまちの要因の一つに子育て環境の充実が挙げられています。周辺自治体から子育て世代が転入し、総人口は過

去最多となっているそうです。このことは建物だけ高くしても人口流出を止めることはできないことを示しているではありませんか。

また、京都市は新景観政策実施後も地区計画や特例許可により、15m地区に31mの京都会館、20m地区に31mの島津製作所などを認めてきました。本来なら計画敷地の地権者の7割から8割の合意が必要とされている地区計画の制度を活用して、高さ規制の強化をする制度であったはずで、特例許可や地区計画が策定された場合でも計画敷地の周辺住民の十分な合意や利害調整などを必要とする地区計画制度の強化で高さ規制をすべきです。いかがですか。

ところが今回の規制緩和には、「特例許可制度はハードルが高いため許可件数が少ない」として、許可制度から認定制度へと手続きを簡素化しハードルを下げるのが提案されています。市長が認めれば認可されるといえるものです。新景観政策で「特例許可の手続きに関する条例」が策定され、最高限度を超えて建設する為にはハードルを高くすることで、不十分ながらも景観を守ってきたのではなかったのでしょうか。市長はなぜ今、特例許可の緩和が必要と考えられるのでしょうか。これでは、景観政策が抜け穴だらけになり、「しのびよる景観破壊」と言われた当時に戻ってしまう危険がありますし、市長に景観を破壊する権利はないはずで、これまでの努力が元の本阿弥になるとの認識はないのでしょうか。京都市地域景観づくり協議会制度の認定を受けた11地域で作られている「京都市地域景観まちづくりネットワーク」の皆さんからも「高さ規制の緩和」「特例許可の手続きの簡素化」について反対の内容で意見書が出されました。この意見書をどう受け止められたのでしょうか。

今回の規制緩和は単に一部の緩和にとどまらず、京都のまちの在り方を大きく壊す重大な後退になります。今回の京都市の高さ規制の緩和提案は新景観政策の本来の目的に逆行するものであり、市長の責任が問われています。高さ規制の緩和、特例許可制度の変更を撤回することを求めます。いかがですか。

(答弁→植村副市長)持続可能な都市の構築の要請、道路や駅の整備の進展等の要請を踏まえ検討委員会を設置。「京都の景観の骨格は堅持すべき」、「魅力的な景観を創造するためには、緑や憩いの場を作るなど、様々な手法を地域に応じて考えるべき」との議論をしている。地域景観まちづくりネットワークからは、安易な規制緩和の不採用、特例許可手続きのあり方、景観づくりに取り組む住民組織とのより一層の連携についての意見を受けた。

特例許可や地区計画制度は、政策の策定当初から市民あるいは第三者機関の意見を聞きながら、きめ細やかなまちづくりに対応する仕組みとしてあるもの。今後も地域の特性に応じ、制度設計や運用を行う。

市民一人一人が京都の自然や文化を大切にしながら、生き生きと暮らし、働き、活動してこそその景観であるとの認識のもと、経済や文化の営み、人々の暮らし、それら全てを含んだ景観を守り、育て、さらに創造していくために政策を進めていく。

国民健康保険料の抜本的引き下げを

次に国民健康保険料について質問します。

今年度から国民健康保険制度が大きく変わり、京都府が財政運営に責任を持つことになりました。日本共産党はこの都道府県単位化で、今でも高すぎる国民健康保険料が今後も上がっていくことを指摘してきました。京都市においては、2008年度～都道府県単位化される前の2017年度まで、1年を除き黒字が続いていました。ところが都道府県単位化の初年度の今年度は赤字になり、来年度も37億円の歳入不足が見込まれ、基金全額を取り崩す提案がされています。保健福祉局は「現在の保険料水準をいつまでも継続できる状況にはない」と説明しています。市長は国民健康保険の都道府県単位化について、保険料が上がっていくという問題があるとの認識はお持ちでしょうか。いかがですか。

高すぎる国民健康保険料については全国知事会、全国市長会等の地方6団体と国保中央会、国保団体連合会が2012年～2014年にかけて、「国の責任において、国保の構造的な問題を抜本的に解決し、将来にわたり持続可能な制度を構築する事」と国に「均等割の見直し」を要求し、国は「検討する」と答弁しています。さらに全国知事会は国に「1兆円の公費負担で協会けんぽ並みの負担率」を求

めました。

日本共産党は昨年 11 月に「高すぎる国民健康保険料を引き下げ、住民と医療保険制度を守る」「国保政策」を発表しました。国民健康保険料を協会けんぽの保険料並みに引き下げ、抜本的に住民負担の軽減を図るというもので、全国知事会と同じ立場です。協会けんぽ並みの保険料にするために日本共産党は、国保料の計算で家族の人数に応じて課せられる「均等割」と各世帯に定額で課せられる「平等割」の廃止を提案しています。この「均等割」は世帯の人数が多いほど国保料が上がる仕組みで、生まれたての赤ちゃんにも課せられますから、子育て支援にも逆行します。京都市を含む地方団体からも「子どもに係る均等割保険料の軽減措置」を求めています。被用者保険の保険料は、収入に保険料率をかけて計算するだけで、家族の人数は影響しません。何よりも日本共産党の提案は、「公的医療保険は国民に平等に医療を保障するための仕組みであり、加入する保険によって負担や給付に大きな格差があることは、そもそも制度の趣旨に反する」という立場からのものです。

厚生労働省の 2016 年度版「国民健康保険実態調査」では、全国の国保で算定されている「均等割」「平等割」の総額は 1.46 兆円ですが、そのうち 0.4 兆円は法定減額として公費で補填されていますから、あと 1 兆円の公費負担で「均等割」「平等割」の廃止が可能になることが明らかです。

京都市においては、例えば所得 300 万円の自営業者で夫婦と子ども 1 人の場合は、現状 399,500 円が 277,400 円になり、12 万円以上の負担軽減になるのです。仙台市では、所得制限なしで国保に加入するすべての子どもの「均等割」を一律「3 割減額」にするなどの独自策を進めています。国においても、今こそ全国知事会が求めている公費の 1 兆円負担で「均等割」「平等割」を廃止し、国保の構造的矛盾の解消に踏み出す立場に立つ必要があります。

京都市においてもまずは均等割り分を補填し独自軽減策を行い高すぎる国保料は据え置きではなく引き下げを決断し、市民生活を支援すべきです。いかがですか。

(答弁→市長)医療に関わる給付額が増えれば連動して保険料の引き上げが本来は必要。

公費活用により、一人当たりの保険料を平成 27 年度 2,532 円、平成 30 年度 3,123 円引き下げ、平成 30 年度は政令指定都市の中では 2 番目に低い金額だ。

本年度 37 億 2,000 万円の赤字は都道府県単位化の影響ではなく、被保険者数減少による保険料減収が影響した。国民健康保険事業の基金全額充当、一般会計繰入金も同額増額し保険料据え置きに。

被保険者均等割と世帯別平均割は、所得に応じた軽減措置が国において講じられている。都道府県単位化でも高齢者や低所得者層の加入割合が高いという構造的な課題は残り、解決に向け国に医療保険制度の一本化の早期実現を求め、制度実現まで負担上昇防止のための財政措置を要望する。

敬老乗車証制度の見直し断念と公共交通不便地域の改善を

次に敬老乗車証制度と公共交通についてお聞きします。

京都市は、5 年半前に敬老乗車証制度を見直す方針を明らかにしました。それ以降、市民の中から「せめて今のままで残してほしい」という声がどんどん広がりました。すでに 41,523 筆の署名が京都市に届けられた結果、来年度も改悪の提案はできませんでした。「高齢化の中で京都市の財政負担が大きくなり、制度が破綻する」というのが見直しの理由になっています。しかし、高齢者への負担増で問題は解決するのでしょうか。敬老乗車証制度を見直さず、今のままで継続することで、元気な高齢者が増えれば、医療費の節約になります。

私の住んでいる醍醐地域は、ご存知のように醍醐コミュニティバスが走っています。このバスにも敬老・福祉乗車証が使えて、大変喜ばれています。もし仮に応益負担に見直されれば、毎日の買い物、通院、知り合いとの交流などが制限され、暮らしの足がもぎ取られる状況になります。それは、地域経済にも大きな打撃となります。敬老乗車証制度は、地域経済と健康長寿にも多大な貢献をしているのです。これを壊す権利は市長にないはずで、「年間経費 20 億円の焼却灰溶融施設がなくなった分を回してほしい」との声もあります。例えば、保健福祉局から交通局に出している補助金算定の単価や乗車

割合を見直せばいいわけです。敬老乗車証制度を今のままで存続するための方策を考えるのが市長の役割ではないでしょうか。市長の政治姿勢が問われているのです。敬老乗車証制度の見直しは断念すべきです。いかがですか。

また、市内周辺部では、敬老乗車証を使いたくても使いにくい状況があります。例えば伏見区の桃山南地域は学区内に鉄道駅やバス停が1か所ありません。京都市内において、このような学区は他にあるのでしょうか。京阪の桃山南口駅と六地藏駅が最も近くの駅です。しかし、学区内の最南端からは駅まで2km以上ありますから、住民の高齢化の中で、「暮らしの足がほしい」「敬老乗車証があっても使えない」との声が大きくなっています。住民の方々は、大学のゼミの学生と調査をしたり、京都市の出前講座を開くなどの取り組みをされています。

市長はこの住民の声や努力に対してどう認識しておられますか。前向きに対応すべきです。お答えください。

(答弁→保健福祉局長)高齢者の社会参加促進、健康長寿の重要施策。

対象者は、大幅に増加し来年度予算案で49億円の市税負担。団塊の世代到来でさらなる負担の増加が確実だ。制度自体が破綻する恐れがある。提示済案を基本に持続可能で、かつ制度本来の目的に沿った、より多くの高齢者利用制度に検討をする。

(答弁→都市計画局長)桃山南地域は、学区内から最寄り駅を結ぶ公共交通機関の必要性は、地域の中で議論のあることは承知している。

公共交通の必要性は駅やバス停までの距離、バス交通の有無、頻度、土地の高低差、人口構成等地域の実情に応じて検討すべきもの。住民の思いの上に、安定した利用、運行主体の事業者の営業状態も重要。地域交通問題が地域の総意としまとまる間は状況を注視する。

大岩山建設残土の恒久対策と土砂条例制定を

次は伏見区大岩山についてです。

昨年7月の西日本豪雨は多くの被害をもたらしました。伏見区小栗栖石川町では、ご存知のように違法に持ち込まれた建設残土が崩れました。崩れた土砂が池を埋め尽くした結果、民家の約10m手前で奇跡的に止まりました。一昨年夏から住民や日本共産党議員が通報し、指導を求めてきましたが、効果的な指導がなされないまま、土砂崩れを引き起こしたものです。今年の2月7日のまちづくり委員会で「安全勾配を計算し土砂の撤去量を定める」ことも含めて4点の恒久対策の方向が示されましたが、まだ業者からの計画は出されていませんし、計画提出の期限も決まっています。住民からは「雨が降れば安心して眠ることができない」「何度も自主避難をしなければならなくて疲れる。早く何とかしてほしい」との声が強く出されています。当初、京都市は1月中に恒久対策を取りまとめるとしていたはずですが、いつまでも伸ばすのではなく住民が安心できる対策を急ぐ必要があります。防災の専門家からは「土砂を取り除くか、砂防ダムの建設が必要」と言われています。早急に実効性のある恒久対策を策定し実行すべきです。いかがですか。

同時に二度と同じことを起こさないための対策が必要です。国土交通省は2017年8月に「建設発生土の取り扱いに関わる実務担当者のための参考資料」の中で、「土砂条例の制定が進み、崩落事案が減少した」として、地方自治体に建設残土を規制する条例の制定を勧めています。条例を制定する自治体が増える中、関西2府4県と4政令市の中で、独自条例がなく、府県の条例の適用もされないのは京都市だけになっています。全国でも条例のない自治体が土砂の投棄場所として狙われているとの新聞報道もありますから、京都市に土砂条例の制定が急がれるのではないのでしょうか。

例えば相模原市では、2017年に土砂条例を改正し規制強化をしています。届け出や土壌検査、水質検査の報告が必要になる事業の追加や、災害が発生した場合に対応措置が必要になるため、そのための保証金預託の対象を広げ、保証金の額も増額しています。更には事業主に3か月に1回搬入土砂量と施工状況の報告や6か月に1回土壌水質検査の報告が義務付けられています。事業者が違法に土砂

搬入をした場合は、土地所有者にも責任が問われ、市長から措置命令が出されます。

京都市は宅地造成等規制法で対応できるとしていますが、大岩山の場合、実際には指導できず多い時には10トン車で1日100台近くの土砂の搬入を許してしまったのではありませんか。更に、土砂崩れを起こした後にもその谷筋だけでなく、西側斜面の谷筋まで埋め立てている有様です。これですべて宅造法で規制できると言えるのでしょうか。また、京都市は市民の税金を使って測量や恒久対策の策定をしなければならなかったのではありませんか。保証金の預託があれば税金投入は不要になった可能性があります。相模原市の例を参考にして、今後は京都市には建設残土の違法な持ち込みを許さない厳しい内容で土砂条例の制定を急ぐと同時に、国にも法律の制定を求めるべきです。いかがですか。

(答弁→植村副市長) 昨年11月20日土地管理者による宅地造成等規制法に基づく当面の緊急的な安全対策を実施。恒久的な安全対策について、専門家の助言も得ながらまとめたところ。

土地管理者に厳しく指導するとともに、行政代執行も視野に入れた措置を進める。

大岩山の下にある溜め池の浚渫工事も本年6月をめどに進める。

政令都市として宅地造成等規制法や廃棄物処理法といった既存法令で直接執行可能。土砂条例がなくとも対応可能だ。

大岩山の事象も踏まえ既存法令の有効行使のため、ドローン等による上空からの撮影、立ち入り調査の権限の確実な公使のための警察の協力要請など、違法行為の速やかな確知と、関係当局の綿密な連携の下、適時的確な指導の徹底をする。

市営住宅の「ストック総合活用計画」の見直しと市営住宅の公私負担見直しを

1996年6月にトルコのイスタンブールで第2回国連人間居住会議が開催されました。この会議で確認されたイスタンブール宣言では「人間にふさわしい住まいは、いのちの安全、健康、福祉、教育や本当の豊かさ、人間としての尊厳を守る基礎であり、安心して生きる社会の基礎である」との立場で「適切な居住への権利」は基本的人権であることが宣言されました。そして、各国政府は居住権の保障を自国の住宅政策の最重要課題として進めていくことを確認し、日本政府も宣言に署名をしました。このイスタンブール宣言の立場で京都市の住宅政策について質問します。

市営住宅ストック総合活用計画では、「市営住宅ストックに関しては、管理戸数は現状程度にとどめながら、住宅確保要配慮者の居住の安定を確保するための中核的な役割を果たす施設と位置づけ、計画的なストックの更新と改善の実施を行う」とされています。「適切な更新と維持管理の推進」としながら、現状はどうでしょう。例えば、鷹峯市営住宅の廃止、八条市営住宅建て替えてすでに130戸が減らされています。また、旧改良住宅も集約・廃止で減らされており、市営住宅の管理戸数は全体として減っています。「ストック総合活用計画」では、今後も集約を進め、資産活用として売却の方針です。その上、今年2月8日に住宅審議会から「公営住宅の管理戸数を現状維持に留めるとしてきたこれまでの方針から、社会情勢の変化を見据えた適正な管理戸数及び供給戸数を確保する方針に方針転換していくことが求められる」との内容の第二次答申が出されました。このように管理戸数を減らす方針のもと、公募倍率は昨年12月公募でも一般で最高25.3倍、単身者用で66倍になっています。答申通り進むと、管理戸数は加速度的に減らされることとなります。市長はこの方針が市民の住居確保を保障するイスタンブール宣言の「住まいは人権」の立場からはあまりにもかけ離れているとの認識はあるのでしょうか。いかがですか。

これまでも私は、旧改良住宅は交通の利便性のいい場所が多いので、跡地は売却ではなく市営住宅の建設で市民が安心して住み続けられる居住を確保すべきと提案してきました。「ストック総合活用計画」を見直し、老朽化した改良住宅は、建て替えて市営住宅の管理戸数を維持すべきです。いかがですか。

また、あまりにも空き部屋が目立ちます。京都市は空き部屋の改修は募集計画に基づき実施していると言いますが、地下鉄駅前の便利な場所にある市営住宅で、エレベーター設置の住棟でも空き部屋だらけです。また、階段型の5階建てで、1階段10戸のうち5戸～9戸が空き部屋というところもある

ります。募集計画、改修計画を見直し、減り続けている改修予算の増額をすべきです。いかがですか。

更に、必要なのは空き部屋の改修だけではありません。建設から50年近く経ち老朽化が進み、ドア扉や廊下に面した窓枠のペンキがはがれ、無残な状況があります。壁や台所の内装修理、畳の取り換えは全くされていません。すべて個人負担です。浴槽は高さが約60センチもあり、高齢者は足が上がりず、入浴をあきらめる方までありますし、浴槽のホーローがはがれて錆が浮き衛生的にも問題が出ています。穴が開いても個人負担のため、お金がなければ取り替えることができません。これで適切な維持管理ができていえるのでしょうか。大家としての責任が果たせているとは言えません。これらの現状について、私は繰り返し改善を求めてきましたが、未だに改善されていません。国が定めた住生活基本計画に浴室は住戸の基本機能の一つと位置付けられていますが、その機能は設置だけでなく、快適に使用できることが必要です。また、2017年に改正された民法の621条には、自然な劣化や損耗などの修繕は貸主の負担と明記されました。改正民法に従って、浴室設置と同時に公私負担区分の見直しで、老朽化した浴槽や畳の取り換えは市の責任で行うべきです。いかがですか。

(答弁→都市計画局長)一部公募倍率の高い団地もあるが、年間平均700戸を超える公募を行い、公募倍率は低下傾向だ。

今後、少子高齢化、厳しい財政状況中、適正な管理戸数を維持し供給する。

改良住宅は公営住宅とは異なり、住宅地区改良事業によるもので、入居者を前提に集約して建て替える。土地は有効に活用する。

民法改正でも市営住宅の退去時に原状回復を求めている。修繕負担は、修繕費を家賃に含めていないので入居者負担。本市の負担区分の拡大は困難だ。

旧東部クリーンセンターの跡地は民間への売却ではなく 住民の声を生かした活用を

最後に2013年3月に廃止された旧東部クリーンセンターの跡地活用について質問します。

この場所は地下鉄石田駅に近く、醍醐コミュニティバスがすぐ近くまで走っていますから、地域の方だけでなく、広く京都市民にとってもアクセスのいい場所にあります。地域の皆さんからは、「どのような活用計画があるのか」「跡地は売ってしまうのか」などの声が上がっています。以前に代表質問でも取り上げましたが、地域の皆さんの声を聴くために、日本共産党は昨年、再度アンケート調査をしました。今回も「子どもたちが自由に遊べる広場にしてほしい」「特別養護老人ホームがほしい」など、の声が多く寄せられました。「子ども未来館のような施設を造ってほしい」という声はすでに以前の代表質問で紹介しましたが、子どもたちや高齢者のための使いやすい施設が強く求められていることは、2015年に日本共産党がおこなったアンケート結果とほぼ変わらない結果でした。

当時の副市長は「広大な敷地であり、利便性も高く、非常に大きなポテンシャルを有している。その一方で、22億円以上もの高額な既存施設の撤去費用等の課題も多くある。地域の皆様には、多大な貢献をいただいております。地域の皆様のご理解を得るなかで、東部クリーンセンターの跡地活用が、地域の活性化、地下鉄増客や京都の未来の大きな飛躍に資するよう、民間の知恵の活用、英知を結集して取り組んでいく。」と答弁されました。

約44,000㎡という広大な敷地です。民間への売却は断念し、住民の声を生かした活用をすべきです。いかがですか。

以上で私の質問を終わります。

(答弁→総合企画局長)約4万㎡と広大で、地下鉄東西線「石田駅」から300メートルほどの距離に位置する利便性の高い、非常に大きな可能性を有する土地。一方、解体撤去に約20億円もの巨額な費用が見込まれる。

「民間でできることは民間で」を基本に跡地活用に向けた検討を進める。

「京都市資産有効活用市民等提案制度」の対象資産に位置づけ、市民や事業所からの活用案を常時募集している。