

9月29日、京都府議会9月定例会で、日本共産党の新井進議員が一般質問にたちました。その大要を紹介します。

新井 進 (日本共産党・京都市北区)

2006年9月29日

「鴨川条例」 京都市の責務も明記し、実効ある条例にせよ

【新井】日本共産党の新井進です。先に通告している数点について知事並びに関係理事者に質問します。

最初に、「鴨川条例」についてです。

今年度「鴨川条例検討委員会」が設置され、「条例」制定に向けての検討が始まり、先日も「条例素案」が示されたところです。私は、これまでから本議会で、美しい鴨川を未来の世代に引き継ぐため、「鴨川保全条例」の制定や保全ゾーンの設定などを繰り返し求めてきましたが、いよいよ具体的検討が始まったことを歓迎するものです。

これまで本府として、治水対策とともに「花の回廊」や鴨川公園整備など、鴨川の親水性の向上が図られてきましたが、他方では上流域での「産業廃棄物中間処理施設」の建設や「建設資材置き場」が増えるなど、鴨川の水質と景観保全に逆行する事態が野放しにされ、多くの住民が心を痛めてきました。

また、治水のあり方や景観をめぐるっては、荒巻知事時代に府が治水対策を理由に「鴨川ダム建設」や「地下トンネル」を計画、さらには榊本京都市長が「ポンデザール橋建設」を計画し、京都府・市民だけでなく京都を愛する全国の人々からのきびしい批判を受けて中止に追い込まれるなど、鴨川のあり方は、多くの人々が大きな関心を寄せてきました。それだけに、今回制定される条例が、これらの人々の期待と関心に応えた実効あるものとなるよう、強く求めるものです。

そこで今回示された条例素案をもとに数点質問します。

第一に、実効ある条例とする上で、京都市が府と一体となって鴨川の保全に取り組むことが欠かせません。

鴨川の管理者は京都府ですが、鴨川の治水対策においても、水質保全や景観保全においても、その多くの責任と権限が、政令市である京都市にあります。府の権限の範囲内での条例こと定めるならば、それでは実効ある「条例」とはなりません。このことは「懇談会報告書」でも「府市協調条例とすること」や「京都市権限施策との協調」が指摘されています。ところが「条例素案」には、京都市がどのような役割と責務を果たすのかは、何らかかかれていません。

まず、「基本理念」では、「府、府民、事業者及び鴨川等利用者が認識を共有し、取り組みを一体として行う」と書いていますが、京都市が除かれています。また、「関係者の責務」でも、「府、府民及び事業者、鴨川等の利用者の責務」は書かれていますが、ここにも京都市は書かれていません。あるのは「府の責務」の中で、「京都市と価値観を共有し、協調しつつ必要な措置を講じる」とされているだけです。鴨川の保全に大きな関わりを持つ京都市の役割、責務がなぜ書かれていないのか、明記することが必要なものではありませんか。

【知事】「鴨川条例」検討の過程では、京都市の話が出てきたが、平成12年に施行された地方分権一括法により、地方自治法の関与法定主義があり、そのなかで都道府県と市町村は対等であるとの考え方から、市町村の事務について府は基本的に条例で規定を設けることはできないのではないかとされており、また分権推進の観点からもそれは適当でないと言われている。鴨川の問題では、昨年12月の府の私と市長との懇談会の席上で京都市長から鴨川の景観をよりよくするために京都府もぜひ頑張ってもらいたいという主旨の話もあり、条例検討委員会にも京都市の関係部局に参加してもらい、ともに検討を進めている。

【新井】二つには、こうしたことから、「治水対策の推進」でも「雨水の鴨川等への流出を抑制するとともに地下水の涵養による健全な水循環を確保する」とし、府民及び事業者の協力は求めながら、京都市の権限に属する鴨川等の流域の開発抑制や雨水流出抑制施設、道路等の透水性舗装の促進など、なんらかかかれていません。これでは実効ある治水対策が十分とれないではありませんか。どのように考えておられるのですか。お聞かせください。

三つには、「鴨川環境保全区域の指定」についてです。私もこれまでから「鴨川保全ゾーン」を設定し、鴨川の水質や景観などを守ることを求めてきたことから、この「保全区域の指定」は、歓迎するものですが、内容的には極めて不十分だといわなければなりません。「条例素案」では、この保全区域は、鴨川への土砂の流入等を防止するためのものとされています。これでは、擁壁などで土砂流入防止措置を行えば、開発ができることになるのではありませんか。しかも、指定する鞍馬川合流点以北は、河川敷の範囲は極めて狭く、すでに産業廃棄物中間処理施設建設に際して行われているように、鴨川に接する境界ぎりぎりまで開発を認めることになり、開発抑制にはならないのではと危惧しますが、いかがですか。

この「保全区域の指定」は、京都市の協力も得て、鴨川の水質や環境に負荷を与え、環境、景観をこわすような開発、建造物の建設は、原則的に認めないものとし、既存の産廃中間処理施設や建設残土なども設置者の協力を得て、撤去の方向へすすめてこそ、鴨川の水質や景観を保全できるのではありませんか。こうした積極的なものとするべきですがいかがですか。

条例検討委員会でのあいさつで知事も「事務局の説明資料には他法令で対応できないもの、かつ京都府の所管事務であるものについて規制・誘導を行うと書いているが、鴨川に関することは、基本的にはすべて京都府の所管だと考えているのであまりそのことにとらわれないようにしていただきたい」と述べられています。またこれまでから「府市協調」を言われているのですから、京都市長と協議し、京都市の責任と役割についても、この条例に明記できるようにすべきと考えますが、いかがお考えかお聞かせください。

【知事】条例素案では流域全般にわたる課題について、関係者が意見交換して取り組みの方向性を検討する場として鴨川府民会議の設置を提案しており、ここにも京都市の参加をお願いするとともに、会議の合意をふまえ条文の見直しを行い、将来的に府市協調で条例が成長していくようにしていきたい。今回の条例で新たにとりくもうとしている環境保全区域は、鴨川への土砂流入を未然に防止し、河川の環境を守るために設けるものであり、川の周辺区域における開発や産業廃棄物処理施設等の課題にあたっている京都市と十分に連携をしながら鴨川上流域の環境保全につとめていきたい。

【新井】第二に、鴨川の水質の悪化を防ぎ、鴨川本来の生態系を維持するため、上流域、中流域、下流域それぞれで「水質基準」を定め、条例に明記することです。高知県の「四万十川・基本条例」では清流度、窒素・磷に

かかる指標、水生生物にかかる係数などの基準を定め、保全するため知事が総合的かつ有効適切にとりくむよう求めています。

鴨川においてもすでに、珪藻類に奇形が見つかるなど、水質の汚濁が水生生物に悪影響を与えているだけに、こうした基準を設定し、府と京都市、事業者、府民が「水質基準」を守り、向上させるための取り組みをすすめることが必要と考えます。いかがですか。

【知事】水質については、府は環境を守り育てる条例などのなかで、水質汚濁防止法よりも厳しい排水の上乗せ規制を定めており、京都市においてこれらの条例や法律にもとづき水質監視測定や事業所に対する指導が行なわれており、府も引き続き連携をはかっていく。この「京都府鴨川条例」（仮称）を府市強調の象徴となるようにとりくんでいきたい。

【新井・再質問】ただいま、府の条例に市町村の責務や役割を書くというのは地方分権法の関係で難しいと答弁がありました。確かに、市町村の自治権を尊重するという点では必要な判断だと考えます。しかし鴨川の保全のように、ひとり京都府だけでは保全ができない、市町村との共同したとりくみが必要な場合に市町村との協議のうえその役割や責務を書くことが府民全体の利益を守るうえで必要な場合はありうると考えます。現に平成13年に制定された高知県の四万十川条例ではそうになっており、県民や市町村の中ではこれを自治権の侵害と捉えるよりも四万十川を守るために必要なものと歓迎されています。そして現に「分権対応の条例規則の手引き」のなかでも「注」として「協議などの非権力的な関与にかかわる規定が都道府県条例において定められる際に制度の企画立案段階において市町村が参画し、都道府県と市町村が共同して対等協力の立場で条例制定作業を行なう場合も考えられる。これも規制をするわけにはいかないのではないかと。」自治立法として都道府県と市町村が共同で自治立法権を行使する、こういうことも考えられるということが、このなかでも示されています。そういう意味では、内閣法制局におられた知事ですから、新たな自治立法権のあり方も含めて、ぜひ研究いただきたい。そうでなければ、今までの府が鴨川の問題をめぐって京都市との間で大変な苦勞を担当者の方がされてきたわけで、こうした問題を考えた時にはこれがどうしても必要だと思います。

もう一点質問ですが、一つは京都市の役割や責務を明記せずに保全区域の実効性や開発抑制、水質保全などが条例上は何によって担保されるのか、もう一つは、水質について今回鴨川条例をつくるわけなので、鴨川にふさわしい水質を定めることが当然必要です。あらためてお答え下さい。

【知事】確かに245条の2法令の関与主義についての総務省の見解は、私も厳しすぎるのではないかという気がしている。ただ、たぶん四万十川の条例などの場合をみても、都道府県がそういうことを書く場合には基本的には市町村間で統一的な基準をつくっていかうとか、市町村の調整をしていかうという本来の都道府県の役割からやっているようなものであり、それをこえてまさに鴨川のように京都市だけ適用できる規定を、しかも政令指定都市である京都市に対して府議会の条例で規定するということは、おそらく前例がないと思う。それはまさに国、都道府県、市町村という権力的なヒエラルキーのなかでの発想だと思うので、私はそのような権力的な発想をとることはないと思う。そのなかでは、十分に協議の場を設け、お互いの事務、役割をしっかりと調整する、それは府民会議等を通じてやっていきたい。そのことによってはじめて条例の実効性を担保していくのが、地方分権の時代の当然の考え方ではないかと思っている。

水質規制については、鴨川の上流、中流、下流で水質規制が違うみたいなので、そういう話もまた、私はちょっと

理解ができないですけれども、十分にこれから水質問題についても環境の育む条例等を通じて市町村と連携をとりながら実効あるとりくみを進めていきたい。

【新井】一つは、四万十川の条例については、知事もよくお読みいただきたい。基本原則の中にも、そして流域市町の役割の中にも明確に市町のそれぞれの役割を明記している。ぜひ参考にさせていただきたい。もう一点は、府県と市町村が共同で自治立法を行なうという権限については、研究して切り開いていく問題だと思うので、ご検討いただきたい。

私は、珍しく知事と私たちが共通している、「美しい鴨川を守っていこう」ということで一致しているのですから、実効あるものとしていただきたい。

農業を守る基本条例制定を、再生産を保障する価格対策、所得保障を

【新井】次に、農業問題について質問します。

05年農業センサスの結果を見ますと、京都の農業と農村が、ますます深刻な状況におこまれていることに、私は危機感を持たざるを得ません。

農家数は、10年前に比べ16%、7,683戸減少し、約39,000戸となりました。これは1,960年の半分以下の農家数です。耕作放棄地も、10年前に比べ1.43倍、1,613ヘクタールにも上っています。

さらに深刻なのは、担い手の状況です。60歳未満の男子専従者がいる農家は、わずか2,391戸、6.1%に過ぎず、65歳以上の農業就業者が52.9%と、今回始めて府全体で過半数を超えました。中北部地域はさらに深刻です。中部地域では74.3%、丹後地域では69%、亀岡盆地で60.7%が65才以上なのです。これらの農業従事者が5年、10年後リタイアする時期を迎えれば、京都の農業と農村を守る担い手がなくなり、崩壊の危機に直面することは明らかです。

こうした事態をまねいたのは、これまでの国の農政が、家族経営を中心とした日本の農業を守り、食糧自給率を高めるのではなく、財界・大企業と農産物輸出国であるアメリカのいなりなりに、日本農業の実態とかけ離れた規模拡大と効率化、輸入自由化の拡大と国際競争力強化の押し付けを進めてきた自民党農政の結果です。

そのうえ、今回の「品目横断的経営安定対策」です。大規模経営以外は農政の対象からはずすというもので、諸外国でも例を見ない家族経営と小規模農家切り捨ての日本農業破壊政策です。これには多くの農業関係者から批判と怒りの声があげられています。

私ども日本共産党議員団がとりくんでいる農業委員や農業関係者のみなさんへのアンケートへの回答でも、「小規模農業者が大半の中で、この政策はおかしい。もっと農家、農業の実態を把握すべきだ」「これまで以上に農家経営が成り立たなくなる」「新対策には反対。食糧供給、多面的な役割を持つ農村を大切にするなら、すべての農家の経営を成り立たせる政府の補填が大切」「わが国は古来より瑞穂の国、この普遍的思想を忘れることなく農政を進めてほしい」「農家はもう末期ガンだ」など、厳しい批判と切実な声が続々と寄せられています。

まず、知事にお聞きしますが、こうした農家の実態や声をどう認識されているのか。また、国の農政の対象か

ら京都の農家のほとんどが除外されるもて、京都府として、家族経営、小規模農家を守るため、どうされようとしているのか、決意とあわせてお聞かせください。

いま多くの農家と農業関係者が、京都府が、今後どのような農政をすすめるのかが、期待し、注目しています。そこでいくつかの提案を含め、数点質問します。

第一に、国の農政の転換を求めることです。本府も19年度予算要望で「経営所得安定対策の実施にあたっては、全国一律ではなく、地域実態特性をふまえた担い手の育成確保を」ともとめています。いま問題なのは、経営所得安定対策の部分的な手直しではなく、国に対し根本的な転換を求めることではないでしょうか。

我が国の穀物自給率が28%、カロリーベースで40%という、砂漠か、ツンドラ地帯並みの自給率に落ち込んでいるにもかかわらず、小泉前首相は「もうこれ以上『農業鎖国』は続けられない」といって、WTO交渉での市場開放をいっそうすすめること、政府自身の計算でも販売農家の4分の3を首切る農業構造改革、品目横断的経営安定対策を「スピード感を持って推進する」と推進してきたのです。この日本の農業と農村を破壊する農政を転換し、自給率の向上の目標をもち、日本農業の生産を振興する政策への転換こそ求められています。いま、各国の食料主権を踏みにじり、多国籍企業とアメリカなどの農産物輸出国本位のWTO農業交渉も、食料主権を守ろうと世界の世論のもとで、完全に行き詰まっています。

知事として、こうした農政の転換を国に強く求めることこそ、京都の農家と安全で安心な食料の安定的供給を求める府民の期待に応えたものとなります。知事の認識と決意をお聞かせください。

【農林水産部長】2005年センサスでは、販売農家数が5年前と比べて約15%減少、農業就業人口も65歳以上の占める割合が約63%と高齢化が進み、さらに耕作放棄地も約14%増加するなど中山間地域を中心に農業、農村をめぐる状況は大変厳しい。とりわけ担い手問題については、これまで野菜やお茶などの振興をはかる中で認定農業者については着実に増加しているが就業人口の減少が続くなど緊急を要する課題である。このため多様な担い手の確保を基本としつつ、新規就農のいっそうの促進などの抜本的な強化をはかるため、現在「農の担い手確保・育成アクションプラン」の策定を進めている。品目横断的経営安定対策を柱とする国の農政転換は、自給率の向上と、米、麦、大豆を中心とした土地利用型作物の経営規模の拡大をめざすものである。中山間地域が府域の7割を占め、経営規模の小さな農家が多い京都の実態からみるとこれらの施策をそのままの形で導入することは京都府農業の振興に必ずしもつながらない。これまでから国に対して地域の実態や特性をふまえた担い手対策を講じるよう強く要望してきた。府としては、より多くの農家が国の施策の対象となりうるよう農作業受託組織の経営力の強化とこれらの組織に参加する農家数の拡大に向けたとりくみの強化をはかる。

【新井】第二に、こうした国の農政がすすめられるもて、いかにして京都の農業と農村を守るかということです。そのために私は、京都の農業と農村を守るための基本条例を制定することを求めるものです。

すでに、青森県や秋田県、宮城県など、調べてみると16県で農業基本条例が制定されてきています。

また、先日調査にお伺いした岐阜県では「県民食糧確保計画」を作成し、全国で初めて県内自給率目標を設定し、品目毎の生産目標とそれを実現するため、学校給食への品目毎の助成をおこなうなど地産地消の推進に積極的に取り組んでおられます。農産物の輸入自由化が拡大されるもて、目標どおりにはすすんでいませんが、その積極的取り組みには見習うべきものがあります。

国が農業と農村破壊の政策を強引にすすめてきているいま、本府がその防波堤となって、家族経営と小規模農

家によって維持されている京都の農業と農村を守り、その振興を図る総合的な施策を進める基本条例を制定することがいま必要となっているのではありませんか。このことが困難な中、農地とふるさとを守りがんばる農家や関係者を励ますことにもなります。いかがですか。

【農林水産部長】基本条例の制定については、中期ビジョンにおいても環境や文化を生かした地域づくりの視点も含めて、総合的な施策展開をかかげている。さらに重点的課題については、アクションプランとして、収益性の高い農業の実現にむけた、「ブランド京野菜等倍増戦略」、地産地消のとりくみを進める「いただきます地元産プラン」、幅広い府民の農とのふれあい促進、多様な担い手の確保をめざす「農のあるライフスタイル実現プロジェクト」などを策定し、積極的な推進をはかっている。

【新井】第三に、農業の再生産を保証する価格対策、所得保障を拡充することです。政府は価格保証を事実上すべてなくそうとしています。いま米価は農協の買い上げ価格で14000円です。500ミリリットルのペットボトル入りの水は120円前後ですが、同じ量の米が100円にも満たないのです。これが雨降中でも、暑い夏の時期にも稲の生育を管理する農家のみなさんの半年間の労働に対する報いなのでしょうか。稲作農家の日給は2959円にしかなりません。これは製造労働者の時間給にも満たないのです。仮に地域最低賃金が保証されれば、米価は18000円弱になり、時給1000円になれば米価は2万円になります。こうした最低の保障なしに、「規模拡大」「効率化を」と言っても、農業生産は続けられません。

今度の品目横断経営安定対策では担い手になっても、稲作では、この低い米価がさらに下がった場合に9割保証しようというもので、再生産を保証するものではありません。

府として政府に対し、再生産を保証する米価を基準とし、それ以下になった場合に、国の責任で補填する不足払い制度を実現するよう強く求めるべきです。いかがですか。

また、本府は「環境こだわり農業」をすすめています。これまでから求めているように、これへの助成措置や、条件不利地での耕作への助成などを行うべきです。滋賀県では「環境農業直接支払い交付金」として、10アール当たり、稲作で5000円、野菜で30000円などの助成を行っています。兵庫県でも「コウノトリをはぐくむ農法」を確立し、これに取り組む農家には、10アール当たり4万円から5万4千円の助成を行い、JAも「このとり郷米」として3500円増しで買い取るなど、農家の所得を保障する仕組みをつくっています。

米価が下がり続けるもとでも、稲作に意欲を持って取り組んでもらうためのこうした工夫に学んで支援策を検討すべきと考えますがいかがですか。

さらに、本府も、京都の米を学校給食、福祉施設や病院などで活用をよびかけていますが、福祉施設や病院などでの活用にはなんの助成措置もありません。府として「環境こだわり農業」でつくられた米などをこうした施設に積極的に活用できるよう助成措置を講じて、農家には再生産を保証できるだけの米価とする制度を作るべきです。

【農林水産部長】米の価格対策については、産地間競争の激化や米価の下落傾向が強まるなかで、国に対しては米価下落に歯止めがかかる実効性あるしくみづくりとあわせ、米価の下支え機能をもった価格変動対策を講じるよう要望している。府としては、稲作経営の安定をはかるうえで、大消費地を抱える立地条件を活かし、京都米をより安定的かつ有利に販売していくことが重要と考えており、環境にやさしい技術の普及や機械の導入助成等により、安心安全な京都米づくりをすすめるとともに、学校給食や病院、福祉施設での利用促進を進めてきた。

さらに、府の職員が生産、流通関係者と一緒になって小売店や企業の社員食堂等に出向き、京都米の利用を働きかけるなどのとりくみをすすめており、消費者の関心の高まりもみられる。

【新井】 第四に、担い手が高齢化し、減少するもとで、何とか村の農地を守ろうと集落ぐるみの集落営農組織や受託組織が作られ、集落のコミュニティーの維持にも大きな役割を果たしています。しかし、これらの組織も、米価が下落し、農業機械購入や更新の負担が重くのしかかり、組織の維持自身が困難になっています。府としてこうした集落営農や受託組織に対し、一律に「品目横断的経営安定対策」の担い手になるための「法人化や経理の一元化」などの支援だけでなく、実態に応じた支援策を全面的に検討すべきと考えますが、いかがですか。

【農林水産部長】 農作業受託組織については、地域農産物の加工や都市農村交流事業など地域産業の核としての役割を果たしていくことも大切である。平成17年度からは、農業農村活性化経営体づくり事業により、加工や販売に必要な施設の整備等に対し、支援を行なっている。さらに米の生産受託にとどまらず、京都ならではの黒大豆、小豆等の生産主体として育成し、その経営強化をはかるため、本年度新たに中山間地域等特産物育成事業を創設し、農業機械の導入等に対し支援を行なっている。

【新井】 京都の農業と農村の深刻さについては認識されていると思う。しかし京都の農業と農村をここまで追い込んだ国の農政に対しては転換を求めないということでは、本当のところ守ることはできない。これまで続いてきたやり方が、全国各地で農業や農村を破壊してきたことについては明らか。そういう意味では、府が府民の食糧の安全な供給のため、農業と農村を守るためにはこのことが必要だということを描きしておく。

同時に府が今後対策を行なっていくうえで中心に何をしておくかが問われている。農業の担い手がどんどん減っていく、その最大の原因は、米や農産物の価格が下落し、農家の暮らしが成り立たないどころか、生産費すらまかなえない。こんな状態を放置しておいて農業をやろうという担い手は育たない。今何より必要なのは、農業生産に意欲をもてる価格保証、所得保障をしっかり行なうこと。ところが「農の担い手確保・育成アクションプラン」の検討でも、農業ベンチャー法人の育成や農地利用の集積などは書かれているが、所得保障や価格対策についてはなんら書かれていない。これを正面からとらえてこそ、担い手を育成することができる。私は農業生産の中心である稲作への所得、価格対策の問題を具体的に提案したので、今後ぜひ真剣な検討をお願いする。