

＜京都地方自治総合研究所シンポジウム＞

～京都市におけるウェルビーイングなまちづくりをめざして～

コーディネーター 只友景士(龍谷大学政策学部教授)

パネリスト 門川大作(京都市長)

神野直彦(東京大学名誉教授)

岡本哲也(自治労京都府本部執行委員長)



*京都自治総研シンポジウムは 2023 年 11 月 24 日、キャンパスプラザ京都において開催されました。この講演録はその時の録音データをもとに編集したものであり、文責は京都地方自治総合研究所にあります。

只友 今回、シンポジウムの進行をさせていただきます只友です。それでは早速シンポジウムを始めさせていただきたいと思いますが、その前に、本日は慶應義塾大学で教授をされておられます松井孝治さんがお見えですので、一言お願いしたいと思います。



松井 慶應義塾大学におります松井孝治と申します。神野先生、お話をありがとうございました。昔、みなさんに期待と若干の失望を与えてしまった民主党政権で「遠い中央政府から、もっと近い地域主権社会を構築する」ということを試みました。神野先生からいただいたアイディアだったんですが、ちょっとうまくいきませ

んでした。今日の話を伺って思いますのは、菅直人さんという総理大臣は、昔から「最小不幸社会」と言われました。「不幸というものは戦争であり、貧困であり、差別である。そういう社会的な問題を解決するのが政府の役割だ」と言われました。おっしゃるとおりです。そして菅さんは「幸福というものは内心の問題なので幸福を一律にとらえることはできない」という考え方で、これは非常に理にかなっていると思います。私が大学で教えていることも「課題発見、課題解決、問題発見、問題解決をみんなでやろう」というものです。人のことをあげつらうではなく、「問題の本質、貧困の本質はどこにあるのか、差別や格差の本質はどこにあるのか、それをどうやって社会の中で解決していくのかを考えてほしい」ということを学生にいつも投げかけています。

しかし、同時に菅さんにいつも申し上げたのは、「最小不幸社会」というのは、ある種の必要条件としては分かりますが、「不幸をミニマイズするだけで政府の役割はいいのか、社会として、それだけでいいのか」ということです。大事なことは、幸福は確かに人々の内面に依存しますから、社会として幸福を一律に規定するのは難しいことです。金銭的欲求が強い人もおられますし、豊かな環境の中で過ごしたいと思う人もおられます。これをどう集積して、社会として「幸福最大」にするかは難しいけれど、そこを考えないといけないのではないかと思

ます。私が「新しい公共」という概念を鳩山総理の時に提唱したのは、「パブリックとは何なのか」ということを、もう一度とらえ直そうと思ったわけです。「最小不幸」もそうですが、不幸を最小化する時の政府の役割は「ガバメント・ソリューション=政府が解決する」です。しかし、政府も失敗がありますから、マーケットの力も借りるというのが民営化路線です。世界全体がレーガン、サッチャー、中曾根とやつてきた民営化路線は、「マーケット・ソリューション」でした。同時に私たちが提唱したのは「コミュニティ・ソリューション」で、地域の人々が自ら主体的に問題解決をすることが大事だということです。今、大学のキャンパスで言っていることと同じです。

さて、最近ウェルビーイングに関連して、有名な話があります。みなさん、すでにご存じかも知れませんが、マイケル・サンデルの話です。「90年代のスイスで核廃棄物の処理施設をつくる時に51%の人たちが賛成しました。しかし、金銭的対価を加えて核廃棄物を村につくるということで住民投票をしたら、賛成が51%から25%に減りました」それはなぜでしょうか。「金銭的対価」を受けるからその施設を受け入れるのではなく、「社会全体のために我々の地域がどう貢献するか」ということで、施設を受け入れようという方々が、51%のうち半分いらっしゃったということです。これは、よく言われる「B/C（ビー・バイ・シー）」のような議論を根本的に覆すものです。「B=ベネフィット」と「C=コスト」、何かを提供する時に、コストという考え方ではなく、「他者を助けること、それはコストではなく、それ自身が喜びでもある」というものです。「贈与経済論」でよく言われることですが、人間の心理の面では「パラダイムシフト」が起こりかけているということです。

神野先生の話を聴きながら私が思ったことは、「社会のために役立つことが自分の喜びである

社会をつくりたい」ということです。「新しい公共」の原点はそこです。「居場所」と「出番」という言葉を私たちは使いましたが、居場所をつくることです。社会にはいろんな人がおられます、生活保護の方にセーフティネットの場所をつくることもそうです。しかし、障害者の方に救護施設や介護施設をつくることも大事ですが、もっと大切なことがあります。彼らが社会に貢献していること自体が、障害者の方々にとっても、我々一人ひとりの市民にとっても、それが喜びである社会をつくっていかなければいけません。それは結局、政府にすべてのパブリック・サービスを委ね、文句を言う社会ではなくて、「自分たちがパブリック・サービスの一部を担い、他者を助けることを喜びとする、それをどうシステム化するか」ということ」だと思います。



門川市長がおられるから言うわけではありませんが、私の息子を御所南小学校に預けていた時に、非常に印象的なやりとりがありました。参議院議員をしていた時ですが、生き生きと仕事をされている御所南のコミュニティ協議会のお母さんたちに、「なぜみなさんには、そう生き生きと仕事ができるのですか」とお聞きしました。そうすると、「昔はPTAと学校、あるいは教育委員会、その先にある文部科学省に文句を言っていました。学校の先生は『こんなことは家庭でやってください』と言い、我々は『なんで、こんなことを学校でやってくれないんです

か』といった具合に、お互に言い合ってきました。ところが、コミュニティをつくり、自分たちも関わって、子どもたちの子育て環境をつくることが自分たちの生きがいになった時、先生方と自分たちが同じ側に立って、子どもたちの将来のために何ができるかを考えるようになりました。だから楽しくやっています」と言われました。そんなことが言える人ばかりではないと思います。だけど、「他者を助ける、そして社会のために自分が多少時間を使ってでもやる、そのことが一人ひとりの出番になる」そういう社会をつくっていきたいと思います。

神野先生のお言葉を借りれば、資源配分を遠くの中央官庁に委ねていたら、そんなことにはなりません。地域の子どもたちの将来のためにからやるということです。みなさんが暑い最中にお神輿を担がれる、それはお祭りという伝統文化を、自分たちが伝承することが楽しいからです。きれいごとだけで行政が回るなんて思ってはいませんし、日々の生活の中で他者を支えることができるは限定的かも知れません。しかし、限定的な部分をいかに社会制度として、システムとして定着させて、どのように増やしていくかが大切です。

番組小学校以来の伝統の地域教育、公教育をどう復活させるのか、門川市長がやってこられたことが、まさにその試みがありました。そして、全国で京都市のコミュニティスクールが一番成功しているのは、おそらく番組小学校以来の「俺たちの地域は俺たちでつくるんだ」という、ある種の喜び、京都市の伝統に根ざしたものがあるからだと思います。それを私は日本全体でも行うべきだし、さらに京都市は、もっともつときれいごとの部分を減らし、本音で他者を支えることが喜びである社会をつくってほしいと思います。今後、自治体運営や住民参加型、そういうことを含めて、どんな形で住民のみなさんの発意を生かしていくことができるのか、ある種の「贈与経済論」とも絡めながら、神野

先生のお話を興味深く伺っておりました。

今日は次の予定がありまして、途中で失礼しますが、また後で内容を伺って勉強したいと思います。ありがとうございました

只友 お忙しい中、ありがとうございました。それではシンポジウムを進めたいと思います。まず、門川市長から、神野先生のお話を踏まえ、そしてこの間の市政報告も交えながらお話をしていただきたいと思います。どうかよろしくお願ひします。

門川 神野先生のお話を聞いて「これから京都の時代やな」と改めて実感しております。

私は、市長就任早々にリーマンショックで過去最大の減収があり、加えて新型インフルエンザで京都からピタッと修学旅行生の姿が消えるという状況からの出発でした。しかし、公約をすべて実行していきたいということで、良い意味で強気でした。今から考えると、あの時に見直すべきこともあったのかも知れませんが、まずはあらゆる取り組みを前進させるということで、取り組んでまいりました。

そして、職員の削減や市バス・地下鉄の委託などで、みなさんには大変ご迷惑をおかけしました。しかし、市バスは半分を民間に委託しましたが、運営については京都市が責任を持ち、有責事故率は全国の公営バスの半分です。ただ、ここで大問題がありました。国の「三位一体改革」による「地方交付税の削減」です。市長になって16年が経ちますが、ピーク時から見れば47%、約600億円の地方交付税が削減されました。市長というポストは「3期くらいが本来のあり方かな」とも思いましたが、何としても収支均衡財政に道筋をつけるため、従前の延長線上ではない「挑戦と改革をします」ということを公約に、4期目の信任をいただきました。しかし、そこへ予想だにしなかったコロナ禍です。

そして、財政健全化へ向け、大変な心労や心配をおかけしましたが、2年で収支均衡を達成

することができました。一つは「内部改革」、職員の削減、臨時的な給与カット等をお願いしました。同時に、50年間続けてきた様々な独自施策についても、持続可能な視点で見直させていただきました。たとえば「敬老乗車証」、他都市ではすでに廃止しているところもあります。3億円で始まった制度が、今は50数億円の経費がかかります。これではもたないということで、改革をさせていただきました。そして何よりもありがたかったのは、国がリーマンショックの時を参考に、コロナ禍で税収が5.4%程度は減るだろうと予測する中、京都市は、4.7%の減収くらいで持ちこたえられるだろうと見込みを立てました。しかし、おかげさまで税収は過去最高になりました。10年以上かかると思っていた「収支均衡」ですが、今年22年ぶりに収支均衡の予算を立てられ、去年の決算は過去最高の77億円の黒字となりました。しかし、これからが大事です。より効果的、効率的な行財政にしていくと共に、「京都の良さを徹底して生かして、市民のみなさんの幸せにつながる成長戦略を実行し、足腰の強い財政をつくっていきたい」そんな思いです。

少し誤解を受けている部分について、説明したいと思います。まず「景観政策」です。前市長が市議会で議論され、6つの条例を全会一致で可決されました。私はそれを10年間、「看板が10センチ大きいから撤去する」などということも含めてやってきました。そして、10年目にして「景観政策の成果と課題」、「活力ある京都経済」という二つの審議会をつくり、答申をいただき、都市計画のマスターplanを改正しました。新たな進化する景観政策で、これは「保存と再生と創造」なのですが、あたかも市域全体の保存であるかのごとく受け止められています。また、様々な小計画や特例許可などの制度がありますが、それらをようやく実施していこうという時が今になったので、「人口減少のために苦渋の選択で見直したものではない」

ということです。

その「人口減少」問題ですが、京都市は2010年の国勢調査の時、147万人の人口が2020年には140万人になるという想定がありました。しかし、コロナ禍の2年間を例外とすれば、以前の転出オーバーが2011年からは転入オーバーとなり、転入超過が続いていました。今年も30年来で過去最高の3000人を超える転入超過となっています。京都市は人口の10%以上が学生さんです。コロナ禍でネット授業などが行われ、その時に大きく減りました。その分を見ないで、まるで「京都市から人口がどんどん流出している」というようなセンセーショナルな話になると不安感が巻き起こります。ですので、これは大事な話です。



そしてこの間、「105の人口減少対策の政策」を発表しました。一つはすばらしい大学があり、全国から学生さんが京都に来られるのに、就職の時点で東京や大阪などに行かれる。このことについて、しっかりと取り組んでいこうということです。もう一つは、結婚や子どもさんが誕生された時、新たな住居を求めて京都市から出ていかれるということです。京都市内で仕事をつくり、そして住居を確保する、西院や西京極、山科、京都駅以南などの便利なところに、若い方にも住んでいただけるような住居をつくりていきたいというのが、二つ目です。

次に、神野先生からお話をありました「自然との関係」と「人間との関係」についてです。文化庁が京都に全面的に移転することになりました。究極の文化、多様性と包摂を大事に、持続可能な社会に、みんなが幸せを感じる社会をつくっていくことが必要だと思います。その文化庁の移転と、京都芸大を崇仁地域に移転した時期が重なりました。京都芸大が崇仁に移転することによって、地域にインパクトを与え、東九条が文化・芸術のまちになって、どんどん活性化しています。崇仁を中心に文化ゾーンになっていく、そして芸大に学外連携ラボをつくっていただきました。そこに、遷都 1200 年の時にアジアで唯一できた「世界人権問題研究センター」を移しました。もう一つは、京都議定書完了の時にできた「地球環境研究所」の機能を京都芸大にもっていきました。「文化、芸術を基本にしながら多様性を認め合い、人権を大事にすると共に、地球環境についても考える」その拠点が芸大となり、京都芸大はひらかれた大学となっています。

もう一つは、「時間軸」と「空間軸」の十字路です。京都は 1000 年を超える歴史がありますが、それは輝かしい文化の歴史であると共に人権確立の歴史でもあります。1000 年先を見通して、崇仁が、そして京都芸大が、あらゆる社会課題を解決していく拠点になっていくということです。そのあたりも含め、今日の神野先生のお話があったのではないかと思います。

只友 ありがとうございました。門川市長から市政報告も交え、お話を聞いていただきました。その上で、今日は配布資料の中でも「持続可能な行財政の確立」や「人と暮らしにやさしい持続可能な公共サービスの確立」など、4 つの課題をあげています。パネリストのお二人、まずは岡本委員長から、働く者の代表として、一番言っておきたいというところからお願ひします。

岡本 今、市長が言われた中で、「給与カット」や「人件費削減」というのが、私たちにと

ってはやはり大きな問題でした。最初の給与カットの時、私は賃金担当の役員でした。資料には「財源確保の切り札としての人件費削減」と記載してありますが、その時の受け止め方としては、財源確保のための象徴的なものでした。「給与カットをしなくてはいけないほど京都市の財政は厳しい、だから市民のみなさんも協力してくださいね」というメッセージにも使われていたような気がします。いろんな補助金の見直しを含め、その時は舛本前市長でしたけど、そこから始まったのかなと思います。

労使交渉の時に副市長から「予算が組めないんです」と言われたら、公務員ですから、市民生活に大きな影響を出すわけにはいかないので「そこは協力する」という気持ちは、みんなが持っています。それでやってきましたけど、京都市の予算説明会の時などに、労働組合の役員を前にして、「まるで人件費削減を、良いことのように評価してください」という言い方がされる時は、やはり許せなくて「それはないだろ」といつも言っています。また、今回は「給与カット」だけではなく、「給与制度」も変わりました。課長補佐がなくなると、係長からの昇格は課長しかありません。課長補佐になろうと努力していた人の意欲がなくなります。これは時限措置ではなく、ずっと続くので、正直言って残念だなと思っています。

只友 それでは次に、神野先生から感想を伺えたらと思います。

神野 まず、市長のお話を聞いて心を打たれたのは「三位一体改革」で、これはすべて私の責任です。そもそも分権ですから、地方自治体が自由に、地域に合わせた公共サービスができるよう財源を変えていこうと出発しました。しかし、自主財源などの決定権限のある財源が増えた一方で、私たちの権限が及ばないところで、5 兆円の交付税が減らされてしまいました。そのために、市長の政策推進にご迷惑をかけてしましました。「三位一体改革」はなぜ失敗した

のかと言うと、「身近なところで自分たちの社会をつくっていこう」ということで出発した一方で、「財政規模を縮小するために分権を進める」という流れが非常に強かったです。結局、財政を小さくするという縮小戦略の中で分権をやらざるをえなかつたということです。



今の市長のお話、「景観政策」から始まり「環境との調和」をめざしながら、一方で「文化」と言うか「生活様式」をきちんとつくりあげていくということでした。今、言われているのは「声なき声の民主主義」です。子どもには政治的な発言権が全くないので、まず子どもたちの政策を充実するということです。現在、「子どもを育てたいまちにしよう」という少子化対策が行われています。しかし、ヨーロッパではそうではなく、子どもを主体に考え、「子どもが育ちたいまち」をどうしてつくったらいいかということが重要視されています。市長のお話にあった「文化と自然を生かす」というようなことから言えば、人口そのものよりも、「子どもが住みたいまち、人々が住みたいまちをつくる」、それが使命であって、人口が増えるかどうかというのは、その結果としてついてくることだと思わないといけません。目的と手段を間違えて少子化対策を行うと、とんでもないことになります。子どもたちが、のびのびと育っていくような政策が打てなくなるのです。

それを考えた方がいいと思います。そして申し上げたいのは、手段と目的を間違えなければ、京都の政策は、いずれちゃんと結果が出てくるということです。

只友 こんな話を聞かれると、門川市長からも、言っておきたいことがあると思いますので、よろしくお願ひします。

門川 先程、松井先生はキーワードとして「学校と家庭と地域」と言われました。教育はサービスの提供でもあるので、サービスのいいところを選ぼうとする方がおられます。行政サービスも同様です。このことすべてを否定はしませんが、ともに汗する「共汗」、これが大切です。子どもの教育をしようと思ったら、「学校・家庭・地域」が互いに悪口を言うのではなく、「足りないところを足し合う関係をつくる」ということが大事です。それから理屈ではなく、まず子どもを主体として、子ども中心のことをやることです。「地域の伝統産業を見に行こう、体験しよう」、こういったことをたくさん行うことです。そして、その後に報告会で「どんなことをしたか」を議論し合い、一生懸命汗を流して喜んだことを発表します。そうすれば、またモチベーションが上がります。

これは河合隼雄先生に聞いたのですが、「連携とはつながることではない、重なり合うことだ」と言われました。「家庭の責任だ、学校の先生の責任だ、地域の責任だ」と言っていたら何もできません。それぞれに足りないところがあるから、足りないところを足し合う、そのためには「重なり合いましょう」ということです。そうすると、学校のために汗を流した人が喜んで、「次にやろう」という関係をつくっていかれます。これは「新しい公共」と同じだと思います。みんながともに汗をかき、そして「新しい公共」をつくっていこうという考え方、「人間は損得だけで動くものではない」という関係、それを一番見ているのは子どもたちではないかと思います。御所南は、「新しい町衆」を育て

ることをテーマにしておられます。

もう一つは、文化を機軸とした「世界文化自由都市宣言」です。この宣言は偉大だと思いますが、最後に「ここに高い理想に向かって進み出ることを静かに決意して、これを誓うものである」とあります。「静かに決意して」とは、いかにも京都らしいでしょう。「静かすぎるな」と思って、40周年の時に「文学賞」をつくったりし、いろんなことをやりました。知つてもらうことが大事なので、少しは「騒いでがんばりましょう」ということで、お願ひしようと思っています。

只友 ありがとうございます。岡本委員長からどうですか。

岡本 資料に「市民参画で進めるウェルビーイングな『京都』の確立」とありますが、私が住んでいる地域では「とまり木休憩所プロジェクト」というものがあります。地域の方々が長椅子を組み立て、個人の家の軒先に置かせてもらい、「誰が休憩してもらってもいいですよ」というものです。この地域は、公園などは多いのですが、駅やバス停の遠いところがあり、各自が休憩しながら目的地をめざすことができます。そこに最近、リハビリなどでがんばって歩いておられる人たちが休憩されており、そういう場面を見ると「やさしい町だな」とか、「住みやすさを感じていい町だな」と思います。それを地域ですか、行政ですかですが、何でも行政ですかではなく、ちょっとした休憩所をつくる人、椅子を置かせてくれる人、それらを大事にして、まちづくりを進めていくと「存在」を感じられるのかなと思います。

後は職員の話です。今年の人事院勧告にも記載がありますが、本当に採用試験を受ける方が減り、逆に若年層で離職する人が増えています。そして、人事院の報告で使われている言葉が「ウェルビーイングの土台となる環境整備をしていこう」というものです。有能な人材を確保するために、環境整備をしていこうということ

です。今年の4月に採用された国家公務員の方へのアンケートでは、「どうしたら人が集まりますか」の問い合わせに対して、1番が「賃金労働条件」、2番目は「働き方改革」となっています。いかに「やりがいがあり、働きやすい職場にしていくか」が大事だと思っています。

京都市では今、環境局の職員が環境学習に小学校などに出向いていると共に、まちかど収集などを行っています。税金の徴収率は政令都市ではトップクラスにあり、窓口対応が向上したという話もよく聞きます。また、交通局では組合員がバスの清掃を率先して行い、「質の高い公共交通サービスをしていこう」ということを実践しています。このような職員の頑張りに京都市がどうこたえるのか、環境整備をしっかりとしていただきたいと思います。



最後に、昔と違って、学校を卒業し、就職して結婚し、子どもが生まれるというライフスタイルではない方がどんどん増えてきています。国勢調査で一番多いのは単独世帯だそうです。こういう状況の中で、どのようなサービスがいいのかを考えていく必要があると思います。私は、すでに子どもたちが保育所を卒業していますので、今は保育の充実は必要ありませんが、民主党政権の時には一番上の娘が高校無償化の恩恵にあずかりました。このように、その瞬間、瞬間で必要なサービスというものは変わってきま

す。単独世帯の方は、自分が倒れたら困るので、健康増進に関するサービスが大事になると思います。自分の健康を、たとえばアプリなんかを利用して、健康増進にインセンティブを与えるとか、そういうこともいいのかなと思います。これまでと違って、ただお金をかけるのではなく、デジタル化なども利用しながらサービスを提供していくことによって、まち自体が楽しくなってくるのではないかなと思っています。

只友 そろそろ時間となりました。今日は様々なご意見をいただきましてありがとうございます。神野先生の言われました「声なき声の民主主義」による「子ども政策」というお話をお聞きしまして、「子どもを育てたいまち」ではなく、「子どもが育ちたいまち」をどうやってつくったらいいのか、ということを考えました。今日のような議論をした場合、どうしても大人目線での議論になるわけですが、「子ども自身が生き生きと生きられる、そんな可能性をひらく市政ができればいいな」と思います。最後に「これからの中京都市におけるウェルビーイングなまちづくり」について、パネリストのみなさんから、一言ずつお願ひします。

岡本 「多様性」はこれからの中京都市のテーマであり、大きな課題になってくると思います。平均寿命が、京都市は女性が全国で3位ですが、健康寿命は最下位です。それくらい平均寿命と健康寿命では差があり、様々なパターンの行政サービス、公共サービスが必要になっています。私たち労働組合も、財政分析などにも取り組みながら、がんばっていきたいと思いますので、よろしくお願ひします。

門川 健康の問題も極めて大切です。そして、いかに市民一人ひとりが主語になり、子どもが主語になれるような社会をつくっていくかが重要です。中央教育審議会の会長が、今までの経済界のトップから、京都市の学校で仕事をされていた荒瀬克己さんという方に変わられました。そこで出された新しい答申は、「子どもを主語

にする、子ども一人ひとりが自己肯定感を持ちながら幸せを感じる学校、これを実現していかなければならない」というものです。京都市の「基本構想」などにも出てきていますが、「市民が主人公」ということです。そして、保育所、児童館、看護師がいなければ預かれない医療的ケア児童を含めての待機児童ゼロの実現です。「誰ひとり取り残さない」ということですが、これは現場も含めて大変な努力をされたと思います。これからも多様性に対応し、こうしたことをしっかりと進めてまいります。私も市長任期が後93日となりました。どうかよろしくお願ひいたします。

神野 ここにお集まりのみなさんのように、「自分たちのまちは自分たちでつくるんだ」と、それぞれの人間がビジョンを持ち、その上で今日の集会のように顔を合わせながら、論理を交錯しながら純化させていく努力が重要です。政策というのは、他の人が決めたものでも、結果責任は必ず市民一人ひとりが取ることになります。その点を考えれば、「自分たちの考え方を持つこと」が大切で、それと同時に「存在欲求」、つまり他者と交流して自分の意見を純化させていくことが大切なではないかと思います。

只友 パネリストのみなさん、ありがとうございました。以上で本日のシンポジウムを閉じたいと思います。ご参加のみなさん、ありがとうございました。