

- 京都府議会 2008 年 2 月定例会での日本共産党のかみね史朗議員の一般質問と答弁の  
大要をご紹介します。

## かみね史朗（日本共産党、京都市右京区） 2008 年 10 月 2 日

### 障害者自立支援法

## 国へ応益負担の撤廃を求めよ

## 本府の独自施策の拡充を

【かみね】日本共産党のかみね史朗です。議員団を代表して通告している諸点について知事並びに関係理事者に質問します。

まず障害者自立支援法に関わる問題です。来年度は、障害者自立支援法 3 年目の見直しが実施される時期に当たります。そこで 2 つの問題に絞って質問いたします。第一に、応益負担の問題です。障害者やご家族のみなさんをはじめ広範な府民、諸団体のみなさんが応益負担撤廃を求める大きな運動をとりくまれ、わが議員団もくりかえし応益負担撤廃を求めて論戦を展開してまいりました。そのなかで、本府が全国に先駆けて負担軽減措置を実施し、国においては二度にわたり負担軽減措置をとらざるを得なくなりました。私は、このこと自体、応益負担の制度が根本的に破綻していることを示すものであると思います。

同時に、一定の軽減策がとられ、応能的要素が強くなったとしても、肝心の法律には応益負担の考え方が厳然と明記されています。応益負担とは、障害者が生きるために最低限必要な支援を利益とみなし、僅かな年金からも費用を負担させるものであり、障害者の生きる権利を踏みにじるものであると言わなければなりません。

私は、障害者自立支援法については、応益負担を廃止し、障害者の生きる権利を保障した総合対策に抜本的に見直すべきであると考えます。応益負担を廃止するための費用は 3 2 0 億円ですが、政党助成金も同額です。わが党は政党支持の自由を侵すものとして受け取っていませんが、この政党助成金を廃止すれば、すぐにも応益負担は廃止できるのであります。

本府は、平成 2 1 年度の政府予算に関する提案・要望の中で、障害者自立支援法に関する要望を提出されています。ここでは、「特別対策等による利用者負担軽減措置を恒久的な制度として盛り込むこと」を求めています。知事は、応益負担の考え方を残すことに賛同されているのでしょうか。なぜ、応益負担の撤廃を求めなかったのか、お答え下さい。

あわせて私は、来年度以降は、本府の独自施策を拡充し、低所得の障害者の利用者負担をなくすとともに、新たな負担となっている給食費に対する助成制度を創設するよう求めますが、いかがでしょうか。

【知事】障害者自立支援法について、私は障害がある方々が必要なサービスを受けることができないような事態が生じる、それは正に自立と反するような事態になるということで、この法律の施行前から何度もその点について要請をしてまいりました。そして、その上で、施行後において、京都府においては市町村と協調して全国に先駆けて一定の所得以下の方々を対象に、利用者負担の軽減措置を実施し、低所得の方々にとっては、実質的には応益負担ではなく応能負担となる制度を独自制度として実行したところでした。私どものこうした動きに同調する府県、市町村も多く、その後のそうした動きを受けて国においてはご存じのように 1 9 年度、2 0 年度に軽減措置を講じてまいりました。結果的には、低所得者の負担上限額は当初の 8 分の 1 以下という形になり、実質的に府制度と同様に所得に応じた制度となっているところですが、それでもなお不十分な点がございまして、私ども京都府は、重度障害者の福祉サービス利用に関する負担上限額の引き下げなど、引き続き独自措置を実施し、食料、医療費といった様々な負担も増える中で、トータルとして負担を軽減しているところですが、今、国においては、ご指摘のように平成 2 1 年度の制度改正に向け、利用者負担の在り方や、事業者の経営基盤の強化など、障害者自立支援法の見直しが検討されていますが、私どもは市町村や関係団体と連携し、地域の実情に見合い、何よりも僅かな年金しかもらえないような方々が、必要

なサービスを受けられない、こういった事態が絶対に起きないように改善を求めてまいりたいと考えています。

**【かみね】**障害者自立支援法の問題ですが、負担軽減措置を継続していくだけでは矛盾は解決しないんです。先月28日に京都の障害者のみなさんが市役所前で集会をなされましたが、そこで共同作業所に通っておられる車イスの障害者の方がマイクを握って訴えられました。「どうして作業所に働きに来ているのに、お金をはらわなくてはならないのか。いくらになっているか知っているのか。一日500円、20日働いても1万円しかないのに、利用料を取らないでほしい」。こう訴えられました。本当にその通りだと思いました。法律を見直すなら、応益負担の撤廃を求めるべきではありませんか。再度答弁を求めます。

**【知事】**共同作業所においては、私どもは独自に手厚い負担をしているところでありますし、また今回の補正予算案においても授産施設における設備の更新等をお願いしているところでありますので、よろしくお願ひしたいと思っておりますけれども。私は、国の制度に対しては、制度の負担の問題とか、こういう根本議論をしっかりと議論して頂きたいと思っておりますが、京都府の知事として、住民のみなさんの生活をあずかっている観点からすると、正に、必要な方が必要な支援を受けられない、こういうことはないようにして頂きたい。これが知事として国に対して言っていく立場ではないかなと思っております。

## 日割り制撤廃、報酬単価を少なくとも支援費の水準まで戻し 施設・事業所の経営を守り、福祉人材の確保を

**【かみね】**第二に、施設・事業所の深刻な経営を打開し、不足している福祉人材を確保する問題です。自立支援法が実施されてから、施設・事業所の状況はますますきびしくなっています。減収分の9割まで一定の補填が行われましたが、それでもどこも500万円を越える減収となっています。そのため苦渋の選択をして、正規職員を減らし、非常勤職員で対応する、賃金やボーナスをカットせざるをえないなど、利用者の処遇や職員の労働条件がますます劣悪になってきています。

人材不足も深刻です。福祉保育労働組合が行ったアンケートによると、39ヶ所の施設・事業所のなかで、職員募集をしても応募がない施設が59%にものぼっています。

こうした経営の危機と人材不足の原因が、自立支援法による報酬単価の大幅な切り下げと日割り制の導入にあることは明らかです。例えば、自立支援法実施以前の授産施設の支援費は、障害者一人当たり一日7500円でした。それが支援法の報酬単価では一日4500円と4割もカットされました。しかも、支援費のもとでは毎月決まったお金が事業所に来ましたが、日割り制の導入によってさらに減収を余儀なくされました。一方、福祉人材の不足の原因が、福祉施設職員の給与水準が、全労働者の平均より40%程度低いなど劣悪な労働条件にあることは広く指摘されていることです。

従って、施設・事業所の経営を守り、福祉人材を確保するためには、報酬単価を少なくとも支援費の水準まで戻すことがどうしても必要です。この点、知事はどのように考えていますか、お答えください。

さらに、日割り制を撤廃し、以前の方式に戻すことが必要です。この日割り制は、応益負担の考え方と一体のものです。利用者が処遇をうけるのが利益をえることだから自己負担が必要、報酬単価も利用者が処遇を受けた日数に応じて出すのが当たり前。こういう考え方になります。しかし、利用者の処遇を保障するために、専門的な職員は常時雇用されなければ成り立たないのです。そのことをまったく無視したものが日割り制です。応益負担の考え方を撤廃するとともに、日割り制も廃止すべきであります。

しかし、本府の21年度政府予算に関する要望では、日割り制の撤廃について述べられていません。どういう考え方で日割り制の問題を取り上げていないのか、お答えください。

**【健康福祉部長】**施設の運営について、日割り制の導入などにより多くの施設で減収となっており、極めて厳しい状況であるため、京都府においては施設運営に対する独自の貸付制度や利子補給、経営相談等の支援を実施してきました。同時に、国に対しては、事業者が安心して運営できるような制度改正を強く要望してきました。その結果、国においても従前の収入の9割の保障や送迎サービスにかかる費用の補助などを実施するとともに、本年4月からは通所サービスの報酬単価を約4%引き上げるなどの措置を講じたところです。しかしながら、事業者からは依然として経営は厳しいとの指摘もあることから、京都府においては引き続き無利子貸付等を継続するとともに、国に対して日割り制に対する問題意識も踏まえ、現行で、報酬水準を必

要な人材が確保され、安定したサービスが提供できるレベルへ改善するよう強く要請しているところです。あわせて、府としては、本年6月の補正予算において障害者の送迎サービスに要する費用の負担を行うとともに、本議会においても原油価格の高騰等により厳しい経営環境にある障害者施設を支援する緊急的な対策を提案するなど、精一杯の支援を行っているところです。

## 淀川水系河川整備計画案

# 桂川の治水対策は、嵐山地区をはじめ京都市住民のなかで議論し、住民合意を

【かみね】次に、淀川水系河川整備計画案にかかわって桂川嵐山地区の治水対策について質問します。淀川水系河川整備計画案のなかで桂川の治水対策については、「戦後最大の洪水である昭和28年台風13号洪水を安全に流下させる河道掘削を実施する」「嵐山地区についても、戦後最大洪水に対応した整備を実施する」「亀岡地区については、戦後最大洪水を安全に流下させる。保津峡の部分的な開削については、実施時期を検討する」と書かれています。

嵐山地区について、戦後最大洪水に対応した整備を実施するとは、どういうことか。渡月橋付近の流下能力は毎秒900トンにすぎません。この能力を戦後最大洪水の2800トン以上に引き上げる河道整備をおこなうということです。

河川整備計画案で、嵐山地区の整備にあたっては、「嵐山地区の優れた景観及び伝統的な行事等に配慮するため、学識経験者の助言を得て、景観、自然環境の保全や親水性の確保などの観点を重視した河川整備の計画について調査・検討する」としていますが、流下能力を3倍以上に引き上げる大規模な掘削をおこなうことと、景観、自然環境の保全や親水性の確保が両立できるとは思えません。

また、保津峡の部分的な開削というのは、本府の説明によると、亀岡地区で3500トンの水を流せるようにするために保津峡を5キロにわたって河道を深く開削するというものです。このような開削を実施すれば、保津峡の景観や自然環境が破壊される心配があります。しかも、この保津峡の開削は、嵐山地区の流下能力を3500トン以上に整備することが前提です。嵐山地区の景観も自然環境も台無しになってしまうほどの大規模な掘削が必要となってきます。

そこで、質問致します。第一に、河川整備計画案を策定する手続きについてです。桂川の河川整備計画案については、淀川流域委員会でもほとんど議論できていないと聞きます。ましてや私の地元右京区の嵐山地区のみなさんの中でも、ほとんど議論されていません。このような状況の下で河川整備計画案が決定され、桂川の治水対策のあり方や基本方針の大枠が決められてしまうことは、嵐山地区の景観や自然環境を将来にわたって守っていく点でも、住民自治の観点からも、どうも認められることではありません。私は、桂川の治水対策については、今後十分時間をかけて嵐山地区をはじめ京都市住民のなかで議論し、住民の合意を得て練り上げていくべきだと考えます。したがって、知事として整備計画案の決定は時期尚早であるとの意見を述べていただきたいと思います。いかがですか。

## 景勝地嵐山の景観や自然環境、親水性を守り

## 桂川流域全体の総合的な治水対策を

【かみね】第二に、治水対策の考え方についてです。国土交通省の考え方は、戦後最大洪水の流量を安全に流せるように河道の整備をするというものです。もちろん住民の命を守り、景観や自然環境、親水性を保つことを配慮した一定の河川整備は必要です。しかし、桂川の嵐山地区で、現在の流下能力を戦後最大洪水の規模に引き上げることは、景勝地嵐山の景観や自然環境、親水性を破壊してしまう危険性があります。国土交通省の治水対策の考え方がそのままいいのかがきびしく問われていると思います。

淀川水系流域委員会は、9月27日に淀川水系整備計画策定に関する意見書案を発表しましたが、そのなかで「洪水はいつどのような規模で発生するかわからないことを前提として、堤防決壊による壊滅的被害の回避軽減を最優先に、堤防強化ならびに洪水流の河道への集中を防ぎ、流域で受けとめる流域治水により減

災を図ること」を提案しています。私は、こうした意見も参考にして、河川整備計画案の治水対策の考え方を抜本的に改める必要があるのではないかと考えます。知事は桂川についての河川整備計画案の治水対策の考え方や嵐山地区の治水対策のあり方についてどのように考えておられますか、お伺い致します。

嵐山地区については、現況の景観や自然環境、親水性を守ることに配慮するならば、河道を大きく掘削することは避けるべきではないかと考えます。そのために、戦後最大の洪水を、桂川流域全体の中で吸収するような総合的な治水対策を検討すべきではないかと考えますが、いかがでしょうか。

## 桂川の堤防強化対策は優先して早期に実施すべき問題

**【かみね】** 第三に、堤防を強化する問題です。河川整備計画案では、各河川の堤防の状況と対策が示されていますが、桂川では、浸透対策や浸食対策が必要な堤防の延長が左岸右岸あわせて5.1キロメートルあります。私の住んでいる西京極地域も浸食対策が必要な堤防となっており、不安を感じる一人です。河川整備計画案では、桂川の堤防強化区間はすべて優先度が最も低い区間とされ、30年以内に順次実施という扱いになっています。しかし流域委員会は、治水対策として「現存する脆弱な堤防の強化を優先実施するべきである」と強調しています。こうした指摘も踏まえ、堤防強化対策は、桂川の治水対策では優先して早期に実施すべき問題であると思いますが、知事はどのようにお考えでしょうか。お答え下さい。

**【建設交通部長】** 桂川嵐山地区の治水対策について、6月20日に近畿地方整備局が示した淀川水系河川整備計画案では、嵐山地区の特性を踏まえ、議員のご質問にありましたように、学識経験者の助言を得て景観、自然環境の保全や親水性の確保などの観点を重視した河川整備の計画について調査検討するとされるなど、嵐山地区のすぐれた景観や伝統的な行事にも配慮されているものと承知しています。

桂川流域の総合的な治水対策については、桂川は淀川水系の中でも最も整備が遅れており、特に、嵐山地区は洪水の危険性の高さが京都府の技術検討会で指摘されているところです。したがって、上流域においては、これまで日吉ダムによる洪水調整対策を先行して進めるとともに、亀岡市の保津工区でも下流に負担をかけない方法により河道整備を推進してきたところであり、上流地域に負担をかけていることについてはご理解をいただきたいと思います。

また、河川整備計画案に示されている河川の堤防強化対策については、日常の維持管理で浸食の進行状況を確認しながら、必要に応じて実施区間を決めていくと近畿地方整備局より伺っているところです。

いづれにしても、技術検討会からも桂川は未だ河道の能力が極端に小さく、過去の洪水時実績を踏まえると本川の堤防を強化するよりも、河道改修等で水位を下げる開削を優先すべきとのご意見を頂いており、環境等との調和にも配慮しながら河道掘削と堤防強化をうまく組み合わせることが非常に大切だと考えています。検討会からの中間報告を頂いているところであり、議会においても委員会等を通じて十分にご審議を賜り、また、市町村のご意見も十分に伺った上で、限られた財源の中で府民の安心・安全を最優先に、より効率的で効果的な治水対策が構築できるよう、京都府としての意見をとりまとめていきたいと考えています。

**【かみね】** 嵐山地区の治水対策ですが、景観や自然環境に配慮を検討するというのは大切なことです。しかし、淀川水系整備計画の方針は、戦後最大洪水に対応した河道整備をやるということになっています。それは900トンから2800トン以上に引き上げるという大規模な対策を前提とした目標であります。そのことと、景観や自然環境を保全することとは、どうも両立しがたい。そういうことで住民のみなさんに不安が広がってきているわけですので、ぜひ、住民のみなさんの声を十分反映するよう国に求めるべきではないかと思いますが、再度答弁を求めます。

**【建設交通部長】** 桂川嵐山地区の治水対策での再質問ですが、先ほど答弁したように、今後、議会、市町村長のご意見を踏まえながら、しっかりと府民の安心・安全を図るために今後意見を取りまとめていきたいと考えています。

## 臨時教職員の問題

# ワーキングプアとなっている非常勤講師の現実を受け止め、ただちに是正せよ

【かみね】次に、臨時教員の問題について質問します。教育の質や水準を決める大切な要素のひとつが教員であることは論を待ちません。その教員が意欲を持ち、力を発揮できるかどうかは、教員の処遇や労働条件、研修などがどれだけ充実しているかが極めて重要です。この点で私は、京都の教育において、劣悪な労働条件の臨時教員が年々急増し、大きな比重を占めてきていることに危惧の念を感じているところです。

定数内講師、これは常勤講師ですが、京都市を除いて平成19年度で小学校、中学校、高等学校、特別支援学校あわせて493人おられます。非常勤講師は延べ人数ですが、1309人もおられます。年々増えています。

教員全体のなかで常勤・非常勤講師が占めている割合は、小学校で15.2%、中学校で19.6%、高等学校で19.1%、特別支援学校で16.3%となっています。2割近くが臨時教員になってきているということです。

臨時教員の労働条件についてですが、常勤講師は、任用期間が1年を1日満たない期間とされ、次の年に仕事が保障されていません。ですから、任用が継続されるように、小さなミスも許されない、ストレスが大きいというのが常勤講師の声です。常勤講師の大卒初任給は1級25号の19万5900円。1級は、寄宿舎指導員、実習助手の給与表ですが、これが適用されています。2級が教諭であり、埼玉県や広島県はこの2級を適用しています。常勤講師は、クラス担任など正規の教員と同じ仕事をしているわけですから、条例を改正し、2級に引き上げるべきだと思いますが、教育長、いかがですか。

労働条件が極めて劣悪なのが非常勤講師です。2001年から文部科学省が定数崩しを認めてから定数活用非常勤講師が導入されました。週20時間の非常勤講師の月収は、13万4000円、週10時間講師ならわずか6万7000円にすぎません。ボーナスもありません。これでどうして生活できるでしょうか。アルバイトを余儀なくされている方が多くおられます。非常勤講師の多くが実家で親御さんと一緒に暮らさざるを得ません。結婚も子供を産み育てることもできないといわれています。まさにワーキングプアです。週28時間の定額講師でも、月収17万3050円です。教育長、非常勤講師がワーキングプアとなっている現実をどのように考えますか、是正しなければならぬという認識はありませんか、お答え下さい。

## 定数内の常勤講師は正規へ

## 非常勤講師も正規の教員に計画的に採用していくべき

【かみね】非常勤講師は、研修を受けることができません。教員としての技量を磨くことも制度的に保障されていない。さらに、職員会議にも出ることができません。学校全体の方針や情報がしっかりと伝わりません。子どもの情報も伝わらなくて、昨年子どもたちがどんな状況だったのか、一人ひとりがどんな子どもかも十分知らされずに授業をやらざるを得ない状況です。非常勤講師のみなさんは、子どもたちのために一生懸命やっていますが、こういう劣悪な状態でがんばれと言われても大変酷です。専門性も積み上げられません。教育長、これまでからこの府議会で何度となく教員の質が色んな立場から問題になってきましたが、このような非常勤講師の実態は、ただちに改善すべきではありませんか。どのように考えていますか、お答え下さい。

結局、臨時教員をここまで増やしているのは、安上がりで教育をやろうという発想があるからとしか思えません。しかし、臨時教員を増やすことは、教育の質を低め、子どもたちにも影響を与えることになってくることは明らかです。

そもそも、臨時教職員を任用する場合は、学校教育法で「特別な事情」しか認められていません。地方公務員法第22条でも、「緊急の場合」とか1年以内に廃止される「臨時の職に関する場合」「任用候補者名簿がない場合」などに限られています。出産や病気などまさに特別な事情のあるときはやむを得ないと思いま

すが、ほとんどがクラス担任や授業を完全に任すような仕事につけています。法律の脱法行為ではないかと考えざるを得ません。定数内の教員は本来正規の教員をあてなければならないのであって、常勤講師は早期に正規の教員にしていくべきです。そして、非常勤講師も正規の教員に計画的に採用していくべきです。教育長、いかがですか、お答え下さい。

**【教育長】**常勤・非常勤の講師の問題について、講師の任用については産休や育児休業等への補充や教科の持ち時間の関係など、学校特有の事情により、過去から長い間続いている任用形体であり、ご指摘のワーキングプアの問題とは少し状況が異なるのではないかと考えています。

常勤講師の給与については、教員採用試験に合格して、長期の勤続を前提として採用される正規教員とは任用形体が異なるものであり、職務給の原則に則った対応をしているところです。

また非常勤講師については、これまでから様々な処遇の改善を図ってきたところですが、任用にあたっては、例えば採用試験の準備や、家庭の都合などでフルタイムの勤務が難しい場合など、本人からの事情や希望をよく聞きながら対応しているところであり、複数校を兼務することなど、本人の希望に応えられるよう工夫しているところです。なお、各学校においては、組織の一員として学級担任や教科主任等との連携を工夫しながら、子どもの状況はもちろん、学校の方針等についても共有し、児童生徒の指導に熱心に取り組んで頂いているところです。

講師の正規教員への採用についてですが、採用数は児童生徒数の推移や退職者の動向等をみながら長期的な展望にたって決定しているところであり、近年では大幅に採用者数を増やしているところです。

また、教員採用試験においては、講師として培った力を正規教員として発揮して頂きたいという考えのもと、本年度から講師の一部試験の免除を行っているところですし、講師経験者の合格率も大変高くなっております。

学校では正規の教員や講師など、様々な職種の方々が力を合わせて教育活動にあたって頂いており、今後とも、給与や休暇などの勤務条件について引き続き検討し、講師を含めてすべての教職員が高い力を発揮できるよう努めていきたいと考えています。

**【かみね】**臨時教員の問題ですが、一定努力されているのは解るわけですが、職員会議に非常勤の先生は出られない、研修を受けることが出来ない、これでは教員として技量を磨くことが、制度的に保障されていないという点であります。ここは改善するという点なのか、具体的にお答え下さい。

そして、先日の新井議員の代表質問に対して知事は、府の臨時職員について労働条件の改善を検討するとお話されましたが、教育委員会におかれても臨時教員の労働条件の改善について大いに取り組むべきだと思いますが、改めて質問をします。

**【教育長】**非常勤講師の問題について、学校の中で情報を共有するという事は当然のことであり、先ほど答弁申し上げたとおり、様々な工夫をしておられると承知しています。

研修の問題ですが、教育局では講師も含めた研修を実施しており、今後も様々な力量を高める機会は提供していきたいと考えているところです。

勤務条件の問題は、先ほど答弁申し上げたとおり、講師等の給与や休暇などの勤務条件については、引き続きよく検討してまいりたいと思います。

## 質問の最後に

**【かみね】**障害者自立支援法の問題では、応益負担の撤廃をぜひ国に向かってしっかり訴えて頂きたいと強く要望しておきます。嵐山地区の問題については、ぜひ地元住民の声をしっかり国に反映して頂きたいということを改めて要望しておきたいと思います。そして、臨時教員の問題についても、様々な改善をぜひ真剣に検討して頂きますよう強く要望いたしまして、私の質問を終わります。ご清聴ありがとうございました。