

2018年京都府知事選挙に向けた、京都総評の要求と提言(第2次案)

フトコロをあためて地域も元気に

I. 京都府政の現状と課題

(1) 京都経済の特徴

① 京都府の産業構造の変化と非正規雇用の増大

京都府の産業構造は、36年間で大きく変化しています。その特徴は、製造業、建設業などの第2次産業（いわゆるモノづくり産業）が激減し、医療・介護を含む、広義のサービス業が大幅に増加していることです。

産業構造の変化の中で、京都府の非正規雇用率は、労働法制の規制緩和（＝改悪）とも相まって、拡大し続けています。2012

年の総務省「就業構造基本調査」によると、京都府の非正規雇用率は41.8%で、全国平均(38.2%)を大きく上回り、沖縄県、北海道に続いてワースト3位となっています。5年ごとの推移では、2002年の35.5%から、2012年の41.8%と上昇傾向にあります。とりわけ、20歳～39歳の若年層の率が全国平均より高く深刻です。また、業種別では、宿泊業・飲食サービス業76.3%、生活関連サービス業・娯楽業63.0%、卸売業・小売業50.4%、教育・学習支援業43.6%、医療・福祉42.8%など広義のサービス業で、顕著に非正規比率が高くなっています。2014年の経済センサスをもとにした試算では、非正規率は43.9%（非正規+臨時／雇用者総数）となっており、36年間で大きく増大した広義のサービス業では56.2%と高率になっています。

このことは、産業ごとの賃金格差として表れています。賃金構造基本統計調査の賃金指数（2014年 全産業平均＝100）で見ると、現金給与額では、製造業とサービス業では、22.8ポイントも開きがあり、非正規率が高い産業ほど、賃金が低い傾向にあります。

京都府は、府内総生産、総所得が全国平均を上回っているが、雇用者報酬と家計の可処分所得が全国平均を下回っていますが、その背景には、産業構造の変化に伴う非正規雇用率の増大と、それによってもたらされる、雇用者報酬の減少があります。

② 産業構造の変化がもたらした歪

産業構造の変化は、京都経済に大きな歪をもたらしています。京都府政が力を注いできた、工業団地のあっせん企業誘致が転換点を迎えています。

現在、京都府は、産業用地として10の工業団地をあっせんしていますが、その内、用地が完売されているのは1ヶ所のみで、その他はいまだ売れ残り、特に府営の2か所は半数以上が空きスペースとなっています。

また、企業誘致でも雇用創出をめざしてきましたが、京都府北部の、製造業を中心とした工業団地では新規雇用の60%以上が非正規雇用であるという調査もあります。また、京都府南部で、新名神建設を機に、あっせんが開始されている工業団地では、物流拠点の進出が中心となり、どれだけの雇用創出効果があるのか疑問視されています。

企業誘致には、助成金や税務上の優遇措置などを行っていることから、それにふさわしい地

域経済や雇用への貢献が厳しく問われなければなりません。

求人面から見ると、2017年5月京都労働局資料による有効求人倍率は1.24となっていますが、保安（5.52）、建設・掘削（5.95）、福祉関連（2.46）、輸送・機械運転（2.58）、サービス（2.25）などが、平均の有効求人倍率を押し上げています。その背景には、製造業からサービス業へのシフトという産業構造の変化とともに、それによって作り出された、非正規雇用の増大と低賃金構造があります。

また、府民生活を支えてきた、小売業などの小零細商店の減少が後を絶ちません。「卸売・小売業、飲食店」は、1991年には67,800軒あり、全事業所の41.6%を占め、全従業者数30.6%を占めていました（事業所統計調査）。しかし、2014年には軒数は38.0%までその比率を下げ、一方、従業者数の比率は30.6%と横ばい（経済センサス基礎調査）となっていることは、大型小売店の出店などで、小零細商店が減少したことを物語っています。その結果、京都市内においても“買い物難民”が発生するなど、府民生活との間で矛盾を深めています。

地域のインフラ、住民の安全・安心を支える建設産業では、若年入職者の減少と高齢化が深刻で、技術継承や、インフラ維持、地域防災の点からも重大な危機を迎えています。5年連続の公共事業設計労務単価引き上げ、社会保険加入と法定福利費確保の対策、「週休2日」をはじめ「働き方改革」など、危機感を強めた国・業界による「担い手」確保対策が矢継ぎ早に進められていますが、その“恩恵”は現場に届かず、賃上げはわずかで、社会保険料の別枠支給すら進んでいません。

建設産業の振興にとって、一定の比重を持つ発注元としての地方自治体の役割は重要です。京都府は、2012年に京都府「公契約大綱」を策定し、公共工事等において、下請け先も含めた府内企業への発注や重層下請の是正などの基本理念を定めました。しかし、直面している「担い手」確保（建設労働者の処遇改善）に関しては「労働関係法令等の遵守」だけで、国の「担い手確保」策が、現場で働く労働者に行き渡らないという焦眉の課題には対応できていません。また、委託や指定管理者制度などが対象となっておらず、併せて府内市町村の条例化の動きに対し、「大綱」が歯止めの役割にさえなっています。

また、全国的にその経済効果が実証されている、住宅リフォーム助成制度は、現在、京都府内では京丹波町と伊根町の2自治体で実施され、それぞれ、一定の成果を収めてきましたが、どちらも時限措置であり、伊根は2017年度、京丹波は2019年度で終了します。そのため、「終了後を考えると正規雇用で人材確保することに躊躇せざるを得ない」との声が地元の経済団体からも出されています。経済の地域循環とともに、定住促進にも効果があり、かつ費用対効果の高い同制度は、住み手の側から見れば、住環境の改善につながります。京都府で実施するとともに、継続的な制度として存続させるための、京都府としての援助が必要です。

(2) 京都府政の問題点

① 安倍「働き方改革」の旗振り役に

京都府は、2003年、政府の緊急雇用対策を活用し、ワンストップサービスでの就労支援としてジョブパークを設立し、現在は、京都府・京都市・労働局に連合京都、経営者協会の「オール京都」体制で運営しており、北部にもサテライトを開設（福知山市）しています。当初から、寄り添い型でハローワークとリンクしたワンストップの相談・就労支援を目的としてきましたが、業務を京都テルサに集約したため、地域や行政区への対応は、労働局（ハローワーク）任せで、振興局や自治体とリンクした相談・支援体制とはなっていません。また、「民間ででき

るものは民間で」という流れの中で、ジョブパークの業務は、パソナをはじめ東京などの大企業が参入しており、当初から、行政の公的事業への参入を狙ってきた人材派遣企業などの事業展開の場に提供される結果となっています。

安倍政権による「働き方改革」の「オール京都版」として、平成29年に京都テルサに発足した就労環境改善サポートセンターは、個別企業支援＝中小企業の就労環境改善の相談やアドバイザー派遣、意識改革＝新しいワークスタイル・就労環境改善、企業経営者の意識改革を柱としており、政府による働き方改革への意識改革の旗振り役を果たそうとしています。

以上のような京都府政の雇用・就労対策は、地域経済活性化の主役をどうするか、疲弊する地域をどう再生させるか、自治体やハローワーク、労働局と連携した持続可能でまともな雇用をいかに創出するのかという、地方自治体が本来果たすべき役割から大きく逸脱した施策となってきました。

② 住民の財産を投げ売りして、大企業のための「稼ぐ場」作りに奔走

いま、京都府政は、安倍内閣が進める地方創生戦略（ローカルアベノミクス）に従い、大企業のための「稼ぐ場」作りを促進する姿勢を明確にしました。

具体的な現れとしては、自治体業務のアウトソーシングで、人材派遣業者や大手観光資本に「稼ぐ場」を提供する、地域の「小さな拠点づくり」にコンビニを参入させるなど、地域の中小企業の活用など、「京都力」を生かし、地域経済の活性化をはかることとは無縁の施策となっています。さらに、公民連携プラットフォームを発足させ、府内自治体の公共施設の民間活用や、民間の施設・資金・ノウハウを活用した公共サービスの提供などを深化させようとしています。しかも、京都スタジアムを第1例目に、京都市の極端なアウトソーシング推進と連携し、全自治体で大企業のための「稼ぐ場」作り促進をする役割を京都府政が担おうとしています。しかし、その結果は“安かろう、悪かろう”の民間への発注契約が大量に生み出されることになり、住民サービスの大幅な後退、住民の安全・安心が脅かされることになりかねません。

同時に、大企業のための「稼ぐ場」作り促進姿勢は、中小企業施策がおざなりになることと一体で進んでいます。すでに、地域振興局や土木事務所などの統廃合（地域密着型から一点集中型への移行）によって、かつて行われていた京都府独自の商業調査などの実態調査は行われなくなり、伝統地場産業などをはじめ、地域経済を支えてきた産業の育成について、具体的な支援や必要な技術継承、訓練が地域で行われることができなくなっており、企業・業界任せになっています。

③ 京都府政の行き詰まりと府民の要求運動のせめぎ合い

以上のように、アベノミクス（地方創生戦略や1億総活躍など）に追随した京都府政の限界は浮き彫りになりつつあります。そのため、要求運動に対して、一定の譲歩・対処を余儀なくされています。この間、「公契約大綱」の策定や限定的な住宅改修助成制度、地元中小支援の打ち出し、公募型公共工事、今期からの奨学金返済事業所支援制度など、府民から声が上がり、運動が広がった問題についてはその場しのぎの対応を行ってきました。しかし、その実態は、府民要求に応えるかのように装いながらも、あくまで、地方創生戦略の範囲内にとどまっているため、京都府内の各地域が抱えている、深刻な経済実態への処方箋が描けず、京都府全体の持続可能な地域経済興しや、まともな雇用を創り出すことができていません。

国のアベノミクス、一億総活躍プランによる「働き方改革」などによって、おおきく変質してきた京都府政を転換し、市町村を後押しする予算や支援制度など、本来の広域行政としての

京都府政の役割を取り戻すことが必要となっています。

II. 府政の転換はまったなし…暮らしとふるさとの再生を

(1) 広がる共感と合意

2016年に京都総評が行った、地元・地域の経済団体との懇談は、わたしたちに多くの示唆を与えるとともに、ともに京都で働き、暮らすもの同士として、立場は違っても共感しあえる課題が多くあることが明らかとなりました。その内容は以下の5点です。

- ① 労働者の懐をあたためることが地域経済の活性化には不可欠で、最賃引き上げは「待ったなし」の課題であること。だからこそ、国の「中小支援策」の抜本改正は急務であり、これは政治の責任であること。
- ② 地域循環型経済の主役は中小零細企業であり、工業団地の企業任せ、大型店まかせでは、地域経済の再生はできないこと。
- ③ 地域に育つ人が地域で良質な雇用就く、人も循環することが重要であること。それを実現するためには、奨学金返済の支援をはじめとする若者への支援策が必要であること。
- ④ 府政と市町村には、それぞれ役割があるが、全体として、市町村の施策を、広域で応援することにこそ、京都府の仕事がある。
- ⑤ 一方で、技術支援などの地域密着型の体制が縮小しており、府の目玉である経営支援員による中小企業への訪問活動など（伴走型の企業・事業所支援で、労働省・府の施策の紹介や相談）も、全事業所をまわるには、人数も少なく、補助金も十分ではないため、助成制度を周知するだけで精いっぱい、申請支援まですることは困難となっている。

(2) 京都府政の転換、その基本方向

京都府政が直面している問題と、一方で、これまでの私たちの活動を通じて広がってきた共感・合意をもとに、京都総評が考える府政転換の基本方向を以下の7点にまとめて示しています。

- ① 「中小企業・地域振興基本条例」を制定し、中小零細企業が京都地域経済の主役であることを明確にするとともに、そこで働く労働者と事業所を主体とする再生支援へ、京都府政の経済政策を転換する。
- ② すでに市町村や各地域で行われている、住民の福祉を向上し、地域経済の再生をめざす努力を政策的、財政的に支援する、広域行政としての役割を発揮する。
- ③ そのために、振興局の体制を見直し、産業と地域の現場へ府職員を再配置し、調査・研究、技術指導を充実させ、地域と産業現場で経済活動の再生を図る。
- ④ 働く者の懐をあたためるために、地方自治体としてやれることに全力を上げる。そのために、まず、京都府や地方独立行政法人が契約の主体となる事業で、そこで働く労働者の雇用が安定し、ワーキングプアを生み出さないために、公契約条例を制定し、雇用の継承、賃金下限額を明記する。

保育施設や介護施設など、社会福祉分野で働く労働者の処遇を改善するための施策を行うとともに、府の予算の使い方についても、抜本的に転換を図る。

生活費に重くのしかかる、保育・介護・医療の自己負担の軽減策をはかる。

- ⑤ 雇用や就労、企業経営相談では、人材派遣企業の参入でなく、直営を基本に、社会的機能を活用し、地元の労働局・自治体・全労働組合との共同ヘシフトしなおす。

- ⑥ 住民の要望を基本に、地域の建設業の育成や生活関連の仕事の掘り起こしにシフトし、地元の納得が得られない亀岡スタジアム計画などは直ちに中止する。
- ⑦ 政府主導の大型開発に対しては、1)環境や安全・安心など住民の暮らしを守ること、2)府民への負担の押し付けにならないこと、3)そこで働く労働者のまともな雇用と賃金を確保すること、4)①から③の検証をふまえ、政府や開発業者に対して必要な主張をおこなうこと。

III. 地域経済再生のための京都総評の提案

(1) 地域社会の維持と定住促進につなげる新たな第1次産業振興を

京都府の販売農家数は、1900年の35,472戸（158,795人）から、2015年には17,485戸（60,790人）に大きく減少し、耕作放棄地が増大しています。また林業労働者も同期間で1,756人から507人へと1/3未満に減少し、水産業経営体数も、法人個人を合わせた1,308から814へと大きく減少しています。

こうした第1次産業の衰退は、地域の崩壊につながり、山林が荒れることによる鳥獣被害の増大にも表れています。農家への個別所得補償の打ち切りによって、こうした傾向にさらに拍車がかかることが予想されます。地域の第1次産業を、競争力強化という側面からだけではなく、仕事と生業の保証を軸に、地域づくり、景観保全、治水、安全確保など、様々な政策課題と位置付けて保護育成をはかることが必要です。

(2) 「中小企業・地域振興基本条例」の制定で、中小企業と地域に一体的な振興を

中小企業憲章の立場で、条例の中に、地元中小企業支援を明確に位置づけることで、地元中小企業の活性化と産業と地域づくりの一体的な振興をはかること可能になります。また、条例の中に、地元中小企業支援をはかる市町村との財政を含む支援・協力の項目や、製造業、商業、サービス業など、業種ごとに課題解決を図る振興基本計画を策定することなどを盛り込むことも必要です。

(3) 「公契約条例」の制定で、受注業者の営業を守り、そこで働く労働者の労働条件の向上を

現行の公契約大綱の最大の問題は賃金条項がないことです。賃金条項を設けた公契約条例を制定し、京都府が発注・契約する事業に携わる労働者の賃金底上げをはかることによって、波及効果を生み出し、京都府全体の賃金底上げにつながります。

公契約条例には、①賃金条項設けること、②委託事業者が代わっても雇用の継続が図られるようにすること、③公契約条例の適用対象を、建設工事をはじめ、請負、業務委託、指定管理、地方独立行政法人などに拡大すること、④府内中小企業への発注機会の拡大を図る分割発注を取り入れることなどを求めます。また、それを保証しうる予定価格の積算や予算を確保することを求めます。また、京都府として、国に公契約法の制定を求めるよう要望します。

(4) 安全安心な地域を支える建設産業の振興を

安心して住み続ける上で、公共インフラの整備・更新は欠かせません。また、防災・減災等の観点からも、それぞれの地域に技術を持った建設業者が安定的に存在することは重要です。住まいの安全安心を確保するため、「住宅リフォーム助成制度」を求めます。「担い手三法」「建設職人基本法」の積極的な具体化を行い、若者が入職でき、持続できる建設業を地域に作るための支援制度を求めます。

(5) 原発に頼らず、地域の特性を生かした新たなエネルギー政策の実現を

中山間地など、地域の特性を生かし、小規模水力、バイオマス燃料などエネルギーの地産地消を新たな産業と位置づけ、自然再生エネルギーの活用などを進めるとともに、エネルギーを地域づくりの重要なインフラと位置付けた、新たなエネルギー計画の策定を求めます。

(6) 処遇改善と雇用の確保、事業者の経営を支える福祉・介護事業所の支援を

住み続けられる地域を維持していく上で、福祉・介護サービスは不可欠です。一方で、人材確保・定着が課題となっていることから、処遇改善は待ったなしです。府独自の事業所支援の制度を創設し、福祉・介護労働者の処遇改善と、事業所の経営支援を求めます。

(7) 地域の特性と産業を生かした持続的な新たな観光戦略を

地域振興策として打ち出された「もうひとつの京都（海の京都・森の京都・お茶の京都）」事業は、一過性の観光イベントとして終わる可能性があります。通過型でなく、滞在型、体験型、周遊型の新たな観光戦略の確立で、新たな産業化も含め、持続・継続させることが必要です。

違法民泊の横行は、観光客の安心、宿泊業者の営業を脅かすのみならず、“町”そのものの荒廃をもたらします。違法民泊の規制の強化を求めます。

(8) 京都の産業・雇用に対する公的責任の強化と体制の強化

府民の暮らし、安全・安心、健康を守るため、府職員を増員しマンパワーを確保することが必要です。住民からの相談を受ける職員が有期雇用では経験やノウハウは蓄積されません。現在の委託型の事業の在り方を見直し、継続的に必要な事業は正規の自治体職員で対応する体制に転換することが必要です。統廃合された振興局についても、必要な見直しを求めます。

IV. 労働者が安心して働き続けられる京都府をめざして

(1) 職業紹介事業は国の責任を明確にし、ジョブパークの改善・充実を

職業紹介事業は、国の労働行政が行うべき事業であることを明確にし、職業紹介事業の規制緩和やハローワークの民営化などを行わず、国の責任で施策の充実を図るよう国に求めること。

そのうえで、京都ジョブパーク事業については、地元中小企業の情報発信や「寄り添い方」の相談活動など府民のニーズに応えるものにし、運営は京都府が責任を持ち、正規労働者での対応を原則とするなど改善・充実させるとともに、一極集中ではなく、地元の労働局・振興局・自治体・労働団体との共同で、地域での相談・支援体制を確立すること。

また、新規学卒者の就職については、オール京都体制（京都府、京都市、京都労働局、中小企業団体、大学、高校、労働団体）で臨み、マッチングとともに、地元中小企業の求人要求にもこたえられる体制を確立する必要があります。

(2) 人間らしく快適に働ける職場を地域に

① 京都府が「模範使用者」に

京都府の非正規職員の正規化や安定雇用と暮らせる賃金の確保など、使用者としての京都府が模範を示すことによって、人間らしく快適に働ける職場を地域につくる役割を果たすことができます。

② ブラック企業の社会的包囲

ブラック企業やブラックバイトを社会的に包囲し、長時間・過密労働、過労死、労働法規を守らないなどの企業をなくすことをめざし、「ブラック企業規制条例」制定など京都府が姿勢を明確にしめし、対策をすすめることが必要です。

一方、中小零細企業の多くで、経営者の知識・認識不足や、経営基盤の脆弱さなどによって労働法令が守られていない現状があります。これらを一律に「悪質」とせず、理念・調査・相談・啓発・自治体の計画づくりの支援などを通じて改善をめざすことが必要です。

③ 高校生、大学生に労働法・働くルールの学習と普及

高校生や大学生、青年の集まりなどに「出前授業」などで労働法・働くルールを学ぶ機会をつくること、労働法・働くルールを府民に普及する取り組みを行うことが必要です。

(3) 学生・若者が京都で働き、定着するために

① 奨学金返済支援制度の充実

現在、学生の約半数が奨学金を利用しています。月額12万円利用した場合、卒業時には元利合計で840万円、40歳代半ばまで月額3万円を超える返済を余儀なくされます。その結果、地域での消費の減少、既婚率の低下、少子化に拍車がかかるなど、社会的な悪影響をもたらしています。

京都府が奨学金支援制度を創設し、それは「貧困対策である」と知事が明言したことは、この間の運動の成果であり、大きな前進です。しかし、現行の支援制度は奨学金返済支援制度を設けている中小企業等への支援であり、支援金額も企業負担額の1/2となっており、十分な制度になっていません。他府県にみられるように、奨学金を返済する本人を直接支援する制度への改善が求められます。

② 家賃補助制度の創設

若年層が京都で働き、暮らしていく上で、家賃負担が重くのしかかっています。若年層の京都への定着をはかるためにも、例えば新宿区のような若年層に対する家賃補助制度の創設が求められます。

③ 正規雇用を増やしていくために

京都府が、企業に積極的に正規採用を求めていくことと合わせ、下請け等関連企業への取引環境の改善を求めることによって、当該企業での正規求人の増加を促していくこと。

国に対して「キャリアアップ助成金」の拡充、正規雇用を増やした場合においても助成が受けられるようにすることなどを求めること。

京都府として正規雇用拡大に資する助成制度の創設を検討すること。

④ 地元中小企業の人材確保対策

京都府内の中小企業の多くが、学生をはじめとした求職者からの認知度が低いがゆえに、必要とする人材を確保できていない問題の解消も重要です。ミスマッチ解消のために、行政と大学・高校等の教育機関、関係する経済団体、当該企業の連携協力を一層強めること。

京都ジョブカフェが運営するサイト「ジョブナビ」の改善、有効活用などをすすめること。

⑤ 以上の4点を総合的に進めるため、「若者雇用おうえん条例（仮称）」の制定を求めます。

(4) 介護施設・保育施設など福祉現場で働く労働者の待遇改善と人材確保のために

① 介護施設職員・保育施設職員などを対象にした家賃補助制度の創設

東京都などで実施しているような、介護施設職員や保育施設職員を対象にした家賃補助制度を京都府でも創設し、介護施設・保育施設など福祉現場で働く労働者の経済的負担の軽減を行うことを通じて、職場への定着・人材確保をすすめることができます。

② 介護施設職員・保育施設職員などの給与改善補助の創設

全産業平均から10万円以上少ないと言われる介護施設や保育施設などで働く福祉労働者の

給与改善が人材確保・定着のために待ったなしの課題であることをふまえ、国に対して給与改善施策の実施・拡充を強く求めるとともに、京都府独自の施策を創設することが求められています。

東京や横浜などで実施されているような、保育施設に対する職員の給与改善のための助成制度や東京大田区で行われている保育士へ直接支払う支援制度などを踏まえ、職員の給与改善に直接資する制度を創設することを求めます。

(5) 最低賃金の大幅引き上げに対する京都府の姿勢を明確に

最低賃金の大幅引き上げに向けて、京都府の姿勢を明確にし、京都府として建議を行うなど、最低賃金引き上げのために可能なことをやりきることが必要です。

中小零細企業、個人事業主に対する最賃引き上げのための支援制度について、国に制度改善を強く求めるとともに、京都府としての支援制度創設を検討することを求めます。