

【団長コメント】

「京都市住宅宿泊事業」に関する条例 及び「京都市旅館業法」に関する条例可決にあたって

2018年2月23日 日本共産党京都市会議員団 団長 山中 渡

本日、自民、公明、民進、日本維新の会、京都党、無所属3人の議員の賛成によって「京都市住宅宿泊事業」に関する条例一部修正及び「京都市旅館業法」に関する条例を可決しました。日本共産党京都市会議員団は「審議はつくされていない」として継続審査を求め、修正案を提出しましたが共産党議員を除くすべての議員の反対で否決されました。その後討論で①市民と旅行者の安全を守るという点で不十分②他都市の条例や政府のガイドラインと比べても弱い③京都市の姿勢は「法の限界に挑戦する」どころか完全な「自粛路線」であり自治体の役割を果たしていないと指摘しました。一方、日本維新の会が提案説明、自民党、公明党、民進党が討論にたったが「審議がつくされていない」「細街路問題などいろいろ課題がある」「今でも悲鳴の声が寄せられている」としました。共産党を除く全会派・無所属3人の議員が賛成したことは無責任のそしりを免れません。引き続き党議員団はインバウンド頼みの呼び込み型観光行政を改め、住民と旅行者の安全を守るため一層力を尽くす決意です。

2月市会

本会議

民泊条例 動議・修正提案・討論

2月23日

継続審議を求める動議

山本陽子議員

日本共産党京都市会議員団は、議第169号「京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保するための措置に関する条例の制定について」及び議第170号「京都市旅館業法にもとづく衛生に必要な措置及び構造設備の基準等に関する条例の一部を改正する条例の制定について」の継続審査を求める動議を提出いたします。以下、その理由を述べます。

今回の議案は、届出のみで住宅での宿泊営業が可能となる住宅宿泊事業法の施行に対し、京都市として「地域の実情を反映させ、住民の生活環境との調和」を図るための条例議案、条例改正議案であります。

しかしながら、委員会の審議で明らかになったことは、管理者不在型では、火災の際、事業者は迅速な対応ができないということ、その結果、一般の近隣住民が命を守る責任を負うということ、木造住宅密集地、細街路での騒音や防災への対策が不十分であるということ、違法民泊の実態さえ把握できていない中、規制緩和を行うことは、結果的に生活環境を調和どころか、一層住民の不安を増大させるということでもあります。

このことは、4会派から修正案が提出され、また、付帯決議が付されるなど、議会としても市民生活への悪影響の懸念を払拭しえないことをあらわしており、審議が尽くされたとはいえません。

以上の理由から、引き続き審査を継続し、慎重審議することを求め、動議を提出いたします。

議員団の修正案についての提案説明

井上けんじ議員

市長から提案されている議第169号と議第170号について、日本共産党市会議員団は、これらに対する修正案を提案しておりますので、私は、議員団を代表し、主な項目に絞ってその趣旨について説明させていただきます。

まず議第169号「住宅宿泊事業の適正な運営確保等に関する条例」についてであります。

大きな論点の一つは、制限できる区域と期間について、どのように設定するかという問題です。市長提案条例案では僅かに住専地域だけですし、しかも二ヶ月間の営業を認めています。我党修正案は、住専と、特に防災上の観点から細街路沿いは通年制限とし、旅館業法で挙げられている学校・福祉施設等周辺も曜日を定めて制限する、及び、近隣住民の承諾を証する文書の提出を求めるとの提案であります。市長提案が住専地域に限った理由として、「住居専用地域以外では、旅館業法に基づき宿泊施設の営業を通年で認めているため」と言っておられますが、これは理由になっていません。別の法律である住宅宿泊事業法自体が「生活環境悪化防止の為、条例で区域を定めて期間を制限できる」と言っているわけですから、住専地域に限定せず、合理的な根拠をもって区域と期間を決めればいいわけです。「届出」だけで開業ができ、また市の旅館業法条例には謳われている「帳場の設置義務」も書かれていない、より緩い新法施設だからこそ、防災上、あるいは教育や福祉の観点から制限区域を設けて規制するのは、何ら問題はなくむしろ法律の趣旨に合っています。区域について、国のガイドラインでさえ文教施設等が勘案事項だと例示されています。2ヶ月、営業可能としたのは、『「年中制限は適切でない』との国の見解を踏まえ」と市長は説明されましたが、「国の法律の解釈権は自治体にある」「国会が決めた法律以外、国の官僚の見解に従う義務はない」と、著名な学者も言っておられる通り、国の見解は踏まえなければならないものではありません。市長案は、全体として法律を狭く解釈していると云わざるを得ません。

二つ目の論点は、面接の例外規定を設けて「駆け付け」するのか、それとも常駐を義務化するかどうかであります。先日の東山区の火災の最大の教訓は、事業者または管理者の常駐が必要だということです。そもそも住宅なら家人が居て当然ですし、不在の時に委託するなら管理業者が居るのが当然です。市は、常駐しなくてもよい根拠として、「法第11条では、『事業者不在の場合、管理業者に委託』と、不在も念頭に置いた規定である」と答弁されています。しかしこれは、不在の場合に管理業者に委託と言っているだけで、管理業者については不在とも存在とも触れておりません。むしろ不在はよくないから委託せよと言っているとも読めないでしょうか。不在を念頭に置いているとしても、存在は否定していませんし、まして、自治体において常駐義務を謳ってはいけないとは、どこにも書かれていません。許可を得なければならない旅館業ですら帳場の設置＝少なくとも客の入る時出る時の営業者の配置が求められているのに、届出だけで開業できる施設に誰も居ないというのは、現行「民泊」周辺の地域住民の不安に、まさに輪を掛けるものであります。そもそも誰も居ないのにどうして「おもてなし」ができるのでしょうか。

第三に、マンションについては、規約、または区分所有者で構成する団体の決議によって、積極的に事業を認めるとの意思を示した書類の提出を要件としました。法律と、その

施行規則で、届出書に添付すべき書類として「禁止する意思がないことを確認したことを証する書類」と書かれています。これは、仮に管理組合の総会が成立せず禁止するとの決議が挙がらなかった場合、事業が可能だとの解釈の余地が生まれます。我党の修正案では、認めるとの意思表示がない限り事業はできないと、この点を明確にしました。

その他、市民の責務の削除や、宿泊者と市民の安全という場合の順序を入れ替えるべきこと等を提案していますが、詳細は資料をご覧くださいと存じます。

次に、議第170号「旅館業法に基づく条例」の一部改正案についてであります。何点か、基本的には、議第169号と同じ立場からの修正案とともに、特に補強的な修正提案として、「宿泊者の滞在中の営業者の常駐」を謳っています。市長案では、「本人確認人数確認」が謳われ、玄関帳場等での面接が明記されたことは一歩前進ですが、これではチェックインの時だけで、あとは不在でも構わないと解釈できてしまいます。現状から言って不十分だと思います。近隣周辺住民の安心の為に、24時間とまでは言わないにしても、客滞在中の常駐が必要だと考えます。

さて、今回の条例制定に至る経過について簡単に振り返って締めくくりたいと思います。現状は、①そもそもの無許可営業、②許可を得ながら実際の営業場面では許可要件欠落させたままの状態、③合法であっても周辺住民への悪影響が及んでいる事例、等々が大きな社会問題になっています。本来なら、これらの現状改善に向け、国や市が規制強化や運用是正等、その為の体制補強も含めて対処しなければならないにもかかわらず、現状追認、事実上の現状放任で、むしろ逆に、この状態を合法化するために、規制が緩和され、昨年「住宅宿泊事業法」として具体化されました。そして本市では、「法律の限界に挑戦」等と言いながら、「法制度の整備が図られた」との評価の元に、基本的には、政府の流れに合流しておられます。もっと限界に挑戦している他自治体の例を挙げても「制限区域や期間が広く長ければいいという考えはない」と理事者が答弁されています。限界に挑戦ではなくて、最初から自粛しているだけではありませんか。

地方分権の議論以来、地方自治法でも自治体の自主性自立性、法律解释权の拡大が謳われています。法律の本文でさえ自主的な解釈をすべきであって、まして、いわゆる通達類には従う義務はありません。住宅宿泊事業法は自治事務ではありませんか。

要するに、最大の争点は、法の限界という壁の高さにあるのではなくて、宿泊施設誘致拡充方針と市民の願いとの調和であり、両方大事だとの言い方で、実際は市民の願いを後回しにしているのかどうかということでもあります。市長自らは提案を撤回したり修正したりされませんから、かくなる上は、議会自身が、団体意思を決定する機関として、市民の信託にどう応えるのか、その姿勢が問われています。修正案はあくまでも提案であります。全面的にご賛同を頂きたいのは当然ですが、私としては歩み寄りもあり得ると考えています。対市長だけでなく、議員間での討議がもっと活発になるように願って提案とさせていただきます。

民泊条例についての討論

やまね智史議員

◆日本共産党議員団は、議第169号「京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保するための措置に関する条例」の委員会修正案、及び、議第170号「京都市旅館業法に基づく衛生に必要な措置及び構造設備の基準等に関する条例の改正」案、また、議第169号に対する日

本維新の会議員団と京都党議員団による修正案に、いずれも反対し、わが党が提案する議第 169 号と議第 170 号の修正案について賛成の態度を表明していますので、以下その理由を述べます。

◆今回の条例制定・条例改正にあたって重要なのは、すでに京都市では、現行の旅館業法下でも「民泊」をめぐる市民生活に重大な影響が出ていることではないでしょうか。そのことは、京都市自身が昨年夏の国への要望で「市民の悲鳴のような苦情が押し寄せ」と訴えていること、この間、様々な市民・町内会から提出されている市議会への陳情によっても明らかです。

また、12 月から 1 月にかけて行われたパブリックコメントには、民泊施設の近隣住民のみなさんから多数の意見が寄せられ、その内容も数も「生活環境悪化への不安」が圧倒的で、その多くが「規制強化」を求めるものでした。ならば、市民の「生活環境」「生存権」を守ることを市条例の根本にすべきであります。

わが党の対案・条例修正案については井上けんじ議員から提案説明があった通りです。私からは、今回の議第 169 号・議第 170 号について、どこに問題があるか三つの角度から指摘したいと思います。

◆第一に、京都市の提案では「市民と旅行者の命・安全を守る」という点で大変不十分だということです。

1 月 20 日、東山区で発生した管理者不在型の簡易宿所での火災は、周辺的生活環境悪化というだけでなく、近隣住民の命に直結する問題です。近隣住民のみなさんは「火災の恐怖がトラウマになっている」と、今も精神的苦痛を語られています。事業者には「ゲストハウス開始以降、今までの平穏な生活は消え、さらにこの度のことで安全も失われた」とあります。人を泊めて儲けをあげている事業者が火災発生時に何も対応せず、生活環境を破壊された近隣住民が緊急対応までさせられる、これでは「周辺的生活環境との調和」どころか、市民や旅行者の安全を守ることもできません。

東山区の事例が示す最大の教訓は、たとえ京都市の許可施設であっても、ハウスルールがあっても、営業する施設に管理者がいなければ、緊急時には近隣住民が対応せざるを得ないということです。「対面での面接が行われていない」「定員オーバー」など条例違反の実態、また、「火災や病気など緊急時の対応」「近隣住民からの苦情対応」「犯罪の防止」など、これらの課題に対応するためにも、住宅宿泊事業も旅館業も、例外規定を設けず、少なくとも「宿泊客の滞在中は管理者常駐を義務付ける」ことが、適正な運営の何よりの担保となるのではないのでしょうか。今でも「違法民泊の実態」「条例違反や要綱違反をくり返す簡易宿所の実態」を京都市がつかめないもとので、管理者を常駐させずに、届出制で住宅宿泊事業が実施されれば、市民の不安と不信はさらに増大し、日常生活への混乱を生むことは明らかです。

◆第二に、住宅宿泊事業について、京都市の提案する規制内容は、「他都市の条例や政府のガイドラインと比べても大変弱い」ということです。

東京の目黒区・荒川区・中央区・台東区は「区内全域で平日の営業を制限」しています。目黒区の条例骨子案・資料では「商業地域及び近隣商業地域においても、住宅が混在している」「準工業地域についても住宅地としての土地利用が進んでおり、これらの地域特性を踏まえた対応が必要」と説明されています。

神戸市や兵庫県は「住居専用地域」「学校や児童福祉施設の周辺 100m 以内の区域」を「全ての期間実施できないこととする」としており、その合理的理由として「住居専用地域の良好な住居の環境を維持保全」「子どもの静穏な教育環境、登下校時の安全確保」と説明し

ています。学校や保育所周辺の規制については、他にも京都府、奈良県をはじめ、東京の千代田区や港区、札幌市や北海道、長野県など、多数の自治体で採用されており、政府のガイドラインにも例示されています。子育て先進都市をかかげる京都市がなぜこのような方向を打ち出さないのでしょうか。

また、神戸市は「北区有馬町」、兵庫県は「城崎」「竹野浜」「神鍋」「湯村」という地域を設定し規制しています。和歌山県の条例案では、届出時に「近隣住宅に居住する世帯の世帯主又は世帯の代表者に、(中略) 反対する意思がないことを確認しなければならない」とするなど、地域の実情に応じた規制や近隣住民の意思を反映するための工夫が見られます。京都市の都市特性を見れば、細街路や住宅密集地における騒音被害、火災の危険、地域コミュニティ破壊など、住環境への重大な影響が考えられるにもかかわらず、「住居専用地域以外の営業制限」は考えられず、「細街路での規制」も十分でなく、「協定書締結」も義務付けられず、近隣住民の意思・意見を反映する保障がないことは重大です。

すでに生活環境の悪化が重要な市政課題となり、住宅宿泊事業法の施行によってさらなる影響拡大が予想される時に、それを防止する努力を行わないとすれば、市の責任は免れないのではないのでしょうか。

◆第三に、京都市の姿勢は「法の限界に挑戦する」どころか、完全な「自粛路線」にとどまり、地方自治体の役割を果たしているとは言えません。

地方自治法は、地方公共団体の役割について、「住民の福祉の増進を図ること」と規定しています。また、国については「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」としています。そして「法令の規定は地方自治法の本旨に基づいて(中略) 解釈し運用するようにしなければならない」「自治事務の場合、国は地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理できるように特に配慮しなければならない」ともうたわれています。

これに照らせば、国が京都市の条例制定を制限したり、京都市の問題を京都市に決めさせないようにするなら、「国のやり方こそ地方自治法に反する」「住宅宿泊事業法こそ不適切だ」と言わなければなりません。京都市は、地方自治法で規定された地方公共団体の役割「住民の福祉の増進」にこそ力を尽くすべきです。憲法で示されている「生存権」を守るために働くべきです。

◆それではなぜ、市民の暮らしを守る立場に立ちきれないのか。その根底には、宿泊施設を誘致・拡充し、呼び込み型観光政策ありきの姿勢があるのではありませんか。

我が党議員団は、あらためて京都市が、市民と旅行者の命・安全、住環境を守る立場に立ち、「学校や保育所周辺、細街路や木造住宅密集地、マンションなど集合住宅での規制を行うこと」「旅行者の滞在中は管理者常駐を義務付けること」「法令違反や指導要綱違反を行う施設の根絶へ向けた取り組みと体制強化」を強く求めます。

◆最後に、今回、他の会派のみなさんからも条例修正案や、付帯決議が出されている背景には、「このままでは不十分だ」ということを、多くのみなさんが感じているからではないのでしょうか。あらためて現状を肌身で感じている市民の声に沿った条例制定・条例改正をすべきであることを呼びかけまして、私の討論と致します。