

第百五十九回国会  
衆議院  
総務委員会  
議 録 第 十 六 号

平成十六年四月二十七日(火曜日)

午前十時開議

出席委員

委員長 佐田 俊彦君

理事 左藤 章君 理事 佐藤 勉君

理事 滝 実君 理事 野田 聖子君

理事 伊藤 忠治君 理事 松崎 公昭君

理事 松野 頼久君 理事 榎屋 敬悟君

今井 宏君 岩崎 忠夫君

大野 松茂君 岡本 芳郎君

奥野 信亮君 亀井 久興君

小西 理君 自見 庄三郎君

田中 英夫君 谷 公一君

谷本 龍哉君 西田 猛君

萩生田 光一君 松本 純君

三ツ矢 憲生君 山下 貴史君

稲見 哲男君 大出 彰君

川端 達夫君 黄川田 徹君

須藤 浩君 田嶋 要君

高井 美穂君 寺田 学君

中村 哲治君 西村 智奈美君

山花 郁夫君 若井 康彦君

若泉 征三君 河合 正智君

長沢 広明君 塩川 鉄也君

吉井 英勝君 横光 克彦君

総務大臣 麻生 太郎君

総務副大臣 山口 俊一君

総務大臣政務官 小西 理君

総務大臣政務官 松本 純君

政府参考人 (総務省大臣官房総括審議官) 大野 慎一君

政府参考人 (総務省自治行政局長) 畠中 誠二郎君

総務委員会専門員 石田 俊彦君

委員の異動

四月二十七日

辞任 補欠選任

谷本 龍哉君 大野 松茂君

西村 智奈美君 若井 康彦君

塩川 鉄也君 吉井 英勝君

同日 辞任 補欠選任

大野 松茂君 谷本 龍哉君

若井 康彦君 西村 智奈美君

吉井 英勝君 塩川 鉄也君

四月二十七日

強制的な市町村合併に反対し、地方自治の確立に関する意見書(北海道根室市議会)(第三九一六号)

国から地方への税源移譲に関する意見書(北海道赤平市議会)(第三九一七号)

国から地方への税源移譲に関する意見書(北海道三笠市議会)(第三九一八号)

国から地方への税源移譲に関する意見書(北海道川市議会)(第三九一九号)

携帯電話の利便性の向上と料金引き下げに関する意見書(大阪府東大阪市議会)(第三九二〇号)

三位一体改革と地方税財源の確立に関する意見書(長野県須坂市議会)(第三九二二号)

三位一体の改革に関する意見書(鳥取県日南町議会)(第三九二二号)

シベリア抑留者の未払い賃金問題の早期解決に関する意見書(大分県挾間町議会)(第三九二三号)

地方への負担転嫁を許さず地方財政の拡充強化に関する意見書(北海道根室市議会)(第三九二四号)

地方自治確立のための三位一体改革に関する意見書(岩手県議会)(第三九二五号)

地方への負担転嫁を許さず地方財政の拡充強化に関する意見書(福島県石川町議会)(第三九二六号)

地方財政の財源確保に関する意見書(埼玉県蓮田市議会)(第三九二七号)

地方交付税の堅持に関する意見書(長野県泰阜村議会)(第三九二八号)

地方交付税等の大幅削減に関する意見書(京都府京田辺市議会)(第三九二九号)

地方交付税の大幅削減の中止に関する意見書(和歌山県清水町議会)(第三九三〇号)

地方交付税・臨時財政対策債の大幅削減を行わないことに関する意見書(岡山県長船町議会)(第三九三二号)

地方交付税・臨時財政対策債の大幅削減を行わないことに関する意見書(岡山県大佐町議会)(第三九三三号)

地方交付税・臨時財政対策債の大幅削減を行わないことに関する意見書(岡山県落合町議会)(第三九三三号)

地方交付税・臨時財政対策債の大幅削減を行わないことに関する意見書(岡山県八束村議会)(第三九三四号)

地方財政計画・地方交付税等の見直しに関する意見書(山口県須佐町議会)(第三九三五号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県田野町議会)(第三九三六号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県西米良村議会)(第三九三七号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県諸塚村議会)(第三九三八号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県諸塚村議会)(第三九三八号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県諸塚村議会)(第三九三八号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県諸塚村議会)(第三九三八号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(宮崎県諸塚村議会)(第三九三八号)

日之影町議会(第三九三九号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(沖縄県宜野湾市議会)(第三九四〇号)

地方交付税の削減及び補助金・交付金の一般財源化反対に関する意見書(沖縄県名護市議会)(第三九四一号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(沖縄県伊江村議会)(第三九四二号)

地方交付税の削減反対に関する意見書(沖縄県嘉手納町議会)(第三九四三号)

福祉や教育における国の責任を果たし、地方財源の拡充に関する意見書(東京都清瀬市議会)(第三九四四号)

分権時代にふさわしい地方財政対策に関する意見書(京都府議会)(第三九四五号)

法人事業税の分割基準等に関する意見書(東京都議会)(第三九四六号)

マイナスイノベーション及びILO勧告を受け入れた民主的な公務員制度改革の実現に関する意見書(秋田市議会)(第三九四七号)

郵政事業の性急な民営化反対に関する意見書(熊本県菊池市議会)(第三九四八号)

は本委員会に参考送付された。

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件

地方自治法の一部を改正する法律案(内閣提出第一〇七号)

市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出第一〇八号)

市町村の合併の特例等に関する法律案(内閣提出第一〇九号)

○佐田委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、地方自治法の一部を改正する法律案、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案及び市町村の合併の特例等に関する法律案の各案を一括して議題といたします。

この際、お諮りいたします。

各案審査のため、本日、政府参考人として総務省大臣官房総括審議官大野慎一君及び自治行政局長島中誠二郎君の出席を求め、説明を聴取いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔異議なし〕と呼ぶ者あり

○佐田委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○佐田委員長 質疑の申し出がありますので、順次これを許します。田嶋要君。

○田嶋(要)委員 おはようございます。民主党の田嶋要です。先週に続きまして、民主党が続いておりますけれども、どうぞよろしくお願いいたします。

まず冒頭、先週、私は所沢に二度ほどおりまして、私も民主党にとっては大変残念な結果だったんですが、所沢は、土曜日、麻生総務大臣来るといふ大きな看板が駅前にございまして、楽しみにしておりましたけれども、お会いできませんでした。大変残念でございます。

余り年金の件はとやかく言うつもりはないんですけど、一つ私が見て申し上げたいのは、三閣僚、払っていなかったということで、総理はうっかりしていただいというところを、おっしゃっていただいんですが、私は、閣僚でもやはり忘れるような制度に欠陥があると思うんですね。麻生さんが悪いとかいいとか、そういう話をそもそも超えて。

そう思いませんか。ちょっと御意見をいただきたいんですが、いかがですか。

○麻生国務大臣 なかなかつかに発言できない立場なんですが、田嶋先生、あれは御存じのように、最低限二十五年払わないと受給資格がないというところになっているんですが、私の場合は、三

十年三カ月ずつと払って、続けていた。払い続けて、一応受給資格があるところまでは払った。その後に、閣僚になったときに、厚生年金から国民年金に切りかえる手続というところがミスったところなんです。

したがって、今言われましたように、少なくとも、閣僚になると、閣僚になった時点で追いつかれて、わあとなっておるものから、何となく、手続、あれはやってみると結構手間がかかる手続なものですから、そこところはちよつと役所の方で自動的に国民年金に切りかえましたというのを言ってもらわぬと、言われた本人はもうすっかり自動的に切りかわっているぐらいに思っている人の方が多いというように思いますので、大体の方に聞いても、切りかわっているんじゃないのかという話なものですから、今おっしゃるうちに、これは手続が少々ややこしいのと、なかなかわかりにくいというのも確かです。

もう一点は、やはり、未納だったら、気がついてからそれを払えよというところはだめ、それはその分だけ減らすというペナルティーを科すことによつてという制度がスタートしたころの制度だったと思うんですが、今、これだけになってくると、そつちの制度の方がいいかどうかもう一回考えないかね等々、細かくいっていただいいろいろ出てくると思いますので、今の制度で完璧なところは全然ない。いろいろやれば、考えられるところは十分にあるんだと思います。

今後、この法案がいつ通るのか存じませんが、私も、その通った後、さらにいろいろ修正をしていくところはあろうというところは、私もその立場に立つて考えてみると、幾つか考えられるような感じがいたしますということが私の申し上げる感じでございます。

○田嶋(要)委員 今回、三人の閣僚、まさに身をもつて今の制度がいかに問題の多い制度かということを確認していただいた、私はそのように思っております。本日に、大臣ですら三人も払っていないというところは、世の中にいかに同じように

うっかりしている人が多くいるか、もうそういう制度だということですね。本日にこれは、それを改めて国民の皆様が実感をしてほしい機会になったんじゃないかと私は思っております。抜本的な改革をよろしく願ひいたします。

市町村合併の方に入りたいんですが、総務大臣、市町村合併以外にも、例えばインターネットみたいな世界も大臣の所管だといふふうに思っておるんですけれども、まず最初に、インターネットの世界の一番大きな特徴というのはどういふところにあるといふふうに総務大臣はお考えでしょうか。

○麻生国務大臣 インターネットの世界の大きな特徴は、いろいろな形でラインがつながりますので、セキュリティという意味からいくと、電話線の回線を盗聴するのとはわけが違って、カメラの甲みだいにいろいろな形でつながっていくというラインですから、きちんとそこらところを把握しておかないと情報はかなり漏えいする確率が高いという点は配慮せないかぬところ。

また、基本的には、社員と社長が直接いきなりEメールでつながるということ、従来ではなかなか考えられなかった。メールを打っておけば、あけてみたらそこに社員からいきなり直接の陳情が来ていた等々は、従来ですとなかなか考えられなかった世界かなというところ。

何といつても、気安く、気楽に、スピードがえらく上がっていますから、その意味では、画像やら何やら含めて、いやし系というか、おじいさんと孫の間がインターネットでつながるなどということ、従来ではなかなか考えられなかった世界。おじいさんが孫にえらくいい機械を買ってやって、これでおじいさんといふとお話し合

いなんという、FOMAなんて機械をやっている例を、うちの地元の運転手さんなんかをそれを見て、さすがに、このおじいさんがFOMAかよと思つて見ていたら、孫と一緒にべちゃべちゃしゃべっている。

やはり、利用する世界の新しい利用方法という

のは、いわゆる発明なり、そのシステムをつくつた人とはもつと全然別のところで生かされている等々、いろいろなことを感じております。

いずれにしても、意思の疎通が極めて情報技術の発達のおかげで、従来と違って恐ろしくコストが安くなつて、従来だったら大英博物館やワシントンの議会や博物館に行かなくて調べられなかった資料を、クリック一発で、経費もかからず、えらく短時間で調査ができるようになったといふようなことを考えると、これは私は、産業革命で蒸気機関車から内燃機関にかわつていった、あれに匹敵する以上の大きな革命に近いものがあるといふ認識でこれに取り組みたいといふかぬものではないかという感じ、全体像からいえばそんなところなんです。

○田嶋(要)委員 ありがとうございます。

私もほぼ同じような認識を持っておりますけれども、やはりインターネットの世界というのは、中央が存在しない。それで、基本的には、先ほどカメラの甲みだいに言われましたけれども、それぞれが自発的に増殖していくネットワーク、その中には成長したと思うんですが、そういう世界で、まさしく組織のいわゆるヒエラルキーというものを壊していく力があるといふふうに思っております。

だから、どうしてそういうところから始めたかといふと、今までの、例えば電話のシステムなんか比べて、インターネットという世界がまさに通信の世界で起きてきたように、日本の国の形というの、まさにこれからは、硬直的なヒエラルキーのもとに、中央から末端へという形をやや壊していくところが非常に問われているのじゃないかな、そうすることによつて、インターネットの世界が爆発的に今広がっているのと同じように、今までは全く違うパラダイムの中で国の力が新しく生まれてくるのではないかなといふふうに私は考えております。

ちよつとインターネットに関連して、一つ質問

なんです。いろいろな自治体、それぞれのホームページを見ますと、ありますよね、それぞれの市とか県とかのホームページ。質問なんです、あいうホームページに関しては、もう中央というのは一切関与はしないんですか。どういつくり方をしろとか中に何を書けとか、そういうことというのはいかがでしょうか。

○麻生国務大臣 各県が各市町村に対して何を言っておられるかということとはわかりませんが、少なくとも、総務省は、各県に、各市町村に対して直接、ホームページはこういう形のものを見本にしてやれというような指導は一切ありません。

○田嶋要委員 もう全くインターネットの時代にふさわしいことだと思います。そういうことを一々干渉してほしくない、皆がそういうふうにあると思うんですけれども。

そういう一方、私、もう一つ質問なんです、読売新聞が最初に出したと思うんですが、お手盛りの退職金の昇給という話がありましたよね、二段階アップとか。それに関しての最近の記事で、国はそれに対して強制はできない、もうそういうのをやめろという強制はできない。中央は今やめることにしたけれども、地方はもうそれぞれの判断ということであると思うんですが、私は、逆に、そういうことに関しては、世の中が本当におかしいと思っているような、そういうことにしましてはなぜ強制しないのかというふうな疑問を持っているんですが、そこはいかがですか。

○麻生国務大臣 これは、基本的には、指導や何やら指摘はできますけれども、地方自治体というものは独立しておりますので、それに対して、おまえのところはこうしろとかあしろとかいうのは、その地方自治体と組合との関係とかいろいろなものと考えて、その地方自治体に対してこれは高いとか安いとかいうことの指導までが限度で、今申し上げたような地方自治体の判断にゆだねざるを得ないということだと存じます。

○田嶋要委員 今申し上げたようなホームページに関しては一切何の干渉もしないということも

あり、片方で、私は、退職金のような問題で、世間がどうしても、どう見ても明らかにおかしいと思っているようなことに関しては、私は強制力を発揮していただきたいと思うんです。今回の市町村合併のいろいろなルールづくりも、私の目からすれば、やらなくてもいいいろいろな規制をまたぞろいつものようにやっているのではないかといいふうな印象を持ちます。

最初に、収入役についてお伺いしたいんですけれども、今回、収入役をなくしてもいいという範囲を広げたわけですね、市に対しても。これは現時点での数値をまず教えていただきたいんですが、町村の中で収入役を廃している町村、そして助役を廃した町村がどのくらいあるのかという数字をまずいただきたいんですが。

○皇中政府参考人 お答えいたします。

助役、収入役を廃した町村の数というお尋ねですが、先生御案内のとおり、助役につきましては、市町村に一人置くこととされておりますが、条例で規定すれば置かないことができるというふうにされております。収入役につきましては、市町村に一人置くこととされておりますが、これも現行法では、これは町村のみですが、町村については、条例で収入役を置かず町村長または助役がその事務を兼掌することができるとされております。

それで、数でございますが、昨年十五年の四月一日現在でございます、全町村のうち、助役につきましては十八団体、収入役につきましては三百四十七団体がそれぞれ置かないこととする条例を定めているところでございます。

○田嶋要委員 今回、その中の収入役の必置義務を緩和しておるわけですが、一つ、条文上には書かれていないと思うんですが、十万人未満というガイドラインがあるように理解しておりますけれども、どうして十万人未満のところだけそういう必置義務を緩和するという制約をつけておるのかという点についてお答えください。

○山口副大臣 もう先生御案内と思いますが、現

行法上は、町村については、収入役を置かず長または助役にその職務を行わせることができる、そういうふうになっております。

したがって、財政規模が最大の水準の町村の規模を市の方に合わせれば、市について収入役を置かなくとも公正な会計事務の運営が期待できる上限というふうにするのが適当ではないかというふうには実は考えたところでございます。

最近の統計を見ますと、町村のうち最も財政規模が大きい団体と同等の財政規模を有する市のうち、人口が最大の団体というのは実は十万人前後で推移をいたしております。このために、人口十万人未満の市については、条例で収入役を置かなくともいいように政令で認めるといふふうなことを実は検討いたしております。

さらに、今後、収入役のあり方がどうだといふふうなことににつきましては、先ほどの答弁にもありましたが、さまざまな状況等もありますし、地方行政の弾力化というふうな点もございまして、実は第二十八次の地制調において検討をいたしましたというふうなことにしております。

○田嶋要委員 一般的な、全体としての必置義務の撤廃ということも今後検討していくというふうに聞いておりますけれども、収入役を置くか置かないかとか、そういうことも、普通の民間の感覚でいえば、もうそれぞれの自治体の責任ある判断に任せていいのではないかといふふうに私は思います。

資料の中に書かれておった文章を読みますと、収支に関して命令機関と執行機関を分離して事務処理の公正を確保する、それから、収入役を置かずとも公正な事務処理が確保されるかどうかというところが基準になっているように読めますけれども、それは十万人を超えようが超えまいが、これはもう基本的には本当に団体自治、いわゆるそれぞれの自治体の責任というところで判断を任せるようにしていったらどうかと私は考えております。

続きまして、合併特例区についてお伺いをした

と思いますけれども、この合併特例区は、法人格を有しない地域自治区と選択的に選べるというふうな中身だと私は理解しておりますけれども、その点はそういうことでよろしいですか。

○麻生国務大臣 現行法、また今回の新法におきましても、選べるのはもう間違いなく今おっしゃるところですが、加えて、全く置かないところもあるかと思えます。もううちはうまくいつているから今のままでいいところ、地域自治区や特例区や何やら置くことは全く必要ございません。

○田嶋要委員 どういう場合に地域自治区か、どういう場合に合併特例区かというところをいろいろ読んでいますと、特別地方公共団体としての合併特例区を置く場合というのは、合併前の旧市町村のまとまりを重視するというような表記があります。

一方で、地域自治区の場合には、基礎自治体としての一体性を重視するということですね。そうすると、裏返して考えると、合併特例区であればそれだけ合併前の旧市町村のまとまりというものを重視するがゆえに、基礎自治体として合併したにもかかわらず、合併した後の基礎自治体としての一体性という意味では、それはマイナスだということをおっしゃっているんでしょうか。

別のところの表記で、合併新法の二十六条ですが、合併特例区なんです、"もって合併市町村の一体性の円滑な確立に資すると認めるときは、"という表現もあるんですね。何か読んでみると矛盾している感じがするんですけども、そこはこういう考えでこの合併特例区というものを考えておられるのかということをお聞きしたいんです。

○大野政府参考人 端的に言って、地域自治区という区、それから合併特例区という区、区で何か似たような感じがするものですか、私どもも本当にその表現がよかったかどうか疑問に思うぐらいなことでありまして、

地域自治区というのは、基本的には、要するに

市町村の中で住民との協働を強めていくための仕組みということですから、これは普遍的にどの市町村でも、市町村が判断して条例で地域自治区という区域設定をしていったらいいということなんでしょう。

合併特例区というのは、合併時に限って、端的に言うとソフトランディングといいますが、本来、合併するわけですから、一体的な形で新しい市が運営されるということが基本でありますけれども、現実の合併協議の中で、とりあえずは従来の旧市町村のままとり、例えば施設の運営なども従来の市町村でやりたい、こういった声もあるものですから、合併時に限ってしばらくの間、合併特例区から五年以内でいずれなくなるわけですから、そういうためのものなので、ちょっと性格が違うということでございます。

○田嶋(要)委員 ですから、合併直後の妥協の産物というのか、そういうようなものだということですね。

そうすると、合併特例区を五年間やって、その後地域自治区へそのまま移行していくということもあり得るという理解でよろしいですか。

○大野政府参考人 そういうことも現実の場であり得ると思います。

○田嶋(要)委員 さらにわかりにくいのは、この新法二十二条の地域審議会というのと、三十八条の合併特例区協議会、この両者が、表現を読むと同じことが書いてあるんですね。何か聞かれたときにそれに対して答申を出すとか、聞かれなくても意見を出さないとかができるとか。これは、何で両方つくる必要があるのかというのがわからないんですけれども。

○大野政府参考人 合併特例区の合併特例区協議会につきましても、地域審議会の構成といえますか考え方をそれなりに踏まえながらつくっていいので、似たようなところがあるわけです。

端的に言いますと、地域審議会というのは、あくまでも諮問に応じて審議をして意見を言うという、その限りの意味合いですね。ところが、合併

特例区協議会の場合は、合併特例区という法人格を持った特別地方公共団体ができます。そこに区長も置かれるということになるわけでありまして、その区の事務について、重要な事務については同意権まで持つ、合併特例区の予算については同意権まで持つ、こういうような性格がありまして、その意味では、合併特例区の運営に、その法人の意思決定に参画するという程度が大変強うございます。

いずれにしても、合併した場合にどういうふうなことを考えてどのやり方を選ぶかというのは、すべてその関係市町村の協議に任せる。つまり、より従来の市町村のままとりを強くしばらく求めたいという場合には合併特例区をつくりたいということでしょうし、それから、地域自治区の特例ということを使うこともできるわけです。それから、従来どおり地域審議会だけ置くということもできますし、それから、全く新しい地域自治区というのを後からつくるということもこれはできるわけですし、要するに、いろいろなオプションがあるわけですから、それは挙げて合併市町村の協議でお考えになったらよろしいというふうに思っております。

○田嶋(要)委員 これだけいろいろなオプションがあるということだと、何かいろいろオプションを中央で考えなくても、そもそも地域、地方に任せればいいじゃないですか。それぞれのやり方のようにやる。

現に、例えば、志木市なんというところで、九分野の市民委員会というふうなものをつくって、おととい市長さんともお話ししましたけれども、ちゃんと動いているというふうに言っているんですね。予算だって、市民の代表者、希望者全員ですすよ、もうこれは公募だけ。公募だけで定数もなしで、希望者がどんだん市の予算を見て、一割程度の予算カットも実現している。パソコンの買い方が高過ぎるとかいつて、ちゃんと見てくれているわけですよ。

そういうまともなプロセスがちゃんとワークし

ているんですね、国が何だかんだと言わなかった。そういうふうにするれば一番いいんじゃないですか。いかがですか。

○麻生国務大臣 志木市、あそこは新座、朝霞、和光、たしかあの辺のところだと思っておりますので、新興で急激に人口がふえていったところの一つだと思えます。

今言われたように、これを見ていると、総務部会とか、企画部会とか、これは多分市の委員会と同じように合わせてつくってあるように推察しますけれども、先生、こういうような新しいところというのは、余り地域のあれがないんだと思えます。

これは、古いところに行けば行くほど、おらが村、おらが町という意識というのはかなり強いものがあります。私のところは特に福岡県の山の中の方に位置するせいもありますけれども、とにかく名前が残るのが絶対、それがもう合併の条件なんです。そういうところというのは、合併をしてもらわぬと、ただか数千人のところですから、とてもじゃないけれどもこれからの時代に対応できなくなるといことも考えておかないといけないんじゃないんですかということなんですが、名前が残るかという話の一つ。

それからもう一つは、その地域で長いこと各集落ごとにずっとやってきておられますので、字とか大字とかいろいろありますけれども、その地域の集落において、おれたちの代表が町会議員というのであって、その地域の代表を二期やりますというの、交代で全部やっておられるような地域のコミュニティというものを保持しておられるところというのを、みんな隣の余り仲がよくない町と一緒になれという話をするわけで、何となくというところがあります。

古い地域ほど住民の地域に対する帰属意識の強いところが多いものですから、そういうところはなかなか、今言われたように、みんなでやるという話、すうと参加するというような意識じゃないくて、合併しても何となくというので、しばらく

の間は、町全体の名前が市になったりして幾つか変わっていった中で、自分のところはやりながらも、やはり時間とともに、ずつとだんだんかけていくと自然といつの間にか。

かつて大隈町だったものが今は嘉穂郡の中の一つの別の名前になっていっているんですが、そういったところは、かつての人たちと一緒に、あつちちは千手村だったとか、あなたのところはこつちだとか、いろいろ今でも言いますけれども、それでも一応名前を言うときには、どこからですかと言うと、昔だった千手村からだというのが、一応今は嘉穂町と言うようになりましたから、この十年間ぐらいの間で。

そういう意味では、少し変わってくるんだと思いますので、合併をしていただいて行政サービスがある程度維持していただくことが必要なんだと思います。合併促進をさせていただくための一手段として、強制をしているわけじゃありませんから、いろいろな形でソフトランディングができるための手段、メニューを考えたいということですね。したがって、今言われましたように、いや、おれはこれはやらぬ、おれはこういうのをやりたいというところがあるんだあれば、それはそれなりにその地域でお決めになればよろしいということだと存じます。

○田嶋(要)委員 合併に際してはやはりある程度の配慮というものが必要かと思うのですが、今私が申し上げているのは、合併の有無にかかわらず、冒頭申し上げた、こういうインターネットの時代に、強制は仮にしないとしても、最後はおたくが決めることですよというふうによくおっしゃるんですけれども、中央からいろいろなメニューを用意されると、何かしなきゃいけないように追い込まれるんじゃないかという気がするんですよ。まさしくそれが、今までのこの日本の国の形だったわけだから。

そもそも、そういう団体自治、地域の独自性とか自主性ということをやたらば、もう中央でいろいろ考えるのはやめたらどうですか、そういう

ことに關して。本当に必要なのかということをご  
さんがおっしゃっています。

先ほどの収入役の十万人の基準にしたって、こ  
れは笑われていますよ、本当に、いろいろな人に  
聞くと。何でもこういう子供を扱うようなことをい  
まだにやっているんだ日本の官庁ということでは、  
というのをやはり言われておるんですよ。だから、  
本当にぜひ再考していただきたいと思ふんです。

私は、志木市だけじゃないですけども、群馬  
県の太田市とかいろいろ頑張っておられる知事さ  
んの成功事例を水平展開することの方がよっぽど  
現実的だと思ふんですね。現場に即してうまく  
いっている事例を横に展開する、その方がやはり  
よほど全体としてうまくいく可能性が私は上がつ  
てくるというふうに考えております。

地域自治区に關してお伺いしたいのですけれど  
も、これは、合併の有無に關係なく地域自治区と  
いうことだと思ふんですが、これはどこかの自治  
体からの提案とかそういうものを受けてのものな  
んでしょいか、いかがでしょうか。

○麻生国務大臣 私の記憶ですけれども、これは  
たしか地方の首長さん方からの御意見として、こ  
ういうのをというのがあったのに基づいて考える  
ようになったのが最初のスタートと記憶します。

○田嶋(要)委員 この地域自治区というものと、  
いわゆる団体自治それから住民自治という概念が  
あると思ふんですが、地域自治区というものの発  
想のもとには、どちらをどう重視していくという  
お考えがあつてこういう制度が考えられたんでは  
ないか。

○大野政府参考人 この立法趣旨は、住民自治を  
強化するための方策として考えたわけではござい  
ます。

○田嶋(要)委員 私の地元の千葉市の方も、千葉  
市は政令指定都市ですけども、もう本当に、町  
内自治会を初めとするさまざまな、民間の、民間  
というか自発的な団体があるわけですね。そうい  
うところが、大体今加入率が七割程度ということ

で、ひとり暮らしの、よく問題になるワンルーム  
マンション的なライフスタイルの方は全く関心な  
いわけですけども、昔からの世帯というのは大  
体が入っているということ、防犯等を初めとす  
るいろいろな役割をもう既に持つておるわけなん  
です。私は、そういう古いネットワーク、あるい  
は冒頭申し上げたインターネットなどを活用した  
新しい人々のつながりがこれから生まれていか  
ないかと思ふんです。

そういう自発的にでき上がってくるネットワー  
クが強化されていく方向での自治のことを住民自  
治と呼ぶのであつて、必要かどうかはよくわから  
ないのに、また一つこういう仕組みを上からつく  
るといふのは、まさしく住民自治の精神に反する  
ものじゃないかというふうに思ふんですが、いか  
がですか。

○麻生国務大臣 田嶋先生御存じのように、現行  
法でも地域自治区というのにはつくれることになつ  
ております。

したがいまして、さまざまなことができるんだ  
と思ひますが、市町村によつて、狭い区域とい  
うもの、ちよつと千葉の場合は急激に大きくなつ  
て、今政令都市になつておられますので、区がで  
きて、いろいろな形ですし、千葉市生まれの千葉  
市育ちより、あなたのように、名古屋でできて千  
葉に移つてこられた方の方が多いというのが実態  
でしょう、新住民の方が多いところですよな  
ね。

それは、浦安なんというところは、私ら子供の  
ときは潮干狩り以外何にもなかったようなところ  
だったと記憶するんですね、本当にそうでした  
よ。それが突如として超一等地にのし上がったわ  
けですから、それはもう隔世の感があると、あそ  
こへ行くたびにそう思ひます。

そういったところは、やはり新住民の方が圧倒  
的に多いところなんだと思ふ。さつき言われた志  
木も朝霞も多分似たような傾向、千葉市はどかど  
うか知りませんが、急激に人口が伸びたところ  
の一つだと思ひます。そういったところは、

旧住民の方々にとつては何となく、もともとわれ  
れたちが住んでいたんじゃないかという意識と、新  
住民の方は数が多から、民主主義でいへば新住  
民の話ばかり市長は聞いてというふうな、いろい  
ろな意味で、地域によつてはいろいろ確執がある  
というの、これはある程度人間として避けがた  
いところでもありますので、そういった声も何ら  
かの形で反映できるように形をつくつておか  
ないかぬというの、多分私どものところに陳情  
に來られた地方自治体を預かつておられる方々の  
趣旨だつたと思ひます。

私も、重ねて、これは強制するつもりもあり  
ません。今のうちに、地域で、趣味の会みたいな  
まとまつたものがだんだん、意識の高いところが  
一種の意見を集められるようになった例もありま  
すし、奥さんの方、もともと趣味の会が広がつ  
て、それがそのまま十五年たつたら、何となくそ  
の奥さんの方の意識が地方自治に向いてという例  
で、一つの大きな団体になつた例も各地では散見  
されるところでもありますので、いろいろな形ので  
き上がりが出てきてよろしいので、私は、それ  
ができないことの方が問題だという感じが率直な  
ところなんです。

しかし、正直言つて新興の町では全くそういつ  
たものができないところもあつて、何とか都民と  
か何とか府民とかいう言葉があるように、帰属意  
識がないところでは、むしろある程度その地域の  
ことを、よほどしつかりせぬと地域のことは  
全く、自治区が拡大されるために対応できない  
というところが幾つも散見されますので、一つの  
手段として、地域自治区というのを自主的につ  
くつていただくというのは、行政サービスを維持  
する手段としては一つの方法だと思つておりま  
す。

○田嶋(要)委員 その地域自治区の中の地域協議  
会というのなんですけども、ここに「地域自  
治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適  
切に反映される」とこと書いてあるんですけど  
も、そういった目的で地域協議会をつくるんでは

が、どうやって多様な意見が反映されるようなも  
のをつくれるのか、それをどうやって担保してい  
くんですか。

○山口副大臣 御質問であります、まず、地域  
協議会の構成員の構成につきましては、区域内の住  
民の多様な意見が反映されるようなものになるよ  
うに、市町村長に配慮義務を課すはまず課してい  
ます。

そうした観点から、各市町村においてはそうし  
た運用がなされるであろうというふうな期待をし  
ておるところでありますけれども、具体的には、  
PTAとか商工会だとか、あるいは農協、NPO  
等の地域の諸団体の代表とか、あるいは集落の、  
町内会等の代表を選任しつつ、一部の構成員は公  
募というふうなこともしていただいていいんじや  
ないかというふうなことも想定をしております。

さまざまな組織の關係者の皆さん方が地域協議  
会の構成員として地域協議会に参画をして市町村  
等に意見を申し出る、そうしたことによつて住民  
参加が進展をし、住民自治の強化が図れるとい  
うことで反映できるんじゃないかと思つておるこ  
ろでございます。

○田嶋(要)委員 そうすると、今おっしゃられた  
ようないろいろな団体の代表者みたいな方を集め  
るといふようなイメージだと思ふんですけども、  
それで、もう抜けている部分がない。要する  
に、満遍なくいろいろな方々の意見がその協議会  
で反映されるということは、これは配慮義務と書  
いてあるんですけども、配慮したと言へばそれ  
でおしまひですよな。

そうすると、結局は適当にやれる、そんなこと  
になると私は思ふんですけども、いかがです  
か、その辺は。うまく機能しないと思ふんですけ  
れども。

○山口副大臣 そちら辺は、もうまさに地方自治  
の本旨でございまして、やはりそういったものを  
つくつた場合には、これは偏つておるじゃないか  
というふうなことになりますと、当然、当該議  
会の方で何かいいじゃないかというふうな御議論も

あるでしょうし、そこら辺はしつかり、やはり地方自治の本旨にのっとって担保できるんじゃないかと考えております。

○田嶋(要)委員 今でもそれぞれの町内自治会とかそういうところが、当然ああいいうのもヒエラルキー構造だと思ふんですけども、連絡協議会の会長さんとか自治会の会長さんとかが、適宜市長さんと話し合いの場を持ちたりというようなことは、幾らでも自発的に行われていると思うんです。

私は、そういった今の状況というのを基本的に尊重していく形の方が住民自治に近いと思っております。むしろ、上からこういった形を、強制ではないにしても、仕組みとして提示することというのは、地域のあり方を一定の方向に方向づけをしておるような気がしてなりません。

残った時間、条例による事務処理特例。これは、本会議の方でも質問させていただいた点でございますけれども、まず伺いたいのは、本会議で答弁されなかった点ですが、都道府県知事の協議義務ということなんです。

私があのときに申し上げたのは、要するに、協議するだけだったけれどもできるわけなんです。が、基本的に、できる限り住民に近いところで分権型社会に持っていくとするのであれば、協議義務にとどめずに、やれると判断をした市町村の考えを尊重して、なおかつ、議会の承認も得ているわけですから、原則としては、その要請に都道府県は応じていかなければいけないぐらいに踏み込んだ形で分権を促進させた方がいいのではないのでしょうか。

○麻生国務大臣 これは田嶋先生よく御存じのとおり、いわゆる都道府県の事務処理特例という種類のものは、法令上は都道府県知事の権限ということになっております。したがって、この事務処理を移管する等々をやった場合に、その移管された側の市町村等々が、それを受けてちゃんとやれますかというのをある程度見きわめるといふのは、その能力があるかないかというようなことを

を含めて、ある程度知事さん側の方も見ておかないと、これは、それを一番よく見られる立場にいるのも都道府県知事ということになります。

そういった意味では、やはり権限の移譲ということは、要請を受けているというのは、やる気があるという、その意欲は大事に尊重されてしかるべきだと思いますが、最後の責任はどっちが持つのかといえ、やはりそれは県知事側の方で、移譲を受けたのを見て、これは大丈夫といったら渡すでしょうし、これはどうかということなのであればそれは渡さないという判断もあり得るわけで、最終的な責任は都道府県知事の責任に帰すべきものであつて、受けた方がすべてということになると、ちよつといかがなものかなというのが率直な実感です。

○田嶋(要)委員 すべてとは申し上げておりませんが、原則的に、文言として、書く表現の仕方として、どっちが基本でどっちが例外かというような書き方として、どちらかというと、要請を受けたものを、真摯に受けとめてまずは分権をするということを中心に考えたかどうかということをお願いしております。

最後の質問ですけれども、では、同じように、市町村と都道府県の関係、これはある意味では地方公共団体間の話なんです。が、私は、より核心的なのは、都道府県と国との間にこれと同じような、分権の流れを加速させるような仕組みをつくらなきゃいけないというふうに思っております。きのう役所の方と話した感じでも、基本的に、都道府県と市町村の間の関係が今回の立法措置によって二歩先に行く。つまり、都道府県の判断で移譲ができるだけじゃなくて、市町村のイニシアチブで移譲の仕事をとりに行くことができるというところで、都道府県と国との関係に比べて二歩先に行くことだというふうに理解しております。

本来は、一番重要なのは、国の仕事を地方に分権させるのを加速させなきゃいけない。そういう意味では、同じような立法精神の立法を国と

都道府県との間に組み入れていただきたいというふうに思ふんですが、その点はいかがですか。

○麻生国務大臣 今の御意見というのは、基本的には、全国知事会からだったと記憶しますけれども、その種の権限移譲について要請があつております。ただ、御存じのように、これは法律改正を伴う話でもありますので、法律改正というよりは政令改正だと思ひますが、政令改正を伴う部分があると思つております。ただ、全国的な見地から見た場合にはこれは検討する余地がある、私自身は率直にそう思つております。

ただ、今、内閣への意見具申制度というのが活用されるのをちよつと取り急ぎ期待しているところなんです。が、それに基ついて、全国知事会を昨年未何回かさせていただいた中で、今回、今審議をさせていただいております国民保護法制等々の法案作成に当たっては全国知事会等々と意見交換というような話もあつて、現実、それに基ついて、全国知事会の意見を入れて国民保護法制というものの作成をやらせていただくようなこと等、少しづつ少しづつではあります。が、確実に変わつてきておると思ひます。

総務省としては、今後とも、地方にできることは地方にということが基本的な原則だと思つております。で、さらなる権限の移譲というのに取り組んでいく必要があると思つております。言われましたように、県から市町村もあれだが、国から県へという点についても十分に考えて、そつちの方がむしろ重要ではないかという御指摘は正しいと思ひます。

○田嶋(要)委員 それでは、最後に一言。長年しみついた仕組みですから一朝一夕には変わらないと思ふんですが、やはり現場に答えがあると私は思ひます。だから、まさしく現場の声を最大限尊重してこの分権の加速化をぜひ進めていただきたいというふうに思ひます。

以上で、私の質問を終わります。

○佐田委員長 次に、中村哲治君。

会派最後の質疑者として、二十日、二十一日、本日の質疑で詰め切れなかった具体的な問題点について詰めていこうと思ひます。

地域自治区についてお聞きいたします。

第一の論点として、二百二条の五第五項の規定、地域協議会の報酬の規定について伺ひます。二十日の答弁にもあつたんですけども、結局、無報酬の規定というふうに明文化しなかつたのはなぜかについてはお答えを最終的にいただいていませんでした。報酬を支払う場合として、具体的にどういふ場合が考えられるのかということも含めて、お答えいただきたいと思ひます。

○山口副大臣 もう恐らく中村先生も余り払うべきじゃないというふうな思いがおりになるんだろうと思ふんですが、実は私も私も、原則として地域協議会の構成員には報酬は支給すべきではないものというふうに考えております。

ただし、これも御案内だと思ひますけれども、普通地方公共団体の審議会等の委員、いろいろな委員等々があるんですが、その他の構成員に對しましては報酬を支給しなければならぬというふうなことに実は地方自治法の第二百三条に規定をされております。これはもう勤務に対する反対給付ということは当然であるというふうなことで規定をされておるわけなんですけれども、地域協議会の構成員も実は委員その他の構成員に含まれるというふうなことになるものだから、法律上一律に反対給付の支給そのものを否定することには無理があるのではないかとこのように思ひます。

ただ、地域協議会の構成員の活動というのは、住民として担う自発的な協働活動の一環というふうなところもありますので、審議会の委員等とは若干役割は異なるというふうなこともございまして、ですから、その報酬につきましても支給しないとするところがあるというふうな規定をさせていただきます。

こうした考え方が正しいと、原則として地

域協議会の構成員には報酬は支給すべきではないというふうな考えておるところでありまして、そこら辺はしっかりと助言をしてまいりたいと思っております。

御質問の、どういう場合ということでありまして、当該地方公共団体がそういうふうな判断をして、同時に、議会の皆さん方の同意を得てやるというふうなことはあり得るということでございます。

○中村(哲)委員 もう趣旨については二十日の質疑で聞いているわけですから、長々と答えなくていい、時間がもったいないですから。

では、具体的にどういふ場合があるかということをお願いするわけですよ。二十日の質疑でも申し上げましたように、これが悪用される可能性がある、では具体的にどういふ場合だったら支給してもいいのかということに対して総務省は考えておかないといけないじゃないですか。それを市の判断で、どういふふうなことだったらもう市の判断に任せちゃう、議会がオーケーと言ったらいけないか、そういうことを今御答弁されたわけですよ。これじゃ答えになっていないわけですよ。ボランテアだったたらボランテア、無報酬だったたら無報酬と書き込めるんですよ、法律ですから。そこを何で書き込めないのか。今、形式的な理由だけじゃないですか。

そこについて、最終的には住民の意思だ、総務大臣もそのようにお答えになりましたよ。でも、実質的にどういふ場合にこの地域協議会の構成員に報酬を支払う場合があるのか、そこについてイメージもしていなかったら、こういう規定はおかしいじゃないですか。

五項の規定がおかしいというのは、総務大臣も二十日の質疑である程度認めておられるわけですよ。原則払わないけれども、文章は「支給しない」とすることができると。と原則支給規定になつてはいるわけですね。それは二百三条の規定があるから、並びではそうしないといけないと。法文上はそうしたけれども、それだったら、ざり

ざり支払う場合があるとしたらどういふ場合が考えられるのか、そこはちょっと考えておかないといけないじゃないですか、総務省として。

いかげすか。考えていらつしやらないんですか、具体的なケースとして、どういふ場合だったら市や議会が認めてもいいと。そこについては想定していないなら想定していないで結構ですから、お答えください。

○山口副大臣 想定していないということなんです、さつき申し上げたように、やはり法令上の整合性をしっかりとするということは大事なものですから、原則好ましくない、しかし、ああいふふうな書き方をせざるを得なかったということ、そこら辺はしっかりとまた周知徹底をさせていたきたい。

そして、当該公共団体の長の方が、他の審議会のメンバーの出席状況、審議状況あるいはまた給与の状況等々を踏まえて、やはり払う必要があるんじゃないかということ判断なさつた場合には、議会に御相談いただいて決定をするというふうなことなんだろうと思っております。

○中村(哲)委員 今の答弁でもなかなか具体的にはお答えいただけないということ、問題点は残つていてということ、皆さんに御認識いただきたいと思ひます。

次に、二百二条の五第三項の規定、地域協議会の構成員の選任についてお聞きします。

市町村長に配慮義務があるという、先ほどの田嶋委員の質問に対する答弁がありました。この地域協議会は、政治的に中立であるということと理解してよろしいですか。

○麻生国務大臣 基本的にはそのように御理解いただいて結構です。

○中村(哲)委員 そうすると、地域協議会が各級選挙において個別候補を推薦するというようなことは、制度趣旨からしてやってはならないと考えてよろしいですか。

○麻生国務大臣 地方公務員と異なり、政治的行為が制限されるものではありません。そのと

ころだけ都合のいいように解釈されると話が込み入るので。そうではありませんけれども、基本的には、今言われたように、この地域の何とかとか協議会、中村協議会なら中村協議会でこの方向を出すというふうなことは、通常考えられぬと思ひます。

○中村(哲)委員 なぜ私がそのようなことをお聞きするかと申しますと、政治的中立が守れない場合には、首長がかわつたら、それではもう地域協議会のメンバーも全部かえてしまおう、そういう議論になつちゃう可能性はあるわけですよ。任期は四年以内で、条例で定める任期はあるんですよ。その任期が終わつたときに使えるというふうな、そういうことにもなつてしまふわけですから、やはり地域協議会の制度趣旨という、地域のことをみんなで、多様な意見を吸い上げて決めていきたいと思います。そのこと、そこは政治的中立というのを本当に確保しないといけないと思ひます。

そして、市町村長の配慮義務が守られるように、先ほど、総務省としては周知徹底をしていくということをおっしゃられました。この配慮義務が守られるように、周知徹底以外にどのような方法が考えられるのか、また、周知徹底に努めると言うけれども、具体的な方法として何が考えられるのか、お答えください。

○山口副大臣 先ほど来御議論がありましたように、当然これは多様な意見の調整を行つて、協働活動のかなめというふうになりますので、適切に多様な意見が反映されなさいかぬというふうなことでありますから、そこら辺はしっかりと地方公共団体に周知徹底をしてまいりたいということでありまして。

例えば、これは施行というふうなことになるますと、施行通知を出させていただきます。さらに、ホームページで出させていただったり、いろいろな方策をとつて、しっかりと誤解のないように周知徹底に努めてまいります。(中村(哲)委員「周知徹底以外の方法はないですか」と呼ぶ)

要するに、周知徹底ということなんです、例えば、個々の御相談といひますか、そういうこととはいろいろな場合にに応じてあり得ることだろうと思つております。

○中村(哲)委員 三つ目の論点に入ります。第二項についてお聞きいたします。

二十二日の稲見委員の質疑で、構成員は住所地を有する者でないといけないということがありました。

住所地を有する者というふうにありますけれども、例えば、個人商店の店主の場合は、その地域に住んでいない人である場合があるわけですね。しかし、商売をやつて非常に大きな影響力を持つて、本来に地域の商工会とかも入りながら活動されている人もいます。現行のやり方であれば、これは別に条例でこういう人を地域協議会の構成員にすることはできるわけですよ。しかし、改正法のこの制度をつくるということになると、こういう人はじかれてしまふんじゃないかと思うんですが、いかがですか。

○山口副大臣 地域協議会というのは、これはもう住民にしっかりと基盤を置いた機関であるというふうなことでありますので、構成員は住民であるというふうなことを要件とさせていただきますが、ただ、先生の御指摘のようなお話もあろうかと思ひます。

特に、やはりもう昔と違ひまして、お昼だけ商店にいて夜は帰っちゃうという方々もおおいになるわけでありまして、しかし、そういう方々の御意見も大事であらうというふうなこともありますので、そこら辺は、例えばオブザーバーというふうな方法もありますし、いろいろ工夫は可能であらうと思つております。

○中村(哲)委員 いや、そんな、オブザーバーで参加できるという工夫があるというなら、別にこれを住所地に限らなくてもいいじゃないですか。そういう規定にする方がおかしいんじゃないですか。

○麻生国務大臣 その場合は、いろいろな形で、

オルグみたいな形で組織的にやろうと思つたらできますよ。特定のところはそういうことをされま  
すから。だから、その種のこともある程度考えて  
おかないかぬということだと思ひますので、妙に  
狭く考えぬと、その種の規制はある程度要する  
のではないのかということだと存じます。

○中村(哲)委員 三項で、多様な意見が適切に反  
映されるものとなるように配慮する義務があるわ  
けでしょう。ということは、別にそこに住んでい  
る、現に住所がある人に限らなくても、配慮義務  
があるんだから担保できるじゃないですか。今の  
皆さんの御答弁の裏返しであれば。だから、そこ  
はおかしいんですよ。

それから、この間の大野政府参考人の御答弁  
に、法人の場合は、その主たる住所が区域内に  
あれば、それは法人の代表者の方も構成員になれ  
るということでございますと御答弁されてい  
るんですけども、法人に関しては、代表者じゃな  
いと地域協議会のメンバーになれないのか。これ  
もおかしいと思うんですね。

普通、法人の代表権を持っている者に限らず、  
別に、雇用者であつて代理権を与えられてい  
る者、こういった者も参加できるというふうにし  
ておくことが私は必要だと思ひますけれども、そ  
れはいかがですか。

○山口副大臣 これはもう先生の御指摘のとおり  
だろうと思ひます。法人は、法人としてこれは地  
域協議会の構成員となり得るというふうなことで  
ありまして、法人としての立場を表明する立場の  
者であれば、当然、出席をして意見を述べること  
ができる。要するに、社長が、おまえ行け、代表  
だよというふうなことをやっていたければ構わ  
ないというふうなことであります。

○中村(哲)委員 いや、それだと、さっきの御答  
弁、ちよつと合わないんですよ。

個人商店の場合は、その本人が住所、そこで  
なかったらだめなわけでしょう。でも、会社組織  
の場合は、その営業所なり事務所が住所であれ  
ば、代表者ももちろんそうだし、従業員も地域協

議会のメンバーになれる。

だから、これは個人経営であるか法人経営であ  
るかで全く結果が変わってくるんですよ。やは  
り、そういうことを考えれば、個人経営の場合で  
も商店主はこれはメンバーになれるというふう  
に解釈すべきじゃないですか。

○山口副大臣 確かに、御指摘のような、個人商  
店はだめで法人はオーケーよというふうなこと  
なんですが、ただ、やはりその区域内にちゃんと  
した法人格としてあるということ、その法人を代  
表する者なら結構ですよというふうなことでや  
らせていただいたもので、確かに御指摘のような  
面はありますので、さつき申し上げましたように、  
個人商店等の場合、住んでおられないけれどもそ  
こで開業しておられるという方の場合、やはり  
オブザーバーで参加していただいて、自由に御意  
見をおっしゃっていただくということも工夫とし  
て考えたわけでございます。

○中村(哲)委員 論理的に合わないと言っている  
んですよ。商店主の場合だって、法人格を持つて  
いないけれども、商業登記している場合もあるん  
ですよ。そういうのも排除しているということ  
ですよ。その意味をわかつているんですよ。

○山口副大臣 結局、構成員としてはやはり住民  
と法人というの実は認めておるわけですので、  
そこら辺からどうしてもそういう形が出てくる。  
しかし、お話のようなことがありますので、オブ  
ザーバー等で参加していただいたらどうかとい  
うことでございます。

○中村(哲)委員 これに関しては、非常に、論理  
的に合わないと思ひます。理事会で一度お話し  
していただきたいと思ひますけれども、いかが  
でしょう。

○佐田委員長 委員会でも議論をしてください、そ  
れは。

○中村(哲)委員 いや、本当に、これはつじつま  
が合わないこと、わからないんですよ。商業登記  
することもあるでしょう、商店が。そういう人は  
住民というのに含めるんですよというふうに考

もいいんですよ。そうじゃないと、この法案、非  
常に穴が多い。そうなんじゃないんですよ。この  
点を本当にもう一回考えてください。条例をつ  
くるなり会員の規範をつくるときに、この点はも  
う一回考えてください。

次に移ります。第四点目ですね。  
現行の住居表示に関する法律、私、これをずつ  
と見てきました。取り出して。(発言する者あり)

○佐田委員長 ちよつと速記をとめてください。  
〔速記中止〕

○佐田委員長 それでは、速記を開いてくださ  
い。開会してください。

山口総務副大臣。

○山口副大臣 いろいろ御迷惑をおかけいたしま  
したが、自治法で言う住民の意味、いわゆる住民  
というのは、当該地域に住所を有する者という  
うなことではありますが、一つには、日本人であ  
る自然人、そして、もう一つには、日本国籍を有  
しない自然人、これはもう外国の方であります  
けれども、それとも一つが法人、この主たる事務所の所  
在地があるという法人及び権利能力のない社団とい  
うふうなことになっております。

○中村(哲)委員 商店の場合は、権能なき社団だ  
と認めるということですね。

○山口副大臣 そういうことでございます。

○中村(哲)委員 四つ目の質問、途中になってお  
りましたけれども、住居表示に関する法律による  
と、わざわざこの制度をつくらなくても地名を残  
すことはできるというふうには思ひますけれども、  
いかがでしょうか。

○山口副大臣 確かに今の法律でも地名というの  
は残すことができるわけでありまして、例え  
ば、今回の法改正によりまして、例えば区とい  
うふうな文が使われたり、あるいは、位置づけを  
することによってより使いやすくなるというふう  
なこともあるかと思ひます。

例えば、これは静岡県の田方郡修善寺町を合併  
して伊豆市となりましたが、修善寺町○○とい  
うのが実は伊豆市○○ということ、修善寺町が抜

てしまった。あるいは、合併をして町になった場  
合には、何とか町何とか町みたいな変なことにな  
るというふうなことで、今回こういうふうなこ  
とにさせていたのだということでございます。

○中村(哲)委員 いや、それがこの法案では絶対  
できないのかということなんですよ。伊豆市修善  
寺町○○という形にできないのか。本当にこの法  
律では今できないのかということをお聞きしてい  
るんですよ。

○山口副大臣 現行の法律でも、さまざま煩雑  
な手続はありますけれども、確かにできるという  
ことはあります。

○中村(哲)委員 では、煩雑ならば簡単にでき  
るように、こつちの法律を変えればいいんですよ。  
何でもこつちの法律は変えなかつたんですよ。

○山口副大臣 今回、やはり合併に絡んでさま  
ざま御意見が出てきたというふうなことが一方に  
おいてあるわけですよ。

やはりものと町名をぜひともそのまま残したい  
とか、そういったさまざまなお話を受けて、今回  
の法律に位置づけをさせていただいて、よりそれ  
をやりやすくしたというふうなことでございま  
す。

○中村(哲)委員 時間が参りましたので、質問は  
終わりますけれども、今の答弁を聞いても非常に  
苦しいんですよ。まだまだ聞かなくてはいい  
ことがたくさんあるんですよけれども、持ち時間  
が終わりましたので終わらせていただきます。

○佐田委員長 次に、吉井英勝君。

○吉井委員 日本共産党の吉井英勝です。  
せんだつての委員会、大野政府参考人は、  
「よるべき基準、このよう規定がありま  
す、法律も幾つかある」という答弁をされましたが、  
自治事務の基準として、よるべきという表現を  
使っている法律はどれですか。

○大野政府参考人 自治事務に対する基準とい  
うことで申し上げますと、環境大臣が定めます基本  
指針におきまして、都道府県が鳥獣保護事業計画

の期間を定めることになるわけですが、この場合の遵守すべき基準、こういう表現を使っている例がございいます。

○吉井委員 地方自治法の中で、「法定受託事務を処理するに当たり」というところではあるんですが、地方の法律におきまして自治事務の例というのは全くありません。ないものがあるというのとはとてもない答弁だということをきちんと申し上げた上で、前回、現行地方自治法の第八条の二との関係をただしたのに対して、法定受託事務とするメルクマールの一つに該当する、こういうお話で、市町村の廃置分合などの計画策定あるいはその決定がある、こういう答弁でした。

要するに、市町村の廃置分合などの計画策定が法定受託事務のメルクマールに当たる。そうすると、合併新法五十九条に規定する市町村合併推進の構想を策定するということも法定受託事務のメルクマールに該当するんじゃないですか。

○大野政府参考人 法定受託事務であるかあるいは自治事務であるかということにつきまして、この事務の性格、それから、どちらかに分類した場合の効果をどのように考えるか、その性格効果基準とでも申しましょうか、そういった観点から分類することになるわけでありまして、構想策定につきましては、先般大臣も御答弁申し上げましたように、法定受託事務としての効果、つまり代執行もできるといことになるわけでありますが、そうした効果をもたらす必要がないということでございますので、その辺も勘案いたしまして自治事務に分類をいたしているわけでございます。

○吉井委員 合併新法五十九条は自治事務になるんだ、これは前回の冒頭の答弁でした。

それで、構想には、知事が合併した方がよいと判断した市町村の組み合わせが定められて、関係市町村に対して、その合併を推進するための協議会設置の勧告が六十一条で認められる。協議を進める上での勧告権が認められ、勧告した後、勧告に基づいてどのようなことを実施したのかとい

う、これは六十二条で「報告を求めることができる。」となっております。協議がまとまらない場合には、六十三条であつせん、調停までできるわけです。

つまり、制度設計の上では合併の勧告と変わりがありません。報告、あつせん、調停を入れることで、合併の勧告よりは強制力がずっと強い、こういうふうになっているんですね。

法定受託事務とされる自治法八条の二、これとどこが違うのか。強制力はむしろ強くなっているんじゃないか。質問します。

○大野政府参考人 あつせん、調停も、第三者を委員に知事が任命をした上で行うわけでございますけれども、これはそもそも、自治体側の方の申請がなければそういったことにはならないわけでございますので、強制力があるというものではないわけでございます。

○吉井委員 自治法八条の二が法定受託事務で、合併新法五十九条が自治事務だと。要するに、それは何で違いがあるか、はっきりわかるように言ってもらいたいと思います。

○大野政府参考人 先般も申し上げましたように、地方分権推進計画の中で、法定受託事務のメルクマールというものを挙げておりました。そこで、広く言えば、国家統治の基本に関する事柄という位置づけがありまして、そのメルクマールに該当するので、私どもとしては、今御指摘の事務につきましては法定受託事務として分類をいたしたわけでございます。

○吉井委員 これは、合併するのは市町村の判断で、合併新法というのは市町村の自主性を認めているものなんですよ。

次に、自治法七条で、市町村の廃置分合及び境界変更の規定。この規定というのは、本来、自治事務にあさわしいものだと思いますが、なぜこれが法定受託事務なんですか。

○大野政府参考人 今御指摘の七条は、都道府県知事が行います廃置分合処分でありますので、市町村が先ほど申し上げましたような国の統治構造

の一環をなしているということで、実は本来、国がその処分につきまして適正な処理を特に担保する必要があるということでございますので、法定受託事務としているわけでございます。

○吉井委員 市町村が都道府県の関与もなく自主的に合併して合併の申請をした場合、知事は議会の議決を経て総務大臣に届け出なければならぬ、こうなっていますね。それは法定受託事務となっていないわけですか。知事は合併せよと言っていない、しかし自主的に合併するという場合、これは本来は自治事務になるんじゃないですか。

○大野政府参考人 今御指摘の知事の廃置分合処分、これが法定受託事務であるというふうに申し上げたゆえんは、その処分について、私どもとすれば適正な処理が必要だということでありまして、法定受託事務にしているわけでありまして、いわば知事の裁量でいろいろな判断を加えるべきものではない、こういう観点があるわけでございます。

○吉井委員 これはこの間も議論しましたが、メルクマールの一つ目の話から、要するに、合併に直接関係する、あるいは間接的だ、市町村に自主性があるかないかと、そういうことは関係なしに、なぜ法定受託事務にしているかということ、市町村が国の統治機構の一環をなしているという、この考え方からやっているというのがこのメルクマールの話から出ていたことです。

法定受託事務とは、「国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」というのが自治法二条の規定ですが、そうすると、この市町村合併は国の統治機構と関係するから、七条二項では、市の合併の場合には、事前に知事は総務大臣と協議して、その同意を要する、こういう規定があるわけですね。八条三項で、町村が市になる場合は同様の申請が必要、知事の事務は法定受託事務だ、こういうふうになっています。

現行法の規定をそのままにして、合併の勧告でなく、合併協議会の勧告から自主性がある、今

こういう議論で、だから、自主性があるから自治事務だ、そういう言い方をずつとしてきているわけですが、そうすると、現行法の規定をきちんと見直して整合性を図る、これをやらないと、そもそもこの組み立て自体が混乱しているんじゃないですか。

○大野政府参考人 新法の中で勧告というものを幾つか規定しておりますけれども、今、吉井委員もおっしゃいましたけれども、これは市町村の合併そのものについて勧告をするという仕組みではございませんで、合併の議論をしていただくための合併協議会の設置の勧告でありますとか、あるいは、諸事情がありまして、例えば市町村名が決まらないとか、市町村の本庁の場所をどうするか、こういったことで協議が進んでいないという場合に、協議を推進するように、こういう勧告があります。

あくまでも合併そのものにつきましては関係自治体の自主的なものにゆだねているということでありまして、そういった事務は、当然のことながら、これは先ほども申し上げましたように、代執行までして担保するものではありませんので、自治事務として分類いたしております。法定受託事務は先ほど申し上げましたようなメルクマールでしているわけでありまして、そこに整合性がないという御指摘は当たらないと思っております。

○吉井委員 そこは全くおかしいんですね。合併推進のための協議会設置の勧告は認められる。協議を進める上での勧告権が認められ、そして報告を求め、まとまらなければあつせん、調停もできる。これはもうこの設計そのものが合併の勧告と変わりのないものであつて、さらに報告、あつせん、調停を入れ、合併の勧告より強制力が非常に強いものにしてしまっている。そういうのもその仕組みが根本的に矛盾を抱えているわけですから、今のようなお話では、とてもじゃないがきちんと整合性をとった法律の体系になってこないということをや言わなきゃならぬと思います。

ここで麻生大臣に伺っておきたいんです。一人自治事務と説明した以上、それを改める答弁はなかなか、さっきのようにできなくて、整合性がとれていないのは、私はこれまでの事務配分との整合性をとるべきだと思うんですけれども、それは今のうちよとおいておいて、大臣にはその内容の方なんです、本会議答弁で、総務大臣が定める基本方針について、都道府県が策定する構想の対象として、人口おおむね一百万未満の小規模町村が対象になると。人口一百万という数字を指針に書き込むとしたわけですね。これも問題です。

自治事務のよるべき基準と言われる基本方針に、人口一百万という形で全国一律の合併の目安となる数字を書き込む、これができるんでしょうか。自治事務の基準としてそういう全国一律の数字を示すということは、自治事務だ、自治だと言っているんですから、これは本来ふさわしくないということになるんじゃないですか。

〔委員長退席、佐藤（勉）委員長代理着席〕  
○麻生国務大臣 御質問がありましたように、この基本指針というものの具体的内容につきまして、この法案が成立をいたしました後、合併の進捗状況等を踏まえて検討することになろうと思っております。

今御指摘のありましたように、構想を定めるに当たりよるべき基準としては、昨年の十一月の第二十七次地方制度調査会の答申等々を踏まえまして、都道府県が策定をいたします構想の対象となります。いまゆる小規模の市町村として、おおむね一百万未満を目安として、そのほか地理的条件等々、これは離島やいろいろなございますので、この間、長野県が県を越えて岐阜県と合併した例もあります等々、いろいろ例もあちこちありますので、これを法律に書いて一百万となると、途端に一万だけの数字がひとり歩きして、大体、役所の癖というのは、九千九百八十になったら一万を切っているからだめみたいな話になるのはよくある話ですので、私どもは、指針としておおむね一百万という方向を書いて目安とさせていただきます。

ります。

いろいろございますけれども、総じて、五千人とかいうところの数字を見ますと、行政経費が百万を超えるほど高い、人口が三万を超えますと大体三十万ぐらいになる、一万ぐらいのところでききますと四十万、五十万ぐらいになるといいますのが、通常、私どものつかんでおる数字でもありますので、これは行政経費の件から考えましても、行政サービスのある程度維持できるようなことも考え、その分をある程度考えておいていただかぬと、行政経費はほかの大きなところの三倍も四倍もかかるわ、傍ら、その税金は全く自主財源としてはないわというところを考えたとき、いろいろな意味で、離島とか特別な条件があるところというところは十分に配慮をせなければいけませんけれども、おおむね一百万という規定につきましては、おおむね妥当なのではないかと考えております。

○吉井委員 人口規模が多い少ないとか、どういう自治体をつくるかというのは、基本的には、本来その地方の住民が考えていくべきものであって、それに基準を示して何か枠をはめるというのは、そもそも地方自治という考え方とは合わない。

地方自治法第二条第十三項は自治事務に対する配慮を規定しています。この条文は地方分権推進委員会第一次勧告を受けたものですが、自治省事務次官をやった松本さんの「逐条地方自治法」によれば、その趣旨というのは、自治事務であつても法律や政令の規定で地方自治体を拘束することができ、その場合は地方公共団体の裁量や選択の幅を確保するよう配慮するべきである。つまり、地域の特性を考慮しないと、一律な基準を制定してそれを強制するような規則的な関与をしてはならないというのがこの趣旨です。

総務大臣の基本方針で人口上の目安を示すというところ、この第二条十三項の配慮規定との調和といいますが、そこをどうきちんと合わせるのかということが問題になってきますが、どのように

説明されますか。

○麻生国務大臣 今おっしゃいますとおり、平成十年五月に閣議決定された地方分権推進計画におきまして、今言われたようなことの御趣旨と同じようなことが述べられておりますが、今おっしゃいましたような趣旨を踏まえて、ですから法律で一百万という数字を書き込むことはせず、おのれところは合併できない、したいと思つてもやるところがないとか、地域によつていろいろ事情もございまして、そういうところで、したくてもできないというところ、いや絶対自分せぬのだというところは、僕はそれは一つの考え方として十分に考えられる話だと思っております。

したがって、そのところは、従来と同じように、行政経費がえらくかかる分はその分だけみずからスリム化に努めていただくとか、シティーマネジャーを置いていろいろやることを考えておられる町とか、いろいろありますけれども、そういうものを含めまして、私どもとしては、強制をしてしやにむに一万にしろと申し上げるつもりは全くありません。

ただ、行政経費がえらくかかることになるというのは通常言われているところですので、その分の負担についてはよくよく考えをいただくかぬといかぬところなんであつて、その分だけ金を持つていこうと言われてもなかなか難しいということをして申し上げております。

したがって、地理的条件というののも考えますが、同時に、おおむね一百万という数字はその種のあれを背景としておるところという点もあわせて御理解いただければと存じます。

○吉井委員 地理的条件考慮は当然ですけれども、法律に明記されているように、わざわざ「特に配慮しなければならぬ」と規定されている文をすね。ですから、地理的条件を考慮するという文言を入れれば全国一律のものを基準に入れてよいというものじゃないんです。

指針にはさらにこんなことを盛り込まれていますが、総務省の総務審議官は昨年の地方制度調査会

で、自主的に合併をしない選択をした小規模自治体、あるいは合併の意欲はあるがなかった自治体に対する総務省の対応が問われたときに、自分たちがやらないうと云つているところは、県の構想の方で拾つていただきたましよう、それから、どちらも客観的に無理だと思われるところは、やはり事務配分の特例の方で考えていきたましよう、こういう体系にさせていただいておるつもりでございましてということなんです。これで自治事務と言えるのか。

自分たちはやらないと言っているところというのは、これからは合併しないで自立していこうと決めた市町村なんですね。そういう市町村を県の構想で拾つていきたましよう。これは自立でいくと決めた市町村を県が上から合併させようということですから、こんなことを自治事務だと言つて知事にさせようとしたら、これはとんでもない話。これで自治事務と言えのかどうか、明確にお答えいただきたいと思ひます。

○大野政府参考人 今おっしゃったことはいろいろな議論の中で発言であつたと記憶いたしておりますが、私どもは、今回の法案を提出いたしておりますけれども、この法案に即してどのように指針を総務大臣が決めるかということをお大臣が御説明いたしましたわけでございまして、せんだつての御質問にも私申し上げましたけれども、例えば今回の合併による経過、これも当然入ってくるわけでございします。

例えば、せんだつての例でいいますと、五千人と四千人のところがある今回の合併特例法を使つてよくよく合併が成つたといった場合に、そこは一万人未満でありまうけれども、そこを対象にするかどうかというのは、これこそ広い意味での知事の判断になるわけでございまして、さまざまな事情を十分勘案して構想をつくつていただくというふうになつていられるわけでございします。そこはぜひ御理解を賜りたいと思ひます。

○吉井委員 では、もう最後ですから終わりますが、本来例示できない人口一百万という全国一律の

数値目標を掲げて、その基本方針に基づいて知事に市町村の合併の推進に関する構想を策定させる、知事は、その構想で定めた合併を推進させるために合併協議会の設置を勧告し、必要ときには報告を求める、協議が調わなければあつせんも調停もできる。

要するに、上からの一路合併推進という制度設計をしながら自主的という言葉を使うのは、まことに国民を欺くものであるということを示し上げて、残念ながら時間が来ましたので、質問を終わりたいと思います。

○佐藤(勉)委員長代理 次に、横光克彦君。

○横光委員 社民党の横光克彦でございます。質問をさせていただきます。

私も、まず、同じような趣旨の質問をさせていただきます。

市町村合併にかかわる人口規模目標ですね。合併を促す町村の人口規模を示すかどうかにつきましては、一昨年、平成十四年の十一月に示された西尾私案の中では、合併によって解消すべき市町村の人口規模を法律上明示し、そして合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体については権限を剝奪するという考え方が示されておりました。

これに対して、全国町村会あるいは町村議長会などが強く反発したという経緯がございます。これは、とりわけ小さい自治体にとりましては当然の声だと思ふんですね。編入合併や事務権限、組織の縮小を強制したりあるいは強要することは、これはまさに団体自治権そして住民自治権の否定にはならないわけでございますので、この反発は当然でございます。

そのような経緯を経て、先ほど大臣からのお話にもございますように、新法には人口規模目標が盛り込まれなかった。この点は、私は率直に評価すべきものであると思っております。

しかし、先ほどからお話がございますように、地方制度調査会の答申は、おおむね人口一百万未満を目安とする、そういった方向性を打ち出した。

そして、大臣も本委員会でも、基本指針に盛り込まれると答弁をされている。総務大臣が作成する基本指針に人口規模目標が盛り込まれるとするならば、やはり一定規模未満の市町村に対して編入合併あるいは事務権限、組織の縮小、これを暗に強制することにつながると思ふんですね。

先ほどから説明されておりました。それぞれの地理的な条件もあるんだ、離島の例を挙げまして、やはり合併できないところも事実上あるんだ、そういったこともお話しされました。そういった中で、おおむねというお言葉がございましたが、たとえ指針におおむねという形で人口一百万未満という数字が入ったとしても、そういった地理的な状況があるところを勧告すれば、これは決して強制ではないと受け取ってもよいんでしょか。

○麻生国務大臣 強制でないことははっきりしております。

○横光委員 それでは、大臣の基本指針に基づいて都道府県が合併構想をつくっていくと思ふんですが、今度の新法には、都道府県が合併の推進に関する構想を策定すること、そしてまた構想に基づき合併協議会の設置に関する勧告を行うこと、さらには、合併協議会を置いている市町村に對し、合併に関する協議の推進に関する勧告を行うこと等々が書かれているわけですが、これは一言で言えば、都道府県の役割強化が盛り込まれていると思ふます。

これらの規定の導入は、これまで市町村の自主的な判断にゆだねてきた従来の自主合併路線から、知事の調整や勧告による、つまり知事の役割を強化した強制合併路線に転換したような感じも与えるんですが、この点、大臣、いかがお考えですか。

○麻生国務大臣 これは先生御存じのように、地域によって、住民の方は結構話が合っても、議員さんや一番上の町長さん同士はなかなか合わぬとか、歴史のありまるところ、昔からの町といふところは、そういった感情的なものもいろいろ含ま

れておりますので、道路も通ったことだし、ぜひこの際一緒にいってうまくいけばよろしいんですけれども、そうじゃないところも、実際問題、多々あります。

そういうときにだれかが口をきいて、うまいこと音頭をとってくれぬかという話は、正直、大分の北の安心院の辺、みんな昔からのところですし、耶馬溪から何からみんな古くからのところですから、いろいろおありになるんだと思います。そういったときに知事さんが来て、こういったのはどうという話をしてもらうというのは一つのこと、きつかけになるというように御理解をいただいで、それをもつて強制的に一万にしろとか何とかにしろとか、しゃにむに宇佐と合併しろとかいような話にはならぬと思っております。

知事さんの口ききによつて話がそこそこいふと、両方の町長の顔が立ったり、いろいろな感情論も含めてこの種の話をしていただかないといかぬところなのであつて、私もとしては、いろいろ陳情をいただくと、あなたが言うてくれぬかとかいふ話は一日に一つや二つあるぐらい、一時期あつたことがございます。そういった意味では、知事さんが、強制でも何でもなし、それなりの口をきいてくれるというところが本来のところでありまして、強制力を持たせるといふつもりはございません。

〔佐藤(勉)委員長代理退席、委員長着席〕  
○横光委員 確かに、今回の合併の問題、私たちの県もいいところまでいったけれども、結局まとまらない。それぞれの首長の判断、あるいは議会の判断、そしてまたそれぞれの住民の判断まで加味されて、なかなかまとまらないところもあるんではないですか。そういったところでの今のような効果、策というのでも確かに考えられます。

しかし、地方分権一括法では、国と地方はもちろんです、都道府県と市町村も対等、協力関係にある、そういうふうな位置づけられたわけでございます。対等であるならば、あるいは協力関係であるならば、やはり知事の市町村合併に関する

調整機能については、強制的な合併にあくまでもつながらないように、必要な助言あるいは情報の提供等にとどめるべきじゃないか、対等ということを考えれば。そういう気がするわけでございます。

とりわけ、合併の推進に関する構想の策定や知事による法定協議会設置の勧告は、私は、今、言っていることとやっていることがどうもすれ違っているんじゃないかという気がしてならないんです。

それが実にはっきり示されたのは、一昨日ですが、日曜日の共同通信の各都道府県の知事のアンケートですね。この結果を見ますと、やはり全国の知事の六割が、国がやろうとしているいわゆる勧告政策に対して消極的であるという現場の声があるわけですね。

これはなぜかという、最初に言った、地元の知事さんたちはよくわかつておる、やはり市町村との関係を対等に、あるいは上から物を言うことがかえって逆効果になるんだということを一番よく知っている人たちの答えだと思ふわけです。そして、消極的であるという理由は、住民や市町村の意向を重視したい、そういった考え方があつてですね。

ですから、強制的ではないとおっしゃっております、そういうふうにならないように願うしかないんですが、やはり現場の都道府県の知事さんたちは、これは半強制的な政策であるというふうな受け取っておるわけですよ、現場は。このことについて、どのようにお考えですか。

○麻生国務大臣 この全国知事のアンケートで見ますと、行使しない、なるべく行使しないとしたのは二十八知事ということであり、行使しないとしたのは七人で、大分県もその中に入つておるといふことだと存じます。

こういったものは、恐らく新しい法律下における、いわゆる勧告権の行使の考え方についていろいろ聞いておられるのに対する答えなんだと思ひますけれども、現行法で著しく合併の進んだとこ

ろにおきましては、新法のもとでいわゆる知事の勧告権を行使する必要がある、うちはもうほとんど終わったと言われている県もあるところとありますので、現行法でできる限りのところの合併を進める、できる限り現行法でやるというのは、私は基本的には正しいと思っております。

そういった意味では、合併協議会の設置の勧告を積極的に進めていくところ、そういったところがうまく使っていただければよろしいのであって、重ねて申し上げますけれども、こういったものは知事さんの方が、私も中央におります総務省よりはるかに現場に近いがゆえに、これは難しいというのがわかるわけです。名前も言いませんけれども、あそこだなというのがわかるわけですから。そういったところは、やはりこれはちよつと、幾らおれがやっつたて無理ということもあれですし、何となく火中のクリを拾うのもあれですしというようなこともあろうかと思ひます。

そういった意味では、いろいろな判断があつてもそれは当然なんだと思ひますけれども、基礎自治体の体力というものが今後一番大きな要素になるかと思ひますので、なるべく合併のメリット等々をいろいろかみ砕いて説明していただけたらというところが私どもの大いに期待するところでありまして、強制してしやにむにというふうな気は、重ねて申し上げますが、ございません。

○横光委員 確かに、もう進んでいる都道府県の知事さんが、行使しないところもあるでしょう。しかし、進んでいないところの知事さんでさえ、行使しないという発言をしたアンケート結果も出てくる場所もあるんですね。そういうことを考えますと、冒頭言いましたように、やはり都道府県と市町村の対等関係を重視したい、市町村のそれぞれの住民の意向を大事にしたいというのが根底に、このアンケート結果に出ていると私は思ふんです。ですから、今回のアンケート結果の判断を、私は、総務省としても、それぞれの

地域の状況もあるわけですから、これは尊重していくべきであらうということをお願いしておきます。

また、先ほど質問がございましたが、私はちよつと違う観点から質問したいんですが、都道府県による合併の推進に関する構想の策定、あるいは、その構想に基づいて行われる合併協議会の設置に関する勧告、これは先ほどから質疑の中で、法定受託事務ではないんだ、自治事務なんだというお答えがございました。

総務大臣の定める基本指針、ここにおいては、そういった自治事務であるといながら、片一方では総務大臣が基本指針で定めるべき基準を定めるということになっておるんですね。この合併の推進に関する構想の策定が自治事務であるとするならば、基本指針は都道府県を、さらには知事さんたちの裁量権を何ら拘束するものではない、このように理解してもよろしいんですね。

○麻生国務大臣 先ほど大野の方からたびたび御答弁を申し上げましたように、御存じのようにこれは法定事務でございせんから、当然のこととして代執行できる権限がございせんので、そのように考えていただいて結構です。

○横光委員 基本指針に定められたことは都道府県を何ら拘束するものではないということを確認いたしました。

ただ、先ほどから言つていますが、基本指針にあるいは知事の勧告権、こういった形が、説明はよくわかるんですが、結局なし崩しのいつてしまふことを私は非常に心配しているわけでございまして。そういった新たな仕組みが、なし崩しの状況に持つていって、結果的に強制的な形になるというふうなことになるまいとお願ひをしたいと思います。

また、地方制度調査会答申におきましては、都道府県知事による合併のあっせんが明記されておりました。新法では、これは合併協議会の申請に基づき、市町村合併調整委員があつて、調停を行うこととされ、都道府県知事の合併のあっ

せんはないということになっております。都道府県知事によるあっせんという新たな関与が法制化されなかったことは、私は評価できると思ふんです。

ただ、新たに創設される市町村合併調整委員、これは都道府県知事が任命することになっておるんですね。これも、先ほど言いましたように、なし崩しにならないようにしなければならぬ。つまり、委員の選任においては公平性というものを担保する必要性が非常に重要になってくると思ふんですが、この点はいかがお考えですか。

○麻生国務大臣 まことに、御懸念の点はよく注意しておかないかぬところだと思ひます。

先ほど申し上げましたように、これは強制力を持ちません。拘束力はあるにしても、強制力はないということをおし申し上げましたように、この市町村合併調整委員は、当然のこととして、市町村合併推進協議会の委員のうちから任命されるということになるんですが、この公平性を担保するということは大事なことでもありますので、選任方法につきましては、例えば、委員が直接利害関係を有することとなつたときは委員を罷免しなければならぬとか、委員の任命については、そのうち二人以上が同一の政党その他の政治団体に属することとなつてはならないなどの規定を設けておることで、その公平性に努めておるところです。

いづれにしても、この調整委員のあっせんとか調停が円滑に行われるということが一番肝心なところだと思ひますので、都道府県知事が、委員の人選に当たりましては、そこらのところは十分に配慮した上で、適切に配慮していただかなければならぬところだと思つております。

○横光委員 わかりました。

それでは次に、地域自治区制度の導入についてお尋ねしたいんですが、地方自治法の改正案では、市町村は条例で地域自治区を設置できる、こ

ういうふうなことにされております。合併自治体だけでなく、一般的な制度として地域自治区という自治組織を設けることにしていることは、大変私は評

価できると思ふんですね。しかし、この法律では、余りにも細かく法律で縛ろうとし過ぎていくような嫌いがあるわけがございます。

例えば、自治組織の長や、議会に相当する地域協議会、この構成員も市町村長が選任する。このところまで法律で細かく規定されているんですが、そこまで規定する必要があるのかということをお聞きしたいんですが、ちよつとも質問の時間がないんですね。

こういった規定をされておりますが、宮崎県の佐土原町の町長が、やはりこれは法律で縛り過ぎじゃないかということ、みずからの地区審議会を設置することを提唱しているんですね。要するに、余りにもがんじがらめになっているということに対して異を唱えた。小さな小さな町長さんが、大変勇気のある提言をしているんです。これは総務省の方にも提案されていると思うから、よく御存じのことと思ひます。

地域自治組織の導入に当たっては、法律で細かく縛るのではなく、その組織のあり方や機能、人選等については、地域の自主性、主体性が発揮されるような制度とすべきである、こういった町長さんの考えが表明されておりますが、この点、いかがですか。

○大野政府参考人 今、佐土原町のお話がございましたが、むしろ、私どもは、佐土原の町長さんのお考えも踏まえて、地域自治組織、法律の名称は地域自治区というものをつくつたわけでございます。

確かに法律上の規定は幾つかございまして、の、できるだけ具体的な組織なり運営の仕方につきましてには条例にゆだねるということ、これは関係団体からの要望もございましたので、そういう意味では、枠組みだけにしまして、中身につきましては条例でいうふうな制度設計はしたつもりでおりますので、そのような運営に努めてまいりたいと思ひます。

○横光委員 市町村長が地域協議会の長を選任するというのは、その町長さんは、公選制で選

い、あるいは地域協議会ではなく、区選出の市議と地域住民の代表で構成する諮問機関、地区審議会をつくりたいというような、非常に自由なことをやらせてもらえないかという意見でございまして、今、条例でやるということでございますので、できるだけそういった思いを大切にして進めていっていただきたいと思います。

○佐田委員長 これにて各案に対する質疑は終了いたしました。

○佐田委員長 この際、市町村の合併の特例等に関する法律案に対し、野田聖子君外七名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の三派共同提案による修正案が提出されております。提出者より趣旨の説明を求めます。滝実君。

市町村の合併の特例等に関する法律案に対する修正案  
〔本号末尾に掲載〕

○滝委員 私は、提出者を代表いたしまして、ただいま議題となりました修正案につきまして、その提案の趣旨及び内容を御説明申し上げます。

御承知のとおり、町村が合併して市となるための要件は、平成十五年の市町村合併特例法の改正により、平成十七年三月三十一日までは、人口三万以上を有することのみとする特例措置が講じられていたところですが、現在審査中の市町村の合併の特例等に関する法律案におきましては、このような特例措置は設けられていないため、平成十七年四月以降は、地方自治法の規定が適用されることとなります。

しかしながら、現在、多数の町村が合併協議会等に参加しており、また、多くの関係町村からも特例措置の存続を望む声があるところであります。

以上のことから、市町村合併の一層の促進を図るため、平成十七年四月以降の新法のもとにおい

ても、現在と同様の特例措置を設けることとする修正案を提出した次第であります。

次に、その内容について申し上げます。  
本修正案は、町村の合併が行われる場合、地方自治法の規定にかかわらず、合併後の普通地方公共団体が市となるべき要件を、人口三万以上を有することのみとするものであります。

以上が、本修正案の趣旨及び内容であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願い申し上げます。

○佐田委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

○佐田委員長 これより各案及び修正案を一括して討論に入ります。

討論の申し出がありますので、順次これを許します。吉井英勝君。

○吉井委員 私は、日本共産党を代表して、合併関連三法案に反対の討論を行います。

反対理由の第一は、国として一千という数値目標を定め、都道府県を前面に立てて進めてきた押しつけ市町村合併を集大成、法制化するものだからであります。

政府は、国による強制合併という批判を避けるために、都道府県を前面に立てて合併を進めてきました。市町村の合併パターンを含む「市町村の合併の推進についての要綱」の策定、知事を長とする全庁的支援体制の確立、合併重点支援地域の指定など、合併推進に必要なことを一つ一つ具体的に知事に要請するやり方を見れば、主体が国にあることは明らかであります。

法案は、これまでの手法そのままに、総務大臣が基本指針を策定し、その基本指針に基づいて基本構想を都道府県知事が策定、知事は、その具体化のために合併協議会の設置を勧告し、協議がはかばかしい場合には必要な勧告ができ、その勧告に基づいてとられた措置まで報告を求めることができるとされております。これは、まさに合併推進のための制度設計と言わなければなりません。

第二は、地方分権の事務配分の原則にも反するものだからであります。

現行地方自治法に規定する市町村の合併に係る都道府県知事の事務は、国家の統治の基本に密接な関連を有する事務として法定受託事務とされています。ところが政府は、よるべき基準などという法定受託事務の処理基準もどきの表現を使いつつ、知事による基本構想の策定事務を自治事務と強弁するばかりか、自治事務の基準とされる総務大臣の基本指針に人口一百万未満という数値目標を盛り込む意向を表明しています。

知事の構想策定を自治事務というなら、現行自治法の合併に係る事務の見直しを行うべきであります。また、総務大臣の基本指針も、自治事務の基準にふさわしく、人口一百万未満という全国一律の数値を盛り込むことはやめるべきであります。

第三は、意図的ともいえるべき住民投票制度の活用です。

都道府県の合併は法律事項とされ、国会の議決を経た上で、憲法九十五条の住民投票が義務づけられています。それを都道府県議会の議決と国会の承認で行えるとしています。市町村合併が強要される中で、首長や議会の判断だけでなく地域住民の直接の声を聞いてほしいと全国各地で住民投票が行われています。そういうときに、なぜ住民投票をわざわざ省略するのか。

将来の道州制の導入を見据えて、都道府県の合併を容易に行えるようにする意図からであるといえ、これだけ住民投票が起きているときに、それを回避する道をつくるのは、住民の意思を無視する姿勢と言わなければなりません。知事の合併協議会設置の勧告が否決された場合にのみ住民投票制度を導入することとしていることとあわせて、住民投票制度を意図的に導入しようとしているということを言わざるを得ません。

なお、修正案は、こうした上からの合併強要を応援するいわばあめの役割を果たすものであり、反対であることを表明して、討論を終わります。

○佐田委員長 次に、横光克彦君。

○横光委員 私は、社会民主党・市民連合を代表いたしまして、市町村合併関連三法案に対し、反対の討論を行います。

反対の第一の理由は、財政上の優遇措置の廃止と交付税の合併算定がえの段階的縮小によって、十分な住民の間の議論なしに財政支援措置を目指した駆け込み合併に向かわせるおそれがあるということです。

反対の第二の理由は、本来、都道府県と市町村は対等、協力の関係であるにもかかわらず、合併に関する構想の策定や構想に基づく合併協議会の設置に関する勧告、合併に取り組む市町村間のさまざまな合意形成に関するあつせんなど、都道府県知事の役割を強化した合併を促していることです。

反対の第三の理由は、いわゆる地域自治組織について、合併自治体だけでなく一般的な制度として地域自治区という自治組織を設けることにしていることは評価できますが、法律で細かく縛ろうとし過ぎており、何よりも行政の下部機関の色彩が濃く、また単位も大きく過ぎるなど、本来の地域コミュニティから大きくかけ離れており、合併促進の呼び水の意味合いが強いということです。

反対の第四の理由は、自主的な都道府県合併の手続の整備が憲法九十五条の規定する地方特別法に対する住民投票の意義を尊重する観点からも問題があるとともに、将来の道州制に道を開き、住民から大きく遊離し、行政の官治化と画一化、縦割り行政の悪弊を生じさせることや、新たな市町村合併を呼び起こし、ますます住民自治が希薄化すること等が懸念されることです。

なお、知事の合併協議会の設置勧告に基づく合併協議会設置議案が否決されたとき等の住民投票については、住民投票の結果を議会の議決とみなすのは、議会制度の否定であり、総務省の言う代表民主制中心原理の自己破綻につながることを指摘しておきます。

最後に、今回の法案のもととなった地方制度調査会は、平成の大合併を、地方分権の担い手にお

さわしい行財政基盤を有することができ基礎的自治体を形成するために自治体を再編成するものと位置づけていますが、ここでは、一定の事務事業の遂行機関や行政サービス提供の経営主体としての側面ばかりが強調されており、住民が主権者であり自治の主体であるとする認識が非常に希薄です。しかし、分権というのであれば、地域住民が主体になった住民自治の創造、地域の選択や自己決定権こそ保障されるべきであり、何が何でも合併ありきというのは自己矛盾です。

歴史的な経緯、文化、風土、自然的、地理的条件等を異にしている市町村の多様性を尊重し、決して強制合併につながるのではないようにすべきであることを訴えまして、反対討論を終わります。

○佐田委員長 これにて討論は終局いたしました。

○佐田委員長 これより各案について順次採決に入ります。

まず、地方自治法の一部を改正する法律案について採決いたします。

〔賛成者起立〕

○佐田委員長 起立多数。よって、本案は原案のとおり可決すべきものと決しました。

次に、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案について採決いたします。

〔賛成者起立〕

○佐田委員長 起立多数。よって、本案は原案のとおり可決すべきものと決しました。

次に、市町村の合併の特例等に関する法律案及びこれに対する修正案について採決いたします。

〔賛成者起立〕

○佐田委員長 起立多数。よって、本修正案は可決されました。

次に、ただいま可決されました修正部分を除いて原案について採決いたします。

〔賛成者起立〕

○佐田委員長 起立多数。よって、本案は修正議決すべきものと決しました。

○佐田委員長 この際、ただいま議決いたしました各法律案に対し、野田聖子君外二名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の三派共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出されております。

提出者から趣旨の説明を求めます。松野頼久君。

○松野頼久委員 ただいま議題となりました附帯決議案につきまして、提出者を代表して、その趣旨の御説明を申し上げます。

案文の朗読により趣旨の説明にかえさせていただきます。

地方自治法の一部を改正する法律案、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案及び市町村の合併の特例等に関する法律案に対する附帯決議(案)政府は、次の事項について十分配慮すべきである。

一 地方の自立を促すため、市町村合併を推進するとともに、国から地方への権限及び税源の移譲を早急に行うこと。

二 合併しないとの選択をした小規模市町村に対して、合併を強制することはせず、合併しないことを理由とする不利益な取扱いをしないこと。

三 合併特例債の発行が当該地方自治体のみならず国の財政に与える影響にかんがみ、発行額が膨張しないよう十分に配慮すること。

四 議員の定数及び在任に関する特例の適用を、検討する地方自治体に対して、行政コストの問題や住民の意見を十分考慮する必要があることを周知すること。

五 地域自治区に置かれる地域協議会の構成員の選任に当たっては、公平性、手続の透明性及び住民の実質的参画に十分配慮するよう周知すること。

六 地域自治区に置かれる地域協議会は、住民の主体的な参加を期待するものであることにかんがみ、その構成員は、原則として無報酬とするよう周知すること。

以上であります。

何とぞ委員各位の御賛同をよろしくお願い申し上げます。

○佐田委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○佐田委員長 起立多数。よって、本動議のとおり附帯決議を付することに決しました。

この際、総務大臣から発言を求められておりますので、これを許します。麻生総務大臣。

○麻生総務大臣 ただいまの附帯決議につきましては、御趣旨を十分に尊重してまいりたいと存じます。

○佐田委員長 お諮りいたします。

ただいま議決いたしました各法律案に関する委員会報告書の作成につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○佐田委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○佐田委員長 次回は、公報をもってお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたします。

午後零時四分散会

市町村の合併の特例等に関する法律案に対する修正案  
市町村の合併の特例等に関する法律案の一部を次のように修正する。

第七条を同条第二項とし、同条に第一項として次の一項を加える。

次に掲げる処分については、地方自治法第八条第一項各号の規定にかかわらず、市となるべき普通地方公共団体の要件は、人口三万以上を有することとする。

一 地方自治法第七条第一項又は第三項の規定に基づき市を設置する処分のうち市町村の合併に係るもの(次項の規定に該当するものを除く。)

二 地方自治法第八条第三項の規定に基づき町村を市とする処分のうち市町村の合併により他の市町村の区域の全部又は一部を編入する町村に係るもの(当該市町村の合併の日により市とするものに限る。)



平成十六年五月七日印刷

平成十六年五月十日発行

衆議院事務局

印刷者 国立印刷局