

156-参-総務委員会-4号 平成15年03月18日

※公務員制度改革、中核市問題、消防行政等について質問

○辻泰弘君 民主党・新緑風会、辻泰弘でございます。

総務委員会における総務大臣所信表明に関連いたしまして、幾つか御質問させていただきたいと思います。

まず、総務大臣の所信表明の中に「公務員制度については、公務員制度改革大綱に基づき、国民の立場からの制度の抜本的改革を進めます。」と、このような文言があったわけでございます。これに関連して総務大臣にお伺いしたいと思いますけれども、この公務員制度改革の関連法案の調整の現状、今後の見通し、お示しいただきたいと思います。

○国務大臣（片山虎之助君） 法案の中心は行革事務局が、特命で行革担当大臣がやっております。私どもの方は公務員制度を所管しているという立場から行革事務局に連携、協力をしてやると、こういうことございまして、今、鋭意法案の作成に努めておりますが、いろいろ新しいことをやるものですからなかなか簡単にいかないし、法律上も整理しなければならないようなところがありまして少し時間が掛かっていると、こういうふうに思いますが、できるだけ早急に取りまとめて国会に提出したいと、こういう状況でございます。

○辻泰弘君 先般の三月十四日でございますか、大臣は記者会見でこのようにおっしゃっています。年度内は予算と日切れで手一杯。四月は統一地方選挙でどこまで審議ができるか、日切れでない予算関連法もあるしと。だから、大きい法案はやはり連休明けになってしまうと。公務員制度関係はもう少し時間が掛かると思いますが。党との調整もあるし、職員団体の意見も聞かなければいけないしと。このような御発言だったわけですが、このような状況判断と考えるとよろしいですか。

○国務大臣（片山虎之助君） 言ったのはそのとおり記者会見で言いましたが、かつて私、国対委員長をさせていただいたものですから、国対委員長の感覚でいうと、年度内にはまず予算、日切れ法案、予算関連法案ですね。それから、今年は四年に一度の統一地方選があるから、四月にどれだけ審議ができるかと。こういうことがあるので、大きい法案の本格的な審議は連休明けじゃなかろうかという見通しを申し上げました。

それから、公務員制度改革法案は、現在、今言いましたようにいろんな問題点を整理している段階でございまして、例えば、記者会見ではもうすぐ出せるんじゃないかと、こう

いうお話でございますが、それはなかなかそうはいかないんです。私が少なくとも報告を受けている限りはもう少し時間が掛かる、今月中は難しい、恐らく来月のしかるべきときになるのではなかろうかと、こういうことを申し上げたわけでありまして。

○辻泰弘君 私は、同僚議員が御質問また求めているところではございますけれども、やはりILO勧告というものをしっかり踏まえた根本的な議論をやはり出直してやるべきだと、このように思っているわけでございます。

そのような審議の、政府・与党内の調整もいろいろ時間が掛かっているわけですが、その根本にはやはりその問題があると。労働基本権の確立ということがあると思うわけでございます。やはり日本においても国際労働基準である労働基本権、しっかりと確立するということがやはりある意味でのインフラ整備の一環だとも思うわけでございます。そのような意味で、拙速を避けて、ある意味では公務員制度改革大綱の見直しから、根本的見直しから出発して出直すべきだと思うんですけれども、いかがでしょうか。

○国務大臣（片山虎之助君） この労働基本権をどうするかは、辻委員御承知のように大問題でございます。今の行革大綱は、労働基本権の関係はそのままにして、こういうことなんです。労働基本権はなるほど業種というか公務員の種類によって違いますけれども、丸々認めておりませんね、団結権だけ、団体締結権まで。こういうふうな分け方で、その代わりに制約の代償措置として人事院や人事委員会を置いて給与勧告をしてもらってそれを完全実施すると。

こういう仕組みを今大幅に改定するということは、いろんな議論があると思いますが、ただ、ILOは正にそういうことを含めての指摘でございますので、我々としては検討しなければならぬと思いますけれども、今労働基本権を大幅に変えるということまで結論が出るか出ないかと、こう思いますが、それはそれとしながら、今、能力等級制度だとかあるいは退職管理の仕組みだとか、御承知のように、あるいは採用の在り方だとか、そういうことについて検討して、まとめて新しい法案にしようと、こういうことで努力している最中でございます。

行革事務局もおりますから質問してやってください、かわいそうですから。

○辻泰弘君 この問題で時間を尽くすわけではないんですけれども、やはり平成十三年十二月の閣議決定、公務員の労働基本権の制約については現行の制約を維持すると。ここにやはり、その後に出ているILO勧告、現行の制約を維持するとの考えを再考すべきと、このように出ているわけございまして、この立場から根本的に考え直していただきたいと、このことを申し上げておきたいと思っております。

次の問題に移らせていただきます。

大臣所信におきまして、地方分権の推進について大臣はこのように語られました。地方

分権は、「地方にできることは地方にゆだねるとの原則に基づき積極的に推進してまいります。」と、このことをございまして、これはある意味で当然のことだと思っておりますが、それに関連いたしまして中核市の問題についてちょっと御質問を申し上げたいと思っております。

これは個別のことにもつながることですけれども、やはり中核市をどのように位置付けるかということにつながってくることでございますので、そういう立場から個別の市のことも申し上げながら御質問したいんですけれども、中核市の要件は、地方自治法の二百五十二条の二十三におきまして、人口三十万以上を有すること、もう一つは、当該市の人口が五十万未満の場合にあっては面積、国土地理院において公表した最近の当該市の面積をいう、百平方キロメートル以上を有することと、この二つの基準がございます。すなわち、五十万以上であれば中核市は自動的になる、五十万以下の場合には面積要件も満たすべしと、このようになっているわけでございます。

そこで、実は私自身兵庫県で、西宮市、阪神タイガースの地元でもございまして、この市が実は人口は四十五万ございまして、三十万の要件の一・五倍を満たしているわけですけれども、面積が実は九十九・何平方キロとか、そのような状況で、市としては百を超えていると、このような主張をしている際際のところにあるわけでございます。

実は三月四日の西宮の市議会では市長が、山田さんがもう断念したということでおっしゃっているわけなんですけれども、これで私は実は、このことで私は市から何も要請を受けているわけじゃないんですけれども、報道を見まして、中核市の要件といえますか、そのことがどうなっているのかというふうに疑問に思ったわけでございます。

そこでお聞きしたいんですけれども、まず国土地理院にお伺いしたいんですが、一九八七年まで西宮市の面積は九十八・五二と出されていたんですけれども、一九八八年以降十五年間は西宮市の面積は公表されずに、全くない、ないといえますか、記されないまま来ているんです。その経緯と背景、御説明いただきたいと思っております。

○政府参考人（星埜由尚君） 国土地理院におきましては、国土地理院作成の地形図を基にいたしまして、全国の市町村に、市区町村につきまして面積を調査いたしまして、毎年公表いたしております。

一九八七年、昭和六十二年でございますが、この年に改めて全国の詳細調査を実施いたしました。この際に、西宮市につきましては、隣接の市との間に境界の主張に相違がございまして境界が画定されていないということが分かったわけでございます。このため、国土地理院におきましては、一九八八年、昭和六十三年から西宮市の面積の算出ができないと、そういう状況になっているわけでございます。

○辻泰弘君 技術的にはそういう経緯があるわけございまして、それなりに理解できるんですが、結果しまして、その中核市の要件として地方自治法が定めている「人口が五十万未満の場合にあっては、面積（国土地理院において公表した最近の当該市の面積をいう。）

百平方キロメートル以上を有すること。」と、この要件が満たすか満たさないかの基準が分からないと。ですから、西宮市の場合は中核市として手を挙げるができない状況になっているわけでございます。この点について、大臣、どのようにお考えでしょうか。

○政府参考人（伊藤祐一郎君） お答えいたします。

ただいま辻先生御指摘のとおり、中核市の要件につきましては、地方自治法の二百五十二条の二十三という規定ございまして、その中において指定されているところでございますが、人口五十万未満に当たりましては面積百平方キロメートル以上という要件がございます。したがって、私どもといたしましては、現行の地方自治法の運用上は、基本的にはこれに従いまして中核市の指定を行うこととしているところでございます。

○辻泰弘君 法律的にはそれしかないわけですがけれども、やはり地方分権を進めるという大義の中で中核市を位置付けてやっていこうというふうなことで、しゃくし定規でやるというもおかしなことございまして、そういいますと正に、実は中核市の要件の立法化の段階が少し固過ぎたのかなというふうにも思うわけですがけれども、いずれにしましても、やはり総務省としては、国土地理院において公表した最近の当該市の面積を持たない市があるときに、やはりそれは対応できるようにしておくべきじゃないかと、このように思うわけでございます。

国土地理院にお聞きしますけれども、総務省からこれを公表せよと言われたことがございます、公表に努力せよと言われたことがあるのでしょうか。

○政府参考人（星埜由尚君） 西宮市の中核市の指定に関連しまして、総務省から同市の面積確定に関する要請というものを受けたことはございません。

○辻泰弘君 これに対応するのは、対応するというか、対策としてあり得ることは、やはり国土地理院に発表していただくということか、あるいはこの要件の、面積要件のところの弾力化ということしかないと思うわけなんです。ですから、突き詰めて言えば、法律改正せいということにもなってしまうのかもしれないけれども。

そこで、私、もう一つ面積を出していらっしゃる基準がございます。それは、普通交付税を算定するときの基準財政需要額の算定方法というのがございまして、その中には面積について省令として決まっているわけです。それは、「国土地理院において前年度中に公表した当該地方団体の面積。」と、ここはほぼ同じ書き方なんですけれども、その後、「ただし、入会地、錯雑地、」などについては「関係地方団体の長の協議によつて修正した面積」ということので書き方があるわけでございます。これで結果してどうなっているかという、実は九十九・九六平方キロになっていることございまして、それでも満たしていないというのがお立場かもしれません。ただ、西宮市の方は、一九八七年の九十八・五二に、そ

の後埋め立てたのを足すと百を超えるという主張をしているわけですが、ごさいますけれども。

いずれにいたしましても、法律上はおっしゃるとおり百を超えていなきや駄目だと、出ていないものはそれをクリアすることはあり得ないということになるわけですが、しかし、やはり大臣が一番初めにおっしゃったように、地方にできることは地方にゆだねるということが本意であり、その位置付けとしての中核市であろうと思うわけですが、そういう意味では、しゃくし定規のこういう運営というのは、やはりそれが法律上困難になっているならば法律自体を見直すべしと、このように思うわけですが、総務大臣、いかがでしょう。

○国務大臣（片山虎之助君） 面積要件が本当に要るかどうかということもあるんですよ。私は、恐らく最初に規定したときはいろんな議論があつて、恐らく地方制度調査会その他でもそういう御提起があつて法律にしたと思いますけれども、なるほど、そんな厳重なことにしなくてもいいんです。おおよそ百あればいいですよ、いやいやいや、本当に。

だから、ただ、法律がこう書いていますから、ストレートに法律違反になるのも困るので、これは、辻先生、ちょっと検討させてください。何らか救えるようなこと、我々もこれから検討してまいります。法律改正まで行くとちょっと手間が掛かりますけれどもね。是非検討いたします。

○辻泰弘君 ありがとうございます。そう言っていただいたらもうそこで終わってもいいんですけども、ちょっと、せっかく、せっかく用意しましたのでちょっと聞いていただきたいと思うんですけども。

実は、山田市長という西宮の市長さんですけども、そのことについて市会で答弁されておりましたね。

本市といたしましては百平方キロ以上の面積を有しているものと考えておりますが、他市との境界が一部未画定のため、国土地理院は本市の面積を公表しておりません。法の規定に適合していなくても運用面での認定ができないかということ国と協議してまいりました。しかしながら、法の規定以外の運用面での解決はできないというのが国の考え方があります。したがって、本市といたしましては、当面中核市への移行は困難な状況にあると判断したところであります。御承知のように、本市は既に保健所の移管も受け、また開発行為の許可など中核市が有することとされている多くの権限も国から、失礼、県から移譲されております。今後、これらの権限を十二分に行使して中核市と同等の能力を備えた都市にしたいと。

このように三月四日の市議会で答えていらっしゃるんですけども、要は、そんなややこしいことなら要らぬから中核市と同等のを自分で作るよと、こういうことなわけですが、せっかくやる気を持って、意欲と能力をそれなりに備えておられると思うんですが、手を挙げたところがそういうふうになしゃくし定規な解釈の中で門前払いされ

たと、こういうことをごさいますて、こういう経緯の中で、正直言って西宮市はもう手を挙げないでおこうかみたいなこともあるようでございますけれども、はっきり言って、そんなややこしいことなら要らぬわというようなこともあるのかもしれませんが。

やはり、これは一つの例でございますけれども、やはり中核市、あるいは特例市もそうかもしれませんけれども、一つのやはり基準ということで、やっぱり大臣がおっしゃったように、地方にできることは地方にゆだねるというそのある意味では崇高な精神が大事なわけでございますから、そういうちょっとした本当に法律とかルールの厳格な解釈ゆえに血の通わないようなことにならないように是非御対処をお願いしたいと思っておりますが、この問題、最後に一言、大臣、お願いします。

○国務大臣（片山虎之助君） よく分かりました。解釈上どこまで行けるか、法制局なんかとも相談いたしまして、どうしても駄目だというのなら何かいろいろ、法律改正を含めていろいろ考えます。

あのね、もう余り中核市が増えたらいかぬという思想もあつたんでしょう、恐らくこのときは。私は、五十万以上なら無条件だと、三十万以上なら何か限定の要件を付けようということが、面積要件なんかの発想が私はあつたんじゃないかと、分かりませんがね、思いますので、もう一遍中核市の制度の在り方を考えて、こういう要件が要るのか要らないのか、それは解釈でどこまで行けるのか。もし零コンマちょっとぐらいのことで法律に仮に違反しても、だれも文句言う人はいませんよね。ただ、我々は法律守らにやいけません立場だ。それは是非分かっていたきたいと、こういうふうに思います。検討いたします。

○辻泰弘君 ありがとうございます。大胆、そういう大胆といいますか、率直な物言いは大臣の本当にすばらしいところで私はいつも敬意を表しておりますが、何とぞよろしくお取組のほどをお願い申し上げます。

さて、次のテーマに移らせていただきます。

大臣は所信表明の中で消防行政についてもおっしゃっておられて、消防防災全般にわたる施策の充実強化、これを図ってまいります、このようにおっしゃっているわけでございます。これについて一つお聞きしたいんでございます。

実は、平成五年になりますけれども、応急手当の普及啓発活動のあり方検討委員会報告書というのが出されておまして、この中に、ちょっと読ませていただきますけれども、背景がよく分かるんですけれども、急病や交通事故を始めとする各種の救急事故が発生した場合に、救急隊が現場に到着する以前に、現場に居合わせた住民により適切な応急手当が速やかに実施されることによって傷病者が救命される可能性が一層向上することは明らかである。欧米では住民に対する応急手当の普及啓発が従前より広く行われており、発症又は受傷した傷病者に対し直ちに住民等による応急手当が開始され、到着した救急隊

がそれを引き継ぐのが当然のこととなっている。しかしながら、我が国では応急手当で、特に救命にかかわる心肺蘇生法等の習得が普及しておらず、近年、その普及方法について関心が高まってきていると、これが平成五年三月の報告書でございました。

それを受けた形で、消防庁の方で平成五年三月三十日に応急手当の普及啓発活動の推進に関する実施要綱、こういうのを出されまして、その後、自治体での取組が進んでいるというのが現状になっているわけでございます。

それで、現に応急手当が実施された傷病者数といいますのは毎年伸びておりまして、平成十三年では二六・六%が応急手当が実施された傷病者数と、こういうふうになっているわけでございます。しかしながら、こういった住民の方々による応急救命手当がなされたときの法的な周辺問題というものが必ずしも整備されていないというのが現状でございます。

そこで、ちょっと幾つかお聞きしたいんですけれども、まず、応急手当を行ったがゆえにその症状がかえって重篤した場合の応急救命手当実施者の民事上、刑事上の責任というもの、これが問われる可能性について御見解をお伺いしたいと思います。

○政府参考人（石井隆一君） お答え申し上げます。

民事上について申しますと、応急手当の実施は民法六百九十八条の緊急事務管理に該当いたします。そこで、法的には悪意又は重大な過失がなければ責任を問われることはないとされております。

また、刑事上は、応急手当の実施が原因で症状が悪化した場合、刑法第二百九条の過失傷害罪等の適用が問題となり得るわけですが、これも一般的には社会的相当行為ということで違法性は阻却されるというふうに考えられております。

したがって、一般的には、善意に基づいて注意義務を尽くして応急手当を実施した人が民事上、刑事上の責任を問われることはないというふうに考えております。

○辻泰弘君 それで、もう一点、応急救命手当をした人が、その行為を善意でなした結果として返り血を浴びるということになりまじょうか、肝炎とかエイズに感染してしまったという二次災害時の手当実施者に対する補償というのは現在必ずしも十分じゃないということで、現に私の地元でもそういう事例が発生しているんですけれども、そのことについて、やはりそういった場合の二次災害によって受傷又は死亡したときの公的補償制度というものを考えていくべきだと思っておりますけれども、いかがでしょうか。

○政府参考人（石井隆一君） 住民の方が応急手当を実施されました場合に、今、先生おっしゃいますように、二次災害として負傷するというような場合もあり得るわけですが、その場合の補償につきましては、消防法の三十六条の三の第一項という規定がございまして、救急隊員が救急業務に協力することを求めた場合には三十五条の七の第一項

に規定します救急業務協力者に該当することになりまして、その場合には市町村が補償する、具体的には、消防団員等公務災害補償等共済基金というのがありますが、ここの支払対象になるということでもあります。

その際に、恐らく先生御懸念されているのは、この救急業務協力者に該当するかどうかということではないかと思うんですけども、明示の協力要請がない場合でありましても損害補償の対象となった事例もございます。ですから、おおむね対応できているんじゃないかと思いますが、今後とも、この応急手当の普及の促進の観点からいろんな事例をよく勉強さしていただいて、適切に対応してまいりたいと思っております。

○辻泰弘君 今指示関係がなくても適用した例があるとおっしゃったわけですけども、それが中心にはなっていないわけでごさいます、その辺はまだ未整備と言わざるを得ないと思うんですね。

ですから、今おっしゃったように、消防団員等公務災害補償等共済基金で、指示といたしますか、要は救急で電話があったときにこうしてくださいと言ったことについては、その指示を受けたということでそこで救っているということになるわけですが、その指示関係がなかったときにはその適用外になるという場合もあるということをお返しして言えばおっしゃっていることをごさいます、その部分について、既存の共済基金の解釈を広げるということもあるのかもしれませんが、あるいはまた別の仕組みを作るということもあるのかもしれませんが、いずれにいたしましても、その部分についてやはりしっかりと制度化しておかないと、善意でやったことが結果として悪いことになる、人生もいろいろ変わってしまうようなことになるというふうなことは、本当にそういう体制はやはりしっかりしておかなきゃいかぬと思いますので、その点について、既存の共済基金の活用もあるかもしれませんが、それで本当にいいのかなど。ある意味では、いわゆる市民消防士的なそういう制度化ということもあるのかなと思うんですけども、その辺、いかがでしょうか。

○政府参考人(石井隆一君) 今、先生おっしゃいましたように、電話等で照会があつて、消防本部からこうしてくださいと、まず救急隊が行くまでの間ですね、そういう場合はおっしゃるように正に指示があるということにもちろんなると思うんですけども、先ほど申し上げました事例では、実際に倒れていらっしゃる方がいて、それでとにかく手当てを、応急手当てをしたと、そこへ後で消防隊が駆け付けたという場合でも補償の対象にいたしております。

普通に考えますと、どなたかが善意で応急対策、応急手当てされた場合も、当然、消防本部に電話をされるなり、あるいは事後にいずれにしても消防も駆け付けるということになりますから大体いけるんじゃないかと思いますが、今、先生おっしゃいました問題につきましては更に私どももよく勉強さしていただいて、また、こういうことについて



はいろんな関係機関もありますし、現場の消防機関の意見もあると思いますので、よく勉強させていただきたいというふうに思います。

○辻泰弘君 この応急救命手当てというものは、これからの日本の社会の中にやはりしっかりと位置付けてやっていかにかぬと私は思うんですけれども、そういう意味合いで、例えば、私の地元のお話になってまた恐縮ですけれども、神戸市は全職員の二万人と市立学校の、市立の、神戸市立の学校の教諭約七千人全員を市民救命士に養成する取組を今年からスタートさせたと。政令指定都市では例のない取組ということになるわけなんですけれども、こういう意味で、もちろん強制ということにはならないかと思えますけれども、総務省としても、やはり地方自治体に対して、地方自治体の職員の方々が講習を受けていただくように呼び掛けるといいますか、まずは公務員の方々にもそのことをよく理解していただいて、講習を受けていただくということと呼び掛けることもやはり大事なことじゃないかと思うんですけれども、その点について御見解をお示しいただけますでしょうか。

○政府参考人（石井隆一君） おっしゃいますように、応急手当てを実施していただくことで救命率が上がるという実際にもデータがございます。そこで、消防庁では、平成五年にこの応急手当の普及啓発活動の推進に関する実施要綱というのを作りまして、できるだけ応急手当てを普及啓発していきたいということでやっております。その結果、その翌年の平成六年当時は消防機関でやりました応急手当ての受講者は二十六万七千人ぐらいだったんですが、平成十三年でいいますと九十五万五千人ぐらいになっていまして、この七年ぐらいの間に三・六倍になっているということで、かなり効果は上がっているんじゃないかと思えます。

先生、例に引かれました市役所等は住民が多数出入りされる場所でもありますし、神戸市はもちろんですが、ほかの政令指定都市でも新規採用者を中心に応急手当て講習を義務付けるといったようなことで努力していただいております。私どもとしては、一般の住民の方々もそうですが、おっしゃいますように、自治体の職員を始めとして多くの方々が応急手当ての普及に協力していただいて、一層救命率が向上されますように我々としても努力をしてまいりたいと思っております。

○辻泰弘君 現在は国としての財政的な支援とかはないんですね、この制度というものに対しては。

○政府参考人（石井隆一君） 応急手当てをやりますときに、機器ですね、人形を使ったりとか、いろいろそういう点につきましては多少の助成はいたしております。

○辻泰弘君 財政状況厳しき折からというのは何をやるときにもあるわけですがけれども、

しかし、やはりこういうこれからの日本の国とか社会の在り方の基本の部分成すようなものについては、率直に言いまして、そんなに金が掛かることではないと思いますので、やはり国としての支援あるいはこの制度自体の法制化というか制度化というか、そういうこともしっかりと御検討いただきたいと思うんですけれども、総務大臣、いかがでございましょう。御見解をお示しいただけますでしょうか。

○国務大臣（片山虎之助君） 今、特に神戸市は阪神・淡路の大災害なんかがありましたし、そういう意味ではこの応急手当の普及について先進的なお取組をしているというのは誠に我々も参考になります。

やっぱりこういうことの認識を持ってもらって、そういうことをやろうというところを増やしていくことですね。そのための普及をどうやるか、制度的な手当ではもちろんありますけれども、そういうことの周知徹底、普及ということをどうやっていくのか。我が省だけ、うちの消防庁だけではやっぱり十分とは必ずしも言えませんので、日本の赤十字社、医療関係ですね、そういうところとも連携を取りながら一層の応急手当の普及については努力いたしたいと思ひますし、制度面でいろいろありますよ、それは。そこで二次災害じゃないけれども、が起こったような場合の補償をどうするんだとか責任をどうするんだとか、こういうこともいろんな事例もあるようですから、そういうものを含めて十分な検討をしてみたいと、こういうふうに思っております。

○辻泰弘君 今日大臣から非常に前向きな答弁を幾つかいただきまして、うれしく思っております。

時間が若干ございますけれども、これで終わらせていただきます。

ありがとうございました。