

第一二部

第二回 参議院治安及び地方制度委員会會議録第十八号

昭和二十三年五月二十七日(木曜日)

本日の會議に付した事件

○地方自治法の一部を改正する法律案(内閣送付)

○風俗営業取締法案(内閣送付)

午前十時五十四分開会

○委員長(吉川東次郎君) これより委員會を開会いたします。

地方自治法の一部を改正する法律案の質疑を継続いたします。政府委員に本案の説明を求めます。

○政府委員(鈴木健一君) 初めに一頁から五頁までを対象として説明いたします。

第二條第二項の事務はいわゆる地方公共団体の事務でありまして、この事務を具体的にビュローのものを例示すると次に掲げる一号から二十一号となるのであります。但し、法令に特別の定めがあれば、この限りでないのでありまして、法令に特別の制限がなければ、條例で自由に規定できるのであります。

先ず第一号は「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」であります。これらに關係する法令は警察法、消防組法、風俗営業取締法、傳染病予防法等であります。

それから第二号に規定してありますものは、公園、運動場、廣場その他、そういう種類の營造物を主として規定をいたしております。これに關しても、國立公園法でありますとか、

第二部 治安及び地方制度委員會會議録第十八号 昭和二十三年五月二十七日【參議院】

或いは都市計画法でありますとか、道路法、河川法、運河法いろいろ關係の法律がございますが、そういう法律の制限範圍内においてこういうことをやるというわけでありまして、堤防等を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する權利を規制する」ということは、例え道路の單なる自由利用を超えて、一定の地区に限って占用するといふような場合におきましては、やはりそれについて或る程度の規制を必要といたしますので、そういうような行為をここに意味しておるのであります。

三号は、やはりいわゆる公營事業と申しますか、公共性の強い、從來市町村都市がやつておりましたような、いわゆる公企業、公営といふことを書いております。

それから四号は、主として海上及び陸上運送關係の營造物の設置、管理、こういうものを規定いたしておるのであります。

それから五号は、主として文化、教育關係の營造物の設置、管理を規定いたしております。

それから第六号は、主として衛生、保健、社会事業施設としての營造物について規定をいたしておりますので、できるだけ現行法令等との關係を考えた用語を使用したところ次第であります。

それから七号は、そういう營造物でない衛生、「清掃、消毒、美化、騒音防止、風俗又は清潔を汚す行為の制限その他の保健衛生、風俗のじゆん化に關する事項を処理する」これらにつきまして特定の條例を制定して、それによつて一定の保健衛生のため、或いは風俗のじゆん化のために自由を制限するといふようなことを予想し、その制限に關する事務の処理をここに規定しておるわけでありまして。

それから八号は「防犯、防災、罹災者の救護等」地方團體のそういう方面の活動の機能を規定したものであります。

それから九号の方は、やはり特殊の社会事業の対象になります、特殊保護者の保護事業等を列挙したわけでありまして。

それから第十号は、収益事業と申しますか、一般に地方團體が營利事業を経営できるかどうかといふことは、從來學者の論の非常にあつたところでありまして、大體行政上の取扱ひといひましては、現在營利事業はこれを行ふことができる。但し「公共の福祉を増進するために適當と認められる収益事業」であつて、そこに地方公共團體である以上は、公共目的の制約はあるが、とにかく収益事業を行なつても地方團體の本質には反しない、こういうような解釈を從來からいたして来ておりますが、そういう点をここに確認をしたのであります。ここでは森林とか土地經營といつたようなものを規定しておりますが、尙この外に例へば最近では富貴の発行でございますとか、そういうこともここに該当する一つの

収益事業として行なつておる。こういうふうに見られ得るのであります。

それから十一号は、主として土地に關係のあります市町村なり府縣の施行する事業を規定しておるのであります。

それから十二号は、まあ商工省令と申しますか「發明改良又は特許物等の保護獎勵その他産業の振興に關する事務」ということを規定いたしております。

それから十三号は、やはり文化的な機能で、史蹟、名勝その他の記念物の保護、管理を規定しております。

十四号は、一般的な機能として地方團體の調査機能を規定しておるわけでありまして。

十五号は、市町村内の住民その他市町村に居所等を持つております者の、身分上の事務を処理することを規定しておるのであります。

それから十六号は、度量衡とかそういう計量器關係、それから各種の検査機能を規定しております。

十七号は、主として市街地建築物法という法律が現在ございますが、それに規定をせられておりますような行為を規定いたしておるのであります。ただここで「法律の定めるところにより」といふことを、特に頭にかぶしておきます点が、今までの各号の規定と形式が違つておるのであります。行するに十七号は市町村独自ではやれない法律を先ず作つて買つて、その法律に基いてこの事務を処理する、こういう

うことを意味しておるのであります。と申しますのは、これらの制限禁止の機能といふのは、そういう重大なる影響を一般に及ぼしますから、そこでやはり國法に基準を置いて、その基準に従わなければやれない。即ち國法が設けられなければ、この仕事は地方團體だけでは取上げられない、こういう意味で「法律の定めるところにより」という字句を挿入いたしております。

十八号はいわゆる土地の使用、收用關係のことを規定しておりますが、これも十七号と同様に、非常に大きな財産權の變動を與える行為でありますので、必ず國法の根拠を要するといふことで頭にかぶせておるのであります。

それから十九号でありますが、これは地方團體が、例へば農業協同組合とか、商工協同組合といふような、公共活動をいたしまする團體の活動について、綜合調整の機能を有するといふことを規定したのであります。

それから二十号は地方税、使用料、手数料といふような住民等から一定の財産、金銭等を賦課徴収する行為を規定しておりますので、これも亦重大な問題でありますので、必ず國法の定めるところに従つて行わなければならないといふことを規定しておるのであります。

それから二十一号は財産の設置、管理といふことを規定しておる次第であります。

勿論この二十一項目以外の行為でも、尚市町村が一般的にやつておる行

爲も相当であろうと思ひますが、それらは勿論処理できるものでありまして、以上の二十一項目は比較的ポピュラーな問題をここに掲記したのであります。

それから次の項は、先程申し上げたように地方団体の処理いたします事務に對應いたしまして、國が処理する事務の典型的なるものを、八項目にわたつて規定をいたしておるのであります。大体ここに規定をしてありますものは、國家性の濃厚な事務のみであります。

「次に掲げるような」と申しておりますので、これのみに限定されませんが、このような種類の國の事務を、地方團體は処理することはできない、こういう意味であります。

その第一に規定いたしてあります「司法に關する事務」と申しますのは、第二号と関連をいたしてあります。要するに裁判所並びに裁判所に附置せられたような司法關係機關が、処理いたします事務、そういう意味であります。第二号の刑罰に關する事務というものが、第一号から除かれますから、從つて民事關係の事務がこの主體になるわけでありまして、

第二号の「刑罰及び國の懲戒に關する事務」と申しますのは、刑の執行並びに「國の懲戒」と申しますのは、例えば海員に對しまして懲戒の法律がございしますが、そういうようなもの、或いは少年審判法によります保護少年に對する保護処分、という事務が第二号に入るものであります。

それから三号は國の運輸、即ち省営の汽車、電車、自動車等に關する事務、それから通信、電信、電話に關する事務であります。

「郵便に關する事務」は、郵便法によつて國が独占しておる事務であります。

それから第五号の「國立の教育及び研究施設に關する事務」これは文部省の直轄學校、國立の圖書館、博物館といつたようなもの、或いは各種の研究施設に關するもの。

第六号は、國立の病院及び診療所に關する事務であります。

第七号は「國の航行、氣象及び水路施設に關する事務」。

それから第八号は「國立の博物館及び圖書館に關する事務」これは第五号に國立の博物館及び圖書館に關する事務を含むと申しましたが、或る部分は第五号から除かれるのであります。第八号に特に重要問題として書き上げてあるわけでありまして、

この二つのカテゴリーの事務を並べまして、その中間に地方團體もやる、或いは國もやる種類の行政事務が相當あると思ひますが、それらはそれらの法律或いはこれに基く政令等によつて、その處理の主體が或いは國となり或いは地方團體となるわけでありまして、

それからその次の「地方公共團體は、法令に違反してその事務を處理してはならない」と申しますのは、當然と云へば當然のことでありまして、地方團體の一つの法人として國法には従わなければならぬという意味であります。

ただ地方團體に對して、特別に地方團體自体の組織とか行爲を制限するといふ場合には、必ずこれは法令によらなければなりません。地方團體が定められた、與えられた事務を處理するに當つては、一般の私人或いは私人と

對等の立場に立つて、國法に從つた處理をしなければならぬ、こういう意味を申すのであります。

尙市町村は、それを包括してあります。一府縣の條例に違反してその事務を處理してはならない。これも自治法の第十四條の第三項に「都道府縣は、市町村の行政事務に關し、法令に特別の定めがあるものを除く外、條例で必要な規定を設けることができる」といふ規定を設けることができる。この規定を設けるために、必要は條例の規定を設け得るのであります。それでその府縣の條例には、市町村はこれに從わなければならぬわけでありまして、

それらの國の法令或いは都道府縣の條例に違反して行なつた、地方團體の行爲はこれを無効とするといふことを規定いたしまして、地方團體の行爲の適法性、明かに適法でなければならぬといふことを一面現わしますと共に、違反をした行爲に對しては、裁判においてこれを無効とするといふ位置が執れ得るようになつておるのであります。

地方團體の各種の行爲で違法の処分がございしますならば、それは裁判所及び民事訴訟法の規定によりまして、裁判所に訴出できるわけでありまして、裁判所はその判決において、法に違反した地方團體の行爲はこれを無効とするといふ判決を行うことが、この法律を根據にしてできるわけでありまして、

○委員長(吉川東治郎君) 只今までの政府委員から説明がありました部分につきまして、御質問がありましたらお述べを願ひたいと思ひます。即ち第一頁の最初から第五頁の終りから二行目まで……

○岡本愛蔵君 詳細な御説明を承りました。そこで第一に質問いたしたいことは、初めの方に例示してあります地方公共團體でやる事務、その中には公共團體の固有事務は勿論含んで例示してあります。國家の委任事務も含んでおるのですかどうですか。含んでおるとすれば、どういふのが國家の委任事務でありますか。それを先ず伺ひます。

○政府委員(鈴木健一君) ここに規定をしてありますものは、公共事務、委任事務、行政事務、いずれも含んでおる。今お尋ねのところが委任事務かと申しますと、これは結局國の法律が、それを果して國の事務として取上げておつて、それを市町村に委任しておるかどうかといふことを判断をいたしまして、(そうして委任事務といふふうに見るよりいたし方ないと思ふのであります。個々の法令に從つてその解釈を決めることになると存じます。が、現在の建前におきましては、例えば道路の維持の費用、維持といふことは、これは府縣道については府縣、或いは市町村道については市町村といふことになつておるわけでありまして、これは委任事務の一例と申すことができると思ふのであります。ただこの場合でも、現在の法律では、管理權は知事なり市町村長がこれを管理するといふことで、その点は機關委任になつておりますが、その經費負担の面におきましては、市町村なり府縣の委任事務である、こういうことが言えると思ふのであります。

○岡本愛蔵君 この中に委任事務が含まれておると、御説明によつて、この例示以内に止まるもので

はない、これは比較的ポピュラーなものを挙げたに過ぎない、これ以外に町村で處理すべきものは沢山あるといふに承り、又それは當然であると思ひますが、警察關係におきまして、警察法で自治體警察がやる事務の中の「公共の秩序の維持」、「生命及び財産の保護」、「犯罪の予防及び鎮壓」、この三つは、この例示の中に第一に「地方公共の秩序を維持」とありますから、これは「公共の秩序の維持」に當ります。ただ「地方」と冠してありますから、

警察法の「公共の秩序の維持」といふより、狭いような感じを受けますが、これが非常に御苦心のあるところだろうと私も内心思ふのですが、まあそれはともかく……

それから第八号に「防犯」といふことがありますが、それは「犯罪の予防」に當るのだらうと思ひます。併し警察法の第二條の二項の四号に挙げてあります「犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」といふことは、この例示の中に、改正案で挙げてないのであります。これは何故挙げられなかつたのか、それを先ず伺つて置きたいと思ひます。

○政府委員(鈴木健一君) それは、それぞれ法律の特別法の規定があります。規定はいたしておりますが、何分にも数が多いので、或る程度、端折つた書き方をいたしておるのであります。今、仰せになりました点は、やはり八号の防犯等というよりなことに含んでおる次第であります。

○岡本愛蔵君 私はどうもその点がはつきりしないと思ふのですが、防犯等でこれは片付ける程簡単なことではないのであります。犯罪の捜査及び被

疑者の逮捕」といふのは、非常に大きなが、警察法の規定をいたしましては、

疑者の逮捕」といふのは、非常に大きなが、警察法の規定をいたしましては、

務、それから通信、電信、電話に関する事務であります。

られた、與えられた事務を処理するに當つては、一般の私人或いは私人と

頁の最初から第五頁の終りから二行目まで……

んでおるといたしますと、御説明によつて、この例示以内に止まるもので

でこれは片付ける程簡単なことではないのであります。犯罪の捜査及び被

疑者の逮捕」というのは、非常に大きな事柄であります。これが市町村でできるかできないかというようなことは、これをばつくり自治法に書いて置かなければならぬことだと私は思う。これも余程御苦心なつたことだろうと思ひますが、ただこの防犯等の中に入つておるのだというところは、少しむづかしいのじやなからうか。防犯というのは「犯罪の予防」なんですから、防犯の中に入れることは、私はむづかしいと解釈いたします。私は「犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」ということは、これは市町村つまり地方公共団体の事務でなくて、これはもう純然たる國家事務だ、それはまあ自治體警察に委任といたしますが、委任よりも余程強い、補助的立場で市町村が扱つておるのだと私は思ふのであります。だからこの中にはこれをお入れにならないのだらうと私は解釈するのであります。先程の御説明にも、市町村で取扱う事務と、それから市町村で取扱わないで國家が取扱う事務と、この三つの外に、その中間に地方團體の方でもやり、又國の方でもやる事務があるということ、その中に入るべきものだ、私は「犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」について考へるのですが、その点もう一度伺つて置きます。

が、警察法の規定をいたしましては、そういうふうな刑事訴訟法等の規定と字句を照應せしめまして、規定をいたしておりますことと存じますが、地方自治法の方におきましては、地方自治團體が取上げておる面におきましては、「地方公共の秩序を維持し」という非常に包括的な言葉で表わしては、それから又事項の如何によつては、或いは八号の防犯等というところも含めて讀む方がよいというものもあると存じますが、何分にも明確な概念の限界を附けることは、この第二條の新らしい改正規定の趣旨としては、それを本旨といたしておられないので、多少その限界が、一号と八号とは紛らわしいところがござりますが、いづれにいたしましても一号なり八号の中に入るのではないかと思ふのであります。國家地方警察も、今のお話のありました点は、國家機關として犯罪者の逮捕ということとその区域内においてはやつておるわけでありませんが、自治體も同時に自己の区域内においてはやつておるわけでありまして、その自治體のやります面をいたしましては、やはり一号、八号の機能の中に含まれる行爲、こういうふうな解釈をいたしておるのであります。

○岡本愛祐君 どうも私はまだよく納得が行きませんので、この問題は私は相當重大な問題と思ひますから、これは法務總裁か……、どうもこの警察法關係はどこで責任をお取りになるのかよく分りませんが、法律の問題でありまして、法務總裁か或いは官房長官がおいでになつて、私の質問したところを明確に御答弁願ひたいと思ひます。よく研究して御答弁願つておきたいと思ひます。私の意見はこの前警察法を審議いたしましたときに、この警察事務として第二條第二項で列挙いたしましたところは、市町村の、自治體警察においては、その市町村の固有事務だというふうな政府當局が御説明になりました。それに対して私は根本的に疑問を持つておりました、それは承服しなかつたのであります。その「犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」ということは、これは廣い意味における司法の中に入らねばならぬといつてもいい事項であります。司法はもとより國家事務であります。狹義の司法では含まれないことはよく分つております。裁判所のやることが司法事務であるとすれば、この中には入つていない。これは檢察廳のやることであります。併しこれは市町村事務ではないのであつて、これは飽くまで國家事務でなければなりません。犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」ということは、これは司法警察官自身がやるのであります。これは檢察廳の命令によつてやるのであるから、國家事務であることは疑いなく私は存じます。そういう点も併せてよく御研究を願ひたいと思ひます。それからその点はそれだけにしておきまして、もう一点伺ひますが、この十号に「森林、牧野、土地、云々」その他公共の福祉を増進するために適當と認められる収益事業を行うこと。こうあります。この中に富強發行も含められる、こういう御説明でありました。そこで私の御尋ねるのは、生命保險とかその他の保險事業を、地方公共團體が自治體の固有事務として行ひ得るかどうかの点であります。つまり十号の中に、そういう保險事業というふう

な相互救済の事業も含められるかどうかというところをお尋ねしたいのであります。これは衆議院の修正意見の方に、二百六十三條の二というものをお設けになりました。普通地方公共團體が自己の所有の財産又は營造物に対して、火災その他の災害による相互救済事業として、保險事業を行ひ得るが、併しそれは全國的公益法人に委託することによつて、又は他の普通地方公共團體と共同してやることによつてのみ行われるのだ、という規定の修正意見が出ております。それと関連して考へると、單獨で縣なら縣、府なら府で固有事務としては行はせないといふふうにも取れるのであります。その点を伺つておきたいと思ひます。

○政府委員(鈴木俊一君) この十号の収益事業と申しますのは、要するに營利事業と申します。經濟企業と申しますか、そういうことを意味してゐるものであります。市町村がそういう仕事をやらねばならぬ、併しそれは積極的な一つの制約があつて「公共の福祉を増進するために適當と認められる」ものでなければならぬというの、十号の趣旨でござりますが、今仰せになります。府縣その他の相互救済事業が、この中に入るかどうかというお尋ねでございますが、この衆議院の委員會の修正案といたしまして出ております、二百六十三條の二の相互救済事業と申しますのは、地方公共團體が自己の相互救済を行う目的の下に、例えば市町村有の建物、營造物等が、火災によつて消失した場合の、保險的な事業を行つておられるという意味と了解いたしておりますが、そういうふうなものゝ勿論この十号には含まれるのであり

ます。その範圍を超えて一般の生命保險会社、或いは火災保險会社等がやつております保險事業を、地方公共團體が行ひ得るかどうかという点は、十号の収益事業という言葉の中には勿論入りませんが、あとは「公共の福祉を増進するために適當と認められる」事業であるかどうかという、認定についての見解の問題になると思ひますが、これはそれ／＼の地方團體が、如何にみずから行おうとする事業を認定すると考へるかという、地方團體の自主的決定に一應委ねられることになるかと存じます。若しもその決定の結果行なつております市町村のそういう事業が、法に違反をしてゐる、要するに「公共の福祉を増進するために適當と認められ」ないということでありましたら、それについての裁判上の問題というところになるわけでありませんが、今一般的に保險企業を市町村が當然に行ひ得るかどうかという点につきましては、多少他の一般經濟企業に及ぼすところの影響、その他の点を考慮いたさなければならぬ問題が伏在するようによつて考へるのであります。

○岡本愛祐君 富強が十号に含まれておつて、保險事業は大いに考慮を要するといふような御答弁であります。それは非常におかしいと私は思ふのであります。富強は金儲けのためには適當なものであつて、私は果してあれで一般の精神的福祉を増進しているかどうか、私は非常に疑ひがあるものであります。併し保險の方は今こ

日掛けて置いて、そうして十年後二十年後に十万円とか十五万円とかの保険金を貰う制度になつておりました。その十年経ち二十年経ちましたときには、その十万円十五万円は只今の掛金にも当らないくらいのものでなくなつてしまふ。それでこれを一般の公共の福祉に、その掛金を使つてこそ初めてその保険というものは生きるものである。これを國家とか地方公共団体とかそういうものがこつこつと時勢にやつてこそ、本當の相互救済事業に私はなると思ふ。保険で掛金に入つて来たものを、その地方の社会事業に廻すということは、最も公共の福祉を増進する所以でありまして、そういうものがこつこつと十号に入らないといふふうにお考へになることは、私は根本的な間違ひであると思ふ。富強発行ですら入るとなると、そういう保険事業は当然入るといふ解釈になさなければならん、少くとも我々國會ではそういう解釈を取らざるを得ないといふことを申し上げます。

○委員(吉川末次郎君) 先程岡本君から御要求のあつた、第四頁の「司法に關する事務」に關連して自治体警察の關係のこと、これは鈴木法務總裁及び官房長官の御答弁を得たいと言つておられますし、又この保険事業の掛金がどうかという問題も、あなたとしては答へにくい立場も多少あらうと思ひます。これも一つあなたから誰か適當の人によくお話を願ひます。法務總裁がよろしいですか。

○岡本委員長 法務總裁に法律的の解釈を……

○委員(吉川末次郎君) それでは質問はまだ引續いて行つたしますが、

國家公安委員會の委員長官が見えておりますから、地方自治法に關する審議はこれで打切ることになつたとして、風俗営業取締法案を議題に供します。先ず当局の提案理由の説明を願ふことにいたします。

○政府委員(齊藤實君) 只今議題となりました風俗営業取締法案につきまして御説明を申し上げます。

この法律は、いわゆる風俗営業即ち第一條に例示されております料理店、カフェー、キャバレー「まあじやん」屋等の風俗上の取締を必要としたし、る営業につきまして、風俗犯罪の発生を防止することを主たる目的としたものであります。このような営業につきましては、從來各府縣令によりまして警察取締法規が設けられておつたのであります。昭和二十二年十二月末日限り失効したのであります。現在はこの営業に關する一般的な取締法規はないのでございます。併しながらこのまま放置いたしますことは、風俗取締上支障がありますので、これらの営業の取締法規といたしまして、この法律案を提出した次第であります。

第三に、この種の営業取締法規としては、初めての試みであります。従前のように行政官廳の一方的裁量によりまして、営業の禁止、停止処分が行われますことは、やもすれば営業権を脅かすような結果に相成りますので、これを避けるために、そのような場合には必ず公聽會を開きまして、営業者の言ひ分を十分に聞いた上で、公正な行政処分が行われるような方法を取つたのであります。

○委員(吉川末次郎君) 本日はこれで審議を打切ることになつたとして、次回に審議を續行するようにいたしたいと思ひますが、よろしくございませうか。……それではさうに取計らいまして、本日はこれで散會いたすことにいたします。

○委員(吉川末次郎君) 先程岡本君から御要求のあつた、第四頁の「司法に關する事務」に關連して自治体警察の關係のこと、これは鈴木法務總裁及び官房長官の御答弁を得たいと言つておられますし、又この保険事業の掛金がどうかという問題も、あなたとしては答へにくい立場も多少あらうと思ひます。これも一つあなたから誰か適當の人によくお話を願ひます。法務總裁がよろしいですか。

○岡本委員長 法務總裁に法律的の解釈を……

○委員(吉川末次郎君) それでは質問はまだ引續いて行つたしますが、

○委員(吉川末次郎君) 本日はこれで審議を打切ることになつたとして、次回に審議を續行するようにいたしたいと思ひますが、よろしくございませうか。……それではさうに取計らいまして、本日はこれで散會いたすことにいたします。

○委員(吉川末次郎君) 先程岡本君から御要求のあつた、第四頁の「司法に關する事務」に關連して自治体警察の關係のこと、これは鈴木法務總裁及び官房長官の御答弁を得たいと言つておられますし、又この保険事業の掛金がどうかという問題も、あなたとしては答へにくい立場も多少あらうと思ひます。これも一つあなたから誰か適當の人によくお話を願ひます。法務總裁がよろしいですか。

○岡本委員長 法務總裁に法律的の解釈を……

○委員(吉川末次郎君) それでは質問はまだ引續いて行つたしますが、

○委員(吉川末次郎君) 本日はこれで審議を打切ることになつたとして、次回に審議を續行するようにいたしたいと思ひますが、よろしくございませうか。……それではさうに取計らいまして、本日はこれで散會いたすことにいたします。

- 政府委員
總理廳事務官
自治廳官房
國家地方官
齊藤 昇君
- 大隅 憲二君
黒川 武雄君
奥 主一郎君
岡本 愛祐君
小野 哲君
阿竹 齊次郎君
- 鈴木 俊一君

- 午前十一時五十一分散會
- 委員長 吉川末次郎君
理事 中井 光次君
委員 羽生 三七君
岡田喜久治君