

地方行政委員會議録第三十六号

昭和二十七年四月二十八日(月曜日)

午前十一時三十分開議

出席委員

委員長 金光 義邦君

理事 大泉 寛三君 理事 野村幸太郎君

理事 門司 亮君

理事 川本 末治君

理事 前尾繁三郎君

理事 鈴木 幹雄君

理事 立花 敏男君

出席國務大臣

國務大臣 岡野 清豪君

出席政府委員

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

總理府事務官(地方自治行政課長)

爾來理事が欠員となつております。つきましては理事の補欠選任を行いたいと思ひますが、これは投票の手続を省略して、委員長より指名するに御異議ありませんか。

(異議なしと呼ぶ者あり)

金光委員長 御異議なしと認め、門司亮君を理事に指名いたします。

金光委員長 地方自治法の一部を改正する法律案を議題として、前会に引き続き質疑を続行いたします。質疑を許します。立花君。

立花君 今度の自治法の改正を貫きます精神が、どうも地方自治権の縮小の方向にあると断定せざるを得ないような点が多いわけでございますが、たとえば地方議会の開会の問題、あるいは議員の定数の問題、こういう問題でその疑いが濃厚なんです。特に明白なのは東京都の二十三区の問題だろ

うと思ふのです。この問題を具体的に検討することによつて、今回の地方自治法の改正がまづたく地方自治に逆行するものであるという点を確認したいと思ふのですが、その点で問題を二十三区の問題にしばつて、質問をやつて行きたいと思ひます。

まず最初に大臣の自治法の改正の提案理由の説明の中にこう書いてある。

「特別区に對して都民の生活に最も身近な事務は、原則として特別区に処理させ、そして實質的には特別区の機能に属する事務を増加する。」

こうあるのですが、これは十ページから十一ページにかけてですが、そういう考え方を

持つておられるとすると、やはり特別区が特別区として存続して、しかも特別区のそういう固有な事務と申しますか、特別区の区民に身近な事務は、これから申しますと、特別区の行政にまかして行くんだという考え方だと思ふのですが、この項をひとつ御説明御確認願ひたいと思ふのです。

鈴木(後)政府委員 今の特別区につきましても大臣の提案理由の中に、特別区の機能に属する事務を増加するといふふうにしてあるといふことであります。これは現行法におきましては、特別区というもののついでに、市に關する法律を適用する、こういうふうになつており、また都につきましても、同様に市に關する規定を適用する建前になつておるのであります。實質的には、この二十三区のごときです。旧三十五区のこの特別区の区域におきましては、普通の市であれば、一つの市が行います仕事を都と二十三区の市がそれぞれ処理する、こういうふうになつておるのであります。要するに形式的には一つの市と同じような建前に扱われておるわけであり、その点、今回の案におきましては、その点、實質的にもさらに進めまして、特別区の實質的な権限といふものを、ある程度ふやすといふことをいたしておるわけであり、特にこの二百八十一條に、たとえば主として区内の交通の用に供する道路の設置、管理でございますとか、あるいはまた道路の清掃事業でありますとか、公共便所でありま

すとか、街路樹の關係のことでありま

すとか、あるいは公共溝渠、い

ゆる内外下水の問題でございますると

か、このようなのはいづれも新たに

加えることにいたしておるわけであり

ます。なおそのほかには都の條例によ

つて特別区に属する、あるいは政令によ

つて特別区に属する事務を処理する建前

にしておるわけでございます。そう

いふふうにしてあるものであります。

事務をふやしてあるものであります。

反面また特別区長に對しましては、各

種の都直屬の出先機関をつくりま

す。特別区の区長に對して直接に事

務の委任をいたすことによりまして、

これら執行機關としての区長の事務の

権限も大幅にこれをふやしてあるわけ

であります。そういうふうな實質的に

は特別区の事務、あるいは特別区の区

長の事務といふものをふやすといふ考

え方をとつております。

立花委員 特別区の事務をふやして

行く、区民に一番身近な事務、たと

えば今言われた下水の問題であるとか、

そういう区民に身近な事務をこれから

どん／＼ふやして行くのだ、その権限

を区にまかして行くのだ、實質的には

区民の自治を認めて、特別区をやはり

特別区として存続して、しかも特別区のそういう固有な事務と申しますか、特別区の区民に身近な事務は、これから申しますと、特別区の行政にまかして行くんだという考え方だと思ふのですが、この項をひとつ御説明御確認願ひたいと思ふのです。

鈴木(後)政府委員 今の特別区につきましても大臣の提案理由の中に、特別区の機能に属する事務を増加するといふふうにしてあるといふことであります。これは現行法におきましては、特別区というもののついでに、市に關する法律を適用する、こういうふうになつており、また都につきましても、同様に市に關する規定を適用する建前になつておるのであります。實質的には、この二十三区のごときです。旧三十五区のこの特別区の区域におきましては、普通の市であれば、一つの市が行います仕事を都と二十三区の市がそれぞれ処理する、こういうふうになつておるのであります。要するに形式的には一つの市と同じような建前に扱われておるわけであり、その点、今回の案におきましては、その点、實質的にもさらに進めまして、特別区の實質的な権限といふものを、ある程度ふやすといふことをいたしておるわけであり、特にこの二百八十一條に、たとえば主として区内の交通の用に供する道路の設置、管理でございますとか、あるいはまた道路の清掃事業でありますとか、公共便所でありま

すとか、街路樹の關係のことでありま

すとか、あるいは公共溝渠、い

ゆる内外下水の問題でございますると

か、このようなのはいづれも新たに

加えることにいたしておるわけであり

ます。なおそのほかには都の條例によ

つて特別区に属する、あるいは政令によ

つて特別区に属する事務を処理する建前

にしておるわけでございます。そう

いふふうにしてあるものであります。

事務をふやしてあるものであります。

反面また特別区長に對しましては、各

種の都直屬の出先機関をつくりま

す。特別区の区長に對して直接に事

務の委任をいたすことによりまして、

これら執行機關としての区長の事務の

権限も大幅にこれをふやしてあるわけ

であります。そういうふうな實質的に

は特別区の事務、あるいは特別区の区

長の事務といふものをふやすといふ考

え方をとつております。

立花委員 特別区の事務をふやして

行く、区民に一番身近な事務、たと

えば今言われた下水の問題であるとか、

そういう区民に身近な事務をこれから

どん／＼ふやして行くのだ、その権限

を区にまかして行くのだ、實質的には

区民の自治を認めて、特別区をやはり

特別区として存続して行くのだとい

う考え方ではないかと思ふのです。

考え方によれば、やはり区民が一番自分

たちの身近な事務を処理し、その権限

を持つものに對して公選制を主張する

ことは、これこそ私は民主主義ではな

いかと思ふのですが、この点非常に政

府の提案自体が矛盾しておるのじやな

いか。特別区の固有な事務を認め、特

にそれらの権限を新しく付与し、事務

の内容もふやして行くという方法をと

るのであれば、従来は公選でなかつた

ものを今回は特にそういう方法をとる

のだから公選にするというのなら話が

わかりませんが、今までそういう事務が

少かつた場合でも公選にしておいたも

のを、これからさらにその事務をふや

し、その権限を増加して行く、こうい

う場合に従来の公選を廃止して、任命

制にするといふことは、まづたくこれ

は矛盾したやり方ではないか、これこ

そ民主主義に逆行するのじやないか。

区長に権限が付与され、事務が増大し

て行くにわかあらず、区長の公選だけ

は廃止するといふ考え方は、これはど

うも私どもは納得できない。この点ど

うも考えになつておるか。大臣の説明

書の今申しましたこの箇所の五行はか

り前には、今回の公選制を廃止する理

由として、こういうことを書いてあり

ます。「大都市における行政の統一的

かつ能率的な処理をできるだけ確保し

ようとしたのであります。」

「こういう理由であつて、遺憾ながらこ

こには民主的という言葉が抜けておるの

です。故意か偶然か知りませんが、統

一的能率的に処理するために公選制を

廃止するのだと書いてあつて、民主的

という言葉が全然抜けておるのです

が、ここに今指摘いたしました政府の

考え方の根本的な矛盾が現れておる

のではないかと、統一能率的に処理し

ようとはしては、民主的に処理しよう

とはしては、民主的に処理しようとは

しては、民主的に処理しようとはして

は、民主的に処理しようとはしては、

民主的に処理しようとはしては、民主

的に処理しようとはしては、民主的に

かたは、同縣別、地方自治法に於て、
いうことは、これは自治法上の政策的
の公共団体であつて、そしてその公共
団体の長を公選するせめは、自治法の
政策上の議論でございまして、何ら憲
法に反するところではございませぬ。
何となれば、御承知の通りに、自治法
第一條に出ておりますところの公共団
体には二種類ございます。その一種類
は、普通地方公共団体と称して都道府
県及び市町村としてあります。第二は
特別区とか、あるいは財産区とか、一
部事務組合で、財産区とか一部事務組

合というものは純然たる自治法上の地方公共団体でありまして、それらが今までやはり首長が公選になつておらぬことをもつてしても、地方公共団体であつて、われ／＼が認めて憲法の地方公共団体でないといふものに対して

は、その長の公選というものは、必ず
上必要があればなくてはよろしい、必要
がなければなくてはよろしい。こうい
うような建前であります。

○立花委員 簡単にいいのに大分長く
しゃべられましたから、いろ／＼な質問
が出て参りまして、質問せざるを得な

くなりましたが、特別市を新たに設置する問題が重大な問題になっております。あなたが言われました普通地方公共団体と特別地方公共団体、この中には特別市も含まれておるのですが、そういういたしますと、あなたの理論により

ますと、特別市のようなものもたくさんある。たとえば、大阪、名古屋、京都、こういうところなところが特別市になりました場合について、その首長もこれは公選にしなくてもいいということになるわけなんです。これは私どももおかしな

と思うのです。今五大市が特別市制を

主張しておりますが、特別市になつても市長が任命制になるのであれば、おそらくこれは五大市といえども二の足を踏むだろうと思つたのです。大臣がそういう考え方でおられたのでは、これはまつたく迷惑しごくだと思つたのです。この問題は小さい問題なのでこのくらいにしておきますが、大臣の憲法解釈にはやはり大きな誤謬があるのじやないか。憲法九十二條で言つております地方公共団体は、大臣の言葉によりますと、普通地方公共団体を指してあるのであつて、特別地方公共団体を指してないのだという事を言つておられますが、そういうことが何に基いて言えるのか。憲法によりまして、明らかにこの二つを区別せずに、一般的な包括的な言葉で地方自治体の公共団体の組織とすることを言つておりました、決してこれは特別区や特別市を除外してないと思つたのです。それからもう一つ大臣が憲法解釈で言われた言葉の中でふに落ちない点は、地方公共団体の運営及び組織は法律によつて定めるといふことを言われましたが、憲法の條文には法律によつて定めるとはありませんが、地方公共団体の運営及び組織に関する事項は、地方自治の本旨に基いて定めるとあるわけですから、あくまでも地方公共団体の運営及び組織は地方自治の本旨に基いて定められなければならない。そういたしますと、地方自治の本旨は明らかに地方公共団体の民主的な運営、民主的な組織でなければなりませんので、自治法でいくらあなたたちが非民主的な組織や運営を定めようと思つても、それは憲法の、地方公共団体の組織と運営は、地方自治の本旨に基いて定めら

れなければならないという條項に、私は明らかに違反すると思つたのです。この点を大臣は地方公共団体の組織と運営は法律によつて定めなければならないのだというふうに曲げて解釈されておりますが、これは明らかに憲法の考え方の歪曲である。憲法には地方自治体の組織と運営は、地方自治の本旨に基いて書いてありまして、決してあなた方がかつてにでつち上げた法律によればよろしいということを書いてない。地方自治の本旨といふことを、政府が一方的に定めるところの法律で定めていいとは決して書いてございせん。この矛盾を一体どうお考えになつておるか。かつてに自治法を直して官僚的な改竄をやつておいて、法律がそうなつたんだから地方自治はこの組織と運営でやつて行けといふようなことは、憲法では許されません。この矛盾を大臣はどうお考えになつておるか。これをひとつ御答弁願ひたいと思つた。

○岡野國務大臣 お答え申し上げます。憲法の第九十二條には「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と書いてございせん。でございせんから、地方自治の本旨をまず取除いておきますと……。

〔立花委員〕そんなものを取除いたらいへんか」と呼ぶ。

○岡野國務大臣 それはあとの問題だと言つております。公共団体の組織及び運営に関する事項は、法律でこれを定めるとまず読みます。そうすれば地方自治といふものは法律でつくればいいんです。そうして地方自治の本旨に基いてといふことは、その地方地

方の伝統並びに社会的情勢によつて定めなければならないのだ……。

〔明司委員〕その解釈は違ふ」と呼ぶ。

○岡野國務大臣 それは見解の相違です。

○立花委員 かんじんのところを除いておいて、法律でこれを定めると書いてあるから法律で定めていいのだといふことにはならない。その基準とした地方自治の本旨に基いて法律でこれを定めるとあつて、この地方自治の本旨を除いておいて法律で定めてもいいのだ、かつてにあなたたちの方で慣習だとかなんとかいふ言葉を使いながら、かつて慣習を無視して、今までの自治法を踏みにじつたような法律を定めておいて、そうしてそれで地方の組織と運営が定め得るといふようなことは、これは憲法には何ら保障してありません。その点明らかにこれは大臣の詭弁じやないか。かんじんの点を自分かつてに抜かしておいて、そういう独断的な解釈はまつたくこれは地方自治法を破壊するものだと言わざるを得ないと思つた。それからその前の答弁はどうです。その前には、この地方公共団体はその議会の議員及び長は直接これを住民が選挙するとあります。「地方公共団体の長」とありまして、あなたの言われるように普通地方公共団体の長」としてないのです。包括的にあなたの言われる普通地方公共団体も特別地方公共団体も、あわせて地方公共団体の長は住民がこれを選挙するところ。あなたはさういふ憲法の地方公共団体といふのは、普通地方公共団体をさしてあるので特別市や特別区のようなものは、これは任命制にした

つてかまわないと言われましたが、これも明らかに私は憲法の精神に反するし、明文上から見ても、ここには地方公共団体と書いてあつて、普通地方公共団体とはちつとも書いてない。それを何を根拠にしてあなたはこの地方公共団体といふ言葉は、普通地方公共団体をさすのだと言われるのか。この点を一つ明白にしたいだきたい。

〔委員長退席、野村委員長代理着席〕

○岡野國務大臣 まず第一に先ほどの御質問の特別市は公選にしないでいいじやないか、こういう御質問であつたように思ひます。特別市もやはり市町村の市のうちに入ります。でございしますから基礎的普遍的な地方公共団体とわれ／＼は見ておるのでございします。でございしますから特別市の市長を公選制からはずすといふことは認められない次第であります。それから同時に「地方公共団体」と、九十三條に書いてありますところのこの「地方公共団体」は、何がゆゑに普通地方公共団体に限るかといふ御議論は、これは自治法上普通地方公共団体を、われ／＼は憲法に称する地方公共団体と解してそういう立法ができてゐるわけでありまして、それだけでいいわけでありまして。

○立花委員 あなたはさういふ言われただけで、憲法の言つてゐる地方公共団体とは、普通地方公共団体をさすのだ、だから普通地方公共団体の長は公選にしなければいけないが、特別地方公共団体はさうではないのだ、任命制にしてもいいのだといふ根拠から、区長の任命制は憲法に違反しないのだと言われた。ところが特別市は明らかに普通地方公共団体ではなし

に、特別地方公共団体である。だからあなたの根拠から行きますと、大阪や神戸や横浜が特別市になりました場合は、それは普通地方公共団体ではなくて、特別地方公共団体になるのであるから、その市長は任命制にしていいという根拠が成り立つわけですから、それでは、あなたは何を以て特別市と特別区を区別なさるのか。特別市の市長は公選でいいが、特別区は任命でやつてもいいといふような区別は、一体何を以ておつけになりますか。

○岡野國務大臣 お答え申し上げます。特別といふ言葉にとらわれて、あなたは錯覚を起していらつしやる。特別市といふものは、性格上どういふものかといへば、府県と市とが一体となつた形の市を特別市といふのであります。

○立花委員 あなたが法律の條文に基いて答弁なさつたから、私はあなたの答弁に基いて質問をしてゐるのです。あなたがさういふ言われたように、憲法で公共団体と言つてゐるのは、普通公共団体のことを言つてゐるので、特別地方公共団体のことを言つてゐないのでと言われた。ところが地方自治法によりまして特別地方公共団体の中には、特別市も入つてゐるわけですから、それに基いて今度特別市の問題が問題になつてゐる。その場合には、特別区と特別市の関係は、やはり同じ特別地方公共団体の中に含まれておつて、あなたがあげられた普通地方公共団体の中に入つてゐないわけですか。だからあなたの答弁はまつたく首尾一貫しないのであつて、特別市は任命制にはできないが、特別区だけは任命制にしてもいい

いのだということは、あなたの答弁自体から何ら出て来ないわけですから、あなたの答弁自体に矛盾がある。だからあなたの答弁は首尾一貫してない。さういふことを私は指摘しておるのである。もう少し法文をお読みになつて答弁を願いたいと思ひます。特別区の区長を任命制にするということは、明らかに憲法九十三條の地方公共団体の長は公選にしなければいけないという條文に違反すると思うのです。違反しないという根拠を明白にお示し願ひたいと思ひます。

○岡野国務大臣 お答え申し上げます。特別地方公共団体の長を公選にするか否かという問題は、社会の実態、自治の実態によりまして、これを自治法上考へるべきものであります。でございまして、今まで特別地方公共団体の中にも、区長を公選にした特別区もありまして、公選をしない財産区もあつて、自由自在にその実態に合せてきておる次第であります。

○野村委員長代理 この際暫時休憩いたします。

午後零時十六分休憩

午後二時八分開議

○野村委員長代理 休憩前に引き続き再開いたします。

地方自治法の一部を改正する法律案を議題といたして質疑を続行いたします。質疑を許します。立花敏男君。

○立花委員 これは鈴木次長が談話を発表されて、新聞にも公表されましたので記憶されておると思いますが、やはりこの問題は憲法違反ではないというところを自治法で堅持されておる。午前中の岡野国務大臣の答弁もそうであ

つたわけでありまして、その根拠を承りたい。

○鈴木(俊)政府委員 特別区の区長の公選問題に關係をいたします憲法上の解釈の問題につきましても、お答え申し上げます。午前中岡野国務大臣より申し上げた点とやや重複いたすかもしれませんが、補足して申し上げます。

まず憲法の九十三條の第二項の、地方公共団体の長は、その地方公共団体の住民が直接選挙する、この規定との關係において直接選挙制でなくすることとがどうであるかというお尋ねだと思ひますが、この点につきましては、まず憲法の地方公共団体と申しますのは、普通の、基本的なものは基礎的な地方公共団体のことを申しておるものであつて、特殊な性格を有する地方公共団体に対して一律に、地方公共団体の長を直接に選挙する原則を適用するということまで、憲法は意圖してゐるものではない、かように考へるのであります。そういう趣旨からいたしまして、普通のあるいは基礎的な地方公共団体とは、しばしばどういふものかということになるわけですが、この憲法にいう普通の、基礎的な地方公共団体としては、都道府県、市町村というふうなものであることについては、これは疑いを入れたる余地がないと思ひます。そこで問題は、特別地方公共団体と地方自治法上申しておりますやうな、そういう種類の地方公共団体は、憲法上の地方公共団体であるかどうかという点になるわけでありまして、この点に關しましては、憲法はやはり基本的な大原則を大らかにうたつておるものである、かように解します

るので、またたくゆとのつかない、動きのつかない形のものではないのではない。人権の宣言に關しますやうな、いわば権利章典と申しまするか、そういうものに關します憲法の規定は、これは拘束的、あくまで嚴格に解釈すべきものだらうと思ひますけれども、組織に關する憲法の規定等におきましては、あるいはその他の規定等におきましては、必ずしもそのやうな絶対拘束的な、きつてくつな解釈でなく、やはり国家の大法典で、基本法典でございまして、大原則を大きくうたつたもの、かように考へるのであります。そういう意味から申しまして、都道府県とか市町村とかいうやうな、普通の、基礎的な地方公共団体については、これは當然に當てはまる大原則であり、またそれ以上のところまで憲法が特に微に入り細をうがつてうたつておる、かように考へられないのであります。そこで學者、たとえばなられた美濃部博士等は、地方公共団体といふと、財産区でありますとかあるいは一部事務組合といふやうなもので、みな公共団体にいれて學問上説明をいたしておられます。この地方自治法におきましてもその美濃部博士の説と同じやうな結果になつてゐるわけでありまして、一部事務組合なり財産区といふやうなものですべてこれを地方公共団体、こういうやうに地方自治法上は解釈をいたして規定をいたしてゐるわけでありまして、そこで現在の地方自治法の規定と憲法の地方公共団体の間の解釈の問題であります。が、やはり財産区でありますとか、一部事務組合といふやうなものは、學問上も地方公共団体であり、地

方自治法上も地方公共団体であるといふことではありますけれども、憲法上の地方公共団体といふのは、そのやうな特殊な性格のもの、普通のでないものについてまで言つてゐるのではないといふやうに考へざるを得ないのであります。またさういふやうにおそらく国会においても御解釈があつたものと解せざるを得ないのであります。その証拠には、現在財産区の執行機關あるいは一部事務組合の執行機關につきます、これは直接選挙の原則をとつていないわけでありまして、それからさらに特別区と市町村という二つの団体にありますが、この点は午前中も申し上げましたが、この点は特別区のあるところがいわば大都市の中核をなす区域であるわけでありまして、その近郊地帯として、たとえば水道でありますとか、その他の各種の、都市としての外郭地帯における施設といふものを、行い、この大都市の中心と一体をなして、いわば一種の地縁的な社会をなしており、普通の社会をなしてゐるものが都だと思ひます。ことにそこには伝統的な沿革も加つてゐるわけでございます。そういうやうな都の区域全域が、やはり基礎的な地方公共団体であつて、従つて都という地方公共団体の長である都知事の公選は、絶対に必要な原則である。憲法の原則が当然にこれには安當であるが、そのもとにおける特別な地方公共団体であるところの特別区といふものについて、その長を直接選挙にするかしないかといふことは、これは憲法の問題といふよりも自治政策の問題である。都という一つの大都市の社会の内部の

区わけの地方公共団体、その地方公共団体の長にどういふ地位を与えるかといふことは、その都という一つの大都市社会の実態に最もよく合致するやうに制度を考へなければいけません。従つてこれは憲法論ではなくて自治政策の問題である、かように私も私は解釈をいたしておるのであります。この關係は、たとえば五大都市の問題あるいは特別市の問題として考へます場合に、行政区といふやうな形になつて、一つの同じ大都市社会を考へる制度として、まるで都の場合と違ふ場合があるのでありますけれども、これはそれ／＼理論的な帰結と、また東京の場合におきましては、多年の沿革と実態、こういう両者から考へまして、特別市と都といふものの間には、制度上もそのやうな區別が設けられたもので、このやうな區別は将来においても、やはりある程度認めて行つていかなければいけません。憲法との關連では、この九十三條の第二項の問題が、一番基本的な問題だと思ひますが、なおその他にも御疑問があれば申し上げます。

○立花委員 やはり九十三條の第二項の問題ですが、さういふからたび／＼言つておきますやうに、九十三條では「地方公共団体」と書いてあります。決して大臣の言うやうに「普通地方公共団体」とは書いてない。この点で次長の言われましたやうに、普通の、基礎的な公共団体、これは一体何かといふ問題になります。が、この問題から見まして、その實際の面から見まして、やはり特別地方公共団体として考へられております四つのうち、

財産区あるいは一部事務組合というようなもの、特別市あるいは特別区というようなものとは、これは明らかに性格上本質的な違いがあつて、あなたの言われる普遍的、基礎的な公共団体といふ場合には、前の二つは當てはまらない場合でも、あとの二つは當然これは基礎的な、普遍的な地方公共団体として認めなければいけないんじゃないか。だから憲法で言つております地方公共団体は、地方自治法上の特別地方公共団体を含まないんだ。それは公選制を廃止して任命制にしてもいいんだという事になりますと、そういう議論から推して行きますと、大阪市でも特別市になつた場合は、それはもはや基礎的な普遍的な公共団体ではないのだ、それは地方自治法に規定する特別地方公共団体であるから、それは市長も任命制にしていいのだというようになつてくへんてこな扱いが出て参りました。結局議論が一貫しないという事になるのじゃないかと思う。

だから特別地方公共団体の中におきましても、まづたつた事務的な、いわゆる一部事務組合であります市町村の一部事務を扱います組合、あるいは一定の財産、土地、あるいは建物等の財産を管理したためのまづたつた事務的なものであります財産区というようなもの、いわゆる問題になつております東京の二十三区というようなもの、あるいは大阪、神戸、横浜等の特別市とは、根本的に違つてやはり考えなければいけないのじゃないか、こういうようなものは明らかに基礎的な普遍的な公共団体である、こういうふうに観念すべきが当然じゃないかと思うのです。そういうところからいたしまして、現

在の自治法でやはり区長の公選制を認めておりますし、あるいはもつと基本的には東京都の二十三区を普遍的基礎的な自治体として、それを自治法、行政区として特別に扱つておると思うのです。だからそここの公選制が行われておりますので、そうでありませんと、あなたのようない論議から行きますと、公選制にしたことは間違ひであるといふことにならざるを得ないし、間違ひでないといふたしまして、政府の一方的な考え方、公選にしても任命にしても、それをかゝる／＼やつても、これは関係がないのだ、かつてののだという事になると思う。少くともそういう観点から、今の自治法が区を市として扱うというふうな規定がしてあるのだと思ひます。しかもこれはすでにそういうように法的にも定められておりますし、すでに慣習法ともなつておりますし、現在の区長は公選制で出て参つておりますので、そういう事態を一方的に無視して、政府の方でただ単に形式的な地方自治法、それも完全に私安当ではないと思ひますが、そういうものを援用して、そうしてせつかくの公選制を任命制にするといふことは、これこそいわゆる官僚の独断ではないか、特に都の都民あるいは区民から重大な要求があり、大きな運動が起りまして、どうしても任命制にしろというなら、これは話はわかりませんが、現在の事態はまづたつた逆であります。二十三区あるいは都民は反対だといふ声の方が大きいわけなのです。それを政府が一方的に政府提案の自治法改正の中で、そういう問題を天降的に取上げられるといふことは、たとい百歩を譲りましてりくつは通つておる

といひましたしても、これは政府としてはなすべきことではないのじゃないか。その意味で非常に大きな不満を感じざるを得ないと思うのですが、特別地方公共団体の中で、一部事務組合あるいは財産区というようなもの、特別市あるいは特別区というようものの間に、本質的な差異をお認めになるかどうか、これは政府が任命制を採用する根本的な考え方になつておると思ひますので、この際お認めになるのかどうか、これをひとつお尋ねいたしたい。新聞で見ました首長任命制は、憲法違反ではないという根拠には、財産区などの首長を公選制にしてないから、特別区の場合も公選制にしないから、憲法違反ではないのだという理由があります。財産区と特別区とは、完全にこれは本質的に違ひますので、そういうふうな特殊な場合の例をもつて、特別区などの公選制を廃止し、しかも区民の大きな要望を無視してまで、なぜそういうことをされるのか、非常に不可解なのです。そういう考え方に出て参るその根本的な考え方を、ひとつ尋ねておきたいと思ひます。

○鈴木(俊)政府委員 憲法の地方公共団体と申しますのは、別に憲法がはつきりと都道府県、市町村というふうなぐあいに書いてありますれば——これは特に普通地方公共団体、特別地方公共団体を区分して書いてあるといふふうな、明確にはなつていないわけでありまして、要するに先ほど来申し上げますように、普遍的な、基礎的な、そういう一般的な地方公共団体について適用される大原則を、憲法は大きくうたつたものであるといふふうに、われわ

れ解釈をいたしておるのであります。そこでお尋ねの、たとえば特別市、特別区、それから財産区、一部事務組合というふうな地方自治法上の特別地方公共団体と、憲法との関係をいかにするかといふことであります。特別市は地方自治法上、これは府県と市とが合体をして上る地方公共団体であります。すなわち府県の仕事も市の仕事もともにこれを一括して行つ、権限的にはいふば最も強い地方公共団体であります。府県なり市町村よりさらに強力な地方公共団体であります。この長は、これは当然直接選挙にしなければならぬ、憲法の原則が普遍的な、一般的な地方公共団体についてさへも、その長の直接選挙を規定したしておることをいひますれば、さらにそれよりも性格的に強い地方公共団体である特別市については、これは当然にその長を直接選挙にしなければならぬと思ひます。現に地方自治法もそのように特別市の首長は直接選挙にしておるわけでありまして、これを廃止するといふことは、これは私は憲法違反である、かように考へるのであります。ところでしからば特別区の問題とそれから財産区なりあるいは一部事務組合との問題であります。財産区は御承知の通り部落有林野でございまして、さういふ市町村の一部が持つております財産、その管理事務を行うのが財産区でございまして、これも地方住民の利害に非常に密接な関係はあるのであります。山村等に参りますれば、そういう部落有林野の管理といふものが、実はその区域の住民の死命にもかかるような重大な問題であるわけでありまして、しかしその性

格がやはりこれは市町村の一部、古い地方制度においていつておりますように、いわば市町村を構成するところの部分的な地方公共団体、あるいはその内部的な地方公共団体であるので、そういう点から申しまして、普遍的な地方公共団体あるいは基礎的な地方公共団体と申すことは困難であるわけでありまして、そういう意味でその長の直接選挙といふものは、これは直接に規定はされてないわけでありまして、また一部事務組合でございまして、この組合管理者といふものは、これも相当重要な地位を持つておるわけでありまして、たとへば数市町村が一緒になつて水道を経営いたしますとか、学校を共同で経営いたしますとか、その他いろいろの多種多様な一部事務組合があるわけでありまして、各種の事務を共同して処理することになりますと、これまたほとんど一つの地方公共団体と同じく重要な地位を持つておるわけになるわけでありまして、これは直接選挙にいたしますよりも、かえつて組合の規約で、その管理者の選任方法をきめさせる方が、より実情に合うといふことで、組合の管理者は多くの組合規約においては、組合議会で選挙するといふことになつておるのであります。特別区の場合は、特別市等と比較いたしまして、これは権限がはるかに弱いのでありまして、と申しますのは、特別市といふのは、府県と市の仕事を一つの団体があわせてやる。いわば二つの団体を一つにしたのであります。けれども、特別区と都の場合は、現在の東京都の二十三区の問題として考えますと、かつて東京市という時代におきましては、東京市という一つの団体

で処理してありますことを、今日は都と二十三の特別区がこれを処理してあるわけであります。要するに一つの団体の仕事をそういうふうな二つの種類の都と特別区にわけやつておるわけでありまして、特別区とはその意味でまったく逆の立場にあるわけであります。のみならず、性格から申しまして、やはり大都市としての自治団体といたしましては、都全体を一緒にいたしまして、初めてそこに一つの自立が可能であるような、そういう団体になるのであつて、たとえば二十三区の外郭地帯の特定の住宅区域というところをとりますと、これは非常に住民に対する各種の直接経費がいろいろありますから、そこには多くの工業とかそういうものがないのでありまして、そういう意味の税源は非常に乏しい。これに反して千代田区とか中央区というふうないわゆる商業地帯のようなどころでは、これは非常にたくさん税源がある。あるいは大田区のようなところでも同様にたくさん税源がある。ところが千代田区のようなところでは、養育人口は非常に多いけれども、夜間の人口はほとんどないというふうなことで、要するにこれだけを一つ二十三区を切り離してみますと、これもあくまでも他の市と同じようにに独立した市町村であるということには非常にむづかしいのであります。やはり二十三区とさらに市町村が一緒になりまして、都という一つの地縁社会を形づくつておる。そこで初めて自足すると申しますか、最も完全な地縁社会にまで発達して行くわけでありまして、都というものは、やはり寸断して部分々に切つて、それに完全な独立

の自治体としての性格を与えるというよりも、やはり都全体として、これが基礎的な、部分的な地方公共団体であるという性格を与えたい方がよいのであります。そういう意味から申しまして、特別区というものは、やはり都を構成しているところの一つの部分的な地方公共団体である。従つてこれは同じく地方自治法上は特別地方公共団体と言つておられますけれども、性格的には、また実質的には、まったくこれは違ふものである。そういう意味から申ししますと、むしろ財産区等の、市町村の一部とかつて言われたような部分的な地方公共団体と言ふことの方が、より多く実態に合うのである。そういうふうなことも考えておるわけでありまして、そういう意味から申しまして、特別区の区長の選挙の問題、任命の問題は、これは憲法上の地方公共団体という範疇には入らない、特別区の区長を公選にするか、あるいは区議会の同意を経て知事が任命するようにするかということ、は、自治政策の問題である、かように考えておるわけであり

ます。

○立花委員 今の答弁は、実際の東京の二十三区の実態を知る者にとりましては、まったくこれは机上の空論ともいふべきものであつて、各区ごとに、人口を多いところは数十万を擁し、公選の議員を持ち、議事を持ち、公選の首長を持つて、特殊の固有の仕事をやつて参りました東京都の二十三区を、冒濫するものと私は考える。東京の現在の二十三区が單なる財産区と同じようなものであつて、決して地方公共団体の名に値しないものだと、いうことは、これは二十三区の歴史と現

実を隣りするものであると言わざるを得ないと思ふ。實際を知らなければならぬ。そういう理論はどこから出て来ない。單なる財産を管理するだけの財産区と、現在の公共団体の実体を備えておられますところの二十三区の自治区とを、同一視するような考え方には、どうしても私賛成することではできません。大長のようなことで行かれますと、現在の地方自治法に規定してありますところの、特別区は市とみなす、自治法に規定してある市に適用される事項は、これを区に適用するのだというふうな規定されておられる地方自治法自体が、これでは誤りだということにならざるを得ないと思ふのです。特別区はもう自治体ではないのだ、憲法で言つておられます地方公共団体の範囲には入らないのだ、東京の特別区のようなものは、地方公共団体ではないのだというふうな結論は、これは完全に誤りではないか。そうであれば、午前中に質問いたしましたように、この区の議会の存在を許し、議員の公選を許し、その権限を拡張して行こう、どう／＼と区に対して事務も委譲して行こう、区民の最も切実な日常生活に必要な事務は、これからほとんど委譲して行こう、従つて権限も区に委譲するのだということは、これは全然意味をなさない。こういうことを政府が考えられておられるのは、区をやはり自治体と認められておるからこそ、こういうふうな基礎的な仕事をまかして行き、基礎的な権限を区に与えて行くのだらうと思ふ。そのために区議会の公選も行い、区議会の権限も拡張されて行くのだらうと思ふ。あなたの言

ないのだというふうな言われるならば、なぜこういう方法をおとりにするのか。大臣の説明の中には、そういう方法をとつて、区議會を尊重して行くのだ、区民の自治を認めるために、区議會を尊重し、区議會議員の公選を認めて行くのだということであれば、明らかにこれは東京都の特別区は自治体としての実体を認められて、それをむしろ育成して行こうというのを考えておられるのだらうと思ふ。大長の答弁では、東京の特別区はこれは完全に行政区にしてしまつたらしいというふうな考え方にならざるを得ないと思ふ。ここに大きな考え方の矛盾があるのじやないか。憲法で言つておられます地方公共団体というところは、明らかに東京都の二十三区のような自治体の実体を備えておられますところにつきましては、普遍的に当てはまる原則なんです。地方自治法自体が、やはりこの憲法の精神から制定されておることは間違いないであつて、地方自治法の第一條でうたつておられますところの地方公共団体は、普通地方公共団体と特別地方公共団体における、こう書いてあります。この第一條の地方公共団体という言葉は、憲法の九十三條の、地方公共団体の長は住民の直接選挙にしなければいけない、この地方公共団体の受けて、地方公共団体は普通地方公共団体と特別地方公共団体、こういうふうなうたつておられるのだらうと思ふ。自治法自体が第一條において、やはり憲法の地方公共団体という言葉を受けて、それを敷衍して行くところの体をなしておられると思ふ。その際に、故意に憲法に言う地方公共団体ではないのだ

というふうな断定を、どこからおろすことができるのか、非常に私は疑問だと思ふ。だからこそこじつけとして、都の実態を無視して、東京都の区はこれは財産区と同じもので、これは間違つて東京都の中でそういう自治的な権限を与えられておるので、これはむしろない方がいいのだという考え方になつて参りますと、これは大問題でございまして、政府自身、大臣自身の説明書の精神にも反して来ると思ふのです。そこで最後にお尋ねいたしますが、東京都の二十三区は、憲法でいう地方公共団体ではないのであつて、これはむしろ自治区にされておるの間違ひであつて、これは完全な行政区にして方がいい。自治区として区に許されておられますところの一切の事務権限、こういうものは全部がやつてしまつたらいいのだというふうな断定なさるおつもりなのかどうか。これをひとつ明確にお答え願ひたい。

○鈴木(俊)政府委員 どうもだん／＼と言葉の行き違ひで御意見があるようでありまして、特別区と申しますのは、財産区と同じである、こういうたゞそこだけの表現をとりまして、非常に誤解を生ずるのであります。私が申し上げました意味は、一部事務組合なり財産区につきまして地方公共団体の長の直接選挙に関する憲法の規定の適用がないという意味において同じである、こう申し上げたのであります。特別区の実体、財産区の実体あるいは一部事務組合の実体、これはおの／＼の個々それ／＼の性格に従つてつまびらかにそれを探究して行かなければならぬのでありまして、財産区と特別区と一緒にあるというふうなことを私

は申し上げたつもりはないのでござい
ます。ただ憲法の規定の適用上におき
ましては、特別区の区長の直接選挙と
いうことにはならない。これを直接選
挙にするがよろしいか、知事が区議会
の同意を得て任命するといふふうにし
るがよろしいか、これは自治政策の問
題である。従つてこれは法律において
国会で十分御審議の上、御決定になら
べき筋合いのものである、かように考
えておるのであります。今の憲法問
題とこれとは、従つて実質上の問題と
は直接には関係がないといふふうに、
その点は誤解のないようにお願いいた
したのであります。要するに実質は
特別区なり財産区なり、それ／＼非常
に違ふことは御指摘の通りでありま
す。ただ憲法の規定の適用の上におい
て、この間差がない、かように申し
上げたわけでありまして。

それでは特別区といふものは憲法の
地方公共団体の中に入るか入らないか
といふことでございまして、これは都
といふ一つの大都市社会を律する制度
といたしまして、この都の区域におけ
る地方公共団体といふものは、これは
都そのものが憲法上の地方公共団体で
ある。従つて都の長すなわち都の知事
は直接選挙にしなければならない。こ
れは憲法上の要求であるが、その内部
的な部分団体である特別区の長の選挙
は、憲法の規定の問題、憲法に關する
ことではない、かように考えているの
であります。ですから要するに自治政
策上どれがよろしいかという原則で考
えて行くべきであると思ひます。
○立花委員 今の答弁はやはり納得で
きない。憲法に關係ないと言われまし
が、これはやはり憲法の問題なんで、

午前中にも大臣にお尋ねいたしました
ところの憲法の九十二條では、地方公
共団体の運営は地方自治の本旨に従つ
てやらなければならないとあります
し、憲法上あるいは地方自治法上、東
京都の区は明らかに地方公共団体とし
ての扱いを受け、明白に一個の市とし
ての法律上の扱いを今まで受けて来た
わけなので、この区が財産区のような
ものである、あるいは一部事務組合の
ようなものである、こういうことは一
時のたとえにいたしまして、まづた
く當を得ていない。御承知のように財
産区といふようなものは、特に公選に
する必要は、私これはあまりないと思
う。何となれば財産区と申しますのは、
御承知のように一定の土地とか建
物とか、特定のそういう財産を管理す
るためのものでありまして、一般の住
民もそう大して関心も持っておりませ
んし、あるいはそういうものに対して
公選の主張もあまり強くなると思つて
そのやつておる事務から申しまして
も、都民あるいは区民の日常生活、そ
の自治体の日常生活に、そう密接な関
連のある仕事を扱つておるわけではな
いわけですから、特定の財産だけを扱つ
ておるものだから、こういうものの性
格と、完全に自治体の体をなしており
ますところの区と比較されて、財産区
の長が公選ではないから同じ地方公共
団体である特別区の長も公選を廃止し
て任命にしてみたいのだ、そういうこ
とを立案して区民に聞けばそれでいい
のではないかと、こういうふうなことを
言つておられるのですが、これはまづ
た議論のもてあそびなので、実態か
ら離れた理論であつて、私も迷惑し

てくだと言わざるを得ないのでありま
す。一部事務組合にとりまして同じな
のです。水道の業務だけを共同で扱
う、こういうものと東京都の自治区の
ようなものと同じと一視されて、一部事務
組合の長が公選ではないから、東京都
の区長の公選も廃止していいじやな
いかという理論は私はどこからも出て
来ないと思つて。だから問題は、東
京都の区あるいは特別市といふようなもの
を、他の特別地方公共団体であること
との財産区や、あるいは一部事務組合
と本質的に違ふものとして認識され
るかどうか、この問題に帰着して来るだ
らうと思つて。こういうものを無
視して、しかも今ですでに法律上も
實際上も自治が与えられておるもの
を、今回逆転さすといふようなこと
は、これは私はどうしても感情の上か
らも納得できないし、憲法の上から申
しまして、自治法の上から申しまし
ても、完全な間違いであるだらうと思
う。政府の方で自治法の改正をお出し
になるのであれば、やはり憲法の精神
に従つて、自治の本旨に従つて改正を
お出しになるべきで、自治の本旨を離
れて改正をお出しになるべきではな
い。そういう意味においても、この問
題と憲法の問題は完全につながつてお
らなければならないだらうと思つてお
す。それを政府の方でこれは憲法上の
問題ではないといふようなことを言わ
れるのは、政府のお出しになつた法案
が明らかに憲法に違反しておるから、
憲法の問題ではない、憲法からこう
いふふうにと切り離して問題を事務的に
片づけようとする策謀にはかならない
と思ひます。憲法の九十二條に規定して

おりますところの自治体の運営と組織
は、地方自治の本旨に従つてやらなけ
ればいけないという規定は、いつの場
合にもこれは生かされなければいけな
いし、特に講和を控へまして重大な地
方自治の問題が問題になつております
場合に出されます地方自治法の改正に
つきましては、その点こそ私は最も重
重に尊重されて、改正案が出されなけ
ればいけないと思つて。政府が
故意に九十二條の地方自治の本旨に
従つてやらなければいけないといふこ
とを無視されようとしておられること
は、はなはだ私は遺憾だと思ひます
し、出されました改正法案の全体を貫
きまして、やはりその精神があるの
ではないか。最初に申し上げましたが、
地方の議員の定数を減らし、あるいは
議会の開会を制限し、政府は最近府県
知事を任命制にして、道州制をやるの
だといふことを吉田総理の意見として
新聞に発表されておりますが、こうい
うふうには、講和を機会として政府が考
えております地方自治は、大幅に中央
集権的に、反動的に切りかえられよう
としておる。そういう意圖が憲法の九
十二條と真正面から衝突するから、憲
法とは關係ないのだといふふうな詭弁
を弄されておるのだと思ひます
が、改進黨の質問があるようですが、
ら、私の質問はこれで打ち切りますが、
大臣から、今回の地方自治法の改正は
憲法の問題とは關係ないのだ、憲法の
九十二條を無視して改正をやるのだと
いふふうにお考えになつておるのかど
うか、これをひとつ明白に伺つておき
たい。

たといふ考えは毛頭ございせん。今
次長から十分御説明申し上げました通
りに、憲法に違反しないという確信の
もとにこの法案を出しております。
○野村委員 長代理 藤田義光君。
○藤田委員 ただいま立花委員の質問
の中にもありますが、今回の自治法
の改正は、日本がい／＼独立すると
きにあたりましていろいろ／＼意味で重
大な影響をもたらすので、私は少し問
題を提呈しまして、大臣の御答弁を煩
わしいと思ひます。
まず第一に去る二十一日岡野国務大
臣が吉田総理大臣に会われまし
て、――会われたことは事実のよう
でございまして、一部の新聞の報道で
は、その席上で吉田総理大臣が道州制
の研究を希望されたといふことが言わ
れておりますが、事実でありますか。
○岡野国務大臣 答へ申し上げます。
私は私の所管の事項に對して、す
べての方面にわたつて吉田総理と話合
つたのでございまして、それはむろん今
回自治法を出しますについていろいろ
な問題もございまして、中央の機構の改
革の問題もございまして、そこで新聞に
出ました道州制の問題でございまして
が、むろんこれは話が出たかと申し
しこれはどういふ経緯で出たかと申し
ますれば、終戦後いろいろ／＼自治の改革
が行われましたが、日本が独立国家に
なりましては、これを日本の国情に
合わせ、同時に日本の財政的立場から
まかなつて行く、最も日本化した
といひますよりは現状の日本に適用す
るようないろ／＼な改革をしなければ
ならぬ、それには地方制度調査会とい
うものを設けまして、それにいろ／＼
なことを研究させなければならぬ、こ

○岡野国務大臣 われ／＼は憲法を尊
重して、憲法に違反した改正案を出し

たといふ考えは毛頭ございせん。今
次長から十分御説明申し上げました通
りに、憲法に違反しないという確信の
もとにこの法案を出しております。
○野村委員 長代理 藤田義光君。
○藤田委員 ただいま立花委員の質問
の中にもありますが、今回の自治法
の改正は、日本がい／＼独立すると
きにあたりましていろいろ／＼意味で重
大な影響をもたらすので、私は少し問
題を提呈しまして、大臣の御答弁を煩
わしいと思ひます。
まず第一に去る二十一日岡野国務大
臣が吉田総理大臣に会われまし
て、――会われたことは事実のよう
でございまして、一部の新聞の報道で
は、その席上で吉田総理大臣が道州制
の研究を希望されたといふことが言わ
れておりますが、事実でありますか。
○岡野国務大臣 答へ申し上げます。
私は私の所管の事項に對して、す
べての方面にわたつて吉田総理と話合
つたのでございまして、それはむろん今
回自治法を出しますについていろいろ
な問題もございまして、中央の機構の改
革の問題もございまして、そこで新聞に
出ました道州制の問題でございまして
が、むろんこれは話が出たかと申し
しこれはどういふ経緯で出たかと申し
ますれば、終戦後いろいろ／＼自治の改革
が行われましたが、日本が独立国家に
なりましては、これを日本の国情に
合わせ、同時に日本の財政的立場から
まかなつて行く、最も日本化した
といひますよりは現状の日本に適用す
るようないろ／＼な改革をしなければ
ならぬ、それには地方制度調査会とい
うものを設けまして、それにいろ／＼
なことを研究させなければならぬ、こ

うい話をしておるときに、それでは今後地方の事務を再配分するときは、やはり府県の性格というものは相対研究しなければならぬ、府県の性格を研究するということになれば、やはり今まで唱えられておりましたところの道州制であるとか、あるいは府県を廃合することであるとか、そういうことが問題になる。これは当然地方制度調査会の研究の項目として出さなければならぬことである。ほかのこともありましたけれども、道州制のことについては、そういうような話合ひでござい

から、概括的に今後の地方制度を考える地方行政制度調査会をつくれれば、そういうものが当然話題になることで、政府は今考えていないけれども、しかし地方行政制度調査会設置法をつくることは、それは何を研究されるのだという質問があつたものですから、こういうことであると申し上げた次第であります。

○藤田委員 そういたしますと、私は新聞記者として地方総監部あるいは地方行政協議会設置の当時のいきさつについて、多少知つております。行政の内容の善悪はとにかくといたしまして、当時相当の成果をあげておつたというところは、識者のひとしく認めるところでございませう。これがいわば今日論議されている道州制の行政区画と大体一致したものでございませう。ただいま岡野国務大臣の御答弁によれば、道州制のごときものと関連して、都道府県の性格を研究され、近く設立される地方制度調査会においてはこの問題を研究するということを御答弁願つたと了解してよろしくございませうか。

○藤田委員 民主主義の基盤は地方自治であり、地方自治のほんとうの基盤は、市町村自治であることは当然でございませう。この意味からしまして今後独立国になりまして、まず市町村自治の強化発展をはかることは、まづたぐ大臣も御同感だろうと思ひますが、私も大臣と同様に府県の性格にしましては、根本的に早急に検討すべきではないかという意見を持つております。ただいまの大臣の御答弁によりますと、総理の意見のようでございますが、この際府県の性格を根本的に検討しまして、道州制の問題も関連させて早急に研究を開始すべきではないかと思ひます。これは今後いろいろ問題に関連いたしますので、重ねて大臣の御答弁を伺ひしておきます。

○岡野国務大臣 ちよつと御質問の趣旨がはつきり了解しにくかつたので、私の真意を申し上げれば、それが一番はつきりしていいと思ひます。道州制とか府県の性格ということは一地方制度をいかにしたらいいかということに對しては、当然事務再配分から府県の性格もやはり考えられることになるだらう、そういうことは大問題である

○岡野国務大臣 答え申し上げます。最近に地方行政制度調査会の設置法を提案いたしました。その提案をいたしますにつきましては、いかなることを研究するかということを中心として置かなければ、そういう会を設置する必要は認められませんが、それで設置することになったのであります。設置するには先ほど申し上げたように当然、府県制の性格というものを検討するといふ考えは持つておる次第であります。

○藤田委員 仮定であります。都道府県制を根本的に検討するという場合を想定いたしますれば、たとえば東京都の区制のごときは、東京都におきまする最も典型的な自治体として、これを強化して行くということがいいのではないかと。この際都知事の推薦した人物を民衆代表の形式にするために、区議会にかけるといふ妙な手段をやめまして、あくまで理想的な自治体の形態をとりまして、先ほど立花委員も繰返し質問いたしました現行の自治法第一條のいわゆる特別地方公共団体というわくをとりまして、この特別区はむしろ普通地方公共団体に組みかへした方がいいのではないかと私は考えておりますが、政府の原案で区長を任命制度に改められます理由を、大臣の提案理由の説明によりますと、区長の任命制には関係なしにやられるのではないかと。この説明に不足した部分があると思ひますので、任命制にかへられましては理由を、いま一度簡単に御説明願ひしたいと思います。

○岡野国務大臣 答え申し上げます。地方行政制度調査会というものは、私は根本的な大きな改革をしなればならぬということで考えた次第でございまして、それにはやはり前にございまして、その地方行政調査委員会に議の勧告、これは相当権威があるものでありまして、国会でその設置法をつくられ、そしてまた最も優秀な学識経験者を得て、一年有余かかつて研究したものでございまして、またあれこれといたしまして、あれは非常にいい報告並びに勧告だと考えております。でございましてから地方行政調査委

員会が結論を出しましたことは、もし地方行政制度調査会でさほどかけることもないであらう。しかしこれを実行して行く上において、いろいろ考えなければならぬことがあるので、やはり地方制度調査会を置かなければなりません。そこで地方行政調査委員会に勧告以外のことをやつて行きたいと思ひます。勧告に出て行きたい、それには、東京都のごときは大体明白に結論が出て行くようでございますから、それに従つて今回の改正をして行く。御承知の通り大改革ということ、一時にやることはできないかもしれませうが、順々に順を追つてやつて行くのが、やはりやりやすいと思ひまして、地方行政調査委員会の勧告を非常に尊重いたしました。政府の立場といたしましては、これをまず実現に移して行くというわけで、この際出したわけであります。

○藤田委員 区長の任命問題は事重大でありますから、いづれまた機会をあらためてお聞きしたいと思います。

次に鈴木政府委員にお伺ひしたいのでございませう。それは都道府県の機構の問題で、副知事、副出納長等に任意制を認められたようでございます。それから委員制度に關しても一部改正になつておりますが、非常に微温的なように私は感じております。現在の副知事の数はほとんどかわらぬくらいに大きな数となっております。いわば現在の府県庁の機構は、頭が過ぎ過ぎて末端が非常に貧弱であるというふうな情景を呈しておりますが、これを強行規定にされなかつた理由をお聞かせ願ひたいと思ひます。

○鈴木(俊)政府委員 都道府県の機構につきましては、今回の改正案におきましては、人口段階で区分をいたしまして、四分、六分、七分、八分あるいは九分というふうに、標準と申しますか、基準を規定をいたしております。それをいかなる名称のものにするか、またその事務分掌をいかにするか、またその事務分掌をいかにするかというところは、それらの都道府県が條例で定めるといふことになつております。

なお御指摘の副出納長でございますが、副知事というふうなものを置くか、置かないかは任意にいたしてあります。あるいは議会の議員の数もまた増減は任意にいたしてあります。そういうように、それらの都道府県の組織を決定する上におきましては、自主性をできるだけ尊重いたしまして、これを任意にいたしたのであります。自分の都道府県団体の組織をいかに簡素化するか、あるいは合理化するか、能率化するかということは、できるだけ各地方団体の自主性によつて決定せしめるようにすることが、地方自治の本旨にも合するゆゑんではないかというふうに考えたのであります。もちろん一定の基準を示すだけでなく、それをただちに法律の制度として強行する、勵行するということも、一つの案でございませうが、先ほど来大臣から申し上げましたように、根本的な制度の再検討といふことは、すべて政府としては

地方制度調査会に譲つておるのであります。従つて一応現在の建前を特に変更しない限度におきまして、一面自主性を考えつつ、簡素化の方式をとらう、こういうのが今回の改正の趣旨でございます。

○藤田委員 最近総合開発等に關連いたしまして、県庁に、自治法に規定せざる、たとえば熊本県の振興局のごときものができておりますが、今回の自治法の改正によりまして、こういうものは将来自治庁としてはどういふふうな認定をされますか、この際お聞きするとともに、県によりましては、各部の下に次長制をしいている所がございます。たとえば経済部の下に経済部次長というものをつくつております。これは現行自治法から行くと、多少法律を逸脱してあるものではないかというふうに考えますが、この点に關して御意見を伺つておきます。

○鈴木(俊)政府委員 府県の部の組織につきましては、現行地方自治法上は、いずれも部の名前と部の各分掌事務を法律できちつと固定的にきめていくわけでありまして、従つてそれと異なる部を設けたり、その事務分掌と異なる事務の分掌をするということは法律違反であります。そういうことは、いづれ中央の行政機關との關係もございまして、今日さうになつていくわけでございますが、改正案におきましては、先ほど申し上げましたように、これにもつと弾力性を与えたいというところから出発いたしましたのであります。そこで今お話の県の振興局あるいは企画局という形のもの、法定いたしております以外に設けている県が数県ございます。これは企画と

か調査とかいつたようなことは、いざば行政事務自体ではないわけでありまして、そういう行政事務の処理執行の方法あるいは段取りというものを、どういふふうな企画して行くか、またそういう事務をやる上において、どういふふうな調査をして行くかということ、地方自治法上は、特にその事務自体を掲げていないのであります。これはむしろ府県の執行機關の長としての府県知事が、いかにすれば所掌の事務を合理的に遂行できるか、総合的に能率的に処理できるかという見地からのプランを立てるために調査をするのであつて、こういうようなことは、この部制とは別個に設けておるのであります。そのことを法律は特に制限しておるのではないというふうに私も解釈いたしておるのであります。従つて振興局、企画局というような名前のものが、今申しますような内容のものであります限りは、これは法律に違反するものではないであらう、かように解釈いたしております。

それから各部等に次長制をとつていけるもの、御指摘のごとく若干ございまして、これはやはり機構の簡素化、合理化という点から申しますと、部長の下にさらに次長を置くということは、課長、次長、部長、副知事、知事というやうなぐあいに非常に段階をふやすことになりまして、第一線の業務を処理する地方団体の組織としても、必ずしも適當ではないのではないかと、しかし所によりまして、たとえば非常に大きな経済部を一つの部にしておるやうな、農林関係も商工関係も、あるいは水産関係とか、金融関係とかすべて一つにひつくるめて、経済部という形をとつ

ているような所で、ある一定の範囲の仕事は次長だけで処理ができるやうに決裁をさせるやうにするという意味で次長制を併用することは、そのこと自体としてはやはり一つの簡素化の原則にも合つておるのではないかと、要するに具体的問題としてこれは考へて行かなければならないのではないかと、一概に次長制は簡素化上不適当とまでの論はすることができない、かように思いますが、一般的に申しますと、必ずしも好ましい制度ではないと考へております。

○藤田委員 今回新たに市町村の廃合あるいは境界変更に關しまして、知事が市町村に勧告する権限を認められております。この勧告というものは、戦前にはあまりなかつた法律用語のやうでございますが、どの程度の拘束力を持つものであるか、この際勧告の性質をお示し願ひたいと思ひます。

○鈴木(俊)政府委員 勧告ということでございますが、地方制度の關係におきましては、先ほど大臣がお話された地方行政調査委員會議の勧告といふものがございまして、この地方行政調査委員會議の勧告の中に中央の政府と地方公共団体との基本的關係の考へ方として、勧告あるいは助言あるいは模範的な條例などの提示とかいつたやうな従来の指揮監督という關係ではなく、すなわちやういふ権力的な政府と地方団体との關係ではなくて、技術的な助言とか勧告といつたやうな非権力的な關係の方式を勧告しておるわけでありまして、今回の地方自治法の改正においては、その勧告の趣旨を尊重いたしまして、それらのところで勧告とか、助言とかいつた方式を考へておる

のであります。今御指摘の市町村の区域の変更につきましては、ことに町村合併につきまして、知事が市町村に勧告をするといふ形を認めておりますが、この勧告はあくまでも勧告でありまして、相手方にそれに應ずる義務を課するものではないのであります。それに應ずるといふことは市町村の自由であります。従つてそこに拘束力はございせんけれども、一つの行き方、方向をさし示すといふ意味において、やはり關係の地方公共団体としては、それを一応民主的な議會あるいは市町村の所要の手續によつて應ずるか応じないかをきめるといふやうな結果になるであらうと思ひます。

○藤田委員 勧告が非権力的なものであれば、この際一歩進めまして、都道府県の廢合に關しても、主務大臣の勧告の規定を設けてもあるいは行き過ぎでないといふやうな氣持がいたします。が、実は最近一部に都道府県の本質に關していろいろ論議があります。都道府県自体にも市町村と同様な廢合の問題等が、すでに叫ばれてゐるところがございまして、この点に關しまして何か政府当局で、研究されたことがございまして、かどうか、お伺ひしておきたいと思ひます。

○鈴木(俊)政府委員 都道府県、ことに府県の廢合でございますが、これにつきましても地方行政調査委員會議におきまして、一定の人口の基準を示しまして、たしか百七十万であつたと思ひますが、百七十万を基準といたしまして、ある程度の府県の廢合を勧告しておるのであります。これは一つの府県の適正規模といふものを示しました唯一の研究の成果ではないかと思ひます。

であります。しかしこのやうな一定の人口を基準にして府県の廢合を行うといふことは、市町村のやうな小さい団体でも、非常にむづかしいことであるが、都道府県の場合におきましては、なお非常な困難を伴うものであらうと思ひます。自治法上は御承知のやうに都道府県の区域の変更といふものは、法律でこれを行ななければならぬ、かよになつておるわけでありまして、従つて都道府県の廢合といふ法律案を國が作成いたしまして、國會で議決がございまして、さらにこれは個々の地方公共団体である都道府県に關係する問題でありますから、当然これはその關係府県の住民の一般投票において、過半数の賛成を得なければならぬといふことになつております。従つて具体的問題としては、都道府県の廢合といふものは非常なむづかしい問題であるのであります。政府としてはこの問題をいかうにいたすかは、先ほど来大臣が申し上げましたやうに、すべて地方制度調査会において検討いたしたい、かよになつておる次第でございます。

○藤田委員 最後に一点伺つておきますが、現在地方自治体の運営基準をきめた自治法改正に當つて、最も大きな問題は地方財政の問題であることは多言を要しません。ところが今回の改正によりまして、地方団体の当面した最大の問題である地方財政の改善強化には、ほとんど目を向けられておらない。議員定数の問題あるいは局部の問題等、一部間接の關連はございまして、ほとんど現状維持で、現在の地方行政運営方式の合理化を目ざしておられるにとどまつております。これでは

れを存続しておきたい、こういう考えであります。

○大石(ヨ)委員　特殊の問題で多数の者が登場して来て、府県民の莫大な血税を使いますが、このことに關しましては主婦の立場から、婦人の立場から私は非常に悲しんでおる次第であります。そこできよう新聞を見ますと、東京都の御婦人の連中は、区も都もどちらもいひきしない。どうか早くこの摩摺を何とか解消してくれと言つて、非常に悲しんでおります。私は同性でよ

くその氣特がわかるんです。それになぜこういう摩擦の起ることを、賢明なる皆さん方が閑議でおきめになつたか。私はそれを非常に不審に思うんです。

そこで区長を任命制にすると、たとえて言う、と、区長と区會議員は夫婦です。そうすると私たちは、敗戦の結果、婦人參政権をマ元帥からもらつた。それは一昨日も申しました通り、

長い間婦人は如詩的な存在であつたそれが昭和二十一年四月の十日初めて婦人が、敗戦の結果、参政権を獲得して、投票権を持つた。そうして自分の信ずる人に票を入れたんです。おそら

く東京省の婦人の人も、この区長を選んだ人がたくさんあるでしょう。それから区長は任命にする。そうして区会議員は置いておく。岡野國務大臣は今はそんなにおつしやつていられます。

れども、だんく」と、私が土曜日に申し上げた通り、府県会議員もやめさせ、そうして知事も任命制にし、そうして牧野良三さんが小選挙区にするとおつしやつておられるごとく、やがて

一家の主人さえ参政権を持つておつたらいにじやないかという理由で、二人

一家の主人さえ参政権を持つておつたらいにじやないかという理由で、二人

が参政権を持つということとはとんでもないことである。ゆえに主人が参政の権利を持つて選挙で投票したら、それがその家を代表するものである。ゆえに夫だけ選挙権を持つておつたらいから、やがて婦人が与えられた権利は抹殺されるのではないか、この点を私は憂えます。先日申し上げた通り、あなたがこれは警察であるとおつしやつておつたのが、軍隊になり、これは海上保安庁だと言つておつたのが、海軍になる。そうしてこれがだん／＼と逆行して、非民主的なものになつて、やがてはわれ／＼全四千万婦人の参政の権利を剝奪する。私はこれが前提であると思う。私は岡野国務大臣に詳細な御答弁を聞く次第であります。

○岡野国務大臣 お答え申し上げます。区長任命がとんだところまで發展しましたが、私はそれは考えません。婦人の参政権、これは憲法の大精神でございますから、一家の家長が投票すればあとはどうでもいいということとは、憲法を改正せぬ以上はできないことです。またそれを改正すべきものじやなかろうと思ひます。ですから私はただいま断じてそういうことにはならぬということを断言します。

○大石(三)委員 ただいま岡野大臣は断じてそういうことにはならぬということをおつしやいますけれども、これがまず前哨戦であつて、逐次日本はまた元の通りに右翼化して行く。ただいま鈴木さんのお言葉で勧告とおつしやいました。勧告とは戦争時代の命令と同じです。言葉がかつただけで、またしても右翼に転換して行くこととしてゐる。そこでただいま岡野大臣はとんだところに話が行つたとおつしやいま

すが、これはとんでもないことです。区長はわれ／＼人類の半数である婦人も選んでおります。男の人も選んでおります。これがやがては小選挙区域になつて、婦人の代議士がだん／＼と減つて行く、区長と区議会というものは一体です。夫婦です。区長は任命制にして区議会は置いておく、これは一つのかたわではありませんか。それと同じようにだん／＼と行つて、せつかく与えられた婦人の参政権も、やがてはあなたによつて剝奪されるようになると思ひます。そういうようなことをこの選挙前にやると摩擦が生じるのであつて、私は再三申し上げているのであつて、都会議員は都会議員で一生懸命にくだらぬところに運動をし、区議員は区議員でまたこうした方面に運動する。そして東京都二十三区というものは、毎日の運動に明け暮れているではないか。なぜこうしたことをなさいますか。私はぜひこの撤回を望む次第でございますが、あなたの御心境をお尋ねしたい。

○岡野国務大臣 何と申し上げてよろしいか、私自身といたしましては参政権が動くというようなことは、絶対にあり得ないという信念を持つております。それから区長の任命制でございますが、区長と区議会は夫婦である。またこれはむろん親密であらねばならぬと思ひます。しかし区長はやはり執行機関でございますから、二十三区がばらばらでちつとも都と血が通わない、区民全体の公選によつて出たのでございいますから、血が通わないということはあるまいが、しかしそこが問題でございます、二十三区がばら／＼

に自分自身が考えられた区長を出されて、その統一がつかぬということ、大都市行政上過去において非常な摩擦が起きておりますから、それを都とも連絡がつき、その上に区を代表し得るような区長にするということが、区長任命制によつて来るゆえんでございまして、今後はおそろく夫婦の関係はもつと親密になると思ひます。と申しますことは、区長は今までは何ら区会議員のお世話にはならない。間接的には選挙のときにお世話になれる方もあるかと思ひますが、しかし法律的にはやはり区長が公選されること、区会議員というものは何ら関係ございせん。しかしながら今後は区会にお諮りして、区会があれならよからうというような承認を与えた人でなければ、区長になれないのでございします。ですから少くとも区議会と区長との関係は、区長は区会の御承認を得てはれてもつたのだというところになつて、今までのように、わしはお前たちの公選によつて出たのだから、お前たちがくず／＼言つたつて、わしはわしの考えを持つていこうというやうなことが言えない立場になりますから、むしろ区議会と区長はよけい親密さが増すという考え方を私は持つております。

○大石(三)委員 私は岡野国務大臣を非常に信頼しておつたのであります。ところが今の一言を聞いて、岡野国務大臣の非常に封建的な考え方に実は驚いておるやうな次第です。区全体がばらばらになるとおつしやいます、一体区長任命制にしたら、どの点とどの点がばら／＼にならぬと思つてゐるのですか、それをちよつと聞かしていただきます。

○岡野国務大臣 お答えいたします。ばら／＼になる最も大なる原因といたしましては、区長を区だけで公選されたいといふと、区長に立候補された方は、ほかの区のこととは何らお考えにならなくてよろしいのです。Aの区で区長になろうとおぼしめせば、その方はAの区民に気に入るやうな政策を掲げて立候補して、大いに努力すれば絶対多数で通るはずで、ところがあにはからんや、この二十三区というものは一つの区だけが独立して大都市行政のできるわけのものではありません。やはり二十三区が共同体として一つの大都市行政ができて行くのでありますから、二十三区の方がみな自分の区だけのことに頭を使われて公約を掲げて出て来られたときに、それをまた一致させるということとは、なか／＼むずかしいことです。しかしながらそういうやうな公約を持つて出られた区長は、どこまでも公約を果されるために、ほかの区には非常にじやまになるとか、不便とかいうやうなことがあつても、それをひつと込めるわけに参りません。ですから私はその点において、二十三区が一体である大都市行政の区長というものは、やはり区そのもののことも考えてくれ、同時に二十三区全体のことも考えられるやうな人が出られる、その方式はやはり区議会が同意し、同時に都知事が任命したというところの方がいいと思ひます。なおいろいろ事務的な詳しいことは事務局から御答弁させます。

○大石(三)委員 任命制を非常に賞讃されますが、それなら区会議員も同じことじやありませんか。区会議員もやはり区民に対して公約を果すべく区民に選ばれた人です。何ゆえあれほど皆さんがいやがつておるものをしななければならぬか。それは日本の国を右に向けるには三番要で一番都合がいい。こゝうしてその次には区会議員をやめさせ、次には吉田総理のおつしやる通り、都道府県知事を任命にさせ、鈴木さんのおつしやるやうに戦前は命令であつたのが勧告という言葉になつて、日本は右翼転換しやうになる。そしてやがては人類の半数である婦人に参政権がなくなり、国会にも婦人代議士がなくなつてしまふ。そういうことをあなたは好んでおられると私は思ひますが、それはいかなるお考えでございしようか、再度お尋ねしたいと思ひます。

○岡野国務大臣 たいへん照覚になつて残念ですが、それはまつたくの杞憂でありまして、婦人参政権がなくなるやうなことは、絶対に私はないと確信しておりますから、これは御安心ください。つてつてつてございします。同時に私自身がそういうことを考えて、その伏線のもとにこういうことをしておるといふことをもしお思ひになるならば、それはたいへん私に対する不信の何でありますから、私はそういうことを考へておらぬということを、はつきり申し上げます。

○金光委員長 野村君。野村委員 本案に対する大臣の提案理由に關する私の質疑は、前会に大体終つておりますが、今日の委員会におきます御答弁に、若干關通してお尋ねをいたしたいと思ひます。そこで大臣は本案を提案するに至つたことは、要するに神戸委員会なり、委員長

のいわゆる報告を尊重してある、こう言われておるのですが、今度の法案の内容は、二十三区の特例区は確かに他に類例のないものでありまして、この点は私も承をいたしておるのです。従来、二十三区は今度の法案の内容によりまして、都にある区を特別区と称するとなつており、要約いたしますならば、従来の自治法を行政法に転換する内容を持つてありまして、このことは神戸委員会も私が先般質疑いたしました通り明らかに東京都の二十三区はかつての歴史、現実から見て、いわゆる自治法であるといふことは認める。しかも能率の上からいっても大都市のこの東京に知事さんといふ／＼の問題が殺到するといふことは当らない。こう言うて二十三区のことに対しては私は答弁した。大臣はこれに対して、これは関知せぬというお話でしたが、さつき藤田君の質問の中にもありましたように、今回の改正は区長の任命問題以外、ごく平凡なものである。ところがこの区長の任命問題は非常に飛躍してある。しかも最近においては地方制度調査会の設置法なるものの提案を見て、そうして地方制度全般にわたつて研究するといふことでありますから、十分にこれに付議して検討すべきである。そうして二十三区の実態というものを対しては、かつての歴史、現実から見て、能率的な運営がこれであるという結論を下すべきである。こういう点に對して、大臣は第二次勧告を尊重したというのですが、現実においてはどうも尊重されておられぬように思ふのですが、これに對する御意見を伺いたいと思ひます。

○岡野国務大臣 今度の特別区はやはり自治法でございませう。自治法でございませう、ただそのあり方の実態がかわつただけでございませう。でございませうから、簡単に行政法になつたわけではございませう。詳しくは事務局から御説明いたさせませう。

○野村委員 今大臣がいわれる都区間にあつて紛争の煩にたえないので、任命区長によつてこれの解決することを期待しているという答弁ですが、もしかりに都と区の間には紛争ありとすれば、これはいわゆる立法上の性格から来ているものであらう。いわゆる都が自治法を実施するといふながら、関係法規がいわゆる行政的な立法手段になつておるところから来ておる摩擦が多分にあらうのでありまして、これを区長だけにしお寄せするといふことは、私は當らないと思ふ。これに對する大臣の御所見はいかがでありますか。

○岡野国務大臣 お答えを申し上げます。今まで都と区との間に／＼な紛争がございまして、これは端的に申し上げますれば、区の方では完全自治体になりたい、こういうような希望がある。また都の方としては総合的行政運営といふことから、これが完全自治法のような仕事のやりくりになつては、大都市行政としてうまく行かない点がある。われ／＼第三者の立場としてみておられますと、大都市行政といふものをやはり育成して行くべきである。これが自治政策上いふことである。というところで、特別区を完全自治体にするよりは、都の一部分である自治法にした方が、自治政策上非常によいことである。こう考へて今回の改正案を出した次第であります。

○野村委員 これは前にも申し上げておるように、二十三区は今大臣からお話のあつた完全自治法、このことをすべて要望しておるのではないのでありまして、いわゆる都と区の特例の関係といふものを相互に理解しながら、その自治性を認めながらやつて行こう、すなわち都市計画ですとか水道、交通ですとか、そういう全体に關係するものは東京都政にゆだねる、こういう考へ方の方でございませう。これを大臣がいわれる完全自治法といふ名をとりなれて、これに／＼は少し偏見ではないか、かように考へておるもので、むしろ国会なり、所管の自治法が立法手段において今日まで努力をしておつたならば、今回の問題なども惹起しなかつたのではないかと、かように考へる。とそれ／＼の歴史と現実の上に立つたりつばな自治法である。しかし他の市制にあるものとは違ふ。そういう点はあつた程度で制限をつけた自治法であることはわかつてゐる。そういう考への上には立つて行きますならば、いわゆる任命区長等の強行をあえてすることに疑問がある。いろいろ委員各位から質問があつたのですが、どうもすつきりしない。こういう点から考へて、私はこの問題は調査会へ付議して検討して行くべきであらう。しかしこの機会に自治法の改正案を出されて、少くとも従来あつた摩擦はなるべく少くして、都区一体協力して行くことは望ましいと思ふ。そういう点に對して大臣は五大都市とか、道州制とか、いろいろ問題がありませうが、この都区の問題なども十分調査会に付議して、慎重にこの問題进行处理するお考えがあるかどうか。

○岡野国務大臣 お答え申し上げます。都区の問題につきましては政府といたしまして十分調査し、研究した結果、こういうような案なら調整はつくという意味においてやつたのでありまして、これを行政制度調査会に持ち込むほどの問題でない、こう考へて今回提案したわけでありませう。

○野村委員 いろいろ意見もありませんが、時間の関係もありますから、この次にやりたいと思ひます。

○金光委員長 門司君。

○門司委員 ちよつとこの機会に一言だけ聞いておきたいと思ひますが、先ほどから聞いておりました、いろいろ議論がありまして、私も昨日大臣の腹は大体お伺ひしたのですが、今度の改正法案を見ておられますと、先ほどの鈴木次長の答弁の中に、財政の問題を考へておるといふことを言われた。そうして行政の簡素化がその中に含まれてゐるというところは、一見法文の上から見ればなるほどそう見えるのでありますが、しかしこれは全部が全部と言つていいほど、中央集権的なものが考へられてゐるのであります。この点が今度の自治法の改正の問題にも、一つの問題が残されてゐると思ふ。たとへばこの都区の問題を離れて考へてみましても、例の監査委員の問題、それから次に選挙管理委員会の設置の問題といふようなものが、だん／＼なくなつて参つておられます。特に五大市では御存じのように選挙管理委員会を各區に置いておられますものを廃止して、そうして一本にするといふことを考へておられる。これも大阪のような非常に大きな区を持つておられますところでは、實際の上において選挙の自治といふものができないと思ふ。ことに現在の選挙管理委員会は選挙管理委員会であつて、選挙の事務管理委員会ではないのであります。事務管理委員会ではないのであります。これが市の中央に一つだけあつて、いろいろ疑義があつたり、選挙運動に對するところの問題が起りました場合に、一つではなか／＼解決が困難だと思ふ。やはり選挙を取り締り、選挙を管理して行くには、相当地域に選挙管理委員会がある方がやりやすいと思ふ。こういうものがずつと廃止されておる。そこでこの機会に伺ひをしておきたいと思ひます。これは、この自治法改正の根本の趣旨でありませうが、これは行政上の改革をされる御意思から、こういうものをお出しになつたのか、あるいは地方財政を考へになつたのか、こういうものをお出しになつたのか、一体どつちを重点置かれておるのか、その点大臣からでもよろしくうかがひますから、ぜひはつきりお聞かせ願つておきたいと思ひます。

○岡野国務大臣 お答え申し上げます。今回の自治法の改正は、行政の簡素化といふものに重点を置いてあります。同時にねらいをいたしましては、その副産物として財政的に非常に助かるだらう、こういうことを見てやつておる次第であります。

○門司委員 大体行政の簡素化を主としておられるというお考えで一応わかつたのでありますが、もしそうだといたしますと、先ほどから申し上げておりますように、行政の簡素化と事務の複雑化といふものは、別の問題であります。行政をいたすに帳面上の上だけで簡素化することが、實際の上

事務が非常に混乱するということになる、その効果は上らないわけでありまして、私は事務の簡素化をはかろうとするならば、やはり実際の仕事が増

紳にならないように、住民がめんどうにならないように考えるということが本旨でなければならぬと思う。ことに自治の制定は、御存じのように地方の住民の利便というものが、第一番に考えられなければならない。役人の都合だけでこれが改廃されて、そうして住民の意思に沿わざるような、あるいはますます〳〵複雑化するような機構の改革が、しば〳〵行われておりますので、実際から言えば一向行政の簡素化にならない。そうして一年か半年たつと、また元のように返つておるといふのが現実の姿であります。こういうことから考えて参りますと、さつきからの大臣の答弁だけでは、私どもはあまり感心できないのであります。たとえば今問題になっております区長の任命制の問題にいたしましても、大臣は選挙するより任命制の方が楽だとお考えになつておるかもしれませんが、実際はそうではありませんで、これが完全に区会議員の自主的な立場から区長を選ぶといゆる間接選挙にするという従来の市町村制の建前と同じような形がとられますならば、まだ複雑性はやや緩和されますが、都知事が推薦してそれを区会にのめというようなことになつて参りますと、これは決して行政の簡素化になりません。実際は複雑化になる危険性を多分に持つておりますので、われ〳〵はさつき申しましたように、この提案の理由の真意を実は疑うわけであります。大臣は、行政の簡素化と、住民の不便と、さらに政治的

の複雑化というようなものについてお考えになつたことがあるかどうかということをお伺いしておきたいと思ひます。

○野田國務大臣 お答え申し上げます。なるほど公選なら一度で済みますが、都知事がまず選考し、同時にそれを区会にかけて、またそれをその区会で承認してもらうということについては、これはそれだけ段階がふえますから複雑になるでしょう。また今お説の通りに区会が自分自身の独自の立場で推薦する、こういうことも一つの方法でありましょう。しかしこの根本的精神といいたしましては、やはり都と区と異なるものがよく円満に仕事のできるような人物に、区長になつてもらつた方が都政、区政を遂行して行くのにぐあいがいいだろう、こういうことから都知事と区会の両方が、これに關与する任命制をつたわけでありませう。

○門司委員 その点が私ども実はわからなないのであります。一体行政は、住民本位の行政が行われるのか、知事本位の行政が行われるのか。なるほど知事は任命して自分の手足のように動く人があれば、これは事務が非常に能率的に行くということとは、私も考えられる。しかし住民の側からいえば、住民の意思に、沿わざる者が、しかも区の固有の事務を持つておりながら、その固有の事務に対して、住民の意思に沿わざる行政を行うということになると、住民が非常に迷惑する。自治の本旨はどこまでも住民の政治上のいろいろの問題を、現実を表わして行く一つの大きな機関でありますし、また自治自体は自治という字の通りであります。て、みずから住民が治めるのが自治の

りますと、私どもといたしましては、自治の本義というものは、どこまでも住民本位でなければならぬと考へておりますが、一体当局はいかに考へておられるか、自治の本義に対する考へを、この際もう一応承つておきたいと思ひます。

○岡野國務大臣 お答え申し上げます。御承知の通りにおわけ／＼といったしましては、都というものを一つの自治団体と考えたところであります。でございますから、都知事は都全体の住民の意思を受けて、それに公選されて出ている都知事でございます。従つてその都知事が都の行政の全責任を持っています以上は、区の方の行政もやはりある程度まで、自分自身が責任を持たなければならぬわけでございます。そういたしますと、住民の負託を受けて公選せられて出ている都知事が任命するということとは、これは民主主義にも何にも反しないのであります。で、都全体の行政をするために都知事は選ばれ、そうして区もやはり都の一部であるという以上は、都知事も区の行政に對しては相當な関心を持つと同時に、その区の行政がよくなつて行くことを念願する次第であります。そういたしますと、都知事も区というものと何らかのつながりがある方が、区民は同時に都民でございますから、都民に對する政治というものがよくなつて行くのではないかと、かような考えからやつた次第であります。

○門司委員 もう一つ聞いておきたい。これでやめます。どうもその点はつきりしないのですが、この前も私お聞きいたしましたように、区にはや

はり区の一つの固有の事務があると思
います。この区の固有の事務というも
のについては、区民は自分の事務とし
て、これは区限りの行政の単位で行わ
れることが正しいのであつて、もちろ
ん都知事は都全体の知事であることに
は間違ひありません。都の行政は都知
事が考えたように行われることは、私
どもはその通りだと思ふ。ところが区
の行政については、必ずしも都知事
の考へてゐるようには住民は考へてお
らないと思ふ。この点の問題が非常
にむづかしいのであります。従つてもう一
応繰返して恐れ入りますが、行政上の
事務の考へ方からこういう問題が出て
あるか。私がさつきから申し上げてお
りますように、固有の区のある事務
といたしますならば、当然これに對し
ては区民は公選するの権限を憲法で保
障されておりますので、これを一つの
自治体と考へることが正しいと思ひま
す。すし、法律の中にもやはり市に準ず

る。こう書いてあります。おそく御議論はないとは思いますが、こういう建前から考えて参りますと、やはり住民を本位とした今度の地方自治法の改正でなければならぬと思ひますが、率直にひとつお答えを願ひたいと思ひますことは、事務が非常にやりいという事務的の区の考え方で、今度の自治法全体の改正が行われておるか、あるいは住民本位の改正が行われておるか。大臣としては非常にお答えにくい点だと思ひますが、ひとつお聞かせを願つておきたいと思ひます。

○岡野國務大臣　住民の意思を無視して行政をするような制度には、私はこれはなつていないと思ひます。と申し

ますことは、まず任命の方式から行きまして、都知事は、先ほど申し上げましたような全都民の負託を受けてやっております政治家でございます。でござ

民に対しても、都知事は公正なる、また福祉的の行政をして行かなければならぬ責任を持つております。その都知事が任命をしまして、同時にただいま仰せのように区の利益を尊重しなければならぬ、こういうような意味におきまして、区議会にその同意を求め、区の固有の事務に対して十分な責任を持たないような区長は同意をせぬ、こういうことにしておるわけでございます。でございますから、私は区民の要望も入れ、都民の要望も入れて行政のできる人がなれるように、ただいまの制度にかえたわけでございます。

○金光委員長　ちよつと理事会を開きたいと思しますので、そのまま休憩を願います。

午後四時休憩
午後四時二分開議
○金光委員長 都合により本日はこの
程度で散会いたします。
午後四時三分散会

午後四時休憩

午後四時二分開議

元委員長 都合により本日はこの
と散会いたします。
午後四時三分散会

午後四時三分散會