

地方行政委員会町村合併促進に関する小委員会会議録第一号

昭和二十八年六月二十三日(火曜日)午前十時四十七分開会

昭和二十八年六月二十二日地方行政委員会において小委員を左の通り指名した。

出席者は左の通り

委員 石村 幸作君

委員 堀 末治君 館 哲二君 秋山 長造君 松澤 兼人君 加瀬 完君

委員外議員 八木 幸吉君

事務局側 常任委員 福永興一郎君 常任委員 法貴 三郎君 会調査員

法制局側 参事(法制局第一課長) 杉山 惠一郎君

○小委員長の互選 本日の会議に付した事件

○町村合併促進法案に関する件

〔年長者館哲二君仮委員長となる。〕

○仮委員長(館哲二君) 只今から地方行政委員会町村合併促進に関する小委員会を開会いたします。

○松澤兼人君 小委員長の互選は従来慣例もありましたので、座長から御指名をして頂いたらよからうと思っております。

○仮委員長(館哲二君) それでは今松澤委員から御発言のように決定いたしました。差支えございませんか。

○仮委員長(館哲二君) 御異議ないようでありますから、座長から指名申し上げます。

地方行政委員会町村合併促進に関する小委員長に石村幸作君を指名申し上げます。

〔仮委員長館哲二君退席、石村幸作君委員長席に着く〕

○委員長(石村幸作君) 一言御挨拶いたします。只今地方行政委員会の町村合併促進に関する小委員会の小委員長に不当私を御指名頂きまして、感激してお受けすることにいたします。この件につきましては、私も重大な関心を

持つて、又興味を持つてというところかと思いますが、関心を持つて今日まで参りまして。従つて一生懸命勉強してこの小委員長の重職を守つて行きたいと思つて、どうか皆さんの御協力をお願いいたします。

○委員長(石村幸作君) 議事の進行の方法といたしまして、差当り今までの概要、それから法案の内容等を概略御説明をして、それからこのお手許に出してあります試案を逐条的にでも審議して進めて行く、こういうことにいたしてよろしうございませうか。

○委員長(石村幸作君) それからお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

支障があつて、どうも実現いたさないという現状であります。私も地方行政委員会に席を置くものとしたしましては、これについて何らかの特例措置を設くべきことを指摘して、政府側にもたゞ注意を喚起して参つたのであります。特に平衡交付金の制度の実施によりまして、その計算方法の關係から、合併した町村に対する普通交付金の額は、合併しなかつたものとして計算した場合よりも、遙かに下廻るといふ矛盾等がありまして、地方自治の確立について国の基本方針に副うこの町村のほうが、却つて不利益な地位に立たされるということになる事実、これに対して町村側としても非常な不満等を持つております。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

の法律の性質上、各省の所管事項について多くの特例を規定することにもなり、又国がこの促進のために或る程度の助成の措置を必要とするような特殊性に鑑みまして、これはやはり議員立法がいいのだらうというように思われるのであります。そこで私も前国会からの關係上、これには大きな関心を持つておりまして、館委員長らとともに、これが調査研究を進めて参つたのであります。調査室にも検討をさせ、又法制局にも依頼して、法理的、技術的の問題点を詳細に検討して参つて参つたのであります。漸くここに一応の結論を出すまでに漕ぎつきましたのであります。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

○委員長(石村幸作君) それではお話をのいる、の資料、これも成るべく取揃えて配付することにいたします。

を目的とする」というのでありまして、次がこの定義として、「町村合併」「合併町村」「合併関係町村」これの用語等を説明しております。

次が町村合併の規模についてであります。ここではおおむね人口八千を最低の基準として、地勢、人口密度、その他の事情に照らして、行政の効率化を根本において、合併すべきことを明らかにする。この八千であります。これも相当皆さんの御検討をお願いしたいのでありますが、一応の線でありまして、ここには町村吏員の一人あたりに対する住民の数とか、住民一人あたりの役場費、町村税に対する役場費の割合、まあいろいろ数的にも研究してみたいのでありますが、神戸委員会の神戸報告にも示されております通り、やはり七、八千を以て適正であると、こんなふうなものであります。実はこの面積についても一応検討してみたいのであります。三十キロ平方という線も出たのであります。特に東北地方等の実情を調査してみました。三十キロを標準といたしますと、むしろこの合併を阻害する結果となりやしないかというふうなこともありますので、この面積というものは、具体的に現わすことをやめまして、地勢、人口密度という説明的な文句を使ひまして、人口の八千というだけで、この規模の線を引いたのであります。

次は町村合併促進審議会というのを県に作り、町村には町村合併促進協議会というのを作ることにいたしました。これは二つとも地方自治法の中にも、すでに規定されておるのであります。次が新町村の建設計画の策定であり

まして、従来その合併に際しましては、その関係町村ごとに行う協議をして、ただ契約を結ぶと、こういうふうな恰好で進んでおつた。従つてこの合併した後で、その契約が履行できたとか、できないとかいふ紛争も相当あるようであります。そこでここに新町村建設計画というものはつきり法的に謳つて、そこで将来の合併後の町村の建設の計画、内容を明記するということにはしたのであります。

先ず第一番にこの議員の問題であります。従来この合併を阻んでいた一つの橋と言ひますか、これは感情的の問題でありまして、合併が実現すると、今までの議員の職を失う、こういうことが非常に現職の議員連中の感情を刺戟して、いたつたという関係で、どうも痛になつていた事実があるのであります。そこででき得れば、議員の職をそのまま継続在任せしめる。これがまあ一番いいんじゃないか。又その議員の在任中、こういう大きな問題を解決するといふ一つのプライドと言ひますか、そういうものを持つておりますが、ひとたび合併すると、先ほど申し上げました通り、合併の建設計画等も自分の手でこれが行えない、こういう一つの悲哀がある。そこで特にこの建設計画の変更等を要するやうな場合に、合併が実現したのちに変更する場合には町村の議会の議決を要する。その場合に、合併をするまでに骨を折つた議員が、そのまま残つていれば忠実にその計画協議等を議決しますが、これがかわると、自然、勢力というか、分野、これも変わりますので、いろいろ

な問題が起つて来る。最初、合併当時にきめたもの予測しない結果も来ます。それがあるという、いろいろ点から見まして、でき得れば議員をそのまま残してやりたい、こんなふうな考えられるのであります。そこでこの議員の定数及び選挙の特例をここに考えたのであります。議員に關しての特例を設けること、この特例としては二つの型を認め、協議による規約による選択に任せる。勿論規約を定めないので自治法の原則によることはもとより自由であります。この特例の一つの形としては、町村合併の際、現に在任する議員は協議による規約の定めるところによつて、新設合併町村については町村合併後二年以内の間、編入合併町村については、編入する町村の議会の議員の残任期間引続き合併町村の議会の議員として在任するものとする。つまり選挙をしないのでそのまま継続在任する形であります。第二の特例の形として、新設合併町村については、設置選挙の場合に限り、地方自治法の原則による定数の二倍と、合併関係町村の定数の合計のうち、小さいほうの数を超えない範囲で、規約によつて定数を増加することができると。そして選挙をする。こういう形であります。又編入合併町村については、現職議員の残任期間に限り前と同様の範囲で、規約により定数を増加することができると。まあこういう二つの形であります。そこで今の議員の問題ですが、なおこの問題については、憲法の九十三條の二項ですか、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」という憲法の規定

があります。そこでこの憲法に抵触しやしないかということも相当考慮して研究して見たのであります。この範囲内以上のごとく規定することも差支えないと、こう考えられたのであります。これは一つ又後刻十分研究して頂きたいと思ひます。

次が市町村の境界変更に関する特例であります。町村合併に際して、合併関係町村の一部の区域が、他の市町村への編入を希望する場合は、それが地方自治法に定めてある知事の勧告の中に採用されているという場合に限り、その区域の住民投票により他の市町村に編入することができるようになると、こういうことで、その手続きを規定しております。

次が地方財政法の特例であります。これは地方債を起す場合に、財源とする場合には、地方財政法によつてその制限がされておりますが、この場合はその規定に、第五條第一項の規定にかかわらず、地方債を以てその財源とすることができると。即ち新町村建設計画に掲げてある合併町村の永久の利益のために地方債を財源とすることができると、こういう緩和規定であります。

次が地方税法の特例であります。合併町村は、合併関係町村の間において、地方税の賦課に關し著しい不均衡があつた場合は、而もこれは止むを得ないと認められる場合には、三カ年度間は、不均一の課税をすることができるとしたのであります。

次が地方財政平衡交付金法の特例であります。合併町村に対する地方財政平衡交付金については、五カ年度間は政令の定めるところによつて、合併

が行われなかつた場合に各合併関係町村に交付されるべきであつた金額の合計額が交付されるべきものとする。即ち合併いたしました数カ町村が一ツになりますと、どうしてもこれはその額が相当下廻るのであります。そこでこれを合併以前の形において関係町村を一ツ一ツに計算し、そしてそれを全部合計したものを交付するという特例であります。

次が国有財産特別措置法の特例であります。国有財産特別措置法上の普通財産以外に、新町村建設計画の実施に關して、永久の利益となるべき施設の用に供する場合には、合併町村に譲渡し、貸付ができるものとする、こういう特例であります。

次が国有林野整備臨時措置法の特例であります。合併町村の区域にかかるとる国有林野は、国土の保安上及び国有林野の経営上欠くことのできないものを除くほか、合併町村の基本財産の造成上必要ありと認められる場合は、合併後五カ年間に限り、国有林野整備臨時措置法の例により、合併町村に売却し、又は交換することができるとして、五年間掘置き、十五カ年間年賦とする等でありまして、国有林野整備臨時措置法は来年、つまり二十九年度にお終ひになります。そこでこれを延長した形というよりも、この臨時措置法の例によつて五カ年間この掘下げができるというところで、而も同措置法に載つておる林野だけでなく、先ほど申し上げました国土保安上、及び国有林野の経営上欠くことのできないものを除くのはか—これは売れないんで、そ

次が地方財政平衡交付金法の特例であります。合併町村に対する地方財政平衡交付金については、五カ年度間は政令の定めるところによつて、合併



○委員長(石村幸作君) 勿論財政面から見まして、現在のままでは弱小町村ではやつて行けない。これはもう勿論のことでありまして、今後、例えばこの地方財政を、現在制度調査会等も作られて研究しておりますが、根本的に地方制度の改革をし、従つて財政の建直しもしなきゃならん、こういうことになつておりますが、これは原則として小さい二千とか三千とかの町村が散在してはいたんでは、如何に制度を直して財政を改革しても、やはりその困難は続くんだ、こういうふうに見られるわけでありまして、例えば財政の改革として税制の改正をしようとしたとしても、この地方税、県税市町村税を一律に変えても、どうしてもこの町村は農村が多いのでして、そこに不均衡になる。他の市町村、大きい町村とどうも不均衡になる。これは否めないわけでありまして、特に小さいと、役場費についても、その他の経費の面についても、どうしても負担が過重になる。人口一人当りの税の高についても或る程度調べて見ましたが、小さいほど税の、住民一人当りの負担割も非常に多いわけでありまして、そういう点から見ても、やはりこれは将来地方制度が改革されるとしても、先ず一番にこの町村の合併整理が必要じゃないか、こう思われます。

○加瀬完君 原則としては勿論異議をさしはさむものじゃないのですが、併し町村合併という一つのものを進めるにいたしまして、現実の地方財政の不合理なものをもそのまま認めて、それを解消するために、ただAの町村とBの町村を合併して行くというふうな考えを持つか、そうでなくて、もつと産業とか経済とか住民の生活自体というものを基点におきまして、例えば小町村が非常に役場費が仮に嵩むというならば、事務再配分の面において政府としてもつと考える面があるんじゃないか、いつたような点を当然考慮されなければならぬと思つて、この全体の案というものが率直に言つて、農村が都市に吸収されるというふうな一つの傾向というものを、どうして防ぐかということが私にはよくわからぬと思つて、それから税源の不均衡というものを、税源の偏在というものをどういうふうな調整して行くかということも、明瞭じゃないという疑念も持つのです。

○委員長(石村幸作君) 今のお言葉の中に、この地方制度というものを現在そのままに見て……

○加瀬完君 地方制度じゃなくて、地方の何と言いますか、税法と言うよりは……

○委員長(石村幸作君) 財政ですか。決してそういうのでなくて、勿論地方制度と従つて地方財政、そういうふうな面を根本的に改正する機運に向つて、事実調査も政府で進めておる。これに並行してこの町村合併をやる、こういうものでありまして、実はその程度の根本改革が進んだ後にこれを、町村合併を促進すればいいのかわかりませんが、私はそれを待つておられたい。つまり並行して行くというけれど、むしろ先にこれをやつてしまおう、こんなふうに思つております。

それから今の都市に集中云々とおつしやいましたが、それは決してこれに都市集中政策等を盛り込んでいないつもりです。従つて先にもちよつと申し上げました市に偏入する場合のごときも、実は或る向きは八万と言ひ、十万と言ひ、そうしてこの周辺のものが皆都市に集中したいという希望も相当あるらしいが、それはどうかと思つて、差当り五万という線を一応引いたわけなんです、これは実情がその市に偏入するのが最も適正であり、市も又その周辺の住民もそのほうが幸福である、こういうふうな特に見られた分を考へて、五万と小さくしたわけでありまして、

○秋山長造君 町村合併の場合に、地域給なんの關係はどうなんですか。例えば地域給のついてる町村とついてない町村があるという場合に、尤もでありまして、一つの合併した町村の中に異なつた等級がつくわけですから、これはそのままにして置いても、現に、現在におきまして、一つの町の中に二種類の地域給のある所もあります。併しこれは合併ができたあとでよく調査をし、又その住民の要望によつて、人事院がこれを適当にきめることとなります。

○秋山長造君 その場合に、この立案の過程において、その地域給なんかの問題について人事院のほうと話し合はなつておられるのですか。

○委員長(石村幸作君) これは具体的に話し合はしてありません。具体的にお話しておきます。併しそれはあくまで直せばいいじゃないかというふうな……

○秋山長造君 まあ町村合併を行う場合には、県にしてみても国にしてみても、いろいろな機関が極力これに便宜を与え、

協力しなければいかんということはない。抽象的に語つてあるものでありますけれども、その場合に人事院あたりじゃなかなか地域給を上げてくれとか付けてくれとか言つても、これは拂らないのであります。ところがやはりこういう問題が小さい問題のようで、我々町村合併なんかの場合に、大きなやほり問題の一つになるわけなんです。まあ大きい市なんかにしても、中心部とそれから郊外のほうではおのずから等級が違つていふというふうなこともありますけれども、併しまあ田園同志で、地域給の二級地くらいなところ、それから、まあ余り大した違いはないところ、ほんの小川一つ、道一つで繋がつていふようなところが合併するのですから、そういう場合に、やはり合併したあとも、依然として付いておるとして、付いてないところが一緒にやつて行く、付いてないところが一緒にやいやい言つても暫く待つておれ、何か人事院がやつてくれんのかしら、やらないじゃないかということ、抑えようか、そういう点はやはり人事院なんかと事前に話し合つておかなければいかんと思つて。

○松澤兼人君 その問題について私も大分地域給の問題については衆議院で人事委員をやつておつたので経験があるのですが、合併をしたからといつて、地域給が下るといふことは全然ないのですから……

○秋山長造君 下るのでなくて、片一方を上げる……

○松澤兼人君 つまり段があるわけですから、段があるということは、町村が合

併して市になつても、なつたことによつて地域給が直ちに上るといふふうには人事院としては考へていないわけでありまして、併し市になればなつただけ平均化しなければならぬという考へは、人事院としては持つておると思つてあります。平均化するということは、下げたというよりはありませぬから、どうしたつて高いほうにならして行くという結果になるのであります。町村合併をやれば、やつただけ高いほうにならして行くという傾向は、確かにあると思つて、それは又促進しなければならぬと思つて、国の機関として、人事院としても、それに対して協力を言ひますか、或いは努力しなければならぬことになつておられますけれども、なつたからといつて、直ちこういうわけには行かんけれども、い方向に行くかということも確かに考へられると思つて。

○秋山長造君 今松澤さんのおつしやつた意味で私は言つたので、一緒になつたために下るといふのでなしに、付いてないところと付いていふところと一緒になつた場合に、やはり一つになつても、そのまま行くのでは、付いてないほうが非常に不公平な感じを感ずるから、高いほうへ極力早い機会にならすように、人事院へこういう問題に付いてはあらかじめよく駄目を押しおかないといふか、ということも申し上げたのであります。

○委員長(石村幸作君) わかりました。それにつきましても二十七条に国の行政措置、これはもう語つてある通りであります。実は人事院とも非公式に話してあるわけでありまして、そこで二十七条の精神の適用でこれが行く

と、まあこういうふうな思っているわけでありませう。

そこで如何でしよう、いろいろの御意見があると思えますから、一つ第一章総則、第一条から八条までが総則になつておりますが、この中で一つ範圍をきめて、そして御研究願う、こういうふうにしたいと思ひます。そこで第一条、これは目的であります、この法律は、町村が町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にするように規模の適正化を図ることを積極的に促進し、もつて町村における地方自治の本旨の充分な実現に資することを目的とする……。

○加瀬完君 第一条のこの「規模の適正化」という問題なんです、御説明だけ承つておきますと、規模の適正化というのは、行政の便宜な処置としか受取れないのです。例えば地方自治の本旨というのであれば、住民の幸福のための産業とか、経済とか、或いは住民の生活などの観点というものが、規模の適正化というものの中にどれだけ基準として入つておるかという点で、入つておらないように思われるのですが、どうですか。

○委員長(石村幸作君) これは先ず地域を拡大して決定する、そうすれば、従つてそこに経済的の措置も、まあ自主的というか、又それに加えて固なりの措置も講じられる、第二段階として、そこでこの建設計画というものは、次にいろいろ列記してありますが、こういう、つまり公共的な立場を主に考へております。従つてそこにその土地の特異な経済的面も、その公共的施設等に現われて来るのじやないかと、こ

○加瀬完君 この合併の具体面に入りますと、規模の適正化というものを或る程度明確にしておきませんと、無理な、ただAとBの合併というものが進められまして、あとで問題が起る事が多い。そこで規模の適正というものの中には、産業なり経済なり住民の生活なりについての、或る程度の標準というものが記されて、こういう条件で合併が進められるべきだというふうなものがないと、まずいように思われるのです。

○委員長(石村幸作君) 第三条にこの町村の規模について諷つてあります、ここで人口のほかに説明的な「地勢、人口密度その他の事情に照らし」、実はここに産業、経済というふうな文句も初めは入れて見たのでありますが、その他の事情というものは、つまり御趣旨の意味はここに盛つてあるわけでありませう。

○加瀬完君 私三条を見て今の質問をしたのですよ。と申しますのは、「行政能率を最も高くするように」と書いてある。「行政能率を最も高くするように」ということは必ずしも……、こう申しましよるか。「行政能率を最も高くするように」ということは、その住民の利便をそのまま進めるといふこととは同じことにならないと思ふ。特に「規模をできる限り増大」するといふことは、或る場合住民の不便を助長する場合すらも出て来ると思ふ。そういう点がどうもその行政能率といふことばかり先考えて、住民の利益といふことが、どうも隣にかくれておるように思われませうので、規模の適正化といふことを明確にしなければ

ならん、こういうふうな考へるわけでありませう。

○委員長(石村幸作君) そこで大体加瀬さんの質問の気持ちもわかつたので、私の申上げる内容もおわかりと思つておりますが、質問と同時に一つ何かいい御意見があつたら、どん／＼言つて頂きたいと思ひます。それでこれは原案を出してこの内容を質疑応答するのではなくして、その原案を一つ研究して頂いて、皆さんの御意見を十分これに採入れるつもりでありますから、これはこういうふうな御意見を必ずおありと思ひますが……。

○加瀬完君 私は反対をしているのじやございませぬ。

○委員長(石村幸作君) それはわかつております。

○加瀬完君 実際町村合併を進めて参りますと、いろいろ無理な、合併という事に急いでしている／＼無理が生ずるのです。そのために取返しの付かないような失敗というものが又生ずるわけでありませう。そういうことがな

○委員長(石村幸作君) 速記を始め……。

○加瀬完君 結局そこがどこへウエイトを置くかという問題だと思ふのです。合併促進法というものが半度出たけれどもこれが過渡的な、便宜的なものだと考へないわけですから、一つの理想案として言つたのですから、こういうものを出さなければ、AとBとのただ合併ということに主眼が置かれることのように解せられるものではなくして、それならば一部編入とか、或いは現在の町村というものを、又或る観点から再分割、再統合するというふうな強い線というものを打出すということも考へられぬことでも

ない。そういうような問題がこの前の話合や或いはこの案の審議の過程に何が出なかつたでしようかどうか。

○調査員(法書三郎君) 勿論そういう場合も予想いたしました、そういうお考へで町村合併をお進めになることについて、障害のないような法律の内容というふうな考へてあるわけございませぬ。

○松澤兼人君 大体規模の適正化といふことはこの三条がそれを受けておるわけですね。

○委員長(石村幸作君) そうです。

○松澤兼人君 ああそうですか。それで結局、まあ今加瀬君も言つておられますけれども、住民の利便といふこと、行政が非常に能率化して行くといふことは、まあ一方から言へば、大

て、却つてその住民が不利益を、不利益を感じますかね、不便を感じるといふことがあるのじやないか、これは平

ただ行政の能率というだけ、つまり言つてみると、役場側だけの理由で住民の利便といふことが従つて考へられるといふことになると、住民が何のために合併したのだといふことになりはしないかと思ふのですが、その噛合せの問題だと思ふのです。

○委員長(石村幸作君) 今のお説御尤もでして、勿論これは役場側とか、理事者といひますか、そういうふうなものに利便を基いてやるべきものじやなくて、住民の福祉のために主になければならぬ問題です。そこで例えば今の人口八千という問題も、特にこの最低基準を合併するのだから、成るべく大きくしたらいだらうというのに

走らずに、おおむね八千として、実はこの面積においても、三十キロとこのうちに疆つてあつたのですが、これには削除しました。それも中心地点から、各すみ／＼から一里／＼の面積がいいだらう。こんなふうにも考へたくらいでありまして、この八千というのでやれば、おおむね八千とするならば、この地方の住民の利便という点から見ても、先ず適正じやないか、こんなふうな考へておられます。勿論この規模の点において八千というふうなはつきりした尺度というものはないわけですが、まあおおむねであります……。

高度にするということと同時に、併行して或いは住民の利便をよくするといつたようなことをどつかで語れば、その問題は妥協的な一つの解釈がつかうと思ふのです。

それからもう一つの問題は、町村というものは一定の目的だけで以て作るものでなくして、やはり地縁的な関係でできてくるものなので、それが不合理的であるか或いは非能率であるかというふうな面からばかり割切つても考へられないところがあつて思ふのです。同一経済面とか或いは又地縁的な水利関係とか何だかという事で、非常に土地に密着して居るという、それが農村とか町村の一つの特質であつて、都会がそれに反して非常に社会的な性格を持つて居る。農村のほうでは反対に郷土社会的な性格を持つて居るという事で、単にこれは強制法ではありせんけれども、そういうただ一方の能率化ということだけで、法律ができたんだから、合併しなきゃならないといつたような、何か圧迫を受けるような感じを与えちゃいけない、こういうふうに思ふのです。

○委員長(石村幸作君) よくわかりました。これは加瀬君の御意見もそこにあつたらうと思ふのだが、この行政能率の増進のみではないのですけれども、そういうふうに見られる嫌いがあつて、そこで住民の利益、福祉、こういうふうな意味をこへ取込むように一つ研究することにいたします。

○秋山長造君 私と同じような感じを持つて居るが、ただ併し、住民の利便という点も、現実の問題になると又いろいろあるので、例えば私が農村に住んでいてよく体験して居るので

が、住民の目先の利便から言えば、役場ができるだけ自分の部落にあるようなあり方が一番便利がいい。できれば各部落別に全部役場を置いてもらえば一番便利がいい。役場へ行くにも自転車で乗つて行く必要もないし、ちよつとそこらへ行けば間に合うということになる。併し、だからといつていつまでも小さい町村で学校もお粗末だ、いろいろな公共施設もお粗末だということとなく、少々遠くても立派な学校が建てば子供のためにもいいと言へるわけですから、そこらはこの集中と分散とのバランスをどこまでとつて行くかということをよく考へて行けば、大

体住民の利便は合併によつて却つて害われるというところがなしに済むのじやないかと思ふのですが、ここに書いてある「地方自治の本旨」ということは憲法にも書いて居るのでいろいろ文章にも地方自治の本旨に則りというふうなことが書いて居るので、ここに書いてある「地方自治の本旨」ということは一体どういふことを考へて居るのですか。これはまあ委員長にお尋ねするのどうかと思ふのですけれども、どなたでも結構です。「地方自治の本旨」ということをよく自ら自身も使つて居るのでも、この内容はどういふことを意味して居るのでしようか。

○委員長(石村幸作君) これは御尤もなことで茫漠たるなで、枕言葉のようになつて居るので、(笑声)何ごとにもそうなつて居るので、併しこれは、この場合には憲法の九十二条に「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」ところなつて居るので(笑声)まあこれに則

る、こういうこととす。○秋山長造君 やはりこれはなんでもしよるか、ただ自治行政というふうなことでなしに、地方住民の利便とか幸福とかいふようなことも含まれて「本旨」といふ言葉を使つて居るのでしようか、どういふ意味でしようか。○委員長(石村幸作君) まあそういう意味でしようね。そこでこの場合にも新町村建設計画の策定というのが第六條にありますが、これが相当のものを言うんじやないか。つまり住民の利便、福祉というか、その希望を、この条項、建設計画の策定に際して遺憾なくこれに発揮すると思ふべきではないか、こう考へておられます。○秋山長造君 先ほどお二人からおつしやつたように、この「地方自治の本旨」ということだけではどうもわかつたやうでわからないような漠然とした言葉なんです、それをそのまま残して、それと並べて何かもう少し具体的に地方住民の福祉の向上とか利便の向上とかいふような言葉を並べるか取替へるか何かして、やはり入れておいたほうがいいんじやないかと思ふのです。私は、私も地元が岡山県なんです、岡山県は御承知のように町村合併を猛烈な勢いでやつて居る、二年間に百ぐらゐの町村を減らして居る。三百六十あつたのを今二百七十ぐらゐにして居る、中には間々行過ぎが有つて居る、町村議員だけがどん／＼町村合併を村民の知らぬ間に決議をやつてしまつて、村民がびっくりして立上つた時には、もう決議は済んだんだから、今更言つても遅いといふようなことが聞かれます。そういうことになりま

す、やはりこれは住民の福利を護るべき議員の行動としては、いささか輕率のそしりを免れんと思ふので、そういう余り輕はずみな行過ぎを或る程度抑えて、やはり一応住民の気持を聞きつつ極力合併に持つて行くという態度をとらせるために、住民の福祉とか住民の利便とか何とかがさういふことを、ここでなくてもいいのですが、どこかへはつきり文言を書いておいたほうがいいんじやないかと思ふのですが……

○委員長(石村幸作君) どこかでなく、やはり「目的」の所あたりへ一つ特筆大書するように研究いたします。○秋山長造君 そういふ項目を一つ入れたらいいと思ふ。○委員長(石村幸作君) 今の言葉の中、議員等が勝手にきめて住民はびっくりしたということ、御尤もでありませんが、そういうことのないように町村協議会を作つて、その協議会のメンバーは、まあ先の話ですが、その他の職員とか書いてありますが、これも広範囲に解釈して、例え文教に関することだつたら教育委員というようにあらゆる面を網羅してその協議会を作らう、こんなふうに入取入れてあるわけです。

○委員外議員(八木幸吉君) 今の目的のところは住民の福祉とその負担軽減という字を入れたほうがいいのではないかと思ふ。地方財政の最初の提案の際にもお話がございましたが、福祉の裏といふと、負担軽減といふものを目的の中に入れておいたらいいんじやないかと思ふ。○委員長(石村幸作君) これは大きく言つと、さつきいつた地方自治の本旨に入つて居ることもあつて、又今の住民の福祉をさういふ意味を何か考へ

せて頂きます。たとえば利益、利便それから福祉の中にそれも入つて居るわけですから、そういうふうな文句を一つ考へさせて頂きます。○加瀬君 今委員長の御話の第五条の2ですが、教育委員なり農業委員などは職員と解釈できるかという問題です。○委員長(石村幸作君) これはいろいろ解釈して見たのですが、いわゆる公選の委員は、これは皆入ると思ふ。○加瀬君 ところで教育委員会というものが正式の機関であつて、個人の教育委員といふのは、これは教育委員の何ものをも代表するわけでもない。農業委員もやはり同様のものではない。農業委員の個人を入れても、教育委員の意見を聞いたことにもならないし、農業委員の意見を聞いたことにもならない。小作地の問題も耕作地の問題もありませんから、農業委員は相当重要な諮問としての役割をしなければなりません。学校問題も大きな問題でありますから、教育委員会の役割が大きいです。それらについて教育委員会として農業委員会として、促進協議会に発言できないといふことは、不合理じやないかと思ふのですけれども……

○委員長(石村幸作君) 発言できないといふのは……

○加瀬君 教育委員会として或いは農業委員会の正式機関が協議会の中には参画できないわけではございませう、これで参りますと、そうすると、教育委員会の意見、農業委員会の意見というものはどこで聞くのか。

○委員長(石村幸作君) これは大きく言つと、さつきいつた地方自治の本旨に入つて居ることもあつて、又今の住民の福祉をさういふ意味を何か考へ

○委員長(石村幸作君) そこで御指摘の第五条に「その他の職員」としてありますが、そうすると、つまり農業委員会を正式に代表して入れない。ですけれども直接これは委員長を入れるとか、教育委員会の委員長を入れるとか、ことに事実なると思いますが……。

○加瀬完君 なりませんけれども、個人として入りました教育委員、個人として入りました農業委員は、農業委員会の代表でもなければ教育委員会を代表しているわけでもないと解釈するのが当然だと思ふのです。そうしますと、一番大きな問題を含む教育問題とか農地問題とかいろいろの意見はどこで聞くのか、協議会において……。

○委員長(石村幸作君) まあ一応の御理論ですけれども、そういう場合に例えれば教育委員長、農業委員長、農業者の会長ですか、が入れば、その人はその団体の意思を代表してやはり協議するでしょうね、事実問題としてこれは……。

○加瀬完君 事実問題としてそういうことは不可能だと思ふ。この条文には二つの疑義がある。そういう各種委員を職員と解釈していかんというところが一点。それから今言つたように教育委員の個人、農業委員の個人に意見を聞くことは、教育委員会の意見、農業委員会の意見として受取つて正しいかというところ、これは委員長よりも専門員のかたで答えても結構です。

○調査員(法費三郎君) 只今の御質問で二点あると思ふますが、職員の文字が公選職の執行機関の長或いは委員を含むかということでございます。これは現在の自治法上のやり方で、教育委員或いは公安委員というふうなものを

職員の中に入れて用いておるといふ場合もあることと思ひます。それでここではその用法によつたわけでありませう。

それから第二には、こういう場合に、その協議会の中に入りました委員は全体の委員の代表となり得るかどうかという点だと思ひます。委員会の代表となり得るかどうかという点だと思ひますが、大体町村の行政というものが、全体の話し合いで事を進めるといふような形が多いのでございませうから、こういう規約によりまして協議会の権成を定めます場合において、それは教育委員を入れるか入れないか、或いは入れれば誰を入れるかというふうなことは、事前にその実情に合せてきめて、そして任命するということになります。それから、町村長が自分の都合のいい委員をこの協議会の委員に任命するといふようなことは大体はあり得ないといふふうなことを考へるわけでございます。それからなお附け加えて申し上げますれば、合併問題というものが……。

○加瀬完君 ちよつとお話中ですが、私の質問しておることは、協議会に参加したところの教育委員個人、農業委員個人が、教育委員会の代表と認められ、農業委員会の代表と認められるかという法的な解釈です。

○調査員(法費三郎君) その点については、これは法律上から厳密に申し上げますと、相当疑問がある場合があるかと思ひます。併しその教育委員の中で事実上の話し合いによりまして、大体の代表といふことで入れば、それは事実上差支えないといふことでございませう。それでよろしいのではないかといいふうに考へておられます。

○委員長(石村幸作君) 杉山法制局第二課長どうですか。

○法制局参事(杉山憲一郎君) この協議会はおの／＼の村が代表を出し合つて話をするという形になつておられるわけですが、教育委員会とか公安委員会、農地委員会とかいろいろものは、この村の中のいろいろ／＼な意見の調整をやる、勿論委員会として意見の調整をやるだろうし、そういう意見の調整したものを持つて行つて、他の村との話し合いをする場合に、どういふものをやるかということが、ここに書いてあるわけでは、この協議会の構成委員として、自治法の中にある協議会の構成委員として掲げてあるものと内容は同じつもりで書いてあるわけで、別にここで新しいものを附加しておると思はれていないのです。ただここで委員その他を出して来たのは、執行機関でないものでちよつと呼びにくいこともあるからといふので、念のための規定としてあるわけですから、別にこの協議会でその村の教育委員を代表して出て行く、或いは農地委員を代表して出て行くといふことは考へてない、こういうふうな考へておられます。

○加瀬完君 そこで私は形式的に解釈をすればそういう理窟も成り立ちますよ。併しこの法の精神といふものは、町村合併を推進して行くといふことが法の性格なのですね。町村合併を強力に推進して行く上に一番問題になるのは教育の問題と農地の問題なんです。そうすると教育の問題の正当な機関である教育委員会に町村合併についてのことをどこで諮るか、農地問題の正式機関である農地委員会に町村合併についての農地の問題をどこで諮るかとい

うことになるかと諮るところがない。一番大きな問題を孕む二つの問題を二つの委員会に諮らないで、一体町村合併を進めて行つて支障が起らないかといふ、この法全体の一つの欠点と申しませう。この法全体の一つの欠点と申しませう。それらを全部含めてお答えを頂きたい。

○松澤兼人君 これは土地の変更とか不在地主とかそういうことでないと思ふ。若し変更する必要があれば、農地委員会に諮らざるを得ない法律的根拠があるのでしょうか、別な法律で……。

○加瀬完君 私は具体的問題として一番支障が起る、問題になるものは学校問題であり農地問題と申すのです。ですから合併を推進して行く上に、それらの問題の当面の責任者に合併についての話し合いを一度も持ち掛けるような規定がないといふことはまずいじやないかと考へます。

○松澤兼人君 別の法律で当然義務付けられておるのではないのでしょうか。

○調査員(法費三郎君) 加瀬委員の御質問にちよつとお答え申し上げます。法律上の問題は法制局の杉山二課長から申上げた通りでございます。ただ私どもが職員としておいてよろしいといふふうな考へたものは、若し学校の設置といふようなことについて非常に問題になるというときは、これは或る場合は調整の中心問題といふことでございませう。その場合は町村長といふものは自分の町の一部の機関である教育委

員会の意思を無視して、勝手に合併計画或いは町村の学校の計画を作るはずもなく、あらかじめ協議して適当に調整を図り、その意見を以て町の合併に対する基本方針とするであらうといふことを前提として、この規定をおいたわけでございます。そうしてその実情によりまして、その調整において、合併についてはやはり教育委員を是非協議会の委員中に入れなければならぬといふ場合には、この規定によりまして職員といふことで、教育委員を出すということになると思ひます。それで実際をいふと、何らかの規定の書き方で不備はないと思ひます。

それから我々が検討中に考へましたことは、たとえは町村の機関といふものはいろいろありまして、教育委員会のはかに農業委員会或いは公安委員会の場合もございませう。そういうものをすべて網羅的にするか或いは実情に合するに適當に現地で委員の構成を定めるか、いずれがよろしいかといふので、この案に落ちついたわけでございます。

○加瀬完君 その他の質問に進んでよろしいですか。

○委員長(石村幸作君) どうぞ。

○加瀬完君 第七条の条文ですけれども、「合併町村の建設に協力する基本の態勢を整えるように配慮しなければならぬ」といふ条文があるからでございますが、先ほど秋山さんからお話が出ましたが、今の町村合併といふものは、どうも一部の者によつて合併計画が取運ばれておるといふ傾向が非常に強い。こういうふうな傾向に対する調整といふものはどういふふうな考へるか。

○加瀬完君 第七部の質問に進んでよろしいですか。

○委員長(石村幸作君) どうぞ。

○加瀬完君 第七部の質問に進んでよろしいですか。

それから次の第二項の問題で「相互の間均衡を失するものがある場合に

おいては、すみやかに是正するように定めなければならない」とあります

が、どこでこの是正をするのかという問題、それから不均衡か否かというこ

とは、非常に主観的問題になつて来

る。そうすると少数地域の人が不均

衡だと考えておりましたも、これは

大多数の地域のものは、これは不均

衡でないという、大多数の地域のもの

の主観の下にはねのけられる危険があ

る。そうすると、少数のものが不利

に甘んじなければならぬという問題

が起るのですが、これらに対してどう

いうふうな処理をするのか。

○委員長(石村幸作君) 是正をどこ

にするかという、つまり従来のこの均

衡を失するものがある、これは今まで

衡を失しておるわけです。これを是正

をするというの、つまりその合併

でも研究されるでしょう。それから

それがいよ／＼協議の問題になつて

そこである／＼協議、是正するべく協

理大臣の斡旋というふうな条文もござ

いますので。 ○加瀬完君 あつてもそれはど

れだけ拘束力があるのですか。

○調査員(法費三郎君) これは変更

つきましては、新たにできました町村

議会の議決ということになりま

すから、拘束力はないと思いま

す。 ○加瀬完君 そうなつて来ますと、少

数地域のものは若干不利益をこうむ

つても泣寝入りをしなければならぬとい

うことになるのじやないか。それを防

ぐ、実際の問題となりま

すので、その処理ができないとい

うことになりま

す。 ○調査員(法費三郎君) 新町村建設

画というものがあらかじめ定められて

おりまして、合併前の各町村ごとに住

民の意向を酌みま

して、議会が慎重に

考えました内容を盛り込んでお

りまして、大体そういうこと

う不均衡ができないと思ふということ

は、大きな矛盾だと思ふ。できた

場合はどうするかということ

を聞いて

おる。 ○調査員(法費三郎君) 実はこの規定

の根本の考え方は、従来合併前の各町

村におきまして、その施設の内容に非

常に不均衡がある場合がございま

す。つまり財政上の理由によりまして、或

つり町村は公民館が相当普及し、或る町

村は全然ないという場合がございま

す。そういう町村が合併した場合にお

きまして、合併後の町村においてはそ

ういう施設が甚だ不均衡であるとい

うことになりま

す。 ○調査員(法費三郎君) 新町村建設

画においては、新町村建設計画にお

いては、是正を意図し、且つ合併後にお

いても、その計画の内容に従つて漸次均

衡を得るように行

政を行うのがよろ

うな場合もござい

ますが、それをこの

法律によりまして

どういう方法によ

つて保障するか

というところが問

題であらうと思

ふ。 ○調査員(法費三郎君) 是正する

ように定められ

なければならぬ

という規定があ

ります。 ○委員

長(石村幸作君)

速かに是正す

るよう

に定めなければ

ならないのだか

ら、新町村建設

計画を定める場

合には、この

設計画を定める

は、小地域のものはいつも泣寝入りし

てしまわなければならないという現実

の問題が処理できない。私はこれを処

理する方法があると考えて、どうい

う方法だということ

を聞いておるが、結

局ないということ

になるのです。 ○委員

長(石村幸作君)

速かに是正す

るよう

に定めなければ

ならないのだか

ら、新町村建設

計画を定める場

合には、この

設計画を定める

場

合には、この

設計画を定める

場

く例があつたので、いろいろ条件が出て相談する、市長さんと村長さんが契約をする、それにはおの／＼議会の決議によつてまあ契約するとしても、あとでそれが履行されなかつたというところが事実あるのであります。そこでこの建設計画の策定というものは、それ以上にもつと法的であるかと、こう思われるのでして、この建設計画を策定する場合に、慎重に、各関係町村の人たちが圧迫をされるか、そういう意味がなく、公正な措置によつてこの建設計画が進められる、そこでこの是正ということをお約束しなければならぬと、こう考へております。

○加瀬完君 ひとりではばかり質問して申訳ないと思ふけれども、そういうことになつて参りますと、お答えのない初めのほうの質問に帰つて来るわけでありまして、第七条の問題であります、相互の協力というものがなくて、さつき秋山さんがお話になつたように、一部のものみにて合併計画が強引に進められました場合に、一般のものたちがよくわからないうちに合併計画が進められるというふうな傾きがありましたときに、この傾向に対してどういうように調整をし、或いはプレッシャーをかけるかということの問題です。

○委員長(石村幸作君) それは最初関係町村でおの／＼その議が進められるでしょうが、それは主として議会で進められるのが原則でしょうが、議会の議員のやる事が住民の福祉を無視してやるかというふうなことは、これは事実上考えられないことなだけども、そういう事実の問題がある。とすると、そこでこれをもちと本當の民主

的の根本に入るとしたならば、これは住民投票でやるという以外にないと思ひます。ここでは住民投票というものは、特に一部編入……その二十一条に、さつきの住民投票というものは、一部編入の場合の知事の勧告、あの場合でして、ここに第二十条には、町村合併に対する協力を謳つて、「町村は、町村合併を適正且つ円滑に行うために、都道府県知事、都道府県の議会、都道府県の区域内の町村の議会又は長の連合組織その他の関係のある機関及び学識経験者有する者等に対し、技術的助言、勧告その他の必要な援助を求めることが出来る」というふうになつて、二項が「町村合併が行われようとするときは、関係町村の関係機関は、町村合併を適正且つ円滑に行うために、その意義及び目的を住民に周知させるように努めるとともに、当該町村の区域内の公共的団体等に対し協力を求めるようにしなければならぬ。」

「関係町村の区域内の公共的団体等は、前項の協力を求められたときは、誠実にこれを対処しなければならぬ。」ここで第一は都道府県、それから第二は町村内のことであります、こうして町村民に周知徹底させるといふ機会をここに与えなければならぬということを書いてある。そうして又審議会ですか、町村合併審議会、それが都道府県にもありまして、都道府県の高いところから、というとおかしいが、都道府県も町村の合併を見ておるし、又報告を必ずしなければならぬので、その報告に基いて都道府県の審議会も慎重にこれを検討して行く、ただ一部のものによつてこれが横暴というか、強行されること

とを避けるべく、そういうことを排除するいろいろの機会はあることはあるのです。これらによつて自主的に、強制的でなく自主的に合併が進められる。それについては住民も又その地域内のあらゆる団体、公共的団体も皆公正な気持ちでこれに対して協力をし、又反対する、こうしなければならぬというふうなことになるのであります。

○加瀬完君 町村の有識者が自主的な立場で当然取進められるべき問題でありますので、全部が殆んど訓示規定でありまして、別に罰則規定というものは殆んどないのであります。でありますので、そういうふうな当然のように進められて行く場合は問題がありませんけれども、仮に今言つたような手続上の順序を踏まないで、町村合併が知事なら知事に意見を求むるといふような形になりました場合は、知事はその立場において手続上の不備がありまするときには、これを却下すると言いますか、もう一度再考させるといふような措置はできるのですか。

○委員長(石村幸作君) これは県の機関として自治法にも定められております、さつきの審議会、あれはこれだけの法律でなくて、自治法にも定められておる審議会、そういうふうな機関でこれを検討させ、そうして知事が適当な処置がとれる、こう思つております。

○松澤兼人君 そういう関係はそれでもいいですか。

○調査員(法費三郎君) 只今委員長から大体御説明がありました通りでございますが、自治法の原則によつて処理されることになりまして、この法律の手続によりまして行われることになりま

すが、その後併しその議会の議決による合併の議決が手続上どうなるかというところは、自治法の原則によることになりまして。

○松澤兼人君 七条か何かのあれですか、地方自治法七条の……

○調査員(法費三郎君) さようでございます。

○松澤兼人君 関係町村の議会の議決を経た申請に基いて、都道府県知事が府県議会の議決を経て定めるといふようなことになるのですか。

○調査員(法費三郎君) さようでございます。

○松澤兼人君 いけないという場合にはそれを……

○調査員(法費三郎君) 知事が適当と思ふ場合は、都道府県の議会にかけまして、議会の議決を経て、そのように決定するわけでございます。

○松澤兼人君 いけないというときには、いけないという意見を附してあるのですか。

○調査員(法費三郎君) そのような場合もあるのではないと思ひます。知事は、説明は自由でございますが、この第七条の規定では、申請に基づきとございますから、市町村側の議会の議決による申請がありました場合には、適当であると思えば直ちにその府県の議会にかけて議決を経て、合併を決定するということになると思ひます。

○松澤兼人君 府県知事が自分の意向で申請を却下するとか何とかいうことはできないのですか。意見を附して却下するということは……

○法制局参事(杉山恵一君) やつております。知事がその合併が適当でな

いというふうな認めるときには、議会に付さないでそのまま取捨してしまつていけるという例があります。

○委員長(石村幸作君) 今の問題については、丁度大阪にそういう例がございますね。

○加瀬完君 わかりました。

○委員長(石村幸作君) 如何でございますか。では今日はこれで閉じることになります。

午後零時四十一分散会

いというふうな認めるときには、議会に付さないでそのまま取捨してしまつていけるという例があります。

○委員長(石村幸作君) 今の問題については、丁度大阪にそういう例がございますね。

○加瀬完君 わかりました。

○委員長(石村幸作君) 如何でございますか。では今日はこれで閉じることになります。

午後零時四十一分散会

昭和二十八年七月十一日印刷

昭和二十八年七月十三日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局