

地方行政委員會議錄第四十二号

昭和三十一年四月二十六日(木曜日)

午前十一時十二分開議

出席委員

委員長 大矢 省三君

理事 龜山 孝一君 理事 鈴木 直人君

理事 永田 亮一君 理事 山中 貞則君

理事 吉田 重延君 理事 北山 愛郎君

理事 中井 徳次郎君

唐澤 俊樹君 川崎 末五郎君

木崎 茂男君 續 彌三君

櫻内 義雄君 渡海 元三郎君

徳田 與吉郎君 丹羽 兵助君

古井 喜實君 堀内 一雄君

加賀田 進君 川村 継義君

五島 虎雄君 坂本 泰良君

櫻井 奎夫君 西村 彰一君

門司 亮君

出席政府委員

自治庁次長 鈴木 俊一君

総理府事務官(自治庁行政部長) 小林 與三三君

委員外の出席者

専門員 円地 与四松君

本日の會議に付した案件

参考人出席要求に関する件

地方自治法の一部を改正する法律案

(内閣提出第一二二五号)

地方自治法の一部を改正する法律の

施行に伴う関係法律の整理に関する

法律案(内閣提出第一二二五号)

○大矢委員長 これより會議を開き
日程に入る前にお諮りいたします。

第一類第二号

地方行政委員會議錄第四十二号 昭和三十一年四月二十六日

地方行政自治法の一部を改正する法律案、及び同整理法案について、参考人より意見を聴取したいと存じます。参考人が、同案について参考人の出席を求め、ことに御異議ございませんか。

○大矢委員長 御異議がなければ、さよう決定いたします。

なお、日時は明二十七日といたし、参考人は昨日の理事会で協議いたしました八団体とし、人選については委員に御一任を願いたいと存じます。が、御異議ありませんか。

○大矢委員長 御異議なければさよう取り計らいます。

○大矢委員長 地方自治法の一部を改正する法律案、地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律案、同案を一括議題として質疑を継続いたします。北山愛郎君。

○北山委員 きのように纏めてお伺いしますが、きのうは第二条のことを主として言ったわけであります。この第二条がやはり一番大事なので、きのうお伺いした点は、今度の二条の改正によって、府県というものが市町村よりも上の団体になって、市町村のやる事務の一般的な基準についての規制をやり得る権限を、府県という団体に持たせる、こういうところにあるのではないかと、こう聞いたところが、どうも小林さんは非常に上手というわけではあ

りませんが、あいまいな御答弁をされたわけでありまして、そこできょうは鈴木さんにお伺いしておきたいのですが、問題になるのは、新しい第五項の第三号と第二号です。二号にはいろいろ行政の水準の維持であるとか、基準の維持等が府県の仕事となっております。それから第三号の方では、最後のところに「市町村の事務の処理に関する一般的基準の設定」という規定があります。これは従来なかったと思いますが、こういう仕事は府県の権限の中に入ってくるわけでありまして、こういうふうな市町村の事務処理についての条例というものを府県で定める、そういうことになる、市町村はその府県の定める一般的基準に従ってその行政事務をやっているかなければならない、こういうことに今度の改正によってなるのではないかと、思うのでありますが、この点について鈴木さんから御説明願いたいと思

います。

○鈴木(後)政府委員 市町村の事務の処理に関する一般的基準を府県が設定をする仕事をやることを、今回の改正案で明らかにいたしておるわけでございますが、この点は現行法の十四条にいわゆる行政事務に関する条例ということで、根拠規定と申しますか、権能に関する基本の規定があるわけでございまして、そういう行政事務に関する条例の一つの働きの内容を示すものとして、市町村の事務の処理に関する一般的基準の設定、こういうことをこ

にうたつたわけでございます。何らこれによって新たな法律上の権能、性格に變更を加えたものではないというふうに考えております。

○北山委員 ところが今指摘された自治法の第十四条には今お話しした第三項にあるわけですが、都道府県は、市町村の行政事務に關し、法令に特別の規定があるものを除く外、条例で必要な規定を設けることができる、と書いてある。ところがその十四条の第一項のところに「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二項第二項の事務に關し、条例を制定することができ、と書いてある。そこで今度のこの新しく設定された府県の仕事というものは、いわゆる第二項、第二項の仕事だと思ひます。第二項の仕事であるからというので、今度は新しく行政事務でない、それ以外の一般的な市町村の事務処理に關して、条例で制定ができる、こういうふうな考えなければならぬのじゃないか、こう思うのですが、そうじゃなくて、今お話のように、従来の規定にある第三項の場合に限る、こういう趣旨であると考

えていいのですか。どうもその間矛盾があるように思われる。

○鈴木(後)政府委員 第二条第二項の、普通地方公共団体はその区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する、というものは、これはもちろん御指摘のように、地方公共団体の根本的権能の規定でございますから、先ほど申し上げました十四

条の行政事務の条例制定に関する権能というものの、第二条第二項がすべて基本であるという点においては變りはないわけでございまして、第十四条の根拠するものは、やはりいづれもこの第二条の基本から発しておるものというふうに考えていいものと思ひます。

○北山委員 ただしかし、従来であれば、わざわざ第三項で「行政事務に關し」と書いてあつて、一般的な事務処理については、都道府県が市町村のそういう行政事務だけに限つて条例で定める。条例で定めれば、やはり市町村はそれに違反することができないようになつておる。ところが今度は十四条の第一項に該当するような府県の事務範囲を上げたわけですから、その中に市町村の事務処理に関する一般的基準の設定ということが、新しく府県の事務になつてきた。だからその事務について条例を定めることができる、こういうことは、第一項と第三項というものは別個のことになつてくるのじゃないか。今までであれば、第一項については、その中に今改正の中で出てくる市町村の事務の一般的基準の設定というものがなかったのです。府県のそういう仕事ではなかった。権能ではなかった。今度は新しく権能の中に入つたのだから、これを第十四条の第一項に従つて条例を定める。その条例に市町村が従わなければならぬ、こういう關係になるのじゃないかと思ひます、そうじゃないのですか。

○大矢委員長 第一類第二号

地方行政委員會議錄第四十二号 昭和三十一年四月二十六日

○鈴木(俊)政府委員 根本の考え方として、第二条の第二項は、これは、基本的な普通地方公共団体全体を通ずる原則規定でございまして、第十四条において、どうした場合に条例を制定できるかということが規定されておるわけでございまして、この条例制定権の基本はもろもろ第二条から発しておるわけであります。そこで条例の制定につきまして、市町村の事務処理に関する一般基準の設定というようになことが卒然としてここに出てきたのではないのでありまして、第十四条の第三項に基いて、市町村の行政事務について条例で必要な規定が設けられる——俗に統制条例というのを申しておるわけでございますが、そういうことができるわけでございます。ただそれを今回は、府県というものはこういうような種類の仕事をやるのであるということを書き、従って府県と市町村との間に、ひとしく普通地方公共団体ではあるけれども、その主として処理いたしますところの仕事というものはこういうものであるということ、おのずから實際の運営における違いというものを明らかにしようというのが、今回のこの改正の趣旨であるわけでございまして、現在の基本の趣旨を變更するといふ趣旨のものではないと思っておるのであります。

○北山委員 ただし、従来この第十四条の第三項にわざわざ「都道府県は、市町村の行政事務」というふうに書いてあるのです。おののの団体が自分の事務について、条例を作るといふことは当然のことなんです。ところがこの場合には、府県が市町村の事務

についての条例を作るというのです。ただし、これはその場合は行政事務だ、これはそれ以外の事務ではないという意味なんです。今度のように市町村の事務一般の処理に関する、この一般的基準の設定をするということが府県の権能の中に入つてくれば、それは第十四条第一項の規定に基いて条例がきまつて出てくると解せざるを得ないのです。もしお説の通りであるとするならば、今度の改正案の中で「市町村の事務の処理に関する」といわないで、「市町村の行政事務の処理に関する一般的基準の設定」ということにしなければ合わないと思ふのです。行政事務とそれ以外の公共事務とは違ふのです。だからそれを区別して、第十四条の第三項というのは行政事務に限つて市町村の——というのはよその団体のことですが、よその団体の行政事務の処理に關しても都道府県はできるんだ、こういう意味であつたのです。だからこれだけを基礎にして、一般的行政事務の基準が設定できるのは当りまえだといふような議論はできないと思ふのです。やはりこれは権能の拡大なんです。そういう自治庁の態度ならば、なぜ市町村の行政事務の処理に関する一般的基準の設定とかなんとかいふふうに使ふことは、法律ですから許されないと思ふのです。

○小林(興)政府委員 私から御説明を申し上げます。この規定は自治法の頭に書いてあります通り、第三項に例示されている事務の配分を書いたんです。が、第三項に例示されている事務といふのは、今の第二項の事務を受けておるわけでございます。そこで要するに、第二項に普通地方公共団体の権能が府県、市町村を通じて一様に書いてあるわけでございます。これは申し上げるまでもなく公共事務、法令に基く事務その他の行政事務で国の事務に属しないもの、こういう平面的に書いてある普通地方公共団体の事務でありまして、都道府県と市町村ではその事務はやはりおのづから違ふ、その違ふ内容をここに例示したのが今度の規定でございます。それでございまして、そのまゝ書いておるわけでございまして、本来普通地方公共団体の権能でないものがプラスになるわけでも何でもない、本来府県、市町村にある事務についての配分の基準、運用の基準をはつきり書いたのにすぎないのでございまして、それでございまして、市町村の固有事務について府県が調整するといふか、統制する権限が今あるかといへば、これは当然そんな権限はないのであります。府県は府県の事務、それから法令に基く事務その他国の行政事務で市町村に属しない事務の範囲内にしかないわけなんです。だからその事務の範囲内で府県の事務と市町村の事務と、段階を分けなければならぬといふことで書いたにすぎないのであります。

○北山委員 こういう改正をしますと、市町村の事務の処理に関する一般基準の設定を都道府県ができるので、すから、そこでこの規定に基いて市町村の衛生なら衛生の問題、あるいは部落会の問題とか、いろいろなことを都道府県が条例で定めるということが、やはり第十四条の一項でできるようになつておる。条例できめたときには、

今度のもとの第二条第十一項、第十二項の「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。こういう規定が生きてくる。それが権限の逸脱であるとか何とかいふことは、これはどこでも論争することはできないのです。論争してみたところで、この法律、この規定に基いて、都道府県が市町村の事務の一般基準の設定を内容とする条例を作る、これは適法に行われる。そうすると適法に行われた条例に依つて市町村はその事務処理を行わなければならぬ、それに違反すればそれは無効だ、こういうことになるのじゃないですか。そういうことにならないのですか。

○小林(興)政府委員 それは今申しました通り府県が府県としてやり得る権能の基本は、市町村と同様に二条の二項に書いてあるわけでございまして。府県であるが市町村であるがその公共事務と、それから法令に基く事務とその他の行政事務で国の事務に属しないもの、こういう三つのいずれか以外の事務は府県も市町村もやれないわけでありまして。しかしこれは、府県と市町村はすべての事務について、同等にひとしくこういう権能があるかといへばそうじゃない。府県の段階と市町村の段階とあればおのづからその事務内容といふものは違ふべきである、そのふちの分けをこれはやつたわけでございまして。それでございまして市町村の固有、いわゆる公共事務について府県

が何でもできる権能が当然に、自動的にあるかといへばそれは明らかにないわけでありまして、府県といふものは府県の公共事務か、しからずんば法令によつて府県に属する事務とか、その他いわゆる行政事務で国の事務に属しないと考えられるものしか、これはないわけでございまして。それで行政事務に属するようなものにつきましては今の統制条例というふうな觀念も次第に出てきまして、また法令に基く事務に關連すると思つてもいいわけでございますが、その場合でも、要するに府県といふものは、何でも市町村のこの範囲内にあるものはやつたらいいかといへば、それはやつちやいかぬ。むしろ府県といふものは一般的基準の設定にとどまるべきであつて、それ以外のことはやつてはいかぬ、市町村にまかせざるべきであるということ、を明らかにしておるわけであります。でございまして、これは全然ない。今まで自治法の二項で予想されてない事務を一般的に、包括的に与えたといふことには一つもならぬのであります。だから市町村の固有事務について、かりに規制できるということがほかの法律で根拠づけられたらこれはできます。たとえば水防法あたりに水防団員の定員の基準を定めることができるということがあるれば、これはもちろんできます。それでなければ第十四条第二項にあるような統制事務とか、その他法令に基いて根拠がある場合でなければ、固有事務についてできっこないのではありません。しかしながら府県といふものは、そうした他の法令その他に基いて市町村については一般的な基準を、必要があれば定め得る、そういう

地位が府県であつて、市町村は市町村としてその固有事務を遂行する地位にあるということに明かにしたにすぎないのでございます。

○北山委員 だけれども、こういうふうな規定になればこれはできるのです。一般的基準の設定だけはできる。これは例条でできるでしょう。そうすると府県の条例に示された基準に従つて市町村でやらなければならぬということになる。だからこれはこうやれという直接の具体的なケースについての指揮監督はできないにしても、一般的基準というものは条例で定めることができるのですから、その一般的な基準によつて、市町村が行政事務であらうがあるいは固有事務であらうが基準に従わざるを得ないという効果が出てくるのじゃないですか。それともできないというのですか。

○小林(興)政府委員 その事務は、こう書いてありますけれども、第三項に例示されているような第二項の事務をこれは書いてたわけなのであります。そこで第三項を見てみますと、第二項の事務を例示するとおおむね次の通りである、ただし法令に別段の定めがあるときはこの限りでないとなつて、これは事務の例示にすぎないのであります。だからこれは第二項にちゃんとさかのほる。それと法令の別段の規定とでこれは読むことになつておりまして、みんなそれのものがあつて、それを振り分けとか、例示していったのにすぎないのでございまして、これによつて新たな特殊な権能を与えるということには、ちつともならないの

○北山委員 第三項の方は例示だか

第一類第二号

地方行政委員会議録第四十二号 昭和三十一年四月二十六日

ら、なおさらこれ以外にもたくさんあるということなんです。ここで例示されている以外のその他の一般的な事務についてもここには何ら制限はないのです。とにかく市町村の事務の処理に關する一般的な基準の設定ということが一般的にできるということが書いてあるでしょう。第三号はそうじゃないのですか。特別自然に制限がつけられるような規定がどこかにあるようなお話ですが、どこにもない。ただ条例上そういうふうな考えるのだというだけの説明では、法律の解釈にならないのです。文理の上には何ら表現されておらない。『市町村の事務の処理に關する一般的な基準の設定』というふうな書けば、何も制限はないのです。一体どこに制限があるのですか。

○小林(興)政府委員 それでは、今申しました通り第三項も事務の例示です。第三項というのは何を例示したかといへば、前項の事務を例示したので、第二項の事務を例示したのであります。それでありますから第二項で許されることだけを例示し、その分配をきめただけでありまして、第二項で許されない事務は從んで初めから考えようがなし、考えてもおらぬのでござい

○北山委員 二項、三項というのはこの際は問題ない。この五項の新しくできた第三号の中にある『市町村の事務の処理に關する一般的な基準の設定』というの、いわば原則の例外なんですよ。ほんとうは府県という団体と市町村は違ふのですから、この二項、三項はそれぞれ自分の事務なんだ。府県は府県、市町村は市町村の事務についてのおののやうていく。ところが

この例外として府県が市町村の事務について基準の設定を示すことができるということだから、いわば例外的な規定なんだ。それぞれの団体が、それぞれ自分に与えられた担当の事務をやるというの、普通の場合であつて、それを自分以外の市町村の事務の処理についての標準を示してやるのだという権能が府県に与えられる。それも一般的な事務という限界はないのです。二項であらうが、三項であらうが、そんなことは何も限界はないでしょう。この三号には、行政事務に限るのだとか、あるいはその他の法令できまつておるものに限るのだという規定はどこにもない。どこにあるのですか。

○小林(興)政府委員 それは第五項のまず頭にはつきりそういうことを書いてあるのではありません。都道府県は『第三項に例示されているような第二項の事務で』云々を処理する。第四項をごらん願ひますれば、市町村は『前項に例示されているような第二項の事務を処理する』こういうことになりまして、みんな前項を受けておるわけでありまして、第三項を受け、さらに第二項を受け、これは受けておるわけですよ。要するに現行法の第二条第二項は、府県、市町村を問はずきつめて抽象的に一般的に普通公共団体としての権能を書いてあるわけでありまして、しかしながらそのうちには府県という段階と、市町村という段階があつて、おのずから事務配分の相違というものがあつて、きつちやないか。その二項の府県と市町村との段階における事務配分の基準をこれは書いてあるのでございまして、規定の上ではきつめて明瞭になつてゐると考えます。ちよつと説明が十分でないもので

すから御了承願えないのは、非常に残念だと思つております。

○北山委員 今のお話の点はわかるのです。それぞれの府県の事務と市町村の事務をある程度確定しようという趣旨で、できた規定であるということ、これは、何も御説明をいたさなくてもいい。その際第三号のここに書いてある『市町村の事務の処理に關する一般的な基準の設定、』ということが府県の事務としてやり得るということをここで与えているのです。今まではこういう規定はなかつたと思う。新しく入つた規定です。それは昨日もお話があつたように、連絡調整のためであつて、市町村の事務が大体統一的にやれる、あるいはその間の連絡調整をとるためにやれるとしても、少くとも府県が市町村のやうな事務についても、ある程度規制を加える規定です。ですからこれは新しく入つた規定なんです。しかもその中には十四条の第三項のいわゆる行政事務のことを言われまして、けれども、そこからはみ出してゐるのです。だから今度は十四条の第一項によつて行政事務以外のものについても一般的基準の設定の条例を出し得るようになるのではないかと、こういうふう

そこで今まで府県でやつておつた仕事の範囲を、今度の改正によつて相当拡大したのではないかと、これを聞いてゐるのです。それを今までと何ら変わらないのだという御説明では、どうもこの規定の趣旨がわからない、ない方がいろいろいふだと思つてどうでしょう。

○小林(興)政府委員 これは一、二、三、四、五に具体的に例示してあるので、いろいろそういう御疑念も出てきたのだらうと思つてゐますが、それは結局五項の頭に書いてあります通り、第三項に例示されているような第二項の事務についての規定でございまして、だから根本的に第三項に例示されているような第二項の事務を府県と市町村ではどういふふうに分けて合つていくか、こういうことを書いてゐるわけでございます。それから、実は第二項の最後に書いて規定の上においてはその点を明らかにいたしてゐるわけですから、そこで今仰せられました通り、かりに市町村の今の定員を何人にするとか、市町村の内部の財務統計をかりにどうするかというのを勝手に府県で条例を作れるかというところになると、府県にはそういう権能がないからできない。別に法令によつて特定に根拠づけられれば別ですが、それはできない。しかしながらたとへば今の住民統計と申しますか、経済統計と申しますか、統計法に直接あるいは間接的にそういう規定があるかないか知りませんが、産業統計を県が全般にわたつてやる。その場合に県が国民から統計事務をとるのは、ある程度連絡調整をとつてやらなくてはならぬから、そういう基準を作らうと思へば、私は二項ではいゝわゆるそ

の他の行政事務で国の事務に属さないものとしてやり得る。しかし市町村の内部の組織の定員をどうするか、財務の統計をどうするかというところは、市町村プロパーの問題でありましてそんなことは府県はやれっこない、こういうふうな考えでいるわけでございます。それでございいますから、全然これによって現在ある府県の権能に、この例示によってプラスをしたということには一つもならぬし、またそういう意図も全然ない。実はそういうふうに表示現されているはずだと思つてゐるのでございます。

○北山委員 鈴木さんのお答えがないのですけれども、どう考えても今の小林さんの御答弁では明らかでない。それは第二条の第二項は、たとえば公共事務については、その公共事務ということになって自分の事務をやることは明らかなんです。ところがそれを例示したのは三項でしよう。ところがこの新しくできる第五項の第三号というのは、特に府県が市町村の事務についての規制ができるということなんです。だから普通の場合にはできないが、こういう規定があるから今度は新しくできるようにする、こういうことなんだと解せざるを得ない。できないという保証はどこにもないでしよう。その今の規定からでないというものは、第二項の「普通地方公共団体は、その公共事務」云々と書いてあつて、自分の事務をやるというだけのことを書いてあるだけだ。だから三項では例示してあるだけだ。だからそこからは何も出てこないわけだ。今までそのままであるならば市町村は市町村の仕事、府県は府県の仕事、これをやるだけなんだ。

それを今度は府県が市町村の事務の処理について規制を加えることが第五項の第三号でできるようにする、あるいは第二号でもできる。たとえば「義務教育その他の教育の水準の維持」というようなことで、これはできないことではない。義務教育なんか法律でまづっているものはその法令によるでしようが、それ以外の一般的な教育の水準の維持のための条例というものを府県が定める、それが市町村に關係する場合もあり得る。と同時にまた三項については「市町村の事務の処理に關する一般的な基準の設定」ということで、これでひつかつて条例ができるということなんです。今まではできなかったことができるようになるでしよう。できないのですか。これはだから意味のない——意味のないというか、従来と變らないということになればこの規定をとった方がいい。誤解を招くのです。鈴木さんどうですか。

○鈴木(後)政府委員 だんだんと御議論でございまして、これは先ほど来行政部長が申し上げております通りでございまして、まず現行法の第二項、第三項の關係をよくごらん願いますと、これは第三項というものは、第二項の規定が非常に抽象的でございますから、それをほつきりわからせるようにしようというところで、こういう仕事は地方団体のやる仕事であるというのを書いたわけでございます。第二項は申すまでもなく積極的な住民の福祉増進に關する公共事務と、いわゆる委任事務の「法律又はこれに基く」事務と、それからさらに消極的に住民に対するいろいろな災害等を防除するための自主的な行政事務、こういう三通りの仕事

が普通地方公共団体のやる仕事である、こういうふう書いておいたわけでありまして、ところがそれではわからないというので、その後法律をさらに改正をしていただきまして、ずっと十二項目を書いて、普通地方公共団体の第二項にいう三つの種類の仕事の内容を書いたわけでございます。ところがこの二十二を見ますと、これは都道府県も市町村もともに普通地方公共団体として、普通地方公共団体はこういうことをやるのだ、この中はそれぞれ(北山委員「それはいいのですよ、關係がない」と呼ぶ)いや關係が大いにあるのでございまして、いろいろ府県のやることも市町村のやることもごっちゃくたに書いてあるのですからわかりにくい。府県というものはどういう仕事をやるのである、市町村はどういう仕事をやるのであるというのを明らかにしようというのが今度の趣旨であります。今回の改正法律案の第二ページの三行目のところを特に御注視願いたいのですが「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第三項に例示されているような第二項の事務で、概ね次のような広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に關する連絡調整に關するもの及び一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のものを処理するものとする」ということで府県のやる仕事というものは、現在地方団体の範圍にきまつておるが、その中でこういうような種類のものが府県の仕事になるんだということとをここで明らかにしたわけでありまして、従つてこれは二項なりあるいはこ

とに三項を受けて書いておるのでございますから、三項に書いてあるような事務で、おおむね次のようなもの、こういうことでありますので、決して三項の範圍をこれは逸脱しておるものではないのであります。言えなければならぬ二項の方ももちろん受けておるわけでありまして、そこで御指摘の三ページの終りから三行目にございまして「市町村の事務の処理に關する一般的な基準の設定」に關すること、これは何か新しいことを加えたのであるかと申しますと決してそうではないので、現在三項にございまして二十二項目にわたつて列記されております仕事の中から振り分けをして、こういう仕事を持つてきたのであります。三項の仕事というのは、これは裸で書いておりましたけれども、これらの仕事の中で全然法令の規定がないというものはないと思ひます。大抵これは三項のただし書きに「但し、法律又はこれに基く政令に特別の定めがあるときは、この限りでない」といふところの仕事のやり方というものは法律なりそれに基づく命令で規定をされておるのであります。ですから實際はそれによつて動くのでありますから、およそ府県というものはどういふものをするものであるか、それが本来的な性格のものであるかということを明らかにしようというのが、今回の規定でございまして、これによつて現在一般的に普通地方公共団体の仕事をして定められてゐるものの中から振り分けをしようというだけでありまして、幅を広げようという考え方はないのであります。

それからさらにこの第十四條の關係でございまして、これも要すにこの第三項に規定しております仕事の幅をいふものではないのであります。ただ行政事務に關する統制條例という立法權制定の基礎をここに書いたものでありますから、仕事の幅としてはやはり三項に定められてゐるものの範圍をいふものではないのであります。従つて私どもは先ほど行政部長が何回も繰り返し申し上げました通り、文書の上でございまして「第三項に例示されているような第二項の事務で」と、こゝうはつきりうたつてあるのでございまして、何れも今までの範圍を越えて、こゝで新しい規定を設けたというのではない。要するに現状を振り分けをしたというふうにお考えを願ひたいと思ひます。

○北山委員 今の御説明でもわからないうです。第二項と第三項の御説明がありましたが、そんなことはわかり切つてゐることです。ただ問題は、その仕事の範圍はこれ以外にもたくさんあると思ふのです。この例示されてゐない以外のこともある。問題はそういうふうな仕事は、個々の事務について主として府県がやつてゐることもあれば、それから市町村のやつてゐることもあるし、また法令によつて府県と市町村の關係が規定されてゐる場合もあります。だけれども今の第五項の第三号のような規定を置きますと、各項目のどれについても府県が市町村が仕事をやる場合の一般的な基準を示し得るというところであつて、府県と市町村の關係においては府県の權能を広げたのだ、こゝう解せざるを得ないというんです。この仕事の種類別ではないんです。たとへば今例をあげましたが、調査を行ひ統計を作成するというこ

これなんです。

○鈴木(後、政府委員) いろいろお話でございますが、私どもは決定的にはずしたお答えを、しないで申したいわけではありません。そっくりそのままのことを申し上げておるのであります。が、なお別の角度からいまだ一度説明申し上げますと、第三号の、市町村の事務の処理に関する一般の基準の設定に關することというのは、これによって新たな権能を与えることではないことは、先ほど来何回も申し上げておる次第であります。

しからばどういふものであるかと申しますと、それは、先ほど御説明を申し上げましたように、地方自治法の中で拾っていきますれば、いろいろあります。が、第十四条の第三項で、「都道府県は、市町村の行政事務に關し、法令に特別の定があるものを除く外、各例で必要な規定を設けることができる。」ですから市町村の行政事務について条例で一般の基準の設定をするというものが、ここに一つ入るわけであり。ます。そのほかにもいろいろ特別法のの中に、私は今ここでつまびらかにいたしたておりませんが、府県が町村のやる行政事務につきまして、一般的な基準の設定を認めている法令がたくさんございます。そういうものがすなわちこの市町村の事務の処理に関する一般の基準の設定という仕事であつて、そういう仕事を府県がやる、こういうことをここに振り分けをして書いただけであつた。これによって、およそ市町村の事務でありますならば、何でも府県は一般の基準の設定ができるんだというのを、ここで新しくうたつたわけではないのであります。これはや

はりそういう基本的な市町村のどういう仕事をやるんだという働きを示そうとして、ただ書いただけでございませうから、これは第二項、第三項というものの性格が、何らかの理由によって新たなものを加えるというのではなく、他の法令なり自治法の他の部分でまぎっておきますことを、ここで明らかに例示したにすぎないのでございませう。ですから、ここに何か新しいものをつけ加えるという趣旨のものでは全然ない。この点はぜひ御了解を願いますと、全体の考え方が食い違つて参りますので、よく一つ御了解願いたいと思ひます。

○北山委員 私はこの規定があいまいだから、この点を明らかにするため、御質問を申し上げてゐるのです。このまま通してしまつと、どういふ解釈もできる。だからお伺いをしてゐるんです。

そうすると、第五項の第三号に書いてある事務は、第二項第二項の、都道府県の事務である。これだけは明らかでしようね。

○小林(興)政府委員 それはきわめて明らかでございます。

○北山委員 そうすると、自治法の第十四条第一項に、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二項第二項の事務に関し、条例を制定することができ、従つて第五項第三号の市町村の事務の処理に関する一般の基準の設定というようなことも、都道府県の事務であるから、いわゆる第二項の事務であるから、その事務に關して条例を設定することができ、これは第十四条第一項によつて、そういうことになるのじゃないですか。

○小林(興)政府委員 そういうことにはならないと思ひます。と申しますのは、第二項で府県が市町村の固有事務について、そういう基準を設定する権限が与えられていなければ、これはできつこないわけですが、そういうものは与えられていない。先ほど申しました通り、市町村の定数を勝手に府県の条例で定めるという権限は、現在の第二項第二項によつては与えられていないわけですが、それでありませうから、与えられていないものにつぎまして、きめようがないと思ひるのでございませう。

○北山委員 二項、三項の方だけでは与えられていない。ところが第五項の第三号で今度与えられてきたのです。この第五項第三号の事務もいわゆる広い意味で第二項の事務の中へ入るのだという明確なお答えが今あった。やはり市町村の事務の一般の基準の設定という仕事も、これは都道府県の事務、すなわち第二項第二項の事務の中に入るといふことを明確にお答えになつた。そうならば、第十四条の第一項によつて、法令に違反しない限りにおいては、この一般の基準の設定について府県が条例を作り得るという解釈になつてくるのですよ。そうじゃないと示し願ひたい。

○小林(興)政府委員 第二項の事務は、はっきり書いてあります通り、公共事務が一つ。それから法律またはこれに基く政令により普通地方公共団体に属する事務が一つ、それからその区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないもの、この三つでございませう。それでございませうから、たと

えば、今御例示になつておる市町村ローバーの定員をきめる、こういう問題は、府県の公共事務でないことは明瞭でございませう。それなら法律またはこれに基く政令によつて属する事務かといへば、そういう特別法もないもの、これはまた明瞭でございませう。それからそれは国の行政事務かといへば行政事務とはいへない。市町村ローバーの事務ですから、それではなくて、市町村の市町村民に対するそれに類示の例として、たとえば住民の統計を作るといふことになれば、これは行政事務と考へられるから、その行政事務といふことの見地から府県が統制的な条例を作り得る、こういうことにならうと思ひます。もう一つ、その点はちつとも法律上心配のない読み方ができる、こういう前提で実は立案いたしておるのでございませう。

○北山委員 そういう頭になり切つておるからちつとも疑ひがないのです。じゃあらためてお伺ひしますが、この第二項第二項の中に、普通地方公共団体は、今お話のあつた「その公共事務及び法律又はこれに基く政令により」云々とあるでしよう。その法律の中から地方自治法は除外するのですか。

○小林(興)政府委員 それはもちろん入ります。

○北山委員 そうすると、今度の改正案の第五項第三号に掲げてある、市町村の事務の処理に関する一般の基準の設定といふことも、これは地方自治法によつて都道府県の事務として、いわゆる法律に基く事務として、認められた事務になつてくるのじゃないですか。

○小林(興)政府委員 それは今申しました通り、この書き方を、都道府県は

第二項の事務のほか左の事務を処理するとか、別に新しく授權をしたという式に書けば、まさしくそういうことにならうと思ひます。これはそういうことにはしておらぬのでありまして、要するに、二項の範囲内においてできるこの自治法の実体的な規定もありませう。それから他のそれぞれの法律の実体的な規定もありませう。その他そういう範囲内でできるものについてのおふり分けでございまして、その点は私は全然心配がない、こういうふうに考へております。

○北山委員 しかし今度の改正案も、先ほど来お話があつた通り、府県と市町村の性格、権能というものは、広い意味では明らかに一つの授權です。性格、権能を明らかにするのですから、個々の具体的な規定として、その市町村に権限を与えるあるいは府県に権限を与えるという規定ではないにして、やはりここにあります通りに、この改正案は、府県と市町村の性格、権能を明らかにしようといふのですから、府県はこういう仕事をやるものだということを多少変更してゐるでしょう。具体的な特別法の場合だけに限るといふ規定ではなくして、やはり地方自治法の中に、都道府県は市町村の事務の処理に關して云々、こういう基準の設定ができるのだという権能を与えた規定ではないですか。しかもそれは第二項第二項のいわゆる法令に基いて都道府県に属せしめられた事務として解釈しなければどうもおかしいと思ひます。御心配がないというのだが、私は一人くらい心配しようが、そんなことはかまわなない。だが、こういう法律が出てきますと、法律ですから

これが適用になつてくる。いや、あのときは小林さんがあつた、こう言つたと言つても始まらないのです。少くとも一つの客観的な法規として設定するのだから、文理上読めるようなものでなければならぬと思ひます。この言葉によれば、市町村のどの事務とも書いてないのですから、限界がないのです。とにかくその直接の指揮監督ではないにしても、都道府県は一般の基準の設定だけはできる、こういうことになつてくるでしよう。そうすれば、それはやはり第二項第二項の都道府県の法律で許された事務になる。そしてまた第十四条の一項によつて法令に違反しない限り条例が制定できる。そうして条例ができれば市町村はこれに違反してはならぬといふことになつてくる。どうしてもそう行かざるを得ない。私の法律論は間違つていないと確信いたしておりますが、これは間違ひであるといふことを、もう少しはっきりと鈴木さんから御説明願ひたい。

○鈴木(俊)政府委員 実体の問題に即してお答え申し上げたいと思ひます。要するに、市町村の事務の処理に關する一般の基準設定の仕事として、しかも府県は条例でどういふ基準を設定できるかといふことを申し上げたいと思ひますが、それは、先ほど申し上げましたように、一つはこの自治法第十四条の三項に基くいわゆる統制条例、これは市町村の行政事務についてやれる。その他特別法に市町村の事務の処理の基準について、府県は何かができる、こういう規定があるかと思ひますが、そういうものをさしてゐると思ひますが、今北山先生の御心配しておられますことは、市町村の固有の

事務といいますが、公共事務につきま
して、これによって市町村の事務を何
か一般の基準でどんどん縛っていくこ
とを、府県が当然やれるようになるで
はないかということだと思ひますが、
私がそうではないと申しましたのは、
この五項の仕事は第二項と第三項を受
けて書いてあるわけでごさいますして、
第三項の例示をこらんにしまして、
わかりますように、これは法令に特別
の規定があれば当然それが優先する、
こういう建前になっておりますし、
さつき小林君が申しましたように、第
二項で申しますれば、これは本来府県
の仕事としてやれるものでなければ結
局やれないわけでありまして、委任
事務と公共事務と、いわゆる国に属し
ない行政事務以外府県のやれる仕事は
ないのでございますから、この一般
基準の設定というのは、第二項の原則
から言つてどこに入るかと申せば、こ
れは公共事務ではない。そうします
と、第二段の委任事務であるかどう
か、こういうことにならうと思ひま
す。そこで、これはおそらくは委任
事務と呼ぶべきではないと思ひので
ございます、そうなりますと、たとえ
ば十四条の第三項をこらんにすれば、
市町村の行政事務に關し条例で必要
な規定を設けることができる、こうな
つておるのでございます。こゝでかり
に市町村の事務に關し条例を設けられ
る、こういうふうには、公共事務も委任
事務もあるいはその他の行政事務も全
部ひくるめてそういう立法権がある
というように書いてあるのならば、御
心配のようなことが全部出てくると思
うのでありますが、しかしこゝでは行
政事務についてのみ府県というものは

第一類第二号 地方行政委員会議録第四十二号 昭和三十一年四月二十六日

統制条例、要するに統一的な処理の条
例が設定できるのだ、こう書いてある
のでありますから、この法令の特別の
定めというものは当然三項のただし書き
にありますが法令の特別の定めにもなる
わけでごさいますして、そういうもの
が、当然この三号の一般基準設定の
場合にはかぶつてくるわけでありま
す。従つて十四条の制度を制定いたし
たその範圍から考えまして、お話し
のような公共事務について、府県が一
般基準の設定ができるか、さつきの
定数でありますとか、そういうような
ものについてこれができるといへ
ば、これは当然十四条の第三項で排除
されてしまつておるのであります。で
すから、その点からも御心配のよう
なことは全然ない。要するにそれぞれの
法令の根拠に基いてやり得るものしか
やれないのでありますから、私も何
ら今までの基礎を築くものではない、
要するに現在あります権能なり
仕事の種類を、ここに類型的に例示し
たにすぎない、こういうふうな考え方
でおるのであります。

○北山委員 鈴木さんの特異な解釈が
出てきたのですが、そうすると、市町
村の事務というのは、この場合は委任
事務だということです。そんなことど
こにも書いてないじゃないですか。言
葉の上で公共事務は含まない、こうい
うふうな解釈である、それでいいで
すか。

○鈴木(俊)政府委員 今申し上げまし
たように、この三号を自治法の問題と
して考えますと、十四条の第三項か
ら、一般基準の設定というのは結局
条例でございますから、そうします
と、行政事務についてしかそういうも
のはできない。公共事務については、
この十四条第三項は特に表現上も排除し
ておるわけでありまして、

○北山委員 それじゃ大体まとめてお
きたいと思うのですが、そうすると、
鈴木さんのお話は、第十四条第三項に
よつて都道府県が市町村の事務につ
いて条例で定める場合は、行政事務に
限るといふ趣旨に、第十四条の第三項は
特別にそう書いてある、行政事務と特
に書いてあるから、その市町村の事務
に關して条例を設定し得るのは行政事
務に限るのだ、こういうふうな十四
条を讀むために、たゞい今度の改正に
よつて市町村の事務の處理に關する一
般基準の設定ということが、都道府
県の事務とされた場合においても、そ
れは条例でそういう取りきめをするこ
とはできない、こういうふうな解釈で
いいですか。

○鈴木(俊)政府委員 ですから、この
一般基準の設定は、今お話のように
第十四条第三項に根拠を持ちます場合
と、あとはそれぞれの特別法の中で、
こういう一般基準の設定を特に府県
に認めておりますものがあれば、それ
が入るといふことであります。

○北山委員 しかしそれは法令で明確
に条例で定めることができるというふ
うに授權をされなければならぬと思
ひます。それでなければ、やは
り先ほど申し上げたように、第十四
条の第一項で法令に違反しない限り、
もちろん法令に違反してはなりませ
ん。ですから法令に違反しない限り
においては、何でもかんでもできると
いふふうな解されるのであつて、ただ
はかの法令で個々の事務について都
道府県は条例でそういうことができるの

だ、こういうことを特に規定しない限
りにおいては、この市町村の事務につ
いての条例を作るといふことは、原則
としては行政事務に限るのだ、こうい
うふうな趣旨に解してよろしうござ
いますか。

○鈴木(俊)政府委員 その通りでござ
います。

○北山委員 まあ幾らか安心したよう
であります、それでも心配は、違つ
たところははつきりいたしました。そ
れはこの第二条の改正の全体を通じま
して、その他の点については非常に不
明瞭であるが、不明瞭であるだけに安
心ができるのです。ところがこの第五
項第三号の特に市町村の事務の處理に
關する一般基準の設定といふことを、
都道府県ができる、こういうことは、
新機軸であると思ひます。だから
からその点を非常に気にするので、そ
れでお伺ひして時間をとつたわけだ
が、実は多少疑点が残つております
ので、問題はこういう規定をたてにと
つて、今後府県が何でもかんでも市
町村の事務は一般的に基準が府県とし
てはできるのだというふうな解釈をして、
そうしてどんどん市町村の事務を規制
するといふことに利用されると、今ま
での府県と市町村の獨立の關係、それ
ぞれの持ち分を持つてやるといふ關係
が乱れてしまふ。そうしてこれは自治
庁がねらうところの身分關係が、は
つきりとそこに設定をされてしまふとい
ふ重大な危険を冒すことでもあります
から、この点はよく慎重にやつていた
きたいと思ひます。

それからその次に、これはこの前の
二十二国会でもお伺ひしましたが、例
の府県、市町村の國の監督です。二百

四十六條の二から三カ條ばかり相当重
大な規定が入つておるわけだ。内閣
總理大臣または都道府県知事は、「普
通地方公共団体の事務の處理又はその
長の事務の管理及び執行が法令の規定
に違反していると認めるとき、又は確
保すべき収入を不当に確保せず、不当
に経費を支出し、若しくは不当に財産
を処分する等著しく事務の適正な執行
を欠き、且つ、明らかに公益を害して
いるものがある」と認めるときは、当該
普通地方公共団体又はその長に対し、
その事務の處理又は管理及び執行につ
いて違反の是正又は改善のため必要な
措置を講ずべきことを求めることができ
る。」というふうな重大な干渉の規
定が加わつておるわけでありまして。こ
れは地方自治法の從來の原則を根本的
にくつがえすといつてもいいほどの重
要な規定と思ひます。鈴木さん
にお伺ひするのですが、鈴木さん
は、この前の国会でもお尋ねをしたの
であります、やはり地方自治の本旨
といふことは、その地方のそれぞれの
団体の自主性を侵害しない、できるだ
けこれを尊重するといふところにある
のだ、従つて指導やあるいは勧告、助
言といふような形はいけません、國
が地方団体に干渉したり監督したりす
るというところは、地方自治の本旨を害
するのだといふようなことを、鈴木さ
んもこれを自説としてお持ちであつた
かに私承つておるのでありますが、どう
してこのような規定を入れたのである
か、こういう規定によつて從來の地方
自治の原則を根本的に變更するとい
ふことは、どういう趣旨から出たもの
であるか、こういう点について一つ明ら
かにしていただきたい。

○鈴木俊政府委員 地方自治の本旨を尊重しなければならぬという点は御指摘の通りでございます。今回この二百四十六条の二において内閣総理大臣が、地方団体の事務の処理あるいはその長の事務の処理が違法である場合、あるいは行うべきものを行なっていないという場合には、ここに列記してあります。場合において、違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。こういうふうな規定をいたしたいという趣旨は、決してこの地方自治の本旨に反するものとは私ども考えていないのであります。これが従来のように何々すべしといったようなそういう考え方ではございませんで、この規定の建前といたしましては是正改善のための必要な措置を求めることができるというところでございます。あくまでもそれに基いて自主的にその是正改善の措置をせよという、こういうことがこの基本でございます。しかもこれは要するに違法であるということを中心とした考え方でございます。まして、こういう程度のことは、たとえば英国等におきましても会計検査等の場合におきましては、はっきりと国の機関がこれを監査して、その結果賠償命令を出すというふうな強い権限まで与えておるようでございますが、結局はそういうふうないたしますれば、地方自治の健全な伸展を期するゆえんであるわけでございまして、やはり自主的に是正改善の措置をせよというように求めるのでございまして、私どもはこれによって特に自治の本旨を害することはないのではないかと、こういうふうな考え方であります。

○北山委員 それは外国の民主主義が相当浸透しておるところ、あるいは地方自治というものが実際の生きた生活の中に溶け込んでおるところ、と、日本みないなまだ憲法や法律等、言葉の上においては相当徹底したものを保持しておいても、それが実際の生活の中に、社会の中に生きているという場合には、根本から違つてこなければならぬと思ふのです。イギリスがどうだ、イギリスが小選挙区だから日本も小選挙区だといったような議論は私は間違ひだと思ふ。私はそういう見地からこの点について疑義があるのであります。特に明らかに法令の規定に違反しておるような行為を、地方自治体がやつた場合については、それは注意を与えるというふうなことはあるいはいいかもしれませんけれども、その中には確保すべき収入を不当に確保せずとか、不当に確保しないのが、正當に確保しないのだが、それぞれの団体の事情によつて違ふと思ふので、あるいは事務の適正な執行を欠き、明らかに公益を害しているというふうな、非常に抽象的なことを認めるときというように、内閣総理大臣や知事が一方的に認めれば、この是正を求められるというふうなことは私は行き過ぎじゃないかと思ふのです。法令に違反しているというふうな明らかな行為については、あるいはいいかもしれませんけれども、事務の執行が適正でないあるいは不当に金を使つていゝ、あるいはその税金の徴収もどうも不熱心だというふうな具体的なケースごとに、それぞれの事情が相当違ふというふうな問題については、団体が自主的にこれを是正するということや、これを求める方が——求めるというか、

そういう団体の自主的なスタビリティといふか、自己は正をするというふうな力に待つ方が、これこそ自治の本旨にかなうものであつて、そういう建前のもとに今の地方自治の制度ができておると思ふのです。それを外部から、あの団体はどうも税金の徴収に不熱心だ、不当に収入を徴収しない確保しない、あるいは事務の執行が適正でないとかというふうなこともつて、総理大臣やあるいは知事がこれに是正の要求をするというふうなことは不当な干渉ではないか、こう思ふのですがどうですか。

○小林(興)政府委員 これは法令違反の場合には別で、それ以外の場合もわれわれといたしましてはだれの目から見ましても不都合である、こういう場合を特に限定したのでございまして、今おっしゃいました通り、こういう問題は自治体の自主的な判断にまかした方が一番望ましいのでございまして。しかしながらまま事例を見ましても、たとえば山を勝手に売り払うにしても正當な価格ならいいけれども、きわめて安い値段で譲渡するということや事例も現にあります。(「国にはたくさんある」と呼ぶ者あり)それからこの前の委員会でもいろいろ議論になりましたが、退職金の条例のようなものでも、だれが見ても不都合なことをやっておる。そういうような場合に最限度国が取り消したり、代理執行をやつたり、これは私は当然行き過ぎだろと思ひます。現在の自治体の建前は、そういう強権的な権限をやることは当然でない。しかしながらあまりひどい場合には一つ考え直せ、つまり最後は向うの自主的判断にまかしておるの

ありまして、北山委員のおっしゃいました通り自主的に改正してくることを望みますが、少くとも注意を喚起する、こういうことは許されていいんじゃないか、またその程度のことをやることか、かえつて自治体の正しい運営というものを保障していく、それこそスタビリティを確保していくゆえんではないだろうか、こういうふうな存じておるわけでございます。

○北山委員 どうも自治法とか地方行政に関する法律というのは、何か国のやることは何でもかでもよくて総理大臣なんていうのは神様で、知事というのはその神様の弟子ぐらゐにして、そしてあとのものはみな愚者で目を離せない。ともすれば悪いことをする、どろぼうのように考える建前から規定が作られてゐる。ただいまはかの委員からヤジが入つたんですが、国の方だって、やはり同じような事態がたゞさんある。だからむしろや娘の方から勧告しなければならぬような問題がたゞさんあると思ふのです。だからこういうふうな規定は私は独善的だと思ふ。少くとも私は現在の内閣総理大臣などというものはこういう勧告助言などをする資格なしと思ふのです。これはみづから反省して、国の方にもいろいろ間違ひはある。しかし国は何とかこれを国民の批判にこたえて忠実に直して、いく地方団体は間違ひがある、その間違ひはその団体が直していくという建前をとる方が実態に即している。現在の国の政治のやり方を見ても、私はこんな規定は少しひとりよりではないか、こう思ふのですが、その点について鈴木さんは自信がござい

○鈴木俊政府委員 いろいろ御見解ではございまして、私どももいたしましては内閣総理大臣がただ一方的に勝手に認定をしてどうこうするということではございまして、内閣総理大臣がこの問題を取り上げますまでの段階におきましては、現在の地方自治法の中にございまして各種の監査の規定でございまして、あるいは議会におきましていろいろの調査の問題でございまして、とか、いろいろの方法による内部的な監査、調査等が行われて、それでなおかつ問題が解決しない、しかもこの場合において関係の事務を所管しております主務大臣が、何とかこの行政事務が伸びていくようにしなければ困る、こういうふうなよくよくの場合におきまして、主務大臣から発動して総理大臣の措置を求めてくるわけでございまして、総理大臣がその主務大臣の請求を至当と思つた場合において、初めて総理大臣からこういうふうな法令違反の事実があるが、これを一つ是正してもらいたいということを、自主的な措置を求めるわけでございまして、これは総理大臣に全く自由、自在の監督権を与えるというふうな趣旨のもので、全然ないもので、従つて御心配のようないことは全くないものと考えておるのでございまして。

○中井委員 今の問題ですが、今の次長の御答弁のようなことであります。ならば、私は現行法でも十分にやれるのではないかと思います。どうしてわざわざこういうふうな改正をなすのか、その点はどうも実は納得できません。どうでしょう。

○鈴木俊政府委員 これは理論は理論でいろいろ理屈はあると思ふのでこ

さいますが、しかし現実の状況を見ておきますと、府県なりあるいは市町村の特定の団体の中におきましては、法律上執行すべき仕事も執行しない、そのために困るのは住民でございます。かえってそういう状態を放置しておくと、結果として、住民の福祉が非常に阻害される、あるいは不当な経費の支出があつて、そのために住民が将来不当な債務を負わねばならぬ、こういうようなことがあるわけでございます。それを是正するには、現行地方自治法の中に、それぞれ監査委員の監査でございまして、あるいは住民からの監査請求でございまして、あるいは県議会、市町村議会における各種の調査等もあるわけでございまして、それにもかかわらず、なおそういう事実が相当多数あるわけでございまして、そういうような場合に、それをどうしてもそのまま放置しておきますことは、団体の自主的な処置のみにまかしておけない、やはりこれは一応注意を喚起して、自主的な是正措置を講じてもらった方がよろしいという場合が相当あるわけでございます。そういう場合、これを発動しよう、こういうわけでございまして、私もこれはむしろ地方自治がほんとうに住民の福祉になるようにするため、むしろ必要な最後の保障になる規定ではないか、こういうふうに考えておるのであります。

○中井委員 私がお尋ねしたのは、そういう事実はないとは言つておらぬのです。そういう事実があった場合に、今、現行法でどうしてやれぬか。自治庁が通達したり勧告を出したりすることはできます。ただ法的な効力はどうかということになりますと、多少問題はあります。しかし、現在の日本の地方組織から見ると、自治庁長官その他から文書が一本来れば、それは勧告であらうか何であらうか、非常に重要な政治的な意味を持つておる。これは政治の段階だと思ひます。そういうものにまで法令を改めることはどうであらうか。これは非常に慎重に深刻に一つ考えてもらいたいと思ひます。現在だつてやれるし、やつておる方だと思ひます。ただその場合に、あなた方が急務であつておやりになつておらぬのかもしれないが、どうですか。その辺のところは、現行法ではやれないという解釈はどうしても出てこないものであります。

○小林(興)政府委員 現行法では、この規定に書いてあるようなことは、われわれはやれないと解しておるのでございまして。

○中井委員 どうしてやれないのですか。私がお尋ねしているのは、そういうふうな法的な、総理大臣がどうだ、自治庁長官がどうだ、府県知事を通じてやる、あるいは府県に対してものごとをやるというふうな、法的なことをやるというところは、自治の非常な侵害になる。しかし、勧告といふことは、これはたとえば農林大臣が文書を出すことだつて私はできると思ひます。ある府県における農林行政が非常にまずいということになれば、自分はこういう考えであるという文書を出す。そういう助言勧告はだれだつてできます。道を通つておる第三者だつて投書することができるわけですから、それが自由主義なのです。それなのに、どうしてあなた方は故意にそういうものをやらすにおいて、私に言わせれば一本裏から小じゅう的に金で縛るとか何とかいうことを、しばしばこれまでやつておられる。そういうことではなくて、もっと堂々と文書をお出しになつて、あなたの方のやり方はどうであるか、一つ事情を知らしてくれ、われわれの判断ではこう思うが、どうであるかという文書を出すことは、何も自治の干渉にはなりません。それが法的な根拠を持つていうことになる。私は非常な問題が起つてくると思ひます。こういう意味において、今の段階では地方自治体を育成するという考えからいって、せいぜいその段階である。それさえもこれまでではやらない。やれないという根拠はどうしてもわかりません。それを一つ知らしめていただきたい。

○小林(興)政府委員 これはわれわれ地方に対しては、やはり自治の建前から見て、法令上許された限度でこれは動くべきでありまして、許されないう程度にまで事実上いろいろな形で、とかく言うというところは避けるべきではないか。それがいわゆる通牒行政とかいろいろな行政と言われるような問題もあるでございまして、そこでわれわれといたしましては、特に自治体がやる問題に対しては、自主的に判断した行動について、とかく言うときには、そこにやはりきちんとした制度の建前のもとにおいてやるべきであらうと思ひます。それで現行法では御承知の通り、この組織及び運営の合理化に関する全般的な勧告、助言の規定は、これはございまして、これは組織及び運営の全般的な問題として、われわれもやつておらないわけではございません。しかし、なかなかに個別的な行為につきましては、具体的なにあつて、こうしろ、こうするななどと言ふことは、むしろ控えるべきだと思ひます。各省はそれぞれおるのでございまして。各省はそれぞれ補助行政の上で補助金の条件とか、そういう意味でそれをやるということはある得ると思ひます。そういうことは、むしろ避けなければならぬと思ひます。かりにあつたとすれば、やめるべきもので、やはりやる以上は、きちんとした制度を前提にして動くように、筋道を立てて動くことが、正しい自治体というものと中央政府との関係をはっきりさせるゆゑではないか、こういうふうな存じておるのでございまして。それは地方からいろいろ聞いてくれば、それについてわれわれ見解を述べるとは、これはございまして。

○中井委員 それでは私はこの問題を午後三時三十分五分開議 休前に引き続き開議を開きます。

○中井委員長代理 休前に引き続き開議を開きます。

委員長が所用のためお見えになりませんので、理事の私が委員長の職務を行います。

地方自治法の一部を改正する法律案、地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律案の両案を一括議題とし、質疑を継続いたします。質疑の通告がありまして、これを許します。北山愛郎君。

○北山委員 先ほどの問題はあと二回しまして、その前に、第九十二条の二に地方団体の議会の議員が、この団体に對して請負とかそのような関係になつてはならないという規定がございまして、これは地方団体の長についてもそういう規定があるわけでありまして、国会議員との場合の権衡はどうなんでしょうか。そのような点はどういうふうにお考えですかお伺いしたい。

○小林(興)政府委員 これは国会議員と地方議会の議員とはだいぶ違ひまし

て、と申しますのは、議会で扱う事案が相当違うのでございます。国会は御承知の通り根本的には法律をお作りになる。それから国の予算でありまして、地方では主として地方の予算、おまけにこの予算は直接的に団体みずからが執行する経費、そうしてさらに現在では重要な契約はみな議会の議決事項になっております。それでございまして、議会で扱う事務がきわめて直接的、具体的でございまして、執行事務をやっておると大差がない問題がきわめて多いのでございます。それでございまして、国会と違つた扱いをしなければならぬと存するのでございます。

○北山委員 今の問題は程度の差と言いますが、やはり国会議員についても性質からいえば同じようではないかと思ひます。しかも国の経費についても国の行政事務の執行についても、地方団体を通じてやる。必ずしも間接的な執行ばかりではなくて直接の執行が相当ある。直接の請負契約もあるわけなんです。しかも問題はむしろ地方団体より大きいのでありますが、特にこの地方団体の長なりあるいは地方議会の議員等についてだけ請負等の関係に入ることを制限しているというところは、何か非常に片手落ちではないかという気がいたしますので、むしろそういうふうな請負関係といひますか、関係の業務なりあるいはそういう案件については、それに該当する関係議員はその議事に参加することはできないという方式でもって制限する方がむしろ妥当ではないかと考えますが、どうしてそういう方法によらぬのですか。

○小林(興)政府委員 国会とは程度の

相違といへば程度の相違であります。その程度が離れているというふうなわけに考へておりました。地方議会の議案は、先ほど申しました通りきわめて直接的なものであります。おまけに今申しました通り契約でも議会の議決事項でありまして、いわば決定権が議会にあるというふうな問題もありまして、ほとんど執行行為に準ずるような仕事は、重要な問題についてはみな議会の議で行われております。そこで間々いろいろ問題もあり議論もあり得るのでありまして、議会活動の巧妙を期すためにも、また御本人のその正大な働きを保証するためにも、この方が適当であると考えるのでございます。

今の議案が議会にかかつておるときに参与しない、除外の問題でございまして、除外の問題はむしろ現在でも直接的な事件になれば除外の規定が働くのでございまして、それだけでも、それだけでは実際の事情を見ますと十分な成果を上げていないのでございまして、そういう現実の事情も基礎にいたしまして、この制度をとることになったのでございまして。

○北山委員 地方団体が契約を結ぶ場合には議会に關係があるといわれますが、やはり一々議会の議を経るのではなくて、これは枝葉な契約だと思ひます。日常の業務の執行については国と大した性質の相違はないのじゃないか、こういうわけで、このような規定は趣旨はよくわかるのですけれども、規定が行き過ぎのような感じがするわけですね。請負といつても簡単な請負もあるわけですから、その請負の決定に議員が参画をしないというようなことであれば差しつかえないのじゃない

か。むしろ問題は国の方によけいあるのであつて、個々の契約の締結以外に、一つの法律を作るといふこと自体が、もうすでに一定の業者等に利益を与えようという直接の關係がある。その法案そのものに關係がある。それも一向平気で、国会の場合においてはそういう弊害が相当指摘されながらもそういうふうな措置をしておらない。こういうことから比へますと、地方議員に對しては非常に厳格な取扱いをしようというわけでありまして、いささか權衡を失するやうな感じがするわけでありまして。

それから次に、きのうでしたかお話がありました。常任委員会の数を人口段階によつてかげんするということです。これは百九条です。それから百二条の初めのなるべく議会の定例会を開かないようにする。それと、この常任委員会の数をなるべく減らそうとするような趣旨、これは地方議会というものが活動しないように抑制しようという考え方の現われではないか。むしろ議会というものがもつともっと活発に活動する方が、自治の本旨というものを伸ばす上において好ましいのじゃないか。もちろん行き過ぎはある、間違った政治というものも發展していくという大きなプラスがあるわけでありまして、これでいくと、何だか議会というものは一応置いておくけれども、できるだけ活動しないようにしろ、こういうように足を引っ張り、そして活動範囲を狭くする方向に一生懸命この規定を置こうとしておられるように見える。これでいいものかどうか。なぜこういうふうな方向へ行かなければならぬ

か、これを明らかにしていただきたい。

○小林(興)政府委員 われわれは議会の働きを制限しようとか、足を引っ張る、そういう気持は全然ありません。あくまでも議会というものが議会本来の機能を最も適切に合理的に發揮することを期待しております。またそういう趣旨で法律の制定にも當つておるわけでありまして。

それです。第一番に百二条の定例会の問題でございまして、これは御承知の通り、現在は毎年四回招集しなかつたやうなことになつております。すべての都道府県から一切の市町村を通じてこういう規定になつておるのでございまして、議会の活動は、団体の大小により、仕事の規模によりまして、それぞれの団体において実情が違つてありまして、必要があればもちろん開かなくちゃいかぬ。しかし必要がないのに何回といつて釘づけにする必要はないのでございまして。それで四回以内で、条例でそれぞれの団体の実情に合うやうな回数を定例会として、あと必要に応じて臨時会を開く、こういう趣旨にいたしまして、団体の実情に合うやうに議会が自主的に定める建前をとつたわけでございます。

題について議論をして事を運ぶということが本来の議会活動だろふと思ひます。しかしながら實際は事務の繁閑その他によりまして、それでは動きのつかぬところもだんだん大きくなればなるほどあるわけでございます。そういうときに常任委員会を作つて専門的に審議をするという建前だろふと思ひます。それでございまして、常任委員会というものもそうした議会活動の本来の活動をできるだけやるのに必要な範囲内で作るべきでありまして、数が多ければ多いほどいいものではない。できるだけまとまつて審議をしていくという建前を作るのが、これが基本の考え方であるべきだろふと思ひます。そういう意味で議会の規模とか、団体の規模というものをとおむね頭に入れまして常任委員会も作つて、そして合理的な議会の運営をはかりたいという趣旨にはかならないのでございまして、議会そのものの実質的な活動というものは、当然本来の使命に従つて活発に積極的に行わなければならないことは申すまでもないことと存じております。

○北山委員 大体の御意見はわかるのですけれども、ただこの規定を見ますと、東京都にあつては十二以内、それから北海道及び人口二百五十万以上の府県並びに人口百万以上の市は八つ以内、人口百万以上二百五十万未満の府県及び人口三十万以上百万未満の市は六つ以内というように、人口に比例して、六つとか、八つとか、十二とかいうように一定数で段階をつけないければならぬという、その理論的な根拠は、一体どこにあるのか私にはわからないのです。やはり百万から百万以上の大

きさの市なり、道府県というものは、行政の質的には同じような程度の仕事をやる。従って常任委員会というものは仕事によって分けるのであって、区域によって分けるのではないでしようから、仕事によって分けるとするならば、片方は六つであり、片方は八つであるということは、何もそこに理論的な基準がないのではないかと、ただこれは腰だめに作ったものではないかと思ひますが、何か根拠があるのですか。

○小山委員 何か根拠があるのですか。東京の場合は十二というのを考えているのか、あるいは六つとは何を考へているのか、何か根拠があるのですか。

○小林（奥）政府委員 これは人口段階別にいたしましたのは、大体人口段階によって団体の規模もきまる。それによつてまたおのずから仕事の規模もきまる。そういうことも前提になりましようし、関連もありまして、議員の定数というのも人口段階できめていくわけでございます。都道府県の部制も人口を基準にして大づかみにきめていくわけでございます。今度の常任委員会の数は都道府県の部の数、現行法もそうなっておりますが、いわばそれに右へならえをして数を一応きめたわけでございます。市の場合は現在そういう基準がございせんが、府県がきまつたのに対応して、均衡がとれるように市の方も割り当てたのでございす。それでございすから、大体議員定数におのずからバランスがとれて、市と府県の均衡もとっております。ただ東京都は役所の局部の数よりも多くなつておりますが、これは東京都は御承知の通り、自治法で書いてある行政部門の部局のほかに、膨大な公営企業

の組織がありますので、その点を頭に入れてまして、この数にいたすことにいたしましたのでございす。

○小山委員 しかしこの次のたとえば「議員は、それぞれ一箇の常任委員」というふうには必ずしも定める必要はないのじやないでしようか。原則として一箇だ、しかしある場合には重なる場合もあるということとは、これは認めておいてもいいのじやないかと思ひます。しかも片方の常任委員会の数も、六つ以内とか八つ以内とかいつて必ずしも固定しておらないわけでは、従つてその委員会の数と、議員の定数とそれその団体の数と、多少の違いがあると思ひます。一つのものさしで、この団体も同じだというわけじやないでしよう。だからやはり一箇の常任委員と限つていくというのとは、大体一つを原則とする、しかし例外も認めるというふうな幅を見て規定する方がいいのじやないか。こういうふうな規定でいきますと、何もかにも組織、運営、議会の内容について法律でこまかい点まできめてしまふことになるので、私は非常に好ましくないと思ひます。

それからまたその次の第九九条の最後の点ですが、「常任委員会は、議会の議決により特に付議された事件については、閉会中も、なお、これを審査することができ」とあるのを、「特定の事件」というようなことにしてしまつた。これなどもどういう意味であるか、一つお伺ひしておきたい。

○小林（奥）政府委員 常任委員会の数を幾つにするかというものは一つの問題であると思ひますが、やはり常任委員会を作るとなれば、きのうもその話が出ておりましたが、三人とか四人

で委員会が作られるわけではなし、ある程度の数というものがあつて初めて常任委員会としての十分な機能が果せるわけでございます。それでおのずから議員数との関連もあるのでございます。議員数と関係があるの、二十人やすらなれば、ほんとうは任委員会は作らずに、二十人全体で議案を討議していくのが、むしろ望ましい事態だと私は思ひます。ただ特定の事件があれれば、ほんとうはそれぞれ特別委員会を作つて、特別の必要に応じて審議をせられた方が筋だと思ひます。従つて、それで常任委員会といつたしましても、基本的な制度としては一応の数の限度というものがあつてしかるべきじやないか。あとは特別委員会ですれぞれ補ひをつけていけばいいだらうと思ひます。それで、それ式に常任委員会を作る以上は、それぞれ議員も責任を明らかにして、それぞれ一箇に所属して、そうして専門的な討議を進め、または必要があれば委員外として十分な発言ももちろんできるわけでございます。それから、それぞれ内部で責任を分担する以上は、こういう形にする建前が正しいだらうと存するのでございす。

それから第九九条の一番末項の継続審査の規定でございますが、これは「特に付議された事件」というのを「付議された特定の事件」と、字句はきわめて小さい表現の相違になつておるのであります。けれども、継続委員会の制度は、議会というものの会期制の建前から申しましても、いわゆる会期不継続と申しますか、そういう原則から申しましても、会期の中間において継続審査をするのは、議会が特にまかせた

特定の事件に限るのが本来の趣旨だらうと思ひます。現行法におきまして、「特に付議された事件」と書いてありまして、特別に付議された事件というものが本来の趣旨だらうと思ひます。付議された特定の事件でなしに、一般的案件でも、一般的、包括的に付議が行われていく実情がございすので、そこでこの継続委員会の本来的趣旨、精神というものを明確にして、そうして議会活動というものに節度を与える、こういうことにいたしましたのでございす。

○小山委員 どうも私は今申し上げたようないろいろの例を見ても、議会の活動を一つのワクの中へはめ込んで、できたら議会がその動かないようにしよう、黙つてあまひ会議を開催しない方が好ましいという方向へ進めていくのがこのねらいじやないかという気がするわけでは、議会の閉会中におきましても、これは特定の事件についてだけやり得るというようなことでなくて、やはりどんな問題が起きてくるかわからぬのですから、その際、国会の場合でもそうでございますが、閉会中に起きたことについてこれをささく取り上げる。もちろん執行機関が取り上げれば問題がないのでございすけれども、やはり議会がこれを取り上げて、そうしてその解決をすみやかにやるといふような、国会の国政調査等の機能というものを私は大きく買つていいのじやないか。この問題はやはり地方議会でも同様だと思ひます。従つて私は今いろいろお伺ひしたような、機構なり地方議会の運営等についてワクをはめていくという考え方には、どうも賛成できない。

次に、その他いろいろ同様な規定があります。行政委員会については一体自治庁はどういうお考えですか。この中でも、行政委員会というものの自由な活動を抑制し、そうして地方公共団体の長のもとに行政委員会を置かせていく、むしろ知事や市町村長を補助するような機関あるいは諮問機関的な機能しかなくような形に持つていこうと思ひます。政務委員会については自治庁としてはどのように考へているのであるか、これをお伺ひしたい。

○小林（奥）政府委員 行政委員会全般についても、一般的な考え方はもちろんあるのございまして、これは地方制度調査会の答申にもあります通り、われわれはわれわれだけの考え方を申し上げますれば、行政委員会は中立的、準司法的と申しますか、そういう事務を扱うものを中心と考へるべきであつて、普通の行政事務は一般行政系統の仕事で総合的に扱うことが正しい、基本的にはそういう考え方を持つておるのでございす。しかしともかくも、たとえば選挙管理事務とか人事委員会の事務とか労働委員会の事務とか、中立的、準司法的な事務として扱うべき委員会がそれぞれあるのでございす。そこで、そうした行政委員会がございす、今度の改正で具体的に取上げましたのは、その行政委員会と知事、市町村長、その背後にある議会との関係の調整をどうはかるかという問題でございす。これはそれぞれの行政委員会としてその権限を独立的に行使すべきことは制度の建前上当然でございす。それぞれの固有の仕

事の執行については、すべて長の補助機関とか下部機関とかいう感じはもろくないのでありまして、独立の執行権を自主的に行使すべきことは当然でございます。ただしかしながら、行政委員会は同じく地方公共団体の機関でございますから、地方公共団体一般に通ずる問題につきましては、やはり一般的に考えるべき問題があるかと思ひます。たとえば予算の執行の問題でございますが、予算の執行の基本的な権利は、それぞれ行政委員会にある場合におきまして、金繰りの関係とかその他のいろいろな関係で、団体の会計経理全般の調整に服してもらわなくてはならぬことが当然にあり得るのでございます。そういうような場合に、財政運営の最高責任者である長において、何らかある程度の調整権を持つという事は、これは当然考えられていいことだろうと思ひます。財産の利用の場合にもそうでございまして、財産でもそれぞれの委員会の所屬になれば、委員会が好き勝手というだけではいかぬ場合がやはりあるのでありまして、財産は公共団体の財産として、それぞれ総合的に利用するべき部面が当然あり得ると思ひます。そういう意味で、今度の改正に取り上げましたのは、予算の執行の部面と財産の管理の部面、もう一つは内部の組織の面で、委員会がそれぞれ内部で部を作ったり課を作ったりすることは自由になつております。自由になつておりますが、こういう部課のような内部組織というものは、やはり他の組織との間の均衡とかバランスというものは当然考えられてよいのでございまして、そういう意味で全体的なバラン

スというものを考えるために、長が総合的な責任をある程度果す、これも自分が決定権を持つようなことは行き過ぎでございます。行き過ぎでございますが、全体としての調整を持たせるようにしてよい。このことは現に国でも、たとえば予算の執行につきましても、国会であらうが最高裁判所であらうが、財政の経理につきましても、今日大蔵大臣が会計法などにおきましてそういう権限を持っております。財産につきましても、国有財産法でやはりそういう権限を全部持つておるのであります。こういう内部管理事務というのは、団体として総合的に運営をすることが適當だろうと思ひます。しかしながらそれぞれの行政権限は、これはあくまでも独立的に、自主的に、思うままに行使すべきものでありまして、その点の限界は明らかにいたしまして、今回の自治法の規定を設けたのでございまして。

○北山委員 ただいま予算の執行だとか、財産の管理あるいは組織等についての今度の改正の必要性を述べられましたが、実上今までの規定で運営してどの程度の支障があったのか。私は大体から見れば、地方公共団体の行政委員会について大した支障はなかったのではないかと、こういうような改正を特に必要とするような事態は起らない。それは法律になくても、それと連絡をとつてやっておるわけです。予算の編成についても、これは団体の長の方ではやはり権限があるのでありますから、決して勝手に行政委員会が動くわけにはいかないのです。だから規定があらうがなからうが、十分連絡をとつてやっているものであつて、その他の場合でも同じだと思ひます。今までの実績がこういう改正をどのように必要としておるか、これが私非常に疑問に思つておるのですが、何かこういう改正をしなければならぬという特別な事情が実際にどの程度にあったかということをお願いいたします。

○小林(興)政府委員 これはごもつともございまして、すべてがそういうえらい問題を起しておるわけではもちろんございせん。しかしながら、たとえばこの部の問題にいたしまして、お配りいたしましたこの法律案関係資料で、五十何ページかに一応県庁の部局の数だけの表をお配りしてございます。それで県庁のいわゆる内部、普通の執行部局の数と、それから各行政委員会にそれぞれ部があつたり、課の数を出しておりませんから比較になりませんが、部の数だけをごらんになりましたら、ほかの部がある程度合理化しようという場合に、やはりそれぞれの行政委員会の内部部局だつて、バランスをできるだけとることが当然でございまして、これはそれぞれの部の職務の分量とか中身などによつて部局ができるわけでございますから、これはたとへば公安委員会であらうが、その他の各部であらうが、その性質上違ふはずのものでもないと思ひます。課の数になれば、もつといういろいろあるものでございまして、そういうものを総合的に、ある程度長といたしまして、これは全体の機構を合理化しようとするためには適當な配慮だろうと思ひますのでございまして。

○北山委員 一、二の例でもつて、まづいことがあつてから制度を直さなければいかぬということは、どうも私も私どもは受け取れない。確かにそれは多少ともあるでしょう。あるでしょうが、能率ということと、もう一つこのような執行機関についての分権といふことは、行政委員会を作つたというふうなことは、それ自体にやっぱり意味があるのです。なるほど能率だけから考えれば、一人の人が何でもかんでもやる方が、いわゆる総合的な行政であつて、ほんばんやれるかもしれない。しかしちやうど戦争前の日本の国みたいに、要するに中央集権がどんどん進んでいって、そして何でもかんでも中央でどんどん能率的にきつめていくということが結果的に見れば必ずしも能率的でなかつたということは、やはりそこいらにいろいろの実例があると思ひます。また民主主義が、結局においては長期的に見れば能率的だといふ理由がそこにあると思ひます。そのときそのときで見れば、何だ、たくさん人の意見を聞いた、たくさん人の意見を要したりして非能率ではないか、こういう意見も出るでしょうが、そういう制度を長く続けていくことによつて得られる大きな利益というものを見て、そういう考え方から地方の行政委員会等が置かれておると思ひます。ところがどうも今まで自治庁がつてきておるコース、それから言葉の片りん等を考へてみると、行政委員会否定の考え方があつたやないか、鈴木次長なんかはそういう考え方をもちてははいかと思ひますが、将来行政委員会を廃止するといふお考えを鈴木さんは持つておるのぢやないでしょうか。

○鈴木(俊)政府委員 行政委員会につきましては、北山先生も御承知のように、いろいろその利害得失について従

来から論議がありますことは、私どもも承知いたしておるのであります。またアメリカあたりでは行政委員会をむしろ減らしていこうといったような考え方もあるようでございますが、私もまだそれらの点については結論を出していないのであります。やはり行政委員会を特に設けて、特定の部門の行政事務については、レイマン・コントロールと申しますか、そういう人たちが直接にその仕事の責任者になってこれをやっていくという方がより民主的にやれる、また地方の実態に即したやり方ができる、こういう考え方は確かにあると思うのでございまして、私もやはりそういう考え方を今日否定しようという気持は全然ございません。ただ、先ほど来申し上げるように、内部管理事務と申しますか、組織でございまして予算でございましてとか、あるいは財産の管理でございましてとか、そういうようなものにつきましては、行政学的に見ましていろいろ合理的に運営をしていかなければならない点が多々あるわけでございます。それらの処理について行政委員会ごとにそれぞれ独立の立場から財産の管理が行われ、予算の執行が行われあるいは組織の運営が行われるというようになるとなると、なるほど一面の長所はあるかと思ひますけれども、同じ自治体の組織でありながら、非常にアンバランスな組織の膨張が一方にあり、一方は非常に小さい。あるいは予算の執行につきましても、責任者が異なるがゆえに非常に違った格好になるということはどうも好ましくないと考えますので、そういう内部管理的な事務に關しまして

は、やはり予算全体と申しますか、財政統制の責任にありまして地方団体の長と、行政委員会との間に、ある程度の関連をつけた方がよいのではないかと、こういうふうな考へて、先ほど来行政部長から御説明申しましたような事項の改正を考えたわけでございまして。しかし、常任委員会それ自体が行いますところの本来の教育なり公安なりそれの業務につきましましては、これはもちろんそれぞれの行政委員会としての責任において処理するわけでございまして、それらの点についてまで何らかの調整をしようというふうな考え方は全然とていないわけでございまして。

○北山委員 私この行政委員会については、今申し上げたような日本の地方政治における民主主義をよく浸透させる上において、もともととつと続けていきたい制度だと思ひます。能率といたことを考えればぜひいふんだがあるように思われますが、しかし日本の国で、もし能率だけを問題にするならば、非能率な総理大臣などは一日としてこれは許しておけない。ですが、とにかくそれを民心の批判によって、民主的な方法によって国会に反映させ、そうして政権の移動をしていくということが、民主主義のいいところだから存在しているのだと思ひます。ソビエトにおいては、スターリンみたいな能力としては非常にすぐれた独裁政治家もあつて、一時は神のように信仰されたのですが、現在ではやはり批判されて、民衆の中から力を生み出して、やはり民衆が最後には偉いのだという事で、民衆の中から、世論の中から、そしてまたそういう人たちを

政治に参画させることによって、徐々に、長い間に政治を直していくというところが、この制度のいろいろな形に現れた民主主義だと思ひます。

従つて、この自治法の中におきまして、行政委員会のような制度は、能率という点において、あるいは経費という点において多少議論があるかもしれない。しかし、これは尊重していくべきである、こういうふうな考へるわけでありまして、この改正はいろいろな点でそこに触れる部分がある。行政委員会の機能を抑制するような点が感ぜられますのは、まことに遺憾だと思ひます。特に選挙管理委員会にしても、今度の小選挙区制で相当仕事が増加するわけではなからぬといふふうに考へられるわけでありまして、もしもあの法案が通りますと、一つの市において幾つかの選挙区を持つので、それを一つの管理委員会ではなからぬ。こういうことについては自治庁はどういうふうにお考へになりますか。

○鈴木(俊)政府委員 今回の小選挙区制の案がもしも実施になりました場合には、同一市内に数個の選挙区ができることは御指摘の通りでございます。今日におきましても、同一市内に選挙区を設けて議員の選挙を行うということがあるわけでありまして、数個の別個の選挙を同一自治体の中で行うということについては、すでに選挙管理委員会といつたしましては経験済みでございます。ことに都道府県の選挙管理委員会になりますれば、もうこれは常にそういうような状況であるわけでありまして、ああいうふうに分れることになりまして、選挙管理委員会の事務の執

行につきましても、若干複雑にはなるかもしれませんが、十分やっていますものと思ひます。

○北山委員 先ほどいろいろな例を申し上げて、内容的に私の気持では率直に申し上げたつもりでございしますが、総理大臣を例として申し上げたことは適当でないと思ひますので、その部分は取り消していただきます。

次に進みます。今の選挙管理委員会ですが、選挙法とちよつと関連をいたしますが、一つの町で三つの投票区を設けるといふような場合が出てくるわけですね。そうすると、四人の選挙管理委員がそういうふうな三つの投票区を同時に管理しなければならぬといふような非常に重要な仕事が出てくるではないでしょうか。

○小林(興)政府委員 選挙管理委員会の下に投票区が三つも四つもあるということは現在でもその通りでございまして。今度の選挙区の改正とは全然関係がない。投票区には御承知の通り投票管理というものがございまして、選挙管理委員会の管理をしております。選挙管理委員会は全般的に選挙の管理事務をやっておりますから支障がないと思ひます。

○北山委員 今までも投票区はたくさん置かれておるわけですね。ただし今度の場合には、選挙区を異にした投票区が一つの管理委員会の下で起り得るのです。その点が非常に違つてます。一つの市が三つなら三つの選挙区に分れてゐる。管理委員会は一つである。従つて、これは当然投票区を變えて、三つなら三つにしなければならぬのじゃないでしょうか。今までの投票区は選挙区としては一つの単位で、

その中で投票区を幾つかに分けるという場合が通例だと思ひます。現在の投票区の規定もその場合だけを考へておるのじゃないかと思ひます。ところが今度の場合には選挙区を異にした投票区ということになる。これも当然なるのじゃないかと、現在の規定から言へば、選挙区を異にする場合、同じ選挙管理委員会の管理のもとでやる場合でも、その管理委員会が必要と認めなければ投票区を異にしないといふのです。そういうことを考へておるので、こちらの自治法の改正なりあるいは選挙法の改正を考へておるのであるか、それをお聞かせたい。

○小林(興)政府委員 一つの選挙管理委員会のもとに選挙区が数個あるということは、これも現在でもあるわけですね。たとえば都道府県をざらんにすれば、衆議院の選挙区が幾つもあるわけでありまして、それから市町村の場合だつて選挙区を設けることができるのでございまして、市町村の場合にも選挙区が幾つもあり得るわけでございます。そこで投票区は、これは申すまでもなく、一つの選挙区が選挙の単位でございまして、一選挙区の中で投票人が非常に多くて困る場合に、投票の便利のために設けるのですから、各選挙区ごとに投票区を設けることは当りまえな事で、現在でももちろんその通りやっております。その点は今回の選挙法の改正によって何の影響もない、こういうふうな存じております。

○北山委員 選挙法の方へいってしまふのですが、関係がないことはないと思ひます。今度の選挙法改正のよう

な選挙区割りをして、市町村単位でなく、一つの市を二つにも三つにも割るというのを予想するならば、やはり投票区というものは、その場合には必ず別にするのだという規定が選挙法の中になければならぬと思う。その規定がないのじゃないでしょうか。だから今までの規定によれば、選挙法の第何条ですか、市町村の選挙管理委員会が必要があると認めるときは、市町村の区域を分けて数投票区を設けることができるというようにあるだけであって、一つの市が数選挙区にまたがるから当然に投票区を分けなければならぬということではないのです。従って極端な場合を言えば、選挙管理委員会が必要と認めなければ、たいていの市が二つ、三つの選挙区にまたがっていても、投票区をそれに合して分けなくても、適当に分けてもいいわけです。それがどうも私はおかしいのじゃないか、こういうふうな考えなのです。

○小林(興)政府委員 御心配になる点はこれは全然ないのであります。投票区はもちろん市町村の区域による建前になっております。それで投票区という観念はそもそも選挙区単位の問題でありまして、選挙を執行する場合に個々の投票なり開票なりというものが選挙区全体にやれぬ場合に中をどう分けるか、こういう問題でございまして、だからその場合にかりに選挙区ごとと一つの投票区でも一向にかまいません。しかしながら一投票区では動きがつかぬ場合で、まさしくこの必要があると思われるに数投票区を設けるのでございまして、今おっしゃいましたようなことは、実際全然心配がないと思うのでございます。数選挙区にまたがって一投票区を設けるなどということは考ええようがないのでございまして、選挙管理委員会はその選挙の筋に従って必要な投票区を設けることは当然だろうと思ひます。

○北山委員 これは選挙法のあれじゃないのですか、自治法との関連におきましては、やはりいずれの場合におきましても選挙管理委員会の仕事というのは相当複雑になると考えなければならぬ。単なる投票区の区域を分けたのじゃなくて、選挙区を異にする投票区を自分の管理地区内に市なら市の中に持つわけでありまして、全然別個な選挙区のわけですから、そこに出る候補者も違う、いろいろ違うわけですから、従って取扱いには別にしなければならぬ。単なる今までのような投票区であれば、ただ投票区の区画にとどまるのですが、選挙区を異にしておられるのですから、普通の投票区の区域とはまた違うわけですね。こういう仕事の上の繁雑さがあるのです。それを一つの選挙管理委員会がやるのですから、その事務の負担といえますか、いろいろなことを間違いないやうにはいろいろなむずかしい事務上の負担がかかってくると思うのです。ところがそういうような負担をかけておきながら、この管理委員会の委員の手当を日当制にするというふうな改正をしておる。それでいものかどうかということなんです。特に選挙管理委員会の委員というものは、管理委員会を開くときにはやはり全員出席しなければならぬというように書いてある。だから日当制にしますと、何おれは日当をもらわぬのだから出なくてもいいのだ、逆に言えばそういうことも前提にしているようにも考えられる。それでいものかどうか。やはり出席その他、日当とかそういうことに限らず報酬なら報酬ということにしてやる、こういう方が正しいのではないかと。一方においてはそのように選挙管理委員会の任務というものは、仕事というものを重くしておいて、一方においては日当制にしてしまおうということでは、どこに一体理屈があるか、それを伺いたいです。

○小林(興)政府委員 問題は委員会の手当の問題に移ったようでございまして、それについてお答えいたします。これは選挙管理委員会も人事委員会も、その他公安委員会もいろいろあります。それが、われわれの考えによりますと、給与というものは、給与の本来的性質上職務に対する対価と申しますか、報酬でございまして、それで給与法の基本的な考え方は、国の給与制度もそうなるようにございまして、常勤の職員に対しては月給なり年俸なりという形でやっていますし、非常勤の職員に対しては勤務の実態に応じて給与というものはやる建前になっておるのでございます。国の給与制度はそういうことで規律されまして、国家のあらゆる非常勤の職員はみなそういうふうな処遇を受けているわけでございまして、この点は給与の建前から考えまして当然のことでありまして、現在特別な規定はございませうが、現在の制度のもとにおいてもそう行われてしかるべき問題だろうと思ひます。われわれは今度の給与の規定は、国の給与制度と基本的な制度だけはやっぱり一致させるべきじゃないか、それでこの制度ともう一つの例の給与の種類を定める給与制度をとったのでありまして、あと具体的な給与の額の決定とかそういうものは、それぞれ団体の実情に応じてやってしかるべし、こういうのが給与の制度についての改正を加えようとしたゆえんであります。それぞれの委員会の重要性というものは、これは当然それぞれ法律で定まった重要な職分を持つておるわけでありまして、選挙管理委員会一人重し、人事委員会軽しということはないわけであって、全部の委員会はひとしく重要な任務を帯びておるだろうと思ひます。そういう職務の重要性の問題とこれは直接かかわらない問題だろう、私はこういうふうな考えでございまして。

○北山委員 これはやっぱり関係があると思うのです。公安委員にしたところ、あるいは今の選挙管理委員会にしたところ、それはただ一定のときに人が集まって会議をするというだけの仕事ではないのです。やはり教育委員会なら教育委員会、その職務に伴うところの、日常の、夜でも昼でもそれにつきまといつてくる仕事があるわけなんです。自分は会議で出ていく、そのときだけしか仕事をやらないのだ、そういうわけには参らない。日常の執行機関ですから、それに伴う日常の仕事があるのだから、それをただ出席をしたときだけの日当だけ、そのときだけ働いたという建前はおかしいのではないかと。それはたとえ諸機関等における審議会等の委員であるとかそういうのであれば、出席をしてその会議に臨んだというときだけに限ってもあるいはいいかもしれせんけれども、とにかく小さいながらも一応執行機関

ことはいんでございまして、その管理委員会の職務として出張をしたり、何か特別の用務を帯びて仕事をやる場合は、もちろんこれは勤務と考えていいのでございまして、それぞれ勤務に就いて問題を考える、これが今の給与制度というものの基本的な建前でございます。この基本的な建前に従って給与制度というものを動かすのが筋の通った考え方だろうと存するのでございします。

○北山委員 お話しの通りであると、給与については国と地方と同じにする、国がそうやっているんだから、そういうふうにするんだというふうな御答弁であり、しかも先ほど来伺った例の職務上一定の地位につけない、請負関係に立たないとか、そういうことについては国の場合とは違うというふうで、ある場合には国の例に準じてやる、ある場合においては準じないというところで一貫していないんじゃないかと思うんです。ですから地方議員についても、地方の執行機関の委員についても、それに対する責任というか、資格については、むしろ国よりもよかましいことをやっておいて、そしてこれは違うんだと言っておいて、給与については国がそうやっているんだから地方もそうやれというのはおかしいんじゃないですか。都合のいいときにだけ進用するということに見えて、私にはどうも納得がいかない。

○小林(興)政府委員 都合のいいときだけ利用しようというふうな気持は一向にございせん、本来あつた方があらゆる実情から考えてふさわしいものは、なるべく国も地方も一様に考えた方がいいと思うのであります。あ

とはそれぞれの実情によって、実態が違ふものは実態に即して当然これは考えてよいのでございします。

○北山委員 今までの報酬を日当にしたということになれば結果としてどうでしょう。委員については、出るときだけ出ればいいんだ、会議なら会議に、そのときだけ出席すればよい。日当だけ捨てれば欠席してもいいんだというふうな気分が醸成されるんじゃないかと思うんです。従ってこういうふうなやり方は、やっぱり委員会というものの活動がもつとだらけてもいい、日当さえもらわなかつてもいい、出なくてもいいんだという気分を醸成するやうな感じがするわけです。従って一貫して委員会というものの仕事を尊重していない。どんなに活発に活動して、その機能、勤務を果し得るといふやうなことを考えないで規定しているやうな気がするんです。それとも日当にすれば税金がかからぬやうになるから、実質は得ではないかというやうな思いやりもあるのか、そこら辺をもう少ししっかりと答えを願いたい。

○小林(興)政府委員 日当にするか月俸にするかで税金には何の関係もございせん。そういう特別な思いやりなどというものは考えるはずもございせん。それから日当で日割計算、勤務日数に応じて支給するということをすると、一々出ていくのは金もろいに出ていくやうで、金がほしくなければ出ていかぬとか、そういうお話が今出たのであります。私はそういう気持で公職に従事しておられる委員会の委員というものは、おそらく一人もおられないだらうと思うのでございします。各行

政委員会の委員になられる人は、それぞれ相当識見の高い、人格高潔な方々で、たとえ人事委員会の委員にはそういう表現を使っておりますが、当然に自治というものの本来の精神、運営につきましても深い理解のある方がなつておられるのでございまして、何も手当目当てに仕事についておられるやうな方は一人もおられぬだらうと思うのでございします。その勤務に応じてそれ相当の手当を差し上げるのは当りまゝだといふだけでありまして、手当はほしくないので仕事をやめようというやうな方がもしおられるとするならば、これはむしろ委員をやめていただくのが筋でありまして、ほんとうにその職務のために専念していただくりっぱな方々ばかりだとわれわれは信じておるのでございします。

○北山委員 よくそういうふうなお答えをいただくわけなんです、もしそういうふうなりっぱな人たちがいるならば、それ相当の扱いをした方がいいと思う。そういう人がなつておるのだとすればそういう方がいいのであつて、特別に、従来の報酬をなせ日当にする必要があるか。そこに私は先ほど申し上げたやうな気分を起させるのではないかと思うのです。そんな、日当でいやならやめよう、こういうわけにはいかぬのじゃないかと思うのです。どういふ人が委員になつておるかとは別といたしまして、公安委員なり教育委員なり選挙管理委員なり、そういうものになつた人を、やはりそれ相当の扱いをするということが、制度として必要でないか。それをニヨンに見ておるのだといふふうに誤解をされてもしょうがないのではないか、こう言うの

です。そうだとすれば、何も今までの報酬を日当に切りかえる必要はなかつたのではないか、こういう点を申し上げたので、私はどうも今の小林さんのお言葉ですけれども、それじゃ議論にならぬと思うのですがどうでしょう。

○小林(興)政府委員 私は、日割勤務日数に應ずることによって、ニヨンという言葉をお使いになりましたが、そういう言葉を使った扱いにするというふうな気持はさらさらございせん。また現に先ほど申しました通り、国の中央選挙管理委員会の委員に對しまして、文化財保護委員会の委員に對しまして、原子力委員会の委員に對しまして、これは勤務日数に応じて手当を支給する建前になつておるのでございします。それで問題は、それぞれ地方におかれましてりっぱな方がなつておられますから、りっぱな方に出ていただくにふさわしいやうな報酬を差し上げることが当然の問題だらうと思うのでございします。それは、給与の額をどうきめるかという問題で、それぞれ実際に應じて支給されることと思ひます。しかしながら給与の建前だけは、給与というものの本質から考えて、筋を立てておくのが正當な考え方じゃないか、そういう考え方にしておるのでございします。

○中井委員 長代理 北山さん、あなたの御質疑はまだ続くと思ひますが、きょうはだいたいふん時間もたちましたので、大矢省三さんから質疑の申し出がでありますので、あなたの御質問は後日に譲つていただきたいと思います。それでは大矢省三君。

○大矢委員 簡単に一つ……。今度の地方自治法の改正のねらいは、何と

いっても府県と市町村の性格を明らかにすることである。従つてそれに基いて事務の配分ということが、特に第二条に規定されておると思うのですが、私もどとして一番心配するのは、こういう性格のもとにおいてこれこれなすべきだ、こういうことで特に「第五項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に應じて、これを処理することが出来る」、規模と能力に應じてこれこれを処理することができるといふが、一体その規模、能力を判断するのは、どこでやるのか、これは自治庁でやるのか、あるいは当事者において府県知事がこれこれの市町村にはこれだけの能力があるからこれをやるというのか、この判断を一体どこでするのですか。

○小林(興)政府委員 第二条の問題は、自治団体の運営の基本的建前を書いてあるのでございしますから、それぞれの自治団体がこの条文の趣旨に従つて自主的に判断し、自主的に運営する、こういう建前でございします。

○大矢委員 そうすると、結局は双方合意の上で能力があると認め、また一方がそれをやらしてほしいというやうな、一体県と市町村の間でどういふ決定をするのですか。

○小林(興)政府委員 合意で決定をするという必要は必ずしもないのでございします。ただ問題は、特定の施設を例にとれば、特定の施設を県がやつた方がいいか、市がやつた方がいいかというこの議論が起つた場合には、それは両者円満に話し合いをして、また相互に適合しないやうにしくちやならぬという趣旨に従ひまして自主的に運営されることを期待しておるわけであ

ざいます。

○大矢委員 結局規模と能力ということとをどが判定するのですか。それがはっきりしなければならぬ。今まではお互いに話がつかなかった場合には、自治庁の長官または総理大臣がこれに対して勧告なり、いろいろなすということを書いてあるが、今度は一つもない。幾らこういう規定で規模と能力に応じてこれを処理するということが出ていても、一方が「たとえば一番いい例は建築基準法の場合、ああいふものは当然十以上の都市がやるべし」といっても、県知事がそれを離さない場合はどうしてもやれない。幾ら法文に出ていてもそれが現実で実現できないようなことが方々にある。たとえばこれに關する委員会をこしらえて、その委員会で、能力がある、これはこれでやらせてよかろうと判定し、また県の方もよかろうというならできるだろうが、ただ法律だけこしらえても、どが判定するか。一方がよろしいといわなければできぬのか、あるいは自治庁の方でそういうことを勧告してやらすのか、一つも規定がない。ただ能力に応じて処理することができるということだけが書いてある。結局これは空文にすぎないと思うのです。その点は、たとえば具体的に言いますと、第五項の四号に掲げる事務については、これは適当にやりたいということがたくさんある。やりたいということとが一方が希望して、私の方は能力がありますといつても、能力があるかないかというのを一体どこで判定するのか。現にやっている県の方では権限を縮小されるということによって、やらぬとい

まいで、しかもどが判定するものか、まともな場合にはそれをどうするのかという規定が、前にはあったが、今度の改正規定では一つもない、こういう点はどうか。

○小林(興)政府委員 これは今大矢委員がおっしゃいました中にもあります。たが、県が現に持つておる施設を市町村におろせという場合、ないしは市町村が持つておるやつを県に上げるという場合も、一つの問題としてあり得るとともに、新しい仕事をやる場合においてもどっちがやるか、こういう問題と両方あり得ると思うのでございます。それで具体的にこの団体を持つておる施設につきましては、かりにこの趣旨に従って相互に移譲した方がいいという場合には、これは施設移譲の問題で相互の話し合いによって、この条文の趣旨に従って話し合いをつけて移譲をお願いしたいと思うのでございます。移譲の話し合いがつかなければ事が動きませんが、円満な話し合いによって事を進める、それから新しいいろいろな仕事をやる場合におきましては、この条文の趣旨に従って、府県は府県としてのふさわしい仕事を考え、市町村は市町村としてのふさわしい仕事を考えて、それぞれ自主的にやっていただくたい、こういうのがこの法律案の趣旨でございます。個々の施設そのものを一々どがやるかということ、自治庁に相談するとか何とかという趣旨じゃございませんので、府県と市町村との一般的な事務の基準として、これのつとめて、相互にむだな重複なり競合なりが生じないように、自主的にやってもらおうという建前でございます。

○大矢委員 そういうことになるとう解釈がいいですか。ここにたくさんあるのですが、たとえば保健医療施設、授産施設、養老施設、社会福祉施設、その他労働会館、それから運動場等の營造物の設置及び管理、文化財の保護及び管理というものが第五項第四号にちゃんと書いてある。これを新しくする場合、自治庁の方でいろいろ能力があるかないかというところとこれを認可するの、また府県知事を通してやる場合も、お前のところは能力がないということでは手紙をしない場合もあると思いますが、結局このことがまともな場合における趣旨と趣旨と違ふもの、あるいはそれを拒否されたときのそれに対する何らの規定がない。これはできるものと予想してやっているから、そういうことはあまり感じなかったかもしませんが、往々にして現にあるのですから、そこでこういうものを処理する能力があるかないか、新しく設ける場合、あるいはまた府県が持つておるものを自主的に市町村でやる場合の趣旨については、一方的にきめず、あるいは自治庁あるいはまた府県ということでなしに、何かそういうことの特例委員会でも、審議会でも設けて、そこに諮問して、それらの意見を十分考慮して、それによって行か何かなければ——当事者さらにまた自治庁だけの考え方でこれをやるというならば、せつかくこれらのことをやり得る、規模と能力に応じてやれるということがありながら、実際上やれなくなるような結果になるじゃないかと思うので、その点はそういう機関を設ける意思があるかどうか、伺いたい。

○小林(興)政府委員 この問題は種類によりまして二種類ござります。つまり法令で事務の配分がびしとときまつているものは、これはそれぞれの法律、制度で考えなくちゃならぬと思います。そういう場合も、こういう自治法の基本の精神に従って府県と市町村の事務の配分を考えてもらうように、われわれ政府内部でそういう方向でものを考えております。それからそうでなしに、自主的に自治団体が自由に行なう仕事、それが主としてこの四号に書いてある仕事でございますが、その仕事につきましても、特定の団体が現に經營する施設を持つておる場合と、それから新しくやる場合とありまして、持つておる場合は、たがが考えても弱小な町村で、とてもさばきがつかぬようなものは県がやった方がいいというものもあり得ます。特定の事務なら、むしろ委譲して、府県がさばりした方がいいというものがあろうと思ひます。そのときにはそれぞれその団体相互の間において施設移譲の協議が整わなくちゃいかぬのでありまして、その場合に、かりに両者の間にいろいろの紛議が起つて争ひが起つた場合にどうするか。争ひになるかならぬか——大ていの場合にはならぬと思ひますが、かりになつた場合にどうするか、こういう問題だろと思ひます。そういうときに、その間の問題が紛争になつて、何かさばきをつけなければいかぬということになりますれば、御承知の通り、現在紛争調停委員という制度が自治法にもござりますので、そういう場合にはこの紛争調停委員の制度を活用することによって調節もつけることができる、こういうふうに考えております。

○大矢委員 それからいま一つ大都市の事務委譲の問題ですが、これは一部もしくは全部という言葉を使つて、政令で定めるといふことが書いてあります。これは特にどういふ内容のものをするのか。あるいは一部もしくは全部という言葉が使つてあるが、これは結局どの程度に委譲されるかということ、県側においても五大都市側においても非常な関心を持つておる問題であります。そこでこういう法案を作るときには、すでに一部もしくは全部とあるのだが、大体これはこの程度ならいける、こういう点でなぜ一部という言葉を使つたか、これを立案する当時からわかつておられたか、その点で内容のこまかいところは政令で定めるときに各省でお考えになるようであるけれども、大体の重要な問題では、府県で現にやつておるものを五大都市に移すんことを市長と議決かえる、そういうことができればどうか、そうでなく十六項目の中には、文字通り一部もしくは全部だから一部しかやらないものもあるのだということ、こういう字句を使われたか、その一部とはどういうことか、そういうことを一つ伺いた

○小林(興)政府委員 この問題の大体の考え方を申し上げますと、ここに書いてありますものにござりますが、全部やつていいというものもあり得ます。われわれの気持は要するに大都市において市民と直結した行政で、大都市だけがほかの郡部と違つて、独立してそれだけ稼切つて執行が十分にできる仕事、ほかの郡部とかかわりのないよ

うな独立してやれるような仕事は、これは原則として私はおろしたい、こういうふうな考へておるのでございませう。原則としておろしますが、そうでなしに市部と郡部に橋がかかったような仕事とか、総合的に考へていかなければいかぬような仕事が多ございまして、そういうものはやはり府県に残さなければならぬまい、こういうふうな考へておるのであります。たとえばこの間も申しましたが、伝染病予防に關する事務というものを一つ例にとつて考へますと、伝染病予防の実施上の事務でも、たとえば列車の検疫とか郊外の検疫の事務もあれば、そうでなしに伝染病が発生した場合においてその検疫をやつたり、小さな交通の遮断をやつたり、消毒をやつたりするような事務もあるわけでありませう。あとに申しましたような事務は、市の保健所を使つてその場で始末して一向に差しつかえない仕事でございませう。そういうものはもちろんおろしてやる。それから今の列車の検疫のような市町村にまたがるような仕事は、これは特殊な事務であります。そういうものはやはり府県に残しておくより仕方がないか、いやないか、こういうふうな考へておるわけでありませう。

それからもう一つ考へられますのは、つまり全府県を通じて施設が一つあればいいやないか、一つで府県を通する行政を、市部の大半はやつておるかも知れぬが郡部にも仕事があつてまかないがつかう場合に、それをわざわざ二つ作つて、市一つ、郡部一つやることは、これは二重投資にもなれば二重施設にもなりまして、そういうもの

はものまきの一つでいいいじやないか、今申しましたようなそういうそれ、その市部と郡部と分けきれないような特殊な事務につきましては、これは残しておかなければならぬまいというのが大きな問題の考へ方でございませう。そこで個々の法律につきまして、もう少し具体的に各省ともはつきり話をさせて、政令の段階で作りたい、そういうふうな存じております。それでありますから、ここにもあります行旅病人の仕事とか、寄生虫の仕事とか、あるいは墓地、埋葬の仕事とか、屋外広告物というふうな仕事は、ほとんどそれだけで關係のない仕事ばかりでありませうから、そういうものは当然におろしていく、あとの仕事につきましても仕事の中心によつてある程度そういう意味のふり分けをせざるを得ない、すなわちの全体としての行政の合理的な運営のために適当じやないか、こういうふうな考へておるわけでございます。

○大矢委員　そういう説明をするから心配になるのです。一体伝染病予防のごときも、ちゃんと大都市に規定があり、そこで起きたところで、県の中の五大都市以外で起きたところで、そこで処理すればいいのです。その中にありますものをそこで処理するのは当然なんです。市の中で、今度移譲する項目の中で、自分のところで起きた問題を、これは違ふからといって県に責任をかぶせる必要があるか。その現に起きた五大都市の中の問題として非常に迷惑なのです。それなんかは両方にあつたつてちつとも差しつかえない。起きたところ、処理する。それからきうでしたか、いろいろな身体障害者の何とかいう法律があつた。というのは、この五項

の四号にはちゃんとそのことがあるので、生活困難者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、これが今言う能力においてやれる、いわんや今度譲らうとする五大市、大都市に対してこういうものがあるから、これは県の方が一つやれ、こういうものでも向うに置こうとするから、結局名目だけであつて、何の実質もないのではないかと、この心配をするのです。私はいろいろ具体的に心配しておることを聞いたわけですが、たとえば建築行政を今度のこれでは譲ることになつておる。ところが建築行政のうちには、今度内政省のうちにできると称せられる建築の中の鉄骨鉄筋、いわゆる耐震耐火といひますか、そういう高層建築に対しては府県を単位とする、五大都市にはそれ

を建築行政として一般の民家だけで、こういうことを言うのです。そういうことをまた建設省で主張しておる。せっかく建築事務をもつたつて何にもならぬ。かえつて両方の取締りを受けて、はなはだ迷惑だということをお言つておる。そういうことがないのか、これは私は例として単に建築行政だけを言つたんですが、ほかのことともこういうことで、県の方が従来の権限を渡さないと云つておる。結局は政令その他で実質はなくなるというやうな結果になりはせぬか。そういう具体的なことでそんなことはないかどうか、心配ないと言われるかどうか。○小林(建設)政府委員　今いろいろお尋ねがありました。われわれとしましては、その御心配なさることはないと考へておるのでありますが、これはまだ政令全部まで各省と話をつけたわけではないので、これからの問題が相当こ

ざいます。今おっしゃいますと、たとえば伝染病の仕事でも、私の申しましたのはめつたにある事例ではありませうが、伝染病予防法にそういう伝染病が流行したり、流行のおそれある場合に、船舶や汽車の検疫を行う事務といふことがあるわけでありませう。それは列車がすつと行く。列車検疫というものは国鉄とかそんなところが普通やるので、市も府県もめつたにやらぬと私は思ひます。しかしそういう制度を現に知事がやることになつておるので、それを知事を市長と競みかえて事をやるか、こういうことになれば、列車検疫のやうなものは一応知事にしておくよりしようがないのではないか。そうしなければ、市の中で起つたと思つたら、もう隣の県に行つてしまひます。建前としてはそういうものは府県に残しておくよりしようがあるまい。そうでない、それぞれ市内に伝染病が起つて、普通の場合は隔離をしたり、その消毒をやつたりする仕事が大抵で、こんな仕事はもちろん市がやつてしかるべし、こういうふうな考へておるのであります。

今最後に仰せられました建築基準行政の問題は、これはいろいろ意見があるやうでございませう。これは御承知の通りもう建築基準法でも協議が整へば市がやる仕事でございまして、現に五大市でも、横浜とか神戸とかもつております。それ以外の川崎とかもつておる仕事でございまして、こういう仕事はもう五大市以下の小さな市でさえ現にやつておるわけでありませうから、私は建前として、そういうものの均衡を考へてもおろすのが適当じやない

か。ただ非常に特異な事例があり得るかも知れませう。異常な高さの制限を——今三十一メートルがあるやつをとて高い建物を作るか作らぬかといふ、そういう問題でもあれば、これはむしろ県全体の問題として考へる必要がありはせぬか、こういうやうな事例もあり得るわけでありませう。そこらの点の基本的な考へ方は、私どもといたしましてはそういうふうな現にほかの市との均衡も考へて、こういう問題は処理しなくちやいけないというふうな考へて話も進めたい、そういうふうな存じております。

○中井委員長代理　質疑がなければ……門司君。○門司委員　この法律を見てみると、監督の権限が非常に強くなつてゐる。いわゆる総理大臣の権限を知事にまかせるといふやうなことで、中央の権限が強くなつてゐる。そして逆に住民の意思決定をする議会の権能がある程度縮められておる。縮められておると言わなければ、複雑になつておる。たとえば議案の提出であるとか、あるいは修正の動議であるとか、あるいはいはればならぬ、たとえば八分の一でなければならぬ、いや何分の一だ、今まで規定がなかったものが規定されておる。だから、法律をこしらへたときの氣持は一体どうなのか。中央の権限だけを強くして、地方の自治体の本来の姿である住民の意思決定の機関、すなわち住民が自分たちの行政に対して自分の意見を入れる機会といふものがだんだん狭められてきてゐる。そうして逆に監督の権限を強くしてゐるというの、この法律案の中に一貫して流れて

どうしてしたか。これはどこでも読んでござんない、ちゃんとそういうふう書いてあるでしよう。委員会も制限している、あるいは議案を四回と書いてあったものを、四回以内にする、縮めてもいいという。それから議案の提出、修正というようなことも、何も書いてなかったのが、定数の八分の一以上の賛議にするというように、ずっと制約をしてきている。そうして片方は、さっき言ったように、監督の権限が強くなっている。全く民主政治と逆な方向に出てきている。この考え方が那邊にあったか、どうしてこうしなければならなかったのか、もし鈴木君からでも答弁ができるならば、はっきりしておいて下さい。

○中井委員長代理 ちよつと速記をとめて。

(速記中止)

○中井委員長代理 速記を始めて下さい。

○鈴木(後)政府委員 根本の考え方の問題についてのお尋ねでございませうが、この考え方の基本になっておりますのは、あくまでも戦後拡充強化されました地方自治——要するに民主主義の本旨にのっとりまして、地方自治をその基盤として育成強化する、こういう基本の考え方については、何ら変更を加えていないのであります。ただそういう見地に立ちまして、民主主義の基本的な基盤の上においてできるだけの合理性を、執行機関の面におきまして、議決機関の面におきましても發揮するようにしたい、制度上そういうことを考えていきたいというのが、たとえば議会の運営の方法につきましても、あるいは長と行政委員会との間に

おきましても、とりまして今回の考え方でございます。

それからまた内閣総理大臣その他中央の機関が、何か非常に発言権を強くしたというような御印象であるという話でございますが、これも私もいいたしましては、先ほども御説明申し上げたのでございますが、たとえば二百四十六条の二というふうな、地方団体が違法な、不適正な、行ふべきものを行わないというふうなそういうことをやっております場合には、従来ならば——従来と申しますか、古い考えならば、これはいわゆる指揮監督の権限によって取り消すとか、あるいは代行するとかいう考え方が出てくるのだらうと思ひますけれども、この案においては、そのような考え方に立たないで、違法または不適正の場合等におきましては、その是正改善を求める、こういうことでございまして、あくまでもこれは当該団体に自主的にその違法なところを是正してもらふ、こういうことを求めるだけでございます。そういうふうなやはり地方自治の本旨というふうなものについて十分考慮を執いつつ、しかも団体の機関、執行機関なり議決機関の運営の仕方が悪いために住民の福祉が害される、伸びないというふうな場合に、最後の保障としてそれぞれの行政事務を見ております主務大臣からの請求に基いて、内閣総理大臣が是正の措置を求める、こういうことを入れたわけでございまして、私どもは決して最初申し上げました執行機関、議決機関の關係におきましても、中央と地方との關係におきましても、地方自治の基本を育成強化していくという根本の考え方においては変つ

ていない。ただその基盤の上において、できるだけ合理性をそれぞれの關係において立てるようにしたい、制度上そういうことを定めるようにしたいというのが、私どもの考え方でございます。

○中井委員長代理 次会は明二十七日午前十時三十分より開会することいたします。明日は参考人を招致いたしておりますので、できるだけ定刻に御参集をお願いします。

本日はこれにて散会いたします。

午後五時七分散会

昭和三十一年五月一日印刷

昭和三十一年五月二日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局