

第二十四回国会
衆議院
地方行政委員會議録第四十三号

昭和三十一年四月二十七日(金曜日)

午前十時五十一分開議

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 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 額 彌三君

櫻内 義雄君 渡海 元三郎君

徳田 與吉郎君 瀧尾 弘吉君

丹羽 兵助君 古井 喜實君

堀内 一雄君 山崎 巖君

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

總理府事務官(自治庁行政部長) 小林 興三君

委員外の出席者

参考人(全国都道府県議会議長会代表) 四宮 久吉君

参考人(全国知事会代表) 友末 洋治君

参考人(全国人事委員会連合会代表) 大野 木克彦君

参考人(全国町村会代表) 川村 衛君

参考人(全国市長会代表) 岡田 徳輔君

参考人(都道府県選挙管理委員会連合会代表) 鷹野 啓次郎君

参考人(小暮 藤三郎君)

参考人(全国市議會議長会代表) 迫 政男君

本日の會議に付した案件

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關する法律案(内閣提出第二二五号)

○大矢委員長 これより會議を開きます。

本日は、地方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することとしたします。

本日御出席の参考人は、ただいま委員各位のお手元に配付いたしました名簿の通りでございます。午後のは、松崎権四郎君は都合により小暮藤三郎君に変更になりましたので、訂正いたします。小暮参考人は、神奈川県選挙管理委員長でございます。

では参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多忙中のところ各位には本委員会のために御出席下さいましたことに對し、委員会を代表して厚く御礼を申し上げます。各位には、それぞれ地方自治行政の実際の体験者であり、地方自治のあり方について率直な御意見を伺いたいと思存します。各位の発言時間は、時間の都合もありまして、大体十五分ないし二十分程度にお願いして、あとは委員各位の質問にお答え願うことになしたと存じます。

それでは順次御意見を承ねることといたします。配付いたしました順序を変更しまして、四宮参考人。

○四宮参考人 きょうは、地方自治法の一部を改正する法律案に對して、私も全国都道府県議會議長会の意見を述べ、感謝にたえない次第であり、またことに感謝にたえない次第であります。ついでに御礼を申し上げます。

きょう私が述べますことは、全国都道府県議會議長会の代表者という立場において、今次国会に政府から提出になつております地方自治法の一部を改正する法律案について意見を申し上げます。

地方自治法の改正法案は、昨年第十二特別国会にも政府より提案されたのでありますが、当時の改正内容は、あまりにも地方議会の権限を縮小し、議會政治の後退を思はしめるものがあり、また、本会及び友誼団体にありましては、あくまで地方自治を擁護する大局的見地より、この改正法案に絶対反対の意思を表明したのであります。幸いにして、当時国会特に地方行政委員各位の深い御理解と御協力によりまして、右改正案は遂に審議未了、廃案となつたのであります。

しかしながら本会といひましたし、その直後、聲明書を發表いたしましたし、また、真に地方自治を尊重し、その行政を簡素合理化して能率の運営を企図する本法の改正については、あえてやみくもに反対するものではなく、将来このような意味における改正には進んで協力するものであり、かかる場合、政府はその立案に當つて地方側と十分連絡協調して、双方納得する線を打ち出すべきである旨を公表したような次第であります。

今回政府によつて提案されました改正法案は、大体以上のような本会側の要望も取り入れて下さいます。実に熱心にわれわれとの間に意見の交換をしていただきましたことは、誠に感佩にたえません。その留守でいろいろ情報を聞きまして、非常に自治府並びに關係方面が御親切にいろいろこの問題に對して主張して下さいましたこと、對しては、非常に感謝をしておる次第であります。

従つてこの政府の法案作成までの過程において、いろいろな意見の交換を行いましたことは、全国都道府県議會議長会としても非常に敬意を払つておりますが、法案はこの趣旨によつて立案されたのであります。

このような結果から見ても、まず法案全体に對する結論的な意見を申し上げますと、一部を除いてはこれに賛意を表するものであります。ただ、離れて蜀を望むというおしかりを受けるかも知れませんが、本会側が今まで主張しておりました部分、まだ全面的に入られなないので、この点については、会長として私から一つ皆さんに特別にお願いを申し上げてくれという趣旨でございます。この問題について一言申し上げます。

以下修正を要する事項のおもなるものを申し上げますと、第一は、改正法案第二条第四項ないし第六項に

おきます都道府県と市町村の地位権能を分けて、その処理する事務を法定し、これについては、このような改正は今日これをなすべきでないとするものであります。

この理由をいたしましては、現在都道府県と市町村はともに完全自治体として存立し、相互に協力しつつそれぞれの事務を分担執行しておるのであります。改正案のように、してこの兩者を法律で性格づけたり、その事務を区分する何らの積極的理由がなく、何ゆゑにこのような改正を行わんとするかの真意を疑わざるを得ないのであります。特に市町村は、都道府県の行政事務の中でも、その規模能力に應じてはこれを行つていくべき旨を規定しようとしておるのであります。

もう一つは、法律で定めることは、現在都道府県と市町村が円満協調してそれぞれ分担処理している事務を、ことさらに分離し、あるいはまた何かこの兩者の對抗意識を助長するかのやうな感じを抱かせ、その結果は、兩者間に事務処理区分を通じ、いたずらな紛争を引き起す原因ともなりかねないと思ふのであります。

また特にわれわれとして申し上げたいことは、以上のように、この改正は、何ら積極的理由のないばかりでなく、さらに都道府県の処理する事務は、あたかも国の出先機関的な事務のみを掲げ、そこに都道府県が完全自治体として自治本来の事務を処理することから後

退せしめる危険が多分にあるということとであります。

本条の改正については、大体以上の理由をもってその改正はなすべきでないとするものであり、しいて改正の必要がありとすれば、まず地方制度調査会の第一次答申にあるよう、まずもつて国の出先機関の統廃合や、国、地方を通ずる事務の適正配分のような根本的事項と並行して考えらるべきであり、しかも現在地方制度調査会が地方制度の根本的改革問題について検討を行なつて、いまだその結論の出ていない今日、なおさらこの改正に賛成できないのであります。

次に、百九条の常任委員会の改正についてであります。今回の改正案によりますと、地方議会におきます常任委員会は、都を除いては、人口段階に応じて設置の数を法定しようとしております。元来地方議会における常任委員会の設置数のごときは、法律において画一的にすべきものではなく、各々の議会の実情に応じて自主的に考慮すべきものと思つておりますが、一面全国的に規制する意味において一応人口段階別に定めることもやむを得ないのではないかと考へるのであります。しかしながら今回の改正案によりますと、都道府県の常任委員会数を人口二百五十万以上に入、百万以上に六、百万未満に四と法定しようとしておるのであります。この人口区分による委員会の数を昨年五月現在における全国の実情と比較してみますと、平均において四割の減少となるのであります。今日の都道府県の常任委員会は各府県の行政と議会運営の実情に沿つて設置し、運営しておるのであります。

て、この改正のように、一挙にこれを四割減少はあまり実情を無視するものであつて、結果において円滑なる議会運営を阻害するおそれがあるのであります。

この点に關しまして、本会はその修正として、人口三段階別の区分を二段階とし、人口百五十万を境として、その上にあるところは八以内、それより下のところは六以内とするよう要望するものであります。要は、常任委員会の数は、一定標準を法定し、この標準の範囲において議会の自主的判断によるよう若干の幅を持たせることの修正を望んであります。なおこの修正と現状を比較いたしますと、全国平均においては約二割七分の減少となるものであり、議会の能率的運営を期し得るものと存する次第であります。

これはただ、特に皆さんに例をもつて申し上げますならば、かりに京都府のようなどころは、御承知の通り、現在二百五十万にならないので、六ということになります。そうして市の方では、百万以上になりますから、八ということになります。そうすると、事務的な実情面にも、その管轄範囲においても府の方が広いのであります。こういう点から考へて、府が六で市が八というような矛盾が現在起つておられます。しかも全国では、もう京都と言えは三府四十三県と昔から言つてゐるうちに、日本ではたゞ二つしかないその府においてこれが六になり、市が八になるといふような状況は、全国都道府県議会にもこういう問題が大きく取り上げられておるのでございます。どうか一つこの点に對しての特段の御配慮をいただきたいと思つております。

すが、そういう意味から私が今申ししたような趣旨に相なるのであります。

次に、改正案第二百四条の二の給付に關する規定についてであります。この規定によりまして、地方公共団体は職員に對し、いかなる給付その他の給付も法律またはこれに基く条例によらなければ、支給できないと規定しようとしてゐるのであります。もとより本会といつたしましても、この趣旨の規定については原則的にはあえて反對するものではないのであります。が、条文中「法律又はこれに基く条例」とあるところの「これに基く」の字句は削除すべきであると思つておられます。すなわち地方公共団体におきます給付または給付の支給は、法律に基くものは当然であります。しかもその給付または給付の中には、それぞれその団体の実情により異なるものがありますので、これは必ずしも法律に基かなくとも、当該地方公共団体の議会の議決を経て、一般に公布する条例で定めることをもつて足れりと思つておられます。改正案はこれを画一的に法定しようといふのであります。が、あまりにも地方自治体の自主性を拘束するものであるといふ点から、ぜひとも以上のうちに「これに基く」という文字を消していただきたいと思つておられます。

以上申し上げましたほかに、本会として改正案に對してなお修正を要望しております事項につきましては、さきに皆さんのお手元に御送付を申し上げておきましたので、どうかその文書をごらんの上、それぞれその理由等をごらん願つて、十分御審議をお願い申し上げます。

きよりは以上をもつて私の意見といひます。この機会に皆さん地方行政委員会がわれわれ地方議会の上に大へん何かと深い御理解と御協力を下さいまして、今日われわれ地方議会といたしまして非常に感謝をいたしておりますので、皆さんに對して厚く敬意を表するとともに、どうか要望の趣旨も十分御参酌下さいまして、この法案が一日も早く成立できますように、一つお願いを申し上げます。

（拍手）
○大矢委員長 四宮参考人は非常に忙しいので、四宮参考人に對する質疑は簡単に願ひます。中井君。
○中井委員 一点だけお尋ねいたします。さつき御説明の中の給付關係で、「法律又はこれに基く」という文句の「これに基く」というのをとれとおっしゃいましたが、これは具体的に言いますと、どういふことになりましようか。

○四宮参考人 それは要するに、「基く」といふのでなく、法律によるものまたは条例を自主的にきめるといふある程度の権限を地方自治体におまかせ願つて、その実情に応じてきめられるような機会をお願いしたい、こういうわけでありませう。

○中井委員 最近話題になつております東京都内のある区で、退職金条例がなかなか非常に問題になりましたが、やはりああいうことがあるものだから、政府としてはこんな考え方をいたしたのでないか、私どもは政府案に對してそういうふうな解釈をしているのであります。実は二、三日前の委員会におきまして、私の持論といひ

しましては、全国何千とある自治体の中で一つや二つ非常に行き過ぎをしたことがあるために、あとの何千の自治体の自主的な、健全な判断まで法でもって押えてしまふといふことは、非常に行き過ぎではないかといふような意見も言つたのであります。しかしながらまた一方ああいう事件が起りますと、それは理屈であるが、現実にはやはりこゝまでやつておかないと、現在の地方団体の、特に議会あたりにおいてはとかく行き過ぎがあるもので、事例かくかくのごときといふ言われまふと、私もちよつと実は判断に迷います。そこでこの点ですが、ちよつとどうしるにありますが、小林君どうですか、今のあなたの方の改正案によれば、たとえば議会の議員の退職金なんといふものは、一応出せないといふふうなことになるのでしやうか、この基く条例といふのはどういふ解釈ですか。

○小林委員 政府委員、今の議員の退職金は、この原案によりまして出せなくなつておられます。退職金の問題はいろいろ議論がありまして、国会法にも退職金に關する規定がございますが、別に今法律に定まつておりません。それでわれわれといひましては、やはり今の制度に準じた方がいいのであつて、制度をおきめになれば、もちろんそれに伴ひまして自治法に書きますが、国で出さないものは地方でも出さないでおいだ方がいいのではないかと、実際の給付の額その他は、もちろん自主的に団体の実情に応じておきめ願つた方がよろからう、こういうふうな考えであります。

○中井委員 一応そういうことはわかっていないわけではないので、私も社会党としては党議をきめますときに、まだ決定はいたしてありませんのでお伺いするのでありますが、政府のその気持がわからぬわけではないのだが、そういう行き過ぎた団体もたくさんあります。中井には議会の報酬といいますが、手当てといいますが、歳費といいますが、そのようなものについては、やはり昔同様名譽職的な考え方によつて、非常に平生は少い。しかし任期がくれば記念品として鉄びんの一つもあげるとかいうようなことが、これはまた事実非常に行われておるし、それは日本のこれまでの慣習から考えても行き過ぎではないというふうな面も私は考えねばならぬと思うのです。そこでそういう記念品とかいうような名目であればいいのであるかどうか。その辺のところについて、もう少しやわらかい解釈ができるものであるかどうか。金ではいかぬが、品物ならどうか。これは非常にデリケートなことではあります。今の政府としての解釈を、ちょうど四宮さんもお見えてから一つお聞かせいただければ、私どもの審議にも非常にこれは参考になりますので、その辺のところはどうでしょうか。

○小林(興)政府委員 退職金の問題になりますと、これはいろいろ議論はあると思います。しかしこれは常議的にいろいろの行事があったり、その他何かのときに記念品を贈ったりするといふことはあり得るわけでありまして、これは常議的に許されるか、許されぬかという問題でございまして、これは一般の常識で判断をしていいのじやないかと思ひます。それに現金に全く肩がわりするような特殊なものをやるということになれば、これは当然にわが脱法という問題が起ると思ひます。そうでないものは常識的な判断で、普通の世間づき合ひと申しますか、そういうものでございまして問題はありません。

○中井委員 あなたは常識と言われるが、その常識を逸脱するからこのようなものを出さねばならぬようになったのじやありませんでしょうか。そこで今のあなたの方の気持はわかりますが、いよいよこれがそれじや施行されるといふことになると、そういうことについてやはり自治庁としてはある一定の基準というわけじやないが、そういう法の解釈といふんです。そういうものを、この法令がもし通るといふことになれば、同時に何らか解釈的なものを流されるお考えがあるかどうか。今の回答が常識的なものならいいというものは、ちよつとどうも私は自治庁がお出しになる基準、あるいは国会の答弁としては、はつきり言いますと、まだそれだけでは抜け道が幾らでもできる、そういうふうな考へるのであります。この点はどうか。もう少し基準的なものをお示しになる考へがあるかどうか、それをちよつと伺つておきます。

○小林(興)政府委員 今度の改正の基は要するに給与といふものを、種類だけは国に準じようといふのが基本の精神でございまして。それでありますから、給与とみなされるべきようなものがほかの形で行われるならば、これは私はやはりできない。しかしながら、それでなしに常識的に何かいろいろな

○大矢委員長 参考人に対して一つ質問をして下さい。

○中井委員 今政府が答弁なさいますし、たよりな程度ならしうございしますが、それでもやはり四宮さんとされましても、もう少し自主的な判断をなさしてもらいたい。基くという字をとつて条例できめていきたい、こういうお考えで

○中井委員 一応そういうことはわかっていないわけではないので、私も社会党としては党議をきめますときに、まだ決定はいたしてありませんのでお伺いするのでありますが、政府のその気持がわからぬわけではないのだが、そういう行き過ぎた団体もたくさんあります。中井には議会の報酬といいますが、手当てといいますが、歳費といいますが、そのようなものについては、やはり昔同様名譽職的な考え方によつて、非常に平生は少い。しかし任期がくれば記念品として鉄びんの一つもあげるとかいうようなことが、これはまた事実非常に行われておるし、それは日本のこれまでの慣習から考えても行き過ぎではないというふうな面も私は考えねばならぬと思うのです。そこでそういう記念品とかいうような名目であればいいのであるかどうか。その辺のところについて、もう少しやわらかい解釈ができるものであるかどうか。金ではいかぬが、品物ならどうか。これは非常にデリケートなことではあります。今の政府としての解釈を、ちょうど四宮さんもお見えてから一つお聞かせいただければ、私どもの審議にも非常にこれは参考になりますので、その辺のところはどうでしょうか。

○小林(興)政府委員 退職金の問題になりますと、これはいろいろ議論はあると思います。しかしこれは常議的にいろいろの行事があったり、その他何かのときに記念品を贈ったりするといふことはあり得るわけでありまして、これは常議的に許されるか、許されぬかという問題でございまして、これは一般の常識で判断をしていいのじやないかと思ひます。それに現金に全く肩がわりするような特殊なものをやるということになれば、これは当然にわが脱法という問題が起ると思ひます。そうでないものは常識的な判断で、普通の世間づき合ひと申しますか、そういうものでございまして問題はありません。

○中井委員 あなたは常識と言われるが、その常識を逸脱するからこのようなものを出さねばならぬようになったのじやありませんでしょうか。そこで今のあなたの方の気持はわかりますが、いよいよこれがそれじや施行されるといふことになると、そういうことについてやはり自治庁としてはある一定の基準というわけじやないが、そういう法の解釈といふんです。そういうものを、この法令がもし通るといふことになれば、同時に何らか解釈的なものを流されるお考えがあるかどうか。今の回答が常識的なものならいいというものは、ちよつとどうも私は自治庁がお出しになる基準、あるいは国会の答弁としては、はつきり言いますと、まだそれだけでは抜け道が幾らでもできる、そういうふうな考へるのであります。この点はどうか。もう少し基準的なものをお示しになる考へがあるかどうか、それをちよつと伺つておきます。

○小林(興)政府委員 今度の改正の基は要するに給与といふものを、種類だけは国に準じようといふのが基本の精神でございまして。それでありますから、給与とみなされるべきようなものがほかの形で行われるならば、これは私はやはりできない。しかしながら、それでなしに常識的に何かいろいろな

○大矢委員長 参考人に対して一つ質問をして下さい。

○中井委員 今政府が答弁なさいますし、たよりな程度ならしうございしますが、それでもやはり四宮さんとされましても、もう少し自主的な判断をなさしてもらいたい。基くという字をとつて条例できめていきたい、こういうお考えで

○中井委員 一応そういうことはわかっていないわけではないので、私も社会党としては党議をきめますときに、まだ決定はいたしてありませんのでお伺いするのでありますが、政府のその気持がわからぬわけではないのだが、そういう行き過ぎた団体もたくさんあります。中井には議会の報酬といいますが、手当てといいますが、歳費といいますが、そのようなものについては、やはり昔同様名譽職的な考え方によつて、非常に平生は少い。しかし任期がくれば記念品として鉄びんの一つもあげるとかいうようなことが、これはまた事実非常に行われておるし、それは日本のこれまでの慣習から考えても行き過ぎではないというふうな面も私は考えねばならぬと思うのです。そこでそういう記念品とかいうような名目であればいいのであるかどうか。その辺のところについて、もう少しやわらかい解釈ができるものであるかどうか。金ではいかぬが、品物ならどうか。これは非常にデリケートなことではあります。今の政府としての解釈を、ちょうど四宮さんもお見えてから一つお聞かせいただければ、私どもの審議にも非常にこれは参考になりますので、その辺のところはどうでしょうか。

○小林(興)政府委員 退職金の問題になりますと、これはいろいろ議論はあると思います。しかしこれは常議的にいろいろの行事があったり、その他何かのときに記念品を贈ったりするといふことはあり得るわけでありまして、これは常議的に許されるか、許されぬかという問題でございまして、これは一般の常識で判断をしていいのじやないかと思ひます。それに現金に全く肩がわりするような特殊なものをやるということになれば、これは当然にわが脱法という問題が起ると思ひます。そうでないものは常識的な判断で、普通の世間づき合ひと申しますか、そういうものでございまして問題はありません。

○中井委員 あなたは常識と言われるが、その常識を逸脱するからこのようなものを出さねばならぬようになったのじやありませんでしょうか。そこで今のあなたの方の気持はわかりますが、いよいよこれがそれじや施行されるといふことになると、そういうことについてやはり自治庁としてはある一定の基準というわけじやないが、そういう法の解釈といふんです。そういうものを、この法令がもし通るといふことになれば、同時に何らか解釈的なものを流されるお考えがあるかどうか。今の回答が常識的なものならいいというものは、ちよつとどうも私は自治庁がお出しになる基準、あるいは国会の答弁としては、はつきり言いますと、まだそれだけでは抜け道が幾らでもできる、そういうふうな考へるのであります。この点はどうか。もう少し基準的なものをお示しになる考へがあるかどうか、それをちよつと伺つておきます。

○小林(興)政府委員 今度の改正の基は要するに給与といふものを、種類だけは国に準じようといふのが基本の精神でございまして。それでありますから、給与とみなされるべきようなものがほかの形で行われるならば、これは私はやはりできない。しかしながら、それでなしに常識的に何かいろいろな

○大矢委員長 参考人に対して一つ質問をして下さい。

○中井委員 今政府が答弁なさいますし、たよりな程度ならしうございしますが、それでもやはり四宮さんとされましても、もう少し自主的な判断をなさしてもらいたい。基くという字をとつて条例できめていきたい、こういうお考えで

○中井委員 一応そういうことはわかっていないわけではないので、私も社会党としては党議をきめますときに、まだ決定はいたしてありませんのでお伺いするのでありますが、政府のその気持がわからぬわけではないのだが、そういう行き過ぎた団体もたくさんあります。中井には議会の報酬といいますが、手当てといいますが、歳費といいますが、そのようなものについては、やはり昔同様名譽職的な考え方によつて、非常に平生は少い。しかし任期がくれば記念品として鉄びんの一つもあげるとかいうようなことが、これはまた事実非常に行われておるし、それは日本のこれまでの慣習から考えても行き過ぎではないというふうな面も私は考えねばならぬと思うのです。そこでそういう記念品とかいうような名目であればいいのであるかどうか。その辺のところについて、もう少しやわらかい解釈ができるものであるかどうか。金ではいかぬが、品物ならどうか。これは非常にデリケートなことではあります。今の政府としての解釈を、ちょうど四宮さんもお見えてから一つお聞かせいただければ、私どもの審議にも非常にこれは参考になりますので、その辺のところはどうでしょうか。

○小林(興)政府委員 退職金の問題になりますと、これはいろいろ議論はあると思います。しかしこれは常議的にいろいろの行事があったり、その他何かのときに記念品を贈ったりするといふことはあり得るわけでありまして、これは常議的に許されるか、許されぬかという問題でございまして、これは一般の常識で判断をしていいのじやないかと思ひます。それに現金に全く肩がわりするような特殊なものをやるということになれば、これは当然にわが脱法という問題が起ると思ひます。そうでないものは常識的な判断で、普通の世間づき合ひと申しますか、そういうものでございまして問題はありません。

○中井委員 あなたは常識と言われるが、その常識を逸脱するからこのようなものを出さねばならぬようになったのじやありませんでしょうか。そこで今のあなたの方の気持はわかりますが、いよいよこれがそれじや施行されるといふことになると、そういうことについてやはり自治庁としてはある一定の基準というわけじやないが、そういう法の解釈といふんです。そういうものを、この法令がもし通るといふことになれば、同時に何らか解釈的なものを流されるお考えがあるかどうか。今の回答が常識的なものならいいというものは、ちよつとどうも私は自治庁がお出しになる基準、あるいは国会の答弁としては、はつきり言いますと、まだそれだけでは抜け道が幾らでもできる、そういうふうな考へるのであります。この点はどうか。もう少し基準的なものをお示しになる考へがあるかどうか、それをちよつと伺つておきます。

○小林(興)政府委員 今度の改正の基は要するに給与といふものを、種類だけは国に準じようといふのが基本の精神でございまして。それでありますから、給与とみなされるべきようなものがほかの形で行われるならば、これは私はやはりできない。しかしながら、それでなしに常識的に何かいろいろな

○大矢委員長 参考人に対して一つ質問をして下さい。

○中井委員 今政府が答弁なさいますし、たよりな程度ならしうございしますが、それでもやはり四宮さんとされましても、もう少し自主的な判断をなさしてもらいたい。基くという字をとつて条例できめていきたい、こういうお考えで

○大矢委員長 私から関連して——委員会の問題ですが、今度の改正による各議員は委員会は一つでなければならぬということ、任期中初めからおしまいで委員会は一つだけしか関係できないということの規定づけおる。これは実際問題として議員は困りはせぬかと思うのです。この点について特に議長として経験があられる四宮さんにお伺いします。

○四宮参考人 委員会を一人が途中でかわれないというのですか。

○大矢委員長 一箇ということになっておりますが……

○四宮参考人 それは私の方の解釈とちよつと違ひますが、一箇であつても、途中で他の委員会にかわることはできるのです。私はそういう解釈に立つておる。今条例で私の方は委員会一年としまつておる。従つて他の委員会にかわることはできないということになると、これまた大へな問題が起つてくるので、委員会は一年でも、とにかく一つの委員会を担当することができるといふ意味に解釈しておるのです、改正法はそういうふうな趣旨であらうと思ひます。

○大矢委員長 やはり都のことを申し上げると、都には十二委員会があつても、議員がその任期中かわることができるといふ条件があればだけれども、一つというのを限られておる。だから十二委員会があつて、教育をやりたい、土木をやりたいというときに一つしか入れない、そういうことの不便があるのじゃないか、そういうことではないのか、不便がないかどうか。

○四宮参考人 それは今までの制度で置いてくればいいのですが、政府並び

に政党内閣の御意見も聞き、この常任委員会の空気を察知いたしました。私でもできるだけこの御趣旨に沿つてやつてみたい、そして改正したらなるべく実情に沿つて努力してみたいと思ひますが、いづれこの経験によつてはなほだしい不便があるとするならば、将来常任委員会の方に御了解を得て改正するが、一応折衝段階ではこの程度で一つやつてみたい、こういう考え方でございします。御了承願ひます。

○大矢委員長 他に御質疑はございせんか。——どうも御苦勞さんでございました。

それでは次に全国知事会代表友末洋治君。

○友末参考人 今回、政府が国会に提出いたしました地方自治法の一部を改正する法律案及び同法施行に伴う関係法律の整理に關する法律案に對しまして、都道府県の執行機関である知事としての立場から意見を申し上げ述べます。結論から先に申し上げますと、本法案はもとより地方自治の根本的改革に資するものではないのでありますが、過去の経緯もあり、また地方自治の実情にかんがみ、少くともその進展に若干寄与する点もあるものと認められますので、ひとまずこれを成立せしめ、不十分の点

は実際の運営と今後の改革とによつてこれを補正することが妥當ではないかと存じます。すなわち、本法案の立案に當つては政府が、第二十二国会において論議の未審議未了となつたさきの法案につきまして、率直に各方面の意見を参酌して再検討の上修正を加えられておりますこと、また第一次地方制度調査会の、とりあえず当面とるべき措置に關する答申の線におおむね沿う

ておるものと認められますこと、さらに、全国知事会が地方自治の運営上急速に改善すべきものとして多年強く要望して参りましたところの、地方行政の総合性確保のため、知事に各種委員會または委員の事務局またはその管理に關する機能に對する調整的機能を付与いたしますこと、国、都道府県の公務員並びに義務教育職員の間における人事の円滑なる交流をはかるための恩給等の支給の基礎となる在職期間の通算措置等の事項が取り入れられ、實質的に地方自治の進展に役立つ面もありますこと等の關係もあり、従來の行きたがかりにこの際一応の終止符を打つことが諸般の情勢上適當であるかと考えるからであります。

しかしながら、これを個々の条項につきしさいに検討いたしますと、地方自治の実情とその本旨の実現に顧み、不適當ではないか、また再考を要すと認められるものもありますので、以下その主要な点につき若干意見を申し上げます。

まず第一に、都道府県及び市町村は、その事務を処理するに當りましては、相互に競合しないようにしなければならぬ旨の規定が新たに加えられておりますが、両者の間における事務競合によつて支障を生じた事例はほとんどなく、また将来頻発することも事実上考えられないので、今日新たに明文化する何らの積極的な理由が見出せないものであります。しかし、かかる規定をして明文化する以上、競合が生じた場合における調整の方法についても定めるべきが至當なのであります。その調整の適當な方法は理論上考えられます。従つて事務競合の調整

は両者の事実上の話し合いにゆだねる以外に道はないのでありますから、本条項は理論上も實際上も明文化する必要を認めないのであります。

次に第二に都道府県の局部に關する規定についての改正に關して申し上げたいと存じます。都道府県の機構につきましては、もとよりできるだけ縮小すべきことは言うまでもないことでありまして、各都道府県にいたしましては、中央の指示を待つまでもなく、常にその簡素、合理化について努力いたしておるのであります。従来、これがややもすると、中央各省の不當、執拗な干渉によつて複雑化され、簡素化を阻害されたりがございました。よつてまず政府みずからこれら地方に對する干渉を絶無ならしめることが最重要問題であり、これを完全に行きわたれば、現行法のもとにおいても、都道府県の機構の簡素化は地方の実情に即応するよう円滑に進捗するものと考へます。しかるに、都道府県の局部の数を法定し、それを越えて置こうとする場合には、あらかじめ内閣総理大臣に協議しなければならぬことにしようとしておるのでありますが、これはまさに地方自治への不當な干渉とも考へられ、不適當な措置であります。従つて、都道府県の局部の数は、現行法通り標準数を規定することが適當であり、かつそれで十分であると考へます。

第三に特別市制度の廃止と、大都市に關する特例の新設について申し上げます。地方自治法に特別市の制度を設けておりますために、大都市とその所在府県との間に從來激烈な抗争が行われてきたことは争えない事実であると思ひます。従つて、このよう

な激烈な抗争の原因をなしておる特別市制度の規定を温存しておくことは、大都市と所在府県との抗争をいたすに將來にわたつて激化させ、地方自治の円滑な運営を著しく妨げるものでありますので、ひとまずその禍根を絶つ意味におきまして、今回の改正案においてこの規定を削除しておりますことは、きわめて適切な措置であると考えます。しかしながら、地方自治法中に大都市に關する特例として新たに一章までを設けて、これを特別に取り扱はんとしておりますことに對しましては、いささか疑問があるものであります。もし必要があれば、その事務に關係のあるそれぞれの法律の中において、大都市の能力に應じて事務を移譲することがより適切ではないかと考へておるのであります。

さらにこの事務の移譲の具体的内容につきまして、本改正案では、すべてこれを政令に委任しておりますが、いやしくも広域的、統一的または連絡調整的業務等その事務の性格上都道府県が當然処理すべき事務は、大都市に對しても移譲すべきではないのであります。この点については政令の制定に當つてあくまでも慎重を期し、誤まりなきよう措置すべきであると考へます。

なお本法案と密接な関連を持つております地方公務員法の一部を改正する法律案につきましては、いづれ当委員会において審議されることと存じます。本改正案は、かねてから全国知事会が強く要望しておりました停年制及び臨時待命制度等を規定いたしましたので、これが早急に成立実施せられますことを期待いたします。

以上が私の意見であります。

以上をもちまして、私の地方自治法の一部を改正する法律案及び同法施行に伴う関係法律の整理に關する法律案に対する公述を終わります。(拍手)

○大矢委員長 それでは参考人に対する質疑がありますればこれを許します。ごいせんか。

○五島委員 一点、お尋ねしたいと思ひます。局部の問題について述べられたのでありますが、その公述の中に、局部は今度法律によつて法定数をきめておられる、こゝういふことは自由に反するのじやないか。従つて各地方団体にこれをまかしておいた方がいゝんだ。そしてこれらは、もつと各地方団体がそれぞれ行なつてゐることなんだというやうな説明がある。そしてこれを法定化するといふことは、今まで中央がいたずらな干渉をやつておつた事実があるというやうに抽象的に述べられておるわけですか。それで、これを排除し、地方自治体の自由の意味においてこれをまかせた方がいゝといふことについては、私も同感を感じるわけですか。ところが、「これがやもする」と、中央各省の不当、執拗な干渉によつて複雑化され、簡素化を阻害されたりあるが、さういふやうなことも述べられておるわけですか。それでこの「干渉を絶無ならしめることが最重要問題であり」と強調されておるわけですか。いたずらな干渉の事実、さういふやうなことがあれば一、二例を示して説明をお願いしたい。

○友末参考人 ある県におきまして、衛生部と民生部とを一緒にいたしました。厚生部といふやうな一つの部にしたいといふことで条例案を作り、県会に提案をいたさうとしたが、県会が

るのでありますが、その際に、特に厚生省方面におきましては猛烈な反対が起つて参りました。知事に直接本省から電話でとりやめるやうに、また係官を現地に派遣いたしまして、さうしてぜひさういふことはとりやめていただくやうにといふ強硬な交渉があつたのでございませう。知事といひましたも非常に苦しい立場になり、また今後本省にいろいろ補助その他の依頼をしなければならぬといふことにかんがみて、これらに影響があつてはといふやうなことで、その実現ができなかつた事例があるわけでございます。これは一県にとどまらず他の県にもちよいちよいあつた事例でございます。

○五島委員 非常にその説明は私たちに大きな参考となります。次に特別市制の条項を削つておることは非常に時宜を得た処置であるといふやうに述べられておるわけですか。この特別市制の問題はさういふ因果關係がございまして、従来五大都市の所在府県との抗争といひますか、さういふ世間を騒がせた問題であるわけですか。しかし今回の法律改正によつてこれが削除されたことは、いたずらな当該府県と当該市の抗争を排除したことにおいて適宜な措置であるといふやうに賛成の意味を述べられておるわけですか。それで、さうすると私たちは今までの審議において「憲法九十二条には、自治の本旨に従つて」といふことがあつてある。そして憲法の九十五条においては、住民の投票といふものもあつてある。そしてその自治の本旨にのつとつて、特別市といふものが、第三編の十七カ条に規定されたわけですか。さうすると、ただ単に当該府県と当該市が感情

的な対立等々があるといふことは、現実に非常に困つた問題ではあります。けれども、これがやはり自治の本旨にのつとつたところの大都市の、将来発展していくべき、自治の精神の拡大であるといふやうに私は考えておるわけなんです。友末さんは、自治の能力の十分あるといふやうな、人口の多い大都市の将来発展していく姿に対して、特別市の制度といふやうなものは必要でないと思はれますか、どうですか。

○友末参考人 地方自治法に特別市の制度を設けましたゆえんは、ただいまお述べになりました地方自治の本旨の実現に適合するといふ意味で、この制度ができたのではなからうか、かゝるに実は考えるのであります。しかしながら理論的にさういふ考え、理想を持つた制度といひましたも、実行におきましてなかなかその実現ができていく。すなわち制度そのものが、実際よりも行き過ぎた制度ではなからうか。そこで両者の間にはいふんな紛争が起つて、なかなか実現できないといふことに従来なつていたと思ひます。これをこのままにいたしておきますと、いたずらに紛争を激化せしめるばかりでございます。さういふ、理論上は若干矛盾があるといひましたも、一応これを廃止いたしますことが、実際の状況からいひますと適当である、かゝるに実は判断をいたすのであります。

○北山委員 関連。今の問題でちよつとお伺ひしますが、友末さんは、ただいまのお話にもありました通り、やはり大都市といふものは相當な能力を持つておるし、また自主的にその行政を——大府県と同じくくらいな程度の仕事はやり得る方向へ持つていくといふ点については、反対がないやうなんです。ただそれについて行き過ぎておるといふのは、よく言われておるやうに、今の府県の中から大都市だけを独立させることにすれば、残存部分に対する処理の方法がきまつていない、この一点にあるとお考えになつておるのか、またさう考へるとするならば、その残存部分に対する処置ができれば、特別市の制度はこれを容認されるのであるか、これをお伺ひしておきたい。

○友末参考人 大都市の実態が生々発展したとして、その線に沿つて、大都市の特別な権限を拡充強化いたしますことに私は賛意を表するのであります。御説の通りこれを独立せしめますことは、残存地域との關係もございします。その取扱ひが決定いたさなければ、さう難々になすべきではない。従ひまして府県制度の根本的な改革といふ一つの目安がつき、それと関連してこれらの大都市の取扱ひをどうするかといふ問題をあわせ同時に解決すべきことが最も適當である、かゝるに考へます。

○中井委員 ちよつと一点だけお伺ひします。今の大都市問答とも多少関連するのですが、知事さんの代表として御説明なすつたうちの第一に、都道府県と市町村との仕事の区別を第二条に

今度は長々と書いております、それに対するあなたの公述は、私どもも賛成でございます。そこで総合的に、ずつと判断しますと、どうもなくもがなのこゝういふものを今度法案の中に入れて参つたといふこと、それからさらに非常に議論になつております大都市問題、第三にまた昨日に至りまして、衆議院の方に自治庁と建設省とを総合して内政省を作るといふやうな案が出て参りました。こゝういふものを判断をいたします。こゝういふものをどうも政府がこの次の手を何か考へておられるのかといふ感じがするのであります。すなわち府県制度の問題その他について大へんなことを考へておられるのか、——今ちよつと私は退席をいたしましたので、亀山委員の四宮さんに対する質問をちよつと聞き落したのでございします。さういふ今の保守党内閣が動きまゐります、私はこの次に府県制度あるいは知事の公選廃止その他の問題について、あるいは地域の問題、府県の統合であるとか、道州制であるとかといふやうなことを考へておるに違ひないといふやうに総合的な判断をしておるわけでありませう。こゝういふ点につきまして、三期にわたつて茨城県でもつて現実に知事として大いに手腕をふるわれた友末さんの、今の総合的な判断に対する御見解を、今の府県制度そのものについて、大へん大きな問題であります、伺つておきたいと思ひます。

○友末参考人 従来地方制度調査会その他の機会を通じて、府県制度の改革について自治庁ともいろいろ意見を戦わしたことがあるのであります。自治庁のこの次の手とおっしゃるのは、府

県の自治行政を廃止して知事まで官選するといふふうな意味におけるお話ではなかったかと思ひますが、ただいままでのところそこまで突き進んで自治庁は考えられておられる模様でございます。自治庁が考えておられない以上、政府そのものがこの次の手を考えておると私は考えないのであります。さうに考えますことは、おそらくちよつと邪推ではなからうか。また自治庁がそれだけの信念と理想を持つだけの力のある組織では私はない、かように判断をいたしております。(笑聲)

○中井委員 自治庁がどうもさういふ力を持つておらぬといふことで、そこでその内政省といふふたつものが出て参ります。私もそこをやって地方行政でもって日本の内政を審議いたしておりますと、率直に申し上げて私も何も邪推をしておるわけでもないし、反対のための反対でもありませんが、どうも何だかはつきりしない、すつきりしないところがあります。もつと端的に言えば、現在の日本の経済情勢とか交通通信の実情とか、特にまたラジオ、新聞等の発達、そういうものから見まして、どうもさういふ四つの島に四十五、六もあつて、さうしてお互いに角突き合しておる。道路にしても河川にしても、日本の国民生活に直結する問題を取り扱うにしても、この府県の範囲といふものについては狭過ぎやせぬかとか、いろいろな議論がこれはだれでも起るのでございます。九千万国民だれでも私は起るだらうと思ふ。そこで後日内政省ができれば、さういふふりに第二条において府県と市町村との間において一応の区別をはつきりさせる。一つは基礎的な自治体であ

る、一つは広域的なものであるといふふうに始まつて参りますと、その次の段階としては、私はさうならざるを得ないと思ひ、さうなるのがまた自然の流れのように思ひますので、これはさういふ意味で私はお尋ねをしたのであります。

そこで第二にお尋ねしますが、それは友末さんが現在の府県の単位、あの地域なんといふものはあれでいいか、たとへばあなたの方ではもう関東一円として考えるとか、群馬県とか千葉県とかあるいは埼玉県とか、さういふものとの関連において、さういふことに考へていくか、四つも五つもあつていふところに県があつてやつていくのがほんとうに妥当であるかどうか、さういふことについて私は率直な見解を伺いたい。これは地方制度調査会あたりでも、さういふ議論をされておることでも承知をいたしておりますが、さういふはちよつとよい機会でありまして、お尋ねをいたした次第でございます。従いまして別にそのことは直ちにそれだからどうこうといふふうな、見解に対していろいろな意見を率直にわれわれの方で申し述べて、この法案をどうこうしようといふ直接的なものではありませんから、どうぞ率直に私は伺わせていただきたい、かように思ひるのであります。

○友末参考人 現在の府県の区域でよろしいかどうかといふことにつきましては、よろしいとは思へておらないのであります。社会、経済その他の発展に伴ひまして、区域の再検討をいたします時期に入つておると思ひます。しかしながらこの問題はきわめて重要な問題でありまして、二つの県をあわせて一つの県にするとか、あるいは一つのブロックをすべてあわせて県にするとか、さういふように簡単に案は参らないのでございます。従いまして相当時間をかけて科学的に十分な調査をいたし、さうして関係住民の十分な理解と納得の上にこれが実現さるべき手段と方法を検討すべきである、私はかように考へております。そこで今後地方自治の上におきまして一つの重要な問題が区域の問題ではございまして、むしろ実質的にもつと重要な問題は、ほんとうに地方自治を確立する内容を整備いたしますことではなからうか。すなわち国と地方との権限の適正配分といふことが先決問題でございまして、今日の状況からいたしますと、名は地方自治ではございしますが、予算の面におきまして人の面におきまして、実権は中央に握られておるのであります。この姿をもつと改めませんと国の能率的な運営にも支障がございまして、また地方自治の本旨の実現におきましても非能率的である、かように考へますので、実質的には思ひ切つて地方に権限を委譲するといふ意味におきまして、この内容の改革が、まず先でなければならぬのでなからうか。これをやりますためには中央各省の調整、地方との調整といふものが、非常に大きな問題になります。そこで私もいたしましては、中央と地方との調整、すなわち各省の地方に對しますばらばらなやり方をもつと調整をいたし、権限を移すべきものはほとんど権限を移していくという意図を表明しておるわけでございます。

○中井委員 御意見よくわかりましたが、今おっしゃつたうちの中央と地方の事務の権限といふことは、なれ張りといひますか、さういふものの調整、それと同時に私は根本的には財源の問題であらうかと思ひますが、この財源の問題一つにいたしまして、現在の府県があるものといたしますならば現状ではいけない。従つて自己財源をうんと手えなくちやいけないといふ、このことさへこの四、五年われわれは熱心に討議したが行われませんでした。また第二の事務の配分ですか、これは理論的にはおつしやる通りであるが、現実的にはなかなかできにくい話である。これもさういふんやかましく言いますが、つまらぬことはみんな府県市町村にまかしたらどうだと言ひますが、現実にはなかなか行われないうことではどうもいけない、何とかしなくちやいかぬといふふうには考へるのでありますが、さういふことは、やはり私先ほども一般的にお尋ねしたようなことにならざるを得ないようにも思ひますので、事務配分なんといふことは、私どもは非常に現実の面からむずかしいと思ひますが、どうですか、できますか。事務配分を適正にやるといふことは現実においてできるとお考へになりますか。

○友末参考人 事務の再配分、また税財源の再配分は非常にむずかしい問題であることはよく承知いたしております。このむずかしい問題を急長に一步と解決いたしますために、急速に手をつけないければならぬ問題は、地方自治のほんとうのめんどろを見る中央の機関といふものが強力になつて

らうといふことが一番先決じゃないかといふふうには考へるのであります。各省に對して相當に強力な権限と實際の力を持ち得る内政省が設置され、また、その内政省に有力な大臣を持つて参りますれば、若干解決の方向に向うんじやなからうか、それが一番早い近道だ、かように考へておるのであります。

○中井委員 よくわかりましたが、現実には内政省ができただけではなかなかいきません。農林省もあるし、厚生省もあるし、労働省もあるし、これはなかなかいけなかつたと思ひますが、御意見のほどは承りました。

○五島委員 地方自治法に直接関係ないが、密接な関係があるといふことで、地方公務員法の改正について知事会が多年要望し続けてきたところの停年制の問題、これは非常にいいことだと言われたわけですが、労働人口、稼働人口の問題と失業者の問題という関係が、今後政府に課せられた非常に大きな経済問題として発展していくのじやなからうかと思ひます。地方公務員法の改正によつて停年制が実施されると、政府の考へるところによると、大体五十五才ぐらいを基準として退職してもらいたいといふようなことを、条例でまかせせるのだといふことが、法の内容だと思ひます。打ち續くところの地方財政の逼迫の中から、できるだけたくさん職員をやめてもらふことが、地方財政を救ふ一つの道であるといふようなことが大きな意味になつていたと思ひます。ところが全国の日本の人口を考へ、そして人口の増大の中から考へて、そしてまた稼働人口の趨勢から考へると、昭

和三千五、六年がその労働人口の一番ピークの最下位にあるのではないかと
いわれておるわけですね。そうしてお
まけに一方では非常な医療、衛生の発
展によつて日本人口は人生五十年とい
うことではなくて、もうすでに六十四
才、六十八才というふうに平均年齢が
伸びてきている。にもかかわらず、日
本は経済再建の基礎を著々として拡大
していかなければならぬ。従つて現政
府は経済六カ年計画を策定されたわけ
です。そうしてあらゆる工業の生産
とか、あるいは農業の生産とかいうふ
りな中から、産業六カ年経済政策を樹
立されて、そういう目標に就いていけ
ばだんだん失業者はなくなるのだと政
府は説いておるわけです。ところがこ
こに停年制の問題が取り上げられて、
その五十五才以上の人たちの該当者は
七万人といわれておるわけです。こう
いうような状態は産業六カ年経済政策
と人口動態の中からいって非常に矛盾
する法律じゃないかと思ふのです。こ
れは特別地方自治の問題ではないです
から、またこの法案自体のときに承わ
りますが、そうすると一方では首切り
待命制度を謳歌し、停年制を謳歌し
て、そうして失業者を現実につけてい
く、そうして片方では労働力を必要と
する行政が政府において始まる。そう
すると全国知事は各都道府県におい
て大きな労働問題をかかえ込むわけなん
です。今でも工場労働、農村労働にお
いて大きな問題として悩まされている
のではないかと思ふのです。そうして
一方においては職員的首切りを謳歌し
ていくといふことは、全国都道府県知
事会としては非常に矛盾があるのじゃ
なからうか。そこでただ単に地方財政

の面からいふならば、地方財政が少し
でも節約ができるという意味の一つの
面からいへば、それは一つのよすがに
もなろうと思ふわけですね。やはり
一都一府一県の労働力の問題、労働
問題を考えるとき、ただに一面にの
みとらわれて、これを謳歌することは
どうかというふうに思ふわけですね。
そうすると今後各府県における失
業問題等を考えていける場合、地方
公務員法の改正によるこの停年制の問
題等について、首切ったのはいいが、
一体あとの失業問題をどうするか。五
十五才といつたらまだ壮年だと思ふの
です。ですからこういふ問題をいかに
解決していったら、地方自治の、人情、
風俗、労働問題、そういう社会問題が
解決していくとお思ひになりますか。
○友末参考人 非常にむずかしい御質
問を拝承いたしましたのでありますが、実
は停年制、それから臨時待命制度の問
題は、地方財政の面からは若干の利益
もございしますが、それよりもむしろ
公務運営を活性化する、あるいは能率
化するという意味における新陳代謝に
大きな期待を持っておるわけござい
ます。

その一面におきましては、古い者
がやめて参る反面、新しい者をやはり
採用しなければならぬのであります。
一方に失業者を出しますけれども、一
方には職のない人また新しい者を入れ
てくるというのでございしますから、そ
の点におきましてはプラス、マイナス
じゃなからうかと実は考えておるわけ
でございます。
なお、停年に達しましても、直ちに採
用のできない特殊なものもございす
ので、それらの点を考えまして停年制
の実施には慎重を期する必要があると
考えます。
○加賀田委員 ちよつと御質問いたし
ますが、参考人の意見の中にはあまり
含まれてなかったのですが、今度の改
正案の第二条で従来なかった「市町村
は、基礎的な地方公共団体として、こ
れを規定してある。これは非常に重要な
内容を含んでいると思ふのです。市
町村は、基礎的な地方公共団体」と規
定いたしますと、府県側は公共団体の
基礎的な地位じゃないかという議論が、
この法律の規定からいいますと言い得
ると思ふのです。そういたしますと、
今まで平面的に、府県と市町村はた
だ事務の配分が変つていただけであつ
て、公共団体としての性格は同じだ、
こういうふうにわれわれは考えておつ
たのですが、こうなつて参りますと、
市町村の基礎的な団体と国との中間
に位置するような性格の府県という形
が生まれてくるわけですが、そういう
考え方の変更に基づいて、地方公共団
体の事務の配分とかいろいろ問題が將
来起つてくるだらうと思ふのです。こ
ういふ考え方の相違に対して、参考人
としてはどうお考えか、お伺ひいたし
たいと思ひます。

○友末参考人 府県も市町村も完全自
治体であるといふことには変わりはない
です。また地方自治法も同じ公共団体と
して認めておるのでございします。こ
こに市町村に限り基礎的という文句を入
れられておるのであります。これは
私は大した意味はない、まあなくも
がなの文字である、かような程度に実
は軽く考えておる次第であります。
○加賀田委員 アクセサリーのような
意味だといふ見方だったらそれでいい
のですが、もう一つ参考人の賛成意見
の中で、各委員会との調整的な機能を
与えられたといふことと関連して、今
問題になつてゐるのは、人事委員ある
いは労働委員、選挙管理委員等で、日
当制の問題が相当やかましく言われて
いるわけですね。いわゆる日割勘定でわ
れわれはまた今後ニコソンの扱いを
されて困るではないか、やはりわれわ
れは相当の経験と誠意を持つて与えら
れた仕事をしておるにかかわらず、と
いうことで、いろいろ反対されておる
わけですが、日当制にして実際問題と
して従来と変らざる機能が發揮できる
かどうか、これは参考人として経験上
から御意見を伺ひたい。

○友末参考人 国の方におきまして
も、かかる委員会の非常勤には日当制
をとられておるもので、それに調
和をとつてそのような規定を設けられ
たんじやないかと思ひます。そこで日
当でもつて足を出すというふうなこと
では、実際仕事に能率に關係いたしま
すので、さういふことのないように
実費弁償の上におきまして調和をは
かつていく道があるだらう、かように
考えております。
○大矢委員長 私からもちよつと。こ
れは公述人が第三の重要問題として大
都市に關する特例の問題について御意
見があつたのでありますが、御説の通
りに、長年關係府県と大都市の間に抗
争のあつたことは非常に遺憾なこと
であります。それにはその理由が
あつて抗争しておつた。そこで今回は
こういふ大都市に対しての特別市制を
廃止するかわりに、その能力に應じて
十六項目の事務配分をやらうといふの
がこの特例なんです。そこで参考人は

府県知事の代表であるから、一応事情
はよくわかるのですが、しかしながら
今公述の中に、特に国の事務、権限と
いふものを、もつと地方に委譲したい
という強い意見、それと同様に、二重
監督、二重行政を持つておるところの
府県の事務というものを能力に應じて
その地方の市町村がほしいといふこの
希望は、ちよつと国に対する府県の要
求は、府県に対する地方自治団体の要
求と同一だと思ふ。そこで私の尋ねた
ことは、そういう抗争をなくするか
わりに、とりあえず事務からいへば、
ごく一部であるが府県の事務を、い
ゆる大都市に対して十六項目の事務を
配分しよう、これは能力があるから配
分するといふ法律を今度制定するとい
うことに原案が出てゐる。その大都
市、あなたの所屬しておる県からい
けば数倍大きい。一つの例を申しま
すと、大阪なんか二百五十万、あなた
の県の三倍か四倍くらいある。それが
一体どうして能力がないというのか、
渡すことがけしからぬというのか。能
力の問題、それから二重監督を廃止し
たいといふのが、あるいは複雑な権限
を委譲してもらいたいという希望と同
様な強い要望が、単に大都市だけでな
くて市町村の間にある。あるからこ
今度の第一条にいゆる市町村は基礎
的団体であるとして、その能力に應じ
て配分するといふことになつて、こと
に大都市に対してこれこれのもの、こ
う規定してあるのです。もしこれを渡
せばどういふ弊害があるのか。ある
いは能力があるのかないのか。能力が
あるから、この程度にものを渡して二重
監督、二重行政といふものを少しでも
廃して住民の福祉にしようといふのが

ねらいであつて、不完全ではあつてもねらいどころはそこにある。それで参考人として、そのこの能力あるいはよしあし、どういふことのために府県におけるいろいろな不都合が生じてくるかといふことも、もしおわかりでしたら一つこの際述べてもらいたいと思ひます。

○友来参考人 大都市に對しまして、普通一般の都市と異なつて現在府県で行なつておられますところの事務、事業を、その能力に應じた大都市の実情に應じて委譲いたしますことは賛成でございます。さういふ意味におきまして原則的に十六項目について異論を持つておるものではございません。しかしながらこれら各項目の事務につきましては、中央の各省に關係を有するものがかなりありますと同時に、その執行におきましては広い範囲で調整、統一しなければならぬというものも確かにあるわけでございます。そこでおそろその具体的な範囲は政令で定めるほかはないという建前になつておるのではないかと考えます。そこでこれから自治庁が中心となられて各省とも十分連絡の上、これらの具体的な範囲を決定されると思ひるのでございます。その際に私もいたしましては、できるだけ一つ広範囲におきまして調整をとらなければならぬ、あるいは全体の統一をはかつていかなければならぬといふもの以外、この大都市に委譲する方向をとると同時に、どうしても国家的立場、あるいはまた広い区域における立場から、府県をしてやらせなければならぬものは、はつきり府県の方に残しておくといふふりに取り扱つていただきたい、かように考へておるものでございます。

○大矢委員長 他にございませつか。——それでは、どうも御苦勞さまでした。午前の會議はこの程度にいたしました。午後一時半から再開するにいたします。参考人も見えておりますから、どうぞ一つ時間の勵行をお願いいたします。

午後一時休憩いたしました。

午後一時四十分再開

○大矢委員長 それではこれより地方行政委員会を再開いたします。

休憩前に引き続き、地方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いたします。

ただいま御出席になつております参考人は、全国市長会代表鷹野啓次郎君、都道府県選挙管理委員会連合会代表小暮藤三郎君、全国人事委員会連合会代表大野木克彦君、全国市議会議長会代表迫政男君、全国町村議会議長会代表岡田徳輔君及び全国町村会代表川村衛君の方でございます。

参考人の各位に一貫ごあいさつを申し上げます。本日は御多忙の中を、各位には本委員会のために御出席下さいましたことに對して、委員会を代表して厚くお礼を申し上げます。各位はそれぞれ地方自治行政の実際の経験者でありますので、地方自治のあり方について率直な御意見をお伺いしたいと存じます。各位の発言時間は、時間の關係もありますので大体十五分程度に願ひたいと存じます。それでは順次意見を承へることになります。大野木参考人。

○大野木参考人 全国人事委員会連合会代表東京都人事委員長の犬野木でございます。

本日は地方自治法の一部を改正する法律案の御審議に當りまして、私どもの意見をお聞き下さいますことをまことにありがたうとお礼申し上げます。ただ私は先ほど御紹介いただきましたように人事委員会連合会の代表でございます。同連合会が問題といたしておられます点につきましては意見を申し上げますので、本改正案の百八十条の二、三、四、及び二百三十三の二項その他に關しまして意見を申し上げます。ただ先般本委員会に陳情を申し上げました点もございまして、それらと若干重複いたします点がございまして、これをどうぞ御了承願ひたいと存じます。

御承知の通りに、人事委員会は近代的な公務員制度の実施を確保し、推進することによりまして、地方公共団体の行政の民主的かつ能率的な運営を保障し、もつて地方自治の本旨の実現に資することを目的として、地方公務員法によつて二十六年に設置されたものでございまして、この目的達成のためには人事制度全般にわたります絶えずの研究と努力が必要であり、なかなしく試験任用制度、給与の実態の調査に基く報告書作成でありますとか、あるいは不利益処分、行政措置の要求に対する審査判定その他臨時職員の処遇問題等、またこのたび地方公務員法の改正が出ておりますが、その中に定員制の問題でありますとか、あるいはまた市町村の公平委員会の移管といふような問題がございまして、それらが御議決になりますと、職務遂行は一そり複雑になつて参るわけでございます。

長期にわたる研究を必要としたのでございまして。こゝういふわけでございますので、人事委員は単に委員会開催の日ばかりでなく、ただいま申し上げましたような問題と取り組みまして、また理事者及び職員団体の間に立ちまして、中立性を保持しながら両者の間の調整に當るようなこともしばしばございまして、不斷に活動いたしておるのでございます。それで單なる調査、審議あるいは立ち会い等の機関とはその性格や使命を異にいたしてございまして、常勤的な色彩が強いのでございまして。このために地方公務員法におきまして、人事委員会の委員は常勤または非常勤とするといふことになつており、また服務につきましても一般の職員に準ずるような制限が設けられておるわけでございます。ところが、問題はこれらに対する報酬のことにございまして、申しにくいのでございますけれども、ただいまの法律ではそれらの者に対する報酬の額並びにその支給方法は条例でこれを定めるといふことになつておりますのを、このたび二百三十三の二項が新設せられました、「前項の」と申しますのは、議員とか委員会の委員とか選挙の立会人とかいう非常勤の職員でございますが、「職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に應じてこれを支給する。」といふふうに改正せられようとしたのであります。これは前述のような執行機関である人事委員会の性格、職務または勤務の実態とはなはだ合へない立て方であると思ひます。報酬は勤務に對するものでございまして、報酬は勤務内容によつて區別するべきものと考へるの

でございますが、單に常勤、非常勤といふことで一律に區別するのはいかかと思ひます。勤務の内容が常勤に近いものにつきましては、そのような考慮が払われてしかるべきであらうと存じますのでございまして。また日当といふふなことに對しまして、感情的にも無視できないものがありまして、委員といたしましては給与の額の問題ではなく、われわれは実は勞務の切り売りのような形になることはなほは心外であるといふことを申し上げておきます。ことに委員の中には非常勤ではあります、實際の必要もありまして、定例日以外にも進んで勤務いたしている人たちが少くありません。それが日当といふことになりまして、日当かせぎに出るというふうな氣持の上の拘束も受けることになりまして、せっかく自由な御奉公をしていくことがやりにくくなるという結果も生じます。また他のことを申すのはいかかかと存じますが、議員だけが除外されておるといふことも一貫性を欠いておりまして、割り切れない氣持を持つておる次第でございます。どうか現行法のような、報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は条例で定めるといふ行き方が最も妥当だと考えますので、現状のままにお願いしたいと思ひます。が、しいて改めようならば、法案の、「前項の職員の中議会の議員以外の者」とありますところを、議会の議員及び執行機関たる委員会の委員以外の者に対する報酬はその勤務日数に應じて支給するといふふうに御修正を願ひたいと存する次第でございます。このことあるいは最近の給与の体系の根本に觸

れる問題であるかと存じますが、どうか勤務の実態を御察察下さいまして御考慮をお願いしたいと存ずる次第でございます。

また百八十条の二及び三の改正並びに四の新設等につきましては、現行法で別に運営上支障はないように存じますし、ことに百八十条の三で現在、普通地方公共団体の長は、委員会または委員の申し出があるときは、吏員その他の職員を、当該執行機関の事務を補助する職員と兼ねさせ、もしくはこれに充て、またはその事務に従事させることができるというのを、協議してということに改められようとしておりますが、それでいきますと、積極的にそういうことを長の方から申し出ることができるようになります。このことはもとより協議はされるのであります。が、人事委員会のように長がやりました処分その他を審査する必要のある場合もございまして、そういう場合に独立の事務職員でございまして、公平な取扱いがでにくくなるような場合もあると考へますので、組織の簡素化はもちろんな必要と存じますが、角をためて牛を殺さないような御注意が必要であると存ずる次第であります。

右に申し上げました諸点は人事行政の円滑な運営に支障を来たし、ひいては地方行政の健全な発達を阻害する結果を来たし、地方自治の本旨にもとるおそれがございますので、何とぞ御察をいただきますと存じます。

なおこのたびの改正の二百五十二条の十八等の新設によりまして、国の公務員と都道府県の公務員または義務教育職員との間において恩給等の支給の基礎となる在職期間の通算の措置が講

ぜられることとなり、また都道府県の公務員と市町村の公務員との間においても、これに準じた処置が講ぜられるように努むべきものであるとされまことは、かねて人事の交流その他に望みまして人事委員会におきましても望みまして参った次第でありまして、はなはだけつこうな改正であると存じます。

以上をもつて私の陳述を終わります。(拍手)
○大矢委員長 大野木参考人は非常にお急ぎでありますから、何か御質疑がございましたら許します。——ございせんか。——それでは大野木さんにはどうも御苦勞さまでした。

では次に川村参考人。
○川村参考人 我、全国町村会代表、牛久町長の川村であります。われわれ全国町村会、ここ数年來市町村優先の原則に基づくところの地方制度の改革につきまして要望して参ったところでございまして、すなわち市町村を名実ともに基礎的地方公共団体といたしまして、その機能を發揮し得るよう、その態様を整備し、もつて地方行政を自治の本旨に即し、かつ能率的に執行し得るよう、地方制度の技術的改革を提唱いたして参ったのであります。さきに第二十二国会に提案せられましたときに一大期待をかけたのであります。が、遺憾ながら審議未了になりました。地方自治法の一部を改正する法律案、また今国会に提案を見ました地方自治法の一部を改正する法律案、いずれもわれわれ庶幾するところに非常に遠い感があるのでございます。しかし全国町村会といたしましては、今次の改正案はなすはなさざるにまざるの感を持

ちまして、成立を期待いたす次第であります。以下項を追って、私どもに最も関係の深い主要な事項について意見を申し述べたいと存じます。

第一に市町村を基礎的公共団体といひまして、一般的事務を処理するものであるとし、都道府県を広域団体として、広域行政事務、統一的処理を要する事務、連絡調整に関する事務、補完行政事務を行うものである性格を明らかになされたことは、適切な改正と存ずるのであります。

議会制度の簡素合理化については、私どもの立場からいたしますれば、いまだ徹底したものであると申しかねるのでございしますが、若干にせよその企図が見えておりますので、賛意を表するものであります。

ここで私一例を申し上げたいのであります。条例によつて設けられておる委員会の制度が、さらに四部門の委員会制度を設けることも差しつかえないというよりな改正に思われませんが、私の方ではすでに委員会制度は廃止して既往一カ年間円滑に行なつております。しかもその審議たるものが委員会制度を持つよりも、むしろ民主的で、総合的行政であるという感じが言ひ得ると存じます。

第三に教育委員会を初め各種行政委員会の廃止は、地方行政の総合運営の見地から、私どもが比年強く要望いたして参ったものであります。教育委員会につきましても、その改正が衆議院におかれましてすでに成立を見、参議院において御審議中のごときでございますが、これが成立を期待いたしておりますと同時に、今回の地方自治法

の改正を見ますに、各種委員会、委員の事務部局の組織、職員の定数、身分取扱いについて長が必要措置を講ずべきことを勧告し、規則、規程の制定変更についてあらかじめ長に協議すること、委員会等の財産または營造物に関する行為について長が必要措置を求め、事前協議を要することとしたこと。また予算執行について長が必要措置を求める等の規定を設けられたこと。また、地方行政運営の総合運営につき理解ある配慮がなされたこと、廃止を主張いたしております私どもとしまして、経過措置との観点からでも、この改正を願うものであります。

第四に、地方公共団体またはその長が事務処理に違法、不当または義務懈怠ある場合、内閣総理大臣または府県知事が必要措置を講ずべきことを求めることにはやや問題がありますが、代執行または取り消しの措置をとるほどのものではありませんが、おそれなくこれとても伝家の宝刀の規定でありましようから、この程度の規定はやむを得ない必要かと存じます。

第五に、その他経費節約の意図をもつてする給与その他の給付に関する事項、争訟手続における訴訟前置主義の採用、恩給、退職年金の通算等いずれも適当なる規定と存ずるのであります。この恩給退職年金の通算につきましても、国といたしまして将来予算措置を考慮していただかなければ、町村といたしまして財政面に苦しみむような場合が生ずるのではないかと、いふやうな懸念を持つものでございます。

さらに監査制度の整備拡充の点も、わたられておるようでございますが、こ

れはわれわれ町村の為政者といひまして、町村行政の正確さを住民に知つてもらう意味におきまして、しごくけつこうである賛意を表するものであります。かりに一例をあげますれば、監査局の監査、財務局の監査、さらに会計検査院の監査、さらには農林省の監査というように、町村役場において一つの事業をやりますと、ややもすると監査攻めにあつていうやうなことがあります。よつて国の監査組織というものの簡素化を要望してやまないものであります。

なお、全国町村会といたしましては、さきに都道府県が市町村の総合性格を有することにかんがみ、都道府県行政と市町村行政の連環を考慮し、都道府県議会議員に市町村の長及び議会の議員が兼ねし得るよう改正を要望いたしました。

またさきわめて事務的なことではあります。が、地方公共団体の組合が、これを組織する地方公共団体の数を増減し、また共同処理する事務を變更し、また組合の規約を變更するとき、一々全部の地方公共団体の議会の同意を要することとなつてゐる現行法は、加入町村が五十にも百にも及ぶ場合のごとき煩瑣にたえまないので、組合議会の議決をもつて足るよう改正を要望いたしました。が、今回の法案において改正を見るに至りませんでした。しかし今次改正案が、以上のごとく局部的ではあります。が、改善の措置が講ぜられておりますので、今国会において成立を見ますようお願い申し上げまして私の意見といたします。

九

○大矢委員長 参考人に対して何か御質疑はございませんか。

○龜山委員 一点だけ伺いたいと思います。監査委員の任期が、今度の改正案では、一年延長になっておりますことは御承知の通りです。これに對しまして都道府県議会議長会では、この任期を現行法通りというより希望があるやに伺っております。町村会では、この点どうお考えになりますか。

○川村参考人 議会議出並びに民間の監査委員ともに、これは地方公共団体の長の推薦によつて、同意を求めてきめていた制度でございますので、その監査委員を選任いたしますときに、われわれが政者として、議会として中正厳正なる委員の人選、同意をしますれば、私は、現行法の二年より、一年延長して三年にいたして、監査事務に経験を持たせて、この監査を執行せしめるようにした方が、むしろ便宜ではないか、こういう感じを持っております。

○龜山委員 私は、今の任期の問題は小さいようでありますが、都道府県議会議長会の御意見と町村会の御意見と多少違ふことは、非常に不思議に思ふわけでありまして。ただこの点は今後の問題でもありますので、よく利害得失を御研究願いたいと思ひますから、一応希望だけ申し上げておきます。

○大矢委員長 他に御質疑ありませんか。——御苦勞までございました。

次に岡田参考人をお願いいたします。○岡田参考人 全国町村議会議長会を代表いたしましたして、意見を陳列いたします。

今回の地方自治法の一部改正につきましては、昨年夏の特別国会の場合と違ひまして、私も地方団体の意見の調整をいたしました。改正案の作成に當つても、私どもの意見をある程度取り入れていただいた点は、前回の場合と違つてゐるような次第で、もちろん全部が意見の一致を見たわけではございません、この案を全面的に賛成するといふ意味でもございませぬが、少くともある程度の相違はあるのでございませぬ。ただ、はなはだ遺憾なことは、世論の一部の意見として、今回の自治法の改正をもつて後退であるといふようなことが言われております。特にわれわれ地方議会の権限縮小の条項が取りやめになった、こういうことは大いに期待を裏切られたといわれておるのでございませぬ。これはしかしながら地方自治の上に占める地方議会の役割といふものを過小評価する、地方自治を育成することを考えないで、たまたま現れた運営上の欠点をとらえ、またたかも地方議会をもつて放漫財政の原因であるかのごとくに考えられておるのでございませぬ。もちろん私もといひましたし、その運営の面に改善すべき余地のあることは十分に自覚いたしておるのでございまして、お互いに相成めて自肅の実をあげつつあるのでございませぬが、それはあくまでも運営をどう改善するかという問題であつて、制度そのものを改正すべきものではないと考へるのであります。この点は地方制度調査会の答申にもはつきり現れておるところでございまして、私は国会の審議に當りまして、諸先生方が何よりもまずこのことをぜひお聞き取り下さるようお願い申し上げます。

法案の内容について私の意見を簡単に申し上げてみますが、第一に地方公共団体の権能に関する事項につきましては、府県と市町村の性格を明確にいたし、市町村をもつて基礎的な地方公共団体としておる点は、まことにけっこうなことと存するのでございませぬが、このことは同時にこれに必要な財源措置が十分に講ぜられることを前提とするのでありまして、基礎的な地方公共団体としての自主財源についての措置が十分に講ぜられていない。これははなはだ遺憾に考へるのでございませぬ。

第二は議会に関する事項につきましては、定例会の回数、これはただいまの町村会の代表の方と少々考へ方が違つておるのでございませぬが、定例会の回数が「四回以内において条例で定める」ということに、今度なつておるのでございませぬが、この点はこれだけつくりださなければならぬといふ議員から請求して臨時会の招集を求めるという場合に、招集期限が明確に規定せられていないのでございませぬが、この点をはつきりと規定していただきたいと考へるのでございませぬ。町村議会の実情は、これは私も町村議会議長会として実態を全国からとつておりますが、それによりまして定例会、臨時会を合せて、二十九年度においては九回以上開催しておるのでございまして、町村行政に民意を反映するといふ必要上、どういたしてもそのくらいな回数、全国的に平均に開催せられてゐるというのでございませぬ。現行法に臨時議会招集の期限が規定せられていないために、臨時会を招集しない事例が往々あるのでございませぬ。私は埼玉

玉県でございませぬが、埼玉県にもそういう事例があつて、議員の方から招集を請求しても、市長が臨時会を招集せぬという事例がございまして、この点はぜひそういう規定を入れていただきたいといふことをお願いする次第でございませぬ。定例会をやめるならばとにかく、定例会がある限りは、三月月一回あるから期限をつけなくとも、その間に三月月目があるからいいのではないかと、そういうお考えの方もあるやうであります。定例会と臨時会を申すまでもなく性格も違ひ、臨時会は定例会を待つておられぬといふ急施の必要な場合に開くのでございませぬので、期限をつけるべきであると思へます。期限は私も考へていたし、ましては、都道府県の場合は二十日くらいがよろしいではないかと、市町村の場合は十日くらいが適當ではないかと考へておりました。

次に現行の地方自治法第百三十八条第二項では、市の議会に事務局を置くことができることとなっております。この規定を市及び町村の議会に事務局を置くことができることに改正をしていただくのでございませぬ。ただいまのところでは市の議会といふことになつておりました。町村の議会には事務局を置くという規定がないのでございませぬ。町村は市とともに基礎的な地方公共団体であり、しかも町村合併によりまして町村の規模、能力ともに拡大されておりました。ますます議会活動が期待せられるに至つておりますので、事務局設定については市と区別する必要があるのではないかと考へられるのでございませぬ。全国町村議会議長会においては、町村規模、能力の拡大に即応して町村議会の機能の強化をはかるため、議会に専任書記を設置しようといふことに全力を目下あげておるわけがございませぬが、県によつてはすでに九〇%以上各町村議会に専任書記がおるところもございませぬが、実は大部分の県ではまだ兼任であり、これを推進するためにはぜひとも自治法の百三十八条第二項の改正を必要とするものでございませぬ。今回の改正案の中で、ぜひとも御考慮をいただきたいと存するのでございませぬ。

次に国と地方公共団体との関係及び地方公共団体相互間の関係に関する事項でございませぬが、内閣総理大臣または都道府県知事の監督権の強化の条項がございませぬが、この点は中央集権への逆行であり、また国家統制の強化といふふうに考へられまして、私どもの常に主張して参りました地方自治権の侵害の方に導くものであるといふ考へを持っておりますので、監督権の問題は削除していただきたいと考へるのでございませぬ。

ほかになおこまかいことにつきましてはいろいろ考へ方もございませぬが、大体以上の点につきまして私どもの考へを入れていただきました上で、この法案ができるだけ早く国会会で成立するように希望いたします次第であります。

以上をもつて町村議会議長会を代表した意見といたします。

○中井委員 岡田さんの御意見を拝聴いたしましたして、議会の招集について期限をつけろ、こういう御意見につきましては、私もまことにいい御意見だと思ひます。こうしなければ非常な紛争の場合に、往々にして議会の招集の

果は期待できないといたとしても、現行を一步前進する意味におきましては、まことにけっこうでございます。まして、内容的にも本会従来の主張に沿うものが相当多いわけであります。本

会としましてはすみやかにこれが成立を望み、各位の御同情ある御審議を進められますようお願い申し上げます。第でございしますが、それにいたしましても、次の各事項につきましては適当に御修正を加えられますことを望み次第であります。監査委員の任期は現行通りぜひ二年にそのままとしたいと思ひます。

次に、事務の処理が法令違反の場合には格別、財政等の事務処理について義務の懈怠等不当、不適正の事案に対しまして、内閣総理大臣が市町村に対し改善措置を求めることは、自治に対する不当な侵害、介入となるおそれありますので、これを削除していただきたいと思ひます。

次に、市における事務の処理が法令に違反した場合といえども、都道府県知事にこれが是正措置を行わせること

とは地方の実情にかながみまして適當でないもので、この権限はあくまでも内閣総理大臣が持つておいでいただきたいと思うわけであります。

次に、内閣総理大臣または自治庁長官は、市に対する地方自治法中に定められた勧告等の権限を行使するために、都道府県知事をして特に指定する事項の調査に当らせることができることとするのは、地方自治法の根本精神に反する次第でございますので、これは削除

大都市の特例につきましては、十六項目がそのまま大都市に行われますよ。

うにお願いいたしますが、指定都市の人口要件を五十万といはしてあります。が、五十万以下の都市といえどもその能力に匹敵して、これらの事務の委託ができませんように緩和をしていただきたいと思つておられます。さらに特別市の廃止ということにつきましては、これはそのまま存置せられますように強く要請いたします。

結論といたしまして、全国市長会といたしましては、右の諸点を修正の上すみやかに本法案の成立を希望するものでございますが、これと関連いたしまして、今期国会に提出せられておりますところの地方教育行政の組織及び運営に関する法律案、地方公務員法等の一部を改正する法律案、新市町村建設促進法案等につきまして何とぞ急速に成立せられますように御要請申し上げます。

以上市長会の考え方を申し上げますた。(拍手)

○大矢委員長 質問ございませんか。

○亀山委員 先ほども町村会の参考人の方に監査委員の任期のことをお伺いしたのですが、ただいま非常に強固な意見が現行通りというふうな御言葉がありましたが、どういふわけで現行通り二年でなければならぬのか、自治法改正で三年にしたらどうして悪いのか、その点をちょっとお聞きしたい。

○監野参考人 現在の二年の制度はすでに過去数年の経験がありまして、私も過去の経験に徴しましてこれがよろしいと考えております。ことにこの監査委員は単に査察監査といふことに終始することなく、地方自治体の会計、経理の面につきましては非常に広い視野のもとにおきまして指導育成

する面も相当強く働いておるわけでありまして、こういう面から考えますときは、二年ごとく新しい新しい感覚を持った監査委員の御選任が望ましいと考えております。

○北山委員 ただいまのお話はいろいろな点で、私どもも同感の点がございますが、ただ最後にお話がありました町村合併促進法の延長としての新市町村建設促進法、これのすみやかなる成立を希望されておるのですが、どういふ意味で促進法がいいとお思ひになるか、これをお伺いしたい。

○監野参考人 お答え申し上げます。この特例が九月に失効になりますので、それ以後におきまして新しく発生しました市というものの、あるいは町村というものの、このままの形で置きま

すならば、強い援助がないならば単に幾つかの村落、町村が合併したといふことのみ形に長い間終るのではないかとお思います。これによりましていろいろの援助、指導が加わりますならば、すみやかにこういう段階を脱却することができまして、真にりっぱな市、真に運営の理想的に行く町村としての期待をかけることができるわけでありまして、小さな問題一つを考へてみ

ましても、一つの市のうちに郵便局が三つも、四つもありまして、これによる運営等に困つておる。ただわづかこの一つの現実を見ましても、あるいはまた教員の地域給等に對しまして、これらを是正しないために、合併をして旧市域と新市域との教員の交流がで

きないような情勢が現実に発生しておる点を考へて申し上げておるわけであり

ます。○北山委員 合併した市町村の育成を続けていくという必要についてはお話を通りでございます。ただ私どもから見ると、今お話になったような点について、従来の合併促進法と今度の建設促進法と条文の方ではそれほどの違いがないと思つて、前の合併促進法の方が建設を推進していくという意味において、むしろまさつておるような感じもするわけでありまして、従つて従来の合併促進法がことしの九月の末で期限が切れるので、これをむしろ

延ばしていく方が望ましいのではないかと、今度の新市町村建設促進法の方は、名前が建設促進で大へんいいのですが、よくお説きになればおわかりの通りでございます。むしろ促進法に従来の合併促進法によつて作った建設計画というものを調整していくといふところに力点が置かれておる。調整といふことは、要するに現実的なものにしていくといふことですが、縮小していくといふことであります。このせつ

かく作った建設計画を実行していくために、国の方でいろいろめんどうを見再検討していくといふところに今度の合併促進法のねらいがある。もう一つは合併町村の合併を半強制的に推進していく、ここに今度の建設促進法のねらいがあるわけなんです。ですから、そ

ういふ点で御説のような意味であるならば、むしろ従来の合併促進法の延長の方が好ましいんじゃないか、こういうふうな思ひのようですが、そういうことをよく御了解の上で、やはり今度の促進法の方がいい、こういうふうにお考へになつておるかどうか、これをお伺いしたい。

○監野参考人 合併促進法と今回の建設促進法との二つの法律の比較につきましては、御意見のような点が多々あるわけでございます。個々につきましてはそれぞれの意見等もありまして、現在の段階におきまして私ども市長会としては、新市が三百近くも新設されたわけでありまして、新市の運営等から考へまして、新市の市長の要望等もこの促進法案のうちには幾分盛り込まれておりますので、この法案の一

そう適正なる御研究によりまして、新市の育成でございますことを私ども望んでおる次第でございます。

○加賀田委員 ちょっとお尋ねします。今、御意見の中になかったのですが、この改正案の中で、議会側で動議を提出する、あるいは条例を改正する要求をされる場合は、八分の一以上といふ一つの規定を設けられることになつたわけなんです。従つて、今後八分の一以上の賛成がなければ、動議あるいは条例の改正等の要求が議会側としてはできないことになる。これに對しましては、懲罰動議とか予算を相当必要とする改正といふものに対しては、相当慎重に考慮しなければならぬと思ひますが、總括して八分の一以上といふことに規定されておる。これは自治法にもある通り、その住民の人口に基いて議員の定数がきまつておるわけ

でありまして、これを一括して八分の一以上といふことに規定されておることに対しては、議会側としては何か御意見があつたか、なかつたか、それをお伺いしたい。

○監野参考人 執行機関たる市長会等におきましては、議決機関の健全なる御運営を原則的に望んでおります。ただし市長部局においても、行政の簡素

化によりまして経費の削減をはからうという現段階でありますから、こういう意味においては、工夫と創意によりまして経費がかからぬようには望んでおるのであります。議会みずからの御執行につきましては意見を申し上げたくないと思ひます。

○大矢委員長 よろしゅうございます。――ではどうも御苦労さんでございました。

それでは次に、小澤参考人。○小澤参考人 私は、都道府県の選挙管理委員会の連合会というのでござります。これは都道府県選挙管理委員会委員長以下全部を包含してあります。この会を代表いたしまして以下陳述をいたしたいと思います。

御承知の通り、選挙管理委員会、もっぱら中立的立場で、かつてありましたような選挙干渉のような忌まわしいことを排除しまして、各種の選挙を管理して、そうして真に民主政治の母体としての任務を完全に果たさなければならぬ、また果しつとあると確信いたしておるものであります。特に都道府県知事並びに市町村長の公選制がとられて以来、選挙管理委員会の制度の

独立というものが絶対に必要であることは各位のよく御承知のことと存じておるのでございます。しかるに政府は、今回の地方自治法の改正で、その長が容喙のできるような変更を加えようとしておられますのは御承知の通りでございます。もしそれが自治庁で期待するようになつたならば、この選挙の根幹が根底からくつがえるようなことになり、幾多の弊害を来たしまして、かつてわれわれが選挙

た。一つの事件につきまして、私は横須賀であります。横須賀の市会の選挙訴訟が昇に出ましてそれを調べるために二十七回会議を開いております。二十七回開いてようやく解決した、さような次第でございます。この日当

す。訴願の裁決などの事件がかりにあれば、裁決のためにいろいろお忙しい仕事があることは当然だろうと思います。

き、こういふように一大変動の選挙法に改革されますると、選挙管理委員会の仕事というものは山積して、委員長だけが日常出勤されるというようなことでなくて、選挙管理の委員会に所属するところの事務員ももっとふやさなければならぬ現状が起きてくるのじゃ

れてもそのときは各委員がおそろいにならぬで、またあした集まろうというふうなこともありましよう。またお宅におられていろいろな電話がかかって

会の会長さんにも伺ったのですが、事務局の問題、そういうことについても選挙管理委員会の府県の管理委員あるいは市町村の管理委員、その中にあり

まして大都市と中小都市、こういうことになって参りますと、私は今の政府の改選のようには、具体的に実施不可能じゃないかというところを考へるわけでありまして。そういう点についてもう少し詳しくお話がいただきたいと思ひます。

○小暮参事人 大へんこまかいところまでお尋ねでありまして、お尋ねの御趣意に対して敬意を表します。御承知の通り公職選挙法の第六條に、選挙管理委員会は常時啓発するという事になっておりました、それをまた実行いたしております。しからば現在の費用でそれができ得るか、これはできてはできません。でもやらざるを得ない。そこに選挙管理委員会に携わっている者の真剣さがある。従つて大衆は、国民一般は選挙管理委員会がかくのごとく真剣になってやっていると、国民がそれに共鳴している。そこに御承知の通り今日までの選挙管理委員会の任務は遂行されている。これを知らない人があつた。これを最も知つていなければならぬ関係の者で、これを知らない者があつた。実にふんまんたええ。さうであるがゆゑに、選挙管理委員会は物質にあらず、精神的に日本をよくするには選挙よりほかはないのだ、われわれはその陣頭に立つて、そうして国家のために公明な選挙を行なつて、皆さんに公明な政治を打ち立ててもらいたいのだ、その一心に燃えている。それを最も知らなければならぬ者がそのことを知らない。幾ら言つてもわからない。私も深く申し上げることは遠慮いたしまして申し上げませんが、一に皆様の御良識に訴えて適正な御判断をいただきたいと思ひます。

○加賀田委員 ちよつとお伺ひいたしますが、実は午前中、全国知事会の代表の方にいろいろ問題をお尋ねしたところ、そういう日当制のいろいろの矛盾をカバーするのには、実費弁償に基いて何とか考慮したいという答弁があつたのです。実費弁償という弁償とか、交通代とかいう形になると思ひますが、やはり日割りはそのまゝ実施されて、そういう形になつていくと思ひますが、そういう実費弁償というふうな技術的な方法で今の日割り、日割制をカバーできるものかどうか。それは双方とも精神的な問題もあるでしょうし、実質的な問題もあるでしょうし、いろいろ問題をカバーできるかどうかということをお尋ねしたいと思ひます。今自治庁の方では、大体そういう参考人の御意見の中にあつた実情をよく知つていて、こういう意見でありませうけれども、知つていてとするとならば、知つていながらなお日当制のこの法案を出してきたということは、この法案を出す前に選挙の方々と自治庁は相談があつたかどうか、この点をちよつとお伺ひしたいと思ひます。

○小暮参事人 お答えいたします。むしろ自治庁へ参りまして陳情もいたしました。自治庁の——名前をあげました。行政部長とも折衝したのであります。全国の代表が去る十五日に集まつて、そして長時間にわたり詳細にわたつてその実情を話した。話したことがわからぬ。それは行政部長の説明によつて御了解のことと存じます。選挙管理委員会の一同は物質で動いてゐるのではないのです。ほんとうに全力をあげて公明政治の実現を選挙によつてその任に着かれる各位のお力によつて進めていただきたい、その一点に燃えているその者が、あれは日当だ、そのどぶさらいに日当をやるといふような気持ちに、もしそれ一般の人の誤解を受けたときには、この選挙の実態がどうなるかというのを心配している。そのためにぜひ行政部長にも言ったが、少しもわからない。わからないから皆さんの前でどういふ説明をしたかということも大よそ想像がつくのです。名前があげたくないのですけれども、国家のためにあげざるを得ない。なほいろいろな表を持って参りましたから、どんな説明でもできませうけれども、しかし貴重な時間を大へんおじゃましておきまして済みませんから、この辺でとめておきます。(拍手)

○大矢委員長 よろしうございませう。——どうも御苦勞さまでした。次に全国市議会議長会追参事人。○追参事人 全国の市の議長会を代表いたしました公述申し上げます。鎌倉の市会議長であります。ちよつと関東で議長会の総会を栃木の方でいたしておりました、急遽帰りましたので、五大都市との詳細な打ち合せを聞かれましたが、かねての理事会において検討された問題について公述いたしたいと思ひます。

この改正案につきましては、法案の作成前に自治庁長官とわれわれ地方団体との意見を開陳する機会を与えられまして、われわれの意見がある程度反映をいたしまして、二十二国会に提案されました改正案に比較をいたし、相当意見を取り入れられていて、ことにつきますは、一応敬意を表する次第であります。しかしながら、われわれ全国の市の議長会としては、これを全面的に賛成の意を表することはできないのであります。この改正案については賛意を表したい点につきましては、きょうまでしばしば政府並びに国会に對しまして、また皆様に對しまして要望書を提出してございまして、御承知のことと思ひます。

まず第一に、二十二国会に提案をされた改正案以来今次の改正案の作成に至るその過程を御察いたしますと、地方議会に關する事項において経費の節減というところに名をかりて、地方議会の権限を圧縮せんとする思想の底流があるやに感ぜられますことは、まことに遺憾に考へておるところでございます。もしさうであるとしたら、政治の発達を阻害するもので、重大な問題と言わざるを得ないのであります。もとより地方議会において自衛すべきことは大いに自衛をいたしております。昨年の二十二国会のころも地方議会のあり方について、新聞で相當の批判をいたされたけれども、現にわれわれにいたしましてはできるだけ自衛をいたしました。その一例を申し上げますならば、議員定数を自発的に減少した市の議会が現在六十七ございます。大阪府下の布施市の議会におきましては本来四十名の議員定数を持つものを二十名に減じておるのであります。その他各市におきましても五名ないし十名を減員して予算の縮減をはかつておるのであります。さらにまた市の議会の経費を見ますと、昭和二十九年において四十六億圓、総予算に対する比率は一・七％でございます。昭和三十年におきましては三十九億圓でございます。まして、総予算に対する比率は一・五％になつております。かような状況から見ましても、この改正案のねらいが経費の節減であるというならば、議会に關する限り納得し得ないところでございまして、それはむしろ議會政治の進歩のために惜しむことであると思ひます。

この改正案中地方議会に關する改正の事項につきまして反對いたしております主要な事項を申し上げますと、その第一は常任委員会に關する件でございます。改正案では常任委員会の数を人口段階別に細分いたしました法定することになつておりますが、これは當を得ないから八以内で、条例で地方団体の実情に即して定めるように改正を要望しております。また議員は一箇の常任委員となるというふうに制限されておりますが、これは議員の議會活動を制限するものであるといふことから、地方の実情に適合しないのであります。よつてかかる制限を廢して二箇までは兼務ができるというふうに御訂正をお願いいたします。かように要望いたしております。

次に市町村に對する府県知事の監督権の問題でございますが、これは最近市町村に事務の再配分を行なつて、その自主性を確立していこうという場合におきまして逆行するものでございまして、この改正案においてわれわれはこれを特に強く反對をいたしたのであります。また二、三の規定が設けられておきましても、これが監督権を有することに相なつておるのであります。総理大臣の委任事務でございますが、府県知事の市町村に對する監督権、これでなくて、

うものの、ほんとうの地方自治の充実をはかるには府県というものがある程度統合、改廃しなければいぬ。府県が力を相当持つてきて、市町村に監督をだんだんして行くというようになると、これは非常にわれわれとしては反対をいたしておるのであります。地方制度の改正という問題は、今いろいろ取り上げておられますが、実際に市町村が十分充実をするというためには、府県というもののある程度の統合が必要ではないか、かように考えております。

す。

○龜山委員 辻参考人にお伺いしたいと思いますが、御案内のように、今度の自治法の改正には、九十二条の二という規定がございます、地方議会の議員はその地方公共団体の請負をするというこれは禁止されておるわけです。これについてどういふ御意見をお持ちか、ちょっと拝聴したいと思ひます。

○辻参考人 この議員の請負禁止でござ

ざいますが、これは実は議長会においても相当もめた問題であります。一部の地方議員が市の請負をしたというこ

とにおいて、何か不正があったのかどうかわかりません。自治庁あたりにおいてさような実証を握っておるかどうかわかりませんが、いやしくも

る。また土建業者である者が、将来議員として立候補が制限される、こういうようなこと。それと、ひとり請負業者だけがかなうような制限がなされて、

そのほかに現在市に納入をする、市と
いろいろ交渉を持つておる職業がある
わけでございます。たとえばガソリン

を納入してある、あるいは消耗品を納入してある文房具屋、あるいは薬品を納入する、かような場合に、請負業者以上の、相当の額に上る業者もあるわけですが、ただひとり土建業者だけに請負をこれから締め出すということは不公平である。しかも二万人近くの市会議員がござりますが、一部の、過去においてわずかの不正があったというやうなことに、かような条項を加えることには、非常に反対をいたしておるのであります。一部賛成の意見が二人くらいございましたが、それは全国の監査委員会がこれを法文化せよという要望をしてあるから賛成すべきだということでもございましたけれども、監査委員というものは、御承知の通り、議会側から一名と、学識経験の方から一名出ております。全体の議員の良識に待って、しかも議会というものは合議制でございます。相互の牽制ができるのであります。全体の議員のために、かような条項をあらためて入れるということには反対をいたしておるのであります。

○中井委員 今の問題に関連してもう一点伺いたのですが、これは市議会の議長さんではちよつと範囲が広くなるかと思いますが、関連的にお尋ねいたします。今の請負禁止その他の問題ですが、これは私も社会党といいたしましては、理論的にはけつこうだといふふうな考え方もいたしておりました。しかし現実の面となりますと、国会議員にはないんですよ。これが一つ。それから鎌倉などは大きいでしょうから、いろいろ業者もたくさんありでしようが、いなかの、人口一万程度の町村に参りますと、たとえば、そ

う禁止をやると、その村では請負人がおらぬ。たまたま村会議員なり町会議員以外には請負業者がおらぬというところになると、必ずほかの村から連れてこなければならぬというやうなことで、現実の面ではこの問題は多少割り切れぬやうな感じもいたしておりました。そこでどうでございましょうか。こゝろに一つについて一応私どもは、やるのならば国会もやれ。それからまた逆に考えると、抜付道は幾らでもある。たとえば市会に当選したから土建の社長はやめておこ、その代りちよつと子分にやらしておけというやうなこともあれば、何にもならないという面もありまして、実はこの法案の審議について、基本的にはわれわれは賛成なんではあります。実質という面を考えると、ちよつと疑問が起りますので、その辺のところを一つお尋ねたい、かように存じます。

○追参考人 鎌倉も大して大きな市ではございませんで、人口わずか九万そこそこでございます。現在の私の議会の状況を申し上げますと、請負業者が議員になつておる者が四名あります。ほかにも議員以外の請負業者はおりますけれども、努めて議員は市の請負はしないというやうな議員自身の良識で、現在やつておられません。もちろんこの前の議長会総会におきまして、国会議員にはさういふ制限がないのだから、地方議員だけさういふ制限をつけることはどうかという意見も強くございまして、これはどこまでも議員の良識に待つというにして、特に法文化しなくちゃならぬということはどうかというふうに考えておりました。反対をいたしておるのであります。

○中井委員 もう一点、それと多少閑を連して常任委員会の制度であります。今一つでは困るというふうな話であります。これについてもいろいろと考へ方があらうと思ひますが、私、この点も一つ疑問にしておるのです。筋をいたしましては議会は執行機関でなく議決機関でありますから、市政その他実施の面においてくちばしを入れるべきではない、これはその通りであります。その通りであるが、現実にはたゞそれだけで市長及び市の土木課長にまかしておくとかなかなかできない。やはり地元出身の市会議員とか常任委員の人たちに話をしてもらうと、不正も何もなにかに案外話がうまうまい、こゝろにこれが現実の政治としては、日本においては間々行われてゐる私は思ふのであります。さういふ面からいいますと、あなたの御意見の一つでは足らぬというふうなことも、なるほどとございまして、鎌倉といへば日本の方々の方が集まつておられて、いわゆる地方の都市ではありませぬ、多少近代都市的な性格を持つておられますので、事情も大都市並みのこともあらうかと思ひますが、今お尋ねいたしましたように、議会の議員さんが厳格に法の命ずるところによつて議決機関としてだけの仕事をしていらつしやるのか、現実には陰では市の執行機関のお手伝いをして、市政の円満な運営をはかつておられるのか、その辺の実情を伺つておきたいと思ふのであります。

○追参考人 一委員会一人ということに反対をいたしておりますのは、実際の布施市あたりの実情をまず申し上げ

ますが、布施市では四十名の議員定数を持つておるのであります。それを自発的に二十名にした。二十名の場合に、常任委員会が今度の改正で四以下ということになりますと、一委員会が五名になりまして、一委員会が五名で過半数をもつて成立をするということになりますと、三名で大体市政の専門的な部門の結論が出るわけでありまして、もちろんこの常任委員会というものは少数の意見でありますから、本会議で結論を出すのでありますが、専門委員会常任委員会の結論を尊重するという議会の行き方があるのであります。さういふにしますと、市の現在の非常に複雑多岐にわたる行政を、三名の議員の結論において大体承認していくというところは審議に非常に無理がある。だから布施市のような場合には少くとも一人で二つの委員会を兼務してゐる、なるべく多数の意見を戦わして結論に持つていくというところにしておつて話をしましても、一人が強い反対をいたしましたら二人の意見は出てこないという場合が往々にしてあるものであります。かような意味から一議員一常任委員会という受け持ちは二以上にしてもらいたたい。鎌倉の場合は現在六委員会ございます。しかも二つの常任を兼務いたしておりますから、多いところは一委員会が十二名、これで論議しておりますので、大体公平な意見が出るやうであります。

○川村(維)委員 さきに亀山委員の方からお尋ねのありました議員の請負の問題、これは今参考人のお話になりましたように、鎌倉市の実例からすると実際につばなことで問題はないと思ひ

ます。議員の中に四名さんがおられる。しかし市の直接関係の請負はなるべくこれはやらないようにしておる。良識的にしていただければ問題は起らないと思ひわけです。ところが実際にはち実情を知つておる者からすると、やはりどうもこのままではという気が起るわけなのであります。一例を申し上げますれば、二、三年前に大水害を受けた市がござります。ところがこの復旧工事に相当な経費が要る大事業なのであります。それでにわかに土建業の請負登録をされて、これは市会議員さんたちが中心になつて復旧工事をやられたことはよいけれども、その結果は市民の実にひんしゅくを買つて、こんでもない問題を巻き起した事実があるわけですから、さうして現在はどうかと申しますと、過去はよく知りませんけれども、たとえばその市の予算を三億といひますと、大体二億くらいがさういふやうな事業関係に使われる。その中のほとんど大部分の建設関係、土建関係の仕事は、みなその市の市会議員さんたちが請け負つてやつておるといふやうな実情を見るときには、やはりわれわれといたしましてはこのままでいいのか、市民のためにつばな明朗な市政を行なうためにはこのままでいいのかという考え方が出てくるわけですから、鎌倉市のようなお考えで良識でやつて下さつておるところは問題はないとして、さういふものまで禁止するということとは、これは原則として考えます。よくないことだといふことはわかりますけれども、実際としてはさういふ見方も出てくるわけですから、一方では少しも市あるいは町村の財政をりつ

ばに運営するために市民が納めたところの税金というものは正しく使つたにやつていかなければならぬという考え方が中心になつて、あるいはいろいろの経費を削減して、今度の改正案に出て参りますように、委員会の方々の手当も日当にしようというふうな、こういうときに、今の市会議員さんの請負業という問題をこのまま、あなたがたがおっしゃるようなそういう良識に立つた考え方でなければならぬ、という疑問が出てくるわけなのであります。そういうことを考え合せてみて、どういふふうにお考えになるか、わよつとお考えを聞かせていただきたいと思ひます。

○追参考人 ただいまの御説は非常にもつともだと思ひますが、これは非常に特殊な例じゃないかと思ひのであります。三鷹の一例を申し上げますと、三鷹の市会議員がやはり請負業者でございまして、入札の指名権を得るためには、税金の完納の証明書を提出しなければならぬ。この場合に議員自身は完納してないのに、市長に頼んで完納の証明書をもらつて指名権を得た。だから、かようなことがあるからこの請負制度は禁止をしていかなければならぬという意見がありましたけれども、これも私はきかめて少い特例であらうと思ひます。かようなために、全体の議員の職業というものをばある程度制限し、また土産業者というものが、将来市会議員に立候補が相当制限されるということになりますと、これは重大な問題であつて、どこまでも選良として議員は良識を持つべきである、国会議員の方でもかような特例はないのでございまして、地方議員におきま

でも良識に訴えて善処するようにこれを特に禁止する法文化は必要じゃないのじゃないか、こういうことであります。○川村(總)委員 どうもありがとうございます。○大矢委員長 他にございませつか——それではこれをもつて参考人の意見の開陳は終りました。どうも御苦勞様でした。

○大矢委員長 それでは引き続き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關する法律案の二法案を一括議題として質疑を行ふことといたします。

○川村(總)委員 行政部長さんについて御意見を聞きたいのですが、きよりの参考人の方からいろいろ御意見を聞いたわけですが、その中で先ほど行政部長もお聞きになったと思うのですが、小暮さんだと思ひますが、選挙管理委員会の方からいろいろ御意見がございましたが、選挙管理委員会その他の委員会の報酬というものは、結局日割り計算で出して日当にする、こういう点について自治庁として考へておられます考へ方を、詳細にお話いただきたいと思ひます。

○小林(興)政府委員 非常勤の職員に対する報酬、給与をどうするか、こういう問題でございまして、これは先ほど大野木参考人も言つておりました、給与の根本的な性質にかんがみて、それはもつともなところがあるといふことを言つておられるはずでございまして、給与というものは、常勤の職員に対する給与と非常勤の職員に對する

る給与というものはおのずから違ふ。勤務に対する対価と申しますか報酬というものが給与の本質でございまして、それでございまして、一定の日にち、一定の時間他の勤務を全然放棄して兼職が禁じられて、専心その職務に尽すべきものに対する給与と、そうでなしに他に職業を持つことは自由であつて、しかも勤務の態様が時間的にきつめて限られており、その限られた時間で専心職務に熱中していただくことは当然でございまして、そういうものとはこれがおのずから違ふだらうと思ひのでございまして、それで国の給与制度におきましても、国家公務員全般に通ずる原則といたしまして非常勤に対する勤務につきますは、勤務日数に応じて給与を支給する、その金額は一日幾ら以内とする、こういう式に実は給与法となつておるのであります。給与の本質というものは、中央の公務員である地方の公務員であることとはなないのでございまして、そうした本質的なものはやはり一致させておくべきものだと考へるのでございまして。そういう意味においてその建前を今度明らかにすることにしたのでございまして、行政委員会は他の審議機関や調査機関とは違ひではないか、この機関の権限、地位というものが単なる審議機関と違ひことはきかめて明瞭でございまして、しかしながら行政委員会であるからといって、常に常勤であるべきかといへば、それは行政委員会の仕事の性質によつておのずから違ひるのでございまして、常勤でなくてはならない勤務のものもあれば、そうでなくてもいいものも現にあるわけではございまして、この前の委員会でも申しました

が、国にもいろいろ行政委員会がございまして、国の行政委員会でも常勤のものも非常勤のものがある。非常勤のものについては常に勤務日数に應ずる建前をとつておるのでございまして、文化財保護委員会の委員にしろ、首都建設委員会の委員にしろ、あるいは中央の選挙管理委員会の委員にしろ、その点はみな同じことではございまして、最近でございました原子力委員会の委員にしろ、常勤の委員と非常勤の委員が現にあるのでございまして、そういう意味の給与の基本的な建前というものが確立されるべきではないか、こういうのがわれわれの根本の考え方ではございまして、しかしながらそうしたら日割りにした場合に日割りの金額をどうするかという問題は、おのずから委員会の職責の重要性なり委員として選ばれるべき人の地位なりにかんがみまして、それぞれ適当に処遇せらるべきであつて、この点は当然な話だと私は考へておるわけではございまして。今度の給与の制度の改正は、今の日割りの原則を明らかにすること、もう一つは給与の種類というものを国の公務員と一緒にすべきではないか、これは御承知の通り地方の公務員の給与についてはいろいろ問題が各方面にわたつて多いのであります、が、われわれはいたしまして、国家公務員に準ずる必要な給与を保障し、必要な財源を見てやる必要はあるのでございまして、そういう点は財政上の問題としても考へなくてはいかぬ、そうすれば給与の基本的な建前だけは一致させまして、そうしてそれに応ずる措置をすべきではないか、あとの實際上の額とか何とかいうものは

もちろん自主的に決定さるべし、こういう基本的な考え方に基づいてこの問題を考へたのでございまして、特別に委員会の職責を日割りにするからどうこうする、そういうことはあり得べからざることでございまして。日割りだから申しい、月割りならば薄い、そんなことはあり得るはずがないのであります、もつぱらそうした給与制度の基本的な立場に立つて問題を考へまして、あとは実情に応じて適宜自治体があんばいをしていただきたい、こういうのが私たちの希望でございまして。

○川村(總)委員 給与の本質問題はわかるわけですね、それならば今まで現行法のような給与支給の方法をとつてきて、今度急に改正しなければならぬ——行政部長あたりがそういう考へを持っておられるならば、なぜつと前にこの自治法を制定するときに、そういうことをちゃんと実施しなかつたのかという疑問が出てくる。それを今日急にこういうふうにする、それを今とは、そのような給与本質の問題はもろん存在するでしやうけれども、やはり昨年あたりから問題になつてきておるうちに、地方財政の問題から、こ

ういふ委員会あたりのものを、そういうふうな日割り計算にでもすると、相当財政上の余裕が出てくるのではないかと、手をつけたらたではないかという疑問も出るわけですが、その点についてはどういふふうにお考へでしやうか。

○小林(興)政府委員 現在の制度は何もそういう制限がないのじゃないかといふことはその通りでございまして、しかしながらこの報酬につきましては

条例で定めることになっておりまして、条例ではそれぞれ報酬の性質に応じてきめてしかるべきものでありまして、必ずしも全部月割りでやっておりますわけではない。日割りで標準をきめておるところも現にあるのでございます。それでございまして、そういう性質をはつきりさせて筋を立ててやってもいい。条例で自主的にやっていただいておりますけれども、制度の基本だけはきちんとしてほしいというわけでございます。

なお、今の財政上の困難のためにやるんじやないかということでございますが、それはそういう面も考慮いたしてございまして、行財政をできるだけ合理的に組み立てて、合理的に運営するの筋でございまして、そういう意味で制度の合理的な運営をはつきりさせたという気持ちももちろんございまして、それはあくまでそうした報酬というものの根本的な性格にかんがみまして、その性格をこの際はつきりさせたい、こういうことでございまして。

○川村(総)委員 それは給与の本質から考えていけば、行政部長が言っておる通りだと思います。ところが何も条例にまかせても違反となる問題じゃないと思ひますから、こういうようなものはある程度条例にまかせておいて、もう何も一々縛り上げる必要はないんじゃないか。ただ現在われわれが問題としていたのは、こういう給与の本質論ではなくて、選挙管理の実態、人事院の実態から考えまして、やはり地方財政にどれくらい影響を与えているかということを考えてみる必要がある。そうすると、この前から、門司委員からでしたか、要求しております。

ういうものの実態調査が、一つの大きなサンプルにならなければ結論は出ないのじやないかと私は考えるわけでございます。

○小林(興)政府委員 その資料はすぐに見たいと思ひます。われわれの方で見たいところの資料も差し上げたと思ひます。これはその通りでございます。条例にこういう問題をどこだけまかせるか、こういう判断の問題だらうと思ひます。それで、やはり財政上のいろいろな問題につきまして、国と同じ問題をめんどろを見なくちゃならぬとすれば、大筋の原則だけあって、あとは自治体の自主性にまかせ、こういう建前をはつきりさせた方がいいんじゃないかというのが基本的な感じでございます。

○川村(総)委員 もう一つ明らかに聞かせたいと思ひますが、この改正案に恩給通算の問題が出てきますね。たとえば私立の高等学校職員の恩給というものはこれに含まれていないと私は解釈するのですが、その辺のところはどうなっておりますか。

○小林(興)政府委員 市町村立の職員は当然には含まれておりません。当然に恩給の通算をいたすように義務づけましたのは、つまり都道府県の職員とそれから義務教育職員だけでございます。市町村の職員でも義務教育職員だけににつきまして、当然に恩給の通算の規定を入れたのでございます。それ以外の市町村の職員につきましては、高等学校の職員も含めまして、当然にこれは入っております。これはこの前もちょっと申し上げたつもりでございますが、この恩給の通算の問題は多

年の大きな問題でございまして、われわれといたしましては、国家公務員に準じ、国家公務員と交流の多い、あるいは相互に交流の多いものは、ぜひ実現したいというので今日まで努力して参つて、どうにか問題の解決に到達したのでございまして。その際に問題は、市町村の職員についてどうするかというところが一般的に問題になりまして、特にそのうちでも今お話しした高等学校の教員につきましては、これは強い要望が現にわれわれのところへも参つておりまして、われわれといたしましては、この問題を合理的にどう解決するかというところはいろいろ考えたのでございまして。ところが市町村立の職員にすれば、やはり市町村の職員一般の問題として考えなくちゃいかぬじゃないか。義務教育職員は御承知の通り県費負担でありまして、定数とか給与の基準などはみな県でまかなつておりますから、これは当然に県と一緒にやらなければおかしいということと県と一緒にしました。市町村の職員になつてきますと、市町村の職員全般の通算をどうするかという問題になりまして、これは県ほど異動はありませんが、ある程度あるのも事実でございます。しかしながらこれは、市町村によりまして給与の条件も非常に違いますし、退職金の取扱ひも、長いのもあれば短いのもあり、非常にちがひがございまして、これを法律で当然に恩給と通算をしたりするということには少しく無理がある、こういうのがわれわれの判断ですが、しかしながら実態に沿つた市町村同士あるいは府県との間ならば、できるだけそれをさせたいというのがわれわれの念願でございまして。そ

ういう意味で、法律で一律にやるということには行き過ぎがあるが、自主的にそれをやらしたい、またそういう方向に指導したい、それがためには給与の条件とか退職金の条件をある程度歩調を合せるという問題はありまして、そういう方向に持つていきたい、そういう気持だけは法律の上ではつきり強く出さうじやないか、こういうことで特にこの三項を入れまして、通算する措置を講ずるようにならなくちゃならぬという規定を入れたのでございまして。この規定は、この前の国会で提案した案には入っておりませんでした。その後特にいろいろ考えましてこの規定を入れました。この規定の運用で、実際必要のあるものはぜひ合理的に解決をいたしたい、そして自主的な足場をまず固めて、足場ができれば、それからさらに一歩進んで、国家公務員との当然の恩給通算というものをさらに考えたい、こういう含みをもちましてこの規定を入れたのでございまして、まずまず大いの場合には運用で話がつくんじゃないかと思ひますし、そういう方向にわれわれといたしましては指導したいというふうに考えております。

て、勤務地は私立の高等学校でありまして、勤務地は身分の上におきまして、また職員としての職責を果していかうから考えても、何も相違がないわけですね。その点は、何か足がかりはあるようでありまして、できたらぜひとも将来明確にするようにしなければならぬと考えるわけですが、その点を自治庁としてはよく含んでおいていただきたいと思います。

○北山委員 この前の続きですが、先ほど来給与についての質疑が行われましたが、一般職員の給与について、法定種類といたしますが、法律でその種類を今度は限定したわけなんです。そこで、どうしてこういうふうになつたかということが一つ。それからもう一つは、給与の種類というものは、法律できめた以外のものは出せぬというようにしていただく以上は、逆に言えば、法律できめたものは、やはり国家公務員と同じように出すべきであるという保証がなければおかしいんじゃないかと思ひますが、その辺のお考えはどうでしょう。

○小林(興)政府委員 給与の種類を法律できめたのは、先ほど申しましたような趣旨でございまして、国家公務員の給与の基本の体系と一致させよう、またそれに必要な財政的な措置も当然考えなくてはいかぬというところで、従来も考える建前で苦勞して参つておるわけでございます。そこで、国におきましてこの手当以外のものは出すことができないという規定が給与法にございましてその規定に準ずる規定を入れたのでございまして。しかしながら、実際の具体的金額は、団体に

よつて事情も違えば、財政力も違ふ場合

ういう意味で、法律で一律にやるということには行き過ぎがあるが、自主的にそれをやらしたい、またそういう方向に指導したい、それがためには給与の条件とか退職金の条件をある程度歩調を合せるという問題はありまして、そういう方向に持つていきたい、そういう気持だけは法律の上ではつきり強く出さうじやないか、こういうことで特にこの三項を入れまして、通算する措置を講ずるようにならなくちゃならぬという規定を入れたのでございまして。この規定は、この前の国会で提案した案には入っておりませんでした。その後特にいろいろ考えましてこの規定を入れました。この規定の運用で、実際必要のあるものはぜひ合理的に解決をいたしたい、そして自主的な足場をまず固めて、足場ができれば、それからさらに一歩進んで、国家公務員との当然の恩給通算というものをさらに考えたい、こういう含みをもちましてこの規定を入れたのでございまして、まずまず大いの場合には運用で話がつくんじゃないかと思ひますし、そういう方向にわれわれといたしましては指導したいというふうに考えております。

○川村(総)委員 よくわかりました。前にもいろいろ質疑があつたそうですが、何も分け隔てをして申すわけではありせんけれども、特に私立関係の高等学校の教職員というのは、私がよくよく申すまでもなく、御承知の通り身分関係は一応私立高等学校の職員になつておりますけれども、人事交流等は、県立や公立の高等学校あるいは市町村の義務制側の職員と常に異動が行われている。そういう関係でありまし

て、勤務地は私立の高等学校でありまして、勤務地は身分の上におきまして、また職員としての職責を果していかうから考えても、何も相違がないわけですね。その点は、何か足がかりはあるようでありまして、できたらぜひとも将来明確にするようにしなければならぬと考えるわけですが、その点を自治庁としてはよく含んでおいていただきたいと思います。

○北山委員 この前の続きですが、先ほど来給与についての質疑が行われましたが、一般職員の給与について、法定種類といたしますが、法律でその種類を今度は限定したわけなんです。そこで、どうしてこういうふうになつたかということが一つ。それからもう一つは、給与の種類というものは、法律できめた以外のものは出せぬというようにしていただく以上は、逆に言えば、法律できめたものは、やはり国家公務員と同じように出すべきであるという保証がなければおかしいんじゃないかと思ひますが、その辺のお考えはどうでしょう。

○小林(興)政府委員 給与の種類を法律できめたのは、先ほど申しましたような趣旨でございまして、国家公務員の給与の基本の体系と一致させよう、またそれに必要な財政的な措置も当然考えなくてはいかぬというところで、従来も考える建前で苦勞して参つておるわけでございます。そこで、国におきましてこの手当以外のものは出すことができないという規定が給与法にございましてその規定に準ずる規定を入れたのでございまして。しかしながら、実際の具体的金額は、団体に

もあり得るし、必ずしもびしっとやる必要がない。それだからそこまでは国家公務員通りにやれというのは、自治法の建前から見て行き過ぎであらう、こういう考え方でございます。しかしながらわれわれといたしましては、国家公務員に準じて必要とされるような財源措置というものは、当然に財政上一般的に保障する建前でございますから、その趣旨に準じてそれぞれ団体に給与を現実に支給すること、もちろんこれは期待いたしておる次第でございます。

○北山委員 ただ今までは地方公務員の給与については、公務員法に一般的な原則に従っていろいろな規定が置かれておるわけなんです。ですから国家公務員との権衡を失しないようにするのだという一般的な原則のもとに、個々の団体の自主性を尊重しておる。ところがこのように種類を限定する以上は、また同じようにやるべきであるというより具体的な統制ですか、そういうものをやるのですから、やはりその給与の内容についてもそれに伴わなければおかしいのじゃないかと思うのですよ。自主性というものを、こういう種類の範囲においては、種類の点ではこれを制限しておいて、あとはやつてもやらなくてもよろしいというやうなことはおかしいのじゃないですか、どうでしょう。

○小林(興)政府委員 そこほどの程度まで定めるかという問題でございます。府県市町村の職員の給与の全部を国が統制する気ならば、それはもちろん北山委員のおっしゃいましたようにしなければいけません。統制するといふことは金額も抑える、そのかわり

に金額は国が必ずやるという建前になるわけでございますが、そこまでいけばこれは地方自治法というものの根本から考えて、私はやはり行き過ぎだらうと思ひます。これは国が給与の発令まで押えなかつたら、ほんとうの統制はできないわけでございます。そこでわれわれの考え方は、給与の種類はきめまして、そして国がやるのは当然地方もやらせることを期待する。それでやらせるのに必要な財源も当然考える。その財源のそれぞれの範囲内において、自治体が自主的に個々の決定をやる、こういう建前が自治法の基本の建前から申しまして、また国がいろいろ財政上めんどろを見るという建前から申ししても、最も適当な措置ではないだらうか、この程度でとどめるべきものではないかと考えるのでございます。

○北山委員 しかしともかく地方団体が自分の公務員に対して給与を与えるということは、これは本来団体の自主性からいえば、ある程度の自主性がなければならぬので、それを国の法律で種類を限定してしまふという以上は、やはり一定の給与の内容についても、国の方では責任を持たなければならぬということなんだと思ふ。種類だけは限定しておいて、あとはやつてもやらなくてもいいぞというよりなことは、これは当然統制から起つてくる責任といふものを負わぬ。都合のいい部分だけ国の方で地方団体の問題を制限しておいて、あとはやろうとやるまいとかまわぬというよりなことは困るのであつて、従つてこれをやる以上はやはり国の公務員に準じて、それを基準としてやるのだというよりなことを裏づけなければ片手落ちじゃないかと

第一類第二号 地方行政委員会議録第四十三号 昭和三十一年四月二十七日

思ふのです。従つてこういう規定ができる以上は、今までの地方公務員の中の給与条件等に関する規定も一歩踏み出したわけなんです。それから、もう少しこれを裏づける点についても踏み出さなければおかしいじゃないか、そういう点については何かお考えがありますか。

○小林(興)政府委員 結局この種類をやるのに対して国がどれだけ保障するか、こういう問題で国家公務員に準ずる、給与の種類はもう財政上全般的に保障する、これは従来もその建前をとつておるわけでございます。そのあと具体的な額の決定というものを個々の団体についてどれだけ保障するか、保障するといふことになれば統制する、こういう問題に別の意味でいへばなるわけでございますが、これは今の地方公務員法で従来からやつております通り、国家公務員の給与をそのほかの団体との間に権衡を保つという基本原則を基礎にして問題を考へていきたいと思ふのでございます。国が給与のいろいろな人事院規則や何か作れば、もちろんそれに準ずる準則というものが地方に行われることを期待しておるわけでございます。われわれといたしましては従来そういう指導はやつてきておるわけでございます。

○北山委員 それからもう一つ、これは地方公務員の側からいへば、自分たちの給与条件について折衝する相手といふものは、地方団体じゃなくて——地方団体もあるけれども、法律で限定するから国を相手にしなければならぬ場合が当然反射的に出てくる。従つて、こういうふうにして国の法律で地方公務員の給与の種類を限定する以上は、国が地方公務員を相手として交渉する

第一類第二号 地方行政委員会議録第四十三号 昭和三十一年四月二十七日

ような道をそこに開かなければ、今の労働関係といふんです。そういうような関係を律する原則からして、これは不当じゃないか、そういう道を開かなければおかしいのじゃないか。国は自分で地方公務員の給与について法律でもつてこれを縛つておきながら、直接には相手にしないというのはおかしいじゃないか。私はやはり公務員に対して、国として人事院が国家公務員についてやるのみならず、地方公務員についても、窓口を開かなければならぬやうな規定じゃないかと思ふのです。そこでなければおかしいのじゃないですか。

○小林(興)政府委員 これは市町村の公務員が、国に対して何か給与について交渉と申しますか、折衝と申しますか、そういうことをするかしないかという問題だろつと思ひますが、国の給与の基本といふものは、国家公務員につきましても法律で作つておるわけでございます。最高国会において給与の基本原則といふものは定まり、その範囲内においてそれぞれの任命権者との間ににおきて、いろいろ交渉が行われて、予算の範囲内においてさばきがついておるわけだと思ふのであります。法律できめますことは、国の最高統制という問題になります。ところが、国会の判断できまるわけでございます。個々の給与の決定は任命権者の問題でありますから、そこでそれぞれの所属する団体における任命権者の問題として事が行われてよいのであります。この点はたとえば退職金の問題でありまして、恩給の通算でありますけれども、恩給法できまつて通算が現に行われておる、そういう場合の關係と私

第一類第二号 地方行政委員会議録第四十三号 昭和三十一年四月二十七日

は選ぶところがない、こういうふうには考へております。

○北山委員 たとえば地方団体について、地方公務員がその団体の理事者とかあるいは議会に対して、かりに薪炭手当といふものを出してくれという交渉をする。ところがこういうものは法律で認めていない。だから折衝する理事者においても、任命権者であらうが、何であらうが、議会であらうが、条例できめることもできない。これは国の方についてくれ、こういうことになるのです。だから折衝の相手が国の方になつてくる。一般的な基準を法律できめる、そしてその範囲で条例できめるというならいいのです。だけれどもここでは嚴格に法定主義なんです。法律で種類をきめておるでせう。それ以上にはみだせない。もしも国家公務員については、薪炭手当といふものが今度できるとすれば、また今度法律で地方自治法の改正をしなければいけないということになるわけなんです。従つて国が地方公務員のお相手をしなければ、そういう窓口を作らなければいけないのじゃないですか。今非公式に団体交渉みたいな形でやつておるが、今は一応責任のがれをするのはできるのです。地方団体に對してはそういう期待をするとかいふことはできるが、少くとも法律できめる以上は、国がやはり相手になる窓口を作らなければいけないのじゃないか。たとえば人事院の中に地方公務員についての仲裁調停の機関を作るとか、そういうことにして地方公務員がそういう問題をそこに持ち込む。その機関は地方団体並びに国に對して勧告をするといふことができれば、これは地

第一類第二号 地方行政委員会議録第四十三号 昭和三十一年四月二十七日

方公務員が労働者としての権利を要求して、これを達成する道がふさがれてしまつておる。だから片手落ちだといわざるを得ない。こういうことをあわせてやらなければ、ただ給与の法定だけをするのでは無責任だと私は思うのですが、どうですか。

○小林(興)政府委員 これは給与だけですが、恩給とかいろいろな制度、勤務条件全部につきまして、法律ではいろいろきめておる原則があるわけでありま。法律できめておる問題がたくさんありますが、その立法の基本につきましては全部いづる交渉と申しますか、そういうものを法律上認めるか認めぬか、こういう議論になるだろうと思います。今日におきまして、地方公務員法ではそういう建前ではないのでありまして、法律の範囲内においてそれぞれ許容された問題につきまして、その任命権者の持つておる権限の範囲内において交渉があるわけでございます。人事院につきまして、われわれ国家公務員といへども交渉権というものはないわけでございます。それはそれぞれ任命権者がやる。人事委員会は、これに対して全体に対しての勧告権というものは中立的な立場において持つておるにすぎないのでございませう。要するに国家公務員につきまして基本的な問題が定まつて、そして給与の問題は法律を改正しなければ、国家公務員につきましても改正が行われないのでございまして、そういう場合には当然地方公務員につきましても右へならえて、必要な立法的改正並びに財政的な考慮を払ふべきものと考えておるのでございませう。

○北山委員 現在までの公務員制度の、やはり一定の制限のもとではあるが、労働者としての権利を守る原則から行くなれば、ただいまの答えはどうかおかしう私は思います。何とないに法律できめてあれば、それでいいのだというふうな考えのようではございまして、この点はまことに遺憾でございます。

それからほかの問題に移ります。これは字句の問題ですけれども鈴木さんにお伺いします。職員という言葉が第二百三条に使つてありますが、職員というのとは私は普通の場合には、地方公務員法等の用語で言えば一般職の公務員になつておる、こう考へておつたわけですか。従つて議員とか委員というものは職員でない、議員、委員、職員というのには二項の規定によるものと、職員という使用方は、地方議会の議員も、委員も、それからその他の非常勤の者も、そして一般職の職員ももちろん職員というふうな用語を使つておられるようですが、これが普通使用用語例として適当であるかどうか伺いたい。

○小林(興)政府委員 失礼ですが私から申し上げます。これは職員のうちに普通の吏員も入つておれば、その他のいろいろな公務員、立会人その他の職員、いやしくも地方公共団体に属する公務員である者はみな入つておる、こういう解釈でございませう。

○北山委員 それは確かにそういう広義の解釈もあるようですが、通常使用の場合には、地方公務員法等でいつておる職員というのとは、たしか一般職の常勤職員というより意味で、職員とい

う用語を使つておるうちに私も考へております。だから議員、委員というものは、小林さんの解釈によると職員の中に含まれるということですが、そういう用語の使い方も確かにあるようですが、やはりその内容については、あまり食い違ひがないようにしなければならぬのじゃないかと思うのです。地方公務員法でいう職員と、この自治法の職員とはどうも違ひらしい。

この二百三条には「前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬」といふように書いてある。従つて議会の議員もこの場合には職員なんです。明らかにそうです。ところが地方公務員法の何条かの職員というのとはそうじゃない、そういう特別職の者は含まれておらないで一般職の者です。そういうふうに書いておるのです。同じ職員という言葉の内容について、まるで違つた解釈を自治法と地方公務員法で別々に使つておることは、法律を扱います方としては適当でないのじゃないかと、いろいろに思ひます。これは一つ鈴木次長にお伺いしたい。

○鈴木(俊)政府委員 御指摘のようにな、ただいまの自治法の二百三条、二百四条に書いてあります職員というものは、これは一般職も特別職も含めまして、たすべての地方公務員ということでございます。広い意味に使つておるわけでございます。言いかえれば、地方公務員法において地方公務員という表現を使つておる言葉と同じ内容の用方をしておるわけでありまして、地方公務員法はその中でさらに一般職と特別職というふうに分けて一般職の地方公務員を職員といつておりますから、地方公務員法では一般職の職員だ

けをいづる職員と申し、自治法ではすべての地方公務員を一般職特別職を含めて職員といつておる点があるわけでございます。この点はなるほど統一するならばた方がよかつたかと思ひますが、何分立法の沿革時期等が違ひますので、そこで単なる字句の手直しをやるということも、いたすならめんどろになるだけでございますので、実体にはさへ間違ひがなければよろしかろうというところでやつておるわけでありませう。

○北山委員 僕らの法律解釈というか、用語の使い方というものは、自治庁の人たちの言うより専門的でなく通俗解釈でやつておるわけで、職員というのとは従来議員とか委員とかいうものは含まれていないというように、われわれは知らないで通俗的な解釈をしておつたのですが、今初めて二つの使い方があるというので新しい知識を得て、まことに仕合せだと思ひます。ありますが、それならば、職員という一つの言葉で、そういうふうな内容的に違ひ意味を持つておるということには、法律用語として通俗にいうならばよいと思ひますが、少くとも厳格な法律用語としては適当でない、これだけとは明らかだと思ひます。従つて自治庁としてはどちの方を今後お使いになるつもりなのか。今お直しになるというお考えはないようであります。將來は広義の意味において職員という言葉をお使いになるか、あるいは狭義の意味でお使いになるか、どちの御方針であるか、その御方針を承わつておきたい。

○小林(興)政府委員 おしかりを受けて恐縮ですが、今の自治法で常勤の職員とか非常勤の職員という字句は、数カ所に使つておられて、そこで職員には常勤の職員もあれば非常勤の職員もある。たとえばそのあとに出てきます二百四条と二百五条をくらひ願ひますが、「前条第一項の職員は、退職年金又は退職一時金を受ける。」という場合に、第一項の職員というのには二百四条一項に書いてある職員全部でございまして、委員会の委員なども、これは当然に入つておる。要するに、自治法では職員といふものはすべての職員で、地方公共団体の職員と、普通の用語例でこれは書いておるのでございませう。公務員法は御承知の通り、特別職と一般職に分けまして、そして一般職に属する公務員について規律すること根本の建前にいたしておるのでございませう。そこで一般職の範囲をきめて、一般職の職員というのを地方公務員法上一々引くのは大へんだから、何か簡単な表現はないかと、実は職員というのを使つて、わざわざ以下職員というのを使つておることを、わざわざ以下職員というのを、定義をいたしたのだからと思ひます。今後こういう問題が起きて紛糾を生じて危なくなれば、何か調整することを知慮をばつて考えたいと思つております。

○北山委員 私には小林さんにそのようにがんばることを要求しておるんじゃないのです。要は今申し上げた通りなんで、やはり私どもは通俗解釈でいっておるの、非常勤の職員といつても、その中には議員とか委員というのは、特別に何か名前をあげてワケ外にしておるわけですから。だから広義でいえばそういう解釈が成り立つということも私も認めておるのです。だけれども、それじゃやっぱり用語として適当でないんじゃないかと思うので申し上げたのであって、そういう理屈をくつつけて、どつちも正しいということを言われる必要はないと思う。私はそのことを要求はいたしません。

それで、ちよつとまた問題が違つてきて、元へ戻るようでございますが、この市という問題と郡という問題は、今後の問題としていろいろな問題を残しておると思うのです。町村合併の結果、郡と市の区別がちよつとつきにくくなつたという問題もあるでしょう。それからもう一つは、郡の中で大半は市の地域になつてしまつて、あと少しばかりの郡が残つておるというふうなことで、この郡がどこへいつたらいいか、こういう問題もあると思うのです。郡と市の関係ですね。それから郡というものは将来どういふふうに向つていくつもりであるか、これを一つお伺いしておきたい。

○小林(興)政府委員 郡は現行法におきまして、市町村と全然法律上の性格が違ひまして、市町村は申すまでもなく公共団体としての、自治体としての性格を持つておるわけですが、郡は単に地名という扱いを受けておるわけでございます。しかしながらこの郡の

区域がいろいろほかの行政区画の基礎になつたりなんかしておりますので、郡の区域とか名称等につきましても、何か自治法上規定の必要があるというので、この二百五十九条ですかに、実は規定があるわけでございます。それは事実上郡といふのは歴史的な地名としてありますが、今度の市町村合併の結果、郡の区域といふものに非常な変革が生じたのはこれは事実でございます。町村合併がなくても、新しい市の設置によつてそういう問題が従来も起つておつたわけでございます。そこでこの郡をどうするか、單なる地名だからこれをほつておいてもいいじゃないかという考え方も実は一つございまして、しかしながら、この郡はいろいろな役所その他各団体の地方における活動の基盤になつておるから、やっぱり郡も再編成と申しますか、何か再調整をする必要がないかという問題も実は一つございまして、これはわれわれもいたしまして、この問題をどう扱うかというのを、もう少し検討いたしまして、何らかのめどをつけたい。しかしながら、これは何分にも歴史的な地名でございますので、そう簡単に、一方的にどうこうというわけにも参りませんが、今実情も調査をいたしておりまして、ぜひこれは各方面の御意見も聞きまして、再調整と申しますか再編成と申しますか、そういうような問題につきまして検討を進めたい、こういうふう存じております。

○北山委員 もう少し聞いておきたいのですが、第二条でなにか御質問せられたようですが、第二条の改正の部分について、この規定の印象からすると、府県の仕事の中で、ある種のものは市町村の段階におろしていききたいという気持が、この規定の中にあるわけですね。その第五項の四号の仕事は、市町村でやれるものはやる、こういうのですから。それで一方においては町村合併等が進んで参つて、そういう市町村の規模が大きくなつて、その能力が高まつた、こういうふうなことが通説のようであります。それならば、現在の府県の仕事の中で、いわゆる補完行政の中で、どういふ種類の仕事を市町村の段階におろすと予定しておられるか、あるいはまた現状ではこれは無理だといふお考えであるか、あるいは将来どうする気持であるか、これをお伺いしておきたい。

○小林(興)政府委員 市町村の合併も終りに近づきますと、そういう市町村と府県との間において、事務あるいはこれに関する財源の再調整という問題は、ぜひ考えなければならぬ余地があるのでございまして、われわれの方でも今いろいろ研究をしておるのでございまして、その仕事につきましては、つまり法令に基いて県がやつておる仕事と、それから今申されました自主的に、補完行政と申しますか、どちらがやつてもよく、事実上県がたゞさんやつておる仕事と両方あるわけでございます。制度上の問題につきましても、なお制度の改廃を必要とするものはあるわけでありまして、われわれもいたしましては、そういう問題につきましても、もう少し根本的に検討を進めまして、おろせるものはおろしたいという考えを基本的には持つておるのでございまして、その場合には、ある程度合併ができましたら、要するに合併が事実上不可能な小規模の町村というものは、これは当然残るわけでございます。そして、そういう問題との間に、制度を変えたらば、どうするかという問題も考えなくちゃならない相当困難な問題もあると思ひます。そういう問題になつてきますと、われわれはやはり地方制度調査会あたりにも十分御意見を聞いて、問題をきめなくてはならないんじゃないかという気持はいたしております。なおもう一つは、そうでなしに、今おつしやいました補完行政といふような意味の事務につきましまして、これは団体の規模、能力が千差万別でありますから、その規模、能力のある限りは、当該団体に個別的な委譲という問題が起りましようが、そういうところにはできるだけおろす考えで、事をはかつていきたいというのが基本的な考えでございます。どの施設とどの事務といふほど、まだ具体的な案を今持つておりませんが、そういう方向で、ぜひものを考えたいと存じております。

○北山委員 事務配分について、もう一点お伺いしておきますが、地方大学といひますか、大学ですね、一時大学がはやりまして、地方公共団体が、府県なりあるいは大きな市などで、大いに大学を作つたわけですね。それが今非常に困つておるところがあるようでありますが、やはり大学といふものは普通の府県等では——ほんとうの大きな、東京みたいなところは別でしようが、そうでなければ、やはり大学というものは、本来の仕事ではないかと思ふので、現在地方公共団体が大学をやつて、その維持費に非常に苦しんでおるというところも、財政的に救ふという意味もございまして、事務配分

の建前として、将来大学は国の方に返上するといふか、移管するといふふうなお考えをお持ちではないか、これは一つ鈴木さんどうでしょう。

○鈴木(俊)政府委員 地方の大学につきまして、御指摘のように最近財政が非常に不如意になりましたような関係から、これを国に移管するといふような例が少からずあるものであります。そういう例を見ても、財政上の力がそれほど強くないのに、一つの県で数個の大学を維持していかなければならないといふようなことで、非常に困つておるような例があるわけでございます。まして、やはり大都市あるいは大都會府県といふようなところが、その能力に應じた大学を維持経営いたしまして、これはけつこうと思ふのでございまして、ことに小さい県等におきまして大学を維持していきまことは、今日の地方財政の能力をもつていたしましては、相当困難があらうといふふうに考へておるのであります。さりとて一律に国がすべて大学をやつて、地方団体には大学の設置を認めないようにするという行き方は、行き過ぎであらうと考へております。

○北山委員 大体の今度の自治法の改正の大ざつぱなところをお伺いしたのですが、だれかが改悪ばかりというふうに言われまされたが、私は必ずしもそうは思ひません。どうも好ましい点がきかれて少いように思ふのであります。その中でこれは非常にいい改正であると思ひますが、恩給の通算については確かに一つの改善であらうと思ひます。ただしこれはそれぞれの団体の経費負担関係が、これに伴うのではな

いかと思つてありますが、これについてはどういうふうな御用意を持っておられるか、これをお伺いしたい。

○小林(興)政府委員 恩給を清算すれば本人にとって有利であることは、結局金額がふえるという点に、もちろんなるわけでございます。そういう結果が起つてくるのだらうと思つて、しかしこれは通算したからといつて、とたんに起るものではなく、やめた場合につけてくるわけでありまして、恩給は当然義務でありまして、恩給として必要なものは当然財政計画で、それぞれ必要に応じて計上すべきものだと考えております。

○川村(健)委員 さつきの関連になりましたが、職員の問題で私は何か聞き落したのですが、自治法の解釈でいけば、議会の議員も職員に含まれるという解釈が成り立つたのですが、そうで

○鈴木(俊)政府委員 そうです。

○川村(健)委員 どうもそれははつきりしないのですが、小林さんの説明によりまして、元の自治法でも大体そうなるという説明でしたけれども、見てみますと、ほんとうは別にしておるのではないですか。たとえば二百三条の第一項に「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、云々と書きまして、「報酬を支給しなければならぬ」第二項に「前項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる」と書いてある。そこには職員という言葉を使つておりません。ところが今度の改正の「前項の議員の中議会の議員以外の者に対する報酬は」というところを讀んで行きますと、今度の二百三条は結局

「議会の議員」というものが新しい二項を受けて職員の中に入つてしまふ、そういうふうには私は見て、これは急に飛び出してきたような解釈じゃないかと

思つてます。そうすると元の現行法で行きますと、二百四条になりましたが給料及び旅費という項で、かくかくの者は給料及び旅費を支給しなければならぬと書いてある。その中のところにはいりやうな常勤の職員、非常勤の職員という公務員全体をさしているわけですね。現行のこれで行きましても議員がいないのです。今度の新しい改正の二項で突然議員を職員の中にひつくるめ

るような表現になつてきておると私は思ふのです。それで、それはちよつとおかしいと思つて……

○鈴木(俊)政府委員 この点は私はこう考へておるのであります。最初に御指摘になりましたように、二百三条の第二項に、現行法で「前項の者は、職務を行うため」云々と書いてございまして、これはあるいは前項の職員はと規定した方がはつきりするのかもしれないが、なぜこうなつておるかと思つて、自治法の当初におきましては、地方公務員法ができました前におきましては、知事なり市町村長が任命します職員がすなわち吏員であつて、地方団体の職員といふと、大体吏員とあつた行政委員会の書記と、こ

職員という表現がたしか地方公務員法制定の際に出てきたように記憶しておるのであります。現行法の二百三条においては「普通地方公共団体はその議会の議員」その他と書きましてしま

いのところに「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」といふので、やはり議員といふものを、その他非常勤の職員、要するに非常勤の職員、一種としてこれは受けておるのであります。ですから最初に御指摘になりましたように、むしろ第二項で職員と書くべきでありますか、そういうことかもしれません。そこで私どもは、今日地方自治法の中で職員といふ場合、二百三条では非常勤の職員、二百四条では常勤の職員、それらを主として職員、こういうこと考へておるのであります。たしか地方公務員法の方は、先ほど申し上げましたやうなことで非常勤、常勤すべての職員に当る者は地方公務員と、こういうふう

に言つておるわけでございますが、その点表現が違つたのでございまして、地方公務員法の方は、より多く国家公務員法の影響を受けておるやうな関係もございまして、確かにこれは御指摘のやうに全部一貫をした表現を自治法、地方公務員法でとるのが一番上々と思つておるわけでも、私どもは十分その点の区別をしながら間違ひなく、今使つておるつもりでございます。

○川村(健)委員 どうもちよつとおかしい。二百三条は議会の議員、委員会委員とつと並べておるでせう。その並びの中に「選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員」この職員とはまだほかにあるかしれません

ん。この職員が私は議員を含んでおるとは解釈できないと思ふのです。だから第二項で「前項の者は」と書いてある。議員を含めておるならば、今度の新しい法案のように「前項の職員」云々と書いてもいいはずで、私はその中には議員は含まれていないと解釈するのです。だからしてもちろん前項のやつがちゃんとつづいて職員といえ

ば、常勤、非常勤のいりやうな公務員をさして、議員は取り上げていない、含んでいないと解釈するのです。ところが今度改正で出てくるやつは、この議員を完全に含ませてしまつた、こ

う見られるんじゃないですか。今の次長の解釈はどうも……

○鈴木(俊)政府委員 いささか技術的な問題でございまして、先ほど申し上げましたやうに、当初の地方自治法におきましては、二百三条は、たしか第一項のその他普通地方公共団体の非常勤の職員という言葉はなかつたのであります。一つ一つ新しい職ができました際に、たとえば専門委員といふものができれば、専門委員といふものを二百三条に書き加えて、こういう者に對しては報酬を支給しなければならぬ……者といふことで表現しておたのであります。それを地方公務員法ができましたときに書き方を改めまして、者という表現をとつて、職員といふことを使つたやうにしたのであります。ですから、二百三条の第二項の者といふのは、者で間違ひではないのであります。むしろ職員といふやうに書いてございまして、御疑問のやうなことが起らなかったのではないかと

思ふのです。しかしこれは地方公務員法のと

きから、こ

ういう建前に

つておるわけ

いう原則を地方公務員の常勤、非常勤の職員に対する給与上の基本原則として持つてこようというのが、今回の改正の趣旨でございます。そこでそういうことはやらないでいったらどうかという御見解で、少くとも行政委員会の委員についてだけは、別扱いにしたらどうかという点は、議員について一つの例外を設けておりますから、それとの関係では御議論も一理あると存するのでございますが、行政委員会でございますし、あるいは他の諸機関等の委員でございますし、やはいり常勤、非常勤という給与上の建前におきましては、同一原則で律していいのではないかと。国の場合もそうなっております。その点、給与の支給の方法において特に区分する必要があるのではないかと。行政委員会の方がむしろ重要な職務を行い、また勤務日数も多いわけでございますし、それらの点を考えて、給与の基準としては相当の額を考慮、単なる諮問機関の委員とは異ならしめて適当だと思っておりますが、給与の支給の方法については、そうおこたわりになる必要がないのではないかと。このが、各種行政委員会の委員の反対陳情に対する場合に、私どもが申し上げている意見なのでございます。

○中井委員 非常に苦しい御答弁のうちに私は思うのですが、実情はわかっておりながら上げたいのだけれども、国家公務員と序列をそろえたという、先ほどそのことについて原則的に北山さんから御質問がありました。まことに適切な御質問であったと思っておりますが、そのことについては大問題でありまして、この次の機会にでもお直しになるであろうと思っております。執行委員たる委員ということについては今修正をしても、政府がその面子にこだわることはなからうというふうになる。あなたは国でも非常勤はそうなるおるといいますが、私は例外を知っております。国家公安委員は大へんな給料ですよ、これは大臣と同格だ、これは非常勤ですよ、どうです。そういふように特別法が何かかわざわざ出して、大へんな優遇をしておる。理由としては、国家公安委員は重要であつて、常時そういうことを考えなければいかぬ、委員長の部屋とかどこに集まること以外に仕事があるからであらうと思ふ。先ほどの、特に選挙管理委員の会、小暮さんの切々たる陳情、公述、あれには私も胸膈を打たれたのであります。この間もちよつと申し上げたのですが、何でも日本では非常に選挙が多いのです、日本全国で一月に百五十回やっております。確かに百五十回やっております。これは確かめてみましたら、確かに百五十回やっております。一日どこかで五つ選挙が行われる。そういうことになれば、大都市の選挙管理委員なんというものは、不在投票やいろいろな証明書の発行等で、全く非常勤とはいへないが、ほとんど出でなければならない。きょうは忙しいから君がかりに投票箱を僕の机の上に置いてくれというふうな——これは違法であります、そういうことさえあえてしておるといふのであります。それでもなお修正せぬといふことになれば、われわれは非常にさびしいのですが、どうですか。これは自民党の皆さん修正の御意思がどうかどうか、

ちよつとこの点で委員にお尋ねいたします。

○鈴木(直)委員 実は私はその問題に二つあると思ふのです。いわゆる常勤の地方公務員、非常勤の地方公務員というふうに分けて、それぞれ常勤の者については給料をやる、非常勤の者については勤務日数に応じた報酬をやる、こういうふうな原則を打ち立てたことだろふと思ふのです。従つて職員といふのも、そういう点から地方公務員法における一般職、特別職というふうな、任命を中心とした考え方によらないで、地方自治法に規定してあるのは、むしろ常勤の地方公務員、非常勤の地方公務員というふうに分けて、その報酬も支給の仕方を個々にきめたために、職員といふ名前になつたのだらうと思ふのです。

そこで今問題になつております非常勤の職員に対しての問題ですが、常勤の職員に対しては二百四回月給をやるというのをはつきりしておりますから、かりに選挙管理委員会の委員にしましても、常勤であれば二百四回月給はもらへることになると思ふのです。そこでそうじゃなくて、非常勤の委員という場合に、それでもやはり出勤日数に応じて支給すべきものではなない、額の高低は別として、その報酬は月給制なり年俸制にすべきものである、こういうことになつて思ふのです。そこで質問したいのですが、それぞれの行政委員会の規定が別途にあると思ふのですが、その委員会においては条例の中で非常勤とする、いわゆる常勤とすることができないといふ規定があるものがあるのじゃないか。たとえば地方選挙管理委員会におきましては、委員はこれを非常勤とするという規定がありますから、従つて実質的には非常勤の委員ということになります。先ほど中井さんも言われましたが、選挙管理委員会はほとんど一日も欠かさぬくらいに出ているといふことは、これは常勤の委員として取り扱ふことができるのじゃないか。しかし実際に常勤としておりました、その法律の中で選挙管理委員会の委員は非常勤とする、こういうことになつておるならばこれはできないと言ふと思ふのです。ところが選挙管理委員会の場合においては、別個の条例でもつて常勤にすることができるといふふうな規定があつたように思ふのです。そうすれば、各府県の条例で常勤とする条例を作れば、この二百三条の適用はないといふことになつて思ふのです。そこで次に考えるのは、選挙管理委員長だけを常勤にするという条例を作れば、作ることができず、そうすると、それ以外の委員は非常勤になりますから、いわゆる日当制になつてしまつて、それは実際において体面上困る、こういう問題が出てくると思ふのです。そこで先ほど小暮さんが言われましたように、実際に常勤にしているといふものだけに適用するならば易々たるものではないか。建前上できるうちにさすればいいと思ふのですが、そうではない、多くの委員会の委員は実際は非常勤なんだ、教育委員会にしてもほかの委員会にしても三十日間を出ていない、一月に一週間くらいしか出ないといふような勤務の体制をとつておるのだ、そういう場合に勤務日数に応じて報酬をするか、その場合にもやはり

月給として報酬を差し上げるかという問題が、終局的には考慮されるべき問題になつてくるのじゃないかと思ふのです。それでお聞きしますが、条例で常勤とすることができるといふ規定のあるところの行政委員会は何かあるか、全然常勤とすることができないといふ行政委員会もあると思ふのですが、その点をちよつとお聞きしておきたい。

○小林(興)政府委員 今お尋ねの点はごもつともございまして、この自治法の百八十条の四に執行機関としての委員会の委員が列挙してございます。教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公平委員会、公安委員会、地方労働委員会、収用委員会、海産漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、監査委員、これが現行法上の行政委員会たる委員であります。その五項をこらへん願いますと、普通地方公共団体の委員会の委員又は委員は、法律に特別の規定があるものを除く外、非常勤とする。こゝういふことになつておるわけでございます。そこで、常勤といふのは特別の法律の規定が必要なのであります、それが現在あるのは監査委員と人事委員会の委員です。監査委員は学識経験あるものは常勤にできるという規定がありまして、人事委員会の委員は常勤にできるという規定がございまして、そのうちの一部を常勤とすることができるとありまして、常勤にしておるところもありませんが、大ていには非常勤が多いようです。それは自主的にできるやうになつております。

○鈴木(直)委員 そうしますと、監査委員と人事委員以外は条例でもつて常勤のものを作らうとしても基礎的法律が

あるからできないということになり、結局選挙管理委員会において委員長だけでも常勤にする条例を作ろうと県がしてもできない、従ってこの日当制を適用される、こういうことになりますか。

○小林(興)政府委員 その通りでございます。

○門司委員 ただいまの問題ですけれども、これは自治庁も一つ考え直した方がいいですよ。こういうものは通常の仕事でなくて、訴訟というものがあつたのです。ことに選挙管理委員会一つ訴訟があつたらえらいことになる。それを普通の事務と考えておつたら大きな間違いです。人事委員会も同じこととす。不測のそういう事態が出てくる、そういう仕事をしたものが、これは非常勤であるから日当制でいいということは、実際上の問題として成り立たぬのじゃないか、その委員会の権威にも関することです、これは自治庁にこの法案を早く修正するならば修正するで出してもらつて、それは体裁のいいものに一応しておきたいと思う。何も政府だつてそんなにこだわる必要はない。悪いところは直した方がいい。悪いところを直さないで通らなければなお悪いから、できるだけ通る方に努力した方がいいと私は思う。

それで一応この機会に私は聞いておきたいと思つた。大臣がおいでになりませんか、一応ずつと一わたり聞いてみたいことがあるのであります。第二条の事務の配分をした字句の中に広域行政だけしか書いてない。今日の府県が存在価値というものが地方の自治体であるという定義の上で最も大きな要素をなすものは、いわゆる今日の

市町村がまだ十分な機能を發揮することができないのであります。従つて補完的業務が残つておるといふことは、府県が住民と直接つながつておるといふ大きな問題であると思つた。もし今日の府県が住民とつながつておらなくて、いわゆる今日の市町村の当然行ななければならぬすべての仕事、十分に行い得ない状態といふのがなくなつて、全部がこの広域行政だけになつていくことになると思つた。実際の自治体の仕事としては縁の遠いものになつてくる。そうすると府県を自治体といふということについて、の考え方、おのずから變つてきかぬかと思つた。われわれの考え方からいへば、補完行政がまだ残つておると、住民と直接をするものがあるといふようなこと、今日都道府県は、やはり自治体といふこととしておいたらどうかという考え方は、これは地方制度調査会の答申案の中に、はっきり書いてある。ややともすると、地方制度調査会の答申案々々といふけれども、こういう大事なことが抜けておる。これは将来府県知事を官選に持つていくという意図からだと思つた。いわゆる市町村の当然行すべき業務を補完してやるというのを抜いておいて、広域行政といふだけでは、知事は住民とつながらなくなつてくるから、これは知事を官選にするための伏線だと思つた。そういう考えでお書きになつておるのではないですか。地方制度調査会の答申を讀んでごらんない、ちゃんと補完行政といふことが書いてある。

○鈴木(俊)政府委員 今回の改正が、何か知事官選といふものに関連があるような意味のお尋ねのようでございま

したが、私も全然そういうものとは関係がないといふことを強く申し上げておきたいと思つたのでございませう。これは一応地方制度調査会の答申にあります通りの趣旨を、この第二条は書き表したわけでございます。ただいま門司さんの仰せになりましたように補完的業務といふものも、もちろん府県の仕事としてあるものと私も考えております。

○門司委員 あるものとすれば、ここではつきり一条の二に従来書いてあつた、都道府県あるいは市町村あるいは特別区さらに財産区というようにわけ、そしてそのあとに多少の字句を使つておる。そして今度は、二条にこの行方については、どう考えても、これは知事の官選がこの間に含まれておるといふ以外にないのであります。自治庁としては、そういうことがあると今言つたら大へんなことになるから言わないのだから。大体それに間違いないと思つた。

その次に聞いておきたいことは、第二条の五項の三の中に、国と市町村との間の連絡という文字を使つておられますが、この連絡については、ほとんど何らの規定をしておらない。従つてこの連絡という字は何のために使つてあるのか。どういふ事務をここでやるのか。その点を明らかにしてほしい。

○門司委員 その次に聞いておきたいことは、法の百七十九條の今度の改正の關係であります。この關係は今度の法律には実は何も出ておりません。しかし私が聞いておきたいと思つたことは、自治法を改正しようとして、今一つの大きな問題として考えなければならぬのは、この百七十九條の問題が一つある。それはいわゆる長の専決処分と議會との關係であります。実例をいふと、たとえば福岡県の場合は三月三十一日に予算が議決されなかつたというので、予算全体を知事が専決処分をしておる。これは実に大きな問題です。ところが、これについて何らの規定がない。そこで知事は次の議會に報告すればいいといふことになるのだが、予算の執行を一年じゅう全部してやるわけじゃない。ただ予算の執行をしたものを報告しようとする。そこで次の議會に報告しようとする。おそろく予算執行が終了しなければ、報告ができないのじゃないかと思つた。この關係について、自治庁はどうお考えですか。

○小林(興)政府委員 百七十九條の問題は、議決すべき事件を議決しなかつたら、今仰せられました通り、専決をする権限がございませう。それで福岡の問題は、今までもあまり例のない問題でありまして、予算が通らなくても、四月一日にすぐ支払い義務があるとすれば、何らかの処置を責任上とらざるを得ないと思つた。そういう場合には、普通暫定予算と申しますか、数カ月の予算を作つて専決処分をするか、あるいは今のようない例のように一年分全部やるか、こういう問題だろうと思つた。それで普通の場合なら、暫定予算を作つてやるのが常識的じゃないかと思つた。

いかと思つたのでありまして、一年分全部やるというところについては、いろいろ意見があると思つた。ただあのときに、客観的な事情はよく存じませうが、そういう時間的な余裕がなかつたとか、あるいはまた主としてその予算についての論議が、全般的予算については議論がなかつたか、その上にプラス教育費をどうするかという問題で議論があつたかといふような、いろいろな事情があつて、あれは知事としてはその責任をとつて専決処分をしたのじゃないかと存ぜられるのでございませう。それでこれは次の議會でその責任を明らかにするよりしようがないのじゃないかと思つた。

○門司委員 だから責任を明らかにするその責任は、一体何を明らかにするか。予算の執行が全部終了しなければ、責任が明らかにならない。ただこの専決処分の規定は、要するに予算の執行あるいは業務を遂行した場合は専決処分ができる。議會が通らなかつたからといって、何も仕事をしないで何を専決したか、そこに疑いがある。だから、来年の三月三十一日にならなければ、結局報告ができないという議論が成り立ちほしくないかと思つた。こうなると、これはえらいことになる。だから、そういうものについての自治庁の解釈はどうなんですか。

○小林(興)政府委員 その専決処分の問題は、予算の編成、決定そのものを専決したわけでありませう。議會の議決を経ずに総予算そのものをきめちやつた、こういうのが福岡の事態だろうと思つた。

○門司委員 私は百七十九條の専決処分と意味が違ふと思つた。予算だけが通

ればそれでいいというのじゃない。その専決処分というものは、ここにいう議会で議決すべきものを議決しなかつたという事は、一つの事柄、一つの案件について当然執行を迫られているものについてのみ、こういう条文が適用されるのが法律の解釈上正しいと思ふ。何でもかんでも専決処分ができるという理屈には私はならぬと思ふ。

○小林(興)政府委員 それはそういうことではないようにわれわれは解釈しております。要するに個々の処分、議決事項については、やはり処分につきまして専決処分というものは当然あり得ると思ふ。しかしながら予算の問題は、申すまでもなく長は議会の議決を経て定めなくてはならぬという意味で、議会の議決を要するのでございまして、議決を経なかつたのでやむを得ず専決処分を経て予算を編成してしまつた、これが福岡の事態だろと思ひます。そうすれば自分できめた予算の執行をさらに個々にやる、こういうことになるだらうと思ひます。

○門司委員 私はこの規定はそういう漠然とした規定ではないと思ふので、専決処分というものを個々に設けたという事は、予算を全部ひくるめてそれを専決したということにならぬと思ふ。この専決というものは、さつき言つたように、個々の問題についての専決をすべきものが専決が与えられていると思ふ。これはこの法律の大きな盲点ですけれども、従来知事の原案執行権というものがあつたからそれでよかった。原案執行権がないためにこういうことができた。従つて予算が成立しなかつた場合の知事のとるべき態度というものは、やはり私は暫定予算

を組むべきであると思ふ。いわゆる三月三十一日までに成立しなければ、四月一日に予算を編成してもよろしいと思ふ。部分的予算ならちつとも差しつかえないと思ふ。四月分の予算を四月一日にきめても差しつかえない。ところが会期が切れている。会期が切れているから開会が開けない。議員が開会を要求しても何日以内に開かなければならぬという規定がない。従つて知事は開かない。この二角になつてゐる。四角になつてゐるかわからぬが、とにかく関連性を自治庁はどういうふうにかへてゐるか。従つて今度のこの改正案の中にも、議会を議員の要求によつて開かなければならぬという事はあつても、何日以内に開くという事を書いておかない。そこにそういう問題が私は出てくると思ふ。従つて議員の要求があつた場合は、やはり長は日限を切つてこれを開会しなければならぬというふうな規定を設けておかなければならぬ。そういうものにぶつかると思ふ。これはあまりに知事の一方的な権限と、法律の解釈が私は広くなり過ぎてゐると思ふ。この点に対して自治庁はどう考へておられるか。

○小林(興)政府委員 重ねて予算の専決問題を申し上げますが、今仰せられました通り暫定予算を四月分なり何なりを組んでやるというのが、普通の常識的な処置であらうと思ひます。それについて問題に場合によつてはなり得るものでありまして、暫定予算でも議会の議決を経なければならぬ。その余裕がなければ暫定予算を知事が専決するということになりまして、この場合は結局、問題は予算の専決にならざるを得

ないと思ふのでございします。要するに一切の経費を支出する場合は、まず予算が前提でございしますから、まず予算をきめちやつて個々の執行行為をやする、こういうことになるだらうと思ひます。福岡の場合が政治的に議論があり得るのは、そういう暫定予算を作つて専決処分をせず、年間予算を全部専決処分をしてしまつた。それがそもそも適当であるかどうかという、そういう判断の問題じゃないか、こういうふうにかへられるのでございします。

それからなお議会の開会を議員側から要求した場合に、知事が何日以内に召集しなかつたかぬという規定は現在ありません。先ほどの公述人のうちにもそういう意見が出ておつた方もございします。これはわれわれの法案を案のときにいろいろ考へた問題の一つでございまして、この前二十二国会に提案いたしましたときは、御承知の通りそういう規定を入れておつたのでございします。しかしあのときは会期の制度を変へまして、定例会年四回の通常会と臨時会の制度に改めることにいたしましたから、それに伴ひまして年一回の通常会のはかは、必要な場合に臨時会を置く必要がある。そこでその議員側の要求も保障する必要があります。こういう前提でこの規定を入れたのでございします。現在の通り年四回定例会を開くということにしておきますれば、当然四回は定例会が開かれるのでございしますから、その中間においてそういう規定は要らないのじゃないかというのでやめたのであります。

○門司委員 どうも自治庁の答弁は少しおかしいと思ふ。議案を専決したといふのでなく、この場合の専決というのはいわゆる議案に基く執行だと思ふ。従つて次の議案に報告しなければならぬ。この場合は、だから執行の部分については、あるいは専決ができるかも知らぬ。しかし一年分の執行を報告するといふことはどうしてできないと思ふ。そこが非常にあいまいな規定になつてゐる。同時にこういうところは知事の原案執行権を認めたとして、三月三十一日あたり議案を提案して――これは現実にあるのであります。こないだの柳生村なんかでも大体そういうことをやつてゐるらしい。三月三十一日に原案を出してきて、さあ一日で採決しなさいと言つたつて、できやしない、できなければ議決が議決しなかつたからといつて原案を執行する、こういうことになりはしないか、そういうおそれがないといふことを言ひ切れますか。

○小林(興)政府委員 予算の審議に相当期間がかかるのは明瞭でございします。それで自治法の二百三十四条にもわざわざ、予算は年度開始前に議会の議決を経なくてはならぬ。そしてその場合には三十日前とか二十日前までに当該予算を議会に提出するようにして、この法律の運用によつて適切に行われ、この法律は期待しておるわけではございします。

○門司委員 今の規定は罰則も何もついていない規定であつて、三月三十一日に出したからといつて大して異議がない。要するに執行の前日ですから、前に出せばいい。そういうような不合理があります、この不合理について

は事態を明快にするために、私は委員長にお願ひをしておきたいのは、いずれ機会があれば当事者を呼んでもらつて、一つ事情を聞いてみたいと思ふ。そうしないといふ法律はこういう穴ができて、将来大きな問題を起すと思ふ。同時に私は今の小林君の答弁については承服したい。結局議員が要求した場合は理事者に責任を負わせる、そうして何日以内にこれを開かなければならぬといふような規定をして、議会と理事者と対等の立場に置くといふことが、今日の自治庁の建前だと思ふ。対等の立場に立つておらない。こういうことをすることは、悪く言えばやはり官庁行政の一つの行き方である。民主行政だといふのなら、やはり議会と長との権限といふものを相対立した形に置いた方がスムーズにいくと思ふ、こういうふうにかへるわけですか。この点についてはどういふお考えですか、これでもいいといふお考えですか。

○小林(興)政府委員 議員側からの開会の請求に対してどうするかという問題で、これは国会におきましても似たような問題があるわけではございします。国会でも特にそういう規定がないはずだと了解しております。地方にいたしましても、今門司委員のおっしゃいましたように、議会と長と相對峙して、それぞれ権限を牽制しながら円満に執行していくことは当然期待すべきであります。そこで今の問題になりますと、結局定例会の問題をどういふふうにかへるか、こういうことに私は制度としては帰着するのではないかと思ふのでございまして、定例会が当然に年四回開くという建前になつておれ

ば、その間になおかつその規定が特別に要するかどうか、こういうところがわれわれとしての考え方のごいまして、県会ぐらゐになれば、まさか招集があったからあすというわけに行きません。やはり二十日とか何日とか招集予定期間が要ります。そうすればやはりすぐ次の定例会にも当然なるじゃないかという事で、そこまで規定を設ける必要がないのじゃないか。通常と、かりに臨時会というふうな制度にすれば、一年十二月月というものはどうなるかわからぬという懸念があり得ますから、そこでそういう制度はきちんとしておく必要があろう、こういうのが私の考え方です。

○門司委員 その考え方がおかしいのです。対等にするというなら対等にしておいたらい。対等であるべき姿が正しいということならば対等にしておいて、あとは良識にまかせたらい。自治庁が何でもかんでも法律で縛って、長を優位に置くという物の考え方は、かつての官僚の考え方です。どこまでもこういう点は明らかにしておいて、そして議会と対等の立場において、円満な運営をして行くということが正しい姿だと思ふ。こういうことになる結局あつたものをこしらへる。要求したって定例会は開かなくなつていゝといふことになる。あるいは定例会の一日前に開けばいい、これで要求に応じたことになる。そうすれば議員の要求する権利といふものは一体何が残るか。字に書いただけであります。何にもならぬ。今度の改正の中にもそういう理事者の優位になつてゐることがたくさんある。従つてこれは改めるべきだと考へるので、この点について自治

庁の今のような答弁では私は満足するわけに参りません。これ以上聞く必要もないかと思ひますが、われわれは理事者だけにこういう権限を多く与えるというふうな、自治の原則に反した自治法の制定には賛成しがたい。

その次に聞いておきたいと思ふことは、「地方公共団体の議会は、条例で、都に於ては十二以内、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に於ては八以内、このうちふりすうと書いてある。ところがこの中で問題になるのは、これは地方の公共団体の規模を一応考へてこゝろの条文を入れたと思ふ、それは今日の地方自治体の規模といふものは、この法律によつてはこゝろのことを一応の目安に置いて考へてゐる。ところが例の交付税の算定の基礎になる標準の府県といふものは、府県は百七十万、市は十十万を単位にして今日考へてゐる。そうすると同じ自治庁の中にある、地方自治法におきましては一応算定の基礎を、市は三十万を基礎にしてゐる、そして議会の運営その他が考へられる、県は二百五十万といふものを出してゐる。ところがさつき申し上げましたように交付税の方は大体府県は百七十万が平均で、市に於ては十十万を基礎的なものとして算定してゐる。この行政と財政との食い違ひは、一体どう考へる考へ方が出てくるのか。やはり行政と財政といふものは相一致した方であるべきだと思ふ。行政の方ではこゝろだ、財政の方ではこゝろだといふやうなことは、私は賛成ができない。その間がこゝろいふやうに食い違つておるのはどういふわけか。その行政部と財政部との食い違ひです。

○鈴木(後)政府委員 この点は門司さんの仰せになりましたように、議員の定数に区別を設けるような程度の規模といふものを、どういふふうに分けたいらふのかといふことで、これはとつてきたわけでありまして、現在執行機関の部制につきまして人口段階によつて一応都道府県の規模を分けておられますが、その方式を議会の場合にも持つてきたにすぎないのであります。地方交付税の方では、市の場合には人口十十万、県の場合には百七十万、こゝろのものを一つの標準団体として財政需要の計算、基準財政収入の算定をするわけでありまして、それらとの関係は制度上、常任委員会がどういふ人口段階のものに幾つ置かれるか、こゝろのこゝろになりますれば、これは当然交付税の算定の方におきまして、県の方面におきまして現われてくるわけでごいしまして、財政需要の算定においてはこれに即したものが行われることになると思つておられます。

○門司委員 今の答弁は一向わからぬです。これは一応地方の規模といふものを規定してゐるのです。規模を規定した上立つて議員の定数とか、あるいはこゝろに書いておる部といふものを設けることができるというやうなことを常任委員会の制度ができておる。そうすると自治体の規模といふものが財政上も行政上も大体相一致したものでなければ、これはびつこなものでござるにきまつてゐる。自治庁の考へ方では、行政の考へ方と財政の考へ方と違つておるという事で、一体正しい行政が運営できますか。これは大臣が見えたらよく聞いておこつと思つたのですけれども、一体びつこのげたをは

いて満足に歩けると思つておるのですか。どうにもならないのです。どつちが間違つてゐるのですか。

○鈴木(後)政府委員 これはやはりいろいろの法律によつてそれぞれ地方団体の段階別の区分をいたさうといふ場合におきましては、その法律が定めようとする必要に基いてある程度の区分をしていく、こゝろのこゝろになつておると思ふのであります。たとえば保健所を置く市は人口十五万、あるいは地方自治法でも監査委員を置くやうな市は、大体人口十十万以上の市といふふうに設置の場合の基準を定めておられます。あるいは税法におきましては、人口五十万以上の市とそれと達しない市とをいふやうなことで区分をしておられます。これはそれぞれやはりその法律の必要とする要求に即した地方団体の区分をする、こゝろのこゝろであると思ふのであります。もちろん人口五十万以上の市といふものを、一つの指定の都市といひまして、今回事務の委譲を行うといふことをいってあります。が、要するにこれはそれぞれの法律の要求に基いて区分をする、もちろん何らかの一定の段階で市町村に段階を設けて、行政でありましよう、財政でありましよう、すべての衛生行政あるいはいろいろな行政を通じて人口段階によつてすべて事務の配分をされ、こゝろのやうな割り切つた意見を言われ方もあるものであります。しかし今日の実情におきましては、一切のものを一律の人口基準で律して振り分けをするといふことは困難かと私も考へております。

○門司委員 今の鈴木君のせつかつの答弁だけでも、これもおかしいのです。すよ。要するに政令で市と称されるところは宛のお行政上の必要があつて、別々の要求に基いてあゝい段階ができておられます。労働省は労働の事務といふものが大体このくらいでよろうといふことでできてゐるのであります。これとは違ひなものです。これは大体行政上の基礎をこゝろに求めてゐる。大体三十万ぐらゐの市には委員会が幾つあればいい。これは一つの基礎なんです。従つてこの行政上の基礎となるべきものと、財政上の基礎となるべきものの数字が違つてゐるというこゝろは、これは市町村財政が満足にやつていけない原因です。なぜこれを合せないのか。行政と財政といふものは事務配分とは違ひなものです。労働省の事務がどうだとか、保健所の事務がどうだとかいふやうなものは違ひなものです。事実上こゝろに基礎を求め、こゝろの形で基礎を求めようと思ふ、こゝろの行政と財政といふものは同じように並行してゐる、これだけの行政上の人口を持つものにはこれだけの財政が必要だといふことで見ていかないと、今日の地方財政に及ぼす影響はかなり大きなものになつてくる。どうもその点が今の鈴木君の答弁ではこれを承知するわけには参りません。どうしてもこゝろいふものはやはり合せておいて、そして自治の運営の上で間違ひないやうにしていかないと問題が起るわけじゃないかといふやうに考へられるわけなんです。財政と行政と切り離して仕事ができるならばけつこです。絶対にこれを切り離すわけには参りません。そこで交付税を算定する基礎は三十万が正しい、私どもは今日の市において実際に

のです。大抵政令の市というものを見なければ、十万余五万ぐらいいなる。しかし事実上の行政事務は十五万から三十万の段階で、非常に大きな開きを持つておるといふ場合があるのです。それを何でも十万余で規制しておる。従つてこれは財政関係になるかも知れないが、しかし自治庁としてはこういうものをまとめておいてもらいたい。そして行政と財政とが一つの規格の上に立つて行われるように法律はしておかないと、やはり運営上の欠陥が出てくるのじゃないかという事も考えられる。従つて、まあ大臣でないで鈴木さんに小言を言つても始まらぬと思ふのだが、一つ次長である鈴木さんが大臣にかつて、将来こういうことのないように気をつけておいてもらいたい。

それからその次に聞いておきたいと思ふことは、問題になるのは、先ほど盛んに委員会の給手の問題が問題になつておりましたが、これらについて、私は法律で設けるという事は、これはほんとうに行き過ぎだと思ふのです。今でも地方の自治体は、小さいところへ行けば日当制のところが多々あります。これはやれるのですよ。だからやはりこれは条例でこういうふうに処置ができるのだということにしておけば、何も問題は起らないと思ふ。そうすれば実質的にやつていけると思ふ。これを法律で縛つてしまふからいろいろな問題が起きてくる。だからそういうことはできないのですか。何でもかんでも法律で縛つておかなければ、これは工合が悪いのですか。

○小林(興)政府委員 不必要なことは縛る必要はないと思ふますが、必要最小限度のことは、ある程度縛つてもやむを得ないと思ふのでございます。今の問題は先ほど来だんだん申しました通り、要するに国の公務員に準ずる最小限度の基礎的なものだけを合せよう、こういうことでございしますので、御了承を得たいのでございします。

○門司委員 それでは改正法律の中で、やはり議会とそれから執行機関との間に開ける一つの問題ですが、この場合に議案の提出あるいは修正というやうないろいろな動議について、八分の一という数字を出してあります。すると、これは今日の社会情勢からいふと八分の一という数字はかなり窮屈なものになりはしないか、四十名の中であつて八分の一という事になると、五名の議員を持たなければ動議も何も出せないことになる。地方自治体といふものは、そういう窮屈なものであつてはならないと私は思ふので、やはりもう少し緩和された議員の行動といふものが必要ではないかというふうに考へる。それではこれは一体どうしてこういうことにされようと思ふのか、この点も一応聞いておきたいと思ひます。

○小林(興)政府委員 この改正は大抵国会法の改正を基礎にして考へたのでございまして、ただこの動議は議会の合議制の運用上ある程度の数がまとまつてやるということが適当であらうと思ふわけでございします。結局その数字をどこで定めるかという問題になるだらうと思ひまして、国会のようには議員の定数がきまつておるところは、きまつてきめることはできますけれども、地方公共団体は人口段階によつて数が違つております。そしてこれを考へまして、この程度ならば適當ではないか。四十名の議員の定数のところでは、これは五人であることは間違ひありません。いやしくも個人がそれぞれ発言をし、質問をすることは、もちろん自由であります。議会の問題に取り上げて合議制の運営をはかる問題である以上は、この程度の数がそろふという事はこれは適當ではなからうか、こういうことで考へたのでございします。

○門司委員 国会の構成と地方議会の構成、さらに本質的に地方議会と国会との違いといふものがあることは、あなたも御存じの通りであります。国会は法律をこしらえております。従つてできた法律はかなり国民に大きな影響を持つ。どんな法律ができて、法律ができれば必ず国民の自由と権利といふものを、ある程度束縛するようになつてゐる大きな問題を持つておる。しかし地方議会はそれとは違つて、個々の地方的の利害といふものが考へられる。そうなつて参りますと、ことに最近のように町村合併等がだんだん行われてきて、議員の定数も正常に戻つていくといふやうな事になつて参りますと、結局小さな部落といふものは、そこから出る地域代表といふものが少ければ永久に議案一つ出せないことになると思ふので、私は地方議会についてはこういう縛り方をするものではないと考へてゐる。同時にこういうことは、さつき申し上げましたやうなある程度の地域代表的な利害を、これとさらに多く持つておる地方団体といふものが、そういう形で参ります。抑圧されるものであると考へる。その次には今日の地方議会において、やはり何といつても政党の違つた小会派といふものが私はたくさんあると思ふ。従つて小会派の意見といふものが、四十名のところでは五人そろふなければ結局動議も出せなければ何も出せないという結果が出てくる。従つてこれは小会派を弾圧する一つのもの考へ方だ、こういうふうに思ひます。あなたも、国の議会のことを言われますけれども、だからこういうものについては、もう少し緩和する必要があるのじゃないか。それではお聞きしておきますが、今までのように制限を設けなくて、どんな弊害がありましたか。議員さんがむやみやたらに動議を出したり議案を出したりして困つたという弊害がありましたか、そういう弊害があつたら、こゝではつきり言つて下さい。弊害がないものを、何も自治庁がおせつかいして制限を加える必要は、私は毛頭ないと思ふ。

○小林(興)政府委員 これは合議制の運営で現に地方議会の各議長会あたりの御意見を伺ひましても、それを幾らにするかにつきましてもいろいろ御意見を伺ひますが、何らかの形でこれを制限されるということにつきましても私は反対がない、むしろみな賛成しておられると思ふのでございします。ただ今何分の一にするか、何人にするかといふことではいろいろ御議論がございします。場合によりましては懲罰の場合には六分の一にしろといふ御意見もあるくらいであります。これは私は何もそれだけの議員の個人的な審議権、発言権といふものを押えるわけではないのであります。議案として提出して、ほんとうに合議制として取り上げて審議してきめるところに問題があるわけではございまして、そういうふうになるためには、やはりある程度のまとまりがなくては意味がないのであります。それがためには幾らにするかといふのでいろいろ議論もあり、研究もしたのでございします。まあこの程度が適當であらうという考へ方に立つたのでございします。

○門司委員 それからこの改正案の中で、もう一つお聞きしたいと思ふのは、内閣総理大臣並びに知事が監査をすべき事項のあつた場合には、その監査委員は知事の配下に属するやうに字句が解釈できるやうになつております。これは私は非常に大きな問題だと思ふ。市町村の監査委員が知事の指揮命令を受けてやるという事は、これは少し行き過ぎじゃないかと思ふ。二つの相対した団体がこういうことになる、やはり知事が市町村の吏員を使うことができるという事——ここに規定してあるのは監査事項だと書いてあるけれども、監査事項にしろ何にしろ、知事が市町村の職員を使用することができるという思想につながるものだと考へ、これはどういふわけですか。

○小林(興)政府委員 これは実は先ほど公述人の方のうちに意見が出ておりました、自主的な監査機構を強化するのはよろしい、むしろ府県とか国の監査をなるべく制限しなければ意味がないという御意見がありました。われわれも全くその考へでおるものでございします。中央からあまりにも出過ぎ

て、一々監査や検査で非常に苦勞いたしてゐるのでありますが、これをなるべく排除させたい、そこでできるだけ自治的な監査に責任を持たして、能力を充實させたい、こういうのが基本の考え方で、今度の監査の規定を改正したのでございます。そこで中央がそれぞれ権限に基きまして監査し得る場合におきまして、できるだけ監査委員を使つて監査をしたらどうか、一々出向いて行く必要が、どうしてもあればもちろんやむを得ませんが、地方に監査委員があつて責任を持つて監査をやるのか、それに監査委員に監査の結果を報告した方が適當でもあるし、監査委員としてもほんとうの責任が果せる、こういう考え方に立つておるのでございます。それでございますから、監査を頼む場合にはその頼む範囲内において、こういう事項をこゝろ監査しろというふうな注文をつけることは當然でありまして、その意味のことを実はここに書いたものでありまして、一般的に監査委員の活動をやかく言うわけではもちろんございせん。そういうことは當然考へるべからざることだと考へております。

○門司委員 この二百四十六条の四の規定は、今小林行政部長の答弁ではいろいろ言われておりますが、少くともこの字句をこのまゝ読んでごらん下さい、どうなつておるか。「当該普通地方公共団体の監査委員は、主務大臣又は都道府県知事の指揮監督を受けるものとする。」と書いてある。明らかにこの条項は「指揮監督を受ける」ということになつておつて、依頼するということじゃないのであります。指揮監督を受けるのであります。

○小林(興)政府委員 それはこの場合において以下ももちろんその通り書いてあるのをごいさいます、その前段がごらんの通り「主務大臣又は都道府県知事は、その担任する事務に關し、普通地方公共団体の処理する事務又はその長、委員会その他の機関の管理し及び執行する事務について検査又は監査する権限を有する場合においては、当該検査又は監査を行わないで、当該普通地方公共団体の監査委員をして検査又は監査を行わせることができまして、これを受けておるわけでございます。その検査をするかわりにこの仕事を検査してくれというのでありますから、その検査につきましては主務大臣が必要なきしをすることは、私は當然考へていい問題だらうと思つてございします。そのことを書いてたわけでございます。

○門司委員 いわゆる指示をするというこゝと、ここに書いてある指導監督ということは非常に意味が異なります。直屬の者でなければそう簡単に他人の雇つておる者を指揮監督するわけにはいかないと思つて、ほかにこういう文字を使つてゐるところは、警察法その他の場合には往々にしてこういう言葉を使つておる。国家警察と地方自治警察の間において、これがどうなつたかという、統合されたときの権限は国家警察が指揮監督するといふことが考へられる。しかしこの場合は別個の団体の持つておる監査委員を指揮監督するといふのであつて、依頼するとは書いてない。これはさせることができるという文字ではないのであります。依頼させることができるという程度のもので、あるいは依頼してやらせることができる。この場合は指揮監督するといふのであつて、市町村の公務員を、これは特別職であらうと公務員であらうと職員であることに間違ひないのだから、府県知事が指揮監督するといふもの、考へ方がいいか悪いかわ、自分のかかりに仕事をやらせるという必要がもしあるとするなら、依頼することができるといふ規定が私はこの場合には正しいと思つて、ところがこの場合には明らかに指揮監督するといふことであつて、もしこの指揮監督に従わなかつた場合に、罰則が書いてないが、一体どうなりますか。

○小林(興)政府委員 これは現在でもたとえば機関委任事務につきましては主務大臣、市町村については都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受けるという規定が自治法にございします、要するに主務大臣または知事が自分の権限で當然監査ができる、そういう事務につきましてはなるべく監査委員を使つた方が実情にも合ひ、自治体としてもそれは適當な措置だらうと思つておる以上は、どういふ監査権を持つておる以上は、しからず監査権をよすが、知事なり主務大臣の権限に属することでありまして、その範囲内のことの指図ができれば監査委員を使つて十分な自分の監査を遂げさせることはできません。その意味でこの規定をこれには入れたのであります。監査させる事務につきましては監査権を有する範囲内において指揮がござい、こういう趣旨でございします。

○門司委員 私は今の小林さんのせつかくのお言葉ですが、どうも考へておることと字句に現れておるものが非常に違ひるので、さつきから何度も申し上げてゐるうちに、この場合はやはり少くとも市町村の監査委員で監査せしめることができるという規定ならば、これは大した問題は起らぬと思つて、しかしここに指揮監督すると書いてある。もし指揮監督に従わなければこれは罰則があるので、すなわち、ないのですか、どうですか。

○小林(興)政府委員 そういふ罰則などはございせん。

○門司委員 そうすると、ただ例示だけであつて、従わなくてもいいということですか。

○小林(興)政府委員 罰則がなければ従わなくてもいいということには一向にならぬと思ひます。

○門司委員 それはそうなんです。私はその通りだと思つて、そこで指揮監督といふものが問題になつてくる。従わなくてもいいというなら指揮監督があつても何もならない。従わなくてはいいかぬというなら指揮監督が大きな意味をなして来る。これは今度の地方自治法の改正を通じて一貫した自治庁のもの考へ方だと思つて、さつきも申し上げましたように、地方自治法で自治体のあり方というものをきめようとする以上は、地方制度調査会では、補完的業務がある、従つて地方の自治体といふものは、やはり府県と市町村とを置いておく方がいい。なお府県は広域行政を行うものであるから、府県の廃止統合といふようなことが考へられるといふ、これは今日の常識だと私は思つて、それをことさらに補完行政という字句を抜いて、広域行政だけにこれを法律の上で現わしてきてゐるというものを考へ方は、やはり将来の知事官選への一つの布石である。いわゆる地方の住

は聞いておいてもらいたいと思うのだ
が、法律をこしらえる場合に自治法な
んという法律をこしらえる場合と、刑
法などをこしらえる場合は非常に違
う。刑法などをわれわれが考えた
場合には、少くとも犯罪というものを
中心に考えるから、網の目のように考
えなければならぬ、悪いことをする者
が対象なんだから。ところが自治法な
んという法律は、およそ良識ある者が
執行する法律です。だからある程度は
良識にまかしていいのではないかと
いう考え方が出てくるのであります。こ
れは法律をこしらえる場合の概念がそ
ういうことになっておる、ところが往々
にして間違つて福岡の知事さんのよ
うな人が出てくる、あるいは柳生村の
村長さんのような人が出てくる、そ
うな参りますと、どうも知事さんも
村長さんもあるいは議員の中にも良識
を欠いたものが出てくるというこ
とになると、法律をこしらえる概念を
変えなければならぬ。この概念を変
えていくということになれば大へんこ
とになる。一切がなじがらぬ縛つてお
かなければ、良識ではものが解決でき
ないということになる。私はこの自治
法という法律は、地方の理事者あるい
は議員を対象にして、行政を執行する
良識ある者が適用を受ける法律だと考
えておる。従つて良識ある者の考え方
ですべてが律せられておるのである。
そう考へて参りますと、今の小林さん
のような意見であればいいかもしれな
い、何もそうやかましいことを言わな
くたって、議員だって知事だって市町
村長だって良識があるので、議員から
正式の手続があれば、やるといふので
あればいいかもしれぬ。しかし現実に

はそういうことをやらぬ者がある。三
月三十一日でなければ予算委員会は開
かぬというような者が出てくるかもし
れない。福岡の場合でも少くとも知事
ともあろうものが良識がない。今夜通
らないと思へば暫定予算を組んで、会
議を一日でも延ばして行く、これは暫
定予算でやることは当然なんです。と
ころがそういう良識が忘れられて行わ
れるということになると、私はこうい
う場合にはできるだけ対等の立場にお
く規定が今日必要だということが考え
られる。ところがこの対等に立つべき
考え方もこの中に織り込まれておらな
い。

それから今申し上げましたようなこ
との、やはり都道府県知事の権限の中
に指揮監督をすることができるとい
うような条文が、この中に併記して考
えられておる。従つてこの法律全体を
通じてみると、さつき申し上げましたよ
うに、どう考へても官公的のものの考
え方で、そうして昔の府県政というよ
うなものに戻そうとする行き方に行こ
うとする考え方に間違いない考え方
である。ですから自治法はできればし
ておいてもらいたいのだが、そういう考
え方があるのかないのか。どう考へて
も将来知事官選に持つていくとする
考え方だと私は思ふのです。そういう
考え方があつかないか。大臣はそんな
ことはないと言つておつたけれども、
条文をずっと読んでごらんない、そ
れ以外に考えられない。

○小林(興)政府委員 その第二条の問
題で、地方制度調査会の答申との関係
の発言がございましたが、その点だけ
はちよつと申し上げたいと思ひます。
地方制度調査会の答申は、御承知の通

り府県は本来その自治事務を処理する
と同時に、市町村とは異なり、市町村
を包括し、市町村と国との中間に位す
る広域自治体として、国家的性格を有
する事務を処理することをも、その任
務とするということよりなつておる。
つまり、実はわれわれは、第二条を考
へましたのは、この趣旨をそのまま具
体化しようというのでございまして、こ
の範囲より少しも逸脱してないとい
ふところか、むしろこの調査会の答申に
は、たとへば国は国家的性格を有する
事務の遂行に必要な限りにおいて、指
揮監督権の行使その他の関与を行うこ
とができることか、地方事務官の制度を
とれるという趣旨を入れたのであり
ますが、ここらにはむしろ行き過ぎ
ではないか、こういうのでその限度に
とどめることにしたのであります。そ
こでこの都道府県の仕事に補完的な事
務の面が出ていないという趣旨の御
旨でございまして、そうじゃないので
ございまして、つまり一項、二項、三
項、四項を掲げましたが、結局四項は
いわゆる補完行政といわれておるもの
を、われわれとしては書いたつもりで
ございまして、補完的という字句がな
かなかいい字句とも思へなかつたもの
ですから、こういう一般の市町村が処
理することは不適当だという趣旨の表
現を使つたのでございまして、気持は
全く調査会の答申の趣旨にのつていま
して、現在の府県、市町村相並んで地
方自治の本旨を実現すべき憲法の趣旨
に従つて、その事務の配分についての
規制を考へようという考え方から、実
はちよつと出ていないつもりでござい
ます。こういうふうに二条を変えたか
ら、これで府県の性格が變つて、これ

が当然に特別地方公共団体につながつ
て、さらに知事の任命方法につながる
ということには私は絶対になりつこ
ない、こういうふうに考へておるので
ございまして。

それから今の議会と長との問題につ
きまして、われわれは、これは決して
はやはり議会と長との立場をそれぞれ
尊重して、権衡のとれた規定を設ける
必要があつたというのが根本の考え方
で、いろいろ考へたのでございまして
で、その両者の間の問題につきまして
は、なるべくそれは良識のある運営を
期待するという趣旨でできておりました。
住民との関係とかあるいは負担と
の関係とかそういうものに触れるもの
につきましては、ある程度の規制もや
むを得ないんじゃないかという実は基
本的な考え方から立っているわけでござ
います。それ以上の気持は全然ござい
ません。積極的に、今の現行法にござ
いまして、議会側からの開会の請求
があつたときに、長に招集の義務をあ
る一定の期間内にきつづけにするとい
うことは、これは私は一つの考え方だ
らうと思ひます。それで、それはやはり
十分に考へたことは先ほど申し上げま
した通りでありまして、定例会の制度
でもやめれば当然にこれは私は考へる
べき制度だと思ひます。国会法ではそ
ういう制度はそこまで規定がございま
せんけれども、国会につきましても、
実はやはり同じ問題があるのでござい
ます。地方につきましても、そういう
制度がなければ当然考へるべきだつた
らうと思ひます。しかし現実には四回
の定例会があれば、その間に招集の請求が
ありまして、それはいろいろ議案の
準備とかそういう問題もありまして、

必ずしもきつづけができるかできない
かということも懸念がある。きつづけ
にすればある程度の期間が必要になり
まして、そうすれば年三回あればまず
必要にして十分じゃないか、こういう
考え方から立つたのでございまして。それ
以上の特別の気持は全然ございせん
ので、一つ御了承願ひたいと思ひます。
○門司委員 最後に聞いておきたいと
思ひますが、これは資料を要求してお
りますので、資料をもらつてから資料
を見ればわかるのであります。い
ゆる特定の市であります。ここに書い
てある政令で指定する市に対する事務
委託についての予算の裏づけというも
のが、財政計画の中に入らないのですよ。
それで、法律だけではできてしまつて、
そして財政計画がないということにな
ると、これはまたそれだけ貧乏なこと
になるのですが、一体財政部と行政
部というものは、何か連絡をしてや
つてゐるのですか。鈴木さん、これはど
うなのですか。さつきからどう考へて
も、財政部と行政部とは別個にものを
考へてやつてゐるやうに考へられるの
ですが、これは連絡をとつてゐるの
ですか。

○小林(興)政府委員 これは私から申
し上げますが、この事務配分の伴う
ものは実際の実施は、法令の施行が三
月、それからまた六ヶ月の問題があ
りまして、ほとんど年度末になるので
ございまして、本年度中の金の動き
は、きわめて少いという前提でものを
考へておられます。しかし財政計画には
一応計算をいたしてありまして、本年
度は幾らでしたか、七千万でしたか六
千万でしたか、その程度の数字は一応
組んでございまして。そういうものもあ

わせて資料として差し上げたいと思います。緊密な連絡をとってやっておりますから、一つ御安心願いたいと思います。

○門司委員 あまり緊密な連絡をとってないらしいですね。(笑)私ども今専門調査員からもらった資料の神戸の例を見ても、大体一億五千万ぐらいで、神戸だけで九千九百万達うという高い数字が出てきている。だからやはり財政計画というものとこれとは、もう少し緊密な連絡があつてしかるべきものである。裏づけというものがほとんどなされてない。また同時に資料がなければならぬ。ところが財政計画のときの話の中では、そんなことは話さない。五都市の分はどうなっているかはちつとも考えられていない。だから私はこういう点をずって考えてみると、この法案というものは中には多少いいところもあるかもしれませんが、問題としては、流れている一貫した思想というのは、明らかに官僚統制を復活しようという一つのものの考え方に間違いない。従つて今指摘いたしましたようなことを、もしあなたの方で——私はこの法律で少くとも改正すべき部分というのは、議会と長との権限を対等な立場に置くということ、それから知事の権限をそれだけ強くしないということ、それらの点は当然地方自治法のこの法案の中で修正がさるべき部分だと考えておるが、自治庁はこれをどう考えておるか。修正しなくてもいいというふうに考えておるのかどうか。

○鈴木(後)政府委員 執行機関と議決機関、長と議会との間に、両者の権限の十分保てるような配慮を加えるべき

であるという考え方の基本につきましては、私どもは全く同感でございます。私どもも実はそういう考え方で今までも、地方自治法の運用なりあるいはその立案につきましては當つてきたつもりでございますし、今回の改正につきましても、同様の考え方を基本にして進んで参つたものでございます。ただ先ほど来御指摘の臨時会の招集については、現行法では単に四分の一以上の議員から臨時会招集の請求があつた場合は長はこれを招集しなければならぬ、こう書いてあるだけではなお不十分である、一定の期間内に必ず招集するようにせよというふうに書けというのが、どうも御議論の基本のようでありまして、そういう御議論も立つと思ひますけれども、私どもはとにかく長に、招集しなければならぬということと義務づけることによつて、あとは先ほどお話のございましたような、両者間の良識に基いて適切な運営が行われることを、いましばらく期待して見てみたい、どうしてもそれではいかぬということでございます。ならば、その際にまた立法上の措置をお願いするようになつたというふうに考えておるのでございます。

○大矢委員長 他にございませうか。——他にないようでしたら、この阿案に対する質疑はこれをもって終了いたします。

それではちやうど六時になつておりますから、これで暫時休憩いたします。

午後五時五十八分休憩

〔休憩後は開会に至らなかった〕