

参議院地方行政委員会會議録第十六号

昭和三十一年三月三十日(金曜日)午後一時四十五分開会

出席者は左の通り。

委員長 松岡 平市君
理事 石村 幸作君
伊能 芳雄君
森下 政一君
小林 武治君

委員

小幡 治和君
笹森 順造君
佐野 廣君
田中 啓一君
堀 末治君
安井 謙君
加瀬 完君

政府委員

自治庁行政部長 小林與三次君
事務局側 常任委員 福永与一郎君
会専門員

本日の会議に付した案件

○参考人の出席要求の件

○新市町村建設促進法案(内閣提出)

○合併町村の育成強化に関する諸願(第一二八号)

○町村合併による人口十万人以上の合併団体育成助長の諸願(第四三二号)

○町村合併促進法に基く新市の育成に關する諸願(第八〇八号)

○委員長(松岡平市君) 會議を開きます。

参考人の出席要求に關する件についてお諮りいたします。

本件は、去る二十七日の委員会懇談中に御相談申し上げたこととございませうが、地方税法の一部を改正する法律案並びに国有資産等所在市町村交付金及び納付金に關する法律案の両案につきまして、参考人の出席を求め、意見を聴取したいと存じますが、御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(松岡平市君) 御異議ないと認めまして、さよう決定いたします。なお参考人の人選、意見聴取の日時等につきましては、便宜、委員長及び理事に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(松岡平市君) 御異議ないと認めます。よつてさよう取り計らいとめて。

〔速記中止〕

○委員長(松岡平市君) 速記を始めます。

〔速記中止〕

新市町村建設促進法案を議題に供します。

これより質疑に入ります。質疑のある方は御発言願います。

ちよつと速記をとめて下さい。

午後一時四十九分速記中止

午後二時三十二分速記開始

○委員長(松岡平市君) 速記を始めます。

休憩中いろいろ御相談申し上げました本法案の取り扱いにつきましては、懇談の際結論を得ましたように、一応質疑は終局したことにいたしますが、その前に、新市町村建設促進法に關連のあります諸願を審査願いたいと思ひます。当委員会には、ただいままでのところ、関連のあるものとして三件の諸願が付託されておりますので、この際同法律案の審査の参考とする意味におきまして、これが諸願の内容に基き、事務局及び政府の説明を聴取したいと思ひますが、さよう取り計らうことに御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(松岡平市君) 御異議ないと認めます。

諸願第二百二十八号合併町村の育成強化に關する諸願(川村松助君紹介)、第四百三十二号町村合併による人口十万人以上の合併団体育成助長の諸願(鈴木一君紹介)、第八百八号町村合併促進法に基く新市の育成に關する諸願(野田俊作君紹介)、以上三件を一括して議題に供します。まず専門員より内容の説明を聴取いたします。

○専門員(福永与一郎君) まず第二百二十八号から申し上げます。この諸願は、合併町村の育成強化をはかるために、合併町村の育成強化という法律を制定して、大体このたびの新市町村建設法案に盛り込んでおりますような新

町村の育成のための施策を講じていただくようお願いしたい、かような趣旨のものでございます。次の第四百三十二号は、現在、現行法によりまして、町村合併による人口十万人以上の市は地方交付税算定の特例の適用を受けられておりませんので、これをこの際法律を改正して、地方交付税の算定の特例を合併関係団体の人口十五万人未満までに拡大実施するとともに、地方交付税への国税三税の繰入率を引き上げて、財政上の育成助長の方策を講ぜられたい、こういう趣旨のものでござい

ます。最後の第八百八号は、町村合併促進法によって生れた新しい市を育成強化するためには、財政行政両方面について積極的な、かつ優先的な援助がなされなければならないと思ひので、政府交付の起債については償還打ち切りの措置をとるとともに、持ち寄り負債については全額国庫補助をすること、その他特別に新市育成援助のための特別の措置を講ぜられたい、こういう趣旨のものでござい

ます。○委員長(松岡平市君) 以上三件について、この際政府の意見を聴取いたします。

○政府委員(小林與三次君) 今の諸願の趣旨は、今度の新市町村建設促進法で大体盛り込まれておると思ひます。第一の問題は、全くこの法律に即しておる問題であります。それから第二の問題は、人口十万人で今まで押えておったやつを十五万にしろということ、まあこの法律で十万人を十五万に上げまし

て、合併計画にのつとる場合はこの適用があることにしております。最後の問題は、実は前からいろいろ議論があつて、市長会、町村長会でも最初そういう問題が出たのでありますが、従来の起債を全部政府の方で償還延期とか無利息とかいうのは、これは少しどうか、そこでこれ考へて、今度の促進法程度がほどこいじゃないかというので、この結論に達したのでござい

ます。○委員長(松岡平市君) ただいま説明並びに意見を聴取いたしました諸願について、御質疑がございましたら御発言を願います。別に御発言がなければ本件につきましてはこの程度にいたします。

○松岡平市君 三件の諸願の願意をも参酌いたしまして、新市町村建設促進法案の審査をお願いしたいと存じます。質疑がありであれば御発言を願います。

○加瀬完君 先ほど懇談会の形で修正案を提出されたので、ほとんど私どもの問題としておりまして、この前の合併促進法の際にも、私どもはその前、解

釈いたしておりますので、何といひますか、官治統制といひますか、上から押しつけるような合併を進められるのではないかという一つの危惧が一部にあつたわけであり

憲法の施行されました状態を見ておりますと、地方自治体といいますが、自治団体といいますが、あるいは住民といいますが、こういうもののほんとうに熟さないうちに、一方的に計画が進められたというために問題が起つておるところがないわけでもないわけですから、それで今度のこの法案を見ますと、第一条の目的に「町村合併を強力に推進する」という、「強力」という言葉がございまして、それから二十八条、二十九条などを見ますと、二十九条などには、小規模町村などにとりまして、特別に罰則みたような内容とも解されるものもございまして、何か非常に強く町村合併を押しつけられるという感じを受けないわけでもないわけですから、そういうことではないと万思いますが、一部の心配もあるところでございますので、政府の御態度をこの際明瞭にしたいなと思ひます。

○政府委員(小林三三三) 今、加瀬委員のお尋ねは御もつともでございます。私は、町村合併は弱小な区域のものにつきましては、だれが考えても、その基礎を強化するために合併した方がよいものは、これは一つ積極的に合併をしてもよいというものが基本的な気持ちでございまして、それをできるだけ促進するために、あらゆる方策を講じたいという気持はございまして、しかしながら、合併そのものはあくまでも市町村の自主的な自由な判断によつてきめらるべきものでございまして、これを一方的に押しつけるというか、官治的、天下り的というふうなことは、これは絶対にあってならぬのでございまして、あくまでも自主的な意思を基

礎にして、ただその自主的な意思が燃え上るように、いろいろな資料を提供したり、情報を提供したり、いろいろな世話、援助を申し上げることはいたしたいわけでありまして、あくまでも自主的な意思を基礎にして進めるべきものと考えております。

○加瀬委員 これは、自治庁において新しく建設促進法でございまして、この指導をなす場合に、特に住民の意思の尊重といいますが、住民の意見の合致といいますが、こういう点については御指導を各関係者にしていただきたいと思います。この点要望いたします。

○小幡治和君 ちよつと二、三質問したいのですが、第十二条でもって「新市町村に対して補助金を交付すること」が、その中の第二に、小学校、中学校の統合についての新築という問題がありますけれども、こいつは実際の事情から見ると、六三制の施行によつて、新しい中学校というものは、こつちにも建てた、向うにも建てたというものがあつて、それを統合したからといつて、せつかく建てて、起債もやつて、新しくなつたものをまた真中に大きなものを作るといふようなことであると、非常に財政上むだになると思う。これはやむを得ざるやうな事情なら仕方ないのですが、その合併といふものをあまりに強く考えるために、無用な統合した校舎を建てるといふやうな姿になりがちなんです。この点については、むしろ自治庁としては押えてもらいたいと思うのですが、それに對して補助金をやるというやうなことだけで進めておるやうな格好が

見えるのだが、それについての考え方はどうなんですか。一つ聞かして下さい。

○政府委員(小林三三三) これは小幡委員おっしゃいました通り、もうすでにいふべきものが二つできておつて、整備しておるものをあらためて作るのは必要は万々ないと思ひます。この考え方はそうじゃないに、老朽校舎で作り直す機会とか、それから生徒がふえて増築する機会とか、何とか始末せんといかん、そういう機会にまともて大きく作れるものなら作つた方がよいじゃないかという考え方で実は運用すれば指導もいたすつもりでございます。

○小幡治和君 十三条の三項で、「国の行方事業の実施について、新市町村のために優先的な措置を講ずる」、道路建設、河川改修、いろいろあります。が、このやうな国の行方事業といふことになつてくると、新市町村の分野よりも、相当国家的見地でもって考える部面が相当強いと思う。それを一体、合併町村のために優先的措置を講ずるということは、私どもとしましては、ある限度があるのだけれども、建設省はこれに對してはつきり了解しておるのですか、また程度をどのくらいに考えておるのか、その点を一つお聞きしたい。

○政府委員(小林三三三) これもごもつともございまして、国の行方直轄事業は、大てい大規模になつたものでございまして、合併と関係のないものが大半でございまして、ただし、し、ものによつては、たとえば漁港の修築のやうなものなら考えられるものもありまして、そこでこれは、それぞ

れの建設の計画等を実施する場合において、同じ条件で合併促進を考えた方がよいという場合に考える、こういう趣旨で、建設省も農林省も了解して運用いたしておるわけでございます。

○小幡治和君 そうすると、大体同列の場合にこつちを優先する……

○政府委員(小林三三三) そうで

て、その残つてしまつたものは、地勢その他から考えて、むしろ合併する必要があるものもあるだろうと思ひます。従来の合併計画では一応した方がよいと思つておつても、実際の事情から、はずした方がよいものもあると思ひます。それから相乗らずやつた方がよいものもあることだろうと思ひます。そこで最後に促進法が終つたら、もう一ぺん洗いざらいそれは洗つてみて、なお全般的なレベルも考えて、やはり均衡がとれてやつた方がよいじゃないかというやうなものがあつた場合に、適当な合併計画を立てて勧告をしようじゃないかというものが二十八条、二十九条でございまして。

○小幡治和君 私は、その問題は合併しないといふものに対して合併を勧告するといふ御答弁だと思ひますが、合併はします。しかし自分の村は右の村と合併したい、しかし果としては左と合併しようという場合に、まあ四か

月はおつておくといふことになりまして、果が自分の言ふ通りにならぬから、そうすると果知事が内閣総理大臣に話して、内閣総理大臣からさういふ合併の意見の違つたものの勧告といふものがあつて得るかというのです。

○政府委員(小林三三三) わかりました。それは結局、果の合併計画と各個の市町村の意思が食い違つ場合のお話でございまして、これは私は、果の合併計画が必ずしも百パーセント正しいとも限らぬと思ひますのでありまして、要するにそんなら市町村の意思通りにするかといへば、その結果まわりの市町村が全体として統合されなくちゃ困る、その調節の問題だろうと思ひますのであります。好いた者同士だけの問題

で、あとはどうでもいいといった形で、これは全体としての合併ができてきませんから、そういう意味で、まわり近所全体が円満におさまってほどにいくものなら、必ずしも県の合併にこだわる必要はない。そういう意味でわれわれは、現に最終段階でもありまうから指導いたしております。その結果取り残されたり、妙な形になつては困る、その点だけは十分に考えて、そうならぬようにやはり指導してもらわぬといふかぬといふ考えでおるわけですが、ですから、具体的問題はそういう立場で一つ判断をしてみなくちやいかぬのじやないかと思つております。

○小幡治和君 法律的解释として、合併はするけれども、する相手方が違ふといふことに対しては総理大臣の報告といふものはなし得るのか。法律的解释として、今のような指導とかといふ問題でなくして、要するに合併しないといふなら、それに対しては総理大臣の報告といふものはあり得るけれども、合併はします、しかし合併の相手方が違ふのだ、それが県と地元との考え方が違ふのだといふ場合に、県知事は総理大臣に報告を要求するといふことがあつた場合ですね。総理大臣としては、法律的解释として合併しないといふのじやないのだ。合併するけれども、意見が違ふといふものに対して、県知事の意見をとつて、総理大臣として、右としちやいけぬ、左としちやいけぬといふ報告といふものはなし得るのかといふことです。

「内閣総理大臣は、この法律の目的を實現するために、町村及び都道府県に對して助言又は報告をし、情報又は資料を提供し、その他適切な措置を講じなければならぬ。」という規定がございまして、それで町村が合併の決議をやりまして、合併の決定は、御承知の通り、知事が県の議会の議決を経てきめることになっておりますから、県として、もしその合併が、まあ非常識かどうかしりませんが、適當でないこと認めれば処分しないことが法律的にし得る、可能なのであります。可能な場合に、内閣総理大臣の処分、審査請求を求めることがあるわけですが、内閣総理大臣は、町村の意見をとる場合もあり得るし、県の判断をとる場合もあり得るし、それは総理大臣のす。いづれにしても、それは総理大臣の審査請求の権限の問題でありますから、法律的には可能だと思つております。それでありますから、それで今申しました三十二条で、もし適切な合併計画といふものが必要なれば、報告も法律的にはもちろんやり得ると思つております。

○伊藤芳雄君 二、三質問あるいは注文申し上げたいのです。

第一は、農林省の新農村建設計画でしたが、そういう今計画が農林省で進められております。一方ここでせつかく町村合併ができて、新町村が、どんなこれから建設促進法ができれば、これによつて進められるわけですが、そういう場合に、この両方の計画がマッチしない、せつかく合併したのが、今度これは新農村計画の方では、前の町村の区域で計画を立てるといふようなものになつてくると、この合併といふものに水を差されるというような感じを受けると思う。この点については、農林省と十分なる打ち合せを遂げ、そういうことのないように、新農村計画においてもされるように自治庁としては特段の御配慮をお願いしたい。

第二は、合併の途上において赤字を持った団体が集まつてきた。だからその赤字が皆プラスされていくという場合に、いろいろ相談にいくと、自治庁の方の指導に当るような人が、ややもすれば地方財政再建促進特別措置法による再建整備をやれといふようなことを暗に勧めるかのごとき、あるいはいふことは、この問題とは全く関係のない、實際的にはいろいろ関係のあるものもあります。建前としては全然関係のないものなんです。新しい町村ができて、それを新しくつづばに建設して、何ら強要すべき根拠のない再建整備を強要するといふことは、非常に迷惑な話なんです。そういうことのないように、これは両方お互いにそれぞれの使命を持った法律なんです。そういう点に特に指導上御留意をお願いしたいといふこと。

もう一つは、先ほど懇談中に申し上げた、この法案の第二十三条の総理府令、これによつて、一つのこれは、この法律の委任命令なんです。これをわれわれが何ら内容を知らずに、この法案に賛成してしまふといふようなことでもわれわれとしては困るので、この法案の採決の前に、適當な機会に、総理府令全部、あれを全部といつても無理な話でしょうが、この面に関する要領だけでもお示しをお願いしたい。これだけ希望しておきます。

○森下政一君 前々回の委員会では、御質疑になつたようでありまうが、重複する点もあるかと思ひます。最後を念を入れて、私はもう一べんお尋ねしてみたいのです。大体この町村合併促進法で今日までに八割五分くらい計画を達成しておられる。あと残るところは一割五分だ。今度の法律で、その八割五分完成したものに對する育成と、残りの一割五分の合併促進と、この二つの目的があると思ふのだ。それでその未合併のもの合併促進です。それに対する自治庁の大体の見通しはどうなんですか。三十二年三月末日くらいまでに全部まづ終るだらう、こういう見通しでおられるわけなんですか。

○政府委員(小林與三三君) これは、今各県からもその見通しの報告を聞いておるのではありませんが、大体終るという県もありまうが、百パーセント自信を持つて終るとも言いきれぬ県もあるようであります。しかしながら、この新しい促進法も出れば、また一段と促進されるのではないかと、この法律が出たあとで、もう一度また府県の今後の見通しを聞いてみる必要があるのじやないか、そういうように存じております。

○森下政一君 そこで何ですか、たとえば、さつき加瀬君がちよつとそれに触れたと思うのですが、二十九条の第二項ですかに書いてあるもののごときは、未合併のものを合併促進しようといふので、小規模の町村がいろいろ文句を言つて、ぐずぐずするようないふことをなからしめようといふ、一つの威嚇手段に感じられるが、そうでないのですか。

○政府委員(小林與三三君) 威嚇手段という言葉は当てはまらないともろん思ひますが、この気持は、要するに町村合併が全部終つちまえば、大体一万二、三千から五、六千の町村ができています。しかしながら、どうしても地理上その他で不可能な地帯がありますが、したくてもできない。そういうものは、大抵二千とか三千の一番弱小町村だらうと思ひます。そういうことが起りますと、当然さういふ二、三千の町村も、合併した一万五、六千の町村と肩を並べて最小限度の行政ができるような措置を保障しなければならぬと思ふので、そういう制度はどうしたつて考えざるを得ないと思ひます。そういう場合に、まあ地勢その他なら考へて、平野地帯にあつてどこかと合併した方がよいといふ、かりに二、三千の町村が残れば、それは自力で自分たちでやつていこうといふので合併をしないのなら、さういふときのめんどろはみられないぞと、あくまでも自力でやつていくのなら、最後まで自力でやつていく態勢をもつていかなければならないぞと、そういう趣旨を明らかにいたしたのであります。特別に合併しないなら、お前のところをやつつけるのだといふ趣旨の規定ではないのであります。その点御了承をお願いいたします。

○森下政一君 そうすると、あなた方からいただいた資料の中には、合併不能町村といふのがありますが、これは地形その他の関係で、實際やりたくてもできぬといふものだと私は思ふのだから、合併不能といふのは、やりたくてもできぬ。ところが今の御説明による

とやればやれぬことはない、また自力でやっていきたいというものが万々一残った場合、その場合を予想していろいろに聞えるが、そういうことですか。

○政府委員(小林三三三君) その通りでございます。

○森下政一君 前々回の委員会に、小林委員から、ある程度の行政措置というものを要望する声があるというふうな質疑が出たが、そうすると何です。どこまでもそういうふうなものがあつたときに、そういうものを強制するということは結局この法律では考えておらぬということですか。

○政府委員(小林三三三君) この法律では全然考えておりません。

○佐野廣君 十二条の、今の小学校、中学校の統合の際に、今小幡委員から質問されました補助金の問題ですね。これで老朽その他の際に考慮するといふ御答弁があつたのですが、これは將來のことを考えて、ある三つ、四つのところが合併して一つの中学校を建てた。そんなときに、老朽その他あるいは転用するとか、いろいろの場合があると思うのですが、そういうときの判定はやはりなさるのですか。どういふふうな基準で今の老朽というふうなことをおっしゃっているのですか。判定の基準はどんなふうになさるのですか。

○政府委員(小林三三三君) 老朽と申したのは一例を申し上げたのでございまして、もう完全にりっぱなものが出てしまつて、それがりっぱに運転しておるのを、わざわざあらためて作る必要はないと思うのです。しかしなが

ら實際校舎を何とかして手を加えざるを得ない。たとえば一つの中学校を作りましたも、もう一つ児童増でどうしても作らなければならぬ。そういう場合に、別に作るよりも新しくまとめた、拡張したりなんかしたらいじやないか、そういうことがあつたり、それからもう一つは、中学校はできまして、小学校を改築せぬといふか、小学校は大体従来はばらばらに作つておりますから、この機会に中学校を小学校へ転用して、中学校はりっぱに作ろうと思ふのです。そういう場合にも積極的に補助をしてやろうという趣旨でございまして、今これは、細目は文部省の方で補助の方針といふのは作つております。小幡委員のおっしゃいましたような、そういうだれが見ても要らぬところにやるものを奨励したり、考える趣旨は全然ございせんが、そうでない事情でやるというところは、これは学校の統合といふことは難中の難で、實際問題としては困難な問題でございまして、これはできるだけ希望に沿うように援助をしてやらぬといふかぬという考えでおるわけでござい

ます。

○佐野廣君 当時中学校を作つた際に、私も各町村に作るということがあり、適当でないというふうなことがあつたのですが、当時の実情から見ますと、何でも作らなければいけな

いという、こういうふうな一つの観念が町村にあった。それで無理して建てたというのがあるのです。今度町村合併によつて一つのりっぱな校舎を作つた。そうすると、今のような小学校の拡充に使うか、あるいはほかに

転用するとかいうふうにしていいんじゃないかという一つの自覚の下に、中学校のりっぱなものを建てたといふときに、申請した際に、あたたかい気持ちをもつてできるだけその実情をくんで補助を、これは無用なものはいけませんけれども、やっていただくようお願いしたいと思ふのです。町村によつては、そういう実情がかなりあるのですよ。この点を特にお願いしておきたいと思ひます。

○政府委員(小林三三三君) 今の御趣旨の通りにできるだけやりたいと思ひます。

○委員(松岡平市君) 他に御発言がなければ、質疑は終局したものといたします。

なお先ほどの懇談中に御相談申し上げまして、結論を得ました本法律案についての修正につきましては、次の適当な機会における本法案に対する討論の過程におきまして、委員会の修正として修正することにいたします。討論並びに採決につきましては、次の適当な機会にいたします。

本日は散会いたします。

午後三時四分散会