

第四十六回国会 参議院 地方行政委員会 會議録第三十五号

昭和三十九年五月二十八日(木曜日)

午前十四時四十分開会

委員の異動

五月二十七日

辞任

補欠選任

浅井

亨君

辻

武寿君

出席者は左のとおり。

委員長

竹中

恒夫君

理事

石谷

憲男君

西郷吉之助君

松本

賢一君

委員

熊谷太三郎君

沢田

一精君

館

哲二君

占部

秀男君

鈴木

壽君

林

虎雄君

市川

房枝君

政府委員

自治大臣官房長

松島

五郎君

自治大臣官

山本

弘君

房参事官

佐久間

彊君

事務局側

常任委員

会専門員

鈴木

武君

説明員

自治省行政

倉橋

義長君

局行政課長

本日の会議に付した案件
○連合審査会開会に関する件
○地方行政連絡会議法案(内閣提出)
○地方自治法等の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)
○委員長(竹中恒夫君) ただいまから地方行政委員会を開会いたします。初めに、連合審査会開会に關しておはかりいたします。ただいま建設委員会において審査中の河川法案並びに河川法施行法案につきましましては、連合審査会開会の申し出を行なうこととし、開会の日時につきましましては委員長に御一任願いたいと思存しますが、さよう決することに御異議ございませんか。
〔異議なしと稱する者あり〕
○委員長(竹中恒夫君) 御異議ないと認めます。
委員長は直ちにこの旨建設委員長に申し出を行ないます。

○委員長(竹中恒夫君) 次に、地方行政連絡会議法案を議題といたします。前回に続き質疑を行ないたいと思存します。なお、本案につきましましては、本日に事実上質疑を終了することにしたいたし存じます。それでは御質疑のある方は御発言願います。
○鈴木壽君 この前の委員会でもちよつと触れてお尋ねをしたのでありますが、最近広域行政ということが、何かこころ一つのはやりことばのようになつておるわけでありま。確かに広域処理をしなければならぬという事は、あるわけなでありま。したがつて、それにうまう対応できる処理の方式なり仕組みなりというものを考へなきやならぬと思つてあります。が、いまの国と地方——地方団体のうちでも府県あるいは市町村——こういう間における事務配合というものが非常にこころがらうたかつこうになつておる、こういう中で、何でもかんでも広域行政だといつて、そのことについていろいろ論議が行なわれておるといふことは、私はどうも少しふに落ちないところなでありま。私は、広域行政の必要なものがあることも、いま言つたように認めま。それをまた広域処理をしていくという立場を推進しなければならぬと思つて、その場合に、たとえば府県同士の間に、ある広域行政の広域的な事務の処理のしかた、あるいは市町村間における広域的な処理のしかた、あるいは市町村、府県を合わせた意見での広域的な処理のしかた、こういうものを考える場合に、一体、何が府県の仕事であり、府県のなすべき業務であるのか、あるいは市町村が一体どの部分をほんとうに責任を持つて担当をし、これを処理しなければならぬことであるのか、こういうことをいま少しはつきりさせないと、非常に混乱が出てくるのじゃないだらうかと思つてあります。端的に、私結論めいたことを申し上げて、御意見をただしたいと思つてあります。そういう意味で、私は、よく言われることはで言ふ事務の

再配分というものをなすことが先決問題じゃないのだらうか。そういうことに対して自治省はどのようにお考へになつておるのか。もし、事務再配分の必要性をお認めになつて、これからそういう方向で進もうとするならば、どういう形でいまの事務再配分のことについて態度をきめ、あるいは方針をきめて作業をなさるのか、こういう点について、まずひとつお聞きたいと思ふのであります。
○政府委員(佐久間彊君) 行政事務の再配分の問題につきましましては、御承知のように、かつて地方行政調査委員会が勧告を出しております。その後十数年たつておりますし、その間、わが国における社会的経済的諸事情の変化あるいは交通、通信の発達というものは、神戸委員会当時予想をいたしておりましたことをはるかに越えて、目ざましいものがあるわけございま。ここで新しく地方公共団体の処理しておりますものにつきましては、国に引き揚げたらどうかという、いわゆる中央集権的傾向というものが出てきてまいつたわけございま。その場合に、先生の御指摘になりましたように、ただ事務の能率的な処理という観点から、ただ広域的な処理をすればいいのだという観点だけで事を考へてはいけなものであつて、能率的な広域的な処理と同時に、やはり地方自治の立場から、できるだけ住民の身近かなところ、住民の意思を反映させながら、住民の批判と監視のもとに処理を

させていくという観点も忘れてはいけなと思つてございま。そこで、私どももいたしましては、神戸委員会以後の十数年間の、先ほど申し上げましたような変化、その変化に伴ひまして起こつてまいりましたいわゆる中央集権化の傾向というものを対しまし、どういうふうに国、都道府県、市町村の間の事務の配分について、さらに再検討を加えていたらよろしいかという問題をいたしまして、地方制度調査会に諮問をいたしたのでございま。地方制度調査会におきましては、御審議の結果、昨年の十二月二十七日に行政事務再配分に関する答申を出されたのでございま。ただ、行政事務再配分につきましましては、いろいろと検討すべき問題が多いわけございま。その基本的な考え方と申しまは、その基本的な部分が述べられておるま。具体的部分の細目につきましましては、さらに引き続き調査会で検討をするということをご予定されておるわけございま。政府といたしましては、引き続きなるべく早い機会に調査会の委員を任命いたしまして、この検討を続行していただく、かような考え方をいたしておるわけございま。
○鈴木壽君 地方制度調査会での事務配分の答申と申しますか、あれは私に一応見ております。お話のように、具体的、細目的なものについては、いままこれはすぐ結論も出ないかもしれま

せんし、そういうことにも触れておりませんけれども、考え方としての方向といえますか、それは出ておると思うのであります。この問題について、私は政府内部で思想統一、意見の統一ということが非常におくれているんじゃないかと思つておられます。確かに具体的なごまかいことについては、まだ答申をされておませんが、方向は出ておる。しかも、その方向というのは、これは従来からいわれておるそれとあまり変わらないものだと思つておられますが、そういうことに對して、政府内部で、はつきりしておらないところ、いまのいろいろな問題が出てきておると思つておられます。具体的に申し上げますと、政府内部で一方には当然地方団体の仕事であり、地方団体が管理し、責任を持ってやるべき仕事であるというふうに考えられておるものを、そういうものを国のほうの権限に持つてこようとする、そうして、さらにそれを今度はゆるゆる縦割りというふうな形で、各省はばらばらな形で自分たちのほうの権限として吸い上げたものを、さらに一方は、自分たちの出先機関にその権限をやつていく。地方を、そういう中で、あるいはことは少し悪いかもしれぬけれども、コントロールしていくような考え方が出てきておる。これは自治省はそうじゃない、あくまでも住民に密着する、そういう仕事というものは地方団体の仕事としておろすべきだと、こういう考え方を持っておられるようでありまして、一方、いま言つたように、別の省ではそうじゃない、こういうところからいって、私非常に残念だと思つておられます。これはひとつ早急に――こ

まかい数限りなくあるというふうな仕事をいま一々、何といひますか、これはどうだというふうな作業は、にわかにはできないかもしれぬけれども――少なくとも方針について、はつきりさせ、その方針にはずれるようなことを各省はばらばらでやるようなことについては、嚴重にやめてもらふようなことをしなければ、何といひますか、いつまでたつても妙な形で、この問題が非常にすつきりしない形で残されていく、こういうふうに思ふんですがね。その点はいかがでございましょう。

○政府委員(佐久間重君) 御指摘のよう、政府内部で各省それぞれの立場がございまして、一つの事務を国に処理させるか、あるいは地方公共団体に処理させるか、あるいはまた国の地方出先機関で処理させるかというところにつきまして、それぞれ意見の相違が、立案の過程におきましてあります。これは、そのとおりでございまして、私もどもいたしましては、できるだけ地方制度調査会の答申になりました基本的な考え方に沿うて各省と折衝をいたして努力をしまつておるわけでございますが、しかし、地方制度調査会の答申も、まだ結論でありまして、こまかい部分が出ておりませんために、先生の御指摘のようなことがいろいろございまして、そのとおりでございまして。

なお、臨時行政調査会でも、事務の配分の問題を検討されておまして、先ごろ一応の中間的な案が七人委員会に報告されたように伝えられておるのでございますが、この内容も地方制度調査会の答申と、大體基本的な立場は同じような方向のように拝承をいたし

ておるのでございますが、その正式の答申も得まして、さらにまた、地方制度調査会の次の検討も進みましたならば、政府内部におきまして、できるだけ一貫した、統一した考え方につけて善処するように私どもも努力をしまつていきたいと思います。

○鈴木壽君 局長お認めになつておられるように、いまのような状態で、このままにしておいて、さて一の都府県だけで処理できない問題、二以上の都府県でやらなければならぬというふうなそういう問題を、協調連絡、協議をするというふうなことをやつても、これはこの前にちよつと御指摘をいたしましたように、一体どの程度期待する効果が出るのか、私は非常に疑問だと思ふのであります。その事務の再配分というものは、これ以上繰り返しません。が、市町村の事務は一体何であり、都道府県の事務は一体どういふものであり、その反面、責任、権限というものをやつた上で、いま具体的に、地方行政連絡会議案法について言つて、都道府県でやらなければいけない仕事だ、しかし一の都府県だけではばらばらにやつたのではうまくいかないという、そういう問題は一体何か、こうならなければいけないと思ふのですが、それをしないで、繰り返して申し上げますが、いまのまゝにしておいて、一方では、これは国の仕事だ、これは国の権限だ、こういうことの中でやつて、そこで話し合ひの場をつくつて協調連絡と言つても、私はただ話題として出て、しかし結論は、ほんとうの意味での協調なり協議なりというものの成果というものは出てこないじゃないだらうか、こういうふうに思ふのですが、私は協調

連絡がぜひ必要だし、そういう場も必要だと思ひます。しかし、それはいま言つたように、いまのようになつてこの事務配分のこういう姿、いまあるいは地方団体の持つておる権限なりそういうものを混迷のまゝにしておいてのそれでなしに、いま言つたように、すつきりした形においてなされなければならぬのじゃないだらうか、こういうふうに思ふのですが、その点はいかがでございましょう。いや、それでもやっぱりのままでもなお必要なんだという積極的な理由というふうなこと、お考えになつておられますか。

○政府委員(佐久間重君) 御指摘のよう、事務配分と並行して申し上げますが、関連をさせながら連絡協議の機構を考えていかなければならぬのじゃないかという点につきましては、私も同感でございまして、この地方行政連絡会議で取り上げます問題につきまして、先般来いろいろ御審議をいただいておられますが、一例をあげますと、たとえば二つまたは三つの県に流域がまたがっているような河川の利用の問題につきましては、現状におきましては、関係の県の間におきまして、知事さん同士でまず話し合つて、知事をいまして、すぐその建設省の川先の地方建設局に話を持ち込んで、地方建設局が関へ入つて両方の知事さんの意見を調整をする。さらに建設局で用が足りない場合には、建設省にまで話を持ち上げてくる、そういうふうなケースが一般のように思ふのでございまして。私は、そのような場合には、まず関係の知事さんでお話し合ひをして、そしてそれに地方建設局長さんに立ち会つてもらふことは

もちろんけつこうであり、また協力してもらふことはけつこうであります。が、主体は、まず関係の知事さん同士で話し合ひということが本来のあるべき姿ではないかと思つてございまして、どうも関係の知事さん同士で話し合ひしないで、すぐ出先機関の仲立ちと申しますか、出先機関に入つてもらふとか出先機関を通じて話をすること、まことに水くさいようなことが行なわれておることが非常に多いわけでございます。いま一例を申し上げたわけでございますが、そこで、今度のこの連絡会議がございまして、だんだんいよいよ私の申しましたような望ましい、まず関係の知事さんで話し合ひをする、そこに先機関の長も一緒に加つて、現地でできるだけ意見の調整をするというところが、現状よりもすつと行ないやすくなるというふうに思ふのでございまして。現在は、隣合つた県でございまして、すぐそういうことで国の機関に持ち込む、中央に持ち込む、こういうことで各省の縦割り行政を逆に知事さんたちのほうから強化するように仕向けていくというふうなきらいがなきにしもあらずと思つてございまして。そういう点の是正には、私は地方行政連絡会議は相当寄与する点が多いというふうに考えておるわけでございます。さらに、そういうことができませんと、向こうも、知事同士の話し合ひがつかないからすくその権限を国の機関に引き揚げなければいけないのだ、こういう議論が簡単に出てくるわけでございますが、このような連絡会議がもしできておるならば、これによりまして、逆に地方都道

府県の権限を國に引き上げようという動きもチェックするという作用も期待できるように思っています。そのようなことでございますから、私は、この地方行政連絡会議が、御提案申し上げております内容でございますけれども、事務の配分につきまして、先ほど御指摘のございましたような傾向を是正いたします上に相当に寄与する点が多いというふうに考えておるわけでございます。

○鈴木壽君 いま例をあげておっしゃったこと、私はその限りにおいてはあなたのそれに賛成です。広域行政というものが、あくまでも地方団体の自主性といえますか、主体性を持って地域の住民の福祉、これはおそらく終局的なねらいででしょうか。そのために地方団体の、たとえば知事なら知事、そういう方々が集まっているいろいろな話をする、こういうことをねらっている事情から、それはそれなり私は賛成です。

そこで、私は、あなたのいまのお答えの中からも当然引き出せる一つの結論になると思っています、その結論に、一体河川の水系なら水系、河川の開発利用、こういうものをやる、そういう問題について関係の都府県が話し合いをする、これがやっぱりほんとうだと思ひます。ところが、そういうことをねらっているのではありません、いまの会議法を見ますと、機械的なブロック制をとっていますね。機械的のとはいつてはあるいはことが当たらないかも知れませんが、ブロック制をとっている。私は、こういうふうなブロック制をとるのでなしに、問題ごとに、事務ごとに、いま局長がおっしゃったような協議の場をつくっていくとい

うことが効果的ないいやり方だと思われ、都府県にまたがるものは一体どの程度あるのかということ、私はやっぱり一応想定してかかる必要があると思うのです。あなた方専門家にこんなことを言っちゃ悪いかもしれないけれども、自治法の第二条にあげられておるいろいろな事務ですね、こういうものをずっと見ていって、ここで、一府県を越え、二以上の府県にわたる事務、協同で処理をしなければならぬ事務、いわゆる協議的に処理をしなければならぬ仕事というのは、一体どの程度あるのかということ、私これを見て考えてみたことがあるのです、最近ですね。広い意味では、この仕事も、こういう事務も、隣の県とも関連をするというふうなのは拾い上げられると思うのですが、ほんとうの意味での二府県が協同処理をしなければならぬというようなことは、あまりないですね、これは。市町村を越える地域のようなことになりますと、これは相当たくさんありますけれども、二府県にまたがるやつてやらなければならぬというようなことは、ここにあげられたようなものからしますと、あまりない。しかも、かりに、またがるようなことがあっても、それはそれなりに一応の話し合いをして、それぞれの県で分担をして仕事をすれば済むというふうなものも大部分だと思えます。そういう中で相当広い区域にわたるブロック制をとって広域処理をしなければいかぬから実際ここで話し合いをするのだ、協議をするのだ、協議をするのだという、こういう必要性が一体あるのかどうか、こういうことを私は端的に疑問

に思います。何べんも申し上げますように、じゃ全然ないのかというと、それはあります。ありますが、それは、だから問題ごとに関係の府県が集まって協議をするその場合に、ぜひ国の出先機関の人たちからも来てもらって、そこで国との連絡協調を保ちながら相互間の協議をして調整をしていく、こういうことは、私必要だし、それが、またいい方法じゃないだろうか、というふうに思うのですがね。こういうブロック制をとったために、この前にもちよつと指摘しましたが、非常に実情に合わない、また、無意味なところが出てきておるわけですね。北海道なんか一体地方団体相互間のそれが何があるのかと、こう言いたくなる。同じブロックでも、たとえば東北のをとってみた場合に、一体、新潟県と岩手県との間にどういう問題で、こういう中で話し合わなきゃならぬ問題が出てくるのか、長野県が関東ブロックに入った、関東ブロックに入っただんだが、しかし実際長野県が他の府県と一緒に、別の面面にありますよ、この前、林委員が述べられておりましたように。その場合に長野県は、そっちのはのブロックにも入ったいいじゃないか、入れる道があるんだと、また入ることがいいんだと、こうおっしゃるかも知れませんが、どうも焦点がぼやけてはつきりしてないものだから、こういうふうなことになるのです。ね。焦点がぼやけていないということ、は、一体、何を府県にまたがる広域行政としてやるのか、それがぼやけしらないからこういうことになる。繰り返して申し上げますが、私は広域行政あ

ぬ、こういう必要性も十分認めるし、それがより効果的であり、能率的であるということも認めるが、しかし、こういういかつこうの中では、効果は期待できない、単なる話し合いの場に終わってしまいうんじやないか。ですから、逆に言うと、こんなものをつくってブロック制にして、何だ、将来の道州制のステップになるんじゃないかというふうな勘ぐりも出てくるのであります。おそらくあなた方そんなことは全然考えていないとおっしゃるでしょうし、考えてもいないと思いますがね。依然として、いまやつぱりそういうふうな見方をしている人があるんですね。当初この案をつくって発表したときもそういう見方がありましたがいまだって、どうも一体これをやっているってどうなのか、はつきりした効果も出ないし、ねらうその目的というものも達せられない、しかし広域的な処理は必要なんだというようなことで、道州制とまでいかなくても、何かこういう大きなブロックの区域の中で仕事をやったほうが能率的だというような考え方がだんだん進んでいる、一つの心配な事態が出てくるんじゃないかという、そういうことを考えている人がまだありますね。戦争中でもそうであつたんじゃないか。なるほど調べてみたら、戦争中同じような名前をやつが出ておりますね。地方連絡協議会というものが昭和十五年にできて、それが地方行政協議会令というものが出来て、総合的に連絡調整をやらなきゃいかぬというようなことでブロック制、いまとは必ずしも同じじゃないけれども、そういうものがとられてお

る。かんたん戦争末期になると、これは、ねらいはもろろん違ふのでありませんが、形からすると、出てきた地方総監部とかなんとかいうものは、なるほどなどと思わせるようなものなんです。そういう一つの過去のそれがあつたものですから、なおさら心配なことですが、やつぱり一部では私は消えないと思うのです。私自身は、おそらくそんなこと別にあなた方考えているとは思いませんが、何か焦点のはっきりしないものにこいういふものをつくつてやるのは、かえつて變な誤解を生むのじゃないかと思うのですが……。で、結論的にもう一度お聞きしますが、さつ々あなたがお答えになったように、水なら水の問題で、関係の都道府県が集まつて、それに国の出先機関の長も当然入つてもらう、そういう形で具体的なお問題ごとと協議をする場をつくるというようなことで考えられないものでしょうか。

○政府委員(松島五郎君)　ただいま御指摘のごさいましたこいう連絡會議のあり方を、問題ごとと機動的にそのつどつくつていくほうが能率的ではないかというお尋ねのようでござります。私もあなたが考えておりますのは、そういう問題があらちこちに起る、そこで、そういう問題について話し合ひをする土俵というものをあらかじめ定めておくことが必要である、こいう考え方から、やや固定的ではござりますけれども、九つのブロックに分けて、そやういふ土俵を設けようとするのが趣旨でございます。先生御指摘のように、問題ごとと機動的にそのときそのときやつていったらいいではないか、これも一つの方法ではございまいしょう。

が、そういたしますと、その問題ごとく、一体だれがいつどういう形で、その話し合いの場、土俵をつくっていくかという点になりまして、制度的になかなか確立しにくい問題が起こってくるのではないかと、私も考えられます。甲の団体は話し合いをしよう、乙の団体はいやだといふようなことになりまして、なかなか問題ごとくそのつど土俵をつくっていくという点には必ずしも問題があらうかとも考えられます。そこで、何度か申し上げますが、やや固定的ではございませんけれども、九つの土俵をつくって、そこで問題があればいつでもその土俵の上で話し合いができるという体制をつくっておくことがかえっていいのではないかと、いろいろ考え方をさせていただきます。しかし、そういう考え方をかりにとつたからといって、先ほど御指摘のございましたように、岩手県と新潟県との間にどういふ問題を話し合ふんだというお話でございます。私も岩手県、新潟県の間に、その共通の問題あるいは関連する問題が数多くあらうとは考えません。しかしながら、たとえは、私はしろうとでございますけれども、今日言われております農業構造改善というような問題につきましても、主産地形成というようなことがいわれております。その主産地形成という点の問題を取り上げても、単に一つの県の中だけで主産地をこらすんだ、あつするんだという議論をいたしまして、場合によっては井戸の中のカワズになつてしまふわけでございます。もっと広い、共通的な風土あるいは産業形態を持つ地域において、相互に、どこにどういふ形でお互

いに主産地形成を行なっていくかという点も一つの議題となり得るのではないかと、そういう意味においては、岩手県と新潟県とは直接的関連はないにいたしまして、問題によつては大きな関連を持ち得るのではないかと、いろいろふりにも考えておるわけでございます。

○鈴木壽君 たとえばある問題について協議をしよう、一方がやろうと言つても、一方がいやだ、こういふことがあつても困るというふうなお話、まず土俵をつくっておく。土俵の中に上げてやつても、一体いかなるものになるのか。それから例にあげました農業構造改善なり主産地形成の問題なり、これはそのブロックだけで、しかもブロックといつても地勢からいろいろ違ひ、気候からいろいろ違ひ、そういう中で、岩手と新潟の話だつて、これは主産地形成のそれにはならぬ、もつとこれは国全体として計画的にやるべきことであつて、あのブロック内でやつたやつが一体どうなるのか、むしろそれよりも、新潟だけの場合は、長野なり富山なり、そういうところに密接な関係があるのだ、あそこは。岩手県とは、失礼だけれども……。それは新潟の人が岩手に行くという場合もあるでしょうし、多少は、そういうことはあるかもしれないけれども、ほとんどそういうことは期待はできないと思つて、ですから、無理にそういう土俵というふうなものをこつておるよりは、私は、何べんも申し上げておるような形においてやるほうが、より効果的だと思ふ。その場合に土俵をつくればいいんじゃないですか。必要なものをつくる、つくつた場合はこうしな

いと、たとえは連合方式だつてそういうし。全部つくれというのじゃない。ただ、連合方式をつくつてやつた場合はこうだ、こういふことでしょ。あれは、最初、つくることを勧告することができるといふような原案であつたやうであります。いま出ておられませんけれども、あれは、一律に、どこどこをつくれというのじゃないです。しかし、やはり土俵はつくつておこつていふことで、そういうことになつた。だから、土俵のつくり方は、こういふブロックごとのつくり方もあるだろうと思ふし、私の言つたやうなつくり方もあるだろう。土俵のつくり方はいろいろあります。いい例は、いま言つたやうに、連合方式で考えられた場合が、そういう、どこどこをやれというわけじゃない。連合をつくつた場合に、起債の面でも財政の面でもいふやうなことになる。それでいいんじゃないですか、この場合、協議会をつくつた場合にはこうだ、私は、そういう意味では、どうも考えられたこれは、効果も期待もできません。単なる話し合いの場に終わつてしまふ。そういうことであつたら、別に法律で、はつきりしたこういふものをつくらなくてもいいんじゃないか。法律をつくるなら、私は、もつとポイントの合つた、しかも効果のある、相当な規制もできる、そういうものでなければならぬと思つて、これでは、ちよつと規制もできませんし、規制をするといふと、各省からいろいろ小言も出るでしょうし、なかなかこれでは効果があらがないのじゃないかといふことを心配をします。話し合いの場をつくること、それは私はけつこうだけ

れども、その場のつくり方というのには、いまのような形ではうまくないのじゃないだろうかといふふうに思ひます。そのことにつきましては、私の意見になりましたから、申し上げないで、一応、あつたこととありますから、本日は、この程度で終わつておきます。

○委員長(竹中恒夫君) 次に、地方自治法等の一部を改正する法律案を議題といたします。

これより、質疑を行ないます。御質疑の方は、順次御発言願います。

○占部秀男君 地方自治法等の一部を改正する法律案について、二、三御質問をいたしたいと思ひますが、その前に、きよくは、結局、大臣が来られないので、大臣についての質問は次の委員会でもやらしていただきたいと思ひます。

局長にお尋ねをいたしますが、今度の地方自治法等の一部改正の背景となつておる都府行政の実態を、政府はどういうふうにお考えになっておられるか、この点をまず最初にお尋ねしたいと思ひます。というのは、今日、都府行政は行き詰まつておるといふふうには、あちらこちらでいわれておるわけですが、この法律案の提案の理由の説明の中でも、こういうことが言われております。「東京への人口及び産業の過度集中が進むにつれて、都府行政は質量ともにいよいよ複雑かつ膨大となり、一つの経営体としての円滑かつ能率的な運営が期せられなくなり、首都としてまた大都市としての機能を十分に果たすことができない状態になつてい

のだと、こういうことになるわけでありまして、私は、この都府行政が、質量ともに膨大になつておるといふようなことには、そのまゝ事実として認めたかと思ひます。けれども、この行き詰まりの原因は、ただそれだけではないと思ひます。むしろ現行制度のワケではおさまらない問題点が、今日都府政の中には相当たくさんあるのじゃないか、それが結局行き詰まりの一つの原因となつておるのではないかと、まず率直に言へば、現在の都、区、市の制度の骨格をそのままにしておいたのでは、少しづつ、の改正をしたところで、おさまらぬような状態になつておるのではないかと、かような点を考えるわけなんでありまして、そういう点について局長はどういうふうにお考えになつておられますか。

○政府委員(佐久間壽君) 今回の御提案いたしております改正によりまして、首都の行き詰まりの状況といわれたいです。その改正が、これですべて解決するのだといふふうには私どもも考えておりません。御指摘になりましたように、首都の問題といふものはなかなか広範であり、かつ奥深いものでございまして、これを解決いたしてまいります上におきましては、制度の上におきましても、あるいは運営の面におきましても、さらにまた、地方自治制度の面だけではなくて、国の組織や運営の面におきましても、いろいろ配慮しなければならぬ点が多いと思つておるわけでございます。ただ、まあそれらの問題を、あれもこれも一時に理想的な解決案を出しまして、それによつて一挙に解決をしようと

いろいろな性格のものでもございませ

ん。そこで、今回御提案いたしてござ

いますのは、地方制度調査会から提出

された「首都制度当面の改革に關す

る答申の御趣旨を具体化するといふこ

とを主眼としたしております。この答

申も、首都制度につきましましては、さ

らに根本的に、恒久的な問題として検

討すべきものがあるという前提で、しか

し当面これだけの改革は早急にすべき

だ、こういう御趣旨から提案がなされ

ておるわけでございまして、今回の改

正も、そのような当面早急になすべき

部分を取り上げまして御審議をお願い

しておる次第でございまして。

○占部秀男君　そこでお伺いしたいの

ですが、提案理由の中に出ておる、

「人口及び産業の過度集中」なんであり

ますが、具体的にいつ、ここの十年ぐ

らいの間に東京都の人口はどの程度増

加をしたのであります。これはこま

かい点にはつこうです。ラフでけっ

こうであります、その人口の増加した

中で、社会増と自然増の内訳はどのく

らいになっておるか、その点をお伺い

したい。

○説明員（倉橋義長君）　昭和二十二年

におきまして人口は四百七十七万一千

七十八人です。昭和三十年に

なりました六百九十六万九千四百人

でございます。昭和三十五年におきま

しては八百三十一万二千七百七十八

人になっておまして、三十六、三十

七、三十八年と、推計でございませ

けれども、三十八年になりますと八百

七十三万三千四百人、こういうふう

になっております。これは夜間人口で

ございます。いま手元に社会増、自然

増の資料がちょっとございませんの

で……。

○占部秀男君　産業の過度の集中とい

うのですが、これはまあ工場数の問題

もありましかつ、生産額でこの十

年間にどのくらいふえておるのござ

いますか。ラフでいいですから。な

お、雇用人口がわかつたら雇用人口の

ふえた姿もお願いいたします。

○政府委員（佐久間重君）　後ほど調べ

まして提出させていただきます。

○占部秀男君　産業関係の問題点につ

いては、あとで資料をいただくとし

て、人口の増加だけを見ても非常に急

激な増加をしておる。したがって、こ

の人口に対する都のあるいはこの行政

需要の傾向が、この人口の増加だけ

を見てもわかるわけでありまして、こ

の行き詰まりの原因になっておるのは、

一つにはこの人口増加から見てもわか

るように、行政の広域化の問題が相

当都行政の中にもあるのではないかと

思ふ。現在の都民の生活基盤が、現行の二十

三区や市町村の区域内だけでは解決で

きない問題が、しかも質的に大きな問

題がふえてきておるのじゃないか。こ

ういうことが、ちょっとこの人口の増

加だけを見ても考えられるわけなんで

あります。そこで、やはり都制度な

ら都制度というものを解決する場合に

は、都政を都民のための都政とするた

めに、そのした面についての配慮があ

るところの都制度の改革、こういうも

のが必要じゃないかと思ふのですが、

そういう点はいかがでございませ

るか。○政府委員（佐久間重君）　その点はま

ことに御指摘のとおりでございませ

し、先ほど申し上げました地方自治

制度の改正に關連をいたしまして、た

だいま申し上げましたような人口、産

業の過度集中の抑制のためのいろいろ

な措置、あるいは国の組織におきま

する改善の措置、これはぜひ並行して進

めなければならぬ。かような考え方を

いたしておるわけでありませ

ぬ。○占部秀男君　それからもう一つ。私

は、行き詰まりの原因になっておる中

に、国の仕事のあり方の問題がある

と思ふ。このこと、都民が考えておる都

政というところ、都民が考えておる都

政の中には、この事務事業の責任を持

つ行政主体が、都の場合には国があ

る。区があり、市町村がある。いろい

ろな面を、都民は一般的な形で都政と

いう形で見ておるわけだ。その中

に、特にこれは市町村だけでなく、公

共企業や公社その他の仕事なんかも

一部にはそういう感じで見られてお

るわけなんです。一番この行き詰まり

の原因となつておるのは、相互の連絡

が現行制度のもとでは非常に欠けて

おる、その欠けておるところへもつて

き

て、国が行政主体になっておるところ

の事務事業というものは、いわゆる縦

割り方式で、何というか、なわ張り方

式の問題があつて、それが一つは都政

の行き詰まりの大きな原因となつてお

るのじゃないか、かように私は思ふわ

けなんです。したがって、この都制度

を改革するためには、特に国の仕事の

ばらばらになつておる問題を、何とか

総合調整するところの道を開いていか

なければ、これは都制度の都政の行き

詰まりというものが完全に解決はでき

ない、かように思ふのですが、そ

ういうことについて、自治省としては、ど

ういうふうにお考えになつておるか、

お伺いします。

○政府委員（佐久間重君）　その点も御

指摘のとおりでございまして、先ほど

の地方制度調査会の答申におきまして

も、国におきまして各省の間の権限の

調整というものを強力に進めていかな

ければいけない、これは都に対する各

省の施策がばらばらで縦割りに行なわ

れておるというところが、相当東京都

政の行き詰まりの要因になつておると

いふような点も指摘されておる。そ

れから、また先ほど申しました臨時行

政調査会の首都行政の改革に關する意

見でも、その点を指摘されておる。さ

ういふので、私も指摘しては、ぜ

ひそういう観点からの国の機構面の改

革も進めてもらいたいと思ひます。現

在、現在政府内部におきましては、行

政改革本部と申しますものが内閣にで

きております。これが臨時行政調査会

の答申を政府として取り扱つかを検討

しておるところでございまして。そこ

で、私どもの問題も検討中ではござ

います。○占部秀男君　そこで、私はこの法律

案を審議する前提として、首都圏制度

について、自治省としての見解も伺

いたいし、さらにまた、今度の国会へ

出されるの伝へられて、そのまゝ現在

では出ていないわけでありませ

ぬ。○占部秀男君　その点も御

指摘のとおりでございまして、今回御

審議をお願いしておりますものは、主

としてそういう点で特別区の責任を

明確にする、しかも、できるだけ特別

区に責任を持たせるといふ方向で考

へておるわけでございます。

○占部秀男君　そこで、私はこの法律

案を審議する前提として、首都圏制

度について、自治省としての見解も

伺いたいし、さらにまた、今度の国

会へ出されるの伝へられて、そのま

ゝ現在では出ていないわけであり

ませぬ。○占部秀男君　その点も御

指摘のとおりでございまして、今回

御審議をお願いしておりますものは、

主としてそういう点で特別区の責任

を明確にする、しかも、できるだけ特

別区に責任を持たせるといふ方向で

考へておるわけでございます。

○占部秀男君　そこで、私はこの法

律案を審議する前提として、首都圏

制度について、自治省としての見解

も伺いたいし、さらにまた、今度の

国会へ出されるの伝へられて、その

まゝ現在では出ていないわけであり

ませぬ。○占部秀男君　その点も御

指摘のとおりでございまして、今回

御審議をお願いしておりますものは、

主としてそういう点で特別区の責任

を明確にする、しかも、できるだけ特

別区に責任を持たせるといふ方向で

考へておるわけでございます。

○占部秀男君　そこで、私はこの法

律案を審議する前提として、首都圏

制度について、自治省としての見解

も伺いたいし、さらにまた、今度の

国会へ出されるの伝へられて、その

まゝ現在では出ていないわけであり

ませぬ。○占部秀男君　その点も御

指摘のとおりでございまして、今回

御審議をお願いしておりますものは、

主としてそういう点で特別区の責任

を明確にする、しかも、できるだけ特

おった、この行くえについてもお伺いをしていかねと、実際の法律案の審議は十分にできないわけがありますけれども、これらの点については、やはり大臣にお伺いをしなければならぬ問題点であると思うので、これはまた二日の日にひとつこの点はやらしていただきますと思います。

そこで、そういう問題を抜きにして、具体的に今度の法律案の問題点に入りたいと思うのですが、今回の改正の範囲についての政府の方針について私はお伺いをまずしたいと思うのです。というのは、首都制度に関するいろいろな答申あるいは論文あるいは意見等が、ここ数年の間、相当出されておるわけですが、まあわれわれがざっと見て、およそ公的諮問機関の答申であらうというものは四つか五つたしかあったと思う。一つは昭和三十七年の十月に出た地方制度調査会の首都制度当面の改革に関する答申、もう一つは同じ年の九月に出た都政調査会の、これはたしか都知事の諮問機関だと思ふのです。首都制度に関する答申、それから特別区の議長の、これは区の諮問機関だと思ふのですが、特別区議会、区政制度特別調査会ですか、何か区の諮問機関じゃないかと思ふのですが、そこから出されておる三十六年の首都行政制度の構想、さらに近くは、今度の臨時行政調査会の首都行政の改革に関する意見、かように、私の知ってゐる限りでも四つばかり答申案が出ておるように思ふのです。このうち、なぜ三十七年の十月に出された地方制度調査会の答申によつて今回のこの改正を行なわれたか、こういう点についてお伺いをしたい。というのは、この提案

の理由の説明でも、「一昨年十月、地方制度調査会から提案され提出されました。首都制度当面の改革に關する答申」の趣旨にのっとり、「こういうふうに言われておるわけですが、そういう点について、なぜこの地方制度調査会の答申だけをとって、これをやられたのか、こういう点についてひとつお伺い

したい。

○政府委員(佐久間重君)　ただいまおあげになりました四つの首都制度に関する答申あるいは意見でございますが、その中で、なぜ地方制度調査会の答申をとったかと、こういうお尋ねでございしますが、都政調査会は東京都知事の諮問機関でございますし、それから特別区議会の区政調査特別委員会は、これは特別区区議会の関係の機関でございまするので、まあ政府といったしましては、政府の諮問機関である地方制度調査会の答申を尊重をして立案をいたしたわけでございます。なお、政府の諮問機関といたしまして臨時行政調査会の意見があるわけでございますが、地方制度調査会は、同じ政府の諮問機関ではございますが、その任務の範囲が違っております。地方制度調査会は地方制度を中心にしておりますし、臨時行政調査会の意見は、首都に関する国の組織、機構の改善を中心にいたしております。そこで、私どもは地方制度調査会と臨時行政調査会とは、相関連させながら考えておりますが、今回の地方自治法等の改正は、申すまでもなく、地方制度の改正でございしますので、地方制度調査会の答申をもとにいたしましたのでございます。

○占部秀男君　どうもそれが納得できないのです。というのは、都政調査会では政府の諮問機関じゃないと言われるのですが、まあ諮問機関でなければしなかったがないと言えはそれまでですが、そのこと自体にも私は相当問題があると思うのです。というのは、都政の改革なんです。しかも、都の知事の諮問

機関である都政調査会が出されておる
答申があるのだから、したがって、そ
れをやはり一つよりどころとして今
度の改正案を出すのが私は地方自治に
対する自治省の思いやりあるやり方
じゃないかと思うのですね。それを、
単にあれば都のほうの知事のやつだか
ら、国のほうの諮問機関は地方制度調
査会だというような、一片のことばだ
けでそういう態度をとるということ
は、私はどうも了解ができない。と同
時に、いま臨調の問題に触れたのです
が、確かに臨調は都制度だけの問題
じゃありません。いろいろな問題があ
ります。しかし、その中で、やはり都
選というような、非常に大きな、区
の臨調はやはり政府の諮問機関であ
る。そういうような場合に、この地方
制度調査会だけを取り上げてというこ
とは、何か自治省として、自分たち
の、一つの、何というか、都制度に
対するあらかじめ描かれた青写真があ
つて、それに最も合う調査会の答申を
とろうと、こういうことでやったんじ
ゃないかというふうに、これはまあ私
はひがみ根性かもしれませんが、都民
の立場から、どうもひがんで考える
のですか。が、そういう点はいかがで
すか。

○政府委員(佐久間清君) 別にそういうような偏見を持ってやったわけではございません。それで、都政調査会の審議と、地方制度調査会の審議は、ほぼ時期が並行いたしておりますので、地方制度調査会の審議の過程におきましても、都政調査会の審議の状況には十分関心を払われまして、答申の

時期もたしか都政調査会の答申が先に
出まして、それも参考に検討いたしま
した上で、地方制度調査会の答申を出
されておるわけでございます。したが
いまして、内容の中で、たとえばいま
先生のおあげになりました区長公選の
問題につきましては、確かに都政調査
会の答申と、地方制度調査会の答申と
違っておりまするけれども、そのほか
の点につきましては、非常に考え方な
り具体的な提案なり似通つておると思
います。これはただいま申し上げまし
たように、審議の過程におきまして、
都政調査会の審議につきまして相当の
関心を払われた結果でございます。そ
れから、臨時行政調査会で区長公選の
ことを言うておるといふお話がござい
ましたが、臨時行政調査会の意見に
は、区長公選の問題は触れておりませ
ん。

○占部秀男 その点はあとにしま
す。そこで、この当面の、さつき局長
の言われたお話では、当面の改革であ
るといふことを言われておるわけでも
それで、地方制度調査会の答申にも、
この「首都の性格、区域、組織、権能
等についての根本的な検討が必要であ
る」と考えられるが、緊急に当面のこれ
だけをやる」と、こういうふうに言わ
れておるのですが、したがって、政府
としては、この地方制度調査会のこれ

を取り上げた以上、根本的な首都の性格、区域、組織、権能等についての問題点については、早急にこれを検討して、改正案を出すとかなんとか、具体的な措置をするというふうに考えていいのであります。

○政府委員(佐久間彌君) 政府といいたしましては、地方制度調査会に当面の

改革についてだけ審議をしてくれということを限定をして諮問をいたしたわけではございませんで、首都制度全般につきまして諮問をいたしたわけでございますが、地方制度調査会の審議の過程を見ますというと、なかなか問題が広範多岐にわたりまするし、複雑困難な問題を含んでおりますので、さりとて、それら全体につきましてすっきりとした結論を得るまで当面必要とされるものについても放置をしておくということは適当でない、やはり当面早急に措置すべきものについては、とりあえず切り離して実施をすべきだと、こういう御判断に立ちまして、当面の改革についての答申がまず出されたわけでございます。で、私ども政府側といいたしましても、調査会のそのような御判断は適切なものであるというふうに考えまして、ただいまの法案を御審議をお願いすることにしたわけでございます。

そこで、根本的な事項につきましては、先ほど御指摘になりましたように、調査会自体といたしまして、さらに今後検討をするというお考えでございまするし、政府のほうにおきまして、根本的な問題につきましても、ぜひ調査会で今後御審議をいただくことというのを考えておるわけでございます。

○占部秀男君　そこで、私は地方制度調査会と都政調査会のこの答申について二、三お伺いしたいのですが、この都と区の性格の問題については、この二つの答申はどういうふうな方向を示しておりますか。

○政府委員(佐久間彌君)　特別区の性格につきましては、地方制度調査会の答申も都政調査会の答申も、表現は多少違いますが、いずれも、考え方は大体同様であると考えております。

○占部秀男君　同様であるというものは、どういふ内容でありますか。

○政府委員(佐久間彌君)　特別区の性格につきましては、従来からこれを自治区とすべきか、あるいは行政区とすべきかという議論があつたわけでございます。現行はその中間と申しますか、いわゆる制限自治区ということ、自治区ではございませんけれども、東京都の特別区は二十三区が一体的な連帯性を持っておりまして、その関係で、その機能につきましては普通の市町村よりも制限をされておると、かような意味におきまして制限自治区というふうにいわれておるわけでございます。その現行の考え方、性格につきましても、地方制度調査会の答申におきましても、それを妥当なものとして判断をされております。それから都政調査会の答申におきましても、同様に制限自治区としての性格とするのだという考え方を示しておられます。

○占部秀男君　私は、いま局長は同様だと言われたが、私は同様でない重要な点があるんじゃないかと思うのです。というのは、確かに都は完全自治区であり、それから特別区は制限自治区である、こういうふうな扱い方をこの地方制度調査会の方も、それからまた、都政調査会の方も同じにして、たまたま、都政調査会の制限自治区というその内容は、これはその事務事業については制限、都の一体性というふうなことはあつて聞きますが、問題もあつて制限はされておるけれども、区長は公選である、こういうふうな考え方、都政調査会の答申が行なわれているんじゃないか、そうすると、地方制度調査会の答申と、そうして都政調査会の答申とは、制限自治区という名前は同じであつても、その内容においては相当な開きがあるんじゃないかということを感ずるのですが、そういう点はどういうふうになつておりますか、お答え願ひたい。

○政府委員(佐久間彌君)　制限自治区という規定のしかたは同様でございますが、それではその内容についてどうかというお尋ねでございますが、内容は多少の違いがございます。その中で一番大きな違いは、御指摘になりました区長公選の問題でございます。しかし、この区長公選の問題につきましては、地方制度調査会の答申は、これはいけない、こう言うておるわけではございませんで、制限自治区という性格を前提としたしまして、その場合におきまして区長の選任方法としてはどういふ方法がいかにいうことを検討をしておるのでございます。ただ、地方制度調査会の答申におきましては、公選がいいというのと任命制がいいというのと両論があつて、それぞれ一長一短があつて結論が得られなかつたやうでございます。そこで、この区長の

選任方法の問題につきましては、「特別区への事務の大幅移譲その他今回の制度改正について今後の運営状況を見たい」でさらに検討することが適當である、かようなふうな述べておるわけでございます。区長公選の問題につきましましては、まだ基本的には答申は結論を出してない。現状においては、当面は現状どおりでいくのだ、こういうことでございます。この点につきましまして、都政調査会と性格の考え方の非常に大きな違いがあるからそのように言えないというふうな考へておるわけでございます。

○占部秀男君　私は、この現在の都政の行き詰まりを打開する方法として、これはもちろん都政も区政も地方自治でありますから、団体自治の立場、住民自治の立場を貫いてまいらなければならぬと考へておるわけですが、特に三本の柱があると思うのですが、一つは、区長の公選の問題、二つは、財政権の自治というか、特別区の財政権の自治というか確立の問題、三つは、都の間の事務事業の配分を、責任をはっきりとした配分を行なつていく。これがやはり、根本的な解決というわけではありませんが、当面の解決の問題としても大事な問題ではないかと思うのです。今度のこの法律案を通覧いたしますと、財政権の問題については、確かに従来よりは課税権もはつきりしてきたし、いろいろな点で特別区が自主的になつた程度は強い、事務事業についても、これはあとで両方とも御質問はするわけですが、これらも、相当移譲になつておる。他の市に近くだんだんなつてきておる、一般市

にです。そういう中で、区長公選が抜けておるといふことは画竜点睛何とか、仏つくつて魂入れずとか何とか、ことはあるのですが、どうもそういうふうな意味がしてならないのであります。やはり当面の行き詰まりを打開するためにも、当該区なら区で、はつきりとして仕事ができさんあるのではありませんか、それを住民自治の立場から、住民によつて選挙された代表によつてその行政が執行される、こういう方向をやはりとるべきではないかと、かように考へるのですが、この点はいかがでございますか。

○政府委員(佐久間彌君)　特別区の制度の改革につきましては三つの柱としておあげになりましたものにございまして、私も重要な問題点、ポイントがこの三つであらうと思つてございまして、したがいまして、その三つにつきましまして地方制度調査会におきましてもいろいろ御審議をいただいたわけでございますが、先ほど申し上げましたように、今回の改正につきましては、あとの二つを取り上げまして、区長公選につきましては、さらに地方制度調査会の答申を待とうと、こういうことになつたわけでございます。それで、なお区長公選にすることが地方自治の立場からより適切じゃないかという御指摘でございますが、この点、一般的に申しますと、そのとおりかと思ひます。ただ、特別区が先ほど申しましたような制限自治区ということでございます。何がゆゑに制限を受けると申しますと、二十三区が事実上は一つの大都市としての実体を持つておる、その部分的な団体という性質を持つておるもので、そこで大都市

の実体即ち統一に一体的に処理を要する問題がかなりあるわけでございます。そういうもの、都区間の協力をどういふふうにしていくのが一番いいかという観点からいろいろある程度の制限が加へられておるわけでございます。ただ、私どもはその制限と申しますか、逆に申しますと区の自主性、自治権というものを、従来よりももっと拡充すべきだという考え方、立つて今回の御提案をいたしましたわけでございますが、区長選任の問題につきましましては、先ほど申し上げましたように、なおいろいろ議論がございまして、地方制度調査会の御検討の結果に待つということにいたしましたわけでございます。

○占部秀男君　私も都の一体性というものを認める論者の一人なんです。しかし、それとこの区長公選とは、これは私は今度のこの法律案を出す場合に、別な扱いになつてゐるんじゃないかというのを考へておる。というのは、都の一体性の問題はまたあとで触れますけれども、今度の法律案をずっと見ますと、都の行政は何といつても多くの問題をかかえておる中で、この際、できるだけ区の方へ事務事業等に移して、いわゆる都の行政そのものは非常に身軽にしていきたい、こういうふうな、むしろ都の行政を身軽にするという考え方が先に立つて、そしてこの法律案になつてゐるんじゃないか、かように私は考へてゐる。これは勘ぐるわけじゃないが、どうも考へられてならないのであります。が、そういう点はいかがでございますか。

○政府委員(佐久間運君) これはうらはらをなす問題かと思うのでございまして、東京都が普通の府県と普通の市のやる仕事と両方かかえ込みまして、非常に複雑膨大になつて身動きがつきにくくなつておる。それを負担を軽くして、もつと重要な、ほんとうに都としてやらなければならない仕事に専念できるように持つていく、ということは、確かに一つのねらいでございしますが、同時に、特別区に相当な責任を持たせて、その自治権を強化していこうということになるわけでございます。これはまあ両々相まつ問題だといふふうに考えておるわけでございます。

○委員長(竹中恒夫君) 本案についての本日の審査はこの程度にいたしたいと存じます。

次回は六月二日火曜日午前十時開会の予定でございます。

なお、建設委員会との連合審査会につきましては、同二日の午後一時開会することに決定いたしましたので、御承知おきを願います。

本日はこれにて散会いたします。

午後零時六分散会