

第四十八回国会 衆議院 地方行政委員会 議 録 第二十一号

昭和四十年三月二十五日(木曜日)

午前十時四十七分開議

出席委員

委員長 中馬 辰猪君

理事 龜山 孝一君

理事 田川 誠一君

理事 藤田 義光君

理事 佐野 憲治君

大石 八治君

島村 一郎君

登坂重次郎君

森下 元晴君

山崎 巖君

秋山 徳雄君

重盛 寿治君

門司 亮君

出席政府委員

自治政務次官 高橋 禎一君

自治事務官 佐久間 彊君

(行政局長)

委員外の出席者

自治事務官 中村 啓一君

(選挙局選挙課長) 専 門 員 越村安太郎君

本日の会議に付した案件

市町村の合併の特例に関する法律案(内閣提出 第四一号)(参議院送付)

○中馬委員長 これより会議を開きます。

市町村の合併の特例に関する法律案を議題とし、質疑を行います。

質疑の通告がありますので順次これを許します。華山親義君。

○華山委員 一昨日、この第十一号につきましてお尋ねをいたしましたのでございますけれども、お答えがありましたとおり、いろいろの問題が起きててもその責任は県の選挙管理委員会にある、これは私どもが承知しておりますが、実際の事務は市町村吏員がやっております。それで、問題が起きた場合には、結局その市町村吏員がいろいろ責任をかぶるという結果になるわけでございまして、その点を心配をいたしましてお聞きしたのでございまして、そういう心配はないのだ、選挙の執行にあたって、あるいは選挙の準備にあたって混乱を来たすことは決してないのだという理由を、あらためて自治省のほうからお聞かせを願いたいと思っております。

○佐久間政府委員 前にお答え申し上げましたように、県の選挙管理委員会の指揮監督のもとに、各市町村の選挙関係者が任務の執行をいたすわけでございます。市町村の区域が二以上の選挙区にまたがります場合には、市町村の区域を分けて開票区を設けることになるわけでございまして、当該市町村にとつてみましても、若干事務量は御指摘のように増高することがあると思っております。そのほかは、特に選挙の執行につきましても支障はない、かように考えているわけでございまして、なお、先生が前会御指摘になりました、投票管理者や開票管理者が、自分に責任がないということになりますならば、かようなことをやりやせぬか、こういう御心配の御指摘がございましたが、その点につきましては、公職選挙法の二百二十六条に、投票管理者、開票管理者が職務を怠ったというような場合につきましても、これの罰則もございまして、そのような心配もない、かように存じているわけでございます。

○華山委員 どうかたいへん失礼でございますが、そのほうの専門局のほうから、どうかお見えになっておりませんか。

○佐久間政府委員 選挙議長が来ております。

○華山委員 選挙課長から、簡単でよろしくございまして、こういう場合にはここで開票をして、ここに行つて、そしてその区選挙長がきめる、こういうふうになるんだから、そういう華山の言うような心配はないんだというようになことを、もう少し具体的に説明していただきたいませんか。

○中村説明員 ただいまの華山先生のお尋ねに御説明申し上げます。

一つの町村で二つの衆議院選挙区にわたりましたような場合におきましては、選挙執行上の問題でございまして、当該選挙は投票区はもとより、開票区も選挙区の区分に従つて分けざるを得ないかつこうになります。したがって、選挙としましては投票管理者並びに開票管理者は、二つの選挙区別にそれぞれ設けるかつこうになるかと存じます。もっとも、その開票区はさらに複数の投票区になりまして、数人の投票管理者が置かれる場合も当然予想されるわけでございまして、それらの手続につきましても、一般の開票管理と別段相違はございません。ただ開票管理者なり投票管理者が、複数になることかと存じます。選挙長につきましても、それぞれ選挙区が分かれますので、選挙長の指揮監督下に入るようになるわけでございまして、衆議院選挙につきましても、事務執行の基準は、国においてそれぞれ都道府県選挙に示達をし、都道府県選挙が各市町村選挙といふような打ち合わせまして執行をいたしておりますので、特に事務上のいろいろな問題点といふものは予想できません。ただ御指摘のように、開票区がこういう複数の開票管理者、投票管理者、これはいづれにしても一緒でございますが、複数の開票管理者があるという点につきましても若干の経費増はございますが、その面は国の選挙でございまして、

で、国におきまして経費の面についても万全を期することが可能であると存じております。

○華山委員 なお私としましては不安が残りますけれども、こういう問題は非常に大きな問題になりがちでございまして、十分に気を付けてやっていただきたいと思います。

なお第十一号につきまして、私といたしまして疑問の点もございまして、その点につきまして伺いたいと思つております。と申しますことは、往々にして、解釈がきちんといたしてございまして、自治省の立法趣旨はどういうことであつたかということも重要なことだと思つておりますので、この委員会でも明確にしておいていただきたいと思いますので、この委員会では、「合併が行なわれた日以後最初に更正されるまでの間、こうなつておりますが、当該選挙区についての更正があつた場合と読むべきだと思つていただいても、当該選挙区に關係のない部分につきまして別表の改正があつた場合も、これは本来の姿に返るものでございまして、どうですか。当該選挙区についての別表の改正の場合、こういうふうな読むべきでありましてどうか、その点ひとつお聞かせいただきたいと思います。

○佐久間政府委員 先生の御指摘のように当該地域についての自治的な選挙区の変更のある場合といふふうには私も考えております。

○華山委員 この前北九州市の場合におきまして、選挙区の改正ということ、別表の改正を行なわれないで、附則の改正で選挙区のことをおきめになりましたですね。それで別表は実数的に改正されたわけですね。そういうふうにして別表を自己が改正されないで、附則等において実数的に更正されたという場合はどうなりますか。

○佐久間政府委員 別表そのものではなくて、附則において選挙区が変更されました場合も含む趣旨

でございます。ただ先生が例におあげになりました北九州市の場合には、附則で格別な規定をいたしませんで、その十一條と同様な規定が市の合併の特例に関する法律にございましたので、その適用でいっておるわけでございます。

○華山委員 私は間違えていたようでございませう。それからもう一つ伺いますが、今度新しく合併になりますと、従来のようにあまり境界というところがやましくなくなってくる。共通したところの都市計画等も行なわれるであろうということも考えられる。それで字の切り方等も変わってくると思う。そういう場合にはどういふふうになるのございしますか。字がどう変わっても、昔の境界というものが現存しても、これはそれでやるのございしますか、伺っておきたい。

○佐久間政府委員 お話のように、合併をいたしました機会におきまして字あるいは町名の變更、あるいは区域を合理的に再編成をするということとは、これは往々にして行なわれているところでありまして、それはそれぞれの市町村の判断によりまして、地方自治法に町名、字名の変更あるいは区域の変更という規定がございしますが、当該市町村の議会の議決を経て実施をするということになるわけでございします。

○華山委員 伺いましたのは、その際に第十一條がどうなるか、字切りとか町名とか、そういうものがみな違つても、昔の境界が選挙区の境になるかどうかということをお聞きしておる。

○佐久間政府委員 それは字名、町名の変更にかかわらず、合併のときを基準といたしまして従前の選挙区によるということでありませう。

○華山委員 あとのほうのことばがちょっと聞こえなかったのですが、いまの選挙区の境というものとはどんなふうに変わるうともきちんとしておいて、そして選挙区の境をやるのだ、こういうことではございしますか。

○佐久間政府委員 別表が更正されますまではそのとおりでございします。

○華山委員 それからこれとちょっと離れますが、伺っておきたいのでございしますけれども、町村合併がこの前やられましたときには、こういう十一條のような規定はなかったですね、その点伺っておきたい。

○佐久間政府委員 前の町村合併促進法にはございませうでしたけれども、市の合併の特例に関する法律、それから新産業都市建設促進法の中には、これと同様な規定を置いてございします。と申しますのは、市の合併あるいは新産業都市に指定されます区域におきまして合併は、相当大規模な合併が予想されて、衆議院議員の選挙区にわたることも予想されたので、規定を置いていたわけでございます。

○華山委員 今度の場合は、そう大規模でないのございしますけれども、どういふわけでこれを變えたのでございしますか。

○佐久間政府委員 この法律には、これまでございました市の合併の特例に関する法律や、新産業都市建設促進法の、中の町村合併に関する規定を全部こへ吸収いたしましたので、この規定を存置することにいたしましたのであります。

○華山委員 それからちょっと伺いますが、これは関係ないことではございしますけれども、市町村合併によりまして相当さういふところがなくなりましてたけれども、境界外に隣町村との間にぼつぼつと離れ地がある。いままでもそれがございまして、離れ地の住民はたいへん不便をされておるわけでございます。いろいろな衛生上の車も参りませうし、そういうふうなことで、住民たちは自分の住んでおるところを包含しているさういふ町に入りたい、こういうことを言ひまして、これはできないことではないのでございしますけれども、なかなか境界変更というふうなことをやらないうのです。さういふふうなことで、私は気の毒だと思ひますが、これは地域の共同体の趣旨からいひましても、さういふものは本来あるべき町村に入れるというふうなことを立法的にでもお考えになれませんか、伺いたいと思ひます。

○佐久間政府委員 合併の際のいきさつからいひまして、御指摘のように飛び地ができておりましたことは、私もよく承知をいたしております。これは御承知のように、何といひましても不合理な状態でございしますので、できるだけその後においては飛び地の解消をいたしますように、私も指導をいたしておるわけでございします。ただ合併当時のいろいろな経緯からいひまして、住民感情その他から、早急に解消されていらないところもあるわけではございしますが、今後とも、さういふところをございしますれば、私も果に連絡をいたしまして、できるだけ解消に努力をさせるように指導をいたしたいと思ひます。ただこれを立法措置で解消させるかということにつきましては、いろいろまた無理な点もあるうかと思ひますので、その点はただいまのところ考えていない次第でございします。

○華山委員 ただいまのは市町村の合併によって飛び地が出たのじやないのです。徳川時代からあるのじやないかと思ひます。殿様がおりまして、殿様の領土ということではつづつと点在しておるのです。それをそのまま受け継いで今日まで来ておる。それで果庁のほう等は、それは境界変更で、本来あるべきところに移したらいじやないかと幾ら言つたつて聞かないのです。それではその住民というものは私は気の毒だと思ひますが、それでは一部落がぼつんぼつんと入っているのならまだいいのです。一軒一軒入っているのです。ちょこちょこ入っているのです。全くおかしいのですけれども、指導でできるものならいいのですけれども、ああいふのは何か立法措置でやっていたらいいのじやないか、さういふような気がするものですから御研究をお願いいたします。

○佐久間政府委員 お話のような事情につきましては、よく調査をいたしまして検討をしたいと思ひます。

○華山委員 これで終わります。

○中馬委員長 次に佐野委員。

○佐野委員 私、次の二点に対して見解を伺っておきたいと思ひますが、その一つは、自治省のほうから、この特例法をめぐりまして「町村合併の成果」という資料が出ておるわけですが、私は率直に申し上げまして、昔から功罪相半ばする、あるいはまた最近の熟したところとしては、成果と欠陥というところがあるわけで、当然こうした成果を資料として提出されるならば、明治二十二年、そしてまた昭和二十八年の大合併に伴う政策合併に對しまして、その成果とともに一体どういふふうな欠陥が残されておるか、地方自治の根本理念に立つて特に問題となる点は、一体合併の結果としてどういふ点が存在しておるか、さういふ点がいろいろ関心を持たれるわけで、実は資料の中でその点が指摘されておらないのは遺憾と思ひますので、この機会に率直に主要な点について御説明願ひたいと思ひます。

○佐久間政府委員 お手元に提出いたしました資料は、実は参議院で御審議をいただきました際に御要求がございまして、とりあえず手元にあります資料をもとにいたしまして作成いたしましたものでございします。なお十分でない点はいろいろあるうかと存じます。御指摘のようには、これは成果といふことばかり拾つておるが、反面合併に伴う弊害もあるのじやないかと、さういふことでございしますが、私も全国的に見まして、先年來行なわれております町村合併につきましては、一般的に申し上げますと、ここに述べましたようなプラスの面が認められると信じておるわけでございします。ただ部分的に見てみましても、御指摘のようマイナスの面が認められるところもないうわけではございしません。その一番私も心配をいたしておりましたのは、合併に伴います紛争につきましては、原因もいろいろ地域によりまして異なつておるのございしますが、いづれにいたしましても、紛争状態が残つておりますことは、せつ

かく合併をいたしましたが、合併後のプラスの面を伸ばすことができませんので、その点につきましてはできるだけ紛争を解決するようにというところで、ここ数年努力をいたしてまいっております。特に私どもの手に直接かかってまいりますのは、県にまたがる越県合併の問題でありましたが、この点につきましても、従来むずかしい問題が二、三ございまして、今日におきましてはほとんど解決を見ておるような状況でございます。なお、県にまたがらない市町村の紛争につきましては、都道府県知事が解決に努力をする立場にあるわけでございまして、若干残っておりますものにつきましても、引き続き解決に努力するように私どもも督促をいたしておる状況でございます。

○佐野委員 私はそのような重大な問題の一つだと思ふが、大きな問題として、地方自治の根本理念に立つて町村合併がどういう結果を一体現在にもたらしているかという点に対する批判があらねばならない、かようにも考えるわけです。と申しますのも、先般二人の知事と会食する機会を持ったわけですが、一人の知事は、やはり皆さんが言われる町村合併の成果として、団体に於ける財政上の機能の充実その他の点は、全体としてはそうであるかもしれない。しかし、自分が知事となつて町村を歩いてみると、町村の中における行政的な空白があまりにも多い。総体としての数字をながめてまいりますと、なるほど前進しているかわからない。しかしながら、一つの町村における単位としてながめてまいると、そこにはほとんど行政が行き届いていない、こういう欠陥に実はいろいろと心痛しておるんだという点を指摘しておられたわけです。御存じのように、なるほど教育施設の充実などはなされていられるけれども、町に参りますとやっぱり公民館や鉄筋コンクリートの小学校ができておる。あるいはまた市民会館がらっぱにできておるわけでありまして、ところが、合併編入されたところのかつての町に行つてみますと、ほとんど放置されてしまつてお

る。しかも昭和三十三年、四年、五年の非常に財政が財源的にもゆとりがあつたこの機会に、もし町村合併がされずして、そのまゝの町村としてあつた場合に、どれだけ行政水準の充実をはかることができたかではないか。合併前とほとんど同じような状態の中に放置されておる旧町村が非常に多いのではないか。しかも、それは具体的にもう少し突っ込んで見てまいると、自治会、町内会、部落会、こういうものがかつての村がやつていたと同じことを、逆にこの税外負担として、あるいはまた新しい合併町村の補完行政として行なわれてまいつておる。そういう意味から非常に税外負担も多くなつておるのではないか、こういう点をやはり考えるならば、町村合併後における行政内容の改善あるいは空白に対する対策、こういう点はおもつと重点的に取り上げねばならないのじゃないか、こういう点を指摘して、視察後の感じを言つておられたわけです。もう一人の知事さんとお会いしましたときも、その知事さんは昭和三十年に公選知事となつて、それまで八十年間村長をやつておられたわけですが、やはり自治省の促進する政策合併に對しまして、地方自治の理念から住民自身が決定すべき問題であつて、国が町村合併促進法をもつて政策合併を進めるべきではないのではないかという考え方が一部にありましたので、住民の意思を尊重しながら、実は町村合併をしなかつた。もちろん村長から知事になりまして、その村は町村合併をせずに今日までできているわけですが、しかし、今日に至つて、やはり比較してみると、わずかに人口四千程度程度の村でありまして、そういう限られた財源と限られた住民の総意、あるいは発意によつて、やはり自治体づくりを考えて行なつた結果として、八つかある各部落には部落公民館ができる。部落と部落の間における道に對しまして、舗装することができた。そういう一つの事実を目の前にしたとき、同じく知事に反省を与えた一つの問題は、その県におきまして一郡一市の町村合併が行なわれたわけですが、しかし、その中におきまして、一

郡に一つの市となりますから、いろいろな行政の特殊性を含んでおるものが一つの市となつてまゐつた。そこで、昨年お話しした前後なんだけれども、そこに大きな地すべりが起つて、十何戸の家が崩壊しなければならぬという悲惨な状態が出てまいつたわけです。そうした地すべりというものは、おそらく町村合併をしていない昔の村でありましたなら、村としては重大な問題であつた。もうすでに地すべり前兆が出ておる。一体どうするか、この対策に部落の人たちは県庁や市役所に日参をするけれどもほとんど顧みられない。あるいは自費を使つて建設費にも参るけれども、そういう地すべりに對する実情に對して、ほとんど回答が得られない。対策が講じられなかつた。そこへ地すべりが起つて大きな被害となつたわけですが、そういう現実を見せつけられたときに、もし町村合併せずにその村としてあつた場合には、重大な問題としてこれは政治的にやはり取り上げられたであらうし、それに対する対策がすでに要求として生まれてまいつてきたんじゃないか。そういうことが忘れられてしまつていくという中に、広域的な町村合併というものはたしてほんとうに住民の福祉をはかり、住みよい地域社会をつくることとなるのかどうか、こういう疑問を投げかけておられたわけでありまして、このような点に對して自治省としてどのような考へておられるか、率直にお聞かせ願ひたい。

○佐野委員 御指摘のような一面がございまして、私も私どもも理解をいたしております。問題は、町村の行ないます行政の中で、できるだけ広い区域を対象として処理をしたほうがよい行政と、できるだけ住民の身近なところで、きめこまかい処理をしたほうがよいものと、両方あると思うのでございまして。ただ全体として見てみますと、かつての、町村合併促進法の行なわれまふ前のような、全国平均人口が五千というような小さな町村の場合におきましては、広い区域を必要とするような行政はもちろんのこと、住民の身近なところできめこまかくやるようなサービスにおきましても、能力が不足しておつたと考えられるわけでございます。そこで問題は、町村の規模をどの程度にすることが当該地域にとりまして適正なものであるかという判断の問題になるかと思ふのでございまして、お話のように一郡一市をつくるというようなケースにおきましては、往々にして面積が非常に広過ぎて、広域的に処理する行政には便利であるけれども、身近できめこまかくしなければならぬサービスの面からすると、少し広過ぎるというような場合も起り得たと思ふのでございまして。そこで個々の問題につきましては、それぞれの市町村におきましていろいろの点から合併の適正な規模を検討していくべきであると思ふのでございまして、私どもこの法律を成立させていたとき、この場合の指導の考え方といたしましては、広域的な処理を要するものがあるから何でもかんでも合併をしるというのではございませんで、広域的な処理を要するものにつきましても、一部事務組合等の共同処理方式の活用によつて処理し得るものはそれをまず研究すべきである。相当重要な多くの仕事は共同で処理をする必要があるというようなことについては、これは合併を検討するということもいひわけでありまして、この辺のところは画一的にわたらないように、十分合併の利害を考え、また合併していくか、共同処理方式の活用でいくかというようにとつきましても、検討をして判断するようにというふうな指導をいたしたい、かように考えておるわけでございます。

○佐野委員 私が一、二の例を申し上げましたのは、率直な表現としてそういうものが現実にあるのではないかと申すことですが、全体として町村合併の結果として指摘される点は、自治意識を喪失している、自治に對する無関心、これは大いに考へたい一つの現実として出ているのではないかと。第一、末端行政に對する空白、これも町内会なり自治会なりという地域団体、あるいは地域に多く存在する圧力団体なり、あるいはまた行政の補完的組織なり半官製的な組織なり、こういう

が最も密着して、最もその福祉増進のために効果的と申しましょうか、一つの団体のもとに、この規模の団体において、われわれの福祉を増進すれば最もいいという、そういう基礎的な組織と申しましょうか、団体と申しますか、つながりと申しますか、そういうものをやはり守っていくという事は、地方自治においては無視してはならないものであると考えておるのでございまして、結論的に申しますと、佐野委員のいわば御心配になつておるような面については、私も似たし

ても同じような考えを持っておるわけでありまして、地方自治はどこまでも地域住民の福祉増進、そしてその自主性、その自治性というものを尊重していかなければならない、そこに基礎を置かなければならぬ、このように考えておるのであります。したがって、これは従来の市町村合併等におきましても、基本的な精神としては同様であつたと思うのでありますが、ただいま私どもといたしましては、ことに地域住民の自主性、その意思をどこまでも尊重してまいりたいというところ、あるというのを御了承願ひたいのであります。

○佐野委員 昭和二十八年の町村合併促進法が提案されましたとき、社会党は、いま申し上げました考え方に立ちまして、憲法上、地方自治の本旨に従つて、この運営組織が法律をもつて定めねばならないという条項に對しまして、やはり自治権は基本人権と同じように、人間固有の権利として、自然法上の権利として、憲法が確認したものにすぎないという解釈に立ちまして、政府当局が町村合併に對する一つの適正規模なりというものを示すことそのものが憲法に違反するのではな

の基礎そのものを脅かしておるような現実も出てきておりますので、もっと真剣に、総合的な、財政上におけるところのいまあげられておる諸問題だけではないで、もっと実態が共同体としての社会実態を備えておるかどうか。住民の意思が、住民のコントロールができるような政治単位としてなされておるかどうか。こういう点に對しても十分検討した上において施策を講じていただきたい。こういう点を一つ希望しておきたいと思ひます。

第二の点といたしまして、私の特例法を読みまして感じました重要な点といたしまして、今日、町村議会が議決をする、こういう議決行為に對しまして、それぞれこの救済の措置が、直接住民の民主的参加と申しますか、直接請求権が与えられて、条例の改廃なりあるいはまた条例をつくることとなり、いろいろな点において理事者と議会とのなれ合い行政に對して住民の側からも意思の反映あるいはコントロール、参加という道が自治法上に持たれておるわけです。しかしながら、この町村合併につきましては、重要な問題であり、かつまた全住民の総意なりあるいは発意なりあるいはまたその必要性の有無につきまして、十分論議を尽くさなければならぬ問題で、単に首長あるいは議会だけでこれが決定されるにはあまりにも重大な要素を含んでおる、かように考えるわけでありまして、ところが、自治法を見てまいりまして、町村合併の場合におきましては、町村が提案をする、議会がこれを議決しますと、これに對して住民の側からそれは間違つておるのではないかと、それを取り消してもらいたい、それを改廃してもらいたい、こういう意思が当然あらわれ

てまいりました場合におきましては、これを救済する、その意思を吸い上げる、そういう法的な救済措置が行なわれていないわけでありまして、他の場合におきましてはそういう措置が講ぜられておつて、町村合併という重大な問題に關してのみそういう救済の規定が存在していないのはどういふ理由によるものか、御説明願ひたいと思ひます。

○佐久間政府委員 町村合併につきましては、御説のとおり地方自治法上におきましては、関係市町村議会の議決をもつて住民の意思のあらわれというふうな考へて処置をするというたてまをとつておるわけでございます。これは合併といふものの性質からいたしまして、事態がペンディングな状態に置かれるということは、これは住民全体の福祉の上からできるだけ避けなければならぬい事情でございまして、この合併につきましては、関係議会の議決をもつて住民の意思のあらわれと考へまして、事を処理するという手続にいたしておるわけでございます。もちろん例外的には、ある地域の住民にどちらの市町村に帰属せしむべきかといふことを、特に住民の意思を問うて決定をするという手続を、御承知のように新市町村建設促進法の中では、合併後の紛争の処理の一つの便法といたしまして置いたことがございまして、が、原則といたしましては、いま申ししたような考へ方で規定をいたしておるわけでございます。

○佐野委員 そういたしますと、たとえば最近、過去においても見られたわけですが、やはり地方住民からの非難あるいは反対運動をおそれるあまりに、こつそりと町村合併に對する協議が進められておる。そして突如提案されてまいり、二時に実は議決をしておる。こういう例が過去においても多くあつたわけでありまして、そういう場合に、住民として納得でき得ない、もつと時間をかしてもらいたい、と同時に、合併後一体どうなるのかといふような問題がここに提示されてくる。こういう場合に、特例法においてはそういう救済規定がないわけですから、自治法に基づいてこれに對する救済を求めようとする場合におきましては、一般におけるところの議会の解散なりあるいはその提案をした首長のリコール、こういう措置に出るよりほかに方法がないわけだと思ひますが、そういう場合に、そういう決議が行なわれようとしておる、また行なわれた。そういう中で、たとえば町村長のリコールをやるうとする

場合、リコール請求の代表の選任から、實際上においてリコール投票まで持っていくために幾らの期間があるか、ちょっとお知らせ願ひたいと思ひます。

○佐久間政府委員 前段のお尋ねでございまして、関係市町村が議決をいたします場合におきましては、合併といふことの性質上、住民の意向をよく把握いたしまして議決すべきものでございまして、お話しのように、少数のものだけでこそその協議をしてきめるというような行き方は、合併を決定いたします際の市町村議会の態度といたしましてはとるべきことではない、私もはかばかしく考へておるわけでございます。また市町村議会の議決がありまして後におきまして、住民側から何かの方法はないかというお尋ねでございしますが、合併は、市町村の議会の議決を経ました後に、さらに果議院に知事がはかつて処分をするというところになっておりますので、果議院でもう一度その合併の適否につきまして判断をする機会があるわけでございますから、果議院にその住民の意向を伝えまして、果議院でさらに検討をしていただくという方法があるわけでございます。なお、議院を解散させるためのリコールの請求につきましては期間の点でございまして、何日になりますかちよつといふ調へまして、後刻御返事を申し上げますと思ひます。

○佐野委員 ただいまおっしゃいましたことは、法的にも果議院があるではないかというお話ですけれども、実際問題として考へてみますと、たいていそういう場合は果議院は定例果議院が開かれておる。しかも日数があまりないという時期をねらつて実は議決をするということが往々にしてあるわけでありまして、知事にとりまして、また関係市町村から申請が出てまいりますならば、これに對する拒否権はあり得ないわけであらう、当然提案しなければならぬ義務を生じておるわけですから。そういういたしますと、議院にいたしまして、次の定例議院を考へ、またその期間を考へると、あるいはまた本法のような特例法が四月一日から

実施される、こういうことになってまいりますと、それと見合せて提案がなされる場合が非常に多いと思うわけですが、そういう場合に、少なくともリコールなり、そういうふうなことに對する住民からの反対なり、こういうものが何かの形において処理されておる、そういうもの規定があるといふならば、県議会としてもその結果を待つ。あるいはまたリコールならリコールで特殊なリコール運動がそこにあるとするならば、その結果を待つて審議してもいいではないかと言ふこともでき得ると思うのでなければ、現実的にこのリコール運動を行なうために請求代表者の選任をやる。これに對して審査に時間を要する。しかも一週間告示しなければならぬ。それから署名運動にとりかかるわけですが、署名運動にとりかかつて三十日間ですか、それからまた五日間の整理期間が設けられる。その次に二十日間の署名審査が行なわれ、これに對する異議の申し立てが行なわれる。それから実際の選挙といふふうになってまいりますと、相当の日数を必要とする、こういうことになってくるのではないかと思ふのですが、大体普通の場合におきまして、一体幾らく日数の要するわけですか。

○佐久間政府委員 証明書を交付されてから署名収集期間が一カ月でございます。審査が二十日間、縦覧が七日間、異議申し立てが十四日間でございます。それから署名審査が終りまして、異議申し立てもなく確定いたしましたから六十日以内に投票をするということになります。

○佐野委員 ですから相当の長い期間を要しなければ實際上において——そういう場合において、そういう住民の意思に反した行為が首長と議会との間でなされ、しかもこれは町村合併という重大な事項である。そういう重大な事項に對しまして、リコールをもつて對抗しようとする住民の権利を發動しようとしても、實際上においては、この期間をもつてすれば、もう運動途中において議決の効力が県議会において、あるいは自治大臣の告示によって成立してしまふ。そうすると住民自

体が参加する道が何らなく、これを救済することができなくなつてゐるのじゃないか、これに對してどうお考えになりますか。

○佐久間政府委員 先生のおっしゃいますような問題も、確かに一つの問題かと存じます。その点につきましては今後の問題として検討してまいりたいと思ひますが、ただ私も現在考えておりますのは、住民の意思をどういふ方法で反映させるかという場合に、現在の地方自治法におきましては、議会において住民の意思を反映させるという、いわゆる代表民主制と申しますか、そういう方法をたててまゝとしたしておるわけでございます。きわめて例外的な場合に、リコールその他の直接民主制の制度を入れておりますが、原則としては議会に住民の意思を代表させるということでありませんと、事ごとに議会の意思が、これはほんとうの住民の意思ではないのだということと争ひが起こりますと、これまた別の点から考えまして、民主政治の基礎を不安定にするということにもなるかと思ふのであります。したがういして、私どもとしたしましては、議会が十分住民の總意を反映した構成になり、そうしてその議会が住民の意思を十分考慮して事を処理していくということが一番望ましいのではないか、かように考えておるわけでございます。しかし、いまのリコールが起りました場合の先生の御指摘の問題は、それはまた別途検討してまいりたいと思ひます。

○佐野委員 単なる平常時における条例なり、あるいはまた監査請求なり、あるいはまた職員に對するところの解職要求なり、こういうことも議会と首長、理事者だけでなく住民も参加するのだ、こういうところに地方自治の特徴があると思ひます。そういう住民自治のたてまえをとつておる中で、普通のことではリコールなりその他の直接請求によつて救済することができ、住民のコントロールを認めておる。しかしながら、その市町村を解消する、歴史的に共同体として生まれてまいつたものを解消するといふような重大な問題に對しましては、当然過去の紛争を見て住民と議

会とが対立することはあり得ると思ひます。そうした場合に、これを救済する措置が何らなされておらない、あるいは紛争を調停する機能も設けられておらないといふことになってまいりますと、自治法だけにたよつてしかもこれをやろうとする場合にほとんどできないのではないかという点が非常に問題ではないか。前の合併の場合におきましては政策合併である。これは地方自治のたてまえから考えて政策合併そのものに對しては非常に重大な疑問を持つておるわけでありますが、政策合併だから紛争その他に對してはやはり一定の規定を設けなければならぬ。ところが、そういうない場合において、特に住民と議会とが対立することはあり得ることだと思ひます。そういう場合に、特に過去における二十八年が政策合併だっただけに、事件は解決されたとしてしまつてもいふんな点が内蔵されておると思ひます。しかも町村合併に伴う建設計画なりいろいろなものがあるに、合併したとき、合併したものがそのまゝ他のほうに吸収合併をするといふような事態になつてまいりますと、これは問題を知らせればたいへんなことになつてしまふということから、住民をおそれ、住民の意思の反映を隠蔽するような方法をとらざるを得ないといふところにか。それからの合併問題の深刻さがあるのじゃないか。そういう場合に、そういう合併に對してやはり救済的な規定というものを設けないといふへんなことになるといふ点を一つ考えるので、その点を指摘しておるわけだ。

さらにこのリコールの問題について、二点お尋ねしたいと思ひますが、たとえば署名簿が提出された場合に、二十日間以内において審査をしなければならぬという規定を置いておるわけですが、ところがこの規定に對しまして、最近自治省の見解として流されておるのによりますと、この第七十四条の二はたとえ首長の解職の場合にも適用されるわけですが、ここで二十日以内に審査を行い、署名の効力を決定し、その旨を証明しなければならぬ。」「こういう規定を置いておるのはこれは訓示規定だ、だからこれは二十日間でもいいのだ、場合によれば三十日でも四十日でもいいのだといふことになってまいりますと、時間を急いでおるような問題に對するところの請求権を發動いたしておるのに、ここにおいては「しなければならぬ」という規定を置きながら、これは二十日でもいいのだ、あるいは三十日でもいいのだ、倍の四十日でもいいのだといふぐあい、いたずらにこの期間を遅延させるということによつて、実質上においてリコール運動をやつてゐる意義自身を抹殺するといふ行為に出ることに對して、自治省はこれを正当なものとして、これは訓示規定だからいいのだ、やむを得ないのだといふような解釈が流布されておるわけだ。こういう点に對しまして實際どうなのか。他の場合、住民の場合におけるいろいろな書類の提出その他は、一日でも過ぎれば無効になるというきびしい規定を置いておる。しかしながら、行政当局におきましては、二十日で審査しなければならぬという規定を置いておるが、これが四十日間にならうとつてなつた、これはやむを得ないのだといふことで、片方は効力を失つてしまふ、片方は訓示規定だといふ解釈をとられるのは非常に問題があるのじゃないか。そこでもう一つ、これに對して学陽書房から出ておる小六法には、この二十日以内ということに對するところの行政実例を載せておるわけですが、これには昭和二十七年十一月十八日の行政実例として、二十日の期間を経過してもなお審査が行なわれない場合には、公職選挙法の第二百二十六条による職権濫用罪が成立するのだ、こういうぐあいに行政実例には出ておるわけですが、この昭和二十七年十一月十八日の行政実例と、最近自治省が行政解釈として出しておる、これは訓示規定だからこの期間に拘束されないのだ、できるだけその期間内に審査をしなければならぬのだといふこととの間に、

相当大きな相違があると思ひますが、こ

の点に対してはどういう解釈を持っておられますか、局長からお答え願いたい。

○佐久間政府委員 審査の二十日間の期間につきましては、先生のおっしゃいますように、これは極力急いで審査をこの期間に終わるように選挙管理委員会としてすべきことは言うまでもございせん。ただ実際問題としていまして、非常に多数の署名があります場合に、選挙管理委員会が全力をあげて審査をいたしましたも、二十日間で署名の審査がどうしても終わらないというような場合が起り得るわけでございます。その場合に、まだ審査が終わらないのに二十日で打ち切ってしまうという事は、かえって住民の権利の行使を妨げるゆえんでもございまして、この規定の解釈をいたしまして、二十日はできるだけ全力をあげてやるべきであるけれども、かりにその二十日間を超過してなお残っておりますものがあっても署名簿の効力には影響を及ぼさない。言いかえれば、この二十日間という期間は訓示規定と申しますか、そういうふうにご理解しておるわけでございます。しかし二十七年の実例と申しますのは、その期間を経過いたしました後に、故意に選挙管理委員会が怠って審査を行なわないというような場合には、公職選挙法二百二十六条で、選挙管理委員会が選挙に関する職務を怠つておるということで罰則の対象にもなるわけでございまして、今日私どもが言うておりますのも、決してこの二十七年の実例と違つたことを申しておるのではないのでございまして、できるだけ二十日間に終わるように全力を尽くせ、しかしどうしても終わらない場合は若干延びてもそれは効力には影響はない、かような解釈をとつておるわけでございます。

○佐野委員 そうしなく故意であるかどうか、故意というのは非常に狭く解釈しなくちゃならない問題ではないかと思う。補助職員も置けるわけですから、二十日間で審査しなくちゃならない。しかもこれは広範囲な府県の場合においても二十日間で審査しなくちゃならない。ところが、町村の場合においても二十日間だとなつてまいりますと、

この二十日間内において審査できるような計画を立てる義務がここに出てきておるのではないかと。それがよくあるというのはよほど重大な理由がなければならぬ。このように狭く解釈しなければならぬのに、これを広げてしまふと、実質上無意味になってしまう。そういう点をもう少しきびしく解釈しなければならぬのを、任意規定だから延びてもいいのだという解釈が流布されますと、実際は職権濫用罪が成立するのだけれども、実際上においては職権濫用罪というものはほとんど消滅してしまうのではないかと。しかも他の場合、提出の場合においては、もし一日でもおくれまふと一切無効になってしまう。これは広い範囲だつたからやむを得なかつた、風雪もあつたから実は集められなかつた、この人が四、五日出かせぎに行つておつた、これは住民の当然の権利だから帰ってくるのを待つておつて一日おくれた、しかしながらこの場合は一切無効だ。ところが審査をする権限に対しては一日どころではない、十日も二十日もおくれても効力には関係がなくて、しかも故意でない以上はあくまで適法だ、こういう解釈をしておられることは私はどうかと思つた。この点は重大な問題じゃないかと思つたので、もう一度明確にしたいと思つた。

○佐久間政府委員 御指摘のような趣旨でこの規定の運用をしまふべきだと私も思つております。先ほども申しましたように、それでございまして、全力をあげて選挙管理委員会としては二十日間に終わらせるように審査をしていかなければならぬ。しかし全力をあげてやつてもどうしても二十日間で終わらなかつた場合には、あとの部分を審査せずにほつたらしかつておくわけにはまいりませんので、若干経過することがあつてもそれはやむを得ない。しかし、そのために故意に怠つてまで審査を引き延ばすようなことがあつてはいけませんから、その場合には職権濫用罪にも当たるであろうことを私ども申して指導をいたしておるわけでございます。

○佐野委員 ただでさえも、請求代表権選任を一週間において審査しなければならぬ、これを四、五日おくらせるのはあたりまえになつてしまつておる。それから三十日間に署名簿を収集しなければならぬ。これは一日おくらせてもだめだという形で、行政当局の恣意によつてぐんぐんおくらせることができる。片方において欠陥があれば、すぐそれは一切無効だという強制力が出てまゐつておる。こういう規定はもう少し検討の余地があるのじゃないか。府県において二十日間だ、町村において二十日間だ、こういう規定がある以上は、やはり町村の場合にはもつときびしくされねばならないのじゃないか。こういう場合に、故意というものは非常に狭い範囲に限定したものとしまして、政令その他においてもつと固めなければならぬ。政令その他においてもつと固めなければならぬ。そこで、たとえば府県においてのリコールなんというものは、福岡県の例を除いてほかに最近どこかあります。

○佐久間政府委員 府県の場合には、福岡県以外には記憶をいたしておりません。

○佐野委員 ですから、直接請求権というものは、住民自治の大きな柱として自治法の中で取り上げられておるわけですし、それが民主主義の基盤として重要な役割を果たしておるわけですから、実質上において府県においては成立しない。することさえでき得ない。行政の広域化の結果として、広域的な規模の行政の中においては、住民の意思を反映することができない。最近、県などの中におけるところの汚職その他の不正腐敗などのものが、相当数多く検察庁の手によつて摘発されておる。かつまた議会と首長がなれ合つておる行政、これが非常にひんしゅくをかつておるという事態も、しばしば新聞紙に報道されておる。それに対して住民として与えられておるリコール権を発動する。それがすなわち地方自治意識、権利意識として当然ではないか。これをやらないうところ、とかく新聞においては、それ

を発動しない権利意識の低さ、弱さというものを慨嘆しておられるのですけれども、やはり行政規模が大きくなつてまいりますと、こういう問題が出てくるのじゃないか。

〔委員長退席 田川委員長代理着席〕

町村の場合におきましても、原則的に行政能力から考へて二十日間でやらなければならぬのを四十日もかかつておる。こういうことの中で、行政規模を大きくすることによつて、ますます住民の参加なり住民のコントロールする機能そのものをなくさしめておる原因をつくつておるのじゃないか、こういう点を心配します。でも、もう少し府県に対して考へていただきたい。しかも管理委員がわずかしかなければならぬから、補助職員というものもを相当採用してやらなければならぬわけだろふと思ひます。そうしたときに、法に対する解釈をいまいにして、いや、故意でなければいいんだという形で、範囲を広く解釈してしまひますと、リコールというものはほとんど成立してこなくなつてくるのじゃないか。しかも選挙管理委員会に対してリコールをやろうとすると、やはり同じ手続を踏まなければその選挙管理委員会を解職することができ得ない。そうなつてまいりますと、少し強引な首長がおりまして、そういう手段に出てまいりますと、住民の手によるコントロールなり、自治法にのつとるところの運動というものが、制度の上においてほとんど意義がなくなつてしまふのじゃないか。結局は検察権の発動その他によつて不正をしなければおさまらぬのじゃないか。かといふことすら生まれてくるんじゃないか。もつと住民が自主的に行政の処理に対して参加する、その不正、腐敗に対してみずから自主的にコントロールする、そういう政治単位としての町村でなければならぬ、いまいたすらに広げてまいりますところ、そういう問題が起つてくるのではないか。実質上においてそういう手段が制度として封ぜられてしまふのではないかと。これをとおされるわけ、この点に対しては十分ひとつ検討していただきたい。自治大臣はおられます

んが、次官、どうですか。そういう点、先ほど申し上げましたような欧米諸国におきましては、たとえばイギリスには憲法がない。しかしながら、地方自治は自然法上の地位を確保して、地方自治が実り多いものになってまいっておる。あるいはその他の諸国を見てまいりまして、日本よりもっと小さい行政規模の中にあつて、日本のように地方自治が腐敗し、あるいは不正、そういうことがひんしゅくを買つてゐるところはない。あるいは議会と首長のなれ合い行政によつて、いろいろの公金乱費その他の不正が常に新聞紙上にぎわしてゐる。しかもこれに対する肅正が住民の手によつてなし得ない。規模が大きくなつた、財政的な、総合的な合理化はされたけれども、実質的な内容において住民の自治意識の萎縮という状態が生れてまいつておる状態に対してやはり考えなければならぬ点があるのではないかと、このことを含めまして、御見解をお伺ひして私の質問を終わりたいと思ひます。

○高橋(補)政府委員 佐野委員のお考えになつてゐることにつきましては、私も非常に共鳴する面が多いのであります。どこまでも地方自治は、地方住民の福祉増進のために、その意思を尊重していく、こういう基本的な態度はくすすすべきではございません。ただ合併等の問題につきましては、その地域住民の意思というものの統合されたものをどういふふうにして求めていくかということになりますと、これはなかなかむずかしい問題であると思ひますが、それは先ほど行政局長からも説明申し上げましたように、やはりいまの制度というものを尊重し、これによつていかなければならぬと思ふのであります。すなわち、公共団体におきましては、首長が公選され、そしてまた議会議員が公選をされてそこに組織されておるわけでございますから、その決定する意思というものは、やはり地域住民の意思であるからということとを、一般的には認めていくべきであると思ふのでございます。しかしながら、それではそういう制度になつておるから、その機関の人

たちは、もう自分たちの考えで、その後起こる具体的な諸問題について、住民の意思ということも何ら顧慮するところなく行動していかうかと、そういうようなことはまたあつてはならぬと思ふのでございまして、基本的に、一般的に、意思統合の法則としてきております制度のもとにおいて、今度具体的に理事者なり議会議員が行動いたしますときには、やはりその問題についての地域住民の意思がどこにあるかということをよく見て取つて、いわば形の上においても、また実の上においても、地域住民の意思が尊重されるという方途に出なければならぬと思ふのでござい

ます。ただ問題になりますこの前の町村合併促進法のごときは、お説にございしましたように、きわめて積極的にその合併を促進していかう、そういう態度を法律が示しておりましたところに、いろいろまた今度の場合とは異なつた面が私はあると思ひます。佐野委員もその点について御着想になつておつたように私は感じておるわけでございます。今度の法案におきましては、そういうふうな積極的な合併を促進しようとするのでなくして、その当時から合併をいたさなかつた市町村におきまして、その後の社会情勢の変化等によつて合併しようという地域住民のいわば熱意というものがそこに出てまいりましたそのものを、いろいろの妨げとなるであろうと思はれるようなものを除去いたしまして、その意思がどこまでも貫徹していただけるというようなことを考えておるようなわけでございます。これは地域住民の意思尊重と自治の關係についての合併に關連して申し上げたところでございしますが、その他の問題につきましても、やはり住民意思を具体的に尊重していかう、しかしながら、ごく少数の人が反対をするから、それで全然その公共団体としての結論が出せない、方法がとれないというふうなものであつてはまたならぬわけでありまして、そこにやはり理事者なりあるいは議会議員なりのいわば誠実にその公共団体の仕事をやつていくというそれに期待をし、そしてそういうふうになつていくように、平素から

私どものほうといたしましても、指導をし助言をしていくというふうにいたしまして、真に地域住民の意思が行政の上に反映をしていくように、どこまでも努力をしていかなければならぬものである、そのように考えておるわけでございます。

○佐野委員 最後が最後になりました恐縮ですが、私も、希望として私はいまの次官がおつしやいました中で、なるほど首長も公選だ、議会も公選だ、しかしながら、自治法には住民も直接民主的に参加するという意味におけるところの直接請求権を持つておるところにやはり特徴があるのではないかと、そういう点もやはり十分考えられると同時に、もうすでに住民の意思に反する合併が行なわれた後における救済という点において、少し時間をかけ過ぎたかもしれないけれども、そうしたことが間違ひが起らないように、やはり現在の特例法の中におきましても、あるいは自治法の精神を全面的に活用する意味におきましても、もっとやはり合併問題に対する公聴会制度の活用なり、あるいは町村合併協議会の中で、学識経験者としてもっと住民からも参加させる。いまの場合におきましては、参加することができるといふ程度にとどまつておりますけれども、もっと積極的な解釈を持つて、やはり学識経験者等もこれに参加させることによつて、合併問題に対する自後の救済という点がほとんどないだけに、事前にそうした摩擦を起さないために住民の創意と発意と必要性が合併問題の中に実るような、そういう形における配慮を今後やつてもらいたい。そういうことを希望しておきます。

○高橋(補)政府委員 ただいま佐野委員のおつしやいましたことはもっとも御意見でございます。そのことは先ほど申し上げたところでございしますが、この法案の考えておりますことは、先ほど申し上げましたように、どこまでも地域住民の意思尊重のもとに合併というものが行なわれるであろう、そういう期待の上に立つておるわけでございますが、しかしながら、ただ法律ができたからと申ししましても、いま申し上げておりますよ

うな精神、佐野委員のお話しのございましたような、そのお心持というものは、今後のこれに關する指導等において十分に徹底すべきものであると考えておりますし、それから地域住民のいわゆる請求権問題等についてのお話もございましたが、一般的に基本的な問題として、もっとすみやかにこの地域住民の意思というものが、はたして公共団体側のもつてゐることに對しての關係において妥當であるかといふような結論が、早く出ていくといふようなことについては十分検討していくべき問題だ、そのように考えておるわけでございます。

○田川委員長代理 安井吉典君。

○安井委員 私はこの法律案の内容にわたりまして少しお尋ねをしたいのでありますが、それに先立ちまして、ただいま佐野委員も指摘をされていた点であります。この法律案が出てきた背景や町村合併の本質ともいいますか、そういうふうな問題について若干お尋ねをいたしたいわけであり

ます。今日の市町村の規模は、これでは困ると思はれるような、そういう事態もあります。その反面、いささか過大で処理に困るというふうなものもあるやうであります。つまり現在ある姿が完全無欠だと言ふことはできないと思ひます。そういうふうな中で、この市町村合併という問題を私どもが考えていく場合には、もっと市町村合併が進められてよいのではないかと思はれる、そういう場合もありまふし、それから何か特定の目的でいささか無理と思はれるような合併の促進が行なわれておる事例、そういう場合には例外なくトラブルが起きているわけでもあります。そういう二面性があるように思ひます。そういう立場から今度の法律案をながめてみますと、どうしても一長一短といひますか、そういうような結論になるわけで、この法律によつてプラスになる面と、むしろマイナスになる面と、こういう両面がどうしても出てくるやうな気がするわけですが、プラスになる面は取り立

やる前にもっと政府としてなすべきことがあるのではないかと、こういう点についてのお考え、これは次官からひとつ伺いたいと思います。

○高橋(碩)政府委員 地方自治の問題につきましては、重要な問題として、ただいま安井委員からお話のございましたような諸問題が横たわっておりますわけでございます。そこで現在の、すなわち第十次でありますかの地方制度調査会におきまして、府県合併の問題、地方公共団体の事務配分の問題なり、あるいはまた財政問題というきわめて大きな基本的な問題の御検討を願っておりますわけでございます。まゝ自治省といたしてもいろいろの研究をいたしておるのであります。これらの問題につきましては地方制度調査会において御答申をいただけるわけでございまして、そしてその御検討なさった過程におけるいろいろの御意見なり答申というものは尊重し、参考にして、いい結論を出したいものだ、こう考えておるわけであります。そういう問題が出てまいりますと、他面やはり市町村の規模の問題であるとかあるいは過密都市の対策の問題等々に言及されるというようなこ

と、それと総合的に考えられるといったようなこともあり得るわけと存じまするし、それがどのようでありましょうとも、また自治省といたしましてはいろいろ研究しなければならぬわけでございますして、お尋ねのございましたような重要問題についてはそのようにして解決していきたいものと考えておりますが、その問題はそれといたしまして、現在の状態において、今日まで合併をしておらなかった市町村の中で、その後の情勢変化等によってこの際合併をしたい。こういう地方の

意思であり、地域住民もそれを望むということでありましたならば、やはりできる限りその意図が実現をするように、いろいろと便宜な方法をとつてやる、とることが必要である。大まかに申しまして、そういうところにやはり現在の状態に

願っております。法律は法律として、やはり意義
ある必要があるものである。そのように考えて

九

おるわけでございます。

○安井委員 政務次官はいま、第十次調査会の作業がいはまじまっているのでというふうなことで、何か問題はその答申待ちというふうな、そういうような印象を受けるのですが、そうじゃないのですよ。第九次調査会では、地方財政の確立の問題を強くうたつて、その中でも特に、同じ地方財政といつても、市町村の財政を中心にして考えなさい、こういうところを実は強調しているわけですね。私はちょうどあの調査会にも出ておりましたけれども、あの部分はたしか財政の強化という点と、もう一つは合併の促進というのがあとで導かれていたわけですね。で、その全体に対しては私は反対だということになったら、いやそれでは中を分けて決議をしましょうということにして、財政の問題については私も賛成をして、合併の問題には反対をして、答申全体としてはそういう姿の中で決定をされた、こういう経過があるわけですね。だから、市町村を中心として地方財政を強くしなさいという答申はもう出ているわけですね。いまの作業はそのあとの作業であつて、すでに出ているものを少しもおやりになつてない。ただ出てきたのはこの合併の特例法案だけであつて、本来それよりも前にやりなさいというほうのはちつとも出してない。こういう政府のかまえ自体が私は問題だ、こういうふうに申し上げているわけですね。これは自治省だけの問題ではないわけですね。事務配分というふうなことになるわけですね。これは政府自体が全面的に取り組む課題ではないかと思うのです。そういう点についてはどうですか。政府自体として、自治省自体としてではないに、政府の重大な課題として取り組む、そういう方向に進むことが必要だと思ふのですが、これは総理大臣が来て御答弁願わなければいけない問題でしようけれども、自治省はやはりそこまで持ち込む意欲をお持ちにならないといけない、私はそう思うのですが、その点どうでしょう。

○高橋(補)政府委員 おっしゃるとおりでございます。第九次地方財政調査会の答申の問題につ

いては、先ほど同調査会のことをごあげては、お答えいたさなかつたわけでございますが、おっしゃる御趣旨、地方財政の確立問題につきましては、これは自治省もその答申をもちろん尊重して努力をいたしておるわけでございます。したがって、第十次調査会においていろいろ御検討願つておるといふのも、やはりそういう方面を考慮して、これはまあ一面のことでございます。するし、なお税の問題その他財政の問題等に関連いたしまして絶えず熱意を持って努力をいたしておることをお認め願ひたいと思ひます。そして、おっしゃいましたように、全体的に、総合的に解決いたしますというところは、大きな問題でございます。守る地方財政という点については、自治省がやはり責任を持って努力しなければならぬという認識のもとに、いろいろ考へておるわけでございます。それから、その点御了承願ひたいと思ふのであります。

○安井委員 調査会が幾ら作業をやつても、政府にその取り組みの意思がない。これではだめなんですよ。ですから、その点はひとつ十分に御配慮を願ひたいことをさらに要望いたしておきたいと思ひます。

そこで、時間の関係もございまして、少し法案の内容にわたつてお尋ねをいたしたいと思ひます。

第六条に職員の引き継ぎの問題があります。合併関係市町村においては、引き続き職員の身分を保有するように措置しなければならぬという規定であります。この問題につきまして、前日も委員会で細谷委員——きょうは見えてないわけですが、引き続き身分は保有するとは言ひながら、しかし現実には十万人くらい職員の数が減つてゐるではないか、こういう指摘があつて、そのように議事録に残つてゐるわけでありまして、この点についてもう少し自治省の御見解をお示し願ひたいと思ひます。

○佐久間政府委員 細谷委員のお尋ねによりまして、資料を本日お手元にお配りいたしてございませう。市町村職員数調でございませう、これをござらんいただきますとおわかりいただけます。すなわち、昭和三十年から年々新市町村の一般職員の数は増加をいたしております。先日細谷委員が御指摘になりましたのは、昭和三十年に四十一万余にございましたのが、三十三年で三十一万余に減つておるではないか、こういうお尋ねでございませう。よく調べましたところ、この表にございませう。三十三年には四十一万と申しますのは、普通会計に属する一般職員のほかに、公営企業職員等の、普通会計以外の職員九万が合算されました。四十一年でございませう。三十三年につきましては一般職員だけについて見ますと、三十年よりも二万ふえておるのでございませう。

なお、細谷委員の御指摘になりました数字は、調べてみましたが、あるいはこれに基づいたかと思ひます。誤解をお与へしたやうで恐縮に存じておるわけでございますが、本日お手元にお配りした資料によつてその点は御承知をいたされたかと思ひます。

第一ページは、合併市町村に限らず市町村職員全体の数字でございませう。第二ページは、合併をいたしました市町村についてだけとつてみたわけでございます。合併も段階合併が行なわれておるような場合がございませう。それでは比較ができませんので、この表におきましては昭和二十八年に百一十一件合併をいたしましたもので、その後五カ年間段階合併等のないものについて調べたものでございませう。ごらんのように同様の方法で二十九年、三十年、三十一年まで調べておりますが、いずれも合併後職員数は増加をいたしております。

それからいま一つ、細谷委員から今回、四月一日を予定いたしました合併の話の進んでおりますところにおいて、職員の整理の申し合わせをしておるところがあるではないかというお話でござい

ましたが、さつそく現地に連絡をいたしまして、「合併協定事項」としてお配りいたしましたものをまとめたのでございませう。これをござらんいただきますと、富山県のケースにつきましては、職員のことは格別触れておりませんが、長野県のケースにおきましては、職員については「編入の際現に西春近村の職員は、そのまま伊那市に引き継ぐ」ということが書いてございませう。それから宮崎県のケースにつきましても、職員の身分引き継ぎについて「一般職員は新市に引継ぐものとする」ということでございまして、この文面だけではな

く、当該市町村につきましてそのような問題があるかどうかということもあわせて照会をいたしたところ、いずれもそのようなことでトラブルの起こつてゐるところはない、この文面どおりでやるつもりだ、かような回答でございましてしたのでお伝えいたします。

○安井委員 第六条第二項の、「職員のすべてに通じて公正に処理しなければならぬ」という規定はどういう意味ですか。

○佐久間政府委員 これは合併関係市町村におきまして従来の身分取り扱いにつきましてアンパランスがある、そういうふうなものにつきまして合併後そのまゝの扱いをするということではなくて、合併されましたならば一市町村の職員になるわけでございますから、すべての身分取り扱いにつきましては公正に、平等に処理をするようにすべきだ、かような趣旨でございませう。

○安井委員 これは、アンパランスという意味は給与ですか、それとも職階制の身分、その両面を含むわけですか。

○佐久間政府委員 これは給与その他の身分取り扱いでございますから給与に限りませんで、その他の身分取り扱いにつきましても含めておるわけでございます。が、実際問題として給与が一番大きな問題にならうかと思ひます。

○安井委員 第四条に、地方議員の在任に関する特例、それから第五条には農業委員会の委員の任期等に関する特例があります。これは大体どちら

も同趣旨のようでありますが、特に地方議員の在任に関する特例では、編入合併と対等合併とに分けて、それぞれ二つの場合を、二つの進め方を規定してあるようでありますが、そのどれを選択するかというところは一切おまかせになるのか、あるいは選択の基準といったようなものをお示しになるのか、それをひとつ伺いたいと思います。

○佐久間政府委員　これは現地の市町村の自主的な判断にゆだねるつもりでございます。

○安井委員 たとえば一つの市があつて、そこに四つか五つの町村が合併をする、そういうことが仮定されますと、その市のほうの議員よりも、合併される地域の議員の合計数が多い、そういうような形で議会の構成がなされるというようなことになりましたら、これはもうたいへん新市の運営というものが問題を持つてくる、こういうような場合もありますね。ですから、このどのケースによつて処置をするかということは、相当慎重に検討する必要があるのではないかと思います。ですから、自治省としても、こういうような場合はこういうほうが適當ではないかと、そういうようなサゼンションをするとか、あるいはそれに類するような措置をするとか、特別なお考え方はあるのですか、ないのですか。

○佐久間政府委員　まあ私どもの意見を尋ねられますれば、私どももいたしましては、むしろこの三条の方法によることのほうがよろしいのではないか、かような考え方は持つておるわけでございます。しかしいろいろいふな事情がございましてしょうから、この三条をとるかあるいは四条をとるかにつきましては、それぞれ関係市町村の協議にまかせようというふうに考えているわけでございます。しかしいろいろ国会の御審議で御意見を承りますれば、それも念頭に置きましてさらに検討をいたしたいと思ひます。

○安井委員 第八条の地方交付税の額の算定の特例があります。従来のこの種の特例については、合併補正というふうな仕組みでやったこともあったようだし、これの場合は合併による算定に關す

る特例的な措置、こういったようなやり方と、いままでの仕組みから現在のこの段階に至るまでの経過において、自治省の考え方がどうも、何といひますか、きちんとしたものになっていないような気がするのですが、補正的な措置でなしにこういうような措置に至った経過といえますか、これが結論なんだと思うのですけれども、そこに至った筋道につきましても、と御説明願いたいと思います。

○佐久間政府委員 合併補正が算定がえの特例かという点ではございませんで、算定がえの特例は町村合併促進法以来、新市町村建設促進法におきましてもさきの合併の特例に関する法律におきましても設けておたのでございます。そのほか合併補正につきましては新市町村建設促進法に規定があったのでございます。ただ合併補正のほうは合併を積極的に奨励をする意味が非常に強いように思われましたので、今回は前々から申し上げているような趣旨の立案でございますから、合併補正の規定は落として、交付税の算定がえの特例だけにしようということにいたしましたわけでございます。

○安井委員 第十条の都道府県の議会の議員の選挙区に関する特例についてでありますが、この選挙区の設定についても従前どおりの選挙区による

こともできる、こういうふうな規定になっているわけです。ところが、市になったのだからそこで独立の選挙区分を設けたらという原則論もあるわけです。その原則論と、ここで特例として設けたものの選択のしかたですが、この選択のしかたはその都道府県の条例にまかされている、こういうふうに理解されるわけです。衆議院議員の選挙区に関する特例については、これは法律措置できちんとしておられますけれども、都道府県についてはそのようなことであり、この場合において特例を置いたという趣旨からすれば、この特例によるような措置で都道府県条例がつけられるのがよいというふうな理解もできるし、しかし都道府県議会の中の勢力関係からその市だけが独立した選挙区にされる、こういうような方向にいくことも

考えられます。したがって、これはどっちになるかということが、この法律の条文を読むだけでは明らかでないような気がするわけです。すべてが都道府県の議会だけにまかされて、合併といううなその渦中にある住民の意思がどこまで反映されるか、そういう問題につきまして自治省としてのお考えはどうですか。

○佐久間政府委員　この規定自体から申しますと、都道府県の条例の定めるところにゆだねておるわけでございまして、都道府県が条例で自主的に適当と思う方法を選択するわけでございします。ただ、この規定をわざわざ合併の特例に関する法律に規定をいたしました趣旨は、これによって市町村の合併を円滑に進めようという趣旨でございしますから、都道府県の議会で条例を制定されます場合におきましても、その法意は念頭に置いて判断をなさるべきものの、かように考えております。

○安井委員 その地域における住民の意思がどういふふうになれば尊重されるような仕組みになるかという点であります。この問題を建設計画の中に入れるというのもちょうとおかしいような気もするのですが、そういうようなことはどうかという点、それがもしおかしいのだとすれば、関係の市町村議会が合併以前において議決をするとか、あるいは県に対する陳情だとか、あるいはまた市町村間における申し合わせだとか、そういうような形で住民の意思を明らかにするという実質的な措置を講ずることも一案だと思うのでございますが、その点どうでしょう。

○佐久間政府委員　市町村建設計画は、御指摘のように、関係市町村で協議をしてきめるわけでございます。市町村のやるのが本体になるわけでございますが、この中で国や県に対する要望事項と申しますか、そういうようなものをあわせて掲げておくということも、往々にしても見られるところでございます。そういたしまして、関係の県に対しまして関係市町村の意思を伝達をして十分配慮をしてもらうということも、確かにあつ

したいように一案かと思えます。

○安井委員　時間がありませんので先を急ぎますが、第十三条の国や都道府県等の協力に関する規定があります。ごく抽象的な規定であります。ここで政府が予定されております事項、あるいは予想されている問題は、どういう点ですか。

○佐久間政府委員 十三条におきましては、たとえば国が財政上、行政上、合併市町村の建設に資するような措置を考えていくというようなこともありましようし、また、公共的団体といたしましては、公社が電話局の区域を合併市町村と合わせるとか、あるいは鉄道の駅の名称を合併市町村の名称に合わせるというようなこともあらうと思ひます。それから、第二項におきまして合併関係市町村の区域内の公共的団体の問題でございますが、たとえば、農協が合併に伴ひまして統合をするようにつとめるといふようなことも、その一例と存じておるわけでございます。

○安井委員 郵便局電話局等の問題が、これまですでに合併を行なった地域においても、相変わらず問題として残っているような話を聞くわけですが、そういう従来からの措置が十分に進んでいない理由、さらに今回こういうふうな規定を置く際には、従来のそういうような実績、経過をも十分考慮して立案をされたのだと思いますが、関係の各省庁との連絡は、現在の段階においてどうなっているのか、それをひとつ伺いたい。

○佐久間政府委員 電話局につきましては、特に合併市町村から要望も承っておりますので、私どもも随時連絡を関係省庁にいたしております。昭和三十年度から昭和三十八年度末までの実績を申し上げますと、対象になりました局が四千五百四十二局ございますが、そのうち三千六百八十局にきましては、合併に伴いまして統合をいたしましたり、あるいは市外サービスの改善を実施をいたしております。そのほか未実施のものもございしますが、これらにつきましては、局舎の新築、改築の機会に実施をしたいというような事情、あるいはまた地元でそれぞれ事情がございましておく

れているというようなものがございす。なお今後引き続き努力をしてみたいと思ひます。

○安井委員 この法律の附則第九条で、地方自治法の一部を改正する法律の一部改正が行なわれるわけでありすが、これによって、人口三万で市になれるという特例が昭和四十一年三月三十一日までで失効するわけだ。これに該当する市町村の数はどの程度か。それからまた、参議院のほうの修正で、人口四万で市になれるという修正が行なわれているわけでありすが、これに該当するのはどの程度か、今日の段階における自治省の見込みをひとつ伺いたいと思ひます。

○佐久間政府委員 地方自治法附則第二項第二号に該当いたしますので現在なお残っておりますものが、全国で七件ございす。ただ、この七件のうちで、現実に合併の動きのございすところは一件だけでございす。それから、参議院で御修正になりました点につきましては、私どももいたしましてまだ調査をいたしておりますけれども、全国知事会からの資料によりますと、全国で十数件あるようございす。ただ、私どもの見るところでは、それはただかりに合併をすれば四万以上になるというところでありまして、現実にはこの中で合併をして市になろうという動きがある程度ございすのは、一、二件のように存じております。

○安井委員 それから、きょういただいた資料のうち「昭和四十年四月一日合併市町村の合併協定事項」について、これはこの間の門司委員あるいは細谷委員からの要求で御提出になったのだらうと思うのですが、このうちたとえば宮崎県の都城市等については、議会はどうなるのかというふうなことについて触れてないように思ひますが、その点はどうなんですか。

○佐久間政府委員 都城につきましては、実は三月十三日に現在の議員の任期が満了いたしましたことになっております。したがいまして、現行法のもとでは選挙を行なわなければならない。そこで便法

として、現在三十六名の定数でございすが、荘内町が合併をいたしましたときには、その新法によつて、そのところから選出されるであろう議員数六名を引きまして、三十名の定数の減少条例をつくりまして、三十名で選挙をいたすというように伺つております。

○安井委員 どうもこの前の細谷委員や、門司委員の指摘をうまうのがれるようになつてくたさう。おつくりになつたような気がするのですが、そうじゃないのですか。その点の資料は、法律もできないうちに自治省はほとんど指導してけしからぬじゃないかというこの前の指摘を少し何かゆるめるようなおつもりで、意図的におつくりになつたような気がするのですが、それでいまちよつと伺つてみたわけでありすが、やはり法律措置がきちつとできてからでなければ、国会でどういふうな修正が行なわれるかもしれないし、あるいは国会の通過というものがいつになるかわからないのですから、そういう点慎重な態度で自治省は前進になるべきであらうと思ひます。

最後に、十年くらい前の暫定立法というふうな形でこれが出されてゐるわけでありすが、昔から十年一昔というのですが、やはり自治法の中にはめ込むような形で処理すべきではないかという意見も相当強いわけだ。特例、特例というふうな形で自治法そのものが――この自治法こそは地方自治の憲法であるわけでありすが、それが現実の扱ひは、自治法そのものではないに、特例の法律のほうで進んでゐるというふうな事態は、決して歓迎すべき事態ではないと思ひます。自治法の中に入れ込むということになりましたら、もつとこの法律の内容においても検討すべき点があつたのではないかと思ひます。そういう点について自治省はどういうふうに御判断されましたか。

○佐久間政府委員 立案の過程におきましては、先生のおっしゃいますようなことも検討いたしましたのでございす。たとえば三条、四条の議員の任期、定数に関する特例などは、むしろ自治法の中

に規定をして、合併をやります場合には恒久的にこういう特例を認めることにしてもいいのではないかと意見もあつたのでございす。また地方交付税の算定の特例につきましては、交付税法の中にそういう特例を入れてもいいのではないかと意見もあつたのでございすが、ただ今回の立法形式といたしましては、これまでございました市の合併の特例に関する法律を土台といたしまして、その適用の対象を二市以上の対等の合併からさらに広く一般の市町村合併に広めるといふ考え方で整理することのほうがかへつて便宜ではなからうかというふうなことで、法制局とも相談いたしましたかような立法形式をとつたわけだ。ございす。これは立法形式の問題でございすから、将来におきましては先生御指摘のような御意見も十分考へてみるべきもの、かように存じております。

○中馬委員長 吉田賢一君。

○吉田(賢)委員 簡単に一点だけ伺つておきま

地方において市町村の合併に伴い、もしくは市町村の平素の運営におきまして、部落財産とかく問題になつておるところがあるようでありすが、明らかに財産区になつておるところは別に法律の規定もありまして明確になつておるのです。が、そうでないに、たとえば数名の個人名の登記がある財産で、自治体のすべての住民の考え方は、部落の共有の財産である、こういうふうなものはどのような行政的指導をなさるのであるか、あるいはまたそういうものを一体だれが法律上の所有権の主体というふうにかへておられるのか、その辺が明確でないと思ひますが、財産処分に伴ひまして地方においてはきつて重要な問題でありますので、どのように考へておられますか。

○佐久間政府委員 部落の財産区と俗に言われておりますものの中に、公有財産といたしまして市町村有であるということも明確にいたしておりますものと、それからお話のように部落の個人名の共有財産のような形になつておりますものとご

ざいす。これは明治の初期以来のいろいろな沿革があるようございまして、ケース、ケースによりまして事情がまことに多様にわたつておるのでございす。私どもの考え方といたしましては、地方自治法の中に公有財産につきましては規定がございすし、また公有財産についての俗にいう入り会ひでございすが、それは地方自治法では旧慣使用権と称しまして公法上の取り扱ひをいたしておるのでございす。しかし個人名義になつておりますものにつきましては、個人の私有財産といたしましてそのような取り扱ひをいたしておるわけございす。ただ実際問題といたしますと、関係書類等も明確ではございせんので、どちらに入るか不明なものもあつて、いろいろ紛争を起しておるところもございすが、これらにつきましては、特に個人名義になつておりますいわけゆる入り会ひ財産につきましては農林省の關係になりますので、私どものほうとよく連絡をとりまして研究もいたしておるのでございす。

が、現在なおどういふふうな処理にしたらばよろしいか、明確な結論をまだ得ておらない状況でございす。しかし、はつきり公有財産として認められますものにつきましては、合併に伴ひまして当然関係市町村の協議の対象になるわけございすから、これは新しい市町村有財産といたしますか、あるいは旧村の区域における財産区のものとしたしますか、その辺は協議によつてきめることに相なつておる次第であります。

○吉田(賢)委員 これはもつと積極的に、明治もしくは旧幕時代からの慣行、あるいはその後の村における事実上の取り扱ひ、あるいははかりに数名の個人の登記になつておるようなもの、公有であるから公有とおっしゃいますけれども、公有であることの明らかなるものはまた多く問題がなさうであります。したがいまして、何を公有といふのかという問題だらうと思ひますが、独立の法人格のない部落は、部落総会なりあるいは部落会等といたしまして代表役員があり、部落財産もみな管理をしておる。その収益は部落の公共用

に利用してゐる。こういうような場合に、地域開発、広域行政が盛んになってまいりますと、土地の需要等が相当旺盛になって地価暴騰、あるいはそこにあるところの部落民の池が、一挙に数千万円で売却をせられる、こういうふうなことになる。これが町村合併の対象部落であるというふうなときには、やはりその財産価値が増大してくるということを含め、法律関係が明確でないばかりに意外な紛糾が起こつておるのでございます。でありますから、これはただ単に従来の行政実例というのでなしに、やはり法律なり、慣行なり、あるいはケース、ケース等をもっと精密に実態調査をして、そして明確な指針を打ち出す。法律が不備ならば明らかにする。そしてその帰属を明確にする。したがって、これの活用も相当具体的な基本的な方針を立て得られるというよりどころをもつとはつきりしないといけません。思ふのです。そうしなせんと、いたずらに有力な者の干渉なりあるいは議会の支配なりを受けて議会の顔色を見て合併等に支障を来す、あるいはそこにいろいろ山師的な開墾屋が入ってくる危険もある。ことに近畿地方におきましては、そのようなケースが相当ございます。一応議会等にお預けするようなものもよくあるらしいのですが、だんだんとそのような問題を掘り下げ、掘り起こしていきますと、ずいぶん出てくると私も見ておるのです。部落の池なんか見ますと、ことにそうであります。これは水利権者の所有であるとか、部落の所有であるとか、そうではなしに、今度工場が建つて入ってきた住民の共有であるとか、みんな分けてもらわなければならぬとか、この際は少し分配したらどうかという問題にすら発展をしております。だから、部落有財産そのものの法律上の性格、事実上の扱いをどうするかというところは、行政の見地から見てもやはり相当明確な方針を打ち出す必要があると思うのですが、法律家である政務次官、その辺、一べん自治省といたしまして抜本的解決に乗り出すような対策へ積極的におな

りになってはどうだろうか、こう思います。

○高橋(禎)政府委員 おつしやるのとおりでありまして、いろいろそうした問題が地方に存在して、しかもそれがその部落の感情の対立を生み、その他平和を乱すとか、あるいはまたその財産の活用ができないとか、いろいろ問題がありますので、これはおつしやるように、法律でとか、裁判でたどころにとつたような名案もございませんが、しかし、自治省といたしましては、それらの実態を調査して解決してまいりたいという考えで、昭和四十年の予算にもその点をお願いしておる、そういう状態でございます。

○吉田(賢)委員 希望だけ申し上げておきますが、やはりこれは部落に依然として保存せしめて、利用度を高めて、部落自体を、たとえば税金の要らない部落にするとか、島根県の松江の近所のある有名な温泉都市、あれは何となくこういうところですが、あそこなんかはほとんど税金なしの町になっていきますね。そういうようなこともあるようでありまから、今後そのような地下資源の開発等をめぐりまして、部落財産というものが相当社会的経済的に注目の対象になるべきものと思ひますので、これは相当強く前向きな姿勢で掘り下げて解決の指針を打ち出していくというふうにひとつ方針を立てられることを御希望申し上げておきます。

○中馬委員長 午後二時四十七分開議
休憩前に引き続き会議を開きます。

○中馬委員長 休前に引き続き会議を開きます。市町村の合併の特例に関する法律案を議題とし、審査を進めます。

○中馬委員長 起立総員。よって、本案は原案のとおり可決すべきものと決しました。

○中馬委員長 御異議なしと認めます。よって、本案は久保田田次君外二名提出の動議のごとく附帯決議を付することに決しました。

○中馬委員長 御異議なしと認めます。よって、本案は久保田田次君外二名提出の動議のごとく附帯決議を付することに決しました。

○中馬委員長 御異議なしと認めます。よって、本案は久保田田次君外二名提出の動議のごとく附帯決議を付することに決しました。

○中馬委員長 御異議なしと認めます。よって、本案は久保田田次君外二名提出の動議のごとく附帯決議を付することに決しました。

○中馬委員長 御異議なしと認めます。よって、本案は久保田田次君外二名提出の動議のごとく附帯決議を付することに決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○中馬委員長 次会は公報をもってお知らせすることとし、本日はこれにて散会いたします。
午後二時五十二分散会

昭和四十年三月三十日印刷

昭和四十年三月三十一日發行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局