

第六十一回国会
衆議院
地方行政委員会
議録 第十五号

昭和四十四年三月二十日(木曜日)

午前十時三十九分開議

出席委員

委員長 鹿野 彦吉君

理事 大石 八治君

理事 古屋 亨君

理事 保岡 武久君

理事 山本弥之助君

理事 青木 正久君

理事 奥野 誠亮君

理事 龜山 孝一君

理事 斎藤 寿夫君

理事 井岡 大治君

理事 依田 圭五君

理事 小濱 新次君

出席政府委員

大蔵政務次官 上村千一郎君

自治政務次官 砂田 重民君

自治大臣官房長 宮澤 弘君

自治省行政局長 長野 士郎君

自治省税務局長 松島 五郎君

委員外の出席者

専門員 越村安太郎君

本日の会議に付した案件

地方自治法の一部を改正する法律案(内閣提出
第七五号)(参議院送付)
地方税法等の一部を改正する法律案(内閣提出
第五八号)

○鹿野委員長

これより会議を開きます。
内閣提出にかかる地方税法等の一部を改正する
法律案を議題とし、質疑を行ないます。
質疑の申し出がありますので、順次これを許し

ます。門司亮君。

○門司委員 きょうは地方税法に関して特に大蔵
省の意見を一応たてておきたいと思ひます。
私が大蔵省の意見をたてたいと思ひますこと
は、日本の税法は、御承知のように、ことに地方
税に関しては、二十五年のシャウプ勧告で大体基
礎ができておりました。そうしてそのときのシャ
ウプの考え方は、御承知のように、法律で定めて
おるとおりに、地方公共団体の基礎的団体は市町
村であるというたてまえをとって、したがって市
町村にできるだけ固定した財源を与えたいとい
うのが時のシャウプの考え方であつたと思ひ
ます。その考え方には誤りはなかつたと私は思
ひます。

その当時の税制の状態を見てみますと、国、
地方を通じて一番優位に置かれておつたと思
はれるのは市町村であります。府県税の一〇〇に
対して一七〇という数字を持っております。こ
がこれは、御承知のように固定した財源であ
つて、したがって、確定財源を要求したために課
税対象が固定したものでござつておる。流動性
がなくなつてきておる。ところが、その後の日本
の経済の発展が非常に急速に伸びてまいりまし
て、したがって税の性格からいへば、不確定財
源であるが、しかし経済に由来する税金のほう
がよいといふような形になつてきた。そこに理想
と現実とのギャップができてきておる。そうして
最近の市町村財政というものは、税制の面から
見れば非常に貧弱であります。したがって、国、地
方を通ずる根本的の税制改革の時期が一応来
ておるのではないかと。そういつても、また世の中
がうんと不景気になるかもしれない。それはまた
そのときの考え方があるかもしれない。しかし、
どう考えても、二、三日前の新聞などを見ても
と、二十年もたつと世界で一番大きな経済力を持

つ国になるだろうということを言ひてあるところ
を見ると、近い機会にその国の経済が没落する
とは思ひきれない。そうすると、この辺で国、地
方を通ずる税制改革を一応行なう必要があると
思ひます。そういうものに對する大蔵省の見解を
最初に聞いておきたいと思ひます。

○上村政府委員 いま門司先生のおっしゃつた
とおり、シャウプ勧告の際におきまして、現在も
そうですが、市町村の財源というものがつきま
しては、むしろ伸長性といひましようか、浮動性
といひましようか、安定性を持った財源で確保し
ていこうという考え方であることは間違ひござ
いませぬ。そういう意味から、現在の高度成長に
伴ひまして、たとえば法人事業税とかそういう
ものにつぎましては急激に伸びてきておる。こ
ういふようなところで非常にアンバランスの観
念が出てきておることは確かでございます。

この税制の問題につきましては、税制調査会な
どの答申がございまして、長期税制、あるいは
前としましては四十四年度の税制措置、いろいろ
意見が出ておりますが、先生おっしゃる通りに
現在、一回洗い直して考えてみる時期に到達し
ておるのではないかと。しかしながら、先生御案
内のように、税制といふものにつきましては、税
制自身の性質、体系といふものがございまして、
実はある程度長期の計画を踏まねばならぬ必
要もございまして、慎重な態度で臨むというこ
とはもちろん必要でございませうから、税調な
どの御意見、あるいは大蔵省内部でも、いろ
いろ見解をまとめたがらいま前向きに作業を進
めておる、こゝういふ実情でございまして。

○門司委員 大蔵政務次官のせつかくの答弁で
ございまして、大蔵省がやられておること、考
えられておること、いまの答弁とは、いささか理

念的に食い違いがあるように私感します。
それはなぜかといひますと、ことしの地方財政
計画を策定する以前における大蔵省の態度であ
ります。地方税については、交付税を減額しよう
といふのが大蔵省の態度であつたと考へてお
ります。そうすると、いまの次官の態度とは全く食
違ひのであります。

交付税は、御承知のように一つの補充財源であ
る。従来の経緯からいへば明らかに補充財源であ
ります。いまは税といふ名前をつけましたから、
地方の固有財源だといふことが当てはまるかな
と思ひますが、以前は交付税だつた。その前は配
付税だつた。こゝういふ経緯を持った税制であり
ますから、税といふ名前をつけたから固有財源だ
と、ことばの上では言えるかもしれないが、こ
れは明らかに調整財源であることは間違ひない。
ところが、いまの次官のおことばでは、この調整
財源すら取り上げようといふことになれば、こ
れは全く大蔵省のいまの答弁と現実との食い違ひ
です。

御承知のように、地方自治体の持つておる固有
の財源から来る確定財源というふうなもの、非
常に流動性のある今日の経済情勢から見てもアン
バランスのできておることは事実である。しかも、
地方の自治体、ことに市町村の財源というものが非
常に枯渇しておる。国がどんなにいろいろな施策
を講ぜられましても、市町村の財源が枯渇して
おる現状においては、私は満足な国の政策は実行で
きないと言つたほうがよろしいと思ひます。むし
ろ、国が貧乏であつても、市町村が豊かな財政
で、そして国民福祉の現実の行政を行なつていく
姿こそ文化国家に望ましい態度ではないかと。こ
ろが、国のほうは財源を十分持つておいて、そ
していまのような答弁だけはするが、しかし実際は
交付税を削つてしまへといふような大蔵省内部の

意見があるという事は、私は矛盾があると思う。そういう答弁で私はこれをよろしいと言いつけにまいりません。

それなら、ここでもう一つ聞いておきます。私は、きょう、次官は時間がないそうでありますから、意地悪くこへ長く引っぱらうとは考えておりません。もう一つ聞いておきますが、国のことしの財政といいますが、予算を編成されます一つの基準として考えられたことは、国債はできるだけ少なくするという考えであったことに間違いないです。ところが、地方の借金は毎年毎年ふえていくのです。国は従来借金をしないというのがドッジ・ラインの一つの大きな示唆であって、池田内閣当時は厳重にこれは守ってきたということが考えられる。ところが、地方は、だんだん、だんだんと、そのお金の足りないのは国が貸してあげるからというので借金政策にゆだねておる。私は、税制の改正をもう少し早くして、地方もやはり早くその税財源によるような形をとりたい。それこそがほんとうの行政のあり方だと考えておったが、そういえない。地方財政は今日税制によってまかなわれている部分はきわめて少ないのであって、二割自治だ、三割自治だ、まごまごすると一割自治だと悪口をいわれておる。そこで、大蔵省の考え方はそういうことで、国の財政についてはできるだけ国債は少なくしていくが、地方債はふえてもいいという、この矛盾した考え方に、大蔵省のはっきりした答弁をひとつこの際聞いておきたいと思います。

四十四年度の予算など組んでいっておるわけですが、実はいま地方の財源が十分であるというふうな考えを持つわけではございませんけれども、しかし四十四年度の全体の答弁編成に對して、地方と国と一体をなして一つの財政政策の目的を達する方向をとっていきたい、そういう点から考えるならば、いろいろと経済の見通し、あるいは地方財源の増収見込みというものにつきまして、相当の伸びが四十四年度にはある、そういう点と、国の全体の財政の点を考えた場合において、六百九十億というものにつきまして、何も取り上げてしまふわけではございません。大蔵大臣も本会議で答弁をいたしておりますし、いろいろと先生も御承知のとおり、今年度におきましては、これだけ減額した部分を差し上げて、そして、来年度以降これを従来の歩合に上積みして交付していく、こういうふうな点でおるわけでございます。決して、決して地方財源がこれで十分だというわけでもございません。それかといって国の財源が十分だというわけでもない。そこを見合せてやったことでございまして、先ほど申し上げましたような基本的な大蔵省の考え方というものは間違いない、こういうわけでございます。

四十四年度の予算など組んでいっておるわけですが、実はいま地方の財源が十分であるというふうな考えを持つわけではございませんけれども、しかし四十四年度の全体の答弁編成に對して、地方と国と一体をなして一つの財政政策の目的を達する方向をとっていきたい、そういう点から考えるならば、いろいろと経済の見通し、あるいは地方財源の増収見込みというものにつきまして、相当の伸びが四十四年度にはある、そういう点と、国の全体の財政の点を考えた場合において、六百九十億というものにつきまして、何も取り上げてしまふわけではございません。大蔵大臣も本会議で答弁をいたしておりますし、いろいろと先生も御承知のとおり、今年度におきましては、これだけ減額した部分を差し上げて、そして、来年度以降これを従来の歩合に上積みして交付していく、こういうふうな点でおるわけでございます。決して、決して地方財源がこれで十分だというわけでもございません。それかといって国の財源が十分だというわけでもない。そこを見合せてやったことでございまして、先ほど申し上げましたような基本的な大蔵省の考え方というものは間違いない、こういうわけでございます。

なっているか。道路としての形態を備えておるか。下水の問題はどうなっているか。小学校の教育の問題はどうなっているか。私は大蔵省に對してその点をひとつ資料で明確に示してもらいたい。大蔵省が地方の行政に對して、財政需要というよりもむしろ行政需要に對して、どれだけの金が要るかというのを、マスタープランをひとつこしらえてもらいたい。もしあなたのほうでできないうちなら、いま各市町村でこしらえておられますマスタープランをこへ持つて来ることはきょうは遠慮いたしました。これはとてもなぐ大きいものですから、示してもいいのです。地方自治体がいまマスタープランとして書いておるようなことを、たとえば下水にいたしましても、日本の下水は全国平均で六%から九%ぐらいしか進捗していないでしょう。これをここの五カ年間、十カ年間のうちに一〇〇%完成させるということになるとどれだけの金が必要か。また、これが一〇〇%できなければ近代国家といえますか。近代都市といえますか。東京など見てごらんない。まだ二百万戸の便所がくみとりで海上投棄でしょう。これで一体世界で一番大きな都市であって、文化国家なんということがいえますか。一体政府は何をお考えになっているのですか。横浜に行っても同じことです。完全な下水道が一尺でもありませんか。こういう非文化的、非文明的の地方の行政は財政の關係から甘んじていなければならぬ。やろうとしてもやれないのである。こゝにたくさん人間の集まってくるとこに従って子供の教育の問題をどうするかということである。これも私はここではっきり申し上げておきますけれども、いままでの地方の大きな都市の人口増は社会増であります。ここにたくさん人がくるといことは、地方から集まっておったのである。しかし、こゝしを中心にして、私はこゝしが大体初年度とは思いますが、こゝしを初年度とすれば、これから自然増がふえてまいります。それは大体終戦後のベビーブームのときに生まれた人たちがもうぼつぼつ子供を産む時代になってお

体教育国家なんて大きなことがいえますか。教育の普及度は日本が世界中で一番高いなんて、なるほど子供が学校に行っている率は一番高いかもしれない。しかし、内客はきわめて貧弱でしょう。こういう地方の財政自身というものは、地方の財政は単に財政というのではなくて、行政需要からくる財政需要であって、したがって行政需要を考えないで、ただいままでこれだけあげていたから、ことはこれでよろしいのだという大蔵省の考え方は改めてもらいたいと思う。これを改める意思がございしますか。

○上村政府委員 もしいま先生がおっしゃったように、日本の社会資本なりいは福祉資本ということがいえるかどうかはしりませんが、それが非常に立ちおくれであることは間違いないと思うのです。それは先生おっしゃるとおりだと思います。でございしますが、結局、予算を編成するに際しまして、一つの限られた財源をどう配分していくかという問題でございまして、いま先生のおっしゃる点は十分私は留意すべきものだと思っております。が、いろいろと各省とお打ち合わせをしながらいろいろとやっているとございまして、先生も御案内のとおりかと思うわけでございします。が、いま申されております点につきましては、私は十分留意していくべきものだ、こういうふうに思っております。

○門司委員 留意されただけではどうにもならぬのです。毎年そういう答弁を聞くのです。実際はここまですると地方自治体はまんがでできない事態まで出てくる。産業は非常に伸びておる、経済は非常に伸びておるとおっしゃるけれども、その経済をささえておる労働者のいい場所である家は足りないでしょう。これは一体だれが責任を負うのですか。直接の責任はやはり市町村ですね。自分のところに住んでおる住民の世話に市町村がしなければならぬことは当然であります。子供の教育も、さっき申し上げましたように、市町村がしなければならぬことは当然である。遠隔の地から通おうとすれば、バスを通すと

いうことも、交通機関を整備するということも地方自治体の責任であります。国は経済を進展すればそれでよろしいんだというけれども、しかも、資本主義の今日の社会において、経済が進展してもうけるのは資本家だけでしょ。その経済をささえている今日の労働者の生活の環境というものはいま申し上げたとおりであります。住宅を求めていこうとすれば、あるいは安い土地を求めようとするれば遠隔の土地を求めなければならぬ。通勤に時間も二時間もかかる、疲労度は非常に激しい、これは労働者個人の負担である。しかし、それを補う市町村の行政の中からくる教育であり道路であり交通問題であるというようなことは当然市町村にかぶさってくる。下水の問題もかぶさってくる。だから、あまりにも国家中心主義の予算編成をされて、住民の福祉を全く忘れられた今日の大蔵省のものの考え方については、私はきわめて大きな不満を持っておりますが、そういう私のいま申し上げましたようなことを、一体大蔵省としては是認されますか、されませんか。

○上村政府委員 もの考え方につきましては、私は先生のおっしゃる点もよくわかるわけですが、これをどういうふうに予算面であらわしていかうということになります。とにかく社会資本なりその他福祉関係の資本というものが日本においては非常に立ちおくれしておる。また、経済の伸びからいって、それに比べて立ちおくれしている。これをどういうふうにするかということのものの考え方につきましては、大蔵当局としましては熱心に検討しておる、私はこう申し上げていいと思ひます。

○門司委員 検討されておれば予算の中であらわされてこなければならぬ。先ほどお話がございましたから申し上げておきますが、六百九十億なん、何でお取り上げになるのですか。自治省もまた自治省であって、これの配付の方法がどうかこうとか言っているけれども、特別法をこしらえてもいいのですよ。法をこしらえて配付すれば、

これは幾らでもできるのです。むずかしい仕事じゃない。四十五年でなければ使えないのだから、四十五年まで政府に貸しておこうというの、自治省の考え方は非常に間違っていると思ひます。自分のところが貧乏して困っている、そうして金持ちのほうにお金を貸そうというのだから、これはさういふ論理に合わない自治省の考え方であり、大蔵省の横暴だと思ひますが、そういうことはここで言うことはやめて、時間もございしますまいから、その次に聞いておきたいと思ひます。これは、いまの地方財政を非常に苦しめております問題の一つとして、補助金の問題がある、あるいは政府の出資金の問題がある、こういう問題についてもう少し徹底的に整理をするお考えはございせんか。

○上村政府委員 いま先生のおっしゃったような点は、しばしば国会でもいろいろ御指摘を賜っております。これに前向きに取り組んでおりますが、具体的問題につきましては、事務の者から御説明をさせていただきます。

○門司委員 ちょっとこれは私から、ほんとうによいけいなことを言うのですけれども、次官、時間がないとおっしゃっておりますので、事務当局と私と渡り合っている時間があるかな。次官のほうでよろしいと言われるならば、事務当局にひとつ御答弁願いたいと思ひますが……

○上村政府委員 詳細な、どの点がどの点まで整理をされ、どういうふうになったという数字があるわけでございますけれども、私はいま記憶いたしておりませんから、いずれ書面なりでも申し上げます。

これは、数字の問題をあなたから聞かなくなつて、書いてある。そんなものはちゃんとわかるのですよ。去年どうなつておつてことし補助金をどうしたかといううなことは、私は政治の姿勢を聞いておるものであつて、いまの地方財政を見てごらんない。国は借金を多少されておりますけれども、借金は税金の何分の一ですか。地方のまかなつております総体の予算というものは国とほとんど匹敵するようなことになっていますが、その中で税財源がどのくらいあります。かきわめてわずかな税財源、そうしてほとんどが国のやっかいにならなければならぬのが借金じゃないかな。こういうことに大体なつてい、こういう財政の基礎的の——配分とは私は申し上げませんが、あり方について、国はもう少し姿勢を正すべきじゃないかということ。国が何でもかんでも税金をたくさん取り上げておいて、そうしてその中から幾らかずつ地方に補助金をや、いわゆる官僚統制に結びつけようとするもの考え方、はやめてもらわなければならぬ。この補助金が明らかに官僚統制の最大のパイプでしょう。地方の自治体に全部補助金がなくなつてごらんない、役所の役人は困ると思ひます。地方に幅がきかなくなつてどうにもこうにもならなくなる。これは日本の憲法のたてまえからいいますと少し間違ひなんです。九十二条には明らかに、地方の政治は地方の住民によつて行なえと書いてあるのです。政治は行なえと憲法に書いておるが、財政は国家から与えられたものはきわめてわずかである。どうしても国に依存せざるを得ない。したがって、今日の陳情政治を見てごらんない。この浪費は一体どのくらいあるか計算されたところがあるならば、自治省のほうからでもどっちでもいいのですが、いま地方の公共団体が補助金獲得のために、予算編成の前、あるいは一年じゅう上京して、まあ私は全部が浪費とは申し上げませんが、浪費にひとしいお金をつかつておるの、どれくらあるかということ、貧乏人はますます貧乏するようになつておる、どこかで調べられることがありますが、これは自治省で調べたことがありますが、あつたらこの際はつきりしておいてもらいたい。いまの国と地方とのこういう財源配分の関係からくる浪費がどのくらいあるかということ。

○砂田政府委員 そういう調査を自治省でやつたかどうかということは私つまびらかにいたしません。ただ、門司先生おっしゃいますあの予算編

昭和四十四年三月二十日

成の時期のああいいう状態は、全く好ましくないことだと私は考えております。ああいいう事態の起こりますことを、やめろやめろではなくて、やはり根源を解消しなければならぬとまらない事態ではないか、このように考えております。

○門司委員 大蔵省を中心として国の役人はあれを楽しんでいるんじゃないですか。大体、地方の県知事さんが頭を下げて頼みに来る、市長さんが頭を下げて頼みに来る、市会議員、県会議員が来る、地方ではいっばしの先生といわれている人々がみな頭をべこべこ下げて、しかも十人も十五人もぞろぞろそろって役所に来ることを役人は特権と考えているのじゃないですか。その特権の最大の原因は補助金でしょう。これからくる疑獄のあったことを御存じですか。役人に陳情するため費用を使って、それが暴露されておやめになった市長さんも、政府の役人もおるでしょう。いわく、当時のその人の市会での答弁、なるほどこれだけ役人にお金をつかいました、しかし補助金をこれだけいただけてまいりましたから市民に迷惑をかけてはおけません、というのがそのときの答弁ですよ。こういうものを助長するのはこの補助金でしょう。地方財政と国の財政との今日のこの大きなアンバランス、地方はどうしても住民に迫られて仕事をやらなければならない。したがって背に腹はかえられない。政府の役人に泣きついてでも補助金をいただけてこなければ仕事ができないという今日のあわれな地方の自治体の姿ですよ。こじきと言っておられるかもしれないけれども、物もらいに来ているから物ごいをしなければならぬという今日の姿は見えていられないですよ、実際。それを平然として見ておって——もしできれば私はきょう総理大臣に来てもらってこの実情を聞きたいと思うのですけれども、国が平然としてこの実情を見ておる。そして、その悪い風習は年々ふえております。自治省も厳密に計算はしていないでしようけれども、ごく大まかに計算をしてごらんない。三千幾つかある市町村に

議員がどれだけのいるか、その議員の諸君が一年に一回ずつ東京に出てくるとするとその費用がどれくらいかかるかということ、大してむずかしい勘定ではないと私は思う。一年に一回じゃないでしよう、まごまごすると一人の議員が一年に二回も三回も上京してこなければならぬ、何事をやるにしても、国に財源をもらってやって仕事をしなければならぬという今日の日本の行政というものは、憲法の趣旨に全く反した国の行政のいき方でしょう。そうして、財政によって国は牛耳ろうとする。また、日本の官僚国家をこしらえ上げようというのにはここにのじやないか。日本の官僚国家がもうすでにでき上がっている。そのことは、もう一つつけ加えて言わしていただきまして、もう一つつけ加えて言わしていただきまして、地方にたくさんの天下りの官僚ができてくるということ。都道府県や市町村は——自治省の役人のいるところでこんなことを言うとおこられるかもしれませんが、できるだけ自治省から役人を迎えておったほうが、大きいパイプが小さいパイプかわからぬが、とにかくパイプが一通じるといふこと。県庁の土木関係の諸君は、建設省からだれか来てもらえば、そこに一つのパイプができるということになる。そしてだんだん昔の官僚制と官僚行政に現在おちいりつつある。この際、財政を通じてそういう行政面までも改める必要があるのではないか。そのことのために、国、地方を通ずる一応の税制改革をこの際思い切つてやるべきではないかということ、私は結論として聞いておるわけでありませう。大体約束の時間になっておりますので、そう長くお引きとめはいたしません、これはどうお考えになりますか。

○上村政府委員 私は門司先生のおっしゃることに同感でございます。それで冒頭にそのことを申し上げたわけですね。といふことは、補助金特に小額の補助金の合理化というのについては、やるべきであるというところは閣議決定もございませう。その線では相当取組んでおるわけですが、現実の場合にはなかなかうまくいかない点も、率直に申し上げまして起きております。それから、先ほど門司先生がおっしゃったように、地方の財源というものがつきまして、安定した、固定したものを十分考えていく時期に入ってきておるのじやないか。こういうものにとともに、シャウブ以来の地方税の考え方におきまして、その当時は妥当だったと思われませんが、高度の経済成長下におきましては、非常にいろいろな考えさせられるアンバランスも出てきておる。だからこの際、地方あるいは国を通じて、基本的に一回考えてみる時期に立っておるであらう、こういうふうな姿勢なんぞでございます。何しろ先生も御案内のように、税制自身におきましては、大きにそれ自身一つの体系と申しまして、原理と申しまして、これにきまましてはきまわて影響が大きくなるし、また公平の理論をどういふふうにしていくかというふうないろいろな問題がございまして、慎重を要する点が非常に多いというふうな点も出てきておる。しかし、もうそうも言うっておれぬ時期に来ておるのじやないか、こういうふうな考え方を持っておるわけでございます。

それで、いま先生からいろいろとおしかりを賜わり、そして御指摘を賜わった。これは私もよく胸に体しておるわけでございますが、現実には、きわめて歯切れの悪い結果を来たしておるという点をあからさまに申し上げておるわけでございます。

○門司委員 もう少し詰めてお聞きいたしておきたいと思ひますが、税制調査会に対して政府はそういう方針で諮問されますか。いままでの税制調査会に対する諮問事項というもののの中に、そういうことがあまりはつきりしてないように見受けました。したがって、答申もそういうことがあまりはつきりしてない。当面の税制をどうするかというところは書いてあるけれども、基本的なことは、ちっとも書いてない。そういうものの考え方、今度は税制調査会に諮問をされるということに受け取つておいてよろしゅうございませうか。

○上村政府委員 具体的にどういふ内容で、どういふ文句でいうことは、いま煮詰まっております。せんから、ここではつきりしたことを申し上げることはできませんけれども、しかし、いま申し上げておる精神におきましては十分くんできたいというふうな思つておるわけでありませう。

○門司委員 どうも安心ができません、ほんとうにどこをどうするといふことが——実際、日本の政治を見てごらんない。見られたものじゃないから。そして地方の自治体が、市長さんにしても、知事さんにしても、市長さんにしても、何れも東京に出てきて役人に頭を下げて、それも大臣にでもお会いになって話をするなら別ですけれども、課長さんや係長さんにとりまですて——地方に帰れば、公選されたりつばな首長です。私は、かなりつばな権威のある人だと思ふ。公選ですから、総理大臣よりある意味においては権威があるかもしれない。総理大臣は遺憾ながら公選じゃない。自民党の公選であるかもしれないが、国民の公選じゃない。形からいへば小さな村長さんも公選でございます。その公選の、きわめて権威のある、また非常に重要な地位にある人が出てきて、役所の係長さんという係長さんにはまたおこるかもしれないが、しかし係長は係長であることに間違いないのであつて、一係までにも頭を下げて頼んで回らなければ自分の地域の行政が行なえないというこの情けない姿、これをあたかも助長するような財政配分のしかたというものについては、私はほんとに残念ないうより憤りを感ずる。そして、これが何年も何年も、幾らやっても直らない。これにだんだん拍車をかけている。これはさつき申しましたように——今度は悪口をあまり言ふなということ、あまり言わないつもりでおりますけれども、ある意味においては、役人というものは楽しんでおるのかもしれない。いまに村長が頭を下げておれるところに

る、どこそこの知事もおれのところに頭を下げて来るを得ないだろう、それでは、ほんとうの日本の民主行政は行なえない。同時に住民の幸福にはならない。したがって、いまのような答弁でなく、次官の答弁としてはむづかしいだろうと思ひますので、これ以上あなたに追及はいいたしません、しかし大蔵省内部ではひとつそういうことを考へて、ほんとうに住民の幸福のためにやれることが必要ではないか。それでなければ、何年後には世界で一番大きな経済力を持つ国になるなんて、どんなにいいばつてみたところで、国民一人一人の生活がいまのような状態ではいばれた筋合いではない。万国博覧会をやつて、おいでになった諸君にどこを見せるか知りませんが、ほんとうの日本の姿を見せてもらひなさい。実際、外国の人たちは驚くと思うのです。

最後に、もう一つ聞いておきたいと思ひますことは、予算編成の問題ですが、いろいろな問題で地方の自治体が非常に困つておりますのは、國から来るお金が非常に多いのですから、結局それを受けて立つて仕事をしなければならぬという關係から、地方の自治体は、始終いわれていゝことではありますけれども、当初予算は、ほとんど全部といつていいほど骨格予算しか組めないといふことである。そしてあとは補正予算でこれを事業予算として繰り返して行く。したがって、地方自治体の予算編成からくるいわゆる予算の審議というふうなもの、これの執行に対する責任が非常にあいまいになつてくる。したがって、國と地方との予算の年度をそろえる必要はないかと思ひます。同じ年度でありますから、地方の自治体はどれだけ補助金をもらへるか国会できまらなければわからない。四月の初めにならなければわからない。ところが、地方の自治体も、四月一日から発足するのである。わからないうちに大体このくらの見込みだといふことで予算が組まれる。ここにも陳情政治の一つがあります。実例を申し上げてもよろしいのでありますが、ある自治体では、ある種の問題の予算をかなり大きく組んでと

うにもならない。原因はどこにあるかというところ、大体このくらの補助金があるという話を聞いたから、補助金はそういうふうな予算に計上いたしたましたが、実際はそういうふうな補助金はもらえないから、さあたいへんだといふことで、結局お百度参りをしなければならぬ、こういう実例がないわけじゃございません。これはあらわれたのは一つか二つでありまして、これらも、実際はみんなそうだとする。そこで國と地方との会計年度を變更するという御意思が、おありになるかどうか。

○上村政府委員 いま先生のおっしゃつたような点は確かにあるわけでございますから、自治省ともいろいろ關係の深いところでございますので、よく相談しながら検討していきたいと思ひます。

○門司委員 約束の時間が少しく過ぎておりますので、私の質問はきょうはこれで終わります。

○鹿野委員長 この際、暫時休憩いたします。午前十一時十九分休憩

午後零時三十五分開議
○鹿野委員長 休憩前に引き続き會議を開きます。地方自治法の一部を改正する法律案を議題とし、質疑を行います。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。太田一夫君。

○太田委員 大臣にお尋ねいたすところでありますが、きょうは大臣よりもなお詳しい政府委員が御出席になつていらつしやいますので、この際、地方自治法の一部改正という、いわば住民の基本的權利であり、わが國地方自治の本旨に基づくところの、その基本法である地方自治法の一部改正をなさるといふその要点について、二お尋ねをいたします。

最初にお尋ねいたしたいのは、順序を追つてお尋ねしますが、地方公共団体の処理すべき事務の例示に十七号を加えられまして「消費者の保護及

び貯蓄の奨励」というのが入つたわけでありすが、これは一体いかなる所存に基づくものであるのか、何か今日の事態にかんがみまして緊急正を要する何らかの根拠があるのか、お尋ねをいたしたいと思ひます。

○宮澤(弘)政府委員 地方自治法の例示をしております事務は、御存じのように例示でございまして、地方自治体がおおむねどういふ仕事をいたすかというところを掲げてゐるわけでございます。御承知のように最近いろいろ行政需要が新しく發生しまして、行政内容も複雑になつてまいつたわけでございます。特に、一つは消費者保護行政と申しますかにつきましては、四十一年にこれに關する基本法も成立をいたしましたわけでございます。地方公共団体といたしまして、消費者保護行政について最近いろいろ心を砕いてやつておるわけでございます。

さらに、貯蓄の奨励の問題につきましても、御案内のように、この行政自身、地方団体の仕事の中に逐次とけ込んでゐるわけでございます。そのように最近住民の消費生活の安定に資するといふ面で各種の行政ができておりますが、この二つの行政につきましては、地方公共団体の行政内容にすてとけ込んでおります。これをさらに充実強化する必要がある、こういうふうな見地から例示の中に掲げた次第でございます。

○太田委員 それでは最初の消費者保護の件についてお尋ねいたしますが、四十一年に基本法が成立をいたしておりますが、したがって、地方自治体の責務をいたしまして消費者保護の施策を講じなければならぬ。それは具体的に申しますと、宮澤さん、市町村營のないは果營のスーパーマーケット等を設置すべきであるといふことをここに織り込んだといふことでございますか。

○砂田政府委員 スーパーマーケットとは全く關係ございません。消費者保護行政というのは、御承知のように各省いろいろ、この法律で消費者行政をやつておるといふ法律をだいた以前から持つております。しかし、昨年ぐらゐまで、各省と

もこの法律で消費者保護行政をやつておりますといふことを言つてまいつたのでございすけれども、たとえば農林省のJASの法律にいたしましても、制定がたいぶ古ございまして、企業と消費者と申しますか、企業保護と消費者保護、その重点がややもすれば企業保護のほうに片寄つていたような法律でございす。そういうものを、基本法が制定をいたしましたので、各省それぞれ整備をしていかなければならぬとなつてまいりました。ただ、その消費者と直接一番接觸してまいりますのが地方公共団体でございますので、消費者の利益を守るための行政、あるいは苦情処理等の問題につきまして、府県が担当してやつてまいらなければならぬ消費者保護行政というものが拡大して解明されるようになってまいりました。そういう府県がやらなければならぬ責務を持つた消費者保護行政、例を引いて申し上げましたけれども、太田先生はスーパーとおっしゃいましたけれども、そうではございせん、通産省が昨年から補助をつけたたりしております生活センター、あるいはその生活センターの中におきます各種の、消費者自身が商品テストをするための機械設備等、こういったものを各府県がそれぞれだんだん持つてやつていくようになってまいりました。そういう仕事をさすのでございまして、スーパーマーケットとは關係ございません。

○太田委員 消費者保護基本法の第三条には地方公共団体の責務がある。それは國の施策と相呼応いたしまして消費者の保護に關する施策を策定するといふことであり、同時に、これを實施する責務を負ふのでありまして、一つの例としていま次官は生活センターといふようなことをおつしやのすが、ここでは、これをなつてくることによつて物価が下がる、上がらないといふ保証はないわけなんです。いまで言うならば、秋田県の酒をそのまま団地に直送をして、何割か安い価格で消費者に直接売り渡すといふことのほうが消費者保護でございすね。それを認めることでございすか。

○砂田政府委員 太田先生も御承知かと思いますが、消費者保護基本法は、物価の引き下げにも役立つてございませうけれども、商品価格の問題だけを対象にして定められた法律ではございせん。消費者の四つの権利といわれます消費者のための主として家庭消費財の安全の問題、消費者が商品を選択いたします場合の情報提供の問題、知識の問題、こういったことを消費者保護基本法は主として考えて、立法を四党で共同でされたものでございまして、いま先生のおっしゃったところまで一挙に——いまおっしゃったような新しい流通と申しますか、そういうことを直接取り上げて、それが府県の責務であるということろまでは、まだいろいろ議論もあるところでございので、はつきりそこまでの問題として着詰まっているところではございません。

○太田委員　ただし、私はこれがここに掲げられることによって、やがて市町村営のスーパーマーケットから始まりまして、流通機構に手を加えるものというところも出てこようと思います。それは差しかえないことであるのかどうかということだけは、この際お答えをお願いしておきたいと思ひます。

○砂田政府委員　消費者保護基本法に書かれております消費者の役割割りということもございます。それぞれの府県の中にあります、あるいは市町村なら市町村の中にありますような既存のそれぞれの消費者団体、この消費者団体というものはなかなか組織化しにくいものでございますけれども、横の懇談会等をおつせんをいたしまして、こういう方々の意見を府県でくみ上げまして、それぞれの企業あるいは企業団体との間で、太田先生のおっしゃった流通の問題までおつせんをして、おっしゃった流通の問題までおつせんをして、流通機構の新しい整備を進めていく、これも府県がこれからやってまいらなければならない消費者保護行政の一つであると考えております。

○太田委員 それでは、その問題はそれにとどめまして、貯蓄の奨励であります。貯蓄の奨励というのは単なる理念的なものでございますか、事

行的なものでございますか、どちらでございませうか。

○長野府委員 貯蓄奨励は、従来からも県、市町村におきまして、その地域、地域で貯蓄に関するいろいろな民間の団体でございますとか、あるいは貯蓄推進のためのいろいろな組織等がありまして、そして地域住民の貯蓄奨励というものを、市町村と共同してやっておったということですが、実績もあるわけでございます。その意味の奨励のないわばPRに近いようなことを中心にいたしまして、そういう奨励活動を自治体が積極的に活発な活動ができやすいようにしたい、こういうこともございまして、地方自治法の例示の中に入れることが適切ではないかということに相なりました。それで今回入れさせていただいたということでございます。

○太田委員　それでは、ちょっと念のために聞いておきますが、それぞれ信用組合であるとか、あるいは金庫というところが、ことによって倒産をすることになるというようなことがあって、その貯蓄した方が非常な被害をこうむった場合においては、奨励をした側の地方自治団体はそれを補てんをする責務を道義的にも実際的にも負うんだと思うのでございますが、大体そういう方向でございいますか。

○長野府委員　地方自治法の例示に貯蓄奨励という字を入れることは、一般的に広く、貯蓄をするのは地域住民の結局長期における生活の設計と申しますか、生活の安定と申しますか、そういう問題にも役に立つということでございますが、ただそれをどこの金融機関に入れるのがよろしいとかどうとかいうことで、ここに規定した結果をいうことになるというわけのものでは私はないと思います。奨励にはいろいろな現実のやり方があると思いますが、これはかりにもせよ奨励でございまして、どこに預託するのがこの貯蓄奨励の趣旨にかなうんだというような意味のこととまで、この奨励というものが含んでおるとは私ども思っていないのであります。

○太田委員　あまり、わざわざここにこれだけ

まづ先に書いてあるから、大臣もまづ先にそのことをおっしゃたから、何か貯蓄の奨励をすることとはインフレーションの被害も守ってやるということとぐらゐの具体性があることかと思つたら、そうでもなさそうで、まあ可もなく不可もないということでございますね。

その次の行政運営の基本構想でございますが、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」これは具体的にどういうことですか。これを特に今回入れた理由は何ですか。どんなことでも議会にはからなければ、その理事者は何もできないというのですか。

○農野政府委員 元来自治体といたしまして事務を処理するにあたりましては、行政運営の基本的的な方針を立てまして、そして計画的にかつ総合的な行政を行なうということが大きな使命でございます。総合的にそういう運営をはかつていくということは当然の責務だというふうに考えられます。特にここに例示をさせていただいたのは、最近都市計画法でありますとか農業振興地域の整備に関する法律が国会にいま提案されておりますが、そういうものとかいうような、最近地域計画的な振興整備に関する法制が相次いで制定されましたり、あるいは制定されようとしているような場合、かつこうがございます。そういうような場合に、市町村の中でそういう計画を定めるといふことが、

できてくるものが多いわけでございます。そういう場合に、やはり市町村としては、地方自治法では基礎的な地方団体という地位を与えておるわけでございますから、そういうものが基本的な構想を持っておって、そうして、そういう構想に即して具体の都市計画事業でありますとか、いろいろなものが自治法に即して行なわれるというような形で、現在の新しい都市計画法は、すでにそういう法制化を終えまして出発をしているわけでございます。そういうことがありますので、地方自治

法はそういう意味の地方団体の運営の基本法という性格を持つておりますから、そういうものというよりはらといいますか、それを受けたような形といえますか、その根元になるような形といえますか、そういうことでやはりこの際規定をさしていただくことが適切ではないか、こういうことなんでございます。これはしかし、法文も、これに即して行なうようにしなければならぬというような規定のしかたをしておりまして、まあ法律の文句はいろいろな使い方がございますが、相なるべくはそういうことでやっていくのが、行政運営の基本としてのあり方としては正しい、こういう言ひ方にとどめておるわけでございます。

○太田委員　いままでとそう大きく変わらないが、新しい時代に新しい構想がどんどん法制等を基礎にいたしまして出てくるから、その場合に十分議会と連携を保って、基本法にのっとって努力するようにしてほしいということでございますね。わかりました。

それでは、次の点は、一定期間直接請求のための署名収集行為を禁止するという「政令で定める期間」というものがあるのですが、これは違憲の疑いがあるという意見が非常に強いのでありますけれども、違憲の疑いはないとお考えであるか。同時にまた、「政令で定める期間」というのはいかなる期間であるのか。国会が解散されたような場合においては、その期間というのはどういうふうになるのかという点につきましてお答えをいただきたい。

○砂田政府委員 私どもは、違憲でないという確信を実は持つております。それは、選挙というもののやはり憲法上重大な問題でございまして、住民の直接請求もまたこれ憲法上重大な問題でございしますが、どうもこの二つの大事な問題がからみ合つてまぎらわしいようなことになりますことは、憲法上、この二つの重大問題双方ともがあやふやなものになつてしまふ、かえつてそういうおそれを持つのでございまして、現在の公職選挙法上、特に選挙運動をできますのは、一定の選挙期

間でございます。現行法では、選挙運動中は戸別訪問はたいてい一切許されておられないことは御承知のとおりでございます。ところが、一方、住民請求のほうは、請求代表者が街頭で署名をとることもございまして、住民各戸を訪問して署名を収集することが常態であります。そのため、選挙ごとに、選挙のごく近い期間にこれが行なわれました場合に、選挙運動と署名運動の間にまぎらわしい事態が生じまして、それぞれの大事な制度が正しい運用がされない、こういうおそれが多分にはございますので、今日のような措置をとったわけでございます。私は、この二つの大

事な問題が、りっぱに正しく行なわれますのは、こういう考え方をしまいたはうがいいのではないかと、このように考えるわけでございます。政治の期間の問題でございますが、ただいま申し上げましたとおり、この二つの運動のまぎらわしい事態を避けた、それを防ぐというところでございます。選挙運動の期間中及びそれに先立ちます最

小限の期間とすべきことは当然でございます。現在政令で定めようと考えております期間につきましては、任期満了に伴います選挙の場合は、任期満了前六十日に当たる日から選挙の期間までの間、その他の選挙の場合は当該選挙を行なうべき事由の生じた日から選挙の期日までの間、このように考えております。

○太田委員 直接請求というのは、実際間接民主主義を補うところの非常に基本的な問題だと思っております。いま直接請求ができるのは、条例の制定改廃請求とか事務監査の請求、議会の解散請求、議員、長等の解職請求、こういう直接請求が認められておるのであります。これは選挙の方式による住民の間接民主主義的な参政法では不十分だという点を補ったものですが、それをどうしても禁止しなくちゃならないというのは、選挙の公正を期するというだけの意義でございませうか。

○砂田政府委員 仰せのとおりでございます。

○太田委員 そういたしますと、本来ならば、ここに入れないで、公職選挙法が何かそちらのほうに入れたらいいじゃないかという意見になってくるような気がしますが、それを公職選挙法のほうに入れないで、ここにお入れになった理由は何でございませうか。

○長野政府委員 直接請求につきましては、いま御指摘のございました地方自治法の改正条文の第七十四条という規定がございまして、この第七十四条以下に直接請求の手続の定めがあるわけでございます。その直接請求の手続を定めているのでございまして、一定期間署名収集を停止するということになりまして、それはやはり地方自治法の七十四条に改正規定として加えるということが、法律の整理といたしましては適当だということ、閣法制局の意見も一致いたしまして、ここに改正部分を加えさせていただきたい、こういうことでございます。

○太田委員 では、最後に一つだけお尋ねいたしますが、本法案の中におきまして、九十条に議員の定数の問題がありまして、その改正が一項加えられまして、「都にあつては、特別区の存する区域の人口を百五十万人で除して得た数を限度として条例でこれを増加することができる、ただし、百三十人をもつて定限とする。」これをもつと具体的に言いますと、都の場合、おおむね何人になるのございませうか。

○長野政府委員 この改正案におきましては、この九十条のところにいまお読み上げになりました改正部分を加えることとしてございまして、それからこの法律の改正の附則におきまして、附則の二項というのを置きまして、改正後の自治法の九十条二項の規定の適用については、いまおあげになりました「特別区の存する区域の人口」というのを読みかえをいたしまして、「特別区の存する区域の人口」として政令で定めるところにより自治大臣が推計して告示した人口」ということになっております。と申しますのは、その附則に書いてお

れる国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果が明らかとなるまでの間、」はさうだということにしてございまして、それは、こういう東京のような人口変動の非常に著しい大都会におきまして、通常の場合でございまして、四十一年の国勢調査を使わなければならないことに相なりますが、都の特殊性にかんがみまして、議会の議員の定数の増加を考えると、やはり今日の事態というものを踏まえて考えていくということが適当だということに考えられるわけでございます。

○太田委員 わかりました。この地方自治法を改正する法律案というのは、実はその他附則とか、読みにくいのがいっぱいあるのですが、これは単に事務的な手続とか、現行行なわれておることとか、そういう小修正でありまして、別段、特段の意味を持つもの、地方自治に格段の影響を与えるような改正はございせんね。

○長野政府委員 関係資料の中に、先ほど御質問のございました事務の例示とそれから基本構想の問題がございまして、それ以外に都議会の定数の問題と、そういうものが出ておりますが、あと条文がたぐさございまして、要綱に書いてあります。行政の合理化に関する事項でございます。行政改革三カ年計画におきまして、相なるべくは許可事項、報告事項を整理しようということがございまして、政府の方針といたしまして、関係法令の改正の際にそういうものを取り入れて実行し

ようということになっております。そういう意味でたくさん条文がございまして、それは、たとえて申しますと、従来市町村長が新たに生じた土地を確認した場合、自治大臣へ報告するということにいたしまして、それから、市町村議会は議会の結果を府県知事に報告し、都府県議会は議会の結果を自治大臣に報告するという規定がございまして、この報告を廃止することといたしました。あるいはまた、監査委員が監査の結果を議会に報告いたします。府県の場合は、その際に自治大臣にも報告するということになっておりますが、自治大臣への報告を廃止することにいたしました。それからまた、協議会その他の設置につきまして、議会委任事務によるものは許可が要するという事になっております。その許可を廃止する、そういう事例でございまして、むしろ行政の合理化、能率化ということに資したい、こういうことでございます。

○太田委員 終わります。

○鹿野委員長 折小野良一君。

○折小野委員 今度の改正案にありましますリコールの制限でございますが、ただいま太田委員の質問に対して、違憲ではないというふうな御答弁がございました。直接請求にはいろいろございまして、特にその中におきまして、公務員の罷免に関する直接請求につきましては、これは憲法第十五条を受けておる制度であらう、こういうふうな思ふのであります。といたしますと、これは選定することと罷免することと、両方とも同じ立場において国民固有の権利である、こういうふうな憲法第十五条は規定をいたしておるわけでございます。こういう面から選挙のほうを立てて、そうして直接請求のほうの制限をする、こういうことが憲法の運用上正しいことであるというふうにお考えになつておるのかどうか、御意見を聞かせいた

○砂田政府委員 直接請求も、それから選挙も、憲法上の重要な民主主義のための基本的な問題で

でございます。どちらにウェイトを置いてという考え方をすべきでないというふうに考えております。したがって、選挙も、また直接請求も、どちらかが実行されるときには、公正に行なわれることが最も望ましいことでございます。この双方の選挙、直接請求、それぞれの運動が、異なる形で入り乱れてまぎらわしい事態になることは、これは憲法で与えられた権利が公正に行使されているとは言いきれないことだらうと思ひます。そういう意味合いから、この二つの運動がまぎらわしい事態にならないように、そういう考え方で今回の法改正の御審議をお願いしているわけでございます。

○折小野委員 国民の権利の行使をまぎらわしい状態に置かないように、こういう御趣旨は一応の御趣旨としてわかるのです。といたしますと、同じ憲法の十六条に請願権というのがございまして、請願のための署名運動というのも事実上行なわれるはずでございますが、片一方は規制をして、片一方は規制をしないというのはおかしいのではございせんか。

○長野政府委員 直接請求につきましては、これは地方自治法における制度でございます。そこで、地方自治法上の直接請求権の正しい行使と選挙との関係というものを、ただいま政務次官が話になりましたように、それぞれの権利行使はいずれも重要でありますから、それを公正な形で運用していくことのためにこれは必要だということ、過去におきましますところの類似の事例の中には、全部とは申しませんが私も私どもがいままで強く印象づけられておりますのは、特にこの二つが、中には乱用と思われるような形で行なわれているような実態があります。そこで、とりあえずこういうものについて一定の期間調節をするというふうなことが適当ではないかというふうな考えたわけでありまして、お話しのような、請願とかそういうものについての憲法上の活動、そういうものについてまで私どもはこれを及ぼしていかうとは考えておりません。

○折小野委員 実際上の運用の問題として、御趣旨のようなお考えは一応私どももわからないじやございせん。しかし、憲法上に定められておりますような国民固有の権利をできるだけ正しい方向で伸ばすということが、やはり指導方針としては望ましいことだというふうに考えます。そういう面からいいますと、むしろ現在規制をされておる選挙運動の中における戸別訪問、これを自由化して、そうしてそれぞれの立場において国民が固有の権利を行使する、もちろん公正に行使をする、そういう方向に進むべきが正しい方向じやなからうかというふうに考えるわけでございますが、いかがでございますか。

○長野政府委員 いまお話しのような御意見もあらうかと思ひます。戸別訪問は自由化しろというのは、いろいろな選挙運動の自由化の一つの重要な課題として議論になっていくことは、私も承認いたしておるわけでございますが、現在の公職選挙法ではそういうふうになっていない、戸別訪問は禁止されておるわけでございます。

それから、直接請求につきましては、特に署名が要件になっておる。請願その他は必ずしも多数の署名というものが要件になっておることはないのであるに存しております。そこで、一定数の署名を集集するというのが自治法上の要件になっておるその署名を集める集め方にはいろいろありますけれども、従来行なわれております通常の方式は、請求代表者が各戸を訪問いたしまして、そうして署名集めを行なうというのが通常の状態のようになつております。そうしてまた、署名が法律上の要件でございまして、そうすることが当然というところに前提されるわけでございます。そういうことでございまして、おっしゃるその点が選挙の運動期間中、あるいはその前一定期間というところになりますと、現在の戸別訪問を禁止してあるという選挙法上の趣旨とも非常に食い違つた実態を呈することも事実でございます。同時に、このことが結局両方の権利行使というものに非常に混淆をきたす、ゆがみを与えているという状況

も問々あるように思ひますので、やはりそういうふうな整理をいたすべきが至当ではないかというふうに考えております。

○折小野委員 いろいろな意見はあらうかと思ひますが、私自身も、やはり基本的には、こういう民主主義というものをほんとうに正しく育てる、こういうような方向で努力をしていかなければならないと思つております。その過程におきましては、いろいろな問題もあるかと思ひますが、しかし、それは一つ一つ克服していくことによって、はじめて完全に育っていくこととてございまして、その過程でいろいろの問題があるからといって、いたずらに制限を加えていく、このことは、やはり新しい民主主義の発展のために決してプラスにはならないのではなからうかというふうに私も考えます。この点については、考え方が違ひますので、これ以上申し上げませんが、しからば近い将来において選挙法を改正いたしまして、戸別訪問を制限しない、こういうことになりました場合には、この自治法の直接請求の制限も撤廃されまうか、お伺いいたします。

○長野政府委員 戸別訪問が自由になつた場合には状況が多少違つてくるではないかというお話は、私ももある程度そういうことが考えられると申しますが、条件が相当変わってくるというとはいえるだらうと思ひます。ただ、この直接請求は、条例制定の直接請求、監査の直接請求、それからリコール、いわゆる解職、罷免の直接請求、これは大体公選職に多くつながつた直接請求でございますが、そういうものの中には、当該選挙と非常に関係のある意味での直接請求が行なわれ、あるいは当該選挙と非常に関係のある意味での監査請求ということが行なわれるというようにすることは間々あることとてございまして、そうなりますと、その点では、やはり直接請求の署名集集運動というものと選挙運動というものの間に混淆をきたすというふうな事態がやはりあるのではないかと。これは、そこまでするべきではないかという考えなければならぬ問題が御提議になりましたよ

うに確かにあると思ひます。しかし、現在のところは、直接請求につきましては、署名集集の運動のやり方というものはほとんど自由になつております。文書、図画も自由になつておりますから、その点も両方あわせて考えてみる必要があると思ひます。

○折小野委員 この問題については、一応終わります。それから、行政の運営に際しての基本構想でございますが、これも一応けつこうなことだと私も考えます。しかし、実際の運営を考えてみました場合には、基本構想を定めて、これに即して行なうようにしなければならぬ。その際には、議会の議決を得るということでございますが、これが議決のしつぱなし、構想のたつぱなし、こういうことになるおそれはございせんか。そういう面についての何らかの規制とか、あるいは、より効率的にそれが行なわれるための指導とか、そういう面についてはどういうふうにお考えになつておりますか。

○長野政府委員 先ほども申し上げました地方団体が長期の見通しを立てまして、行政運営の基本を考へる、そして、それに即していろいろな計画なり施策なりをやっていくということとてございまして、これは、いわゆる計画の立てつぱなしになるということとは、私どもはぜひ避けなければならぬと思ひます。これは当然避けるべきものであらうと思ひます。そういうことのないように、必要があれば指導もいたしてまいりたいと思ひます。

○折小野委員 現実には長期構想というものと、毎年毎年の事業計画というものは、必ずしも一致しないのであります。特に長期構想を立てます場合においては、やはりできるだけつぱな計画を立てていきたい、あるいは意欲的なビジョンを盛り込んでいきたい、こういうようなこととてまいります。しかし、現実にはなかなかそういうわけにはまいらない。長期構想を立てた初年度は、実際の予算計画とはほとんど同じということになりましようが、その翌年にはもう非常に大きく

食い違つてしまつてゐる。それが同じ議決を経たものとして両方行なわれているという事は、決して行政を効率的にやるゆゑんではないのでありまして、その辺の調整というものはある程度はかつておく必要があるのではないかと、いふふうにかへるのでございますが、いかがでございますでしょうか。

○長野政府委員 それもおっしゃるとおりでございます。そういう意味で、基本構想というものは、最近はおもうそういう地域振興的な行政もずいぶん整備されてまいりましたので、逐次その基本構想との調和ということが必要になってまいりますから、当然調整されていくと思ひますけれども、そういうことで御趣旨のようになつて運営されていくようにぜひとも考えていきたいと思ひます。

○折小野委員 それはいいのですが、それを具体的に指導していただくことがなければ、現実にはお考えになつてゐるようなふうには、事はないかなかなか進まないであります。多くの場合において、せっかく立てた長期構想が何もしないで、現実とさきめて遊離してしまつたものになつてしまふ、こういうような事例は非常に多い。非常に多いというよりか、ほとんどそういうことになつてしまふ。そういうことで現実と計画との調整というものを十分はかつていく、こういうことが大切なことだと思ひます。その点さうにお伺ひしたいと思ひます。

○宮澤(弘)政府委員 まさにお説のところが一番重要なところでございます。先ほどもおっしゃいましたように、長期構想を立てますが、同時に、実施計画的なものも立てるわけでございます。その際に、最近一部でも流行してありますけれども、ローリングプランと申しますか、実施計画を中期のあるいは短期的な計画を立てるわけでございますけれども、それにつきましても、前年の実績に依つて三年くらいをめぐり逐次計画を変えていく、こういうようなことで、長期構想に合ひながら、しかも現実の事態を踏まえた整備計画を行

なつていくという手法もたいぶ目についてまいりました。私もどなたもいたしましては、おっしゃいますように、構想の立てつばなしでは全く意味がございせんので、そういう展望を試みながら、一歩一歩その展望に近づける実施計画について、ローリングプランの採用ということもあわせて指導していきたい、こういうふうに思ひます。

○折小野委員 この法律ではこまかい手法については、もちろん規定がないわけでございます。これはそれぞれ公共団体がみずから考へるなり、あるいは、ただいまの御意見にございませうな国からの指導というふうなことでやるなりしてまいらなければならぬわけでございます。非常に新しい考へ方あるいはいい考へ方、そういう考へ方は出てくるのであります。しかし、それが実際のところ、考へ方に終つてしまふ、理想が理想に終つてしまふ、こういうような現実が非常に多いのであります。ですから、いまおっしゃいましたような点につきましては、ひとつ今後の行政指導の面においてぜひしっかりやつていただきたい。また、そうでなければ、このよう規定を自治法に設けましても、実際の効果はあがらない、こういうことになるわけでございます。

○砂田政府委員 ただいまも申し上げましたとおり、選挙のための運動と直接請求のための署名の収集行為との間にきざらしい事態が生じますのを防ぐという趣旨でございますので、そのための制限期間は選挙運動期間中及びそれに先立ちます最小限の期間にしなければならぬと思ひます。ただいま政令で定めようと思ひますのは、任期満了に伴います選挙につきましては任期満了前六十日に当たる日から選挙の期日までの間、その他の選挙の場合は当該選挙を行なうべき事由が生じた日から選挙の期日までの間、このように考へております。

○小澤委員 ただいまお伺ひしましてよく理解できるのですが、これを拡大解釈をして日にちを広げることとはどうかという問題ですが、間違

御審議をお願いをいたしてあります。先ほども申し上げましたとおり、民主主義の基本でございます憲法で定められました選挙、直接請求、このいずれに重点を置くかというその比較バランスをするべきではないかと私も考へております。ただ、この二つの権利の制度が公正に運用されることは最も憲法を尊重するゆゑんである、このように考へて、実はこういう提案をいたしたわけでございます。この二つの運動が双方まざらわしいことになりましては、大事な二つの憲法上の権利というものが傷つくことにも相なります。そういう意味合から、こういう改正案を御審議をお願いしたわけでございます。どちらに重点を置いてというふうなことではなく、また、こういう制限を加えたからといって直接請求そのものを圧迫するとか、そういう考へは毛頭ございせん。二つの制度が公正に運用されることを望んで、こういう改正を御審議をお願いしておるわけでございます。

いけません。○砂田政府委員 間違ひございません。○小澤委員 最後に、もう一つお伺ひしたいのですが、第九十条の一部の改正によりまして、都議会のような特別区は百三十人をもつて定限とする、こういうふうになっております。将来東京都のような人口増の都市ができた場合、この特例法を適用することがあるのかどうか、政府の御見解として政務次官から最後にお伺ひしたいと思ひます。○砂田政府委員 東京都にこういう特例を今回考へましたのは、東京都の特異な状態を考慮してのことでございます。東京都の実情が、行政が他の府県あるいは市町村と異なることは小澤先生御承知のとおりでございます。したがひまして、東京都のような特異な府県が将来もしも生じた場合には、またそのときに考へて見ることでないか、このように考へております。○小澤委員 了解しました。これで終わります。○鹿野委員長 これにて本案に対する質疑は終局いたしました。○鹿野委員長 この際、地方自治法の一部を改正する法律案に対し、林百郎君から修正案が提出されております。地方自治法の一部を改正する法律案に対する修正案の修正案。地方自治法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。本則第九十条の改正に関する部分以外の改正に関する部分を削る。附則第五項を削る。○鹿野委員長 提出者から趣旨の説明を求めま

す。林百郎君。

○林委員 私は、日本共産党を代表して質問や討論をいたしたいと思っておりますが、時間の関係上、わが党の立場を明らかにするために、ただいま議題となっている地方自治法の一部を改正する法律案に対し、次の修正案を提案いたします。

すなわち、

地方自治法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。

本則中第九十条の改正に関する部分以外の改正に関する部分を削る。

附則第五項を削る。

次に、提案の理由を説明いたします。

そもそも、ただいま議題となっている地方自治法の一部を改正する法律案は、その骨子は、一、東京都議会の議員定数の制限を従来の百二十名から百三十名とし、特別区の人口百五十万につき一名の議員の増を条例で定めることを認めること。二、住民の基本的権利である直接請求権を、公職選挙法による選挙が行なわれる地域で政令で定める一定の期間これを禁止する。三、そのほか、いままでも国会の議決を必要とした税関、税務署など国の地方行政機関の設置を、防衛庁や警察署などと同じく、国会の議決を必要としないものとして徴税の機構を強化する道が開かれております。四は、土地改良事業の分担金の徴収に滞納処分を設けて、事実上課税と同性格のものにする。五、地方自治法の第二条に、市町村は、その事務を処理するにあたって議会の議決を経て基本構想を定め、これに即して事務の処理を行なうようにしなければならぬという一項を設けた点が主要な改正点であります。

そこで、東京都議会の議員定数の是正は、百三十名という定数はありますけれども、住民の意思を議会に反映する点で一定の民主的措置といふべきものであって、わが党もこれに賛成であります。しかし問題は、これと引きかえに住民の基本的

権利である直接請求権を制限することは、憲法の第十五条の「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」というものを侵害することが明らかであります。また、地方自治法第十二条の条例改廃請求権、監査請求権及び同法第十三条の議会の解散請求権、役員解職請求権など、国民の基本的権利に対する重大な侵害であります。これはまた、さきの東京都議会や松山市議会、最近の前橋市議会などにおける、遺憾ながら自民党をはじめとする保守系議会の議員の買収や不正や腐敗に対する民主勢力や住民の戦いの勝利など、リコール権、直接請求権などの権利をテコとした地方住民の戦いで全国的に発展していることをおそれて、これを抑圧しようとする策謀ではないか、こう言っても過言でないと考えられるわけであります。

また、百五十六条の七項の改正で、税関、税務署などの地方行政機関の設置について、防衛庁の機関や警察機関と同様、国会の議決を要しないものとしておけることは、これは住民に対する課税あるいは徴税の機構を一そう強化することに道を開くものであります。

さらに、土地改良事業による受益者負担の名による分担金等の徴収について、地方税を例とする滞納処分の制度を設けることは、分担金を事実上の課税とするものであります。

さらに、第二条の改正による地方自治体に基本構想を策定させる問題であります。これは昨年政府によって成立させられ、六月から施行が予定されておる都市計画法、また今国会に提案が準備されておる都市再開発法に基づく大資本本位の都市開発を推進するために地方自治体をこれに奉仕させようとするものであって、これは、そのほかの点におきましても地方自治権に対する重大な侵害になると考えられるわけであります。

わが党は、東京都議会の定数は正については賛成するものであります。他方、以上述べたような国民の基本的権利や地方自治権に対する重大な侵害を内容とする本改正案に対しては、この際一

切の反動的な便乗の修正を排除して、都民の民主的権利を確保するための都議会議員の定員を増員するこの部分を確立して、それ以外は一切削除する、こういう修正案を提案するわけであります。何とぞ皆さんの御賛同を願います。

○鹿野委員長 これにて修正案の趣旨説明は終わりました。

○鹿野委員長 これより地方自治法の一部を改正する法律案及びこれに対する修正案を一括して討論に付します。

討論の申し出がありますので、これを許します。依田圭五君。

○依田委員 私は、日本社会党を代表し、地方自治法の一部を改正する法律案に対し反対の討論をいたさんとするものであります。

本法案には、第七十四条に、公職選挙法に定める選挙が行なわれる場合に、政令で定める一定期間、当該選挙が行なわれる地域では直接請求を求めることができないという一項を加えられているのであります。これは地方自治の本旨にもとる憲法違反にかかわる重大な改悪であります。

およそ地方自治は団体自治、住民自治の二つあり、とりわけ重要な住民自治の理念に照らし、その根本をゆさぶる改悪であります。憲法第九十二条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と明記されているのであります。民主的に選出せられた長または議員なども、時によつてはその判断、行動に独断を必ずしも排除することとはできないのであります。かかるときは直接民主主義の一形式たる住民の直接請求によって条例改廃、議会解散、長または議員その他の解職請求、事務の監査要求などできるものになっており、民主主義政治を担保する重要な制度であります。これを今回禁止することは憲法違反の措置であります。

反対の第二は、本来直接請求の署名禁止は、過去に、二の選挙運動とまぎらわしい直接請求の署名運動があったからとして、直ちにこれを直接請求の禁止措置として法改正することは筋違いの飛躍であり、むしろ選挙運動の規制措置を再検討すれば足りるのであります。本条改正の取り扱いが当然公職選挙法改正に関する調査特別委員会が選挙法の検討問題として取り扱うべき性質のものであります。にもかかわらず、地方自治の擁護をたてまえとして、基本法たる地方自治法の中にこの種の禁止規定を盛り込むことは筋違いの議論といわなければならないのであります。

反対の第三は、現行の直接請求制度の運用の実際に徴してみれば、人口の多い府県、大都市などでは、法定署名数の収集は、期間の延長や手続の簡略化など規制を大幅にゆるめなければ所期の目的を達せられないので、かかる意味における改正の必要がむしろしばしば叫ばれてきておるのであります。先年の都議会の自主解散時におきましても問題になったごとく、大都市や府県の数十万、数百万の署名収集をわずかに一、二カ月間に実行することは、実際問題といたしましても非常に困難であります。当時、地方公共団体の議会の解散に関する特例法の審議に当たりました当委員会の各党論議の中におきましても、超党派的に法定署名数の緩和、収集期間の改正などについて検討すべき事項が数多くあることを指摘せられておるのであります。

しかるに今回、これらの問題を一切等閑に付し、単に一、二の例を材料にこの基本的権利を否認するがごとく改悪は断じて許さるべきものではないのであります。

反対の第四は、政治的に見ましても、人口のドーナツ現象による都市部の人口過疎状態や、都の最近の特別区の行政の実態、またその首都としての制度上の特殊性にかんがみ、都議会が単党一致要求してまいりました議員定数の特例に関する法改正にたまたま便乗して、関連のない重大改悪の署名禁止を盛り込むことは、党利党略に墮するものであり、信義にもとるものであります。

以上、反対の主たる理由を申し上げまして、反対討論いたします。

○鹿野委員長 これにて討論は終局いたしました。

これより採決いたします。

まず、林百郎君提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○鹿野委員長 起立少数。よって、林百郎君提出の修正案は否決されました。

次に、原案について採決いたします。

本案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○鹿野委員長 起立多数。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。

○鹿野委員長 おはかりいたします。

ただいま議決されました法律案に対する委員会報告書の作成等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○鹿野委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○鹿野委員長 本日はこれにて散会いたします。

午後一時三十六分散会

昭和四十四年四月一日印刷

昭和四十四年四月二日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局