

第六十五回国会 衆議院 地方行政委員会 議 録 第二十六号

昭和四十六年五月十二日(水曜日)

午前十時五分開議

出席委員

委員長 菅 太郎君

理事 小澤 太郎君

理事 塩川正十郎君

理事 古屋 亨君

理事 小濱 新次君

理事 龜山 孝一君

理事 中村 弘海君

理事 永山 忠則君

理事 村田敏次郎君

理事 綿貫 民輔君

理事 土井たか子君

理事 山本弥之助君

理事 和田 一郎君

理事 林 百郎君

出席國務大臣

自治 大臣 秋田 大助君

出席政府委員

行政管理庁行政

管理局長 河合 三良君

自治省行政局長 宮澤 弘君

自治省行政局長 山本 明君

自治省財政局長 長野 士郎君

委員外の出席者

地方行政委員会

調査室長 日原 正雄君

本日の会議に付した案件

連合審査会開会申し入れに関する件

地方自治法の一部を改正する法律案(内閣提出第一〇三三号)

昭和四十二年以後における地方公務員等共済

組合法の年金の額の改定等に関する法律等の一

第一類第二号 地方行政委員会議録第二十六号

昭和四十六年五月十二日

部を改正する法律案(内閣提出第七二二号)  
地方公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案(華山親義君外六名提出、衆議院第二二二号)

○菅委員長 これより会議を開きます。

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。桑名義治君。

○桑名委員 昭和三十八年の十二月に第九次の方制度調査会の答申が出まして、当時の早川自治相が提唱いたしました自治体のE・E・C方式でございますが、これが一応目の目を見ずに終わってしまったのは、おもな理由はどういふ理由で目の目を見なかつたのか、その点を自治省はどういふふうにお考えになつていられるのか、まずその点から伺つておきたい。

○宮澤政府委員 当時、ただいま桑名委員御指摘の、府県につきまして、府県の現在の規模なり何なりを前提にしながら府県同士が共同して計画をつくり、仕事をやる仕組みとしてのいまの府県連合というよりな考え方があつたわけでございます。同時に府県のいわば合併という議論があつたわけでございます。そういう両方の議論についていろいろ検討が行なわれました結果、都道府県につきましては、都道府県の自主的な合併というものを推進すべきであるというよりな考え方が指導的になりまして、やがて都道府県の合併を促進するための立法措置に至つていく、こういう経緯ではなかつたかと存じます。

○桑名委員 そうしますと、一部事務組合のような広域的な行政、一部の行政を拡大するということではなくて、あくまでも市町村を合併をするというところが最前提になつた方式であつたために、日

の目を見なかつたということでありませうか。

○宮澤政府委員 御質問は都道府県についての御質問だつたと思ひますが、都道府県の連合というよりも、むしろ都道府県の自主的な合併を促進すべきではないかという考え方が指導的であつたというふうに私どもは考えています。

○桑名委員 そうしますと、今回の法改正は第十三次の調査会の答申を受けた、こういうふうな言われてもおりますが、今回の十三次の答申のいわゆる連合と第九次の答申とのねらいといふところにあるいは示すところといふのは、どういふところにあるわけですか。

○宮澤政府委員 九次の答申の場合は、先ほど御指摘のように、府県を中心にものを考えているわけでございます。今回のものは市町村を中心にものを考えているわけでございます。そういう府県と市町村というよりな相違はございますけれども、地方公共団体が共同して計画をつくり、それに基づいて仕事をしたいという考え方は自身に基いて仕事をしたいという考え方は自分自身は、私は考え方の流れとしてはそんなに違つたものではないと思ひます。ただ、当時の都道府県の連合につきましては、共同して仕事をやる範囲なりあるいは共同して計画をする範囲というものが、府県の区域全般にわたつてほとんどいろいろな計画を共同してやるというところまではおさく現実の認識としては至つていなかったのではなかつたかと思ひます。そういう意味合いで、同じ広域的に処理する必要がある事務を総合的に計画して処理をする必要の範囲といふのは、ただいま市町村段階で考えられておりますよりなものよりも、当時の事実認識としては多少狭かつたのではないかと、こういうふうにお考えになっているわけでございます。

○桑名委員 昨日の参考人の方々の中の特に柴田氏、恒松教授あるいは安養寺氏、こういった方々が、基本的には賛成あるいは基本的には反対というそれぞれの意見がございましたけれども、しかしながら、賛成の方々の中でも、いわゆる運営いかんによつてはその自主性がそこなわれる、あるいはまた地方自治に対する悪影響といふものを十二分に考慮しながら運用をしていかなければならぬといふ、悪影響といふ面についてのいろいろな意見が述べられておりました。こういった立場から今回の連合といふことを考えた場合には、これは十二分に注意をしていかなければならない、こういうふうにお考えになっておられますが、それに引き比べまして、連合がもし発足をすれば、全国の二百六十になんなんとする広域市町村圏内の市町村の重要な仕事はすべて連合に取り上げられてしまふ、こういうふうには私は思ひます。現実的には各市町村が有名無実になつてしまふのではないかと思ひます。この点について自治省としてはどういふふうにお考えになつておられますか。

○宮澤政府委員 広域市町村圏というものを中心にして考えた場合に、この制度が発足すると市町村の重要な仕事はすべて連合に取り上げられてしまふのではないかと、市町村は有名無実になるのではないかと、こういう御指摘でございます。先週もこれにつきましていろいろ御議論があつたわけでございますが、私は、あるいは私は私ばかりでなく、私ども全般の認識をいたしまして、現在の市町村で処理するものが適当な仕事というものは非常に多くあるわけでございます。同時に、市町村が単独で処理するのは適当でない、あるいは共同で処理をしたほうが住民に対するサービスも向上をする、こういう仕事も現在次第次第に出てきていくわけでございます。そういう共同的な仕事を従来は一部事務組合で処理をしてきたわけございま

すが、今回はそれを、従来の一部事務組合で処理をして、あるいは従来の一部事務組合を機能的に統合したもので処理をしてもいい、こういう考え方を導入しようと思うわけでございます。少なくとも現状の認識に立ちます限りは、市町村の重要な仕事はすべて連合で処理されるというふうな事態には立ち至らないと私は思うのでございします。この前も申し上げましたように、現在、市町村単位で住民の身近で処理をするのに適当な仕事というものは一ぱいあるわけでございします。市町村の区域を越えて、合理的に処理するのが適当な幾つかの仕事が総合的な計画のもとに連合の処理するものになっていくであらうということは言えるわけでございしますけれども、構成の市町村の存在自身が有名無実になるというふうなことはあり得ないと思ふわけでございします。

○桑名委員 では、この連合に対する住民の監視あるいはコントロール、こういったものはどういうふうな運営をしていくようになるわけですか。

○宮澤政府委員 これも先週御議論のあったところでございますが、おっしゃいますのは、地方自治法に定められております直接請求というふうな制度との関連の御質問だと私、思うのでございします。

連合も一部事務組合でございますが、一部事務組合について直接請求の制度がどういうふうになり及んでいくかということにつきましては、かねてからいろいろ議論のあったところでございします。これにつきましては地方自治法二百九十二条の規定で、一部事務組合につきまして、市町村の加入するものにあつては市町村の規定というものが準用をされる、こういうことになっているわけでございします。したがって、形式的には一市町村に關する規定がすべて準用されるという形になっているわけでございします。しかし、従来の考へ方、解釈といたしまして、一部事務組合につきましても直接請求というものは、一部事務組合の執行機関なり議決機関なりの構成員が直接公選の場合——組合の規約でそういうふうにするこ

できるわけでございしますが、その直接公選の場合には準用がある、こういうふうに考えられるわけでございます。

その理由はどういふところにあるかと申しますと、なるほど形式的には市町村に關する規定が準用されるわけでございしますけれども、自治法の直接請求の規定を見てまいりますと、御承知のよう、地方公共団体の議員と長の選挙権を有する者がいゆる直接請求の権利を有する、こういうふうにして書いてあるわけでございします。そこで、先ほど申しましたように、一部事務組合の規約で執行機関と議決機関の構成員を直接公選にした場合は、まさに選挙権を有する者が出てまいりますので、直接請求の規定の適用がある、こういう考え方をいままでしてきたわけでございします。

しかしながら、先週も申し上げたわけでございしますが、これにつきましても多少議論のあったところでございますし、今回連合というふうな制度を考えてまいりますと、連合である一部事務組合で処理する事務も通常の一部事務組合よりもふえてまいりますし、それから一部事務組合自身も毎年度がふえているというのが現状でございます。そこで、おっしゃいますように、地域住民のこれに対する関与の方法というものを政策的にも考えていかなければならないということから、私どもといたしましてはこの際、直接請求に關するものうちで事務監督の請求という権利がございします。それから条例の制定、改定という制度があるわけでございしますが、これを一部事務組合について適用をするという考え方のもとに法律構成をいたしているわけでございします。

○桑名委員 そうしますと、議員の選出方法というのは、大体どういふふうにお考えになつていますか。

○宮澤政府委員 一部事務組合につきましては、組合の議会の組織なり議員の選任の方法というものは組合の規約で書かれることになっております。そこで、各地のいろいろな事情に応じてさまざまな選出方法をとつていられるわけでございします。まあ普

通一般的に多いと思われまゝのは、構成市町村の議員のうちから選任をするというふうなもののが普通であると思ひます。

○桑名委員 先ほどからの御答弁で、連合が発足しても実際には有名無実にはならない、あるいは住民の監視とかそのコントロールについては直接請求で監督請求等ができるので、これも十二分にチェックすることができると、ただし、直接請求については多少異議がある、こういうふうなお話でございしますし、あるいは議員の選出方法にしましても、直接の選挙あるいは各構成団体からのいゆる話し合いによる人員構成によつて議會を構成することができると、こういうお話でございします。が、現実に資料によりまゝと、三条市でも現在一部事務組合がどのくらいあるかといへば、約八つの事務組合ができていられるわけですね。この一つ一つを見てみますと、各市町村の最も重要事項でもございしますし、また最も住民と密着した事業が非常に進んでいられる、こういうふうな私たちが考えざるを得ないわけでございします。そうすると、いま局長から御答弁のありましたように、その各構成団体の市町村が有名無実にはならないというところは、実態的になされたときに、どうしても私たちは納得しがたいわけでございします。あるいはまた住民が監視、コントロールの件について直接請求もしくは監督請求という二つの方法でなされたとしても、現在存在する各市町村の自治体の議會でチェックをするという立場から見ますと、手続的にもこれは非常に複雑でありますし、あるいは時間的にも非常に多くの時間がかかる。こういったことで最も不適当であるというふうにわれわれは考えざるを得ないわけでございしますが、その点についてどういふふうにお考えになりますか。

○宮澤政府委員 おことばを返すようでございしますが、三条・燕地区の圏域におきまして確かに組合はたくさんございします。しかし、それは現地の事情、必要に応じてこういうものが出てきたわけでございします。これを見てみますと、比較的

環境衛生関係のものが多うございします。そのほかにもいろいろございしますけれども、しかし、こういうものも各個の市町村で処理をいたしますよりも、関係市町村が共同して処理するほうが適當であるということからこういうものが生まれてきたわけでございします。これは今回の提案で御審議を願つております法案とは直接の関係はございしません。こういうものが各地の事情に応じて必要であるからできてきたんだらうと思ひます。しかし、こういう一部事務組合ができましたら、これを構成してあります市町村におきましては、先ほどから繰り返して申し上げておりますけれども、数多くの市町村が単独で処理をするのに適當な、またはふさわしい仕事を持つていくというふうに私は考えておるわけでございします。

そこで、こういう一部事務組合につきましても構成の自治体の議會でのチェックというものがなかなか行なわれないじゃないかという御質問、御意見でございします。この点につきましては、昨日の柴田参考人もさういふ御発言をしておられたわけでございします。柴田参考人の御発言の中にもございしましたように、一部事務組合の構成をいたしております執行機関なり議決機関の職員というものは、各構成市町村の市町村長なり議員というものが出ておるのが普通でございします。そういう意味合いで、運用の問題というふうな柴田参考人もさういふわけでございします。同時に制度的にも、たとえば一部事務組合の運営に要する経費につきましては関係市町村が分担をする、これがまず原則的なたてまえになつていられるわけでございします。この分担金につきましては、通常毎年予算で定めるわけでございします。関係市町村の議會で、一部事務組合にどのくらいのお金を出すかというふうな予算議決をするのが普通でございします。そういう際に、組合の運営全般につきまして予算を通じて審議をする機会というものがあられるわけでございします。そういうふうな運営の問題を通じて、一部事務組合と構成市町村の間の密接な関係というものを確保して

おく必要があると思つてありますが、しかし、昨日の参考人の御意見にもございました、またたけいまの桑名委員の御意見もございました。私どもは、私どもの指導態勢といたしまして、一部事務組合と構成市町村の間が密接な関係で、連絡がうまくいきますような指導態勢を今後さらに強化をしていく必要があるというふうには感じておる次第でございます。

○桑名委員　そこで、一部事務組合の場合、これが議員構成を行なっている場合には、それぞれの一部事務組合に代表の議員が出るわけですね。そうなるでしょう。ところが、連合の場合になると、五つなら五つが連合した場合にまとめて一人の議員が出てきて、この五つの一切の権限、いわゆる審議の権限を一人の議員が持つことになる。そうなるわけですね。先ほど申し上げましたように三条市におきましては約八つの一部事務組合を持つておるわけでございます。いままではそれぞれについてそれぞれの議員が構成をしておったわけでございますけれども、連合になりますとそれが一切を含めて代表の議員がそれを掌握するということになる、審議をするということになる。そうなるわけですね。実際問題としてこれは明らかにいわゆる構成団体の議会の壟断になる、私たちはこういふふうに考えなければならぬと思つておるのです。いままでは一部事務組合のそれぞれに担当の議員がついておった。ところが、それが連合になりますから、一切合せて全部の権限を一部の議員が掌握し、審議を進めていく、そういう形になってしまつて、これは明らかに構成団体の議会とこの連合との政治的な壟断になる、私たちは実態的にこういふふうに考えざるを得ないわけでございます。その点についてどういふふうにお考えですか。

○宮澤政府委員　まずこういふ連合制度ができました場合に、私どもは、事情が許す限り区域内の一部事務組合というものをなるべくこういふものにまとめるのが適当である、したがって、そういう考え方を示すのは当然であると思つておるわけ

でございます。けれども、しかし、各地域の実態がいろいろございまして、私どもは地域の実態はわかりませんが、一部事務組合としてはなお残るものがあるのは当然だと私は思つておる。したがって、この法律ができましたならば、区域内の一部事務組合がすべて統合されるということをおもひは期待してゐるわけではございません。しかし、それはそれといたしまして、こういふものができました場合に、いままで幾つかの一部事務組合があった、それが一つの組織になるということが当然あり得るわけでございます。その場合の御質問でございますけれども、申し上げるまでもなく、組合の議会の構成につきましては、先ほど申し上げておりましたように、規約で規定することになっております。したがって、何人議員を出すかというふうなことにについてはもちろん関係の地方団体の相談の上で定められるわけでございます。それでございまして、仕事が多岐にわたりますならば、従来の各個の一部事務組合でありますならば、関係市町村から組合議会の議員に一人とか二人とか出していただくものを、二つ以上の仕事を処理するような連合である一部事務組合の組合議会につきましては、あるいは四人なり五人なり関係市町村から出すということも十分考えられるわけでございます。そういうふうな組合議会の議員の数のことを見ますことによって、必ずしも御説のようないことは私にはならないのじゃないか、こういうふうにお考えですか。

○桑名委員　そこで、私は現在の市町村の実態の中から考えまして、そういう私の先ほど申し上げたような危惧が十二分にあるわけですね。なぜかと申しますと、今回の選挙の内容を見てみましても、町長が二人出て、二人の町長候補が全部逮捕されたとか、あるいは町会議員が五五松をとって現在逮捕されているとか、あるいは買収選挙といふのは、実態的に見た場合には目をおおはかりの実情であるわけですね。私も今回の市町村の選挙についていろいろこの目でつぶさに見てきたわけでございますけれども、たとえば一つの町につ

いて申し上げると、町長派というのが十六の議席のうち十二だ、あるいはあとの三はノンセクトでどうでもいい、反対しているのはたつた一人しかいない、そういうような町の議員の構成が見られるというのがいまの実態なんです。そういう実態から考えた場合に、今回の一部事務組合といふものをながめてみますと、これは利権のからむような仕事が多岐にわたります。だから、そういう町の実態の中から考えますと、当然こういつた選出されてくる議員といふものが一部の権力者によつて牛耳られるというおそれが十二分にあるのです。ところが、一部事務組合のように個々別々に分断されておりました、そういうおそれといふものが非常に希釈されてくる、こういうふうな場合に、確かに一つの論理的な根拠がなければならぬわけでございますけれども、あくまでも町の実態といふものの上に立つたいわゆる法の作成でなければ実態にそぐわないような形になつてくる、こういうことも考えられるわけでございます。そういうこととそれから私は先ほどから申し上げておる、一部事務組合にこの一部事務組合の連合といふものが牛耳られるという、それはとりもなおさず住民の意思が反映をされない、そういうことをさういつた実態の上から申し上げておるわけでございますが、その点についてどういふふうにお考えになりますか。

○宮澤政府委員　今回の選挙で二人の町長が出たといふような御引例もあつたわけでございますが、三千数百の地方公共団体がございまして、いろいろな運営が事実上行なわれている、これはさうであらうと思つておるわけですね。私どももいたして、公正に行政が運営できるように考えているわけでございますけれども、何ぶん多くの地方団体でいろいろな実情がございまして、各地域まちまちであらうと思つておる。今回の改正は、こういう考え方をとり得ることを示したわけでございます。先ほど来申し上げておりましたように、地域の実情、地域の実態、

地域の関係の人たちの意向というものを基礎にして、こういうものがございましてから関係区域の一部事務組合を新しい連合としての一部事務組合に統合しなければならぬという考え方ではないわけでございます。関係地方団体からも、こういう制度をつくつてほしいという要望もございまして、どういふ制度をつくつたわけでございますけれども、昨日参考人の御意見の中にもありましたように、わが国は各地域によつていろいろ地域の発展の状況もまちまちでございます。事情もまちまちでございますから、その事情に即してこういふ制度をおとりにするところもあると思つておる。あるいは自分の間いままでの一部事務組合がそのまま残つておるというところがあつても、これは決してふしぎではない、私はこういふふうにお考えしているわけでございます。

○桑名委員　さらに私がおそれることは、さういふふうな一部事務組合に権限が集中をしていく、それと同時に今回の法改正の中では、構成団体の議員が管理者になりあるいは理事会に入ることでございまして、さういふふうな、いわゆるいままでのたすきがけに、さらに横のたすきがけがなされてくる、さういふ方向になつてまいりますと、先ほどから申し上げる通りに、一部の議員にすべての権限が集中した上に、いわゆる管理者の立場と議員の立場と、両方の立場を兼任するということになれば、議会といふものが有名無実になるということもこれは当然考えられるわけでございます。さういつた面について、なぜさういふふうな方向に持つていったのか、そこら辺の自治省の考え方を明確にしてもらいたいと思つておる。

○宮澤政府委員　ただいま御指摘の二百八十七条の二の四項の規定、連合の議会の議員といふものは管理者あるいは理事と兼ねることができるといふのが確かに新しい規定でございます。なぜさういふ規定を入れたかという御質問でございますが、大臣の提案理由でも御説明申し上げましたように、今回の法改正は第十三次の地方制度調査会の答申を基礎にいたして行つておるわけでございます。



○桑名委員 さらに重ねまして、連合の共同処理する事務を変更しようとする場合においては、「あらかじめ、連合の規約で特別の定めをしているときは、その議会の議決をもつて関係地方公共団体の協議に代えることができる。」というふうな、さらにつけ加えて弾力的な条項が設けられているわけですね。そうすると、私は、二重、三重にわたってこういうような弾力的な条項が設けられておるといふことは、さらに先ほど申し上げたような住民の意思との断絶がここで行なわれていくのじゃないか、こういう心配をするのですが、この点についてどういふふうにお考えですか。

○宮澤政府委員 二百八十六条の後段の規定でございませうけれども、これは先日申し上げたと思うのでございませうが、連合が計画をつくりまして、どの範囲の仕事を共同して処理をしていくかというのを考えます場合に、その時点で共同処理をしていくということがきまっていますものもございませう。ある施設については次の年度、あるいは市町村については次の年度からいこう、そういうことで、もう仕事が進行しているけれども、施設の完成なり何なりを待つて次の年度からやっていこうというふうな場合におきまして、従前のように一々規約の改正、個々の構成市町村の議会の議決を経ることなく、あらかじめ連合の規約でそういう定めをしているときには連合の議会の議決でよろしいということにございまして、連合の規約でそういう特別の定めをするわけにございませう。それにつきましては関係の市町村の議会の議決も経っていることとございまして、したがって、この規定の運用によつて、そうとつびなど申しますか、不適当な事態が起つてくるというふうには私も考えていないわけにございませう。

○桑名委員 だから、私はいろいろ申し上げているように、これは二重、三重の弾力的な条項が多過ぎるということなんです。だから、当初申し上げましたように、こういう連合をつくるならば、なお一そうコントロール機関あるいは監視機関というものを厳重にしておかないと、不測の事態が起る場合が十二分に考えられるし、あるいは住民との断絶あるいは構成団体の意思が十二分に反映されないおそれが出てくるわけにございませう。この二重行政、三重行政の問題については前々からいろいろ論議が尽くされたので、これまで付言はいたしませんけれども、しかし、実際に今回のこの法改正の一つ一つの項目の上から拾い上げた場合には、そういうふうなおそれが十二分にできるわけですが、こういった条項についてさらに修正をする意思が、いま局長には全然ございませうか。

○宮澤政府委員 一つの制度でございませうので、桑名委員おっしゃいますように、メリットもデメリットもある。私も、こういう制度がもう一二〇%完全であつて、これについて全然するところないというふうには思つておりません。しかし、それにつきましては、この制度の運用にあつて、たゞいま御指摘のいろいろな問題は注意をしてまいりたいと思つております。原案について、いま政府が御提案を申し上げておられますような形で御議決をお願いしたいというふうに私は考えているわけにございませう。

○桑名委員 そうしますと、一番最初に申し上げましたように、いわゆる住民の監視あるいはコントロールについては直接請求あるいは監査請求といふものがある。こういう二つの制度にしまして、先ほどから多少議論しましたように、時間的な経過や、あるいは事務的な複雑な要素を十二分に含んでおりますし、十二分な監視あるいはコントロールがしにくい。それに加えて議員と管理者との間の、いわゆる兼任、兼務ができるというふうな立場、あるいは一番最後に申し上げましたように、連合の共同処理をする事務の変更については、特別の定めがあるをしているときは連合の議会の議決をもつて関係地方公共団体の協議にかえることができる、こういうように、もうどれを取ら上げてみましても、住民との連合との密接なつながりというものが非常に希薄になつてきている、むしろ地方自治の破壊につながつていくので

はなからうか、こういうふうには私は杞憂をするわけです。もちろん、ねらいとするところは経済的な効果あるいは行政的な効果をねらっていることは当然わかりませう。しかしながら、それをあまりに追求した結果、いわゆる地方自治を破壊したのでは何にもならないと思つて。

そういう立場で、私はいろいろと質問を申し上げたわけにございませうが、この点はまだまだ時間もあることとございませうし、今後十二分にこの問題をさらに配慮していただきたいといふことを要望しまして、私の質問を終わりたいと思ひます。

○菅委員長 土井たか子君。

○土井委員 地方自治法の一部改正に關しまして、基本的な問題を一つお尋ねしたいと思ひます。

改正案における連合を見ますと、これはあくまで一部事務組合を手直ししたものであるといふふうに考えられておりますし、それから一部事務組合の一種であるといふことが前提になつていふことらしいのでございませうが、どうも中身をみますと、その点がはつきりしないのは、片や総合的な広域行政機構としての機能を強く持たせようといふことも打ち出していらつしやるわけなんです。県と市町村との中間にこういう強力な連合がつくられるといふこととございませうから、住民サイドから考えてまいりますと、この際行政の重複といふものがあるのじゃないか、また、いろいろ行政事務上渋滞を生ずるといふおそれがあるしなからうか、いろいろ不安な点が考えられるわけなんです。

そこで、ざばり一言、私はこの点をはつきりさせていただきたいと思ひますが、連合方式といふのは総合事務形態かどうかといふことなんです。あるいは広域市町村行政の執行機関かどうかといふことなんです。ひとつその連合の性格について、この際まずはっきりさせていただきたいと思ひます。

○宮澤政府委員 連合の性格、法律的には、土井

委員は御専門家でいらつしやいます、たゞいま御指摘がございましたように、一部事務組合であります。そこで、現在、御承知のように、おのの市町村がいろいろ仕事をしているわけにございませうけれども、市町村の区域を越えて共同して処理をする必要のある仕事がいふふふえてまいりました。現在、一部事務組合といふものは二千六、七百あつたと思ひますが、そういうふうにより市町村の区域を越えて共同して処理する必要性といふものがだんだん出てきているわけにございませう。今回の連合と申しますのは、同じ一部事務組合でございませうけれども、そういうままの幾つかの一部事務組合を統合して仕事をすることもできるというふうな意味合いになつていくわけにございませう。

そこで、これが府県と市町村との間の一つの機構であるのか、あるいは総合的な事務組合であるのか、こういう御質問でございませう。私も、これは府県と市町村との間の一つの機構であるといふふうには考えていないわけにございませう。市町村が共同して仕事を処理する仕組み、そういう仕組みはいかなる形であるにしろ必要だと思ひます。その点がはつきりしないのは、片や総合的な広域行政機構としての機能を強く持たせようといふことも打ち出していらつしやるわけなんです。県と市町村との中間にこういう強力な連合がつくられるといふこととございませうから、住民サイドから考えてまいりますと、この際行政の重複といふものがあるのじゃないか、また、いろいろ行政事務上渋滞を生ずるといふおそれがあるしなからうか、いろいろ不安な点が考えられるわけなんです。

○土井委員 それじゃ、その辺をもう一つ簡単にお知らせいただきたいと思ひますが、広域市町村行政の、そうすると執行機関といふことになりませうか、それとも重点は総合事務処理といふところにあるのですか、いずれでございませうか。

○宮澤政府委員 執行機関が総合事務処理か、あるいはちょっと御質問の要点、私わかりかねる点があるのでございますけれども、関係市町村の区域につきましても総合的、計画的な仕事をするための計画というものを前提にいたしまして、関係市町村の同意を得たものについて共同して仕事を処理する仕組みである。これ自身が特別地方公共団体でございますので、議会もあれば執行機関もあるわけでございます。狭い意味での執行権限だけを持つわけではございません。意思機関、執行機関、両方含んだ事務処理機関である、こういうふうに御了解をお願いしたいと思います。

○土井委員 それでは重ねてこの辺の問題なんです、その際、事務の範囲というものは全般的な事業に及ぶのか、それとも特定の事業のみに限定するということか原則として考えられるのか、一体いづれの立場とすることが、この際この問題の取り扱ひの場合の基本にございますか。

○宮澤政府委員 計画自身は関係市町村の区域全般というものを前提にして、おそらく重要な項目についての計画を相談し合うと思ふのであります。しかし、その仕事を処理する場合におきましては、関係市町村の間で広域的に処理をする必要があると認められたものだけが共同処理という連合一部事務組合としての連合処理権限の中に入ってくるわけでございます。それは御承知のように、組合の規約の中で共同処理する事務というものをはつきり書き添うので、そこではつきり出てくるわけでございます。それ以外のものというものは、当然従前の構成市町村が処理をしていくというところになってくるわけでございます。

○土井委員 そういふ処理については、今度の市町村連合では管理者にかえて理事会を設けることができる。そうしてその執行権限を包括的に事務局長を設けて委任することができまね。さらに連合の議員というものは互選で理事会メンバーにもなれます。決議機関と執行機関というものがこの際密着をする、ドッキングするということも考えられるわけなんです。そういうこと

から考えてまいりますと、どうも私は原則的に申しまして、この際はつきり確かめておきたい問題が一つあるのです。憲法からいまして、地方公共団体とは違ひ特別地方公共団体というものが、憲法上の地方公共団体のものと考え方から特に区別していろいろと取り扱ひをされる根拠というものはどの辺にあるかという点をわれわれもひとつお教えいただきたいのです。

○宮澤政府委員 どうもお教えいただくのは私のほうであらうかと思ふのでございますけれども、私どもの考え方といたしましては、憲法でいってあります地方公共団体、その議決機関なり執行機関なり、住民が選挙を行なうということを前提にしております地方公共団体と申しますのは、いわば普遍的、一般的存在である、普遍的、一般的な権能を有する存在というものが憲法でいっている地方公共団体である、こういうふうに私どもは考えているわけでございます。そこで、地方自治法の中でも普通地方公共団体、特別地方公共団体という区分をいたしているわけでございます。特別地方公共団体は、何らかの意味で地域的にあるいは権能的に普遍的、一般的でない、特殊の、個別的、制限的なものというふうなものが特別地方公共団体であつて、これは憲法でいってあります地方公共団体というものは必ずしも合致しないというふうに私は考えておるわけでございます。

○土井委員 包括的、一般的でなくとも、個別的であり、特定のございまして、憲法九十二条にいうところの地方自治の本旨にもとるようなもの、特別地方公共団体に対するものと考え方というのは、本来私は認められてしかるべきではないと思つておりますが、この点いかがでございますか。

○宮澤政府委員 私はこの憲法の「議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、直接これを選挙する。」という条文に着目をして、そこに重点を置き過ぎて御答弁を申し上げ過ぎたきらいがあると思ふのでありますが、おっしゃいますように、特別地方公共団体、普通地方公共団体両者を

問はず、やはり地方団体の組織運営というものは地方自治の本旨に基づいて定められなければならないと思ひます。

○土井委員 そこでさらにその点を具体的ににお示しをいただきたいと思ふのですが、地方自治の本旨というものは、一体どういふ点にございませうか。

○宮澤政府委員 これもたいへんむずかしい問題でございまして、地方公共団体、各地方の実情に応じまして地方の人々が自分たちの仕事をなすべく自分たちの手のうちで処理をしていくということが地方自治の本旨ということであらうと思ひます。

○土井委員 一言で申しますと、住民の自治というサイドですね、その問題は。

○宮澤政府委員 住民の自治というお話がございましたけれども、多少昔風の表現でございましてけれども、地方自治の本旨というものは、やはり住民の自治と団体の自治という二つの要素があるというふうに考えてもよろうかと思ひます。

○土井委員 本来いまおっしゃつたような団体の自治、住民の自治というものを具体的に生かすことのために執行機関、議会の議決機関、それぞれについて住民の直接選挙制というものが確立されていなくてはございませうでしょうか。

○宮澤政府委員 私の知識でございましてけれども、住民の自治というものは、やはり住民が直接地方自治行政につきましても、その意向を表明するよう仕組を確保していくということが住民の自治であらうと思ふのであります。団体の自治と申しますのは、やはり地方団体自身がなるべく自主的な判断でその現実の実態に応じて仕事ができるよう仕組を考へていくこと、これが団体の自治であらうかと思ひます。

○土井委員 そこで、自治大臣に少しお尋ねしたいのですが、地方自治法のためからいたしますと、現在の一部事務組合につきましても、選挙管理委員会を任意で設けることができます。住民の一般選挙によることを規約で定めさえすればできることになっております。しかし、その規約自身

は自治大臣または知事の許可を必要としているわけでございます。今回のこの連合につきましても、こういう点については自治大臣としてどういふお考えをお持ちであるかどうか。やはり一部事務組合の従来のいきさつからしまして、欠陥がありとするなら、その点を是正するということを前提に今回の連合制というものを考へられている向きにございませうか、その点からいましてどういふふうにお考えでいらっしゃるか、ひとつお聞かせいただきたいと思います。

○宮澤政府委員 まず私から御答弁を申し上げまして、場合によりましてな大臣に御質問願ひたいと思ひます。

いまの一部事務組合の規約というものは、市町村の加入するものにあつては都道府県知事、それから都道府県が加入するものにあつては自治大臣の許可を受けるということになっております。やはり特別地方公共団体として一つの行政の単位でございまして。行政の単位をどうつくるかということでございます。おそらくこの場合の知事の許可というものは、国から委任をされた許可権限、性質だろふと思ふのでございまして、国といたしましても、一つの団体が創設をされるということについて関心を持つのが至当であるということでも許可制度になつていふのであります。この際この許可制度を改正をするという気持ちはございません。

○土井委員 そうしますと、いまの連合制をお考へになる場合にも、管理者並びに理事等々についてのあり方、それに対しての構成、こういうことはこれで十分だといふふうにお考へになつていらっしゃると思ひますか。

○宮澤政府委員 たいへん恐縮でございしますが、御質問の意味、必ずしも理解いたしませんので、もう一度お聞かせいただきたいと思います。

○土井委員 この連合制は住民の直接選挙というものを問題にしておりませう。理事並びに管理者を考へてまいりますと、先ほど申し上げました

とおりに、執行権と議決権というふうなもののかね合いというものが問題になる一方で、やはりその人選というものを問題にする場合に、住民の意思の反映ということが忘れてはならない大切な側面だと思ふわけですが、そういう点からいたしまして、いま質問申し上げたわけですが。

○宮澤政府委員 御質問の趣旨、わかりました。一部事務組合につきましても、組合の議会なりあるいは執行機関というものの組織、選任の方法というものは組合の規約にまかされているわけでありま

ります。これはやはり地方の実態に応じていろいろな形がとり得るという考え方がこういうことになつていふんだらうと思ふのであります。御承知のように、一部事務組合という制度は、地方制度が発足いたしましたからはずっと何十年か日本において行なわれてきているわけでございます。こういう形を踏襲して今日に至っているわけでございます。そこで、この規約の中で公選制をとるといふことはもちろん可能でございます。公選制をとることもできれば、それ以外の選任の方法をとることもできる。現実におきましてはそれ以外の選任の方法がとられておりますところが大部分でございます。私も、組合の規約というものは、これはこれで適当ではないかというふうに考へております。

○土井委員 公選制をとることは可能であるといふことより、むしろ公選制をとらなければならぬとか、公選制をとることが望ましいというお考えをお持ちでいらつしやいませんか。

○宮澤政府委員 一般論をいたしまして、公選制をとることが望ましいというふうには考へておりません。

○土井委員 その理由をお示しいただきたいと思ひます。

○宮澤政府委員 なるほど公選制をとるといふことは、住民の意思を反映するという面から申しますならば、それはそのとおりであらうと思ふのであります。しかし、先ほど来申し上げておりますように、一部事務組合と申しますのは、住民の意

思によつて構成されております各構成団体の人たちが相談をしてつくる仕組みでございます。その仕組みをどう構成するかというところは、関係地方団体の方々が相談をしたところでやりまして、私はそれはいいのではないかと。相談をしたところで、公選制をとらないということが、そういう一つの判断でありますれば、それはそれでいいのではないかとというふうに考へるわけでございます。

○土井委員 いま考えられます連合の共同事業の中身を見ますと、日常私たちの生活に直結する事務というものが大抵中心になるということは、もう必定でございます。たとえば清掃工場、下水道処理場、社会福祉施設、病院、保育所、学校給食センターなんかをあげていくことができると思ふのですが、こういうふうな事務を取り扱う際に、たとえば住民に対するサービスの中心について、あるいは受益者負担というふうなことの立場から、いろいろな料金引き上げということが問題にされる際、住民側からの住民の意思の反映ということはどういうふうな考へられておりますか、また料金の引き上げなどについてのチェックをするような方策というものがどういうふうに講じられておりますか、ひとつお教えいただきたいと思ひます。

○宮澤政府委員 しばしば申し上げておりますように、今回の連合というものは、性格的には従前の一部事務組合と同じでございます。したがいまし、従前の一部事務組合におきましても、同じような問題というものは常にあったと思ふのであります。そこで、たとえば一定の施設なら施設をつくります場合、その使用料というものを引き上げるといふような事態が起こりますといった場合には、これはその施設の使用料でございますから、各市町村が運営をしております場合はその市町村の条例で定められるわけでありましかれども、一部事務組合で運営をいたします場合には、一部事務組合の条例で定められるわけでございます。一部事務組合の議会の議決を経て条例で定められる

わけでありま。したがいまして、市町村の議会で審議が行なわれるという意味合いにおきましては、一部事務組合の議会でも審議が行なわれるわけでございます。そこで、そういう場合にいまの使用料というふうなことに付いては、関係市町村から出ております議会の構成員というふうなものが十分審議をいたすわけでございます。それを通じて住民の意向というものを確保する以外にならうと思ふのであります。

ただ、先ほど来、私申し上げておりますように、全般として一部事務組合の数もふえてまいりました。それから、今回連合というふうなことで、単一の事務ばかりでなく複数の事務も処理をするというふうなことになるわけでございます。そういう意味合いで、住民につきましては事務の監査の請求、それから条例の制定、改廃の請求、そういうものにつきまして、今回それを制度化をするということをおの委員会の席上でも申し上げていふところでございます。

○土井委員 今回のこれは地方自治法の改正でございますから、現行の地方自治法よりもなおかつやりにくいように、繁雑な方向へこの法律を変えようといふことは、私は改正ではあるまいと思ふのです。そういう点からしますと、現在の一部事務組合につきましては、従来からその点について一連の、これはやりにくいかとも少しこの点に手直しが必要じゃなからうかと思はれる側面といふものは、いま申し上げていふような点ではありはしないかと私自身考へていふのですが、それは、一部事務組合がきめる負担金というものは、地方徴収と同じように市町村から強制徴収されま。加入している市町村の議会が負担金を削除したり減額したりいたしましたも、市町村長には原案執行権というものがございまして、その議会に再議に付したとしても承認されないとこれは長の不信任につながるということになってくるわけでございます。だから、この点、実例を見れば、市町村議会は事実上負担金の承認議

会となるというむきが非常に考へられてきたのじゃなからうかと思ふわけですが、ですから、そういう点からしますと、先ほど住民からはいろいろ条例の廃止であるとかあるいは直接請求の道を講ずるような御配慮があるような御発言がございまして、けれども、リコール制なんというものをこの節明らかに考へておく必要がありはしないかということをお自身思ふわけですが、この点いかがでございますか。

○宮澤政府委員 先ほどの御発言の中で、組合の経費を各構成市町村が分担をするわけでございますけれども、強制徴収ができるというふうには私ども考へておりません。これは何かのお間違いではなからうかと思ふのでございます。

それはそれといたしまして、リコールの問題でございます。先ほど事務監査の請求なり条例の制定、改廃の請求なり、その部分の直接請求については申し上げたわけでございますが、御質問はおそらく人的な直接請求、リコールだと思ひます。そこで、実は私先ほど委員に対してお答えをいたしたわけでございますが、現在のリコール制度と申しますのは、地方公共団体の議員と長の選挙権を有する人が直接請求の権利を持つていけるわけでございます。申し上げるまでもなく、選挙を前提にいたしまして住民が選挙で選んだ人たちの途中の仕事ぶりについていろいろ注文を出す、矯正をするというのがリコール制度、直接請求制度の基本的考へ方であるわけでございます。

そこで、なるほど基本的には長と議員の選挙権を有する者が直接請求の権限を有するわけでございますが、そういう基本的考へ方に立ちまして現在のリコール制度というものを分けますと、大体二種類になつていふと思ふのでございます。一つは、まさに自分たちが選んだ人たちの仕事ぶりが当初の期待に反するということから、そういう人たちをもう一度戻すと申しますかりコールするといふものが一種類でございます。もう一つは、仕事のやりぶりに関連をいたしまして、やりぶりを明らかにすると申しますか、仕事のやりぶりにつ

きましての事務監査の請求、条例の制定、改廃の請求、こういうことがあろうかと思います。

そういたしますと、先ほど来るる申し上げてお  
りますように、一部事務組合というものにつきます  
しては直接公選ということを前提にしているわけ  
ではないのであります。そこで、私は先ほどいわ  
ゆるリコールには二種類あるということをし  
上げたわけでございますけれども、選んだ人をも  
う一度呼び戻すということは、その趣旨なり何  
なり、あるいは手続的な面にも問題があるわけ  
でございますが、これについて適用することは不  
当ではないか。仕事の本身自身につきましては、  
本来普通の市町村で処理をしておりましたもの  
が一部事務組合に移っていくという意味合いで  
監査請求なり条例の制定、改廃の請求をするとい  
うようなことを考えるべきではないか、こうい  
うふうに私は思っております。

○土井委員 直接公選制による人でなければリ  
コールに適さない、端的に言うると、そういうふう  
な御発言かと思うのですが、ならば、憲法十五條  
にいう「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。」という点はどうな  
りますか。

○宮澤副府委員　それは私も明確な答弁ができないのでありますが、やはり考え方の基本的な、思想的なことを述べたのだと思うのでございます。公務員というのは国民のすべてにサービスをするものとして、その存在の基本は国民自身にあるという考え方といえますが、そういうものを述べたものであるというふうに私は思います。

○土井委員 少し例は違いますけれども、最高裁判所の裁判官につきましても、これは国民が直接公選制で選んでいるものではない。しかし、国民は審査する権利を持っていますね。いわゆるリコール制だと私は思うのです。同じような意味で、この節いまの連合について人的な関係で問題にできないか。いかがでございますか。

○宮澤政府委員 国民審査の問題について、どういう趣旨でどういうことからなっておりますか、

土井委員と御議論をするほどの知識は私はないわけでございますが、一部事務組合につきましては、実は週日來から申し上げておりますように、また本日も私が申し上げたところでございますけれども、地方自治法全般のたてまえといたしまして、選挙権を有する者が自分たちが選んだ人についてそれを差し戻すというのがリコールの基本的な考え方だ、そういうものを基礎にしてものを考えるほうが適當ではないか、こういふふうに私は思っているわけでございます。

○土井委員　私は、あくまで適当なものの考え方というものは、この節やはり住民の意思を最大限に尊重するところにあるかと思うものでございますから、すべからず、この連合制をお考えいただく場合にも、あらゆる部署に住民の意思というものが反映されるようなルートを確保しておくと、この御配慮をぜひお願いしたい問題だと私は思っています。そういう点からしますとなお一つ欠けていやせぬか。リコール制が全くできる問題ではないということならばこれは問題外でございますけれども、そうではなく、なおかつ一考を要する問題だと私は考えておりますから、先ほどから少しお尋ねをしてみたわけです。

それからあと一つどうしてもお尋ねをしておきたいのが、今度は連合内の職員の問題なんです。職員は市町村から出向する場合もございましょうし、市町村と兼務であるという場合もございましょうし、また専任として新規に採用される職員もあろうかと思えます。こういう職員間における労働条件あるいは給与をそれ自身が一定していないというのを一応前提として考えておかねなければならないのではないのか。その際高低があるというところからいいますと、現実組合に加入していない場合も多いということを一つ予想いたしました。労働条件なり給与内容などを考えてまいります場合にはつきりした歯どめ、チェックをしておかないと、低いところに合わせて考えられるというふうな不安も私はあろうかと思うのです。この点についてはどういうふうにお考えになつてい

らっしゃるか、ひとつお聞かせいただきます。

○宮澤政府委員 一部事務組合の職員は、たゞいま上井委員もおっしゃいましたように、固有の職員という者もございますれば、あるいは関係地方公共団体から出向なり兼務をしているという者もあり得るわけでございます。その際の給与その他の勤務条件のきまり方、きめ方の問題についての御質問だと思います。

御承知のように、一部事務組合自身が給与その他の勤務条件をきめます場合は条例で定めるわけでございます。それは国なりほかの地方公共団体との権衡を十分考えてやるわけでございます。ほかの地方公共団体の中には、もちろん、一部事務組合を構成いたします市町村というものが基本的な要素としても入ってくるだろうと思ふのでございます。そこで、一部事務組合自身がそういういろいろな事情を考えていくということになろうと思ふのでありますけれども、低いところに合わせていくことになっては困るとおっしゃいましたが、そういうことも困るかもしれませんけれども、世の中に間々ありますように、高いところにも全部合わせてしまうということもあまり形式過ぎる。その辺は各構成市町村なり何なりの実態に応じて、一部事務組合自身が判断をして適当な措置をとることを私どもは期待をいたしたいのであります。

○土井委員 この問題はいへん大きなことだと  
私自身は考えております。と申しますのは、今回  
の連合制をおとりになる場合にも、行政事務の能  
率化ということと、一面、民主的な運営が忘れら  
れてはならないという側面がございますから、そ  
の職員が行政の機能あるいは行政効率というもの  
を向上させることに専心努力のできるような状況  
ということを考えてまいりますと、やはりこの点  
ははっきりと法制化すべきじゃないか、一つのこ  
ういう基準というものをこの節はつきり打ち出す  
べきではないかというふうに考えているわけでござ  
います。が、こういう点はいかがでございます。

○山本(明)政府委員　お答えいたします。

連合に職員を置く場合に、プロパーの職員とそれから派遣で行くという二通りあるわけがございます。そこで、給与その他の勤務条件につきましては、先ほど局長からお答えいたしましたように、条例で定めることになるわけでございますが、この場合には、給与にいたしましても勤務条件にいたしましても、地方公務員法でうたつてございますので、当然これが適用になるわけでございます。そうしますと、現在でございます一部事務組合あるいはいわゆる市町村と何らこれは変わりがないわけでございます。その場合に勤務条件にしろそれから給与にしろ、国あるいは他の地方公共団体との均衡を失しないようにということに書いてございますから、そういうかっこうで均衡をはかつていく。当然われわれとしては構成市町村のそういう条件を十分考慮に入れながら考えていくべきだろうと思っております。そこで問題は、派遣されたという場合でございます。この場合には、先生も御承知のように、地方自治法の二百五十二条の十七、いわゆる派遣の規定がございます。これによりますと、派遣するにあたりましては、派遣を受けるほうの団体が給与、手当、旅費を負担する、それから退職手当等はその派遣をするほうが負担するという負担の規定が書いてございます。いわゆる身分取り扱いにつきましては第四項の持に持ってまいりまして、政令にゆだねまして、関係団体の協議に、要するに連合と各構成団体との間に協議によってきめることができるということになっておりますから、われわれといたしましては、その間に協議することによりまして、いままでおっしゃいましたような問題は調整ができるのではないかと。現にいままで一部事務組合でございます。それがそういうかっこうで調整をしておるわけでございます。これは一部事務組合でございますから、ただ連合という名前がございますけれども、実態は地方自治法上からは一部事務組合でございますので、従来その規定によって調整をしておりますことでございますから、私はその問題

は起こらないのではないかと思います。調整規定が全くなしであるというならば別でございますけれども、調整する規定がございますので、それによつてできる、こういうふうな考えであります。

○土井委員 連合職員がその節そういう問題について直接交渉する相手方というのはだれになりますか。

○山本(明)政府委員 連合の当局でございます。

○土井委員 その節、連合当局というのは自主的にそういう交渉などに応ずるということとは確保され得るでしょうか。いかがでしょうか。

○山本(明)政府委員 それは当然地方公務員法の適用を受けてまいりますから、一部事務組合、いわゆる地方公共団体でございますから、地方公務員法の適用を受けて交渉に應ずることができると思ひます。

○土井委員 さらに一つお尋ねしておきます。共済制度の問題なんですけれども、これは都市とそれから市町村とでは共済の中身が違つてくる。連合事務局内での問題が取り扱ひ上ばらばらになりはしないか、混乱を来たしはしないかという不安を感じるわけですが、この点はどうかということになりますでしょうか。

○山本(明)政府委員 共済組合法の第三条の三項で、一部事務組合等につきましては、政令で定めるところによつてそれぞれ属する共済組合が協議できめることができるようになっております。それを政令で受けまして、七条で、いまおっしゃいましたように都市共済と市町村共済がある場合には、協議をして都市共済にあるいは市町村共済に移行する、こういうことができるようになっておりますから、御心配のようにはばらばらなものが入つてくるということにはなつておらない。大体現在のところは、そういう場合には都市共済のほうに協議によつて移つていくというのが実情のようでございます。したがつて、その面は私どもは、これは現在法律があります。一部事務組合についての法律は全部できておるわけでございますので、連

合が一部事務組合でございますから、それをそのまま適用する、こういうかつこうになるわけでございます。

○土井委員 連合というのは一部事務組合なんです。ずばり一部事務組合をううふううに理解していいわけでございますか。

○山本(明)政府委員 これは私どもの担当じゃございませぬけれども、私はこの法律を讀んでみますと、一部事務組合である、このように了解をいたしております。

○土井委員 一部事務組合であつて従来の一部事務組合とはまた違ふという点もあるわけですが、その点がどうも、一番最初に申し上げたように、はつきりしないという点なんです。そこで、その辺が浮き彫りにされない限りは、どうもあいまいなところとして、もうひとつ私ははつきりつかみ切れないのですが、この連合方式というのは、要するに総合事務形態それ自身をいうのであるか、それとも広域市町村行政の執行機関のあり方として問題にしているのか、いずれかという点にずれに重点を置くということになつてくるのか、その点をもう一度お聞かせいただきたいと思います。

○宮澤政府委員 まず最初に、これは一部事務組合そのものでございまして、法律的には一部事務組合そのものでございまして、二百八十五条をこらんといたしまして、これこれという一部事務組合という表現をいたしまして、「以下「連合」という。」というふうにしてゐるわけでございます。しかし、従前の一部事務組合に多少幾つかの特例的な、付加的な規定を設けているという点において、従前の一部事務組合と異なつた面を持つておりますけれども、基本的な法律上の性格は一部事務組合でございます。法律上もそういうことを明記しておりますので、この点は間違ひがないところでございます。

そこで御質問でございますが、実は冒頭にもお話がございまして、どうも私も御質問のお気持ちに十分理解をしていないのかと思つております。

けれども、今回のこういう一部事務組合としての連合の仕組みというのは、総合的な計画、あるいは総合的計画的に事務を処理するための一つの仕組みでございます。したがつて、私どもはこゝろから、いま全国各地で行なわれております広域市町村圏などで活用されることを期待をいたしまして、同時に広域市町村圏はかりでなく、都市の連合でございまして、あるいは一定の地域におきます広域市町村圏以外の総合的な計画に基づく仕事の処理、たとえば多摩ニュータウンでございまして、あるいは研究学園都市でございまして、そういうところにおきまして、こういう仕組みというものが活用されることを期待いたしてゐるわけでございます。今回の一部事務組合である連合というのは、仕事を処理するための一つの仕組みである、こういうふうな御理解をお願いしたいと思つてございまして、御質問の意図にはたして沿つてゐるかどうかわからないのでございまして、あるいは私の御答弁が的確なはずれておりましたら、再度恐縮でございますが御質問をいただきたいと思います。

○土井委員 これは仕事を処理していく上での機能的な側面というものを非常に重視されてゐるという点はよくわかるわけですが、ところが、これは従来の一部事務組合からいまして、やっぱり事務内容を一定であつたわけですね。明らかにされてゐたわけですね。ところが、今度はこれを総合的に取り扱うということになつてまいりますと、どうもこれは私の記憶であれば、けつこうなものでありますけれども、市町村の事務内容というものが、いわば連合の下請と申しますか、連合によつてもう代替されてしまひはしないかという側面が出てくるという点に私は非常に不安を感じてゐるわけなんです、その点はどうかと思ひます。

○宮澤政府委員 先ほどから総合的な事務組合であるかというふうな、御質問の中にそういうおことばがございまして、お聞きになっております。お気持ちが大んだんわかつてきたわけでございます。

が、計画自身というものは、広域にわたる総合的な計画を共同して作成するという意味で、関係地方団体全部に關係をするものでございまして。ただ、それに基づいてどういふ仕事をどう共同処理していくかということは、もつぱらその地域の実態に應じて、関係地方団体が、この仕事は共同処理をしていく、これはもう各個の市町村でやるというふうな考え方では分けをしていくべきものでございまして。

そこで、それでは共同処理をする連合である一部事務組合のほうに關係市町村よりも優位な立場に立つてゐないかというふうなお気持ちからの御質問もあつたかと思つてございまして、けれども、基本はやはり構成の市町村でございます。構成の市町村が、数カ市町村にわたつて共同で処理をするほうがよろしいというふうなものを共同処理をする仕組みが、この一部事務組合である連合というところで、連合のほうに優位に立つて關係市町村のほうに風下に立つと申しますか、そういう關係というものはならないと思ひます。

○土井委員 ということであれば、特に連合の事務の内容については特定明示の必要がありはせぬかという意見も當然出てこようかと私は思つてゐますが、その点はどのようにお考えになりますか。

○宮澤政府委員 具体的な事務の処理は、先ほど申し上げておきますように、關係市町村が共同して相談をしてきめるわけでございます。そこで、組合の規約の中にも、共同処理する事務は一体何をやるかということを書くことになつてゐるわけでございます。あらかじめこれは明示をすべきものでもないし、またすることのできるものでもないと思ひます。

○土井委員 そこで、再度繰り返しますけれども、そういうあるならば、この総括的に委任されてゐる内容についての事務処理なり事務取り扱ひが、具体的に住民の意見というものを尊重して、それを根拠に運営されなければならぬという地方自治の本旨から考へていつた場合に、はたしていまのようなシステムのままでよいかどうか

という問題が再度出てこようと思ひます。そういう点から、私はきょうは、このリコールということについてお考えになる余地があるかどうかという点について質問させていただいたのであります。やはり住民の意思の反映ということについて十全な方策を講ずるといふことは至上命題だと私は思ひますので、その点についての御配慮、いまのままでいかどうかということに対する再吟味を、ぜひこの際強く要望したいと思ひます。

なおかつ、私、お伺ひしたいことがございまして、五十分という時間の制約を受けておりまして、まさしくいま五十分たちましたので、これで質問を打ち切りたいと思ひます。ありがとうございます。

○菅委員長 林百郎君。

○林(百)委員 最初に自治大臣にお尋ねしますが、いまの段階でこういう連合という構想を自治省が打ち出した根本的な理由はどこにあるのですか。何でもこういう制度を設けなければならぬことになってきたのですか。

○秋田国務大臣 いろいろ各地方公共団体、それも市町村を構成しておるわけでございまして、やはり社会経済の進展の現況に應じて、広域的に、総合的にいろいろ計画を立てて事務を処理していく必要が出てまいりました。この実情を踏まえて、従前の一部事務組合では応じ切れない面がございまして、その点を考えまして、御提案申し上げたような地方自治法の一部改正案を出したわけでございまして。

○林(百)委員 こまかい点はまた事務当局に聞きますが、新しい社会的ないろいろな諸条件が発生してきたので、従来の一部事務組合では応じ切れない事態が発生しているということは、具体的にどういふことをさすわけなんでしょうか。

○秋田国務大臣 やはり従来の一部事務組合では、事実上、一つ一つ事項によりましてくくっていかねばならぬ。今回のものならば、それを包括的につかまえて、そして連合的な処置をすることが便宜であるというように着目し

たわけでございます。

○林(百)委員 包括的に総合的に計画的に連合の方針を決定していく。そして具体的なものでは十分だということになりますと、連合でできた総合的かつ計画的な行政の運営というものは、内容が特定されてないままで、どういふことがきめられるかわからないが、そこで総合的かつ計画的にきめられたものの具体的な内容に、連合を組織している地方自治体がそれに対して執行の責任を持つということになると、先ほども各委員が言われているように、やはり総合的かつ計画的、包括的な計画をきめる連合のもとに従来の地方自治体が置かれる、そして地方自治体の自主性というものがそこなわれる、そういう懸念はありませんか。

○秋田国務大臣 その点につきまして、いろいろ各委員から御懸念の点等あるいは疑わしき点等につき御質疑があったわけでございまして。いろいろ制度上のことでございまして、メリットもあればデメリットもあるという論議等もかわされたわけでございまして、要は、私やはり各もの市町村の自由なる意思に基づく議決により、規約に基づいてこの仕組みを取りきめるわけでございまして、そこ根拠がありまして、いろいろその規約のつくり方によるわけでございまして、そのものと権限は各市町村にありますから、その点から申しまして、理論的にこの連合が主となって従来の市町村がそのものに従になるという関係にはならない、こういうふうな理解をいたしております。

○林(百)委員 メリット、デメリットということが優先するのではなくて、憲法で規定されている地方自治体の自治権というものがそこなわれるかどうかということがまず優先されて、そういう範囲の中でメリット、デメリットが考えられなければならない。ところが、大臣の答弁によりまして、それが先行し優先されて、そして地方自治体の本来の自治権というものの存否が、この連合によってどういふ影響を及ぼすかということについての配慮がむしろ後退しているように思ひますが、

その点はどうなんですか。

連合を構成しているそれぞれの自治体の自主性が尊重される、こういうことが侵されるいろいろな制度が今度の連合の中に持ち込まれているように私思ひます。そのことが重要であって、そういうことが自治体の自治権を保障するというところによって守られて、その保障の中でメリット、デメリットというものは考えられなければならないのじゃないでしょうか、どうでしょうか。

○秋田国務大臣 まさに林先生おっしゃるとおりでございまして、私のさきのお答えの表現がまずかった、誤解を招いたところがあろうと存じます。デメリット、メリットということは、結果的にいろいろ批評をして考えられるので、法の仕組み、理論をいたしましては、そういうものを中心に考えたわけじゃなくて、もちろん地方自治行政の本旨に基づきまして、住民の自由なる意思というものを中心に考えるべきもので、その点ややはり規約の作成につきましては、各公共団体の自由なる意思によつて、その合意のもとにつくられるという点におきまして、この地方自治行政の本旨とこの連合との関係が考えられておるものと思ひます。これは決して地方自治の本旨にもつておるものではない、こう考えるのでございまして。

○林(百)委員 ちょっといま宮澤さんが退席されましたので、もう一つ大臣に……。これは先ほど土井委員も聞かれておったのですけれども、連合なるものが、地方公共団体が「協力して、住民の生活圏の広域化に対応する総合的かつ計画的な行政の運営」をはかるといふことになりまして、「総合的かつ計画的な行政の運営」といふのは、共同から出てくるわけなんですね。しかも、その執行権を連合が持つておるといふことになりまして、憲法で規定されておる公務員並びに議員に対する選挙権あるいはリコール制というもののによつて国民の監視権というものがこれに与えられなければ、相当強力な権限、場合によっては構成しておる市町村を越えた総合的かつ計画的な行政の運

営がなされるわけなんですから、憲法で規定されている、議員並びに吏員は、「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」。この保障なくしてこの強力な権限を連合に与えるということは、憲法の精神に反するといふ疑いは十分持ち得ると思ひますが、その保障についてはどういふようにお考えになるわけですか。その連合を構成しておる議員並びに理事者が選挙されるからいいというだけではない。その人たちが住民から選挙された権限を越えた権限を決定し執行していくわけなんですから、それに対する住民の監視権あるいはいわゆる直接選挙の権限があるいはそれに対するリコールの権限というものが与えられ、保障されなければ、これは憲法の精神に違反するといふ疑いが持たれるわけじゃないでしょうか。その点はどうお考えになりますか、大臣にお尋ねします。

○秋田国務大臣 私は法律の専門家でございませんで、あるいは多少見当違いがあるかもしれませんが、私は、やはりそういう点は十分注意をしなければならぬ点だろつと思ひます。そこで、今回の法改正でも、二百九十三条の二におきまして、「地方公共団体の組合に置かれる機関の組織及び運営その他本章の規定の適用に関し必要な事項は、政令でこれを定める」。その政令の中で、先ほど来からしばしば問題になっております直接請求であるとか直接監査の規定を入れていくという考えでございまして、直接リコールの点については多少問題が残つておりますけれども、仕事そのもののやり方につきましてはこれで救われていくというふうな考えをしております。

○林(百)委員 それじゃ宮澤さんにお尋ねしますが、この二百八十五条を見ますと、自治省側の答弁は、これは一部事務組合なんだ、一部事務組合に手直しをしたのだといふことの線を必死になつて守つておられるわけなんですね。しかし、一部事務組合ならば、その一部事務組合を構成している各地方自治体の共通の要求に基づく事務を行なうのが一部事務組合なんですね。ところが、今度の連合を見ますと、これは二百八十五条にあるわけ

ですけれども、「共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においても、これを設けることを妨げるものではない。」ということになりますと、要するに、自分のほうはその共同事業に対して要求はしておらない、しかしそれも拘束されるということになると、従来の一部事務組合の規定とは異質のものがこへ出てくるのじゃないですか。これは単に一部事務組合の手直しというだけでは済まないことになると思いますが、この点どうですか。

○宮澤政府委員 林委員からいろいろお話があったわけですが、基本的な考え方といたしまして、林委員から先ほど、この連合というものが構成の各市町村を越えた権限を持ち、それでそれを執行していくのではないか、こういう御指摘がございましたけれども、私どもはそういうふうには考えていないわけでございます。まず、その計画でございますけれども、計画につきましては、なるほど関係市町村が共同して総合的な計画をつくっていくわけでございます。これはやはり地域全般にわたる総合的な計画でございますから、各地域の特殊性を入れながら、しかし全体として一つのまとまったものになっていかなければならぬということで、関係市町村の主張すること、それから同時に全体の立場もあわせ入れながら計画というものをきめていく、しかし、計画をきめるのは、やはり関係市町村の合意というものが、当然事実上なければならぬわけでございます。そこで、その計画自身は、なるほどそういう手続を経て関係市町村の実態にのびてきめてまいります。しかし、執行はすべて一部事務組合である連合がやっていくわけでございます。組合の規約で共同処理するときめたことを執行していくわけでございます。

そこで、御質問の中で、同一種類のものでもよろしいということから、関係市町村の中で、自分のほうはそれはやりたくなくとも強制的に拘束されることになるのじゃないか、こういう

御指摘がございましたけれども、そういうことは全くないわけでございます。共同処理する事務を関係市町村が協議によつてきめるわけでありまして、無理に含められるものではございません。関係市町村の自主的な判断で、これはひとつ全体と一緒に共同してやっていくということではない、共同してやっていくということではございません。ほかの市町村がやるから自分のほうも強制的にそれにやらなければならない、あるいは法律的にそういうことになるということでは全くないわけでございます。

○林(百)委員 いま宮澤局長の答弁されるような保障は、この条文の中から出てこないのじゃないでしょうか。「連合については、市町村の共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においても、」ですね、だから、ある市町村はこういう共同処理をしようとする事務を求め、他の市町村はそれと異質の市町村の共同処理をしようとする事務を持つ、それが同一の種類でない場合においてもこれを設けて行なうことができる、とあるわけなんです。それから、異質なものが併存して、そしていづれかが優先する場合があります。これは、いづれかが優先すれば、この共同処理事務を欲しない他のものは、それに対して一定の責任は負わされる、そうしてみずからは求めておらない共同処理を連合がやるということになるのじゃないでしょうか。たとえば一部の自治体を中心となり、特に都市が必要とする事務を行なうために組合となった他の関係市町村は、この協力者になる、要するに中心となる都市の事務の処理のために、その共同に關係しておる他の関係市町村の協力者になる、こういう可能性が出てくるのじゃないですか。そのことは、きのうの参考人の久喜さんでしたか、はつきりそういう方向を示しているわけなんです。愛の手を差し伸べるとか、なんとか。自分では愛の手を差し伸べるつもりだ、差し伸べられたほうの町村が、それを愛

の手として引き受けるか、あるいは秩父市を中心とした都市計画に対して他の町村が協力をしられるようになるか、わからないわけなんです。だから、これは従来の一部事務組合とは違って、中心となる都市になるその都市の事業に他の町村が協力させられる、そういう側面がここから生じてくるのじゃないでしょうか。

○宮澤政府委員 二百八十五条のたまたまの御指摘の規定でございますけれども、これはそういうたまたまおっしゃったような趣旨ではないのでございまして、かねて申し上げておりましたように、いままで一部事務組合と申しますのは、各関係する市町村が共通の同じ仕事をなし合わなければならぬ、運用をされてきているわけでございます。したがって、たとえばA、B、Cという三つの市町村が水道の事業を一部事務組合で処理をする。それからA、B、C、Dという四つの市町村が今度は下水の事務をしようとする場合に、Dという市町村は、下水の事務は共同処理をいたしますけれども、水道の事務は自分の市町村で処理をしたい、そういう場合には、A、B、CとDという二つの組合を一つの機構の中にまとめることはできなかったわけでございます。それが現在の広域市町村圏におきまして、一つの圏域の中で十も二十も一部事務組合という組織が錯雑して存在をしているということになってきています。わけでございますし、その辺が、関係市町村をいまして、できるものならばなるべく機構を総合化して合理的な運営をしていきたいという希望が出てきたところでございまして、そういう趣旨のために、この規定を設けているわけでございます。この規定自身が、自分のほうは共同処理したくなくても、ほかの関係市町村の意向で共同処理を強制されるようなことになるというふうには全くならないかと思っております。共同処理をするかしないかというところは一部事務組合の規約で書くことでございまして、関係の市町村が、自分のほうは共同処理はしない、単独で処理をし

ていきたい、あるいは従前の一部事務組合をそのままにしておきたいというふうなことでございまして、そうなるわけでございます。もつぱら規約で関係市町村の意思に基づいて問題がきまってくるわけでございます。この二百八十五条のたまたま御指摘のような規定は、そういうふうな私どもは解釈できない、また解釈すべきものでもないというふうな考えにいたしております。参考人としての秩父の市長のおっしゃることは、愛の手とかいろいろな表現を使つて言っておられたわけでございますけれども、私も承つた限りでは、周辺の市町村自身が、自分の施設を持つよりも秩父の施設を利用して共同で処理をしていくことが周辺の市町村のためになるのだというふうなことで話し合ひができていたのだ、こういうふうな私どもは了解をしたわけでございます。周辺の市町村がいやだといふにかかわらず、無理無理共同処理機構の中に入られていく、入つてきてしまったということではないというふうな考えにしております。

○林(百)委員 私は宮澤局長と解釈が違います。私の言うような場合があり得ると思うのですが、この二百八十五条を見ますと、「広域にわたる総合的な計画を共同して作成し、これらの事務の管理及び執行についてその計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたる総合的かつ計画的に共同処理するための市町村の一部事務組合(以下「連合」という。以下同じ)は、市町村の共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においても、これを設けることを妨げるものではない。」とありますから、「総合的かつ計画的に共同処理」というものは、ある中心となる市町村が下水道を望む、他の町村はむしろ町村道の舗装あるいは上水道を望むというふうな場合に、この優位的な、中心的な、中核的な市町村が下水道の設置という方向で共同が決議をすることはできる。そうすると、下水道よりも町村道を舗装したい、あるいは上水道をほし

いという町村は、その共同で決定された中核的な市の下水事業に協力がいられることになるという事は、この条文から当然出てくるように私は思いますけれども、まあ、こればかりやっていまして、もうこれで時間をとってしましますから、次に移ります。

その次の二百八十六条の一項後段「連合の共同処理する事務の変更又はこれに伴う規約の変更について、あらかじめ、連合の規約で特別の定めをして、あらかじめ、その議会の議決をもつて関係地方公共団体の協議に代えることができる。」これも非常に重要な改正で、連合をつくった自治体の協議を経ずして処理する事務を変更することができるといふ規定、従来このような場合には関係地方公共団体の協議によつて決定する、あくまで関係地方自治体の自主性を尊重していたのでありますけれども、今度はこういう立場をとることになつて、連合の規約で特別の定めがある場合には、連合の議会の議決でもつても関係地方公共団体の協議はしなくてもできるのだ、こう書いてあるわけなんです。ここできめられるならば、関係地方公共団体の独自の要求というものはこれで抹殺されてしまうことになるのじゃないでしょうか。これと私のさつき聞いたのと合わせてみれば、連合を構成している地方自治体の独自性というものが非常に薄らいでいくという事は、これと関連しても言えるのじゃないでしょうか。

○宮澤政府委員 先ほどの問題、もうこの際議論をしないとおっしゃいますからよく御答弁を申し上げませんけれども、私どもは御心配のようないふことはならないと思つてございします。

そこで、ただいまの二百八十六条でございますが、これは御指摘のように、あらかじめ連合の規約で特別の定めをしておきます、連合の議会の議決で規約の変更というよりな効力を生じてしまふ。元来でございしますれば、共同処理する事務を変更するといふことは規約の変更でございまして、関係市町村の議会の議決が必要であるわけでございますけれども、この場合には、あらかじめ

連合の規約で特別の定めをしておきますと、連合の議会の議決でそういう効力を生ずる、これは御指摘のとおりでございします。それでは、そういうことで関係市町村の意思というものが無視されるのではないかと、このことではございしますけれども、これは連合の規約で特別の定めをしておきます場合に、そういう効果が生ずるわけではございします。連合の規約自身、これは関係市町村が協議をいたしまして、関係市町村の議会の議決を経、協議をしてきめるわけではございしますから、関係市町村自身が、そういう場合にはひとつつてくだらうというふうな授權をした場合に、ひとつ規定でございします。

それから、それではどういふ場合に授權をすることが予想されるのかといふことでございしますけれども、これは計画的に仕事をしたいといふ場合、過日も申し上げたこととありますけれども、たとえば屎尿処理を共同してやっていたりする場合に、屎尿処理施設の充実に応じて共同処理する区域もだんだん広まってくるわけではございします。本年度は圏域内の五カ町村が共同処理をしていこう、しかし来年度は施設もできるので、残りの三カ町村もそれに従つてやっていたら、来年度には、これをあらかじめ規約できめようというところを、あらためて三カ町村も共同処理機構の中に入ってくる、こういうことでございします。

〔委員長退席、古屋委員長代理着席〕

そういうような、関係市町村自身がある程度将来を考へて具体的に判断をした上できめることでございします。関係市町村の連合がそういう規約で授權した場合にのみ動くわけではございします。関係団体の自主性を尊重しながら、同時に能率的な事務処理をやつていこうというための規定であるといふふうに御理解をいただきたいと思ひます。

○林(百)委員 しかし、これは連合の議会の議決できめるわけでは、だから、必ずしも満場一致じゃないんだから、議会の議決できめられれば、それに同意しない市町村も拘束されるのじゃないですか。従来ならば関係市町村が協議して、十分意見の交換をなし得たわけなんです。

○宮澤政府委員 それは連合の議会の議決できまるわけではございします、そういうことをあらかじめ関係市町村としては授權をしていられる場合でございします。あらかじめ連合の規約で特別の定めをしているときでございします。関係市町村が、さつき私が一つの実例を申し上げたわけではございしますけれども、そういう事態を予想して、そういうことについてはひとつ連合の議決にまかせようではないかといふことを、連合の規約で特別にきめておきます場合に、これが動くわけではございします。連合の規約で特別の定めをすることは、当然関係市町村の意思、関係市町村の議会の議決が前提になります。そういうことで、私は関係市町村の意思も尊重しながらといふ事は、それを基本にしながら、実際に応じた仕事ができるような仕組みであるといふふうに御理解をしていただきたいといふことを申し上げたわけではございします。

○林(百)委員 連合をきめる場合は、総合的かつ計画的な行政の運営につとめるといふことで、非常に抽象的で、まだ具体的な事業内容がきまらない場合もあり得るわけなんです。だから、連合に加盟した自治体は、まだどういふことがきまるかわからないという形で、どういふ条件に賛成する場合もあるわけなんです。それがいよいよ具体的な事業を始める場合に、議会の議決でもつて関係地方公共団体の協議にかえることができるということになる、事柄が具体的にいふにはなるほど、地方自治体の自主性というものが否定されてくることになるのじゃないでしょうか。宮澤さんに言わせれば、それはもう連合に入つたのだから、入つたときからそういうことは覚悟の上じゃないかといふことで、一たん連合へ入つてしまつた以上は、一部の市町村と異なる事業も行なわれたい、あるいは構成している地方自治体の協議にかわる議決をすることもできるというふうなことで、ずるずる連合へ深入りさせられていく道になるのじゃないでしょうか。

○宮澤政府委員 連合に入つたときから覚悟の上でそれなるとおっしゃいましたけれども、それは

私はならないと思つてございまして、仕事の手順から申しますと、まず全般的な計画ができる。そういたしますと、その計画に基づいて何を共同処理していくかといふことが、今度は相談になるわけではございします。そこで、共同処理していく項目がはっきりいたすわけではございします。関係市町村がいやなもの、共同処理をいたしませんし、共同処理をやつていこうというものの項目がはっきりするわけではございしますけれども、その場合に、いまは共同処理できないけれども来年には当然できるではないかといふようなものについては、いま申しました授權の規定が動き得る余地がある、こういうことでございしますので、連合に入つたからもうすべて連合の議会できまなわれてしまつて、関係市町村の自主性が全く失われるといふことは、これは私どもは予想しておりません。原則といたしましては、共同処理する事務といふのは規約できめるわけではございします、その際に関係市町村が協議をする。しかし、そのうちである例外的なものについて授權したものは、各市町村に持ち帰らなくてもいい。しかし、授權するかしないかは各市町村の自主的な判断によるのである、こういうことでございします。

○林(百)委員 だから、授權するかしないかのときには、まだ具体的な事業内容が決定しない前に、総合的かつ計画的に規約がきまるわけなんです。それから、それがだんだん具体化していくわけなんです。それから、具体化していく段階では、どういふ授權の規定についてあなたも賛成されているのだから、いまになってそういうことを言つても、これは授權の規約でやつていきますといふことになり得るのじゃないですか。最初から一部事務組合みたいな、共同の事業について各関係市町村が一致して、共同の事業についていくならわかります。しかし、そうではなくて、総合的かつ計画的にといふことを前提に、総合的かつ計画的に、一部事務組合の場合のように共通しなくてもいいというふうなことがある。さらには連合の議決で協議は省くこ

ともできるということになって、最初は非常に総合的な、計画的な運営をしようということから始まったものが、具体化していくに従って、それを構成している地方自治体の自主性というものが発揮できないような方向へ深入りしていく、そういうことという保障は私はここにないと思うのです。たとえば二百八十七条の二を見ても、「連合の規約には、前条第一項各号に掲げるもののほか、連合の作成する広域にわたる総合的な計画の項目について規定を設けるものとする。」だから、総合的な計画というように非常に広範な一般的な計画をここで定めることもできるわけなんです。そこで、どこの市町村を先にやるとか、どこの市町村に何をどうしてやるかというところはだんだん具体化していくわけですから、そういう場合に、授權の規定があるとかあるいは一部の市町村と共同でなくてもできるのだということ、強行していくことができるのじゃないですか。そういう意味で、もう一度補足しますが、連合を構成している地方自治体の独自性というものは、連合へ入ることによって漸次その自主性というものが連合へ移行していくということは、これはやっぱりこの体系の中では否定できない。各委員もその点をみんな質問しているんじゃないですか。

○宮澤政府委員 計画自身は地域の整備のための総合的な計画でございます。したがって、各地域の特殊性なり独自性なんというものを前提にしながら、同時に全体として一つのまとまったものでなければならぬわけでございます。各市町村のいろいろな主張と、それから全体の要請との間の調整というものは十分行なわれる必要があるし、行なわれなければならないと思いますが、そういう計画に基づいて事務を処理いたします場合には、共同処理するというのが幾つかある。それ以外のものはもちろん関係市町村が独自で処理するわけでございます。そこで、何を共同処理するかということ、今度は計画の実施の段階に依りて関係市町村の間で相談がだんだんできていくわけでございます。その相談の過程で具体的に

に共同処理する。プログラムに応じて、ことしはできないけれども、来年はこの市町村が入ってくる、その市町村もひとつ来年にはやろう、施設もまたそこで間に合うというような問題、この授權の規定が動いてくると思うのでございます。いきなり初めからすべて授權をしようというふうなことは、私も考えられない。具体的な仕事につきまして、そういうものをいつからやっていくか、それならばそれについてそのときに手続をとらなくても、いまあらかじめ包括的な授權をしておこう、こういう運営が行なわれるというふうに私も考えております。

○林(百)委員 そうしますと、私のほうの立場からいわせれば、同じ概念が二百八十七条の二の「連合の規約には、その議会の議決すべき事件のうち当該連合を組織する市町村の一部に係るものその他特別の必要があるものの議決の方法について特別の規定を設けることができる。要するに「当該連合を組織する市町村の一部に係るものその他特別の必要があるものの議決の方法」までを連合が定めることができるという、こういう規定があるでしよう。これはどういふ必要でございふことを設けたわけですか。

○宮澤政府委員 まさに連合というものは関係市町村で構成をされるわけでございますので、連合の一体性ということも考えなければなりません。同時に関係市町村自身の独自性というものをある場合においては担保する必要があるというふうなことから、こういう規定を設けたのでございます。これは先ほど林委員御指摘になりました二百八十五条の今回の連合の性格を書いたあとに、「市町村の共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においても、これを設けることを妨げるものではない。」という規定を設けているわけでございますけれども、これを関連をいたしていただくわけでございます。つまり、こういうふうにお考えをいただきたいのでございます。今回の連合は、いままでの一部事務組合というものがこの

中に吸収をされるということが期待をされているわけでございます。そういったしますと、自分のほうで共同処理する権限なり権能がないものにつきましても、たとえ連合の議会の議決に参画をするということがあり得るわけでございます。しかし、そういう共同処理する権能、本来的にそういう立場にないものの意向よりは、まさに連合で共同処理する団体の意向というものがその場合には優先をされなければならないということから、たとえば四カ町村で連合を構成をいたしてございまして、四カ町村が広域消防の一部事務組合をつくっているといった場合に、広域消防についてのたとえは条例でございますとかというふうなものを議会で議決をいたします場合、普通でございまして、構成十カ町村のうち六カ町村は広域消防には直接の関係がない。四カ町村はまさに自分たちが連合で共同処理をいたしていくということでございます。その場合には、議会の議決というものは、四カ町村を含む過半数というふうな特別の規定を設けることができるというのを予想いたしておるわけでありまして、関係地方団体が必ず同じ仕事をもち寄らなくとも、連合という機構を構成できるといふところから、実はこういう規定を設けた。構成市町村の格別の利害について配慮する必要があるということから、この規定を設けたわけでございます。

○林(百)委員 当該連合を組織する市町村の議会の議決の方法についてまで特別の規定を設けることができるというところになるわけでしょう。これは規約によって連合なんですね。そういうことで、連合の規約には、その議会の議決をすべき事件のうち「当該連合を組織する市町村の一部に係るものその他特別の必要があるものの議決の方法について特別の規定を設けることができる。」だから実質的にはその連合を組織している市町村の議会の議決の方法についても、特別な規定を設ける規約によって連合の議決機関で定めることができるというところになるんじゃないですか。だから、その連合を組織している当該市町村の議会の

の議決権というものがこれによって奪われるという事態が考えられるんじゃないですか。

○宮澤政府委員 この書きました趣旨は、実は趣旨の上から申しますと全く逆の趣旨でございます。多少林委員のおっしゃることの中にも私は誤解をされている面があると思うのでございまして、これは連合の規約には、その議会の議決すべき事件でございまして、連合の議会で議決すべき事件、つまり先ほど私がちょっと例にあげましたけれども、たとえば連合の条例というふうなものは連合の議会の議決すべき事件であります。そういう連合の条例というふうなものの中で、「当該連合を組織する市町村の一部に係るもの」すなわち先ほど私は十カ町村の市町村が連合を組織している、四カ町村が広域消防をやっている、共同処理をしているというのを申し上げたのでございまして、まさに「当該連合を組織する市町村の一部に係るもの」と申しますのは、いま申しました十カ町村のうち四カ町村が広域消防の事務を共同処理をしておるもの、そういうもの、こういうふうに読んでいただきたい、またその趣旨でこの法律の規定が制定をされているのでございまして、趣旨をいたしましては、むしろ逆に、そういう場合にはなるほど連合の一体性ということが必要であるけれども、構成市町村、共同処理をしていく市町村の代表者あるいは市町村の意思というものを重点的に考えていかなければならないということ、こういう規定を設けておるわけでありまして。

○林(百)委員 そうすると、連合を構成している自治体のうちで、その事務について意見が異なっている場合、この規約は具体的にはどういふように適用されてくるわけですか、行なう事業について。私が最初にお聞きしましたように、市町村を通じて同一でなくともいいということがある。しかし同一でない場合には、この規定は具体的にはどう適用されてくるか。

○宮澤政府委員 先ほどちょっと申し上げたわけでございますが、今回の連合というものは、各構成市町村がみな同じ仕事を共通に出し合ひ、これ

がいまままでの一部事務組合のあり方でございますが、そうでなくともよろしいということを申し上げたわけでございます。したがって、十カ町村では、連合をつくっております四カ町村が消防事務を共同処理をするということになると、ほかの六カ町村は消防事務を単独で処理する。しかし四カ町村だけが消防事務を共同処理している、こういう場合でございますので、そういう例を前提にいたしますならば、そういう消防事務に関するものについての議会の議決すべき事件、条例なら条例につきましては、その四カ町村を含んだ全部の議会の過半数と申しますが、いまの自治法では過半数の議決が前提でございますから、同じ過半数議決でもその四カ町村、これはまさに共同処理をしておりますから、そういう四カ町村を含んだ過半数の人が賛成をしなれば議決としても有効ではないという、そういう規定を連合の規約の中に設けることができるということでございまして、むしろ個別の構成町村の意思というものをある場合には優先させなければならぬという趣旨から設けた規定でございます。

○林(百)委員 そうすると、その四カ町村がやろうとする消防事務が否決された場合はどうするのですか。あなたはいまそれが議決された場合のことを言っていますけれども、連合の議会で否決された場合はどうなるのですか。六カ町村はやる必要がない。四カ町村はやろうとする。そうすると、その四カ町村のやろうとする意思を尊重する、そこで連合の議会の議決を必要とする、否決された場合はどうなるのですか。

○宮澤政府委員 いまの消防事務なら消防事務、どの事務でも同様でございますけれども、関係市町村が個別で処理をいたします場合にも、条例が必要である。その条例を出します場合に、その議会の議決を要するわけでございます。その場合に、可決、否決両方あるわけでございますけれども、この場合の連合におきましては、ほかの市町村も入っておりますので、私がさっき申しましたように、まさに関心を持っておる当該市町村を含む過

半数の議決が必要であるという担保規定を設けていなければならない。

○林(百)委員 だから、私の言うのは、構成している議会の議決よりは、連合の議会の議決のほうが優先してしまふのじゃないですか。議会でそういうふうに議決されてしまふと、その四カ町村は消防事務をやらなくて、連合の議会で否決されれば、もうできなくなってしまうわけですか。そのことは当該四カ町村の議会の議題にはならないことになるのじゃないですか。そういう意味で連合を構成している自治体の議会の自主性、権能というよりなものが連合に奪われてしまふというところが、そこから出てくるのじゃないですか。

○宮澤政府委員 一部事務組合で事務を処理するわけでございますから、一部事務組合で共同処理いたします以上は、関係市町村としてはその事務処理の権能なり何なりというものは、一部事務組合に移っていくわけでございます。そこで、先ほど来いろいろ御議論がございまして、何を共同処理していくかということが非常に重要なことでございまして、先ほど林委員は、ほかの市町村の意思によって当該市町村の意思と関係なく、自然に連合の中に引き込まれて、自分たちは共同処理するつもりがなくても、共同処理するようになつてしまふのではないかと、ということでございまして、組合の規約で共同処理する事務を書くわけでございます。共同処理するかしらというところは、関係市町村の意思に基づいて、関係市町村の議会の議決を経てやるわけでございます。しかし、共同処理するといふふうにきめました以上は、その事務処理の権能というものは個々の市町村といふものを離れて、一部事務組合に行くといふふうになるわけでございます。

○林(百)委員 その点は論議を重ねると限りがありませぬから、次の問題に移りますが、この二百八十七条の二の場合ですね。これは理事者と議員との権限の混合の問題として、各委員からも質問があつたわけですが、この二百八十七条の

二の四号とそれから五号に関して質問をしたいのですけれども、このことは一部事務組合の場合に

おいても、行政実例で、昭和二十八年九月二十二日付で、一部事務組合の議会の議員が、当該組合の管理者と兼ねることは適当でないということが当然として示されているわけなんですけれども、このことが今度は明確にここで規定されている。多くの点で非常に重要な権限を持つ連合が、あえてこの昭和二十八年九月二十二日の行政実例を無視して審議と管理の混同を規定しようとしたのは、これはどういふわけなんですか。

○宮澤政府委員 ただいまお示しのような考え方を昭和二十八年でございまして、いたしておりますことは事実でございます。それはやはり当時といたしましては、執行機関と議決機関の構成員といふものははっきり分かれていたべきではないかという考え方が基本にございました。同時に組合の規約といふものがどの程度まで自主的にいうところにとり及んでいくかということについても議論があつたところであらうと思つてございまして、それに対して今こういふ規定を入れましたのは、先ほどおっしゃつて申し上げたわけでございますけれども、地方制度調査会も、議決機関と執行機関といふものをあわせ持ったような委員会制度といふものを提案いたしておりますけれども、まだわが国の実態としてそこまで行くのは適当でないという私どもの判断をいたしました。しかし、場合によりましては、議決機関のある人数の人たちが執行権限を持つメンバーを兼ねるといふことが適当であるならば、そういう道も開いておくことも一つではなからうか、こういう判断のもとにこういふ規定を設けたわけでございます。先ほどから御指摘がございまして、今度の規定はいわば一種の先駆的な規定でございますから、この運用につきましては、私ども十分注意をしていきたいと思つてございまして、一つの新しい試み、実態に即する新しい試みとして、こういう制度をとっていきたいというふうなところにつきましては、その道を開いたということであ

あります。

○林(百)委員 その道を開いたのではなくして、これは議決機関と執行機関とを混同させる、これは正しくない方途だ、こういうふうに思ふわけですか。

時間がありませぬので次に移りますが、この専任の事務局長の問題ですね。これは今月の「住民と自治」の中で書かれておる。成蹊大学の佐藤さん記者の質問に「専任の事務局長が実権をにぎる、官僚支配がつけられる」ということは考えられないでよろしいか。ということに対して佐藤教授が「その危険は充分にあります。たとえばいまの教育委員会がそうです。実際上教育長が強い権限をもつていて、教育委員会というものは形式的なものになつてしまつています。これは、行政というのは専門的なものだから素人の住民は口出しさせずに、なるべく住民の利害が錯綜する政治的な問題から行政をきりはなして、効率的に行政を執行しようという発想です。アメリカでは「市支配人」という形で、これが行なわれております」とあります。しかし、これはいまの日本にあてはめることは適当であるかどうか、私はその点に非常に疑問を持つのです。いまの日本の地方自治体で市町村長に要求されているのは、行政合理化を手きわよく進めていくような能力ではなく、政治的な住民の利害を民主的に調整し解決していく能力だ、こう言つて、非常にこれが官僚的な行政支配の危険性を含んでおる。ことにこれが天下りで、事務局長が自治省あたりの役人が天下りで来るというようなことになりまして、それが実際上の実権を握る。ちやうど教育委員会というものがあつても、実際は教育長が強い権限を持つと同じだといふことを言っているわけですが、そういうことにならないという保証がありますが、あるいはこれを、もう一度補足しますが、そういう天下り人事をしないというふうな保証はあります。

○宮澤政府委員 ただいま佐藤教授の論文をお読みになつたわけでございますが、外国の市支配人といふのは、私も研究不十分でございますが、

ども、外国の市支配人というよりなものを考えているわけではございません。外国のシティーマネージャーというのは、これは本来的、本質的なかなりの権限を持っておりまして、たとえ予算なり条例なりを議会に発案をする権限もあるようでございます。そういうようなものを考えているわけではございません。

それから教育長のお話でございますけれども、教育長は国の地方教育行政の制度といたしまして教育委員会なり教育長という制度をとっているわけでございますが、事務局長は、連合の規約の中で、そういう制度がひとつよろしい、関係者の話し合いの中でそういうことを考えていこうという場合には、連合の規約で事務局長を置くことができる、事務局長を置けばこういふことになるというところでございます。関係地方団体のこれまた自由な判断というところでございまして、私どもは事務局長を積極的に置けというようなことを指導するつもりはございません。いわんや私どものほうの職員が事務局長の職を占めるというようなことを現在はいささかも考えておりません。

○林(百)委員 時間がありますので、最後に大臣にお聞きしますが、結局連合構想というのは、昭和四十四年五月三十日、経済企画庁から発想されました新全国総合開発計画の中に、こういう考えもあるのですか。「将来においては、モータリゼーションの普及をはじめ、新しい交通通信手段の発達によって生活圏が広域化するが、このようなモータリゼーション等の進んだ段階における広域生活圏を一次圏として国土を再編成する。」私はこの新全総を実行するための新しい国土再編成計画にのっとってこういうものは出てきているというように考えているわけですか。共産党も住民の生活圏の拡大、交通、情報網の発展などの中で、広域的な行政の必要を全面的に否定するものではないけれども、広域的な行政が必要であるかどうかという点自体はそれぞれの自治体とその住民が民主的に決定するものであって、もし必要としても、だれがどうしてどういふやり方でやるかと

いうことは、関係自治体と住民が民主的に協議して行なうものであって、それが地方自治体の本来の姿だと思ふのです。住民参加の民主的自治の基本でなければならぬ。こういう意味で、今度の自治省で出している連合という構想は、住民と地方行政を切り離し、地方自治体と地方行政を切り離す、こういう危険性が方々に見られている。自治省と私の見解と相違している点もありますけれども、方々にそういう点が見られておるわけなんです。こういう点について大臣はどうお考えになるのか。

これは先ほど私の引用しました成蹊大学の佐藤教授も、「どうしても市町村が広域的に処理をしなければならぬ事務というのは、自治体の事務全体からみれば、きわめてかぎられているのではないかと思います。」あと、省きますが、「本来は町村の教育委員会を充実すべきなのです。病院や診療所などでも、医師不足とか財政問題などをちゃんと解決して、できるだけ狭域に数を多くおくべきなのです。だから広域的な処理をしなければならぬ事務が若干増えていることを理由にして、そこからただちに総合的な広域処理を中心とした自治体「連合」にきりかえるべきだという発想はおかしいと思います。まして合併という発想は大変問題をもっていると思います。」だから、むしろ狭い地域の住民の生活を充実していくということですね、そのことが中心にならなければならぬのであって、広域的に処理しなければならぬ事務が若干ふえたからといって、いまの自治省の考えているように広域行政、広域行政、さらにそれを強化した連合構想まで打ち出すということとは、これは地域住民の立場からいえば、その利益に沿っておられないものになるのではないかと、このように思いますけれども、自治大臣はどうお考えになりますか。

このように地方自治体の本来の自主性の権限を奪い、そしてむしろ狭い地域における地域住民の利益を十分に守るということが地方自治体の本来の姿であるにもかかわらず、大きな企業、

新全総でいうならば、大企業が要求する広域的な事業が若干ふえてきたからといって、地方行政のあり方全体をそちらの方向へ持っていくというこころいやり方は、これはほんとうの地方自治体のあり方、そして地域住民の利益のための地方自治体のあり方に反するものと考えますけれども、最後に、大臣、どうお考えになりますか、この点。

○秋田田務大臣 抽象的には先生と同じ考え方の発言に私もなると思っています。しかし遺憾ながらこの二百八十五条、あるいは二百八十六条のいわゆる先生の言う後段とか、あるいは二百八十七条の二の特別の規定を設ける条項等の解釈につきまして、私もはさういふ解釈にはこの文面からはならない意味にとれると読み取っておるのでございます。遺憾ながらそれが先生と見解が異なっておりますが、元来自由なる住民の意思から出ておる市町村、地方公共団体の議決、それに基づいてでき上るこの連合の規約、それに基づいて行なっていく連合の処理、これは決して地方自治の本旨にもとるものではないと私たちは考えております。そして、これを強制しなければならぬというふうに考えておるわけではございません。広域的な行政処置を要するもの、これが全部であると考えておりません。むしろ必要な、そして重要な、単独に地方公共団体が処理すべき事務がなおたくさん残っている。そういう点から見ても、この連合制度の規定が地方の自治行政を扼殺していくものでもないと考えております。要は議決による規約のつくり方でありまして、この規約のつくり方及びこれが運営につきまして、やはりその内容、それは各住民の意思からできておる市町村の議会の議決、すなわち意思によっておるわけでございまして、これがその内容よろしきを得なければ、それは間違った方向へ行くおそれなしといひたい。そこにやはり住民の自由なる意思が働く機構が残っておるわけでございまして、あくまでもその内容の充実、強化を期していかなければならないことは当然でございますけれども、機構そのものから地方自治の本旨、住民の自由なる

意思を拘束していく、そして新しい連合組織がむしろ本来の市町村の姿を変えていくんだというような仕組みにはなっていないかと考えております。

○林(百)委員 時間が来ましたから、これで終わります。

○古屋委員長代理 午後二時再開することとし、この際、暫時休憩いたします。

午後零時四十分休憩

午後二時十五分開議

○菅委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。この際、連合審査会開会申し入れに関する件についておはかりいたします。

ただいま大蔵委員会において審査中の自動車重量税法案について、連合審査会開会の申し入れをいた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

○菅委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

なお、開会日時等につきましては面委員長協議の上決定いたしますが、明後十四日金曜日に開く予定にしておりますので、さよう御了承願います。

○菅委員長 地方自治法の一部を改正する法律案について質疑を続行いたします。山口鶴男君。

○山口(鶴)委員 最初これは宮澤さんに聞くほうがいいだろうと思いますが、第二百八十五条の改正ですが、地方自治法の第二百八十五条組合の法人格「前条第一項乃至第四項の規定による地方公共団体の組合は、法人とする。」、こう書いてあります。今度の第二百八十五条を見ますと、たいへん長くなっておりますが、「前条第一項乃至第四項の規定による地方公共団体の組合は、法人とする。」という字句はなくなっているのです。何でこころい修正をされたのですか。

○宮澤政府委員 これはいわば技術的な修正でございまして、一部事務組合が法人であるというところはいささかも変わりないのでございしますが、改正前と申しますか、現行法でございまして、御承知のように、ただいま御指摘の二百八十五条「地方公共団体の組合は、法人とする」という規定がございまして、それから同時に地方自治法の第二条は、普通地方公共団体、特別地方公共団体あわせて第二条の第一項に「地方公共団体は、法人とする」という規定がございまして、したがって、従前の二百八十五条というものは重複して規定をされておりましたので、重複を省いて規定をされておりました沿革等を検討いたして、従前と、従前の市制、町村制というところから地方自治法に移ります際のいわば規定の整備の問題にあつたと思ひます。地方自治法の第二条で普通地方公共団体と特別地方公共団体をあわせて法人とするという規定があります。この際この規定を削除することにしたわけでありまして、

○山口(鶴)委員 それはわかつているのです。わかつているのに何でそういう規定をいままで置いておく必要があつたのですか。削るわけですか、必要ないわけですか。地方自治法改正というのはしばしば提案されたのですから、いままで盲腸みたいなものを置いておつたのがむしろおかしいのではないかと。ちやうど長野財政局長がおられますから、長野財政局長にお尋ねをしましょう。前のことだから、長野前行政局長にお尋ねをしましょう。

○長野政府委員 私も、いまいきさつをお尋ねになりましたけれども、少しはつきりお答えができないところがあるかもしれませんが、この組合の規定と申しますのは、地方自治法ができました前は市制、町村制で考えられておつたけれども、地方自治法が府県市制、町村制を一緒にした、と言つては語弊がありますけれども、そういうことで全地方団体の総合立法を考へるというふうな組み合わせができたわけでございます。その際に、従来からありましたような規定の中で、必要なものにつきましては規定をそのまま残していくという

ようなことで、性格が変わつてもいけないとか、いろいろな事情から考へられた上で、私はいまのような条文を引き続いて置くことにしたというふうなことがいきさつだと思つております。

○山口(鶴)委員 いささつはわかるわけですが、いままで要らぬものを何で長々と置いておいたのか、うっかりしたわけですか。それともやはり二百八十五条の規定を置いておくことすれば、両方置いておいたほうが至当だというので置いておいたのだらうと思ふのです。うっかりしたのではないといふなら、それなら何もここで削る必要はないでしよう。どうなんでしょうか。

○宮澤政府委員 おそらく従前におきましても地方公共団体、特別地方公共団体のうちの一部事務組合の規定について改正規定を設ける際には、この規定と同じような検討をいたしたのだらうと私は推測をするわけでございます。いままで地方自治法の改正は何回かございまして、一部事務組合に関する今回のような改正というのはあまりございせん。従前におきまして、まああつたところで別にそれが特に支障になるというわけではございせん。しかし、今回一部事務組合に関する規定に手を入れました際に、この規定自身この際整理をするということにいたしましたわけでございます。

○山口(鶴)委員 この点、私は、行政局より財政局のほうが正直でよかったと思ふのです。この地方交付税法改正の際に、本来整理しておくべきものをうっかりしておいて、整理をしましたと、こう正直に言つて御提案されたのですが、どうも行政局というのには率直さが足りぬのじやないかと思ふのです。いままでどうしてもこれを置かなければ困るなら今度もそのまま続けておくし、当然すみやかに整理すべきであつた、なくてもいいんだというところだつたら、いままで整理するのをつうりうかりしておつたので申しわけなかつたくらいのこと言つたつていいと思ふのです。どうなんでしょうか。

たが、私はあまり前の経緯を存じません。いままで一部事務組合に関する規定の整理というもので、ついで、今回ほどの手を入れませんでしたので、今回手を入れたということをお願いしたわけでございます。法律的に申しますれば、先ほど申しましたように、第二条の規定がございまして、二百八十五条の規定は要らないわけでございます。そういう意味では、すみやかに整理をすべきであつたかと思ひます。

○山口(鶴)委員 すみやかに整理すべきだつたのを、うかつにして今日までつい残しておつたことに対して今度整理することにした、こういう趣旨だと思ひますので、了解をいたします。

○宮澤政府委員 かねがね地方自治法の所管をいたしておりましたので、担当課においてはいろいろ研究をいたしておりましたが、いまここでそういう重複規定、具体的にこれがまだ整理漏れがあるというふうなものについて御答弁申し上げるようなものは、まだ私は承知いたしておりません。

○山口(鶴)委員 それでは、その次にお尋ねをしたいと思ひますが、当委員会ではしばしば議論になりました蒸し返しになるわけでありまして、今度の連合で問題になりますのは、直接民主主義の精神が連合の場合よりも薄れるのではないかと、これが各委員から御指摘になりました。私もその点を懸念いたしております。

そこで、山本委員の質問に対して宮澤さんがお答えになつたわけでありまして、第二百四十二条、住民の監査請求、それから第二百四十二条の二の住民訴訟、これにつきましては「地方公共団体の住民は」ということであるから、従来一部事務組合についても住民訴訟ができるし、住民監査請求もできる。ところが七十四条、直接請求、条例の制定または改廃の請求、それから七十五条、

監査の請求とその処置、これにつきましては「選挙権を有する者」ということばがあるので、これは一部事務組合にはなじまないというのか、該当しない。ただし、今度の連合を設けるにあつて法令でもつてこの点を何とかいたしたい。条例の制定または改廃、それから監査の請求についてはできる道を開きたいというお答えだつたのです。とするならば、どうなんですか。法律を変えて、地方公共団体の住民は、というふうになつて直したほうがいいんじゃないかと思ふのです。が、それじゃぐあい悪いわけですか。

○宮澤政府委員 この問題につきましては、すでに何回か御答弁を申し上げておるわけでございますけれども、いままでの考え方をもう一度簡単に申し上げますと、地方自治法の二百九十二条で、一部事務組合につきましては、市町村の加入するものにつきましては市町村に関する規定が準用されるわけでありまして、そういうことと、形式的に市町村に関する規定でございまして、からかなり広く準用される。この法律の市町村に関する規定が一応全部準用されるということがまず前提になるわけでございます。それに対して、これまでいまの直接請求につきましては、一部事務組合の管理者なり議会の議員を直接公選にしている場合には、直接請求の規定は動かしませんが、それ以外の場合には動かし、そういうふうに解釈をし運営をしてまいりましたのは、結局地方自治法に定めず直接請求という制度は、選挙権を有する者が、一度選挙したあとでいろいろな手だてといふものを講ずるために認められた制度である。やはり選挙、公選といふことを前提にした制度である。加えて、先ほど準用といふことを申し上げましたけれども、選挙権を有する者といふ場合におきましても、組合の規約で管理者なり組合自体の議員といふものを直接公選している場合には、選挙権を有する者といふものに、準用する場合におきまして、きわめて乗りやすい、こういうこともあつたらうと思ひます。

そこで直接請求の規定を適用いたしますのは、自治法におきまして選挙をする、選挙が前提になるといふ考え方というものを基本にすべきであらうと私は思います。その際に、先ほども土井委員の御質問に対して私はお答えをいたしましたのでありますけれども、現在の地方自治法の直接請求には大別をいたしますと二つのグループがあるだらう。一つは、選挙権を有する者が自分が選んだ者自身を呼び返す。もう一つは、そういう基本的な、根本的に呼び返すということではなくて、事務の運営の途上にあたって住民が直接に請求する、つまり事務監査の請求なり条例の制定、改廃の請求、こういうことだろうと思います。そこで、その二種類というものを考えました場合に、本来的に公選の制度というものを前提にした場合におきましては、地方自治法の一部事務組合というものは、組合の機関の組織なり選任の方法というものを規約にまかせているということでもございまして、これは現在のところはそういうものを適用するのはどうであらうか。通常の事務につきまして事務監査なり、条例の制定、改廃の請求につきましてはうまく乗ってきやうと申ししますか、一部事務組合の制度と、そのほかの一般の市町村に關する制度がかみ合いやすい、なじみやすい、こういうふうな考えをわけでございます。

○山口(鶴)委員 それを政令だけで手直しするのはどうか、こう思うのです。長を解職するということとはしばらくおきまして、条例の改廃あるいは監査というものについて行ないます場合、法律をこのままにして政令だけで手直しするということとはたしていいのか、法律についても——普通公共団体のみならず特別地方公共団体についてもできるのだ。その場合の監査請求なり条例改廃の直接請求なりを起こせる者は、連合なら連合、一部事務組合というふうな特別の公共団体、その住民あるいはその選挙権を有する者というふうに、法律の面も関係部分を整理したほうがいいのではないか、こう私は思うのですが、その点はどうですか。

○宮澤政府委員 なるほどそれは一つお考えだと思ひます。ただ、現在一つの制度があり、それについての方の筋というものがあつてございまして、それで先ほど来申し上げておりますように、一部事務組合につきましては地方自治法の市町村に關する規定が準用になるわけでございます。したがって、先ほど申し上げましたように、一応直接請求に關する規定というものは形の上では準用でございます。さつき私ちよつと申しましたけれども、住民が直接選んでる人と呼ばれるという直接請求の部分というものは、これは一部事務組合のいまの構成なり趣旨から申し上げて、趣旨上はいいってこない。そういういたしますと、監査の請求なり条例の制定、改廃の請求なり、これはある一つの市町村で処理をしておりまして、これは一部事務組合のほうに行つてわけでありまして、そのものと市町村で処理をしておりまして、住民としてはそれについてものが言える。それがほかのところへ行くわけでございますから、これについては趣旨の上からいってやはり何か住民がもの言えなければおかしいのではないかと、この趣旨の上での議論というものは、さつき二つのグループがあるということをお願い申し上げたが、出ると思ひます。しかし、そこまでは行けるのでありますけれども、いまのそれが準用で読み切れるか——いまは準用という法律の規定でございまして、読み切れるかと申しますと、たとえばいまの監査請求なり条例制定、改廃の請求をいたそうといたしますと、署名をいたしますが、署名で五十分の一というふうなものについて告示をするというところになっておりますけれども、どこがどう告示をする、あるいは署名の審査をするといった場合に、選挙管理委員会というものが一部事務組合の必置機関でございせんので、どこがやるというふうな問題がすぐ出てくる。手続的な問題が出てくるわけでございますが、それにつきましては準用といふことではちよつと読みづらいたうか、読めないと思ひます。準用と申しますのは、一部事務組合がいろいろやります場

合に、一般の市町村の規定を借りてきて、その適当なモディファイをしなから適用するといふのが準用の趣旨でございます。そういういたしますと、たとえば関係市町村の選挙管理委員会にその仕事をさせるという必要が出てくるわけでございます。ちよつといふ準用という規定でそこまでは読めないわけでありまして、そこで準用の規定というものを基本にいたしながら、二百九十三条の二の規定を設けて、そういう場合に準用で読めないう部分で政令で手続的なものを書いていこう、こういうことでございます。つまり監査請求なり条例の制定、改廃請求につきましては、私は趣旨の上からは、いまでも一部事務組合についてそういうものが手続的に動き得るものであつたと思ひます。それが不備であつたと申しますか、手続が設けられていなかった、そういうふうな考えていいのではなからうか。御承知のように、自治法におきまして、直接請求の手続的な規定はだいたい政令に譲つておりますが、そういうことから申しまして、山口委員の御指摘になるような初めに制度をつくることいたしますれば、いまおっしゃつたような考え方も出ると思ひます。ありますが、現在の法律制度を前提にして考えますならば、こういうことで趣旨が全うできるのではなからうか、こういうふうな思ひわけでありまして、

○山口(鶴)委員 さつき私が指摘をいたしました百八十五条のようなものについては御丁寧に繰り返し書いておつて、そして最も重視をしなければならぬ直接民主主義、住民の権利の面については、どうも丁寧に書くのはいやだということ、私は少し筋が違つておるのではないかと思ひます。しかし、これは意見でありますから、そういう考えであることを申し上げておきたいと思ひますが、それではその政令案というものは、この部分についてはいつごろ私どもにお示しをただけま

すか。

○宮澤政府委員 考え方の骨子は先ほど申したとおりでございますけれども、法制局とも御相談をいたしますので、多少時間がかかると思ひます。

○山口(鶴)委員 きちつとした政令の文章になつてゐるものは、それは法制局の打ち合わせその他で時間がかかると思ひますが、こういうことをしますという要綱的なものは、もう繰り返し宮澤さんから御答弁いただいておるわけですから、即刻だつてお示しになれるでしょう。

○宮澤政府委員 大体の骨子でございますけれども、政令におきましては、まず直接請求をする権利を持つ者と申しますか、選挙権を有する者というものは、先ほど申しましたように、本来的にございませぬけれども、それをどういふふうな読みかえて適用するか、と申しますか、その辺がどういふふうな適用関係になるかということが一つであらうと思ひますけれども、それにつきましては、組合を組織いたします市町村の議員の議員及び長の選挙権を有する者、その総数の五十分の一というの、いまの組合を組織いたします市町村の議員及び長の選挙権を有する者の五十分の一、こういうふうな考えるべきであらうと思ひます。それから五十分の一の数というものを手続的にあらかじめ告示しておく必要が、御承知のようにございまして。これは組合を組織いたします関係市町村の選挙管理委員会が、現在の直接請求の制度であらかじめ告示をしております数でございます。その告示をした数の合計数というものの五十分の一にするという規定を設ける必要があらうと思ひます。それから直接請求の場合には、請求代表者証明書の交付事務でございまして、あるいは申請書の確認事務というふうなものがございますが、これは関係の構成をいたします市町村の選挙管理委員会に求めるというふうにしていただかうかと思ひます。それから署名簿の審査がございまして、これも関係の構成をしてゐる市町村の選挙管理委員会に求めるというふうな、関係市町村の選挙管理委員会を中心にして手続規定を設けるということ、先ほど来申し上げておりますような趣旨の手続規定を整備され、運用が確保できる、こういうふうな思ひます。

○山口(鶴)委員 聞いておりましてわかりました。が、ひとつそういう程度——それは書いてあるものを読みながらお読みするよりです。その書いてあるものを印刷して委員全体にひとつ配ってくださ。そのほうが、この問題についてはぜひふん審議も集中いたしましたので親切だと思ひますので、お願いをいたしておきます。

それから七十四条ですが、これを見ますと、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に關するものを除く。」こう書いてあるわけですね。将来連合がかりにできた仮定いたしますと、連合で一体どういう事務を扱うことができるかどうかというところはまた議論したいと思ひますが、おおよそ常識的に考えられるものとしては、ごみとか屎尿とか、そういう清掃関係のものを広域的に扱うということ、これが一番あり得ることだろうと思ひます。それから上下水道等について連合が扱うということも、これは広域行政にふさわしいものとしてなじむだろうと思ひます。そういういたしますと、将来連合ができた場合に、住民の不満等を想定いたしますと、こういうものを共同処理する、そして手数料等が非常に上がったということになると、住民の不満というのは当然出てくるだろうと思ひます。ところが、そういうものについて、ごみの収集、手数料が上がった、直接請求しようと思つても、これは除くというのでは、住民としては非常に残念だといふうにたぶん住民の方々は思ひやうないかと私は思ひます。この際使用料、手数料を除くなどというわけな条項はすっぱり削除をするという気はございませんか。特に連合等ができました場合、せつかく直接民主主義の道も開こう、こういう宮澤さんのきわめてりつぱり精神が、しかるに一番起きやすい問題については除かれておるというところでは、私はどうも住民を尊重するということにはならぬと思ひます。いかがでしょう。

○宮澤政府委員 山口委員十分御存じのように、これは連合だけに格別適用されるものではございませんで、共同処理をしようと、各市町村が単独で処理をしようと、地方税なり分担金、使用料、手数料等々に關する条項というものは、直接請求の対象から除かれていくわけでございます。この趣旨もあえて申し上げるまでもなからうかと思ひますが、一般の気持ちといたしまして、負担というものはなるべく少ないほうがいい、しかしサービスは大いにしてほしい、こういう気持ちで底辺にあることは事実でございます。そういういたしますと、住民が負担を負うことに關する条項につきましては、負担を安くしてくれるものなら賛成をしようというふうな傾向になりやすいということから、こういう条文が設けられたものだろうと思ひます。そういう権利を主張し、義務を負うという関係におきまして、高いサービスを望む、同時にやはりそれ相当の負担を負わなければならないのであります。負担につきましては安ければ安いほうがいい、一律、形式的にそういう風潮がないとも言へませんので、現在のところこの規定を削除するといふつもりはございません。

○山口(鶴)委員 時間の節約上あまり論争は避けたいと思ひますが、宮澤さんの言わんとするお気持ちにはよくわかるのであります。しかし、五十分の一で直接請求が成立したら直ちに条例を変えなければならぬかどうかというところでは、ないで、議会に對して条例改定を直接請求をすれば、議会で審議をするということなんです。連合の場合もそうでございます。連合のいわば議會で審議をし直すということなんです。サービスは多くて負担は少ないほうがいいということ、さらにこの種の運動が頻発をしたといつたとしても、それでも直ちに使用料、手数料が下がるということはないわけなんです。いわばそういう意味では、地方自治というものは民主主義の学校といわれておるわけですから、そういう学校の意味で大いにこの直接請求などが行なわれ、この民主主義の訓練をするということも、

私は一面地方自治の重要な役割ではないかと思ひます。リコールのようにはずばり、何といひますか解職請求をやつて、三分の一以上になれば今度は投票というところは違つたわけですから、いま私が申し上げた趣旨を十分配慮してしかるべきではないかという意味では申し上げたつもりでございます。そういう点ではいかがでしょう。

○宮澤政府委員 なるほど、おっしゃいますように、解散の請求でありますとか、あるいは解職の請求というように、住民自身の投票で最終的にものをきめるというものでないことは事実でございます。議会の議決によつて最終的に判断されるというものであることは事実でございます。また地方公共団体の運営につきましても、いろいろな方面からいろいろの議論が起ることも、これも議論のないところに進歩がないという意味合いにおきましてはおっしゃる通りだと思ひます。けれども、その場合の議論の起る仕方なり何なりというものにつきましても、やはり一定の秩序というものがあつてしまふべきだと私は思ひます。ございまして、先ほど来申し上げておりますように、やはり負担を軽くするといふようなことにつきましても、おそろくだれでも賛成ということになつてしまひやすいこととございまして、おっしゃることもおそろくないこととございまして、いままの規定について手を入れるといふようなつもりはございません。

○山口(鶴)委員 どうもいまの御答弁を聞きまして残念な気がいたしますが、しかし、私としては、やはりごみ、屎尿あるいはその他の使用料、手数料についても、地方自治体は民主主義の学校という意味から、直接請求も起こし得るというふうにしておいたほうが、これは直接民主主義の学校としての地方自治本来の役割を十分發揮していくという面でも非常に効果があることだと思ひ意見でありますことを申し上げておきたいと思ひます。

それから次に、連合の処理する事務であります。岩手町の町議会の議長さんでしたか、連合ができることによつて議会の権能というものが非常に少なくなつていく、本来議會在果たすべき執行権に對する監視というような面が非常に欠落をしていくという点を懸念しておられました。全くごもつともな御意見と思つて拝聴をいたしました。わけであります。規約でもつてその事務の範囲はきめることになるのでしようけれども、これがあまり広範になりますと、まさに自治体が形骸化するという心配があるわけでありまして。しかし、どの事務をそれじゃ連合にまかせるかというところは、地方自治体がこれは自由裁量すべき問題であつて、とやかく押しつけることはいかぬと私は思ひます。すけれども、しかし、これがあまりに広範な面にわたつていくということは、私は非常に問題があるだろうと思ひます。したがつて、こういうものの以外に連合の事務にすべきではないという一つの歯どめといひますか、範圍のある程度限定をすると思ひます。それは何も自治体に押しつけるというのじゃなくて、要するに、あまり連合の事務に移していくというところは問題があるということについては、お互い懸念をしなければならぬのじゃないかと思ひます。この点に對する宮澤さんのお考えはどうでしょう。

○宮澤政府委員 まず前段の御質問と申します。御意見でございますが、議会の監視機能が薄くなるということとございまして、これも申し上げるまでもなく、一部事務組合自身が議決機関と執行機関で構成されておるわけでございます。一部事務組合の議決機関の構成員の態度と申します。その辺の監視機能というもののによつて、だいぶ違つてくると思ひます。昨日の参考人も、運用の問題でもあるが、ということを書いておられたわけでございますけれども、その辺たぶん私は運用の問題があると思ひます。

それはそれといたしまして、いかなるものが一部事務組合である連合の事務処理をするのにふさわしくて、いかなるものが個々の市町村で処理するのにふさわしいか、その辺の歯どめというよう

できることによつて議会の権能というものが非常に少なくなつていく、本来議會在果たすべき執行権に對する監視というような面が非常に欠落をしていくという点を懸念しておられました。全くごもつともな御意見と思つて拝聴をいたしました。わけであります。規約でもつてその事務の範囲はきめることになるのでしようけれども、これがあまり広範になりますと、まさに自治体が形骸化するという心配があるわけでありまして。しかし、どの事務をそれじゃ連合にまかせるかというところは、地方自治体がこれは自由裁量すべき問題であつて、とやかく押しつけることはいかぬと私は思ひます。すけれども、しかし、これがあまりに広範な面にわたつていくということは、私は非常に問題があるだろうと思ひます。したがつて、こういうものの以外に連合の事務にすべきではないという一つの歯どめといひますか、範圍のある程度限定をすると思ひます。それは何も自治体に押しつけるというのじゃなくて、要するに、あまり連合の事務に移していくというところは問題があるということについては、お互い懸念をしなければならぬのじゃないかと思ひます。この点に對する宮澤さんのお考えはどうでしょう。

それはそれといたしまして、いかなるものが一部事務組合である連合の事務処理をするのにふさわしくて、いかなるものが個々の市町村で処理するのにふさわしいか、その辺の歯どめというよう

な考え方から、区分というものはあるのかないのか、あるいはそれについてどう考えるかという御質問でございます。

抽象的、一般的に申し上げますならば、個々の市町村の区域を越えて数市町村が共同で処理するほうが住民に対するサービスの実があるというものであります。これは共同処理をするほうが適当であらう、こういうことになるわけでございます。はたしてそれがどういふものであるかということは、私はやはり各地の事情によつて違つてくると思つたのでございませうけれども、ずつと経験を積み、何年か実績をつくつてまいりますと、その間におのずから、一般的に連合で処理をするのにふさわしい仕事、それから個々の市町村というものが処理するにふさわしい仕事というものが出てくるだらうと思つたのであります。すでにいままで、たとえば広域市町村圏というところと、たゞ小学校なり中学校なりというものは個々の市町村で処理している場合がこれは多いわけでございますけれども、理科教育センターでありますとかいふようなものにつつましては、関係市町村がこれを共同して設けるというように、おのずから個々の市町村が処理をするのが適当でありふさわしい、それから共同処理のほうがサービスの提供も厚くなるし、効率的にもなるというものができてくるだらうと思つたのであります。もう少し実際の推移を見ながら私もものほりでも研究をしていきたいと思つております。

を向けて望ましい運営がされていけばそうそう問題はないと思つたのですが、つい中央のほうに顔を向けて運営するということになりますと、とめどもなく連合のほうに事務が移つていくということになつては困るのではないかと懸念が、これが紀要に終わればたいへんけつこうなわけでありませう。そういう気持ちでいたしますものでございませう。若干意見を申し上げたわけでありませう。

いと言へばずつと会わぬでいるというやうなこともなるわけ、こういう点は一体どういふことになるのか。少なくとも公務員部長としては、連合の当局と交渉できるのだ、こう言い切つたわけでありませうから、その点の保障というものは当然法的に考えられてしかるべきだと私は思ふのであります。この点はいかがでしようか。

というの、一体法的にはどの規定が生かされて準用なら準用ということになるのか。○山本(明)政府委員 連合は先ほども申しましたように、一部事務組合でございますので、普通地方公共団体と特別地方公共団体とございませうから、それとの関係におきまして、地方公務員法第七条の第三項に、地方公共団体の組合とございませうから、この組合で、条例をもつて公平委員会を置くものとする、こういうことでございませう。

○山口(鶴)委員 これは自治省の姿勢にもよると思ふのですが、広域市町村圏をつくる、そうしますと、財政上の援助もするといふ一種のえきを与えるわけですね。そうすると、それに飛びついていかなければ損だといふことになるわけでありませう。そうしてまた、連合といふものを法律で出しますと、指導がかりになされるということになります、できるだけでも連合でやつたほうがいいやうなことで、連合が方々にできる。何と申しませうか、自治体というものが絶えず住民のほうに目

を向けて望ましい運営がされていけばそうそう問題はないと思つたのですが、つい中央のほうに顔を向けて運営するということになりますと、とめどもなく連合のほうに事務が移つていくということになつては困るのではないかと懸念が、これが紀要に終わればたいへんけつこうなわけでありませう。そういう気持ちでいたしますものでございませう。若干意見を申し上げたわけでありませう。

先ほどおっしゃいましたプロパーな者は別といたしまして、派遣になりますと、連合で身分を取得いたしました。それから派遣するほうの団体の身分も取得するわけでありませう。そうしますと、われわれの考えは、連合に派遣された者は連合で身分を取得しますから、これらが一つの職員団体をつくれば、これは当然登録されるのでありまして、そこで登録されたものが連合の当局と交渉するといふことによつて、先生のおっしゃいましたやうな非登録だから云々というやうな問題は出てこないのじゃないか、このようにわれわれは考えております。そういう面では、先ほど土井先生にも、連合の当局と交渉がございませう、こういうことをお答え申し上げたわけでございます。

○山本(明)政府委員 一部事務組合がつくつておる数をちよつと、私、詳細に承知いたしません、が、全般的な傾向といたしましては、委託をしておるといふことが実態であらうと思つております。第七条の四項で、一部さういふかつこうで共同で置くか、あるいは他の地方公共団体の人事委員会に委託をして処理することができることになつておりますから、おそらく市町村関係におきましては、県のほうに委託をしておる、あるいは共同で措置をしておるといふかつこうだらうと思ひます。ちよつと数字は詳しくいたしませんので……。

○山口(鶴)委員 これは自治省の姿勢にもよると思ふのですが、広域市町村圏をつくる、そうしますと、財政上の援助もするといふ一種のえきを与えるわけですね。そうすると、それに飛びついていかなければ損だといふことになるわけでありませう。そうしてまた、連合といふものを法律で出しますと、指導がかりになされるということになります、できるだけでも連合でやつたほうがいいやうなことで、連合が方々にできる。何と申しませうか、自治体というものが絶えず住民のほうに目

を向けて望ましい運営がされていけばそうそう問題はないと思つたのですが、つい中央のほうに顔を向けて運営するということになりますと、とめどもなく連合のほうに事務が移つていくということになつては困るのではないかと懸念が、これが紀要に終わればたいへんけつこうなわけでありませう。そういう気持ちでいたしますものでございませう。若干意見を申し上げたわけでありませう。

先ほどおっしゃいましたプロパーな者は別といたしまして、派遣になりますと、連合で身分を取得いたしました。それから派遣するほうの団体の身分も取得するわけでありませう。そうしますと、われわれの考えは、連合に派遣された者は連合で身分を取得しますから、これらが一つの職員団体をつくれば、これは当然登録されるのでありまして、そこで登録されたものが連合の当局と交渉するといふことによつて、先生のおっしゃいましたやうな非登録だから云々というやうな問題は出てこないのじゃないか、このようにわれわれは考えております。そういう面では、先ほど土井先生にも、連合の当局と交渉がございませう、こういうことをお答え申し上げたわけでございます。

○山本(明)政府委員 一部事務組合がつくつておる数をちよつと、私、詳細に承知いたしません、が、全般的な傾向といたしましては、委託をしておるといふことが実態であらうと思つております。第七条の四項で、一部さういふかつこうで共同で置くか、あるいは他の地方公共団体の人事委員会に委託をして処理することができることになつておりますから、おそらく市町村関係におきましては、県のほうに委託をしておる、あるいは共同で措置をしておるといふかつこうだらうと思ひます。ちよつと数字は詳しくいたしませんので……。

○山口(鶴)委員 これは自治省の姿勢にもよると思ふのですが、広域市町村圏をつくる、そうしますと、財政上の援助もするといふ一種のえきを与えるわけですね。そうすると、それに飛びついていかなければ損だといふことになるわけでありませう。そうしてまた、連合といふものを法律で出しますと、指導がかりになされるということになります、できるだけでも連合でやつたほうがいいやうなことで、連合が方々にできる。何と申しませうか、自治体というものが絶えず住民のほうに目

を向けて望ましい運営がされていけばそうそう問題はないと思つたのですが、つい中央のほうに顔を向けて運営するということになりますと、とめどもなく連合のほうに事務が移つていくということになつては困るのではないかと懸念が、これが紀要に終わればたいへんけつこうなわけでありませう。そういう気持ちでいたしますものでございませう。若干意見を申し上げたわけでありませう。

先ほどおっしゃいましたプロパーな者は別といたしまして、派遣になりますと、連合で身分を取得いたしました。それから派遣するほうの団体の身分も取得するわけでありませう。そうしますと、われわれの考えは、連合に派遣された者は連合で身分を取得しますから、これらが一つの職員団体をつくれば、これは当然登録されるのでありまして、そこで登録されたものが連合の当局と交渉するといふことによつて、先生のおっしゃいましたやうな非登録だから云々というやうな問題は出てこないのじゃないか、このようにわれわれは考えております。そういう面では、先ほど土井先生にも、連合の当局と交渉がございませう、こういうことをお答え申し上げたわけでございます。

○山本(明)政府委員 一部事務組合がつくつておる数をちよつと、私、詳細に承知いたしません、が、全般的な傾向といたしましては、委託をしておるといふことが実態であらうと思つております。第七条の四項で、一部さういふかつこうで共同で置くか、あるいは他の地方公共団体の人事委員会に委託をして処理することができることになつておりますから、おそらく市町村関係におきましては、県のほうに委託をしておる、あるいは共同で措置をしておるといふかつこうだらうと思ひます。ちよつと数字は詳しくいたしませんので……。

○山口(鶴)委員 これは自治省の姿勢にもよると思ふのですが、広域市町村圏をつくる、そうしますと、財政上の援助もするといふ一種のえきを与えるわけですね。そうすると、それに飛びついていかなければ損だといふことになるわけでありませう。そうしてまた、連合といふものを法律で出しますと、指導がかりになされるということになります、できるだけでも連合でやつたほうがいいやうなことで、連合が方々にできる。何と申しませうか、自治体というものが絶えず住民のほうに目

を向けて望ましい運営がされていけばそうそう問題はないと思つたのですが、つい中央のほうに顔を向けて運営するということになりますと、とめどもなく連合のほうに事務が移つていくということになつては困るのではないかと懸念が、これが紀要に終わればたいへんけつこうなわけでありませう。そういう気持ちでいたしますものでございませう。若干意見を申し上げたわけでありませう。

先ほどおっしゃいましたプロパーな者は別といたしまして、派遣になりますと、連合で身分を取得いたしました。それから派遣するほうの団体の身分も取得するわけでありませう。そうしますと、われわれの考えは、連合に派遣された者は連合で身分を取得しますから、これらが一つの職員団体をつくれば、これは当然登録されるのでありまして、そこで登録されたものが連合の当局と交渉するといふことによつて、先生のおっしゃいましたやうな非登録だから云々というやうな問題は出てこないのじゃないか、このようにわれわれは考えております。そういう面では、先ほど土井先生にも、連合の当局と交渉がございませう、こういうことをお答え申し上げたわけでございます。

○山本(明)政府委員 一部事務組合がつくつておる数をちよつと、私、詳細に承知いたしません、が、全般的な傾向といたしましては、委託をしておるといふことが実態であらうと思つております。第七条の四項で、一部さういふかつこうで共同で置くか、あるいは他の地方公共団体の人事委員会に委託をして処理することができることになつておりますから、おそらく市町村関係におきましては、県のほうに委託をしておる、あるいは共同で措置をしておるといふかつこうだらうと思ひます。ちよつと数字は詳しくいたしませんので……。

○山口(鶴)委員 これは自治省の姿勢にもよると思ふのですが、広域市町村圏をつくる、そうしますと、財政上の援助もするといふ一種のえきを与えるわけですね。そうすると、それに飛びついていかなければ損だといふことになるわけでありませう。そうしてまた、連合といふものを法律で出しますと、指導がかりになされるということになります、できるだけでも連合でやつたほうがいいやうなことで、連合が方々にできる。何と申しませうか、自治体というものが絶えず住民のほうに目

を向けて望ましい運営がされていけばそうそう問題はないと思つたのですが、つい中央のほうに顔を向けて運営するということになりますと、とめどもなく連合のほうに事務が移つていくということになつては困るのではないかと懸念が、これが紀要に終わればたいへんけつこうなわけでありませう。そういう気持ちでいたしますものでございませう。若干意見を申し上げたわけでありませう。

先ほどおっしゃいましたプロパーな者は別といたしまして、派遣になりますと、連合で身分を取得いたしました。それから派遣するほうの団体の身分も取得するわけでありませう。そうしますと、われわれの考えは、連合に派遣された者は連合で身分を取得しますから、これらが一つの職員団体をつくれば、これは当然登録されるのでありまして、そこで登録されたものが連合の当局と交渉するといふことによつて、先生のおっしゃいましたやうな非登録だから云々というやうな問題は出てこないのじゃないか、このようにわれわれは考えております。そういう面では、先ほど土井先生にも、連合の当局と交渉がございませう、こういうことをお答え申し上げたわけでございます。

○山本(明)政府委員 一部事務組合がつくつておる数をちよつと、私、詳細に承知いたしません、が、全般的な傾向といたしましては、委託をしておるといふことが実態であらうと思つております。第七条の四項で、一部さういふかつこうで共同で置くか、あるいは他の地方公共団体の人事委員会に委託をして処理することができることになつておりますから、おそらく市町村関係におきましては、県のほうに委託をしておる、あるいは共同で措置をしておるといふかつこうだらうと思ひます。ちよつと数字は詳しくいたしませんので……。

それからついでに聞きますが、地方公務員の給与が高いか低いかに聞きますが、よく議論になるのですが、その場合、よくラスパイル方式で云々ということがあると思いますが、国家公務員に比べてこの市の職員はラスパイル方式でいつてどの程度の状況にあるのか、町村は一体どの程度の状況にあるのか、いかがですか。

○山本(明)政府委員 ラスパイル方式と比較をいたしました指数を申し上げますと、昭和四十三年の実態を申し上げますと、市では一〇七・九でございます。それから町村が八九・四という実態でございます。

○山口(鶴)委員 たいへん違うわけですね。それで連合を考えた場合、一つの中心の市がございまして、それと残りの幾つかの町村が一緒になって連合を構成するというのが通常な姿だと思ふのです。そういう場合は、市のほうは一〇七・九だ、町村のほうは七九・四だということになれば、当然格差があるわけですから、そういう格差のあるところから職員がそれぞれ出向なり兼務をいたしまして、この連合の事務をやるということになれば、私は格差を解消してくれというふうな気持ちが出ることは、これは当然だろと思うのです。ストライキというお話もありましたが、最近のストライキはいろいろな分野に伝播をいたしました。最近では自民党内におきましてもストライキがあるやに新聞でも大きく報道されている。そういう時代でありますから、このような格差があればいろいろな意味での紛争が起る、あるいは交渉があるというところは当然だと思ふのです。そういう場合、山本公務員部長は、連合ができた場合にそういう格差のある諸君が一緒に働いているということについては一体どうお考えですか。当然そういうものについては勤務条件、給与条件等やはり同一にすべきだというお考えでございますか。

○山本(明)政府委員 われわれが現実には地方公共団体を指導します場合には、やはり国家公務員に準じて給与はきめていたきたい、これは基本的

な指導の方針でございます。ただ、準ずるという場合におきましても、その地方の特殊な状況いわゆる地場産業との関連等がございしますから、その中で定められてくる給与というものはあるいはあるだろうけれども、その辺のところはきわめて適正な判断をして適正な給与をきめていただきたい、こういう指導をいたしておりますので、一部事務組合でありましても、それから連合でありましても、府県でありましても、市町村でありましても同様な指導をしてまいりたい、こういうふうに考えております。

○山口(鶴)委員 自治省の御指導を見ますと、低い市町村のほうを引き上げることはあまり御熱心でなくて、東京等の高いほうを押さえるということにやや御熱意が集中しがちでございます。そういうことについてはどうもよろしくないというところを念頭に置かれて、いままで一部事務組合の場合、一部事務組合として登録をして、交渉して勤務条件その他いろいろ改善をしていくという動きも少なかったかと思ふすけれども、ここで連合ということになれば、当然そういうことはより広範に行なわれるだろうということを念頭に置かれて、ひとつ十分な御指導をいただきたいと思ふます。

次に共済ですが、都市共済がございすね。都市共済は大都市はこの都市共済に入っておることは承知しておりますが、政令都市以外の都市で都市共済に入っている数というのはどのくらいございますか。

○山本(明)政府委員 ちょっとつまびらかにいたしません、約八十くらいでございます。

○山口(鶴)委員 八十くらいあるといふと、結局それでは都市共済に入っております自治体を中心になりまして、その周辺の町村を含めて連合をつくるということは十分想定されるわけですね。そういう場合、この都市共済の場合、短期給付は健康保険組合でやっているわけですね。片方は短期給付がある。そういう場合、たいへん問題

が出るのではないかと思ふのですが、この点は一体どう指導し、処理されるおつもりですか。

○山本(明)政府委員 先ほども土井先生にお答えいたしましたように、現在地方公務員等共済組合法の第三条の第三項で、一部事務組合の職員は政令で定めるところによつて当該一部事務組合等を組織する地方公共団体の職員を組合員とする組合のうちに、いずれかの組合の組合員となることのできる、しかもそれは政令によつてきめることになつておるわけでありまして、政令の第七条に持つてまいりまして、いわゆる都市共済とそれから市町村共済という二つの共済に入っている場合には、組合を組織する管理者、一部事務組合の管理者とそれから当該一部事務組合を組織する地方公共団体の長と協議をしてきめることができる、都市共済に行くか市町村共済に行くかということを決めることができることになつておるわけでございます。大体の傾向としては、おっしゃいましたように、協議によりまして都市共済、例の健保のほうに行つたほうが本人の負担が少なくて済むというふうな実態もございまして、大体は都市共済のほうに行く、こういう実態でございます。われわれは、これはどっちに行つた方がいいということでは自治省では指導する気持ちは持つておりません。むしろこの法律のとおり協議をして、それぞれ職員の利益をどのようにしたらいいかという話し合いの結果によつてきめていただく、このように考えております。

○山口(鶴)委員 時間もありませんから、一応問題点を指摘するにとどめておきたいと思ひます。

財政局長がおいででありますからお尋ねをいたしたいと思ふのですが、広域市町村圏の設定をいたしますと、主として道路財源といたしまして平均三億交付税で見るといふことになつておるものであります。いわば広域市町村圏が現在まで百幾つになつてますか設定されましたもの、主としてこれに魅力を感じておるといふ面があるんじゃないかと思ひます。

財政局長にお尋ねする前にまず行政局長にお尋ねしておきたいと思ふのですが、結局この広域市町村圏が三百三十ないし三百四十でできると予想されておるようでありまして、わが国は広域市町村圏列島になるというのを過剰に上げておきまされたが、広域市町村圏に入らぬ地域というのがあるわけですね。大都市ないしは大都市周辺。大体広域市町村圏列島にわが日本はなるようでありまして、その中でも幾らか虫食いといふものです。幾らかそういう中に入らぬ部分というものは当然起こり得る。それは一体どういふ地域ということになりましようか。

○宮澤政府委員 御指摘のように、大都市なり大都市周辺地域というのにつきましましては、広域市町村圏的な考え方をそのまま適用するわけにはまいらないという考え方をいままで指導をしてきておるわけでございます。そういういたしますと、その部分につきましましては、やはり大都市制度あるいは大都市周辺の制度といたしまして、今後それに最も適合したような共同処理方式なり何なりというものを考えていかなければならないと思ひます。今回御提案を申し上げております連合も、大都市周辺におきまします市の共同処理方式ということで活用してもらふ余地はあると思ふのでありますけれども、何かやはり広域市町村圏とは別な広域的な仕事の処理方式というものを今後考えていかなければいけないと思ひます。

○山口(鶴)委員 連合の制度はそういう面にも活用できると思ひますが、ところが問題は広域市町村圏ですね。そうしますと、全国に三百三十ないし三百四十の広域市町村圏ができた。そこには交付税でもつて一圏域平均三億の財源措置をする。普通交付税でもつて手当てをするわけだろうと思ひますが、そうしますと、そういう恩恵にあずからぬ地域というものが当然できるわけですね。これはかつて土地開発基金のときにも議論したのであります。交付税というものはいわば補助金的性格で、この地域にはやるがその地域にはやらぬということをするとは、本来の交付税、財政調

整機能としての交付税、これを逸脱するものじゃないか。特に交付税法にはその使途を特定しちゃいかぬということが書いてあるわけですね。そうしますと、この広域市町村圏に対して一圏域三億配る。最初は五十近くですか、次は今度七十幾つですかということになりますと、そういうった特定の地域にだけいわばこれは道路に使う道路財源だということのような形で配ることは、これは交付税本来の目的から逸脱することになるんじゃないか。しかも最終的に自治省が考えておる構想からいって、その恩恵にあずからぬ地域というものができると、その恩恵にあずからぬ地域というものができると、これはたいへんおかしいと思うのですね。いかがですか、その点は。

○長野政府委員 広城市町村圏につきましては、もう私が申し上げるまでもなく、最近の社会事情の変化の中で、生活圏域が行政圏を越えて非常に大きく伸びていっておる。こういう現実に着目をして、いたしまして、そうして広域的な行政処理の必要というものを考え、これにどう対応していくかという問題であります。この場合にやはり生活圏の中のいわゆる生活圏連道路といいますが、そういうものについての整備ということが大きく要求をされてくるわけでございます。この点について必要な財源措置を考えていくということが、どの程度全体との関連において適當であるかという問題だと思つてございます。その点につきましては、いろいろな御議論が確かにあるわけですが、交付税法の改正あるいは地方財政計画等におきましても、この点についてはやはり措置をすべきものの、そして市町村道路の性格からいって、生活上の道路とその整備の必要というものは長期的にも必要だということで、道路の整備率は非常におくれているわけでございますから、そういうものの一つの対応としてこれは考えていく。

それ以外のところはどうかという問題が確かにあるわけですが、これらの点につきましては、やはり過疎地域あるいは離島関係あるいは人口急増地域、大都市圏地域それぞれについて特殊な財政事情に応じまして考えていかなければならない。

ればならない。全般的に考へるべき交付税制度が特定の対応をあまり強くすると、そこに問題が起きはしないか。確かに御指摘の点は私も考えななければいけないと思います。ただ、最近の地域社会の変貌といいますか、それに伴う地域的な財政需要というものは、単に地域的ということだけで見過ごすわけにはいかない、地域の特性が非常に大きな差がございます。これにどういうふうに対応していくかということは問題でございまして、御指摘のような御懸念私も全然ないとは申しません。しかしながら、現実においてはそれでもなお財源措置としては不十分だということもあるわけであります。全般としての状況の中で、広域市町村圏の整備という問題を取り上げました場合には、私どもとしては、現在不十分でありますけれども、この程度の生活関連道路の整備というのはやはり措置をしていかなければならぬんじゃないか。これは単にひもつきということでではなくて、やはり道路の延長でございますとか人口などを基礎にいたしまして措置しておるといふようなことでございます。したがって、そういう面では一般的な財源措置というふうにお考えをお願いしたいと思います。

○山口(第)委員 後段の一般的な財産措置だ、別に使途を制限し、条件をつけるといふような、地方交付税法第三条に違反するようなものではないのだ、その点は了解をいたしますが、問題は、広域市町村圏といつても、法律的な根拠があるわけではなくて、行政指導でやっているわけですね。広域市町村圏に入れば、この生活関連道路といふか、ここへこれだけの財源を付与します。いや、私の団体は広域市町村圏はきらいだ、入らぬといふことになる、来ない。しかし、そういう団体であっても、生活関連道路といふのはないかといへば大いにあるわけでありまして、道路整備の必要性といふのは別に何ら変わるところがない。したがつて、法律でもない行政指導である広域市町村圏といふものに指定をされるかされないか、その範囲の中に入るか入らぬかで差別をされるとい

うところに私は問題があるのじゃないかと思うのですが、その点はいがなんですか。

○長野政府委員 広域的な行政の処理の必要というものを一つ踏まえて、そして都市と農村の一体的な広域行政の展開というような場合に、これを総合的に計画的に考えていくような地域の考え方というものをある程度優先して考えていくということは、これは全体のたてまえの中で極端になつては、それは確かに御指摘のような問題があると思ひますけれども、ある程度は許されなければならない。そういうことによって、合理的な観点、長期的な観点から計画的に整備を進めてい

く。これは広城市町村圏に入る必要がない。入る必要がないところにはいろいろな事情があると思いますが、實際客観的にそういう必要のないところについて、それ自身の問題としてどう考えていくかという問題は確かに残ると思います。たとえば、市町村の合併が非常に大規模に行なわれておりまして、実質上は広城市町村圏という考え方でよかったところが、現に一つの市地域になつてしまったというところもあるわけでございまして、こういうものについての事態は変わらないうちにも思っていますから、そういうものについては、やはり考えていくべきものは同じように準じて考えてまいりたいと思います。

しかしながら、客観的にそういうことでなく、非常に主観的な要素、いろいろな事情もあると思うのですが、そういうことで、当然に広域的な一つの圏域として行政施策というものが整えられてしかるべきであるようなところが何かの事情で入らないというような場合は、むしろ体制そのものを、何かの理解を進めまして、一つの整備された形の中で推進されるように、むしろそちらのほうが整え方が必要ではないだろうか、これについての理解を十分進めていたいただきたいという面もありはしないかと私は思っております。

○山口(鶴)委員 そうなつてまいりますと、私は連合についても同じようなことが懸念されるのですが、脱退というのとは一体どういうことになるの

ですか。山本委員も指摘されたように、社会経済のこいう激変する時代ですから、当然広域市町村圏に入っておったほうがいいと考えられて一たさん入りまして、その後コンビナートができたとか、いろいろな問題がありまして、当然当該の広域市町村圏、あるいは制度として連合の中に入っていることはぐあいが悪い、抜けてむしろ他のほうに入つたほうがよいということとは起り得るし、またそれと同じような事情も考えられると思ふのです。その場合に、脱退という手続、これは規約でもつてきめるべき問題になるわけですか、どうでしょうか。

○宮澤政府委員　たびたび申し上げますように、連合も一部事務組合でございます。一部事務組合についていまの脱退の問題がどういうことになつてゐるかということであらうと思ひます。

一部事務組合は、関係地方公共団体が共同して仕事を共通的に処理をしていく、こういう仕組みでございます。したがひまして、構成団体、どこどこで構成をするかというような基本的なものは、組合の規約の基本事項でございます。組合の規約につきましては、各構成市町村の意思に基づいて、合意に基づいて決定されるわけでございします。したがひまして、一度一部事務組合をつくりまして、その構成員の変更ということになりますならば、規約の変更でございますので、関係市町村の合意のもとにこれを行なうということでございます。

そういうことになりますと、いま山口委員御指摘のように、関係市町村の合意がなければ脱退できない、こういうことになるわけでございますけれども、組合というものの、あるいは組合の規約自身が一種の合同行為でできますものでございますので、その変更につきましては、法律的にはそういうふうに解釈をせざるを得ないと思います。

ただ、現実の問題といたしまして、そういう客観的な情勢が非常に変わってきているといった場合には、おそらく構成市町村の間でそういう共通の事実の変更についての認識があるだろうとは思ひ

ますけれども、形式的に、法律的に申しますならば、規約の変更でございますので、関係市町村の合意が必要になるわけでございます。

○山口(鶴)委員 わかりました。

しかし、合意が得られなかったという場合もあるわけで、そういう場合は分相金を払わないとか何とか、これははりのストライキということになるわけだと思ひますが、しかし合意がなければ脱退がでないということではなしに、当然規約の中に脱退を想定して、脱退する場合はこうだという規定をあらかじめ置いておくというふうな指導もする必要があるのではないかと思ふのですが、その点はいかがですか。

○宮澤政府委員 おっしゃることもわからないではないのでございませうけれども、あらかじめ一つの計画をつくりまして、あるいは通常の一部事務組合でございまして、ある一つの仕事を完成をしようといはそれを運営するという各地方団体の合意から出発をしていくわけでございます。いろいろ施設をつくりまして、それに基づいて施設の運営をやっていくわけでございますので、途中で各個別の地方公共団体の意思だけで構成のメンバーが交わつてくるというふうなことを規約で書くことを認めるというふうなことにしては、私はやはり消極的に考えざるを得ない。みんなで始めた仕事でございまして、その仕事をどうやっていくか、あるいはその仕事の構成員をどう変えていくかというふうなことも、やはりみな合意のもとにやっていくというのが当然であらうと思ひます。

○山口(鶴)委員 財政局長に申し上げておきますが、どうも最近の交付税は、本来の財政調整機能というもののからや逸脱をいたしまして、土地開発基金に見られるごとく、あるいは事業費補正に見られるごとく、補助金性格を強めている。同じ意味で、この広域市町村圏に入らなければ、一圏域平均三億といった道路整備の普通交付税のかさ上げもやらないということでは、私はやはり問題があると思ひます。当然、広域合併をいたしま

して、広域市町村圏に入らなくとも十分に要件を満たしているという自治体もあり得るかも知れませんが、あるいはその他いろいろな事情で広域市町村圏に入らぬという地域もありましよう。また自治省みずから認めているように、大都市並びに大都市周辺の地域につきましては、広域市町村圏にいかならないというところについて道路財源が行かないということもまたおかしな話でありまして、その点は、交付税本来の趣旨というものを十分踏まえて、その措置につきましても当然考慮すべきものは考慮をしていくということも強く要請をいたしておきたいと思ひます。最後に、自治体に関係がありますので、ちよつとお尋ねしたいと思ひます。

国民番号の問題ですが、この国民番号制度といわれているもの、行政管理局では、わが国における個人コードの設定の現状というふうな言っておられるようでありますが、これはどのような自治体をモデル地区として、また今後どのような自治体を指定地区としてこの問題を進めていこうとしておられるのか。また、この個人コードの設定が国民番号制度だといふふうに国民からもいわれておられるわけでありまして、その内容は一体どういふものなのか、まず御説明いただきたいと思ひます。

○河合政府委員 お答え申し上げます。

個人コードの問題でございしますが、これにつきましては、昭和四十三年八月に、電子計算機の政府部内における利用の効率化につきまして閣議決定がございました。三つほどその内容がございまして、その項目につきましてそれぞれ電子計算機の利用の効率化をはかつていくという閣議決定でございましたが、この中に、政府部内のいろいろな電子計算機に入れます資料の分類あるいは帳票の統一という項目が一つございまして、これによりまして、資料の共同利用あるいは相互交換ということが容易になる、また、行政事務の運営が非常に合理化されるということから、標準化の方針を立てまして、これを推進していただいております。

すが、いろいろな部門がございまして、その一部門といたしまして、たとえば地域の分類でございまして、商品分類でございまして、いろいろ資料の分類、帳票方式がございしますが、その中で、国民につきまして、たとえば運転免許の番号あるいは保険の番号あるいは食糧配給台帳の番号、それれみな違った番号を使っておられたが、これを統一することによって、行政部内での資料の効率的な利用は飛躍的に増大される。一方、コンピュータの導入によりまして、そういう資料の面でも当然合理化が要求される。コンピュータの導入によつて行政事務を簡素、効率化するということは、必然的に各種資料の帳票の統一、標準化ということが要求されるということで、研究を進めてまいっているわけでありまして、現在の段階では、現在国民にいろいろな行政分野によつて異なつた番号がついておられますものを、できるだけそれを一本化したほうが便利であるという意味で、そういう一本化にどういふようなやり方が適当かという検討をしている段階でございまして。

当初御指摘がありました、どの市町村をモデルにしてやるかということにつきましては、まだ決定いたしておりませんし、また、どういふ方向でその番号を考へるかということによりまして、モデルとしての市町村をきめて、そういうモデルをつくつてやる必要があるかともございまして、ということとございまして、まだモデルの市町村をどこにするかということとをきめる段階ではございせん。

○山口(鶴)委員 当初、東京都墨田区役所、広島市役所を指定する考へでおつたようであります。

が、いろいろな事情がございまして、今日まで指定を行なっていないというふうに聞いておるのですが、そうですか。

○河合政府委員 そういふことをきめております。

○山口(鶴)委員 次に山形県庁、青森、米沢、広島、尼崎、西宮、こういうところに対して指定を

しようという考へがあるやに聞いていますが、それもございせんか。

○河合政府委員 それもございせん。ただいまお並びになりました市町村につきまして、米沢市役所にしまして、西宮市にいたしまして、あるいは広島市にいたしまして、すでにその市にいたしましてその市民の行政に関する番号を一本化したしてございまして、そういうことを市の範囲内では実施しているところがございます。私どもといたしましては、別にそれをモデル地区に設定するということも全くきめておりません。

○山口(鶴)委員 昭和四十五年十一月ですか、事務処理用各省庁統一個人コード設定に関する研究開発会議中間報告書というのを出されたようであります。それは出されたわけですね。

○河合政府委員 お答えします。

ただいま御指摘の報告書は、経営情報開発センターに委託をいたしまして、その研究をしてもらいました段階でその協会の中間報告としては出ております。

○山口(鶴)委員 その中に、背番号については十四けたの数字でもって国民全体の背番号をつけたらどうかという提案、それから背番号制の利用可能機関の行政事務例としては、警察においては指紋、犯罪手口照会、法務省においては犯罪歴、出入国管理、保護観察、大蔵省においては所得税、自治省においては地方税というふうなものを例としてあげていると承つておりますが、そのとおりですか。

○河合政府委員 ただいまの前段のお話でござい

ますが、これはただいまの協会の調査でございまして、政府としての見解ではございせん。また、後段の御指摘の点につきましては、ただいまおあげいただきました業務の種類につきましては、個人を対象とするものとしてはかくかくしかじかがあるということとございまして、統一番号をそういう業務に付してこれを利用するという意味ではございせん。

○山口(鶴)委員 背番号専門家の中山委員もおられるようですが、残念ながら中山委員に質問するわけにいかぬので、行政管理局のほうにお尋ねをいたしますが、いま私が例としてあげたようなものが背番号として全部十四けたの数字の中に入るということになりますと、いわばプライバシーとかね合ひにおいてもいろいろ問題が起きるのではないかとこのことを懸念いたします。

防衛庁についてはどうなんでしょうか、これはそういった例といものはあげられていないですか。○河合政府委員 例としてもあげておりませんし、また、ただいまおあげになりました例について、統一コードを適用するという意味であつておるわけではございませんで、個人を対象とした業務としてはこういう業務があるという例としてあげたわけでございます。

また、十四けたというお話でございましたが、九けた、十二けた、十四けた、幾つもの方法があつて、その一つの方法として十四けたというのがある。これは技術的なつけ方によりましていろいろと違つてくると思いますが、十四けたということにきまつておるわけでもございません。各国の例を見ましても、九けた、十けた、十一けたといろいろな数がございまして、統一はされておられません。

○山口(鶴)委員 そうしますと、こういった背番号を実施するといふお気持ちには、一体行政管理局はあるのですか。いろいろ研究はされておるのですから、ある程度そういうことをやろうという前提で研究をされておるわけでは、税金のむだづかいといふことになるわけですから、当然考えておられるだろうと思つておるわけですが、おるとすれば、一体いつごろこの国民背番号というのを実施するおつもりなんですか。

○河合政府委員 ただいま御指摘のとおり、そういうことは行政事務の簡素合理化に非常に役に立つのではないかとこの想定のもとに研究をいたしておりますので、もちろん今後慎重な検討はいたしますけれども、私ども事務局といたしまして

は、これは当然政府内部の行政事務の簡素合理化に役立つという考え方で検討を進めておるわけでございます。ただ、その際も、これはあくまでも政府内部の事務処理の便に供するということに限定をしておるつもりでございます。

また、いつごろからという御質問でございますが、これにつきましては、実は四十五年、四十六年、二年間政府内部のコンピュータの合理化、使用の効率化ということに関連いたしまして、二省庁以上に関連いたします行政事務の、熟していないことはございまして、よく使われます行政事務のシステム化ということにつきまして、行政管理局が中心になりまして各省庁と研究をするような研究費をもらつておまして、当然この項目の中の一つとして同一コードの問題を研究対象として取り上げておまして、四十五年、四十六年と検討いたしておりますが、いつからということはまだはっきり自信を持って申し上げられる段階ではないのです。ただ、できれば、行政事務の簡素、効率化に役立つと考えますので、できるだけ早く着手すべきではないかというふうに思つております。ただ、これは政府全体に関する問題でございまして、当然閣議決定なり閣議の了解なりをとつての上で実施に移すということと理解をいたしております。

○山口(鶴)委員 もうすぐやめたいと思つておるが、問題は自治省はどうか考えているかということをお尋ねしたいと思つておるのです。いままでの行政管理局のお話では、政府内部のシステム化といふものに関連をいたしまして、同一コードの検討をされておるといふことです。具体的に言えば、府県、市町村、こういったもののシステム化の一環として国の行政官庁間で同一コードをつくる。同時に自治体にもこれをおろしてやつていくという考え方は、自治省は賛成なのか反対なのか。またそういうことを一切考えていないのかという問題です。

○宮澤政府委員 この件の所管は官房でやつておまして、本日担当がおりませんので、私、か

わつて御答弁をいたします。

自治省といたしましては、まだ現段階では各地方公共団体が電子計算機を使いまして事務処理を合理化することについていろいろ指導をし、共同をしておるという段階でございます。

おそろくいまの背番号化というふうな問題につきましては、まだそこまで検討をし、議論をするところには至つていないと私は思つておるわけでございます。各市町村なり府県なり、特に市町村におきましては、先ほどお話がございましたけれども、住民関係の事務を処理いたします場合に、電子計算機にのせるという場合になりますと、やはりコード化をする必要があるということから、そういう事務処理の方向に進んでいくことは事実だと思つてございまして、私どもは国全体をあげまして背番号をつけるというふうなことにしなるといふ問題は、これは先進国におきましていろいろ問題があるところのように聞いておるわけでございます。その辺のことは十分考えていかなければならぬと思つておりますけれども、おそろく自治省に關します限りにおいては議論がそこまで行つていないといふふうに私は理解をいたしております。

○山口(鶴)委員 市町村でコンピュータを導入いたしましていろいろシステム化をやつておる。こういった自治体でやつておるコード化と、政府内部で同一コードの研究をされておるようですが、これをリンクするといふことになるならば、まさにこれはプライバシーの侵害といふことになると思つておるのです。したがって、この点につきましては行政局長はきつめて慎重な態度で対処をすると言つておりましたが、大臣に最後にお尋ねしておきたいと思つておるのです。

そういったプライバシーの侵害と国民に疑惑をされるようなことについては、ぜひともこれはやらぬように大臣としては対処をいたしたいと思つておるのですが、大臣の所信を承りまして、質問を終わつておきたいと思つておる。

○秋田国務大臣 慎重に検討していきたいと思つておる。

○菅委員長 これにて本案に対する質疑は終局いたしました。

○菅委員長 次に、内閣提出にかかる昭和四十二年度以後における地方公務員等共済組合法の年金額の改定等に関する法律等の一部を改正する法律案及び華山親義君外六名提出にかかる地方公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案の両案を一括して議題とし、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。野呂恭一君。

○野呂委員 私は、地方公務員等共済制度の一部改正案の審議を通しまして、すみやかに改正すべき点、または取り扱いについては正すべき点などにつきまして、きつめて概括的に、附帯決議のあるものを中心として数項目に分けて関係当局の見解を伺い、その実現の方法についても御意見を承つていきたいと思つておるわけでありまして、もちろん、私が指摘いたします問題は当委員会ではたびたび論議されておるわけではございまして、その問題点を簡潔にお伺いをいたしますから、その後の検討の経過であるとか、あるいは見通しなどについて明快にお答えを願いたいと思つておる。

項目別の質疑に先立ちまして、委員会における附帯決議といふものについて政府の心がまえをまず伺いたいと思つておる。

国会の審議における附帯決議の重要性は論議の余地のないことではあります、毎国会、附帯決議が付せられますと、これを十分尊重して実行に移さなければならぬといふことが強く指摘されておるにもかかわらず、ややとするとこのことが軽視されるばかりでなく、なかなか実行に移されぬ。附帯決議といふものはほとんど与野党一致の形で行なわれる場合が多いわけでありまして、法案の委員会決議における私は条件的な

のではないかと思うのです。したがって、附帯決議に示された問題がすみやかに実行に移されなければ、それは国会軽視につながる問題にもなるわけであります。委員会において直ちに修正されるべきものは修正されるでしょうし、また近き将来において解決されるものとして、国会の意思として附帯決議を付して法案を議決するわけでありますから、政府はこれをどのように扱っていくか、附帯決議が議決されたその時点において政府の心がまえというものが常に明らかにされなければならぬと思うわけであります。ところが、そのときわざわざ大臣が御発言になりまして言うのには、ただいまの附帯決議につきまして政府としては、その趣旨に沿って善処いたしますと、全く通り一べんのことはだけに終わりがちでございます。提案説明を国会用語でお経読みというならば、短いけれども、この大臣の発言は一体何読みということになるのかということであります。まあ、附帯決議における大臣の発言はもちろん委員会におきまして法的なものではないし、したがってこれに自主的な発言であり、それが慣行となったことでもありまして、いざいざにして、慣行とはいえないが、あまり通り一べんの善処しますということではなくて、附帯決議に幾つかの項目がありとするならば、それぞれの項目についてその見通しなり、あるいは善処することについての意見なり、あるいは附帯決議に対する政府の心がまえというものが国民の前に明らかにされなければならぬと思うのであります。どの委員会におきましても、趣旨を尊重して善処します、これではいかにも形式化されてしまつて、附帯決議を実行しようとする心がまえ、あるいはその責任が何か満たし得ないという感を深くいたすわけであります。たとえば退職年金等のスライド制の問題につきましても、当地方行政委員会において何回となく附帯決議をしているが、いまだその実現を見ていない。もちろん法案審議を通してこれらの問題が論議をされておるわけでありますが、その附帯決議の時点において、政府発

言が、いうならば、その締めくくりに性格を持つべきものだと私は思います。より具体的に誠意ある発言でなければならぬのではないかと。こういう点はまずこの地方行政委員会から正していつて、国民の前にこの附帯決議に対する政府の姿勢というものをまず明らかにしていくということが必要ではないか。この点、大臣がお見えになりますので、大臣の御所見を承っておきたいと思ひます。

○秋田国務大臣 附帯決議に対する大臣の所信表明が、いわばマンネリズムにおちいつているではないかというおしかりでございます。一部にそういう感を免れない点もあろうかと存じます。しかしながら、お経読みの言っておけばそれでよいというふうには決して考えておらないのであります。附帯決議はもちろんのこと、質疑を通していろいろな貴重な御意見を承り、これに対する政府側の意向を表明したものにすぎましては、私といたしましては、一々必要なものは手帳に書きとめておきまして、次の機会あるいは予算措置等を通じてこれを実現をはかっているつもりでございます。現に今回の予算措置におきましても、そういう点を幾つか処置をいたしております。したがって、法案に付せられました附帯決議の趣旨の尊重、実現はもちろんのこと、心からこれが趣旨の達成、実現に考慮をしておるところであります。

ただいま御指摘のありました退職年金制度等のスライド制につきましても、また同様でございます。この点につきましても、いろいろグループ別に処置をすべきものがあり、その間の共同処置につきいろいろ技術的な困難等があるわけでございます。積極的に前向きに関係者はいろいろ検討をいたしております。各省間の意見の調整ということもありまして、いまだこれが実現をされてない点は、財政上の関係もございまして、遺憾でございますけれども、決してこれを等閑に付しておるわけではないのであります。関係機関を設けてせつかく検討をいたしておるわけでありまして、これらの点につきましても必要があれば、事務当局から詳しく御報告を申し上げたいと存じます。

○野呂委員 それでは項目別に質問に入りたいと思ひますが、先ほど大臣も御指摘になりました退職年金等のスライド制についてまずお尋ねをいたしたいと思ひます。

昭和四十二年に発足を見ております公的年金制度調整連絡会議、この会議で共通性を持った各グループに分かれて年金のスライド等の問題がかなり前向きに検討されておるといふことを承っておりますが、公務員の共済制度関係の検討の進みぐあいは一体どうなっているか、これはひとつ公務員部長にお尋ねいたします。

○山本(明)政府委員 退職年金等のスライド制につきましてお答えを申し上げます。おっしゃいますとおり、四十二年からこれは連絡会議が発足いたしましたけれども、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合さらには民間グループ、厚生年金等がありまして、なかなか十分な結論は得られないということで、本年からグループピングをして検討することにしたらうだろうか。それは一つは公務員の年金グループでございます。国家公務員の共済それから地方公務員の共済、それから公共企業体職員共済、さらに恩給と、こういう公務員グループが一つ。それから厚生年金、国民年金、船員保険というこの民間グループ。それからもう一つは、これは共済でもちよつと特異なものでございますけれども、私立学校の教職員共済、農林漁業団体職員共済のグループがございまして、このグループ。それからさらに、これは労災、公務員災害、いわゆる災害関係にも同様な問題がございまして、その四つのグループに分けて、現在検討を行なっているわけでございます。

公務員グループ関係といたしましては、大蔵省、自治省、恩給局等が中心になりまして、まず公務員年金のスライド制のあり方、まあ物価の上昇あるいは給与のベラスアップ等がございまして、そういうものの中からどのようなふうなところで

スライド制を決定したらいであらうか、あるいは当然そうなつてきますと、年金の額の算定の方法とも関連をします。そういう問題につきましても早急に結論を得るよう、かなり急ピッチで現在作業を進めておるわけでございます。四十二年から発足して非常におくれておりましたけれども、本年に入りましてから公務員グループに関する限りにおきましては、非常なスピードアップでその問題の検討をしておるといふことが現状でございますので、今後ともさらに引き続いて検討を進めて早期に結論が出るように努力いたします。このように考えております。

○野呂委員 たいへん急ピッチで努力をされておるといふことでございますが、この退職年金制度のスライド制の問題はかつて藤枝自治大臣が、三年以内に国の方針を出すということを言明したいきさつもあるし、また前国会におきましても山中総務長官は、諸外国の例を検討しながら、今後それこそ急ピッチな作業で方向を打ち出すための努力をするということについて約束をされておるわけでありまして、すべて公的年金制度に属する年金額の改定は、その基準をつくり、その方式をきめていくことはたいへんむずかしいわけでありまして、この点ほどの程度にまで調整が進んでおるかという点についてお伺いをいたしたいと思ひます。

○山本(明)政府委員 先ほどもお答えいたしましたように、本年に入りまして二回この問題を検討いたしました。それは先ほど申しましたように、スライドをする基準といふ方法、先ほど申しましたように、物価の上昇あるいは給与のベラスアップ等、何を根拠にしてスライドをしたといったらいだらうか、具体的にどのような方法をしたらいかということがいまだ話し合われておる段階でございます。実はまだここまでのような方法であるというお答えができない段階でございますので、御了解をいただきたいと思ひます。

○野呂委員 そこで本年の二月、総理府の社会保障制度審議会の昭和四十四年度及び昭和四十五年

度における私立学校教職員共済組合法の規定による年金の額の改定に関する法律等の一部を改正する法律の制定についての答申が出ておるわけでありまして、この答申はかなりきびしい答申でございまして、「年金額の改訂については、物価上昇の趨勢からみてやむを得ない面はあるが、本審議会が毎年繰り返して勧告をされているにもかかわらず、依然として恩給の改訂に迫随する方法を踏襲している点には遺憾である。とくに本審議会の昭和四十二年六月の勧告に基づいて設置した公的年金制度調整連絡会議が未だ何等の結論を見ることなく今日に及んでいることは怠慢といわざるを得ない。」まことにきびしい指摘でございまして、「怠慢といわざるを得ない。」というこの社会保障制度審議会の意見に対してどうお答えになられるのか。きょうは総理府の審議室長が用務があつて御出席いただけないようでありますので、公的年金制度調整連絡会議のメンバーである行政局長に、この審議会の答申に対する意見に対して、かわつてお答えを願いたいと考えます。

○宮澤政府委員 先ほど公務員部長から申し上げたわけでございますけれども、この問題は実は影響するところが、関係している範囲が多ございまして、たとえば公務員だけの問題でございまして、たとえば公務員と国家公務員というように比較的调整がしやすいと申しますか、話の筋道を合わせやすいのでございまして、今度厚生年金等を主とする民間の年金のグループの改定がございまして、それ以外に、先ほど公務員部長が申し上げましたように、二つばかりのグループがございまして、おのおのこれができる制度の趣旨なりあるいはその沿革なりというものが異なっているわけでございます。元来そういうものを一つの連絡調整機関で調整をしようということがそもそも無理であつたのかもしれないのであります。そこで、いまグループごとに分けて、比較的共同なものから出発をしていこう、こういうこととでございます。

私ども考えますのに、公務員関係というものに

つきまして、比較的調子が合いやすいと思うのでございまして、しかし、それにいたしまして、スライド制をいたします場合に、たとえば財源をどうするかというふうな点については、実にいろいろ意見があることは御承知のとおりでございます。極端に申しますと、たとえば大蔵省はお金は出したくないというふうなことでございまして、公務員関係につきましても基本的にそういう問題が出てまいります。確かにいままでかなり長い時間をかけながら、あまり見るべき成果がなかったというところはたいへん遺憾であつたと思つてございまして、先ほど藤枝大臣なり山中事務長官の発言を御引用になりましたように、責任ある立場の方々がそういう発言をいたしましたも、なかなかそれが解決に至らないという非常なむずかしさがあることはひとつ御了解を願いたいと思つてございまして。しかし、それにいたしまして、もうそろそろ遠からずこれについて結論を出さなければならぬ時期であることは、私どもも十分承知をいたしておるわけでございます。

○野呂委員 すべての制度に共通する年金額改定の基準あるいは方式を定めることはたいへんむずかしいことなんです、スライド制の問題については、まず恩給関係を片づけて次に公務員共済制度といったように、順次解決したらどうですか。いかがでしょう。

○山本明政府委員 恩給だけ考えたらどうだという御意見も一つあるのでございまして。といふのは、これは人数が限定されておりました、むしろ余命の少ない方から早く考へていったらどうか、こういう御意見も一部出ておるのでございましてけれども、それも一つの考え方だと思つて、しかし、恩給関係のほうだけでおさまる問題ではなくて、たとえば地方公務員にしましても国家公務員にいたしまして、恩給法の準用といふんですか、そういう関係の人がおるものですから、常に恩給と共済との関連は持ちながら検討していかなければならない。こういう点がございまして、あわせて検

討すべきだという意見も一つあるわけでございます。そこところはちよつと私の部局は担当の部局ではございせんので、公的年金制度調整連絡会議におきまして、この問題については、できるだけ恩給と共済とは一本にして片づけていきたいという御意向のようにわれわれは承つておるのでございまして、先生のおっしゃいましたのも一つの方法ではあると私も思いますけれども、今後どういふふうにかつこうこれは展開しますか。かなり恩給と共済との関連がございまして、直ちにここでそれがいいというふうになつてお答えできないわけでございますけれども、さらに検討させていただきますと思つております。

○野呂委員 先ほど申し上げましたように、社会保障制度審議会の答申の中で、年金額の改定は、恩給改定に追従する方法を依然として踏襲しているのはまことに遺憾である、こういつてゐるわけでありまして、ほんとうにこれはいつまでも恩給改正のはね返りの形で改正していかなくちやならぬというの、私としても全く遺憾というはかばかしいわけでございます。この答申の精神をいたしまして、また、当委員会ではたびたびこういう問題について議論をし尽くされているわけでありまして、指摘されている各種年金の給付額の調整等については、すみやかに全体にわたる調整原則を確立して具体的な処置を実現すべきであるといふことを、この問題について強く要望しておきたいと思つております。

次に、やはり前国会の附帯決議の第一項にございまして「地方公務員共済組合の短期給付にかかる組合員の掛金率が一定限度をこえることとなるときは、組合員の負担を軽減するため適切な措置を講ずることとし、これに要する費用については国が所要の財源措置を講ずること。」、この問題ですが、その後検討された結果、どういふことになりましたか。

○山本明政府委員 附帯決議の趣旨もございまして、われわれといたしましては努力をしてまいておられます。根本的にはやはり医療保険制度

の改正という問題があらうと思ひますけれども、当面われわれが附帯決議の趣旨に従ひまして現在検討しておりますものは、共済組合の短期給付を政府管掌の健康保険の給付水準に置きかへまして計算をしてみますと、そこに必要な掛け金率が出てくるであらう。ところが、それぞれの市町村の実態によりまして、特別に特殊な地域の発病率の問題だとかあるいは掛け金の額の問題だとか、掛け金の基礎になる給与の額の問題等ございまして、政府管掌健康保険の掛け金率よりも高くなるというものが現実には出てまいるわけでございますが、そのこえた部分に対して、自治省令で定めまして、一定のこえた分については、ある一定の額までは八割見る、それより高くなつた場合にはまるまる見る、こういうふうな、市町村から補助をする一つの基準をつくつてみよう、そしてその財源は財政局のほうにお願いいたしまして、特別交付税で見てもらうというふうな方法がとれないだらうかということで、現在検討をしておるのでございまして。

いづれにいたしましても、この問題、もう少しお待ちいただきます、われわれといたしましては、いま言いました一定の段階をつくつて、それに対する補助率の妥当な率をつくりまして、そして本年から適用すること実は考へておるわけでございます。もつとも、実績によつてこれは補助をするというふうにかつこうにしなければ、概算で補助をしまして、あとでまた返してやらうというふうなことになると思いますので、われわれといたしましては、本年の実績を明年度におきまして財源措置は考へていこう、補助は本年度に地方公共団体から共済のほうに補助をする、こういうふうなことを考へてみようかというので、せっかくな努力をしておるところでございます。

○野呂委員 そうすると、これは省令で定めるわけですね。ことし中にこれは確実にやりますか。

○山本(明)政府委員 昨年からこれにつきましては何とかしたいということで、今年度中に、去

年から見まして来年度になるわけでございますけれども、何とかしたいということをお答えいたしておりますので、これはいまのところは本年度中に自治省令でその基準をつくりたい、このように考えております。

○野呂委員 次に、遺族給付を受ける遺族の範囲の拡大の問題、これは今回の改正案によって、配偶者については無条件に遺族とするということになっておるわけですが、配偶者以外の遺族については、他の年金制度の關係から見ても、主として組合員の収入により生計を維持していた、こういうことを必須条件としている限り、今回その扱いが除外されておるわけでありまして、組合員又は組合員であつた者の死亡当時主としてその収入により生計を維持していたもの、これに該当しないものは具体的にどういふものなんです。

○山本(明)政府委員 おっしゃいましたように、遺族につきましては、配偶者を別にいたしました。従来からございまして、主として組合員の収入により生計を維持していたという要件をつくつておるわけでございますが、この認定につきましては政令にゆだねられておるわけでございます。

そこで、われわれの考えておりますことは、一つは所得制限があるわけでございます。これは現在のところは、給与法上の扶養手当の対象となるものを対象にいたしまして、所得の上限は十七万七千円になっておるわけでございますが、きょう十七万七千円というのには非常に低い額でございます。所得税法上の扶養控除の対象となる被扶養者の所得の上限額が三十一万七千円でございます。したがって、われわれといたしましては、所得税法上の所得の上限額を使おう、これによりまして十七万七千円が三十一万七千円というかつこうで上げられると同時に、扶養關係につきましても、最近の扶養状況は変わつてまいっておりますので、従来は本人が扶養の半分、五〇%以上を持つた場合という過半のパーセンテージになつておつたのでありますが、今度は扶養を中心として、その人が主体として扶養する、たとえば具体例で申

しますと、三人おられて本人が四〇%、次男が三〇%、三男が三〇%という場合ですと、従来は五〇%以上ではございませんので遺族にはならなかった、ところが今回は、扶養の主体として四〇%が中心になつておりますから、そういう主体としてなつておる者を認定をしていくのではないかと、こういうことで議会の皆さま方の決議の趣旨に従ひまして広げていく。これは政令におきましてそういう認定をして、できるだけ広げる方法でこの問題の対処をしていきたい、このように措置をいたすつもりでございます。

○野呂委員 問題はその生計維持關係の認定にかかつておるわけでありまして、最近の組合員あるいは家族の生活の実情というものを十分に勘案していただきまして、弾力的に認定をしてもよろうにすみやかに政令の改正をお願いしたいというように強く要望したいと思つております。

続いて年金制度施行前の市町村の吏員及び雇用人としての在職期間で地共法の施行日に引き続き得なかつた者、これを地共法の組合員期間に通算する措置、このことについてお尋ねをいたしたいと思います。

今回の恩給法の改正に合わせまして、満鉄等の雇用人期間の通算条件が緩和されておりますが、地共法の施行前に在職した市町村職員の在職期間のうち年金制度が適用されていなかった期間については組合員期間に通算されていい。御承知のとおり、町村の吏員及び市町村の雇用人については国、都道府県または市の職員と異なつて、年金制度の実施がたいへんおくれできたわけでありまして、現行の年金制度ではたいへん不利な条件になつておると思つております。ことに町村吏員の年金制度は、昭和十八年四月に町村の一部事務組合として町村吏員恩給組合が設けられて、初めてここで実施を見たものだということになつておるわけでありまして。

なお、一部の町村ではさらにおくられて昭和二十七年四月の旧町村職員恩給組合法の施行時まで加

入してない、こういうものもあつたということでありまして、旧町村職員の年金制度に至りましては昭和三十年一月一日に施行された旧市町村職員共済組合法によつてやつと年金制度が設けられたわけでございます。こんなに年金制度の発足がおくれたために不均衡な取り扱いを受けておる吏員及び雇用人の数をどの程度に見込んでおるか、この点をまずお伺いしたい。

○山本(明)政府委員 数は吏員と全部合わせまして一万二千人であります。

○野呂委員 そうなりますと、これらの人々をいまの時点で地共法の組合員期間に通算する措置をとるといたしまして、財源的には大体どの程度を考えたければならぬか。

○山本(明)政府委員 概算でございますが、大体一億五千万程度であらうと思つております。

○野呂委員 いずれにしても年金制度の発足がおくれたために生ずる他の年金受給者との格差というものは、通算措置が講じられていない責任ではないと私は思ふのです。やはり制度上の不備であると考へてまいりますと、この問題は国または地方公共団体の責任によつて解決する必要があるのではないかと。この点いかがでございますか。

○山本(明)政府委員 お答えいたします。

おっしゃいましたように、満鉄等の雇用人が通算になつておるわけでございますけれども、それとの比較で大蔵省あたりは言うのでございまして、市町村の吏員あるいは雇用人の場合におきましては、本人の意思によつて退職していったのではないかと、満鉄の場合のような敗戦という本人の意思によらない問題が一つあるのじゃないかと、これが一つでございます。それから在職期間が共済法施行のときに引き続いておられぬじゃないかというやうな問題等がございまして、かなりむずかしい状況でございますが、しかし、われわれといたしましては先ほどおっしゃいましたように、年金制度の実施が現におくれておつたということ、あるいは本人の意思によつたといつても、中には市町村合併によつてやめていった人、あるいはちよ

うどあのころの財政の状況の悪いところに整理されたやうなかつこうでやめていったといふやうな人も多いわけでございます。一律に本人の意思によつてやめていったんだからといふことで済ますわけにはいかぬのではないだろうか。できますだけ通算措置をとることによつて、本人にプラスになるならば、努力をしてやるべきではないかといふことで、国家公務員の共済組合關係の担当をいたしております大蔵とも話し合ひを進めておる段階でございますが、なかなかむずかしいやうでございます。来年度あたりからいへば、その実現を期したいといふことで、せつかくその努力をしておるところでございます。

○野呂委員 満鉄等の雇用人の問題が常に比較になるわけですが、これは終戦という特別な事情であつて、本人の意思ではない。しかし、いまお話しになりましたように、市町村の職員の場合には財政再建整備にかかりましてやめざるを得なかつた、これは本人の意思でないわけですか。これはその立場が違つておると思ふのですけれども、これはせつかくひとつ努力をされて、すみやかに改正を願わなければならぬ大きな理由ではないかといふふうに考へております。

同時にこの問題に関連してゐることは、沖繩の本土復帰を目の前にして、沖繩公務員共済制度を受け入れる準備が進められておるようでございますが、本土においてこの種の通算の措置ができておらないといふ困る問題が起つてくるのではないかと。沖繩における年金制度は、昭和四十一年に施行されておるわけですが、沖繩では通算措置はできておるわけですね。これはどうですか。

○山本(明)政府委員 沖繩にもこのやうな共済制度があるわけでございます。その共済制度の中では、過去の市町村におきます職員の期間というものは通算しておるということでございます。本土とはいささか均衡を失しておるという感じはいたすわけでございます。

○野呂委員 沖縄の復帰が行なわれまると、本土においてこれらの処置ができていないと、たいへん沖縄の人が権利を失ってしまうという問題が起ころうとするわけでありまして、その場合どうしても解決をする必要に迫られておるのではないかと。いま申し上げましたように、この三点ともにこの通算の処置をすみやかにやっていたいかなければならぬと思うのですが、どうでしょうか。大蔵当局はいろいろな面で反対をしておるようですが、確約できますか、これはひとつ来年に必ずやると。

○山本(明)政府委員 数が多いことでもございまして、一方財源がそう高くなるわけでもございませんで、大蔵とたまたま折衝しております段階におきましては、来年一つのめどがつくであらう、こういうような考え方を持っております。できまますならば、われわれ努力をいたしまして、明年度からこの実現ができるように努力をいたしたい、そのように考えております。

○野呂委員 次に、地方住宅供給公社の職員の団体共済制度の適用についてお伺いしたいのであります。地方住宅供給公社は、地方住宅公社法に基づいて都道府県あるいは政令指定都市に設けられた特殊な法人であります。その業務は地方公共団体の所管の仕事の代行であると考えられるわけであり、また職員の給与の取り扱いも地方公務員に準じて行なわれているわけでありまして、当然この職員については共済制度を適用して、地方関係団体職員共済組合の加入を認める必要があると考えるわけでありまして、また今度できました地方道路公社の職員とともに共済制度の適用について今国会においてあるいは議員修正が行なわれるのではないかと私は考えておるわけですが、たびたびの附帯決議の事項にもかかわらず、今回の改正案にどうして政府提案をなし得なかったか、この点をひとつお伺いしておきたい。

○山本(明)政府委員 おっしゃいましたように、住宅供給公社あるいは地方道路公社の業務の内容が、地方公共団体の業務に準ずるような仕事をいたしておりますので、また実際に働く場におきま

しては、地方公共団体の職員と混然一体となつて仕事をしており、かつこれらの地方公社の職員の給与、勤務条件等、全く地方公共団体のそれを準用しておるという実態でございまして、われわれといたしましては、住宅供給公社及び地方道路公社職員につきましては、団体共済制度を適用いたしたいということで努力をいたしております。

ただ、その場合に、ただ単に団体共済制度を適用するということでは意味がありませんで、過去にそれぞれの公社の職員が厚生年金の被保険者であつた期間の厚生年金の積み立て金がございまして、これを団体共済に移管をいたしまして、全部通算をいたしたいというのが実はメリットになるわけでございます。一方、昨年、一昨年と農林漁業団体職員共済組合制度の適用を受ける職員の中に、過去の積み立て金はそのまま厚生年金に残して、そして新たに農林共済の適用を受ける職員とした措置がとられておりますので、厚生年金の積み立て金を団体共済に移すことがきつめて困難な状態でありまして、厚生省とも話をしておるのでございますけれども、厚生年金は厚生年金としてあるいは給付の額の差額は基金制度を設けることによって補えるのじゃないかという御意見等もございまして、問題は積み立て金の移管の問題が自治省と厚生省と十分な調整がとれないというのがその実情でございまして、実際にこれを移管しなければメリットがないわけでございますので、われわれといたしましては、厚生省ともさらに話を続けまして、わずか二千人、両方合わせまして四千人数程度の職員になるであらうということが考えられますので、できるだけ団体共済組合の適用を受けるように努力をいたしたい、こういうふうに考えております。

○野呂委員 次に、年金改定の方法についてお伺いをいたしたいと思つております。従来から行なわれております改定の方法は、恩給年額の改定の取り扱いに準じて、いわゆる二万円ベース給付

額を基礎として改定されておる。これはたいへん複雑で、私も自體もたいへん計算がややこしいわけでありまして、ことに一般の受給者についてはわかりにくいことは当然でございまして、恩給改定の事務の簡素化のためにも、退職時に決定した年金額に一定の率を乗じた額とする、こういう単純な方法に改定すべきではないかというふうに考えますが、この点どうお考えになりますか。

○山本(明)政府委員 それは先生のおっしゃいますように、いまの年金の計画をいたします場合には、個々の職員を全部洗い出しまして最初から計算をいたしていただくわけでございます。われわれといたしましては、たとえば昭和四十年の年度の年金を受け取る人は何倍すればいい、一定の率をかけてあるいは昭和四十二年の人は幾らにすればいいというので、少なくとも年度と率を簡単に計算のできるような方法をとりようではないか、それがより能率化になりまた合理的な仕事ができる、このように考えまして、先般来関係各省と相談をいたしておりますが、への場合に、何年度の年金に付いてはどれだけの率だという、その率の計算が非常にむずかしい問題でございまして、それぞれ立場からいろいろな御意見が出てくるわけでございます。ただいまのところは、来年度から実施をするということとを大蔵省のほうともめどをつけまして、具体的にはそれぞれの率が大蔵と十分話し合いができて確定をできるような段階、これをぜひとも来年度までに進めていきたい。そうしますれば、年金を受ける方自身がわかりになる、自分は何年度にやめてどれだけの率をもらつておるから、どれだけの年度は年金をもらえらう、こういうふうなところになると思つておりますので、これはぜひともやってみたいということで努力はしておるところでございます。

○野呂委員 次に、地方公務員が在職中死亡した場合における遺族年金受給資格の緩和の問題であります。地方公務員が在職中死亡した場合に、その遺族に遺族年金の受給資格が発生するのは、組合員期

間が十年以上でなければならぬということになっておるわけですが、これはどういう理由に基づいておるのか、この点ひとつ御説明を願いたいと思つております。

○山本(明)政府委員 遺族年金の受給資格が過去の国共法におきまして、在職二十年以上とされておつたわけでございます。それを新しい共済制度に移りましたときに、二十年というのでは非常に長過ぎるということから、せめてその半分ということで十年とし、さらには財源率の計算の観点から十年というかつこうにしたのだというふうに承っておりますが、いずれにしても、そのところらにびたつとした合理的な十年という数字ではないやうでございまして、やはり沿革的な問題と財源率の観点から十年というふうにしたやうにわれわれは承つておるところでございます。

○野呂委員 そこでこの問題は、厚生年金制度において被保険者期間が六カ月以上、こういうことになっておるわけですが、これに比較するとその取り扱いがたいへん不均衡になっておることは否定できないと思つております。厚生年金制度との均衡を考慮するならば、組合員の期間十年以上という条件を緩和して、思い切つて短縮すべきだと考へるが、この点についてどう考へるか。

○山本(明)政府委員 おっしゃいましたように、厚生年金は六カ月という期間でございまして、十年と六カ月では非常に共済は不利でございまして、したがつて、これを下げようというふうにはいま考えております。その場合に、どこまでこの年限を下げるかという問題が一つございまして、たとえば非公務の場合の遺族年金につきましては一年というのが一年金制度の中にございまして、したがつて、厚生年金とは必ずしも同じでなくとも、共済の中で非公務の場合の遺族年金が一年の期間でございまして、その辺に合わせるのが一つの合理的な線ではないだらうかなという気はいたしておりますけれども、これは国家公務員共済組合等の関係もございまして、関係省庁と十分連絡をとつてまいりたい、このように考えております。

○野呂委員 最後に、地方議会議員年金制度の改正の問題についてお尋ねをしておきたいと思ひます。

まず、地方議会議員共済会の収支が、都道府県、市町村それぞれ昭和四十六年度から単年度収支が赤になつていくと、昭和五十年にはその積み立て金を使い尽くしてしまつて、給付の継続ができないんじゃないかということがたいへん心配されておるわけでありまして、この単年度の赤字の見込み額について、具体的にお示しをいただきたいと思ひます。

○山本(明)政府委員 お答えをいたします。

地方議員の共済会は、都道府県の共済会と市の共済会と、それから町村の議會議員の共済会と三つございまして、都道府県につきましては、四十六年度に単年度赤字が大体二億程度出るであろう。これがそのまま参りますと、現在積み立て金が十一億ほどございまして、それを取りくずしまして、昭和五十一年にはまるまる積み立て金も費消いたしまして、三億六千万ほどの赤字が出るのではないだろうか。それから市のほうにつきましては、四十六年が六億五千万ほどの単年度赤字でございます。これは五十年になりますと十億七千万ほどのまるつきり赤字になりまして、積み立て金はなくつて、それだけが赤字になるのでございまして、それから町村議會議員の共済会につきましては、四十六年は四億九千万程度の単年度赤字でございますが、昭和五十年に至りまして十億の赤字であるといふことでありまして、大体四十六年から単年度赤字が始まり、そして昭和五十年ないし五十一年にいま申しましたような十億から三億六千万程度の赤字になるというものが現在のところの収支の見込みでございます。

○野呂委員 なかなかたいへんなことですが、そこで、これに対する自治省としての対策、もちろんこれは掛け金の引き上げの問題も起こつてくるでしょう、あるいは給付に対する調整の必要もあるわけですが、一方地方公共団体のほうの負担は当然されなければならぬ。この点どういふように

考えられておるか。

○山本(明)政府委員 おつしやいましたように、このように昭和四十六年に単年度赤字であり、昭和五十年ないし五十一年に全く積み立て金がなくなりまして赤字になる状況でございますので、これに對しましては、一つには、やはり経営努力といひますか、共済会自身の努力が必要であらうかと思ひます。掛け金を上げるなりあるいは給付の歯どめをするなりして自己努力をする必要があらう。と同時に、一方では、すでに現在の共済組合法の百六十七条によりまして、そういう赤字が出た場合におきましては、地方公共団体が負担をする措置ができるようになっておりますので、そういう面からも措置をすることによつて、この共済会が空中分解といひますか、つぶれてしまふことのないように考えていかなければならないのではないかと、かように考えております。

○野呂委員 この措置がたいへんおくれできた理由はいろいろあると思ふのですけれども、当初地方議會議員の年金制度創設の当時は、いわゆる地方議員互助年金法によるものであつた。したがひまして、これは議員の掛け金だけで運営するといふことをたてまゝとしてきた。その後三十七年に新法制定に際して、従来の任意加入制を改めて、これは義務づけられてきた。こうなると、公費負担が規定づけられてきておるのですから、地方議會議員の年金制度に対する地方公共団体の財政措置といふものが当然なされなければならぬのじゃないか。にもかかわらず、いままでこういうのを捨てておつたといふことはなほ遺憾なことだと思ふのです。したがひまして、これはどうして今国会で解決すべきではないか。場合によつては、これも議員修正の形に生まれてくるというところも考えておりますが、それに対して、いままでこういうたいへん放置しておつたというその責任を免れ得ないと思ひますが、これについてのお考えをひとつ聞きたい。

○山本(明)政府委員 これは先ほど先生がおつしやいましたように、互助会的な性格で発足を

し、その後におきまして地方公共団体の負担をすべき規定は入つておりますけれども、赤字が出た段階におきまして、その措置をするという考え方でこの規定が入つたようにわれわれは承つておるわけでありまして、そうしますれば、その赤字が出た段階におきまして地方公共団体が負担をするといふことが一つの方法ではないだろうか。しかし、そういうことがわかつておるならば、その時点で負担をするよりも、長期的な展望に立つて地方公共団体が負担すべきじゃないだろうかといふ御意見と、二つあるかと思ひます。一方には、共済会自体が掛け金を上げるなりあるいは給付の制限をするなり歯どめをするなりして努力するといふ問題もあるだろうと思ひますが、その辺なかなか共済会自体の努力が従来まだそこまで踏み切られておらなかつた。本年に入りましてようやくそういう財政の状況を見て、何とか自分も努力しなければならぬのだという前向きな姿勢を示してきております。したがつて、そういう段階におきまして、そういう努力をすることに對しまして、地方公共団体の負担をどのように考えたらいだらうかといふ問題があるわけでございます。

それにいたしまして、いま申しました長期的な展望に立つ負担の方法と、それから赤字が出た場合における一時的な対症療法的な意味での負担の方法と二つあるわけでございます。そのところろがまだ最終的には固まっておらないという状況でございますので、今回政府の提案いたしました法律案の中には入つておらないというのが実情でございます。

○野呂委員 最後に、地方議會議員の在職期間について都道府県、市及び町村相互に通算できるように検討する、この附帯決議が第四十八国会、第五十一国会につけられてゐるわけですが、この点について政府の見解をただしたいと思ひます。

○山本(明)政府委員 これは先ほど言ひましたように、共済会が都道府県それから市、町村、その議會議員の共済会として単独に発足したものでございまして、それを通算するということに

なりませんと、結局市町村から県のほうに上がつていくということがあらうと思ひます。そうした場合には、いまの実態、実績の中から計算をしてみますと、都道府県の議會議員の掛け金率が百分の二ないし三上がつてくるということになるわけでございます。そうしますれば、都道府県の議會議員のほうでは市町村から来た者をつなぐことによつてそれだけの掛け金率が上がることにまつて問題があるわけでございます。この問題はなかなか共済会自体の話し合ひでございまして、お互いふしよつて出さかといふことになりまして、他人の分までむずかしいので、私もその実情はよくわかりまして、これはもちろんできないものであらう、このように考えております。

○野呂委員 以上、私は附帯決議を中心として、きわめて概括的でございますが、問題点を拾ひ上げてお尋ねをいたしましたわけでございますが、この附帯決議に指摘されておる事項の解決はたいへんむずかしい問題の中にあると思ふ。したがひまして、最初に大臣にお尋ねいたしましたとおり、最近附帯決議といふものがたいへん多くつけられてゐる。したがつてその実行を迫られる、こういった場合に、よほどこの附帯決議に對して政府側としては、この問題についてはどういふ見通しでいけるのではないかと、しかしこれはできないといふことも、附帯決議がつけられた時点において私はむしろ明らかにしていくほうがいいのではないかと、いふふうに考えるわけでございます。したがひまして、最後に、締めくくりにして大臣のこの附帯決議にいろいろ示された事項の今後の実行方について御所見を伺つて、私の質疑を終わりたいと思ひます。

○秋田田務大臣 ただいま附帯決議の最近の御要望、内容につき一わたり洗われた感じがございまして、その案件は八件ないし九件あるように存じております。いかがおとりになつたかとも存じます。大体最後のものを除きまして、八件のうち私

は五件については大体の成案、見通しがついてお  
るという印象も受け、そういう分類もできるかと思  
います。残り三件につきましてもまだ検討中であ  
る、もちろん五件も検討中でございますが、ほ  
ぼ見通しがついた、また近く実行が可能である  
という見通しがついた、こういう状況かと思いま  
す。三件につきましてもせっかく誠意をもって前  
向きに検討しておるわけでございます、以上の  
検討内容に徴しましても、政府が決して等閑に付  
しておるわけではない。これの実行につき御趣旨  
を尊重すべく最善の努力をしておる。そしてまた  
その過半数につきある程度の曙光を得ておる、こ  
ういうことでございまして、ひとつ政府側の誠意  
と努力をお認め願いたい。しかし、これをもって  
足れりとするわけではございません。今後、未解  
決のものにつきましてもさらにさらに関係方面と  
も検討、協議を重ねまして、御趣旨に沿いたい  
と思っております。

なお、不可能なことと思われるものにつきまし  
ては、初めからその意を明らかにするがよろう  
というお示しでございまして、これらの点につ  
きましても、ひとつ十分検討をさせていただいて、  
そして誠意のある政府の態度をはっきりさせてい  
くということにつとめたいと存じます。

○野呂委員 大臣の御発言のとおり、いろいろお  
尋ねをいたしました、地方共済制度に関する附  
帯条件は、ほかのものと比べてとにかくその実現  
がきわめてよく行なわれておるといふことを多  
として、私の質問を終わりたいと思います。

○菅委員長 次回は、明十三日午前十時から理事  
会、同十時三十分から委員会を開くこととし、本  
日は、これにて散会いたします。

午後四時四十五分散会





昭和四十六年五月二十四日印刷

昭和四十六年五月二十五日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局