

現をされなければならぬというふうにか
るわけでございます。

○市川房枝君 国と自治体の関係は上下の關係にあるとお思ひになりますか。それについてはどういふふうにか考へておられますか。いまは行政の中の一部といふふうにお答へいただいたんですが。

○政府委員(宮澤弘吉) 上下といふ意味でございませうけれども、私は、一般的に申しますならば、中央政府と地方政府といふものは上下の關係にあると思ひません。やはり中央政府は中央政府としての存在理由があつてあるわけでございますし、地方政府、地方自治体といふのは、中央政府の行政を行なうための手段としてあるわけではないわけでございますから、中央政府と地方自治体といふものが上下の關係にあるといふふうには思ひないわけでございます。

にお考へになりますか。

○政府委員(宮澤弘吉) 衆議院の地方行政委員会におきまして、ある議員の方から、私ことは正確に覺えておられませんけれども、ただいま市川委員が御指摘になりましたような意味の御発言があつたことを記憶をいたしておきます。しかし、たとへば大阪府の知事として黒田さんが御當選になつたからと申しまして、それが地方自治の危機であるといふふうには私は全く考へないわけでございます。大阪府民の方々が自由に表明した意思で黒田さんを選ばれたということでありませう。大阪府民の方々が自由に自分たちの意思を表明できないような形といふものがもし選挙の基盤にあるといふ形となつたならば、その場合には、それこそそれは地方自治の危機であるといふようなことが言えるかと思ひます。

○市川房枝君 次は、法案の性格について再確認したいことを一、二伺ひたいと思ひます。

第一は、十三次地方制度調査会の答申と今回の改正案との關係について伺ひたいのです。

自治省は、改正案は答申のように新しい特別の地方公共団体を創設するのではなく、あくまでも現行法の一部事務組合を手直しをするのだ。まあ、いまも局長おっしゃつたのですけれども、つまり、広域行政処理体制への整備をはかるものだというふうには大臣からもたびたび説明されておられますけれども、その実は府県連合といふことです。さらにそれとも早い機会に実施したい。で、単に一部事務組合の総合事務組合ではなくて、その連合が広域市町村圏全般に及ぶ行政機構になるということが各委員の追及で明らかになつたように思ひます。私、委員からのいろいろな御質問、それに対する局長のお答へで特に印象に残つておるは、そういうふうにか委員の方たちが解釈をしてお

いでなる、単なる事務組合の手直しだけでなく、さつきおっしゃつたような三段階の地方の行政制度にする下心といふんですか、そういう計画がやっぱりあるんではないのか。それはやっぱりさつき言ひましたような地方制度調査会の答申の線に沿つておる、こういうことにか考へられるのですけれども、その点が私も心配であつて賛成できない点なんですけれども、この点はもう一べんはつきりと伺ひたいんです。ちやうど大臣がおいでになりましたので、大臣からもう一べん御答弁を願ひたいと思ひます。もう一度私がいまの質問を簡単に要約いたしますと、今度の法案は一部事務組合の整備なんだといふふうにか御説明になつておるんですけれども、いろいろな質問を伺つておると、やはり一つの地方の行政の機構、自治体の機構として府県、それから市町村と、こういう段階になつていくんではないのかといふ心配があるわけなんです。そのことを大臣ももう一べん御確認を願ひたい。政府のほうのお考へ方を御確認を願ひたいと思ひます。

○國務大臣(秋田大助君) いろいろその点について御論議を賜つておられますが、政府といたしましては、御承知のように一部事務組合、従来からおりましたもの、一部事務組合と本質的には同じである。ただ連合と略称されるように、いろいろの仕事も必ずしも全組合が共同に処理しなくても、その一部を重なることによりそれを包括的に処理する機構を設けた点におきまして多少の違いがあるように見受けられますが、決して従来の一部事務組合と本質的に異にしてはいるものではない。そこで、一部事務組合と同様にいろいろの地方自治法の条項が準用されるのである。ただ、直接民主主義の原則、そのとおり全部になつておるかどうかと申しますと、やはりそれが間接的な面はございませうけれども、これが連合の運用等は全部規約により、規約はまたそれは連合を構成するものと市町村の議会の意思に基づき承認をされていく意味におきまして、そこに民主主義の意向と原則とは十分貫いておるわけであり

また執行機関、議決機関、旧市町村の議會議員とこれらの機関との間の共通業務が認められております点におきまして、従来の形と違ふような感じが多少いたしますけれども、これについても、むしろ地方制度調査会等の御提案におきましては、執行機関と議決機関、調査機関を一緒にした委員会といふような、従来のわが国のいろいろな行政機構、制度等には新しい提案をされておるにかかわりませう、そこまでは及んでいないわけでございます。かつまた、この連合制度が採用されますと、全部これに移管してしまつて、旧来の市町村、構成市町村には専決事項がほとんど残らないのではなからうかといふ御懸念もあるようでございますけれども、おのずから連合をもつて処理される仕事の分野は限定をされておりますし、なお、多くの、かつ重要な分野における旧来の構成市町村の専決分野が残りまして、決してこれに全部重要なことが移行せられるといふようなこととはないと存するものであります。時代の趨勢に應じ、包括的に計画的に、各市町村におきましてそれがいいと認める範囲において、すなわち市町村住民の意思に基づきまして、問題を処理し、処理する範囲を決定していくという仕組みになつておりますので、ただいま御懸念にされるような点につきましては私は差しつかえがないものであります。民主主義の意向は十分くみ取りながら、時勢に應じて便宜の一部方法をとつたといふことをひとつ御了承願ひたいと存するのでございます。

○市川房枝君 私ほしろうとすから、あるいはお尋ねすることが必ずしもあれかもしれませんが、私も、私は、非常に普及してきたといふ、このマスコミが非常に普及してきたといふ、この情勢においては、いわゆる現在の自治体といふものをもう少し大きくしてもいいんじゃないか、こういうふうにか考へるんですけれども、今度の案は、市町村はそのまゝにしておいて、その上に中間の機関といふんですか、をおつくりにな

る。これはいまのところはまだ事務組合の程度なんだ、一つの自治団体ではないんだというところのようなんですけれども、私はむしろもう少しゆるゆる環境の整備といえますか、水道にしろ、あるいはごみの処理なんかには、小さい一つの町村だけでは、市町村だけでははしない、付近の、もう少し広く、広域といいたほうが、にすることは私はむしろ賛成なんですけれども、これは県についても私は一つ一つの県、昔からの小さい県がみんな独立しているのじゃなくて、経済的な一つの関係のあるところはやっぱり府県連合——府県連合でなくて、府県を私は拡大したいんじゃないか、こういって考え方を持っています、しかし、それ自身はやっぱり全体自治体として住民の意思が反映される、そういう組織でなくちゃならない。だからいまのお考えは、大臣からもそういう独立した中間の一つの機関をつくるのじゃないの、御説明があったのですけれども、どうもそういう中間の機関は、府県にしても、府県連合なんというふうなことになる、やっぱり、やっぱり住民の意思がそれに反映できないような、いわゆる非民主的な方向に向いていくんではないか、ということとを心配し、そういう法案なら私は賛成できない、そういう方向なら賛成できない、こう思うのですけれども、その点は大臣どうなんですか。

○国務大臣(秋田大助君) たいだいま申し上げましたとおり、市町村間に一部事務組合の本質を持つた略称連合と称する今回の組織を御提案申し上げておるわけでございます。そこでそれを広域的に事務を処理する。社会の趨勢に応じて、これを広域的にさらに府県の段階に発展せしめる必要があるが、それが非民主的なものになってはいけません。そういうものなら反対だが、もう少し広域的に、府県の段階等におきましてこれが民主的な方法において処理される機構、方法というものが考慮されるべきものであろうという先生の御趣旨であらうと思っております。

私ども、府県間に市町村間におけると同様のこの制度を、連合の制度を適用いたしたいという

る検討をいたしましたのでございますが、十分関係方面と、ありていに申し上げましてまだ結論を得るに至らなかつたわけでございます。

そこで、市町村間と府県間とは確かに趨勢として広域行政を処理する傾向を同じうするのでござい

ますが、その必要度において多少の段階もござい

ますので、さらにこの点については検討を、すなわち府県間にこの機構の適用をすることにつきまして

はさらに検討をしております。また、関係方面ともいろいろ連絡、研究をしてみたいと思っておりますのでございます。しこうして、これが直ちに府県合併、あるいは問題の道州制を政府は予定をいたしました

て、その第一歩としてこの制度を提案しているものではないのでございまして、先ほども申し上げ、先生にも御理解願いましたとおり、これをもちまして第三の、特定の市町村あるいはその他にかわる行政機構をつくるという意味を持って提案されたものでない。あくまでも現在の市町村、府県を前提といたしまして、この間における事務処理の能率、便宜性かつ民主性の確立、存続ということを基礎にして考えられた機構であることをひとつこれまた御理解願いたいと存じます。

○市川房枝君 私の申し上げたのはことが少し足りなかつたみたいですが、私はいまの町村合併といいますが、これは住民がそれを希望する場合にほとんど合併して大きくなっていく、これをい

ますが、これはまあ私は結構だと思つてゐるのです。だが、今度の事務組合といいますが、拡大される程度に町村合併といいますが、拡大される

ことがむしろ望ましいのではないかと。そうすれば、いまの中間のこういう制度は必要はないの

じゃないかと私は思つてゐます。そこで、これは県の段階とはちよつと違ふと思つてゐますが、それをそのまま県に拡大されるのではなくて、現在のよ

うに小さい県がそれぞれ別々の行政をしてゐるの

でなくて、これも合併して、そうしていわゆる経済的にあるいは社会的に關係の深い周囲の府県が

一つの県になる。連合でなくて、一つの県となつて、その運営には住民の意思がちゃんと反映する

ように、それこそ中央のほうからの押しつけとい

ましようか、そういうものではなくて、それぞれ自治の権利を十分に行使して、そして住民の福祉が増進されるような自治体の組織というものが望ましいのじゃないかと、しろうとですけれども、そういうふうな感じを感してゐるので、ちよつと大臣にお答えいただいたのは違つてゐるのですけれども、それはどうですか。

○国務大臣(秋田大助君) ちよつと私のことばも足りなかつたかと思つてゐます。われわれといたしましては、何も市町村合併をされた、という場合に、その必要なし、一部事務組合の性格を持つ連合制度で事足りるんじゃないかと、こう申してゐるわけではございせん。あくまでもその点は住民の意思を尊重し、住民の自由な意思によつて合併を御希望ならば、町村合併ももちろん異議はないわけでございますが、この制度でもつて合併促進をする一里塚にするという考えから提案したものでない。また、府県合併を促進する意味でこの制度を御提案申し上げておるのではない、こういう意味でございせん。

○市川房枝君 まだ少しありますけれども、一応これで。

○委員長(若林正武君) 速記をとめて。
〔午後二時三十五分速記中止〕
〔午後二時五十一分速記開始〕

○委員長(若林正武君) 速記を起して。高辻内閣法制局長官。

○政府委員(高辻正巳君) 地方公共団体の組合をめぐる法律問題に關しまして御質疑をいただいた御答弁が御満足をいたされたことをまことに残念に存じますが、法律はもとと国会が制定するものでありますから、その制定した法律につきましては、国会で示された意見にはわれわれとしても当然相当の敬意を払ふものでありますけれども、政府の統一見解はどうかということでありまして、お尋ねに従ひ、われわれの意見を率直に申し上げることにいたしたいと思つてゐます。

その統一見解を求められてゐる点は、私が出ら

れませんが、いままで出た政府委員から聞いたところでありまして、罰則の準用、特に罰則を含む包括的な一連の規定の準用をすることは許されないのではないかと、しろうとですけれども、お尋ねであつたようであります。罰則は、申すまでもないことではあります、国民に対して課された義務の履行を確保いたしますために、その義務違反に対して罰を科せようとする規定でありまして、したがつて、つとめて国民にわかりやすく書かれるべきものであることはこれは言ひをまたないところでありまして、その意味で、罰則は構成要件なりあるいは法定刑等をみずから具体的に規定するものが原則であると言つてこれは差しつかえないのみならず、それが当然のことであると考へます。その点は、しかし、広くいえば国民の権利を制限したりまたはこれに義務を課する、というふうな規定についても同様に言へることでありまして、技術上準用という方法が全く許されないかといへば、それは言ひ切れないのではないかと。準用される規定の内容なり、あるいは準用される場合の要件が明確でありますならば、あえてこれを不可とするまでのことはないと思つてゐます、これまでに国会で制定されました法律にもそのような例があることは御承知のとおりであります。

これは準用一般のことについて申し上げましたが、次に、包括的に罰則を含む一連の規定の準用をすることはどうかという問題が出てまいります。が、制度が慣熟しており、それについての体系的な一連の規定をまとめて準用することとしたほうが、きわめて多数にのぼる準用条文を法律の規定の上に一々あげていくよりもわかりやすいという場合がないではないと思つてゐます。こういふ場合には、問題の大局的な理解を容易にするという見地から、従来からそうした方法が用いられてきております。この場合において、この準用あるいは適用の趣旨から申しまして罰則を含むことが明らかであると解される場合もあるものであります、包括的な準用の場合であるからして罰則を含まな

の規定の趣旨は、組合——もとより全部事務組合が除かれて、端的に申しますならば、選挙人名簿は関係市町村、つまり組織市町村の選挙人名簿によることとしたのでございまして、この場合、市町村の組合と規定されております理由は、町村の役場事務組合の場合の選挙については御指摘のとおり当然適用されることになりましようが、市町村の加入する一部事務組合におきましても、直接公選制を採用する場合には、選挙の方法を規定するに際して公職選挙法の定めるところによる旨規定されました場合には、やはり百三十九条の規定が働くという趣旨をいたしておるものでございまして。

○和田静夫君 いわゆる市町村の市があるのは、なぜあるのです。

○説明員(土屋佳照君) 市の加入します一部組合につきましても、一応規約で別のことを書けばとにかく、ただいま申し上げましたように、直接公選制を採用する場合には、選挙の方法を規定するに際して、慣熟しております公職選挙法の定めるところによることにはいたした場合には、やはり市も同じような体系のもとに含めて考へるといふことが合理的である。そういう意味で考へておるわけでございます。

○和田静夫君 そんなことですか。百三十九条、いわゆる一部事務組合をさすわけでしょう。そうすると、いまあなたの言われたような解釈にならないでしよう。必要ないでしよう。この公職選挙法というものは、言ってみれば明らかになったように、適用というのではない。適用を前提に思い込んでつくられた法律ですよ、これは。

○説明員(土屋佳照君) まあある意味では、いま先生のおっしゃったようなことにならうかと思いますが、直接選挙をするということになりますと、一般の住民が選ぶわけでございます。そういう体系になりますと、私どももいたしましては、通常の公選法による直接選挙という形によるのが例であらう、そういうことから考へまして、それに乗つてやる場合には、この百三十九条の規定を働

かせて、当該組織市町村の選挙人名簿その他を使つていくことがきわめて合理的であるし普通であらう、こういう意味で、そういうものが動き出します場合はこれによっていくのだ、そういう頭でこれを受けておるわけでございます。

○和田静夫君 三つ一緒にやりますから、飛び飛びになります、よくよくさがしておつた最高裁の判例が属したのですが、「大阪市条例第六八号違反被告事件」地方自治法第一四条第五項およびこれに基づく昭和二十五年大阪府条例第六八号「街路等における亮春勧誘行為等の取締条例」第二条第一項は、憲法第三十一条に違反しない」との判決の中の理由、ここで第十四条第五項の問題に触れて、条例は、法律以下の法令といつても、上述のように、公選の議員をもつて組織する地方公共団体の議会の議決を経て制定される自治立法であつて、行政府の制定する命令等とは性質を異にし、むしろ国民の公選した議員をもつて組織する国会の議決を経て制定される法律に類するものであるから、条例によつて刑罰を定める場合には、法律の授權が相当な程度に具体的であり、限定されておればたりと解するのが正当である。」このいわゆる最高裁の判例からいつても、どうも先ほどなされたところの統一見解といふのは私はやっぱり理解をすることができないわけでありませぬ、まあ、そういうことですね。

○政府委員(高辻正巳君) お答え申し上げますが、先ほどちょっと触れた判決そのもの、三十七年五月三十日であつたかと思ひますが、そのケースは、御指摘のように普通地方公共団体の条例について罰則を委任するものが憲法上どうであるかという問題がまさにその問題であつたわけでありませぬ。それに必要な限りの意見を、判旨を最高裁判所は示したといふべきだと私は思つております。で、この地方公共団体の組合についても、また普通の地方公共団体の条例についても問題があらう、これが問題とされることのないとは私は思ひませぬ。また御指摘のような御意見も敬意を表してしかるべき論点だらうと思ひます

が、しかしそういうことが問題になりました際には、私は、先ほど申し上げたような趣旨からしてこの問題は解消するのではないかと、そういう問題が出れば、私どもとしては、最高裁はやはりさつき申し上げたような点でこれを別に問題とはしないのではないかと、いま御指摘の判例は、私詳細には覚えておりませんが、大体この理由は、いま御指摘のようなところであらうと思ひますし、この理由が、普通地方団体の条例の問題についてはそれをいへば足りるわけでありませぬ、それだけはいつたのではないかと、一般の組合につきましてもまた組合についての考え方というものがおのずからあり得るのではないかと、その考え方は、大体先ほど申し上げたようなものではないかと、かように考へるわけでありませぬ。

○和田静夫君 法制局長官の理由というのが、どうもはつきり理解ができないのですが、もう一度申し上げますがね、ちよつとくどいようですが、先ほど山本理事のほうから述べられたように、自治の原則といふことを大切にすることがゆゑにこの質問の発想が生まれておるのですが、住民にとつて罰則を認めることがどういふ部面から考へてもできるというところは、自分が選出されたところの議員が関与をしておる議会の議決によつて条例が制定をされれば、それが設けられるわけでありませぬ。ところがこの連合の議員といふのは、先ほど言われましたけれども、住民の選出といふものを一つも得られないところの一般職員が議員になれるわけですよ。それがつくり出すところの罰則が適用されるなどというところは、自治の原則からいつてがえんずるべきであるわけがないでしよう。そういう意味では、立法論的には明確にすべきことであつて、準用をできる筋合いのものではないじゃないか、たいへん素朴な自治論の上で立つて申し上げておるわけですよ。これに対するお答えといふのは一向にないわけですね。

○政府委員(高辻正巳君) この普通地方団体の条例は、住民の直接選挙された住民代表によつて構成される議会の議員が議決を構成して制定するものであるからという理由は、いま御指摘のあつたとおりでありませぬ、この条例も、実は争訟の先ほどの三十七年の判例では、それでも足りないんじゃないかと、憲法の罪刑法定主義、法律に定める手続によらなければと書いてあるにもかかわらず、条例で規定するのはおかしいのではないかというものが、この考え方だつたと思ひますが、それについて、条例は、いま御指摘のような関係であるし、地方自治法にもともと規定もあつたことであるから、まあいいのではないかと、大體の筋であつたように記憶いたしておりましたが、この直接選挙による住民代表者が直接に関与したものでなければ委任することは違憲であるか、また違憲であるといふように最高裁判所は必ずしもいつてないわけですね。

そこで、一体どこまでが許されるのかという問題は、確かにおっしゃいますように問題があると思ひます。しかし、私も一部事務組合について考へますのは、ともかくも一部事務組合について考へますのは、その組合自身が関係地方公共団体に基礎を置く複合的公共団体ではないか。それだけで、はむろん足りませぬが、条例はこの組合の議決を経て制定されるのである。その議決は地方自治法上組合を組織する地方公共団体の議会の議決を経た規約——これは住民代表がみずから定めるところの規約でありませぬ、規約の定めるところによつて選挙された議員によつて構成されるものである。したがつてその結果として、地方公共団体の組合の条例は自治法として地方公共団体の条例と同様の性質を有するものではないか。確かに直接に選挙された議員によるものではないか、この意思のつながりがそこにあることだけは確かである。そこで、それがなければ私どもは説明はいたしませんけれども、住民の意思がそこに働いておるといふことだけは明らかでありませぬので、その点を申し上げておるわけであり

七

ういこととでございます。つまり直接請求の規定は、議員なり長年の選挙権を有する者について各種の直接請求の権利を認めようという規定でございます。そこで、組合の規約によりまして、組合の議員なり管理者なりを直接公選にして、この場合におきましては、まさにそれについての選挙権、被選挙権を有する者がいるわけでございます。したがって、選挙を前提にして構成をされております直接請求の規定は動いていくというのが前提でございます。そこで、そういう場合を除いて、制度の性質、手続規定との関連で適用がないと申しますか、発動することがないと解釈されるべきだ、こういうことと申すまいですか、制度の性質と申すのは、先ほど申し上げましたように、直接請求の規定は、選挙権を有する者が、つまり選挙を前提にした規定でございます。選挙を前提とした規定でございますので、そこで、選挙が行なわれないということと申すまいですか、私、この前も申し上げましたように、同じ直接請求の規定にいたしても、まさに地方公共団体の機関を住民が選挙をいたしました、それに基づきましてそれらの人々を呼び返すといういわゆるリコールの問題、それから同時に直接請求の中には、そういう自分たちの選んだ人を直接呼び返すということではなくして、通常の、日常の行政運営につきまして、住民のほうからの要求というものを行政運営に反映させる措置といたしまして、条例の制定改廃の請求なり事務監査の請求権がある、こういう二種類のものがあるというふうに私は申し上げたわけでございます。そういういたしますと、まさに制度の性質と書きましたのは、選挙を前提にして選ばれた人を呼び返すということ自身は、これは制度の性質上私どもは働かないと思っておりますけれども、いま申しましたように、自分たちの選んだ人を呼び返すのではなくして、日常の行政運営についていろいろ注文を住民が直接言うというものにつきましては、これは制度の中身から申しまして、動

かしてもしかるべきではないかということと私に前に申し上げたわけでございます。これについてはいろいろ議論がございましたけれども、私がかねてから考えていたわけでございます。しかしその場合にも、それではそれをどういう手続規定で動かしていくかということになりますと、現行の法体系においては手続規定を整備をされていなかった、こういうことを申し上げたわけでございます。

○和田静夫君 それじゃ、一口にいえば、解職請求、解職請求は適用がないと解されてきていた。それからその手続規定との関連で適用がないと解されていたのはいわゆる監査請求と改廃請求である、こういうことですね。

○政府委員(宮澤弘吉) 私が申し上げましたのはそういう趣旨でございます。ただ従来、和田委員も御承知のように、これにつきましてはいろいろ議論がございました。甲論乙駁いろいろ議論がございまして、私が申し上げましたのはそういう趣旨でございます。

○和田静夫君 そうすると、この手続規定との関連で適用されないと解されてきた部分は、今回の改正に伴って政令で手続規定を整備をして準用を可能にするということでありましょう。しかし、制度の性質の関連で適用がないと解されてきた部分も準用をされると、そういうことでしょうか。

○政府委員(宮澤弘吉) 「準用されるが」と冒頭に書いてございます。したがって、これは私はこの前も申し上げたと思うのでございますが、形の上ではすべて準用される。ただ、ここにございまして、両方公選をしている場合にはそれがそのまま乗っかってまいりますが、それ以外の場合については乗らないわけでございます。そこで、直接請求というものにつきまして、私先ほど申しましたように、これを分けますと性質上二種類のものがあるということが言えると思っております。後者の種類につきましては、直接請求の本質、すなわち自分たちが選んだ人を呼び返すということを必ずしも全面的に基礎にしているわけ

はございません。で、そういうものはあつてしかるべきではないか。しかし、それにつきましては手続的な規定の整備が不十分であつて、いままですれについて動く余地がなかった、こういうことと申す。そこで、手続的にはどうするかというところでございまして、準用という規定というものがある一方にございまして、しかし、準用だけでは手続的に読みづらいと申すか、読みがたい、あるいは和田委員に対する御答弁で私申し上げたかどうか記憶いたしておりませんかけれども、準用と申すのは、原則といたしまして地方公共団体の組合のリコールにつきまして、この場合でございますと市町村の直接請求の手続を使つていくということと申す。そういういたしますと、今回私どもが手続規定を整備しようとする場合におきましては、たとえば各構成の市町村の選挙管理委員会というものがたとえ署名の審査をするということを考えていかなければならぬわけでございますが、そういうものはちよつと準用という規定だけでは読みづらいということと申す、それに加えて、先般も申し上げたかと思つたのでございますが、二百九十三条の二の規定を設けたということと申す。

○和田静夫君 文章にこだわらなければでございますが、「準用されるが」云々でしよう。まあ冗談話に言いましたけれども、長野さんのこれが権威がなくなる、廃刊になるような勢いであつたから、氏の解釈の影響するところがだんだんだんだんなくなつてきていくわけだから、表現をきつちりとしてやつてもらいたいんですが、「準用されるが」云々という書き方ですから私の疑問が生まれていたんですが、これ全部準用されるわけではないでしょうか。

○政府委員(宮澤弘吉) 「準用されるが」と書いてございますが、あと書いてございます。そういう趣旨でございます。

○和田静夫君 準用されるんですね。第五章というのは準用されるわけでしょう。ただし、いままではこういうふうに解されていた、こういうことと

申す。

○政府委員(宮澤弘吉) 準用されるわけでございますけれども、いままでは組合の議員、管理者というものが直接公選をされている場合はこれは動くけれども、それ以外には働かないと、こういうふうに解されていたわけでございます。

○和田静夫君 ちょっと聞きませんが、解職請求やら解職請求について、なぜ制度との関連でこれはだめなんですか。

○政府委員(宮澤弘吉) 解職請求、先ほど申し上げましたように、地方自治法の直接請求のうちのリコールの規定は、自分たちが直接公選で選んだ人、つまり選挙を前提にいたしまして、そういう人たちを呼び返すというものが制度の本来の趣旨である、こういうふうに考えるわけでございます。

○和田静夫君 しかし、副知事やら助役などというふうな、住民に選挙権がないのにならゆる解職請求が認められております。

○政府委員(宮澤弘吉) それは御説のとおりでございます。しかし、それは直接公選の機関というものを前提にして、それに付随、という表現がいいかどうかわかりませんが、そういうふうな構成されておるといふふうに私は考えるのが至当だと思つた。

○和田静夫君 そうすると、あなたがいま言われている論理をこちらでそのまま使わしていただければ、こういうことになりませんか。一部事務組合の議員の選挙の方法やあるいはその管理者の選任の方法を規約でどう定めるかによりまして、関係地方公共団体の長が協議によつて選任する者をもつてこれに充てるという最も通常のものを仮定してみると、そのときには選任者に対するリコール権があるのだから、組合の議会やその管理者に対するリコール権も当然認められるべきであるということになりませんか。

○政府委員(宮澤弘吉) おそれ入りますが、もう一度御質問の御趣旨を。

○和田静夫君 いま言われたような論理を追つていつて考えてみると、一部事務組合の議員の選挙

の方法やあるいは管理者の選任の方法を規約でどう定めるかということによりますけれども、関係地方公共団体の長でしよ、それが協議によって選任する者をもってこれに充てるという最も通常の場合を仮定してみれば、そうしますとそのときには選任者に対するリコール権はいま言われたとおりですね。そうしてその選任者に対するリコール権はそのままあると言われる、そうすると、助役、副知事から仮定してみても、そうすれば組合の議会や管理者に対するリコール権も認められてしかるべきではないですか。

○政府委員(宮澤弘君) いまおっしゃいましたのは組合の管理者を、たとえれば関係地方公共団体の長が互選する場合でございますか、というようにな例、これは関係地方公共団体の長に対する直接の請求権、リコール権、これがありますことは当然でございますけれども、その人たちが互選したということ自身は、それによって直接請求権の発生ということには私はならないと思ひます。

○和田静夫君 副知事や助役についていわゆる解職請求が認められているんでしょう。

○政府委員(宮澤弘君) そのとおりでございます。

○和田静夫君 認められておる、それと同じような形で考えていくならば、組合の議会や管理者に対するリコール権も認められるということになりませんか。

○政府委員(宮澤弘君) 先ほども申し上げておりますように、組合の管理者や長に対するリコール権は直接公選の場合とすることが従来の考え方でございます。先ほども申しましたように、助役とか副知事というのは、普通地方公共団体の組織といたしまして、直接公選の長なり議会なりそれ自身にリコールがまず動くか動かないかということから出発していくと私は思ひます。

○山本伊三郎君 それは宮澤さんの解釈ですが、自治法における理屈はもう言いませんが、解職権というのは、私はそういう趣旨でないと思うのですよ。助役や副知事は間接選任と申しますか、議

会で承認を得て助役や副知事が選任されておりますね。その意味においてやはり解職権は及ぶとわられたいままで解釈しているんですよ。あなたの言うリコール——リコールというのはこのことばかり知りませんが、呼び返すというらしいのですが、まあリコールと言いますけれども、やはり解職権、住民に対する解職権ですね。したがって、連合体の事務局長というふうなことになるのでありますね、これは行政のすべてを支配する人になるだろうと私は見ておるんですよ。そういう人は直接住民の選挙で選ばれていないから——私聞き間違ひはしませんよ、そういうものに解職権は及ばない。直接選挙によって選ばれたものについてののみいわゆる解職権が及ぶ。ただし、助役と副知事については、その地方自治体における副知事、助役だから、知事と同様な考え方、解職権が及ぶ、こういうあなたの方の解釈ですか。私はそう考えてはおらないわけですよ。憲法の条項における公務員に対するあの規定というものは、やはり一般国民ないし住民にその解職権というものを認める範囲というものは、あなたの言うような、直接選挙によるのみ選ばれた者だけという解職権にはならないと思ひます。その点ひとつ明らかにしてくださ

い。

○政府委員(宮澤弘君) 私は現行法の解釈について私の考え方を述べたわけでございますが、直接請求自身のこと、それからそれを準用をいたしているわけでございますが、準用のところから問題が始まっているわけでございます。そういたしますと、法の趣旨とするところは、自治法の直接請求の規定は、地方公共団体の長なり議会の議員の選挙権を有する者について直接請求権を与えるということでございます。私は先ほど直接請求権を二種類に分けて申し上げたわけでございますが、後者の問題は別にいたしましたして、たとえば解職の請求ということでございますと、選挙をした人間がそれを呼び返すというのが自治法の直接請求権、いわゆるリコールの権利だろうと思ひますのでござ

います。そこで、助役なり副知事なりにつきましては、普通地方公共団体の組織として知事なり市町村長なりを公選にいたしておる、それについて直接請求権というものが働いていくわけでございますけれども、そういうものを一番根っこにいたしまして、その上に構成されている制度ではないかというのが私の考え方でございます。

○山本伊三郎君 その点あいまいなんですけどね。最初のほうはわかた。直接選挙によるやつは解職権は直接及ぶ、リコールということだが、助役や副知事についてはその点私はいまいなんですか、あなたの論理を地方自治法の本旨から見ても、そういう人に対する解職権は準用されておる、こういう意味ですか。及ぶというのとはどの範囲に及ぶかは問題がありますね。その点明らかにしてほしいと思ひます。あなたの言うのは、直接選挙した者についてはこの法の精神である、それ以外の者についてはどういふことですか。

○政府委員(宮澤弘君) 自治法の直接請求、解職請求の規定は、「選挙権を有する者」というものを前提にいたしておるのでございます。これは直接公選の場合にもよりでございますけれども、副知事なり助役なりというふうなものにつきましても、選挙権を有する者」というものを前提にいたした制度でございます。したがって、いまの設例のような趣旨につきましては、私はそれは準用されたいというふうに、こういうふうに考えておるのであります。「選挙権を有する者」というものがあるかないかということが一番基本の判断ではなからうかと思ひます。

○山本伊三郎君 ますますわからないな。

○和田静夫君 私の解釈はこういふふうに考えているのですが、普通地方公共団体の場合は、住民の権利と不可分の対応関係を持って考えられている。そうしたこの住民の権利の代表的なものとして、直接請求の権利というののも普通公共団体にまさるにふさわしく予定されているのですね。私の前申しましたが、行政の便宜上つくられたといえますか、生れてきた一部事務組合に

ないのですよ。住民の定義をしたところの第十条が適用されないということからもはつきりしておりますように、住民というものがそれに対応していませんよ。つまり一部事務組合というのは、住民の便宜などというものは別の次元においてとらえられた地方公共団体であるわけですよ。これは間違ひないです。したがって、あなた方が言われるように、この制度の性質上、住民の最も基本的な権利としての直接請求の条項というものは準用されない。こう見るほうが、どう考えても、しろうとくさくはあはれけれども、自然ですよ。法制局いかがですか。

○政府委員(高辻正巳君) 現行の地方自治法の七十四条の解職問題であるようでありまして、私自身は全く正直に申し上げて、七十四条の問題についていまの問題点を意識していろいろ御答弁を申し上げようということとは全然ございせん、ただいま自治省の見解なり、あるいは和田委員の御見解なりをここで承ったわけでありまして、先ほども御指摘がありますように、地方自治の本旨というふうなことから直接請求の道を広めて考えるべきであるというのと、憲法の地方自治の本旨、これを簡単に言いかえれば、住民の自治の理想とでもいうことになりまして、それは何もそういうことを憲法上要請しているものではない。確かにそういう方向をとることが望ましいことにはなされていても、ということになりますと、立法政策上問題になるのではないかと思ひます。

ところで、私は、この七十四条の規定はまさにそういう見地から、特に組合の場合に關しては立法政策上の見地からそうあるべきであるという立法論の問題と、それからこの七十四条のあるがままの姿で組合に準用する場合のことを考える解職論とはおのずから別に分かれますと思ひますが、ここで問題になるのは、立法論ではなくて解職論であるのは当然であろうと思ひます。そこで解職論としましては、確かに七十四条を見ますと、「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者」ということになっております。これが組合

に準用されるときは、組合の議会の議員及び長の選挙権を有する者ということと読みざるを得ないのでないかということになります。公選の場合以外にこのように動く余地があり得るかどうかということも、いま質疑応答を聞きながら私もこの条文に照らしてそういう疑問を持つものであります。結論としては、やはり準用されるということ、これはことばの意味でありますから、ことばの使い方でありまして、結果において準用されないということもなせ準用するんだということになるとすれば困りますけれども、形式的には一応準用の中に入る。しかし公選でないものにこの規定の中身が働かぬ余地はない。したがって実質的には準用されないということに相なるのではないか。私はもう全く率直にこの席で私が感じたことを申し上げたわけでございます。

○委員長(若林正武君) 速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(若林正武君) 速記を起して。

午後四時五分休憩

午後八時二十三分開会

○委員長(若林正武君) 地方行政委員会を再開いたします。

行政書士法の一部を改正する法律案、及び後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律の一部を改正する法律案を一括議題とし、趣旨説明を聴取いたします。菅衆議院地方行政委員長。

○衆議院議員(菅太郎君) ただいま議題となりまして行政書士法の一部を改正する法律案の提案理由及びその内容の概要につきまして御説明申し上げます。この法律案を立案した理由を述べますと、最近における行政事務の複雑化、高度化の傾向に伴い、官公署に提出する書類等の作成の任に当たる行政書士においても、ますますその能力の

向上が要求されております。こうした事態に対処するため、今回行政書士法を改正し、登録事務の移譲、責務に関する規定の設置及び行政書士会等に対する法人格の付与等の措置を講ずることにより、行政書士の資質の向上をはかり、ひいては国民の便宜に資することを目的とするものであります。

次に、その内容について御説明申し上げます。その第一は、行政事務の簡素化の目的から、従来都道府県知事が行なっていた行政書士名簿の登録は、今後行政書士会が行なうものとするものであります。

その第二は、登録を受けながら実業務を行なわぬ行政書士が多いことにかんがみ、行政書士会は、登録を受けた行政書士が引き続き二年以上業務を行なわぬときは、その登録を抹消することができるとすることでありまして。

その第三は、数力所に出張所を設けながら、みずから業務を行なわず、各出張所に補助者を置いてその業務を行なわせている例が見受けられることから、これを禁止するため、出張所に関する規定を削除し、財政書士が設ける事務所は一カ所に限るとすることでありまして。

その第四は、新たに責務に関する規定を設け、行政書士は誠実にその業務を行なうとともに、行政書士の信用または品位を害するようない行為をしてはならないものとするものであります。

その第五は、行政書士が受けることのできる報酬の額は、従来都道府県規則で定められておりましたが、行政書士会の自主性を尊重し、その会則で定めるものとし、報酬の額の基準は、日本行政書士会連合会が、自治大臣の認可を得て会則で定めるものとするものであります。

その第六は、行政書士会及び日本行政書士会連合会の組織を強化するため、法人とするものとし、その他会長、副会長及び登記等に関する規定を整備することでありまして。

以上がこの法律案の立案の趣旨並びにその内容の概要であります。

なお、この法律案は、衆議院におきまして、自由民主党、日本社会党、公明党及び民社党の各党の合意のもとに成案を得まして、国会法第五十条の二の規定により地方行政委員会の提出にかかる法律案として提案し、全会一致をもって衆議院を通過いたしましたものであります。

何とぞ、慎重御審議の上すみやかに御可決あらんことをお願い申し上げます。

ただいま議題となりました後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律の一部を改正する法律案の提案理由及びその内容の概要につきまして御説明申し上げます。

まず、この法律案を立案した理由を述べますと、御承知のように、近年、特殊土壌に起因する災害が多発し、その態様も多様化しつつあります。本案は、このような現状に対処して、特殊土壌地帯において頻発する急傾斜地の崩壊を防止するための対策事業を効果的に進めるために、財政上の特別措置を講じようとするものであります。

次に、その内容について御説明申し上げます。本案は、特殊土壌地帯において頻発する急傾斜地の崩壊を防止するための対策事業を効果的に進めるために、急傾斜地崩壊防止施設にかかる事業を開発指定事業とし、適用団体が実施する急傾斜地崩壊防止対策事業にかかる経費に対する国の負担割合を、当該適用団体の財政力に応じ最高二五%を限度として引き上げることとするものであります。

以上がこの法律案の立案の趣旨及びその内容の概要であります。

なお、この法律案は、衆議院におきまして、自由民主党、日本社会党、公明党及び民社党の各党の合意のもとに成案を得まして、国会法第五十条の二の規定により地方行政委員会の提出にかかる法律案として提案し、全会一致をもって衆議院を通過いたしましたものであります。

何とぞ、慎重御審議の上すみやかに御可決あらんことをお願い申し上げます。

○委員長(若林正武君) これより行政書士法の一部を改正する法律案の質疑に入ります。質疑のある方は順次御発言を願います。――別に御意見もなければ、質疑は終局したものと認め、御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認めます。それでは、これより討論に入ります。御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願います。――別に御意見もなければ、討論は終局したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認めます。それでは、これより採決に入ります。行政書士法の一部を改正する法律案の問題に供します。本案に賛成の方の挙手を求めます。

〔賛成者挙手〕

○委員長(若林正武君) 全会一致と認めます。よって、本案は全会一致をもって可決すべきものと決定いたしました。

なお、審査報告書の作成につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認めます。

それでは、これより採決に入ります。

後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律の一部を改正する法律案を問題に供します。本案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(若林正武君) 全会一致と認めます。

よって、本案は全会一致をもって可決すべきものと決定いたしました。

なお、審査報告書の作成につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよ

ら決定いたします。

速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(若林正武君) 速記を起こして。

○委員長(若林正武君) 委員の異動について御報告

いたします。

本日、西田信一君が委員を辞任され、その補欠として高田浩運君が選任されました。

○委員長(若林正武君) これより請願の審査を行

ないます。

第二号特別区制度に関する請願外百六十件を議題といたします。先刻、理事会において内容を検討いたしました結果、第八号地方自治団体の超過負担解消に関する請願外二件は、議院の会議に付

するを要するものとして内閣に送付するを要するものとし、第二号特別区制度に関する請願外百五十七件は保留とすることにいたしました。

なお、右のうち請願第四八〇号区長公選制実現に関する請願外十一件及び区長公選制の実現に関する請願外一件につきましては、これらを採択す

べき旨の強い発言がありました。多数の意見で保留することになりました。

さより決定することに御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよ

ら決定いたします。

なお、審査報告書の作成につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議

ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよ

ら決定いたします。

速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(若林正武君) 速記を起こして。

午後十時四十二分開会

○委員長(若林正武君) 地方行政委員会を再開いたします。

○國務大臣(秋田大助君) ただいま議題となりました自動車重量譲与税法案について、その提案の理由と内容の概要を御説明申し上げます。

御承知のとおり、近年におけるわが国経済の目ざましい発展に伴って、自動車保有台数の増加はまことに著しいものがあります。一方これに関連して、国道、地方道を通ずる道路の建設、改良をはじめその他社会資本の充実に對する要請も一段と強まっております。

このため、今般、道路その他社会資本の一その充実強化をはかるための財源として、新たに国税として自動車重量税が創設されることとなったのであります。この際、市町村道路の現状にか

んがみ、市町村の道路目的財源の充実ははかるため、この自動車重量税の収入額の四分の一に相当

する額を、自動車重量譲与税として市町村に譲与することとしたのであります。

これが自動車重量譲与税制度を設けようとする趣旨であります。

以下、この法律案の内容を簡単に御説明申し上げます。

第一は、自動車重量譲与税の額であります。既に御説明いたしましたように、自動車重量税の収入額の四分の一に相当する額とし、これを全額市町村に譲与するものといたしております。昭和四十六年度は、昭和四十六年十二月一日から自動車重量税を課税することとされており、平年度におきましては、三百億円程度となる見込みであります。

第二は、譲与の基準であります。自動車重量譲与税は、市町村の区域内にある市町村道の延長及び面積に案分して譲与するものといたしております。なお、この道路の延長及び面積につきましては、道路の種類等によって補正することができるといたしております。

第三は、譲与時期及び譲与時期ごとの譲与額であります。譲与時期につきましては、地方交付税の交付時期との調整をはかりまして、地方道路譲与税、石油ガス譲与税及び自動車取得税交付金と同様に、八月、十二月及び三月とし、また譲与時期ごとの譲与額につきましては、八月にあっては四月から六月までの間に収納した自動車重量税の収入額、十二月にあっては七月から十月までの間に収納した同額の収入額、三月にあっては十一月から一月までの間に収納した同額の収入額と二月及び三月における同額の収入見込額の合算額をそれぞれ四分の一に相当する額を、都道府県を通じて譲与することといたしております。

第四は、自動車重量譲与税の用途であります。その全額を道路に関する費用に充てなければならぬものといたしております。

以上が自動車重量譲与税法案の提案の理由及びその概要であります。

何とぞ、慎重御審議の上すみやかに御可決あらんことお願い申し上げます。

○委員長(若林正武君) 次に、補足説明を聴取いたします。鎌田税務局長。

○政府委員(鎌田要人君) お手元の自動車重量譲与税法案、格別補足説明の必要もないかと思っております。簡単に御説明させていただきます。

まず第一条でございますが、第一条は、自動車重量税の収入額の四分の一を市町村に譲与しようとするものでございます。

第二条は譲与の基準でございます。市町村に對し、毎年四月一日現在における各市町村の区域内に存する市町村道の延長及び面積に案分して譲与することといたしております。この場合に、この道路の対象から、たとえば幅員二・五メートル未満のもの、これは除外したいと思っております。また有料道路、こういっただけは除外したいと存じております。それから、この二分の一を道路の延長、二分の一を道路面積でございますが、これによりまして、たとえば人口あるいはその道路の種類、砂利道でございますとか、舗装道でございますとか、あるいは橋梁、こういっただけによりまして案分をいたしたいと存じております。

第三条は、譲与の時期及び譲与時期ごとの譲与額でございます。ただいま提案理由で詳しく説明がございましたように、八月、十二月、三月のそれぞれに、この表の欄に掲げる額によって譲与しようとするものでございます。

それから、あと第四条、第五条は事務的な規定でございますので、説明を省略いたします。

それから第六条でございますが、これは現在の市町村に對しては交付税と同様に、譲与額の算定及び譲与に関する事務は都道府県知事に委託をして行ないたいと思っております。

第七条が、錯誤があつた場合の加算あるいは減額の規定でございます。

第八条は譲与税の用途に関する規定でございます。

ん。必ず次の機会におきましては、関係方面とも検討いたし、何とかこれがさらに改善——道路目的財源の充実を期して、なるべく早く、おくれました地方道の整備に資したいと懸命の努力をいたす所存でございます。

○山本伊三郎君 実はわが党も、この問題についてはもう相当質問の希望もありますが、もうすでに時間の制約があるから、わが党としては了解をさせていただきます。

で、私から一言。この譲与税の配分についてももちろん問題がある、自治省の努力についても聞いておきますけど、この内容についてはもちろんわかれわれとしては不満であるから反対の意思を表明しておりますが、国会運営として、差し迫って重要な法案が、こういうところで一気かせいに質問せずにこれをわれわれが採決するということは非常に問題があると思うのです。今後の運営として、地方道のうち特に市町村の道路については道路財源が少ないのですから、この点は自治省としては十分考慮して、今後の努力をしてもいいと思います。一々内容については私はもう言いません、すべて理解の上に立っておるからです。したがって、今後、この自動車譲与税については、母法がすでに大蔵委員会で審議が尽くされておるといふ前提に立って、この譲与税についても非常に問題があるといふことをひとつ自治大臣は十分考えて、今後、市町村道についての財源措置については、これだけではない、十分配慮して考えてもらおうということについての自治大臣の見解を聞いて、わが党はずいぶん質問があるけれども、一応きょうは私が代表いたしましたその見解を聞いて、私の質問を終わりたいと思っております。

○国務大臣(秋田大助君) ただいまお答え申し上げます。お答えは、先ほどの御趣旨まことによくわかっております。私といたしましても、今後、この提案だけに満足せず、各方面と連絡、協議、検討の上、これが改善措置につきましまして、地方道、特に市町村においての特定財源の充実その他これが整備促進につきましまして懸命の努

力をおこす所存でございます。○委員長(若林正武君) 他に御発言もなければ、質疑は終局したものと認めて御異議ございませんか。【異議なし】と呼ぶ者あり

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認めます。それでは、これより討論に入ります。御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願います。別に御意見もなければ、討論は終局したものと認めて御異議ございませんか。

【異議なし】と呼ぶ者あり

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認めます。それでは、これより採決に入ります。自動車重量譲与税法案を問題に供します。本案に賛成の方の挙手を願います。

【賛成者挙手】

○委員長(若林正武君) 多数と認めます。よって、本案は多数をもって可決すべきものと決定いたしました。

なお、審査報告書の作成につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

【異議なし】と呼ぶ者あり

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

○委員長(若林正武君) 次に、継続審査要求に関する件についておはかりいたします。

地方自治法の一部を改正する法律案につきましては、閉会中もお審査を継続することとし、本案の継続審査要求書を議長に提出したいと存じますが、御異議ございませんか。

【異議なし】と呼ぶ者あり

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

なお、要求書の作成につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

【異議なし】と呼ぶ者あり

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

○委員長(若林正武君) 次に、継続調査要求に関する件についておはかりいたします。

地方行政の改革に関する調査につきましては、本件の継続調査要求書を議長に提出したいと存じますが、御異議ございませんか。

【異議なし】と呼ぶ者あり

○委員長(若林正武君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

これにて散会いたします。

午後十一時四分散会

【参照】

地方行政委員会付託請願中採択一覧表(三件)

第八号 地方自治団体の超過負担解消に関する請願

第一三四号 地方財政の財源確保に関する請願
第七四一号 消防防災体制等の整備強化に関する請願

昭和四十六年六月十四日印刷

昭和四十六年六月十五日発行

參議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

B