



とることを強制していないという点では「勧告する」と同意義であるが、「求める」というのは、「勧告する」より強く期待するときに用いられるのが一般である。特に本法案では重要港務における港務計画は必ず作成され、かつこれが公示されていることを法は期待しているわけで、港務管理者が変更の措置をとらないままにしておけば、いつまでも公示の措置はとられないため、公示された港務計画に対して法が付与した効果は生ぜず、法が期待する秩序に反することとなる。この点で「求める」の意義は単なる勧告とは異なり、一定の措置をとるべきことを強く期待しているものといえよう。以上が法制局の見解でございます。

なお、神門先生からあわせて法案第三条の第二項の、港務管理者は、基本方針に關し、「意見を申し出ることができる」とされているが、運輸大臣はその意見に従うべきことと考えているのか、単に勧告すれば足りると考えているのかという点、同じような意味で御質問がございましたので、これもあわせて答弁させていただきます。

運輸大臣が基本方針を策定するにあたっては、できるだけ多くの関係者の意見を勧告することが望ましいが、特に港務管理者の意見は、現実の港務管理上の必要性から出されるもので、重要性が高いため、その意見の申し出を制度的に定めたものである。本規定に基づき申し出された意見については、運輸大臣はこれを十分に尊重し、適切な基本方針の策定に資することとするのはもちろんであるが、意見の申し出の性質上、運輸大臣を拘束するものでないことは当然である。以上でございます。

○井原委員長 質疑の通告がありますので、順次これを許します。三浦久君。

○三浦委員 改正法の第三条の三の七項に「運輸省令で定めるところにより、当該港務計画の概要を公示しなければならない」という場合がありますね。公示しなければならぬという場合は、港務計画が基本方針や運輸省令で定める基準に適合している場合、また港務の開発、利用または保全上、著し

く不適当でない場合、それとも一つは、変更を求められて、その求めに応じて変更した場合、それも含まれるわけですね。答弁してください。

○岡部政府委員 そのとおりでございます。

○三浦委員 そうすると、いまの御説明ですと、「求める」というのはすすめることであって強制力はないんだ、ただ強く期待するというだけで強制力はないんだ、そういう意味では「勧告する」と同じだ、こういうふうに言われましたね。期待の強弱によって「求める」ということと「勧告」ということが違うということですね。そうすると、「求める」ということと「勧告する」ということとの法律効果は同じだということに承ってよろしいですか。

○新谷國務大臣 先ほど法制局といたしまして、各種の法令を通じて検討をいたしました結果、港務局長が読み上げましたような統一の見解を示してくれたわけでありまして。あの見解でも明らかなように、これは同じだということになりますと、申し上げましたように全然同じならば同じことを使ったらいけないかということになります。私はその点は統一見解でも書いてございいますように、意見を求めるというほうが少し強い意味であるというふうに申しておりますから、そのとおりであると思いますが……(三浦委員)意見を求めるじゃないでしよう、変更を求めるでしよう(と呼ぶ)変更を求めるということですね。しかし、それはどこまでも強制力を伴うものではないという点については、法律的にどういう効果を期待するんだということになりますと、それは同じだというふうにお考え願ってけっこうだと思

います。

○三浦委員 そうすると、もう一度確かめますけれども、期待の強弱によって、いわゆる運輸省の側、政府の側の期待の強弱によって、「求める」と「勧告する」を使い分けているんであって、それから生ずる法律的な効果は同じだ、こういうことですね。

○鈴木説明員 補足説明させていただきます。

実は法制局の見解をたしましたところ、勧告との差は、勧告の場合はそれで法律的な書き方の規制は終わりにするのが普通である。それに対して、本項のような書き方をしておりますときには、そのあとに第二次的な措置を書くのが普通であるというのが法制局の見解であります。それで一方におきましては、第二次的な措置といたしまして、公告をするというふうな措置をとっておるわけでございます。第一次的な規定だけで終わります勧告の場合には、そのあとに補足いたしました公告というふうな書き方をしないのが普通だというのが法制局の見解であります。

○三浦委員 それはあなたたちがただこの法文のつじつまを合わせるためにそう言っているわけであって、法律的な概念にはそんなものはないのですよ。求めることができるというのは、強制力がないけれども、ただ求めることも違ふんだ、強く期待するということだ。そして第二次的な法的な措置を予定しているものだ。これが求めることの概念である。そんな法律概念はないでしよう。それはこの港務法の改正法案のつじつまを合わせるためにあなたたちがいまつくり出したことばなんです。そうでしようが。どうですか。

○鈴木説明員 お答えいたします。

先ほど申し上げました「勧告」と「求める」ことができる「の差は、法律のそれをやらないことによりまして、たとえば、罰則の規定とか、そういう点での効果は「勧告」と「求める」ことができる」というものとの間には差はないというのが法制局の見解であります。ただ、「勧告」の場合には、その勧告という規定だけで終わりますのに対して、「求める」ことができる」といいますときには、そのあとの第二次的な規定まで書くのが普通である。そういう意味で「勧告」よりも「求める」ことができる」というのは、そのほうが法律的に幾ぶん慎重な規定と申しますか、そういうニュアンスを持っておるといふのが法制局の見解であります。

○三浦委員 そうすると、「求める」ことができる」という場合には、第二次的な法的な措置を予定し

ているということですね。しかし、第二次的な措置を予定していない場合もあるわけですよ。そうすると、ただ単にこの上で「勧告する」ということと「求める」ことができる」というふうに書いてある場合とで、法的な効果は違ふのか同じなのかはつきり答えてください、それだけの問題について。

○新谷國務大臣 法律的な、純粋の法律的な問題としてとらえてみますと、いま課長が御説明いたしましたように、従来の立法例を見ますと、第二次的な措置を伴うのが通例であると言っておるのではありません、それが法律上絶対に必要であるとは言っておりません。したがって、おっしゃる通りに、そういう第二次的な措置が伴う場合もあるし、ない場合もあるというふうに御理解をいただいでけっこうだと思ひます。したがって、法律の面から申しますと、特に申し出云々ということによりまして、新たに勧告と違つた法律的な拘束をするというふうな効果は出てこない、これは非常につきりと申し上げなければならぬと思ひます。

○三浦委員 「求めることができる」という場合には、それに従うか従わないかは、求められた側の自由なんですよ。それをつきりさしてください。

○新谷國務大臣 強制力がありませんから自由だということ、法律には自由だということなことは使っておりませんけれども、法律に書いてありますように強制力はございませんということでございます。

○三浦委員 そうすると、求められた側がそれに応ずるか応じないかは自由だ。しかし、この第七項でもって、従わない場合には港務計画の公示がされないわけですね。従つた場合には港務計画の公示がなされるわけですね。これは非常に大きな法律的效果の違いだと思ひます。この点どうですか。

○鈴木説明員 お答えいたします。

法制局の見解によりまして、公示をするかどうか

かは運輸大臣の自由である、公示をする必要がないというふうなことを言っております。それが法制局の見解でございます。——法制局の見解によりますと、運輸大臣は公示をしなくてもよいというふうな言っております。(三浦委員)何の場合と云ふ、港灣管理者が、変更すべきことを求めた場合に、その変更に応じなかった場合といふときに、第七項によりまして運輸大臣が公示をするかどうかは自由である、運輸大臣の判断によるというような見解のようでございます。

○三浦委員 公示をされなかった場合には、それは正式な港灣計画とはならないということでございます。

○鈴木説明員 港灣計画にならないということでございます。

○三浦委員 そうすると、国からの財政支出というものも行なわれないということですか。

○鈴木説明員 現在の港灣支出といふものは、港灣計画に基づいて、その判断の上に支出されておりますので、そういうことになるかと思ひます。

○三浦委員 そうすると、法律のことばの上では強制ではないのだといひながら、実際には強制をしていることになるじやありませんか。管理者がつくった港灣計画と、国の基本方針や運輸省令で定める基準、こういうものとが食い違った場合に最終的にはどっちが優先するのかわからない問題があると思ふ。どっちが優先するのですか。

○鈴木説明員 港灣計画に基づきます港灣予算の支出の点につきましては、国会の御審議をいただいた上での運輸大臣の自由裁量でございますので、その点につきましてはそういう問題が当然出てまゐる、かように存じます。

○三浦委員 私が聞いてゐるのは、港灣管理者がつくった港灣計画と、大臣が定めた基本方針やまた運輸省令で定める基準、こういうものとが最終的にはどっちが優先するのかわからない問題をおるのです。簡単なことです。

○鈴木説明員 先生の御質問の優先順位というよう

な点につきましては、どちらが優先するか優先しないかという問題ではなく、それをどの程度運輸大臣が港灣行政の上で参考にするかどうかの問題かと存じます。

○三浦委員 港灣管理者が港灣計画を作成します。それが基本方針や運輸省令に適合しなかった場合がかりにあるとします。そうすると、そういう計画はいまの御答弁ですと実際には遂行できないということでしょう。そうならば国の基本方針や運輸省令のほうが優先するということじやないですか。基本方針や運輸省令に合致していなければ港灣計画の実行というのはいかぬわけですね。そうすれば、基本方針や運輸省令が当然優先するというのはあたりまえのことじやないですか。それをどうしてそういう答弁をされるのですか。

○新谷國務大臣 なかなかいろいろの点から追及されるものですから、答弁のほうもいろいろになつておりますけれども、この港灣法の三条の三ですか、これをすらすらと読んでごらんになりますと、この点は非常に結構なところと私は思ふのですが、先般申し上げておりますように、港灣に

ついての基本方針といふのは、各港灣の具体的な管理者が定めるようなそういう方針を具体的に定めるものではなくて、国全体の港灣はこうあつてほしいという基本方針をきめます。それに基いて運輸省令で、大阪の港灣をどうするか東京の港灣をどうするかという具体的な基準をきめるものではないと思ふ。運輸省令でい

ても、もちろんこれは抱括的な港灣を通ずるような基準といふものをきめていく予定でございます。したがいまして、その方針には、これは法律によつて授權をされておるわけでございますから、そういうふうなことが運輸大臣も可能であるし、運輸省令も可能であるといふことになつて、法律的にはそれが一つの基準になり、方針になることは事実でございます。したがつて、その方針あるいは基準にのつて各港灣管理者がそれぞれ自分の具体的な計画をおきめになるという

ことになるわけでございます。しかし、国が何と言おうと、運輸大臣が何と言おうと、自分の港灣は自分でかつてにやるのだ、こういうことになりま

すと、これは全体の港灣管理の上から非常な支障を来たすと思ひます。したがいまして、われわれの意図しておりますところは、港灣管理者の権限を小さくしたりあるいは港灣管理者の意思といふものをじゅうりんとしうなんといふ気持ちは毛頭ありませんが、各港灣を通じて日本の港灣の整備といふものはこういう方針でありたいといふことを抽象的にきめていくとするのでありまして、その方針にのつて具体的な計画を立てて

もらうということを期待しておるわけでございますから、この三条三のことばは不備かもしれませんが、そういう趣旨、目的が法律には書けてません。でありますから、いま申し上げましたようなことを頭に置いていただきまして、この三条三といふものをよくすらすらと読んでいただくと、いま私が申し上げたような趣旨がおわかりいただけるのじやないかと私は期待しておるのであります。

○三浦委員 すらすらと読んでゐるのです。基本方針といふのが全国的な方針だから、個々の港灣についてどうこうするといふことではない。それはそうですよ。そんなことは法律のいいい上もできないわけですから、一般的、抽象的なことを規定するにきまつてゐるのですよ。しかし具体的な港灣計画といふものが出てきた場合には、その基本方針や省令で定める基準といふものに合つてい

るかどうかといふことが、そこで判断の対象になるわけでしょう。どうしたつてなるわけですか。それで適合しない場合には変更を求めることができるというところになつてゐるわけですか。ですから、最終的に港灣管理者がつくった港灣計画といふものと、この基本方針や運輸省令で定める基準といふものとどっちが優先するのですかといふことを聞いてゐるのですから、それに対してすらすらと答えてくれればいいのです。

○新谷國務大臣 法律あるいは法律に基づいて授

権せられておりますものは、これは優先すること

は言うまでもございません。ただ、運輸大臣とい

は言ひまして各港灣の具体的な計画が出てまいりまし

た場合に、それをどう処理するかといふ場合の運

輸大臣の裁量の問題ではないかと思ひます。もつ

と問題を縮めまして、ある港灣の具体的な計画が港

灣管理者から出てきた、それがもちろんいろいろ

な港灣の計画についての基本方針とか、その他を

きめます場合にも港灣管理者の意見も十分聞いて

て、港灣管理者が意図してゐるところを十分入れて

基本方針なり運輸省令といふものを考えていく

といふことは御説明をしておるとおりでございます

けれども、それでもなおかつそれと著しく違つ

たようなものが出てきた場合にどうするかといふ

問題かと思ふのでございます。その場合には、や

はり法律あるいは法律によつて授權せられました

運輸大臣の権限は優先するといふのは言うまでも

ございません。しかし運輸大臣が自由裁量できめ

ます場合には、まさか港灣管理者が日本の港灣は

どうなつてもいいのだ、日本の海陸輸送はどう

なつてもいいのだといふような考え方では港灣管理

者がきめるはずはないと思ひます。したがつ

てそこで運輸大臣が裁量をいたします場合には、実

際の行政措置といひましては、ただ単に法文に

書いてあることだけではなしに、港灣管理者の意

見もよく聞いて、なぜかやうなのか、それはどうい

うふうにか考へたらどうですかといふようなことに

ついて実際に行政措置によつてそういう点につい

ての意思疎通を十分はかりまして、全体の港灣の

発展のためにお互いに協力をしようといふ体制を

つくつていこうといふのが、この法律の趣旨であ

ると私は考へております。

○三浦委員 実際の運用の面で基本方針に違反を

したり運輸省令で定める基準に違反をするような

計画が出ないようになつていく、これはもう政府の

考え方としてはそのとおりでしようね。しかし法

律といふのは最悪の場合そういう意見が食い違つ

た場合にどっちが優先するかといふことをきめて

いるわけなんですね。もし大臣の言うように、実

際の運用の面でうまくやっていくのだということだけであれば法律は何も要らないわけです。最終的に意見が食い違った場合にどっちかがどっちかの意見に従わなければならないということを含めておかなければ、安心して行政ができていく、こういうことからこの法律の改正案が出てきているのだと思うのです。いま大臣のお話ですと、法律や法律の委任を受けた政令、省令というものが個々の港務計画よりも優先するのだ、こういうお話ですけれども、そうしますと、昨日私が質問をいたしました港務管理権というものはだれにあるのか、これは御答弁によれば、はっきりと地方自治体にある。地方自治体にある港務管理権が最終的には国の方針に従わなければならない、ということになると、この管理権というのはあってなきがごときものです。最終的な決定権というのは国が持つ、政府が持つ、運輸大臣が持つということになるわけですから、そうすると、これはやはり地方自治体の固有の事務である港務管理という事務をつかさどる地方自治体の侵害だということが、明瞭になったと私は思うのです。この点御答弁いたしたいと思うのです。

○新谷国務大臣 さようには考えておりません。これはたいへん失礼な答弁になるわけですが、行政法というものは、両極端を考えた上で、すべての人が法律を犯した場合にどうするかとか、そういうことだけを主力に置いてこれを規定するものではないと思います。いまだこの港務でございまして、国が相当の経費を出して補助をいたしておりますし、技術的な援助もいたしております。国の考え方、国といえますと運輸省でございしますが、運輸省と各港務管理者との間に具体的にそういうケースがあって、ほんとうに困ったのかというところになります。今日までそんなケースはなかったと思います。これはやはり行政指導面といえますか、行政措置といえますか、この行政法のそれが一つのたてまえであってよろしいのじゃないかと私は思います。

ことがあったらどうするのだ、刑法を考えますように、そういうような考え方ですべてを律するということとは、私は行政法としては行き過ぎじゃないかと思っております。それでこの港務法というものの中でも、もしもそういうことがあった場合にはどうするか、違った場合はどうするか。その場合にはこれは先ほど港務局長が御説明いたしましたように、主管大臣の裁量によってそれをきめるのだということが、この法律に書いてあるのだから、こう書いてあるから自分のほうはこうするのだとかという、法律の明文に書いてあるとおりの手続によってすべての行政は進行するものではないのでございしますから、その間、われわれとしましては最大限努力をいたしまして、港務管理者との意思の疎通をはかり、両方の計画のよって来たところをお互いに話し合いをいたしまして、実際に港務の整備が地域のために、国民の福利にもつながるように持っていくことを本旨としてこれは考えておるのでございします。その点は最終的には運輸大臣の裁量にあるということになりますから、あなたがいろいろお考えがあれば、そういう場合には、運輸大臣はこういうような考え方ではやらなければ困ると注文をつけていただくのはけっこうでございしますけれども、法制上それが初めから間違いないんだというように議論を展開させられますことは、この港務法のねらっているところとはだいぶ違っていますというところを、私はる御説明を申し上げているわけではございしますから、そういうので御了承いただく以外にはないんじゃないでしょうか。

○三浦委員 いま、最悪の場合だけを予想して行政はできないのだ、こういうお話がありましたけれども、それはそのとおりですね。しかし最悪の場合、たとえば、運輸大臣と港務管理者との意見が食い違った場合は、最悪の場合ですけれども、食いつた場合にどうするかということについても、あらかじめ考え方を予定しておかなければならないということも事実じゃないですか。ですから、この

改正法案の中に、基本方針と港務管理者の港務計画が食い違った場合には変更を求めることができない、そしてそれを聞かない場合には工事をはじめんよ、こういうような規定をずっとつくっているわけですからね。私がいま質問したのはその点じゃなくて、この改正法によって、自治権の侵害、いわゆる港務管理者の管理権というものは最終的には国が持っているようになるのじゃないかということとを質問しているわけなんです、最終的には国の見解に従わなければならないということなんですから。

○新谷国務大臣 ちょっと時間がありませんので、ごく簡単に答弁させていただきます。失礼いたしますが、港務法で書いてございしますように、最終的な責任者は運輸大臣だと思えます。これは港務法に書いてございしますし、運輸省の組織法にも書いてございします。これはもう間違いないところなんです。ただし、すべての具体的な港務について管理運営するのを運輸大臣が責任を持ってやるかといえますと、それはそうじゃありません。これは港務法に書いてあるとおり、港務管理者のほうの仕事をしてくれるということにございします。しかし全国の港務の管理ということについては運輸大臣が法律によって責任を持たされておりますから、それに応じて、個々の具体的な港務じゃありませんが、港務行政全般にわたって方針をきめたり、それから基本的な考え方を述べたりしまして、各港務がばらばらにならないように、その機能を最もよく発揮してくれるように措置をするのは当然のこととございまして、その範囲における措置ではないかと私は思っております。

○三浦委員 ちょっと質問を保留したいと思うのです。たとえば理由を言いますと、委員長、こういうことなんです。公共団体の固有な事務になっているわけでしょう。何も、地方公共団体というのは治外法権ということを私は主張しているのじゃありません。もちろん国の行政というものはかわり合いを公共団体は持っているわけなんです。しかしそのかわり合いが権力的なものであつて

はならないということなんです。結局、全国的な観点で港務をどうするかということのようなことを国がきめる場合には、それはあくまでも助言、勧告というふうな立場でやられるべきなんです。国と地方自治体の意見が食い違った場合に、国の意見が最終的には優先されるのだということでは、地方自治権を認めた意義というものは、全くないのです。そういう意味で、私は大臣の答弁にははなはだ不満であります。そしてまた、それは人を納得させることができない答弁だと思っております。そういう意味で、いま大臣がおられますから、私は質問を保留して、次回にこの点について再度質問させていただきますと思いますので、委員長の善処方を要望いたします。○井原委員長 この際、暫時休憩いたします。午後零時五十八分休憩

〔休憩後は会議を開くに至らなかった〕