

第七十二回国会
衆議院
地方行政委員会
議録 第三十五号

(五六二)

昭和四十九年五月十六日(木曜日)

午前十時三十二分開議

出席委員

委員長 伊能繁次郎君

理事 小山 省二君

理事 中山 利生君

理事 佐藤 敬治君

理事 三谷 秀治君

理事 愛野興一郎君

理事 島田 安夫君

理事 武藤 嘉文君

理事 小川 省吾君

理事 多田 光雄君

理事 小川新一郎君

理事 折小野良一君

出席國務大臣

自治 大臣 町村 金五君

出席政府委員

自治 政務次官 古屋 亨君

自治 省行政局長 林 忠雄君

委員外の出席者

厚生省医務局長 金田 一郎君

運輸省自動車局 業務部長 真島 健君

自治省行政局長 砂子田 隆君

自治省行政局長 田中 和夫君

自治省行政局長 興課長 日原 正雄君

地方行政委員会 調査室長

委員の異動

五月十五日

兼任

愛野興一郎君

補欠選任

田村 良平君

第一類第二号

地方行政委員会議録第三十五号

昭和四十九年五月十六日

第一類第二号

地方行政委員会議録第三十五号

昭和四十九年五月十六日

大野 市郎君
島田 安夫君
金丸 信君
林 義郎君

同日
兼任
金丸 信君
田村 良平君
林 義郎君

本日の会議に付した案件
地方自治法の一部を改正する法律案(内閣提出
第七一号)

地方自治法の一部を改正する法律案(井岡大
治君外六名提出、衆法第二四号)

地方自治法の一部を改正する法律案(三谷秀治
君外十名提出、衆法第二三三号)

○伊能委員長 これより会議を開きます。
内閣提出にかかる地方自治法の一部を改正する
法律案、井岡大治君外六名提出にかかる地方自治
法等の一部を改正する法律案及び三谷秀治君外十
名提出にかかる地方自治法の一部を改正する法律
案を議題といたします。

質疑の申し出がありますので、これを許しま
す。林百郎君。

○林(百)委員 自治省当局にお尋ねしますが、こ
れはもう言うまでもなく、野党としては、民社党
さんで一部賛成の部分もありますが、野党全体と
しては評価を自民党と異にしておる複合事務組合
と、そして自民党をも入れて評価が大体基礎的に
は一致しておる東京都の場合の区長公選、これを
いつも抱き合わせて出してくるというのはいく
体どういう意図なのかですね。もしほんとうに区
長公選を一日も早く実現しようという意図が与党
の自民党にもあるとするならば、与野党が一致し

ておるその部分をまず出して自治法を改正して、
そして問題の評価が与野党で異なっている部分は
あとから出して十分審議をするということにすべ
きだと思いますが、この点についてはどうしてこ
ういつも抱き合わせて出してくるのか。その辺を
大臣とそれから行政局長にお尋ねしたいと思っ
たので。

○林(忠)政府委員 実は、複合一部事務組合、前
はこれを市町村連合といっておったものでござい
ますが、御承知のとおりこのほうが先行してござ
いまして、これに関する法律の改正案は区長公選の
議が起る前から実は国会で御審議をお願いして
ございまして、まあそのときのいろいろ都合で成
立を見なかったわけでございまして。これは、第十
三次地方制度調査会で広域行政をどうするかとい
うことで御審議いただきましてその答申でどう
いう制度をつくることかという示唆を受けて、それ
に基づいて出したわけでございまして。その後、東
京都の区長公選の運動が高まりまして、その
二年後の第十五次地方制度調査会で今度は区長
公選に関する御審議が行なわれまして御答申が出
た。この第十三次答申及び第十五次地方制度調
査会の答申——この地方制度調査会というのは、
先生も御承知のとおり、学識経験者、地方関係団
体のほかに、国会議員も各党それぞれ加わって
いただきまして、いろいろな御議論の末、こういう
ことを設けたらいいだろうという意見の一致を見
たものでございまして、政府もまさに同感を見
まして、そういう制度と申しますか、自治法の
改正をやらなければならぬということを出すこ
とになったわけでございまして。

そこで、この二つの答申は、実はいずれも地方
自治法の一部改正、しかもその地方自治法のうち
の第三編の「特別地方公共団体」に関する改正で
ございまして、政府としては、この二つの答申

に基づいて改正をぜひやっていただきたい。その改
正の中身について賛成反対は、それぞれの各党の
お立場でありたいと思いますが、政府としては区
長公選もぜひやりたいが、それよりも前の地方制
度調査会の答申に基づく市町村連合というの、
現在広域行政が非常に必要になってまいってござ
いまして、全国市町村の強い要望もございまして、
これも実は一日も早く成立させたいという気持ち
がございまして、たまたまこの二つが一つの地方
自治法の改正案となつて、ある国会にかけるとな
りますれば地方自治法の一部改正という形で一つ
の法案で出すのがきわめて自然な筋であろう、そ
う考えて出したわけでございまして、わざわざ抱
き合わせという御批判はしばしば受けまされど
も、私たちのほうではぜひこの二つとも審議を尽
くして御可決をいただきたいという気持ちで出
したわけでございまして、ひとつよろしく御審
議をいただきたいと考えておる次第でございま
す。

○林(百)委員 町村さん、こういうのですよ。御
承知のとおり抱き合わせになつておる。市町村連
合というか複合事務組合と申しますか、今度出た
ものは複合事務組合ということのほうが正確な表
現だと思いますが、これはもう共産党も社会党も
公明党さんも非常に自民党と評価を異にして反対
しているわけですね。そういう意味で、いつも抱
き合わせで出してくる法案が国会の議決を経るこ
とについて支障を来たしてきているわけですね。東
京都の区民の間からは、区長公選をされたいとい
う要望は非常に強いわけなんです、これには
自民党の皆さんも賛成しているわけなんです。
ところがこれが、野党が反対している部分もある
ものですからこの法案が通らない。そうすると自
民党の皆さんは、区長公選を通さないのは野党だ
ということを演説会などで言って歩いて、いかに

も区長公選を野党は通さないようにしているんだというふうなことを意識的に宣伝しているんです。しかしそれは抱き合わせで、こういういかにも意地の悪い出し方といえますが、こういうやり方をしてくるんでそういう結果になるんで、これは、自民党まで含めて賛成しているというものは何よりも先にまず地方自治法を改正して通すべきのが民主的なあり方だと思わなければならないです。

これについてひとつ、それならば、そういう与野党の間で評議の違つておる複合事務組合についてはじっくりと審議を尽くしてもらふことにして、長い間の運動であり、そして自民党までも含めてもうすべての政党が一致しておる区長公選だけはとりあえずこの国会でまず通していただきたい、こういう方針には、大臣、ならないですか。それが民主的なあり方だと思ふのですけれどもね。われわれだって複合事務組合を審議をしないというわけではないのですが、これはいろいろ問題がありますから十分審議を尽くしていかなければならないわけなんです。しかし区長公選というのは、来年の一斉地方選挙というタイムリミットもありますから、これは至急通さなければならぬ問題ですから、これを分離して、共産党も社会党もそういう意味で対案を出しているわけなんです。そういう考え方にはおなりにならないのですか。町村さんの民主主義的な考え方の一つの試金石になると思うのですが、いかがですかね。

○町村国務大臣 私、昨年の十一月の末に自治省に参りまして、直ちに予算、それからこの通常国会に提案をいたします法案等についていろいろ省内の説明をまず聞いたわけでございます。その場合、地方自治法の一部改正案についての従来の経緯というものを説明を聞いたわけでございます。そして、野党の方々の間からは、賛成のものも必ずしも賛成ならぬものも一つに抱き合わせたい、いへん何か意地の悪いやり方だという御批評も確かに一部にはあるけれども、一面、いまも行政局長お答えを申し上げておりましたように、この二つの内容の違うものではございますけれども、

二つともかなり強い御要望もあり、ぜひこの際早く実現したいものだという要望等もございまして。したがって、これはともにひとつこの際解決をしていただくようお願いをすべきである。

また、いまの複合一部事務組合につきましては、いろいろこれに対する御批判もあるもので、その御批判にもひとつできるだけおこたえをするように、内容については、そういう、いわゆる府県と市町村との間に何か新しい一つの地方団体を特別につくるといふようにとかく誤解を招くような一面もあるが、全くそういうふうなものではないので、むしろ現在の地方の状況からすると、やはりこういうふうなものによって必要なものは解決をしていくと申しましようか、処理のできるような体制をつくり上げていくことがたいへん大事なことで、これはぜひあわせてこの際提案をしたい、こういう意見であり、私もまたそれが至当であろうというふうに考えまして、実は御指摘のような一種の抱き合わせといったようなものなうのものではございまして、この際あわせて御審議を願ひ、ぜひひとつ御可決を願ひたいものだ、こういうことで御提案をする決心をいたしましたのでございまして、いまこの段階に至りましてこれを切り離さうというとは考えていないわけでございます。

○林百委員 複合事務組合について自治省が一定の見解を持ち、また与党としての自民党が一定の見解を持つておることはわれわれもわかつております。しかし、その評価については野党はおのずから異なる見解を持つております。市町村連合に通ずる、あるいはさらには、ひいては道州制への萌芽ではないかというふうな評価もあるもので、この点は十分論議を尽くして見る必要があるわけなんです。そういう十分論議を尽くさなければならぬいろいろの問題点を含んでおる部分と、自民党を含めてもう問題なく基本的には一致できる区長公選といつても合せて持つてくる、提案してつておるわけなんです。

たとえば地方事務官の廃止問題につきましても、これは政府は部内の不統一を理由にして今回の改正を見送つておるといふようなこともありまして、やはり政府のほうでも、そういうふうに部内の意思が統一しない場合は延ばすということもあり得るわけなんです。ましてや、政党内で完全に基本的には意見が一致しておる問題と、そして異なっている問題とは分離するということとは当然あり得ると思わなければなりません。

この問題については、いづれわが党の東京都出身の青柳委員からあとで質問がありますけれども、ここで一つ聞いておきたいことは、ほんとうに自民党並びに自治省が区長公選の実現について熱意があるかどうかという、これはもう抱き合わせで出してくるというところにわれわれは大きな疑惑を持たざるを得ないわけなんです。それと、もう一つは、もし野党がまた複合事務組合の部分に反対することによってこの法案の議決が支障を来す、あるいは衆参両院の議決を万一得られないというようなことがあるとするならば、もうこの次には区長公選の分は出さないというふうなこともちらほら耳に入つておるわけなんですけれども、これは自治省の本意なんでしょうか、どうでしょう。大臣と局長と両方にお聞きしておきたいと思ひます。

○林(忠)政府委員 政府としては、先ほど大臣も申し上げましたように、区長公選も来年の統一選挙を前に控えてぜひ実現したい、この熱意は、こうして提案しておるわけでございますからお察しいただくまでもないことだと思います。

同時に、この複合事務組合は、これも、野党の間に御議論があるのはもちろん承知もしております。前にこの複合事務組合を連合という形で御提案申し上げたときに審議の過程でいろいろ御批判がありましたので、その御批判を取り入れて法案の中身をだいぶ手直しをして、その御批判に一部おこたえをいたしますが、全体としてのお考え方の相違はありますけれども、野党としての御批判も受け入れた形であわせて出したのでござい

ますので、この複合組合と区長公選、この二つはもうぜひ早期に成立させていたいただきたいというつもりで出しておるわけでございます。抱き合わせにしておつて、区長公選のほうは不熱心であるということとは毛頭ございせん。

それからいまのお話、この国会でもし議決が得られなかった場合、一つの仮定の問題でございまして、区長を公選するといふ選挙をするというだけであらば、まあ来年の統一選挙までまだ一年ある。ある程度、たとえば選挙後の特別国会ないしは秋に予定されるかもしれない臨時国会でも間に合うのじゃないかと一思えるわけでございますけれども、実は今度の特別区の制度の改正につきましては、単に公選だけではございませんで、かつての公選制をとつておつたときいろいろ弊害その他にかんがみまして、区長公選と同時に、住民の身近な事務はなるべく区に渡すという区への事務移管、それから区長の人事権をなるべく強化するといふ意味での都の配属職員制度の廃止、こういうものをあわせて三本の柱として御提案申し上げる。これらの事務の移管とか人事、配属職員の廃止とかいうことが実は相当な準備期間が必要でございまして、この法律が施行されますまでの間にそのいろいろな人事配置その他もやらなければならぬし、事務移管のためのいろいろな準備、器材の購入とか職員の研修とかいうこともやらなければいけませんので、提案しております私のほうとしては、もうこの国会にこの法律が成立しない場合は、現実には来年の統一選挙にあわせて区長公選をすることは実際できないのではないかと、こういう心配を持つておりますので、あとの特別国会なり臨時国会なりに再びこの法案を出すといふことは、もう時間的に不可能じゃないかという考え方を持つておる次第でございまして。ですから、先生のおっしゃるように、これが流れれば意地悪をして出さないというふうなことは毛頭ないので、区長公選もぜひ実施したい、同時に連合もぜひ早期に制度化して、各市町村、広域市町村圏の要望にこたえたい、この熱

意はたいへん持つておるわけでございますけれども、時間的にその余裕がなくなることを非常におそれているというのには確かに事実でございます。

○林(百)委員　そういう技術的な問題があつて、一応のタイムリミットを自治省としては考へておられるということは、一応御説明があつたことはお聞きしておきます。

基本的には、そういう人為的な障害があるにしても、区長公選をいつの時期か必ず実現する。もちろんわれわれも一日も早くこれを実現するため全力を尽くしたいのですけれども、いづれにしても前のほうにわれわれが同意できない部分があるものですから、これをさておいて、区長公選があるから何でも政府のいうとおりにしていこうというわけにはわれわれとしてもいかなければなりません。

そこで、基本的な方針をそれでは自治大臣にお聞きしますが、とにかく東京都の区長を公選するという基本的な方針ですね、これは、人為的な時期だとかいろいろの問題があつても、自治大臣としてはどこまでも貫くお考えであるかどうか、その点を締めくくりにしてお聞きしておきたいと思ひます。

○町村国務大臣　これは私がいまあらためて申し上げますまでもなく、かつて一度公選制を戦後実施したし、その後これをやめてすでに二十年以上を経過いたしております。その間、現在の制度によります区長の選挙というものが現実にはなかなかいろいろなことであつてまいりません。御指摘もあつたように、ある区のごときにおいては区長の不在期間が四年以上にもわたるといふようなこともあつたりして、やはり現在のやり方はいろいろ問題点もある。さらにまた、いまの東京都の行政万般にわたる執行状況というふうなものについてまたいろいろ御意見がございまして、やはりもつと区のところの仕事をしておしていただくほうが住民に密着した行政をやつていくのにはたいへん好都合ではないのか。そういう都合のいい面が非常にたくさんある。そういうふうなこととあわせ

て、やはり準公選というふうな機運が起きて、そういうことも事実行なわれたところが若干あるやうでございますけれども、これも法の認めていないやり方をやつておるといふところに、どうもせつかつた行なわれた準公選も必ずしも関係区民の十分の意思の反映が行なわれていない。そこまで来ておるのなら、むしろこの際公選に戻つて、そのかわり過去における経緯といふものを十分考へ、また現実のいまの都と区との関係、行政事務の配分等についてもこの際ひとつ十分検討をして、今度は前のような弊害と申しましようか、そういうことこの起らないといふ体制のもとにこれを進めていくべきだ、こういう考へが、御承知のとおり地方制度調査会をはじめ各方面から非常に強く出てまいりました。

私もどなたもいさしたしましても、この際これは公選制にすることが適当であらうといふ各方面の判断と全く同様に考へることになりましたので、ぜひこれを今度の国会において御成立をさせていたゞいて、そして明年の統一地方選挙には間に合せていたゞくといふことにぜひしたいものだといふことを念願いたしまして、今回御審議を願うということに相なつたわけでございます。

○林(百)委員　なおこの問題については私のほうの次の質問者に譲ることにしまして、いわゆる複合事務組合のほうの質問に移りたいと思ひますが、これは当然広域市町村圏との密接な関係がありますので、それとの関係で質問をしていきたいと思ひます。

全国で三百二十九カ所の広域市町村圏の設定といふのは一応終つたといふ見方でしょうか。

○林(忠)政府委員　大都市の周辺市町村につきましては、ちよつとこれは別の体系でやらなければいけないと考へて現在研究を進めておりますので、東京大阪、名古屋の周辺市町村の部分は未設定でございますが、これは近い将来広域市町村圏として設定する考へはございません。大体九割九分終つたと考へておりますが、なお福岡県の一部と、それから仙台、宮城県の一部、その辺に未

設定の地区がございます。これはその地区の市町村の意思が合致し、県からお話がなければ設定をする予定でございます。

○林(百)委員　大体概算的な数字からいいますと、全国二千九百二十団体の自治体、市町村があるわけですが、これは大体圏域に組み込まれ、いま言ったような若干の例外がありますけれども、人口の約六〇％が圏域で生活をするといふことになつてゐると考へていいの。要するに、約六〇％の住民がこういう圏域に組み込まれ、そしてそこでは事業計画の策定も大体終つて、それに基づいて現在事業が進行している、そういう中で生活しているといふところではないのか。そうなりますと圏域のあり方といふものは地域住民の生活に非常に大きな影響を及ぼしてきますので、大体こういう数字でいいの。お聞きしておきたいと思ひます。

○林(忠)政府委員　おっしゃるとおりでございます。○林(百)委員　広域市町村圏の事業と市町村連合との関係について、われわれ若干問題を意識しておりますのでこの点をお聞きしたいと思ひますが、自治省が発行した「広域市町村圏」というパンフレットによりますと、「広域市町村圏の施策は、市町村の新しい生活圏行政を展開しようとするものである」といふところがあるわけですね。しかしその実はやはり将来の市町村連合の方向を意図しておるものかと考へていいの。この「新しい生活圏行政を展開しようとする」といふことの意味ですね。これはどういふことなのか。将来市町村連合の方向をも目ざしているのだといふように解釈してよろしいかどうかです。

○林(忠)政府委員　将来市町村連合の方向と、先生のおっしゃいます意味が実は私よく受け取れません。前の法案では確かに「市町村連合」といふことばを使ひました。この市町村連合といふことばは、将来市町村が一緒になつてしまふ、極端にいへば合併にまでいく、あるいは合併にまでいかなくても、その連合といふものが非常に強

い段階になりまして、それをまた大いに育成していく、そういう方向かといふ御趣意であれば、私たちは必ずしもそこまでの方向を意識してはいないわけでございます。

つまり、広域市町村圏は新しい生活圏行政を展開する、そのことばの意味は、とにかく社会経済が進歩して住民の生活水準が上がつてまいりますと、従来よりも、たとえばある農家の一族といふのをとつてみましても、その生活圏域といふのが当然広がつていく。従来であれば、たとえば町村合併前の村の中で自分の田畑を耕して、そしてその村の中で雑貨屋か何かで日常の生活用品はほとんど済んでしまつて、県庁所在地に行くといふのは年に一べんぐらい何かの用事があつたときといふやうな、非常に狭い範囲の生活であつたものが、生活水準が上がつてまいりますと、如

は旧村にありましても、長男は地方事務所につとめるとか、次男は国鉄につとめるとか、たとえば生活の資を得る範囲もずっと広がつてまいりますし、同時に生活水準が上がれば、いままでの農村の娯楽以外にもつと都會的な娯楽なり教養なりを求めて、中心市のはうに娘も一週間に何べんも往復するといふ形で住民の生活圏域が広がつていく。

広くなつていきますと、やはり自分の生活している場をもつて自分の住民意識といふものが自治意識がある。そういう意味では、必然的に道路その他も整備されてまいりますし、住民の生活意識、したがって自分の郷土といふ意識と申しますか、それが広がつていく。広がつていくのに対応して、行政の内容も高度なもの、技術的なものが要請されるとなれば、旧来の町村の狭い範囲でものを考へていたのではそれに対応し切れないものがある。

そのし切れないものを受けとめるために、一つの方法は町村合併をするといふ方法も確かにございます。また昭和三十年代の初めに行なつた合併である程度そういう要請をあの時点では満たしたと、これはまた否定し得べくもございません。

が、それにもかかわらず、その後の社会経済の進歩、生活圏の広がり、生活水準の向上というものはとまるところを知らぬでどんどん進んでおりますが、昭和三十年代の初めに合併をして、いまここでまた第二次合併をやろうというにはいかに時期が早過ぎる。旧来三つの町村が一緒になったとすれば、その一体性の感覚が出てくるまでは十年、十五年かかるので、前の合併がやっといま定着したという時期にまた合併をというのはいかに時期が早過ぎるし、同時に、行政の内容によつては個々の市町村がそれぞれ独自にやつて十分になし得、また住民に最も身近なところでやるということでも民主的に合うという行政もまだたくさん残っている。しかし一方、広い区域でやらなければならぬ行政というのはいふてきておる。

そこで、それをどういうふうに展開するかというところで、第二次の合併にはそれを求めないで、それぞれの町村の自主性、独立性は保障しながら、ひとつ協同してその広い区域の行政は一緒にやつていこうじゃないか。そこを広域市町村圏に求める。そういう意味で、新しい生活圏の広がりに対応する行政の展開をするというのはいふてきておる。ですから、これを将来、ずっとこの広がりその他も進んでまいりまして、住民意識も、自分の生活圏域というのはいふてきておる。それが定着して、それぞれの市町村の意思が合致して合併していくということがあり得るかもしれない。いふてきておる。無理にそちらのほうに引っぱつていこうとか、あるいは個々の市町村の自主性を考えずに、無理に広域市町村圏の行政機構にものを取り上げようとか、そういう指導理念は毛頭持っておりません。いまの先生の御質問が、将来の連合を目ざすというのがそういう意味であれば、それは違ふ。現在共同処理をするのが合理的であるものを共同処理するために広域市町村圏を設定し、共同行政機構を設ける、そういう趣旨のつもりでございます。

○林(百)委員 われわれも、現在の社会生活が、交通の関係その他から広域的な要素を持つてきたことを別に否定しているわけではありませんけれども、しかし、地域住民にきめのこまかい手だてを講ずるための地方自治体というものが、そういう社会的な広域性が濃くなつてきたという面だけを強調してそのほうへ広がつていきましたと、また一方では今度は過疎地帯などにおいては、都市中心の行政が行なわれて、過疎地域は地方自治体の日の当たらない地方行政しか受けられない、そういう側面も出てくるわけなんです。

そういう意味で、法制的にこういうように広域的な行政をするんだということではなくて、それはやはりそれぞれの地方自治体の地域住民の必要性に応じて、自治体の自治性を確立しそれを保障しながら、協議したり民主的な方法で進めていけばいいように思うわけなんですけれども、局長のお話を聞いていますと、複合事務組合を通したいという一念から出ていることはよくわかるのですけれども、その広域的な面だけが非常に強調されているわけですね。広域的な面だけが強調される一面、あまり広域的なところへばかりいっちゃやうものだから、今度は逆に、私なんか長野県の出身ですけれども、長野県のような過疎地帯では、病院へ行くのに、自動車はない、歩いて行くわけにもいかない、一時間も自動車に乗らなければ広域市町村圏でつくった病院へ通うことができない、あるいは学校へ行くこともできないというやうな側面も出てきているわけなんです。そういうところは、やはり広域市町村圏という名のものと、実はその中の中心的な都市、人口の多い、経済的にも力のある都市、そこへいろいろのものが集中されてくる、そういう側面も持つてくるわけなんです。やはりそこを考慮していかないと、この複合事務組合にしても広域市町村圏にしても、これは必ずしも地域住民の利益にならないという側面も持つてくるのではないかとこのように思うわけです。

私のほうも、この法案が出ましたものですから、実は長野県のはうの広域市町村圏で、まあ長野県というのには過疎地帯もありますので、若干人口急増地帯とニューアンスが違ふものですが、こゝでいろいろ研究してみたいわけなんです。そこで、長野県に佐久市というのがあるが、こゝは広域市町村圏の中心都市になっておるわけなんです。南北佐久が一緒になって、そして目玉の市が佐久市と小諸市になっておるわけなんです。そして佐久市の議会でも市長さんが、これは佐久広域行政組合の組合長ですけれども、こういう発言をしているわけです。「自治省におきましては、当然広域市町村圏を設定してやるには将来は全部かきねを取り除くべきだと、こういう考え方にあるのであります。」「二市二郡の広域市町村の中でかきねを取り除くという方向で、われわれと議会と一体制でまいらなければならぬと思ひます。ことに発展の解消という問題になりますと、人口二十万をもつ新しい大きな都市を建設するんだという心がまえで、仕事を進めてまいらなければならぬ。」「かきねを取り除く」というのはどういう意味か、これは市長に直接聞いてみなければわかりませんけれども、しかし、要するに、二市二郡の市町村のかきねを取り除くというのはいふてきておる。村連合があるいはさらにもう一つスケールの大きい合併か、こういうことを考えているというよりほか道がないんじゃないかというように思うわけなんです。それがしかも、「自治省におきましては」と、自治省の意向している職員のようなことを言つておるわけですが、これについてはどういうやうにお考えでしょうか。

○林(忠)政府委員 この佐久の市長さんが「かきねを取り除く」ということをどういう意味でお使いになったか、それはまあ御本人に聞いてみなければわからないことかと存じますが、いま先生の御指摘になったように、市町村連合とか、さらにもう一歩進んだ大合併ということも「かきねを取り除く」ということばで表現しようと思へばできることではないかと思ひます。現に三十年代の

初めの町村合併が行なわれたときに、かきねを取り除くということば、ひとつ大同団結しよう、合併しようということばにだいたい使われたというところもございいます。

しかし、それを現在の事態に合わせて最も妥当に解釈をする場合は、かきねというのはいふてきておる。隣村は隣村、自分の市は自分の市だ、別だ、こういう隔てる意識、これをひとつこの際捨てようじゃないか、こういう意味にとつていただきますと現在の広域市町村圏の考え方にびつたり合つてくる。

つまり、先ほど申しましたように、広域だけをうんと強調する場合は、それこそ広域市町村圏とか共同処理とか、まどろこしいことを言わぬで、ひとつ合併しよう、大いに合併しなさいと推進するのが早道だろうが、そこで広域市町村圏をつくつた意味は、さつき申しましたように、広域も、生活圏の広がりとか社会経済の発達で大事だけれども、反面、それぞれの村の自主性、独立性というの、きめのこまかい行政のためにはこの際大切である。さらには、現在市町村の行なつております行政のうちには、それこそ広域でやらなくてはならない市町村がやつたほうが現実妥当性があるものも、小学校の経営とか保育所とかいうやうにまだ一ぱい残つておる。

そういう時期に、広域だけを強調して合併を進めたり連合を進めたりするよりも、それぞれの自主性をもつてやるほうが妥当なものはいふてきておる。しかし広域をもつてやらなければならぬ仕事は確かにどんなふうなてきておる。広域をもつてやらなければならぬ仕事を消化するため、他町村意識と申しますが、他人意識というかきねを取り除いて一緒に共同して仕事をしようじゃないか、そういう趣旨でそのことが使われたとしたら、いまの広域市町村圏の考え方には合致しておりますし、ぜひそういうふうな運用していただきたい。また御相談その他あれば、そういう方向での仕事のしかたについて御助言なり御参考の意見を申し上げる、そういうことで今日までも

運用してまいりましたつもりですし、今後ともそういう趣旨で運用してまいろう、そう思っておる次第でございます。

○町村国務大臣 実は私、複合一部事務組合のことに、この法案を御提案申し上げるに際して、部内説明をいろいろ聞いて、私はこれは出してしまふべきものかというように当時判断をいたしましたのであります。

この法案に関連をしていろいろ御質問を先般も伺い、きょうもまた伺いながら感じたこととありますが、いかに自治省としては現在の市町村のかきねを取り除いてしまつて、将来は大合併をする前提としてこういうことをやっておるのではないかと、いかにお感じをたいへんお持ちになつていらっしゃるやうに伺つたのであります。しかし、実は自治省としてはそういうことは全く考えてもいないし、また考えるべきではない。地域の住民に對して市町村ができるだけきめのこまかい配慮のできる行政をやつてまいらうというのには、市町村が合併をし、あまり大きなやうになつた市町村は、少なくとも自治体として住民のために行き届いた行政をやるには不適当だといふ感じを私は深く持つておるわけでございまして、したがつて、十数年前に自治省が特に自治体の合併をずいぶんやらせましたが、これなども、場所によりましては人口だけを土台にいたしまして、八千人以下の人口のところは全部合併させるのだという一つの方針を打ち出したやうであります。これが地方の実情にはかなり合わないところのものがあつたといふことを私も感じておる一面もございまして、人口だけでも市町村の規模をきめてしまふ、人口の少ないところは全部合併してしまふのだという一律の考えはまことに不適当であつた。私は当時の合併方針については実はそういう感じを持つておるわけでございまして。

したがつて、確かに交通機関も便利になり、お互いの生活水準も上がつてまいりましたので、先ほど行政局長が答えておりましたやうに、昔のやうに他の町村には生活的にはほとんど出ていかなかつたという時代とは違つて、確かににおつしやるやうないわゆる生活圏といふものが広がつておることは事実でございます。しかし、生活圏が広がつたからといって、市町村の区域をその生活圏に従つてどんどん広げていくのだといふところまでいくことは非常な飛躍であると思ひます。われわれ自身は、なるほど今日は世界的にもどこへでもほとんど出かけておるわけなんです。昔とは全く違つておるわけなんです。だからといって、私もどが住んでおるやうな地方自治体の区域を、ただ生活圏の広がりに従つて広げていけばいいのだといふことは自治省としても全く考えていない。

今度の一部事務組合といふのは、大体現在の市町村の区域を、行政区画はそのまゝにして、おいて、しかしそれで住民のためにたいへん不便だといふものを処理するための複合一部事務組合だ、実はこういうふうには私は考えておるわけであり、その点は、自治省が何か将来大合併をやる前提として、まずそのことはこの際隠しておいて、当面こういうことから一歩前進させていこうという底意のもとにやつておるのだといふやうに御判断を願わないほうがよろしいのではないかと、こういう考えでおります。

○林(自)委員 一応お聞きしておきます。

自治省の考え方の中で非常に危険なのは、われわれの生活が現在非常に社会的に広域的になつてきた。それはそれでよろしい。飛行機で行けば大阪まで三、四十分で行けるわけですし、新幹線で行けば三時間とかからないわけですから、そうすれば東京と大阪を合併したつていい。その距離と時間との関係からいって、二時間や三時間で行けるところなら一緒にしてもいいのではないかと、いふ考え方も出てくる危険性がある。しかし一方、われわれの生活がそういう広域的な側面を持つてきたと同時に、きめのこまかい、長い間の慣習に基づく生活感情とか、あるいは病院の施設だとか、あるいは学校の施設だとか、あるいは伝染病の施設だとか、あるいは消防の施設にしても

そうでありましても、非常に広域だといふことで広域行政区画ができて、そこに一つだけの消防施設が中心につくられるといふことによつて、事実上は、同じ広域市町村圏の中における非常に遠いところに位置する部分の便益が犠牲になるという側面も出てくるわけなんです。

だからそこをよく考えていきたいと思います。われわれの生活といふのは、そういう広くなる側面と同時に、その地域の身近な人たちがまとまつて、身近な人たちの日常生活の向上をはかりたいといふ気持ちも側面に出てくるわけですから、ただ生活が広くなるから広めるんだ、広めるんだといふことをあまり強調されることは、自治体の本来のあり方としては好ましくないのではないかと思ふわけなんです。建設省で高速自動車道路をつくること、あるいは本四架橋を三本つくることとか、そういうことなら、各省のそういう観点の考え方なら、それはまだどうか知りません。共産党は別にそのことについて全部賛成とは言つておりませんけれども、しかし、その地域に住んでおる人たちの一人一人の要求になるべく沿うやうな、きめのこまかい日常の行政をするのが自治体なんです。それから、あまり広域的なことを強調されることについては危険があるといふことを私はこの際警告しておきたいと思ひます。

局長もまた大臣もそうおっしゃつておるのです。が、第二次合併はいま考えていないとか、あるいはこの際これを基礎にして合併を誘導することは考えておらない、こういうふうに言つておるわけですから、しかし地方に行きますと、先ほどの佐久市の市長さんのおっしゃるやうに、自治省においても当然広域市町村圏を設けよう、あるいは局長さんの言うやうな意味のかきねならいいですけれども、行政的な区域を取つて二市二郡全部を一つの自治体の行政区画にするといふやうなことになるやうな、これはえらいことになりまふので、そういう点を私は十分警告を出しておきたいと思ひます。

さらに実例を申しますと、市町村が合併したいわき市や鹿角市など、広域的な市町村に對しても、これを広域的な市町村とみなして引き続いて必要な行政上の措置を講ずるといふことを考へておるやうです。私のほうのこの調査によりまして、それから広域市町村圏振興整備措置要綱を見ましても、合併、連合等を考へておることは否定し得べくもないと思ひます。

全国でこうした広域市が生じた場合には、当然今度のは県の役割りが相対的に低下してくるといふこともありまして、これはさきの同僚の佐藤委員からも質問があつたのですけれども、そういう広域の合併市が実現するといふことになりまふと、いま持つておる県の役割りが相対的に低下することになりまふ、県の持つておる役割りが一体どうなるのかといふことがあらためて問題にされること、あるいは、そういう市町村の行政を補完的にしておる府県ならばこれを合併してもいいじゃないか。さらには一つの、首都圏、中部圏、近畿圏といふやうな圏にしまつて、その首長は大臣を任命すればいいじゃないかといふところまで連鎖的に構想が發展する可能性がないとも限らないわけなんです。そういう意味で、広域市町村についてもう一度自治省としては十分実情を考慮して考へてみ、そして、広域市町村圏でなければ財政的な援助をしないとかいふやうなことで、財政的な面、そのほかの行政指導の面で、ただ広域的だといふところだけを強調していくやうな自治行政をされていくといふことは、非常に危険な側面を持つておるのではないかと、いふやうに思ふわけなんです。

もつとも、大きな資本力を持った企業は、市場が広くなりますから、そういうところへ一つの大きな、たとえば長野県なら名古屋の大きなデパートの資本が進出してくるとか、高速自動車道路を通じて進出してくるとか、そういう場合、一つの広域な市があれば、消費力も相当持つて市場も広いといふやうな便益もあるかもしれせん。しかし、そこに住んでおる住民にとっては、あまりに

広過ぎるということがかえって日常の生活に不便を感じさせることになるし、それからあまりに広い市ができて、それが財政的な援助を受け、財政的な力を付与されるということによって、府県が補完的な役割を持つということになり、そのことが道州制に通ずる、そういう可能性も出てくることをわれわれは憂えていたわけですが、その点についてはどういふようにお考えでしょうか。

○林(忠)政府委員 先生の御指摘はごもっともでございます。私達のほうも、まさにいまの先生の御指摘のようなことを考えまして広域市町村圏の指導と申しますか、設定をやつてきたつもりでございます。

いま申し上げましたような、広域だけを強調するならば、個々の市町村まで早く大きな規模で合併せよ、こういうことになるわけで、そうではない、いま先生のおっしゃつたような大事なことが残つておりますので、それぞれの市町村の自主性というのはいちと確保しておく。しかし、広域でやらなければならぬ仕事も国民の生活水準の向上とともにふえてまいりますから、そういうものを受ける機構として広域市町村圏というものがある。したがって、先ほどの佐久市長のことばでも、「かきねを取り除く」というのを今日の市町村の段階では、まさに、私が申し上げたような他村意識、他町村意識というものをこの際やめて一緒に協力しようじゃないかということにとつていただければ、一番今日の状態に適すると存しております。

先々、たとえば十五年、二十年先に、もつと交通その他も進歩し、交通通信網も整備され、住民の生活圏域もいまの段階よりかはるかに、思ひ及ばないようになつていくという、そういう段階になつて、それぞれの市町村が、もうこの際一つの自治体になろうじゃないかという合意ができて合併するということはあるいはあり得るかもしれないけれども、私たちのほうが広域性を特に強調してそちらに引っぱつていくということも、現在は毛頭ございませんので、先生の御指摘

になつたようなことを配慮しながら、逆に言えば、広域行政圏、広域市町村圏について行政機構を設けても、そこに何でも持つてこいではなくて、まさにみんなで共同してやつたらいふ合理性のあるものをそこに持つてくる。それぞれの市町村で、住民の身近なところできまかな行政をやることが適したもの、それぞれの市町村が自主的にやつていく。そういう運用をしてもいいし、そういう方向で今後対処してまいりたい、こう思つております。

○林(百)委員 この上では非常にりっぱなことになるわけなんです、現実をいいますとなかなかそういかないわけなんです。

自治省の「広域市町村圏」というパンフレットを見ますと、一三ページに「公共施設を集中的に設置すべき公共施設整備の拠点地区を定める」という書いてあるわけですね。これは合理化やいろいろの観点からこういうことの必要な側面もあるかもしれない。しかし、これが実際のその地域の住民にどういふ影響を及ぼしているかと申しますと、つまりその拠点になる市にはそういう施設、公共施設整備の拠点地区には施設が設定されるのですけれども、それがしかも周辺地区の、ことに町村の負担金によつて施設がつくられることになるわけですね。ですから、人口が集中し、経済力があり、自治省が考えている広域市町村圏の核になるその部分については、住民が非常な便益を受けることになる。しかし、これを利用することを半ば強制されて、費用を負担せられる周辺地区住民にとっては、その施設の拠点地区まで行かなければいかぬわけですね。広域市町村でなければ、各市町村でそれぞれなりの医療施設なりあるいは尿処理施設なりあるいは学校施設なりが持てるわけなんですけれども、こういう公共施設を集中的に設置する公共施設の整備の拠点地区を設定して、そこへつくる。しかもそれは広域市町村圏としてやるべきだ。その市一つとしてはいいけれども、それと行政指導をしていることも、われわれ事実知つてゐるわけなんです。

そうしますと、長野県みたいに、たとえば下伊那郡なんという、一つの郡で高知県一県もあるようなところで、これが広域市町村圏に設定されまして、そうして飯田市なら飯田市というところに病院が一つある。これは広域行政圏の病院だということになると、その病院に通うのに二時間か三時間も自動車で行かなければならない。しかしバスは、採算が合わないからといってもうバスは通らない。じゃ、マイカーはあるかという、マイカーをそんなに農村のものがみんな持つてゐるわけにもいかない。となると、この公共施設整備が、結局拠点地区と設定された地域の住民には便益であるけれども、それから離れた地域の民たちには、費用は負担せられ、強制的にそこへ行くことはしられるけれども、便益は受けないという側面が出てくるわけなんです。

そういうことを将来どういふように調整していくか。林さんは広げるほうだけは非常に強調なさるのですね。広げることによつて出てくる矛盾、これがやはり地域の住民にとっては切実な問題なんです。ことに人口の過疎地域では切実な問題なんです。これをやはり自治省としては考えていかないと、やたらにわれわれは広域地方行政について賛意を表すわけにいきませんし、今度の複合事務組合についてもやはり批判的な態度をとらざるを得なくなるわけなんです。その辺、どうお考えになつていきますか。そういう実情をお知りでしょうかどうか。あまり山の奥には行かないのじゃないでしょうか。自治省の役人は、大きな市にだけは行くけれども、山の奥には行かないというんじゃないですか。

○林(忠)政府委員 中央におつて、さっぱり現地の実情を知らぬのじゃないかという御批判、あるいは一部そういうこともあるかもしれない。私たちがなかなか、過疎のほうの実情を拝見したいと思ひながら拝見する機会に、あるいは時間に恵まれないう、あるいは不向きな点があるかもしれない。これは必ずしも反省する次第でございます。

ただ、いま先生のおっしゃいましたような配慮というのはほんとうに行政の基本にあるべきものでございまして、この広域市町村圏を設定し、その共同処理を促進するといつても、私たちのほうが広いほうだけを一生懸命やれとすめてゐるわけではございませんので、まさに広いところを集めるのが合理的なものを集めるということをおつてもいいと思います。

たとえば、いま例にあげられました施設につきましても、個々の構成市町村が一つ一つ単独に施設を持つという場合、それは施設の内容なり規模なり――たとえば病院ということを考えますれば、最近のたいへんな医学の進歩その他によつて、ただ建物があつて医者がおるだけの診療所からはいふだけ離れた、大きな機械設備を持ち高等な治療設備を持つような病院もこの医学の進歩に伴つては必要でございますけれども、たとえばそういうものを個々の市町村が一つ一つ持つてゐるのは、まさに負担能力、財政的な問題からいへば、無理だ。かりにこういう場合に、これらを一緒にして、たとえば中心地の市に、ある程度つくります。それだけの市町村にはまた診療所なりを設けて、通常の病氣はそれぞれの地元でまかなえる。しかし、非常に珍しい複雑な病氣については、その広域市町村全体の力を合わせて、施設の整つた病院を一つまんに持つ、そういうのが合理的である場合もございします。病院を一つしかつくりないう、あとの者はみんなそこへ通えという、いま先生のおっしゃるような、まさに地元は恩恵に浴さないということがありますが、医療体系というものを広域的に考えます場合には、いま申しましたような比較的簡易な診療所というのは要所要所に全部つくる。あわせて今度は交通体系を整備して、道路なり、病院車の運搬がスムーズにいくような整備を一方しつつ、中央にはより高度な施設をみんなの力を合わせてつくる、こういうことであればそれなりの合理性は持てるかもしれない。

ただ、いま先生のおっしゃいましたような配慮というのはほんとうに行政の基本にあるべきものでございまして、この広域市町村圏を設定し、その共同処理を促進するといつても、私たちのほうが広いほうだけを一生懸命やれとすめてゐるわけではございませんので、まさに広いところを集めるのが合理的なものを集めるということをおつてもいいと思います。

ただ、いま先生のおっしゃいましたような配慮というのはほんとうに行政の基本にあるべきものでございまして、この広域市町村圏を設定し、その共同処理を促進するといつても、私たちのほうが広いほうだけを一生懸命やれとすめてゐるわけではございませんので、まさに広いところを集めるのが合理的なものを集めるということをおつてもいいと思います。

そういうような合理性を常に考えてこれは運用したいし、そういう趣旨で御相談に乗りたい、そういうふうな考えでいるわけでございまして、何度でも申し上げますが、私のほうは広域のほうだけ重視し、そのことに引っぱっていいという気はほとんど毛頭ございません。合理的なものを広域でやり、それから住民の身近でできるのこまかいものは、それぞれの市町村が独自の御判断なり独自の力でやっていただく。これらをあわせて、住民に身近なもの、今度はもう一つ高度なもの、両方のサービスを行き渡らせたい、そう思っている次第でございます。

○林(百)委員 御意見を聞いてみると、はなはだどうもつまらない御意見ですけれども、現実がなかなか林さんのおっしゃるようになっていないから問題があるわけなんです。

私は、広域市町村圏の中核的な市になっているところもやはりそれなりの悩みを持っているところを申し上げたいと思うのです。それは財政的な問題で、おまえのところは中核的な都市なんだから広域市町村圏の全体の、たとえば特殊老人ホームもおまえのところが中心になって持て。しかしそれは広域市町村圏の特殊老人ホームだぞというふうなことになる、費用はそこが負担しなければならぬ、そういう側面も出てきているわけなんです。私は決して、中核都市だけが便益を受けてあとの人は疎外される、したがって中核都市ばかりが利益を受けているとも言えないと思うのです。これはまた複雑な側面がいろいろあると思うのです。いままで実は広域行政の事業を推進するために、一圏域当たり二年間に限って二十万何かの補助金を出しておりましたね。これは一市町村当たりになると、割ってみるとどのくらいになるわけですか。

○田中説明員 一圏域二千万でありますから、五カ町村のときには四百万当たりになりますし、二十カ町村であれば百万当たりになるということでございます。

○林(百)委員 これは二年で打ち切ったわけですか。

か。

○田中説明員 そうです。

○林(百)委員 また来るとして期待していたところが二年で打ち切られたという中核都市がだいぶありますので、だから財政的にもいまの広域市町村圏をもう一度洗い直してみなければならぬ問題が中核都市のほうでもまた起きてくると思うのです。だから、これは広域市町村圏を推進するといふよりは、いまある現状をもう一度洗い直してみ、中核都市になっているところは中核都市になっていくか、また中核都市から離れた辺地にある町村の持っている問題はどうか問題かというところを、もう一度ここで自治省としてはきめのこまかい洗い直しをしてみる必要があるのではないかと、そういうふうに思うわけなんです。

一つの問題として足の確保の問題について、これは運輸省の方が見えておられるのでちょっとお聞きしたいと思えます。第十三次答申では「交通通信手段の発達に伴う広域行政の要請に対処するため」といって広域行政を推進するということになっている。要するに交通通信手段が発達してわれわれの社会生活が広域的になっている。これは林さんも先ほどおっしゃっていただけてあります。そこで住民の足がはたして確保されているかどうかというところを少しきめこまかく考えてみたいと思うのです。

そこで運輸省にお聞きしますが、最近における過疎地域の住民にとって必要な交通手段であるバスの現状ですね、これは採算がとれないために路線を廃止せざるを得ないという問題があらにこちらに起きてきていると思えますが、この趨勢は全国的にどうなっているのでしょうか。全国的な情勢と、あわせて、もし長野県的情勢でもわかったら説明していただきたい。

○真島説明員 私どもは資料として、毎年の全国的なバス路線の廃止状況というのは一応まとめております。これによりますと、最近の二、三年間、前年度末の免許キロに対して約一・五%

程度の廃止がございしますが、この廃止を、実は先生のおっしゃるような過疎地域と都市地域というふうな分類をしておりますので、この数字がそのまます過疎地域の状況を反映しているかどうかというところを正確には申し上げられませんが、こゝまた後ほど調査をいたしたいと思えます。

長野県について調べてみますと、実は四十八年度中におきましてはバス路線の廃止はございせん。しかし全国的には、過疎地域においてやはり会社側の経営の悪化ということである程度の廃止が行なわれているのではないかと、私もそのういふ場合に、地元の方々と運行してあるバス会社の間の十分な話し合いのつかないものについては認可をしないという方針を進めております。

○林(百)委員 全国的に廃止になった路線の数字が何かわかりませんか。それが最近どういうような傾向にあるかというところ。

○真島説明員 非常に正確な数字ではないのでちょっと申し上げておきますが、四十五年度と六年度の数字だけいままでとっております。四十七、八年については、バス事業が非常な状況におちいっておりますので、綿密な調査を続行中でございます。

四十五年と四十六年の状況について申し上げますと、大体前年度末の免許キロが十九万キロ前後でございますが、それに対して四十五年度が二千七百キロ、四十六年度が三千六百キロ、一・五%から二%くらいの廃止がございまして、ただこれは、新しい道路などができまして旧道路から新しい道路にバスの路線が変更になるという場合に、旧道路のやつが全部廃止に入つて数字が出てまいりますので、先生のおっしゃるような意味で、もうちょっと綿密に調査をいたしませんと正確ではないかと思っております。

○林(百)委員 大臣、これは大臣に警告を発しながら申し上げておきたいと思えます。

モータリゼーションが発達したので、何かすべての人が自動車を利用できる、バスにしてもある

いはマイカーにしても、こういう考えから広域市町村圏の整備のためには道路をよくすればいいのだというふうなことで、自然と中心の町に住民が集まってくるように考えられるわけですが、これも、実際はそう単純にばかりいけません。辺地で生活している人々は、やはり日々の通学や買いものなどで、特に生活力の弱いいわゆる弱者と称する人々を中心に足の問題が非常に深刻になってきているわけですね。現在のところ、これらの問題が住民の負担や当該自治体の負担ということに解決されております。広域行政組合がこれらの解決に乗り出しておるといふところまではいいのですが、かりにあってはならない先計画になつていくというところ、広域市町村圏が、足が早くなつたから、だから道路を改善すればいいといつても、それだけで問題が解決されない。モータリゼーション、マイカーの恩恵を受けない人が辺地にたくさんいるということも考えて、広域市町村圏の問題を考え直していく必要があるんじゃないか。

もう一つ、ごみ処理の問題。これも私のほうで調査して報告を受けたのですけれども、佐久広域地域の広域市町村圏で、要するに、佐久広域事務組合というのがありまして、ここで計画して、広域事務組合でごみ焼却場を設置しようとしたところ、反対が起きています。反対の理由をよく調べてみますと、幾つかあった清掃の一部事務組合を一本化しよう、こういう計画のもとで、広域のごみを一カ所に集めて、そしてそこで焼却する、こういう計画を佐久広域事務組合が立てたわけですね。この結果どういふことが起きているかというと、辺地のごみを山すその中継点までおろす。そしてそれをさらに、車の燃料費を費やして中心の焼却工場まで運ぶ。今度は工場近くの住民は何と言っているかというと、何で人の家の庭先に他人のごみを持つてくるのかというふうな反対運動が起きてくる。また一市町村では、そういう広域的な地域のごみ焼却工場設置ということでは、現状

在の焼却事業費の負担の上にそういう大きな広域地域のごみ焼却場をつくらなければならぬという新しい負担と、二重の負担に苦しんでいるという問題が起きておるわけなんです。

こういうような問題、機械的に、広域だからこの広域地域を一本にして清掃事務を一本化していく、こういうことが必ずしも地域住民の期待に沿っておらない。地域住民としては、いまある一部事務組合のそれぞれの焼却場のほうがむしろいいんだ、こういう運動が起きているようなんです。これは私のほうで行って実情を調べてきたわけなんです、こういうことがある。

それから消防についても、何でも広い大きな地域を一つの組織として消防をつくらなければならぬのか。まあ、十分、不十分は差があつても、狭い地域でそれぞれの消防組織を持て、それでいいじゃないか、こういう声のほうが強いわけなんです。

だから、自治省のこの複合事務組合というのが、これが適合するようなどころもあるかもしれない、それは人口の密集地帯あるいは急増地帯もあつたり過疎地帯もいろいろありますから。しかし、日本の国の全体から申しますと、いま地域住民が望んでいるのはむしろもう少しきめのこまかい、地域が一定の範囲の一部事務組合のそういう消防だとか焼却だとか病院だとか、そういうことのほうを望んでいるほうが強いんじゃないでしょうか。

そういう意味で、最初の議論に戻りますけれども、いま自治省が野党の反対を押し切つて、どうしてもこれを入れてくれ、そして区長公選もという、そこまで無理していきこでどうしてもやらなければならぬという情勢かどうか、自治省としてはやはり一応洗い直してみよう必要があるように私は思うのです。もっともこれは長野県の調査だけですから、いや、もっと全国的にはこうだということは自治省がつかんでいられるならつかんでいられるで説明を願いたいと思えますけれども、長野県の佐久の広域圏の事務組合を調べたらそういう声

が起きているのです。それで反対運動が非常に起きて、いまの狭い地域でも一部事務組合のほうがいいんだという声が強いのですが、こういう点はどうお考えですか。

○林(忠)政府委員 いまの、先生の例におきになりまして佐久でございますが、そこのごみ焼却の問題ですが、元来ごみ焼却の問題というのは、この広域市町村圏でなくとも、たとえば東京都の杉並区と江東区というように、常に問題が起きます。やすいテーマであることは間違いないと思います。焼却場をつくられる付近の住民は何か何でも反対の気持ちになりまして、さりとて、ごみというものはどこかで処置しなければ住民全体が困る。非常にむずかしい問題を含んでいる問題でございます。すけれども、いま先生が例に引かれましたように、まさにそれぞれの適当な規模の組合でやるほうがいいんだというところであれば、これを無理して広域市町村圏に持つてくる必要は全然ないと思ふのでございます。

ですから、おそらくそういう議論が出てきておるのは、一方においては従来のものでありあつて合理的に処理しているんだけれども、何か人件費がかかり過ぎるとか、それだけじゃ負担にたえない、これは広げて一本にやったらどうか、またその経費が安くなるか、何か合理性があつてそういう計画が出る。出はしたけれども、またその過程においてはえらい二重の負担金になってみたり、あるいはよく調べてみたら案外それが合理性がない。むしろ、ごみを一生懸命燃料費を費やして運ぶよりも、従来の小さい規模で、それぞれそこで処置して何らかの支障がないからよっぽどそのほうがいいわけでございますから、そういうとき、私たちのほうで広域を強調して、何が何でも広域一本でやれという指導をするつもりは毛頭ございませぬし、長野県の実情に即して、地方課あたりでも、ごみならばそういうふうに従来やってきたのが一番合理的であり、支障がなければそれがいいだろうと指導すべきだと思ひます。そこで、今度設けようと思ひます複合事務組合

も、この制度ができたから、とにかく三百二十幾つの広域市町村圏でみんなこれを使え、できるだけここに仕事を集めるなどという指導は全然するつもりはございませぬで、一応制度としてはこういう複合事務組合をつくった。同じ、先生の長野県でございまして、私も詳しく実情は存じませぬけれども、一つの広域市町村圏にそういう一部事務組合が三十もある。これは三十を全部統合する合理性は全く乏しいと私は思ひますけれども、そのうちの幾つかのものがあるいは統合できれば、三十のうちのたとえ十くらいが一つの組織でもって支障なく合理的にやれるということになれば、それだけでも、管理者は一人で済むし、議会も一つで済むという合理的な行なわれ

るものが結局住民のプラスになり福祉に貢献するものなら使つていただきたい。従来のとおりやるのが住民の福祉に最もつながらるなら、何もこの制度を使つていただく必要はない。その実態に合わせた合理的な運用をしていただきたいし、またそういう指導をするつもりでございまして、これをつくつたから何が何でも全部これを使えというような指導はもちろんなしませぬし、現実にはいま先生が御指摘になった例のようなところではまさに何も共同処理する必要がないところでござい

ますから、それはそれで従来のやり方でやっています。ただの最も合理的であり、住民の福祉に貢献するものであらうと思ひます。その場の実態に合わせた使い方をさせていただきますし、そういう指導をするつもりでございします。

○林(百)委員 運輸省の方はけっこうですから、お帰りください。

林さん、国会の答弁じゃそうおっしゃいます。が、事実上は起債や補助金や――補助金は自治省が出す場合よりは各省が出す場合が多いのです。が、起債やいろいろな点で、それはなるべく広域市町村でやれ、広域市町村でやれという行政指導を実際はしているんじゃないですか。やっぱりそれの行き過ぎがあるように思ひますので、それはもう一度よくひとつ洗い直していただきたいと思

うのです。

厚生省の方が見えになっておりますから厚生省に聞きますが、無医地区ですね、無医地区を持つている圏域、この広域市町村圏はどのくらいですか。これはわかりますか。

○金田説明員 無医地区を有する広域市町村圏数は二百六十二でございます。

○林(百)委員 そうしますと、それはパーセントにすると七〇％ぐらいになるといふことですか。

○金田説明員 そのとおりでございます。

○林(百)委員 自治大臣、そんなようなわけで、広域市町村圏はできたけれども無医地区が七〇％だというわけですね。これに対して自治省はどういう指導をしておるかというところ、広域市町村圏の方で、中心となる市に総合病院のような医療施設をつくつて、あとは患者移送車や救急車で圏域をカバーする、こういう考え方のようですね。指導はそういう指導のようですね。無医地区をなくしていこうという厚生省の考え方はどういう考え方と私は考えています。こういう方向を自治省として考えておられますか。それで厚生省もどう考えているか、ちょっとその点を聞きたい。これは国民の健康に関する重大な問題で、広域市町村圏で無医村が七〇％もあるということはこれは捨ておきたいことですから、両方の意見を聞いておきたい。

○金田説明員 厚生省といたしましては、一応広域市町村圏という単位を無医地区対策の今後の方向として考えているわけでございますが、これはなぜそういうことになったかと申しますと、現在お医者さんがなかなか僻地、無医村へ行つてくれないわけでございます。かなりの多額の給料を出して、子孫の教育とか、あるいは日進月歩の医学技術に追いつかないというところで、行つてくれないわけでございます。そこで厚生省といたしましては、当初は無医村に診療所をつくる対策を進めてまいつたわけでございますが、せっかく診療所をつくりましても開店休業になりました、お医者さんが来てくれないというところが出てき

ているわけでございます。

そこで私もいたしましては、人口の多い無医地区につきましては診療所をつくる。しかしそれ以外の地区につきましては、病院のほうから医師を派遣するとか、あるいは無医地区に患者移送車を配置しまして、病人等が出ました場合には直ちに中心の地区へ患者を移送する、そういうことを従来から実施してきたわけでございます。

それと同時に一つ、ある一定単位のところ、県庁所在地といえども遠くなりまして、やはり広域市町村圏程度の単位のところの病院を強化いたしまして、その病院へ来れば、お医者さんが日進月歩の医学技術に追いつくことができるような研修もできる。また、お医者さんは医学的に孤立することを非常に感じておりますので、無医地区にいる若いお医者さんが患者の検査をいたしました場合に、その検査データがはたして正しく判断できるかどうかを、病院と通信施設等によりまして相談できるようにも考えていこう。そういうことで、どうしても一定の無医地区を応援するための中核病院のようなものが要るであろう。これを私も広域市町村圏単位に求めまして、今後の対策を進めていこうと考えているわけでございます。

○林(忠)政府委員 医療機関の配置の専門的なことは厚生省でお答えになったこと、そのとおりだと私も思います。

それで、私も同様でございますけれども、この進歩した医学に、高度な治療方法その他に、ひとしく全国民がその恩恵にあずかるようになることはもちろん理想でございます。そのために、個々の市町村に全部高度の病院ができればこれにこしたことはございませんけれども、医師の問題とか財政の問題でそれが不可能な場合に、広域市町村圏の中心になるところにそういうものを整備していただいて、それからあとは直ちに患者移送車というわけに当然まいらぬと思っておりますので、それ程ある程度の集落には当然診療所があつてしかるべきだ。いま厚生省のお話のような、非常に住

民の少ない無医地区についても、むずかしい病気の場合は患者移送車ということで中央の病院まである程度早く来る。そういう考え方で整備するのはたいへん合理性があるのではないかと考えております。

○林(百)委員 時間がだいぶたちましたので、厚生省の方に簡単に聞きたいと思っておりますが、無医地区を持つておる市町村が、国や府県に要望していることはどういふことなんでしょうか。

○金田説明員 無医地区を有する市町村の七〇％を占める六百八十九の市町村が、無医地区に対する医療対策につきまして国及び県に対する要望事項というところで、私どもに対していろいろ出てきております。その要望内容といたしましては、医療従事者の充足対策に関する要望と補助制度に関する要望に二大別されるわけでございます。

医療従事者の充足対策に関する要望につきましては、医師の充足対策が、私どもが照会いたしましたものに対する回答市町村総数の三八％を占めております。次いで保健婦を置いてほしいという要望が一二％を占めております。

また、補助制度に関する要望につきましては、現在の国庫補助率等の引き上げ、基準額の増額等、現行補助事業の内容の充実強化が四六％、また地城市町村の中心的医療施設の施設整備など新規補助の創設、これが一〇・四％、それから道路とかあるいは橋の新設改良事業に対する補助を要望してありますものが一六％、ざっとこういう状況でございます。

○林(百)委員 そうしますと、やはり中心的な地域に新規の医療施設をほしいというのは一〇・四％で、むしろ、無医地区を持つておる市町村としては、その市町村が何とかして独自でそこに医師や看護婦を充実し、それから補助率を上げてもらいたいというパーセントのほうが飛躍的に高い、こう見ていいのでしょうか。

○金田説明員 地元の方々といましては、人口が幾ら少なくとも、とにかくお医者さんがそこにはほしいという気持ちがあることは事実でござ

います。が、実際問題としてお医者さんはどうしても居ついてくれないというのが現状でございますので、先ほどから申し上げたようなことをどうしてもやらざるを得ないということでございます。

○林(百)委員 ちょっと大臣にお聞きしますが、実情がどういふわけで、お医者さんが居つく、居つかないは別として、広域的な地域へ中核的な近代的な医療施設をつくるということもさることながら、これも一〇・四％要望があるわけですから、むしろ、各市町村にきたら医者に定着をしてもいい、それから保健婦も置いてもらいたいという希望のほうが強いわけなんですね。これを充足してやる必要だと思ふわけなんですか。

○町村國務大臣 このことはいまも厚生省のほうからお答えがございましたように、どんな僻地におられる方でも、身近にお医者さんがほしいということはこれはもう当然の要望だと私は思うのであります。ただ実際問題としては、お話が出ておられますように実際に医者がなかなか行ってくれない、保健婦等も行ってくれないというようなことで、やむなくどこか中心のところに病院ができれば、そこへ何とか医療のときには行くのだというところは、これはもうやむを得ることだと、私はこう思ふのでございます。

したがって、先ほど来だんだんお話が出ておりますが、自治省としてのこういう広域市町村圏をつくっていくということについての考え方は、そういう広域市町村圏の中に包含をされておる多くの人口の希薄な、いわゆる僻地といわれておるようなところに必要なものを置くことができないから、それを中心都市に置くということによって解決をしていこうという案は考えただけのもので、はもとよりないものでありまして、先ほどちょっと消防のお話が出たのでありますが、消防など

にございまして、先ほど下伊那のお話が出ましたけれども、たとえば下伊那のような広い地域のところ、中心のところにちゃんとした消防施設があるならばあつたいたしたものをつくらぬでもないじゃないか、こう申しまして、火事のような一刻を争うようなときには、やはり比較的近いところに相当な消防施設を置かなければならないというところは、これはもう言うまでもないのであります。そういう点の自治省としての指導方針なり、あるいは財政的な裏打ちをするという場合には、そういうところを相当きまかく配慮しておるのである。広域市町村圏の中心のところ、何でもかんでも一切集中的に持つていって、あとはそれを利用させればいいのだという簡単な考え方を自治省としては持つておるはずは全くない、実は私はかように考えておるのでござい

ます。

○林(百)委員 わかりました。

最後に、これは一部事務組合の議会の問題ですが、これは同僚の佐藤議員も質問されたのですが、一部事務組合の議会と本来の自治体の議会との関係で、われわれとしては自治権が侵害されるというように考えて、それでこの法案について反対の態度をとっているわけですが、

一、二の例をあげていきますけれども、たとえば組合議会の構成と議員の選出の問題ですけれども、自治法の二百八十七条の規定によりますと、組合議会の組織と議員の選出方法は規約で定めるとされているわけですが、実際には、私のほうに現にいま行なわれている広域行政区域に行きまして、佐久地域の広域行政組合の場合を調べてみたのですが、議員定数が三十四名ということになっております。それで市は議員が三名、町村は二名ということになっているのです。そのうち一名は議長と定められているわけですね。そういうわけですから、各構成市町村を代表してくる議員の数は非常に少ないわけですね。二名で、しかも一名は議長ですから、そうしますと、たとえば社会党だとか共産党だとか、本来の町村へ戻れば

ちゃんと議事に議席を持つ、そういうところの会派の議員が事務組合に出られないわけですね。

それからもう一つの問題は、今日の一部事務組合でも、一部事務組合で処理する事務については市町村議会において十分の審議をする機会が与えられておらないということですね。要するに簡単な報告で処理されるという可能性があるわけなんです。しかも、今度の複合事務組合によれば、自治体が本来やるべき実質的に複合事務組合へいろいろ持ち込まれてきて、その事業量も非常に多くなるし、地域住民にも切実な影響を及ぼす問題になってくる。しかもその審議は組合の議会で行なわれる。組合の議会でなされた結果だけが報告されるということになりますと、そうすると、本来の自治体でまだ絶対多数を取っておられない社会党とか共産党とか、こういう会派の意見というのはどうやって反映するのでしょうか。大体議長さんというのは、地方へ行きますと自民党系の方が多いので、そうすると、自民党さんの意見だけで事務組合が運営されることになるかと、これは民主化に逆行することになるわけなんです。しかもきまっちゃったこととあとの報告だけだということになりますと、各自自治体に本来ある社会党や共産党の議員というのは、そういう重要なことの議決や内容の審議に参加できないということになるんじゃないでしょうか。この点、どうでしょう。

○林(忠)政府委員 その問題は、今度設けます複合事務組合のブローの問題ではなくて、要するに一部事務組合制度全般に共通する問題であると考えます。

そこで、確かにおっしゃる通りに、たくさんの方の意見を反映しようということで一部事務組合に出る議員の数を多くすれば、十カ町村も入った一部事務組合の場合にはやはり膨大な議会というものができる。それもまた事務の効率化、合理的な運用について問題がある。さりとてそれを少なくすると、もとの町村に返った小会派が出られないという問題は、まさに理論的には指摘された

とおりでございます。

ただ、私たちがこれについて考えておりますのは、一部事務組合というのはあくまでもそれ自体が独立した団体ではなくて、もちろん独立な法人格を持っておりまうけれども、その実質は、関係市町村がまさに意思の合致に基づいた共同処理機構の一つである。そこで、一部事務組合の一つ一つの議案についての審議ということには関係市町村の議員の方は参加できないことはおっしゃるのとおりでございますけれども、一部事務組合の全体的な運営については、それこそ運営自体が、毎年毎年関係市町村が出します一部事務組合への負担金その他によって、それを基礎にして、かつ関係市町村の合意の上で仕事が行なわれている。そういう事態から、その関係市町村が、その一部事務組合の運営について今後どういうふうな改めるべきか、どういうふうな持つていくべきかという意向を関係市町村の議会でも御議論になって、関係市町村の意向として今度一部事務組合に反映させる。いざ間接にならざるを得ない、そういう手段のもとに一部事務組合にチェックを加える以外には現在どうも手が無いと思います。

それじゃまずいからということになりますと、これを共同処理するための機構をさらに飛び越えて合併というところまで行ってしまうという話は徹底しないことにはなりますが、それではやはり個々の市町村の自主性なり独立性なりその他の問題がございまして、個々の市町村はそのまま置き、そこでやるべき合理的な仕事はそこでやらして、ある種の仕事について共同処理機構をやらうとする場合は、それぞれの町村を代表して数少ない議員が出ておられる、その議員を通じてそれぞれ市町村の意向を反映させる。その意向を反映させる方法について、それぞれの町村の議会でも十分御議論していただくという間接的な手段を通じてやる。またそれである程度、十分と言ったらあるいはしかられるかもしれないけれども、関係市町村のたとえ小会派といえども意向というものは政治的に反映していくものであろう、そういう

うふうに考えております。

○林(百)委員 しかし、この複合事務組合ができませんとそれは間接的になるのじゃないでしょうか、各自自治体の持つてくる議会の意思の反映というものは、直接的には複合事務組合の議会が審議してきめるわけなんです。そこにはおそろく、町村では議長とあるいは首長が出ていく。あるいは市でも三名ですから、おそろく絶対多数の与党が出ていくというだけですから、あなたの言うようなことにはならないのではなからうか。しかも財政的に大きな負担を持つ中核的な市の発言というのが非常に強いわけなんです。それでわずかに二名しか出てない、議長と首長だけが出ていくというふうなそういう形では、そういう財政力の弱さ、しかも仕事に対してはいろいろ切実な要求を持つておるところの町村の意見がその複合事務組合の議会に反映されない、そういう要因が出てくるように思うのですが、どうでしょうか。

○林(忠)政府委員 それはございまして、複合事務組合だけの問題ではございせんが、現在の一部事務組合制度そのものもそういう要素を持つておるわけでございます。したがってそこでは本来の住民の意思の反映が、それぞれの個々の町村の議会のように直接でなく、町村というものを間に介した間接になるということとまさに御指摘のとおりでございます。

ただ、明治以来この一部事務組合制度がございまして、それが二カ村の学校組合という規模の小さいものから、十何カ村も入った大きな医療組合その他もございまして、そういう点、比較的に今日まで問題なく運営されてまいりましたのは、個々の町村の仕事と違って、一部事務組合に持つていく仕事というのは、それができまうときにか、関係町村が全部、これは一緒にやろうじゃないかというある種の一つのコンセンサスの上に立ったものであるがためであらうと思ひます。その意味では、今度の複合組合をつくりまして、その複合組合に預ける仕事をどうするかというところはそれぞれの市町村で十分御議論になつて

おきめになることだと思ひますので、一つのそういうコンセンサスの上に立つておつて、一部事務組合の政策自体が、たとえば主義主張といふか、ものの考え方によって右に行ったり左に行ったりする事項は比較的少ないものではあるまいか。病院とかごみ処理とか、一定のきまつた仕事について、まず出だしがコンセンサスの上に立つており、毎年の運営がそれぞれの市町村の負担金の上に立つておる、そういう事情から比較的にままだと申します、それはこの複合事務組合ができて同様であらうというふうに考える次第でございます。

○林(百)委員 そういふ一部事務組合が持つていふ矛盾が、複合事務組合になるとな拡大される危険があるように思ひますね。たとえば、複合事務組合に参加しているある町村の議会では「ノー」という意見になつた、それが複合事務組合の議会へ行つて特殊な議決方法、まあこれは規約でいろいろきめるんでしようけれども、イエスということにきまつてしまつた。そうすると、本来「ノー」であつた町村の議会の意見というものは複合事務組合へ行くとイエスの中へ巻き込まれてしまふわけじゃないでしょうか。しかも自分に関係のない仕事にまで関与されることになるわけなんです。こういう制度を……「それが民主主義だ」と呼ぶ者あり。いや、民主主義の原則はそうじゃなくて、自治体が「ノー」であつたら「ノー」で、いまの自治体の単位で「ノー」なら「ノー」を貫かせべきであつて、自治体が「ノー」であるにもかかわらず、複合事務組合へ行けばイエスになるということになればそれは自治体を形骸化することになる。いみじくも自民党の議員の諸君はそれが民主主義だと言ひけれども、自民党の諸君の言う民主主義というのはそういう、自治体を形骸化することとが民主主義になることになるといふように私は心配して居るわけですね。だからこの部分については与野党がちつとも一致できないんで、だから区長公選だけを早くやれと最初に言つたわけ

なんですけれども、そういう点はどうなんです。全く市町村の自主性というものは形骸化されていくんじゃないでしょうか。

○林(忠)政府委員　そもそも一部事務組合というのは関係市町村の合意の上に初めて根拠があり基礎があり、その合意がくずれてしまうと基礎を失ってしまうので現実には動かなくなると思っています。したがって、数字的には先生のおっしゃいましたような懸念は確かにあると思いますが、今度の複合事務組合の場合に、たとえば議決について特例を設けることができるということ、それに基づいて規約で定めるのも一方法でございまして、複合事務組合であれば全部が共通した事務ではございせんから、複合事務組合の議会の過半数の賛成のほかに、その事務に關係している町村出身の議員の過半数も要るとかというようなことをきめてまれば、關係のないところからの数の多数決によつてということも幾ぶん緩和されていくということ、そういう特別な議決のきめ方その他によつてある程度配慮もできるように実は考えている次第でございまして。

○林(百)委員　あと二点ほどで私の質問を終わりたいと思います。

私のほうの調査によりますと、広域事務組合の職員です、ことに事務局長というふうな非常に中核的な地位の人が、県の職員が天下つてきて、それが自治省の意向をくんで指導していくという方向が見られますので、実は佐久の広域行政組合の事務局長もそうだったわけですね。ひとつこれを調べていただいて、そういう本来の組合を構成している自治体から出るならまだしも、それがまた上から天下つてきて、それがしかも中核的な地位にあるということになりますと、ますますそれを構成している自治体が形骸化される可能性がありまして、これはひとつ、ここで数字を出してと言つても無理かもしれません、わかつていたる答弁していただきたいし、その点はひとつ洗い直していただいて、自主的に、やはり一部事務組合にしても、できるだけその地域の自治体の意思

が反映するような方向へ行くような努力をする必要があると思うのですが、その点、どうでしょうか。

○林(忠)政府委員　数字のところは現在押えておりませんけれども、こちらが必ずそういうところは県から優秀な人間を天下らせろというふうな指導は絶対いたしませんし、かりに県から人を借りてまいりまして、借りていいますか、もらつてまいりまして、私たちのほうがそれを通じて、さつき先生がおっしゃるような、何でもまとめてしまえというふうな指導も毛頭するつもりはございせん。県から人を借りてくるというのは、ある意味ではその人はその地元出身かもしれないし、あるいは県の行政に長く携つて、ある意味では、地域から出るのと違つてその地域性というものにわづらわれないとか、ある意味ではある程度広い視野を持つていられるとかいうところを買つて県から人を下さいということはいわれる場合もあると存じますが、それが地域の実情を無視してどんだんかつてにやつていくということであれば困りますので、そういう運用はされないように、あるいは県としても十分配慮していただくと思ひますけれども、私のほうも常に全体の運用は気をつけていきたいと考えている次第であります。

○林(百)委員　ではこの一問で終わります。大臣、いろいろ質問をしてまいりましたけれども、いまだある広域市町村圏の一部事務組合でもいろいろ問題がありまして、それを構成している自治体の自治権というものがだいぶ薄められている危険性があるわけなんです、いま出されておりますこの複合事務組合によりますと、これはどういふものでも持ち込むことができるようになってくる。それはまた、その組合を構成している自治体の一部がノーでもあつても、一部がイエスならばその仕事を組合としてやることのできる。その組合の議会には、さつき私が申しましたように各自自治体を代表する者が二名かそこいらしか出ない。それは一人は議長で、一人は多く首長だのといふようなことになる。

そこで、その組合でできたことは、この法案によりまして事後、議決があつたときに通知するということになつて、議決があつた後に議会の審議になる。林さんの言うには、その前にいろいろ問題がわかるから、議会であらかじめ審議していくこともできるじゃないかと言いますが、法文からいうと、当該議会の議決があつたときは議決を報告するということになつてゐる。となりますと、これはやはり野党のわれわれが心配しているように自治体の自主権を侵害することになるんじゃないか。

いまだどうして急いで、各党が一致しているこの区長公選、何回も言うのですが、それをもあえて無視して、これを抱き合せていまだどうしてもやらなければならぬのか。区長公選ならきょうでもきまるわけなんです、それを、これがあるためにわれわれは東京区民の皆さんの期待に、一日でもできることが、こたえられなくて、こややつて審議を続けなければいけないという実情にあるわけですね。これをこの東京の二百万の区民が要望している区長公選とどうしてもくつつけて、これをいいますやうなわけにはならないという必要性ですね、これはどうしてあるのか。それはいろいろの審議会の答申などにあるということとはわかります。しかし、いまだ一部事務組合でも、広域市町村圏の事務組合へ行つてみますとやはりいろいろ、事実上そこを構成している市町村の自治権を形骸化するような危険な傾向が見られているわけなんですから、これを当然除いて、共産党や社会党の言うように、区長公選をさつきやうでもきめて

きょうきめるといふべきです。それから、それからこの問題はもう少しいろいろ洗い直して、そして審議にかけるということがどうして考えられないのですか。私はどうしてもわからな。非常に意地の悪いやり方だと思ふのです。自民党や各党が一致して協力できるものへ、どうしても野党が賛成しないものをくつつけてきて、おまえはこれを食べたらこの毒も一緒に飲

めと言ふのと同じだと思ふのですよ、このまんじゅう食べたつたらこの毒も飲めというのと。それはわれわれは選ばざるを得ないわけなんです……(「東京だけの問題ではない、全国の問題だ」と呼ぶ者あり)いや、全国の問題であるからこそ、自治権を形骸化するようなことをわれわれは慎重に審議せざるを得ない。こんなものを、東京都民が一致して要望しているものとくつつけてこれでは困るわけなんです。そこを、どういうことなんです。

○町村國務大臣　先ほど来いろいろ御質疑をかわしてこれたのを私もよく伺つておつたわけでありまして、自治省としては、いま御指摘のございましたような、地方自治体の自治権を形骸化するというようなことは実は全く考えていないのでありまして、もしそういうようなことをあえてするということであるならば、自治省みずからの自殺行為と考えるを得ないのでございまして、さういふことはもとより考えておりません。

先ほど来、いろいろな点について御懸念についての御指摘がございました。この点は、失礼でございまして、私も、やと思ひ過ぎをしておられるのではないかと感ずるところも私はございまして、けれども、しかし運営上については、ただいま御指摘になりましたことはわれわれとしてもひとつ今後十分念頭に置きながら、いやしくも、この複合一部事務組合をつくることによりまして、これを組織しておりますところの各単位の地方自治体の自主性がこれによつてそこなわれるといううなことは絶対に防止していかねければならぬ、こいう基本的な考えで私どもは進んでまいりたいと考えておるのでございます。したがつて、野党の皆さまの言われておりますことと私どもの考えとの間には、実はあまり大きな違いは実質的にはないのじゃないかというふうな考へておるのでございまして、そういう趣旨から申しまして、この法案はぜひひとつ御賛同をいただきたい、こう考へておる次第でございまして。

○林(百)委員　私の質問は終わります。

○伊能委員長 この際、午後二時から再開することとし、暫時休憩いたします。
午後零時二十一分休憩

午後二時九分開議

○伊能委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

質疑を続行いたします。折小野良一君。

○折小野委員 今回の地方自治法の一部改正について御質問申し上げますが、まず最初に特別区制に関する改正につきまして……

東京と申しますと、これは何と云ってもわが国において最大の大都市でございます。今日、地方行政の問題の中で大都市行政というのは一つの大きな問題になっておるわけですが、その東京におきまして特別区制というものがあろうということは、大都市行政の一つの方向として特別区制というものがあろうことなのか。あるいは、東京は日本の首都である、そしてまた江戸時代以来の歴史的な経過を持っておる、こういうような面からいまして、特別区制というのは東京だけの特殊な制度、こういうふうな認識をされておるのか。自治省における基本的なお考えをまずお伺いいたしておきたいと思ひます。

○林(忠)政府委員 先生のおっしゃいます、むしろ後段に近い感じを私たちが持っております。東京都の特別区というのは多少沿革的な意味がございまして、だいぶ長い間、法人格を持ち、議会を持つておったという歴史がございまして、そのほかの大都市、名古屋、大阪、その他はすべて行政区で来ております。

大都市行政というのは、その部分部分の自治意識、独立性というものと、それから全体の統一性というものの調和を常に考えていかなければならないものでございまして、今回の特別区の改正というのは、その意味でいけば、どちらかといえ部分部分の独立性を強めるといふ方向にいくことは確かでございます。この改正の意味からし

て、あるいは先々、つい数年前の東京と同じように名古屋が育ち、大阪市が育った場合に同じことを考える余地があるかというところは、予想される点ではございませうけれども、現在のところ、特別区というのは沿革その他から考えて東京都だけのものである。これを近い将来、名古屋とか大阪とかあるいは北九州とかに広げるといふ考え方は、現在のところ全くございせん。

○折小野委員 次に、現行自治法における特別区の区長の選任制、この問題に關連をいたしまして、特別区の性格というものが法的にいろいろ問題になっておるよう聞いております。判例からいまして、東京都の特別区は憲法にいういわゆる地方公共団体でない、こういう意見もあり、あるいはまた憲法にいう地方公共団体である、こういう説もあるようでございまして、今回の改正によりまして、そのような説の根拠になる制度というものが基本的に一つ変わってくるわけでございます。

したがって、そういうことになった場合、すなわちこの改正案が通りまして、そして区長公選というものが実施される、こういうことになった場合の東京都の特別区というものは、憲法にいうゆる地方公共団体であるかどうか、自治省としてはどういふふうにお考えになっておりますか。

○林(忠)政府委員 今回の改正によりまして、特別区は区長の公選制も採用する、事務も原則として一般の市並みに近づけるというような意味からいけば、特別区の自治体としての独立性を強める方向であることはまさに間違いないと思ひますが、しかし政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるといふ、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。

その理由は、一応独立性を強め、区長の選任方法も区民の直接選挙にまかせることにはいたしたものの、なお特別区二十三区を通じての一体的な事務を、他の団体では市が行なうべき事務を都に保留するものが残っておりますし、さ

らに課税権の問題、それから財政上の独立性につきましても、従来より強めますものの、なお東京都の調整機能というのを残しておる。それから都と区との間の事務についても、都に調整例をつくるという権能はそのまま残しております。そういう意味では、大都市としての一体性という意味でなお都に保留されている事務なり権能なりが相当残っております。したがって、特別区の法的な性格としては従来の延長上にあるといふふうな考え方になっております。

○折小野委員 憲法の第九十三条には、公選された議員による議会を持つことと、それからその団体の長が直接住民によって選挙をされる、こういう二つの要件を掲げて地方公共団体というものを規定をいたしておるわけでございます。その内容の実態につきましては、ただいま御答弁がございましたようにいろいろな程度はあるうかと思ひますが、憲法が明らかに示した要件からいいますと、今度の区長公選制によって二つの要件を特別区は備えたといふことになってまいります。

といたしますと、憲法が掲げる地方公共団体である、こういうふうにはつきり申していけないんじゃないでしょうか。従来からの考え方の延長線上にあるといふことは、なおそこに疑問があるといふことなんではないでしょうか。

○林(忠)政府委員 憲法は、憲法でいう地方公共団体に当たるものはこれらの要件を備えなければならぬと書いてございまして、その裏返しでこれらの要件を備えたものを憲法上の地方公共団体と呼ぶのだという考え方はとっておらないわけでございます。

そこで東京都の特別区の性格を見ますと、大都市行政のいわゆる個々の区域の自治権、独立性と、それから全体の統一性との調和の上に常に立つ。逆にいえば、個々の区域が仙台とか広島とか、ほかの市に比べてある程度、統一性の前に譲歩して、その権能の一部を都に譲っているという形になりますので、これが極端になります場合は自治体としての性格を失って行政区になって

しまいかと存じますし、それから法人として法人格を持ち、それぞれの独立の機関を持つ自治体としての性格を備えながらも、全体としての調和性の前に譲歩して一部権能が少くない、ないしは課税権も少ないという場合、都の内部機構という性格と独立の自治体という性格が、その度合いによっていろいろ判断されるわけでございます。

今回、先生のおっしゃる通りに、直接公選の議会、長を持つという性格は備えますが、それによって憲法九十三条にいう地方公共団体に直ちに特別区がなるといふふうには考えておらないわけでございます。一つは特別法人として、憲法上の地方公共団体に保障されました二つの機能は備えますが、そのほか全体の権能とか財政権その他から見て、なお大都市機構の一環であるという性格も残しておる。その意味で、今回の改正が特別区の性格を変えるものではないという考え方に立っておる次第でございます。

○折小野委員 それじゃもう一つ前の段階でお伺いします。

憲法九十三条におきましてはただいま申し上げましたような地方公共団体の要件というものを定めております。これを受けました地方自治法の第一条の二におきましては、地方公共団体を普通地方公共団体と特別地方公共団体というふうに分けて、具体的に特別地方公共団体はどういうものかというところをここに書いてあるわけでございます。その特別地方公共団体の中には東京都の特別区も入っておりますし、一部事務組合、こういうものも入っております。これを比較してみますと、形式的な要件と実質的な内容という問題はあろうかと思ひますが、憲法の九十三条の規定と地方自治法の第一条の二の規定、これとどうも符合しない面があるように考えられるわけなんです。この点は、憲法と自治法との関係として別に問題はございませんのですか。

○林(忠)政府委員 憲法が九十三条に「地方公共団体」ということばを使っておりますが、その定義はもろんでおりませんので、もっぱら解

積にゆだねられるわけでございます。

そこで、これを解釈いたします場合に、憲法にいう地方公共団体というのは、いわばゼネラルなといひますか、一般的な、しかも総合的なと申しますか、こういう地方公共団体をさしているものであつて、わが国の場合には府県と市町村がこれに当たる。そのほかに特殊な目的を持つ地方公共団体として、自治法に規定する法人格を持った団体として、御承知のとおり特別地方公共団体として一部事務組合、全部事務組合、役場事務組合それから財産区、事業団と、こうございまして、そのもう一つの種類として東京都の特別区があるわけでございまして。ですから、この場合は憲法上には地方公共団体には当たらないけれども、自治法の中の一つの体系、わが国の地方制度を定める体系の一つとして、一つの特殊目的を持った地方公共団体という中に特別区が位置しておる。ただ、この特別区は特別地方公共団体のうちでは最も普通地方公共団体に類似しておる形態を持っておるわけでございまして、この方向と申しますか、それがどんどん進んでいく場合には一般の市と何ら選ぶところがなくなつて、これを憲法上にいう地方公共団体に見ざるを得ないということも、制度のいじり方によつてはその段階にいくことが予想されます。現在はまだそこまではいっておらない。ということに逆に、東京都の二十三区の区部においては、ある面では都が一般の市町村の背負うべき機能を背負つておる。それから特別区も今度事務がさらに移譲されておる。その機能を背負うものが大きくなつておるが、それは他の市町村の域にまではまだ達していない。そういう意味でこういう改正を御提案しているわけでございます。

したがつて、自治法の中に、憲法でいう地方公共団体ではないけれども、地方公共団体としてあげておられます幾つかのうちの一つだというふうな見方をすれば、必ずしも憲法と自治法の一途の二つの間に矛盾があるとは言えないのではないかと。憲法上の地方公共団体として都道府県、市町村を

考え、さらに特別な目的を持った地方公共団体としてそれ以外の幾つかの種類を規定する、こういう考え方で統一的に理解できるのではないかと考へておる次第でございまして。

○折小野委員 憲法の九十三条と自治法の一途の二、この二つの規定を並べて考えました場合に、地方公共団体というものの実質的な性格を考えれば、大体いまのような御説明は成り立つとかと思ひますが、法的な形式という面からいいますと、自治法において普通地方公共団体と特別地方公共団体とに分けておる地方公共団体というものが、直ちに憲法上の地方公共団体にそっくりそのまゝ同じものだというふうにはまいらぬような気がいたします。そういう面からいいますと、何もきやうの問題じゃないのですが、自治法でできております地方公共団体のきめ方というのは、地方公共団体と準地方公共団体、むしろこういうふうな形に規定すべきものじゃないか、こういふふううに考えるのですが、いかがでございませうか。

○林(忠)政府委員 まさにそういうきめ方と申しますか、たまたま現在の地方自治法で特別地方公共団体といつておるものは、いま先生のおっしゃいました準地方公共団体に当たるものに当たつておるわけでございまして。ただ、すでに廃止をされましたけれども、特別地方公共団体の中にかつて特別市という制度がございまして、これが現実にもしどこかで施行されておるとすれば、この特別市は憲法上の地方公共団体といわざるを得ないといふものであつたはずでございまして。したがつて、自治法でいう特別地方公共団体というのは、「特別」と名前がついておるから憲法上のものではないといふことでは全くございせん。特別地方公共団体のきめ方の中には、かつての特別市のやうに憲法上の団体と考えざるを得ないものが入つてくる可能性も十分にあるし、現在の東京都の特別区も、これからの改正によつてより自主性、独立性が徹底してまいりますれば、あるいは憲法上の地方公共団体、一般の市町村と変わらなないと考へざるを得ないようなことも将来はあり得るのじやないか。そういう方向の改正を今度御提案し

てございまして、現在ではなお徹底を欠いている。そういう意味で従来の性格の延長と考へつつ、また大都市の一体性とそれぞれの区の独立性の調和をどこに求めるかという手探りの上の改正でございまして、憲法上の性格そのものは変えないといふ考え方の上になつて対処した次第でござい

す。

○折小野委員 次に、現在の制度のもとにおきまして、区長の選任の方法に事実上準公選、こいう方法が実施されてまいりました。この方法といふのは、これは現行法制上は本来企図されてないやり方であらうといふふうに考へるわけでございまして。こいうやうな事実上の問題に對するいろいろの評價、いろいろの考へ方、こいうものもあつて、今回の区長公選の採用といふことになつてきておるのじやなからうかといふふううに考へるわけでございまして、今日まで事実上行なわれてきた準公選、こいう事実についての自治省としての見方、とらえ方あるいは評価と申しますか、そいういふものについて一般的な御意見をまづお伺ひいたしておきたいと思ひます。

○林(忠)政府委員 いわゆる準公選といふのは、区長公選制が廃止された直後から、東京都の特別区の住民の間に区長は自分の手で選ぶべきだといふ一つの住民運動といふのが起こりまして、結局はそのある種の高まりからこいうやうな姿にまで発展していったものと受け取つております。

そこで、準公選自体を考へますと、法律的には多分に疑問があるといふことをわれわれは言ひ続けてまいりました。現在の、区議会でも都知事の同意を得て選ぶといふのも一つの選任制度、言つてみれば間接選挙のやうな形でございまして、それなりに一つの意図と一つの意味を持っていたわけでございまして。そこで区民が直接選挙するのではなくて、区民の代表の議員の多数でもつてきめる。間接に区民が選ぶ。しかもそれも、東京都区一体性の見地から都知事の意味もそこに加わる。都知事の同意を得てといふ、これも一つの意味のある制

度だつたらうと思つております。

これに對して準公選といふのは、本来議会が白紙で選べるべき、言つてみれば議会に完全に権限がゆだねられておるその区長の選任について、議会にある種の制約を加へることになる。たとえば準公選条例のきめ方いかんによりましては、これははっきり法律の意図しないもの、法律違反ともいへるものでございまして、準公選条例によつて、最高点の当選者をもつて区長にすることが議会に義務づけられるやうなことになるのは明らかに違法であるといわざるを得ない。しかし現在制定されておりますのは、少なくとも字句上は投票の結果を参考にするだけにどまつておりますので、言つてみれば、区議会が自分で候補者をきめる場合に世論調査をするのと同様のものではないかといふ見方もあるし、条例のきめ方で、参考にするといふこと、区議会の自由意思を拘束しないのだといふことをしておればはつきり違法とは断定しにくい。しかし実際には、投票が行なわれ、最高点者がきまると、事実上は区議会が拘束を受けることも間違ひない。そいう意味では現在の法制度の予期せざるもの、法的には多分に疑問があるものと思つておつたわけでござい

ただ、これは純粹な法律理論でございまして、實際問題としては、これだけの住民運動が起こり、現に準公選条例が制定され、現に準公選が実施されるという事実を受けとめなければならぬ。んし、その事実を肯定いたします場合には、法的にそうはつきりしない姿のままでとどまるよりも、この辺で法的にもむしろはつきりした姿にしたほうがよりベターと申しますか、住民のほうにも疑問点がないといふことで、今回の改正に踏み切つたわけでございまして、この改正が成立いたしますすればこの準公選といふものはその姿をなくしますし、いま私が申し上げましたやうなまいな点、疑問といふものも一掃される、そいうふううに考へておりますので、従来の準公選についてはそいう考へ方で対処してまいつたわけで

でございます。

○折小野委員 この準公選につきましては、各区におきまして、いろいろな内容はあろうかと思いますが、条例のできておるところもあるようでございます。それに対する考え方、ただいま局長からお話ございましたが、違法の疑いがある、こういうような見解はすでに発表されておるようでございます。そういうような場合に、今回の場合はこの公選制が採用されることによりてこういう事態は一応解消されることになりまして、それからそれで解決つくといはしても、すべてがそういう形で解決つくとはやはり言えないだらうと思うのです。そういうふうな違法の疑いがあるような条例ができる、こういうような場合におきまして、いわば上級団体と申しますか、都あるいは自治省、こういうような立場におきましては、そういうものに対して本来どういうふうな処理すべきだというふうにお考えになりますか。いままではいろいろと見解は述べておられるようでございますが、しかしそれは見解を述べたにとどまるし、片一方のほうはそれを聞いたにとどまるというところのようなんです。一般的に、こういう場合に對して何らかの措置を必要とするという事態は間々起こってくるのじゃないかと思えます。そういうような場合の、この場合でいいますと都知事なりあるいは自治大臣なり、そういうような立場における処理の方法と申しますか、あるいははなすべき責務と申しますか、そういうものはどういうふうにお考えたらよろしいのでしょうか。

○林(忠)政府委員 法治国におきます最低の原理は、現在有効な法律が制定されております間は、その法にもとる行為があればそれを是正するというところに全力を傾けるのが国民の責任であり、行政当局の責任であらうと考えます。ただ、法律もやはり人がつくったものでありますから、すべての意味で万全ではないというところは十分考えなければならぬし、社会経済情勢の進展その他によって事情が変更してまいりました場合に、現在の法規をたてにとつてといいますが、それ一点ばかり

で対処することがはたして全体としての妥当性かどうかというような問題にもしばしばぶつかる。そういう場合には、現在の法制に違反する状態がある間はそれは正につとめることが責任であると同時に、そういう状態があるという根本的原因を探りながら、その法制度の現状への適応ということ、言ってみれば法制度の改正ということも常に研究を怠つてはいけないという気がいたします。

この場合も、区長の準公選ということは法的に疑問がある、条例の制定字句いかにによつてははつきり違法であると考えられます場合に、その違法であることを表明し、それを善導する努力とともに、一方においては、社会情勢の変転、それから住民運動の高まりというものも考慮に入れた場合に、今回は法改正によつてこれに對して対処するといふ態度をとつたわけでございしますが、常に法改正によつて態度をとる、あるいは常に現在の法律を金科玉条としてそこへ引っぱり込む、どちらに徹することも、そのときの事態に對してはあるいは間違ひであることもあるのではなからうか。そういう反省を常に続けながら、法治国としての最低の基準というのを常に守っていくということにつとめなければならぬと考えております。

○折小野委員 ただいまの問題に關連をいたしまして、こういうようなことが起こつたその原因は、それぞれの区議会における区長選任権、これを行使しなかつた、あるいは行使することができなかった、そこに一番の根源があるように考えられるわけなんです。権利を正しく行使しないというところによつていろいろな事態が発生をしております。それをそのままやむを得ないということとで放置するか、あるいはその不行使に對して何らかの方法を講じてあくまでも行使するようにならなければならない、あるいは不行使によるいろいろな弊害その他をなくすために、その権限を行使しなかつた組織自体を変えてしまふのか、いろいろなこと考えられると思うのですが、行政法の上、こういう権限の不行使というものについては

一般的にどういうふうにお考えたらいいのか。たとえば個人でございしますと、当然なすべきことをやらないで一定の損害あるいは危害を及ぼすという者に対してはいわゆる不作為犯、こういうような考え方もある一応成立つておるわけでございます。しかし、事は行政法上の問題でございしますから、個人に對すると同じようなわけにはまいりますが、思うのです。ところが、議会が当然なすべき権限をなさないというの、議会そのものがその使命を果たしていないということになるわけなんです。が、そういう点については、この問題に限らず、もつと何とか考えていかなければならない面があるのじゃないか。そういう面については自治省としてはどういうふうにお考えになっていきますでしょうか。

○林(忠)政府委員 この前の、公選制を廃止しまして、国会で現在の制度に法律を改正していただきました時点で、まさか区議会がこの権限を行使せずに、一年以上もわたつて放置するなどということは全く考えられもしなかつたことであらうと思ひます。区長を選ぶというところは、いやくも自治体として最も基本的なものでございします。で、各区の議会でそれを選ばないで放置するなどというところは考えてもみない。現実には、議長は、もめながらも必ず選んでおられますが、場合によれば議長よりもよほど重要な職責であるべき区長というものを議会が選ばないなどというところは考えてもおりません。したがつて、こういう事態に對して何らかのよから強制する手段ということもあえて法律には規定していません。

す。かりにそういう形でも、区長というものが一日でもなければ済まないものであれば、議長のように議長がきまらなければ議会活動が動かぬものであれば、何とかしてでも選んだのかもしれませんが、放置したまま助役なり代理でもつて動いておつたというのが現実でございします。この制度は、当初つくつた当時思ひもなかつた欠陥を、現実の場合に當てはめてみる場合に藏しておつたといふことも言えるわけでございます。しかし、一つの合理的な間接選挙という制度でもございまして、いまの選任方法をそのままにしておいて、選ばない場合の規定を入れるというののも一つの法律改正の方法かとも思ひますけれども、あわせてまた逆に、そういう区長の不在期間が長かつたといふことも因となり果となつて、区長を住民が直接公選するといふ運動が高まつたといふことも考え合わせまして今回の改正に踏み切つたわけでございます。

そこで、御質問のこういう場合にどうするかといふことは、まさにその場その場で最も妥當な方法といふのを常に考え、行政指導に乗り出し、あるいは法改正を考える。その一つの方法として今回の改正案を御提案した次第でございします。その場その場の状況に應じた適切な解決方法にわれわれは努力すべきものだと思ふ次第でございます。

○折小野委員 いずれにいたしましても、これまで準公選といふことが行なわれてきまして、その結果として今回の公選制の採用といふことになつてくるわけでございますが、このことは、結局公選制を実現するための住民運動の成果と申しますか、そういうふうには評価するといふ見方もできようかと思ひますが、行政運営の責任者といふ立場における自治省としてはどういうふうにお考えになりますか。

○林(忠)政府委員 成果というところには何かの価値観が入つていふような気がいたしますが、現実にはわれわれのほうでは、成果と申しますか、こういう改正を考え、またこれに踏み切る結果をもた

らした大きな原因として、区長の不在と、それに刺激された住民運動というのがあるわけでございます。

そこで、区長をきめるには公選制にするのが、住民の運動もあるし、手っとり早いというか、最も明快な方法であることは間違いがない。しかし東京都の特別区の場合は、かつて公選の制度をとり、そこにいろいろなデメリットを生じてそれをやめたという経緯がございますので、いかに住民運動の音が高かろうと、あるいは不在期間があつて現在の制度の運営がまざるかと、その前にデメリットがあつてやめたという経緯を考へないで公選に踏み切るといふことはどうしてもできない。

そこで、それらをあわせ考へまして、今回公選に踏み切ると同時に、たとえば事務の移譲であるとかあるいは人事権の確立という改正を同時に行なうことによつて、前に公選制であつた時代のデメリットの恩を再び繰り返すまいという努力を払いつつ、こういう方向に改正を決定したわけでございます。それは住民運動の成果といえますが、その重要な原因であり、区議会の運営がまざるかつたことと、それに刺激された住民運動の高まりといふのは、これらの改正を決定する大きな動機となつたことは間違いございません。

○折小野委員 だいたいのお話にもございましたように、東京都の特別区の区長の選任の方法につきましては、過去におきまして公選制も経験をしたいたしました。そしてまたそのデメリットを改めたいという意味におきまして、いわば間接公選制といふんです。それに近いような、議会が知事の同意を得て選任をする、こういうような現行法も経験をしてみたいわけでございます。そして再びここに公選制を採用しようということになつたわけでございますが、方法につきましてはいろいろと考へ方もございましょう。そしてそれぞれの制度にはそれぞれの制度の一長一短というものがあろうかと思ひます。世の中が進むと同時に、それに対応する行政もまたいろいろ変わつていかなければ

ならないかもしれませんが、しかしそれはやはり過去の経験を踏まえて、そしてまた過去にありまじたいいろいろなデメリット、デメリットを検討しながらよりよいものにしていくというのが当然なことであるというふうな考へます。

そういう面からいたしまして、今回の改正は当然、今日までの公選制のいろいろの難点を克服しながら、よりよいものというところで考へられたことだといふふうな考へますが、具体的には、前の公選制と今回の公選制との間の差と申しますか、そしてその中においてどういふような難点をどういふふうな改めて今回取り入れたのか、具体的な点がございましたらひとつお知らせをいただきたいと思ひます。

○林(忠)政府委員 だいたいもちよつと触れたつもりでございますが、前の公選制を採用したときのいきさつは、何といつても占領時代において、戦前のわが国の体制をいゆるアメリカ流の民主主義体制にあらゆる面において改めるといふその一環として、とにかく地方自治体の独立制を強め、従来任命制であつた知事も公選制に改める、市町村長も直接公選にする、婦人に参政権を与え、という一連の民主化の一つの項目として区長の公選制も採用した。そこで何らかの考慮を欠いていたとすれば、公選制は採用しながら、特別区といふものの立場が公選制の首長をいまだに値しないと思ひます。少し不十分なままで公選制に踏み切つたという面があるのではないかとわかれておりまして、その具体的なものとして、区に与えられた権限とそれから区の財政的な自主性の欠如、そういったものがあげられるわけでございます。

これは具体的にどういふことかと申しますと、公選で出てまいります以上、区長さんはいろいろ自分のやりたいことを公約に掲げて、住民の共感を受けて当選をしてこられる。ところが、当選をして区長のいすにすわつてみると、重要な権限はほとんどみんな知事が持つておる。自分の公約を十分に果たすだけの権限が与えられていない。か

つ自分の部下である職員はほとんどが都の配属職員といひまして、区長さんが人事権を持たない職員が幹部にすわる。幹部どころじゃない、当時は九〇%以上配属職員だつたようでございますけれども、人事権も持たない。財政的な自主性も与えられない。そういうところに非常にすわりごちが悪いと申します。違和感がありまして、そこに具体的には都と区との間の財源配分、権限の配分をめぐつて争いが絶えなかつたという事態が出てきたということがいわれておるわけでございます。

そこで今回は、先ほど申しましたような経緯を経て公選制を採用しますにつきましては、できるだけ従来のそういう都と区との不和、紛争を再び引き起こさないためというところで、公選制の採用と同時に、まあそれまでも住民の身近な事務は身近なところでいふことでいふ区へおろしてまいりました。今回は保健所をはじめとしてできるだけのものをあつて、公選で出てこられた区長さんのできる仕事の幅をできるだけ広げたいということ。それから人事の問題につきましても、長年やつてまいりました都の配属職員制度といふものもこの際思い切つて廃止をして、区長さんの人事権も強化する。財政権も、財政調整制度といふのはなお一部残してありますが、従来に比べて、より区の自主性が高まるような規定も入れまして、そういう点でも強めていく。従来の経緯かんがへましてそんな点に考慮を払ひまして、権限の拡大と自主権の強化と区長の公選といふのを三本の柱にして改正をしようということで、御提案をしておる次第でございます。

○折小野委員 今度、区長の公選制を実施するにあつては、事務をできるだけ区におろすといふことで具体的にいろいろな措置がとられておるわけでございます。基本的には、先ほどの御答弁にもございましたが、普通地方公共団体である市町村にできるだけ近寄せる、こういうような考へ方は改善が考へられておるようでございます。すなわ

ち、いわゆる自治権の実体といふものをできるだけ与えていくことだろうと思ひます。

ところで、東京都は御存じのように非常に過密な大都市でございますので、その実態といふものも当然考へられなければならない。その辺である程度やむを得ない面もございしますが、しかしできるならば市町村、と申しますより、市と同じような権限を区に与える、こういう方向で考へてまいります。今回の改正で残されたものにつきましても、経過的な問題もあるいはあるかもしれませんが、今後なお考へていっていい面がいろいろあるのではなからうか。

たとえば財政の問題につきまして、都区財政調整制度といふのが都の条例によつて設けられ、今日まで運営されております。これは今後ともそのまま継続していくことになるわけでございますが、しかしこれも考へ方におきましては、一般の市町村に対する地方交付税の制度を運用することもできないではないんじやなからうかといふふうな考へられます。

あるいは税源といひまして、固定資産税とか都市計画税あるいは法人税制、こういうものはなお都が持つといふことと、こういうものは、これに関連する都市計画事業等はやはり都がやらなければならない面が非常に多いといふことは一応言えるわけでございますが、こういうような財源につきましても、できるならば区の方で一般の市町村と同じように徴収をして、そして都との間の財政調整という意味において、いわば区から都に財源をやる、こういう形もとれないではないんじやなからうか。

あるいは衛生関係で、伝染病院とか隔離病舎、こういうものの設置、運営は都に残すという意向のように聞いておるわけでございますが、こういうような問題も、各地において、それぞれの市町村が単独でやる場合以外に、一部事務組合でその設置、運営をやつていくという例は現実にも非常に多いわけでございます。といたしますと、東京都の特別区をできるだけ市町村と同じようににし

て、したがって隔離病舎や伝染病院等につきましても一部組合でやっていくという手もできないことはないと思うのであります。

そういう面からいいますと、いろいろな面について実質市町村と同じようにしていく、そういうふうに自治権の拡大というものをもちとつと広げていく範囲は相当大幅にあるのではなからうか、こういうふうに考えます。経過的には、いろいろございましょうからある程度はやむを得ないと考えますし、また将来そういう方向もあるうかと思うのでございますが、自治省としては将来にわたりまして、そういう面についてはどういうふうにお考えになりますか、どういうふうにしていくかと考えておいてになりますか。

○林(忠)政府委員 今度の改正は、特別区を、できるだけ一般の市に近い権能を持ち、その自主性を強化しようという方向であることは間違いないと思いません。しかし、その方向のみが正しいと思っているわけでは実はございませんので、大都市制度がかかっている永遠の課題として、各部分部分の自主性、独立性、自治権内容の強化ということと、それから全体を通ずる一体性の確保ということとの調和を常に考えていかなければいけない。これが大都市制度の持っている一番むずかしい面だと存じます。しかも現在これだけ過密になったこの二十三区部分、東京都というものを考えます場合、たとえば大気のごれ、交通渋滞一つを取り上げてみても、全体として統一的な行政を進めなければ解決できない問題が、減るところか、ますますふえているという現状でございまして、むしろ世界の大都市制度、たとえばロンドンとかパリとか、大きな都市を考えますと、いかにして一体性を強めるかを苦労しているというものが、あるいはいまの時代の流れかもしれないとも思うような状態でもございいます。

こういう面にありますと、今回の改正としては確かに一つの試みと考えざるを得ないのでございまして、いままでの区長の選任制の実態その他から公選制をとるに伴いまして、先ほど言ったかつ

ての公選制のデメリットをカバーするために、その自治権を強める方向もあわせてお願いしておりますけれども、これはとりもなおさず、大都市の一体性の確保という点からいえば一体性の確保がしにくくなると申しますか、その辺の弱体化につながるものでもございいます。そこで、現在考えられて、おそろくこれはだいたいようぶと思われるものはあげて区に渡し、区の自主性を強めるという方向でございまして、区の自主性を強めるといって、な十三区を通じての一体性の確保のために、都にだけ残すべきか、あるいは財政の自主権について、もどれだけのものを都に保留すべきかということとは、一つの調和の問題としてその妥当点を考えていかなければいけない。これがわれわれの苦しい立場でございまして、もし特別区の自主性を強めることのみが善なりとすれば、いま先生のおっしゃったような体制をあげて今度やってみようというところも十分考えられますけれども、この一体性の確保という点でまたたいへん配慮しなければならぬ問題がふえているという現在においては、現在御提案しましたのが一つの限度だと考えております。

今後、社会情勢もいろいろ変化してまいりますし、都民意識、区民意識もさらに向上してまいります場合、より独立性を強めつつ、かつ一体性をそこなわないという段階になりますれば、いま御指摘になりましたような体制をさらに考えることもあり得ますし、反面、今回相当独立性を強めたが、これがまたばらばらになって、大都市行政の一体性の上で非常に支障がでるということになれば逆の方向の考えも考えなければいけない。そういう意味で、改正案の御審議をお願いしているのはいまの段階でわれわれは最善と思っておりますけれども、これは一つの試みと考えざるを得ないので、これが絶対正しいものであり、これ以上も以下もないというようなお話がましい気持ちには持っておりません。

○折小野委員 現実には、独立性と都の一体性と申しますか、そういう面との調和をはかりながら

現実に即してやっていかなければならない。そういう点は変わらないと思いますが、私は、自治権を与えるというところは、やはりそれぞれの区あるいは区の住民に責任を感じてもらおうということが一つなければならぬと思うのでございまして、したがってそういう面におきましては、ただ単に、独立性を与えることは一体性という立場からいってマイナスである、こういうふうに断定することはできないんじゃないか。独立性を与える、あるいは自治権を与える、その範囲内におきまして十分責任を感じる。東京都の中の一部である、そしてまた自分たちは区民であると同時に都民でもある。こういうような立場から考えますと、自治権を拡大するというところは、今後の大東京の行政運営の面におきましても決してマイナスではないんじゃないか。むしろそういう面を新しい区の行政の中に注入していく、期待をしていく、そういうところに今後の指導の重点を置いていくべきではなからうか、こういうふうに考えます。

もちろん今後の経過というものもございまして、それに応じていろいろ対応策を講じていかなければならない、こういうこともあろうかと思えますので、今度の改正によって問題の解決がついたというところで、これをひとつ契機といたしまして、東京都における行政のあり方あるいは大都市における行政のあり方、こういうような面から今後十分関心を持っていただき、あるいは積極的ないろいろな施策をやっていただければ、こういうふうになります。こういう点につきまして、大臣の基本的なお考えを少しお伺いをいたしておきたいと思えます。

○町村田務大臣 このたびの特別区の区長を公選制に移行するというところに関連をいたしまして、先ほど来行政局長からお答えを申し上げておりますように、区民のためにできるだけきめのこまかい行き届いた行政を推進させるという意味で、従来都にあったところの権限等をかなり区に移管をするということも、当然これと関連して行なわ

れておるわけでございますが、先ほど来だんだんお話のございましたように、東京都というものは、非常に狭いところにまとって膨大な都民であり区民が毎日の生活をいたしておるわけでございますので、そういった点を考えまして、結局、都民あるいは区民の日常生活が現在より以上になおよく、福祉が向上されるというところに今度の改正の大きな重点があることは申し上げるまでもございませぬ。

したがって、このたび区長の公選を行なうというところで、従来都にあった権限を区にまかせる。これによって、この狭いところにこれだけたくさんの人々が生活をしていらつしやる、そのためには当然一体的に処理をしていかなければならぬという行政が非常に多いわけでありまして、そういうものも無理をして区に持っていくと、そのためにかえって都民の生活が逆の結果をこうむるといいますように、いまおっしゃったデメリットが出てくるのを当然避けていかなければならぬということも言うまでもないのであります。

要は、都民、区民というこの一千万近い人口の方々に對して、都政の立場、そして区政の立場、両方から、その生活あるいは福祉がより向上をされるというところを十分念頭に置きながらどうあるべきかということから今度の改正案というものが立案せられ、これを實現したいというように考えたもの、私どものもの考え方、基本として、は、そういうようなつもりでこれに對処してまいったのだというふうにお答えをいたしておきたいと思ひます。

○折小野委員 現在の制度ができて直ちに区長不在とかいろいろ問題が出てまいりましたし、局長のお話によりまして、改正のときには予想しなかったような事態が発生をした、こういうようなことでもございまして、今回の改正後の情勢につきましても、そういう点につきましても予断を許さないと申しますか、どういふことになるかわかりませんが、また世の中もだんだん変わってくる、こういうようなこともございします。しかし

ながら、何といつてもわが国の首都である東京の行政あるいは自治権というものにつきましましては、やはり非常に重要な問題であろうと思ひます。今後の情勢というものも十分考へながら対応していくべきじゃなからうかというふうに考へますので、その面は、ただいまの大臣のお話もございまして、十分ひとつ御配慮をお願いをいたしたいと思ひます。

次に、一部事務組合の問題につきましまして一、二、簡単に御質問申し上げますが、最初にちよつと大臣にお伺いをいたします。

今回、いわゆる複合一部事務組合をつくれるように法の改正をするということでございます。これはいわゆる広域行政の一つの手段として新しい一部事務組合の運営を考慮してのことであらう、こういうふうに考へられるわけでありまして、この改正につきましまして一般に、将来の広域行政について政府は道州制への道を開こうとしておられるのではないかと、こういう意見がございまして、したがって、自治省として今回のような法改正をされるにあたりまして、将来のいわゆる地方制度、したがって今日の広域行政の行くえ、こういう面についてどのようなビジョンを持って制度を変えていく、あるいは現在の地方行政をどういう方向に推進していくとされておられるのか、お考えをお伺いいたしておきたいと思ひます。

○町村国務大臣 実は、私はまださういつた点について、自治省に参りましてから深い検討を加えて私なりの何らかの構想を固めるところまで至っていないのでございます。したがって、十分考へを練らないままのことを申し上げるということでは、先ほど来だんだんお話も出ておりますが、このたび御提案申し上げておりますこの複合一部事務組合を設けていくという考へ方は、申すまでもなく一般の生活圏というものが非常に広がつてまいりました。従来の市町村の区域というものをはるかにこえた生活圏というものがだんだん現実になつてまいりました。したがってそれに対

応した措置をやはり行政的にも講じていく必要があるというように、今回の複合一部事務組合の考へをまとめるに至つた最大の理由である。したがって、いろいろ御説もあるようでございますけれども、将来はこれをもつていわゆる市町村の大合併を行なう、その前提としてこういうものを構想するに至つたというふうには私は全く考へていないのでございます。

いま御指摘のございましたように、もし現在のいわゆる広域生活圏が一つの都市になつてしまふというようにことに相なりますれば、確かに現在の府県制度というものはこのままの姿でよいというわけにはおそろくまいらないのではないかと、さうなりますれば道州制といったところまで進んでいくことにならざるを得ないかと。また、あるいは自治省はさういう考へを腹の中に持つて、当面さういふような考へ方を打ち出したのではないかと、さういふ考へになるようでございます。また、地方自治体といふものは現在でも、少し人口が集中し過ぎたせいもございまして、やがて人口がやがて大きくなり過ぎてしまつていくのではないかと、むしろ、ほんとうに理想的な自治体といふのは、いわゆる隣保扶助のできるような、お互いに顔見知りの人たちがその地域に生活して、そしてそれを中心として自治行政が行なわれると、さういふのがほんとうに私は望ましいことだといふふうに考へますけれども、現実には御承知のように非常に都市に次第に人口が集中するといふようなことで、私も胸に描いておられます理想的な自治体の姿とはだんだんと変質するやうな状況に相なつてきておられますので、さういふことを考へてみますと、いまおっしゃつたやうな方向があるいはだんだんと激しくなつてくるというところは私も考へざるを得ないのでございます。しかし、その傾向にはありながらも、なおかつやはり自治体といふものはあまり大規模でない単位自治体といふものが、今後の日本の社会といふものを発展させていく上に非常に必要なことだとい

感を感じても深く私は持つておるわけでございます。

したがって、私も道州制という問題についても、私は私なりの多少の考へがないわけではございませんけれども、しかし少なくとも道州制といふことになりまして、これはもう自治体としてはあまりに大き過ぎて、いわゆる現在のいわれておりますやうな道州制といふものは、これはむしろ、御承知のとおりたくさんさんの国の出先機関がございまして、さういふやうなものを統合した、一つの総合的な、国の地方行政機関を大成したやうなものが一種の、道州制と言ふならば言ふといふことであつて、これは私は、自治体としてはあまりに区域が大き過ぎて、自治体にはならないのじゃないかといふやうな感じがいたすのでございます。

私は、いまのような複雑な社会状態になつてまいりますと、確かに現在国が持つております多くの出先機関を統合したやうな形のものが必要だといふことは、これはまた一つの考へだと思ひます。思ひますけれども、それをもつて直ちに道州制だといふやうな考へ方はいくのはやがて飛躍した考へではないかといふやうな感じがいたすわけでございます。まして、私個人といたしましては、ここ当分の間を見通した場合にはございまして、さういふ大きな出先機関といふものをつくることは必ずしも適當でないのではないかと、さういふ感じがいたしておるのでございます。したがって、御指摘のございましたやうな、複合一部事務組合の今回の制度を、将来府県の合併、さらには道州制移行の前提で私も考へ、御審議を願うといふことになつたものでは全くないといふふうに私は考へておる次第でございます。

○折小野委員 現実の世の中は非常に変わつてまいつておると申しますか、進んでおると申しますか、距離的な広さといふものも非常に狭くなつてきておる。さういふやうな点から、行政の面におきましても便宜的に広域的な考慮をしなければならぬ問題がいろいろ出てきておる。これは

もう事実だといふふうに考へます。たとえば、下水はそれぞれの市町村の区域内で行なわれておる。しかしそれだけで解決できない広域的な下水処理といふものが必要になつてきておる。さういふ現実に対応するためにやはり広域的な行政処理が必要だ。さういふ点は今後ますますふえていくのじゃないか。そしてまたその情勢に応じて行政としては対応していかざるを得ない。さういふところに広域行政の現実的な必要性があるといふことを私も十分考へて対処しなければならぬと思ひます。

しかし、御意見の中にもございましたように、いわゆる自治体といふものはただ単に仕事のためにあるものではございませんし、いわゆるふるさと意識と申しますか、さういふやうなものがなければならぬ。さういふものがほんとうの自治体であらうといふ考へ方もございまして、この前でしたか、たしか村田さんからの御質問で、ゲゼルシャフトとゲマインシャフトといふやうなお話もございました。いづれにいたしまして、さういふ面を考へ合わせながら今後の地方行政を推進していく必要があるかといふふうに考へます。

さういふ点から、私も立場をいたしましては、ほんとうの自治体といふのはやはり市町村だ。それが中心でなければほんとうの自治体といふものは健全に育つわけのものじゃない。しかし、世の中の進行に合わせて便宜的にいろいろな事務を協力してやつていく、さういふやうなものも当然あり得る。その辺をこつちやにしないようにしてやつていくといふことが一番大切なことじゃなからうかといふふうに考へます。今後の広域行政の指導等につきましても、十分その辺の御配慮をお願いしておきたいと思ひますのでございます。

ところで、現実の一部事務組合の運営についてでございますが、もちろん一つの事務を一部事務組合でやつていくにつましまして、それに結局まかせるという形になるわけでございますが、現実の問題といたしましてはなかなかさうとばかりもま

いりませんで、総論には賛成であつても各論になつたら反対だといふようなことが聞かれました。たとへばごみの焼却場をつくる、そのことにつきましても関係者全部賛成をする、したがつてこれは広域的にやつていこうといふことも意見が一致する。ところが、それならそのごみ処理場をどこにつくるかといふ具体的な場所の問題になりますとなかなか意見が一致をしない。こういうようなことで、組合の意見あるいは組合の計画決定と、その組合を構成したしております地方団体の考え方、計画決定とが一致をしない。そこにいろいろと紛争を繰り返すといふような事例を私も聞いておるわけでございます。こういう面につきましてもやはり何らかの調整というものを制度的にも配慮しておきませんと、せっかく広域的な行政処理がうまくいくことを期待して一部事務組合をつくりまして、かえつて問題をこじらしてしまふといふようなことがございます。今度の複合一部事務組合の制度に關連をいたしました、そういう面についての調整もある程度お考えになっておるようでございますが、今度予定されておりますこの改正案の中におきまして、具体的にはどういふ方向でそのような調整をはかるかとしておいでになるのか。その点、ございましたらひとつ御説明をお願いいたしておきたいと思ひます。

○林(忠)政府委員 いま例にお引きになりましたごみ処理場といふのは焼却場といふような問題は、一部事務組合の処理につきまして確かにいまおっしゃつたような紛争があること、しばしば耳にいたします。しかしこれは一部事務組合といふことでなくて、単独の市町村がやる場合も同じように、総論賛成、各論反対、ごみ処理場をつくるに付近の反対といふのは常に起きますので、問題が起きやすい事例でございます。

そこで、今回の改正につきまして、そういうための調整を特に設けたといふことはあまりございませんので、むしろ、組合である種の決定をしたときに、従来であれば、組合は各町村からその町

村を代表される議員さんが出ておられますので、その議決は当然その議員さんが帰つて関係町村にお話しになることを予想しておりながら、現実の運用として話が案外通じていないために、組合で議決したのを関係町村が知らなかったといふこともありまして、それが紛争の種になるというケースもあつたことにかんがみまして、多少ともお役に立つつもりで、そういう議決があつたときは必ず関係市長村にその組合の管理者が通知しろといふことを書いた規定を今度一つ設けておりますが、これも複合組合だけの規定ではございませんで、一部事務組合一般に關する規定としてそれをつくつてはございます。

ただ、一部事務組合といふのはあくまでも関係市町村の合意の上に立つた共同処理機構でございますので、さっきのごみ処理のような、そもそも紛争が起きやすい問題についての紛争は決してないとは申しません、しばしば耳にいたしますけれども、全般としては、学校組合、病院組合といふような組合の運営といふのは、関係市町村の意思と組合の意思が合致しなくて大きな紛争になつたといふことが非常に多いかといふとそれほどでもございせんので、むしろそういう比較的機械的なものとして、紛争の起きにくい問題を処理しておる。つまり、各町村の合意の上に立たなければ、組合をつくるときはもちろんでございますけれども、その後の組合の運営についても、組合自体が財政権を持つてゐるわけではなく、課税権を持つてゐるわけではなくて、各市町村の分担金の上に立つものでございますので、その合意がないものを強引に押し切るといふような形になつておらないといふ点もありまして、従来の組合の運営は比較的にうまくいつてゐるといふふうに私たちが見ておりまして、特に紛争の起きやすいごみ処理場といふものでの紛争といふのはしばしば耳にいたしますし、そういうときはたとへば果知事が仲へ入つて相談をするとかいふことで解決をしていつておると思ひますけれども、今回それに別に新しい

調整方法を加えたといふのは、さっき申しました通知義務の規定程度でございますし、従来の運用にかんがみまして、今後運用で十分カバーしていただける。もつぱら合意の上に立つた共同処理機構であるという特質から、それはやつていけるのではないかとこゝろに考へておる次第でございます。

○折小野委員 一番大切な問題は、御意見のとおり運用だと思ひます。現在の制度の中におきましても、運用さえうまくやればそういう紛争の大部分は起こさないで済む、こういうことだと思ひます。しかし、制度の面でもやはりそういう面をある程度保障するようないふ方をやつておくといいことは大切なことでございますので、組合の決議があつた場合にそれを関係市町村に通知するといふこともこれもいいことかと思ひますが、できるならば、やはりそういう問題を議題とする際にあらかじめ連絡をするといふことが必要なことになりませんか。できてしまつてからといふことになりませんと、やはり解きほぐすのはなかなかむずかしいと思ひます。その点はぜひ考へておいてもらいたいと思ひます。

それからもう一つ、少し御見解を承つておきたいと思ひますが、一部事務組合は、大体においてそれぞれの仕事を市町村が一緒になつて、組合をつくつて仕事をやつていくといふことでございしますが、その仕事に關係のないところに影響を及ぼすといふ問題があるわけでありまして、たとえば、一つの川の上流の数カ市町村におきまして尿処理場をつくる。これはその關係の数カ市町村の尿をそこに集めて処理をするといふことなんです。で、その仕事に關係のある数カ市町村が一緒に組合をつくつたわけでございますから、それはもうそれでけつこうなんです。ところが、その影響はその市町村でなしに、それに關係のない下流の市町村に影響が及ぶ。すなわち、その排水によつて下流の市町村がいろいろな面で問題を起こす。現実にはそこに伝染病が発生したとか何とかいふようなこともあるかもしれせんけれども、

そういうようなことはなくとも、いわゆる不安とかあるいはこれに対するいろいろな考え方といふものが紛争の原因になる、こういうような事態もあるわけでございます。

したがつて、この一部事務組合に加入させる場合に、その仕事をやる直接の關係地方公共団体だけではない、その仕事によつて影響を受けるであろう關係地方公共団体もまたそれに加入することができ、こういうことにすることが特に必要なことではないか。これは業務の種類にもよりますが、いかにいかに、必要なことだと思ひますが、その点、いかがでしょうか。

○林(忠)政府委員 従来の規定ですと、まさに關係する市町村の下水を共同処理するため、關係のない市町村が組合に入るといふことはまず考えられなかつたことでございます。それは、上流に組合をつくる場合は組合対下流の市町村、それから上流に組合はつくらないけれども、上流の市が自分で独自に尿処理場をつくる場合、その下流の市町村に対する問題といふことにもなるわけでございします。従来はそれが組合に加入するといふことは全然考へられなかつたことでございます。いますけれども、今回、たとえばこの複合組合をつくりまして、この複合組合が全体の共同した計画を立て、それらの事務の一部を共同執行していくといふ場合に、全体の計画の中に、たとえば上流のほうの下水処理に關する計画があり、あるいは全体の計画があつたりいたしまして、それを今度の複合組合で処理していくという場合は、ほかの仕事も一緒にやるから複合組合ではございしますけれども、この下水だけでいへば、複合組合の一員として下流のほうの市町村がそこに議論を展開するといふこともあり得る。先生のおっしゃいますようなことが、組合の内部において調整ができるといふようなこともあるいは期待できるのではないかと考へられる次第でございます。

○折小野委員 これで質問を終わります。ありがとうございます。

○伊能委員長 佐藤敬治君。

金の上になされていくということにでもなりますれば、それほどこの組合自体が大きく育つということはないであろう。従来の一部事務組合の運営の実態、これは明治以来からずっとわが国の市町村に深く習熟しました一つの共同処理の方法でございませうけれども、それにかんがみまして、おつ

基礎を持った組織でございますので、従来のままの一部事務組合の制度でも、相当大きな組合をつくらうと思えば実にはできるわけでございまして、従来は組合の制度というのは、わりあいと学校ながら学校、病院なら病院だけの組合が多かったわけでありすけれども、広域市町村圏が始まりましてから、相当たくさんの方の構成員をもつて幾つかの事務を処理している組合も現在までばつばつはできております。従来の組合でもたくさんの方の事務を取り込めば、その極端な例が全部事務組合でございすけれども、そこまできかぬにしても一つの組合でたくさんの方の事務を取り込むということはできなうわけでございすますが、いま先生のおっしゃる通りに、それができて、どんどんふくれて、ほかのものをも侵食してしまふ、それは一、二と申しすか、そういう例は皆無ではないのかも存じません。聞か、私たちはそういうことはわりあいと多くは聞いておりませんので、従来の一部事務組合というのは各市町村の合意の上に立つて、比較的争いが少ない事務についてじょうずに運営されてきておる、こういうふうに見ておるわけでございす。

今度複合組合ができますと、たくさんの方の事務を一つの組合で扱うというケースが従来よりもふ

さいますけれども、それにかんがみまして、おっしゃるような御懸念は、行政指導にもよりまし、運用する方々の適否にもよりましかつ、比較的少ないのじやないか、私たちのほうはこう考え、またそういうことがないように、指導はしっかりしてまいりたいと存じております。

○佐藤(敬)委員 従来の一部事務組合にそういふどんどん大きくなるようなのがあったらたいへんなですよ。一つの組合は一つの仕事しかやっちゃいかぬというはつきりしたあれがありますから、それがどんどん大きくなっていくことはあり得ないのです。だから、あなたの言われるようなことはいままではあるはずがないのです。これはあつたらたいへんなんです。ところが今度はその壁をぶち破つて大きくするという可能性をここにつくる、だから危険だ、こう言っておるのですよ。その点は食い違つて、なかなかわからなないようですが、新しい一つの自治組織としてつくる意思がない、こういうことはよくわかりましたので、それはその点で了解したいと思ひます。

この間から聞いておりますと、何か複合事務組合というの化けものみたいな感じがしまして、あるときは一部事務組合になつてみたり、あるい

ではまいりましょうけれども、ただ、これができたからといって、突然鬼子ができてあたりを食い散らすということにはならないのではないか。そのならないという論拠は、一部事務組合は、つくるときも、それからその後の運営につきましても、関係市町村の合意がない場合に強引に押し切るということはできない組織になっております。自分自身の課税権があったり、自分自身の財源を保持したりということなら別でございますけれども、これらにはそういうものもありませんし、つくるときにはもちろん、毎年の運営も全部分賦

は全部になってみたり、複合は全部なり、複合は一部なりといつて、どっちだかさっぱりわからない。怪物みたいな矛盾を感じるような存在なんですね。私どもはやはりこの矛盾を解決しなければなかなかすつきりいかないと思うのですよ。これは何べんも言っておりますし、くどくど言っておりますけれども、この点が一番の問題点だから言うのですが、このままでどんどんいきますと、この間もちょっと触れましたが、一部事務組合のほうが予算量から事務量からずっと大きくなると私は思うのですよ。

たとえば、まずこれに入る可能性があるのは病院、上下水道、清掃、尿尿、交通。このほかに、たとえばいま町村でやっている国民健康保険みたいなもの、それから税を賦課する賦課事務だとか、いろいろな問題がここに入っていく可能性がうんとあるのです。そうしますと、母体よりもこちのほうがずっと大きくなる可能性が。現実の問題としてはどんどん大きくなっていくでしょう。

一部事務組合だつて、たとえば普通の市町村の議員が一部事務組合に出ていくと、郡会議員か県会議員になったりして一級上だ、こういう感じを必ず持つのです。だから争ってそれに出ていきたくない。普通の市町村議員よりもおれのはうちはちょっと上だというふうな感じを必ず持つのです。ですから、母体のほうでそれを討議しようと言つたつて、一級上の意識を持っていくものだからなかなか言うことを聞かない。私は十何年もやってきてよくわかるのです。必ずそうなるのです。今度は何人もそういう人がいれば、いままでの一部事務組合、一組合一事業という組合と違つて、もっと非常に大きなものになる。母体にはたとえ二十人か二十五人しか議員がいらない。ところがこの新しい議会ももともと大きな議会になるのです。そうすれば、とてもそういう二十人や三十人の議会では太刀打ちできないような議会としての大きな力を獲得すると思うのです。そうなりますと、私は反対ですと言つたつて、さつきも林さんですか、やつていました。ここで反対、そつちでは賛成に回されてしまふ。これは当然です。それが民主主義だといえれば民主主義であるかもしれませんが、私はやはり疑問があると思う。

これは、末端の一番基礎的な自治体である市町村といふものを否定することになると思う。ところが、市町村といふものは憲法でちゃんと位置づけられたほんとうの意味の民主政治の基礎団体だ。だから、これを否定するといふことになれば新しい複合事務組合といふものは非民主的な存在になつてしまふ、こういうふうな考えるのです。

これは必ずそうなる。私は断言してもいいと思うのですよ、あなたそうならないと言いますけれども、おとといでしたか、オニヒトデでだんだん食ひ散らすという話が出ましたけれども、オニヒトデでなくて、ヘビだと私は思うのです。自分で母体を食べつてしまふ。もつと危険ですよ。民主主義も食ひ散らすから、これはマムシ法案だと思つたのですよ。非常に危険な法案だと思つたのです。ヘビ法案のマムシ法案ですよ、このままで通すならば。

いまも折小野先生からお話がありましたけれども、私も私どもは広域的な意味といふものを全然否定するわけじゃない。やはり広域的な行政といふものは必要だと私は思います。しかしそれが末端の市町村を食ひ散らす、こういう危険な形が出てくるというのはいさげないと思つた。これは一種のぐまかしですよ。これがこのままで通つていくならば、市町村といふものを一方では否定し、一方では県といふものがそのうちになくなる、こういうふうな形になる。それがいいか悪いは一応たんなり上げて、これは明治以来の市町村制ができてからの地方自治体、地方自治制度の最大の變革です。そうであるならば、私はもつともつと時間をかけて、国民的な合意を得て、その上でこれを実施すべきだ、こういうふうな思ふのです。そのディスカッションを、あなた方からいけば第一次から今度は十五次まで、ずっとこういう流れが出てきて、十分ディスカッションしたと思われまふけれども、だれも知らないのです。私は政治に、特に地方自治には長いこと、二十年もやっていますから非常に関心があるけれども、私でさえよくわからない。国民がわかるはずがない。しかも国民といふのは市町村の中に住んでおる。自分たちの周囲がどうなるかといふことをもつと理解させて、それからこういう制度といふものを出してくるべきだ。これはこのまま通れば確実に市町村が否定され、確実にそのうち県といふものもなくなりまふ。そういう意図がなくとも必ずそうなりまふ。それを私は否定するのじゃないのです。將來

来そうなるかもしれない。だけれども、こういう大變革といふものはもつともつとディスカッションして、ほんとうに国民的な合意を得て、そしてやるべきものだ、こういうふうには私は思ひます。その点はどうか。

○林(忠)政府委員 先生のお感じと申しますか、お考えとして、そういう御懸念があることを非常に強調をなさつたわけですが、ある意味ではおこたへを返すようなことになるかと存じますが、これはあくまでも従来の一部事務組合の一つの變形である。しかも、従来の一部事務組合も、運用としては一組合一事業といふのが非常に多いといふことも、法律的には、一つの組合で、関係市町村が全部の共通の事務であれば、三つ、四つ、五つというふうな事務を処理することができるわけがございします。つまり、従来の一部事務組合制度でもある程度広域的な事務をたくさん扱つていくことはできたわけがございします。今回はそれが全部の町村の共通事務でなくて、従来も共通事務でさえあればこういう大きな組合もつくり得た。ただ現実にはそういう組合はあまりできておりません。皆無ではございしません、幾つかの事務を共同処理している、構成町村の相当多い事務組合もいままであった。しかしそれがおっしゃるやうに急激に鬼子のように育つという現象は現在までもございしませんし、今後もそうあるまいと思ふのです。

あるまいと思ふという根拠は、先ほどから繰り返し申しますやうに、あくまでも関係市町村の合意の上になつなければ身動きできないといふのが一部事務組合の持つております性格でございまして、つくるときはもちろんでありまふけれども、その後の運用につきましても、自分自身が課税権を持つたり財政自主権を持つたりしているわけではなくて、結局はみんなの相談の上で、みんなのオーケーと言つた計画を実施するといふだけにどまつておるものでございしますために、一部事務組合全体の傾向として、そういうふうな構成町村

の上になり、強くなるという心配は比較的少ないのではないかと。もちろん運用によりまふし、指導にもよりまふし、運用、指導につきましては万全を期します。いま先生のおっしゃるようなことになりまふならば、これはほんとうにたいへんなことではございしますし、わが国の地方自治を否定するものでございします。そういうことはわれわれとしても毛頭考えておりませんし、そういう御心配になるような動きにならないようには一〇〇%気をつけまふが、一部事務組合自体の持つてくる性格として、そういうふうな直ちに連なるとはわれわれもどうも思ひえないし、いままでの一部事務組合の実績もそれを裏証しているのではないかと、こういうふうに見ている次第でございします。

○佐藤(敬)委員 いま指導しないというお話があつたので、いろいろな疑問があるのでちよつとお伺ひしますけれども、例の協議会方式と一部事務組合の方式がありまふ。協議会は計画を立案する、そして一部事務組合の事業の調整をする、そして一部事務組合では仕事をやる、そういうふうになつていますね。今度はこれができまふと、協議会といふものはそのまゝいまの複合一部事務組合に移つていくのですか。

○林(忠)政府委員 これはその地区の御相談の結果どちらでもなりまふ。つまり、従来のまゝの協議会という案で相談をして計画だけつくる、管理、執行する協議会も自治法上にありますけれども、法人格も持つておりませんので、事務を共同処理する場合には従来の協議会を一部事務組合に改組されるところも出てまいりまふし、共同して立てた計画に従つて、事業はいままでどおり各市町村がやつていくこの体制でいいということであれば、この制度は使われないで、協議会のまま今後お続けになるというふうな思ひます。そのどちらを選ばれるかは、全くその地域の市町村の自主的な決定におまかせするといふことではございします。

○佐藤(敬)委員 そうすれば、結局協議会がそのまま複合一部事務組合に移行するといふことでは

なくて、それはそれとして残ってもいいし、仕事は一部事務組合でやってもいいし、あるいは各市町村がそのままやってもよろしい、こういうようなことと理解しておきます。

それから、何かこういう感じもするのですよ。いままでそういう指導はしない、しないと言明してあるようにすけれども、三徳門なんか使って、道路のあれで補正して交付税を受け合ったりしているでしょう。あれは誘導じゃないのですか。

○林(忠)政府委員 これは共同処理組織とは実は何の関係もございません。広域市町村圏というものを一つとして、生活圏の広がりに対して行政を広域的にしなければならぬという場合に、やはり一番先に問題になるのが道路であろう。一緒に共同して仕事をしようとしても、道路が整備されていなければ、たとえば消防の仕事をしようとしたって、道路がたがたで消防車が走らなければ共同にもできませんし、それから尿尿処理とかゴミ処理を共同で計画しても、ゴミの運搬車がスムーズに動くためにはやはり道路網の整備が必要だ。どうしても生活圏の広がりに最も直接関連があるのが道路網であろうということで、これは一部事務組合をつくるつくりぬにかかわらず、広域市町村圏一単位について何がしかの道路費を、交付税の計算上上のせする措置をこの数年続けてまいったわけでございます。広域市町村圏であれば計画だけはとにかく共同で現在つくっておられますから、計画だけは共同でつくって、それぞれの市町村が自分の市町村道を、一圏域幾ら、いま大体三億を措置してまいりましたが、それによって道路網を整備する、そのための財政措置をしたわけでございます。この組合をつくったところにやるがつかぬところ、やらないなどということ、は、従来したことございませんし、今後も全くするつもりはありません。

○佐藤(敬)委員 非常にうまく言うのですが、結局その逆も言えるのですよ。広域市町村圏をつくれ、そうすれば金をやる。直接そう言わないかも知れませんが、それはそれとして残ってもいいし、仕事は一部事務組合でやってもいいし、あるいは各市町村がそのままやってもよろしい、こういうようなことと理解しておきます。

しれませんけれども、それに近いことが次々行なわれております。これはもう否定できないと思うのです。道路が必要だ、だから道路をつくるために広域市町村圏をつくれ、そうすれば金をやるぞ、こういうような形の誘導がかなり行なわれている、私はこういうふうな形に思うのです。

それで、この広域市町村圏である間はまだまだ私も私はいいと思うのです。今度ははっきりと法律によって、こういうあれをつくりなさい、つれば金をやるし、つくりなれば金をやりませんよ、こういう誘導をされたのでは、もう市町村は金がない、三割自治でいつも貧乏で、あなた方いつも願っておられるけれども、いつまでたっても三割自治だから、これは貧乏な市町村はすぐ飛びつきますよ。すぐつくってしまおう。こういうような利益誘導というものはやるべきじゃないと思う。これをやればまた疑問が出てきますよ。そういう利益誘導などは絶対にやらないと約束できますか。

○林(忠)政府委員 こういう機構をつくったからやる、つくりなればやれないというところは、これはもうやらないという約束どころじゃございません。交付税法上そういうことはできません。(起債でやる)と呼ぶ者あり)そこで、たとえば起債でやるとその辺からお話がございますけれども、起債はそれぞれの事業の妥当性その他を査定してやるわけでございますけれども、そのときに、この機構をつくれればやる、つくりなればやらないというところは、これはお約束でございます、絶対いたしません。

○佐藤(敬)委員 これは林さんと大臣を信するよりしかたがないのです。これはことばだけでなくて、実質的にこれをやらないようにしていただきたい。これをひとつお願いします。

それからもう一つお伺いしますけれども、いま公営企業が赤字になって盛んに問題になっているわけですが、私は、これができまうと同じような現象が起きてくるのではないかと、いうような心配があるのです。事業集団になるような心配がある。たとえば病院だ、上下水道だ、清掃だ、こういうものがこの組合の中に入ってくる。そしてこれは事業ですからね。こういうものが多く入ってくるのです。そして事業集団みたいなかっこうになる。そうすると、当然そこに企業的なインセンティブがかかってくるのです。赤字を出してはいかぬ、こういうようなインセンティブが必ず私にはかかってくると思う。そうすると、それをのける方法は、どんどん料金を上げていく、あるいは下請にどんどん出していく、こういうような現象がいままでだと必ずあらわれてくる。私はこういうふうになると思う。何かこれを見ますと公団か公社みたいな感じもするのです。これに対するお考えはありますか。

○林(忠)政府委員 これは、この組織になるからというところでは私はないと思います。現在も公営企業に関する組合というのは病院とかその他いろいろございまして、それは医療費が上がるとか、健康保険の負担金、保険税ですか、これがあまり上げられないというところ、公営企業全体として相当赤字に苦しみ、かつこの赤字を解消するために値上げに走り、あるいはサービスが低下するといふのは、公営企業自身の持っている必然的な運命と申します。それを克服していくことが責任者の責任だと思っておりますけれども、公営企業につきましましては現在も企業団という制度がございまして、組合をつくっておられる、そういう企業的なものと一般行政事務をあわせて一緒にこの組合でやるというものはあまり適当でないような気もいたしております。

ですから、そういうことは、公営企業だけはまた別に組合をつくってということにもなるかと思っておりますが、そういう場合でも、これは組合をつくってやるか単独でやるかの区別なしに、料金の問題、採算の問題と公益の兼ね合わせ、あるいは一般会計からの繰り入れの問題、そういうものをあわせて配慮して措置していくべきものだと存じますので、この組合になって非常に経理がずさんになるとか、値上げがばんばんやられるということには直ちに私はつながらないのではないかと。むしろ、現在当面しております公営企業の苦しみというものは、これは私のほうでも財政局で公営企業に開いているいろいろな法的措置、財政措置を配慮しておりますが、そういう手段を通じて、健全な運営、サービスの低下の防止ということに配慮してまいらなければいかぬ事柄ではないかと考える次第でございます。

○佐藤(敬)委員 わかりましたけれども、私はやはりそういう可能性がかなりあると思うのです。よ。というのは、組合の内部の団体の力の強弱によって、ある地域は値上げをしなければならぬ場合が出てくると思うのです。力のあるところと力のないところが一つの組合をつくりまうと、やはり力の強いところ、狭い——たとえば市なんかと比べますと、清掃の事業なんかの場合、村なんかたのところがうんとあるのです。ところがそれが市だとかと一緒に合併になりますと、これはもう当然、市の施設なんかによけい経費がかかって、料金を取っているものだからそれに右へならえて上げられる、こういうような可能性が私はかなりあると思うのです。その結果が、さっき言いましたように、結局値上がりだとか、それから労力の合理化だとか、いろいろなそういうものに結びついてくる危険性がある。そこらところを指導する場合に十分にはこれは指導してやりませんと、これができたためにかえって住民から苦情が出る、こういうような可能性が出てくると思うので、こういう点には十分気をつける必要があるのではないかと、こういうふうな考えです。

結論的に申し上げますけれども、この一部事務組合という法律の中にこれ自体を押し込むというところは、やはり私はかなり無理だと思っております。あなたはさきのうち、単に一部事務組合が複合になるだけだ、こう言うのです。ところが、単に一部事務組合の複合には、ここに大きな問題があるのです。さっきから言っています、この点が非常に大事な点で私はよく言っているのです。単に、ではないのです。性格ががらっと変わって

しまうのです。それを私は非常に考えているので
すね。だから、一部事務組合というこの条項に、
極端にいうと連合の制度を持ち込む、押し込むと
いうことは私は無理だと思ふ。やるならばもう一
つ別に章を改めて、これは一部なんかと違つて、
複合組合、そういう名前でもつけて、新しい章を
設けて堂々と出すべきだと思うのです。少し卑
屈になつて、何かおっかなびっくりでこうして出
しているのです。一部でないものに「一部」の名
前をつけて複合一部事務組合なんという、複合だ
か一部だかわからないような出し方をしているの
ですよ。さつきから私が言っているように、こう
いうことが必要であるかもしれないというので
す、現在のような状態になりますと。だからそれ
をごまかさないうで、根本的に地方制度の変革とし
て検討するために、こういうような「複合」に
「一部」なんかつけて複合一部事務組合と、どっ
ちだかわからないような出し方をしない。ごまか
しをしないで、もっと堂々と出して、堂々と検討
したほうがいい、こう思いますよ。だから私はこ
れを撤回したほうがいいと思うが、どうですか。
○林(忠)政府委員 従来の一部事務組合と別条を
起こして実はこの制度を出したのでありまして、
いま先生のおっしゃいましたように、住民の生活
圏の広がりに伴つて広域行政の必要性が高くなつ
ているということ、これはずっとこの前からの御
審議を通じてこの点には皆さんも御異存がな
いわけで、ある程度広域行政の必要性が高まつて
おる。現に広域市町村圏というのが発足してす
でに五年くらいたつていますが、その広域市町村
圏の側から、何かこういう合理的な行政組織を設
けてほしいという要望も長年にわたつて何度も繰
り返し受けておるわけでございます。それを受け
まして、地方制度調査会で「連合」というものを
設けるべきだという答申がございまして、お手元
にもその答申が届いておると思いますが、その連
合の中では名前も「連合」というものを使い、そ
れから、一部事務組合と同じような性格ではござ
いますけれども、事務局長とかあるいは議決の委

任とか、いろいろな従来の一部事務組合になかつ
た制度も取り入れてやるべきだという答申があり
まして、当初国会に御相談した案は、確かにそう
いうもつと違つたものというか、新しい規定を設
けたものも御提案した次第でございまして、その
審議の御過程で、いま佐藤先生のおっしゃいまし
た危惧その他も含めましていろいろな御議論が出
まして、それらを参酌して今回出しましたのは、
一部事務組合の一つの変形という形で、しかしそ
れも別条を起さしまして、特にこういった広域行
政を総合的にやるためには適した組織だという考
え方で出しております。それで、単にというの
が、非常に程度が軽いものだという意味ではござ
いまして、組織の性格として、従来の一部事務
組合、つまり各市町村の全く合意の上にした基礎
を置けない組織として、それ自体がかつてに動け
ない組織としてこういうものをつくつたらという
考え方で出しておるわけでございます。

○佐藤(敬)委員 これで終わります。

○伊能委員長 次回は、明十七日金曜日、午前十
時から理事会、午前十時三十分から委員会を開会
することとし、本日は、これにて散会いたしま
す。

午後三時五十五分散会

第一類第二号

地方行政委員会議録第三十五号

昭和四十九年五月十六日

昭和四十九年五月二十九日印刷

昭和四十九年五月三十日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

C