

第百二十九回国
参議院地方行政委員会會議録第七号

平成六年六月二十日(月曜日)

午前九時開会

委員の異動

六月十七日

辞任

上野 雄文君

中尾 則幸君

渡辺 四郎君

六月二十日

辞任

大淵 絹子君

補欠選任

大森 昭君

大淵 絹子君

上山 和人君

補欠選任

久保田真苗君

出席者は左のとおり。

委員長
理事

岩本 久人君

石渡 清元君

岩崎 昭弥君

釘宮 馨君

有働 正治君

委員

太田 豊秋君

狩野 安君

鎌田 要人君

久世 公堯君

関根 則之君

松浦 功君

大森 昭君

上山 和人君

久保田真苗君

安永 英雄君

長谷川 清君

山崎 順子君

統 訓弘君

西川 潔君

国務大臣

自治 大臣

石井 一君

政府委員

自治政務次官

倉田 栄喜君

自治省行政局長

吉田 弘正君

自治省行政局長

鈴木 正明君

自治省行政局長

佐野 徹治君

自治省税務局長

滝 実君

事務局側

常任委員会専門員

佐藤 勝君

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、衆議院送付)

○地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(岩本久人君) ただいまから地方行政委員会を開会いたします。

まず、委員の異動について御報告いたします。去る十七日、上野雄文君、中尾則幸君及び渡辺四郎君が委員を辞任され、その補欠として大森昭君、大淵絹子君及び上山和人君が選任されました。

○委員長(岩本久人君) 地方自治法の一部を改正する法律案及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案を一括して議題といたします。

両案の趣旨説明は前回既に聴取しておりますので、これより質疑に入ります。質疑のある方は順次御発言を願います。

○関根則之君 しばらくぶりの自治法の実質的な改正でございまして、いろいろと経緯をお聞きいたしますと、大臣を初め関係の局長さん、担当の課長さん、また係官、大変御苦労を各省折衝等についていたのだというふうな承っております。法案をこういう形でまとめ上げられた御苦労、御尽力に對しまして、まず最初にお礼をいいますか、敬意を表させていただきます。大変御苦労さまでございました。

ただ、これは大分前から長い時間をかけて議論してきた問題でございまして、経過的には平成元年に第二次行革審で地域中核都市に関する事項についての答申がなされ、それ以来ずっと議論が続けられてきたわけでございまして、ことは平成六年ですから五年かかっているわけですね。地方制度調査会の答申そのものは昨年の四月十九日ということですから一年ちょっと前ということになるわけでございまして、時間が相当かかっているという感じは否めないわけでございします。

問題が問題だけにそう簡単にはいかなかったというところかもしれませんが、相当な時間を要したこと及びその間における各省との折衝で特に大きな問題、どういふことで調整を要することになったのか、その辺についての経過並びに問題点、そういうものを一通りお話しをいただきたいと思っております。

○政府委員(吉田弘正君) 今回、地方自治法の改正といたしまして、昨年の四月に地方制度調査会から答申がございました中核市制度と広域連合制度の創設を主な内容として御提案を申し上げている次第でございまして、これは、今先生から御指摘がございましたように、平成元年の第二次行革審の国と地方の関係等に関する答申、さらには昨年の四月の地方制度調査会の広域連合及び中核市に

関する答申をもとに法案づくりをいたしまして国会に御提案を申し上げたものでございまして、今回の法案につきましては、地方分権を推進するという中で具体的な方策として地方制度調査会から御答申がございまして、これをもとに法案づくりをして各省とも折衝をしましてまいりましたのでございまして。

その中で特に広域連合について申し上げますと、新たに多様な広域行政需要に対応して適切かつ効率的な広域行政ができるような仕組みをつくり、そしてそこに国からの権限移譲の受け入れ体制を整備しようというものでございまして、そうなりますと国の各省との関連もいろいろございします。どういふ事務権限を国の方から広域連合に委任するのか、また広域連合から国に対して権限委任の要請ができるというふうなことにしておりますので、どういふ要請が出るのかという辺が随分議論になりました。

この問題について、何でもかんでも要請あるいは権限委任ということになると大変大きな問題だというふうなこともいろいろございまして、そういう中で、しかしこれは地方分権を推進していく上で大変重要な施策でもあるし何とか理解を賜りたいということで、各省と折衝いたしまして、結果的に広域連合に対して国は広域連合の事務に關連する事務を委任することができるといふことになりました。また、要請についても、広域連合の事務に密接に關連するものについて要請することができるといふことで規定を起こして、各省の理解が得られたというふうな思っております。

ほかに少しはございしましたが、大きな問題はそういうところであったかというふうな思っております。

○関根則之君 地方分権とか地方自治の尊重とか、総論におきましてはだれも反対する人はいないん

ですけれども、実際に権限を委任する具体論になりますと各省の抵抗が非常に強くなるわけでございまして、今回の広域連合なり中核市なり、そういう制度を新たに設けまして地方に対する事務権限の移譲をやっていくということになりますと大変な抵抗も出てくるんだらうと思います。

そういう中で今般の法案の用意がなされたわけでございますが、なぜ今回こういう法律改正をなさるのか、その基本的な物の考え方につきまして大臣から一言御説明をお願いしたいと思ひます。

○国務大臣(石井一君) 御承知のとおり、近年、従来のいわゆる市町村の単位、あるいは指定都市もございまして、その範囲を超えた上での住民のニードというふうな問題が多くなつておるといふことでございまして、今後の将来展望を見ましてもそのような住民サイドの要請というものが強まってくるというふうなことが想定されるわけでございまして。その反面、町村合併というものが必ずしも進んでおるといふ状況ではございせん。こういう中から、地方分権の時代に即した方向でどういふのがいいかというふうなことで各専門的な審議会等にも諮問をしておつたところでございまして、それらの方からも、この際の中核市構想あるいは広域連合構想については推進をするべき時期が来ておる、こういうふうな御示唆がございました。

そういうふうな観点から、地方分権の時代に即してこういう措置をとりあえずとつていき、あくまでもこれが制定されるというのは地方サイドの自主的な要請あるいは協議によつて進められるわけではございまして、自治省はそういう形から側面的に地方の要請にこたへるべきではないか、そういう基本的な考え方から今回の提案に至つたわけでございまして。

○閣根則之君 お話がありましたように、地方団体からの要請等も踏まえて行われたんだと思うんですが、そもそもの基本的な方向というのは、やはり地方分権の推進であり地方自治の充実という方向へ日本の地方制度というものを持っていく

と、そういう方向であることは間違いないと思ひわけでございます。

その中で、鎌田先輩が広域連合の方をやつていただくということで、私は主として中核市の制度につきましても考え方をただしていきたいと思います。ですが、そもそもの中核市の制度を設けた趣旨はどういうことですか。

○政府委員(吉田弘正君) 中核市制度は、昨年の地方制度調査会からの答申がありまして、これに基づいて行つたものでございまして、御案内のように、現在基礎的団体としての市町村の機能の強化ということが非常に大きな課題になつております。

そういう中で、現実の市町村の規模能力あるいは態様、さらに発展状況はさまざまございまして、そういう中で国あるいは県から市町村への権限移譲、事務権限を強化するというのを一律にやろうとしてもなかなか難しいという状況にかんがみまして、まずその発展、規模能力に応じた事務配分をいたしまして市町村の強化をしていこうと、特に大きな都市の強化をしていくということでございます。

したがって、政令指定都市以外の都市で比較的規模能力の大きな都市についてその事務権限を強化いたしまして、そしてできる限り住民の身近なところで行政が一元的に適切にできるようにしようというところでこの法律案を提出しているところでございまして。

○閣根則之君 市町村の規模能力に応じてできるだけ市町村の方へ事務を配分していくんだと、多分そういう趣旨だと思ひますが、事務配分をするときに公共事務を担当する組織が国と県と市町村という形であるわけではございまして、公共事務の配分を国、県、市町村間で行いますときの自治省の考え方または今回の法案をつくるに当たつたときの考え方というものをもう一回整理してお答えをいただきたいと思ひますが、どういふことになりますか。

○政府委員(吉田弘正君) 国、県、市町村という

ことになりまして、基本的に自治省として住民に身近な行政については身近な団体、すなわち地方公共団体で行うのが適当であるという考え方でございます。

そういう中で、今回、県と市町村の関係になるわけではございますが、市町村は基礎的の地方公共団体としてできるだけ住民に身近な行政ができるようにすることとございまして、県につきましましては広域的な団体として統一的な事務を処理するとかあるいは市町村の連絡調整に関するものをするとか、あるいは一般の市町村が処理することが不適当というような規模のようなものについて県が実施するというような基本的な考え方、これは自治法二条にもその考え方がございまして、そういう考えでやつていくわけでございます。

今回の中核市の問題でございまして、これは先ほど申し上げましたように、市町村の規模能力が千差万別でございまして、一定の指定都市に準じるような都市についてその事務権限を強化していくことと。そして、その内容につきましては、どういう権限を付与するかということになりますと、現在指定都市が持つておりますような権限に準じたものにしてしよう。

ただ、指定都市に比べて中核市の方はやや小さいわけではございまして、例えば指定都市でやっております国県道の管理でございましてとか義務教育職員の任免でございましてとか児童相談所の設置というふうな広域的なものあるいは単独市でやるのは非効率というものについてはこれを除いて、その他の民生、衛生、町づくりといった関係の事務については中核市で処理ができるようにしようというふうなことでございまして。

○閣根則之君 国と地方団体というふうに分けた場合にはできるだけ地方団体に仕事をやらせる、それから同じ地方団体の中でも県と市町村と分けた場合には最も基礎的な地方団体である市町村に優先的に事務配分をしていく、そういう基本的な物の考え方である、そういうふうな受けとめさせていただきます。多分これが地方自治に関係する

我が国の政治、行政に携わる者の伝統的な考え方であり、しかもそれが十分にいまだ發揮されてない、これからそれを本格的にやつていかなければいけない、そういう非常に大きな課題である、そんなふうな理解をさせていただきまして。

ただ問題は、処理しなければならぬ公共的な事務の中で性質的にまずこれはもうとても地方団体では処理できないと、そういう仕事があると思ひます。これはまさに国防だとか外交だとかこういう問題は、個々の県ごとに軍隊を持つたという話はとてもできる話じゃないんです。外交権だつて同じだと思ひます。司法の問題もそういう問題があるのかもしれない。分類すれば、そういうだれが見ても常識的に物事の本来の性格からして、とてもそれは地方団体は無理なんだと、国が当然持つべきだという事務があると思ひます。そういう事務以外のもの、国でも処理できるし地方団体でも処理できるもの、そういう性格のもの、はもうできるだけ地方団体で処理するように事務配分を定める、こういうことだと思ひます。

そのときに、地方団体で処理できる事務というのは相当大きな量があると思ひます。ただ、それを県、市町村間に分類するときに、市町村というのは今幾つあるんですか、三千三百団体と一口に言つてゐるわけですから三千二百幾つあるんだというが、それだけの市町村に事務を配分するといつたつて、横浜のように三百万を超えるような市から小さなところでは二千、三千といふところだつてあると思ひます、そういうものを同一に扱うことはできない。だけれども、できれば基礎的な地方団体に事務を配分することが望ましいんだということ。

そうなつてくると、まさに説明のありましたような規模とか能力があれば地方団体に処理させるべきもの、それが民主主義の方向に沿つて、できるだけ基礎的な地方公共団体である市町村に処理させることが望ましいことなんだと。ただ残念ながら、そうした場合に望ましいことは望ましいけれ

ども、処理能力がありませんと、こういうことでは、これは技術的にもない場合もあるでしょう、財政的にない場合もあるでしょう、人口が少なければどうにもならないという問題もあるでしょう。いずれにしても、規模とか能力とかそういうものが残念だけでも渡すことができないんだということで、県の段階なりあるいは政令指定都市の段階にとどめていることだと思ふんです。

だから、まさに大臣が提案理由説明ではっきり言っておりますけれども、規模能力さえあればできるだけ渡していくというのが望ましいことだと思ふんですが、もう一回局長の答弁をお聞きします。

○政府委員(吉田弘正君) 国と地方、特に地方の中での県と市町村の事務配分の考え方は、今先生がおっしゃったとおり、市町村が身近な団体でございますので、なるべく市町村の段階でこれが処理できるようなものはそこで処理できるような方式をとることが望ましいということはそのとおりであると考えております。

ただ、現実の市町村の実態を見ますと、規模能力が千差万別であるということに気がみまうと、直ちに全部の小さい市町村にまですべて事務権限の強化ができるかというとなかなか現実には難しいという問題がございます。

今回、そういうことでそこの中核市制度を出させていたわけですが、今後の問題としては、市町村の事務処理能力等も高めつつ、そこに基本的に事務権限を強化していくということが必要であるというふうに考えております。

○閣根則之君 市町村に事務配分を行うに当たって、不公平であってはいけないう思ふんです。同じ能力の市に対しては同じような事務配分がなされなければいけない。できるならば全部渡したいところだけれども、それはできない。能力の関係がありますよということ、能力に応じて渡さざるを得ない。

そういうことであるとすれば、同じ能力を持っている団体には同じ程度の事務配分がなされていく、こういうことでなければならぬと思ふます。時間がありませから、一々詰めている暇がありませんけれども、まず面積の問題。

中核市を指定するに当たりまして面積要件がありますね。これはどういうことなんでしょうか。百平方キロ以上なければだめだということのようでございますけれども、まず同じような人口を持って同じような財政力がある、大体的形にも同じだと。そういうときに、面積の広い市町村と面積の狭い市町村とあった場合、どちらが行政処理能力は高いと思ふますか。

○政府委員(吉田弘正君) 今回この法律を出ささせていただきまして、指定都市に準じるような団体について指定都市に準じるような事務を……

○閣根則之君 質問に的確に答えてください。面積と人口を要件にしているわけですが、行政というものは財政的な裏づけというものはもちろん必要でございますし、人的な裏づけもありますが、また行政需要のまとまりということも考えて、都市行政の中で一定の面的なまとまりということが必要で種類のものもあるというふうに考えているわけでございます。

○閣根則之君 行政事務のまとまりというのは私は直接は関係ないと思ふんです。どういう説明をなさるのか。例えば都市計画をやる必要があるんじゃないかというようにことを考えていたらっしゃるんだと思ふますけれども、およそ人口が三十万以上あれば、それに伴ってどんな都市でもほとんどの面積を持っているんです。百階も二百階もの建物を真ん中に集中的につくって、一平方キロの中に三十万の人間が住めるなんてそんな都市はありようはない。

皆さん方がリストアップした都市の中でも、尼崎は人口が幾らあります。四十九万九千、約五十万あるんですけれども、面積は五十平方キロしかないんです。五十平方キロあれば立派な都市

じゃないですか。五キロ、十キロでしょう。その中で都市計画なんて幾らだつてできますよ。駅の数だつて結構できますよ。小学校も大学だつてできると思ふんです。

私の選挙区の話をやりますと、何だ、我田引水じゃないかと言われるかもしれないから言いませんが、例えば横須賀は九十九平方キロしかないんです。これは失格なんですよ。郡山、これは面積が非常に広いんです。東北の市というのはみんな広いのは当たり前ですよ。旭川なんか七百四十七平方キロある。いわき市なんか二百三十一平方キロあるんです。

これは、財政力が同じ人口が同じと仮定した場合に、面積が広いと行政事務というのは大変なんです。ばらばらにばらばらに住んでいるということだから、そっちの方に経費を割かれてしまうんです。そっちの方へ努力も割かれてしまうんです。

支所も置かなきゃいけないでしょう。道路だって長い道路をつくっていかなくちゃいけない。もちろん、過密になれば今度は地下を掘らなくちゃいけないという問題が出てきますけれども、一般的に面積が広ければ経費が余計かかる。財政力をそちらへ割かれる、行政処理能力というものをそちらへ割かれるということは決まっておるでしょう。だから交付税の単位だつて、基準財政需要額を算定する上で何が財政需要を惹起するのかわかるといって、基本的には人口と面積でやっているとすよ。

そういうことをやっている自治省が、同じ人口を持っていてながら、面積が広いために行政能力がそっちへ割かれてしまうという市を優先的に中核市に指定するというのはおかしいんじゃないですか。同じ財政力、同じ人口であれば、私は面積の狭い方が行政能力は高いと見ていますので、これの辺のところをどう考えますか。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の中核市は、まさに社会的実態として規模能力が比較的大きい団体についてその事務権限を強化していくという考え方でございます。したがって、そういう中でこの中核市には

先ほど申しましたように指定都市に準じた事務が移譲されるわけですが、これが効率的かつ適正に事務処理が行われなければなりません。また、その場合にはある程度の行政需要のまとまりというものがどうしても必要になるんではないかというふうに思っているわけでございます。

具体的事例で申し上げますと、例えば今回この中核市につきましては保健所を設置するということになるわけですが、保健所が行っております事務はある程度の面的な広がりを前提にした事務が多いというふうにも考えられます。

また、公害関係の事務も移譲されるわけですが、これもある程度の区域の広がりといいことの中で処理するというのが個別に処理するよりも適当であるというように考えられるわけでございます。さらに、土地区画整理法に基づき土地に係る事務等についても中核市が処理するわけですが、これらも面的な広がりと関連する事務であるというふうに考えまして、一定の面積要件として百平方キロということに要件をいたしまして中核市にすることとさせていただきます。

○閣根則之君 大臣もちょっとよく聞いておいていただきたいんです、問題点の指摘をずっと私していきますから。ということは、今局長さんがなさった説明を、余り状況を知らない人はあそこかなという気がするんですけれども、そんなことは絶対ないんです。

保健所だつて面積が六十から七十平方キロあつたら、六十平方キロというのは四角な土地として、八、八、六十四で八キロ、八キロのこれだけの面積があるんです。浦和は七十一平方キロあるんですよ。七キロ、十キロの面積があるんです。保健所が一つで足りませんか。足りないんです。六十とか七十とか、三十万人以上の人口を養い得る地域というのはそんなに狭くないんです。最初に言ったように、保健所の一つや二つは必要なんです。川口

だってそうですよ。尼崎だって多分保健所は二つや三つあるんじゃないかと思う。それを保健所行政をやらせるために面積の広がりが必要なら、ないから尼崎は失格だ、川口は失格だ、浦和は失格だ、どうして言えるんですか。とんでもない話ですよ。

土地区画整理事業、これだって、今地下鉄七号線がずつと埼玉の方へ延びていきまして、川口を通り浦和を通じて大宮へ行くんですよ。その土地区画整理なんていうのはもう膨大な、何百億、やり方によっては何千億という仕事を今これからやるんです。そういうところなんです。

だから、局長、概念的にそういうことを言うのはいいんだけど、もう少し実態に合わせて考えてもらいたいですよ。さっきから言っているように、これは大変ですよ。全国で人口三十万人以上の市は五十二あるんです。その中で面積で十九市が失格しちゃっているんです。郡山と尼崎を比べてみてください。大臣よく御存じなんです。ね、自分の近くです。選挙区ではないけれども、多分近くでよく御存じだと思う。尼崎なんていうのは、いろいろ難しい行政事務はありますけれども、活力のある町だと思えますよ。郡山、確かに立派な町です。しかし、人口を比べてみてください。五十万ぎりぎりまでいっているところ、やつと三十万に乘っている市、それがたまたま面積が百を超えていたから中核市だということ、はまことに思っています。

それからもう一つ、政令で昼夜間人口か何かを定めるということだそうなんですけれども、夜の方が少なくないといけない、昼間の方が多くないといけない、三十万から五十万の都市については、これも無理から逆じゃないかと思うんですよ。昼間流入して行く人口が多ければ、昼間流入して行く人口の少ない市よりも昼間住民税を納めない人たちがどつと入ってくるわけですから、同じ人口があり同じ財政力を持っても、その市の方が昼間入ってくる人たちのために余計行政能力を割かなきゃいけないでしょう。片っ方、ベッドタウン

的な性格があるところは昼間行っちゃうんだから、昼間のことを考えてやらなければいいんですよ。

トイレの量、知っていますか。一人が一日にトイレを幾ら使いますか。水洗ですから、このごろは五十リットルの水を使うんですよ。水道なんというのはいくらでもないから得にはなりませんよ。ということも言わなければならないけれども、やっぱりそれだけの水道を配置するだけの行政事務が出てくるんですよ。昼間人口が多ければ、その昼間人口の人たちというのは、勤めている会社は税金を納めるかもしれないけれども、そこへ勤めて夜は埼玉へ帰って寝る人、あるいは大阪へ勤めて夜は兵庫へ帰って寝る人、この人たちは税金を納めないんですよ。

そういうことを考えた場合に、同じ条件で昼間人口が多い方が行政処理能力としては下がっちゃうんですよ。あなた方は逆の現象を言っているんですよ。中核性がなければいけないとか何とかそういう説明をするんですよけれども、中核性なんか問題じゃないんですよ。

だから、私は最初に前提として言いたいです。中核性なんて問題じゃない。同じ事務があつて、それをどこで処理された方がいいのか、それが国民のために、民主主義という物の考え方からそこに住む人たちのためになるのかということを考えれば、第一に末端の地方団体である市町村にやらせるのが一番いいという物の考え方だということをはっきり言つたでしょう。そういうことからすれば事務はできるだけ末端の市町村に任せる方がいいんですよ。それをやるために今度の制度改正もやつたというんでしょう。ところが、こんなまるで意地悪いさんがやるみたいな仕掛けをしているんですよ。まことに私はおかしいと思いますよ。

それじゃ、例を挙げてはつきり皆さん方にもわかるように申し上げます。横浜は昼夜間人口どつちが多いかと思いませんか。横浜なんというのは、昼間みんな東京へ出てきちゃうから昼夜間人口比

は八八・七なんですよ。川崎は九〇です。千葉市が九三。これで立派に政令指定都市になつていないんですよ。政令指定都市にもなれるような人口五十万以上だからいいんだと言つてしまうけれども、その論理を推し進めれば失格でしょう。おかしいじゃないですか。

横浜なんというのは世界一の都市ですよ。日本一の都市ですよ。東京があるからそうじゃないと言いかもしませんけれども、東京は都制をとつていますから日本の市の中で横浜というのは一番の市なんですよ。その市だって昼間は自分のところへ来るよりも自分のところから東京へ出ていく方が多いんですよ。どんな立派な市だって、そばに自分よりも吸引力の強い大きいのがいるとだめなんです。昼間はみんな行っちゃうんですよ。だから夜間人口の方が多くなる。ベッドタウンなんですよ。あなたの方の物の発想から言えば、横浜だって川崎だって千葉だってみんなベッドタウンだ、あんなものは東京に追随しているだけじゃないかと、こういうことになっちゃう。それじゃだめなんです。だから政令指定都市にしています。川口だって浦和だって四十万をはるかに超えているんですよ。間もなく五十万になるような都市ですよ。能力はある、面積だって八十平方キロあるんですよ。これだけのところへどうして中核市の資格を与えないんですか。間もなく政令市になるんだからいいんだと。それは理屈にならぬ。一挙に政令市を目指しなさいというのかもしれないけれども、そんなおかしな意地悪な制度というのは私はあり得ないと思います。だからその辺のところを、まあ法案ができちやうと自民党も多分賛成するということになるんでしょうから、こういう問題について今直ちに直せとか反対だとかそういうことを言うわけにいかない、物事はだんだんにしか行かないからね。だから最初に皆さんの御苦労に感謝を申し上げます。苦労もあると思

うけれども、苦労もあつて、あちこちからいろいろ痛めつけられたり議論を出されたりしてなかなかできなかった。できなかったけれども、しかし、それはそれでいいんだということにはならないと思うんですよ。地方制度調査会の御議論を煩わせたわけですよ。これは日本の地方制度に関する最高の審議機関ですからね。この先生方は、我々の先輩も大勢いらつしやるし議事からも入っているんですよ。そういう方たちですから、これはその論議というのは尊敬をしなければいけませんけれども、そういう中で、いろんな経緯があつていろいろ難しい問題があつて、そもそも都道府県が成り立たないじゃないか、県がどこかへ行っちゃうじゃないかという議論が多分あつたと思うんですよ。埼玉県の場合なんか、みんな政令指定都市になつたら知事さんが困っちゃうじゃないですか。神奈川県だってそうです。大阪だってそうです。兵庫もそういう問題が起るかもしれない。その辺に非常に大きな問題があるんだと思うんですよ。

ただ問題は、県を大事にする県を大事にする、そればかりで地方行政をやつたら大間違いですよ。あなた方は、口を開けばすぐに基礎的な地方団体である市町村を大事にしようと言っているんですよ。そう言っているが、何か制度をいじろうとするとすぐに県のことをおもふばかりで、県知事がどう考えるか、県議会がどうするんだ、県が成り立たなくなつてしまふではないか、ばらばらになつてしまふではないかと、そういうことばかり考えているんですよ。それも必要ですよ、世の中というのは急には変わりませんからね。改革改革と格好のいいことを言つた一挙には変わらないんですよ。そういうことに對する配慮も必要だから、それはそれでいいとしても、しかしここにこういう問題があるじゃないかと。これはやっぱ一つの問題点としてしっかり対応して考えていかなくちゃいけないと思うんですよ。県はやる仕事が残るでもあつたじゃないですか、市が独立したつて、広域的な事務処理、計画をつ

くつていく、地域の環境計画をどうしていくんだ、治水問題をどうするんだと、もういっぱいありますよ。埼玉だって神奈川だって大阪だって兵庫だって県はあると思いませんか。もし本当に仕事がないのなら、仕事を持っていく市に職員を分けてやればいいじゃないですか。失業問題なんて一切起こりませんよ。そんな心配なんか全くないんです。人材をどんどん市町村に渡していっていいじゃないですか。それをやればいいんで、県は県として立派に知事さんが堂々と存在感を持って行政をやっていく余地というのは残りますよ。そういう本来の仕事ができるような地方制度を考えてもらいたい。

大臣、私と局長とのやりとりを聞いておいでになってどうお考えになるのか感想をお聞きたいまして、また、これからこういう問題点についての検討を引き続き真剣にやるという気持ちがおありになるかどうかお答えをいただいて、時間でございいますので、私の質問を終わりにしたいと思います。

○国務大臣(石井一君) 閣根委員の長年にわたる地方行政に関する御経験をもとに実態的なお話をされました。

中央の官庁から見ると、議員になって地方の方へ入りまして見ると両面ございまして、まさに当を得た御議論の展開だというふうに、私は中央の官庁に余りおりませんで選挙ばかりやってまいりましたから、今御指摘になりました問題につきまして余計説得力があるように感じただけでございます。

今申しました面積の要件につきまして役所が用意しております資料を拝見しております、先ほど必ずしも議論のされなかった地方税に関連して、面積要件が多い方が固定資産税でありますとかあるいは住民税、土地保有税等々の関連から今後また税制改正をやる場合にも有利だというふうな指摘もあるようでございます。これは地方交付税法の十二条というふうなものを引用しておりますが、まあ私はここで細かい議論をしようと思つておりません。

それからまた、中核市と中核市周辺といいますが、大きな都市とその周辺との関連におきましては確かに昼間人口が多い方が行政に對しましてますます煩雑になり需要が多いんですけれども、周辺町村から多くの人間が流出していくことに關連して需要がふえる関連の事務として、旅館営業の規制であるとか興行場の規制でありますとか、あるいは駐車場規制に關するもの、屋外広告等々のこういうふうな問題もあると。

確かにそういうふうな指摘も一点あるうかというふうな考えるわけでございしますけれども、しかし、そういうふうなことはそれぞれの事務的な理由といたしまして、やはりもう少し大きな観点から考えますと、確かに御指摘になりました問題点というものは十分配慮をしながら、面積を無視するというわけではございしませんけれども、人口並びに行政需要といひますか事務といひますか、そういうふうな観点から今後の中核市構想というふうなものに取り組んでいく必要がある。

また県の問題も、私の県の場合にも、指定都市と県と地方との三つの段差というのを見ました場合に、県から見ればそういうふうな中二階的なものができると何かと処理もしにくいというふうな面が私は出てくるのは当然だと思ひますけれども、要は、県なり市の顔を立てるといひますよりも、住民サイドという視点から結局この自治法を改正して将来の住民のニーズに適應していくというふうなことを考えますと、委員が御指摘になります諸点はそれぞれ非常に説得力があると思ひます。

したがいまして、今回御審議の段階においては、今申しましたような御議論を踏まえて、今後の運営の意味におきまして積極的に向きに対応していくことが最も正しい方向ではないかと私は認識いたしておりますので、そういう形で今後努力していきたいというのを申し上げたいと思ひます。

○閣根則之君 終わります。

○鎌田要人君 私からは、同じ地方自治法の一部改正案の中の広域連合制度について若干お尋ねをいたしたいと思ひます。

まず第一は、国は、その行政機関の長に属する権限または権限に属する事務の一部を別に法律またはこれに基づき政令の定めるところにより当該広域連合またはその執行機関に委任することができるとされております。我々の期待どおり国と地方の間が非常に円滑に行われておれば問題はないわけではございしますが、現実には国あるいは国の執行機関がなかなか地方に對しまして権限を移譲したらない。こういう実情から見ますと、この条文は非常に架空の、架空のと言つとちよつと言ひ過ぎですかね、非常に樂觀的な思想に貫かれておるよう思ひますが、この点について大臣の御意見を伺ひたいのでございします。

○政府委員(吉田弘正君) 今回、広域連合制度を御提案申し上げたわけでございしますが、これも先ほど申しましたように地方制度調査会の答申に基づいたものでございします。多様化しております広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するといふことが大きな特色になってゐるわけでございします。

今お話しございました国からの権限委任がスムーズにはいかない心配があるのではないかと、御指摘でございますが、広域連合が具体的事務を処理するに当たりまして、国からの権限委任を受けることが広域行政需要への対応として適当であると広域連合が判断した場合に、国に對してその権限の委任を要請するよう規定もあわせ設けていくわけでございします。

したがいまして、国の方はこの要請を契機いたしまして権限の委任について具体的に検討をすることになりまして、そういう中で権限の実効ある委任が進められるようにといふことでこの規定を設けていくわけでございします。要請を受けた国の方として、法律上何らかの作為義務を負うとい

うものではないのでございしますが、委任の可否について十分に検討をし適切に処理されることが期待されるものでございします。

この広域連合といふのは一般制度として設けるわけでございまして、具体的にそれぞれの地方団体がこれを活用していただくことでございまして、全国一律に設置されるものではないわけではございします。地域の具体的な広域行政需要に對して設置されますので、国の権限移譲に当たりましては当該権限を特定の広域連合が処理することが適当かどうかといふことを具体的に点に着目して検討を行うといふことになるわけでございします。

自治省としては、こういう地方側のイニシアチブに基づいて個々の広域連合から個別的、具体的な、かつまた実情に即した委任の要請がされることによつて国からの権限委任が進んでいくといふことを期待してゐるものでございします。

○鎌田要人君 私は地方の十二年の体験から言つてゐるんです。国に権限をよこせと言つても、それはへみたない権限はよこしますけれども、実体的な権限は絶対によこさない。これはもう私がこの十二年間苦しみ抜いた問題でありますので、その点について事務方に聞いてもしょうがない、特に大臣に僕はその決意のほどをお伺ひいたしたいといふことで大臣を御指名申し上げた次第でございします。大臣によくその点をお考えいただいで、各省庁に對しまして地方分権の趣旨の徹底を図つていただいて、事務方に自分たちの権限を死守しないで思ひ切つて地方に渡さないといふことを言つてほしいんです。その点について大臣の御意見を伺ひたいと思ひまして、特に大臣を御指名申し上げた次第です。

○国務大臣(石井一君) 中核市に比へましてこの広域連合の趣旨といふのは、どちらかといひますと、市町村に對する権限と申しますよりも特定の

分野あるいは事業内容を中心に、場合によっては県境を越えた中において事務がしやすいというふうな方向を志向しておるに思うわけでございます。また、広域連合が結成された場合には、広域的に処理する事業というよりも、やはり広域的に処理する事業というものを対象に行われるのではないかと。私はいろいろ質問を事務方にいたしました。それによれば、具体的に何県のどれがどう広域連合として結成されるのかと。それに対してはまだ答えがございません。それはしかし将来に対して地方制度調査会の方からの答申もあり、新しい二ドに見合うためにそういう先手を打ったというふうなこともあろうかと思うのでございます。

どちらかと申しますと、鹿児島県とか宮崎県などというのははっきりした権限の分かれたところでありまして、余り広域連合というふうなことが想定されないんじゃないかと。しかしながら、東京周辺の世田谷と川崎との接点で何らかの問題点を処理しなけりゃいかぬというふうな場合に起こり得る一つの新しい試みではないかというふうにしておるわけでございまして、必ずしも正しいかどうかはわかりませんが、今の御意見を聞きまして一つ感じますことはそういうことでございまして、同時に、こういうふうな状況になりますと、先ほど中核市の議論では県の中の問題でございまして、県の上の問題のような話にもなりますとますます権限の移譲というものは非常に難しいというふうな思いしますので、広域連合の実態的な運営というものはまだまだ疑点の残る問題、今御提案になりましたような問題というふうなものがあると思います。

今後、一歩前進と、制度をつくっていただいてから魂を入れる、また間違いがあれば訂正していくというふうな形で、今の鎌田先生の御主張を十分体しながら今後想定される広域連合の行政に当たりたい、そのように私は理解しておりますので御了承いただきたいと存じます。

○鎌田要人君 大臣に特にこういうことをお願い

しましたのは、私も地方の切実な体験に基づいてお願いをしておることでございまして、よくその点を踏まえていただいて御善処方をお願い申し上げます。

もう一つそれに関連いたしまして、都道府県の加入する広域連合の長はその議会の議決を経て、また、都道府県の加入しない広域連合の長は同じくその議会の議決を経て都道府県の執行機関に対し、それぞれ当該広域連合またはその執行機関に委任するよう要請することができるとされておりますが、その要請が不調に帰した場合の措置は何ら定められておらないわけでございまして。この点がどうかと思うのでございまして、国に対して要請をしてそれが受け入れられないときには、それに引き続く措置というのが書かれるべきじゃなかったのかと思うんですが、その点はいかがでございましてか、お伺いいたします。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の広域連合制度の特色として、国からの権限委任の規定とあわせて広域連合からの国に対する要請権を設けているというところでございまして。

この権限あるいは事務の委任の制度は、要請を受けた国あるいは県が、当該要請を契機といたしまして、権限の委任につきまして具体的、個別的に検討をするということによりまして権限や事務の実効ある委任が進められるというのを目的として設けている規定でございまして。要請を国が受けました場合には、国等におきましては当該要請を尊重して委任の可否について十分に検討をするということが必要になると考えているわけでございまして。

しかしながら、法律的に申しますと、国等が十分に検討をした結果、結論的に権限等の委任を行うことが適当でないと判断された場合には、そもそもこの規定が広域連合からの要請を契機として国等が主體的に権限委任の可否を判断するという制度の仕組みになっている性格上、その理由をそのたびごとに公開するといったような措置を法的に義務づけることにはいたしていただけないわけで

ございまして。しかしながら、先ほども申しましたように、国として地方から具体的な実情に即した要請がありまして場合には、これを真摯に受けとめて十分検討していただくということを私も期待しているものでございまして。

○鎌田要人君 この辺のところが恐らく法案の作成過程で関係各省庁と随分苦労されたところだろうと思っておりますので、その辺は私もわかっておるつもりでございまして、よろしくお願いいたします。

次に、この広域連合の長は、当該広域連合を組織する地方公共団体の事務の処理等が広域計画の実施に支障がありまたは支障があると認めるときは、その議会の議決を経て、当該広域連合を組織する地方公共団体またはその執行機関に対し必要な措置を講ずべきことを勧告することができるものとされているのでございまして、ここに言います広域計画の実施に支障がありまたは支障があると認めるときとは具体的なイメージが浮かんでこないものでございまして、どういう場合を想定しておられるのかお伺いをいたします。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の広域連合制度は、今御指摘がございましたように、広域連合で広域計画を作成いたしましたとして、これに基づいて広域的な行政を処理していくということが大きな特徴になっているわけでございまして。

この広域連合の制度において、広域にわたる事務を総合的かつ計画的に処理するために広域計画には広域連合がみずから処理する事務を規定するとともに、当該広域連合を組織する地方公共団体が処理するもの、つまり構成団体が処理する事務についても定め、広域連合や当該構成団体がこの広域計画に基づいて事務を処理しなければならぬというふうになっているわけでございまして。

そこで、この広域連合を組織している地方団体つまり構成団体でございまして、そこが広域計画で定められているような事務を処理せずに、あるいは定められた方法で処理をしないというふうな

場合、例えばある広域計画で、廃棄物処理の広域連合におきまして構成団体がリサイクルをやるというふうな話になっているにもかかわらず、そのリサイクルを実施しない、励行しないというふうな場合、あるいは構成団体が独自に処理をしている事務ではございますが広域計画に記載する事項に関連するものについて広域計画の実施の妨げになるような処理が行われる場合、例えば広域連合が設置をする公共施設というものが考えられますが、それについての取りつけ道路等について構成団体がこれを設置するという場合に、それがその公共施設の利用目的にそぐわないような規格で設置されるといような場合などには、まさにさっきお話しございましたように、広域計画に基づき総合的かつ計画的な事務処理ができないというふうなことになるわけでございまして、こういう場合を御指摘の問題では指しているということが言えるかと思っております。

○鎌田要人君 広域連合の初めての出発でございまして、いろいろ試行錯誤の過程もあるだろうと思っておりますので、十分その辺は心得てやっていただきたいと思っております。

次に、市町村及び特別区の一部事務組合の強制設置にかかわる制度を廃止いたしましたして勧告の制度に改めているようでございまして、その理由並びに改正の実益をお伺いいたしたいのでござい

○政府委員(吉田弘正君) 今回の地方自治法改正で、従来ございました一部事務組合の強制設置の規定を廃止しております。

従前、都道府県知事によりまして一部事務組合の強制設置の制度は、過去におきまして都道府県を単位とします恩給組合の設置等について活用された例がございまして。ただ、昭和四十四年に埼玉県が交通災害共済というものがこの規定で設置をされましたけれども、それ以降活用事例がござい

ません。今後ほとんどこの種の活用が予想されないというふうな状況でございまして。

また、このような強制設置の手續については、

そもそも市町村自治というものの尊重の点からこれを再考すべきではないかという意見もございました。さらに、現在の都道府県と市町村の関係を考へてみますと、都道府県が市町村の一部事務組合を強制設置するというようなことについては、ほとんどその要請も実益も現在はないのではないかとこのように判断をいたしているわけでございます。

そこで、今後は、公益上の必要から一部事務組合を設けることが客観的に適当であるというふうに考えられる場合におきましては、今回の改正で設けました知事による勧告制度を有効に活用していただければ十分対応ができるのではないかとこのように考えまして、今回、従前の強制設置の制度を廃止いたしまして、勧告の制度に改めるということにいたしました次第でございます。

○鎌田要人君 わかりました。

その次に伺いたいのは、広域連合に移譲されます権限または事務は機関委任事務が多いものと思われませんが、本来廃止または縮減を進めるべき機関委任事務を前提として権限または事務の移譲を推進していくこととすること自体に問題があるのではないかとお考えですが、この点はいかがでございますか、お伺いいたします。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の広域連合に国からの権限委任というところで機関委任事務であろうとあるいは団体委任であろうと委任ができるという仕組みにしているわけでございますが、そもそも広域連合は特定の地域の具体的な広域行政需要に対応するために設置をされるものでございまして、国や県から権限または事務の委任を受けることが適当な場合があると考えられますので、国や県から広域連合に対して直接に権限または事務の委任をすることができるようという規定を設けたわけでございます。

広域連合に対する国等からの権限や事務の委任の制度は、これまで地方公共団体が処理することができなかった事務について、広域連合を設けることによってまさに地方側のイニシアチブで当該

事務の委任を進めていくことを可能にするために設けたものでございます。この場合、委任というのは全国一律のものだけではなくございまして、個別の広域連合に対するものも想定をしているわけでございます。

そうなりますと、その場合に機関委任の方式によることもあり得ると考えているわけでございますが、委任の方式につきましては、広域連合の処理する事務、そして国から委任される権限または事務の関連等を種々の観点から検討いたしまして、最終的には法律として決定をされるということになるものでございます。

もとより、機関委任事務につきましては、国と地方の適切な機能分担の観点から申しまして、基本的にはその数を必要最小限にとどめるということが必要であると考えているわけでございます。自治省としては、今後ともいろいろな法律の制定に当たりましては可能な限り機関委任事務を増加させないように努めてまいりたいというふうに考えておりますし、また既存の機関委任事務についても絶えず見直しを図って整理合理化に努めてまいりたいというふうなことでございます。

ただ一方で、可能な限り権限の委任、権限の移譲ということを進める必要もございまして、広域連合に対しては機関委任事務を含め権限または事務の委任を行い得るというふうな仕組みにしたわけでございます。

○鎌田要人君 次に、広域連合について普通地方公共団体と同様の直接請求制度を設けることとしていてるところでございしますが、この理由についてもお伺いしたいのであります。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の広域連合制度、住民の直接請求制度に道を開くということで特色を持っているわけでございますが、これは、今回の広域連合がこれを組織する地方公共団体に規約の変更を要請することができるよう規定も設けたり、あるいは先ほど申し上げているように広域計画に基づいて構成団体に勧告をするというふうな規定も設けておりまして、一部事務組合に比

べましてより独立性、自主性、自律性の高いものとなっているわけでございます。

広域連合にこのような権限を付与しておりますので、これは特別地方公共団体ということになるわけでございますが、そういう団体でございまして、まず選挙につきましても広域連合の議会の議員とか長についての選出方法を、長の選挙については直接または間接選挙、それから議員については直接選挙または当該構成団体の議会による間接選挙ということに限るというふうにしておりまして、広域連合の行政運営の民主的なコントロールができるようにしたいということでこういう規定を設けているわけでございます。

○鎌田要人君 これが最後の質問でございますが、法第二百四十二条の二第一項第四号の規定による住民訴訟に係る応訴費用の公費負担について、被告であります職員が勝訴、一部勝訴の場合を含むわけでございますが、勝訴した場合に限定しているのはどういうことかということでございます。

すなわち、職員の故意または重過失でない場合、あるいは職員の背任、横領、その他これに準ずる行為に該当しない場合には、応訴費用の公費負担を認めることが適当ではないかと思うのでございしますが、この点についての御意見をお伺いいたしまして私の質問を終わります。

○政府委員(吉田弘正君) 今回、いわゆる四号訴訟について、その応訴費用について公費負担ができるというふうなことにいたしましたわけでございます。

この四号訴訟の応訴費用につきましては、被告あるいは被告になる可能性のある地方団体の職員が、自分の責任に対しまして無用な心配を抱いたりあるいはやる気や職務執行の能率性を欠いたりするようないことがあって職員の意欲を阻害する可能性があるとこのことから、従来からこれを何とか解決すべきだということで懸案となっていたわけでございますが、全国市長会あるいは全国町村会からも法改正の要望が提出をされていたところ

でございます。

今回の地方自治法の改正におきましては、このような要望等を踏まえまして、最も職員の意欲を阻害するのではないかと考えられるケースについて手当てをするということにいたしましたものでございます。

ただ、今先生から御指摘がございましたように、これだけではなくて、論理的には被告職員の応訴費用の公費負担について、外形上これを機関としての職務行為とみなし得る場合でありますとか、あるいは故意または重過失でない場合、さらには背任、横領等の行為でない場合ということに限るといふことも考えられるものでございます。したがって、この点につきましては今後の住民訴訟全体の見直しの中で幅広く検討をされると考えているものでございます。

○国務大臣(石井一蓮) ただいま長年の知事の御経験から、広域連合を実施するに当たりましていろいろの問題点につきまして御指摘をいただきました。

確かに、今後の運営において大変示唆に富むものだと思います。特に各省庁からの権限の委任という点に関しまして、今後さらに自治省は今の御注意を守ると同時に、他の関連省庁に対しまして事務の移管ということに対しまして強い政治的な働きかけが欠けておるといふような感じもいたしましたので、今後この点につきましても留意をいたしまして新しくできます制度が実際に地方自治の進展のためにプラスになる方向で努力をしたい、そのように考えます。

○久世公亮君 これは自治省にとりましては大変な年だったと思いますが、この国会で大きな法律を二つもお通しになろうとしているわけでございます。一つは政治改革関係の四法案でございまして、また今議題になっておりますこの地方自治法関係の二つの法律でございます。

私は、きょうは政治改革関係法と今回の地方自治法の改正と申しますか、将来の地方制度ということについてのみ質問をさせていただきたいと

思っております。

石井自治大臣には、今地方自治法を審議しておられていろいろと御答弁になっておるわけでございますが、政治改革関係法の方は直接は担当大臣にはなっておられませんでしたけれども、かつて自民党時代に選挙制度部会長として、私も副部会長としてお仕えをしていたわけでございますが、それこそ集合は夜九時、十二時まで、深夜にわたって御指導をいただきました。しかも、その間三分の二はお一人でしゃべっておられる。そのくらい大変御熱心でいらしたわけでございます。

そこで質問に入りたいと思いますが、実は私は、こういう抜本的な政治改革、特に小選挙区制と比例代表との並立制というのは日本の将来の地方制度にとっても必ず大きな問題になると思っております。昨年十一月二十六日の本会議の代表質問におきまして細川総理と佐藤自治大臣に尋ねたわけでございます。

細川総理は、地方分権の推進を強調されておられます。地方分権の確立のためには、近い将来において都道府県制度、市町村制度の抜本的改革が必要であり、首都移転問題もこれとの関連において検討することが重要であると思われまます。衆議院の選挙制度改革は、地方制度の抜本的改革と極めて密接な関連性があるものと思われまます。並立制を中心とする今回の改革はそのあたりのことまで視野に入れておられるかどうか、承りたいと思っております。

こういう質疑をしたわけでございます。これに対する当時の細川総理のお答えはちょっとポイントが外れておりまして、要するにこういう答えてございました。

今回の選挙制度改革を初めとする政治改革の実現は、今後地方制度改革を含めた内外の諸問題に対処していく上でいよいよベースとか礎になるものである。地方制度がベースになるんだ、それに基づいて地方制度改革が行われるんだ、こう総理は答弁しておられるわけでございます。

また、自治大臣の方は、国民の皆さんの不安、不信というものは政治そのものにあるので、それを改革するのが今回の政治改革なんだから、まずとにかく政治の信頼を回復させていって、この上に立って地方制度の本格的な抜本的な地方と国のあり方がいかにあるべきかということが議論になるだろうと。

お二人とも、政治改革がベースになるんだ、そしてその上に地方制度改革があるんだ、こういう答弁をしておられるわけでございます。いわば何でもかんでも早く政治改革法案を通さなければいけないという思いからこういう答弁になったんではなからうかと思っております。そこで私が自治大臣に対して先ほど申し上げましたように、やはり政治改革関係法、特に小選挙区制それからブロックを基礎とした比例代表制、これは将来の日本の地方自治制度、特に二十一世紀における地方自治制度とも無関係ではないのみならず非常に大きな関連を持つのではないかと、私はこう思います。

そこで、お考えをお聞きする前に私の考え方を述べさせてもらいたいと思っております。

私は、やはり市町村のレベルにおきましては、それこそ総合開発計画でいえば新全総、三全総、四全総とずっと一貫して貫かれた国土政策あるいは地方自治の政策は、都市圏行政と申しますか都市というものを中心として周りの市町村が一体となつて行政を進めていくという都市圏行政というものが基盤でございまして、そして将来それが一体になるときは市町村合併も好ましい、これが市町村のこれからの行くべき一つの姿だろうと思っております。

さて都道府県の方は、それこそ国、地方を通ずる大行政改革の上に立たなければ都道府県の改革は絶対にできない。今、与党の方では税制改革協議会を置かれて、そのもとに行政の小委員会を置いておられて、この間の報告書が出ましたけれども、あんな生易しいことでは行政改革もできないし、また国、地方を通ずる抜本的な行政改革、中央省庁から出先機関から特殊法人から、そういう

うものが大改革されて初めて都道府県制の改革があるものだろうと思っております。そして、道州制とか連邦制とか、今学者や経済界がいつも簡単に言っていることがそのときに問題になるのかと思っております。首都移転というの、首都移転を契機にして国、地方を通ずる、都道府県、市町村を通ずるそういう改革が行われるのではなからうか。

本来ならば、選挙制度改革、抜本的な改革はそういう時期があるいは一番やりやすかったのかもしれません。しかし、これはこれとして今の政治の要請でございまして、そういうような制度が成り立ったわけでございまして、そういうことを基盤にいたしまして、ひとつ自治大臣の二十一世紀における地方自治への展望、それと今回の小選挙区あるいはブロックを基盤としたところの比例代表、この制度との関連についてのお考えを承りたいと思っております。

○国務大臣(石井一君) 大変広範な重要な問題、また多岐にわたる御指摘でございまして、私もそこまで深く頭の中を整理してまいりましたわけでございませぬが、ただいまの御意見に關しまして、地方の選挙という問題に關しましてあるいはまた参議院の制度というふうな問題に關しまして、短期的な見方、そして中期、長期的な見方というふうな問題があるかというふうにも考えるわけでございまして。

今行われております選挙制度、いわゆる衆議院の小選挙区比例代表並立制の導入というふうなことは、昨今の厳しい政治情勢の反省の上に立ちまして七十年ぶりに改正を導入しようというふうなことでもございまして、あくまでも個人中心の、あるいはまた金と政治家という問題が大きな問題になりました中でそういう問題を少しでも断ち切ろうという意図の中から、できるだけ人口の格差というふうなものを重視しつつ、特に将来の地方自治等々との関連なくともあえて政党を中心とした選挙制度を導入し、そういう中から新しい一つの試行といえますか試みを断行しようというところ

に現在の政治改革のウェイトがあるのではないかと、いうふうには考えるわけでございます。そういう意味から申しますと、一見いろいろな点におきまして将来の地方自治というふうなものをどう展望しておるかというふうな観点から逆行しておるような面もございまして、これはこれとして先行させる必要があるのではないかと、この政治改革の議論の中で、参議院の制度とか地方の選挙に關しても関連的にいろいろ議論をいたしました。

参議院に關しましては、衆議院とは一種異なつた第二院としての良識のある府としての選挙制度を導入すべきである。今、参議院でやっております制度を衆議院の方が勝手に導入したのでございまして、これは参議院の方から言われましますとまことに不認識な行為だといふふうに言われるかもわかりませんが、いろいろ議論をした末に与野党の合意の中でそういう決着がつけましたので、中期的、長期的展望としては、参議院制度に關しましては、皆様のお知恵もかりて抜本的な改革をし、第二院といふか良識の府としての国民にも納得のいく制度というものを導入していきたいと。それから地方の制度に關しても、これまでの中選挙区功罪、それから今後行っていくとしております小選挙区功罪というふうなものを基礎に、今後どうあるべきかということ

を新たに検討しなければいけないと。ただ、当時既に議論をされましたことは、地域の範囲が変わつた場合にそれぞれが違つてくるというところの整合性というふうな問題とか、残念ながら統一地方選挙というふうなものが今般らばらに行われておりまして、年がら年じゅう選挙が執行されておるといふふうなことに對してどういふふうな統一をやっていくのか。区域とか基礎の投票方式とかという問題だけでなく、そういうふうな選挙の施行というふうな問題に關しても、あるいは地方の首長に關しても多選禁止というふうな問題をも含めて、新たな角度で検討されるべ

きではなからうかというふうなもろの問題が残されておるわけですが、これらの問題に關しましては、今後、参議院の制度、地方の選挙は中長期的な中で国会でのコンセンサス、国民の理解というものを求めていく必要があるというふうに思っております。

それから、最後に御指摘になりました久世先生の御意見。私は基本的には賛成でございます。

市町村のレベルに關します市町村の合併というふうなものに關しては、もつと縦横に整合性のとれたものにしていくべきであるというふうなことで、それから都市を中心に進めてまいりました行政というふうなもの、今中核市とか広域連合の議論もされておりますけれども、本来そういう中二階的な制度の導入よりも基本的な問題の整理というふうなことをやっていかなければいけないのではなからうかというふうなこと。それから、道州制の導入というのは、府県という感覚が非常に根強く国民の中にございますので、御指摘のとおり簡単な改革ではいきませんが、やるとすれば抜本的な改革の中で広域行政化を図っていくべきであること。それと同時に、東京に余りにも集中し過ぎました機能というものを対しまして、これまで私が国土庁長官をしておりまして、これも一極集中を廃止し多極分散型国土の形成というものを国会の中でも百回か千回ぐらい答弁をいたしましたことが、現実にはそれが本当に動いておるのかということになりますと甚だ問題がございますが、これは基本的な問題として本気になってメスを入れていかなければいけないこと。

中期的、長期的の先生の御指摘に對しましては、基本的に賛成でございます。

○久世公義君 当時から言っておられたことのお話を再び承りましたが、当時はもう少し氣宇壮大でいらつしたような氣がいたします。どうも新生党に移られてから、また自治大臣になられてから、ちよつとスケールが小さくなられたのではなからうかと思ひながら今お考えを承つた次第でございます。

私は今、やがての地方制度改革のことを申しましたが、戦後の行政改革の中で何が一番大きかったかと。JRの改革とか電電公社の改革、これも大きなことではございましたが、最大の行政改革は、昭和二十八年から三十一年までを中心にして行われた市町村合併こそ、地方を通ずる最大の行政改革だったと思うわけでございます。この次の大きな行政改革というのは、私が先ほど申し上げました中央官庁から出先機関から特殊法人から、そして都道府県というものを含んだ行政改革、それこそ一大行政改革にならうかと思うわけでございます。

そこで、きょうは地方自治法の審議でございますので、政治改革法との關係でございますが、先ほど申し上げました都市圏行政、都市を中心とする圏域の行政が国土政策としても地方自治制度としても進んでいるわけでございます。その点において今度の中核市というのは、想定しておるところの人口、それが小選挙区の四十万ぐらいを中心として二十万から五十万ぐらいの幅があると思ひますが、どうも中核市と区域において、また都市圏の圏域において重なる。そして、それが分断されたりする可能性が多分にあるわけでございます。

中核市が分断される場合、また都市圏というものが分断される場合、そういう都市圏行政というものと小選挙区が一体どういふにかかわり合ひを持つものであらうか。そして、これからの地方自治制度の運営上この小選挙区というものの区域が足かせにならないであらうか、こういう氣がしてならないわけでございます。選挙制度は選挙制度、地方自治制度は地方自治制度と完全に分かれたるものではないと思ひます。その点のお考え方をまず簡単に答えたいと思ひます。

○國務大臣(石井一君) 簡単にいうことでございますから、御意見が一致するかどうかわかりませんが、まず一言。

私は町村合併というものを、来年特例法が切れ

るといいますが、ここで最大に見直す必要があるというふうに考えております。このことにつきまして、また別の機会に委員の御意見を承りたいと思ひます。

それから、ただいまの件でございますが、今私の手元にリストがございます。第八次選挙制度審議会の中から、一市が独立するというのは三十二ぐらいございます。しかし三百選挙区でありまして、かなりの部分、広い地域が統合されるといふふうなこともありまして、一部そういう分断が起るという可能性もありましよう。一遍どの程度データが出るか後で調べてみたいというふうに思ふのでございますが、ただ今回は何と申しまして人口の格差一対二というふうなことを想定しつつ選挙区をつくつてまいりますので、ここで選ばれる国会議員は国全体に対する政治参画をするといふふうなことでございまして、必ずしも分断するといふふうな考えに、これはセパレートして考えてもいいのではないかと。

実は、この間もアメリカ人が訪ねてまいりました。選挙制度のことを聞きましたが、アメリカの下院は二年ごとに選挙が行われておりますが、そのたびにバンクーバーが変わつておりまして、ひどいのはビルの中で半分は割るというのがある、こういうことまで言われるのでございます。ところが二年後にまた一緒になったとかという。したがって非常にドライに考えております。

やっぱり小選挙区というものを導入いたす場合には、この地方の厳然とした制度とは別のものだという感覚を持ちませんと、これを一致さすといふことになりまして相当な格差を広げるとかあるいは別の意味になつていって、地域代表だけを選ぶといふことになつてまいります。こういうところのデメリットもございまして、基本的にはそういうふうにお考えいただきたいと思つております。

○久世公義君 大臣の御出身の兵庫県、今兵庫縣では県議員が百十五名おられるようでございしますが、この中で神戸市から選出をされておられる県

議員数は何名ぐらい。

○國務大臣(石井一君) 二十五名から三十名ぐらいじゃないかと思ひます。

九十人中二十三名。百十五名じゃないように思ひます。

○久世公義君 九十四名中二十三名、二五%が神戸市から出られる。私はちよつと間違ひましたが、神奈川県が百十五名で、そのうち横浜、川崎市から六十三名、五五%が出ています。福岡県は、九十名のうち北九州市と福岡市から四十二名、四七%が出ています。兵庫県の場合はまだ二五%でございますが、神奈川県が五五%、福岡県が四七%と指定都市の場合はこういう状態でございます。

今度の中核市になりますと、権限は指定都市ほどではございませんけれども、この中核市から出られるところの県議員というのが普通の県議員さんと比べまして、所掌というのもおかしいんですけれども、自分の目の届く範囲というものが相当この市に移譲されてしまつたわけでござい

ます。私はこの指定都市の問題で神奈川県や福岡県の実態を見ますときに、やはり選挙制度としてもこのあたりを考えなければいけないんじゃないやなからうか、こういう氣がするわけでございしますが、そのあたりはどうでございましょうか。

○國務大臣(石井一君) 御指摘の点は大変ごもっともという一面もござい

ます。

先日、北海道へ遊説に参りましたときに、議員の定数をスクラップ・アンド・ビルドでやつておりますから札幌の道会議員だけがふえて地方の方はだんだん減つて、ところが地方の方の網走とか釧路とかという方は札幌の市以上の大きな面積を持つておる、その議員がどんどん減つていく、しかも市の方は指定都市になつておるわけですから権限的にはほとんどのものは市議會の方へ行つておる、そうすると北海道の発展という意味において県議會の存立にかかわるということをお申されましたが、今御指摘になつたことと同じだと思ひます。

県會議員、道會議員というのほどで出ま

も全体を代表するわけでございますから、理論的にはその人口を代表して出る、またそれが選挙法にも決まっておりますので、しかしそれだけではいかな、要するに将来の地方自治とその代表である地方選挙をどうするかという非常に重要な問題の指摘であると思います。

○久世公麿君 私もこれは非常に重要な問題だろうと思ひます。また小選挙区になりますと、国会議員あるいは市長、県会議員、市議会議員、ほとんど同一の区域から選ばれる。もちろんそれは役割から分担から違うわけでございますが、そのあたりをどうやって考えていくべきかというのは問題だろうと思ひます。

それから、先ほど大臣はこれからの課題として市町村合併、特に来年期限が切れるところの特例法のお話に触れましたけれども、都市の区域を分割しなければならぬという小選挙区制度というものが、これから自治省が市町村合併を促進されるに当たって、先ほどから申しました都市圏行政との絡みで非常に問題になるのではなからうか。いろいろとお考えをお聞きたいだけあればありがたいと思ひます。

地方公共団体の連合の方は、都道府県の区域を超えるものでも、まだ今の段階では事務の一体的な処理とか権限移譲の受け皿とかそういう程度であらうかと思ひます。

これと直接関係ございせんが、私が非常に気になるのが今度の政治改革法案について比例代表の単位としてブロック制がとられたこととでございます。しかも、与野党協議とはいっても一夜にしてブロックになつてしまつたわけでございます。政府案の方は全国単位、自民党案の方は都道府県単位、自民党案の方は長年の自治省的な考え方、都道府県というものを一つの大きな単位にするということで、ブロックというものは余り国民にも親しまれていなければ、行政の単位としても、開発計画はございませうけれども、国土庁長官として御経験のとおりあの開発計画はだれも当てにしない計画はないわけでございませう。

し、国の出先機関がそれぞれに違ひまして長野県や新潟県は北に行つたり南に行つたりするのが実態でございます。それが日本におけるブロック制でございます。

例えば大臣の選挙区でございませう兵庫、社会党と公明党の案がちょうど一年ぐらい前に出されておりましたか、存じでございませうか。

○国務大臣(石井一君) 確かに三重県その他、例外があつたように思ひます。少しおかしい区域になつておつたと思ひます。

○久世公麿君 私はこれは政治改革特別委員会におきまして、社会党は山花大臣に、公明党は石田大臣にお聞きをしたのでございませうが、社会公明案のブロック分けというものを両大臣とも御存じにならなかつた。そして、資料を見て答へさせてくれというふうな始末でございませう。

近畿ブロックというのは、社会案によりまして滋賀、京都、兵庫が一つのブロック。それから大阪、奈良、和歌山、かつて自治省におきましても阪奈和合併ということが問題になりましたように、これはある程度考えられておる。滋賀、京都、兵庫なんというブロックはいまだかつてどの世界においても聞いたことがないわけでございませう。

私は、ブロックというものは簡単に日本の場合におきましては国民に親しまれるものでもなければ、また制度として定着するものでもないと思つております。そういうブロックを少なくとも今度の政治改革法案で比例代表の単位として、そのブロックを代表する議員というものが与野党ともに出てくるわけでございませうが、そういうブロックというものは、これから地方制度というものを二十一世紀に向かって考えるときにどういう位置づけを地方制度としてお考えにならうとされるのであるか。

私が先ほど申しましたように、道州制などというものは、経済界は単位が少なくなればなるほど簡単だというぐらゐの知識でございませうし、学者は勝手なことを言っているわけでございまして、私は

はそう簡単なものではないと思つてございませう。ですから、このブロックにつきましては少なくとも自治省は従来ともに非常に慎重であつたはずでございませう。それが一晩のうちに、選挙制度ではございませうけれども、でき上がったしまったと。それについて、ブロックというものが将来の日本の地方制度にどういう意味を持つのかということをお尋ねをいたしまして、私の質疑を終わりたいと思ひます。

○国務大臣(石井一君) 私に関連する近畿ブロックが北近畿と南近畿というふうに分類されておりましたことは、私も十分銘記しておるところでございます。

現在のブロック制度の中で問題になりますのは、東京を真ん中に置きまして千葉と神奈川と山梨という形になつております。これなどは非常に特異な問題のあるところではなからうかというふうにも推察をするわけでございませう。また、委員が御指摘になりましたとおり、五年、六年にわたりました議論の中でブロック制を導入するというのは最後の瞬間に出てまいりまして、第八次選挙制度審議会の答申というふうなものもございまして、たから、そういう理由づけの中からこれが法律になつて出ておりますというふうなことで、御主張の点はほとんどすべて正しいことを言つておられます。

ただ、ここで考えなければいけない問題点の一つは、比例代表並立というふうな場合をやりました場合に、全国単位で二百名のリストを出すということになりまして自民党あたりでも大変な騒動になるだろうと思つてございませう。今、参議院の制度の中でも自民党でリストをつくられる二十数名のリストづくりがもう大変なこととございまして、私も全国組織委員長等をやりましてその苦勞を感じております。本来ならば久世先生のようにな立派な方は一番か二番にならなければいかぬのに、なかなかならぬと。人の上に人をつくらず、人の下に人をつくらずという言葉があるのかかわらず、それを百名も百五十名もつくるといふこと

になりますとこれは大変でございませう。

かといつて、それじゃ地方、裏表になつております過疎県に対します定員二名というところが一名ずつというふうな選挙をやります場合に、そこは比例の体をなさない。結局、順番をつけようにもパイが一つや二つであつたら順番がつかない、と、比例代表でありながらどうにもならぬという、この全国とその単位との間のどうにもならぬところからの妥協として今のことが出てきたわけでございまして、このブロックを選挙制度に導入したからといって、今後こういう形で地方自治を進めていこうとか道州制を固めていこうなどという意図とは全く違つたわけでございまして、ある程度日本列島をかまほこのように切つた中から合理的に比例代表として出ていただくという一つの知恵と妥協というふうな御理解をいただきたいと思ひます。

ただ、九州でありますとか四国でありますとか東北とか北海道とかというふうには、きつちりと地域性のできたところもございませうが、関東、東京周辺と北陸、信越あたりはどうにもならぬ状態でございませうから、これは過渡的措置として御理解をいただければどうかというふうな思つてございませう。

○岩崎昭弥君 私は、地方分権、それから中核市、広域連合の三点にわたつて、また細部にわたつては数点にわたつて質問したいと思ひます。最初に地方分権の意義についてでございます。平たく言えば憲法上の位置づけということかもしれません。

このところ、地方自治制度を改正しようという意見が数多くあります。その内容を一言で言いますと、現在の中央、地方の關係に対して地方分権だといふのであります。記憶に新しいところでは、日本新党が旗上げに際して分権を主張しましたし、新党さきがけも自治大臣が所属しておられる新生党も分権を主張しているのであります。連立与党内には地方分権プロジェクトがございまして、現在作業が進行中でございませう。地方六団体も国

会もということになりますと、地方分権は政治的ムードというよりも、今や一つの流れをつくりつつあると言っても過言ではないと思うのであります。

こうした新しい風潮の中で、第二十三次地方制度調査会は広域連合と中核市という分権に係る提言をしました。平成五年四月十九日のことでございます。

また、第三次行革審は平成五年十月二十七日の最終答申で地方分権の推進について大きなテーマとして語っております。

その言うところは、自律的な地方行政体制の確立について述べているのでありまして、基礎的な自治体である市町村は地方行政の中心の担い手として地域社会に関する多様な行政を自主的、自律的に展開していかなければならない。この点については、既に実施段階にある地方分権特別制度つまりパイロット自治体、それから地方制度調査会が答申し早期の法制化が求められている中核市や広域連合のほか、地方の自立的発展を促すための地方拠点法等も整備されているところであります。また、現在の都道府県の枠を超えて対処しなければならぬ事態も確実にふえると思われ、その際には既存の制度の活用や都道府県による広域連合の積極的な設立によって対応すべきである、こういうふう述べておるのであります。

こういう政治的、社会的風潮の中で、中核市に関する事務配分の特例と特別地方公共団体たる広域連合に関する制度を設けるために今回の地方自治法の一部改正が提案されたのであります。

そこで、まず大臣にお尋ねしたいんです。

日本国憲法は、国の立法、司法、行政の三権に対して、地方は地方自治だと言ってきました。この地方自治体がかつては三割自治だと言われた時代がありますが、今では地方分権だと主張しているのではありません。つまりは国からの行政上の一部独立を主張しているのをごいまして、自治と分権とは形や性格は全く違いますが、占領下の沖縄と日本復帰後の沖縄ほどにその意義が大きく違うんだ

ろうと思っております。大臣は自治と分権をどのように意義づけられているか、これをお尋ねしたいと思ひます。

○国務大臣(石井一君) 時代とともに地方自治に対する一つの見識といえますか方向というものとあるところで変わってくるという御指摘もあらうかと思ひますが、民主主義の根幹をなすものが地方自治であり内政の基盤となるものだといふふうに認識しております。この基本的認識はいつの時代も貫いていかなければいけないものだと思ひます。

ただ、今後の展望を考えますと、高齢化の急速な進展とか国際化への対応とかというふうなことで社会経済情勢が変化しておりますから、それに伴って国内的、国際的要請も変わってまいります。住民の福祉に対する考え方、国土の均衡ある発展に対する考え方、個性豊かな地域づくりを積極的に進めるといふふうなことにつきましても、これまで以上に各地方団体が今日の課題に取り組んでいく、そういうことが要請されておるといふふうに私は思ひます。

このような時代的認識と政策課題に的確に対応していくために、住民の身近な行政は思い切った地方公共団体にゆだねると同時に、国、地方間の事務配分に見合った適切な財源配分を行い、財政面を含む地方公共団体の自主性、自律性、これを強化していくことが必要ではなからうかと思ひます。そのための基本理念が地方分権であり、これをよく実現していくことが地方自治の一層の充実発展である、これが今日の課題である、このように認識いたしております。

○岩崎昭雄君 次に、地方分権の基本法の条件といふようなものについてお尋ねしたいと思ひます。

今、大臣の答弁の中にも一部ありましたが、行革審が平成五年十月二十七日の最終答申で地方分権の推進を取り上げていることはさつき申し上げたとおりでございます。その中身が重要でして、一つは抜本的な地方分権の必要性、二つ目に国と

地方の役割分担の本格的な見直し、三番目に国からの権限の移管等の推進、四番目に地方自治体の財政基盤の強化、五番目に自律的な地方行政体制の確立、六番目に地方分権に関する立法化等の推進などをうたっております。

政府はこの答申に基づきまして、ことしの十二月には地方分権に関する大綱方針を策定することになっておると思ひます。したがって、地方制度調査会もこのスケジュールに合わせまして、町村合併もありまして、地方分権につき討議、研究中でございます。来年には地方分権推進に関する基本法なるものが制定されると思ひますのでござい

私は、この基本法について少なくとも三つの大綱が織り込まれる必要があると思ひます。その一は地方分権の主体はどこかということですが、先ほどもちよつと議論がありましたが、私は市町村と考えるのでございまして。その場合に、都道府県と市町村の役割分担はどうなるかということも大事だと思ひます。その二は地方分権を推進する手法についてでございますが、市町村の能力、力量をどのように向上していくかということもござい

ます。したがって、これまた市町村の新たな合併問題と関連して考えると思ひます。それから、その三が行政上の諸制度の見直しでござい

以上、地方分権基本法の骨格となる基礎的条件について、大臣並びに自治省の見解をお聞きしたいと思ひます。

○国務大臣(石井一君) 私、ただいま御指摘されましたもの、それぞれ大変正しい御意見だといふふうに思ひます。

先日私も第一回の会合に出席をいたしましたし、子細にこの議論に注目してございまして、十一月に大綱方針の骨格を取りまとめるというところで、具体的な問題も分権に対する基本理念から始まりまして、基本方針、そして国、地方との権限移譲の問題、財政基盤の問題、行政体制の問題、推進方策の問題、これが具体的な問題とし

て織り込まれるべきものでございまして。

しかし、それだけでなく、もう一步踏み込んで、委員が御指摘になりましたように、また先ほど当委員会でも議論がなっておりますように、県の権限が強過ぎて市町村の権限がどうなのかという問題。しかし、第二点目で御指摘になりました市町村の能力も大変千差万別で非常にばらばらである、そういう中から権限だけを与えてもそれが本当に住民のニーズに合ったことにはなるのか、こういうふうな中身の検証の問題。そして三番目に御指摘になりました今後これらの諸制度をどういう形で導入していくのか。合併問題をも含めて、非常に時間が限られておりますけれども、十一月までに私はこれらの問題をすべて含んだ中で新しい分権の大綱とともに基本法というふうなものが進められるということをお願いしておるわけでございます。今後この分権部会の真剣な議論を見守りつつ年内に方向性を見出したい、そのように思っております。

○政府委員(吉田弘正君) ただいま今後の地方分権の進め方に関連いたしまして大臣からお答えがありましたとおりでございます。

私も地方制度調査会の方でもこの地方分権の推進についてのいろいろな御審議をお願いしております。こちらの方でも中間答申というものを提出したいだくというふうな運びになっております。一方、政府の方におきまして行政改革推進本部の方に地方分権部会というものを設けまして、そこに関係の方々ほか専門員として学者の方々、地方団体の代表の方々等も入りいただきまして、鋭意今後の地方分権の推進大綱方針を決めるということで取り組みをいただいておりますのでござい

ます。

そういう中で、今後の地方分権の主体をどうするか。市町村なのか都道府県なのかということの議論もあらうと思ひます。私もどなたもいましては、やはり市町村も県もそれぞれの役割があるわけでございますので、その役割に応じて分権が進むようにしていくことが大変重要だと考

えているわけでございます。

また、その地方分権を進めるに当たりましての受け皿をどうするか、特に市町村の能力、力量というものをどのように向上させていくかという点については大きな問題でございまして、この問題については先般自治省の方でも今後の合併についてどうしていくかということで調査研究委員会を設置いたしまして、その中でいろいろ御検討を経まして一定の結論を得て報告をいただいているところでございます。これらを今後地方制度調査会の方でも御審議をいただきまして、今後の合併が円滑に進むように現在の合併特例法の改正等も考えていかなければならないと考えている次第でございます。

さらには、行財政上の諸制度の見直しをどうするかというお話でございます。まさに国と地方の関係、国から地方への権限移譲をどうやっていくか、国から地方への関与をどうやって是正していくかというような問題も大きな問題でございまして、また権限の移譲に伴います財源の拡充ということも大きな課題であるというふうに思っております。

いずれにいたしましても、これらの問題につきまして地方分権部会の方で鋭意取り組みをいただきまして、今後の地方分権の推進にふさわしい大綱方針ができるように私も努力していきたいというふうに思っております。

○岩崎昭弥君 次に、中核市について数点質問したいと思います。

最初に制度の趣旨についてでございます。中核市創設の趣旨について、比較的大きな都市の事務権限を強化し住民の身近で行政を行うためというようにしておられます。しかし、一方で自治体を規模別に権限の違いを認めることになり、地方分権の理念からすれば条件つき分権になるのではないかと心配、危惧もあるわけです。この点についてはどう考えていらっしゃるのか。一方、都市と格差を生ずる町村に対して、中核市との合併や、それから今も話にありました来年

期限切れになる市町村合併法の見直し、地方分権時代にふさわしい能力、力量のある町村合併を一方では推進していかねばならないという状況もあるわけですので、この点についてお尋ねしたいと思っております。

○政府委員(吉田弘正君) 今回御提案を申し上げております中核市制度でございますが、これは都市の規模能力に応じた事務権限の移譲を行うという観点から、指定都市と同じ程度というまでには至りませんけれども、指定都市に準ずる規模能力を有する都市についてその事務権限の強化を図っていきまして、できる限り住民の身近なところで行政ができるようにということを趣旨、目的としているものでございます。

現在、基礎的の地方公共団体としての市町村の機能を強化するということは大変重要な課題でございますが、市町村の規模能力、発展状況もさまざまでございますので、そういう中で、市町村の規模能力に応じた事務配分を進めることが適当であるという考え方で今回こういう中核市制度というものを考えていただいたわけでございます。これは、地方分権を進める具体的な方策として第二十三次の地方制度調査会から御答申をいただいたものでありまして、私も地方分権を一步一歩着実に進めるためにはぜひとも必要な制度というふうに認識をしております。また、地方公共団体からもその創設が強く要望されているわけでございます。

もとより、国から地方への権限移譲と抜本的な地方分権が必要なのは言うまでもございませう。この点については冒頭大臣からお話を申し上げたとおりでございます。今後とも一層努力をしてみたいと思っております。

また、市町村の合併についてのお話でございます。自治省では、平成七年三月末で現行の市町村の合併の特例に関する法律、合併特例法が期限切れになりますので、そのことを踏まえまして調査研究委員会を設置いたしまして、去る三月に報告書

を取りまとめられて、それをいただいているところでございます。この報告書におきまして、地方分権を積極的に推進していく上で、また市町村の行政能力を充実強化していく上で市町村の合併は有効で適切な方策であるというふうに報告されているところでございます。この問題については今後さらに地方制度調査会でもいろいろ御議論いただきますが、合併につきましても一方では市町村の存立にかかわるという問題でもございまして、市町村の自主的な判断が尊重されなければならぬという点もございまして、

いずれにいたしましても、来年三月には法律が期限切れになりますので、その後の法律を改正してまいらなければなりませんので、今後地方制度調査会でもいろいろ御議論も御審議もいただき、その答申をいただきまして、合併の効果が一層確実に発揮されるような行財政上の支援措置も検討していかなければならないというふうに考えている次第でございます。

○岩崎昭弥君 市町村の合併につきましては、私も地方制度調査会の一員でございまして、大いに議論をしたいと思っております。

二番目に、対象都市の要件についてお尋ねします。一つには、これも先ほど自民党から随分議論がありました人口三十万以上の要件でございまして、地方分権の推進の観点からは県の中心都市である県庁所在地都市も中核市に含んだらどうか、こういう意見があるわけです。この点についてどう考えておられるか。

将来はそうしていただきたいと思っておるんですが、もう一度はつきり答えていただきたいと思っております。

それから三番目です。昼夜間人口指標も政令で定める中核市の要件になっているんですが、これもどういう理由か、お願いしたいと思っております。

四番目に、基礎自治体が目立って、主体的に地方行政を担う観点からは、対象都市の要件はできるだけ弾力性を持たせた方がいいと思うんです。これも自民党から議論があったとおりでございます。それでシンプルにしまして、分権化の先駆的自治体にすべきだと私は思うんです。

以上の四点についてお尋ねします。

○政府委員(吉田弘正君) 中核市の要件についてお尋ねでございます。中核市は、先ほど申し上げておりますように、指定都市以外の都市で規模能力が比較的大きな市についてその事務権限を強化しようというものでございます。この場合、市の規模能力というのは総合的に人口、面積にあらわれるというふうに考えておりまして、したがって人口と面積、そして人口を補完するものとしての周辺地域における中核性というものを中核市の対象の要件としているものでございます。

特に今、県庁所在地についてはこれを全部対象にしたかどうかというお話もございました。県庁所在地と申しまして、これは規模能力はさまざまでございます。県庁があるということだけで一定水準以上の行政能力があるということに直接に結びつけるということとはなかなか困難ではないかと思っております。したがって、県庁所在地都市ということだけをもちて中核市にするということとはどうかということで、これはそういうことで対象にしないわけでございます。それから、面積百平方キロ以上の要件でございまして、これは先ほど閣根委員からも御指摘がございました。私どもの考え方は、先ほど申しましたように、中核市が移譲される事務に関連して効率的かつ適

正に事務処理を行うためにはある程度の行政需要のまとまりと行政能力が必要であり、それは人口や面積に総合的にあらわれるんだということ、これを要件にしているわけでごさいます。面積要件につきましては、中核市がその権限で行政を一元、適切に処理するためにはやはり面的な一定のまとまりとすることが必要であるというように、ことで要件を設けているわけでごさいます。具体の事務との関連は先ほど申し上げたので省略いたしますけれども、そういう考え方で今回の法律案を出させていただいているわけでごさいます。

なお、具体的になぜ百平方キロ以上かということでごさいます。これは現在、指定都市のうち最も面積が小さい川崎市が百四十二平方キロでごさいます。そのことも考慮いたしまして、これに準ずる行政需要のまとまりとすることを必要とするということとでそうしたものでごさいます。なお現在、指定都市は十二市ございまして、人口の平均は約五百万人、面積の平均は五百平方キロというものでございまして、それとの関連を勘案してこういう百平方キロということにいたしました。

それから、昼夜間人口比率のお話でごさいます。これは、やはり社会的実態として規模能力が比較的大きい市について中核市にするということでごさいます。人口五十万人以上、百平方キロ以上の都市ということになりますと相当大きな都市でございまして、地域における中核性を当然有していると考えられるわけでごさいます。人口三十万人以上五十万人未満の都市については、周辺市町村の中核的な都市であるかどうかということを確認する必要があるということで中核性の要件を付加しているものであります。

中核性の要件といたしましては、当該市へ周辺市町村からの人口の流入が流出を上回っているという場合には中核的な性格を有していると考えられますので、昼夜間人口比率を用いて判断をいたしたいと考えております。これは政令に規定したいと考えております。周辺からの人口

が多く流入することによりまして生ずる都市の行政需要というものもあるわけでごさいますので、そういうものに着目しながらこの中核性の要件を付加しているものでございまして。

それから、対象地域は要件をできるだけ弾力的にして、例えば各県一カ所ぐらいにした方がいいんじゃないかというふうなお話もございまして、これはさつきも申しましたように、今回の中核市制度の趣旨が指定都市に準じたような規模能力を有するところに事務権限の移譲をしてできるだけ身近なところで行政ができるようにということ、中核性という要件を付しているわけでごさいます。その要件については法律できちんと書いていくわけでごさいます。中核市の要件はできる限り法令において明確に定めるべきであるというのが第二十三次地方制度調査会の答申でございまして、これを受けて、その辺は要件を明確に法律に書かせていただいたということでごさいます。

こういうことで、今回の中核市の制度は地方分権を進める具体的な方策として出されたわけでごさいますので、まずは着実に一歩一歩地方分権を進めていくことが大変重要であり、そのための制度だと認識しております。地方団体からの要請も非常に強うございまして、そういうことで進めさせていただければというふうに考えております。

○岩崎昭弥君 次に、権限移譲について三点ほど質問します。

その一は、第二十三次地方制度調査会の答申にありますように、都道府県と市町村の事務配分のあり方は、国と地方の事務配分を見直し、国から地方への権限移譲を推進するという大きな枠組みの中に位置づけられるべきであるというふうにしていくわけでありまして、こういう観点から見た場合に、中核市は都道府県からの権限移譲であつて国からは余り何もないのではないかと、この点はどう考えているかということです。

その二は、中核市は原則として政令指定都市に

移譲されている事務を処理するというものになつていまして、ところが、除外される権限では指定区間外の国道であるとか県道の管理事務とか児童相談所の設置があるんですが、児童相談所の設置は一県につき二つあればいいのでこれはわかりませんが、国道や県道の管理事務ぐらゐはやつてもいいというふうに思ふんです。何でこういうものを外したかということですか。

その三は、中核市の目玉は保健所を必ず置けということになっていまして、保健所の配置だけならば地域保健法の改正で足りるのではないかと意見があります。それだけでは中核市の意味がないような気がするんです。したがって、政令指定都市に移譲されている事務そのものも今後拡大の方向で検討してもらいたい、こう考えているんですが、いかがでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の中核市に付与されます事務権限に関連してお話でごさいます。行政事務は、できるだけ住民に身近なところで地方公共団体の責任において処理されるということとが適当であるということとを私も常々言っているわけでごさいます。今回の中核市制度は、繰り返になりますが、市町村の規模能力が千差万別でありまして、一定の規模能力に達して事務権限を移譲しようという見地から、指定都市に準ずるような都市についてその事務権限を強化してできる限り住民の身近なところで行政を行うことができるようにしようということ、都道府県と市町村との間の事務配分をしたわけでごさいます。

国からの権限移譲というものが直接ないではないかということも御指摘ございまして、今後これを進める上で、国から地方へという大きな枠の中、これを考えていかなきゃならないのは当然でございまして。ただ、今回の中核市の制度は、地方分権を進める具体的な方策として地制調から答申もございまして、地方分権を一步一歩着実に進める方策だということで考えておまして、まずはこれを実施していく。さらに、今後とも国から地方への権限移譲等の抜本的な地方分権の推進の改革が

必要であるということは何うまでもございませう。

この点につきましては、先ほども大臣からお答えがありましたように、地方分権部会で大綱方針を取りまとめるということにもいたしておりました。地方制度調査会の御審議もいただくことになっております。そういうことで、我々もいたしまして今後とも一層地方分権を進めていかなければならないと考えているものでございまして。

それから、中核市に移譲される事務で政令指定都市に比べて事務内容が違っているのではないかとのお話でごさいます。

これは原則として指定都市に準じたということにしていくわけでごさいます。例外といたしまして、都道府県が都道府県の区域にわたり一体的に処理することが効率的な事務その他の中核市において処理した場合は管理し及び執行することが適当でない事務につきまして、中核市の処理する事務から除外をされているものでございまして。

例えば、都道府県が都道府県の区域にわたって一体的に処理することが効率的な事務といえ、御指摘にありました広域的な交通ネットワークでありまして、やはりこれはその管理主体が寸断されどなかなか効果的な管理、整備というものができかねるという性質がございまして。指定都市の規模にありましては指定都市で処理することが可能だと考えますが、それ以外の市にありましては都道府県が広域的かつ一体的に処理した方が効率的であるというふうにも考えるわけでごさいます。その種の事務については除外をしていくわけでごさいます。

それから、保健所が目玉となっているので、それらの法律だけ変えればいいのではないかと、御指摘もございまして、今回の改正は、都市の規模能力に応じた権限移譲という見地からその事務の権限強化をしようというものでございまして、この中核市に移譲される事務につきまして、保健所の事務は確かに重要な事務ではございま

す。しかし、そればかりではございませんで、これ以外にも福祉関係の事務でございまして、衛生関係の事務等が地方自治法に基づきまして中核市の事務権限とされるわけでございます。このほか、都市再開発法、都市緑地保全法等の個別法の事務につきましても一括して移譲をされるというふうになっていくわけでございます。

これらの事務はどうしてこういう事務にしたかということにつきましては、現在都道府県から指定都市に移譲されている事務につきまして中核市にも移譲すべきかどうかを検討して判断をしたものでございまして、将来、法律の制定または改廃がありまして政令指定都市に移譲される事務が拡大していくような場合には、今回の事務移譲に照らして中核市への事務の移譲もあわせて検討をしていくことになるというふうに考えております。

御指摘のとおり身近な事務は身近な団体でいうことは当然でございまして、今後とも、国から都道府県への事務権限の移譲に加えて、都道府県から指定都市や中核市への移譲を含みます市町村への事務権限の移譲に努力をしてまいりたいと考えているものでございます。

○岩崎昭弥君 時間を節約する意味で、あと四点ほど中核市についてつづめて質問します。

一つは、対象都市の決定についてですが、中核市に移行する場合、当該市の意思を尊重するというか、申請に基づいて指定するというところはよくわかるわけですが、都道府県の合意、つまりこれには府県会の議決が必要なんです、政令都市の場合はそういうことが必要でない、その点の違いはなぜかということですね。

それから、その次に中核市の財政措置についてでございます。中核市になった場合、地方交付税上所要の措置をとることになっておりますが、具体的に説明を願いたい。保健所の配置により医師を所長として配置しなくてはならず、中核市になることは権限は移譲されるものの財政的には逆に

地方自治体の負担増となり、中核市の申請が出ないという事態もあるのではないかと危惧をする向きもあるわけであります。

その次に、先ほど言いました都道府県の位置についてでございます。今回の法改正の中核市は、地方自治体関係、都道府県からの権限移譲を主要な柱としておりますが、このままでは都道府県の位置づけがいまいなものになってくると思われ、るわけであります。したがって、国からの都道府県への権限移譲の道筋を何らかの手段で担保する必要があります。ではないかと思うんですが、先ほどちよつと話がありましたが、今後の都道府県のあり方を含めてお答え願いたい。

それから、中核市と広域連合との関係です。中核市と接する町村、例えばベッドタウンの町村が都市計画について共同事業を実施するために広域連合をつくることは可能かどうか。その場合、中核市の都市計画上の権限を広域連合に移すことは可能か。

以上、四点でございます。

○政府委員(吉田弘正君) 何点か御質問がございましたが、まず中核市に移行する場合、都道府県の合意を必要とした理由でございます。

中核市の決定に当たりましては、当該市の意向を尊重しつつも、事務の移譲を行います都道府県との相互の意思疎通ということが大変重要でございます。十分調整を行う必要があるということで、中核市になろうという市が申し出を行うに当たりましては都道府県の同意を要件としたものでございます。また、都道府県議会の議決は、当該都道府県の団体意思を確認する必要があるからそういうふうにしていただいております。

なお、指定市については確かに法律上都道府県の同意というものは必要はございませんが、実態といたしましては、最近の指定に当たりまして都道府県の同意というものを前提として運用をしているところでございます。

次に、中核市になった場合の財政措置の問題でございます。

中核市に移譲される事務に応じてその事務処理に必要な財源措置を行うことが必要であることはそのとおりでございます。そのため、指定都市と同様の方法で地方交付税の算定上所要の措置を講ずることを考えているところでございまして、具体的な内容は今後詳細な検討を加えていくことにしておりますが、移譲された事務に際しまして、指定都市と同様、基本的には所要経費を基準財政需要額に反映させていくことを予定しているものでございます。

中核市制度は都道府県からの権限移譲が主であって、そのままでは都道府県の位置づけがどうなるのかというようなお話がございました。基礎的な自治体であります市町村の機能を特に強化させようということで、今回その第一歩としてこの中核市をやったわけでございますが、これによりまして広域的な地方公共団体としての都道府県の役割というものは基本的には変わらないというふうに考えているものでございます。今後の国から地方への権限移譲、抜本的な地方分権の推進ということとは、先ほど来お答えしておりますとおり、ぜひとも私もこれを実現すべく努力をしてまいりたいと考えているものでございます。

それから、中核市等が都市計画について共同事業の広域連合をつくることのできるかどうかということでございます。

広域連合は、広域計画を作成いたしまして、構成団体の事務で広域にわたる処理することが適当である事務、あるいはこれに関連をいたしまして国等から委任された事務を総合的かつ計画的に処理するために設けられるというものでございまして、市町村が共同して都市計画事業を実施するための広域連合を設けるといことも考えられるものと考えております。

○岩崎昭弥君 次に、広域連合についてお尋ねします。

まず制度の趣旨ですが、広域連合は多様化した広域行政需要、例えば廃棄物の処理、地域の整備、自然環境保全等に適切かつ効率的に対応すると

もに、国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するために創設するのだとされております。ここからは広域連合が地方分権の一つの受け皿として位置づけられているように見えます。地方制度上、現行の都道府県、市町村という二層性の枠組みがあるんですが、この広域連合はいかなる位置づけになるのか我々には不明確でございますので、説明いただければありがたい。

次に、広域連合の設立と事務範囲についてお尋ねしたいと思います。

今日の社会経済情勢の中で広域連合制度の必要性は私は十分にわかります。私が指摘したのは、この広域連合が主として目指すものは、廃棄物の処理や地域整備、環境保全など行政側からのハード事業が中心になっているように思っています。実はそうではない、特定はされていないということ、理解ができるんですが、そのことに余り触れていないのであります。

住民の日常生活の中での行政とのかかわりで広域に処理された事務事業が幾つかあります。例えば戸籍事務、印鑑証明、納税証明等の事務などのことを私は言います。今日は御承知のように核家族が多く、夫婦共働きも多いし単身者も多い。しかも、住宅事情で近郊にしか住めない人が多いのが実態であります。住民票や印鑑証明を一つとるにも、職住が離れているために休暇をとって市役所へもいに行くというのが実情になっているわけです。もしこれを広域行政の事務事業で扱ってくれるならば、勤労者は勤め先で昼休みに用事が足せるということになるんですね。

地方自治は住民のためにあるものだと私は思っています。私はかつて一部事務組合でそういうソフト事業を提案したことがあるんですが、今回の広域連合においてはソフト面の事業の適用が可能かどうか、また財政上の裏づけもあるかどうかお聞きしたいんです。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の広域連合を設けた趣旨でございますが、まさに広域連合は、現在多様化しております現実の広域的行政需要に適切

かつ効率的に対応するとともに、国等からの権限移譲の受け入れ体制を整備するというところで創設しようとするものでございます。地方制度調査会の御答申がありまして、これをもとに法制化をいたしまして今回御提案申し上げているものでございまして、地方分権の受け皿の一つとなり得るものと考えているものでございます。

そこで、地方分権を進める場合に、市町村と都道府県の関係でどうするかということでございますが、現在、我が国で市町村、都道府県という二層性の地方公共団体を基本とした制度が広く定着を見ておりまして、両者の協力、連携を軸とする現在の基本的枠組みはその意義を失っていないと考えているものでございます。

今回の広域連合制度の創設は、この二層性の枠組みを変えるということを目指すものではございません。また制度上も、この広域連合というの是一般制度等をつくりまして、これをどう活用していただくかは都道府県や市町村あるいは特別区が自主的に御判断をいただいて設置するという仕組みになっているわけでございます。

それから、広域連合に具体的にどのような事務がこれによって処理されるのかというようなお話をさせていただきます。

広域連合については、広域にわたるさまざまな事務を処理することができるようになるというところで設置をされたものでございまして、特定の事務の処理を想定してこの制度化を図るというものではないでございます。したがって、具体的なニーズについてはそれぞれの具体的な置かれた地方団体の状況によって異なると思いますが、臨時行政改革推進審議会の答申でございまして、地方制度調査会の論議におきましては、例えば地域の振興、社会資本の整備に関する計画の策定等を行う広域連合とか、産業廃棄物の処理と一般廃棄物の処理に関する事務を行う都道府県と市町村の広域連合でございまして、広域的見地から行う公共施設の整備でございまして、産業の振興等を行う広域連合というような明示がされております。

そして、今先生御指摘の住民サービスに関連する戸籍、印鑑登録、納税証明、その他住民票の交付といったようなさまざまな事務について、これが扱えるかということでございます。

現に、広域市町村圏で協議会という形式で住民票の関係の窓口サービスについて、いろいろ広域的に処理をしているというような地域もございまして、今後、この広域連合制度が創設されることによりまして、それぞれの地方団体がこの制度を御活用いただきまして、広域的に住民サービス、窓口サービスができるような方法をお考えいただくことは可能であるというふうに思っている次第でございます。

○岩崎昭弥君 最後に、三点質問したいと思っております。

一つは一部事務組合との関係、もう一つは権限の移譲について、最後に組織についてお尋ねしたいと思っております。

一部事務組合との関係についてですが、広域連合は、一部事務組合と同じ特別地方公共団体でありながら、より自主性、主体性を発揮できる機能を有するとされております。現在、一部事務組合が掌握している事務事業、例えば清掃、消防、病院など広域連合が掌握する事務事業とはいかなる違いがあるのか、現行の一部事務組合が広域連合に移行することは可能かどうかということをお聞きしたい。

次に、権限の移譲についてです。これは先ほど鎌田先生が知事の経験から問題にされておりました。

一つは、広域連合は国あるいは都道府県から直接権限の移譲を受けることができるかとされておりますが、いかなる権限が移譲されるのか。都道府県に加わる広域連合が幅広く権限の移譲を求めた場合、いかなる手順と機関で国は権限移譲の可否を判断するのかわかるかとあります。

第二に、第二十三次地方制度調査会の答申では国の権限の受け皿とされているが、本日に国の権限は移譲されるのか。自治省の説明によりまして、

各広域連合の請求に基づき、関係法の改正を行って移譲されるとしております。しかし、関係省庁が権限の移譲及び改正法に同意をするかどうかは省庁次第であると思ふんです。拒否が相次ぐならばこの制度の意義は全くなくなるのではないのでしょうかという心配があります。

第三に、広域連合の計画作成に当たって、国の基本構想、法律による計画との調和をとらなくてはならないとされておりますが、地方分権の一方策としての広域連合であればこういった規制はなくてもいいんじゃないか、排除した方がいいのではないかと思ふのであります。

次に、組織についてでございます。

その一、広域連合は地方制度調査会では評議会制、マネジャー制を採用することになっております。したがって、なぜ法案から消えたのかということですが、その二、広域連合が必要と認められる場合、国等の機関が意思決定に参画できるとされておりますが、この参画は構成団体と対等の立場で極力限定したものにならないかと思ふます。どのような場合を想定しておられるか、明らかにしてもらいたいと思ふんです。

その三、広域連合のプロパー職員は関係はどのようなことを考えたいのか。任命権者、使用者はだれかということをお聞きしたいと思ふます。

以上です。

○政府委員(吉田弘正君) まず、広域連合と一部事務組合との関係の問題でございます。

広域連合も現行の一部事務組合制度と同様に広域的な行政需要に対応するための制度でございまして、その対象とする広域行政需要によりさまざまな形態が想定されるものでございます。例えば広域連合は一部事務組合と同様に地方公共団体が同種の事務を共同処理するという場合もございまして、しかし、そのほか例えば産業廃棄物の処理の事務と一般廃棄物の処理の事務のように異なる種類の事務を共同処理するという場合も想定されるものでございます。

このように広域連合は現行の一部事務組合が処

理する事務についても設置できるものでございまして、実際に広域行政の方式としてどのような方式を選択するかということは、地方団体の置かれた状況に応じてそれぞれ一番ふさわしい方法でこれを選択するということになるかと思ふます。一部事務組合の方が簡便でいいという場合もありましようし、あるいは広域行政機構を強化するという意味で広域連合の方がいいという場合、さまざまあるかと思ふます。

それから、広域連合は国や県から権限が委任できるというふうになっているが、どういう権限が委任されるかということでございます。

これは広域連合制度がそもそも特定の事務を想定してその制度化を図っているものではございませんので、それぞれの広域連合への事務権限の委任につきましては、関係省庁や都道府県が広域連合の処理する事務やその組織でありますとか組織をしております地方団体、広域連合の区域における行政需要の状況等を総合的に勘案して行うということになるかと思ふます。

それから、都道府県の加入する広域連合はその権限の委任を国に求めているが、どういような手順で国は権限移譲の可否を判断するかということでございます。

これは、広域連合の長が国の行政機関の長に対して国の権限または事務の委任の要請を行うというところを受けまして、国の行政機関の長がこれを契機として、委任しようとする権限と広域連合が処理している事務との関係等をさまざまな観点から検討をいたしまして、この権限の委任ができるかどうかを検討するわけでございます。権限を委任しようというふうにした場合には、各省大臣、国の行政機関の長は、法律または政令を閣議を求めて閣議で決定をいたしまして、法律案の場合には国会に提出して所要の改正をしていただくということになるものでございます。

それから、国からの権限移譲というのは御指摘のとおり個別法の改正ということになるわけでございますが、関係省庁が法律改正に同

意しないことが多くなればその実効性がないではないかというお話でございます。

これは先ほど来お答えしておりますように、権限の要請制度ということがございまして、その要請の範囲を広域連合の処理する事務に密接に関連するものに限定をしております。しかし、限定することによりまして現実的で実情に即した要請ということが行われるというふうに考えておりまして、制度的に要請の実効性を高めることになると思います。

それから、広域計画の作成について他の国の計画との整合性の問題でございますが、広域計画に盛り込まれる事項は広域連合やその構成団体の活動の規範となるものでございますから、その広域計画の項目に関する事項を定める各種の法定計画との調和を図るということは、当該広域計画の実効性を高めるという意味でも必要ではないかと考えているものでございます。

それから、組織に関して何点かお話がございました。

まず、地方制度調査会の答申でありました評議会制、マネジャー制等を今回の法案では採用していないと、どういうことかということでございます。確かにそういう答申をいただいておりますが、広域連合は議会と執行機関が並立する議会・執行機関型のほかに、評議会制ということでやったらどうか、あるいはマネジャー制をどうかということとで答申をいただいたわけでございますが、これは、現行の一部事務組合制度について組織が画一的であつて問題があるということを踏まえて答申があつたというふうに理解をしております。

しかしながら、地方団体の議会あるいは長等の機関が関係する現行の法律のほとんどが議会・執行機関型を前提として構成されているということがございます。そこで、この評議会制及びマネジャー制を制度化するということになりまして、各省庁の所管の関係法律のすべてについてその制度の組み立て方を含めて抜本的に検討を行うとい

うようなこともございましたことから、今回の改正法案の内容にはこれを盛り込まずに、今後改めて検討すべき課題として残しておくものでございます。

それから、広域連合が必要と認められた場合に、国等の機関が意思決定に参画できるというようなことになってはいるが、これはどうかというお話でございます。

広域連合は、広域計画に定める事項を一体的かつ円滑に推進できるように協議会というものを設けることができるようにしております。国の行政機関の長も参画できるといふことにいたしました。この協議会というのは広域連合の判断によつて設けられるものでございまして、メンバーも広域連合の長が任命をするということにいたしておりますので、むしろこの協議会での協議を契機として、国の行う事業に広域連合の意向を反映させたり、あるいは権限の委任等が行われるということが期待されるのではないかとこのように考えているところでございます。

それから、広域連合のプロパー職員の労使関係はどうかということでございます。

これは普通地方公共団体の職員と同様でございます。また、これらの職員の任命権者は、長等の執行機関に属する職員については当該広域連合の長等でございます。議会の属する職員については議会の議長ということになるものでございます。

以上でございます。

○岩崎昭弥君 権限の移譲については鎌田先生から再三指摘がありましたし、大臣自身も懸念を表明して見える部分があつたと思ふんです。この広域連合が生かされるかどうかは、国が、各省庁が権限をきちんと地方に渡すという思想がないとスムーズには発展しないというふうに私は思います。そういう意味で、大臣を先頭にこの法の趣旨に従つて各省庁を取り仕切つていただく、こういうことをお願い申し上げて、私の質問を終わります。

○有働正治君 まず、広域連合制度について尋ねます。

この広域連合制度と大規模開発促進とのかかわりについて聞きます。

財界団体の一つであります関西経済連合会は、八九年のベイエリア開発研究会報告書で大阪湾のベイエリア開発計画のために広域連合の必要性を強調いたしました。九一年には都道府県連合制度に関する提言を行いました。その提言の中で、新しい広域自治体が担うべき役割の第一に大規模地域開発など経済活動の活性化ということを挙げておられるわけでありまして。

そこでお尋ねしますが、政府のこの広域連合制度の政策的なねらいの重要な一つにこうした大規模開発を促進しやすくするということがあると考へるわけでありまして、いかがでありますか。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の広域連合制度、先ほど来お答えを申しましたとおり、第二次行革審の国と地方の関係等に関する答申であります。最近では昨年四月の地方制度調査会の答申をもとに、今回制度化をすべく法律改正をお願いしているところでございます。

これは、広域連合制度につきましては、多様化している現実の広域的な行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国等からの権限移譲ができませんよう受け入れ体制を整備するために創設しようとするものでございまして、大規模開発に直接に役立つということを企図して制度化をしているものではないとさせていただきます。

この広域連合は、都道府県や市町村あるいは特別区がそれぞれの広域行政需要を踏まえて自主的な判断のもとに設置をするものでございまして、例えば廃棄物の処理でありますとか消防の問題でございますとかあるいは福祉の問題等幅広く活用されることが考えられるものでございます。

○有働正治君 質問に端的にお答えいただければ助かります。余分なことが多過ぎるという感じが私はするわけですが、限られた時間でありまして、よろしく。

今、直接的にはそういう大規模開発とはかかわりがないんだとおっしゃいましたけれども、実際

問題として全く無関係とは私は言えない。現実に行進しているものもありあるわけで、その点はどうですか。

○政府委員(吉田弘正君) これは、多様化しております広域行政需要に適切かつ効率的に対応できる仕組みをつくり、そこに国からの権限移譲ができるようにしようという地方自治法上の制度としては各都道府県、市町村、特別区ということになるわけでございます。さつきも申しましたように、特定の事務を意図したものではないとさせていただきます。今御指摘がありました大規模開発のための仕組みとしてこれを考えて御提案を申し上げているものではございません。

○有働正治君 直接の目的でなくとも、そういうことが推進しやすい状況も結果として生まれることは否定できないんじゃないですか。端的に言うてください。

○政府委員(吉田弘正君) 広域行政を進める方式としてどういう方式をとるかというのはそれぞれの地方団体の判断でございまして、一部事務組合の方式もございまして、地方開発事業団の方式もございまして、この広域連合の制度もあるわけでございまして、この法律の広域連合をつくることと大規模開発とは直接関連するものではないとさせていただきます。

○有働正治君 しかし、促進のねらいがそういう団体等から出されていることは私は注目し重視する必要があります。

広域連合制度には、今言われたように、現行の一部事務組合にはないところの国や都道府県知事から広域連合への事務や権限の一部委任、あるいは上級機関に対する事務や権限の委任要請ができる制度は当然含まれております。こうした権限移譲が大幅に行われた場合、とりわけ開発関連の事務が移譲された場合に、広域連合それ自体が事実上都道府県や市町村にかかわる新たな行政主体となるおそれもあるわけでありまして、広域連合は実際上何でもやれるということになるわけでありまして

て、権限移譲が大幅に県等から行われる可能性は否定できないと思うわけであります。

そこで聞きますけれども、その場合に現行の地方自治が空洞化せざるを得ないのではないかと、いうことも危惧するわけでありますが、いかがでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 広域連合制度は、広域的に処理することが適当と認められるさまざまな事務を処理するために設置されるものでございまして、あくまでも特定の事務の処理を想定して制度化するものではないと存じます。

処理する範囲につきましてはそれぞれの構成団体が規約で決めるわけですが、処理する事務の範囲が広い場合も狭い場合も、それぞれ広域連合ごとによって異なるというふうに思っております。例えば専ら廃棄物の処理ということを目的とするような広域連合もございましょうし、あるいは一定の区域内でもう少しほかの事務も含めて総合的な地域振興をやるという場合も考えられないわけではございません。

しかしながら、総合的行政主体であります都道府県や市町村の事務のすべてが広域的に処理することが適当と認められる事務であるということは想定したいところでございまして、広域連合が都道府県や市町村と並ぶ総合的な行政主体として設けられるということはまずないと考えているわけでございます。また、広域連合に対する国や県からの権限の委任は、広域連合が処理する事務に関連するものに限っているところでございまして。

したがって、都道府県の事務の大部分が広域連合に委任されるということは想定できないわけでございますし、今後とも都道府県が総合的行政主体としての性格を失うような事態が生ずるということはあり得ないと考えております。

○有働正治君 そうはいっても、かなりのものが移譲されて実態的に空洞化の状況が生まれることはあり得るということも指摘しておきます。

中核市制度創設の目的と地方中核都市づくりとのかかわりでありませうけれども、まず中核市制度

創設の目的とねらいであります。平成五年四月十九日の地方制度調査会答申では「社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにして、地域行政の充実に資するため」ということで中核市制度創設の目的を明らかにしています。しかし、その際「できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにして、地域行政の充実に資するため」ということとであります。つまり住民サービスの拡充が唯一の目的でこの制度をつくるならばということであり、都道府県と市町村の自治権の拡充なり財政基盤の強化ということが先に私は求められるというふうに考えるわけでありまして。

同時に、この答申では都道府県と市町村の機能分担について、「都道府県は広域的な地方公共団体として、市町村は基礎的な地方公共団体として、それぞれ責任を分かち、その機能を充実発展させていく必要がある」と指摘しています。特に市町村の機能の一層の充実ということが今後の重要な課題になるというところも指摘しています。しかしながら、市町村の規模、能力、態様は千差万別であるわけであり、また地域的な発展の状況もさまざまであることを考慮しますと市町村の規模能力に応じた事務配分を進めていくことが適当であるということも述べ、中核市の要件として「当該地域において中核的な機能を有していることも要件とする」と言っている中核市制度創設を打ち出しているわけでありまして。

大臣に端的にお尋ねします。

今回の中核市制度創設の政策的ねらいというのは、地方における中核都市づくり、地方における中核都市の育成ということも一つのねらいではないかと思うわけでありますが、いかがでありますでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 行政事務というのとは、できるだけ住民に身近なところで処理されることが適当でありますし、また総合的な行政主体であります地方公共団体の手によって行われることが必

要であるということでございます。このような観点から、昨年の四月に第二十三次地方制度調査会から答申がありまして、先ほど先生が言われたような趣旨で答申がされたわけでございます。

したがって、中核市は都市の置かれていた社会的実態に着目して指定される制度でございまして、都市や地域の育成、振興を直接目的としたものではないと存じます。この制度によって地方分権が一步一歩着実に進む具体的な方策というふうなことを考えております。

○有働正治君 先に進めますけれども、地方における中核都市づくり政策と現実の住民への影響の問題です。

まず、中核市をつくれれば地方振興が進むのかという問題であります。

今回の中核市制度は、今言われたように、中核都市づくりを目指すものではないと言いましても、大きな流れの中で中核都市づくりが全国的に推進されていることは否定できない事実であります。

具体的に質問します。山口県は、人口減に歯止めをかけ、若年定住と県勢振興の決り手になるものとして中核都市形成を打ち出しております。人口十二万八千八人の山口市と小郡町二万二千人余りの合併を中心に、防府を含めまして三十万人規模の中核都市を目指しています。

そこで大臣、中核都市づくりが即地域振興に役立つと考えることは別次元の問題だと思っておりますが、いかがでありますでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 中核市制度につきましては、先ほど来その設置の趣旨、目的についてはお答えしていたような考え方でございまして。

この中核市制度は、そういうことでございまして、地方拠点都市地域などの地域振興立法とは異なりまして、直接に地域経済の振興に資することを目的としているものではないと存じます。ただ、この制度を関係都市が十分活用することによりまして当該都市の活性化ということも期待できるものというふうに認識をしております。

○有働正治君 合併による既存人口の足し算だけによる中核都市づくりでは地域振興にはならないと私は考えるわけでありまして。

例えば地元山口県界のシンクタンクの一つであります山口経済研究所がまとめた「やまぐち経済月報」三月号の論文「県内市町村における人口定住促進対策」というのを読みました。それが、これによりまして、この中核都市構想に根本的な疑問を投げかけて、中核都市より生活優先の町づくりへの発想の転換をという団体も提言しているわけでありまして。

そこでは、合併により中核都市が誕生したとしても、必ずしも人口の減少傾向に歯止めがかかることは限らない、県下最大の二十万都市の下関においても人口は減少傾向にあり三十万程度の中核都市の形成が人口を増加させるとは思えない、仮にこの地域の人口が増加したとしても県の総人口は依然として減少すると考えるのが妥当である、人口さえふえればよいという考えにはくみしない、むしろ現に住んでいる人々が健康で快適な生活を送れ、個性豊かな地域、生活の豊かさや生きがいを実感できるような対策を追求すべきであり、地域住民の民意を十分に酌み取り、理解と協力を得られるような生活に密着したきめ細かな対策、地域に合った対策が求められていると言っているわけでありまして。

こういう点で、地域振興のためにはこういうことが必要ではないかと思うわけでありまして。大臣、その点いかがでありますか。

○政府委員(吉田弘正君) 合併との関連もございまして、私の方からごく簡単にお答えさせていただきます。

この中核市制度ができたことにより合併を行うかどうかというようにございまして、これは合併が進むようなことを企図してつくったものではないと存じます。結果としてそれが中核市になろうというところで合併が進むというケースもないわけではないと思っておりますが、それを直接の意図

としたものではございません。

市町村が合併を行うかどうかについては、基本的にはまず関係市町村や住民の自主的な判断が尊重をされなければならないというふうに思っています。中核市を目指して合併を行う場合におきましても、関係市町村によって当該地域の将来像について十分検討が行われ、住民等の十分な理解を得た上で自主的に実施されるというふうに理解をいたしております。

○有働正治君 中核市と地域振興とは直接的には私は無関係だと、別の対応が必要だということを述べます。

先に進めますけれども、この小郡町の場合に、戦前の戦争遂行の国策のために山口市に強制合併させられた経緯があります。一九四四年四月です。しかも、戦後、町民の発意による住民投票で四九年十一月に分離独立して今日に至っているわけがあります。両市町の行政水準を比較しますと、相対的に小郡の方が進んでいます。特に公共下水道は小郡三七％、山口二五％と、これは平成四年普及率ですが、極端な差があるわけがあります。水道料も小郡が千三百九十円、山口二千三百八十四円、これは口径十三ミリ、一カ月二十立方メートル使用の一般家庭、平成五年二月時点でありましたが、倍近い差があるわけがあります。合併により小郡町民が犠牲となることは明らかであり、町民の反対で合併はとんざしてきているわけであります。

さきにも答弁ありましたが、大臣、この点をお聞きします。中核市づくりのための無理な合併で周辺自治体が犠牲になるケースが出ている事態もあるわけですが、合併は納得と合意が必要で、いやくも強引に進めるべきではないというふうに考えるわけですが、大臣、お願いします。

○国務大臣(石井一君) 先ほどから委員のお話を伺っておたわけでございますが、例えば広域連合の目的は大規模開発ではないかと。私は、地方の自治体が大規模開発を意図し、目的とし、希望

した場合にはこういう制度が利用されるというふうなこともあるかも知れませんが、結果的には、しかしながら、それが目的でこの制度を創設しておるのではないということも局長が繰り返して答弁をしておるんだらうと思えます。その結果なり目的は、住民が志向し、そしてその自治体が共同して協議し、そういう中からそういう連合体をつくって申請をしていき、地方の自主的、自律的なもの、自助努力に對して、こちらがそれを認め協力をする、こういう性格のものではなからうかと思うのでございます。

また、この中核市におきましても、それをつくることによって地方の経済がマイナスイメージになると、地方の進展にマイナスイメージが起るとかというふうな議論をされておるようでございますが、私が伺っておりますのは、一般的に指定都市に次ぐ人口三十万前後の都市が今の国際化、広域化の時代にもっと権限が欲しいと。そういうところから地方自治の趣旨に沿って新しい制度をここに御審議いただいておりますということでございます。あくまでこの中核市の構想におきましても地方の自主性、自律性というものが主体で進められるべきものではなからうかと思えます。

それから最後に、周辺自治体の犠牲と合併という話をされるのでございますが、私は自治省にやってみましてまだ時間もございませんが、昭和三十年前後には一万ほどあったものを三千三百までにやっただ、そのときには自治省は強制的にいろいろやっただでしょう。しかし、その後ほとんど進んでおらぬという事実を見ますと、自治省が怠慢であつたか何か知りませんが、少なくとも合併に對しては何ら手を加えてない。そうして、その特例が来るといふわけですから、しかし今度これをやりましたからといって町村合併とは意を異にするものでございまして、新たな一つの発想のもとにこういうことを出しておる、こういうふうにご認識しております。

○有働正治君 今、大規模開発との関係で大臣が

述べられましたから私も一言述べたいわけであります。

例えば山口の場合ですけれども、山口県と山口市が強い合併を迫った直接の口実といふのは、当時、小郡町が計画していたJR小郡駅の北側の開発問題がありました。駅の北側の開発は、膨大な事業費がかかり、町単独では無理で国の新都市拠点整備事業でやらないとできない。そのためには山口市と合併して事業指定要件の県庁所在地になる以外にないという理由があつたわけであります。そこで、膨大な開発計画を東京のコンサルパント会社につくらせて何百億もかかるテクノパーク工業団地形成に失敗した山口市としては、千五百億円以上と言われる情報文化都市建設等々の計画を掲げ、合併で大きくなった財政を大規模開発に集中投資しようとしているわけであります。

そういう地域では住民の福祉や教育への投資が犠牲になってくることは目に見えているわけであり、多くの自治体でそのことが指摘されて、住民の大きな不安や不満となっているところもあるわけであります。岩手の盛岡の場合も、北東北の拠点都市として機能を果たし得る中核都市の形成のため、隣接の郡町村を吸収合併して開発事業を進めるといふことをやりました。ほかにもそういう点が出てくるわけであります。合併させられたところは総合支所が縮小されるとかいろいろ問題も、きめ細かな住民サービスの後退という点で住民の批判が出てくるわけであります。

したがって、大臣も自治省も言われましたけれども、結果的にそういうことになると言いましたけれども、かなりこれが大きなねらいになっているというのが実態であると私は考えるわけであります。そういう点で、この法案は私は大きな問題点を持っているというところを指摘して、時間の関係で質問を終わります。

○委員長(岩本久人君) 午前の質疑はこの程度にとどめ、午後一時まで休憩いたします。
午後一時まで休憩いたします。
午後一時まで休憩いたします。

午後一時開会

○委員長(岩本久人君) ただいまから地方行政委員会を再開いたします。

この際、委員の異動について御報告いたします。本日、大淵緞子君が委員を辞任され、その補欠として久保田真苗君が選任されました。

○委員長(岩本久人君) 休憩前に引き続き、地方自治法の一部を改正する法律案及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案を一括して議題とし、質疑を行います。

質疑のある方は順次御発言をお願いします。

○西川潔君 よろしくお願いたします。
今回の改正案が成立いたしますと昭和三十一年の政令指定都市以来の都市制度改革となるわけでございます。午前中から各先生方の御議論を伺っておりまして、評価すべき点が多々あるということがよく私もわかりました。確認の意味で私も質問をさせていただきます。

まず中核市制度ですが、今回の改正によりまして中核市の必要を満たす二十七市の中には既に指定に向けて準備を始めたところも多いようでございますが、その中で最大メリットはやはり保健所の設置だと市の側からは評価されていると伺っております。今回のこの中核市の指定要件については保健所の設置基準を参考にされたということでございますが、しかしその中核市の対象団体であつて既に保健所政令市となっているのは堺市、岡山市など十三市で、残りの十四市は未設置であります。つまり、この十四市につきましては、保健所が設置できるまでは仮にこの法律が施行されましても、すぐに中核市にはなれないというふうに理解をされているのでしょうか。御説明をいただきたいと思ひます。

○政府委員(吉田弘正君) 今回自治法改正で中核市の制度を創設しようとしておりますが、今お話

しごきましたように、中核市に保健衛生事務を一括して移譲することになったとしております。そのためには保健所の存在というものが不可欠というふうな判断をしております。そういうことで一括整備法の方におきまして地域保健法の改正をいたしまして中核市には保健所を設置することを制度上明らかにしようとしているところでございます。

したがって、中核市になる時点におきましては、保健所が設置されておまして保健所に関連する業務が一括して中核市において処理されるということが必要であるというふうにしております。

○西川潔君 市側にとりましては、この保健所を設置するには、例えば新たな専門職、所長さんとなる医師、獣医、薬剤師の確保で、その準備には数年間の作業が必要だというふうに向つておられるわけです。この点、自治体が指定を希望する際に保健所の設置がネックとならないように、もっと弾力的に、午前中関根先生の方からもいろいろ御意見が出ておりましたですが、例えばある程度のめどが立てば認めるというふうな運用はできないものかというふうにも思うわけですが、いかがでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 保健所の設置と中核市の指定の政令の施行との関係になるわけでございますが、中核市になるにはまず申し出をしていただきます。その際には、現にまだ保健所が設置をされていなくて必要といたしていただけないわけでございますが、中核市の指定の政令が施行されるまでは保健所が設置をされまして中核市が業務を執行できる体制が整備されることが確実でなければならぬということでございます。

このように、事前に保健所を設置する必要ではないのでございますが、中核市になる時点では保健所が設置されておまして保健所に関する業務が一括して中核市において処理される必要があるわけでございます。

○西川潔君 ありがとうございます。

次に、保健所の設置市が指定要件の参考にされたいという点につきましては、例えば東大阪市、尼崎市は、保健所の政令市であり人口も大変に大きいものがあるわけですが、面積要件がこの基準に満たないことによりまして対象から除外ということでございます。

しかし、今回の法律で行政サービスが都市に移譲されることになった理由は、その方が住民の福祉の向上に役立つからであらうというお話ですが、その意味で、これらの自治体は住民福祉のための能力や規模を十分に満たしているのではないかと。そしてまた、この面積要件が法律の目的をえつて後退させるのではないかと心配もあるわけですが、いかがでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) これは午前中にもいろいろ御質問ございましたが、今回の中核市は、移譲される事務に関連をいたしまして、そういうような事務が効率的かつ適正な事務処理が行われるためにはやはりある程度の行政需要のまとまりと行財政能力が必要であるということ、これらは人口や面積に総合的にあらわれることになりまして、人口と面積を要件にしているものでござい

ます。今回中核市に移譲される事務につきましては、もろもろの事務がございまして、政令指定都市に準じたような事務を、ただ、その中から国道、県道の管理でございまして、あるいは教職員の任免でございまして、あるいは児童相談所の設置というものについては除かれますが、ほぼ指定都市に準じたような事務を一括して移譲するということでございます。福祉行政の関係、都市行政あるいは町づくり関係の事務など多くの事務が一括して移譲されるということになっております。

したがって、保健所が設置されているというだけでほかの面積や人口要件などを満たさなくても中核市制度の対象とするということは、都市の規模能力に應じた事務配分を今回はやろうというのを目的としております。中核市の制度の趣旨にはなじまないのではないかとこのように考えて

いるものでございます。

○西川潔君 それでは次に移ります。

次に、広域連合について伺いたいと思

います。今回の広域連合の設置に当たりましては、福祉事業の充実のためにも大変大きな役割が期待できるのではないかと、こう思うわけですが、福祉の面におきましては、小さな自治体にとりまして住民に十分な福祉サービスを行うために人やお金、面など相当御苦労があると思ひます。例えばゴールドプランではデイサービス一カ所を設置するというのが目標に定められているわけですが、人口一億二千万といたしまして、単純に割りますと二万二千人で一カ所。一方、特別養護老人ホームの場合は、一カ所五十床といたしまして二万五千人の人口で一カ所となります。

そこで自治省にお伺いしたいわけですが、人口一万人の規模を下回る市町村数はどれくらいあるものでございましょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 現在、市町村は全部で三千二百三十五ございます。そのうち今御指摘がございました人口一万人以下の市町村の数は千七百三十九でございます。全市町村に占める割合で申し上げますと五・八%ということになっております。

○西川潔君 今の数字で、特養で二万五千人から三万人、デイサービスで一万人二千人を基礎的単位と考えますと、今後福祉サービスを一体的、効率的に進めていくためには自治体の再編成について考えていく必要があると思ひます。

例えば福祉先進国と言われるデンマークですが、福祉サービスや教育に関する権限の地方への移譲に際して、その受け皿となる基礎的自治体の再編を行うことによりまして福祉政策の発展に結びついていったと伺っております。我が国におきまして自治体の再編成についてどのように考えておられるのか、できれば大臣にお願いしたいと思います。

○国務大臣(石井一君) けさの委員会の審議にお

きまして、市町村合併の見直しというふうな問題について各委員からお話があったところでございます。

我が国の三千三百の自治体を総点検してみますと、人口の基準あるいは面積の基準、そういうふうなものも存在いたしております。過去の歴史的な経緯の中から地方の自主的な独立存続の立場ということを重ねまして今日の姿が出ておりますけれども、新しい御指摘の福祉あるいは広域行政というふうなことを考えましたときに、これはやはり来年の特例法が切れる前に一応新たな角度から検討していく必要があるのではないかと、こういうことを考えます。今ここでこれを全部やりますとかやりませんとかということも申し上げられませんが、今御指摘になりましたような五・三%というのが福祉の基準に見合っていないところがあるという御指摘でございますから、こういうことも考えましてひとつ努力をしたいと思います。

それから、先ほど御指摘のございました中核市の問題でございますが、面積基準だけが外れておつても行政能力があり保健所も存在しておるといふところを外すというのめどがなされるのか。大都市の周辺にそういうふうな中間の位置にありまして、都市圏に属するけれども、一度検討をしたい、そのように思ひます。

○西川潔君 どうぞよろしくお願ひいたします。次に、直接請求について伺ひたいと思ひます。今回の法律改正にはリコール請求等における重度の障害を持つ方々の代筆署名が盛り込まれております。この件につきまして、以前から強い要望があり、また国会でもたびたび取り上げられてい

るわけですが、まずは自治省の御決断に敬意を表します。そこで、一点確認をさせていただきたいんですが、今回の改正によりまして、全国に約百二十万人いらっしゃる要介護者、寝たきりのお年寄りの方々がこの制度で署名ができるようになるという

ふうじ理解させていただいてもよろしいのでしょうか。

○政府委員(吉田弘正君) 今回の地方自治法の改正で直接請求の代筆署名の制度を設けることにいたしました。かねてから御要望があったわけでございます。

現在は直接請求における署名は自署、つまり自分でみずから書かなければならないということに限られているわけですが、そういうふうになつておりますので、従前は手の御不自由な方、みずからお書きになれないという方は署名をすることができなかったというふうになつていたわけでございます。

今回の改正におきまして、そういう手が御不自由でみずから書けないという方については代筆署名をすることができるといふふうに認めることにいたしましたので、こういった方々につきましては証明ができれば代筆もできるわけでございます。今までのように直接請求の署名がしたくてもそういう事情でできなかったというようなことは今後改善されるということになるわけでございます。

○西川潔君 ありがとうございます。さて、同様に大きな懸案となつております在宅の寝たきりのお年寄りについてお伺いしたいんですが、この投票権の保障問題です。

一月十四日の政治改革特別委員会でも私はお伺いしたんですけれども、この件につきまして、各会派の先生方から、さらに都道府県の選管から要望が出ているところがありますが、この問題につきましても自治省の決断をできればまた大臣にお伺いしたいと思つております。

○国務大臣(石井一君) 寝たきり老人の郵便投票に関する問題でございますが、西川議員は善意でこれを進めようというふうなことでおっしゃっておりますが、私も基本的にはそれに賛成でございますが、ただ、制度を導入する場合には統一的な基準ということが必要でございます。その場合にどの線をとって寝たきりとするのか。中には、

寝たきりでないのに寝たきりのふりをすると云つたらおかしいというございますけれども、なかなかこれは微妙な一つの線を引く問題もございます。

それからもう一つは、今度はその制度が悪用されないかという問題がございます。今現在七十万という数が出ておるわけでございますけれども、それは今六十五歳の老人の中の二十人に一人だと、こういうふうなことでございます。今後、老人の人口が大きくなつてきた場合に、それが百万、百何十万というふうにとどんとふえてきた場合に、選挙の期間が短縮されておる今日それに本当に

対応できるのかというふうな問題がございますので、その方向で少しでも身体の不自由な方が御参加いただける方法にはどういふものがあるのかというところにつきまして、不在者投票の沿革やそのあり方、実態調査をも踏まえながら検討をさせていただきます。

○西川潔君 ぜひよろしく願ひいたします。いろいろ細かい点もお伺いしたんですけれども、そういう心配もあると思つております。現場でもいろいろ我々もお伺いしてまいりまして、言いつ放しではないんですけれども、できればいろいろ勉強させていただいてここで質問をさせていただいておるんですけれども、どうぞひとついい方向によろしく願ひしたいと思つております。

次に、広域連合の議会の選挙制度についてお伺いしたいと思います。

今回のこの選挙制度は、規約によって自治体みずからつくることのできる、こういうふうになつておるわけですが、例えば国の制度としては認められていない在日外国人の投票権を保障したり、あるいは寝たきりのお年寄りや海外在住者の投票制度として代理投票や郵便投票制度、そして投票の在宅サービスなどを決めようとする場合、大臣はこれを許可されるお考えか、そういう考えがおりなのか、最後にこれをお伺ひして、質問を終わりたいと思つております。

○政府委員(吉田弘正君) 広域連合の議員や長の選挙の問題でございます。

今回の自治法改正で、そういう議会の議員や長につきましては「政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定める」ということにいたしました。直接選挙あるいは間接選挙でこれを実施するということになるわけでございます。

そこで、この広域連合というのは、地方公共団体の組合の一類型としてこれを設けるものでございまして、これまで構成団体において個別に処理してきた事務を持ち寄つて処理することを基本として設置される特別地方公共団体ということになるわけでございます。したがって、広域連合の議会の議員とか長につきまして規約で直接選挙の方法をとる場合におきまして、広域連合に対する民主的なコントロールが行われるための選挙の方法は、やはりもとの構成団体において処理されていたときと基本的に同様であることが適当であると考へておるわけでございます。また、広域連合の選挙の方法として直接選挙を選択する場合

には、選挙の公正の要請ということですからあるいは管理執行に必要な職員、資材の確保という観点もございまして、普通地方公共団体において広く用いられています公職選挙法に定める方法を定めることが通常の例であると考へております。

このようことから、御質問のような投票の方法を公職選挙法と異なる方法で仕組むということ、それを規約で定めるといふことは想定されていないものでございます。

○国務大臣(石井一君) 私から御答弁申し上げますと、原則的な普通選挙あるいは統一地方選挙に導入されていない制度を広域連合のところへ持ち込むというところは原則的には考へておりません。しかし、広域行政の目的によりまして、この制度を導入することの方がより正確な民意を問うというふうなそういうものがございしたら、それはそのときには例えば在日外国人を対象にするとかあるいはその他の方法をとるといふことも例外的にはあると思うが、原則的には考へておらない、そう申し上げておきたいと思つております。

なお、この機会に、委員長のお許しをいただきまして、西川議員などが盛んに御主張をされております選挙におきまして手話通訳の導入につきまして、各界の要望も多いわけでございますから、自治省といたしましては次期の参議院の比例代表の選挙に導入するという方向で方針を決めまして、今その予算化に入つたということをお報告させていただきます。

○西川潔君 ありがとうございます。

○委員長(岩本久人君) 他に御発言もないようです。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ひます。

○有働正治君 私は、日本共産党を代表して、地方自治法の一部を改正する法律案及び同法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案に対して反対の討論を行うものであります。

反対理由の第一は、広域連合の導入は、都道府県や市町村の空洞化を招くとともに、行政への住民参加を制限し、地方自治の後退につながるからであります。

国からの権限移譲はともかく、都道府県知事等から権限移譲が大幅に行われた場合、広域連合それ自体が事実上都道府県や市町村にかわる新たな行政主体となりかねないものであります。

また、広域連合の長やその議会の選挙については間接選挙とすることができると規定とされておる、行政から住民を遠ざけるものとなるからであります。

第二は、国からの権限移譲を伴わない中核市制度の導入は、都道府県の空洞化につながることに、中核市を中心とした住民無視の開発、周辺市町村の合併を促進し、都道府県内での一極集中と過疎化をさらに加速するものとなるからであります。

候補地として挙げられている二十七市の中には、周辺地域を含む大規模開発計画をゼネコン主導方式で進めようとしているところが少なくあり

ません。中核市の指定は、こうした庶民無視の大規模開発を一層促進するとともに、健康や福祉など市民に身近な行政を後退させかねないのであります。

第三は、広域連合制度も中核市制度も、第二臨調発足以来、財界などが一貫して要求してきた道州制の導入や大型市町村合併など地方制度の抜本的改革の地ならしをするものだからであります。

新行革審が提唱した広域連合制度は、その審議に加わった関係連の宇野会長が道州制への過渡的措置として提案したもう一方の府県共同体が都道府県連合制度という名称で盛り込まれたと言っていることから明らかなように、新たな制度再編の呼び水としての性格を持つものであります。合併特例法の期限切れを控えて、政府は市町村合併促進の立場から住民発議制度の導入を検討しており、今回の改正はこうした上からの合併促進の動きと一体のものと言わなければなりません。

今必要なことは、真の意味での地方自治の拡充であります。ところが、地方自治体に対する国の統制強化の指標ともなっている機関委任事務は二年間で二十件もふえ、国の統制が強まっているのが実態であります。新たな広域行政主体を事務権限の移譲の条件にするのでなく、現行制度のもとでの国から地方への権限移譲を促進することこそ憲法に定められた地方自治の原則を実効あるものとする立場であることを指摘して、討論を終わります。

○委員長(岩本久人君) 他に御意見もないようです。これから、討論は終局したものと認めます。

これより採決に入ります。

まず、地方自治法の一部を改正する法律案について採決を行います。

本案に賛成の方の挙手を願います。

(賛成者挙手)

○委員長(岩本久人君) 多数と認めます。よって、本案は多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

次に、地方自治法の一部を改正する法律の施行

に伴う関係法律の整備に関する法律案について採決を行います。

本案に賛成の方の挙手を願います。

(賛成者挙手)

○委員長(岩本久人君) 多数と認めます。よって、本案は多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

なお、両案の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(岩本久人君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後一時二十五分散会

第二部

地方行政委員会會議錄第七号

平成六年六月二十日

〔参議院〕

平成六年七月四日印刷

平成六年七月五日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局