

第四十八回
国会

参議院地方行政委員会會議録第十二号

昭和四十年三月九日(火曜日)
午後一時十八分開会

出席者は左のとおり。

委員長 天坊 裕彦君
理事 西郷吉之助君
竹中 恒夫君
林 虎雄君

委員

井川 伊平君
斎藤 昇君
高野 一夫君
和田 鶴一君
加瀬 完君
鈴木 壽君
松本 賢一君
二宮 文造君
市川 房枝君

衆議院議員

安井 吉典君

議者

吉武 恵市君

自治大臣

松島 五郎君

自治大臣官房長

佐久間 彊君

自治省行政局長

鈴木 武君

事務局側

岡田 純夫君

説明員

自治省財政局財

政課長

岡田 純夫君

本日の會議に付した案件
○石油ガス譲与税法案(内閣送付、予備審査)

第二部 地方行政委員会會議録第十二号 昭和四十年三月九日【参議院】

○地方公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案(衆議院送付、予備審査)

○市町村の合併の特例に関する法律案(内閣提出)

○地方行政連絡會議法案(第四十六回国会内閣提出、第四十八回国会衆議院送付)

○委員長(天坊裕彦君) ただいまから地方行政委員会を開会いたします。石油ガス譲与税法案を議題といたします。提案理由の説明を願います。吉武自治大臣。

○国務大臣(吉武恵市君) ただいま議題となりました石油ガス譲与税法案について、その提案の理由及び内容の概略を御説明申し上げます。

本法案は、地方税法の一部を改正する法律案と同様、今次地方税制改正の一環をなすものとして立案されたものであります。その目的といたしましてところは、今国会に提案されております石油ガス税法による石油ガス税の収入額の二分の一に相当する額を石油ガス譲与税として都道府県及び指定市に譲与することによりまして、これらの地方団体の道路財源を充実強化するところにあるとす。

御承知のとおり、石油ガスをその燃料とする自動車は、昭和三十七年の後記ころからタクシー用を中心にしまして急激に増加してまいりました。従って自動車の燃料としての揮発油及び軽油に對しては、揮発油税及び地方道路税または軽油引取税が道路目的財源として課税されているにもかかわらず、同じ自動車用燃料としての石油ガスに對して課税が行なわれていないことは、負担の均衡を失する等の意見がつのになされていたのであります。

過般、政府の税制調査会におきましても慎重にこの問題を検討された結果、自動車用燃料としての石油ガスに對して相応の負担を求めることが適当であると答申されたわけであります。

この答申に基づき、さらにまた、昭和三十九年度を初年度として策定されました道路整備五カ年計画による道路整備事業費の増加状況等を勘案いたしまして、国税として創設されることとされております石油ガス税の収入額の二分の一に相当する額を、石油ガス譲与税として都道府県及び指定市に對して譲与することといたしたいと考えたものであります。

これが今回石油ガス譲与税制度を設けようとする趣旨であります。

以下この法律案の具体的内容を簡単に御説明申し上げます。

第一は石油ガス譲与税の額であります。すでに御説明いたしましたように、石油ガス税の収入額の二分の一に相当する額とし、これを都道府県及び六大市に譲与するものとしております。昭和四十年度は初年度であり、昭和四十一年一月から石油ガス税を課税することとされておりますので、譲与する額は、四億円程度となりますが、平年度におきましては三十五億円程度となる見込みであります。

第二は譲与の基準であります。それぞれの都道府県及び六大市の区域内にある国道及び都道府県道の延長及び面積に案分して譲与するものとしたしております。なお、この道路の延長及び面積につきましては、道路の種類、幅員による道路の種類等によって、これらを補正することができるといたしておるのであります。

第三は譲与時期であります。地方交付税の交付時期との調整をはかりまして、地方道路譲与税と同様、八月、十二月及び三月とし、それぞれ原則として各譲与時期の前四カ月間に収納した石油ガス税の収入額の二分の一に相当する額を譲与することといたしております。

第四は石油ガス譲与税の用途であります。すで

に制度創設の趣旨で御説明いたしましたように、石油ガス譲与税は、道路に関する費用に充てなければならぬものとしていたしております。

以上石油ガス譲与税法案につき、その提案の理由及び内容の概略を御説明申し上げたのであります。これらのほか、石油ガス譲与税の会計につきましては、一般の歳入歳出と区分して経理する必要があり、別途関係法律の改正案が用意されております。

何とぞ、慎重御審議の上、すみやかに御可決あらんことをお願い申し上げます。

○委員長(天坊裕彦君) 本案についての質疑は後日に譲りたいと存じます。

○委員長(天坊裕彦君) 地方公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案(衆議院第五号)を議題といたします。

提案理由の説明を願います。衆議院議員安井吉典君。

○衆議院議員(安井吉典君) ただいま議題となりました地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律案につきまして、提出者を代表して、その提案の趣旨及び内容の概要を御説明申し上げます。

最近の急速な経済成長の陰で、わが国の社会保障の水準は相変らず低い状態に置かれております。特に物価高を背景として、社会保障の飛躍的な拡充が望まれるところであり、

さらに、最近における医療費の急激な増加は、各種共済組合の財政収支を悪化させ、組合員に過重な負担をかける懸念を余儀なくさせておりました。このまま放置するならば、医療保険は崩壊の危機に迫り込まれるのであります。また、老後の生活安定のための年金保障制度の確立は、今日、労働者の切実な関心となつておるのであります。

このときあたり、国は社会保障の立場から強力な財政措置を講ずる必要があると考えるものであります。

すなわち、まず第一に、組合員の掛け金及びこれに見合う使用主負担の財源だけで運営されている現在の保険主義の原則を改め、大幅な国庫負担の導入により共済組合の社会保障の性格を強める必要があります。イギリスに例をとれば、国民保険事業に要する費用の七六％——国六八％、地方八％——が公費負担であり国民の生命と健康の管理には巨額の予算が組まれております。いやしくも政府が福祉国家の実現を政治スローガンとする限り、医療保障に対する国の財政的裏づけを強化すべきことは当然であります。

第二は、大幅国庫負担の導入つまり社会保障主義の拡大をはかりつつ、ばらばらの各種医療保険を高い給付水準で統合し、医療サービスの格差と不均等を是正することです。政府は、医療保険の中核たる政府管掌健保に基代半額本人負担を実現し、このようにして押し下げた水準で全体の統合調整を強行しようとしております。われわれは、医療給付水準切り下げの統合調整構想は不当であり、今日必要なことは働く者の医療保障を前進させる高い水準での制度統合であると考えるものであります。

以上の立場から、特に医療費増高の事態に対処して、さしあたり共済組合短期給付に重点を置き、当面する退職一時金の任意選択権の問題を含めて、本改正案を提出することとした次第であります。

次に、この法律案の内容についてその概要を御説明申し上げます。

第一は、地方公務員等共済組合法等の一部改正についてであります。

すなわち、共済組合短期給付に要する費用につき、新たに社会保障の立場から、国庫は二割相当分を負担することとするものであります。これにより、地方公務員等共済組合法に基づく組合につきましても、国の負担金二割、地方公共団体の負

担金五割、組合員三割の負担とすることにいたしました。

第二に、地方公務員等共済組合法の長期給付等に関する施行法の一部改正を行ない、年金通算と退職一時金のいずれかを選択することができるよう権利の制限を男子について二年間延長することとしたしております。

なお、本法律案は、地方公務員等共済組合法の改正部分は昭和四十年四月一日から、地方公務員等共済組合法の長期給付等に関する施行法の改正部分は公布の日からそれぞれ施行することにしたしております。なお、選択制度の期間延長は、現行法の定める期限の到来した日の翌日からこの法律の施行の日の前日までの間に退職した男子についても適用することとしたしております。

以上、本法律案の趣旨及びその内容の概要を申し述べました。

何とぞ慎重御審議の上、すみやかに御可決あらんことをお願いする次第であります。

○委員長(天坊裕彦君) 本案について質疑は後日に譲りたいと存じます。

○委員長(天坊裕彦君) 市町村の合併の特例に関する法律案を議題といたします。御質疑の方は順次御発言を願います。

○加瀬完君 きょうはしばらく大臣はいらっしゃるのでございましょうか。

○委員長(天坊裕彦君) 速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(天坊裕彦君) 速記を始めて。

○加瀬完君 この前、私は市町村の合併の特例に関する法律案の質疑の中で、どのように町村合併を進めたところで、結局その市町村の基準の行政規模というものが明確になって、それに対する財源の裏づけというものが確保されなければ、貧弱な団体を幾ら集めたところで、それはゼロかける幾らということになって、結局、初めの合併促進法の目標でございまして地方自治の確立とか、あるいは住民の福祉の推進といったようなことは不可

能になるのではないかと質問をいたしましたわけでございます。それで、ただいままでも何回かこの市町村の合併法あるいは特例に関する法案というものが提案をされたわけでございますが、一方自治省としては、健全な運営のできる地方団体の行政規模というものは一体どういうものであるか、また、どうすれば健全な運営ができるのか、こういう一つの研究といえますが方策というものが、あまり明瞭には打ち出されておらなかったように思っておりますが、大臣いらっしゃいましたので、この点どうお考えになりますか、あらためて伺いたいと思います。

○国務大臣(吉武恵市君) お話の点はごもっともだと思います。私、いまちょっと数字をよく覚えませんが、市、町、村の基準は、いま提案しておりますように五万というところで提案をしております。皆さん方の御意見では、現在五万を切っておりますところが相当ありはしないかという、これはまあその後の情勢の変化でそういう点もございまして、町村につきましても一応の基準を設けておりました、これはたしか地方制度調査会にかかって検討されたもので私は記憶しておりますが、また政府委員からも御答弁いたしますけれども、一応八千という基準が町村としての最低基準規模というふうに考えております。なお、政府委員から詳しくもう一度御説明させたいと思います。

○政府委員(佐久間彌君) 過日御質問に対しましてお答えいたしましたところでございしますが、町村の規模につきましては、地方行政調査委員会議の勧告で人口七、八千程度を標準として弱小町村の解消をはかるべきだ、こういうことでございまして、町村合併促進法第三条におきましても人口八千人以上で、できるだけ能率を高くして住民の福祉の向上に資するように規模を考へる、こういう趣旨の規定があったわけでございます。私どもも最低はもう八千、それ以下の弱小町村は解消しよう、しかし、それ以上のものにつきましても、最近におけるいろいろな行政需要ともならみ合わせまして、地形あるいは社会的経済的諸条件

等も勘案いたしまして、どの程度が一番行政能率を高くして住民の福祉の増進に資し得るか、これは個々の場合について検討し、指導してまいりたい、かように考えておるところでございます。

○加瀬完君 私の伺っておりますのは、人口八千とかあるいは人口五万とかいいますけれども、人口がふえても、あとの行政運営の機能なりあるいは行政運営の財源なりが裏づけられるということにはならないわけですね。人口八千と押えるなら、その八千の町村に対してはどういう行政事務を最低限行ない得るとするのか。五万を市とするならば、その人口五万の市はどういう行政事務を最低限義務として当然やらなければならぬとするのか、そういうことが非常に不明確ではないか。たとえば人口六万あっても、常備消防を持たないような市もあれば、人口二万でも常備消防を持っている町がある。こういうことでは、人口をふやし地域を広げるといふことだけでは、住民の福祉は向上できないし、市といったところで、町村といったところで、市になりましてどれくらいの行政事務の向上があるのか、町村に押えられどれくらいの向上になるのか、全然成り立ちませんし、そういう点でこゝらで合併法を進めるとしても、行政機構の基準というものを明確にすべきではないか、こういう意味で伺っておりますわけでございます。八千とか五万ということではなくて、標準町村とか標準の市というものはどれだけの仕事というものをさせるかはつきりすべきじゃないか、こういうお考えがあるかどうかということでございます。

○政府委員(佐久間彌君) 先生の御指摘になりましたことは、私もかねがね検討いたしているところでございまして、具体的には地方制度調査会で行政事務の再配分の問題としてたゞいま御検討いただいているところでございまして、私どもの現段階におきまして考えておりますことを申し上げます。これは現行法でも必置になっておりますが、それによりまして、住民の身近な社会福祉に関する

行政は、原則として市に責任を持たせてやらせていきたい。さらにまた消防につきましても、たゞいま御指摘のございましたように常備消防は市にならば必置にするというようなことは今後の問題として検討いたしておるところでございます。町村につきましても、実は人口八千を最低限といたしましたときに地方行政調査委員会で検討されたのは、新制中学校の維持管理あるいは消防の適正な大きさ、あるいはこれは政府によつて取り上げられませんか、そのときには社会福祉に關しまして、町村におきましてもケースワーカー一人は置くことができないことを考えようというやうなことが、当時検討されておつたところでございます。今後の問題といたしまして、そのやうなこともなお考へてまいりたいと考へておるわけでございます。さらに人口八千というのは最低限でございますが、今後行ないます町村合併におきましては、普通の町村におきましても水道とかあるいはじんあい処理、し尿処理等の環境衛生の事務は、やはり町村としては処理できるやうな体制で今後これを考へていくべきではなからうか、これもこのやうな一つの考へ方で検討をいたしておるところでございます。

○加瀬完君 それは行政指導の一つの柱としてそういう点をおやりにならうとしてゐる、あるいはなつてゐるということにすぎない。私の質問してゐるのはそうでなくて、町村合併などというものを進めていくならば、もうこれから行政規模の基準というものをきつと法定すべきだ、例を言うならば、いま局長さんがおあげになつたじんあい処理とか、あるいはし尿を処理というものは、市なら市に義務づけるのか、町村はそれを市なら市にやらせるのか、あるいは町村で全部義務づけるのか、あるいは水道とか下水道、消防とかその他衛生環境の問題とか、いろいろあります。町村というものはどこまでやるのか、市というものはどこまでやらなければならないのか、こういうことを明確にいたしまして、それに対して財源を裏づけていくということをしなれば、ただ町村を合

わせてみたところで、これは住民の福祉にはならないじゃないか、なるかもしれないけれども、積極的に住民の福祉を推進するということには非常に薄いことになるのではないかと、希薄な効果しか上がらないのではないかと、こういう点、大臣の考へを伺いたいわけでございます。

○国務大臣(吉武恵市君) 御指摘のやうないろいろと積極的な国民福祉になる仕事というものをやるやうにということとは、私も同感でございます。ただしかし、町村と申しましていろいろの環境の規模もございまして、ただ一律に法律でもって町村はこれこれではなからうと思ひます。たゞ私どもは、町村合併をできるだけ進めますれば、非常に合理化ができます。合理化ができますれば、したがって財政的にもいふ言つたやうな積極的な施策をやりますることになります。各小さい町村別にいろいろの仕事をやろうと申しましても、財政も伴わないでありますし、また、むだも多いことではございまして、できるだけ広範囲な行政規模になりますやうと、それだけ国民福祉につながる仕事もやりやすい、また、やらせたいという趣旨でやつてゐることではございまして、町村合併やつたら、これとこれとこれをせひやらせなければならぬ、こういうふうな義務づけるということとは、私がかかと、こういう気持ちでいたしまして、できるだけその点は行政指導によつて向上させていきたいと、かように存じております。

で私はこの間から質問をしてゐるわけでございますが、町村合併を進めようというところは、一応その前提に、町村合併を進めてどういう町村の能率を上げるんだと、こういう福祉の効果を上げるんだというものがなければならなかつたはずだと思ひます。それが現状においては実現しておらないじゃないか。そこで、さらに何回もこういう市町村の合併の手続法を出すならば、手続法に終始をしないで、もっと根本的な町村のあるべき姿というものを自治省は想定すべきじゃないか。最低限これだけのことは市町村で行なうべきものだというところを想定をして、それに対する財政的な裏づけというところをしなければ、これはイタチごっこになるおそれがあるのではないかと。なぜならば、合併はいたしましたが、この委員会でも取り上げられたと思ひますが、越前合併なんかの場合には、合併をしたためにトラブルが起こつてどうにもならぬ。福祉の向上にもならなければ、自治法の第二条の市町村の事務として指定されてゐる公共の秩序の維持にもなりません。けんかばかりしてゐるんだから。こういう問題がありますので、それは特殊の例かも知れませんが、もう手続法というものはこゝらでやるべきだ。それよりは、むしろ市町村が市町村として自前の動きのできるやうな形を法律的にとるべきじゃないか。そうでないならば、幾らこれを繰り返したところで、どうにもならないというたぐさんの例がございまして、ひとつ自治省の指導するやうな標準の町村というものを、あるいは市というものを、合併法によつてつくるならばこれだけの仕事ができますよという裏づけというものを考へていただかなければ困る、と言つては正確な表現にはならないかも知れませんが、そうしていただくと、より市町村合併を意義あらしめ、目的を達することになるのじゃないかと、そういう点では、内容のほうに、もう少し御援助が願ひたい、こう思ひわけでございます。この点、ひとつ大臣の御所見を承ります。

○国務大臣(吉武恵市君) そういう積極的な意図というものは、望ましいことではございますけれども、御指摘がありましたやうに、合併によつてゐるようなトラブルが起こるやうなことは、まことに悲しい現象でございます。町村というものは、町村のみに限りませんけれども、自治体というものは、やはり歴史的な発展過程を経まして存在をしてゐるものでございまして、強制的にするというところは私は好ましくないと思ひます。どこまでも自主的な住民の意思によつて結成されていくべきものである、かように存するわけでありまして、したがらざるやうなこともやつて掲げまして、合併をしたらどういふこともやつてやる、あれもやつてやるというやうな姿において合併をさせるというところは、いい面もあるかも知れませんが、住民に対して必ずしもいい結果をもたらさないんじゃないかと。したがって、私は今回の合併にあたりまして、強制的に押しつけることは一切避けて、自発的に合併をされるというところであれば、合併されやすい措置は講じよう。たとえば従来交付税をもらつてゐたのが、合併したために、交付税がもらえない、こういうことになりましては、それはかえつて合併したいものを阻害する結果にもなりますから、そういう点では一つの猶予を認めるというやうなことによつて、合併をやしやすいようにする。しかし、えさでつて、その合併をさせるというやうな行き方は、私は自治体の本来の性質からいって必ずしも好ましくない、こういう気がするわけでありまして、それから先生の御指摘になりましたやうに、せつかくやるからには国民の福祉にもつと積極的なこと、このお気持ちには私も同感でございます。問題もさることながら、今日の自治体求める問題でございます。合併をしたからというだけでは、そういう問題を政府がやるということでは、今日行政下においては住民の福祉というものは特に気をつけていくべきである。合併すればこれをや

てやる、合併しなければそれをやらないということとは、私はいかがか、こういう感じがいたします。ただし、せっかく合併すればこういうこともできたというところは望ましいことでございしますから、行政指導やその他の点では、これは考慮していくべきだと思いますけれども、あまりこの法律によってそういうふうな点を掲げることがいいかどうかという点を実は考えているわけでありま。

○加瀬完君 私の質問は、合併法の中にプレミアを盛り込むという主張はございせん。大臣のおっしゃる通りに合併というのは自治体の自主的な判断によって自然に行なわれるべきものでございしますので、強制すべきものではないと思ひますし、何か合併をすればこういう利益があるぞというものを、法律に掲げることはいかがなものかという御意見は、私も同感でございします。ただ問題は、合併をいうものを進める目的は、自治権を確立したり、住民の福祉を向上させたりということだとするならば、大臣のおっしゃる通りに、合併以前に解決されなければならない問題ではございしますけれども、市町村がそれぞれ自治体としての一〇〇%の能力あるいは福祉の目的を達していないわけではございしますから、それを、より達させるといふことで合併を進めるならば、少なくとも合併した町村の、標準目標にしている規模というものの町村をつくったならば、そこでは、いままで合併をしなかった以前よりは幾ぶんかでも能率的に福祉の向上ができるような内容というものが備わっておらなければおかしいじゃないか、そういう点で合併の問題と、もちろん切り離した根本的な問題でございしますが、むしろ合併を進めるといふことよりは、合併はある程度進んでいるのだから、その合併町村が動けるような裏づけの財政なりあるいは行政の権限なり、こういうものについて最低限これだけの能力の発揮ができるのだという点は、検討していただかなければならないんじゃないか、こういう趣旨でございします。ただいままでの合併というものは、大臣が御心配をな

さつていらつしやいますように、反強制的に、してはならない合併が行なわれておらなかったとは言ひ切れません。ある程度強制的に住民の意思にかかわらず合併が進められている傾きがございします。あるいは将来の自治体の発展というものがらしては再考をしなければならぬような問題が、そのまゝに合併が推進をされておりました、時がたちまして、それがいま、一つの合併をした町村の病根になって現われておるといふ自治体もないわけではございせん。そういう点を考えますと、合併をさせるということよりも、むしろ合併いかにいかかわらず、大臣の御指摘のように、現在の市町村が市町村として動けるような裏づけのほうをもっと自治省としては積極的に行なうべきではないか、こういう意味でございします。

質問を續けて、別の角度から伺いますが、そういう点から考えますと、いままでの地方財政計画を策定する方法に私は問題があると思ひうわけではございします。説明を加えていただくとすれば、いまのような地方財政計画の策定方法を積み重ねていくならば、合併をしたところで、現在合併をしていくならば、合併をした地方のもろもろの問題は、やはり解決できないまま残るのじゃないか、こういう観点から伺うのでございしますが、この既定財政規模としては、最近年度の決算を基礎として、その上に次年度以降の新規需要というものを十二分に加算をしていくというように、一体地方財政計画の策定方法はなっておりますのでございします。これは課長さんでもけっこうでございします。

○説明員(岡田純夫君) おっしゃいますように、前年度の財政規模を基礎に置きながら、その後、たとえば学校の教員の標準法に基づきますところの増減でございしますと、あるいはまた、各省のほうでいろいろ、たとえば五カ年計画等を立てておりますが、それについての考え方を自治省との間に調整をいたしまして、そういうものは盛り込む。それ以外にも、なお地方団体の財政需要等を見て算定いたしております。もとより全般の歳

入の前提がございしますので、四十年年度の税収見通しでありますとか、あるいは交付税の付与見込みというふうな総体ワックの中で、極力そういうような配慮をいたしておるつもりでございします。

○加瀬完君 三十七年度の決算はもうすでに出ておるわけですね。三十七年度の決算というものを押えて、三十八年度、三十九年度の伸びというものを十二分に勘案して四十年年度の財政計画というものは編まれておるのでしょう。もっと率直に言うならば、一番近い年度の決算というものがもとになっておる。それにいろいろの問題点が加算をされて財政計画が編まれている。そういう方法をとっているのでもございします。

○説明員(岡田純夫君) もちろん決算年度の決算分析等もいたしまして、十分その歳出の配分等に当たっては考慮いたしておりますけれども、一方、地方財政計画のほうには、あくまでも地方団体の対するところの標準的な姿なりあり方についての指導も含めております。したがって、過去の積み上げと申しまして、財政計画は、主として四十年年度の計画を立てます場合には、三十九年度の計画規模に対して、どの程度それに対して歳出の内容を追加できるか、あるいは義務的な人件費その他をどの程度追加すべきかというふうな意味合いにおきまして三十九年度の計画を基礎にいたしております。もちろん計画を策定いたしました場合には、過去の決算状況等も十分検討しておりますけれども、あくまでも基礎としては前年度の基礎に對し計画をいたしております。

○加瀬完君 そういう方法でやりになっておることは承知いたしております。しかし三十四年、三十五年、三十六年、三十七年、まあ三十八年も大体わかる。そうすると、決算とそれから初めの予想をされる財政計画というものの開きというものは、だんだん大きくなっておるですね。そういうございせんか。そうするとすれば、いまのようなやり方で財政計画を編んでまいりますれば、財政計画は一つの指導の方針を示すものであるにかかわらず、指導方針としてははなはだ微弱

なものになる、現実性からや離れたものになる、こういう反省を私どもは持つわけでございします。もっと最近年度の決算というものを、それをもとにして財政計画の別の観点からの編み直しというものをやらなければ、私は、財政計画というもののによって地方財政のワックをある程度締めつけていくという効果はなくなってくると思ひます。財政計画に対する策定方法については、何か別の方法を加えなければという、失礼なことばでございしますが、御反省はございせんか、自治省には。

○説明員(岡田純夫君) おっしゃいますように、決算と申しますか、地方団体の財政運営の実態の総体と、それから自治省、国と申しますか、の策定しておるところの地方財政計画の規模との間には開きがございします。しかしながら、その開きそのものは必ずしもふえてきておりません。おむね、三十七、八年度同程度に推移しておるといふふうに見ております。しかしながら、極力実態と計画とが合うような方法で検討はいたさなければならぬというふうには考えておりました。できる限りそういうふうな検討は加えつつあるのでございしますけれども、決算の上では、たとえば超過課税をしておるそのこと自体は、別の意味において極力標準的な税率に立ていくような指導をいたさなければならぬのでございまして、超過課税をそのままそっくり財政計画でも超過課税すべきであるという打ち出し方はいかがかと思ひうわけではあります。また、あるいは国民健康保険に對するところの市町村の繰り出し金も事実問題で大きくございします。大きくございしますけれども、国民健康保険は国民健康保険として解決すべきである、そういうふうな繰り出しを財政計画上本来やるべきであるというふうな判断すべきかどうか、そこら辺については、現在の段階としては問題がございします。したがって、そういうふうな財政計画で、何と申しますか、正当化すべきでないものもございします。したがって、いままでのこれを取り入れるというの問題がございします。しかしながら、たとえばおしかりを受けるか

もわかりませんけれども、公債費等につきましては、四十年年度の公債償還費はふえております。このものは、従来は地方債計画のワケ外において起債を事実許可いたしておりました。そういうものについて償還分、これは当然事実上のやはり償還債務でございますので、そういうものはこの際取り入れるべきものである。返すべきものは返す、そのことはまた認めていかなければならない。地方債計画外の計画に基づくところの償還費も含めて今回の公債費に計画いたしました。今後歳入の可能性と勘案して、極力おっしゃいますように実態の中から組み入れるべきものはこれを組み入れる努力を続けてまいりたい、そういう意味においては絶えず反省をしておるつもりでございます。

○加瀬完君 確かに超過課税がございまして、超過課税が決算額にふくらみになって出てくるわけですが、しかし逆に見方をすれば、超過課税をしてでも仕事をしなければならぬという事業内容は、住民にとっては必要な行政の範囲という見方も成り立ちますね、その裏づけが法定課税では十分でないところ、超過課税の必要が生まれてくると考えられるわけでありまして、こういう見方をすれば、超過課税をしなくて済むような財源の配分というものが事前に行なわれておらなければならぬのじゃないか、それがないうことは、結局財政計画そのものに不完全さがあるということにはならないか、こういう考え方も、あげ足を取るようで恐縮ですが、立場をかえて見ればあるのじゃないか。特に四十年年度の保険税、保険料と申しますか、これは市町村の財政では、健康保険は健康保険だけでやっていけというようなわけにはまいらなくなつてつねに、これは自治省の責任とばかり言われませんけれども、結局その税金をかける、あるいは保険料を賦課する責任が市町村に当然あるわけでございます。市町村自体にとりましては、こういう保険料なり保険税なりというものの計画をされては、運転はつかななくなつてくるわけですね。しかし地方財政計画では、一応その地方税なら地方税、特に住民税というものは、若

干のふくらみはありまして、標準課税に近づけてきているわけですね。しかし今度は保険税になりますと、標準課税というものはないわけですね、その町村によりましていろいろかけられるわけですね。新聞の情報でございまして、確実とは私も申しかねるわけでございますが、徳島では六〇・二％平均に保険税は引き上げなければならぬというところになりますね。財政計画どう見たって、そんなべらばうな賦課が行なわれるということは見当もつかないです。しかし、個々の町村になればそういう結果も出てくるということになりますと、もう少し私は、おたくの責任ではございせんけれども、地方財政を運営していくその裏づけである財政計画といふものには、事実上即した計画といふものを考えなければならぬ、まあ意見がましくなりましたが、思うわけでございます。何も合併促進の場合、その法案の中でこういう問題を取り上げるのは場所を得ないようでございますが、こういう問題が解決しなければ、どんなに合併をして、三千が八千になつて、八千が一万になつて、一万が四万になつて、とか、しようとかいって、基本的な住民の福祉なり自治権の確立といふことは出てこないでしょう。そこで財政課長さんに伺うわけでございますが、一体、地方団体等からは、もっと事実上即した財政計画の策定に変えてもらいたいという意見はないでしょうか。

○説明員(岡田純夫君) 事実上即して考えてもらいたいという一般的な要望はございすけれども、地方団体としては、一応国のほうではどう見ているのか、翌年の経済見通しの前提に立つた場合の地方財政の総体規模なり、あるいは国のほうで地方税収入はどのくらいにいくだろうとかいふふうな考え方、あるいはまた交付税の算定の基礎に入っておりますところの標準的な単価でございすとか、いろいろ見方がございす。そんなものについても参考として十分生かしていただいてもらいたいというふうな要望を主として聞いてお

ります。もちろん、現実問題について極力ひとつ判断してもらいたいというふうな意見もございすけれども、やはり主として標準的な指針を示してもらいたいというところに重点が置かれていように考えます。

○加瀬完君 最初に町村合併といふものが非常に地域から要望された一つの理由が、市町村職員の給与費の膨張といふものを、これによってある程度バランスをとることができるとはでないかという希望もあつたわけですね。そこで、最近また給与費の問題がクローズ・アップされておりますけれども、給与の実態調査を自治省ではいたしたたね。この前の実態調査のときには、国家公務員と比較をいたしました、それよりも下の線の市町村といふのが非常に多かった。今度の実態調査では、この関係はどのようなふうになっておりますか。具体的に申しますと、国家公務員の給与水準といふものと各市町村と比べてみて、下回っている町村といふのがまだ相当残っているのではないのでしょうか。上回っている町村もございすけれども、上回っている町村の数、下回っている町村の数、これおわかりになりますか。

○政府委員(佐久間彌君) 昭和三十八年の四月一日現在で実施をいたしました給与実態調査の結果が最近まとまりましたので、ここにも資料として御提出を申し上げております。本日ただいまその関係の資料は手元にございせんが、町村につきましては、たしか前回三十三年のときにおきましては、国家公務員と比べて七・七・余でございしたのが、一昨年の調査におきましては八・七・余になつておつたかと思ひます。この調査は、同一の学歴、同一経験年数の者につきまして、国家公務員と町村との比較をいたしたものでございす。個々の、どこの町村がどうかということにつきましては、そこまでははつきり分析はまだしておりません。

して七・七・何％であつた、このたびの調査では八七・何％に上がつてきているということですか。

○政府委員(佐久間彌君) 平均給料ではございせん、町村の職員と国家公務員の職員それぞれにつきまして、同一学歴、同一経験年数の者同士を比較をするという方法によりまして、それを全体総合いたしました比較が、ただいま申し上げたような数字でございす。三十三年のときも三十八年のときも同様な比較をいたしたわけでございます。

○加瀬完君 問題は、八七・何％というものが、一つの基準としては押えることが出来ますけれども、具体的に、上回っている市町村が幾つで、下回っている市町村が幾つということが出ていなければ、給与費が非常に増高をしているというふうな結論は、簡単にには出せないわけですね。国家公務員に比べて地方公務員の給与が非常に上回っているという結論は出せないわけですね。この数はおわかりになりますか。

○政府委員(佐久間彌君) 先ほど申し上げました数字、正確に申し上げますと、町村につきましては、昭和三十三年の四月一日現在で調査いたしましたものが七・七・一で、昭和三十八年四月一日現在でいたしましたものが八・七・二でございす。これは先ほど申しましたとおり、町村の全職員につきまして、それぞれの学歴及び経験年数による比較の方法をいたしたものでございまして、個々の地方公務員百五十二万ほどの職員につきまして、全部個票を書かしまして、それを統計局に委託をいたしまして、集計をしていただいたものでございまして、個々の町村につきまして、町村ごとの比較といふものの数字は出しておりません次第でございす。

第二部 地方行政委員会 議録第十二号 昭和四十年三月九日 【参議院】

○加瀬完君 この三十三年のときの調査の七・七・何％に上がつてきているというところですか。

○加瀬完君 大臣も衆議院での御答弁の中におっしゃつておられましたように、給与費が非常に増高している。それは確かに前の年度、前々年度というものに比べれば増高しているということになります。しかし、国家公務員と同じ水準であるべきは、個々の町村にとりまして

五

と、上がっているといわれているけれども、法律で一応基準として定められているもののだけの給与を受けてないという町村もたくさんあるわけですね。八七・二％ということになりますと、これは東京都も含んでおれば大阪も含んでいる。水準よりも上といわれている市町村や都道府県も含んでいる。問題は、だからといってすべての市町村が八七・二％になっているということにはならないわけでしょう、これは。

○政府委員(佐久間運君) 先ほど申しましたのは、町村でございます。たゞいまお話のように都道府県、市につきましては、また別な数字が出ております。それで、全体を引くための数字でございますので、個々の町村につきましては、それよりも高いところもございまして、低いところもあるわけでございます。

○加瀬完君 具体的な例を出しますと、同一学歴で勤務年数が同じでありながら、たとえ市町村幼稚園の保育士さんは、そこで四十年も勤務しておっても二万五千円という例もあるわけですよ。それは助役さんの給料というものが基準になって、助役さんの給料より上げるわけにいかぬというので、ずっとそのままだというところもあるわけですね。もしこれが同じ町村で学校の校長なら、四十年も勤務して二万五千円という俸給にはなりません。女の先生だってそういうことになりません。一般的に具体的な例を拾ってみれば、給与費が問題だといけれども、問題は、むしろ貧弱な市町村にとりましては、一般の基準までいってないということが非常な問題だと思ふのです。町村合併促進法によって合併を進めてまいりまして、その一つの理由が、低い給与費をさらに切り詰めるられるんじゃないかというように、これがねらいの一つであるとして、これは本末転倒というべきでしょうね。低い待遇のところにいる人材が集まってこないわけですから、待遇を悪くして人材を集めないで、市町村行政を確立しようたてでどうにもなりませんからね。この点は、私は大臣に、そういう一般の同

家公務員よりもはるかに低い市町村職員の給与のところに対しては、やはり合併促進などを進めるときに、合併をしていけば給与費が切り下げられるのだといった、巷間伝えられるようなねらいというものは、自治省におきまして一切ぬぐい去っていただかなきゃならないと思うわけですが、どうでしょう。

○國務大臣(吉武恵市君) 町村合併をして、合併をしたら給与が引き下げられるということは、私はおそらくないと思っております。しかし、数多い中でございまして、特殊なある村が非常に高かったということで、あるいはそういう事例が、探せばあるかもしれないけれども、私は合併して下がるという。ただ、合併をいたしますと、それぞれの議会制度を持っているのが一本で済む、あるいは一つの行政事務にいたしまして、一本でやれるというふうになります。それから、つまり事務の合理化というものが行われていくというところは考えられると思うのであります。でありますから合併をして合理化されるという意味は、賃金を引き下げる意味で合併を進めるといふようなことは、私どもも毛頭考えておりませんし、また、事実もおそらくそういうことはいないんじゃないだろうかという感じがいたします。

なお、実態調査の点について御指摘がございましたが、それは全体の平均というか、全体の統計を出した結果が、先ほど申しましたような数字でございまして、これをさらにいいたしまして、国家公務員に比べて、町村は三十三年度の七月一日と三十八年度の七月一日とを比べますというのと、三十三年度は七年度であったものが八七になつて、町村のいわゆる給与も相当改善されたという感じが私どもは持っております。しかし、まだ一〇〇に達しないというところは、それはございまして、これは各町村々々の実情というものであるけれども、ただ公務員だけがすく一足飛びにということにもいきにくいんじゃないかとい

う私は感じを持っております。と同時に、指摘されることは、市あるいは六大都市というものは国家公務員を一〇〇にいたしました一三四、三割四分、これは全体の平均といえますか、票を集めたものが三割四分ですから、そのことは、ただいま御指摘になりましたように、高いところもある、低いところもあるというように……。ですから相当高いところもあるんじゃないか。平均といいますが、全体を見ての結果が三割四分上がつておるというところは、中には相当大幅な値上がりもあるというところは、これは指摘されるところじゃないかと思ひます。これは自治体の場合におかれまして、私どもしばしば聞くところでありまして、その原因は、ただベースアップ、ベースアップといつて、給与がやたらに高くなるかといえ、必ずしもそうではないと思ふ。年齢がだんだんと高くなりまして、給与というものがベースアップが上りまして、そうしてこういふふうになる。国家公務員はあつちこち行くという点がございまして、けれども、自治体というものはよそへ転勤という機会も少ないために、つい年齢が高くなりがちである。そこで定年制というものは何となく設けてもらえないかということが自治体自身の中から出てきておるような状況でございまして。私どもは、それぞれの実情もあろうかと思ひますけれども、国家公務員のベースに準じて地方公務員に対するベースアップも考えておるときでありますから、同時にまた、ベースアップにいたしましたとしても、プラス・アルファにいたしましたとしても、できるだけひとつ国家の基準に合わせるようにしていただきたい、かように存じております。したがって、ただいま御指摘になりました町村等においては、それに及ばないものもございまして、これは漸を追いついていくことが望ましいんじゃないかという感じを持っておりますわけです。

○加瀬完君 定年制の問題は別の機会にいろいろまた議論になる問題だと思ひますから省きまして、市なんかになりますと、国家公務員よりも三

四％上回っているところがあるというお話がございましたが、これには大臣御存じのように、東京などはもう初めから国家公務員と比べると歴史的に高いのです。歴史的に高い。そういう経緯を持って。大都市とか裕福な都市にいたしましても、県庁や市庁の役人になるよりは昔から市役所の職員になったほうが高いという歴史的経緯があるわけですから、これを、国家公務員に準じておらないから、給与費の計画が妥当でないといふのは私は言えないと思ひますが、この問題は議論は議論になりますから省きます。そこで、私も行政事務の合理化ということを否定するわけではないのです。行政事務の合理化というのは、低水準のものも平均水準に上げるといふ意味も積極的になければならぬと思ひます。町村合併をいたしますと、その一つのねらいは、いままでの行政事務の非常に立ちおくれであった点を、近隣市町村の水準に上げようということも、要求としては出てくるわけでございますから、そういたしますと、三つの町村が一つになったから、いままでの議会事務局の職員は三分の一でいいというところにはならないわけですね。なぜならば、議会事務局というものが完全に独立して職員を配置しておるところばかりじゃないわけですから、あつたところで、人数が非常に僅少ということ、一定の水準に上げるには、なかなか人員の整理などというのを簡単にできる状態では私はないと思ふのです。それで一定水準に上げるということ、先にするのか、それとも一応職員が生ずるから行政整理するということ、先にするのか、この指導の方針は、行政局長と申す。

○政府委員(佐久間運君) 今回御提案申し上げております法律案の第六条にも書いてございまして、合併関係市町村は、その協議により、市町村の合併の際現にその職に在る合併関係市町村の一般職の職員が引き続き合併市町村の職員としての身分を保有するように措置しなければならぬ。と、また「合併市町村は、職員の」「身分取扱に關しては、職員のすべてを通じて公正に処理

しなければならぬ。」という規定を置いております。これは、従来、町村合併促進法にもあった規定でございますが、私どもといたしましては、合併によって行政整理をするという事ではなく、ただいま、先生がおっしゃいましたように、合併によって職員的身分取り扱いにつきましても公正を期するし、それによって、さらに行政水準の向上が期せられるように配慮していくべきだと、かような考え方をいたしておるわけでございます。

○加瀬完君 給与費のことでもう一つ財政課長に伺いたのですが、給与費の財政計画上といいますが、交付税の算定をする場合の単位費用というものは、国家公務員と同じに考えているのでしょうか、基準単価は。

○説明員(岡田純夫君) 一般職員の場合と、それから教員の場合と分けて、教員につきましては、文部省の単価、それと合わせております。一般職員等につきましては、先ほどお話をありました給与実態調査の結果を、国家公務員に、いっば置き直しまして、それを基礎にして算定いたしております。

○加瀬完君 それで、予算面に出てくるのは、国家公務員と違って非常に低い水準で出されてまいりますね。こういうことを毎年繰り返されていくわけですね。財政計画なり交付税の基準なりというものは、国家公務員と変わりがなく単位でもってはいっているにもかかわらず、実態として支給される額ははるかに低い。そうすると、一体、単位費用として計算をしたその額は、正当には使われておらないということになりますね。悪く言うならば、給与費の計算として盛られておったはずの交付税が、給与費でないほうに流用されているという事になりますね。厳格にはそういうわけにはまいらないことはわかりますけれども、一応、形の上ではそういう見方が成り立ちますね。

○説明員(岡田純夫君) 御指摘の点とあるいは少し食い違っているかもしれませんが、四十年度の算定にあたりましては、少なくとも三十八

年度の実施いたしましたところの実態調査の結果の学歴、経験年数等に照らしまして、国家公務員と全く同一のものを保証するという姿に置き直して、当然、四十年度も、それに定期昇給等も加味しておりますので、したがって、財源保障としては国家公務員にまさるとも劣らないというふうに考えております。

○加瀬完君 それで、四十年度の給与が何ら是正されなくて、従前のように国家公務員を下回るという形で決算が出てまいりました場合は、どういうことになりますか。

○説明員(岡田純夫君) あるいは御指摘の点は町村の吏員等をおいておられるかと思っておりますけれども、これにつきましては、やはり国家公務員と同じように、いま申し上げましたとおり財源保障をいたしております。したがって、これは、あるいは行政局長のほうのことになりますけれども、指導をいたしましては、たとえ再建団体でございまして、許容できる限り国家公務員ベースに近づけるように、下回った団体については行なうべきであるというふうに考えております。

○加瀬完君 これは当然形式的に考えれば、算術的に考えれば、そういうものと計算をしておるのですから、そのまま支給された方がいいわけですね。ところが支給されておられないわけですね。これは四十年度もおそろくそうでございましょうし、いままでさっぱり支給されておられない。これに対して行政局長はといいますか、自治省は、どういういままで見方をしておりますか。あるいは御指導をなさってまいりましたか。

○政府委員(佐久間彌君) 財政計画におきまして、国家公務員ベースで算定をいたしました財源が、実際上町村の場合におきましては、国家公務員ベースより低位に給与があるとした場合に、それじゃその財源がどういうところに使われておるのかと、こういうお尋ねでございますが、この点につきましては、財政関係者のほうからお答えをさせていただきたいと思っておりますが、私どもといたし

ましては、町村につきましても、町村の給与を改善する必要があるということで、実は三十三年の実態調査をいたしました結果、先ほど申し上げましたような結果が出ましたが、これではいかぬという事で、三十五年には町村給与の改善に関する通達を出しまして、町村におきまして計画的に漸次国家公務員ベースに近づけるようにという指導をいたしたわけでございます。その後におきまして、そういうことで指導をいたしてございまして、三十八年の調査におきまして、三十三年よりも相当改善されましたのも、一つはそういう指導もあつた力であつたかとも思うのでございまして、なお引き続きその後も同様な方針で指導をいたしてまいっておりますので、御指摘の点につきましては、十分念頭に置いて今後とも指導をしてまいりたい、かように考えておるわけでござい

○加瀬完君 四十年度においても、国家公務員より非常に低いところは、国家公務員に少なくとも近づいた線にこれは助成をさるべき財源の裏づけというものはあると考えていいわけですね。そうしてそういう指導をしていただけると考えてよろしゅうございませうね。

○政府委員(佐久間彌君) そういう方向で指導をいたしてまいりたいと思つております。

○加瀬完君 大臣は間もなく他の委員会のほうに御用があるようでございまして、順序不同に質問して恐縮でございますが、町村合併に関しましては、現在の市町村にいたしましては一番困りますのは交付税や何かを頼りにしなければ、自治体の運営が完全にやれていくというわけにまいらないというところが問題でございまして、で、何となく、特に市町村は独立の税源というものを求めていくわけでございますが、その点で非常に町村で不合理を感じておりますのは、ゴルフに対する娯楽施設利用税でございます。一番道路をこわされま

から、道路を整備をしなければならぬ責任は町村に残って、支出がかさむ。しかし税源は別に与えられないということになつておるわけでござい

○国務大臣(吉武恵市君) まず第一に、町村の財政が非常に窮乏である、したがって何かひとつ独立財源はないかという事は、しばしばいわれることでございまして、私どもも実は非常に苦心をしております。苦心をしていろいろ検討してみます

が、実はなかなかその独立財源というものが見出せない。いま御指摘のようなものなんか拾えばそれはありますけれども、それは今日の町村の財政をまかなうに足るようなものではないと、結局、何か一つとりまして、いま町村の財政の一番難点はどこにあるかという、つまり格差があるわけですね。ですから、同じ一つの税源を見出してその税源を取るといふことになれば、それは東京、大阪から青森の末端まで同じに取っていく。そうすると、税源といふものは、実はゆる格差の是正になる税源というものはない。いなかだけで取るといって、いなかだけでよい取れば、それはもういゆる過重になりますから、それで結局まだ検討はしつつございするけれども、結局、交付税のように一本で取って、そうして格差の是正といふは、貧弱町村あるいは貧弱府県について交付金によって財源を与える、こういうことしかないじゃないかという感じがいたします。しかしながら、独立財源を見出すこと

は、これはできればけっこうなことでございます。なお検討いたすつもりでございます。

第二に御指摘になりましたゴルフの税でございますが、これは、ゴルフの施設があれば町村道もいたむということでございまして、町村道もいたむでありまして、府県道もいたむでありまして、それはそれぞれの利用度によってまた個々に違うと思いますが、ゴルフ場についての固定資産税は町村のほうへ入っていく。利用税の娛樂税は府県のほうへ入っていく。こういうような状況でございしますので、将来利用税も一緒にということも御指摘の点でございしますから、将来の問題としては考えてみる必要があるかと思ひますけれども、固定資産税として町村のほうへ入っておりますので、必ずしもゴルフは全部が府県に入っているというわけでもございません。なお、独立財源の点はしばしば指摘されるところでございまして、私どもも非常に頭を悩ませておりまして、何かいい財源なり知恵がございましたら、ひとつ御指摘をいただきまして将来の参考にいたしたい、かように存じております。

○加瀬完君 この娯樂施設利用税をゴルフ場から取るにしましては、都道府県というものは、ゴルフ場の施設その他に對しまして許可を与えるというだけでは、別にあとで税金の割り返しをしてもらわなければならぬような支出は何もないわけです。しかし、町村は、先ほど申しましたように、まるまる支出をしなければならぬわけです。固定資産税とおっしゃいますが、ゴルフ場の固定資産税というものを改めるなら別ですが、これは一番安い雑地みたいなものです、芝に税金かけられないから。市や町村なんかにとりましては、それが工場敷地とか何かなければ固定資産税の取入は非常にふえるわけですけれども、まあ、具体的な例を申し上げまして恐縮ですが、山林地主なんかは、ある程度の値上りを待つためにゴルフ場にして、税金は安い、しかも、一応ゴルフ場という形で土地が確保される。時期を待ってこれを他に転売しようというようにするためにゴルフ場というような

形にさせられて、固定資産税は安い、土地の発展にはさっぱり協力をしてくれない。さて、遊んでいただくゴルフから税金を取ろうとすれば県に吸い上げられるということで、非常に困っております。一つの市町村に三つもゴルフ場があって、税金はさっぱり上がらない。しかし、町村として三つもゴルフ場があってこれにいろいろ道路施設なんかをするのは容易なことじゃございません。そういう町村もないわけではございません。娯楽施設利用税は、その町村にある幅を還元をしていただくような御配慮がいただけませんか。県税とすれば娯楽施設利用税なんかというものはささいなものです。しかしながら、町村にとりましては、三百万でも五百万でも割り戻しがあるということになるれば、これは一つの非常な財源になるわけです。これは税務局のほうですか、財政関係のほうじゃないわけですね。

○国務大臣(吉武恵市君) この問題は、御指摘の点も検討を要する点もございますので、ひとつ将来の問題として研究をさせていただきます。

○加瀬完君 もう一つ、先ほども公債費の問題が出ましたけれども、この公債費で支払う額と地方債で入ってくる額というものが非常に狭まってまいりました。こういう形で、一般財源で当然考えなければならぬものを地方債でまかなってまいりますと、借りた金と支払いをする金がとんとんになっってくるという時期がもう迫っております。千六百億に千三百何億といういま比率でしょう。これは、何かあれば公債でまかなうということとは少し考えていたかなければ、また地方団体が身動きができなくなるような一つの要素になるんじゃないでしょうか。どうお考えでございましょうか。また、市町村合併をやるのと、何か事業をやるのと、じゃ地方債でもやってやろうということになるけれども、はたして地方債を受け入れるだけの財政状態にあるかというのも問題だし、受け入れれば、さっき言ったように、借りる金と払う金と同じだということにもなりかねませんので、この点はいかがでしようか。

○説明員(岡田純夫君) 御指摘のように、公債費の額も上がってまいりました。しかしながら、その内容には、先ほど申し上げましたように、地方債の計画を越えて出しましたものの償還費等も今回含まれておりますので、そういう意味からいって、必ずしも歳入側の地方債額と公債費の額と一致しているとも申せないのでございます。しかしながら、御指摘のように、さようだから幾らやってもいいということは、これはもちろん問題がござい

ます。したがひまして、個々の団体につきましては、指導については、たとえば、その団体においての一般財源の二〇%をこえるような多額の公債償還費を支払つておるといふ団体につきましては、地方債を許可するよりも、一般財源等を賦与する方法で措置していくといふような姿において指導していくべきであるといふふうに考えておりました。個々の団体についての指導については、地方債にやたらにたよらないように指導をいたしますとともに、根本的には、やはり税源をはじめ一般財源の制度上の賦与のワクを広げるべきものであるといふふうに考えております。しかしながら、地方債のワクと申しましても、やはり財投の全般の伸びなり、あるいは地方財政計画全体の伸びとほぼ比例した程度の事業の執行も必要でございますので、行政水準確保の上から、やはりこの程度の地方債計画のワクなり、地方債は必要であらうと考えております。しかしながら、個々の団体につきましては、いま申し上げましたように、それが個々の団体の財政圧迫から負担のいくことのなような注意を今後も十分払つていかなければならないといふふうに考えております。

○加瀬元君　償還率は大体一四％ぐらいでいままで押えておったのじゃないですか。二、三年前は大体一四％程度で押えましたね。それから一四・何％ですか、とにかく一四％か一五％辺ですね。それで一応押えておつたものを二〇％というふうになんていふに今度ふくらますわけでしょう。そうなつてまいりますれば、償還の、何と申しましょうか、つまり一四％であつたときには相当制限をされて地方

債というものを受け入れておったわけですから、それが二〇％に伸びるということは、一四％、一五％の当時の制限を越えて、あと三、四％、四、五％ですか、ふくらむわけでございますから、償還に對する力関係というものは弱くなってくるわけですね。借金で苦しむ度合い、返還の能力というものは薄くなってくるわけですね。それだけ、財政的に見れば、これは危険な状態になってくるということになりますか。

○説明員 岡田純夫君 いま申し上げましたのも、まだこれも決定したものではありません。方面でございます。限度でございませう。したがって、個々の団体に許可いたします場合には、二〇％だからだとも同じようなワクを認めていくというふうなことはなくして、十分押さえていかなければなるまいと思つています。また、事実そこまで到達している団体は比較的少ない——きわめて少ないというふうに了解しておりませんが、最高限度をそこで押さえておるという意味でございます。

○加瀬完君 昭和三十七年度かに、私はちょっと計算をしたのでございますが、そのときにはたしか一四・何%であったかと思ひますね。しかし、都道府県だけを調べて一四%もこしている団体が非常にございます。それは非常に危険信号が出されていたわけです。大蔵省はなかなか一四%から上というものは許さなかった。二〇%ということになりますと、そうでなくても、公債費と地方債の比率が近づいているのに、一四%と押さえていたのに近づいているのに、二〇%までふくらませばもっとこれは近づいてきますよね。そういう形で現状の地方財源というものをやりくりをつけさせておきまして、それはちょうど昭和十九年から以後の赤字財政のときと同じように、また公債費のためにほとんど歳入が食われてしまうという形になって、赤字転化の原因になりませんか。しかも、この地方債の借り入れ内容というのが、市町村の独自の事業ばかりではございませんね。国が引き受けをしなければならぬような

ものをそのまま地方の負担で仕事を続けておりますから、その負担のために地方が支出を重ねてくるという問題もございませぬ。これは町村合併には直接関係のないことでもございませぬけれども、こういう財政的な、地方の負担を少なくてもいい負担というものを整理をしていただかなければ、これは合併をどんなに進めたって根本的な問題は解決できないと思うわけでございませぬ。これはひとつ十二分に御研究をいただきたいと思ひますし、あるいは、財政問題、税制問題の法案が出ましたときに、あらためて伺いたいと思ひますが、法案そのものは簡単に特例に関する法律案というものを易くしうけれども、だからといって、根本的な自治の確立にもならなければ、福祉の向上にもならない。まだ解決できない、未解決の要因があるという点をぜひ解決をしていただきたいと希望を申し上げて、質問を終わります。

○委員長(天坊裕彦君) ほかに御質疑はございせんか。――別に御発言もないようでございませぬので、本案についての質疑は終了したものと認めます。

○委員長(天坊裕彦君) 次に、地方行政連絡会議法案を議題といたします。

前回説明を聴取いたしておりますが、本日は、これを補足して説明を願ひます。松島官房長。

○政府委員(松島五郎君) 地方行政連絡会議法案につきまして、補足説明を申し上げます。

第一は、地方行政連絡会議の目的であります。「地方行政連絡会議は、地方公共団体が、国の地方行政機関と連絡協力を保ちつつ、その相互間の連絡協力を図ることにより、地方における広域にわたる行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的とする。もの」といたしております。

第二に、連絡会議の組織でございませぬが、全国の都道府県を九つの地域に分けまして、それぞれ地域ごとに、都道府県及び地方自治法の二百五

十二条の十九のいわゆる指定都市をもって組織するものとしたしております。

第三に、連絡会議の任務でございませぬが、地方における広域にわたる行政の計画及び実施につきまして必要な連絡及び協力を進めようものとしたしております。この場合、「地方における広域にわたる行政」と申しますのは、具体的に二つ以上の府県の広域にわたる地方の開発計画等のほか、府県の区域を越えて広域的な見地から計画され実施されます。たとえば道路交通、地形の整備、河川改修、水資源の開発利用、農業の近代化、雇用対策、住宅、環境、衛生施設等の建設、災害対策等がこれに該当するものと考えております。

第四に、連絡会議を行なうための会議といたしましては、法案の第四条に規定しておりますとおり、連絡会議を組織している都道府県の知事及び指定都市の長のほか、地方における広域行政に関係の深い国の出先機関の長、公共企業体の機関の長等をもって構成するものとしたしております。なお、会議の議長は、この会議の性格上、会議において定める都道府県知事をもって充てることといたしております。

第五に、連絡会議の協議事項の処理についてであります。会議の構成員は、協議のものといたしました事項については、これを尊重して、それぞれ担当する事務を処理するようにと定めるものとしたしまして、できるだけ協議の結果が関係行政に反映するよう趣旨の規定を設けていのでございませぬ。

第六に、連絡会議と関係行政機関等との関係について若干の規定を設けております。すなわち、連絡会議は関係行政機関等に対し必要な協力を求めることができることとしたしまして、そのほか、これらの機関からの求めに際しまして関係資料を提出しなければならぬものとし、また連絡会議は必要に応じて関係大臣、公共企業体等の長に対して意見を申し出ることができるものとするほか、関係大臣は、所管行政について連絡会議の

意見を聞くことができるものとする規定を設けてあります。

最後に、連絡会議の運営その他につきまして若干規定をいたしておりますが、その一は、連絡会議の運営に要する経費は、連絡会議を組織する都道府県及び指定都市の負担としております。その二は、連絡会議は開催のつど、その結果を自治大臣及び関係ある大臣に報告するものとしたしております。その三は、連絡会議の庶務その他連絡会議の運営に必要事項は、連絡会議が定めるものとしたしております。

以上が、地方行政連絡会議法案の概要でございませぬ。

○委員長(天坊裕彦君) それでは、これより質疑を行ないます。御質疑のある方は、順次御発言を願ひます。

○林虎雄君 この法律案は、今回で三度目の提案になっておるわけでありまして、第一回は四十三国会で、このときは衆議院で可決されて、本院で審議未了になったのであります。第二回は四十六国会で、このときは本院の先議でございまして、可決をされましたが、衆議院で継続審議という事になって、今国会で去る二月の二十五日でありませぬか、衆議院の本会議で可決されて、本院へ回ってきたという因縁のついたといひますか、そういう経緯をたどつてきておるものでありまして、自治省が――自治省というか、政府というか、三回にわたつて内容はほとんど同じの法律案を出されたという熱意のほどは、よくわからないではないのですけれども、おそらくこれを三回にわたつて出したという事は、この法律を制定することを意図しておるものであらうと思ひますが、そういうふうな前提としてこの法律案を考へる場合、その内容においては、すでに何回も指摘されたと思ひますが、委員会でもってあらゆる角度から指摘をされたと思ひますが、中身はあまり期待できない内容であるというふうな率直に申し上げざるを得ないと思ひます。したがって、政府が

この案を三回にわたつて出したということにつきまして、地方行政の進展のためにどれだけの効果があるかという事になりますと、具体的にどうも指摘する内容というのはいささかではないかと思ひます。私は、まあそう思うわけでありませぬが、しかし、ないよりはあったほうがいいという程度のものであるかも知れないと思つております。いままでも何回も質問してまいりましたので、種も尽きたようなことでありますけれども、最初にお聞きしたいのは、都道府県とそれから指定都市との会議をブロックごとに持たれるわけでありませぬが、その場合に国の出先機関の長がこれに加つて、そつとして国と地方との連絡協力を保つという事になっておりますが、財政負担といひますか、この会議に要する経費というものは、みな地方団体の負担ということになっております。おそらく会議の経費は少ないでございませぬけれども、法律で、国の出先機関の長も参加すると言ふ以上は、負担も、若干であらうとも負担することのほうは、合理性を持つておると思ひますが、この点どうでしょう。

○政府委員(松島五郎君) この法案につきまして、何度も申し上げてまいりましたように、今日広域行政の必要性ということが各方面においていわれておるわけでございませぬけれども、これにこつという対処のしかたをしていくかという場合に、国の側から国の権限を強化して対処するという行き方が一方において考へられております。それに対してこの法案がねらいをいたしますところは、どこまでも地方団体に主体性を持たせつつ、国の出先機関もその中に引き込んで、地方団体の側から広域行政をいかに円滑に進めていくかという体制を打ち立てようというところにならうと思ひます。国側から考へていこうという趣向から申しまして、どこまでも地方団体が主体であつて、国の出先機関は会議に加つていただかざるけれどもお客さんだ、こういう考へ方でございます。したがらういまして、費用の点につきましても、主体たる地方団体が会議の経費を持つ。もちろん

ん、国の出先機関が出席いたしますような場合に、その出席旅費を国の出先機関が持つことは当然でございますけれども、会議自体の経費といたしましては、地方団体がこれを負担すると、こういうたてまえにしているわけでございます。

○林虎雄君 地方団体に主体性を持たせるといふ意味で経費も当然地方団体が持つのだという考え方がありますが、主体性を持つことはいいですが、けれども、この法全体の内容が主体性を持つて、かなり地方自治がこの会議によって国が制約されて、国のほうも地方団体の要請に應ずるよう義務づけられるような内容でも出ればともかくといひまして、主体性を持つていっても、会議そのものはともかくとして、内容においていふん主体性を持つておられないような感じがいたすわけでございます。すでに御承知のように、別表にあるような九ブロックの連絡会議は、過去においても全国知事会議が大体このブロックでブロック会議を開いておられると思ひます。そうして、今回の法律にもあります国の出先機関の長に参加して、もう一つのこと、別にブロック会議は何かも制約はありませぬけれども、必要に応じては、もうすでに今日までも出先機関の長の出席を求めている協定をしておる事例も相当あると思ひわけでありまして。たとえば、いま官房長の指摘しましたように、連絡会議の任務にありますように、河川の総合開発あるいはまた農業の近代化とかいろいろ他県にまたがるような問題で各省に――建設省、農林省に關係するような、そういう問題を取り上げる会議等には出先機関の長が参加して、特にこうした法律がなくても、実際いまま連絡会議というものは、この法律案で意図しておるような程度のことを行なつておるような気がするわけですが、それを法制化することによって何かプラスになるものがあればともかく、といひまして、この内容としては、あまり取り柄がないように思ひわけでありまして。

そこでお聞きしたいことは、この会議の積極的な意義というものですね。こういう点についてお聞きしたいと思ひますが、従来も大体このブロック会議を知事会議等がやつておつた。知事會議だけではありますから、指定都市の長というものは参加したかどうかそれはわかりませぬけれども、大体従来も同じことをやつておつた。したがつて、この法律が制定されますと、中身が充実する、連絡会議の中身が充実するといふことは何かあるかという点について疑問を持つておられます。いま説明にもありましたように、また法律の内容にもありましたように、この構成員で協議のととのつたものについては、これを尊重して事務を処理する、これは当然のことでありまして、それから、關係の機関に対して資料の提出その他必要な協力を求めることができる、これも、いまでも法律がなくとも、特別の秘密的な書類以外のものは資料の提出その他協力を求めておられると思ひます。いまでも、これはおそろく国の機関についてだと思ひますけれども、そうすると、これもあまりたいしたことないし、それから、必要があるときは關係のある大臣または公共企業体等の長に対して意見を申し出ることもできるものと、これも法律にうたわなくとも、地方団体の長は、關係のある大臣、あるいは公共団体の長に対して意見を、あるいは陳情等を申し出ていくことがあるわけですから、そうなりますと、この法律ができたために、どんなプラスが地方団体に与えられるかという、何か例等をとつて御説明いただきたいと思ひますが。

○政府委員(松島五郎君) ただいま先生から御指摘のありました事柄でございますけれども、現在もそれぞれのブロックごとに自主的な知事會議等が行なわれ、必要があれば出先機関の長に協力を求めて出席をしてもらつて、いろいろの意見を聞く機会があるといふことでございしますが、おそろくそののとりの運営に事上なつておると思ひます。それじゃ、なぜこんな法律をつくるのかといふことでございしますが、先ほども申しましたように、今日広域行政といふことが非常に問題になつてきております。この広域行政に一体どう対処していくのか、対処のしかたといふものをやはりこの際明らかにしていく必要があるのではないかと、その対処のしかたを明らかにするにあつて、国の側から、いわば出先機関の強化とか、あるいは中央集権的な形で対処していくのか、あるいは地方団体が主体性を持つて対処していくのかといふ問題となるわけでございしますけれども、私どもは、地方団体がどこまでも主体性を持つて広域行政に対処していくべきである。その対処の一つのしかたとして、この際、国の出先機関も、単に出きてくれと言われたから恩恵的に出ていってやるんだといふようなことではなくて、一つの制度として、出なければならぬといふ義務を負わせる、そういう仕組みをつくることによつて今日の広域行政といふものは府県あるいは指定市が主体になつて同の出先機関も協力してやらなければならぬのだといふ法的な体制を整えることが必要ではないか、かような観点からこの法律案を提案いたしているわけでございします。

○林虎雄君 官房長の趣旨はよくわかりましたけれども、広域行政、広域経済といふような新しい時代を迎えておるのでありますから、これに対処する必要がある。それには地方の自主性をもつて強化していくかなければならぬ。そういう意味で積極的に考えるといふことでありますが、中央集権的な傾向をむしろ排除して地方自治といふものを確立したいといふふうな解釈ができたわけでありまして、しかし、今のいまの一方の方向といふものは、遺憾ながら中央集権的な方向に、いろいろ行政制度等も、先ほど加瀬委員からも指摘されましたように、財政的にもほとんど地方の自主性といふようなものは失なれておるといふようなことで、遺憾ながら、方向としては中央集権的な方向に、逆な方向に移つておるといふふうな思ひわけです。それを、あえて地方の自主性を守ろうといふことはけっこうであります。この連絡會議といふ、これも一つのステップとして考えることならば別としまして、これだけで地方の自主性を守るということはどういふ及ばないことであらうと思ひます。ただ、私は、この法律案の中に意図されておるものをどういふふうに一応考えておるわけですが、御承知のように、政府の各省です、ね、各省それぞれ総理大臣のもとに各省大臣なり、大臣の管轄のもとに、行政的な各省があるわけですが、これが一般にいわれておりますように、セクト主義といひますか、なわ張り主義といひますか、があつて一つの政府のもとにありながら各省の考え方といふものは一つの方向を必ずしも指向しておるとは言ひがたいと思ひます。そういうために、地方ではいふん迷惑をこうむつておる。むしろ、地方行政の事務の遂行上マイナスをおろる点が多いといふふうにも思ひます。地方団体のめんどうを見ておる立場から、地方の問題として各省のばらばらな行政といふものに対して目には余るものがあるといふふうにお考えになつておるのではないかと。また、そういう事実を私は具体的にたくさん知つておるつもりでありますけれども、この各省のセクト主義、なわ張り主義、意識といふものはかなり根深いものであつて、そうして、それを打破しなければならぬと思ひます。また、打破しようとして自治省あたりはお考へになつておる点があると思ひますが、これは容易なことではない。ですから、今の今の制度では、そういうセクト主義の打破といふものは困難である。そこで、自治省といひて、政府といひて、いかに知りませんが、各省間のセクト主義の弊を上から改めていくといふことは、今日の情勢下でなかなか容易でないから、連絡會議等を持つて、地方団体と出先機関とを通じて、末端からこういう弊害を正していきたい、そういう意図がこの法案の中に含まれておるような感じがいたすわけですが、それにしても、そういう意図が含まれておるとすればするほど、少し弱過ぎるような気がいたしますが、いまの点はどうですか、お答えにいくと思ひますけれども。

○政府委員(松島五郎君) ただいま御指摘ございましたように、各省間にいろいろな意味でなわ張り主義と申しますか、そういうものがあることは御指摘のとおりだと考えております。もちろん、それが各省が悪意を持ってやっているものとは考えませんが、自分のところの仕事をできるだけ門下にいくようにということから、おのずからそうなっている面も少なくないのではないかと考えます。しかし、私も地方団体の実態についていろいろのお話を伺ってまいりますと、各省がどれだけのなわ張りの問題で相争おうと、結局、一つの仕事か現実に行なわれる場所、そこにおいては、何らかの形で統合されていかなければ仕事が進まないわけでございます。私の知っているある県の例で申しますと、沼を埋め立てるのについていろいろ問題がございまして、農林省は農林省の立場、通産省は通産省の立場、建設省は建設省の立場、厚生省は水道の立場というようにございまして、いろいろその沼の水、あるいは埋め立てをめぐって主張をされたことがございます。各省はそれぞれ自分の所管に従って一番いいと思うことを主張されているには違いないと思っております。そのままだでは、現地の総合行政を扱っておりまう都道府県といたしましては、何ともその問題を解決する方法はないわけでございます。そこで、どうしても現地に於いてはそういう問題は何かの形で調整された姿において行なわれていかなければならないということになるわけでございまして、そういうようなことは、上からなわ張りをして正すとか、下からなわ張りをして正すとかいう問題以上に、現地においては切実な問題でございまして、そういう問題を考えても、やはりこういう連絡会議というものをつくって、現地における行政を、地方団体がどこまでも主体となって問題を解決していく、その発言の場というものが十分確保されていくという体制を今日確立することが最も必要なことではないか、かように考えているわけでございます。

○林虎雄君 確かにいまのような問題は相当あるうと思ひますが、こういう問題は、たとえば総合開発等の場合において、実際はブロック会議あるいは総合開発のブロックの審議会と申しますか、河川の審議会等におきましては、建設省、農林省あるいは通産省というように出先の長も実際には参加して、ある程度はスムーズにいつているのじゃないですか。

○政府委員(松島五郎君) 御指摘のように、もちろん、門下にいつている問題もあろうと存じます。しかし、中には、いざ実施の段階というような段階になりまして、そういう話し合いではなかつたとか、話し合いの内容が、自分の聞いたのはそうではなかつたとかいうような、いろいろな問題が現実に出てくるのも事実でございます。したがって、そういう問題が起ころうとも、現地においては、その問題の調整をして行政を行なうていかなければならぬので、こういう会議がやはり必要性があるのではないか、かように考えております。

○林虎雄君 実施段階においていろいろ問題が起ころうともある、したがって、従来も話し合いではやつておつたが、むしろ法律化することによつてさらにその推進は行なわれる、推進はスムーズにいくというふうな考えで法案を提出した、こういうふうな解していいわけですね。

○政府委員(松島五郎君) 私、最初に申し上げましたとおり、広域行政という問題がいろいろ問題になってきておりますが、これに對処して、地方団体がどこまでも主体性を持ってやつていくんだという体制をやはり打ち立てるという意味が一つあるのではないかと、これはそれでこれでもって十分やれるかやれないかという御議論があるうかと思ひますけれども、一応そういう体制、どこまでも広域行政の主体性は地方団体が主になってやるんだという、こういう体制をこの際打ち立てるという意味が一つこの法律をつくることに含まれていて、現実には、もちろん、この法律をつくつたらそれだけの、何と申しますか、宣傳効果と言ふとちよつとことばが適当じゃありませんけれども、そういう効果だけの問題じゃありません。現実の問題は、先生がいま御指摘になつておられますように、この会議を通じて具体的な問題をこなし、処理していくところにある目的があるわけでございます。

○林虎雄君 最後に、地方団体が主体性を持つていくためにひとつ筋金を入れるという意図を持つておるようでありまして、それにしても、先ほど私が指摘いたしましたように、第五條から七条までの三カ条が具体的な会議の内容であると解します。これはこの程度の抽象性では心もとないというふうなことを考へるわけでありまして、もう少し、國が、逆に法律化する以上は地方団体のこうした会議の制約を受けるという語弊がありますが、何か國としての義務づけられるような、もう少しはっきりしたものが必要ではなかつたかというふうに思ひますが、その点はどうか。

○政府委員(松島五郎君) 御指摘もつともでございます。しかし、私も、この会議をつくる、地方団体に主体性を持たせつた広域行政の問題を処理するといふ体制をつくり、その会議を通じて地方団体がいろいろの問題を提起し問題を調整をしていく、そういう過程を通じてこの会議の存在意義が世間に認められるということになれば、おのずから、いま先生おっしゃいましたような問題も、解決していくんではないか。したがって、問題は、この会議をいかに運営していくかといふところにそういう問題の解決のかがあるのではないかと、かように考へておる次第でございます。

○林虎雄君 もうこの法律案はすでにいろいろの角度から審議し尽くされ、質問もみんなダブつたことになりましたので、この程度で終わりたいと思ひますが、ただ私の懸念されることは、繰り返して申し上げたように、ほんとに地方自治を確立する、この主体性の確立のために、いわゆる國の中央集権化を、防波堤のような意味で守り抜ける

ようにこれが運営されなければならないと思ひますが、そういう上においては、法案の内容としては何かどうもあいまいな点があろうと思ひますが、今後幸ひにこれが可決された場合には、ひとつほんとうの筋金を入れるように一その御努力を希望、期待をいたしたいと思います。質問を終わります。

○委員長(天坊裕彦君) それでは本日はこの程度にいたしまして、次回は、三月十一日(木曜日)午前十時に開会の予定でございます。本日はこれにて散会いたします。午後三時十五分散会。

三月五日日本委員会に左の案件を付託された。

一、貸切バスの自動車税増徴反対に関する請願(第八九二号)(第八九八号)

一、人・車の左側統一通行制緊急実施に関する請願(第八九七号)

第八九二号 昭和四十年二月十九日受理
貸切バスの自動車税増徴反対に関する請願
請願者 東京都新宿区三栄町二九東礼自動車株式會社社長 岡豊一
紹介議員 天坊 裕彦君
この請願の趣旨は、第七六八号と同じである。

第八九八号 昭和四十年二月十九日受理
貸切バスの自動車税増徴反対に関する請願
請願者 東京都千代田区丸ノ内三ノ四日本乗合自動車協會内 石塚秀二
紹介議員 柴谷 要君
この請願の趣旨は、第七六八号と同じである。

第八九七号 昭和四十年二月十九日受理
人・車の左側統一通行制緊急実施に関する請願
請願者 大分県日田市東町二丁目 川島 秀介
紹介議員 高山 恒雄君
この請願の趣旨は、第一〇二号と同じである。

昭和四十年三月十三日印刷

昭和四十年三月十五日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局