

第七十七回 参議院地方行政委員会會議録第六号

昭和五十一年五月十二日(水曜日)

午前十時三十七分開会

委員の異動

五月十一日

辞任

安田 隆明君

補欠選任

森下 泰君

五月十二日

辞任

森下 泰君

補欠選任

安田 隆明君

大谷藤之助君

原文兵衛君

夏目 忠雄君

石破 二朗君

佐多 宗二君

上條 勝久君

出席者は左のとおり。

委員長

理事

上田 稔君

岩男 顯一君

金井 元彦君

小山 一平君

神谷信之助君

安孫子藤吉君

井上 吉夫君

石破 二朗君

上條 勝久君

黒住 忠行君

佐多 宗二君

安田 隆明君

赤桐 操君

野口 忠夫君

山崎 昇君

和田 静夫君

阿部 憲一君

多田 省吾君

市川 房枝君

国務大臣

自治大臣

福田 一君

政府委員

警察庁長官官房

警察庁交通局長

自治政務次官

自治大臣官房審議官

自治大臣官房審議官

自治大臣官房審議官

自治省行政局公務員部長

自治省財政局長

常任委員会専門員

大蔵省主計局主計官

厚生省環境衛生局水道環境部長

厚生省保健局長

民健康保険課長

自治省財政局交付税課長

宮城県知事

立教大学教授

立命館大学教授

全日本自治団体労働組合中央執行委員長

山本壮一郎君

和田 八東君

遠藤 晃君

丸山 康雄君

鈴木 貞敏君

勝田 俊男君

奥田 敬和君

石見 隆三君

横手 正君

植弘 親民君

首藤 堯君

伊藤 保君

藤井 裕久君

山村 勝美君

館山不二夫君

豊住 章三君

山本壮一郎君

和田 八東君

遠藤 晃君

丸山 康雄君

本日の会議に付した案件

○地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○地方財政法等の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(上田稔君) ただいまから地方行政委員会を開会いたします。

委員の異動について報告いたします。

本日、大谷藤之助君、原文兵衛君及び夏目忠雄君が委員を辞任され、その補欠として石破二朗君、佐多宗二君、上條勝久君がそれぞれ選任されました。

○委員長(上田稔君) 地方交付税法等の一部を改正する法律案を議題といたします。

本日は、本案につきまして、宮城県知事山本壮一郎君、全日本自治団体労働組合中央執行委員長丸山康雄君、立教大学教授和田八東君、立命館大学教授遠藤晃君、以上四名の参考人の方から御意見を伺うことといたします。

まず、山本、和田、遠藤各参考人から御意見を承った後、質疑に入りたいと思いますが、和田参考人は午後零時三十分まで、山本、遠藤両参考人は午後一時までに退席したい旨のお申し出がありましたので、それまでに質疑を終了するようお願いいたします。

なお、丸山参考人は午後一時に御出席をいただき、御意見を承った後、質疑をし、午後二時までに終了したいと存じますので、御協力いただきましたかと思っております。

この際、参考人の方に一言ごあいさつを申し上げます。

皆様には、大変御多忙中のところ御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様からの忌憚のない御意見を拝聴し、本案審査の参考にいたしたいと存じます。

つきましては、議事の進行上、山本参考人、和田参考人、遠藤参考人の順序で、お一人十五分程度御意見を御述べいただき、その後、委員の質疑

にお答え願いたいと存じます。

それでは、まず山本参考人にお願いをいたします。山本壮一郎君。

○参考人(山本壮一郎君) ただいま御指名をいただきました山本でございます。

先生方にはかねがね地方行政の制度の確立につきましても格段の御配慮を賜っておりますことを、この席をかりまして厚くお礼を申し上げます次第でございます。

ただいま御審議をいただいております地方交付税法等の一部を改正する法律案でございますが、私はこの法律案は一日も早く先生方のお力によりまして成立をさせていただきたい、そういう賛成の立場から、若干地方財政問題につきまして、お願いを兼ねた意見を述べさせていただきますと存じます。

まず、この法律案は御承知のとおり、本年度非常に窮迫いたしております地方財政の補てん措置といえますが、財政計画ベースで約二兆六千億財源が足りない。このうちの約半分、一兆三千億を交付税の会計に繰り入れようという措置をとるものでございまして、実は五十年年度の地方団体でございますが、非常に厳しい財政運営を強いられました。国からの特別の配慮もあり、団体それぞれ努力をいたしました。たとえば本県の場合、大変にお恥かしい話ですが、約十億前後の赤字が出ております。単年度で申しますと、単年度の実質の収支は約二十億前後になろうかと思っております。そういう赤字を繰り越しての五十一年度の財政運営はまことに厳しいものがあるわけでございまして、われわれはこの交付税特別会計への繰り入れ、借り入れ措置が決まっておりますこの法律が一日も早く成立をいたしますと、たとえ去年の四月に概算交付されました交付税の総額から申し上げても、法律が未成立のために、約三千二百億ばかり本来地方に配分さるべきものが配分

されずにそのままになっておるわけでございます。これらはいずれも金のない地方団体が一時借り入れでしのいでおりますが、仮にこれを日歩二銭で計算いたしましても、この分だけで一日七千万円以上の金利がかかる、こういう事態でございますので、十五日には給与を支給する団体もあるわけでございます。この点、くれぐれも早期の成立をお願い申し上げたいと存じます。

なお、この機会でございますので、私どもの立場から地方交付税、あるいは地方税、起債並びに国の補助金等につきまして、現在われわれが問題点としてとらえておりますことを簡単に申し述べまして、今後の御審議の御参考にしていただきたいと思います。

まず一つは地方交付税でございますけれども、御承知のように、昨年度は補正予算におきまして借り入れが一兆一千億でございます。それから本年度は、いま御審議をいたしておりますこの法律に基づきます借り入れが約一兆三千億余あるわけでございます。合せて二兆四千億ばかりの交付税が将来にわたって借り入れをいたしておるわけでございますけれども、今後の地方財源の硬直化の非常に大きな要因になるのであらうということが容易に理解されるわけでございます。予想されるわけでございますが、これらは本来、国が一般財源で地方に保障すべき財源である、かように考えられますので、これらの将来にわたります国からの措置、特別な措置をこの機会にぜひお願いを申し上げておきたいと存じます。

それと現在の地方交付税率でございます。これはもうずいぶん長い間据え置かれておりますけれども、この税率ではとうてい地方の財源を賄うには十分ではないということでございます。現にただいま申し上げました、五十年であるいは五十一年度の特別措置を計算いたしますと、それらを交付税として、国税三税で割り返してみますと、すでに昨年の場合で四三・二四、ことしの場合で四二・九四と、つまり四〇％以上の税率でなければ交付税の額が確保できないという事態になってお

るわけでございますので、ことしのような、国にも財源のない年は非常にむずかしい問題であらうかと思ひますけれども、これはぜひとも税率のアップを考えていただきませんと、将来の安定財源としての交付税が確保できない、こういう問題がございます。私どもは数年前からこの税率のアップを国に働きかけておりますけれども、ぜひ来年度におきましては、これは実現をさせていただかなければならない大きな課題であらうかと存じますのでございます。

その他、交付税関係につきましてはいろいろ申し上げたいことがございますけれども、時間がございませんで、現在の先ほど申し上げました二兆四千億に上ります借り入れをどういふふうにして将来措置するのかということ、そもそも不足いたしております税率のアップの問題、こういう二点があることをひとつこの機会に先生方に特に御認識を賜っておきたいと存じます。

それから、かねがね地方の自主財源の増強ということを私どもは強く期待をし、希望をいたしてまいりましたけれども、これにつきましては、特に法人課税、あるいは道路目的税源等の地方への配分の割合を強化してもらいたいということが強く主張いたしましたのでございます。で、新しい税目になりましようか、地方におきましていま非常に社会福祉関係の仕事が数多くふえておりまして、これに対する財源に困っております。たとえば社会福祉課税と税的のもの、創設等を含めまして、自主税源の強化を、先ほどお願いいたしました交付税の率のアップと同時に考えをいただきたいということでございます。

なお、去年あるいはことしあたりのこの状況からいたしまして、法人事業税が現在地方の大きな財源、特に県の場合は大きな財源になっておるわけでございますけれども、今後の経済の将来にわたります動き等々から考えますと、外形標準課税をぜひ導入をしていただきたい。このことにつきまして、すでに国会におきまして附帯決議もあ

おりません。安定的な財源といたしまして、法人事業税の外形標準課税の導入につきまして、ぜひ真剣に政府において検討され、早い機会の実現をお願い申し上げます。

それから、第三点は地方債でございますけれども、最近のこの交付税の減収措置、あるいはまた県の税の伸び悩み等々から、その不足分を地方債においてカバーいたしております。これはまあ緊急避難的な意味におきましてやむを得ないこととわれわれは受け取りますけれども、この地方債を起します場合に、政府資金の割り当てが非常に少ない。したがって、縁故地方債が非常にふえております。地方の段階でこれを処理することは大変にむずかしい状況に相なっておりますのでござい

ます。本県の例をとって申し上げますと、昭和四十五年当時、縁故債はせいぜい十九億前後でございました。それが昭和五十年におきましては、二百十六億という多額の縁故債を地方において処理しなければいけない。これは地方におけるこの弱い金融状況のもとでは、とうていこれは処理し切れない問題が今後出てきようかと思ひますので、できるだけ政府資金の枠を大きくしていただくということがまず一つでございますけれども、今後とも、この地方債の発行を縁故債によりましてそれぞれの地方でやらざるを得ない事態も当然これは考えなければなりませんので、地方団体の金融、公庫的なもの、つまり、こういう一つの仕組みをつくりまして、そこで共同して発行できるような措置をぜひ将来考えていただきたい、このことを特にお願いを申し上げておきたいと存じます。

なお、時間がないようでございますから、最後に、国庫補助等々に伴います超過負担の問題でございます。これは一部政府におきしても解消をいたしておるようでございますけれども、私どもも調査いたしました数字とはほど遠い関係にあるわけでございます。たしか知事会等の調査でも六千億ぐらいのものがまだ残っておるということでござい

ます。これはわれわれの一方的な数字だけではなしに、やはり各省庁と地方六団体とで共同で調査をいたしまして、数量なり、単価差なり、あるいは対象なりにつきまして、解消すべく合意を得た上でちゃんと政府において解消していただく、こういう措置がぜひとられるべきである、かように存じます。

時間がございませんで、この辺で終わらしていただきますけれども、冒頭申し上げましたように、この法律の一日も早く通過、成立を御期待申し上げます。私の意見の発表を終わらしていただきます。ありがとうございます。

○委員長(上田稔君) どうもありがとうございます。次に、和田参考人をお願いいたします。和田八東君。

○参考人(和田八東君) 和田でございます。地方交付税制度につきまして若干問題点を申し上げたいと思ひます。

地方交付税制度と申しますのは、御承知のように昭和二十九年度にそれまでの平衡交付金制度にかわって新しい地方財政調整制度として登場をしてきたわけでありまして、これは平衡交付金制度と違ひまして、それを継承しながらも、交付総額を国税三税の一定割合にリンクさせるということがいたしましたわけでありまして、ここにそもそものスタートから財源保障目的と交付財源固定化という両者の矛盾が生じていたのではないかと考えられるわけです。しかし、この矛盾は、高度成長過程で、自然増収等でない崩壊的に処理されたわけでありまして、昭和四十年代になつてますます非常に不安定な様相を呈するようになってまいりまして、今日の時点では交付税制度そのものが全く行き詰まりに達して、新しい制度を必要としてきてゐるのではないかと、このように考えるわけでありまして、

その理由を、交付税制度のこれまでの過程を顧みることによつて見てみたいと思ひます。すなわち、当初、昭和二十九年度におきましては、交付税率は実質的には二〇％でありまして、――定め

られたのは二二%でありましたけれども、実質的には二〇%であつたわけで、この辺をめぐりまして、国会等でもかなり議論が行われたように見受けられるわけでありまして、当初から交付税総額を三税の一定割合にリンクさせるといふことが非常に大きな問題になつていたと考へられるわけでありまして。したがらしまして、昭和三十一年度になりますと直ちに二五%に引き上げられる。その後毎年交付税率の引き上げが続きまして、昭和四十一年度に三二%に達するわけでありまして、けれども、この間ほぼ十年間に一〇ポイントの上昇があつた。一年間に一ポイントずつ上昇してきたといふのが三十年代における交付税率の推移であつたわけでありまして。

この交付税率の引き上げの理由をいたしましては、いろいろ、減税、給与改定その他が挙げられておりますけれども、実際には地方財政が国の財政政策にこの間次第に組み込まれてきて、そして地方財政全体が国の財政政策の下請的な性格を持つてくることに伴つて、国の財政支出を実施するのに必要な財源を交付税によって保障する。つまり、地方財源を地方財政の立場から保障するというよりも、むしろ国の財政運営を円滑にするために保障する、こういうふうな性格を持つてきて、そして折からの地域開発政策あるいは公共投資重点政策等の政策を遂行するために、交付税によって地方財源を確保してきたといふことだろうと思われけるわけである。

そこで、そのために地方交付税が、一般財源の保障といふことだけではなくて、補助金とワンセットとしての役割りを次第に持つてきたといふところにもう一つの問題があるのではないのかと思われけるわけですが、いずれにいたしましても、昭和三十年代には交付税の引き上げがいわば常態であつた、通常の姿であつたといふふうに言つて差し支えないわけでありまして。ここでは国と地方の財政関係によつて出てくる諸問題が交付税率の引き上げという形で解決されてきた、こういうふうな受け取ることもできるわけである。

ところが、四十年代になりますと、三二%の交付税率が固定されたまま今日に至つておりまして、しかし問題は、三十年代に引き続いて、あるいはさらに国債発行下で、新たな国と地方の財政関係による問題が出てきていふにもかかわらず、三二%の率が固定されてしまつていふ。そうすると、そこで生じてくる矛盾といふのはどのようなものであつたのかと言ひますと、交付税制度以外のところでその解決が行われてきたといふふうに見ることが出来るわけである。

その仕方というのは二つありまして、一つは必要財源を国から借り受ける、こういう方式でありまして。この方式が登壇いたしましたのは、昭和三十一年度の補正予算において、財源不足額百五十億圓を交付税及び譲与税特別会計の借り入れという形で処理したわけでありまして、四十年代補正予算においても、いわゆる出世払い問題などがこの間に議論されるわけですが、借入受け方式で処理される。その後も、四十六年度の景気後退期における財源不足においても、やはり同様に交付税特別会計で借り入れするといふ形がとられており、さらに昭和五十年年度補正予算あるいは五十一年度の当初予算においても、資金運用部資金から交付税会計に借り入れをしていふといふことは御承知のとおりでありまして、このように交付税制度の内部で解決するのではなくて、借り受けるという形で交付税制度の外で解決をしていふ、これが一点であります。

それからもう一点は地方債の発行でありまして、交付税による財源対策にかつて地方債が利用されたといふことも四十年代の特色であります。たとえば四十一年度には、国債発行に代つた地方財源対策として、特別事業債千二百億圓の発行が行われていふ。あるいは四十六年度においても同じような形で地方債の発行が行われていふ。四十七年度にも見られる。それから最近におきましては、五十年年度あるいは五十一年度の財源不足に対しては、同じように財源対策債という形で地方債が発行されているわけですが、これも、こ

れは明らかに一般財源の保障を地方交付税で行うのではなくて、地方債で行つていふといふことであります。

このように、借り入れと地方債といふいわば借金方式でこれが解決されてきたといふところに大きな問題がありまして、このままこの二つの方式で地方交付税の持つていふ矛盾をどこまで打開できるのか、解決していけるのかといふことは非常に大きな疑問であり、問題点であると思われけるわけである。

次に、このように交付税率が据え置かれていふ間に、交付団体は非常に増加をしてきていふわけでありまして。中でも、都市団体あるいは大都市団体の交付団体化が著しいわけでありまして、昭和三十一年度には大都市の交付団体はわずかに一団体であつたわけですが、三十九年度には六団体になり、四十七年度には九団体になつて今日に至つていふわけでありまして。最近の資料で見ますと、昭和五十年年度の交付団体は、市町村で三千六百九十九団体、ほとんどが交付団体になつていふわけでありまして、特に大都市、都市の増加が著しいわけでありまして。また大都市、都市等への交付額の全体のシェアといふことも非常にふえてきておりました。かつては交付税のシェアでは道府県分の方が多かつたわけですが、次第に市町村分がふえてきていふ。市町村分のうちでも大都市及び大都市周辺の人口急増都市への配分がふえていふ、こういうふうな状態でありまして、地方交付税の配分状況といふのがかなり変わつてきていふわけでありまして。これは、明らかに都市財政問題の発生と都市財政の貧困化をあらわしている、都市財政に対して何らかの財政対策が急務であるといふことをあらわしているわけでありまして。

ところが、このようにして大都市地域に配分されるということは、従来農村地域、いわゆる財政力の貧困な農村地域に配分されるべき地方交付税が、財源の比較的豊富に存在している大都市にあるいは都市団体に配分されるということになります。

ので、都市地域に対する財源措置といふものが不十分になつてくるわけでありまして。これらは、たとえば都市圏補正の創設、あるいは、補正係数における都市地域かさ上げの措置等によつて行われてきたわけでありまして、この点も交付税全体の配分上の大きな問題点ではなからうか。

また、交付税率を一定にしておいて、このように都市地域等の財政状況の貧困化に対処しようとするために、主として交付税の配分が、交付税制度が配分技術的に偏つてくるといふことにならざるを得ないわけでありまして、基準財政需要額の係数の決定、あるいは補正係数の決定等におきまして配分の操作を行うといふ形で、配分技術的に交付税制度による矛盾が解決されているように思われけるわけでありまして。

そこで、この補正係数、あるいは都市化による財政需要の増大に対して設けられた都市圏補正あるいは種地の変更にいふことでこれらが処理されるわけでありまして、それらをめぐつて、都市地域そのものが十分な財政需要を保障されないといふ問題が出てくる。同時に、その逆に、先ほど申し上げましたように、農村地域に対する配分が相対的に減少してきて、こういう二つの問題が出てきていふように思われけるわけである。

それから次に、交付税が特定財源化していふといふ問題があるわけでありまして、交付税はもとより一般財源の保障といふふうな考えられるわけでありまして、経費区分、経費の算定、補正係数といふふうなものがたびたび変更されて精緻になつてくることによつて、国庫支出金、国からの補助金との境界が非常にあいまいになつてきていふわけでありまして、国庫補助金の代替的な役割りがこの交付税制度の中に入り込んでくるといふことになつてくるわけでありまして。基準財政需要額の算定などが精緻になればなるほど、こうした問題が出てまいりまして、そしてまた、基準財政需要額の算定が実際の一般財源支出額よりも少ないといふふうなことに伴う一種の超過負担的な現象すら交付税の中で出てきていふといふこと

が言えるわけであります。

以上のような問題点が現在の地方交付税制度にはあるわけでありまして、こうしたところから、現在の地方交付税制度は当初とは著しく性格が変化してきておりまして、当初の目的であった一般財源の保障と財政調整の役割りというものを果たし得ない状態になってきているわけでありまして、それは、繰り返しになりますけれども、まとめておきますと、第一に、財政需要が増大するにもかかわらず交付税率が固定化しているために、交付税の機能が他の手段、つまり借り入れとか、地方債などに譲らざるを得なくなっているということであり、第二には、都市化に伴う財政需要を賄うのに、配分上の操作によらざるを得なくなっているという点であり、さらに第三には、特定財源化が進むことによって、国庫支出金、地方債との区別が次第に不明確になって、これらと一体化して、国と地方との間の調整というものが非常に不明瞭になってきている、地方財政の自主性が失われてきている、こういうふうな言ことができるわけでありまして、こうしたことは、現在の地方交付税制度が再編されなければならない、改変されなければならないということを明らかにしているわけでありまして、

で、新しい財政調整のあり方といえますのは、わが国だけではなく、諸外国におきましても、たとえばイギリスにおける一般交付金の創設あるいはレイト援助交付金の実施、あるいはアメリカにおける一般財源分与制度の創設というふうな、各国におきましても、地方財政の自主性を尊重しながらもその財源を保障していくという問題があらわれてきているわけでありまして、この辺の動向にも学ぶべきところがあるわけでありまして、もちろんわが国の交付税制度は、配分上の技術としてましては各国に見られない非常に精緻なものであり、それ自体完成されたものであると見ることもできるわけでありまして、しかし、現在の地方財政の変化と、国と地方の財政関係が揺れ動いている状態では、かえって精密な構造というの

が硬直化してしまっているというふうな言うことができるわけでありまして、したがって、もつと素朴な形での——たとえばアメリカの一般財源分与制度のような素朴な形というものを、これらの交付税制度にとつては一つの参考になるのではないかとこのように考えられるわけでありまして、

そこで、最後に交付税制度のあり方でありましてけれども、これは大変むずかしい問題ですので詳しく申し上げることはできないわけでありましてけれども、やはり交付税制度を考える上での根本的な問題といえますのは、地方に対する財源の移譲、それから事務の再配分ということが前提にならなければならないわけでありまして、その上で現行の国庫補助金、それから交付税、それから譲与税というふうなものを統合して、全体として地方財政の資金計画を立てて、そしてできるだけ交付税に引きまわしては補助金とは区別されて一括交付金の形で交付することにして、地方財政の自主性を拡大するということを中心にすべきであろうと考えているわけでありまして、

そのような問題はあるわけですが、当面現時点で地方交付税についてどのような修正を加えたらよろしいのかということについて、三私見を申し上げますと、第一には、やはり交付税率を引き上げるべきである。これは先ほど、三十年代において大体十年間に一〇ポイントの上昇があったということから考えますと、今日まで十年間据え置かれていたわけでありまして、四〇%ないし四二%の率にすることが妥当であろう。

それから第二点としましては、交付財源の再検討をするべきであって、これは交付財源の安定性その他から考えまして、国税収入全体を交付財源とし、場合によっては国債の算入も考えるべきではないか。

それから第三点といたしましては、基準財政需要額の算定を実際の単価に近づけるべく努力していくべきであり、さらに基準財政需要額の算定において一層簡素化を図ることが必要ではないか。それから第四点といたしましては、東京都にお

きます都区合算が行われているわけでありましてけれども、最近における区の自主性の増大ということから考えましても、都区財政関係の再検討とともに都区合算を廃止すべきである。

それから第五番目に、補正係数でありますけれども、これが非常に明らかでないわけでありまして、一般の民間人である私どもはもちろんでありますけれども、地方財政当局者自体にも補正係数のあり方というのはよくわからないわけでありまして、この辺をもっと明らかにするような制度にすべきではないか。

第六番目には、種地の適正化を図るべきでありまして、同じ性格の地域でありながら種地区分がかなり違うというふうな実態もあるわけでありまして、特に大都市圏地域におきます種地の適正化というものを図るべきである。少なくとも当面はこのような修正を図るべきではないかというふうに考えているわけでありまして、

大変大きな話で恐縮でございますけれども、現時点における地方交付税の問題点と、そのあり方ということにつきまして若干の私見を述べさせていただきます。どうもありがとうございます。

○委員長(上田稔君) ありがとうございます。

次に、遠藤参考人にお願いたします。遠藤君。

○参考人(遠藤晃君) 遠藤でございます。私は概括的に二点について意見を申し上げます。

一つは、今日の自治体財政の危機の中で、とりわけそれが交付税のところにいまどのようになっているかということでありまして、

それから第二点は、その中で今回提案をされております地方交付税法改正案の問題点ということでありまして、

まず第一番目の、今日の地方財政危機をどのようにとらえるかということでありまして、これは改めて申し上げるまでもなく、その基礎的な条件として、この間の自治体の行政対象、行政

需要というものが著しく早い速度で変化をしなから拡大してきているということが基礎にあるというふうな思われます。これは、私どもが京都の近郊などで調査をいたしましたも、行政需要の増大のテンポといえますのは、人口増加に比例するのではなくて明らかにそれに等比級数的な形で比例する、そうした形でふくれ上がっているということがあるわけでありまして、

間、行政水準の一方では平準化の必要というところからの行政需要の増大という面と、それからいまして、そうした一方の平準化傾向を持ちながら地域間の諸条件の大変な不均等が激化をすることになりまして、それぞれの個性——自治体の特殊なそれぞれの条件に基づいて個別的な形での行政対象、行政需要が増大するということが進んできたわけでありまして、

そこで、そうした条件の中で大変深刻な財政危機が起こってきたというわけですが、その場合の原因というものは大別して二つがあるように思われます。

一つは、今日のこの経済的な局面からきている点でありまして、これは一口に高度成長経済の破綻というふうな言われておりますけれども、そうした条件というものが、とりわけ自治体財政につきましましては、一つは国家行政支出の最終支出の部分を多く担うところから、この間の物価の上昇による影響というものをきわめて深刻な形で受けざるを得なかったということでありまして、

それからいまして一つは、そうした中で、不況型の支出と言いますか、現実の地域の地場産業等の困難、住民生活の困難を打開をする、あるいはそうした中で地場産業や住民生活を守る、そういう面から平常時以上の財政支出というものが要請されるということがございます。

そして、そういう条件に対してそれではそれに対応できるだけの税財政構造があるかということを考えてみますと、一つは、福祉優先への転換ということが言われながら、国を含めた全体的な税財政の構造というものが依然として高度成長型と

いうものを続けているということがございます。それとあわせて、中央、地方の財政関係でありますけれども、ここでは極端な形で地方の一般財源、自主財源の不足という現象がもたらされてきています。この点は、地方自治体のいわば総交付団体化というふうに言ってもいいような、そういう姿の中で端的にあらわれてきているわけでありますけれども、かつてのように、富裕な地域は交付団体ではなくて、もっぱら農山村地域を対象として交付税の交付対象としては考えられるという、そうした状況というものは今日全くなくなってきた、ごく例外的な条件を持っているところ以外はすべて交付税の交付対象にならざるを得ないという、そういう状況が起ってきているわけですから。

そこで、その点をもう少し深めて考えてみますと、この交付税の機能というものは、一面財政調整ということでありますし、それから一面財源保障という意味合いを持っております。で、この二つの機能が全うできるという条件は、一定の地方税源の保障という中で、通例の形態であれば、その地方税源でもって自治体のそれぞれの一般財政需要を賄うことができるということを前提に置いて、その上でこの交付税によって必要な財政調整を行う、そういうことになってきているわけですが、けれども、しかし、それがいま申し上げましたように総交付団体化ということになりますと、これらはもう基本的な税源保障のところ、そのところでの不十分さということがきわめて鋭く出てきておりまして、そうした中で交付税というものが単なる財政調整機能というところを超えて基本的な財源保障の役割りをきわめて大きい形で負わざるを得ない、そういう状況になってきているということでもあります。

そこで、そうした基本的な状況の中で、今回の交付税法のこの改正というものがどのような意味を持つのかということでもあります。この点では私は、交付税制度、総じて国と地方、そして地方間の財政調整を含むところの財源保障制度のあり方

という点から考えてみますと、今回の改正というものは、それが本来的に持つべき機能を大幅に後退させ、そしてこの制度のかなり基本的なところで質を変えるような結果をもたらすことになるのではないか、そのように考えるわけであります。この点は、戦後の平衡交付金制度から地方交付税制度へという、そうした歴史的な展開の中で私は大きく二つの節があるように思っております。一つは、平衡交付金制度から地方交付税制度への制度改正でありますけれども、それ以前の平衡交付金制度が、そもそも、戦前以来の配付税制度によるところの、この中央政府の政策によって自治体行政を支える経済的な基礎であるところの財源というものが大きく左右されることを防ぐという、そういう意味合いをもつて平衡交付金制度というものは創設をされたわけでありますけれども、しかし、それが地方交付税制度への移行に伴いまして例の国税とのリンクの關係というものが出されてくる。そのところではこの財源保障という点で基本的な制限の枠が設けられたわけであります。したがって、そこからは財源保障機能というものが低下をしてござるを得ません。そのことがやがては激しい形でこの矛盾というものを露呈をせざるを得ない。そうした条件をそこに持ち込まれてきたわけでありますけれども、しかし、それとともあれ三十年代以降のいわゆる高度成長過程における税収の増ということで背後にかなり隠れて今日まで維持されてきたわけであります。しかし、そういう個別の財政需要を積み上げていってそしてこの調整を考えるとというあり方と、総枠材財源において枠がはまっているというそうした矛盾というものが、補正方式を含むところのその後の具体的な交付税の算定方式の中で何とか調整をすするということそうした方策が重ねられてきた結果、その中で、特に事業費補正等々でありますけれども、その調整の必要というところから、この交付税制度の本来的な姿を徐々に変質させるようなそうした傾向が進んできたということは、これは否定できない事実であつただろうと思うのです。

そこで、そういう第一番目の段階での変化の上に、二番目の段階というのが、これは昨年以來、とりわけて本年度の交付税制度の改正の中で持ち込まれてくる、そういうことではないかと思えます。その中で特に重視をしたいというふうに考えますことは、もともと基準財政需要額の算入の基礎であった部分のかなり大きな部分というものが操作の上から起債の対象に振りかえられるという事態であります。それとあわせて、昨年来の資金運用部会計からの借り入れの増大ということが起こってまいりまして、そのことの問題点ということとは私は次の三つに整理できるのではないかと思います。

一つは、解決をすべき地方財政の危機と解決というものを借り入れあるいは起債ということで先延ばしをする、そういうことであるということですが。ここではますます将来にわたって事態は深刻

でありますし、ここで抜本的な制度改正がなければ、一年、二年はさしあたってそういう形で当座のやりくりは仮に可能であったとしても、より重大な形で矛盾の爆発という事態を迎えざるを得ないことになるだろうと思います。

それから第二点は、その起債方式という形で交付税の交付対象とされるべきそうした事業が、そのときの国家財政の条件いかによって安易にそ

の対象から外されていく、そういう前例をつくることの意味であります。そういうことが仮に許されるということであれば、今後も国家財政の動向向いかんによりましては、交付税という形で自治体の一般財源、自主財源として保障すべき部分、そうしたものをどんどんそうではないという、まあ本来ミニマムとして保障すべきそうした行政水準というものがミニマムの対象ではないという形で外されていく。そうしたことは、これは戦後の地方自治制度の根幹にもかかわるような、そういう性格を持っているのではないかとということであります。

そして第三番目に、同じ起償への振りかえということが、ますます自治体財政における補助金依

存、補助金行政の統制下に入るといふ傾向を強めるといふことであります。もちろん今度の振りかえられました部分の中には、事実上の運用の中ではそのうちの一部分は交付税的な運用がされるということにはなっておりませんが、しかし、多くの部分はそうではございませんし、また、そういう交付税的な運用というのはあくまで臨機の措置でありまして、起債というものは、現在の制度のもとでは基本的に中央政府の統制のもとで左右される、そういう財源であります。ですから、そうした中で、本来戦後の地方自治制度を裏づける財政制度というものは、補助金制度をできる限り排除していく、補助金依存を排除していく、そういう考え方のもとに立てられてきたわけでありますけれども、そうした性格をゆがめる、そういう結果を招くということが大変危惧するわけであります。

そこで、そうしたことを總体的にまとめて考えてみますと、これは昭和三十年代以降の地方交付税制度が、私は残念ながら基本的には形骸化してくる、そういう動向をたどってきたというふうに考えるわけでありませうけれども、そうした形骸化の動向の一つの到達点というものが今回の改正の中に見られるのではないかと、そのように思うわけであります。

そこで、ではどうするかということでありませうけれども、私、さしあたって緊急に必要なことと
いう点では、一つは交付税率を少なくとも四〇％
以上に引き上げることとはなされなくてはな
りませんし、これは本年度の起債への振りかえ分
も含めて国税三税に対する比率というものを計算
をしてみますと、五〇％をすでに突破をしている
わけでありませう。そういう状況そのものが引き上
げの必要性というものを浮き彫りにしているとい
うことがありますし、それからあわせてこの間、政
府の国債発行政策によって政府の財源の中では税
の落ち込みが国債によって補てんされる、しかし
それはこの地方交付税の計算の基礎に算入されな
いという、そことの矛盾というのが非常に

激しくなつてきておりますし、そしていまのところの国債発行の政策というのはなおしばらく続くようでありまして、したがって、交付税率の算定に当たっては、従来の国債三税のみを基礎にするということとは、これは正されなくてはならないし、その是正に当たっては国債を算定の基礎に含めるということとはぜひ考えなければならぬことではないかというふうに思っております。

そして、そういうさしあつたの対応だけではなくて、地方交付税制度を本来的な機能を担い得るような形に戻していくということ、それは抜本的な方向として考えていく必要があります。その場合は基本的な点は三点だと思ひますけれども、一つは地方の税源を保障するという、一方でそういう方策というものが強力に進められる必要があるということでありまして、そしてその上に、この交付税の算定に当たりましては、特に科学的に国民に保障すべきミニマムの水準を積み上げていく、そのところから交付税の全体的な所要額を算出していくという、かつての平衡交付金制度のときのようなそうした積み上げ方式に戻るといふことが必要でありまして、本来的な条件の場合は、国の財政収入とのリンク関係というのはこれは断たれるべきだといふふうに私は考へております。そして第三点として、そうした交付税制度を運用する機構でありますけれども、ここでは交付税が本来的に地方自治体の自主財源であり一般財源であるといふことの限りでは、地方自治体の側がこの主導権を持ち得るような、そうした機構が交付税の算定あるいはこの配分に当たるといふ、そういう状況がつけられることが必要であらうといふふうに考へておるわけであります。

大変難題でありますけれども、以上で私の総括的な意見を終わりたいと思ひます。

○委員長(上田稔君) どうもありがとうございます。以上で御三人の方の御意見の陳述を終わります。それで、これから参考人に対する質疑に入り

ます。

質疑のある方は順次御発言をお願いいたします。質問をされる冒頭に当たって、質問をされる参考人の方のお名前をお挙げをいただきたいと思ひます。

○岩男一君 山本参考人にお伺いをしたいのであります。参考人が知事をなさつておられます宮城県でございますが、昭和五十一年度ですでに繰越債等を含みます地方債が二百数十億円というところでございまして、そこで昭和五十一年度の国の地方財政計画によりまして、その歳入構成において地方債が前年度より五・六%増しの一・五%と大幅にふえておるのでございまして、そこで地方債の消化が重大な問題になってくると思ひますが、その引き受けについて金融機関はどのような態度をとっているか、お伺いいたします。

○参考人(山本壮一郎君) 先ほど申し上げましたように、昭和五十一年度の地方債でございますが、本県の場合、一般会計、特別会計、企業会計を入れて総額で三百六十五億。先ほど一般会計だけ申し上げましたが、失礼いたしました、三百六十五億でございます。このうち政府債が約六十九億でございます。それ以外、本県におきましては公債債が十億認められておりますので、残る二百三十九億が繰越債でございます。で、五十一年度に関しましては、一応このうち約二百億ばかりを指定金融機関が一行で本県の場合は引き受けてくれたわけでございます。それから、聞くとところによりまして、すでに各地方の団体におきましては、金融機関一ツだけの繰越債の引き受けはもう限界に来ておる。したがってシンジケート団をつくりまして、融資の協調機関をつくりまして、いろいろ苦勞をいたしておるようでございます。本県の場合も、昭和五十一年度におきましては、恐らく今後の問題といたしまして、金融機関一行だけが従来のように引き受けるということはきわめて困難であらうと。

なお、ことしの五十一年度の問題といたしましては、金庫、銀行以外に、県信連と共済連、農業関係のこの二つの団体から約四十億の繰越債を同じ条件で引き受けていただいておりますことをつけ加えて申し上げます。

○岩男一君 山本参考人は超過負担の問題について御発言がございましたが、その中で、いろいろな技術的な問題については御意見を賜りました。その超過負担の解消のために特に取り上げるべき事業はどういうものであるかということについてひとつ御所見を伺いたいと思ひます。

○参考人(山本壮一郎君) これは本県の例でございますが、施設関係で約八億五千万、運営費の関係で約三十一億八千万、合わせて四十億程度の超過負担がございまして、このうち、施設の建設の関係では、警察の関係が二億三千万、文教施設の関係が五億一千万、この辺が特に超過負担が大きいところでございまして、それから運営費の関係におきましては、警察の行政費、これが六億八千万、保健所の運営費が九億三千万、民生関係の施設の運営費が六億九千万、その他農業改良普及事業、一般職業訓練費等が億単位で超過負担と相なっております。これは県の事業でございまして、超過負担につきましましては、市町村の仕事にも数多くあることは御承知のとおりでございます。

○岩男一君 地方団体は、今後行政のサービスの充実につきましまして、どうしても住民負担の問題というものが切り離せなくなると思ひますが、参考人はどのような御意見を持っておりますか。御所見を賜りたいと思ひます。

○参考人(山本壮一郎君) 地方自治体の行政の運営は、あくまでも地域の建設と地域の住民の福祉の向上を図るわけでございまして、そういう行政の運営を支えます財源は地方の住民の負担に依りて行なわれるわけでございまして、やはりこの負担とサービスの関係というものを地域の住民の方々にもよく御理解をいただきまして、応分の御協力はいただかなければいけない。

で、こういうふうに地方の財政が非常に悪化してまいりまして、私も一部反省をいたしております。初め、使用料、手数料等々、これはもうずいぶん長年据え置いております。やはり最近の経済情勢に應じて適正化は図らなければいけないであらう、こういうことを考へておまして、先ほど申し上げましたような本県の財政状況でございますので、数多くの使用料、手数料等々の改正、適正化はすでにとつてあります。今後、先ほどいろいろお話がございました国と地方との税の財源の配分の問題、また地方の財源の強化の問題、これはこれとしてぜひ進めていただかなければならないわけでございまして、いづれにいたしましても、この減速経済下、国にも金がない、地方にも金がない、こういう中でいかにして今後の自治を適正に運営していくか、あるいはまた自治そのものを定着していくかという中で、地域の住民の方々のやはり負担と理解と、しかもその上に立つた責任のある積極的な参加を促していくということとは、自治の運営に当たられるわれわれとしては今後一層考へてまいらなければならぬ点ではなからうかと、かように存じております。

○岩男一君 参考人は、地方自主財源の充実の強化のために法人事業税の外形標準課税導入を要望されたわけでございまして、これはまた、この不況下において大変苦しんでおります企業体に追い打ちをかけるのじやないかというようない意見も他方あるわけでございまして、この辺についてお考えをお聞かせいたします。

それからいまい一つは、自主税源の増強の問題でございますが、具体的にどのように行なえばよいと考へておられますか。このことも御意見があればお聞かせいただきたいと思います。

○参考人(山本壮一郎君) 法人税の外形課税方式の導入でございますが、これはわれわれから言いますと非常に都合のいい分としてお耳に入りますけれども、これまでもいろいろこの財政制度の欠陥がございましたけれども、それはいわゆる高度成長下における自然増収、多額の自然増収の中でわれわれとしてはやりくりをしてきた結

果に相なっておりまして、制度の矛盾そのものが余り表に出なかった、したがって先ほど来いろいろとお話ございましたような矛盾がそのままになつておる。そこで、今後高度成長のような経済の成長が望まれないとするならば、そしてまた地方がますます住民の福祉を上げてまいらなければならぬとするならば、やはり安定した税源、これが必要であると思われまふ。したがっていまの時期に切りかえることの可否につきましては非常にむづかしい判断があるかと思ひますけれども、私もひとりでいましては、あくまでもそういう方向で物事の解決を図っていただきたい、こういう希望を強く持つものでございます。

なお、地方の自主税源ということになりますと、これは地方によりまして非常に経済の置かれております実態が異なっておりまして、なかなか、新しい税目に何があるかということになります。これはむづかしい問題になかうかと思ひます。そこで先ほど申し上げましたように、たとえば法人関係税の地方と国との配分をもつと地方に厚くするとか、譲与税的なものを創設するとか、そういう方向で考えざるを得ないのではないだろうか。あわせて、これも先ほどお願い申し上げました交付税の総枠をふやすことによりまして税源を強化していただく、こういう考え方が妥当ではなからうかと思ひます。

また、そういうことをおやりいただく前提といひまして、いま地方と国との間でやっております事務、事業をもう一度見直しまして、国民生活に密接に關係する事はひとつ思い切つて地方に任していただく。私も、住民から直接選ばれた首長がおりまして、議会の監視あるいは住民の参加、監視の中で住民の要望に従う仕事をやるおるわけですから、とかくこれまで中央の各省は、一つはそれぞれのなわ張りといひますか、それに固執する。もう一つは、それと相まみし、どうも地方に任すと安心できないという不信感といひますか、そういうものがあつたんではなからうかと思ひますが、この際は戦後三十年、自

治もかなり定着をいたしております、住民も十分その行政に対して監視の目を持っておると私は思ひますので、こういう際に思い切つた事務の再配分をしていただきまして、それにふさわしい財源の再配分をしていただきたいということもあわせてお願いしたいと思ひます。

○山崎昇君 一点は、山本参考人にお聞きしたいんですが、先ほど冒頭に今度の改正案賛成というお話がありましたが、御意見をずっと拝聴しておりますという、かなり将来にわたつては直してほしいという声がたくさん含まれておる、そういう意味で言うならば、時間的な制約はもちろんあるかもしれないが、むしろいまの原案修正せいというふうにも受け取れますが、その点ひとつお聞きをしておきたいと思ひます。

それから和田先生に、立つたついででありますから、大変恐縮ですがお聞かせをいただきたいと思ひますが、交付税率の引き上げを四〇%ないし四二%という御説明がありました。そこで私も、実は昨年の借り入れをやつた額を八年間で一応返すわけでありまして、昨年の交付税総額でこれを割つてみますと、ほぼ三%ぐらいに当たると思ひます。そこで私も社会党としては、とりあえず交付税率はその分を入れたまして三五%にして、第二交付税八%創設せよといひますから、一応四三%という数字を私も言つております。そういう意味で言ひますと、先生の四〇%から四二%、やや似ている内容にはなろうかと思ひますが、この四〇%ないし四二%という内容について、もしお差し支えなければ御説明いただければというふうに考えるところです。

それから、一点ずつで大変恐縮であります、遠藤参考人にお聞かせいただきたいといひますのは、行政対象がだんだん拡大をされてまいりますから、当然一定の行政水準を維持するといひますと、全国的な平準化が必要だといひますことは、先ほどお話になりました。その改善点の一つの中に、国とのリンク制度の打破ということがあつていいのではないかというお話ございました。この内容

も、もしお差し支えなければ、具体的にどういふふうにならうかといふことが一点と、それからもう一点は、自治体側が指導権を持つべきではないかというお話ございました。そこで、私も先般本会議の質問の際に、地方財政計画を策定するのはすべて国でやられているわけでありまして、当然これは自治体の代表者だとかあるいは学識経験者とか、そういう方々が参加をして、もう少し財政計画といふのは民主的に私はつくることがあるんじゃないだろうかという意味で質問をした一人でありまして、そういう意味合いを含めての自治体側が指導権を持つべきだ、こういう御意見ではないかと思ひますが、お聞かせいただければというふうに思ひます。

○参考人(山本壮一郎君) 今回のこの法律改正案の内容でございまして、先ほど来いろいろ希望の条件を申し上げましたように、決して私も完全な望ましいものとは考えておりません。しかしわれわれは十五日には、先ほど申し上げましたように、給料も支払わなければならぬし、いろいろな福祉の対策の仕事もしてまいらなければならぬ、こういう現実には立ちますときに、また、ことしの国家財政等につきましても十分承知をいたしております。そういう關係で申し上げますならば、本年度、この措置はやむを得ない。ただ、将来にわたりますという問題をひとつ今後解決をしていただきたい、こういうことでございまして、どこをどう修正すればいいか、こういうことではございせんので、賛成と申し上げたのでございします。

○参考人(和田八束君) 交付税率、四〇%ないし四二%ぐらいが妥当ではないかというふうに申し上げたわけですが、そうでなければならぬといひます、その数字が出てくるべき明確な根拠が何かあるといふことではないわけでありまして、先ほど申し上げましたように、三十年代におきましては大体十年間に一〇ポイントといひますか上がつて、二〇%から三二%へ上がつてきているといふテンポから考えますと、四十一年度以降据え置かれて

いるわけでありまして、それから十年たつておりますので、その辺の感じから言ひまして四二%になるわけでありまして、大体四〇から四二%ぐらいで考えられるのではないかといふことでありまして。

余りはつきりしない、根拠のないことで申し上げたといふことは大変恐縮なわけですが、なぜかと申し上げますと、私は、交付税率の引き上げといふこと自体が、現在の交付税制度の問題を考へる場合に、それほど重要ではない。つまり、交付税率の引き上げといふこと自体が行き詰まつてきているわけでありまして、この調子で一応自治体の財源が次第に増加してくる、そして国と地方の財政關係が複雑化してくる、そして一般財源を保障しなければならぬという問題になつてきますと、どんどんどんどん交付税率といふのは上がつてくるわけでありまして、何%まで上がるものかわからないわけでありまして。しかし、そのように引き上げていっても解決しない問題というのが、先ほど申し上げましたように多々あるわけでありまして、むしろそちらの方を、つまり交付税制度の根本的な問題をいま修正、是正すべきであつて、交付税率の引き上げといふことだけでは解決されないのではないか、こういうふうにか考へておりますので、交付税率を仮に四〇%ないし四二%に上げるといふのはかなり目の子算的なものでありますけれども、いわば改善の策といひまして、さしたつて現時点で自治体の一般財源が不足している、そしてまたさらに借り入れ方式あるいは起債を大量に抱えて苦慮しているといふことからは言へば、これはそれに比べれば交付税率を引き上げるといふことが改善の策としては妥当であるといふことであるように申し上げたわけでありまして、今後その交付税率といふものがどの程度が妥当であるかといふことをそれほど検討するといふこと自体に意味がないのではないか、私はそのように考へておるわけでありまして。

重要なことは大都市ないしは大都市周辺地域の都市財源の拡充ということがやはり現在の地

方財政にとっては最も重要なことであります。その問題が解決するためには税源の移譲というものが不可欠でありまして、これは一刻も早く税源の移譲を実現しなければならぬというふうな考えでいるわけであります。

そういったしますと、税源の移譲をいたしますと、最も有力かつ大量の財源を確保できる税収といたしますのは法人税ないしは所得税であります。私は個人的には所得税を大幅に地方自治体に移譲すべきであると考えているわけでありますけれども、そうなるまいりますと、当然国税三税への現在のリンク制度というものを再検討しなければならぬわけであります。国税三税へのリンクということに固執することはできないわけであります。

それからもう一つは、かなり大量の自治体が不交付団体になるわけであります。現在大都市政令指定都市等が交付団体になっているということ自体が、交付税制度にとつての非常に大きな問題といひます。疑問のあるところでありまして、少なくとも人口三十万程度以上の都市は自主財源で自立できる、交付団体でないというふうになければならぬわけであります。そうなりまして、この交付税の内容、それからそれを貧困団体、自主財源で賄えない貧困団体にどのような配分をするのかということをご改めて考えなければならぬのではないかと、このように考えておるわけであります。

そのような脈絡から言ひまして、交付税率の問題はさしあたって当面の問題であり、しかも改善の策である、こういうふうな考えでおりますので、いささか根拠のない発言をしたようになったかも知れませんが、その辺のところはひとつおくみ取りいただきたいということでございします。

○参考人(遠藤見君) 御質問の第一点のリンク制の打破ということでありまして、この場合は、すでに現状がリンク制を維持できないという実態を露呈してきているという、その点にまず注

目をしたいと思うわけです。現行の国税三税の二%ということのリンク制というのを現に守ることができないというところは、すでに特例交付金であるとか、それから昨年来の借り入れ等々という形であらわれてきております。これは、そもそも住民に一定の行政水準を保障するという、そうした財政調整制度を組み立てる基本的な考え方と、それからいま一つのそのときどきの経済的な条件、あるいは政府の政策に規定されることとの国税の収入との関係というのは、一義的につながらないというところが基礎にあるわけですから、リンク制を維持するということは本来困難なことであるというふうな思ふわけです。そこで、そうしたものを私は取り去って、あくまで一定の行政水準を住民に保障するというその必要財源を積み上げていって、その中で交付税の総額というものが決定されてくる、そういう姿が望ましいというふうな思ふわけです。

そこで、その条件として、先ほども申し上げましたけれども、これは地方税源の拡充、国税からの税源移譲が一定程度行われている。これがどの程度かということ、大変大ざっぱなところしか申し上げられないわけですが、いまの事務的分担関係が三〇%、地方自治体七〇%というふうなことを前提にいたしますと、おおむねこの国税と地方税の割合が五〇、五〇という、そういうレベルが妥当なところではないかというふうな思ひます。したがって、残りの二〇の部分の一部国庫補助金を除いたかなりの部分が、そういう形で積み上げ積算方式によって出されてくるというところを想定するわけです。

そこで、一体だれがその積み上げ積算を行うのかということにかかわりまして、御質問の二点目の、地方自治体の側が主導権を持ったそうした交付税の決定機構ということをお願いしたわけでありまして、この点では、山崎先生のおっしゃいました、そういう意味ではなからうかというふうにおっしゃった、それと私の考え方は基本的に同じでございます。

この場合、念頭にありましたのは、戦後地方財政委員会が創設されましたけれども、あつた組織が私の念頭にありまして、政府の側からも政府を代表したそういう委員の参加ということはあるわけですが、多分多数が自治体側から選出される。そういう委員によって、交付税の積算ということですから、具体的な作業の基本といたしまして、おっしゃいましたように、地方財政計画をその機関のところで樹立をする、そして、それに基づいて必要な交付税財源が算出要求として出される。この場合の内閣との調整関係であるとかの問題というのはまだ残るわけでありまして、いづれにしても、そうした要請というものが国会によって受けとめられ、最終的に国会のところでこの決定がされるという形で政府との関係の統一というものはとれるのではないだろうか、そのように考えているというところでございします。

○阿部憲一君 和田参考人に御質問申し上げたいと思ひますが、御案内のように、地方財政の危機というものは、結局目下の大不況それからまたインフレ、これがもたらしたものでございします。これは単に地方財政だけでなく、国家財政そのものも脅かしておることも御承知のとおりでございますが、さらにまた根本的に国民生活自体に大きな影響を与えているのが現状でございます。ただ、このいまの不況下のインフレ、不況というものが今後どのように解決されていくかということ、見通しとしまして、従来のような高度成長政策時代のようないふものは望めないとしますと、いままでの地方財政に対する対処の仕方というものをそのまま変えずに立ち向かうということ、もちろんこれは不合理なことでございます。は、効果のないことでございます。まあそんなことから、先生の先ほどの御意見で、いまの地方交付税というものは地方財政を支える一つの大きな根幹になっておりますが、その制度自体、またその税率そのものについても相当考え方を立てていかねばならぬ、こう思ふわけでございします。交付税だけに、と言ひましようか、主として頼ってい

くということのよしあしということについては、先生から先ほど御意見も承りましたが、私、たまたさしあつた解決策として、いまの交付税制度そのものを根本的に変えるということはずうたるところにはできないんじゃないかと思ひます。

そんなことから、当面の問題として交付税率をどの程度に変えていくかということでございますが、これはもうすでに御承知のように、二年間連続して交付税の赤字が続いておりますので、これは当然税率を変えなければならぬ。これは福田自治大臣自身も変えなければならぬという意見であります。この変えなければならぬということについて、先ほどのお説では、四〇%ないし四二%というふうなレートをお示しになりました。これは先ほど御質問もありましたので、重ねて私からも何うわけございませぬが、この四〇%、四二%というふうな、いまよりも約一〇%ばかり高いレートになります。このようなレートでこの五十年代は少なくとも大抵いける。ということ、まあ四十年代と同じような経路をたどっていきける。足りないときには、いまのような、現在しておりますような借入金とかあるいは地方債というふうなもので糊塗して臨時的にやるといふようなことで切り抜けられるものかということについてのお見通しを伺いたいと思ひます。ということ、結局、いま私も希望するように四〇%ないし四二%というふうな率に変更することができれば、大体は一応四十年代にたどってきたような程度のもので地方財政というものは安定していくものかどうかということでございます。

それからもう一つ、地方財政が非常に緊迫化した昨年来、またことに本年台になりましてから、政府筋からよく、地方自治体が勝手に福祉の先取りをやつたんだ、だからこのよう結果を招いたんだという、あたかも地方自治体の方に責任があつたというふうな説が行われていますが、それについての先生の御意見とお考え方を承りたいと思ひます。

かわる財政投融資資金などがすべて中央に集中している。そして、それら集中した財源、資金、権限をもつて高度成長政策に力を入れていく、このような構造というものを改めるといふことが必要でありまして、そのためにこの税制のあり方あるいは企業に対する税の負担のあり方というものを再検討する、あるいは財政支出の内容を改める。

それから、さらに重要なことは、国と地方の財政関係で、中央集中型の財政ではなくて分権型の財政を実現していくということが重要ではないかと思うわけです。何よりも、福祉といふものは地方自治体が最もよくこの地域の事情を知っているわけでありまして、現に福祉政策の担当者、ほとんどがこれは自治体によって行われているわ

けです。社会保障等の一部ナショナルミニマムを必要とするものは別ですけれども、いわゆる福祉関係につきましては、ほとんどがこれは自治体が実施しておるわけでありまして、自治体がやるのが一番福祉政策にとっては好ましいわけでありますので、この点からも、分権型の財政に改めると

いうことがすなわち福祉型財政への転換ではないかと考えているわけであります。

福祉の拡充、福祉社会の実現というふうなことをただ口先きだけで言ったり、あるいは国家予算の上で一部この伸び率を高くするということだけでは済まないわけでありまして、ここでこれまでの高度成長時代というものから大転換をするということであれば、いま言いましたような税制、それから財政支出の内容、それから国と地方との関係というものをここで大きく改めるべきではないか。そのような基本的な構想といえますか、考えか。その上に立って地方行政の諸制度についても再検討することが必要なのではないか、このように考えているわけであります。

○市川房枝君　まず、山本参考人にお伺いしたいんですが、宮城県の県及び県内の自治体でギャンブルをやっているところがございますか。

それで、やっているところとやっていないところでは、地方財政が今日のように窮迫してきます

と非常な不公平になってきているわけですから、それをどうしようにお考えになつてゐるかという点。

それから二人の先生方には、自治体のギャンブルの収入が終戦後三十年間、地方財源の一つとして今日まで来ておるんですが、今度さらに地方財政法の改正によつて、五十四年度までというものがまた六十年程度までに延長になるわけなんです。これは公営企業金融公庫へその自治体のギャンブル収入の一部を納付する制度でそういう改正が行われようとしておるんですけれども、それをどうしようにお考えになつておられますか。御意見を二人の先生から簡単に伺わせていただきたいと思ひます。

○参考人(山本壮一郎君) 宮城県におきましては、県並びに市町村の段階でギャンブルは行つておりません。ただわれわれといたしましては、そのギャンブルをやつておられます団体は非常に裕福な財源を持つておる。それをもう少し地方全体で公平に使うべきだと、そういう意見を持つております。

○参考人(和田八東君) ギャンブルですが、これは戦後のゆがめられた財政状態のものでいわば臨時的に行われるようになったものだと思いますが、今日ではそのギャンブルに財源を依存するということは非常に好ましくない、ギャンブルは基本的に廃止すべきであるというふうに私は考へてゐるわけです。ただ、現実には廃止した場合に、いろいろと、その実際にギャンブル収入がある自治体にとってはかなり財政収入の減少になることは否定できないわけでありまして、したがつて、ここでこのギャンブルを廃止するかどうかという点だけでなくて、地方財源確保ということとが非常に重要でありますけれども、しかし、とはいつても、このギャンブル収入なしでやつてゐるところもあるわけでありまして、ギャンブル収入に多く依存してそれで事足りてゐる自治体の行政のあり方というものはやはり反省すべきではないか。いずれにしましても、ギャンブル

ルについてはもう少しやっぱり住民と自治体との間で、何といひますか、再検討といひますか、そのあり方というものを考える必要があるのではないかと考へております。

○参考人(遠藤晃君) まず、ギャンブルに依存をせざるを得ない、そしてそれらの廃止がなかなか困難であるという、そのこと自体が今日の非常な地方財政の深刻な困難というのをあらわしてゐるというふうな思ひわけです。したがつて、もうちるん方向としてはギャンブルを廃止をしていくという点でありますけれども、そのことが可能になるような、そうした地方財政制度をどうのようにつくり上げていくのかという、そうした中での問題については解決をしていくべきであるというふうな考へております。そしてその間、まあ現に存続してゐるという現状の中で、大変残念な現象ではありますけれども、その中の公営企業金融公庫への納付金問題でありますけれども、これはある意味では廃止を可能にしていく条件というふうな考へましても、主権をするその自治体の収入分というのを相対的に減らしてゐることは全体の自治体の共通の財源にしていく、そうした方向というものが私は望ましいというふうな考へております。この納付金についてはある意味では逆にさらにこう引き上げていくということもこの廃止への一つの条件になつていくのではないかと、そういうふうな思ひわけです。

○神谷信之助君 和田先生の退席の時間が迫つておりますから、お答えは和田先生の方から先にさせていただきます。結構だと思ひますが、まず、山本参考人にお伺ひしますが、ひとつ地方財政の今日の危機の問題をめぐつて、その原因が人件費が高過ぎるという問題と、それから先ほどもありましたが、福祉の先取りがやられてゐるという、そういう意見が自治省、政府を中心に一昨年来非常に強まつてゐるんですが、しかし、自治体で実際に住民に責任を持つて行政を進めておられる知事さんの立場から言つて、全体として物価は上がるし、しかも新しい行政需要というのがあるし、

したがつて、すぐれた人材を得ようと思へば東京よりも低い待遇ではどうにもならぬといつたいろいろな条件から今日の人件費の状況が生まれてくるし、あるいはいまの不況という中で住民福祉を強化せざるを得ない、そういう状況が生まれてきてゐるのだらうと思ひますが、この辺について非常に御苦勞なさつてゐると思ひますが、この辺のひとと見解をお聞かせいただきたいというのが一点です。

第二点は、超過負担の問題ですが、これの解消のために六団体側の代表や政府機関あるいは学識経験者の代表を含めて三者での調査機関を設けたという、この点は私たちも賛成なんです。ぜひともこれを実現をしたいということで努力をしておるんですが、とりわけその中でもいわゆる国の委託事務、これにも現実には超過負担が起つてゐる。これは調査委員会をつくるのどうのこうののじやなしに、もう即刻解決をしなきゃならぬ問題。そういう点で言ひますと、たとえば、国立の身体障害者の職業訓練校が十一都県にあります。宮城県にもあるわけですから、ひとつこの辺の超過負担の状況あるいは知事さんの側の御希望、こういうこともをお聞かせいただきたいというふうに思つてゐるわけでありまして。

それから、和田参考人の方にお伺ひしたいと思ひますが、先生のお話の中で、アメリカのとつてゐるような素朴なシステム、これなんか参考にしてはどうかという御意見ございました。若干の特徴と、それから日本の交付税制度との違い、あるいはどういふ点を取り入れる必要があるのかというふうな点をできればお聞かせいただきたいというふうに思ひわけです。

それから、遠藤参考人にお伺ひしたいのは、先ほどありましたが、地方債、これが当分の間自治大臣の許可を要するということになつてもうすでに二十九年を経過してゐる。これはもう先ほど知事さんの方からお話がありました。現在の地方団体の実情から言ふならばもっと自由にすべ

きではないかということなんです。したがつて、健全財政を維持するといふ範囲内で、たとえば予算における公債費の比率なり、あるいはそのほかそういった幾つかの歯止め、それから財政上は適債事業が決まつておりますから、これも一定の歯止めがあります。したがつて、そういう状況です。大臣の認可制というものを廃止して、そして都道府県知事の同意を得て発行が町村については都道府県知事の同意を得て発行ができるようにする。少なくとも現在の段階ではその辺まではこの起債の自由といひますが、発行の自由といふものを広げていく必要があるのではないかと。これが実は政府の自治体に対する支配介入の一つのつてこになつてゐることは事実なんです、この辺をひとつ考へる必要があるのではないかと、このように思ひますが、その点についての見解をお聞かせいただきたい、こういうふうに思ひます。

○参考人(和田八東君) アメリカの一般財源分与制度といひますか、ゼネラル・レベニュー・シェアリングにつきましても申し上げたわけですが、けれども、手元に資料を持つてきておりませんので、余り詳しいことは申し上げられませんが、余りともアメリカ合衆国では、連邦政府が地方自治体に対して財政援助をするということは原則的にはないわけでありまして、その点日本の状況とはかなり違つてゐます。しかしながら、やはりアメリカでも都市財政問題あるいは地方財政全体の財源不足ということが著しくなつてきて、そしてこのような財源分与という問題が出てきたというふうな聞いております。その場合、まだこれは一九七二年の創設でありますので、歴史も浅いということもありまして、かなりラフな配分の仕方をとつておりまして、多分主として人口割りで一括交付金的性格の資金を配分してゐると、こういうことだらうと思ひわけです。

日本の場合には、御承知のように、かなり精密な基準財政需要額の算定と、あるいはないしそれに加えて補正係数の採用というふうなことがありまして、それぞれの経費につきまして相当細かい

お述べをいただきたいと存じます。参考人、丸山康雄君。

○参考人(丸山康雄君) ただいま御紹介いただきました全日本自治団体労働組合の中央執行委員長

をやっております丸山でございます。

本委員会において御審議されております地方交付税法等の一部を改正する法律案に關連し、若干意見を申し述べさせていただきますと思ひます。結論から申し上げますと、今回の改正案に私どもの態度は反対であります。

その理由の第一は、申すまでもなく今回の改正案が地方交付税率の引き上げを行っていない点であります。地方交付税法第六條の三、二項には、引き続き財源不足のときは交付税率の変更、つまり引き上げをしるというふう書いてあるはずであります。私は、五十一年度はすでにその時期に來ていてと考えております。といひますのは、地方交付税率の財源不足ということは、景氣後退に伴う税の落ち込みが顯著にあらわれた昨年度あたりからのことのように言われておりますけれども、実はそうではなく、それはそれ以前、相当前からあったことでもあります。相当前からあったのでありますけれども、政府が、いうところの基準財政需要額に算入すべきものを十分算入してこなかったために、財源不足が表面化、顕著化、顕在化しなかっただけでありまして、そういうふうに考えます。これまで政府は、五年に一度の実態調査に基づいて地方財政計画上の公務員定数の規模は正を行ってきたわけでありまして、五十年五十三万八千八百八十人に引き続いて、全く異例なことでありまして、五十一年度七万五千人の規模は正を行ってまいっております。このことは、いままでの後追ひ的な規模は正の不合理性に加えて、長く定数算入が不十分であったことを政府みずから認めて、これを是正する措置を行つたことであると思ひます。もっと端的に、五十年度に精算すべき四十八年度の精算額二千六百九十億円を次年度の四十九年度に繰り上げ、そのことによつて四十九年度の財源不足を糊塗しているというところもあるわけでありまして、法の趣旨に沿つて、早急に交付税率を引き上げるべき時期であると考えております。

その第二番目は、財源不足対策の大部分が交付

税特別会計の借り入れ並びに地方債によつて賄われており、將來の地方財政に大きな負担を残すものであるばかりではなく、地方債の大半が民間資金に依存してあり、その消化に大きな問題を残しているように考えておりますが、その点であります。この点については各所で多くの方々が触れられておりますところですが、自治省自身も問題を感ぜておられるのであります。ここで多くを語ろうとは思ひませんが、私はこの点に關連して一番問題だと思ふことは、従来基準財政需要額に算入されてきた、道路関係を除く公共事業費と高校新増設費の大部分が起債に振りかへられていた点であります。従来も、不況に伴う交付税率の減収に對処して、事業費補正による割り増し算入額の一部または全部を財源補てん特別事業債に振りかへるといったことも行なわれてまいりましたけれども、今回ほど多額の八千億圓にも上る一般財源が特定財源としての地方債に振りかへられたことはありません。ただ単に、金が足りなくなるから金をつけてやればいいという問題ではないと思ひます。

財源の質もまた、地方団体に對して、また地方自治にとつて重要な問題であると考えます。このようなことの繰り返しが、地方交付税制度、この基本的な理念を政府みずから侵すことになることであり、制度そのものの自殺行為であるといふことを考えてみなければならぬと指摘するものであります。

反対理由の第三番目は、公營ギャンブルの納付金の扱いに關連した地方財政法の改正についてであります。もともとギャンブル収入といつたものが地方財政の中で比重を高めることは言うならば不健全なことであるといふ基本的考え方の上に立つて、この改正に反対であります。最近、ギャンブル関係の団体への自治省官僚の天下りとか、あるいはギャンブル資金による財団法人の設立であるとか、それへの天下り、さらにはギャンブル資金による自治行政の調査等々が盛んに行われておるやうであります。このギャンブルを経営する側がこうした官僚との癒着の中でその発展と永続

化を望んでいるわけであるとすれば、日本の行政のあり方の問題として好ましい方向ではないと私は考えるものであります。

その第四番目は、新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に關する法律の一部改正に關連してであります。

この財政上の特別措置が五年間延長されることになっておりますが、新産業都市建設促進法が制定されたのは昭和三十七年、工業整備特別地域整備促進法が制定されたのは昭和三十九年でありまして、これらの促進法について財政援助法が制定されたのは四十年であります。この際、單に財政援助法を延長するというだけではなく、もとの促進法そのものを見直しをしてみる必要があるのではないかと、またそういう時期に來ていて、この促進法が私の考えであります。たとえば新産業都市建設促進法では、その目的として、大都市における人口及び産業の過度の集中を防止し、地域格差の是正、雇用の安定を図るため産業の立地条件や都市施設を整備するといふふうになっております。また、工業地帯整備促進法でも、国土の均衡ある發展を図ることなどがうたわれておりますが、現況を政府の資料などで見てまいりまして、工業生産については、全国に占める新産業都市、工業地帯の割合が高く、それなりの成果は上げておると思ひますが、人口の分散などについては予想したほどの効果は上げていないと思ひます。また、公害に對する苦情件数が増高していることなど、の面にかんがみましますと、新産業都市、工業地帯は全国的に見て特によいわけではありません。都市施設の整備について手元に資料がありませんから、詳細は述べられませんが、十年ほど前にこれら地域の地帯を訪れたときと今日とを比べて見ても、実感として住民が本當に住みよくなつたという感じを持つて出たかといふと、むしろ逆のいろいろ困難な情勢が出てきたといふ方が強いのではないかと、いふふうになつておると思ひます。

こうした点を総合的に考えてまいりますと、新産業都市、工業地帯に財政援助をしたことの意味は一

体何だったのか、改めていま問ひ直すことではないかと思ひます。工業化によるマイナスの効果を国の費用で一般並みに押しとどめてきたということとがせめてもの救いではないかといふふうになつておると思ひます。新産業建設促進法とか、工業地帯整備促進法の趣旨に照らして、この法そのものを見直して、みる時期に來ていてのではないかと私は考えております。

以上が地方交付税法等の一部を改正する法律案に反對する理由であります。さらに、地方行政のあり方の基本に關連し、若干意見を申し述べさせていただきますと思ひます。

その第一は、国と地方との経費の負担区分についてであります。

現行地方財政法は、それが主として地方公共団体の利害に關係ある仕事であつて、国の利害に關係する事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に關係する事務であつて、一部の事務を除いては地方公共団体が経費を負担するたてまつてなつておる。しかしながら、制定当時の地方財政法は、いわゆる国費、地方費の負担区分をもつた事務の執行による利害の帰属するところに従つて、主として地方公共団体の利害に關係のある仕事は全額地方公共団体の負担、反對に、主として国の利害に關係のある仕事は全額国の負担とし、国と地方公共団体相互の利害に關係ある事務については、国と地方公共団体が経費を分担し合うこととなつていたのであります。

このように、経費の負担区分が国と地方との間で明確になつていたのであるが、なぜ現行法のように原則として地方公共団体が経費負担の責任を負う形になつたのか。これは昭和二十四年のシャウプ勧告に基づいてそうなつたものと思ひますが、この勧告は、地方行政事務の国と地方公共団体間の再配分を実施し、地方公共団体に配分された行政事務については地方公共団体が行政の最終責任を負ふることとし、その経費も全額負担することになつておる。そして、その結果必要となる地方公共団体の経費については、地方税及び地方財政

平衡交付金の運用によって充足できるものとし、理屈の上では、地方財政法が企図していた国費、地方費の負担区分制度は不要であるとしたものであると理解しています。

しかしながら、このシャープ勧告の企図していた行政事務再配分の実現は全く見送られた結果となつて、反面、国と地方の経費の負担区分の不明確化だけが残つてしまいました。そこから出てくるところのものは、国と地方を通じての行政責任の不明確な問題ではないかと思ひます。

この行政責任の不在こそ、現在未曾有の地方財政の危機に直面して、国、地方を通じて今日の混乱の原因が多々あるのではないかと、いふふに考へます。どこからどこまで国が責任を持ち、どこからどこまで地方が責任を負うということが不明確であるときに、財源不足などということはその概念さえ確定できないのではないかと、いふふに考へます。平衡交付金制度、地方交付税制度を通じての財源保障機能が不十分であるという一般状況の中で、この財源不足額の算定さえ地方財政計画策定という国のレベルでの作業にゆだねられてゐる。この結果、財源不足額を何とか少なくしようという発想から、やがては人件費削減あるいは福祉切り捨てなどと言ひ、地方公共団体の側には、みずからの責任を不明確にしたままに他動的にこれに従つたり、あるいは反発したりしている状況が間々見られるわけでありますが、この点を基本的な問題としてとらえていく必要があるのではないかと思ひます。

地方財政を蔵出面で合理的なものにしようとするに当たつては、行政事務、財源の再配分を思い切つて断行し、行政責任を明確にすること、あるいは起債も自由化すること、要するに地方自治を尊重し、そこに責任と権限を持たせることが重要ではないかと考へます。

地方公務員の給与を合理的にするという問題と地方財政における人件費の問題は明らかに別の問題でありまふけれども、ここ一年來、きわめて意

図的に政治的にこれを混同させ、地方財政危機に便乗して賃金を何とか切り下げようというような態度が政府に見られるわけでありまふが、これは混乱を深くさせるばかりであり、為政者としてとるべき態度ではないと考へます。

また、健全化計画が住民、自治体労働者に重大なかわりがあるにもかかわらず、完全な秘密のうちで策定され、資料の公表すらない状況で、それに基つて過般千三百一十億の健全化債が許可されたという事情は、各自治体における議会制民主主義、住民自治の立場から、あるいは労働基本権の否定を意味するようなことになりかねない状況であると思ひます。特にこのことが通達によつて行われるということについては、その許可基準が明らかでないという事情も含めて、きわめて不当な問題点であると思ひます。

最後に、今日の地方財政危機の打開に当たつては、単に自治省官僚のみの判断によることなく、まさに財政の危機はいまや地方自治の危機であるという立場から、全自治体関係者、自治体労働者並びに住民の意見を積極的に組み込んで、関係者の参加によつて民主的にその方策を見出すべきではないかというふうに考へます。このことを忘れた場合には、かつて昭和三十年代にとつた中央主導型といひますか、自治体の意見を十分組み入れない状態で、財政危機が構造的に改善されないで今日に至つたという失敗を再び繰り返すことになつてはならないかというふうに私も心配をいたしておりました。

こういう点から、今回の地方財政の危機の問題については重大な決意をもつて関係者の意見を十分組み入れられ、構造的、抜本的に改善をされることを強く切望しておりますことを申し上げまして、非常に難題でございますが、私の意見の開陳を終わらしていただきます。大変どうもありがとうございました。

○委員長(上田稔君) ありがとうございます。これより丸山参考人に対する質疑に入ります。質疑のある方は順次御発言を願ひます。

○小山一平君 それでは、私から二、三の点について丸山さんにお伺ひしたいと思ひますが、丸山さんはいまお触れになりましたように、定数は正が五十年、五十年行われまふ。これは、超過負担の一部としてかなり地方財政に影響を及ぼしてきまふのですが、昨年、それから五十一年度こういう正が行われたことによつて解決が一体できたのか、またどれだけの問題を残しているのか、こういうようなことが調査されておわかりでしたらお答えを願ひたいと思ひます。

それからもう一つ。これは先ほども問題になりました公営ギャンブルの問題でございますが、これは地方自治体に大変な不正を生んでおりまして、長年のこれは論議的となつておりますけれども、公営ギャンブルで相当の財源を確保している自治体がこの廃止なりあるいは公平化なりという改革に強く反対をする、また、同じ自治体の長の仲間でも、自分のところでは公営ギャンブルをやつてないし、こういう不正は改革すべきだという意見はあつても、仲間が強く反対をしていふというふうなことのために、この問題を大きな運動に発展させることができない原因がございまして、そこで、全国の自治体の中では、公営ギャンブルを持つてゐる市町村の職員組合なども含めて、自治体全体として公営ギャンブルの現状を抜本的に改革すべきである、こういうふうな意思統一がされて、自治体の要求といひますか、要望といひますか、そういうものになつてゐるのかどうなのか、そういう点を御尋ねしたいと思ひます。

それから地方財政危機の中で、財政的には自主財源がますます逼迫をして、いろいろな財政の仕組みなどに手を加えられておりますけれども、私はこれはみんなが口で言うように、地方自治を進展させるとか確立するとかということと反対に、中央集権化が非常に進められてゐるのではないかと、地方行政を通じて国のコントロールが強化されてゐるのではないかと、こういうふうには私に考へておりますが、丸山さんのお立場で、この地方財政

危機が深刻化する中でこういう点をどういふふうにお考へになられてゐるかという点を御尋ねしたいと思ひます。

もう一つ最後でございますが、いまも丸山さんからも述べられましたように、自治体労働者が適正な労働条件を確保するということはこれは当然のことです、また理事者も適正な労働条件を保障するということは当然の責任だと思ひます。ただし適正とは何かということについてはこれはいろいろ意見もあるかと思ひますが、この地方財政危機が深刻になる中で、人件費問題が御指摘のように大変大きな問題になりまして、いままで皆さん方が獲得をした条件を取り上げる、あるいは改正をする、こういうようなことがかなり積極的に自治省の指導によつて行われてゐることは御承知のとおりですけれども、私の心配することは、そのことによつて自治体の理事者あるいは職員間、あるいは組合の間で紛争が激化したり、それによつて不信や不満が生まれたりすることによつて住民に対する行政責任が損なわれるあるいは行政効果が損なわれる、こういうようなことがあつてはならない、こういうふうな思ひです。そこでこゝ、二年来、人件費問題を契機にしていろいろな問題が各地で起きていることを聞いておりますが、その紛争などによつていま私が憂慮するやうな問題は現実的にあるのかないのか、あるとしたらどんな形に存在するのかというやうな点をお聞かせいただければありがたいと思ひます。

○参考人(丸山康雄君) いま小山先生から四つの問題、御質問がございました。

第一番目の地方財政計画上の定数修正の問題ですが、これは自治省ともいろいろ交渉してゐるのですが、まだ確たる数字はありません。私も最近非常に臨時職員が事実上ふえてきてゐるのではないかと、そういう状況ですから、私も三千三百の自治体をきりと調べたわけではありまふが、五万以上のやういふ隠れた、まだ計画上未整理の人員が含まれてゐるのではないかと、そういうやうに、正確な数字でもありません、自治省との

交渉で数字を確認したことでありませぬけれども、そういうふうには理解していません。
それから第二番目の公営ギャンブル廃止の問題については、基本的には、私どもは組合の立場でも、本来そういうものを行政の財源に充てるということはよろしくないという基本的な考え方では一致しています。

ただ、現在やっておるものをたとえば来年度から全部やめようかという点については、やはり最近のように地方財政が大変ピンチな事情でありますから、その財源をもつてやられてはいる行政の具体的な保障措置というものが伴わないと、何か理屈が先に立ちまして実際にマッチしないということでありまして、声を大にしてやめる話だけをしていくわけではございませんが、私は基本的に廃止の方向、先ほども申し上げましたように、少なくともこれが結果として何というか増大——私も多摩に住んでおりますけれども、この財源に非常に魅力を感じて、わが市にもぜひ開催権をというふうな状況が心ならずも出てくるという傾向はやはり非常に心配すべきことだと考えておりますし、私も一定の時期に廃止の問題とあわせて、これらの経費財源の裏打ちを明確に国並びに財政計画上の措置をするという見合いで、ぜひ正しい方向といえますか、健全化の方向に解消していただきたいと考えています。

それから三番目の、この自主財源の、あるいは地方財政危機の打開の際に、傾向としては中央統制、財政統制といえますが、そういうものが強化される心配についての御指摘であります。私ども、実はかつて昭和二十九年から三十二、三年ぐらいまで、今日の状況のような経験をしました。しかし、御承知のように、あのときには地方自治とか地方財政の根本に揺れる議論を徹底して国全体が挙げてするというよりは、その後にはまいりました高度成長の中で、何とか財政的な措置が曲がりなりにまあうまくいった、と言うと適切な表現でないかもしれませんが、カバーされてきたということから、本当に掘り下げた議論というのは

なかったのではないかと。その過程ではやはり町村合併も行われましたし、大変な合理化も行われました。私ども労働者の労働組合としては、そのことも反対しましたが、やはり最後に申し上げましたように、今度の場合には構造的な危機だと言われておりますだけにその点について、自治省の知恵のある官僚が考えることは当然でしょうけれども、全国の首長とか自治体とか、それから関係労働者とか職員の意見を十分組み込んだ形で、少なくとも自治省の官僚だけが主導的にこの金の配分あるいは運用の実際に触れても、そういう形で貫かれるという点だけは、事が事だけに、今回の場合には嚴重に改めていただくように私どもは強く申し上げておりますし、昨日も実は機会がありました。自治省の次官には、健全化債の問題に関連しまして、こういう傾向は議会性民主主義の問題にも反することになりかねないということとで折衝しているという経過もあわせてお答え申し上げます。

それから四番目の具体的な問題について、私どももこの高度成長から低成長に変わった環境の中で財政事情が大変だということ、超過負担を初め、やはり基本的に地方の財源を強化するという方向で、私ども労働組合も一定の見解を出して、きのうも自治省の次官と話しましたけれども、共通の主張というのが多いわけでありまして、その中で、いま御指摘がありましたように、賃金問題あるいは特に事実上の定年制の問題等をめぐって紛争ができてきておる例があります。そこで私どもも、昨年出された財政の、私どもはまあ五・一六通達と言っているんですけれども、昨年出た通達に関連しまして、余りひどく紛争が長引いている点については、ぜひ中央段階においても自治省と交渉しながら解決の方策を考えようではないか、そういう提起もしながら実はやっておりますし、紛争が長引いて結果して行政がうまくいかない、住民に迷惑をかけるということは大変申しわけないことでありますから、私どもそういう点は一方で配慮しながら、それだけに、たとえば労働

組合との交渉を十分やらない、地労委から交渉しなさいと勧告されてもほったらかして、市長は逃げて議会はこの条例を決めてしまおう、そういうこととか、最近特に私ども法律の上からも問題があると考えています。福岡県におけるような事実上の定年制。ベースアップがあってもベースアップをしないので、勧奨退職に成らない場合には、この退職手当も年金もずっと低くなっていく。こういうようなことは幾らなんでもちょっと度がひどいんじゃないか、法律に触れるんじゃないかという見解で実はいろいろいま話し合っております。そうして三千三百の自治体、私どもはいま二千七百の組合でありますけれども、この大半九割以上は、多少の困難はあっても労使がとことんまで話し合つて賃金問題を初め決めていく現状であります。今後、私ども十分話し合つてこれらの問題は決めていくということを原則にして進めていきたい、こういうふうな考えでおります。

○小山一平君 その最後のところでもうちょっと突っ込んでお尋ねをしておきたいと思うのですが、いまの丸山さんのお話ですと、長い間職員組合と理事者でいろいろ話し合いをしたり、交渉をしたりして、いろんな条件がつくられてきておると思うのです。そこでそれを覚えていく、あるいはその内容に検討を加えていくというときには、話し合いということをもつと土台に据えるべきだ、それをおろそかにしてけんかみたいな形に入るのは適當でない、こういうふうな私ども考えているわけですが、先日も自治大臣とのことで若干話をしたときに、そうは言っても組合ががんばってさっぱり話に乗らなければいけませんものやむを得ないというふうな、まあちょっと乱暴なような意見もありました。

互いに誠意をもって話し合う、そういう双方の姿勢が私は必要だというふうに思うのです。そこで、自治省のお立場で、全国の各県あるいは市町村の組合などに対して、いまも丸山さんからもお話があったように、十分な話し合いを土台に据えたい、そのことを十分徹底指導をさせていただいて、理事者と組合が対立をして紛争をして不信感を激化をして、そうして住民にいきさかでも迷惑を及ぼすというふうなことを避ける、こういうことは当然だと思ふのです。もう一度このことについて、自治省としてあるいは丸山参考人として、今後取り組んでいく基本的な姿勢なり考え方というものをもう一度お聞かせをいただきたいというふうに思います。お願いします。

○参考人(丸山康雄君) いまお話がありましたように、私ども基本的に、これは現行法のためから言っても、労働条件については職員団体と当局側が十分話し合つてやるというのがたてまえであらうと思ひますし、そのたてまえを守つて私どもも解決に努力をしたいと思つています。特にここ二、三年来、自治省の指導という形で幾つか出される政策方向というものが結果して大変な災いになっていくという事柄については、私ども全国の職員団体の中央の段階としては、自治省の指導、それから具体的な進め方についても、自治大臣初めそのつど要望を申し入れていくつもりなんです。昨日も話をしましたが、今後もうそういう点でやはり自主的に、いまの制度では、各自自治体ごとに職員団体がつくられてそれぞれ市長なり知事なりと交渉を進めていくというたてまえになっていきますし、賃金条件の一般的な基準というのが国家公務員あるいは全国の地方財政計画上からくる一つのスタンダードなラインというものがつくられておりますから、その変更についてはもちろん中央段階でも交渉をやりたいというふうな考えでいますし、今後それを基本にしながら解決に努力をしていきたい、この基本線は貫いてまいりたいと考えています。

○多田省吾君 私は三点ばかりお伺いしたいと思

うのです。

第一点は、最初におっしゃられた、地方交付税は引き上げをすべき時期にきているとおっしゃっておられますけれども、第二交付税の問題等も含めて具体的にもう少し詳しくおっしゃっていただければお願いしたいと思います。

それから第二点は、地方財政を健全化するために、いわゆる中央の、国のコントロールなんかという自主財源を確保するための具体的なお考えでございます。先ほど学者の方も、地方交付税だけでは将来引き上げても足りないであろうというところで、地方の行政需要に応じてはやはりいま国の財源になっております所得税なんかも全部もう地方にやるべきだという御意見も中にはあるわけですね。あるいは補助金なんか、ひもつきじゃなくて自主財源として一括して使えるような方式にしたかどうかという御意見もあるし、あるいは当然これは法人事業税をいわゆる外形課税に改める問題等も含めて、具体的なお考えがあったら伺いたいと思います。

第三点は、いま小山議員からも御質問がありましたけれども、先ほど知事や学者の方々に意見を全部お伺いしたわけですが、政治的、意図的にやはり地方は福祉の先取りをしているとか、あるいは人件費の問題なんかで攻撃しているのは非常に私たち遺憾であり残念なことだと思っておりますが、その点についてお考えがありましたらお願いしたいと思います。

○参考人(丸山康雄君) 多田先生の御質問、三つございましたのでお答え申し上げますが、具体的に、私も現在の三二%を少なくとも四〇%以上に引き上げるべきであると思ひますし、現在措置のされ方は借金、起債という形ですが、事実上一般財源として考えられる財政対策としても四二・三%に達しているのではないかと、そういうように考えています。

それから第二番目の財政配分と言いますが、具体的に税源配分をどうするかという問題については、私もいま先生が御指摘のように、一つには

交付税を引き上げていくということを初め、税源をどこに求めるかという点については、労働組合としてまだ最終的にきちんと決まるところまでいっておりませんけれども、当面は交付税率の引き上げ、起債の問題、それから超過負担の解消の問題等を中心にしながら、財政の確立を図り、さらに特に補助金、これは事実上各省縦割りでありまして、包括的に自治体が運用できるような仕組みに、当面できるものから手をつけて、最終的にはいまの三割自治という、税源が事実上三割しかないという状況を逆くするように、当面は半々ぐらいにもっていくような形で何とか税源の改善を図っていくようにというのが、私どもの、いま具体的な数字は持ち合わせはありませんが、考え方であります。

それから、三番目に御質問のありました、意図的にいろいろな政府側の手段がつけられるという点については、先ほど申し上げましたように、やはり自主的に問題を解決するという立場で自治体の意見なり、関係労働者の意見を十分反映させた改善策、基本的な政策、方向というものをぜひ今回採用していただきたい、こういうことを強くお願いしておきたいと思ひます。

○神谷信之助君 丸山参考人にお尋ねいたしました。自治労の皆さんが、地方自治を住民の手にとりうことで地方自治研究活動を営々と続けてこられ、発展をさせてきておることについて敬意を表したいと思ひます。特に、今日の戦後の地方自治の歴史を見ますと、地方財政の危機の時期に必ず地方自治に対する侵害が繰り返されてきた。地方自治法は国会のあるたびに改悪された法律もないぐらに地方自治の侵害が進んでまいりました。現在地方制度調査会の方でも、そういうなにも含めまして、特に住民意識、住民の地方自治に対する関心が低い、そういう見方から、地方自治の日の設定とか、あるいは地方選挙の半数改選制とかいうようなことなんか議論された。あるいは住民運動と議会との関係をどう調整をするかと

いう点から、住民運動を逆に敵視するという傾向さえ出てきているという状況なんですね。私はこれは非常に地方自治の歴史にとって重大な段階にきているのじゃないかというように思ひます。逆に、確かに住民の地方自治に対する理解なり、関心というものは決してまだまだ高いとは言えない。しかし、いま激化してきているいろいろな矛盾から、各地に住民運動は広がってきているし、それから住民のいろいろな団体からも、自治体に対する予算要求とか、それからリコールなり、あるいは条例制定の要求なり、こういった運動というものは、やっぱり特に最近ずっと強まっておりまう。ですからそういう点から言くと、住民の地方自治に対する認識というのは、従前から比べたら最近急速に強まっており、こういうふうにならわれれば理解をされているのですが、自治労の皆さんが、実際に住民と接して仕事をなさっている、そういう日常の状況からどういうように評価をされておられるのかという点が第一点。

第二点は、先ほどの話で、健全財政計画ですね、それに基づく健全化債の発行、これがきわめて許可基準も不明確、秘密的にやられているという話です。これが自治体の現場、あるいは自治体の労働者の皆さんやあるいは地域住民に対してどういう影響を与えようとしているのか、この辺具体的な実例がもしあればしたらお聞かせをいただきたい、こういうふうに思ひます。あと、丸山参考人のお話しになった多くの点は大体私も一致しておりますので、詳しくお聞きをする必要もないと思ひますが、いま申し上げた二つの点についてお答えいただきたいというように思ひます。

○参考人(丸山康雄君) ただいま御質問がありました第一番目の、最近、住民の地方自治に対する認識といいますが、具体的な行動が非常に高まっているんじゃないかというお話であります。私も、先ほど来申し上げておりますように、全般的には、戦後の地方自治法が憲法に基づいてつくられてから、私も三十年ずっとたどってまいりますと、必ず財政がピンチのときには、具体的

に労働者の数が減らされる、町村は合併させられる、賃金は一定の枠に抑えられる、片方では住民の負担がふえる、こういうパターンが繰り返されてきたのではないかと思ひます。そういう点をひくくめて私どもは今度の場合には、そういう問題について、具体的に私どもも高度成長から低成長に経済の実態が変わっているという認識は、これと無関係に運動はできないと思ひますけれども、その中で、たとえばいま言われておりますように、地方財政の赤字の主因が人件費であるとか、福祉のばらまきであるとかいうことが最近では言われなくなりましたけれども、一昨年から昨年にについては、大変そのことだけが議論になりました。私どももその実態に触れているいろいろな各方面に要請をし続けたわけでありますが、最近の一般的な事情としては、より基本的なところに、たとえば市民の側から見ますと、シビルミニマムという話が随所に出てまいりますが、不況の状況の中でも、最低限住民生活にとって必要なものは地方自治体としてはやってもいいという要望がたてられ、さん出ております。そういう問題から、たとえば保育所の問題でありますとか社会福祉の面についても、具体的な運動なり、行動が出ておりますし、そのことを通じて、具体的に超過負担の実態でありますとか、国と地方の財源配分の問題でありますとか、こういう問題に触れて最近ではたくさん事例が出ておりますし、私どももいまの時期に、残念ながら非常に経済環境は苦しい状況でありますけれども、それだけに基本的な、住民がみずから自治をつくりあげていくというか、そういう観点に立った地方財政危機打開の方法というものを、政府も自治体も住民も、そういう意味では一緒に考えて考えるべき非常に大事な時期であるし、そういう動きが各自自治体、これは革新を中心でありますけれども、保守の場合でもそういう息吹というか、そういうものが私どもの運動の中でも出てきておることはいまもう間違いないと思ひます。その点は強調してお答えしておきたいと思ひます。

する、こういう立場から、交付税会計における借り入れ、地方債の振りかえ、こういった処置をとりましたのは御指摘のとおりでございます。五十年、五十一年とこのような状況でございますし、また今後の事態は、もう少し事態の推移を見なければわかりませんが、恐らく五十二年度に至ってもこういった状況がそう一挙に回復するものではないのではないかと、こういう見通しに立ちますならば、五十二年度からは、やはり地方交付税法に規定をされておりますように、制度の根本的な改正であるとか、あるいは交付税率の問題とか、こういうことを根本的に検討する年度に差し加かるのである、このように私も考えておるわけでございします。

しかし、この場合にも、交付税法もそうでございしますが、単純に交付税率のみで云々ということではもちろんないわけでございまして、国、地方を通じます行政制度、財政制度全般とのかみ合わせにおいてこういったことは考えるべきであらうと思っております。

具体的に申しますならば、今後の経済状況の変動がどうなつてまいりますか、これによりましてもずいぶん違つてまいりますし、また税制そのものが、ただいまの税源の絶体量といたしましては、国、地方を通じましての国民租税負担として必ずしも諸外国に比してそう多いとは考えられないのでありますが、これをどう考えていくのか、その税制の改正及び税源の配分、それから歳出面におきましては国と地方との行政事務の配分の問題、さらにはそういった事務の配分に伴つて負担区分をどう持つていくのか、ただいま補助金等の見直しについても御指摘がございましたが、そういう問題もございします。そういう措置も通じまして、地方に与えられます事務をこなすための所要の財源を確保するために交付税率にどの程度を求めていくのか、こういったことをかみ合わせで考えるべきだろつと思つております。

そういった場合に、その絶体的な絶対量としての税負担のあり方等につきましてもいろいろ御議論

論があるかと思ひますし、場合によりましては、そういった税負担の求め方についても、一挙に解決することがむずかしいれば暫定的な動き方等もあるかもしれません。そういった場合に税負担と公債とのかみ合わせがどうなつてくるのか、こういった事態にも応じまして対応策を考えなければならぬと思つてございします。

最後に御指摘がございました、ただいまの税源配分が国、地方の配分で七対三になつておる。實際上の事務の配分に基づきます使用経費は三対七であるわけでございしますが、税源配分は七対三であります。ただし、これに交付税をかみ合わせました場合には五対五という一応一般財源の配分に相なりまして、残りの二割程度が補助金そのほかの国庫負担制度を通じて賄われておるのが常態でございしますが、こういった比率の問題はともあれ、国、地方を通じての財源の絶対量が足りなくなつてきておる。これに対してどう対応していくかということもあわせ考え、この間の財源配分のあり方等についても検討しなければならぬと思つておるわけであります。

以上申し上げましたように、非常に多岐にわたる問題、しかもそのかみ合わせ、こういうことが問題にならうかと思ひますので、それぞれの因子につきましまして、たとえば今後六月以降等に開催をされます地方制度調査会等の場におきまして十分材料も提供申し上げ、御討論もいただき、あるべき方向について御示唆をいただき、そういった検討を進めたい、大要のようによつておる次第でございします。

○井上吉夫君　いまの段階で、局長答弁としてはその程度以上のことを述べていただくのも無理かと思ひますけれども、せっかくきょうは午前中に参考人意見でも出ましたので、現在の、率の数値は別にして、対象を国税三税の三三%として置いている、それを国税三税だけのリンクというのはどうもおかしいじゃないかという意味の主張がありました。そのことについては具体的にいまあな

たはどう判断しておられるかということ、いまの御説明で、単に率のいじり方だけでなく、行政事務の再配分であるとか、あるいは補助事業の見直しであるとか、そういうものを全体的に十分精査して、そういう絡みも加えて検討していきたいという御説明だつたと思ひます。私はぜひそういうぐあいにやつていただくことを望みたい。

ただ単純に率を動かすことによつて事を始末しますと、いま行政に求められている国、地方を通じての最も効率的な、そして住民が一番望む形にどうやつていくかということ、私は交付税のいじり方だけで決して解決になるものじゃない。むしろそれ以前の、一体どういうぐあいに行政事務を配分し、どういうぐあいにこたえていくかという国と地方とのいろいろなつながりというもののメスを入れなければ根本解決にならないと思つてあります。

そのことは局長の答弁の中にも含まれていたと思ひますので、ぜひとも全般的な各面から角度からの検討を前提として、今年度内にぜひその交付税制度というものをもう一回見直ししてみる、率の上昇も含めてやるというような対応をぜひとも要請をしたいと思つてございしますが、この後段のことについては、ひとつ政務次官から、自治省全体の取り組みの決意のほどとして伺ひをした。前段の三税へのリンクの適否については、ひとつ局長からお願ひをしたいと思ひます。

○政府委員(宮藤義典君)　平衡交付金制度から交付税制度に変わりましたときに、交付税の総額を求めます場合に国税の三税が対象税目としてリンクをされたのは御案内のとおりでございます。この場合の考え方は、国税の中の一審大きな要素を占めております三税、しかもこれは所得税、法人税及び酒税でございしますので、景気変動との対照等において非常に敏感なもの、そうでないもの、中間的なもの、こういったような要素も含めて、国税の大部分という意味で三税が取り上げられたのであるとわれわれは理解をいたしております。

その後、国の財政運営が一時変わった事態がございまして、国債を含む財政運営という事態になりましたときに、ただいま御指摘がございましたように、国税三税だけのリンクでなしに、国債もこの対象として考えて交付税率を考えたらどうかという議論が出たこともございします。一時、地方制度調査会等においてもこの議論が取り上げられまして、提案がなされたことがあるわけでございします。

しかし、そういった考え方もまさしく一つの方向を示すものとして貴重な考え方であると存するのではありませんが、その後の財政運営の状況ないしは国債発行の状況等から見まして、非常に国債が増加をいたします場合には交付税の額がそれにリンクをするという、増額をするというケースもございしますが、逆のケースもあり得るわけであります。単純にそれのみに従う場合には、国が国債政策をどうとるかということだけに地方の交付税の総額がリンクされやすい、こういう批判も出てまいつておるわけであります。このところはやはり慎重に検討を要する問題であらうと思ひます。要するに、リンク対象が非常に多くなつてまいりますれば、率は、小さなものにリンクをいたしますより率としては当然下がってくるということになりましようから、そういったかみ合わせ、率のあり方、これについてはやはり基本的な検討が要する問題ではなからうかと思つておるわけであります。いま直ちに国債にもリンクをするという交付税制度に改める方がベターであるとは、私ただいまは考えておりません。

○政府委員(奥田敬和君)　井上先生御指摘のとおり、ことし、五十一年と引き続いての大変な税収の落ち込み、こういった国も地方も通じての財政の危機をとりえて、大変経済的には不況という深刻な問題にぶつかつておるわけでございしますけれども、私はある意味において、まさにいま御指摘になつたような地方財政見直しのやはり一つの転機でもあり、チャンスではなからうかと思ひます。したがつて、いま御指摘のとおり、地方財政の安定的な方向をどう模索して見直

すかという大きな課題にぶつかるわけでございませうけれども、交付税率のアップの問題、国と地方との財政負担区分を明確にしなければいけない問題、引き続き超過負担解消等々の問題、こういった問題を踏まえて、あらゆる多角的な角度から地方財政のあり方というものを根本的に検討しなければならぬというぐあいに認識をいたしております。ただ、これはこういって財源措置をいかに確保するかというのを第一課題に取り組んだためにももろの御批判もあるわけでございませうけれども、そういった点、前向きに善処をする方向の中で努力する大変な時期だというぐあいに認識をいたしております。

○井上吉夫君 ぜひひとつ、ことは根本的ないま申し上げましたような見直しの年として、積極的な取り組みを心から期待をいたしておきたいと思ひます。

次に、地方債の関係についてお伺いしたいのですが、五十一年度の地方債は四兆八千億余りの発行をやっているわけならば、なぬということでございます。前年に比べて七〇%近い地方債の伸びというものがなければなりがつかぬという状況にあります。その中では、財源不足対策債の一兆二千五百億、景気浮揚対策としての臨時市町村道整備事業の二千億という、そういうものが対前年七〇%の伸びという主要な要因だと思ひうけでございませうけれども、五十一年度の補正で一兆を超える減収補てん債を発行するという事になりましたし、また、今年の発行まで加えますという相当な地方債の残高になっている。この償還というのとは大変なことだというぐあいに考えるわけですが、昭和五十一年度末の現債高は大体どのぐらいいなっております、それから五十一年度末では、それに加わるわけですが、どの程度になるかという数字をひとつお示しをいただきたい。

なお、五十一年度の下期に至ってのいわゆる追加地方債でございまして、民間資金や縁故債での消化ということがかなり各地方も苦慮したと思ひうなすけれども、これにまた今年度はさらに累

加するわけですから、これまた前年よりもはるかに厄介な年を迎えると思ひますけれども、とりあえず五十一年度分についての消化の状況というのはどういうぐあいになっているか、あるいは消化できないでやりくりしている団体は全国にないかどうか、その辺の事情を御説明願ひたいと思ひます。

○政府委員(宮藤義君) ただいま御指摘のように、最近地方債が非常に増加をいたしております。四十九年度末の普通会計の地方債現債額は約八兆五千億程度であったのでございませうが、ただいま御質問の五十一年度末では、まだ決算は出ておりませんが、推計で考えますと十一兆を少し超すのではなからうか、普通会計で。そのくらいではなからうかと考えております。御指摘のようにかなりの増加でございませう。ただ、こういった額の償還財源等につきましては、今後の問題に相なりませうが、将来の地方財政計画等で適正な、これを歳出に見込みまして適正な財源措置をしていくというところをもって切り抜けてまいりたいと思ひております。

それから第二に消化問題でございませうが、御指摘のように、五十一年度は年度末近くになりまして大幅な税の落ち込みに伴います減収補てん債を発行いたしましたこと等によりまして、かなりの地方債の増加、特に銀行、縁故等の民間資金の活用地方債がふえたわけでございませうが、この消化につきましては私ども非常に気にしておったのでございませう。ただいまの状況では、はつきり申し上げまして全部消化が可能だという連絡を受けておりまして、消化できないので何とかしてくれという旨の通知には接しておりません。

なお、このことに関連をいたしまして、さらに五十一年度には二兆三千億を超えようとする縁故資金の発行等もございませうので、この消化につきましましてはなお一層の努力が要すると思ひますが、これもまたマクロ的には消化が可能だというように考えておりますし、もし地域別にミクロの状態において消化がむずかしいという事態が生じまし

た場合には、先生御案内のように大蔵省とも覚書を取り交わしておる次第であります。そういう手段を通じて何とでも完全な消化に尽くしたい。特に消化の非常にむずかしい弱小市町村等にはできるだけ政府資金を充当していくようにしてしのいでまいりたい、このように考えております。

○井上吉夫君 まあ五十一年度はどうやらしのぐとができて消化ができた、消化できないで困った団体はなかったということで、その限りにおいてはまずまず息がつけたと思ひますけれども、五十一年度につきますとさらにそれが加わるわけですから、非常に厄介な状況になるであろうことは想像にかたくな。また国債の発行も七兆二千億余りでございますから、それこそ日本国じゅうにありまます余裕の金というものは限度があるわけですから、国債の発行の増高ということは地方債の消化にも当然に悪い意味の影響を受けるということとは、これまた想像にかたくなと思ひます。

そこで、マクロ的に見ればまあ何とかやっているとやっぱり問題がないわけではなからう、それについては大蔵省も一緒になって協力するという約束をしているということでございますけれども、このことにつきましましてはぜひとも地方団体も心配をいたしまして、これまた午前中の参考人の陳述の中にもあったわけでございませうけれども、地方団体金融公庫とでもいうか、そういう機関をつくって、そうしてできるだけミクロ的な意味においても問題がないようにやってもらいたいという強い希望があります。また、自治省においてもこのことについてぜひとも検討をされた、五十一年度予算編成の前段階において大蔵省ともいろいろこのことについて協議されたやに伺うわけでございませうけれども、そこで、地方団体金融公庫という仮称の機関をつくらうとする、その公庫の内容についてどういふような内容として考えてこられたか、お伺いをしたいと思います。

さらに、このことについて、これが成立に至ら

なかつたという、反対理由とでも申し上げませうか、そういう論拠は大体どういふところだったか、そのこともあわせてお伺いをしたい、こういうぐあいに思ひます。

○政府委員(宮藤義君) 民間資金によりまます地方債の発行を円滑化いたしますための地方団体金融公庫的な発想の内容でございませうが、御案内のように、地方団体が民間資金を確保して地方債を発行するという場合におきまして、非常に金融事情、金融機関の状況等に恵まれておるか、あるいは財政力がある、こういう面でも民間資金の確保をしやすい地方公共団体もありまますとともに、田舎の方におきましては、民間資金を確保しようとしても、そういった点で、地方団体が地方債を民間資金によって確保する場合に、そのような確保のむずかしい団体が何らかの共同発行という形で民間資金を確保するならば、より確保がしやすいではないかというのが発想の根源でございませう。

それには、ただいま地方団体に融資をいたしておりますそのような政府機関といたしましては地方公営企業金融公庫が御承知のようにございまして、これは公営企業金融公庫を発行いたしました民間資金を確保し、その資金を地方公共団体の公営企業に貸し付けておる、こういう業務を営んでおるわけでありますが、そのような公営企業の業務をもう一つ換骨奪胎をして拡大をいたしまして、一般会計における民間資金需要に対しまして、そこから一括公庫債を発行して資金を確保して融資をする、こういう体制をとれば民間資金確保が容易になるのではないかと内容でございませう。そのような内容をもちまして、私も去年大蔵省とも折衝をいたしたのでございませう。

これが実現に至りませうでし理由は、まあいろいろの問題のすみ合せでございませうが、まず第一には、ともあれ五十一年度の問題としては、予定をされておる民間資金が確実に確保されるというところであれば一応の目的は達成をいたすわけでありまますから、そういった点をまあやるだけや

ってみようではないか、というところと語弊があるかもしれないが、そういう状況を見て考えたかどうかといったような議論、ないしは、民間資金を確保するためにそのような組織を設けても、資金全体の量が増加をするというわけでもないわけであるから、やはりその民間資金確保の方法や状況との関連でもう少し慎重に検討してみたいといったようなこと、それから第三点には、そういった共同発行機関だけでなく、他にあるような民間資金確保の方策がないかどうか、これもあわせて検討する必要があるのではないかと、こういったような事柄が議論になりました。このようにして、簡単に申し上げますと、そのような議論がたまたま出まして結論を得なかった、なお今後の問題として各種の問題等をあわせて慎重に検討を進めてみよう、こういうことで一応合意に達しまして、これは実現を見なかった次第でございます。

○井上吉夫君 先ほど第一段の説明の中で、マクロ的に見ると何とかなるのじゃないか、ただ問題は、ところによって、いわゆるミクロ的に見ると問題が発生する団体等が出てくるであろうというように意味の答弁がありました。そういうぐあいには全体を把握いたしますと、一番問題になるのはミクロ的に見てどうにもならぬところをどう救済するかという、これを共同の金融、地方公共団体のための金融公庫をつくってやってしのぐじゃないかというのが発想の私は一番基本だと思う。

というところになりますと、これは資金の絶対量というのか、国内資金の絶対量は変わるわけじゃないのだからということも理由にならない。そのことはもう当然明らかでありまして、その前提を踏まえながらも、ミクロ的に問題が発生することをどう救済していくかということに私は一つの大きなねらいがある。もちろんそのほかに、政府資金をうんとこの方に投入したり対象を広げたりといういろいろありましようけれども、このことについては政府資金自体が非常に窮乏な状態にありますから、にわかにはこのことによって直ちに救われ

るところという財政状態にはない。一番基本はそういうところにある。さっき言ったように、ミクロ的な問題の解消というところにある。私はそのほかに、強いて言うならば、恐らく大蔵あたりが言うであろうことは、地方縁故債である、その地方地方が非常に深く結びついているから、その方が、共同機関として全国ベースの共同の金融公庫をつくるよりももっと縁故を頼りにして集めやすいんじゃないか、せいぜいそのくらいのが理由として肯定できることではないかと思ふんです、これは私の判断でございますけれども。

したがって、せっかく一つの発案をし、単に試し弾を撃つたみたいなのじゃないと私は思う。自治省自体も、現状を十分踏まえながら、できるだけ問題をなくしようという考えの中で一つの案を練られたと思うし、このことを地方公共団体も強く望んでおられるわけですから、とりあえずことし何とかなして地方財源を何らかの形で充足してやるということに、いわゆる緊急避難的なという用語がしばしば使われますけれども、そういうことに忙殺されたと思ひますが、ぜひこれはこのままではしつぱを巻くということに、ひとつ地方団体の財政運営の苦しい実情に幾らかでもこたえる手段の一つとしてさらに積極的に詰めてもらいたいと思ふんですが、そのことについての御見解を承りたいと思ひます。

○政府委員(宮藤義典君) 全く私といたしましては御指摘のとおりの方で考えるわけでございまして、御指摘一々ごもつともだと思つておるわけでありまして。そのようなことにつきましても十分昨年いろいろ議論をいたしたのでございしますが、先ほど申し上げましたようないろいろなかみ合わせで最終結論に至らなかったというのが現状でございまして、今後とも、地方債の資金確保という面から最も有効重大な手段の一つとして積極的にこれを推進してまいりたい、このように考えております。

初申し上げましたまず交付税率の問題、そのほかいま地方債の消化なりあるいはその返済等について関連して申し上げましたが、もう一つ、もうきわめてしばしば言われますのが、いわゆる超過負担解消の問題でございます。

自治大臣も、できるだけ超過負担の解消ということについてはさらに将来とも積極的に取り組んでいきたいという姿勢がかねがね示しておられるところでございますが、常時言われますのが、単価差だけでなく、数量差なり対象差も含めてぜひこの完全な解消をしてほしいというのがもう絶えず議論をされるところであります。地方団体の前年度の超過負担額六千三百億という話もありますが、恐らくこの内容は数量差、対象差、そういうものもあるいはかなりな数字として入っているのじゃないかというぐあいに思ひますけれども、依然として単価差の面についても私は完全に消えておるのではないという判断をいたします。したがって、このことについては、全体として言うならば、いままでも議論をされましたように、これはもう地方団体も一緒になって、一体どういう部門のどれだけのいわゆる超過負担だという、そのことの両者の合意というものが一番必要だということ論を待ちません。このことについては十分御配慮を将来にわたると思ひますけれども、本日はきわめて端的な面で、一体五十年間において、あるいは五十年間において、具体的に超過負担解消についてどういう措置が講じられ、あるいは講じられようとしているか、その内容についてお伺いをしたいと思います。

なお、従来解消の努力をされます過程の中では、幾つかの部門を、一番激しいと思われる施設なり運営費等について、あるいは警察施設だとか、その他幾つかの対象事業を拾い上げて調査をやつてこられて、それを根拠として解消措置がとられてきたと思ふんですが、五十年間につきましても、解消のための対象事業の実態調査というものをどういう種類においてやつていこうと考へておられるか、五十年間構想も含めてひとつ御

説明願いたいと思ひます。

○政府委員(宮藤義典君) ただいま御指摘をいただきましたように、超過負担の解消問題は、現在の地方財政における非常に大きな問題の一つであると私も認識をいたしております。御指摘のように、通常超過負担と言われておりますものの中には単価差、対象差、数量差等の問題がございまして、まあ理屈っぽく申しますならば、厳格な意味での超過負担というのはいわゆる単価差の中にあるわけでございますが、対象差、数量差等はいわゆる補助政策のあり方の問題として議論すべき問題であらうとは存じておりますが、とはいいまでも、対象差、数量差、この問題についても時代の進展とともに改まるべきものは改めていくべきものだ、このように私も認識をしておる次第でございます。

いままでも超過負担解消をやつてまいりましたものは、主として単価差につきまして、御案内のように数年次にわたつて実施をしてまいりました。五十年間において実施をいたしましたものは、五十年間に統計調査事務等、保健所とか警察施設整備費とか、こういったものを五十年間調査をいたしましたとともに、四十九年度に実態調査をいたしました各種の運営費関係、こういったものにつきましてもあわせて超過負担の解消を図つたわけでございます。そういうものを合計をいたしますと、事業費ベースにして、四十九年度実態調査分の運営費まで含めると、八百八十億見当のものがそのときの事態に比べれば改善をされたということに相なるうかと思つておりますが、なお知事会の方は、四十九年度末現在の状況で六千三百億程度の超過負担がある、このような調査をなさつて御発表になつていらつしやいますことは御指摘のとおりでございます。今後のあり方でございますが、従前のような意味での超過負担の解消及びこれの発生を防止するという措置をとりますことは当然でございますが、せっかく五団体等においてもお調べの状況のものがございしますので、こういった内容につきま

して全般的にもう一度見直しも行いまして、十分
ひびきをおこさせて相識もしながら、今後この解
消対策に向かつて努力をしまいたい、このよう
に考えております。

井上吉夫君 いま御説明いただきましたように、
警察であるとか統計調査であるとか保健所とか、
そういう面につきまして、あるいは施設あるいは
運営費についての解消措置が講じられてまいって
おります。ただ、絶えず言われますのは、全部こ
れは後追いだという批判がぬぐえません。これは
前もってなりその時点におけるずばりの解消とい
うのが非常に容易でないということはおわかりま
す。しかしながら、できるだけこれを速やかに解
消するための具体的手段というものをさらに積極
的に展開をしていただきたいと思ひます。

かねて言われますように、数量差なり対象差と
いうのは本来自治省限りではできないので、補助
制度、補助政策との関連であるので、もちろんこ
のことに目をつぶるわけではないけれども、
自治省自体の固有の仕事としては単価差につ
いてであるというぐあいには言われております。し
かし私は、この数量差なり対象差というもののつ
いて、やっぱり地方団体の実態というものがど
ういうぐあいに展開されているかというものを踏
まえて物々考えるならば、それぞれの関係省庁等
に對しても、積極的にひとつ自治省としては
それらの問題が解消する方向にさらに努力を願
いたいと思ふんですが、単価差については少なく
も胸を張って解消するんだという姿勢を示して
おられるわけですから、これをまた後追いだとい
う指摘のないように、ひとつ一段の御努力を願
ひたいと思ふのです。

ここで、いま申し上げましたことにも若干絡ん
でまいりますけれども、地方で非常に困っており
ます事業の一つに国民健康保険事業があります。
これは御承知のとおり老人医療の無料化の問題で
あるとか、高額医療費の公費負担であるとか、そ
ういう福祉政策の中におきます医療行政におきま
す濃密な展開というふうなものの必要からいたし

まして、当然これは持続すると同時に、また、さ
らにより落ちこぼれないようなことをやってい
かなければならぬと思ふんですが、問題は、国保
関係につきまして地方団体がいかに苦慮している
かという実態は十分御承知のはずであります。し
たがって、この実情を踏まえて、一体厚生省とし
ては従来どういう取り組みをしてこられたか、同
時にこれからどういうぐあいに取り組んでいこう
とされるか、本年度の対策も含めてひとつ御説明
をお願いしたいと思います。

○説明員(館山不二夫君) 国民健康保険は、先生
も御指摘のように低所得者をたくさん抱えている
ということ、あるいは老人医療費の制度が充足し
て医療費が急増した、高額療養費制度がそれにさ
らに追い打ちをかけるように発足をしたというこ
とによりまして、現在非常に厳しい局面を迎えて
いるところでございます。こうした事態に對処い
たしますために、国としては法定の四〇%の療養
給付費補助金、さらに五%の調査交付金に加えま
して、五十一年度におきましては市町村に對しま
して八百三億円の臨時の財政措置を講じたところ
でございます。したがって、国保全体に對する
助成費総額は、おおむね国保総医療費の五割に
近い額に現在なっております。他の医療保険に
は例を見ない高率のものになっていて、ところで
ございます。今後とも、当面はこの臨時の財政措置
というものを拡充してまいりたい、かように考え
ております。

なお、国保につきましては、医療費の改定とい
う問題がございまして、毎年毎年医療費が上がっ
ていくのではないだろうかという心配があるわけ
でございますが、五十一年度におきましては、四
月一日の医療費改定に對処いたしますために、八
百三億円の臨時の財政措置の中には百二十億円の
特別療養給付費補助金というものを設けて對処し
てあるわけでございます。今後とも医療費の改
定があつた場合には、この種の措置を講じてまい
りたい、かように考えております。

り基本的には国保は構造的に問題があると、か
うに私も考へておられるわけでございます。この
構造的に問題があるということにつきましては、
老人医療費の問題でわれわれとしてもはつきり現
在認識しているところでございます。もう一つ、こ
ういふところから高齢化社会に對処した整合性のある
医療保険制度をつくり上げるために、現在厚生大
臣の私的諮問機関といたしまして老人保健医療問
題懇談会を発足させて、現在、これからの医療保
険制度、国民健康保険制度はいかにあるべきかと
いうことの御検討をお願いしているところでござ
います。私どもも早急に結論を出したいと、か
ように考えているところでございます。

○井上吉夫君 いま課長の説明を聞きますと、こ
れ八百三億の臨時財政調整交付金をふやしてと
りあえず対応した、他の保険に比べると、従来四
〇%の補てんをめぐらして見ているのをさらに上積
みしたという説明でございました。これは、こと
し八百三億對前年増加したというのではなくて、
去年の総額はたしか六百五十億、臨時財政調整交
付金が五百五十五億から六百八十三億、特別療養
給付費補助が九十五億から百二十億ということ
でありますから、ことし對前年伸びた金額は百五十
三億というぐあいに私は見ているわけですが、内
容はそのとおりであるかどうかということの説明
をお願いしたいと思います。

それから、御答弁の中にありましたように、国
民健康保険の加入者というのはきわめて所得の低
い層が、きわめてどうか、比較的多い。さら
に、もう勤めをやめて主たる収入がなくて、そし
て医療は比較的多く受けるお年寄りというぐあ
いに考えますと、率におきましておおよそ半分近く
どうを見ているということをもつてしても、なお
かつ地方財政というものがもう大変のことにな
り、かなりな負担増をしない限りどうにもなら
ぬという事態に私はあると思ふんです。

うかという意見も非常に強く出ておられると考へま
す。もちろんそのほかに、他の保険と——この一
番所得階層が負担能力が少ない者によって構成さ
れているということに非常に大きな問題があるの
で、むしろ全体として、現在所得水準のかなり高
い負担能力を持つていて、現在全部一括して保険制
度全体を統合していくというか、そういう仕組み
の改変を含めてやらなければならぬにあらぬじや
ないかという見方もあるわけなんです。で、とりあ
えず、たとえば老人医療等に對処する手段として
は、さつき前段で申し上げましたような老人保険
の分離独立制度というののも一つの手段として考
へられると思ふんですが、いま検討を進められてお
りますのはそういう手段もあわせ考へておられる
のか、むしろこの際に分離独立という発想は一応
置いて、もう全体がらみとして根本的に保険制度
というものを直していく、そういう方向で検討
を進められつつあるのか、その辺のことを伺ひ
をしたいと思います。

○説明員(館山不二夫君) 御指摘の第一点の数字
の点につきましては、先生のおっしゃるとおりで
ございます。

それから第二点の老人医療分離論についてどう
考へているのか、またそれは全体の医療保険制度
の改革の問題と絡んでどう対応するのかというこ
とにつきましては、先ほど申し上げましたよう
に、現在老人保健医療問題懇談会では、当然この
老人医療制度分離論という声があるということ
を踏まえての議論がなされるというのを私たちは
期待しているわけでございます。医療保険の抜本
改正の問題につきましては非常に古くて新しい問
題でございますが、一応いまのところは、私ども
としては国保が現在抱えております老人医療の圧
力、これについて何とかこれを解決しなければなら
ないという形で検討を先に進めたいと、かよ
うに考えているわけでございます。

○井上吉夫君 私もちろめと言へば、医療保険
全体を全体的に変えていくという、根本的な制度
の改変ということの方が本質だというぐあいに考

えます。ただ、そのために——もうずいぶん早くから、あるいは老人医療の無料化の問題なりが出てくる時点から当然に予想されたことだと思ふ。そういうぐあいに考えますという、だんだんだんだん年数はたつていく、どうにもならぬという状態になつてなおかつ手が打たれないという年月の問題が出てまいります。したがって、望むらくは根本的な制度全体の見直しを要請したいわけでありませうけれども、それがかなりな年限を要するようであれば、私は分離論というものも考えざるを得ないというぐあいに思ふわけです。いずれにいたしましても、厚生省全体としてこの問題は非常に大きな課題の一つとして、さらに積極的に取り組んでいただいて、できるだけ早く答えを出すように御努力いただきたいというぐあいに要請を申し上げておきたいと思ひます。

それからもう一つ厚生省に關連をしておりますけれども、生活環境の整備の面から言ひまして、尿処理施設であるとか、ごみの処理施設というような施設の要請というものは非常に高まつてきております。これは御承知のとおり、いま尿処理施設については国庫補助三分の一であるし、ごみ処理施設については四分の一の国庫補助だといふぐあいに承知をしております。これほど地方にとつて生活環境の施設としての需要といひますか、必要性が高まつていくという事業について、三分の一ないし四分の一程度の補助率では、いまの地方財政の内容からして、あるいは他の各種の補助事業との比較均衡からして、当然もう少し上げてほしいという要請があると同時に、私は比較論から見た場合に、多少の手直しをしていくということが必要だと思ふんです。このことについて担当局としてはどういふぐあいに判断をしておられるか、お伺いしたいと思います。

○説明員(山村勝美君) ただいま御指摘の尿尿及びごみ処理施設に対する国庫補助でございますが、ただいま先生御指摘のとおり、現在尿尿については三分の一、ごみについては四分の一、ただし公害防止計画地域については二分の一というよ

うな形で補助を出しておるわけでございますが、現在市町村の補助率引き上げについての強い要望もあるということは承知いたしております。

現在これら施設の補助方針は実は単価方式というやうな形をとつておりまして、つまり機能的にほぼ同じである、同じものを同じように処理をする、焼却なら焼却という処理をするというふうな、機能的にほぼ同じであるという観点からそういった単価方式をとつてきたわけでございますが、現在のところ物価、人件費の高騰あるいは公害規制の強化等に対応いたしまして、年々改善を行つてきたわけでございますが、五十年現在で見ましても、実際に必要な単価が予算単価を上回つておるといふやうな実情でございます。したがって、五十一年度におきましても、先ほど御指摘のやうに非常に設置要請は強いのでございませうが、事業量を相当程度削減いたしまして予算単価の引き上げをするというやうな形で予算を要求をいたしたわけでございまして、たとえばごみ処理につきましても、単価を一・四倍、尿尿処理につきましても一・三倍というふうな改善を行うことによりまして、市町村の負担をできるだけ軽減したいといふやうに努めたところでございませう。

今後どのように対処していくかということでございますが、元来廃棄物処理は市町村の固有事務で、奨励的な補助であるというやうな性格もございませうし、国の財政事情等から非常にむづかしい面もございませうが、先生御指摘のやうな点につきましても十分問題意識を持つておりますので、御趣旨を体しまして今後とも改善について努力してまいりたいといふやうに考えております。

○井上吉夫君 単価の面の乖離を解消することにとりあえずこれは努めたということでございますが、超過負担が問題にされる時期ですから、当然に単価差の隔たりというものは第一義的に解消することは当然でありますけれども、先ほど来申し上げておりますやうに、いま生活環境施設としてずいぶん要請も高まつていくと同時に、先ほど申し上げましたやうに、幾つかの補助事業と

の比較均衡から見た場合に、三分の一、四分の一というのは私は決して高い補助率じゃない、むしろ低きに失するといふ感じがいたします。

ともすれば、もろもろの補助率等については省内でだけ物事を考えたり、省内における他の面と考へ合わせたり、あるいは局内で考えたりということとが私は起こりがちだと思ふ。そういう面については、地方財政の実態と同時に、地方行政の行政需要のいかに多いかということの実態というのは、自治省はあるいは全体の比較の面にかえて実態把握ができる立場にあるかとも思ひます。これはぜひそういう観点からいきまして、自治省とも十分、全体がらみの、厚生省所管の補助事業というものについても一体地方の需要なり希望なり、そうしてそれが他の事業との比較均衡において適正な補助率がどうかということあたりも協議をされながら、少なくともいま申し上げました尿尿処理施設なりごみ処理施設なりについての補助率アップについては御答弁をいただきましたので、来年度はぜひこれがかさ上げができるやうに積極的な取り組みをお願いを申し上げておきたいと思ひます。あなたの方は結構です。

次に、国庫補助負担制度の改善合理化についてお伺いしたいと思ふのですが、これは取り上げれば非常に多岐にわたる角度があると思ひますけれども、きわめて具体的な観点からお伺いしたいと思ふのですが、大体もう補助目的を達成したやうな補助事業というのは整理をして、最も有効な面に切りかえていくというのが当然のことだと思ふのですが、そういう中で、とりわけ俗に零細補助金と言われているものについては、その補助申請の手続であるとか、あるいはそれを関係の対象になる町村なりあるいは対象者に交付する、それらの手続の繁雑さ等も含めて考えてみますと、いうと、労働多くて功少なしとでも申し上げますか、そういう実態にあると思ひます。したがって、この零細補助金の廃止ということについてはしばしば議論をされるところですけれども、五十年

度あたりにおいてどういふ程度にこの廃止の実

際の仕事というものをやられたのか、あるいは五十一年度について、どういふやうな面についてメスを入れようとしておられるのか。

さらに關連をいたしまして、補助事業のいわゆるメニュー化、地方の実態に合ったやうな形で選別ができる。余りにも厳しい枠を示して、そして一々本省と協議しなければ、地元の実態から見てもこの方がずっと効率が上がるということまでチェックされる、そういうやうなことの事務手間も含めて考えてみますと、非常に厳しい枠のためにかえつて効率化を阻害するといふ面が数多くあらわれていると思ひます。しばしば議論されますやうに、このことはまた地方自治権とも申し上げますが、そういうものをさらに強くする根源の一つにもなるやうな思ふわけでありませう。そういう観点からいたしまして、いわゆるメニュー化ということがきわめて強く望まれ始めてまいりました。これは各省にまたがりますので、それぞれの省において願つてということも本日はいかにかと思ひましたので、自治省において各省に対して、いろいろな補助事業というものの方向を、ぜひいゝゆるる地方自治体がその実情に合つて選択できるやうな、せめてメニュー化ということを大きく推進していただきたいと思ふわけでございませうけれども、そういうことも含めてひとつ見解をお伺いしたいと思います。

○政府委員(首藤義君) 補助金、国庫支出金の改善、整理統合の問題は、ただいま御指摘をいただきましたとおりの考え方に私も考えております。

ことしの補助金の新設、整理統合、改善、廃止等の状況でございますが、大蔵省の方の資料によりますと、新設をされましたのが七十二件で国庫補助金額として二百九十億四千万、廃止をされましたのが七十一件ほどで百六十五億ほど、それからいゝゆるる統合、メニュー化、こういうことを行われましてのが二百八十三億ほどある、このやうに承つております。

ニュー化の問題は、私も前から主張をいたしておりましたし、また全国知事会等におかれましてもきわめて強力に要望をなさっていらつしやいます事柄でございまして、やはり同一目的の経費に使うものであればその地方の実情に合った事業を地方団体が自分でセクションして金を使う、こういうかっこうのいわゆるニュー化と申します方式、これが一番地方の自主性を尊重する面においてまた補助金の効率化を図る面においても有効であると私も考えております。

毎年、具体的には夏、各省が予算要求をなさいます前の段階におきまして、私もいわゆる超過負担の解消でありますとか、補助金の改善でありますとか、こういうことを書き並べました要望を各省にいたすわけでありますが、本年度もまたよく実情を調べまして、各省にそのような要求をするのと、大蔵省にも御連絡を申し上げて、そのような目的に沿って御努力をいただくようお願いを申し上げたい、このように考えております。

○井上吉夫君 各省に、私が申し上げましたようななせめてニュー化ということの推進について強く要請をいたしたいということでございますので了解いたしますが、説明をお聞きをいたしますという、廃止は七十一ということでございますけれども、新設は七十二ですから、差し引きしますと決して減つてはいない。統合化はあつたにいたしましても、実際問題としては補助の種類なりそういうものが決して減る傾向にはなつていないという感じが、この数字からうかがえます。したがって、いま申し上げましたようなことがより具体的にどんな展開をされていくことを進めてほしいと思ひますし、ただ、これをもう一步前進させて総合補助金制度という論もあります。このことは交付税率の引き上げとかかなり絡んでまいりますか、単一に私は議論することは非常にむづかしいと思ひます。ただ、私はかつて地方議會を経験した側から言いますという、

どちらかと言へば、現在あります補助制度の中では、かなりの部分をいわゆる総合補助金的な形に移行をしてもらうことの方がいい面が私はあると思ひます。

さらにまた、直轄事業の負担金というのはやめてほしいという地方団体の強い要請もあります。その背景がどういふものであるかについては私がいまは申し上げる必要はないと思ひますけれども、新しい投資としての直轄事業の伸びはかなり鈍化をし、しかも人件費あたりが意外と高くなつていふというやうなことからいひまして、現実に見る直轄事業の効果もさることながら、それ以上に直轄事業の負担金というものがずいぶんとふえていふやうなことが、地方財政が苦しいと苦しいほど直轄事業の負担金はやめてほしいという声になつてきていふと思ひます。私は非常に荒っぽく言ふならば、直轄事業といふ負担金なしということになれば、政治的争ひの状況といふものをさらに熾烈にするということもつながらでありましようから、少なくとも直轄事業であつては、関係地域に利益度が一番高いといふことは当然でありますから、そういう発想から私は直轄事業の負担金という仕組みもあるだろうと思ひますけれども、しかし、さつきも申し上げましたように、非常に荒っぽく言ふならば、直轄事業は全部国が見て、県単位でやれるといふことについては余り細かい文句を関係省につけずに、できるだけ幅広く地方公共団体に任せる、そういうやうなやり方に切りかえることによつて、私は、東京に出かけてくる地方公共団体の職員数も旅費も少なくなつていくといふことになつていくのでありましようし、そしてまた地方自治体における、みづからその地方の実態に合わせた事業を進めていくという姿勢がさらに伸びていくといふことにもつながつていくといふぐあいに考えるわけであります。

したがつて、いま申し上げましたやうな角度も含めて、最初に交付税率の引き上げの所論の中で大きく見直してほしいということを提起したわけでございますけれども、いまここでは、まあ総合補助金制度に大きく移行をするといふことは一応おきまして、ニュー化については少なくとも、お答えをいたさなければならぬ、さらに強く新年度の非常に大きな眼目の一つとして、自治省固有の、この地方財政のやりくりあるいはその指針を示すという固有の仕事ではありませぬけれども、地方自治体でできるだけ効率的な仕事をやらせていく。そして厄介な財政事情の中でどうやら自治体がみづからの判断によつて仕事を進めていくかといふ、そういうことの素質なりあるいは意気込みなりといふものを加えていくといふ意味も含めて、さらに強くこのことを要請をしたいと思ひますが、もう一回ひとつごめんどうですけれども、決意のほどを承らせていただきたいと思ひます。

○政府委員(首藤義君) 国庫補助支出金につきまして、一つにはその効率化を図ること、もう一つには、できるだけ地方の自主性を尊重して地元の実情に合った仕事を実施していただくといふこと、この二つの観点が最も大事だと、この心得ます。そういう面ではニュー化というのは最も時宜に合った一つのりっぱな方式である、このように私どももかたく信じておるわけであります。そのやうな意味から、先ほども御説明申し上げましたが、来年度の予算編成に当たつても、各省ともできるだけそのやうな措置をとられるよう要請をいたしますし、また大蔵省に対してもできるだけそのやうな考え方方で査定をしていただくようお願いを申し上げます、こう考えております。

○井上吉夫君 どうか奥田政務次官も政務次官會議などを通じて、いま局長から御答弁をいただきましたけれども、各省ともできるだけ進めてニュー化の種類、範囲をふやしていつて、そして地方自治体が自主的に判断をしながら、地方の実情に合ったやうな効率的な行政が展開されるやうに、御努力のほどをお願いを申し上げます、次は、地方公務員の給与に関連をいたしまして

お伺いをしたいと思ふのですが、従来ラスパイル方式を一つの検討の素材として、これで全部国家公務員との差額を抑え込むといふやうな圧力はかけられなかつたと思ひますけれども、やっぱり一つの地方公共団体にのみ職員給与の目安として、とりわけ公務員部で検討されて、これが一つの指針なり材料になるのではないかと、いふぐあいに発表されてきました。

このことについては、ラスパイル方式そのもの自体が百点満点ではないといふ面もあると思ひます。幾つかの議論が展開もされてまいりましたし、私なりに細かく言ふならば幾つかの疑問点がないわけではありませぬ。しかし、いま国も地方も非常な財源難にあえいでいるといふことはもう言ふまでもないことでありまして、こういう全体の背景の中で、昭和五十年度の給与実態は、いわゆる国家公務員の水準を上回る給与の合理化といふやうな風潮が地方公共団体においてかなり浸透したといふやうな、そういう背景での措置がなされたといふぐあいに聞いております。

で、五十年度の給与改定率を実質的に、たとえば一号俸格とすといふやうなことで、国家公務員よりも、単年度で言うならば切り下げて対応したといふ府県であるとか、あるいは昇給期間の延伸であるとか、あるいは職員新採用の規制であるとか、そういうやうな努力がかなり展開されたといふぐあいに聞くわけでありまして、細かい数字は別として、大体全国都道府県の中でこういうやうな措置がどの程度実施されたのか。さらに、わかつておりますれば、そのことによつて、去年は勧告は一〇・五でしたが、それと実際に措置されたものの差額が、月額でもいい、年間でもいい、大体どのくらいの金額の圧縮になるのか、給与総額において。

細かくわかつていなければ、第一段の全国都道府県市町村の中で、どのくらいの比率の府県なり市町村が、いま申し上げましたやうな昇給期間の延伸であるとか一号格としたりとか、そういうやうな措置を実施したか、その内容をお知らせ願

いたいと思います。

○政府委員(植弘親民君) いま先生御指摘のように、地方公務員の給与問題というのが昨年は非常に世間に取りざたされまして、いろいろと御指導賜りましたことを厚くお礼申し上げます。

お話しのように、地方公務員の給与をどのように考えるかという点は、なるほどそれを包む財政事情というのも大事でございますが、昨年来当委員会でもお答えしてございますように、やはり、地方公務員の給与制度並びにその運用が本来どうあるべきなのかという原点に立って地方団体と考えていただきたいということを訴えてきたわけでありました。その場合には、先ほどもお話しございましたけれども、国家公務員との比較によるラスパイ指数というのが、この比較について非常に有力な、現在で考えられる最も精度の高い数値でございますので、これによつて是正の方向を考えていただきたいということを願ひしてきたわけでありました。

それで、その結果でございますが、まず方法といたしましては、制度自体から言いますと、先ほど御指摘のございましたように、給料表の切りかえに当たりまして、いわゆる一号下位への切り下げといひましようか、国家公務員が一〇・八五でございましたが、これをそれぞれの団体で、たとえば七割といったような改定をいたしましたものが四十七府県中二十七でございました。それから、昇給延伸の措置を講じておりましたところが二十でございました。それからもう一つは、これは単年度の財政事情というものを考えての措置と存じますが、実施時期を、国の四月実施と異なりまして、少しおくらせた団体が十三団体でございます。あと三十四団体は実施月四月でございますし、それから国家公務員と大体同じような率で一〇・八を目標にして切りかえた団体が二十団体といったようなところでございます。もちろん職員構成等若干違いますから、実質の切りかえ率は、国家公務員と同じようにやりましたが、実際は一〇・八が一〇・六になったり一〇・九になったりする

ことは、これは御承知いただいておりますことと存じます。

それで、市町村につきましては、実施時期につきましましては一割強の団体が若干おくらせております。それから給料表の改定でございますが、これが国の改定率に相当するものとして、国どおりといひましようか、国に準じて行いましたのが約八五%、それから若干低目に改定いたしましたものが約一五%、こういったような概数でございます。

いまの額でございますね、ちよつといふ手元に資料ございませんので、後ほど調べまして先生のところにお届けいたしたいと思ひます。

○井上吉夫君 いまなければ、額は後でお伺いをします。

いま説明を聞きますと、切り下げが二十七、延伸が二十一、それから実施時期をおくらせたのが十三、四十七都道府県のおね。それで、まるごと実施時期も同じならば率も同じというのが二十というものでしたね、というぐあいに私は説明を聞いたわけですが、となると、四十七から二十七を引いた数値になるから、延伸の二十一は全部二十七の中に入つて、一号落として延伸を兼ねてというぐあいな数字になるような気がするのだけれども、その辺はどうなんですか。

○政府委員(植弘親民君) いま私の説明がまずうございまして、三つに分けて申し上げましたためにそういうような数値になりましたが、ダブつてやっているとごらぬ。一号下位に切り下げて実施時期もずらしたところとか、延伸をかけて実施時期をずらしたところとか、こういうのがダブつてございます。全然何にもしなかったといひのは大体六団体でございます。

○井上吉夫君 大体概況はわかりました。まあ、それぞれの地方団体に一々注文をつけて、一々あなたのところは財政事情が悪いのだから、まるごと国並みにしたらほかの方で切りますよというやうな厳しいやり方をされたのじゃないかと思うんですが、それでもなおこういふぐあいにしなければならなかったのは、事ほどさように、地方団体が

将来を展望するとみずから何とかしなければどうにもならぬということだったと私は思ふんです。

そこで、それはそれとして、問題は給与水準の面と、もう一つ私は定数管理の面があると思ふんです。私は強いてこれを何が何でも望ましいといひうか、抑え込む、数を減せという議論でだけ申すわけじゃありません。ただ、一方では自治権をもっと拡大しろ、そしてできるだけ地方の自主的なやり方でいろいろな行政をやれという、そういう主張があります。私もいままでの間において、どちらかと言えはゆる権限から何から一切、金から権限から全部地方に集中することがいいとは思ひません。とりわけその中で、私はもっとメニュー化し、あるいは地方の判断に任せる分野を広げるといふ主張を申し上げました。そのことの方がよつぽど――東京に毎日のようにどこかの課が出てきてて本省と協議しなければ、ほんのちよつとした設計変更すらどうにもならぬというやうなやり方は大変むだが多いと思ひます。全体的にはそう私は思ふんです。

ただ、だからといっていま地方自治体が、いままでの長い慣例から見まして、独自に、地方自治法なりで地方団体に一番大きく要請される、最小の経費で最大の効果を上げて住民のために行政を展開してほしいという一番基本のねらいというものが達成されるための本当に深刻な再検討というものをしないと、金のないときはしょうがないと思ふんです。どんどんふくれるときは、ついつい多少のむだも目につかずに過ぎていきまうし、機構もふやしますし、あるいはいろいろな対策というものが、その地方に求められるものについてあれもやろう、これもやろうが出てくる。私は福祉のばらまきという表現では言ひませんが、本当はもとと先に手をつけなければならなかった面が落ちてはいる面もかなり多いと思ふんです。

私は福祉の面の一つを取り上げても、老齢福祉年金がより高いにこしたことはないと思ひけれども、たとえば身障者を抱えて、あるいは重度障害

者を抱えてどうにもならぬ生活に苦慮しているという対象者なり、あるいは難病、奇病あたりでどうにもならぬという状態のそういう対象の家庭が、それこそ家族ぐるみでやたら人並みの生活ができるという状態になつていくかどうか。私は明らかにこれは達成されていらないと思ふんです。だから、福祉対策の中でいかに深刻な落ちこぼれというものがまだ取り残されているかという点について充足しないと、第一段階私はそういう点にまず置かなきゃならぬ。対象の数が多いいいことではなくて、その深刻さにおいて私はまず選択しなきゃならぬというぐあいに考えるわけです。そういう点も含めて、私は数を抑え込むという意味ではなくて、いまの数の中でもっと住民が望む面にどう配置の転換ができるか、あるいは足りない点についてふやなきゃならぬとすればどういふ考え方で増員を必要とするかということについて、もっと私は深刻な見直しが必要な時期に来ていると思ふ。

ところが、従来私は市町村議会も経験し、県会も経験をいたしましたので、そういう団体における性格を考えてみますと、国庫補助がつく、市町村の場合は県費補助がつきますと、議会はすんなり通る。あるいは財政査定の中で関係の各課が財政課との交渉をします。そういう場合に、補助がついているものについては比較的フリーパスです。ところが、単独事業ということになりますと容易にこれは財政が認めないという、そういう長い慣習があります。そのことをひっくり返して、私は地方団体というものが本当に地方の要請にこたえるための、人員管理あるいは人事管理等を含めてまだ相当勉強しなきゃならぬと思ふ。そういう点から言ひまして、いま私は深刻な財政難の中で地方もかなり深刻にこういう見直し論というのが出てきていると思ふ。

だから、このことについてのいわゆる統一の指針ということをお私に要請をしません。しかし、どう勉強し、どう地方団体が根本的ないま申し上げましたような見直しに取り組むか、そう

いうことのためにどこに頼り、どういう勉強をし、どういうところの知恵を借りようかということについて、私はかなり困っていると思います。そういうことについて役所ベースだけじゃなくて、あるいは学者なり民間のいるんなさういう機関等についても、私はもつと日本という国はさういう機関が厳格として、コンサルタント的なものも含めてでき上がっていかねばならぬと思う。さういうことについて、私は本日は給与水準の問題よりも、どう定数管理をやっていくかというこの検討のためにどういう角度から見っていくべきであるか、さういうことについて一つの地方団体が勉強のよすがになるようなやり方について検討が進められておるか。コンサルタントと言いますか、民間におけるさういう組織の養成も含めてどういう段階にあるか、お伺いをしたいと思

う。

○政府委員(植弘親民君) 定員の問題に先立ちまして、給与の問題でございしますが、先生御指摘のように、個別の指導というようなことは特に考えておりませんので、御理解いただきたいと思います。

それから定員問題でございしますが、御指摘のように、相当地方公務員の定員全体がふえておりますことは御指摘のとおりでございしますが、この原因を見ますと、いわば学校の先生だとか警察官とかいったように、地方団体の定数管理の届かない部分における、いわば国の施策としての関係からふえているものもございします。それからもう一つは、先ほど先生の御指摘がございましたが、たとえば保育所だとか老人福祉施設とかいった、福祉国家としての国民の要請にこたえるための施設がだんだんとふえてきます。そのための要員もふえたといったような増員の要素もあることも確実でございします。しかし、御指摘のように、だからといってそれではその必要だからふやしていいのだということにならぬと思います。やはり問題は、私どもが従来からスクラップ・アンド・ビルドといましようか、現在ある事務、事業の全

体を見直して、従来は必要であつたけれども若干必要性が薄くなつて来ているものもあると思ひますので、さういうものを縮小することによって新しく発生してくる事務、事業に振り充てるといった努力がまず大事であらうということをいままですてきたわけでありませう。

さうして、じゃ現実には一体どういふふうにしてそれでは定員管理をすればいいの、非常にむずかしいでございします。一部には地方団体の側から、定数法でもつくつてくれないうかという意見もございします。これはなかなかできるものではないでございませう。いま先生の御指摘のとおりでございします。現実には決算統計等からいたします類似団体の比較、同じような規模の団体ではどういふ業務にどういった定員を配置しているか、張りつけているかといったようなものを参考にしながら、自分の団体の見直しして定員を決めていくというのが通常とらわれている状況でございします。その場合には、なるほど事務処理の機械化だとかということによりまして、新しく発生する事務、事業には人をふやさないで、さういった機械の力によって処理するといったもの、あるいは民間へ委託できるものは事業委託といったようないろいろな方法でいままですて推移してきておりますけれども、やはりおっしゃるように、根本的に定員管理を考えなければならぬ時期であると思つておりまして、私どもも公務増進という立場から、定員管理が非常に大きなウェイトを持つものであるというところに着目いたしまして、いま非公式のもの

でございしますが、大臣の諮問に依つて研究する研究会を設けておりまして、これは特に定員管理だけに止まらず研究をするつもりでおります。いま現にやつておるところでございします。

それから個別的な団体からの相談につきまして、いろいろと民間企業でやっている方法だとか、それから他の地方団体がさういふ点で成功しているといったような実例は十分用意いたしてございまして、求めに応じてその参考に供するといったような努力はいたしておるところであります。

す。御趣旨はよくわかりましたので、さういうつもりで努力いたしたいと思ひます。

○井上吉夫君 最後は、私は本日、大変深刻な不況下にありますが、地方を通じて財政事情が非常に苦しい状況にある。さういふ中で、いかにして地方行政というものが現在の水準を維持し、さらに求めらるる行政需要にこたえるために、さうあるべきかというのを、財政の仕組みなり、あるいは交付税制度なり、補助制度の見直しなり、とりわけ弱小補助金の整理なりあるいはメニエー化なりという幾つかの具体的提案を通じて、いろいろお答えをいただきました。いま申し上げました定数の問題についても、私は定数法的な発想で物を申し上げたわけでないことは御理解いただいております。

ただ、大変厳しくより効率的な行政を求めている時代でありますだけに、どうやって地方団体もできるだけ少ない経費で住民の需要にこたえられるかという深刻な課題を受けているときでありませうから、さういふ点をどういふ考え方で対応すればよりさういふお答えが出来るか、さういふ勉強ができるための材料というものは、役所だけでなく、さつき申し上げましたように、民間のいろいろな企業における効率化というものは、やはり行政の面でも効率化という点で参考にするべき点が多いと思ひます。さういふ資料等についても十分お調べをいたしまして、そして積極的にみずから地方団体が研究を進めていくという、さういふ体制にこたえておられますように、弱小補助金の整理であるとか、あるいはさつきとした設計変更まで国に出てこなければならぬということの整理とかということなどの具体的手法を通じて切りかえていかなければ、私は概念論として地方にだけ財源を付与するといふことにもおのずから限度がある。さういふことも含めまして、ひとつさらに積極的に自治省全体における御検討を特に要請をいたしまして、私の質問を終わります。

○和田静夫君 警察関係で、交通局長、衆議院の

交特に出られるようですから、ちょっと先に。まず、交通巡視員の定数と現況、昨日申し上げておきましたがおわかりになりましたか。

○政府委員(勝田俊男君) 交通巡視員の定数と目されてはいるもの、各府県で条例を定める際に条例ではつきり数が出ているものもありませうし、内容として交通巡視員というもので了解を得ているものもございします。さういふ定数は、府県の数を合計いたしますと三千百二十二人でございします。

なお、警察庁におきまして……

○委員長(上田稔君) ちよつと発言中ですが、もう少し大きい声で言ってください。

○政府委員(勝田俊男君) はい。自治省の地方財政計画で考へたいだいでいる分につきましては、四十五年度に二千五百人、四十六年度に二千五百人、四十七年度に二千五百人、その後漸次増減のうちに二十人というところで、四千五百二十二人ということをして地方財政計画の上で計上していただいているわけでございます。

○和田静夫君 そこで、さういふ形で財政計画上の人数にも満たないという現況に置かれているんです。国家公安委員長。これは昨日代用監獄などの問題で、警察の超過負担といわゆる警察全体の予算との関係ということ象徴的な問題で私は議論をしてみたつもりなんです。交通巡視員が満ちた状態というものは、予算上の措置はされてはいるけれども、結果的には人員はそれで埋めずに、来たところの金というものは警察行政の他に、一般警察官のいわゆる給与的なものに回さざるを得ないという状態になっている。さういふ状態になつていふ結果がいま報告になつた状態を私は生んでいふといふふうには踏んでみですね。さういふことはございませうか。

○政府委員(勝田俊男君) 交通巡視員の定数と目されているのは三千百二十二人ということでございますが、現実にはいま交通巡視員と同様の仕事をやっている者、県におきましては婦人警察官にその仕事を担当させている県もありませうし、交通指導員という形でそれを担当させている県もござい

す。その数を加えますと、地方財政計画の数に満ちる数になるわけでございます。

○和田静夫君　しかし、きょうは各県別に出していただくからですが、私は調べていますから、どこの県でもって定数が足りないかということとはちゃんとわかっているわけであって、そして、その予算が人件費的なものに回っているということもちゃんとわかっている。

これはもうこれ以上言いませんが、国家公安委員長、やはりこの部分というのは、警察行政全体の中に占めることの警察職員の待遇なり、あるいはその諸設備に対するところの予算の裏づけなり、たとえば昨日の論議をむしろ返してみれば、代用監獄におけるところの刑務官あるいはその施設の利用に対するところの国家からの対応の費用なり、そういうものがやっぱり歴然として不足しているがゆえにこういう事態が起こるを得なくなってくる、こういうふうには考えざるを得ないと思うんです。何も警察庁の立場に立つて主張するわけじゃありませんけれども、その辺はもう少し点検をされる必要があるだろう、こういうふうには考えますが、最後に委員長から。

○国務大臣(福田一君)　警察関係の分についてはただいま交通局長が申し上げたような事情でございまして、全体としてはプラスマイナスそれほど差はないと思いますが、いま後段であなが御指摘になったような、たとえば留置場の問題とか、そういうような問題については、まだほかに問題があるかもしれない、御指摘のような。こういう点については、今後も十分検討を続けていかなければならないと私は考えておる次第であります。

○和田静夫君　「昭和五十一年度の地方行政対策を講ずるに当たっては、昭和五十一年度の地方財政の状況が景気の異常な停滞に伴う税収入の大幅な落ち込みと景気の早急な回復を図るための公共事業費の増額によって巨額の財源不足を生ずる見込みであること、この財源不足に対処するため国庫財政において大量の公債が発行されること等の

点で昭和四十一年度の地方財政の状況に酷似しているところから、昭和四十一年度の場合と同様、地方交付税率の引き上げ、臨時地方特例交付金の交付または全額元利補給付の特別事業債の発行によって不足財源を補てんすべきであって、将来に負担を残す交付税特別会計の借入れや地方債の増発は行うべきではない」、これは自治省の基本的な見解ですね。

○政府委員(官藤義君)　ただいまのあれでございしますが、五十一年度の財政対策を考えました場合に、御指摘のように景気の変動そのほかの状況がございまして、二兆六千二百億という非常に膨大な財源不足を生じたわけでございします。これにつきましては、本来の措置でありますならば、その不足財源分をできる限り一般財源をもって処置をしていく、交付税等の充当をもって措置をしていくということが望ましいことはもちろんのことであります。

○和田静夫君　そこまで結構です。あと続けます、私の方は。これはおたくの書いた文書だから大丈夫です。

○政府委員(官藤義君)　本来的な考え方と、それから現実の問題との間にいろいろむずかしいギャップがあるわけでございまして、そういう点は御理解をいただけたらと思っております。

○和田静夫君　いえ、理解の方は別として。ここまではとにかく年来私も主張してきたところだし、「自治研究」に載ったこの第五十二巻第三号六十ページの自治省の見解というのはまことに当を得た見解だと思えます。ところが、いま後から財政局長が進められようとした論議、「しかし、昭和五十一年度の場合、財源不足見込額が昭和四十一年度の場合(約二千五百億円)の十倍以上という巨額に上ること、当時と比べ国庫財政の窮迫が著しいこと、それに何よりも今日の経済情勢が従来の高度成長から低成長への過渡期にあり、きわめて流動的であるため、このような時点で恒久的な制度改正を行うことは適当でないこと等の理由から地方交付税率の引き上げ問題等は俟上に上

らなかつた。」これは、その「俟上に上らなかつた」というのは大蔵省が上せなかつたのでしょ。まさか、私たちは長い間論議してきたんですから、自治省の中が「俵上に上らなかつた」とは理解をされていないと思うんですがね。そう理解してよろしいですか。

○政府委員(官藤義君)　そのとおりでございまして、自治省の中ではかんかんががくの議論をいたしております。

○和田静夫君　そうすると、自治省の中では俵上に上った。したがって一昨日の本会議における自治大臣の前向きな答弁もあった、こういうことになるわけですか。

そこで、これからです、問題は。「なお、地方交付税率については、国庫当局の間には、昭和四十一年度の引き上げ(二九・五%→三三%)後景気が回復し、租税収入の自然増収が大きくなった際地方交付税交付金の増加額が国債の減額の過程で国の予算編成を著しく圧迫し、国の一般会計が交付税特別会計から借入れを行わざるを得なくなった苦しい経験から、その変更は経済情勢の推移を十分見きわめた後でなければこれを行うべきでない」という強い意見が存在している。以上のような背景の下で、自治省としては昭和五十一年度の地方財政対策は急激的な措置で当面は対応し、抜本的、恒久的な税財政制度の改正は昭和五十二年以降の課題とせざるを得ないと判断した。そこで二兆二百億円の財源不足額については臨時的な措置によりこれを補てんすることは止むを得ないとしたが、できるだけ多くの額を地方交付税の増額により補てんすることを要求した。これは自治省の非常に緻密な論理を展開される方がお書きになった文章をそのまま読んだのでありますし、財政局長がいまお述べになったとおりでありますから、私はここで前段の部分、おが意を得たりというところもありまして、途中でちょっと質問をはさみましたように、大蔵省の見解がいかにわかれと離反したものであり、自治省当局者とも離反をしたものであるかということ、これはもう

明確に大蔵省の側もなつた、こういうふうな思うんです。きょうは大蔵省に参考に来ていただいているから、大蔵省にはいまのところはまだ聞きませんが、もう少し進んでから聞くかもしれません。そこで私は、いろいろ議論はあるでしょうが、今度の交付税法を実は論議をするに当たって、ちょっと前提だけを統一しておきませんか、こんなちぐはぐな議論になりますからね。昭和五十一年度の地方財政対策は、いま読み上げましたように「急激的な措置」なんだという自治省の立場ですね。これを今回の私のこれから展開する論議に当たつてのみ——おまえ了承したんじゃないかと言われたらたまたまのものじゃないので、論議に当たつてのみこのところを一応了解してみようと思ふんです。そこで、この措置はあくまで「急激的な措置」なんだということをこの論議に当たつてのみ一応私は了解する立場に立ちますが、そのところはよろしいですか。

○政府委員(官藤義君)　何よりも五十一年度における不足財源措置、これに対する対策を先に講じなければならぬという意味でとりまいた措置でありまして、その意味では急激的な措置という言葉が的確かどうかは知りませんが、そのような意味でございします。

○和田静夫君　そこで、したがって交付税特別会計に借り入れたものを返還する、その負担の問題でありますけれども、そういう負担の問題が起きている。そういう問題であるとか、あるいは起債の償還財源の問題が起きている。そういう問題であるとか、非常に問題が大きいわけですから、この問題は五十二年以降の抜本的、恒久的な税財政制度の改正の中で解消する、あるいは吸収する。自治大臣、いま読み上げた文章はそうおっしゃるんですが、そここのところは考えておいていいわけですね。

○政府委員(官藤義君)　ただいま御指摘の交付税会計における借入金、それから財源振りがえをいたしました地方債の償還金、こういうものは一応の償還計画を御案内のようにつくっております

が、その分を当該年度ごとの地方財政計画上の歳出に立てる。そのことを前提にした歳出を立てる。当該年度の地方財政の財政運営がそのことによつて支障が生ずるということのないような財源措置を考へていく、こういう考へ方でございませう。

○和田静夫君 いま私が申し上げました、「抜本的、恒久的な税財政制度の改正は昭和五十二年以降の課題とせざるを得ないと判断した」、ここですが、このところちよつと答弁で明確じゃないのですが、したがつて、私が申しましたように、「抜本的、恒久的な税財政制度の改正」、これは五十二年以降には当然頭の中に想定をされながら作業を進められている、こういうことですね。これは。

○政府委員(首藤嘉君) 五十二年以降は抜本的な税財政制度の改正、これが必要だという認識は立っております。したがつて、五十二年以降からそのことに着手していきたいという決意ではあります。

○和田静夫君 大臣、いまの答弁、よろしいでしょうか。

○国務大臣(福田一君) ただいま財政局長が答へをいたしましたと思ひます。

○和田静夫君 そこで、このことは大蔵省は了解をいたしておりますか。

○政府委員(首藤嘉君) 五十年、五十一年と、ごらんのようにかなりの財源不足でございますが、五十二年以降も、今後の情勢にもよりますが、非常に多額の財源不足が生ずるという事態であれば、地方交付税法に言います地方財政制度の改正ないしは率の改定、こういったものを検討すべき時期に差しかかっているという点については大蔵省も別に異議は唱へておりません。

○和田静夫君 大蔵省、よろしいですね。

○説明員(藤井裕久君) ただいま財政局長の答弁のとおりと考えております。

○和田静夫君 そこで、大蔵、自治両大臣の覚書の第一項ですが、「両大臣は、毎年度の国、地方

のおのの財政状況を勘案しつゝ、交付税特別会計の借入金返還について、協議のうえ必要があることを認めるときは、その負担の緩和につき配慮を行う」ということになつております。こういうことも、いま申し上げたような前提で考えるならばかなり実現性のある約束事と考えています。これは前のときに大平大蔵大臣にも確認をしたことでありますが、このことは自治大臣、いまでも変わらぬ見解ですか。

○国務大臣(福田一君) いやしくも両大臣がサインしたことが変わつては大変なことだと思つております。

○和田静夫君 そうしますと、いま前提的に申し上げました自治大臣覚書、さらには「自治研究」第五十二巻第三号の六十ページ以降における論文を引用をしながらの私と大臣との確認、この二つの確認を照合いたしますと、明確にその中には交付税率の引き上げが含まれていて、だれがどう考へてみてもそういうふうになると思ひます。したがつて、この辺は自治省、大蔵省の事務次官クラスぐらいで煮詰めて行われているのですか。腹案が明らかにしているのですか。このところをちよつと明らかにしてもらいたいです。

○政府委員(首藤嘉君) 先ほどから御指摘のように、非常に苦しい財政状況になつておりますから、五十二年以降から何らかの抜本的な措置が必要だ、それは税財政、地方行政制度、財政制度、それから交付税率の引き上げ、こういうものも含めた問題でございます。そういう問題があるという認識は両方共通であるというものは申し上げたとおりでございます。それをどういふ具体的ななかみ合はせ方、どういふやり方でやっていきますかは、これは今後五十二年以降の地方財政の見通し、これがどうなつてくるか、こういうことに絡んで今後検討するべき問題でありまして、具体的な詰めが行われておる事態ではございません。

○和田静夫君 大蔵省、あした私、大平大臣に来ていただきますから、このところは非常にかなりめんどろなんですが、いまの自治省答弁、確認

しておいてもらつていいですか。

○説明員(藤井裕久君) ただいまの財政局長の答弁のとおり大蔵省も理解いたしております。

○和田静夫君 大臣御見えになつても変わらぬ見解でよろしいですね。

○説明員(藤井裕久君) 仮定の話でございますけれども、先ほど答弁のありましたように、五十二年以降も引き続いて多額の財源の不足が生ずるというふうな場合におきましては、地方行政財政制度の問題の一環といたしまして、交付税率の問題も検討の対象にはなるというふうな理解をいたしております。(「法律の改正を含めて出さなきゃならぬ」と呼ぶ者あり。)

○和田静夫君 いま与党の方からちゃんとあつたのを聞いておいてください、大変いい意見が出ておりますから。

私は今回の措置で一番問題だと思ひますのは、一兆二千五百億円を財源不足対策で見るといふ措置ですね。「財源不足対策一兆二千五百億円のうち四千五百億円は政府資金の不足という国庫財政の都合により起債に振替えられた」、これは同じ「自治研究」の六十三ページにあるんです。「振替えられた」と書いてあるんです、じゃ、まずこのところはそれでいいですか。

○政府委員(首藤嘉君) 御指摘のその論文を私、申しわけありませんが読んでおりませんので、著者がどのようなつもりで書いたかは存じません。しかし、このようなことであればそのとおりだと思ひます。御案内のように、二兆六千二百億の額を補てんをいたしますのに、一方は交付税特別会計の借り入れ、これは預金部資金の借り入れでございます。これでやりまして、一方では地方債の振りかえというのをやつたわけでありまして、この四千五百億円につきましては、交付税の包括算入の起債振りかえという措置でございます。から、本来ならば交付税特別会計における預金部資金の借り入れ、将来償還をいたしますが、借り入れ、この措置で賄うのが、借り入れという面から考へてみればそれでよかったのかもしれないと思ひます。

思ふわけでありませう。しかしその当時は、この特別会計の借り入れは政府資金以外のものはなかなかむずかしいとございませうから、かたがた政府資金は一般の地方債の方にも回さなければならぬという強い需要もございませうので、一兆四千五百億円は民間資金で包括算入を振りかえるという措置をとつた。その意味では政府資金の不足によるものであります。しかし、そういうことでありますので、四千五百億円につきましては、元利償還分でありませうとか、あるいは利子償還でありませうとか、こういう措置をつけた、このような順序でございませう。

○和田静夫君 わかりました。四千五百億円が「国庫財政の都合により起債に振替えられた」。そうすると、八千億円の分がそうではないという根拠は一体何なんですか。

○政府委員(首藤嘉君) 財源不足額は二兆六千二百億円に上るわけでございますが、これを措置をいたします場合において、いわゆる従前のベースによります。従前のベースと申しますと、地方財政法に言います例の五条の關係でございませうが、いわゆる建設事業債とでも申しておきませうか、そのような建設事業に對します起債充当、これを、非常に緊急の事態でありますから、これを高めていくということによつてこの財源不足額を縮めるということとは可能であるわけでありませう。国におきましては国債発行がなされておりますが、建設国債とやむを得ない特例債とに分かれておりますが、そういった観点で、まず八千億の充当率の引き上げによる財源補てん、こういうことも一つの方策として考へられたわけでありませう。

○和田静夫君 要するに、四千五百億円というのは、自治省が大蔵省と折衝する過程で、さらにまあこれだけぐらゐ上積みよ、地方財政苦しいじゃないか、この程度でどうだ、いろいろと折衝されたと思ひます。特に実力者大臣ですからいろいろのことをやられたと思ひまして、そのことを私は夢にも疑ひませう。そういうふうな中で

きまして、その結果立てました結果として二兆六千二百億の財源不足ができた、こういうことになるわけでございます。その二兆六千二百億をどうう始末をしていくかということにつきましては、八千億を公共事業等の起債充当率のかき上げ、これによって財源措置ができるではないか、そのかわりこの償還費は後々めんどろを見てまいります。残りは特別会計の借り入れ金で処理をいたします。残りが一番よろしかったのかもしれませんが、これは政府資金の状況等の問題もあって一兆三千七百億の借り入れ、四千五百億は包括算入の振りかえ、こういう措置に落ちついたということでございます。議論の過程はいろいろございますが、計画全部を通じて十分、まあ私どもはほぼ満足

○政府委員(高橋藤吉) 先ほども申し上げましたように、実在をいたしております公共事業費そのものに、他高校新設費、この起債振りかえをやりますと約八千億、こういうものが起債に振りかえることによって財源措置ができるわけでございます。それから交付税の包括算入の投資的経費でございますから、これは各自自治体におきましては具体的に投資的経費のいままで起債充当率が低うございましたから、その財源に充てられたこともありましょうし、ひもつきでもなかった一般財源ではございますが、一応投資的経費の包括算入ということで措置をされておりました額が四千五百億あったわけでございます。したがって、これを次振りに振りかえの対象に選んだ、こういうことでござい

税の何%という形で事前的に総額が決まるわけですね。このところはきょう午前中の参考人の皆さんも、リンクの問題その他でいろいろ意見を述べていらっしました。しかし、基準財政需要額から基準財政収入額を引くという、そういう算式はだてにあるわけではないわけでしょう。これはだてにあるわけではない。財源不足額が長期的には交付税率によって調整されるという、そういう迂路を経て、そうしてあくまでも基準財政需要額マイナス収入額、こういう算式は、総額決定にとつてもあくまでも私は事前的だと思ふのですよ。事前的にある。なぜこんなややこしいやり方をとつてきたのか、あるいはとるのかということやをずっと考えてみると、基準財政需要額の算定を

中の非常に大きな分野を交付税の中に算入をしていく、こういうこともあり得るわけでございまして、これは論理的にどちらでなければならぬ、どちらが正しいということについては、これはいろいろ御意見のあるところではなからうか、こう思っています。したがって、そういうことを含めて全般的な基準財政需要額の算定があるべき行政水準を模索するものである、このことは私も全くそのとおりだと思います。

○和田静夫君　としますと、そこに真髓がある、そういうことになりますと、財源がこれだけ足りない、ある一定額足りない、したがって、いま答弁にありましたけれども、そのところからよつと私と意見の違ふところですが、その分を起債で

ということにすうと安易に結びついていいのだから。財源がこれだけ足りないというの、これは事後的なことですよ、事後的なこと。その前提に、事後的にきつちりとした基準財政需要額の設定あるいは単位費用の設定があるはずですよ。そうでなかったら単位費用なんて全然用をなさない。そういう単位費用の設定がある。

ちよつと脱線しますが、去年の交付税法の論議のときに、自治大臣、これで御出身の勝山町にどれだけいくか、すぐおわかりになりますかと。言ったら、いやおれはわからぬよ、与党の皆さんを含んで私たちがわかりましょうかと言ったら、いやわからぬよ。そうだから、補正係数なり、いわゆるなところを法律事項にしないかということ、大臣、そうだな、もう少し、全部わかる必要はないけれども、もつとわかつてもらいたい。このところはと言われたゆえんのものも私はそこにあると思う、実は。

この交付税制度の真髓と言ふべき事前的行為がある。その事前的な行為というものを何か抹殺してしまつて、財源不足という事後的な行為に従属をさせるわけですね。財源不足額を基準財政需要額から起債に振りかえることで措置するということとは私はそういうことになるんだと思うのですがね。これは私の考え方が違いますか。

○政府委員(首藤晃君) ただいま御指摘のように、財源不足額が生じたということが直ちにそのようなことにつながるということがあります。それは論議があるかと思いますが、しかしながら、交付税の基準財政需要額を算定をいたしてきまして交付税を配るいままでの経過におきまして、先生御案内のように、一方地方債をどう考えるかというところで、たとえば公共事業等に対し非常に高率の地方債を措置をした時代もございましたし、一般財源が量が多くなつてまいりますと、なるだけ地方債の充当率を低くして交付税でなるだけ賄つていこうという措置をとった時代もあるわけでございます。

その場合に、投資的経費を交付税の財政需要の中に算入をいたすというかつこうをとつてまいりますと、投資的経費でございいますから、当該団体によりまして非常に緊需集中の差がございいます。たくさん投資的経費が必要な事態と、同じ団体でもことはたくさん要る、四、五年たつとほんと減る、こういう事態が起こるわけでありまして、これを一律の単位費用をもつて措置をしていくというところはなかなか実情に合わないという問題が起るわけでありまして、これは地方団体側の方から非常に強い要望が出てまいりまして、交付税の中に事業費補正といったような補正も考えまして、一般財源をなした事業の量に応じて配れるような仕組みもとられたことがある。これも先生御案内のとおりでございます。

そういう事態でございいますので、投資的経費に対する財源措置のあり方は、先ほども申し上げましたように、全部一般財源で措置をしていくのか、あるいは相当程度地方債をかませて、その残りを一般財源で措置をしていくのか、こういうことの考え方についてはいろいろ考え方があり、措置の仕方がある。過去もまたそういう例があったということでございます。

最後にこれは短絡をしたとおっしゃいましたが、論理的に短絡はいたさないわけでありまして、非常に財源が足りない時代でありまして、投資的経費に対しては一応地方債を充当する、こういう道がございいますから、それを行うことによつてこの財源措置の額、それを充当しやすくすると申しますか、そういう措置をとろうということになったわけでございます。

○和田静夫君 局長いろいろのことを言われますがね、ぼくが一番心配しているのは、いまは全く前提の論議ですから、これから具体的なことに入りますが、具体的なことに入る、これ最後にしますが、どう言われても、こんなことばかりしておつたら私は単位費用の意味は何もなくなくなってしまうのではないか、そう思うのですよ。単位費用の意味がなくなりませんか、局長。

○政府委員(首藤晃君) 非常に乱暴な議論をいたしますと、二つに分けてお考えをいただければ御了解がいただけると思うわけでありまして、いわゆる通常の経費、こういうものについては本来地方債等を充てる性格のものでございせんから、これは必要な額、あるべき行政水準の額というものが単位費用をもつて明示をされて出てくる、こういう性格のものであると思ひます。投資的経費につきましては、単位費用分につきましては、先生御案内のように、所要地方負担額から地方債等の充当を差し引きまして、それからさらに、地方債を充当しておればこの地方債の償還的なものを加算をする。これはあるいは維持補修費になるかもしれないし、地方債の償還費になるかもしれない。そういうものを加算をしてつくってくるというところでございいますから、その特定財源のかみ合わせ方いかんによつて単位費用が変わること、これは論理的にはあり得るわけでありまして、

○和田静夫君 これも皆さん方の関係者のお書きになっている論文の中で、もうそんな論文の引用は——このいまの論文じゃありませんよ、別の論文の中で、いま私が展開しているような危惧をお持ちの皆さん方の関係者もいらつしやいます。いろいろものを読んでみておつたら——いろいろなものを読んでみておつたついでの話ですがね。地方財政白書の二百四十八ページを読んでおつたら、二十一図の一を照合しろということを書いてある。二十一図の一なんていうものは全然これはないんだがね、白書の中には、ないものが書いてあるのだが、これは指導課長かな。そんなものまで出てくる。そんなことはともかく、そういうことですよ。出てきて、結局はすぐれた人でもやつぱり誤りはあるものだと思つて見せていただきましたがね。

ともあれ、こたわるわけじゃありませんが、財源不足対策債というのは交付税制度に本来なじまないでしよう、なじまない。ぼくはもうとにかく全く素人で、皆さん方の先輩から皆さん方に至るまでのお書きになつた交付税制度の諸解説を読みながらずつと来て、そして論理立ててみて、そしてそのまゝのことを言つてきて、そうしたらあなたの方の方がこう変わつていつてしまった。変わつていつたのには大蔵省がいるのかもしれないが、こうなつていつた。交付税制度に本来なじまないでしよう、これは。最低やはり交付税特別会計の借入れで処理すべきだというこの基本というものを、私は間違つていない、そうすべだと思ふ。そうでなかったら——まあこれ以上は余分のことになるからやめなすけれども、そうじゃないですかね。どこかの思つたに落ち込まないですかね、これはこんなことを続けておつたら。

○政府委員(首藤晃君) 公共事業等の建設事業の財源を非常に高率に地方債をもつて措置をしたわけでありまして、こういう多額の借金政策というものをいつまでも続けていくという面においては、これは望ましくないことだと思つております。したがういまして、ことしのこの措置は応急措置だという意味、言葉は別として御意向に賛成いたしたわけでございます。ただ、公共事業の財源措置、これを一般財源でどのくらい見ていくか、地方債でどのくらい見ていくか、地方債で見た場合にはその償還費の見方を将来どうしていくか、こういうことは今後いろいろ御意見はあろうかと思ひますが、十分検討に値する問題だ、こういうことを申し上げたのであります。

○和田静夫君 委員長、時間どうしますかね。いまのところ論議の前提であります、いままでのところ。いま私が申し上げた考え方、そして一応その論議をするに当たつて意思統一をしたところ、その立場を前提としながら、具体的な問題で少し論議をいたしますが、待たなきやいけませんか、まだ。この辺で一逼りやめておきますか。

○委員長(上田裕君) ちよつと速記をとめてください。
〔速記中止〕
○委員長(上田裕君) 速記を起してくだい。
○和田静夫君 じゃもうちよつとだけ進めます。そしてあれですが、この今度の改正法の規定にこ

れから具体的に即して伺います。

まず、この包括算入分を削った四千五百億、先ほど論議しました。これは「その他の土木費」、「その他の諸費」を削ったということですね。

○政府委員(官藤嘉郎) そのとおりでございます。

○和田静夫君 そうすると、これは法律の規定で言うと、どこにあらわれていますか。

○政府委員(官藤嘉郎) 法律では「その他の土木費」、「その他の諸費」におきます単位費用が従前より減額になっております。包括算入として算入をされておりました分の単位費用を落としました、こういうことになりますし、それからもう一方では、従前は包括算入の投資的経費に充てられておりましたものの振りかえでございまして、必ずしも地方債として建設事業債という使い方ができるとは限らないわけでありまして、いわゆる交付税でありますから、一般財源の使い方ができる。そこでこの分は、地方財政法五条ただし書きの特例として発行することができるといふ条文を、地方財政法改正で提案をしてあるわけでございますが、これに関連をいたします。

○和田静夫君 じゃ、単位費用というのはその積算の根拠は毎年解説書で明らかにしています。ここに去年のものを私持ってきましたが、いま言われた部分についても詳細に説明されているんですが、去年のものとどこがどう違っていて、その結果、単位費用はどうなるんですか、これ。

○説明員(豊住章三君) まず県分から申し上げますと、七十七ページをちょっと見ていただければいいか。「その他の土木費」の住宅土地対策費というのがございまして、これが昨年は七千五百万でございまして、今回はまだ新しい冊子ができておりませんが、これは四百万にしております。それから土木行政費で昨年十六億八千六百万、今回は七億六千万ということにしております。これは先ほど局長が申し上げましたように、包括算入分のうち約九〇%を起債に振りかえまして、その残った五十分につきましておおむね単位費用に残したわけでございます。

○和田静夫君 それだけでいいですか。

○説明員(豊住章三君) いま例示で申し上げましたが、それから次に三百六十九ページでございまして、これは「その他の諸費」でございます……

○和田静夫君 済みません、わかりました。これをやっていますと時間がかかりますから、あしたの大蔵大臣との論議に間に合うように、ちょっと十時ごろまでにまとめてくれますか。

○説明員(豊住章三君) わかりました。十時までに出します。

○和田静夫君 それではいま言われようとしたことは、四千五百億円と一口に言われている、それをそれぞれの単位費用のところに割り振るとこの部分が何千億円になるという意味のことではないか。

○説明員(豊住章三君) はい。

○和田静夫君 それと同時に、もし出していただければ、たとえば六十五ページ、ここに「単位費用算定の基礎」というのがございまして、「第四款 その他の土木費」ですね。この辺から単位費用当てにずっと出していただくと本当は都合なんですね。恐らく間に合うでしょう、それは。

○説明員(豊住章三君) 六十五ページから六十六ページまでのいわゆる細目でございまして、はい、それは間に合います。

○和田静夫君 間に合いますよね。そういうのがたとえば三百五十五ページの部分にもあればあるいは三百九十九ページの部分にもある、こういうことになるわけですか。

それからもう一つは、八千億円について、いまぼくは先に言ってしまったが、単位費用を削った分といわゆる補正を削った分とがあるんでしようか、これは。補正では何を削って、その金額はどうか、これもまあすぐ答弁できるんでしやうけれども。

○説明員(豊住章三君) 八千億の関係で事業費補正正につきまして、たとえば八千億円の事業費補正

が昨年度〇・四でございましたものをゼロにしようとしておりますが、それから港湾が〇・六をやはりゼロ、それから都市計画事業が〇・三をゼロでございまして、そのほか義務教育、清掃等につきましては〇・〇五残しております。

○和田静夫君 そこでそこところも、事業費補正を削った分の各費目ごとの金額と、それから事業費補正を削った分以外のものについて、各費目ごとの昨年の金額ですね。それから単位費用積算の根拠、その辺のところもこれは出ますね。当然出るわけですが、よろしいですね。

○説明員(豊住章三君) はい、明日できるだけ資料を出したいと思います。

○和田静夫君 そうするとかなり時間短縮になります。

そこで、地方交付税法の第二条の七号、単位費用の意義が掲げられています。全部読みませんが、「標準的条件を備えた地方団体が合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は」云々。「合理的、且つ、妥当な水準」とあるわけですが、今度の改正で四千五百億円、八千億円を削って、明日全部資料をもらいますが、それでもなおかつ、合理的かつ妥当な水準の地方行政を行うことができる——いま言われるようにゼロにしたところがあるわけですから——のですか。

地方交付税法の第一条にはりっぱな目的が御存じのとおり掲げられています。しかし、地方交付税法の具体的な単位費用はその目的を達するものではあらずなりつづつある、あるいは極端なことを言えばもうなくなっているのじゃないかと私は思うのですが、そう言い切ってしまうとまたそれだけで論議をしなければいけませんから、なかなか付税の役割、性格を要する、そういうものになる。これは大臣、私はそう思いますね。いかがですか。

○政府委員(官藤嘉郎) それは必ずしもそのようにならないと思っております。と申しますのは、所要財源そのものは、これはいろいろ御意見、御

批判はあろうと思いますが、地方財政計画を通じて、これだけの歳入が必要でこれだけの財源措置が必要というところで確保をしてあるわけでございます。その地方財政計画のあり方に従いまして交付税の算定がされてまいります。単位費用等の策定もされてまいります。したがって、全般的規模が財源不足であるといったような御批判、これはあるかと思いますが、ただいまの財源措置、これでやっていけると考えております。その状況から見ました場合に、それで算定をいたします単位費用が交付税としての本来の機能を失つておる、こういうことにはならないと信じております。

○和田静夫君 あなたの方も信じているのだし、私の方は逆の意味で信じているので、これは案外、大臣すつと立ってこれれば、お説のとおりという答弁だったと思うんですよ。

○国務大臣(福田一君) なかなかそうはいかない。

○和田静夫君 今年度から基準財政需要額にこの地方税の減収補てん償還費が設けられましたね。これは何ですか。

○政府委員(官藤嘉郎) 先生御案内のように、昭和五十年におきまして法人関係税を中心にして税の落ち込みが起きました。そこで、この落ち込みを補てんをするための財源補てん償還を發行許可をしたのは先生御承知のとおりでございます。したがって、これは私も五十年の財政計画としては、地方財政計画に見込みましたいわゆる標準的な税収入、これは何としても確保しなければならぬという前提に立っております。したがって、逆に言いますならば、そういうった財政計画を前提にして計算をいたしました五十年の交付税、これにかわるものとしてこの減収補てん償還というものは扱わなければならぬ、こういう考え方を持っております。したがって、これを基準収入の落ち込みということと全く同じようになるように、その償還分をわざわざ単位費用を設けまし

て将来財源措置をしていくという制度を設けたのであります。

○和田静夫君 そうすると、この減収補てんの赤字公債の元利償還が地方債によって行われるというところは、結局、地方債のツケを交付税で賄うということでしょう。そうですね、それは八〇%あるいは七五%で、残りは地方税で賄わざるを得ないですね。そういうようにこの赤字債の償還が交付税の算定基礎に入れられることになってきて、それによって財政の借金体質がいわば構造化するともいいますか、そういうことになりませんか、赤字公債のツケを交付税に回すという、そういうことでは、これは過年度分のもので、それだけ交付税は実質上少ないということになりませんか。

○政府委員(首藤義君) むしろお説よりは逆でございまして、私どもとしては最も徹底した財源措置だと思っておるわけでありまして。という理由は、昭和五十年に見込みましただけの基準財政収入額、これを標準税率に置きかえましたものが確保できなかったわけでありまして、そのできなかった基準財政収入相当分は五十年に交付税で渡すべきであつたと、こういう考え方を持っておるわけでありまして。交付税で渡すのが五十年の補正でどうにもなりませんから、一応減収補てん債で渡しました。しかし、その交付税で渡すべきものでありますから、この償還費は一文も地方に迷惑を具体的にはかけない。全部交付税をもって償還費は補てんをしていく。八〇、七五にしてありますのは、基準財政収入額としての計算のルールでございまして、そうしてあるだけであります。したがって、全額というのと全く同じであります。

一方、そのような措置をする場合に、交付税の総額が少なくなればタコ足切りの足切りではないかという御批判があるいは出るかもしれませんが、これは毎々申し上げておりますように、この償還額は地方財政計画の歳出に明確に計上いたしまして当該年度の歳入不足額を計算をいたしますから、決

してタコの足食いはいたしませんということを申し上げておるわけでありまして。

○和田静夫君 地方債というのは許可制ですね。だから、許可を得なければならぬ交付税ということになりますね。まあそういう乱暴な言い方は別として、とにかく許可を得なきゃならぬ金ということになりませんか。そこで、八千億円の方については高校増設その他に充てていた財源がなくなる。高校増設など、事業計画予算書あるいは償還計画などの資料の提出が必要になる。しかも銀行から借り入れしなきゃならない。ともかく交付税の配付とは異なってくる。また包括算入分については、交付税の配付に従ってずつとされるようですが、現在では財源不足だから断る団体が出てこないだろうか。いまはないだろうか、大変きくしやくないだろうか。本来なら一般財源として配付されるものに、起債手続きとして銀行借金をしなきゃならない。そうすると、全くこういう交付税の地方債への振りかえによる特定財源化というのですかね、そういうものは交付税の趣旨を崩すものだと思うのだがね、そう思わぬですか。大丈夫ですか。もうしばらくたつて、きょうここで答弁していることはいいけれども、あと二年もたつたら私の言っていることが全く正しかったということにならぬですか。

○政府委員(首藤義君) いろいろ御質問がございましたが、まず四千五百億円について、これが赤字であるから困る云々ということでは、断る団体は一つもないと思ひます。と申しますのは、これは交付税と同様に配分をいたしますし、この償還費については将来基準財政需要額にも算入をいたしますから。それから、この問題につきましては、四千五百億円を完全にひもつきの目的財源にしたことにはならないと思ひます。と申しますのは、この四千五百億円につきましては、別に同じ法律の中で御審議をいただいております地方財政法五条の特例債、こういうかっこうで包括許可をいたしますので、それも御懸念には当たらないと思ひます。

それから八千億につきましては、これは公共事業等のあれでございまして、ほとんどが枠配分という最も簡単な手続で配付できますし、それからどの事業に充てますか、地方団体のセレクトと申しますか、そういう自主性が發揮をされますので、これも問題なからうと思ひます。前から申し上げておりますように、この点につきましては公共事業の裏負担に対する起債充当率をことしは九五%にしたわけでありまして、ずつと未来永劫九五といったような高率でこのような制度を続けていくのかどうか、こういう面については確かに問題があるということは私申し上げました。その点においては問題があることはあるわけでございますが、単位費用の振りかえをやったことによつて交付税制度を乱る、こういう問題はな

い、このように考へております。
○委員長(上田稔君) 本日の質疑はこの程度とし、これにて散会いたします。
午後六時十四分散会

第二部

地方行政委員会會議錄第六号

昭和五十一年五月十二日【參議院】

昭和五十一年五月二十八日印刷

昭和五十一年五月二十九日発行

参議院事務局

発行者 大蔵省印刷局