

第八十七回国会
衆議院
地方行政委員会
議 録 第 十 号

昭和五十四年四月二十五日(水曜日)

午前十時二分開議

出席委員

委員長 松野 幸泰君

理事 大西 正男君 理事 染谷 誠君

理事 中村 弘海君 理事 中山 利生君

理事 小川 省吾君 理事 佐藤 敬治君

理事 和田 一郎君 理事 西村 章三君

相沢 英之君 石川 要三君

木村武千代君 宮澤 喜一君

与謝野 馨君 加藤 万吉君

新村 勝雄君 細谷 治嘉君

永末 英一君 三谷 秀治君

加地 和君

出席國務大臣

自治 大臣 澁谷 直藏君

出席府政委員

厚生大臣官房会 加藤 陸美君

計課長 石原 信雄君

自治大臣官房審議官 花岡 圭三君

自治省行政局長 柳沢 長治君

自治省行政局長 砂子田 隆君

自治省財政局長 森岡 敏君

自治省税務局長 土屋 佳照君

委員外の出席者

国土庁土地局長 下 壯而君

地利用調整課長 足立 和基君

大蔵省主計局主計官 亀井 敬之君

大蔵省主税局調査課長 柴田 章平君

大蔵省理財局地方資金課長

文部省管理局教育施設部助成課 横瀬 庄次君

厚生省保険局国民健康保険課長 黒木 武弘君

建設省計画局宅地開発課長 渡辺 尚君

建設省計画局民間住宅指導室長 齊藤 衛君

自治大臣官房審議官 久世 公亮君

地方行政委員会調査室長 岡田 純夫君

本日の会議に付した案件

地方交付税法の一部を改正する法律案(内閣提出第二八号)

○松野委員長 これより会議を開きます。

内閣提出に係る地方交付税法の一部を改正する法律案を議題といたします。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。永末英一君。

○永末委員 これは地方選挙が一斉に行われました。地方選挙の国政選挙に対する特色は、それぞれの地方自治体の首長が選挙をされるという点と、地方議会の議員選挙がある。この点は、国政選挙は議員選挙でございますから非常に異なっているところがございます。

ところで、その公選によって選ばれた者、すなわち地方団体の首長と地方議員との身分上の取り扱いで非常に目立つものが一つございました。それは、首長の場合に何年かの、あるいは任期満了した後に満了して退職する、あるいは任期満了した後に退職する場合でございますと、退職金と

いう問題がございます。議員の場合には、地方議会の場合そういうものはないはずでございます。また、年金制度は大部分に共済年金がございましたが、首長の場合には退職金という問題がある。

さて、この退職金の額が、他の私企業の責任役員に退職した場合の退職金に比較をいたしました。きわめて多額に映る場合がある。私企業の場合は営利会社でございますから、もしその責任役員がその会社のために大きな利益を上げること貢献をいたすということになりますと、その会社はそれの上げた利益を勘案しつつ相当な退職金を出すこともございますが、地方公共団体の場合には、これは利益を上げる団体でございせんから、究極はすべて国民の税金によって賄われているのが財政の実態でございます。したがって、その退職金の考え方は、おのずから私企業の責任役員の退職金とは異ならねばならぬと思ひます。

また、地方公共団体では一般公務員がそれぞれ職務を担っているわけでございまして、これは勤労者でございますので一連の退職金体系がございまして、それに沿ってそれぞれの就職年限に応じて退職金を支給されているのが現実でございます。したがって、首長というものは四年ごとに選挙によって選ばれるのでございまして、したがって、その意味合いでは、一般の公務員の退職金の性格と公選首長の退職金の性格とは異なるはずだと私は思ひます。

これらのことを前提にしつつ、公選首長にして最近退職をし、退職金を支払われた実例の目立つものをひとつ御報告願ひたい。

○砂子田政府委員 お答えをいたします。

地方団体の長に退職手当の出すことは地方自治法上規定をされておりますので、その規定に従って退職手当を支出したしているわけであります。が、長の退職手当につきましては団体ごとにその

仕組みが非常に違っておりまして、あるものは任期を満了して出す、あるものは任期ごとに支給するということがありますし、手当の算定に当たりまして、給料の月額に在職月数を乗じて出す方法でありますとか、あるいは議会の議決によって出します方法とか、いろいろの方法がございまして。そのために、個々の団体におきまして退職手当の支給額が大変違っておりまして、五十三年の一月以降から見まして、二十数万円から一億九千万円を超えるものまでございます。五十四年の一月以降でございますが、これは一千万分でございますが、青森県で二千三百万円出したことがございまして、それから京都で一億九千八百万円を超えるものを出したことがございまして、五十四年一月以降ですとこの二つでございます。

また、東京でありますとかその他、かわりました知事さんにつきましては、まだ議会の議決を経るとかそういうことがございせんので、いま私たちが承知してございせん。

○永末委員 いまお話しがございましたように、それぞれの計算基準がそれぞれの地方自治体で異なっております。選挙は同じ法律でやられておる。退職金の根拠も同じ一つの法律である。しかし計算のやり方が全然違う。一番違うところは、任期ごとに計算するか、あるいは任期を満了するかというところでございます。ところが、また、その期間にどれだけの金を充てるかというその計算方法も違っているのですから、これはもういさぐたない話でございます。もし公選による者の身分関係を平等に処理しなければならぬということが原則であるとしますと、これはきわめて平等でない取り扱いが行われております。大臣は、首長の退職手当に関する計算基準は、いまだのようになんばらばらでやっていくことが地方自治の本旨にかなうと思ひますか。

○滋谷国務大臣 首長は当然特別職でございますから、その名前のとおり特別な職である、したがって退職金についても一般の公務員とは違ひ取り扱いをする、これはやむを得ないと考えております。

ただ、その退職金をどういう方法で決めるかという点については、やはり地方自治ですから、それぞれの自治体でその実態に応じて決めるということがむしろ筋ではないか、国が何かその基準でも示して画一的な指導をするという事は必ずしも望ましいことではないのではないか、このように私は考えます。しかし、御指摘のようにこれはあくまでも営利団体ではなくて、その退職金は終局的には国民の税金によって賄われるということを考えますと、そこには当然一つの節度というものがなければならぬ、このように考えます。

○永末委員 いま大臣のお話しでございます、特別職であるので画一的にやらない方が地方自治体の自治という点ではむしろふさわしくあらうという御見解でございますが、その自治体の職員の給料というものがつきまわしては自治省は基準を示し、それから超過した給料を支払うと、いま問題になっております交付税、特別交付税の計算をする場合にも、あるいはその他のいろいろなことをやる場合にもいろいろ注文をつけておるのが実態ではないかと思ひますが、自治体の給料については自治省は勝手にやれという方針ですか、基準の枠を示してそれに収斂せよという御方針ですか。

○砂子田政府委員 一般職の給与に關しましてはすでに地方公務員法にございまして、国の基準に従って給料を設定するようにという指導をいたしているわけでございます。ただ、ただいま大臣からお話ございましたのは特別職の問題でございますが、特別職それぞれの特長がございまして、なかなか一般職と同一の基準を設けるというのは大変困難だといふ場合が考えられますが、ただこの場合も、先ほど大臣からお話でございますように、あくまでも公費の支出でございますので、住民の十分な理解が得られるよう

な支出の方法が望ましいというふうに考えております。

○永末委員 一般職の場合には国家公務員の給与に準ぜよといふことであつて、したがって国家公務員と同一の職種、それからその給料表における格づけ、それを準用したもの、それだけの自治体の議会であつてやつておるといふような実態ではなからうかと思ひます。したがって、自治体そのものの基準はなくても、もともと国家公務員でございますから、それでやつておる。これはなかなかおもしろい話でございます、国会議員の給料は国家公務員の最高位のものより少なくない額にしなければならぬと書いてございまして、送りがたうんだ議員がある議会でございまして、送りがないとかいふのでございまして、それほど地方議会から見ますと国家公務員に關する給与の規定といふのはある意味で一つの基準になつておる。もしその理屈を援用いたしますと、特別職には違ひございせんが、特別職だからといって何でも勝手にやれるといふものではないと思ひます。地方自治体の一般公務員の給与について国家公務員並みの基準というものがあつたといひましたら、その退職手当につきましても似たような考え方が行われてしかるべきであると思ひますけれども、大臣、そんなことは考える必要はないと思ひますか。

○滋谷国務大臣 これは退職金は一種の給与、広い意味での給与に入るわけでございまして、やはり国の公務員に準じて取り扱ふべきだと考えます。

○永末委員 いまのは一般職の場合にはさうですね。退職金の計算基準といふのは国家公務員でやつてゐるものを地方団体の一般職の職員が退職する場合にやる。問題は首長といふ特別職、地方自治団体の特別職はいろいろございまして、私が問題にしておりますのは、公選によつて選ばれた特別職、したがって首長でございまして、その首長が退職した場合の退職金といふのは、実は国家公務員側には似たようなものがないのでござい

まして、本当に似ているのは大臣、政務次官といふのがございすけれども、この人々は退職金をもらつたことはございせん。そういう制度はない。そういういたしません。まさに地方自治団体の公選による首長といふ特別職の退職手当といふものは、ほかの地方団体の一般職等が基準としておる国家公務員側には対比すべきものがない。こうなつてまいりますと、そこで先ほどの質問に返りますが、だから自由にしておいていいの、何らかの基準を定める方が望ましいかといふところでございまして、この辺は大臣、どうお考えになりますか。

○滋谷国務大臣 これはいろいろ意見の分かれるところだと思ひますが、地方自治体といつても大きいのは東京から小さいのは人口数千といふ村までも入つておるわけでございすから、これを画一的な一つの基準で足並みをそろえるということも實際問題としてはなかなかむずかしい。でありますから、やはりそれぞれの地方自治体がその自治体の実態に応じて退職金といふものを決めていくといふことがむしろ現実的な処理ではないか、私はさういふふうに考えます。

○永末委員 たとえばこれは利益勘定ではございせんけれども、財政規模が一十億の自治体があつたとして、そこへ七期、四、七、二十八、三、十年近く勤務しておつた首長がやめた、大体一十億ぐらいの売り上げのある会社の責任役員が三十年ほど勤めてやめた、それはイコールにならぬと思ひますが、どう思われますか。

つまり、地方自治体だからそれぞれの地方自治体の特色がある、その特色に即して決めていくのが地方自治体としてはむしろいい形ではないかと、大臣の御見解でございす、国民が一番考へるのは、それなら一十億円の会社なら一体幾らぐらゐらつてやめておるのかという感じで見たと、もちろんこつちは売り上げは一十億円で、も利益は幾らだといふことは問題になります。地方自治体は先ほどお互ひに確認しましたように利益を上げる団体ではございせんが、そのもうらう

退職金の額といふのが、普通のいまのような営利会社の責任役員のもうらう額と比べてどうだといふことを考へてはならぬものかどうか。

○砂子田政府委員 首長の退職手当につきましては、実は自治省といひましては一般的に常勤の職員であるといふことでございまして、退職手当につきましても一般の退職手当の条例に従ふようにという指導は一般的にはいたしておるわけでございす。ただいまのようなお話でございまして、それぞれの団体がいろいろありまして、やはり一定の基準が当然適用されるべきでありまして、さういふ中から支出していくのが普通であらうと思ひます。

ただ、先ほど大臣から申し上げておりますように、一般的に私たちが、常勤の職員には国の退職手当であるいは地方におけるそれぞれの職員の常勤としての退職手当に準ずべきだといふ議論はしておりますが、実態の問題としてなかなかそれを実行しづらいといふ点がございまして、それぞれの地域における特殊性によつて考えられておるものだと思ひます。

ただ、先ほど申し上げましたように、こういうことがございまして退職手当それ自身がやはり公金の支出でございすから、十分にその点は住民の理解が得られるような方式の退職手当であるべきだ、さういふ節度は守るべきだと思つております。

○永末委員 大体の自治体におきましては、府県でございまして知事の下に副知事がある。給料の額はどちらも特別職でございすから知事の方が多。ところが、大体副知事がその庁内から上がつてきた者であつた場合には、その庁内で一般職として勤務しておつたときの実績の上に特別職が加算されるという形で一応の退職手当が計算できる。それを横目でにらみながら、たとへば特別職である知事の在職年限が短くてもその実績を横目でにらみながらそろばんをはじいてゐる。これは参考的にやつてゐると思ひますが、大体それを基準にしながらあつた知事と議事とが相談して決めて

いるような実情ではないかと私は思います。

さてその問題は、いまは府県のことを申し上げましたが、都市の場合には助役と称する者がいまの府県における副知事と似たような計算の仕方

で退職手当が計算される。だから、ざっくりばらんに申せば、それらの計算の基準よりもより高い基準で首長の特別職の退職手当が大体計算される。こういう形になるわけでございまして、それが一般の営利会社の責任役員退職手当と比べたときに非常に多額である場合に異様な感じを地方住民に与えるわけでございまして、自治省は恐らく特別職の方ではなくて一般職に属するところの基準をにらんでおられるのかもしれませんが、やはり住民の感情としては、それが著しく高ければなぜ一体地方自治体というものはそう出さねばならぬかという感じを抱く。しかし直接にそれをチェックする方法はいまのところ議会以外にはないわけでございます。まあ直接請求の制度はございますが、そんなこととすることはございせんから。しかし、もっと基本的には、公選で選ばれた者が、たとえその公選の職が国会議員であれ地方議会議員であれ、また行政の責任者である地方団体の首長であれ、その職務から外れた場合に、なるほど地方自治法には退職手当というものは書いてあるけれども、そういうものを多額にもらうべき性格のものかどうか。こういう問題は地方住民の中にあります。私は思うのです。公選で選ばれた者は、営利会社の責任役員という立場でなくて、地方住民すなわち主権者の立場からすれば公共に奉仕する者である。選挙の場合にはみんながそう言っています。退職金をもらうために選挙したいなどなどそんなことはだれも言いません。やはり公共に奉仕をするんだと。退職する場合に退職金をもらっていく。つまり一般職ではない、そこに自分の生活をかけて、生活の糧を求めて一般公務員になっていくわけではないのであります。だから、計算の基準はいろいろございしょうが、公選で選ばれた地方団体の特別職である首長の退職金の額の大きさというものは、私はそれが大き

ければ大きいほど地方住民の地方自治、民主政治に対する期待感を裏切るものだという感じを持つのです。だいたいたしますと、これは問題にせざるを得ない。私が申し上げました感覚、政治家として自治大臣どう思われますか。

○渡谷国務大臣 私には政治家としては永末さんの考え方と全く同感です。公選で選ばれたという特殊な性格を持った、また使命を持った職にある者が退職するときに住民から見ても納得できないような多額の退職金をもらうということは、政治家という職務の特殊性から考えると私はどうもふさわしいとは思いません。思いませんが、それでは自治省が法律によってこれを画一的に統制をする、コントロールするということがいかどうかということになる、私はいま直ちに結論が出せません。これは少し検討させていただきたいと思っています。

○永末委員 私はそこで一つの考え方を持っているわけでございまして、地方首長の任期というものは地方自治法で定められておるわけでございまして、したがってもし退職手当がありとするならば、一期一期の退職手当——これは退職手当をもらった方がそれをもう一遍次の選挙に使われようと思われまいとそれは自由でございまいしょうが、つまり一期一期の任期に対してその方は責任を持ってやっていく、したがって、地方住民はその方が退職された場合には手当を差し上げる、そういう慣行をつくっていくべき問題ではなからうか。たまたま信任をされまして、五期、六期、二十年、二十数年とこうやっていかれて、それを通算してやるというところに問題がありはしないか。これは、その程度のことでは地方自治体の意向とは別に、国会の意思をもって法律で決めるか、あるいはまた自治省がそれを受けて決められるかは別といたしまして、つまり公選で選ばれた地方団体の特別職、首長の退職手当は一期ごととするというところの基準を示しても地方自治の本旨を損なうことにはならぬと私は思いますが、いかがでしょうか。

○渡谷国務大臣 その一期ごとに退職手当を出して区切りをつけるというやり方、それを決めることが直ちに地方自治を侵害するということには恐らくならぬと私は思いますけれども、そこまで国が踏み切っていくことがいかどうか、私自身ちよつといま結論が出にくいわけでございまして、しかし、一つの問題点であることは間違いないでございまして、もう少し時間をかけて検討をさせていただきますか。

○永末委員 お互いに地方自治の本旨を守り、地方自治体の住民がその自治体のやっている政治のあり方、これは身近に民主政治を知る重要なポイントだと私は思いますので、せっかく御検討していただきたいと思います。

それから中央政府の外郭団体、公社、公団その他似たようなものがあるわけでございましてけれども、これの責任役員になっていった者が定められた任期を終わったときに多額の退職金をもらうというところが問題になっておるわけですね。渡り鳥という言葉がございまして、地方団体もこのごろ中央政府のまねをいたしまして、県であれ指定都市であれ、大きい方が多いのですが、東京都もたくさんございまして、いろいろな外郭団体をつくっておる。そして大体において一般職等々の長い経歴を本庁で終えた人々が外郭団体の責任役員になっておって、条例で定められた任期を終りますと退職金をもらっておるわけですね。それは高い方はどのくらいもらっていますか。

○砂子田政府委員 地方の公社で退職金がどのくらい出ておられますか、私のところではいま調査をしておりませんのでよく存じませんけれども、ただ私が勤めた県で申し上げますと、部長なりあるいは出納長なり副知事なりが地方の公社なりそれらの外郭団体に出席しても、一般的には退職金というものはその地方の地方公務員の例に準じて出しているのが通例でございまして、いま先生がおっしゃいましたように、あるいは東京とか大阪とか大きい都市はわかりませんが、一般の県では住民

の批判を受けるような退職金は出していないとは思っております。

○永末委員 中央政府関係のはわりかた多いので問題になっておるわけでございまして、一遍調べておいてください。これらが少なければ問題はございませぬけれども、多い場合には問題がある。もともと恩給等々の関係もあるわけでございまして、公平を期すというのが民主政治、特に行政を担当する側に住民から要求せられる重要なことだと私は思っております。退職金関係はいまのようなことをひとつお調べを願っておきたいと思

次、交付税等々の計算に当たりまして標準団体というものを御勘案でございまして、たとえば人口十万人の市の標準団体をつくって、そこで大体どれくらい人間が必要かというような計算もしておられるようでございまして、都市センターが四十四の団体を調査をした実例によりまして、たとえば人口十万人の総人員は少なきは二百五十名、多きは五百四十名、それくらいばらつきがあるわけですね。大きな方でも、そこでつかまえられる人口は十万人九千であり、小さい方、二百五十名でやっている方が八万七千でございまして、大体似たようなものでございまして、しかし二倍以上その職員の数が違うというの外から見えておりますと理解に苦しむわけでございまして、この標準団体で消防職員が幾ら、教員が幾らという人員の計算をしておりますが、一般職員全体について人口十万人の市なら、地方団体ならこれくらいの職員でやれるはずだというその標準はござい

か。

○石原政府委員 御指摘のように、市町村の現実の職員数を見ますと、人口規模等が同じ程度の団体でありまして、職員の数に非常に大きな差がある実態にあります。地方交付税の計算におきましては、この場合に各団体のいろいろな差を勘案いたしまして、標準的と申しましようか平均的と申しましようか、そういった形で人口十万人の団体の各行政ごとの職員の想定を行っております。

そこで、問題は職員数の差が出てくる一番大きな理由は何かといふと、施設の設置形態の差によるものであります。たとえば保育所などに例をとりますと、保育所を公立で置いておるところでは当然職員数が多くなります。それから、私立で設置している場合には、これはないわけでありまして、これらについては、交付税の財源計算は措置費として措置児童当たりの単価を算入するという形をとっておりますから、職員数を直接には想定いたしてありません。したがって、その差は出てまいりません。それから、幼稚園などになりますと、公立幼稚園を持っていますか持っていないかで非常に差があります。これらにつきましても、その他の教育費という費目の中で、人口に占める公立幼稚園の児童数の割合によって密度補正という形で現実との乖離を調整するというやり方をいたしております。

それから、清掃費などに例をとりますと、清掃を直営で行うか、民間委託方式で行うかという点で決定的な差が出てまいります。この点につきましても、交付税の計算上は一応直営で行うという想定をしております。しかしこの場合も、収集対象率と申しましょうか、それらについては全国の水準を想定して行っておりますから、全部を直営で行っている団体と比較しますと、交付税の方が低くなる。しかし、民間委託方式を大幅に採用している団体と比較しますと、交付税の方が多くなるといふような形になっております。

そのように経費によっていろいろ差がありますが、交付税の想定におきましては、全国の平均的な数値を参考にして定員の想定を行っている次第でございます。

○永末委員 実際は、いま事例として申し上げました二百十五名の一般職員を抱えているところ、その二百十五名に対して給与を支払うのであり、お互いに十都市でございまして、五百十四名の一般職員を抱えているところは五百十四名に給与を支払わなければならない。地方団体におきましては、給与の支払いというところはきわめて大

きな財政的分量でございまして、もしこの五百十四名を抱えているところの事業内容が、相対的に人件費が多いために貧弱になって余り何もやっておらない、こういうことになりまして、その自治体の間では、大きな人員を抱えていることだ、事業をやらぬで人件費ばかり払っている、そういう自治体があちこちございまして、そういふことになると、その場合に自治省は、おまえのところは多い、五百十四名なんて何で使っているのだ、こういうことで指導をされるつもりがあるのですか、ないのですか。

○砂子田政府委員 定数の問題に關しましては、実は先ほど石原審議官から申し上げましたが、いろいろな公共団体における政策でありまして、住民のニーズでありますとか、あるいは人口構成でありますとか産業構造でありますとか、いろいろなことについて定数をいかに決めようか、それを算定しなければいけませんけれども、それに従いました定数を出しました以上は、私の方としては、それ以後の法令の改正でありまして、とあるいは設置基準の変更でありますとか、そういうことがありました場合の定数の増加ということはやむを得ないとしたとしても、一般的には職員の増加を食い止めるということ、なるべく簡素合理化されるような方法を指導いたしております。

○永末委員 大臣、公務員の仕事の性格でございまして、われわれの暮らしにおけるこの社会が、経済量をつくってその経済量をまた分配をしていく、それは究極的には消費に当たるわけでございまして、そういうことが人間の社会生活だといいたしますと、公務員というものは何をしておると思われますか。

○渡谷国務大臣 公務員というのは、やはりその名の通り、公のサービスを提供して、おる、こういうことだと思えます。

○永末委員 あなたがおっしゃった、その公のサービスですね、公というものはよくわからぬ。公というのは何ですか。

○渡谷国務大臣 公というのは、私とは違ひ、私ではない、こういうことだと思えます。

○永末委員 では、その私というのは、私が先ほど申し上げたことから言いますと、要するに経済量を創出する、つくり出す。それは自分のためにでしよ、ね、利益を上げるということになります。その仕事は、ある意味では食糧を生産する者もあれば、製造工業に従事する者もございまして、あるいはまた、夜鉛筆をなめなめ原稿用紙に字を書く人もあるかもしれない、いろいろございましょう。要するに経済量を生産しているのが私とすれば、公というのは、経済量を生産するために直接に従事しますか、しませんか。

○渡谷国務大臣 なかなかむずかしい質問でございまして、正確な答弁がなかなか困難でございまして、正確な答弁がなかなか困難でございまして、一般的なものは、その経済の物量といいますが、貨物、そういうものを生産する役にはなじまないのではないかと、こういうふうにかえまして、ただ、同じく公務員といつても、実際に経済活動、企業と同じような仕事をやっている分野、それを公の形態でやっておるという例もございまして、そういう仕事に携わっている人は、仕事それ自体の中身というものは一般の私企業でやっているものと変わって、おられない、そういう分野もあるだろうと思つておる。しかし、原則的には経済的なそういう物量の生産というものはなじまない、こういうふうにかえまして。

○永末委員 大臣も大体いい線を行つておられると思ひますが、なるほど国鉄、きょうとめたやつもありまして、電話というふうなサービスみた組合の話ですが、電話というふうなサービスみたものでもございまして、確かに経済量あるいは人間の経済活動の現在におきまして必要不可欠の部分をやっておるということ、その経済量の創出に従事して、おるとみなされる。しかし、役所に出たに従事している人、これは直接に経済量の創出に従事しているとは思ひたい人々だ。確かに公務員にも二手あります。したがって、現実には

経済にストレートに關係のある部門は公企業体といふことで、だんだんわが国も分けてきたわけでございまして、さて問題は、直接には経済力あるいは経済量の創出に關係のない公務員、これは言うならば、経済量が満たされた場合に分配にはあらずかるけれども、つくつてない、こういうことでございまして、だんだん問題を突き詰めていきましたと、もしこれらの人々の分量が非常にたくさんになりますと、経済量をつくらせている人々とは自分に対する分配が少ない、こうなるわけでございまして、その辺から、先ほど挙げました、同じような人口を抱えているところで、一つの自治体は二百十五名の一般職員でやっており、片方は五百十四名でやっておる。なるほど、あるものは直営、五百十四は直営でやっている、あるいはいりんなものを公立でやっておる分が多いから職員が多いのだ。こつちはそうではないんだ。なるほど私でやれば、それはそれで何ほどの公費を支弁して経済効率を上げておるのかもしれないが、しかし、それはそれぞれ測定ができるだろうと思ひます。しかし、明らかに五百十四名に対して給与を払つていくその地方団体の財政のあり方と二百数名に払っていくやり方とは中身が変わってくることも事実でございまして、したがって、そうだろうとおしやり、そこで平均的な数値を出して、定員をつくる、こういうお話でございまして、具体的にいまのように倍以上だといふ場合には、私はやはり多いところの方に問題があるのではあつて、小さいところはそれでやれるとするならば、私はなるべくやはりいまいまのように、その地域の住民だけを取り上げまして、それらのつくっている経済量とそれからそれが直接に携わらないものに対する分配部分といふものを考えれば、携わらぬものの分配部分を少なくして、そしてなるべく還元を多くするといふ指導方針が、これはまた地方自治の方針にかなうものじゃないかと思ひますが、いかがですか。

○渡谷国務大臣 一般論としては、私は永末さんの考え方が正しいと思ひます。

○永末委員 そこで、われわれが行政改革とい

ことを一生懸命十数年やってきたわけですが、中央政府におきましては、総定員法が実施をされた

り、いろいろ苦勞して、新しい局課を設ける場合には古いのをやめてしまえというようなことで苦

勞してやっておられるようでありましたが、地方自治体につきましては、なかなかそこまできかない

い。もし中央政府が自分の傘下の各省庁に対してやっておるようなことを言ったら、地方自治をどう

するかと言われるかもしれません。しかし、それぞれの地方自治体は、地方自治体の方針で自分の

方法がないのではないかと考えております。

○永末委員 私もそういう方法がとられておると思

いますので、先ほど似たような人員を擁する地方自治体の一般職員の総数の比較を試みたわけ

でございますが、自治省で見られておりました場合に、大体末端の地方自治体である市町村、特に中

堅都市でございいます市の課というものは私はふえつつあると思ひますが、どのように傾向をつかん

でおられますか。

ますと、昭和四十九年から昭和五十三年の四月一日まででございますが、地方公務員の数が約二十

万八千ほどふえてございます。ただ、この内訳を見ておきますと、御存じのとおり、教員でありま

すとか警察官とかいうのがわりあい多うございまして、二十万八千のふえた中身を申し上げます

と、教員で十萬四千八百八十八人、約四八・二%でございます。警察官が一万三千四百七十八人で六・

五%でございます。消防が一万六千二百七十八人で七・八%、福祉関係で六萬四千五百六十八人で三・

と思ひます。

さて、事務の分量につきましては測定方法はな

かなかむずかしいというお話がございましたけれども、自治省はこの行政効率を測定する基準とい

うものを持っておられますか。

○砂子田政府委員 これは先ほど申し上げましたように、なかなかむずかしい問題でございまして、公務効率の研究だとかいろいろなこととしては

おりますが、これといつて現在まで定まった方式は持っておりません。

○永末委員 中央政府のようなところでは機構が

複雑でございまして、なかなかむずかしいのでござ

いいますが、末端の地方団体というのは、地方住

民との接点、それからそこに流れてくる書類なら

書類の数、こういうものは、統計的に見れば大体の分量は、月々の行政事務のしわの寄り方で繁閑

いから、超過勤務手当などというようなのは実際の超過勤務時間によって支払われるのではなくて、予算上取った超過勤務手当をいかに分けて配しているという実態があると思ひます。したがって、その事務の量を測定する、裏を返せば行政効率を測定する基準というものをそれぞれの地方自治団体に、これは勝手にはやれませんが、勝手にはやれない問題でありまして、それこそ自治省という窓からある基準でそういうものの流れを測定せしめる、そうしなければ適正な人員というものはわからないのじゃないかと思ひますが、どう考えておられますか。

○砂子田政府委員 交付税法の算定の基準につきましてはともかくといたしまして、これからの定員の算定というものはある程度おっしゃるような方法を考え出していかなければならぬものだと思ひております。ただ、現実にはそれが可能かと申しますと大変むずかしい問題でございまして、ある程度やはり現実には、たとえば先生でありますと標準法ですぐ算定ができますとか、警察官でありますとかある程度の社会構造を考えればわかりますとかいふのは人員の算定ができることといたしまして、その地方における団体の長の政策の決定というものが、たとえばわれわれが自治省に入りました時分にはまだ一万人の人口で小学校が一つあればいいということでありましたが、団地をつくりますと、すでに五千人のところでも小学校を一つつくらなければならぬという事態になってきておりますから、そういういろいろな社会的な情勢の変化も考えなければいかぬと思ひます。そういうものもろの社会構造なりあるいは所与の条件などを考えながらやります程度のもは算定をしなければいかぬと思ひますけれども、実際問題としてそれが全く公共団体の長の政策を完全に把握したものとして納得できるかどうかは私は大変むずかしい問題であらうと思ひますので、なお今後の研究課題にいたしたいと存じます。

○永末委員 一枚の決裁書類に押す判は何ぼぐらいが適当だと思ひますか。

○砂子田政府委員 これも大変むずかしい問題でございまして、非常に重要な問題でありますれば大臣からいろいろな起案者に至るまでの決裁が必要でしょうし、非常にやさしい文書でありますればあるいは課長どまりであつて、その課の中で決裁することが可能でありますから、その中身によって大変違ふものだと思います。

○永末委員 中央政府のことを申し上げているのはございせんので、地方団体の事務というのは認可事項にいたしまして物品購入の問題にいたしまして、そんなに複雑な、中央政府のような組織ではないはずでございまして、私が先ほど行政調査と申したのは、大体行政事務というものはその自治体の故事来歴に従つてやっております部分が非常に多いわけでございまして。ある自治体である物品を購入するのに三十六判を押した決裁書類がございまして、これはその土地の住民からいたしまして、三十六人の手にこの紙が回つておるということ、三十六人の手にこの紙が回つておるというところは、一人ずつ言えば責任が三十六分の一である、裏を返せばこれらの人々は全く責任を感じていない。この判ごとの何となく言うところ、普通なら責任の所在を明らかにする印である、こういうことですが、そういう角度からながめると、私は責任はございせんというところをこの判を押して主張している、こう読まれるわけですね。したがって私が聞きしたものは、決裁書類というものはそれが責任を持った人々の目を通していくというならば、やはりある程度の少数でやるということが一つの、もちろんいろいろケースがございましてから画一的にいきまさんが、ある数以上ふえたものは無意味な書類になつてくるのだ、それは何らか行政事務の余分なことをやつておる、こゝろみなさざるを得ない。そういう研究は自治体大学でやらぬのですか。

○砂子田政府委員 かつて文書決裁に関するいろいろな研究をいたしたことがございまして、その中身を見ましても、実は確かにアメリカのようなどころのように、管理者と即職員という形で一対一でやれるというシステムをとるならともかく

といたしまして、現在の日本のようにある程度のグループで仕事をしておるというところでは大変そういう文書の決裁がむずかしいかろうと思ひます。たとえば先生の例におっしゃいましたように物品の購入だということにいたしましたも、経費を配当する財政課から現実に金を支出する出納課までということを考えても、相当多くの課にわたつていかなければ現実にはその支出行為が出ない。むしろ途中でチェックをする機関を非常に多くつくつておる、あるいは不正を防止するといふ点もございまして、そういう点からの決裁規定といふことも考えますと、ある程度そういう中間の決裁がふえてくるのもやむを得ないのではないかという感じもいたします。

○永末委員 いまあなたはアメリカの例を申されましたが、アメリカは、行政組織の能率を一体どう測定するかというところは彼らにとつては重大問題である。すなわち、会社の場合には、先ほど申し上げましたように決算で出てまいりますから、どこが余分か、どこで人手を省くかというところは別の角度から相当合理的に行われる。ところが行政システムというものは能率を測定することができない。したがつてどういふ能率測定をやるかというところで、行政調査というものはアメリカではいろいろな角度から実施をされ、それによつて行政組織の簡素化というものがなされてきたわけでございます。ところが日本の方では、そのアメリカのやり方と導入はいたしましたが、職階給与制をひねつて導入はいたしましたが、これをさげすみ率とかなんとかというものは余りこれをさげすみまいにまつており、いまあなたがおっしゃつたように、そんなことは願ひしないのだ、中間でやらなくちゃならぬこともあるし、不正防止もあるしといふ方の考慮が多い。したがって、ある単位団体で、もちろんアメリカの地方団体——アメリカ、アメリカと言ひますが、アメリカであらうとフランスであらうとどこでもいいのですが、ある十万人から十の地方自治体、もちろんその地方自治体の持つ行政内容も考えねばなりません、しかしわ

れわれ日本人のつくつて行政システムが十万人の地方住民のためにやつておる人員の量、仕事の量と彼らとはやはり比較してみれば必要がある。私は、戦後新しい地方自治体の制度になりましたけれども、慢性的に財政困難を言つておるのです、どこか狂つておると思ひます。その狂つておる一番のものは一体どういふ行政の能率、どこまでやれば能率が上がつておる、これだけの人員を抱えてやらねばならぬかという基準が一つもわかつていない。わかつていないままにやつておる。いつも財政困難だからということで制度を変えては、それがだめだから特別措置をやる、暫定措置をやる、そして十数年たちますとまたシステムを変えてやつておる。なぜ一体戦後三十年も似たような繰り返しをやつておるのか。どこかでやはりやり方を変えていく、基準をつくつていく必要があるのじゃないか。それは地方自治体だけの努力ではできない。やはり自治省がその基準をつくつて、その基準を努力目標にして各地方自治体が努力をしていく、こういうことをやつていかなければ、この交付税法の改正法案といふふうなものもこう案張りをやつておるわけですね。ちつともこれなら全部やつていけるということにならぬ。いままでいろいろ努力はなされた。しかし、これはここ三十年を振り返り、昭和二十二年以降のことを振り返れば、いまのようなことを繰り返しておつたんだではだめではないか。したがって、標準団体と言つたつて、いまそれまで持つておるものの平均値を並べたつて問題は解決しない。地方団体の中身、行政の内容、住民の地方自治体に対する要求、どんどん変わつていけるわけでございますから、そういう角度でいまのような行政調査の基準をつくつて調査をやつて、そしていまのような行政の効率を上げていく、こういう御用意はございせんか。

○砂子田政府委員 一つの考え方でもございまして、よく研究してみたいと存じます。

○永末委員 自治大臣、研究するそれでございしますが、あなたの方ではこういうことを、法律はそ

のうちに採決になりました、通過するかせぬか知りませんが、これでは問題が解決したということにはならぬわけですね。そこに問題がある。やはり何か解決するために考えねばならぬこと、これをお互いに考えていかねばならぬ。そうでなければ地方団体はいつも中央政府にもっと金を出せということをやってくるだけのことではないです。しかし、地方団体自体にも問題がある。私は先ほど申し上げましたように、われわれ日本人と公務員との分量の比率というものはやはり絶えず考えていかねばならぬ。もし公務員の多くの者が、先ほど申し上げましたように経済量を直接に創出しないいわばサービスをやっている、サービスと言ったってない方がよいという意味じゃなく必要不可欠ではございますが、本質はそうだとするならば、その費用というものをやはり少なく上げていく、これがチーフガバメントの思想だ。大平さんは安上がりのはいじや、効率的にと言いましたが、何が効率かわからぬようではそれは言えぬわけではございます。大臣はそういうことが必要だとお考えでしょうか。

○滋谷国務大臣 私は、国と地方を通ずる財政の立て直しということが当面する最大の問題の一つだ、こういうふうにお考えしております。したがって、これをやっていくためにはどうしてもやはり政府、それから全国の地方自治体、これが御指摘のような効率的な仕組みがない、そういう行政のあり方に徹する必要がある。そういう全体の状況を考えますと、御指摘のように、一つの基準というものを一つとして、そしてむだな人員というものを排除していくという考え方は、私はもう理論的にはまさにそのとおりでなくてはならぬ、その必要が大いにあるというふうにお考えます。ただ、実際にそれではそれを一体やるかということになりますと、どうも私、自信ございません。しかし、とにかくむだを省いていく、効率的な安上がりの行政体というものを一つつくっていかねばならぬというところは、これはいわば至上命令的な要請でございまして、せっかく御提案の趣旨を体して

ひとつ鋭意勉強してまいりたいと考えます。

○永末委員 ひとつぜひそういう角度で御研究を願いたいと思います。

参考資料をいただいたのですが、その中で「単位費用の算定基礎」というのがございまして、「昭和五十四年度各行政項目別単位費用算定基礎」というものをいただいたのでありますが、その十九ページに産業経済費というのがございまして、その中の農業行政費が農家数が測定単位で、その単位でやっていますと経常費は二万二千四百円である。すぐその下に商工行政費が測定単位が人口でございまして、その経常費別でいきますと四百八十四円である、こういうことが書いてあるわけですね。この数字を見ますと、ああそうか、自治省というのは農家には二万二千四百円も考えて、商売人には四百八十四円しか考えぬのか、こういうぐあいに読めます。説明してください。

○石原政府委員 農業行政費と商工行政費の比較でございまして、都道府県の例で申しますと、農業行政費は、各都道府県の経常費の場合には農家戸数、それから投資的経費の場合には耕地の面積を測定単位としております。それから商工行政費の場合には人口を測定単位としております。したがって、経常費の比較で申しますと、農業行政費の方が農家戸数当たりの単価になりますので、同じ経費を計算する場合でも、人口よりも農家戸数がずっと少ないわけでありまして、金額が大きくなるわけでありまして、もともと経費の内容そのものも、現在の法令の規定その他による標準的な経費の実態から見ても、農業行政費の方が商工行政費よりもはるかに大きくなっております。現在の単位費用を用いて算定した算定結果と各都道府県の実際の支出実績との対比で見ますと、それはほど大きな開きはございません。

○永末委員 こういう数字は、最終的に数字が出ますと、今度は単位費用に農家数を掛ける、単位費用に人口を掛けるというようにすることで結論が一定簡単に出てきますが、問題は、なぜ一体そういう

単位費用を出したかということではございまして、商工行政の場合に、人口で標準団体と目されることで経常費としてこれこれの費用を使っているという出してきた数字に問題がある。これは現に使っている数字でしょう。現に商工行政のために大体その辺の団体が使っている現状の費用をある計算で処理をして、その平均的数値を挙げて、人口十万人から十万人で割った、これだけの作業をされたわけですね。

○石原政府委員 単位費用を積算する場合の標準的経費につきましては、まず法令の規定によつて支出が義務づけられているものは、それぞれこれを理論的に積み上げます。それからそれ以外の経費、特に単独施策費のたぐいのものにつきましては、具体的にどれだけの費用であるべきかというあるべき基準というものがなかなか抽象的につくりにくいものでございまして、最近における各地方団体の単独施策の実態などを調べて共通の標準的なものを積算していくという形をとっております。したがって、単純に各行政費目ごとの地方における実績をそのまま用いているわけではございませんで、経費の内容によつては理論計算で積み上げ、またその結果として、実績よりも計算値の方が多くなるものもございまして、しかし、多くの場合、地方の単独施策に属するものは各地方団体の現実の姿というものを参考にして経費の積算を行いますから、実態との関連で影響を受けることは事実でございまして。

○永末委員 商工行政費を人口で割られる理由は何ですか。

○石原政府委員 商工行政費の基準財政需要額の算定につきましては、従前は商工業の従業者数を用いておたつたわけでありましたが、そうしますと、大きな企業のあるところは従業者数も多いもので、すなわち、どうしてもそちらの方が算定結果が有利になる、中小零細企業の多いような団体の場合は従業者数が少ないものですから、相対的に算定結果が不利になるというような現象があらわれまして、最近における商工行政費の内容は特に中小零

細企業対策にウェイトが移ってきておりまして、商工業の従業者数を使う場合と人口を測定単位に用いる場合という異なる相関分析、どちらが経費の実態をよりよく反映するかという検討を重ねた結果、現状においてはむしろ人口を測定単位に用いた方がより的確な算定ができるということで、現在人口を使っているわけではございません。

○永末委員 この単位費用を見る場合、普通の住民でございまして、たとえば農家なら農家が負担をしている税金部分、商工業なら商工業関係者が負担している税金部分、それと見合せてその返りは、農家の方は一世帯当たり二万円であつて商工業の方は四百円だ、こういうぐあいに読み取れないとも限らない。やはり一つの地方政治の重点は、その負担に應じた支払いがあるんだという感覚が必要ではないか。国政の場合には距離がございまして、よくわからない。しかし、地方団体の場合にはきわめてストレートにそれが響くわけではございまして、したがって、なるほどその地域の商工行政が全住民に及んでおるから人口で割るといふような考え方もしませんが、いかにも四百八十四円かということになる。衛生の場合は、清掃とかその他は住民全部に行き渡りますから人口で割るのも当然だと思えますけれども、商工業を人口で割って一体いいのだろうか。そして四百円という数値で、あなたは計算上だけとおっしゃるかもしませんが、読む方はそれだけの返ししか考えないんだ、こういう感じになりますとこれは余りいい数字だとは思えません、どうお考えになりますか。

○石原政府委員 もちろん御指摘のように、一般サラリーマン等を含めた全人口で商工行政費を計算するというのは、一見したところ合理的でないような感じを受けるのはやむを得ないと思うのですが、先ほど申しましたように、各都道府県の商工行政費の決算と測定単位の数値との相関分析を行った結果では、商工業の従業者数よりも人口の方が相関度かなり高く出るといふ算定技術上の理由で人口を使っているわけでは、ただ、その場

合においても、単純に人口を使うという正確かに団体ごとにてこぼりが出てまいります。そこで、現在では人口当たりの商工業の事業所数の割合を求めまして、人口当たりの事業所数の多い団体、これは中小企業の多いところは多く出てくるわけでございますが、そういう事業所数の多い団体にについては密度補正を通じて割り増し計算を行うという形で、単純に人口を用いる場合の不合理を是正するようにいたしております。

○永末委員　私の申し上げたいのは、もし商工業者がこの数字を見た場合に、一体自治省というの者は自分たちのやっている仕事、自分たちから取り上げている税金に比べてこれくらいの配慮しかないのかという受け取り方をしないとも限らないと思います。もし一般消費税なるものを政府が考え、て実施をいたしますと、一般消費税というのは名目として、企業から取り上げる。そうすると、物すごい税金をかけておいて四百八十円では、それはどうもうなずけない。人口で割っているからそうなるということですが、税金を払っている者は地方団体の行政の中においてもいろいろ配慮がある、それは土地のこともございましょうし金融上のこともございましょうし、あるいはまた経営に關するいろいろな手当てもございましょうし、いろいろなことがあると思いますけれども、農家の払っている税金と、それから商工関係の者が地方団体に払う税金とを比べればそれははっきりいたしておるではないか。数値のとり方でどういう相関を発見されたか知りませんが、もう少し返すおつもりなら返しているような数字が計算上の単位になるようにされるべきではなからうかと思いますが、いかがですか。

○森岡政府委員　お示しの点は、確かに単位費用だけを見ますとそういうふうな印象が出ると思えます。ただ、その間の測定単位のとおり方について、何が最も妥当かという点でいろいろ苦心をしておるということを先ほど米審議官から御説明申し上げたわけですが、むしろ単位費用だ

けではないのでありまして、それに測定単位の数値を掛け、また補正を行った後の基準財政需要額が総額でどうなっておるかという点をやはり御理解願わなければならぬのだらうと思います。市町村分で言いますと、商工行政費の基準財政需要額は八百四十三億円、農業行政費の基準財政需要額は経常経費分で千七百三十八億円でございますから、この単位費用で出ているような差はないわけです。そういう点についての御理解を商工業者にも求めていくように私ども考えなければなりません、市町村においても予算編成の際にはそういう点についての理解を求める努力もしていただいております。なお、今後ともそういう面についての配慮もしていきたいと思ひます。

測定単位の数値のとり方につきましては、何が一番経費との相関関係が濃いかというところで見ているわけですが、将来とも、そういう御指摘の点も含めて研究は進めてまいりたいと思ひます。

なお一般消費税のお話がございましたが、これはお話ではございますが、私どもは、企業が納めていただきますが、最終負担は一般消費者、サービスなり財貨を購入される消費者に転嫁をされるという税ではなからうか、かように考えておるので、これは念のために申し上げます。

○永末委員　そういう打ち出し方、すなわち一般消費者に転嫁をする税金であると言っておりますが、特別納税義務者は企業でございまして、もし消費者だとするならば消費者に受取を出して、あななたの買っている商品はこれこれの金額であるがそのうちの何％は税金ですということをやらなければ消費税とは言えない。よその国でやっているところはたくさんございますが、いま政府の考えておるのは、特別徴収義務者に末端の業者を指定して、そこから取ろうというのでございますから、これは税金の性格から言えば企業課税である。それを企業課税と言うと反撃を食うものだから消費税という名前をつけたが、実際は消費税でないから上に一般という字をつけてごまかしてお

るのですな。自治大臣、一般消費税は賛成ですか。

○**滋谷國務大臣** 賛成というよりも、現在の国と地方の財政の立て直しをやるためには、どうしても何らかの形で増税というものはやらなくちゃならぬ。その増税の方法として、政府税調においていろいろな角度から検討した結果一般消費税が適当であろう、こういうことで答申が出されておりまして、それを受けて、政府も一般消費税というものを五十五年度から導入しようということを決定しておるわけでございまして、そういう意味で一般消費税の導入は必要である、私はこういうふうに考えておるわけであります。

○永末委員　いまのような意味で的一般消費税を
やれば、これは企業課税であって、関係のある人
人から猛烈な反対を食うので、その前に総選挙を
やればあなたのところは負けると思いますすがな
あ。

それは別としまして、もう一つ伺っておきたいのは、サラ金に対する規制法案をそれぞれ検討しておられますが、サラ金がたとえ届け出から何らかの意味の登録制あるいは許可制になった場合には、いまの日本における行政執務から見れば、府県知事しか方法がないわけですね。そうすると、あなたの方の仕事の分量がふえるのですが、これは府県知事においてサラ金業者に対する何らかの監督をやっていくということができなければ、サラ金業に関する法律ができて、法の実効性を上げることができない。自治大臣としてはどうお考えですか。

○**逓谷国務大臣** お説のとおりだと思います。現在の日本の行政の仕組みとしては、どうしてもこれは府県知事というものを軸にしてやっていく以外に方法はない、このように考えております。

○永末委員 質問を終わります。

○松野委員長 三谷秀治君。

○三谷委員 交付税の問題で最近一般的に指摘されておりますのは、特定財源化したという問題です。高度経済成長期の国の公共投資拡充計画や地

算定方式の修正、補足によって交付税の特定財源化が顕著になってきております。国庫補助金的な性格を強めるに至っておりますが、これは一般財源の保障という本来の性格、機能を退化させるものだと思っておりますが、その点についてお聞きしたいと思います。

○森岡政府委員 基本的、一般的な議論といたしましては、地方交付税は一般財源を地方公共団体に保障するものでございますから、その算定方法におきましても、いわゆる補助金に類するようなことは避けなければいけない、これはもう申すまでもないことだと考えます。

ただ問題は、個々の地方団体の財政需要を的確に算入してまいりませんと、毎年度の財政運営の面において地方団体が困ってしまう、こういう問題がございます。と申しますのは、臨時に多額の経費を特定の年度に必要とするという例が、地方団体の財政規模は小さいわけでありますので、出てまいります。それにつきましては、やはりそれに見合った財源付与を交付税の算定上してまいりませんと財政運営はできないということになりますので、それに見合うようないろいろな補正は考えてまいらなければなりません。そこは若干ある意味ではジレンマなのでございますけれども、両にらみで補助金化を避けるという配慮をしながら、毎年度の財政経費というものを適切に算定していただく、こういう努力、配慮をしなければならぬものだ、かように思っております。

○三谷委員 交付税の一般財源的な性格を弱めまして、行政一般に充てる交付税額を減少します一つの方式といいますが、これは地方債の償還費を交付税で財源処置することにも示されております。災害復旧特別措置債ですか、それから特定債だとか公害防止事業債だとか特別事業債、こういう巨額の投資的経費の基準財政需要額を地方債に肩がわりしてきました。これは交付税と地方債、一般財源と特定財源を混同しまして、地方自治体は利子つきの交付金を受け取るという事態になっ

口や小中学校の学級数等を用いて必要な投資的経費の算定を行っているわけでありまして、全体としてはこの方式で妥当なのではないか、このように考えております。

○三谷委員 この事業費補正というのが四十二年に設置されて、四十四年に非常に拡大をされて、そしてそのために調整額が大きく伸展をしております。そして、結局これが第二在庫補助金的なものになってきた、一般財源としての性格を著

これは私もがするだけでなしに、いわゆる行政学者の間からも広く行われておる点でございます。これを利用して国の計画によります投資的な経費の財源保障に傾斜させて運用されるという結果が出てきておる。いま保育所とか幼稚園につきまして御説明がありましたが、しかし、実際にはこの保育所などにおける超過負担というものが最も大きな額に達しておつて、これが市町村財政を圧迫するということは、今日までしばしば問題になつてきたところであります。しかも、一方におきましては、道路、港灣等におきましては、これはそもそも国の補助制度が非常に完全なものでありますから、超過負担が全く出ない。これは補助基準単価が非常に充足されておる。しかも、交付

税の算定もこの国庫補助基準単価を基準にして算定をするわけでありますから、当然これは相対的には優位な状況にあるということは明らかであります。その上にこのようにして事業費補正というような措置がとられていくわけでありますから、これは傾斜性を十分に持っていると言わざるを得ないのでございます。そういう点から申しますと、事業費補正そのものが好ましいものではないということをいまおっしゃってやったわけでありますから、事業費補正は廃止をしていくべきであります。これに対応するものとしては、補助単価の実勢単価への改定を行わしめる、そして補助率の引き上げなどを含めた国庫補助制度の充実を行って解決すべきものであらうと私どもは思っております。そうしなければ、結局は一般

財源というものの、地方自治体共通の固有の一般財源というものがこういう特定な費目に傾斜して流用されるという結果になってくるわけでありまして、これについては私は御検討をいただく必要があると思いますが、いかがでしょうか。

○森岡政府委員 国庫補助事業につきまして補助単価や補助条件を改善をしていわゆる超過負担を解消していくこと、これはもう御指摘のように、私どもとしてはぜひ努力を進めなければならぬことだと思っておりますし、また数年来各関係省庁と御相談いたしましてそのための調査も、また予算増額も行ってまいっておりますが、これは今後とも努力したいと思っております。

事業費補正につきましては、確かにいろいろ問題はございますけれども、しかし、審議官から申し上げたかと思いますが、義務教育施設でありますとか清掃施設のように、まさに生活関連そのものの施設であって、しかしその建設費が単年度あるいは二、三年度にきわめて多額の経費を要するもの、財政規模の小さい市町村に持ち込むというものがあられるわけでございますので、それらについて、技術的にそれでは事業費補正を廃止いたしまして、的確な財源付与ができるかと申しますと、これは私どもはなかなかむずかしいと思うのでございます。したがって、論議はございまして、けれども、必要最小限度のものにつきましては財源付与の確性という観点からこれはやはり残していかなければならないのではないかと、いうふうに思っているわけでございます。なお、しかし最初に申しましたように、現在は異常な財政状況でございまして、従来大幅にやっております交付税算定上の事業費補正が財源対策債に相当額が振りかわっておりますという事態でもありますので、将来、地方財政ができるだけ早い機会に正常化したときに、交付税の算定方法上どういうふうな取り扱いをするかということにつきまして真剣に検討してまいりたい、かように思います。

○三谷委員 財源捕捉の的確性という問題をおっしゃっておりますが、そうしますと、たとえば標準団体というものの、これは何を根拠にしたものであろうか。市の場合十萬、府県の場合百七十萬ですね、これが標準団体として設定された根拠は何でしょうか。

○石原政府委員 標準団体の設定は、御案内のように現在都道府県の場合百七十萬の県、市町村の場合には十萬の都市を採用しております。これが採用されたのは、現在の交付税制度の前身でありました地方財政平衡交付金制度の時代でありまして、その理由といたしましては、都道府県の場合には、各府県の分布状態を考慮するとおおよそ百七十萬程度が平均的というか、標準的な団体として考えられるということで当時採用されたものであります。現在におきまして、これが妥当ではないかと考えております。

それから、都市の場合も同様、その当時の市町村行政の中で都市行政というものが最も標準的と考えられて、その当時の都市の、単純平均ではございせんが、ある程度平均的な規模、平均的な行政内容を備えたものとして十萬の都市を選んだわけでありまして、その後、市町村につきましては合併等が進みまして、都市もかなりふえたわけではあります。一方において巨大な都市も発生し、また一方においては小さな都市も出てまいりまして、現状におきましてはやはり標準的なというか、平均的な都市としては十萬で妥当ではないかということ、標準団体十萬を維持しているわけでございます。

○三谷委員 昭和二十五年、いまから三十年前の地方財政平衡交付金制度発足当時の道府県、市町村の平均値を目安として標準団体ができたわけでありまして、しかし、その後、御承知のように都市化の進展という問題もあつた。過密過疎現象というものも新しい社会現象としてあらわれてまいりました。そして地域格差の激化というものがきわめて極端になってきたわけでありまして、

（委員長退席、染谷委員長代理着席）
こういう状況を判断しますならば、三十年前の標準団体で、それを基準にして、そしていろいろな補正係数を組み合わせてややこしい計算を出すというふうな交付税計算の仕方自体にもはや問題があるのであつて、これは都市と町村と別にして標準団体を設けるとか、あるいは都府県では、人口の過大な府県と少ない府県、いわば商工府県的なものと農業府県的なものと分別して標準団体とするとかいう処置をとるのがあたりまえであつて、そういう標準団体についての基準を変えていくべきならば、ややこしい組み合わせによりまして調整処置、これがある程度簡易化できるといふふうには私は考えますが、その点はどうかでございます。

○石原政府委員 御指摘のように、現在の標準団体が設定された地方財政平衡交付金制度の時代から大分時間がたつております。その後、社会経済情勢も大きく変わったという点は事実でございます。ただ、公共団体の規模などについて申しますと、たとえば都市の場合、現在でも市の平均は九十七千人で、十萬をちょっと切るといふことであります。それから、府県の場合も極端に大きな団体と極端に小さな団体を除いて、平均的な値を求めますと、やはり百七十萬前後という数値が出てまいります。それはそれといたしまして、その後行政内容も複雑多岐にわたつてまいりました。一つの標準団体によって千差万別の財政需要を捕捉するために測定単位の数値の選択にもいろいろ工夫をこらす、また、いろいろな補正係数を適用するという形で現在対処しているわけでございます。

御指摘のように、これらの補正係数が非常に複雑になっている一つの原因は、単位費用が都道府県、市町村それぞれ一つと定められているという点にあるという指摘があることは事実であります。そこで、たとえば市町村について幾つかの標準団体をつくつたらいいじゃないかという御意見があることも事実であります。私どももこの標準団体を数多くつくつて、それによる——そうしますと、当然、非常に作業量が多くなる、計算方

式もそれなりにまた複雑になる面もあります。補正係数の点では簡素化される面もありますけれども、また別途、別の事務量がふえてくる、こういうような問題もあつて、いろいろな御意見については十分これを検討してまいつたのでありますが、現在のよう道府県、市町村それぞれ一つの単位費用によって測定単位の確に選択し、また補正係数を合理化するという方法で対処していくのが、現在の国、地方を通ずる事務処理能力とそれから財政需要の算定の的確性という両面からいって、これで現状においては妥当なのではないか、こう考えている次第でございます。

○三谷委員 もとになります標準団体を決めまして、そこにおける行政水準というものを設定しますと、逆に申しますと、いろいろな補正係数の組み合わせというものが簡素化できるといふことは容易に考え得るわけでありまして、おっしゃいますように、それはその事務が煩瑣になつて対応し切れないというものではないかと私は思つております。これについては、私は三十年前の標準団体がそのまま今日におきましても基本的な水準測定単位として扱われてきておるという点に一つ問題があると思つて、これについては、私は早急に研究をして、何らかの改善の方向を考え、必要があるというふうに思いますが、これについてどうでしょうか。

○森岡政府委員 ただいま審議官から申し上げましたように、お示しの御意見もあることは事実でございますが、しかし他面、いまの標準団体の選定及びその標準団体の標準経費をもとにした標準一、市町村単一の単位費用でもって各種の補正を組み合わせて算定するやり方ではないかという意見もまたかなりあるわけでありまして、その辺のところは技術的な問題でございまして、それども、しかしまた反面、交付税算定の基本に関する問題でございまして、かなり慎重に考えてまいりませんといけない課題だと思つております。

しかし、いずれにいたしましても現段階では、

私どもはいまの単位費用の算定方式で非常に不合理があるという感じは持っていないところであり、まして、御意見でありますので、今後さらに研究いたしたいと思ひます。

○三谷委員 不合理の最たるものは、一般財源がもう特定財源化したということです。これはそもそも交付税の本来の性格、機能に反するものであり、このところは否定できない状況になってきております。これは測定単位の問題がそのまま原因ではありませんが、補正を用いていろいろな作業が行われてきているという点があるわけであり、そのところをわかりやすくする。

交付税の算定の内容がよくわからぬというのは市町村でもどこも言っているものであつて、われわれもいかにもわからぬという状態であり、要するに、国民の民主的な監視ができないという条件、それをできやすくするという点から私は申し上げておるわけでございます。これはなお研究をお願いしておきたい。

それから、農地関係の事務費とか固有財産の管理費などは交付税対象から外しまして、当然委託費などの国庫補助金で処置すべきものであらうと思ひますが、この点はどうかでしよう。

○石原政府委員 御指摘の事務は、いずれも機関委任事務として現在地方公共団体が処理しているものでありまして、これらについては、事務の性格からするならば、当然全額国庫から委託費のようなものを出して処理すべきではないかという意見が、全国知事会等では出されていることは事実であります。

ただ、これらについては、平衡交付金制度ができた当時の経緯で、地方の一般財源でこれを処理するということになり、これが今日まで引き継がれております。したがつて、これらの事務の処理に要する経費は、言うなれば地方財政平衡交付金の総額が積算され、その後、地方交付税に移行した際に、地方交付税率が決められた際のいわばもとの額に地方負担として入つておりまして、それが今日までずっと来ておるという経緯がございます。

したがつて、事務の処理に要する財源は総量としては確保され、それが交付税の算定内容になつていくわけであり、まして、事務の性格からして、財源の保障の仕方として、一般財源ではなくして直接国費で支出すべきであるという議論は一つの議論であらうと思ひます。そういう意味で、全国知事会の意見等については今後の検討課題であるとは私も考えておりますが、現状は、過去の経緯によりまして、一般財源でこれが確保されているという実情でございます。

○三谷委員 それを改善すべきだということを申し上げておるわけですが、それから、警察の定員増にしまして、教員の人数法によりまして待遇改善にしまして、あるいは国土利用対策、公害環境対策、社会福祉施策など、つまり、新しい国の施策によりましてふえてきました地方自治体の財政需要を安易に交付税に吸収するという処置がずっととられてきているのです。しかも交付税率は一向に上げようとしません。ですから、これは根本的な制度問題は別として、すくなくとも国の施策で新しくふえてきた財政上の需要については国にもっと適切な処置をとらせる。それから、いま申しました農地関係事務費にしまして、固有財産の管理費にしまして、これは当然国の事業であつて、国が持つのがあたりまえである。まあ、経緯がありまして、うけれども、いまのように交付税が非常に不足しまして大きな危機に到達した時点におきましてこの問題を放置するということは、これは許すべきことではないと思ひますが、大臣、その点はどうかでしようか。

○森岡政府委員 本来、国の事務でありますものにつきまして地方交付税の基準財政需要額にその経費を算入するということにつきましては、基本的に問題があると私も考えております。したがつて、新たな立法が行われ、事務事業がふえます場合には、自治省といつたしましては、あつて限り厳しく関係各省庁にその都度意見を申し、補助金あるいは委託費について、その事務事業の性格

に応じて的確に予算を計上してもらいたいという主張をいつも行つております。その結果、自治省はやかまし過ぎるという話が各省庁で出るぐらいはなつておるつもりでございます。

しかし、各省庁とだんだんと話し合ひました結果、一般財源で見える部分が出てきておるといふことは御指摘のとおりでございます。基本的には、私どもは従来からもうございまして、したがつて、今後とも、地方財政がこういう状況でありますので、本来地方の一般財源で措置することに適さない経費につきましては、関係各省庁において的確に予算措置をしていただくようにその態度を堅持してまいりたい、またその実現を期してまいりたい、かように思ひます。

○三谷委員 これが適切にやられますならば、交付税の総額の不足という問題が緩和されることは間違いないわけであつて、そういうあらゆる手段を講じていく。そして、なおこれがいいては是正を求めていく。そして、なおこれがいまの社会経済状況によりまして困難な場合に、地方財政法によりまして交付税率の改定その他の問題が起きてくるわけであり、それ以前に国が当然自動的にやつていかなければならない処置まで怠つておるという問題でありますから、大臣もしつかりふんどしを締めていただいて御奮励願ひたいと思ひます。

それからもう一つ、基準財政収入額についてお尋ねしますが、市町村の基準財政収入額を算出します場合には、標準税率収入の七五％のいわゆる基準税率が設定されております。その際、算出の基礎になりますいわゆる徴収率を加味されて、基準財政収入を実際の税率に近づける措置がとられておるわけであり、この基準財政収入額算出に際しては市町村税率及び固定資産税の徴収率は、それぞれ何％とされておりますか。

○石原政府委員 五十三年度の地方交付税の算定に用ひました基準財政収入額の積算の基礎として適用しております捕捉徴収率は、市町村税率の場合には、市町村税率の個人均等割が九八％、それから所得割は九七・五％という率を用ひております。それから固定資産税につきましては、土地及び家屋分につきまして九八％という捕捉徴収率を用ひております。

○三谷委員 税務局にお尋ねしますが、この二税目の最近の全国的な徴収率は何％でしようか。五十年、五十一年の徴収率をお聞きしたいのです。

○土屋政府委員 お尋ねの五十、五十一年がちょうどございせん。私どもの手元にありますのは一番新しい五十二年の実績でございますが、全国平均の徴収率は市町村税率で九六・六％、固定資産税で九六・八％ということになっております。

○三谷委員 そうしますと、自治省が予定をしました徴収率と実際の徴収率の間にだけ差がありますか。

○石原政府委員 税務局長がお答えいたしました徴収率は、市町村税率の場合、市町村税率の法人分まで含めたトータルの数字でございます。私が申し上げましたのは所得割の数字であります。その数字で申しますと、ただいまお話しがございましたように、市町村税率の場合には、実績が九六・六に對して所得割が九七・五でありますから、それから固定資産税の場合は、実績が九六・七に對して交付税が九八・五でございますから一・三高くなつております。

○三谷委員 そうしますと、基準財政収入の自治省の計算とそれから実際の収入額に乖離があるとすることがわかるわけであり、この乖離分はどうなるのか。

それからもう一つ、私は大阪の例を聞きたいのですが、大阪の市町村の徴収率の状況はどうなつておりますか。個人住民税、固定資産税についてそれぞれわかつた年度でお知らせをいただきたいと思ひます。

○石原政府委員 ただいま説明申し上げましたように、交付税の基準財政収入額の計算に用ひます捕捉徴収率とそれから各税目の現実の徴収率との

間には開きがあるわけですが、交付税計算におきましては、その基準財政収入額の算定の基礎に用います課税標準額を一つの理論計算で積み上げまして、それに対して理論値としていまの捕捉徴収率を適用しているわけでありまして、実績値——実績値というのは、現年調定分と滞納繰越分を含めた最終の徴収率でありますので、一致しない場合が出てくるわけでありまして、

なお、御案内のように、基準財政収入額の計算は、このように理論計算して出てきた標準税収入額の、一つの場合でありますと、七五％を基準財政収入額として交付税の計算に用いているという実情にあります。

そこで、全国的に見ますと、交付税の理論計算ではじきました基準財政収入額を標準税収入ベールに戻しましたものと、それからその同じ年度の各税目の徴収実績、収入済み額とを対比しますと、必ずしも交付税の方が過大算定になっているというところではございません。むしろ住民税にしても固定資産税にしても、交付税の計算値の方がやや下回るといふ事態にございます。

○三谷委員 いま大阪の徴収率についてお聞きしたのです。

○土屋政府委員 先ほどと同じく五十二年度の徴収率でございますが、大阪府下の市町村の徴収率の平均は、市町村民税で、これは均等割、所得割一併でございますが、九六・三％、固定資産税で九六％ということになっております。

○三谷委員 その徴収率とそれから自治省の基準財政収入の基礎になります徴収率、これは当然乖離が実際にあるわけでありまして、その乖離はどのようにして埋め合わせされていくわけですか。

○石原政府委員 交付税の計算はあくまで理論計算でありまして、課税標準額にいたしましては、理論値を用いて、それに対して税の種類によって一定の捕捉徴収率を適用しているということでありまして、それに対して、各税の実際の捕捉徴収率との間に開きが出てまいります。多くの場合、交付税の方は理論計算でありますから、比較

的徴収率は高くセットしております。その結果として、ただいま申し上げましたように、交付税の理論値に対して、実際の収入済み額、滞納繰越分まで含めた収入額との対比で見ますと、標準税収入ベースで見れば、多くの税目において交付税の方がやや低目に出ている、実績の方が高目に出ている、したがって、全体的に申し上げますと、いまのこの捕捉徴収率の食い違いを補てんするという必要性は出てこないと思っております。また、現実に補てんするというところを行ってございせん。

それは、一つには、先ほど申しましたように、交付税計算に用います収入額は、このような理論的な課税標準額から理論的な徴収率を適用して金額を算定しますもの、市町村の場合は七五％をカウントする、二五％はカウントしないわけでありまして、そういう仕組みもございまして、この徴収率の差を補てんするということはいたしてございせん。

ただ、税によりまして別途災害その他減免等の規定があるものについて補てん措置が講ぜられたことはありますけれども、この算定方法の食い違い部分についての補てんということは行っておりません。

○三谷委員 私は補てんという問題をいま出しているわけではございません。要するに、理論値であるうと何であらうと、基準財政収入を計算します税の徴収率とそれから実際の税の徴収率に差があるわけでありまして、当然乖離があるものがあるわけでありまして、現実の財政収入というものが減少するわけですから、それについては、補てんとか何とかいう問題は別として、その徴収率率を算定に合わせるというような処置をとりまして、乖離がないようにしていただくことが必要だと思っております。

それで、それにつきまして、これはすでに過ぎ去った分でありまして、今後におきましてどうされるか。これはたとえば木材引取税とか鉱産税などは徴収率を基準財政収入額上で設定されてお

りますが、これなどは多分に、政策的な配慮があるかどうか知りませんが、木材引取税は九一％、鉱産税は九四％になっておられるわけでありまして、いままでは説明なさいましたものは大体九八％とか九七・五％という状況であります。こういふ状況が現実に出ております。それで鉱産税とか木材引取税の徴収率が現実にはどうかということはお知りませんけれども、きわめて低く押さえておられる。そうして固定資産税とかあるいは所得税ね。この地方税の収入率が現実には合わないければ、現実には合ったものにして計算をしてみようという処置が必要だと思っております。

それから、いま交付税で七五％、つまり基準税率の問題をおっしゃいましたが、これは自明のことでありまして、あと二五％というものは市町村におきましては留保財源、府県におきましては二〇％が留保財源になるわけでありまして、当然この留保財源というものは制度上は明らかに認められたものでありますから、留保財源が減るのだから構わないという考え方はこれは当然とるべきものではございませんし、とるべき論拠もないわけですから、この実態と計算との乖離を是正するような努力をお願いしたいと思っております。

○森岡政府委員 いま御指摘の点は、実は問題が二つあると思っております。

先ほど来審議官が御説明しておりますように、交付税の基準財政収入額を計算いたします場合には、過去の年度の滞納繰越分を含めまして徴収率というのを使うのは筋が通らないわけですが、当該年度の税収入を基礎とした基準財政収入額でございまして、先ほど来税務局からお示しの徴収率は、まさに滞納繰越分を含めた徴収率が九六％台である、しかし現年度分を見ますと、個人所得割におきましては九八％、固定資産税の土地家屋分もやはり九八％の現年度分の徴収率でございまして、したがって、個人所得割につきましては交付税の徴収率を九七・五％、固定資産税の土地家屋分を九八％としておりますことは、全国平均

均の現年度分の徴収率で見ると、これはほとんど実態と一致しておるといふふうに考えていただいている、むしろ個人所得割の場合には若干低まっているというところがございます。問題は、個々の地域なり個々の市町村の徴収率に合わせるということになりますと、これはまさしく徴収努力というものの正比例というのでしうか、してまいります。これはやはり問題があると思っております。いま徴収努力が十分でない徴収率が低くなるわけがございますから、それをそのまま計算する、一生懸命やっているところは高い徴収率で計算する、そういうわけにはまいらぬと思うのでございまして、そのところはやはり各団体の徴収努力というものを前提といたしまして全国一律の徴収率を使うということにせざるを得ない。

なお、各税目ごとの徴収率、木材引取税とか鉱産税について御指摘がございましたが、お話しのように、まさしくそれぞれの税の性格上、いろいろの問題がある税でございまして、こういう経緯になっておりますが、これらにつきましても今後検討は進めてまいりたい、かように思っています。

○三谷委員 先ほど私が大阪の税率についてお聞きしたのです、そういう問題が恐らく言われるだろうというのでお聞きしたのですが、これは徴税努力が乏しいから徴収率が悪いんじゃないんです。大阪あたりにおきましては人口の移動が非常に激しい、そこで取りこぼしといいますか、これが一種の不可抗力的なものとして出てきているわけですが、たとえば転入転出世帯を見ますと、五十年の場合、大阪では府内の移動が三十五万七千人であります。そして東京などは特にもっとひどいわけでありまして、そういうところではどうしても税の取りこぼしが生じてくる。別に税の徴収の努力を怠っているわけではございませんけれども、出てくるわけですから、こういう場所におきましては乖離がひどくなってくるわけですね。そこでその場合、全国平均の理論値を見た場合と、いま御説明になりましたような手法で実際計算した場合と比べてみましても、大阪などにお

きましては乖離が出てくる。この場合、一体どのような考慮を払っていくのか、それはやはりきめの細かい交付税の処置をしようと思ひます。ならば、当然その場合における対応が必要ではあるまいかと私は考へておるわけですが、その点はいかがでしょうか。

○森岡政府委員 実際問題として住民税などを考へました場合には、そういう転入転出といふものは、人口の移動に伴ひます取りはぐれといふものが出来てきて、それをフォローアップするのに大変手間もかかるという問題もあらうかと思ひます。しかし、そのところは非常に相対的な問題だと思ふのでございまして、その程度が非常に大きいところとそうでないところ、その辺の限界などを区切つていきますといふことはなかなか技術的にむずかしいことではないかという感じがいたします。また固定資産税につきましては、これは物税でございまして、恐らくそういう問題は住民税ほどにはないのだらうと思ひます。いづれにしても、関係市町村ではそれぞれの事情があつていろいろの御要望が出てゐるのだと思ひますけれども、一定の段階でそれにアジャストするような公式を技術的に考へるといふ自信が私は率直に言つてございせん。いまのところはそういう意味合いで現在の徴収率の決め方で一応御理解いただいておるものですから、なお研究はいたしますが、当面これはなかなか簡単に解決がつかないのではないかと、かように思ひます。

○三谷委員 おっしゃいますように、これはこういう問題に直面しております自治体の強い要求になつております。それで、いま具体的にどうするかという問題については、おっしゃいますようになかなか容易ではないと思ひます。しかし、これは要するに財政収入と財政需要の乖離の問題ですから、それを埋め合わせる手段は他にもあるわけであつて、そういう市町村につきましては特にそういう実態をよく把握されて、やはりそれ相応な対応をやつてもらうということだらうと私は思ひます。その点についてはどのようにお考へでしょうか。

うか。

○森岡政府委員 そういふ人口移動の激しい市町村につきましては、単に税収確保の問題だけでなく、財政需要面においてもいろいろの問題があるかと思ひます。それらの点も含めまして、そういう関係市町村に対する財政措置についてはきめ細かく対応していきたい、かように思ひます。

○三谷委員 建設省がお越しになつておりましたらお尋ねしますが、先般三月五日でありますか、建設大臣から宅地開発指導要綱に関する意見が市町村に流されたようでありまして、これは一体どういふ性質のものでしょうか、お尋ねしたいと思ふのです。

○斉藤説明員 お答えいたします。

この宅地開発指導要綱そのものにつきましては、先生も御指摘のように大変いろいろ問題がございまして、そしてその問題の内容等をいろいろ見てもまいりますと、やはり地方公共団体が一時的にかなりの財政負担を強いられまして、こういうようなところが一つ大きな問題のようであつて、実態を見てまいりますともかなり行き過ぎのケースもあるようであつて、そういう点につきまして基本的な検討を進めていこうということであつて、このことであつて、

○三谷委員 私の質問がちょっと間違つておりました。建設大臣から自治大臣に申し入れがあつたということであつて、

そこで自治省にお尋ねしますが、開発負担金は全国ベースで五十二年度にどれだけの収入になつておりますか。事業別の財源充当状況についてお知らせをしてほしいと思ふのです。

○森岡政府委員 昭和五十二年の十二月に建設省、自治省共同いたしました宅地開発指導要綱に基づきます負担の状況を調査いたしました。これに基づきまして集計いたしましたところ、五十二年度の市町村が開発者から受けた寄付金は約二百五十億円でございます。団体数は六十七団体であります。

なお、このほかに現物と申しますか、公共公益

施設の用地の提供を受けたものが約三百ヘクタールぐらいでございます。さらに、集会所その他の施設の提供を受けたものが二十八施設ございまして、開発者負担金の使ひ道の問題でございまして、この二百五十億円について調査いたしましたところ、開発地区内の公共公益施設の整備費に充てたものが約二〇％、それから当該年度においてその経費に充てたものが二〇％でございまして、地区外の公共公益施設整備費に充てたものが約三四％、それから開発が数年度にわたるわけでありまして、またいろいろな公共公益施設の整備もそれに伴つて単年度で済まないわけでございますので、基本金へ積み立てて将来の経費に充てるといふことで措置しておるものが約四六％、こういうふうな状態になつております。

○三谷委員 この負担金を含めまして、土地の提供と開発指導要綱に関する問題が多いわけでありまして、この第一は、負担が消費者といふわけでありまして、宅地住宅を取得する者に転嫁されるという問題ですね。そして、宅地の価格の騰貴をもたらすといふふうな問題。

第二は、それでも負担金が関連公共施設整備の財源としてはきつめて不十分である、こういうこととありますから、本来、都市的な公共施設は自治体と国の手で整備されなければならない、そういう性質のものであります、これについてどうお考へなのか。

それから、自治体が要綱によりまして行政で民間デベロッパーに協力を求めるのは、自治体がこれに対する財源を持ち合わせていない。そこで、補助金や交付税上の措置が必要になつてくる。たとへば、新しい開発が行われましたときには、それに伴ひます財政需要、これに対する措置が必要になつてくるわけでありまして、そういう問題などにつきまして、自治省の御見解をお尋ねしたいと思ふのであります。

それから、建設大臣が、単に開発負担金が民間の活力を阻止するといふことで行われたのでありますならば、これは問題は何もこれでは解決をし

ないということも明らかであります。同時に、自治省だけでなく、文部省、厚生省等の関係各省の生活関連施設の対策がどうかという点であります、この点で文部省、厚生省、そして建設省のお考へもお聞きしたいと思ふのです。

○森岡政府委員 この宅地要綱の問題は非常に大きな問題でございまして、大体が人口急増都市に見られておるわけでございますが、私は、結論的に申し上げまして、こういった人口急増という、通常の状態ではない非常に異常な、短期間に人口が急増するといふ事態に對しまして、特に国の対応がきつめて遅かった、十分でなかつたところに根本の原因がある、このように考へております。人口が急増すれば、当然それに伴つていろいろな公共施設が必要であることはもう言うまでもございせん。公共施設はまさに公の施設でございまして、国と地方公共団体がその責任において整備しなければならぬ、そういう性質のものであるわけでありまして、ところが、それに対して国の対応がきつめて不十分であつたといふことから、いわゆるデベロッパーに負担金を課して、そしてそれがその地域に入つてくる住民に転嫁される、こういう事態になつてまいつたわけであつて、それから、したがって私は、一番基本は、そういう人口急増都市に対する公共施設の整備について、各省それぞれがその責任を持つて、その公共施設整備がまずその責任を果たして、その公共施設整備についての責任を果たしていく、この体制をつかりしたものにしていこうといふことが基本だ、こういうふうな考へております。この間、建設省、大臣含めて幹部諸君と、私どもの方の幹部と会いまして、一緒になつてこの問題をいろいろと議論をし、意見の交換を行つたわけでありまして、基本的には同意をしたわけでありまして、でありますから、私も、特に建設省、自治省が中心になつて、その他いまこれから答弁があると思ひますが、文部省とか厚生省とか、そういう関係各省とも十分連絡をとつて、足並みをそろえて

政府の責任を果たしていくように努力してまいりたいと考えます。

〔衆参委員長代理退席、委員長着席〕

○横瀬説明員 文部省といたしましては、住宅開発等で児童生徒の急増が著しい市町村につきましましては、義務教育施設の整備のための財源を充実させることが重要だというふうに考えまして、小中学校の用地取得費につきましては、特にこの急増市町村についてのみ補助制度を設けまして、その充実を年々図ってきております。

それから、校舎の整備の補助につきましても、一般の補助率が二分の一でありましたのに対して、三分の二の高率補助制度を採用しております。該当する市町村の義務教育施設の負担軽減につぎまして、地方財政措置とあわせて努力しているところでございます。

それから、立てかえ施行制度という制度もっております。一時期に急激に負担増を来す事態を緩和するという努力も図ってきています。ところでございまして、この制度の執行に当たりましては、児童生徒急増市町村を優先して採択しております。昭和五十三年度におきましては、用地、建物ともに、ほぼ市町村の申請に対して、その全部に対応できるというようなところまでまいったわけでございますが、五十四年度予算におきまして、市町村の計画に対応していきたいというふうに考えているわけでございます。

問題の開発要綱によります開発業者と地方公共団体の問題でございまして、私どもの立場といたしましては、市町村の小中学校の建設計画に対応する予算を用意いたしました。そして、それぞれ申請に応じてこれを執行していくという立場でございまして、いわば、開発業者と地方自治体との関係というのは、その申請以前の問題でもございまして、ほかの関連の公共施設の問題もございまして、この問題自体は地方公共団体の財政運営のあり方の問題ではないかというふうに考えておりまして、そちら

の方の検討を行うことが必要である、そういうふうに考えているところでございます。

○加藤(陸)政府委員 お答えいたします。

ただいま文部省の方から御答弁がありましたのはほぼ同旨でございます。

厚生省関係では、社会福祉施設、環境衛生関係施設等々各種の施設がございまして、それぞれ、もちろん各公共団体の実情に応じまして、その要望、申請等、相協議しながら整備を図ってきているところでございますが、今後におきましても、もちろんその内容の改善、単価、基準面積の改善等、と同時に要望に応じられるような事業量の確保等に努力してまいりたいと存じております。

なお、文部省の方からお答えがございましたので、ほぼそれと同旨でございますが、話題になっております民間開発業者に対する宅地開発要綱の問題につきましましては、これは個々の市町村の置かれたおられます実情が種々ございまいしょうし、その方法、内容等も一律ではないと存じますので、私どもとして一概にそれに対してどういう考えかというのとはなかなか申し上げかねるところでございまして、なお自治省さんとも十分相談をしながら、できる限りの努力をしてまいりたいと思っております。

○渡辺説明員 先生御指摘の点は、地方公共団体の財政負担の軽減という点であろうと思っております。いますでいろいろお話しが出ておりましたけれども、建設省といたしましては、従来から国庫補助事業の積極的採択あるいは立てかえ施行制度の改善、さらに関連します施設にかかる地方債のかさ上げあるいは利子補給、こういった制度を逐年拡充してまいったわけでございます。特に五十三年度におきましては、すでに御案内と思っておりますが、住宅宅地関連公共施設整備促進事業というところで当初三百億、補正を入れまして三百五十億というものを国費でございまして、これを五十四年度予算におきましては当初比で倍増の六百億というところでやっておるわけでございます。さらに、当然

建設省所管のその他の一般の公共事業をやっておりますわけでございすけれども、いわゆる住宅宅地に関連します通常の公共事業、こういったものにも力を入れておりました。たとえば五十四年度で見ますと、いわゆる住宅宅地関連の通常の公共事業、建設省所管でございすけれども、それにつきましては対前年比で三六％の伸びを確保しております。

ちなみに、建設省所管の一般公共事業の国費の伸びは全体では二二％ということになっております。今後とも住宅宅地開発に関連します地方財政負担の軽減ということに努めてまいりたいと思っております。

○三谷委員 人口急増地域対策としての一般的な施設の御説明をいただきました。これは自明の問題であります。ただ、このようにしまして新しい宅地開発等に伴いますデベロッパーに対する負担をなくするための具体的な措置といえますか、方策、これについてな研究する余地があると思っております。

これは思っております。一般的に人口が集中してきたという、そういう社会現象ということよりも、いま現に宅地開発しようとする場合に、開発負担金というものが重課されるという問題ですね。これをどうするかといういわば短絡的な対応策が必要になってきていると思っております。これにつきましましては自治体を指導するにしましたつて、裏づけがないとなかなか自治体としても指導に服さぬわけでありまして、そういう物理的な裏づけといえますか、財政上の措置といえますか、これはさらに具体的御検討をいただきたいと思っております。

自治省としましてはこの問題についての財政措置の強化、これを各省と協議して進めていただきますこと、それから自治省としましてはこういう事態に対する交付税等の措置といえますか、そういう問題について検討していただく必要があるか、大臣の所感を承りたい。

○渡谷国務大臣 先ほどお答えしましたように、

基本的には政府のそれぞれの省がみずからのなすべきことを果たしていくということが基本である。いまそれぞれの省からお答えいたしましたように、いままでから比べると格段の厚い政策が行えるような体制になってきたわけでございす。したがって自治省としては、これに伴った地方自治体の負担という問題が出てくるわけでございす。それから、それに対しては当然交付税等によって十分の手当てを講じていくことは当然のことです。

○三谷委員 国土庁にお聞きしたいと思っておりますが、四月五日に、自治体は公示価格を守れという通達をお出しになりましたが、この趣旨についてお聞きしたいのです。

○下説明員 四月五日に、お尋ねのように国土庁土地局長名をもちまして「土地の取得又は売却等の価格の適正の確保について」という件名の通達を各都道府県知事さんあてにお出ししたわけでございす。

これを出しました趣旨は、国土利用計画法あるいは地価公示法の趣旨に沿って、いままでも地方自治体の行う土地取引にしましては、価格の適正の確保に御配慮いただいていたわけでございますが、さらに改めて注意を喚起するというところで、四月二日に私も五十四年度の地価公示を公表いたしました。それを契機といたしまして改めて注意を喚起するために出したという趣旨でございます。と申しますのは、御案内のように、国土利用計画法で土地取引規制というのをやっておりますわけでございすけれども、その中で地方自治体の行う取引につきましましては、適用除外になります。適用除外にしましては、適用除外にございす。これは地方自治体が取引をする場合には、当然のことといたしまして適正な取引をやっていたらいいという前提のもとにそういう特例を設けてあるというところでございす。また一方、地価公示法の第一条の二に、土地取引を行う者は公示価格を指標として取引を行って

人口急増協議会のお調べになりました資料につきましては、いま手元にございませんけれども、たしかそういう数値の資料を拝見したと記憶いたしております。

○三谷委員　もう一つ寝屋川市の例を申し上げて

おきますと、五十二年に取得しました第九中学校の用地がありますが、平米当たりが七万二千六百円でありました。公示価格は六万三千三百七円で、これは公示地点にありましたからそのまま出るわけですが、一八%高くなっている。五十三年に取得しました第十中学校の場合も平米当たり六万六千五百五十円でありますが、この場合は公示価格が六万四千六百九十七円でありますから、微差ではありますが、約三%の差が出ております。ですから、このようにして見てきますと、公示価格で土地を買えと言ってもなかなか買えるものではないのです。公示価格というものが客観的な公正な価格と言いますけれども、これは統制価格でも何でもないわけであって、いわば相対的な価値評価を決めたものであって、絶対的なものじゃないわけですから、それが完全に守られるというようなことは考えられるものではありません。ところが、売る場合には公示価格でやれ、先ほど御説明になりました指標によりますと、競争入札の場合にも公示価格に近いものに入れるというふうな意味だろうと思いますが、そういうことが果たして現実に行えるのか、そういうことによりまして市町村の財産に損失を与えたというふうな、不利益をもたらしたいというような問題になりますと、会計監査上の対象にもなるわけでありまして、国土庁が頭の中でお考えになっているように、簡単にどこもかしこも公示価格で取引ができるという性質のものでもない。それを保証される何か具体的な措置でもあれば御説明願いたい。

○逓谷国務大臣　そういった場合に対する保証の措置というものはもちろん準備されておりません。ただいまの問題は、これは言うまでもないことですが、何といたしても根本が自由経済ですから、ものによつては売り買い、売り手市場ある場合は買い手の方が強い、これはもう一つ全部事情が違ふわけですが、ただ、政府の一つの政策として地価を抑制したい、こういう願望が込められておるわけでございます、その一つの手段として地価をできるだけ客観的な価値を表示

して、これを基準として取引をしてもらいたい、こういう政策を実施してやるわけでございます。したがって、政府はもとよりでございますが、各地方自治体もそういった政府の政策に協力をしてやってもらいたい、こういうことを希望し、期待をしてやるわけでございますし、実際の現実問題としては、御指摘のようにその公示価格そのままに行われるというようなことはもちろん期待する方が無理でございます。ある場合はそれよりも高い、あるいはそれよりも安い、こういう場合は当然考えられるわけでございますが、基本的にはただいま私が申し上げたような、とにかく地価をできるだけ抑制したいという政府の政策に協力をしてもらいたいということをお願いを申し上げておる、こういうふうに御理解をいただきたいと思ひます。

○三谷委員　要するに政府の願望といひますが、これはわかります。わかりますが、ただ、このようない片の官僚的な通達によりまして自治体に対して統制を加えるといひますが、そういう処置についてはよほど慎重にやってもらいませんといひかかぬと私は思うのです。元来競争入札といひますものはいわゆる競争で入れるわけであつて、発注します側からしますと有利な競争ということになるわけでありまして、当然高いものに渡すということになるわけでありまして、土地等の固有資産につきましては特にそうであります、そういう点からしますと、こういう指導をされます場合には、もしもそれにかわる土地が必要な場合には公示価格であつせんをし、あるいは紹介をするといひうふうなことまで含めて指導されませんと、これは自治体に対するくけおどしになつてしまふわけですから、この国土庁の通達といひのは、自治省も当然御相談に乗られて了解の上で出されたわけでしょう。

○久世説明員　正式の協議は受けておりません。

○三谷委員　これは自治省とも協議して出すべきだと私は思ひます。自治省が地方行政につきましてはいろいろ連絡調整等に当たつてゐるわけでは

ありますから、地方行政にかかわる問題、しかもいまのような重要な法律のたてまを損なうような通達まで出すわけでありますから、自治省ともよく相談をして、いたずらに自治体に混乱をもたらさない配慮が必要だと思いますが、国土庁はなぜ自治省の意見などについて協議する等の処置をとらなかつたわけでしょうか。

○下説明員 この件につきましては、これは一つには国土利用計画法の運用にかかわる問題である。と申しますのは、国土利用計画法におきましては、必要ある場合には区域を限つてすべての取引を許可制にかかわらしめる。それから一般的に一定規模以上の取引につきましては届け出制をしまして、届け出をしていただいた上で価格を審査いたしましたして、先ほどの公示価格を基準といたしまして算出されます相当な価格と著しい乖離がある場合には、取引の中止あるいは変更を勧告するという規定が民間取引についてはあるわけでございますして、それとのいわばバランスというふうなことも考えないといけないわけでございます。そういう意味におきまして、国土利用計画法の運用の問題でもあり、また地価公示法の運用の問題でもあるという理解をいたしまして、また、さらにこの点につきましては今回が初めてではございませんで、国土法の施行あるいは地価公示法の施行以来数回にわたりました通達を出しまして御配慮をお願いしてきたということもございまして、あらかじめ御相談することなく今回の通達を出させていだいたわけでございます。ただ、自治体に関係いたします問題でございますから、行政府の内部の連絡を密にした方が望ましいということとは当然でございますので、今後留意をしてまいりたいと思っております。

○三谷委員 この通達の中で、いま幾つかの法律を挙げられましたが、同時にそれと競合する法律もあるものであって、そういう点からしますと、十分な協議をして、そして自治体の実態に即してやつてもらわぬと困るのです。財産処分の手続問題、それから財政上の問題、こういう重要な問題

を含んでいるわけでありますから、これは地方自治体にとりましては重要な問題なんです。特にこの財政難の中で非常に苦しんでおります自治体にしますと、こういう通達というものが実効を持てきまずと大変なことになってくるのであって、それに実効を持たせる意思があるならば、自治体の必要な用地についての確保手段を同時に保証するという処置がなければ実行できるものじゃないのです。そういう非常に嚴整のあるものを一方的に押しつけるというようなことは好ましいものではありません。そのことはいまおっしゃいましたからこれ以上は申し上げません。そこで、この通達に反して一般競争入札などを行った市町村はどうかなるわけでしょうか。

○下説明員 この通達は、決して一般競争入札によるなということを言っておる通達ではございませんで、売却方式のいかんを問わず、適正な価格が担保されるように御配慮を願いたいということを言っておる通達でございます。したがいました、ただいまのお尋ねのように一般競争入札方式をとったからどうというようなことは私も考えておりません。

○三谷委員 紋切り型の答えはやめなさい。一般競争入札ということは、公示価格と乖離した価格で取引した場合ということを言っているのであって、言葉の上の平面的な、形式的な理解で局面をごまかすようなことを言いなさんな。一般競争入札をやった場合にはどうなるかということを聞いているわけだ。

○下説明員 自治体の土地の取引を通じて、その自治体自体の取引する土地の価格が公示価格を基準といたしました水準よりも著しく高いという事態になりましたと、これは昨年幾つかの事例がございましたけれども、自治体自体、国土利用計画法によりますそういう公示価格をベースとした価格の規制をやっておるという立場もございいます。また自治体は、一方ではいろいろな公共事業その他の関係で土地の取得を相当程度大量にしなければならぬ。そちらの方にも、自分はあるの値

段で売っておいで、買うのはこういう安い値段を押しつけるとは何だというような問題にもなってくるわけでございます。また一般的に、自治体がそういう土地の値上がりをおおるようなことをしたいのかというような批判が現実の問題として起きてくるわけでございます。もちろん私も、国土利用計画法におきまして適用除外をしておるという趣旨からいたしまして、あるいは地価公示法の責務の規定というのがあるが、一種の訓示規定と申しますか、努力規定であるという点からいたしまして、お尋ねのように、高い価格で取引したからというところで法的にどうこうということをお願い申し上げる立場にはないわけでございますが、ただいま申し上げましたようないろいろな現実的な問題がそこに生じてまいります。そういう点になりますと影響するところも非常に大きい。

○三谷委員 地方自治体というのは要するに公共団体ですから、意図的に地価のつり上げをするとか、意図的に取得価格のつり上げをするというふうなことはあり得るものじゃないんだ。ただ、地方自治体取得する場合、処分する場合に、公示価格を超過した取引があったとしますならば、それはいろいろな客観的な取引が反映するのであって、地方自治体の責任ではないということでは、それが考えてもわかることであって、そういう点からいいますと、地方自治体に対する指導などについても、十分に自治性を尊重した指導をやるべきだと私は思います。それで、これは法的には何らの措置も行わないわけだということですが、何か行政的な措置があるわけでしょうか。

○下野委員 私もそういうことのないようにというお願いをいたしておるわけでございますが、仮に万一そういうことが起こったとしたら、私もそれにそれに対する何らかの対応措置をとるというような考えが具体的にあらわれるわけではございません。

○三谷委員 終わります。

○松野委員長 午後二時より再開することとし、休憩いたします。

午後一時六分休憩

午後二時十五分開議

○松野委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

地方交付税法の一部を改正する法律案を議題とし、質疑を続行いたします。加地和君。

○加地委員 経済情勢は非常に不安定でございます。予算編成時に比べてかなり変化しておるものと思ひます。円安や物価上昇、このような状況のもとにおきまして、五十四年度の地方財政の収支は今回の地方財政対策で支障はないかどうか、自治大臣にお願いいたします。

○森谷国務大臣 確かに経済情勢がかわつてはきておりますけれども、物価は引き続き安定をしておるわけでございますし、円安の傾向もございませうけれども、これによって地方財政対策を変更するというような必要は考えておりません。

○加地委員 ただいま物価が安定しておるのと、おっしゃったわけでございますが、四月からOPECの方の石油値上げが九割、またことしの秋には物価上昇、インフレの懸念もある中で、選挙に不利にならないように解散をちょっと早目にやった方がよろうかというふうなことも常識的な声になっておると思うのでございませうが、物価安定という点については大臣の御認識は普通の常識とはちよと離れておって、立場上そう言っておかなければならない立場だということをはかるのでございませうが、もう少し物価変動を率直に見込んだ地方財政の収支ということを考えなければならぬのではないか。この点についても一度責任のあ

る思慮の深い御答弁をいただきたいと思ひます。

○森谷国務大臣 私が物価と申しましたのは消費者物価のことでございますが、これはもう間違ひなく統計的にも引き続き安定をしております。ただ、卸売物価がこの四、五ヶ月連騰しておりますから、これが六月ごろから消費者物価にどうはね返つてくるかという問題は注視しなければなりません。同時に、また御指摘のように石油の値上げというふうな意味で、消費者物価の動向についてはもう相当真剣な対策を講じていかなければならぬというところは、内閣全体としての姿勢で、全体の経済の動きを真剣に注視しておる、こういうことでございませうけれども、いま直ちにそのために地方財政の計画を変更するというような必要は考えておらないわけでありませう。

○加地委員 また最近の地方財政対策というものは大部分借金で行われております。五十四年度は特別会計借入金金が二兆二千八百億圓、財源対策債は一兆六千四百億圓でございますが、これを続けていく場合に自動車操業のようになって、住民サービスの確保という点で後の年度に問題を残すことになると思ひますが、これについての対策はいかがでございませうか。これは自治省と大蔵省の両方に御答弁をお願いしたいのでございませう。

○森谷国務大臣 確かに御指摘のように、昭和五十年年度におきましてオイルショックの後の経済の落ち込みが生じ、さらにその後長期間にわたつて低経済形態が続いてまいりました結果、地方財政収支が大幅なギャップを生じました。一方、景気の速やかな回復を図りますために財政が積極的な前に出て景気浮揚策を図らなければならぬ、こういう役割りを果たすという観点から、大幅な収支ギャップを抱える中で歳出をふやさなければならぬ、ことに公共投資の拡大を通じて景気の浮揚を図つていくという使命を果たしてまいつたわけでございます。自然、そのために地方債が大幅にふえてまいりました。同時にまた交付税特別会計の借入金も年々増大してまいつたのでございませう。

○足立説明員 地方財政の置かれております厳しい現状につきましては、いま財政局長から御答弁ございましたように、私も同様に認識してございませう。そのような厳しい地方財政対策としていいますと、あるいは建設地方債の増発というふうなことで対処してきておるわけでございますが、御承知のとおり、借入金につきましましては二分の一を国が償還時に負担をする、こういう措置をとっておるわけでございます。残りの二分の一、それからまた建設地方債の増発分の償還費、こういったものにつきましては毎年毎年の地方財政計画の策定を通じて地方財政に支障のないように措置してまいりたいと考えております。

基本的には、このような、先生御指摘の自動車

す。このことは将来の地方財政にかなりの負担を残しておるということが明確でございます。さらにこういう状態をなお続けるといふことは、やはりすでに限界に達しておるのではないかと、いふふうに私も考えるわけでございます。

こういう状態が仮になお続くとしたら、お示しのように住民サービスの確保を図りながら財政運営を支援なく行っていくということが非常に困難になってまいらると思ひます。したがって、できるだけ速やかに地方税財政制度を基本的に改正いたしまして、地方税、地方交付税などの一般財源を大幅に増強する必要があるというふうに思つておる次第でございます。

そのためには、一方において歳出を思い切つて節減合理化する、また税制の不公平と称される仕組みについては思い切つてメスを入れると同時に、一般的な租税負担の増加を国民の御理解を得ながら求めてまいりまして、公共部門の財政収入の増額をできるだけ早い機会に実現していく、それが、いま累積してまいつております地方債なりあるいは交付税特別会計の借入金の償還をスムーズに行つて財政運営を円滑に将来にわたつて行い得る唯一の道ではなからうか、かように思つておる次第でございます。

○足立説明員 地方財政の置かれております厳しい現状につきましては、いま財政局長から御答弁ございましたように、私も同様に認識してございませう。そのような厳しい地方財政対策としていいますと、あるいは建設地方債の増発というふうなことで対処してきておるわけでございますが、御承知のとおり、借入金につきましましては二分の一を国が償還時に負担をする、こういう措置をとっておるわけでございます。残りの二分の一、それからまた建設地方債の増発分の償還費、こういったものにつきましては毎年毎年の地方財政計画の策定を通じて地方財政に支障のないように措置してまいりたいと考えております。

基本的には、このような、先生御指摘の自動車

す。このことは将来の地方財政にかなりの負担を残しておるということが明確でございます。さらにこういう状態をなお続けるといふことは、やはりすでに限界に達しておるのではないかと、いふふうに私も考えるわけでございます。

こういう状態が仮になお続くとしたら、お示しのように住民サービスの確保を図りながら財政運営を支援なく行っていくということが非常に困難になってまいらると思ひます。したがって、できるだけ速やかに地方税財政制度を基本的に改正いたしまして、地方税、地方交付税などの一般財源を大幅に増強する必要があるというふうに思つておる次第でございます。

そのためには、一方において歳出を思い切つて節減合理化する、また税制の不公平と称される仕組みについては思い切つてメスを入れると同時に、一般的な租税負担の増加を国民の御理解を得ながら求めてまいりまして、公共部門の財政収入の増額をできるだけ早い機会に実現していく、それが、いま累積してまいつております地方債なりあるいは交付税特別会計の借入金の償還をスムーズに行つて財政運営を円滑に将来にわたつて行い得る唯一の道ではなからうか、かように思つておる次第でございます。

○足立説明員 地方財政の置かれております厳しい現状につきましては、いま財政局長から御答弁ございましたように、私も同様に認識してございませう。そのような厳しい地方財政対策としていいますと、あるいは建設地方債の増発というふうなことで対処してきておるわけでございますが、御承知のとおり、借入金につきましましては二分の一を国が償還時に負担をする、こういう措置をとっておるわけでございます。残りの二分の一、それからまた建設地方債の増発分の償還費、こういったものにつきましては毎年毎年の地方財政計画の策定を通じて地方財政に支障のないように措置してまいりたいと考えております。

基本的には、このような、先生御指摘の自動車

す。このことは将来の地方財政にかなりの負担を残しておるということが明確でございます。さらにこういう状態をなお続けるといふことは、やはりすでに限界に達しておるのではないかと、いふふうに私も考えるわけでございます。

こういう状態が仮になお続くとしたら、お示しのように住民サービスの確保を図りながら財政運営を支援なく行っていくということが非常に困難になってまいらると思ひます。したがって、できるだけ速やかに地方税財政制度を基本的に改正いたしまして、地方税、地方交付税などの一般財源を大幅に増強する必要があるというふうに思つておる次第でございます。

そのためには、一方において歳出を思い切つて節減合理化する、また税制の不公平と称される仕組みについては思い切つてメスを入れると同時に、一般的な租税負担の増加を国民の御理解を得ながら求めてまいりまして、公共部門の財政収入の増額をできるだけ早い機会に実現していく、それが、いま累積してまいつております地方債なりあるいは交付税特別会計の借入金の償還をスムーズに行つて財政運営を円滑に将来にわたつて行い得る唯一の道ではなからうか、かように思つておる次第でございます。

操業的と申しますか、大変に苦しい地方財政対策といいたしましては、やはり財政局長の言われまじたような一般的な税負担の増強というのが不可欠ではなからうか、私どもも同様に考えております。

○加地委員 この前大学の先生三名にこの委員会に参考人として御出席をいただきましていろいろ御意見を伺いましたのでございますが、しよせんはやはり行政当局の方でそういう意見を具体化していただかなければ机上の空論ということに終わってしまいますので、まず大蔵省の方にお尋ねしたいのでございますが、ある参考人は、所得税や法人税の三二%が地方交付税ということでございますと、この税は非常に景気変動によって税収の多い少ないが出てくるので、自然と地方財源として不安定になってしまふ、ですから、地方財源は安定的なものでなければならぬので、たとえば前年度の三二%とかというやり方じゃないに、数年度の平均値をもって、安定した、計画の立つ地方財源であるべきでなからうかという意見がありました。これにつきましては大蔵省の御意見はいかがでございましょうか。

○足立説明員 お答えいたします。毎年毎年の税収見積もりが非常に変動が大きいので、ある程度長期的にわたっての平均の数値をとるべきでないかという御意見かと思ひますが、まずある程度長期にわたりましたの税収の見積もりということは非常にむずかしいということ、これは経済の状況をどう見るかということが一つございまして、それから御承知のとおり、毎年毎年増減税というものをそのときどきの経済の情勢を見まして行方わけでございまして、ある程度、三年なり五年なりの長期的な見通しに立つての平均値を出すということはかなり実際問題としてむずかしいのではないかと考えております。

それから予算の編成といしましては、現在御承知のとおり、単年度主義をとってございまして、毎年度の歳入をもって当年度の歳出を賄うということとを原則としてございまして、五十四年

度なら五十四年度の歳入が一体幾らかというものをある程度の期間の平均でもって見るということではなからうかというところは現実の問題として困難ではなからうかと考えております。

○加地委員 技術的に私もちょっとむずかしい面もあるかと思うのでございしますが、要するにその参考人の意見の趣旨は、景気不景気に余り振り回されない安定的な財源を地方に与えるべきだという御趣旨だったと思ひますので、そういう方向で、また機会があれば御検討いただきたいと思ひます。

それからまた参考人の方で非常に重点を置いておられましたのは、地方公共団体の方では金融力が非常に弱いために、毎年いわゆる収支バランスをとるということが重視されておるために、景気のよいときには民間の方も公共団体の方も支出が増大してまいりまして、むしろ材料不足ということとでインフレをおおるおそれがある。それからまた不景気になりますと、民間の支出も減る、また地方公共団体の支出も減るということでは不景気に拍車をかけていくおそれがある。だから、地方財源そのものが景気調整的な機能を主導権を持つてやるべきだという意味じゃないのでございまして、けれども、やはり景気調整に失敗すれば何もかも絵にかいたもちになって失敗してしまふので、民間の景気が悪いときにはむしろ公共事業を財源がなくてもふやしていきけるように、地方公共団体が将来景気が回復したときを見込んで借り入れできるように金融制度をもっと充実拡大していくべきでなからうか。その一つのあらわれは現在の公営企業金融公庫、これの取り扱っておるところの金の種類をもっと一般財源でもって賄うべきやうなものについてまで広げていくべきでなからうか、こういう意見を強く言っておられた先生もありまして、私もなるほどと思つたのでございしますが、大蔵省の方の何か前向きのお考え等ありましたら

○柴田説明員 お答えいたします。御承知かと思ひますが、公営企業金融公

庫につきましては、五十三年度から、建設事業が円滑に行われるやうにということで、臨時地方道整備事業、臨時河川等整備事業、臨時高等学校整備事業というのを融資対象に含めてその機能を拡大したわけではございません。

基本的には地方公共団体の資金調達をどうしたらいいのかというの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、私も少し問題として、各地方公共団体がそれぞれ指定機関からいまま資金調達を行っているわけではございまして、その機関に再びお金が戻っていくということで、基本的にまず地方の資金の調節というものはそれぞれ地元でやるというのが、非常に円滑に資金の調達が行われるゆえんのものではないかというふうなことを考へておりますので、現在の仕組みで十分に資金の調達が確保できているのではないかと、むしろ中央で地方公共団体の資金調達を一括して行うということは、必ずしもそういう現在の状況を緩和することにならないのではないかと、いふふうに考へておるわけではございません。

また、地方債の円滑な消化を図りますために、五十四年度すでに政府資金、それから公営公庫資金等大幅に増額して、なるべくそういう銀行等の縁故資金の地方債計画に占めるウェイトというふうなものも低下させるために、自治省とも御相談をしながらこれ努めているわけではございまして、その辺のところは十分おくり取りいたしたいと思つておるわけではございません。

○加地委員 現在の制度というものを前提にすれば、いま大蔵省の方のお答えのようなものになるのかもしれないが、現在の制度、法律を離れて理想とするものを考へていきましたと、この前出てこられた参考人の方の、まあ一人だけじゃないに二人程度は、いまその地方財政制度を抜本的に改正しなければならぬ時期である、ただ交付税率をいじるだけの時期ではない、交付税をいじるだけで解決がつくものではないというところを非常に力説しておられたのが印象的でございまして、先ほどもどなたかのお答えにありま

したように、いまこそ根本的に改めていかなければいかぬという時期でございまして、いまの制度を離れても、理想とする正しい制度は何かというところについて将来さらに御検討願ひたいと思ひわけでありまして。

それから、非常に興味がありましたのは、アメリカあたりでは、それぞれの地方公共団体に交付税の金額を算定するときに、その公共団体の徴税努力でございまして、ほかの公共団体はいろいろな税目をつくったり、いろいろと住民に負担を求めておるのにもかかわらず、ある団体はほかと比べてまだ十分に出すものを出してない、そういうぐあいに、努力している団体と努力していない団体とではやはり地方交付税の金額算定についても差をつけている、だから日本でもそういう差をつけるようなこともどうかと私も感じておるのでございまして、何かこれについてお考えはございしますか。

○石原政府委員 アメリカ合衆国のレベニューシェアリング制度の中で、配分要素の一つとして、各地方自治体の、まあ主としてプロパティータックスでありまして、プロパティータックスの税率の差が反映するやうな要素がとられておることは事実でございまして。

○森岡政府委員 アメリカのレベニューシェアリングの実態は、いまお示しのような徴税努力が反映されておることは事実でございまして、御承知のように、わが国の交付税制度とアメリカ連邦政府のレベニューシェアリングとは非常に内容も違つております。それからまた税制が基本的に違つておるといふ問題もございまして。わが国の場合には、御承知のように標準税率という制度を國家の法律で決めておりますけれども、アメリカの場合にそこまでの規制といひましかコントロールを中央政府がやっておるわけではございしません。必要な財源を確保するためには、その地方限りでかなり幅広く税率を上下するといふ仕組みがとられております。その辺の評価はいろいろあらうかと思ひますが、しかし、基本的な

税制にそれだけの違いがありますので、直ちに徴税努力を反映するような仕組みをわが国の地方交付税制度に組み入れるということにつきましてはなかなかむずかしい面があるかと思ひます。しかし反面、その徴税努力をやらないうちに交付税がたかさん行くというふうなことでないかぬわけでありま。現在の仕組みは、わが国の交付税はそういう仕組みにはもちろんなっておりま。

なお、今後とも各国の事例なども参考にしながら検討を進めてまいりたいと思ひますが、率直に申しまして、アメリカのレベニューシェアリングよりはわが国の交付税制度の方がかなり進んでいるのではないかと、自負心を私どもは持つておるのでござい。

○加地委員 特別交付税の算定というものが、ほとんどその積算基礎等は出てきませんけれども、実際にこの金額算出の中で、こういう徴税努力といひますか、地方自治体の努力というのは、いろいろな意味での前向きな努力ですけれども、そういうのはやはり地方交付税の金額の中にはある程度は加味されておるのでござい。

○石原政府委員 特別交付税の算定におきましては、どちらかと申しますと後ろ向きの経費といひましようか、災害があつたために不慮の支出があつた、あるいは災害のために税の減免を行わざるを得なかつた、そのことによる減収額がある、こういう要素をとらえて算定するものがウエイトとしては高いのでございまして、その団体が財政運営上前向きの努力をしたから、それに対してどうというふうな要素は特に項目を立ててやつているものではないと思ひます。

○加地委員 特別交付税の算定の要素の一つとして、徴税努力といひますか、地方財政運営上の前向きの努力というのをいまの制度では加味することとはできるのでしょうか、できないのでしょうか。

○石原政府委員 現在の交付税制度の基本的な理念は、各団体の税源の偏在、財政力の差といひますのを調整する、そしてすべての団体に一定の標準的な行政水準を保障するという考え方に立つておる。交付税の性格からいいたしまして、各団体の財政運営努力も交付税制度によって奨励助長するといふようなことは、いまの交付税制度は予定してないところではないかと考えております。

○加地委員 政府の方は、近い将来一般消費税の創設等税制の根本的改正を行つて、これにあわせて交付税の総額の充実を図らうとしておられるようでございますが、一般消費税については私たちが反対であります。これはもう前から言つておることでございます。それから与党自由民主党の中にも参議院あたりには反対意見の方もあり、また大蔵省御出身の衆議院の有力な議員の中にも反対の御意見の方もあるようでございます。そして一般消費税の創設といふものは危ぶまれておるといふてもいいような情勢でなかつたかと思ひます。先ほども森岡局長が一般的増税をやつていかぬことにはどうにもならないといふことをおっしゃいましたが、この一般消費税が見送られた場合、交付税の充実に関してほかにどのような方法が考えられるのか、局長御答弁いただけますか。

○森岡政府委員 現在の財政状況からいいますと、地方独立税の増強と地方交付税の大幅な拡充、この二つが近い将来の地方財政を立て直す基本の方策だろうと私どもは考えております。税の問題は差しおきまして、交付税の問題についての御質問でございますが、交付税の大幅な拡充を図りますためには、一つは交付税率を引き上げる、いま一つは交付税の対象税目を拡大する、この二つの道があると思ひます。一般消費税についてももちろんいろいろ御議論がござい

ますけれども、国、地方を通ずる税体系の新たな仕組みとして新税を創設するといふれば一般消費税といふ税ではなかつたかといふ考え方を私どもは持つておりますが、そういう税が新たに設けられました場合に、これを交付税の対象税目にする

ということはまさしく対象税目拡大ということになるわけでございます。そこで、もしそれができない場合にはどういふことになるのかといひますと、たとえば所得税や法人税の増税が行われれば、それはそれに応じた地方交付税の増額が行われます。しかし、いままでの税制調査会の御議論などを拝聴いたして

おりますと、所得税の増税については、負担感がかなり強いし、またいろいろな面で問題もあるものでこれはなかなかむずかしい。法人税の増税はあ

る程度余地はあるけれども、やはり企業負担の国際バランスというものを考えまないと、わが国の企業活力、ことに国際競争力に大きなダメージを与えることになる、これはわが国経済にとつて大変な問題だといふ認識も強いわけでありま。所得税の増税あるいは法人税の増税によつて事柄が解決するといふ見通しはなかなか立ちにくいのではないかと、いふに私は思ひ

わけでございます。実は、そういう選択の問題になつてきておるのではないかと、いふに思ひます。五十五年度中にでき

て、政府といたしましては、五十五年度中にできただけ早い時期に一般消費税の導入が実現できま

すように準備を進めるといふことで、いま各省間で大蔵省を中心にしていろいろ御議論をいたしてお

り、またその際の国と地方の税財源配分について

も、これから大蔵省といひます。御質問に対する私の考え方は以上のとおりでござい

ます。○石原政府委員 先ほどの私の答弁でちよつと補

足させていたしますが、現在の交付税制度では地方団体の財政運営について前向きの努力を奨励

助長するようない仕組みといひましようか、そういう要素は考慮されておるまいが、ただ、地方財政法二十六条に、地方公共団体が法令の規定に違

背して多額の経費の支出を行った場合とか、ある

でに交付した交付税の返還を命ずるといふ規定がござい

ます。そういう意味で、現行制度でも、財政運営について問題があつた場合に一種の制裁規

定のようなものは地方財政法にもござい

ます。この規定はいわば伝家の宝刀でござい

まして、この法律の規定ができてからいまだかつて発

動されたことはござい

ません。○加地委員 ただいまの一般消費税についての質

問に対して大蔵省の方の御見解はいかがでござい

ます。○亀井説明員 一般消費税の問題につきま

しては、いろいろ新聞報道等、先生御指摘のよう

なことも見かけるわけでございますけれども、先

ほど森岡局長も申されましたように、財政の現

状といふことからいいますと、私どももいたしま

しては、たびたび同じことを申し上げて大要縮

るわけでございますけれども、政府の方で、閣議等におきましては一般消費税問題はどうなんでしょう。意見が分かれておるといふ状態なんではないか、それとも結論の発表はまだまだという状態なのか、本日は結論は決まってるのだけれども、発表はもう少し程度度の発表になっておるのか。その点非常にぐにぐにやっておいて、そのたびに地元なんかでも決起大会が開かれたり、あるいはまた各党の国会議員が来て、自民党の国会議員の方も、とにかくおれは党が決めた反対もできぬけれども欠席はするんだ、一日欠席するのは何ら懲罰の対象にならないんだ、国会法をよく読んでみる、おれと同じようなのをあと六人つくれ、こういうふうにおっしゃる方もあろうから非常にやもやもとしておるのですけれども、ひとつ……

○滋谷国務大臣 私も新聞報道だけでございまして、確かに自由民主党の中にも一般消費税について反対だというような意見を持っておられる方もおるといふ報道は私も承知をいたしております。しかし政府としては、昭和五十五年度をめざすだけ早い時期に一般消費税を導入するという方針は決定しておるわけでございます。その後、閣議でこの既定方針に対してどうか、意見が出たとか、あるいは考え方が分かれておるといふようなことは全くございせん。やはり既定方針どおりで内閣としては進んでおるわけでありまして。

○加地委員 そうしますと、私がさきに質問しました一般消費税が見送られた場合、交付税の充実に関係するような方法を考えるか、これは非常に重要なことだと思ふのですけれども、まず自治大臣は、一般消費税は五十五年度の早い時期に必ず実現されるであらうというお見通しなのか、ちょっと雲行きが危なくなってきたお見通しなのか、触れな、その点どうでございせんか。

○滋谷国務大臣 一般消費税については、野党の皆さんはほとんど反対と言う。そういう全体としての大勢、そういうことでもございまして、私は一般消費税の導入がそんなに簡単にできると

いうふうには楽観的には考えておりません。これはやはりなかなか大変なことだという認識は持つておるわけでございますけれども、国、地方の直面しておるいままだかつてない危機的な財政状態というものをどうするかというのを考えたときに、どうしてもやはり基本的にはある程度の増税というものをお願いせざるを得ない。これはその内閣であつても私はそういふことだと思ふのです。その何らかの形で増税というものを考える場合に、先ほど財政局長からもお答えしましたように、所得税あるいは法人税というふうなものの増税でやれるというならば、何も私も一般消費税というふうな、これだけ野党の皆さんが反対しておるようなものをしやにむにやるといふようなことを選択するわけはないわけでございますが、やはり専門家が、政府税調でもいふんこの問題はいろいろな角度から検討をさせていただいたわけでございますが、現在のこの財源不足というものをカバーするほどの所得税、法人税の増徴はとうてい困難である、こういうことで一般消費税という形の増税が一つの方法としては適当ではないか、こういうことになってきておるわけでございます。私も、私どもは政府税調の答申の線に沿つて何とか野党の皆様、それから国民の理解を得て一般消費税を導入できるように努力をしてみたい、このように考えておるわけでありまして。

○加地委員 自治省と大蔵省の両方にお尋ねしたいのでございまして、日銀の公定歩合の引き上げに関連して、政保債、地方債の金利も引き上げられるようですが、五十四年度の公債利子負担についてどのような影響を与えるのか、またこれに対する対応策は何かでございせんか。

○森岡政府委員 国債の流通価格、ことにいわゆる六・一％国債につきまして流通価格がかなり下落いたしまして、新発債の発行にいろいろな困難な条件が出てきておるといふことは、もう御案内のとおりでございまして、そのようなことから、三月債から〇・四％の引き上げが行われました。それに伴つて市場公債債につきまして、同じ幅の

〇・四％の引き上げを三月債から行つたわけでございます。しかし、四月に入りまして、国債はさらに〇・七％引き上げるといふ方向でシ団との話が進められ、最近決定したしております。そこで、地方の市場公債債につきましてもほぼ同程度の幅、すなわち〇・七％程度の引き上げを行わなければならぬという困難になるというふうな私どもは考えております。地方債、ことに市場公債債の金利の条件は、国債あるいは政府保証債その他の条件を見、かつ市場の実勢価格を見ながら決めていくわけでございますので、そのように考えております。そこで、いまシ団といふいろいろ交渉したような線では金利水準の引き上げを行うということに相ならうかと思ひます。

そのほかにもいふゆる縁故地方債があるわけでございますが、縁故地方債につきましては、この市場公債債の条件決定が決まりました後で各都道府県、市町村がそれぞれ指定金融機関あるいはそれその他の関係シ団と話し合つてお決めになるわけでございますが、この縁故債の資金につきましても、必ずしも市場公債債と同じように一律に事柄が決まるというわけでもないかろう。それぞれの預金の量でありますとかあるいはその地域ごとの実態が違ひますので、その辺のところはかなり個別な折衝が重ねられてまいらうと思ひますが、しかし、ある程度の金利水準の引き上げということには、もちろんなろうと思ひます。

さらに、そのほか、全体としてそうなるまいりますと、政府資金の金利とそれから公営企業金融公庫資金の発行条件につきましても、それに伴つて改定をしなければならぬということになるかと思ひますが、この辺のところはまだ最終的に固まつておりません。

そこで、どの程度の利子負担の増加になるのかというところを総体として現段階で計算することはきわめてむずかしいのでありますが、非常に粗っぽく計算いたしましたので、民間資金債について利子負担が五十四年度でどの程度ふえるだらうかとい

うことを見てみますと、大体七十億円強ではなからうかといふふうに計算をいたしております。この程度の金額であります。御承知のように、地方財政計画で予見したい財政需要に充てるために三千五百億円のいふゆる予備費的な経費を計上いたしておりますから、十分対処できるもの、かように考えておる次第でございまして。

○柴田説明員 いま財政局長からお答えになったとおり私も理解しておるわけでございます。ただ、金額については突然の御質問でございまして、私まだ計算をしておりませんし、それにいま御説明ございましておきませんので、何とも数字の計算のしようもないということになるのかもしませんが、いづれにしましても、現段階における程度の引き上げであれば、地方財政計画で措置されているものの中で十分泳ぎ切れるのではないかとはいふに私どもも考えております。

○加地委員 春岡などがございまして、五十四年度の公務員のベースアップは、ひよつとすれば五十三年度を上回ることが避けられないのではなからうかといふようにも言われております。ところが、五十四年度の交付税の算定におきましては、給与改善費の計上額は五％から二・五％に引き下げられております。こうしたことは年度途中における交付税の追加計上を必要とすることになつてしまふのではないでしようか、自治省にお尋ねします。

○森岡政府委員 本年度の人事院の給与改定の勧告のレベルがどうなるかといふことは、まだ現段階では春岡も終わっておりませんし、明確に見定めることは困難でございまして、地方交付税におきましては、いまお示しのように、二・五％という給与改善率で給与費を見込んでおります。ところで、これを上回つた場合にどういふことになるのかといふ御質問でございまして、地方財政計画では、先ほども申しましたように、予見したい財政需要に充てるために三千五百億円のいふゆる予備費を計上しております。このうち五百

億円は災害関係経費ということで予定いたしておきますので、残る三千億円を追加財政需要額という項目によりまして交付税の計算上算入することにしたしております。三千億円の追加財政需要額を計上いたしておりますから、二・五%を上回るということになりました。私はこれで対応できるのではないかと見通しを強く持っております。万々一仮に三千億円の追加財政需要額で対応できないというような事態が生じた場合には、別途必要な財政措置を講じまして、地方公共団体の給与改善に支障のないような財政措置を適切に講ずるという所存でございます。

○加地委員 ちよつと数字のことを聞いて恐縮ですが、この三千億円だけで対応できるのは、給与改善費が何%のところまではこの三千億円で大体対応できますか。

○森岡政府委員 二・五%で算入しております基準財政需要額の算入見込み額が約千九百八十八億円でございます。それを土台にして勘定いたしますと、さらに上積み四%ということになりますから、足せば六・五%ということに相なるかと思えます。

○加地委員 大蔵省にお尋ねしたいのでございますけれども、交付税の本質からしまして、交付税は一般会計を通ずることなく交付税特別会計に直接繰り入れることが本筋と思いますが、いかがでございますか。

○足立説明員 交付税の本質につきましてはいろいろ議論があるところでございますが、私どもは、やはり地方交付税というものは地方財政調整のための国から地方への交付金である、このように観念いたしまして、交付税制度の創設当時から国の一般会計から特別会計へ繰り入れるという方式をとってきておるところでございます。これは理論的な面でございますが、実際面におきまして、もし地方交付税というものを特別会計へ直入するということになりますと、税収の大宗をなします所得税であるとか法人税であるとかというものの全貌が一般会計予算には出てこない、

こういうような問題も具体的には生ずるわけでございまして、そのような地方交付税を特別会計へ直接繰り入れるというような方式はやはり問題が多いのではないかと考えております。

○加地委員 交付税関係の本を読みまして、ちよつとすぐに頭へ入りにくいほどわかりにくいものでございますが、交付税の算定方法というのがますます複雑化してきておりますが、これを簡素化する抜本的な方策というのは考えられないものでしょうか。

○石原政府委員 御指摘のように、今日交付税制度の内容が大変複雑になっておりまして、一般の理解しがたい面が多い。そこで、これをなるべく簡素化するようにということはこれまで地方制度調査会等でも指摘されておりますし、私どももできるだけそうしたいという努力を重ねてきているところであります。しかし、また一方におきましては三千三百を超える地方団体のものも財政需要をできるだけの確に捕捉するようという要請も強まっております。現実には毎年地方団体からいろいろな制度改正の要望が出てきております。これらの中には、やはりどうしても取り上げざるを得ない、社会経済情勢の変化から、これを取り上げないという交付税の本当の意味の公正な配分という見地から問題が出る、こういう点も多々あります。そういったことで現実にはなかなか交付税算定の簡素化ということが進んでいないのでありますけれども、私も今後とも算定技術の改善に努めることによりまして簡素化の実を上げていきたい、その方向で努力してまいりたい、このように考えております。

○加地委員 現在各種の補正係数が政令で定まっておりますけれども、これを法律ではっきりと決めるべきではないかという意見がございしますが、法定化できない理由というのは何かあるのでしょうか。

○石原政府委員 補正係数につきましては最も議論が多いわけでありまして、これにつきましてもかつては補正の項目だけが法律で定められており

まして、その具体的な適用の仕方、係数、すべて省令にゆだねられておりました。しかし、その後適用の項目、適用の仕方等につきましては法律で定めることにいたしました。現在具体的な係数は省令にゆだねられているという形になっております。

この補正係数そのものも法律で定めるべきではないかという御意見があることは事実でありまして、また交付税制度のたてまえからいたしまして、そうすることが望ましいというふうにも考えますが、現実には財政環境の変化というものが非常に激しくなっております。現在御審議をいただいております交付税法の改正法案、これを實際に立案する際のバックデータ等は昨年末あるいは今年の初めまでのデータでございます。現実の算定が行われますのは今年の八月末でございます。そうしますと、この段階で係数まで法定してしましますと、人口の動態要因あるいは児童生徒の増減要因、こういったものについて最新の状況が反映しにくくなるというふうな事情もございまして、現在これらが省令にゆだねられているわけでありまして、私も係数の具体的な定めは省令にゆだねられておりましたが、できるだけ法律の趣旨に沿いましてこの内容を明らかにしていきたい、このように考えております。

○加地委員 たとえば昭和五十三年度では、補正係数というのは何種類ぐらゐの補正係数がその前年度より変更になっておりますか。大ざっぱなところで結構です。

○石原政府委員 五十二年と五十三年度の対比で補正の項目そのものはほとんど異動がございせんが、係数は大部分の係数が動いております。と申しますのは、補正係数というのは標準団体の単位費用に対する標準団体以外の団体の単位当たり費用の割合を示すわけでありますから、単位費用が変わりますと自動的に動いてくるというふうな要素が多分にございまして、そのために何カ所変わったかということを示し上げにくいほど、ほとんどの係数について変動が生じております。

○加地委員 これは地方公共団体の方なんかでは法定化してほしいという声の方が圧倒的に多いんじゃないでしょうか。どういうぐあいに聞いておられますでしょうか。

○石原政府委員 率直に申しまして、補正係数の法定化の議論というのは、制度のたてまえ論といましようか、筋論としてそういう議論が出てまいるわけでございます。こういって意見を主張されるのは学者の先生などに非常に多いわけですが、地方公共団体の実務家と私どもは常に交付税算定について意見交換しておりますが、実務家の方々は、むしろ各団体の財政状況というものがより的確にその年度の交付税算定に反映することを希望しておりますので、法定化によってかえって不利になるのではないかと危惧を痛くする人が多いわけでありまして、したがって、私どもが接触しております地方公共団体の財政実務家の皆さんの中には、法定化すべきであるという意見は、私はむしろ少ないように承知しております。

○加地委員 実務家の中で、法定化によって不利になるといふのはどういう意味なんですか。交付税の財源、大枠は決まってくるわけですから、ある団体は今年制度が変わると不利になるかもしれないけれども、ある団体は有利になるというところが必ず出てくるわけではございませんか、変動を好まないという、人間のいわゆる保守性といいますが、保守本能といいますが、そういうところからただ出てくるだけの一種の不安感だけじゃないのでしょうか。法定化されればかえって不利になるという言葉の意味をもうちょっと詳しく御説明いただけるでしょうか。私は、まだ石原さんが大きな権限を持っておられるから、余り石原さんの目の前では現在の制度をどうのこうのというのはいきにくい、石原さんは円満な方だし、石原さんに任せておいたら大丈夫なのかなというふうな空気の意見なんかも多いのじゃないかと思うのですけれども、その点どうでしょう。

○石原政府委員 地方団体の実務家の中に法定化の意見が比較的少ないように私どもが承知してい

るといふのは、別に私どもに對して遠慮しているといふか、そういうことではないと思ひます。たとえば人口急増団体等におきましては、毎年三月末現在の住民登録人口の動きというものをその年度の人口急増補正に反映してもらわないと困るわけでありまゝ。そういう意味で、これを一年前に固定するということになると、その一年間だけ人口増加要因が反映しにくくなる、こういう問題もありません。それからまた、各種の事業費補正などにつきましても、理論的な算入率や事業のウェイトによつて変わってくるという問題もありまして、毎年度の予算が成立し、毎年度の事業配分が、各団体ごとの配分に反映して、その状況がその年度の交付税の算定に反映することを願うというものは、実務家としてはある程度やむを得ない当然のことではないかと思ひます。

そういう意味で、非常に技術的な事情が主だと思ひますけれども、一定の時点で係数を固定化してしまふということについては、むしろ消極的な意見が多いのではないかと私は理解いたしております。決して私どもが権限を保留したいということでもありませんし、また、地方団体の方が私どもに對してその点についての遠慮があつて意見を言わないということではなしに、各団体とも各年度の財政の実態に應じた交付税の算定ができるように願うという意味から、できるだけ新しい時点のデータによつて交付税算定をしてもらいたい、そういう気持ちから法定化の意見がむしろ少ないのではないかと、このように私どもは理解いたしております。

○加地委員 この補正係数の決定の基礎を公にすべきだといふ意見がありますが、これについてどう対応しておられますか。

また、ただいまおっしゃいました、省令で決めた方が一番新しい実情に立脚したところの計算ができる、こうおっしゃいました。もしそのとおりでいくとすれば、それが公正にできるだけ納得のいくようにという、非常に金額が上下する重要なところでございますから、この補正係数の決定に

ついては大体どういう方々がどういう根拠、基礎等に基づいて公正さを担保するような制度でやっておられるのか、それを説明してください。

○石原政府委員 補正係数の積算の基礎につきましては、毎年度普通交付税の算定が終わりまゝ八月から直ちに積算の基礎についてはできるだけ詳細な内訳を付して、これを印刷物にして公表いたしております。また、必要に応じて、地方の実務家の皆さん方に対しては研修の機会等を利用して、この印刷物だけでは足らざる分をさらに詳しく説明する。また、お尋ねがあれば、これについて詳しくお答えするといふような形で、交付税補正係数の積算内容の方をできるだけ公に知っていただくような努力をいたしております。今後ともその努力はさらに続けてまいりたい、さらに内容の徹底を図つていきたい、このように考えております。

○加地委員 ただいまのお答えを、聞き間違つたら失礼なのですが、もう決まつたものを、実はこういう根拠なんだといふことで事後的に説明、発表するといふことじゃないかと思ひます。それから、あらかじめこういう意見を広く聞く、別に機関がなくてもいいのかもしれないが、口があつて耳があれば、自由に物を言つて、自由に聞いてもどうもない日本の世の中でございますから、何か特に補正係数決定について広く関係団体の意見を前向きに求めるというふうなことはお考えになつておりませんか。

○石原政府委員 決定いたしました補正係数の積算の過程、根拠、こういうものについてできるだけ詳しく公にしておるわけですが、これは御指摘のとおり事後的な処置でございます。そこで、毎年度、普通交付税の決定が終わりました段階、八月に決定をするわけですが、終りました段階でその結果をも踏まえまして、また将来に向けて算定方法について各地方団体の改正意見を承るようになっております。これも、単に積極的な意見のある方から聞くというだけではなしに、例年ですと十月ごろでありますから、主として

各都道府県の財政当局あるいは地方課あるいは市町村に對しまして、十月ごろにその機会をもちまして意見をできるだけ承る、そしてその御意見の中で法律改正をするものは来るべき年度の法律改正にこれを織り込んでいく。また、その中で補正係数等具体的な省令で係数を定める段階で考慮すべきものはその段階で考慮していく、このようにな取り運びを行つております。

また、さらに交付税法の改正法案をお認めいただきましたと、これから五月から六月にかけて、その年度の交付税の具体的な算定作業に入つていくわけでありまゝ、その段階におきましても、できるだけ各地方団体の御意見を承る、このように努力いたしております。

○加地委員 現在でもいろいろな地方公共団体がございまして、この補正係数の決定の基礎を公にすべきだといふ意見が多くあることは、これは事実でございます。いままでの御説明を聞いておりましたら、事後的にできるだけ根拠、基礎を明らかにしておられるとのことでございますが、やはりもっと明らかにしてほしいというか、特に不当に扱われておると思ふところは、何でや、何でやといふことで明らかにしてほしいといふことになつておると思ひます。できるだけ公正さであるかと思ひますので、できるだけ公正さが担保され、共通の財源である地方交付税が親の遺産争ひみたいなにならないように、できるだけ公平に合理的に分配になるように将来も御努力を願ひたいと思ひます。

それから、これは余り根拠のない話かもしれませんが、東京都などについていままで補正係数が不当に引き下げられていたといふことが言われておる向きもあるのをごさいますか、こういうことをお聞きになったことがございましょうか、あるいはまた、こういううわさ的なことについて、自治省の方で何か真相について語つていただけたことがあつたら語つていただきたいと思います。

○石原政府委員 この三月ごろだと記憶いたしておりますが、東京都の新財源構想研究会というところから東京都の財源問題についていろいろな

角度から研究し、その成果を発表しておられるわけですが、その中で現在の地方交付税の算定が合理的でない、特に東京都のような大都市を抱えた団体にとって適切でないという趣旨の意見を發表しておられます。

この根拠としては、最近における二十三区を含めまして東京都の交付税算定——東京都は御案内のように交付税が交付されてない不交付団体でございまして、その東京都の交付税算定の基礎となりまゝ基準財政需要額について、主として補正係数の推移を追ひながらこれが年々大幅に切り下げられてきていることを指摘して、これが非常に不当であるといふ趣旨の發表をされたわけでありまして、この内容については、私どもの担当しております交付税算定にかかわる問題でありますから、私どもも詳しく拝見いたしております。

その指摘について率直に申しますと、私どもがこれまで行つてきた補正係数の改定等について、十分内容の背景が御理解いただけたかといふことはあるのではないかと思ひます。いろいろな問題があるわけでありまゝ、全体として申しますと、大都市に適用されております補正係数のうち普通標準補正、その中の特に行政質量差にかかわる補正係数が傾向的に下がつてきていることは事実であります。ただこの点は、普通標準補正と申しますのは、各地方公共団体が置かれております地域の都市化の程度に應じまして、都市化が進んでいる地域ほど各般の行政需要が割りに高づく、こういう事実に着目して補正を適用しているわけでありまゝ、その都市化の程度に伴う行政の割り高傾向は逐年差が縮んできている。言うなれば行政の都市化が全国的に一般化するといふか都市化が普及するといふまいやうか、そういう傾向から多くの行政について、逐年田舎の都市と大都市との差が縮小してきているわけでありまゝ。

そこで、このような事実に着目いたしまして、交付税の算定上、特に都市的な財政需要にかかわるものにつぎまして単位費用の積算内容を年々充

実してきております。そのことと対応いたしましたし、大都市に対する行政質量係数というものを引き下げてきているわけです。要するに大都市と中都市、小都市相互の行政コストの差が補正係数でありますから、都市化が全国的に平準化してまいりますと、コストの差がなくなってくるわけでありまして、相対的に大都市に対して田舎の都市の行政水準が追いついている、追いついていく過程においてコストの差も縮んでいく、その点を反映させるためには単位費用を引き上げて補正係数を引き下げていく、このようなことが必要になってまいります。

私どもは、毎年度補正係数の内容とそれから現実の行政需要とを対比しながら、係数が妥当であるかどうかの見直しをしてきておりまして、ただいま申し上げましたように、都市化の平準化に伴い行政コストの差が縮小してきているという事実を交付税計算の上の的確に反映させるように補正係数を改定してきているわけでありまして、この点について、結果として大都市の場合には率が下がってきておりますから、このことが不当な引き下げではないかという御批判になったのではないかと、思いますけれども、私どもは、すべての地方団体がひとしく標準的な行政を保障されるようにという交付税制度の理念に沿って係数の見直しも行ってきたというつもりでございます。

○加地委員 時間がございますので、ちょっとほかのことを聞かしていただきます。

地方の時代と言われるようになりまして、新広域市町村圏計画、こういうものが強く言われ出しました。それを裏づけるものとして、財源の問題として地域総合整備事業債の充実ということが当然に考えられるわけでありまして、ところが、この事業債に対する償還財源をどうするかという点について、当然に一部を地方交付税によって財源措置をしていかなければならないと思うのでございます。自治省の方でもそういうお考えだと思えます。ところが、去年もたしかこういう計画は出されたけれども、財政的な措置は何もなかった

かのように聞いておりますし、またことしもそういう計画的なものは言われたけれども、結局各地方自治体に、ことしもまた交付税で見ることができないんだというおふれが回っておるようにも聞くのでございますが、真相はいかがでございますでしょうか。

○森岡政府委員 地域総合整備事業債は、いまお話しのように、新広域市町村圏計画をこれから策定していただきまして、それに必要な諸施設の建設費等の財源として充てる地方債と考えておるわけでございます。そういう意味合いで、まず計画が固まらなければいけないということが第一前提としてあるわけでございます。

と同時に、その計画がまさしくその地域の自主性に基づくものではもちろんありますけれども、将来を見通した住みよい環境づくりというものに本当にマッチしたものであることが必要だろうと思えます。その中にはかなり先行的な施設整備もありますれば、あるいは当面の住民の生活環境の改善というものもありますれば、いろいろなものがその中に組み込まれていくだろうと思えます。

同時にまた、市町村だけの仕事ではございませんで、都道府県のプロジェクともその中に入ってくる。私は、それらの各新広域市町村圏計画の策定をまわしまして、その中で地方交付税で財源措置すべきものがどういふものであるのかというのを具体的に積み上げて詰めてみたいと思うのであります。その前に、こういうものは見ます、こういうものは見ませんというのを先験的に決めてしまふというのはいかがかと私は思うのであります。

いま一つの問題は、新広域市町村圏計画のほか、定住圏構想の具体化でありますとかあるいは田園都市構想問題、いろいろあるわけで、新たな地域づくりの理念があるわけでございまして、また各省それぞれお互いに調整しながら、モデル定住圏その他の圏域づくりの施策を考えておられます。そういうものの調整も考えてまいらなければなりませんし、またそういうものについては交付税ではなくて、別途国費による何らかの財源措

置も考えていかなければならぬだろう。したがって、そういう新たな国費による財源措置がどのようなものか考えられるのかということとの関連も見なければならぬ。そういうふうなことで、現段階では新広域市町村圏計画の具体的な策定の結果と、それからいろいろのモデル定住圏その他の圏域設定及び計画策定及びそれに対する国の財政措置の帰趨、その辺を十分見定めて決めたいという感じでございます。初めから交付税でこれだけのものを見ますというのを決めてしまふのはいかがかという気持ちでおるわけでございます。

○加地委員 ところが、そういう趣旨が十分に伝わっていない空気もあるように思うんですね。せっかく、去年もことしも大枠としての金額だけは線香花火のように打ち上げられたけれども、結局それはゼロだった。また各市町村なりそれを越えた都道府県段階の地方でも、新広域市町村圏というものが一体どういふ中身のものかということについて戸惑いがあることも事実だと思っております。

〔委員長退席、中山(利)委員長代理着席〕
十分な計画なしに金を出すのはもったいないことと、思いますけれども、自治省の方でも、線香花火を打ち上げるだけという印象にとられないように、もう少し前向きな指導力等も発揮していただいて、こういうものについてはこういう金が実際に出ますよという強力な指導力も発揮されなければ、いままでこういう計画が幾つもあつたけれどもこれもしり切れたトンプ、いつの間にか地方より中央集権だという空気がまた戻ってくるとか、そんなことばかりやっておりますので、今度こそ本当に地方のよさを発揮していくために、いいものは成功させていかなければいかぬと思っております。本気で前向きに指導力を発揮して取り組んでいただきたいと思う次第でございます。

時間でございますので、終わらせていただきますが、一言だけ……。

○森岡政府委員 線香花火ではなくて、隅田川の花火程度のりっぱなものになるように自治省といったしましては全省挙げて努力したいと思っております。

○渡谷国務大臣 私どもは、田園都市構想の具体化に当たって、この総合整備事業債というものは推進の大きな柱にしたい、こういう大きな期待を持って考えておるわけでございます。

○中山(利)委員長代理 次に、佐藤敬治君。

○佐藤(敬)委員 四月の何日でしたか、自治省が昭和五十二年の国保税に関する調べというものをまとめて発表しております。そのことについていろいろお伺いしたいのです。

私ども地方市町村を歩いて回りまして、どこへ行っても一番大きな問題になるのが国保の問題です。ところが、これは国会には余り届いてこない。何というか果が取り上げてない。それから実際のの中身は厚生省がやっていると金の帳じりを縮めるのは自治省がやっていると。どちらも市町村が国保でどのくらい苦しんでいるかということとは理解しているのか、そしていて知らぬふりしているのか、あるいは理解してないのか、私どもは非常に疑問に思っております。いまでは市町村の財政上の非常に大きな悩みになっているばかりではなくて、国保の被保険者にとっては苛政求、これほど重税はないというような非常に大きな負担を感じております。しかもこれがどこかでストップがかかるかあるいは減税になるかというところ、そういう見通しはさらさらない。どこまでもかなり高額な率で毎年どんどん増額されていく。一体これで被保険者が負担にたえることができるかどうか。特に最近では不況の関係で高度成長のときみたいな所得が伸びてない。それなのに国保税というものはとどまるところを知らないで新幹線みたいな勢いでどんどん伸びていっている。これを一体どうするかということが非常に大きな問題です。これは自治省にとっても国保税を管理しているもので非常に大きな問題として考えていただきたいと思うのです。

五十二年の国保税に関する調べの中でそれが

はつきりと出ている。これは五十二年で、いまはこれよりもっとひどい状態になっていると思えますが、よく言われておりますように、低所得層が非常に多い。これを見ますと一目瞭然です。「国保世帯を総所得金額等の段階別にみると」と書いてありまして、百万円から百五十万円が一六・二%で最も多い。百五十万円として月収にしますと十二万円ぐらいです。それから七十万円から百万円が一五・二%、百五十万円から三百万円が一四・九%、五十万円から七十万円が一〇・三%、所得のない者が一四・八%ある。百万円以下が六二・四%、三十万円以上は六・五%、こういうような状況になっておるわけです。これは五十二年です。それから多少は上がつておるかもしれませんが、現在の低成長下ではほとんどこれに似たものだと思うのです。これは大変な所得の低さであります。最低の所得です。一番高い百五十万円から三百万円が一四・九%しかありませんから、国保の加入者の所得層がいかに低いかわかることが如実にあらわれております。それと同時に、いま話しましたように、この国保税が非常に高くなっている状態についても最近新たな問題が起きてきていると私は思っております。これを見ますと、五十二年の一世帯当たりの国保税は六万一千五百二十二円となつております。これは五十二年から五十四年度、こういうふうになつてきますと、どんどん値上がりをして二年たつておりますので二〇%掛けて計算しますと、五十四年度、こゝしあたりは八万七、八千円の段階になつていられると私は思います。非常に高いのですね。こゝしは限度額を二十二万円に上げました。これを二十二万円に上げますと、農村部の平均でいきますと十五万円ぐらいになるんじゃないかと思つております。

それで、最近出てきている傾向を私は少し秋田県なんか調べてみたのですが、この国保の税金の一世帯当たりの平均額、これが同じ県内においても非常に格差が出てきている。というのは、町村部と都市部、これが非常に違つてきているので

す。秋田県の例でありますけれども、いま正確にこういうふうな数字は申し上げませんが、農村部にいきますと、五十三年度の保険税でもってほとんど軒並みに十二万、十三万、ひどいところだと十四万だの十五万だのというところがある。だから二十二万円になりまして、恐らく十五万平均くらいになつていくのじゃないかと思つてます。それに対して市部はどうなつておるかと見ますと、まだ十万まではいっておるかもしれません。こゝし私のところの大館市があるのですが、五十二年度が七万五千二百六十六円。だから大体いまだいきますと、八万二、三千円か八万円ちょっと過ぎたぐらいじゃないかと見ています。所得の非常に少ない中でもまた収入の少ない町村部が一番高くなつて、比較的収入のある市部が安い。だから、このままの勢いでどこまでも進んでいきますと、最も所得の少ないところが一番過酷な税金としてこれがかかつていくことになると思います。こゝしらのところから非常に大きな問題になるわけなんです、厚生省と自治省と両方の側にお聞きしますけれども、一体この負担増というもののいまの不況時代で国民はたえていくことができるのか、あるいはまたこの国保税がどんどん高くなつていくのをどこかでストップをして安定させることができるのか、何かそういう見通しがあったらひとつ両方からお聞きしたい。

○黒木説明員 お答えいたします。

国保税が大変高いではないか、あるいはそれが市町村財政の大変な圧迫になつてい、特に低所得者が多いために非常に過酷な国保税になつていのではないかと、それがどの辺まで今後負担増を強いるのか、こういうあたりは御質問だつたと思つておるわけですが、先生御案内のように、国保制度に對しましては、低所得者が非常に多いあるいは老人層が多いというふうなことから、かねてより非常に手厚い国庫の助成を私どもはしているつもりでございます。五十四年度予算で二兆円に近い国庫助成金を用意いたしておりますし、低所得者に対しては保険料を軽減する制度を持つ

ておりまして、保険税の軽減に對しては、軽減された分全部国の方で見るといったような制度もあわせてとつておるわけでございます。そういうふうな手厚い巨額の国庫からの助成をいたしております一方、低所得者に配慮しました政策もあわせて行つておるつもりでございます。

しかし、先生御指摘のように、医療費の方が年々相当の勢いで伸びていくというのが現実でございます。これは人口が老齢化したし、また、あるいは医療内容が高度化したし、また、あるいは老人医療のように制度が充実することによる受診が多くなるとか、そういうこともろの要素によりまして医療費が物すごいスピードで伸びておるわけでございます。低経済成長下の中において、経済成長を上回るスピードで医療費が伸びておるといふ先生の御指摘は、まさしく私も厚生省としても大いなる悩みがあるところでございまして、したがって、いまのままで伸びていきますと、過去のトレンドを見ますと、年平均一五%ぐらゐの医療費の伸びになるわけでございますが、それでいきますと、国民医療費が現在十兆円が五十八年には二十兆円という巨額なものになる。したがって、これに伴います負担増も、当然いまでも二倍の負担増を国民にお願ひしなければならぬ、そういうマクロ的な、中期的な予想を立てておるわけでございます。

したがって、今後わが国の経済を見ますと、き、数年後に二倍の負担が大丈夫かということが大変私どもの解決すべき課題の一つでございます。して、厚生省といたしまして医療保険制度全体を基本的に見直しというところで、今後の国民医療費の伸び、国民の負担できる国民経済成長の伸び等を総合的に勘案して、このままの伸びでは国民の負担としては重くなるのではないかと、何とか医療保険全体にメスを入れまして、国民の負担が軽減できる適正な医療に持つていく方法はないのかというところで検討いたしまして、ただいま国会に健保法の改正案というものを提出いたしております

ところでございます。これを医療保険制度改革の第一段といたしまして、引き続き国民健康保険制度の改正あるいは老人医療の改正、こういういたものを計画いたしておるわけでございますが、健康保険の改正につきましても世論、国民のコンセンサスが得られないとなかなかむずかしい問題がありまして、まだ方向が国政の場で定かたではないわけでございますけれども、確かに先生から御指摘いただきましたように、医療費の伸びが非常に高いために、その負担をどうするかというのが大変な私どものテーマでございます。医療保険全体を基本的に見直しまして、適正な国民の負担の中で国民医療の確保ができるような道を選択してまいりたい、かように思つておる次第でございます。

○土屋政府委員 先ほどお話しいましたように、国民健康保険税、料と両方ございまして、けれども、税の方は私どもが担当いたしておりますが、年々負担が増加しておる。一方また、この国民健康保険財政そのものにつきましても、五十二年度においてかなりな団体が赤字を出して、累積赤字が九百億を超えておる、こういうこともございまして、そういうことからいろいろの問題があることはもうお示しのとおりでございます。ただ、基本的にこの国民健康保険は、必要な保険給付を行う社会保険の一種であるということでございますし、それに要する費用は、保険制度のためから国民健康保険の加入者が相互に負担をするというところになつておるわけでございます。最近のように医療水準の向上等によって医療費が年々増加をいたします場合は、被保険者の負担が増加するということはどうしても避けられないわけでございます。その性格から見ればそういうわけでございますけれども、実際にはいまお話ししたように、負担にたえられるのかどうかといったいろいろな問題がございまして、現在でも、先ほどもお話しがございまして、国庫によるいろいろな助成等もあるわけでございますが、この問題はきわめて根本的に検討を要する問題でございます。結局的には国民健康保険を含む社会保障制度全般の

体系的な整備の中でそのあり方というものを考え、解決すべきものだと思っておるわけでございます。

私どもとしては、市町村の税として取る立場からは、課税方式の改善とかあるいは課税限度額の引き上げとか、いろいろなそういう技術的なことは検討いたしておりますけれども、基本的な国民健康保険財政、その問題になってまいりますと、厚生省と同じ立場において、基本的にいま申し上げました社会保障制度全般のあり方という中で考え直していかないと、単に税制度だけではどうにもならない問題だというふうに考えておるわけでございます。

○佐藤(敬)委員 この問題も非常に古くて新しい問題なんですよ。私はいつか齋藤厚生大臣時代に健保の問題で質問したことがあるが、同じようなことを言う。あの当時の答弁とあなたの方の答弁と全く同じなんですよ。問題は、あなたの方健保を何とかすればできるとか何とか言っているけれども、あんな半端なものでこんなことが解決できたらいいなものだ。解決なんかできない。もっと問題は、たとえば医療費がどんどん多くなるといことはみんな常識になっている。薬づけの診療だとか一点単価請負方式だとか、ああいふものためにどんどんこういうのが伸びていっていることは明瞭なんです。ほとんどいまじゃ常識だ。そういうものを解決しようとしていないで、ただ財源調整だとか、そんなことをやってたって、全体として医療費がどんどん上がっていきば同じことですよ、どこかにその負担がかかっていくからね。私は深くは追及しませんが、いま自治省の局長が言われたけれども、私は自治省にもかなり問題があると思うんですよ。これは負担にたえられなくなったら一体どうするか。この問題から納税者のことを考えてみたら、これは厚生省で実際にやって、ただおれはできたのに金を払うだけだ、これは原則として加入者がそれを全部負担することになっているということだけで済むならばこんな問題は出てこないですよ。見ています

と、本体は厚生省が皆やっておるわけだ、ただおれたちはサブだという考え方しか持っていないんだな、自治省は。だから納税者の本当のあれになつて、こんな過酷な税金あるのだったらば、住民税なり何なり、そんなのと同じように、それをどうするかということと同じように、やはりこれは自分の税金ですよ。内容は医療費だから厚生省がもしねければ、実際に取り扱っているのはあなたらでしょう。住民税なんかならば一生懸命下げるとか上げるとか何とかして一生懸命やるけれども、国民税に關してはほとんどもう言いなりでぼんぼんぼんぼん毎年上がっている。ぼんぼん上がっているでいいでしょう。毎年毎年上限が何ぼでも上がっているでいいでしょう。いつどこでこれはとまるのですか。五万円になったり、七万円になったり、九万円になったり、十二万円になったり、十五万円になったり、ぼんぼん上がっている二十二万円でしょう、こんなばか話がありますか。あなた、住民税になると一生懸命考える。そうしたら、国民税というものは考えたことがありませんか。言いなりで毎年上がっているでいいですよ。こういう非常に過酷な税金というものをあなたの方実際に賦課して取るんだ。これは自治省の問題だ。それを自分の問題として考えないところにこういう問題が出てくる。

は思います。そうしますと、これも質問すると、これは平均だから大丈夫だと言ふのですね。高い人はうんと納めるし、所得の低い人はよけい納めないから大丈夫だと言ふ。ところが非常に差が狭まっています。一億も所得のある人と百万しか所得のない人と大きく分ければ、下の人がよけい納めないで上の人がうんと納めるけれども、そうじゃないのです。国民の加入者の場合は、上が非常に低くて下も低いから低いところばかりなんだ。大体十五万円というものは、入っている人の大部分に十五万円近いものがかかっているのです。非常に差が少くない。いま一番よけいな人で三百万円くらいの所得でしょう。しかし三百万円は一番多い方です。もっと下の人がたくさんいるのです。大体平均額というのが一番多くかかっている。だから、これは一番所得の低い人に一番重い税金がかかっている。ある意味では、医者にかかればあたりまえですけれども、一般的なかからい見ると、非常に不公平な税金ですよ。所得のないところからうんと高くかかっている。国民全体がそうですね。さらに国民の中でもそういう傾向が出てきています。ですから、これをよく考えてもらわねと、いまあなたの方のあれを見ていると、全体のあれを基本的に見直さなければいけない、社会保障全体の見直しが必要だと言ふけれども、一体いつ見直しをして、いつできるのです。あなたがさっき言ったように、もう五年たてばいまの十兆円が二十兆円になるのです。もうとて二倍の負担ができるかどうか、一番頭にきていいます。言わねと、あなた、問題だと言っている。そうすれば、たっただいまの問題なんですよ。二十兆円なんてすぐそこへ来ている。いきなり二倍になるのじゃないですか。ね、ぼんぼんふえて二倍になるのじゃない。ぼんぼんこの負担が高くなっている。これはたえ得るかどうか、あなたの方心配している。しかし一方では、たえ得るように全体の計画をやると言ふけれども、それでは一体その計画はいつやって、いつごろこれができるか。もう

遠い将来の話じゃないのですよ。たっただいま二十兆円という医療費が来てこうなるのですよ。それを何とかしなければ困るとあなたの方は言っている。じゃ、具体的にいつどういうことをしてどういふふうにするのか、具体的なことがもうわかっているなければ何にもできないじゃないですか。じいさん日暮らして、二十兆円になって負担が二倍になるのをあなたの方見ているつもりですか。ひとつそれを両方答えてください。

○黒木説明員 お答えいたします。

御指摘の問題の一つは所得階層間の負担の不公平と申しますか、低い方へ負担が多にかかっているのではないかと、こういう御質問でございますが、私どもとしては今回の二十二万円の引き上げもそういう意味での負担の公平のために必要な措置であるというふうに実は理解をいたしておるわけでございます。御指摘のように、国民の保険税は所得に応じて取るようになっておるわけでございまして、高い所得の人は高い保険料を、低い所得の人はもちろん低い保険料となつておるわけでございまして、そこで、高い人の保険料を所得等の伸びに応じて引き上げないと低い方に負担が過重になる、こういうことでございまして、二十二万の引き上げをお願いしているということでございます。しかし、御案内のように、国民の保険料は保険者が必要とする給付費の三分の一程度でございまして、被保険者が受給される療養の給付費と申しますか、医療のサービスを受ける場合の必要な金の三分の一程度を保険料にお願いしております、三分の二程度は国の方で見さしていただいております。

そういう中で保険料がさらに高いかどうかというところでございますが、これは各保険制度とも年々保険料が高くなつておるわけでございまして、国民の被保険者だけが過大な負担になつておるとは考えておりません。ただ、言われるとおり、老人の割合等が多いために、年々国民の保険料負担がきつくなつていっているという事実はあるわけでございまして、したがって、国民の制度をどうするか

という基本には、老人医療問題をどう解決するかということを国保制度の改革の第一というふうに考えておるわけでございまして、老人医療費の問題についても鋭意取り組んでおるところでござい
ます。

いつになれば実現するかというむずかしい御指摘でございますけれども、おっしゃるように医療費の問題は複雑でございますして、薬づけの医療をどうするか等の御指摘もございましたように、医療の中身の問題から各般にわたる問題点を含んでおるわけでございます。そういう点を総合的に基本的に見直そうということで、私どもは十四項目と申しておりますけれども、国会の方に医療保険について十四項目にわたって抜本的に見直そうと、というスケジュールを示しておるわけでございまして、負担やら給付を平等にすることから始しまして、国民の健康づくりを推進する、あるまじりまして、老人医療の問題を整備する等々を含めまして各般にわたる項目を、いつの時点にどういふふううに解決するかという手順も示して国会の方に明らかにしておるわけでございます。

それに沿ひまして、今回、改革の第一段と私も言つておるわけでございますが、健康保険法の改正を提案いたしておりますので、その中で、患者さんに薬代の半分を持つていただくとか、入院した場合の給食相当額を持つていただくとか、そういう意味でのいろいろな改革の中身を盛り込みながら各制度間の給付を平等にし、負担を公平にするための基本的な見直し作業をこれから進めていこうということでございます、いつの時点にどういふふうに実現するかというのは大変申しにくいわけでございますが、国会の方の御審議の關係もございますので、私ども政府としては、一応の手順、計画を持つて取り組んでおるといふことを御理解いただきたいと思いますわけでござい

○佐藤(敬)委員　国がうんと金を出しているのはわかりますよ。しかし、国が三分の二も金を出して、残りの三分の一だけ負担してもこんな大変な

重税になっているところの問題があるので
すよ。国が金を出してないとは言っていない。
確かにそのとおりだけれども。

それから、二十二万円の問題でまだわからないのですが、うんと所得に差があればいいですよ、累進課税みたいにいければ。ところが国保の加入者は上がうんと低いのですよ。だから上を幾ら上げても、うんと金持ちな人がこっそり出すような形にはならないで、結局負担は平均しとかかっているのですよ。そのところをよく考えてもらわなないといと、ただ上を上げればよいの所得の人が負担หนักとして所得の少ない人が助かると言っても、あるとしても、この場合はほんの少しある程度なんですよ。上を上げれば全体が上がっていくのですよ。累進課税みたいに下を抑えて上だけ上げるといふのではないのです。そのところに問題があるのですよ。私はもう申し上げません。これはそんなに長く聞くはずではなかったけれども、途中で休みが入ったりして長くなったのですが、ひとつ真剣に考えてもらいたい。

特に皆さんが出しているのはうなずける点もあるけれども、ある意味では全然うなずけない。あなたがさっき言ったように、自民党のコンセンサスもできなければ国民的なコンセンサスもできない、あんなものでは困るというものを出しているのだから。二十兆円もかかるというのは大変な問題ですよ。それは、これを一体どうするかということをもう少し根本にさかのぼって真剣に考えてもらわなければ、いつも武見さんに負けてばかりいて引込んでいたのでは、これは何ほしたって解決できないですよ。ひとつ勇を鼓してやってもらわぬと、二十兆円にもなったら本当に大変な問題ですよ。とうていやっていけないと思うのです。命を助ける医療が人間を殺すような羽目になりかねない。いまでもそうでしょう。大変な金がかかるのですよ。少しばかり過ぎる。国民経済からいってもこれは大変な問題だと思うのですよ。

この間、社会党が医療調査団を組んであつちこ

っち回って歩いて、私も参加しましたが、日本の医療というものは、病氣になったのを治すという治療主義に偏り過ぎていたのではないかと。もう少し病氣を早期発見する予防的な、それからもっと根本的なれば、体力を養成するようなことにもっともつと重点を注いでいかなないと、病氣になったのを治してよけい薬をやればもうかるというふうな形では、総体として医療費というものは抑えることができないと思うのですね、もつと急がば回れをやらなければ。

たとえば、いま日本で組織的に予防医療を大規模にやっているのは保健所しかないでしょう。その保健所の状態はどうかという、たとえば、ぼくらは兵庫県の淡路島へ行つて調べたのですが、保健婦が一人で何人持っているかという、淡路島のあるところでは七千人ぐらい持っている。神戸へ行くと一人で七万人ぐらい持っているところがあるのです。これはもう何もやらないと同じなんです。しかし、やっけないかという、一生懸命やっている。そして保健婦さんが行っているやつたところは、病気を早期に発見したりして非常に感謝されている。だから、そういう点からいくと、むしろ保健婦をふやして、そして病気を早期発見して医療費がよけいからならないようにしてやれば、保健婦の給料はかかるかもしれないけれども、国民経済全体からいけば逆にプラスが出てくると私は思うのです。ところが、いまの状態は逆に、保健所というのは何にも役に立たないからつぶしてしまえという傾向なんです。予防医療どころではないのです。金がかかるからという

のでつづす計画をしているのです。私は、あの機
能を十分に働かせたら十分ペイすると思うのです
よ。保健婦さんがどのぐらい必要かと思ってい
ろいろ聞いてみましたら、大体一人で三千人ぐら
い持つていればまず総体的に手当てができるの
ではないかということ言っているのですが、やはり
そういうようなことを考えるべきじゃないでし
ょうかね。

それから、いま西ドイツでやっているゴールドデ

ンブランみたいなことを日本では笹川良一さんが、B G財団でずか、やっているけれども、これはやる人がおかしかつたから失敗してしまつたんですが、何かしらああいうことでもって国民全体が運動をやつて体力をつけていくということを考えるべきではないか。三〇％は消化器の病氣だそうですが、これを治すために一番いいのは運動をやることだと言っている。ちょっとでも何かやれば必ずペイすると私は思いますよ。

だから、そういう遠回りなことからもいいから、もつと根本的なことを厚生省でも考えるべきだと思ふのです。ただ金が足りない、医療費がふえるだけではなくて、そういう大きなことから解決してこない、これはなかなか解決しない。最後には、さっき言つたとおり、本当に医療費が人を殺すようなことになりかねないですよ。自治大臣、これはあなたの問題でもあるし、あなたは自治大臣でもあるし、国務大臣でもありますから、いまの体力の問題というのは文部省の問題かもしれないけれども、ひとつよくお考えになつていただきたい。最後に大臣の所見を伺いたいと思います。

○**渋谷国務大臣** 御指摘の国保の問題は本当に大変な問題だと私は考えております。とにかく医療費が四、五年のうちに倍にもなつて、二十兆だということを考えますと、まさに医療保険のあり方全体を見直さなければならぬ時期に来ておるといふことは、これはもう常識になつておるわけでございますから、御趣旨を体して、内閣全体としてこの問題に真剣に取り組んでいかなくてはならぬと考えております。

○佐藤(敏)委員 自治省にお伺いしますが、五十二年度の交付税の審議のときに、交付税率をアップしろというのが野党が修正案を出しました。そのとき、自民党さんにとりとうり同調してもらえなかった。そのときの政府や自民党さんのなぜ同調しないかという理由の一つに、交付税率を上げても結局また赤字が出るのではないか、そんな中途半端なことをしても何にもならぬというのがありました。お伺いしますが、いまでもそういうふう

に考えていますか。

○森岡政府委員 自治省といたしましては、地方交付税の増額と地方独立税の増強、これが地方財政を立て直す一つの大きな柱だと考えております。

そこで、地方交付税の増額をいたします場合に、交付税率の引き上げと交付税の対象税目の拡大、この二つの方法があるわけでございますが、

私どもは、交付税率の引き上げというのはベストの方法であり、また交付税対象税目の拡大もベストの方法であると思っております。両方を併用できるか、あるいはそれぞれ別のどちらかを選択するかという問題になるわけであります。ところが、交付税率の引き上げを考えた場合に、何と申しまして国、地方の財源の総量というものが一つの決り手になることは否定できない、これは御理解いただけたらと思います。現在の国の財政状況から申しますと、いかにベストの方法でありまして、そこには大きな壁があり現実問題として困難である、これは否定すべくもないところでございます。恐らく五十二年の時点で中途半端というふうなことを申し上げたかどうか、そのところを私は十分つまびらかにいたしません、仮に現在の大幅な財源不足を全部交付税率の引き上げでやれば、ちよつといふ数字を申し上げるの、当時の財源不足額に対して正味な数字を持ち合わせませんが、非常に交付税率が高い率になって、制度として非常に現実性を欠く、こういう感じのお話を御答弁されたのではないかと、このように私は思っています。当時の御質疑の状況につきましていささつを十分承知いたしておりましたので、あるいはお答えとして適当でないかもしれないけれども、仮に、もし中途半端というふうな話が出たといいたしますれば、そういうふうなことではなからうかと思ひます。

いずれにいたしましても、交付税率の引き上げあるいは対象税目の拡大という二つの方法があるわけでございますけれども、できるだけ早い機会に、そういう抜本的な交付税の増強のための基本

的制度改革、かつ恒久的制度改革というものができまうように最善の努力を尽くしたいと思ひます。

○佐藤(敬)委員 あなた方が考えておられる抜本的な解決をする手段というのは、地方消費税あるいは政府の一般消費税、このことを指しておりますか。

○森岡政府委員 まず、国、地方を通じて公共部門の財源の総量をふやさなければ、現在の大幅な財政収支ギャップをカバーできない。したがって、また、将来にわたって国民のニーズにこたえていけない、これはもう明らかであります。そこで、国、地方を通じて大幅な財源の不足を解消いたしますためには、やはり何らかの形で一般の租税負担の増加を国民に求めなければならぬ。その場合に、いかなる税目によつて行うかというところになるかと思ひますが、既存の税目の見直しあるいは既存の税制の増税という道ももちろんあるわけでございますけれども、いままで政府の税制調査会で論議されておりました経緯から見ましても、そのみによつて現在の事態を改善することはなかなか困難であらうというのが一般的認識でございます。

そこで、何らかの形の増税というものを考えなければならぬのではないかと、税調の論議が進んでまいりまして、昨年、いま御指摘の一般消費税、地方には地方消費税というものを一つの大きな提案といたしまして出されたわけでございまして、政府もそれを踏まえていろいろ検討いたしました結果、五十五年度中にできるだけ早い機会に導入ができればよろしく、諸般の準備を進めるといふことになっております。そういう意味合いで、有力な候補者であるというふうに私も思ひては考えております。

○佐藤(敬)委員 あの当時、交付税率を引き上げてもしょうがない、それじゃ一体どうするかという、国の財政がよくない何とかなる、こういうことなのですが、それがいま思えばこの一般消費税あるいは地方消費税、こういうことなのです

けれども、いまのお話を聞いても、まず根本的に立て直す時期というものは、地方消費税を実施するあるいは一般消費税を実施する昭和五十五年、このころで根本的に全部を見直して立て直しをする、こういうことですか。

○森岡政府委員 現在の財政の状況は、五十年以来非常に長期にわたって税収の伸び悩みが続いております。一方、歳出の増加要因が重なってまいっておりますから、このようないわゆる借金財政を長く続けるということは、これはもう限界にきていると思つたわけでございまして、そういう点から考えますならば、やはり五十五年というの基本的な、国、地方を通じて税財政制度の改正に踏み切る時期ではないか、私はかように考えております。ただ、基本的な税財政制度の改正と申しまして、一挙に国、地方を通じて十兆円を超えるような財源不足の片がつくようなことは、それはやはりそう簡単にはできないわけではございません。したがって、五十五年は踏み込むべき時期だと思ひますが、やはり最終的に財政の健全化を図る時期というものは、それからやはり数年後、たとえば地方財政収支試算におきましては五十九年度というのを一応のめどにしておりますが、ということに相なつてまいるのだらう、かように考えております。

○佐藤(敬)委員 それではお伺いしますけれども、たとえば五十五年度に消費税が実施されて、そしてどのくらい来るかわかりませんが、一応の再建のめどがつく、こういうことになれば、なればじゃない、そういうことにする。五十五年度に一般消費税なり地方消費税なりが実現すれば、そのころではつきりとしためどが立つ、こういうことですか。

○森岡政府委員 一般消費税なり地方消費税の税率をどうするかということについての明確な結論がまだ出ておるわけではございません。税制調査会の一般消費税大綱においては五〇という税率が一応示されておりますけれども、その大綱で示された率でもっていくのかどうかということにつ

てはまだ決まつておるわけではございません。それからまた、一般消費税については、非課税、免税範囲その他現在の各種の間接税との調整、いろいろな問題を残しておりますから、そういう状況でありますので、五十五年度に仮に一般消費税の導入ができたとしても、直ちにその時点で財政を立て直しが完全に片がつくというふうには、先ほども申しましたように思つておりません。地方財政収支試算におきましては、これは一応の試算でございまして必ずこのとおり行くわけではございませんけれども、その後やはり租税負担の増加を逐年国民の理解を得つつ求めてまいりまして、五十九年度にはおむね財政の健全な姿を見通せる、こういう見通しを立てておる次第でございます。

○佐藤(敬)委員 いまやっているのは、あなた方は法の改正だと言つておるのですけれども、この二分の一方式というものは、これは来年度になるとやめるといふ見通しは全然ないわけですね。五十九年度までこの方式を続けるのですか。

○森岡政府委員 その前に、いま御質問のあります基本的な税財政制度の改正がどのような形で実現できるかということが大前提でございます。しかし、先ほど言いましたように、基本的な税財政制度の改正によつて単年度で一挙に片がつくわけではございませんから、その間数年間はやはり経過的な措置は必要であらう。そうでありまして、各府県、市町村の必要な歳出要因にこたえていくことができませんから、その間におきましては、いまの二分の一の国庫負担ルールというものがあわせて併用していかねばならないというところも考えておかなければいかぬだらう、かように考えております。

○佐藤(敬)委員 いま消費税がどういうふうになるかわかりませんが、言われておるところを見ますと、大体五〇から五五に落ちつくのではないかと。大蔵省あたり一〇〇ぐらいにしたいというけれども、世論の反発があつたためだといふので五〇に大体落ちつくのではないかと、思ふので

すが、この五％というものを大体標準にしてみま
すと、これはとてもこのままで地方財政が再建さ
れるなどということはちょっと考えられないので
すが、国と地方で一体どのぐらいの配分になるか
わかりませんが、この五％で大体三兆円取れると
いいますが、一体地方にどのぐらい来ると思っ
ていますか。見通しでもいいですよ。

○森岡政府委員 そこが一般消費税導入に際して
の国と地方との財源をめぐる最大の焦点になるう
と思えます。前々委員会においてお話ししてお
りますように、また先ほどお話しいたしましたよ
うに、税調の税制改正大綱、これは大蔵省も合意
といいますが十分理解をしておるわけではござい
ますから、一般消費税五％の税率のうち地方消費税
を一定の率で創設する、こういうことになってお
ります。しかし、地方消費税のみではいわゆる先
進府県の方に財源が偏りますから、すべての地方
団体に財源付与が均てん化するよう、私どもは
地方交付税と申しておりますが、大蔵省は交付税
ないしは譲与税というようなお考えのようではご
ざいます。そのところはこれから詰めるなけれ
ばいかぬことではございます。その辺のところはや
煮詰まっております。しかし、独立税と調整財
源という形で地方に財源を付与するということに
ついては大蔵省も合意をいただいているものと
私は思っております。

ただ問題は、いまお話しのように割合にする
のかということではございますが、こは、正直申し
まして一番の正念場になるわけではございますが、
それにつきましては一般消費税の導入が決まるぎ
りぎりまで決まり切らぬと私は思っています。地方財
政の立場から言いますと、各府県、市町村が十分
納得していただけますような財源の確保というこ
とに最大限の努力をいたしたいと私は思います
が、現段階でどの程度確保できるかということに
つきましては明言することは避けさせていただきます
たい、かように思います。

○佐藤(敬)委員 明言をしなくてもいいのです
が、大体五％になって三兆円入ってくるとすれ

ば、最大限に見まして、一般消費税と地方消費税
の割合をどのぐらいに見るか。皆さんの方は三分
の一よこせと言っているようですが、五、六千億
ぐらいたとします、さらに、いま調整財源として
一般消費税から地方交付税に一兆円入れたとす
ると一兆五千億ですね。三兆円のちょうど半分です
よ。国よりも地方が多く取る。仕事からいけば多
く取らなければいかぬけれども、いまの国の状態
からいけば、国も赤字ですからとてもよこせるは
ずはないと思うのです。何ぼ見たって一兆五千
億、こんなに来るかどうかわからぬと私は思うの
です。国はあと一兆五千億しか残りません。国の
あの膨大な赤字からいって一兆五千億なんとい
うのは焼け石に水ですよ。同じように四兆円も五兆
円もあるような地方の財政にとってもこんなもの
は本当に焼け石に水、どっちも何にもならぬ、こ
れで再建するなどということはとても考えられな
い。だから、どのくらい望んでいるかわからない
けれども、そんなに大きな金が地方に来ることを
国が認めるということはかなり問題があると思
う。

そうすると、いま言ったように消費税、消費税
と何でも全部消費税待た。あなたの方の話を聞く
と消費税が万能薬みたいな話をしていて、これだ
も、この消費税でもって地方財政が解決できるな
どとはちょっと考えられないのです。あなたの方
話を聞いてみると、本当に富山のこう案みたいな
もので何にでも効くような感じを受けるんだが、
どうです。

○渡谷国務大臣 私どもは、一般消費税を富山の
万能薬だというふうには決して考えておりませ
ん。一つは、景気の回復が一番大きな要因だと思
うのです。幸いに日本の経済がようやく上向いて
きておるわけではございます。わずかに上向いて
きたというだけで五十三年度の下期かなりの増収が現
実のものとなつてきておるわけです。ですから、
ことしもこれから五月以降、石油の影響もありま
してなかなか容易ではないと思っておりますけれども、
日本の経済の回復が順調に進んでいくならば、予

算編成のときに想定しておったよりはかなりの増
収も期待できるのではないかと、こういふふうに考
えるのです。したがって、五十五年度、これ
はどうしても決断をしなければならぬ年だと私
どもは思っておりますけれども、基本的には経済
の回復だと思っております。経済の成長を伸ばす。こ
れによって国、地方を通じて税の増収が期待でき
るといふことが一番望ましい。

しかし、それだけに頼るわけにはもちろんいか
ない。そんな大きな経済の成長を期待することは
無理でございますから、そこでいろいろと検討し
た結論として一般消費税を一つの柱にしよう、こ
ういふことで考えておるわけではございまして、消
費税をやればすべて解決というようなそんな安易
な短絡的な考え方は毛頭持っておりません。

○佐藤(敬)委員 最近の状況を見ていますと、足
りなければ借金をすればいい、仕事はどんどんし
なさい、こういうようなことが何年も続いてき
た。この結果、非常に安易なムードが漂っている
と思います。

いま大臣は、そんな安易なことは考えてない、
こういふふうに言っているけれども、たとえば昭
和五十一年、五十二年のころ、福田内閣當時に行
政改革をやらなければいかぬ、税財政改革をやら
なければいかぬ、一生懸命、国と地方の間の事
務、税財源の再配分をやらなければいかぬと一時
非常にやかましく言われたのですが、いまはほと
んどその声がない。そして、ただ財政の異常事態
だとか臨時緊急避難だとか、そういうふうなこと
でもって真剣なそういうふうな検討、改革の意欲
というものが薄くなつて見送られてきているのじ
やないか、こういふふうなことを強く考えます。
政府の側は一時のような熱意が全然ないし、この
間も公明党の権藤委員の質問に対しても、では
一体何をやるか。たとえばいま一般消費税をやる
ためにその前提として不公平税を退治しなければ
いかぬとか、いろいろな前提としてやるべきこと
がいくつもある。そういうこともやるやると言っ
ているけれども、さっぱりやらぬ。具体的に見通

しは何一つない。ここに大臣がしゃべったことが
書いてありますが。やるやると言っているけれど
も実際には何一つない。やる意欲を失っているん
じゃないかというふうな感じを強く私は持つので
す。いろいろな意味で持つのです。片方の地方自
治体も全く借金なしにしまつて、足りなくなつ
たら借金でカバーしておいて、借金が重なつたら
国が何とかしてくるだろう、こういうようなこ
とで全然改革の意欲もなくなつた。財政改善の厳
しい姿勢がだんだんなくなつてきたのじゃない
か。それに伴つて財政の自主性というものがだん
だん弱まつてきた、こういうふうな感じを強く受
けるのです。なぜそれを受けるかといふと、
一時地方団体は非常に強い熱意で、交付税率をア
ップしてくれ、これが最大の柱になつて、運動の
中心でありました。ここ去年あたりからばたり
と、この交付税率を上げてくれというものが一つも
来ない。前は電報がこんなにたくさん来た。毎日
毎日応対し切れないうくらい交付税率をアップして
くれという陳情陳情また陳情だった。ところが、
去年からびたつと来ません。交付税率をアップし
てくれという声も聞かない。電報も来ない。だれ
も陳情にも来ません。向こうは、どうせだめだ、
借金したら、赤字が続いたら政府が埋め合わせ
て、そして返せなくなつたら政府が何とかしてく
れるだろう、国が何とかしてくるだろう、こう
いうような非常に安易な気持ちがある。国も安
易、地方も安易、改革なんかやる意思は何もない
のです。これが私は非常に懸念をしますところ
です。口を開けば地方財政の抜本的見直しとか、国
の財政の危機が立ち直つてからそれをやるという
ふうなことを言っていますけれども、このままの
状態で一体どうするか見当もついていないと思
いますよ。あなたはいま、景気がよくなれば景気
がよくなればと言つても、一時みただけの高度経
済成長の景気なんか、夢よもう一度で来ません。
しかも最大の頼みの綱にしている一般消費税ある
いは地方消費税でも、これで再建するなんといふ
ことは夢物語です。自治省の収支試算によつて見

ても、五十五年度の不足額は三兆七千九百億になつています。これは五十四年度に入っている財源対策債も入っていない。五十四年度のものは一兆六千四百億でしょう。仮にこれと同じ額を五十五年度のものに加えると五兆四千三百億になるのです。不足額がこれに対して消費税が一兆円や二兆円入ってきたら、これは何の足しにもならぬです。頼みの綱の消費税も頼みにならぬ、行政のいろいろな改革もやる意思もない、そして借金と借金をして、それをただ二分の方式ルール化というもので埋めていく、何年続くかわかりませんけれども、これで埋めていく、こういうことで私は、ちょっと地方財政再建ということに全体として熱意を失っているような感じがしますが、もっと掘り下げて根本的に、何か考えていると思いませんけれども、考えていますか。とにかくみんなだめですよ。消費税もだめだし、改革もしなければいかぬし、何かしら根本的に、それじゃやりましょうか。それが具体的なことを考えていますか。それがあつたらひとつお聞きしたいのです。

○益谷国務大臣 ただいまの佐藤さんの御指摘はまことに適切でございます。私は傾聴に値する御質問である、こういうふうな受けとめております。

私は、国と地方との財政の立て直しという問題はそんななまやさしくできる問題とは毛頭考えておりません。これをやり抜くためには、やはり大変な決意と実行力が必要である、こういうふうな考えでおります。いわんや、消費税の導入によってそれでこの財政の再建ができるかというと、それはとてもない考え方だと思つております。ですから、御指摘にあったような支出の削減、これについてもやはり思い切ったことをやらなければだめですよ。それには当然行政の改革ということもやらなければいかぬわけですよ。それを何にもしない、消費税だけお願いします、こんな姿勢では大体一般消費税の導入も私はできないと思つて、ですから、自民党内閣にとって、きのうも答弁申し

上げたんですが、来年度の予算編成というのは私は正念場だと思つてゐるんです。これをうまく乗り越えられるかどうかということが大平内閣にとつても試金石だと私は受けとめておるのです。ですから、いままでのあり方がどうも安易過ぎたのではないかと、いろいろな御指摘は、私もこれに対する貴重な御批判として私は受けとめておるわけでございますが、当面われわれが直面しておるたゞいまの問題については、本当に自由民主党と内閣と一体になって、これはまさに不退転の決意で取り組まなければこの難局は打開できない、こういうふうな考えでおります。

○佐藤(敬)委員 決意だけじゃだめなんです。いままで決意はもう耳にたこができるほど聞いてゐるのです。何年たつても何もできないのです。具体的に取組んでもらわなければ困るのです。たとえば、消費税だけではどうにもならないということはいまわかりました。

それじゃ何をやるかという、まだやることはたくさんあるのです。これは地方制度調査会からも、税制調査会からも、あらゆるところから何遍も、大分早くに指摘されていることなんです。税源の再配分であるとか、あるいは税制の改革であるとか、いまいろいろの委員から指摘されました交付税制度の改革であるとか、地方債の問題であるとか、あるいは委任事務等の事務の再配分であるとか、いま大臣は支出の削減ということもおっしゃったが、もちろんその中に入るでしょう。こういうような具体的なことがどんどん進められておらなければいけない。来年、頼みの綱の消費税が充足してそれからこれをやりましょうと言つた。私は遅いと思つて、むしろ消費税を先におこなうためにこういうことを事前にやっておかなければ国民的なコンセンサスも何もできないのです。来年、五十五年にやるとするならば、もうことしでは遅いからいかなんです。もっと早くにやっておかなければいかぬですよ。それでしよう。それを何にもやらないで、やりま、やりま、と言つたってだめなんだ。これは消費税ができて

からやる問題ではなくて、できる前に、私がいま言つたような税財源の再配分であるとか交付税制度をもう少し直すとか、地方債の問題あるいは事務の再配分とか、こういうのはめどをつけないければいかぬですよ。そういう基盤があるところにこの消費税というものが来て、それでもって一本心棒が通つて再建になる、こういうふうなことになるなければ、こんな焼石に水みたいなものをばらんと現状の中に持ってきたって何の足しにもなりませんよ。ただジャーと言つて蒸発するだけです。そこところが私は、決意は持っている、決意は持っていると言つても、何としても信用ならないですね。具体的にやってみせなければ何遍決意を聞かされたって何にもならぬ。どうですか。

○益谷国務大臣 私どもは消費税が何にもならぬという政策ではない、こういうふうな考えでおります。

決意だけでは何にもならぬじゃないかという御指摘は全くそのとおりでございます。決意だけでは物事が解決するんだれも苦勞しないわけでありまして、決意ではなしにもう実行しなければならぬ、これはやらなければどうにもならないわけですから、私どもは本当に不退転の決意でこの難問題と取り組んで解決に向かって進んでまいりますから、ひとつ見ておつていただきたいと思います。

○佐藤(敬)委員 大臣のかたい決意ですからそれを信用しよう。ぜひひとつ実行していただきたいと思つています。

地方債と特別会計の借り入れのことでお伺いたいのですが、五十年の補正予算以来、地方財源の不足対策で発行された地方債は五十三年度当初までで約四千七百億という大変な金額になっております。これに今年度の新年度分、五十四年度分を加えますと六兆三千四百億となる、大変な金額です。また一方では、交付税特別会計の借り入れが同じ期間で、新年度分を含めると七兆三千億、これもまた膨大な金額です。五十四年度末の地方

債の現在高は二十四兆円を超えるということになります。これに伴つて公債費がどんどんふえて、五十一年度以降、年々約三千三百億から五千億くらい増加してゐる。五十三年度の公債費は二兆二千三百八十二億です。これはどんどんふえていく。地方税総収入の二〇％ぐらいにも達しておるといふ大変な金額になってきておるのです。たとえば地方財政収支計画を見ましても、今度は、六十年になれば借りの起債を全部借金に払つてもまだ足りない計画になっているのです。あれはもとも消費税を実施させるための脅迫のPRであるかもしれないが、とにかく借金したやつを全部その借金を返す金にやつてもまだ足りないのです。大変な状態になっている。これで地方財政がやっけないのは確かなので、私どもは今度は修正案を出そうとしておりますけれども、この地方債の償還は御承知のとおり五十五年度から本格化してきますから、これは普通会計債で年々二兆五千億、大変な金額を出さなければいけません。とても地方財政、へびが棒をのんだようになつてしまつて動きがとれなくなる。

そこで第一は、五十一年度から五十四年度までの各年度に発行された財源対策債の元利償還について、全額臨時地方特例交付金で措置できないか。

第二番目は、五十年から五十四年度までの交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金にかかわる元金償還額について、全額臨時地方特例交付金で措置できないか。

それから、どんな借金を交付税特別会計にふやさないために、地方交付税率を四〇％に引き上げることはできないか、お答えをお願いします。

○益谷国務大臣 とつさの御質問でございます。十分な検討をする時間がないわけでございますけれども、私の感じとしては、ただいま提案された諸点はいずれも実行することは非常に困難ではないか、このように考えます。

に縛られて取れない。一方、今度は過疎のところでは、客体がないから取れないのです。過密でも過疎でも、両方とも税金が取れないような状態になっている。私はこういうふうな考えです。だから、どんな交付税をもらわなければいけない団体があるから、みんなもらえば交付税なんて制度は要りませんから、おかしなことになってしまっているのです。私は、極端な過密過疎、これに対応するような財源の措置が講じられていないというところに非常に大きな、赤字になる根本的な要素を持っているんじゃないかと、こういうふうな考えをしております。これはもう、過密のところでは膨大な金を必要とします。

私はいまちょっと抽出してみました、普通交付税の五十三年度の配分を市町村で見ますと、こういうふうになっているのです。たとえば、一千六百一十一億七千九百九十二万円、これが大阪府下の市町村に対する交付税ですね。ところが、一方私のところの秋田県を見ますと、五百九十三億四千八百七十八万円なんです。これはもう大変な違いです。山形県は四百五十一億、佐賀県は三百七十七億なんです。大阪府が一つあればこの三県を全部、ちょっと足りないが、賄うことができるのです。福岡県は交付税が千五百七十七億円あるのです。これがありますと、秋田と山形と佐賀県、三県の交付税全部賄ってもおつりがくるのです。一つの県が三つの県をカバーするぐらい交付税を食っているのです。あるいは大都市のあれを見ますと、神戸市の交付税が五十三年度は三百四十九億八千八百七十七万円なんです。そうすると、佐賀県の全体の交付税より神戸一市の方が多いんです。大阪府が四百三十億七千七百七十一万円、これも大体山形県を賄える。京都府もそうです。四百三十億、同じようなものですね。だから、過密の都市といふものは膨大な交付税を食っている。しかも過密の大都市がほとんど交付税に転落、と言えどおかしな、転落していつている。そうすると、あとは何れ交付税があつたて足りないう思ふんです。これは、だから、私がさっき言

ましたように、根本的に考えると、過密のところも過疎のところもどちらも税金を取れないようになっているこの地方税という制度、この制度を直さなければならぬ。簡単に言うと、都市財源が、五十万以上の都市なんかが客体が何れでもあつて、そこから、どんな税金を取らして、交付税をもらわなくてもいいようにしてしまえばいいじゃないか、そしてそれ以下の弱小都市、町村、この弱小団体に対しては交付税をやるようにすれば、私は、もっと交付税というものの必要量の総額が少なくても済むし、いまみたいな膨大な赤字といふものは出てこないではないか、こういうふうな思ふのです。根本的な問題がここにあるに、あるんじゃないかという気がします。東京でも大阪でも名古屋でも、あんなにたくさん税金かけられるのに、取れない。そして交付税を、東京はもらってませんけれども、ごっそりもらつていく。そのもらつていくのが、一つの市や一つの県で三県も四県も賄えるぐらい膨大な金を持っていっているんです。ここいらのところに、何れ足しても足しても交付税の総額が足りないといふ一つの大きな根本的な原因があるんじゃないか、そんな気がします。担当の局長さんと大臣の御意見を伺います。

○森岡政府委員 基本的な考え方としては、私も全く同感でございます。ただ私は、事務的に考えました場合に、結局それを具体化したしますためには、地方独立税をふやすというところ、増強するところだと思ひますが、現在の地方税制度の枠の中で考えますと、法定税目をふやす、あるいは法定税目の税率を引き上げるといふような形でやるのが手段だと思ひます。いま一つは、基本的に現在の地方税制におきまき標準税率制度を含めた仕組みをもっと弾力的にしていまして、そのかわり各地域間の税負担のアンバランスといふものが相当出てくるやむを得ないというふう

に思ひ切つてしまふ、それはかなり社会的、国民的なコンセンサスを得ませんと、そう簡単にはできないことであらうかと思ひますが、その二つの方法があるのだらうと思ひます。その辺のところをいろいろ検討しながら、基本的な方向としては、私どもとしては、地方独立税源をふやし、税源のあるところは交付税をもらわない、もらつても非常に少なくして済むというふうな仕組みが望ましいと、かように考えます。

○森岡政府委員 私は税については素人でござい

ますから、詳しいことはわかりません。ただ、た

だいまの発言を聞いておりました、政治家として、これはまことに適切な提案ではないかといふ

ふに私はお聞きいたしました。それで、私は、こ

こで何回も答弁いたしておりましたように、一般

消費税をやればこれは富山の万能薬だといふそ

うには私は毛頭考えていないわけですが、すか

ら、現在の税制というものをくなく見直すとい

うことも、これはもう当然やらなくちゃならぬ

それから、現在の税の見直しの中で、いま御指摘

のように過密の都市といふものが膨大な財政需要

をもたらしおるわけでありまして、それにこ

たえるためにはやはりそれだけの財源をその過密

の都市自体で徴収するという方法も、私はこれは

受けておるわけでありまして、終わります。

○佐藤(敬)委員 大臣に大いに期待して、終わ

ります。

○松野委員長 新村勝雄君。

○新村委員 統一地方選挙が終わつて、各地方団

体の責任者あるいは議会も若干の政治的な立場等

の変化があつたわけでありまして、まずお伺いし

たいのですが、大平総理が統一地方選挙前段の直

後にこういふことをおっしゃつておるわけが、都

府財政の援助については、国と都の財政は両

方のポケットのようなものであり、分け合つてい

かなければならぬ、推薦した以上責任を痛感し

ているといふようなことをおっしゃつておるわけ

でありますけれども、これは都知事がかわれば都

に対する国の態度なり政策なりが変わるというよ

うなニュアンスを読み取れるわけでありまして、

でも、大臣は、御自身大平さんではありませんけ

れども、大平内閣の閣僚として、こういう点につ

いてどうお考えであるかお伺いしたいと思ひま

す。

○森岡政府委員 国の政治のあり方というものは、これはあくまでも公正なものでなければならぬわけでございますから、美濃部さんから鈴木さ

んにかわつた途端に国の政治なり行政のやり方が

大きく変わるといふようなことは、私は決して望

ましいものと考えておりません。

○新村委員 総理の発言にはそういうようなニュ

アンスが感じられるわけでありまして、鈴木知事

と大臣として、もし東京都の新しい知事が都の財政

の再建あるいは救済のために協力を求めるという

ふうに来られた場合には、どういふ態度で対応され

ますか。

○森岡政府委員 東京都の財政が非常に、破産寸

前というふうな状態にあることはもう御承知のと

おりであります。したがつて私は、鈴木知事の

まず最初の、しかも最も大きな課題は都の財政の

立て直しだ、こういうふうな理解をしておりま

す。鈴木知事もそういう決意で取り組んでいく

わけでございますから、したがつて、その鈴木知

事が都の財政再建のためにいろいろな案を用意し

て、それに対して自治省に協力を要請されれば、

私もこれはもう真剣に受けとめて、できるだ

けの協力はしていきたい、このように考えており

ます。

○新村委員 選挙になりますとよく公の席で、も

ちろんこれは公約というふうな形で、中央に直結

をしなければ補助金が思うように来ないとか、あ

るいは中央に直結をしない首長は国から差別をさ

れる、だから私でなければならぬといふような

ことが、いつも繰り返して主張されるわけであり

ますけれども、確かにおきたいのですが、これは

選挙のときの演説でありまして、地方の自治

体に対してその首長の政治的な立場あるいは理

念等によつて、たとえ一千万といふとも財政的にあ

るいは政策的に全く差別はしない、こういうふう

に

三

第一類第二号 地方行政委員会議録第十号 昭和五十四年四月二十五日

に断言をなさいますか。

○澁谷国務大臣 これはお互い政治家でございませうから、選挙の際は各党ともかなり思い切ったことを演説で言うのは、これはもうある程度やむを得ないと思います。ただ、実際の国の行政の運営という事になりますと、これは選挙のときの演説のようなわけにはいかないわけでございます。それから、法令に従って厳正、公正にこれは運営していかなければならぬ、こういうふうには私に考えております。

○新村委員 その厳正、公平を信じ、そのようにお願いをしたいわけでありませう。

それで次に、これはやはり最近の総理の発言であります。地方財政の問題に言及をされて、その中で、交付税率のアップを検討するということの意味の発言をされたようでありませうが、これも自治大臣としてこの問題について閣内でどのような御相談をされておるか、あるいはまた大臣の考えはどうであるかを伺いたいと思ひます。

○澁谷国務大臣 きのう当委員会で大蔵大臣も同席したわけでございますが、そのような質問がございました。しかし大蔵大臣も私も、総理がそのような発言をどこでされたのか全く聞いておらないわけでありませう。したがって、事実本当にそういう発言があったかどうか確認をいたしておりませう。それから閣議で毎週二回総理とは同席をしておるわけでございますが、いまのこの問題について総理から特に私に對して、これは言うまでもなく非常に大きな問題ですから、総理がそのような発言をされたとするならば、当然所管大臣である私に何らかの話があるのが当然だと考えておりますけれども、そういうものもございませう。したがって、その大平総理の発言というものは実際上なかつたのではないかと、いふうに私としては受けとめております。

○新村委員 これは大平さんにいまここで直接お伺いするわけにまいりませんので、それでいいのですが、大臣としては、現在の地方財政の再建の

ためのいろいろの方法があると思ひますが、そのうちで何が一番喫緊の問題であるのか、また何をやらなければいけないのか、そしてその中で税率アップがどういう位置を占めるのかについて御所見を伺いたいと思ひます。

○澁谷国務大臣 当委員会ではたびたびお答えをいたしてございませう。私は、地方財政を立て直す最もオーソドックスという言葉を使ったわけでありませうが、最も正統な対策としては、交付税率の引き上げた、私はそういうふうにかたく信じております。

ただ、それではなぜそれをやらないのだ、こういう御質問がたびたびあったわけでございますが、残念ながら現在の国の財政の実態がそれを許さない。したがって、実現できないで来ておるわけでございますが、事情が許せば、私はやはり地方交付税率の引き上げということをぜひとも実現をしたい、このように考えていることには変わりございません。

○新村委員 財政再建の最もオーソドックスな方法は税率の引き上げだとおっしゃったわけですが、これは当委員会でも繰り返しままで主張されて、われわれも要求をしてまいったわけですが、最も正統な方法は税率の引き上げということでは、やはり私は、やはり税率の引き上げは当面必要であるけれども、最も必要なことは、税財源の国と地方との正當な再配分ということである。それが基本であつて、それを補充するものとして地方交付税のアップであり充実であるということではないかと思ひますが、その点はいかがでしょうか。

○澁谷国務大臣 一つ言い漏らしたのでございませうが、交付税率のアップと交付税率の対象税目の拡大、この二つだと考えております。もちろん、国と地方の税財源の再配分ということとは、これはもうきわめて大事なことでございませうから、それを実現するために一番中心になる政策手法としては、交付税率のアップとその対象税目の拡大である、このように私は考えておるわけ

であります。

○新村委員 現在の地方財政の窮乏は、国がいい税収をして税率、これを独占しておるから、そして地方が弾力性のない、しかも税収の余り期待できない税目ばかりを国から押しつけられておる、こういうところから基本的には由来をしておる。それで足りないところを交付税で補っているというので、実態だと思ひわけでありませう。

たとえば、最も弾力性があり有力な税は、所得に対する課税だと思ひますが、これが住民税は全く従的な存在でありませう、所得税でいいところをそっくり国が取ってしまうわけでありませうから、地方はその残りをあてがわれるということでありませう。まさに税種と税率の操作の過程で国がいいところばかりを吸収してしまふ。そのため地方の税目、税収ともに全く貧弱なものになつていくということではないかと思ひます。ですから、それらについてやはり再検討していかなければいけないと思ひわけです。

そこで、現在の制度でいった場合に、地方が徴収をし、財源とする自主財源、これと交付税で補てんをしていく分の比率、これはどの程度が望ましいとお考えであるのか、これは局長にお伺いします。

○森岡政府委員 地方歳入の中の地方税収入の比率が、年によって違ひますが、大体三二、三％だと思ひます。これに對しまして交付税が、これも年によって若干の変動がございませうが、おおむね二〇％でございませう。端数を切つて考えますと、三割と二割、こういうことになつておるわけでございます。

このところの比率がマクロ的にどの程度が一番望ましいかということについては、私は、一義的に言ひ切れることはなかなかむづかしいのだけれど、思ひます。と申しますのは、先ほどのお話にもございませう。と申しますのは、都市部と町村部、あるいは過密地域と過疎地域というふうな、かなり地域的な経済基盤あるいは生産力、所得水準というものの格差のある地方団体を全部総合しての

合計の数字でございませうから、そのところは事柄の一義的な決定は非常にむづかしいと思ひます。ございませう。

ですから、総体としての率の問題であるよりは、むしろ先ほど来お話がありましたように、税源のあるところの地方税源の比率を可及的に高めたい、できるだけ交付税の配分は薄く、あるいは場合によれば、もう交付税がなくなるとも財政が賄えるようなことにしていきたいというふうな配慮をしながら、税制及び財政の制度を考えていくということが望ましいのではないかと、かように思ひております。

○新村委員 そういふ点で新しい地方の税源の検討、これが特に要請されると思ひわけでありませう。御検討いただきたいわけでありませう。

次に、交付税の事務的な問題をお伺いします。これは五十年以降の措置でありますけれども、起債振りがえという措置によつて交付税の基本的な性格がかなり曲げられたという議論がしばしば行われるわけでありませう。五十一年から五十四年まで、各年度においてそのような措置が行われなかつた場合の交付税として措置されるべき額はどんな額になつておりましたか。

○石原政府委員 お答えいたします。

昭和五十一年度から五十四年度までの各年度におきまして、御案内のように地方財源の不足に對処するために地方債の特例的な増額を行つております。このうち、いわゆる財源対策債と言われるもの、一般財源の不足に對処するために特別に充当率を引き上げて措置したものが、五十一年度の場合には一兆二千五百億円でございませう。このうちの四千五百億円は投資的経費以外の経費に充て得るものでございませう。それから五十二年度が一兆三百五十億円、五十三年度が一兆三千五百億円、五十四年度が一兆六千四百億円ということになつております。

これらの額はいずれも地方財政計画上の一般財源の不足に對処するために地方債で對処したものでありますから、その大半は、もし財源事情が許

にはかなり不均衡、不均等なものがあると思うの

であります。それと呼応して起債振りかえという措置がとられているという中で、交付税の性格

さいませんし、ことにまづ話しのような国策を交付税によって裏打ちをするということとさらに意図したものでは全くないと私は考えます。ただ、小中学校の建設でありますとか、清苑施設の建設でありますとか、単年度あるいは短

これはエンドレスになります。およそ投資的経典もって振りかえていくことになりますと、その財源を地方債のようにいたしますけれども、

の財源は財政が苦しければ全部地方債でやったらいいじゃないかというお話になりました。これは私は歯がゆいと思うのであります。そういう意味合いで、やむを得ず行います財源対策の振りがえというものは、公共事業の地方負担を中心としたしたいわゆる事業費補正でやってきたものにどめるべきであるというふうに思っております。次第でございます。

○新村委員 いや、エンドレスじゃなくて、この計画からしてこういう措置がなければ当初からそれこそ現金で全くひもつきでなく交付されるべきであった額があるわけですね。五十四年であれば九兆三千二百九十五億、これはそれだけ最初から全く無条件で現金で交付されるべきであったはずであります。それが振りかえになったわけですから、各自治体ごとと考えてこの範囲内であれば、これは単独事業であっても、あるいは国の考える適正事業でなくても、全く同じような財源対策として認めるべきであると思うのですが、その点はいかがですか。

○森岡政府委員 先ほど審議官から申し上げましたように、財源対策債という形で本年度たとえば一兆六千四百億円の交付税から振りかえてやむを得ず措置しておりますのは、従来事業費補正という形で措置してきたものを対象にしておるわけでございます。したがって、およそ建設事業全体というものを地方債に振りかえるという考え方はないわけでありまして、そういう意味合いで、いま御指摘のような方法をとることは私も、もしそれをやりますれば、もっと地方交付税の所要額を減らしても地方債で措置すればいいじゃないか、こういう話につながっていくという非常な危険をはらんでおる、かように思っております。次第でございます。

○新村委員 そういうことではないと思います。それから一兆六千四百億、これはいままでのいわゆる事業費補正との関連はどういうことになっていまいしょうか。こういう措置がなかった場合の事業費補正の額との関連ですね。

○石原政府委員 一兆六千四百億円のうちには、義務教育の用地分でありまして、あるいは公営住宅分が一部含まれておりますので、それは現在ストリートには基準財政需要額に算入しておりませんから、それ以外の大部分は、いわゆる事業費補正系統のものである。一部単位費用方式で算定するものがありますけれども、大半は事業費補正系統のものである。このように御理解いただきたいと思っております。

○新村委員 大半と言いますけれども、大体どのくらいですか。数字的におっしゃれませんか。

○石原政府委員 細かい積算データが手元にございませんが、一兆六千四百億円のうち、いわゆる事業費補正系統のものが一兆三千億見当ではないかと思っております。

○新村委員 後でもう少し詳しい資料をいただきたいと思っております。

次に移りまして、細かいことでありますけれども、測定単位のとり方の問題ですが、たとえば消防費は人口、道路橋りょう費は、経常的経費については道路面積、投資的経費については延長ということになっております。また公園費については人口ということですが、これではきわめて高度化した複雑多岐な各費目の測定単位としては、この点については大変単純なような気がするわけですね。ですから、こういう測定単位が、公園を決める場合には人口だけ、消防を決める場合には人口だけということでは非常に単純なようですけれども、これを何か実態に近づけるための工夫がどういう形で行われているのか、補正係数の中でそういう考慮が行われるのか、それを伺いたいと思っております。

○石原政府委員 各行政費目につきまして、その財政需要を最も的確に算定するためにはどのような測定単位を用いることが妥当かということである。いろいろな検討を加えた結果、現状ではただいま先生御指摘のような形になっております。たとえば消防費について言いますと人口を測定単位に使用しております。この行き方につきまして、かつて費

目によつては幾つかの測定単位の数値をあわせて用いるというような方法もとられたことがあるわけですが、測定単位の数値をたくさん立てれば立てるほど算定方法が複雑になるという問題もありません。そこで現在はおおむね一費目について一ないし二、学校費のように三つほどのものを使っているものもありますけれども、おおむねないし二の測定単位を用いまして行政需要の計算をしており、その間、単一の測定単位では十分対応できない部分につきましては補正係数を適用する。すなわち、ものによつて種別補正あるいは密度補正、態容補正というように各種の補正を適用することによりまして、一つの測定単位の数値による算定をよりの確なものに修正しているというのが現状でございます。

○新村委員 たとえば消防の場合には、人口だけだと、その都市の市街地の態様や何かによつて大変な違いができるんじゃないかと思つて。高層建築が多いところと、それから人口は比較的あるけれども平家が多い、あるいは木造が多いというところと、そこではかなり違うんじゃないかと思つて。それから公園にしても、人間の動かないところの公園と流入人口が非常に多いところの公園とではかなり違う、こういうことが言えるわけですから、また道路にしても交通量によつて損耗が大変に違うわけですね。こういった点の配慮がなされても果たして公平にいくかどうか、その点も一回伺いたいと思つております。

○石原政府委員 ただいま例に挙げられました費目について申し上げますと、消防費について言いますと、地方交付税制度の前身でありました地方財政平衡交付金制度のころは、家屋の床面積を測定単位としておつたところもあります。ただ、家屋の床面積というのは統計的には非常に正確性を欠く、錯誤が多いという難点があります。それから現時点で家屋の床面積と人口とそれぞれ比べてみますと、消防行政費との関連ではむしろ人口の方が相関係数が高い、測定単位の数値としてはすぐれているという結果が出ています。そういう

意味で現在は人口を用いているわけでありまして、と申しますのは、家屋の床面積といたしますと、当然木造家屋と鉄筋家屋との違いの問題が出てまいりますし、また、家屋の密集の度合いによつても経費に差が出てまいります。そこで現在は人口を基本にとりながら、態容補正係数によつて、各市町村の都市化の程度が進むにつれて消防行政費がよけいにかかるという関係を係数化してこれを補正しているわけでありまして、私どもは現在の算定方式で各市町村の実態におおむねフィットしているんではないか、このように考えております。

それから公園費でございますが、公園費につきましても現在人口を用いておりますが、各市町村の都市化の程度によつて、単に人口正比例でないではないかという御指摘、そのとおりでございます。現在はその関係を補正する趣旨で、各市町村の公園の人口当たりの面積の要素を密度補正という形で取り上げまして、実態に合うように補正を適用している状況でございます。

○新村委員 それから、たとえば社会福祉費、これも人口ですけれども、これは地域によつて高齢化のばらばら、高齢人口の非常に多い地域と、それから若年者の多い地域、これはかなり明瞭にいま分かれてくる実態ですね。こういう中で、単なる人口ということではちょっと大まか過ぎるんじゃないか。それから清掃費についても昼間流入人口によつてかなり違うということでありまして、そこらはどうでしょう。

○石原政府委員 老人対策につきましては、生活保護費の計算におきまして、人口を測定単位に生活保護費の計算をしておりますが、その中で老人福祉関係の経費も見ておるわけですが、その際、総人口に占める老人人口の密度に依りて、全国平均を上回る団体には割り増しを適用するという形でその間の補正を行っております。それから清掃費等におきましては、普通態容補正の計算に当たりまして、特に都市化の進んだ都市につきまして、昼間流入人口に伴う増加財政需要額を算入できるように係数を積算いたしております。

ます。

○新村委員 次に、単位費用の推移の点ですが、傾向的に特定の単位費用が安くなっておるといふ事実があるわけですが、たとえば都市計画費、公園費等が傾向的にずっと低くなっておるといふことですが、これはどういふことですか。

○石原政府委員 ただいま御指摘になりました都市計画費とか公園費とか、こういった系統の経費におきましては、投資的経費のウエートが高いものでありますから、これが起債振りかえになった関係で単位費用の伸びが悪いという現象が起つていゝものと理解しております。

○新村委員 その他の教育費、これは社会教育費などが主体だと思ひますけれども、これらもやはり同じことなんですか。社会教育費、これは投資的な経費もありますけれども、公民館活動であるとか、そういったいわゆる教育的な運営費があるわけですが、その点はいかがでしょうか。

○石原政府委員 その他の教育費におきましても、投資的経費の起債振りかえによる影響で単位費用の伸びが悪いのだと思ひます。経常的経費については特に落ちる要因はないと考えております。

○新村委員 これもやはり先ほどの問題と関連するわけですが、これもまあいいでしょう。

次に評定の算定について五十三年度から変わったわけですが、その中で昼間流入人口というものが新しく入ってきて、これが配点百点ということなんでしょうけれども、これが最高七十万エルダー、イコールということ、これを基準にしてそれ以下のところをすつと配点していくということのようですけれども、これは実態に合わないと思ひますが、いかがでしょうか。

○石原政府委員 態容補正の適用の基礎となります種地の決定の要素として昼間流入人口を取り上げたわけですが、それに割り振られるべき配点は百点が適当である、いろいろな分析の結果そういう結果が出たわけですが、その百点

の評点を各団体の流入人口の分布に応じてどのように割り振るかというところでございます。

確かに、たとえば東京都のように極端に昼間流入人口の多い団体を含めて、たとえば東京都は二百万という大きな数字を含めて百点の評点を配分をいたしますと、大部分の市町村は非常に下の方に集まってしまうわけですが、評点差というものが、各団体の昼間流入人口の差というものが評点の上に余り適切に反映しないといううらみがあ

るわけですが、そこで全国の都市の分布を見ながら百点満点を配分する配点の基準をつくったわけでありまして、その際に七十万というものを最高にして配点をするのが市町村の分布に最もよくマッチするということで決めたわけであり

ます。そうしますと、当然七十万を超える団体、東京都のように非常に流入人口の多い団体は、七十万も百万も百万も同じく百点ということ

で、その評点の上に反映する度合いが確でないじゃないかという疑問が生ずるかもしれませんが、この点は、結局評点が百点満点であればそれを直ちに需要計算に用いるわけではございませんで、その評点を基礎にして算定されました、それによって決定された各種地ごとに係数を定めておるわけでありまして、問題は東京都とか大阪市のよう

に最高の評点のところは、いわゆる甲の十の種地になるわけですが、これらの団体の行政需要が的確に反映するよう係数を定める、いわゆる補正係数を定める場合にその実態を十分反映するよう考へればいいんじゃないかということ、七十万人を百点満点にいたしましたわけであり

ます。要は、そのような団体が具体的にランクづけされる甲の十種地の適用係数が実態を反映しているかどうかということにかかってくるわけであり

まして、補正係数を決めるに当たりましては、各種地ごとの都市の財政需要の実態を十分反映するように係数の設定を行っているつもりでございます。

○新村委員 このほかに態容補正でさらに修正をする、救済をするということのようですけれども、東京都への実際の流入は三百万を超えるといふふうに言われております。七十万と三百万は非常に違うわけですが、それらの調整がうまくいくかどうか、大変これは疑問な点ですけれども、先に進みたいと思ひます。

次に、最終補正係数ですが、足したり掛けたりして最後の補正の数字でその趨勢を見ますと、これがまた一つの趨勢を示しておりますが、大都市、その象徴的なものは東京都であります、大都市、東京都が傾向的に下がっております、こと

です。消防費においても昭和四十八年度から五十二年度までを見ますと、東京都、大都市、いづれも同じようなテンポで下がっております。保健衛生費についても清掃費についても都市計画費についても同じことが言われましても、この理由について伺いたいと思ひます。

○石原政府委員 いま例示されました各費目とも、最近の傾向として特別区あるいは大阪市などの大都市の適用係数が傾向的に下がってきていることは事実であります。その理由をいたしましては、そもそも態容補正係数が適用される理由というものは、各市町村の都市化の程度によりまして行政需要に大きな開きがある、こういう事実に着目して係数がつけられていたわけですが、た

だいま御指摘になりましたような費用は、いづれも過去においては一般の市町村、特に田舎の市町村と大都市との間には非常に大きな行政需要の差があったわけでありまして、そういった実態を踏まえてもともと態容補正係数がセッ

トされておったわけでありまして、最近、昭和四十年代以降、これらの行政についていわゆる都市化の全国的な普及といえますか、都市化が全国的に及んできたということでありまして、たとえば消防行政費について見ますと、従前であれば田舎の市町村

では自衛消防が非常に大きな役割を果たしておりました、常備消防のウエートは非常に低くて済んだ。そのために消防行政費におきましては大都市と比べますと非常に大きな開きがあったわけでありまして、最近では田舎の市町村でも常備消防でなければ消防行政が充足できない。あるいは最近であれば救急業務といったものは、大都市のみならず田舎でも非常に大きなウエートを占めてきている。このようなことで、傾向的に大都市と中

都市、小都市の間の行政の質量の差というものが急速に縮小してきております。

これらの点を反映させるために毎年度単位費用を引き上げる、要するに田舎の水準を引き上げていく。そうすることは、相対的に大都市との間の行政質量差が縮むということでもあります。大都市に対して田舎の市町村が追いついていくという形でありまして、係数としては縮小せざるを得ない。これらの実態を踏まえながら、毎年度地方団体と大都市との間の決算の分析等を行なうが、この係数を設定しております。そのことは行政の実態が、いわゆる格差が縮小してきている、行政水準の差が縮んできているということに対応いたしまして係数が引き下げられてきているわけであり

ます。ですから、この点は係数を引き下げることが先ではなしに、行政実態の差が縮んできているということに適正に反映しようとするこのあらわれである、このように御理解をいただきたいと思ひます。このことは、いま御指摘になりました各費目とも共通の現象でございます。

三

摘のありました費用等につきまして、それ以外の費用についてもそうでありますが、毎年度補正係数を見直す場合に、その直近の年度の決算の分析を行いまして、各種地ごとの団体を抽出いたしましてその団体の当該行政項目にかかる一般財源所要額を並べまして、それとそれまで用いておりました態容補正係数と対比してその間に差が出てくればその差を修正していく、こういうやり方をしているわけでありまして、これらについては計数的な基礎をもつて検討を加えているところでございます。

○新村委員 次に、これは主として東京都の財政についての問題ですけれども、読売新聞には「都財政に国がいやがらせ?」「交付税四千億ももらえないはず」「東京は金持ちと診断されたため、五十三年度四千二百億円の地方交付税をもらいそこねている」と云々という記事がありますし、毎日新聞には「地方交付税の算出法や起債運用大都市は不利だ」という見出しで「都の財政危機の主な原因が、大都市に不利な地方交付税額の算出法、地方債制度の運用の誤りにある」と、国の責任を強く指摘するとともに、都に対しても、今後の都政運営「云々」とありますが、こういうことに対して自治省としてはどうお考えでしょう。

○石原政府委員 ただいまの新聞記事を引用してのお話でございますが、恐らくこれは東京都の新財源構想研究会におきまして東京都の財政問題をいろいろな角度から検討された中で、地方交付税制度の算定に非常に大きな原因があるのではないかと、いかに見地に立ちまして、現在の交付税の算定方法をいろいろな角度で分析しながら出した結論が、一つは仮に過去の一定の、たとえば四十二年度とか四十四年度とか五十年年度とか一定の年度をとりまして、その年度以降の基準財政需要額の伸び率を全国平均と同じとしたならば、東京都はあるいは四千億程度の交付財源不足が生じたはずである、あるいは二千七百億程度の財源不足が生じたはずである、こういうくどいところがあるのであり

ます。その点が恐らく新聞等にも報道されたのではないかと考えます。

このような主張につきましては、私も根本的にいまの交付税制度のたてまえを否定する考え方にはつながるのではないかと考えております。といいますのは、交付税の算定は毎年度財政の実態を踏まえて基準財政需要額の算定を行っているわけでありまして、過去の一定の年度をフィックスしまして、その後全国平均の伸び率で基準財政需要額が伸びたならばどうなったという議論をしたならば、交付税の毎年度の改正というのは全くこれはナンセンスになってしまふ、否定してしまふことでもあります。仮に新財源構想研究会が主張されておりますように、たとえば交付税の算定方法が大きく変わりました昭和四十二年度あるいは四十四年度、この時点に基づいて基準財政需要額の伸び率を全国一律に置くということをしたとしますと、東京三多摩の地区では交付税をもらえますと、東京三多摩の地区では交付税をもらえずにしまふわけですね。東京都の都下の団体いづれも最近の社会経済情勢の非常な変化によりまして財政需要が伸びております。その伸びておる需要を交付税算定上は的確に捕捉した結果、現在は三多摩地区の都市も非常に多くの団体が地方交付税の交付団体になっているわけですが、これを全部否定してしまふということにもなりかねないと思っております。

結局、この問題は、要は各年度の基準財政需要額の算定、特にその場合の補正係数の積算が妥当であるかどうか、こういうことに尽きると思っております。この点につきましては、先ほど来お答えしておりますように、私もどなたもいたしましては、毎年度の補正係数の決定に当たりましては、できるだけ新しい年度の決算を分析して適正な係数の設定に努めているところであります。私もどなたもしては、東京都あるいは二十三区の係数がこれまで下がってきたということは、先ほど来申し上げておりますように、都市化の程度が全国的に一般化してきたその結果として係数が縮小せざるを得

なかったということのあらわれでありまして、決して新聞報道等の内容というものは適切ではない、私はこのように考えております。

○新村委員 新聞報道がすべて正しいというところ、あるいは財源研究会ですか、この主張がすべて正しいということではありませんが、この主張が正しいことが言われるということの中には、やはり交付税法の運用に問題がある、すべて完全ということではない。その運用の問題点の中から出てきた問題だと思っております。

それともう一つは、区の問題ですが、交付税法の中でも、第二十一条では財政的には自治体として認めていないわけですね。しかし、最近区長の公選も実現をいたし、区が市町村と同じような完全自治体になり近づいているという面もあるわけですね。いつまでも区と都とを一体として交付税を計算することがいいか悪いかという問題が出てくるのではないかと、この点はいかがでしょう。

○石原政府委員 御指摘のように、交付税法第二十一条の規定によりまして、特別区の存する区域はこれを一つの市とみなし、最終的には都と特別区の区域に係る算出額とを合算して、両者を合算した基準財政需要額と基準財政収入額によって交付税の算定を行うという制度がとられております。

実は、この制度はかつて区長公選制があった時代からそうであったわけですね。区長が昭和二十七年から任命制になる前から、公選制の時代からこの制度はとられていたわけでありまして、このこととは特別区の区長が直接公選制に復帰した現在も同じ事態が続いているわけですね。このような方法をとっております理由は、特別区は他の市町村と違ひましてその処理する行政事務の内容に非常に大きな違いがある、すなわち、一般の都市において非常に大きなウエートを占めております消防行政あるいは下水道行政、清掃行政、都市計画行政、こういった主要な都市行政を現状においてはすべて東京都が処理しておるわけでありまして、このようにことに対応して、税源の帰属におき

まして、固定資産税あるいは市町村民税の法人税割、それから事業所税、特別土地保有税、こういった一般の市町村であれば市町村の有力な税源を、特別区の存する区域については東京都がこれを徴収するという特例があるわけですね。そうして、このような事務の特例と税源の帰属の特例に対応いたしまして、東京都については都区財政調整交付金制度というものが設けられております。そうして、いわば都と区がきわめて密接な関係で財政の運営が行われている。このような事実に着目して、現在の交付税制度におきましては都分と二十三区分を合算するという特例規定が置かれていたわけでありまして、

したがって、私もどなたもこのような事務配分といましようか、事務処理権限の特例及び課税権の特例、こういったものが一般市町村並みになれば、当然一般市町村と同じようにそれぞれ独立した計算が行われるべきであると思っておりますが、現状においてはこのような特例がある以上合算規定が合理的ではないか、このように考えております。

○新村委員 確かにこれは機能にも差があるわけですね。区長が公選になったからほかの市町村と全く同じになったというのを言っているわけではなく、自治体としての独立性が強化されているという側面はあると思っております。それと都区合算制ということ、あるいは財源調整を都の中でやっているということは、都の中に、区ごとに検討すれば弱小の区、その区だけで計算すれば交付税がもらえる区が相当あるのではないかと、思いますけれども、都の責任においてその財源措置をさせておるといふことで、これは東京都を一体として考えればやむを得ないという面もあるかもしれませんけれども、国が自治体についてはすべて財源措置をしているわけであって、基準財政需要額をはるかに超える豊かな団体をあつても、その超える分については国がその財源を取り上げるということはないわけですから、東京都についてだけ都内で調整をさせて、裕福な団体から弱小の区にその財源調整をさせる、

そこに均てん化を図るということを東京都についてだけやらせておるわけですが、それらの点について、やはりこれは公平の原則から言っているかがなものでしょうか。

○石原政府委員 二十三区の各区ごとに仮に交付税計算を行った場合にどういう結果になるか、私もやってみたことはございませんが、区相互間に非常に大きな財政力の差がありますから、恐らくある区は極端な財源超過団体になるでしょうし、ある区は財源不足を生ずることが起こるかもしれません。これはやってみることがありませんからわかりませんが、ただ、先ほど来申し上げておりますように、二十三区の区域、すなわち昔の東京市の区域につきましては、これは行政の一体性が非常に強いということで、現在は交付税法上は市とみなして、一つの市としての計算をしていくわけでありまして、そうした上で都と合算して交付税の算定をしている。その理由は、やはり都と区の関係及び区は区相互間に行政の一体的な処理が多方面にわたってなされている、そういうような事実から、交付税法ではそのような扱いをしておるわけでありまして、またさらに別途、御案内のように都区財政調整交付金制度というものがありまして、この二十三区の区域につきましては都との間で一定の財源調整が行われておるわけでありまして。

したがって、こういう特殊な財政実態を踏まえて現在の交付税制度の特例が定められておるわけでありまして、一定の仮定を置いて、生ずるであろう財源不足について交付税を交付することが不公平なのかどうか、一種の得べかりし利益というふうな考え方ができるのかどうかという点については、私はむしろ消極的でございまして、いまの行財政の実態からするならば現在のような算定方式の方が妥当なのではないか、このように考えます。

○新村委員 次に、これはちょっと前にも戻るわけですが、一般の市町村、全市町村に比較があるわけですが、

して東京都及び政令都市が傾向として低い、これについては先ほど御説明があったのですが、それが年度によって必ずしも一様でないわけですね。それが急に進んでおる年度もあるし、そうでない年度もあるというところで、全地方自治体の平均の伸びにあるいは接近し、あるいは遠ざかるというふうな形で来ているわけですが、この合理的な根拠についてもう一回伺いたいと思います。

○石原政府委員 先ほど申し上げました調整補正係数の見直し作業は、全費目を通じて毎年度一律的に行っているわけではございません。年度によって、費目によってそれぞれ見直しのテンポが違ふものもあります。制度改正とも絡めて見直すケースもありますし、その関係で各団体の基準財政需要額の伸び率に与える影響が違つてまいりますから、一律には出てこないということが当然出てまいります。特に東京都の場合、都市計画費について昭和四十六年度だったです大きな改正がありまして、それまで指定都市について国道、府県道の維持管理の経費を調整補正で一律に見ておったものをそれぞれ投資補正で算定するように改めたことがありますが、その際に、普通調整補正で一律に見ておったときには、二十三区もあたかも都道や国道を管理する経費が必要であるような形になっておったわけでありまして、種地ごとの係数の中に、具体的に申しますと、当時で言えば甲の八種地の係数の中には大阪市などの経費を中心に係数を積算しておりました。結果として、二十三区については実際に処理権限のない経費まで算入されておった、結果的に過大算定が行われておったというケースがありまして、それを投資補正に置きかえた際に、投資補正は現実の管理費用を算定するようになつておりましたので、二十三区については従来、いわば架空のと言つては何ですけれども、算定技術上見られておった過大算定になつておった部分が是正されたということがあります。そういつたときに基準財政需要額の伸び率が非常に低くなつております。そのように年度によってばらつきが出て

まいりますのは改正の内容が一律でないということに起因するわけでありまして。

○新村委員 これは四十二年から少なくとも五十二年まではそういう傾向で、全国平均の伸びに対して形の上では都の伸びを抑えるような趨勢は進んでおるわけでありまして、この趨勢は将来の見通しとしてはいつまでも続くのか、どういふものでしょうか。

○石原政府委員 率直に申しまして、昭和四十年代の後半から最近までの間、いわゆる都市化現象の全国平均化という傾向が非常に強かつたと思うのであります。そういった意味で調整補正係数の見直しの都度、標準団体に対する指定都市の割り増し率が相対的に下がつてくるという傾向が出てきたわけですが、私もさういふ見直し作業といふのは五十三年度までにかんがりの程度行われたものと考へております。しかし、今後におきましても従来と同じような見直しの検討は続けたいかなければいけないと思つております。その結果、従来と同じ傾向が出てくるか、あるいは従来の傾向がこころみでございまして、これは決算分析等の結果にまたなければならぬわけですが、結果として、常々最近の財政実態といふものを踏まえて適正な係数を積算したいと考へております。

なお、これまでの係数の見直しにつきまして、特に大都市の次のクラスの都市、具体的に申しますと、千葉市でありますとか、尼崎市でありますとか、堺とか広島、こういうグループの都市との間の差が特に意識されたわけでありまして、これらについてはかなりの程度是正されたものと思つておりますが、なお今後とも実態の把握に努めてまいらなければならぬ、このように考へております。

○新村委員 東京が象徴的にあらわれているわけですが、大都市には大都市特有の財政需要があるわけだし、こういう傾向がどこまでも続くといふことについてはきわめて深刻な疑問なきを得ないわけでありまして、これを大都市に納得さ

せるだけの合理的な根拠を明らかにしていかねばいけないのじゃないかと思ひます。

その一つの例としては、東京都議会の中で与野党を問わず、交付税の運用について深刻な疑問が議論の中にあつておるわけですが、たとえば「私は、以上のように、都の地方交付税の需要算定は、政府によって意図的に切り下げられていふと思ひます。」といふような疑問は、それが正しいか否かというところは別としても、こういう疑問の聲が起こること自体に交付税の運用の問題があるわけですが、これは別の人ですけれども、基準財政需要額の算定上主要な要素であります調整補正係数、また単位費用の積算根拠の全貌が国から明らかにされてない、こういうようなことで交付税の運用に対する不満なり疑問なりが表明をされておるわけでありまして、まず何よりも先に解決すべき問題は、自治体代表や学識経験者の参画のもとに交付税制度改善運営委員会のような話し合いの場を早急に設定し、交付税制度等を民主的に運営することであるというふうな声も出ておるわけでありまして、これらについて交付税の運用あるいはその死命を制する補正係数の決定等について、全く自治省さんの恣意とはいはせなければ、自治省さんだけでいまいやになつておるわけでありまして、これについてその決定の過程あるいはその検討の過程で一般の声を聞くような工夫ができないものであらうかどうか、これは大臣にお伺いをしておきたいと思ひます。

○石原政府委員 基本的なことにつきましては大臣から御答弁申し上げますが、その前にちょっと私から補足させていただきますと、東京都につきましては、従来不交付団体であつたということもありまして、ほとんど私どもと意見交換をしたことがございせん。ほかの団体の場合には大変熱心いろいろな意見を私どもにぶつけてこられましたし、私どもも私どもの考え方を申し上げ、説明をする、そういう過程を通じまして、私どもはで

きるだけその補正係数の基礎等を含めて交付税算定の内容は公にしてきておるつもりでございますが、東京都につきましてはほとんど共通の場での議論がなかつたものではないか、理解が得られなかつた面があつたのではないかと、このように思っています。私どもの方の努力不足という点もあるかと思ひますが、東京都の方もこの点について特に御意見を持たれておられたこともありませんし、また説明を求められたこともございません。お互いの勉勵の場がなかつたというのが実態でございます。その点につきましては、私は、今回の新財源構想研究会のような形でいろいろ検討されるのであれば、あの検討の過程で一度も私どものところに説明を求めてこられなかつた。私どもは説明を求められればいつでも行つて説明をいたしますし、おいでになればお話ししたいと思つております。今後これを機会に東京都のような不交付団体につきましてもどしどし御意見をいただき、また私どもの考え方も申し上げてコミュニケーションを深めてまいりたい、このように思つております。

それから、先ほども申し上げましたが、毎年度の交付税算定に当たりましては、算定の終わった秋の段階で全般的な法律改正を含む御意見を組織的に拝聴しておりますし、また交付税法の改正法案がお認めいただきますと、直ちに本年度の算定作業に入るわけでありまして、この段階でもいろいろ御意見がある向きにつきましてはできるだけ時間を割いて御意見を拝聴するようにいたしております。その御意見を拝聴し、議論を聞かす過程において補正係数の内容等についても、地方の実務家の方々は、特に市町村の場合には地方課の方々が中心になつてやつておられるわけですが、現在の算定の経過等も十分御理解いただいているものと私どもは考えておりますし、この努力は今後ともさらに続けてまいりたい、このように思ひます。

○澁谷国務大臣 交付税の算定の仕方、これはあくまでも公正にやらなければならぬことは当然

でございます。したがって、従来もいまお答えしましたように各地方団体の意見は十分拝聴して直すべきものは直す、そういう努力は積み重ねてやつてきておるわけでございますが、今後ともそういった努力は一層真剣にやつていく必要がある、このように考えます。

○新村委員 いま都とは全く交流がなかつたというところですけれども、それはいみじくも自民党の議員さんが、現在の交付税制度の最大の問題は情報の流れが国から地方へ一方交通だけであつて、フィードバック装置が制度的に保障されていない点にある、こういうことを言っているわけなんです。いままで東京都と自治省が全く意思の疎通がなかつた、そしてお互いに財政戦争を遠くで対峙しながらやつておつたということではないかと思ひますが、新財源研究会の考え方が間違つていてとすれば、自治省さん、これはお互いに議論されて、どつちが正しいかあるいは両方とも間違ひがあるのか、それはわかりませんが、十分研究あるいは議論を深めて、こういう声が地方にないようにしなければいけないのではないかと思ひますね。これは地方財政の根幹をなす制度ですから、これに對して地方がこういう不信を投げかけるようでは非常に困るわけですね。その点をひとつお願いをしたいのです。

それと、各都道府県の意見を聞いてとおっしゃいますが、都道府県の意見は抜く駆けるに自分のところをいかに有利にするかというところの個々の折衝ではないかと私は感じておるわけですが、それも、そうではなくて、制度的に地方と自治省とは相談をする、そういう機関があつてもいいのではないかと、たとえば千葉県なら千葉県が来てこういうところの不合理的だと言ふことは、千葉県にいかにも有利にするかということだけしか考えないわけですから、それでは制度自体の改善にはならないわけですね。そうではなくて、一つの制度として地方の声を聞く、あるいは一般の声を聞く、こういう制度があつてもいいのではないかと思ひます。

れども、その点について大臣のお考えを伺いたいと思ひます。

○石原政府委員 大臣から御答弁する前にちょっと補足させていただきます。

先ほど東京都の問題について申し上げました

が、東京都が新財源構想研究会で交付税制度の批判をされたわけですが、その批判の検討の過程で私どもに全くアプローチがなくて、ああいう研究をしておられるのを私ども知らなかつたわけなんです。それでよくわからぬとか説明がないとかいろいろくだりがいろいろ出てくるのですけれども、私どもに説明を求められたこともありませんし、そういう点では私は残念だと申し上げたわけなんです。

実は東京都の場合でも、たとえば東京都の地方課は三多摩地区を初め市町村の交付税の算定事務を行つておりますが、これらの人たちはしょっちゅう来ております。近いものですからしよつちゅう来て意見を十分交わしております。私が申し上げたのは、新財源構想研究会の方々が私どもに全くアプローチなしにいろいろ断定的な意見を述べられておるという点について申し上げたわけでありまして。

それから、先ほど各自自治体が自分のところに有利なような意見を持つてくるだけじゃないかという御指摘ですが、確かに各自自治体とすればいかにして自分のところのいろいろな条件を交付税算定に反映させるかということでも非常に熱心に意見を持つてくる、これは事実であります。ただ、たまにたまに言つてきたもののだけの意見を聞くというのでは不公平になりますので、私どもは組織的に毎年度一定の時期を定めて各自自治体に意見があつたらおいでくださいということをお案内しております。そうして全般的な意見をお伺いすることに努めております。それからまた、個々の団体ごとの自分のところの利害に關係のある意見だけということではいけませんので、都道府県の地方課からその県内の全市町村を通するいろいろな御意見も承ります。さらに現在では地方六団体、特に全国知事会の財政部あるいは全国市長会

の財政部、全国町村会の財政部は毎年度かなり組織的に交付税制度の配分方法の改正等について検討を加えられておられて、その過程で意見を持つてこられます。これらの意見は全国知事会、市長会、町村会の性格上、特定の団体に立ちまじつてこすべくだ、ああすべきだという意見を出していただいております。これらにつきましても私どもはできるだけ時間を割きましてこれらの意見を拝聴し、反映させられるものは反映させるように努力をいたしてきておりますし、今後さらにもその努力を強めてまいりたい、このように考えております。

○澁谷国務大臣 いまお答えしましたように、各地方公共団体の意見を十分取り入れる、そういうものを参考に検討を、こういう努力は非常に熱心にやつてきておるわけでございます。これは今後ともさらに一層そういう努力を続ける必要がある、こういうふうに考えます。

それから東京都と自治省との間のコミュニケーションが十分でなかつた、十分でなかつたというよりもむしろ非常に少なかつた、足りなかつたこととは否めないことだろうと考えております。一番近いのですから、同じ東京都におられるわけですから、もっと積極的に、東京都もこれだけの大きな問題を抱えておられるわけですから、東京都は東京都として自分たちはこういうふうな考えののだ、こういう点はこういうふうな直してほしいというふうな点は、お互いに日本人なんですからひとつとどんどん来て率直な意見の交換をやるべきだと私は思ひます。自治省としてはもちろん喜んでういつた機会を持つようにはいたしますし、それういつた御意見に對しても十分耳を傾けて、われわれの参考にして取り組んでいきたい、このように考えます。

○新村委員 いま石原さんのお話しもありまして十分意見は聞いておる、この段階をあと一歩進めて広く意見を聞く組織なり機関なりをつくつていただければ一番いいのでありますけれども、その

努力を今後も検討願いたいということですね。
それから、大臣、交付税制度は地方財政の根幹
ですから、十分地方団体が信頼をしてこの制度が
活用されるように真相をよく知らしめる、密室の
中で補正係数を決めて、あなたのところはこれ
ですよということではなくて、十分納得のできる
うな、そして信頼をされる交付税の運用をして
いただきたいということをお願いをいたしまして終
わりたいと思います。

どうもありがとうございました。

○松野委員長 次回は、明二十六日午前十時理事
会、午前十時三十分委員会を開会することとし、
本日は、これにて散会いたします。

午後六時三十九分散会

昭和五十四年五月十日印刷

昭和五十四年五月十一日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局