

第九十一回国会 衆議院 地方行政委員会 議 録 第十七号

昭和五十五年四月十七日(木曜日)
午前十時二分開議

出席委員

委員長 堀谷 一夫君

理事 石川 要三君 理事 大石 千八君
理事 中村 弘海君 理事 松野 幸泰君
理事 小川 省吾君 理事 神沢 淨君
理事 小濱 新次君 理事 三谷 秀治君
理事 部谷 孝之君

池田 淳君 小澤 潔君
亀井 静香君 龜井 善之君
岸田 文武君 北口 博君
工藤 巖君 丹羽 雄哉君
井岡 大治君 小川新一郎君
吉井 光昭君 安藤 巖君
田島 衛君

出席國務大臣

自治大臣 後藤田正晴君

出席府政委員

自治大臣官房審議官 花岡 圭三君
自治大臣官房審議官 川俣 芳郎君
自治大臣官房審議官 矢野浩一郎君
自治省行政局選舉部長 大林 勝臣君
自治省財政局長 土屋 佳照君
自治省稅務局長 石原 信雄君
消防庁長官 近藤 隆之君

委員外の出席者

建設省住宅局長 浜 典夫君
自治省事務次官 岡田 純夫君
地方行政委員会調査室長

委員の異動

第一類第二号

地方行政委員会議録第十七号

昭和五十五年四月十七日

四月十六日

辭任 龜井 静香君

補欠選任 西田 司君

田島 衛君

河野 洋平君

同日

辭任 河野 洋平君

補欠選任 山口 敏夫君

同日

辭任

補欠選任

西田 司君

龜井 静香君

山口 敏夫君

田島 衛君

四月十六日

地方財政対策に関する請願(近藤元次君紹介)
(第四一五三号)
は本委員会に付託された。

本日の會議に付した案件

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)

堀谷委員長 これより會議を開きます。

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。安藤巖君。

○安藤委員 私は、去る四月十日この委員会、わが党の三谷議員が広島県の参議院選挙の關係で、元自治省事務次官の松浦功氏の参議院選出馬に絡む広島県知事らの地位利用の問題を取り上げて質問しましたことに関連をして、引き続き補足的にお尋ねをしたいと思います。

大臣はそのときの答弁では、励ます会は後援会

活動だ、だから事前運動にはならないので地位利用にもならないのだという趣旨の答弁をされたはずですが、ところがその關係について、これは私も、大臣えらいことをおっしゃったと思ったのですが、これは翌日の毎日新聞の記事でございませうけれども、「後援会活動であれば市町村長などに出席を呼びかけても問題はないとの判断が示されたことは注目される。」とありまして、異例の見解だというふうに報道しておいた新聞もあったんじやないかと私、記憶しておるのですが、これは關係者が自治省の出身者だからというので、あるいはさらに、大臣と同じ党派から出馬をされるといふようなことで、選挙の公正を維持するための一番の元締めである自治省の長、自治大臣が党派的なかばいの答弁をされるというふうなことで、これは、これは選挙の公正は保たれないわけですね。

これでは、励ます会大いに結構だ、どんなやつてよろしい、ゴアのサインを出したみたいになことになりまして、これが違法なことであるということになれば、違法行為を大臣は教唆扇動したということにもなりかねぬわけなんです。笑っておられちゃいかぬですよ、大事なところですから。

そこで大臣は、いまでも四月十日、三谷議員に對してなされた答弁、これは間違いないというふうに思っておられるのかどうか、まずお尋ねします。

○後藤田國務大臣 四月十日に三谷さんの御質問に對してお答えしたとおりでございます。ただ、私はあのときの答弁の記事を読みまして、これはうっかりすると励ます会という名前さえ使えば何をやってもいいんじゃないかという誤解を受けてはぐあいが悪いということ、その次の閣議後の記者会見の席で、そういう誤解を生んではいかぬという意味合いから、こういうことなんだという説明をその記者会見の席上で申し上げたわけ

ございまして、別段三谷さんに対する私の答えが間違っておったというふうには考えておりません。

といいますのは、励ます会あるいは育てる会、いろいろいま各方面で行われておるわけですが、これも、これは、当該政治家の政治活動を激励をしてやろう、あるいはいりっぱな政治家に育ててもらいたいといったようなことでそれぞれの後援者等がやっておるわけでございますので、これは別段、選挙の事前運動にもなりませんし、同時にまた、地位利用等が行われているというふうにも考えてない、こういうことで私はああいう答弁をしたわけでございます。

もちろん、どんな名前を使おうとそれが選挙の事前運動になる、たとえばその席上で投票を頼みますよといったようなことになれば、これは事前運動の疑いを生じ、同時にまた、そういう場合合への出席を呼びかける際に、出なければならぬことになりまして、これは地位利用になります、もちろん知事だとか副知事であるとか市町村長というのは特別職ですから、政治活動は自由だけれども、しかし、やはり地位利用はいけませんし、同時にまた、選挙の事前運動にわたってはいけないことは当然ですから、いかなる場合においても、名前がどうあろうと、個々具体的の中身によつて判断せられるものなんです。そこで、そういう誤解を生まないように、いまやっていることは一向差しつかえないんですよ、しかしながら何をやってもいいんだというふうな誤解を生んだのは大変な間違いになりますから、ああいった記者会見での補足の説明をした、これが、私がここで答えた後での新聞記者会見での発言の趣旨でございます。

○安藤委員 そうしますと、三谷議員に対する答

弁は間違っていないけれども、その答弁どおりに励ます会があるというふうなことで、先ほどおっしゃったような地位利用にわたるようなことがあるおそれがあったらそれはいかぬのだ、だから、何でも励ます集いだからいいんだ、育てる会という集会なんだからいいんだというところで、どんな何をやってもいいんだというわけではないんだというふうに補足された、こういうことです。

○後藤田国務大臣 新聞記事を見て、そういう誤解を生んではいけないという意味で、次の閣議後の記者会見で補足説明をしたというのが実情でございます。

○安藤委員 そこで毎日新聞の、その閣議後の記者会見を報道したコラム欄ですが、お読みになっておられると思うのですが、そういう三谷議員に対して大臣が答弁されたことそのことを、「私の言うことを信じたら逮捕された、というのではかわいそう」だ、だからいまおっしゃったような補足的な説明を閣議後になされた、こういう記事になっておられるのですが、こういうふうに言われたことは間違いないのですか。

○後藤田国務大臣 コラム欄の中身について一々コメントする立場にはございません。しかし私が言った趣旨は、ただいま言ったように、誤解を受けてはいけませんので、名前が励ます会、育てる会であれば何をやってもいいんだといったことではない、こういう趣旨でございます。

○安藤委員 そうしますと、三谷議員に対する答弁の内容は、誤解を生むおそれがあったというふうに判断をされたことになりませんか。

○後藤田国務大臣 そうではございません。これは新聞の記事について私が一々コメントする立場にはないわけでございます。ただ、あのときの御質問は広島県の例を挙げましたから、広島県の例については、地位利用であるとか事前運動であるとかいう報告は私は全然聞いておりませんので、ああいった趣旨で御答弁したわけでございます。

○安藤委員 そうしますと、具体的に三谷議員が挙げた広島県の例、あれは地位利用にもならないという考えであるけれども、新聞の報道が誤解を生むような報道になっておったので補足説明をした、こういうふうな聞こえ方です。そうしますと、三谷議員に対する大臣の答弁は、私は毎日新聞を読んだのですが、正確な報道ではなかったからそれを訂正した、こういうことになりませんか。

○後藤田国務大臣 毎日の記事そのものが正確であるとか正確でないとかということ申し上げておられるわけではございません。これは新聞の記事について私の立場でコメントできないわけですから。ただ、あの記事だけを読んで誤解を生んではくはないか、悪い、こういう意味で、閣議後の記者会見で私から真意を話した、こういうことでございます。

○安藤委員 そうしますと大臣のお考えは、三谷議員にあらうに答えた、そしてそれに関連して新聞の報道があった、新聞の報道の内容についてあれこれ言わないけれども誤解を生むおそれがあった、だから、励ます会とか育てる会というものはもと慎重にやる必要がある、三谷議員にはあらうに答えたけれども、これはやはり慎重にやってもいいというふうな御持論があったから、閣議後の記者会見で改めて補足をされた、こういうことになりませんか。

○後藤田国務大臣 いままで行われておる励ます会とか育てる会が乱に流れておって、慎重にやってもいいというふうな意味ではございません。あの記事をごらんになって、これから先そういったおそれが出てきては困るから、こういうことでございします。

○安藤委員 そうしますと、三谷議員に対する御答弁そのものを補足する必要はないというふうに考えておられますか。

○後藤田国務大臣 広島県の例を挙げての御質問でございしたので、広島県の例については、地位利用であるとか事前運動とかという報告を私は全然

聞いておりませんし、また、そういった中身ではなかった、こういうふうな御答弁をしておりますので、答弁そのものはあつたのでございします。

○安藤委員 そこで、私の方から改めてお尋ねするわけなんです、先ほど大臣がちょっとおっしゃっていただいたように、地位利用にわたるような何らかの言動があつて、町長さんあるいは市長さんが、知事の方から出席しろと言われて、それがさしあたって、いろいろ補助金をもらうとか、あるいはいろいろの手当てをしてもらうとか、あることがあつて、それとの関連で出席をしなければならぬという立場になってしまったということになれば、地位利用ということになってくると先ほどおっしゃったですね。それで、この三月四日の松浦氏を励ます会で三谷議員が問題にしたのは、出席をした音戸の町長さんが、知事、副知事から出てくれと言ってきたのでやむなく出席した、こういうことを言ってみるわけですか。

それ、例の山林火災の問題もあるので出席しなくてはと思つて出席した、こういうふうに言っているということまで挙げたわけですね。これは公選法上三十三条の二の公務員の地位利用による選挙運動の禁止規定の特に二項の三と五の違反行為ではないかということを追及したのですが、先ほどおっしゃったように、いろいろの問題で不利益をこうむることになるのではないかと、これは地位利用になるかもしれない、おそれがある、こういうふうにおっしゃったのです。こういう具体的な事例があるのですが、これは全く問題ないというふうにお考えなんですか。

○後藤田国務大臣 知事なり副知事が市町村長さんに、こういう会合があるんだとつと出席してくれぬかと言ふことは、一向に差し支えないと私は考えます。ただ、それをお受けになった市町村長さんなりが、何々があるからどうとかいう、これは市町村長さんの中身の御持論の問題で、そういう音戸ですかどこですか、何か具体的な問題があるからなんということ、それを知事が口に

して、それがあつたからおまへ行ってと言ふのはいけませんけれども、一般的に、こういう会合があるんだが出てくれませんかと言つて、出ましようと言ふ、一向差し支えないことだろう、かように考えます。

○安藤委員 大臣は一応かつかうのいいことを言つておられるのですが、公職選挙法の条文の解釈をよう御存じになっておられるのかいなというふうな疑問に思つておられます。そこで、いま私が言いました公職選挙法の百三十六条の二の二項、私が特に問題とするのはそのうちの三と五号なんです、認識を確実にしていただきたいと思ひますので一遍、自治省の担当の方、百三十六条の二の二項の三、五号をひとつどなたか読み上げてみてください。

○大林政府委員 百三十六条の二の二項第三号は、「その地位を利用して、第九十九条の五第一項に規定する後援団体を結成し、その結成の準備に關与し、同項に規定する後援団体の構成員となることを勧誘し、若しくはこれらの行為を援助し、又は他人をしてこれらの行為をさせること」とであります。第五号は、「公職の候補者又は公職の候補者とならうとする者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを申し、又はは約束した者に対し、その代償として、その職務の執行に当たり、当該申し、又は約束した者に係る利益を供与し、又は供与することを約束すること」とでございます。

○安藤委員 いま条文を読み上げていただいたのですが、この条文に対して自治省の方での実例解釈というのがありますね、そういうものがあるということは大臣も御存じだろうと思ひます。

この便宜を供与することを約束するというのは、五号の終わりの方ですが、これははっきり明言して、こういうことを約束しますということを言わなくても、いままでの経過からしてそのことを言っているのだなということがわかれば、あるいはマイナスの利益、いままでの経過からしてやらないぞということになることがわかつている場

で、それがあつたからおまへ行ってと言ふのはいけませんけれども、一般的に、こういう会合があるんだが出てくれませんかと言つて、出ましようと言ふ、一向差し支えないことだろう、かように考えます。

合には、暗黙の約束あるいは暗黙の不利益供与で
すな、マイナスの方、約束しておいてもやらない
ぞということも該当することになるのではないかと
思うのですが、いかがでしょうか。

○大林政府委員 いまのお尋ねの利益の供与に関
する前提としますいろいろなことの申し出である
とかあるいは約束するという事実関係につきまし
ては、客観的な事実関係をいろいろ調査をしまし
た末でそういう結論になれば、これに該当するとい
うことにはなるかと思ひます。

○安藤委員 そこで、先ほどからお尋ねしている
ちよつと具体的な話の出ている例として、川尻の
町長が例の山林火災の問題もあるので出席しなく
てはということでも出席した。私の聞いているところ
では、この三月四日のしばらく前に川尻町で山
林火災があったようであります。だから、この山
林火災の後始末の問題について補助金をもちうと
かあるいはその後の対策を立てるとかいうような
ことで、広島県当局と川尻町との間では話し合
いがなされておった。そこで例のと出てくるわけ
ですね。

そこで、そういう山林火災の話が具体的に出不
くても、あなたのところの例の問題があるでねとい
うことになったらこれは暗黙に、いまおっしゃ
ったようにいままでの経過からすればそのことを言
っているんだなということも黙示的にちゃんと示
したことになるんじゃないかと思うのですが、選
挙部長さん、いかがでしょうか。

○大林政府委員 そういった問題については、相
手方のいわゆる意思というのはいろいろあるうか
と思ひますが、そういった相手方の意思と利益を
供与する人の間の意思の一致があるかどうか、そ
ういったことについては、単なる想定では決めら
れ得ない問題だと思ひます。

○安藤委員 これは想定で言っておるわけじゃな
くて、現実には川尻町長は例のと言っているん
から——例のと言ったかどうかはもちろんなわ
かりませんよ。しかし、出席してくれと言われ
る例の問題があるから、これは行かないとま
ず

いというふうに判断したというふうに考えるのが
一番筋の通った考え方だと思ひます。

そこで大臣、いい気になって笑つてみえるけれ
ども、この解釈実例では、いまの地位利用の問題
についてどういうふうになつてゐるわけなん
です。これは時間がありませぬから私の方から言
いますけれども、「地位を利用する」とは、その公
務員としての地位にあるがために特に選挙運動を
効果的に行ないようとする影響力又は便宜を利用
する意味であり、職務上の地位と選挙運動等の行
為が結びついている場合をいう。これが一つあ
つて、その次にもう一つあるのです。「補助金、
交付金等の交付、融資のあつせん、物資の払下
げ、契約の締結、事業の実施、許可、認可、検
査、監査その他の職務権限を有する公務員等が、
地方公共団体、外郭団体、請負業者、関係団体、
関係者等に對し、その権限に基づく影響力を利用
すること。」こうなつてゐるのです。

この二つ目に私が読み上げた解釈実例の、公務
員等が地方公共団体に対しその権限に基づく影
響力を利用するということになると、本件の場合
は、上の方の「公務員等」というのは広島県知事
あるいは副知事、そしてその次の「地方公共団体
に對し」という地方公共団体は川尻町長あるい
は川尻町というところで、まさにその権限に基づ
く影響力を利用するということ。仮に例の山林火災
の問題というふうなことがなくとも、本来、知事
はその県下における地方公共団体である市ある
いは町あるいは町長に對して影響力を利用するこ
とができる関係にある、この解釈実例からすれば
そういうことになるんじゃないですか。

○大林政府委員 御指摘の実例で、御質問のよう
な内容が列記されておるわけでありまして、補助
金であるとか許認可権、検査権、そういった権限
を有する公務員が、地方団体とか外郭団体とかそ
の他のものに對して、その権限に基づく影響力を
利用する、こういうことが書いてあるわけであり
ますが、結局問題は、その権限に基づく影響力を
利用するといふ態様があるかないかということに

なるわけでありまして、一般的に知事とか市町村
長とかという方々がいろいろな行動をされる場合
に、いかなる場合もすべてその権限に基づく影響
力が利用されたというわけにはまたまいらないわ
けであります。したがつて、この影響力を利用し
てそういうことを行われたかどうかということが
は、その個々具体のやり方の問題にかかつてくる
と思ひます。

○安藤委員 もう一つその関係についてお尋ねし
ますが、この解釈実例の私が言った「公務員等
が」というその公務員等は県知事、あるいは「地
方公共団体」はその県下の市町村というふうに当
てはめることはできるかどうか。

○大林政府委員 百三十六条の二に書いてござ
います「公務員等」、したがつてそれを受けており
ますこの解釈実例の「公務員等」と申しますのは、
非常に広いわけでありまして、特別職、一般職を
問はず、およそ公務員たる者はすべて、こういう
前提でございまして。

○安藤委員 だから、非常に広いのは私もわか
つてゐるのですが、県を一つの単位として見た場合
に、県知事がこの「公務員等」の中に含まれるの
か、そして、その県下における市町村はこの「地
方公共団体」に含まれるのか、そういう点はどう
ですか。

○大林政府委員 公務員の中に知事あるいは市町
村長が入るといふことについては、そのとおりで
あります。

○安藤委員 いや、それはいいんですが、私がも
う一つ言つてゐるのは、公務員等が地方公共団体
に對しといふふうになつてゐるわけですよ。上の
「公務員等」には知事が入る、市町村長も入ると
いふお話です。そうするとこの「地方公共団体」
というの、これはあたりまえの話だと思ひます。
したが、市町村も入ることは間違いないですね。

○大林政府委員 そのとおりであります。
○安藤委員 そうすれば、本件の場合にこれを当
てはめてみれば、上の「公務員等」といふのは知
事であり副知事であるということにもなるわけ

です。そして下の「地方公共団体」といふのは川尻
町といふことになつてくるといふことは言えると
思ひます。それはいまの御答弁ではつきりわか
つたと思ひます。

問題は、影響力を利用したかどうかということ
がもう一つの問題であることもわかつております
が、そこは私が先ほどから言つておる通りに、川
尻の町長に對して知事の方から出てくれと言われ
れば——客観的な状況としては、火災があつてそ
の後始末のことについていま話をしている真つ最
中だといふ状況にあるわけですから、そこへ出席し
てくれと言われたので、例の問題があるから、これ
は不利益になつてはいかぬといふので出ていった
ということになれば、これは影響力を利用したとい
うふうに見るのが一番筋の通つた筋道ではない
かと思ひます。いまその問題を繰り返してはな
いほどのように、そういうことがあつたかどうか人
の心の中のとこはわからぬといふことをおっ
しやるから、これ以上お尋ねしませんが、これ
でこの問題は済まないのです。

もう一つ解釈実例、私も選挙部長さんと同じの
を持つてゐるんだと思ひますが、地位利用によ
る選挙準備行為の問題については、「従来、準備行
為と考へられていた次の行為は、候補者の推薦支
持の目的をもつてなされたときは、地位利用の選
挙運動とみなされる。」といふのが一つあるの
です。それは五つほどの例が挙げられてゐるの
が、その松浦いさお君を勧誘する会の案内状には、「拜啓」
云々とあつて、「このたび、自由民主党並びに諸
先輩のおすすめにより国政参加の決意をかため
られ、いま東京西走しておられるんだ、そこで御
出席をいただいてお励ましを賜りたい、御案内申
し上げます、こういうことになつてゐるわけす
ね。というふうになると、これはその解釈実例の
中にあるのですけれども、先ほど言ひましたよう
に、候補者の推薦、支持の目的をもつてなされる
——いいですか、推薦もしない、支持もしないの
にお励ましのために出ていく人はだれが考へても
おらぬと思ひますね。推薦もしない人ががんば

つてくださいというようなことはちよつとないと思うのですね、精神分裂か何かでなければ、ということになると、この励ます会というものは、そういう推薦、支持を目的とした会だということになるのじゃないかと思うのですが、どうですか。

○大林政府委員 励ます会の態様は御承知のように、いろいろあるわけでありまして、それぞれの励ます会の時点で励ます会をやる目的があるのかと思ひます。改めてその励ます会においてこの方を候補者として適当であるというふうな推薦をするために行われる場合もありましようし、それから、もうすでに候補者となろうとする者であるという場合は御本人が決心をし、周囲もそれを容認をしてこれを元気づけるという場合もございまいしやう。励ます会における態様それぞれに応じて、当たる場合もあり当たらない場合もあるやうなふうなことを考へます。

○安藤委員 当たらない場合もあるというのは実はよくわからぬのですけれども、いま私が言ひましたような案内状の趣旨からすると、これは推薦、支持することを目的とした励ます会ということになるのかならぬのか、どうなんですか。

○大林政府委員 広島の場合についての励ます会がどういう目的で行われたかということについてはつまびらかに承知いたしておりませんが、いま御指摘のような前提で考えました場合に、たとえは発起人として名を連ねるといふようないろいろな具体的な条件がございまして、それは推薦をするという目的をもってされたというふうな認定は、通常の場合は成り立つておるであらうというふうなことを考へます。

○安藤委員 推薦の中に名前を挙げた場合はというふうにあなたはおっしゃったのだけれども、こういうような案内状をもらつて出かけていくということになると、やはり推薦、支持するということとを目的として、そういう気持ちがあつてその出席者は出かけていく、どうしてもそうならざるを得ぬと思うのです。

そこで、先ほど言ひました準備行為の關係での

解釈実例、この中に、「〇〇省〇〇局長が、外郭団体に特定候補者の後援会に参加することを要請すること。これは地位利用の選挙運動とみなされる」ということになるとはつきり書いてあるのです。そしてこれは「注」のところにあるのですが、「〇〇省〇〇局長は単なる例示であり、国若しくは地方公共団体又は公社、公団、公庫の部長、課長、係長その他の職員も同様である。だからこれはそういうふうな読みかえらうということですね。となると、この松浦いさお君を励ます会に知事あるいは副知事らが——これは呼びかけ人の中に広島市長さんを入れておるのですが、現実には知事、副知事が市町村長に対してこの会に参加することを要請したということになれば、この明文によつてはつきり地位利用の選挙運動ということになるのじゃないですか。

○大林政府委員 この解釈実例の中で特に「〇〇省〇〇局長」という前提でいろいろ列記をいたしておることは、一般的に特定の省庁の局長であるとか、あるいは地方公共団体であれば部長であるとか、課長であるとか、その他外郭団体、公社、公団の部長であるとか課長であるとかということになりますと、その地位に伴う具体的な権限関係というものがきわめてはつきりいたしておるわけでありまふ。したがつて、そういう具体的な権限関係、補助金であるとか許認可、それぞれの局長、部長、課長が持つておるわけでありまふが、そういう具体的な権限関係がはつきりしておるという方がやられました場合には、非常にこの地位を利用してというふうに見られてもやむを得ないという面もありまふから、特に代表的にこういう列記をいたしておるわけでありまふ。

ただ、一般的な権限をお持ちである知事であるとか市町村長であるとかについて、すべてこれがそのまま該当するかどうかという点についてはかなり問題があるわけでありまして、別途三十八年にまた通達を出しております。その通達の中で、たとえば今度は市町村長を例に出しておるわけでありまふが、市町村長が地位利用に当たるか当たらないかという列記の中では、市町村長の持つておる権限がたとへば具体的な問題については下の方に委任されておるというようにも相当あると思ひますが、そういうことを前提としたんだらうと思ひますが、たとえば外郭団体に対していろいろなことを指示する問題、後援団体に参加することとを依頼する問題、こういうものについては、その影響力を利用してという条件をつけて、こういう場合は当たらないんだということを言つておるすし、そうじゃなしに単に市町村長が、後援団体の会員の加入勧誘をするとかあるいは後援団体の結成に關与しその役員となるというだけでは、禁止行為には該当しないんだ。つまり、市町村長を利用してという条件の有無が地位利用になるかどうかという判断の材料になるということを、改めて出しておるわけでありまふ。

○安藤委員 三十八年になつてから新しい通達を出したというお話ですが、そして市町村長のことをいろいろおっしゃつたのですが、いま私が問題にしているのは県知事です。地方団体の長がそういう後援会への参加を要請すること、このことを問題にしているのですよ。

そこで、先ほども言ひましたけれども、「注」の中に、「〇〇省〇〇局長」といふふうに言つておるのには、「単なる例示であり、国若しくは地方公共団体」とちゃんと書いてある。だから、これは影響力を利用するやうな具体的な何とのかの立場にあるかどうかというやうなことからかういふふうな例示してあるんだ、そして先ほど影響力を利用するといふことがもつととつきりするやうな問題として市町村長というふうにおっしゃつたのですが、この自治省の解釈実例の中に、「〇〇省〇〇局長」といふのは地方公共団体と読みかえるんだ、このことなんだというのをはつきり言つておるわけです。そうすると、その地方公共団体の機関である知事あるいは補助者である副知事、これが市町村長に対して特定候補者の後援会に参加することを要請したことになるんじゃないですか。今回の

松浦いさお君を励ます会に参加してほしいということと言つたのは、まさにこの明文にちつと当てはまる行為じゃないですか。どうですか。

○大林政府委員 先ほど申し上げましたように、この解釈実例で特に「局長」、もちろんこれは例示でありまして、しかし後の例示と申しますのは、本省の局長のほか、地方団体の「部長、課長」といふ例示になつておるわけでありまふ。つまり、局長であるとか地方団体の部長、課長といふものを特に取り出しましたのは、局長であるとか部長、課長については、それぞれ特定の具体的な権限関係といふものがはつきりいたしておるから、こういう権限関係がはつきりいたしておる者につきましては、候補者の推薦、支持の目的を持つておるということだけで、地位を利用してという態様を判断するかしんないという問題は一般的にははかの場合と比較して起ることが少ない。つまり、こういう目的を持つておつて、自分がそういう具体的な個別の権限を持つておる方がこういう行動をされれば、もう大体それだけで地位利用とみなされるおそれが十分あるという意味で、特にそういう具体的な権限関係のはつきりしている局長とか地方団体の部長、課長を例示に挙げておるわけでありまふ。

○安藤委員 そうしますと、知事、副知事というやうな人は、市町村長に対して一般的に影響力を与える、そういうやうな関係にはない、全くそういうものはないというやうな判断ですか。

○大林政府委員 でありまふから、地位に伴う影響力と申しましても、おっしゃつておるやうな一般的な影響力といふのは、これは知事、市町村長だけに限らず、おおよそ特別職である公務員でもすべて一般的影響力はやはりあるやうと思ひます。ただ、そういうものをすべて地位利用としてとらえておるわけではありまふで、具体的な権限関係に基づく影響力の利用ということに限定をしてとらえておるわけでありまふ。

○安藤委員 一般的影響力はあるということはお認めになつたのですが、先ほどおっしゃつたよ

うに、地方公共団体の部長、課長、係長が具体的な影響力を与えるんだということでこういう解釈事例になっているのだという御趣旨のようなんです。そうしますと、知事、副知事が部長、課長、係長に指示をしてあるいは命令をしてこういう後援会への参加を要請した、部長、課長、係長を道具に使って、いわゆる道具理論ですよ、道具に使ってやったという場合はどうなるのですか。

○大林政府委員 そういふ仮定の問題になるわけでありまして、具体的に権限関係を持つておる部長、課長がそういう行動をとれば、先ほどの解釈事例にそのまま当たってまいらぬと思ひますし、また、そういうことをやられる特別職がおられるということになれば、同じように考えられると思ひます。

○安藤委員 ということになれば、いろいろあれこれおっしゃって見えておたけれども、やはり知事、市長の命を受けて部長、課長、係長がやればそういうことになるのだという、おっしゃったようないまの趣旨でしょう。ということになれば、知事、市長が直接やっても、あるいは部長、課長、係長を通じてやっても、これはかちつこの解釈事例の明文に当てはまることになるんじゃないですか。本件の場合、まさに広島県知事あるいは副知事が、首戸町長あるいは川尻町長初め市町村長に対して、この動員会への出席を要請しているんじゃないですか。まさにこれは該当する行為だと思ひますが、どうですか、重ねて。

○大林政府委員 そういふことになりました場合には結局、どういふかところでそういう要請が具体的に行われたかという事実の問題になりますので、どういふかところで地位利用が行われたか行われなかったかという事実判断の問題になると思ひます。

○安藤委員 そこで、いろいろお答えになつておるのだけれども、ああだこうだとおっしゃつておるのだけれども、そういうような私が言つておるようなことが事実だとすればこれは当てはまるんだ、しかし、それはそういうことが実際に行わ

れたかどうかを調べてみなければというふうにおつしやつたのです。それで、早速これは調べてほしいのです。調べてほしいということ、いいですか、それを答えてください。そして、調べ前にも、あるいは調べた結果、事実がはっきりすれば適当な措置をとつていただく必要はちろんあるのですが、調べる前にも、そういうような疑いを持たれるようなことはやめるべきだというふうないろいろな指導をすべきじゃないかと思ひます。

この前も三谷議員が質問しましたのに対して選挙部長さんは、その事実関係を調査したり云々するということでは警察の方のこと、そこまで自治省の選挙部としては直接関係しないみたいなお話をされておたのですが、いま財政局長でいらつしやる土屋さん、この人が前に選挙部長のとき、これはやはり三谷議員が質問しているのですが、昭和四十九年五月二十三日の当委員会、和歌山県の問題についていろいろ質問したのに対して、当時の選挙部長である土屋政府委員は、省略して要点だけ言いますが、「地位利用したのではないかと」といふような疑惑を招くことのないように慎重な行動をする必要があると思つております。」そして「私もよく事実を調べた上で、こういうことが、疑惑を持たれるようなことがあつては非常に困るわけでございますので、その点十分注意をしてまいりたいと思つております。」そしてさらに、「そういう疑念を招くことのないようにするよう指導する」といふことをいたしたいというふうなことを考へておられるわけですか。このうううに答弁しておられるわけですか。

○大林政府委員 選挙管理機関と申しますのは御承知のように、選挙の管理規定の執行あるいは啓発、そういうものを担当しております。それから、選挙違反事件については公職選挙法の七条で、要するに司法機関の方の担当ということになつておるわけでありまして、これはもう先生の方が十分お詳しいわけでありまして、したがって、もちろん選挙法に違反するような行為が行われるべきものでないことは当然なことでありまして、この地位利用の問題についてもその選挙の都度、これは公務員部の方からありますけれども各地方団体に対して、そういうことのないようにという注意の通達を出しておるのが従来から続いております。したがって、個々の疑惑というものが起こつた場合に、そういうものについて具体的に内容を調査するといふような立場には選挙部はないわけでありまして、もちろん、一般的にそういうお話がある場合に現地の方に照会といふのはいたしておりますけれども、これは一応の照会といふことでありまして、いわゆる調査がどうであるかどうであるかといふような問題ではないわけでありまして。

○安藤委員 これ以上あれこれやつておつてもあれですが、調査といふところまではやらないにしても、照会をするといふことですね。そして、事前にそういうような疑わしいことをやらないうにといふことで通達を出しているといふことですが、前の答弁と比べると、前は指導すると言つておるのです。今度は指導もしなくなつたのですか。だから、後から問題が起つてからそれはだめだといふふうなきめつけるのか。事前に指導してそういうことのないようにすべきだと私は思ふのですが、指導もしないのですか。前の答弁から大分後退しているのです。土屋財政局長さんがいま見えますけれども、そう思つておられるんじゃないかと思ふが、どうですか。

○大林政府委員 選挙部における指導あるいは選挙管理委員会における指導と申しますのは、いわゆる一般的な指導といふことでありまして、具体的な個々の事例については、この事例についてどうあるかどうあるかといふことについては、それを最終判断をいたします立場にないわけでありまして、その個々の具体的な事例をとらまえて、これはああであるとかこうであるとかといふ指導をする立場には実はないわけでございます。したがって、選挙法ではこう書いてあるから、特にこういう問題については今度の選挙については十分に注意をしてほしいという、一般的な指導という意味での通達を従来からしてまいつておるわけでございます。

○安藤委員 そうすると、一般的な意味における指導はする、しかしそれはいままでやつておる通達でやる。それで、もちろんいま私が問題にしているこの広島県における問題を、きちつと事後であるけれども指導すべきだ、再びこういうことの起ころぬように。そして一般的にすべての自治体に対して、そういうようなことにならないように、いやしくも地位利用にわたる公職選挙法違反にならないようにこれは指導するのは、自治省の当然な仕事だと思ひます、それこそそちらの方面では影響力を行使して、ということではだれが考へてもあたりまえだと思ひますが、いまおつしやつたように一般的な指導をするといふことで、まだほかにたくさんありますから、これで一応打ち切ることになります。

そこで、次は別の問題をお尋ねしますが、これは建設省からも来ていたお尋ねなのですが、浜さんかぜを引いておられるようですが、私のほかにも質問をされる方がなければ、私の質問が終わりましたら帰つていただいて結構です。まず、自治省の方にももちろんお尋ねをするわけですが、愛知県の住宅供給公社、これは各県にあるのですが、それがホテル豊田キャッスル、これに勤労者の住宅を建設するといふ目的で取得した土地をまるごと売り渡したという事実、これは自治省の方は知つておられるかどうか、当然知

ので、いろいろな経緯というものは、すべて県なり建設省を通じて私どもが承知しておることを申し上げておるわけでございます。したがって、現地も見えておりませんが、図面その他のいろいろ研究したことは事実でございます。しかし、私どもが承知しておるのはいま申し上げたようなことでございまして、その意味においては私どもは、県子会社の他公社等の処分というものは十分理解もし、了

そこでいまの御質問でございますけれども、私どもちよつと全部調べ尽くせないのでございますが、一般的な情報その他で大体の感触を申し上げますが、幾つかのパターンに分けられますが、事業用地の余りみたくないわゆるへた地と言つてゐる部分がございますね、そういうものはわりあいに潤達に処分しておるわけでございまして、これらは住宅用地にならないわけでございます。これ

これは大臣、よく聞いておいてくださいよ。私
がずっと行くわけにいかぬですから、電話で聞い
たのですが、現実、たとえば埼玉県の住宅供給公
社、分譲住宅にならないものについては公共機関
に払い下げている。千葉県、土地の買収に伴う代
替地などで少しかわりの土地をもらうということ
よ。

○花岡圭三 政府委員 聞くところによりますと、五十年ないし五十二年ごろの話と思いますが、住宅供給公社も、住宅用地に適しなくなっておるから豊田市の方で公共用の施設に使ってもらえないだろうかというふうな申し入れをしたようでございます。しかし結局それも、豊田市の方で要らないというふうなこともあったので、最終的には建設省と御相談の上、こういう措置をとったと

いうふうにも聞いております。

先ほど御質問の自治法の関係でございますが、これはこの公社は建設大臣の認可を受けて設立した法人でございますので、法令に違反しない限り、自己の判断によってそういった処分を行うべきものでございまして、特に自治法の規定の適用はございません。

○安藤委員 そうなりますと、こういう全く前代未聞のことが勝手次第にやられるということになってしまふのですか。

いま豊田市の方からも要らないという話があったというのですが、これは昨年の七月十一日に、豊田市の柴田助役と先ほど言いました前市長が、現在の西山豊田市長の具申書を持って公社へ払い下げの陳情に行ったということになっておるんですね。ところが、実は私も共産党の市議会議員が公社に問い合わせたところ、この七月十一日以前にも佐藤前市長が、ホテル豊田キャスルの代表取締役になった人ですが、公社に払い下げの申請をしたけれども、公社は、民間には払い下げないということで一応断っている。そこで今度は、先ほど言いましたように豊田市長の具申書を添えて行った。そうしたらとんとんと事が運んだ、こういうふうなことがこうになっておるんですが、そういう事実は建設省は御承知ですか。

○浜説明員 お答えいたします。

事実関係の方を詳しく御説明しなければならぬと思うのでございますが、実はこの土地は、オイルショック前後を通じて各公社が、先行き土地取得難をおもんばかって多少積極的に土地を取得したものが、その後の住宅需給の緩和に伴いまして使えなくなったという適例でございまして、私もこれを有効に活用し、かつ公社の財政にとってダメージがないようにということをも県公社及び県当局にもお願いしたわけでございまして、

多少繰り返すことになりますけれども、先ほどの先生の御質問にもうちょっと正確に申し上げておいた方がいいことがございますので説明いたします。

と、実はこれは高層の賃貸住宅を計画したわけでございまして、ところが、その後のあの地方での賃貸需要が非常に緩和いたしましたので、戸建ての分譲需要はあるものの賃貸需要というものはほとんどなくなつてきて、公営住宅の空き家の発生状況であるとか、公社住宅の応募状況とかを見ますと、賃貸は非常にルーズになつてきたということがはっきりいたしてまいりました。そこでまず第一に、分譲住宅の建設を検討してもらつたわけでありまして、ところが地形上、道路からきわめて低くなり十一階の計画をしておりましたが、これならば形がつかぬのであります。戸建てになりまして、道路から見おろせるような非常な不適地であるので、戸建て住宅としては不適であるということ。それから、地元他の公共施設への転用等も検討してもらつたわけでありまして、適格な例がない。ところが一方、最終的には市長さんの副申書という形をとりましてけれども、人口の動きから見てホテルが非常に不足している。地元の市としてもホテルを建ててほしい、そのためには、ここにたまたまその土地があるならば、もちろん適格な評価額でいいから譲渡してもらえないかという話がまとまつた、こういうわけでござい

ます。私も余りほめられた事案じゃないわけ、初めから最終的に住宅の建てられる用地を取得するのが一番いいわけでございますけれども、見込み違いが生じた後においては、地元の実情だとかそういう事情にうまくマッチいたしまして、しかるべき処分ができた、まあ幸せな例の一つかと思つておるわけでございまして、先生おっしゃいましたような、初めからホテルのための土地を県公社が、独自の資金なりあるいは住宅金融公庫の資金を借りて買つたかというようにないことである、これは公社法上三十一條の違反にもなりまふし、罰則の適用もございまして、一種の撤退作戦みたいなものをやつたわけでございまして、その例として、これはそういう地元での合意のや

りとり等を踏まえまして、適格な処分だというふうに考えております。

○安藤委員 時間がなくなつてきまして、まだほかのことをお尋ねしたいので、残念ながら少し結論を急ぎますけれども、豊田市の方から具申書が出されたというふうな関係について先ほど私が言ったのですが、これは新三河タイムズという地元新聞なんです、ここで公社の増田課長それから寺井理事長等々に一問一答をやつて、それが全部そのまゝ載つておるのです。それによると、増田という用地課長さんは、本件の土地、下林の用地が住宅地として不適になったというよりは、豊田地区全体の企業がホテルを必要としているとの判断からだ、こうなつておるのです。そして寺井理事長は、先ほど言いました経過の中に入つてくるのですが、公社の所有地は公共性のある事業に限つて払い下げができる、豊田市から先ほど言いましたように、ホテルが必要だという具申書があつたからとにかく払い下げることにした、こういうことなんです。経過は、愛知では、すべての道路は豊田に通じておるといふふうに言われておるぐらゐになつておるのです。今度は住宅地まで豊田関連のホテルに取つてしまふ。これはどう

して、しかもいま言いましたように、建設省の方からそういう話がありましたけれども、私が具体的にずっと調べた事実からしまして、住宅用地として取得した土地をまるごと供給公社が民間団体に売り渡した、払い下げたなどということとは全く前代未聞なんです。先ほど地方公共団体の普通財産と同じように扱えと言いましたけれども、一歩下がつても、地方自治法の二百四十五條以下、特に二百四十六條の二の關係でいくと、これは自治省の方としてもきちっと一遍調査なさつていただきたいと思うのです。そして、その辺のところはいかかものか、そんなものは取りやめるべきじゃないかというところまでいくべきだと思ひます。どうですか大臣、にやにや笑つておられないで、前代未聞のことをやつておる、それを

知事さんが承認してしまつておる。

先ほど住宅の關係で、余り需要がないみたいなことを言われましたけれども、ごく最近、ことしの四月一日に入居を開始したのですが、豊田市内にナガラというところがあるのです。市役所から四キロです。トヨタの元町工場という大きな工場ができたのですが、その近くです。家賃二万八千円、入居希望者一・六八倍、こういう状態なんです。こういうところからすれば、住宅の需要が少なくないことは言えた話ではない。にもかかわらず、こういう処分をしてしまつておる。これはどうしても自治省の方からきちつとおきやうを握つてもらわなければいかぬです。大臣、どうですか。

○後藤田国務大臣 先行投資の必要なこともあるわけですが、ただそういう場合には、見込みが外れて当初の目的どおりにはなかなかうまくいかぬ。これはよくないことはもう初めから決まつておることでございます。しかしさればとて、財務基盤が大変なマイナスを受けるといったことになつてもぐあいが悪い。ならばその際に、本来公社法等で定められておる目的とは違つて、いわば一種の不用財産とでもいいますか、その整理をしなければならぬといった場合も起きるわけでございまして、そういういたる所をすべいかぬといふわけにもいかないのじゃないか。もちろん、当初の目的どおりきちんとかやることができるよう、当初のころころそのものを間違いないようにきちんとかやなければならぬことは当然のことであらうと思ひます。

具体的ないまの御質疑の点は、私もつまびらかにはしてありませんが、聞くところによると、当初は高層の住宅を建てる予定であつた。それであれば問題の土地に建てられるのだけれども、ところがその需要がなくなつて、戸建てのものにしなければならぬ。そうすると、国道から大変下に下がつておつてぐあいが悪いといったような事情があつたようでございまして。そこで、何かホテルの需要が多いのだということで、豊田市からもそ

ういう要望があり、市の具申等もあったので、公社としては、当初の目的には反するけれども、このまま持つておいて金利負担その他財務基盤にマイナスになるというのではぐあいが悪いということでも処分したのでしようから、いいことではないけれども、それなりに容認してしがるべきことではなからうかと私は思います。

ただ問題は、そういう際の払い下げの価格が果たして適切であったのかどうかという点だけ、きちんとやらなければならぬまいと私は考えておるわけでございます。値段等についても聞いてみましたけれども、そう特別にその間に云々せられるようなことはない、きちんとした評価等もしてやっているのであることとございします。で、いいことではないが、この際はやむを得ない処置ではなかったか、かように現段階では考えておるわけでございます。

○安藤委員 いまおっしゃった中に欠落しているのが、何度か私が強調しましたように、こういう地方住宅供給公社が民間に払い下げたことはいまだかつてないのです。いろいろな問題で悩めなくても、そういうことはかつて前例がないとかいってもおっしゃるのですが、全く前代未聞のことをやっているのである。そして、県へ譲渡して県営住宅を建てるというになれば、たとえば家賃対策補助制度というのがある、と五十五年度からちゃんと補助が出る、二分の一あるいは三分の二が補助するという制度もあるし、あるいは、県営住宅の建築費に対する国の補助もあるのです。こういうことになれば、家賃を低くして貸すというようにできるのであるわけですね。問題は、どうしてそういうことをやらないでホテル豊田キャッスルに渡したかということなんです。よ、前代未聞のことまでやって。だからこれは大きな問題だと思ふのです。

そうすると、いままでそういうことをやってなかった、それがあちこちの住宅供給公社がみんなやることになるのです。民間にそっくりそのまま、値段さえちょっと何かつけばいい

だらうということをやってしまう。そうなったら結局、勤労民の住宅を供給するために住宅供給公社法をつくった趣旨が全くゼロになってしまふ、そういう大きな問題をこれは含んでいるのです。そういうことも踏まえて考えていただきたいのです。もう一遍大臣、どうですか。

○後藤田国務大臣 もちろん、そういうことを踏まえてお答えしているのです。先ほど来こんなことを認めておたら何をやってもいいじゃないかということになるという御議論ですが、それはちよつと短絡しているのじゃないか。そうじゃないのです。やはりできれば目的どおりやらなければならぬのはあたりまえで、できなければ処分しなければならぬでしょう。その処分する際にも、できればそれは公的なものに需要があるのならそれにやればいいのじゃないですか。しかしながら、それもないというのなら、いつまでも抱えるわけにもいかぬじゃないか。ということになれば、こういう市長等の具申もあり要望もあれば、それに払い下げをしても、いいことではないけれどもやむを得ないのではないのか、私はそう思ふのです。

○安藤委員 やつてしまった後だからやむを得ないというふうに言っておられるのと思ふ。一つのこととして、先ほど言いましたように、一つの例として県営住宅を建てるという方向でこの土地を利用するということは考えなかつたのか、そういうようなことも含めて一遍、調査をしていただきたいと思ふのです。先ほど言いましたように地方自治法に監督権限がちゃんとあるのですから。これは知事が了承しているのです。だからそういうようなことをしないと、大臣は短絡していると言いましたけれども、前代未聞のことをここで突破口を開いてしまつて、民間の会社につくりそのま土地を売つてしまふということになつてくると、ほかのところだって、あそこでも一つそういう前例があつた、じゃあうちもいいじゃないかといううことになつていくと言ふのです。それが私が危惧するような、何でもやってもいいじゃないか

というところまでつながつていくのじゃないか、そういうことを言っているわけですから一遍、事情を聞いてもらいたいと思ふのです。そういうような方向も検討したのかということですね。そういう点、どうなんですか。

○浜説明員 検討の中身には、県営住宅の転用その他すべてが入っているようでございますが、先ほど需要がないと言いますのも、適格な価格での賃貸需要がないということ、先ほどの話だと二万数千円でございますが、当該地を賃貸住宅にしますと、現在のコストであれば五万九千円くらいになると、現在の試算が当時出てまいりまして、これですと、公社の場合も低金利の資金を使います。公営住宅の二分の一の補助金を入れても適格なものにはならない、家賃が高くなる、空き家が生ずるのが落ちじゃないか、家賃が高くていいというところならば地形的にも建つわけでございすけれども、そういうことからあきらめたというふうに県は言っております。

しかし、こういう検討を含めて、今後このような民間への例外的な払い下げが一般化したり野方図になるかという懸念でございますが、地方住宅供給公社の監督権は、一義的には設置団体である知事さんにございます。知事さんとともに、さらにそこを離れて、機能しない場合には建設大臣に監督権がございまして、その他の立入調査権なり何なりがございします。したがって、今後これらの運用が乱に流れないようにするためには現在の仕組みで、自治省さんの方の御指導もいただきたいと思ふますが、いまの地方住宅供給公社法の施行の対象の中でありますと建設省は考えておりますし、現にこの本件を含めまして具体的な処置につきましましては、きわめて例外的でございしたらいんだらうかといったたぐいの問題は、公社から県等を経由して一件審査的に照会がございします。で、御心配のような、これは確かに相当例外的な事象だと思ふますが、乱に流れるおそれはないと考えております。

○安藤委員 その点は、建設省の方もそれから自

治省の方も、こういうような例外的な措置はされないように、そのためにはこのところできちつとやる必要が本当はあるのです。そのことを強く要望しておきます。

時間が来しましたのもう一つだけ、これは簡単に済みますので……

公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律というのがございます。これが時限立法になっておりまして、来年の三月三十一日でしたか失効するわけですね。この特別措置に関する法律によって、地方公共団体が実施する公害防止対策事業で公害防止計画に基づいて行う公共下水道及び流域下水道の設置あるいは改築事業に対する地方公共団体が必要とする財源に充てるために起債をしていくわけですね。その元利償還に要する経費がこの法律によって地方交付税算定の需要額に算入されてきておるわけなんです。そしてこれは、地方交付税法の附則の十一手で手当てがされているわけですね。ところが、先ほど言いましたように、昭和五十六年三月三十一日で期限が切れるということになりますと、自動的にこの交付税の措置もなくなるのではないかと思ふます。そこで、これは公害防止対策に対して国の方も一層努力していただく必要があるし、あるいは、県や市等もこれからは努力していく必要がありまして、引き続いてこれは延長していただく必要があるかと思ふのですが、その点はいかがか。どうですか。

○土屋政府委員 いまお話のございましたいわゆる公害財特法は昭和五十六年三月までの時限立法でございます。いろいろと御指摘がございましたが、この公害防止事業につきましましては、種類も非常に各般にわたつておりますし、事業も膨大でございます。必ずしも公害防止計画の期間内に全事業が完了できないという地域が出てくることも予想されますので、地方団体の行つております公害防止事業の進捗状況とか関係省庁の意向等も踏まえながら、この適用期間の延長については検討する必要があるかと私どもとしては考えております。

す。状況をよく見定めて対応いたしたいと思っております。

○安藤委員 時間が参りましたので、これで終わります。

○塩谷委員長 田島衛君。

○田島委員 私とは与えられた時間の中で、交付税制度の現状とその見直しについて、それから、交付税制度とそれに伴う地方財政調整措置の当否について、大きくこの二つに分けて御質問を申し上げてみたい、こういうふうに思うわけでありま

す。まず最初に、交付税制度の現状とその見直しについてでありますけれども、いま私が改めて申し上げるまでもなく、まさにここ数年、引き続いて地方交付税総額と地方自治体の財源不足額との差は著しい開きが續いておる。こういう現象に対しては法の六条の三は、制度の見直しからすれば税率を上げるようにすべきだ、こう規定しておるわけでありま。もちろん、それに対する救済方法として、交付税特別会計からの借り入れあるいは基準財政需要額の起債振りかえ等の措置を講じておることは知っておりますけれども、それはあくまでも正規のやり方ではない、言うならば便宜の、一時的な手法だと言わざるを得ないと思つておる。そこで、そういう形がいつまでも続けれはならない、これはだれが考えても望ましいことではない。とすれば、その法の命ずるところに従つて、税率を上げるからさうな何らかの制度の改正を考へるかしなければいけないのじやないかと思つておる。いままでの議論の中でもそれに対しては、国の財政事情という事情の説明もありましたけれども、財政事情がどのようにあるうとも、そのことによつて法律が守られなくてよろしいという理由は成り立たない。したがつて、どうしても守れないものならば法そのものを改正するか、何とかがらばつて守つていくかしなければいけないと思つておる。

そこで、まず一番単純な問題として、ここでどうこうじゃありませんけれども、将来に向かつて、何とかその税率を上げていくということについてお考えがあるかどうか、その可能性についてまずお聞かせをいただきたいと思つておる。

○土屋政府委員 いまお示しのごさいますように、五十年以来大規模な財源不足が生じておるわけでごさいます。そのために地方交付税法六条の三の第二項の規定があるわけでごさいます。私も私としては現状は、まさにさういふ六条の三の二項に当たる状況だと考えておるわけでごさいます。

そこで、交付税率の引き上げ等を含めましていろいろ検討も加へ、大蔵当局とも折衝してきたわけでごさいます。またにお示しのごさいます。たような国、地方を通ずる財政の収支不均衡の現状のもとにおいては、容易には交付税率の引き上げ等が行われなかつた。そこで、従来からのパターンでございまして、交付税特別会計における借り入れといふゆる財源対策債の発行という形で穴埋めをしておりますが、私も私としては、これも六条の三の第二項にいう一つの措置であると考えております。六条の三の二項の趣旨は、これはいろいろの方法が考えられる、方法としては幅の広い選択を許しておるわけでごさいます。いまのような状況のもとではあつた方式もやむを得ない、こつた意味では一つの方法であると考えております。ただ、おっしゃる通りに、本當にこのままではいかぬかということになります。これは抜本的な改正ではないと私も認識しております。ただ、できるだけ早くこつた措置で済ますという状況から離れていかなければならぬ、こつたふうにおつておるわけでごさいます。

そこで、それはさうとして、法にちゃんと規定がある以上はそれを守るか守らぬかどうかなんだ、こつた御質問でございまして、さういふ意味では、いまも措置はとつておるが十分ではない、早く十分な抜本措置がとられるような状況に持っていきたいというふうにお考えしております。そのためにはやはり基本的には、わが国の経済が安

定成長という形で基盤が固まつていくことと、もう一つは私も私といたしましては、いまの国、地方を通ずる行政全般を洗い直して、やはり必要な整理合理化ということを通じて財政の健全化を立て直しますとともに、一体今後わが国の行くべき道を考えながら、どういった形で行政水準といふものを維持していったらいいか、それに対応して国民負担といふものはどう考えていったらいいか、そこの全般の姿を見ながら、私も私では対策を考えていかなければならぬ。さういふ中で、結果的には、税率の引き上げがいいのか、あるいはもつとほかの交付税対象税目がふえてきた方がいいのか、いろいろの要素を考えていかなければならぬと思つております。ただ、現状において考えますと、いまさう直ちに現状のままで交付税率が上げられる状況にあるかといふことになりまして、いささか私も私としては、この近々の間においては簡単にはいきまいといったような感じを持つておる次第でございまして。

○田島委員 確かにお答えの趣旨はよくわかるのです。だが、それがやつてもないのでは振れない。確かにそうしなければならぬと思つても、さうすべき財源がなければ、さういふ財政事情になければ、法は厳格としてあるわけですね。どんなに金がないからといって、では、お金がないからどうしようはつかまえないか、何をしてもいいかといふと、さうはいかぬ。やはりどちらを優先すべきかといふたら、法治国家ですから、法を優先すべきだと思つておる。もちろん、その法の解釈の中に、先ほど来お互いに取り上げております便宜的な借入措置あるいは起債による振りかえ措置といふものもあるけれども、それはどう考へても法の精神からいって正しくないものではないと思つておる。後ほどまた根本的に、この地方交付税法そのものの法の精神とは何だといふことについて、意見を交換してみたいと思つておるわけですが、一体特別会計からの借り入れだとか起債による振り

かえだとか、そんなことをしてまでも交付しなければいけない性格のものなのか、これはちよつと聞き方によつては誤解がありますけれども、本来交付税制度そのものが、国が地方公共団体、地方自治体に対してそこまでめんどうを見るためにあるものなのかどうか、あとでまたじっくりお互いに検討してみたいと思つておるわけですが、ちよつと途中で、地方交付税法の第一条の法の目的の中で要点を引つ張り出してみたのですが、一緒に考えてみていただきたいのですけれども、法第一条の目的の中に、「自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわすに」と、こゝにあるのです。だから、地方公共団体が自主的にこれこれのことをする、その権能を損なわずにやれといふことがまず一つあるわけですね。これは、国が何でもかんでもやつてやるんだつたら、自主的もへちまもないと思つたのです。そこがなかなかむずかしいことで、下手に誤解されると、もつとほつぱり出してやれといふことになる、地方公共団体から大変なおしかりを受けるだらうと思つておるけれども、こつちこつちの立場にかかわらず、このことはやはり慎重に考へていかなければならぬと思つておる。自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわすに」といふことがまず一つある。

それと、「その財源の均衡化を図り」とこれは国と地方ではないのですよ、地方公共団体における財源の均衡化を図る、こゝなつておるのです。だから、これも後でまた意見を交換してみたいと思つておるけれども、いまみたいに道府県段階で東京都がたつた一つ不交付団体である、あとは全部交付団体であるといふような形の中で、果たしてこの財源の均衡化と言へるかどうかの問題もあるし、それから、「交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障する」とあるのです。さらに、「地方自治の本旨の実現」をし、「地方団体の独立性を強化する」、こゝういふのです。

かえだとか、そんなことをしてまでも交付しなければいけない性格のものなのか、これはちよつと聞き方によつては誤解がありますけれども、本来交付税制度そのものが、国が地方公共団体、地方自治体に対してそこまでめんどうを見るためにあるものなのかどうか、あとでまたじっくりお互いに検討してみたいと思つておるわけですが、ちよつと途中で、地方交付税法の第一条の法の目的の中で要点を引つ張り出してみたのですが、一緒に考えてみていただきたいのですけれども、法第一条の目的の中に、「自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわすに」と、こゝにあるのです。だから、地方公共団体が自主的にこれこれのことをする、その権能を損なわずにやれといふことがまず一つあるわけですね。これは、国が何でもかんでもやつてやるんだつたら、自主的もへちまもないと思つたのです。そこがなかなかむずかしいことで、下手に誤解されると、もつとほつぱり出してやれといふことになる、地方公共団体から大変なおしかりを受けるだらうと思つておるけれども、こつちこつちの立場にかかわらず、このことはやはり慎重に考へていかなければならぬと思つておる。自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわすに」といふことがまず一つある。

ね。足りなかつたら交付税でやる、その交付税で不足したら借金までしてこうしろあしるというところが、果たしてその地方団体の独立性の強化につながるかどうか、まことに疑問だと思つておられます。

なぜそんなことを途中で言い出したかというところ、そういうふうな考へてみると、一番手軽な方法は、税率をたえ一%ずつでもじわじわ上げて、こうやって少しずつ前進をしているんだという努力のあかしとすることもあるでしょうけれども、それではいせん、いまの交付税制度の中で、抜本的なよみがえりはあり得ないのではないかと考へるのです。交付税のもとになっておるのは国税三税ですから、この国税三税というものを計算の基礎にして三%が何%になろうと、それを乗じたものによって交付税総額が出される形である以上は、なかなか今後の交付税制度が本場に地方団体にとつても望ましいものとなるのはむずかしいのではないかと考へて、かつての日の高度成長のころのように、いきなり経済がどんどんウナギ登りに成長すればともかく、そういうことは今後ちょっと考えられることでないとするならばなおさらに、それに頼つた交付税制度のあり方というものはもろ根本的に直されるべきではなからうか、単に税率をちつとやそつと上げたからといって、それでいいというふうなものではないのではなからうかと思ひますが、その辺の根幹的なことについて、できれば大臣からちつと御意見を承りたいと思つておられます。いますぐやれということではありませんが、一つの志向する方向として。

○後藤田国務大臣 いまやっている処置は、確かにこれは根本的な解決のものでありませんが、五十三年度の改正を政府は、これはやはり制度の一つである、こう理解をしておるようでございますが、これはあくまでもやはり暫定的な処置でございます。基本的には私は、交付税率の引き上げになるのか、あるいはまた、交付税の基礎となる新しい税目を選んでいくのか、こういつた根本的な改革

をいつの日にか断行しなければならぬ、かように思ひます。

それで、いま交付税法の第一条の点のいろいろの目的をお挙げになりましたが、この制度は本来私どもは、やはり地方の一般財源だと心得ておるわけでございます。ひもつきの財源ではない。ところが今日、こういう制度がなぜ必要かというならば、もともと地方自治という立場に立てば、自分のところの行政需要というものは自分のところの区域の中で税によって賄うのがたてまえであらう。しかしながら、今日の経済の発展段階がみな違つておる。しかも片方、諸外国と違ひまして日本の地方自治体の現状というのは、住民の需要というのは非常に均一化せられて、どこの田舎であらうとどこの都会であらうとみんな需要が全く同じになつておるから、そうなつてくると、経済力のない団体ではそれに対応ができません。そこでこういう交付税制度によって、足りない財源を保障すると同時に、やはり財源の調整といたしますが、需要が均一化してありますから、それにできるだけ対応できるように交付税という制度で、それらの団体でお金の足りないところには配分をしていくということをやらざるを得ないということで、交付税制度はできておるわけです。

したがつて、この交付税がひもつきになつたら、これはどうにもならぬわけですから、やはりわれわれが一般財源として理解をもし、そういう立場をずつと堅持しているわけですが、いづれにいたしましても、独立税ともし一つは交付税、この二つで何とか目的を達成していきたい、これが私どもの念願でございます。それが今日、毎年毎年のように赤字になつておるわけですが、それでもならば、それに対する対応策は基本的にはやはりやらなければならぬ。その前にやらなければならぬことは何かと言ふならば、行政の根本的な行政改革を初めとして、それらを踏まえながら、同時にまた、交付税制度そのものの根本的な見直し、こういうことをやつていかなければならぬ時期が必ず近く来るだろう、かように私は考へておるわけでございます。

○田島委員 過日、大蔵大臣とも質疑を通じて意見交換したところでありますけれども、国の仕事と地方団体の仕事をそれぞれ納税額と実際の財源が配分された最終的な形とにおいてとらえてみると、これは昭和五十二年の決算に基づくもので、これは昭和五十二年の決算に基づくもので、すけれども、徴収段階では国が六三%を押さえる、そして地方は三七%である。ところが、最終的な財源の配分によるところの国と地方との仕事の分担は、国が二〇%で地方公共団体が八〇%。要するに、それだけの財源を与えているということとは、それだけ地方団体が仕事をしているということとを国自体も認めていることになるはずで、認めている以上は税の徴収段階では逆に、八〇%の仕事をしていて、地方団体に三七%しか与えないで、二〇%の仕事をしていて、国が六三%を押さえているということ自体に無理があるのではないか。

と思ひます。ただその場合に、税の配分だけではないかと考へると、先ほど言ひましたように、そうするとえらく余るところと足りないところと出てきますから、傾向としてはやはり交付税というものをもう少しふやさなければならぬものではないか、こう私自身は考へておるのです。いまは交付税が不足していること、これは事実でございます。ことにまた最近、府県で言えば東京都だけしか不交付団体がない、同時にまた、市町村等を見ましても、だんだん交付団体がふえてきていくというところは、税そのものも少し国に偏り過ぎているのではないかな、もう少し地方に税源を配分すべきではなからうか、私自身はそういうふうな考へております。

しかし、いま私が申し上げたその配分の仕方、必ずしも正確ではありません。なぜかと言ふと、国がやつておる仕事と地方がやつておる仕事と、どの部分からが地方団体でやつた方がよい、その責任範囲であるべきだということの分け方というものは非常にむずかしいです。だから、必ずしもいまの分け方がどんぴしやり正確だとは言いませんけれども、しかし、現実最終的な行政を執行するための財源の配分というものは、税総額の八〇%が地方団体に与えられているというところからすれば、税財源そのものを初めから取り上げておいて、交付税だ、やれ国庫支出金だ、やれ何だと言つて出すよりは、もつと洗ひ直してみても、そんな持つてきてまた戻すなんというのをせめて、初めからこれは地方で自主的にやりなさいというふうな税財源の見直しというものが必要ではないか。これは自治省の仕事ではなくてむしろ、大蔵の仕事だろと思ひますけれども、考へ方として、できればお聞かせいただければありがたいと思ひます。

○後藤田国務大臣 おつしやるとおりではないかと思ひます。ただその場合に、税の配分だけではないかと考へると、先ほど言ひましたように、そうするとえらく余るところと足りないところと出てきますから、傾向としてはやはり交付税というものをもう少しふやさなければならぬものではないか、こう私自身は考へておるのです。いまは交付税が不足していること、これは事実でございます。ことにまた最近、府県で言えば東京都だけしか不交付団体がない、同時にまた、市町村等を見ましても、だんだん交付団体がふえてきていくというところは、税そのものも少し国に偏り過ぎているのではないかな、もう少し地方に税源を配分すべきではなからうか、私自身はそういうふうな考へております。

○後藤田国務大臣 おつしやるとおりではないかと思ひます。ただその場合に、税の配分だけではないかと考へると、先ほど言ひましたように、そうするとえらく余るところと足りないところと出てきますから、傾向としてはやはり交付税というものをもう少しふやさなければならぬものではないか、こう私自身は考へておるのです。いまは交付税が不足していること、これは事実でございます。ことにまた最近、府県で言えば東京都だけしか不交付団体がない、同時にまた、市町村等を見ましても、だんだん交付団体がふえてきていくというところは、税そのものも少し国に偏り過ぎているのではないかな、もう少し地方に税源を配分すべきではなからうか、私自身はそういうふうな考へております。

○後藤田国務大臣 おつしやるとおりではないかと思ひます。ただその場合に、税の配分だけではないかと考へると、先ほど言ひましたように、そうするとえらく余るところと足りないところと出てきますから、傾向としてはやはり交付税というものをもう少しふやさなければならぬものではないか、こう私自身は考へておるのです。いまは交付税が不足していること、これは事実でございます。ことにまた最近、府県で言えば東京都だけしか不交付団体がない、同時にまた、市町村等を見ましても、だんだん交付団体がふえてきていくというところは、税そのものも少し国に偏り過ぎているのではないかな、もう少し地方に税源を配分すべきではなからうか、私自身はそういうふうな考へております。

助制度といいますが、そういう精神も生かしてやろうというところに交付税制度の本来にいいところがあると思うのです。交付税制度というのは、地方団体と国との関係の問題ではなくて、言うならば国が仲人役、親元みたいな形になって、長男、次男あたりの多少余裕のあるところから少し協力しなさい、そして末っ子の乏しいところへこれで行くやってみようという、ざっくりばらんに言えばだんだんそういう色彩が出てこない、地方財政制度にしても交付税制度にしても本当に命が出てこない、いいところが出てこないのではないかと思います。

そういうことから考えればこの不交付団体をつくるということも、せんだっての大蔵大臣との質疑応答では何か大蔵大臣は、作爲的に不交付団体をつくることにはどうも賛成できぬという御答弁がありましたが、私の言うのは、作爲的につくれないということではなくて、自然に不交付団体になるような措置をすることが必要ではないか。それが先ほど来言っているところの、税率をいじって不交付団体をふやす。ふやされたことによつて、交付税法の性格が改めて精彩を帯びてくると思いますか、同時にまた、新しく不交付団体になったところは、それなりの誇りを持った行政のやり方というものをやるのではなからうか、こう思うのですが、その点についてのお考えはどうでしょうか。

○土屋政府委員 地方団体が自主性、みずからの責任で行政をやるということが地方自治の原点だと思ふわけでございますし、その意味では、その地域における地方団体の行政サービスというのは住民が負担していく、そういう受と負担との関係がうまくいくことが望ましいわけでございまして、基本的にはおっしゃいますように、地方の税源が強化され、まさに独立の財源で自主的に運営することが望ましいと私は思ふわけでございます。しかし、たびたび大臣からも申し上げておりますように、いまの行政需要の量、特にま

た、いろいろなナショナルミニマムとかといったようなこと等では行政の均質化ということが求められておる、そういう行政の量というものがどこでもふえてきておるといふことと、それから税源の偏在といったこと等を考えてまいりますと、やはり財政調整的な意味の交付税制度というものを度外視するわけにはいかないし、この役割りというものはやはり重要なものであるといふことを認めるを得ないわけでございます。

ただ、おっしゃいますように、基本は税であるとは思いますが、一体今後、その間の税と交付税の配分というものはどういふ形がいいのかということになりますと、なかなかむずかしい問題でございします。税源というものが強化されれば当然に、不交付団体がふえるという方向になるだろうと思ひますが、それは好ましいことだと思ふのでございしますが、そのそうなるに当たっては、行政の需要に對しては財源の衡平な配分、そこらで一つ問題が出てくるのだらうと思ふのでございします。不交付団体がどれくらいいいのかといふたような基準は、そういう意味ではなかなか求められないと思ふのでございしますけれども、ただ全般的に、地方の独自の税源をふやし、また交付税というものの、ある程度財源調整ができ、一般的ないわば財源の貧弱団体にも財源付与ができるといったような形になることが望ましいし、そういうふうにも持つていくべきだと思つております。

ただ、先ほど御指摘がございましたが、いまのような国と地方との事務配分の中で議論していく場合には、なかなかその解決というのでもできにくい。新しい税の負担というものを求めることができれば、あるいは解決しやすい面もあるのかしませんが、そこらにはいろいろ国民との間でなおコンセンサスを得る必要がある。しかしそうでない場合に、国の方からただ税源だけを移譲させるということになった場合は、いまの事務配分のままでいいのかどうかといったいろいろな問題がございします。そうなつてくると、きわめて広範な問

題になつてくるわけでございまして、先ほどお答え申し上げましたように、いまのような財政収支の不均衡の中では、今後のあるべき行政の水準といふことと負担といふことを踏まえて、根本的に考え直さなければならぬと思つております。いづれにしても、不交付団体であらうと交付団体であらうと、これは賭つておるものではない、国民の税金でございしますから、それは安易な運営といふことは許されるわけではないわけでございします。そこらは、どちらがいいかといふことはともかくといたしまして、税源の強化といふことは、事務配分等も含めまして十分検討し、見直していくべき問題だと思つております。

○田島委員 次に、単に国がどうしたらいい、どうしなければならぬだらうといふことはかりじやなくて、もう一つ、交付税制度によりがえりを与えるために努力してみなければならぬ立場があり、またそれを指導する立場があると思ふのですが、それは、たくさんあるところの道府県、市町村、各段階における地方公共団体、地方自治体それぞれに行政の洗い直しといひますが、私も地方政治出身でありますから、みずから相当長い期間直接それにタッチしてきたわけでありまして、間接にきりぎりした不足なところといつて、本當にきりぎりした不足なところといつて、私は疑問が多分にあるだらうと思ふ。足りないと言へばくれる、くれるからでございするだけではないと言つた方がよろしいという、甘えた考え方だつてなきにしもあらずだと思ふのです、あえて惜まれ口をききませうけれども。

そこで国の方も、いわゆる便宜的措施としては税率を少しづつ上げていくということもあるでしょうし、抜本的な方法としては税源の配分を考へ直すといふこと、交付税制度そのものの見直しといふものを考へてみるというふうなことも努力しなければならぬ反面に、地方団体そのものも、交付税制度というものの命を奪わないためには、それなりの自衛が必要だらうと思ふのです。そして基準財政需要額の圧縮、同時にまた反対に、

収入額の捕捉、確保といひますが、それによつて不足額を減少していく、こういう協力の姿勢を、できるできないはともかくとして、やはり各地方団体に対して、いままでもやつておることでしょうけれども、地方交付税制度の現状に對してその責任は国ばかりではないんだ、お互いに一緒になつて立て直さなければならぬのだといふような意識の再開発といふか、そういうことについての努力をしてみる必要があるのじやないかと思ひますが、どうでしょうか。

○土屋政府委員 先ほど申し上げましたが、地方団体が自主性を持つてみずからの責任で行政をやつていくといふことにおいては、住民のニーズに應じているいろいろな仕事をやらなければならぬといふことはわかるわけでございしますけれども、それに対応する財源といふことも等も考えながら進めていかなければならぬので、ただむやみに仕事を広げるということだけではいけない。特に、この長い間の高度成長期にかなり行政水準も高まつてきておりますが、それはそれでいいといひまして、反面、そういう点から行政全体としての、行政の責任の分野といふ点から見直す必要もある。今日これほど厳しい財政状況になつております場合は、そういう点も必要だと思ふのでございします。

そういう中においては、やはりただいま御指摘のございましたように、地方団体みずから、最小の経費で最大の効果を上げるといった観点に立ちまして、体質改善のために内部的な改善を含めて大いに努力をすべきことであつて、いわば企業も苦しい中で体質改善に努めた、地方公共団体においてもそういう立場をとるべきだ、こう言われておりますが、基本的にはやはりそうだと思うのでございまして、いろいろな過去の経緯はございしましうけれども、この際、全般的に行政の見直しを行いながらみずから、内部的な努力、行政の簡素合理化等々いろいろございしますが、そういう点には大いに努力をしていくべきだといふふうに考へております。

○田島委員 国、地方を問わず行政の中には、そのときの財政事情に応じて伸縮していいものと、どんなことがあってもやらなければならぬ、たとえば借金してでもやらなければならぬことがあると思うのです。その行政のニーズの中の二つの分け方、これをやはり今後、何らかの形で明確にしていって、それを一つの、国みずからもそうすけれども、地方団体の指針として与える。こういうことについては、これはもう国もめんどう見るし、どんなことがあってもがんばっておやりなさい、こういう種類のことにしては、お互い国も地方も多少自粛して、少しはがまんをしようじゃないかということの分け方ですね。

それからもう一つ、前にも私の委員会でも申し上げたことがあるのですが、国、地方を問わず行政の一番根本的な命題というのは、やはり最小の経費で最大の効果を上げることだと思っております。それはだれもわかるんだけれども、じゃあその最小の経費で最大の効果を上げているのかどうかというところは、はかるための手法といいますが、この方法は何かないわけなんです、人間の感覚だけ。これはもう国でもそうだろうと思うのですが、地方団体でも、はかり方があって、これはこれだけの財源を投ずる資格がない、もったいない、それだけの行政効果はないじゃないか、じゃあやめようとか、これはもつとこちへ予算を重点的にふやしてやった方がよろしいとかいう、その行政効果を測定する方法がないということ、は、どれほど国、地方を問わず行政にむだを悠悠と生ましているかということになるんじゃないかと思うのです。何らかこれに対する測定の基準というものができて、いわゆる物差し、はかりができたなら、いやだらうとおうだらうと相当、国も地方もその財政事情の一つの明かりを見出すようになるんじゃないかと思うのですけれども、そういう点で、どうでしょうか、行政効果測定のための何か特別なエリートを置いて勉強させて、物差しをつくる考えはないですか。

○土屋政府委員 私どもも地方全体の財政状況等

につきましまして、たとえば公債費比率の面から見ても、経常収支比率といったような手法等で診断をしたりしておりますが、いまおっしゃいますように、行政当局来ておりませんけれども、行政全般についてはかねてから、いろいろ公務効率といったような点で研究はしておるわけでございますが、たとえばいろいろな各施設についてはある程度のもので測定される場合もございますが、教育といったような目に見えないものになりますと、なかなかそういう測定単位といったような正確なものはでき得ないと思っております。しかしながら世の中全体として、いわゆるチップガバメントということも言われましたり、最小の経費で最大の効果を上げると言われたりして、お中、そういった基本的な考え方においては、世の中、そう思った基本をとおるような一つの流れがあると思っております。そういうことも一つの流れていてどういった手法でいったらいいか。これは公務員部なら公務効率という点でやっておりますし、行政局全体としてはいろいろな検討もしておりますわけですが、おっしゃる通りに、明確な意味での結論を得た状況にあるとは私も考えておりません。

しかし、何らかそういう面で効果を測定しながら、反省もしながら、よりいい方向を見出していくという努力は進めなければならぬと思っております。そう思っておりますが、なかなかむずかしい点がございます。先般もお答え申し上げましたが、たとえば予算執行上の工夫においても、原点に立ち返ってのゼロベース予算ということが言われたり、あるいは、一回できたものは経緯があつてなかなか抜け切れぬというなら、いっそサンセット方式を導入したらどうかといったような、そういう面での検討などはあるわけでございまして、全般的に効果の測定ということになると、なかなか分野が広く多岐にわたっている行政でございますから、むずかしい問題だと思っております。しかし、お説の趣旨はよく理解できるわけでございまして、今後ともそういう努力は私どもと

でも続けていかなければならぬと思っております。あるいは行政当局だったから何かと別途の答えを用意しておったかもしれないが、大変恐縮でございますが、私からはいまま言った程度しかお答えできませんので、御了承願いたいと思っております。

○田島委員 そこで、もう一回地方交付税制度そのものについて振り返ってみたいと思っておりますけれども、私も専門家ではありませんから、あるいは私の解釈、理解には誤りがあるかもしれませんが、けれども、地方交付税制度の第一の目的の中に言われているところの、自主的に地方団体がいろいろなことをやる、その権能を損なうないこと、そしてまた、地方公共団体の財源の均衡化を図るためにやるんだ、要するに、足りないことに對して国が救済するんだとは言っていないのです。ね、団体の中における財源の均衡化を図るためであるのだ。それから、交付基準の設定を通じて、つまり、交付基準を設定することは地方行政の計画的運営を保障するんだということ。そして最終的に地方自治の本旨の実現、地方団体の独立性の強化というたつて終わっておるわけです。これからすると、先ほど私が言ったように、地方交付税法の存在の意義といえますか、その制度の本當のいところというところは、地方団体の独立性を失わない、自主性を失わないようにして、しかもなお、そこにあるところのいろいろな財政上の困る点については、国が調整してやれというようにすることと受け取っていいんじゃないかと思うのです。

そういう受け取り方をしてくれば、交付団体と不交付団体とが、いまの道府県段階における東京都が唯一の不交付団体というようにこと自体が、どう考えてもこれは改められなければならぬ、また、改められるような税財源の配分の見直しをやらなければならぬじゃないか。それを引きずり出すために途中でよいいな、地方と国との徴収割合と、今度は実際の配分の割合等にも触れて話をしてきたわけですが、いろいろな点を考えてみると、それぞれに一つの是正の方向にな

るのどう考えても、抜本的な税財源の配分の見直しをやつて、不交付団体、つまり交付を受けないでよろしいという団体をもう少しふやしていくことが必要じゃないかと思うのです。

ところが、そういうことを考えていくと当然、そこいままで交付されていたところはほとんどない話だということになってくるし、それから、現在交付されているところが果たしてその交付の状況でいいのかわかりません。最終的にやはりどうしても必要なものが行政効果測定の手法になつてくるわけですね。だから先ほどそのことについて取り上げたわけですが、文字どおりだれもが納得せざるを得ないような行政効果測定の方法、手法、測定の手法といえますか。それが生じましたら、行政改革がどうとやら、地方団体への指導がどうとやら言わねども、そのはかり、物差し一つ持つて駆け回れば、いやでもやめなければならぬものはやめなければならぬ、また伸ばしてやらなければならぬものは伸ばしてやれるようになるはずなんです。何の抵抗もできなくなつてくるし、また、どんな陳情、請願もなしにちゃんとやれることもしてやれるようになると思つて、すけれども、いまのようにはかりなくしては、指導するといつたつて小言を言うといつたつて、そういうことはやめてすよといつても、非常に困るんじゃないかと思うのです。

だからといって、行政効果測定の方法というのは、私もなかなかむずかしいことだと思つております。これができれば、これは国、地方を問わず日本の国の行政にとつて大変な黎明になるだろうと思つてすけれども、それだけに自治省ひとつが、一度にすばらしいものができないまでも、何かそれに近づけるための手法というものが考え出されれば、よい議論はなくなるんだけだつて大変経済的になつてくるんじゃないか、こう思つてすけれども、もう一回その決意のほどを聞かしてきてください。

○土屋政府委員 先ほどるる申し上げたわけでございまして、いまのところ、明確な効果を測定す

るような単位なり、それに対応する数値といふものは持ち合わせていないわけでございます。ただ全般的には、類似団体別にいろいろな行政水準といふものを分類いたしまして、そういう団体は他の団体と比べて、うちがこういうのがいささか異なっているといふこと等においてみずからを見直すといふような資料等はございます。しかし、いまおっしゃいましたような基本的な意味での効果測定方法といふものは、これはなかなか見出しがたいわけでございます。これは一つには、ある単位が決まっておる場合、その範囲内ではどうすれば一番いいとかどうとかというものは出てくるかもしれませんが、そういうものをどの程度の行政の量としてやるかといった問題等も全部絡まってくるようになりますと、その測定の仕方ということがなかなか容易じゃないと思ひます。

しかしながら、こういったものはすべて一定の前提を置いて指標は認めざるを得ないわけでございますから、おっしゃるやうに研究を進めまして、こういう前提のもとにおいてはこういうことであるといふことが出てきて、それはそれで非常に効果的だと思つております。大変むずかしい問題だと思つておりますが、私どもはおっしゃった趣旨は十分理解できますし、できるだけそういった方向で勉強してみたい、こういうふうにか考へております。

○田島委員 今度は、先ほど冒頭に申し上げた二つの、交付税制度とそれに関連しての財調措置、それについて少し聞いてみたいと思ふので

東京都が道府県における唯一の不交付団体であることは前から言つてゐるところだし、それについて東京都がどのような不満を持とうとも、不交付団体から外したならば大変な状態が考えられるわけですから、そのことは当然の間やむを得ないとしても、それに伴う国の東京都に対する――東京都と言つてあれですけれども、不交付団体に対する財政調整措置の中には、どう考へて

も当たらない、間違ひじゃないかと思ふことがいろいろあるわけですね。

たとえば東京都が、いま問題になつてゐる地方交付税と同じようにここ数年、引き続き実質的な赤字の中に苦しんでゐることは御承知のとおりなわけですが、実質赤字で苦しんでゐる東京都が、基準財政収入額と基準財政需要額とを比べてみたら、収入額の方が幾らか残つて黒字が出たといふことのために不交付団体の指定を受けた。これは東京都として、あるいは日本の国全体の地方団体のために、名誉ある犠牲的精神を發揮しなければならぬかもしれない。ところが、不交付団体イコール富裕団体といふ扱いを受ける。富裕団体は読んで字のごとく大変金持ちの団体だ、こういうわけですね。金持ちの団体が赤字でふうふう言うわけはないけれども、赤字でふうふう言ひながら富裕団体だと言われ、富裕団体ながらゆえに、それ自体当然が全額負担すべき義務教育の国庫負担分についても調整を受ける、それから道路譲与税についても調整を受ける、それからまた国の施設等に関連するところの財政措置にも調整を受ける。そういう不交付団体イコール富裕団体、金持ちだからおまえのところはこういうふうに削るよと言つて、とんでもない方まで削つていくことは少し行き過ぎではなからうか。

それも、一度に直せ、そんな無理なことはいまの情勢の中で言ひませぬけれども、少なくともできるだけ早い時期に、本当にすぐでも直さなければいかぬのだけれども、ひとつ御了解をいたして、徐々に直すくらいのかっこうのついた御返事をいただかないと、東京出身のわれわれはだんだんがまんがなくなつてくるわけでありまして、そのところをちよつと聞かしていただきたらと思ふわけでありまして。

○土屋政府委員 先ほどから申し上げましたように、やはり財源の調整といふことは必要だということもございまして、東京都は何と申しても一人当たり税額で見ても全国一番でございまして、そういう意味では金持ちだ、こうついで言われがち

でございます。しかしながら、いま申しましたようなことで財源調整措置はとつておつて、一貫してずっと不交付団体ではございませぬけれども、構造的に見ていきましたと、法人税収のウェイトが非常に大きいために、不況期には大変苦しい財政運営に追い込まれることもございまして、また、国土の均衡ある発展を図るといったような見地から企業人口の集中がだんだん緩和される、ＵターンなりＪターンなりいろいろなことが言われておりますが、そういう方向もございまして、そういう点から、東京の全国に占めるシェアは全般的に落ちてきております。たとえば地方税の全国に占めるウェイトは、昭和四十年は二〇・六％でありましたが、逐次低下をしてまいりまして、五十三年度は一七・八％といったやうなことでございまして、全般的に人口のウェイトも減つてきてゐる、そういう問題もございまして。

その点によつてすべてを律するわけではございませぬけれども、いろいろと大都市としての問題が多いことは私どもも理解できるわけでございます。しかしながら、いまおっしゃいましたやうに何と申しても、交付税計算上いろいろとそれ相應の基準財政需要を計算し収入を擧げてみますと、やはり不交付団体になる。そういう意味から、義務教育職員給与費国庫負担金につきましても、あるいは地方道路譲与税における財源調整措置についても、今日までずっと是正が図られてこなかったわけでございますが、五十五年度予算においては、すでに前にもお答えいたしました、首都における警察の任務の遂行に關します特殊事情も参酌いたしまして、金額としてはわずかでございまして、十億を十五億といふことで国庫補助金の五割アップといふことをいたしましたし、義務教育職員給与費につきましても、五十五年度から四十三億の是正がされることになりました。また、地方道路譲与税における財源調整措置につきましても、全部撤廃ではございませぬけれども一部緩和をいたしまして、五十四年度ベースで見ますと二十四億円の是正が図られたといふことで

ございまして、今日の東京都のいろいろな状況等を見ながら、私どもとしては是正を圖つておるわけでございます。

今後どういふふうにしていくかということになりますと、私どもとしてはいま申し上げましたやうないろいろな、東京都の全国に占める立場から、今後の行財政の状況等を的確に把握しながら、必要があれば是正措置等も含めまして、他省庁とも協議しながら努力をしてまいりたいと思つております。

○田島委員 いま申し上げたことは、これも私が言へばすぐ大臣などには御理解いただけると思ひますけれども、都財政の中で地方財政全体と比較して特異な点があるのです。それを目的別の歳出の中で調べてみると、たとえば警察費とか消防費、それから清掃費、公営企業関係で交通事業費とかこういうものが、目的別歳出の中では他の地方団体の平均に比べてはるかに多いわけですね。たとえば警察費のごときは、地方財政全体の平均の構成比が三・九％になつてゐるわけですが、ところが都の場合は一〇・六％を占めてゐる。それから清掃費は、地方財政全体の中の構成比二・七％に対して都は六・一％、大体二倍から三倍くらい多くなつてゐるわけですね。これを性質別に見ても、不思議に大体同じような結果が出てくるわけですね。人件費が非常に多い。人件費が多いといふのは、警察費とか清掃費とかそういうものが入つてゐるから多くなるわけですが、特にその中でさらに、どなたでもがわかり過ぎるほどわかる警察費。ここにたとえば国会がある、総理官邸から何とか官邸いろいろある、外国の大公使館がある、そこに特別な警備が要る、これはみんな東京都がしよつてゐるんです。東京都の警察費の中に入つてゐる。もちろん今年度の予算の中で、そのことについては国の方でも大変理解を示していただいたわけですが、それは警察関係だけに、清掃費だとかあるいは公営企業関係の特に交通事業費なんかが大変大きなウェイトを占めてお

る。しかも地方財政全体の中の平均構成比から比べるとはるかにウェイトが大きくなっている。ということは、東京という特別な大都市、東京はよく一般的に日本のキャピタルだ、首都だ、こう言われまじけれども、だからといって、法的に日本の首都としての何らの措置は受けていない、法定は何もされていませんから。そう言われる名譽だけで、もっぱら背中にしようなものを一生懸命しよっておるような形でありまして、いま申し上げたのは一例で、東京という巨大都市、しかも日本の中心都市なるがゆえにそこに異常な流動人口が集まる、集まる人口を対象にしての行政サービスもまた考えなければならぬというようなことがあるわけなんです。

これをいまの交付税制度の中で改めて、そういう特殊性について見直した補正をやってくれという要求を出して、その要求が入れられて補正していったら、やはり東京も不交付団体でなくなっちゃうと思うのですよ。だからいまの段階で、東京が交付団体になったときの日本の国全体の地方財政制度、税財政制度といえますか交付税制度のことを考えると、そうわがままも言えぬから、せめて日本の国の中で東京都ぐらいは大人になって、兄貴になってがんばらなければしょうがないのだなとは思いますが、だからといって、東京だけが何でもかんでもがまんしてよろしい、がまんさせるのだということも当たらないと思うのです。が、そこらのところ、何らか東京都に対する救済措置が考えられないかどうか。したがって、不交付団体を外せというのはいささか初めからがまんします。するけれども、そのほかの財政調整措置については、できるだけ早い時期にその不利益な立場を是正するようにしてはもらえませんか、どうでしょう。

○土屋政府委員　いろいろとお話を伺ったわけですが、私も現実には東京に住んでおりました、東京都というこの大都市、特に特別区におけるいろいろな財政需要が他の都市に比べて特殊性があるといったことはよくわかるわけですが、

います。そういった意味から交付税算定上も、基準財政需要額の算定に当たりまして、普通標準補正なり投資補正なり事業費補正というように、たまたま流入人口が非常に多い、そのための増加需要とか、地価が高いとか、いろいろなことを反映できるような計算方法をできるだけ取り入れておるわけでございます。しかし先生、それは交付団体になれという意味ではないということでございます。いま結果として税金も徴収もございまして不交付団体という形でございまして、今後ともそういう算定については私も、結果がどういふことになれ、財政需要の算定については特殊需要というものは十分反映できるように見ていくべきだと思っております。

それと同時に、不交付団体なるがゆえにこういった制限があるということ、先ほどもお答えいたしましたが、いろいろな問題がございました。それが取るに足らない、取り上げるに足りない問題ならば私もほっておいたわけでございますが、先ほど申しましたように、東京都全体として全国における相対的な地位ということも変化してきておりますし、そういったことも含めて、もう繰り返し申し上げませんが、譲与制限なりあるいは教職員の給与負担につきましてもいろいろ改善したところでございます。

今後とも、どうするとの確には申し上げられませんが、都のいろいろな財政需要なり実態を見ながら、私も私としてはそのあり方というものを頭に置いて検討は進めていきたいと思っております。それで来年こういふふうにしますといったような具体的なものを持っているわけではございませんが、首都であるがゆえのいろいろな実態というものは十分注意を払い、改善すべきものは改善していく方向で検討したいと思っております。

○田島委員　局長さんが一生懸命、前向きで努力してくださるという答弁をしてくださっておりますから、余りしつこいことは言いたくないのです

けれども、特に不交付団体イコール富裕団体というところあたりはぶつ切り切つていただかないと、本当に不交付団体もつとだと思つてゐるのではなくて、東京都政に関連を幾らか持つてゐるわれわれの立場としては、国全体の地方税財政制度だとか交付税制度というものを考えた場合に、東京ぐらいはがまんしなければしょうがないだろうと思つてがまんしているもので、もつとだと思つてゐるのではないですか。それだけに、不交付団体はがまんするから、不交付団体イコール富裕団体というところの関連ぐらゐはもうそろそろぶつ切り切つていただいて、富裕団体ではない、実質的にはちゃんと毎年赤字の団体である、こう考へていただくことによつて、その他の財源調整といふことも抑制方式については、できるだけ早い時期に考え直していただく。

特にその中の義務教育の教職員の給与費庫負担金がありますね、これは、そのものの性格からいっても、不交付団体イコール富裕団体、そこまでがまんしたにしても、これを抑制するのは法的にいささかまずいというか、私の方にしてみるとがまんができませんことだな、こう思うのです。これは財源が豊かなところであらうとあるまいと、法律そのものがそのような措置を命じている性格の費目ではない。あくまでも全国一律同じように、財源に乏しい地方団体であらうと乏しくないと考えられておるところの東京都であらうと、區別をされることはおかしいんじゃないか。片方はたしか定員定額でした、片方は原則として定員実額、つまり交付団体の方は定員実額、東京都は定員定額、これは、不交付団体が是か否かとか、富裕団体という呼び方をそろそろ変えてもらいたいとかという議論よりも、本来国が全額負担すべき性格の費目だと思つては、それを、おまえさんのところはいささかふところに余裕があるだろうから云々といつて、差別すべきものではないのではないかと思つたので、それはぜひひとつ、今年度手直ししていただいたのはわかつておりますけれども、手直しすべきものではなくて、一気に交

付団体と同じような扱いに戻すべきものだと思つたのです。その上で、もし東京都の教職員の配置その他について行き過ぎがあり甘えがあれば、それを指摘しこれを直してもらふ、これは結構です。現に私自身が幾らかの時期おりました東京都政、その行財政の中、いま一生懸命鈴木知事ががんばつておるようだけれども、幾らがんばつたつて、まだまだ甘えもたつたため相当あると思つたのです。それは私自身が知つておるところです。だから、何でも言いなりほうだいやってくれとは言いませんけれども、形の上ではだれが考えても、日本の法制上、義務教育に関する費用というものは国が全額負担すべきものですから、早く直してもらつて、その上でうさく言うことはどうもどうもさう言つていただいて結構だと思つたのです。しつこいようですけれども、もう一回そのことについて、できれば大臣から……。

○後藤田国務大臣　一つは、ともかくいま不交付団体が東京都一つになつてしまつてゐるということとは、正常な姿ではないと私は思つてゐます。これは税の配分等が必ずしも十分に行われてゐると思いません。やはり将来の検討課題であらう。同時にまた、調整財源あるいは保障財源である交付税そのものも、今日の姿でいいとは思つておられません。これは基本的に取組んでいかなければならぬ問題である、かように考えます。

それからその次の問題は、東京は首都としての特殊性があるじゃないか、その点を考えてもらわなければ困る、こういう御意見。その一例として、警察の例をお挙げになられましたけれども、確かに警察は今日、定員だけ見ましても、警視庁はたしか四万余りあります。しかしこれは一人頭の負担で言えば三百人足らずで、厚い配置になつております。これは一つは、大都市警察の特色から来ておりますけれども、同時にそれ以外に、いわゆる国の立場での事務が多い。ならば、その面はもう少し国で考へるべきではないか、これは御説のようにそれを否定するわけにはいきません。これに対する対応策は漸次講じていかなければなら

ぬ、こう思います。

それからもう一つは、東京都は不交付団体だから富裕団体じゃないか、それはおかしい、こういう御意見でございますね。確かにそういう物の考え方が政府の方にあったこと、否定いたしません。しかし、その考え方は別段、東京都が不交付団体だから絶対的にお金持ちの団体だと理解しているのではないので、やはり相対的に、比較の問題としてお金持ちの団体ではないのか、こういう物の見方であったのではなからうかと思ひます。

そういうような例として義務教育の問題をお挙げになった。義務教育の点についても、直すべき点は直さなきゃならぬ、私はこう思います。ただ、一つお考えを願いたいのは、東京都は都政をしておりますから、二十三区について申し上げるならば、他の府県とは違った消防とかあるいは清掃ですか、これはほかであれば市町村がやるのが東京都に依つていますね。だから、そういう出費は当然あるわけですが、しかし、そういうことを頭に置きながら、税の配分そのものが東京都の場合、たとえば一例として固定資産税、これは都が徴収なさつておるわけですね、法人関係にも若干あるようにすけれども、そういうように、都政特有の制度にふさわしい税制も考へてあるんだということも御理解いただきたいと思ひます。

ただ、一般的に申し上げまして、不交付団体だから即それが絶対的な意味でお金持ちだというふうなことではなからう。したがって、東京都の行財政の今後のあり方、そういうような点にもらみ合わせながら、国の側においてなさねばならぬ、改善をしなければならぬ点があるならば、これは私もとしては検討の課題として勉強しなければならぬまい、かように考へております。

○田島委員 大臣初め局長さんから大変御理解ある答弁をいただいて、私も感謝をしておるわけでありまして、そこでまことに入ります。

先般、参考人の方々をお呼びしてその意見も聞いた。その参考人の意見の中でも、今回の改正も含めてとにかく現在の交付税制度のあり方、それ

にはまだたくさん問題点がある、不満がある、改善すべき点がある。だけれども、じゃあ改悪かというところじゃない。やはり現状としてはやむを得ないだろうという、参考人の人のうち一人だけが何とも賛否いずれの意見も吐かれなかったようでありまして、ほかの方は、原則的には一部改正は悪いことではない、消極的賛成といひますかそういう立場での御意見があつたわけでありまして、私たちが、前より悪くなる形だとは考へない、したがって、前よりはいいんだという立場をとらざるを得ないと思ひますけれども、そのとらざるを得ないということ、これで満足しているということは大変違ふと思うのです。大変まだ不満がある。だけれども、不満があつても、少しでも、たとえ半歩でも一歩でもよくなったということについては賛成せざるを得ないだろう、よくなることに反対するわけにはいかない、まあ大変つらい立場といひますかむずかしい立場なんです、そういうことでありますので、この交付税制度そのものについては、先ほど来も個々の御答弁をいただきましたけれども、ぜひとも本當に思ひ切つてこの交付税制度というものが改めて命が出てくるように、生き生きと生き返ってくるような見直しといひますか改善策を、暦年やつておるような本當の手直し程度の一部改正で、しようがない、こころのところでがまんしてくださいというふうなことじゃなくて、今度は本當に改正らしい改正になつてきたなというふうな改正を、少なくとも来年度までにはお目にかかれるような御覚悟をひとつ決めていただきたいと思ひます。

その中で、東京の立場もきょうは少し言わしていただいたわけですが、東京は日本全国の地方団体の中の特異なものとして、不交付団体であることをむしろじつところえなければいかぬと私も思ひます。だからといって、その一番兄貴分のような立場に立つ東京だつて苦しいこともあるし、これだけは何とかしてもらいたいな、またしてくれべきだと考へることも、いま申し上げた幾つかの例の中にもあるようにあるわけであつて、それら

のことについては、ぜひともできるだけ早い時期に改善の措置をとっていただきたい。

それからまた、交付を受ける立場の多くの地方団体、もう方だからいいわということでは困るので、交付を受けない団体もあることも考へていただいて、まずみずから自粛して、本當に最小の経費で最大の効果を上げるといふことを改めてもう一回考へ直していただいて、できるだけその不足額を縮減する、また縮めていくことが誇りなんだ、これだけ足りないぞと言つて手を出すことが自慢なんじゃなくて、手を出さずに済むようになることが自慢なんだというふうな考え方を持つていただかないとまことに困ると思ひますので、そのことへの指導の面も自治省としては極力御勉強いただきたい。

そしてまた、それらの調整を図る言うならば親元的存在である国、特に当面の自治省としては、大臣を先頭にぜひとも、地方財政制度が本當に確立できるように、それは単に甘えを許せということじゃなくて、その甘えをなくさせることも含めて本當の地方財政が確立し、本當の自主、独立という言葉が文字どおり認められるような、すばらしい、りっぱな地方団体が一つでも多く生まれるような御指導を心からお願ひを申し上げます、私の質問を終わらしていただきます。どうもありがとうございました。

○塩谷委員長 次回は、来る二十一日午後一時三十分理事会、午後二時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。

午後零時五十一分散会