

第九十六回国会 衆議院 地方行政委員會議録 第十号

昭和五十七年四月九日(金曜日)

午前十時三十分開議

出席委員

委員長 中山 利生君

理事 工藤 巖君

理事 安田 貴六君

理事 松本 幸男君

理事 青山 丘君

理事 池田 淳君

理事 小澤 潔君

理事 北川 石松君

理事 竹中 修一君

理事 中村 弘海君

理事 加藤 万吉君

理事 武田 一夫君

理事 三谷 秀治君

委員外の出席者

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

参事 考人

○中山委員長 これより会議を開きます。
内閣提出、地方交付税法等の一部を改正する法律案を議題といたします。

本日は、本案審査のため、参考人から意見を聴取することといたしております。

本日御出席を願っております参考人の方々は、横浜国立大学教授宇田川璋仁君、全国市長会評議員服部毅一君、全日本自治団体労働組合委員長丸山康雄君及び名古屋学院大学学長横井弘美君の各位であります。

この際、参考人の方々に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用のところ当委員会に御出席いただきまして、まことにありがとうございます。また、本案につきまして忌憚のない御意見を述べたいと思っております。

なお、議事の順序は、初めに参考人の方々から御意見を十五分程度お述べいただき、次に、委員諸君からの質疑に対し御答弁をお願いいたしますと存じます。

それでは、まず、宇田川参考人をお願いいたします。

○宇田川参考人 私は、地方財政について少しく勉強している者でございますけれども、昭和五十年の歳入欠陥以来、地方財政はいろいろな側面から当面を糊塗している、全くのびぼう策を講じているというところでございまして、その仕組みは、私も、自治体その他行政あるいは中央官庁にない者としては、実情がどういふことになっておるか、よくわからないわけでございまして。そういう者でございますので、ここに登場して十分な意見を述べるといふ能力は持っていないわけでございますけれども、大体の感触というふうな程度について意見を述べさせていただきますと思うわけでございます。

交付税についての問題でございますが、交付税はそれなりに昭和二十九年あるいはシャープ以来のやり方がある。国税三税の三二%を地方団体に交付して、地方の財源を補てんするという仕組みでございますが、それが昭和五十年以来、その総額においてその制度が成り立たなくなっているというところで、結局総額が成り立たない。しかし、交付税には交付税本来の機能があつて、しかも従来の制度は悪くはないということであるわけで、そういうことの中で、いわば交付税特別会計において借金する。一体、この借金はだれのものか。

私もよく学生なんか言うわけでございますが、私もよく、たとえ財政統計を見てみる、国の統計には、国の一般会計で国債は幾ら幾らと出る、それは国民としての借金だ。それから国民は、地域の住民として、それぞれの地方自治体に属している。地方自治体に属していれば、その地方自治体の財政統計を見れば、たとえば横浜市なら横浜市というところでその起債額はわかる。これは、国民のうちの一つの顔である横浜市という顔において、その都市に住んでいれば、国の外に逃げ出すこともできませんが、それはむしろ、横浜市に住んでいる場合は、横浜から逃げ出すこともできるわけですが、横浜市に住んでいるとすれば、将来横浜市として返済すべき債務だ、これもわかる。

ところが、交付税特別会計という宙ぶらりんのところで借金が行われている。一体これはだれの借金なのか、よくわかっていない。たとえば横浜市は交付税をもらっていると思いがすが、たとえば、横浜市はその交付税を借金としても見ていない。ところが、出す方においては借金になっている。いわば宙ぶらりんで借金になっている。そういうわけで、国民として、もう一つはある特定の市民として、二つの顔を持っている。その二

つの顔ではとらえられない借金が、この交付税特別会計で存在している。

ということで、結局それは五十年以来、国と地方が半分ずつ持つということであるわけですから、国民としての顔においては、交付税特別会計の半分を持つことははっきりしていますけれども、あとの借金の二分之一は、いわば帰属不定の借金である。横浜の借金になるのか、東京の借金になるのか、北海道の借金になるのか、あるいは九州の方の借金になるのか、これは将来交付税がどう配分されるかによって決まるという、えたいの知れない借金になっている。だから、わかつて

いることは、マクロとしての地方財政の借金になっているということだけであります。

そういうわけで、非常にわかりづらく、かつ地方自治という、本来の住民がそれぞれの負担と責任において行政をするという理念から見ても、おかしい制度になっているわけでありまして、それはそれなりにやむを得ないということで、今日まで実行されているところでございます。

そういう中で、五十年以来地方団体がいろいろ苦労されて、国よりも少しは早く財政再建のめどがついているというところで、今年度は交付税特別会計の借金はしないということになってきている。そういう状況の中で、ことしの交付税特別会計の特色というものは二つの問題があるわけでございます。

一つは、いわゆる臨時特と言っております臨時地方特例交付金、その中では三つのカテゴリーがあるわけでございます。一つは財源対策分、それから従来の五十年以後の交付税特別会計で借金した分のうちの国の負担分をこの会計に入れるということ、それからいろいろ地方団体は借金をするに当たって政府資金を使うのが少なくなったということ、世に言う利差補給分、こういう三つの範

本日の会議に付した案件

地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第三七号)

噂の臨特というものがあるわけでございますがこれについて、こしは国は入れない、国が直接入れなくて交付税で借金しておいてくれということになって、その金額が約二千億ほどになっている。

しか、これは全体としての地方団体から見れば、国が借金しているんだから、その金は使つてもいいということになります。つまり地方団体全体から見れば、借金したとしてもそれは自分の責任じゃなくて国が借金したんであるから、地方団体として見れば入ってきたに等しいとも言えるわけであります。そういうわけで、一つはそういう国が借金をしておいて、いづれ返すという形で地方に本来渡すべきものを片をつける。

それだけでしたら別に問題はないわけであり
ますけれども、地方団体の方では国税三税の三
二%とそれから臨特、この合計の全部使えるはず
のものあるいは使おうべき筋合いのものを諸般の事
情から今度は国に貸す。それが千百三十五億円あ
る。これをどう見るといふことが問題だろうと思
うわけであります。

また後で、ほかの、私よりもっとエキスパートの方々がさらに的確な判断を下してくれるかと思うわけですが、要するにその千幾らかの間に貸してやるというような行為をどう見るか。

結論的に言いますと、私は、やはり今日の地方財政の状況から見てコンシステントなやり方ではない。地方が余裕があるならば、まあそういうことがあつてもいいけれども、一方において地方財政は危機だと言われている。それから、ことしはわずかながら増税もしている、約三百億ほどでございましょうか。

つまり、増税をしてせっかく収入を得ながら、そしてまた将来返すべき借金を大変な金額で持っているが、しかもその借金というのは、先ほど申しましたようにそれぞれの地方団体が負担している借金と、それからマクロ、地方団体が交付税特別会計において持っている借金。それは国の場合と違ってわりに償還年度が早い。

国の場合は、建設公債六十年度で返せばいいわけでありますから、借りかえ借りかえという形で対処できる。地方財政の場合は、おおむね二十年程度だと言われておりますので、そういう意味で返還に伴ういろいろなファイナンスの圧力というものは決して国に比べて軽いものではない、あるいは重いと言えるというような状況の中で、国の方に資金を一時融通してやるというようなことは、やはりコンシステントな地方財政の運営ではないというふうに思います。

ただ、ここでもう一つ問題になるのは、交付税特別会計においては、これは今後も続くわけでありまして、いわばそのタイミングをはかるといふことも全然意味がないわけではない。だから、そこから辺の判断はこういうことになると思うのです。地方財政は余裕があるかどうかという事実認識との問題で、この国の方に借金を認めるということを判断すべきである。

それからもう一つは、いまも苦しいけれども、また将来も苦しいということであれば、いま使うよりも将来の方に少しでも使う財源を回しておく、ということのもそう悪いことではない。だから、そういう交付税特別会計におけるタイミングをはかるという点で意義があるかどうか。

それでは、約千百三十五億が、いま国に貸すわけですが、いつごろ返ってくるかといいま

すと、これが昭和五十九年、六十年それから六十一
年に国から返してもらう。そうすると私は、こ
の交付税特別会計の巨額の借入金のこれからの返
済のパターンを見てみますと、なるほど五十
九、六十、六十一年の方が借金が多くなっている。
現在、五十六、五十七、五十八年は、この交付税
特会の借金で返済すべきものは、これは幸いにも
ゼロなんだけれども、それが五十九年から始まっ
て、後ずつと出てくる。したがって、その五十九
年、六十、六十一年に一時、国に貸したものが返つて
きて、その分だけ地方の借金の返済に使うべき負
担分を助けてもらうというのも、そう悪くはない
かもしれない。

こゝら辺の判断をどう見るかということですが、基本的に見まして私は、そのパターン、タイミングをはかるということよりも、やはり地方財政の実態から見て、コンシステントでないやり方をするということとはまずい。とりわけ、そういうことは地方財政について、いわば一般国民をして国に比べて地方財政は楽なんだというインプレッションを与える、ミスリードするということなので、余り合理的な方法ではないんじゃないか、こう思うわけでございます。

後でまた、何か御質問がございましたらはお答えすることにして、さしあたりこの程度で終わ

○中山委員長　ありがとうございます。
次に、服部参考人にお願いたします。

○服部参考人 御紹介いただきました全国市長会財政分科会の副委員長をいたします焼津市長の服部毅でございます。

平素から地方行政の諸問題につきまして特段の御配慮、御尽力をいただいております諸先生方に、心から厚く御礼申し上げます。

御審議中の地方交付税法の一部を改正する法律案につきまして、地方六団体を代表して意見を申し述べた機会をいただきましたので、直接都市行財政に携わっております市長の立場から、若干の意見を申し述べさせていただきます。

昭和五十七年度の地方財政は、歳出面において地方単独事業費等必要な経費の確保に配慮しながら

らも、全般的には国と同じく抑制的基調のもとに、経費の節減合理化に努めること、一方歳入面において、地方税及び地方交付税算定の基礎となる国税三税のかんりの自然増収が見込まれるほか、昭和五十七年度の税制改正による増収が見込まれること及び地方交付税の増額措置によつて、単年度としての財源不足は一応解消し、その収支は八年ぶりに均衡することになっております。

この結果、総額四十七兆五千四百七十二億円、対前年度増加率五・六％という緊縮型の地方財政計画が策定されましたが、この計画は、引き続き厳し

い財政状況のもとにありながらも、地方交付税の所要額の確保を図り、地方債計画総額における政府資金比率を五〇・五％に改善し、かつ昭和五十年年度に先発行されてきました財源対策債を廃止する等のほか、特に、住民生活に最も関係の深い地方単独事業について八・五％の伸びを確保するとともに、一般歳出の伸びを国の一・八％に對して四・七％を確保する等、現在の状況下では可能な限りの配慮がなされておりまして、地方自治体といたしましては一応評価をしているものであります。

またこれらの措置に伴う本改正案につきましては、下水道（公園、都市計画施設、清掃施設等）住民生活に直結する公共施設の整備や維持管理に必要な経費の財源を措置するとともに、教育及び福祉水準の向上を図り、さらには財源対策債の廃止に伴い、これに対応する投資的経費を基準財政需要額に算入する等の措置が講ぜられており、現下の社会経済情勢、国、地方を通ずる厳しい財政状況等を勘案いたしますとき、時宜を得た措置内容であり、基本的には賛意を表するものであります。

御案内のとおり、地方財政は昭和五十年年度以来、毎年度大幅な財源不足が生じ、その都度、交付税特別会計の借り入れと財源対策債の発行により収支の均衡を保つという臨時応急的な措置が講ぜられてきたところでありますが、昭和五十七年度は、臨時行政調査会の第一次答申の趣旨に沿ひ、歳出の徹底した節減合理化、抑制と、地方税、地方交付税の増収、増額により、久方ぶりに収支の均衡を見ることになったのでありまして、地方自治体の財政を預かる者として大変喜ばしいことであり、地方行政委員会の先生方を初め関係各位の御尽力に対し深く感謝を申し上げるものでございます。

しかし、この収支の均衡はあくまでも単年度の
ものでありまして、昭和五十年以降の財源不足時
代の借入金残額が、本年度末には地方債と交付税
特別会計の借入金を合わせて約四十二兆円の巨額

に達し、その償還は今後の地方財政の最大の課題とされております。

住民福祉の増進に努め、地方自治の伸長を図ることは、全部の地方自治体の責務であり目的であります。健全な財政基盤を確立することなくしてはその目的はとうてい果たされません。このためには、まず地方自治体みずからの努力、改革が求められるところであり、第一次石油危機を契機として地方自治体は、事務事業の簡素化、給与、定員の適正化、経費の節減合理化、財政の効率的運用等に努め、地方における行財政改革を推進をしていくところであります。

私の住む焼津におきましても、私の就任した昭和五十一年の秋以来、職員の採用は欠員の補充程度にとどめ、過剰の職員については欠員のままとして漸次減少を図り、ときには各部の職員を一律カットして事業拡大による職員の補充に充ててまいりました。その結果、昭和五十四年四月の自治省の定員管理調査で、類似団体二十市の職員数が人口一万人当たり九十・八四人であるのに比し、当市は六十・八七人であり、現在定員一千人のところを九百四十六人に対処しております。このようなことはひとり焼津市のみならず、他の公共団体においてもそれぞれに地域の特徴を生かしながら努力を重ねていくところであります。

しかしながら、このような努力、改革を進めてまいりましても、現行制度のもとでは地方の自主財源総量は絶対に不足をしており、また地方債の累増に伴う公債費等義務的経費の増大により、財政の硬直化、財政構造の悪化を招いております。今後とも給与の適正化を初めとして、より一層行財政改革の推進を図らなければなりません。地方の自主性、自律性を確保する観点から、地方財政の真の健全化を目指し、長期的、安定的な財源を確保するための税財政制度の抜本的な改正が強く望まれるところであります。今後先生方の御配慮を賜りたい多くの問題がございますが、ここでは幾つかの点にしばって申し述べさせていただきます。

まず第一は、地方税源の充実強化についてでございます。

臨調の第一次答申でも指摘されておりますとおり、行財政改革に当たっては国、地方を通ずる行政の見直しを行い、国と地方との機能分担を明確にするとともに、その機能分担に応じた財源の配分を検討する必要があると考えるところであります。

戦後、地方自治制度が確立してすでに三十数年を経過しておりますが、この間、地方自治体、特に都市自治体におきましては時代の変遷につれ、住民の要望も多様化し、行政需要が飛躍的に増大してきております。しかしながら、その行政需要に対応する財源は、依然として国庫支出金、地方債等いわゆる依存財源のウェイトが高く、真の意味での財政の自主性、自律性が確立されていないのであります。今後、地方分権に向けての財政改革を進めるに当たっては、地方の自主性が生かされるよう自主財源の大幅な増強が望まれるところであります。このためには受益と負担の関係が明確であり、また自主財源の根幹をなす地方税の充実強化について配慮すべきであると存じます。

このためには、制度面、執行面における税負担の公平確保はもとより、国民の適正な租税負担のあり方について検討を進めるとともに、国、地方を通ずる税体系の見直しを行い、地方税源を大幅に拡充する方向で税源の再配分を図る必要があると考えます。

地方税について都市自治体に例をとりますと、歳入中に占める税収入の割合はここ十数年来三割台を推移しております。まさしく三割自治体の状況にあるわけでございます。したがって、都市自治体の立場からいいます、市町村的税目である法人所得課税の市町村への配分割合の強化、市町村道路路目的財源の充実、消費流通課税の拡充による市町村への配分割合の強化、公社有資産所在市町村納付金制度の改善等を強くお願いするものであります。

第二は、地方交付税の所要額の確保についてで

あります。

地方自治体の財源措置は、自主財源である地方税の充実強化によるものが最も望ましいことは申すまでもございせんが、その税源が地域的に偏在する実情から見て、地方税の充実強化のみによっては必要な地方行政の水準を全国的に確保することができませんので、これとあわせて財源調整と財源保障の機能を有する地方交付税の所要額の確保を図っていく必要があると存じます。

また、地方交付税については、地方公共団体に帰属すべき税源の一部を便宜上国税として徴収した上で、一定のルールにより地方自治体に配分することとしておりますが、本来的には地方自治体共有の地方税であると理解をいたしております。

さらに地方交付税は、全地方自治体にとりましても毎年度の経常的かつ基幹的な収入となっており、その所要額が確保されるかどうかは全自治体の財政運営に重大な影響を及ぼし、特に、税源が少なく財政力の弱い地方自治体にとっては地方税にかわる重要な財源となっており、地方交付税総額の安定的確保はその財政運営に大きなかわり合いを持つております。

このように地方の財源は、地方税と地方交付税を密接に組み合わせて確保される仕組みとなっております。また、地方交付税については最近一部で言われているように、国の他の歳出と同列に並べて論じたり、国の財政事情を理由としてこれを削減したりする性格のものではないと考えるものであります。特に、地方財政における単年度の収支均衡見込みや一部の地方団体の給与問題を取り上げ、国に比べて余裕があるから交付税率を引き下げるべきであるとの意見は、前にも申し上げましたとおり、地方財政の背景にある四十二兆円にも上る膨大な借金、また国に先駆けて推進をしていく地方自治体の行政改革の努力を何ら認めない議論であると申さざるを得ないのであります。

どうか先生方におかれましては、交付税制度の意義を初めとして地方財政の置かれております状況等を御覧の上、地方の自主性、自律性を高め

る見地から、地方税の充実強化にあわせて地方交付税についてもその安定的な確保と一層の充実を図られるようお願いを申し上げます。

重ねて、地方税源の充実強化と地方交付税の所要額確保要望は決して矛盾するものではないことを御理解をいただき、両々相まわりの措置と地方自治体の自主努力によって健全な地方自治行政が確立されることを強調するものであります。

第三は、国庫補助金制度の問題であります。このことは、国、地方を通ずる行政簡素化と財源の効率的運用を図る見地から、機会あるごとにその整理合理化の推進を強く要望しているところであります。

国庫補助金制度は、その効果について評価すべき点もある反面、地方自治体の自主的な財政運営を妨げ、資金の効率的運用を阻害する等の弊害も生じております。また、国庫補助金による事務事業が多いことは、ともすると受益と負担の関係を不明確にし、行政サービスの実施に対する過大な要求につながり、ひいては行政の肥大化をもたらす、行政の簡素効率化を妨げる一因となっております。

このような問題を解決するためには、まず第一点として行政の範囲の見直しにもつながることであり、補助対象となつていない事務事業を再検討して、その整理を行い、事務事業の廃止にあわせて補助金も整理することであり、この場合、事務事業の廃止に伴わない単なる補助金の廃止、補助率の引き下げ等は、ただただ地方への負担の転嫁となるだけで、行政改革の趣旨に反するものであり、行うべきではないと考えます。

第二点は、事務事業の再検討の結果存続すべきものとされたものであつても、たとえば人件費補助、零細補助及び地方に同化定着している事業に対する補助については、極力国庫補助金を廃止して地方一般財源に振りかえるよう、検討する必要があります。

さらに第三点は、国庫補助金として存続することが適当な事務事業についても、その効率的運用

を確保し、補助金の申請交付等に要する人員、経費の節減を図るため、統合メニユー化の促進、総合補助金化、事務手続の簡素合理化の改善を積極的に進める必要があると存じます。

以上、地方行政に関する当面の諸問題につきまして、お願いがたがた私の意見を申し上げましたが、最後に一点重ねてお願いを申し上げます。

初めに申し上げたとおり、現下の厳しい諸情勢のもとにおいては、本改正法案は当面妥当な措置として賛意を表しておりますので、速やかにこの法案が成立いたしますよう、何とぞよろしくお願いを申し上げます。

大変長々と申し上げましたが、どうかよろしくお願い申し上げます、私の公述を終わらせていただきます。

○中山委員長 ありがとうございます。

次に、丸山参考人にお願いいたします。

○丸山参考人 自治労の委員長の丸山でございます。

今回の交付税法の改正案、この問題は五十七年度の地方財政全般について大変重要な問題を数多く含んでいるという立場から、交付税法の点については批判的な立場から幾つか私の意見を申し上げます。

それはまず第一に、ことしの地方財政計画の中で財源不足がゼロという形にされておりますが、本当に解消されているのかどうかという点についてであります。

五十七年度政府予算の編成の際の地方財政対策では、五十七年度地方財政の財源不足額はゼロであり、それを理由に地方財政の危機は克服されたとして、特に財界方面ではしきりに地方財政富裕論が現に展開をされ、地方交付税率の引き下げなどという話まで一部で出てくるわけでありまして、本当に地方財政の財源不足が解消されたのかどうかについては、私は大変大きな疑問と問題点があるのではないかとふいに思っています。

最大の疑問点は、第一次石油危機による地方財政の危機の中で、昭和五十年補正予算以降地方財

政の財源不足が大変深刻となりまして、昭和五十四年では四兆一千億、五十五年では二兆五百億、五十六年では一兆三百億円の不足額があったのであります。それが五十七年度ではなぜゼロになったのか。この算定方式がなかなか複雑でありまして、国民はもとより、自治体関係者にも十分明確にされていないということ一つはあります。

昨年の十二月二十一日の大蔵大臣と自治大臣の申し合わせ事項、いわゆる昭和五十七年度地方財政対策の骨子、この内容を見てまいりますと、その三番目には、交付税特別会計の借入金、これは総額二千九十八億円になっていくわけですが、本来であります交付税特別会計に国の一般会計から繰り入れらるべき二つの臨時地方交付金、先ほどもお話がございましたが、いわゆる利差臨時特例あるいは財政対策臨時特例交付金、こういうものにかえて同特別会計が資金運用部資金から借り入れることになっていきます。

利差臨時特例は、五十一年から五十六年までの間の地方債発行による地方負担を軽減するために、国の一般会計から繰り入れを予定していたものでありまして、財政対策臨時特例交付金も、源泉分離課税が選択された利子配当所得について住民税が課税されないことを考慮して、一般会計から繰り入れを予定していたものでありまして、これらがいずれも臨時第一回客申の一般歳出を前年度以下に抑制するの方針のもとに、国の一般会計の負担を抑制するために今回繰り入れが中止されたものであります。このことは、国の一般会計の負担を地方に実質的にしわ寄せされたものと言えるのだらうと思えます。

また、その四番目の減額留保額一千三百三十五億円について見ますと、五十七年一月二十一日の自治省の財政課長内閣にありまして、「国の厳しい財政状況を勘案するとともに、中長期的な地方財政の健全化に資するため」ということになっておりますが、交付税総額の中から一般会計に留保したものであり、これは五十九年から六十

一年度にかけて一般会計から交付税特別会計に返還されるものであり、これも、一般会計負担の単なる後年度への繰り延べにすぎないと言わざるを得ません。

これらの利差臨時特例と財政対策臨時特例を合わせた交付税特別会計借入金二千九十八億円は、臨時地方交付金として扱うことはできなくなつたとしても、将来は一般会計がその返還を負担するのでありますから、実質的には従来の臨時地方交付金と同様でありまして、これは財源不足額としてとらえられるべきものではないかと思えます。

また、一歩譲りまして、この二千九十八億円から減額留保分一千三百三十五億円を差し引いた残りの九百六十三億円は、明らかに財源不足額として見るべきであらうと思えます。

さらに五十六年度に、交付税特別会計の借入金金償還が五十九年度以降に繰り延べられることになりましたが、本来ならば五十六年度分三千四百八十億、うち地方負担分九百四十億、さらに五十七年度分三千九百四十億、うち地方負担分が二千五百五十六億、この償還金も実質的には財源不足額に加算されるべきものであると考えられます。

このように点から、今回の地方財政の財源不足額がゼロとされていることは、その理由が明らかになれないということからも大きな疑問が残りますし、結局のところ、臨調の意向から国の一般会計の負担軽減のツケを地方財政に回しているのではないかという問題点が指摘されるのであります。

二番目には、大幅な歳入欠陥が予想される地方財政の問題についてであります。

財源不足額がゼロになったことは別にいたしましても、それでは地方財政は地方交付税率を引き下げると主張するほど好転しているのだろうかという点を考えてまいりますと、五十七年度地方財政計画では歳入面では地方税一・七％、地方譲与税六・四％、地方交付税七％などの伸び率となつていますが、これらはいずれも五年間連続して行われませんでした物価調整減税の見送り、そ

して過大な経済成長率八・四％、実質五・二％の見込み、国税レベルにおける税制改正などによるものであり、結果として一般財源は見た目には増加をしているのであります。

しかし、この物価調整減税の見送りによる国民への実質的な増税の問題は一応別々にいたしまして、政府が計画しております高い経済成長率の達成は、すでに三月十二日の国民所得統計速報によつても、五十六年十月から十二月にかけての実質経済成長率は年率換算で三・五％の大幅なマイナスになっており、五十六年度の実質経済成長率は政府見通しの四・一％をはるかに下回り三％にも達しないと言われている中では、この過大な成長率を前提にした税収見積もりは、きわめて不安定なものと言わなければならないと思えます。

最近、大蔵大臣の国会答弁によりますと、五十六年度の国税収入見込みは二兆円にも上る歳入欠陥が見込まれるということも伺っておりますが、これをベースにした五十七年度もこの影響を大きく受けるであらうことは避けられないと思われ

ます。

一方、歳出面を見てまいりますと、地財計画の歳出増加額中の地方費の配分構成比を見ますと、まず昇給抑制あるいは定員合理化、これは国家公務員の第六次定員削減計画に準じて総数で七千九百四十名、これが削減されることになっていきますし、さらに一般行政経費の単独分、維持補修費、投資的経費の補助分、これは国庫補助の削減の影響だと思えますが、こういう課題が残されています。

つまり、一方では過大な経済成長率の見込みにより一般財源収入がふえ、他方では一般財源需要が抑制されたために、形の上では地方財政の収支均衡が図られたのであつて、景気回復による税収増加の見込みが狂つてまいりますと、地方財政は一挙に歳入欠陥を生じ、減収補てん債などの措置がどうしても必要となつてくることは必至の状態であらうと思えます。こういうことを考えますと、とうてい地方財政がその構造において好転し

ているとは言えないものであろうというふうにいると思

います。三番目には、地方交付税率の引き下げ問題が出ておりますが、このことについて触れたいと思

ます。五十七年度の地方交付税の伸び率は、すでに申し述べましたように、所得税減税の見送りと経済成長率の過大な見込み、税制改正などによつて前年度比七・七%増となっておりますが、もし政府が財源不足額を意図的にゼロに抑えたのであれば、財源不足が表面化したはずでありますし、そうなれば、その補てん措置としての地方交付税の増額が避けられない事情になつたのではないかとこのように考えます。

また、財源不足額がゼロとなつたことによつて、五十六年度発行の六千九百億円の財源対策債は、全額地方交付税の中に算定されることになりました。この結果、地方交付税の実質的な伸び率がマイナス〇・九%に落ち込んでしまつてゐると思

います。一方、五十七年度には、地方債の現在高は三十三兆六千五百十二億円、交付税特別会計借入金のうち地方負担分の累計が四兆七千八百八十八億円、合計三十七兆七千三百億円にも達し、地方の実質的な長期借入金があり、この償還のため将来における地方交付税の減額が大幅になることは避けられない事情であらうと思

います。さらに、昭和五十年以降五十五年までは、財源不足額の補てんについては、地方交付税増額と地方債増額とで大体一対一の同額規模で行われてまいりました。むしろ、交付税増額による補てんの方が多い経過をたどつてまいりましたが、昭和五十六年度ではこれが明確に一対二の比率になりました。この面からも、地方交付税の抑制的な傾向を見ることのできると思

います。いずれにいたしましても、財源不足がゼロに抑えられたこと、利差臨時と財政対策臨時とが借り入れに切りかえられたこと、五十七年度発行の地方債にかかわる利差臨時が中止されたこと、地方

交付税を削いで国に貸与することになつたこと、あるいは起債充当率が一律的に引き下げられたこと、さらに地域特例のかき上げ補助額の六分の一

圧縮、補助金を削減するという問題、一般財源補てんの手当てを行わなかつたこと、定員合理化を行つたことなどの一連の措置によつて、今後の地方自治体の財政運営が一段と厳しさが予想される中では、地方交付税率の引き下げなどでこれに追い打ちをかけることは、自治体関係者としてはどうてい容認できないところであり

ます。もともと交付税は、自治体の一般財源のうち、地方税と地方譲与税との合算額が一般財源需要額に不足する場合、それを補てんする役割りを担つてゐるわけであり、地方交付税総額は各自治体の不足額の合算額で決まるのではなく、国税三税の合算額の三二・二%と法定されてゐるため、通常の場合には補てんし切れないのが実情であり、かねてより自治省を初めとし地方六団体など関係者は、こぞつてその率の引き上げを要求してきたところであり

ます。交付税制度の問題は、こうした財源不足を生じざるを得ない現行の制度自体の構造をいま抜本的に改革することが必要であらうかと思

います。現在、第二次臨時行政調査会においても、国と地方の機能分担及び地方財政制度のあり方について検討されておりますけれども、かねてから地方自治の強化発展のために、自治、分権、参加を基本とし地方自治を裏打ちする地方交付税の引き上げ等、財源対策問題について御尽力を願つてまいりました当該地方行政委員会におかれましても、振返りますと、かつて昭和五十年七月三十日、第七十五国会におきましては、地方財政危機打開のためとられた地方財政対策に関する決議の中で、地方交付税の引き上げを含む地方財源の確保について積極的な国会として対応されました経緯を想起いただきまして、当面積極的な地方財源確保に向かつて改善策をとられ、打ち出していただきま

す。す。ありがとうございます。中山委員長、ありがとうございます。次に、横井参考人にお願ひいたします。

○横井参考人、ただいま御紹介いただきました横井でございます。

私の専攻は経済政策論でございます。地方財政論を専攻していませんので、法案の細目にわたる事項や地方行政の実務にかかわること等につきましても、御質問にお答えできかねるところも当然あるかと思

います。以下、私の意見は、一地方都市の一住民の意見としてお聞き願へば幸甚です。地方財政が五十七年度について、単年度ではござい

ますが収支の均衡が図られたことは、まずは評価されなければならないと思

います。それだけに、幾つかの問題点ないし今後の課題といつたことについて考えざるを得ません。

今回の法案一部改正の特徴と問題点を私は次のようにとらえて

います。まず、国の歳出との比較で申しますと、国の一般歳出規模が一・八%増に緊縮されているのに対して、地方の歳出規模は四・七%増となつていま

す。しかも、一・八%に比べますと高うござい

ますが、しかし四・七%増にとどまつたのは、国庫補助事業の伸びが低かつたためでございます。たとえ

ば給与関係経費は六・七%増で、歳出のうち占める比率が二八・五%、実際には三〇%を超えることになりま

しょうから、自治体サイドの徹底した経費の節減合理化がこれの中で図られる予定があるのかどうかとい

うことが一般には問われることになりま

しょう。この点については、後に触れさせていただきます。

次に、歳入についてですが、歳入規模は五・六%増、うち地方税について一・七%、交付税につ

いて七・〇%の伸びが見込まれております。前年度の数字がそれぞれ一三・四%と七・九%ですから、それぞれに伸び率は落ちて

いますが、やはり今回目につくことは、留保分千四百億円で

す。額と

してはわずかとも言えま

しょうが、財源にかなり

のゆとりが生じたと思

えられる要因になりま

しょう。

交付税率三二・二%の問題が、これまでとはたとえば五%引き上げとか八%引き上げとかといった形で行われておりましたけれども、すでに参考人からも御指摘ございましたように、場合によっては引き下げという形で議論が再燃される可能性をはらむ、そういう要因と見られます。法定額分の前年度当初比が一四・四%増となつていますから、所要額を確保するという議論だけでなく、国と地方との役割り分担、財源配分の問題として両者の均衡の問題等、このあたりから掘り下げてなお検討を続けていく問題であらうかと思

います。歳入に關してもう一つ、地方税の自然増収見込みが一兆九千七百五十七億、一一・七%増、交付税総額見込みが九兆三千三百億、七・〇%増で、一般財源伸び率が一〇・二%と見込まれていま

す。それで、歳入構成比については、一般財源比

率が六一・四%、地方債依存度が八・一%、前年

度の数字がそれぞれ五八・九%と九・六%です

から、地方財政の健全化へ一歩前進したとい

ましようか、あるいは地方財政の体質改善は進行

した、このようにとらえることもできます。

ただ地方税も交付税も、つまりは住民の負担に

よるものでござい

ますから、財政の好転は住民の負担増によるものと

とらえることもでき

ます。地方税は高過ぎるという一般の実感から見ま

しても、こういう意見を誘い出す要因になるかもしれ

ません。

今回の法案一部改正の特徴と問題点の主だったところを私は以上のようにとらえていま

す。もちろん、私はある意味では素人でござい

ますから、大きな誤りをしておるかもしれ

ませんが、まあそのようにとらえていま

すので、その上、地方財政にかかわるこれからの課題を含めて、以下幾つか私見を述べさせていただきます。

まず歳出面についてでございますが、第一点は人件費について

自治省のラスパイルズ指数が公表されて、このところ新聞調も厳しうございまして、各自自治体はこの問題に少々受け身に過ぎるのではないかと懸念します。この五年間の実績値を見ますと、歳出全体に占める人件費比率は五・一・九％から四・一％に、ラスパイルズ指数は一・〇・四％から一・〇・六・九％というふうな内部努力が見られます。このじみな内部努力とはいっても、内部では大変な作業でございまして、ときには決断を必要とするケースもありました。この内部努力が必ずしも住民に説明されないというか、十分にPRされていないというか、住民に提供されるよいサービスに見合うならば、少々給与や退職金がよくても、もちろん程度の問題はございまして、住民は納得するのではないかとも思います。

お互い一生懸命に生活しているといいますが、生きていられるのでございます。確かに程度の問題はありますが、国よりも高ければいけないとか、そういう議論は少し単純過ぎるのではないかと。また組織機構の簡素化、合理化の問題、定数の問題等々にも努力はなされるべきでしょうが、ただ人件費比率は、そう大きく下げられる性質のものではないと思います。したがって、この人件費にかかわる内部努力が、現在の地方財政の歳入を大きく変えるというほどの要因にはなり得ないであろうと思います。

第二点は地方単独事業についてですが、これは地方における公共施設の計画的な整備のため、また地域財政の安定成長のために、特に今後のことを考えますと、内需の喚起という意味で地方自治との関連で、つまり地域づくりという意味で必要でございまして、単独事業費八・五％増ということについては評価をせざるを得ないでしょうが、実務を十分心得ておりませんから、こういう場で軽々に私の意見を申し上げていかんと思ふけれども、これが実際にどのように行われていくのか、このあたりについてむしろお教願いたいたしうほどでございまして。

第三点は累積地方債の償還についてですが、累

積債務額が約四十二兆円で、その償還は確かに今後の大きな問題です。御承知のように、交付税特別会計借入金金の償還も五十九年度から始まり、ピークと言われる六十五年度には一兆円近い償還額になると計算されております。国債に關しまして、大蔵省の仮定計算によりますと、たとえばその同じ年、六十五年度には利払い費だけで約八兆円、償還のための定率繰り入れ、赤字国債償還のための特別繰り入れ等を入れますと、何と十七兆円弱となります。

話は少し飛ぶようですが、わが国の租税負担率は昭和五十五年度に二一・八％、社会保障負担率は九・七％で、合わせて三一・五％に対して、欧米諸国では、一九七八年の会計年度の数字で、アメリカは三八・二％、イギリス四七・八％、西ドイツ五二・一％、フランス五三・六％、イタリア四一・六％となつております。非常に高い比率でございまして、わが国も高齢化社会を迎えますし、経済大国であり続けるための費用とでもいいたしうか、これはかなりの主観的な私見が入りますが、たとえば開発援助の増加などその例だと思いますが、負担の増大は趨勢としては進行するでしょうから、今後は国民の負担は増大していくんだ、負担は増大せざるを得ないという国民的な理解が必要ではなからうかと思ひます。

冒頭で、今回の法案一部改正の歳出面での特徴に關して、歳出の伸びは四・七％にとどまっているが、徹底した経費の節減合理化が図られているのかどうかと一応問いましたけれども、もちろん経費の節減合理化は住民の理解を得るために現状では必要でありまして、以上三点述べましたところから申し上げると、歳出のあり方について世論に受け身でなく、むしろ世論を形成していく積極性が各自治体にあつてしかるべきだと考えます。

次に歳入面について、第一点は地方税及び交付税についての増収見込み額についてです。すでに一参考人の方から御指摘ございましたように、これは実質経済成長率五・二％という政府

見通しに基づいていますが、民間銀行等調査機関のそれと比べてみますと、この数字は少々高いのではないかと思います。もちろん、予測値ですからだれも断定的なことは言えません。しかし、中小企業部門の設備投資の停滞や個人消費支出の伸び悩みによる内需の鈍化、成長のかなり部分を外需に頼っている状況、しかも欧米は低成長で経済摩擦が非常に増大している、低金利政策はとりくにいいことなどを考えますと、いずれにしても趨勢としては低成長がしばらく持続するでしょうから、国税、地方税いづれについても増収見込みの先行き不安はあるわけで、加えて都道府県によつて伸びるところと伸びないところもありましようし、増収見込み額がどの程度確実性のあるものなのか、少々危惧を感じます。

第二点は交付税率についてであります。この点については、すでに冒頭のあたりで御指摘いたしました留保分千四百億円の問題が關係してまいりました。交付税率三・二％のもとでも、五十七年度には地方交付税はかなり伸びて、場合によつては収支が均衡するのではないかと、意見は御承知のようにかなり早い段階からありまして、ただいま問題になっているのではなく、もう昨年度の審議過程の中でこのように申される方もあつたようでございます。そういう意味ではこのような意見はかなり早い段階からありまして、この計算等について細目を存じませんから私は何も言えませんが、これは一研究者の直感といえますが、非常に難ではあります。が、むしろ五十七年度についてはこの意見に近くないのでないかというふうな思つておりまして。

それですから、三・二％を防衛ラインとして守るという意味でならなくとも、何かでも引き上げるということにせよ、現状から推して見ます限り、かなり緻密な検討が今後特に必要ではなからうかと思ひます。三・二％を維持しなければならぬという議論が主になるのでございませうが、ここ数年継続されてきた、たとえば五％あ

るいは八％かさ上げの問題がどこかへ行つてしまったような感じが受けまして、このあたりについてはむしろ相当真剣に考えてみる時期に来ているのではないかというふうな思ひます。

特に、最近の新聞調のとりわけ一、二を見てみますと、地方財政にもう余裕ができたという論調がございまして。すでに参考人の方から御指摘がございまして、果たしてそのようであるかどうか、そういう議論に対抗し得る説得的な姿勢というものが必要ではなからうか。しかし、考えるほどにこれはなかなかむずかしい問題でございまして、冒頭の意見陳述の段階ではこの程度にとどめていただきます。

以上、いろいろ私見を述べさせていただきました。結論としては、財政の単年度主義の原則がございまして、今回の法案一部改正を地方債等の償還に対応し得るような健全な財政構造への一歩と、この評価も非常にむずかしいのですが、あえてこのように評価いたしました。幾つか問題を指摘させていただきまして、幾つか問題も指摘させていただきまして、条件つきで賛成ということでございます。

○中山委員長 ありがとうございます。

これにて参考人からの御意見の開陳は終わりました。

○中山委員長 質疑の申し出がありますので、順次これを許します。小川省吾君。

○小川(省)委員 丸山参考人にお伺いしたいと思ひます。

まず、広域行政推進の動向についてどう思われているのかという問題についてお伺いしたいと思ひます。

参考人は臨時行政調査会の委員もやっておられるようでございますが、臨調の第三部会では、道州制や府県、市町村合併などが議論になつていたり聞かれております。そもそも国と地方とは、相

互に機能を分担しながら国民にサービスを提供するもので、両者の信頼の上に立つた協力共同関係を確立していくことが基本であると思います。行政分野の拡大の進む中で、国の機関委任事務が増加をしておるわけでございませうけれども、機関委任事務については、地方の機能分担の観点から、その整理合理化、国の関与のあり方などについて改善策を検討すべきだと思います。

また、地方自治の原則に基づいて行われるためにも、地方行政の自律機能を高めていく必要がございませう。したがって、一定水準以上の地域の独自性に基づく行政サービスは、地域住民みずからの選択と負担において行う仕組みを含め、地方財政の構造改革の観点から、補助金、税体系、地方交付税等が検討されるべきではないかと言われているようにございませう。このような広域行政の推進の動向について、特に自治体関係者としてどのようにお考えなのか、お伺いしたいと存じます。

○丸山参考人 ただいま御質問ございました広域行政の点についてであります。お話をいたしましたように、いま第二次臨時行政調査会では五月の中旬ごろに部会の報告、これを踏まえまして七月いっぱい基本答申を作成しようという作業過程にあります。その中で、国と地方の役割、機能分担の問題が議論され、その中で道州制あるいは地方庁等々の問題が議論されていることは事実でございませう。しかし、調査会としての正式の考え方と申し上げます。この点については、私はそれを代表する立場にもありませんので、当然のことですが私の考え方を申し上げたいと思ひます。現状、部会においても最終結論を出すという事態にまだ至っておりません。しかし、いろいろな面から検討されていることは事実であります。基本的には、いまお話しございましたように、国と地方の関係はそれぞれ双方の信頼関係の上に成り立つことであると思います。さらに民主主義の基本として、政治の単位はやはり住民に近いところに存在するべきである。一般的に言われますように、都

道府県あるいは市町村の区域を法律的に変更を加えまして、道州制だとかということで一層いまの制度を中央集権的に改めるといふ方向については、地方自治の原則に逆行するのではないかと、また戦後新しい憲法のもとに言われている趣旨にも反するのではないかと、そういう見解を持っております。

それと関連いたしまして、御指摘のありました補助金の問題あるいは機関委任事務の問題等々については、きょうも市長会の代表の方からもお話がございましたように、長年の自治体関係の念願でありますから、この点については、国と地方の役割、機能の見直し、そして地方自治体による自治改革の理念に従って今度の行政改革の中では議論されるべきであらう、そういうような見解を持っておりますので、不十分であります。うが、とりあえず答えさせていただきますました。

○小川(省)委員 ありがとうございます。

次に、受益者負担の強化の問題について伺いたいと思ひます。

国が行政サービス水準のナショナルミニマムを厳しく設定をし、これに要する財政資金は、標準的な地方税、財源調整的な交付金及び補助金の組み合わせにより保障するというような議論もあるようでありませうが、受益者負担の強化についてどのようにお考えでございませうか、丸山参考人にお伺いします。

○丸山参考人 ただいま御質問のありました受益者負担に関連しまして、実は受益者負担の基本的な概念から全般について申し上げるということは大変大がかりな問題であります。最近特に強調されるように見えます自立自助の精神を前提にして、俗に言いますと余りお役所に世話にならない、そういうような考え方からの受益者負担の増加という議論が一方であります。

このことは、御承知のように行政調査会の中でも、政府あるいは地方自治の行政規模をどうするか、そういう問題について、一方では安あがり、

小さな政府という議論が強調されてきて、その面だけが強調されますと、受益者負担という形で事実上住民負担が大きく増加をするということになりますから、やはり両者の関係については十分議論をするべきではないだろうか。

特に私は、八〇年代は公共部門の役割がいろいろな意味で大きくなっていくのではないかと。特に、福祉の問題についてたくさん議論がありませうけれども、八〇年代の福祉の問題を考える際に、日本全体が都市化現象が激しくなっていく、あるいは高齢化社会が来るという状況を考えますと、かつてのように本当に困った人だけに對する福祉という限定された物の考え方ではなく、市民生活の中で相互依存の関係といふことが、相互協力関係といふことが、これは水の問題にしても、緑、日照の問題にしてもそうでありませうが、そういう観点を考えますと、自治体を中心にした新しい福祉の考え方といふことが、そのもとにおける公共部門の役割といふものをより積極的に具体化しながら、それとの見合いで受益者負担の問題について十分考えていくべきではないだろうか、そういう考え方を持っております。

○小川(省)委員 恐縮ですが、あと一点だけ丸山参考人にお伺いをいたしたいと思ひます。

地方自治の育成強化の立場から見て、今度の行政改革の審議の状況をどう見ておられるのかという問題でございませう。私も、地方自治はさらにさらに育成強化をすべきであると考へておられるのでありますけれども、財界あるいは臨調の中などには、地方財政富裕論や、あるいは地方は国より楽ではないかという意見が残念ながらあるようでございませう。あるいは、交付税の引き下げ論などがささやかれているようでございませう。

そこで、特に地方自治関係者の一人として、行政改革審議の状況についてどのように評価をされているのか、お伺いをいたしたいと思ひます。

○丸山参考人 地方自治の問題に関連しまして、行革討議がどうかという御質問であります。御承知のように、第二次臨時行政調査会の法案の中

では、八〇年代において高度成長期における肥大化した部分を見直しながら、新しい需要に對應できる行政の確立ということがねらいになっていますし、現に七月十日の第一次答申の際も、その第一章で行政改革の理念ということがうたわれています。その中で、議論の結果、住民の前に公正にして民主的、そしてよく効率という表現がとられておりますが、私は、特に、単なる効率というよりは、国民にとつて有効で、そして信頼される行政のあり方といふものを追求すべきではないだろうか。

そういう観点に立ちますと、やはりいま大きく国民の中にあります税の不公平は正の問題でありますとか、あるいは、いわゆる癒着構造をどう断ち切っていくか、国民の側から見てガラス張りの行政を打ち立てていくという観点が非常に重視をされるべきではないだろうか。この点については、第一次答申の際も、国民の信頼性を高めるという方向で議論しようということになっております。

そういう第一次答申の経緯を踏まえまして、いま基本答申の中では、さらにこの内容を補強して国民各層の意見を入れながら、八〇年代、国内的には高齢化社会がさらに強まってくる、国際的には相互援助の体制、相互協力の体制が非常に重要になってくるという指摘をしなから、行政の各分野についてのいろいろな議論があります。

御指摘がありましたように、いろいろな地方行政、財政の問題について指摘があることは事実であります。これは、部会のまとめた意見とかあるいは調査会の大筋の意見ということではありませうが、その中には、地方財政について、もう少し富裕ではないだろうか、あるいは交付税率の抑制の可能性について議論があることは事実であります。しかし、これは臨時行政調査会の法案が通過する過程で行政管理局長官と自治大臣との間に、これらの検討の相互の領域については、両者の間に一定の話し合いが持たれてきて、御承知のように地方行政については地方制度調査会というものが、国会議員の皆さんも参加をされて総理大

ざいですが、その主な理由一つだけと強いて申されれば、私はむしろ税の負担が公正になされているかどうかということにあるかと思ひます。特に、御指摘のように、諸外国と比べて現在まだ租税負担率は数字としては低うございますが、しかし今後の日本経済の情勢などを推しはかりますと、租税負担率は趨勢的には高くなるざるを得ない要因がある、そのように思ひます。したがって、一つは、意見陳述の中で述べさせていただきまして、今後国民の負担は税その他の形ですべて大きくなつていかざるを得ないので、ないかという国民的な理解を持つように、特に政治にかかわる諸先生方、僭越ですが、いろいろ多くの努力を期待させていただきます。

それから、数字と実態とが必ずしも直結してないという御指摘はそのとおりでございます。特に外国との数字の比較は非常に複雑でございます。だから、お答えしますとまた非常に時間をとりますが、たとえば一例として、日本の人々はマイホームの建設というものに非常に執念を燃やしますが、この住居費をめぐりまして諸外国と日本でどのように手当てされているか、このあたり一つの典型的な事例だと思ひます。したがって、御指摘のとおり、数字と実態とは必ずしも直結してありません。

したがって、第三の御質問のどこに限界点の目安を置くかという問題でございますが、いま述べさせていただきましたようなことを考慮しながら、租税負担の公平というのを観点に置いた細かな今後の作業が必要になつてくるのではないかと、たとえば累進税率をどのようにするか、いろいろな税目についての実際に見られる税格差をどのようにとらえていくか、あるいは地方財政に直接かわらしめますと、たとえば固定資産税とかあるいは市、県民税とか、このあたりとどう取り組んでいくか。限界点がどこにあるかという議論はこのあたりを踏まえまさんと、たとえば限界点は三〇%であろうというふうには少し申しかねる節がございます。

以上、お答えになりましたかどうか、意見を述べさせていただきます。

○宇田川参事 大変興味深いのですけれども、しかし、なかなか一義的に答えられない問題があるわけでございます。

初めに、講義を聞いて大変恐縮でございますけれども、租税負担率という概念が余りいい概念ではないと私は思つてゐるわけでございます。要するに負担ということとは重荷、いやなことでありまして、負担であれば負担はゼロの方が一番いい。だけれども、考えてみれば、税金を出さなければ——私も、もうそろそろ老齢期に入つておりました、日本国民がそういう時期に入つてくるということになりますと、国民の側の需要をどうしても賄わなければならないものもある。そういう意味で負担ということよりも、財政の収入と支出をひつくるめて一体どういう財政規模を国民は望んでいるのだろうか、そういう財政規模をこれから維持する、あるいはもしそれが大きければふやす、少なればカットする、そういう形で、これからは理屈で考えれば財政の適正な規模というものは何だろうか、そしてそれに応じて税負担をするというのが基本的な正しい考えだろうと思ふのです。

問題は、それがみんな違うということであるわけですね。たとえば、私がいま申しましたように、これからの財政支出の中身は、そういう高齢化社会に対してきちんとした保障をしてみたいと思ふわけですね。しかし日本国民は、大変結構だと思ふのですが、きわめてセルフインテレストに敏感になつておりまして、これはデモクラシーの世の中では大変合理的でいいと思ふわけでありまして、ただ、私も中年あるいは老年はそういうことを恐らく望む、しかしヤングはそういうものに対して恐らく非常に抵抗を示すであろう。税負担その他いろいろな財政支出についても、ある階層にとっては事業上あるいは自分の地域の必要上どうしても必要だというふうな要求をする、片方はそういうものを認めない、結局最適性をめぐ

判断は多様だということがまず言える。

多様なものを調整するのは何かというと、これは政治しかない。幸いにもそこ定期的に選挙の制度があつて、各政党の皆様がスケジュールをお示しになれば、国民はそれに応じて票をもつてきたらという形で、結論を申しますと、理屈の上では各党が最適な税制、最適な財政規模、最適なそれに見合うファイナンスの金額を見せていただきたい。それに対して国民は、本来的に皆多様であるから、政治的な手続を踏んでおきたい申し上げる。そしてそれに対しては、何人もそれ以上の権威をもつてきたることはできない。幸いにも神の名において、あるいはその他超絶対者の名においてこれが望ましいと言ふことはないのであります。

そういう意味では私は、これからは各政党、政治家の皆様方が、日本の財政活動については一体どういふものが望ましいか、それに対する財政負担はどういう形であるかということに常に選挙のイッシュにしてい——いまもなつてゐるわけでございますけれども、これからなおさら明らかにイッシュにして国民に提示していただくと、おのずからそこに少なくとも国民の五一%はこういうものを望むという形で、最適というものがそれぞれの判断の異なる中で総合されていく。それしかない。私は、それで結構だと思つてゐるわけでございます。

○大橋委員 ありがとうございます。要するに、適正なところがあるが大事だと思ひますけれども、適正な歳出の財政規模、これならば国民が納得のいく内容であれば、それに相応する税負担はやむを得ないということになる。いま両先生、限界点はそういう意味で幾らということはいへないけれども、むしろその適正な歳出規模をどう見るかが大事なんだというお話だったろうと思ひます。

実は私も、日本の租税負担が低い低いと言われまゝです。たとえば行政サービスの面で人口千人当たりの公務員の数を一応調べてみたら、

日本は低いですね、四十二人。アメリカが六十九人、イギリスが百人、西ドイツが六十五人、フランスが七十四人。だから、必ずしも日本は租税負担は低いなんというものじゃないという感じを実は持ちました。

時間に非常に限りがありますので、もう一つ次に移らさせていただきます。

これも横井先生と宇田川先生にお願ひしたいのですが、国税の三二%がいま地方交付税、こうなつてゐるわけですね。ですから、国税三税というものは国と地方の共同の税であるという理解、私これは正しいと思うのです。最近非常に問題になつてきたことはこの税率なんですね。三二%が高いのか低いのかという問題が論じられてきました。実は、地方交付税法第六条の三第二項の規定に基づきますと、現状からいくと、昭和五十年から五十六年度の間に当然税率が引き上げられてよろしいという状況下に実はあつたわけですね。けれども、現実には税率の方はさわられないで制度の改正という姿で、変則的な姿でございまして手当てがなされてきております。

ですから、考えてみますと、現在の行政需要に対して税収の絶対量が不足してゐるわけでございますので、いまも地方も財政危機にあるわけでありまして、結果的には、根本的な解決は税源強化策をとらざるを得ないんじゃないか。先ほど先生のお話の中にも、今後は租税負担率はある程度伸ばしていかなければならぬ状況にあるという話もあつたわけでございますが、そういう面を含めまして、地方交付税の税率についての問題点をお尋ねしたいと思ひます。

○横井参事 意見陳述のところでも述べさせていただきましたように、五十七年度について実態としては税源不足の状態が本来的には解決されてゐない。したがって、また後に財源の問題は出てくると思ひますが、しかし三二%という数字をとりますと、単純な私的な計算で恐縮ですが、国の財政がこのように緊縮化が進みますと、今回のように数字の上だけから見ても、地方の財政は豊か

になつてきたのではないかと状況が次年度以降も続くかと思うのです。

しかし実態は、もう皆御承知のとおり、そのようでごいせんから、せっかくこの税率率の改正に相当審議も半分ほど、といひましても私、昨年の議事録を見ます限りは半分ほど、昨年の議事録を見ます限りは半分ほどの時間がそれに投与されておりました、先回も山崎、牛嶋両先生という経済学者がお二人見えておられて、ことしも二名でございすが、そういう構成から見ますと、ことしの議論とかなり内容が違つたような形で進んでいきます。果たしてこれでいいものであらうかという疑問が、実はこの場に座らしていただいております。

趨勢としては、税源強化というのが必要でございすが、この際三二%引き下げを防御するといふ形でなくて、その基本をやはりもう少し突っ込んで考えて、三二%から何%の引き上げ——パーセンテージの数字は、詳細な計算の資料を持つていせんから私としては出せませんけれども、そういう議論を積み重ねる必要があるのではないかと。国の側から申しますと、こういう議論は困る議論かとも思ひますが、やはり地方行政委員会としては、この議論はねばり強く重ねなければならないのではないかと私見を持っています。

○宇田川参考人 お答えできるかどうか自信ないのでございすが、三二%をどう評価するか。

私は、まず結論といたしましては、三二%という議論から話をはじくのは余り建設的ではないと思ひます。また地方交付税のシステムも、本来的に地方交付税の機能がまずあって、それが三二%で不足すればその税率の方を変へる。ですから、税率はいわばその本来的な機能を果たすべきものの算定の結果として出てくるというように考えます。

それでは現状の三二%でいいのかどうかということですが、五十七年度の数値を見ますと、これは予算額でありますから決算とは別であ

りますけれども、五十七年度は国税三税の三二%が約九兆二千億というところで、そして交付税として配られたのが九兆三千億です。そういうことで、少なくともその交付税の機能を積み上げて、どうしてもミニマムエッセンスだけは確保しているといふふうに理解すれば、少なくとも五十七年度においては三二%で大体賄つてゐる、これをたとへば三五とか四〇にする必要は、五十七年度にはないといふふうに判断いたします。そういういたしますと、これからこの三二%というものが生きるか死ぬかといふことは、いわばちやうどいまバランスしているといふふうに見れば、これからの交付税のあり方にかかわるわけでござい

ます。この交付税特別会計は、これは私も触れましたし、またもうすでによくわかつてゐるように、五十九年度から償還金がそれぞれ出ていく。自治省あたりの資料を見ますと、これは確定していることと明らかでございすが、国が半分、地方が半分といふことで、金額的に言へば多いときで国が五千億ぐらい、五千億になるのは昭和六十五年で、これがピークであります。したがいまして、当然その半分である地方団体も六十五年がピークの約五千億、つまり五千億と五千億というの借金でピークになる。ということは、この金を生んだほかに、国税三税の三二%がたとへば六十五年度の将来において交付税の機能を果たし得るものかどうかということにかかわるわけでございまして、全く先のことはよくわからぬということになるのだと思ひます。しかしながらはつきりしていることは、昭和六十五年のピークにおいては、交付税の機能を果たすための金額プラス国と地方は一兆円用意しなくちゃならぬということ

は、はつきりしているといふことでございす。それからもう一つ、交付税の中身でございすが苦しいといふことで、交付税の機能について、たとえば投資はできるだけ交付税という一般財源で見ないで借金しろという形で、基準財政需要の

方が大分性格が変わつてきてゐる。大蔵省ではもう国と同じように公共投資は全部起債でやれ、国の場合はそれを越えて赤字国債が出てゐる。地方団体の場合は昭和五十四年でしか、公共投資のすき間率五%なんです。そこまで来てそれ以上あと数%超えるといふよ地方団体も赤字地方債を出さなければならぬといふ時期があつたわけでありまして、これは各地方団体の強い抵抗によつて、大蔵省としては財政制度審議会その他で地方赤字公債論という要望もあつたようございすが、けれども、それは幸いにも実現を見なかつたといふこととございす。

したがいまして、交付税で見るべき範囲はどうなのかといふのが実は一番大事な議論だと思ふのですね。結局、交付税の機能とは何ぞや、特にその中で経常的な支出と投資的な支出で分けたとき、一体交付税でも投資的な支出のどれほどまで見るべきなのか。そもそも建設投資といふものは、こういう理屈から見ても起債で賄つたていいのじやないかといふ議論もあるわけでありまして、だからそこら辺をきちんと議論をしていかないと、交付税の所要額も出てこなければパーセンテージも出てこないといふことで、いまやパーセンテージよりも交付税のそういう仕組み、考え、理念、これを再検討すべき時期であらうといふふうに考えます。

○大橋委員 大変丁寧な御答弁をいただきました、もう時間がオーバーして、服部参考人、丸山参考人には、行政サービスと税負担との連動方式の導入についてお尋ねしたかったのですけれども、もうこれで時間がオーバーしましたので、失礼させていただきます。

○中山委員長 青山丘君。

○青山委員 各参考人の皆様方に一問ないし二問簡単な御質問をさせていただきますと思ひます。地方財政に入る前に、少し横井先生に御質問をいたしたいと思ひますが、実はけさの新聞で五十六年度の「税収不足更に悪化 瞬間で二兆三千億」云々と報道されているのです。実は昨日、当

委員会で大蔵大臣を迎へまして、私ども質問の中で知つたのですけれども、五十六年度の税収不足は二兆二千億程度になるであらうという見通しのようございす。非常に深刻な税収不足の見通しといふこととございす。ただし、地方財政は国家財政がベースになつておりましたので、国の経済について若干お尋ねをしたいと思ひます。

最近心配になつてきておりましたのは、五十九年度に赤字国債からの脱却を目指すために緊縮財政が続けられてきておる。したがつて、その緊縮財政のために経済の成長率が下がつてきておる。たとえば、五十六年度は当初五・三%の実質経済見通し、ところが十月には四・三%、それが四・一%、いまや三%がむずかしい、こんなような状況でございす。そのためにまた税収の不足を来すといふことになつてきますと、当初目的としておつたところの財政均衡の時期が、そのためにかえつておくれられていくのではないかと心配をするわけがす。そういう悪循環の形、非常に悪い性質を帯びてきておるのではないかと思ふのです。

そこでいま考えられるのは、たとえばけさの閣議では、恐らく七・七%程度の公共事業の前倒し発注が決定をされてゐるかと思ひますが、それといふ考えられるのは、一兆五千億程度の建設国債の増発をして公共事業を前の方へうんと倒してきますと、残つていくのが三・三%くらいです。そうなつてくると、下期の方でかえつて景気の足を引つ張るような状況になつてきてしまつてはいけません。これはしかし、最低限度必要だと私どもは考えておるのですけれども、そこで、現下のこういう状況に立ち至つておるわが国の経済情勢をどう受けとめておられるのか、あるいは今後のわが国経済の見通しをどう理解しておられるのか、中長期的な日本経済の進路といふものをどう設定すべきだと考えておられるのか、総括的な御所見で結構ですが、お聞かせいただきたいと思います。

○横井参考人 私の専攻が経済政策論ということ恐らく聞かれまして私に対しての御質問だと思ひますが、地方財政とのかかわりを意識しまして

簡単に答えさせていただきます。

こういう場で経済評論のような意見を述べるのは失礼かとも思いますが、日本が経済大国であり続けられ得るかどうかという点については、やはり国内の国民のかなり大きな努力なくしてはむずかしいのではないかと思います。経済摩擦等もございすし等々、この説明は省略させていただきますが、いままでの日本の経済成長を見ますと、私たちは高度成長というものになれておりますが、しかし、長く見ますれば、また諸外国を見ますれば、高い成長というのはむしろ例外的な時期でございまして、低成長というのが通常かと思えます。

あわせて、日本の今後の経済あるいは現在を見ましても、とりわけまた現在を踏まえて今後を見ますと、いろいろな負担がふえてまいります。開発援助もそうでしょうし、世界平和を維持するための経費というものがどのようになつていくのか、高齢化社会を維持する負担額等々の項目が大きなファクターになつてまいりますので、今後の日本経済では可処分所得が必ずしも上がるとは限らない、このような認識が私も一人一人にそろそろ必要になつていっているのではないかとことを常々考へていっているわけです。経済評論のようで恐縮でございます。

そういう私見を踏まえまして考えますと、地方財政はただいま御指摘ございまして、国との施策の関連が非常に強うございまして、悪循環の性格を帯びてきたという見方は正しいと思ひます。しかし、あと御質問があるのかどうか存じませんが、行政費が高つくんだということとは今後出てきましようし、受益者負担の原則論を厳密に踏まえますとむずかしうございしますが、しかし、そのような受益者負担という原則を厳密にとらえるだけではカバーできない経費が増大してくるであらう、計量できない経費が増大していくであらう。

加えて、地方自治の場合は行革は国と比べまして、御承知のように非常にむずかしうござい

しょう。たとえば、現場に実際の住民の生活に密着している業務が多うございまして、規模が小うございまして、三千三百という多くの集合体の集まりでございまして、行革がむずかしい。したがって、税源強化策というのは、これはたゞいま問題になつてい税率の問題も含めて議論されていかなければならぬまい。交付税につきましても、たとえば使途別とかあるいは各自治体別にもちろん格差が出ないように留意が必要ですが、このあたりの議論も必要になつてまいりましようし、今回一つの特徴である単独事業についてどうとらえるか、このあたりも議論を呼ぶことではなからうかと思ひます。

まあ少し御質問を先取りしたようなところもあるかとも思ひますが、日本の経済、今後については御指摘の悪循環型の性格というのが出てくるのではないかと。加えて、もう二度、三度御指摘させていただきますが、三二％という数字でいきますと、国が緊縮財政ですから、地方がゆつくりしているというところも出てまいりまうから、非常にむずかしい転換点に來ているのではないかとこの感想を持つていいます。

○青山委員 ありがとうございます。

時間に関りがありますので、丸山参考人は十二時までと聞いておりますが、いいですか、あと少しですが。

○中山委員長 許可を受けましたから、二十分間やつて大丈夫です。

○青山委員 丸山参考人と宇田川参考人にお尋ねをしたいと思ひます。

交付税特別会計で二千九十八億円を借り入れる、ことしのことですが、反面、減額留保の措置として一千百三十五億円を国に貸し付けております。この減額留保の措置というものが、地方財政の実情に照らし合はれたものだと理解できない。つまり、政府の判断で、国のベースで、地方団体の固有の財源である地方交付税の額を勝手に減額しておるといふことだと私は思ふのです。地方交付税制度の本質にこれは反するのではない

かと思ひますが、御見解はいかがでしようか。これが一つ。

それからもう一つ、丸山参考人と宇田川参考人にお尋ねしたいのですが、年度間調整は地方団体の自主性によるべきだと私は思ふのです。これは、この質問を、同一と理解していただいていいです。年度間調整というものは、地方団体の自主性に任せるべきもので、地方交付税は一たん地方団体に渡りました、そこで減額留保されるものは、これは理解できます。しかし、国のベースで一般会計の方へ貸し付けるといふのは、これは筋が違ふのではないかと私は思ふのです。年度間調整のあり方についてどのように思はれますか、お尋ねをいたします。

○丸山参考人 お尋ねの最初は、交付税の本質の点から見て、今回とられた措置に対する見解であります。先ほど述べました中にも私の考え方を申し述べましたが、いま御指摘のように、地方交付税制度がやはり財源措置あるいは調整機能としてある限りは、基本的には私もそういう立場でございます。

さらに、年度間調整の問題についても、これは平衡交付金が交付税制度にかわる過程でも議論を呼ばれたことでもありますし、三二％の問題が議論されているところでもあります。国が、国の財政と地方財政との兼ね合いで例年やられることですが、大蔵大臣と自治大臣が一定の段階で了解点を持つ、そういう形で行われるわけですが、本来、交付税の積算は、本当からいふと、地方団体の側がまず積み上げ方式で算定をして、その財源をどうするかというのを基本的に考えるべきであります。

これは、いまの交付税制度からは直ちにこそいうことにはなりませんけれども、そういう考え方に立つと、基本的にはやはり長期的な地方財政の問題については、まず第一義的に、地方団体相互に協議をして決定するべきで、ことしの場合には補助金の一律カットとか国の抑制措置はね返りとしてこういう措置がとられ、将来に対する不

安が増大しているということは非常に避けなければならぬ問題ではないだろうか、そういうふうにかへます。

○宇田川参考人 千三百六億円の国への貸与をどう見るかということではございまして、お金に色がついていわけではございせんから、総額のうちのどれがどれに当たるといふことには経済的にはならないわけではございせんけれども、一応その千三百六億円は何に当たるといふと、財源対策分それから利差補給分、主として財源対策分ということではございまして、それが千三百億。

要するに財源対策分というのは、先ほどは地方の固有のお金だという御質問でございしましたが、むしろ地方の固有というよりは、それは、交付税の三二％はそういう形でとらえられと思ひますが、この千三百六億円が国から入るべきものであるのは、いわば財源対策として実行するのであるということ、これは何年か前に国と地方の間でいわば契約ができて、その契約のもとで千三百六億円が交付税特会に繰り入れられるというたてまえになつていわけではございまして、それを、少し待つてくれということでは地方のものという形ではございまして。ですから、財政状況を一切無視いたしますと、その契約どおり地方に、交付税特会にそれを渡す、交付税特会の方でそのタイミングを、年度間の調整を図るということ、その地方団体の方ですという筋であるわけではございまして、そういう意味で、本来の趣旨から見ればこれは違法であるというふうにかへます。

○青山委員 続きまして、服部市長にお尋ねしたいと思ひます。

聞くところによると、あなたは地震対策ではなかなか全国でも屈指の名市長ということで、きょうお目にかかれるのを楽しみにしておりました。が、実は、公共事業の前倒し七七％をきょうの閣議で決定されておるようです。当然に今度は地方単独事業も、前倒しが行われることだと思ふのです。

そこで、五十七年度の地方単独事業というの

は、昨年に比べて八・五%の伸び率、まあ一〇%程度自治省は伸ばしたいということで大蔵省と折衝してきたのですが、この八・五%も相当な伸び率だと思えますが、これを確保しているのですけれども、この消化というのが、さて、これもきつと前倒しになってくるでしょう。地方団体、小さい経済ですと、地域地域によつては相当混乱があるのじゃないかと心配をするのですけれども、この辺の見通しはいかがでしょうか。

それからもう一つ、単独事業を円滑に執行するために自治省は交付税措置によつて傾斜配分を強めるといふことでありますが、これは交付税に対して交付税の性格を特定財源化しよう、つまり交付税というのは、地方団体がどんな形で使われてもいいのですけれども、単独事業を円滑に執行するために交付税措置を傾斜配分するということになる、特定財源化を意味するものになっていくようなので、本来のこの交付税の性格からいくと少し逸脱するような気がするのです。措置としては理解できますが、本来の性格からすると逸脱するような気がするのですが、その辺の御所見をお聞かせいただきたいと思ひます。

○服部参考人 地震のごときで、別に特別にやっていると、地震というふうなものは、たとえたとえと地方財政からいいますと、県や国の方でやってもらわれないとできませんよというふうなことを言いがちなんですけれども、私はただそれを、焼津市としてできるだけのことはやろう、市単独でできるだけのことはやろう、その上でもし県へ要請することがあれば、国へお願いすることがあればやろうという姿勢をとっておりまして、そんなことから、自主防災組織の方々が大変協力してやってくれておりますので、全国的に大地震に熱心だといふふうに言われておるようでありますけれどもさほどではない、まだまだ足りないのではないかと思っております。

それでいまの御質問の、国の方で公共事業の前倒し七十何%というふうなことでございますけれども、私も六団体代表といつても現在統べているのは焼津市の行政でございますから全般的なことはよく理解できませんけれども、もしそういうふうな方法で国の方でもつてやるならば当然これが地方の方へも波及して考えていかなければならぬだろうというぐあいに考えております。

地震関係でもしこの建設事業等を考えますと、焼津の場合は、本年度で木造の建物は全部解消いたしました。教育施設の方は、屋内体育館も校舎もほとんど鉄筋コンクリートになったのですからいいのですけれども、前にやりました軽量鉄骨の建物は大地震にこわい。これを補強していくのは新しく建てるよりもむしろかかるという見解を立てましたので、これを本年から新しく建て直すように小学校を入れました。こんなものもあるべく早くやつていかなければならぬだろうというぐあいに考えております。

いまの単独事業が八・五%伸びたが、これが交付税とは違つて何か政府の方でひもがつくようなことになりかねないのではないかと御質問ですけれども、そういうことがないように市長会等を通じて六団体を通じて、もしそんな傾向があるならば対応していかなければならぬであろうというように考えております。

○中山委員 時間のようですから終わります。○中山委員長 この際、一言申し上げます。丸山参考人から、所用のため退席させていただきますとの申し出がありました。

丸山参考人には、御多用のところ御出席をいただき、貴重な御意見をお述べいただきまして、ありがとうございます。どうぞ御退席ください。

三谷秀治君。○三谷委員 参考人の皆さん、御苦勞さまでございます。国税三税を基準にしてこの数年間の交付税率を見ますと、四〇%前後が続いております。最もひどいときには四二%になっておつたのでござい

ます。これを臨時交付税特会の借入金によつてばうう的な措置を講じてまいりました。一方では補助金的な費目の交付税算入が年々増加してまいりました。本年度交付税は財政の収支が均衡したと称しておりますが、これはまことに不思議な話で、忽然として、七、八年続きました交付税額の不足がこ

とにわかに均衡を保つというふうなことは、考えることができることではないのであります。これは経済成長率や五十六年度の収支欠陥等から推定して、大変空の計画になっておるといふふうに私も思ふのでございます。

内容的に見ますと、財政収入額の過大算入、需要額の圧縮によりまして、意圖的に収支の均衡がつくられております。これは単位費用の計数などを見ましても、非常に歴然としておるのであります。

そうしてみますと、交付税制度の行き詰まりは依然として深まっておりますという認識に立つわけでございしますが、私は参考人の皆さんにお聞きしたいのは、交付税制度の制度そのものの中の特に問題になる点、そうしてその改善の方法、こういう点について、私の時間が二十分でございますから、六、七分ずつの範囲でお教を願ひたいと思ひます。

○宇田川参考人 私は、いわば行政の外にありますが、私はいわば行政の外にありますが、基本的な考えだけ申し上げます。

先ほど触れましたように、私は税率がどうかというよりも、いま御質問ございましたように、交付税のいわば機能とそれにふさわしい内実を持つということが大事だ。その内実というのはどういふことかと言いますと、またこれも先ほど触れましたように、要するに経常的歳出を公債で賄うということに認められないわけですから、経常的な歳出は税、税は地方税と交付税。つまり、経常的な歳出については、少なくとも税と交付税でカバーしていくということが一つ。

それ以外に、投資的な支出を従来は、私うろ覚えにしか覚えておりませんが、たとえば六割とか何割というぐあいに交付税つまり税で賄つてい

た。それを、きつといまの御質問は、この五十年代でできるだけ投資的な歳出は税つまり交付税でなくて地方団体も国の意向を受けて起債の方に回して、そういう形で何とか糊塗してきた、いま再び少しづつ投資的経費も交付税である程度賄えるように戻つたところと、この二つをいまして、一体どこら辺までそれをカバーするのが交付税の本来の機能かということになるわけで、この辺は判断として大変むずかしいだろうと思ふので

す。つまり、私は経済学者の端くれでございますから経済学の議論を踏まえ、必ずしも投資的経費を税金で賄うという考えは、その点はシンプルで簡単明瞭でありますけれども、いわゆる受益と負担との関係で見ると、現在の納税者が余りにかわいそう、将来受益者に対してまで負担を及ぼしていいんじゃないかという、いわば時間を異にする世代の間の公平も考えるということである

とすれば、すべて公共投資を交付税と税で賄うという考えには必ずしもくみし得ない。ではどこまでかということになりますと、これもまたむずかしい。むずかしいというのはなぜかと申しますと、わが国のような財政構造では投資的支出が毎年継続するわけですから、ある特定の山があつて、それをある時期起債でやるといふことであれば後にずらすということとは合理的ですけれども、将来毎年毎年公共投資が行われるとすれば、その公共投資も税でやるといふことは、長期的に見れば公債で賄うことと全く同じだということにもなりまして、大変むずかしいわけでありまして。

歯切れが悪いわけでありまして、そういう意味で、公共投資について起債と経常税収との間の負担割合を見つづけるということが、イコール交付税のあり方に対する答えになるということだけ申し上げさせていただきます、失礼いたします。○服部参考人 私は学者じゃないものですから、地方公共団体の長の立場としての考え方でございますから、御答弁になるかどうかわかりませんけ

れども、一応いまの御質問で、いままでずっと収支が合わなくなってきたところを今回に限って収支均衡がとれた、これは意図的ではないかというようにございます。

そういう内容については、学者の先生方から御見解を述べた方がいと思ひますけれども、今回、地方団体に交付し得る九兆四千四百三十五億の交付税原資の見込み、これが九兆三千三百億を確保すれば大体財政の均衡がとれるというように考え方から、先ほど来申し上げておられるような方法で、非常にややこしい方法でございますけれども、一応筋を追った方法でやっておられますので、この点につきましては単年度を見た場合には、別に異論を申し上げるものじやございませぬ。

ただ、先ほどから申し上げたとおり、地方財政は単年度では、本年こんなぐあいの方によつて一応収支均衡というふうな見方でございますけれども、なおそれ以外に相当な借財を抱えているものですから、非常に大変であるということも申し述べてまいりましたとおりでございまして、いま先生の御質問に答えられる答弁じやないと思ひますけれども、そんなぐあいにひとつお受けとめ願ひたいと思ひます。

○横井参考人 お答えいたします。

ただいまの御質問の中で、収支が五十七年度について均衡したのはまことに不思議な話だというお言葉でございます。私、内実を十分心得ませんから、そこまでの表現は使うことはいたしませんけれども、しかし、御指摘にもありましたように、またいままで幾つか議論がなされたように、五十七年度についても歳入の幾つかの項目について、たとえば税金などはその最たるものでしょう、見通しが狂いますれば結果的には歳入の不足が出るという可能性もないことはないわけですが、もちろん、何らかの形で単年度帳じりを合わせるの言うまでもございませぬが、可能性はあると思ひます。

問題になる点は何かという御指摘については、

次のように考えます。

少しぶつきたらばうな御答えになつて失礼かと思ひますが、交付税率、交付税算定の方法、計数を出す作業、これについては私、心得ておりませんので、そういう作業の中でどこが問題かという点については、お答えできません。

ただ、地方行政に素人の私としては、交付税率は三二%以下でないか、あるいは数%切り下げてもいいのではないかと、あるいは地方財政はゆとりが出てきたんだという議論が出てくることの方が、むしろ問題であらうかと思ひます。

その点から見ますと、改善の方法についての御質問に關することですが、改善の方法を素人が偉そうなことは言えませんが、前置きはさせていただきますが、遠回りのようではございますが、各地方自治体がかくかくしかじかの経費が要るんだ、各自治体ともに毎年度当初に、予算が決まりましたような折に、小さい新聞のような形でその歳入の構造、その趣旨を説明はされておりますけれども、それを何人が読みますか。あるいはその程度の住民への説得といひますか、PRだけでは十分ではないか。

今回、このような場に出て意見を述べよといひ非常に光榮な機会を与えられたわけでございますが、ここ数年のこの委員会レベルでの議論、これは小さい文字の長いページのものを読むのに苦痛を感じないような、まあ私のような者はよろしいのでございしますが、そのあたりの議論について、幾つか私の知っている各自治体では必ずしも紹介されておられませんが、ある意味で今後の問題としてはかなり重要な取り組みべき、あるいは深刻という言葉を使つておかしですが、そういう問題についての議論が交わされているという実態も住民のほとんどはむしろ知らないのではあるまいか。

そのような努力が多少は、員数あるいは定数の削減、そういう人件費だけにPRといひますか、それも新聞から、外から住民には情報を与えられて、その点についての各自治体の独自の見解

というものが住民にだけだけ示されているかどうか。このような一地方都市の一住民として、幾つかの地方自治体のそういう面での日常のじみな御努力がなされているのであらうかどうか。

むしろ改善の方法といひましては、そのあたりも——それはどういふ意味かと申しますと、こういう委員会レベルで専門的な観点からの議論はもちろんこれまでで必要でなければならぬ、意見陳述の中でも述べさせてもらいましたように、ただいまから五年とか十年とかいう長いタイムスパンの中で見ますと、税源確保の問題は、いままでの議論に加えて、なお、いま申しましたようないろいろな広い視点からの取り組みが必要ではないか、その具体的な努力を各自治体の自主性において、かつ積極的に進められることが、むしろ改善の方法の一つではあるまいかというふうに思つております。

素人っぽい意見でございますので、失礼な点もあつたかもしれませんが、以上のように考えます。

○三谷委員 どうもありがとうございます。時間がたつて重ねてお尋ねができませんで大変残念でございますが、参考になりました。

○中山委員長 工藤議員。

○工藤委員 田島議員が見えるまで御質問を申し上げます。

先生方の御意見、それぞれ大変興味を持って拝聴いたし、また、同感する点も非常に多いのでございしますが、幾つかの点について御質問申し上げます。

宇田川参考人にお伺ひいたしますが、大橋議員の御質問に答えまして交付税で見えるべき範囲について検討すべきではないかということ、また、ただいまの三谷議員の質問に答えましてその機能にふさわしい内実を持つことだ、そのとおりであらうと思うのであります。そういう中で投資的な経費などは地方債で見てもいいのではないのかというふうな御見解があつたように思ひます。この点、私もある程度同感するところはあつたらう

のでありますけれども、現実には弱小自治体、過疎地域にあるような弱い自治体では、地方債を起す力というものが将来の償還を考えると大変な負担でございまして、そういうところは投資がますますおくれまして、格差がついていくというふうな問題もあるわけでございます。

こうした財源がない自治体については、補助金をもらつて、あとは裏財源を自分で出す、こういう補助金の自己財源のみならず、単独事業もある程度進められるということをお考えながら、まさに交付税でもって財政力の均衡をとるという機能を果たすべきではないのかといったような感想を持ったのでございします。御意見といひますか、御所見を承りたいと思ひます。

○宇田川参考人 先ほどの先生の御質問で私、補足しようと思つて、いまちょうど幸いにも同じ質問をしていただきましたので、大変ありがたいわけでございます。

私も、先ほどちよつと言ひ忘れましたが、国の場合と地方の場合とは基本的に違ふ。国の場合は借りかえ借りが、公共投資の耐用施設は六十年と見て、それに見合うような形で借りが負担を占めることができる。地方財政の場合はそれが二十年だということ。それから、いま先生がおつたやうなように、そもそも税源獲得能力が違ふ。国税と地方税を見ても、国税の場合は非常に景気に伸縮的な所得税、法人税が大きなウェイトを占めておる。それに対して地方団体の場合は、とりわけ市町村であれば、住民税のほか固定資産税というふうな、所得と対応していない、ある意味で負担が非常に負担能力と対応しない税でやっていると、そういうようなことを考えますと、私のような、実情を一つ一つよくわかないでテキスト風なことだけではいけないということ、私自身も十分よくわかつております。

ですから、その間はいわばそういうアローアンスをつけるということであつて、だからといって、私が先ほど申しましたような公共投資まで、たとえばいま、失礼ですが焼津の市長さんがい

らつしやる、焼津のその公共投資が地震その他でいま大変な金額に達しているというとき、それを今日の住民税と交付税、これは焼津市民とともに日本国民の現在の納税者が負担するわけでありまして、その負担において全部賄うというの何らかり切れない。やはり焼津のその施設が、今後とわに焼津市民に便益を与えるということになれば、将来少しづつ負担していく。つまり、そのためには焼津である程度の借金でその事業を行うというの、理屈から見れば決して不思議じゃない、間違っていない。ですから、先ほどの私の議論プラス、アローアンスを確かにつけ加えなければならぬ、こう思うわけでございます。

○工藤委員 服部参考人にお伺いいたします。

市長さんの行政の簡素化、効率化のための御努力には深く敬意を表する次第でございます。なお、御意見は全く私も同感なのでございますが、お伺いしたいことは、地方財政計画というようにものがつくられますが、こういうのを実際に予算編成をする段階で、どの程度参考にされてつくられるものだろうか。

それから、たとえば今度の地方財政計画の中でも、投資部門の地方単独事業費が八・五％という大きな伸びを示しております。そして、こういうことがいまの景気対策上も大変大切だということなことが強調されているわけでありまして、実際に予算の編成に当たって、単独事業費、これはこういう事情であるから大いに伸ばそうというようにな形で予算が組まれるのかどうか。

焼津のことでも結構でございますし、一般的な話でもいいですが、地方団体によってはほかの方に流用——これはひもつきやありませんから、ほかの方に流用されてしまつて、実際にはどうも期待したほど地方の単独の公共事業が伸びないでしまふというようなこともあり得るのではないかと、こんなことを危惧しているわけでありまして、その辺のところを、おわかりの範囲で結構でございます。あるいは所管の範囲で結構でございますから、お聞かせいただきたいと思います。

○服部参考人 地方財政計画が大体私たちにわかるのが六団体の会合、市長会等を通じて、五十七年度の地方財政計画というものがわかるわけでありまして、そのときにはすでに各地方では一応ヒヤリングをやりました、五十七年度の予算を組んでいるというときでございますので、かなり密接にこのことが実際担当している財政担当者や十分に通じまふと、いま先生の言われたようなことが生じるかもしれません。焼津の場合は、いま特にそういうふうなことは私は見ておりませんけれども、言われるようなことが各地方におきましてはあり得るかもしれません。せつかく八・五％の地方単独事業というものを伸ばしていただいたわけですから、これがすれ違いにならないように注意をしておかなければならないというふうに考えております。

○工藤委員 ありがとうございます。それでは、あと一点だけ。

これは補助金制度についてでございますが、横井参考人によつてお伺いしたいのです。

補助金制度と交付税制度との関連であります。地方の自主性を強調していくためには、なるべく自主財源で地方の主体性を発揮してやっていくべきではないのか。そういう観点から考えれば、もろもろの補助金制度の中で普遍的なもの、どの団体にもおおよそ共通するというような普遍的なものとか、もつともこれは客観的に数値をもつてほぼ的確にその需要を把握できるものでなければなりませんけれども、こういうものは補助金から交付税の基準財政需要額の中に組み込んでいって、地方の主体性を確立する方向に持つていくべきではないのかと思うのであります。これについては、服部市長さんからもそういった御意見がありました。これについての学問的な立場から、横井先生のお話を伺えれば結構だと思ひます。お願いします。

○横井参考人 お考えとしましては、一般財源の方へ組み入れていくという御指摘ですね、それで結構かと思ひます。実際に社会がこのように複雑

になつてきておりますし、価値観が多様化しておりますし、各自自治体で住民がどのような点を重点に施策してほしかつということも多様でございます。

ある幾つかのパターンが考えられますが、たとえば文化施設を充実するとか、あるいはスポーツ施設を充実するとか、あるいは一つの市、一つの県の中での道路網を整備するとか、どのあたりに重点を置くかは多様でございますが、そのような生活関連基盤といひますか、あるいは社会資本といひますか、その中の一部ですね、このような項目につきましては、可能な限り地方の自主性を尊重するようなファンドの配分というのが必要であらうかと思ひます。そういう意味で、今度の補助金のかかりの整理という方向そのものは私賛成いたしますが、具体的にそれがどのようになるのかということについては、外から見てみまふと幾つかの問題は感じます。今後に残された問題も含むことかと思ひますが、御意見には賛成でございます。

○工藤委員 ありがとうございます。以上をもつて終わります。

○中山委員長 田島衛君。

○田島委員 私は、お見えたいただいた三人の参考人さんに一回だけ質問をして終わりたいと思ひます。

お聞きしたいことは大きく二つに分けて、一つは、現在の交付税制度というものは大変不健全な形になつておる。本来の交付税制度の機能が十分に果たされていなくて考えておるわけですが、そのことについての率直な御答へと、それからその交付税制度に関連して、当然、国と地方の税配分等を含めた財政制度の見直しが必要だと考えますけれども、そのことについてはどのような御認識を持たれるか。さらに、そういう現状に対する認識の上に立つて今回の法改正を考えた場合、まずやむを得ない、結構なものだと賛成と云うか、あるいは賛成できないと云うか、余りりつばなものじゃないけれどもやむを得ないだらうと云うか、その御答へ、これだけをお三人さんからそれぞれお答えいただいたら、それで終わります。

○宇田川参考人 御答へいたします。

最初の、交付税が本来の機能を果たしていないというふうに見えるが、おまへはどうかということでございますが、私はそれについては、先ほどから言つておりますように、交付税の機能という場合に、一体どの範囲までカバーすべきかということについてはまだ問題がある、理屈の上でまだ十分検討すべきだと、先ほどのたとえば投資と經常支出との絡みなどを触れましたので、そういうふうな考えておられて、不健全であるということの、あるいは十分でないということの、十分という判定が依然としてまだだれも明確に出していない、その点をまず突き詰めてはならないだらう。私自身は、先ほど申しましたように、すべてがすべて投資分まで交付税で見るといふような方向には、幾分疑問を持つということでありまふ。

それから第二点の税源配分の問題であります。これは先ほど触れましたが、結局補助金とやらはらの関係になつておまして、これは総論としては、補助金を一般財源化するという方向についてはだれも異論がない。それが安価で、かつ住民の目の届く、住民が自己の負担により、したがって住民がコントロールできるという地方自治の本来の姿として望ましい。したがって、補助金の一般財源化という形で歳入構造を変えるべきだということ、これはもう間違いないんであります。それを實現するストラテジーがない。なぜないかと申しますと、これはいわゆる政治と行政と住民との三者三様の思惑から出てきているわけでありまして、そういう意味で私も、いわばちやうどシャープが外から来て昭和二十四年に地方行政制度をつくり上げたような形で、そういう権限とそういう受け入れられるだけの要因があれば、恐らくシャープさんがもう一度来れば、いまの地方財源の配分を全面的に変えるであります。

しょうが、いかんせんそういう権限もない。結局、各層のいろいろなストラテジーの結果出てきて、ということでありまして、私は、その問題について原理が実現できない何かストラテジーといいますが、あるいはいろいろな要因があるのを非常に残念と思うだけでございます。

それから第三の、交付税制度のことし、五十七年度の臨時措置をどう思うかということでございますが、先ほどもこれも触れましたように、問題は二千九十八億という国が本来入れるべきものを国が先に待つてくれということ、しかし地方団体は金が入ってきている、借金という形では入ってきている。いわば国が一時延ばして、地方が借金しておけ、後で必ずめんどうを見るからということですから、この分は現実にお金が入ってきているということ、財政面から見れば差し支えない。入ったに等しい。問題は、千三百六億を国に貸してあげるといふことをどう見るかということでございます。これは先ほども言いましたように、国との契約から見れば、国がその契約を怠っているんだ。一たん国が地方に入れて、地方団体の側で自主的にその繰り延べはやるというのが筋だろうと思うわけでございまして、そういう意味では、こういう措置を国の側の一方的な考えでとるといふことは本来の趣旨から見ても望ましくない、こういうように考えます。

○服部参考人 私、先ほど陳述で申し上げましたとおり、先生三番目の質問でありますけれども、この案に賛成をするものでございます。

交付税が不健全になつていやせぬかということの御質問に對しましては、平衡交付金が二十九年に地方交付税になつて、現在国税三税の三二%を一たん国で徴収してこれを交付するというような形になつておりますけれども、このことは前からずっと踏襲してきたことでございますので、私たち六団体といたしましては、交付税につきましてはこの増額をお願いするという考え方であります。この問題についてはともに研究しながらも、現状では定められた交付金制度というものについて

て極力増額をお願いしたいという考え方が一つ。

それから税財政のことにつきましては、これも二番目に申し上げましたとおり、税源の充実強化、これは前々からお願いをしているところでございまして、法人所得課税の市町村への配分、現在国と県へ九一・七%、市の方へ八・三%しか来ていない、こういうことをぜひ是正をしてもらいたい。配分の割り当て強化をしてもらいたいとか、あるいは市町村道路目的財源をもつと地方の方へ、重量税四分の一をさらにたくさんしてもらいたいとか、道路譲与税の百分の三十六をもつと増してもらいたいとかいうようなことについて、たばこ消費税の単価のアップ等もそうございまして、ぜひ地方税源の充実強化をお願いしていく。こういうことは賛成をしながらも、要望として前々から申し上げていることを今回もお願いし、最終的には前段申し上げましたとおり、この交付税一部改正法案には賛成をするものでござい

○横井参考人 御質問の第一点についてでございますが、この点はむしろ今後とも、国及び各自治体の努力にまたなければならぬというところが多々あると思います。

ただ、税源の確保という意味では、三二%あるいはそれ以上というのは非常に結構なことではございまして、何回もそれに関連して触れましたけれども、今後、むしろこういう問題は特に重要な議論の対象になつてくるのではないかと、今回はよかつたのですけれども、そういう考えを持っており

それから、質問の第二点につきまして、つまり財政制度の見直しについてどう思うかという点についてでございますが、きょうの議論では出なかつたのですけれども、国の緊縮財政の状況がかなり続きましよう。その意味合いから見まして、今回は見送りになりました、たとえば国民健康保険の肩がわり——表現はおかしいかもしれませんが、間違つてゐるかもしれませんが、その肩がわ

りの問題とか、ただそれだけでなくて新しい項目についても、今後は必ず、いや、あるいはますますと言ふ方が正しいかもしれませんが、出てくるでしょう。だから、そういう問題に對処する意識あるいは姿勢といふものが必要ではなからうか。これは、国の施策に對抗するという意味では決してございせん。今後全体としての負担がふえましようから、それはいづれにしても国民全体で負担していかなければならぬ筋のものですから、このあたりについて、この点を踏まえて財政制度の見直しがなされなければならないのではな

いか。現在、増税なき再建ということが行われておりますけれども、たとえば五年とか十年というタイムスパンで見ますと、増税なき日本経済の再建というのは不可能だと私は思うのです。政治家の中で、同郷のよしみではございせんが、故大平正芳先生が増税を掲げて選挙戦に臨んだ、これは戦後唯一のケースだと思ふのでござい

ます。そのあたりを避けて通れないと思ふますから、たとえば地方税率の引き上げとか、今後の視野の中へ含めていかなければならないのではないかと

いう感想を持っています。

それから第三点の、今回の法案一部改正についての意見でございますが、意見陳述の趣旨を踏まえまして、関係当事者の御努力に大きく期待するという附帯条件つきで賛成という意見を持っております。

以上でございます。

○田島委員 ありがとうございます。

これで終わりますが、残念ながら丸山さん、もうすでにおいでになりませんけれども、丸山さんの発言の中に、最近交付税率の引き上げをという発言がありました。あれは引き下げの間違ひではないかと思ひます。「直しました」と呼ぶ者あり、御本人の名譽のために。

それでは、終わります。

○中山委員長 これにて参考人に対する質疑は終了いたしました。

参考人の方々には、御多忙のところ御出席

いただき、貴重な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございます。委員会を代表いたしまして厚く御礼を申し上げます。

次回は、来る十三日午前十時理事会、午前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。

午後零時五十四分散会

昭和五十七年四月二十三日印刷

昭和五十七年四月二十四日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

K