

第百一回国会 地方行政委員会 議 録 第 十 号

昭和五十九年四月十九日(木曜日)

午前十時開議

出席委員

- 委員長 大石 千八君
- 理事 白井日出男君
- 理事 谷 洋一君
- 理事 小川 省吾君
- 理事 草野 威君
- 大西 正男君
- 工藤 巖君
- 左藤 惠君
- 平林 鴻三君
- 松田 九郎君
- 佐藤 敬治君
- 安田 修三君
- 岡本 富夫君
- 吉井 光照君
- 経塚 幸夫君
- 理事 小澤 潔君
- 理事 西田 司君
- 理事 加藤 万吉君
- 理事 岡田 正勝君
- 大村 義治君
- 小杉 隆君
- 中川 昭一君
- 古屋 亨君
- 山岡 謙藏君
- 細谷 治嘉君
- 山下八洲夫君
- 宮崎 角治君
- 藤原哲太郎君

委員外の出席者

- 参 考 人 牛嶋 正君
- (名古屋市立大学学教授)
- 参 考 人 高寄 昇三君
- (関西学院大学講師)
- 参 考 人 服部 毅一君
- (全国市長会財政分科会副委員長)
- 参 考 人 古川 卓萬君
- (西南学院大学教授)
- 参 考 人 島村 幸雄君
- (地方行政委員会調査室長)

委員の異動

四月十八日

辞任

- 大西 正男君
- 大村 義治君
- 工藤 巖君
- 左藤 惠君
- 藤原哲太郎君

補欠選任

- 宮澤 喜一君
- 山中 貞則君
- 田澤 吉郎君
- 佐藤 隆君
- 菅原喜重郎君

同日

辞任

- 佐藤 隆君
- 田澤 吉郎君
- 宮澤 喜一君
- 山中 貞則君
- 菅原喜重郎君

補欠選任

- 左藤 惠君
- 工藤 巖君
- 大西 正男君
- 大村 義治君
- 藤原哲太郎君

本日の会議に付した案件

地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第一九号)

○大石委員長 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。

御出席の参考人は、名古屋市立大学教授牛嶋正君、関西学院大学講師高寄昇三君、全国市長会財政分科会副委員長服部毅一君及び西南学院大学教授古川卓萬君、以上四名の方でございます。

この際、参考人の方々に一言ごあいさつを申し上げます。

願いたいと存じます。なお、議事の順序は、初めに参考人の方から十五分程度御意見を述べいただき、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。

○牛嶋参考人 初めに、当委員会の参考人として意見を述べさせていただきますことを厚くお礼申し上げます。

それでは、地方交付税法等の一部を改正する法律案に関連いたしまして、地方財政全般について私の意見を述べさせていただきますと思います。

この間、自治省から五十九年度の地方財政白書が出ましたけれども、それを見ますと、五十年代に入りましてからの地方財政の運営状況なりあるいは財政構造の推移がよく理解できますが、私がかいつまんで読んだところで、もう一度五十年代の地方財政の運営とその構造について振り返って見ますと、実質収支の状況とかあるいは歳入構造の推移から見ますと地方財政の状況はかなり改善されてきたというふうに見えることができるわけですね。

しかし他の指標、例えば歳出構造の推移とか経常収支比率あるいは公債費比率の推移から見ますと、地方財政の硬直化傾向は明らかでございます。こういったことから、基本的には、五十年代の地方財政運営あるいは財政構造というのは国と同様に借金財政であるというふうに見えることができます。五十年代を通じて、厳しい経済情勢の中で地方財政はいわば守りの運営を行ってきたというふうな理解ができるのではないかと考えております。

このような五十年代の地方財政の運営の基本的な流れの中で、地方行政にかなり大きな質的な変化が起こりつつあることも確かでございます。

これは、住民の価値観の多様化とかあるいは生活様式の変化に伴いまして行政ニーズが非常に多様化してきた、それに行政側が対応していかなければならないという面があらわれてきておりますし、また個人の自由時間の延長と関連いたしまして、住民の要望する行政サービスというのは、行政ニーズというのは、質的に非常に高いものを求めてきているということも指摘できようかと思っております。そういう意味で、これからの行政というのは非常に幅広い選択の中で質の高い行政サービスを供給していかなければならないわけでありまして、こういった状況の中で地方財政が効率的に運営されていくためには、私は少なくとも次のような条件を整えていかなければならないというふうに思っております。

その一つは、個々の地方自治体ができるだけ行政能力を高めていくこととでございます。それから第二点は、安定的な財源の確保、そしてそれによる計画的な行政の推進であります。それから三番目には、財政構造の弾力化といいますが、非常に硬直化しておりますので、これを弾力化していくということも条件の中に加えないと思えません。それから四番目には、行政能力及び財政力の地域間格差の是正を挙げたいと思っております。地方における行政改革は、今挙げましたような四つの条件、私はこれを整えていくことではないかというふうな考えをしております。そういう観点から地方交付税制度を見直すべきではないかというふうには思っております。

ここで地方交付税制度の財源調達上の位置づけ、それから役割、こういったものを少し振り返ってみたいと思っておりますが、地方財政にとりまして、財源調達の手段といたしましては、税、国からの補助金、それから借入れ、こういったふうな三つに大きく分けることができるのではないかと

うふうに思います。このうち、税につきましても、受益と負担というものをできるだけ一致させることによりまして公平な負担の配分を求めていく。そのためには税というものは非常に望ましい財源調達方法というふうに考えられます。それに對しまして、二番目の補助金は、これは義務教育とかあるいは幹線道路のように、全国統一的な行政サービスを実現していかなければならない場合は国が補助金を通じてその統一を図っていく。全般的な行政水準のレベルアップを図っていく。そのために補助金はある程度必要であるというふうには私は思っております。それから借入れに關しましては、これは世代間の負担の公平という観点から、やはり財源調達方法として必要なものであるというふうに思っております。

それでは、地方交付税はどういうふうな位置づけられるのかということですが、この三つの分類の中の税を調達するに当たりまして、直接地方税として調達するか、あるいは国税として調達してそれを交付金の形で一度地方自治体の方に還元していくか、この二つの方法が税の中でまた分かれるのではないかとこの二つに思います。しかし、地方自治体の側からいいますと、できるだけ自主財源を確保し、そして安定的な財源を確保するということが要求されてくるわけですから、この税の中身を考えていく場合に、できるだけ地方税で財源を徴収するということが要求されてまいります。しかし、余りにも地方税で税を徴収してまいりますと、ここに地域間の格差の問題が出てくるわけでありまして、この地域間格差を是正する、そういう形で、国税で徴収したものを交付税という形で地方に配分する。その過程で地域間格差の是正を行っていくということになろうかと思っております。そういったしますと、地方交付税制度というのは、財源保障という役割と、もう一つ、地域間格差の是正ということがあるわけでありまして、むしろこの地域間格差の是正の方が地方交付税の役割としては大きい、私はこのように思っております。

ところが、この五十年代に入りまして、地方財政は収支不均衡が続いておりまして、四月の十二日に自治省が発表いたしました「地方財政参考試算」によりまして、前提の立て方がいろいろあるわけですけれども、六十二年でもなお一兆円余の歳入の不足額が生ずる、こういうふうな試算が行われております。いわば、この財源不足が非常に恒常化してきているということが指摘できるわけでありまして、この要因といたしまして幾つかの要因が考えられますけれども、今形式的に財源不足額というものを考えてみますと、地方交付税の制度の中で基準財政収入額とそれから基準財政需要額の差額としての財源不足額、それと国税三税の三二%の交付税の財源とを比較して、財源不足額の方が常にオーバーしているというふうな形で財源の不足があらわれているわけでありまして、このうち基準財政収入額と国税三税の税収というものは、これは非常に景気に連動してあります。景気に敏感であります。そしてこの両者は、両方とも同じ動き方をするわけであります。ですから、五十年代に入りましてからの財源の不足というのは、GNPの伸び率が鈍化したしまして、基準財政収入額も伸びない、同時に国税三税の税収も伸びない、ここで大きな財源不足が生じてきたわけでありまして、いわばこれは経済の景気に基づくものというふうな考えられます。

ところが、もう一つ私は考えておかなければならない財源不足の要因があるように思います。それは構造的なものでございまして、そしてそれは、産業構造の変化とかあるいは産業立地のシフトによりましてあらわれてまいりました新しい地域間格差によるところが大きいというふうな考えられているわけでありまして、例えばこんな計算をしてみたいと思えます。今仮にAという団体とBという団体、二つの自治体を考えまして、基準財政収入額をどちらも百というふうな最初想定いたします。それから基準財政需要額もちようど百であった、こういうふうな仮定いたしますと、その場合には財源不足額はゼロでございます。ところが、全体

トータルで基準財政収入額二百、基準財政需要額二百でありますけれども、今仮にA、Bの間に財政力の格差が生じたと考えてみたいと思えます。すなわち、Aがこれまでの収入額百に對しまして百二十に上がる、そしてBの団体の方は百が八十に減少すると、トータルは二百で変わらないわけですけれども、ここに格差が生じた、こういうふうな考えますと、Aはここで不交付団体になるわけでありまして、二十の余剰が出ます。ところが、Bの方は交付団体になりまして、収入額が八十に對して需要額が百でありますから、二十の財源不足を生ずるわけでありまして、ですから、全体のトータルで変わらなくても、こういうふうな格差が生じてまいりまして広がりますと、こういうふうな財源不足額が発生するというところでござい

このように考えていきますと、現在の恒常的な財源不足の要因といたしまして、一つには低成長というふうなこともありますが、もう一つは、新たに地域間格差が拡大しているのではないかとこの二つに私は考えるわけですが、まさに構造的な要因に基づくわけでありまして、まさに構造的な要因に基づくわけでありまして、その不足額を埋め合わせるべくに当りましては、これまでとられてまいりましたような特別措置によつては十分対応することはできないというふうなことは考えます。やはり構造的な要因に基づく場合には、地方交付税制度そのものを改革していく、見直していくという必要があるかと思えます。五十九年度の措置というのは、これは交付団体での格差是正というものが不十分に終わってしまうわけでありまして、したがって交付団体と不交付団体の格差を広げるといふような問題を残すことになろうかと思えます。

すけれども、できるだけ地方税制度を、例えば今の都道府県税の事業税を外形標準課税に移行させる、そういうことをすることによって地域間の格差を地方税の段階で薄めていくということが必要ではないかというふうに思います。市町村税について申しますと、できれば都市税制というふうなものを考えて、その地方税の段階で地域間の格差をできるだけ薄めていく、すなわち普遍性の高い税制、税源でもって税を組み立てていくということが必要ではないかというふうに思っております。

このようにして、構造的な要因によるところが大きいといたしますと、地方税とそれから地方交付税を同時に改革していく必要があるということをお願い申し上げます。ひとまず意見を終わらせていただきます。(拍手)

○大石委員長 ありがとうございます。

次に、高寄参考人にお願いたしました。

○高寄参考人 関西学院大学の高寄でございます。

初めに、今回の地方交付税の改正について私見を述べまして、あと半分は、地方財政全般のこれからの改革の方向とか、あるいはその問題点について意見を言わさせていただきます。

今回の交付税の改正で一番特徴的なところは、交付税特別会計からの借入れ措置を禁止したということだと思います。これは金額はともかくとして、交付税、国同士の問題でしたけれども、地方団体に与える影響というのは私は非常に好ましいと思えます。どうしてかといいますと、交付税会計それ自体としては、国ベースで起債を行つていてるわけですけれども、実際に地方団体へ交付税が来たときに、国がそういう起債措置をしてとか、あるいは借入金で交付税財源を捻出してまして、それを将来国の会計同士で借入れを返していかなければいけませんという実感というものは、地方自治体にはまずないというふうな実感というものが、交付税会計そのものほとんど借金なしにそういう交付税

が個々の公共団体に来たということである。

地方団体の運営の仕方といふのは、それほど長期ビジョンを持って行っているものではないわけですから、そういう国の会計同士の借入金金の交付税の金が来ても、実際に自分の当該年度では会計はふえておるものですから、どうしてもふえたペースで財政運営を行う、そういうことが、給与とかそういう問題についてどうしても放漫になる伏線となるということですね。そういうことで、本来は当該年度の税収を充てべき交付税を、金がないからということでは、ペースでそういう措置をしてきたということはある意味では現実的な問題として仕方がないのですけれども、地方団体に与える影響からいいますと、むしろ好ましくない。この際こういう制度を打ち切ったということは、私は、交付税の実務的な問題ですけれども、一つの決断として非常に高く評価します。

あと一つ、交付税借入金金の十一兆円を国と地方で折半して、半分ずつ国は国で返していく、地方は地方で返していくということです。これは以前から決まっていたことですから、改めてこういう措置が決まりましたと考へてみますと、やはり地方財政全般としては、五兆円ばかり交付税としては実質的な減額措置になったのではないかとこのことですね。そういうことですから、交付税が持つ地方財源の保障措置としては、やはりかなり大幅な減額が行われた。いわゆる財源保障措置としては現在の行き方というのは問題がある、結局、国が苦しいから折半でということ、五兆円を、地方財政全般としては非常に崩壊的に国に押し切られたということが結論ではないかということですね。

現在の交付税のもう一つの措置は、ことしでもしましたように、一兆円ばかりを建設公債で補てんしていただくことですね。これも交付税の精神からいって余り好ましい措置ではない。現実の問題として、国も財源がないから地方も建設公債でということになったわけですから、基本的

には、この建設公債が将来交付税の基準財政需要額に二〇%算入されて、なおかつ、それが一〇%交付税財源の総枠を押し上げるといふ保証はないということですね。

そういうことを考へてみますと、交付税制度といふのは、昭和二十九年に発足して、大体昭和五十年まで、ある意味では順調に伸びてきた。殊に昭和四十四年までは、交付税の交付率が上がってきたわけですから非常に順調に交付税法の精神どおり来たわけですから、四十一年に三二%に固定された後の交付税というのは、新しい公共団体のニーズ、例えば高等学校の進学率が非常に高くなってきたというようなニーズがありましても、それは総枠の中で財源を、基準財政需要額の個々の費用を動かすということでもって捻出していくということですから、交付税の精神と交付税の財源保障措置といふのは四十年代後半から崩れ出しまして、五十年から完全に交付税の機能といふのは法律どおりに運用されないようになってきた。

現在の状況を見ておきますと、交付税総額そのものが大蔵省と自治省の交渉によって決まるといふことは、かつての平衡交付金のときに大蔵省と地方財政委員会が非常にめめたというようなこと、総額そのものが非常に安定財源化してないというところで、交付税といふものは、昭和五十年から見ても既に八年、そういう異常な事態で、特例措置でしるいでいるということですから、やはり早晩見直しが必要ではないかと思うわけですね。そういうことで、どういふ交付税を考へるか、交付税にかかわるような新しい財源措置をつくるかといふことは、早晩税制改正のときに検討されなければならぬ大きな問題だろう。

翻つて考へてみますことは、そうしたら、交付税を離れまして地方自治体の財政運営とか国の税制改正といふのは一体どういふように考へればいいのかといふことですね。これについて、国と地方との関係で最近問題になっておられますような国民健康保険とかそのような社会保障費について

国が一部を見てほしいとか、そういうような意向がありましても、こういう補助金につきましても、やはり国と地方が、その負担区分とか、本来国が負担すべき限度とか、そういうような基本原則をどうしても固めてもらわなくては困る。これは大蔵省自身もかなり補助金の見直しをやっておりますけれども、国が苦しいから地方も何はか負担してくれといふようなことでは困りまして、やはりこの点も非常に大きな問題である。国はそれほど地方財政と同じように減量経営とか収入の確保において頑張っているとは私は思わないわけですね。具体的な例で申しますと、公共団体の場合は、保育所は厚生省の指導に基づきまして十五段階の料金体制をとりまして、しかも固定資産で補正して、非常にきめ細かな使用料体系をやっておりますけれども、国の使用料といふのは、国公立の大学の入学金とか授業料を見ましても、そういう所得段階の格差の導入といふようなことは余り行われていない。

地方財政につきまして、非常に放漫財政であるといふようなこと、殊に給与の問題ばかりが関心事になっておられますけれども、これは一つは高度成長のときの後遺症の問題もありまして、一部の例外的な団体であります。この問題ばかりをとりまして、地方団体が非常に裕福であるとか、そういうふうにするのは、どちらかといふと、制度論から見ても、非常に本来の議論を外して、日常的な、マスコミ的な関心事へ持って行って地方財政を押し切ろうといふような考へがあるのではないかと。もちろん、国に比べて地方債といふのは総額においても比率においても低いのであるから、地方の方が裕福であるのではないかといふような意見もありましても、地方自治体といふのは自分で税制改正するといふような権力を持っていない、せいぜい法定外普通税、それから国からの補助金とか交付税とかといふような国の財源に依存していることが非常に大きいということ考へますと、国と起債比率とか起債額が同一でなければ苦しさと同じでないといふようなことは、

国と地方の財政の権力とかあるいは財源の構成とかといふものを考へますと、やはり公債の金額とか公債率が低くても、国と同じように地方財政そのものは厳しいといふような見方——同額でなければ苦しさは同じでないという論法は、国と地方の財政の性格とか財源構成とか権力とかといふものを無視した議論ではないかと思ひます。

もちろん地方団体は現在減量経営を進めておりますけれども、この減量経営といふのもやはり限界がありまして、どうしても地方財源の拡充といふことが必要だと思ひます。もちろん一般消費税とかそのような大きな改正を期待するわけですが、必要です。現在公共団体で使用料等の引き上げを大幅に行つておられますけれども、使用料といふのは典型的な大衆課税的色彩を持っておるもので、どうしても、少額であっても地方財政の中で独自の財源といふものを少しでも掘り起こしていく必要があると思ひます。そういう面では、地方に財源を与える地域格差が拡大するといふ意見もあられますけれども、現実の問題として、やはり税源のあるところはそれだけの財源需要があるということ。そういう面では、使用料を上げるよりは、現在の小規模宅地減税の四分の一はやはり二分の一とか三分の一でいいのではないかと。もちろん、電電公社の収益金を国だけが持つていくといふのは非常に一方的な意見であつて、電話のように全国に普遍的にあるような財源は、やはり電話利用税として、使用料の二%ぐらいは電気ガス税と同じように地方団体に税源を認めてしかるべきである。

過般の改正案において、車の免許税といふものについて千八百億あつたわけですから、それがやはり通らなかつた。しかし現在、車の利用者は非常に税源を負担しているように思ひますけれども、現在の市町村の道路財源といふのは関連税を合わせまして二〇%以下であります。そういう面からいいますと、使用料を上げることと思ひます、免許税といふのは、私は少なくとも地方団体

が一般財源を八〇%以上も出して市町村道を整備している現実を考えますと、応能とか応益の負担から当然の利用者は負担すべきではないか。

そのほかにまだまだいっぱいありますけれども、時間が来ましたので、一応これで終わらせていただきます。(拍手)

○大石委員長 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 全国市長会財政分科会の副委員長をいたしてあります。焼津市長の服部毅一でございます。

先生方には、地方行政の諸問題につきまして日ごろから特段の御理解と御尽力を賜っておりまして、誠にありがとうございます。

きょうは、御審議中の地方交付税法等の一部を改正する法律案につきまして意見を申し述べ、機会をいただきましたので、直接都市行政に携わっております市長の立場から、若干の意見を申し上げます。

昭和五十九年度の地方財政は、さきに策定されました地方財政計画におきまして、おおむね同一基調により、歳出面においては財源の重点配分と経費の効率化に徹し、經常経費、投資的経費を通じて厳しい抑制を行い、歳入面では住民税の所得割の減税があるものの、地方税制改正による増取措置や自然増取のほか、受益者負担の適正化を行い、収支の不均衡の是正が図られたところであります。なお一兆五千億円の財源不足額が生じ、昭和五十八年度の財源不足額二兆九千九百億円の約半分とはなつたものの、引き続き厳しい状況となっております。引続き厳しい状況として、地方交付税の増額三千四百九十九億円及び建設地方債の増発一兆二千五百一十億円により対処することとされておるところであります。

ますが、国の一般会計の伸び率〇・五%を上回るものとなっております。

その内容を見ますと、地方単独事業につきましては地方財政計画上額を圧縮し、前年度対比三・三%減となっておりますが、まちづくり特別対策事業を設け、地域の実情に即した個性的で魅力ある町づくりを積極的に推進することとされております。まず、財政構造において、一般財源比率が六〇・八%、地方債依存度が九・九%と、それぞれ前年度よりも改善を見ております。また、地方債資金に占める政府資金の比率が前年度の四一・一%から四八・五%になるなど、現在の状況下では所要の配慮がなされておりました。地方公共団体といたしましては一応の評価をいたしているものであります。

特に本年度は、御存じのとおり、昭和五十年年度以降毎年度にわたる交付税特別会計の借入金金の残高が一兆五千二百億円の巨額に達し、これ以上借入金に依存することは今後の地方財政の基盤を揺るがしかねない状況となりました。本年度の地方財政対策において、交付税特別会計からの新たな借入れは原則としてやめて、当分の間、これにかわる各年度の地方財政措置として、地方交付税総額について安定的確保を図るための必要な特例措置を講ずることとされ、既往の借入金約一兆五千二百億円については、その元利償還につき、国と地方の負担区分により今後それぞれ責任を明確にされたところであり、

さきに述べましたように、交付税特別会計の巨額の借入金金の累積額が個々の地方公共団体においては借入れとして意識されたいという一面もありますので、将来の地方財政を展望し、その健全化を図る見地から、今回とられました種々の措置につきましても、当面やむを得ないと考えるものであります。したがって、今回御審議中の本改正案につきましても、現時点の我が国における経済環境、国、地方を通ずる厳しい財政状況を勘案するとき、その内容につきましても基本的には賛意を表するものであります。

しかし、翻って考えますと、昭和五十年年度以降地方財政は毎年度にわたる巨額の収支不均衡の状況が続く、交付税特別会計からの借入れと建設地方債の増発により収支の均衡を保つという、いわば臨時応急的な措置がとられてきたわけであり、

また、都市の立場からは、都市の税目である法人所得課税の市町村への配分の強化、個人所得課税における市町村への配分割合の拡充、なかんずく利子配当所得について地方税として課税できる方途の検討、都市における人口の流動、消費の実態等による消費流通課税等間接税の充実を図るとともに、地方道、特に生活関連道路としての市町村道の整備促進のための市町村道路財源の強化を推進する必要がある。さらに、地方財政の厳しい状況及び負担の公平確保の見地から、非課税等の特別措置につきましては、なお一層その整理合理化を行っていただきたいと思っております。

御承知のとおり、地方交付税制度は地方公共団体の自主性を維持しながら、地方財源の均衡化及び必要な財源確保の保障により地方自治の本旨の実現を図ることをその目的としております。また、地方交付税は、その総額を国税の所得税等の三税にリンクされてはおりますものの、私ども地方公共団体は、これは国が便宜的に一括徴収する形態の地方税とも言うべきもので、共有の独立財源と認識いたしております。地方税とともに自主財源の大きな柱となっております。言うまでもなく、地方公共団体の財源措置としては、みずから徴収する地方税によるものが最も望ましいのであります。したがって、税源が偏在する実情により、地方税の充実強化のみによつては行政需要に対応できないことから、地方交付税の所要額の安定的確保がぜひとも必要であると考えております。しかしながら、地方交付税の総額は昭和五十八年度及び五十九年度の二年連続して前年度に比較して減少したこと

源が必要であり、さらに地方財政の健全性を回復するためにも、地方公共団体の収入の中心をなす地方税源の拡充強化がぜひとも必要であります。特に、中長期的な観点から適正な租税負担のあり方、国、地方を通ずる税源の再配分に関して抜本的な検討を行い、地方税源の増強を図っていただきたいのであります。

につきまして、地方公共団体としては今後の地方交付税総額の確保につきまして一抹の不安を抱いているものであります。

ちなみに、地方交付税法第六條の第三項においては、引き続き地方財源の不足を生じた場合には、地方行政制度の改正または交付税率の変更を行うものと規定されておりますが、昭和五十九年度以降地方財政は毎年度巨額の財源不足に陥っております状況は、まさに法改正を必要とする事態にあると存じているところであります。現在御審議中の改正法案におきまして、昭和五十九年度から地方交付税総額について、当分の間、特例措置を講ずることとされておりますが、従来の交付税特別会計からの借入金方式よりも地方公共団体にとりましては厳しい方式と受けとめております。しかしながら、現在の国の財政状況及び地方財政の健全化の観点から見ますと、当面やむを得ない措置と考へておりますが、諸先生方におかれましては、中長期的な地方財政の健全化に配慮しつつ、個々の地方公共団体の各年度の財政運営に支障を生じないよう十分御留意賜り、地方交付税総額を安定的に確保していただきますようお願いを申し上げます。第三点は、国庫補助金の整理合理化についてであります。

この問題につきましては、地方自治体の自主的財政運営と資金の効率的運営を図る見地から、全国市長会はもとより、地方六団体におきましても機会あることにその推進を要請してまいつたところであります。徐々にはありますが、その合理化が進められておりました。昭和五十九年度におきましても、保健所運営補助金につきまして、給与費における超過負担の改善を図った後、交付金制度に移行いたしましたところであり、このことは、地方公共団体の自主的財政運営の見地から極めて適切な措置と感謝申し上げます。今後もこのような方向で御検討をさらに進めていただきたいと思います。

年度、五十九年度にわたり、補助金等の一部削減を実施するなど、従来にも増して積極的に整理合理化を推進し、補助金等の総額を厳しく抑制いたしておりますが、地方公共団体側から見ますと、このような一律削減方式で行われますと地方への負担転嫁にはしなやかと危惧をいたしております。したがって、何れも繰返して恐縮に存じますけれども、補助金等の整理合理化に当たりましては、まず事務事業を見直していただき、存続すべきものも、補助金等の効率化の観点に立ち、一般財源化、統合・ニュー化、総合化を推進していただくたいと存じます。この合理化を推進していく過程におきまして、事務事業の縮小に補助金等を縮小していく、いわゆる地方への負担転嫁だけは行わないよう、特に御留意賜りたいと存じます。

なお、補助金等に係る超過負担の解消につきましては、政府において毎年度、政府合同調査を実施し、その解消措置がとられてきておりますが、引き続き解消措置が必要であり、厳しい国、地方を通ずる財政状況でありますゆえに、特に財政秩序の確立が強く求められておりますので、十分な御配慮を賜りますようお願いを申し上げます。以上、当面する地方行政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、初めに申し述べましたとおり、現在の経済情勢や国、地方を通ずる財政環境のもとにおきましては、本改正法案はやむを得ない措置と考へます。

以上で私の公述を終わらせていただきます。(拍手)

○大石委員長 ありがとうございます。

次に、古川参考人にお願ひいたします。

○古川参考人 問題を五つほどに絞りました。意見を申し述べさせていただきます。

まず最初に、今回の改正、新規借入金の停止という極めて大きな改正が行われまして、これによって交付税制度としては、五十年以降の財源不足の局面を第二の局面と呼ぶといたしますと、第三の局面に入ったというふうな言つてよいのでは

ないか。しかも五十八年、五十九年にかけての改正内容、利子の半分を地方負担とするということに続いて、これほど急速に事態が進展するということについては、交付税問題を見ている人間としてかなり意外な印象があります。内容的には国の財源難の一方的な地方に対するしわ寄せであるというふうな言ふことができるわけでありませぬ。

こうなりますと、交付税法六條の第三項というものは、果たして解釈について一貫したものが出せるのか。自治省関係者の解説などを読みますと、正確に言うところまで適用したことがないんだというふうな解説がなされておりますが、これはいささか形式的に過ぎる説明でありまして、実質的に昭和四十一年までの交付税率の引き上げというのは、この六條の第三項抜きにはやはり考えられないのではないかとこのように思ふわけでございませぬ。何をやっても地方行政制度の改正というふうになるとしますと、この六條の第三項の制度に相当本質的な変質をもたらすつとあるというふうな言つてよいのではないかと。

ただ、この点は原理的に見ますと、我が国の交付税制度に本来内在されていた矛盾ではないかと。この六條の第三項の方式を見ますと、要するに、総額に對しての上限を加えていないというわけから、地方財政需要がどんどん増加をして、それに見合つて地方税収が伸びないということになりますと、いつかは国庫の財政事情と衝突する。その場合にこれをどう調整するかということ、交付税法六條の第三項で一応やれるというふうな規定されてきたものが、やれなくなつた場合にどうするんだという点は何ら規定されていないわけでありませぬ。その点で、こういった事態に對しては、既に地方財政取支試算でも赤字は継続するというふうな判断されておりますので、このケースに對して正面からの検討が必要ではないか。もしそうでありませぬと、交付税制度全体について、あるいはそれと関連いたします地方行政制度に對しての抜本的な改正を行う調査委員会なり何なり、そういったものの設置が必要ではないかというふうな考へます。

次に、やや技術的な側面について申し上げますと、地方財政計画によりまして地方財源不足額が決定される形になっておりますが、決算実績との対比をどう考へればよいかという点がかねて疑問に思つております。そして、地方財政計画を五十九年度と五十九年度の伸び率で比較いたしますと、投資的経費を伸ばしながら、給与関係経費、一般行政経費を圧縮するという形をとっております。つまり、計画の作成のやり方に実績と食い違つたような要因が入つております。本日に正しいのは決算実績ではないか。そういう意味で、決算実績と地方財政計画との間に甚だしい乖離が生じないように地方財政計画を作成していくということが本来的に必要でありまして、こういった決算比較作業は公式には行われておりませぬけれども、こういう点を行うように規定すべきではなからうか。そして、可能だと思ひますが、方式として府県、市町村は分けて表示をするということが必要ではないか、これは昭和三十年まではやられたということでありませぬ。

要するに、投資的経費を伸ばすというのは、政策意図として経常経費を抑えていくということ、それがそこにあるわけでありませぬけれども、それは、負担すべき経常経費は正確に押さえた上で合理化努力を盛り込むという形でなければならぬので、その点から見ますと、まず前提として、負担すべき経常経費が的確に算入されておるかどうかという点に疑問に感じます。この点、規模は正という形で調整されておりますが、規模は正というマインナーな調整では十分ではないかというふうな思ひます。

次は、普通交付税の配分に対する影響であります。この減額は府県に厳しく、財源対策債の発行も府県中心でありますので、公債費の増加をそこで生じておりました。府県はこの財源不足の打撃を両面から受けておるといふふうな言つてよいと思ひますが、こういった配分の仕方について

五

は、単位費用と補正係数をどういじるかというところで配分はかなり大きく変動をいたします。これは私、交付税の需要額の算定をしまして、その点を確認いたしましたけれども、この点はルールがなくてよいのか。つまり、単位費用でどれだけ調整し、補正係数でどれだけ調整するというようなことは、全くその都度の自治省の判断にゆだねてよいのかどうかという点は疑問を持ちます。

なお、財源対策債については、起債充当率が非常に大きく変動いたしておりますが、こういうやり方は地方団体の財政運営の計画性を損なうことは明らかでありまして、何しろ通常分二〇%から四〇%というのは、高いときには九五%まで上げるわけでありまして、地方団体に対してはどうしても過大投資を誘うということになりはしないかと思ひます。

それから、交付税において最近問題になっております減額措置であります。これについては、減額措置の交付税法上の根拠と、それから算定省令との関連というのはいさし明確にしなければならぬのではないかと。つまり、例えば期末一時金であるとかべア率であるとか、そういうところがどういう根拠で算定省令に盛り込めるのかという点は疑問を抱いております。

なお、こういうふうに通交付税の不足が大きければ、やはりこの段階で特交は二%程度は削って普通交付税に回すべきではないかというふうにも思ひます。

それから最後に、制度改正の検討を行つていただく場合のポイントといひますか、これは税制改正との連動というの当然であらうと思ひますが、やはり方向としては地方団体の財政責任を強化するという形では地方団体の財政責任を強化するに、我が国の現在の地方財政制度というのには必ずしも地方団体の財政責任を強化する方向では運営されておられませんので、その点特に配慮が必要である。

財源不足が長期化すれば、究極的には交付税とこのは経常経費中心の財政調整にならざるを得

ないのではないかと。無理やり投資的経費を織り込んで、そこでやたらに細かな調整をするというのには制度の安定という面でどうであらうかというふうには私思ひます。むしろ経常経費、これは公債費も含みますが、そこまですべて的確な算入を行つて、投資については、中心は地方債であると思ひますが、それ以外に住民の負担にリンクするような改正を行うべきではないかと。例えば、固定資産税の税率を事業によつては時限的に引き上げるとか、そういうふうな配慮をしなければ、地方団体の側から投資需要を抑制するような動機が生じてこないというふうには考へます。

つまり、今日の財源不足というのは、その一部は増税によつて解消されるべきものもあると思ひますが、やはり基本的には財政需要についての適正なチェックをかけるということが要求されてきているのではないかと、そういう点を配慮した制度改正が必要になつてくるのではないかとこのうに思ひます。(拍手)

○大石委員長 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。

○大石委員長 質疑の申し出がありますので、順次これを許します。白井日出男君。
○白井委員 自由民主党の白井日出男でございます。

きょうは、諸先生方にはお忙しいところを私どもの委員会にお出かけをいただきまして、貴重な御意見をいただいたことを本当にありがたく感謝を申し上げる次第でございます。
時間が十五分間と全く短いわけでありまして、先生方には御迷惑をおかけしていると思ひます。今お話しをいただきました点等の中で、私どもの考えを多少入れさせていただきなから、御質問をさせていただきたいと思ひさせていただきます。

最初に、ただ一人現場の行政を直接預かっておられる服部毅一市長さんが見えてございます。

で、時間が少ないものですから、まず服部市長さんにお聞きをいたしておきたいわけでありまして、けれども、今、五十年以降の財政も極めて厳しくなつてきておる、それに従つて国からの地方に対する交付税等極めて厳しい状況にあるのはお話しのとおりでございます。私も、第二臨調の答申に基づきましてそれぞれ厳しい抑制措置をとつておるわけでありまして、また、地域におかれても、お話しのとおり同様に厳しい措置をとつていらつしやるというふうなお話でございました。

そこで、せっかく市長さんが焼津市からお見えでございますので、焼津市におかれまして具体的などういふような抑制措置をとつておられるのか、事務事業の見直しをしておられるのか、その点についてお伺いをいたしたいと思ひます。

なお、そうした事務事業の見直し等をやつておられて、今後私どもが国としてどのような御協力をしたいのか、その点についてまずお聞かせをいたしたいと思ひます。

○服部参考人 特にこれと申して焼津市の実例で申し上げる特別なこともなからうと思ひますけれども、今申し上げましたとおり、いろいろ抑制については考えながら堅実な市政をやつておるつもりでございます。

いろいろありますけれども、概括的に言いますと、私が五十年に県会議長から市長に就任させていただいたときに、財政規模が六十七億二千万でございました。それが、五十七年の決算で百八十億になつておる。五十年を一〇〇としますと二六八というふうな伸び率を示しております。五十年のときの職員が六百九十四人でありました。現在六百五十人でやつております。その間、老人ホームあるいは保育所の建設、公民館、特に、プロ野球が来てほしいという野球場も法人の方々の御協力を得てやつていただきましたし、小学校も人口の増加に従つて一校ふえております。なお、保健センター等も、市民の保健管理上必要であると存じましてこれもつくりましたし、そのほか体育の奨励のための相撲場とかプールとかいろいろや

りました。学校は小中学校合わせて十五校ありますけれども、全部講堂もプールも完備をいたしております。そんなことで、一応ラスパイルズ指数も昭和五十年のときには一一七でございましたが、現在一一〇を切りまして一〇八・六、そんな状況になつております。

先ほども申し上げましたとおり、やはり交付税についてはいろいろ意見はございますけれども、何にしても、国の財政状況というのものも十分に見きわめながら、国、地方一体となつて住民の行政を進めていかなければならない関係にありますから、こういう考え方を持つて今後も進んでまいりたい、かように考へております。

○白井委員 どうもありがとうございます。昭和五十年に六百九十四名でやつておられた行政が六百五十名、ラスパイルズ指数も一〇八にお下げになつた、御苦労のほど、大変敬意を表する次第でございます。

先ほどお話しいただきましたとおり、政府が提案をしておりますこの交付税法、現時点ではやむを得ない、そうした御評価、そしてその中にはいろいろ配慮をされておつて評価をしておる、そういう御意見をいただいて、私どもも我が意を得たり、そういう感じでございます。

そこで、いま一つお尋ねをしたいわけでございますが、最近一部の地方団体で非常に高給与が続けられている。特に東京都等では自治省の指導にもかかわらずかなりの昇給もやつたということも、私どもが問題にしているばかりではなくて、国民の皆さんも、本当に地方自治体が民意に沿うような行政をしているのか、これはほんの一部の団体であります。そうした批判も現に起こつてきておる状態でございます。これに対して自治省では起債の制限等として対処しているわけでございます。

市長さんのところは人口が十万人程度というふうな何つておられますが、いわゆる中堅都市を預かる市長さんとして、こうした自治省の指導にもかかわらず高給与を続けている自治体に対する今回の

自治省の起債制限の措置、そうしたものに對してどういふふうにお感じになつておられるのか、そのことをお伺いをいたしたいと思つておられます。

○服部参考人 人口十万八千の焼津市が、一応全国的な調へによりまして六百五十一市のうちかなりいい方にランクされているようでありますけれども、給与と地方債というものを混同することはいかかかというぐあいには考えませんが、給与というものが一般通念上理解されるものであるならば、今先生が言われたような問題は起つてこないといふぐあいに考えます。やはりそこに地方公務員の給与が国家公務員の給与と甚だしく違つてゐることに對する臨調等の見解が示されたものじやないかといふぐあいに考えます。国家公務員の給与につきましても、人事院が整備された体制によつて十分検討されて、生計費及び官民給与比較の上で立つて報告または勧告を行つて、国はこれに基づいて給与を定めておられますので、地方公務員の給与がこれを著しく上回るといふことは一般的に理解されることじやないといふぐあいに考えまして、臨調基本答申に指摘されてもやむを得ないことではないと思つておられます。

この是正については、恐らく私が今やつてゐるように、他の公共団体の首長もこれはみんな懸命に努力してゐると思つておられます。どうしても努力をしてゐないといふところに対して、今先生が言われたような、国で今踏み切ろうとしてゐる起債制限をされたとしても、多くの地方自治関係の方々や一般国民の理解は得られるのじやないかといふぐあいに考えまして、私も焼津市長としての立場からは、今進めてゐることは一応よろしいのじやないかと思つておられます。全国市長会の立場に立つて、これを一刀兩断のもとにそうすべきだと言つてゐるのじやないかと思つておられます。しかし、傾向はそういう傾向にあり、当然踏み越えていかなくちやならない地方自治団体に課せられた道じやないか、かように考へておられます。

○白井委員 どうもありがとうございます。

全国市長会からは、毎年いろいろな御要望をいただいております。それと同時に、臨調等につきましても非常に貴重な御提言もいただいております。きょう承りましたいろいろな御要望につきましては、今後、これから私どもの行政に貴重な資料として参考にさせていただきます。使つてまいりたいと思つておられます。

最初に、牛嶋先生にお伺いをしたいわけでございますけれども、先ほど御意見を伺つたわけでありまして、いわゆる地方財政全般についてのお話でございます。その中で交付税の地位というお話がございました。地方交付税の地位というものは、国からの格差は正に大差大きな力を持つてゐるのだ、しかし他方、公正さといふことを考えると、直接地方税を取つた方がいゝのだといふふうな、両方必要であるといふお話であつたわけでありまして、今回、この場合には、交付税特会の借入れといふものをやめて、特別措置でもつて対処していくといふことをやつてゐるわけですが、現在の三税の三二%という率ですね、国と地方との力の兼ね合い、そういうものを考へて、このままでやむを得ないといふふうにお考へになつておられるのか。もし、一番いい形でやつていくならばどの程度の国と地方との割合がいゝのじやないか、その点についてお伺いをしたいと思います。

○牛嶋参考人 非常に難しい問題でございますが、私の考へ方を述べさせていただきます。

今先生御指摘になりましたように、地方交付税の役割といふのは、私は、財源保障といふよりもむしろ地域間格差の是正の方にあるのではないかと、いふふうにお考へしております。先ほど意見述べさせていだきましたように、地方交付税と地方税とは一体として考へていくべきだ、こゝういふふうにお考へしております。現在の三二%が決められましたのは、その当時の地域間の格差を踏まえて、三二%程度で一応地域間の格差が是正されるとい

うふうにお考へしていたといふふうにお考へします。しかし、最近の産業構造等の変化を見ますと、私は、若干新しい地域格差が生まれつつあるのではないかと、考へます。今の地方交付税制度でそれが十分に是正できるかといふことは、少し問題があるように思つておられます。

しかし、その場合に、三二%を引き上げるといふ考へ方と、もう一つは、むしろ地方税をもう少し充実させて、その場合に法人事業税とかあるいは法人住民税のように格差を生み出すような形での充実ではなくて、もっと普遍性を持つた税源で充てて充てさせていく。例えば今の都市を見ますと、十大都市ですね、政令都市は全部交付税団体でございます。これはちよつとおかしいのではないかと。十分な税源を持ちながら交付税団体になつてゐるわけですが、少なくともこゝういふ十大都市が不交付税団体になるぐらゐまで引き上げていく。税源を引き上げ、それから地方税を充実させていく。こゝういふふうなことで、三二%の決まり方というのは、したがつて地方税の改正との関係で考へていかなければいけない、こゝういふふうにお考へしております。

○白井委員 どうもありがとうございます。

次に、高寄先生にお伺いをしたいと思います。先ほどありますが、今回の交付税の五十九年の改正につきましては、地方自治体に対しては好ましい影響があるのではないかと、とかく借金といふものを自分にするのでなくて、ほかからもらう場合には、どうも実感がなく、私も、全くそのとおりだと考へておられます。

さて、先ほどちよつと給与の問題に触れたわけですが、その際に、給与は正の問題について今考へられている、私がちよつと申し上げたような論理だと思つておられますが、それは多分にマスコミであつて、大向こう受けはするかもしれぬけれども、実は本質的なものから外れてゐるといふふうな御意見があつたと私は思つてゐるわけでありまして、その点について、私が今申し上げましたとおり、国の財政状況、しかも五十九年度か

ら景気が悪くなると同時に、全く国の財政状況も質が変わつてしまつてゐるわけでありまして、現在の状態では、やはり国もしつかりと姿勢をとつていかなければいけないけれども、地方に對しても、国民が見てわかるような姿勢といふものを示してもらわなくちやならない。そのためには、やはり給与の面でもせめても国の基準といふものを守つた形でやつていただくことが一番望ましいと思つておられますが、先生の御意見を、もう一度この点についてお伺いしたいと思います。

○高寄参考人 現在、地方団体の給与につきましては、ラスパイルズ指数といふものは一応合理的な経済指標であると思つておられますので、現在の地方自治体の給与は、基本的には高くて、またその運用の仕方において極めて不透明で非市民的なことがある、こゝういふことについては十分認めるわけですが、現在でも地方自治体がそれぞれ頑張つておられますけれども、もう一つ効果が上がつていない。

しかし、こゝういふことと、地方自治体の給与運営が非常に放漫であるから地方自治体は非常に裕福であつて本来国が負担すべきようなものも負担さすとか、あるいは場合によつては交付税で決められてゐるような原則を外してでも交付税率を落としてくる、こゝういふことは、やはり制度論としては、私は、踏まえるべきことを踏まえて言つべきであつて、給与の問題と制度論とかさういふものと混合して、大蔵省のような国の官庁機関が地方財政を削るというのには、税財政論としては余りオーソドックスな方法ではないと思つておられます。

○白井委員 どうもありがとうございます。

古川先生、大変申しわけございませんが、時間が参りましたので、これで私の質問を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

○大石委員長 加藤万吉君。

○加藤(万)委員 お忙しいところ当委員会においでいただきまして、私ども大変参考になりました。改めてお礼を申し上げます。

私は、この委員会に社会党から参加をいたして

おりますが、最初に古川先生にお聞きをしたいと思ひます。

○古川参考人 非常に多くの問題が含まれた御質問ですので、簡単にお答えするのは難しいのですが、財政の秩序をきちんと守っていくという前提で、その中の一番有力な柱の一つが交付税でございますが、今後のあり方を考える場合に、国の中期の財政見直し、それから地方の中期の財政見直し、一応数字は挙げられておるわけですが、

ともに赤字は解消できないという前提になっております。

ですから、ここを出発点として各種の制度改正、これは一括提案というふうなものでなければならぬと思ひますし、いろいろ御指摘がありました税、補助金、起債、すべてそれとの絡みで最終的に交付税の姿は決まってくるというふうなことを考へるわけですが、その場合に、現状の最大の問題は、我が国の地方財政法の建前としては地方団体の財政収支の帳じりは交付税がとるといふ形になっております。この点は地方財政責任という点からいいますと逆であつて、私は、やはりこれは税でなければならぬのではないかと考へ、給与問題等もマスコミを通して問題にするのではなくて、やはり地方税の負担の痛みを通して問題にすべきであつて、そうしなければ合理的な解決には至らないというふうな考へております。ですから、当然地方財政法のあり方を含めた抜本的な改正を考へるべき時期ではないかと思ひます。

○加藤(万)委員 今回の改正案は、例えば十一兆に上る交付税特会の借入れの金利の二分の一地方への負担軽減、事実上交付税率三・三%、いわゆる三三%を切つたわけでありまして、そうなりますと、今度の改正によれば、地方の需要をできる限り抑え込む中で交付税ないしは借金の利子の軽減という形であつて、先生のおっしゃつたように、地方のニーズ、いわゆる需要といふものと国の財政とのバランスの中でどうするかという判断よりも、むしろ国の財政の中で、地方の行政需要を抑えつける、抑制することによって生まれ出た今度の結論ではないか、こう私も、実はこの二分の一の利子の問題を含めて判断するのですが、この辺は先生はどういうふうな御見解をお持ちでございますか。

○古川参考人 現在の国、地方の財政収支試算で赤字が消えないというところは、解決の方法としては、税負担を引き上げるか財政需要を抑制するか、それ以外の手段はないわけだ、恐らくその両者を併用しつつ均衡のとれた姿を描くというふうな姿

になつていくと思ひますが、その姿が現在ではまだ描かれていない。したがつて、財政需要については抑制の順位といふものか、そういうものがどうしても恣意的になるといふ危険性を含んでいゝ。私が地方財政計画については決算との対比において見直すべきではないかというふうな申し上げたのは、そういう意味もあるわけだ。

○加藤(万)委員 確かに先生がおっしゃつたように決算との乖離は大変ひどいのです。特に決算との乖離で問題になりますのは、例えば投資的経費にしましても、国の補助金、いわゆる補助事業に關する投資的経費は地方財政計画よりもプラスなんです。しかし、事単独事業ということになりますと、そちらの方に全体として食われていくもので、結果的に単独事業が一兆ないしは二兆円近く落ち込んでくる。そういう乖離が生まれてくるわけでありまして、

したがつて、この際、先生がおっしゃつておられるように、補助金というものを地方財政の中でどう考へていくのか。いわば地方の自主財源という形に補助金をどう変えていくのか。御案内のように、補助金は地方財政のうちの四分の一の財源を占めますし、それから地方行政の十分の四が補助事業にかかるといふ行政経費として地方団体が負担を強いられるわけですね。強いられているというのか、あるいは時にはそれ自身によって地方の住民ニーズを確保しているわけですから、この補助金というものを本格的に考へて、いわゆる地方の行政ニーズに沿えるような弾力的な運営を考へていけば、私は、ある程度地方財政の赤字の部分は、その首長なり地方自治を預かるサイドで運用ができるのではないかと、こう思つておられるのですが、この点についてはどうでしょうか。

○古川参考人 補助金制度の改革については、日本のみならず、例えばアメリカでも取り上げられておりました。その取り組みからいへばはるかにアメリカの方が進んでおるといふふうな形です。それもいわゆる包括補助金というふうな形で相当切つた組み合わせも行われております

が、補助金を最終的にうまく日本の自治体がいゝこなしていきけるかどうかというのは、やはり交付税が収支の帳じりを合わすという今日の仕組みでは必ずしも全面的には説得力がないのではないかと、むしろこれまで、五十年代に入りまして、あれだけ言われながら起債充当率が九五%になりまして、相当の団体が先を争つて事業をするという、長期的な見直しというのはその点立つておりませんので、私は、そういう点もあわせて解決すべきではないか。ただし、補助金については絶対に基本的な改革が必要であると思ひます。

それから、地財計画の中の投資的経費の比較については、あれは決算統計との違いがあつて、単独分については先生がおっしゃるほど大きな数字にはならない。むしろ、あれを切り離して比較することは間違ひではないかというふうな思ひます。

○加藤(万)委員 どうもありがとうございます。続いて服部参考人にお聞きをいたしますが、今度の法改正で二分の一の利子負担が地方団体に課せられるということになりました。五十八年度も二分の一があつたのですが、これは財政需要額に算入をいたしました交付税特会から借りますから、事実上地方団体の四分の一負担であつたわけですね。そして五十八年度改正のときには、これは単年度限りという当委員会が審議があつたのですが、今度は二分の一のいわゆる負担区分の利子をやや永続的に負担をする、結果的に、先ほど言いましたように三・三%の交付税率になつてしまつたわけだ。これは参考人のおっしゃつたように、安定的な交付税ということがいふことは極めて不安定の要素を持つてきたのではないかと、さらに加へて、今度特例財源で三百億、これは六十六年度から返済するわけですが、これとも実は、今度は加算額でありまして、減額というところがあつるわけですね。法律上ではその特例の財源としてこれを措置するということだけでありますから、減額する場合もあり得るわけだ。私はそ

うという観点から見て、交付税率が変動交付税率に変わる第一歩的な要素を今度の法案は持っているのではないかと、実はそういう不安を持っているのですが、地方団体から見てどのような御見解でございませうか。

○服部参考人 確かに今言われるようなことも地方公共団体としては受けとめてはおりますけれども、何にしても、もともとなる経済というものが上向いてこないとその原資が出てこないものですか、そういう点で、先ほどから申し上げましたとおり、国政もさることながら、地方公共団体もやはり国とともに歩調を合わせて進んでいかなくちゃならない立場を考えてみますと、こういうときには十分に説明も聞き、了解をしておかないと、先ほど申し上げましたとおり、なるがゆえに、今後本年度のようなことが累積されていかなないように、どうかひとつ安定的な配慮をしていただきたいという要望を申し上げている次第でございます。

○加藤(万)委員 高参考人にお聞きをいたしますが、財源確保についての今の地方団体におけるいろいろの面の努力、例えば歳入の面では使用料の引き上げであるとか、あるいはそれぞれの制限税率いっばいの徴収であるとか、一方では行政改革という合理化が進んでいるわけでありまして、このままいくと、先ほどの参考人の何人かの指摘でありましたように、借金財政は依然として直らない。実は私は、国の財政もそうですが、予算委員会での国の財政について質問したのですが、昭和六十五年年度に赤字国債をゼロにする、そのためには、昭和六十五年年度になりませうとどうして九兆九千億の財源不足が生ずる、一体これはどうするのだ、こう聞いてまいりましたら、結果的には大型消費税の導入以外はないのではないかと、そうとはききかたは言いませんけれども、何らかの形の増税措置をとらなければいけません、こういふことになって答弁がされていくわけですね。さて、今度の場合に、本年度は一兆五千百億円

ですか、この財源不足額で抑え込みまして、そして建設債に全部これを吸収させました、さあ吸収ができなくなったときにどうするのだろうか。建設財源対策債でこれを処置はしますけれども、もしも処置がし切れなくなった場合には地方団体は今度は赤字公債を発行せざるを得ない状況になるのではなからうか、ないしは私が当初言いましたように極端な抑制策をして、そしてつじつま合わせの財源不足額を出す以外にはない。そうやってくると、一体使用料や今日の合理化だけで可能なのかという、私は率直に言って、昭和六十六年度からの返済計画などあわせて展望しますと、とてもではないけれども、地方団体のそれだけの努力では処理がしきれないほどの借金と元利償還額が出てくる。問題は、そこに向かって今何をなすべきかという課題を実は検討しなければならぬのではないかと。

たまたま今度の国会に、御案内のようにたばこの公営企業からの新しい変換がありまして、これが法案として出るという予想であります。たばこ消費税が、実は本委員会でも地方にどのように分配するかという問題も含めて出てきますと、いわゆる流通過程に対する——先ほど参考人は前問題になりました一般消費税についても当面検討していくべき課題ではないかという御意見があったもので、それから、そのたばこの税の問題が出た折に、一体地方の自主財源をより充実し、六十六年度以降の元利償還金の財源の確保も含めて、消費流通機構における税というものをもう一遍今我々が見直す用意をすべきかどうか、実は非常にまだ勉強不足で結論に到達してないのですが、参考人はどういふようにお考えでしょうか。

○高参考人 先ほど申しましたように、国が百三十兆円、地方団体が五十四兆円の起算残高を抱えている。これがいわゆる減量経営的なものとか補助金の見直しとかということで返済できるものでないというところは、これは世間一般、マスコミを含めまして全部承知のことです。もちろん地方団体にとりましても、人件費を抑制したり

使用料を上げましたり、あるいは民間委託をしましても、せいぜい年度間に一兆円もその効果が上がればいい方でございまして、これは五十四兆円の起債の金利だけでも大半が食われるというような状態ですから、自治省も今後三年間の地方財政計画を過日発表しましたように、私は、どうしても減量経営とか補助金の洗い直しでは限度がある、早晚税制改正というのが行わざるを得ないではないかと。

そういう場合一番心配しますのは、国が非常に国債残高が大きいため新しい税源とかいい税源をほとんど持っていないのではないかと、ということ。そういう意味では、もちろん減量経営を続け、そのために頑張らなければいけません。地方財政全般としては普遍的な税制とか、あるいは地方財源の偏在のゆえにどうしても国税の中の何割かは地方財源としては優先的に獲得する権利があるというふうな、来るべき税制改正についての準備とかコンセンサスというのは、どうしても自治省の方で地方財政審議会なり何なりで早急に固めて対応策を考える。過般も言いましたように、電電公社の収益というのは、国は当てるにしておりますし、もちろん株式会社になったら税金をかけるつもりですけれども、しかし、いわゆる電話というふうな普遍的な税目です、こういうものはどうしても地方自治体としても獲得すべき魅力ある税源だと思っております。だから、やはり、国税の対応策も大事ですけれども、基本となる地方財源についての対応は早くから立てていた方が地方財政全般としてはいいのではないかと私は思います。

○加藤(万)委員 どうもありがとうございます。○大石委員長 岡本富夫君。○岡本委員 大変御苦労さまです。私は、公明党、国民会議を代表して若干御質問いたします。時間が余りありませんので簡単にいたしますけれども、先ほどから貴重な御意見をいただきましたが、御承知のように、五十九年度の地方財政は

昨年と比べ交付税が非常に減少しておる。また一方、歳出を見ると、人件費、これは二・八%と言われておりますが、そういった義務的な経費は、生活保護費もまた五%ほどふえるということでありますので、歳入が少なくて歳出がふえるということとは非常に地方財政に対して圧迫を加えるのではないかと、このこととございまして、現在の状況下で牛嶋先生はどういうように運営をし、あるいはまたどういふ考えなのか、これをひとつ先にお聞きしたいのです。

○牛嶋参考人 私、先ほど五十年代に入ってから地方財政の運営の基本的な姿というのを守りの運営というふうな言葉で申し上げたわけですが、それは、言いかえらば減量経営と申しますが、できるだけ削減できるところはしていくというふうな状況であったかと思っております。先ほど引用いたしました今年の地方財政白書を見ますと、そういった今御指摘の義務的経費の推移などを見ますと、五十四年が一つのターニングポイントになっているような気がいたします。五十四年までは減量経営を通じてかなり義務的経費の構成比が落ちてきておりますけれども、五十四年以降は、あるいはそれが今御指摘のように増加の傾向をたどっているわけですね。五十四年というのは、御承知のように第二次オイルショックが生じて、世界的な不況が進んだ時期でございます。それが地方財政に非常に大きな影響を与えた。その中で先ほど申しましたように実質収支あるいは単年度収支を少しでも改善してきたというのは、地方財政に個々の地方自治体が相当な努力を払ってきたというふうに思っております。そして、この過程で私は、地方自治体がそれぞれ行政能力を少しずつ高めてきたというふうに評価しております。

しかし一方では、先ほどから御議論に出ておりますように、新しい行政需要も出ております。そうしますと、これまでと同じような守りの行政だけでは対応できないのではないかと、このように思っているわけですね。今の全般的な収支の不均衡

を是正するためには、今後の景気の動向も関連いたしませぬけれども、いましばらくはやはりこれまで続けてきた減量経営と申しますか、守りの経営を続けていかねばならないと思えますけれども、今申しましたような新しい行政ニーズにその場合どういふふうに対応していくか。そうなりますと、少しは住民の方に御負担を求めていかなければ、今の状況のままではそういった新しい行政に対して対応できないのではないかと、こういうふうにご考えておられます。

○岡本委員 国のいろいろな政策を住民のニーズに合わせるには、大体国の方が三二%ですか、しかし渡さない、ところが仕事は七〇%以上地方自治体が行うということですから、この間、いろいろと補助金なんかがありますけれども、減量しようとしても、必置規制とかあるいは国の法律、一つ補助金を出してもいろいろと介入して、地方自治体の努力だけでは減量経営というのはなかなか難しいのではないかと、こういうふうに考えられるのですが、その点についてお聞きしておきます。

○牛嶋参考人 先ほど私、これからの地方財政が効率的にかつ公正に行われていくためには四つほど条件があるというふうに申しまして、その中で第一番目に私は行政能力の向上を取り上げました。これは個々の自治体がやはり引き続き努力していかなければならない問題ではないかというふうに思っております。しかし、それだけで財政運営なりあるいは行政運営がうまくいくわけではございませんで、二番目の条件といたしましては安定的な財源確保。それから三番目にはできるだけ硬直化要因を取り除く。この硬直化要因を取り除くということの中に、今、先生御指摘のありましたような補助金を通じての国のコントロールというものをできるだけ抑えていくということも入れて考えてみたいというふうには私は思っております。

ただ補助金の場合、先ほど御意見を述べさせていただきますように、それなりの役割がござ

います。これは義務教育とかあるいは道路等に見られますように、全国的な水準で行政を行っていかねばならない場合に、それを保障するために補助金を活用していく。しかし、今の補助金はそういった本来の役割から離れているような気がいたします。むしろ、国の地方に対するコントロールといえますか、そういった一つの手段に使われて、その方の色彩が強いように思いますので、補助金の問題もそういった本来の役割からもう一度見直していくべきではないかというふうにご考えておられます。

○岡本委員 高寄先生、昨年比べて今度交付税が減額になったということは、交付団体と不交付団体の格差がますます大きくなっていくのではないかと、こういうふうに考えられるのですが、この点についての御意見を伺いたいと思えます。

○高寄参考人 交付税の総額が落ち込みますことは、非常に財政力指数の低い団体にとりましては、税源でカバーできないものから、それは必然的に交付税に依存してきたわけですが、それは必然力が落ちますことは、やはり地方団体相互間の財政力の偏在というのは一般的には拡大してきたと言えらると思えます。

ただ、地方交付税上のいわゆる財政力指数というものが地方自治体の現実の財政ニーズと収入のギャップを正式に反映したものであるかどうかというの、例えば各自自治体の人口が急増したとか人口が安定しているとかいうこととかなり差がありますけれども、一般的には、税の落ち込みとか、苦しいときに交付税が落ち込むということは、交付税の財源調整機能とか保障機能というものと全く反対の方向へ行くということ、これは地方財政にとって非常に重大な問題であり変化であると思えます。

さんにお聞きしたいのですが、いかがですか。やむを得ないだけじゃなくして、ここで本音をひとつ。○服部参考人 結局、総額五十六兆に上る赤字、借金があるわけですから、これは依然として残っていかねばなりません。六十五年度まで一応借入金償還の凍結はやられるものの、やはり公共団体にとっては負っていかなくちゃならない負荷でありますから、まあ三税がリンクされているところの交付税のもとになるものが上がっていきつつ景気がよくなっていかなければならずと続いている問題でございます。

有利かどうかという点、今回の場合は本年度の現況を一応打破することはできたというふうな感じだけであって、別に有利とは思っておりません。ただ、自治省と大蔵省でいろいろ話し合っている中で行われる従前の方法は、決して公共団体にとつて——確かに借入れ意識がないわけでありまして、それを今回やめて一応不足分について特例措置を講ずるといふことは、五十八年度以前よりはよくなっているというぐあいに考えます。決してこれでいい方に展開しているとは言いませんけれども、やむを得ないというところは繰り返して言いたいこととございまして、一応やむを得ざる措置であるというふうに表現するしかないと思えます。

○岡本委員 先ほどお話がありましたように、利子は前は国が持ったものを今度地方自治体を持つようになる、それだけが負担になる。元金償還は六年間延ばしますけれども、ずっとまた返していかねばならぬわけですね。それだけ結局地方公共団体が責任を持たなければならぬ。これでもいい、こうおっしゃるようには聞こえるのですけれども、どうも本音では、あなたの方へ行っているという聞くと大分違うのです。きょうはそういうことを言うのじゃないので、それはそれとして……では、今度の交付税の減額、超緊縮財政、こう言われておりますけれども、こういうのを地方債に転嫁するわけですが、こういうことによつ

て予算編成に余り影響がないかどうか。もう一つ、第二臨調の基本答申の柱の一つが地方分権の推進ということでありましたが、今度地方事務官制度が中央に吸い上げられるような逆の答申に第二臨調で変わったわけですが、こういう地方事務官を中央に引き上げることについての地方自治体の御意見、この二点を焼津の市長さんからお聞きしたいと思っております。

○服部参考人 予算編成につきましては、一応予算を編成する前に自治省、大蔵省との折衝によって地方財政計画というものが確立するわけでありまして、このことは大変厳しきでありますけれども、予算編成上にはえらい影響があるというふうには私は受けとめてはおりません。

想は持つております。

○岡本委員 終わります。

○大石委員長 岡田正勝君。

○岡田(正)委員 参考人の先生方、お忙しいところを貴重な御意見をいただきましてありがとうございます。民主党・国民連合を代表いたしまして、若干の質問をさせていただきます。

まず第一に、牛嶋先生にお尋ねするのでありますが、今回の改正で資金運用部からの借り入れというあのやり方をやめまして、これからは毎年一般会計から、協議の上で特例措置としてその不足を持つてくるという大改正があるわけであり、このように改正をすることによって、今後交付税総額の安定的な確保が可能であろうかと疑問に思っておりますが、先生はいかがでございますでしょうか。

○牛嶋参考人 これまでとってまいりました借入措置でございますけれども、私はある意味では、景気変動に基づくところの交付税財源の変動のいわば年度間の調整というふうな意味もあつたのではないかと思っております。ですから、景気の悪いとき、国民所得の伸び率の悪いときに税収も落ち込む、したがってそのときには不足分を借り入れて補つておく、そのかわりに景気がよくなつて税収が伸びたときにはそれを返済する、そういう年度間調整というふうな意味もあつて、私はその意味では、これまでとられてきた措置はいわばそれなりの対応策であつたというふうに思っております。

ところが、今の御質問もそれに関連するわけですが、景気が非常に安定してきているわけでございます、今後は国税三税もそれほど大きな変動はないのではないかというふうに思いますが、そうしますと、むしろ問題は、先ほど私が意見を述べましたように、自治体間の格差の問題の方が重要ではないかというふうに思っております。ですから、今回の措置は、先ほどから出ておりますように、一応本年度限りということではやむを得ないというふうに思いますが、今後こう

いった措置を続ける場合には、もう一度、本来の格差是正が十分にできるような範囲で地方交付税の財源を確保するというふうなことをやはり検討しなければならぬ、そして、そのときに地方税全般についても見直しを行つていかなければいけない、こういうふうにご考へております。

○岡田(正)委員 次に、服部市長さんによつてお尋ねをいたしますが、今日の地方財政の危機の原因はどこにあるというふうにお考へてございませうか。

○服部参考人 なかなかこれは難しい問題でございます。地方財政の危機がどこにあるかと言われても、ちよつと戸惑うわけでありませうけれども、一応日本の国は、三十七年前と違つてかなり前進をしております、国民の生活、私たち焼津市内の生活を見ても、かなり生活様式が變つて向上してまいりました。したがって、住民のニーズも相当多様化してまいりました。なお、財政が非常に悪いときに、高度成長経済当時の国、市町村との関連もあつて、かなりいいときを過してきたこともあり、そのときに得たことというものはなかなか後退しがたいものでございませう。むしろ、それをさらに向上していかうかというふうなこともあり、したがって今では、守備範囲というものをどういふぐあいにしていっていかうかというのが行政の課題であるというぐあいに私は考へております。

経済はむしろダウンをしてきているというふうな状況の中で、税も上げられない、収入は頭打ちになつていくというふうな状況で、地方公共団体は、仕事を何もしなければいけないので、当然仕事を歩いていくということになります。かなり険しい道を行んでいかなければいけない。したがって、自分たちもみずから大いに手柄を軽くしながら市民のためにやつていって、効果のあるものは大いに税金を有効に使つてやつていくというふうなことでございませう。

結局、相対的には、今申したとおり国の経済そのものが大変停滞ないしはダウンをしてきているというふうな状況で、地方財政が難しくなつてき

ているというぐあいに考へます。

○岡田(正)委員 次に、古川先生にお尋ねをいたします。

今日税の地域偏在という現実があります。この中で、地方財政の危機を打開する方策というものにつかまして何かお考へがございませうか、お示しをいただきたいと思ひます。

○古川参考人 地方税問題については、これまで参考人の方からも何度も御指摘がございましたが、望ましいものとしては、遍在的な税でなければならぬという点で、事業税の外形標準課税化というのが非常に大きな構想として検討されてまいりましたが、これは一つの有力な解決策ではないかというふうには私に思ひます。

ただ、この問題が具体化しないというのは、結局国の課税権との調整という問題があるわけでありませう。しかし、そういう方策は検討されてよいのではないかと、国が懸念するほど国の課税計画に必ずしも抵触しないのではないかと、このふうには思ひます。

○岡田(正)委員 高寄先生、大変失礼であります。ただいまの税の地域偏在という現実の中で、この地方財政の危機を打開する方策というものにつかまして、先生御自身の何かお考へがございませうか、お示しをいただきたいと思ひます。

○高寄参考人 地方財政にとりまして、地方財源を充実するということに非常に問題になるのが地方財源の偏在ということですが、これは講学上一般的に言われているほど実際には偏在してないし、偏在していても、現在の地方交付税制度のもとではかなり調整能力があると思ひます。

現在人口三十万以上の市に事業所税というのが認められておりますけれども、これは四分の三が交付税の基準財政収入額の算定に入るわけですが、そういうことですから、東京都のような非常に例外的な不交付の地域を除きまして、税そのものの中に交付税と連動して財源調整機能がありませうので、地方財政全般としてはそれほど偏在を危

惧する必要はないと思ひます。

それとあと一つは、現在の地方交付税そのものがいわゆる都市的な財源をそれほど完璧に捕捉してないという大きな欠点があるわけですが、どちらかといいますと標準的な行政を把握して、変動の激しい都市自治体、ことに不動産についての用地費の算入というのは非常に少ない。学校は、人口急増については補正で大体六〇%を見しておりますけれども、例えば文化施設とか福祉施設についてはほとんど用地費は見られてない。そういうことは、いわゆる土地の高い東京都とか大阪周辺の地方団体は、仮に交付税率が一・〇の財政力指数を持ちましても、その数字が言うほど裕福なものではないということですが。

基本的には、国と地方というのはどうしても、はつきり言つたら、いい税源を早くつくつた方が勝ちであるというふうな、一種の競争関係にありませう。そういう場合に、地方自治体とか地方財政全般としては、普遍的に存在する税というのは何としても国よりか地方にとつて優先的に与えられべき税であるというふうな基本的な原則を踏まえて税源の移譲を主張する。仮に偏在してしまつても、交付税と連動を考へましたらそれほど危惧するような最終的な財政力の偏在は起らないと思ひます。

○岡田(正)委員 続いて高寄先生に質問をいたしますが、地方交付税の基準財政需要額の算定に当たりまして、国の基準と地方の実態とが乖離を起しているものがあると思ひます。そこで、できましたら具体的にそれをお示しいただいたらありがたいと思ひます。

○高寄参考人 交付税というものには一つの宿命がありまして、どうしても全国的に普遍的な標準的財政となつたものを基準財政需要額として算入していくという非常に基本原則がありまして、一つや二つの地方団体が新しい行政ニーズとして起つたからといって、それを交付税に算入していくということは、交付税の性格からして考えられないことである。しかし、一般的にいまして、現在

の交付税は高度成長のときに補正係数を導入し、いわゆる公共投資の優遇策とか地域開発の優遇策については、事務局の非常な配慮で、いいか悪いかは別にしまして、そういう現実に合わせてきたわけだ。

ところが、昭和五十年に入りまして、例えばいゆる生活文化の上昇とか高齢化福祉の状態とかというものにつきましては、これは国の補助制度と違う分野で行政ニーズが起きているわけですね。そうすると、補助金とのドッキングは、現在の交付税としましては余りにも接近しておりますので、国がオーソライズしないような行政につきましては交付税に算入しない、算入率が非常に低いという大きな欠点があるわけです。これは、国が仮にそういう新しいニーズを算入しない場合には、交付税と補助金という二重の形によって地方団体は財政上マイナスの面を受ける。

非常に端的な例を言いましたら、文化行政というのは、かつてと違いました、現在はコンベンションとかそのような形でいゆる地域経済においても非常に有力な戦略であるわけですね。ところが、こういう文化行政につきましては、補助制度そのものが貧弱であるということもありまして、交付税の算入率というのは非常におくれている。それから、寝たきり老人の入浴サービスとかいう面もありますけれども、これから高齢化社会に對してのホームヘルパーの派遣とか——これまでの福祉行政というものは生活保護、いわゆるシビルミニマム以下の福祉というのが非常に大きな比重を占めておりましたけれども、これからの福祉というのは、いわゆる中間層に對する福祉サービスというものが非常に充実してきますと、そういう補助金になじまないような行政が地方財政全般として、サービス産業化という言葉はどうかと思えますけれども、サービス化してくる。

そういう場合、交付税というのが、現在のよう補助金で認めたものが標準行政であって、補助金外は標準行政でないということは、厚生省とか建設省の考え方に引きずられるというのは、やは

りこの際、新しい高齢化社会とか生活水準に對照して、地方自治体として補助金との余り密接な連動性というのは順番に避けていくべきでないかと思えます。

○岡田(正)委員 最後に、高寄先生にいま一問御質問をいたします。

国同様に地方の行政改革ということも非常に重要な問題であります。そこで私も民社党は、その一環といたしまして、国のレベルにおきましては、臨時措置法というものを地方公務員の給与適正化法というものを国会に今提出しておるところであります。片や地方議会のレベルにおきましても、給与公開条例の制定運動なんかが進められております。これにつきまして、先生はどのような見解をお持ちでございますか。

○高寄参考人 新聞でも非常に騒がれておりますように、地方自治体の給与というのは一時かなりのテンポで下がって来たわけですね。最近、東京都の例に見ますように、減少率、いわゆるラスパイルスの低下のスピードというのは落ちていっている、それとともに、かなり脱法的な給与運用が行われているというところは事実であります。この給与の問題というのは、そういうことによつて地方財源が何%かむだに使われるということとより以上に、国と地方がいわゆる交付税とか補助金とかを問題にする場合、いわば地方自治体の一種の金のむだ遣いというようなことで口実を与えるということの方が、現実の問題としては影響が非常に多いということですね。

そういうことを考えますと、実際からいいますと、一日も早くある程度の水準とか、比較的合法的、適正な運用が行われるということにつきまして、地方公務員給与適正化法というのがある程度時期を限りまして行われるというのは、現在の地方自治体が自己能力という面から見て極めて疑わしい面がありますから、やはり万やむを得ない法律だと思えます。しかし、交付税の減額措置を権力的に行うというようなことにつきましては、勸告は別ですけれども、現実に行うということは、

そういうことについて国会に報告するとかということが必要ではないかと思うわけでありまして、それから、地方自治体の給与の額とか運用については、もちろん国の中央統制も必要ですけれども、基本的には地方住民のコントロールということが必要ですから、先ほど言いましたように、情報公開とか給与公開条例というふうなもので、中央統制と並行していわゆる市民的統制というものが十分保障されることが私は必要ではないかと思えます。

○岡田(正)委員 先生方、どうも大変ありがとうございます。

これをもって終わらせていただきます。

○大石委員長 経塚幸夫君。

○経塚委員 先生方には本日は貴重な御意見を御聞かせいただきまして、ありがとうございます。

幾つかの点をお尋ねしたいと思います。私、日本共産党・革新共同の経塚でございます。私、まず最初に、牛嶋先生、高寄先生、それから古川先生にお尋ねをしたいと思います。今日の地方財政の見方につきまして、単に国の財政が大変厳しいから地方もそれなりの負担をとるという論にとどまらず、国の財政に比較すると地方の財政はまだ余裕があるんじゃないか、これがいろいろと地方に負担がしわ寄せされる一つの重要な論拠になっておると思えます。その一つの基準が、いわゆる公債費の額とそれから依存度が地方はまだ国の三分の一じゃないか、それから公債費率も地方はまだ国の二分の一にすぎないじゃないか、これが一つの重要な論拠になっておると考えられます。主として大蔵省の側にこの見解があるかどうかは判断をいたしております。

そこで、先ほど高寄先生から御意見を伺いました。牛嶋先生、古川先生、このいわゆる論につきましても、先ほどお尋ねをいたしたか。さらに、高寄先生は先ほど一定の論は拝聴いたしました。が、より詳しくこの点についての御見解を承りました。かように考えておりますので、よろしくお願

いたします。

○牛嶋参考人 今の地方財政の財政構造というのは、五十年のときに国も地方も非常に税収の落ち込みで今の赤字構造ができて来たわけですね。でも、その後地方は、先ほどから言っておりますように、非常に内部努力でもって経費節減あるいは財源の確保等にそれなりに努めてきたというふうには私は思っております。そういう意味では、国の方は五十六年度くらいから行政改革を言い出したわけですね。地方自治体は五十年からそれを地方自治体なりに行って来たというふうには思っております。

そのときに、地方自治体は減量経営をとり得たけれども、国の方は、国全体の経済政策の問題ができませんから、それに合わせて減量経営をとることができなかつたわけですね。その分は勘案しなければなりませんけれども、もう一度申し上げます、今の地方財政の構造が国よりも健全な姿であるというのには地方自治体の努力によるところが大きいわけですから、今言われましたような国の側の論理というのは当たらないのではないかと。ただ、今申しましたように、国が国の役割として景気を維持していかなければならない、その面ではやはり公共投資も拡大しなければならなかつたというふうな面は若干考慮すべきではないか、こういうふうには思っております。

○高寄参考人 いわゆる地方財政が富裕であるとか、地方財政に余裕があるということについては、先ほど国の財政と地方財政とは性格が違うということでも申し述べました。私が非常に懸念しますのは、かつて指定市が富裕論ということで、非常に補助率の格差とかあるいは税源配分とか、制度改正の結果、今日非常に交付税を多額に受けるというふうな事態になっているわけですね。そういうことですから、富裕であるとか富裕でないということとは一面的な数字で、その時点では確かにそうであっても、構造とか支出の性格が全く違うものから、単純にその数字を比較して富裕であるという結論を出して、税源配分とか交付税をそれに

合わすということ、長期的に見ましたら非常にまずい結果になるのではないかとことです。

○古川参考人 国、地方の財政状況の比較というのは、基本的には構造の違いがあることを前提として考えるべきであって、最終的には両者の財政状況を正確に比較することは私は無理ではないかというふうに思います。

むしろ地方財政の場合には経年的な、五十年以降の変化、それを国の変化とどうとらえるかということではできませんし、それから地方内部の財政状況の比較、そういう比較はできると思うのですが、地方財政全体として、例えば交付税特会の借入金負担等をどういう形でそこに織り込むかということも、これは計算の仕方によって現在のようには毎年毎年負担額が変わっていくというふうなことでは、そういった安定的な比較も非常にしづらくなっておりますので、変化については、五十年以降減量経営の効果で地方団体は改善の効果が上がったけれども、五十年代前半でその効果は一応限界にきたのではないかと考えております。

○経塚委員 どうもありがとうございます。

服部市長さんにお尋ねをしますが、先ほど来、住民の側から見れば行政に対する需要が高まってきておる、こういう御発言がございました。ところが、御承知のように、五十八年度は住民に最も身近な支出であります単独事業費の伸び率がゼロという状況だったわけですが、五十九年度は、地方財政計画、実に三十年ぶりだとは思いますが、ゼロでも、ゼロにとどめられた五十八年度に比べますとマイナスであります。単独事業費が計画でこういうふうには横ばいからマイナスになつてくると、本当に地方団体としての特性という特徴とどうか、この単独事業の中にこそいわば地方自治体の本来の果たすべき役割と機能があつたわけでありまして、これは困ったことだ、こういうむしろ悲鳴に近い御意見を各地方団体から私どもいろいろと聞いておるわけですが、この影響はどんなものでしょう。もしお聞かせをいただければ幸いです。

○服部参考人 確かに財政が厳しくなつてまいりまして、単独事業は今先生も言われたとおりの傾向になつてきております。

これらの影響はどうかということでございますけれども、確かに今まで、先ほどから申し上げましたとおり、かなりの水準で地方行政というものが行われてまいりましたけれども、もともとの税源が変わらないし、また、このもともとの景気がダウンをしていくことになりまして、当然その取入が減つてくるわけでありまして、やはりそれに応じた行政というものがやっとなかなかくちやならぬわけでありまして、

確かにそのことが住民に影響をしないことはいえませんが、そういう中で、現状に即した、市民の励みになるような行政を打ち立てていくことが首長の役目であろう、そんなぐあいに考えながら、確かに苦しいことは苦しいですけれども、現況に即したことをやってみよう以外に、私はこんな考え方でやっておりますので、今、市政を運行していく限りにおきましては、そのことがきつづく作動をしているというふうには受けとめておりません。

○経塚委員 古川先生にお尋ねをします。

今度の地方行政委員会でも自治省にお尋ねをいたしまして、なお解せない点がございましたので、ぜひ先生の御見解を承りたいと思っておりますが、今回自治省がとられようとしておりますこの特例措置なんです、六条の三の二項の制度改正に当たる、こうおっしゃってられるわけでありまして、

そこで私がお尋ねいたしましたのは、財源不足を補う制度改正ということであるならば、当然この特例措置によって加算をされますものが、結果的には三二%の交付税率の引き上げにかわる内容でなければならぬ。特例措置、しかも制度改正、六条の三の二項に当たるものだとおっしゃる以上は、当然そういう受けとめ方が普遍的なものだと考えましてお尋ねしたわけでありまして、どうもそのようなものではなさそうでございます。三二%の結果的には超える加算になるのかならないのか、特例措置のポイントではない、こういう見解があるわけなんです。この点、どうも私には理解ができないわけでありまして、当然六条の三の二項に当たる制度改正と言う以上は、結果的に交付税率の引き上げにかわるものとしての性格を持たなければなりませんし、数値的に見ましても三二%の結果的には超えなければならぬものだとおっしゃるに解釈されるのですが、その点はいかがなものでしょうか。

○古川参考人 六条の三の二項の解釈については、私も法律の専門ではないので興味を持っていろいろ読んでおるのですが、自治省の方で解説されておるのは、地方行政制度の改正については特段の制約がつかないという御説明で、法律解釈としてはどうもそれで一応やれるということのようでありまして、

ただ、内容的には先生が御指摘になつておりますように、そうなりますと地方行政制度の改正については条件を特定しなければいけない。特定しなければ、法律以外の、例えば私たちが常識的に考えてであれば制度改正であろうと納得するような中身からずれてしまうようなことになるだろうというふうに思います。

○経塚委員 最後にもう一点、古川先生にお尋ねしたいわけですが、調査委員会の設置の問題、先ほど御答弁いただきましたけれども、この調査委員会といいますものは、その性格とか構成などにつきましてどのようにお考えになつておられますか、お聞かせをいただきたいと思ひます。

○古川参考人 私は、この五十九年度改正というのは非常に大きな変動であつて、単年度の影響からだけこの影響を判断すべきではないというふうに思ひます。

そういう前提に立ちますと、交付税率の引き上げというふうな条件がもう現実性を持っておりませんので、それにかわる地方財政の安定した姿を描くための調査会というものは必要ではないか。それは、地方団体側の要求も考えれば、かつて昭和

二十六年当時になりました臨時地方行政調査委員会ですか、ああいった規模のものでなければ本格的な制度改正の契機になり得ないのではないかとこのように思ひます。

○経塚委員 先生方には、いろいろと御高見を拝聴いたしました、本当にありがとうございました。今後の私どもの行政に生かすために皆さん方の御意見を配慮してまいりたい、かように考えております。

これをもって終わります。

○大石委員長 これにて参考人に対する質疑は終了いたしました。

参考人の方々は、お忙しい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、大変ありがとうございました。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、明二十日午前十時二十分理事会、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。

午後零時三十六分散会

第一類第二号

地方行政委員会議録第十号

昭和五十九年四月十九日

昭和五十九年五月八日印刷

昭和五十九年五月九日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

P