

地方行政委員会 會議録 第六号

平成九年三月六日(木曜日)

午後六時一分開議

出席委員

委員長 穂積 良行君

理事 谷 洋一君
理事 宮路 和明君
理事 古賀 一成君
理事 田中 甲君
理事 石橋 一弥君
理事 下村 博文君
理事 中野 正志君
理事 西田 司君
理事 持永 和見君
理事 今井 宏君
理事 笹山 登生君
理事 福留 泰藏君
理事 鰐淵 俊之君
理事 古川 元久君
理事 畠山健治郎君

理事 平林 鴻三君
理事 山本 公一君
理事 富田 茂之君
理事 穀田 恵二君
理事 久野統一郎君
理事 滝 実君
理事 西川 公也君
理事 平沢 勝栄君
理事 渡辺 具能君
理事 川端 達夫君
理事 白保 台一君
理事 松崎 公昭君
理事 葉山 峻君
理事 春名 真章君

出席政府委員

出席国務大臣

自治大臣 白川 勝彦君

警察庁長官官房 山本 博一君

大蔵省主計局次 溝口善兵衛君

大蔵省理財局長 伏屋 和彦君

大蔵省銀行局長 山口 公生君

自治政務次官 久野統一郎君

自治大臣官房長 谷合 靖夫君

自治大臣官房総 鳴津 昭君

自治省行政局長 松本 英昭君

自治省行政局長 芳山 達郎君

自治省財政局長 二橋 正弘君

委員外の出席者

自治省税務局長 湊 和夫君

大蔵省理財局国 浜田 恵造君

債課長 地方行政委員会 黒沢 有君

調査室長

委員の異動

三月六日

辞任 和夫君

補欠選任 春名 真章君

本日の會議に付した案件

地方税法及び国有資産等所在市町村交付金法の
一部を改正する法律案(内閣提出第一七号)
地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣
提出第三八号)

○總務委員長 これより會議を開きます。

内閣提出、地方税法及び国有資産等所在市町村
交付金法の一部を改正する法律案及び地方交付税
法等の一部を改正する法律案の両案を議題といた
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。古賀一成君。

○古賀(一)委員 御指名をいただきました新進党
の古賀一成でございます。

せんだつて、大臣の所信表明に對しましての質
疑をさせていただきますけれども、今回提案に
なっておりますいわゆる地方交付税法及び地方税
法二法につきまして御質問をさせていただきます
と思います。

その前に、実は、きょう質疑の後採決というこ
とでございましてけれども、きょう先ほどまでご

ざいました税特委、私も提案者になっておりまし
て、その税特委の関連であつた採決ということに
相なつたわけでございます。新進党は、あすの
税特委、そういうことで法案を提出しておるとい
う立場、いろいろ背後にございます。そういうこ
とで、今回の二法につきまして反対をするとい
う立場に立つということになるわけでございます。

これにつきましては、今から私はある御質問させ
ていただきたいと思います。税特委のいわゆる歳
減税法案というものがございまして、いわゆる歳
出削減といふもの、そういうものが大ま目立つ
じやないか、そういうスタンスもございまして、
反対を申し上げるところでございます。

地方交付税等についても、やはり構造的ないろ
いろな大きい問題を抱えているのではないかと、こ
の法案を、あるいは説明の書類を見るたびにそう
思うわけでございまして、嫌がらせとかそういう
立場ではなくて、真摯にこの地方財政あるいは地
方自治の危機に当たつて、この時代の過渡期に
もつと腹を割つて意見を出し、そして、我々国会

議員でございまして、役所の人たちが知らない、
恐らく触れようがない論点といふもの、そういう
論点も我々政治家といふのは気づくものでござ
いまして、私は、だからこそそういうときにいろ
いろな切り口から、むしろ自治省に、政府です、ね
こういう切り口もあるのか、こういう見方もある
のかと、そういうものをあえて御提示申し上げた
い。そして、今後の実りある地方自治、行政ある
いは地方財政再建といふものに資していただき
たい。そういう気持ちで、きょう一時間お時間を
いただいたわけでございます。

それで、冒頭でございしますが、せんだつて我々
新進党の明日の内閣の大臣といふものです、担当
たしております今井宏衆議院議員の方から国会本

會議場で質問を申し上げた点にも重なりますけ
れども、もう一度お聞きしたいのは、今から審議申
し上げますこの地方財政計画そのもの、これはや
はり構造的に見て財源不足じやないか、かように
思うわけでございまして。

そして、この地方交付税を律しております地方
交付税法六条の第三項といふもの、六条の三と
ついておりますから、これは地方交付税法ができ
た後、時代の変遷に合わせて当然追加になつた法
律なものでありますけれども、これによれば、地方
交付税法六条の第三項、これはこう定めておる
わけですね。交付税率による普通交付税の総額が
引き続き各地方団体に交付すべき普通交付税の合
算額と著しく異なることとなつた場合は、地方行
政制度の改正または交付税率の変更を行うこと
とする、こうなつておるわけですね。これは明文
でございまして。

そこで、ちよつと財政局長にお伺いをしたいの
ですが、「引き続き」「合算額と著しく異なる」、こ
の「引き続き」といふ概念をひとつちよつと教え
ていただきたいと思います。

○二橋政府委員 ただいま委員がお述べになりま
した交付税法の六条の第三項という規定、今御
指摘になりましたような規定のしぶりになつてお
りまして、「引き続き」といふものは、二年間そ
ういう状態が続いて、次の年もそういう状態が見
込めるといふ状態を指すものというふうに解釈さ
れております。

○古賀(一)委員 それでは、もう一つ概念でござ
いまして、「著しく異なる」と法文に書いてござい
ますが、これは過不足額が交付税総額の一割程度
と解されているという説明を聞いたことがござい
ますが、これでよろしうございしますか。

○二橋政府委員 そのとおりでございします。
○古賀(一)委員 そうなりますと、もういろいろ

な説明書にも書いてございますが、今回の地方財政計画、平成九年度の地方財政というものは四兆六千五百四十四億円の財源不足、こうなっておるわけでございます。これは地方消費税の未平年度化分を除くいわゆる普通分ですね、四兆六千五百四十四億円、こうなるわけでございます。

これは、比率というものはちよつと忘れましてけれども、たしか三割を超え、しかも、この財源不足は平成九年度は四年連続ということだと理解されるわけでございますけれども、今年度、そういう法文、明文があるにもかかわらず、せっかく書いてあるその法文を生かして、条件に合うわけですから、交付税率の変更というものを堂々とやたらよかつたかと思うんですが、今回これをなせば行なかつたのかというその原点につきまして、もう一つ確認をさせていただきたいと思ひます。

○二橋政府委員 確かに、地方交付税法の六条の第三項は、先ほど申しましたような事態に該当して、そういう割合の不足が見込める場合には、地方行政財政制度の改正あるいは地方交付税率の引き上げを行うべしということを規定いたしております。

私も、平成六年度当初から財源不足が続いておるような状況で、交付税率の引き上げを含めた補てん措置をいろいろ検討したところでございます。しかしながら、国の財政も、御案内のとおり大変深刻な状況で、引き続き多額の特別国債に依存しているという、そういう状態にあることなどを考えまして、交付税率の引き上げといった恒久的な制度改正は難しいという判断をいたしました。

そういう判断のもとに、地方行政財政制度の改正の一つとして、国の一般会計からの加算による交付税の増額のほか、地方交付税特別会計の借入金、一定分の償還について国が負担するという措置を、単年度の制度ではございますが、法律によって制度化するというところで今回御審議をお願いしているところでございます。

○古賀(一)委員 今の答弁ではつきりしましたように、いわゆる交付税率の引き上げはつきりとはやらなかつた。そうなりますと、法律でちゃんと規定してあります手は、地方行政財政にかかわる制度の改正というものをやらざるを得ない、こう読めるわけでございます。

今、いみじくも単年度の措置をすることになった、こういうことでございますが、それでは、解釈上、自治省そのものが法律違反をするわけにいきませんから、「著しく」に該当するし、「引き続き」にも該当する、そうなりますと、地方財政にかかわる制度の改正をやらざるを得ないと思うわけですが、今おっしゃつたその単年度の措置というものはこれに当たるわけでしょうか。当たらないければ、法律にのつとつた仕事をしておらないということになると思うのですが、いかがでございますか。

○二橋政府委員 この法律の解釈でございますが、以前に、昭和五十三年度の地方財政対策を講ずるに当たりまして、昭和五十二年の交付税法の改正のときに、やはり大幅な財源不足に対応するための単年度の措置としての地方交付税の増額ということをして制度改正したことがございまして、そのとき、やはりいろいろ国会で論議がございました。

そのとき、法制局の方からも御答弁がございまして、この地方行政財政制度の改正は、恒久的な制度改正ももちろん予定されておりますけれども、この規定のしおりからも言えるように、いかなる内容の地方行政財政制度の改正を行うかということについては広い選択を法律が許しているんだということから、このときも、単年度のこの制度改正も六条の第三項の地方行政財政制度の改正に該当するといふような解釈が示されておるところでございます。今度もそういう考え方に基づいて御審議をお願いしているわけでございます。

○古賀(一)委員 この六条の三の第二項というものが改正によりまして追加されたのは五十二年でございます。二橋政府委員 この規定自体は以前からござい

まして、この規定に該当して、制度改正をしなくてはいけないということになったときに、単年度の改正ということを行つたのは五十三年度改正、地方財政対策。改正自体は五十二年の地方交付税法の改正でありまして、地方財政対策といたしましては五十三年度の対策でそういう単年度の措置をとることになりましたので、単年度の措置がそれに当たるとか、そういう議論といひますか、法律解釈についての質疑があつたということでございまして、この規定自身は以前からござい

○古賀(一)委員 ちよつと六法のその条文をひっくり返して何年改正が見ればわかるのですが、私は五十二年かと思つていたのですが、この改正そのものは、いわゆる条文の追加というのはいふ前からあつたわけですね。

そうなりますと、近年のいわゆる地方財政の赤字の推移を見ますと、今年度が、そういうことで不足額ざつと四・七兆、去年が五・八兆、さかのぼつて平成七年が四・三兆、そのさらに一年前の平成六年が三兆円ということで、相当の額の不足額が生じておる。もう楽々と「引き続き」という概念に該当する状況にござい

ます。しかも、普通交付税総額に比しての比率というものは、先ほど一割を超えれば著しいという概念に該当するということでお話でございましたけれども、これをざつと平成六年から追つてみますと、二五・五、三五・四、八、そして平成九年度が三三・〇というところで、当初、法律ができたときの有権解釈で示された基準から見れば大幅に上回っている現状だということなんです。

そうしますと、私はこの際、もちろん法律をつくつたとき、地方の財政が大変になるかもしれない、こういう状況が起こるかもしれない、しかし国はそんなことはなからうと思つておつたのかどうかかわりませけれども、今のお話ですと、確かに地方財政はこの六条の三に該当する厳しさだけれども国が厳しいから単年度措置、こういうことになつたと思うのですが、本当の地方分権、あるいはもう自治省の最大のテーマである地方財政

の健全化というものをやるなら、本当にこの際堂々と、対大蔵であろうが何であろうが、対政治であろうが、実るかどうかは別として、やはり言う、提案をする、問題点を指摘する、要求をするということが、私は地方分権推進なり地方財政健全化の第一歩じゃないかと思うのですよ。

この点につきまして、これだけの厳しい状況が四年続いている。そして、やはり制度改正というものを思い切つてやらなきゃならぬ時代なんですね。これは違ひです。制度はあるのです。あるにもかかわらず、それが適用されない。これでは、本當の意味での今後の地方財政健全化というのは本當に開くのだらうかという感じを私は持つわけでございますが、大臣、この点について御所見をひとついただきたいと思います。

○白川国務大臣 おっしゃることはわかりますけれども、この交付税率というものは大変重たい意味があるわけでございます。国税としてお預かりはいたしますが、この率をもつて、国税と同時に地方固有の財源というふうに分ける大きな意味があるわけでございます。金足らぬからあつちこつちという話じゃなくて、国の方も御案内のとおり大変苦しい事情にあるわけでございます。

一たび税率を変えたならば、多分地方の方は、今までも我々は主張してまいりましたが、これは財政が苦しいから余計にされたんだ、そのかわり、地方財政が楽になつたから今度はまた縮減されても構わないという、そういうたぐひの話じゃないわけ

です。ですから、地方にとつても大切であります。一方では国税として、今度は逆に残りの分が国税というのか、交付税に回さない分は国税、国の固有の財源ということでありますから、国もこれについては大変強い意思を持っています。国もこれについて、国にゆとりがあつて、構造的にそうなければ別でございますが、御案内のとおり国の方も大変苦しいわけでございます。ですから、所得税、法人税等ていたなくものうち、何対何で、どれだけ率で分けるかというのは、地方にとつても自主

財源は大事でしょうが、国にとつても財源なんてございまして、そう簡単な話じやないのは御理解を賜りたいと存じます。第一点。

そして、だからといって、私もこのことを考えなかつたわけじやありません。しかし、御案内のとおり、もういろいろ言われておりますが、地方税財源の充実とみんな言っています。みんな言っています、これもなかなか大変な話でございまして、さりとて、地方分権をするんだからトータルとしての税負担を多くするということはしないようにしようというのが今回の地方分権の大きなテーマでございまして、そういう面では、簡単に新しい税を設けるということはできないわけにございまして。

そういったしますと、国税としてお預かりするけれども実際は地方財源なんだというのは、国から見ても大きな話でございまして、いずれにしましても、ことし、来年あたりには地方分権とも絡んで財源を含めて大幅に見直そうという、そういう最終勧告が出され、それに基づいて政府は分権推進計画を定めて政府部内で調整するわけですから、そのときにもう少し抜本的に議論すべき問題だ、こういうことで、私は、単年度限りの措置で今回はいい。そのかわり、現実には地方に負担が残らないようにということで、国からも不足分については半分、将来国が面倒を見るということで、今回は決着をつけたのでございまして。

○古賀(二)委員 私も大臣のおっしゃった、国の財政が大変厳しい、対大蔵関係で交付税率を変えろということとは至難のわざであるということとはよくわかるのです。でも、どこかで言い出さないとには秩序というのは変わっていかないわけにございまして、大学時代に、イェーリングの「権利のための闘争」という本があつて、私ももう覚えてございまして、たしか、自分の権利であらうが、あるいは自治省の権限であらうが、あるいは制度であらうが、すぐ実現しなくても、やはりこれはこうあるべきだと言ひ続けたい限り改善にかならないと私は思うのですよ。

それでもう一点は、国の財政が厳しいというところは、これはもう、あと十年たつた二十年たつたうが三十年たつたうが、私は変わらないと思うのです。もつとととと厳しくなる。そういうことになりまして、一方で自治体だつて必死なんだ、大変なんだ、もう税源の構成までは言ひませんけれども、むしろ地方の方が厳しいじやないかという議論もあるし、国依存が強過ぎるじやないかという議論も地方分権に絡んで昔からあるわけですよ。そういう中で、国も厳しければ地方も厳しいわけでありまして、国の財政状況は厳しいというところで、一種両省庁の妥協の産物でいく限り、結局これを変えていくエネルギーが生まれないうのじやないかという気が私はいたします。

もう一点、私が非常に気になっておりましたのは、今そういうことで対大蔵との関係、きょう大蔵もお見えになつておられると思うのですが、大蔵との関係で容易ならざるものがある。国と地方の権限配分、資金配分というのはそう簡単ではない、それはわかるのですが、一面で今回の地方財政計画なりつらつら見てみると、本当に大変厳しい状況だと思ふのですよ。

今、先ほど言ひました四年連続の財源不足。もう一点重要なファクターを申し上げますと、こう書いてあるのです。平成九年度地方財政計画において、財政体質を健全化し、借入金金を二兆七千五百四十二億円減額した、こうなつておられるのです。去年に比べて、地方の借入金金は二兆七千五百四十二億円減つたということ強調してあるのです。ところが、じゃ残高はどうなつておられるのか。去年の発行額に比べてこれは減りました、こうそこを強調してあるけれども、じゃ残高はどうなつてきたのだと。いわゆるストックですよ。何とこの五年間で、五十五兆六千億円の増加を見ておられるわけですね。毎年十兆円近い増加を見て、何と平成九年度、この資料にも書いてございまして百四十七兆円という巨額な地方債残高が残つておられるわけでありまして、それも厳しいのです。あとたくさん厳しいファクターがあります。

ところが、これは注文でございまして。自治省から二、三度いただきました、皆さんもいただいたと思うのですが、「平成九年度地方財政計画の概要」、こういうペーパーがございまして。ここにこう書いてあるのです。平成九年度の地方財政の姿、これはちゃんとハッチまでかけてありますから、恐らく強調してある部分だと思ふのです。徹底的な歳出の抑制により地方一般歳出の伸びが〇・九％、次、借入金金を二兆七千五百四十二億円減額、そのほかにも地財計画の規模、実質的には昭和五十九年以来の低い伸び率、それから「地方単独事業の抑制」、こう書いてあるのです。あとは「地方債依存度の改善」、平成九年度は一三・九％です。前年度は一五・二％で、減りました。

これは、確におっしゃると思ふのです。でも私は、このペーパーから伝わってくるものは、地財計画あるいは地方財政はうまくいっているよというふうにとれてしまふのです。まさにそういうペーパーですよ。ところが、私は先ほど、国との関係で交付税率の引き上げ、制度改正が成らなかつた。先ほど言ひましたように、いわゆる地方債の残高の急激な伸び、もう言へば切りがございまして、実際は大変厳しい状況があると思ふのです。それをこういふふうに表示されることに、私は先ほど言つた対大蔵との戦争が、本来あるべき戦争が開かれなかつたというやうな問題もあるんじゃないかと。

私が申し上げたいのは、やはり地方自治を推進し、地方財政を健全化する、それが自治省そのもののレーゾンデートルだと思ふのです。ならば、結果がどうであれ、大蔵に対して、こういう現状だ、おたくも厳しいだろうけれどもうちだつてこつたという論陣を国会も交えて展開していく、これが実は地方財政健全化と分権推進のまづスタートではなからうか、私はかように思ふわけにございまして、もう一回、この点に関して自治大臣の御所見をお伺いしたいと思います。

○白川国務大臣 おっしゃることはわかります。

わかりますが、国にとつても国の財源は大変でしょう、大切でしょう。地方にとつても大変で、これまで戦いがあつたわけですよ。そして、国も大変な、財政再建元年といえども多額の公債を、借金をしなければいけない。地方もやつていかなければいけない。しかも、地方分権についての大幅な見直し、税財源を含めての見直しがないというなら、私、さあこの問題をどうするかとぎりぎり詰めるつもりでございまして。

ただ、御案内のとおり、まず国の事業をどうするか、補助金等をどうするか、ある面では国と地方との事務配分のあり方を含めて、全面的に今見直そうとしているわけですよ。そして私、見直さないうといふかと思ひます。言葉ばかりでみんな酔つていますけれども、本当にどうするのだという話になつたら、地方分権推進委員会にお任せしているだけで満足なものが出るなんて私は思ひません。

そういうトータルの大変革をする中で、これから国の事務量がどうなるのか、地方の事務量がどうなるのかというのがこの一兩年で根本的に決まるのだから、それが落ちついた段階で、じや一般的な税というものが、それぞれ苦しいのは事情はわかりませんが、どの程度ぐらゐに配分をしなければならぬというのが出てくるわけにございまして、それから、そのときに本来この問題はトータルで考えるのであつて、おれも苦しい、国も苦しいが地方も苦しいと苦しさの度合いをお互いに言ひ合つたつてこの際率は決まらぬと思つたから、こういう措置でいいというふうには、財政局長を含めて私が納得したのでございまして。

どうか、いいかげんに考えているのじやありません。むしろ、地方の税財源をどうするかという問題、これはことし最終勧告が出されますけれども、私はまだまだ本当にこの問題が中央省庁を含めて、なかなか補助金を簡単に放したくないという気持ち、相当補助金を持つて役所はありますよ、率直に言つて。それらを含めてトータルで、我々国会、私は国会じやありませんが、皆さん

国会でございまして、国会を含めて、根本的な大きな事務の見直しをして、だから言うのは、事務の見直しをすれば当然どういふふうな税源を手当てしなければならぬかというのは決まるでしょう。

だから、私は地方自治体の皆様にもまず金というのを言いなさんと言うのは、そういう意味なのでございまして。どういふ事務をどうするかというのが決まれば、それに対してどのぐらいずつ財源の手当てをしなければならぬというのは出てくるわけですね。そして、トータルで言えば、じや、租税からもう中々国がどのぐらい持ち、地方がどのぐらい持つてばいいのかというのは、これは交付税の率を決めるときにも出てくるんじゃないですか。そのときにやはり根本的な、抜本的な率の見直し等を含めてしなければいかぬと私は思っているのです。

○古賀(一)委員 大臣のお気持ち、お言葉、よくわかりました。でも、また反論するわけではございませんが、私は国の方も、地方もそうだと思うのですが、本当に知恵を絞って出して、しかもそれを縦割りにこだわらず、本当に地方なり国の財政が同じ仕事をやるにしてもこういう仕組みでやれば、こういう組み合わせでやればもっと効率的に、安上がりになるというその知恵というのは、私はまだ出てないと思うのですよ。

だから私は、とりわけ省庁の壁を越えて知恵を出し合うというところには、しかと言った大げさですけども、その部分に非常に可能性があると思うのです。そのところは、各省庁とも今までのやり方と、去年はこうやってきた、それは補助金行政もそうですよ、あるいは対大蔵、自治省との財政折衝も恐らくそうでありまして、交付税特会に借り入れたといういろいろな今までのやり方が続いてきましたけれども、私はこの際、今大臣がおっしゃったように、財政再建元年でございまして、元年一年で解決がつくはずはない、それほど簡単ではないと思えますけれども、この

元年を機に、本当の構造的な部分からもう一回、前例にこだわらず議論をしていくということが私は絶対必要だと思うし、それはほかの省庁だけでなく自治省そのものもそうだと思いますので、ぜひ今の大臣の心意気で、閣内でも引つ張ってやっていただきたいと本当に思います。

それで、もう一点。きょうの税特でも議論になりましたし、この前、日経新聞にでかかど載った記事がございまして。何かといまして、国と地方の債務、合わせますと五百二十一兆円、これは何と日本のGDPの九二%、いわゆるOECD諸国に比べればもう劣後すること甚だしい、世界最悪の借金大国、こう載ってあったわけでありました。百四十七兆、国、地方の重複分も差引いて、あと隠れ借金四十五兆を足して、五百二十一兆円ということでございます。

これはこれでよく聞く話なのですが、かつて大蔵省が、もう赤字国債は減らさぬといかぬ、建設国債だって借金は借金、何といつても国債は減らすというところで、血眼になっていわゆる財政再建の行脚に回られた時期がずっとあったのです。ところが、最近はどうもぶつたんになってしまつて、何かもうどんどん出し放題というようになって、何か私はずるいのです。その折、国債は一兆円発行すれば二兆円の元利償還です、大変な後年度負担だという説明をたしか財政当局はずっとしておつたと思うのです。

こころい、今まで、例えば補正予算が組まれた、金が足りない、赤字国債を五兆円発行する、簡単にこころい出て推移してきた経緯がございまして、さて、一兆円国債を発行する、自治体に対しては地方債を発行する、そうした場合、大ざっぱに言つて、つまり期間もあるだろうし時期もあるだろうし、いろいろな、国債もありまして、地方債もある、縁故債もあるでしょうから、一概には言えないことは百も承知でございまして、元利合わせて大体どのくらい後世の人が払うものでしょうか。ちよつとこれは私も詳しく知りませんので、ぜひ教えて

いたしたいと思います。

○二橋政府委員 地方債でちよつとお答えをさせていただきますが、一兆円の地方債を、現在に比較的金利が低うございまして、現在の政府資金の金利二・九%で通常三年据置ききの二十年償還というところで発行いたしますので、その場合の元利償還金は、一兆円出しますと全体で一兆三千六百億ということになります。金利が二・九という状態であるから、そういうことになるわけでございます。

○古賀(一)委員 では、ちよつと大蔵省に、国債の方も聞かせたいと思つておきます。

○浜田説明員 お答え申し上げます。

国債につきまして、代表的な年限でございまして、十年利付国債、金利を三%と仮定いたしますと、この十年間での元利は、利子が毎年三%で三百億円でございまして、当然、十年分で三千億、元金と合わせて一兆三千億円ということになります。ところが、委員御指摘のとおり、国債の場合には六十年で借りかえていくというところでございまして、この場合ですと、十年後に今度はまた八千億強財源としての借換国債を出してまいります。それを繰り返してまいりまして六十年で実質的に償還するというところでございまして、もし仮に三%という金利がずっと続いていけばという条件でございまして、その仮定の計算をいたしますと、借りかえの方の国債の利払い費が、利払い費だけで六十年間で一兆五百億、償還額は一兆円で変わります。合計二兆五百億円の元利合計ということに試算されます。

○古賀(一)委員 今お話しございましたように、長期の建設国債、六十年というところで、建設国債で子供たち、孫たちに社会資本が残るからいいじゃないかというところで割とこれも軽く見られておつたと思うのです。開発途上国の追い上げとか、日本の経済の成熟に伴う経済疲弊とか、まあいろいろ、十年、二十年も予測できないわけに、五十年、六十年はもとより予測できないわけですが、ざつと一兆円発行すれば孫子は二兆円払うという

ようなことでございまして、私は選挙区でよく言うのですけれども、一兆円国債を発行しますと、百万円毎日使つたつて二千七百四十十年かかるのですよ。一億円毎日使つたつて一兆円というのは実は二十七年かかる。まあ国債残高、例えば地方債を例にとりますと百四十七兆円ですね。これは利息抜きですよ。元本だけを見てもですね。この地方債残高百四十七兆円を毎日百万円ずつ使つていくと何年かかるかという、四十万年以上かかるのです。これに先ほど言いました利子もつくというところで、将来の日本経済の姿、少子化、高齢化だといふことを考えたときに、本当にこれが大丈夫なのだろうか私は強く強く懸念を持つわけでございます。

そういうことで、発行残高での議論だけではなくて、背後にそれだけの利払いというのがあるというの、今も厳しいけれども、十年後、二十年後はもっと厳しいのだというの、そういうために、こういう数字はもつと書いていいのではないかと、私はかように思ひまして、これは私からのお願いというか、提言ということで終わらせていただきます。

さて、時間も刻々と迫ってまいりますけれども、先ほど大臣の方から補助金行政の話もちろつと出しました。私も、確かに補助金行政には問題はたくさんあると思ひます。委員長は農林省御出身だし、筆頭理事も農林省だし、私も建設省でございまして、補助金が一番得意な役所におつたわけでございますが、だから言うわけではないのですが、補助金行政への批判が集中している、確かに問題も多い、これはもう率直に認めます。でも、こころい地方行政委員会でございますから、では、補助金だけなの、交付税制度そのものには問題がないのかというのを私はあえて申し上げたいと思ひます。論議は、交付税については補助金に比べれば大変少ないと思うのですが、しかし、国への依存体質、一般財源で毎年大体このぐらゐは国がくれる、

陳情に行かなくてもくれる、そういう面では、国へ依存しているという面では、これは余り変わらないと私は思うのですよ。極端に言えば、とりに行かなくてくれるわけですから。

それから、経費節減意欲という面でも、交付税に入っている、今度算定基準に入った、これはもともと算定基準に入っているというふうなことで、本当に削減意欲というものがどこでわくのだろうかと。むしろ、これはマンネリで、情性に陥る可能性が交付税の方が大きいのではないだろうか。この補助金は絶対とりたいと本省にヒアリングに行ったら、若い係長から、これはアイデアが足りないとか言われるんですね。そうしたら、もっといい知恵を出そうとか、そういう面では補助金は悪い面もたくさんありますけれども、やっぱりシビアに知恵を出そうというところがあるのですよ。そういう面で、私は、いい企画をどんどん出すという意欲、あるいは経費節減の意欲、そういうものから見て、この交付税の方がむしろ問題があるのではないだろうかという感じも若干いたします。

それから、先ほどの、大蔵と自治省の、いわゆる交付税特会の資金運用部からの借り入れとかいろいろなことがこれまでなされてきましたけれども、こういうことで、負担の先送りという問題については補助金よりもむしろ交付税の方がつかい規模でやっているのではないだろうか。こういう構造的な、交付税のいい面もたくさんあるわけでありまして、交付税なるがゆえに、しかも最近の運用がそうであるがゆえに、むしろ負担の先送り、無責任というものに流れているのではないだろうか、私はこういう懸念もあると思うのです。

この点につきまして御所見をお伺いしたいと思ひます。

〇二橋政府委員 地方交付税は、御案内のように各地方団体が仕事を行っていきまます上で、地方税が非常に限定されておまして、かつ地域地域によりまして非常に偏在があるという現状のもとに、片方で、いろいろな仕事をどうしても地方団体の手を通じて行、しかもその仕事の量あるいは水準が決められておるといふ要素がございまして、そういう税源の偏在と責任を持たされた仕事をこなしていくための財源を保障するという機能を地方交付税は果たしておるわけでございます。

私どもよく端的に、都会でも田舎でもやはり四十人学級で教育をしなければいけない、したがって、そういうところで地方税が少なからず学級編制基準が五十人学級とか六十人学級でいいかといえ、なかなかそうはいかないというのが今の日本の行政システムでございまして、そういうところでも四十人学級で、財政力のあるところと義務教育の水準として同じような教育ができるようにというところが交付税の仕組みの基本でございまして。

そういう要素がございまして、客観的な指標で各分野についてもちろん算定する必要があります。時に、そういう項目が多々ございまして、また算定が非常にきめ細かくなつてまいりますと、複雑でわかりにくいのではないかと、いろいろな御指摘をおっしゃることがございます。また、先ほど委員もおっしゃいましたように、どうしてもみずから汗を出して取る税金と違って、ややそのところからいけば節減のインセンティブが少ないのではないかと、こういう御指摘を受けることもございます。

交付税は、御案内のように標準的な行政を賄うために算定をしますので、税に比べて、税に比べても全部を算定の対象にいたしておりません。市町村の場合には七五％を算定の対象にいたしておりまして、残りの二五％は交付税の外の世界、いわば留保財源として、団体によってはそれが非常に貴重な財源になるわけでございます。

そういう要素がございまして、それから、交付税自体はそれぞれの地方団体にとりまして一般財源でありますから、最終的にどういふところに使うかというのは財政運営上の最も重要なポイントの一つでございまして、そういう意味では、税と並んで交付税というのとはとらの子の財源と言つてよいのかと思ひます。したがって、各年度の財政運営に当たりましては、その財源、交付税をどういふふうに使ふかということがその団体にとつては最も大きな留意点でございますが、予算編成のポイントになることとあります。

私どもは、交付税だから一概にそういうところの財源についての節減のインセンティブが働きにくいといふふうには必ずしも考えておらないわけでございますが、片方で、今委員もお挙げになりましたように、多額の特会の借入れのようなのがありますと、これはいわばトータルで、交付税の総額で借りておきますので、各団体に配分されます段階ではどの分が借入金でありどの分が交付税であるかというのとはもちろんわからないわけでありまして、そういう意味で、共通の借金が要するに交付税特会一本で行われているので、その借金と交付税というものは個別の団体では通常の地方債に比べてややわかりにくいのではないかと、こういう御指摘を時々いただきますし、私どももそのとおりだと思つております。

そういう意味合いでも、今の地方債の借入れの残高、その後年度に与える影響でありますとか、特に九年度の場合にはいろいろな会議を通じて今回私どもも一番強調いたしましたのは、そういう財政の厳しさ、それを踏まえてどういふところに九年度の地方財政対策のポイントを置いたかといふことについて、いろいろな機会にいろいろなレベルの方々から説明をしておるところでございまして、これからもそういう点については各機会を通じて十分趣旨説明を徹底してまいりたいといふふうに考えております。

〇古賀(一)委員 今のお話で、交付税の基本は私

は立派なものだと思ひます。これは守つていき、育てるべきだと思ひます。ただ、そこに、運用いかんでは、そういう危険性といふものが、安易に流れる可能性といふものを申し上げたわけでございますが、今局長の方からは、地方自治体等にはその点は説明もし、警告も発し、指導をするといふことでございまして、それはそれでお願いしたいのですが、ところが、地方債とその償還を交付税でというシナリオの中で、むしろ自治省そのものが後年度への負担先回しとかそういうものを助長しているのではないかと、事例は最近大変多いわけですね。

例えば、ここにいただきました資料「平成九年度地方財政計画」、この茶色い資料は一番新しいものです。嫌みでも何でもないので、これは目次のページ数と中身のページ数が何カ所か、大分違つていきますので、後で見えていただきたいと思います。

この十九ページに、平成九年度地方財政計画、地域総合整備事業、こういう起債対象事業が書いてございまして、二兆二千三十六億円。これも聞くところによりまして、とやかく申し上げませんけれども、いわゆる、じゃんじゃん事業はやはり、地方単独でどんどんやれと。地方単独でやたら、後年度また交付税で措置しますよと。ところが、交付税そのものが、国との貸し入れとかいろいろな借金だらけとか、もうあるわけですね。だから、そういう面でも、地方財政悪化の背景には、地方単独事業の増大と、自治省の指導もこれあり、それを地方債増発で裏づけ、その地方債増発を地方交付税措置が加勢してあげるといふ構図があるのじゃないかと、私は明らかにあると思ひます。

そこら辺については、私は、先ほど言いましたように痛みが直接今来るわけじゃない、ゆえに自治体も安易に流れる可能性があると思ひます。この点については、客観的な基準といふものが、何か、こういうものについては地方単独事業で推奨し、起債で裏づけし、そして交付税でさらに加勢をする、それはこういうものに限るんだよと、

そういう基準というものは、クライテリアというものはあるのでありましょうか。私は、それが無いとすると非常に怖いという感じを持っておりますので、質問をいたします。

○二橋府委員 今委員たまたま、単独事業に地方債を充てて、その元利償還を交付税で措置するというものをお挙げになって、どういふふうな交付税措置の基準があるのか、こういうお話でございしますが、これは基本的には交付税を使つてどういふ財源措置をどういふ形態で行うかということでございます。単独事業に限った話ではございません。

交付税で、特に投資的経費を算定いたします場合に、客観的な指標で、例えば道路の延長とか面積とか港湾の延長とかということとすることになりますと、それはあるところとないところと当然違つてまいります。それから、これから整備しなくてはならないところはそういう財源が手当てできないうことになりまして、交付税で計算するときに、そういう客観的な指標でいけば静態的に算定する要素と、それからある程度、やはり実際の事業を促進していくという意味合いで、実際の事業量に見合つて算定をしていくといういわば動態的な算定というのを、特に投資的な経費については組み合わせて行う必要がある、こういう命題が交付税の算定にございます。

この際には、始まりましたのは、何といひまでも国の長期計画に基づきます公共事業が最初でございまして、そういう形のは、港湾でありますとかあるいは下水道でありますとか、それから、やや違います義務教育の学校の建物でありますとか、あるいは焼却施設でありますとか、多額の資金を一度に要するといふものについて、単年度で財源手当てするよりも、むしろ地方債を活用して何年かにわたつて財源手当てをした方がよからうという形で、そういう動態的な算定を行うということから今のようシステムが取り入れられていくわけでございます。

そういうものの一つの形態として、単独事業に

ついても一定のものについて、代表的なものは過疎対策事業なんかさうでございすけれども、実際の事業を行いましたときの地方債、過疎の場合には過疎対策事業債について七割を算入するといふものの一つの形態として、今委員がたまたまお挙げになりました地域総合整備債というふうなものも挙げられておるわけでございます。この場合には財政力に応じて交付税の元利償還の比率は三〇から五五という率を定めておりました。この目鼻は、やはり他方で同種の補助事業がございまして、補助事業とのバランスを考えて、むしろ補助事業の財源措置率を超えないような範囲内ということを決めておる。

それから、例えば下水道なんかの場合にはまた別の理論で、雨水に対応する部分と汚水に対応する部分があるので、どちらの方を、公共で持つべきものについて算入率を決めておるということとございまして、それぞれ事業によつて性格も算入率も違つてくるおこととございす。

○古賀(一)委員 今の、起債認可及び交付税の裏づけといふものが単独事業だけではない、それはさうだと思ふのです。

でも、あえて地方単独事業だけ申し上げたのは、地方単独事業、これまでの景気対策等々地単事業はこれだけ伸びた、こういう調子で、いいイメージで書いてこられた経緯があると思ふのですが、私も地方行政に携つたことがありまして、今政治家としていろいろな、ああ、あれを何で地方単独事業でやるんだ、公共事業でやるのになと思ふ事例がたくさんあるのです。やはり国の関与です。いわゆる用地買収を本場に確たる、確信でやれないとか、未執行がばれたら本省に怒られるとか、どちらかという、もうきつことはやめよう、単独でつけておつた方が楽だ、という、そういう安易に流れる雰囲気も地方単独事業の背後にあるわけでありす。事例は私は具体的に幾つも知つております。そういう面、地単について、とりわけ今後、これまでの地方財政増大の背後に地単事業の増大があつたことはもう紛れもない事実

でございますので、あえてそこについて私は、警告といひますか、こういう実態があるんだといふものを申し上げたいと思ひます。

それで、時間もほとんど迫つてきましたので急ぎますが、これはちよつと大臣に、くどいと言われるかもしれませんが、再度きようお聞きしたいことがございす。それは、もうせんだつての二日間にはわたります審議で各党から出ました、いわゆる合併の促進の問題でございす。

大臣おっしゃいましたように、基礎的公共団体というところで、この基礎的公共団体が本當の意味での総合行政主体といふものにならずして、私は、地方行政の、地力といひますか、とりわけ地方分権の推進といふのはないと思ふのです。やはり受け皿として地力のある地方公共団体が生まれなきゃならぬ。

その場合、この前申し上げたかどうかわかりませんが、私は柳川という、福岡県の県南でございす。その柳川の市役所から半径五キロで、あるいは四キロ、五キロでコンパスで描くと、町役場と市役所が七個も八個もあるのです。それで、市町村長さんとも歴代頑張つてきたけれども、なかなかならない。いわゆるにんぎの御旗ですね、合併しないとうしようもないんだというにんぎの御旗が国から与えられてない。そこに、強制はしないでいい、しかし合併をやればこれだけのメリットがある、国もやれと言つておる、こういう仕掛けも用意しておるではないか、私はそこがこの数十年前薄かつたと思ふのです。

この前、大臣もお出になつておられましたけれども、私はこのたび地方制度調査会の委員に命ぜられまして、初めてこの前出ました。自治省の大先輩でございす久世参議院議員が、大変おもしろいことをおっしゃつたので、私も感心して聞いていましたけれども、自民党の久世参議院議員の御紹介は、昭和二十八年に市町村合併促進法が成立した、そのときに、三越百貨店で町村合併大博覧会をやつたといふのです。それから、ミスニューシティーコンテストをやつたと。昭和

二十年代です。これ、自治省がやつた。自治省、あのときありましたよね、庁です。庁の時代といへども、何とナウいではないですか。だって、合併促進のために三越百貨店で町村合併大博覧会をやつた、ミスニューシティーコンテストをやつたといふのです。これは私はこの前もちよつと申し上げました、広報を自治省はもうちよつと考へた方がいひやないですか、むしろ強制とか理屈で市町村長とか国民は動かない、行政はファッショナだ、これが格好いいとかこれがあつたといふところ、一番のインセンティブがあるわけで、そういうことを言つて、翌々日だったですかね、この久世参議院議員、自治省の大先輩の大変おもしろい、私がいみじくもこの前一般質問で申し上げた、それを裏づける出来事をおっしゃつたのだから、私は非常に感激をしたのですが、こういうことまでやつていふのです。

私は、自治大臣おっしゃいますように、強制はできないと思ふのです。地方自治の精神から見ても、国が、はい、五十万でまとめるとか、それはできないと思ふ。しかし、地方交付税を使うか何を使うかは別として、コンテストをやると、コンテストぐらいじゃだめなんです。それは附属的、おまけでございす。やはりこの際、平成の、大合併とまで看板つけないでもいいのですが、やはり大胆な地方分権推進スキームといふものを示されて、合併が進むような誘導策、強力な誘導策といふものを、すぐには申し上げませんが、一年か二、三年か三、四年かというの、はつきりとターゲット、目標を定めて私はやるべきまじりと申し上げたいと思ひます。

○松本府委員 市町村の合併の問題につきましては、たびたび御質問を受けているところでございす。今までのいろいろな御意見の中を整理いたしてみますと、一つは市町村の合併といふものを行政の効率という観点から進めなければならぬのではないかという視点と、それからいま一つは、やはり市町村のこれからの基礎的

としての対応といいますが、規模、能力という面から合併は必要なのではないかという視点とあるうかと思ひます。

後者の方にはまた二つありまして、地方分権というものの権限の受け皿という視点を非常に強調される方と、その権限の受け皿ということとは離れたものとしても、本当の自治の担い手というものを考えますと、これからの市町村というものはやはり規模、能力というものを備えていかなければならないという立場で論じられる方とあるように思っております。

私も、市町村の合併というものを、行政効率という面だけでこれをとらえていくということでは、一方では市町村というものはやはり自治の基盤でありまして、連帯感とかあるいはアイデンティティーとか、そういう面というのも大変重要な要素になっているわけでございまして。したがって、そういう点から見ますと、単なる効率というもので物を考えてはならない面はあろうかと思っております。

それからいま一つ、受け皿論との関係で申し上げますならば、やはり具体的に、それではどういう権限を市町村が処理する上において規模というものが必要なのだろうかという個々の議論を詰めてまいりませんと、その議論はアブリオリに成り立つものではないだろう。むしろ逆に、まず市町村に権限をのけてやってみる、市町村がやってみるのかどうかということを見ていく必要がある、そういう立場の方にむしろ私もはくみしたいという気がいたしておるわけでございまして。

ただ、そういう議論はいろいろありまして、本当にこの市町村というものがこれからの経済社会の変動等に対応して、厳しい状況の中で自治の本当の担い手としてやっていくようになるためには、やはり私もはくみしたいという視点からの合併というものを進めていかなければならないのだらう。そういう意味で、さらにトーンを上げて合併に対しては取り組んでいく必要があるというところを考えております。

したがって、先ほど委員御指摘になりました、その町村合併促進法の当時にも、いろいろな形で機運の醸成等、当時の感覚としては非常にすばらしい感覚でやりになったわけではございますけれども、私も今現在に合った形の、ナウい形の機運の醸成というものにも努めてまいりたいと思っておりますし、そればかりでなくて、やはり制度的な側面も今後考えていかなければならないだらうということで、委員もこの間御出席の地方制度調査会において、これからはそういう側面も検討していこうではないかというふうに総会でお決めたいたわけではございません。これからそういう方向、地方制度調査会、また地方分権推進委員会でも御議論になると思ひますので、私も前向きに、先ほど申し上げましたような視点から、市町村合併には積極的に取り組んでまいらなければならないかと考えているところでございまして。

○古賀(一)委員 時間が来たとなつております。ただ、今お答えで、私はちよつとはつきり申し上げたいのですが、いわゆる市町村に権限をのけた後、要するに、でかくする、もうその一点です。でかくしないまま、合併できて町村規模が大きくなるかどうかかわからないままに権限の移譲の議論をしても、私は本当に意味がないと思ひます。すなわち、これはある程度の規模まで大きくしたときに、これだけ大きくしたのならこれは権限を移していけないじゃないかという議論が私は始まるような気がしてなりません。

四十五年前の話です、これは、昭和二十八年です。もう四十何年前です。もうその後の情報化、きょうはパソコンの話をせよといったのですけれども、時間がなくなりまして。残念でありますけれども、少なくともこの恐るべき情報化、そして交通手段の発達、それはもういづゆる地方自治をめぐる道具といえますか手段といふか、それは環境は一変しているわけでありまして、私は、そういう面からももう市町村をでかくする機は熟した、こう思ひます。

今後この問題についてはいろいろ議論の場が与えられると期待を申し上げながら、大変たくさん質問を積み残しましたけれども、時間が参りましたので質問を終わりたいと思ひます。よろしくお願ひ申し上げます。

○穂積委員長 次に、田中甲君。

○田中(甲)委員 田中でございまして。

四十五分間質問の時間をいただきました。まず、外部監査制度の導入に関して御質問をさせていたきたいと思います。突然本題に入りますが、時間の関係もありますので、御理解をいただきたいと思ひます。

外部監査制度のその委員となり得る者の範囲を、弁護士、公認会計士以外に公務の監理に精通した者としておりますが、これは具体的にどのような方を示しているのか、お答えをいただければと思ひます。

○松本政府委員 ただいま詰めております外部監査制度の問題でございしますが、外部監査人となり得る者につきましては、現在、弁護士、公認会計士の資格を有する者、公認会計士の資格を有する者、それから地方団体の財務等に精通した者で政令で定める者という三つのタイプの資格を定めているわけではございません。

最後の、地方行政の財務に精通した政令で定める者というのを考えておりますのは、まず一つは、国の行政機関において会計検査に長年従事した者というのが一つのタイプでございまして、具体的には、会計検査院の経験者で、ある程度の年限を積まれた方ということが一つであります。もう一つは、地方公共団体におきまして財務等に関する事務に長年従事された者ということでございまして、これは、地方公共団体の監査委員事務局の職員として長年積まれた方、あるいは地方公共団体におきまして財務、会計、そういうところで財務のチェック、会計のチェックに現に長年携わつてこられた者、そういう方々を予定しております。なお、付言させていただきますと、地方公共団体においてそういう業務に携わられた方は、

これは当該地方団体の外部監査人となることにはできない、こういうようにいたすつもりでございします。

○田中(甲)委員 そもそも、自治体職員OBが多い監査委員あるいは自治体職員である事務局員によって、身内に甘い、そんな監査が問題になってこの議論が始まったと私は思ひます。

もう一度ここで確認をさせていただきたいのですけれども、そうすると、この監査委員の退職職員ということの中には自治省の経験者も含まれる、こういうことですね。

○松本政府委員 制度的に自治省の職員を含むようなことはございません。

○田中(甲)委員 制度的に自治省の職員が含まれることはないとおっしゃられたわけですが、自治省から監査委員になられた方が新しく外部監査の中に入ってくるということはありませんか。

○松本政府委員 監査委員になった者を対象とする予定はございません。ただいま申し上げましたのは、例えば自治省に一時勤務はしておりますが、今人事交流をたくさんしておりますので、自治省にも地方から職員はたくさん参っております。その職員が、あるいは自治省から地方へ出た職員もおりますが、そこには自治省の職員として勤務をいたすこととなった職員もおります。そういう職員が地方の職員としてたまたま申し上げましたような職についておりましたようなときには、それは別に自治省の職員であつたからではなくて、まさに地方の職員としてたまたま申し上げました職に従事していたという意味において外部監査人となる、それは当該団体ではございませぬ、先ほど申し上げたとおりほかの団体になります。これはあり得ますが、自治省の職員であつたという資格においてこれを外部監査人の資格にするということはありません。

○田中(甲)委員 この点はどんなに話しても平行線だと思ひますが、私は、外部監査制度が中央官僚の天下り先になつてしまふのではないかという危惧を持っています。そもそも行政による行政の

監視に何ら変わりがないという点、根本的にその発想という点を変えていかなければならないのだらうという点を、私は、あえて、地方制度調査会というものが開かれて何度も何度も小委員会でも話し合を進めてきたという経緯を承知している者であります。もう一度この地方行政委員会の中で確認をしておきたいと思うのであります。本場に地方分権を考へるならば、もう一度繰り返しますが、行政による行政の監視に変わりのないような外部監査制度の導入ということでは意味がない。

実は前回、私は二月の二十日に同様の質問をさせていただきましたが、白川自治大臣から、議会の監視というものはしてはならない、議会が本来チェック機能として機能しなければならぬのにそれができていないというところが問題であり、それを改めていくというのがそもそもの筋論だろうということをおっしゃられました。その質疑を終えてから私なりによく考えを整理して、大臣の御意見というものを考え直して行く中で、まさに本来は議会が行政の監視を行べきものであり、その本質ということの後回しにして外部監査制度の導入をするということに受けとめられはしないでしょうか。いかがですか。

○松本府委員 地方公共団体の行政のチェックというのはいろいろな局面において行われているわけでございます。

まず、執行組織の中におきまして執行の段階で行いますし、それから、お金の面からいいますと、財務、いわゆる予算統制、会計統制ということを行います。それから、先ほどから問題になっております事後のチェックとして監査委員による監査、これを行っているわけでございます。それから、執行機関と独立の立場において議会におけるチェック、これは当然行うものでございまして、それぞれチェックの目的とか機能が異なっております。

したがいまして、もし今まで議会のチェックというものが十分な機能を果たしてきたといたしま

しても、議会は議会としての視点からのチェックがございます。したがって、これからももちろん議会の機能としての執行機関に対するチェックというものは重要でございますし、そしてまた、これは議会の活性化といえるような面からも、私もそういう面の検討を進めていかなければならないということで、地方分権推進委員会の方にも問題を投げかけているところでございます。

それと、またいわゆる監査制度というものを通じたチェック、特に、いわゆる地方公共団体の議会であつて、執行機関であつて、そういう組織機構の中でなくて外の目から見、外の目から見、住民の方々からなるほどやはり外の目から見、住民が属したなというように見ていただく、そのことは非常に重要なことであらうということでございまして、議会もチェックを強化しなければいけません。外部監査も必要だというふうに私も考えているわけでございます。

○田中(甲)委員 外部監査制度が必要ではないとは言いません。しかし、憲法第九十二条における地方自治の本旨というものを考え直してみますと、住民自治や団体自治という二つの大原則から成つていて、それぞれ民主主義の原則であり、さらには、団体自治ということでは地方分権の原則というものをそこにつなげているのだというふうに私は受けとめます。

団体自治の本旨分権から考えてまいりますと、現在の中央省庁からの地方自治体に対する出向者が余りにも多過ぎる。外部監査制度の問題を考へるときに、やはりこの点はもう一度確認をすべきであらうと思うのです。課長以上の出向者は、四十七都道府県の中で現在百二十二名、十二政令指定都市の中で十五人、その他の市町村にも二十六人いるという現状、これは自治省だけであります。こういう現状であります。

時間の関係がありますから、この辺で実は質問をしたかったのですけれども、続けてお話をさせていただきますと、これは日経のリージョナルエコノミックレポートというところから抜粋してま

いりましたが、一九九六年の段階では、自治省から四十七都道府県に百三十名、建設省からは百六十二名、農林水産省からは七十七名、厚生省からは六十五名、運輸省からは三十九名、これは四十七の都道府県であります。政令市の中にも、延べにして六十名出向者がおります。自治省からは、十二政令指定都市に十九人、そして、特に特筆すべき点は、自治省からの出向者は、副知事、総務部長あるいは財政関係の主要なポストというものを、財政部長あるいは財政課長という立場で出向しているという実態があるわけですね。

こういう中から見て、本場に自治省が地方分権を進めていくということを考へていられるならば、それは現在のこの出向の姿というのをどのように受けとめますか、御答弁いただきたいと思ひます。○谷合府委員 御指摘の数字を私も十分承知をしておりますけれども、出向につきましても、基本的には、私どもとしては、各地方公共団体の任命権者からの要請に基づきましてこちらの方から人を送っているというのが原則でございます。私もそういったしましては、それぞれの地方の現場で責任のある立場で仕事をさせていたいただということが後々そうした仕事、私どもの仕事をやっていく上に大変貴重な経験なりプラスに働くわけでございます。また地方の側、受け入れる側から見ても、そうした形でいろいろな新しい知識とか新しい、フレッシュな感覚とか、そうしたものをいけばそこから酌み取りながら、組織の活性化なりそれぞれの職員の資質の向上なり、こうしたことに役立っているのではないかとこのように思っております。基本的には、お互いにそれぞれいけばメリットをそうした中で受け取っているというふうに私どもは考へております。

○田中(甲)委員 その考へでは地方分権は進まないと思ひます。中央官庁からの出向者が地方自治体で果たす役割というのは決して少なくないのだらうと思ひます。現状、しかし、本場に地方分権を進めるためには、中央からの人材に依存しない地方自治体の運営というのが望まれているはずだと

思ひますが、自治大臣、いかがでしょうか。○白川国務大臣 人事交流それ自体を否定するつもりはありませんけれども、埼玉県等の例から始まっただけじゃなくて、私は前から、明らかに指定ポスト化をしているような県や市が多いのじゃないだらうか、こういうことについては私として一つの問題意識は持っております。

どういう意味で問題意識を持っていたかという、例えば建設、土木部長というのかね、土木部長、長は全部中央省庁から来る、こういうふうにしたならば、例えば県で建設関係の行政に携わっている人というのは相当いるのじゃないでしょうか。そして、みんな建設関係ならば一生懸命努力してできればそのナンバーワンを目指したいという、可能性があればナンバーワンになりたて頃張る人が五人とか十人いて、その中で一番すばらしい人が部長になると思うのでございまして、ずっとナンバーワンというのは建設省から来るのだというのが指定されたら、その県の建設関係の人というのは全部死んでしまうのじゃないでしょうか。ナンバーワンにはなれなかったら、ナンバーワンになる人材が育つわけがありません。

そういうことを含めて、私は、中央省庁の人はみんな局長とか部長になれるのだから、その上でなおかつ地方自治体のナンバーワンのポストまでみんなとらうなんというのには明らかに欲張りだ。こういうことで、少なくとも自治省は健全なそして強い自治体をつくるのが本来の業務なのだから、今おっしゃったみたいに、総務部長とか財政課長とか、細かいのは知りませんが、また財政だとか総務畑というのは、人数からいって建設とか厚生に比べてと数少ないと思ひます。しかし、とにかくずっと続けて自治省があるポストを独占しているみたいなのが、しかも総務部長というのは決して端っぱの方、だめの方の部長じゃないと思うのです。むしろ花形ポストなのじゃないでしょうか。その花形ポストをずっと自治省が押さえているというのは、一番いいのが自治省だよというのはそれは僥越だよということ

で、私は、とにかくこれは、参議院の地方行政委員会の委員の質問で聞かれたし、ずっとそのことを思っていたものですから、自治省はまずそれをやめなさいと。

コストリカ方式というのだったであるだろう、自民党だって。私も実はコストリカで一回比例に上ったのでございますが、やはりそれは人事交流も大事かもしれない、しかし一方ではプロパーの人がやはりナンバーワンになるということもこれまた大事なことであって、最後はそっちを主にしなければいけないのだから、いろいろ事情があるかも知れぬけれども、最低でもコストリカにしろと。こういうことで、委員長もコストリカでこれは比例に上ったのでございますけれども、少なくとも最低限そのぐらゐのことはできるはずだ。

こういうことで、私は、この出向人事の問題、同じポストに連続して自治省から出向するということとはするな、こう言って、どうしても例外をつくってこれと云うのでございますが、例外はつくらぬと。一つでも例外をつくると、九十九まじめにやっても一をとって自治省はやる気がなかった、白川の言ったのは漏れたなと言われると嫌なものですから、少なくとも私が大臣のときは例外は一つもつくるなということで今指導しているところであります。

○田中(甲)委員 ぜひそれは推し進めていただきたい。

私は、大臣の答弁をお聞きしていると、ふと、何かこう、助けてくれ、この自治省の中で本当にこのままでいいとは思えないのに、もっと何で委員のメンバーが頑張つてこの自治省を変えていこうという気持ちを持たないのだということを大臣が私たちに伝えてきているような、そういう思いに聞こえてならない感じが……(発言する者あり)そのとおりという声も出ましたが、ですから、白川自治大臣に期待をしております。私たちも頑張つてこの指摘というものをしていきたいと思ひます。

外部監査制度の話に戻りますが、本日に現在の

外部監査制度が地方制度調査会で積み上げられた話の中で最も、現在の日本の中で地方分権をつくり出していく中で、監査という制度を強化していく中で、正しいということが本日に言えるのだから、正しいことを一人一人が問いただしていかなければならぬと思うのです。

地方制度調査会が行われましたその翌日の産経新聞であります、こういう記事が出ておりました。ちよつと紹介します。

サッチャー政権時代に英国で発足した地方自治体会計監査委員会の紹介であります。自治体から完全独立の強力な権限を持つ外部監査制度の導入が行われた。英国の監査委員会は経営コンサルタント、会計士など十五人の委員と民間人主体の四百五十人の会計監査員で構成、全国十三地区に出先機関を置き、監査員が果や市に乗り込んで財政運営をチェック、監査で公金の不正使用の事実が明確になった場合、その自治体の議会は総辞職する決まりである。自治体の分担金と国の助成金で運営され、各自治体で監査制度を持つより効率的である。日本でも自治体から完全独立した強力な調査権限を持つ外部監査制度の導入で、個々の自治体との情実にとらわれない公正な監査を実施、結果を全面公開することで行政の透明性を高めることが本来求められているはずだ。こういうものであります。

現在、我が国日本が外部監査制度を進めようとしている問題にはまだまだ問題点ありということ、を、きょう私はこの場所ですべてさせていただきたいと思ひます。もし御答弁がありましたら。

○松本政府委員 ただいま御紹介ありましたイギリスの制度は、私も一応勉強させていただきました。まず、監査委員というのは日本では自治大臣の任命でございます。そして、今御紹介になりましたように、そこに会計検査官というものを何百人という人をそろえて、千人以上のスタッフを設けているわけでございます。そういうことをやるという案も一つ確かにございました。

ただ、現在のこの行財政改革の中でそんな機構をつくる、しかも国がその委員を任命するようなものがあるのかどうかということ、地方制度調査会ですらういことも十分二年間のうちに議論をして、そして、ただいま答申のございましたような案に、まずそれでもってやるべきだということでもまとめたわけでございますので、どうかその点は御理解を賜りたいと思ひます。

○田中(甲)委員 理解できません。理解できないから質問をしているわけですから、それで断定的にお答えをいただくのは大変不満であります。しつかりやっている自治体もあるのですから、そういうところを見て、現行で間違いないのだという答弁は改めていただきたいと思ひます。

地方交付税の不交付団体、百四十三自治体を数えるということですが、私は、この不交付団体について、簡潔に申し上げるならば、現段階においてもつと権限の移譲をすべきでないかということを考えております。これは、先ほども前段の質問者の中から出ておりましたが、やはり市町村合併のインセンティブを与えていくという面においても、不交付の団体でありますから、さらに独自に行政の運営ができるような体制というものを与えていくことに自治省は努力をしていくべきだと思ひますが、御所見をいただきたいと思ひます。

○松本政府委員 権限の移譲につきましてはいろいろな考え方がございまして、例えば規模、能力の大きなところにはより大きな権限を与える制度がいいのではないかとというようなことで、政令指定都市の制度は沿革が若干違いますが、現在の中核市の制度ができておるわけでございまして、その中核市の制度につきましては、これは今のところ人口それから面積というようにことが基礎にあるわけでございますが、今委員御指摘のようには財源の状況に応じて権限を与えるという考え方は、今までのところ余りなかったのではないかと、やはり行政というものを考えますときに、一般

的にその規模ということを示しますのは、例えば人口であるとかそういうことは一つの考え方であらうかと思ひますが、財源の状況ということになつてまいりますと、その地域が抱えます産業構造等の社会的な要因が非常に強ございまして、そういう視点からの権限の移譲、そういう視点から権限に差を設けるということはいかがなものかなというのが率直な感じでございます。

○田中(甲)委員 逆を申し上げます、地方交付税の問題も補助金の問題も、地方自治団体が自分のところでは賄い切れない金額の不足、財源の不足というところから、やはりそこに自主性というものが、自立性というものが生まれてこないという面があると思ひます。逆に財源が、現在不交付団体として百四十三ですから、東京都としまして中核市というものが四月から十七になるのですから、そうしますと、それ以外のところは、不交付団体でも中核市になつていないから権限が移譲されてないという状態に置かれておるわけですね。それでは、これから合併をして、力をつけて発展をしていくために努力を続けて、そして自分たちも権限を持ち、独自の市町村をつくっていく、そういう姿につな

がってこないかと私は考えるのです。

もう一度伺ひますが、不交付団体に対して、十二の政令指定都市、十七の中核市以外の団体に對しても権限の移譲ということは今後は考えていく、そんな姿勢は持たないでしょうか。

○松本政府委員 現在、中核市の制度の要件に該当いたしておりますのが二十八市ございまして、その中で先発いたしましたのが十二の団体と、それからことしの四月一日から五団体追加になりました、十七の団体が予定されているところであります。それ以外の二十八市の残りも、中核市への移行を目指して今いろいろと作業をさせていただいております。

この中核市の制度になつてまいりますと、現在のところ、保健所の設置ということが行政事務として新たに加わるわけでございまして、その保健所の設置にたえられるかどうかということが一つ

のメルクマールになっております。したがいまし
て、私も、今後考えてまいります。保健所の
設置のようなものでなくとも、比較的規模の大き
なところは権限を移譲してもいいのではないかと
いうような視点も十分考えていかなければなら
ないだろうということ、その件につきましては、
先日も地方分権推進委員会に申しまして、私も
もそういう目でもって作業をしていただきたいと
いうことを申し入れたところでございます。

○田中(甲)委員 保健所の設置ができるかどうか
という程度の権限の移譲ということでは、正直申
し上げて、自治省というのは本気で地方分権をや
る気があるのかということをお願いしたくなり
ますね。ある意味では、自治省が地方分権を進め
ることを阻害している要因になっているのじやな
いかということさえ感ずるときがあります。

その点もあわせて、市町村合併に私も触れさせ
ていただきたいと思いますので、今、その
方向で地方分権推進委員会でも今後検討してい
くということが話されました。地方制度調査会に
おいては市町村合併ということからテーマ
として上げていくという方向が見られていますか
ら、たくさん権限の移譲というインセンティブ
を与えてもらいたいという希望を申し上げてお
きます。

そして、私は、この市町村合併の優遇措置、今申
し上げたメリットですとかインセンティブとい
うことと同時に、最終的に合併をできない、ある
いは地方分権ということに極めて消極的である、こ
ういう町村に対してある意味での厳しい措置とい
うことを課していくことも考えていかなければい
けないのだらうというふうに思います。自主的、
主体的ということには、もちろん、いつまでも経
過というものを待ち、努力というものを促してい
くことも必要かもしれませんけれども、これをあ
る程度国がインセンティブを与えて形にしてい
くためには、デメリットと言っては語弊があるか
もしれませんが、合併をせずに適当な規模に
ならなかった市町村、基礎的自治体については、

都道府県の直轄として、各種行政サービスは都道
府県に行わせるという考え方を私は持つのですけ
れども、そのことに對する御意見をお聞かせいた
だきたいと思ひます。積極的な御意見をいただ
きたいと思ひます。

○松本府委員 市町村の合併を進めます際に、
確かに自然的条件等でないか合併になじまな
いところがあるのではないかと御意見はよく
伺っているところでございます。そのようなど
ろに對してどういふふうに対応していくかとい
う問題がござります。その点につきましても、い
ゆる小規模な市町村に對しては、これからい
ろんな基礎的公共団体一般に権限を移譲いた
しました際に、その対応をどうしていくかとい
うことが大きな課題になっております。

この点につきましても、例えば補完行政、いわ
ゆる都道府県で補完するというやり方と、広域行
政という形で補完するというやり方と、二つあり
ますけれども、そういう補完行政というもののあ
り方。それから、今も御指摘になりました代行と
いう形。そういうものを取り入れていく必要があ
るのではないかと御意見も出ておりました。そ
ういうことも今地方制度調査会の審議事項にも
なっておりますので、地方制度調査会でも十分議
論をしていただくことにならうかと思つておりま
す。

○白川國務大臣 市町村合併について随分御議論
をいただくということは大変ありがたいことだ
と思ひます。

先ほどの古賀委員のときも指名された言おう
と思つていたのでございますが、数年前に合併の
特例法が改正されたようでございますが、それが
されたから随分市町村合併については国会で議論
があったのかといふと、ああいうことはあり
ましたけれども、この臨時会並に通常国会の
市町村合併に関する質問はもう圧倒的に他を越し
ておりますというところで、喜んでおります。
私が就任したときは、自治省は、やりますけれど
も自治省がどういふ立場ではありませんと

いうのに終始していただけてございますが、国会
でこういう御議論をいただくことが一つ大きな機
運の醸成につながります。

ただ、そこで、私なりの一つの考え方を申し上げ
ますが、これは難しい言葉でございますので、
もし問題があったらお許しをいただきたいと思います
のでございますが、三千三百の自治体は、よく例
に引かれますが、例えば数百人という自治体があ
る、こう言われておりますが、しかしそれは地方
自治法のもとで生まれた団体であり、言うならば
子供だといふことなんですね。例えば、ここに大
変な未熟児がいる。おまえは未熟児だから生きてい
くことはできないよといふようなことは言えるの
かといふことなのであります。要するに、健康人
はこのぐらいだけれども、背丈が三分の一しか
ない、おまえは人間でないよと言っていることに
ながらかねない。

ですから、合併しないといふ一つの団体があ
つても、どこまでいっても、しかしそれは必ずから
の意思で生まれた、あるいは国がつくった団体な
んだから、どうしても私たちは合併は嫌ですとい
うものに、今あるものをさらに下げるとかペナル
ティーを与えるといふのは、まさか民主主義の田中
議員の口から出てくるとは私思つておりません
でした。

一方では、もうその人たちは、損得でなくて、そ
れがいいと思つているならどうなんでしょう。か
これは、言いたかつたんだけれども言葉が難しい
ものだからあえて言わなかったのですが、私は、
これでいいと言つてくる人をおまえは小さくて、
そんなので住民の期待にこたえられないのかと中央
なりどこかが言う権限といふのはあるのだらう
か。これだけはひとつ原理原則の問題として私は
押さえておかねばいかぬと思ひます。
それに対して、一方では、私が言つたとおり、こ
れから地方分権の時代の中で、強い自治体、財政
力もある強い自治体が必要だといふこともわか
ります。私は、余り効率はとらないのですが、や
り力強い地方自治体でなければ自治への信頼も生

まれないだらう、こう思いますから、それをつ
くることには賛成であります。

そして、今地方分権推進委員会いろいろな議論
をされている中で、何度もお話ししているとおり、
市になかなか権限がおりてこない。市といふか、
市町村においてこないという事情もわからぬわけ
ではあります。そこは私は私なりの一定の戦略
は持つておりますが、やはり基本的には、まず市
町村におろせといふ大運動をすることが今一番
大事なんだらうと思つております。しかし、な
かなか、小さな町村もあるところに、基礎的公共
団体からおろせといふのも現実には不安がある
といふのは、率直なところ中央省庁にもあるし、世
間的にもあると思ひます。

それはそれで、例えば一定規模を持つてい
る基礎的公共団体はこういうことができるで
ないといふのは後でできると思ひます。それはそれ
で考えておりますが、しかし私は、今言つたと
おり、合併しない、合併しないと言ふよりも、ま
ず基礎的公共団体である市町村にはこういう
権限を与える。それを与えられた方がそれを執行
するためにこの体制でできるだらうかといふのを
根本に置かなければ私はいかぬと思つてい
るのでございます。

明治の初め、それから昭和三十年のころの大合
併といふのは、ほかにあったかも知れませんが、
昔は、義務教育を施行することによって町村
で学校をつくらなやななかつたといふのが大
きな理由で、十萬近くあつたのが一萬五、六千に
なつたのであります。そして、それからずっと
続いていふたのが、今度は新制中学校を市町村立
にするといふことになつたので、これまた三分
の一にならなやななかつたといふような歴史を
見ると、合併しない、合併しないといふと幾ら口で
言つてもだめなんだと思ひます。これをやりな
さいと言つて、もうあなたは大人だよ、やるや
れないはあなたで考えなさいといふ、そこを根
こに置かないと私はだめだと思つています。自治
といふものはそういうものだらうと思ひます。

○田中(甲)委員 ありがとうございます。拝聴させていただきます。また宿題もいただきましたので、しっかりと学んで、また発言をさせていただきますと思います。

以前は教育でありましたが、私は今回、この市町村合併というものは福祉ということがどこまで充実できるか、住民に対する、市民に対するそのサービスの充実ということがどの規模だったか図れるのかということが大きなテーマになってくるんだらうと思っています。

起債の問題に入らせていただきたいと思いますが、地方自治法第二百五十条、「普通地方公共団体は、地方債を起し並びに起債の方法、利率及び償還の方法を変更しようとするときは、当分の間、政令の定めるところにより、自治大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない。」としています。「当分の間」とはどのぐらいの期間をいうのでしょうか。簡潔に。

○二橋政府委員 地方自治法で「当分の間」と書いておられますのは、よく議論になるわけですが、特に期間を定めておられるわけではなくて、不定期の期間のことを意味しているものというふうに解釈をされております。

○田中(甲)委員 大臣、それではよろしいのですが。○白川国務大臣 財政局長が答弁したとおりであります。

○田中(甲)委員 白川大臣らしくない答弁がありました。昭和二十二年からの施行でありますから、五十年が経過しているということですね。「当分の間」というのは五十年以上のことをいうことは間違いないようですね。しっかりと覚えておきたいと思えます。

起債の許可に当たって、自治大臣は資金運用部の管理者である大臣と協議をすることになっている。こうした地方債の発行に、自治、大蔵の協議を前提とした許可制度を続けているというのはどのような理由からか、簡潔にお聞かせをいただきたいと思えます。

○二橋政府委員 地方債が許可制度がとられてお

ります理由はいろいろございますが、簡潔にいうお話でございますので、特に二つ申し上げれば、一つは、許可をすることによって信用を付与する良質な資金を財政力の弱い団体にも配分できるようにする、全体的な資金配分機能というのが一つでございます。それからもう一点は、先ほど来もちよつと議論に出ましたけれども、公共的な事業、公共投資のような事業を行いますその財源の手当ての仕方として、単年度で財源を手当てするということよりも、地方債という形をとって財源手当てをして、後年度、その元利償還ベースに合わせ、合理的である。そういう税、交付税全体を通じて、地方債も含めた地方税財政制度の一端として地方債の許可制度がとられて、そのことによって全体の財源の量のカウントなり資金の量なりが調整をされている。

まあそのほかにもいろいろございますが、たまたま簡潔ということでございましたので、二点を申し上げさせていただきます。

○田中(甲)委員 時間がないものですから、簡潔にということでは失礼をいたしました。

私は、すべてとは言いませんが、この地方公共団体の債券の発行、運用に現状安定した能力がないという認識が根底にあるのだと思えます。こうした認識は地方自治の観点から非常に好ましくない。地方ではできない、中央省庁ならできるといふことではないでしょうか。なぜならば、現在、地方公共事業に関して地方債の応募を行う自治省が所管する公営企業金融公庫がありますが、なぜこれを、地方自治体が共同で債券を管理する、いわば共同債券発行機関という形にはしなかったのですか。十分できるはずだと思えますが、いかがですか。

○二橋政府委員 公営企業金融公庫は、まさにおっしゃるとおり地方団体の共同債券発行機関という機能を果たしております。

そのやり方といたしまして、市中から債券を発行いたしました資金を調達するというやり方をい

たしますので、その際に政府保証ということがつけられております。そのことによって長期に安定した資金を供給できるというシステムになっておりまして、そういうことから、現在のいわば特殊法人という形になっておるわけでございます。

○田中(甲)委員 それはやはり、弱い団体には起債を起す力がない、債券というものを発行することができない。つまり、起債の許可が得られたいことは国の保証がついたということですね。

○二橋政府委員 公営企業金融公庫の場合にはそういう共同発行で大量に資金を調達をいたしますので、その際に政府の保証ということもあつて大量の資金を調達をして、市中から個別に団体が行いますよりは当然低利で資金調達ができるということでございます。

○田中(甲)委員 東京の都債は売れても過疎地の発行する公債は売れないといった財政のアンバランス問題もクリアできる、そして、中央が地方を管理するという縦の体系よりも、地方公共団体が横に連携をしていくということ、それを自治省といふものは進めていく、これが本当の意味での地方分権を進めていく中での持たなければならぬ姿勢ではないでしょうか。私はそう考えるんですが、いかがでしょうか。簡潔にお願いします。

○二橋政府委員 今、公庫はそういうことで実質的に地方団体の共同の債券発行機関という形になっておりますが、今委員が御指摘になりましたような、地方団体相互が共同発行するというやり方も当然あるわけでございまして、実例はそんな多くはございません、それぞれの団体の事情がありますから。多くはございませんが、そういうやり方がございまして、今、分権委員会の議論の中でも、そういうことについてももう少し工夫して拡充する余地があるんじゃないかというふうな議論が行われております。

○田中(甲)委員 地方交付税の地方公共団体の配分方式、これは非常にわかりづらいですね。もう

難解で、これは樹海の中に入り込んでしまうような、これがまさに自治官僚の独壇場となっているゆえなんではないかなというところを改めて思います。

こういうことが出ています。これは補助金ですけれども、地方の事業を行うに際して、交付の申請から補助金の確定までに事業費の自己負担とは異なるむだな費用が出てしまうというこれは最たる例なんですけれども、ある県の、実は正確な資料がまだ入手できていないんですけど、国道の改良事業、工事区間は七二キロ、工費約十七億円において建設省との協議に要した延べ職員数は二千八百八十五人、作成された説明書類等は段ボール箱二十箱を超えたという、交付を受けるために県の自主財源から多額の出費がされているということが示す事例というものが私の耳に入っています。

こういう実態を、自治大臣いかが受けとめられますか。

○白川国務大臣 私も自治大臣になってから、交付税というのはどういふんだといって、自治省の役人が勝手に決めていっているんじゃないかと言つたら、とんでもありません、もう非常に緻密ではあります。それぞれの地方公共団体に有能な公務員がいて、決められたことをよく読めば、もうほとんど一円たりとも間違わずに幾ら交付金が出るかというのはいはるかに正確になっております、こういうふうに決めるのであるんです。こういうことでありますが、そういう有能な財政課の人がいるのかどうか私わかりませんが、どうもそういう雰囲気がないから、さつき、総務部長とか財政課長に自治省の役人から来てもらった方が手取り早いというんで来てもらっているんじゃないのかなという気がしてしうかがありません。ただ、理屈はよく読んでいただくとわかるんだそうです。そうすると今度は、自治省の交付税課というか、交付税を配る方は要らないという話になったんです。そんなに細かくコンピュータに入っているんならば、単純に女の子が各町村ごとに何人、

何人を入れれば、ばばばと交付税が計算できるなどという話でありまして、いろいろございませう、何言ったのかわかりませんが、

要するに、どういふことかという、おっしゃるとおり、それそれまじめに一生懸命やっているけれども、やはり改善する余地があると思います。起債の許可も、考えてみるとどういふことなん

であります。借金しても後の面倒を全然見なくていいというんなら許可は要らないと思ひますが、しかし一方では、この起債については後で交付税措置するところがあるわけですから、全く関係なく借金されて、請求書だけ持ってきてもらって困るわけでございますので、そういうことなのかなと私は理解をいたしております。

いずれにしても、さっき言ったとおり、税財源を含めて地方の独立性を高めるといふ大革命のとき、また大革命のときにしなきゃいかぬと思ひますので、どうぞ地行委員会でも大いにこはけんけんがぐぐの議論をして、この二、三年かかってまいりましたから、それぞれの地方が本当に自立できるような地方自治制度をつくるためにこの地方行政委員会の皆様方に、私は余りもう長く大臣をやつていませんが、皆さんはずっとここで頑張るんでしようから、どうぞひとつここで頑張つていただきたいと思ひ次第であります。

○田中(甲)委員 私も発言は十分注意して行いますが、大臣も、そうおっしゃらずにしっかりと自治大臣で地方分権を進めていただく、その役目をぜひとも担っていただきたいと思ひます。

問題点をもう一点挙げて、終了させていただきますが、単独事業費を強力に推進してきたのが、一転単独事業費の削減というところをうたいました。これはどういふ問題があったのか実は質問をしたかったんです。どうしてこのシステムというものを削減していかねばならなくなつたのか。これは非常に大きな、巧妙な仕組みが仕組まれている中で地方が大幅な借金を抱えていくという事態に追い込まれたところがあると思ひます。その点を、答弁は要りません、質問では

ありませんが、こういう問題点もあるということをお指摘をさせていただきたいと思ひます。

民主党は、地方税法、地方交付税法、これに對して、具体的な項目を附帯決議並びに決議という形で挙げさせていただく中、地方税財源の確保ということを行つていくことを最優先するという立場の中から賛成をしたいと思ひます。

質疑を終了します。

○穂積委員長 次に、春名真章君。

○春名委員 日本共産党の春名真章です。先ほどの議論の中でも一つの焦点になりました自治省職員、地方公共団体幹部ポストへの就任の問題について質問をさせていただきます。

今自治大臣は、絶対に例外をつくらないということをおっしゃいましたが、早くも例外が生まれようとしております。宮城県の副知事として自治省の消防庁予防課長を起用する案件が本日六日宮城県議会に提案され、私も反対しましたが、議会で承認されたこととす。宮城県の副知事ポストへの自治省幹部職員の就任状況が昭和六十年以降どうなつていのかを確認したいと思ひます。出向就任した職員の自治省として消防庁在籍中の役職名、宮城県副知事の就任期間を明らかにしていただきたいと思ひます。

○谷合政府委員 昭和六十年以降、自治省から宮城県副知事に就任した職員の直前の自治省での役職名でございますが、古い順に申し上げますと、選挙課長、企画室長、消防庁総務課長、それから大臣官房付及び指導課長という五名がそのような形になっております。

その就任期間でございますが、今の順で申し上げますと、一人が二年二月、二年六月、二年、二年三月、さらに二年九月というふうになつております。

○春名委員 少なくとも昭和六十年、一九八五年の七月以降はすべて自治省と消防庁職員が就任をしていて、まさに指定席化であります。今回もそうなるうとしております。

本日の議案に関する私の本会議の質問でも、そ

れから、今お話が出ましたけれども、先ほどの話でも、そして参議院の昨年の地方行政委員会での御答弁でも、今いる者も自治省の出向者だ、その人が本省に帰つてきて、そこにまた自治省が行く、こういうことは次回から少なくとも改善されるよう私は厳に指示している、こういうふうにお話をされ、今もお話をされました。

今回の宮城県の副知事の場合は、大臣が厳に戒めるケースとしたものであります。これを大臣はお認めになるといふことになりまして、国会での答弁に反することにもなります。いかがですか。

○白川国務大臣 私は、参議院の地行委員会であつて以来、一貫して、議会のチェックのある特別職についてはこれに含まないといふことは常に申しております。

それで、その県民の代表である議会がいいというのならどうしようもないじゃないですか。私がそれが適切であると思うか思わぬが別に、県民の代表である知事がそうしたいといふのを、自治大臣の代表である議会がそれでいいといふのを、自治大臣がいいとか悪いとかという資格があるのでしようか。昔の内務大臣ならあつたかも知れませんが、自治大臣にはそんな強力な権限は法律上与えられておりません。

○春名委員 国会での答弁では、本会議では、副知事は除くといふことと条件はそれには言われませんでした。

それから、先ほどのお話の中では、それをかりますと、副知事のポストがこれだけ昭和六十年からずつと一貫してやられていふことになることにもなるわけでありまして、そして、むしろ課長や部長さんよりも副知事の方が自治体における影響力が大きいのは当たり前ですから、そういう点を考えても、このことを議会がお認めになつたのでそれをひっくり返せといふふうにはま

いりません、もちろん、そういうふうには私たちが言いませんけれども、少なくとも国会答弁には

責任を持つ対応をしつかりとこれからしていただきたいといふふうに思ひますが、いかがですか。

○白川国務大臣 私は、最初から、議会のチェックがある特別職は含まないといふていふんです。最初から言つていふんです。

それで、例えば国会答弁であなたは触れていないといふけれども、私に橋本総理のような長い時間が与えられるのならば全部細かくしゃべるでしょうが、自治大臣に与えられる時間はいつともほんのちよつとでございますから、大事なことを述べているのであつて、私が国会で述べたことと違ふと言われたらことに本意であります。

私は、最初から、特別職の場合は議会のチェックがあるからこの対象には特にするつもりはない、こつと言つておりました。そして、その是非については、本当にその議会がするんですから、それがいかに悪いかは、もうその議会の見識と同時に議会の責任だろつと僕は思ひます。

○春名委員 じゃ次に、地方交付税の問題について質問していききたいと思ひます。

先ほど古賀委員からの話でもいろいろなやりとりがありましたが、交付税特別会計の借入金で財源不足を補てんするという方法は地方の財政運営に支障を来すといふことで、八四年度に廃止をされました。その八四年度の地方財政規模が四十八兆三千億円でした。これに對して、借入金の残高が五兆七千億円でした。九七年度の地方財政規模は八十七兆五百九十六億円、借入金の残高は十五兆二千億円になつていふ。財政規模は一・八倍伸びたけれども、借入金の残高はそれ以上、二・七倍と大きく上回つて伸びてしまつた。

一九八四年当時の自治大臣の答弁なんですが、「今の地方財政は大変巨額な借入金を抱えておりまして、これ以上の借入金への依存は地方財政の基盤を揺るがしかねない状況にあるわけございまして、」このように答弁もされております。今は、そのときに深刻な事態である、地方財政の基盤を揺るがすような事態になつていふ、こ

いう基本認識について、まず御確認をいただきましたと思いますが、いかがですか。

○二橋政府委員 再三御説明申し上げておりますように、現在の地方財政は、毎年度多額の財源不足が続いております。それから、借入金残高も九年度末見込みで百四十七兆円に達するという状況でございます。また、個別団体の公債費負担比率という面でも、いわゆる警戒ライン一五％を超えている団体の数が四五％、等々の事情を考えれば、大変厳しい状況にあるということには御指摘のとおりだと思います。

また、委員、五十九年度との比較でお話しになりました。交付税特会の借入金残高が当時と比べて現在の十五兆二千億というのは非常に厳しいのではないかと、こういうお話でございます。

五十九年度と九年度を借入金残高の金額だけで単純に比較するのはやや難しいところがございます。と申しますのは、今の借入金残高には税制改正のフレームで償還財源が確保されているものがございまして、あるいは利子負担のあり方が違っておりまして、あるいは単純な比較はやや困難なところはございますが、いわゆる交付税の対象税目であれば、交付税特会は先の交付税をいわば借りているということになるものですから、そういう意味で、交付税の対象税目の決まった率分の計算といえますかその比較で考えますと、確かに五十九年度よりは平成九年度の方がその交付税に対する割合が高いという意味で、九年度の方が厳しい状況にあるのではないかと、う認識しております。

○審名委員 大変厳しい状況だということであり、先ほどの議論の中でも出されましたけれども、そうしますと、やはり恒久的な措置、六条の三の二項の恒久的な措置をとる、それが望ましい、そうすべきであるけれどもなかなか難しいということなんです、そういう恒久的な措置をとることが必要になっているし、望ましいという点では認識は一致していただければいい。

○二橋政府委員 引き続きそういう財源不足の

状態が続いております、交付税法の六条の三第二項の事態に該当しております。

望ましいのは、恒久的な制度改正ができるのは望ましいというところは、御指摘のとおりでございます。先ほど来申しておりますような状況からそれがなかなか難しいので、今回御提案のような御審議をお願いしているところでございます。

○審名委員 そのとおりであります。

六条の三の二項の中身で先ほどやりとりがありました。この条文というのは、古賀委員がおっしゃったように、二年続いて、そして三年後もそういう大変な厳しい見通しがある、そして、その幅というのは、不足額というのは一〇％程度、その程度という事態になったときに、制度の改正あるいは交付税の引き上げということが提起されているわけですね、これは条文でそのとおりの読み方ですけれども。

ですから、先ほどお話を聞いていますと、大臣も、今地方分権の問題でかなり税源移譲の問題などが議論されている最中なんだというふうなお話だとか、それから、やはり国の財政が本当に大変だというお話などをされて議論されておりましたけれども、この条文の解釈からいえば、まさに制度の改正、恒久的な措置をとるということはどうしても求められているんだということはどうも聞えないと思うんですね。だから、それを、地方分権の勧告が出るからとか、ほかのいろいろな要因があるから、国の財源が大変だからとかいうようなことを持ち込む余地はこの条文の中にはないと思うんですね。その点はいいですね。

○二橋政府委員 先ほど古賀委員にお答えをさせていただいたわけですが、六条の三の第二項で言っております制度改正というのは、恒久的な制度改正だけではなくて、行財政制度の改正としては幅広い選択が許されているというのがこの条文の解釈でございまして、法制局も国会でそういうふうに答弁をされております。

そういうことでありますので、今回御提案申し上げているのも、この六条の三第二項に言う制度

改正であるということで御提案申し上げているわけでございます。そのところは御理解をいただきたいと思います。

○審名委員 その法制局の見解についてはちょっと私も一言しゃべらせていただきたいと思うのです。「逐条解説」も読ませていただいていた、法制局が、単年度のこういう措置も制度改正に該当する、ということを根拠にされているわけですね、こういうふうに出てきます。

例えば経済情勢が変動期にあるため将来に向かつて的確な財政の見通しが予測し難い状況にあるような場合には、さしあたり当該年度の地方交付税の総額を増額する特例措置を講ずることもまた、ここにいう地方行財政制度の改正に該当するものと解される。

この文章が今の根拠になっているというふうには私には思ったのですが、見通しが予想しがたい場合というふうになされていきますけれども、今、私も率直に思いますけれども、四年連続の財源不足が続いて、今後もそれがずっと好転するということになるような事態が予想されたいない。そういう意味では、もう予想しがたいいろいろな状況というのは通り越して、本格的な恒久的な制度の改正、そしてそれだけでも不十分な場合は交付税率の引き上げ、こういうことをまさに求めている。

私たちは法制局のこの見解そのものを是とするものではないかもしれませんが、その見地で見ましたら、単年度限りのこういう措置ではなしに、恒久的な制度改正あるいは交付税率の引き上げ、これを求められているというふうに私は思いますけれども、これはいかがですか。

○二橋政府委員 この六条の三第二項という規定は、交付税制度ができたときからある規定でございまして、中長期的に財源の過不足を調整するための規定ということで設けられておるわけでございますが、先ほど申しましたように、どういう行財政制度の改正を行うかということにつきましては、法

律の解釈としては、先ほど申しましたような幅の広い選択が許されているということでござい

ます。その後、先ほど議論になりました昭和五十三年度の地財対策で単年度の措置を設けました際、あるいは五十九年度に制度改正を行いました際、いろいろ議論されておりますけれども、そのときにも、そういう幅の広い選択が許されているということは確認された上でそのときの制度改正を図ってきたておりまして、今回も、今のようないわゆる急速に借入金の残高がふえて、特にパプルの崩壊後に財政が非常に大きな圧迫を受けているような大変な変動期といえますが、状況の変化というのは、今のようないわゆる状況の中で考える場合には、今のようないわゆる状況の中で考える場合には、今のようないわゆる範囲内で考えることができるだろうというふうには私も考えております。

○審名委員 今までの話を総合してちょっと言いますけれども、大臣は、先ほどの地方分権推進委員会の勧告、これは第一次が十二月に出て、六月ですか、財源も含めたいろいろなものが出る、ということになるわけですが、自治省の皆さんも、今こういう深刻な事態になっている、そして、法の解釈からいえば恒久的な制度をとるのが望ましい、しかし、単年度限りのいろいろな措置をやったものでないか、このまま続くのはそう憂えられたものではないかというふうには私は受けとめました。

大臣も地方分権推進委員会との絡みをおっしゃったので、あえて質問させてもらいますけれども、そうすると、この六月に予定されている勧告は、財源の問題で、恒久的な抜本的な財政の措置を改正を含めてやるということがまさにここで問われるわけでありまして、そういう方向で全力を挙げ、この条文に沿った形で地方分権推進委員会の勧告の中身も仕上げていくし、議論もしていく、そういう努力をされるという点ではいいか、

○白川国務大臣 地方財政も深刻でございますが、

御案内のとおり、国家の財政はどうだということ、またこれ、皆様方から総理、大蔵大臣が責められているところでございます。

さてそこで、一つは、財政構造改革会議の中で、今回、国と地方の借入金残高、トータルを問題にするというのが出されたというのは私は大変ありがたいことだと思っております。正直申し上げまして、地方があるときと膨らんだり、中央が膨らんだりするのは、例えば、中央だけ着目しているときは中央の形だけつくるために地方に割り振ったところというの現実にあるのです。しかし、今度はトータルで、まず赤字国債、地方の場合だったら特例公債からも脱却、そして単年度で発行するのを可及的速やかにGDP比3%という目標を立てたわけで、当然、ではそれぞれの財源をどうするかというときに地方の分もそのとき一緒にするわけでございますので、それとさっき言ったとおり、税財源を含めて抜本的な見直しを夏までに地方分権推進委員会が思い切った勧告を出す、こういうことでありますので、それらを加味して、では貴重な税源である五税をどういうふう

に割り振るのが事務の分担等から見て正しいかというの、当然、おのずと出てくると思っております。

○春名委員 四年連続で十数兆円の財源不足になっているわけですから、この分権の勧告をきつかけにして本当にそれを解決していく、条文のとおりに沿って、そういう方向で本格的に自治省自身も努力していただくということがやはり問われていると思っております。

それから、国の財政への問題がやはり出てくる、いつもおっしゃられるわけですが、私はそれを言うのであれば、本当にこの間、この三ヶ月間の通常国会の議論の中で、公共投資のあの初めに総額ありきという六百三十兆円の公共事業費の問題、それから、そこには必要なものもあるけれども、大きなむだもたくさんある。これから首都移転で二十五兆円も使おうかというような計画とか、そのようなことに対して本当にメスを入れる。

それから、私が思うには、世界の軍縮の流れに反してやはりふえていっている軍事費の問題とか、そういうところにも本当にメスを入れて国の財政をしつかりと健全化させていく。

そういう努力の中で地方の財政もつくり上げていくということを追求していかなければ、国の財政がそういう放漫なことをやっていて大変だから地方はもう我慢してくださというふうにするわけにはやはりいかないと思っております。そういう方向でぜひ、私も努力もしますし、検討していただきたいと思いますし、努力をお願いしたいというように私は考えます。

その中で、最後にこの点でお聞きをしておきたいと思っております。やはり今まで地方の財政がこれだけ大変な事態になってきた大きな要因は、単年度主義というやり方で、その場しのぎのやり方で地方の財源が、先ほど大臣のお話にありましたけれども、肩がわりさせるといようなやり方もあったというふうな話がありました。そういうやり方によって地方に大きな負担を押しつけてきたというのが歴史を見ればやはり明らかだと思うのです。

ですから、地方分権ということが今議論されているチャンスだからこそ、本当にこの点で、財源を本格的に恒久的に、地方に財源がちゃんと行くという方向になるように今本格的に頑張りたいと思いたいです。私もそういうつもりで頑張りたいと思っておりますが、もう一度御答弁をお願いしたいと思います。

○白川国務大臣 今おっしゃったようなことは、課税自主権というふうなものがある、あるいは国に頼らない財源があればというところにならぬわけでございますが、しかし一方では、税がよって立たなきやならぬ基盤というのはどうしても、それを着目してみても地域的な偏在というのがあるのです。ですから、どうしても交付税、名前は別にしたって、どこかで地域間の所得移転をしなきゃいかぬという話があって、そこはなかなか国に頼らない形でそれぞれのところが力を持つてく

ればいいというのでよろしいのですけれども、しかしそれをやって果たして、もともとどの税で取ったって、多分経済的に苦しい地域は地方税をどういう取り方をしても苦しいと思えます。しかし、そういうところこそ余計いろいろ事業費がかかるというような問題もありまして、おっしゃることとはよくわかりませんが、国と地方というのはある程度お互いに力を合わせながらやらないと、本当の意味でいいことはやれないのじゃないでしょうか。もう中央と絡むなということでは本場に地方が助かるかという、どうもそういう気はいたしません。

○春名委員 私は、最後に、消費税の増税分の公共料金への転嫁問題についてお聞きしておきたいと思っております。

私も、消費税の増税そのものが公約違反ですから、衆議院ではああいいう形になりましたけれども、中止に向けて引き続き全力を尽くす決意であります。地方公共団体が今苦慮しているのは、消費税増税分の公共料金への転嫁という問題であります。

公共料金を決めるのは条例や規則などであって、地方公共団体固有の権限だと私は認識しております。消費税導入のときにもこの点が議論になりました。当時の津田財政局長さんは、「料金の決定の問題は各自自治体の固有の権限でございます」とはっきりと答弁をしております。公共料金を決めるのは自治体固有の権限である、この基本原則をまず確認をしたいと思っております。

○二橋政府委員 公共料金は、地方団体の場合には水道料とかそういうものが典型でございますけれども、条例で決めますので、条例は議会の議決を必要とするということでございます。

○春名委員 議会の議決ということで、そういうことだと思っております。それで、一月二十日に各地方団体に内簡というのを郵送しになっておられます。この現物を全部読ませていただきましたが、この一月二十日の内簡の文書の中で、消費税の項目でこういう文章

が出てくるのです。『消費税の円滑かつ適切な転嫁を基本として対処するものとし、所要の措置を講じられたい。つまり、円滑に適切に消費税の税率アップ分を公共料金に転嫁するように、事実上自治体に求めております。』

私は、地方自治体が住民の福祉や生活を考慮して、いろいろ工夫をして住民の負担にならないようにする、公共料金に転嫁しないように努力する、こういう努力は当然あってよいと考えます。一律に転嫁すべしと指導すべきではないと思っておりますが、この点はいかがですか。

○二橋政府委員 改めてまた申し上げるのは税の性格からいっておかしいと思っておりますけれども、おかしな言い方ですが、当然と思っております。消費税と、それから今回は地方消費税という県税ができるわけでありまして、これは消費税に対する課税でありますから、最終的な納税義務者は当然消費者であります。

したがって、今委員は転嫁させるのはおかしいという言い方をされましたけれども、税の性格からいって当然転嫁されるべきもので、これはもうどなたも議論の余地のないことではないかと思っております。そういうことについて、かつてのときに議会の方でいろいろ議論があったということもございまして、私も、今回、内簡の形でそういうことについての要請をしたわけでございます。

○春名委員 これは税の性格を私は聞いていたのではないのですけれども、そういう転嫁をすべきだということ、前回そういう失敗と言ったから変だけれども、あるから、今回は厳しく転嫁をするんだということを指導をしているということですか。

○二橋政府委員 税の性格が、最終的に消費者が納税義務者になるという性格でありますので、当然転嫁をされるべきものでありますから、そういうことを過去の経緯も踏まえていただければ注意喚起しているというところでございます。

○春名委員 私が質問したのは、いろいろと工夫

して住民の負担にならないように公共団体自身が努力するという努力は認めるべきではありませんか、そんなものは当然じゃありませんかということとを聞いているわけでありませう。

私どもが調べた調査によっても、県知事選挙をやっている千葉県を除いて大体どこも、いろいろなところで公共料金への転嫁がほとんどの県、全県でやられているという状況が明らかになっています。ここに一覧表もつくってまいりましたけれども、もう百何十種類というような形で一律に全県でやられてきているわけですね。

転嫁しないでいろいろ工夫して努力している自治体に対して、まさかと思いますが、ペナルティーをかけるとかそういうことは無いというふうに私は確認したい。そして、もしそういうことがあり得るとすれば、それは法的な根拠がどこにあるのか、このことも示してもらわなければなりません。その点を質問したいと思います。

○二橋政府委員 消費税とか、それから今回できます地方消費税は、今言いましたように、税の性格からいって最終消費者に税負担を求めるのは当然の話でございまして、そういう意味で、税の転嫁という立場からいいますと、それは当然転嫁されるべきものということははっきりしていると思います。ただ、この内簡のときにも、その場合にも公営企業の経営の効率化とか健全化とかといったような内部努力はまた行つて住民の理解を得ていただきたいということもあわせて申し上げておりますが、基本的に税の性格がそういうことでありますから、最終消費者である納税義務者に転嫁されるべきものは、基本はそういうことだと思います。

それから、ペナルティー云々とおっしゃいましたけれども、そういう性格のものでございまして、私ども、そのことによつて一々ペナルティーを科すとか科さないとか、そういう筋合いの話とは思っておりません。

○春名委員 筋合いの話ではないということは、そういうことは絶対ないということですね。その

点は間違いありませんね。

○二橋政府委員 このことで特にペナルティーを科すとか科さないとかという筋合いのものではございませんで、そういうことは考えておりません。

○春名委員 では、以上で質問を終わりたいと思います。ありがとうございました。

○穂積委員長 これにて両案に対する質疑は終局いたしました。

次回は、明七日金曜日午後零時二十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。

午後八時十七分散会

平成九年三月三十一日印刷

平成九年四月一日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

P