

第八十四回 参議院 地方行政委員会 會議録第十号

昭和五十三年四月二十六日(水曜日)

午後一時三十七分開会

委員の異動

四月二十六日

辞任

上田 哲君

補欠選任

佐藤 三吾君

出席者は左のとおり。

委員長

理事

金井 元彦君

夏目 忠雄君

望月 邦夫君

志苦 裕君

神谷信之助君

衛藤征士郎君

金丸 三郎君

鈴木 正一君

鍋島 直昭君

成相 善十君

小山 一平君

佐藤 三吾君

野口 忠夫君

阿部 憲一君

上林繁次郎君

向井 長年君

伊藤 保君

事務局側

常任委員会専門員

参考人

横須賀市長

神奈川大学教授

成蹊大学助教授

横山 和夫君

渡辺 精一君

深谷 昌弘君

立命館大学教授 遠藤 晃君
横浜国立大学教授 宇田川璋仁君

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

○委員長の金井元彦君 本日の会議に付した案件
提出、衆議院送付

きました横須賀市長の横山和夫でございます。

参議院地方行政委員会の諸先生方には、日ごろ
地方行政、広く地方自治行政の諸問題につきま
して特段の御配慮をいただいておりますことを、
この機会をかりまして心から厚く御礼を申し上げ
ます。

本日、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る機会をお与えいた
だきましたので、都市行財政に直接携わっておる
者の立場から、かつ全国市長会を代表いたしまし
て所見を申し述べさせていただきます。

昭和五十三年年度の地方財政計画は、その総額が
三十四兆三千三百九十六億円であります。この
中で地方財政の不足額は三兆五百億円となつてお
るのであります。これに對します地方財政対策
等を骨子とする本改正法案につきましては、わが
国におきまして経済環境、国、地方を通ずる財政状
況がきわめて窮乏をいたしております状況等を勘
案いたしますとき、当面やむを得ない措置内容で
あり、基本的に賛意を表するものであります。特
に、交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金に
對し、後年度その償還額の二分の一を臨時地方特
例交付金として一般会計から交付する旨を、そし
て同じ措置を昭和五十年、五十一年度の借入金
についても講ずる旨をこのたびの法改正で法律上
明文化されますことは、当面の対応策といいたしま
して適切妥當な措置と言わざるを得ないのであり
ます。したがって、本改正案に對し賛意を表
するものであります。

思いますに、地方財政の実態は、昭和五十年
以降毎年度巨額の財政不足を生じ、財政構造の悪
化が著しい実情にあります。しかもさき政府が
策定されましたいわゆる地方財政試算によります
と、今後引き続き大幅な財源不足が見込まれ、今
後において抜本的な地方財政制度の確立が早急

に望まれるものと考えます。したがって、今
後における問題点として地方自治の確立、進展の
ために御配慮を賜りたいといたしまして多くのものがある
のであります。時間的制約もありますので幾
つかの点に絞って申し述べさせていただきます。

第一は、都市税財源の拡充強化であります。本
来地方自治体は、その行政運営に必要な経費を住
民自身の負担する租税によつて賄うことが望まし
いと考えます。しかし実情は経済情勢の激変に伴
い、地方財政なにかんずく都市財政はその財政需要
の増大に反比例して税の自然増収に期待できない
大変厳しい状況下にあります。歳入構造がますます
悪化することが予測されるのであります。その
結果、ほとんどの自治体が租税収入によつて行政
費を賄い切れず、交付税に依存してあります。

横須賀市の例で大変恐縮でございますが、昭和
五十三年年度の当初予算におきまして一般会計の総
額は五百四十四億余円でありましたが、そのうち歳入
に地方交付税収入を二十八億四角見込んでおり、そ
の構成比は五・四％となつておるのであります。
大小の差はありましようが、多くの自治体がこの
ような現象下にあるものと存じます。これはもと
より不況による税収の減に大きい原因があること
は否めませんが、同時に根本的に地方税制度自体
に問題があるものと思われれます。したがって、今
後地方自治体税源の拡充強化につき御配
慮をいただきたいと思いますのであります。

第二は、前述申し上げました税源の確保に關連
を持つものであります。現実には地方交付税が果
たしてあります機能にかんがみまして、その地方
交付税総額を確保することでありまして、すなわち
地方税を拡充強化いたしまして、税源は大都市
等それに恵まれたところに偏在する実情にありま
すので、税源に乏しい自治体の行政水準を保障す

るためには、どうしても地方交付税の機能によらなければならぬ現状にありますから、したがって、この充実を図る必要があると考えるのであります。

ところで、地方交付税法第六条の第三項によりますと、引き続き財源不足が生じた場合には、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する旨が規定をされております。昭和五十一年度以来毎年度おむね二兆円を超過する財源不足を余儀なくされております実情は、まさに法の言うところの条件に該当する事態にあると言ふべきだと存じます。したがって、制度の改正または交付税率の引き上げが必要と思われまふ。

このたび交付税特別会計借入金の二分の一を一般会計で補てんするという制度を設けられたこと、また五十一年度以来の借入れ分も同様の措置がとられるということになっておりますことなどは、前述いたしました事態に対応する制度改正と理解をいたし、また、これは実質的な交付税率の引き上げ措置に相当するものと考えまして、これを評価するものであります。しかしながら、これはどこまでも諸般の情勢を考慮をいたしまして、現時点の措置としてやむを得ぬものと評価するにとどまり、決して抜本的な制度改正とは言いません。わが国経済、財政の現状は、国自体が約十一兆円近い公債、うち特例公債が約五兆円という状況にあり、きわめて困難な事態にあることを承知いたしておるがゆえの評価であります。地方自治体行政の事情及び本質に立ち返って、今後にも思いをいたしますとき、何としても早急に前述の地方税財源確保とあわせて交付税制度について税率の引き上げ、国税三税のほかに交付税目の拡充等を含めた抜本的な改正をお願いせざるを得ないのであります。なお、引き続き都市的財政需要に即応した基準財政需要額の算定の強化につきましても考慮願いたいと存じております。

第三に、地方債について申し上げます。横須賀市の実情を御説明申し上げますと、昭和五十三年度の一般会計予算、さきにも申し述べましたが、

五百十四億余のおきまして、歳入上市債は約五十億円であります。その構成比は九・八％となつております。一方歳出面におきまふ公債費は四・四％となつておるのであります。このような状況は、全国の都市の中ではむしろ良好な部類に属するかと存じますが、一般的には地方債の累積は将来の地方財政の硬直化に大きく影響するといふ不安があります。すなわち御承知のごとく、昭和五十一年度以降、地方財源の不足に對しましてそのおよそ半分は地方債によつて補てんする制度がとられており、その元利償還については、今回の地方交付税法改正でも五十二年発行の地方債減収補てん債、財源対策債、国の補正予算に伴い発行された地方債の元利償還金を基準財政需要額に算入するという配意がなされておられ、これは適切妥當なことと賛意を表しますが、しかしこのことは、結局地方交付税特別会計において後年度にそれを負担することにならうかと存じますので、その意味においても交付税総額の拡充の措置が必須と考えられます。

なお、起債、特に繰越債につきましても、多くの市町村ではこれを容易に引き受けてもらへる体制が欲しい実情にありますので、完全消化と長期低利資金の確保のために、今年度は幸いに公営企業金融公庫の融資対象事業として新たに三事業、すなわち臨時地方道整備事業、臨時河川整備事業及び臨時高等学校整備事業であります。これらを対象とするよう拡大をされておりますことは、ことに感謝にたえないのであります。前段申しましたような意味合いにおいてさらに拡大されまふことを望むものでございます。

以上、基本的なものにつきまして申し述べたのであります。さらに地方超過負担の解消を図ることにつきましても格段の御配慮をお願いいたしたいことを特につけ加えさせていただきます。

これまで横須賀市の例で大変恐縮でございますが、しかも言うところの超過負担のとりえ方は必ずしも正確を期したい要素を持つておりますが、仮に昭和五十一年度の決算におきまふ本市の

超過負担の調査によりまふと、受託事業が四千五百万円余であります。事務事業が十億六千万円余、建設事業が二十八億五千万円余でありまして、その合計は三十九億五千六百万円余と、こういうことになっております。

これを原因別に見てまいりますと、その内訳は、単価差によりまふものが十三億四千万円余、数量差によりまふものが二十六億一千五百万円余であります。単価差の主なるものといつては、保育所運営費を例にとつて申し上げますと二億一千六百万円の超過負担、数量差の主なるものとして学校建設費を例にとつて申し上げますと十二億一千四百百万円の超過負担、こういうことになっておるのであります。

最後に、地方交付税等改正法案は、現時点におきまふところの地方財政対策といつては適切妥當なものとし、賛意を表しますので、速やかに法案の成立を見ますよう、何とぞよろしくお願い申し上げます。

地方自治体にとりまして四月という月は資金繰り上非常に苦しいときであります。わが市に例をとつてみましても、歳入の面では、固定資産税、現行交付税の概算交付分、使用料等であるのに對しまして、歳出は、人件費、生保扶助費、貸付金、需要費等であり、差し引き八億円を超過する歳出の増となりまして、その資金不足に苦勞をいたしておる状況でございます。このように、市町村にとりまして四月は、一時借入れ等による資金繰りのため、きわめて苦しい月となつておるわけでありまふ。全国市長会が試算をしたところによりまふと、改正法に基づく交付税特別会計借入金及び臨時地方特例交付金に係る額四千七百七十二億円が交付をされないで、これを全額一時借入金で調達する、こういったしますと、その利子負担は一日約八千万円に達する、かように聞かされておるのであります。このようなために、景氣対策のための公共事業の促進あるいは住民福祉行政の執行等におきまして多大の支障を来すことにもなりかねない実情にありますので、この際、一日も速やかに

に法案が成立ををし、四月中に現金が支給をされまふように、たとへてはございませぬが、干天に慈雨を待つ氣持でも申しませぬ、速やかなる措置をお願いをいたす次第でございます。何とぞよろしくお願いを申し上げます。公述を終わらさせていただきます。

○委員長(金井元彦君) ありがとうございます。

それでは次に渡辺参考人をお願いいたします。

○参考人(渡辺精一君) 渡辺でございます。今回の法改正案は昭和五十三年度の地方財政対策にかかわる部分がかなり多いというふうに承知いたしております。そこで、五十三年度地方財政対策についての私見を申し上げながら、なるべく法改正案と関連させつつ、三、三の問題提示を試みて、責めをふさがせていただきたいと思います。そういふふうに思います。

五十三年度国家予算は、実質経済成長率七％それから経済収支六十億ドルの黒字という政府経済見通しのもとに策定されたわけでございませぬ。臨時特例の大型予算と俗に言われておりますけれども、そこに景氣を浮揚させるねらいがあるということとはよくわかるのであります。五十三年度地方財政対策も基本的にはこの方針を貫いていっているというふうに考えられます。

たとえば、地方財政対策を踏まえて策定された昭和五十三年度地方財政計画策定方針では、その冒頭で、昭和五十三年度においては、現下の厳しい経済、財政状況のもとで、国と同一の基調により云々というふうに述べられていいることから察することができまふわけであります。

こうして策定された五十三年度地方財政対策を貫く最も特徴的な柱は、私の思うところでは、建設地方債を増発し公共投資を大幅に増額することにあるかと思われまふ。この柱を中心にしてその他の対策が講じられていられるわけでありまふ。けれども、この五十三年度地方財政対策には、地方行政運営のあり方という点から見まふと、そこに幾つかの問題があるやに感ぜられま

す。時間の関係上、大きく二つに分けてその問題を指摘してみたいというふうに思うわけでありす。

第一の問題は、地方公共団体の行財政運営において次第に自主性が損なわれるような形になりつつあるということでありす。ここには二つの含意がございす。

その一つは、地方行財政運営が国の経済政策によって左右され過ぎるという問題でありす。たとえば建設地方債の増発も、公共投資の増額も、ともに大幅なものであるだけに、果たして消化し切れるかという問題がすでに現実の問題となつてきておりす。地方債に一例を引くならば、消化が可能かという問題は、単に財政力の弱い地方公共団体にとつての問題であるというにはとどまらずに、すべての地方公共団体に共通した問題もまたそこにあると思われるわけす。すなわち、現在は、民間資金需要が低迷しておりますためにいまのところは何とか消化されているようでありすけれども、しかし不安材料は幾つもございす。たとえば、もしも為替レートが円安化の傾向をたどるようなときに到来したとするならば、短資が海外に流出してしまう。したがって、買入需要の減少が起るということが予想されす。さらには補正予算編成に伴つて公定歩合の一層の引き下げがもしも行われるようなときが来たとしますならば、長期債利回りの低下を引き起こし、また、地方債需要が減退いたします。さらにはまた、資金運用部の手持ち国債、恐らく現在八兆円ほどであろうかと思われすますが、それがもし売却されるようなことにもなりす。これもまた地方債に対する圧迫要因となるわけでありす。国の経済政策が短兵急に、しかも露骨な形で地方行財政に介入することによって、無用の、そして地方公共団体によつては深刻な問題を引き起こすという典型的な一例がここに見られるわけでありす。もとより地方行財政は国の経済政策と完全に独立して運用されることはあり得ませんし、またそうあるべきではない、私もそのようには考え

ます。しかし、現状は国の政策に左右され過ぎているというふうに私は考えるわけでありす。自主性が損なわれるということの含意のその二は、国の地方公共団体の行財政運営に対するコントロールがますます強化されてきつつあるというふうにも考えるわけでありす。公共投資の大幅な増額は、当然に国庫補助負担金の大幅な増加をもたらす。また地方債の増発は、これまた当然に起債許可制度の活用を促す。両者が機能される場の拡大は、そのままコントロールの領域の拡大を意味いたします。この問題は、裏返して言えば、一般財源の地位の低下ということになります。ここに一般財源の失地回復という課題が出てくるわけでありす。ここで注意したいことは、一般財源の重要な一つである地方交付税と、一般財源の重要な一役を買つてゐるという点でありす。たとえば、基準財政需要額の算定要素である測定単位と単位費用、主として単位費用の多寡によつて地方公共団体の行政内容が左右される結果になるわけでありす。

〔委員長退席、理事志賀君着席〕

国のコントロールがどのような形で一体あらわれるか。たとえば地方財政計画であると、あるいは地方債計画によつて幾つかの指標を調べてみます。あるいは地方交付税の単位費用が事業によつてどの程度アップに違ひがあるかというところを調べてみます。以上の指標を総合的に調べてまいりますと、一言で申し上げれば、五十三年度の地方財政対策は、その公共投資の面に限る限り道路に最重点が置かれ、逆に生活環境、厚生労働施設は軽視されているというふうに私は思はざるを得ないわけでありす。ちなみに言えば、単位費用のアップは生活関連行政の場合にこそ高められるべきではないかと、そのように考えるわけでありす。こうして地方公共団体が自主的に策定している計画が、ともすると実際上の意義をそれほどには持てなくなつてしまふのではないかという懸念が残るのであります。

さて、五十三年度地方財政計画が持つ第二の問題は、地方公共団体の財政運営に健全性が損なわれるという傾向が強まってきたという点でありす。いま一例として、大量に行われる公共投資の経費負担内訳を五十三年度地方財政計画によつて見てみますと、地方債による負担が昭和五十年計画までは一〇％台であったにとどまるのに、五十一年度からは一躍三〇％台となりました。これは五十年以降、財源不足の一部を地方債で埋めるような地方財政政策が行われてきたことの必然的な結果でありす。その結果どういふ問題が起つたか。一つは、地方債依存度が高まったということでありす。すなわち昭和四十年代の四〇％ないし八〇％から五十年代には二けたに飛上り、ついに五十三年度には一一・七％までにも上りました。

その二つ目は、一般財源に対する公債費の割合が、五十年代の七・一％から五十三年度の一一・八％までふえたわけでありす。大体実際の決算結果は、計画を上回るのがいままでの例となつております。その点を勘案するならば、五十三年度の一一・八％というのは、決算の時点では一三、四％ぐらいになるのではないかとこのように予測されるわけでありす。しかもこの数字は、少なくともここ近い将来までの間はますますふえるはずだと思われす。ここに政府の財政政策の結果、はたしも政府が望ましくないと指摘した財政硬直化が進んでしまふという皮肉な現象が起つてくることになるわけでありす。

以上、私は五十三年度地方財政対策との関連で、自主性並びに健全性、二つの見地から問題点を提示いたしました。重要なことは、それらの問題の根底に横たわるものは何かということであろうかと思われす。それを明らかにすることによつて真に望まれるべき地方財政政策とはいかなるものであるかという点についての展望も開けることにならうかと思われす。それは構造的な問題であるというのが私のとりあえずの答えであります。ただし、構造的だということには二つの含意

があります。一つは、地方税財政構造としての問題であるという含意であり、もう一つは、経済の仕組みと動きによつて根づく問題であるということでありす。

〔理事志賀君退席、委員長着席〕

本席では、第二の含意についてはそれほど関連がございせん。時間の制約もございすので触れないことにいたします。以下残された時間を第一の含意にしばつてもう少し私の考えを敷衍申し上げたいと思ひす。地方税財政構造としての問題だという点に着目するならば、すぐに頭に思い浮かぶ問題点を指摘することができす。それは一般財源の充実強化を図る必要があるのではないかとこのことでありす。しかし、単に充実強化、量的な強化を図るということだけでなく、そこにはあわせて考慮されなければならない幾つかの重要な問題もまた含まれております。その点につきまして、地方税と地方交付税とに分けて、簡単に私の考えを申し上げたいと思ひす。

まず地方税でございますが、地方税収の量的割合が少な過ぎるということ、したがってこれをふやさない限りはならないということ、これは私は当然に要請されてよい課題であるというふうに思ひます。したがって、税源を国、地方間で配分し直すことが課題となりますが、その場合、注意されるべきことは、現在の道府県税が全体として景気感受性が高いが、しかし市町村税は、全体としては逆に景気感受性が低いという欠陥を内蔵しております。税源の配分し直しに当たっては、両者の欠陥をそれぞれある程度のとらえてあわせて埋め合わせることでございすような考慮を加えながら行われるべきだと、そのように考えるわけでありす。

次に、もう一つの一般財源である地方交付税についてはどうでありましようか。ここでもまた地方交付税を増額するということは強く要請されてしかるべき課題だと思われす。端的に申し上げるならば、現行交付税率は大幅に引き上げられるべきだと私は思ひす。なぜなら、最

後に交付税率が改定されました昭和四十一年度以来、地方公共団体の財政需要もきわめて大幅に拡大してきておりますし、国税の政策減税に伴う地方公共団体の減収もふえてきているからであります。昭和四十一年度までは、これら二つの理由に基づいて何回かにわたった交付税率の改定が行われてまいりました。昭和四十一年度以降、同じ理由に基づいて交付税率の改定が行われなくなつてよいということにはならないわけでありまして、ただし、リンク対象たる国税三税のうちの所得税、法人税はともに景気感受性が強いので対象税目を国税全体に広げることも考えられてよいと思われま

す。さらにはまた、交付団体の数が九〇%を超えるほど多くに上つていて、及び交付税の配分算定に財政調整制度として持つべき本来の機能から外れるものが要素として加わるようになってきているということ、こういった問題もまたござい

ますので、制度全体を見直す必要があるだろうと思われま

す。なおつけ加えて申し上げるならば、五十年以降の財源対策債の元金もしくは元利の償還は、これを後年度の地方交付税によって行うのではなく、新たに国の一般会計の負担とすべきであらうというふうに考えます。

さて、一般財源についての問題を離れまして、次に指摘できることは、国庫補助負担金は原則として整理されるべきことというところであります。以上、三つの点について私の考えを要約して申し上げますが、以上の三点は相互に関連を持ちますので、制度の改革に当たっては十分に関連性を考慮しながら行われる必要があるというふうに考えます。

最後に、地方債について一言申し上げます。こ

こでの中心的課題は、起債の原則的自由化であります。これまで起債許可制度が設けられてきていた理由として、国はおよそ三つのものを掲げてきているのが常でございました。私の見るところでは、そのうち最も重要な理由だと思われま

すのは、公共と民間との間の資金配分を許可制度によってコントロールする必要があるということであ

ろうと思われま

す。しかし、公私相互間の資金配分というのは、地方債の発行条件を公社債市場の実勢に近づける方向で政策的にコントロールすることによって、公社債市場がおのずから持つ資金配分機能にゆだねるならば、起債許可制度は事実上その主たる存在意義を失うことになるはずである、私はこのように考えます。

現にそのような客観的条件は、わずかずつながらではありますが、形成されつつあるように見受けられるわけでありま

す。ただし、その場合、金利が高くなりま

す。また、一定の条件のもとで、一定範囲の利差補給を国は地方公共団体に対して行う必要がある。そういった前提はぜひ必要になるだろうというふうに考えるわけでありま

す。以上で私の考えの御提示を終わりますが、以上の諸改革を総合的に

に行うならば、さきに述べた諸問題はおのずと解決されるはずである、私はそのように考えま

す。

構造的な問題だということとは、高度成長期には個別問題が具体的な形で表面化しなかつたにすぎず、潜在的には常に問題を内包していたということであると私は考えま

す。低成長がすでに数年にわたって続いている今日、したがって、問題が数年にわたって表面化している今日こそ、本格的な制度改革の好機であるというふうに思

うわけでありま

す。その意味では、自治・大蔵両大臣が五十三年度地方財政対策に關して、昨年十二月二十三日に交した覚書の中で何力所かにわたつて、地方財政が好転し、あるいは地方税財政制度の基本的改正が行われるまでの間の対策であると述べて、五十三年度地方財政対策が暫定的対策にすぎないことをみずから認め、しかもなお、本格的な制度改革に着手したと伝えられていないことはまことに残念なことであるというふうに思

うを得ないわけでありま

す。以上で終わります。

○委員長(金井元彦君) ありがとうございます。

それでは深谷参考人をお願いいたします。

○参考人(深谷昌弘君) 成蹊大学の深谷でございます。

ごらんのように、私は若輩者でありますし、また学問的にもまだ未熟でありまして、しかも、このような場で意見を述べるといふ経験もこれまでございません。それで聞き苦しい点もあるかと思ひますが、しばらく私の意見を申し上げてお聞き願ひたいと思ひま

す。

私は、今回の改正案における主な改正点というのは、次の二点であると理解しております。

まず第一は、交付税及び譲与税配付金特別会計の借り入れに關してのものであります。内容は、借入純増加額の二分の一を当該借入金をした年度以後の年度に臨時地方特例交付金として一般会計から繰り入れるというものです。ただし、この措置は当分の間とされております。この当分の間という意味は、先ほど渡辺参考人から出ましたように、大蔵・自治両大臣の取り交わしました覚書を敷衍しますと、地方財政が好転し、あるいは地方税財政制度の基本的改正が行われるまでの間と、こういうふう

に解釈されてま

す。

それからもう一つの主要な改正点は、公営企業金融公庫の融資対象事業に關してのものであります。すなわち普通会計における三事業を融資対象として認めるというものであります。で、これは従来なされていなかった普通会計への融資に、いわば端緒を今回開いたというふうに私は理解いたします。

で、以下、私の意見は、この二つの点について私なりの私見を述べさせていただきますと思ひます。

大きく分けて、以下三つの観点から私の意見を述べたいと思ひま

す。

最初は、まずこれらの改正、諸施策の必要をもたらしたマクロ経済的背景、そして財政の状況、そういったものについて私がどのように理解しているかということ、これが第一です。

それから第二は、今回の施策がいれば暫定的な

施策であると、性格的にはそのようにとられますので、暫定的施策として私はどう評価するかという点であります。

それから第三番目は、暫定的とはいひながら、それがやはりある意味で制度の改正でありますから、制度というものはある程度継続すると見られます。そうした場合には、中長期的な視点から問題点はないかということが出てまいりますので、中長期的な視点から問題点があるかどうかということに關して、三番目の最後の問題として触れたいと思ひま

す。

改正案の暫定的な性格としての評価とそれから中長期的な評価に入る前に、まず、これらの諸施策がなぜ必要とされるに至ったかということに關する私なりの理解を簡単に述べておきたいと思ひま

す。

まず、マクロ経済的な側面に關して申し上げますと、第一に、中長期的には、高度成長路線から安定成長路線への、いわば経済の進路のシフトダウンが生じているということ。それから第二に、景気変動という、先ほどの成長路線のいわば中長期的な問題よりは、やや短期な局面の問題となるわけですが、オイルショックあるいは円高、そういった事柄による不況が現在発生している。この二つがマクロ経済の面では指摘されるわけだ

す。すなわち、中長期の路線のシフトダウンと、それから景気の落ち込み、この二つが重なつて発生している。そのために不況は長引き、また深刻化してあり、またさらに、マクロ経済は今後もなかなか立ち直れない状況にあると見られてい

るわけ

です。

こうしたマクロ経済の状況に對して、財政の状況はそれではどうか。

まず第一に、国、地方ともに大幅に税収が落ち込んでいます。こういった経済状況を反映して、国、地方ともに大幅に税収が落ち込んでいます。それから第二に、国、地方とも歳出需要の拡大傾向は、高度成長期からやはりまだ継続している。それから第三に、その結果として、国、地方とも深

刻な財源難に陥っている。しかも、その改善はこれまでのままでは当分の間見込めそうもない。このことは、大蔵省あるいは自治省から発表されております。地方の財政収支試算でも明らかであります。すなわち現行の財政制度、税制度が維持された場合に財政収支がどうなるかというケースを見れば、この財源難が当分の間続いているという予想がなされているわけです。それから四番目に、財政の機能としては、これは教科書的でありませんが、資源配分の機能、すなわち公的財サービスの供給、第二に所得再分配、第三に安定成長

——フィスカルポリシーと言いかけてもいいかと思いますが、この三つの機能が挙げられておりますが、このうち地方は主として資源配分、中でも地域的な公共財サービスに責任を持つべきものであると私は考えております。所得再分配、安定成長、そして国家的な規模での公共財サービス、それは国の責任と考えております。目下の不況期においては、フィスカルポリシーの要請上、減税、歳出増などが必要とされているわけであり、また、次の点は、フィスカルポリシーは、基本的には国の責任とはいえず、現在その政策手段としては公共投資が依然として大きな比重を占めるを得ない。そういう現在のわが国の財政制度にあっては、やはり地方財政の協力が不可欠となっていると言えらるると思います。

最後に、このような状況のもとで地方財政は税収の落ち込み、そしてフィスカルポリシーの要請という二重のパンチを受けていけばダウンしかけていますと私は考えます。しかも、前に申しましたように、このダウン寸前のグロッキー状態というのは放置されていけば容易に回復しそうもない、このように私は見ているわけであり、以上述べたような状況の中で、今回の改正案が提出されている、そのように私は認識いたしております。

そこで、以下この改正案の私なりの評価を述べたいと思うのですが、今回の提案は、交付税特会借入れについては「当分の間」という形容詞が

はつきりついておりますし、また公庫の融資対象拡大にしても、普通会計が必ずしもタブーではないということを示したわけではあります。しかしその融資対象事業も臨時事業とされている、必ずしも恒久化されるものとは限られていないわけであり、したがって、両者ともやはり暫定的な性格のものであると言わざるを得ないと思います。

さて、暫定的な施策として見た場合にどうであろうかということなのでありますが、その場合に二つのことを考える必要があると思います。まず、現在の地方財政の困難の度合いというものがどれほどのものであるかということであり、その要請に支障を来すという、それだけのことでなく、やはり地域的な公共財サービスの確保も困難になっている、そういう状況にあると私は考えます。たとえば五十三年度におきましては、一兆三千五百億円の地方債が財源対策のために増発されております。これはやはり単なるフィスカルポリシーの要請に支障を来すというだけでなく、地域的な公共財サービスという地方財政が第一義的に果たすべき責任の個所においても、やはり困難を来している、そういう状況にある一つのあらわれではないかと思ひます。こうした困難な状況は、歳出の合理化はもちろん必要ではありますけれども、しかしそれで乗り切れるものではないと考えられます。

第二として、何よりもまず公共財サービスの確保と、それから不況からの脱出ということが目下の急務であるとは、そしてこの困難が当分継続するとは、交付税の確保と、それから地方債の発行の円滑化はやはり不可欠であろうと考えられます。したがって、「当分の間」という括弧つきではあります。そのためにめづつたという今回の提案はそれなりに私は高く評価し得ると思ひます。しかしながら、このそれなりに高く評価し得るという意味は、こういう困難な状態にあってめづつたという意味と、もう一つ

は、この提案が暫定的だからこそ評価できるという意味が含まれております。すなわち中長期的な観点から考えますと、以下私は国、地方を問わず、この財政制度の根本的な改革がいま必要になっていると考えるわけですが、その根本的な改革の方向が現在まだ確定しておりません。そういう中にあっては暫定的な施策だからこそ意味がある。そういう国、地方あわせの全体としての財政制度のあり方が確立していない状態においては、ある一定の方向だけを地方財政の制度においてとつてしまふということにはやはり問題がある。したがって、そういう根本的な方向が確立されるまでの暫定という意味においてこそ評価できる。そういう意味もあるということであり、

最後に、中長期的な観点からの問題点を申し述べたいと思ひますが、今回の提案を暫定的とみなした場合に、それなりに高く評価し得るというところは申し上げたところなのですが、中長期的な観点からはやはり問題が残ります。以下では幾つか気づいた点を指摘してみたいと思ひます。

まず、中長期的な観点から問題を考えてみると、いつか、中長期的な前提条件として私がどのようなことを考えているかと申しますと、まず第一に税収であります。税収については成長路線のシフトダウンによってかつてのような大幅な伸びは、このままでは期待できないと考えております。それから歳出面につきましても、高度成長期には公共投資がどちらかというと、景気抑制の手段として使われる傾向があったという関係もありまして、依然として社会資本整備が立ちおくれしていると考えております。また各省での整備計画も、昨今の財源難から大幅なペースダウンを強いられる傾向にあったことは御承知のとおりかと思ひます。

私も地方財政の長期展望に関する研究作業をいたした経験がありますが、そこで可能な地方財政の投資量はどれくらいになるであろうかという試算をした経験がございますが、やはり財源的に見ますと、これまでの十年計画、五カ年計画といっ

た諸計画が大幅にペースダウンせざるを得ないというのが現状の状況だというふうに、その試算の中でも結果が出ております。

それからもう一つ、社会福祉的な支出の需要についてはどうかと申しますと、高度成長期における自然増収に頼った安易な拡大ということがつては、現在反省が求められているわけですが、しかしながら、今後人口高齢化が急速に進む、あるいは核家族化が進んでいくだろうといったファクターを考えますと、これらはやはり社会福祉的な支出需要を拡大させる基調を持っておりますから、この福祉的な支出需要の拡大基調というのは今後変わらないであろうと私は考えております。

したがって、「当分の間」という括弧つきの表現がありますが、その「当分の間」が解消するケースとしての財政の好転による解消というのは私は望みたいと考えております。税負担率の引き上げを含む財政制度の基本的な改正が国、地方ともに必要と思われるわけであり、このようなことを私はまず中長期的な観点の前提条件として考えております。

そのときに、次に、安定成長路線に即した中長期的な財政制度が必要だということを申し述べたいと思ひます。

現在の交付税制度及び地方行政財政制度は、高度成長期にはある程度うまく機能してきたわけですが、現行制度が果たして安定成長路線の上でうまく機能し得るかどうか、うまく機能しない可能性があると考えます。たとえばその徴収として、国の財政においては建設公債主義が破綻いたしました。それから地方では今回の提案が行われております。こういったことはやはり高度成長期に機能していた国、地方の財政制度が安定成長路線の上でうまくいかないかもしれないというこの徴収であろうと考えます。地方財政の基本的改正といふことも全体の財政制度のあり方の一端として私は考えられる必要があると思ひます。で、新しい全体の財政制度について要求される幾つか

の必要な性格というものが考えられるわけですが、時間の関係もありますので、二点だけ私は指摘したいと思います。

まず一つは、税負担率は全体として引き上げられるであろうということ、そのような制度の改革になるであろう。第二番目として、景気調整をより的確に行い得るような制度であると、これが必要であろうかと思ひます。で、実質成長率が高いときは経済の少しの変動というのは大目に見られるわけですが、この実質成長率が低くなると、少しの変動でもインフレが激化するか、あるいは不況感が強まるという可能性があるわけですから。そうしてまた、現在の公共投資の増減による景気調整の効果が弱まってきたのではないかと、このような問題点もありまして、こうした景気調整をより的確に行い得るような制度になること、ということが一つの課題であろうかと考えます。

で、そのような点を念頭に置きまして、中長期的な視点から地方財政制度のあり方ということに私の気づいた点だけを指摘しておきたいと思ひます。

で、まず第一点は、地方財政の借り入れについてであります。国の借り入れの場合、マクロ経済全体の貯蓄投資バランスを配慮しなきゃならないといったことも必要でありまして、地方にについてはどの程度が借り入れとして妥当なものだろうということがやはり考えられる必要があると思ひます。で、私の私見では、投資の経費の範囲、つまり建設公債主義が恐らく地方の場合の借り入れを許容する妥当な限度ではなからうかと、せいぜいそこが上限ではなからうかというふうに考えます。で、特別会計の借り入れあるいは地方債増発などで投資的な経費を上回るような借り入れが長期的にも行われるとすれば問題ではなからうかというふうに考えます。

それから第二点は、渡辺参考人も申されましたが、地方財政の自立性についてであります。特別会計借り入れの増大、それから地方債依存度の上昇、こういった現象はいまの制度のもとでは、こ

れらの総枠の決定が、いわば中央に制約されておるわけですから、そうである以上、三税の一定率という地方交付税率の引き上げよりも、やはり自立性を低める可能性は強いかもしれないと考えます。したがって、抜本的財政制度改正のめどが立たない現状では仕方ないとしても、余り長期にわたってこの制度が維持されるのは問題ではなからうかというふうに考えております。で、地方財政がどの程度自立性を持つのが適当であるかということに關しては、今後大いに議論される必要があるわけですが、しかし今後のわが国の状況を考えますと、地域格差は次第に縮小する傾向にありまして、それから人口移動の緩慢化が生じてきております。こういった今後の傾向を前提に考えますと、中央政府による強力な調整の必要性というものは長期的に低下していきうかと考えます。また、定住圏構想といったような考え方に見られますように、人々が地域社会に定住するという傾向が次第に強くなってまいりますと、やはりみずからの居住地域のあり方の決定に参加したいと思ひ、それが参加したいという意欲が高まらうかと思ひます。したがって、私としてはいまよりほどの程度かは、今後大いに議論の余地はありますが、いまよりはやはり地方の自立性を高めるのが長期的な方向だと考えております。で、その点から考えますと、単独事業のウエートが、ここに地方財政白書がありますが、そこで普通建設事業費の推移という図がありますが、それによりまして、昭和四十一年度から五十一年度まで単独事業費のウエートが歳出決算額の中で占める比率で、それがどのくらいに推移してきたかということが図に描かれていられるわけですが、それで見ますと、昭和四十九年度までは歳出決算額に占める単独事業費のウエートというものが高まっております。ところが、五十年、五十一年度に至ってウエートは実は昭和四十一年度のウエートよりも下がっております。で、単独事業費が果たして自立性の指標として適当であるかどうかは別として、地方のどの程度裁量の余地があったかを示す一つの指標に

はなからうかと思ひます。それが現在ウエートが低まってきたというところは気になるところであります。

で、五十三年度は単独事業費の増加率も非常に高いものになっておりますけれども、これは景気対策の観点からこのようにされたわけであって、決して恒久的なものではないわけですから、私自身は地方の自立性ということに關しては、ナショナルミニマム以上は地方の裁量に任せる。そして税負担も、地方自身がそれに責任を持つということが理想ではないかというふうに考えております。これは財政民主主義の理念から申しまして、それから住民の選好は住民がよく知っており、そういう資源配分の効率性の観点から見まして、こういう自立性がある程度高めるといふことが私は必要だと考えております。

それから第三番目としては、少しいままで申したことがんがらがるころがあるかと思ひますが、景気調整への地方の協力というものは強めざるを得ない。一方で地方の自立性を高めようと言いつつ、一方では景気調整に対しては、地方ももっと協力を進めなければならぬというの、一見矛盾しておるようには思ひますが、私は自立的な地方の財政計画、資源の長期的な配分計画と矛盾しないようなシステムが必要であるというふうに考えております。で、それが合理的、効率的な財政運営もまた破綻を来すということでありま

す。これまでの経験から申しますと、景気調整の必要によつて公共投資がしつちゅうフラクチュエイトして、それが長期的に必要な資源配分にかなっていないかどうかということが無視されるという傾向にあったわけですから、それであつてはならないわけですね。そういう長期的な資源配分の計画と矛盾しないような景気調整のシステムが私は必要だというふうに考えます。たとえば地方の投資を、景気変動に応じて調整する地方の投資調整基金のような構想が私は考えられてもいいのではないかとと思ひます。それで、長期的には、中央政府の投

資が長期の計画に沿った形で実現されていく。しかしタイミングその他に關しては景気の変動に合わせた要請に國に対しても協力をしていく、そういうようなことが考えられてよいのではないかと、いうふうに考えております。

で、以上のような私の気がつきました点だけを指摘して、私の意見を終わりたいと思ひます。で、このように成長路線の変更に、その中で税財政制度のあり方という基礎からの検討が現在必要な事態だと私は考えております。そのような中において、今回の暫定的な制度が余り長く機能しますと、私は前に申し述べましたような幾つかの点で問題が発生してくると思ひますので、やはりできるだけ早目に基礎的な点からの検討を押し詰めていただきたいというふうに考えております。

以上です。

○委員長(金井元彦君) どうもありがとうございます。それで遠藤参考人にお願ひいたします。

○参考人(遠藤見君) 立命館大学の遠藤でございます。

時間に限りがございまして、私は、今回の地方財源不足の補てん問題に限定して意見を申し上げてまいりたいと思ひます。

この問題を考えてみます場合に、まず前提として私は二つのことを確認をしたいわけでありまして、第一の点は、財源不足と言われるものの性格でありますけれども、これは地方交付税の基準財政需要額と基準財政収入額との差額に対して、現行の法定税率によるところの地方交付税で埋め切れない部分である。言いかえれば、これは地方交付税の総額の不足であるという事実であります。そしてその額が、改めて申し上げるまでもありませんけれども、本年度の場合、それが三兆円を超えてまいりまして、本年度の場合、それが三兆円を突破するに至つたということでありま

す。それから二つ目に、確認をしたい前提は、そ

いった場合のとりべき措置でありますけれども、これまた改めて申し上げるまでもありませんけれども、地方交付税法第六條の三、第二項でありますけれども、その中で、引き続き、しかも著しいという、そういう水準でもって、そういった財源不足が起った場合には、地方交付税率を引き上げるか、それとも行財政制度について所要の改正を行うという、このことが規定をされているということでありまして、しかもこの場合のその規定の解釈につきましては、地方交付税法成立直後の、これは昭和二十九年の五月四日のこの参議院地方行政委員会においてでありますけれども、当時の塚田自治大臣がなさった答弁以来、一貫した考え方が成立をしてくるというものであります。つまり、引き続きという場合は、二年連続をして財源不足が起り、しかもそれがさらに三年次以降も継続するような、そういう場合であるということ。そしてこの著しいという場合には、これは地方財政一般会計総額に対して一割くらいの規模であるという、このことが繰り返して政府当局から答弁として行われてまいりましたし、それからまた、ごく最近でも、自治省の財政関係の責任ある立場の方が雑誌等にお書きになっているところでもあります。したがって、いま申し上げましたようなことを前提にいたしまして、今回の財源不足にどう対処をしていくのか、このことが課題になつてくるわけでありまして、それが、それに対して提案をされております地方交付税法改正案は、その基礎にありまして地方財政計画とあわせて参照してまいりますと、御案内のとおり、財源不足のうちの一兆三千五百億については、これを建設地方債に振りかえる。そしてあと一兆五千五百億については、交付税特別会計が一般会計から借り入れを行う。ただしその二分の一については、政府の一般会計で元利を保障するということがありまして、それにこの臨時特例交付金一千五百億を加えたという、こういう形で処理をするということが提案をされているわけでありまして、このことが果たして妥当であるのか

どうかということ、これが私の申し上げたい意見の内容であります。

そこで、この問題を考えてまいりますに当たりまして、私は二つの尺度を踏まえるということについては、大方の御異論がないのではないかと、うふうに思っております。

第一は、これは地方交付税法そのものの立法趣旨なり、そこで明文で規定されている内容を踏まえるということでありまして、地方交付税法の第一條では、この地方交付税制度の持つべき性格として、次のような規定を行っているところであります。読み上げてまいりますと、「この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそなへず、」以上、前段をおきまして、「その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。」ということでありまして。

つまりそこで強調されておりますことは、まずは地方公共団体の自主性をこの財政制度を通して損なうことがあってはならない、そういう原則に立つたところの財政制度が地方交付税制度であるということでありまして、これは具体的には、地方交付税財源が一般財源として、地方公共団体において自由にその用途を決定できるということでありまして。そしていま一つは、地方行政の計画的な運営ということでありまして、これは地方自治体が自主的に一定の計画をもつて、安定した状態の中で行政を遂行していくことができるよう、そういう内容を持った財源保障措置でなければならぬということでありまして。そしてこのことが、歴史的には平衡交付金制度から地方交付税に昭和二十九年改正されるに当たりまして、国税三税の一定率を地方財源、交付税財源として保障するという、そういうことになつてこの制度が生まれたわけでありまして、それを通して地方自治、いまの第一條の言葉で申しますれば、地

方団体の独立性を強化をするという、こういうところが基本的な目的として据えられているということでありまして。

それから、考えたい尺度の第二点でありますけれども、そういった趣旨をもつて成立をいたしました地方交付税制度が、それ以来踏んでまいりました歴史的な経過であります。主要な点は、三つばかり挙げられると思ひますけれども、まずはこの新しい交付税制度に移行をした際に、一番最初の地方交付税率がどのような基礎をもつて決定をされたかということでありまして。これは周知のところでありまして、各地方公共団体ごとに基準財政需要額と収入額との差額を積み上げてまいりまして、いわばこの逆算方式から総額を決定をすする、そして、その総額を今度は国税三税に割り振りまして、一番最初の出発点であつた一九五〇年、一九五〇年でしたか、そういう税率が決まつたということでありまして。そして二つ目は、それ以降の経過でありますけれども、ここではほとんど連年わたつて税率の改正、引き上げというものと、それからいま一つは、その年度年度の特殊な条件に対応する特例措置が講じられ続けてきたということでありまして。言うならば、そういう措置を講ずることを通して税率改正という面では、いわば長期安定的な、しかも一定水準の行政を保障するという、そういう立法趣旨を具体化するということ、こういう形で国会でそのことが議決されてきたわけでありまして、しかし、そういう長期的な視点から考えなくてはならない面以外のところについては、その年次限りの特例措置、つまり基本的な制度の目的にかなう調整ということと、それからいわば臨機応変的な調整、この二つを組み合わせて制度の運営が果たされてきたということでありまして。おむねそういう事態が昭和四十年前後まで続いてまいりまして、その後特例措置については、以後も続いてまいりましたけれども、税率改正そのものはそれ以降据え置かれてきたということは御案内のとおりであります。そして経過の三つ目として重視をしたい点でありますけれども、この財源不足が著しくなりまして昭和五十年以降の措置でありますけれども、これは内容的にはおむね本年度と同様の措置が考えられてまいりました。ただ、その際の含意でありますけれども、これはあくまでその年度の特例措置であるという、言うならば應急的な対応措置が具体化をされてきたということでありまして、そしてそれと同時に含まれておりましたことは、そういう應急的な措置が毎年継続されていくということになつて、旧来確認をされてまいりました地方交付税法六條の三の第二項でありますけれども、それに該当するような事実が明白になる、つまり一割以上の財源不足が三年も続くようなときには、言うならばこの本格的な対処の方策というものを考えなければならぬであろう、こういう含みを持つて一連の措置が講じられてきたということでありまして。そこで、そういった立法趣旨なり経緯を踏まえながら今回の法律改正案が上程をされたわけでありまして、いま言いましたような尺度から考えてまいりますと、私はまず今回の改正措置が、これは地方財政計画なりあるいは過日の本会議における答弁を通じて、地方交付税法の六條の三の二項に当たるところの制度改正をこれでもつて行ったのであるというふうな言われ方がされていることについて大変大きな問題があるというふうに感じるわけでありまして。そして、その場合の論議としては、この当分の間という言葉が加わつたことによつて、これはこの年度、五十三年度だけの措置ではなくてしばらく続くのである、したがって、これは制度改正に当たるといふに言われております。しかし、私は三つの理由からそれは言えないというふう

に考えるわけでありまして。

まず第一に、手続上の問題がございます。これは旧来からの過去三年にわたる措置を単に引き継いだということでありまして、制度改正という限りはそれにふさわしい基本的な地方財政の長期のあり方についての議論が交わされて、その中で一

定の結論を得ることが当然のことでありまして、その場合、これは地方六団体を含めまして、かねて一致をしておりました地方団体側からの要請は、これはあくまで交付税率の引き上げ、ないしは交付税率算定の際の税あるいは国債等の対象範囲の設定のあり方といったようなところがあつたわけでありまして、そのこととこの議論を避ける形で、そして大蔵・自治両大臣の間の確認にもありますように、暫定だということと形成されてきた今回の措置が、一転して国会答弁あるいはこの地方財政計画の中では当分だという言葉があるということをうけて制度改正だ、こういうふうに行われるということはこれは納得ができないということでもあります。

それから二つ目には、今回の措置を仮に制度改正というふうに呼びますならば、かつて昭和三十一年代を通じて連年行われてまいりました地方交付税率の引き上げというものをいかなる性格のものとしてわれわれが今日振り返つて理解すべきかという問題が出てくるということでもあります。つまり交付税率の引き上げにも至らない実質的な借入金等々でもって行つた措置までが制度改正だということに言えるのであれば、これは交付税率の引き上げそれ自体がなければ制度改正ということになるわけでありまして、しかし、地方交付税法の中では、交付税率を引き上げるのかもしれないということと制度改正というものを述べておるわけでありまして、単にこの交付税率を上下するということとは、そこで言われている制度改正には含まれないということと明らかであります。したがって、その税率の改定といった水準にもなお至らない応急的な措置はこれとはどういふ制度改正とはいへないといふふうに私は考えております。

それから三つ目にこの点で申し上げたいのは、制度改正ということとは、ともあれこの制度を変えればよいということ、この地方交付税法の第六條は規定をしていないといふこととあります。あくまで財源不足が著しい状況の中で起つているときに、それを解消するために制度改正

を行うべきであるということと規定をしていないこととあります。しかし、今回の措置は、これは一定の不足財源を起債に振りかへていく、あるいはまた借入金によつて後年度交付税会計から返済をしていかなければならない部分が借り入れの二分の一あるといふ、そのこと自体これは財源不足を解消しておらないわけでありまして、その点からいへば地方交付税法第六條によつてこの制度改正だといふふうには言ひ得ないといふこととあります。先ほども申し上げましたとおり、今日の事態は明らかにこの地方交付税法第六條に挙げられている税率の引き上げもしくは制度改正を行わなければならない、そういった要件に当てはまつていないわけでありまして、結論を申し上げれば、このいづれの措置もとられていないといふふうに判断をしてよろしい事態ではないかということとあります。

以上が、この改正案の問題点の第一点目でありまして、いまだ第二点として具体的な内容上の問題点を挙げたいと思ひます。

これはいまだ制度改正と言はれることの性格について申し上げたことと重なる点がございまして、けれども、今回の措置は、財源不足を解決することになつていないだけではなく、逆に地方財政の状況を一層悪化をさせる措置であるといふこととあります。昭和五十年以降の借入金による処理が重なるまゝの二年の据置き期間が済みまして、五十年借入分の返済をしていかなければならない、そういうこととありますけれども、そういう事態が今後累年返済分が累積をしていくといふこととあります、このことは結果的に見れば地方交付税率を引き下げていくことになるのではないかといふこととあります。それからまた地方債振りが充分について、これは当然償還問題が起つてまいります、公債費負担が急増をしていくといふこととあります、これはしばしば地方交付税の算定に当たつて一定部分を基準財政需要額に算入するからといふことで説明されるわけ

ですけれども、そういう算入部分がこれが増加をしていくばく全体として総枠が固定されているところの地方交付税がより薄くばらまかれていくといふことになるわけでありまして、ですから、基準財政需要額に対する算入部分をふやしていくといふ場合には、当然交付税率の引き上げの措置をその程度に応じて考えていかなければならないわけでありまして、それなしに地方債の償還財源についてそういう措置が重ねられていくといふことは、これまた交付税率の実質的な引き上げであり、地方財政の一層の悪化を招く要因になつていくこととあります。

それから内容面では、これは地方公共団体の自主性を損うといふ、そういう問題をより強めていくことになることとあります。これは端的には起債への振りかへ問題に象徴されるわけでありまして、これもまた地方債でもって財源を充当するといふ際には、これは地方自治の趣旨から申しますと、地方公共団体の立場から当該事業の性格なり、あるいは今後の償還の可能性を考慮をして自主的に決定をされていくべきものであります。それが地方財政全体の財源不足対策といふところから発想されて一定の枠がある意味では地方自治体のところにおつてくるといふふうなこと、そしてそれは財源不足の補てんであると言はれるけれども、これは一般財源ではもちろんないといふこととありますから、全体としてこのいふ措置が一般財源の比率といふものを相対的に圧縮をしていくといふことは否定できない事実であります。それらを通して地方公共団体の自主性の財政面からの制約といふものが一層強まる性格を持つていく、この点も大きな問題点であるといふふうに考えるわけとあります。

そういうことを今回の改正案について私考するわけでありまして、いまだ少しこの視野を広げまして、今日地方自治体、地方公共団体に要請されている住民からのさまざまな課題の提起といふところを考えますと、これは高度成長期以降のいわゆる積み残しの行政需要がある中で、不況

とインフレがその上にかぶさるという形で、行政の水準にしても領域にしても、これは一層の拡充を図ることが求められているといふこととあります。ですから、本来は単にこの不足財源をどう補てんをするのかといふことのレベルではなくて、まさに抜本的な地方財政の拡充ということが要請をされるわけでありまして、それが、ましてや不足財源の補てんすら、いま申し上げたような非常に不十分な、また質的な面でも自治権の圧縮につながるような形で出されてきているといふことについては、まことに残念な事態であるといふふうに考えております。

しかし、そういう地方財政拡充への意見に対して、これはまた先日の本会議における政府の答弁でありますけれども、国と地方の関係を車の面輪にたとえられまして、国家財政における今日の困難な事態の中で、一方的な地方団体側の主張だけでは困るといふことが述べられたりしております。しかし、よく考えてみますと、国と地方が文字どおり面輪であり得るためには、いまだ何よりも地方の力をいかにつけていくのかといふことが求められるわけでありまして、今日の事態は面輪というよりも、言うならば、国が動力がついていく動輪であつて、今日のような措置の中では地方公共団体はますます動輪に対して従輪、これは国鉄の機関車なんか後ろに小さな車がついておりまして、けれども、そういう位置に置かれていくことになるのではないかと。したがって、これは民主的な社会を維持し発展をさせていくといふ場合に、地方自治の持つていく大きな役割について、はあまねく認められているところとあります。で、いまでも財政が地方自治を従属させていくといふふうなことにはならないように、あくまで地方自治の本旨が貫徹されるような、そういう財政措置が講じられることを強く希望したい、このように考えております。

以上が私の意見であります。

○委員長(金井元彦君) どうもありがとうございました。

それでは宇田川参考人にお願ひします。
○参考人 宇田川 謙仁君 宇田川でございます。
私が述べたいと思います問題は、主として経済学といひますか、財政学の立場から私が日ごろ考へてゐることを申し上げて御参考にお供したいといふことであります。

問題は、ことしの地方財政の財源不足額が三兆円を超えた、これをどうするかということにあるわけですね。一応あり得べき極端な場合には、現行制度からカバーできないこの三兆円を起債でやってもいいわけでありまして、それからもう一つは、またあり得べき極端なケースは、交付税といふものがいわば最後のバランスをとるファクターとして日本の国と地方の財政機構の中にあるわけでありまして、交付税でそれを埋めても一応理屈の上ではよろしいわけでありまして、現実は一兆三千億が起債措置をとられて残りが交付税の特別措置でやつたということでありまして、この起債措置の問題と交付税特別措置は全く同時決定でありまして、両方それぞれ論じることができない。したがひまして、問題は、この公共事業等、従来經常収入でやつてゐたものを起債でやつていいのかということ、それと同時に決定すべき問題として現在提案されております交付税の改正措置といふものは妥当と見てよいかどうかという二つを同時に考えなければならぬ。

まず、最初の起債措置について私は端的に次のように考えます。事実問題としては、五十三年度予算においては、まず建設地方債を全面的に認めるといふことで、伺いますところによりまして、要するに建設公債のすき間率は五%、建設投資の九五%は起債でやるといふようなことでありまして、その分だけ従来交付税で処理してゐたものが起債になった、これをどう評価するか。要するに公共事業、建設投資を經常収入でやるのが本来のたてまえなのか、あるいは借金でやるのが本来のたてまえか、そういう議論になるわけでありまして、私の結論は、同じ建設事業であっても毎年毎年行われるような經常的といひますか、それから

どの地域でも行われるようなそういう建設事業は、これは經常収入でやるべきだと思ひます。臨時的なあるいは特別な地域が必要とするようなそういう建設事業は、これは起債でやつて少しもおかしくない、こう思ふわけでありまして。

それじゃ、そういう観点から見て九五%を起債でやつたといふこの五十三年度予算の措置は妥当かどうか。これはなかなか——つまり地方が受け持つ公共事業が經常的なものと見るか、臨時的なものとするか、なかなか判定しにくいわけでありまして、ただ、統計的に見ますと、地方の投資的經費の伸び率は五十三年度二六%だと、地方歳出の伸び率は一九・一%だと、だから地方全体の伸び率よりも投資的經費の伸び率が高いといふことは、やはりことしの建設投資といふものはコンスタントなピッチで上つていく率よりは少し高いといふ気もいたします。しかし、国の一般会計の公共事業費は四三%ですから国よりはやはりステデイーになっている。ですから、地方の投資的經費の伸びといふものを本来的な、恒常的にやるべき仕事をやるもんだといふふうに見ることもできるかもしれない。やはりある程度臨時的措置だといふふうにも見ることもできる。そこら辺は事実問題として判定はなかなかむずかしいわけでありまして、私の感覚といたしますと、やや九五%を地方債で埋めるといふのは率が高過ぎるんではないか、そういう意味では、もう少し經常収入でやつていってもよかつたんではないかといふような感じを持つわけでありまして、ここら辺はもう少し投資的經費の内容、それを支えている需要はどういうものかといふことについて厳密に検討するべきものであるといふふうに考えます。

それからもう一つ、起債でやつたとしても、この起債で確かに将来元利負担は増す。しかし、これはまた交付税でめんどう見てもらえるといふことであるから、結局単年度經常収入じゃなくて、ロングランの交付税でめんどう見てもらえる。ロングランで見ればやはり經常収入になるんじゃないかといふ意見もあるだろうと思ひます

が、幾分そういう点はあることは間違いないわけでありまして、しかし交付税のこの五十三年度の改定案によりまして、その借金分の二分の一は必ず地方負担になるように、そういうふうな制度的にこれは大蔵、自治の間で詰めたようでありまして、そういう仕組みになっておりますから、その将来の起債の負担から生ずる交付税特別会計の支出の増大、もしそれがまた将来借金でやるといふような循環をやつていきますと、必ずその二分の一は地方が負担するといふことは間違いないわけでありまして、将来国の一般会計から出てくる将来の地方交付税で今日の起債の元利負担をめんどう見てもらえると、単にその先へ繰り延べたといふような理屈は必ずしも通らないといふふうに思ひます。

それからもう一つの交付税措置の問題でありまして、これは要するに五十二年からやつてゐたのを当分の間と。ただ、五十二年では国の財源対策分として行われた臨時地方特例交付金といふものは、これは国の負担として五十二年度見ていたのが、五十三年度はこれは国の負担分と見ない。ちよつとしたそういう地方財政から見れば改善が行われて、当分の間行くと。その評価でありまして、私は個人的に考えて次のように思ひます。

これは確かに現行制度の大きな改正であることは間違いない。しかし、その表面的な改正であることと間違いないのであるけれども、先ほど申しましたように、これは必ずしも将来交付税がという形で国がめんどうを見るということではなくて、地方財政にやはり負担を求めているようなそういう改正であることも、これも事実であります。

そこら辺をどう見るかといふことであります。が、先ほどはかの四人の方々がおっしゃいましたように、やはり国の今日の大きな問題は、石油危機以後円高不況、こういうものに對するマクロ経済政策としての財政支出の拡張といふところが背景にあるわけでありまして、しかし、そういうマクロ経済政策の本来の役割りは国がやるべきもの

であつて、地方財政にその役割りを持たせることは理論的に見てもおかしい。それから税負担の關係を見てもやはり地方に酷であります。たとえば景気が回復してくるといひますと、現行税制では、地方税と国税とを見ますと国税の方がはるかに収入獲得能力は高いわけでありまして、自然増収といふ観点から見ますと、同じ起債を持つといふことであつてみれば、地方の方がそれだけ負担が大きくなるといふことは確かでありまして。したがつて、そういう現行制度の自然増収能力といふ観点から見ますと、私は、単に借金の二分の一が国が見るといふことよりも、もつとこれは国が見てもいいんではないかといふふうに思ふわけでありまして。

しかし問題は、そういう現行制度が、景気回復とともにもたらしてくる自然増収だけではこの国と地方の財源不足は解決できないといふところにあります。そしてまた、今日単に交付税率の引き上げとか何とかといふことができないといふのは、全く国と地方の財源不足であるといふことで、だれが見ても、地方だけが現行制度を維持し、国がその分だけさらに大きな赤字公債を抱へるといふ姿は必ずしも妥当でないといふことから見て、いわば今日の地方財政にも負担を求めるといふ形になつてゐるだろうと思ひます。その財源を獲得するといふ場合、先ほど申しました自然増収ではだめだといふのがこれが大蔵、自治省あるいは一般のすべての評価であります。要するに、将来増税しなければならぬんだといふことにあるように思ひます。したがひまして、私の見るところ、この当分の間といふことは、結局大幅な増税制度が国と地方を通じて行われるときまで続くだろうと。だから大蔵省では五十七年赤字公債を消すと言つておりますが、それはどういふことになるのか。もし五十七年であれば少なくとも五十七年ぐらゐまでは当分の間続くであらうと思ひます。諸般の事情からそれがもう五年延びれば、先になれば当分の間はさらに五年間。いずれにしましても、国と地方がそういう新

たな財源獲得をしなければ、つまり一定のパイの中で取り分けてみてもどうしようもないということとは、これはもうあたりまえなことであるわけですね。

そういう場合に、本格的に制度改正をしようということであろうと思うわけですが、ですから、そういう場合の制度改正というのは、単に地方交付税の問題とか、あるいは交付税率の問題ではないわけでありまして、一体国はどういう増税政策を考えているのか、地方はどういう増税政策を考えているのか、だから国が増税し、さらに地方が大幅に増税するということになりまして、あるいは交付税というシステムではない別な制度に移ろうというのかもしれない。あるいは国が主として増税をやってくれと、地方はそれにおんぶしようというのであれば、その交付税というものをどういうふうに取り込むかということが問題になる。だから単に交付税を切り離して問題にできないで、将来一体国と地方はどういう財源補強政策を考えるかということの中で、もし地方も増税を図るとしても、なお交付税という措置が必要であるということになりますと、その場合恐らく、国も新たな税が入るのかどうか知りませんが、新たな税が入ることになりますと、それを対象税目の中に入れるのか、あるいは入れなければ税率アップとか、そういう全般の中でこれもまた同時決定さるべきである。そのときどういう方針が一番いいのかというのは、その中で一体地方財政のシステムとしてはどれがいいのか、交付税べつたり型がいいのか、あるいは地方税を充実して国庫支出金とかものすごく減らし、また交付税の役割も必要最小限にとどめる方がいいというふうな、あるフレームワークが望ましいというように思われます。おのずからそのときの増税政策との同時決定でこの問題は解決されるというふうになるだろうと思えます。まあ私自身の気持ちとしては、できるだけやはり地方の独自の税を持つということが一番望ましいと。これは市長さんきょういらいしますが、国のふと

ころに、あるいは国の会計の中に地方がねらっていいような交付税や国庫支出金が目につけば、どんなに市長さんであっても、自分の地元の住民に税負担を求めるよりも、それに飛びつくのは当然であるわけでありまして、したがって、これをいけないうわけにはいかない。問題はそういうものをできるだけ飛びつくべき財源というものを小さくして、それぞれ自分のところで自分の業績という形で政治競争をきちんとやってその負担を求め、公共サービスを提供して、その住民の信頼を得るといふやり方にするのか、あるいは現行のようにするのか、そういういわばフィロソフィカルな問題でありまして、やはりこれも十分将来の制度決定のときにはこら返から考え直す必要があると思えます。

それから最後に一言だけ。日ごろこれまで考えていることでございますので、この機会に申し上げたいと思えますが、この国と地方の財政関連というのは私はルールだろうと思うわけでありまして、このルールは年々の予算の編成という中で議論すべきものではない。つまり年々の決定するべきものは、ちょうど土俵が与えられて、その土俵の中で合理的に財政を編成するということである。ルールそれ自体を年々の都合、都合で議論したんではない。したがって、この国と地方の財政制度というものは本来、国があるいは各地方団体がその従うべきルールでありますから、これはあるいは大蔵大臣、自治大臣の覚書というふうな行政府の中で決められるべき問題ではなくて、国会の中で、あるいはまあいかにどうかかわりませんが、地方制度調査会とか、しかるべきところでルールは厳正に議論をされて、その中でワークすべきものが年々の予算編成であるというふうに思えます。

○委員長(金井元彦君) ありがとうございます。以上で意見の陳述は終わりましたので、これよ

り質疑を行います。

質疑のある方は順次御発言を願います。

○成相善十君 諸先生方には大変熱心に貴重な御意見をお述べいただきまして、拝聴させていただきまして、これをまずもって厚くお礼を申し上げます。

まず、最初にお聞きしたいことは、将来の地方行政の根本的なあり方、これについてたとえば税源の国と地方との再配分とか、あるいは交付税率の引き上げ、なおまた制度全般の見直し、こういったような問題を含んだ御意見もいろいろあつたわけでございますが、これはもとより抜本的な改正をしなければならぬということについては私も全くそのように考えているところでございますが、当面の経済情勢の中で、税収は落ち込んでおる、あるいは景気を浮揚させなきゃならぬ、こういう中で今回とられた措置が緊急やむを得ないところの暫定的な措置である、こういう観点から評価をするとかいうようにはつきり意見もお述べいただいた方もございますが、さらにそういう点にしまして、大変御迷惑ですが、一言ずつ御意見をさらにひとつ聞かしていただきたいと思ひます。

○参考人(横山和夫君) 私は結論をいたしまして評価をするという立場に立つて陳述を申し上げた一員でございます。今回の国の予算の編成の過程におきまして、地方六団体の中における全国市長会のそういう面のメンバーということでもかなり細かく編成過程の中身にもタッチをいたしましてまいりました。そういう中で、非常に腐心の上になり立つたのが予算である、こういうようによく理解をいたしております。抜本的には、これは先刻申しましたように問題がございますけれども、当面の今年度の措置としては、これはまあ制度の改正と一応理解してもいいと、こういう理解を特に持ち、あるいはまた交付税率の引き上げに、割り返し等でやってみますと相当すると、こういう一つの見解を持ちまして、この対応策というものは現時点においては評価をいたすべきもの

である。問題は、それと同時に速やかなる成立、現金交付をいたしたい、先ほど最後に申しましたように四月のピンチを切り抜けていくということ、ぜひお願いいたさないで地方自治体は困ると、こういう立場で、この面も加えて評価をいたしておる次第でございます。

○参考人(渡辺精一君) 私は部分的に評価できるところもありますが、しかし全体として見るならば、評価は残念ながらできないというふうにお答えをせざるを得ないわけでありまして。部分的に評価できるというのはたとえばどこかところであるかと申しますならば、地方交付税の交付総額が若干なりとも上回ったという点であります。

逆に、全体として見るならば評価できないというものは、それではどこかところであるかと申しますならば、私が先ほど申し上げました基本的な制度改革が、しかも全体を踏まえた上での制度改革が必要であるにもかかわらず、そういう改革ではないという点に根差しているわけでありまして。

○参考人(深谷昌弘君) 私は、先ほど述べましたように、暫定的な施策としては評価できると申し上げたわけでありまして、その暫定的に評価できるといふことの意味は、一つは、このような財源難にあつて毎年毎年地方財政の財源がどのようになるかわからないと、単年度ごとにそういうことに関してふらつくということには非常に望ましくない、地方団体自身が計画的に合理的に財政運営を行っていくためには非常に望ましい。したがって、ある程度のこれで行っていかねばならないと、つけるといふことは、ぜひとも必要であるという意味では、一応のめどにはなるといふふうに評価します。で、まず暫定的な施策としてめどを立てたいという点で評価できるといふこと。

それからもう一つの意味は、この施策が暫定的であるということこそ、それがあつたから評価できる。もし正規の抜本的な施策としてこれが提案されていたら私は問題である。宇田川参考人が申し上げましたように、こういういわば土俵のルールを決めるといふ問題はやはり自治・大蔵両

大臣の覚悟で決めるというような性格のものではないと考へております。やはり国会あるいは世の中での議論されて、詰められてしかるべき問題である。そういうものに對してもし覚悟でルールがしかれてしまふならば、それはどうしても私は問題とせざるを得ないと考へております。その点に關してわざと「当分の間」という字句が入つてゐることは、暫定的であるということと十分認識した上であらうと私は考へますので、暫定的だということと評價できるであらうということとあります。そして長期的にはやはりこの制度が暫定的にせよ制度としてもし續いて、長期にわたつて續くならば、やはりマイナスマ面があらわれる。

一つの例として歳出決算額に占める単独事業費のウェイトというのが四十九年までは著実に高まつてきたにもかかわらず、昨今それがウェイトが下がつてゐるという問題、これはやはり一つの自主性がどの程度あるかというこの指標であらうと私は考へてゐるわけですが、それが下がつてきてゐる。それはなぜそうなつてゐるかということを考へますと、四十一年から四十九年までの間というのは、いわば高度成長期の自然増収に頼つた形で自主性が引き上げられるということが實現されてきたわけですが、この面に關して、単独事業というウェイトの見方であれば、高度成長の過程で自然増収が上がつてくるというその過程の中でこの自主性の引き上げが行われてきた。しかしながら、昨今これが下がつてゐるということは、いわば財源難になると、途端にその自主性が引つ込んでしまふということでありますから、もし中長期の路線がシフトダウンしてゐるとすれば、現行の制度のままではやはり自主性の確保ということとはむづかしからうと思はれますから、その点でマイナスが出てくる。それからまた、公庫の改正とも絡むわけですが、地方団体の借入れがどの程度が適当であるかということに關しても、いまはなし崩しのにいわば借入れ依存度が上がつてゐる。しかし、根本的にはどの程度が地方団体の借入れ

として適當なものであらうかということは何ら議論されてゐない。その点でなし崩しに借入れをふやすということとはやはり弊害が生ずる。そういう長期的な弊害がこの改正案にはやはりあるであらう、そのように考へております。

○参考人(遠藤見君) 私は先ほど申し上げましたように、一定の評価の基準を置きまして、まあとりわけ地方交付税法第六條の規定でありますけれども、そこから評価をする場合に、その規定を満ちた改正ではないということでありますから、評価ができないという、そういう立場でございます。その点ごくかいつまんで補足をいたしますと、あの規定の趣旨は財源不足というものがあつた場合に埋めるという形での対処を行うか、これが交付税率の引き上げでありまして、さもなくばその財源不足が起るような制度そのものを改正することを通して財源不足という状態を解消する、これは具体的には基準財政収入額が引き上げられるような措置か、もしくはこの基準財政需要額が事務の再配分等を通して逆に低下するような措置か、この二つのうち、それらのことを求めてゐるということでありまして、そういうことが今度の場合講ぜられてゐないわけでありまして、したがつて、評価ができないということとあります。以上です。

○参考人(宇田川謙仁君) 物事を評価する場合そのほかにどういふものがあり得るか、世の中で一番いいものを選ぶというのが評価だと思ふんであります。今日の状況を考へますと四つしかないわけですね。一つは、地方の方に現行制度の言うように財源を十分与へるということになりますと、一定の税収の中では、国家の方がそれだけ建設公債を超えてゐる赤字でありますから赤字公債と、それから今度逆の場合は、地方に全面的に起債を求めるとのこと。それからもう一つは、今度は増税、要するに国も地方も増税するということとが制度改正なんです。それからもう一つが、今日の改正案というふうなことでありまして、で、その四つを一応考へますと、地方だけが現行

制度を確保できるということもやはり國債の全面的、特に赤字國債の拡張ということで、余りにも極端過ぎる。いわんや地方債に全面的におんぶする、これはもう論外である。それから増税、これはさつき皆さん方おっしゃつたように、今日の景氣情勢を考へますと、むしろ財政収支のパランス問題といふのはいわば小さなターゲットなんです。要するに、國民經濟を回復するということと考へますと、經濟政策の理屈から見れば財政収支を確保のための今日の段階での増税ということとは、これは經濟政策としてまさしく理論的にもおかしい。そういうことを消去法をやつていきますと、私は今日の暫定措置といふものは、つまり先ほど申しましたように、將來の地方負担といふことをできるだけカバーして國が二分の一負担すると、しかしそれでも私はやがて國の方より地方の負担が現行より増すといふことは間違いない事実でありますけれども、しかしそういうことで地方は苦しくなるというのを確認した上で、まあできるだけ早くこういう時期を脱却してもらふためにはやむを得ない、早くこういう時期を脱却することが先決だと、こういうふうに考へます。

○夏目忠雄君 どうも皆さんのお話聞きますと、緊急避難といふか、暫定措置としてやむを得ないといふふうな大體の御意見のようですが、御存じのうちにこれ「当分の間」と書いてある、この当分の間といふのは、いろんなファクターがありまして、それからなかなかお答えにくいでしょうけれども、きつめて大ざっぱに見て二、三年が適當か、五、六年が適當か、それとも十年ぐらいが適當か、その答えだけひとつとつと聞かしていただきたいと思います。

○参考人(横山和夫君) まあ、これは私の方の立場で的確にお答えするのにお答えにもならないと思ひますし、立場上適當でないと思ひますけれども、先ほど申上げたましたような観点からいへば、許しますならば私は早い方がいいと、こういうふうに思つております。したがいましめて、それが二、三年か四、五年かといふことへの

直接、ストレートのお答えはいたしかねますが、なるべく早い方がいいと、そういう状況。理由は先ほど申しました意味でございます。

○夏目忠雄君 希望としては短い方がいいということですね、もちろんそうだと思いますが。

○参考人(横山和夫君) さようでございます。

○参考人(渡辺精一君) きつめてまじめにお答え申し上げますとすれば、私はマイナスマ面何年というふうに申し上げたいと思つてゐます。理由は、私、先ほどの話の最後に今日の地方財政をめぐつて起きてゐるさまざまな問題は構造的なところにその原因があるんだといふふうな申し上げました。そのときにあわせて、である以上は高度成長の時期にも問題が単に表面化しなかつたといふだけであつて、潜在的には危機が包蔵されてゐたんだといふニュアンスのことも申し上げたわけでありまして、そういう意味において改革はもつと早く行われるべきであつたといふふうに思つてゐます。しかし、過去の、死厄のよわいを数えることは無意味でもございまして、したがつて再びまじめなお答えに返らせていただくとすれば、ただいまからでも直ちに制度改正のための検討に着手されるべきではないかといふふうに考へるわけでありまして。

○参考人(深谷昌弘君) 当分の間がどれぐらいになりそうかといふことなんです、地方財政が好転するといふことによつて当分の間が解消するといふのは、私もどうも当分考へられそうもないといふふうな申し上げたつもりでございます。そうしますと、結局根本的な基本的な改正がどのくらい早い時期に行ひ得るかということにかかつてゐるわけですから、この委員会初め皆さん方の御決意と努力に大いに依存せざるを得ないと私は考へてゐるわけなんです。できるだけ基本的なところから將來のあり得べき地方行政のあり方から詰めて、できるだけ早い時期にそのような当分の間を解消するよう努力がなされてほしいと望んでおります。この暫定制度が長期化すればするほどマイナスマの要素が出てくるといふふうな考へており

ます。

○参考人(遠藤見君) 私、御意見申し上げました立場が少し違いましたので、直接お答えすることはできないわけですが、これが昭和五十年年度の審議でありますれば、そのときからまあこのような深刻な事態が表面化したわけでありまして、先ほど申し上げましたように、きょうまでの国会答弁等です承されているところは、三年次にわたってそういった事態を継続してはならないということであつたと思うんです。したがって、その時点であればこの三年くらいの間には本格的な改正についての一定の合意を成立させるべきである、こういう御意見を申し上げることができたかと思うんです。そして、事が、いわば緊急避難と端的におっしゃいましたような現実を通してあらわれているわけでありまして、この点について率直な意見を申し上げますと、これは、すでに昭和四十九年、あの高度成長の時代が終わったというふうには言われました。そのときに、すでに予見がされていた事態でありまして、今日の時点に、果たしてこの緊急避難ということ肯定し得るかという、そういうことも問われることになるんじゃないか、そういうふうな考えられていることではないかとあります。

○参考人(宇田川達仁君) これは経済問題ですから、要するに財源がないから今日のような起債で逃げていくということでありまして、要するに経済問題をどのように展望したかということとして、だから、増税の措置が経済的に合理性を保ち得るような時期と、だから、四問題がどのように日本の産業構造その他輸入の自由化というようなことをやるわけでありまして、そういう国の経済政策のできるだけ早い達成、そして財源を、自然増収でできるならばそのまま確保できますけれども、それではどうもできないということが事実だとすれば、その増税のタイミングが行われる時期ということだろうと思います。と申しまして、私は決して増税しか手がないということじゃなくて、私のベストの措置は、やはり歳出のカッ

ト、それを徹底的に行う必要があるというふうに思います。

○衛藤征士郎君 貴重な御意見ありがとうございます。

私も、市町村長に会う機会が多くていろいろと御意見をいただくわけですが、その御意見の中で、ひょっとすると地方交付税の交付率が引き上げられるかもしれないという期待感が非常に多いのでございます。そして、市町村議会の議事録なんかを読んでみても、そういうまことしやかに、真剣に議論されている。そして、地方交付税の交付率引き上げに対する甘い期待があつて、それが実現すれば地方自治体の自主財源というのは非常に明るい展望が出てくるのだというふうな、そういう議論がされているわけでございますが、現実のところそれはいいかないわけでございます。先ほど宇田川参考人から、一刻も早く明確なるルールをつくって、真の抜本的な税制の改正を初め、諸施策を打ち出して、ルールを示して、このルールをもつて努力をすれば地方自治体はよみがえるのだという、そういうものををつくらなければいけないというふうな御意見ありましたが、ごもっともな意見だと思ふんです。

そこで、お尋ねしたいことは、現行の諸制度をこのまま維持するという形の中で、それでは地方交付税の交付率を幾らに引き上げれば地方自治体のこれから先の明るい展望が出てくるのかという明確なお考えを承りたいと思ふんです。もちろん現在、地方交付税を補完する諸制度がいろいろございまして、現在の諸制度の中の中に立つて、地方交付税の交付率を幾ら引き上げればよろうというふうな参考人の皆さんの御意見をぜひともお聞かせ願いたいと思ひます。

それからもう一点、横山参考人にお聞きしたいのですが、公債費比率、横須賀市四・四%でございますが、非常に低くてうらやましく思っているわけなんです、こういう市町村は余りないと思ひます。この公債費比率でございますが、その中で特に縁故債ですね、横須賀市がお抱えになつて

いる縁故債、オイルショック以後非常に高い縁故債を抱えられておられると思うのですが、その後自治省の通達がありまして、多分市中銀行の方に借りがえがきくので、したらいかがでしょうということうな通達があつたと思うのですが、実際に市中銀行はそれに応じたかどうか、そしてその借りがえが実際に実行されたかどうか、その辺のところをお聞かせ願いたいと思ひます。

○参考人(横山和夫君) 最初の問題でございますが、これは私たちは交付税率の引き上げという問題と国税三税という以外に、さらに、対象範囲の拡大といふものがある、そういうようなものをお願いしたいというのが市長会等を中心にお願いをしたいという基本的な姿勢だろつと思ひます。そうして中での一つの税率の引き上げでありますけれども、これは専門的にどの辺がいいかということについては学問的、あるいは実証的にいろいろの要素を積み重ねませんと、どれが確かということには言いにくいと思ひますけれども、一応従来私たちが団体の名においてお願いをしておりました線は、現在の三二%をせめて四〇%くらいまでというのを要請、要望申し上げてまいつた方法であります。ただし、それは四〇%が学問的にも、あるいは実証的にも本当に妥当なところからくるものかどうかは論議があるろつと思ひます。一応そうであるということをお私の方の立場としてはお答え申し上げます。

それから第二点の問題でございますが、これは、実は私たちの方の都市の恐らく唯一と申していい例だと思ひますけれども、今回の借りがえ指導以前におきまして、縁故債の消化は実はきわめて低い率であります。ここでパーセンテージはあえて省略いたしますが、今回指導を受けるがごとき内容のものがすでに市中銀行との間に現実に行われてまいつた、こういうことでありますので、国の指導による借りがえ措置はいたす必要はないという状況でございます。

○参考人(渡辺精一君) 現在自治省が行っている

計算方法に基づいて計算するということになりますと、複雑な計算上の要素が私たちにわかつておりませんので、そういう意味ではお答えできないと思ひます。ただし、別に計算する方法がないわけではございません。それは過去のすべての自治体の決算数字をもとにしてはじき出せば、かなりなところまで可能であらうというふうにお聞かせ願ひます。しかし、残念ながら私いままでそういう計算はしてありません。ただ私最初のお話の中で二つばかりの理由を申し上げて、交付税率はかなり大幅にアップされるべきであるというふうに申し上げたわけで、そういう程度のことには申し上げられないというふうに考えるわけですが、先ほど参考人のどなたからか別の問題に關して、感覚的に申し上げるほかにないというふうな表現がありました、私もある程度はこの問題につきましても感覚的に申し上げざるを得ないような政治的な側面があるのではないかとこのように感じております。そういうたまたまな問題を総合的に考えまして、しかしあえて何らかの数字を挙げなければならぬとすれば、私は四〇%かなり大幅に超えるぐらいのアップが必要ということになるのではないかとこのように考えています。

○参考人(深谷昌弘君) 大変むずかしい御質問だと思ふんですが、というのは、現行制度において交付税率の引き上げ幅がどれくらいが適当か、答えてほしいという御質問だったかと思ひますが、私は現行制度そのものが現在すでに問題になっているというふうな考えをしておりますので、現行制度をそのまま維持して交付税率の引き上げ幅がどれくらいが適当かという質問にはちよつとお答えしかねるところがございまして。問題は、やはり地域的な公共財サービスの水準をどれくらいが適当と考えるかということ、そしてそのときにどのくらいの地域的な公共サービスの水準が適当かということ、それからそれがどのくらい借り入れで賄われるべきかという、これらが同時決定されて、なおかつ、今度は財源確保と財源調整を、両方を必要とする規模がどのくらいなのかということが明らか

かになって初めて必要な交付税額というものが出てきて、そしてその交付税額を満たすような交付税率とは一体どういったものになるかというものが、本来今後将来考えられるべき交付税率の問題だろうと思うわけです。その辺を詰められてから初めて将来の交付税率はどの程度が適当かということが私は出てくると思いますが、現行制度においてどうかということに関しては実務的な知識の不足もございますし、またその辺については私自身よく検討してございませんので、ちょっとお答えできかねる次第でございます。

○参考人(遠藤見君) 現行の制度とおっしゃった意味を全面的に前提にしまして申しますと、つまり現行制度で算定される交付税の総額というのは御承知のとおり五兆四千億であるわけですね。その五兆四千億に対して三兆五百億の財源不足があるということでありますから、機械的に申し上げれば地方交付税率を四九%くらいにしないとそれが埋まらないということであります。しかし、その場合はまた新たな問題が起つてまいりました。一定の行政水準の保障ということと、地域間の財政調整という両方の機能というところから見れば、四八%というラインはすべての地方公共団体が交付団体であるというふうなそういうことにもなつてまいりましょうし、ここでやはり他の行財政制度、とりわけてこの地方税制度ですが、そのあたりの改革を含めて検討しないと、四八というのは、これは固定すればそうなりますけれども、かなり制度自体に別の新しい矛盾を生み出します、そういう数字になるのではないかと、そういうふうに考えております。

○参考人(宇田川璋仁君) 私は、問題は方程式を出す場合、解けない問題は方程式がでないわけでありまして、残念ながらいまの御質問はいわば解けない方程式を私どもに出しておるわけです。私はしたがって、いまのままではその方程式解けません。数字を出すわけにはいかないと。

○志苦裕君 皆さん御苦労さまでした。社会党の志苦裕です。

お伺しておりますと、今度の法改正はやむを得ない措置として評価をする意見と、果たしてこれが制度の改正と言えるのだろうかという問題を提起される意見とあるわけですが、将来の法改正という点では、その中身はよくわかりませんが、一致しておるようにお受けいたしました。

そこで総額 今度の改正の一つの問題点を宇田川先生も御指摘ありましたが、今度のは足りない分は確保するよと、そのうちの半分は将来めんどろを見るよと、こういう内容になっている。しかし、残念ながらだれもわからないのは、果たしてその額が足りない額であるかどうかですね。これは実はわからぬわけであります。法律では借りを分の半分は持ちますよということは、一応ルール化をするわけでありますから、将来の臨特的算定方法についてはルール化するという内容になっておりますが、その足りない額を半分をはじき出す元値のことが全然載っていないこと一番仮に評価をするにしても問題点があるのではないのか。こう思うわけですが、その点について横山さんにお伺いしますが、六団体なり市長会としては、その不足額の算定に果たして自治体として関与をできるのかどうなのか。自治省と大蔵省あたりが適当に何かごちやごちや予算時期に編成をして、何だか知らぬ結論は三兆五百億円足らぬのだという結果だけをお聞かせいただいて、そうかな、三兆五百億も足らぬなら早く取ってくれと言っているようにも思えてならぬのかもしれませんが、その辺の点についてはひとつこれは六団体を代表しての意味で横山参考人にお伺いをしたい。

それから二つ目の問題でありますが、いま当分の間こういう暫定措置をとるといふ考え方には私二通りの意味があるような気がします。一つは、何か改革をしたいのだがとてもいまはめどが立たないのでしばらく模様を見るという意味での当分、しばらく、暫定的な措置をとるといふ考え方。それからもう一つは、先ほど渡辺先生もお話

がありましたが、四十一年までは政府がちくちく微調整をやってきた。四十一年の交付税率ということで大体国と地方との財源配分はほぼいいところろへいつている。今日はむしろその経済状況の方が異常なのであって、異常に合わせて何も交付税率をさわることはない。したがって、異常がまた元に戻ればちようどよくなるのだよという発想方法で、暫定的な措置を講ずるという二つがあるよううな気がするのですが、この点については渡辺先生あれでしかうか、財源配分は大体適当だという一部の大蔵等の判断はここにあるわけでありますが、この点についてはどのようにお考えでしょうかという点をお伺いしたい。

それから渡辺先生にお伺いをしたいのは、先ほど御指摘のありました点で、自治体の自主性というようなのがこの交付税制度の交付金化というようなものかどうか、と、最近の財政政策というのは、善意に解釈すれば、足りない分を残らず計算をして交付税でめんどろを見ようということのために細かく計算をします。細かく計算をしたのがあべこべに規制になってしまふ。大ざっぱに計算をして、大ざっぱに金くれば自主性は強まるわけですが、細かく計算をするものだから身動きがとれないという意味で、この交付税制度というのが交付金制度にだんだん変わっていつて、いや、交付金なら自由があるかという、逆に自由がなくなるといふうに進行しているように思えてならぬのでありますが、この財政自主権というものと、この交付税制度あるいは交付金制度というものと、この関係でひとつ御教示いただければありがたい、こう思うわけでありま

で、深谷先生にお伺いしますが、先ほど将来への改革に向けて、一つは、税負担率の引き上げの問題の提起、もう一つは、景気調整効果を持つ制度という問題の提起がありました。で、一方でファイスカルポリシーは主として国にある。自治体はそれを受けて立つという構えのお話等もあった

のでありますが、そういう自治体の持つ機能というものと、この景気調整効果を持つ制度というもののかかわりあいのようなものが御教示いただければと、こう思うわけであります。

それから遠藤先生にお伺いしますが、先ほど交付税制度改正と言えないというので、ほぼ御教示いただいたのでありますが、実はこの六条の三の2の読み方にも幾通りの読み方がありまして、自治省の事務当局ではまずこの制度的な改正をいろいろやってみて、だめならこれは率の引き上げで対処するんだと、こういう解釈が一方にあり、もう一つは、制度改正または税率の引き上げというのだから、どっちをとってもよろしいのだという解釈があり、もう一つは遠藤先生のお話のように、率の改正やってみて、だめなら技術的な制度改正というふうに読むのが至当であるということになりまして、同じ法律で読み方が幾つもあるということになりますので、その辺再度御教示をいただければありがたいと思います。

最後になりますが、宇田川先生には二つのお尋ねで恐縮であります。先ほど非常に大胆な指摘がありまして、当分の間の問題に触れまして、結局技術改正の意味というのは、単なる税率云々というんじゃないくて、いわば大増税といひますか、というふうな、そういうことに行きつくのではないかという、私の聞き違いかもしれません。が、経済予測を含めて言うのと、私も結局は大増税と、高成長に転化しないというんでありますから、低いレベルの成長でうまくやろうとすれば、少し税金よけいちようだいする以外にないといふところに落ちつく、その環境の開けるまでが当分の間というふうに読んでおいた方が、対応としてはむしろ腹すわつていいんじゃないかといふ気もするんですが、その辺の御教示をいただきたい、こう思います。

○参考人(横山和夫君) 私に対しましては、三兆五百といえますか、このもととなる額そのものの決定に対してどの程度にタッチ得るか、どの程度に承知をしておるか、こういう意味合いの

御質問だったと、かように拝承いたしました。まあこれはいろんな要素があろうと思いますが、現実にはやはり大蔵・自治両大臣といえますが、両省において決定を原案としてはなされていって、こういうことではないかと、地方六団体が、あるいは全国市長会がその決定それ自体にタッチすると、こういう場面は、これはございせん。しかしながら、予算が編成される過程におきましては、団体側は団体側でそれなりの要請をいたしてまいってありますので、それらを通じて要望といひますか、主張をしますと、こういう働きはいたしておるわけでございまして、さような意味で、どこまでそれが決定的にタッチをし得る、あるいはそういう立場での確に不足総額というものを決める立場にあるかどうか、これは私的的確にこうだとはお答えいたしかねますけれども、まあ無関係ではないという、間接的ながらだいたし申しました範囲の携わり方であると、かように理解いたしております。

○参考人(渡辺一君) 交付税の補助金化という問題を抱え込んでいた交付税制度と財政自主権との関係をどう考えるかというのが私に対する御質問であつたとお伺いいたしました。

私は、少なくとも二つのことは申し上げることができると思われます。確かに細かく計算すると身動きがとれなくなるという問題は出てこようかと思ひますが、しかしそれは私が申し上げる第二番目の方で解消されると思ひますので、それに期待をいたしまして、やはり基本的には細かく計算をするべきであるというふうに考えるわけです。ただ、細かくというよりも、私がむしろ強調させていたのだと思ひますのは、地方公共団体で計算を行うということが必要ではないかというふうに思ひかけてあります。ただその場合、三千二百有余の地方公共団体が各個ばらばらの計算をしたのでは制度の意味がなくなりますので、国は一定の計算方法を提示する必要があるだろうと思ひます。その場合に、現在完全には明らかにされていない各各種の算定要素までも明らかにすることを

含めて、国は計算方法を提示するべきである、かように考えます。

それから、申し上げることのできる第二番目のことは、私の最初の話の中でも申し上げましたが、地方公共団体の自主性を阻害している現行交付税制度の持つ幾つかの欠陥を、私が第一に申し上げましたことを実行に移すのと同時に並行的に改革をするということは必須の要件になるだろうと思ひます。

以上の二点を同時に行えば、少なくとも現在の交付税制度よりは地方公共団体の財政自主権という点から見て、理想に近い制度になるのではないかとこのように考えます。

○参考人(深谷昌弘君) 財政の景気調整機能と、それから資源配分機能との間の調整、それについて地方財政がどう対応するかということについての御質問だつたと思ひますが、これまでの地方財政に限らず、日本の財政の場合に、景気調整の手段として公共投資に依存する度合いが非常に強かつたわけですが、それがいわば現在の社会資本の整備の立ちおくれの一つの原因になつていっているのではないかと私は考えておるわけです。というのは、高度成長時代においては、どうしても財政は景気引き締め策として働く局面が長く続つてきています。そうすると、その場合にはどうしても公共投資を抑制せざるを得ない。そのために必要な社会資本の整備がおくれがちになるという傾向にありま

す。そういうことなんです。したがって、景気調整にうまく成功しないとまた資源配分もゆがめられてしまふという傾向をこれまで財政の体質として持つていたのではないかと思ひかけています。で、そのために公共投資を余り景気調整の手段として、余りにもそれに依存することは適当ではないのではないか。むしろ税制をできるだけ景気調整に活用すべきなのではないかというような議論も出てきているわけです。

で、その中にありまして、地方財政がどういう状態に置かれていたかということを考えてみますと、国はもちろん景気調整の必要上から公共投資

をコントロールする。で、そのときに公共投資の中身としては、地方が自主的に行うもののがかなりある。それを国の景気調整の必要上から攪乱する。これは地方財政の立場から言えば、地方が地方なりに持つていける長期的な資源配分の計画を、国の景気調整の必要性から攪乱してしまうと、そういう結果になるわけです。で、そうしますと、景気調整がうまくいかないと、また地方の方でもやはり自主的な、計画的な資源配分が不可能になつてしまふ。そういう悪循環をいわば持つていけるわけですが、これを何とか断ち切らなければならぬ。しかもまあ税制を景気調整に活用するといひましても、それだけではやはり不十分で、依然として公共投資も景気調整の機能として使わざるを得ないだろうと思ひます。そうだとしますと、やはり長期の資源配分計画を余り攪乱しないような形で、地方が資源配分を行うことができ、なおかつ景気の調整という要請に關してもうまく即応できると、そういうような制度的な工夫が必要になつてくるわけです。

一つの例として考えられますのは、たとえば国が景気を引き締めたいというので、地方の公共投資も削られるというようなことがあつた場合に、地方が持つております長期の計画から乖離して削られた分は、景気が回復してきたら今度はその時期に埋め合わせとして行い得るような権利を確保するといふようなことがもしルール化されま

と、長期のサイクルをならした長期のトレンドにおいては大体計画が達成される。その間でのサイクルに対するカウンターパワーが生ずる、そういうことが可能になつてくるわけです。そういうものとして、たとえば地方の公共投資の景気調整基金というようなもの、基金から引き出したら次は埋め立てなければならぬ。あるいは積み立てた次は引き出す権利を持つというやうな、そういうやうな何らかの制度的な工夫が考えられるのではないかとこのように申し上げたわけです。

○参考人(遠藤見君) 地方交付税法六の三の二の読み方の問題ということで御質問をいただいたわけですが、あるいは私は私先ほど申しました意見が大変否足らずであつて、まあ誤解を受けることになつたのかと思ひますが、私自身税率改正の方が先だという、そういう読み方をしているということではございせん。で、かねて、ごく最近になつて何らかの措置を講じなければならぬといふことになつてきた段階での自治省当局者の読み方に多少の幅は出てきておりますけれども、これは私自身の読み方にしまして、それから一般に自治省当局が公表してきまして言ひ方にしまして、どちらをとつてもいいんだと、いづれかといふことを規定しているんだという、こういうことではないかと思ひます。私自身もそういう読み方をしているということでありまして、ただ、実際の政策的な見地も含めたこの法律の条文の運用というところでは、二十九年以来どちらかといへば税率改正に中心を置いて運用されてきたといふのが経過であつたように思われるわけですね。税率改正は四十一年まではほとんど連年行われてまいりましたし、しかしこの制度改正の方は言へば、これらたとえば税率改正で、三十六年の住民税をめぐ

かと、そういう意見は持っているということでありませう。

○参考人(宇田川謙仁君) いろいろ御質問いただきまして、一つ一つお答えするよりもちよつと全体的にお答えした方がいいかと思いますので、そういう形でお答えしたいと思ひますが、結局この地方財政問題というのは、私はやはり、一体、地方財政に対する国民の態度いかんによると思うわけですね。たとえば一つの地方財政のあり得べき形としては、国からできるだけ独立して、そして地方自治の名のもとに地方税、そして自分の負担する地方債、そういうものを中心に行うという、そして税率ももちろんサービスとの対応関係であります、かなり自由に變動できると、こういうのが大体連邦型のアメリカその他のような国だと思ひますが、どうも日本の場合にはそういうのを好まない。それは私、歴史的に見まして、たしかシャープ税制では住民税、幾つかのオプションは認めていたわけですね。たしか住民税は四、五本あったと思ひますが、ところがわが国の国民は、これよくその根拠はわかりませんが、やはりどこへ行つても住民税は同じ率であるべきだと。ちようどこれは私事申し上げて恐縮であります、私はそのころ税制調査会の基本問題委員会というやうなことが初めてできたときで、新潟県の方へ税制の調査で行つたことがありますが、非常にあらわの方の住民がむしろ旗等で住民税の格差があるのはおかしいと。だからそういうような国民の選振がありますと、もう話は一気かせいに地方財政の秩序ができてきちゃうわけです。つまり、大体どこへ行つても同じ税目が望ましいと、同じ税率が望ましいと、そして歳出の方も同じようなミニマム・スタンダードといひますか、ナショナル・ミニマム・スタンダードといひますか、そういうものがあるということになりますと、どうしても交付税と国庫支出金というものが出てくるわけでありまして、それが四割、五割、あるいは六割というやうなことになる。ですから、そういうものがどうも国民のチョイスであるということ

になりますと、私としてはやはり将来も同じやうな税、同じやうな税率、つまり地方税についてですが、そういうもので構成されるということになるだろう。そういうたしと、将来、結局その交付税問題というのは、国と地方が全体としてのバランスを確保するというときにのみ成り立つ構想でありますから、経常収入でできるといへば、だからいずれにしても自然増収ではだめである。すると、増税をやるところで新たな制度ができるということになりますと、そういう一体地方税の方でどういう税が望ましいのか、国の方でどういう税が望ましいのか。そうすると歳出とのナショナル・ミニマム・スタンダードという形でどれほど国に依存しなければならぬかというやうなもの、これは方程式が解けるわけでありまして、そういう形で恐らく税目対象、税率というものとは同時に決定される。そうでないと言ふんならば、国民がそうでなく、たとえばわが選んだ市長が低福祉低税率でやってくれた方が私はその市長を評価すると、あるいは逆に、税金が高くて非常に内容のいいのをやってくれたと、それで評価するといふやうなことであれば、それならまた別個の再建ができるということ、どうもどっちをとるかという、いままでの日本の国民のチョイスはいわば規格化といふことをとつてきた。これはわれわれ外部、外部といひますか、ややアカデミックな形で、頭の中ではそういうのよりももう少しバラエティーが望ましいといふことも、国民はともうそういうのは反対しているといふことになりまして、そういう税制を構成しなければならぬ、そういうシステムを構成しなければならぬ、こういうことになるだろうと思ひわけ、そうするとさつき言つたやうな形で問題が一気に解けるということになるだろうと思ひわけです。あとそういう中で細かい問題としては、その場合の交付税というものの、先ほどいま御質問の方がおっしゃいましたやうに、財源不足額が本当にきちんとナショナル・ミニマム・スタンダードという名に値するものだけ入っているの

かどうか、それからその場合、それと同じことになりませんが、要するに地方の公共投資を起債でやるのがいいのか、あるいは経常財源でやるのがいいのか。もし起債でやるということになりますと、できるだけ三十年代のパターンから離れて起債でやるということになりますと、それだけ基準財政需要額は減るということになるわけでしょうから、これは先ほど申しましたやうに、私の、これは一体、基準から言ひますと、経常的な投資は、毎年行われる投資は経常収入が望ましいといふことになりまして、これもやはり交付税で見なければならぬといふやうになるだろうと思ひます。そういうふうにして国民のチョイスをもとにして、五十七年だかあるいは六十年だかに行われ得るやうな増税を、交付税との絡みでどのように構成したいかといふいわばスタンスがはつきりいたしますと、後は自動的に出てくるように思ひます。そのスタンスが私の見るところ、くだいようですが、どうやら日本の国民は余りバラエティーがあることを望んでいないやうに見え、非常に私としては個人的には残念なことだといふやうに思ひます。

○上林繁次郎君 公明党の上林でございます。よろしくお願ひいたします。

いろいろ先生方からお話がございましたけれど、各先生おっしゃつたやうに、いまの地方の財政、これを建て直していくためには、いわゆる地方公共団体の自主性を高めていかなきゃならぬだろう、こういうお話がたしかあったと思ひます。そういう見地からわれわれもこういう場でもって絶えず議論をしてきたわけですが、さねないかその悪い点が除去されない。そして、さねないままに現在に至つてゐるわけです。そこに現在のやうないわゆる地方の財政のピンチといふものが起きてきたと言つても、私は過言ではないんじやないか、こう思ひます。

そこで、当面の問題として、一遍で何もかもやらなきゃならぬといふことは、なかなかこれはむづかしいことだろうと思ひます。そこで、こ

二、三年の間にこの場で議論されてきたことは、やはり何といつても地方交付税率の引き上げであるとか、あるいは行財政制度のいわゆる改正であるとか、こういったことが強くわれわれとしては要望してまいつたわけですが、それとも、それもいろいろ理由、いろいろの極端な言い方をすればごまかしみたいなことで今年度もそれが処理される、こういうやうなことになるわけですね。

そこで私がお尋ねしたい点は、そういうこととでこの六条三の二、これは私が申し上げるまでもなく、その内容については引き続き二年、三年著しい財源不足が地方に起きたときに、この制度のいわゆる改正といふものが行われるのだと、こ

ういふやうにうたわれてゐるわけですね。ところが、いろいろごまかし答弁でなかなかそれが行われぬ。そうすると、いまは著しい財源の不足を来しておるわけですね。だとすると、その著しい財源の不足といふのはどういふやうな要素といひますか、によつてそういう著しいその財源の不足といふものが起きてきたのか。なぜそんな大きな財源不足といふものができてきたのか、そのいわゆる要素といふのはどこにあるのか、この問題を私は、わかつてゐるやうだけれども、そのところを先生方からはつきりとお示しをいただきたいと思ひます。そしてそのお答えによつて、また次の私が持っている考え方、それを先生方にお聞きしてみたい、こう思ひます。

その一つ、著しい財源不足を来してきたその要素となつてゐるものは何なのかといふことを、これをひとつお聞かせいただければ幸いと思ひますけれども、これは全部の参考人の皆さんからお尋ねするといふことは時間もかかりますので、渡辺先生と深谷先生からひとつお二人に伺ひたいと思ひます。

○参考人(渡辺精一君) 私よりももう一人かわりの方の方がよろしいかと思ひます。と申しますのは、いまの御質問に対するお答えは、私の最初の話の中で少なくとも要点は申し上げたつもりでございます。

簡単にもう一度申し上げれば、いろいろな問題があるんだということを話させていただいた後で、問題は構造的なところにあるんだと、そしてそれを明らかにすることが展望にもつながるんだということ、私は地方税として地方交付税、国庫補助金、地方債と四つの問題について簡単ではございましたが考えを申し上げました。要するに、そういうところに原因があったために今日の著しい財源不足という状態が導き出されたんだというふうに私は考えているわけでございます。

○参考人(深谷昌弘君) 私も最初の意見の繰り返しになるかと思いますが、現在の著しい財源不足が生じた背景としては、まずマクロ経済的な側面としては中長期的に見て成長路線のシフトダウンが起きていること。

それから二番目に、それよりはやや短期的な局面としてオイルショック、円高等による不況が発生してきた。一方で、国、地方ともですが、財政支出に対する需要の方は長期的にはなお拡大基調にあるということ。それから短期的にはフィスカルポリシーの要請上、景気引き上げのためにさらに支出を拡大する必要がある。

その二つの側面からダブルパンチとして現在の状況が生じているというふうに考えているわけでございます。

○上林繁次郎君 そうしますと、ちょうどいまの状況、これほどの財源不足を来しているというその要因になっているもの、まさにいまの状態は、そのまま深谷先生おっしゃったように経済的な問題ですね、物価の問題、円高いろいろのその要素がある。だからこうなつたんだと言うわけですね。だとするならば、当然そのいまの時期に、この六条三の二という法でうたわれたこの問題をいまこそ実現をなくちゃならない、改正をしないかと思いませんか。いま先生方がおっしゃったそのほかに、いわゆるこういう財源不足を来したという要因があるならばこれはまた別です。けれども、いまのお話を聞いていると、まさにいま

の状況は、経済情勢からいろいろ踏まえて考えたとき、いまこそ改正するときにやないか。こんな感じがいたしますけれども、この点はいかがでしょう、引き続きお願いしたいと思ひます。

○参考人(渡辺精一君) 今日ただいま即刻に制度全体の改正のための検討に着手すべきであるというふうに、私は考えております。

○参考人(深谷昌弘君) 私も制度の根本的な検討に着手すべきであるということに関して、意見は全く同じです。

ただ、現在これほどに責任を負わすべきかは別として、現在の抜本的な改正というのは、単なる地方交付税率の調整とかそういう範囲で済まないような問題であろうと思う。もつと基本的なところから煮詰める必要がある。それに対してはまだ何も確立されていない。それはあるいはこの委員会も含めこれまでの対応の責任かもしれないが、しかし、いまそういうものが出てきていない以上は、暫定的には仕方がなからう。しかしながら、これを暫定措置を長期に続けていくならば、いろいろなマイナス面が出てくるというところは指摘しているとおりです。それを防ぐためには、できるだけ早い時期、即刻、基本的な点からの改革の検討に着手すべきであらうというの私の意見です。ただし、これは経済問題ですから、検討された結果、出てきました制度の運用に関して、いつからかたとえば増税をするなら増税して、いつからかたとえば減税をするなら減税して、いつからかそういうものをやるかとか、そういうものに關する決定、実施の決定は、またさらに諸般の事情のタイミングを考えてやはりやらなければならぬ問題だと思ひます。基本的な方向として、たとえば増税が必要だとしても、不況が長引いている状態において、果たして増税をすることが賢明なのかどうかということはやはり考えなきゃならない問題ですから、実施においてはそういうタイミングのはかり方というのが必要だ。しかしながら、中長期的成長路線がシフトしている段階において、そういうところからうまく機能するような地方財政制度というものはどういふも

のであるかということは、もうすでに成長路線のシフトダウンが生じていると判断するならば、即刻もう開始しなければならぬ問題であるし、あるいは人によっては遅きに失していると言われても仕方がないような事態であると私は考えております。

○上林繁次郎君 よくわかりました。ですから、当然いままじくといつてもそれは簡単にすぐにというわけにはいかぬかもしれません。いかないでしよう。だけれども、その考え方としては、たとえば国サイドの考え方とすれば、当分の間という、先ほどから話が出ておりました。その当分の間というのはいつまでかということ。それはたとえば地方財政が好転するまでとか、経済が安定するまでとか、いろいろな理由がつけられているわけですから、ですから、この法の精神というものはそういうことにかかわりなく、著しいいわゆる財源不足が出たという場合には、それはその改正をする必要があるんだということを言っているわけだと私は思ふんですね。ですから、いわゆる国の答弁を聞くと、いま申し上げたように、地方財政が好転するまでだ、あるいは経済が安定するまでだというように理屈をくつつけているわけですね。そんなことに何らかかわりなくこの制度というものは変えていかなければならぬ問題なんだと、こう私は思ふわけですね。その点について、わかり切つたようなことかもしれませんけれども、お答えいただけますか。私は問題の基本的な構造のなところにあるというふうに思つております。

○参考人(渡辺精一君) 全く私も同感でございます。何度も申し上げますが、私は問題の基本的な構造のなところにあるというふうに思つております。低成長期に入つたから制度改革に着手するということではなく、私は高度成長のときであつてさえ制度の基本的な改正に着手すべきであつたというふうに考えているわけですね。先ほど申し上げたこととでございますが、この低成長期に入つたということ、むしろ制度改革に積極的に取り組むべき好機というふうにとらえることが可能であると思ひます。

いますので、せめてそのようにとらえていただいて改革に乗り出していただきたいというふうに考えているわけでございます。

○参考人(深谷昌弘君) 私自身は非常にプログラムチックな考え方を持つていたために、高度成長期において果たしていまの制度が適切であつたかどうかということに関しては、いま私自身やはり問題があるとは考えておりますけれども、しかし、やはりこういうような根本的な改革というのは本当にその制度で困つてしまつたという機能面での実態的な弊害が出てこないとなかなか改革に着手できないわけですね。そういう意味では渡辺参考人と意見が対立するわけではなくて、問題が過去にもあつたとすれば、潜在的にせよあつたとすれば、それも含めて現実に現行の制度がうまく機能しなくなつていっているとすれば、うまく機能し、なおかつ過去から問題もあつたいろいろな理念上の問題その他も望ましい方向に改革できるように、そういうなおかつ新しい路線に合つた、そこでうまく機能できるようなそういう制度を今後考えていく必要がある。

それから六条の三の二に規定されているような制度改革に今回の提案が合致するかどうかということは、私は法解釈上のことは自信がありませんので、お答えはできません。

○神谷信之助君 共産党の神谷です。大変ありがとうございます。もう時間も遅いので、横須賀の市長さんに実際の現場での問題についてお聞きをしたいというふうに思ふので。

一つは、これは深谷先生が引用されてましたけれども、四十一年から四十九年ごろまでは単独事業費というのはずつと伸びてきていますね、高成長で自然増が出ていた時期は。ところが五十年、五十一年というのは急速に単独事業費というのは決算を見ても減少してしまつた。借金財政になりますから、前のような自然増といふんですか、自由に使える金が少なくなつていふのですから、当然そうなつてきておる。そういう点、市長さんとして市民のいろいろな要求にこたえるという点

で、自然増があつたときにはある程度たえられなければならぬ、そういう状態がなくなつたときにそういう要求にたえ切れぬという点での問題点、だから一口で言えば、自主財源をもつとふやしてもいいという点になるのではありませんけれども、そのことが市長さんとして市民に責任を持つて市政を担当するという見地から御見解をひとつ聞きたいという点が第一点です。

それから第二点は、今年度景気浮揚対策ということで公共事業をどんどんやれ、しかも前倒しで早く消化せよ、こういうようになっていきますね。私も聞いていては、だからしたがつて、それだけにいまそれに手続——仕事をどんどん消化をしていくのには實際上能力が非常にフル回転している中で追いつけない状況になってきている。ただ一方地方財政計画では、こし単独事業費も相当伸びているので、五兆余りだったと思いますが、だから実際問題として、去年の場合もそうですが、地方財政計画では相当見えているのだけれども、実際決算では単独事業費は消化し切れなかつたというのが地方財政計画の点では出てきます。今度五十三年度の場合はそれだけ、さつき言いました公共事業の全般での消化に迫られていますからね。そういう点で予定をされている単独事業というのは消化できる見通しがあるのかどうかという点について一体どうでしょうか。これは市長さん全体として言うとなかなかむずかしいですから、横須賀の市長さんとして実際の経験上実情をひとつ聞かしていただきたい。

第三点は、きのうの委員会でも同僚議員から出ておつたのですけれども、とにかく財源不足は政府が責任を持って借金でも何でもしてそしてめんどう見てくれる、言うならお仕着せになつてきているわけですね。前は自然増があつたからある程度市長さん自身の計画も立つし、そしてある程度計画的に仕事を進める、あるいはそれぞれの地域の特長に応じた政策を進めるという、そういうゆとりもある計画性も持つことができる。いまではとにかく交付税率も引き上げないで財源不足

がもう二兆円から三兆円も出てくる。それは政府でめんどう見てくれて、それに対する借金の点も結局は政府の責任で借金しているのだから、政府が見ているのはあたりまえ、こうなつてきますからね。一面では無責任だと同時に、一面ではもうきわめて市政を運営する上で計画性を持ってない。とりわけ経済の見通しがまだ立たないという状況の中では、そういう状況が生まれているのじゃないか。これは何人かの方々にいろいろお聞きしますとそういう御意見をお聞きしているのですが、この点についての見解をお聞きしたい。

以上、三点だけひとつお願いしたいと思ひます。

○参考人(横山和夫君) 第一点の問題でございすが、確かにお話のございましたように、高度経済成長時代に乗つて自治体を運営してまいるというときの姿と、五十年以降といひますか、今日見るような低成長ないしは安定成長、こういう中で自治体が自治体の行政を運営していくというにはやはり大変苦労があるといふことは事実でございます。ただ、そういう中でありまうけれども、私自身は、これは第三問とも関係がございしますが、現在地方自治体では、自治法の定むるところによりまして、都市基本構想を制定をいたしております。それに基づいて基本計画を策定し、かつ大体五六年ぐらいの実施計画を立てて、その着実な実施といふことを市民の前に公約し、進めてまいる、こういう状況でございます。それらの点に振り返つてみますと、これは全国の都市にもいろいろございしますので、先生の御指摘のように、ちよつと一般的には当たりさわがありませんが、私のところに関しては申しさすならば、不如意はいたす、苦勞はいたしますけれども、スローダウンするとか、あるいは外すとかいふことは、あえてしないでやつておるといふのが現在の姿勢でございます。ただ問題は、高度成長時代に住民のニーズといふものを受けていろいろ立てた計画と、今日及び将来が再び高度成長が来ないであろうという時点で地方自治体が考える自主的単独事

業というのは、私はやはり一応シビアに考え直さなければならぬ、こういう姿勢をとつております。もとより、これは市民とのよきコンセンサスを得ながらでありまして、単独に市長がということにはまいるまいけれども、基本的な考え方はそうではないといふことではないか、こういうことで立ち向かつておりますので、私はやはり現在、その面であつて悪いということには考えてないという状況でございます。

それから、特に第三点で計画性のお話がございましたが、これは私は、こういう時期であればあるだけ計画性を持たなければいかぬと、実はこう思つておるんであります。で、横須賀の事情を話せば、御指定でございますので、まあ言葉に込めて率直に申しまして、私はやはりいま横須賀市におきまして市民の皆さんの前に、あるいは市の職員に向かつて、地方自治体は一つの経営体である、こういう言い方を申しております。この考え方はいろいろなとり方があります、いい意味にも悪い意味にもとれますが、私はこれはいい意味において経営体である、こういう考え方を持っております。その一つは、経営体である以上は計画性を持つておかぬと、景気のいいときにはそれなりに、不景気になると違ふといふことではないか、やはり一貫した計画性を持つて財政運営をいたさないと、ちよつと調子がいいからといふのでそれに乗つて、次でぐあいが悪いと、これは市民の、特に福祉の問題では許されませんので、弾力性を持った対処の仕方をしていかなければならぬ、こういう考えであります。それからもう一つは、ちよつと淡くなりまうけれども、やはり低成長に受ける負担の原則といふのは導入せざるを得ないと、こういう考え方を持っております。これらを考へてまいりますと、私はやはり、私のところにとりましてはそう著しく単独事業を圧迫しているといふことはございせん。ただし、現時点に於いて見直すべきものは見直してまいるという姿勢はとつてまいっております。

もうでございます。それからもう一点、能力の問題でございすが、これはなかなかもつて大変でございすが、この能力は二点でございまして、第一点は、受けて立つ財政能力と申しますか、全額国費という形で公共事業にはなりませんので、それなりの手当てはなされておるものの、結論的には相当部分は地方公共団体がやはり裏打ちをせなければ遂行できないと、こういう能力問題でございまして、これは考え方によつていろいろ差が出ますけれども、私は冒頭に陳述いたしましたように、一応今年度の見直しでは、現行のものが措置されればそれなりに評価をして対応できると、こういう考え方でございまして、ただ、結論めいて恐縮でございすが、この四月という時期が大変なので、これはひとつよろしく願ひせんといふか、こういうこととに相なるのでございまして。

それからもう一点の能力は、これはこなす事務能力といひますか、技術能力といふか、これは大変でございまして、いひますのは、やはり今日の時点で考へてみますと、職員の数をどんどんふやすといふことで対応することは問題がございまして、したがって、能力を上げて対応するといふ姿勢はどうしても、その程度は別として、とらざるを得ません。したがって、実は私の方では五十三年度の予算編成では、もちろん足らざるものは補充もいたしてまいりますけれども、相当その外注といひますか、設計等も外に出すと、こういうことも織り込んで早期に実施ができるようにという態勢を踏まえております。まあこのようなものを踏まえて、こなしていく能力についてはまあ工夫をすれば、まあ十分ではないかと思ひますが、やはり得ると思ひますし、やらなければならぬと、かように考へておるわけでございまして。

○向井長年君 長時間、先生方、御苦勞さんでございます。本委員会において今日、地方交付税の一部改正について審議をいたしておりますが、先ほどから

各先生方の御意見を伺いまして、まずまず今回の場合は暫定緊急問題としてやむを得ないであろうと、しかしながらこれで満足ではない、少なくとも制度問題、財政構造問題、緊急にやはり改正を行ふべきである、こういう意見のように拝聴いたします。

そこで私は、横山市長さんと、それから宇田川先生に一言だけお聞きしたい。ちょうど、地方自治制度が施行されて約もう三十数年になろうといふたしております。しかしながら、事実上、これはもう成熟度といえますか、未成熟の状態ではないんであろうかと、こういう感じがいたします。少なくとも地方自治が成熟することによってわが國のあらゆる分野においての民主化というものが進んでいくのではないか、こういう感じでございまして、そういう中から考えますならば、いまや地方自治というものは、形式的には確かに自治でありましようが、實際はこれは自治の様相をなしてないない、ほとんどやはり中央集権である、こう言

補助金制度とか交付税の問題、あるいは起債の問題、あらゆる問題が中央に依存しなければ地方自治が行われない、したがつて、その首長たる者は中央に顔のきく、あるいは中央に十分これを納得さす、こういう力量を持った者が出なければその地方は決して発展しないんだと、あるいは住民の福祉にこたえられないんだと、こういう感じを訴えられるんですね。これは私は根本的に誤つていと思うんですよ。仕組みはなるほどそうなっているかわからぬ。この仕組みを変えなきゃならぬために、制度問題もいま皆さんから言われておると思う。こういう問題について、少なくともみづから地方自治を形骸化するような感じは、やはり国民とともになくしなきゃならぬと、そのことによつて地方制度問題、あるいはまた地方財政構造問題、これがやはり解決できるものと、私はそう思うんですが、その点について特に横山参考人と宇田川先生にお聞きいたしまして、私の質問を終わります。

○参考人(横山和夫君) まあ大変向井先生の率直な御質問であり、かつまた御指摘もあったと思いますが、まあ私自身は、常に中央に向かなければ自治体の行政ができないということは申してもおりませんし、さような政治姿勢はとっておりません。これはここで申し上げていいと思います。ただまあ、現実の問題としては、やはり現行制度の中、もううべきものはもらつてくるということにやりませんと困るということは、これはございまして、制度は私は一〇〇%利用するものはすると、こういう姿勢をとっておりますけれども、政治姿勢そのものが常に中央を向くということは絶対に考えるべきではないし、考えていないと思います。やはり文字の示すごとく地方自治でありまして、みずから治めるということでございます。私はいつも考えることでありますが、地方自治というものを本当に進めていくディメンションといえますか、どういふ問題があるだろうとこう考えますと、一つは、やはり今回その問題であります。自主財源といえますか、財源的に十分

に保障されないといけないということは、これは大きな柱になると思います。

その次には、自主立法権と言つては語弊がありますけれども、みづからがルールをつくつていく。これはもちろん法律的に違反してはいけませんけれども、そういう中でやはり自主性が出てくるような体制はもつとと考へなければいかぬと、かように思つておるのでございます。

それからもう一点は、これはわれわれの中の問題でありますけれども、住民の自治意識といえますか、この問題がやはり大きく問われないといけませんと、かように思っております。それは、最近市民参加とかいろいろ申しますけれども、いづれにいたしましても住民が自治意識に燃えてくるのと、こういう体制をつっぱにつくっていくということとが、これがやはりりっぱな自治をつくる第三の要素だと、かように思っております。

これらの問題の上に立つてこそ眞の自治というものがあるわけでございまして、方向を常に東京に向けるわけにはいけないということは、これは考へる必要はない、そういう政治姿勢をとる必要はない。むしろ地方の特色を生かし、個性を生かさない。むしろ地方の特色を生かし、個性を生かさし、伝統に乗ったという、何といひますか、ユニークな潤いのあるそういう都市づくりをしていくことこそ今日では要請されるのではないか、かように思つておるわけでございます。

答弁が確ではないと思いますが、一応お答え申し上げます。

○参考人(宇田川瑋仁君) いまの市長さんの率直な御意見どおりだと思うのです。つまり、あきま悪循環というものはいつでもあるし、よき循環はよくいつでもいく。ですからニワトリと卵どちらが先かわかりませんけれども、一たびそういう国中心の制度ができれば、今度はそれを使う方が率直に言って財政的に有効であるということになりますと、今度は住民もどこへ行っても同じようなことをやっているんだから安心して、それじゃそういう地方財政に関心を持たない。そうするとまた、市長さんあるいは理事者の方も、関心の持た

ないところに増税なんてとてもできない、やはり国だということでありますから、やはり制度とそれからビヘービヤは悪循環を来す。ですから、それを断ち切る、やはりどこかでまあ痛くなる、痛くなればその地方財政に関心を持つ、それから国のもしあしき、あるいは不合理な何らかの干渉があれば住民の負担、タックスペイアーという名において自分の仕事ができるということでありますから、私としてもそういういわば、なるほど国庫資金におんぶするということとは安くできるということとはありますけれども、高い安いということとは品物との関係で、悪い品物を値段を安く買ったとしても、これは決して安くならないわけで、いい品物を値段が高かった、これも高くはならないわけで、ですから住民も、あるいは理事者も一体安価、チープだということはどういうことなんだということをやはり考えるべきだと思ふわけであり
ます。

○委員長（金井元彦君） 他に御発言もなければ、
 以上で参考人に対する質疑は終了いたします。

参考人の方々には長時間にわたりまして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。厚くお礼を申し上げます。

本日はこれにて散会いたします。

午後四時五十四分散會

昭和五十三年五月二十二日印刷

昭和五十三年五月二十三日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局