



## パネルディスカッション

税源移譲を伴う都市財政基盤の拡充強化  
～都市の財政基盤をどう強めていくのか～

<於：平成15年4月9日 全国都市会館・大ホール>

コーディネーター 地域活性化研究所代表 川島正英氏

パネリスト 横浜国立大学教授 金澤史男氏

近畿大学教授 中井英雄氏

日本経済新聞社論説委員 松本克夫氏

伊勢原市長 堀江侃氏

(全国市長会 財政委員会委員長)

福井市長 酒井哲夫氏

(全国市長会 相談役)



川島 川島でございます。よろしく申し上げます。

たくさんお集まりいただいたんですが、世界情勢も国内情勢も大変厳しい状況のようであります。イラクでは、まさに今日か明日か、いかにして征圧されるかということで、一方では薄ら寒いような気持ちでもあります。緊張した中で世界のいろんな動きが動いているというような状況であります。国内も、闘いというか、統一地方選挙で、東京、神奈川、北海道の知事選をはじめ知事、県会議員さんたちの闘いというものが熾烈に始まっております。

そして、もう一つ、もっと厳しい形で動いているのが小泉政権の構造改革であって、中でも地方財政というものが非常に緊迫し、緊急の課題として、今まさに動いているということだろうと思います。4月になって経済財政諮問会議で、皆さんご承知のような論議が始まりました。6月に骨太の方針を決めるというまでの間、この2ヵ月間ちょっとというものは緊張した時期です。もちろん中央も破局にある財政ですけれども、地方にとっても大変な状況の中で6月まで推移していくんじゃないか。そういう時に開かれました全国市長会のパネル討論であって、今日は皆さん、かつてない関心を持ってお集まりいただいたというふうに事務局から伺っております。

多くのパネル討論というのは、パネラーがイエスとノー、対立する意見に分かれて、打々発止というようなことが多いんですけども、ここにご登壇いただいた皆さん方は大きな方向においては、それほど違いが無いんじゃないか、補助金削減、地方交付税の見直し、税源移譲のいわゆる「三位一体」による改革というものが重要な段階に来ているということでお話し合いいただけたらと思っております。

今日は三位一体の改革というものをどう進めるのかというような方に向かうのではないだろうか、勝手にコーディネーターが想像してはいかんわけですけども、そう思っております。そういう形で進むのではないか、都市財政、都市自治体の財政の強化ということで、むしろ論議が深まる、道筋が深まっていくというふうに考えたいと思います。おそろいの講師の方は皆さん、ご承知の方ばかりでありまして、ご期待に沿えるんじゃないかと思っております。論議が深まるということは高まることでもあります。今日はむしろ皆さんの気持ちの高まりを最後には何らかの形で集約してもらえないだろうかというのが事務局のご注文であります。そういう意味で進め方についてちょっと説明させていただきたいと思っております。

まず最初に、5人のパネラーの方から、それぞれ基調講演といいますが、基本

になる三位一体改革についてのお考えをお伺いしたい。その後、その中から二つ三つの論点を引っ張り出しまして、それについて5人のパネラーの意見交換をしていただく。その後、お集まりの市長の皆さん方、この問題についてはいろいろご意見をお持ちでしょうから、そういうご意見をできるだけ多くお伺いして、パネラーの方との意見交換というような場にもなればいいかなと思っております。時間が限られておりますので、どこまでいけるかちょっと自信はございませんが、市長さんのご意見を伺った後、またそれについて若干パネラーの間で意見交換いたしまして、そして、そういう高まりを受けて、ここでアピールを出してはどうだろうかというのがご提案でございます。それについて最後にお諮りして終わりたい。そういう進行を考えておりますが、ご了解いただきたいと思います。

早速始めさせていただきますが、パネラーの基調講演ということで、お一人七、八分ぐらいずつだろうかと思っておりますが、順番にお願いしたいと思います。

それでは、こちらから順番に、金澤先生、よろしく。



**金澤** 横浜国大の金澤でございます。本来であれば、皆さん、よくご存じの神野直彦先生がここに座っておるはずなんでございますが、ご都合が悪かったみたいで、「金澤君、断ったら困るからね、僕が推薦したんだからね」とか言って、断れない状況になりまして、ここに座っております。

日本の財政、大変な状況にございますが、それをどういうふうにしていくのかということをお日本国民が知恵を集めてシステム改革をしていく、自分の国の将来のことは自分で決めるということが出来る状況を私は大変幸せに感じております。

本日のテーマである「都市の財政基盤をどう強めていくのか」ということに関して、私は3つのポイントがあるだろうというふうに考えております。

## 国税の地方移譲による地方自主財源の強化

まず一つは、国税の地方移譲による地方自主財源の強化ということでございます。この内容に関しましては、偏在度が少なく、税収が安定的である、また全国に普遍的に税源が存在している、そういう観点から所得税の比例税部分の移譲、消費税の地方消費税部分を増加させる、こういう方向がよいのではないかとこのように考えております。いわゆる片山プランでも例示されている内容でございますが、それに私は基本的に賛成でございます。

その際に、手順の問題として、特に財務省サイドは、三位一体の改革というこ

とでございますが、まず補助金、地方交付税の縮減、廃止の方から議論を始めていく、こういう傾向があるわけでありまして。財務省の側としては国の台所を預かるわけでありまして仕方のない考え方だとは思いますが、しかし地方の側から見れば、もしくは総務省の方から見れば、どの程度の財源の移譲があるのかということが固まらないうちに補助金だけが削減される、ある種の食い逃げをされる、こういう可能性を否定できない。したがって、手順の問題としては、国税の移譲できる規模をしっかりと確定してから、その範囲でもって補助金、地方交付税削減の議論をすべきではないかというふうに考えております。

あと、具体化するためには、地方交付税の財政調整機能をどういうふうにしていくのか。不交付団体とそれ以外の団体の格差の問題等がありまして、それをどう解決するかということが問題として残ると思っております。その解決方法につきましては、最初の基調報告では時間がございませんので、後ほどに回したいと思っております。

## 国家財政の再建を

ポイントの2つ目でございますが、国家財政の再建をしっかりとやるということが重要だろうと思っております。地方の側から見れば、国家財政の再建をしっかりとやれということを要求していくことが重要だと思っております。

GDPに占める租税負担額の比率、租税負担率と言いますが、これを調べてみると、1980年、国が14.2%、地方が8.0%です。これが2000年度になりますと、国はそれを下回っておりまして13.9%、地方の方は9.3%で、8%から1.3ポイント上がっているわけです。地方は、いろいろな状況がありながら、GDP比で言えば1980年度よりも多くの負担を住民にお願いし、実現してきている。これに対して、国家財政の方は80年の水準を下回っているということで、これは選挙のたびに無謀な減税を繰り返している国の責任ではないかというふうに私は考えております。

したがって、地方ももちろん国の財政の一部を支えているわけですから、財政危機に責任がないわけではありませんが、一方的に国側から「地方がモラルハザードを起こしている、無駄なものをつくっている」、こういうキャンペーンが張られているかのように見えますが、これはむしろ反対であって、国家財政の方がモラルハザードを起こしている。いろいろ無駄なものを歳出削減でやっていく必要があるわけでありまして、今の国家の危機は、部分的に一つ一つを精査して、1割ずつ削っていったらどうなるという状況ではありません。

大体30%、40%の国債依存度を5年、10年と続けていくということ自体がもう無理なわけですし、またGDPに対する長期債務の比率等も世界で一番悪くなる。今までイタリアが最悪の位置にいてくれたわけですが、イタリアも追い抜いてしまったという状況でございます。つまり、プライマリーバランスが崩れているわけですから、しっかりと応能原則に基づいて、国は租税負担率をしかるべく上げ、プライマリーバランスを戻していく、こういうことをしなければいけ

ない。今のいろいろな政策、地方への負担転嫁の政策は、国家財政のそういう厳しい状況、身動きがとれない状況から発してきているというふうに私は認識しておりますので、国家財政の再建というもの、国税のタックスベースをしっかりと強化する、これが緊急の課題ではないか。このことをしっかりと要求していくことが重要ではないか、これがポイントの2つ目でございます。

## 地域経済の振興

3つ目に、都市の財政基盤を強化していく上で、都市地域経済の振興というのが非常に重要になっているというふうに思います。

構造改革特区とか、いろいろありますが、あれは植民地型といいますか、発展途上国型の経済振興政策です。そういうものに頼らざるを得なくなっている日本の状況は非常にプアーな状況だなというふうに思います。最大の問題は、金融が閉塞状態にある。ベンチャー、ベンチャーと言いますが、本当にベンチャーで、リスクを覚悟して業を興そうとしているところにお金が回ってっていない、というのが現在の一番大きな問題だというふうに考えております。それは金融機関がリスクウエートがゼロの国債購入に走っているからでありまして、この状況を変えないことには地域経済にお金が回っていくというふうにはならない。やる気のある人たちにお金が回っていかないということだろうと思いますが、そういう点で金融システム改革が重要だろうと思います。

また、地域振興のために財政資金というより金融資金を回していくということが重要で、そのために自治体が債務保証していくとか、財政投融资制度をもう一度見直し、活用していくとか、そういう政策が重要なのではないかと考えております。

とりあえずその3つです。

川島 ありがとうございました。

続きまして、中井先生、お願いします。



## アカウントビリティアの3分類

中井 近畿大学の中井でございます。

私は、この10年間、アカウンタビリティーのことについて研究してまいりました。新聞紙上等では説明責任というふうに訳しておりますが、私は、アカウンタビリティーの前にパブリックという言葉をつけて、財政責任というふうに訳しております。その研究の途上ですが、アカウンタビリティーに関して3分類ないしは3段階あるというふうに考えております。

1番目は、基準財政需要額の基準、スタンダードの部分です。それぞれの自治体の方々が行政活動されていきますが、住民の方からこのサービスは高いとか低いとか言われたときに一番簡単に説明できるのは、「国が定めた基準に従って行っております」という方法です。国の基準に従って説明することを基準型財政責任と言っております。

2番目は、自治体の行政水準が国の定めた基準を超えたときに、経済学で使う言葉なんですけど、基準を超える部分について限界的財政責任を発揮するという内容です。

3番目は、フル、トータルと言ってもいいですが、全体的財政責任がある。

この3段階を受益と負担という観点からしますと、国の基準の受益と負担を一致させようとしたら、すべての自治体が国の基準を自主財源、地方税等で賄うことはできない。そうはいつても、できるだけ受益と負担を一致させる方向にいかうじゃないかというのが基準型財政責任の受益と負担を「接近」させるという考え方です。

もう一方、限界責任は、基準を超えた部分については、受益と負担を接近ではなくて「一致」させようという考え方です。

そういう2段階でアカウンタビリティーを発揮すれば、恐らく国、地方もプライマリーバランスの確保に近づき、全体責任が確保されることを理論的に考えています。

## 一般消費税導入にみるアカウンタビリティー

理論ばかり言っても中身が見えてこないのので、幾つか事例を挙げますが、最初、少し過酷な事例を挙げます。もちろんアカウンタビリティーは中央政府でもやっているわけで、一番過酷なケースは、昭和54年、大平内閣の一般消費税導入であります。

大平内閣が一般消費税導入を打ち上げたのは、福祉国家を維持するためには一般消費税が必要なんだということを選挙で訴えました。あれは、日本の財政運営にとって、結果は実らなかったでしょうけれども、すばらしいパフォーマンスをもたらしたと思います。

なぜなら、その後、第二臨調が行革に入ったときにほとんど誰も反対しなかった。それは、一般消費税を「ノー」と言った段階で、行革に「イエス」ということを国民が支持したというふうに考えております。私は歴史家ではありませんので、もう少し時間がたって、歴史家が判断するでしょう。第二臨調が出したキーワードは、国と地方の関係に関しては「選択と負担」でした。先ほど限界的財政

責任という言葉を行いました、「国の基準を超える部分については選択と負担」というのが第二臨調のキーワードだったと思います。

その後、第二臨調は補助金カットに入るわけです。今回の幾つかの構造改革の中で、補助金の整理・統合等があるときに、今後どういう経過をとるかわかりませんが、少し前の歴史に学ぶことも大切です、机の上でやっている人間はそんなことばかり考えているわけであります。

昭和60年から生活保護と社会福祉関係の補助金をカットしまして、補助金をカットした部分は基準財政需要額に乗せた。いわば単位費用を上げて需要額を増やしたということ自身は私なりに証明しました。それを発表した後、アカデミズムや行政側からご批判をいただきました。生活保護と社会福祉関係は確かに補助金カットから需要額の引き上げに振替えられており、交付団体では、国の財政負担の地方への転嫁はなかった。しかし、不交付団体と地方全体では、地方制度調査会の答申にあるように、「国の財政負担を地方に転嫁するものだ」ということになります。

なぜなら、第二臨調以降の行革は、補助金カットに伴う税財源移譲ないしは交付税率の引き上げ等が同時に行われなかった。恐らく、それが国の財政負担を転嫁しないように反省を込めて今日の改革論議になったのではないかと考えております。

財政負担の転嫁問題をお考えになる際に、ぜひ15年前の昭和60年にどんなことがあったのかを一度現場に戻っていただいて、問題点を洗い出していきたい。

それから、最初に大平内閣の限界責任が過酷だと言ったのは、昭和54年当時に日本の国民にいきなり一般消費税導入という増税案を突きつけても、まだ理解が得られなかったのではないかとと思います。

限界責任の考えていることは、基本的には小さなことをコツコツということです。追加とか限界とか言っている部分は、大幅な変化ではなくて、少しずつの変化なんです。少しずつの変化が大きな変化をもたらす「契機」になるという意味も含んでおります。そういう意味からすると、私は、自治体の方々からいろいろ相談を受けたら、「固定資産税を上げる気があるか？」ということを聞きます。「そんなことできない」と応えられます。

できないことが現実ですが、固定資産税の税率を上げることは本当に悪いことなのかどうかは、現在の改革等を一旦置いて冷静に考えていただきたい。小さなことをコツコツやる限界責任について一度考える余地がないのでしょうか。

前半は以上でございます。

川島 ありがとうございます。三位一体改革の背景的なところから入っていただきましたが、後でまた具体論に結びつけていただきたいと思います。

それでは、松本さん、お願いします。



## 政治力学からみた三位一体改革

松本 お二人の先生が理論的なことをお話しされたわけですがけれども、私は理論的でないことを話します。

今、三位一体改革が進んでいるわけですがけれども、理論は理論として、政治力学の問題として考えるしかないんじゃないかなと思っています。三位一体改革という同じ言葉を使いながら、皆さん、ご承知のように同床異夢のところがあるわけです。地方の財源を充実させる、税財源の分権だという視点から言っている人と、これは国、地方を通じて行財政の改革、要するにスリム化だという意味で言っている人、両方あるわけです。両方が対立していて、6月になって合意できるかどうか、そんな状況だと思います。

理論だけで考えれば、この2つは分けて考えることができると思います。税財源の分権の問題、考えてみれば、半世紀前だってやらなくちゃいけない問題だったし、ずっと課題としてはあるわけで、国の財政がどういう事情であろうとやらざるを得ません。だけれども、それだけで単独で論じられるかといったら、論じられないと思います。

## 国庫補助負担金の問題

一番ひっかかるのは、国庫補助負担金の問題だと思います。税源移譲とは表裏の関係になると思いますけれども、要するに、事業官庁にとって補助負担金を奪われるということは、その存在意義をかなり奪われるということです。また、日本の国会議員、政治家の仕事は、国から地方への配分、そこに力を振るうということやってきたわけですから、その人たちの役割もかなり奪われるということです。今までの政治や行政のあり方が相当変わるということです。その当事者にとっては犠牲を強いられることになりますから、平時のときにやろうとしては絶対できないと思います。

今、財政危機で大変である、日本の経済も大変である、このままにしておいたら日本丸は沈没っちゃう、沈没をどうやって救うのかということで、国庫補助負担金の削減も初めて説得できるんですね。ですから、理屈としてはともかく、財政再建と分権の問題は両方一緒に追求せざるを得ないと思います。

そのとき、どういう説明の仕方をするかということ、バブルの崩壊以降、どんどんどんどん国、地方の借金が膨らんだわけですが、借金が膨らんだだけで、ちっ

とも経済の状況はよくなる。それはどうしてなのか、いろんな理由があると思いますけれども、国と地方との関係で考えれば、主に補助負担金ですが、国の縦割りに従って地方もいろんな分野に配分を決めている、その縦割りによる金の配分がもう限界に来てしまった。このやり方を続けている限り日本の経済も浮揚しないし、だめだぞということだと思います。

そこで地方がどの程度自由にできるか、自分たちで実験的にできるか、自由に金を使えるようにしてもよくなるかどうかかわからないけれども、そこにしか可能性がないから行財政の大手術をやるんですよ、ということになると思います。

では、その手術をどうするかといったら、先生方もお話しされているように、国の縦割りによる金の配分を打破しなくちゃだめだとなったら、補助負担金は廃止の方向でやるしかない、その分を税源移譲するということになると思います。

## 地方交付税の問題

もう一つは、これは地方にとって痛いところではありますけれども、地方交付税の問題があります。今までは国と地方の一体過ぎた金の使い方に問題があったわけですが、簡単に言えば、交付税は水ぶくれしていると思います。事業費補正もかなり大きいし、単独事業をどんどん国が勧めたせいもあって、責任がどっちにあるかは別としまして、かなり膨らんでしまった。これを何とか避けるしかなさうと思います。

それには、今までと同じような金の使い方をしていて同じ効果を上げるということではだめなわけで、今までより国、地方合わせて少ない金で今と同じぐらいの効果を上げるしかない。今と同じ金を使うのだったら、今より1.1倍か1.2倍か余計効果が上がるような使い方に持っていくしかないわけです。

それでまた政治力学が絡んでくるわけですが、そのときに補助負担金を減らすぞ、無くしちゃうぞとなったら、かなりの事業官庁は役割を喪失してしまう、政治家も役割を喪失してしまう。では地方はそれで何も負担しないで済むかという、済まないだろうと思います。自分たちも相当苦しい目に遭う、相手に対して苦しいことを強いるときに、自分の方もその痛みは分かち合うところがないと多分進まないと思います。理論はともかく、政治力学としては絶対進まないと思います。

## 地方も痛みを伴う改革

三位一体改革の着地点をどう考えるかといったら、大岡裁判ではないですが、三方一両損みたいな形をどうやってつくるかです。事業官庁は補助金を奪われる。財務省は、国税が減るところで痛みがある。地方とか総務省はどうか、何の痛みもなしでは済まない。

ナショナルミニマムのことをきちんと考える必要があると思いますけれども、それをきちんと考えた上で、恐らく基準財政需要額は下げていかざるを得ないだ

ろう。そこで地方も痛みを伴うことになり、やっと改革ができるだろうと思います。ですから、口をあけて待っていれば財源が来るといようなことでこの改革が進むかといったら、そんな単純なものではないという覚悟はしておいた方がいいんじゃないかと思います。

川島 ありがとうございます。政治力学という非常に厳しい角度から、地方にとっても痛みを伴う改革であるということが松本さんのご意見の特色かなと思いましたが、また後で詳しく伺いたいと思います。

それでは、堀江市長、お願いします。



## 地方自治体の実態

堀江 ただいま松本さんから、都市自治体、首長の立場から言えば大変厳しいご指摘がございましたけれども、地方分権改革の残された最後の課題が今回、三位一体という形で地方財政構造の改革を実現する、そういう形で進められておる、私はそう思います。政治力学かどうか、そこら辺はよくわかりませんが、三位一体の地方財政構造の改革については、政治力学と今ご指摘になるような形でなくて、地方自治体は役割をきちんと発揮できるような理論、あり方論で進めていただきたい、ぜひ三位一体を実現してほしいというのが、今お話を承っておりますので私の感じたことでございます。

皆さん方に私からわざわざ申し上げるまでもないと思いますが、地方自治体の財政の実態、大変厳しゅうございます。バブル崩壊後の長い景気低迷と、それに伴います税収の激減、その前は右肩上がりの経済活動で、税財源は右肩上がりに入ってまいった。したがって、そこで国の制度に上積みして、あるいは横出しして、地方自治体の存在感をお互いに争い合ったという時代がございましたけれども、今はそういう時代ではない、より厳しい状況が生じております。

他方では、情報化社会でございますから、住民意識、横の自治体間の比較につきましての情報等がどんどん流通するということがあるわけでございます。しかも、財政状況とは関係なく、地域住民ですと、行政ニーズの拡大でございますとか、別の面では、公金がどう効率的に使われたかという行政監視は一層厳しくなっております。

今は、住民ニーズに新たに答えられないという自治体首長側の立場、あるいは独自の既存事業、特に福祉分野の整理・合理化、先ほど申しましたような横出し、

上積みの部分につきまして着手しようといたしますと、対住民との間で厳しい緊張関係を生じざるを得ない。潤沢な税収入を根拠としました地方の時代、独自の上乘サービスといった時代は完全に終焉した、こういう現状であろうと思っております。

もうご経験済みでございましょう、各年度の予算編成、税収見積もり、大幅減ということがずっと継続いたしておるわけで、財政調整基金を取り崩す余地もないという自治体がほとんどでございまして。繰越金に財源を頼るとか、あるいは経常収支比率、どんどん高くなってしましまして、自由な裁量に基づきます行政レベルの向上はほとんど不可能な時代だというふうに考えておるところでございまして。今の状況乗り越えるために、先ほど国の責任というふうなお話もございましたけれども、特例の赤字地方債等でようやく各年度の予算を編成しているというのが実情であろうと承知いたしております。

今後とも急速な景気回復はとても期待できないということであろうと思っております。他方で、よく言われておりますような経費の削減とか縮減の余地、皆様方、十分に努力されて、限度だということであろうと承知いたしております。となりますと、この時代になりまして、都市自治体といたしましては、住民の受益と負担ということにつきまして取り組まざるを得ない。三位一体の改革を推進していただきながら、今、申しましたような厳しい地方財政の状況から、受益と負担という問題にも新たに取り組まざるを得ないだろうというふうに私としては考えておるところでございまして。

自治体の問題といたしまして、課税自主権というふうなことを忘れていないかという議論もあろうかと思っておりますが、しかし住民合意に基づきまして本格的な課税自主権によります財源確保ができたのでございましょうか、ほとんど例がないというふうに私は認識いたしております。また、個人住民税の税率の上乗せというふうな制度的な余地はございましてけれども、実際上本当におできになるとお考えの首長さんがどれだけいらっしゃるでございましょうか。そんなことを考えますと、どうしても三位一体、政治力学の問題を超えて、都市自治体のあり方論からぜひ実現してほしいというのが私の意見でございまして。

## 財源を伴う権限移譲を

税源移譲に伴いまして守られるべきことにつきましてこの際、意見を少し申し上げておきたいと思っておりますが、三位一体、申し上げましたように絶対条件でございまして。その中で、地方分権には必ず標準必要財源を移譲すべきである。先ほど来、地方分権一括法等も制定されましたし、たび重なる国の行政改革で地方への権限の移譲というのがございましてけれども、それにはほとんどの場合に財源が伴っていない。地方に仕事をさせる、住民に身近な基礎的な自治体が仕事をやるのが理想的だという理論で権限が次々と移譲されておりましたけれども、実質的な財源を伴った案件が幾つあったのでございましょうか。一般財源化等の議論で実

質的には通り過ぎておる、実効性はほとんど確保されていないというのが実感でございます。

地方公共団体は、ナショナルミニマム、シビルミニマム、これを実現する場所だと私は確信いたします。そういたしますと、基準財政需要額を算出しますシステムを、しっかりとシビルミニマム、ナショナルミニマムを実現するために確立してほしいというふうに願わざるを得ないところでございます。基準財政需要額、各地方自治体の所要財源の保障ということとともに、地方自治体間の財政調整のシステムとして今後も当然必要だろう、こんな認識をいたしておるところでございます。

さらに、最後に申し上げさせていただきますけれども、三位一体をぜひ実現してほしいと考えておりますが、実現いたしました後の都市自治体行政につきましては幾つかの課題があるだろうと思っております。税財源の移譲が国1、地方1といたしましても、経済状況いかにによっては絶対額が膨らまないという厳しい状況も当然予測されるわけでございます。さらに厳しい行財政見直しが要請されるということになるだろうと思っておりますけれども、ナショナルミニマムを出発点といたしまして、先ほど申しましたような自主決定、自己責任に伴います受益と負担、住民合意をぜひとも今後課題ごとに取り組まなきゃいかんだらう、こんな基本的な認識をいたしておるところでございます。

時間の関係がございますので、さらに申し上げたいこともございますけれども、以上で当面の報告とさせていただきます。同じ首長さん、共通の認識をお持ちいただけましたものが何点ありましたか、少し心配でございます。

以上でございます。

川島 ありがとうございます。

それでは、最後に酒井市長からお願いします。



## 福井市における財政健全化計画

酒井 福井市長の酒井でございますが、私もパネリストということでご指名いただきまして、大変恐縮しながらコメントさせていただくことになりました。

今、三位一体の改革というようなことで真剣な議論を行い、6月にはその結論を出す、こういうような時期に来ているわけございまして、大変な局面を迎えている、そのように思っております。同時に、皆さん方もご存知のように、70

年代に私どもは「80年代は地方の時代だ」、こんなことをマイクを持って叫んだことを記憶いたしております。あれから二十数年経って、ようやくこの時期に来ました。地方六団体、頑張りましたし、政治力学もございましたけれども、このような議論をやっているということに、皆さんとともに私も感慨深いものがあるわけでございます。

福井市は、人口25万余でございまして、財政規模は普通会計ベースで約90億でございます。今ほどもお話がございましたように、地方財政はまことに厳しく、バブル崩壊後は毎年の予算編成に大変苦しんでいるわけでございます。福井市は、平成2年に92億円の財調、減債基金、貯金を持っていたわけでございます。ところが、平成9年に至って、基金は底をついて、約1億ぐらい残ったんでしょうか、決算では10億という赤字を出してしまいました。

そこで、これはだめだ、財政健全化計画をつくらなきゃいかんということで、真剣に財政健全化計画をつくるべく議論し、平成10年から今年度15年度まで6年間でございましてけれども、6年間で財政の健全化をするべきである。10年度からスタートを切ったわけでございますが、歳入に見合った歳出を、これが基本的な一つの考え方です。そして、計画は数字を挙げて具体的に設定しているわけでございますが、その中で、行革、改革するためには、まず隗より始めよということで、職員の昇給延伸から始まりまして、もとより管理職手当とか特別職の歳費カットもあったわけでございます。

なお、職員数を減らすべきであるというようなことで、平成17年度までに300人余を削減しよう。当時2,500人の職員でございまして、それを年次計画をもってやるわけですけれども、10年度は採用ゼロ、11年度から退職者の半分以下の採用でございまして、たまたま退職者が多いんですね。やめる数だけ同数を採用すると人的構成に歪を来してしまう、そういう点もあったわけでございますが、当時は、当時の自治省にお願いして、退職手当債を発行してもらわなきゃいかんじゃないか、こんな議論も真剣にしたわけでございます。

人員削減につきましては、平成14年度末、3月31日、先日であります、その時点で3年前倒しになりまして302人減員、私は「少数精鋭主義でいこう」ということで、職員にも張り切っていたようなわけでございます。

そういったことなどの計画を立て、また、市民の皆さんにも我慢をしていただくようお願いをしてきたわけでございます。

特に貯金でございましてけれども、平成9年度で1億でございますので、850から900億の予算の中ではまさにゼロに等しい。30億、40億になっても大した金額ではないんですが、おかげさまで平成14年度の時点では35億の貯金できたというようなことでございます。いろいろな行政支出、財政指標等については省略いたしますけれども、そんなことで頑張ってきたわけですが、これは単に福井市だけの問題ではなくして、全市、また町村も、現在のこのような厳しい地方財政をどう切り抜けるかについては頭を絞りながらやっておるのではないかと、このように思っているわけでございます。

## 市民とともに税のあり方を考える

ところで、平成9年度からそのように取り組んできたわけですが、21世紀に入るといふようなことで、福井市は思い切って税についても完全情報公開、市民にこれから21世紀の税のあり方についてどうなのかといふようなことを求めるために、17名の委員を各界各層から選びまして納税者市民フォーラムをつくって、21世紀の税のあり方について10年、11年と調べていただきました。

納税フォーラムの中ではいろんなことを議論し、税金についても理解していただくといふような面も多々あり、また市民へのアンケート調査などによりまして、もちろん税は少ない方がいい、または現在のままでいいとか、あるいはこういう目的なら増やしてもいいとか、こういった角度でアンケートを行ったわけですが、市民も意外と税に対して理解が深かった。これは三位一体改革の問題にも十分関係するわけですが、独自の課税制度というものをやってもいいといふような市民の意見もあり、勇気を与えていただいたわけでございます。

納税フォーラムで東大の神野先生に基調講演していただきました。たしか平成11年7月頃だったと思いますが、そのころには学者先生とか、あるいは自治体の職員の間では、国と地方との税財政関係について何とか突破口を開いていかなきゃいかんといふことで研究を既にやっておられたと思いますが、そのときアドバイスもございました。それまでは私も国から地方へ税を移譲しろといふことで気張ってきた経緯があるわけですが、たまたま全国市長会から「納税フォーラムの問題これあり、ひとつ福井の市長、地方分権推進委員会で意見を発表しろ」、こういうことで出されたわけでありませう。

そのときに、意見としては統一されておりますが、所得税の基礎税率の5%を住民税の方へ移せ、住民税の第1段階の5%に上乘せして10%に下さい、そうすると3.2兆ぐらいは税源が移譲される。5%ある消費税のうち1%だけ地方でありますけれども、それをもう1%こちらの方へ移譲するならば2.5兆ぐらいはあるんじゃないか。そうすると、ほぼ国と地方の間はフィフティ・フィフティ、地方はまだちょっと足らんわけですが、そういったご指導のもと、そんなことなどもフォーラムの意見として地方から発信した方がいいといふことで、意見を述べさせていただいたわけでございます。

いずれにいたしましても、あと2ヵ月、今、非常に重大な時期を迎えております。所得税の一定部分から地方税へ、消費税を1%、半々といふ学者のご意見もございましたが、そういったことなどは6月の段階に向けて整理することもさることながら、私も手を組んで頑張っていく必要があるんじゃないか、このように痛切に感じているようなところでございます。

今、非常に大事な局面に立っておりますし、福井市といたしましては、先ほどの納税者市民フォーラムに続きまして、平成13、14と2年間、市税審議会というのを設けまして、税のことについて、ご理解もさることながら、例えば区画整理を行う場合において、どうしても納税者にとって矛盾がある。まだきちんと

した整地もされておらないところに課税だけ高くなっていくということなど、それから中心市街地をどう活性化するか、そのための税についてどうすべきであるかとか、いろんな問題がありますけれども、十分ご理解願った上において、いろんな提言を出していただく。

ところが、提言を受け地方でそのようなことをやろうといたしましても、根幹となるのは、何といたっても法定の税であります。そういう点では幹となるもので、自治体でできるのは、受益と負担との問題がございまして、受益者にこの分については負担してもらおうかと言っても、なかなか難しい。実現しても、これは大した金額ではないです。枝のところへちょっと葉がついて、花が咲くかというその程度のもので、やっぱり幹が一番大事でありますので、根幹なるものを全国市長会でも地方六団体ともども気張って頑張っていたきたい、このように思っております。

以上です。

川島 ありがとうございます。

## 受益と負担をどう捉えるか

川島 とりあえずパネラーの方からひとあたり伺いました。いろいろ整理できるかと思いますが、三位一体というもののニュアンスの違いはあります。税源移譲というものを真っ先に考えるかどうか、あるいは国庫補助負担金の整理・縮小、さらには地方交付税の整理から始めるか。どれから入るかというところでニュアンスの違いがあるわけですがけれども、とにかくその3つをひとくくりにしてやっていこうというところでは、恐らくパネラーの皆さんも言外にそういうことはおっしゃっていらっしゃると思います。具体的に税源移譲あるいは国庫補助負担金、そして地方交付税という形で一つ一つここで論議していくというのは、時間的に余裕がないような気がいたします。

5人のパネラーの中でご意見が、一般の地方財政問題の取り上げ方と際立って違うことと言えば、地方分権の流れというものの、そこに底流を置いた考え方ということが一番大きなポイントになってきているんじゃないか。5人に共通して伺えるのは、受益と負担というような考え方をきちんと整理して考えなきゃいけないんじゃないか、もう一つはこの問題について中央と地方のあり方をどういうふうに捉えていくか。そのところを私は感じ取りました。したがって、分権型社会づくりの中で、受益と負担あるいは中央と地方というものをどう捉えるかということに焦点を絞りまして、しばらくお話し合いをしてみたい。先ほど申し上げましたようにフロアの皆さんのご意見を伺う時間がありますので、大体30分ぐらいかと思いますが、話し合っていたきたいと思っております。

受益と負担というのは、自治体サイドの酒井市長、そして堀江市長から出てきたわけですがけれども、中井さん、3つの問題に絡めてどういうふうに捉えるか、ちょっとお考えを。

## 自立した財政運営

中井 受益と負担の問題を考える際に、基準財政需要額を基準財政収入額が超えている不交付団体があるわけです。不交付団体は、国庫支出金を除けば自立しています。少なくとも地方財政計画の中での財源保障から外にいるわけであり、税源移譲論は、国庫補助負担金の削減ないしは整理・縮小に伴って「国の財政負担を地方に転嫁してはならない」ことです。これが第二臨調の反省だと思います。そうしますと、できるだけ多くの自治体が不交付団体になることは、国への依存体質から脱却できるという意味で一つのあるべき方向です。

もう一方、その問題と、個々の自治体が自分の力で何ができるか。先ほど松本論説委員の方から、政治マターの問題があるということをご指摘になられました。私は机の上の人間ですから、今日、どんなことが都市の財政基盤を安定化させる際に重要かという意味で、限界責任のことをご紹介させていただいたわけです。

不交付団体の例で言いますと、不交付団体になって自立することは、財源保障の枠から外にありますから、それだけ厳しいことになります。不交付団体の財政運営に関しては、例えば財政力指数が1.1から1.0へ、ちょうど交付団体に転落する際に経常収支比率が10ポイント上がります。もし財政力指数が1.1の段階で経常収支比率が90%でしたら、交付団体になった途端に100%になります。このような地方団体は関西地域にたくさんございます。

財政基盤を安定化させるため、税源移譲して自立した不交付団体を増やす必要があります。お金が入ってきたら全部使うという財政運営であれば、幾ら税源移譲で財政基盤を安定化しても安定化しません。この点はぜひお考え願いたい。

他方、交付団体であれば、1.0から今度0.9に財政力指数が落ちても、経常収支比率は2ポイントぐらいしか上がりません。そうすると、何となく財源保障の枠にいた方がいいと思っていただいても困るのであります。財源保障の枠から出ていただいて、自立的に財政運営をしていただく。

最後に、限界責任の話ですが、私が今やっている作業は、個々の自治体ですぐできることです。基準財政需要額の項目は、市町村では大体47項目ございます。この項目ごとに基準財政需要額と、決算の税等一般財源の充当経費を対比していただきたい。対比していただくと、各自治体で基準財政需要額を大幅に超えている項目がすぐわかります。それは、保育を中心とする社会福祉費です。

基準財政需要額を100にすると、社会福祉費の経費はこの項目の需要額を町村で7ポイント、都市部では15ポイントの差があり、基準を大幅に超えています。国庫支出金等の整理・統合のターゲットは、措置制度から契約制度に移行した社会福祉関係だと思しますので、基準を超えることについてどういう対応をするのか注意していただきたい。

限界責任の発揮は、先ほど固定資産税の話をしました。現在、受益者負担の上下水道の料金、国保や介護保険で行われています。そういうところから徐々に始めていくことが、都市の財政基盤の安定化に寄与するのではないかと思います。以上です。

## 時代のキーワードは少子高齢化

川島 今、保育の問題なんかが出てまいりましたけれども、現実には市政を担当していらっしゃる、堀江さん、ご苦労なさっている点を。

堀江 私のところは人口10万ちょっとでございますけれども、不交付団体でございます。都市部で675市ありますうちの52市の1市でございますが、決して自分が好んで不交付団体になっているのではございません。基準財政需要額の算出の方式から、1.0幾つでやむなく不交付団体、したがって自前でやらなきゃいけない。

自前でやるという場合に、例えば保育の問題、基準をオーバーして支出しているというお話がございましたけれども、今の時代のキーワードは、基礎的自治体、あるいは国も含めて、少子高齢化社会への対応ではないでしょうか。したがって、保育というのは、確かに計算上、公立の保育所運営の方が私立の保育所運営よりずっとコストが高いという財務省の調査結果も出ておりますが、だからといって直ちに安い方に民間委託する、そういう安易な政策転換、簡単には現実的にできません。

したがって、保育の部分が基準を大幅に超えているということでございますなら、時代のキーワードに従って、むしろ保育の基準単価、行政需要基準を引き上げるべきだという現実的な対応をむしろ求めたい。私は、今お話を承っていて、そう考えたところでございます。

川島 ありがとうございます。受益と負担というものを突き詰めていけば具体的にいろんな問題があるだろうと思いますが、金澤先生、いかがでしょうか。

## ナショナルミニマムのための基準財政需要額

金澤 まず基準財政需要額なんですが、基準財政需要額を国が何らかの形でラストリゾートとして地方交付税という形をとりながら保障するというのは、基本から考えると、地方財政のために保障しているわけではないんですね。これは、地方が支出しようが、国が支出しようが、自分たちは日本国民であるということを考えている住民がそこにいる限り保障しなければいけない最低限の生活水準、それを支える公共サービスである。

ナショナルミニマムというのは、地方がやっているだけではなくて、第1に最低限の賃金水準を確保する、第2に人生のライフサイクルに必然的に伴うリスクに対して共同でシェアリングしていく、そのための保険とか年金のシステム、それから第3にライフラインにかかわる公共サービスがある。最後の部分を公共部門が提供しているわけでありまして、国の責任ですから、それは国が直接やってもいいんです。諸外国の例を見れば、地方がこれだけナショナルミニマムを担っているシステムというのはないんですよ。イギリスなんか地方は惨めなもので、国がほとんど直接全部保障しています。フランスだって5対1ぐらいで、国が直

接やっている。

ところが、日本の場合は、地勢的な特徴、地域の経済格差が非常に大きいとか、そういうことを条件にしながら、歴史的に、国は直接やらないで、地方にやらせる、こういうシステムをつくってきたわけです。だから、国は、地方自治体を豊かにするために基準財政需要額をつくって、地方にお金を回しているんじゃないで、日本国民であるということを認めている人がそこにいるならば、どんな中山間地域に住んでいようが、小笠原諸島に住んでいようが、地域経済が自立していようがしていまいが、日本国民であるということを承認してくれるのだったらここまでは保障しましょう、そういうシステムをどうつくっていくのか、そのために国と地方がどう協力していくのか、そういうシステムなわけです。

だから、その水準が水ぶくれであるということであれば、これは地方の問題ではなくて、国自身が日本国民であることを承認した人にどの程度の水準を保障するのか、国会が考えるべきことなわけです。直接国民と対応している自治体も意見を言いながら、日本国というのは経済大国と言われている状況の中でどの程度のスタンダードを保障していくのか、どのぐらいの経済力があるのか、これをしっかりと議論していくことが必要だと思います。

受益と負担の問題で言えば、分権というのは、自治体がそういうものも組み込みながら、総合的な行政主体になっていく方向であるわけです。そうしますと、支出は1対2の割合で地方のほうが多いわけですが、受益と負担を全部一致させるという形で理論的に整理することは難しいと僕は思っています。今まで国がやっていたもの、例えば景気対策とか公共事業とか、そういうのを地方がどんどんやるようになるわけですから、これを受益と負担だけで考えるというのは非常に難しい。もちろん、国に比べれば受益と負担というのを考えなければいけない部分が総合的に大きい。だから、どの部分は受益と負担で考えていくのか、どの部分は総合的な行政主体として応能原則でやっていくのか、この辺の区分けをしていかなければ、分権による事務配分の地方への増加というものと両立しないのではないかというふうに私は思っています。

川島 わかりました。その問題も含めて、国と地方の問題、地方と地方の問題という方向でもこれを考えなきゃいけない、当然のことになってくるわけですが、そのあたり、松本さんからお考えを。中央と地方の問題に対する取り組み方で、今、決定的に違った形で三位一体論が出ている。国の方でも2つに分かれていますけれども、そのあたり、受益と負担という問題を含めて...

## お任せ民主主義

松本 自治体に対して新聞社が税源移譲についてアンケート調査をすると、地方税として回すべきだという回答と、地方交付税として回すべきだという回答と両方あるんですね。当然のことですけれども、財政力の強いところは地方税でやれ、小さいところは交付税でやってくれなくちゃ困ると言う。地方はそのところをはっきりさせないままに三位一体改革をやってくれと言っているわけです。

けれども、こういう配分方式でやらなくちゃだめだよ、というところがある程度合意できなかつたら、だめだと思います。その合意をつくるというのが一つ。

それから、受益と負担の問題で言いますと、地方交付税は功罪、両方ありまして、功の方は、最低限度の保障をしている、非常に安心感を与えているわけです。世の中に安心感を与えているわけですが、民主主義の問題で考えたときに、よくお任せ民主主義とか観客民主主義という言葉が言われますけれども、お任せ民主主義を助長した元凶の一つはこれだと思います。

地方交付税の中身については、私も何度も関係の本を読むけれども、よくわからないですね。普通の人、何人知っているんですかね。これだけ大事なことが、一般の人間は5人に1人が10人に1人くらいしかわかっていないとしたら、これが民主主義と言えるのか。根幹の一番大事なことを知って投票している、ということではなかったら民主主義ではないわけです。

ですから、これを簡素化するなり、オープンな場で議論すべきです。総務省の担当のところで決めるのではなくて、憲法改革とも関係しますけれども、これをきちんと審議するのが参議院の役目とするのがいいんじゃないかと思います。当面の課題は衆議院で審議して、ナショナルミニマムはどうあるべきだとか、息の長いものは参議院で審議し、いつも一般の人の目に、こういうふうにして最低限は保障されているんだなというのがわかるような形にする工夫をしていかないとはいけません。でないと、民主主義も中身が伴わないものになってしまうでしょう。

## 塩川財務大臣のヒヨコ発言について

川島 なるほど、わかりました。そういった意味で、住民も含めて地方サイドの問題というところがそこにもあるんだよというご指摘かと思います。

私はさっきから中央と地方、地方と地方ということをしきりに申し上げておりますけれども、分権型社会になってこういう三位一体の問題が出てきても、地方自治体からの声はまだ依然として弱いんじゃないかなという気がいたします。最近の例で言えば、4月1日の経済財政諮問会議で、総務省と財務省が対立して、そこに民間企業サイドからの意見も出てきている。財務省は、税源移譲は隠しておいてというか、引っ込めておいて、地方交付税と国庫補助金の整理から始める考え。総務省はそうじゃない、要するに税源移譲から。それに対して民間サイドは税金の方は引っ込めてと言っておりますけれども、三者の対立というような形で言われているわけです。

自治体と中央政府との対決の構図というより、要するに総務省と財務省の対決というような形に置きかえられて問題が出てきている点についてはどうなのか。私も朝日新聞で政治部記者あるいは論説委員をやって、地方政治の問題を取り上げてきましたけれども、そのころ財政戦争というと、政府と知事会・市町村会という形でぶつかり合っていた。地方交付税をめぐるってどうするんだというようなことで、地方財政戦争というのは、そこに自治体の顔がはっきりしていたわけです。ところが、今や地方分権型社会になっても、これは私の個人的な感想かもし

れませんが、どうしても自治体サイドは総務省を先頭に立てて - というような感じを受けているんですね。そのあたり酒井市長さん、いかがでしょうか。

自治体側がこの問題で真っ正面に立つという点について。総務省に依然として頼っているところがあるんじゃないか。

**酒井** 地方分権の時代を迎えるまでには、先ほど冒頭に申し上げましたけれども、長い長い道のりがあったわけです。確かに中央政府に対する一つ一つの自治体、とにかく陳情政治ですか、そういうような状況の中で21世紀に来たわけでございます。日本の発展というようなことなどを踏まえてみますと、それはそれなりの意味、また評価すべき点もあったかもしれません。しかしながら、イギリスなどを見ましても、地方分権の発展過程というものがありますし、イギリスのそれに似ているのかなという感じも受けているわけでございますけれども、いずれにいたしましても、日本型の地方分権型社会を構築していかなきゃならん、その正念場が来ているわけであります。

4月1日の経済財政諮問会議の新聞記事等を見ますと、大臣同士はけんかをしている、その中に入って小泉総理が行司役を務めて、税源移譲が先だということで方向を示されているようでありますので、私も、なかなか勇気のある方向づけだなということで、好感を持っているわけであります。ただ、どうするかということにつきましては、我々がこれから頑張っていかなきゃいかんと思えます。

**川島** 堀江市長、何かございますか。

**堀江** 地方の声が弱過ぎるというご指摘でございますけれども、決してそんなことはございません。国のレベルにおきまして諮問会議等で市町村を代表するのは総務省ですから、管轄大臣としていろいろご努力されております。決して弱いことはないのをごさいますして、そこだけはぜひご理解いただきたい。

**川島** わかりました。ちょっと挑発的に申し上げて、申しわけありません。

中央と地方ということで、金澤先生が最初、モラルハザードの問題でおっしゃいまして、税金とか、そういったもので国が今まで押しつけてきていて、それを今さら...というふうなお話だったんですが、国に問題ありというそのところを。

**金澤** 皆さん方は日々、財政運営をされているので、私が改めて申し上げることもないんですが、その思いといいますか、実際にやっているところの感覚と、松本さんのご意見で言われたことは、大きな隔たりがあるのではないかと。松本さんのご意見は指導的なマスメディアの最大公約数的なとらえ方だと思っておりますが、それには国民のかなりの意見が反映しているというふうに私も思います。

そういう状況、つまり補助金が縦割り行政をつくって、これを打破しなければいけない、そのためにまず補助金削減、こういうご議論だったと思えます。塩川大臣が言っているように、地方は、ヒヨコのようにピークパーチク、えさをくれと口をあけているだけ、大体こういう論調が今の状況だと思えますけれども、例えば補助金について見れば、1965年から1975年あたりが地方の収入に占める補助金の比率が一番多かったわけで、多いときで大体25%あったわけですね。それが先ほど中井先生がおっしゃったように、1985年の補助金の本格的な削減以来、13%台にまで落ちたわけですね。

これは、奨励的な補助金で要らないもの、既得権化していたものは、サンセット方式とか、いろいろ見直しをかけて、収入に占める比率、全国平均で半分ぐらまで落としましたわけです。今残っているのは何かと云ったら、負担金的なもので、社会保障関係の負担金と義務教育費の国庫負担金、これが大どころ。だから、それ以外のものを削れと云っても、もう削れないところまでやってきた、これは臨調路線のある種の成果なわけです。

そこからさらに削れと言え、これは私の持論ですが、むしろ福祉とか教育などナショナルミニマム的なもので、国が本来直接責任を負っても何ら不思議ではない地方財政法に規定されている国庫負担金というもの、例えば義務教育にしても、地方が設置者であり、責任を持っているけれども、国の将来にも直接利害関係があるので、国が進んで負担するものとして決められている。そういうものについて、いろいろな改革の案はありますけれども、そういう性格がなくなるわけではないわけで、そういうものをさらに削れということは、ナショナルミニマム自身から国が手を引くぞと云うところまで来かねない、そういう状況だということをもまず考えなければいけない。

では、なぜそこまで追い詰められてしまったのか。中山間地域のだれも泊まらないような何とか保養センターとか、そういうものばかりつくっている、そういうのはテレビとかマスコミでよく取り上げられますけれども、ロットとしてはそんなに大きくない。今、地方交付税がどんどん増えているのは、むしろ都市部の自治体が交付団体になって、そのロットが大きい。国税三税の40%ぐらいを占めるようになってしまい、これに財務省があわててしまっているというのが実態であって、中山間地域なり農村地域の小さな自治体をいじめても始まらないというふうに私は思います。

1990年に国庫支出金の収入に占める比重が13%まで落ちたのが、90年代から2000年代にかけて、また15~16%に上がってしまったんですね。これは何かと云ったら、90年のときに日米構造協定で公共投資基本計画、国が地方に何ら相談なく10年間で630兆円という公共事業を約束して、これをやってくれと云うことで、地方は「もう要らない」と言っているのに食え食えと云って、地方債100%の起債充当率でやらせた。地方にも食いついちゃったところがありますけれども、そういう結果としてまた補助金の比率が上がっているわけで、財政危機の責任論というのをもう一度きっちり地方の側からやっていくことが必要で、そしてマスコミのそういう支配的な議論を変えていかないと、三位一体の改革は難しいなというふうに思っています。

川島 ありがとうございます。食え食えの逆、さっきのピヨピヨという塩川発言、あれなんかは、地方自治体側から激しい抗議が出ていない。依然として塩川さんが財務大臣のポストに留まっているのが不思議で、大変な発言だと思います。余り挑発的なことばかり申し上げてもしょうがないんですが...

ここで市長さん方からご意見を伺いたいと思います。もちろんご質問でも結構で、質問される場合はどなたにということを一言おっしゃっていただきたいと思えます。

ご意見のある方、どうぞ。恐らく5人とか6人ぐらいしかだめだと思いますが、お一人2～3分でお願いしたいと思います。

## 夢とロマンがなくなった

**質問者A** まず第1点は、国と地方自治体の起債総額が693兆円あるわけですが、これを一体どうして返すかということです。いろいろな人に聞くけれども、なかなか答弁してくれない、これが第1点。

第2点は、私は産炭地ですが、産炭地の自治体は夢とロマンがなくなりました、なぜ夢とロマンがなくなったか。

まず第1は、産炭地を支えておった法律が13年度でなくなりました。同和対策あるいは石炭六法、なくなったんです。したがって、これは補助金が全部出たわけですが、大きな穴があきました。

2番目は、小泉さんの構造改革。構造改革が地方自治体に及ぼす影響は4つあります。道路特定財源、公共事業、社会保障の見直し、補助金・交付税の見直し。一番大きな影響は補助金・交付税です。私のところは補助金80億、交付税80億、160億の1割削られたら16億、半身不随になります。

3番目は、まさかこのことが我々のような田舎に影響を及ぼすとは思っていなかったんですが、アメリカの9月11日のテロです。これが深刻に田舎の自治体に影響を及ぼした。どんな影響を及ぼしたかということ、ご存知のようにアメリカのIT産業が傾きました。アメリカのIT産業が傾く、アメリカが風邪を引くと日本は肺炎が起こります。だから、NEC、富士通あるいは東芝、松下電器、全部合理化です。したがって、その下請で携帯電話あるいは固定電話をつくっていた会社が全部昨年6月30日で「市長さん、30年お世話になりました」、携帯電話の注文が来なくなり撤退してしまいました。500人ぐらい働いておったんですが、サラリーマンがいなくなりました。そうしたら、「もう商売ができなくなるから」と壽屋が撤退し、市の中心部に大きな穴があいたんです。

したがって、今のような時限立法、小泉政権の構造改革あるいは9月11日のテロで地域に大不況が起こってきたわけで、夢とロマンがなくなりました。そこで夢とロマンを何によって求めたか。いろいろ勉強してみましたけれども、今の三位一体論というのは、例えば昨年、総務大臣が我々に言いました。「A君、5兆5,000億、中央から地方にやるから、やれ」、言った途端に今言われるように財務省が反対して、淡雪のごとく消えてしまいました。

そこで、我々は合併に求めたわけです。今、AとB2つが合併すると、Aが70億の普通交付税をもらう、Bは40億の普通交付税をもらう、110億もらうわけですが、これを10ヵ年保障してくれるわけで、これで一つ夢とロマンをつくる。もう一つは、AとBで7万ぐらいの人口になりますが、合併特例債が18億、10ヵ年間で180億、これだけくれるわけです。三位一体論は論議されるけれども、いつ来るかわからない。それならば、交付税を10ヵ年保障するなら、これでいこう、こういう形で今いこうとしておるわけです。

合併論でいった方が得になるのかどうか、借金はどうして返すか、この2点です。

川島 かなり具体的な問題ですし、国の立場でお答えしなきゃいかんような問題もございます。とりあえずひとあたり四、五人の方からご意見を承って、ご質問にはパネラーの方にお答えしていただくことといたします。あと、ご意見、ご質問、ございませんか。

## 国と地方との財源配分を明確に

質問者B 簡単に申し上げまして、三位一体ということが言われているわけですが、最初、この三位というのは一体何だろうというふうに私、思ったんです。つまり、私どもは、素朴に国と地方との財源配分だという理解でいたわけで、三位のもう一つの一位はどこを言っているのだろうという気がしたわけです。財務省と総務省と地方、こういうことなのかなという気もしなくはないわけですが、素朴に国と地方との財源配分ということをおもひは常々考えて、また期待もしていたわけでありまして、やがては5対5、こういう比率での配分ができるだろう。

地方分権下の中で、いろんな事業がどんどん実際におりてきております。あるいは国の行っている児童の扶養手当とか何かも、いつの間にかみんな市町村が負担するようになってしまっている。こういうことを見ていると、いきなり5対5は無理かどうか知れませんが、せめて当初言われていたようなことが行われて、それから補助金のカットとか地方交付税の見直しとかということだったらまだわからんわけじゃないですが、あれもこれもみんな一緒くたにしてしまって、地方分権で現実にはいろんな仕事だけを押つけられて右往左往している状況、三位で何かわけがわからないように自治体が置かれているということは、大変不信だというふうに私は思っているわけでありまして。

そういう点で、素朴に国と地方との財源の配分、このことをもっと明確にしてほしいなという気がするわけでありまして、そういう気持ちだけ申し上げておきます。ありがとうございました。

川島 ありがとうございました。どうぞ。

## 税源移譲こそ自立する地方財政につながる

質問者C たくさんありますが、3分ですからはしょって申し上げます。

これは我々の責任でもあるし、残念なことですが、地方分権、地方の時代というのは、我々の強い声からでなくて、国が700兆円という借金を抱えて、日本が沈没するということから、地方分権とか三位一体論が出てきた。その証拠に、ナショナルプロジェクトでは「国土の均衡ある発展」と言っておりましたが、このごろは「地域の特色ある発展」というふうに衣がえしております。

今までは国から与えられる行政だった、しかし僕らは住民に「これからは自分たちのまち、村は自分たちで考え計画を立て、実行するという自己決定、自己責

任の時代である」、こういうことを言っておるわけでございます。したがって、今も松本先生がおっしゃったように、我々は国会議員に補助金、補助金と頼んで、おねだりに行っていったわけです。そういうことを僕らも反省はしておりますが、補助金をもらうことが起債対象になるから、余計力を入れたわけでございます。したがって、本当に地方分権なら、税源を移譲してもらって、これは自分たちの財源である、国へおねだりに行かなくても、税源を地方にいただく、それこそ文字どおり自立する地方財政になると思います。

もう一つは、基準財政需要額で、差し引き勘定すると7項目、それは市長、全部知っています。基準財政需要額というのは、財政が弱くて、日本国民として最低の生活ができることをカバーしてくれる、先輩が考えてくれた本当に結構な地方交付税だと思います。それを見直しするということは、弱者、弱いところの切り捨てにつながっていくことを非常に危惧しておるわけでございます。今、金澤先生がおっしゃってくださったように、地方交付税は地方財政を援助するためではない、地方の住民の福祉サービスを確保するための交付税である、大変力強いお話を伺いました。

我々としましては、三位一体は個々に論ずるものでなくて、三者は同じテーブルで考えてもらわないと、いろいろな格差が出てくると思います。そういう意味で、各先生方のご主張を十分聞かせてくださいます、ありがとうございます。そういうことを申し上げさせていただきます。

川島 ありがとうございます。ほかに。どうぞ、もう一人だけ。

## 国庫補助負担金の全廃は不可欠である

質問者D 先ほど出ましたけれども、三位一体、前は三方一両損と言いましたが、大岡越前は一両足しましたけれども、総理大臣は一両も出さずに三方一両損という話をしました。そういう言葉じりで明確に物事をあらわさずに、何だかわからんうちに進めていくというような気がしないでもありません。

ただ、補助金の全廃というのは10年前にやるべきことであったというふうに私は思っております。補助金を全廃する、それは省庁の再編にもつながるし、また政治家が本来の仕事に没頭することができるということを考えても、不可欠だというふうに思っております。地方は大変厳しゅうございますから、先ほど金澤先生が言いましたけれども、交付税を国から貰うという考え方でなしに、地方の権利として交付税を交付させる必要があるわけで、補助金を全廃して、その分は交付税で確保するということが地方にとって不可欠だというふうに思っています。

その際には、今の補助金総額からすると1割、2割減額になっても、地方は工夫して住民サービスはやっていける。そうすれば、地方もやっていける、中央はその分だけ財政的に楽になる。それから、補助金をめぐる事務量というのは非常に大きいわけですから、国家公務員の数などは大変削減されるんじゃないか。そういうことからすると不可欠であるというふうに認識しています。

以上です。

川島 ありがとうございます。

それでは、一旦市長さんからのご意見は閉じさせていただきます。大変力強いご意見もいただきましたし、ご質問もいただきましたが、パネラーの方、今度は酒井市長さんの方から順番に。全員にお答えするというのではなくて、ご感想というようなことでも結構です。

## 地方交付税制度の堅持

酒井 地方交付税は、今後とも安定的な確保というような方向でやっていかなきゃいけないんじゃないか。今ほどいろいろとご意見がございましたけれども、合併に特例債ということで、でっかい金額ですね。それを後から国の方が面倒を見るということがございますし、もう既にスタートを切っているのでは、減税補填債などもそうでございます。ほかに、臨時財政対策債等も含めたら、将来交付税で見てやるというのがどうなるのかと思う。それから、改革の中で所得税の一部分を住民税に回すということになれば、平均してその分だけで交付税の32%、実質的に交付額が下がってくるわけです。

それでは、これまで続けてきた交付税制度の中で、地方との約束で面倒を見るというのが将来どうなるのかという危惧がございますし、今まで先生方もおっしゃいましたけれども、交付税というのは、これから福祉、環境とか、教育とか、そういうものに大きく期待していかなきゃいかなきゃ基幹的な制度であります。三位一体の改革の中で交付税がこれまでよりも下がっていく。ところが、これまで、またこれからのことを考えますと、交付税制度はしっかりと堅持して、財政調整機能だけでなくして、いろいろな面で自治体の行財政運営の中の一つの柱として位置づけていかなければいけないんじゃないか、こんなことを交付税の問題としては私、感じているわけです。

川島 それでは、堀江市長。

堀江 今回の三位一体の論議等、一番基本は、これまで戦後ずっと地方自治が運営されてまいりまして、いよいよ、いろいろな問題が噴出しました。それを地方分権という理論でどうここで新たに構築するか、その一環としての地方税財源の再構築、その議論というふうに私としては受けとめておったところでございます。それに伴いまして国庫補助金、負担金のあり方、普通地方交付税の配分基準のあり方、税財源の移譲、こういった問題が生じた、また現実化の可能性が出てきているということだと承知いたしております。

ただ、先ほど来、学者のパネラー等から、地方自治体として努力の不足等のご指摘もございましたけれども、財政委員会でも理事会でも提言を発信する、また全国市長会、町村長会、都道府県知事会との連携のもと、地方の主張をもっと明確に論拠を持って示して、政策としてきちんと実現する、そういう努力をもっとしなきゃいかなきゃいけないかというのが、パネラーの皆さん、特に学者の先生方からご意見を伺いましての私の感想でございます。

川島 ありがとうございます。

まとめに入っていく形で、お答えと同時にまとめのご意見をいただきたいと思います。松本さんからあとのお三人は、最初の質問者Aへお答えできる部分があればお答えしていただきながら、まとめのご意見をいただきたいと思います。

## 地方も痛みや犠牲を示せ

松本 三位一体を待っていてもいつになるかわからないから、合併でいくしかないというようなお話だったと思います。けれども、三位一体も今がチャンスです。この時期を逃すともうだめかもしれないともいますが、そのときに、地方の財政は苦しい、だから自主財源を増やしてくれというような要望的な言い方ではなくて、沈没しそうな日本が浮揚していくのに、これしか道がありませんよという形の打ち出し方をしていけないと、広い賛同はなかなか得られないと思います。

三位一体改革と言いますけれども、日本の国のあり方を変える革命に匹敵するような大改革ですよね。事業官庁の役割がかなりなくなってしまう。地方交付税についても、もうちょっと透明な形で、どこかの機関に論議の場を移していくとすれば、総務省がやっている金の配分の役割も小さくなっていく。それから財務省の予算編成機能を内閣の方に持っていくということに最後はなると思います。

そうしますと、今、各省が割拠してやっていることを、一部は地方が自由にできる形へ持っていく、一部は内閣の機能として持っていく。民主主義が働くようにするということですね。これだけの大改革をやるときに、今まで聞いていると、市長会も労働組合が経営側に要求するような形です。これをもうちょっと超えないとだめですね。国が今、困っているのも、これでやれば救われますよという形で打ち出していかねばいけないし、自分たちもこれだけ犠牲を負ったというか、痛みを分かち合った証しを何か示さないと多分進まないだろうというのが私の見方です。

川島 ありがとうございます。  
中井さん。

## 夢とロマン

中井 先ほど保育のことでちょっと説明不足でした。保育の税等一般財源充当経費が基準財政需要額を大幅に飛び越えているというのは、地方団体側にも多少の問題はあるかもしれませんが、国の補助基本額が小さ過ぎることも大きな原因です。

ILO基準の社会保障給付費の中で、年金、医療、福祉の中の福祉は補助基本額ベースの金額を入れています。世界的に見てしまうと、日本は何と福祉の低い国だというふうに評価されています。ところが、実態はその3倍とも4倍とも経費負担が必要です。これは昔、超過負担問題と言われていましたが、これでは少子化対策として決着がつかないので、保育の補助・負担金は、できたら全廃し

て、もう一度基準を見直すべきでしょう。

一つの参考になる事例は、高齢者保健福祉費で、その金額は両者がほぼ合っています。保育の基準をぜひ自治体側と総務省側とで議論していただく場があれば、少しロマンになるかなと思います。

最後に、受益者負担や、固定資産税を上げる提案をしてくださいと言った理由は、最終目標の夢とロマンの公民の連携です。皆さん方は地域住民の支持を得られているわけであります。今さらこういうことを言うと皆さん、びっくりされるかもしれません。先ほど福井市長が人口25万人で、900億円の予算とおっしゃいました。市民の何割が自分の住んでいるまちの予算額が何億円かを答えられるのか。この問題を考える時期じゃないかと思います。

行政と住民がパートナーシップを結ぶことは、真の財政基盤の安定化につながると思います。もっと言えば、「これは住民がやりますから、行政はそこまで手を出さないでよろしい」という住民だっているんじゃないかと思います。そこに未来の夢とロマンがあるように思います。

川島 金澤さん、お願いします。

## プライマリーバランスの確保

金澤 693兆円の債務、700兆円を超えているというふうにも言われていますが、どうするかというご質問ですけれども、私、神野先生とか金子勝先生がおっしゃっているように、分離して管理すべきだというふうに思っております。

国債というのは、日本の金融市場でも最も重要な金融資産になっておりますし、今、金融機関が国際的な活動をするための自己資本比率を高めるために不可欠な資産になっております。これが値崩れしたら日本経済は完全に崩壊するというふうに考えられますので、国鉄の債務と同じように分離して、例えば来年度からはきっちりとプライマリーバランスを確保した予算を組んでいくという形で、管理した債務については長期計画を立てて返していくから、国際的にも信用を維持していく、こういうことが必要ではないか。

そのためには、プライマリーバランスを国家財政の一般会計で確保するために、ここはきっちりと増税していくべきだというふうに思います。その場合、能力ある者がまだ払っていないというふうに私は思っておりますので、国税は、応能主義に基づいて持てる者から取るというふうにする必要がある。発泡酒であるとか、課税最低限を下げるとか、貧乏人のところばかり負担を負わせようとしているというふうに私には見えます。国家が危機だというふうになれば、富んでいる者も貧しい者も力を合わせなければいけませんから、金持ちも進んで負担する、貧乏人も出せるものは出す、全階層が当たらないとだめなのではないかというのが一点。

### 三位一体改革への政治力学の流れ

それからもう一つ、政治力学の話で言えば、なぜ三位一体かということですが、三位一体になる必然性はなかったと思います。それは、1996年に地方分権推進委員会ができて、そこから7年間の経過を見ればいい、これを忘れちゃいかんですよ。

7年間の経過、つまり2000年4月に地方分権一括法が施行された。地方分権一括法、その法案が議論されたのは1999年の6月から7月にかけてだった。そのとき、地方分権一括法に盛り込まれている分権改革を完成させるために、支出と収入の基礎的な不均衡を改善しなければいけないということが理念としては既に出ていました。

しかし、そのとき大蔵大臣であった宮沢さんが、今の財政状況、経済状況では一緒にはできないということで、先延ばしにしてほしいという答弁をした。日本経済が大体2%ぐらいの安定的な成長軌道に乗ったときに国税の地方移譲をやるということを約束し、参議院の委員会で付帯決議までついているわけです。だから、その段階で補助金と交付税を削らなければ財源の移譲はしないということではなかったわけです。2000年4月の地方分権一括法と一緒に国税の移譲があってよかった、それが残された課題だった。

ところが、その後、国家財政を預かる財務省が、そういう形ではできないということで、地方交付税を廃止しなければ税源移譲はしないというふうに言い出した、税制調査会を使ってやり始めた。それから、合併をもっとしないと移譲しないという形でハードルを設定してきた。それを条件にするなどということは、地方分権一括法ができるまでの議論のときには出てこなかった話です。

そういう世論がつくられていって、最終的に合併と地方交付税の削減だけが進んで、税源移譲がされないという状況に総務省は追い詰められた。そこで総務省が出してきたのは、せめて三位一体でやってくれ、こういう政策だったというふうに政治力学を見ていかねばならない。この政治力学はここ一、二年のことを見ていてはだめです。少なくとも7年ぐらいの流れの中で、そういう政治力学で出てきているということを見なきゃいけない。これが2点目。

### 地方なしには日本は成り立っていかない

それから3点目、中山間地域、産炭地域等の夢とロマンということですが、私も、地方圏の方とか中山間地域の方々は、日本の全体の国土の発展とか経済の発展に果たしている役割を声を大にして言うべきだと思います。東京の人たちは思い上がっていますよ。私も東京の人間なんですが、要するに、電力はどこでつくっているのか、原発にかなり依存して、原発で出た放射性廃棄物をどこに捨てているのか、水はどこから来ているのか、緑はどこにあるのか、食糧はどこから来ているのかということですね。農水省は森林の公益的な機能とかと言っていますけれども、東京は東京だけで生きていってみたいということですよ。

私は、最近、だんだん切れてくると、新日本国でもつくって、東京だけ除いて46道府県で独立しよう、それで東京がやっていけるかということですよ。東京の人たちは、自分のところで取れた法人税とか所得税を何で地方に地方交付税で配分しなきゃいけないのか、こういうことを言うわけですが、法人税を見ても、実際工場は地方にあるわけです。ロボットも汗水流していますが、そこで人間が汗水流して働いているから利潤が上がるわけで、たまたま本社が東京にあるから東京の税金のように会計帳簿上は記帳される、それを自分が汗水たらして取った税金のように東京の人たちは言うわけですが、そんなことは絶対ない。

先ほど言いましたように、さまざまな地方の公益的な機能があるわけで、地方なしには日本は成り立っていかないわけですから、そういうところで森林を保全したり、水をきれいにしたり、放射能を処理したり、ごみを受け入れたり、そういうことをやっている住民がナショナルミニマムを保障しろと言ってどこが悪いのか、こういう声を地方の方々はもっと出していくべきだというふうに私は思います。

以上です。

川島 ありがとうございます。

## 嫌なものも市町村が担う覚悟

川島 5分だけ延長させてください。今、金澤さんがまとめのおっしゃっていただいたこと、いずれも賛成なんです。第4として私が一つだけ加えさせていただきますと、地方分権の話の中で、今、補完性の原理ということがよく言われます。これは歳出面での考え方ですけれども、要するに、一番根っこの市町村ができないものを都道府県が負う、都道府県が責任を持ってないもの、全国的な規模、統一的な視点で見なきゃいけないものだけを中央政府が担う。財政でも補完性の原理的なものを基本に置くというような考え方を市町村は持つべきなんじゃないか。つまり、身近な市町村で税金は集めます、どうしても都道府県でやらなければならないことがあって、そこには見合うお金を都道府県に上げましょう、都道府県ができないものについては中央政府が担ってください、それもお金はこっちから出します。

べらぼうな話かもしれませんが。神野先生が地方制度調査会で三位一体改革に対する神野私案の中で、地方交付税制度について地方郷土税という案を出していらっしゃいます。要するに、歳出についても自治体側がどこまで自分たちで責任を負うか。したがって、地方交付税での財源調整というような物凄く嫌な面も、今は総務省にお任せなんだけれども、自分たちでやるという意気込みを持ってやるということまでいって、この問題が解決するんじゃないかということも思ったりしております。

税金を一括して集めるというのは、国でもいろいろ論議がありました。その場合は、地方と中央が集めるのは合理的でないから1カ所で集めましょう、しかし集める主体は中央政府だというのがこれまでの論議なんですね。そうではなくて、

集める主体は市町村である、嫌なものも市町村が担います、そういう覚悟ですね。一挙にそこに至るするわけがないですけども、そういうこともお考えいただければ...というのがコーディネーターの勝手な意見です。

最初にお話し申し上げましたように、市長会として今日の会合で、三位一体改革というもののアピールを出したいということであります。今お手元にお配りしていただいておりますが、事務局でアピールの全文をお読みいただきたいと思います。

## 事務局

### 税源移譲など三位一体改革のアピール

都市税財政基盤の拡充強化は、地方分権改革の残された最大の課題である。改革の道筋は明らかである。

- 一、所得税から個人住民税への、消費税から地方消費税への税源移譲等を早急に行い、国税対地方税の割合を1対1とすること。
- 一、国庫補助負担金の廃止・縮減を分権改革の視点から積極的に進めること。地方への負担転嫁は決して行わないこと。
- 一、地方交付税制度の見直しに当たっては、交付税の有する財源保障と財源調整の二つの機能を堅持すること。

この三つの改革をひとくくりにして、いま直ちに踏み出すことが求められる。政府は、国から地方への税源移譲を急ぐべきであり、われわれ都市自治体は、自己決定・自己責任の原則の下、行財政改革に取り組み、個性豊かで生き生きとした地域づくりに懸命の努力を誓いたい。

平成15年4月9日 全国市長会パネルディスカッション参加者一同

川島 ありがとうございます。(拍手)

今、期せずして拍手が起きました。このアピールをこのパネル討論会として採択させていただきます。

今日は本当にありがとうございました。パネラーの皆さん、ありがとうございました。(拍手)

## 講師略歴

### コーディネーター

かわしま まさひで  
川島 正英

早稲田大学政治経済学部卒業。朝日新聞社入社。政治記者として、藤山愛一郎、石井光次郎、三木武夫氏らを担当。首相官邸キャップ、政治部次長、論説委員、編集委員を経て、フリージャーナリストに。地方制度調査会、都市計画中央審議会、地方分権推進委員会地域づくり部会長代理などを務めた。現在（株）地域活性化研究所代表、朝日新聞社社友、日本行政学会会員。

### パネリスト

かなざわ ふみお  
金澤 史男

東京大学経済学部卒、同大学院博士課程修了。現在横浜国立大学経済学部教授、同学部長。日本地方財政学会常任理事、日本財政学会常任理事、財務省財政史室執筆委員などを務める。著書に『現代の経済政策[新版]』、『現代の公共事業』、『近代日本都市史研究』など多数。

### パネリスト

なかい ひでお  
中井 英雄

関西学院大学経済学部卒、同大学院博士課程修了。近畿大学商経学部教授、同経済学部教授。日本財政学会理事、日本地方財政学会理事、大阪府の地方税財政制度研究会委員などを務める。著書に、『現代財政負担の数量分析』、『基本財政学』、『地方財政論』など多数。

### パネリスト

まつもと よしお  
松本 克夫

東京大学法学部卒業。日本経済新聞社入社。和歌山支局長、日本経済データ開発センター地域研究室長、熊本支局長、地方部編集委員等を経て、現在日本自治学会理事、自治・分権ジャーナリストの会の事務局を務める。著書に、『市民の世紀へ』、『第三の改革を目指して』、『英国の地方分権改革』など多数。

## パネリスト

さかい てつお  
酒井 哲夫

福井県立高志高等学校卒業。福井県職員から福井県議会議員に六選後、福井市長に就任、現在に至る。北信越市長会会長、全国市長会副会長などを歴任。現在、福井県市長会会長、全国市長会相談役。

## パネリスト

ほり え すなお  
堀江 侃

学習院大学政経学部卒業。総理府行政管理庁入庁。行政監察局統計審査官、監察官、北海道管区行政監察局長、関東管区行政監察局長などを務めた後、伊勢原市長に就任。現在全国市長会評議員、財政委員会委員長。