

特集2

地方財政危機をめぐって

座談会／地方財政危機打開 の方向

山本正雄 〈日本福祉大学教授〉

岸本重陳 〈横浜国立大学助教授〉

小島雅雄 〈財政局財務部長〉

司会・船橋成幸 〈都市科学研究室長〉

1——限界にきた横浜市財政

司会 地方財政危機をどう改革するかということが国民的関心事となっていますが、どこに問題点があるかを洗い、自治体財政強化のためにも基本的な視点を考えてみたいと思います。

まず横浜市の現状を中心に、地方財政の状態をお話してください。

小島 市財政のうち、市税、使用料等の自主的財源は60%足らず、残り40%が国庫補助金や地方交付税という依存財源に支えられて今日までやってきたわけです。そのうえ、戦後十余年にわたる接收、引続いて人口急増という特殊な事情のため、需要の現われ方によそにないきびしい特殊性があって、たんに一般的に行政水準を上げればよいということだけではなかったのです。それでもインフレによる名目要素を含んだ税収の増もあって、財政規模はここ4～5年、20～30%の率で年々伸びてきました。

ところが50年度は、当初1,443億円の税収を見込んでいたのが、現在のところでは1,335億円と、100億円以上の減となっています。この減収額は現在の財政規模約3,000億円の3%にあたりますが、市にとっては絶対必要な額であったわけです。と申しますのは、この5年、10年間、高度成長に支えられてとはいいいながら、先ほど申しあげた人口急増などに起因する特殊な行政需要がありますので、この流れをいまさら変えることは、まず不可能なのです。

さらに51年度も、地方税制の改正、経済の方向等の前提条件はありますものの、現時点では税の増収見込みが10%を超えることはまず困難でしょう。従って、51年度の新たな需要増に対応できるのは、130億から140億円が限度だろうという状況です。しかし、この新規の需要増は、人件費、公債費、扶助費等のいわゆる義務的経費だけでも

目次

- 1——限界にきた横浜市財政
- 2——地方財政危機の意味
- 3——危機打開の方向
- 4——改革をどうすすめるか
- 5——市民がどうかかわるか

100億円以上はいくだろうと、私どもでは試算しています。

50年度は結果として赤字をさげられないだろう、さらに51年度は、130～140億円程度の増収を見込む場合でも、数年来のペースで今後の財政を運営することはきわめて困難な見通しにあるというのが現在の本市財政です。

もちろんこのような状況は横浜市だけでなく、全国的に現れています。すでに48年度に地方団体3,344のうち実質収支で123団体が赤字になっていますが、49年度は財政状況の悪化が一段と進んだものと思われ、さらに50年度に入って財政状況はいっそう深刻になっています。政府試算による地方税減収は1兆円余りといわれますが、これはあくまで政府算定による標準税収入と比較してのものであって、各地方団体の実体に立っていません。例えば本市では、先ほど述べたように、100億円の減収が見込まれるにもかかわらず、自治省試算方式では法人分減収30億円が考えられているにすぎません。

山本 なるほど。それで横浜市ではそういう財政危機に対してどういう対処の仕方をされるのですか。

小島 当面50年度については、減収補填債を受けざるをえないと思っています。しかし100億円減収にみあう分はとうていこないだろうと思われまので、最終的には赤字を覚悟せざるをえないかと思っています。従来の年なら30億にしる50億にしる、切りつめるとか新規事業をやめるなどの措置によってぬぐえたかもしれませんが、今回はこの赤字がすくなくとも51年、52年頃までそのまま送られると思います。一方、51年度予算は平常ペースではとても編成できない状況です。住民要望を選びに選ぶという方法をとらなければなりません。内部の節約も49年度から始めていますが、50年度、51年度は徹底したものにならざるをえない

でしょう。それだけやっても、端的に言って、51年度市税の増収は、人件費と公債費、施設の義務費程度でいっぱいになってしまうのではないかと考えられます。しかし、現在考えられている行政需要は、圧縮することはほとんど不可能なものばかりなのです。

司会 50年秋の臨時国会に提出された政府の地方財政対策はどうでしょうか。

小島 今回の国の地方財政への措置は、ただ交付税減収措置として運用部資金から1兆円をまわし、それを53年度以降8年で返済させることと、地方税減収補填を地方債発行で措置したことが中心ですが、いずれにしても結局は地方団体の借金対策で切抜けさせようとしているんですね。しかし借金で措置できる時代は終わったと思います。この措置をくり返すかぎり、地方財政の構造的な問題はいつになっても解決されません。

山本 自治体財政の規模は地方財政計画より1兆円ほどふくらむのが普通ですが、その地方財政計画にのっている起債ですら、引き受け手が出てくるかが問題なのに、この1兆円をどうするかが国の対策から抜けています。

例えば千葉県のように、県の段階ですら起債が消化できないという例が出ています。国が起債を認めても絵にかいたモチになるおそれがありますね。

小島 その点は横浜でも同じで、減収補填債がきてもこの消化は非常に難しいと思います。大都市の場合はほとんど公募債等であるだろうし、ほとんど銀行に頼ることになりますが、銀行も国債を引受けなければならないし、当面年末の中小企業対策もあります。自治体財政は財源面と資金ぐりの両面で苦しい立場に立たされているわけです。

山本 国債は買オペの対象になっていますが、地方債はそれがないでしょう。だから買オペの対象にしてほしいという要求が出ていますね。

司会 そのような地方財政危機の原因なり背景、意味といったものをどうとらえたらよいでしょうか。

岸本 直接には、自治体の収入減もしくは収入停滞で、自治体が従来よりも活動を拡大、強化できないのはもちろんのこと、従来の活動水準の維持さえむづかしくなっていることを危機と言っているわけですが、それだけではじつは危機の半分の面しか見ていないことになります。といいますのは、自治体の活動水準の停滞や低下ということが、さまざまな面に、さまざまな人に、大きな影響を及ぼすわけで、その作用面にこそ、ほんとうに危険な状況が生まれるということが見落されてはなりません。たとえば、自治体財政にとっての危機は福祉の推進にとっての危機でもあるし、それをどう克服するかという場合、国からのテコ入れ方式を強化するやり方になっていけば、民主主義にとっての危機をつくりだすことになります。

小島 今日の地方財政危機の原因には、人件費の増大と福祉の先取りが原因という説、不況による税収の減収などいろいろいわれていますが、結局のところ地方財政とくに税制構造の矛盾にあるという説が相当強くなっているようですね。

人件費の増は、住民に直結する市町村行政では、人口増、住民要望の多様化、さらには行政水準の高度化に伴って必然的なものです。また福祉は、これまでは個人や家庭の責任において処理するしかなかった幼児や老人の問題が、政治的、社会的問題として取り組むようになってきた結果です。さらに地方税減収は、国の経済政策の帰結であって、すべて地方団体の好むと好まざるとにかかわらず起きている問題です。

地方財政を全体の財政構造からみますと、行政経費の執行は、48年の例では、国が8兆4千億円、

地方が17兆2千億円ですが、これに対応する税源は国税が14兆円、地方税6兆5千億円です。48年度の決算では、地方財政の歳入のうち、地方税の構成比は36パーセントにしすぎません。一方、国からくる地方交付税と国庫支出金等が39パーセント、これに市債を合すると、依存財源はじつに48パーセントにもなります。

このように地方財政の構造が国依存型であって、自主性、弾力が極めて弱いものになっているところへ、不況あるいはスタグフレーションの嵐がおしよせ、その矛盾が一挙に吹きだしたのが今日の地方財政危機であるといえます。ですからその解決は、国・地方を通ずる財政構造の改革以外にないといえるのですね。

山本 地方財政危機のとらえ方は出つくしているようですね。政府、自民党の側は、人件費が高すぎるとか、福祉の先取りに原因をすりかえようとしています。そうでない多くの見方は、「3割自治」に集中的に現われている中央集権的な税財政制度に原因があると構造的にとらえています。地方自治体の自主財源を少くし、国に財源を依存せざるをえないようにしておいて、国の委任事務を押しつけ、自治体の自主性を抑えて、中央集権的な行財政をやっている。こういう構造的弱さにスタグフレーションが重なって、いまの地方財政危機が起きています。現象的にはスタグフレーションが前面に出ていますが、構造的な行財政の矛盾が基本的な原因です。

したがって、この問題は国との関係を抜きにしては考えられません。一時的対応策で糊塗しないで、こういう機会にこそ、構造的な問題を少しでも打開していくことが重要ですね。

岸本 直接には、不況による税その他の収入減と物価急騰による支出増ですが、より根本的には、その不況も物価急騰も、60年代型高度成長のツケがまわってきたものです。それに、支出項目のほ

うは、高度成長下のさまざまなヒズミに対する住民側からの必要を、自治体が受けとめるためには拡大せざるをえなかったのに対して、収入項目のほうは、高度成長下で生じた変化に即応していなかったというギャップがあります。このギャップは、もちろん、中央政府が意識的に利用してきたものです。

山本 要するに、国の財政も地方の財政も、インフレーションつきの高度成長を前提として成り立ってきたということです。これからは、仮に成長率が6~7%としても、税収の伸びの弾性値1.5をかけると、財政規模がこれまでのように毎年20~30%もふくらむようにはならない。これまでのような高度でない成長が今後続くとすれば、現在の制度では、都市の需要をまかなえる財政状態にはならない。インフレつき高度成長に戻さないのなら、それを打開するには、やはりここで国との行財政の再配分の問題に立入らなければなりません。

3———危機打開の方向

司会 地方財政の現在の危機がこのまま進行していくとすれば、どういう状況なり問題がでてくるのでしょうか。そのへんのところを……。

岸本 財政危機は国家財政全般にわたって生じています。その打開は、地方財政だけでなく中央政府についても必要ではありますが、現実には両者のあいだの綱引きが起らざるをえないでしょう。論理としては、地方財政の確立のうえに中央財政の機能を考えていくというかたちが望ましく、したがって打開は、地方財政の確立を優先し、これを基盤とすることで行われるべきでしょう。

山本 議論は出尽しています。それをやるかやらないかで、自治体サイドと政府サイドとの対決の形でしか解決できないと思います。国の対策は応

急の雨漏り対策で逃げて景気の回復を待つというものではない。だから自治体側は、法律の解釈や運用でも独自の主体性を強めていくとか、行政訴訟でも起すぐらいの決意でいかなければ、このがんじがらめのワクの中では、結局あい変わらず国に頭を下げざるをえないことが続くでしょう。

小島 51年度の地方財政計画がどういう内容で出てくるかによって、勝負があるていど決めるのではないかと思っています。それによって地方団体側の、横浜市なら横浜市の国に対する方向がはっきりしてくるだろうと思います。50年度は減収補填債という借金によって地方財政計画上の雨漏りの補填ができましたが、51年度はそうはいかないでしょう。地方交付税の税率アップはやらないと自治省は言っていますが、地方財政の需要がふくれるのは国としても認めざるをえない。いくら節約しても限りがあります。ところが、収入のほうは地方税は上らないこともはっきりしています。そうなりますと、どこでどう埋めるかですね。ここまで矛盾が出ている以上、よほどの抜本的な措置をとらないかぎり、地方財政計画はできないんじゃないかと思うんです。地方財政計画そのものが出るのは2月に入ってからです。今年度は各自治体とも方向がわかりませんので、国の責任において基本的な方向を早期にはっきりさせるべき時期だと思います。

岸本 3年ないし5年の中期では、6~7%の経済成長が維持されると私は見っていますが、それは低成長というより、国際的に比較してみてもむしろ高い成長なんですね。7%だと10年で倍になる。問題は、高いはずのものが低くみえるこれまでの借金経営体質から脱却することですね。その場合、産業基盤投資に公共投資の力点が置かれていたのを、こんどこそ本気になって生活基盤投資優先へ切りかえなければなりません。そのためには地方財政をむしろ充実させなければなりません

し、またそのほうがこれからの日本経済にとって有利なんです。

それは2つの点から言えます。一つは、ややネガティブな言い方ですが、産業基盤投資優先は設備投資目的のそう失で、展望がない。それが生産力化した場合に、60年代のような需要の完全展開を予想することが困難であることです。そうになると、あと残るのは輸出振興か、政府財政中心か、個人消費優先かということになりますが、個人消費拡大と政府投資拡大が有機的に結合するところに、生活基盤整備の意義があります。また、産業基盤優先の高度成長の結果非常にたちおけている生活基盤の需要は無尽蔵で、そこへの財政投資の乗数効果で需要拡大——個人消費だけでなく産業需要も——の可能性があります。自治体財政を充実し生活環境施設を整備することは、むしろ日本経済の展望に寄与することなんです。

もうひとつは、個人消費需要が拡大しなければ、最終需要が出てこない。現在の消費停滞は不況の影響と節約マインドの定着によるといわれるが、それよりも、受入れる容器がなくなったということだと思います。例えば住宅供給もそうです。そういう受入れ容器を拡大することが、生活基盤の拡大であって、それは需要構造の新しい可能性を切りひらき、日本の需要スケールを拡大する新しい突破口となるでしょう。

山本 国の地方財政対策は根本問題にふれない逆方向のものです。政府の補正予算に関連した対策にしても、地方財政計画の枠組みのなかで、交付税や起債の対策を考える雨漏り対策にすぎないですね。中央集権的な3割自治の構造にはなんら根本的な手を打とうとしていない。

4———改革をどうすすめるか

司会 いまお話しいただいたような視点にたっ

て、国、地方を通ずる行財政制度を改革するには、どこからどのようにすすめるべきでしょうか。

山本 私は東京都の新財源構想研究会でいままで3年間、どこかに自治体独自の打開策はないかと知恵を絞ってきたのですが、知恵を絞れば絞るほど、法律や通達、あるいは行政指導でガンジガラムにしばられていることがわかるのです。

やっとうやりました法人事業税の超過課税や不均一課税にしても、超過課税の幅が法律で認められていても、いままでどこもやっていないから、自治省からシッペ返しを受けるかもしれないとか、起債を制限されるかもしれないとかを配慮して、やりたくないと事務当局の責任者は考えるのですよ。その点では素人のほうがかえっていいですね。「法律にこう書いてあるのだから、そのとおりに解釈していけばよい。通達なんか情勢が変れば変わるのだから、変わったものとして無視していいじゃないか」と我々は言えるのですが、事務当局の人になると、いままで例がないとか、やっても無理だろうということになる。そこをよほど思いきって、行政訴訟を起して言い分をはっきりさせるぐらいの決意で臨むべきですね。

こんどの、固定資産税を思いきって上げようという問題にしても、全国的視野から自治大臣が決めた基準にしたがってそれぞれの地域の評価額が決るんだとか、土地・家屋・償却資産のうち土地だけできるのか、三つともやらなきゃおかしいというような問題が出される。あるいは、いま51年度の分を新しい評価基準で作業しているところへ、さらにほかに引き上げの事務をやれといわれても、実務的にはとてもできない、というように、いろんなことを言うのですね。それでもやったらどうかと我々は言うのですが、そんな危険な荒っぽいことはほしくないですませたいというのが、自治体の全体的なムードだと思うんです。東京都

のような革新自治体といわれているところでもそうなんです。よほど頭を切りかえて奮勇を振るわなければなりません。

岸本 自治体が真に自治体であるなら課税自主権をもつことが要件である、というだけでは理想的にすぎるかもしれませんが、現実的に考えても、自治体が課税自主権をもち、さまざまな試みをするのがとりわけ重要だと思います。

たとえば、通過交通に対する通行税のようなものを設定する自治体が続々と出てきたら、かなりの交通体系が変化せざるをえないでしょう。市内交通の体系と都市間交通の体系が相当に影響をうけるでしょう。都市のあり方についてその都市自治体なりの考え方を実行していくためには、交通、とりわけ自動車による通過交通の問題に対する対応手段を都市がもつことが必要で、その対応手段が税だけだとは言わないが、その活用はひとつの方法です。

同じことは、企業の立地の誘導、汚染責任の負担という点でもいえます。

司会 そういう自治体が主体的に現状改革の努力をすべきであるという問題意識は、革新自治体に限らず、全国の自治体で共有できるでしょうか。

山本 全部の足並みを揃えるというのでなしに、意欲のあるところがどこかに穴をみつけて中央突破して、それにだんだん他の自治体がついていくという形をとるしかないでしょう。法人住民税の超過課税にしても、これまでどこでもやらなかったのが、どこかがやれば、では自分のところもやろうかという自治体が広がっていく。そうすると自治省も、事務所事業所税をやらざるをえなくなるでしょう。

小島 横浜市では49年7月に法人事業税の超過課税をやりましたが、この1年にそうとう拡がりました。いまではむしろ超過課税が定着したといってもいいのではないでしょう。その定着の状況

をみても、革新自治体に限っていない。つまり今日の地方財政問題は、革新・保守を問わずすべての団体の問題で、またその内容も同じものです。したがって、この打開、改革への努力という意識はすべての地方自治体の共有のものであり、政治の問題とは異った純粋に財政問題として取組むことには何ら差異がないと思いますね。

司会 初めのほうで山本先生が「国との行財政の再配分に立入らなければならない」とおっしゃいましたが、どのようにそれを進めたらよいか、おろかがいしたいのですが。

山本 やはり、世論をたかめていく以外にないでしょう。委任事務の返上など、やれる面でやることはもちろんですが、それと、全国知事会とか市長会をもっと革新的なものにすること、あとは結局国会で野党勢力がもっと強化されることが決定的な意味をもつでしょう。

岸本 財源再配分の必要性はいうまでもありません。しかしその配分原則が何であるかは、よく考える必要があります。たとえば、財源再配分が、財源種別、いいかえれば税種別の再配分であってよいかどうかは問題です。たしかにこれまで、GNPもしくは所得の伸びに比べて弾性値の高い税種は国にとられ、成長の成果が税の面で増収として現われる度合の鈍いものが地方財源にまわされていきました。このことが、ききにギャップと私が述べたような問題を生んだことは、もちろんです。そうしたギャップは埋められなければならないし、成長のもたらすヒズミに即応すべき現場が自治体である以上、弾性値の高い税種が自治体にまわされなければならないのはたしかです。しかし、弾性値が高いことは成長鈍化の中では不安定さをもたらします。安定成長の見地からはそれだけでは足りない。

となりますと、税種の再配分をふくむと同時にそれをこえた再配分原理が、必要であることにな

ります。私は、税種は、国であれ地方であれ、共通であってもよいと思います。国に対しては地方からそれこそ交付金なり拠出金なりの形でだせばよいのです。その意味では、権限の配分こそがポイントだというべきでしょう。

とりわけ、重要な意義として強調したいことは、公的貯蓄としての税という機能です。日本の場合、税や社会保険料もふくめた広義の貯蓄は、スウェーデンや西ドイツなみなのに、そのなかみは、公的貯蓄よりは、銀行や郵便局への私的任意貯蓄が圧倒的に大きいのです。公的貯蓄の拡大を通じてしか、福祉の強化は不可能だというべきですが、公的貯蓄を拡大するためには、税を負担することの意味が、市民に納得されるのでなければなりません。そうした納得は、自治体という場でのさまざまな市民的参加や自治体行政の反応ぬきには、とうてい形成されませんね。自治体の課税自主権は、たんに企業への課税面だけでなく、市民の公的貯蓄の拡大という面でも、さまざまな試みをさせるのでなければならぬと思うのです。

司会 すでに中央—地方の税財政システム、あるいは自治体独自の財政改革についていろいろと指摘いただいたわけですが、さらに今後の展望のなかで積極的にとりあげるべき問題なり着眼点がありましたら……。

岸本 不況はそれまでの経済の諸関係に累積してきた不均衡のアク落しという機能をはたす面があります。とくに、激しいインフレ不況に急転した今次の不況は、その機能をつよくもっています。そして、アク落しを強化し、次の軌道をしくということを意識的に推進するためには、資産再評価が必要となります。

資産再評価は企業側からも、そうでない側からも、必要性があると言えます。その再評価をどうするかが、評価にともなう再評価税の入り方という単発効果だけでなく、それ以後の各種税収の入

り方の面でも、これからの財政構造を大きく左右するでしょう。

再評価を土地を含めて行ない、再評価税は、企業の場合土地での物納を奨励する（金納にくらべて税率の割引などを行ない）などの措置をとり、その収税者は自治体とすれば、相当に自治体財政の基盤強化になるはずですが、資産再評価をどのように行なうかという点を一つの突破口にすることを提言したいのです。

山本 これは国についても自治体についてもいえることですが、いまの所得税中心の原則に資産への課税をもっと取り入れることが必要な段階です。フローの課税でなく、ストックの課税（法人についても個人についても）が考えられるべきです。インフレの激しい時代にはぜひ必要です。最近の外形課税の動きもこれの一つの反映で、そうしないと課税の公平の原則を貫けないし、これからの安定的財源の確保もできないと思います。大蔵省が考えているような付加価値税を阻止する意味でも、これは重要です。

5———市民がどうかかわるか

司会 自治体行政の内部では、たんに節約や合理化だけでなく、法人課税の強化、超過負担の解消など、さまざまな努力をしているのですが、それらはすべてが自治体行政対国政の問題で、市民一般がそれに矛盾を感じ、憤激して行動を起す状況にない。それはなぜだろうかと考えるのです。ふつう構造が問題になるときは、いろんな運動がワッとあるもので、もっと世論がわきたつということがあってよいと思うのですが。

岸本 国対自治体の対立図式に一般市民がなかなか憤激し、運動のエネルギーを集中してこないのは、市民のもつ利害認識の回路にこの図式がうまくはまらないからですね。自治体の権限が狭めら

れて財政基盤も弱いということは、多くの市民は知識としてはかなり知るようになっています。これをもっと知るようになるとどう動くか、どう動くかはこれからの研究課題ですが、現在でもある程度知ようになった人からも運動が出てこない。それは、住民の生活利害と財源配分の変更が噛みあっていないからなんです。財源配分をやるとうまくいくぞという認識にまできていない。簡単にいえば、自分の前の道路が舗装される金が国から出るか自治体から出るかは気にしていない。道路ひとつ舗装するにもその金がどこから出ているかの認識が市民の間にひろがっていくことが必要で、そのためには議会や議員もふくめた自治体側が努力しなければならないでしょう。

もうひとつ、山本先生がいわれた財源再配分は必要ですが、それをいうには財源再配分したほうが経済的により大きな可能性がひらかれるのだということを積極的に論証しないと、**「自治体の取り分は大きくなったが国の分が減って全体としては同じではないか」**ということになりかねない。自治体のほうに金をまわしたほうがよいのだということを市民が確信するためには、自治体の政策運営に市民がどうかかわるかがポイントになりますね。利害認識の芽は自分がそこにかんでみないと生れてこないものです。

司会 都市科学研究室で最近市民意識の調査をしたときに、市役所を「お上」とみているか、「住民の生活を守るところ」とみているかという質問をしたら、「お上」と考える人が26パーセントいました。そういうことがこの問題と関係しているんじゃないでしょうか。もうひとつは、苦しくなってきたら、保育所にするか下水道にするかの具体的な選択基準を市民は出さない。決めるのはおまかせであって、市民はニーズに基いてばらばらに要求するだけです。こういう市民内部の構造では対決局面だけで、自治体の政策運営へ市民がど

うかわるかということと切りむすばないように思います。

山本 国と地方の税の問題、行政の問題が複雑に組合わさっていて、自分の同じ財布から国と地方自治体へ出している税金がどう自分のところへ帰ってくるかのメカニズムがわかりにくいんですね。勉強してみてもわからないから、初めからあきらめている。市議員を選出したらおしまいなんです。そうならないためには、市政で大きな決断をする場合に、市議会という代議制の場だけでなく、アメリカなどの自治体が住民投票にかけるように、直接住民に問いかけることをやるべきです。法律のワクをこえる条例をつくるときに、住民に賛成か反対かを聞くといったことをやりだしたら、住民も関心がでてくるでしょう。

小島 岸本先生のいわれた財源再配分がどう結びつくのかという問題ですが、横浜の場合は接収解除の遅れと人口急増による都市施設水準の低さという特殊事情もありまして、どの分野も市民のニーズが強くて優先順位が付き難いのですが、そのなかでも、例えば道路はがまんしても学校は先にやってしまいたいというような選択は長年の間にあったし現在もあります。ところが横浜だけでなく地方団体は、国の補助事業の認承を前提として、事業量、事業費が各年度で決められるというのが実態です。それを全部まとめると、国の予算いかんで地域の行政まで左右されてしまう。こんなものまでやらなくてもよいと思われるものまで押しつけられる。押しつけられた補助金、押しつけられた行政というものが出てきています。

岸本 財源再配分とはたんに国と自治体の間でパイを分けあうだけではなくて、分けあったことによって出てくるプラスアルファがいまおっしゃったような問題になる。

山本 金額の問題だけでなく、金額の質の問題でもあるわけですね。 <昭和50年10月24日>