

【佐藤浩雄議員】

平成 12 年度地方財政計画と新潟県予算について質問いたします。

政府は、去る平成 11 年 12 月 19 日の閣議で、平成 12 年度予算案、地方財政計画の政府案と地方財政投融資計画を決定いたしました。

政府予算は、実質成長率 1% を目標に、総額 84 兆 9,871 億円、3.8% 増の景気対策を主眼にした積極予算であります。しかし、その歳入は 32 兆 6,100 億円もの新規の赤字国債を発行する、公債依存度が 38.4% の、まさに借金漬け予算そのものであります。

また、同時に発表された地方財政計画は、総額 88 兆 9,300 億円で対前年度比 0.5% 増で、地方債依存度は 12.5% 程度と見込まれております。その内容は、ことしも 9 兆 8,673 億円もの膨大な通常収支の不足が発生しており、6 年連続の交付税法第 6 条の 3 第 2 項に違反する状況となりました。その補てんには、財源対策債 2 兆 4,300 億円を発行した上に、不足分 6 兆 4,900 億円を交付税特会借入金として 2 分の 1 を国と地方が負担し合うものであります。

また、平成 12 年度に交付税特会に繰り入れる予定の国庫補助負担率の引き下げ分などの合計 6,561 億円は平成 18 年度以降に繰り入れを延期しており、ことしもまた約束違反が続いております。

また、恒久減税に伴う地方税の減収 1 兆 9,000 億円については、国たばこ税の一部移譲と法人税の交付税率を 35.8% に引き上げ、それでも不足の財源を地方交付金及び減税補てん債約 4,800 億円を発行する計画です。恒久減税による交付税特会の減収 1 兆 6,000 億円は、交付税特会借入金として、ことしも国、地方で折半することとなっております。

結局、通常収支財源の不足分は、平成 12 年度は 13 兆 4,000 億円と、昨年よりさらに悪化しております。その結果、交付税特会借入金は、ことしの 8 兆 900 億円を加えると、約 31 兆 3,000 億円程度に達することとなります。

この結果、国、地方の借金は 650 兆円を優に超え、対 GDP 比 129.6% にもなり、まさに国、地方とも財政規律を失った状況と言って過言でないと思います。事実、自治省発表の平成 10 年度全国都道府県財政指標を見ると、経常収支比率で 94.2%、公債費負担比率は 15.6%、起債制限比率は 10.6% となっております。

また、全国市町村の財政指標によれば、経常収支比率は 85.3%、公債費負担比率は 15.8%、起債制限比率は 10.7% となっております。この中で大阪府のように経常収支比率が 100% を超えた自治体が 31 市町村あり、財政の硬直化が進んでおります。また、公債費負担比率は、危機ラインの 15% を超えた市町村が全体の 6 割、1939 団体あると発表されており、このように、全国の都道府県も市町村も財政危機が深刻化しており、今すぐ財政再建団体が生まれても不思議でないことを裏づけています。

こうした財政危機にあえぐ東京都は、当初予算を 4.9% 削減し、歳出削減と同時に歳入確保に全力を挙げています。東京都の石原知事は、7 日の記者会見で、「来年度から 5 カ年間、資本金 5 兆円以上の大手銀行 30 行に外形標準課税を導入する」と発表し、政府や全銀協が反対するなど、大きな波紋をつくり出しています。

そもそも銀行は、バブルをつくりながら、金融システムを守るとの大義を盾にとり、67 兆円もの公的資金を用意、注入させる一方、ゼロ金利で膨大な粗利益を上げながら、そのすべてを不良債権処理に回しております。その金額は、金融監督庁の発表だけでも 42 兆円に達しています。しかも、不良債権の前倒し処理で赤字決算することにより、膨大な課税から逃れてまいりました。不良債権処理に回った銀行利益約 42 兆円は、本来国民の所得であります。ゼロ金利で得るべき所得を失った国民や、失業者の存在や、自殺する中小企業経営者を横目に、銀行経営者は全くと言ってもよいほど経営責任も、刑事責任も、民事的責任もとらず、つくられた赤字決算により、事実上の課税回避行動をとってきたのであります。

22 日の政府の統一見解で、「東京都の外形課税は、公平・中立性を欠く、国の政策に反する」と批判されていますが、むしろ今の銀行への過保護が公平性を欠いているのであって、外形標準課税で、ようやく一般企業と同じく公平になったと言うべきではありませんか。このたび金融検査に個人的な手心を加えるとの発言で更迭された越智金融再生委員長の発言は、今もって続いている金融業界の護送船団体質を自己暴露したものであり、いかに政治や金融行政と癒着をしているかを証明するものであります。

また、外形標準課税は、昭和 39 年に資本金 1 億円以上、付加価値 2 分の 1、所得 2 分の 1 という形で全国知事会がまとめた経過があり、その後研究されてきたものであり、最近では政府税調小委員会で、できるだけ早く導入することが提言されていたわけでありませぬ。

しかも、法人事業税は本来利潤で課税されるようには仕組まれておらず、公共サービスに対して法人

事業税を費用として支払うことになっているものでございます。したがって、法人事業税は本来外形課税で課税されるようにつくり、それゆえに、電力、ガス、生命保険、損保が外形課税で課税されているのであります。しかも、地方税法第72条の19は、状況に応じて外形標準課税でできることになっていきますから、5年という時限立法で条例に基づき課税することは、何ら法律に触れるものではありません。むしろ堂々と国の課税否認に対して地方自治体の財政自治権を行使したものであって、評価されるべきものであります。石原知事の外形標準課税の導入は、地方財政に自治権を取り戻すものであり、私は高く評価いたします。

このような中で、新潟県予算は、財政健全化と景気対策を均衡させて予算を組んだと発表されています。総額1兆3,403億円となり、前年度当初と比較をして0.8%削減の予算となっております。しかし、内容を見ると、歳入は平成11年度の交付税164億円と県税129億円の増収を奇貨としつつ、県債発行を9%減の1,565億4,000万円に抑えておりますが、赤字県債とも言える財源対策債754億円、減税補てん債45億円を発行しており、県債残高は確実に増嵩し、1兆7,847億円になっているのでございます。結局、県債は約659億円もふえ、引き続き平成16年度までは増嵩し続けるとなっております。新潟県財政も国家と同じく完全にプライマリー・バランスが崩れております。また、歳出も、投資的経費の対前年度伸び率を10%削減したと言いつつも、その影響額は少なく、全国の投資的経費よりも10%以上も高い支出構造を変えたとは、とても言えません。

このような問題点がある一方、基金残高が380億円まで低下し、来年以降、基金繰り入れに頼れないこととなって、すべての手の内を使い切った中での県債残高と公債費の増嵩は、むしろ新潟県の財政危機は深刻化したと受けとめるべきではないかと思えます。

そこで、以下に質問いたします。

まず第1に、日本の地方財政には、政府の課税否認や税率制限により歳入の自治がなく、結果として歳出の自治もなくなっており、膨大な移転財源がなければ自治体は何1つ事務事業を行えない構造になっています。その結果、住民は財政錯覚に陥り、大きな地方政府をつくってしまっています。財政の健全化のためには、歳入の自治、すなわち課税自主権を取り戻し、税を納める納税者のまじめな声や痛税感をばねに、効率化を求める意見や批判により、効率的な行財政システム改革を断行しない限り、根本的な解決にならないと思えますが、知事の御所見をお伺いいたします。

第2に、このたびの地方財政計画でも繰り広げられている地方交付税法第6条の3第2項の違反の問題です。

昭和29年の参議院地方行政委員会で塚田十一郎自治大臣は、「引き続きとは2年以上ずっと赤字で、著しくというのは1割ぐらいを交付税総額に不足することと考えている」と答弁しております。その後、国会で、同一のことが政府委員によって何回か確認をされております。自治省財政局財政課長内簡でも、5年連続の地方交付税第6条3第2項に触れる事態と明記をされておりますから、国会でたびたび確認されている事態の3倍の月日が経過しています。

これは、交付税法違反ばかりでなく、地方自治法や地方財政法で政府が地方財政に保証を約束しているのですが、地方交付税財源が連続して不足していることは、政府自身が法律違反をしていることではないでしょうか。知事も、そのことは知っているのですから、裁判に訴えてでも、国に対して根本的な税率改正を求めるか、地方に財源移譲を求め、交付税制度そのものの問題点を根本的に改めるに必要なあらゆる行動をとるべきであります。この問題では、東京都知事と同じく決断の時です。知事のお考えと決断を求めます。

第3に、東京都の石原知事は、地方財政法第72条の19の法人事業税の特例により、外形標準課税を都条例で制定して導入を発表いたしました。条例に基づき国の課税否認を突破し、財政自治権を確立する上で画期的なことであると思えますが、知事の御所見をお伺いいたします。

第4に、平山知事の記者会見では、交付団体は外形標準課税を導入しても、80%交付税財源という形で調整されるので、実施する意味はないと述べていますが、私は、そうでないと思えます。景気に左右されない安定的な税として外形課税を導入すべきであって、自治体が本来補助金や交付税に頼る考えがおかしいし、自立することが求められているのではないのでしょうか。

私は、昨年、まず自主財源である法定外普通税や法定外目的税、超過課税の導入を図るべきとの質問をしましたが、このときも知事は、新たな課税は負担があり、慎重に検討するとの姿勢でした。このたびの東京都の外形標準課税の導入をきっかけに、全国知事会が事業税の外形標準課税の来年度からの導入を政府に申し入れたり、三重県、北海道でも法定外目的税の導入が伝えられており、新潟県も再度検討し直し、外形標準課税など新たな税を導入すべきと思えますが、知事の御所見をお伺いいたします。

第5に、前回の質疑でもお聞きしましたが、知事がたびたび指摘している地方債の元利償還金への高率の交付税算入による償還時の交付税総額不足は、現実のものとなる危険性が極めて高く、今回の国た

ばこ税の一部の算入や法人税率の35.8%への一時の改善は、一時しのぎの糊塗策にすぎません。交付税への算入の抜本的な改善を国に迫るべきであります。知事のご見解をお伺いいたします。

第6に、自治省財政局財政課長内簡は、借金の押しつけの羅列でございます。各地方団体は、この内簡に基づいて積極予算を組んだと思いますが、財政の悪化についていけなかったのが真相ではないでしょうか。しかも、国の予算はばらまき型で、経済構造改革に資するものは少なく、このままでは政府の計画どおり、年度の後半には個人消費の拡大で自律回復軌道に乗るとするのは難しいと思われます。昨年、第3四半期、第4四半期の経済成長は、いずれもマイナスで、不況でございます。もし景気回復ができなかったら、地方財政は一層深刻な危機に陥るだけに、知事は、本県の今後の景気をどのように推測されているか、お伺いいたします。

第7に、新潟県財政も既にプライマリー・バランスが崩れており、財政危機は深刻です。しかし、ことしも経済対策があるとも聞いております。財源がない中で補正予算を組むとすれば、丸ごと借金の県債の大幅増額となることはわかり切っていることであります。そのようなことはすべきではありませんが、知事のお考えをお聞きしたいのであります。

第8に、以前、高福祉・高負担で国が破綻すると批判されたスウェーデンが、今日、ヨーロッパの模範的な経済成長率を示しています。その原因が、社会的なセーフティネットをしっかりと構築をして、すべての人が安心して働き、経済活動ができる社会とした上に、経済の活性化の源である高度な技術や文化を身につけた国民の創造に集中的な投資を行ったと聞いています。

新潟県も、まず、安心して働くことのできる社会的セーフティネットの再構築のために投資をするべきではないかと思えます。そして、真に日本経済の構造改革を促す投資や、結局は付加価値をつくり出すのは人間労働の質の高さなので、IT革命などを担うことのできる高度な技術教育や職業教育に投資を切りかえ、高い能力を備えた県民づくりに集中的な支出をすべきではないかと思えますが、知事の御見解をお伺いいたします。

第9に、平成12年度は高金利の郵便貯金が集中的な満期の時期を迎えることから、交付税特会借入金も資金運用部資金を使わないとの方針です。その結果、既に国債の消化をめぐる長期金利が上昇するなどの現象があらわれています。650兆円もの国、地方の借金が、もし1%金利が上昇しても6兆円の国債費や公債費が必要となって、国、地方の財政を強く圧迫するものであります。長期金利の上昇を見過ごすことはできません。

事実、マスコミは、日本国債への投資を外国勢が慎重になり、売りを先行していること、その原因に地方財政の悪化があり、外国のヘッジファンドの担当者が交付税財源の問題点を調査していること。そのために、長期金利が0.06%上がり、円は111円台となっていると伝えてあります。また、格付会社のムーディーズが日本国債の格付けを引き下げると発表し、その原因が、交付税は補助金化し、地方自治体は財政規律を失っているからだと報道しています。

地方財政の危機は、いよいよ金融にも悪い影響が出始め、長期金利の上昇の予兆が始まったと見るべきです。自治省財政課長内簡でも、187兆円の地方財政の借入金残高の増嵩が将来の財政運営を強く圧迫することが懸念されています。知事も、長期金利の上昇が心配だと私に答弁しています。ことし、もし景気が回復しなければ、将来の財政運営は全くめどが立たないし、長期金利が上昇したら破滅的な事態を迎えます。その懸念はないのか。知事はどのように判断しているのか、お伺いいたします。

第10に、恒久減税の実施に伴う地方税収不足は1兆9,037億円となるが、たばこ税の一部地方への移譲、法人税の交付税率の引き上げ、地方特例交付金による補てんで不足する分を、減税補てん債4,759億円を発行した上、地方交付税の減収分1兆5,989億円を国と地方で折半し負担をしています。国の減税で、いつもそのしわ寄せを地方財政に押しつけるやり方は抜本的に改正すべきであります。知事の御所見をお伺いいたします。

第11に、赤字国債は発行の1.6%を国債整理基金に繰り入れますから、償還には60年、地方債の償還には10年から35年かかります。650兆円を超える膨大な国、地方の借金は、必ず後年度の世代負担となります。ところが、後年度に負担する若人は、今、選挙権もなく、賛成か反対するかの意思表示すらできません。すなわち、民主政治に参加する参政権すら与えられていない現状の中で、権力的に後年度の負担をさせることが、果たして許されるでしょうか。

私は、許されないから財政制度があり、財政法や地方財政法で、必ず後世代負担の問題が発生する国債や地方債の発行を原則的に禁じていると思うのです。世界的な財政学者の中には、権力的に後世代に増税を強いる国債の発行や地方債の発行の禁止を憲法に入れるべきであると言う人さえあります。果たして国家や地方政府が増税を後世代に強制し、借金返しの希望のない人生を押しつけることは、民主政治で許せるものなのか、民主政治の根本問題でもあります。知事の御所見をお伺いいたします。

また、安易な地方債や国債の発行は、税の負担による痛税感を伴わず、公共財の供給を安易に、安価

にすることが可能であるような財政錯覚に人間を陥れ、公共財を拡大をし、大きな政府をつくり、自治体財政規律の低下要因をつくり、モラルハザードを起こす原因となっています。結局、地方債や国債は麻薬であるとの御批判に、県知事はどのようにお答えしますか、知事の御見解をお伺いいたします。

最後に、このたびの石原東京都知事の外形標準課税をめぐって、国は、外形標準課税を押しとどめようとしたり、地方税法第 72 条の 19 を改正しようとする動きが出ています。このような動きを許してよろしいのでしょうか。県知事の御所見をお伺いいたします。

次に、市町村合併について質問いたします。

地方分権一括法が成立し、地方自治体の自主自立が問われる時代となっています。また、21 世紀は少子高齢化が激しく進む社会であり、サービスの現物支給ができる基礎自治体の強化が求められています。しかし、日本では依然として集権的分散システムとなっており、地方財政危機の解消と基礎自治体の強化のために、市町村合併は 1 つの有効な手段であり、私は避けて通れない課題であると思っています。

国は、今、合併特例法に基づき、「市町村合併促進要綱」などを平成 12 年度のできるだけ早い時期に策定することを求めています。私は、市町村合併を推進するためには、まず、歳入の自治、地方財源の確立が絶対条件だと思っています。それがなければ、合併は意味をなさないと考えています。

また、合併は、住民が自主的、主体的に行うものでなければなりません。昭和の大合併では、強引に上から合併を進めた結果、合併をめぐる地域紛争が発生し、地域コミュニティーが破壊されたことがあるだけに、上からの合併は絶対にあってはならないことだと思っています。

そのような前提に立って、私は新発田市議会議員時代に、新潟商工会議所が新潟市を中心とする 100 万都市構想を発表したときに、それに対する危機感から、新発田市を中心とする周辺市町村との行財政効率の比較分析を行って、新発田地域の将来像として最も行政効率のよい 15 万人のまちづくりを考えてみました。

その後、その合併を実現するためには、周辺市町村との一体感をつくり、この地域のさまざまな課題を市町村の境界を越えて考える必要があることから、周辺市町村との議員協議会をつくることとし、多くの議員の協力で行うことができました。それは 8 年後の今日まで続き、ようやく合併が課題となり、平成 12 年度の総会で任意の合併協議会を立ち上げることが確認されるまで進んだ議員協議会もあります。

そのとき、議員や長への強力な説得の武器は、「新発田市と周辺市町村の人口・職員数・人件費・財政規模・地方債現在高の調」による財政効率分析の比較でありました。手法は極めて幼稚なのですが、そのかわりわかりやすい資料をつくって、多くの人に見ていただきました。このたび、国も県も「市町村合併促進要綱」をつくると発表しておりますので、以前につくった平成 6 年度の資料と平成 10 年度の決算カードによる「新発田市と周辺市町村の人口・職員数・財政規模・地方債現在高の調」を作成し、比較をし、どのように変化をしているか見てみました。

分析、比較の結果は、まず、新発田市も周辺市町村も、財政指標はすべて悪化していることであります。平成 6 年度と 10 年度の各財政指標効率比較においては、新発田市と周辺市町村の格差が一段と大きくなって、市と周辺町村の行政効率差が大きくなっていることにより、規模拡大のメリットは、より大きくなっていること。職員の給与の格差は 145 万円以上にも開き、もはや放置できないレベルにもなっていること。その上、人口の自然動態がマイナスとなっている町村が、平成 6 年度では 10 町村中 4 町村だったのが、平成 10 年度では 8 町村にも広がり、また、高齢化率は、20%を超える町村が平成 6 年度では 10 町村中 2 町村であったのが、平成 10 年度には 9 町村にも達し、少子高齢化の進行が加速していることが明確になりました。

したがって、市町村の行財政効率の向上が喫緊の課題であり、行政サービスの質の向上が求められています。また、道路整備により、どこへ行っても 30 分以内に関係市町村があるだけに、むだな施設建設をやめ、施設利用効率の向上、維持管理費の削減のためにも、合併は避けて通れないのではないかと思います。

以上の分析から、住民にとっても、自治体職員にとっても、市町村合併は、単純な数字の上ではよいこととなりますし、まして情報公開の進展や、行政の説明責任の強化により、地域住民が行政効率の悪さを知ったとき、地域住民は現在の市町村の枠組みを超えて行政効率の向上を求めていることは間違いないと思います。

しかし、合併には規模のメリットばかりではなく、デメリットも指摘をされており、具体的にきめ細かな回答やビジョンが必要です。

そこで質問いたしますが、第 1 に、県は、広域行政機構に対して、「新潟県広域行政体制整備大綱」をベースに、12 年度までに「14 広域市町村圏の広域行政体制整備方向」を策定してもらうこととしておりますが、これと国の「市町村合併促進要綱」との関係はどのようになっているのか、知事の御見解

をお伺いいたします。

第2に、県の「市町村合併促進要綱」の策定に当たって、新潟県特有の自治体の数や、地理的、気候的条件を配慮すると同時に、新潟市と黒埼町の合併を初め、その他の地域でも研究会や協議会が活動しており、これらにも配慮することが必要です。

また、県の「市町村合併促進要綱」の策定は、学識経験者による研究会などに委託をするのか、学識経験者は、どのような人、構成になるのでしょうか。合併は大きな影響を与えるだけに、全市町村や広域行政機構、一部事務組合などの意見を聞きながら、「市町村合併促進要綱」を決められるのでしょうか。だとすると、膨大な調整が必要であり、果たして平成12年度内に間に合うのか、そのスケジュールについてもお伺いいたします。また、合併特例法は平成17年3月31日が期限でありまして、そのスケジュールに間に合うのか、知事のお考えをお聞きいたします。

第3に、市町村合併のパターンを描くには、市町村の財政自治の確立が前提にならなければなりません。県は、基礎自治体の強化のためには、市町村の自主財源の強化が必要とお考えでしょうか、市町村の自主財源をどのように考えておられるのか、お伺いします。

また、合併のためには市町村間の財政力の格差をなくさなければなりません、知事の構想はどのようになっているのでしょうか、お伺いいたします。

第4に、基礎自治体を強化することが地方自治の本旨でありますので、合併パターンの作成には、消費的な市町村だけではなく、産業立地の進んだ生産的な市町村との組み合わせが必要であります。ややもすると一部の強い地域だけが突出する傾向がありますが、そうではなく、住民の歴史、文化、生活圏の同一性を前提として、人口、産業立地、財政構造などの組み合わせをバランスよく組み立てて、県の権限や事務事業が合併後の基礎自治体で完全に移譲できる合併を原則として目指すべきではないでしょうか。

また、中山間地帯のように、農業と環境にとって重要な町村もありますが、地理的条件から財政的に自立が難しく、県の権限・事務事業を受け取ることも難しい合併市町村もあるかと思われるだけに、合併の目指すべき基礎自治体の規模や機能を明確にした方が住民の理解が得られやすく、努力のしがいがあると思いますが、知事の御見解をお伺いいたします。

第5に、合併の前提として、その地域のアイデンティティーや歴史・文化に配慮しなければならないと考えています。特に、合併による地域文化の衰退、消滅が最も危惧されます。合併の推進には、財政的な措置も含めて地域文化の保存・振興が必要だと思います。

また、合併が予定されている圏域内では、防災対応や、その地域の一体感、アイデンティティーをつくり出すために、地域コミュニティFMなどのメディアの活用が考えられます。これらの財政支援も含めて、知事の御見解をお伺いいたします。

第6に、市町村合併への強力な説得力は、やはり規模のメリットを生かした行財政効率の比較による明確な数字による説得でした。県の「市町村合併促進要綱」の策定時には、合併地域の行財政効率比較と、合併した場合の財政力強化、行政力強化、広域的なまちづくり、行政サービスの向上、住民負担の軽減などのメリットをシミュレーションするばかりでなく、都市マスタープランで合併後のビジョンがどのようになるのかを訴えることが必要だと思います。

その一方、きめ細かな行政サービスができなくなるなどの危惧の声もあります。そのようなデメリットを明確にし、克服するための具体策が必要だと思います。「市町村合併促進要綱」の発表時には、メリット、デメリットの克服の具体化も一緒に発表すべきと考えますが、その点をどのように考えておられるのか、知事のお考えをお伺いいたします。

第7に、平成12年度予算の「市町村合併研究支援事業」は、今後も行われる合併のために、調査研究について支援するのは当然だとしても、合併の努力は、長い時間と大変な努力が必要なだけに、現在、合併に向けて営々と長時間努力している市町村や議会や団体などがあります。これらの市町村や議会、団体などに財政的な支援も含めて行うべきではないかと思いますが、知事のお考えをお聞きしたいものであります。

以上で私の質問を終わります。御清聴ありがとうございました。

【平山征夫知事】

それでは、佐藤議員の一般質問にお答えしたいと思います。

まず、地方財政健全化の根本的な方策についてであります、地方分権が進む中で、地方自治体の役

割はますます増大しており、真の地方分権を実現するためには、歳出ベースに見合った歳入の確保がぜひとも必要であります。そのためには、業務に見合った租税収入の地方への適正な移譲が行われるべきであるわけで、この改正を基本としながら、当面は安定的な税収を確保するための地方税制の確立や、地方自治体の固有財源である地方交付税の総額確保などが極めて重要であるというふうに考えております。今後とも、全国知事会等とも連携の上で、その実現を国に対し強く要請していくこととしております。

課税自主権の確立については、こうした対応により、地方分権が名実ともに成立していく過程で必要であるというふうに考えております。

次に、地方交付税制度であります。平成 12 年度の地方財政は、引き続き多額の通常収支の不足が生じておりました。財源対策債を発行するとともに、交付税特別会計の借り入れにより対応し、交付税対応分の返済に当たっては、国と地方が折半するというふうにされているわけでありまして、

現在の国、地方を通じた厳しい財政状況の中で、平成 10 年度の地財対策から平成 12 年度までの 3 力年の措置として、実質的な交付税率の引き上げに近い措置として、財源不足のうち地方交付税対応分について、国と地方が折半して補てんする等の措置が講じられているものでありまして、現在の状況の中では、ある程度やむを得ないのかなというふうに考えております。

しかしながら、こうした財源不足は、本来、地方税の拡充や交付税率の引き上げによる地方交付税総額の確保によって完全に補てんされるべきものでありまして、これまでも地方交付税率の引き上げを含む地方財源の安定確保等につきまして、全国知事会等を通じて要望するとともに、国の施策に対する新潟県の要望におきましても、その実現を強く働きかけておるところでありまして、今後とも機会をとらえ、国に対し訴えてまいりたいと考えております。

次に、東京都の外形標準課税の導入についてであります。地方分権の推進を踏まえた課税自主権のあり方に一石を投じたという点では、御指摘のとおりですが、地方分権の推進を踏まえた課税自主権のあり方に一石を投じたという点では、御指摘のとおりであるというふうに考えております。外形標準課税そのものの導入については、税源の安定化の観点から、私としては、基本的には望ましいというふうに考えておりますけれども、その場合でも、基本的な税制のあり方として導入されるべきものでありますし、また、中小企業等への配慮や景気の動向等を踏まえて、時期も考慮されるべきものというふうに考えております。

また、東京都の制度については、経済への影響等の問題がありますほか、他の自治体の税収に影響を及ぼすことに加えまして、何といたしても税の公平性の観点から課題を含んでおりまして、私としては、幅広い観点から検討を進めた上で、全国統一的な制度として、税制そのもののあり方として導入が図られるべきものというふうに考えております。

次に、外形標準課税等の導入についてであります。私が申し上げました、新潟県で導入した場合、余り意味がないというのは、現在の状況のまま行えば、企業等に過大の課税をした上で、80%が地方交付税と相殺されてしまって、20%しか実質の増収にならないという意味で、現時点においては余り意味がない、こういうふうに申し上げたわけで、外形標準課税そのものの税としてのあり方については評価しているということは認めているわけでありまして、

地方分権の推進に当たって、その意味で歳出に見合った自主財源を安定的に確保するということは極めて重要であるというふうに考えております。財源の確保として地方消費税の引き上げ等が、また、税源の安定的な確保として法人事業税への外形標準課税の導入が検討されてきたわけでありまして、外形標準課税については、今後、そういう意味で、そのあり方とか、導入に伴う、何を外形標準とするのか等々、諸課題がたくさんあるわけでありまして、こういったことを検討を進めた上で、全国的な制度として、できるだけ早く導入すべきものというふうに考えております。

また、新税の創設等につきましても、課税自主権の観点からも、その必要性、可能性なども含め研究していく必要があるというふうに考えておりますけれども、極めて景気の悪い状況の中で、県民あるいは企業に新たな負担を求めるといことになるわけでありまして、その意味では、景気動向を見ながら慎重に対応してまいりたいというふうに考えている次第であります。

次に、地方債の元利償還金への高率の交付税算入についてであります。地方交付税における基準財政需要額は、毎年度の地方公共団体の財政需要を積み上げた地方財政計画に即し算定されておりますが、近年、地方の財政需要に占める公債費の割合が増加していることから、当然に基準財政需要額の算定上も公債費の割合がふえる結果となるものでありまして、基準財政需要額に元利償還金を算入することは、その意味では必ずしも否定すべきものではないというふうに考えております。

一方で、御指摘のように、償還時における高率での交付税充当を前提にした地方債の増加により公債費が増大する場合に、これが法定の交付税率の引き上げによる交付税の総額として確保されるかという

ことが重要な問題であるというふうに考えておりまして、この点については国に対し強く要望してきているところでございます。

次に、本県の今後の景気についてであります。地元金融機関の経営破綻等の影響による不安定要因もございまして、企業収益が増益基調に転じておりますほか、設備投資も、回復感に乏しいものの、一部情報通信関連等で積極的な動きが見られ始めており、そしてまた、企業の景況感も徐々に改善してきておりますことから、国及び県の経済新生対策の着実かつ円滑な実施等と相まって、来年度後半から民間需要による回復が図られていくものと期待しているところでございます。

次に、平成 12 年度の経済対策への対応についてのお尋ねであります。宮沢大蔵大臣が民放へのインタビューに答えまして、補正予算の可能性を述べたという報道は承知しておりますけれども、今まさに我が国経済を本格的な景気回復軌道に乗せるとする、平成 12 年度の国家予算案が国会において審議されている最中でありまして、国は、まず、この 12 年度予算の成立に全力を挙げているというふうに認識しております。

仮に国の景気対策が実施された場合におきましては、最終的には県内景気の状態などを勘案し、県としての対応を決めることとなりますけれども、既に県としての負担の限界が見えてきていることから、仮にこれに対応する場合にも、国の財源措置が講じられるということが前提であるというふうに考えております。

次に、高度な技術教育や職業教育等、本県の発展につながる県民づくり施策にシフトすべきとのご質問であります。これまでも長期総合計画の 7 つの柱に沿って、それぞれの分野で人材育成を推進してきたところでありまして、平成 13 年度以降は、新たに現在策定中の長期総合計画に沿って、施策体系の 1 つとして「いきいき・ひとづくり」を掲げ、その中で次世代を担う人材育成の施策として展開したいというふうに考えております。

どういう人材育成に力を入れていくかということは、これからの議論となりますけれども、施策展開に当たっては、新しい 21 世紀の地域社会のあり方と、それに必要な人材を地域として自律的に確保していくことが大切でありますので、御指摘のような高度な技術能力を持つ人材の育成も、1 つのポイントになるものというふうに思われます。

次に、地方財政の借入金残高の増嵩に伴う地方財政への影響の懸念であります。議員御指摘のとおり、地方財政における借入金の残高は、平成 12 年度末で全国で 187 兆円に達する見込みでありまして、今後、返済金の増嵩による財政運営の圧迫が懸念され、地方分権の時代にふさわしい簡素で効率的な行政システムを確立するため、徹底した行政改革を推進するとともに、歳出の重点化を図り、財政体質の健全化に努めることが急務である一方、経済の状況にかんがみ、景気への配慮が必要である現状にございます。

このため、12 年度当初予算は、財政健全化を基本としつつも、重点化、効率化を厳しく進め、可能な限り景気にも配慮し、編成したところでございます。

次に、恒久的な減税の実施に伴う減収の補てんについてであります。恒久的減税に係る財源措置のフレームも 11 年度と同様となっており、減税の実施による地方税の減収の補てんにつきましては、国のたばこ税の一部移譲、法人税の交付税率の引き上げ、地方特例交付金により減収総額の 4 分の 3 を補てんするとともに、残りの 4 分の 1 についても減税補てん債を措置し、その元利償還金については、その 100% を、後年度、基準財政需要額へ算入することになっておるわけでありまして、完全に財源措置がなされておる次第であります。

また、減税の実施による地方交付税の減収補てんにつきましては、交付税特別会計借入金により補てんをし、その返済に当たっては、国と地方が折半することとされておりまして、この点で不満は残るわけでありまして、国の財政状況も非常に厳しい中で、ある程度やむを得ない措置かなというふうに考えております。

次に、国・地方債の発行についての基本的考え方についてであります。

これまでも施策の展開に当たっては、常に県民ニーズや社会経済情勢の変化等を踏まえ、県民が現在、そして今後の県民生活や県民福祉に何を望んでいるのか、産業振興や地域づくりにどう取り組むべきか、また、社会基盤をどう整備していくかといった中長期的な視点も念頭に、施策を進めていかなければならないというふうに考えております。

そして、本県の発展、県民のためになる施策は積極的に実施していくことを基本としつつも、その推進に当たりましては、事業の内容によって、例えば社会資本であれば将来の財政負担、ひいては次世代の県民の負担としてどのくらいが許されるのかなど十分検討する必要があるわけでありまして、常に世代間の負担のバランスに十分配慮していく必要があるというふうに考えております。

私は、これまでもこうした考え方に立って予算編成を行ってきておりまして、今後とも県債発行に当

たりましては、受益と将来の県民負担の均衡等の観点からも、適正に対応してまいりたいと考えております。

次に、東京都の外形標準課税導入をめぐる国の対応についてであります。先月 22 日の閣議で了解されました、「その導入は他の自治体の税収に影響を及ぼす」などの問題があるほか、これまで政府税調を中心に、「全都道府県において幅広い業種を対象に薄く広く負担を求める外形標準課税の導入を検討してきている」ことなどから、国が東京都に対し慎重な対応を求めたものでございます。

こうした対応は、地方分権との兼ね合いは、御指摘のようにありますものの、東京都の案には、公平性の点や、一時的対策でありますことなどの問題点がありまして、これまで全国知事会等から、地方分権時代に向け全国的な制度導入として要望がされてきているという経過を踏まえれば、理解できるものというふうに考えております。

また、政府機関の一部に地方税法の特例規定の改正の動きがあることにつきましては、地方自治や地方分権を踏まえた課税自主権の観点から、法改正の必要はないものと考えておりまして、自治省も同様の考えであるというふうに聞いております。

次に、市町村合併についてお答えしたいと思います。

まず、「広域行政体制整備方向」と「市町村合併促進要綱」との関連についてであります。「広域行政体制整備方向」は、各広域行政機構が主体となり、平成 12 年度までに広域市町村圏ごとに、合併を含む広域行政体制整備の今後の方向づけをすることとしているものでございます。一方、「市町村合併促進要綱」は、県が平成 9 年度に策定いたしました「広域行政体制整備大綱」をベースに、国が示した「市町村の合併の推進についての指針」の考え方を踏まえて策定することにしておるものでありますけれども、その際、「広域行政体制整備方向」における合併に係る方向づけも参考としてまいりたいというふうに考えております。

次に、「市町村合併促進要綱」の策定についてであります。要綱の策定に当たり、学識経験者や有識者から成ります「市町村合併懇談会」を設置し、合併を進めるに当たっての基本的な考え方などについて御意見を伺うこととしておりまして、現在、その人選を進めているところでありますけれども、要綱自体は県が取りまとめるものであります。また、必要に応じ、市町村を初め関係者の意向を伺うことにしておりまして、具体的なスケジュールは検討中でありまして、平成 12 年度中には策定をしたいというふうに考えております。

また、合併特例法の時限であります平成 17 年 3 月末までの合併の推進につきましては、県といたしましては、この要綱策定を通しまして合併の論議を喚起し、市町村合併特例法における優遇策等も活用しながら、できるだけこの期間内に合併が進展するよう、市町村、住民に対しまして自主的な合併の検討を促してまいりたいというふうに考えております。

また、合併に当たり市町村の自主財源の強化が必要ではないかということではあります。今後の分権型社会において、自立した自治体として多種多様な住民ニーズに的確に対応するためには、自主財源の充実・強化が必要であると認識しております。自主財源を強化するためには、各自治体の税源の涵養が重要であります。基本的には国全体の問題として税財政制度そのものを改革していく必要があるものと考えております。

また、合併に当たっての市町村の財政力格差の是正につきましては、合併の障害を取り除く観点からは、できるだけ財政力の格差是正が図られることが望ましいところでございます。県としましては、当面、具体的な合併に際してそれが支障とならないよう、引き続き市町村財政の健全化のための助言に努めてまいりたいと考えております。

なお、国におきましては、平成 11 年度から格差是正のため、公債費の一部に対し交付税措置を行う制度を創設しているところでございます。

次に、合併市町村の組み合わせの際の各種要素のバランスについてであります。市町村が今後果たすべき役割、地域の一体性、日常生活圏の範囲などのほか、人口規模など議員御指摘の点も含めまして、多面的かつ総合的に検討する必要があると考えております。

また、合併市町村の規模や機能を明確にすべきとのことではあります。県の「広域行政体制整備大綱」におきましては、合併の目的や効果に着目した類型を提示しておりまして、また、国が示した「市町村の合併の推進についての指針」では、人口規模や機能に着目して類型が設定されておりますので、これらをベースに検討してまいりたいと考えております。

いずれにしましても、住民の理解を得やすい要綱となるよう留意してまいりたいと考えております。次に、合併による歴史・文化の衰退への危惧についてであります。私としましては、必ずしも合併により歴史・文化が衰退、消滅するとは考えておりませんけれども、むしろ合併を進めるのを機会に、歴史・文化の継承、発展について住民が対応策を十分に議論するようにして、むしろプラスとなるように

したいものだというふうに考えております。

また、地域コミュニティーFM等のメディアの活用につきましては、議員御指摘のとおり、防災対策や地域の一体感の醸成などのために有効であるというふうに考えられますので、歴史・文化の保存、振興を含め、財政支援としては、合併特例債を活用した基金の造成、県の「市町村合併特別交付金」の制度を積極的に活用していただきたいというふうに考えております。

次に、要綱の公表時に、行財政上のメリットや合併後のビジョン、デメリットへの対応策を明示すべきということではありますが、要綱の内容としては、行財政上の効率化等合併の効果や、合併に際して懸念される事項への対応策などについて盛り込むこととしております。

なお、合併後のビジョンにつきましては、個々の合併を具体的に検討する際、地域として検討されるべきものというふうに考えております。

次に、民間を含めた合併に対する取り組みへの財政支援等についてであります。平成12年度に創設を予定しております「市町村合併研究支援事業」は、いわゆる任意合併協議会の活動経費に対し助成を行うこととしているものであります。県としましては、このほかの合併に向けた各種の取り組みに対しても、引き続き助言や情報提供等、できる限りの支援を行ってまいりたいと考えております。

以上であります。

【佐藤浩雄議員】

御答弁ありがとうございました。

外形標準課税の導入のことですが、知事は、公平感とか、時限立法であるとか、あるいは、他の自治体への影響とか、いろいろ申し述べましたが、私は、金融監督庁が銀行での不良債権処理だけでも42兆円処理されておられて、銀行はバブル崩壊後9年半で、財政学、金融学の学者の調査では、54兆円ぐらいの粗利益を上げて、すべて不良債権処理に回しています。この54兆円は、本来、国民の、特に老後の安定などで貯金をしていた人たちの利息分ですから、これが入らないために、大変苦労している御家庭もたくさんあると思います。

54兆円もの国民の利子所得が取り上げられれば、結果的には経済の資源再配分機能が大きく歪んでいるんじゃないか。例えば、54兆円を法人事業税等にした場合、11%と考えて、単純に考えても、5兆とか6兆とかいう数字になりますが、これだけでも新幹線がそれこそ何本もできるような数字ですが、そういう膨大な利益を銀行が粗利益として上げて、それが国民に回らないために、経済の活性化というか、不況が長引いている1つの原因ではないか。要するに、経済の資源再配分機能がおかしくなっているんじゃないか。そういうことにほとんど気づいてはいないのではないかという気がするわけです。もう1つは、確かに銀行は金融システム不安を解消するために公的資金を入れるとか、金融システム不安をなくするために我々は財政的な支援をすることもやむを得ないということにはわかっているわけですが、何も個々の銀行を救うためにやったわけではありません。しかし、最近、例えば長銀であるとか日債銀の例を見ても、1行で3兆円も4兆円も投入をして、それが全部返ってこない税金ですよ。

そういう意味からすると、この東京都の外形標準課税は、まさに経済を潤滑化する、もう一度再復活をさせるための資源再配分機能を働かせるためにも、わずかですけれども、機能を取り戻すためにも、経済政策としてもマッチしているのではないかと、私はそういうふうに思うのです。そういう意味で、もう一度、ゼロ金利政策はできるだけ早く廃止していかないと、むしろ大変な事態になるんじゃないか。私の質問は、長期金利が上昇した場合に、地方財政と国の財政全体で650兆円もあるわけですから、それを1%上げただけでも、5兆円とか6兆円とかという、例えば10年国債を借り換えていっても、大きな負担が発生することになります。

残念なことに、最近の金融市場の動きを見てみると、長期金利が同様の基調を始めておられて、具体的にそういう危惧の念があらわれ始めている。それも原因は、地方財政のそういうような財政規律を失ったような財政運営というものが、再三にわたって原因として指摘をされている。そういう面で、やっぱり長期金利をどう見ていくのかということは、非常にこれからの地方財政にとって大きな、大切な視点ではないか。

その点について私は聞いたつもりなのでありまして、要するに、財政局財政課長が言っている187兆円の地方債の膨張による単なる返済のときの圧迫要因じゃなくて、プラス長期金利の圧迫要因が非常に強く懸念されている。その点について知事はどのようにご判断されているのか、お伺いしたいのです。

【平山征夫知事】

再質問にお答えいたします。

まず、東京都の外形標準課税について、金融機関は、ゼロ金利のもとで、多額の国民の利子所得をもとに不良債権の処理をしているという不合理性を調整する措置として評価すべきではないかということですが、一步譲って、そうであったとしても、社会的不公平性を自治体の税制によって調整するという事は、私はおかしいと思います。もし問題があるとすれば、不良債権の処理の仕方を金融監督庁の制度として、あるいは指導として行うべきであります。

それから、すべて国民の利子所得であるかということについても、これも疑問があると思います。預金金利が低金利のもとで下がってくるときに、本来ですと貸出金利も下がって、金融機関の利ざやとして適正な幅が維持されていれば、貸出金利としての低下による経済に与えるプラス効果はあるわけで、そのことが一番大きな、本来、景気刺激としてのゼロ金利政策でなければいけないわけです。

それから、もちろん長短のミスマッチによる金融機関の利息の収益と申しましょうか、短い安い金利を集めて、リスクはありますけれども、高い金利のもので運用することによって収益を稼ぐというのは、金融機関の1つのこれまでの特性でありますので、一概には言えませんが、一般的には、御指摘のように、低金利の時代には、金融機関の収益は、どちらかというところ拡大しやすい傾向にあります。そのことは否定しませんけれども、資産の再配分機能を低下させるということは、今の不良資産の処理によって起こっているということも、ちょっとそれだけで言い切れないのではないかと。

いずれにいたしましても、外形標準課税で金融機関に対する社会的公正を調整するというのは、全く筋違いのことではないかなというふうに思います。

それから、長期金利の上昇は、御指摘のように、既に発行している国債あるいは地方債が、発行したときの条件としての金利は決まっているわけでありまして、もし期日が来て借り換えをすれば、そのときに金利が高ければ負担になります。それはそのとおりであります。同時に、これから金利が上がっていく場合には、今、大変安い金利のもとで、県債の発行も金利負担としては助かっているわけでありまして、そのことが上昇してくれば、当然、新規の県債の発行においては金利負担ということはある程度考慮していかないとはいけません。そのことは当然でございます。

それから、もう一つは、大事なことは、この金利上昇が結果的に何を意味しているかということでありまして、私が前々から申し上げているのは、国債の大量発行に依存して財政運営をしていくということになりますと、国債なり地方債なり含めてですが、市中に借金の債権がたくさん出回るために、これ以上引き受けるということに対する抵抗感が出てきて、値引きをする。すなわち、金利を上げてくれないと引き受けないということが起こりかねない。いわゆる国に対する不信感ですね。そのことが一番怖いわけでありまして、国民の国債に対する不信感が生ずることのないように、やはり長期的なビジョン、それから、構造改革等をきちんと並行的に進めながら、当面の景気対策のために一定の国債を発行しながら手を打っていくということはやむを得ない、そういうふうに申し上げておるわけでありまして、以上であります。

【佐藤浩雄議員】

ご答弁ありがとうございました。

長期金利の問題では、国債、地方債は、いずれも国民の将来の租税権を担保にしているわけでありまして、そういう意味では、無限の担保能力が保証されているつもりなんです、現実的に長期金利の上昇によってそういうものが危なくなっていく。大量の国債あるいは地方債発行が、いずれにせよ後年度の返済の増税を必ず出現せしめるということは、間違いのないと思うのです。

そういう意味で、例えばアメリカにおいても、独立戦争のときのあれではありませんけれども、参政権というか、代表権なくして課税なしというのが民主主義の原則ではないでしょうか。だとすれば、現在、今、若人が、参政権のない中で、これから国債の場合は60年、あるいは、例えば地方交付税特会の借入金なども、いわゆる積極的な赤字国債の発行と連動したものであります。例えば、自治省財政局の浜田交付税課長補佐の論文を見ても、連動となっているものだというふうに申し述べています。

そういうことによって地方自治体の赤字もふえているわけでありまして、まさに膨大な、国、地方の国債、地方債の発行、いわゆる借入金の増嵩は、そういう後年度負担が膨大になっていく、そういうことを恐れているがゆえに、財政法と地方財政法では、国債、地方債の発行の原則禁止が決められていると思うのです。

しかし、今日も、残念だけれども、650兆という無限に拡大をしてしまった、そういう状態で、事実上、財政法第4条や第5条が無視された状況に今日はなっているわけです。これを歯どめを加えなければ、地方財政は、とにかくこれ以上借金ができない状態になっているわけです。

やっぱり今までのように、例えば地方財政計画を大蔵省と自治省の官僚のやりとりの中で決めていくという、密室の中で決めていくようなやり方ではなくて、明確に提示をできるような、国民の前に明らかにするには、国民の声を聞くような形になっていかなければならないと思うのです。

そういう意味で、依存財源を基本的に廃止をして、言うならば自主財政権がきちっとなっていく。地方自治体の財政は、少なくとも地方税、地方財源において確立をしていく、そういう形でなければ、今日の財政危機の歯どめは効いていかないのではないかと。そういう意味で、1つは、地方財政法で禁止されている国債、地方債の無原則的な変則的な発行がそういう形で行われている。その点を知事は、新潟県の県民の財政に対する信頼を保証する立場にあるわけですから、そういうことをきちっと踏んまえて、ぜひその点を国に対して意見を申し述べるといってことでなくて、極端に言えば裁判に訴えてでも、やっぱり何としても歯どめを加えるということが今必要だと思いますので、知事の御見解をお伺いしたいし、地方財政の決定権を国から取り戻していく、そのためのやっぱり具体的な行動を明示していただきたいと思いますので、再度御答弁をお願いします。

【平山征夫知事】

再々質問にお答えします。

長期金利の問題が出ましたので、再度お答えしますが、長期金利は、先ほどいったように、国債の大量発行に伴う心配をしながら見ておるわけです。

一方で、長期金利が何によって決まるか。一番大きいのが期待成長率であるとすれば、それだけ投資をして元が取れるということになりますので、金利が上がってきたから一概に借り入れをするということが悪いというふうには必ずしも言えないのですけれども、後年度の金利負担分を含めての財政負担が大きくなることは当然ですから、そのことを十分予想しながら、織り込みながら考えていくということを申し上げたわけでありまして。

そしてまた、例えば新潟県に飛行場をつくる、あるいは港をつくるというときに、その受益は後年度の世代も受けるわけですので、一概にすべて借入金によることがまずいということでは必ずしもないということは、先ほど来申し上げたわけです。そこに節度というのはどのぐらいかという問題があるんだろうというふうに申し上げたわけです。

それから、無原則な借り入れ、債券の発行がいいとは言っているわけではありません。当然のことながら、そこに先ほど来言っている一定の歯どめがなければいけない、それはそのとおりです。したがって、地方財源の確保ということについても、できるだけ自主財源で確保したいというのは、地方分権にふさわしい税制のあり方という根本的な見直しを国においてしていただきたいということを要望しているわけでありまして、そのためにはどういう案がいいか、具体的な内容を提示しながら議論していく。裁判というのはいかがかなと思いますが、具体的な議論をしていくということは、単に要望ではなくて、やっていく姿勢が大事だろうというふうに思います。

以上です。