

# 起債自由化論争の展開

——1970～80年代の政府間財政関係に関する一考察——

いけ がみ たけ ひこ  
池 上 岳 彦

(新潟大学商業短期大学部講師)

## はじめに

地方公共団体が地方債を発行する場合、国による許可を必要とする。この地方債許可制度は戦前から存在し、現行地方自治法でも「当分の間」という限定つきで存続している。

各年度の起債許可は、国が策定する地方債計画および地方債許可方針にもとづいて行われる。地方債計画とは、全国レベルの起債許可予定額とその資金区分を示したものである。また地方債許可方針は、起債許可の重点、起債制限団体の基準、起債対象事業とその許可予定額決定方針等を示す。そしてそれは、各起債対象事業の細目、起債対象額の算定方法、起債充当率等を示した各年度の「地方債許可方針の運用について」と題する自治事務次官通達および「地方債取扱上の留意事項」を示す自治省地方債課長内翰によって補完される。

一般市町村の起債手続きを示したのが図1である。許可予定額の決定方式は事業種類に応じて二種類ある。一件審査とは、自治大臣が事業別に許可予定額を決定する方式である。また枠配分とは、自治大臣が各都道府県に係る事業種類ごとの起債枠を配分し、知事はその枠内で各市町村の許可予定額を決定する方式である。

そのうち図に示したように国庫補助事業にともなう地方負担額に起債充当率を乗じた額を基礎として配分するものについては、各団体の事業別に審査を行う国の関係省庁から補助金配分に関する資料提供をうけて起債枠が配分される。その他、各団体の起債に関する「要望額一覧表」を都道府県がまとめて自

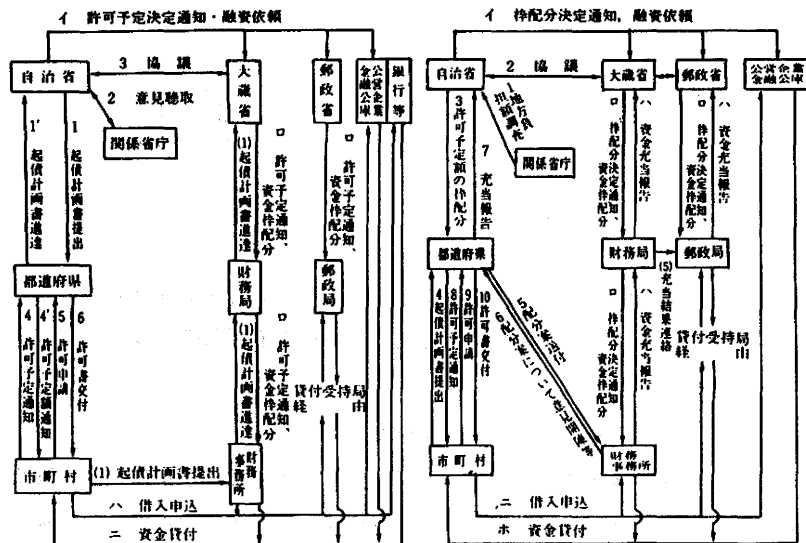
図1 地方債発行手続き（一般市町村の場合）

### ① 一件審査方式

(1～6は許可手続き、イ～ニは融資手続き)

② 枠配分方式（国庫補助に伴う地方負担額にもとづく場合）

(1～10は許可手続き、11～16は融資手続き)



資料：自治省財政局地方債課監修「地方債統計年報」第9号（地方債協会，1987年12月）。

治省に提出し、それにもとづいて枠配分が行われる方式等がある。いずれにせよ、書類審査・ヒアリング等の形で国および都道府県が事業別に関与することは避けられない。

では、なぜ地方債許可制度は存続しているのか。国はその主な理由として、①地方財政を含む公共部門と民間部門の資金需要の調整、②団体間の資金配分の公平、③起債の適正限度保持による地方財政の健全性確保を掲げ、その他にも地方債の元利償還費を地方財政計画に計上して財源措置を講じる必要性、事業費に対する適正な財源配分の必要性、民間資金調達の際の準政府保証的機能等を主張している。

これらの理由は金融上の調整の問題と地方財政に対する後見的指導の問題と

に分けられる。戦後当初は金融上の問題が強調されたが、1950年代前半の地方財政危機を打開する過程で、国が地方財政の後見的指導を行う体制が再確立してからは、地方債許可制度もその重要な政策手段とされている。<sup>1)</sup>

70年代以降、財源としての地方債の重要性が増す一方で、起債自由化または大幅な制限緩和を求める主張が高まり、80年代に入っても論争は新たな展開をみせている。本稿では、この論争の展開と、それが政府間財政関係においてもつ意味について検討してみたい。

### 1. 1970年代の地方債

まず、起債自由化論争の背景となった地方財政における地方債の重要性について統計的に整理してみたい。図2のように、地方債計画は1960年代後半には総額約7,000億円であったが、70年代を通じて急膨張を示し、70年代末には7兆円に達した。また図3に示したように、普通会計の歳入における地方債依存度は、60年代後半には都道府県が約4%、市町村が約8%であったが、70年代に入ると急上昇して10%を突破した。

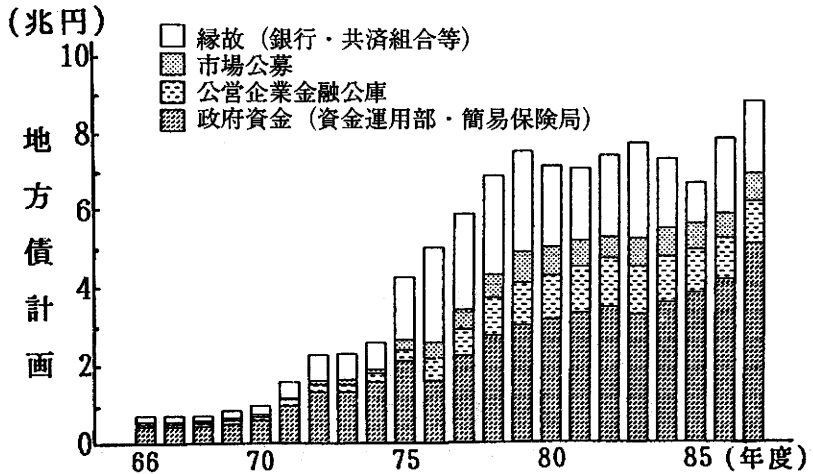
この時期に地方債が大量発行されたことについては、大きく分けて公共投資政策の展開と一般財源不足補填の必要という二つの理由がある。

まず前者について。高度成長期に累積した諸問題の解決を迫られる過程で、住宅・福祉施設、公害対策等の生活関連社会資本の整備が緊急課題となった。他方、低成長期への転換期に入るなかで、国内的な景気政策と国際的な調整インフレ政策の側面をもつ積極的公共投資が必要とされたのである。これらの課題に対応するため、地方公共団体を主な事業主体とする行政投資は、1969年度4.8兆円（対GNP比7.5%）→72年度9.3兆円（9.7%）→75年度16.5兆円（10.8%）→78年度24.4兆円（11.7%）と国民総生産を上回るスピードで増大した。<sup>2)</sup>

1) 地方債許可制度のしくみ、高度成長期までの論争等については拙稿「戦後日本の地方債発行規制」（研究年報『経済学』〔東北大学〕第50巻第4号、1989年）参照。

2) 自治大臣官房地域政策課編『行政投資』（地方財務協会、1988年版）43頁。「行政投資」は国・地方公共団体の事業の実績であり、公共投資の量的指標になる。

図2 地方債計画とその資金区分

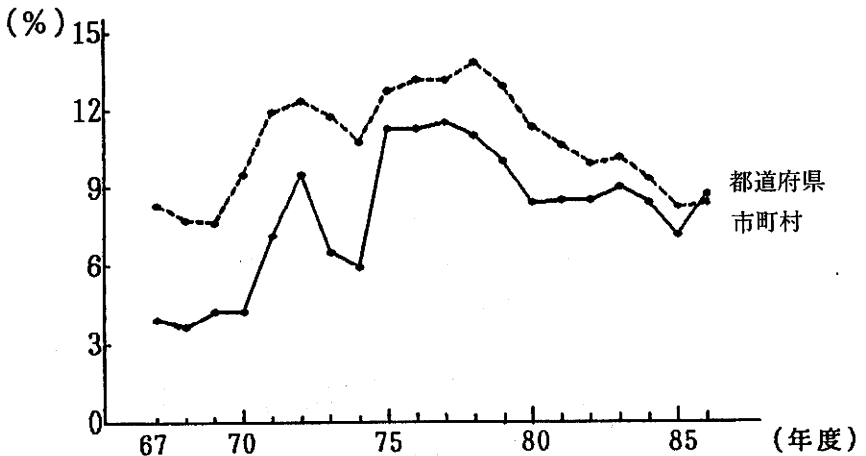


注) 1. 改定後の計画額であり、公営企業債を含む。

2. 1987年度については特定資金公共事業債 (NTT 株売却収入による無利子貸付金) を除いた。

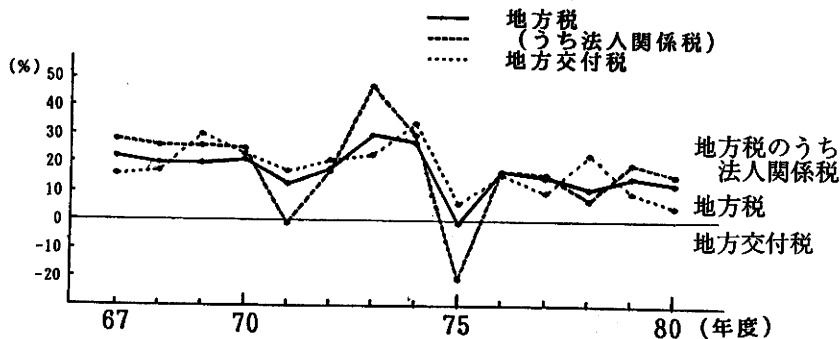
資料) 自治省財政局地方債課監修『地方債統計年報』各年版。

図3 歳入における地方債の構成比



資料) 自治省編『地方財政白書』各年版。

図4 地方税および地方交付税の対前年度増減率



注)「法人関係税」は法人住民税および法人事業税の合計。

資料)自治省『地方財政統計年報』各年度版。

また、後者については、図4に示したとおり、60年代には20～30%の対前年度伸び率を示していた地方税や地方交付税が、70年代に入って法人関係税を中心に不安定性を増し、財政危機が顕在化したことが地方債への依存を招いたのである。

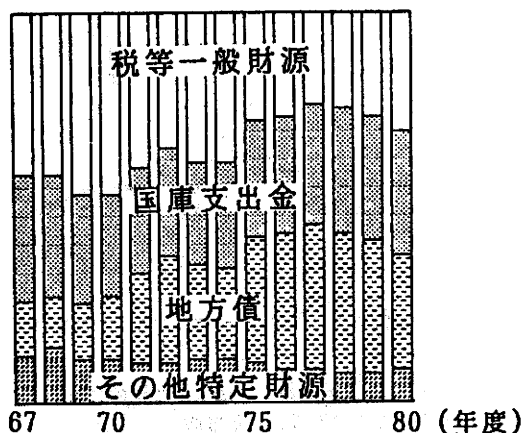
財政危機対策としての財源対策債等の発行は、赤字債の発行ではなく起債対象経費拡大や起債充当率引き上げの形をとった。<sup>3)</sup> そのため、図5に示したように、70年代には普通建設事業費の財源における税等一般財源の構成比が急落したのに対して、地方債の構成比は10%台から30%台へ急上昇した。とくに、景気刺激策がとられた71～72年度および景気刺激策と大規模な財政危機対策とがあわせてとられた75～78年度がその節目となった。

都道府県と市町村とを比べた場合、地方債の構成比は従来は市町村のほうが高かったが(1968年度は都道府県8%，市町村21%。73年度はそれぞれ16%，31%)，これは、地方債を充当する投資的経費の歳出における比率が、市町村の場合、都道府県より高かったからである。

しかし、70年代中盤以降はその差が縮まり、都道府県でも30%台に達した

3) 財源対策債発行のしくみについては前掲拙稿，97～98頁参照。

図5 普通建設事業費の財源構成



注) 1. 普通会計(純計)についてみたものである。

2. 「税等一般財源」には地方税・地方交付税・地方譲与税等が含まれる。

資料) 自治省『地方財政統計年報』各年度版。

(1977年度は都道府県33%, 市町村38%)。差が縮まったのは、財源対策債の対象が都道府県に多い一般公共事業債を中心としていたからである。

## 2. 地方債許可制度批判の噴出

### (1) 許可制度批判の論点

1970年代における地方債許可制度批判<sup>4)</sup>の内容を概括すれば、つぎのようになる。

①国および民間との資金調整(資金統制)について。地方債のみを直接統制

4) 鈴木武雄『日本公債論』(金融財政事情研究会, 1976年)所収の「地方債論」(1970年初出), 高寄昇三『地方主権の論理』(勁草書房, 1977年)第1部, 同『地方財政の改革』(勁草書房, 1978年)第2章, 岩波一寛「起債許可制度と財政金融統制」(『都市問題』1979年11月号), 加藤一明『日本の行財政構造』(東京大学出版会, 1980年)第7章(1975年初出), 北野弘久『憲法と地方財政権』(勁草書房, 1980年)第3論文(1978年初出)等がある。

するのは民間の資金調達を優先する政策のあらわれであり、「資金需要の調整」とはいえない。

②地方公共団体間の資金偏在防止および政府による準債務保証機能（弱小団体底護）について。確かに、政府資金分については許可制度が意味をもつ。しかし民間資金（縁故債）については、「弱小団体」といっても個々の団体と金融機関との信用関係で引受け額・条件が決まっており、むしろ国が地方財政対策のために大量の縁故債発行を強制しない限り消化難の問題は起こっていない。とくに、収益事業（宅地開発、有料道路等）に民間資金を充当する場合、金融機関との交渉で起債額・条件が決まるのは当然である。

③地方財政の健全性確保（後見的指導）について。これは地方自治の立場からすれば、各団体の自主性にまかせるべき問題だが、もし規制が必要だとしても各団体について起債総額の限度を法定するだけで十分である。

このような認識に基づいて起債の自由化もしくは制限緩和が唱えられたわけであるが、それに関する最大の出来事は1977年の東京都起債訴訟問題であった。

## (2)東京都起債訴訟問題

美濃部亮吉知事を旗頭とする東京都が、国による地方財政への制約を打破しようとしたのが「財政戦争」<sup>5)</sup>である。とくにニクソン・ショック以降、図4でみたように税収増加の見込みが不透明になると、公共事業の増減による景気調整を主軸とする国の方針と都民の生活防衛・福祉重視を掲げる東京都との対立が表面化した。

たとえば、1973年度当初予算の編成に際しては、国が公共事業を中心とする大型積極予算を組んだのに対し、都は公共料金の据え置きと公共事業の抑制を掲げて国のインフレ政策を批判した。また74年度当初予算では、逆に国が公共事業費の伸びをゼロとすることによって対前年度19.7%増に抑えたのに対し、都は民生費40%増を中心に対前年度22.1%増と国の伸びを上回った。

このように国の方針と一線を画した財政運営を展開する美濃部都政は、「課

5) 日比野登（元東京都企画調整局参事）『財政戦争の検証』（第一書林、1987年）参照。「財政戦争」全般の経過については本書によるところが大きい。

税自主権」の確立（法人事業税・法人住民税の不均一超過課税、事業用固定資産税の超過課税等）を唱え、それと並んで地方債の自由発行をめざすことになった。

74年度の職員給与について、東京都人事委員会は29.4%のベースアップ勧告を出したが、第1次石油危機後の不況過程にあって税収の見積りは難しく、都はベースアップのための起債を行おうとした。ところが、国は「都の人件費が高すぎる」と都を批判し、この起債を許可しなかった。それによるベースアップの先送りと75年度の都税減収等によって、都の財政危機は一気に深刻化した。さらに、都が設置した新財源構想研究会が、

「この際、地方債の発行は自由化すべきである。少なくとも当面、地方債の発行は、自治体の起債能力から算定した枠配分に改めるべきである。ただし、財政力の弱い市町村等にあつては、必ずしも起債の自力発行が可能ではない場合もある。このような場合には、自治体が連合して、起債発行団体を創設することが必要である」（第5次報告「不公平税制と財政構造の改革」1976年8月）。

と主張したことも都の起債自由化論に力を与えたといえる。こうして美濃部知事は、地方債許可制度が憲法の定める「地方自治」に対する侵害であつて無効であることを裁判で争う意向を表明し、77年9月、都議会に対して起債訴訟議案を提出した。

東京都が作成した資料「起債訴訟について」（1977年9月）をみると、まず、国が示す地方債許可制度の存続理由に対して「資金統制必要論」「弱小団体庇護論」「自治体財政の健全性確保論」のそれぞれについて、さきに紹介した許可制度批判とはほぼ同様の議論が展開される。つぎに、現行制度において地方債が、①地方税の不安定性およびその絶対的な少なさを糊塗する、②地方交付税総額の不足を穴埋めする、③国の政策を自治体に浸透させるための国庫支出金を補完する、そして④地方債許可制度を通じて地方財政を支配する、という役割をもつことが強調される。

そして、住民福祉の増進と基本的生活権の保障のためには不況時でも行政水準は切り下げられないが、現行制度の枠組みではおのずから限度がある、とし



て地方債許可制度の撤廃が主張される。そのうえで、撤廃後の措置として、公社債市場の整備にもとづく起債銘柄の民主的格付けと並んで、自主的な起債限度の設定・起債方法・償還方法等を規定する東京都起債条例の制定が掲げられている。

このような趣旨をもつ起債訴訟議案に対して、都議会<sup>6)</sup>では、美濃部都政の与党である公明党・社会党・共産党が起債訴訟に賛成したものの、国の主張を支持する自民党は反対した。結局、新自由クラブが「起債は本来自由であるべきだ」としながらも、都民が起債訴訟に無関心である、人件費や福祉を抑える行政改革が先決である、自治大臣との会談・知事会による働きかけといった柔軟な対応策をとるべきである等の理由を掲げて反対に回ったため、議案は反対多数で否決されてしまった。

では、国は起債訴訟問題に対してどのように反応したのか。小川平二自治大臣は国会答弁<sup>7)</sup>において、従来からの許可制度存続論を繰り返したうえで、全体的な問題として、

「憲法はもちろん国と全く離れて地方自治というものを認めておるわけじゃございませんから、地方公共団体を取り巻く環境のいかにによりましては、地方公共団体の活動に何らかの調整を加えるということが直ちに憲法の保障いたしまする地方自治に反するものでない」

というのは当然であり、現行の財政金融制度のもとで地方債は「調整」を要する問題のひとつである、と述べた。要するに、国と地方は対等でないという点を強調したのである。

また、自治省の津田正地方債課長が、とくにこの問題を詳しくとりあげた論文「地方債許可制度の諸問題—東京都起債訴訟をめぐる—」<sup>8)</sup>における許可制度擁護論および東京都批判のなかから、主要な論点を三つだけ紹介しておきた

6) 「起債訴訟に対する各党の見解—『東京都議会会議録』から—」（『都政』1977年11・12月号）参照。

7) 参議院本会議（1977年10月8日）における小川平二（自治大臣）の発言。

8) 津田正（自治省財政局地方債課長）「地方債許可制度の諸問題」（『地方財政』1978年1月号）。なお本稿では、法文解釈、訴訟形式等の問題は扱わない。

い。

第一に、公共資金需要と民間資金需要は「市場メカニズムへの対応が異なる」として、

「事業の必要性、緊急性に基づき全体的な公共資金需要を調整した上で資金調整を円滑に行わなければならない。そしてその調整は、生き物である金融状況を背景とするものである以上画一的基準によるのではなく、行政運営としての許可制度によらざるを得ない」

と述べられている。これは、個々の地方公共団体と金融機関との自主的な交渉にまかせずに、起債許可を通じて事業を「調整」＝統制する体制の継続を再確認したものと見える。

第二に、「地方債許可制度を景気対策の手段として運用することの適否」については、

「国の予算規模に匹敵し、あるいはそれを上回る地方財政が国の経済運営と全く異なる方向であっては、国民経済の混乱を招くものである。経済の安定なしには住民福祉の向上もありえない。その調整、誘導の手段として最も有効なものの一つとして公共投資の財源である地方債発行量の調整であり、地方債の許可制度を国の景気政策の一環として運用することは憲法の『地方自治の本旨』に反するものではないであろう」

と述べられる。従来は、地方財政は多数の自治団体の財政であって各地域の行政需要と縁故が深い、そして地方債も与えられた市中金融規模のなかで発行される点で国債より社債に近い等の事情から、地方債は「国債発行のような景気調整の起動力となりえない。……地方債をフィスカル・ポリシーの手段とすることはむりである」<sup>9)</sup> との見解が支配的だった。津田論文の主張は、それとは大きく異なる。70年代のように景気政策が地方財政を巻き込む度合いが強まるほど、国からみた地方債許可制度の役割も大きくなるわけである。<sup>10)</sup>

9) 山本成美(自治省財政局地方債課長)「地方債と民間資金」(『都市問題』1968年2月号), 29頁。また石原信雄・矢野浩一郎・辻誠二『地方財政制度(地方自治講座8)』(第一法規, 1968年改訂版), 402~404頁にも同趣旨の記述がみられた。

最後に、東京都の財政危機の原因について。津田論文は、東京都に対する起債許可は実際に執行される事業額に応じて適正に行われている、と主張したうえで、

「東京都の財政危機は、経常的経費に一般財源が喰われていると考えざるを得ないのである……経常支出に問題があるのである」

と述べる。つまり、問題は起債自主権の欠如ではなく都の放漫財政だ、との結論である。

本稿では都財政の実態まで立ち入る余裕はないが、見方を変えれば、これは起債自主権の問題を東京都という個別団体の財政運営問題にすりかえる議論だともいえる。そしてこのような論法は、起債訴訟を批判した政党やマス・メディアにも共通のものがあつた。

たとえば、『日本経済新聞』1977年10月15日付の社説「東京都の起債訴訟否決と今後の問題」は、「今回の訴訟提案を都議会が否決したのは適切な選択であつた」と評価した。そして、その最大の論拠は「現在の東京都の財政運営に多くの国民が疑問と不信の念を持っており、起債訴訟に冷ややかな気持ちが強かつた」ことであり、その焦点は「都の放漫な財政運営、とりわけ高すぎる人件費」だと述べた。

結局、このような論調は、実質的には国が地方債許可制度を温存する手助けをしたことになる。この社説が提案した「自治体ごとに一定の起債わくを許可し、その範囲内で住民と議会の同意を得ながら自主的に起債できるメニュー方式」という改革案のほうは全く問題にされなかつた。

### (3) 許可制度批判の広がりとの国の対応

以上のような経過をたどって東京都の起債訴訟は挫折したが、地方債許可制度の廃止または緩和を求めたのは東京都のような革新自治体ばかりでない。

たとえば、地方六団体の中心となる全国知事会が設置した臨時地方行財政基

10) 津田論文と同様の見地から、米原淳七郎『地方財政学』（有斐閣、1977年）は、地方債許可制度による起債額の調整を「迅速性が要求される景気政策の手段としては、非常に有効な手段である」と評価した（37～38頁）。

本問題研究会（委員長＝平井龍山口県副知事）による「地方行財政に関する今後の措置についての報告」（1975年12月）では、「地方債の充実改善」の要求のなかに、

「地方債の許可とその配分については、総枠配分方式を徹底し、事業別の個別関与方式を排除する必要がある。特に、縁故債の発行にあたっては、地方公共団体の公債費比率が一定の限度に達するまでは弾力的に運用ができるようにする必要がある」

と、事業別許可制度の廃止を含む許可制度の大幅緩和が掲げられており、同研究会による「新しい時代に対応する地方行財政に関する今後の措置についての報告」（1976年7月）でも同様な要求がなされた。

また神田坤六全国知事会地方制度調査委員長（群馬県知事）はインタビューに応じて、

「地方債は地方団体が自主的に責任を持って発行するのが本筋だと思います。地方債の発行は、一般財源とか予算に占める元利償還費の割合に常識があり、知事もこれを踏まえて運用していくのですから無秩序なこととはできないのです。だから国はおっかなびっくりしないで、もっと弾力的に運用してよいのではないですか」<sup>11)</sup>

と述べた。

さらに、つぎのような発言さえみられた。

「長野士郎（岡山県知事。元自治事務次官） 現在、起債について一件一件、許可審査をしているのは地方債だけでしょうが……。」

宮沢 弘（広島県知事。元自治事務次官） ああいうばかげたことをしているのは、そうかもしれませんな。

〔中略〕

長野 何か政府や財務局がじっとみておらんと、何をし出すかわからんという、ご親切な話だけれども、人をばかにした話ですわ。地方には地方で

---

11) 『都道府県展望』1975年10月号、7頁。

議会もあるし、責任のある行政をやらなきゃならんという責任を負っているんですから、財務局の職員がどうかしたからそうなるという議論は発想がまるで違うような気がするんですね」<sup>12)</sup>

要するに、保守系の知事が圧倒的多数を占める全国知事会でさえ起債制限の大幅緩和論が強まっており、かつての自治省幹部でさえ立場が変わればその例外ではなかった。

国としても、こうした動きを全く無視するわけにはいかない。自治省と大蔵省は「地方債許可手続き等の改善について」（1978年3月）を発表し、それを受けて1978～86年度にかけて段階的に改革を行った。その主な内容は、①枠配分方式の拡大、②一般市町村分の補助裏債および全額民間資金債に関する許可手続きの簡素化（申請リスト等の様式簡素化、財務事務所〔局〕による起債申請書〔写〕提出要求・ヒアリングの廃止等）、および③融資事務の簡素合理化（政府資金・公庫資金の借入申込書類の簡素化等）である。<sup>13)</sup>

しかし、たとえば縁故債について「地方公共団体の公債費比率が一定の限度に達するまでは弾力的に運用ができるようにする」とことと現行の枠配分方式の拡大では全く次元が異なる。また、団体ごとの起債全体計画の総枠配分とちがって、現行制度における各団体の事業種類ごとの枠配分方式では、図1でみたような発行手続きが待ち受けている。さらに、地方債許可方針において「枠配分」とされているなかには、事業内容のヒアリングをはじめとして事実上「一件審査」に近い手続きを経なければならないものも存在する。<sup>14)</sup>

#### (4) 論争の評価

1970年代の論争を評価するに際して、まず確認すべき点は、地方債許可制度への批判が、革新自治体等に限らず大規模団体を中心に相当の広がりをもせた

12) 長野士郎・宮沢弘『知事対談・あすの地方自治を考える』（ぎょうせい、1976年）、169～172頁。

13) 詳しくは、地方債制度研究会（自治省財政局地方債課内）編『昭和62年度・地方債の手引』（地方財務協会、1987年）、140～174頁参照。

14) 野呂昭郎「地方債の発行をめぐる諸問題」（地方債問題研究会編『郵貯・簡保資金と地方債』全通福祉センター、1987年所収）、252～253頁参照。

ということである。

たしかに、東京都をはじめとする革新自治体は国の方針を超える水準の福祉型財政をめざし、児童館・保育所・老人ホーム・老人病院等の施設設置・運営、無認可保育所等を含む施設運営費補助、老人医療費無料化、ヘルパー派遣、敬老パス（公営交通機関無料）、各種福祉手当（老人・児童等）支給といった経費について、国の補助金が見つからない範囲まで単独事業として一般財源を充当していった。<sup>15)</sup>そして、70年代に入って一般財源の不安定性が増すなかで、中央集権的な景気調整策等に左右されずに、地方債を自主的な判断で活用しようとしたことが、許可制度に対する根本的な批判を生じさせたといえる。

しかし、保守系の首長といえども、選挙等を考慮すれば結局は福祉行政水準を上げていかざるをえない。それは、国からみれば地方公共団体全体としての「ばらまき福祉」ということになる。この問題は、表1に示したように、国が年度当初に策定する地方財政の歳入・歳出見込みを示す地方財政計画に比べて実際の決算額が著しく大きい、という形で現れた。

地方財政計画と比較して、一割強という安定した税の自然増収を期待できた高度成長期には、歳入・歳出双方が計画を超えて相殺されていることで問題はある程度隠蔽された。だが、70年代に入って地方税の計画に対する超過額が不安定になると、行政水準のほうが硬直的であるため、収支バランスをとることは困難になる。

結局は、年度途中に国が地方債計画を改定して起債増額を許可することになり、それが地方財政計画を大幅に上回る地方債発行を招いたが、それは国が主導する景気対策が必要な場合、または国が想定する行政水準で財政運営を行っても財源不足が生じると判断された場合のはなしである。そこで、許可制度を廃止もしくは緩和して、地方債を国の政策への協力のためではなく、財政危機に自主的に対処するための弾力的財源とする要求が地方公共団体から出てきても不思議ではない。

15) 山西敏夫（東京都企画調整局計画部計画第一課長）「東京都財政における福祉予算の変遷」（『都政』1976年4月号）参照。

表1 地方財政計画と決算額との比較

(単位:十億円)

年度	地方財政計画	普通会計(純計)歳出決算額	普通会計(純計)歳入決算額	地方税	地方交付税	国庫支出金	地方債
1967	4,771	5,725 (122)	5,928 (124)	(112)	(107)	(102)	(148)
1968	5,605	6,730 (120)	6,959 (124)	(111)	(101)	(105)	(158)
1969	6,640	8,034 (120)	8,305 (125)	(110)	(105)	(104)	(151)
1970	8,123	9,815 (121)	10,104 (124)	(111)	(108)	(103)	(177)
1971	9,717	11,910 (123)	12,179 (125)	(104)	(103)	(108)	(363)
1972	11,750	14,818 (124)	15,091 (128)	(115)	(102)	(110)	(174)
1973	14,551	17,474 (120)	18,217 (125)	(117)	(108)	(95)	(152)
1974	17,375	22,888 (132)	23,487 (135)	(114)	(123)	(110)	(187)
1975	21,559	25,654 (119)	26,044 (121)	(95)	(101)	(105)	(249)
1976	25,260	28,907 (114)	29,504 (117)	(108)	(100)	(102)	(126)
1977	28,837	33,362 (116)	34,014 (118)	(105)	(100)	(104)	(142)
1978	34,340	38,347 (112)	39,134 (114)	(106)	(100)	(101)	(124)
1979	38,801	42,078 (108)	43,132 (111)	(108)	(100)	(97)	(104)
1980	41,643	45,781 (110)	46,803 (112)	(105)	(100)	(101)	(107)

注) ( ) は各年度の地方財政計画に示された額を100とする指数。

資料) 自治省編「地方財政計画」各年度版, 自治省「地方財政統計年報」各年度版。

なお付け加えると、70年代後半には地方債の膨張と国債等の政府資金需要増大が相まって、地方債計画における政府資金の比率は約60%から30%台へ急落し、逆に縁故資金を中心に民間資金依存度が約30%から40~50%台へ上昇した(図2参照)。そして、起債額の多い団体を中心に、縁故債を指定金融機関だけに引受けさせるのが困難になり、引受条件交渉や引受シンジケート団結成に苦勞する団体が続出した。このような地方債消化難の発生は、許可制度が準政府保証的機能をもつという国の主張の論拠を弱めた。

また、地方公共団体が運営を主導して各種の地方債資金を調達する機関としての「地方団体中央金庫」設立論も、国の介入なしで各団体の信用力を高めようとする議論である。

これに対して国は、地方債許可手続きの一定の簡素化を行いはしたが、基本的には許可制度を維持する態度を変えなかった。むしろ、70年代には、景気対

策としての公共投資に地方財政を動員する手段としての地方債の調整という位置づけが強く打ち出されたため、「地方債許可制度を景気対策の手段として運用すること」は当然のこととされていた。

また、不況による財政危機の際も、各団体が自主的に赤字債を発行するのではなく、国が毎年度改定する地方債許可方針における起債対象事業範囲拡大と事業費の地方負担分に対する起債充当率引き上げによって、財源対策債等を発行させるのが代表的手法であった。

さらに、国はマス・メディア等を巻き込むことによって、起債自由化の問題を革新自治体の人件費・「ばらまき福祉」問題へとすりかえることで地方公共団体の攻勢をかわした、という面があったことも否定できない。そして、財政危機をも利用した革新自治体への攻撃は、70年代後半以降「革新自治体の退潮」となってその「成果」が現れた。自治省関係者ををはじめ、「中央との太いパイプ」を唱える首長が急増したのである。だが問題はそれだけにとどまらない。70年代末から80年代にかけて、行政改革が最大の政治課題とされるようになり、そのなかでいわゆる地方行革が本格的に取り組まれることになった。

### 3. 論争の新展開——1980年代——

#### (1) 行政改革路線と地方債

1980年代の行政改革を象徴する機関といえる臨時行政調査会（第2次臨調）の第3次答申（基本答申。1982年7月）は、「国際社会に対する積極的貢献」と並ぶもう一つの「行政の目指すべき目標」として掲げた「活力ある福祉社会の建設」について、個人の自助努力や相互扶助を重視して西欧型の「高福祉、高負担」を拒否する姿勢を示した。

総じてこの行政改革は、国内政策（社会保障、教育、産業、国土開発等）について、「民間活力」を錦の御旗として国家による経済的活動、保護、規制等を後退させ、民間企業の投資機会を拡大することを課題とした。<sup>16)</sup>

16) 吉田震太郎『行政改革』（ありえす書房、1985年）および同編『80年代の国家と財政』（同文館、1988年）第2部第5章（吉田震太郎執筆分）参照。



地方行革については、第2次臨調や臨時行政改革推進審議会（行革審）の諸答申を通じて、国・地方間の権限委譲・規制緩和、市町村の行政機能強化、各団体独自のサービスにおける「選択と負担」の原則、補助金の整理、地方行政の減量化、「民間活力」の導入等が唱えられた。そして自治省が通知した「地方公共団体における行政改革推進の方針」（地方行革大綱。1985年1月）では、事務・事業・組織・機構の整理合理化、民間委託・OA等の推進、定員・給与・退職手当の適正化、議会の合理化が示された。

この地方行革路線は「ばらまき福祉」批判や人件費問題をてこに、国が想定する「標準行政」を超えるサービスについては、国は財源を保障せずに各団体が住民の負担で行うことを求める。つまり「地方分権」を唱えつつ実質的には公共サービスの削減をめざす。そして、ごみ収集・保育所・老人福祉施設・庁舎清掃・電算事務等にみられる業務の民間委託または民営化といった「民間活力」導入や、土地利用・建築等にみられる都市開発関係の規制緩和のように民間企業に対する投資機会の拡大がはかられている。これは実質を伴う財政自主権の拡大ではなく、たとえば第2次臨調や行革審の答申は国の地方に対する許可事務の整理をうたっているにもかかわらず、地方債許可制度には全くふれていない。

しかし、地方公共団体の側からみれば「選択と負担」よりも財源の実質的拡充のほうが望ましい。共同通信社が81年秋にすべての都道府県知事および市町村長に対して行った「行革・緊急アンケート」によれば、「地方の自主財源の拡充」は80%以上の首長が要望している。<sup>17)</sup> たしかに、行革路線のもとで互いに国からの財源獲得競争を繰り広げる地方公共団体自身からは明確な形で起債自由化論は出てきにくいのが現状だが、日本経済新聞社が87年に行った行政権限に関する全国知事アンケートでは、地方債について「事務の煩雑化を防ぐためにも、地方債発行は知事権限にしたらかどうか」との意見も出された。<sup>18)</sup>

また、社会経済国民会議政治問題特別委員会（委員長＝永田敏生日立造船代表

17) 共同通信社編『行政改革 地方の選択』（第一法規、1982年）、24～37頁。

18) 日本経済新聞社編『東京プロブレム』（日本経済新聞社、1988年）186頁。

取締役)が発表した「地方改革に関する提言」(1985年4月)のなかでは、地方債について、

「住民投票制度の弾力的な運用とそれを可能にする法体系の整備を通じて、住民自身が自治体の起債について監視を強化する方向で検討されるべきではないか。地方債は、あくまで許可制から届け出制(報告義務制)へと転換すべきであり、少なくとも地方財政法第五条の趣旨にそった適債事業の起債については一定の地方債比率の範囲内であれば自動承認とすべきである。またかりに段階的に措置を必要とするのであれば、都道府県や政令指定都市を含む一定規模以上の団体からまず実施してしかるべきである」

と「起債の全面的自由化」が唱えられた。この「提言」は、全体としては自治体の都市経営論的な改革を主張しているが、その場合でも、「分権・多様化を基軸とした地方自治制度の抜本的な改革を」唱えようとすれば、起債自由化の問題を避けては通れないのである。

さらに、日本経済調査協議会「地方行政活性化への条件と戦略」(1987年9月。調査専門委員長=西川正次郎第一勧業銀行相談役)は、提言の一つとして、

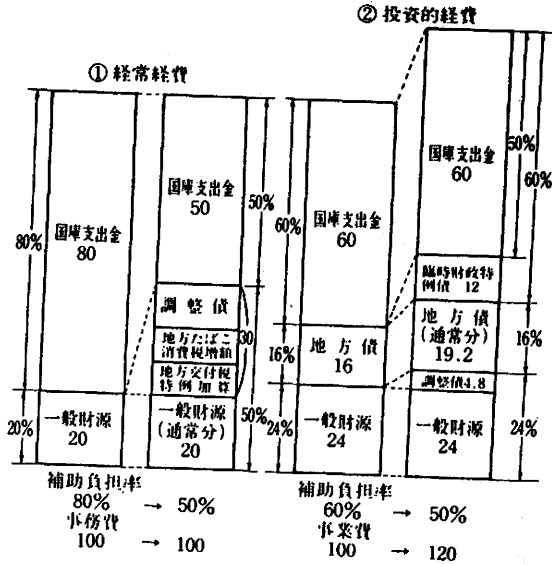
「地方自治体の金融資本市場における資金調達については、国が、財務状況等一定の包括的基準を設け、起債を自由化すべきである。」

と、財政状況のより明確なディスクロージャー、地方債格付制度の導入、内部監査機構の整備等を条件とした「地方債発行の弾力化」を掲げた。これは起債の完全自由化論ではなく、実質的には大規模団体による民間資金調達の自由化論である(民間資金調達能力のない団体については、起債統制を存置して政府資金を配分することとされた)。

そしてこの主張は、補助金制度改革や地方行革で生じた財源的余裕を国主導の大型プロジェクトよりも各団体独自の開発計画にふりむけて個性的な地域経済の活性化をはかり、それを「民間活力」と結合させる路線の一環としてある。つまり、国が規制緩和を推進するなかで、金融機関からみて「健全」かつ魅力ある団体への融資活動を拡大するのが主眼だといえる。

しかし現実には、80年代に入っても相変わらず地方債が国による地方財政対

図6 国庫補助負担率引下げに伴う地方財政対策のしくみ



注) 経常経費に地方債を充当する形を避けるため、実際には経常経費関係の調整債についても、基準財政需要額の増大によって一般財源を充当する。そして、投資的経費のうち通常是一般財源を充当している部分について調整債の発行を認め、その分だけ基準財政需要額を縮減する(河川・港湾費に係る事業費補正の算入率引き下げおよび投資的経費〔農業行政費、林野行政費等〕の単位費用引き下げ)、という形をとっている。

策の手段として利用された。財源対策債もそうであるが、そのほかにも85年度以降、国庫支出金に関する補助負担率の引き下げが進められ、その補填財源として地方債が利用された。そのしくみを示したのが図6である。

まず、経常経費に関する補助負担率引き下げに伴う地方負担増加分は、地方たばこ消費税の増率、地方交付税の特例加算および調整債によって補填される。図に示したのは、事務費100の経常経費について補助負担率が80%→50%と引き下げられる例である。

つぎに、投資的経費について補助負担率が引き下げられても補助金額自体は必ずしも減少せず、むしろ事業量の拡大がはかられる。

そして、補助率引き下げ相当額は臨時財政特例債によって補填され、また事業量拡大に伴う一般財源負担増額分は調整債で補填される。図では補助負担率が60%→50%と引き下げられることで事業費が100→120と増大する例を示した。要するに、経常経費の国庫負担軽減＝「財政再建」および国庫負担増を伴わない公共事業量増大＝「内需拡大」のために地方債が利用されたのである。

70年代から80年代にかけて地方債を大量に発行させる政策がとられたため、地方債許可制度が存在するにもかかわらず、一般財源（地方税、地方譲与税、地方交付税等）のうち公債費に充当された分の割合を示した公債費負担比率は、都道府県が75年度5.4%→80年度10.1%→85年度14.1%、市町村が同じく7.8%→11.4%→14.5%と一貫して上昇をつづけた。<sup>19)</sup>『地方財政白書』も82年版から88年版にかけて「公債費による財政圧迫が増大している」ことを認めざるをえなかった。<sup>20)</sup>

国による地方財政対策は、地方財政の危機を根本的に解決するのではなく、国の方針に各団体が従順であるかぎりにおいて、起債を認めることによって場当たりのな彌縫策を積み重ねていくものであった。

## (2)財政投融资改革論

国・民間との資金調整、団体間の資金配分といった金融面の問題については、財政投融资改革と地方債許可制度との関連という面にしぼって、二つだけ論点を指摘しておく。

まず、財政投融资については、民間金融機関を中心に「見直し」論が強まってきた。とくに政策金融について、「日本経済全体の基調が高度成長から低成長経済に大きく転換し、企業の投資活動が停滞した。資金需要がいわば慢性的に弱含みの状態に変化した。そういうなかで政策金融の民間金融に対する量的な補完という面での役割が大きく後退していった」という「民間金融との競合激化」をはじめ、財投計画の未消化の発生、一般会計からの補給金の増加等を根拠に、政策金融は「真に必要な分野に限定すべきである、既存の機関の存在

19) 自治省編『地方財政白書』1987年版、184～185頁。

20) たとえば、『地方財政白書』1988年版、20頁。

理由を徹底的に見直し、統廃合を積極的に進めていくというのが基本的なあり方ではないか」との議論が行われている。<sup>21)</sup>

これは、80年代の金融緩和＝「金余り」状態のもとで、金融機関が行政改革による投資機会の拡大を求め、その中で「官業は民業の補完に徹するべきである」との大義名分を掲げて財投機関の整理を主張するものである。

では、これが地方債とどう関わるのか。地方銀行からはつぎのような声がきかれる。

「金融自由化の進展のなかで、地方におきましても例外なく資金調達に占める市場性資金の割合が非常に高くなり、調達コストの高騰に苦慮しております。また短期の市場性資金を調達して長期固定の地方債に回さねばならないという、調達・運用のミスマッチという問題もありまして、金利リスクが高まっている状況でございます。さらには、地方債の引き受けには万全を期しておりますが、これを売って資金化をしないと一般貸出資金が不足するというのが実情でございます」。<sup>22)</sup>

民間金融機関は、「健全」かつ魅力ある団体への融資の期待をもちつつも、その他の団体については、縁故債を大量に引受けさせられることが自らの資金運用に対する制約になるのをおそれる。地方債計画の資金区分において、70年代後半以降30～40%台であった政府資金の割合は、85年度以降60%近くまで再上昇しており（図2参照）、銀行の側でもこれを評価している。したがって「財投見直し」は政府資金による地方債引受けの増加へつながる可能性をもつ。それに「金余り」という条件を重ね合わせると、地方債許可制度による地方と国・民間との資金調整が必要だとする議論の論拠は弱まるはずである。

もう一点、郵便貯金資金の自主運用問題にふれておく。87年度の財投計画では、郵便貯金特別会計における資金運用2兆円が認められた。これは、郵便貯

21) 日本財政学会第43回大会（1986年10月）のパネル討論「政策金融・財投計画の今後のあり方」における鶴飼克（全国銀行協会連合会調査部長）の発言（引用は『エコノミスト』1986年11月4日号、22頁による）。

22) 「[座談会] 当面する地方債問題を語る」における後藤利夫（足利銀行公務金融部長）の発言（『地方債月報』1988年3月号、18頁）。

金特別会計のなかに金融自由化対策特別勘定を設け、同勘定が資金運用部資金 2兆円を借り入れ、金融自由化対策資金へ繰り入りて、それを運用する形をとる。この実質的な自主運用は、91年度（4兆円）まで新規運用額を毎年5,000億円ずつふやし、合計15兆円の運用が認められる予定であり、当面の運用対象は国債・地方債・公庫公団債・金融債・金融機関への預金・元本保証のある金銭信託・特定の社債および外国債とし、ただし各年度の運用金額のうち1/2以上は新規国債の引受けにあてるものとされている。<sup>23)</sup>

大蔵省は郵貯資金について統合運用の維持を主張している。また、民間金融機関は前述の「財投見直し」を含みとする統合運用維持論、すなわち郵貯抑制論を唱える。これは郵便貯金によって自らの預金獲得が妨げられたとする「民業圧迫」論および財投の原資を狭めたいとする議論である。

これに対して郵政省は、金融自由化に合わせた自主的な「有利運用」による貯金者への利益還元を唱えて、簡保資金で行っているのと同様に、郵貯資金をも「財テク」を行う投資家として再編成しようとしている。すなわち、郵貯・財投問題にあっては大蔵省の統合運用・財投維持論、郵政省の自主運用・従来型財投縮小論、そして民間金融機関の統合運用・財投縮小（郵貯抑制）論という三論鼎立状態にあることになる。

郵貯資金自主運用と地方債の関係を考えて場合、もし「自主運用＝有利運用＝財テク」という発想であれば、それは従来から地方制度調査会等が唱えてきた「政府資金の地方還流」＝地方債引受けとは結びつかない。従来、「政府資金の地方還流」のメリットは長期低利資金の供給だったからである。したがって「有利運用」の視点だけからすれば、自主運用分が拡大すればするほど地方公共団体の資金源を狭めることになる。

それに対して、郵貯資金自主運用については、その相当部分を積極的に地方債引受けにあてるべきだ、との意見もある。<sup>24)</sup> そこでは、一定のガイドライン

23) 内閣官房長官、大蔵大臣、郵政大臣および自由民主党幹事長・総務会長・政務調査会長・税制調査会長・行財政調査会長の「郵便貯金非課税制度の改定に際しての政府・党合意」（1988年12月5日）による。

を伴う起債自由化、「地方団体中央金庫」（あるいは郵政局単位の「地方特別運用調整委員会」）の創設、弱小団体による地方債の共同発行等があわせて提唱されている。

この自主運用・地方還流論は、「財投見直し」を地方公共団体による自主的な社会資本整備に結びつける「地方財政投融资」論である。ただし、これは大蔵・郵政・自治の三省間関係、融資担当機関運営方法・融資手続き等、地方債許可制度をはじめとする制度全体の根本的変革を伴う問題であるだけに、さきの三者の議論よりも技術的に検討を要する点が多い。

たとえば、地方債許可制度の撤廃を前提として郵貯資金自主運用分の地方還元を主張し、『収益性』と『還元性』を調和さす方式として地方自治体の縁故地方債資金を証券借入方式で導入すべきである。さらに市場公募債の引受機関としても期待されるべきである。』<sup>25)</sup>と民間資金的な融資方式を提言する議論もあるが、全体としては省間関係、融資手続き等まで踏み込んだ議論はまだ不十分だといえよう。

### おわりに

1970年代、国が主導する財政危機対策の財源かつ公共投資の調整手段として地方債がもつ重要性が明らかになった。80年代に入り、国民経済への介入や福祉より対外面を重視した行政改革が唱えられたとはいっても、現実には「財政再建」や「内需拡大」を中心とする経済政策に取り組む国からみれば、地方債許可制度の重要性に変わりはない。

80年代は国に対して受け身の態度をとっていても、地方公共団体が十分な財源を確保できる時代ではなかった。そこで、もし国が地方財政に関する強大な

24) 木村温人「金融自由化と地域政策金融拡充の必要」（平和経済計画会議経済白書委員会編『1986年度・国民の経済白書』日本評論社、1986年所収）、同「郵貯資金の自主運用と地域社会資本整備」（地方債問題研究会編前掲書所収）、全通信労働組合『郵貯資金の自主運用・地方還流』（1987年）、浜谷惇「郵貯資金の地方還流をどう進めるのか」（『政策資料』〔日本社会党政策審議会〕第260号、1988年）等。

25) 高寄昇三『現代地方債論』（勁草書房、1988年）、81頁。

権限をもつ既存の制度がつづくことを前提とするのであれば、各団体の首長・幹部職員・議員等が、政権党および中央省庁との「パイプ」の太さを競い、量的に限られた財源の獲得競争を展開しなければならないのも当然である。<sup>26)</sup>

そしてそれによって実施される事業に伴う起債は許可制度のもとにあり、地方債許可制度が補助金と並んで各団体の事業内容に対するチェック機能を果たしている。したがって、この競争は、国が地方財政全体としての分権的改革を回避しつつ国庫からの支出を節減することを手助けする、という面をも合わせもつことになる。

しかし、地方行革をめぐるのは、「選択と負担」の枠にとどまるのか、それとも財政自主権の実質的拡大か、という「地方分権」の方向性があらためて問われているといえる。とくに、地方公共団体による自主的な社会資本整備をめざす財源拡充論は、郵貯資金の公的部門としての再編＝発展をめざす自主運用・地方還流論、あるいはそれと全く立場の異なる「民間活力」推進論とも結びつく可能性をもつ。そのような立場から地方債許可制度を論じることは、地方債を公共事業における地方負担分の財源、国・地方を通ずる税収不足の補填財源、あるいは国が推奨するモデル的事業の財源と位置づける既存の中央集権的フィスカル・ポリシー型財政構造自体を問題にすることになる。地方債許可手続きの一定の簡素化がみられたからといって、許可制度の存続をめぐる問題が片づいたわけではない。

---

26) 地方公共団体が財源拡充をめざす活動のうち、とくに水平的な団体間の財源獲得競争を重視した見解として、中野実「地方利益の表出・媒介と公共的意思決定」(同編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、1986年所収)および村松岐夫『地方自治(現代政治学叢書15)』(東京大学出版会、1988年)参照。