

# 戦後日本の地方債発行規制

—— 適債事業列举主義と地方債許可制度 ——

池 上 岳 彦

はじめに

I 地方債発行の法的根拠

II 地方債許可制度

III 許可制度をめぐる論争 (1)

—— シャウブ勧告と

地方行政調査委員会議 ——

IV 許可制度をめぐる論争 (2)

—— 高度成長期 ——

むすびにかえて

## はじめに

日本の地方財政について最大の特徴といわれてきたのは国による統制の強さである。そのなかでも地方債許可制度に代表される地方債発行規制は、各地方公共団体の投資的経費について国が事業別に関与することになる点等をとらえて、地方自治の観点からは「財政自主権を著しく侵害する制度」として批判されてきた。

では、なぜこの制度が現在まで存続しているのか。そこには、地方債発行規制が国の経済政策のなかで重要な役割を果たしてきた、という事情があるはずである。そこで本稿では、国が起債対象経費を規制してきた法的根拠及び現行の地方債許可制度について整理したうえで、許可制度に関する論争過程を跡づけることにしたい。ただし許可制度の再編をめぐる論争については、この制度の正当化事由となる論点が出そろったと思われる高度成長期までに議論を限定し、また、地方財政における地方債の役割に関する量的把握等については、許可制度をめぐる論争に関連して簡潔にふれるにとどめざるをえないことを断っておく。

## I 地方債発行の法的根拠

日本国憲法と同時(1947年5月3日)に施行された地方自治法(1947年4月)の当初の規定では、地方債は、普通地方公共団体が「その負債を償還するため、普通地方公共団体の永久の利益となるべき支出をするため、又は天災等のため必要がある場合に限り」発行が認められた(第226条第1項)。これは戦前の規定を引き継いだものである<sup>1)</sup>。しかし内務省廃止→地方財政委員会(第1次)設置<sup>2)</sup>を経て地方財政法

1) 戦前の地方債発行に関する法的根拠、許可制度等については、拙稿「戦前期日本の地方債政策——地方債許可制度を中心に——」(研究年報『経済学』[東北大学]第49巻第4号, 1988年1月)を参照されたい。

2) 内務省廃止(1947年12月31日)以降、地方財政に関する主務官庁の推移を整理しておくと、1948年1月1～6日は内事局, 1948年1月7日～1949年5月31日は地方財政委員会(第1次), 1949年6月1日～1950年5月29日は地方自治庁, 1950年5月30日～1952年7月31日は地方財政制度の企画立案が地方自治庁, 地方財政制度の施行事務が地方財政委員会(第2次), 1952年8月1日～1960年6月30日は自

(1948年5月)が制定されたことに伴い、上記引用部は「別に法律で定めるところにより」と改められた。

地方財政法は「地方財政の健全性を確保し、地方自治の発展に資すること」をその目的として掲げた(第1条)。そして同法第5条第1項は、国の非募債主義を掲げる財政法(1947年3月)と歩調を合わせて、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない」と非募債原則をとることを言明した。ところが同項但書は、その例外として「地方債をもってその財源とすることができる」場合を列挙した。それは①地方公営企業に要する経費、②出資金及び貸付金、③地方債の借換え、④災害応急事業費・災害復旧事業費及び災害救助事業費、それに⑤戦災復旧事業費及び公共施設(学校、河川、道路、港湾等)建設事業費(ただし普通税の賦課率または賦課総額が標準の1.2倍以上である場合に限り)である。その後、⑤については、税率制限が「標準税率以上である」場合まで緩和され(1950年7月)、また「学校、河川、道路、港湾等の公共施設」が「学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設」に改められ(1953年8月)、さらに公共用地先行取得債の法的根拠を明確にする(1973年8月)、といった改正＝起債範囲の拡大が行われた。

このように戦前の規定を引き継いだ地方自治法から適債事業列举主義をとる地方財政法へ転換したことは、起債を認める事業範囲に関する中央統制を戦前よりも強める結果をもたらしたとみられる。

たとえば、地方財政委員会(第1次)当局者による解説書では、

「一般財源が不足しているために、已むを得ず

公債にその財源を求めているに過ぎないという団体が多いのである。いいかえれば、発行の形式は事業公債の形をとっていても、実質は赤字公債だと言うのが大部分である」<sup>3)</sup>

との状況認識のものに、

「地方債の種類は、所謂赤字公債といわれる純然たる歳入欠陥債から公営企業債といわれる社債類似の生産公債に至るまで、実に千差万別である。而して、地方債のもつ資本投下の機能に省みるときは、こうした本来社債的なものは当然その発行を許すべきであると考えられるのであって、旧地方自治法の規定は、極めて明瞭を欠くものであるといわなければならない」<sup>4)</sup>

として、公営企業債、出資金・貸付金等を最優先する原則が示された。

その後、後述のシャープ勧告を経た1950年代初期の解説書では、地方債について、公営企業の財源であるのみならず橋梁・港湾等をも含む「資本投下のための債務の色彩が強い」点が強調されている<sup>5)</sup>。

また大蔵省の内部でも、

「地方債の発行目的を原則として所謂生産公債に限定し、財政法の例に倣い、赤字公債の禁止を法定すること」<sup>6)</sup>

に特別の注意が払われていた。

当時は戦後インフレーションによる経費膨

3) 奥野誠亮(地方財政委員会[第1次]事務局企画課長[執筆当時。以下同じ])・柴田護(同事務官)『地方財政法講話』(地方財務協会, 1949年6月), 66頁。

4) 同前, 143頁。

5) 細郷道一(地方財政委員会[第2次]事務局監理課長)・後藤英(同事務官)『地方債の話』(港出版合作社, 1951年3月), 15-17頁。

6) 大蔵省・省議資料「地方財政の確立について」(1948年2月。大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦から講話まで——』第16巻・地方財政[林健久執筆], 東洋経済新報社, 1978年8月, 110頁)。

治庁、そして1960年7月1日以降は自治省となる。

張、復興・教育改革による経費増、国家財政緊縮のしわ寄せ、収収不足等により赤字公債的な起債が増大した<sup>7)</sup>。さらに、1932年10月以降年3.2%だった政府資金貸付利率でさえも1948年1月には7.0%、同年7月には収益事業分9.0%・その他8.5%と急上昇したことにみられるように資金需給が逼迫しており、起債環境は非常に悪化していた。起債目的について従来の消極的制限にかわって適債事業列举主義という積極的制限を掲げたことは、このような局面を開いて「地方財政の健全性を確保」する手掛りを求めたものと判断できる。

では、財政危機のもとでもあえて「地方財政の健全性」のために赤字地方債を禁止しようとした地方財政法制定当初の精神は、戦後の地方財政において貫徹されたであろうか。

地方財政法が適債事業列举主義をとったため、国がそこに掲げられたもの以外の経費について起債を認めようとする場合、特例法を制定して起債対象経費をふやしていった、というのが実際の姿である。この特例法による地方債は、特定目的事業の財源としての地方債と財源不足を補う財政危機対策のための地方債とに分けられる。

前者に属する地方債で現行法に規定されたものとしては① 辺地対策事業債（辺地に係る公共施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律〔1962年4月〕第5条）、② 鉱害復旧事業債（地方財政法〔1963年6月改正分の一部〕第33条の3）、③ 公害防止事業債（公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律〔1971年5月〕第4条）、④ 防災集団移転促進事業債（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律〔1972年12月〕第8条）、⑤ 過疎対策事業債（過疎地域振興特別措置法〔1980年3

月〕第12条）、⑥ 地域改善対策特定事業債（地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律〔1987年3月〕第4条）等があげられる。これらの事業は、確かに「投資的経費」の枠に入っているとしても、公営企業のような資本投下とは性格を異にしている。むしろ、これらの起債措置は公害防止・過疎対策等の特定の課題をもつ事業へ地方の財源を誘導するための手段となってきたのである。

また後者にあたる地方債としては① 財政再建債（地方財政再建促進特別措置法〔1955年12月〕第12条）、② 退職手当債（同法第24条）、③ 歳入欠陥等債（災害対策基本法〔1961年11月〕第102条）、④ 地方公営企業財政再建債（地方公営企業法〔1966年7月改正分の一部〕第45条）、⑤ 減収補填債（昭和50年度における地方交付税及び地方債の特例に関する法律〔1975年11月〕第2条）及び⑥ 財政対策債（地方財政法〔1976年5月改正分の一部〕第33条の2）が発行された。これらは、年度当初に財源不足が予想される場合または年度途中で一般財源が減収見込みとなった場合、その補填のために発行が認められた地方債、いわば赤字地方債である。すなわち、地方財政危機に際して特例法による起債という形で地方財政法の赤字公債禁止原則に対する例外が認められてきたわけである。

さらに、1988年度までをとってみると、地方財政対策のための地方債として特別事業債（1966年度）、財源対策債（1976～81、83～84、87年度）、減収補填債（1975年度分を除く）、臨時財政特例債（1985～88年度）、調整債（1976～79、83～88年度）等がある。これらはいずれも地方財政法第5条第1項但書のいわゆる「建設地方債」の枠内で発行されたものだとして説明されている。しかしその発行のしくみは通常の「建設地方債」とは異なっている。

たとえば財源対策債についてみよう。年度当初の国による地方財政計画策定の際、財政需要

7) 1940年代後半の地方財政状況については同上書・第2章を参照せよ。

第1表 地方財政対策の推移（普通会計分。年度当初）

（単位：億円）

年度	財源不足 合計	特例法に よる地方債	建設地方債			地方交付税		地方たばこ 消費税の税 率引上げ
			財源対策債	臨時財政 特例債	調整債	資金運用部 資金借入れ	その他の特 例加算措置	
1976	26,200	4,500	8,000	—	—	13,141	559	—
1977	20,700	—	10,350	—	—	9,400	950	—
1978	30,500	—	13,500	—	—	15,500	1,500	—
1979	41,000	—	16,400	—	—	22,800	1,800	—
1980	20,500	—	10,300	—	—	8,950	1,300	—
1981	10,300	—	6,900	—	—	1,320	2,080	—
1982	—	—	—	—	—	—	—	—
1983	33,346	—	13,246	—	—	18,958	1,142	—
1984	15,100	—	12,051	—	—	—	3,049	—
1985	5,800	—	—	2,000	2,800	—	1,000	—
1986	12,300	—	—	4,800	5,100	—	1,200	1,200
1987	23,758	—	6,456	6,100	6,174	—	3,828	1,200
1988	17,259	—	—	7,400	6,614	—	2,045	1,200

注：1）調整債は、1985年度以降の国庫補助負担率引下げ等に伴うもののみを掲げた。

資料：地方債制度研究会編『地方債・昭和61年改訂版』（地方財務協会、1987年3月）及び各年1月に通知される各年度の「地方財政について」の自治省財政課長内かんによる。

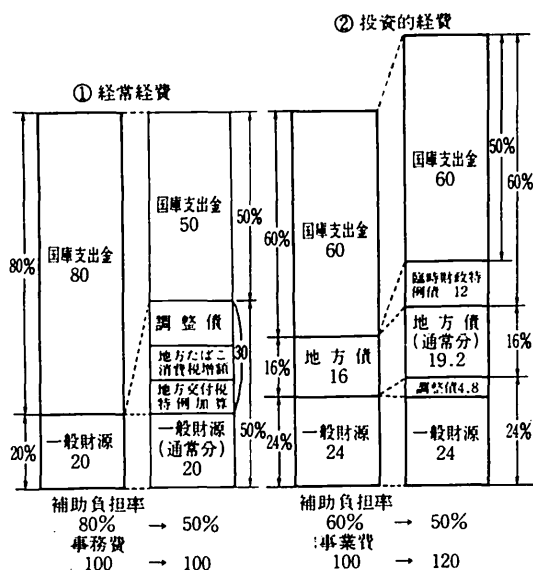
に比して国税三税（所得税・法人税及び酒税）・地方税の伸びが小さくなる見込みのため、通常の算定方法では地方交付税総額が不足する、という状態を想定してみる。その場合、普通交付税算定の際に基準財政需要額の各項目に算入されていた投資的経費を、事業費補正の縮小と単位費用の切下げによって削減し、地方交付税の必要額を減少させる。これに対して、後述の地方債許可方針及び自治事務次官によるその運用通達を改正して、公共事業等の適債事業の範囲を拡大するとともに、通常は約20～40％である各事業の地方負担額等に対する起債充当率を60～95％に引上げる。このような操作によって一般財源の不足を地方債で埋める振替え措置を行ったのが財源対策債である。

確かに財源対策債等は「建設地方債」の形式をとっている。しかし、通常分の適債事業の範囲と起債充当率の値に何らかの合理的な根拠があるとすれば、それを越える起債措置は、起債

事業自体の内容とは無関係に、財政赤字を補填するためだけの起債だということになる<sup>8)</sup>。それを「建設地方債」の枠内で処理するのは、地方債許可方針等を利用した地方財政法の拡張解釈によって赤字地方債の立法措置を回避する手法だといえる。

1970年代後半以降の地方財政対策の主な内容を整理したのが第1表であるが、そのなかで地方債措置と並ぶ支柱となる地方交付税の増額

- 8) 事業種類別の起債充当率を定める場合、① 負担の均等化（施設の便益を享受する現在の住民と将来の住民との間の負担調整）、② 地方負担額等に対する地方債以外の財源措置の状況及び③ 財政運営の健全性の確保の3点が「総合的に考慮される」とされているが（地方債制度研究会〔自治省財政局地方債課内〕編『地方債質疑応答集・昭和63年改訂版』、地方財務協会、1988年4月、26-27頁）、財源対策債等の措置に伴う起債充当率操作にあたっては、これらのうち②のみが考慮されているといえる。



第1図 国庫補助負担率引下げに伴う地方財政対策のしくみ

措置は、1983年度までは、その大部分を交付税及び譲与税配付金特別会計による資金運用部資金の借入れが占めてきた。その償還における地方負担分が後年度の地方交付税総額から差引かれていることは、この借入れが事実上の赤字地方債であることを示している<sup>9)</sup>。

さらに1985年度以降、国庫支出金に関する補助負担率引下げが行われたが、その補填財源としても地方債が利用されている。そのしくみは第1図のように表すことができる。まず、経常経費に関する国庫補助負担率引下げに伴う地方の一般財源負担増加分は、地方たばこ消費税の税率引上げ、地方交付税総額の特例加算及び調整債への振替え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%と引下げられる例である。つ

ぎに、投資的経費について国庫補助負担率が引下げられた場合、補助金額自体は必ずしも減少するとは限らず、むしろ事業量の増大がはかられる。そして補助負担率引下げ相当額は新たに設けられた臨時財政特例債によって補填され、また事業量増大に伴う一般財源負担の増額分は調整債によって振替えられる。図では、補助負担率が60%→50%と引下げられることによって事業費が100→120と増大し、通常分の起債充当率による地方債に加えて臨時財政特例債と調整債によって財源不足が補填される例を示した。要するに、経常経費における国庫負担の軽減=「財政再建」及び国庫負担増大を伴わない公共事業量の増大=「内需拡大」のために地方債が利用されている。

なお、特定の政策目的をもつ地方債のなかには、その元利償還費の全部または一部について、国による元利補給、利子補給または普通交付税算定時の基準財政需要額への算入が行われるものがある<sup>10)</sup>。これらの措置もまた、国が地方の財源を特定の経費に誘導する手段になる。とはいえ、元利償還費を基準財政需要額に算入する措置は、それを計算に入れても普通交付税の不交付団体になる場合には無益である。そればかりか、交付団体の場合でも、基準財政需要額算入分だけ国が地方交付税総額をふやさない限り、何らかの形で本来の一般財源的な地方交付税が削減されることになる<sup>11)</sup>。すなわち、地方交付税

10) 詳しくは地方債制度研究会編『地方債・昭和61年改訂版』(地方財務協会、1987年3月)、243-252頁を参照せよ。

11) たとえば、財源対策債等について日比野登「財源対策債と政府によるその許可運用」(日本財政学会編『地方財政の諸問題』、学陽書房、1985年12月)は、「交付税算入措置だけで、地方交付税の交付税率の引上げまたはそれに相当する一般財源の措置が伴わなければ、国の責任による財源保障にはならない。財源対策債は、国が自治体に借金をおしつけたものであり、その償還についての交付税算入は交付税の

9) 地方資金研究会(大蔵省理財局地方資金課内)編『体系地方債』(大蔵財務協会、1988年6月版)でも、「交付税特会の借入金は、実質的には赤字地方債」(91頁)であることが認められている。

の実質的な特定財源化が進行し、地方財政の自由度が狭められるわけである。

## II 地方債許可制度

戦前の市制・町村制及び府県制において、府県債は内務・大蔵両大臣、市町村債は内務・大蔵両大臣または府県知事の許可をそれぞれ要することとされていた。しかし、1944年、戦時中の行政簡素化の一環として許認可制度の改革が行われ、府県債及び五大市債は内務大臣、一般市町村債は府県知事の許可事項となった<sup>12)</sup>。そして、戦後、一方で起債自由化論が唱えられ、他方で大蔵省が戦時中に一旦失った許可権限の復活を求めるなかで、地方債許可制度が再編されていくのである。

地方自治法の当初の規定は、地方債について「政令の定めるところにより、所轄行政庁の許可を受けなければならない」としていた（第250条）。これをうけた地方自治法施行令（1947年5月。政令）第174条及び「地方自治法施行令第174条の規定による地方債の許可に関する件」（1947年7月。内務・大蔵省令）第1条第1項により、都道府県・五大市及び特別区の起債は内務大臣（現在は自治大臣）、一般市町村の起債は都道府県知事の許可事項とされた。

ただし、この内務・大蔵省令の第1条第2項では、「内務大臣は、前項の規定により、許可をしようとするときは、予め大蔵大臣と協議するものとする。但し、起債目的一件の金額が500万円未満のものについては、この限りではない」とされており、大蔵省の関与が事実上復活している。これは、大蔵省が、

「地方債の対象たる事業は主に公共事業又はこれに準ずるものであってその大部分は国庫

の補助対象である。大蔵大臣はこれら事業に対する補助金を決定するに際し、常にそれに伴う地方負担額、地方負担の可能性を具体的に合せて検討する必要がある……国債地方債を通じ公債の円滑なる消化を図ることはインフレーション抑制のため不可欠の要諦であり、これがためには国家資金計画及び金融政策に即応し且つ金融情勢を稽へ起債の限度、時期及び条件を、単に総体的見地からだけでなく個々の条件に互って総合的に調整することが絶対に必要である」<sup>13)</sup>

との理由を掲げて、起債については、

「地方財政に対する国庫援助の比重からも、資金の金融的調整の必要からも旧に復し大蔵大臣の許可を必要とすべきは当然である」<sup>14)</sup>と主張したのに対して内務省が譲歩した結果といえよう。

ところが、1947年12月の地方自治法第1次改正に際して、地方債発行は原則として「所轄行政庁の許可を要しない」という規定が付け加えられ（第226条第3項）、ただし「当分の間」許可を要することとされたのである（第250条）<sup>15)</sup>。

この改正については、地方公共団体からの起債自由化要求に加えて、「総司令部は、地方公共団体の自主性および自律性を強化する目的で、地方債は、地方公共団体が任意にこれを起すことができるものとするよう要求してきた」<sup>16)</sup>と

13) 大蔵次官発内務次官宛文「地方自治法案に関する件」（1947年2月。前掲『昭和財政史——終戦から講和まで——』第16巻、49頁）。

14) 同前、50頁。

15) なお、地方公営企業法（1952年8月）は、企業債について「行政庁の許可を必要としない」（第22条）としながらも、その附則第2項では「当分の間、地方自治法第250条の規定の適用はあるものとする」と規定しており、ここでも許可制度は温存された。

16) 『戦後自治史』第7巻（自治大学校、1965年3月）、162頁。

先食いに過ぎない」（32頁）と批判を加えている。

12) 前掲拙稿、59頁を参照されたい。

いう事情があった。それに対して日本政府が許可制度の温存を主張して上述の改正となったわけであるが、当時の日本政府の論理はつぎの国会答弁に示されている。

「申し上げるまでもなく、資金蓄積の状態も悪うございますし、金融状態も悪い。国全体としての財政状態も悪い。そこでいわゆる起債というものの全体のわくというものは一年間にどれだけということは大体初めからきめられてあるわけでありまして。そこでたとえば本年度の起債は、総額 500 億なら 500 億ということ、大蔵省と、内務省と、日本銀行とが相談しまして、関係方面の許可を受けて全体のわくというものを一応まずきめてしまうわけです。そのうちでもって、国債はそのうちどれだけとる、地方債にはどれだけやる、社債にはどれだけということ、わくを大きくきめてまいるわけでございます。……地方債については、それぞれの要望をとって一定の基準を設け、こういうものは許可する、こういうものは許可しないというようにする。すなわち公共安定事業であるとか、あるいは災害復旧事業であるとか優先的にやむを得ずやって、それ以外のものは後順位に落していく。全体の需要にどうしても応じ切れませんためにさようなことをいたしておるのであります。」<sup>17)</sup>

1947 年当時の地方財政に関する日本銀行の調査<sup>18)</sup>によれば、I でもふれたように、インフレーションによる人件費・物件費・事業費等の膨張、災害復旧費の増大、六・三制実施に伴う教育施設費の膨張、貧弱な地方税源等によって発生した地方財政赤字が、地方債発行・起債前

借金・地方債発行・一時借入金・寄付金等によって補填されていた。しかし、

「地方財政の赤字補填は従来主として預金部に依存して来たが、最近一般金融機関より之を調達する傾向が漸次増大して来た。此の爲め地方金融に及ぼす影響も顕著となり、特に産業資金の需要が熾烈なる現状に於いては之を圧迫するものとして非難の声が高い。」<sup>19)</sup>

という状況のもとで、たとえ起債の許可がある場合でも金融機関は地方債の引受けに消極的であり、

「その原因は資金不足の外、地方財政の実体が握めぬこと、市場性がなく且つ本行（日本銀行—引用者）よりの借入の担保とするに困難なこと等に求められる。従って今後多額の地方債の発行を見ることとなればその消化は更に困難となるが、特に地元金融機関の資金力よりみて到底その負担に堪えられぬであろう」<sup>20)</sup>

と考えられていた。

すなわち、金融逼迫状態における国家的な資金配分の必要性が「当分の間」の地方債許可制度存続を正当化したことは間違いない。

確かに内務省が当時作成した文書には、「地方債の許可は将来は之を要しないこととしたい。併し現在の如く（イ）地方財政が窮乏し将来の伸張性についても必ずしも楽観的な見透しがなく、（ロ）地方団体も未だ自治の自覚が充分でなく、確実な財政計画に基く事業の実施ということに大なる努力が必ずしも払われず、（ハ）且金融情勢も資材関係も極めて逼迫している場合においては当分地方債に対する許可の制度は必要である。」<sup>21)</sup>

17) 第 1 回国会衆議院治安及び地方制度委員会（1947 年 10 月 20 日）における林敬三（内務省地方局長）の発言（『改正地方制度資料』第 4 部、内事局、1948 年 3 月、34-35 頁）。

18) 日本銀行調査局『地方財政赤字の現状』（1947 年 12 月）。

19) 同前、11 頁。

20) 同前、12 頁。

21) 内務省「内務省において地方財政に関する事項を所管せねばならぬ理由」（1947 年 6 月。『戦後自治史』第 8 巻、自治大学校、1966 年 3 月、110 頁）。

という記述もみられ、ここには金融情勢の問題のほかに地方公共団体のもつ財政的自治能力に対する不信も現れている。だが、当時は内務省解体の過程が進行中であり、内務省は地方財政を大蔵省ではなく自らを継承する機関の主管事項とするための理由づけの1つとして、地方債の許可を単なる金融問題ではなく、地方公共団体の自治能力の欠如による監督の必要性の問題としてとらえる必要があった。この文書もそのような性格を強くもっていたと思われる。当時の議論の主軸はやはり金融上の調整の問題だったといえよう。

ところで、その後約40年を経た現在も地方債許可制度は存続している。自治省はその主な理由として、

「(1) 現在の財政金融情勢のもとでは、地方公共団体の資金需要も、国全体の資金計画の中におこみ、公共部門と民間部門との資金の調整を図る必要があること。

(2) 許可制度を通じて、特定団体への資金の偏重を防止し、地方公共団体の財政力の如何にかかわらず必要な資金が確保されるようにし、資金配分の公平を図る必要があること。

(3) 無理な負担を将来に残し、財政を混乱させる団体が生じないように、地方債発行の適正限度を保持させるとともに、地方財政全体としての適正限度を維持する必要があること。」<sup>22)</sup>

を掲げているが、これらの理由は金融上の問題と地方財政に対する監督の問題とに分けられ

22) 地方債制度研究会編前掲『地方債質疑応答集・昭和63年改訂版』、1頁。なお、同編前掲『地方債・昭和61年改訂版』、24-25頁では、その他の理由として、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、公共事業の地方負担分等に対する一般財源・地方債等による適正な財源配分の必要性、民間資金調達の際の政府保証に準じた機能等が掲げられている。

る。この点については後にあらためてふれるが、いずれにしても、国には地方債の自由発行を認める意志はまったくない。

また、ここで地方債の発行手続きにも簡単にふれておく。各年度の起債許可は、地方債計画と地方債許可方針といういずれも法令に基づかない行政的措置により運営されている。

そのうち地方債計画は全国レベルの起債許可予定額及びその資金区分を示す。それは、地方公共団体の歳入歳出総額の見込みを示す地方財政計画及び国の財政資金運用計画を示す財政投融资計画と相まって、起債許可におけるマクロな面の量的基準となっている。

他方、各団体の記載を許可する際のいわばミクロな面の質的基準ともいえる地方債許可方針は、起債許可の優先順位・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式等を提示する。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毎年度の「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（いわゆる運用通達）及び「地方債取扱上の留意事項」を示した自治省地方債課長内かんによって補完されている。

地方債許可方針については、法令上は都道府県知事が許可権限をもつはずの一般市町村債のなかにも、各団体に対する許可予定額を自治大臣が一件審査の形で直接決定するものがある<sup>23)</sup>

23) 1988年度現在の地方債許可方針に掲げられた事業のうち、公営住宅関連環境整備事業、宅地開発等関連公共公益施設整備事業、下水道事業（建設元金・建設利息等）、農業集落排水施設、臨海土地造成事業（建設元金）、電気事業、大規模上水道事業、中小規模上水道事業（企業債利息・建設元金）、工業用水道事業（建設元金・企業債利息）、都市高速鉄道事業、有料道路事業、病院及びその他の医療施設整備事業、会館・青少年教育施設・体育館及び宿泊休養施設の新規事業、それから公営企業借換債及び特別転貸債がこれにあたる。

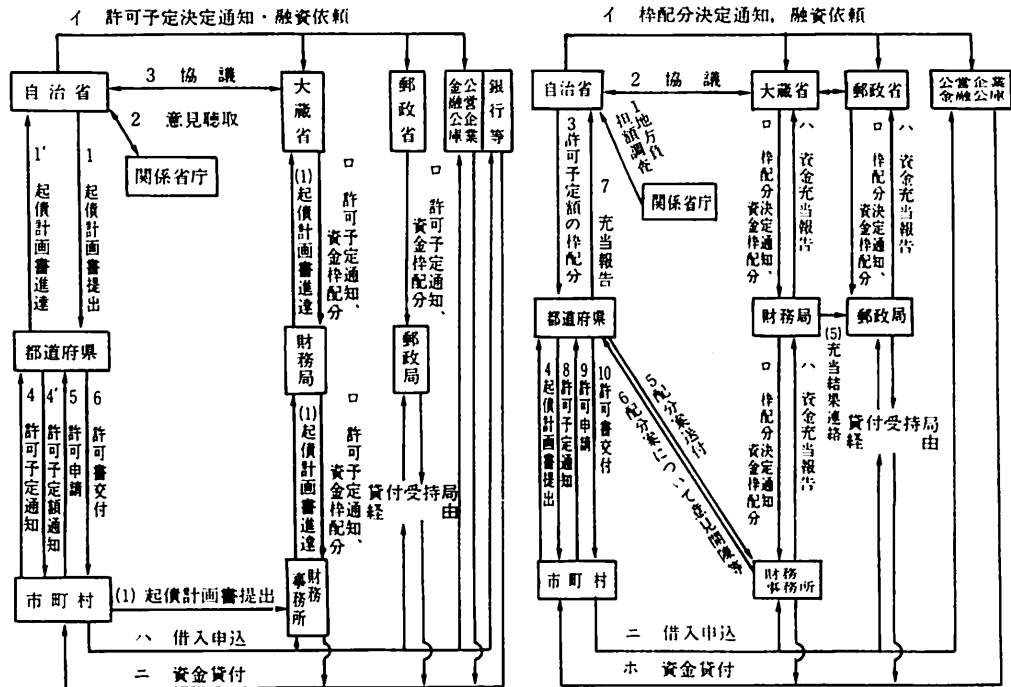


① 一件審査方式

(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、イ～ホは融資手続き)



第2図 地方債発行に関する許可及び融資手続き〔一般市町村の場合〕

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）。

ことを定めている点が注目される。

また一般市町村分の起債許可に際して、大蔵省との協議は法令上不要のはずであるが、実際には自治省と大蔵省、都道府県と財務事務所(局)との間で協議が行われている。これについて国は、「地方行政調査委員会議の地方債に関する勧告に対する措置要綱」(1951年2月。閣議決定)が市町村の起債について、

「大蔵省預金部(地方財務局)は、都道府県知事が、起債の許可をするに当り、予め融資の承諾をしたものについては、速やかに融資を実行するものとする。」

と述べたのは起債許可における大蔵省の関与を前提にしている、という態度をとっている<sup>24)</sup>。

なお、一般市町村の起債手続きを一件審査と

枠配分とに分けて示したのが第2図である。ここで枠配分方式とは自治省が各都道府県に係る事業種類ごとの枠配分を行うものである。そのうち図に示したように国庫補助事業に伴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、各団体の個別事業について審査した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治省に提出し、それに基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及び都

24) 地方債制度研究会編前掲『地方債質疑応答集・昭和63年改訂版』、7-8頁。

道府県が事業別に関与してくることは避けられない。

### III 許可制度をめぐる論争 (1)

#### —— シャウプ勧告と

#### 地方行政調査委員会議 ——

「当分の間」地方債許可制度の存続が認められた1947年の時点でも、

「この際『<sup>(マ)</sup>当分のうち』ということは廃して、主管行政庁の許可を必要としないのだ、自治体みずから必要とする仕事の起債は何ら制限も監督も認可も許可も要せず、直ちに実行ができるようにして頂きたい」<sup>25)</sup>

という要求は強かった。

しかし、インフレ対策を再優先させた総司令部による「経済安定九原則」(1948年12月)及びドッジ・ラインが掲げた「総合予算の真の均衡」を実現するために地方財政の圧縮がはかられ、その一環として1949年度の地方債発行が抑制されることになった。地方財政委員会(第1次)の当初起債要求額427億円(対歳入比11.2%)に対して、大蔵省・総司令部との折衝の結果、年度当初の地方債計画として認められたのは233億円(対歳入比6.7%)のみであるが、これは全額預金部引受けで賄うものとされた<sup>26)</sup>。それは「総合予算の真の均衡」の立場から、公債について「その資金はあくまでこの財政全体の枠のなかで、つまり総合予算の範囲内で、他の会計の余裕金ないし積立金によって賄われるべきで、枠の外部から調達することは許されな

い」<sup>27)</sup> という考え方に基づく。すなわち、金融逼迫下における民間産業資金圧迫の回避に加えて、超均衡財政によるインフレ抑制という政策が、地方債の総額抑制と全額預金部引受けという方針を導き出したのである。

ところが、1949年8月から10月にかけて発表されたシャウプ使節団日本税制報告書(シャウプ勧告)では、「国家財政と地方財政との関係」に関する勧告の一環として、地方債について従来の政策と異なる方針が打ち出された。すなわち、「地方自治の進歩を望むならば、地方団体がこのため必要とする追加財源を算出さなくては、勧告は有効なものとはいえない」との立場から、まず1950年度地方予算の対前年度増加額を約1,000億円と推定する。そしてそれを経費節減(災害復旧費の全額国庫負担等)約200億円、地方債増額約170億円(負債償還を除く純額で1949年度180億円→1950年度350億円)及び地方税・補助金等の改革によって賄う。つまり、「地方債の額及び借入契約の条件は、所要の税の計画額に直接影響を及ぼす」として、勧告による地方税増税等を小幅に抑えるために起債制限を緩和するわけである。

さらに、1950年度の純額350億円という起債枠は「インフレーション対策のつづく限り」のものであり、1951年度以降については「すべての地方債の制限方法は改められるべきである」とされた。それは、

「地方団体は利子支払年額(これに発行差額の年賦額を加える)が過去3カ年の平均実行予算の一定比率——恐らく10ないし15%——を超えない限り起債を許されることとなろう」

というものであり、さらに、

「地方債は大蔵省預金部に対するよりも国民大衆に対して直接売り出すことに努めるべきである。そして現行利子よりも低利で起債できるようにすべきである」

との勧告が行われた<sup>28)</sup>。総じてシャウプ勧告に

25) 第1回国会参議院治安及び地方制度委員会(1947年11月13日)における石原永明(証人。東京都議会議長)の発言(前掲『改正地方制度資料』第4部、178頁)。

26) 前掲『昭和財政史——終戦から講和まで——』第16巻、286-298、310-313頁による。

27) 鈴木武雄『現代日本財政史』下巻一(東京大学出版会、1960年5月)、74-75頁。

における地方債論は、地方自治の拡大と地方税・補助金改革における増収幅の縮小という二重の意味をもたせた起債制限緩和＝起債条件整備論であったと評価できる。

勧告に対する地方公共団体の反応の例として、全国知事会が1950年、再来日したシャウプ使節団に提出した「地方税財政改革に関する意見書」(1950年8月)<sup>29)</sup>をみてみよう。

この意見書は、

「起債に就ては根本的にはシャウプ勧告の線に従い、税収等を基礎として其の償還能力を策定し、一定比率の枠内に於て自由なる起債を許すべきである」

としながら、「仮に現在の許可制度を暫定的に容認するものとし」た場合も、①公共事業関連の起債は全額承認する、②単独事業関連の起債許可は団体ごとの起債全体計画の枠のみの承認にとどめ、その際は償還能力を重視する、③地方債引受けを大蔵省預金部に限らず、公募を広く認める、④起債手続きを地方財政委員会の管轄に一元化＝簡素化する、⑤地方税を標準税率まで徴収するという前提条件を撤去する、との改正が必要だと述べる。当面は団体ごとの起債総枠許可への限定、公募の拡大、手続きの簡素化が要求されたのである。

また地方財政委員会(第2次)は「地方債融資の迅速化に関する件」(1950年6月)<sup>30)</sup>において、地方債の許可は地方財政委員会が行い、毎年度の発行総額についてのみ大蔵大臣と協議し、しかも許可を受けた地方債の借入れ申込みに対して預金部は遅滞なく優先的に融資する、という起債許可の事実上の専管を狙った提案を行っている。

それに対して大蔵省は、地方債の許可については大蔵大臣が財政金融対策の一環として総合的見地から調整する必要がある、また預金部資金の融資に際しては当該地方公共団体の償還能力等の検討が必要だ、としてこの提案を拒否した<sup>31)</sup>。

すると地方財政委員会は、第2次シャウプ使節団に提出した「地方財政の現況とその問題の所在——シャウプ勧告はいかに実現せられたか——」(1950年8月)のなかで、地方債について「地方自治権確立のため許可制度は廃止することが必要である」とし、そのために満足すべき条件として、(イ)預金部資金の運用計画による起債総枠の廃止、(ロ)資金確保手段の強化、とくに預金部資金の融資義務づけ、(ハ)地方債制度に関する立法措置(発行総額の限度、償還能力の測定、借入れ条件等)及び(ニ)公営企業債の起債制限緩和・一般公募奨励を掲げた。ただし許可制度の即時廃止は「財政金融の現下の情勢に照し適当でない」ため、当面(1951年度)は許可制度の簡素化(起債総額を地方に割当てる権限を地方財政委員会の専属とし、大蔵省の権限は起債総額決定の協議等にとどめる)、預金部の地方融資の義務づけ及び一般金融機関に対する公募の奨励が必要だと主張している<sup>32)</sup>。

このように、地方財政委員会が「許可制度の簡素化」を掲げ、起債許可における大蔵省の権限縮小をはかるためにシャウプ勧告を利用しようとした、という面はあるが、この勧告の起債制限緩和論自体に対しては、地方財政委員会も消極的だったといつてよい。上述の「地方財政の現況とその問題の所在」において許可制度廃止の条件とされた(イ)～(ニ)は手続き的なものであり、政府内部の調整ができれば解決可能

28) 以上、『シャウプ使節団日本税制報告書』第1編第2章及び第3編附録Aによる。

29) 『戦後自治史』第14巻(自治大学校、1978年3月)、164頁。

30) 前掲『昭和財政史——終戦から講和まで——』第16巻、428頁。

31) 「『地方債融資の迅速化に関する件』に対する大蔵省意見」1950年7月。同前、429頁。

32) 前掲『戦後自治史』第14巻、152-153頁。

な問題である。ところが実質的には許可制度廃止が「財政金融の現下の情勢に照らし適当でない」とされた。シャープ勧告を利用するために「許可制度は廃止することが必要である」という建前をとったとしても、現実の問題として近い将来における起債自由化が想定されていたとは考えられない。

実際、地方財政委員会当局者による解説書『地方債の話』では、シャープ勧告について、

「税との関連において地方債に対する勧告をしているのであって、地方債の本質には何等触れるところがないのみか、地方債本来の性格である公営企業体中心の投資的な所謂社債的な性格を論ぜずして、地方債を所謂借金のなものとして勧告せられているものと考ええる。……地方債に関する制限についても全面的に否定している。この勧告の観念は、一般会計における地方債に重点をおいているように思われる。それにしても、制限方法の否定、発行限度額の基準等については、若干の問題を蔵している」<sup>33)</sup>

と冷やかな態度がとられていた。

では、シャープ勧告をうけて「地方自治を充実強化して国政の民主化を推進するため」<sup>34)</sup>、国・地方の事務再配分に関する調査・立案・勧告を行う機関として総理府に設けられた地方行政調査委員会議（神戸委員会）<sup>35)</sup>ではどのような議論が行われたのか。

地方行政調査委員会議が1951年度予算編成に向けて提出した「国庫補助金制度等の改正に

関する勧告」（1950年10月）のなかで、地方債については、①事業別の審査・許可を廃止し、各団体の発行額の許可にとどめる、②都道府県に対する許可は、地方財政委員会が大蔵大臣と協議し、公共事業分・災害復旧事業分は負担に応じ、一般事業分は過去3年の起債平均額を基準とし、それぞれ財政状態等を考慮する、③市町村債については、地方財政委員会が都道府県ごとに一括して割当て、知事が各団体の財政状態と事業の緊急度を勘案して決定する、④起債目的による制限を廃止する、⑤大蔵省預金部は行政監督的な事業内容審査を行わない、⑥公募債・交付公債は任意発行とする、との内容が掲げられた<sup>36)</sup>。

これに対する地方財政委員会の見解を示した地方財政委員会委員長の内閣官房長官宛意見書「地方行政調査委員会議の勧告に対する意見」（1950年10月）は、勧告に「全面的に賛成であり、これに従って現行制度を改正実施されることが望ましい」としながらも、地方債については以下のような内容の改訂を加えるべきだと述べた。①大蔵大臣との協議は年間総発行枠についてのみ行い、事業別・地方公共団体別の協議は行わない、②1951年度の起債許可は、地方財政委員会が公共事業分・災害復旧事業分・一般事業分に分けて客観的基準により都道府県ごとに配分・事前通知し、都道府県が適債事業に割振りして許可申請し、一括許可を受ける、③大蔵省預金部と簡易保険局は許可額の範囲内で融通義務を負い、審査を行わない、④起債目的の制限は存続する<sup>37)</sup>。

この意見書は、政府資金を融通する側（大蔵省等）の審査権を弱める一方で、1951年度に限りつつも、団体ごとの枠配分・事前通知の後に事業ごとの許可申請→一括許可という手続きを

33) 細郷・後藤前掲書、254頁。

34) 地方行政調査委員会議設置法（1949年12月）第3条第1項。なお、同法案の「提案理由説明」（『地方行政調査委員会議資料』、1952年3月、288-290頁）を参照せよ。

35) 地方行政調査委員会議の委員は、神戸正雄、鶴沢総明、高橋誠一郎、杉村章三郎、渡辺鉄蔵（1950年2月辞任）及び湯河元成（1950年7月就任）である。

36) 前掲『地方行政調査委員会議資料』、42-43頁による。

37) 細郷・後藤前掲書、257-258頁による。

加えることにより、国が事業別に関与する余地を残そうとしている。また起債目的の制限も存置されている。すなわち、従来に比べて起債制限を若干緩和する方向性はみられるものの、財政当局と地方公共団体との間に介在する地方財政委員会自身の権限を相対的に強化する趣旨である。

ところが、さきに一部紹介した閣議決定「地方行政調査委員会議の地方債に関する勧告に対する措置要綱」(1951年2月。当時は「地方債制度の改正について」と呼ばれた)<sup>38)</sup>の要旨をまとめてみると、つぎようになる。

① 起債許可は地方財政委員会と大蔵省の協議によって定める起債許可方針に基づいて行う、② 各年度の起債総額を定め、イ．一般公共事業分・ロ．災害復旧事業分及び ハ．単独事業分に区分する、③ それらのうち単独事業分についてののみ事業別の審査を行う、④ 都道府県・五大市の起債許可は、地方財政委員会が大蔵大臣との協議により、イ については負担額及び財政状態、ロ については負担額をそれぞれ考慮して団体ごとの許可予定額を定め、そのうえで各団体がその範囲内で事業別の起債額を定めて地方財政委員会の許可を受ける、預金部は起債許可の協議の際に予め融資を承諾したものについて速やかに融資を行う、ハ については事業の緊急度・財政状態・過去の起債実績等を勘案して事業別に許可額を定める、⑤ 一般市町村の起債許可は、まず地方財政委員会が大蔵大臣と協議して都道府県ごとにイ・ロ・ハの事業区分についてそれぞれ④の方法に準じて許可予定額を定め、つぎに都道府県がその範囲内で起債許可方針に基づき④のイ・ロ・ハの方法に準じて各市町村に対する許可を行う(1市町村にイまたはロが複数ある場合、その市町村は許可予定額の範囲内で事業別の起債額を定め、都道

府県知事の許可を受ける)、預金部は起債許可の際に予め融資を承諾したものについて速やかに融資を行う、⑥ 公募公債・交付公債も当分の間許可を要する。

この閣議決定の特徴は、1つには起債許可における大蔵省の関与を明確化したことである。起債許可方針(IIで紹介した地方債許可方針)の作成・各団体に対する起債許可予定額の決定及び預金部資金の融資に際して、大蔵省は地方財政委員会等のもつ許可権限と並ぶ地位を確保し、起債許可を両者の共管事項に近いものにしたといえる。

しかしそれよりも重要な点は、単独事業分における事業別審査を存置する点を明示したうえで、その他についても前述の地方財政委員会による意見書とはほぼ同様に「負担額・財政状態等を考慮した許可予定額決定→その枠内での事業別許可申請→起債許可」という形をとり、しかも公募債と交付公債についても許可制度を残したことである。地方公共団体の事業に関する起債に対するIIでみたような国による統制は、この閣議決定によって今日まで正当化されてきたのである。

地方行政調査委員会議はこのような政府の対応に対して決して満足したわけではなく、「行政事務再配分に関する第二次勧告」(1951年9月)において、改めて地方債許可制度の改革を要求した。すなわち、まず「地方債の発行は、原則として地方公共団体の自由とし、現行の制限はすべて廃止することを勧告する」と起債自由原則を唱える。そのうえで「地方財政の健全を図り、地方債の信用を確保するため」、① 公債償還費が歳出の一定割合を越えないように発行限度を法定する、② 起債を禁止する経費の範囲をなるべく狭くする、③ 地方債資金を預金部に限らず、広く金融機関・個人等から公募する、④ 貧弱団体の借入れを容易にするために「地方債資金供給のための金庫」を設ける、あるいは国または都道府県が債務保証等を行う、⑤ 地

38) 自治省『地方財政制度資料』第4巻、613-614頁。

方債に関して起債方法・形態、償還期限の最高限度等を規定した統一的法律を定める、との提言がなされた<sup>39)</sup>。

この勧告は、現行の地方債制度が「地方財政制度のうちで、もっとも中央集権的であり権力的統制の色彩が強い」、すなわち、① 地方公共団体が固定施設建設費の財源に関する選択の自由を奪われている、② 起債可能な経費が限定されている、③ 起債の際に煩雑な許可手続きが要求される、④ 地方債資金が専ら預金部に限られているので、許可手続きの煩雑さが法律の定めるところを越えるほどになっている、との認識から出発している<sup>40)</sup>。そして「国の権力的干渉的な制度を廃して地方自治を確立する建前からできる限り自主的な地方債制度に改める」という要求と、起債自由化が「その濫発を招き、地方財政の健全性を損い、インフレ促進の原因となることを防止する」という要求とを調和させようとしたのである<sup>41)</sup>。

また、ここで注意すべきことは、この勧告は「長期的改革案」<sup>42)</sup>であり、地方債発行総額が抑制されている間は1950年10月の勧告に沿った改革を行うにとどめる、としている点である。

すなわち、前述の閣議決定が1950年10月の勧告の線より後退したものであったにもかかわらず、今回の勧告は前回の勧告を当面の改革として実現すべきことと再確認し、そのうえで地方債の濫発防止をはかる質・量両面の基準及び各団体の借入れを容易にする措置等を伴う許可制度廃止＝起債自由化を唱えたことになる。なお、この勧告は鈴木武雄地方行政調査委員会専門調査員の報告書「地方債起債制度の改善について」<sup>43)</sup>に掲げられている「地方債起債制度

改善案」とほぼ同じ内容であり、勧告はこの報告書をベースとしてまとめられたと思われる。

当時の議論としては、起債自由化を指向した主張が広く展開されていた。第1次地方制度調査会<sup>44)</sup>の「地方制度の改革に関する答申」(1953年10月)でも、① 金庫債発行及び政府資金借入れによって地方債資金を確保するための「地方公共団体中央金庫」設立、② 許可・融資手続きの簡素化に加えて、「将来においては特定の起債につき自由発行ができるように考慮すること」とされており、許可制度は「財政、金融等の諸情勢上、差し当り」とられた措置とみなされていた。

さらに、地方行政調査委員会議でさえ当面は必要だとしていた団体ごとの起債枠についても、

「起債のわくなどは、はずしてしまえば、いいのではないかと思うのです。……わくがなければ、ほんとうに必要なものだけ起債することになって実際の起債額はうんと縮小されると思うのです。ところがああいいうふうに非常にやかましくいわれるために、うんとふきかける、そしてわくがとれると、ただでもらったように思ってしまう。これは非常に浪費をするもとにもなる。」<sup>45)</sup>

といった発言がみられたのである。

以上のように地方債許可制度をめぐる議論が活発に展開された背景としては、深刻な地方財政危機の発生という問題がある。戦後、ドッジ・ラインの時期を間に挟みつつも、全体として地方公共団体の事務・人員は急増し、教育費、庁費、産業経費、社会・労働費等の膨張はとく

39) 前掲『地方行政調査委員会議資料』、40頁。

40) 地方行政調査委員会議の[勧告説明]「行政事務再分配に関する第二次勧告について」(同前、275-276頁)による。

41) 同前、277頁。

42) 同前、280頁。

43) 同前、303-314頁。

44) 地方制度調査会は総理府の附属機関であり、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方行財政に関する重要事項を調査審議している。

45) 田中二郎・俵静夫・鶴岡信成編『地方自治を活かすもの』(有斐閣、1951年7月)の座談会における田中二郎の発言(100-103頁)。

第2表 地方財政危機の状況

年度	地方債計画 (改定後。億円)		普通会計歳入における 地方債の構成比(%)		普通会計歳出における 公債費の構成比(%)		赤字団体数 (〔 〕は実質赤字額 [億円])		
		一般会計債	都道府県	市町村	都道府県	市町村	合計	都道府県	市町村
1951	547	452	8.1	7.1	1.5	2.0	764 [102]	15 [26]	749 [76]
1953	1,285	1,038	10.3	9.5	2.2	2.7	1,742 [462]	39 [225]	1,685 [237]
1955	1,294	1,020	8.3	8.4	4.7	4.9	1,588 [732]	37 [305]	1,551 [428]
1957	1,070	550	4.0	5.5	6.3	6.4	1,010 [443]	26 [186]	984 [258]

注：1) 1955年度以降の赤字団体の実質赤字額には財政再建債の未償還元金等を加算した。

資料：自治省財政局地方債課監修『地方債統計年報』第2号（地方債協会，1980年11月），自治庁『地方財政概要』・『地方財政統計年報』各年度版，自治省財政局編『地方財政のしくみとその運営の実態』（地方財務協会，1962年6月版）。

に著しかった。そして、公共事業の地方負担の重圧及び一般財源（地方税，地方交付税〔→地方財政平衡交付金→地方交付税〕等）の不十分さが，赤字団体の増加，地方債依存度の上昇等に示される地方財政危機を深刻化させた。この点は従来の研究によって明らかにされているので，ここでは地方財政危機に関する指標を第2表に整理しておくにとどめたい。

このような状況のもとで，地方公共団体は財源の拡充を国に対して要求することになるが，その一環として地方債の増発が求められたのである。さきに紹介した全国知事会「地方税財政改革に関する意見書」だけでなく，シャープ使節団及び地方行政調査委員会議の勧告も，この要請に沿ったものといえる。すなわち，原則として起債を自由化する，それができない場合でも，公債費の対歳出構成比規制という形の制限または団体ごとの起債総枠許可への限定，手続きの簡素化等が要求された。また地方債資金の拡充という面では，公募の拡大及び「地方債資金供給のための金庫」の設立が唱えられたが，この「金庫」については1957年，公営企業金融公庫が設立され，主に政府保証付きの公募債発行によってその資金調達が行われている。

ただし，政府資金について地方公共団体の要求が弱まったわけではない。公募債が導入されたとはいえ，なお地方債資金の大半を占める政

府資金について，融資手続きの簡素化が求められていたことは既にみたとおりである。また全国町村会による「地方制度調査会に対する地方制度確立に対する意見」（1955年9月）<sup>46)</sup>をみると，地方債制度については，「地方団体中央金庫」の創設，一般会計債の一般財源への振替え等と並んで政府資金の利下げ（6.5%→5%程度），とくに一般財源から起債に振替えた分及び災害等のつなぎ融資分については無利子とすることが要求されていた。

しかし，大蔵省に代表される国全体の意志としては，政府資金を好条件で地方債へ向けようという政策はとられていなかった。1950年代に入り，一方で租税特別措置＝資本蓄積促進減税という形で「シャープ税制」からの乖離が進み，他方で朝鮮戦争以降の民間資金需要増大に対しては政府資金（預金部〔1951年，資金運用部へ改組〕資金及び簡保資金）を長期の産業資金として民間へ融通することを主眼とした財政投融资計画が1953年度から作成されるようになった。そのなかで，第3表に示したように，財政投融资における地方公共団体向けの割合は，当初約40%だったものが1960年代には10%台にまで低下した。また財政投融资にあてる資金運用部資金における地方公共団体向けの割合も

46) 『全国町村会史』（1958年8月），322-323頁。

第3表 財政投融资の対象機関別分類 (主なもののみ)

(単位: 億円)

年度	財政投融资 (実績)				[参考] 資金運用部資金を 原資とする財政投 融資における地方 公共団体融資額	[参考] 資金運用部資金運 用現在高における 地方公共団体融資 額
		地方公共団体	公庫・銀行	公団・事業団		
1953	3,374	1,292 [38]	1,197 [35]	15 [ 0]	856 (49)	2,879 (45)
1956	3,268	1,185 [36]	974 [30]	304 [ 9]	505 (32)	3,937 (36)
1959	5,621	1,366 [24]	2,251 [40]	625 [11]	637 (20)	4,484 (26)
1962	9,513	2,169 [23]	3,762 [40]	1,581 [17]	1,175 (21)	6,193 (21)
1965	17,764	3,764 [21]	7,214 [41]	3,516 [20]	2,868 (24)	10,403 (21)
1968	27,833	4,653 [17]	12,208 [44]	6,770 [24]	3,127 (16)	17,338 (18)
1971	50,087	9,779 [20]	21,266 [42]	12,186 [24]	7,372 (20)	26,093 (14)

注: 1) [ ] は財政投融资における構成比 (%), ( ) はそれぞれの総額に対する構成比 (%).

2) 公庫・銀行からは公営企業金融公庫を除いた。また、公団・事業団は帝都高速交通営団・社会福祉事業振興会・日本私学振興財団・日本放送協会・海外経済協力基金を含む。

資料: 『財政金融統計月報』(大蔵省) 各年財政投融资特集号, 『大蔵省百年史』別巻(1969年10月)。

20% 前後に落ち、その結果として、資金運用部資金の運用現在高における地方公共団体の割合も1953年度末45%→1971年度末14%とはほぼ一貫して低下をつづけた。それに対して、公庫等を通じた民間への資金供給及び公団・事業団等を通じた公共投資が財政投融资の主流となったのである。

このような政府資金の産業資金化を進める立場からは、地方債向けの枠を絞り、融資機関としての大蔵省が団体ごと・事業ごとの審査を強化する態度が堅持されたのも当然といえる。

また国としては、前述の閣議決定＝措置要綱(1951年2月)が一般補助事業・災害復旧事業の起債額を各団体の事業費負担額と財政状態に応じて配分することとしたのは地方債を「一般財源の補完的なもの」とみなしたことになる、このような「一般財源補てん的な地方債政策」によって「弱小団体については全く償還能力を無視した起債も認められ、これがその後における公債費増加の大きな問題となった」との認識があった。そのため、1955年度以降の起債許可については償還能力を重視し、一般会計債よりも公営企業債に重点をおく等の方針がとられるよ

うになった、という面もある<sup>47)</sup>。

ところで、東京商工会議所による「現下の地方債問題に関する改善意見」(1954年11月)<sup>48)</sup>の場合、一方で起債許可手続きの簡捷迅速化を求めながら、他方で財政支出の徹底削減による地方債の縮小、前年度赤字団体に対する一般単独事業債の原則不許可、地方債現在高の一定基準を一般会計債の発行限度とした自治庁の監督等を要求している。これは赤字団体の急増に対する緊急対策の提言でもあるが、他面でここにも、国による起債許可が財源不足団体への財源付与という赤字債の性格の濃いものになっているのは不适当であり、むしろ地方債発行は特別の施設需要があり、かつ償還能力のある団体に対して認められるべきだ、という主張が含まれているとみられる。

また、主要な縁故債引受機関である地方銀行の意見表明としては全国地方銀行協会が大蔵大

47) 澄田智(大蔵省理財局総務課長)・鈴木秀雄(同資金課長)編『財政投融资』(財務出版, 1957年10月), 189-198頁による。

48) 『東京商工会議所八十五年史』下巻(1966年12月), 793-797頁。



臣、自治庁長官等にあてた「地方財政再建措置につき要望の件」(1954年10月)<sup>49)</sup>がある。ここでは行政機構の簡素化及び事務事業の縮小による地方財政規模の抑制、地方交付税の増額、増税の回避等が要求され、また、地方銀行による地方財政赤字補填融資への協力が地方産業融資を圧迫しているとの認識から、赤字補填融資は全額国が行い、地方公共団体の民間資金借入れが産業資金を圧迫しないような政策をとることが要求されている。

このような主張の根底には、地方公共団体による縁故債の発行が各地域における円滑な産業資金供給を妨げることに對する不安がある。そしてこの認識は、民間資金による地方債引受けについて、

「このこと自体条件の悪い地方債の増加発行を認めることによって、国の公共事業費予算の消化を図ることであるから、財源措置として既に問題である……地方財源不足額の補填措置としての大幅な地方債の増額は、地方債の赤字補填債としての性格を増々強め、その配分は地方債本来の性格に制扼されて交付金(地方財政平衡交付金—引用者)総額の不足と相俟って各地方団体の財源不足額の補填を不完全なものとしている。」<sup>50)</sup>

「不利な償還条件による今後の地方財政への影響と、近時における金融資本の高度な中央集中の傾向は、地方資金の枯渇をもたらし、地方金融市場に対する財政資金需要の進出は、地方産業資金を圧迫するものとして批難されている。」<sup>51)</sup>

とした自治庁財政部の認識と軌を一にするものであった。地方債における大量の民間資金調達に対する民間資本の警戒が国による監督＝地方

債許可制度を要求していたのである。

このように、当時の議論にあっては地方債資金と産業資金との衝突という問題が地方債許可制度の存続理由として前面に押し出されていた。しかし、1950年代前半の地方財政危機に際して、地方公共団体の側が起債制限の大幅な緩和を要求したのに対して、国はシャープ勧告や地方行政調査委員会議の勧告を退ける過程で地方債許可制度の整備をはかるとともに、地方財政再建促進特別措置法に基づいて財政再建債(財政再建団体が1954年度の歳入不足を補填するため、または財政再建計画による退職者の退職手当財源として発行する地方債)及び退職手当債(地方公共団体が職制・定数の改廃または予算の減少による退職者の退職手当財源として発行する地方債)を発行させる等の形で対応した。それをうけて許可制度をめぐる議論がどのように変化したか、という問題をつぎにとりあげてみよう。

#### IV 許可制度をめぐる論争(2)

##### —— 高度成長期 ——

1950年代後半から1960年代までのいわゆる高度成長期にあっては、その前後の時期と比べれば、地方債許可制度の存廃自体が大きな問題になったとはいえない。しかし、許可制度存続の理由づけについては重要な変化があったと思われる。従来、許可制度の存続理由として民間資金需要との衝突を中心とした金融上の問題があげられていたのは既にみたとおりだが、この時期に入ると、それに加えて地方公共団体に対する国の後見的指導という理由が再び唱えられるようになったのである。

この問題に関する従来の見解の代表として萩田保『地方財政講義』の一節を引用しておきたい。

「地方債の発行については、その発行し得る目的、金額等に対して制限があった外、古くか

49) 『全国地方銀行協会五十年史』(1988年5月)、187-188頁。

50) 自治庁財政部編『地方財政の実態と問題の所在』(地方財務協会、1953年8月)、117頁。

51) 同前、148頁。

第4表 高度成長期の地方債

年度	地方債計画（改定後。億円） 〔（ ）は構成比（％）〕				普通会計歳入における 地方債の構成比（％）		普通会計歳出における 公債費の構成比（％）	
		一般会計債	公営企業債	その他	都道府県	市町村	都道府県	市町村
1956	1,280	915 (71)	365 (29)	— (—)	8.3	9.7	6.1	5.7
1958	1,000	460 (46)	540 (54)	— (—)	3.2	5.1	6.0	6.4
1960	1,614	834 (52)	780 (48)	— (—)	3.8	5.7	4.9	5.3
1962	2,265	975 (37)	1,690 (63)	— (—)	3.8	6.1	3.3	4.2
1964	4,154	1,358 (33)	2,796 (67)	— (—)	3.5	7.7	2.9	4.1
1966	6,858	1,596 (23)	3,862 (56)	1,400 (20)	6.2	9.8	2.9	4.5
1968	6,862	2,107 (31)	4,715 (69)	40 (1)	3.6	7.7	3.7	4.3
1970	9,262	3,417 (37)	5,807 (63)	39 (0)	4.2	9.5	3.0	4.7

注：1） 地方債計画の「公営企業債」は準公営企業債・公営企業債及び特別地方債の合計である。また「その他」には特別事業債・公営企業借換債及び特別転貸債が含まれる。

資料：『地方債統計年報』第2号，自治省『地方財政統計年報』各年度版。

らその発行については、監督官庁の許可を必要とした。これは主として、地方団体に対する所謂後見的監督を必要としたからであり、その他に時の政府の金融政策上、地方債発行総額を抑制する必要からする場合があったのである。そして前者の意味からするものは、これは地方債以外の各般に亘って旧自治法時代には存したのであるが、新地方自治法の制定による根本的の地方自治権の拡充に際して、当然にそれは必要がなくなったのである……」（傍点引用者）<sup>52)</sup>

これに対して自治省財政局地方債課が編集した『地方債』（1965年9月）では、① 地方公共団体と国及び民間との資金需要の調整、② 資金配分の公平（有力団体への資金偏重防止、貧弱団体に対する長期低利資金の重点的配分等）と並んで、③ 「無理な負担を将来に残し、財政を混乱させる団体が生じないように、地方債発行の適正限度を保持させる必要がある」ことが許

可制度存置の理由とされ<sup>53)</sup>、IIで紹介した現在自治省の掲げる許可制度存続理由とはほぼ同じものになった。この点について、自治省関係者による解説書『地方財政制度』では、

「要するに大別すれば、第1には、限られた資金の計画的かつ迅速な配分の必要性から、第2には地方団体に対する後見的指導の必要性から、現在の許可制度が存在する理由があると考えられる。」（傍点引用者）<sup>54)</sup>

と述べられている。戦後はそのうち「資金調整の面が強い」<sup>55)</sup>とされているものの、財政危機

53) 自治省財政局地方債課編『地方債』（地方財務協会，1965年9月版），15頁。

54) 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，1967年3月 [引用は1968年改訂版より]），428頁（辻誠二 [兵庫県地方課長。元自治省財政局地方債課課長補佐] 担当）。

55) 同前，同頁。なお，1960年代中盤の時点では，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』[東京市政調査会]1968年2月号）においても，財政危機の防止・克服という面については，「地方債はまだ量的には拡大してもよいといえる。したがって，この点からは，いまのようなめんどろな政府コント

52) 荻田保（地方財政審議会委員。元地方財政委員会事務局長 [第1次・第2次とも]。元地方自治庁次長）『地方財政講義』下巻（学陽書房，1954年2月版），224頁。

対策等に関連して国が地方を「後見」という態度が復活していることは明らかである。

その背景としては、さきにみたように、1950年代前半の財政危機を切り抜ける過程で、国が地方公共団体に財政再建債等を発行させて「赤字棚上げ・職員削減→財政再建→赤字解消」という形の「後見的指導」を実際に行い、そのうえで第4表にみられるような歳入における地方債の比重低下、歳出における公債費の比重低下、起債に占める公営企業債の比重増大等を実現していくなかで、「地方団体に対する後見的指導」としての地方債許可制度という面が再認識されたという事情があった。

国が地方債政策を通じて地方財政に対する「後見的指導」を行うことの実質的な意味は、公共投資への地方財政の誘導及び財政危機対策である。高度成長期には、地方財政を積極的な景気政策の手段とする方針がまだ明確に打ち出されてはいなかった。しかし、地方財政を国全体としての公共投資の枠から逃さないために、その投資的経費の財源となる地方債を国の統制のもとにおくための制度的枠組み自体は、この時期に再確認されていたのである。

また財政危機対策については、高度成長の谷間となる1965年不況の際にその例を見出すことができる。この不況に伴う1965年度の国税減収による地方交付税減額分は国の一般会計負担で補填されたが、地方税の減収分は地方債増発・積立金取崩し等で補われた。そして1966年度は地方財政対策として地方交付税率の引上げ（国税三税の29.5%→32%）、臨時特例交付金の交付とともに、特別事業債1,200億円が一般補助・公営住宅建設・災害復旧・義務教育施設整備・直轄及び下水道の各事業に関する起債充当率を大幅に引上げる方式で発行された。地方財政危機に際して、一般財源不足分を振替えるた

めの起債許可という形で国が「救済」を行う手法も、Iでみたように1970年代以降頻繁に行われているが、そうした一種の「後見的指導」も1960年代半ばのこの時期に既にみられたわけである。また1965年度から国債発行が再開されたことも、国全体として資金需要を調整する必要が強まったという点で、国からみれば地方債許可制度の存続根拠が強化されたことになる。

ところで、地方制度調査会等において、地方債に関してこの時期に最も議論されたことは、①「地方公共団体中央金庫」（仮称）の設立、②借入れ条件の改善、③許可・融資手続きの簡素化等である。①については、前述のとおり公営企業金融公庫が設立されたが、さらに貸付利率の引下げ、運用対象の拡大等の要望が強かった。

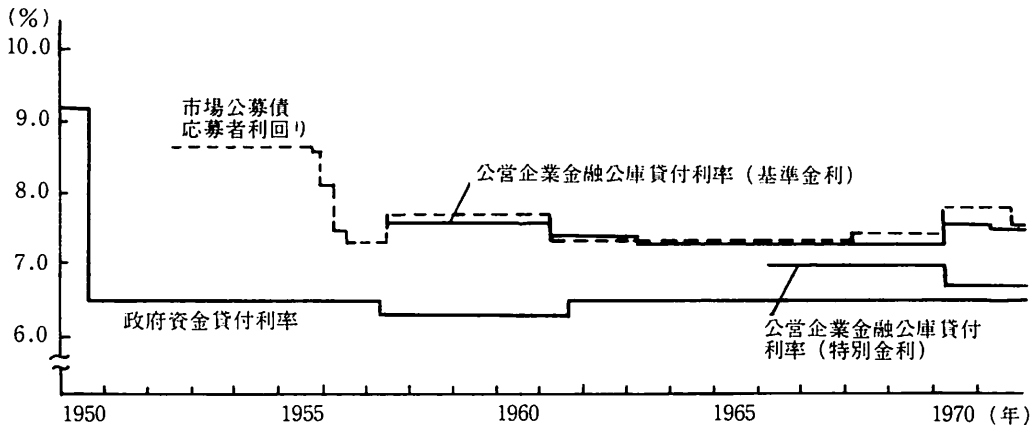
②については、地方制度調査会において、政府資金の利率引下げ、施設の耐用年数に応じた償還期限の延長といった借入れ条件の改善とともに、

「財政投融资計画およびその政府資金に占める地方債のシェアは、いずれも近年低くなっているが、国民大衆の資金の集積である政府資金は、その性質上、地方団体の事業を通じて地域的にひろく還元されることがもっとも適当であると考えられるので、これらの地方債のシェアを拡大すべきである。」<sup>56)</sup>

との主張がみられた。これは郵便貯金をはじめとする政府資金の地方還流論である。ところが財政投融资のなかで地方公共団体が冷遇されつづけたことはさきにみたとおりであり、政府資金の金利も、1950年8月に6.5%になってからは、1957年4月～1961年8月の間一般会計債向けが6.3%であった以外は、1972年9月までずっと6.5%のままであった。また公営企業金融公庫資金及び民間資金の条件改善があまり進まなかったことも第3図にみられる金利の緩慢

ロールの存続理由はない。」(26頁)とされていた。

56) 第11次地方制度調査会「地方税財政に関する当面の措置についての答申」(1966年12月)。



第3図 地方債資金の利率

注：1) 政府資金貸付利率のうち1950年1～8月は収益事業・災害復旧事業以外に適用された利率、1957年4月～61年8月は一般会計債に適用された利率をそれぞれ示した。

2) 公営企業金融公庫の特別金利は複数あるが、ここでは上水道・下水道・工業用水道・一般交通等に適用される利率を示した。

資料：『地方債統計年報』第2号、『地方債・昭和61年改訂版』。

な動きからわかるであろう。

③の許可・融資手続きの簡素化については、第1次地方制度調査会答申(1953年10月)のなかで、(i)毎年度の起債予定総額・事業別起債予定額は自治庁長官が大蔵大臣と協議して定め、個々の起債については自治庁長官が決定する、(ii)大蔵大臣・郵政大臣はそれぞれ資金運用部資金・簡保資金について自治庁長官から団体ごとの起債許可額について融資依頼をうけた場合、原則としてこれに応じる、(iii)自治庁長官は起債の機能に応じた許可方針を定め、許可手続きの簡素化を図る等の提言が行われた。また、臨時行政調査会(第1次臨調)の「行政改革に関する意見」(1964年9月)では、地方公共団体に対する地方債関係の窓口一本化と枠配分方式の拡大が求められた。さらに、全国知事会地方行政調査特別委員会『府県政白書』(1966年10月)では、各地方公共団体に対する個々の許可の自治大臣への一本化及び融資手続きの1つの機関への統合が要求された<sup>57)</sup>。だが、許可制度が当面存続することを前提とした手続き簡素化

の要求さえ、この時点では十分実現されなかった。

### むすびにかえて

戦後、「当分の間」とされた地方許可制度はそれから約40年を経た現在も存続しており、それと適債事業列举主義及び「建設地方債」の拡大解釈政策とが相まって、国による統制は戦前よりもかえって強化されてきたといえる。これは、一方で地方公共団体の財政支出を起債規制等の形で調整しながら、他方で財政投融资における地方公共団体向け政府資金を規制する点に代表されるように、財政金融政策の一環として地方債が組み込まれているからである。

当初、許可制度の存続理由は金融上の調整の必要とされていたが、1950年代前半の地方財政危機以降は、戦前のように地方財政に対する「後

57) 全国知事会編『府県政白書』(第一法規、1967年1月)、311頁。

見的指導」という理由も公然と唱えられるようになった。これは国・地方を通じた財政危機対策及び公共投資政策を支える制度的枠組みの1つとして地方債発行規制が位置づけられることを再確認したものといえる。

ただし、財政危機対策及び公共投資における地方債の積極的役割が強調された1970年代に

は、地方債許可制度の廃止または大幅な緩和を求める運動が展開され、逆に1980年代に入ると地方行革という形で地方財政に対する締めつけが強化されることになった。このような情勢の変化及びそれに応じた論争の新展開については稿をあらためて検討したい。