

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)

—— シャープ勧告と

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¹⁾。しかし内務省廃止→地方財政委員会(第1次)設置²⁾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日は内務局、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挙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

治庁、そして1960年7月1日以降は自治省となる。

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」³⁾

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的な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」⁴⁾

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⁵⁾。

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」⁶⁾

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)。

張、復興・教育改革による経費増、国家財政緊縮のしわ寄せ、税収不足等により赤字公債的な起債が増大した⁷⁾。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、このような局面を打開して「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（辺地に係る公共の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 鉦害復旧事業債（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。

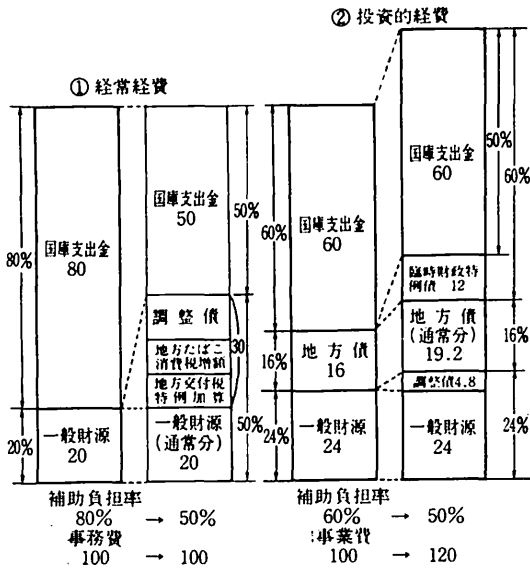
に比して国税三税（所得税・法人税及び酒税）・地方税の伸びが小さくなる見込みのため、通常の算定方法では地方交付税総額が不足する、という状態を想定してみる。その場合、普通交付税算定の際に基準財政需要額の各項目に算入されていた投資的経費を、事業費補正の縮小と単位費用の切下げによって削減し、地方交付税の必要額を減少させる。これに対して、後述の地方債許可方針及び自治事務次官によるその運用通達を改正して、公共事業等の適債事業の範囲を拡大するとともに、通常は約20～40%である各事業の地方負担額等に対する起債充当率を60～95%に引上げる。このような操作によって一般財源の不足を地方債で埋める振替え措置を行っ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⁸⁾。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⁹⁾。

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

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。

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¹⁰⁾。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¹¹⁾。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

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¹²⁾。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、起債目的の一件の金額が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」¹³⁾

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」¹⁴⁾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）¹⁵⁾。

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」¹⁶⁾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。」¹⁷⁾

1947年当時の地方財政に関する日本銀行の調査¹⁸⁾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。此の為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。」¹⁹⁾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」²⁰⁾

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づ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。」²¹⁾

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）における林敏三（内務省地方局長）の発言（『改正地方制度資料』第4部、内務局、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。」²²⁾

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。

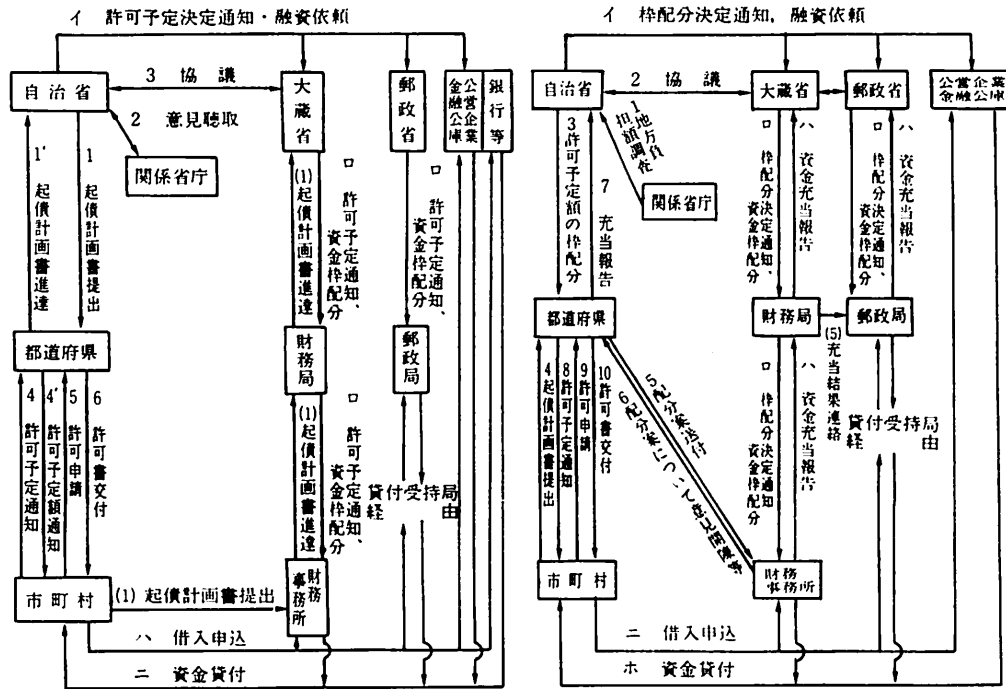
他方、各団体の記載を許可する際のいわばミクロな面の質的基準ともいえる地方債許可方針は、起債許可の優先順位・重点、起債制限団体の基準、起債対象事業とその許可予定額決定方式等を提示する。そしてそれは、各起債対象事業の細目、起債対象額の算定方法、起債充当率等を示した毎年度の「地方債許可方針の運用について」と題する自治事務次官通達（いわゆる運用通達）及び「地方債取扱上の留意事項」を示した自治省地方債課長内かんによって補完されている。

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²³⁾

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²⁴⁾。

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。

