

2013 年度

地方債許可制度の確立と変貌

指導教授 原 田 博 夫 教 授

研究科 経済学研究科

専 攻 経済学

氏 名 中 川 直 人

題 名 地方債許可制度の確立と変貌

中 川 直 人

序章 問題意識と論文構成	1
序-1 問題意識	1
序-2 論文構成	2
序-3 本論文の成果	8
第1章 地方債許可制の導入ー終戦から占領終了までー	10
1-1 戦後日本における地方財政制度の制度設計	10
1-1-1 GHQによる統治	10
1-1-2 終戦直後における経済・財政運営	13
1-1-3 日本国憲法の制定	18
1-1-4 地方自治法の制定	23
1-1-5 地方自治法改正の論議と内務省解体	29
1-1-6 地方財政法の制定	34
1-2 GHQ占領下の地方財政	40
1-2-1 終戦直後における地方財政運営	40
1-2-2 地方債許可方針と地方債計画の始まり	46
1-2-3 講和条約締結への動き	49
1-2-4 ドッジ・ライン下の財政運営	51
1-2-5 講和条約締結までの地方財政運営	53
1-2-6 地方債の資金	59
1-3 第1章の議論整理	62
第2章 地方債許可制の模索ー独立から高度経済成長前夜までー	63
2-1 GHQ占領後の地方財政	63
2-1-1 サンフランシスコ講和条約後の経済・財政	63
2-1-2 地方財政悪化の進行	65
2-1-3 地方財政悪化における地方債許可方針等	73
2-1-4 地方公営企業法の制定	74

2-2	地方債計画と諸計画とのつながり	78
2-2-1	地方債計画と地方財政計画との関連	78
2-2-2	地方債計画と財政投融资計画との関連	80
2-3	好況に助けられた地方財政	84
2-3-1	高度経済成長への離陸準備	84
2-3-2	好転した地方財政	88
2-3-3	地方債の起債制限	92
2-3-4	地方財政再建促進特別措置法の制定	99
2-3-5	地方債資金と公営企業金融公庫設立	105
2-3-6	戦前・戦時中の地方債許可制度との違い	109
2-4	第2章の議論整理	110
第3章	高度経済成長と地方債許可制	112
3-1	高度経済成長の諸相と地方財政	112
3-1-1	高度経済成長の要因と帰結	112
3-1-2	地域経済と経済・経済計画	114
3-1-3	高度経済成長期の地方財政	115
3-2	地方債起債分析	121
3-2-1	地方債計画額と許可実績額	121
3-2-2	地方債計画と地方債許可実績額の差異	122
3-2-3	地方債計画と地方債許可実績額の差異の発生理由	124
3-2-4	差異が発生する地方債区分は何か	126
3-2-5	高度経済成長期の分析区分	128
3-3	ナショナル・プランと地方債許可制度	128
3-3-1	国民所得倍増計画	128
3-3-2	全国総合開発計画	131
3-3-3	地方団体への通知による財政誘導	132
3-3-4	拡大する地方財政計画と地方債計画	136
3-3-5	民間資金充実な地方債資金	137
3-4	社会資本充実と地方債許可制	140

3-4-1	65年以降の経済・国土計画	140
3-4-2	社会資本整備まい進の通知文書	143
3-4-3	一般会計拡充の地方財政計画及び地方債計画	146
3-4-4	政府資金活用による地方債資金	149
3-5	高度経済成長の終焉	149
3-5-1	ニクソンショックから第1次石油ショックまで	149
3-5-2	方向転換が求められる地方財政	151
3-5-3	景気刺激と景気抑制の4年間	153
3-5-4	民間資金の更なる高まり	157
3-6	千葉県の開発行政	157
3-6-1	地方財政再建促進特別法適用団体としての千葉県	157
3-6-2	京葉工業地帯の始まり	159
3-6-3	千葉県方式による土地造成	161
3-6-4	「工業化」と並行としての「都市化」	163
3-6-5	千葉県の財政構造の変化	166
3-7	第3章の議論整理	169
第4章	地方債許可制度の意義と許可制度批判論	171
4-1	国による地方債許可制度の根拠づけ	171
4-1-1	地方自治法改正理由	171
4-1-2	地方債許可制度の役割に関する考え方の変遷	172
4-1-3	地方債許可制度改革論議	174
4-1-4	地方債許可制と協議制の差異と同質性	176
4-2	年代ごとの許可制論議	177
4-3	分権論による地方債許可制度批判	179
4-3-1	地方債許可制度による財政統制及び金融統制	179
4-3-2	地方債制度運用の背景	180
4-3-3	国の政策手段としての地方債許可制度	182
4-4	起債自由化論	184
4-4-1	シャープ勧告及び神戸委員会報告	184



4-4-2	ルール制度による地方債制度	186
4-4-3	東京都起債訴訟事件	188
4-4-4	起債自由化論	189
4-5	分権論による地方債許可制度批判の限界	190
4-5-1	地方団体間の財政力格差	190
4-5-2	国と地方団体の政府間財政関係	191
4-5-3	地方団体の歳出行動	193
4-5-4	公社債市場の未発達	195
4-6	第4章の議論整理	196
	終わりに代えて	197
	参考文献	198

# 地方債許可制度の確立と変貌

中 川 直 人

## 序章 問題意識と論文構成

### 序-1 問題意識

本論文は、戦後の地方債制度について、どのように地方債許可制度が導入されていったのか、地方債許可制度はどのように変容していったか、なぜ地方債許可制度が続いたのか、を明らかにすることを目的としている。また、本論文の対象期間を1945年度（昭和35年度）<sup>1</sup>から74年度までの戦後復興期及び高度経済成長期としている。

地方債許可制度は戦後からの地方債制度ではなく、戦前・戦時中においても導入されていた制度である。井手（2004）では、戦時期及び占領期における地方債計画の制度形成と運用の過程を対象に起債統制を通じた戦後の地方財源統制システムの成立過程を解明することを目的とし、戦時期に地方債計画を制度面から見た原型が形成され、占領期には内務省と大蔵省の起債許可権の共管化と政府資金に裏付けられた地方監督権の強化等を通じた大蔵省による地方への統制が強まっていった、としている。また、天羽（2007）においては、井手（2004）では、地方債計画がなぜ戦後においても必要とされねばならなかったのか、そしてどのように定着することになったのかについては、十分に明らかにされていないとした。そこで、戦後の地方債計画が再び登場することとなった背景として、地方債の消化難があるとした。だが、天羽（2007）では、井手（2004）が主張している、地方債計画の原点が戦時期にあったという点については否定していない。

井手（2004）及び天羽（2007）では、地方債計画を中心にその原点は、戦時

---

<sup>1</sup> 以下、年度は西暦で表すものとする。

期にあり、戦後変容しながら定着したとまとめているが、地方債許可制が戦時から継承された制度か否かの評価を下していない。本論文は、地方債計画については、地方財政の統制を目的とした資金計画ではなく、戦後では対GHQに地方債必要額を示すために利用された資金計画であること、また、戦後から作成されるようになった地方債許可方針、日本国憲法、地方自治や地方財政に関わる新法の制定及び地方財政と関わる緒制度の存在から、戦後の地方債許可制が戦時から継承された制度とは考えていない。そのため、戦後の地方債制度がどのように制度設定されていったのかから議論を始める。議論の期間においては、地方債関係の各種法令の整備と地方債許可制度の運用の広がりから、高度経済成長の終焉と言える74年度までの長期間を見て行くこととしている。

## 序－2 論文構成

### (1) 第1章について

本論文は、第1章から第4章までの4つの章で構成している。

本章では、戦後45年からサンフランシスコ条約調印の51年までを時代対象としている。そして、戦後直後の許可制度導入に焦点を当てる。太平洋戦争敗戦でアメリカのGHQ占領下にあるという特異な状況の中で、政治・経済・社会の立て直しを進めて行かなければならなかった。

この時代では、何よりもGHQの存在が大きく、日本政府は政策運営に当たりGHQの許可を得なければならなかった。地方財政運営における地方債発行においても例外ではなく、全国規模でどれ位を地方債に資金を充てるかをGHQに示し、GHQの許可を受ける仕組みとなっていた。そのGHQから許可を受ける仕組みが地方債計画であり、その発行基準となる地方債許可方針である。また、地方債に充てる資金は民間資金からではなく大蔵省預金部資金であった。経済復興を目的に民間資金は民間企業に回すことに手一杯な金融状況であると判断したためである。日本政府内では、地方債制度における内務省と大蔵省の主導権争いが繰り広げられた。内務省は地方債制度については内務省のみの所管と捉えていたが、資金として大蔵省預金部資金を充てることがGHQからし

められていたため、大蔵省は地方債制度について強い関わりが必要との立場にあった。内務省については、GHQから解体が求められたため、地方財政の所管がいくつかの組織に渡っていくことになる。また、地方団体においては、六・三制の教育改革に伴う校舎建設の整備や災害土木費等の公共工事への資金需要が高く、地方債発行の要望が多かった。

この時期においては、日本国憲法制定や重要な地方自治あるいは地方財政に関する法令制定が続いた。まず日本国憲法では、旧来の憲法にはない「地方自治」を明文化した。戦後の地方自治や地方財政を論じる際には、憲法第92条における「地方自治の本旨」をどう理解するかが、大きな判断基準となっている。ただ、「地方自治」の章を憲法に挿入することに、日本政府側は決して拒絶する意見はなく、多くの議論がないまま条文化されたのは意外であった。その地方自治の本旨に基く法令として、地方自治法が制定された。当初の地方自治法においては、内務省と大蔵省の主導権争いのあおりで両省の共管化としての許可制となった。しかし、GHQから地方自治法改正意見が出され、地方債制度については、原則として地方団体の起債発行の自由が認める一方、先に述べた金融情勢との関わりから、「当分の間」許可制とされた。当分の間、許可制とすることにより、GHQの地方分権を基本としながらも当時の臨時状況に合わせた地方債発行の許可形態と一致した。また、続いて、地方財政法を制定して地方債を財源とすることができる事業を限定させた。

そして、51年度までの地方債許可制度の役割や機能としては、第1に地方債への資金分配、第2に社会資本建設への地方債活用が挙げられる。戦後復興を目指して資金需給は逼迫している状況において、国の大蔵省預金部資金を地方債資金に割り当てることにより、地方団体からの発行要望が大きい地方債発行を可能にしようとした。そして、地方財政法で定めたように、地方債発行対象を公営企業の設備投資、災害事業復旧、教育施設建設等の公共工事等の社会資本整備として地方債発行を許可するものとした。加えて、日本の地方債許可制度の特色としては、GHQへの説明資料として始まった、地方債計画と地方債許可方針をそのまま継続させたことにある。地方債計画と地方債許可方針は法令に基づいた文書ではないことが注目される。

## (2) 第2章について

本章では、サンフランシスコ条約調印後の52年から本格的に高度経済成長期に突入する前の59年度を時代対象としている。GHQの占領時代は終わり、国と地方団体の財政関係に焦点を当てる。GHQ占領の終期にあたる50年に朝鮮戦争が勃発して53年までの休戦まで、「朝鮮景気」により経済は好況であったが、朝鮮戦争休戦後、朝鮮景気の反動もあり経済活動は落ち込んでしまった。また、GHQから許可を得る必要性が無くなったことから、占領下で決められた諸制度の揺り戻しがあった。また、同時期は、地方債許可制度導入に間もなく、シャープ勧告や神戸勧告を受けながら、GHQ占領が終わり独立国としてどう地方債許可制度を運用していったのかを見る。

朝鮮戦争後の景気後退による地方財政悪化の中で、国に救済措置を求める地方団体と制度の揺り戻しを図る国との政府間財政関係が焦点となる。

49年及び50年のシャープ勧告は、市町村の税源充実を求めていたが、シャープ勧告導入に当たっての制度改正では、GHQの占領は終了しており、市町村から都道府県への税源移譲、市町村に係る税の税率の引下げが進められ、市町村の財政は悪化した。52、53年度の地方債詮議要綱では、「地方財源賦与の観点から」と地方財源への補助金的発行方針が述べられていたが、54年度地方債詮議要綱では、「不要不急の抑制と事業の総花的施行による効果の減少の防遏とを図る」して、地方団体の自己努力を求めるように方針変更された。

国においては、52年地方公営企業法制定、53年財政投融资計画策定、54年地方財政平衡交付金法の全部改正に伴う地方交付税の制定と地方債制度に関わる法令の制定や制度の設立を行った。また、55年には地方財政再建促進特別措置法が制定され、財政再建計画の提出を条件に赤字地方債の発行が認められた。だが、55年は経済白書で「もはや「戦後ではない」と言われた年で、景気は上向きへと転じていた。更に、57年に公営企業金融公庫が設立した。このように地方債制度に関わる諸制度の制定は同時期まで続いた。

また、同時期における地方債許可制度の役割や機能としては、地方債発行不許可の基準の公表や地方財政再建促進特別措置法制定により、地方財政健全性の維持や悪化後の善後策として、ナショナル・ルールを制定したことにある。

地方財政健全性の維持には、地方債許可方針が用いられ、財政規模に対する赤字額の割合や一般財源に対する公債費の比率によって、起債制限を図った。また、同時期から民間資金の充当も本格的に行われ、地方債許可制度導入時における民間資金流入を避けた資金分配上の問題は薄らぎ、「当分の間」許可制度とする根拠は無くなった。しかし、地方団体は国に地方財政悪化の救済を構図となり、地方債許可制の廃止を求める声は上がらなかった。

### (3) 第3章について

本章は、60年度策定された所得倍増計画に始まり、74年の第1次石油ショックまでの期間である。高度経済成長期ではナショナル・プランにおいて地方団体の社会資本充実及び社会開発推進による地方団体の投資行動または景気対策、そして高度経済成長によるいわゆる「経済成長の歪み」としての地域間経済格差及び公害問題への対応を、国と地方団体の政府間財政関係から見て行く。

地方財政危機の時期における地方団体の国への財政依存を経て、高度経済成長の下での、地方団体の歳入の増加と地域企業・住民の公共サービスに対するニーズの変化への対応に伴う、地方団体の公共投資先の誘導と投資額の確保を目的として、地方債許可制の役割が高まった。同時期における地方財政は規模を拡大する中で、地方債の歳入割合は10%以下を維持し、健全的な地方財政の運営を行っている。

もう少し地方債発行と許可制の関係を観察するために、地方債当初計画に対する地方債発行許可額の比をとると、60年度から74年度では、大半1.25から1.55であり、71年度、72年度にはそれは、2.03、1.69と高い比をとる。この比が1.00以上であることは、地方債計画を上回って地方団体が地方債の許可申請を出し、国も地方債計画を上回り許可している状況が見て取れる。また、補正後の地方債最終計画に対する地方債発行許可額の比をとってみても同様な結果が得られる。地方団体の資金需要が高いことと、地方債許可において国は寛容な姿勢で許可を与えているのがわかる。

この時期においては、地方債制度に関わる大きな地方財政制度の制定や改定はない。地方財政を刺激したのは、60年国民所得倍増計画作成、62年新産業都

市建設促進法制定、同年全国総合開発計画作成、67年経済社会発展計画作成、69年新全国総合開発計画作成、72年『日本列島改造論』発表等のナショナル・プランである。これらの国策に地方公共団体の投資行動を同調させるために用いられた手段が、毎年国から地方団体に通知される「予算編成について」や許可方針であった。許可方針では重点項目及び充当金額の明示がなされ、地方団体の政策誘導が図られている。一方、地方団体も国の誘導策に乗りながら、住民ニーズへの対応と資金の確保を図っており、高度経済成長期においては、国と地方団体の政策の方向が同じであった。その結果、高度経済成長期における公共投資行動を通して、地方債許可制度は、国と地方団体間で定着していった、と結論付けられる。

また、70年代に入ると、ニクソンショック、日本列島改造論、そして第1次石油ショックと日本経済は揺れ動いた。その様な状況の中で、国は地方団体に国と同一行動を要請した（「命じた」に近い。）通達が出されている。

同時期における地方債許可制度の役割や機能としては、国との政策同一行動若しくは協調行動を図る誘因となっていることである。

本章においては、これまでの議論がマクロ的な国と地方団体の行財政関係に終始しているので、ミクロ的ケースとして千葉県を取り上げ、赤字団体からどの様に立ち直っていったのかをまとめている。千葉県は、朝鮮戦争後歳入の減に合わせた、歳出の減額ができず、地方財政再建促進特別法適用の申請を提出し、それが認められた。しかし、千葉県は財政悪化の最中、京葉工業地帯の建設に乗り出していった。千葉県は埋立建設へ財政を回せられない状況であったが、「千葉県方式」による土地造成を進めて行った。「千葉県方式」とは、京葉工業地帯への進出予定企業と契約を締結したら、その企業から前納金を徴収し、埋立事業を開始し、埋立事業の進捗に合わせて残りの契約金を受け取る方式である。また埋立地の公益施設の一部についても進出企業に負担させた。この様に企業の予定応益分を前もってもらふことにより、県の財政負担が重たくならないようにした。逆に進出企業へは納税が発生するため、財政負担は軽くなっていった。

京葉工業地帯の広がりと共に、千葉県財政は潤い、地方財政再建促進特別法適用の申請における再建計画期間より早く、財政再建を果たした。また、京葉

工業地帯の工業化と並んで同じ地域における都市化も進んでいった。京葉工業地帯で働く人の増員と東京近郊にあるという立地条件が重なり、京葉工業地域付近では、大きな人口増加が進んだ。これは、マクロの地方債発行行動と同じであるが、下水事業については千葉県による地方債の起債、工業用水事業や上水事業については、公営企業による企業債の起債により、それぞれの設備資金を賄い、施設設備の急ピッチな建設により対応を行った。

千葉県は、地方財政再建促進特別法適用団体でありながら、県内地域の工業化について、全国で珍しい独自の方法で工業地帯建設を果たし、財政再建を達成させた。工業化に伴う都市化については、国との政策同一行動若しくは協調行動により、対応して行った所である。

#### (4) 第4章について

本章は、地方債許可制度に関わる先行研究及び批判について整理する。

国による地方債許可制度の導入理由は、民間資金の供給が十分ではなかった、戦後直後ない占領下までの時期であるのは、これまでの時代考察により明らかである。だが、その後も、国による地方債許可制度の維持についての理屈付けは続き、地方債制度の改革は行われなかった。注目されるのはその理屈付けが時代により変わっていることである。

また、政府内で地方債許可制の本格的検討が行われたのが90年代の地方分権推進委員会である。それまで地方債許可制度についての改革論議が政府内で進められていない。06年度から許可制度に代わる協議制度についても、許可制度の同質性を濃く帯びている。

一方、学者達からは地方債許可制についての批判は強い。それらの批判を類型化してみると、一つ目のタイプは、国は地方債許可制を通して地方財政の統制を行っているという批判であり、二つ目のタイプは、「地方自治」からの視点から地方債許可制そのものがおかしく、地方団体の起債自由化を是とするという批判である。

第1章から第3章にかけて見てきた地方債許可制度の役割や機能としては、第1に地方債への資金分配、第2に社会資本建設への地方債活用、第3に地方



財政健全性の維持や悪化後の善後策として、ナショナル・ルールの制定、第4に国との政策同行動若しくは協調行動を図る誘因、である。これらは前もって考えられた地方債許可制度の役割や機能ではなく、地方財政への現実対応策としてそのような意味合いを持たせた感が強い。

先に挙げた批判の類型化の2パターンと地方債許可制度の現実感を照らし合わせると、どちらも正確な批判とは言えない。国は地方団体を財政上統制するという関係ではなく、国の政策への同調を働きかけながらも強制していない。また、起債の全くの自由化も現実的には難しい。

現実的には、シャープ勧告、神戸勧告及び鈴木氏の提案に近いかたちで、ルールに基づいた地方債発行制度が望ましいと考える。できれば、ルールもナショナル・ルールではなくそれぞれの地方団体における独自のルール作成が良い。

また、これまでの批判論文に加え、地方団体間の財政力格差の問題、国と地方団体の財政関係、地方団体の歳出行動及び公社債市場の未発達について考察の必要性がある。だが、これらの問題は工夫や問題の変化により、ルール制に基いた地方債制度に近づく可能性が高いと考えている。

### 序一 3 本論文の成果

本論文の成果を以下にまとめておく。

第1に、戦後地方債許可制度は、戦前・戦時中の許可制度の伝承ではなく、戦後における地方財政制度の再構築から制度設定されていった。

第2に、地方債制度に関わる地方財政諸制度の設定には、長い時間を要した。

第3に、地方債許可制度において、地方債許可方針は地方団体への強い働きかけの役割を果たした。

第4に、戦後地方債許可制度の役割や機能としては、地方債への資金分配、社会資本建設への地方債活用、地方財政健全性の維持や悪化後の善後策としてのナショナル・ルールの制定、国との政策同行動若しくは協調行動を図る誘因、が挙げられる。

第5に、地方団体はそれぞれの判断により、地方債許可制度を利用しており、高度経済成長期においては、国の計画を上回る地方団体の投資活動に寛容であ

った。

第6に、国や地方団体から地方債許可制度変革の声が上がらず、「当分の間」の許可制度は長く続いた。

第7に、地方債に関わる外部環境の変化により、許可制又は協議制の地方債制度に変革をもたらす可能性が出てきている。

## 第1章 地方債許可制の導入－終戦から占領終了まで－

### 1-1 戦後日本における地方財政制度の制度設計

#### 1-1-1 GHQによる統治

太平洋戦争後、アメリカの占領統治のもとで、日本では、社会・経済・政治体制の大きな改革が進められた。新たに公布された日本国憲法には「地方自治」の章が設けられ、地方団体の位置づけが明記された。

地方債制度においても、戦前・戦時中の許可制を基にして、制度への地方自治の主旨の反映を当時の経済・財政状況のなかでどのように活かすのか、議論に時間を費やした。この結果、地方債許可制が導入されたのだが、地方債許可制導入の理由は、政府と民間の資金調整のため、である。また、地方債許可制が導入された後でも、シャウプ等に許可制の変更が勧告されたが、国は大きな制度変更には同意せず、他の財政制度を織り込みながら、制度の複雑化を図っていった。

サンフランシスコ条約締結後、日本は独立国家として動き出し、朝鮮戦争特需で経済面の建て直しが進んだが、朝鮮戦争が終わり特需に陰りをみせると、景気後退とともに地方財政の歳入は大幅に減り、地方団体の再建方法がクローズアップされた。国に財政再建団体に認めてもらう、また、許可制の下で地方債発行を認めてもらうという姿勢が地方団体に植えつけられた。

本章では、戦後直後から朝鮮戦争後の地方財政悪化、そして、55年度から59年度までの「高度経済成長期の幕開け」に合わせて地方財政が好転するまでの地方財政状況と地方債許可制の働きについて、政府関係文書や地方財政統計等を用いて検証していく。

45年の敗戦から、敗戦国日本はアメリカにより単独占領された。しかし、日本政府の存続は認められ、形式上、日本政府を介しアメリカは日本を統治することとなった。占領はほぼアメリカの単独であったが、占領するにあたっては戦争勝利国である連合国で構成された「極東委員会」で占領政策を決定するこ

とになった。極東委員会は、アメリカ、イギリス、中国、ソ連、オーストラリア、フランス、オランダ、インド、カナダ、ニュージーランド及びフィリピンの 11 カ国で構成され、後に、ビルマ、パキスタンが加わり、13 カ国がメンバーである。47 年 7 月に極東委員会から発表された「降伏後の対日基本政策」では、構成する諸国が、日本国の降伏条項に基づくその義務を完成することのできるために準拠する政策、原則及び基準を定めるために本委員会が開かれ、政治・経済関係における武装解除及び非軍事化を求めている。組織的には、極東委員会で決定された政策を、アメリカのマッカーサー元帥をトップとする連合軍最高司令官総司令部（General Headquarters 以下「GHQ」と略す。）がその政策を実施に移すかたちになっている。

しかし、アメリカ、イギリス、中国及びソ連に極東委員会における拒否権が与えられ、アメリカはこの拒否権を利用して、極東委員会における敗戦国への政策決定を覆し、日本においては、アメリカ政府と GHQ が占領政策を主導し、終戦後の政治・経済・社会体制に大きな変革を及ぼした。

正村（1985）では、GHQ からの指令、覚書及び書簡等は占領期の日本政府の政策を決定する不可侵の命令として機能した、と述べられている。<sup>2</sup>

GHQ の任務は、日本国の建て直しである。建て直しの方針は、アメリカ等の連合軍側が開戦し、敗戦した日本が軍備化を進めて、再び連合軍の敵とならぬような政治・経済・社会制度を設計・導入することである。GHQ は、日本の政治・経済・社会に、これまでの日本の歴史にない制度の導入を図った。そのことは、45 年 9 月 22 日付け「降伏後の米国の初期の対日方針」において、占領に伴う「究極ノ目的」として、「日本国ガ再び米国ノ脅威トナリ又ハ世界ノ平和及安全ノ脅威トナラザルコトヲ确实ニスルコト」を掲げ、個人の自由や基本的人権の尊重に基づき、政治及び経済においては非軍事化を求め、日本に財政、貨幣及び信用政策の管理及び指導の責任を持たせるが、最高司令官の承認及び審査が及ぶ、と示している。

GHQ の民政局は、最高司令官に対して政治・経済・社会の非軍事化と民主化政策について助言することを任務としたセクションであり、局長にはホイットニー准将が任命された。民政局において、憲法改正、警察改革、地方行政

---

<sup>2</sup> 正村（1985）31 ページ参照。

の分権化等が進められて行った。戦後の改革で他のセクションにおける戦後改革の実績は、民間情報教育局では政教分離、義務教育六・三制や教育委員会制度導入等を行い、経済科学局では財閥解体、円ドルの為替レートの決定、税制改革や後述するドッジ・ラインの実施を受け持ち、天然資源局は農地解放を実施した。

GHQによる改革は多岐に渡るが、大きな改革を政治改革、経済改革と社会改革から見てみると、政治改革では明治時代に制定した大日本国憲法に代わり、日本国憲法を制定したことである。新憲法の特徴は数多いがとりあえず、第1に象徴天皇制、第2に戦争放棄、第3に基本的人権の強化、第4に地方自治の明記を挙げておく。経済改革としては、農地改革、労働基本権の確立、財閥改革及び過度経済力集中排除等がある。後に過度経済力集中排除はGHQの方針変更により緩和された。社会改革では、教育改革、信教の自由化、マスコミの民主化及び婦人解放が進められた。

警察改革と教育改革は、戦後の地方財政問題につながるもので、どのような改革であったか、簡単に述べておく。

GHQは、戦前及び戦時中の中央集権化された警察制度の地方分権化を目指し、人口5万人以上の都市については、ニューヨーク市警察局をモデルにして警察組織等を検討した。そして、47年には内務省警察に代わる組織として、警察法が制定された。新たに制定された警察法においては、市及び人口5千人以上の町村では警察を維持することとされているが、人口5千人以上の町村では住民投票によって警察を維持しないこともできるとした。このように定められた警察組織を「自治体警察」と呼び、自治体警察に要する経費は当該市町村の負担と定めた。また、国には国家地方警察を、都道府県には都道府県国家地方警察を置き、それぞれ国家公安委員会と都道府県公安委員会が運営管理を行うとしている。警察制度は中央集権化した制度から地方分権化を目指しながら、中央集権と地方分権を織り交ぜた制度の設計となった。

教育行政において、国中心の行政を改め、地方団体それぞれの教育委員会中心の行政へと移行された。学校制度は小学校6年制、中学校3年制、高等学校3年制及び大学4年制となり、小学校及び中学校は義務教育となり地方団体による設置となった。いわゆる「六・三制」の導入である。同時に男女共学の普

及を図った。これまでの国の教育勅語中心の教育を改め、教育の分権化及び民主化を進めることにより、長期的に欧米流の民主主義や文化が広まり定着することが期待されるため、教育の改革にGHQは力を注いだ。

#### 1-1-2 終戦直後における経済・財政運営

戦後直後における国の経済・財政状況及び地方財政の状況を概観する。

その結果を先取りすれば、戦後直後の経済政策の目標は、経済復興とインフレーションの抑制であった。

図表1-1は終戦後の経済指標をまとめたものである。

終戦の経済状況について、経済安定本部から47年7月4日付けで発表された「経済実相報告書」（「経済白書」の前身）では、政府部門、企業部門及び家計部門とも赤字であり、決して尋常のことではない、と表している。そして、3部門の赤字が続けば、第1に資材のストックがどんどん減りつつある、第2に経済を維持するための補修や補てんが行われぬ、第3に外国に対する借金が増える一方である、と述べている。インフレーションについては、「緊急経済対策」（47年6月10日閣議決定）が打ち出され、（1）国民の食糧の確保、（2）物資の流通秩序確保、（3）公定価格の改訂、（4）財政金融の健全化、（5）重点生産継続と企業経営の健全化、（6）勤労者の生活と雇用の確保に必要な政策を図る、（7）食糧及び再建に必要な基礎資材の輸入と輸出振興、（8）以上7つの策を効果的にならしめるため場合によっては政府による企業の管理化、の8つの経済対策がとられることとなった。しかし、図表1-1でわかるようにインフレーションを抑えるのは難しかった。

一方、国の予算状況をまとめたのが、図表1-2である。

まず45年度予算の処理は国が敗戦後まず直面した問題であった。45年度予算は敗戦前に組まれたものであって、戦費に充てる予算が編成されていた。その予算は臨時軍事費特別会計で整理されていたのだが、当特別会計は年度毎に組まれておらず、37年度から戦争終結までを一会計年度としており、歳入は国債発行により賄っている赤字特別会計であった。敗戦後も当特別会計は支出が続けられて、その都度国債発行により賄っている。この臨時軍事費特別会計に

図表 1 - 1 46 年～48 年の主要経済指標について

年次	国民総生産 (億円)	貿易(百万ドル)		鉱工業生産指数 (60年=100)	卸売物 価指数 (34年～36年=1)	小売物価 指数(東京)
		輸出	輸入			
46	4,740	103	306	9.1	16.27	18.93
47	13,087	174	526	11.3	48.15	50.99
48	26,661	258	684	14.7	127.9	149.6

(出所) 大蔵省財政史室編 (1978) 6 ページ

図表 1 - 2 46年度～48年度における国の最終予算

(単位：百万円)

	46年度	47年度	48年度		46年度	47年度	48年度
租税及 印紙収入	26,378	135,422	316,097	終戦処理費	38,300	64,273	107,062
官業及官有 財産収入	9,734	54,900	104,055	賠償施設処理費	-	3,600	4,884
雑収入	36,825	23,029	49,141	特殊財産処理費	-	-	1,600
公債金	34,500	-	-	地方分与税分与金	2,559	-	-
借入金	10,000	-	-	地方配付税配布金	-	19,734	49,331
特別収入	-	-	23	金融機関補償金	21,000	-	-
前年度剰余金	1,650	905	3,828	価格調整費	10,317	23,853	62,500
歳入計	119,087	214,256	473,144	公共事業費	7,708	14,746	49,517
				物資及物価調整事務 取扱費	-	2,440	7,922
				同胞引揚費	8,364	3,684	5,240
				地方警察国庫負担金	-	2,551	-
				政府出資金	4,220	7,124	19,174
				住宅復興資材	-	700	-
				国債費	5,763	7,568	9,926
				義務教育費	1,323	5,342	-
				小学校教員費	-	-	9,821
				国庫負担金	-	-	4,907
				新制中学校実施費	-	-	565
				定時制高校実施費	-	-	8,958
				生活保護費	5,722	4,850	451
				失業費(失業対策費)	-	500	506
				児童保護費	-	-	560
				国民健康保険関係費	-	-	-
				貿易資金繰入	-	-	-
				船舶運営会補助	2,547	3,310	4,235
				農地改造(改革)費	-	1,717	-
				政府事業再建費	-	16,416	771
				年金及恩給	-	368	745
				食糧供出関係費	-	-	47,852
				政府関係機関等 損失補填金	-	-	70,117
				その他	9,728	29,480	6,500
				予備費	670	2,000	-
				歳出計	118,221	214,256	473,144

(出所) 納富他 (1988) 19、30 及び 39 ページ



における国債発行を日本銀行に引き受けさせ、通貨が膨張してインフレーションの一因を作った。敗戦まで政府は、戦争遂行を大前提に予算編成及び予算執行を図ってきたが、敗戦を受けて、45年8月21日に閣議決定された「昭和20年度予算の実行計画に関する件」で、「戦争遂行ヲ前提トセル経費ハ厳ニ之ガ実行ヲ見合スコト」とし、「最近ニ於ケル通貨ノ増勢、戦災等ニ基ク国庫減少ノ実状ニ顧ミ且今後ニ於ケル復員及建設所要資金ノ放出ニモ備ヘ予算ノ節約ニ付留意スルコト」を原則に、予算編成の変更に着手していった。この閣議決定3日後の8月24日には、「昭和21年度予算編成に関する件」を閣議決定しており、その中では、「財政ノ絶対緊縮方針ヲ確立シ之ニ依リ断呼トシテ経済秩序ノ維持ト民生ノ安定トヲ図リ国家ノ再建ヲ期スベキハ蓋シ当然ノ要請ナリ」との基本予算方針を定め、社会及び経済の秩序維持や国民生活安定のための建設に、各省における施設の主眼を置くようにと示している。また、45年11月「戦争利得ノ除去及財政の再建」ニ関スル日本政府ニ対スル連合国最高司令部ノ覚書ニ関スル件」において、「今後資金ノ借入ヲ要スル起債ニ依ル事業費ノ支払」はGHQの許可を要することになった。つまり、国債発行はGHQの許可対象となり、46年2月には金融緊急措置で新円への移行を図り、マネー供給量の収縮を行った。

46年度予算には、経済再建費という名目で10,044百万円を予算化した。これは一般会計歳出の17.9%を占め、内訳として、公共事業費に6,235百万円、産業振興費として2,129百万円、そして石炭価格調整補給金等が2,349百万となっている。公共事業費は失業対策のため、石炭価格調整補助金等は物価統制・物資統制の対象とした価格補助金として予算化された。また、46年10月には復興金融公庫が設立された。復興金融公庫の設立目的は、「経済の復興を促進するための必要な資金で他の金融機関等から供給を受けることが困難なものに供給する」とされている。当公庫への資本金は国からの100%出資であるが、貸付資金として債券発行を認め、その債券を日本銀行が引き受けることにより融資資金を確保した。

47年度予算は、第1に経済力の回復を図ること、第2に財政もこの目的に集中すること、第3に目的に関連しない財政支出は徹底的に圧縮すること、を掲げて作成された。予算規模は厳しい査定により46年度予算より縮減されたが、

インフレーションは収まらず、15回の補正を余儀なくされた。最終予算に於いては、46年度最終予算と比べ約1.8倍に膨らんだ。また、政策的には、事業を遂行するため、傾斜生産方式が取り入れられた。傾斜生産方式とは、石炭を生産している産業に価格差補給金や復興金融公庫の融資等を行い、石炭の増産を図る政策である。石炭の増産により火力発電による電力の発電量を増加でき、また鉄鋼の増産も図られ、物資の生産が増加し、窮乏した国民に生活物資が渡りやすくなるとの意図がある。

48年度最終予算はインフレーションが止まらず、規模的には約2倍となっているが、物価上昇分を考慮すると、実質的に47年度最終予算より縮小している。

インフレーションの原因は傾斜生産方式による拡大する復興金融公庫の資金調達方法である、債券発行の日本銀行引受による通貨膨張と考えられた。前年の47年5月には財政法が制定された。財政法第4条で「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」とされ、安易な国債発行による資金調達は禁止された。この第4条では、「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」とされたが、第5条で公債や借入金を日本銀行に引き受させてはならないと規定して、一般会計における国債の日本銀行引受は禁じられた。

一般会計で禁じられた債券の日銀引受けが復興金融公庫では可能になってしまっているため、復興金融公庫の役割の見直しを含め、インフレーション対策が急務となる。

GHQから、インフレ抑制や均衡予算の実現を含んだ要求が「経済九原則」という形で発表されたのが48年12月であった。「経済九原則」とは、第1に総合予算（一般会計、特別会計及び政府関係機関）の真の均衡を図ること、第2に税收計画を促進強化し、脱税を嚴重に取り締まること、第3に融資対象を真に経済復興に貢献する事業に限定すること、第4に賃金安定の効果的計画を実現すること、第5に価格統制計画を強化し、できればその範囲を拡張すること、第6に外国貿易管理、外国為替管理を改善強化し、日本側へのその委譲を可能ならしめること、第7に輸出貿易振興を目標に、資材の割当・配給制度を改善すること、第8に重要国産原料と工業製品の生産増大を図ること、第9に食糧

供出計画の能率を向上すること、である。また、アメリカ政府は、「経済九原則」を実施するために、デトロイト銀行頭取のドッジ氏を送り込んだ。

### 1-1-3 日本国憲法の制定

GHQは、日本の非軍事化及び民主化を図るため、新日本国憲法の制定着手に取りかかり、46年11月には公布し、47年5月に発布を実現させた。戦勝国アメリカからの「押し付け憲法」と言われながらも、発布後1度も改正されず、日本国国民に定着していった。しかし、いきなりGHQから新しい日本国憲法が示されたわけではなく、日本政府側にもその機会があった。また、戦勝国の押し付け憲法と言えたとしても、その内容を即否定するのも拙速過ぎる。

ここでは、日本国憲法の制定経過と、とくに日本国憲法に入れられた地方自治の取り扱いについて整理する。図表1-3は、新憲法制定における、GHQ案、それを受けての日本政府案そして議会を経て修正された交付された日本国憲法のそれぞれの憲法構成と地方自治に関わる各条文である。

日本が受託したポツダム宣言には、「10. . . . 日本国政府ハ、日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障礙ヲ除去スベシ。言論、宗教及思想ノ自由竝ニ基本的人権ノ尊重ハ、確立セラルヘシ」や「12. . . . 日本国国民ノ自由ニ表明セル意思ニ従ヒ平和的傾向ヲ有シ且責任アル政府ガ樹立セラルルニ於テハ、聯合國ノ占領軍ハ、直ニ日本国ヨリ撤収セラルヘシ」とあり、これまでの大日本帝国憲法を維持するのは難しいことが自明であった。45年10月4日、東久邇宮内閣の副総理的存在であった近衛文麿がGHQのマッカーサーを訪問した際に、GHQ側から憲法改正の示唆がなされた、とされている。<sup>34</sup>日本政府においては、憲法改正には消極的であり、憲法改正は必要なしとの意見が政府の大勢を占めていたが、GHQからの要請があったため、幣原内閣成立後の10月25日に憲法問題調査委員会を設け、委員長には憲法改正の主務大臣である松本烝治自身が務めた。憲法問題調査委員会の審議が終わりつつあった47年2月1日付で毎日新聞により憲法調査委員会の試案がスクー

<sup>3</sup> 坂本・ウォード（1987）100ページより

<sup>4</sup> GHQと政府との憲法改正については江藤（1982）を参照した。

図表 1-3 日本国憲法案の制定経過について

(1) マッカーサー草案の構成と地方自治に関わる条文（外務省訳）\*

前文

第1章	皇帝	第2章	戦争の廃棄	第3章	人民ノ権利及義務
第4章	国会	第5章	内閣	第6章	司法
第7章	財政	第8章	地方政治	第9章	改正
第10章	至上法	第11章	承認		

第8章 地方政治

第86条 府県知事、市長、町長、徴税権ヲ有スル其ノ一切ノ下級自治体及法人ノ行政長、府県議会及地方議会ノ議員並ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラレルヘシ

第87条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ並ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハルコト無カルヘシ

第88条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受託ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス

(2) 憲法改正草案要綱の構成と地方自治に関わる条文

前文

第1章	天皇	第2章	戦争の抛棄	第3章	国民ノ権利及義務
第4章	国会	第5章	内閣	第6章	司法
第7章	会計	第8章	地方自治	第9章	改正
第10章	最高法規	第11章	補則		

第8章 地方自治

第88条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト

第89条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議

会ヲ設クベキコト

地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト

第 90 条 地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト

第 91 条 一ノ公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ザルコト

### (3) 公布された日本国憲法の構成と地方自治に関わる条文

前文

第 1 章	天皇	第 2 章	戦争の抛棄	第 3 章	国民の権利及び義務
第 4 章	国会	第 5 章	内閣	第 6 章	司法
第 7 章	財政	第 8 章	地方自治	第 9 章	改正
第 10 章	最高法規	第 11 章	補則		

第 8 章 地方自治

第 92 条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第 93 条 ①地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

②地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員はその地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第 94 条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する機能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第 95 条 一の地方公共団体にのみ適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

プされた。新聞に掲載された試案は憲法調査委員会でまとめようとしていた試案そのものではなかったが、憲法委員会の委員である宮沢俊義氏の憲法改正案に近いものであった。<sup>5</sup>GHQから正式に憲法改正案を提出せよとの要請を受け、政府は憲法改正案をまとめGHQに提出した。その提出された憲法改正案は「松本案」と呼ばれている。松本案は大日本帝国憲法の条文改正を基本とし、日本の統治権の源は天皇にあるとの位置づけは、言い回しの変更はあっても基本的考え方を転換させた憲法改正案ではなかった。政党や在野の研究者によって各種の憲法改正案も示されていた。

46年2月13日に日本とアメリカの会談が行われ、その席でGHQは政府から提出された松本案を受け入れ難いとし、GHQから「マッカーサー草案」(図表1-3(1))と呼ばれる憲法改正案が示され、そのマッカーサー草案をもとに日本国憲法をまとめるよう日本側に要請した。マッカーサー草案は、日本側から提示した改正案とはとてもかけ離れたものであり、その案の構成と第8章の条文は図表1-4に掲げたとおりである。マッカーサー案では、天皇は国家や国民の象徴とされ、戦争の廃棄が明記された。また、「地方政治」を第8章に設け、3つの条文を掲げている。第86条は地方団体の長や議員について普通直接選挙による選出を求め、第87条は国会の制定する法律の範囲内での憲章制定権を与え、第88条ではある地方に限定した地方特別法制定のときはその地域内における選挙民の大多数の受託を得ること、としている。どれも、松本案では載せられていない条文ばかりである。マッカーサー案を示された日本側は、その案を首相に報告し、閣僚の意見を聞きたいと持ち帰るを得なかった。後日、政府はGHQに松本案の説明を行ったが、松本案は否定されてしまい、マッカーサー案を基に新憲法を策定せざるを得なかった。GHQからの催促もあり、新憲法策定の作業は早まり、3月4日には「憲法改正草案要綱」(図表1-3(2))としてGHQに提出された。その要綱において、「第8章地方政治」を「第8章地方自治」に書き改め、条文が1条追加された。追加された1条は「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」である。また、第87条にあった憲章制定権は条例及び規則の制定権へと改定された。

<sup>5</sup> 江藤 (1982) 163 ページより

マッカーサー案になぜ地方自治の章を設定したのか。天川・小田中（2001）では、第1に占領政策の目標として民主化を掲げその一貫として地方への分権化が考えられていたこと、第2にマッカーサー案に関与したGHQ内の民政局で地方の分権を憲法に制定すること案が有力であったこと、を地方自治の章を設定した背景としている。その理由は明らかではないが、アメリカにおける州等の地方団体を戦後日本の統治体制に組み入れるためだと考える。GHQにおいてもまず考えるのは母国の統治体制であり、その体制をどう他国にその国の歴史を考慮しながら移すことができるのかという思考過程の産物ではないだろうか。憲法改正草案要綱において日本側は章の総括的な条文として、「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」を入れた。地方団体の組織や運営については、戦前において法律で定めていたという歴史的な背景から制定された。しかし、「地方自治ノ本旨ニ基キ」は従来の法律用語ではなく、それは何を意味するのか議論を残すことになった。

憲法改正草案要綱はGHQとの折衝を重ね、いくつかの改正を行い、その結果を口語体として日本国憲法改正草案としてまとめられた。地方自治に関わる4箇条においては大きな改正を求められなかった。日本国憲法改正草案はまず4月に枢密院の審議に図られた。審議の中で地方自治の本旨とは何かと問われ、「地方住民が地域的にかたまって、地方住民の意思によってその地方の統治が行われる、という趣旨であり、法律論的にいえば国の監督等に関連する。」「市制町村制制定の際の上諭の精神がそのままうたわれていると見ていい。」と答えている。<sup>6</sup>また、帝国議会における同様な質問に対して、政府側は「・・・自治ハ言葉通り自治デアリマシテ、之ヲ国ノ政治ト同一視シテハナラナイト云ウコトガ自治ノ本旨ト云フコトニ当ルト思ヒマス。」「一部分デアルケレドモ、全部的ニ屈従スルモノデハナイト云ウコトガ地方自治ノ基本的ナ考ヘ方デアリマス。ソレニ着想シテ総ベテノ制度ヲ設ケナケレバナラヌコトト考ヘテ居リマス。」と回答した。<sup>7</sup>

47年に施行された日本国憲法（図表1-3（3））で明文化された「地方自治」は、憲法第92条から第95条の4条の条文に過ぎないが、第92条では「地

<sup>6</sup> 佐藤・佐藤（1994a）413ページより

<sup>7</sup> 佐藤・佐藤（1994b）657ページより

方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」とあり、地方行財政において、いくつかの基本的な法律が制定されていった。通説として、地方自治の本旨は住民自治と団体自治に構成されていると考えられている。例えば、佐藤（1985）によれば、団体自治は中央政府によって一元的・画一的に行わなければならない一定の行政を除いては、地方の行政は地方団体が主体として行い、住民自治<sup>8</sup>して、地方団体の機関は住民の意思に基づく代表者で構成され、地方団体の作用については直接又は間接に住民の意思に基づくことが求められる、としている。

しかし、憲法改正の議会答弁にあるように、地方団体は、地方団体は国の統治機構の一部であるため、中央政府と別個の存在する政治・行政主体ではないとも考えられている。そのため、中央と地方の統治機構の行政と財政の関係は、憲法第92条の地方自治の本旨をどう具現化させるかで議論が絶えない。実際は、地方自治の本旨の理想形から中央と地方間での政府行財政関係を制度設計するというのではなく、政治・経済の現況から中央と地方の行財政関係が定まってきた。また、政治・経済の現況が変動するに伴い、中央と地方の行財政関係も変化すると言える。

憲法において、国と地方の行財政関係を定型として定めていないが、憲法に地方自治に関する条文を掲げることにより、中央政府では、法律制定及び改定の際に、国会では「地方自治の本旨」に基づいた制定又は改定なのかが論議され、その論議内容を国民が知ることができる。また、都道府県内や市町村内においても、「地方自治の本旨」に基づいた行財政活動であるのかを判断し、地方議会で行財政活動を監視できる。国会や地方団体議会における論議を国民・住民は知ることができ、国民・住民の中でも地方自治を意識することができる。このように、国民・住民が地方自治を意識する環境にあることが、戦前・戦時中の政治・行政環境と決定的に違う。

#### 1 - 1 - 4 地方自治法の制定<sup>910</sup>

<sup>8</sup> 佐藤（1985）454ページでは、「住民自治」を「人民自治」としている。

<sup>9</sup> 自治大学校（1961）を参考にした。

<sup>10</sup> 自治大学校（1963）を参考にした。



国の基本である日本憲法が制定されてから、地方行財政諸制度の新設・改定が進んだ。図表1-4は戦後地方行財政の監督官庁の変遷と地方財政制度改革の時期を整理したものである。終戦直後から51年のサンフランシスコ講和条約まで現在に至る多くの地方行財政制度の骨組みが作られていったのがわかる。

51年のサンフランシスコ講和条約まではGHQの占領下にあったため、政府案はGHQの承認を得なければならず、政府案に対するGHQからの制度への変更要望が多く出された。そのことから、戦後地方行財政制度にGHQも大きく関与していると言える。

日本国憲法の「地方自治の本旨に基づいた法律」のひとつとして、地方自治法がある。地方債制度の許可制はこの地方自治法の中で定められている。ここでは、どのように地方債許可制度が制定されていったのかを確認していく。許可制度の導入にあたっては、先に述べた国とGHQのやりとりはもちろんのこと、加えて政府案を取りまとめるにあたっては、内務省と大蔵省とのやりとりが注目され、調整後の内務省と大蔵省の位置関係がその後の地方行財政に大きな影響を及ぼすこととなっていく。

GHQ民政局と内務省は別個に日本の地方制度の研究と改正案作成を終戦直後から始めていた。GHQは内務省及び田中東京大学教授から日本の地方制度について説明を受けた。その結果、民政局は、第1に日本の行政はあまりに中央集権過ぎるから徹底した地方分権を図り地方のことは全部地方に任せるべき、第2に知事及び市町村長の直接公選制を実施すべし、との意見を持った。田中東京大学教授は民政局に対して反対意見を述べたが、これらの意見を譲ることはなかった。一方、46年1月4日付け朝日新聞に、内務省案として、第1に現行府県の行政区域に関する統合は行わないこと、第2に知事は府県会による間接選挙で選出するが最も妥当であること、第3に知事は公選によって決定するが官吏たる身分を持ちあくまで中央政府の指揮監督を受けること、第4に警察行政権は自治体を中心とする自衛組織を基本とし概ね4段階の機構を考慮すること、等を報道した。46年2月に日本国憲法改正案としてマッカーサー草案が示され、その中で「地方政府」の章が設けられて、府県知事、市長及び町長の直接選挙が盛り込まれた。日本国憲法のマッカーサー草案及び憲法改正草案要綱を受けて、首長の直接選挙、住民による条例・規則の制定・改廃の請求、

図表 1 - 4 地方財政小史 (45年度から 51年度まで)

- 45年 8月 ポツダム宣言の受託
- 46年 9月 府県制、市制、町村制及び東京都制並びに地方税法及び地方分与税の改正
  - 11月 日本国憲法公布
- 47年 3月 教育基本法及び学校教育法の制定
  - 5月 日本国憲法発布、地方自治法の公布
  - 12月 地方自治法の改正、警察法及び消防組織法の制定、内務省解体
- 48年 1月 内事局設及び地方財政委員会の設置、新警察制度発足
  - 3月 内事局廃止及び総理庁官房自治課設置
  - 7月 地方配付税法及び地方財政法の制定、
  - 12月 経済安定 9 原則表明
- 49年 4月 ドッジ・ライン
  - 6月 地方自治庁設置、総理庁官房自治課と地方財政委員会統合  
地方税法改正
- 49年 9月 第 1 次シャウプ税制勧告発表
  - 12月 地方行政調査委員会議設置法制定
- 50年 5月 地方財政平衡交付金制定、国土総合開発法制定
  - 6月 朝鮮戦争勃発
  - 8月 警察予備隊設置
  - 9月 第 2 次シャウプ税制勧告発表
  - 12月 地方行政調査委員会会議 行政事務再配分に関する勧告を国会・内閣に提出
- 51年 9月 サンフランシスコ講和条約調印

区会における住民の議会解散要求並びに区会議員及び監査委員の解職要求、選挙管理委員会及び監査委員の設置等を条文化した「府県制の一部を改正する法律」、「市制の一部を改正する法律」、「町村制の一部を改正する法律」及び「東京都制の一部を改正する法律」を46年7月の帝国議会に上程された。また、「東京都制の一部を改正する法律」では、区は区債を起すことができることとしている。衆議院での論議では、修正意見が出され修正案が作成された。また、上程された法案は、修正案についてGHQから市町村の自治権の拡大、議会の権限の拡張、中央官庁の監督権の整理等についてより徹底した案をつくることが要求されたため、次の国会で政府がこれらの項目を織り込んだ法改正を行うことを約束することで、修正案の可決に持ち込んだ。

それらの修正案が可決後、GHQとの約束を果たすため、「地方制度審議会」を設置して、再改正案の審議を始めた。地方制度審議会において、都制度、府県制、市制及び町村制それぞれの法律をまとめて地方自治法とすること、また、起債に関しては、市債の発行については内務大臣の許可権を留保したい、府県債の許可については内務大臣及び大蔵大臣の許可としたい、と発案している。起債については、以前の許可体制を変更しない案が示されている。47年2月に提出された地方制度審議会の答申では、地方自治法の制定を認め、大蔵省から反対意見が述べられたが、起債の監督については、「地方自治の本旨に従ひ中央官庁の監督権は大幅に整理し、地方自治体の自由闊達なる活動の促進を図ることとし、また起債に関する大蔵大臣の権限を整理して事務の簡素化を策することが適当」として、市町村債においては都道府県知事及び内務大臣の許可、都道府県債における内務大臣及び大蔵大臣の許可を内務大臣の許可のみに変更した。<sup>11</sup>

そして、内務省は地方制度審議会の答申を「地方自治法案に関する件」として各省に照会を通知した。

この照会に対して大蔵省は、第1に、地方債対象事業の大部分は国庫の補助対象事業であり、補助金の決定に際しては、それに伴う地方債負担額を具体的に合わせ検討する必要があること、第2に、公債の円滑な消化を図ることは、インフレ抑止のために不可欠の要諦であり、国家資金計画、金融政策に即応し

<sup>11</sup> 自治大学校（1963）61～71ページ参照のこと。

て起債の限度、時期、条件を総合的に調整する必要があること、から戦前大蔵大臣に起債の認可権を有したのは当然であり、戦後においても同じく大蔵大臣の認可を必要とするは当然である、と回答した。

また、内務省はGHQにも地方自治法案に送付して意見を求めた。GHQからは修正意見が54項目示されたが、起債に関しては、「起債の許可の基準を設け、健全財政の団体には必ず許可することとすること」の意見が出された。

内務省と大蔵省における大蔵省の起債監督権について意見の相違がみられてが、その後、両省が協議した結果、46年3月に、内務省は大蔵省の強い要望を入れた、図表1-5(1)にある2つの条文を含んだ地方自治法案を第92回帝国議会に提出した。<sup>12</sup>

帝国議会では、衆議院で内容に変更ないが、第250条の後段「前項の規定・・・」以下を第251条として通過したが、貴族院においては、起債の許可につき、内務大臣が大蔵大臣に協議するものとする、を削除する修正案が提出され可決された。議案の修正を受けた衆議院は貴族院の修正案に同意して地方自治法は成立した。ただし、「政令の定めることにより、所轄行政庁の許可を受けなければならない」に基づく、施行令第174条を設け、「普通地方公共団体は、内務大臣及び大蔵大臣の定めるところにより、内務大臣の許可を受けなければならない。但し、内務大臣及び大蔵大臣の指定する事件については、内務大臣の許可に代え都道府県知事の許可を受けるものとし又は内務大臣の許可を受けることを必要としないものとする。」として、大蔵省の関与を排除したわけではない。かえって施行令により大蔵省の関与を認めたことにより、国会で論議される機会を失っていくことになった。なぜなら、施行令は内閣で決定されればよく、国会の決定事項までを必要としないためである。国から地方団体に通知された「地方自治法施行例第174条の規定による地方債の許可に関する件」では、地方債を起し又は起債の方法等を変更しようとするときは、内務大臣や都道府県知事の許可が必要であり、内務大臣は予め大蔵大臣と協議するものとしている。この様に、地方債の許可において、内務大臣と大蔵大臣の協議が欠かせないものとなった。

そして、地方自治法は、47年3月に成立し、日本国憲法施行と同じ日である

---

<sup>12</sup> 内務省と大蔵省の協議過程は不明である。

—図表 1 - 5 地方自治法案における起債に関する条文—

(1) 地方自治法案 (47年3月帝国議会上程)

第 226 条 普通地方公共団体は、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、又は天災などのため必要がある場合に限り、議会の議決を経て、地方債を起こすことができる。

地方債を起こすにつき、議会の議決を経るときは、合わせて併せて起債の方法、利息の定率及び償還の方法について議決を経なければならない。

第 250 条 普通地方公共団体は、第 227 条の借入金<sup>13</sup>を除く外、地方債を起こし、並びに起債の方法、利息の定率及び償還の方法を変更しようとするときは、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。

前項の規定による内務大臣の許可については、内務大臣は政令の定めるところにより、大蔵大臣に協議するものとする。

(2) 地方自治法案 (貴族院の修正をうけて)

第 226 条 普通地方公共団体は、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、又は天災などのため必要がある場合に限り、議会の議決を経て、地方債を起こすことができる。

地方債を起こすにつき、議会の議決を経るときは、合わせて併せて起債の方法、利息の定率及び償還の方法について議決を経なければならない。

第 250 条 普通地方公共団体は、第 227 条の借入金を除く外、地方債を起こし、並びに起債の方法、利息の定率及び償還の方法を変更しようとするときは、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。

<sup>13</sup> 一時借入金を指す。

47年5月3日に施行された。

#### 1-1-5 地方自治法改正の論議と内務省解体

旧法とは違い、都道府県及び市町村を網羅した地方自治法は47年5月に制定されたが、GHQは地方自治法制定後も検討を続けており、地方自治法に関する改正要望を47年7月にかけて40項目にわたり提出された。

起債に関わる要望は、図表1-6にあるように地方自治法第226条関係で2項目となっている。内務省はGHQからの要望について、各省との折衝を重ねた後、47年9月に「地方自治法の一部を改正する法律案」を閣議決定した。この法律案ではGHQからの40項目の要望のうち15項目は採り入れられなかった。起債についての要望はいずれも図表1-7にある理由により法案に活かされなかった。

日本国憲法制定後初めての第1回国会（47年10月）に政府から地方自治法改正案が提出された。改正案は、第226条に「普通地方公共団体は地方債を起すについては、所轄行政庁の許可を必要としない。但し、第250条の規定の適用はあるものとする。」の一項を加えることと、第250条中「変更しようとするときは、」の次に「当分の間、」を加えるものであった。この改正案はGHQの地方自治体の自主性及び自律性を強化する目的と内務省及び大蔵省の地方債についての資金の流規制が必要であるとする考えの妥協案であった。国会での委員会審議における改正案提案理由において、政府側は、「・・・いわゆる起債自由の原則を認め、ただ現下の情勢に鑑み当分の間従来の制度を存続する建前といたしまして財政自主権をさらに強化するとともに、その保障を厚くしたのであります」<sup>14</sup>と説明している。衆議院の治安及び地方制度委員会において、「地方債に関するいろいろな制限を撤廃される意思はないか。」との質問に、政府側は、「・・・まったくフリー・ハンドにしてしまうかということ、現在の日本の金融状態、あるいは財政状態、これから見まして、どうしてもそれができないような実情にあるわけであります。そこで当分の間は所轄行政庁の許可ということにいたしましたわけであります。もっと国が富んでまいりまして、あるいは金融

<sup>14</sup> 自治大学校（1965）20ページより

図表 1 - 6 地方自治法に対するGHQの要望

- 3 3 (1) 地方債を発行する場合における発行の条件として、一定数以上の議会の議員の賛成を要すること、利率は法定の利率（例えば6%）以下とすること及び表面価格以下で売り出さないこと等の要件を規定せよ。

(226条関係)

- (2) 未償還公債の最高限を法定せよ。(226条関係)

- 3 4 普通地方公共団体の財政上の負担となる公債は、次の要件をそなえることを要するものとせよ。(226条関係)

(1) 公債は、定期または随時の選挙において投票に付し投票者の過半数の同意を得なければならない。

(2) 公債は、20年以上の長期に亘ることはできない。

(3) 利率は6パーセントをこえることができない。

(4) 公債は、額面以下で売り出してはならない。

(5) 起債負債額の制限総額は、定額の〇パーセントを超えることができない。

(出所) 自治大学校(1965) 3~4ページ

注) 左の番号はGHQからの40項目にわたる要望の通し番号である。

図表 1 - 7 GHQの要望に対する国の対応とその理由

項 目	国の対応	理 由
3 3 (1)	否	・今後さらに研究する。
3 3 (2)	否	・今後さらに研究する。
3 4 (1)	否	・実情に即しない。
3 4 (2)	否	・10年を超える長期の公債はないため、目下立法的に措置する必要はない。
3 4 (3)	否	・利率を決定することは金融市場の実際から考えて適当でない。
3 4 (4)	否	・實際上不可能である。
3 4 (5)	否	・現下の財政の実情から見て適当でない。

(出所) 自治大学校 (1965) 11 ページ



状態というものがゆたかになってまいりまして、資金蓄積の状態というものも  
どんどん非常に上がってまいりますれば、この但書はいらないことになるので  
はないか・・・。」「・・・法律上ここで自由になったのはよいが、社債なみと  
いうことになってしまって、かえって地方団体としては、不幸に陥るとい  
うような結果になると存ずるものでありまして、どうしても但書以下のことは現状  
の状態では遺憾ながら必要であろうかと考えるものであります。」と回答し、但  
書以下の挿入の必要性を説明している。

結局、第 250 条は修正されずに衆参議会を通過して、48 年 1 月から施行され  
ることとなった。改正された条文は以下のとおりである。

第 250 条 普通地方公共団体は、第 227 条の借入金<sup>15</sup>を除く外、地方債を起  
こし、並びに起債の方法、利息の定率及び償還の方法を変更しようとする  
ときは、当分の間、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。

このように、「地方自治の本旨」や GHQ の考え方を生かしながら、地方団体  
の起債権を認めながら、地方財政の実情や金融界の状況等を理由にして、「当分  
の間」許可制とされた。この「当分の間」の文言は 2005 年度までの地方自治法  
に生きることになる。

地方自治方法制定及び地方自治法改正の所管は内務省であるが、実は地方自  
治法改正を論議していた頃には、内務省の解体は決まっていた。地方自治法改  
正案に対する GHQ から要望に、内務省の廃止に伴い、内務大臣に関する規定  
を整理せよ、とある。しかし、内務省廃止後の後継組織が決まらず、後継組織  
が決まってから地方自治法を改正するのでは、GHQ との約束から遅くなって  
しまうとの判断から、地方自治法改正を急いだ事情があった。

内務省は、明治維新から間もない 1873 年（明治 6 年）に設置され、初代内務  
卿に大久保利通が就任している。内務省の所管事項は地方行政、警察、土木、  
衛生、労働等に及び広範囲であった。天皇暗殺計画を図ったとされる大逆事件  
をきっかけに設立された特別高等警察（以下、「特高」と呼ぶ。）は、内務省直  
轄の組織であり、戦時中には反戦運動を取り締まった部署でもある。このよう  
に内務省は、国内の広範囲に渡る行政と特高による反戦活動の取り締まりを担

<sup>15</sup> 一時借入金を指す。

っており、GHQからは行政の中央集権のシンボリック官庁に受け止められ、非軍国主義化を進める立場からも目を付けられる存在であった。

日本国憲法や地方自治法が制定され、内務省の仕事がひと段落ついた47年4月30日付けで、GHQは「内務省の分権化に関する件」を発表した。「内務省の分権化に関する件」では、第1に日本国憲法第92条及び第94条並びに議会で制定された各種の地方政府改正法を履行するためにはこれに即応する政府の内部組織の改正が必要である、第2に内務省は日本の政府組織で中央集権的統制の中心点であるので同省の改組案を提出すること、第3にこの改組案は地方政府により遂行出来るものは全て廃止し、同省の機能が中央政府の内部的事務に不可欠なことが証明できるものに限定する、と厳しい要請が出されている。

GHQの要請を受けていくつかの試案を政府は練っていたようであるが、<sup>16</sup> 6月20日に閣議了解を得た案は、内務省を民政省に名称を変更させるが、内局と外局を使い分け、戦前と同じく地方、警察、選挙、土木等を所管するとしていた。しかし、地方財政については2つの案となっている。第1の案は内閣及び大蔵省に移管するものであり、第2の案は内務省から提出されている、内務省の代わる例えば民政省に移管する案である。内務省ではもちろん後継組織に地方財政に関する事項を移管したいと考えていた。地方債の許可についても、将来は許可を要しないこととしたいとしながら、第1に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通しが無い、第2に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ていない、第3に金融情勢も資材関係も極めて逼迫している、との理由から地方債の許可制度は必要としている。そして、地方団体の行財政全般の事情をよく知っているのは内務省のみであり、また、地方団体側の立場で大蔵省、経済安定本部等や金融関係方面と連絡し借入を容易にできるのも内務省のみである。このような理屈を内務省は閣議にあたって準備していた。<sup>17</sup>

一方、GHQ側も地方財政の所管については一枚岩ではなく、民政局はできるだけ分権化の方向で考えており、経済政策を担っている経済科学局は、日本

<sup>16</sup> 平野（1990）107ページより

<sup>17</sup> 地方自治研究資料センター（1977）110ページより

経済の危機を克服するためには権限を集中させたうえでの国の経済政策が必要と考えており、地方財政を分権化の方向ではなく集権化の方向で大蔵省に移管するのが望ましいと考えていた。

政府とGHQの折衝により、内務省の解体、国土建設関係は建設院の新たな設立、警察については警察法を制定して新たな組織形態、選挙に関しては新たな委員会設立を決めた。地方財政については、政府は地方行政とともに地方自治委員会の設立の法案準備を整えたがGHQの賛同は得られなかった。GHQは、地方行政については中央にそれを所管する組織は必要ない、しかし、地方財政については中央にその組織を必要がある、と考えていた。そこで地方自治委員会構想から地方財政を切り離し、「地方財政委員会」を臨時的に新設することにした。

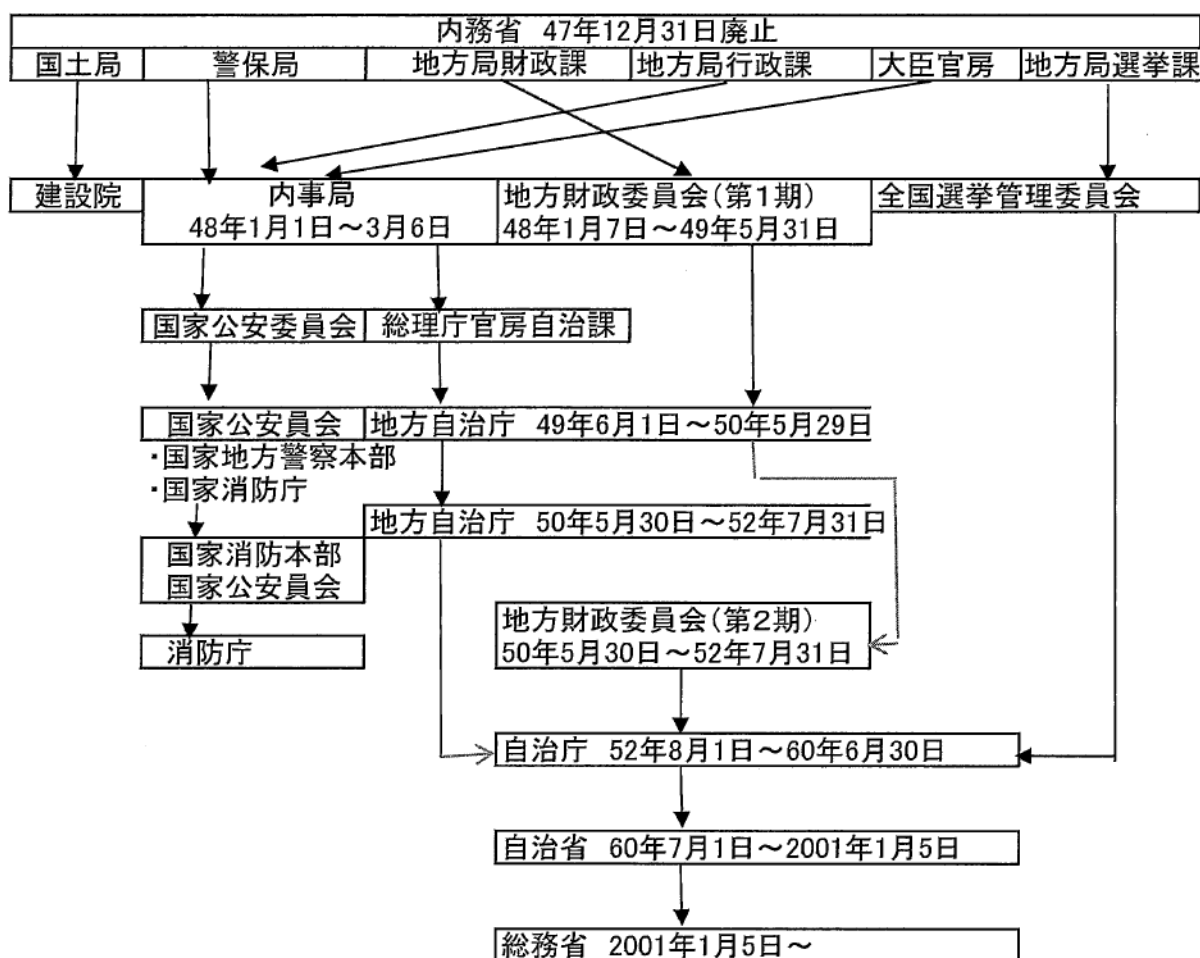
内務省解体にともなう新たな組織設立で対応しなかった行政事務を処理するため、内事局を90日間設置することを併せて決定した。

地方財政に関して、地方財政委員会設定以後の所管官庁の変遷を図表1-8に示した。地方財政所管は、内務省→地方財政委員会（第1期）→地方自治庁→地方財政委員会（第2期）→自治庁→自治省→総務省へと変遷した。地方行政については、内務省→内事局→総理府官房自治課→地方自治庁→地方財政委員会（第2期）→自治庁→自治省→総務省へと変遷した。内務省解体で分離した地方財政と地方行政が、52年の自治庁からは中央政府の同一機関に所管が戻った。戦後の地方行政の大部は大蔵省以外の中央の同一官庁で所管したことが、あまり言われていないが、日本の地方制度における特記すべき特徴のひとつであると言ってよい。

#### 1-1-6 地方財政法の制定

内務省解体が決まり、地方財務に関しては地方財政委員会の新組織に引き継がれることになった。そのため、図表1-9のように地方財政委員会法が48年1月7日から施行された。地方財政委員会法第4条に基づき、内閣総理大臣は、国務大臣に竹田義一氏を、国会代表として社会党の竹谷源太郎氏を、都道府県知事からは東京都知事の安井誠一郎氏を、市長は京都市長の神戸正雄氏を、町

図表 1 - 8 地方財政を所管する官庁の変遷



(出所) 筆者により作成

注) 地方財政委員会における、第1期及び第2期は筆者が附記した。

—図表 1 - 9 地方財政委員会法—

第 1 条 内務省の廃止に伴い、地方財政の自主化に資するため、内閣総理大臣の管理のもとに、臨時に、地方財政委員会を置く。

第 2 条 地方財政委員会は、国家公益と地方公共団体の自主権とが調和するように、地方財政の自主化を図るため、左に掲げる事項を包含する計画を立案する。

- 1 租税の賦課および徴収に関する事項
- 2 借入および公債の発行に関する事項
- 3 予算、経理および決算に関する事項
- 4 地方行政遂行のため必要な国家資金の公平な配分に関する事項
- 5 地方公共団体の政府に対する財政報告に関する事項

第 3 条 (省略)

第 4 条 地方財政委員会は、左に掲げる者に就き、内閣総理大臣の任命した委員を以て、これを組織する。

- |                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 1 他の行政事務を分担管理しない国務大臣                | 1 人 |
| 2 国会議員の中から代表者として衆議院議長および参議院議長の指名した者 | 1 人 |
| 3 都道府県知事の代表者として                     | 1 人 |
| 4 市長の代理として                          | 1 人 |
| 5 町村長の代表者として                        | 1 人 |

第 5 条 (省略)

第 6 条 地方財政委員会は、委員 3 人以上の同意を以って、会務を決する。

第 7 条 (省略)

第 8 条 (省略)

村長は徳島県石井町長の生田和平氏を、それぞれ任命した。そして、これら5名を地方財政委員として、地方財政委員会は始動した。そして、地方財政委員会が遂行する地方税財政制度の目的として、第1に地方財政の自主化を徹底すること、第2に現在の経済情勢に即応する地方税財政制度を確立すること、を掲げ、その方針として、第1に国家財政と地方財政、国税体系と地方税体系相互の関連をできる限り切断すること、第2に委任事務による地方財政の圧迫を完全に排除すること、第3に災害に起因する地方財政の窮乏化を防止する方途を講ずること、第4に地方税制の自主化を図ると共に、地方財政調整制度は、最小限度これを存置すること、第5にインフレの進行に応じて直ちに増収のあるような税種の拡充を図ること、第6に地方団体金融の円滑を期すること、第7に地方税財政に関する国家の監督を縮減<sup>18</sup>すること、とした。

地方財政委員会は精力的に学界、地方団体及び関係省庁からの意見聴取を行い、国費と地方費の負担区分を中心にまとめ、地方財政委員会設立の翌月2月には、「地方税財政制度改革要領」を作成し、3月には「地方税財政制度改革要綱（案）」を発表した。地方税財政制度改革要領及び地方財政制度改革要綱（案）では、地方団体の起債に係る資金を円滑的に充足できるよう、地方団体中央金庫の設立を提唱していた。しかし、政府案として地方財政法要綱をまとめる段階で地方団体中央金庫設立には、大蔵省及び経済安定本部から反対意見が出され、政府案には採り入れられなかった。6月には、「地方財政法」として、国会に提出され、7月の衆議院治安および地方制度委員会では、「地方税法を改正する法律（案）」及び「地方配付税法（案）」と一括審議され、大きな議論もなく可決された。続いて、衆議院本会議、参議院治安および地方制度委員会、参議院本会議でいずれも可決され、7月7日に公布された。

47年度に制定された地方自治法は、地方団体の区分、組織及び運営に関することを定めているのだが、48年度には地方団体の財政運営や国と地方の財政関係の基本原則を定めた、地方財政法が制定された。地方財政法は、これまでは地方税法等のように歳入面だけの片寄りがあったが、地方財政法は歳入歳出の基本原則を定めている。地方財政法の内容は、第1に国と地方団体の財政関係に重点を置いて、国と地方団体の財政分担を、第2に地方財政の運営自体の健

<sup>18</sup> 自治大学校（1969）240 ページより

全性を確保について、を定めている。地方財政法第2条において、第1項に「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、(中略)施策を行ってはならない。」としている。憲法で地方自治を保障しているが、ここでの条文は、地方団体の利害のみにとらわれず、国家全体の利害も考慮しつつ行動すべきである旨を示している。この条文に直接根拠を求めないが、このような国と地方団体の関係の考え方が根底になって、国の経済対策や国土開発政策に地方団体の役割を織り込むようになってくる。

地方財政法第5条では、地方債の制限として次のような条文を掲げている。

第5条 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。但し、左に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。

「左に掲げる場合」として、第1に交通事業やガス事業等の公営企業の経費、第2に出資金及び貸付金の財源となる場合、第3に地方債の借入のための財源、第4に災害応急事業費、災害復旧事業及び災害救助事業費の財源等、第5に普通税の税率が標準税率以上の地方団体に限り公共事業に必要な土地の購入の財源等、の地方債発行を認めている。

また、地方債の特例として、

第33条 地方公共団体は、当分の間、左に掲げる経費については、第5条の規定にかかわらず、地方債をもってその財源とすることができる。

- 一 義務教育年限の延長に伴う施設の維持費
- 二 自治体警察の創設に伴う施設の建設費
- 三 消防の強化に伴う施設の建設費

2 地方公共団体は、当分の間、第5条第5号の規定にかかわらず、地方債をもって戦災復旧事業費及び公共施設の建設事業費の財源とすることができるとしている。

第5条において、まず地方団体の歳出は地方債以外の歳入に求めている。これは、国の財政法第4条「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」に対応しており、地方財政においても非募債主義をとっている。しかし、戦後直後から続いて、地方財政の歳入において、地方債収入を抜きにしては構成できない。

同条第1号では、ガス事業等の地方公営企業等の経費について、地方債発行を認めている。地方公営企業においては、事業の初期投資は莫大な資金を必要とする事業が多く、税金の歳入を充てることが可能ではない。地方公営企業は地域的に公益を目的とするが独占的な地位を占める事業が多く、事業を起こしてからは安定的な収入が確保できる可能性が高い。また、企業性格を持っているため、地方公営企業の借入返済にあたっては、当該企業の収入をもって返済に充てるのがふさわしいと考えられる。

同条第2号では出資や資本金の資金確保のため地方債発行を認めているが、地方団体が出資又は資本金提供先において当然利益等が生じて、投資先から地方団体へ配当金等により提供資金が回収されることを想定している。出資先や資本金提供先の限定はないが、投機的な資金提供ではなく、資金回収に問題ない公共的事業への資金提供を考えていると言える。

同条第3号では、借換のための地方債発行を認めている。既に発行済みの地方債の債務を償還して、これと同額の新しい債務を負担するものである。はじめに地方債発行を認めており、途中で地方債発行を止める理由は乏しいため、借換を容認せざるを得ない。なお、「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」では、「地方債の償還年限を短縮し又はその償還年限を延長せず且つ利息の定率を高めないで」借換えをする場合には、外貨建ての債券発行に係るものを除き、起債の許可を要しないとされている。

同条第4号では、災害により巨額な資金が緊急に必要な際、地方債の発行を認めている。災害の発生により住民の生活に必要な施設が損害を被った場合、早急な復旧が求められる。災害への対応として巨額な予算額を前もって確保しておくことは地方財政において難しいため、地方債発行による資金獲得を認めているものである。

同条第5号は、自主財源を積極的に確保している地方団体において、当該地方団体の財政規模にふさわしい以上の資金が公共事業の前準備として必要であることを認めて、地方債発行を容認している。従って、経常的な維持補修費や小規模な工事については地方債発行を認めていない。

このように、地方財政法第5条において、地方債を起こすことができる経費を定めており、ここで定められている経費は、多年度に効用がわたる建設物に



対しての資本投下と整理できる。しかし、地方財政法はあくまでも基本的原則であり、地方財政法以外の特別法により地方債の発行を認める法律が、以後制定されるようになる。例えば、地方財政再建促進特別措置法、災害対策基本法及び過疎地域活性化特別措置法等がある。地方財政法以外の特別法が並立して地方債発行を認めるようになるため、地方債発行の根拠が立法上容易になってしまった。

地方財政法第33条は、戦後の諸改革にともなう地方財政需要に対応するために、特例として定められた。そして、61年の地方財政法の一部改正により第33条は削除された。一旦第33条は削除されたが、94年からは市町村税の特別減税に伴う地方債発行の特例等で第33条は復活した。

## 1-2 GHQ占領下の地方財政

### 1-2-1 終戦直後における地方財政運営

GHQは、政治・経済・社会体制における国家の影響を薄めるため、分権化・民主化を進めていったのだが、地方財政の状況把握や運営にあたっては、まず国が地方財政を把握した上で、地方財政運営の許可をGHQからもらう、という集中方式をとった。

GHQは戦後直後の日本を掌握するため、45年11月に「戦争利得ノ除去及財政ノ再建」<sup>19</sup>を通知し、その中で「日本政府、下部機構、代理機関其ノ他の機関ハ本司令部ノ許可ナクシテ左ノ措置ヲ行フベカラズ」として、第1に「公債又ハ其ノ他ノ債務証書ヲ発行スルコト」、第2に「形式ノ如何ヲ問ハズ信用ヲ獲得スルコト」を禁じた。そのため、地方団体が地方債を発行するためには、国が地方団体の資金需要額を把握して、国がGHQと交渉して発行の許可を得なければならない。国は地方団体の資金需要を知るために、46年11月には「資金計画設定手続(案)」が作成され、戦時期と同様な資金計画作成を求めた。このように、かたちとしては戦時期と同じ態勢を整えた。

図表1-10は45年度から48年度までの地方財政における歳入額・割合を示

<sup>19</sup> 大蔵省財政史室編(1981)517~519ページより

したものである。地方税の歳入比率は国庫支出金の歳入比率よりも低く、地方団体は自主財源で存立できない財政状況であった。地方債の発行に関しては、毎年GHQとの交渉において地方債発行額の許可を得なければならなかった。GHQから45年11月に先に触れた覚書「戦時利得の排除および国家財政の再編成」において起債の全面的な制限と許可制の導入が図られたためである。同じくGHQから46年1月29日付け「預金部資金・簡易生命保険及び郵便年金関係資金の運用計画」が出され、預金部資金の運用を事実上国債と地方債に限るべき旨が示された。

45年度10月には、「戦争終結後ノ地方財政措置要綱（案）」<sup>20</sup>の案で、歳出は節約するとして、戦災からくる財政逼迫と復興需要に対処するため、歳入欠陥補てん債、特別補給金、警察費国庫支弁及び地方税増収を図るための税制改正を求めている。しかし、このような制度改正を図る余裕はなく、歳入補てん債発行のみに力を入れざるを得なかった。内務省は15億円の起債許可申請をGHQに提出するが、とりあえず約8億円を許可され、残りの起債については「可能ナル一切ノ節約ガナサレタル事ノ充分ナル証拠ヲ提出セバ承認ヲ考慮スシ」としている。内訳で目立つのは防空防衛費3億5千万円、戦災復旧費約1億3千万円及び歳入欠陥債1億1千万円等である。その後地方債発行が追認され、当初要望額である15億円発行された。目的配分の変更も認められ、内訳は、歳入欠陥債5億6千万円、防空防衛費2億4千万円、災害土木費2億2千万円、戦災復旧費2億1千万円及び普通土木費1億2千万円等である。

46年度の地方団体の予算編成方針は、終戦後1カ月後の45年9月に内務省から各地方団体に通知されている。通知分の末尾に、「新事態ニ対処スルガ為ニ根本的ノ改正ヲ地方財政ニ加ヘル必要ガアル。然ルニ財政ノ基礎トナルベキ日本ノ経済状態カ行ハレナイ限り単独デハ不可能デアル。殊ニ地方税ハ国税制度ト密接ナル関係ガアルカラ其ノ改正ガ行ハレナイ限り単独デハ不可能デアル。差当り昭和21年度ハ当面ノ急ニ応ズルニ必要ナル暫ク簡単ナ改正ヲ為シ置キ根本的改正ハ后日ニ送ルコトガ適當デアロウ。」として、日本経済の立ち直りと地方財政改革の成り行きを見ている。

46年度分についても地方団体からの起債の要望が強く、46年6月に内務省は

<sup>20</sup> 大蔵省財政史室編（1978）130ページより

図表 1 - 10 地方財政の歳入構造 (45~48 年度)

(単位：百万円、%)

	1945 年度	46 年度	47 年度	48 年度
地方税	985 (18.4)	3,726 (11.8)	20,198 (20.2)	77,709 (28.0)
地方分与税 *	849 (15.8)	2,586 (8.2)	19,363 (19.4)	49,884 (18.0)
国庫支出金 (都道府県 支出金含む)	1,518 (28.3)	15,424 (48.7)	32,350 (32.3)	88,779 (32.0)
地方債	412 (7.7)	3,227 (10.2)	14,328 (14.3)	23,905 (8.6)
合計	5,362 (100.0)	31,705 (100.0)	100,021 (100.0)	277,500 (100.0)

(出所) 大蔵省財政史室編 (1981) 373~374 ページ

\* 48 年度より地方配付税に制度改正あり。

大蔵省に対して、地方団体は復興費 17 億円をはじめ計 29 億円の地方債発行を予定しているが、29 億円のうち緊急性の高い 5 億円の起債承認と一時借入金承認を GHQ からまず許可を得るように申し入れを行った。GHQ は緊急事項については起債承認を前提として事業に着手し、当分一時借入金で賄うよう指示し、46 年度国家予算が 9 月まで成立しなかった状況もあり起債発行を認めなかった。そして、8 月に内務省は大蔵省へ起債額を 36 億円にして GHQ への起債承認の再依頼を行い、GHQ はとりあえず 26 億円の起債を許可したが、残りの起債額は留保された。この後にその残りの起債額と震災関係費用や 6 大都市関係交通事業赤字公債として 4.1 億円の起債額が承認され、46 年度は約 40 億円の地方債が発行された。内訳では、戦災復旧費が 11 億 6 千万円、公共事業費が 9 億円、普通土木費が 5 億 1 千万円及び災害土木費が 4 億 4 千万円及び六大都市交通事業費 2 億 6 千万円が大きな承認額となっている。

47 年度の地方財政は、物価の高騰や人件費の激増によるほか、地方自治の拡大に伴う財政需要の急増、公共事業や六・三制による中学校整備など支出が増大する反面、地方税収入の増加が乏しいため、借入金である地方債への依存度が高まった。地方団体の当初地方債発行予定額は約 57 億円であり、更に追加所要額 56 億円と進駐軍命令事業及び借換債の 25 億円を併せて 81 億円を加え、合計額約 138 億円の地方債が発行された。資金としては民間金融機関からの資金の充当を一部行うこととなった。六・三制への学校増設工事の対応として「六・三制実施に関する地方債の発行等について通牒」で、地方税の増収や宝くじの発行等によっても財源調達が可能である場合は地方債の発行を認めた。

47 年度には、地方財政計画と地方債許可方針の前身が発表された。図表 1-11 にあるように 48 年度からは事業別としての区分をして、それぞれの区分に地方債発行額を配分した。地方財政計画は、財政需要が増大しているなか、どれだけの財源不足が生じるかを把握して、大蔵省や GHQ との交渉をするための重要資料となった。後に、自治省財政局（1987）では地方財政計画の役割として、第 1 に地方財源の保障、第 2 に国の施策との整合性、第 3 に地方の行政運営の指標等、を挙げている。

地方債許可方針の当初の目的は、GHQ から許可方針を明らかにすることを求められていることと、同じく GHQ から大蔵省預金部資金をまず地方債の財

図表 1 - 11 48 年度事業別地方債明細表

(単位：百万円)

	地方負担	一般財源負担額	差引起債額
1 公共事業	23,070	8,645	14,425
六三整備整備費 (建設費及び整備費)	4,716	0	4,716
昨年度繰越六三制整備費	809	0	809
災害土木費	3,269	1,000	2,269
本年度災害土木費	2,752	0	2,752
住宅復旧費	2,580	0	2,580
公営企業費	489	0	489
その他一般事業費	8,455	7,645	810
2 その他事業	13,930	2,755	10,175
六三制整備費(整地費)	289	0	289
自治体警察初度調弁費	930	0	930
道路特別整備費	1,000	0	1,000
官庁職員住宅建設費	300	0	300
災害土木費	1,500	0	1,500
本年度災害土木費	1,248	0	1,248
公営企業費	3,541	0	3,541
その他一般事業費	5,122	2,755	1,367
合計	37,000	11,400	24,600

(出所) 地方自治協会 (1976)

源とすることを求められているため、地方財政需要が高まるなか、地方債充当分を絞り込む必要性があったと考えられる。地方債許可方針は、47年度では「昭和22年度地方債の発行についての説明」で内務省の査定方針をまとめている。

この査定方針では、地方団体より申請のあった約109億円のうち約77億円を認めるとして、更に10億円の増額を認めている。併せて約87億円の地方債発行を認める査定方針として、経済安定公共事業と認証された事業には申請額をそのまま認め、GHQより命令又は指示あるものを優先して、国庫補助のある事業を、次に、国庫事業がないものでも産業経済の振興、国民経済生活の安定上やむを得ないものは認めるとしている。同時に、都道府県に対し、貯蓄増加目標額の達成割合を許可額に反映するとの文書（「地方債の起債許可について貯蓄増加を考慮することに関する件」）も出されている。

地方債計画については、47年度の地方財政計画において公債収入が計上されていることから、47年度に地方債計画が初めて作成されたと言える。47年度以降の事業別地方債計画をまとめたのが、先に説明した図表1-12である。

次年度には、地方債許可方針に基づき、「地方債許可方針細目」と「起債全体計画査定方針」が出されている。これらの文書には、新制中学校建設費、自治体警察初度調弁費で国庫補助金の対象となるもの、災害土木費、その他の公共事業費、道路特別整備費、官庁職員住宅建築費、の各項目にいくらまで起債できるか載せている。

48年度の地方債発行予定額に対しては、240億円について政府は責任をもって融資を斡旋し、なお財源不足を予想される30余億円は地方歳出の節約で財源を生み出そうと大蔵省は計画していた。しかし、地方団体からの増額要望があり地方債の許可額は240億円から246億円に増額された。48年8月に出された地方債取扱方針では、246億円のうち200億円についてはなるべく速やかに司令部の承認を得ること、都道府県等の1件500万円以上の起債については、その事業内容、条件等を審議すること、とされている。地方債取扱方針発表後においても起債要望が出されたため起債枠246億円の増枠要求をGHQに行ったが、GHQは起債枠の拡大に反対し、年末には経済九原則の発表もあり、起債枠は246億円にとどまった。48年度地方債許可方針では、公共事業については、六・三制整備費、災害土木費、公営企業費及び住宅復旧費については全額起債

を認め、公共事業以外では、六・三制整備費、自治体警察初年度弁費、道路特別整備費及び官庁職員住宅建設費については全額起債を認めている。他の事業については、48年度地方債許可方針細目で当該団体の財政状況を検討して認める、としている。

48年4月に国とGHQの会談において<sup>21</sup>、GHQが日本に地方財政に関して図表1-10でわかるように国の財源に依存する割合が高いことを指摘してる。国は新たな地方団体の財源を作るのが難しい旨を説明しているが、GHQは地方団体が事業をして国に請求書を回してくるという表現を使って、地方団体の自己責任及び自己支出を促している。

また、48年度の地方財政制度の動きとして、「地方税法」の改正と「地方配付税法」の制定があった。地方税法の改正では、第1に、国税から、入場税、事業税、鉱産税、電気ガス税、木材引取税、使用人税及び余裕住宅税の地方税への委譲、第2に、地租及び家屋税、住民税、鉱区税、不動産取得税、接客人税、自転車税、荷車税及び金庫税、遊興飲食税の変更、第3に、住民税、事業税、地租及び家屋税については標準賦課率を法定するに止めること、第4に、法定外独率税については地方団体において自由に賦課できる、等の大きな法改正であった。地方配布税の制定については、これまでの地方分与税法を廃止して、地方配付税法を制定した。地方配付税法は地方団体への配付額の算定の方法の変更であり、大きな改定とは言えない。

#### 1-2-2 地方債許可方針と地方債計画の始まり

戦後地方債許可制度は、地方債許可方針と地方債地方債計画により、どのような政府方針で、どのような費用を、どれ位、どのような資金で、等を定められている。だが、これらは、始めから地方債許可制度に組み込まれて設計された制度ではない。地方財政計画の歳入における地方債を算出するための計画と捉えられているが、戦後直後においては、GHQと地方債発行許可を交渉するため、地方団体全体の地方債集計額を抑える目的から生まれた計画である。

前述したGHQによる「戦時利得の排除及国家財政の再建に関する件」(45

<sup>21</sup>大蔵省財政史室編(1978)243ページより

年 11 月 6 日付け) の中で「日本政府下部機構代理機関その他の機関は本司令部の許可なくして左の措置を行ふべからず」として、「(イ) 公債又はその他の債務証券を発すること、(ロ) 形式の如何を問はず信用を獲得し又は信用を供与すること・・・。」となっている。「日本政府下部機構に地方団体が含まれるか」を国が GHQ に照会したところ、「地方団体も含まれる」との回答がなされた。

また、GHQ からの「預金部資金並簡易生命保険及郵便年金関係資金運用計画ニ関スル件」(46 年 1 月 29 日付け) により「本司令部ノ許可済及今後許可サルヘキ中央政府及地方政府ノ一切ノ起債及短期借入ヲ消化スルタメ可能ナル限り割当セラルヘシ」とされて、地方債は預金部からの資金を充てることとなった。45 年度にあたっては、15 億円の起債許可申請を国から GHQ に提出された。GHQ は 15 億円の申請に 8 億円余だけを認可したが、追加認可も結局 15 億円認められ、預金部の資金を充てた。

国は、47 年度より地方団体より起債予定計画の提出を求め、それを勘案して策定された全体計画が最初の地方債計画と考えられる。地方債計画においては、計画総額、事業別計画額及び原資先・原資額を作成している。原資先は 51 年度まで運用部資金としている。地方債計画の役割としては、第 1 に地方債の許可の運用の基準となる、第 2 に財政力の弱い地方団体に対する所要資金を確保する有力な手段、第 3 に地方債の原資を保障する、第 4 に起債事業の重点化及び均衡化を図る、とされている。<sup>22</sup>そして、地方債許可方針の前身として、「昭和 22 年度地方債発行についての説明」を発表し、その中で、地方団より提出された起債予定計画に対して、資金及び資材の需給等を考慮して以下(原文では「左記」)の方針により査定するとしている。まず、事業を第 1 に経済安定公共事業と第 2 にその他の事業に分け、第 1 の経済安定公共事業は、経済安定公共事業として認証された事業については、その性質にかんがみ、申請の金額をそのまま承認することとしており、第 2 のその他の事業については、占領軍より命令又は指示のあるものは優先的に認める、国庫補助のある事業は原則として国庫補助の限度まで認める等の原則を打ち出している。

48 年度には、地方債許可方針として、48 年 7 月 31 日付けで地方財政委員会から、第 1 に公募公債及び交付公債によるものは資金の融資を必要としないか

<sup>22</sup> 志村(1979)を参照。



ら、性質上起債を適当と認めるものは、これを許可し、さしあたり本年度においてはそれぞれ 20 億円を予想する、第 2 に資金を必要とするもの 246 億円は、公共事業で六三制整備費（建築費及び整備費）、災害、土木費、公営企業費、住宅復旧費、前年度繰越六三制整備費について全額起債を認め、細目により財政状態によって起債を認めるものを決める、また、公共事業以外の事業で全額起債を認めるものは六三制整備費（整地費）、自治体警察初年度調弁費、道路特別整備費、官庁職員住宅建築費として、財政状態によって起債を認めるものは一般事業、災害復旧土木費、公営事業費である、と通知された。

地方債の許可方針を定めた後、48 年度の「起債全体計画査定方針」を、「地方財政健全化のため且つ又金融市場の現況をかんがみ、地方債はなるべくこれを抑制するよう努めることとするが、地方財政法が未だ確定せず、又税制改正に際しての地方財源の変化が確定していないので、その最終決定をすることは困難であるが、事業の施行を急ぐ関係もあるので、本年度地方債総額の目途を交付公債によるもの、公募によるもの及び借換債を除き 122 億円（本金額は、物価改訂、本年度災害発生状況、国の予算の確定及び地方税制財政制度の計画変更等により、増減が予想される。）とし、次の要領によっては本年度の起債全体計画査定を至急行う。従って、本査定においては、起債の発行決定的に認めるものと、起債によるか、よらないかは後で決定することとし、事業そのものについては現在承認しておく程度のものの両者とする。」、として資金の確保を一部後回しにして事業の認定だけは前もって行うこととした。48 年度の 8 月にやっと許可方針が出されたため、地方団体が 48 年度中の予算執行をかのうにするための処置であった。

そうして、地方団体からの起債申請及び要請をまとめたところ、政府の起債計画を上回ることがわかり、10 月 1 日付けで「地方債発行額の拡張について」を通知し、通知分中で、「本年度地方債発行総額については、各方面により拡張の要望があったが、10 月 1 日別紙第 1 の通り 36 億円を目途として公共事業のため必要な財源措置を講ずることを目的として公共事業のため必要な財源措置を講ずることを目的とするものであるが、いまだ起債が承認されていない公共事業の地方負担額は本年度災害によるものを除いて 60 数億円に上るので、今回の増額はその半額に相当するにすぎない。又金融市場の現況にかんがみてその

資金化には相当困難がようされるので、この際、徹底的に財政計画を検討し可及的に一般財源を以て事業を遂行するよう措置する必要がある。」と、地方団体に財政的努力求めながら、起債追加を認めようとしている。また、別紙1は、図表1-12である。

### 1-2-3 講和条約締結への動き

経済安定本部（1949）によれば、49年度の日本経済は、生産の比較的順調な上昇、インフレーションの緩慢化、勤労者の実質賃金の漸進的向上等によって、経済安定へのきざしを見せ始めているとしている。終戦直後からインフレーションをどう抑え込むことができるかが、経済運営の中で最も悩ましい問題であり続けた。47年12月にGHQは「経済安定九原則」を発表し、予算の均衡、賃金安定、外国為替管理の強化、食糧供出計画の能率向上等の推進を政府に求め、これらの推進を図るため、アメリカはデトロイト銀行頭取のドッジ氏を日本へ送った。

第2次世界大戦後、戦勝国側のアメリカとソ連の間での覇権争いが続き、アメリカはソ連共産主義の封じ込めを進め、その影響は日本にも及んだ。民主的な動きとして、GHQは労働者の権利の確立の法制化等に力を注いでいたが、日本における共産党の動きを抑えるためにも、労働運動に規制を加えようとした。従って、ドッジ・ラインによる急激なインフレ収束を図った政策により、企業は人員整理を進める一方、GHQの政策変更により労働運動の激化に拍車をかけた。また、アメリカとソ連の代理戦争が50年に朝鮮半島で勃発した。朝鮮半島の北側の北朝鮮と南側の韓国が戦う、「朝鮮戦争」の始まりである。共産主義を掲げる北朝鮮の南への侵攻についてソ連は容認し、アメリカは国連軍を編成して韓国への援助を目的に朝鮮戦争に介入した。朝鮮戦争により朝鮮半島は2つの国に分裂した。朝鮮半島での北朝鮮という共産主義国家の出現はGHQの日本の絶対平和路線に大きな影響を及ぼした。日本と海を挟んだ半島に共産主義国家への対抗策として日本の再軍備化をアメリカは求めるようになった。アメリカとしては、いつまでも日本を占領してGHQを置き続けるより日本をアメリカ側陣営の国として独立させる方が得策と考え、日本国内にアメ

図表 1 - 12 昭和 23 年度地方債発行拡張についての別紙第 1

地方財政の現状にかんがみ、左により地方債発行額を拡張するものとする。

- 1 拡張額は、既定の公共事業の全部及びこれに関連して不可欠なその他の事業経費に対し、地方団体の経費の整理節約、徴税の徹底化、標準賦課率超過税等によりねん出することのできない額とする(差当り 36 億円を目途とする)。
- 2 此の際この趣旨を地方団体に通知し、既定の公共事業は実施せしめること。
- 3 事業の着手及び遂行に必要な資金の不足する団体については、短期融資措置を講ずること。
- 4 10 月中において、地方団体について財政実態調査を行い、地方債所要額を決定すること。
- 5 地方団体の一般財源を捻出のため左の措置を講ずること。
- 6 地方債資金増加のため左の措置を講ずること。

備考

右の閣議了解の結果、既定の公共事業は実施せしめるが、地方債発行額の拡張は差当り 36 億円以内を目途とするから各地方団体の地方債の枠(その合計額は 282 億円)を逸脱することのないよう地方団体の単独事業等は特に慎重を期せねばならないこととする。

りカ軍が使用する基地を残したまま、講和条約を締結することで動き出した。

#### 1-2-4 ドッジ・ライン下の財政運営

図表1-13は49年度から51年度までの国の最終予算である。49年度最終予算は黒字予算を編成しており、50年度は均衡予算を図り、その上で49年度と歳出を同額としている。

49年度の国の予算は来日したドッジ氏により政府案は大幅に修正された。ドッジ・ラインの総合予算の均衡は、第1に完全にデフレではないがデイス・インフレの予算とすること、第2に現行税法によって最大の歳入を確保すること、第3に補助金を今後減額すること、第4に予算に伸縮性をもたせ、債務償還を実施すること、を基本方針とした。総合予算の赤字額が46年度で923億円、47年度で1,039億円及び48年度1,419億円であったが、49年度予算は1,569億円の黒字となった。この黒字額で日本銀行及び市中金融機関に対する1,284億円の債務償還が実施された。日本銀行引受の既発の国債に対して政府収入から債務償還を行うため、通貨供給量の縮減によりデフレーション作用が働く。一般会計の中では文教施設及び住宅等や地方配付税は大幅に削減された。六・三制校舎建設費も大幅に抑えられたため、地方団体の負担は増大した。インフレーションの大きな要因であった価格差補給金は継続されたが、49年度末をもって復興金融公庫融資は停止された。

50年度予算は、49年度補正予算と一体する15カ月予算として編成された。50年度予算の編成方針は、第1に総合予算の均衡と財政規模の縮減、第2に価格調整費の削減と統制の撤廃、第3に経済基盤の充実と失業対策、第4に税制の合理化、第5に地方財政の健全化が掲げられた。総合予算の規模は、49年度と比べ縮小し、歳入超過となっている。総合予算の収支は1,264億円の黒字となり、債務償還が引き続き行われた。しかし、50年6月に朝鮮戦争が勃発したため、同年7月に75,000人の警察予備隊（後の自衛隊）の創設と海上保安庁の8,000人増員を許可するとの通知がGHQより国へ送られ、予算措置として債務償還予定分から充てることになった。

51年度予算は前年と続いて、50年度補正予算と一括して編成された。編

図表1-13 49年度～51年度における国の最終予算

(単位：百万円)

	49年度	50年度	51年度		49年度	50年度	51年度
租税及 印紙収入	515,970	445,065	560,809	終戦処理費	125,290	109,262	104,492
官業及官有 財産収入	130,951	137,259	165,053	賠償施設処理費	2,664	658	519
雑収入	62,718	61,601	90,195	特殊財産処理費	1,753	888	473
公債金	-	-	-	地方財政平衡交付金	66,700	108,500	120,000
借入金	-	-	-	解除物件処理費	453	413	118
特別収入	7,938	-	-	価格調整費	179,200	64,000	22,500
前年度剰余金	23,736	20,651	19,554	公共事業費	62,555	103,113	114,752
歳入計	741,314	664,576	835,611	物資及物価調整事務 取扱費	7,820	-	-
				同胞引揚費	5,792	3,697	3,700
				出資及投資関係	105,940	25,237	157,841
				国債費	13,204	58,746	20,970
				公立学校関係経費	23,168	-	-
				生活保護費	11,520	16,335	21,213
				失業対策費	5,815	12,773	15,757
				児童保護費	1,129	-	-
				社会保険費	-	2,140	3,766
				結核対策費	-	4,910	7,530
				農業保険費	5,307	5,599	5,755
				農地調整費	-	3,222	1,429
				国立学校運営費	-	11,418	14,770
				育英事業費	-	1,539	2,427
				農地改革費	3,492	-	-
				年金及恩給	5,665	5,665	7,174
				食糧増産関係経費	-	1,674	2,655
				食糧供出関係費	4,102	3,911	3,920
				海運振興費	-	529	674
				政府関係機関等 損失補填金	21,758	-	-
				特別会計等損失補填	-	7,984	6,799
				警察予備隊経費	-	20,000	31,000
				国家地方警察	-	-	3,641
				海上保安監督費	-	8,583	5,537
				その他	11,249	83,777	114,295
				歳出計	664,576	664,576	793,707

(出所) 納富他 (1988) 47、56、57 及び 64 ページ

針は、「経済の自主自立態勢を一層推進して、米国対日援助の漸減に備える」とし、「健全な経済基盤の育成と、公正な国際競争力の充実とに寄与しうよう、所要の転換を行う」とした。「所要の転換」とは、債務償還を止め、経済基盤の充実のため国土の総合的保全開発を目的とする公共事業費の増額、電力・造船等の設備投資に預金部資金（資金運用部資金）を利用することであった。51年度の総合予算の収支は258億円の赤字に転じた。

ドッジ・ラインにおいて、一挙にインフレーションを抑えるため、財政の歳入歳出構造を大きく変更して、総合予算においては黒字に転じさせた。この黒字を資金源として債務を返済した。インフレーションの原因とされた復興金融公庫融資を停止し、価格差補給金を減額させた。このような画期的な財政運用は国の政治家・官僚には大胆すぎて、国内の利害関係者から反対を受けて実施できなかったであろう。

#### 1-2-5 講和条約締結までの地方財政運営

図表1-14は49年度から51年度までの地方財政の決算値である。ドッジ氏は、49年度の予算編成より大幅な歳出削減を掲げたため、地方財政に回る地方配付税配付金も、地方財政委員会案では865億円見積もったが、大幅に減らされることになった。結局、49年度予算では、配付税は577億円とされた。国会においては地方配付税の増額修正案も検討されたが、GHQはこれを認めなかった

地方債の発行も、GHQからなるべくゼロにするように求められた。ドッジ氏は、地方債の発行は国債と同様にインフレ的であり、民間の資金を喰ってしまうおそれがある、と考えていた。<sup>23</sup>

そのような状況の中で、大蔵省の試算では地方債発行227億円を見込む一方、地方財政委員会では地方債発行427億円を見込んだ。49年度地方債詮議方針では、経済九原則に合致するよう効率的かつ重点的にこれを詮議するものとしている。また、49年度第1次査定取扱方針が通知され、「本年度の査定に当たっては従来のごとく臨時事業の財源はすべて起債によるという観念を捨てて、臨

<sup>23</sup> 大蔵省財政史室編（1978）292ページより。

図表 1-14 地方財政の歳入構造 (49年度～51年度)

(単位：百万円、%)

	1949年度	50年度	51年度
地方税	142,441 (34.3)	188,281 (34.6)	272,264 (39.3)
地方配付税*	67,731 (16.3)	108,451 (19.9)	120,005 (17.3)
国庫支出金	101,148 (24.0)	113,898 (20.9)	126,124 (18.2)
地方債	27,347 (6.6)	32,825 (6.0)	53,300 (7.7)
合計	414,694 (100.0)	544,949 (100.0)	693,657 (100.0)

(出所) 大蔵省財政史室編 (1981) 373～374 ページ

\* 50年度より地方財政平衡交付金に制度改正あり。

時事業といえども一般財源によってまかなうべきであって、査定は個々の事業査定よりもむしろ財源賦与を主眼として行うことが必要である。」として、地方団体に厳しい自己査定を求めている。地方財政委員会の見込んだ427億円は地方団体に詮議方針を通知した上での地方団体の要望額である。

大蔵省はGHQとの折衝を重ね233億円の地方債発行の承認を得た。この233億円の資金は大蔵省預金部から充てるものとして、銀行からの借入れは認めなかった。図表1-15に、地方債計画における資金区分をまとめた。51年度まではすべて大蔵省預金部を充てる計画になっている。各地方団体からの要望を基にまとめられた427億円の数字とはかけ離れた発行額ではあるが、地方債発行を極力ゼロに近づけるGHQの考え方からすれば、よく承認を得た発行額とも評価できる。そして、当初から非常に発行許可額が小さかったのに加え、台風災害が重なり、起債枠拡大の方向でGHQとの再度の交渉が始まった。地方自治庁は140億円の拡張案を持ってGHQとの折衝に挑んだが、預金部資金の引受能力が問題となり、大蔵省が預金部資金の引受能力について79億円程と示したため、増額承認は77億円にとどまり、49年度の地方債起債額は310億円となった。

50年度及び51年度についても地方債発行には抑制的であった。「昭和25年度地方債詮議方針」では、「一般公共事業及び地方債単独公共事業費に関する地方債需要の増加傾向が相当顕著であること、並びに健全財政方針を堅持する必要があることにかんがみ、これが詮議も、また、重点かつ効果的であることを要する。」と述べ、「昭和26年度地方債発行額について」では、「公共事業地方負担額の増加、物価の騰貴等に因る起債需要の増加が顕著であること及び新規事業に対する起債許可率は極めて低率となるものと考えられるので地方債の許可も重点的で、且つ効率的であることを要するとともに、・・・」と抑制を求めている。図表1-16は49年度から51年度までの地方債詮議方針等に従い、発行が計画されて地方債の事業配分である。地方団体からの資金需要が高まるなか、災害復旧事業を優先させながら、他事業への資金配分に苦慮している姿が伺える。

アメリカは日本の税制に対しても改革を迫るため、49年にコロンビア大教授のシャウプを団長とする7人の専門官を派遣した。50年にも再来日した。49



図表 1 - 15 地方債計画資金状況の推移（47年度～55年度）

（単位：億円、％）

	地方債 計 画	資金区分			
		政府資金		民間資金	
	総 額	額	％	額	％
47年度	87	87	100.0	—	—
48	246	246	100.0	—	—
49	233	233	100.0	—	—
50	370	370	100.0	—	—
51	400	400	100.0	—	—

（出所）地方自治協会（1976）249ページ

図表 1-16 事業別当初地方債計画（49年度及び51年度）

（単位：億円）

	49年度	50年度	51年度
1公共事業	189	180	220
(1)一般分	87	150	150
(2)災害分	102	30	70
2非公共事業	85	180	180
(1)公営企業	33	90	85
(2)災害復旧事業	32	40	50
(3)一般単独事業	20	50	45
3前年度繰越分	36	-	-
4失業対策関係事業費	-	10	-
合計	310	370	400

（出所）地方自治協会（1976）

年にまとめた報告書が「第1次報告書」（以下「シャウプ勧告」と呼ぶ。）であり、50年に発表されたのが「第2次シャウプ勧告書」である。シャウプ勧告は国税、地方税、政府間における政府間調整方法など多岐にわたる。先に述べたように、地方財政に関してシャウプ勧告は、5つの弱点あるいは問題に悩まされているとしている。5つの弱点あるいは問題とは、第1に市町村、都道府県及び国の責任分担が不必要に複雑であり、また重複している、第2に前記3段階の統治機関における財源の配分に不適當なところがあり、国による地方の統制が過大である、第3に地方自治体の財源は、経費をまかなうのには不十分である、第4に国庫補助金及び交付金は独断的に決定されることが多い、第5に地方債の起債権限が極めて厳重に制限されている、である。これらの考え方を基本として、地方自治体の、特に市町村への財源を厚くする地方税制改革や国と地方の財政調整方法を提言した。

地方債については、51年度発行の限度額は、新たな税制を鑑みて350億円相当が適當であるとしている。また、51年度またはその後まもなく地方債の制限方法を、発行額ではなく、地方財政に占める公債費の割合に変更する必要があるとしている。公債費が過去3カ年の決算額の10%から15%を超えない限り起債は許されるだろうとしている。地方債の資金についても大蔵省預金部に対しては、国民に売り出すべきとしている。地方債については、ドッジ氏の考え方と違うと言える。<sup>24</sup>なお、第2次シャウプ勧告書では地方債に関する記述はなかった。

また、シャウプ勧告では、国と地方の財政調整や地方財政一般の行政機関とし「地方財政委員会」の設立を謳っている。地方財政委員会は、知事会会長、市長会会長、町村会会長が各1名任命され、総理大臣が任命する他の2名と併せ計5名として、この5名は国会の承認を要するもの、と書かれている。当時の地方行政の取りまとめ官庁は、49年6月から地方財政委員会を引き継いだ地方自治庁であった。地方財政委員会は、国の統治機関に地方自治体の首長を入れる画期的な中央行政組織であると言える。<sup>25</sup>

50年度の地方債発行額は、ドッジ氏のインフレーション対策から地方債発行

<sup>24</sup> 鈴木（1960）、藤田（1976）に同じ指摘がある。

<sup>25</sup> 全国知事会（1957）は、地方財政委員会に対して高い評価を与えている。

抑制をとるGHQと、それより緩やかであるシャープ勧告の発行論（新規発行350億円、償還額70億円）を援用して少しでも多く地方債を発行したい政府側とのやりとりで、発行額は370億円に決まった。地方団体からの起債要求額は1,000億円を越えていたため、地方債を消化する預金部資金の増加傾向を背景に大蔵省はGHQに対し、起債枠の増加を要請したが実現できなかった。50年度地方債詮議方針では発行総額370億円として、災害復旧費全額国庫負担制度の実施により、地方団体からの災害復旧に関する地方債発行の必要は相当減少すると見込まれるが、一般公共事業及び単独公共事業費の需要は相当高いと予想している。健全財政方針を堅持する必要性があることから、重点的かつ効率的である地方債発行を求めている。50年度地方債査定要領では、健全財政と均衡予算の建前上地方財政法第5条の規定を徹底し、一般に地方債は抑制するものとしている。

51年度は当初400億円の地方債発行が認められた。また、補正予算時には100億円の追加が認められた。以上の500億円に加え、年度末に52年度分地方債繰上発行分68億円の計568億円を預金部資金に代わる資金部運用資金によって引き受けることとされた。更に、地方財政緊急措置として認められた80億円のうち30億円は公募債の発行によって賄うことになった。このように地方債発行総額は598億円に達した。51年度は初めに「単独事業分地方債許可方針」決定され、その後に「一般公共事業分及び災害復旧費事業分地方債許可方針」が通知された。前者の51年度単独事業分地方債許可方針では、地方債の要望額に対する充当率は極めて低率になると考えられるので、地方債の許可も重点的かつ率的であることと同時に、地方税及び地方財政平衡交付金等の財政状態と関連付ける必要があるとしている。

#### 1-2-6 地方債の資金

地方自治法における地方債許可制の導入理由のひとつとして、金融情勢を挙げている。戦後直後の混乱期で、地方債の資金が民間企業向け資金と競合しないで、資金供給されるように地方債には、図表1-15で見たように地方債計画の政府資金いわゆる預金部資金で地方債の資金をすべて賄うように考えている。

このような方針は、46年1月29日付けでGHQから発せられた「預金資金並簡易生命保険及郵便年金関係資金運用計画に関する件」<sup>26</sup>の中で、預金部資金を「・・・本指令部の許可済及今後許可さるべき中央政府及地方政府の一切の起債及短期借入を消化するため可能なる限り割当せらるへし」として示されている。

大蔵省預金部の歴史は古い。<sup>27</sup>1885年（明治18年）の預金規則では、「預金積立金ヲ預り之ヲ保管運用セシム」としてのみ書かれており、郵便貯金の運用に関しては詳しく定まっていない。明治が40年代に入ると国会において、内務省が郵便貯金奨励賞を予算計上した際の答弁において、郵便貯金を地方の発達に役立てると言い、大蔵省が資金の地域間配分について、郵便貯金が激増した地域に報酬として還元するのも1つの方法だと答えた。こうして、郵便貯金は地方債の資金として地方還元されるようになった。加藤（2001）では、郵便貯金の地方還元の動きが内務省中心で進められたことに注目している。郵便貯金増加自体は大蔵省にとってメリットのある話であるが、その運用方法まで内務省に干渉されるのは嫌がっていた、としている。内務省と大蔵省の地方債の資金に関するつばぜりあいがあるが明治の終わりから始まっており、戦後の地方自治法改正においてもお互いに譲らないのは、先に述べた通りである。

図表1-17は、預金部資金運用の面からみた資金供給先を示しているが、45年度から51年度まで高い割合で地方債引受に資金を充てている。50年度から民間への資金供給を始め、51年度には民間への資金供給、民間への住宅資金供給及び政府事業建設投資へ資金を供給している。なお、51年度からは預金部資金にかわり「資金運用部資金法」が制定された。資金運用部資金法では、資金の預託や預託利率、運用先、資金運用部資金運用委員会、運用報告書等が盛り込まれた。前の預金部預金法では全文5条しかなく、資金の預託や預託利率、運用先、資金運用部資金運用委員会等については勅令や大蔵省令に定めるとしていた。

戦後直後期間の民間企業への資金供給資金は、第1に復興金融公庫からの融資、第2にアメリカからの対日援助見返資金、第3に資金運用部資金、第4に

<sup>26</sup> 大蔵省財政史室編（1980A）732ページより

<sup>27</sup> 以下の議論は加藤（2001）を参考にした。

図表 1 - 17 預金部資金実績

(単位：億円)

	45～48年度	49年度	50年度	51年度
民間への産業資金 供給	—	—	180	358
民間への住宅資金 供給	—	—	—	60
政府事業建設投資	—	—	—	310
地方債引受	341	310	410	562
その他の出資投資	—	—	—	—
合 計	341	310	590	1,290

(出所)大蔵省財政史室編(1978)

図表 1 - 17 預金部資金実績

(単位：億円)

	45～48年度	49年度	50年度	51年度
民間への産業資金 供給	—	—	180	358
民間への住宅資金 供給	—	—	—	60
政府事業建設投資	—	—	—	310
地方債引受	341	310	410	562
その他の出資投資	—	—	—	—
合 計	341	310	590	1,290

(出所)大蔵省財政史室編(1978)

民間金融機関からの貸出し、があった。民間金融機関からの貸出しについて、民間金融機関は、日本銀行からコールレートより低い公定歩合での貸出を受けていた。民間金融機関に低いレートでの資金供給を行い、間接金融における民間企業への資金供給ルートを作成した。地方団体や民間企業への資金配分は少なくとも51年度までうまくいっている。従って、国会で答弁した通り地方債許可制の理由は存在していたと考えて良いだろう。

### 1 - 3 第1章の議論整理

地方債許可制度は、戦前・戦時中にも存在した制度であるが、戦後の地方債許可制度は日本国憲法を始め、地方自治法及び地方財政法に則った制度であり戦前・戦時中の制度とは異なっている。地方債許可制度は、起債自由であるが、「当分の間」、民間との資金の競合を避けるため、国の許可を必要とした。

当時の資金状況を考慮すると、やむを得ない判断であった。しかし、時限的な措置にする等、立法上工夫の余地はあった。

地方団体側は、六・三制、自治体警察への対応等で資金需要は高く、戦後混乱期においては躊躇せず、国が決めたことに従うしかなかったであろう。また、地方団体には預金部の資金が回ってくることとなり、資金調達としては最も好ましかったとも言える。



## 第2章 地方債許可制の模索－独立から高度経済成長前夜まで－

### 2-1 GHQ占領後の地方財政

#### 2-1-1 サンフランシスコ講和条約後の経済・財政

51年9月、サンフランシスコで連合国側と日本において平和条約に署名され、戦争状態は終止した。但し、中国は中華人民共和国と中華民国の2つに分裂中であり、ソ連は中華人民共和国の不参加を理由に条約に署名しなかった。だが、サンフランシスコ条約が発効した52年4月以降、GHQによる日本占領は終わり、日本は独立国家として歩み直したことになる。第2次世界大戦後、アメリカとソ連の対立が深まり、「東西冷戦」状態に陥っていった。この東西冷戦の代理戦争とも言える、朝鮮戦争が、日本海をはさんだ朝鮮半島内で、大韓民国と朝鮮民主主義人民共和国との間で50年6月に勃発した。本戦争はアメリカや中国の介入で長期化し、53年7月の休戦まで続いた。

日本の経済は、講和条約締結により独立国として扱われ、アメリカからの援助は途絶えたが、隣国地域における朝鮮戦争により戦争特需が発生してその利益を得た。戦争が始まった50年、その翌年の51年と特需商品やアメリカ等への特需サービスの提供等でドルの外貨獲得が増え、国際収支の均衡を達成できた。しかし、朝鮮戦争の休戦により戦争特需が減ったため、特需という外部要因に支えられた経済構造から自立した日本経済の姿が求められるようになる。

図表2-1に52年度から55年度までの主な経済指標を掲げたが、国民総支出は実質値で増加しており、その増加率は5%以上の高い数字を示しており、戦後復興が進んでいるように窺える。また、失業率は1%台と低く、経済の規模が広がり戦場からの帰還者も何らかの職には就いている社会状態である、だが、経済の規模の広がりとともに消費者物価上昇は20%近くととても高い。国民生活への圧迫を取り除くため、経済の安定した拡大と物価抑制が当時の経済政策における大きな目標となっていた。

まず、物価上昇を抑えるため、財政金融政策は基本的に抑制的なかじ取りをとった。産業振興については、輸出産業の投資を推進させた。輸出産業の拡大

## 第2章 地方債許可制の模索－独立から高度経済成長前夜まで－

### 2-1 GHQ占領後の地方財政

#### 2-1-1 サンフランシスコ講和条約後の経済・財政

51年9月、サンフランシスコで連合国側と日本において平和条約に署名され、戦争状態は終止した。但し、中国は中華人民共和国と中華民国の2つに分裂中であり、ソ連は中華人民共和国の不参加を理由に条約に署名しなかった。だが、サンフランシスコ条約が発効した52年4月以降、GHQによる日本占領は終わり、日本は独立国家として歩み直したことになる。第2次世界大戦後、アメリカとソ連の対立が深まり、「東西冷戦」状態に陥っていった。この東西冷戦の代理戦争とも言える、朝鮮戦争が、日本海をはさんだ朝鮮半島内で、大韓民国と朝鮮民主主義人民共和国との間で50年6月に勃発した。本戦争はアメリカや中国の介入で長期化し、53年7月の休戦まで続いた。

日本の経済は、講和条約締結により独立国として扱われ、アメリカからの援助は途絶えたが、隣国地域における朝鮮戦争により戦争特需が発生してその利益を得た。戦争が始まった50年、その翌年の51年と特需商品やアメリカ等への特需サービスの提供等でドルの外貨獲得が増え、国際収支の均衡を達成できた。しかし、朝鮮戦争の休戦により戦争特需が減ったため、特需という外部要因に支えられた経済構造から自立した日本経済の姿が求められるようになる。

図表2-1に52年度から55年度までの主な経済指標を掲げたが、国民総支出は実質値で増加しており、その増加率は5%以上の高い数字を示しており、戦後復興が進んでいるように窺える。また、失業率は1%台と低く、経済の規模が広がり戦場からの帰還者も何らかの職には就いている社会状態である、だが、経済の規模の広がりとともに消費者物価上昇は20%近くととても高い。国民生活への圧迫を取り除くため、経済の安定した拡大と物価抑制が当時の経済政策における大きな目標となっていた。

まず、物価上昇を抑えるため、財政金融政策は基本的に抑制的なかじ取りをとった。産業振興については、輸出産業の投資を推進させた。輸出産業の拡大

図表 2-1 52年度から55年度までの主な経済指標

	国民総支出 (億円)	国民支出 増加率 (%)	失業率 (%)	消費者物価指 数(全国)年度 平均 (%)
52年度	138,949	10.2	1.2	17.6
53年度	146,694	5.6	1.3	19.1
54年度	155,263	5.8	1.7	19.8
55年度	168,984	8.8	1.8	19.6

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999)

\* 国民総支出は国民所得統計(旧SNA基準)で実質国民総支出(昭和45年価格)を表す。また、表中52年度国民支出増加率は大蔵省財政史室編(1978)の51年度国民総支出額126,130(億円)を用いて算出した。

図表 2-1 52年度から55年度までの主な経済指標

	国民総支出 (億円)	国民支出 増加率 (%)	失業率 (%)	消費者物価指 数(全国)年度 平均 (%)
52年度	138,949	10.2	1.2	17.6
53年度	146,694	5.6	1.3	19.1
54年度	155,263	5.8	1.7	19.8
55年度	168,984	8.8	1.8	19.6

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999)

\* 国民総支出は国民所得統計(旧SNA基準)で実質国民総支出(昭和45年価格)を表す。また、表中52年度国民支出増加率は大蔵省財政史室編(1978)の51年度国民総支出額126,130(億円)を用いて算出した。

は貿易収支の悪化を防ぐ働きもある。そして、ついに「昭和 31 年度年次経済報告」では、55 年度の経済は、第 1 に国際収支の大幅な改善、第 2 にインフレなき経済の拡大、第 3 に経済正常化の進展、により戦後経済最良の年として、「もはや「戦後」ではない。」という有名な文言を記し、「回復を通じての成長は終わった。今後の成長は近代化によって支えられる。」と続けている。こうして日本経済は高度経済成長への滑走を始めて行った。

また、同時期における国の予算を整理したのが図表 2-2 である。52 年度予算においては、所得税減税を行ったが税収の伸びもあり、歳入における租税及印税収入の割合を 74%とした。歳出においては、防衛関係費を計上し、GHQ 占領後の日本国自身が自国を防衛する予算が開始された。53 年度以降、租税及印税収入が伸び、歳入におけるその割合も 75%以上を維持することができ、安定した歳入を確保している。歳出においては、53 年度から義務教育費国庫負担が 2 分の 1 と決まったことにより文教関係費が増大した。また、歳出における公共事業費の割合は 52 年度 15.8%、53 年度 16.6%、54 年度 18.0%、55 年度 16.2%と高く、公共整備事業を充実させたのがわかる。一方、地方財政関係費は、歳出におけるその割合が、52 年度 15.5%、53 年度 12.7%、54 年度 13.7%、55 年度 15.3%と歳出全体が伸びているのだが地方財政関係費は伸びを示していない。公共事業費と地方財政関係費の割合の差が、52 年度 0.3 ポイント、53 年度 3.9 ポイント、54 年度 4.3 ポイント、55 年度 0.9 ポイントとなり、53、54 年度の差が大きいのが目立つ。公共事業費は財政規模に応じて予算額が決まってくるが、地方財政関係費は予算規模ではなく必要一定額で予算額が決まってくる。ただ、55 年度は地方財政の悪化に伴い、国からの地方団体への移転額を増加せざるを得なくなった。

## 2-1-2 地方財政悪化の進行

図表 2-3 は、52 年度から 59 年度までの地方財政、とくに地方債制度に関連した制度の制定や改定を年度毎に抜き出したものである。戦争直後からサンフランシスコ条約発効の年までで、敗戦国という烙印から戦前・戦時中の制度の廃止及び大幅な改正、並びに新しい制度の制定が求められてきたが、地方財

図表 2 - 2 52年度～55年度における国の最終予算

(単位：百万円)

	52年度	53年度	54年度	55年度		52年度	53年度	54年度	55年度
租税及 印紙収入	685,326	756,674	778,320	790,818	防衛関係費	175,000	123,386	137,311	132,765
官業益金及 官業収入	11,781	20,884	13,248	12,206	賠償等特殊債 務	21,000	10,400	17,600	10,000
雑収入	65,308	48,499	34,425	49,829	海上保安庁費	7,352	5,773	5,991	6,090
公債金	-	-	-	-	公共事業費	147,575	172,072	176,946	163,936
借入金	-	-	-	-	出資・投資	79,773	40,393	20,000	4,000
政府資産整 理	11,928	11,876	8,393	7,147	社会保障関係 費	52,813	72,097	79,033	96,608
専売納付金	131,319	143,746	125,198	112,508	遺族・留守遺家 援護費	18,424	5,000	5,097	4,606
前年度剰余	26,874	45,573	40,296	40,807	同胞引揚費	2,532	-	-	-
歳入計	932,536	1,027,250	999,879	1,013,315	文教関係費	30,861	92,243	113,918	119,702
					国債費	31,514	45,344	43,024	44,607
					恩給関係費	9,331	56,514	78,389	83,336
					地方財政関係費	145,000	130,000	137,022	155,493
					国家地方警察	18,687	20,866	15,623	11,203
					価格調整費	28,956	30,000	9,000	0
					外航船舶利子 補給金	-	1,084	3,752	3,506
					農業保険費	12,103	10,884	16,041	14,580
					特別会計等損 失	429	6,352	-	-
					予備費	2,000	3,000	8,000	8,000
					その他	152,185	201,843	133,127	154,882
					歳出計	935,536	1,027,250	999,874	1,013,315

(出所) 納富他(1988) 73～75 ページの当初予算から各年度の  
補正予算を加えた。

図表 2 - 3 地方財政小史 (52年度から59年度まで)

52年4月 サンフランシスコ条約発効

8月 自治庁発足

地方公営企業法制制定

義務教育国庫負担法制制定

53年9月 町村合併促進法制制定

54年5月 地方交付税法(地方財政平衡交付金法全部改正)

6月 警察法改正(新警察法)

55年8月 地方道路譲与税制定

12月 地方財政再建促進特別措置法制制定

56年5月 地方交付税法改正(地方交付税の繰入率を22%から25%に引き上げる。)

6月 新市町村建設促進法制制定

57年5月 地方交付税法改正(地方交付税の繰入率を25%から26%に引き上げる。)

5月 公営企業金融公庫設立

58年5月 地方交付税法改正(地方交付税の繰入率を26%から27.5%に引き上げる。特別交付税を総額の6%に引き下げる。)

59年4月 地方交付税法改正(地方交付税の繰入率を27.5%から28.5%に引き上げる。)

政制度再構築の大きな柱は終わった。52年度から55年度までは、その大きな柱の基で安定した制度運営するために必要な制度の設計を行った時期と理解できる。

まず、GHQ占領以降の地方財政を考察すると、49年、50年に発表されたシャウプ勧告に沿った制動変更をまた変更するという「戻し」が起こった。シャウプ勧告の改革を紹介しながら、地方税の変更をまとめていく。

49年5月に来日したシャウプ氏はその来日の使命を、第1に経済安定九原則に明示された政策の線によって経済安定の達成に資すること、第2に今後数年にわたって変更の必要のない安定した税制を確立すること、第3に現行税制に大きな不公平がある場合はこれを一掃すること、第4に地方自治と責任とを強化する既定の政策にたいし財政面からの支援を与えること、第5に現在の税務行政改善の努力を推進するとともに、諸税法の厳格な実施を励行させること、を挙げている。<sup>28</sup>

シャウプ勧告は国税及び地方税並びに国と地方団体の財政関係や税務行政の確立等幅広い範囲に及んでいる。国税においては、直接税を中心に置き、所得税は勤労控除の引下げと同時に最高税率の引下げを勧告している。また、富裕層の純資産に毎年定率の課税を行う富裕税の新設も提言している。

法人税に対しては、法人に課税して、さらに株主の受け取る配当所得にも課税するのは二重課税だと判断する「法人擬制説」の立場を採用して、個人の配当に対する所得税控除を勧告した。

税務行政においては、税務職員を増やし、国税局や税務署から発した訓令の整備を求めている。また、小額納税者に対しては従来の申告書より簡易な形式に変更するように提言され、現在も続いている青色申告制度が生まれた。

国と地方財政との関係では、第1に地方自治を充実させる、第2に今の諸地方団体の財政力を強化し、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなしに地方自治の完成を望むことは極めて困難であるという事実、という認識から勧告をまとめている。更に、地方団体間では、地方自治上の発達から許可を必要とするのは都道府県ではなく市町村であり、市町村が増額になるよう税目を都道府県と市町村で独立させることを勧告している。また、国からの補

<sup>28</sup> 吉岡他（1984）22ページより。



助金を減らし、補助金事業は国が施策すべきである、但し、災害復旧は国からの全額補助金により賄うこととしている。国からの地方団体への配付税は廃止して新たな平衡交付金制度の新設を勧告している。配付税とは地方団体に個人所得税及び法人税の一部を配付するものであり、平衡交付金は当該地方における一定標準税率による地方税予想収入額と地方行政に必要な最低経費の差額を埋める補助金である。地方債制度については許可制度の変更を求めている。このことについては前にも論じたが、また後の章でも論じたい。

国、都道府県及び市町村間の財政関係について絶えず発生する問題を処理するための「地方財政委員会」の創設も提言している。今回の地方財政委員会は、内務省解体後の地方財政委員会とは違い、地方自治庁と併存しながら、内閣総理大臣の所轄の下にある合議制の機関で、法律の施行について全責任を持っている。法律の提出権は地方自治庁にあるとされている。地方自治庁と地方財政委員会は別組織であるが、幹部の職員は兼任が多かったようである。<sup>29</sup>そして、新たな地方財政委員会でシャープ勧告が述べている国の全額補助金制度に関する改革の具体的事項を定めるべきとしている。その任務を達成するため、地方財政委員会とは別に「地方行政調査委員会議」（以下「神戸委員会」と呼ぶ。）を設置した。神戸委員会は、国と地方団体の事務配分について、50年12月第1次勧告、51年9月に第2次勧告を発表した。また、50年10月には国庫補助金制度に関する勧告を提出した。これらの勧告をまとめ上げ、神戸委員会の役割は終わったのだが、結果的にそれらの勧告の実現は成らなかった。柴田(1975)は、第2次勧告が出るころから、講和問題が表面化してGHQの力も弱くなり、むしろ日本独自の民主主義体制を作ろうという空気が強く出てきた、と述べている。

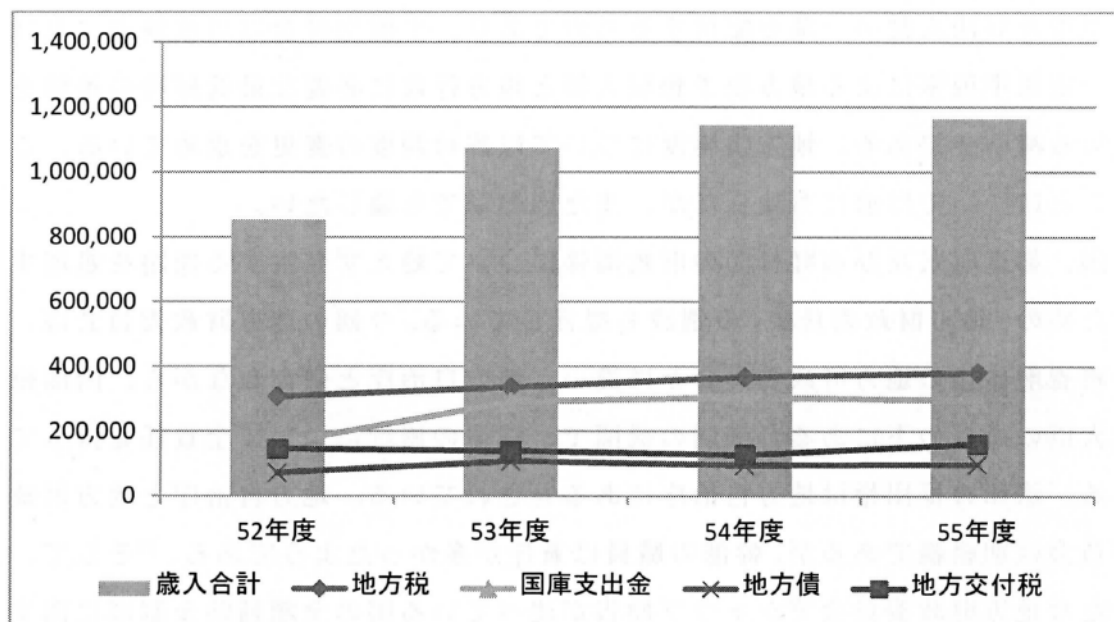
これから、52年度から59年度までの8年間で2つに分けて4年度ごと考察していくが、同じ理由によるシャープ勧告からの「戻し」と朝鮮戦争特需の消滅により地方財政は悪化していく。

図表2-4(A)(B)は52年度から55年度までの決算ベースの歳入割合の推移を示している。52年度は、シャープ勧告で勧告された附加価値税の導入が2年間の延期に更にもう1年の延期が決まり税収とはならなかった。また、入

<sup>29</sup> 地方自治庁と地方財政委員会については、柴田(1975)を参照した。

図表 2 - 4 (A) 歳入割合の推移 (52年度～55年度)

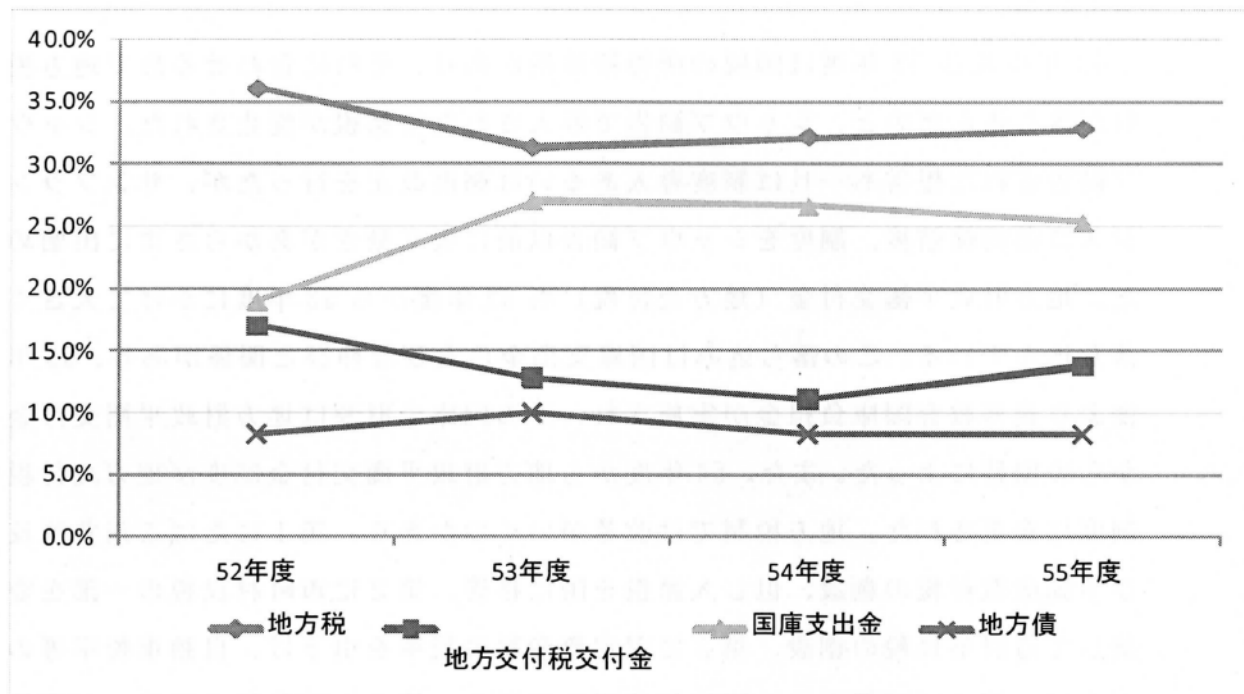
(単位：百万円)



\* 52年度及び53年度の地方交付税は地方財政平衡交付金である。

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386～387 ページ

図表 2 - 4 (B) 歳入割合の推移 (52年度～55年度)



\* 52年度及び53年度の地方交付税は地方財政平衡交付金である。

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386～387 ページ

湯税や遊興飲食税の税率の半減や漁業税権税、広告税、接客人税の廃止等税収減が重なった。更に、地方税の割合が53年度は落ち込んでおり、35%を割り込んでいる。

52年度及び53年度は国税の所得税減税があり、それに合わせる形で地方税収が落ち込んだのと、シャウプ勧告で導入された富裕税が廃止された。シャウプ勧告された提言も一旦は制度導入あるいは制度改正を行ったが、サンフランシスコ条約締結後、制度をシャウプ勧告以前に戻す動きがあからさまに出始めた。地方財政平衡交付金（地方交付税）も52年度から53年度にかけて大きく落ち込んでいる。この落ち込みは国庫支出金の大きな伸びと関係があり、53年度より義務教育国庫負担金の実施され、その国庫の財源は地方財政平衡交付金からの振替によった。また、54年度から地方財政平衡交付金制度が地方交付税制度に変更された。地方税制では改革がいくつかあり、第1にたばこ消費税及び不動産取得税の創設、但し入湯税を国に移管、第2に市町村民税の一部を委譲して道府県民税の創設、第3に固定資産税の税率を引下げ、自動車税率等の引上げ、第4に延期された附加価値税の不導入、第5に譲与税の新設、が実施された。

だが、これらの改革は地方税の増収には繋がらず、市町村から都道府県への税源移譲が行われた。ここでもシャウプ勧告における市町村の充実とは違う方向で制度改正が進んだ。また、地方債歳入割合は10%近くまで達しており、地方税の割合の減少と合わせて考えると、地方財政の悪化が進んでいると言える。55年度の地方税制の主な改定は、固定資産税の税率を1.4%に引下げ、土地家屋に関する評価を3年毎に行うこととした。

税収の歳入割合が下がっているなか、地方団体の税収を伸ばす手立ては国から発案されなかった。地方財政の悪化を示す政府文書として、「昭和28年度地方財政計画の修正と地方財政の運営について」で「近時地方財政については多額の赤字を生じ、且つこれが逐年増加する傾向にあり」として、「若し、それぞれの立場を固執して、財政再建について地方団体の真摯な努力が認められないことがあれば、地方自治の健全な発達を損なうものがあるばかりでなく、地方自治の在り方そのものについての指弾を招くことは必至であると思われる」として、地方団体自身の財政再建努力を強く訴えているのみであった。

## 2-1-3 地方財政悪化における地方債許可方針等

許可方針の変化を見てみると、52年度及び53年度の地方債詮議要綱では、「一般補助事業分及び災害復旧事業分については、地方財源賦与の観点から、当該地方団体の財政状態を勘案して」とあり、地方財政への補助金的発行方針が述べられている。六・三制建築事業分には、配分額の範囲内において個々の事業毎には国庫補助金と同額まで許可することができるとしている。その他の一般補助事業分については、配分額の範囲内において、起債を許可する範囲は、国庫負担金率又は国庫補助率を厳格に適用して計算した地方負担額の範囲内としている。事業費用から国庫補助金分を除いた補助裏に地方債により調達した資金を充てる仕組みである。

しかし、54年度以降では地方財政への補助金的発想を前面に出さず、「地方財源賦与の観点」は削除された。54年度地方債詮議要綱では、「不要不急の抑制と事業の総花的施行による効果の減少の防過とを図るため、事業の効果及び緊要性を十分に考慮すると同時に当該団体の財政事情をも勘案の上資金を合理的に配分し、以って地方財政の健全化と公共事業の効果的遂行に資することを目的とて行うものとする。」とした。地方債詮議要綱の中の一般補助事業分には、「地方財源附与の観点から当該地方公共団体の財政状態を勘案して行うものとする。」としている。義務教育（小・中学校）施設分についても、「・・・当該団体の財政の規模及び状態を勘案して許可予定額の配分を行い、」とあり、地方財源附与の視点を持っている。

また、55年度地方債許可方針では、「・・・地方財政の現況にかんがみ、起債予定事業の効果及び緊要性を充分考慮すると同時に当該団体の財政状況及び償還能力を充分勘案の上資金を合理的に配分し、もって地方財政の健全化の促進を資するよう措置するものとする。」と述べ、一般的許可方針では、「継続事業を優先的に考慮し、新規事業については緊急やむを得ないものに限るものとする。」として、地方団体に地方債発行を控えるように注意を喚起している。53年9月に町村合併促進法制定され、町村合併が進み、新しい市が誕生した。このような市町村については、一般許可方針で「市町村合併に伴う緊要な事業

の起債については、この方針の範囲内においてなるべく優先的に考慮するものとするが、合併の名をかりた団体の財政力を超える事業計画に基づくものについては、抑制するものとする。」としている。55年度になってから許可方針に地方財政の健全化を求める文を入れ、一般的許可方針では地方財政の健全化の立場から国の許可審査の基本的姿勢を示している。この様に、国が地方財政悪化について、54年度までの地方団体の努力を促す立場から55年度にはっきりとした国の姿勢を示せるようになったのは、後述するが、財政悪化した地方団体への対応を取りまとめた地方財政再建促進特別措置法の論議が進んだことが背景にあると思われる。

#### 2-1-4 地方公営企業法の制定

地方自治法において普通公共団体の地方債起債が認められているが、普通公共団体以外にも、現在、地方公営企業法において地方公営企業の起債が認められている。地方公営企業とは、地方公共団体が経営する企業であって、地方公営企業法では、水道事業（簡易水道事業を除く）、工業用水事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業、ガス事業及び病院事業を企業の範囲としている。

なお、地方公営企業法では定めていないが、地方公共団体が出資して設立できる公社がある。公社設立はそれぞれの個別の法律により設立が規定されており、地方自治法における地方公共団体にあたらないため、それらの団体が資金調達する際には、民間企業と同じように地方債ではなく、長期借入金として扱われる。つまり、地方債許可制における許可対象とはならない。

例えば、土地開発公社は「公有地の拡大の推進に関する法律」に定められ、地方道路公社は「地方道路公社法」で、地方住宅供給公社は「地方住宅供給公社法」により、それぞれ定められている。公有地の拡大の推進に関する法律は72年に、地方道路公社法は70年及び地方住宅供給公社法は65年に制定されており、地域開発推進の一躍を担う組織として設立された組織である。これらの公社は地元地方公共団体との協力体制により地域開発を進めた。しかし、先行投資として多大な資金を必要としているため、開発計画等が途中で止まったり

したときなどは、多大な損失を被る可能性ある。例えば、千葉県住宅供給公社は千葉縣市原市内の宅地開発に関わったが開発計画の凍結により多大な債務を抱えてしまい、ついには公社の自力での再建をあきらめ、債権の一部放棄を金融機関に求める特別調停を起こすに至った。地方公社における事業や財務の不透明性が問題となった。<sup>3031</sup>

話しを地方公営企業に戻すと、地方公営企業法は 52 年度に制定された。52 年度に制定された当初の地方公営企業法では、常時雇用される職員の数が水道事業（工業用水）50 人、軌道、自動車運送及び地方鉄道事業ではそれぞれ 100 人、電気及びガス事業ではそれぞれ 30 人以上の公営事業を適用範囲とした。地方公営企業第 3 条にあるように、「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来を目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」とし、経済性を高めること同時に公共の福祉を増進させることを公営企業の活動目的としている。経済学では、水道事業をはじめこれらの事業は初期投資に費用が嵩み、市場への参入が難しく、また、利用者がある程度増えれば増えるほど平均費用が下がるため、競争性が却って利用者負担を増加させてしまう分野のため、政府による事業が認められると解釈している。

では、地方公営企業法制定により地方公営企業が誕生したかということではなく、地方公営企業の存在は明治時代まで遡る。水道事業等の事業形態は、高寄（2003）によれば、水道事業は 1871 年、ガス事業は 1872 年、電気事業は 1886 年、交通事業は 1869 年、にそれぞれ民営形態で始まった。<sup>32</sup>水道については事業開始の発端は伝染病対策であるが、国の方でも財政が厳しかったため、政府は国営を避け民営の事業として始めさせたのが実態である。だが、初期投資に多大な資金を要する水道事業では資金調達の問題があり、高金利の外国資本から資金調達であったため、横浜市内の水道事業会社では事実上倒産してしまい、神奈川県事業へと移行した。

1888 年に市制町村制が交付され起債発行が認められたことと、水道事業の事業法にあたる 1890 年公布された水道条例で市町村の事業であるとしたことか

<sup>30</sup> 土地開発公社については山本（1999）を参照のこと。

<sup>31</sup> 公社と同じように「第三セクター」と呼ばれる組織も同じような指摘がされている。小坂（1999）や堀場・望月（2007）に詳しい。

<sup>32</sup> 高寄（2003）3 ページより

ら、水道事業の公営化が進められた。<sup>33</sup>

そして、明治時代から終戦まで地方公営企業そのものを規定した法律は存在しないまま地方公営企業は事業経営を行ってきた。戦後になっても、地方財政法において原則、事業の経営収入をもって地方公営企業の経営にあたること、が条文化されたのみであった。しかし、50年に制定された地方公務員法の附則において、地方公営企業に従事する職員の身分取扱については、別途規定される法律まで地方公務員法に準ずるとして、地方公営企業法が制定されることが予定された。

地方公営企業法は、主に、先に述べた法律の適用範囲、組織、財務、職員の身分取扱等から構成している。地方債の発行については、第22条で「地方公共団体が、地方公営企業の建設、改良等に要する資金に充てるため起こす地方債（以下「企業債という。」）については、行政庁の許可を必要としない。」としている。地方債を企業債と呼び変え、企業債の起債自由をみとめている。だが、附則で起債の特例として「企業債については、第22条の規定にかかわらず、当分の間、地方自治法第250の規定の適用があるものとする。」と定め、地方自治法で定めた地方団体と同じく許可制をとっている。地方公営企業は事業を始めるときに、設備投資等の初期投資を起債か一般会計からの補助あるいは借入で賄い、毎年の事業収入から起債や一般会計からの借入の返済を行うという形である。企業債発行による資金調達と直接事業収入が結びついており、最近論議に上る「レベニュー債」に近い形式と考えられる。

地方公営企業法制定により地方債計画において52年度から「公営企業債」という区分が加わり、また、57年度から「準公営企業」という区分も加わった。図表2-5は本章で対象にしている52年度から59年度までの「公営企業債」及び「準公営企業債」の地方債計画額である。地方団体からは安定した資金需要があり、55年度までは地方債計画全体額における公営企業債の割合が20%前後であったが、56年度以降は準公営企業債が加わった点はあるが、公営企業債の資金需要がより高まっている。57年度では地方債計画全体額の50%を超え、その割合の高まりは続き、59年度は60%に迫ろうとしている。57年度以降は

<sup>33</sup> 現在の水道法においても、第6条第2項に「水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、・・・」とある。



図表 2-5 公営企業債及び準公営企業債の地方債計画額（52年度から59年度まで）

区分	52年度	53年度	54年度	55年度	56年度	57年度	58年度	59年度	
公営企業債(A)	211	235	268	274	365	470	480	487	
電気業	52	95	100	120	150	150	150	140	
上水道事業	106	100	120	110	150	}	}	213	
工業用水事業									225
一般交通事業	22	17	25	21	32	50	60	65	
病院事業	26	18	15	15	18	20	10	12	
その他公営企業	5	5	8	8	15	25	25	25	
準公営企業債(B)	-	-	-	-	-	50	60	95	
港湾整備事業	-	-	-	-	-	}	34	45	
簡易水道事業	-	-	-	-	-		50	21	45
と畜場整備事業	-	-	-	-	-			5	5
A+B(C)	211	235	268	274	365	520	540	582	
総額におけるCの割合	24.0%	19.1%	23.5%	21.2%	28.5%	48.6%	54.0%	45.4%	

(出所) 自治省 (1973)

公営企業債の中では水道事業の資金需要が高まっているのがわかる。52年度から59年度にかけて、水道事業に係る地方債計画額は約2倍に膨らんでいる。国民生活や生産活動において、水は欠かせないものであり、都市化や工業化が進む過程において、地下水だけでは増加する水需要に対して安定した水供給が行われなため、経済の発展とともに上水道設備の拡張が必要となってくる。

## 2-2 地方債計画と諸計画とのつながり

### 2-2-1 地方債計画と地方財政計画との関連

地方財政計画とは、地方交付税法でその作成と国会への報告が義務付けられており、毎年度の地方団体の歳入及び歳出総額に関する見込額をまとめたものである。歳入には、地方税、地方譲与税、地方交付税、国庫支出金、地方債、使用料及び手数料、雑収入が計上される。一方歳出には、給与関係経費、一般行政経費、公債費、維持補償費、投資的経費、公営企業繰出金等が計上する。歳入における地方債の計上額は地方債計画で算出した地方債発行額と等しい。

地方財政計画の役割は、石原（2000）によると、第1に地方財源の保障であり、地方団体全体の不足額算定の根拠となる、第2に地方団体の行財政運営方針となり、景気動向や税財政制度の改正の影響や自治省と大蔵省による地方財政対策の根拠額となる、第3に国の施策の指針となり、国の予算編成の際に地方団体の施行予定状況が看取ることができ、国と地方の業務執行の度合いを量れる。但し、地方財政計画では、給与関係経費については国家公務員給与水準における計上や教職員及び警官の人数は実定員ではなく標準法定数及び政令定数での計上となっており、地方財政計画と地方財政の決算とはかい離が常に生じ、そのかい離状況が度々問題となる。

地方財政計画は、46年度から作成され、始めは単に年間の地方財政の総体規模を推計する程度のものであって、実際の地方財政の運営に格別の役割を持つものではなかった<sup>34</sup>。地方財政計画が重要な意味を持つようになったのは、50

<sup>34</sup> 高橋（1957）を参照した。

年に地方財政平衡交付金が導入されてからである。<sup>35</sup>

地方財政平衡交付金が導入される以前の地方団体間の財政調整制度としては、36年（昭和11年）に創設された臨時町村財政補給金制度、翌年には臨時地方財政と改められ、40年（昭和15年）からは地方分与税制度が導入された。前の2つは国から地方団体の補助金であるが、地方分与税制度は、一定の税を国が徴収して、これを地方団体に分与するものであった。地方分与税は、還付税と配付税から成っており、還付税は国税として徴収する地租、家屋税及び営業税の全額を徴収した都道府県に還付するものであり、配付税は国税の一定割合を道府県及び市町村に一定の基準で交付するものである。還付税は47年に廃止されたため、配付税のみが地方分与税として存続した。そして、48年には地方配付税は地方配付税と名称を変えた。

だが、シャープ勧告の中で、地方分与税に関して、第1に総額の決定方式において国税の配付税率が毎年のように変更され、地方団体側から不安定な制度となっていること、第2に地方団体への配分について課税力の逆比例し割増人口による財政需要に比例して行っているが、必ずしも各団体の実際の財政力や財政需要を反映しているとは言えないことから新しい地方財政調整制度である、地方財政平衡交付金への改正が勧告され、地方配付税制度は59年限りで廃止された。

地方財政平衡交付金とは、地方団体の一般財源不足額を国が交付する制度であるが、その一般財源不足額を算定するのに、地方団体の標準的な財政需要算定するため、地方行政の経費についての種類ごとに定められた測定単位の数値を市町村の規模、積雪及び寒冷度等により補正し、その補正された値に単位費用をかけて算出する基準財政需要額から法定普通税額に100分の70かけて算出した基準財政収入額の差額を補てんする制度である。だが、全地方団体の基準財政需要額と基準財政収入額をまとめて整理できる時期が、国の予算を決定する時期に間に合わず、地方財政平衡交付金を予算化するために、国は地方財政計画が作成して、計画上で出された必要補てん額を使用するしかなかった。この地方財政計画上の財源不足額の算出にあたって、地方財政計画作成側の地方財政委員会と国の予算を所管している大蔵省との意見の対立は厳しいようであ

<sup>35</sup> 地方財政調整制度変遷について、遠藤（1996）と兵谷他（1999）を参照した。

った。

54年度に「地方財政平衡交付金法」が「地方交付税法」へ一部改正された。地方交付税制度は、地方配付税制度の様に国税の一定割合を地方財政計画上の財源不足額に充てる制度へと改定された。地方財政調整制度が地方交付税制度へと移行するが、制度移行後も地方団体側の一般財源不足額の算定方式として地方財政計画が使用されていき、地方財政の中で地方財政計画は重要な役割を果たして行った。

図表2-6及び図表2-7は地方債の仕組みの中で地方財政計画と後述する財政投融资計画との関連を表している。

図表2-6において、地方財政計画における歳入の地方債は、地方債計画における普通会計分11.1兆円が地方財政計画の地方債歳入として計上される。歳入で地方交付税を除いた額と歳出額を算出した後に、歳入不足分についてどのように処置するかを自治省と大蔵省で話し合われる。両省における話し合いを「地方財政対策」と呼ぶ。地方財政対策では、地方交付税の規模の決定と地方交付税の捻出方法とその捻出した資金の国と地方団体の負担割合等が決められる。地方交付税法では地方団体の財源不足額を国税の一定割合において賄うことが定められているが、財源不足額と国税の一定割合額が一致することは保障されず、財源不足額が国税の一定割合額を大きく上回る場合が多い。その不一致が続く場合には、国税の一定割合を変更して一致させることが法律上求められているが、国の財政状況から、大蔵省は国税の一定割合を高めることに強い拒否反応を示す。そこで、不足額を資金に余裕がある特別会計からの借入により不足額を補い、その借入返済について国と地方団体の負担割合が両省で話し合われることになる。

## 2-2-2 地方債計画と財政投融资計画との関連

戦時中には、国民の貯蓄を奨励して、その集めた資金を大蔵省預金部資金として軍部に回していたため、戦後大蔵省資金部資金はGHQからその運用を大部制限されていた。主には国や地方への資金供給のみしか認められなかった。その様な状況の中で、50年4月に大蔵省は「預金部資金の運用について」とい

図表 2 - 6 地方債計画と諸計画との関係（2001年度財政投融资改革以前）

2000年度財政投融资計画 52.9兆円		2000年度地方債計画 16.3兆円		2000年度地方財政計画 88.9兆円	
地方 9.3兆円(17.6%)		財政投融资資金	公営企業債	歳入	歳出
うち地方公共団体 7.7兆円(14.6%)		7.7兆円	5.2兆円	地方税	給与関係経費
うち公営企業金融公庫 1.6兆円		(47.2%)	(31.9%)	35.0兆円	23.7兆円
		公営企業金融公庫資金		地方譲与税	一般行政経費
		2.0兆円		6.1兆円	19.7兆円
		(12.3%)		地方特例交付金	公債費
			普通会計債	0.9兆円	12.1兆円
			11.1兆円	地方交付税	維持補修費
			(68.1%)	21.4兆円	1.0兆円
		民間等資金		国庫支出金	投資的経費
		市場公募		13.0兆円	28.4兆円
		1.6兆円		地方債	公営企業繰出金
		(9.8%)		11.1兆円	3.3兆円
		銀行等引受		(12.5%)	不交付団体水準超経費
		5.0兆円		使用料及び手数料	0.8兆円
		(30.7%)		1.6兆円	
				雑収入	
				5.2兆円	

(出所) 筆者により作成。

図表 2 - 7 地方債計画と諸計画との関係（2001年度財政投融资改革以後）

2012年度財政投融资計画 17.6兆円		2012年度地方債計画 13.7兆円		2012年度地方財政計画 82.5兆円	
産業投資 0.2兆円		財政投融资資金	公営企業債	歳入	歳出
財政融資 13.5兆円		3.7兆円	2.2兆円	地方税 33.4兆円	給与関係経費 21.3兆円
うち地方公共団体 3.7兆円		(27.0%)	(16.1%)	地方譲与税 2.2兆円	一般行政経費 30.8兆円
(18.2%)				地方特例交付金 0.4兆円	地方再生対策費 0.3兆円
政府保証 3.9兆円		地方公共団体		地方交付税 17.4兆円	地域活性化・雇用等
		金融機構資金		国庫支出金 12.2兆円	臨時特例費 1.2兆円
		1.9兆円		地方債 11.5兆円	公債費 13.2兆円
		(13.9%)		(13.9%)	維持補修費 1.0兆円
			普通会計債	使用料及び手数料 1.4兆円	投資的経費 11.3兆円
			11.5兆円	雑収入 4.1兆円	公営企業繰出金 2.7兆円
			(83.9%)		不交付団体水準超経費 0.7兆円
		民間等資金			
		市場公募			
		4.2兆円			
		(30.7%)			
		銀行等引受			
		3.9兆円			
		(28.5%)			
地方公共団体金融機構					
貸付金等 1.9兆円					

(出所) 筆者により作成。

う文書を作成した。この文書では、大蔵省財政史室編（2000）によると、「市中金融の固定化傾向を解決するためには安全性と公共性に考慮しつつ預金部資金の活用が不可欠である」とまとめられている。これらの考え方は、GHQに認められ、大蔵省預金部を改組した「資金運用部資金法」が51年3月に成立した。資金運用部資金法では、前の「預金部預金法」が全文5条から成る簡単な法文であったため、明文規定が抜本的に改正された。そして、財政投融资計画は53年度から2001年度改革まで国会の決定を必要としていないが、参考資料として国の予算とともに国会に提出される慣行となっていた。大蔵省財政史室編（2000）では、なぜ財政投融资計画が予算書の参考資料として提出されるようになったかの記録は見当たらないとのことである。

財政投融资の原資は、資金運用部資金、簡保資金及び産業投資特別会計出資金となるが、前二者が大部分を占める。財政計画投融资の運用先は、第1に民間への資金供給、第2に政府事業・公企業建設投資、第3に地方団体への資金供給、となる。地方団体への資金供給が地方債計画でみると地方債資金のうち政府資金である。そして、財政計画投融资は低金利・長期で運用されており、地方債資金としては、「良質な資金」であり、資金力の乏しい地方団体ほど政府資金の供給を受けたいと考えている。

図表2-6は2001年度改革直前の00年における財政投融资計画を掲げている。同図表中、地方債計画の地方債資金のうち、財政融資資金7.7兆円を財政投融资計画の地方向けのうち地方団体7.7兆円が割り当てられている。00年度財政投融资全体額は52.9兆円であり、地方公共団体への7.7兆円はその14.6%を占めている。また、地方債計画での財政投融资資金は約半分の47.2%を占めている。

地方財政計画における地方財政対策及び財政投融资計画では、財務省が大きく関わっている。地方団体からの地方債発行申請とりまとめや地方団体に対しての発行許可は自治省が窓口となるが、政府内部においては総務省と財務省の折衝により地方債許可制度は成り立っているとも言える。

次に、図表2-7は、財政投融资改革後の12年度における地方債の仕組みである。01年度に財政投融资改革が図られ、郵便預金及び年金を資金運用部に預託することは禁じられ、完全自主運用となった。しかし、財政力の弱い地方団

体への資金確保のため、地方団体に直接の融資を認めている。その際、個別地方団体との相対交渉ではなく、国会において承認された枠組みの中で、市場原理に即して国が定める統一的貸付条件等によって融資する仕組みである。また、財政投融资は自ら財投債と言われる債券を発行して資金調達し、その資金を運用先に回すという仕組みとなった。財政投融资計画は全体額 17.6 兆円に対して地方公共団体には 3.7 兆円の 18.2% が向けられている。地方債計画では財政投融资計画資金の割合は 27.0% である。

財政投融资改革前と改革後では、財政投融资計画の全体額が大幅に減少したため、地方公共団体向けの運用額も減っている。その影響が、地方債計画に及んでおり、地方債資金における財政投融资資金の割合が約 20 ポイント減少している。財政投融资資金の減少を補っているのが民間等資金である。その中でも市場公募資金が割合を伸ばしている。地方団体から見ると、「良質な資金」である財政投融资資金における資金調達は困難となり、資金市場からの調達が逃れられなくなった。

地方債資金総額に大きな変化はないが、図表 2-7 中の公営企業金融公庫が地方公共団体金融機構と替わっている。公営企業金融公庫は 08 年に廃止され、地方公営企業等金融機構に事業が継承された。また、「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」を目的に 09 年地方公共団体金融機構に改組された。

## 2-3 好況に助けられた地方財政

### 2-3-1 高度経済成長への離陸準備

図表 2-8 は 56 年度から 59 年度までの主な経済指標を示している。図表 2-1 と比較してもわかるように、56 年度から 59 年度の実質国民支出増加率は 52 年度から 55 年度までのそれより上回っている。

56 年度はこれまでの輸出中心の経済成長から国内の民間設備投資中心の経済成長への転換した年だったと、経済白書では述べている。輸出増進がその輸出品を作りだすための国内の設備投資が増え、国内の消費増大を生んだ。国内



図表 2-8 56年度から59年度までの主な経済指標

	国民総支出 (億円)	国民支出 増加率 (%)	失業率 (%)	消費者物価指数 (全国)年度平均 (%)
56年度	181,300	7.3	1.7	19.8
57年度	194,812	7.5	1.4	20.4
58年度	205,732	5.6	1.4	20.3
59年度	224,025	8.9	1.5	20.6

(出所) 大蔵省財政史室編(1999)

\* 国民総支出は国民所得統計(旧SNA基準)で実質国民総支出(昭和45年価格)を表す。

の消費増大は輸入拡大へと伝播していき、57年度中には国際収支の赤字が発生した。国は金融引締め政策を採用し、景気抑制を図ったことにより輸入は激変に減少して国際収支の赤字状態を脱却することができた。金融引締めは国内の設備投資を一時抑制させたが、投資意欲は強く、顕著に投資額は推移した。58年度に入っても、投資は高水準が続き、特に電気、ガス、通信及び運輸等の業種が顕著であり、工事の大型化及び長期化が起り、投資の波及効果が大きいものとなった。59年度は「岩戸景気」と呼ばれる好況期に入り、景気循環日付では、58年6月を谷として、山は61年12月まで及び拡張期として42カ月、後退は10カ月で62年10月を谷としており、息の長い景気繁栄が実現した。また、景気拡大に伴い、失業率も大変低い水準を維持し、完全失業率に近い数字と考えられ、働きたい者は何らかの職を得られる労働経済状態であったと言える。

予算編成に目を移し、図表2-9でわかるように歳入においては、租税及印税収入では、55年度から56年度にかけて11.2%増、56年度から57年度にかけて12.5%増の高い伸びを示した。57年度から58年度では4.5%増に落ち、58年から59年度にかけては16.4%増とまた高い増加に戻った。国民支出増加率でわかるように58年度は57年度及び59年度程経済が好調でなかったのが、租税及印税収入の増加率が落ちた理由と考えられる。歳出においては歳入に合わせて規模が膨らんでいるが、防衛関係費、住居及環境衛生対策費及び国債費は予算の全体規模に合わせて増加していない。公共事業関係費は55年度から56年度にかけて13.4%の減となったが、56年度から57年度にかけて15.9%増、57年度から58年度では5.8%増に落ち、58年から59年度にかけては21.8%増とまた高い増加に戻った。55年度から56年度にかけての13.4%の減額は、大蔵省財政史室編(1994)によれば、55年度に「総合経済6カ年計画」が了承されたため従来の長期事業計画が再検討されたことにもない約2,000億円減少された、としている。<sup>36</sup>また、公共事業関係費は57年度から予算規模増加率より高い数字で増えた。また、地方交付税交付金等は55年度から56年度にかけて11.8%、56年度から57年度にかけて11.9%と伸びは高く、その増加は更に57年度から58年度では15.2%、58年から59年度にかけては15.6%と増やし

<sup>36</sup>大蔵省財政史室編(1994)255~257ページを参照した。

図表 2 - 9 56 年度～59 年度における国の最終予算

(単位：億円)

	56年度	57年度	58年度	59年度		56年度	57年度	58年度	59年度
租税及 印紙収入	8,797	9,893	10,340	12,036	社会保障関係費	1,134	1,242	1,299	1,532
官業益金及 官業収入	139	147	157	164	文教及科学振興 費	1,357	1,570	1,700	1,864
雑収入	375	344	518	509	国債費	385	362	672	554
公債金	-	-	-	-	恩給関係費	899	961	1,106	1,229
借入金	-	-	-	-	地方交付税 交付金等	1,738	1,945	2,240	2,590
政府資産整 理	77	87	114	150	防衛関係費	1,408	1,412	1,462	1,537
専売納付金	1,127	1,183	1,200	1,226	公共事業関係費	1,419	1,645	1,741	2,120
前年度剰余 金	381	191	1,002	805	住居及環境衛生 対策費	103	124	124	137
その他				230	農業保険費	112	107	111	109
歳入計	10,896	11,847	13,331	15,121	貿易振興及経済 協力費	-	-	28	38
					中小企業対策費	-	-	31	22
					産業投資特別 会計への繰入	300	-	-	50
					その他	251	548	812	1,144
					予備費	80	80	90	80
					雑件	1,709	1,850	1,915	2,115
					歳出計	10,896	11,847	13,331	15,121

(出所) 納富他 (1988) 113～114 ページの当初予算から各年度の  
補正予算を加えた。

ていく。国は 55 年度以降、地方交付税交付金等は税収の一定額を地方団体に交付する制度となったため、税収の増額に合わせて、地方団体への交付金規模が決まる仕組みになったのである。

### 2-3-2 好転した地方財政

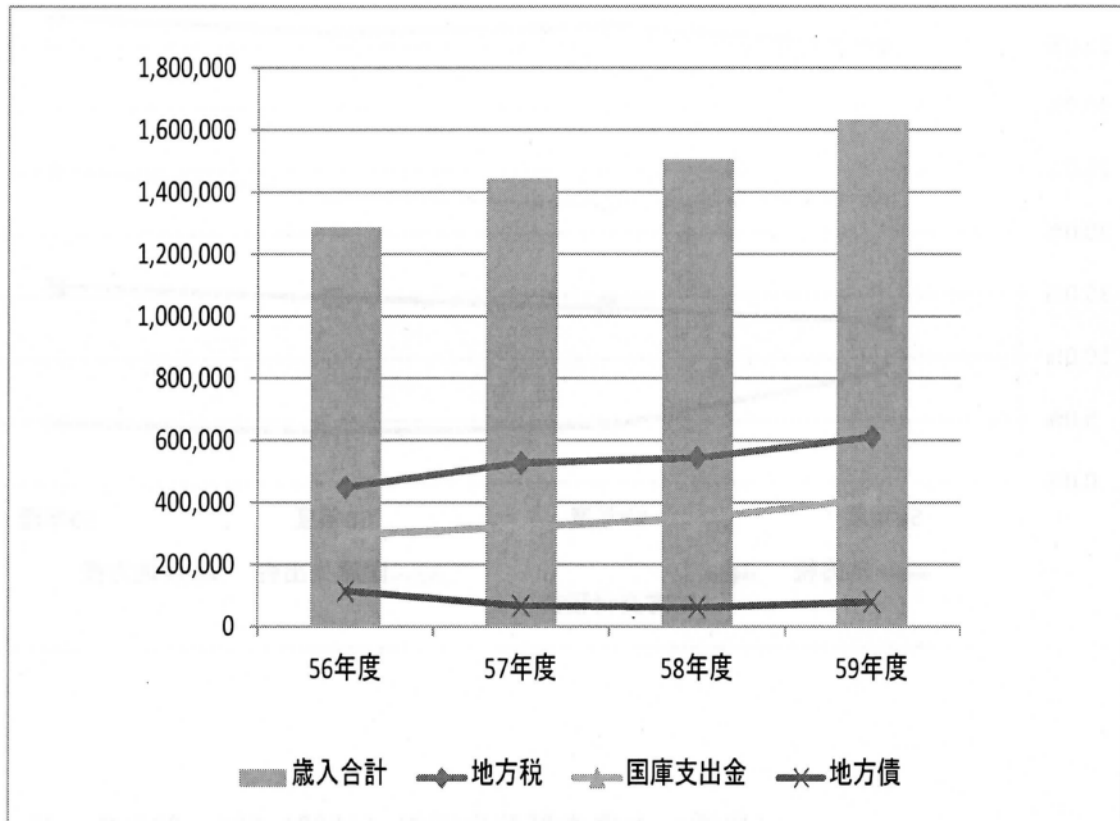
「もはや戦後ではない」とは、「51 年度経済白書」において 50 年度の経済状況を表現した言葉である。50 年度の 1 人当たり実質国民所得 (GNP) が戦前の水準を超えたことを意味する。日本の景気変動は「神武景気」(54 年 10 月～58 年 6 月)、「岩戸景気」(58 年 6 月～62 年 10 月)へと続き、高度経済成長期へと入っていく。景気が長い間上向いていたことにより地方財政の歳入も潤うようになってくる。

図表 2-9 (A) (B) における地方税の歳入割合が 35% から一貫して上昇しており、40% 近くまできている。地方税の上向き傾向に対し、地方債の歳入割合は極端に落ち、5% 付近まで下がっている。地方税の伸びは景気変動の上向きに合わせての動き、地方債の歳入の割合の落ちは、地方税の伸びにより地方債発行の必要性が低くなったことと、後述するが財政赤字団体急増のため、地方債発行に制限を加えたことによるためである。

後述するが、55 年に地方財政再建促進特別措置法が制定され、56 年度は地方財政再建を本格的に実施に移さなければならない年とされ、自治庁次長から各都道府県知事宛てに通知された「昭和 31 年度地方財政についての依名通達」(56. 6. 12) では、「地方財政の現状にかんがみ、本年度国庫予算編成及び昭和 31 年度地方財政計画の策定に当たっては、今後地方財政に赤字の発生をみないよう措置することが基本方針とされるのであって、これに対応すべき地方自治法の一部改正、新市町村建設促進法の成立、教育委員会制度の改革等による地方団体の組織及び運営の合理化、河川、砂防等に係る国庫補助負担率の引上、義務教育職員の恩給費に対する半額国庫負担金制度の創設、新税に設定、国有資産等所在市町村交付金及び公社有資産所在市町納付金制度の創設等地方税源の充実、地方交付税率の引上げ等の地方財政制度に関する各種の改善策は(ただ停年制実施のみ除き)すべて実現をにるに至ったのであるから、右制度改革

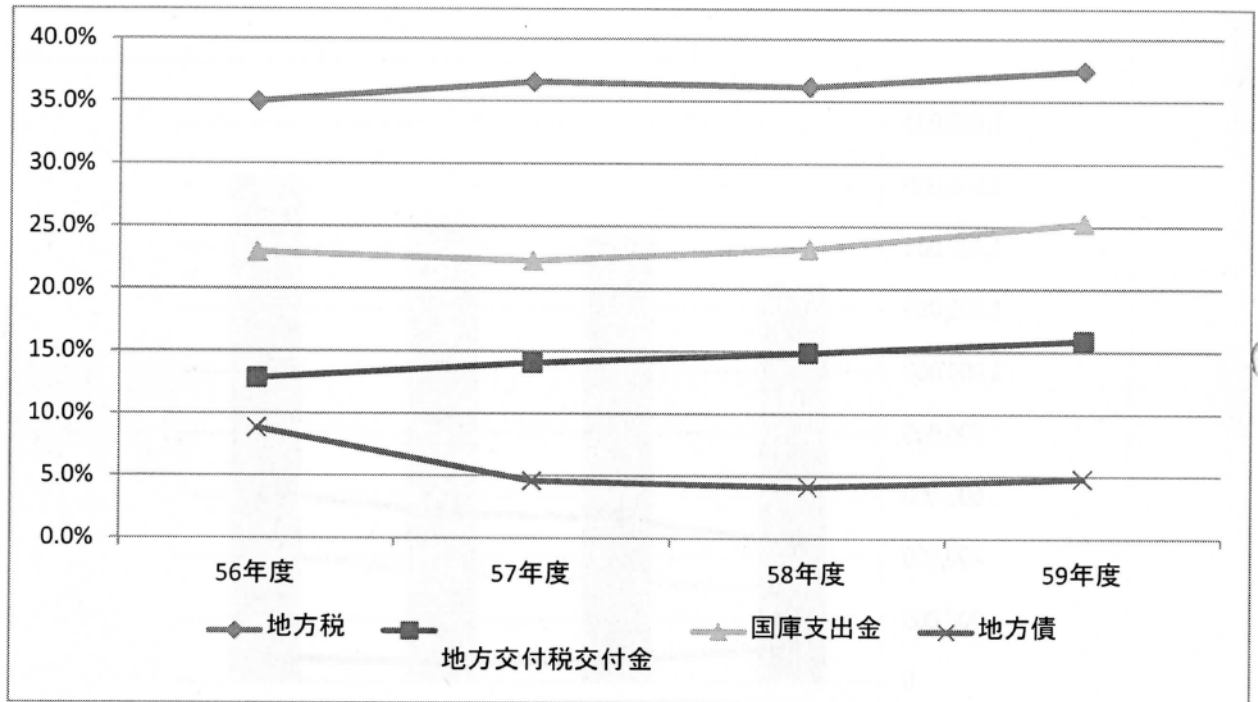
図表 2-9 (A) 歳入割合の推移 (56年度～59年度)

(単位: 百万円)



(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386～387 ページ

図表 2-9 (B) 歳入割合の推移 (56年度～59年度)



(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386～387 ページ

等の内容を充分承知の上、本年度においては、単年度赤字の発生の絶無を期することは勿論、既に生じた赤字についてもその計画的解消に図りたいこと。」としている。地方交付税率の引上げにあたって、「地方交付税法の一部を改正する法律案」の国会提案理由では、「・・・昭和 31 年度地方財政計画の策定については、今後地方財政に赤字の発生をみないよう、その合理化を図ることを根本方針としたのでありますが、その前提となる地方行財政制度改正の一環として、地方交付税の所得税、法人税及び酒税の収入額に対する率を現行の百分の二十二から百分の二十五（3%の増率）にすることにした。・・・」と説明している。

地方交付税率の引上げは 57 年度においても、前と同じく国会への法律改正説明で「・・・昭和 32 年度におきましてもさらに地方財政を健全するために各種の方策を講ずるにいたしたのであります。その方策の一環として、地方交付税の率を現行の百分の二十五から百分の二十六に引き上げ、・・・」として、地方財政の健全化のためとしている。57 年度の地方交付税率の引下げの背景として所得税の減税があり、地方団体への交付額を確保する必要があった。58 年度も続いて地方交付税率の引上げが行われた。この地方交付税率の引上げは、既発行地方債に係る公債費問題の恒久的解決が理由であり、率が 1.5% 引き上げられた。公債費問題が発生したのは、地方配付税制度に替わり制定された地方財政平衡交付金制度では国と地方団体で交付額の調整に手間取り、しばしば地方財政平衡交付金の不足を地方債の増発によってカバーするという糊塗的な方法をとったので地方債資金が財政力の大きいところには多く、財政力の乏しいところには少なく配分されたため、地方財政が落ち込むなか地方債償還費の割合が増大してしまったのが原因だと、柴田（1973）では述べている。59 年度は、57 年度と同様に所得税の減税の影響を受けないように地方交付税率を 1% 引き上げ 28.5% とされた。つまり、国は景気の継続を図るため、国税の税率を下げることで地方団体への配分額が下がってしまうため地方交付税率を引き上げることで対応する構図でできあがった。また、地方交付税率の引上げが可能であったのは、税率を下げて税収が前年度を上回ったからである。地方交付税率の引上げも作用したが、国税に遅れて地方税の税収が高まってきたため、地方財政は好転し赤字団体数の減を可能にして行った。

### 2-3-3 地方債の起債制限

地方債発行は地方自治法において国による許可が必要となっている。国の許可の大枠は年々の許可方針と地方債資金計画によって決まってくる。許可方針は対象事業と対象事業の発行割合を定め、地方債資金計画では地方債の資金を国あるいは民間からどの位調達するかを定めている。地方自治法以外にも地方財政法において、地方債の制限として、地方団体の歳出は地方債以外の歳入をもって財源とすることを原則として、この原則に加え地方債をもってその財源とできる事業や費用を列挙している。

更に、前に記した地方債発行許可による制限に加え、地方財政の状況に応じた起債制限を地方債許可制度は与えている。まず法律としては、地方財政法により、地方財法の標準賦課率又は標準賦課総額の1.2倍以上である地方団体に戦災復旧事業費及び学校、河川、道路、港湾等の公共施設の建設事業費の財源普通税の税率が標準税率未満の地方団体は、公用施設又は公共施設の建設事業費の財源とする場合起債を認めている。つまり、標準税率又は標準総税額に達していない地方団体には地方債発行を認めていない。

また、年々の地方財政の状況に合わせ、地方債許可方針の中で起債制限を与える方法をとっている。許可方針で財政状況について述べられた例として、50年度の「地方債詮議方針」で、「・・・災害復旧費に関する地方債の必要は相当減少の見込であるのに対し、一般公共事業及び地方債単独公共事業費に関する地方債の需要の増加傾向が相当顕著であること、並びに健全財政方針を堅持する必要があることにかんがみ、・・・」がある。51年度の「昭和26年度地方債発行額について」においても、「・・・地方債も地方財源の一部であるとの観点及び地方財政の観点及び地方財政の現況から公営企業以外の地方債については、地方税収入及び地方財政平衡交付金の状況等当該地方公共団体の財政状態と関連して許可せられることとなり、・・・」としている。

52年度からは、「昭和27年度以降における元利償還額（但し公営企業分を除く）が多額にのぼり、当該団体の財政を圧迫する団体」について一般単独事業の起債許可を抑制するとしている。53年度は公債費ではなく、公債高による制



限に替わり、公債現在額（補助災害復旧事業分及び公営企業分を除く）が一般財源に対して多額な地方団体について一般単独事業分及び義務教育施設については起債許可を抑制することとした。そして、地方財政の悪化が進行する中で、54年度の「地方債詮議要綱」は、「不要不急事業の抑制と事業の総花的施行による効果の減少の防過とを図るため、事業の効果及び緊急性を充分考慮すると同時に当該団体の財政事情をも勘案の上資金を合理的に配分し、以て地方財政の健全化と公共事業の効率的遂行に資することを目的として行うものとする。・・・」と地方財政の健全化を強調する内容となっている。

だが、地方財政の健全性について数値で示すには至らなかった。55年に地方財政再建促進特別措置法が制定される見込みの中で、55年度地方債許可実施細目で数値による起債制限を設けた。その中身は以下の通りである。まず、「赤字額が昭和28年度基準財政需要額に対し20%の割合（以下赤字割合という。）を超える団体については補助災害復旧事業起債、起債特例法による起債、転貸債その他の特殊起債を除き昭和28年度及び昭和29年度における起債許可の平均実績の20%を減じ、赤字割合が、10%を増す毎に5%の累計制限を行うものとする。但し、赤字割合が都道府県及び5大市にあっては50%、市町村にあっては70%を超えるものについては、原則として新規事業を認めないものとする。」、次に、「昭和29年度単年度において実質黒字又は赤字を生じた団体については、前項の制限率の緩和又は制限を考慮するものとする。」等、収益事業についても、「収益事業の収益金の合計額が、基準財政需要額の30%以上の団体については、起債を制限するものとする。」としている。56年度の「地方債許可実施細目」では、「昭和29年度決算における赤字額（繰上充用額、未収入特定財源を除いた支払繰延額及び事業繰越額の合計額）が昭和30年度基準財政需要額に対し10%以上の割合を占める団体及び昭和31年度4月1日現在における公債現在額が昭和30年度基準財政需要額に対し、100%以上の割合を占める団体については次の基準により起債を制限するものとする。」として、「一般単独事業については、過去2年度の起債許可も平均実績に対し、次表の制限率を乗じた額の範囲内とする。但し重要な継続事業がある場合はにおいては、その実情に応じて若干調整するものとする。」、「一般補助事業については、過去2年度の起債許可の平均実績額の70%に相当する額に対し、次表の制限率を乗じた額の範囲内とする。」、

「昭和 30 年度単年度においては実質黒字を生じ、又は実質赤字を生じた団体については、その度合いに応じ制限率を緩和又は強化するものとする。」として、「起債制限率」という考え方を出している。この「次表」を図表 2-10 として掲げた。

57 年度からは、また、公債現在額から公債費に重点が置かれ、5 カ年における地方債償還元金（災害復旧補助事業、収益的建設事業、公営企業及び転貸債に係る部分を除いた額）の平均額が一般財源（標準税収入額と普通交付税額との合計額）に対して、10%以上の割合を占める地方団体について一般単独事業や一般補助事業に起債制限を行い、50%を超える地方団体については財政再建計画を樹立しているものを除き、新規の収益的建設事業及び公営企業の起債を認めないとした。一般単独事業及び一般補助事業については、前年度と同じく起債制限率を使っているが、図表 2-11 にあるように公債現在額を地方債償還元額に代えた作りとなっている。

これまで見てきたように、毎年のように起債の制限の考え方が変わっている。この様に毎年国が発表しないとその制限の基準や制限比率による計数化ができなようでは、許可を受ける地方団体側が困惑してしまう。

そして、59 年度には、制限の方法を変え、公債費比率という考え方が取り入れられた。59 年度地方債許可実施細目では、第 1 に財政再建団体以外の団体で 57 年度決算又は 58 年度決算見込における実質赤字額が 55 年度における一般財源に対して 5%以上の割合を占める団体、第 2 に 55 年度末現債に係る 59 年度以降 5 カ年にかかる公債費の平均額が一般財源に対し 15%以上の割合を占める団体、に起債を制限している。また、62 年度地方債許可方針では、前年度末の現債にかかる当該年度以降 5 カ年間ににおける公債費の平均額が前年度の一般財源（課税標準収入額と普通交付税交付額の合計額）に対し 20%以上の割合を占める団体については、次の基準により起債を許可しないものとする。第 1 の基準として、前年度の一般財源に対する平均償還額の割合（以下「平均償還額割合」と呼ぶ。）が 20%以上 30%未満の団体については原則として一般単独事業債及び特別地方債中厚生福祉施設に係る建設事業のうち一部を許可しないものとする、第 2 の基準として、平均償還額割合が 30%以上の団体については原則として一般事業債を許可しないものとする、第 3 の基準として、平均償還額の

図表 2 - 10 56 年度地方債許可実施細目における起債制限率表

区 分	
1 赤字による制限	昭和30年度基準財政需要額に対する昭和29年度決算における赤字額の割合と同率(1%未満を切捨る。)
2 公債現在額による制限	昭和30年度基準財政需要額に対する公債現在額の割合から100%を控除したものの70%を相当する率(1%未満の端数は切捨る。)
3 赤字額と公債現在額の両者による制限	1による制限率を2による制限率を合計した率

(出所) 地方自治協会 (1976) 84 ページ

図表 2 - 11 57年度地方債許可実施細目における起債制限率表

区 分	
1 赤字額による制限	昭和31年度一般財源に対する 昭和30年度決算における赤字額との割合 と同率(1%未満を切捨る。)
2 地方債償還額による 制限	昭和30年度一般財源に対する 平均償還額の割合と同率(1%未満 の端数は切捨る。)
3 赤字額と地方債償還 額の両者による制限	1による制限率を2による制限率を合計 した率

(出所) 地方自治協会 (1976) 84 ページ

割合が 50%を超える地方団体は原則として新規の準公営企業に係る起債を許可しないものとする。そして、65年度地方債許可方針より図表 2-12 のアで示した式により公債費比率を算出して、公債比率の過去 3 年間の平均が 20%を超える地方団体については、地方債許可方針により許可される事業の範囲が次のように制限される。第 1 に起債制限比率が 20%以上 30%未満の地方団体については一般単独事業及び厚生福祉施設整備事業に係る地方債は許可されない、第 2 に公債比率が 30%以上の地方団体については一般事業に係る地方債は許可されない。

本論文の対象時期をはずれてしまうが、公債費率による起債制限方式は、77年度の地方債許可方針から、図表 2-12 のイにある算出式により修正公債費比率を算出して、起債の制限を行っている。従前の公債費比率と同様に、修正公債費比率が、第 1 に起債制限比率が 20%以上 30%未満の地方団体については一般単独事業及び厚生福祉施設整備事業に係る地方債は許可されない、第 2 に公債費比率が 30%以上の地方団体については一般事業に係る地方債は許可されない、こととなる。

このように、国は、地方債許可の権限を通して、地方財政の財政悪化を抑止していると考えている。しかし、修正公債比率の考え方は、事業費補正が図表 2-12 で示したイの修正公債比率式の分母、分子から控除されてしまう。地方債許可制度を通して地方財政悪化を防止する目的で起債制限比率を設けたのだが、つまり後で交付税措置されることを理由に比率へ反映しないようにするやり方は、その目的を失ってしまう可能性を生んでしまった。中野(2002)では、90年代に一般単独事業において事業費補正を行う施策は、公債費比率より修正公債費比率の方が緩やかにしてしまうため、地方債発行の歯止め効果を弱めてしまうことが指摘している。

起債すれば、その後に利息を含め地方債償還金が出てくるのは当たり前の話であるのだが、地方財政が悪化したので起債額が増え、そして後年度負担が増大するという循環が生じてしまっている。地方団体は国が審査のうえ許可した額を発行するのだから地元議会の了承は得やすい。だが、後年度負担の増大が危ぶまれるようになると、国は起債制限のルールを数値で示すようになったのだ。こうして、許可要件はより細かいものとなっていった。

図表 2-12 公債費比率及び修正公債費比率

ア 公債費比率

分子：A - (B + C)

分母：D - (C + E)

イ 修正公債比率

分子：A - (B + C + F)

分母：D - (C + E + F)

A・・・当該年度の元利償還金（公営企業債（地下鉄出資に係るものを除く。）  
分、準公営企業債分、特別地方債中普通会計に属さないものの分、転  
貸債分及び繰上償還分を除く。）

B・・・元利償還金に充てられた特定財源

C・・・普通交付税の算定において、償還費として基準財政需要額に算入さ  
れた公債費

D・・・次の算式により求められた当該年度の標準財政規模額

（基準財政収入額－特別とん・地方道路・石油ガス・自動車重量・航空機  
燃料譲与税収入額）×

都道府県 100/80, 市町村 100/75 + 特別とん・地方道路・石油ガス・自  
動車重量・航空機燃料譲

与税収入額 + 普通交付税額

E・・・財政再建法上の準用団体の赤字解消額

F・・・普通交付税の算定において事業費補正により基準財政需要額に算入  
された公債費

（出所）志村（1979）70～71 ページより

## 2-3-4 地方財政再建促進特別措置法の制定

国は、国、地方及び民間の投資資金を調整する必要がある、地方債発行については国の許可制をとらなければならないという姿勢であったが、シャウプ勧告等から、財源をより地方団体に移すのと同時に、地方債発行については地方団体の自律や裁量を尊重すべきとの意見が出された。しかし、サンフランシスコ条約締結後、より日本に実態に合った制度改革が必要であるという視点からシャウプ勧告の見直しの機運が起こり始めた。

また、サンフランシスコ条約締結時はちょうど朝鮮戦争特需後の景気後退時であり、地方財政の大幅な悪化につながった。図表2-13のように52年度の赤字団体数は2,632団体（都道府県36団体、市町村2,596団体）をピークにして、54年度には赤字団体数が2,281団体（都道府県34団体、市町村2,247団体）、55年度では赤字団体数が1,558団体（都道府県36団体、市町村1,522団体）に上るようになった。地方税という自主財源が大きく増加したことにより、赤字団体の数も急減した。赤字団体数は56年度及び57年度に大幅に減少して、58年度少し増加しているが、59年度でまた減少している。59年度には県レベルで4県のみ、市町村レベルでは55年度の約3分の1まで減少している。長期景気上昇により地方財政は息を吹き返した感があり、赤字財政の危惧から抜け出した。

このような地方財政の悪化した状況にどう対処したらよいか、GHQ抜きでの対応が迫られたが、国会での論議はなかなかまとまらず、やっと55年度に制定されたのが、地方財政再建促進特別措置法（以下、「地方財政再建法」と呼ぶ。）であった。地方財政再建法の成立過程を通して、河中（2004）は「政府は、地方財政に発生した赤字の原因の探求よりも赤字の消去に力を注ぎ、そのために現実に進められていた地方財政に対する行政指導の強化をもって財政上での政府の不完全措置に換え、そうした方式をそのまま政策として法的に規制しようとした。」と述べている。不況時における地方財政の悪化に対して構造的または根本的に地方財政のあり方を再設計するのではなく、地方財政が赤字になって地方団体からの救済計画を提出させることから国の関与が始まる。その救済方

図表 2 - 13 赤字団体数の推移 (51年度～55年度)

	51年 度	52年度		53年度		54年度		55年度	
		数	増減	数	増減	数	増減	数	増減
県	15	36	21	39	3	34	-5	36	2
五大市	4	4	0	4	0	4	0	4	0
市	145	203	58	232	29	363	131	316	-47
町村	600	2,389	1,789	1,449	-940	1,880	431	1,202	-678
計	764	2,632	1,868	1,724	-908	2,281	557	1,558	-723

注) この表における赤字とは、実質的赤字をいう。

(出所) 自治庁編 (1958a) 4 ページ



法の中心は赤字地方債の発行許可であり、地方団体の赤字団体解消方法は景気上向きを待つしかなくなってしまう。51年度から地方財政再建法が制定されるまでの間、地方税増税や地方団体への国の財政措置を強化する等の論議はあったが、地方税増税への経済界からの反対や大蔵省が国の財政措置強化に反対であり、両者とも地方団体の経費削減で地方財政悪化を食い止めるべきだという意見で一致し、<sup>37</sup>政府案の取りまとめや国会の論議でも時間がかかってしまった。

地方財政悪化の際には国の承認を得た計画に沿って行財政活動を行っていく法律が制定され、財政再建のための赤字地方債も許可制とされ、より国のコントロールを強くする仕組みが形成された。地方団体にとっても国の再建保証や赤字地方債発行への「お墨付き」をもらうことが、行財政運営や資金調達の視点から重要と判断された。図表2-14には、地方財政再建法制定により財政再建の申し出が各都道府県及び各市町村から提出され、承認を受けた件数をまとめてみた。都道府県では36団体の赤字団体のうち18団体が再建団体となった。18団体をみると都市部より地方部の都道府県が目立つ。また、市町村では1,522のうち569団体が地方財政再建法上の再建団体として承認された。

地方財政再建法制定した後、国は地方団体に地方財政健全化により一層厳しい姿勢を見せた。56年12月に国から地方団体に通知された「56年度予算の編成について通達」(56.2.27)で地方債において、「将来の公債費が財政に及ぼす影響について慎重考慮の上、長期的な見通しに立ってその償還能力の限度内において起債事業を行うこと。なお、地方債の許可方針は従来のごとき財源附興的配分を改め、当該団体の償還能力に応じた配分を行うことに漸次方針の変更をみる予定であるから、特に留意すること」と注意を促している。また、「補助事業に対する地方債については地方負担額に対し一応本年度の実績を相当程度下回る充当率をもって見込み、その他の事業に対する地方債については本年度の実績以下の範囲内において事業の緊要度を考慮の上重点的に計上すること。」として、慎重な地方債発行姿勢を求めている。前述の通知分内容を表しているのが、58年度地方債許可方針で「緊要な事業のうち地方債を起こすことが真に適当と認められる事業について、その遂行に資するよう措置するものとす

<sup>37</sup> 藤田(1978)を参照した。

図表 2 - 14 再建団体承認数 (56年5月時点)

	赤字団体数	再建団体承認数	割合 (%)	摘要
都道府県	36	18	50.0	岩手、宮城、 秋田、山形 福島、千葉、 新潟、山梨 長野、京都、 兵庫、山口 徳島、佐賀、 長崎、熊本 鹿児島
市町村	1,522	569	37.4	

(出所) (出所) 自治庁編 (1958b) 1 ページ

る。但し、地方公共団体の財政運営の健全性をそこなわないように当該年度において赤字を生じるおそれのある団体については起債を制限するものとする。また、収益的建設事業及び公営企業においては厳に採算性が確保されるものについて許可するものとする。」と発行許可に厳しい態度を見せている。

しかし、国及び地方の財政は、55年度の景気好況が反映して、税収入が伸び始め好転していく。地方団体の赤字数も図表2-15にあるように58年度を除き減少していった。地方財政再建法の制定直後から地方財政の悪化は止まり、反転していたのだ。従って、地方財政再建法がどこまで地方財政悪化の抑制を図ったのか検証は難しい。地方財政再建法を地方財政が悪化している55年度以前に制定できなかったのは、第1に経済団体及び大蔵省が地方財政の悪化には地方団体の経費削減が最も必要との見解で一致して政府案作成や国会においての決定が遅れてしまったこと、第2に地方財政の状況が決算を地方団体が了承しないと決定できないため、地方団体の財政情報を活かすのに約2年遅れになってしまうこと、と考えられる。

最近では北海道の夕張市が08年3月に地方財政再建法に基づく財政再建計画を国に提出し、国の同意が得られたため準用再建団体となった。だが、地方財政再建法に基づく地方団体の財政再建は夕張市が最後となり、地方財政再建法に替わり、07年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(以下、「自治体財政健全化法」と呼ぶ。)が成立した。<sup>38</sup>地方財政再建法では普通会計のみを対象にしており、公営企業の経営悪化を含めた財政指標の算出はされていなかった。また、地方財政再建法は地方財政が悪化した状況で始めて適用となる仕組みとなっている。自治体財政健全化法では、民間におけるグループ企業における連結決算のように、普通会計だけではなくその地方団体が出資している公営企業や一部事務組合も含んで財政指標を算出する。また、自治体財政健全化法は、4つの財政指標を設け、それらがある水準以上に悪化すると早期健全化段階としての対応、またさらに悪い水準になると、再生段階の対応が突きつけられる。早期健全化段階を組み入れ、本格的に財政が悪化する前に改善を図ることを目的としている。

---

<sup>38</sup> 自治体健全化法については小西(2008)を参照した。

図表 2 - 15 赤字団体数の推移 (56 年度～59 年度及び 65 年度)

	56 年 度	57 年度		58 年度		59 年度		65 年度	
		数	増減	数	増減	数	増減	数	増減
県	13	5	-8	8	3	4	-4	3	-1
五大市	3	1	-2	0	-1	1	1	3	2
市	134	105	-29	125	20	119	-6	133	14
町村	711	460	-251	481	21	429	-52	202	-227
計	860	571	-290	614	43	553	-61	341	-212

(出所) 地方財政制度資料 56～59 年度及び 65 年度決算状況

### 2-3-5 地方債資金と公営企業金融公庫設立

52年度から55年度の地方債計画の推移を図表2-16に掲げた。51年度までとは違い、地方債資金において民間資金を充てることになっている。この民間資金活用資金については、52年7月に「地方債の公募について」で資金運用部資金以外からの発行予定額80億円について市場公募を行うことを通知した。起債打合会議（大蔵省、地方財政委員会、経済審議庁、日本銀行、日本興業銀行、その他政府関係機関、市中金融機関、証券会社等によって構成）により発行条件等（発行団体、発行価格、利率、償還年限、応募者利回り、手数料等）が決定され発行される手続きとなっており、決定内容が通知分の別紙（図表2-17）にまとめられている。52年度においては東京都が10億円、大阪市が8億円、京都市が4.1億円、名古屋市及び神戸市が3.5億円、横浜市が3.2億円、大阪府及び兵庫県が1億円の計34.3億円の市場公募債を発行した。

53年度及び54年度の「地方債詮議要綱」及び55年度の「地方債許可方針」では、起債市場の状況、対象事業の性質及び許可予定額等を考慮して起債許可予定額の配分又は決定の時配分するものとして、予定月を示しており、これらの予定月に起債打合会議を開き民間資金の充当を決めている。

また、図表2-18は56年度～59年に係る度当初地方債計画の資金状況を表したものである。地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建債の許可方針が55年に通知された。財政再建債の基本的方針は、第1に地方公共団体の財政の再建を促進し、もって地方公共団体の財政の健全性を確保するため、法の規定に基づき特に許可されたものであること、第2に財政再建団体が当該財政再建団体の財政の再建を達成することを目的として54年度における歳入の不足に充てるために起こすことができるものとする、としており、資金の性格として建設資金ではなく赤字地方債の意味を持っている。当初地方債計画に関しては、56年度地方債計画において全て政府資金で190億円の予定であったが、150億円の改定が行なわれた。改定分については、全額民間資金である。

地方債資金計画の総額に目を向けると、56年度から58年度までわずかであるが地方債発行総額を減らしている。59年度は前年度と比べて微増である。資

図表 2-16 地方債計画資金状況の推移 (52年度～55年度)

(単位：億円、%)

	地方債 計 画	資金区分			
		政府資金		民間資金	
	総額	額	%	額	%
52年度	730	650	89.04	80	10.96
53	1,090	885	81.19	205	18.81
54	1,094	894	81.72	200	18.28
55	1,124	894	79.54	230	20.46

(出所) 地方自治協会 (1976) 249 ページ

図表 2-17 「地方債の公募について」別紙

1	発行団体	東京都、五大都市及び五大市所在府県等 これらに準ずる地方団体
2	発行価格	額面 100 円につき最低 100 円最高 98 円 50 銭
3	利 率	年利 8 分 5 厘
4	償還年限	5 年
5	応募者利廻り	(日歩) 最低 2.33 銭 最高 2.44 銭
6	手数料	受託手数料 20 銭 引受手数料 2 円 50 銭を 標準とし、両者合算して計 2 円 70 銭とする。

(出所) 地方自治協会 (1976) 60 ページ

表 2 - 18 地方債計画資金状況の推移（56年度～59年度）

（単位：億円、％）

	地方債 計 画	資金区分			
		政府資金		民間資金	
	総額	額	％	額	％
56年度	1,130	840	74.34	290	25.66
57	1,070	840	78.50	230	21.50
58	1,000	850	85.00	150	15.00
59	1,100	850	77.27	250	22.73

（出所）地方自治協会（1976）249ページ



金充当は政府資金を一定額に縛り、その残額に民間資金を充てているように見える。

地方債計画に名前を見せていないが、57年4月に公営企業金融公庫が設立された。57年2月に開かれた国会に公営企業金融公庫法案が提出された。政府提案理由として、「特に低利かつ、安定した資金を必要とする地方公共団体の公営企業の地方債につき、その資金を融通する公営企業金融公庫を設け、公営企業の健全な運営に資し、住民の福祉の増進に寄与する」と述べている。地方債計画一般会計分については全額政府資金をもって充てることとの附帯決議が決議されたため、公営企業公庫からの資金は公営企業相手に限定された。公営企業金融公庫法案は可決され、57年4月より公営企業金融公庫の事業が開始された。

公営企業金融公庫の構想は、前に記したように第1期地方財政委員会でまとめられた地方税財政制度改革要領及び地方財政制度改革要領（案）において、地方団体の起債に係る資金を円滑的に充足できるよう、地方団体中央金庫の設立を提唱していた。しかし、その当時においては、政府案として地方財政法要綱をまとめる段階で地方団体中央金庫設立には、大蔵省及び経済安定本部から反対意見が出され、幻と終わってしまった。公営企業金融公庫は原則として地方公営企業を対象としているため、地方団体中央金庫の考え方とは違いがあるが、地方団体に関わる事業に、安定して資金を供給できる金融機関を設立できたという点で、だいたいの時間をかけての制度構想がやっと姿を見せられたとも言えるのである。

## 2-3-6 戦前・戦時中の地方債許可制度との違い

これまで、45年度の終戦から高度経済成長期の前夜と言える59年度までの地方債許可制度を中心として、合わせて関係する財政制度の改革を見てきた。地方債許可制度は戦後に設立された制度ではない。明治の時代から地方債許可制度は明治の時代から存在していた。では、戦後の地方債許可制度は、戦前・戦時中の地方債許可制度と同じ制度と解釈した方がよいのであろうか。

地方債許可制度周辺の地方財政制度は戦前。戦時中のそれとは全然違うのはこれまで見たきた通りである。戦後の日本国憲法では地方自治の章があり、そ

して、地方自治の本旨に基いた地方自治法が制定され、その地方自治法の中では、地方債発行は当分の間、許可が必要と法令に定められている。それに比べ、戦前・戦時中の地方債許可制度は地方自治の考え方がない大日本国憲法の下から生まれた制度である。

また、戦前・戦時中の地方債許可制度は制度設計上、地方債許可方針に類したものは有しているが、戦後の地方債許可制度における地方債計画の様な資金分配計画を合わせ持っていない。制度的に戦後と戦前・戦時中の地方債許可制度でいくつもの違いは見つけられるが、最もな違いはそれぞれの機能であろう。

戦後の地方債許可制度は第1章で見てきた様に、民間資金と公的資金との資金分配機能を有していた。民間企業復興のため、民間資金は民間に回すという鉄則の上で、戦後の地方債制度は許可制とされた。戦前・戦時中における地方債許可制の資金の流れは、地元預金部資金や地元金融機関からの融資を受け、地方団体が地元へ投資して、地元へ還元するという仕組みで行われた。

また、第2章では、戦後の地方債許可制の機能として、時間を大分要したが、地方債発行不許可の基準や地方財政再建促進特別措置法制定により地方財政健全性の維持や悪化後の善後策としてのナショナル・ルールを制定して、地方財政悪化に歯止めをする機能を持っていることがわかった。一方、戦前・戦時中の地方債許可制度では、許可方針で地方債発行の抑制を謳ったたりしたが、ナショナル・ルールの制定や財政悪化した地方団体の地方債不許可制度の導入までは至らなかった。

この様に、地方債許可制度の機能という視点から、戦前・戦時中と戦後の地方債許可制度は異質なものである。従って、戦前・戦時中と戦後の地方債許可制度は継続したものでないことがわかる。

#### 2-4 第2章の議論整理

サンフランシスコ条約後はGHQが撤退して、国が許可機関となったが、景気は落ち込み、十分な自己財源を持たない地方団体は財政を悪化させた。地方団体の自己努力にも限度があり、国が地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建債の発行を許可して、地方団体は財政運営に必要な運転資金を得る方法

を獲得した。

地方財政再建促進特別措置法が制定されたのは55年であり、国内の経済は神武景気により景況を賑わっていた。地方団体の財政は、遅れて税収入を伸ばし赤字団体から脱することができた。

財政悪化時には国の助けを受け、好景気を迎えば、地方団体は自主財源を獲得し、地方債の発行を抑えながらの財政運営が可能になった。このような国と地方団体の立場の移り変わりの中、地方自治と地方債制度のあり方についての論議は下火となっていた。

また、最後に、戦後の地方債許可制度と戦前・戦時中の地方許可制度の継続性の有無を検証した結果、地方債許可制度の機能という視点から、継続性は薄いとの結論を下した。

続く好景気により実現した高度経済成長時代へと突入した国と地方団体は、国民生活や価値観の変化から新しい公共サービスへの対応が求められていく。