

第3章 高度経済成長と地方債許可制

3-1 高度経済成長の諸相と地方財政

3-1-1 高度経済成長の要因と帰結

「もはや戦後でない」と書かれた50年度から日本経済の高度経済成長期が始まったと言えるが、前述したように50年度から約5年間、地方財政は赤字団体からの立ち直りに月日を費やし、地方財政における高度成長期は60年度からだと言って良いだろう。一方、高度経済成長期の終焉は石油ショック後の地方財政危機にあたる75年度の直前までを本論では対象とする。図表3-1は60年度以降の経済成長に関するデータを掲げた。図表3-1では、実質国民総支出が対前年度比で70年度まで10%を超える伸びを示し、民間最終支出の伸びが国民総支出をけん引しているのがわかる。74年度に実質国民総支出の伸びがマイナスとなり、高度経済成長も終焉を迎えたと言える。

では、一体、高度経済成長の要因は何だったのか。本論では高度経済成長の要因とその帰結を検証せず、いくつかの日本経済研究者の意見を紹介するのに止める。

まず、正村・山田(2002)では、高度経済成長の要因は、第1に高い投資意欲、第2に人的資源の質的改善、第3に最終生産市場の規模拡大、第4に高投資を支えた国民の高い貯蓄意欲等、を掲げている。高度経済成長の帰結としては、第1に貿易・為替の自由化、第2に二重構造の解消、第3に産業構造における重化学工業化の発展、第4に地方圏から大都市圏への大規模な人口移動等、があったとしている。正村(1978)では、第1に産業別には第1次産業の産業人口が減少する一方、第2次及び第3次産業人口の増加、とくに第3次産業の増加が顕著であり、「サービス化」や「情報化」が進んだこと、第2に大企業と中小企業の賃金格差の縮小が進み、高所得者と低所得者及び都市と農村の所得格差が平準化したこと、第3に生産者及び労働者の集団化・組織化が進み、農業協同組合、医師会及び労働組合等が結成され、巨大化していき、政治の圧力団体としての性質を帯びるようになったことを経済成長の結果としてまとめて

図表 3 - 1 国民総支出対前年度比

(単位：%)

項 目	60 年度	61 年度	62 年度	63 年度	64 年度
国民総支出	13.3	11.8	8.6	8.7	11.1
1. 民間最終消費支出	11.5	10.4	7.5	8.8	10.8
2. 政府最終消費支出	4.4	5.4	7.5	7.6	3.0
3. 国内総資本形成	32.2	26.4	8.5	12.4	16.5
4. 経常海外余剰	61.6	79.2	-23.3	46.7	5.7
項 目	65 年度	66 年度	67 年度	68 年度	69 年度
国民総支出	5.7	10.3	11.1	11.9	12.0
1. 民間最終消費支出	5.8	10.0	10.4	8.5	10.3
2. 政府最終消費支出	3.1	4.5	3.4	4.7	4.1
3. 国内総資本形成	4.1	13.3	20.3	20.8	17.1
4. 経常海外余剰	-26.9	-3.7	74.4	-10.3	-8.7
項 目	70 年度	71 年度	72 年度	73 年度	74 年度
国民総支出	10.3	4.5	8.6	8.1	-1.4
1. 民間最終消費支出	7.4	5.5	9.0	8.8	-0.1
2. 政府最終消費支出	4.8	4.9	5.0	5.4	-0.4
3. 国内総資本形成	19.1	0.9	9.8	11.9	-6.5
4. 経常海外余剰	36.3	-27.9	32.2	104.2	-30.2

* 新 SNA 基準 (実質) 90 年価格

(出所)大蔵省財政史室 (1999)

いる。

香西（1981）によれば、経済成長の出発点は、第1にこれまでの設備の老朽化が進み、設備近代化への設備投資が盛んになったこと、第2に設備投資増大に対して、労働者の労働能力や家庭の貯蓄増大等偶然とも言える積み重ねが実現した、とまとめている。

また、中村（1980）では、成長の要因を、第1に積極的な企業行動、第2に技術進歩、第3に経済政策と経済計画、としており、成果又は問題としては、第1に国民生活水準の向上と公害問題、第2に国際社会における日本の地位向上を挙げている。

3-1-2 地域経済と経済・経済計画

経済成長は地域経済対しても大きな影響を及ぼしている。高度経済成長の要因と結果としていくつかの研究を紹介したが、地域経済においても、第1に大規模な人口の流入・流出、第2に地域内においても産業・就業構造に大きな変化を及ぼし、第3に全体的に所得や生産の増加をもたらしたが、地域ごとにおける所得や生産が等しくなったではわけではなく、地域的分配の公正が図られてはいない。第1の人口の流れは東京圏、名古屋圏及び大阪圏（以下「三大圏」と呼ぶ。）に流入し、とくに東京圏へ人口流入は顕著であった。一方、人口の流出は、三大圏を除く他のすべての地域から三大圏へ行われた。第2の産業構造・就業構造は、第1次産業から第2・3次産業の割合が大きくなった。大工場や工場コンビナートを中心に工業化が図られ、その工場や工場コンビナートの勤労者を中心に都市を形成する「城下町」が発展した地域もある。第3に工業化及び都市化の動きも地域によって進展が違うため、地域や都市間で格差が生じるようになった。

国は国民生活や工業地帯や都市の建設を行政計画として進めるために、経済計画や国土計画を作成した。戦後直後の日本においても「経済復興計画」を作成し、戦後復興を図ろうとした。サンフランシスコ講和条約後には自立した日本経済を目指し、55年に「経済自立5ヶ年計画」を作成・発表したのを契機に60年「所得倍増計画」、62年「全国総合開発計画」（以下「一全総」と呼ぶ。）

と作成されていく。図表 3 - 2 に高度経済成長期における経済計画及び国土計画をまとめたが、計画期間を終えないうちに次の計画が作成されている。これは、内閣の移り変わりや経済環境の変化に伴い、計画が新たに作成され続けたことを意味する。

国の経済計画及び国土計画作成の最大の意義は、国がどのような国民生活の将来像や、または、どのように国土利用を図っていくのかを発表することであり、その発表により国民に賛成・反対の論議を起こすことが可能になり、国民による国家・社会建設への参加をもたらす。だが、計画作成、計画策定及び計画実施は当時の政権及び行政側からの一方通行になってしまい、「市民参加」という視点は乏しかった。60 年度以降の経済計画や国土計画については、後に計画内容を示していく。

3 - 1 - 3 高度経済成長期の地方財政

今井（1979b）では、地方債残高に関し、高度経済成長期に絶対額は増加しているが、経済規模や財政規模が拡大していることを考慮すると当然の結果であって、経済規模に対する地方債現在高の割合が非常に安定的に推移したことが注目に値するとしている。このことは、地方債残高は年々の地方債発行高のストックを意味するから、年々の地方発行が財政規模に関し大きくなかったことを意味する。そのことを示しているが図表 3 - 3（A）（B）及び図表 3 - 4（A）（B）である。目立つのは地方税の割合が 35% から 40% が高く安定的に推移している点である。経済規模が拡大しているなか地方税も安定的に収入を得た構図になっている。だが、現在から見ると、このような未曾有な経済成長時代であっても、地方税の歳入割合が 35% から 40% に止まっているのがいびつな地方財政構造であると言えるかもしれない。次に歳入の割合が高いのは国庫支出金である。国から地方団体への国庫負担金や国庫補助金を加えたのが国庫支出金であり、国から地方団体への財源移転が大きく、財源移転の大きさは国の政策からの影響が大きいことも同時に意味している。地方交付税も 15% から 20% を占めている。国が決めた地方団体の必要な仕事の一般財源必要額を算出した基準財政需要額に対し、国税の一定額を地方団体に交付する制度であ

図表 3 - 2 戦後の主な経済計画及び国土計画

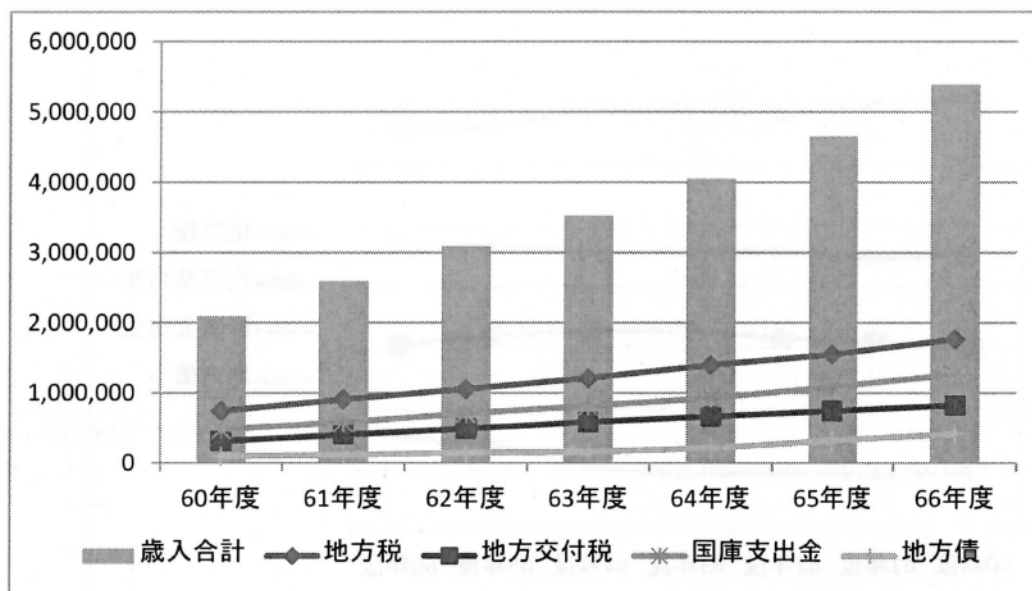
策定年月	計 画 名	計 画 期 間
49年 7月※	経済復興計画	48年度～52年度
50年 5月	国土総合開発法制定	
50年 12月	経済自立5ヶ年計画	58年度～62年度
57年 12月	新長期経済計画	58年度～62年度
60年 12月	国民所得倍増計画	61年度～70年度
61年 11月	低開発地域工業開発促進法制定	
62年 5月	新産業都市建設促進法制定	
62年 10月	全国総合開発計画	60年度～70年度
64年 7月	工業整備特別地域整備促進法制定	
65年 1月	中期経済計画	64年度～71年度
67年 3月	経済社会発展計画	67年度～71年度
68年 6月	自由民主党『都市政策大綱』発表	
69年 5月	新全国総合開発計画	65年度～85年度
70年 5月	新経済社会発展計画	70年度～75年度
72年 6月	田中『日本列島改造論』発表	
73年 2月	経済社会基本計画	73年度～77年度

(出所) 筆者により作成

※経済復興計画は49年 7月に発表することの中止を決定した。

図表 3 - 3 (A) 歳入割合の推移 (60年度～66年度)

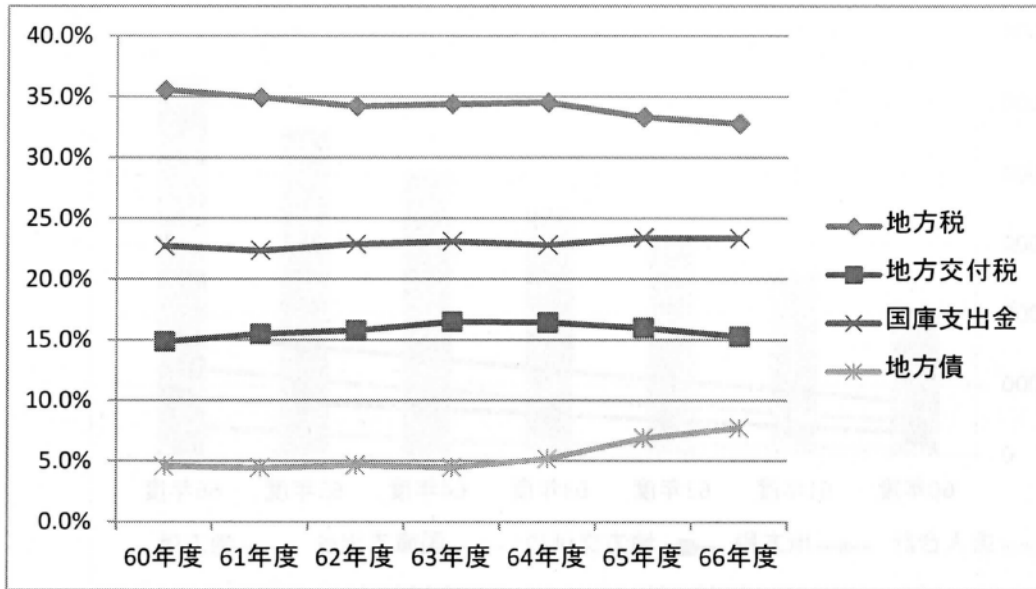
(単位：百万円)



* 66年度地方交付税に臨時地方財政特例交付金を含む。

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386～387 ページ

図表 3 - 3 (B) 歳入割合の推移 (60 年度 ~ 66 年度)

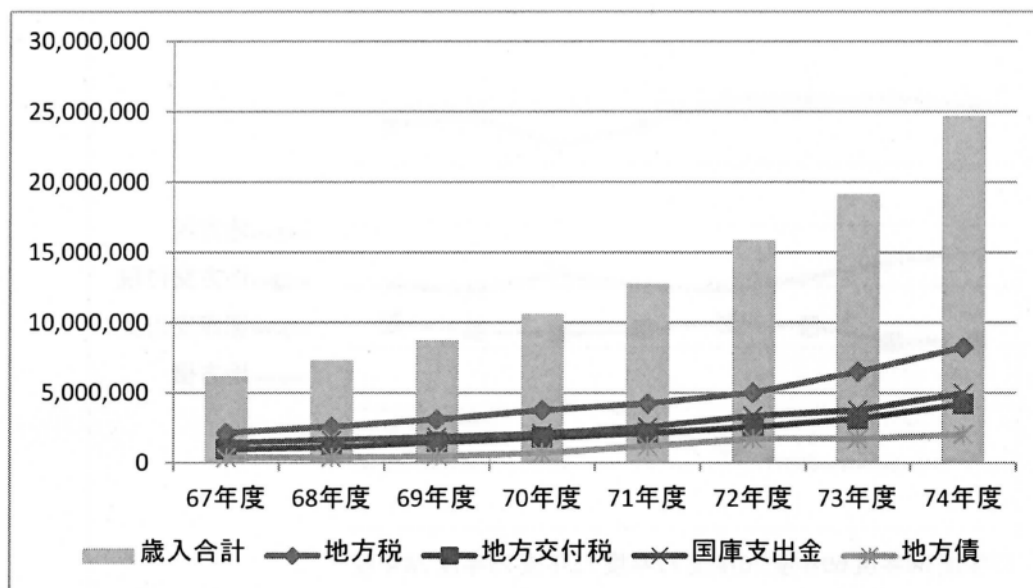


* 66 年度地方交付税に臨時地方財政特例交付金を含む。

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386 ~ 387 ページ

図表 3 - 4 (A) 歳入割合の推移 (68 年度～74 年度)

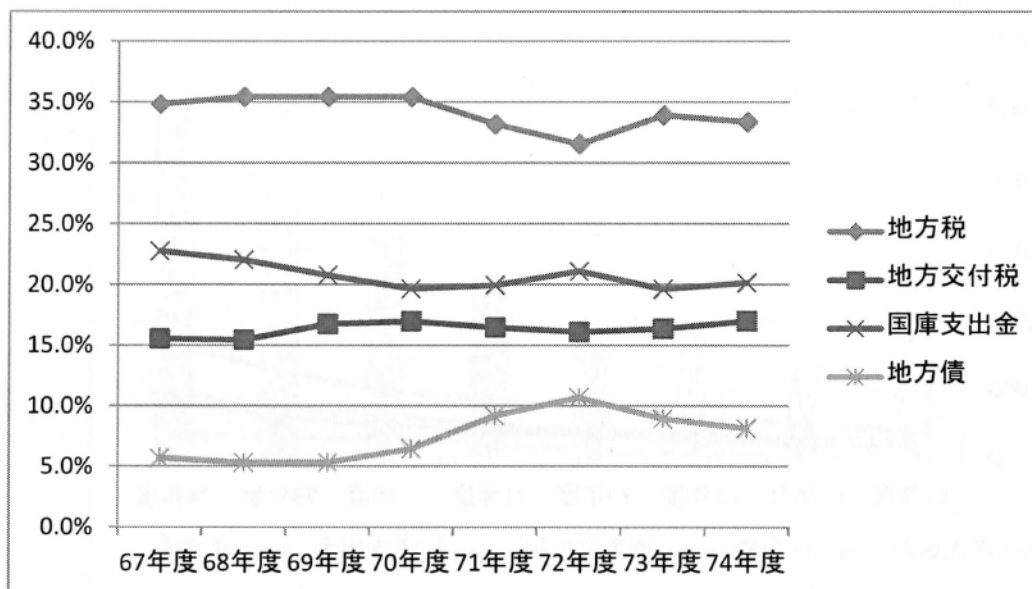
(単位：百万円)



* 67 年度地方交付税に臨時地方財政特例交付金、68 年度及び 69 年度地方交付税に特別事業債償還交付金を含む。

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386～387 ページ

図表 3 - 4 (B) 歳入割合の推移 (68 年度 ~ 74 年度)



* 67 年度地方交付税に臨時地方財政特例交付金、68 年度及び 69 年度地方交付税に特別事業債償還交付金を含む。

(出所) 大蔵省財政史室編 (1999) 386 ~ 387 ページ

る、国税の一定割合を示す交付税率をこの期間中、62年度、65年度及び66年度に上げている。地方交付税の歳入割合は、この割合だけ、地方団体独自の歳入である地方税等では賄いきれない行政活動費用がかかっていることを国が認めている、と言える。地方債の歳入割合は今井（1979b）の主張を裏付けるように10%に満たない値で推移している。従って、地方債残高が地方財政の重荷にならない程度で済んでいるのである。

高度経済成長期における歳入構造は、当時の地方税制度における最大の地方税収入を得ると同時に、国庫支出金や地方交付税の国から地方団体への財源移転の姿が大きかった。国からの地方団体への財源移転は、高度経済成長期における国の歳入が膨らみ、資金移転の余地があったことを表している。それを証明するように、国は65年度補正予算まで一般会計国債の発行をせずに財政を運営したことからもわかる。

3-2 地方債起債分析

3-2-1 地方債計画額と許可実績額

ここでは、地方債計画額と地方債実績額という2つの数字に注目して、高度経済成長期における国と地方団体の地方債起債行動の特徴をつかみたい。

まず、許可制において、許可方針等と並んで重要な役割を果たす地方債計画はどのようなスケジュールで作成されていくのかをまとめる。

地方債計画作成は地方財政計画作成のためのひとつの作業として前年度5月頃から始まる。まず、自治省内では起債事業や起債事務の見直しと並行して地方債計画の基本方針を練り始める。そして、夏の大蔵省への概算要求に備え、来年度の他の省庁における補助金の制度変更内概算要求額を調べるのと同時に地方団体から地方財政計画資料を回答させる。各地方団体はまだ、詳細の予算作成の作業に入っていないため、本年度の予算をベースにして数字を回答しているのが実状である。

12月になると、国の収入・支出予定額そして収支見込額の数字が算定される。その時、一般会計と特別会計は別に算出されるので、一般会計及び特別会計の

収支見込額が赤字の場合はその対策を練られねばならなくなる。地方債計画の普通会計部分や地方交付税算定額を地方財政計画に組み込み、地方財政計画上の収支を計算する。地方財政計画上の収支を合わせるため、地方債発行額や地方交付税額等が地方財政対策として大蔵省と自治省で協議される。協議内容として、地方財政計画上で歳入不足が明らかであれば、地方交付税を増額するための対応としての交付税特会の借入や地方交付税を振り替えるための地方債増額が検討される。

また、地方債対象各事業の充当率や地方債資金の割り振りについても討議される。例年 12 月末には、地方財政対策及び地方債計画が決まることにより、財政投融资計画及び地方財政計画がまとめられ、来年度当初予算が閣議決定される。自治省においては 1 月以降に地方債許可方針等がまとめられ、4 月頃地方団体に通知される。

地方団体では、前年度 9 月頃から新年度予算作成作業が始められる。予算の数字が固まってくるのは 11 月頃になるが、翌年 1 月まで最終調整は続く。新年度予算案は通常 3 月議会に上程される。そして、翌年度の起債予定額は、議会で質疑された後に議決された新年度予算に基づき、5 月頃までに自治省へ提出される。それぞれの事業の許可発行額を申請するのは 7 月近くになり、発行許可は秋以降に下りるため新規申請許可の地方債発行分は下半期に発行される。

このように、国と地方自治体の予算作成作業がそれぞれで行われるため、地方団体の予算額の総合計が地方債計画額に計上されているわけではない。また、地方団体の発行許可申請は当該予算年度の 7 月になり、地方団体の財政運営上必要な地方債発行の許可申請を予算内で行い、必要があれば補正予算で地方債歳入を組み、発行許可申請を提出するため、国が前年度 12 月に策定した地方債計画と地方団体の発行希望額には差異が生じる。

3-2-2 地方債計画と地方債許可実績額の差異

図表 3-5 は、当初地方債計画額に対する地方債許可実績額（以下「許可実績額」と呼ぶ。）、最終地方債計画額に対する許可実績額及び当初地方債計画額に対する最終計画額のそれぞれの割合をまとめたものである。

図表 3 - 5 当初地方債計画、最終地方債計画と許可実績額の推移

(単位：年度、億円)

年 度	当初計画	最終計画	許可実績額	許可/当初	許可/最終	最終/当初
60	1,500	1,614	2,022	1.35	1.25	1.08
61	2,090	2,284	2,823	1.35	1.24	1.09
62	2,540	2,665	3,658	1.44	1.37	1.05
63	3,150	3,248	4,198	1.33	1.29	1.03
64	3,984	4,154	5,488	1.38	1.32	1.04
65	4,849	5,464	7,066	1.46	1.29	1.13
66	6,707	6,786	8,388	1.25	1.24	1.01
67	6,609	6,745	8,264	1.25	1.23	1.02
68	6,773	6,862	8,860	1.31	1.29	1.01
69	7,852	7,990	10,201	1.30	1.28	1.02
70	9,082	9,262	13,528	1.49	1.46	1.02
71	10,860	15,215	22,047	2.03	1.45	1.40
72	17,278	22,352	29,223	1.69	1.31	1.29
73	22,530	22,701	31,979	1.42	1.41	1.01
74	23,390	25,161	36,204	1.55	1.44	1.08

(出所)「昭和 54 年度地方債統計年報」

それぞれの割合の関係は、次式で表すことができる。

$$\text{許可/当初} = \text{許可/最終} \times \text{最終/当初}$$

となり、当初計画に対する許可実績額の割合は、最終計画に対する許可実績額の割合と当初計画に対する最終計画の割合に分解できることを示している。また、図表3-6は図表3-5におけるそれぞれの割合を折れ線グラフで表している。

当初地方債計画額に対する許可実績額の割合の最小数は65年度及び66年度の1.25で、最大数は71年度の2.03である。当初地方債計画における地方債発行額より多く許可実績が認められていることになる。最終計画に対する許可実績額の割合も67年度の1.23と70年度の1.46の間の数値で、許可実績額が最終地方債計画額よりも多い。当初計画に対する最終計画の割合はほぼ1.00程度であり、年度途中における地方債計画額の改定が小さいことを意味し、71、72年度には比較的大きい地方債計画の改定が行われたことになる。

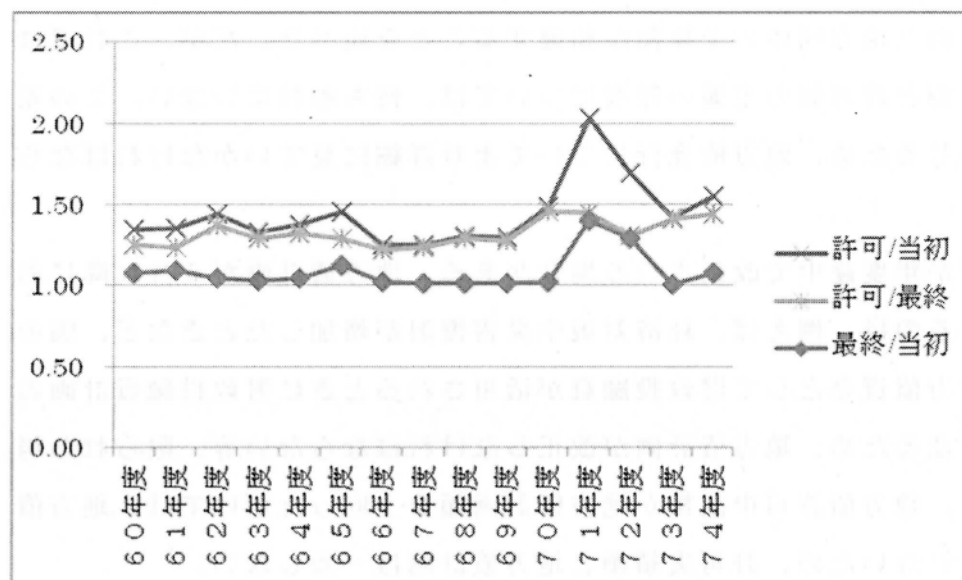
3-2-3 地方債計画と地方債許可実績額の差異の発生理由

地方債計画と許可実績額に差額が発生する理由が2つある。第1の理由は、制度的理由で許可発行される地方債のなかで地方債計画に計上されない地方債がある。発行形態は交付公債であり、種類であれば退職手当債等が「枠外債」と呼ばれ、地方債計画の枠の外で許可発行される。第2の理由は、前述したように地方債計画の「枠内」の地方債であっても、計画作成と、地方自治体の発行申請とその許可時が約1年ずれていることに起因している。

地方債計画は、来年度の経済状況並びに地方財政状況や国や自治省の重要施策等を勘案して作成されており、来年度の地方自治体に必要な資金をマクロ的管理したうえで作成された資金計画と考えてよい。

一方、許可実績額は、各地方団体が来年度の各々の財政状況や財政需要を勘案して作成した予算を地方議会の承認を経たうえで申請して許可された資金量と捉えることができる。従って、許可実績額は、各地方団体の地方債資金需要の総額と考えられる。そして、当初地方債計画と許可実績額の差は、国が予想する地方自治体資金需要額と各地方団体の資金需要額の相違である。差額発生

図表 3 - 6 当初地方債計画、最終地方債計画と許可実績額の推移



(出所) 「昭和 54 年度地方債統計年報」

の原因は、計画作成時期と起債申請時期の間の経済環境の変化や国の予想する地方団体行動と実際の地方団体行動との時間的あるいは期待のずれと捉えることができる。これまで議論は、国と地方団体における予算編成のタイミングにより地方債計画と地方団体の予算額が相違することを述べた。だが、これでは地方債の計画額と許可額の差異の程度については、何も触れていない。この差異の程度を論じるため、地方債発行についてより詳細に見ていかなければならない。

地方債計画が年度途中で改正される場合がある。地方債計画が4月以降において改正されるのは、例えば、経済対策や災害復旧が増加したときなど、国の補正予算で地方債資金として財政投融资が活用されるときに財政投融资計画の改正が必要となるため、地方債計画が改正しなければならない等、限られた場合のみである。地方債許可申請額が地方債計画額を上回っただけでは、地方債計画は改正されないため、許可実績額と地方債計画は一致しない。

3-2-4 差異が発生する地方債区分は何か

では、許可実績額と地方債計画額との差異は具体的にどこで生じているのか。高度経済成長期の全期間を資料の制限により見ることはできないが、資料が整っている67年度から74年度までの8年間のデータで作成したのが、図表3-7である。許可実績額と地方債計画額との差異の値が71年度から広がっている。図表3-5及び図表3-6において確認できるが、許可/当初が70年度1.49、71年度2.03、72年度1.69、73年度1.42、74年度1.55と高い。また図表3-7からは、区分で言えば、一般会計債、準公営企業債及び公営企業債の順で差異がある。一般会計債は地方団体における普通会計で起債する地方債であり、公共事業、義務教育施設及び辺地及び過疎対策等を含んでいる。準公営企業債及び公営企業債は、地方団体によって扱いに違いがあるが、特別会計を設置して管理しているか、また、企業債として一般会計とは別に債務を管理しており、港湾整備事業、下水道事業及び地域開発事業等を含んでいる。公営企業債は公営企業による事業債で上水道事業、都市高速鉄道事業及び工業用水事業等が含まれている。特定資金は地方債計画枠外の資金であり、起債により資金を調達

図表 3 - 7 許可実績額から当初地方債計画額を差し引いた額

(単位：億円)

区 分	67 年	68 年	69 年	70 年	71 年	72 年	73 年	74 年
一般会計債	930	1,049	1,058	2,176	5,931	6,287	5,482	6,761
準公営企業債	59	536	760	1,057	2,598	2,565	1,157	1,937
公営企業債	144	100	-4	245	1,245	1,340	660	1,752
特別地方債	96	35	31	336	618	803	892	813
公営企業借換債	96	0	-34	0	0	0	0	-30
公営交通事業再 建債	0	0	0	0	0	0	0	-1
公立病院特例債	0	0	0	0	0	0	0	24
特定資金	331	367	538	634	795	952	1,257	1,559
合計	1,655	2,087	2,349	4,447	11,187	11,946	9,449	12,815

(出所)「昭和 54 年度地方債統計年報」

し、その資金と国からの補助金で特別会計を設定して事業を進めている。このような資金調達方法はそれぞれの個別事業法で起債が認められているものである。

そして、なぜ地方団体が当初の地方債計画を超えて資金調達をしたのかは、それぞれの経済環境とその年の地方債許可方針を追っていかなければわからない。

3-2-5 高度経済成長期の分析区分

60年度から74年度までの15年を以下の3つの時期に区分して、地方財政と地方債許可制度の関係を整理したい。第1時期は60年度から64年度の5年間、第2期は65年度から70年度までの6年間、第3期は71年度から74年度までの5年間と区分する。図表3-5及び図表3-6を見てみると、71年度から当初/許可及び最終/当初の値が大きくなっている。71年以降にとそれ以前を分けて整理するのが適当であると考えた。また、第1期と第2期の違いは微妙であるが、64年度から65年度にかけて当初/許可及び最終/当初の値が上がっている。また、図表3-8は、都道府県レベルで国庫補助建設事業及び単独建設事業に地方債収入が充てられたかをまとめてみたものである。そこで、64年度から65年度にかけて国庫補助建設事業及び単独建設事業において、地方債収入を充てる割合が上がっている。それは、国からの補助金や地方税等の自主財源の充当割合が減ったことを意味し、地方財政構造に何らかの変化があったのではないかと推測できること。そして、国の財政においては、65年度補正予算で戦後初めて特例国債の発行に踏み切り、66年度以降は国債発行を当初予算から編成するようになった。国と地方財政の政府間行財政関係において、国債残高の膨張は大きな影響を及ぼしたと考え、65年度までと66年度以降を区分して検証したい。

3-3 ナショナル・プランと地方債許可制度

3-3-1 国民所得倍増計画

図表 3 - 8 都道府県決算に係る国庫補助事業及び単独建設事業に対する地方債の割合

(単位:億円、%)

	60年度	61年度	62年度	63年度	64年度
国庫補助建設事業	1,761.8	2,503.0	3,326.4	3,798.5	4,490.9
うち地方債収入	91.5	156.0	170.6	152.0	186.6
割合	5.2	6.2	5.1	4.0	4.2
単独建設事業	857.9	1,133.3	1,701.8	1,753.9	1,910.8
うち地方債収入	56.1	121.1	216.8	262.4	276.1
割合	6.5	10.7	12.7	15.0	14.5
	65年度	66年度	67年度	68年度	69年度
国庫補助建設事業	5,363.3	6,359.6	7,286.3	8,748.5	15,639.7
うち地方債収入	442.3	844.9	460.0	524.2	658.7
割合	8.2	13.3	6.3	6.0	4.2
単独建設事業	1,955.2	2,298.3	2,676.8	3,552.3	4,655.0
うち地方債収入	317.1	290.7	334.4	386.6	481.4
割合	16.2	12.6	12.5	10.9	10.3
	70年度	71年度	72年度	73年度	74年度
国庫補助建設事業	11,666.5	15,095.2	19,470.2	19,490.9	23,843.0
うち地方債収入	790.0	1,853.6	3,800.6	2,259.9	2,398.9
割合	6.8	12.3	19.5	11.6	10.1
単独建設事業	6,419.2	7,585.6	7,997.9	9,673.1	11,989.0
うち地方債収入	855.5	1,571.8	1,705.7	2,140.1	3,073.6
割合	20.7	21.3	22.1	25.6	13.3

(出所)「地方財政統計資料」各年度版

これまで述べたように、55年度以降日本経済は民間企業活動の成果として「高度経済成長の時代」に突入したのだが、政治面では自由党と民主党が合同して「自由民主党」を結党され、先進諸国では珍しい長期政権党として政治の中心となった。また、行政面では経済の成功を生活の充実にどう結び付けるかが課題となり、ナショナル・プラン策定に力を入れた。57年12月に政府決定された「新長期経済計画」が想定した経済成長率を上回る成長を果たしている日本経済に対して、実態に合った新しい経済計画の必要性が高まったことにより、60年12月に策定されたのが国民所得倍増計画である。国民所得倍増計画は、10年間で実質の国民所得を2倍にする計画で、国民にとっても具体的かつ魅力的な経済計画と感じさせた。

国民所得倍増計画によると、産業・就業人口は第1次産業から第2次及び第3次産業への移動を早める。投資においては、行政投資と住宅投資の増加を見込んでおり、行政投資では社会資本充足の要請に応えるためにも、経済成長率を上回る伸び率を見込んでいる。

この計画における政府の役割は、第1に社会資本の充足である。社会資本は経済基盤の強化と民主の安定化をもたらし、国土の保全と有効利用を可能にするとしている。更に行政投資の弾力的運用によって景気の重要な調整機能を果たす。第2に、教育・訓練等による人間能力の向上及び科学技術の振興である。第3に、社会保障の充実と社会福祉の向上である。第4に、民間産業の誘導である。政府は直接に民間企業活動に立ち入れるべきで³⁹なく、企業活動の環境を整備しつつ、それを好ましい方向に誘導する立場に立つ、としている。

社会資本充足には、公共投資が近年急激に増強されてきたとしながらも、まだ国民経済の成長と発展に必要十分な施策が円滑に進行しているとは言えないと述べている。社会資本充実の方向性として、第1に産業基盤強化として、具体的には、道路、港湾、鉄道、空港等の輸送施設、電信電話等の通信施設、更には工業用地、用水等産業の立地条件の格段の整備を図る必要がある。第2に住宅及び生活環境施設等の生活基盤の拡充が必要であり、住宅、上下水道、病院、厚生福祉施設、文教施設等の社会的施設の整備と拡充に出来る限り多くの努力を注がなければならない。

³⁹経済企画庁（1961）を参照。

国民所得倍増計画では10年間で実質の所得倍増を目標としており、複利で年7.2%以上の成長を期待している。企業が生産活動をより一層活発に行うために、社会資本不足が足かせになる心配があると考え、社会資本の充足を一番に取り上げている。社会資本充足は所得倍増計画の必要条件であり、そのために政府による公共投資を計画的に促進させて行くと考えている。所得倍増計画では、政府の中に地方団体が入るかは明確ではないが、国と地方団体の政府間財政関係では、明確に地方団体は国の政策に追随するものと捉えている。

3-3-2 全国総合開発計画

国民所得倍増計画の閣議決定の際に、別紙の「構想」が添えられた。「構想」には、「速やかに国土総合開発計画を策定する。」とされていた。50年5月に国土総合開発法を制定し、その中で国土計画の作成が義務付けられていたが、法律策定後も国土計画の正式な計画は作成されなかった。下河辺（1994）によれば、国土総合開発法策定後に朝鮮戦争が勃発したりして、これからどのような時代になるか読みづらい時代であったのが、国土計画が作成できなかった理由であると言っている。

62年10月に策定された全国総合開発計画（以下「一全総」と呼ぶ。）では、都市の過大化の防止と地域格差の縮小を目標としている。地域開発を促進するにあたって、過密地域、整備地域及び開発地域の3つに区分して政策に差異をもたせている。過密地域とは、産業や人口が過密に密集して交通マヒ等の弊害が発生している地域であり、産業に対する規制や調整を求めている。整備地域とは、過密地域以外で東京・大阪・名古屋が持つ集積のメリットを享受できる地域で、計画的に工業分散を誘導するための基盤整備を行う地域としている。開発地域とは、東京・大阪・名古屋から離れており、これらの都市の集積のメリットを享受できない地域として、積極的に開発を促進するための基盤整備を行う。

そして、計画目標を達成させるための方策として「拠点開発方式」が採用された。「拠点開発方式」では、東京、大阪、名古屋及びそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの特性に応じて区分する。これらの既成の大集積地域

と関連させながら、それぞれの地域において果たす役割に応じたいくつかの大規模な開発拠点を設定する。これらの開発拠点との接続関係及び周辺の農林漁業との相互関係を考慮して、工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか、あるいはこれらの機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置する。優れた交通通信施設によって、これらを数珠状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反応に発展させる開発方式である。

一全総の策定前後に地域開発に関する3法が制定された。1つ目は61年11月に制定された「低開発地域工業開発促進法」（以下「低工法」と呼ぶ。）であり、2つ目は62年5月に制定された「新産業都市建設促進法」（以下「新産法」と呼ぶ。）で、3つ目は64年7月に制定された「工業整備特別地域整備促進法」（以下「工特法」と呼ぶ。）である。

低工法とは、低開発地域における工業の開発を促進することにより、雇用の増大を図り、地域間における経済的格差の縮小を目的としている。工業開発特区を指定して、税制金融、公共投資等の積極的措置によって新たな工業の誘導を図ろうとするものである。新産法とは、大都市における人口・産業の集中を防止し、地域格差の是正、雇用の安定を目的として、産業の立地条件及び都市施設を整備することによって地域開発の中核となる新産業都市の建設をしようとするものである。新産法の運用にあたって区域の指定を10箇所程度と審議会では方針を出していたが、指定を受けるための立候補が相次ぎ、調整の末、15箇所を指定せざるを得なかった。新産法の適用を受けられなかった都市の中から新産業都市と同様に扱われるよう、工特法が議員立法により制定された。

3-3-3 地方団体への通知による財政誘導

国の政策と地方団体の財政行動を結び付けるものは何か。国の政策の実行度を高めるため、わが国の財政構造において歳出割合が大きい地方財政の協力は不可欠となる。国の政策実施と地方財政を結ぶものは、国から地方団体へ出す通知文書である。それらに基づいた国から地方団体への補助金や地方債の許可である。地方債の許可においては、地方債許可方針と地方債計画により政策実

現を図っていく。60年度の国民所得倍増計画や62年度に策定された一全総に代表されるように国の政治や行政は国土開発へと政策の舵をとり、地方団体にもその役割を負わせ、国と地方が一体になって政策推進を推し進めるようとした。そして、国と地方団体を結ぶのが、国からの通知文書である。国民所得倍増計画や一全総の推進のため、どのような通知が地方団体に出されたか見てみる。

60年度の国の予算編成方針では、国民所得の倍増を期し、国民生活の向上の雇用の拡大を図ることとしていながら、一方、財政運営方針では、健全財政を堅持して財政面からの景気に刺激を与えることを避けるとしている。財政面からの景気刺激は効果なく、場合によってはインフレーションとなり景気が下火になってしまう可能性があるとの判断である。60年1月に自治庁財務局長から各都道府県知事宛てで「昭和35年度予算編成に関する内翰」(60.1.29)を通知し、「財政面からする景気の刺激を避けるため健全財政の堅持を基本として、災害復旧と国土保全対策に重点をおき、経費及び資金の重点的な配分を徹底するとともに特に新規の事業はこれを抑制する等の方針のもとに予算を編成することとしていることにかんがみ、地方公共団体においても、予算の編成に当たっては、これらの点を考慮するとともに、財政運営の基本的な方向については、国と同一の基調で策定するよう留意されたいこと。」とはっきりと地方団体の財政運営に注文を付けている。地方債については、災害復旧と国土保全対策に費用を向けるため、特別会計の直轄事業の地方負担分に係る交付債制度を廃止して一般財源を増額するほか、一般補助事業債の充当率を概ね40%程度に引き下げる予定であること、と述べている。60年度地方財政計画では、地方財政の概況は、「赤字の再建過程にあることをかんがみ」として計画規模拡大を抑え、地方債については、その資金を充実して環境衛生、都市交通及び産業基盤に係る施設の整備を促進すること、としている。

61年度に関しては、まず、60年10月地方制度調査会から内閣総理大臣への「地方税財政に関する当面の措置についての答申」において、経済の好況が予想されるが、所得倍増計画の推進に伴う産業の発展及び国民生活水準の向上に対応する公共投資の増大並びに社会保障の拡充による多額の財政需要の増嵩が見込まれる状況にある、とされている。更に、「昭和36年度予算編成方針」(60.12.27)では、最近の我国経済の動向は、安定した拡大基調にあるが、更に所謂

「所得倍増計画」の実現を期するため、国においては公共投資の拡充、社会保障制度の推進・国税、地方税にわたる減税を中心とした租税制度の合理化等を最重点事項として予算編成が行われる見通しであるので、地方公共団体においても、財政運営の基本的方向においては、国と同一の基調で予算の編成に当たられたいこと、と閣議決定している。61年度地方財政計画においては、地方財政基盤の充実を図り、その健全化を一層推進するとともに、投資的経費の充実により産業経済の発展と国民生活水準の向上に対応しうる地方行政水準の向上及び後進地域開発の積極的推進を図ることとを基本とすること、また、産業の発展及び国民生活の向上に対応して産業関連施設、文教施設及び環境衛生施設の計画的な拡充を図るため、投資的事業に係る経費財源を充実するとともに、地方債についてもその資金を拡充すること、としている。

60年12月、自民党行政部会から「昭和36年度地方行財政に関する予算編成方針」が要望され、地方開発を推進するために、治山治水に係る国土保全施設、道路、港湾、工業用水等の産業関連施設、学校校舎及び上下水道、し尿処理、清掃施設等環境衛生施設の計画的整備並びに社会保障の拡充を推進するために、地方一般財源及び地方債を大幅に増額することを求めた。また、高等学校生徒の増加に対応してその施設の整備を促進するため高等学校整備事業債を設けること、公有林野整備事業資金を大幅に増額すること、償還期限を施設の耐用年数に應ずるように延長すること、等を要望した。

61年度地方債許可方針等の基本方針には、一般会計債では、児童生徒の急増に対応する教育施設の整備及び清掃施設の整備を中心として前年度対比25億円の増で計585億円、直轄事業債は前年度同額の160億円、準公営企業及び公営企業債については、前年度に引き続き主として、上、下水道等環境衛生施設の整備、工業用水事業、港湾施設整備事業等産業基盤の強化、地下鉄事業の推進に重点を置き、前年度対比335億円増の計1,115億円を地方債計画に計上した、と述べられている。厚生年金積立金及び国民年金積立金を原資とする特別地方債は、140億円を加えて合計2,000億円をもって決定された。また、「61年度地方行財政に関する予算編成方針」で指摘された公有林整備事業債8億円も含まれている。

61年12月「昭和37年度の予算編成について」(61.12.18)では、第1に公営

企業債及び準公営企業債の増額、第2に一般事業債は、財政構造健全化の見地から、特に都道府県について必要最小限に止めること、第3に一般会計債においては高等学校整備事業については前年度に引き続き増額を図る予定であるが、一般財源についてもこの際相当の投入を期待しているものであること、等を求めている。62年度地方財政計画では、地方財政の自主性及び健全性を強化することにより、地方財政の基盤を図るとともに、国と同一の基調により財政の弾力的運用に配慮しつつ産業経済の発展に対比し立ち遅れた地方財政水準の速やかな向上を図り、かつ地域格差を是正することを基本として策定され、地方債においては前年度に引き続き、港湾整備事業や下水道事業の準公営企業に係る地方債や上水道事業、電気事業、交通事業等の公営企業に係る地方債の増額を計画している。

62年度地方債許可方針等の運用は、地方債計画総額は2,450億円であり前年度対比450億円増額となった。一般会計債は720億円で前年度対比135億円増額となっており、増加額のうち95億円は災害復旧事業債及び一般補助事業等の増であり、他の40億円は教育施設の整備、清掃施設整備の及び辺地の公共施設整備等が中心となっている。

62年12月の「昭和38年度の予算編成について」(62.12.18)では、地域産業の開発と地域格差の縮小を図るため、後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律、辺地に係る公共施設の総合整備のための財政上の特例措置等に関する法律、低開発地域工業開発促進法、新産業都市建設促進法等、国において一連の施策が講ぜられているので、地方団体もこれらの趣旨に即して、地域開発に当たっては計画の総合化に留意を促している。63年度地方財政計画には、地方公営企業にあたっては、その拡充を図るため、地方債資金を増額するとともに、地方の計画的開発と既成都市の再開発を促進するため、新たに地方債計画中に地域開発事業債を設け、所要の資金を確保する、としている。

63年度地方債許可方針等の運用には、地方債計画の総額は3,150億円で前年度対比610億円の増額となっており、一般会計債は930億円で前年度対比80億円の増額、準公営企業債及び公営企業債については2,020億円で前年度対比505億円の増額となっている。一般会計債では、義務教育施設整備事業等で100

億円、高等学校施設整備事業債で40億円の増額、災害復旧事業債で60億円の減額とされている。

63年9月、自民党地方行政部会「昭和38年度地方行財政政策大綱」で環境衛生施設等の都市的建設の整備拡充、既成大都市の再開発に必要な資金を確保するため、地方債の増額を図るとともに、可能なものについては外債の導入を促進する、新産業都市の建設及び辺地の振興等につき所要の地方債を確保すること、等を求めている。

63年12月「64年度の予算編成について」(64.1.27)では、地域開発事業における用地取得費及び補償費に係る地方債については極力交付公債の方式を活用されたい、と述べている。64年度地方財政計画には、地域格差の是正を促進するため、地方交付税制度を改正して引き続き財政力の貧弱な地方団体の財源の充実を図るとともに辺地における公共的施設の総合的な整備を促進するため地方債の増額を図る、としている。交付公債とは現実に資金を借り入れて支払に充てるのではなく、地方団体が地方債証券を交付することによって現金の支払いに代える地方債である。地方債計画の枠外として発行が許可される。

64年度地方債許可方針等の運用は、第1に住宅建設及び生活環境施設の整備の促進、第2に地域開発の推進、第3に地方公営企業の整備拡充、に重点を置くとともに、市町村民税の減税による減収補てん措置を含めて策定された。地方債計画総額は、前年度対比834億円の増額の3,984億円となっている。

以上、国から地方団体への通知文書を見てきたが、国の国土開発を地方団体の地域開発、学校や上水道等の生活関連及び住環境の整備等に置き替え、地方団体の財政出動を促しているのがわかる。また、新都市建設に重点を置く一方国内で地域格差が生じたため、辺地にも社会資本投資が進められるように起債対象として、全国総花的に投資対象地にさせた。

3-3-4 拡大する地方財政計画と地方債計画

国の政策方針に沿い、国の予算が組まれ、国の予算編成方針に沿って国は地方団体の予算編成にあたっての注文を通知として伝え、その一方で、地方債計画、地方債許可方針及び地方債計画で額として示す。通知と計画額を提示する

ことにより地方財政運営を誘導するのが、国と地方における政府間の財政関係である。

図表 3-9 に 60 年度から 64 年度まで地方財政計画の推移を示した。歳出においては、投資的経費が膨らんでおり、歳入面では地方税、地方交付税及び国庫支出金の増加で歳出をカバーしている。地方債も増加させているが、前記の 3 つ程ではない。また、地方債計画の推移を整理したのが、図表 3-9 である。60 年度から 64 年度地方債計画の規模が約 2.7 倍に膨らんでいる。一般会計債、準公営企業債及び公営企業債とも増加しているが、一般会計債よりも準公営企業債及び公営企業債の伸びが高い。一般会計債のうちでは、義務教育施設整備事業が高い伸びを示しているが、災害復旧事業及び一般単独事業については、伸びはない。また一般会計債で、61 年度に高等学校及び大学施設整備事業、62 年度に清掃業、辺地対策事業、64 年度に公営住宅建設事業及び市町村民税臨時減税補てん債が新事業として追加されている。

経済・社会環境の変化に起債対象事業を増やすことにより対応した。人口増加に伴い教育施設に充実を図る一方、経済成長による地域格差が生じ過疎対策も同時に求められている。また、国の減税対策により地方財政運営に支障が出ないように、元利補給金を国から受けられる減税補てん債も認められた。辺地債については「昭和 37 年度地方財政の運営について」で、辺地に係る公共的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を制定するので、この適用を受ける市町村に、辺地に係る公共的施設の総合整備計画を立てて、それに基づいて整備事業の重点的効率的な推進を図るように努めることとされ、また、辺地に係る公共施設の総合整備を図るため、辺地事業債に 10 億円を充て、辺地事業債の元利償還に関する経費は基準財政需要額に算入するものとした。このように起債対象事業の拡充や国の財政措置というように、それ以降も使われる地方債運用手段がこの時期から使われている。

3-3-5 民間資金充実な地方債資金

図表 3-11 は、当初及び補正地方債計画における地方債資金の割当を示したものである。政府資金の割合が 6 割から 7 割を占めており、高い。しかし、政

図表 3 - 9 地方財政計画 (60 年度～64 年度)

(単位：億円)

	60 年度	61 年度	62 年度	63 年度	64 年度
歳入合計	15,381	19,126	22,850	26,336	31,386
地方税	6,230	7,619	9,309	10,582	12,908
地方譲与税	317	424	312	358	452
地方交付税	2,685	3,773	4,581	5,503	6,351
国庫支出金	4,026	4,975	6,184	7,224	8,594
地方債	720	770	879	997	1,304
雑収入	1,223	1,565	1,585	1,672	1,777
歳出合計	15,381	19,126	22,850	26,336	31,386
給与関係経費	6,003	7,227	8,440	9,821	11,225
一般行政経費	3,178	3,859	4,661	5,416	6,577
公債費	841	1,060	953	1,044	1,143
維持補修費	459	514	574	634	792
投資的経費	4,736	6,247	7,944	9,143	11,371
その他	164	219	278	278	278

(出所) 「地方財政制度資料」各年度版

図表 3-10 当初地方債計画の推移（60年度～64年度）

（単位：億円）

区 分	60 年度	61 年度	62 年度	63 年度	64 年度
一般会計債	560	585	720	930	1,218
・一般補助事業	120	135	155	185	174
・公営住宅建設事業	-	-	-	-	73
・災害復旧事業	215	160	235	175	183
・義務教育施設整備事業	145	160	155	190	238
・高等学校及び大学施設整備事業	-	30	50	90	67
・清掃業	-	-	40	55	93
・一般単独事業	80	90	65	85	95
・オリンピック施設整備事業	-	10	10	10	-
・辺地対策事業	-	-	10	10	15
直轄事業	160	160	130	130	130
市町村民税臨時減税補てん債	-	-	-	-	150
準公営企業債	205	430	554	759	930
公営企業債	575	775	961	1,261	1,584
特別地方債	-	140	175	200	252
合 計	1,500	2,090	2,540	3,150	3,984

（出所）「昭和 54 年度地方債統計年報」

注）直轄事業は 63 年度より一般会計債に計上、また、市町村民税臨時減税補てん債も一般会計債に計上している。

府資金の割合は徐々に減っており、その代わり民間資金の構成比率が高まってきた。民間投資が増大しているこの時期に、民間金融機関からの調達が増加できることは、民間からの地方債資金調達が資金市場の逼迫を生じさせるといふ議論は「神話」になったと言える。しかし、地方団体からは地方債許可制度廃止の大きな声は聞こえなかった。国の方針に則り、地元企業や工場を誘致でき、少なくとも隣の市や町に劣らない程度の公共施設を建設することに地方団体は全力を尽くした。資金調達についても国のメニューに合わせて起債できるのが、金融機関との交渉が始まる起債の自由化に後ろ向きであったと言えるだろう。

3-4 社会資本充実と地方債許可制

3-4-1 65年以降の経済・国土計画

所得倍増計画、一全総と60年代に入る前に策定された経済及び国土計画であったが、それぞれの計画期間前に、新しい経済及び国土計画が策定されていた。高度経済成長が続き、社会変動も激しく、旧来の経済計画や国土計画では対応できなくなってしまうことが、新しい経済計画及び国土計画策定の必要性が出てきたのが、新しい計画策定の理由になる。だが、新内閣の政策方針も兼ねながら、新しい経済計画や国土計画は政治的利用の面も否定できない。

経済計画では、所得倍増計画に代わり、65年1月に「中期経済計画」、そしてその2年後に同じ内閣で「経済社会発展計画」が発表された。更に同じ内閣の下、70年5月に「新経済社会開発発展計画」が策定された。これら3つの経済計画において重要な言葉は、「社会開発計画」である。社会開発とは、中期経済計画の国民生活分科報告で「社会開発計画とは、住宅、交通、保健、医療、環境衛生、社会福祉、教育、人口問題などの社会面での開発をいうのである。」⁴⁰と具体的な対象を明示している。

国土計画においても、当時の与党が作成した自由民主党都市政策調査会

⁴⁰ 総合研究開発機構編 星野進保（2003）327ページより引用。

図表 3 - 11 地方債資金の割当（60年度から64年まで）

（単位：億円、％）

年度		政府資金		公庫資金		民間資金	
		額	構成比	額	構成比	額	構成比
60	当初地方債計画	1,500	77.3	135	9.0	205	13.7
	最終地方債計画	1,614	78.9	135	8.4	205	12.7
61	当初地方債計画	2,090	74.2	185	8.9	355	17.0
	最終地方債計画	2,284	76.4	185	8.1	355	15.5
62	当初地方債計画	2,540	70.0	245	9.7	516	20.3
	最終地方債計画	2,665	70.3	245	9.2	546	20.5
63	当初地方債計画	3,150	64.5	330	10.5	787	25.0
	最終地方債計画	3,248	65.6	330	10.2	787	24.2
64	当初地方債計画	3,948	63.3	400	10.0	1,063	26.7
	最終地方債計画	4,154	64.8	400	9.6	1,063	25.6

（出所） 「昭和54年度地方債統計年報」

(1968)⁴¹、69年5月策定「新全国総合開発計画」(以下「新全総」と呼ぶ。)、
「日本列島改造論」へと繋がっていった。正式な政府文書は新全国総合開発計
画だけであるが、新全総の中で与党作成の『都市政策大綱』をどう生かして行
くかが政府内で議論された。⁴²また、田中(1972)の著者田中角栄氏は、『都市
政策大綱』及び二全総策定に大きな影響を及ぼした人物であり、また、田中が
首相になってからの著書が田中(1972)であり、田中(1972)が発行された後
に「列島改造ブーム」を起し、国内の地価高騰が生じ、国土開発に大きな影
響を及ぼした。

これらの国土計画すべて、高度経済成長を前提に策定されている。政府文書
である新全総の特徴をまとめておく。目標年度を新全総は、85年度として15
年計画である。また基本目標として、高福祉社会を目指して人間のための豊か
な環境、としている。その目標達成のため4つの課題を掲げている。第1は、
長期にわたって人間と自然との調和を図りつつ、自然を恒久的に保護保存する
こと。第2は、国土利用が過度に一部の地域に偏らないように、開発の基礎条
件を整備して開発可能性を全国土に拡大し、均衡化すること。第3は、地域
の特性に応じて、それぞれの地域が独自の開発整備を推進することによって
国土利用を指編成し、効率化すること。第4は、経済社会の高度化が進むにつ
れて国民生活が不快と危険にさらされぬように、都市、農村を通じて安全、快
適で文化的な環境条件を整備、保全すること。これらの課題を達成させるため
に開発方式を一全総の「拠点方式」から「大規模開発プロジェクト」が新しく
構想された。大規模開発プロジェクトとは、「開発の基礎条件として、中枢
管理機能の集積と物的流通の機構と体系化するための全国的なネットワークを
整備し、この新ネットワークに関連せしめながら、各地域の特性を生かした
自主的、効率的な産業開発、環境保全に関する大規模な開発プロジェクトを
計画し、これを実施することによって、その地域が飛躍的に発展し、漸次
その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものになる」方式
となっている。

⁴¹ 都市政策調査会の会長が田中(1972)の著者である。

⁴² 下河辺(1994)107ページ参照のこと。

3-4-2 社会資本整備まい進の通知文書

前節で見たように、高度経済成長が続く65年以降に経済計画や国土計画の改定が行われた。このような改定に地方財政を動員させるため、どのような通知が国から地方団体に出されているのか確認する。

65年度地方財政計画では、まず、国と同一の基調に立脚し、経費の重点化、効率化を図ることにより健全均衡財政を堅持しつつ社会開発を推進し地方行政水準の一層の向上を図ることを目途として策定するものとする、としている。そして、経済の高度成長に伴って生じたひずみを定正し、調和のとれた社会の発展を期するため社会開発を推進すること、地域開発を促進して地域格差の是正を図るため、新産業都市等の事業に対する国の財政援助措置を確立すること、住宅・上下水道の生活基盤施設の整備を促進するため必要な地方債を確保すること、過密化した大都市の再開発を促進に必要な地方債資金の増額を図ること、と続けている。また、65年度許可方針等の運用においては、社会開発推進の見地から、第1に生活環境施設の整備、第2に地域開発の推進、第3に地方公営企業の整備充実及び経営の健全化の推進に重点を置いて策定された。総額は4,849億円であり前年度対比865億円の増加、となっている。

66年度地方財政計画では、経済の安定成長と均衡ある発展の達成するため公共投資の増大を図るものとし、公共事業等の円滑な消化を図るため地方債を大幅に増加する、そして、社会開発を推進し、地域格差の縮小を図るため、辺地事業債を増額するとともに、地方交付税の傾斜的配分を強化する、となっている。また、66年度地方債許可方針等の運用では、第1に地域開発の促進、第2に社会開発の推進、第3に地方公営企業の経営の健全化と再建整備の促進、第4に特別事業債の新設による公共事業の施行確保を基本としている。新設の特別事業債の枠1,200億円を含めて総額は6,707億円となり、前年度対比1,858億円の増加となっている。

67年7月に通知された「昭和42年度地方財政の運営について」(67.7.3)において、以下のように述べている。第1に、特別事業債廃止し、これを一般財源に振り替えるとともに、地方債計画においては、一般単独事業、公共用地先

行取得事業、辺地対策事業等に対する資金を拡充する。第2に、地域開発事業の実施時あたっては、経済の情勢、民間投資の動向、当該地域における企業進出の見通し等の客観的な諸条件、土地利用計画、財政事情等については十分に再検討を行ったうえ、事業の計画的な実施を図ることとし、いたずらに民間投融資需要の増加傾向に惑わされるようなことのないよう留意する。第3に、特別事業債が廃止されたことにより、一般補助事業及び直轄事業に対する地方債の充当率、対象事業その他の取扱いは、65年度とほぼ同様とされることに留意する。67年度地方財政計画では、地方財政の現況に鑑み昨年度臨時的に設けられた特別事業債を廃止するとともに、過密都市、新産業都市、国際観光都市、振興山村、辺地等地域の特性に応じて、地方団体が実施する事業の財源を確保するため、単独事業債並びに公共用地先行取得事業債等の地方債を増額する、としている。67年度許可方針等の運用には、第1に社会開発の推進、第2に地域開発の促進、第3に地方公営企業の充実と経営健全化の促進を基本方針として、規模は総額6,609億円で前年度対比98億円の減少としている。

68年5月「昭和43年度地方財政の運営について」(68.5.7)の通知で、第1に、公共事業の地方債への依存度を引き下げて一般財源に振り替えるとともに、都市過密対策等事業、辺地対策事業及び公共用地の先行取得事業等に必要な地方債を増額すること、第2に、一般財源収入にかなりの増加が期待できる団体にあっては、財政健全化の見地から事業費の財源を充てることとし、自主的に起債抑制に努めること、公共投資の抑制の要請と現下の金融情勢に鑑み、枠外債の大幅な発行には多くの困難が思われるので、この際起債事業について徹底した重点化を図ること、と述べている。また、68年度地方財政計画では、社会経済情勢の進展に対応する財政需用の変化に即応するため、過密、過疎対策の一環としての都市過密対策等事業、辺地対策事業及び公共用地の先行取得事業等に要する地方債を増額するとともに、地方交付税配分の合理化を推進する、としている。

68年度許可方針等の運用では、第1に、下水道事業、上水道事業及び地下鉄事業等、地方公営企業の整備を促進するために必要な資金の確保を図り、一般単独事業、辺地対策事業及び公共用地先行取得事業等、過疎過密対策事業について重点的に措置すること、第2に、国の公共事業予算の伸びの鈍化及び地方

一般財源の状況を参酌して義務教育施設整備事業並びに一般補助事業及び直轄事業のうち、港湾事業及び海岸事業について起債充当率の引き下げ及び公営企業再建債を廃止していること、第3に、地方債計画総額は6,773億円で前年度対比164億円の増額にとどまったこと、とされた。

68年12月に地方制度調査会から答申された「昭和44年度の地方税財政対策」で、地方財政の状況は、その収支においては若干の改善がみられるものの、その財政構造をみれば、なお、財政の弾力性は極めて乏しい、一方、地方の行政水準は、社会経済の進展、生活水準の向上に対して著しく立ち遅れており、特に道路、下水、し尿、ごみ等住民生活に密着した施設の整備は住民の要望に応えるには程遠く、さらに近年は、地域開発や社会開発、特に過密過疎対策のための新たな財政需要が発生している、とされた。また、69年6月の「昭和44年度地方財政の運営について」(69.6.12)で、第1に、一般財源収入にかなりの増加が期待できる団体にあつては、財政健全化の見地から事業費の財源を充てることとし、自主的に起債抑制に努めること、第2に、一般補助事業及び直轄事業のうち、河川、港湾、海岸の各事業に対する地方債の充当率を10%程度引下げ、これを地方交付税の基準財政需要額へ算入することによって一般財源に振り替える措置がとられていること、第3に、公営住宅建設事業について、用地に対する国庫補助制度が融資に切り換えら、工業費、用地費を通じて85%の地方債が充当されていること、第4に、義務教育施設整備事業については、人口急増市町村等における施設の整備を円滑にするため用地取得費及び単独事業費に対する地方債が用意されているので留意されたいこと、と通知された。69年度地方財政計画には、それぞれの地域の特性に応じて、街づくり及び地域づくりの事業を計画的に実施することとし、これらの事業に係る地方債を重点的に増額する、と載せられている。

69年度許可方針等の運用では、最近の社会経済情勢の進展に対処し、地方財政の健全性を確保しつつ、従前に引き続き地方団体にとって基礎的かつ喫緊の施設等の整備を図るとともに、将来におけるわが国経済社会の発展の基本的方向に鑑み、国土利用の根本的再編成を促進するために必要な諸施設の整備を推進するとして、総額は7,852億円であり前年度対比1,079億円の増額となっている。

70年1月地方制度調査会「昭和45年度の地方税財政対策について」において、今後の地方債のあり方を検討するにあたっては、辺地及び過疎地域対策、広域市町村圏の振興、大都市及びその周辺地域を中心とした都市対策、公共用地確保対策等の推進、地方公営企業の充実などにその重点をおいて大幅に拡充を図るべきである、とされた。

70年度許可方針等の運用では、地域構造の変革に対処するための辺地及び過疎地域、過疎地域を中心とする都市対策、同和対策、広域行政処理促進のための広域市町村圏の振興等のほか公共用地の取得の円滑化、生活環境施設の充実、地下鉄建設の促進と経営の改善を重点として策定され、その総額は9,082億円であり前年度対比1,230億円の増額である、としている。

また、60年代、70年代には地方団体から地方債許可の事務の簡素化が求める声が強まり、それぞれの案件ごとに審査を行う1件審査から枠配分の起債予定額決定の事業数を増やしていった。枠配分とは、許可予定額の総枠を定めて配分し、当該団体が配分された枠の範囲内で自ら事業別の充当額を定めて、国に報告する方法である。

3-4-3 一般会計拡充の地方財政計画及び地方債計画

これまでの通達類を数字で示したのが、図表3-12及び図表3-13である。図表3-12の地方財政計画では、投資的経費の伸びが特徴的である。地方財政計画の全体規模が65年度から70年度まで約2.2倍となっているが、投資的経費の規模は約2.3倍であり、全体規模より膨らんでいる。歳入にあたっては、すべての科目が約2.2倍となっている。地方債収入が占める割合は4～5%内と安定している。投資的経費の増大分は歳入各科目がだいたい同じ様に増大して吸収している。一般会計債、準公営企業債及び公営企業債とも増加しているが、一般会計債が高い伸びを示している。第1期の60年度から64年度と比較すると、準公営企業や公営企業の活動から一般会計事業に重連を置いた結果であると言える。

一般会計債のなかでは、公営住宅事業、一般単独事業、辺地対策事業、新産業都市等建設事業が増加している。67年度から公共用地先行取得事業、70年度

図表 3-12 地方財政計画（65年度～70年度）

（単位：億円）

	65年度	66年度	67年度	68年度	69年度	70年度
歳入合計	36,121	41,348	47,714	56,051	66,397	78,979
地方税	14,948	15,741	19,206	23,268	27,998	33,748
地方譲与税	528	567	682	786	912	1,097
地方交付税	7,132	7,881	9,041	11,113	13,892	16,925
国庫支出金	9,910	11,958	13,758	15,321	17,459	20,040
地方債	1,630	2,895	2,301	2,339	2,897	3,632
雑収入	1,973	2,306	2,726	3,032	3,239	3,537
歳出合計	6,121	41,348	47,714	56,051	66,397	78,979
給与関係経費	13,072	14,679	16,528	19,075	21,978	25,225
一般行政経費	7,421	8,275	9,801	11,721	13,058	15,426
公債費	1,335	1,476	1,732	2,395	2,554	3,091
維持補修費	902	1,013	1,142	1,252	1,373	1,510
投資的経費	13,113	15,728	18,233	20,006	24,530	30,403
その他	278	177	278	1,602	2,904	3,324

（出所） 「地方財政制度資料」 各年度版

図表 3-13 当初地方債計画の推移（65年度～70年度）

（単位：億円）

	65年度	66年度	67年度	68年度	69年度	70年度
一般会計債	1,398	1,445	2,005	2,018	2,527	3,237
・一般補助事業	212	250	297	292	294	360
・公営住宅建設事業	90	111	326	364	698	903
・災害復旧事業	205	225	266	249	221	267
・義務教育施設整備事業	290	311	406	332	448	565
・高等学校及び大学施設備事業	20	-	-	-	-	-
・一般単独事業	124	145	265	295	345	375
・辺地対策事業	15	20	30	45	62	200
・同和対策事業	-	-	-	-	-	70
・直轄事業	140	140	140	120	100	100
・市町村民税臨時減税補てん債	262	203	145	86	28	-
・新産業都市等建設事業債	40	40	70	105	131	142
・公共用地先行取得事業	-	-	60	130	200	255
準公営企業債	1,109	1,034	1,135	1,373	1,580	1,846
公営企業債	1,923	2,202	2,329	2,672	2,939	3,143
特別地方債	419	626	720	670	756	817
公営企業再建債	-	200	420	40	50	30
特別事業債	-	1,200	-	-	-	-
特別転貸債	-	-	-	-	-	9
合計	4,849	6,707	6,609	6,773	7,852	9,082

（出所） 「昭和 54 年度地方債統計年報」

から同和対策事業に係る地方債の発行が認められている。逆に、65年度で高等学校及び大学施設事業が、70年度に市町村民税臨時減税補てん債が、起債対象事業からはずされている。

3-4-4 政府資金活用による地方債資金

図表3-14は、図3-11と同じように当初及び補正地方債計画における地方債資金の割当を示したものである。政府資金の割合が7割と多く占めている。65年度では、特例国債発行に伴い地方債計画も変更となり、当初より114億円上乘せされている。上乘せ分は全額、政府資金を充てることとした。60年度から64年度にかけて民間資金の構成比率が高まってきたが、政府資金を割当が大きかった分、民間資金の構成比率が低下した。69年度には約4分の1にあたる26%前後まで回復した。

3-5 高度経済成長の終焉

3-5-1 ニクソンショックから第1次石油ショックまで

71年8月にアメリカのニクソン大統領が、「新経済政策」を発表した。その内容は、第1にドルと金の交換の一時停止、第2に暫定的な10%の包括的輸入課徴金制度の即時実施、第3に90日間の賃金・物価凍結措置、であった。特に第1のドルと金の交換の一時停止について、ヨーロッパ諸国の外国為替市場は一時的な閉鎖で対応したが、日本は市場を開けたままとしたため、大量のドル売り円買い相場となり、1ドル=360円の固定相場を維持するのは難しくなった。輸出産業を為替変動から守るという考え方から、円の切り上げの判断に時間をかけたため、公定歩合引下げや72年7月に成立した田中内閣の積極財政政策によりインフレーションの下地を作った。田中内閣では田中(1972)の「日本列島改造計画」を実践すると考えられ、土地の値上がりを想定した土地投機が起こり始めた。また、田中(1972)では積極的な工業再配置を提案しており、社会資本整備の必要性を強く唱えていた。

図表 3-14 地方債資金の割当 (65年度から70年度まで)

(単位：億円、%)

年度	当初地方債計画額	政府資金		公庫資金		民間資金	
	最終地方債計画額	額	構成比	額	構成比	額	構成比
65	4,849	3,075	63.4	550	11.3	1,274	26.3
	5,464	3,380	61.9	550	10.1	1,534	28.1
66	6,707	3,861	57.6	625	9.3	2,221	33.1
	6,858	4,012	58.5	625	9.1	2,221	32.4
67	6,609	3,869	58.6	730	11.1	2,010	30.4
	6,705	4,005	59.7	730	10.9	1,970	29.4
68	6,773	4,017	59.3	820	12.1	1,936	28.6
	6,862	4,106	58.8	820	12.0	1,936	28.2
69	7,852	4,596	58.5	940	12.0	2,316	29.5
	7,990	4,734	59.3	940	12.0	2,316	29.0
70	9,082	5,386	59.3	1,030	11.3	2,666	29.4
	9,262	5,566	60.1	1,030	11.1	2,666	28.8

(出所) 「昭和54年度地方債統計年報」

ドルと金の交換一時停止への対応、田中内閣における積極的財政及び投資を想定した土地投機とインフレーションは進行していった。その上に、73年10月に中東地域で戦争が起こり、石油産出国が石油の産出制限をかけたため、原油の価格が高騰した。日本は石油を海外に依存しており、この原油の高騰は消費者に石油関連商品の買いだめ行動へ走らせた。製品の価格は上昇するが、国内の生産活動は落ちるといって、「スタグフレーション」と呼ばれる新しい景気状況が発生した。74年度は生産の落ち込みが激しく、戦後で初めてのマイナス成長となった。

ここに高度経済成長期の終焉を迎えたのである。

3-5-2 方向転換が求められる地方財政

71年5月「昭和46年度地方財政の運営について」(71.5.31)で、地方の行政施設水準を引き上げるため長期的な計画に基づき生活関連公共施設を中心とした各種の施設の整備事業を実施するにあたっては、地方債の活用を通じて事業の積極的な推進を図る必要があるが、同時に一般財源などを重点的に投入することについても十分創意と工夫を加えるよう留意されたい、とされた。また、46年度地方財政計画では、第1に地域社会の著しい変貌に対処し、住みよい環境づくりを推進するため、国庫補助負担金制度の拡充、地方交付税の算定の合理化及び地方債の拡充により財政措置を充実すること、第2に人口急増地域における公共施設の整備すること、第3に過疎地域へ総合的に過疎対策を推進すること、第4に公害対策を積極的に推進すること、を挙げている。71年度地方債許可方針等の運用では、公害対策、都市対策及び辺地・過疎対策事業を中心に必要な資金の確保を図るとして総額1兆860億円で前年度対比1,778億円の増額となっている。

72年5月「昭和47年度地方財政の運営について」(72.5.9)では、国の財政経済政策の展開に対応して住民負担の軽減の合理化を推進し、生活関連施設等各種社会資本の整備、社会福祉の充実を図るため、臨時地方特例交付金1,050億円、交付税特別会計における借入1,600億円、臨時沖縄特別交付金365億円、地方債の増額(普通会計に係るもの4,908億円)等一連の財源措置を講ずるこ

とにより地方財源の確保が図られた、と答申している。72年地方財政計画には、公共投資の拡大に伴う地方費の増加に対処するとともに、地域の特性に応じて生活関連公共施設等の整備を図るため、前年度に比し4,908億円の地方債を増額している。

72年度地方債許可方針等の運用は、従前に引き続き地方団体の基礎的かつ緊急に要する施設を整備するとともに、特に社会経適の急激な進展に即応し、社会資本を充実して住みやすい生活環境づくりを推進するための生活環境施設整備、都市環境の悪化、都市機能の低下等の現状を鑑み、市街地の秩序ある整備を推進するための都市対策及び辺地、過疎地域等における公共的施設の総合的、計画的な整備を推進するための過疎対策等地域整備を重点して策定し、総額は地方税、地方交付税等の一般財源の不足を補うための特別措置分を含め、前年度対比6,418億円増の1兆7,278億円となっている。

72年12月地方制度調査会「地方税財に関する当面の措置についての答申」では、第1に、民間設備投資及び輸出を主軸とする高度経済成長過程で生じた成長と福祉のかい離を解消するため、社会資本の整備を推進し、国民福祉の向上を図ることを基本とする福祉優先型、財政主導型の財政経済政策への転換が強く求められる、第2に、新しい国土利用の構想に即して、国土の均衡ある発展を図るための諸施策を講ずることが要請されている、第3に、地方財政もこのような新たな事態に即応し得るよう、その体制を整える必要がある、としている。73年度地方財政計画には、過疎地域における公共施設等の整備を推進するため、過疎及び辺地対策事業債を大幅に増額する、とした。

73年度地方債許可方針等の運用は、地方団体における住宅、義務教育施設、公園・緑地、上下水道、廃棄物処理施設等の生活環境施設の整備、大都市の再開発等の都市対策の推進、辺地、過疎地域における公共的施設の総合的かつ計画的な整備及び社会福祉施設、レクリエーション・スポーツ施設等の整備並びに公営企業の充実及び経営健全化の推進等、を重点として策定されており、総額は2兆2,530億円で対前年度比5,252億円の増額となっている。

74年度は「スタグフレーション」という新しい局面に、国は「昭和49年度の予算編成について」(74.1.7)で、「地方公共団体においても昭和49年度の予算編成に当たっては、地域住民の生活安定と福祉充実に配慮しつつ、国と同一

の基調により、歳出を極力圧縮するとともに、財源の重点的配分と経費支出の効率化に努力されたい。特に、政府の総需要抑制の強化の方針に対応し、行政投資についての極力抑制、繰延べの措置を講ずるとともに、この際財政全般について徹底的な洗い直しを行い、補助金等の整理、庁費、旅費等の節約を行うなど経費の合理化を図るほか、給与水準の適正化、職員数の縮減等により給与関係経費の増価の抑制に特段の努力を傾注されたい。」とまで書いてきている。74年度地方財政計画では、総需要抑制の見地から地方債の発行額を極力圧縮するとともに、地方債資金における政府資金の構成比率を高め、償還期限を延長する等地方債の質的改善を図る、としている。また、74年度地方債許可方針の運用

でも、地方団体においても国と同一の基調により総需要抑制に資するため、その規模を極力圧縮するとして、総額を2兆3,390億円として対前年度3.8%の増加に抑えている。

これらの厳しい文言の通知を出した上で、「第1四半期における財政の執行について」(74.4.12)の依命通達が出された。その内容は、地方団体においても、国と同一の基調にたって、財政の執行を図る必要があると考えられるので、公共投資関係の事業の執行について、地域の実情、事業の緊急度、中小建設業者への影響等に留意しつつ、極力その抑制を図るよう配意されたく命により通知する、とあり、更に「第2四半期における財政の執行について」(74.7.23)を通知している。そして、「財政の執行の繰延べ等について」(74.9.6)では、地方団体においても、国と同一の基調の下に同様の措置を講ずる必要があると考えるので、国の措置とあわせて公共投資関係事業等の繰延べ措置を講ずるとともに、第1・第2四半期に引き続き、第3四半期における財政の執行に際して公共投資関係の事業の執行について、地域の実情、事業の緊急度、中小建設業者への影響等に留意しつつ、極力その抑制を図るよう配意されたく命により通知する、とまで通知している。

3-5-3 景気刺激と景気抑制の4年間

71年度から74年度までの4年間という短い期間であるが、71年度のニクソ

ンショックへの対応としての景気刺激策から 73 年から 74 年にかけての「第 1 次石油ショック」に対するインフレーション対策としての景気抑制策と政策が 180 度転回された。

71 年度から 74 年度にかけての地方財政計画は図表 3-15 のとおりである。

71 年度から 73 年度にかけて歳出の投資的経費が拡大されているのがわかる。投資的経費が歳出に占める割合が、71 年度 37.7%、72 年度 39.2%、73 年度 41.0%と国からの地方団体の通知文書に合わせて、地方団体がそれぞれの地域への投資を促進すると推定して地方財政計画において高く見積もっている。74 年度になると、その割合は 36.6%と抑えられる。

73 年度から 74 年度にかけての歳入及び歳出合計額が 1.2 倍となっているが、経済の好況により地方財政計画規模が拡大しているわけではなく、インフレーションにより名目上増加しているだけである。大蔵省財政史室編（1999）によれば、74 年度の消費者物価の対前年同月上昇率は年度平均で 21.8%となっていることから、物価上昇率を考慮すると、実質上 73 年度と 74 年度の地方財政計画と同規模と言える。

図表 3-16 の当初地方債計画を見てみると、71 年度から 72 年度にかけて一般会計債が 4701 億円、118%の増加である。一般会計債を 2 倍以上に膨らませた。特徴的に増加しているのは一般公共事業である。一般公共事業には地歩財政計画における補助金も充てられる。下水道事業等の準公営企業も 71 年度から 72 年度にかけて 1988 億円、87%の増加となっている。その反面、水道事業等の公営企業債については、793 億円、123%の増加にとどまっている。72 年度から 73 年度にかけては、一般会計債を増加させているが一般公共事業を減らしている。一般公共事業に替わり目立って増加しているのが公営住宅建設事業で、678 億円、44%の増加である。また、73 年度は準公営企業債ではなく公営企業債を増加させており、それは 1578 億円、37%の増加となっている。74 年度の地方債計画は大幅に緊縮している。一般会計債で 795 億円、8%の減額である。74 年度の消費者物価の対前年同月上昇率は年度平均で 21.8%の上昇を考慮すると、実質的にはより一層の減額幅となる。一般会計債程ではないが準公営企業債も減らしている。その様な中で公営企業債は前年度比較で 1401 億円、24%の増額を図った。同じ様に消費者物価を考慮すると実質的に大幅な増額である

図表 3 - 15 地方財政計画（71 年度～74 年度）

（単位：億円）

	71 年度	72 年度	73 年度	74 年度
歳入合計	97,172	117,498	145,510	173,753
地方税	40,550	43,668	55,471	71,957
地方譲与税	1,348	1,632	1,801	2,155
地方交付税	20,464	24,939	29,074	34,144
国庫支出金	23,935	30,480	39,645	45,372
地方債	4,471	9,379	10,740	10,290
雑収入	6,404	7,400	8,779	9,835
歳出合計	97,172	117,498	145,510	173,753
給与関係経費	29,900	35,208	40,679	50,266
一般行政経費	21,143	25,135	31,221	38,728
公債費	3,648	4,647	6,091	7,821
維持補修費	1,737	2,027	2,368	3,092
投資的経費	36,613	46,021	59,636	63,617
その他	4,131	4,460	5,515	10,229

（出所） 「地方財政制度資料」各年度版

図表 3 - 1 6 当初地方債計画の推移（71年度～74年度）

（単位：億円）

	71年度	72年度	73年度	74年度
一般会計債	3,982	8,683	9,474	8,679
・一般公共事業	507	4,110	3,013	1,067
・公営住宅建設事業	1,120	1,538	2,216	2,719
・災害復旧事業	266	381	620	382
・義務教育施設整備事業	766	877	1,150	1,150
・産業廃棄物処理事業	20	20	20	20
・一般単独事業	433	607	814	930
・辺地対策事業	320	450	670	810
・同和対策事業	120	180	270	390
・新産業都市等建設事業債	150	200	281	299
・公共用地先行取得事業	270	320	420	512
準公営企業債	2,287	4,275	4,410	4,204
公営企業債	3,510	4,303	5,881	7,282
特別地方債	1,009	1,340	1,949	2,260
公営企業再建債	30	47	30	30
特別転貸債	42	76	91	102
合計	10,860	17,278	22,530	23,390

（出所） 「昭和 54 年度地方債統計年報」

ことがわかる。しかし、前に見たように74年度には、「財政の執行の繰延べ等について」の通知が出されたため、予算執行は次年度繰越が大きくなったと思われる。

3-5-4 民間資金の更なる高まり

図表3-17は1年度から74年度までの地方債資金の割当をまとめたものである。71年度及び72年度は当初から最終の地方債計画の変更には、政府資金と民間資金を充てて両者の構成比を高めている。また、73年度及び74年度は当初から最終の地方債計画の変更においては政府資金を増加させている。だが、73年度及び74年度の地方債計画変更額が小幅であったため構成比のポイントはあまり上がらなかった。71年度最終地方債計画から民間資金の構成比が30%を超えるようになった。当初地方債計画ベースでは民間資金の割合が35%に達するようになった。公庫資金の構成比は9%程度であり安定している。

3-6 千葉県の開発行政

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

これまでは国の政策を中心に述べてきた。国からの地方団体への通知により、国の施策方針を伝え、大きな経済変動期に対しては国との同一的な行財政行動を求めた。地方団体側では、国の方針に真っ向から反対することはないが、地域の利益を優先する形で国の施策を受け入れてきた。国と地方団体の関係は、決して従属的ではなく、地方団体自身の利益行動によって説明できる。その例として、千葉県の例を簡単ではあるが検証してみる。

千葉県の統計をまとめた『平成22年版千葉県勢要覧』によると、千葉県の全国順位は、人口で6位、農業産出量は3位、海面漁業漁獲量4位、工業統計調査における事業所数13位、商業統計における事業所数9位、普通会計歳入額8位並びに都道府県民所得6位となっている。人口、各次産業、財政並びに県民所得は全国有数の順位をつけている。地理的には東京都に隣接しており、各産

図表 3-17 地方債資金の割当（71年度から74年度まで）

（単位：億円、％）

年度	当初地方債計画額	政府資金		公庫資金		民間資金	
	最終地方債計画額	額	構成比	額	構成比	額	構成比
71	10,860	6,486	59.7	1,160	10.7	3,214	29.6
	15,215	9,186	60.4	1,441	9.5	4,588	30.2
72	17,278	9,600	55.6	1,490	8.6	6,188	35.8
	22,352	12,900	57.7	1,818	8.1	7,634	34.2
73	22,530	12,600	55.9	2,009	8.9	7,921	35.2
	22,701	12,771	56.3	2,009	8.8	7,921	34.9
74	23,390	14,100	60.3	2,059	8.8	7,231	30.9
	25,161	15,379	61.1	2,059	8.2	7,723	30.7

（出所） 「昭和54年度地方債統計年報」

業も全国における相対順位は高く、財政や県民所得規模も全国的に大きいと言える。このような千葉県であっても、赤字団体まで財政が悪化した時代があり、再建法の適用を受けた。

55年5月千葉県臨時議会において、県知事は、54年度決算における実質的赤字は14億5千2百万円に達する見込みであり、繰上充用が6億7千万円であることを報告した。また、財政状況について、千葉県の産業構成は原始産業県の域を出ず、県民所得も県財政も極めて恵まれていないにも拘らず、歳出は膨張の一途をたどっている、と述べている。また、千葉県の赤字の原因は、第1に地方財政制度上の欠陥、第2に国庫補助負担金の超過負担、第3に県税の徴収難、第4に事業費の累増、第5に教育における給与費の増、第6に国営工事負担金の過重、にあると分析している。知事は県議会に対して、再建法に則れば、5年以上の再建期間を確保でき国庫補助の増や再建債の利子補給等があるので、大幅な歳出削減、歳入においては税率の引上げ並びに新税の創設を行わないで済むことを理由として、再建法の適用申請を議会に提案した。再建法申請にあたって、国からの干渉が強くなるのではないか、という異論も出されたが、結局、議会は再建法提出を認めた。

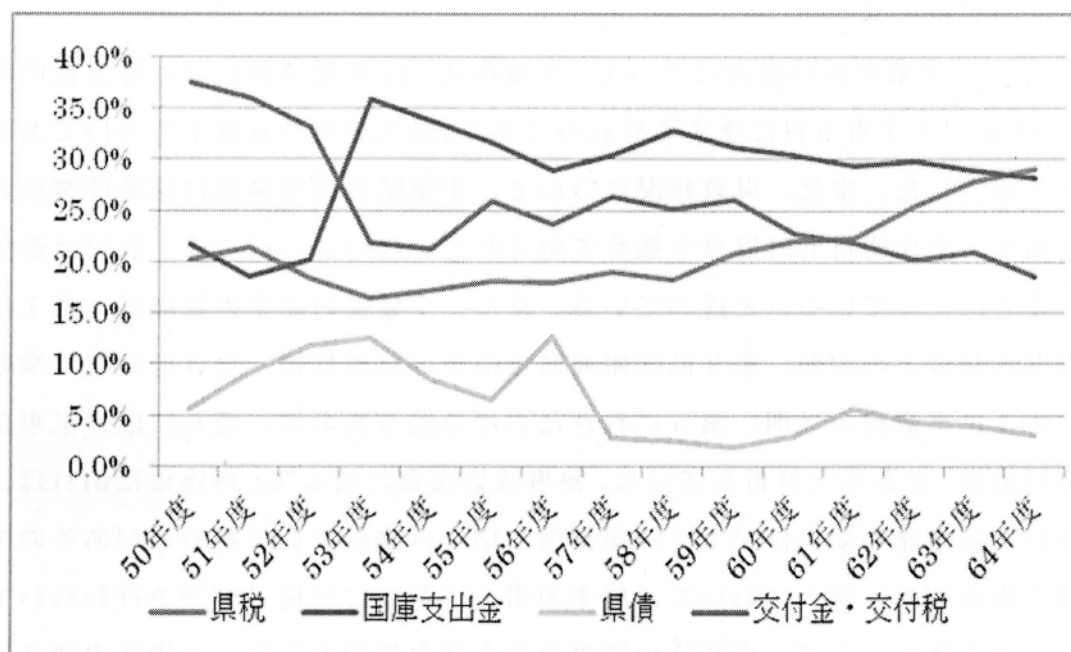
図表3-17に千葉県の歳入構造を掲げた。53年度以降国庫支出金の割合が最も高く、千葉県財政を支えた。自主財源である地方税の歳入割合が国からの依存財源である国庫支出金や地方交付税の割合を超えるのは64年度である。

3-6-2 京葉工業地帯の始まり

戦後改革の一つである財閥解体により川崎重工から分離・独立した、製鉄部門の川崎製鉄が千葉市の海岸埋立地に工場の新設を決めたときから、京葉工業地帯の建設が始まったと言える。

川崎製鉄も高炉から圧延までセットした新しい製鉄システムを採り入れた工場建設を目指し、広大な敷地、海岸に隣接している条件、1万トンクラスの船が入出港できる等の条件を兼ね備えた土地を探していた。そして、50年11月に川崎製鉄から通商産業省に新工場建設計画が提出された。新工場計画の概要は土屋（1997）によれば、第1に敷地の面積は、工場敷地約200ha（約60万坪）

図表 3-17 千葉県決算の歳入項目割合 (50年度～64年度)



(出所) 「千葉県財政資料」各年度版

に 100ha (約 30 万坪) を追加埋め立てした約 300ha (約 90 万坪)、第 2 に水路と岸壁築港、防波堤等を建設して 1 万トン級貨物船の横づけを可能にする、第 3 に主な設備は第 1 期工事で 500 トン高炉 1 基と平炉 3 基、第 2 期工事で 500 トン高炉 1 基と平炉 3 基、第 3 期工事でホット・ストリップ・ミル建設、第 4 期工事でゴールド・ストリップ・ミル建設、となり建設資金は 273 億円、第 4 に工業用水は印旛沼から取水するが当面井戸を掘り地下水を利用、第 5 に稼働生産能力は銑鉄年産 35 万トン、粗鋼年産 50 万トン、第 6 に建設期間は 3 年、となっている。ストリップ・ミルとは自動車や電機などで使用する薄板製造のため、長い建屋工程で連続的に高速で圧延する設備であり、30 年代にアメリカで実用化された技術である。また、資本金 5 億円の川崎製鉄が多大な投資を行うことから、投資過剰や余裕のない資本市場からの資金調達という点で、当時の日本銀行総裁が「反対を押し切り千葉に工場を造るならば、ペンペン草をはやしてやる」と発言したと言われている。

50 年 5 月に国土総合開発法が制定された。国土総合開発法では国レベル、都道府県レベル、地域レベル及び特定地域レベルの計画策定が求められており、千葉県は 51 年 7 月に「千葉県総合開発計画」を策定した。千葉県総合開発計画では、「高度工業」による臨海工業地帯の設定、これに伴う港湾・電力・工業用水等工業立地条件の整備等が目標として設定された。また、52 年 3 月に作成された「千葉県産業経済振興 3 ヶ年計画」では、工業地帯造成について、千葉市地先海岸埋立、船橋地先海岸埋立及び木更津港南方海岸埋立が明記された。

この様に千葉県財政が悪化して再建法の適用を受ける前から、千葉県は施策として工業地帯造成を決めていた。

3-6-3 千葉県方式による土地造成

58 年には京葉工業地帯造成計画が発表された。国の首都圏整備計画の一環として銑工業地帯を周辺地域に分散しようとする政策に応ずるとともに、千葉県の産業構造の高度化を図って県民所得の飛躍的な増大を目的としている。目標としては、第 1 に 65 年度までに神奈川県・愛知県・兵庫県及び福岡県と並んだ工業県とすること、第 2 にそのためには 1200 万坪の工業地帯が必要であり、う

ち 1000 万坪を臨海部に造成すること、を掲げている。埋立としては、五井南部地区（現在市原市）を 200 万坪、生浜地区（現在千葉市中央区）を 70 万坪、出洲地区（現在千葉市中央区）145 万坪及び葛南地区（現在船橋市）285 万坪を合わせて 707 万坪を計画している。工業地帯の造成事業主体は原則として千葉県であるが、民間企業の造成地区への進出決定後、契約調印と同時に千葉県はその進出企業から売価の一定割合を補償金として徴収し、残額は当該地区の埋立工事期間内に分割して徴収する。造成土地の売値は、土地造成費、漁業補償費、道路建設費、鉄道建設費、工業用水供給に要する経費とその他公共施設整備に要する経費の合計となる。誘致対象企業は重化学工業を主体として、関連産業の育成を考慮すること、となっている。

58 年に発表された京葉工業地帯造成計画は、現在の浦安市から市原市までの臨海地域を造成地域としていたが、59 年には 75 年を目途に 1000 万坪拡大して、合わせて 2000 万坪となった。造成地域も市原市までだったのを木更津市、君津市まで埋立地域を広げた。

60 年には八幡製鉄が木更津地区に進出するのが決まったことが契機になり、「京葉臨海工業地帯造成計画」が策定された。この計画では、3400 万坪の造成まで計画が膨らんでいる。誘致対象企業や売価額の一定割合を契約直後に徴収する方法は変化がない。京葉工業地帯の範囲は現在の浦安市から現在の富津市までと延長された。

財政再建中であつた千葉県は、地方債の発行に制限があり、千葉県の資金で造成事業を展開できない状況にあつた。そこで、進出企業と結ばれた方式は、契約直後に前納金を徴収し、埋立事業の進捗合わせて残りの契約金を受け取る方法で、千葉県財政に負担を大きくさせなかった。更に土地代金とは別に、産業基盤の整備費や後背地における公益施設の整備費の一部を進出企業に負担させた。このような分譲方式は「千葉県方式」と呼ばれた。千葉県方式の弱点は資金難の企業が前納金の支払いが滞るケースが出てきたことである。事業を止めることはできず、千葉県が立て替えて事業を進めた。そこで、デベロッパーに埋立事業費を何分のいくつかを負担してもらい、埋立事業後に負担割合に合わせて土地を分譲するやり方を採用するようになる。どちらにしても民間資金を活用しながら、財政再建を抱えた状況のなかで工業地帯形成を進めて行った。

3-6-4 「工業化」と並行しての「都市化」

京葉工業地帯への工場進出はその周辺にその工場の雇用者とその家族が住み、人口増加が繋がる。また、国全体が高度経済成長を迎え、東京への人口集中が進んでいく中、その人口増加の受け皿として東京の隣に位置する千葉県が担った。

京葉工業地帯の建設がどのように人口変動や産業構造の変化を及ぼしたのか見てみる。人口の変動が見たのが図表3-18である。50年から60年にかけての千葉県の人口は7.8%増加したのに対し湾岸地域の人口は20.7%増加した。千葉県総人口に対する湾岸地域の人口割合は34%から38%となり、4%増加させている。60年から70年にかけて、千葉県の人口は46.0ポイント増加しており約1.5倍に膨らんだ。同時期の湾岸地域の人口増加率は79.5%で約1.8倍となっている。千葉県総人口に対する湾岸地域の人口割合は、70年で46.8%、75年で48.4%と約半分のひとが湾岸地域の居住していることになる。京葉工業地帯の町村は人口増加により合併を進み、町から市に変更する地域も現れている。

京葉工業地帯の建設が進むに連れての就業構造の変化を示したのが図表3-19である。千葉県全体、同じ京葉工業地帯の中で県庁所在地の千葉市、東京都に近い船橋市、東京都と距離を置く木更津市の産業構造の推移をまとめた。千葉県全体においては、50年には6割占めていた第1次産業従事者が70年までの5年毎に10ポイント近く減少していった。80年には約1割までに下がっている。第2次産業と第3次産業においては、第3次産業の増加率の方が第2次産業の増加率より高い。50年は24.7%であったのが、80年には約35%増加させている。地域ごとに目をやると、千葉市と船橋市はほぼ同じ様な動きを示している。50年には約4人に1人が第1次産業従事者だったが、80年には100人中2~3人の従事割合に激減している。それに対して、木更津市は、50年の第1次産業従事者が50%弱であり80年のその割合は12%にとどまっている。第2次産業と第3次産業の割合の推移を見ると、多少、千葉市と船橋市の推移の動きが違う。50年から80年の推移では、千葉市においては第2次産業と第3次産業で第1次産業の減少割合を分け合って増加している。一方、船橋

図表 3-18 湾岸地域の人口が占める割合

	千葉県人口(人)	湾岸地域人口(人)	湾岸地域の人口割合
47年	2,112,917	699,331	33.1%
50年	2,139,037	726,579	34.0%
55年	2,205,060	788,776	35.8%
60年	2,306,010	876,870	38.0%
65年	2,701,770	1,145,132	42.4%
70年	3,366,624	1,574,391	46.8%
75年	4,149,147	2,007,276	48.4%
80年	4,735,424	2,281,271	48.2%
85年	5,148,163	2,469,204	48.0%
90年	5,555,429	2,644,552	47.6%
95年	5,797,782	2,720,415	46.9%
00年	5,926,285	2,777,394	46.9%
05年	6,056,462	2,877,573	47.5%
10年	6,216,289	2,981,439	48.0%

(出所) 国勢調査より筆者が作成。

* 湾岸地域人口とは、現在の行政区域で浦安市、市川市、船橋市、
習志野市、千葉市、市原市、袖ヶ浦市、木更津市、君津市、
富津市の人口総計である。

図表 3 - 19 産業構造の変化

	千葉県			千葉市			船橋市			木更津市		
	第1次産業	第2次産業	第3次産業	第1次産業	第2次産業	第3次産業	第1次産業	第2次産業	第3次産業	第1次産業	第2次産業	第3次産業
50年	63.3%	12.0%	24.7%	24.7%	20.9%	54.4%	24.1%	27.4%	48.5%	47.4%	11.5%	41.1%
55年	56.0%	13.6%	30.4%	25.1%	22.2%	52.7%	24.2%	26.6%	49.2%	52.8%	8.6%	38.5%
60年	46.5%	19.6%	33.9%	16.3%	30.8%	52.9%	16.9%	34.7%	48.4%	47.0%	10.7%	42.3%
65年	33.0%	26.5%	40.5%	11.1%	34.5%	54.4%	8.7%	37.4%	53.9%	38.1%	14.7%	47.3%
70年	22.5%	31.7%	45.8%	6.8%	34.3%	58.9%	5.2%	38.1%	56.7%	24.5%	23.3%	52.2%
75年	14.2%	32.0%	53.7%	3.8%	32.4%	63.9%	3.0%	34.7%	62.3%	18.5%	27.4%	54.2%
80年	10.9%	30.6%	58.5%	2.8%	30.3%	66.9%	2.3%	31.9%	65.8%	12.3%	25.9%	61.8%

(出所) 国勢調査より筆者が作成。

市は第1次産業の減少割合を主に第3次産業の割合増加で補っている。また、木更津市は第1次産業の減少割合を第3次産業の方が第2次産業より多く補っている形となっている。

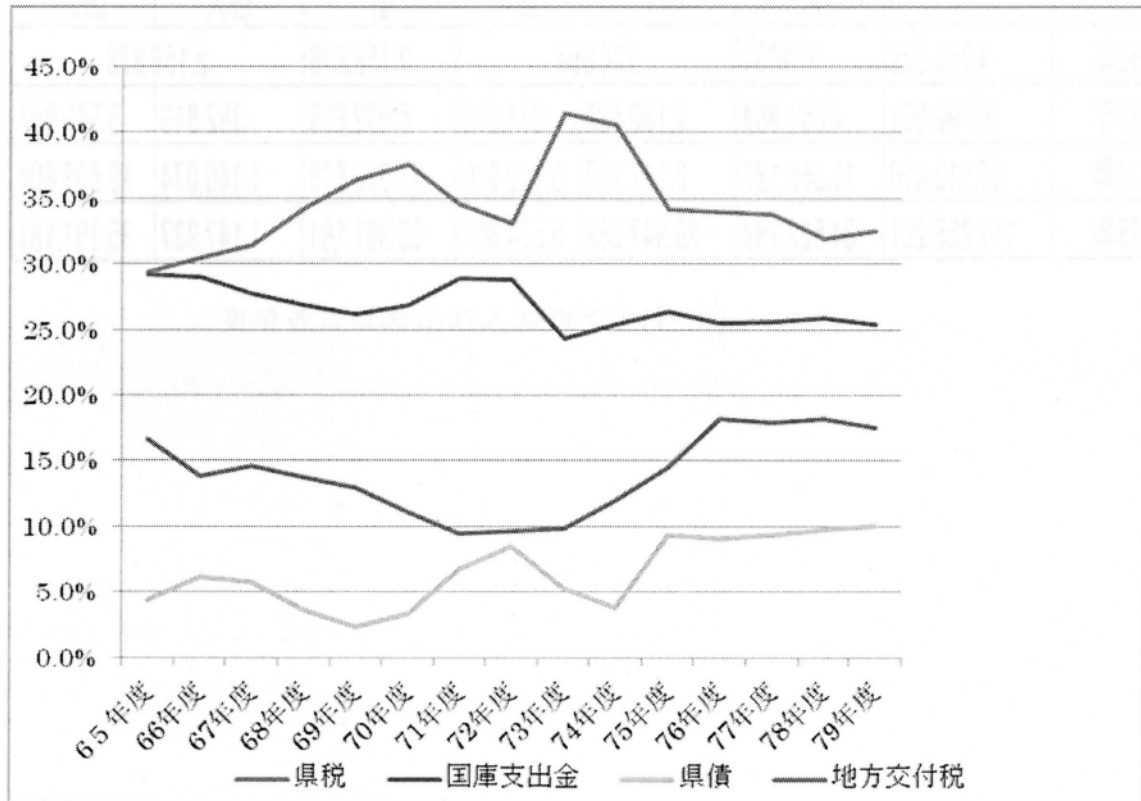
人口変動と就業構造の変化とも、京葉工業地帯の市町村が千葉県全体の変化を引っ張っているがわかる。また、京葉工業地帯の市町村の中でも、東京都から近い地域と遠い地域では変貌の姿が違うのが推察できる。東京都に近い地域では、人口増加が顕著であり、産業構造も第3次産業が中心となっている。少なくとも浦安市から千葉市の京葉工業地帯では、工業化と都市化が同時に進行していったものと考えられる。また、長期計画書では85年の千葉県の姿として、人口は4,320千人、産業構造は第1次産業従事者の割合を12.0%、第2次産業従事者の割合を42.1%、第3次産業従事者の割合を45.9%と描いていたが、80年の段階で、人口は実績で約40万人上回り、産業構造も第3次産業従事者の割合が大幅に増えている。

3-6-5 千葉県の財政構造の変化

図表3-20は50年から79年までの千葉県財政の歳入割合の推移を示したものである。63年度までは前述した通り、国庫支出金割合が地方税割合を上回っていた。64年度から地方税の歳入割合が上回るようになった。65年度からは地方税の歳入割合が大きく増加しており、73、74の両年度では歳入割合が40%を超えた。国庫支出金の歳入割合は53年度35%をピークに下がり、ほぼ25%から30%までを推移している。県債発行は財政再建計画で5%以下に抑制されている。財政再建完了後も60年代はほぼ5%以下の歳入割合で財政運営できている。地方交付税については財政再建中においては、大きな歳入割合を占め、財政再建の寄与が大きいと考えられる。財政再建完了後は、地方交付税の歳入割合は下がり続け、70年度から73年度には約10%の割合まで下がった。

図表3-21は県税収入の内訳として県民税と事業税を抜き出したものである。70年度まで法人分の県民税と事業税が大幅に増加している。75年度では個人の県民税の占める割合が増えている。工業化は法人関係税の増加、都市化は住民関係税への増加に寄与していった。また、工業化及び都市化に対応するために

図表 3-20 千葉県決算の歳入項目割合 (65年度～79年度)



(出所) 「千葉県財政資料」各年度版

図表 3 - 21 千葉県税収入について

年度	県税	県民税			事業税		
		計	個人	法人	計	個人	法人
60年	4,750,589	774,056	774,056		2,158,878	2,158,878	
65年	16,590,001	4,054,864	3,180,588	874,276	5,982,806	392,813	5,589,993
70年	55,513,490	11,366,127	8,197,187	3,168,940	21,016,878	1,148,074	19,868,804
75年	113,255,261	34,522,189	28,947,388	5,574,801	35,391,181	1,147,927	35,391,181

(出所)千葉県歳入歳出決算書各年度

上下水道、工業用水の整備等、高度経済成長期に多大な額の設備建設を行った。

3-7 第3章の議論整理

高度経済成長期における、国民所得倍増計画、一全総、二全総、そして「日本列島改造論」等のナショナル・プランに係り、国は地方団体へ地方債許可方針に国策への同行動を求めた内容を盛り込み通達を出した。そして、通達を裏付けるように地方債計画も作成されている。

通達を受けた地方団体側の投資行動は、地方債の許可実績と当初地方債計画あるいは最終地方債計画の比に表れており、その比のポイントは毎年1を超えている。毎年1を超えた地方団体の投資行動は、国の投資見積額を上回っており投資旺盛な姿を現している。また、地方債許可実績が地方債計画を上回っても、資金調達ができていたことを示す。国は国策に合った旺盛な投資活動に寛容に対応し、地方債計画の枠内であれば民間資金を充てていることを意味する。政府資金であれば、地方債計画を改定して財政投融资計画の変更を求めなければならないからである。

つまり、民間資金による地方債資金調達に余裕があることとなり、当分の間、民間との限られた資金調達競争を避けるため許可制とした理由は消滅したことになる。しかし、地方団体から地方債許可制度廃止の声は上がっていない。地方団体側としても地方債許可制度維持を求めていることを示唆している。

戦後の地方財政の各論として、千葉県は財政運営と開発行政の関係をとり上げた。千葉県は、56年から6年間に財政再建団体と認定され、財政の再建を取り組んだ地方団体である。しかし、千葉県は財政再建中に京葉工業地帯の建設に着手している。どうしてこの様なことができたのか。千葉県は工業地帯を決めた進出企業から土地代を前受けして、造成費用に充てる、「千葉県方式」と呼ばれる方式を採用して、工業地帯建設を可能にした。京葉工業地帯の造成があったからこそ、高度経済成長期の波に乗り、その後の千葉県の都市化と工業化が実現できた。財政再建が終わると、都市化及び工業化に併せ、地方債発行により上水道及び工業用水を整備した。「千葉県方式」及び地方債（企業債）の活用は、民間資金活用と公的資金を併せた、高度経済成長期には先駆的な開発行

政と位置付けられる。

第4章 地方債許可制度の意義と許可制度批判論

4-1 国による地方債許可制度の根拠づけ

4-1-1 地方自治法改正理由

第4章では、これまでの章で述べた通りの事実の下、地方債許可制度が論じられたきたのかを整理し、日本の地方財政度における地方債許可制の位置付を行う。

地方債許可制度はどのような理由で導入されたのか、また、許可制導入後、この制度がどのような役割を果たしているのか、また、政府内で地方債許可制度について何が議論されたのかを整理していく。

「当分の間」を地方自治法第250条に加えることを議会に提案した際の提案理由は、「地方債を不要許可とし、自由借入の建前をとることは、地方公共団体の自主自律を重んずるゆえんであり、また地方公共団体の活動を活発ならしめるわけではありますが、現下の地方財政の実情及び金融界の状況等諸般の事情を考慮して、原則として許可は必要としないが、当分の間所轄行政庁の許可を受けなければならない。」である。

「現下の地方財政の実情」とは、戦災からの復旧及び災害復旧並びに六・三制度導入等における地方財政負担の大幅な増加に対して、大幅な歳入増加を見込めない地方財政構造を意味している。また、「金融界の状況」とは、民間の投資需要への資金供給が十分でない状況であり、限られた民間資金が国や地方団体に回ってしまい、民間の経済活動に支障をきたしてしまっはよくないとの判断を含んでいる。

国からの地方自治法改正案提出を受けての国会論議の中で、「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、国は、「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ございます。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ございます。もっと国が富んでまいりまして、資金蓄積の状態というのもどんどん非常に上がってまいりまして、この但書は要

らないようになるのではないか、かように考えるものであります・・・。」と回答している。

内務大臣答弁資料によると、「地方債について許可を必要としない旨の規定を設けた理由は如何」の問いに対して、「地方債については今後地方公共団体が任意にこれを起こすことを認め、財政上の活動の自由を拡大して、その自主的活動を促し、地方自治の伸張を期そうという趣旨に外ならないわけである。このように原則的に地方債の許可は必要でないこととなるのだが、別に現下の資金計画の遂行上中央及び地方を通じ、当分の間資金の流通と統制する必要があるので、なお暫くの間所轄行政庁の許可を必要と致したものであります。」との回答が用意されていた。

この準備された回答は、地方債発行の自由化と地方自治の拡大との関係を認めつつ、現状における金融上の問題において、地方債発行の許可制を行っている、と述べている。

4-1-2 地方債許可制度の役割に関する考え方の変遷

自治省官僚により地方債制度の解説本が何年かおきに出版される。これらの制度解説は出版された年代により解説の違いが生じている。地方債許可制度の機能についても固定的ではないことがわかる。

まず、荻田（1954）においては、地方自治法設定までは、地方団体に対する後見的監督の必要性和金融政策上、地方債発行総額を抑制する必要から、許可制を説明している。地方自治法設定後においては、根本的の地方自治権の拡充に際して、地方団体に対する後見的監督の必要性はなくなったのだが、金融政策上の問題から「当分の間」と限って許可制が敷かれていると考えている。

次に、石原・矢野・辻（1967）及び志村（1979）では、許可制が必要な理由として、第1に地方債は地方税、地方交付税等の主要な一般財源の補助的財源としての性格を脱しきれない実情にあり、総合的見地から配分を行う必要が残っている、また、無理な負担を将来に残し、財政を混乱させる地方団体が生じないように、地方債発行の適正限度を保持させる必要があること、第2に現在の財政金融情勢の下では、国及び民間の資金需要との調整を図る必要があること、

第3に有力団体への資金の偏重を防止し、資金需要との公平を図る必要があること、を挙げている。

また、石原・矢野・辻（1967）では、許可制の必要な理由に加えて、上記の3つの理由のうち、1つ目の理由を地方団体に対する後見的指導の必要性、後2つの理由を限られた資金の計画的かつ適正な配分の必要性として区分し、後者の計画的適正配分の必要性は今後強まりこそあれ、弱まるものとは考えられず、当面許可制度を全廃することはあり得ないと断言している。しかし、計画的適正配分の必要性が強まる理由については、触れられていない。

谷本・石井（1987）は、地方債許可制の趣旨として、第1に財政の健全性の確保、第2に資金需要の調整と資金の適正配分、第3に財源の適正配分、第4に地方債の発行の保証、第5に貸付審査の一元化、を挙げている。

財源の適正配分とは、公共事業については地方交付税等の一般財源との財政措置が行われているため、地方債の配分が必要であるとしている。地方債の発行の保証とは、金融市場において政府保証に準じた機能を果たすと考えている。貸付審査の一元化とは、地方団体が国の資金を借りるにあたって、それぞれの地方団体が国と融資交渉を行う必要がなく、国の中で資金充当を行う機能である。

谷本・石井（1987）では、地方交付税と地方債許可制との関連に触れているのが特徴的であるが、一般単独事業債への交付税措置をとっている当時の地方債と地方交付税の運用が反映されていると思われる。

00年代に入り、平嶋・植田（2001）においては、地方債の機能として、第1に地方債への信用の付与機能、第2に融資等の一元的調整機能、第3に公共投資に必要な資金の配分調整機能、第4に国の経済政策等とのマクロ調整機能、第5に地方財政計画を通じて標準的な行政水準の確保機能、が考えられている。

地方債への信用の付与機能とは、許可を受けた地方債の元利償還は国が策定する地方財政計画の歳出に計上される一方、歳入としてそれに見合う財源が計上されるため、マクロで財源保障がなされる仕組みを指している。公共的に必要な資金の配分調整機能とは、地方団体の財政力や経済力よりも公共投資の必要性や地域の資金需要に応じて地方債の資金を配分していく機能である。国の経済政策等とのマクロ調整機能とは、各地方団体の投資行動と景気対策等の国

の経済政策や金融政策、財政投融资計画をマクロベースで調整する場となる機能である。地方財政計画を通じた標準的な行政水準の確保機能とは、地方財政計画に地方債額を計上することにより、社会資本整備に必要な地方債総額と公債費のマクロ管理を行う機能である。

平嶋・植田（2001）では、既に許可制から協議制への移行が決まっている時点での出版であるが、90年代から続く国の不況対策・経済対策との関連性と、地方財政が悪化している中、地方財政計画との関連に特色を出している。

これらの解説では、地方債許可制の必要性を地方自治のあり方という問題からの解説ではなく、許可制が持つ機能に注目して説明しようとしている。荻田（1954）では後見的監督の必要性より金融政策上の問題を許可制で重視したが、時代が進み、金融政策上の問題ではなく、後見的監督をどういう意味で解釈して制度運用したかが、地方債許可制においては大事な点であること。同時に、解釈と制度運用の方法は決して単一でなく、時代によって変化する経済・財政状況に対応していることが、解説本の説明の推移から示唆される。

4-1-3 地方債許可制度改革論議

地方自治法制定後の地方債許可制論議を整理する。⁴³

53年に議員立法で「資金運用部資金法の一部を改正する法律(案)」を提出して、資金運用部資金を地方債に運用する場合は、当該地方債につき、発行許可は不要とする、という内容であった。この改正案に対して、当時の自治庁は、地方債は、地方財政計画の財源として地方税、地方財政平衡交付金等と並んで地方歳入を構成しており、資金運用部資金引き受け分について許可を要しないことにしてしまうと、地方財政計画における財源配分の機能を失ってしまうことになり、地方自治法第250条における「当分の間」の許可を不要とする時期に到来していない、と反対意見を述べている。

64年の臨時行政調査会答申（64年9月29日）における許認可等の改革に関する意見個別事項では、第1に地方債の窓口を自治大臣または都道府県知事に一本化して大蔵大臣等は行政庁間における協議という形で関与するにとどめる

⁴³ 以下の議論は平嶋・植田（2001）を参照した。

こと、第2に現行のわく配分方式によるものを拡大し、あわせて配分後の自治大臣の充当結果の承認を単なる報告にとどめること、が提案されている。

82年の第2次臨時行政調査会(82年7月30日)「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」においては、地方財政の制度・運営の合理化、効率化策として、地方交付税の年度間調整の強化、地方財政計画と実績(決算)のかい離の是正や地方財政計画における歳出の節減合理化、国の一般会計における地方財政関係費の見直し等が提言されている。しかし、地方債許可制度についての提言はなされていない。

89年の臨時行政改革推進審議会(89年12月20日)「国と地方の関係等に関する答申」では、地方債許可制度の運用の弾力化を求めており、第1に公営企業債については経営等の状況を踏まえ、事業区分ごとの総体の枠配分方式を導入する、第2に起債対象事業の事業区分を可能な限り大きくぐりとする、第3に政府資金債、補助裏債及び少額起債については、その手続きを大幅に簡素化する、第4に市町村に対する起債許可について、実質的に都道府県知事限りの手続運用を行う、第5に公募債の発行について、その発行を認める地方公共団体の基準を明確化するとともに、その発行に際しては市場原理を尊重した発行条件の決定を行う、第6に特定資金公共事業債、一般会計・特別会計貸付金についてはその許可手続きを大幅に簡素化する、としている。

このように60年代からの行政改革推進にあたって、地方債許可制度については、許可制度を継続すべきであるのかという議論は消え、許可制度を基本になるべく事務手続きを簡素化できないかという議論に終始してしまっている。

許可制の可否について論じられるのは、90年代に入ってからである。地方分権推進委員会第2次勧告(97年7月8日)において、「地方債許可制度については、地方公共団体の自主性をより高める観点に立って廃止し、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、地方公共団体は国又は都道府県と事前協議を行うこととする。」として、地方債許可制度から事前協議制への移行を提言した。地方分権推進委員会の勧告は「地方分権推進計画」として閣議決定され、国会に提出された。地方分権推進計画では、機関委任事務制度の廃止が含まれている。90年代に入ると、自民党以外の党が政権を奪取したりして、「改革」や「変化」に対して提言しやすい政治環

境であり、都道府県知事経験者が首相や閣僚となり、「地方分権」が政治的にも取り上げられ、地方改革案を推進しやすい状況であった。

4-1-4 地方債許可制と協議制の差異と同質性

前述した「地方分権推進計画」における地方債協議制の中身についてみる。

地方債協議制に関して以下の提言を行っている

第1に、地方団体は地方債を起し並びに起債の方法、利率及び償還の方法を変更しようとするときは、あらかじめ自治大臣に協議する。市町村との協議については、都道府県の法定受託事務とする。法定受託事務とは、機関委任事務制度廃止に伴い、国と地方団体の事務取扱に関する法律的关系のひとつで、法令によって国から地方団体に委託された事務である。06年より協議制に移行した際、これまで、市町村は都道府県と財務省の財務事務所から起債に関するヒアリングを受けていたが、都道府県のみヒアリングだけとなり、事務手続きが簡素化された。

第2に、地方財政法第5条で定める地方債をもって財源とすることができる事業の範囲をより一層の明確化を図るとともに、自治大臣は協議において同意する基準を定め公表する。

第3に、自治大臣の協議は、地方団体に関して、全国的な観点からの「資金の配分・調整」及び「地方交付税措置との調整」等を主たる目的としている。

第4に、同意した地方債についてのみ政府資金等公的資金を充当するとともに、元利償還金について地方財政計画や地方交付税制度を通じて財源措置を行なう。

第5に、地方債計画について法的に位置づける。

第6に、同意されない地方債を発行する場合には、当該地方団体の議会に報告する。

第7に、普通税の税率が標準税率未満であるか、元利償還費又は決算収支の赤字が一定水準以上となった地方団体等については許可制度を設けること。

第8に、財政構造改革期間中は国及び地方団体の財政赤字の縮小のための財

政健全化目標が設定され、地方団体の歳出の抑制が求められていることから許可制を維持する。従って協議制への移行は06年4月からとなる。

第9に、地方債発行に係る手続きについて、一層の弾力化・簡素化を推進して透明化を図る。更に、地方債市場の整備育成、地方債証券の流通性の向上、外債の発行額の確保等資金調達方法の多様化及び共同発行の促進等に努めることとしている。

許可制度から協議制への最大の変更点は、国の同意がなくても地方団体は地方債を発行できることにある。つまり、国が不同意であるとか、始めから国に申請をしない場合が考えられるが、地方団体の予算化と地元議会への報告により地方債発行ができるものとしている。許可制とは違い国の判断なしで地方債発行できるのが「地方自治」や「地方分権」の表れとしている。だが、11年現在において不同意債は1件も起債されていない。

地方団体は、「地方分権推進計画」にあるように、不同意債には政府資金の充当されないこと及び地方財政計画に計上しないため地方交付税の対象からはずれてしまうことを嫌っているようである。国のうしろだてなしでは、地方債が発行されていないのが現状である。

また、許可制とは変更があったのだが、実質的に変更されていないのが、許可制の両輪とする地方債計画と許可方針等に替わる、法令化された地方債計画と同意基準等である。協議制においても、地方債計画においては事業別の計画額と資金ごとの充当額、同意基準等では事業別同意基準や充当率等考え方が維持されており、許可制と実質的に大きく変更していない。

どうしても、制度改革と言いながらも、行政現場の混乱を避け、継続性を優先させるため、許可制から協議制へ移行したことで地方団体の起債行動に変化が生じたとは言えない。

4-2 年代ごとの許可制論議

わが国の地方債許可制に関する先行研究を池上氏の論文を参考にしてまとめてみる。池上(1989a)では50年代及び60年代における地方債許可制度を

ぐる論争が、池上(1989b)では70年代及び80年代の論争が紹介されている。池上(1989a)では、まず、わが国の地方債制度における適債事業列举主義に注目している。戦争直後における地方債の発行は、戦後インフレーションによる経費膨張、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。国は地方財政法で地方債もって財源とできる事業を列举することにより、赤字公債的起債から「地方財政の健全性を確保」する手掛かりを求めたものと判断できる、としている。だが、赤字地方債をなくすために、地方財政法に起債対象を列举したのかは定かでない。地方財政悪化の中で「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は貫徹できたかと言え、地方財政法以外の経費については特例法を制定して起債対象経費を増やしていった。

また、地方債の許可制に関して、50年代においては、民間投資資金と政府投資資金の調整のため「当分の間」導入された地方債許可制度に対して、シャウプ勧告や神戸委員会からの勧告にあるように、起債自由化の意見が提出されている。しかし、政府は短期的に地方債の起債自由化は時期尚早として許可制の撤廃は認めなかった。

60年代は、地方債許可制度の改廃自体が大きな問題とならなかったが、石原・矢野・辻(1967)にもあるように、地方団体への国の後見的指導が許可制存続の理由として唱えられようになった、とされている。50年代前半にかけて地方財政危機にあたって、国は、財政再建債の発行を許可する一方、財政再建計画の提出、指導及び監督にあたり地方財政危機を切り抜けた。このような地方債政策が用いられたことが背景となり、後見的指導が許可制度の存続理由として出されたと考えている。

池上(1989b)では、70年代は、鈴木(1976)、高寄(1977)及び岩波(1979)にあるように地方債許可制度への批判が出された時期となる。そして、70年代後半には東京都が国を相手に地方債許可制度廃止を求める訴訟を起こす構えをみせた。これらの意見については後述する。70年代において、政府の外から地方債許可制度への批判が出されたのは、70年代半ばから石油ショックにより高度経済成長は終焉を迎える一方、国は景気対策のための地方債発行を求める許可の姿勢を強めたことが背景にある。

国の80年代は行政改革の年代であり、地方財政との関係では国庫補助金の補助率が引き下げられていった。⁴⁴実質的に国庫補助金が減ってしまうため、その財源補てんとして地方債が使われるようになった。70年代から80年代にかけて一般財源のうち公債費に充当された分の割合を示した公債費負担比率は一貫として上昇しつづけ、地方債許可制度における「地方財政の健全化を確保する」は疑わしくなる。またこの年代に財政投融资について「見直し論」が出始めた。国鉄等の民営化を進めている時代の中で、郵便預金による民間金融機関圧迫に反発が高まっていった。このような時代環境の中で、地方債許可制についての批判は高く、高寄（1988a）（1988b）が代表的な意見となる。

4-3 分権論による地方債許可制度批判

4-3-1 地方債許可制度による財政統制及び金融統制

池上（1989a）（1989b）では、池上氏自身の許可制への意見を見出すことができない。池上氏が整理した文献をもとにして、時代ごとの論議ではなく、論文の内容から分類して再度整理したい。

地方許可制度に関して、官僚以外の論文は2つのタイプに分けられる。ひとつは、国は地方債許可制を通して地方財政の統制を行っており、その統制手段を分析して批判するタイプである。ふたつ目は、「地方自治」の視点から地方債許可制を否定して、地方団体の起債自由化を求めるタイプである。

ひとつめのタイプとして、ここでは、岩波（1979）（1993）、今井（1979）、岩元（1985）、町田（1997）及び金澤（2006）を取り上げる。ふたつ目の起債自由化の議論として、シャープ勧告、鈴木及び高寄について触れたい。各氏の論文を紹介し、それぞれに意見や批判を述べる。

岩波（1979）では地方債の許可構造に注目する。地方財政法及び特別法により適債事業が定まっており、許可方針等で起債制限がかかっている。適債事業と起債制限をクリアしたとしても地方自治法第250条「当分の間」許可を得なければならない規程より、地方債計画により発行総枠規制と許可方針等による事

⁴⁴ 宮島（1989）を参照のこと。

業内容の審査が必要になる。適起債事業及び起債制限の一般的規制に加え、発行枠規制と内容審査を補完させて、地方債の国による地方債統制装置が完成されているとしている。

岩波（1993）では、地方債許可制度の行財政的な内実を決めていくのは、法律上の定めだけではなく、むしろ行政当局の裁量による許可制度の運用である、と述べられている。地方債許可方針には、具体的に盛られる起債対象事業の内容、起債額を算定するために事業の標準的な規模や単価、その算定に当たって控除される特定財源額、事業別起債充当率等が、国の財政政策や財政事情を勘案して決められているとして、特に地方債充当率が国の政策によって運用される上で重要な役割を果たしているとしている。

岩波（1979）（1993）で共通に特徴的なのは、これまで述べた財政統制に加え、金融統制のために地方債許可制度を存置する理由があったとしている点である。国は地方財政政策の視点で地方債発行の量と質を決め、国債とともに強制市中消化する方式を堅持しなければならず、資金統制装置の一部に組み込まれ、重要な役割を果たしてきた、とされている。

岩波論文における、地方債許可制度の多重な国の関与及び法律上の定めだけではなく行政当局の裁量による許可制度の運用は、地方団体の起債権を強く縛っており、指摘はまさしくその通りである。充当率の操作についても論文における指摘通り、充当率の変化は現世代と将来世代における社会資本や施設等の住民の費用負担に変更を及ぼす影響があり、極端な充当率の変更は好ましくない。金融統制としての地方債許可制度の役割については、まず、金融政策と日本経済の関係を確認しなければならず、そのうえで、地方債充当に必要な資金量が資金供給量全体のどれ位占めているか、どれ位影響を及ぼしているのか整理しなければならない。

また、岩波（1979）（1993）の財政・金融統制は国側の論理であり、地方団体の資金重要及び地方団体の社会資本投資行動を勘案されておらず、「統制」という用語使いが適当であるかは、再検討の余地があるであろう。

4-3-2 地方債制度運用の背景

今井（1979 a）（1979 b）では、まず地方財政の歳入構造に注目して、国がその意のままに地方債を運用できるのは、単に起債許可権を保持しているからではない、としている。地方債収入も地方団体の歳入のひとつであり、他の歳入ともある程度代替関係にある。わが国の地方財政では、地方団体は地方債以外の歳入に関しても政策決定の自由をほとんど持っていない。地方税では地方税法により課税できる科目、標準税率及び制限税率が決まっており、地方団体は地方税法に従う。地方交付税の基準財政標準額及び基準財政収入額の算定方法や交付税率は国が決める。補助金においては、補助対象及び補助率は国が定め地方団体に通知される。このように地方債の代替となる歳入科目についても国の影響は大きい。逆に言えば、地方債以外の歳入科目の代替として地方債を運用することもできる関係になっている。

国による地方債運用は地方団体の歳入全体を国が統制する手段であると同時に、国は、地方団体の歳出を国の希望する方向へ誘導する機能を果たしている、と言っている。例えば、起債充当率のより高い事業により多くの地方団体の歳出を振り向けられる。

今井（1979 a）（1979 b）で述べられている、地方財政の歳入構造における地方債の位置や起債充当率操作が国の希望する方向への誘導策となっていることについて異論はない。ただ、地方債の代替として他の歳入科目の取り扱い、その逆で、他の歳入科目の代替としての地方債の取り扱いにあたって、他の問題点が発生しないのかの言及はない。または地方債の起債自由化を進めた場合、国の地方団体へのコントロールが弱まるかは、はっきりしない。更に今井（1979 b）は議論を地方団体の一般会計の地方債だけに限定しており、公営企業の企業債については別個の分析が必要としているが、その理由は明確にしていない。

岩元（1985）では、地方公営企業の企業債に注目して、第1に有料道路事業の様に本来、行政が行う事業を公営事業化し、宅地造成事業の様に本来は民間事業が行われるべき事業が公営事業化され、財務的には企業債が発行されている、第2に国の景気対策に対して地方債を発行せざるを得ない、等を問題にしている。

前記の2つの問いに対しては、特に異論はない。ただ、公営事業化による企業債の発行及び景気対策による地方債の発行について、前問に対しては地方団

体の役割や業務内容の洗い直しが必要であり、後問に対しては地方財政の歳入歳出構造を改革してからではないと、着手できないのではないだろうか。

今井及び岩元両氏の議論では、どのような地方団体側の行動原理またはどう地方財政の将来像を作るかの具体的な提言は示されていない。

4-3-3 国の政策手段としての地方債許可制度

町田（1997）（2006）及び金澤（2006）では、国の政策目標のために、どのように地方債制度を運用したかを記している。

まず、町田（1997）では、国の財政再建の一環として補助金の補助率を下げ一方、国は地方団体の単独事業を増加させることを図り、方法としては、地方債と地方交付税を組み合わせによる仕組みが作られた。その仕組みとは、地方債においては、地方債における地方単独事業債の対象事業の範囲を広げ、同時に充当率を上げ地方債計画における地方単独事業向け資金枠を拡大した。地方交付税においては、単位費用における「公債費」への算入又は事業費補正による公債費算入という方式で交付税措置を拡大させていった。地方債許可方針や地方債計画において、地方団体の単独事業増加を促し、地方交付税により償還額の一部を国が面倒を見る、というメカニズムである。90年代前半の経済対策においても地方団体の単独事業増加が図られ、地方債と地方交付税を動員して地方団体の単独事業を増加させるのに成功した。

しかし、中川（2011）で明らかにしたように、地方債と地方交付税を動員した地方単独事業の増加は、90年代後半にはその勢いは消えてしまった。国は依然として90年代後半においても地方単独事業の増加を図るのだが、地方団体は単独事業を増加させなかった。地方団体においては地方債残高が大幅に増えていき、地方財政の「財政破綻」が噂されるようになり、単独事業をより増加させる政治・財政環境にはなかったためである。

次に、町田（2006）では、市町村の合併を進め、市町村総数を大幅に減少させる国の政策に焦点を当てている。市町村合併を図るため国は、財政面における合併促進策をとっており、合併促進策の中心は地方交付税と地方債である。地方交付税は、普通交付税においては、合併算定換と呼び合併後10カ年度は合併

がなかったものとして仮定して算定した額を保障する、特別交付税では、合併準備経費と移行経費等を措置することになっている。地方債は、合併後10カ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業に「合併特例債」を充当する。合併特例債は、建設事業費から国や県からの補助金を控除した後の地方負担額のうち充当率95%（公営企業に係わる事業は100%）と高く、元利償還金の70%を交付税措置するものである。

更に、国は市町村の合併を急がせるために、これまでの旧法を改定した「市町村の合併の特例に関する条例」（以下「新合併特例法」と呼ぶ。）を04年6月に制定した。新合併特例法は5年間の時限立法であり、05年4月以降の申請に対しては合併算定替の特例期間を5年に短縮、激変緩和期間を5年とするとともに、合併特例債を廃止した。新合併特例法は、新合併特例法施行前までに市町村合併の申請を駆り立てる役割を果たしている。

金澤（2006）論文では、ひとつの個別政策を丹念に調べ上げる方法ではないが、戦後の時代環境のもとでの地方団体の動きを捉えている。まず、戦後の地方債許可制度については、「一面で戦前期に形成された制度の根強さに基づく連続性を示すとともに、他面で、当時の地方自治体が絶対的な資金不足に陥るなかで、形式的な自由よりも政府による後見的な財源保障のしくみを求めた結果であった。」としている。

高度経済成長期には、国の一般会計が健全財政主義を基本として、地方債が社会資本整備や地域開発の資金蓄積を財政面から支える役割を果たした。高度経済成長促進が図られる一方、一部の地方団体には環境・教育・福祉重視の施策が導入されていった。地方団体においては、好況・高成長の下で、成長優先で後見的財政統制を受け入れるか、それとも環境・教育・福祉重視して財政自主権に重きを置くかが問われた。しかし、2回にわたる石油ショック後の70年代後半には、国は建設国債を財源として地方団体に公共事業の補助金を増やし、補助事業の裏負担を地方債で調達させる方式に誘導した。地方団体側にとっては、高度経済成長期の行動選択肢が変更され、国とのパイプを活用した財政支援と不況対策か、自主的財政再建かという選択に迫られた。大勢は、抽象的な自由・自主よりも、補助金と政府資金融通を享受しうる現実的路線へと傾斜した。

4-4 起債自由化論

4-4-1 シャウプ勧告及び神戸委員会報告

49年度5月にシャウプを団長として来日したシャウプ税制使節団は約2カ月間、日本の税財制に勧告案を示すため、税の実態を現地で見て回ったりして、報告書をまとめた。その報告書が「シャウプ使節団日本税制報告書」(以下「シャウプ勧告」と呼ぶ。)と呼ばれる。シャウプは勧告案の目標のひとつとして、「地方の自治と責任を強化する既定政策に対し、財政面から支援をあたえること」を掲げていた。シャウプ勧告において、地方財政は次の5つの重大な弱点あるいは問題に悩まされているとしている。第1は、市町村、都道府県及び国との間の事務の配分及び責任の分担が不必要であり、また重複していること、第2は、国による地方財源の統制が過大であること、第3は、地方団体の財源は地方団体の緊要経費を賄うには不足であること、第4は、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は、地方団体の起債権限は極めて厳重に制限されている。その上で、シャウプ勧告は地方団体の行政費用を確保するための地方税制改革及び地方団体間の財政調整として従来地方配布税に換えて一般平衡交付金創設等を提言している。

シャウプ勧告では地方債について、「51年度またはその後間もなく、すべての地方債の制限方法は改めるべきである。最も適切な制限方法は、負債元本よりも負債利子に基準をとって制限することである。そうすると地方団体は利子支払年額(これに発行差額の年賦額を加える)が過去3カ年の平均実行予算の一定比率は(恐らく10ないし15%)を超えない限り起債を許されることとなろう。地方債は大蔵省預金部に対するよりも国民大衆に対して直接売り出すことに努めるべきである。そして現行利子よりも低利で起債できるようにすべきである。」と、述べている。

また、シャウプ勧告では、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に常設委員会若しくは何らかの機関が必要としている。

この常設委員会設置の提言を受け、49年12月に「地方行政委員会設置法」を制定し、翌年1月には5人の委員が任命された。この5人の中から委員長が選ばれ、その委員長が当時京都市長の神戸正雄氏であったことから、地方行政委員会は「神戸委員会」とも呼ばれた。

神戸委員会は「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」（50年10月14日）では地方債制度について、第1に地方債の事業別審査及び許可の制度を廃止し、発行総額を許可する、第2に地方債発行総額を公共事業分、災害復旧事業及び一般事業に区分し、大蔵大臣と協議する、としている。

更に、神戸委員会は「行政事務配分に関する第2次勧告」（51年9月22日）では、「地方財政制度のうちで最も中央集権的であり権力的統制の色彩が強いのは、地方債制度であろう。地方税及び地方財政交付金がシャウプ勧告の趣旨に基づいて根本的に改革され、国庫補助金も大幅に整理されたのにもかかわらず、地方債制度のみは依然として旧態のまま放置されている。」と強い口調で批判した後に、改善策として、第1は公債償還費が歳出の一定割合を超えないよう、地方債の最高発行限度額を法定すること、第2に性質上地方債に求めることが不適当なものはこれを法律で地方債の発行の禁止することは差し支えないが、その範囲はなるべく狭くすること、第3に地方債資金の供給を預金部資金のみに限定せず、広く金融機関、個人等から公募しうる途を開くこと、第4に財政力の貧弱な地方団体の借入を容易にするため、地方債償還金供給のための金庫の制度を設け、あるいは国又は都道府県が償還を保証する等の措置を考慮すること、第5に地方債に関する統一的な法律を設け、右のほか起債の方法、地方債の形態、償還年限の最高限度等について規定すること、を掲げている。

シャウプ勧告及び神戸委員会からの地方債に係わる勧告は、「地方自治」の考え方を強く意識して、国の地方財政への関与を最小限に抑えようとしたスタンスである。神戸委員会はシャウプ勧告から設定された委員会であるから、シャウプ勧告の影響を強く受けている。シャウプ勧告においては、使節団員の母国であるアメリカの地方債制度を基本として勧告をまとめている可能性が高い。中川（2006）では、アメリカの地方財政を「ルール型地方財政」を呼んでおり、地方債発行の歯止め策として、多くの州が州憲法や州法令において均衡予算の規定や地方債発行の限度額の設定等の財政規律を設定している。このような母

国の現状が強くシャウプ勧告に反映されている。

もし、シャウプ勧告若しくは神戸委員会の勧告を受け入れ、勧告通りの地方財政改革が成されたら、地方財政の姿は大きく変わるはずであった。しかし、藤田（1978）によれば、対日講和の機運が成熟した51年4月に連合最高司令官が交代し、新しい最高司令官より、「GHQの指令に基づく諸政令を日本政府が検討し、必要かつ望ましいとみられる修正を加えることを許された。」⁴⁵と発表され、シャウプ勧告若しくは神戸委員会の勧告をそのまま受け入れることをせず、中央集権的発想による地方財政制度及び地方債制度の設計に押し戻されていった。

4-4-2 ルール制度による地方債制度

鈴木氏は前述の神戸委員会の専門調査委員のひとりである。専門調査委員は学識経験のある者のうちから会議の推薦に基づいて内閣総理大臣が任命する。従って、鈴木氏の意見は神戸委員会の勧告と意見が近い。地方行政調査委員会議編（1952）所収の鈴木論文では、地方債許可制の根本的な観点として、第1に原則として地方債を認めない考え方、第2に起債目的による制限、第3に標準税率による制限、第4に地方債の資金総額を預金部資金に限る点、第5に本来取り上げられるべき点を取り上げられていない点、との問題意識を示している。ちなみに第5の取り上げられていない点とは、地方債の発行形態、償還年限、発行限度及び減債基金管理である。

後に既に発表した論文をまとめたのが鈴木（1976）である。地方行政調査委員会議編（1952）と重複する点もあるが、鈴木（1976）における地方許可制度への考え方をまとめてみる。

地方債の起債が許可制度のもとにおかれているのは、第1に国及び民間の資金需要との調整を図ることの必要性、第2に地方債の原資に限りがあり地方団体間における弱肉強食を避け、資金の適正配分を期することの必要、第3に地方財政の健全性をそこなうような安易な起債依存チェックする必要、第4に不適債事業又は不急不要事業についての起債をチェックする必要、等の理由によ

⁴⁵ 藤田（1978）13ページ参照。

るものである。

第1の理由については、大蔵省と自治省との協議を意味するが、許可制の必要理由にはならず地方債計画や財政投融资計画の策定において、協議が必要なのである。第3及び第4の理由は適債事業が地方財政法及びその他の法律に定められている。唯一、許可制度に監督的・取締りの意味以上に積極的な効用があるとすれば第2の理由である。弱小団体の起債にできるだけ良質の資金を配分することが必要である。

根本的改善策は大体シャープ勧告に沿うものとして、第1に現在の起債制度はすべて廃止する。特に起債目的別起債の許可を止め起債は原則として地方団体の自由とする。第2に個々の地方団体につき償還力又は財政力を基準として地方債を発行しうる限度を法定すること。第3に地方債発行総額の枠は廃止すること。第4にすべての地方債に対し、預金部以外の銀行、保険会社その他の金融機関、個人等より公募しうるようにする。第5に地方債法とでもいうような地方債に関する統一的法律を設け、起債の方法、地方債の形態、償還年限最長限度、減債基金制度等について決定し、証券市場等における地方債券の流通力を向上させる。第6に恒久機関としての地方団体中央金庫を設置する。

第6の地方団体中央金庫の設置については、戦前から提言を行っている。⁴⁶1937年に公営企業金融公庫が設置されたが、鈴木氏の提言は公営企業に限った資金供給期間ではなく、資金が十分あり、普通会計債も引受を行う金融機関である。

許可制の唯一の存在理由は資金の適正配分を期することの必要であったが、地方団体中央金庫の設置により弱小団体の起債にできるだけ良質の資金を配分することが可能になると考えている。

シャープ勧告、神戸委員会の勧告及び鈴木氏の構想が、地方債許可制度に替わる有力な地方債制度であろう。またこのような地方債制度を岩波、今井及び岩元各氏においてもひとつの目指すべき制度として、考えられていたと思われる。

⁴⁶ 鈴木（1976）所収「地方信用金庫」創設論」初出1937年、同時期に三好（1936）が同じ構想を発表している。

4-4-3 東京都起債訴訟事件

70年代後半、東京は、「当分の間」の地方債許可制度に対して訴訟を起こして、司法の場で地方債制度のあるべき姿を訴えようとした。

77年東京都9月議会において、美濃部都知事は、「地方自治法第250条は地方公共団体に地方債発行に認めず、これを自治大臣の許可にからしめているため、自治大臣は、この許可権限をもって地方公共団体が議会の議決を経て提出する起債計画について、起債の目的、限度額、起債の方法等を全面的に規制している。このような規制は、憲法の保障する地方公共団体の財政自主権を著しく制限するものであり、この点地方自治法第250条の規定は、違憲・無効なものをいうべきである。よって、右の規定に基づいて自治大臣が、今後東京都の行う起債について許可、不況化等の規制を行うことの出来ない旨の確認を求め行政訴訟を提起するものとする。」⁴⁷と訴訟の提案説明を行った。

東京都が国を相手の訴訟を起こす動きについて、国会でも取り上げられて、許可制が憲法の「地方自治の本旨」に反するかどうか、また、地方自治法第250条中「当分の間」の意味についての質問に対して⁴⁸、当時の自治大臣は、「憲法はもちろん国と全く離れて地方自治というものを認めておるわけじゃございませんから、地方自治を取り巻く環境の如何によりましては、地方公共団体の活動に何らかの調整を加えるということが直ちに憲法の保障いたしまする地方自治の本旨に違反するものでないこと申すまでもございません。現行の財政金融制度の下において、地方債の問題は調整を加えられるべきひとつの問題として考えられておるわけでございます。「当分の間」という用語は不確定の期限を意味してあるのであって、時間的に短くなくてはならないという意味にあらざることは、他の法令の用語例から極めて明らかであると考えております。」と答弁した。

現行の財政金融制度の下では地方債許可制を変更できないと答弁しているが、現行の財政金融制度と地方債許可制の関係が明らかではない。地方自治法における許可制導入理由として、国及び地方団体と民間機関との投資資金の調整を

⁴⁷ 平嶋・植田（2001）108ページより

⁴⁸ 高寄（1987）138ページより

掲げたが、戦後直後と高度経済成長後の70年代後半において同じ財政金融状況ではありえない。また、「当分の間」は法律用語の説明に終始しており、「当分の間」は何が変化するまでの期間なのかという実質的な議論を避けている。

しかし、結局これ以上、地方自治法第250条に基づく地方債許可制度が憲法違反か否かの議論はされなかった。美濃部都知事が訴訟提起を計った都議会での賛同が得られず訴訟は起こされなかった。国の政策上の判断として、東京都の訴訟が認められない可能性は高いが、地方債許可制度が司法上の判断を受ける貴重な機会を失ってしまった。

4-4-4 起債自由化論

高寄氏の意見は一貫として、地方債の起債権は統治・行政主体として財産管理権等と同じように当然の地方団体の権利である、と主張している。高寄(1988b)において、前述した国会における自治大臣の答弁について、「地方自治体は国から独立した団体であり、団体としては政府の出先機関でなく行財政の権能にあって政府と対等の機能を持っている。地方制度を定めるのは国の権限であるが、個々の自治体の財政機能に干与する権限は、当然ない。」⁴⁹と言いつけている。

高寄(1988a)及び高寄(1988b)では、地方債の許可制の根拠は資金調整論、資金保障論及び統制健全化論に大別できるとしており、これら3つの根拠はどれも薄弱であるとしている。まず第1に資金調整論は、戦後直後に有効であったかもしれないが、経済が立ち直るにつれて資金不足の問題は解消している。第2に資金保障論は市町村において必要な資金が自力で調達できないという前提に立っているが、国の許可がなければ市町村は自己調達できないと言いつけるのか。第3に統制健全化論は、国が地方財政を統制していれば、地方財政破綻の予防が可能である、という考え方であるが、国の統制ではなく、地方団体による自己統制や市民の統制の方が望ましい自治の姿であると考えている。

このように国の主張する根拠が薄弱であるのであるから、地方債制度改革を唱えている。第1に許可制と自由制の併存制であり、許可制は政府資金を中心

⁴⁹ 高寄(1988b) 138 ページより

とする一般会計債に限り、それ以外は起債自由制をとり、許可制分についても1件審査はやめ枠配分とする、第2に自由制の下での地方債発行の資金も地方団体の選択によること、としている。起債自由制は、地方自治を拡大し、地方行財政の活性化をもたらすが、同時に地方団体の責任も拡大すると考えられる。地方債の発行は市場メカニズムに基づいて調達されるようになれば、財政状況の公開、予算編成の改革及び財務会計規則が前提条件となってくる。

高寄氏の議論は、憲法の地方自治又は地方自治法における「地方自治の本旨」の解釈を真っ向から受け止めた議論である。ただ、実務的に、地方団体には様々な財政力の存在するため、市場メカニズムだけに任じた資金調達でスムーズに財政力の小さい地方団体に資金が回るかは疑わしい。

4-5 分権論による地方債許可制度批判の限界

4-5-1 地方団体間の財政力格差

これまでいくつかの論文を見てきたように、地方債許可制度における国の関与については、批判が多い。許可制について批判や問題点を提起するものから、「地方自治」の観点より、許可制を廃止し、どのような起債自由制を導入するか議論もある。

だが、現実には許可制が戦後地方財政のなかで維持され続けた。何が許可制廃止の障害となったのかを、第1に地方団体間の財政格差の存在、第2に政府間財政関係の存在、第3に地方団体の歳出活動、第4に公社債市場の未発達、の4点から検討していく。当然これらの4点は独立した問題ではなく相互関係をもって起債自由化の障壁を形成している。

「国土の均衡ある発展」がわが国の国土政策における一貫とした考え方であったが、この掲げた目標が到底に無理な話であるのは、国民皆周知していることである。「国土の均衡ある発展」ができないのであれば、あらゆる地方団体の財政力を均等にするなどには不可能である。財政力が弱い地方団体に長期で低率な政府資金を充てることが地方債許可制度の存在理由のひとつとして考えられている。地方分権や起債自由化を進めれば、地方団体間の財政格差は拡がって

しまうとも言われる。

地方団体間の財政格差を縮小させるためには、国からの又は地方団体間の財政調整を必要とする。現行制度においては、地方団体間の財政格差を埋めるため、地方交付税制度がその役割を果たしており、役割を許可するためには、地方交付税制度の算定根拠となる基準財政需要額の算出や地方財政計画の精緻化が求められてこよう。これらの事務強化は地方分権の流れに反するものとなってしまう。

起債自由化の方向と財政力が弱い地方団体に長期で低率な政府資金を充てることを両立させるため、地方債引受の専門金融機関の設立が幾度となく提言されている。公営企業金融公庫が57年に設立されるが、原則として地方公営企業に資金供給を行っている。地方団体の地方債資金をすべて公営企業金融公庫でカバーしようとする、多くの資金準備を公営企業金融公庫が負わなければならなくなり、組織や資本金の拡充等を図らないといけなくなる。

地方分権推進による地方債許可制の変更や廃止を求めると、財政調整の強化か公営企業金融機関のような政策金融機関を設置強化しなければならぬ選択に迫られる。

4-5-2 国と地方団体の政府間財政関係

地方財政制度の中で地方債制度のみを許可制から国の規制を受けない起債自由制にできるか。

地方団体が国と同じく統治権を持った公共団体である所以は、課税権にある。地方団体は法令及び条例により税金を地域住民や地元企業等に課することができる。憲法では、第30条で「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。」とし、第84条で「あらたな租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」としている。地方税に関しては、地方税法において、原則として都道府県と市町村それぞれが課することのできる税目や標準税率等が定まっている。

地方交付税も国により基準財政需要額の算定方法が決まっている。

国庫補助金は国の一方的決定に近い形で決定される。

今井（1979）にあるように、地方税、地方交付税、国庫補助金は国の関与を大きく受けているので、地方債許可制度だけを起債自由制のような国の関与を弱める制度変更はしない、という議論がある。国と地方団体の政府間財政関係のレベルで地方債制度のあるべき姿を考えなければならない面もある。

国と地方団体の政府間財政関係の見直しを提言したのが先に取り上げた「シャウプ勧告」である。シャウプ勧告は政府間財政関係の改革を提言し、国も勧告を受け入れようと地方財政の制度改革を行った。しかし、制度改革後の新財政制度は長く続かなかった。シャウプ勧告による制度改革とその改革が挫折する経験から学習できるものはないか、歴史を振り返ってみる。

シャウプ勧告は、地方自治の確立を目標とすると、当時の日本は、地方自治の極め未熟な段階であり、地方団体の財政力を強化し、これとともに富裕地方団体と貧困地方団体の財政力の更に均等化を求めている。地方自治を実現するために行政事務において、国、都道府県及び市町村で重複する事務を整理するとともに、地方財政においても、都道府県と市町村は独立した税目を持ち、より市町村の増税を図ることとしている。補助金についても整理が必要とし、全額国が負担している経費は国の事務として、一部補助金についても減額する必要がある。また、富裕地方団体と貧困地方団体の財政力を均等化するため、地方平衡交付金の創設を提言した。地方平衡交付金は地方団体ごとに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を埋め合わせるための、国から地方団体への交付金である。

地方税拡充には、市町村税、固定資産税及び附加価値税の創設を含んだ地方税法改正案を国会に提出した。与党である自由党は賛成であったが、他の党はいっせいに反対した。国会では衆議院で可決されたが参議院で否決され、改正案は廃案となってしまった。次の国会で、税率を引き下げたり、附加価値税の導入を延期したりする等の譲歩を行い、改正案は可決された。しかし、54年度には再び地方税の改正が行われ、道府県民税を創設して市町村民税の納税義務者と同じひとからの徴収する税の導入、事業税における控除金額の引上げ、固定資産税の成立の引下げ、不動産取得税の創設、たばこ消費税の創設等及び附加価値税の廃止が提案され可決された。

シャウプ税制が導入された当時、経済状況は良くなくシャウプ税制により地

方財政は好転しなかったこと、サンフランシスコ講和条約後に政治・行政面では、GHQ時代に制定された制度の見直し感があること、国の官僚が地方団体の行財政運営に不信感を抱いていること等がシャープ税制改正の背景にあると思われる。また、シャープ勧告後に導入された地方平衡交付金も、地方団体の資金需要面だけではなく、資金源についても国税の一定割合とする制限を入れた地方交付税制度が制定変更された。

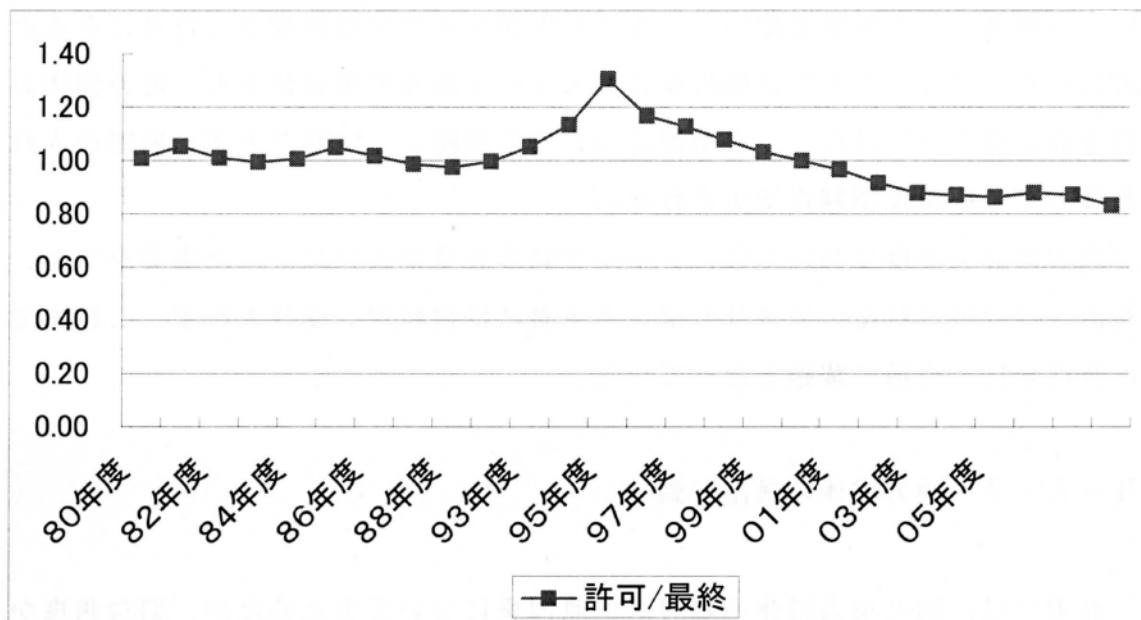
地方債許可制度においては、シャープ勧告を受け入れなかった事実からも、政治・行政はGHQのアメリカ流民主主義には慣れず、受け入れず、これまでの制度維持・復活に躍起となっていた。

4-5-3 地方団体の歳出行動

前項では、国と地方団体の政府間財政関係についてまとめたが、別な角度から眺めると、その政府財政関係の程度の問題がある。岩波(1979)(1993)及び今井(1979)では、地方債許可制あるいは政府間財政関係を国の統制手段としてとらえているが、「統制」という表現が適当であるかは再検討の余地がある。

図表4-1は80年度以降の地方債最終計画額と地方許可実績額を比較している。縦軸の比率は、 $(\text{地方許可実績額} / \text{地方債最終計画額})$ の値である。値が例えば1.0であれば最終計画額と許可実績額が等しく、国が、地方団体がどれだけの地方債発行額が適正であるかの額と地方団体が実際の申請を行って許可された額が同じであると言え、国が考える額を地方団体が申請、許可されたと考えられる。図表4-2の98年度以降の縦軸の比率を見ると、1.0以下の比率が続くのがわかる。 $(\text{地方許可実績額} / \text{地方債最終計画額})$ が1.0未満であるということは、国が適正であると考えた地方団体の地方債発行額を地方団体が申請して許可された額が下回ることを意味する。もし、国が地方財政を厳しく統制していればこのような状況は発生しないだろう。また、高度経済成長期(60年度から74年度まで)の $(\text{地方許可実績額} / \text{地方債最終計画額})$ を3章で示したが、この時期は比率が1.0を超える数値を示す。国は地方団体が健全な地方財政状態を維持できる地方債発行額を上回って、地方債の起債を許可している。この状況も、地方財政は国に統制されていたとは言い辛い。

図表4-1 最終計画額に対する許可実績額の比率の推移



(出所) 地方債統計年報

行政学において、村松岐夫氏は従来の中央地方関係に加え新しいモデルを提起している。多くの補助事業や機関委任事務の従来の中央地方関係を「垂直的行政統制モデル」と呼び、地域開発政策のように中央施策で実施を地方に依存するものを「水平的政治競争モデル」として、福祉や環境に関する行政のように中央、府県及び市町村の全レベルが関与する関係を「相互依存」とし捉えている。⁵⁰村松氏は、「水平的政治競争モデル」や「相互依存モデル」は「垂直的行政統制モデル」と対立する概念ではなく、現実の行政をモデル化したときに3つのモデルが補完し合う関係にあると考えている。

国と地方団体の関係は、決して統制モデルのみではなく、他の地方団体の動きや、他のレベルの行政と関連をもつことにより、説明モデルを変えていかねばならない。地方団体の財政活動にあたっては、国は地方財政運営をコントロールしているが、首長及び議会の財政状況への判断や他地方団体の地方財政活動等も影響を及ぼしている。地方債許可制度の中でも、地方債計画と地方団体の発行許可額の間を見比べると、地方団体の財政活動における自主判断が存在していると言える。国による地方財政統制論は、地方団体の自主判断の行動を見逃しがちになってしまう。

4-5-4 公社債市場の未発達

地方債を発行した場合、地方団体への融資先は資金提供とともに借入証書あるいは地方債券を手に入れる。通常、借入証書の場合、金融機関と民間企業の金融取引と同じく、長期の証書借入と処理され、融資先が地方団体への債券を返済されるまで持ち続ける。一方、地方債券であれば、手に入れた融資先は債券を他の第三者に売買して譲り渡すことが可能である。しかし、第三者に売買するためには流通市場の存在が必要であり、売買取引高を増加させるためには、流通市場の拡充が必要になってくる。

わが国の金融制度は、戦後から高度経済成長期まで直接金融ではなく間接金融の形態を発展させた。公社債が注目されてきたのは、65年の国債発行からであり、70年代に入り経済成長は低くなり国の財政も歳入を、大量の国債発行で

⁵⁰ 村松（1988）173ページを参照。

補うしかなくなった。そして、どう大量発行の国債を消化するかが問題となり、国債の金融商品としての多様性、銀行における公共債の取扱解禁及び国債金流通市場の拡大、等が進み、80年代の「金融自由化」に拍車をかけた。

社債等は、企業における間接金融による資金調達が依然として中心であり、社債市場の厚みは進まず、公社債市場においては、圧倒的な国債中心の発行・流通市場が形成されるようになった。

4-6 第4章の議論整理

第4章の議論整理は、前節で整理した通りである。地方債許可制にける国と地方団体の関係は決して、主従の関係ではなく、地方債許可制度により地方財政を統制しているわけではない。だが、国と地方団体は特に高度経済成長期までは国から見ると国土開発、地方団体から見ると地域開発や都市開発と同じ政策目標を持っており、「良質な資金」も豊富にあり、国や地方団体が地方許可制度を改定するインセンティブを持っていなかった。また、地方債制度の周辺環境として、地域の格差問題、国と地方団体の地方債制度以外の関係、地方団体の行動モデルの多様性、間接金融を中心にした日本の金融システム等、地方債許可制について論じなければならない裾野は広い。

終わりに代えて

本論文は、1945年度（昭和35年度）から74年度までの戦後復興期及び高度経済成長期を通して、どのように地方債許可制度が導入され、変容していき、そして、許可制度が維持されたのかを明らかにすることを目的にして論じてきた。

筆者の頭には、地方団体の借入行動は地方団体が判断して責任を取ればよいのではないかと、という意識を持っている。これを単純な回答と提出するのは拙速であることは序文に論じた。

だが、戦後の地方債許可制度の生成を追っている時でも、起債自由化のタイミングがいつかなかったのか、と考えた。GHQがもっと執拗にアメリカの自治制度の導入を図ったらどうなっていたか、または、高度経済成長期に資金力の豊富な地方団体が起債自由化に声を上げたらと、「もしも、」の世界を想像した。しかし、現実的な対応としては、起債自由化は難しかったと考える。

現在において、地方債許可制度の役割は、第1に社会資本投資としての資金調達手段、第2に地域格差における資金調達の解消、第3に国との政策調整にあると考えている。地方債許可制度を維持のため、地方団体への注文と同時にインセンティブが働くような地方税財政制度の運用をこれまで図ってきたのだが、国の財政悪化の度合いが激しく、運用策も取りづらくなってきている。その様な状況の中で、国と地方団体の地方債制度以外の関係、地方団体の行動モデルの多様性、間接金融を中心にした日本の金融システム等に変動が生じており、これから地方債発行の届け出制が進み、地方団体の起債自由化の時代が来るのではないかと予感している。

課題としては、第1に地方債許可制度の下での地方団体の行動の一例として千葉県を取り上げたが、他の都道府県の例も触れ、千葉県の開発行政の一般性及び特殊性を検証する必要がある。また、市町村レベルではどのような行動を取っていたのかも興味深い。第2に本論は地方債許可制度における許可方針の意味するものに注目したが、地方債計画に着眼点を置き、金融面からのアプローチも存在すると考えている。

参考文献

- 秋山義則・前田高志・渋谷博史編（2007）『アメリカの州・地方債』日本経済評論社
- 天川晃（1979）「地方自治法の構造」中村隆英編『占領期日本の経済と政治』所収 東京大学出版会
- 天羽正継（2007）「戦後地方債計画の形成」日本財政学会編『格差社会と財政』所収 有斐閣
- 天羽正継（2009）「起債市場統制と戦後債券市場の原点」『証券経済研究』第66号
- 天羽正継（2010）「戦前期における地方債制度改革をめぐる議論」『公営企業』2月号
- 池上岳彦（1988）「戦前日本の地方債政策—地方債許可制度を中心に—」『研究年報『経済学』』第49巻 第4号
- 池上岳彦（1989a）「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—」『研究年報『経済学』』第50巻 第4号
- 池上岳彦（1989b）「起債自由化論争の展開—1970～80年代の政府間財政関係に関する一考察—」『都市問題』第80巻 11月号
- 石原信雄（1973）『地方公務員のための地方債の知識』帝国地方行政学会
- 石原信雄（1994）『地方財政法逐条解説 四訂』ぎょうせい
- 石原信雄（2000）『新地方財政調整制度論』ぎょうせい
- 石原信雄・二橋正弘（2000）『新版 地方財政法逐条解説』ぎょうせい
- 石原信雄・矢野浩一郎・辻誠二（1967）『地方自治講座第8巻 地方債』ぎょうせい
- 石原信雄・矢野浩一郎・辻誠二（1973）『新地方自治講座9 地方債』ぎょうせい
- 石原信雄（1973）『地方公務員のための地方債の知識』帝国地方行政学会
- 井出英策（2004）「地方債計画との形成過程に見る戦後地方債政策の原点」『都市問題』第95巻第3号
- 井出英策（2012）『財政赤字の淵源 寛容な社会の条件を考える』有斐閣
- 井出嘉憲（1972）『地方自治の政治学』東京大学出版会

- 伊藤善市編（1970）『日本の経済空間』鹿島出版会
- 伊藤善市編著（1974）『あすの地方自治をさぐるⅠ 過密・過疎への挑戦日本』学陽書房
- 今井勝人（1978）「高度成長と地方経済」武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融Ⅰ—昭和30年代—』東京大学出版会
- 今井勝人（1979a）「中央政府による地方債の運用」『都市問題』第70巻11月号
- 今井勝人（1979b）「戦後の地方債—普通会計債を中心に—」『武蔵大学論集』第27巻
- 岩波一寛（1979）「起債許可制度と財政金融統制」『都市問題』第70巻11月号
- 岩波一寛（1993）「地方債の実態と自由起債への途—地方債許可制度の現状と課題—」『都市問題』第84巻12月号
- 岩元和秋（1985）「地方債をめぐる問題」『西南学院大学経済学論集』第20巻第2-3号
- エコノミスト編集部編（1999）『高度成長期の証言（上）』日本経済評論社
- エコノミスト編集部編（1999）『高度成長期の証言（下）』日本経済評論社
- 江藤淳責任編集（1982）『占領史録 第3巻 憲法制定経過』講談社
- 江夏あかね（2007）『地方債投資ハンドブック』財經詳報社
- 江夏あかね（2009）『地方債の格付けとクレジット』商事法務
- 遠藤湘吉（1974）「地方債の活用」『自治研究』第50巻第3号
- 遠藤安彦（1996）『地方交付税法逐条解説 第3版』ぎょうせい
- 大石嘉一郎（1990）『近代日本の地方自治』東京大学出版会
- 大来佐武郎（1960）『所得倍增計画の解説』日本経済新聞社
- 大来洋一（2010）『戦後日本経済論』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編（1954）『昭和財政史 第14巻 地方財政』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編（1955）『昭和財政史 第3巻 歳計』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編（1976）『昭和財政史 終戦から講和まで 第3巻 アメリカの対日占領政策』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編（1976）『昭和財政史 終戦から講和まで 第12巻 金融（1）』東洋経済新報社

- 大蔵省財政史室編(1978)『昭和財政史 終戦から講和まで 第16巻 地方財政』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1980A)『昭和財政史 終戦から講和まで 第10巻 国庫制度収支 物価 国家公務員給与 預金部資金 資金運用部資金』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1980B)『昭和財政史 終戦から講和まで 第19巻 統計』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1981)『昭和財政史 終戦から講和まで 第17巻 資料(1)』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1982)『昭和財政史 終戦から講和まで 第5巻 歳計(1)』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1982)『昭和財政史 終戦から講和まで 第6巻 歳計(2) 政府関係機関 関税』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1994)『昭和財政史 昭和27~48年度 第3巻 予算(1)』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1996)『昭和財政史 昭和27~48年度 第4巻 予算(2)』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(1998)『昭和財政史 昭和27~48年度 第2巻 財政一政策及び制度一』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編(2000)『昭和財政史 昭和27~48年度 第8巻 財政投融资』東洋経済新報社
- 大原光憲・横山桂次(1965)『産業社会と政治過程—京葉工業地帯—』日本評論社
- 岡崎哲二・奥野正寛・植田和男・石井晋・堀宣昭(2002)『戦後日本の資金配分—産業政策と民間銀行—』東京大学出版会
- 荻田保(1957)『地方財政講義』学陽書房
- 荻田保(1969)「戦後地方財政小史(上)~(下)」『自治研究』第45巻4月号~11月号
- 奥田孝一(1938)『地方債概論』有斐閣
- 奥野誠亮・柴田護(1949)『地方財法講話』地方財務協会

- 加藤一明（1980）『日本の行財政構造』東京大学出版会
- 加藤三郎（2001）『政府資金と地方債－歴史と現状－』日本経済評論社
- 金澤史男（1985）「預金部地方債と地方財政（1）－1920～30年代における国と地方の財政金融関係－」『社会科学研究』第37巻第3号
- 金澤史男（1986）「預金部地方債と地方財政（2）－1920～30年代における国と地方の財政金融関係－」『社会科学研究』第37巻第6号
- 金澤史男（1995）「現代政策金融成立期の地方債累積と再編」『経済学論集』（中央大学）第36巻第4号
- 金澤史男（2006）「地方債許可制度の展開と協議制への転換」『都市問題』第97巻第9号
- 河中二講（1957）「地方財政再建政策の形成過程（1）～（6）」『自治研究』第33巻第1号～第6号
- 川辺勝次（1969）『京葉工業地帯－急進する工業開発と構造上の問題』東洋経済新報社
- カール・S・シャウプ著 柴田弘文・柴田愛子訳（1988）『シャウプの証言－シャウプ税使節団の教訓－』税務経理協会
- 木田和成（1986）「地方財政再建制度を振り返って（1）～（5）」『自治研究』第62巻第2号～第12号
- 北岡伸一・御厨貴編（2000）『戦争・復興・発展－昭和政治史における権力と構想』東京大学出版会
- 喜多村治雄（1973）「経済社会計画」『自治研究』第49巻4月号
- 北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』有斐閣
- 経済安定本部（1947）『経済実相報告書』経済安定本部
- 経済安定本部（1948）『経済情勢報告書』経済安定本部
- 経済安定本部（1949）『経済現況の分析』経済安定本部
- 経済企画庁（1961）『国民所得倍增計画』大蔵省印刷局
- 経済企画庁編（1962）『全国総合開発計画』大蔵省印刷局
- 経済企画庁総合開発局監修（1970）『新全国総合開発と計画とその課題』経済企画協会
- 経済審議会社会資本研究会（1970）『これからの社会資本』大蔵省印刷局

- 経済企画庁地域経済問題調査会（1963）『地域経済問題と対策』大蔵省印刷局
- 公営企業金融公庫（1967）『公営企業金融公庫十年史』公営企業金融公庫
- 公営企業金融公庫（1977）『公営企業金融公庫 20 年史』ぎょうせい
- 公営企業金融公庫（1977）『公営企業金融公庫 20 年史別冊付属資料』
公営企業金融公庫
- 公営企業金融公庫（1987）『公営企業金融公庫三十年史』ぎょうせい
- 香西泰（1981）『高度成長の時代—現代日本経済史ノート』日本評論社
- 香西泰・寺西重郎編（1993）『戦後日本の経済改革—市場と政府—』東京大学出版会
- 小坂直人（1999）『第三セクターと公益事業 公益と私益のはざま』日本経済評論社
- 小西砂千夫（1999）「公共経済学・財政学における行政学との接点について—政府活動の根拠、国と地方の関係、予算制度」『産経論集』第 26 号
- 小西砂千夫（2008）『自治体財政健全化法』学陽書房
- 近藤隆之（1961）「地方債許可制度についての一考察」『自治研究』第 37 巻
4 月号
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）『昭和財政史 昭和 49 年～昭和
63 年度 第 8 巻 資料（1） 財政政策 財政制度 予算 特別会計
政府関係機関 国有財産』東洋経済新報社
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）『昭和財政史 昭和 49 年～昭和
63 年度第 2 巻 予算』東洋経済新報社
- 斉藤淳（2010）『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房
- 坂本義和・R. E. ウォード編（1987）『日本占領の研究』東京大学出版会
- 佐藤功（1996）『日本国憲法 全訂第 5 版』学陽書房
- 佐藤達夫（1962）『日本国憲法成立史 第 1 巻』有斐閣
- 佐藤達夫（1964）『日本国憲法成立史 第 2 巻』有斐閣
- 佐藤達夫 佐藤功補訂（1994 a）『日本国憲法成立史 第 3 巻』有斐閣
- 佐藤達夫 佐藤功補訂（1994 b）『日本国憲法成立史 第 4 巻』有斐閣
- 佐和隆光（1984）『高度成長—「理念」と政策の同時代史』日本放送出版会
- 自治大学校（1961）『戦後史Ⅱ』自治大学校

- 自治大学校（1963）『戦後史Ⅴ』自治大学校
- 自治大学校（1969）『戦後史Ⅺ』自治大学校
- 自治大学校（1972）『戦後史Ⅻ』自治大学校
- 自治大臣官房地域政策室編（1992）『行政投資』地方財務協会
- 自治庁編（1958a）『地方財政再建の状況 - 総括編 - 』自治庁
- 自治庁編（1958b）『地方財政再建の状況 - 記録編 - 』自治庁
- 柴田護（1948）（1949）「地方財政法とその諸問題（1）～（3）」『自治研究』
第24巻11月号～第25巻4月号
- 柴田護（1973）『地方財政のしくみと運営』良書普及会
- 柴田護（1975）『自治の流れの中で』ぎょうせい
- 志村哲也（1979）『現代地方自治全集⑬ 地方債』ぎょうせい
- 下河辺淳（1968）「新全国総合開発計画」『自治研究』第44巻9月号
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
- 下村治（2009）『日本経済成長論』中央公論新社
- 自由民主党都市政策調査会（1968）『都市大綱』自由民主党都市政策調査会
- 神野直彦（1993）「「日本型」税・財政システム」岡崎哲二・奥野正寛編著
『シリーズ6 現代経済研究 現代日本経済システムの源流』所収日本経済
新聞社
- 鈴木英一編（1995）『教育改革と教育行政』勁草書房
- 鈴木武雄（1952）『現代日本財政史 上巻』東京大学出版会
- 鈴木武雄（1956）『現代日本財政史 中巻』東京大学出版会
- 鈴木武雄（1960a）『現代日本財政史 下巻1』東京大学出版会
- 鈴木武雄（1960b）『現代日本財政史 下巻2』東京大学出版会
- 鈴木武雄（1965）「わが国における地方債の制度と現状」『武蔵大学論集』
1月号
- 鈴木武雄（1976）『日本公債論』金融財政事情研究会
- 鈴木淑夫（1974）『現代日本金融論』東洋経済新報社
- 総合研究開発機構編 星野進保（2003）『政治としての経済計画』
日本経済評論社
- 総理府（1998）『地方分権推進計画』大蔵省印刷局

- 竹前栄治 (1983) 『GHQ』岩波書店
- 竹前栄治・中村隆史監修 (1996) 『GHQ日本占領史1 GHQ日本占領史序説』
日本図書センター
- 高橋定夫 (1957) 『地方財政計画一国からみた地方財政』経済調査協会
- 高寄昇三 (1977) 『地方主権の論理』勁草書房
- 高寄昇三 (1988a) 「地方債許可制度批判論」『都市政策』第51巻
- 高寄昇三 (1988b) 『現代地方債論』勁草書房
- 高寄昇三 (2003a) 『明治地方財政史第3巻 自由民権と財政運営』勁草書房
- 高寄昇三 (2003b) 『近代日本公営水道成立史』日本経済評論社
- 高寄昇三 (2004) 『明治地方財政史第4巻 地方財政制度の確立』勁草書房
- 高寄昇三 (2005a) 「昭和期の地方債(1) 地方債抑制と地方債膨張」
『公営企業』4月号
- 高寄昇三 (2005b) 「昭和期の地方債(2) 地方債資金の内訳」『公営企業』
5月号
- 高寄昇三 (2005c) 「昭和期の地方債(4) 政府資金の地域還元」『公営企業』
7月号
- 高寄昇三 (2006) 「昭和期の地方債(7) 戦後改革期の地方債発行」『公営企業』
4月号
- 高寄昇三 (2007) 「昭和40年代の地方債(1) 高度成長期の地方債状況」
『公営企業』4月号
- 高寄昇三 (2013) 『昭和地方財政史第3巻 府県財政と国庫支援 地域救済と府
県自治』公人の友社
- 武田隆夫・林健久編 (1978) 『現代日本の財政金融Ⅰ—昭和30年代—』
東京大学出版会
- 武田隆夫・林健久編 (1982) 『現代日本の財政金融Ⅱ—昭和40年代—』
東京大学出版会
- 武田隆夫・林健久編 (1986) 『現代日本の財政金融Ⅲ—昭和50年代—』
東京大学出版会
- 竹前栄治 (1983) 『GHQ』岩波書店

- 竹前栄治監修・天川晃・小田中聰樹 {2001} 『日本国憲法・検証 1945-2000
資料と論点 第6巻地方自治・司法改革』小学館
- 田中角栄 (1972) 『日本列島改造論』日刊工業新聞社
- 谷本正憲・石井隆一 (1986) 『自治行政講座8 地方債と資金管理・地方交付税
—収益事業—』第一法規
- 千葉県 (1962) 『財政再建六か年の歩み』千葉県
- 千葉県 (1970) 『千葉県長期計画書 (基本計画)』千葉県企画部企画課
- 千葉県議会史編さん委員会 (1982) 『千葉県議会史 第4巻』千葉県議会
- 千葉県議会史編さん委員会 (1988) 『千葉県議会史 第5巻』千葉県議会
- 千葉県議会史編さん委員会 (1992) 『千葉県議会史 第6巻』千葉県議会
- 千葉県議会史編さん委員会 (1996) 『千葉県議会史 第7巻』千葉県議会
- 千葉県議会史編さん委員会 (2003) 『千葉県議会史 第8巻』千葉県議会
- 千葉県企業庁 (1989) 『千葉県企業庁 30年の歩み』千葉県企業庁
- 千葉県県土整備部・千葉県水道局・千葉県企業庁 (2007) 『千葉県土木史』
千葉県県土整備部県土政策課
- 千葉県水道局 (1984) 『千葉県営水道史』千葉県水道局
- 土屋秀雄 (1997) 『今だから語れる東京湾の光と影—京葉工業地帯の夜明け』
千葉日報社
- 地方行政調査委員会編 (1952) 『地方行政調査委員會議資料』地方行政調査委
員會議
- 地方財政委員会 (1948) 『新地方税財制制度解説』帝国地方行政学会
- 地方自治協会 (1976) 『地方債制度に関する研究Ⅰ』地方自治協会
- 地方自治協会 (1977) 『地方債制度に関する研究Ⅱ』地方自治協会
- 辻清明 (1976) 『日本の地方自治』岩波書店
- 辻誠二 (1967) 「公債費比率による地方債の制限について (上) (下)」『地方財
政』第6巻9月号~10月号
- 津田正 (1978) 「地方債許可制度の諸問題—東京都起債訴訟をめぐる—」『地
方財政』第16巻4月号
- 東京大学社会科学研究所編 (1965) 『京葉地帯における工業化と都市化』
東京大学出版会

- 東京大学社会科学研究所編（1974）『戦後改革 3 政治過程』東京大学出版会
- 東京大学社会科学研究所編（1974）『戦後改革 7 経済改革』東京大学出版会
- 土志田征一編（2001）『経済白書で読む 戦後日本経済の歩み』有斐閣
- 友納武人（1981）『疾風怒濤』社会保険新報社
- 内事局（1948）『改正地方制度資料第三部』内事局
- 内事局（1948）『改正地方制度資料第四部』内事局
- 中川直人（1992）「日本経済と国土政策」修士学位論文
- 中川直人（2006）「地方財政システムの国際比較 - 日本との対比において - 」『専修社会科学論集』第 34 号
- 中川直人（2006）「地方債システムの再構築（1） - 試論 - 」『専修社会科学論集』第 35 号
- 中川直人（2007）「地方債システムの再構築（2） - 試論 - 」『専修社会科学論集』第 36 号
- 中川直人（2011）「政府間財政関係の展開と地方債許可制度」『専修社会科学論集』第 40 号
- 中里裕司・山村一成（2005）『近代日本の地域開発—地方政治史の視点から—』日本経済評論社
- 中島富雄編（1982）『公共投資—その理論と実際—』ぎょうせい
- 長野士郎（1956）「財政再建のその後の問題」『自治研究』第 32 巻第 10 号
- 中野英夫（2002）「地方債制度と財政規律—地方債の交付税措置を通じた地方債許可制度の歪み—」『フィナンシャル・レビュー』第 61 号
- 中村隆英編（1979）『占領日本の経済と政治』東京大学出版会
- 中村隆英（1980）『日本経済—その成長と構造 第 2 版』東京大学出版会
- 中村政則・天川晃・尹建次・五十嵐武士（1995）『戦後日本 占領と戦後改革 第 2 巻』岩波書店
- 中村政則・天川晃・尹建次・五十嵐武士（1995）『戦後日本 占領と戦後改革 第 4 巻』岩波書店
- 長野士郎（1956）「財政再建のその後の問題」『自治研究』第 32 巻 1 月号
- 鳴海正泰（1982）『戦後自治体改革史』日本評論社
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣

- 日本経済新聞社編（1987）『新しい金融・資本市場 1 公社債発行市場』日本経済新聞社
- 日本工業立地センター（1972）『地域開発と産業立地の制度と実務』日本工業立地センター
- 納富一郎・岩元和秋・中村良広・古川卓萬（1988）『戦後財政史』税務経理協会
- 野口雄一郎・奥田義雄・西川大二郎編（1972）『日本列島巨大都市その現実』勁草書房
- 林雄二郎編（1997）『新版 日本の経済計画』日本経済評論社
- 日比野登（1987）『財政戦争の検証』第一書林
- 平井龍（1957）「地方財政再建の概況（1）～（2）」『自治研究』第33巻2月号～3月号
- 平嶋彰英・植田浩（2001）『地方自治総合講座9 地方債』ぎょうせい
- 平野孝（1990）『内務省解体史論』法律文化社
- 広瀬道貞（1981）『補助金と政権党』朝日新聞社
- 福田幸弘監修（）『シャウプの税制勧告』霞出版社
- 藤田武夫（1950）『地方財政改革の基本問題』時事通信社
- 藤田武夫（1975）「地方財政の危機と再建—昭和30年の地方財政再建促進特別措置法を中心に—（1）～（3）」『都市問題』第66巻2月号～4月号
- 藤田武夫（1976）『現代日本地方財政史（上巻）』日本評論社
- 藤田武夫（1978）『現代日本地方財政史（中巻）』日本評論社
- 藤田武夫（1984）『現代日本地方財政史（下巻）』日本評論社
- 古川卓萬（1979）「地方財源不足対策の推移と問題点」『西南学院大学経済学論集』第14巻第1号
- 古川卓萬（1985）（1986）「地方財政計画の研究（1）～（3）」『西南学院大学経済学論集』第20巻第2・3号～第21巻第2号
- 古川卓萬（1995）『地方交付税制度の研究』敬文堂
- 古川卓萬（2005）『地方交付税制度の研究Ⅱ』敬文堂
- 兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎（1999）『地方自治総合講座9 地方交付税』ぎょうせい
- 細郷道一・後藤瑛（1951）『地方債の話』港出版合作社

- 堀場勇夫・望月正光編著（2007）『第三セクター 再生への指針』
東洋経済新報社
- 升味準之輔（1969）『現代日本の政治体制』岩波書店
- 正村公宏（1978）『日本経済論』東洋経済新報社
- 正村公宏（1985）『戦後史 上・下』筑摩書房
- 正村公宏・山田節夫（2002）『日本経済論』東洋経済新報社
- マスグレイブ 木下和夫監修 大阪大学経済研究会訳（1984）『財政学』有斐閣
（原書 1959）
- 町田俊彦（1997）「公共投資拡大への地方財政の動員—地方単独事業の拡大と地方債・地方交付税の一体的活用」『専修大学経済学論集』第75巻第10号
- 町田俊彦（2006）「地方交付税削減下の「平成大合併」町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』所収 公人社
- 丸山高満（1985）『日本地方税史』ぎょうせい
- 御厨貴（1980）『明治国家形成と地方経営—1881～1890年—』東京大学出版会
- 宮島洋（1999）『財政再建の研究—歳出削減政策をめぐる—』有斐閣
- 三好重夫（1936）「地方團體中央金庫設置の提唱」『地方自治』第14巻第11号
- 村松岐夫（1988）『現代政治学叢書 15 地方自治』東京大学出版会
- 村松岐夫・水口憲人（1999）『分権—何が変わるのか—』敬文堂
- 山崎英顯（1964）「公営企業金融公庫の現状と問題点」『自治研究』第40巻
第13号
- 山本節子（1999）『土地開発公社』築地書館
- 山本成美（1968）「地方債と民間資金」『都市問題』No. 59 2月号
- 湯浅博（1983）『証言千葉県戦後史 地方占領と開発・成長 1945～』崙書房
- 吉岡健次・兼村高文・江川雅司（1984）『シャープ勧告の研究』時潮社
- 吉岡健次（1987）『戦後日本地方財政史』東京大学出版会
- 吉岡健次編（1988）『現代地方財政の展開』税務経理協会
- 米原淳七郎（1978）『地方財政学』有斐閣
- Harvey S. Rosen ed. (1986), *Studies in State and Local Public Finance* The University of Chicago Press

Shoup Mission (1949), *Report on Japanese Taxation vol I~IV*, General Headquarters Supreme Comander for the Allied Powers

(財団法人神戸都市問題研究所地方行財政制度資料刊行会編(1983)『戦後地方行財政資料シャープ使節団日本税制報告書』勁草書房)

Robert J. Bennett ed. (1990), *Decentralization Local Governments, and Markets Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press

「年次経済報告」各年度版

「地方財政白書」各年度版 自治省(総務省)

「地方財務」各月号 ぎょうせい

「地方債の手引」各年度版 地方債協会

「地方債のあらまし」各年度版 地方債制度研究会

「地方債統計年報」各年度版 地方債協会

「地方財政制度資料」各年度版 自治省