

## 論文要旨

題目 地方債許可制度の確立と変貌

中 川 直 人

### 1 本論文の目的

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。

### 2 本論文の特徴

地方債計画を中心にその原点は、戦時期にあり、戦後変容しながら定着したとまとめている先行研究があるが、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。また、戦前・戦時中の地方債許可制度と戦後の許可制度の機能を比較することにより、その相違は明らかである。

また、本論文は、地方債許可方針等や国からの予算編成にあたっての指針等、いわゆる国から地方団体への通達に着目している。国から地方団体へどのような要請が発せられたのかを確認する。従来の地方債許可制度へのアプローチは地方債計画中心であったが、地方債計画は地方債許可方針を数値化したものであり、その考え方は地方債許可方針という通知文書に示されている。地方債許可方針による通知文書と地方債計画における資金計画の2つの柱が地方債許可制

<sup>1</sup> 以下、年度は西暦で表すものとする。

度を支えている。国が地方団体を政策誘導しているのは、地方債許可方針であるであり、その政策誘導を資金的に保証しようとするのが地方債計画である。

### 3 本論文の構成

本論文は、第1章から第4章までの4つの章で構成されている。

第1章では、戦後直後の許可制度導入に焦点を当てる。日本国憲法や地方自治法の制定による地方債許可制度の導入にあたっての論議を中心に、他の地方財政制度の制定と地方債許可制度との関係をまとめる。GHQ占領下において地方財政制度も大きな改革や変動があり、それらの動き一体が地方債許可制度に強い影響を与える。

民間資金と政府関係資金の調整の必要性を第一義として、地方債許可制は導入、制度整備が図られていく。地方団体側としては、新地方制度における義務教育六・三制や自治体警察設定に対応するための投資需要の高まりと朝鮮戦争後の景気後退にともなう地方財政危機を凌ぐため、地方債発行からの歳入に頼らざるを得ない歳入・歳出構造が出来上がっていくのがわかってくる。

第2章では、サンフランシスコ講和条約後から高度経済成長が本格的に始まる前の59年度の時期を対象に、新たに制定された財政制度や各年度の地方債許可方針や地方債計画の作成を通じて、国は地方財政をどのように運営しようとしていたのかをみていく。

同時期は、地方債許可制度導入に間もなく、制度自体が流動的な点もあり、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制度設計していったのかを見る。また、朝鮮戦争後の景気後退による地方財政悪化に伴う地方財政再建制度の制定とその制度に係る地方債許可制の活用について論じる。

また、戦後直後から高度経済成長前までの期間における地方債許可制度の機能を整理したうえで、戦前・戦時中の許可制度との比較を行い、その差異の存在から戦前・戦時中の地方債許可制度と戦後許可制度との連続性を否定する。

第3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としての地方債許可制の働きと地方団体における歳入・歳出行動を国からの地方団体への通達を通して議論する。

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る。地方団体としては、地域からの投資需要が高まるなか、地方自治を前面に出した地方債許可制へ反対を唱えることはせず、現行制度の下での地方債発行許可の確保と迅速で適当な額の公共投資実施を優先させた。その結果、高度経済成長期における公共投資行動をとおして、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。）通達が出された。だが、ついに74年度の経済成長はマイナスとなり、高度経済成長は終焉を迎えた。

また、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、赤字団体からどのように立ち直っていったのかをまとめた。

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。

そして、第4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。先行研究及び批判の的は、国と地方団体との行財政関係にある。地方財政は国の政策目的を達成させるための一機関に過ぎなくなってしまうと論じ、戦後の地方自治の考え方に合わないとしている。筆者の考え方は、地方団体において国の施策や意見を重視した行財政運営になっていることは否定しないものの、地方団体側において、国の施策や意見を受容する経済・社会環境や政治・行政上判断があり、国による地方の統制という政府間関係の見方とは

異にしている。

#### 4 本論文の結論

戦後の地方債許可制度の生成を追ってきたが、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。そのような状況の中で、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いる。また、国の財政状況悪化の脱却には時間がかかり、国から地方団体への十分な財政移転は難しい中、地方団体は自己財源の拡充が求められる。従来は地方債に歳入は、地方債許可制度の存在から国からの依存財源と区別されていたが、近い将来自己調達財源となってくるだろう。