

地方債の累積と地方行革の動向

——財政硬直化、地方分権との関連で——

柿 本 国 弘

はじめに

第1次オイルショックを機にした深刻な財政難の深化を前にして、自治省が「財政硬直化の打開」を訴えたのは昭和50（1975）年のことであった⁽¹⁾。以後平成8（1996）年の現在に至るも「財政硬直化の打開」は達成されることなく、平成不況を期にしていよいよその深刻さを増大させているのが、これまでの経緯であろう。そのことは、現在、国も地方もかつてない公債残高の大きさを内包していることをみれば明らかである。

公債は、他面における1,000兆円を越すような「過剰貯蓄」の減少、経常収支減少に役立つからむしろ積極的に肯定されるべきだとの意見もありえようが、財政硬直化、後世代への負担増など否定面の大きさは疑問のないことのように思える。そのことは、昭和50年以來「財政硬直化打開」のために、国、地方の行財政改革（「減量化」）が絶えざる政治課題となってきたことによつて示されている。

本稿では、地方債の累積にみられる地方財政硬直化の実態と、それが地方行財政改革に与えている影響について、岐阜県の事例をも含めごく簡単なサーベイをしておくことにしたい。地方債は、国庫支出金、地方交付税とともに財源面における中央総制の一典型例をなすとみなされるものでもあり、地方分権化の今日において、それとのかかわり（「起債自由化」）でみることも必要であろう。

最近の閣議決定も、地方債について、「起債の弾力化」、「良質な地方債市場の育成」をくり返し謳っており、これをどう考え具体化するかが

重要と思える。本稿はその一準備として、地方債累積、財政硬直化の実態、改革方向を地方行革、地方分権との関連を念頭におきながらとり上げようというものである。

I 地方債累積の実態と問題点

1 行政改革と地方債累積

平成不況（1992年からの3年間の実質成長率ゼロ）において、日本財政は国、地方とも従来と異なった段階を画すことになるようにみえる。いうまでもなく、国債、地方債の累積に象徴される財政赤字（危機）問題が、先進資本主義国の中でもっとも目立つ（イタリアとともに）といってさしつかえない状況になっているからである。地方財政赤字の累積について、『地方財政白書（平成7年版）』は、「地方財政の構造をみると、地方債現在高が累増していることに加え、交付税特別会計の借入金も多額になっている。また、経常収支比率は4年続けて、公債費負担比率は2年続けて上昇している。このように、地方の財政構造は硬直性を増す傾向となっており、地方財政の前途には厳しいものがある」、「地方財政が累積した巨額の借入金残高を抱え、その前途が厳しい状況にある中で、地方公共団に対する住民の要請は多様化し、質的にも大きく変化している」と今後に対する大きな懸念を表明している⁽²⁾。

ここから白書は、地方財政の課題として次のような諸点をあげている。すなわち、(ア)活力ある地方社会の形成を目標として6項目を示し、次いで、(イ)平成6年12月の「地方分権の推進に関する大綱方針」の閣議決定を受けて、

以下のような具体案を提起している。①事務事業の見直し、②時代に即応する組織・機構の見直し、③定員管理と給与の適正化、④効果的な行政運営と職員的能力開発、⑤行政の情報化の推進、⑥会館等公共施設の効率的、効果的設置と管理運営⁽³⁾。

次に、(ウ)地方財源の充実強化として、①地方税源の充実、地方消費税の創設などの税制改革がこれにはずみをつける。また所得、消費、資産間のバランスをとること、②地方交付税の安定的確保、③地方債の計画的活用、④国庫支出金の改善合理化、⑤各種使用料、手数料等の受益者負担の適正化、などをあげる⁽⁴⁾。さいごに(エ)地方公営企業の経営基盤の強化、である。

以上は自治省の従来の一貫した姿勢であるが、二度のオイルショック、バブル破綻直後においては、その要求がきわめて厳しく提起されるところとなっている、というのが実態であろう。これについてはII章でも触れる。

地方財政の赤字、危機は財政硬直化するなかち地方債(広くは借入金)の累積に示されるのでこの実態からみてみよう。

まず表1によって、平成5年度における地方債の具体的項目と累積額をみると、都道府県、市町村合わせて減収補てん債(昭和50年度分)約1,262億円、財政対策債256億円、財源対策債2兆8,435億円、減収補てん債(昭和57, 61, 平成5年度分)2兆1,599億円、臨時財政特例債4兆7,767億円などとなっていることが示されている。

このように地方債は、その種類が多様である点に国債との一つのちがいががあるので、まずこの点から確認しておくことにしたい。

地方債は、法律的に次の二つの根拠にもとづいて発行可能とされている。

第一は、地方財政法第5条1項にもとづくもので、次のように定められていることにもとづく。

(地方債の制限)

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。

一 交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業(以下公営企業という。)に要する経費の財源とする場合

二 出資金及び貸付金の財源とする場合(出資又は貸付を目的として土地又は物件を買収するために要する経費の財源とする場合を含む。)

三 地方債の借換のために要する経費の財源とする場合

四 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合

五 普通税(道府県たばこ税、市町村たばこ税、鉦区税、狩猟者登録税、特別土地保有税及び法定外普通税を除く。)の税率がいずれも標準税率以上である地方公共団体において、戦災復旧事業費及び学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費並びに公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費(当該土地に関する所有権以外の権利を取得するために要する経費を含む。)の財源とする場合

2 特別区が地方債をもって前項第5号に掲げる事業費及び購入費の財源とすることができる場合は、東京都が地方債をもってその財源とすることができる場合でなければならない。

表1中にある一般公共事業債、公共用地先行取得等事業債、災害復旧事業債などは、この地方財政法第5条にもとづいている。

第二は、特例法(特別の法律)によるケースで、具体的には以下のようなものがある⁽⁵⁾。

①財政再建債、②退職手当債、③市町村民税臨時減税補てん債、④鉦害復旧事業債、⑤歳入欠陥等債、⑥同和对策事業債、⑦公害対策事業債、⑧辺地対策事業債、⑨過疎対策事業債、⑩防災集団移転促進事業債、⑪避難施設整備事業債、⑫地方税減収補てん債(特例地方債)、⑬財政対策債。

地方債の累積と地方行革の動向 (楠本)

表1 地方債現在高の状況 (単位: 百万円・%)

区 分	平成5年度			年度		平成4年度		比		前年度 増減率
	都道府県	市町村	合計額	合計額	増	減	額	増減率		
一般公共事業債	4,016,617	1,291,126	5,307,743	7.5	4,333,527	974,261	10.4	22.5	22.8	
一般単独事業債	13,196,156	12,638,172	25,834,328	34.7	21,296,240	4,538,088	48.6	21.3	22.4	
公営住宅建設事業債	1,655,191	2,577,412	4,242,603	6.0	4,038,204	204,399	2.2	5.1	4.8	
義務教育施設整備事業債	96,161	5,639,296	5,735,457	8.1	5,672,232	63,225	0.7	1.1	2.5	
辺地対策事業債	—	445,631	445,631	0.6	429,410	16,221	0.2	3.8	3.2	
公共用地先行取得等事業債	1,192,777	1,366,150	2,558,927	3.6	2,219,024	339,903	3.6	15.3	14.7	
災害復旧事業債	886,467	293,022	1,179,490	1.7	1,173,297	6,193	0.1	0.5	3.4	
新産業都市等建設事業債	836,906	—	836,906	1.2	729,003	107,903	1.2	14.8	7.6	
一般廃棄物処理事業債	234,142	2,179,451	2,413,594	3.4	1,885,417	528,177	5.7	28.0	15.5	
厚生福祉施設整備事業債	277,899	1,825,092	2,102,990	3.0	1,931,676	171,314	1.8	8.9	8.6	
地域福祉施設整備事業債	76,178	4,839	81,017	0.1	92,791	△ 11,774	△ 0.1	△ 12.7	△ 12.5	
退職手当債	44,856	12,026	56,882	0.1	68,331	△ 11,449	△ 0.1	△ 16.8	△ 19.6	
転貸債	186,638	277,504	464,142	0.7	431,682	32,460	0.3	7.5	6.0	
過疎対策事業債	—	1,685,799	1,685,799	2.4	1,567,311	118,488	1.3	7.6	6.5	
国の予算貸付・政府関係機関貸付債	1,225,903	315,725	1,541,628	2.2	1,399,941	141,687	1.5	10.1	10.1	
地域改善対策特定事業債	954	547,264	548,218	0.8	590,932	△ 42,714	△ 0.5	△ 7.2	△ 6.7	
減取補てん債 (昭和50年度分)	116,276	9,880	126,156	0.2	134,967	8,811	△ 0.1	△ 6.5	△ 5.7	
財源対策債	21,262	4,292	25,554	0.0	28,144	2,590	△ 0.0	△ 9.2	△ 8.4	
財源対策債	1,784,748	1,058,737	2,843,485	4.0	3,243,159	399,674	△ 4.3	△ 12.3	△ 9.5	
減取補てん債 (昭和57・61・平成5年度分)	1,789,324	370,576	2,159,900	3.1	565,847	1,594,053	17.1	281.7	△ 16.9	
臨時財政特別例債	3,851,627	925,059	4,776,686	6.8	4,750,687	25,999	0.3	0.5	14.3	
公営事業等臨時例債	527,083	158,617	685,700	1.0	—	685,700	7.3	皆増	—	
調整債 (昭和60・61・62・63年度分)	1,092,057	338,134	1,430,191	2.0	1,561,725	△ 131,534	△ 1.4	△ 8.4	△ 7.6	
都道府県貸付金	—	1,119,096	1,119,096	1.6	1,039,643	79,453	0.9	7.6	7.1	
その他	901,430	1,361,130	2,262,559	3.2	1,948,106	314,453	3.3	16.1	16.8	
合計	34,020,652	36,444,030	70,464,682	100.0	61,131,296	9,333,386	100.0	15.3	11.4	
うち減取補てん債	3,149,559	569,301	3,718,860	5.3	2,142,537	1,576,323	16.9	73.6	72.7	
特定資金公営事業債	1,437,071	402,534	1,839,604	—	3,915,438	2,075,834	—	△ 53.0	2.5	
再	35,457,723	36,846,564	72,304,287	—	65,046,734	7,257,553	—	11.2	10.8	

(注) 「地域改善対策特定事業債」には、昭和56年度まで許可された同和対策事業債及び昭和61年度まで許可された地域改善対策事業債を含む。
 「地方財政白書(平成7年版)」394-395ページより。

この二つの根拠を前提とし、表1の下半部分にある減収補てん債、財政対策債、財源対策債、調整費などについて具体的にみておくと以下のようである（順不同）⁽⁶⁾。

①財源対策債

昭和51年度以降地方財政対策における地方財源不足額は、地方交付税の増額と建設地方債の増発により補てんされたが、この補てんのために増発される建設地方債（地財法5の地方債）が財源対策債である。具体的には、地方交付税の地方債への振替により適債事業の範囲が拡大され、その元利償還金の全部又は一部が地方交付税により措置される。

②財政対策債、調整費

なお、財源対策のために発行される地方債ではあるが、財源対策債とは区別されているのが財政対策債と調整債である。

財政対策債は昭和51年度の地方財政対策の一環として、地方財政法第33条の2の規定に基づき発行された赤字地方債で、その元利償還金は全額普通交付税の基準財政需要額に等入されている。

調整債は地方財源不足に対応するために設けられた建設地方債であるが、具体的には、昭和58年度及び昭和59年度のように地方財源不足額を補てんする一環として、各事業費の充当率引上げに伴う団体間のアンバランスを解消するために発行される場合と、昭和60年度、昭和61年度、昭和62年度及び昭和63年度のように、国庫補助負担率の引下げ措置による地方財政への影響額を埋めるために臨時財政特例債とともに発行される場合があり、いずれの場合もその元利償還金について、普通交付税の基準財政需要額に算入される。

③地方税減収補てん債

地方税の収入が標準税収入額を下回る場合、その減収を補うために発行が許可される特例地方債（先の第二の根拠にもとづく）である。

この地方債の起債対象となる額は、原則として、

- (1) 都道府県（標準税率で算出した法人税割と法人事業税との収入見込額）－（地方交付税

法によって算定した当該諸税の標準税収入額）< 0、(2) 市町村（標準税率によって算出した法人税割の収入見込額）－（地方交付税法によって算定した当該税の標準税収入額）< 0、の場合における上記の減収見込額であり、発行額は、この減収見込額を限度として当該地方公共団体の財政事情を勘案して許可されるものである。

減収補てん債は、年度によってその取扱いが異なるが、石油ショック後の昭和50年度に発行された減収補てん債は、税収の落ちこみが大幅であったため、地方財政法第5条に規定するいわゆる建設地方債を起こしてもなお財源不足が生ずると認められる場合には、同法の規定にかかわらず地方債を起こす（赤字特例債）ことができるよう特別法が制定された。

昭和51年度以降は、許可の対象は原則として、地方財政法第5条ただし書の事業のうち普通会計に係る事業を受け皿として許可され、通常の充当率の引上げ等の形をとっている。

申請は、他の事業債と同様、都道府県にあっては自治大臣に、市町村にあっては都道府県知事に申請書を提出し、許可予定額は枠配分方式によって決定される。充当率は減収見込額の100%であり、資金は全額縁故資金をもってあてられるのが一般的であるが、昭和50年度及び昭和57年度に発行された減収補てん債のうち、一般市町村に係るものについては政府資金が充当された。

地方交付税法上は、この地方債の対象となる減収額は次年度において清算の対象となり、したがって、この起債を認める趣旨は、当該年度において不足する一般財源を前倒しで補てんしようというものである。したがって、この地方債を申請しなければ、次年度の交付税で清算されることとの均衡上、普通地方交付税の交付団体については、当該地方債の元利償還金の、都道府県にあっては80%、市町村にあっては75%が普通交付税で措置される。

④臨時財政特例債

昭和60年度の暫定措置として2分の1を超える高率補助負担金の引下げを定めた「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」（昭和60年法律第39号）並びに昭和61年度から3年間の暫定措置として補助負担割合の特例を定めた「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」（昭和61年法律第46号）、昭和62年度から2年間の暫定措置として国の負担補助の割合の特例を定めた法令、平成元年度から2年間の国庫補助負担率の暫定措置として国の負担、補助の割合の特例を定めた法令等が施行された結果生じる地方財政負担の増加額の補てん措置の一環として建設地方債の増発が行われることとされたが、このうちの投資的経費に係る補助率カット減額分を補てんするための建設地方債が臨時財政特例債であり、昭和60年度から地方債計画に計上されたものである。

臨時財政特例債の充当率は国庫補助負担金等の減少相当額の100%とされており、政府資金が充当された。

なお、臨時財政特例債の元利償還金については、昭和61年度以降各年度において、地方交付税の算定上、元利償還金（理論償還費）の100%に相当する額を基準財政需要額に算入することになっている。

⑤公共事業臨時特例債

平成4年度の措置で、平成5年度までの暫定措置とされている公共事業等にかかわる国庫補助負担率について、直轄事業にあつては3分の2、補助事業にあつては2分の1を基本として恒久化することになり、その地方財政への影響額を補てんするため、当面の措置として新たに計上した建設地方債のことである。

⑥特定資金公共事業債

NTTの株式売払収入を活用した無利子貸付金のうち、地方公共団体に割りふるもので昭和63年度から実施されている⁷⁾。

2 地方債の役割と石油危機不況対策

地方債は地方税、地方交付税などとともに、またその不足を補完するものとして地方財源の

主要部分を形成している点に一般的意義があるので、その具体的ケースを第一次オイルショック（昭和48年）によって大幅減収をきたしたさいにとられた昭和50、51、52年の地方債対策のケースでみておこう。先の①～⑥の地方債は、オイルショック不況を契機としていること、そのなかで昭和50、51、52年の地方財源大幅不足のさいにとられた地方債政策は、地方交付税との連動性（一体化）などにおいて、以後の地方財政の変容を画するものとなった点でも重要であった。

昭和50（1975）年は、オイルショックによる景気後退で1兆632億円もの減収となるのが、年度途中で見込まれ（地方財政計画上の同年の地方税額は8兆8,850億円）たために、この大幅減収補てんの役を担わされたのが地方債であった。

同時に昭和50年では、建設地方債で振り替えてもなお財源不足をきたす場合は、それにもかかわらず地方債を起すことができるとされ、いわゆる赤字地方債（国の赤字特例国債に該当するもの）を戦後はじめてみとめた点でも画期的であった。

表2が同年における不況対策のための地方債計画修正内訳である。同表によれば、建設地方債にもとづく補正額（追加額）は一般公共事業1,101億円以下計3,180億円、特別地方債（赤字特例地方債）が1兆632億円となっている。

翌51年には、年初めから財源不足が2兆6,200億円と見込まれたため、1兆2,500億円を地方債で補てんすることとされたが、そのうち8,000億円については建設地方債で補てんされることになり、このために、起債の充当率（事業費のうち起債で調達できる資金の比率）が一部の事業では95%に引き上げられる措置もとられている。特例赤字地方債も4,500億円発行されている。

このように地方債は、地方財源不足を補てんすることにおいて単年度でみるかぎり地方税、地方交付税と同様の財源扱いされることになっている⁸⁾。しかし長期的には、地方にとっては借金となるから、その元利償還金の一部又は全部

表2 地方債計画の修正内訳

昭和50年度

(単位：億円)

区分	金額	備考
一般公共	1,101	補正予算(昭和50年11月7日成立)に伴う景気浮揚対策としての公共事業の追加等に伴う修正である。(修正昭和50年10月22日)
災害復旧	330	
義務教育	29	
上水道	608	
(一般分)	(478)	
(特別分)	(130)	
上水道	1,000	
工業用水	58	
有料道路	3	
厚生福祉	10	
一般廃棄物	10	
簡易水道	26	
特別転貸債	5	
特別地方債	10,632	
(参考)		
政府資金(運用部)	3,700	
民間等資金	10,112	
市場公募	800	
縁故	9,312	
計	13,812	

志村哲也「地方債」(ぎょうせい, 昭和54年) 29ページより。

を後年において地方交付税等の財源で充当する措置がとられることになる。この場合は、地方債は地方交付税と事業上同様の役割を担わされることになるのである⁽⁹⁾。

この地方交付税等定部分の地方債振り替え措置は、地方財政法第11条2で「第10条から第10条3までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分は、地方交付税法の定めるところにより、地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算定するものとする」の規定にもとづいている。

地方財政法第10条とは、国がその全部又は一部を負担する行政事務項目のことで、10条(の1項)が行政事務一般、10条の2項が建設事業、10条の3項が災害のさいの建設事業項目を指定したものである。

以下が10条2に記されている建設事業の例である。

(国がその全部又は一部を負担する建設事業に

要する経費)

第十条の二 地方公共団体又は地方公共団体の機関が国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない法律又は政令で定める土木その他の建設事業に要する左の各号の一に掲げる経費については、国が、その経費の全部又は一部を負担する。

- 一 道路、河川、砂防、海岸、港湾等に係る重要土木施設の新設及び改良に要する経費
- 二 林地、林道、漁港等に係る重要な農林水産業施設の新設及び改良に要する経費
- 二の二 地すべり防止工事及びばた山崩壊防止工事に要する経費
- 三 重要な都市計画事業に要する経費
- 四 公営住宅の建設に要する経費
- 五 児童福祉施設その他社会福祉施設の建設に要する経費
- 六 土地改良及び開拓に要する経費
- 七 失業対策事業に要する経費

具体的には、昭和51、52、53年度における財源不足を地方債で補てんするためにとられた地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入されている投資的経費の一部を、地方債へ振り替えたのがその措置例である。この結果、それまで運用上制限されていた地方債の適債事業の範囲が拡大されるとともに、地方債の充当率が95%に引き上げられることになった。

この地方交付税に算定する財源部分を地方債で振り替える措置は、それ以前においても、地方財政法第10条の2の、国が全部又は一部を負担する建設事業に要する経費に係る地方負担について、その一部を地方債に振り替える(財源保障する)ことによって制度化されていたものであった⁽¹⁰⁾。

表3は、昭和51—55年度における財源不況額に対する財源対策の内訳を示したものである。同表でみるように、地方財源不足に対しては交付税措置(運用部特別会計からの借入れ)と地方債措置による二方法がある。そのうち、先に触れた建設地方債が昭和51年度8,000億円のほか、特例赤字地方債が4,500億円発行されてい

地方債の累積と地方行革の動向（柿本）

表3 地方財源対策と地方債措置（昭和51—55年度）

（単位：億円，％）

区 分	51年度	52年度	伸率		53年度	伸率		54年度	伸率		55年度	伸率	
財源不足額	26,200	20,700	△21.0		30,500	47.3		41,000	34.2		20,550	△49.9	
財源対策内訳													
交付税措置	13,700	10,350	△24.5		17,000	64.3		24,600	44.7		10,250	△58.3	
臨時地方特例交付金	559	950	69.9		1,500	57.9		1,800	20.0		1,300	△27.8	
運用部借入	13,141	9,400	△28.5		15,500	64.9		22,800	47.1		8,950	△60.7	
地方債措置	12,500	10,350	△17.2		13,500	30.4		16,400	21.5		10,300	△37.2	
建設地方債	8,000	10,350	29.4		13,500	30.4		16,400	21.5		10,300	△37.2	
特別地方債	4,500	—	—		—	—		—	—		—	—	
地方債計画(当初)													
通常分	35,510	40,212	13.2		48,697	21.1		57,610	18.3		60,007	4.2	
財源対策分	12,500	10,350	△17.2		13,500	30.4		16,400	21.5		10,300	△37.2	
計	48,010	50,562	5.3		62,197	23.0		74,010	19.0		70,307	△5.0	

地方債制度研究会編『地方債（平成7年改訂版）』（地方財務協会，平成7年）144ページより。

表4 地方財源対策と地方債措置（昭和56年度—59年度）

（単位：億円，％）

区 分	56年度	伸率		57年度	伸率		58年度	伸率		59年度	伸率	
財源不足額	10,300	△49.9		—	—		29,900	皆増		15,100	△49.5	
財源対策内訳												
交付税措置	3,400	△66.8		—	—		16,654	皆増		3,049	△81.7	
臨時地方特例交付金等	{ (a) 1,300 (b) 1,910			—	—		{ (a) 1,135 (b) 7 (c) △3,446			{ (a) 1,760 (b) 1,289		
運用部借入	(c) 190			—	—		18,958			—		
地方債措置	6,900	△33.0		—	—		13,246	皆増		12,051	△9.0	
建設地方債	6,900			—	—		13,246			12,051		
特別地方債	—	—		—	—		—			—		
地方債計画(当初)												
通常分	6,900	4.0		65,403	4.8		62,165	△5.0		60,049	△3.4	
財源対策分	6,900	△33.0		0	皆減		13,246	皆増		12,051	△9.0	
計	69,303	△1.4		65,403	△5.6		75,411	15.3		72,100	△4.4	

(注) ① 56年度の地方交付税による措置は、(a)臨時地方特例交付金1,300億円、(b)交付税特別会計借入金の償還方法の変更によるもの1,910億円、(c)交付税特別会計借入れに伴う増加額（借入額そのものではない）190億円となっている。

② 58年度の地方交付税による措置は、(a)地方交付税特別加算分1,135億円、(b)臨時地方特例交付金7億円、(c)交付税特別会計借入金金利子（地方負担分）△3,446億円

③ 59年度の地方交付税による措置は、(a)地方交付税特別加算分1,760億円、(b)交付税特別会計借入金償還方法の変更によるもの1,289億円となっている。

前出『地方債』148ページより。

る。

同様に表4は56年度から59年度の財源不足に対する地方債措置の推移をみたものである。同表のように昭和57（1982）年を除くいずれの年

度も建設地方債のみが発行されている。57年にこれが発行されていないのは、同年度の地方財源計画において財政収支が均衡する見込みとされていたためであった。

以上昭和50—59年度における地方財源不足と対策について、地方債制度研究会（自治省財政局地方債課）編『地方債（平成7年度改定版）』は以下のように指摘している。

「昭和50年度以降地方財政において、多額の財源不足が生じ、毎年度地方財政対策が大きな問題としてクローズアップされてきた。すなわち、財源不足額は、昭和50年度途中において2兆1,831.8億円、昭和51年度2兆6,200億円、昭和52年度2兆700億円、昭和53年度3兆500億円、昭和54年度4兆1,000億円、昭和55年度2兆550億円、昭和56年度1兆300億円、昭和57年度途中において2兆7,119億円、昭和58年度2兆9,900億円、昭和58年度2兆9,900億円、昭和59年度1兆5,100億円であり、毎年度、地方交付税措置と地方債措置により補てんすることとした。地方交付税措置は、昭和50年度1兆1,119.8億円、昭和51年度1兆3,700億円、昭和52年度1兆350億円、昭和53年度1兆7,000億円、昭和54年度2兆4,600億円、昭和55年度1兆250億円、昭和56年度3,400億円、昭和57年度1兆5,433億円、昭和58年度1兆6,654億円、昭和59年度3,049億円であり、地方債措置は、昭和51年度1兆2,500億円、昭和52年度1兆350億円、昭和53年度1兆3,500億円、昭和54年度1兆6,400億円、昭和55年度1兆300億円、昭和56年度6,900億円、昭和57年度1兆1,686億円、昭和58年度1兆3,246億円、昭和59年度1兆2,051億円となっている。

地方交付税措置のうち一部は一般会計から臨時地方特例交付金としての繰入れ措置（昭和51年度559億円、昭和52年度950億円、昭和53年度1,500億円、昭和54年度1,800億円、昭和55年度1,300億円、昭和56年度1,300億円、昭和58年度7億円、昭和59年度1,760億円）であったが、残りの大部分は資金運用部からの借入金により措置されたものである⁽¹¹⁾。

同じく表5は、平成元年度から7年度における財源不足額に対する地方債等の補てん措置額の推移を示したものである。同表のように、財源不足額は平成元（1989）年度1兆700億円、地方債措置1兆700億円、2年度同じく9,520億円と9,520億円、3年度8,271億円と8,721億円、4

年度8,180億円と8,180億円、5年度9,080億円と9,080億円（以上すべて地方債による）、6年度3兆6,746億円と1兆5,860億円、7年度4兆9,231億円と2兆2,259億円のようになっており、6年度、7年度と平成不況の影響がもろに出るに至って再び交付税措置（資金運用部特別会計からの借入れ）がとられるようになったことを示している。

なお地方に対する国庫補助負担金（国庫支出金）引下げも、当然に地方財源不足の一因となるので、交付税措置、地方債措置がとられるが、表6がその対策額の推移（昭和60—63年度）を示したものである。昭和60年度の対策に対しては、前出『地方債』が次のように述べている。

「特に、補助金等については、臨時行政改革推進審議会の『当面の行政改革推進方策に関する意見』について』（昭和59年7月31日閣議決定）に基づいて、すべて洗い直し、徹底した整理合理化を積極的に進め、その総額を圧縮する方針がとられ、その一環として、地方団体に対する国庫補助負担金等については、人件費補助の交付金・一般財源化、補助目的を達成したと認められるもの及び地方団体の事務事業として同化定着しているもの等の廃止・一般財源化のほか、昭和60年度の暫定措置として2分の1を超えるいわゆる高率国庫補助負担金の率の引下げが行われ、これが昭和60年度の建設地方債の増発に繋ることとなった。」⁽¹²⁾

以上地方財源不足額を地方債で補てんする措置は、地方債が地方自治体に対する財源付与の役を果たしていることを示し、したがって地方交付税対象事業の基準財政需要額を地方債で振り替えることに対し、その元利償還金の全部又は一部が後年度に地方交付税の基準財政需要額に算入されるのは、「けだし当然のこと」⁽¹³⁾である。

しかし長期的には地方にとっては、地方債（借金）の累積を意味することになるし、国にとっては（地方交付税を担保しなければならないから）実質的な借金を重ねることに他ならない、すなわちこの方策は「彌縫策」⁽¹⁴⁾以上のものではない、との批判が当然に生じうるのである。

地方債の累積と地方行革の動向 (柿本)

表5 財源不足額等に対する補てん措置等

(単位: 億円, %)

区分	平成元年度		2年度		3年度		4年度		5年度		6年度		7年度	
	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率
財源不足額等	10,700	△43.4	9,520	△11.0	8,271	△13.1	8,180	△ 1.1	9,080	11.0	36,746	304.7	49,231	34.0
普通会計分	9,000		7,820		6,521		6,380		7,080		36,686		49,202	
その他会計分	1,700		1,700		1,750		1,800		2,000		60		29	
財源対策内訳		皆減									20,886	皆増	26,972	29.1
交付税追加														
地方税の増額		皆減												
地方債措置	10,700	△31.7	9,520	△11.0	8,271	△13.1	8,180	△ 1.1	9,080	11.0	15,860	74.7	22,259	40.3
臨時	7,600		7,600		6,300		6,100		1,500		400		200	
調整	1,400		220		221		280		380		300		230	
普通会計分														
財源対策														
公共臨時														
その他会計分	1,700		1,700		1,750		1,800		2,000		60		29	
地方債計画														
通常	66,571	1.5	67,736	1.8	71,708	5.9	78,960	10.1	94,398	19.6	115,019	21.8	123,552	7.4
特別対策	10,700	△31.7	9,520	△11.0	8,271	△13.1	8,180	△ 1.1	9,080	11.0	32,321	256.0	36,780	13.8
財源対策														
特定資金公共事業債	10,780	1.9	10,788	0.1	10,836	0.4	360	△96.7	107	△70.3				
計	<77,271> 88,051	<△4.9> △ 4.1	<77,256> 88,044	<△0.0> 0.0	<79,979> 90,815	<3.5> 3.1	<87,140> 87,500	<9.0> △ 3.7	<103,478> 103,585	<18.7> 18.4	147,340	42.2	160,332	8.8

(注) 1 <> 書は特定資金公共事業債を除いた額又は率である。
 2 公共臨時(公共事業等臨時特別債)は、平成5年度における公共事業等の国庫補助負担率の恒久化に伴う影響額であり、平成6年度、平成7年度分は、財源対策分と併せて公共事業等臨時特別債として計上されている。
 前出「地方債」155ページより。

表6 国庫補助負担率の引下げに伴う地方財源対策と地方債措置

(単位：億円，%)

区 分	60年度		61年度		62年度		63年度	
		伸 率		伸 率		伸 率		伸 率
国庫補助負担率 引下げ影響額	6,400	皆増	(700) 13,400	109.4	25,058	87.0	18,909	△ 24.5
普通会計分	5,800		(600) 12,300		23,758		17,259	
その他会計分	600		(100) 1,100		1,300		1,650	
財源対策内訳								
交付税措置	1,000	皆増	1,200	20.0	3,828	219.0	2,045	△ 46.6
特例加算	1,000		1,200		3,318		2,045	
地方税の増額	—		1,200	皆増	1,200	0.0	1,200	0.0
地方債措置	5,400	皆増	(700) 11,000	103.7	20,030	82.1	15,664	△ 21.8
普通会計分	臨 特	2,000	(600) 4,800		6,100		7,400	
	調 整	2,800	5,100		6,174		6,614	
	財 源 対 策		6,456					
その他会計分	600		(100) 1,100		1,300		1,650	
地方債計画								
通 常 分	59,400	△ 1.1	59,920	0.9	61,120	2.0	65,612	7.3
特 別 対 策 分	5,400	△ 55.2	11,000	103.7	13,574	23.4	15,664	15.4
財 源 対 策 分	—		—		6,456	皆増	—	皆減
特 定 資 金 債	—		—		—		10,575	皆増
公 共 事 業 債	—		—		—		—	—
計	64,800	△ 10.1	70,920	9.4	81,150	14.4	<81,276> 91,851	<0.2> 13.2

(注) () 書は昭和60年度の国庫補助負担率の引下げに係る昭和61年度措置分であり内書である。

< > 書は特定資金公共事業債を除いた額又は率である。

前出「地方債」153ページより。

3 地方債、地方財政赤字累積の実態

次に地方債（およびその他の債務を含めた債務負担行為額）の累積額をみておこう。

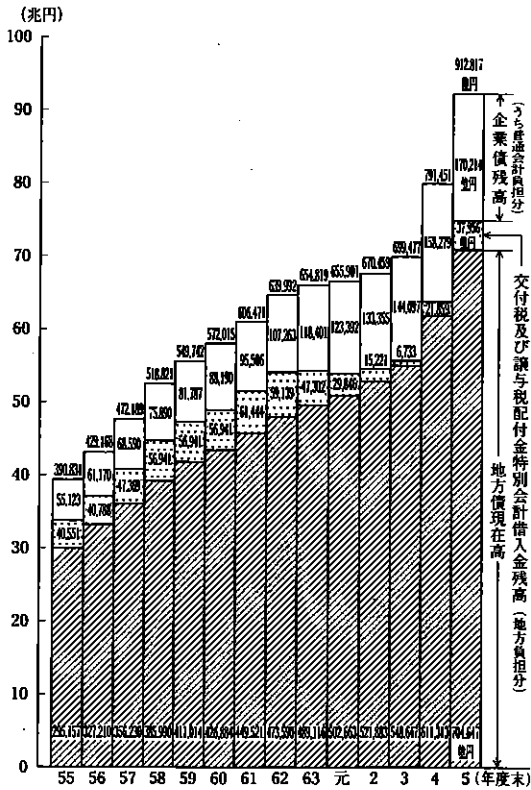
第一に、地方財政の実質的な借入金残高とその推移である。図1によると、平成5年度で地方債現在高が70兆4,647億円、交付税及び譲与税配付金特別会計借入金残高（いわゆる「隠れ借金」といわれるものだが、すべて地方負担とされている）が3兆7,956億円、企業債残高（普通会計負担分）が17兆214億円、合計91兆2,817億円となっている。昭和55（1980）年が約39兆円であったから、わずか13年間に2.34倍にも増大

していることがわかる。

第二に、地方債累積現在高の地方歳入総額に対する割合をみてみよう。図2によれば、やはり平成不況（平成3年）ごろから目立って地方債依存度が大きくなっており、とくに地方税等一般財源総額に対する地方債残高の割合は、平成2年に1.06であったものが5年には1.38と急速に高まっていることがわかる。

第三に、その他に地方には債務負担行為額というものが存する。これについては「地方公共団体は、将来の支出を約束するものとして、債務負担行為を行うことができる。この債務負担

図1 地方財政（普通会計）の実質的な借入金残高の推移



(注) 1 地方債現在高は、特定資金公共事業債を除いた額である。
 2 企業債残高(うち普通会計負担分)は、決算統計をベースとした推計値である。
 自治省編『地方財政白書(平成7年版)』32ページより。

行為は、数年度にわたる建設工事、土地の購入等の場合のように翌年度以降の経費支出が予定されているものと、債務保証または損失補償のように債務不履行等の一定の事実が発生したときに支出されるものがある。

これらの債務負担行為に基づく翌年度以降支出予定額をみると、平成5年度末では1兆5,755億円であり、前年度末(1兆4,995億円)と比べると1兆760億円、6.9%増加している。物件の購入等に係るもののうち、製造・工事の請負に係るもの、土地の購入に係るものは、いずれも最近大きく伸びている¹⁵⁾といわれている。

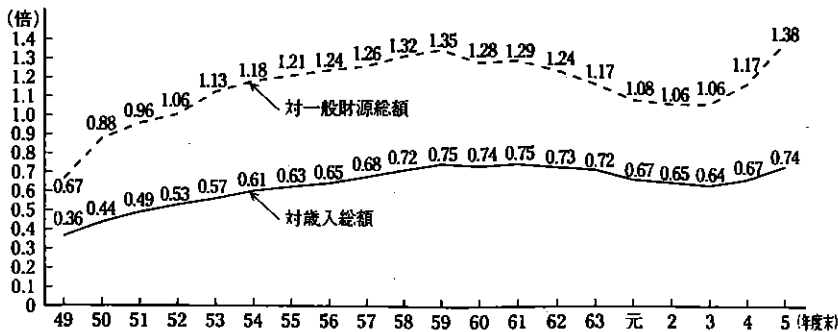
なお地方自治体には貯蓄部分である積立金があり、先の地方債、債務負担行為額からこの積立金を除いた額が、実質的な財政負担(債務額)ということになる。

図3の下部部分が積立金額であり、これを差し引いた実質的債務額は、同図のように5年度で6兆8,078億円ということになる。バブル好況で緩やかに低下気味であったものが、平成3年度あたりから急速に増大傾向を示すようになっていくことがわかる。

4 起債の許可制

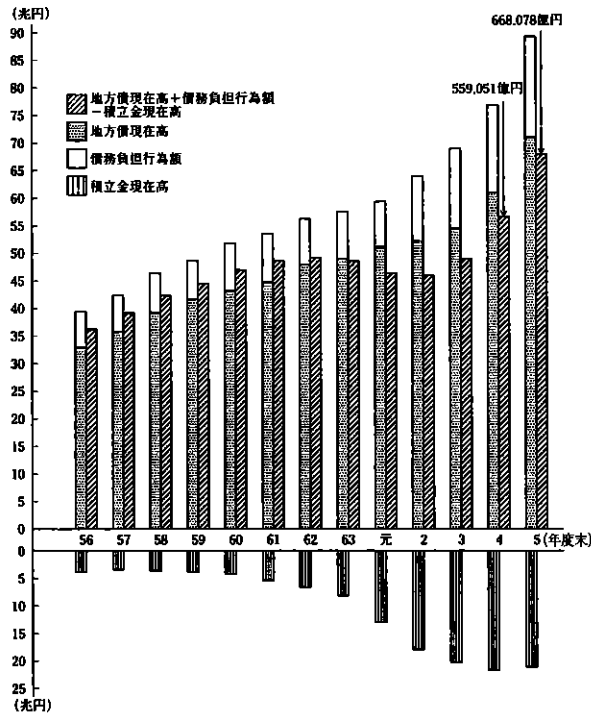
地方債は都道府県、市町村の自由起債権にもとづいて発行されるものではない。すなわち都道府県、政令指定都市は自治大臣、市町村は都道府県知事の許可を受けなければ起債ならびに起債の方法、利率、償還方法を変更することは

図2 地方債現在高の歳入総額等に対する割合の推移



(注) 地方債現在高は、特定資金公共事業債を除いた額である。
 前出『地方財政白書』30ページより。

図3 実質的な財政負担の推移



(注) 1 地方債現在高は、特定資金公共事業債を除いた額である。
 2 債務負担行為額は、翌年度以降支出子定額である。

前出『地方財政白書』36ページより。

「当分の間」できないことになっている。また自治大臣は許可に当たり、あらかじめ大蔵大臣と協議することとされている。

起債許可にさいしては、以下のような地方団体は地方債の発行が禁止（又は制限）されることとなっている。

①標準財政規模の都道府県にあっては5%、市町村にあっては20%を超える実質赤字（歳出欠陥）が生じている地方公共団体は禁止（地方財政再建促進特別措置法による）、②普通税の税率が標準税率未満の地方団体は禁止、③地方債の元利償還金に延滞のある地方団体は禁止、④事実と相違した申請により地方債の許可を受けた地方団体は禁止、⑤公債費比率の高い地方団体（修正公債費比率の過去3年間の平均が20%を超える）については、地方債許可方針によって許可される事業の範囲が制限される。⑥地方税の徴収率の低い（地方税の現年度分の徴収割合が90%未満）地方団体は、一般事業に係る地

方債の額が制限される。⑦公営競技収益金の多額（競馬、競輪等の公営競技収益金が著しく多額）な地方団体は、一般事業に係る地方債の額が制限される。⑧少額赤字団体（赤字額が少ないため、地方財政再建促進特別措置法の規定の適用がない地方団体）も、将来の財政運営への影響を考慮して、地方債の額に制限が加えられる。⑨公営企業又は準公営企業のうち、多額の赤字を有しながら経営の健全化のための努力を払わない団体は、地方債が制限される⁽¹⁶⁾。

これらの禁止、制限内容が全体として地方財政運営の健全性を確保する見地からのものであるにせよ、とくに⑧などをみれば、全面的な統制下にあるとって過言でなからう。

したがって、これら禁止、制限に対して、「地方団体が起債許可を申請する場合、起債計画書によって、財政状況や地方債の必要性を明らかにした書類を添付して申請するのであるが、この資料に基づいた判断は国の側に一方的に留保

されている……。しかも地方債の許可方針等で国が定めている判断基準が抽象的で地方団体的確に対応できないものも少なくない。とくにたとえば地方債許可方針の一般的許可方針では、一般事業債が制限される場合の団体として、競馬、競輪等の収益金が著しく多額な団体、給与その他財政支出の状況が著しく適正を欠き、かつその是正のために必要な努力を払わない団体をあげているが、このように、著しく多額とか、著しく適正を欠くとかいってみても、許可を申請する側の地方団体にとってみれば、全く不明瞭である」¹⁷⁾との批判が生ずるのも当然であろう。

以上のような自治省の許可制(直接統制)、大蔵省との二重(協議)統制などの理由から、「地方債の許可制度は、とくに官僚統制になりやすく、国庫補助金と並んでもっとも中央統制的色彩の濃いものであり、問題も多い」¹⁸⁾と批判されてきたのであった。

地方債の許可は、地方債許可方針と地方債計画を基準として下されることになっている。地方債許可方針は、地方債の対象事業、先述の地方債が制限、禁止される要件および一件審査か枠配分かの許可予定額の決定方法などを定めたものである。

一件審査とは、自治大臣が、各事業ごとあるいは各地方公共団体ごとに審査して許可額を決定する方法のことであり、枠配分とは、各地方団体ごとに許可予定額の枠を定めて配分し、各自治体がこの枠の範囲内で各事業別の充当額を決める方法のことであり、地方自治の観点からは、後者の方が当然望ましいことになる。

いずれかの方法で決定される地方債は、一般許可方針と事業許可方針の二方針に合致したものでなければならない。一般的許可方針は優先的に採択する事業の種類、許可しない場合の種類、先のように地方債が禁止、制限される場合の地方団体の要件などを定めたものである。

事業別許可方針は一般会計債、公営企業債、準公営企業債、特別地方債(厚生年金、国民年金による資金を充用する地方債)のそれぞれについて、対象事業の種類、対象経費、一件審査

か枠配分かなどを指示するものである。

これらの条件のもとで起債は、自治・大蔵両省の協議によって決定される起債許可方針や自治省事務次官通達によって許可決定がなされることになるわけだが、具体的には、その時々々の起債対象事業の種類、経費算出のための標準規模、標準単位、特定財源の差引額、基準財政需要額の差引額、起債充当率の定め方などが決定されることになり、それらのいかんによって地方債額は大きく変動することになる¹⁹⁾。

そのさい起債対象事業、起債対象額、起債充当率などは地方債計画を基準として定められることになっている。地方債計画は、地方債の許可予定の枠を事業別に掲げるとともに、その発行の裏付けとなる引受原資の枠を示した年度計画のことである。

以上が起債許可制の形式面での概略であるが、実態的な統制根拠論と批判についてはIII章でとり上げることにしたい。

なお地方債計画における引受原資は、政府資金、公営企業金融公庫資金、民間等資金に分けられており、民間等資金は市場公募資金、縁故資金に分けられている。縁故資金はさらに共済等縁故資金と銀行等縁故資金から成る。民間等資金は、具体的には以下のようである。

①市場公募資金

地方公共団体が起債市場から公募の方法により調達する資金である。従来、市場公募が認められていたのは、東京都、大阪府、兵庫県、大阪市、名古屋市、横浜市、京都市及び神戸市の8団体であったが、昭和48年度に北海道、神奈川県、静岡県、愛知県、広島県、福岡県、札幌市、川崎市、北九州市、福岡市の10団体が、50年度に宮城県、埼玉県、千葉県、京都府の4団体が、57年度に広島市が、平成元年度に茨城県、新潟県、長野県、仙台市の4団体、平成6年度に千葉市が加わり現在計28団体になっている。

市場公募債の発行方法は、各団体ごとに、通常、銀行が募集の受託会社となり、受託会社を含む銀行団と証券会社がシンジケート団を形成し、募集の取扱いと引受け業務を行っている。なお、昭和58年度より、国債と同様、市場公募

債も金融機関によるいわゆる窓口販売の対象となっている。

発行条件は、国債、政保債等の公共債の金利とのバランスを勘案して決定されており、市場公募債の発行利回りは政保債の発行利回りより若干高めに設定されることが多い。また、公募地方債の条件は縁故地方債の条件決定にあたり重要な基準となっている。なお、償還方法は、従来、償還期間10年(うち据置3年)、毎半期3%ずつの定期償還(抽選方式)であったが、平成4年度発行分から満期一括償還方式に変更された。

また、市場公募債は日銀の貸付担保適格に指定されている⁽²⁰⁾。

② 共済等縁故資金

地方公務員共済組合連合会が、毎事業年度における積立金の増加見込額の一定部分を地方債の引受等として運用すべく義務づけられているものである。これ以外に、任意運用としても地方債の引受けを行っている。

③ 銀行等縁故資金

地方公共団体の指定金融期間等から調達される資金のことである⁽²¹⁾。

政府資金、公営企業金融公庫資金、民間等資金の推移と意義についてはIII章でみることにする。

II 地方財政赤字の拡大と行政改革

1 自治省、臨調行革審の姿勢と方向

(1) 自治省の石油危機直後時の行革への姿勢
第一次オイルショックによる急激な景気落ち込み、税収減収から、高度経済成長期において、自治省が初めて「財政硬直化の打開」を提起したのは、はじめにでも指摘したように昭和50年のことであったし、また翌51年には、「なかんずく、義務的経費の増大に起因する財政硬直化の打開は、今や極めて緊急な課題となっている」と訴えていた⁽²²⁾。このような行財政改革、つまり事務事業の見直し、定員・給与の見直し、機構の簡素合理化などについては、自治省はそれ以前からも一貫して訴えていたのであり、ただ

オイルショック後、その見直しをさらに徹底させよう、ということであった。

すなわち石油インフレ、人件費の大幅増(49年度の対前年比40%増)という状況変化から、「多くの地方公共団体が、その行政運営を全般にわたって徹底的に見直し、従来の情性を排して、新しい経済情勢に即応した運営に切り替えるべく、行政事務の総点検及び行財政の改革に取り組んでいる」⁽²³⁾と、「行政事務の総点検=行財政改革」を強調するに至っており、以後、これが昭和50年代の財政再建期はもとより、バブル期とその破綻期をも含めた今日まで続いているとみなしうるのである。

このようにオイルショックが、いつの時期にも必要とされるべき一般的な事務機構の合理化や「減量経営」を、ラジカルに見直させる契機となったことは周知のとおりである。

次に歳入面では、昭和50年代以後以下の諸点をくり返している。

第一に、地方税源の充実、第二に、地方交付税の安定確保、第三に、地方債の計画的運用と良質な資金の確保、第四に、国庫支出金の充実改善、第五に、各種使用料、手数料の適正化、である。

以上昭和50年、51年当時に強調され、もしくは一般的な形で示されていた自治省の行財政改革論は、今日に至るまで貫かれていることになる。

(2) 臨時行革審の姿勢と見解

昭和56(1981)年発足の第二臨調行改革審の見解は、58年5月24日の閣議で、「臨時行政調査会の最終答申における行政改革の具体的方策について」との方針として決定されている(「新行革大綱」)が、その第7項目において、「国と地方」の関係がとり上げられ、①国と地方の機能分担の適正化(国の機関委任事務の多数項目の廃止)、②地方行政の減量化、効率化が謳われている。具体的には次のような項目である⁽²⁴⁾。

ア 地方公共団体に対し、引き続き事務・事業の合理化、組織機構の見直し等による減量化、効率化の積極的な推進を求める。

イ 地方公務員の定員については、定員モデルを活用すること等により、各地方公共団体において定員管理の一層の適正化に努めるよう指導を強化するとともに、国の定員削減計画に準じた措置を講ずるよう強く要請するものとする。

また、国においては、地方公共団体の定員の増加をもたらすような施策を厳に抑制するとともに、職員配置に関する法令等による規制、関与についてその見直しを行うものとする。

ウ 国家公務員の給与（退職手当を含む）の水準を著しく上回る地方公共団体に対し、不適正な運用等を早急に是正するよう、より一層指導を強化するとともに、財政の健全性を確保する等の見地から、給与の適正化の努力が十分でない認められる団体については、財政上の措置について厳正な判断に立って対処する。また、職員給与の実態の公表について、その趣旨の徹底を図る。

この3項目は、翌59年12月29日の閣議決定でもくり返されているが、これらにみられる臨調行革審の地方自治体に対する見解の根本は、第一に、事務配分の見直し（国の機関委任事務の徹廃）、第二に、地方自治体の効率の見直し、減量化、すなわち給与・定員管理の適正化、事務事業の見直し、機構組織の簡素合理化、施設の多角利用などの効率化、減量化という点にあった。

第一点は、自治省の見解とは異なり、第二点は自治省の見解とほぼ同様である。地方自治体の主たる仕事である学校給食、公立病院、清掃、下水道管理業務、社会福祉施設、社会教育施設などの管理運営に対して、「民間委託」を活用すべきと提言しているのも、「効率的減量経営」の具体化であり、企業リストラ（「過剰」人員削減）の傾向を背景に、地方行政においても主要潮流をなして行くことは周知のとおりである。

以上行革審の地方行財政に対する姿勢は、国の機関委任事務を大幅に地方へ移譲することを提言している点では時代対応的であり多くの支持を受けうるものであること、また地方経営の

効率的減量経営化については、一面において企業経営の効率性論そのものである点において、「合理的」であると一般的にいえる反面、その減量化がどのような対象に向けられるかによっては、ミニマム部分の削減にも及ぶ可能性をもつものといえよう。

そこで、地方自治体において、具体的にどのような分野が「減量」されているかをみてみよう。

2 地方自治体の行革動向

(1) 全国動向

まず地方公務員数の職種別推移をみておこう。表7から、都道府県、市町村合計でみると、特別職である教育関係職員が絶対数でわずかに低下していること（昭和58年を100とすると平成6年は98）、増大しているのは消防関係職員や（同100→114）、警察関係職員（100→104）、であること、一般行政関係職員は同じく100→101でほとんど不変であることがわかる。

そこで一般行政関係職員の推移をみると、減少部門として目立つのは労働（職業訓練、失業対策等）部門の△40.2%、税務の△9.5%、農林水産の△4.6%などである。逆に増大している部門は商工の19.7%、土木の5.8%、議会の3.8%、民生の2.5%などである。

次に都道府県、市町村別の一般行政職については、「都道府県においては、商工関係職員、議会・総務関係職員、民生関係職員が増加しているものの、その他の一般行政関係職員は減少し、全体では3.1%の減となっている。一方、市町村では、観光・中小企業対策を行う商工関係職員、土木関係職員、議会・総務関係職員、社会福祉施設等の民生関係職員等が増加しており、全体でも3.0%の増となっている」⁽²⁵⁾と指摘されている。

このことから一般行政職では、都道府県、市町村をまとめて商工関係職員、民生関係、土木関係などが増大しており、中・低成長への移行、つまり高度成長期と比較して大きな経済成長力低下の中にあつて、商工、土木などの経済部門、あるいは民生、福祉部門に公務員が吸収されて

表7 地方公務員数推移

(人,%)

区 分	昭和58年4月1日現在						平成6年4月1日現在					
	都道府県		市町村		総 数		都道府県		市町村		総 計	
一般行政関係職員	331,379	20.1	825,358	69.0	1,156,737	40.7	321,125	19.7	850,505	69.3	1,171,630	41.0
議会・総務	47,568	2.9	202,999	17.0	250,567	8.8	48,946	3.0	210,861	17.2	259,807	9.1
税 務	24,684	1.5	61,197	5.1	85,881	3.0	22,311	1.4	60,956	5.0	83,267	2.9
民 生	34,744	2.1	242,895	20.3	277,639	9.8	34,654	2.1	250,087	20.4	284,741	10.0
衛 生	54,124	3.3	131,532	11.0	185,656	6.5	52,249	3.2	132,186	10.8	184,435	6.5
労 働	10,653	0.6	7,069	0.6	17,722	0.6	7,644	0.5	2,810	0.2	10,454	0.4
農 林 水 産	78,112	4.7	53,924	4.5	132,036	4.6	73,503	4.5	52,023	4.2	125,526	4.4
商 工	12,700	0.8	12,359	1.0	25,059	0.9	13,306	0.8	16,703	1.4	30,009	1.1
土 木	68,794	4.2	113,383	9.5	182,177	6.4	68,512	4.2	124,879	10.2	193,391	6.8
教育関係職員	1,050,205	63.9	261,530	21.9	1,311,735	46.2	1,035,953	63.6	250,124	20.4	1,286,077	45.0
教 員	951,713	57.9	47,004	3.9	998,717	35.2	932,172	57.2	46,292	3.8	978,464	34.2
高等学校	193,229	11.7	13,019	1.1	206,248	7.3	209,146	12.8	13,242	1.1	222,388	7.8
義務教育	708,363	43.1	598	0.0	708,961	25.0	659,186	40.5	254	0.0	659,440	23.1
その他	50,121	3.1	33,387	2.8	83,508	2.9	63,840	3.9	32,796	2.7	96,636	3.3
その他	98,492	6.0	214,526	18.0	313,018	11.0	103,781	6.4	203,832	16.6	307,613	10.8
警察関係職員	245,047	14.9	—	—	245,047	8.6	253,994	15.6	—	—	253,994	8.9
警 察 官	215,138	13.1	—	—	215,138	7.6	223,739	13.7	—	—	223,739	7.8
その他	29,909	1.8	—	—	29,909	1.0	30,255	1.9	—	—	30,255	1.1
消防関係職員	17,951	1.1	109,269	9.1	127,220	4.5	18,325	1.1	127,152	10.4	145,477	5.1
合 計	1,644,582	100.0	1,196,157	100.0	2,840,739	100.0	1,629,397	100.0	1,227,781	100.0	2,857,178	100.0

(注) 特殊学校の小・中学部に係る教員は、「教員」の「その他」に計上している。
自治省【地方財政白書】昭和59年度版280ページ、平成7年版348ページより。

いることがわかるのであり、これをもって、否定されるべき「大きな（地方）政府」だと批判することは、一般論としては無理があるといえ

るように思う。

関連して地方公営企業職員数の推移をみよう。表8から、昭和58(1983)年から平成5(1993)年の10年間に、地方公営企業従事者公務員数は、35万6,081人から39万4,780人へと1.11倍にわずかに増えていること、増大部門は病院の1.26倍、下水道の1.23倍、宅地造成の1.34倍などであること、逆に減少部門は水道の0.94倍、交通の0.88倍、観光施設の0.87倍などであることが示されている。

表8 地方公営企業職員数推移

(人,%)

	昭和58(1983)年度 A	平成5(1993)年度 B	B/A
病 院	169,223(47.5)	212,877(53.9)	1.26
水道(含簡水)	75,235(21.1)	70,960(18.0)	0.94
交 通	52,329(14.7)	46,117(11.7)	0.88
下 水 道	33,209(9.3)	40,890(10.4)	1.23
観 光 施 設	5,469(1.5)	4,772(1.2)	0.87
宅 地 造 成	3,819(1.1)	5,110(1.3)	1.34
工業用水道	3,274(0.9)	2,969(0.8)	0.91
そ の 他	13,523(3.9)	11,085(2.7)	0.82
計	356,081(100.0)	394,780(100.0)	1.11

自治省編【地方財政白書】昭和59年度版110ページ、同平成7年度版152ページより作成。

病院や下水道、宅地造成部門が増大することは、「生活大国化」のため不可避なことは明らかだとして、水道、交通、観光施設などでこの10年間にかんがりの絶対数減少が生じていることは、臨調行革審、自治省のいう効率の減量化が、着実に実現されていることを示している。

以上から、地方公営企業も含めた地方公務員の推移から言えそうなことは、財政難を理由にして、地方行財政に「大ナタを奮え」という場

合、一般行政職員（特別職も含め）の目立った削減を提起することは容易ではなく、つまり妥当ではなく、まず「官官接待」とか利用度のきわめて低い「大ホール建設」（市町村重複建設）とか、ムダの恐れが多いダムや埋立てとかに向けられるべきだということである⁽²⁶⁾。

(2) 岐阜県の事例

県予算がほぼ8,000億円（1996年度予算7,937億円）に達し、1兆円予算に手が届き始めた一つの県として、行財政改革を、「21世紀型地方主権」自治へと転換する方向で受け止めようとしている点に特徴がある。

「日本一住みよいふるさと岐阜県」、「21世紀型地方自治への転換」のスローガンの下に、①県民総参加による行政システムの確立、②創造性豊かな組織づくり、③簡素で効率的な行財政システムの確立、④市町村・民間との協働体制の確立、を目標とする岐阜県の行革論は、21世紀型地方主権自治論の視点から、次の諸点が強調されている⁽²⁷⁾。

第一に、岐阜県の行革をみると、職員数動向では、「平成7年4月1日現在、条例定数29,422人に対し、現職員数は28,752人であり、10年前の昭和60年度における職員数と比べた場合の増加率は0.1%で、その間の事務事業の増加などを考慮すれば、抑制を基調とした管理であったと自己評価されている。

具体的には、表9のように、昭和60（1985）年から平成7（1995）年において、一般行政部門は5,381人から5,361人へとほとんど同数、特

別行政職部門（警察、教育）は2万2,083人から2万1,859人へと1.0%の減であるのに対し、公企業等部門は1,257人から1,532人へと275人、21.9%増と比率だけでは公企業部門が大きな増となっている。

総計では2万8,721人から2万8,752人へとほとんど変わらず、「その間の事務事業の増加などを考慮すれば、抑制を基調とした管理」とされている。

第二に、組織として公社等の外部団体が重視されていることである。中間報告によれば、福祉、文化、地域開発、産業振興などその対象が広範囲にわたり、県の出資割合が25%以上なのは50団体を数えている（平成6年末）といわれている。50団体のうち、昭和60年に策定されている「岐阜県行政改革大綱」の実施以後に設置されたものは18団体である。

第三に、県から市町村への権限移譲について、これまでそれを進めてきたが、「市町村が権限移譲を希望する事務と県が権限移譲を可能と考える事務が必ずしも一致していない場合があることや、市町村において脆弱な財政基盤や人材不足のところもあることから、財源の配分や人材の育成等の課題について検討していく必要」がある、といわれていることがある。

第四に、県、市町村との協働体制を築くうえで、岐阜県では民間機構（団体）が、「福祉、医療、文化、芸術、娯楽など県民生活に関わりの深い分野で十分に育成されているとはいえない状況であり、これらの育成やネットワーク化を総合的に進めていく必要」がある、との指摘である。

岐阜県では滋賀県などに比して、民間機構の弱小性が問題となっている。

岐阜県は平野部、山間部の相違が大きく医療、下水道、道路整備など全国比較でも低水準の項目も少なくない。それだけに「21世紀型、主権型自治行政」の実現過程が注目されよう。

県財政面では、一つに、地方（県）税の比重がかなり低い（平成8年予算で歳入の28.3%）点が注目される。二つに、地方（県）債が次第に大きな比重を占めつつあることである。これ

表9 岐阜県定員管理状況

(単位：人)

	現 職 員 数			合計	条例定数
	一般行政部門	特別行政部門 (警察・教育)	公営企業等部門 (病院・水道)		
昭和60年度	5,381	22,083	1,257	28,721	29,380
平成2年度	5,234	22,154	1,429	28,817	29,478
平成7年度	5,361	21,859	1,532	28,752	29,422

岐阜県「岐阜県行政改革基本計画(中間報告)」(平成8年3月)22ページより。

表10-1 岐阜県市町村起債許可額(昭和58年度)
(単位:千円)

区 分	許 可 額
総 計	48,082,700
1 一般会計債	30,942,900
一般公共	3,258,400
公営住宅	983,000
災害復旧	1,591,600
義務教育	7,258,600
一般単独	11,542,300
辺地・過疎	5,798,700
同和対策	40,600
公共用地先行取得	84,400
減収補てん	—
調 整	385,300
2 準公営企業債	6,401,600
下水道	5,619,800
地域開発	476,000
公有林・草地開発	305,800
3 公営企業債	2,412,900
上水道	2,239,000
交通場	19,000
駐車場	154,900
観光・その他	
4 特別地方債	8,275,300
病 院	1,170,800
厚生福祉	4,137,200
一般廃棄物	1,511,000
簡易水道	1,456,300
と畜場	—
5 枠外債	50,000

【岐阜県統計書】より、以下同様。

については次のようにいわれている。

「県債収入は、近年の経済対策による建設事業の増加に連れて大きな伸びを示しており、平成8年度当初予算において1,070億円、構成比13.5%となっています。積極的な財政運営を行うためには、財源の確保が必要であり、県税、地方交付税収入が伸び悩むと見込まれる時代においては、県債の重要度はさらに増すものと予想されます。県を他の都道府県と比較した場合、県債発行額、発行残高がともに少ない状況であるので、財政の硬直化に留意しつつ、新たな行政需要に対応するため、発行額の増額を計画的に行っていく必要があります。また、景気対策

表10-2 岐阜県市町村起債許可額(昭和63年度)
(単位:千円)

区 分	許 可 額
総 計	61,888,000
1 一般会計債	25,051,600
一般公共	787,900
公営住宅	1,001,000
災害復旧	747,500
義務教育	3,887,200
一般単独	10,183,700
辺地・過疎	6,529,100
地域改善	25,500
公共用地先行取得	289,700
減収補てん	—
調 整	1,600,000
2 準公営企業債	10,841,100
下水道	10,462,200
地域開発	95,000
公有林・草地開発	283,900
3 公営企業債	4,718,000
上水道	3,864,000
交通場	181,000
駐車場	42,000
観光・その他	—
調 整	631,000
4 特別地方債	13,158,600
病 院	5,541,900
厚生福祉	2,828,000
一般廃棄物	3,220,400
簡易水道	1,568,300
と畜場	—
5 臨時財政特別債	2,296,700
普通会計分	1,279,600
その他の会計分	1,017,100
6 特定資金公共事業債	3,118,000
普通会計分	1,817,400
その他の会計分	1,300,600
7 県貸付金	2,704,000

の財源としては、基金からの繰り入れを予定することなく、将来の交付税算入措置のある地方債を最大限に活用する必要があります。」⁽²⁸⁾

次に県下市町村における起債許可額(市町村債計)を、昭和58年、63年、平成5年度において比較すると表10(10-1, 10-2, 10-3)のようである。

同表によると、起債許可額総額は昭和58年から平成5年の10年間に480.8億円から1524.2億

表10-3 岐阜県市町村起債許可額(平成5年度)
(単位:万円)

区 分	許 可 額
総 計	15,241,644
1 一般会計債	8,453,280
一般公共	624,400
公営住宅	164,820
災害復旧	39,910
義務教育	375,990
一般単独	5,482,620
辺地・過疎	1,090,900
地域改善	1,800
公用地先行取得	278,600
減収補てん	394,240
調 整	—
2 公営企業債	4,010,224
下水道	3,185,914
地域開発	11,800
公有林・草地	16,120
上水道	722,040
一般交通	20,250
市場	—
駐車場	41,000
観光・その他	13,100
3 特別地方債	1,833,790
計	1,833,790
病院	66,240
厚生福祉	453,480
一般廃棄物	954,940
簡易水道	359,130
と畜場	—
4 臨時財政特例債	30,400
計	30,400
普通会計分	12,110
その他の会計分	18,290
5 公共事業等臨時特例債	581,060
計	581,060
普通会計分	203,120
その他の会計分	377,940
6 特定資金公共事業債	—
計	—
普通会計分	—
その他の会計	—
7 公害企業借換債	17,890
8 県貸付金	315,000

へと3.17倍へ増大している。昭和63年度では準公営企業債務として扱われていた下水道、地域開発、公有地・草地開発などは平成5年度では公営企業債として扱われている。これらの公営企業債は昭和58年度ではまだわずかに88億円だったが、平成5年には401億円と4.56倍となっている一方、一般会計債は同じく309億円から845億

円と2.73倍となっていて、増大率では公営企業債の方が大きい。

III 地方債市場と起債自由化

1 地方債統制の根拠と批判論

分権化時代を迎えた今日、地方財源あるいは起債権の中央統制は、じつはかえって地方財政を硬直化させる面があるのではなからうか。地方債を公社債市場においてみると、これまで、全体として格付けの低い（流通性の小さい）債券とみなされてきた。起債権の政府統制は、財政力の弱い地方自治体の公信用を確かに保障するとともに、他面で財政力の強固な都府県や大都市の起債力、行政力を弱体化させるという結果をもたらしてきたといえるだろうからである。

「自治体の税金を全部国が決め、住民不在なのが日本の地方自治制度の最大の特徴であり、税金に関する条例の制定改廃請求権を禁じた地方自治法第12条、標準税率を課していない自治体に起債権を禁じた地方財政法第5条、法定外普通税を自治大臣の許可事項とした地方税法第696条などがそれを代表する。このことから、地方分権のためにも地方税財源の自主性の充実が必要だ」と一般的にも指摘されている⁽²⁹⁾。

以下「起債権」をめぐっての代表的見解をみておくことにしよう。これはとりもなおさず、財源における地方分権化の一内容をなすものである。

現在、あるいはこれまで、地方債許可制がとられてきた理由として、主として次の3点があげられている⁽³⁰⁾。

①現在の財政制度の下においては、地方債は、地方税、地方交付税などの主要な一般財源の補助的財源としての性格を脱し切れない実情にあり、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。

②現在の財政金融情勢の下では、地方公共団体の資金需要も国全体の資金計画の中に織り込み、国及び民間の資金需要との調整を図る必要

がある。

③許可制度を通じて、有力団体への資金の偏重を防止し、貧弱団体には長期低利の政府資金を配分する等、資金配分の公平を図る必要がある。

以上の①、②でいわれている理由は、財政、金融のマクロ的状況からみて、政府の手を通じた調整すなわち緩やかなコントロール（誘導）が必要だ、ということであろう。この意味なら、自治省、大蔵省の地方債統制論に反対する者はいないであろうから、現実の問題、統制根拠は、弱小財政力団体の保護を述べている③にあるようにみえる。いずれにせよ、実際は、この抽象的な根拠（ならびにそれを「具体化」した諸個別根拠）にもとづいて、文字通りの統制（許認可制）が存在することについては、第I章で触れた。

中央官庁がよって立ってきた統制論に対して、地方分権、起債自主権の見地からその批判を展開している代表例とみなせる高寄氏の議論をここで参照しておきたい。

氏は、地方債が政府統制の下におかれようとするのは、それが補助金、交付税とともに地方関与の手段であり、いずれが欠けても政策誘導、財政統制権に陰りが出てくるからということ、また戦前はともかく地方の行財政能力が格段に成熟した今日では、自治省のいう健全財政必要論からしても、統制は妥当でなくなった、とする点に批判の基本視点をおいている⁽³¹⁾。

この視点から、現実に有力な次の三つの統制根拠論を批判する（先の3根拠論とは必ずしも同一でない）。

第一に、国および民間資金の需要調整という資金統制論に対しては、それは、戦後直後の資金逼迫の情勢、傾斜生産方式、規制的金利体系を前提としたものであり、これがいつまでも妥当するわけではない。

第二に、有力団体への資金偏在の調整、いわゆる弱小団体庇護論（資金が大都市に偏在し、弱小自治体には地方債が保証されないとする）に対しては、許可制の枠を外したら弱小団体が融資の途を絶たれるかどうかは、実証的分析に

もとづくものではない。

むしろ市制町村制以前は、市町村は独自の才覚と信用力で地域機関等から資金を吸収していたのが実態であったし、また地方債の最有力の資金源である財政投融资資金は毎年低下している（大都市といえども財投資金依存度は低下している）現実も踏まえねばならない。

第三に、財政破綻予防論は、まさに地方自治体不信論そのものだとということである。自治体が起債主義の下に積極的な地域開発政策を採用するか、基金を積み立てて将来に備えるかは自治体自身の問題であり、そのことに自治体が破綻したとしても、それは自ら減量経営によって再建を図っていくべきで、万が一自力再建ができない時は、関係者協議によって再建を支援すべきであり、そのための財政再建法を制定しておけばよいのである⁽³²⁾。

これらの諸点を踏まえて高寄氏は、起債自由制は自由放任を意味しないし、また一気に完全な自由制への転換を図りうるわけでもない。これは統制の長い歴史からしても、また地方債が現実の市場メカニズムに翻弄される恐れが強いことからしてもそうである、として具体的に次のような段階を踏まえるべきとする。

一つは、許可制と自由制との併存制である。すなわち許可制は一部分存続させるが、枠配分方針に転換すること、許可制も政府資金を中心とする一般会計債に限定し、それ以外は起債自由制とする。また許可制下でも一件審査は廃止し枠配分に限定する。

二つは、自由制といっても、発行額などの制限が設定された枠内での自由制とすべきであること、そのうえで地方自治体が地方債資金を政府資金に求めるか民間資金に求めるかは自由である。ただ財政力からしても発行額には限度があり、補助金、交付税によるコントロールも残されているので、やたらに発行することはできないだろう。

次いで、原則起債自由制にしたとしても、法律上の技術的制約は存続するということである。その一つは、起債充当事業の限定である。ただ起債充当事業の限定といっても現行法のよ

うに建設事業に限定する必要はなく、仮に「不健全な」赤字債であっても財政上の根拠があればみとめられるべきである。

その二つは、起債発行限度の設定である。現行の地方債制度は、過去3年間平均20%を一応の限度とする公債費比率方式を採用しているが、これとて戦後一貫して採用されてきたわけではない。したがって具体的には、①現在高による制限（例えば米国の多くの都市のように、財産税の課税基準の不動産評価額で設定する法）②米国の州債などで行われている過去数年間の平均歳入額を限度とする方式、③地方債残高による制限、④最高利率による制限、などが考えられよう。

この（最高）限度額の設定に関しては、特定事業（公営事業債、災害復旧事業債、赤字再建債など）、特例債を除外すべきことも考えねばならない⁽³³⁾。

以上高寄氏による起債自由制原則論も、いくつかの段階、制約を踏まえたものであるべきとされていることをみたが、もちろん3,250自治体すべてが一勢にということではなく都道府県、政令指定都市、50万人以上大都市のような順序を追っての実行ということが考えられようし、そうすべきであろう。

2 地方債の位置と起債自由化

以上の起債自由化の原則、方策を前提としたうえで、地方債の現実の市場における引受状況をたどり、そのうちで市場公募地方債の例をとって、起債自由化（弾力化）の必要性をみよう。

まず表11によって、昭和57（1982年）から平成5（1993）年までの地方債（普通会計債、公営企業債計）の引受資金別推移をみると、公営企業債を対象とする公営企業金融公庫資金は、全体のおよそ13～16%と安定した比重を占めていること、また政府資金（資金運用部資金と簡保資金）は44～54%と、この間10%でいどの変動をきたしているのに対し、市中銀行（都市銀行、地方銀行、長期信用銀行）は、昭和57（1982）年に26%（約14.6兆円）だったものが次第に低

下し、平成2（1990）年には15.6%（12.8兆円）にまで低下していき、「バブル好況」の中での低下ぶりが目立っていたこと、逆に平成不況下の平成5年には19.0%へと上昇していること、などの諸点が見える。市中銀行は、好況期には地方債へ向かわなくなるといえる意味で、地方債の位置の低さが示されているといえよう。

市場公募債はこの間ほぼ8%台であり、全体の中では低い比重でしかない。

市場公募債は、地方自治体が起債市場において資金を調達する方法であり、その起債力を示す一指標ともいえるので、もう少し具体的にみておこう。

I章でも触れたように、これまで（平成6年時点）市場公募債が認められているのは、東京都、大阪府など16都道府県と12政令指定都市であった。このように、全国中位県（中の中又は中の上）の岐阜県ですら市場公募債は起こされおらず、わずか上述28団体に留まるところに地方団体の起債力、あるいは起債自由性の現状が示されている。

関連して、市場公募債の団体別発行額を示した表12をみると、平成5（1993）年において東京都4,500億円はともかく、大阪府ですらわずか850億円、愛知県300億円程度にすぎないし、合計でも1兆3,710億円の少なさである。東京都だけが特別的であろう。

金融自由化時代の今日、東京都、大阪府などを含めて、都道府県でわずか16団体という点に政府統制の残滓が示されているといえるべきだろう。引受先は都銀・長銀が36.2%、地銀（第二地銀を除く）が6.7%、信託銀行3.1%、個人9.7%、その他（宗教法人、学校法人、事業法人など）が43.1%（平成5年度）となっている⁽³⁴⁾。

公募地方債の流通性の弱さは、上場（東京、大阪、名古屋各証券取引所で1銘柄ずつの計3銘柄）されているものがわずか7億3,800万円（平成5年度）、また店頭取引高（東京）は7兆290億円ではあるが、東京店頭市場での公社債売買高のわずか0.2%にすぎないこと⁽³⁵⁾に地方債の低位ぶりが示されている。この低位ぶりに甘んじないで向上させるべきことについては、以

表11 地方債借入先別現在高推移

(百万円, %)

借入先	57年度		58年度		59年度		60年度		61年度		62年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1 政 府 資 金	24,706,627	43.9	27,080,895	44.4	29,574,612	45.5	32,084,638	47.1	34,896,182	48.5	38,378,603	50.5
(1) 資 金 運 用 部 資 金	19,826,314	35.2	21,579,729	35.4	23,377,051	36.0	25,248,876	37.1	27,377,574	38.1	30,063,789	39.6
(2) 簡 保 資 金	4,880,313	8.7	5,501,166	9.0	6,197,561	9.5	6,835,762	10.0	7,518,608	10.5	8,314,414	10.9
2 公 営 企 業 金 融 公 庫	7,427,757	13.2	8,539,980	14.0	9,490,754	14.6	10,274,018	15.1	11,055,923	15.4	11,834,533	15.6
3 市 中 銀 行	14,642,993	26.0	15,152,395	24.9	15,030,658	23.1	14,406,604	21.2	14,247,524	19.8	13,626,787	17.9
4 交 付 公 債	153,070	0.3	120,854	0.2	96,413	0.1	69,259	0.1	47,235	0.1	26,406	0.1
5 市 場 公 募 債	4,724,130	8.4	5,196,409	8.5	5,695,437	8.8	6,074,389	8.9	6,391,245	8.9	6,759,519	8.9
6 共 済 組 合 (恩 給 管 理 組 合 を 含 む)	765,436	1.4	822,928	1.3	872,793	1.3	931,590	1.4	1,053,435	1.4	1,106,214	1.5
7 保 険 会 社 ・ そ の 他 金 融 機 関	3,899,986	6.9	4,057,089	6.7	4,191,581	6.5	4,201,920	6.2	4,220,780	5.9	4,236,646	5.5
計	56,319,999	100.0	60,970,550	100.0	64,952,248	100.0	68,042,214	100.0	71,912,324	100.0	75,968,709	100.0

借入先	63年度		元		2年度		3年度		4年度		5年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1 政 府 資 金	41,062,566	51.9	43,431,517	53.0	45,819,512	53.5	48,476,936	53.7	52,331,543	52.9	57,316,355	51.5
(1) 資 金 運 用 部 資 金	32,096,865	40.6	33,855,435	41.3	35,624,512	41.6	37,646,812	41.7	40,723,329	41.2	45,007,549	40.4
(2) 簡 保 資 金	8,965,700	11.3	9,576,082	11.7	10,194,999	11.9	10,830,123	12.0	11,608,214	11.7	12,308,806	11.1
2 公 営 企 業 金 融 公 庫	12,453,421	15.7	13,048,399	15.9	13,580,174	15.9	14,173,334	15.7	15,189,998	15.3	16,486,124	14.8
3 市 中 銀 行	13,220,552	16.7	12,788,031	15.6	12,828,693	15.0	13,556,897	15.0	16,442,986	16.6	21,162,876	19.0
4 交 付 公 債	12,680	0.0	9,516	0.0	8,191	0.0	7,010	0.0	6,559	0.0	4,938	0.0
5 市 場 公 募 債	6,895,100	8.7	7,125,763	8.7	7,323,422	8.6	7,492,100	8.3	7,953,558	8.1	8,472,556	7.6
6 共 済 組 合 (恩 給 管 理 組 合 を 含 む)	1,159,345	1.5	1,194,537	1.4	1,245,457	1.4	1,324,662	1.5	1,416,185	1.4	1,513,432	1.4
7 保 険 会 社 ・ そ の 他 金 融 機 関	4,344,615	5.5	4,443,112	5.4	4,766,227	5.6	5,212,238	5.8	5,620,455	5.7	6,308,182	5.7
計	79,148,279	100.0	82,040,876	100.0	85,571,676	100.0	90,243,177	100.0	98,961,283	100.0	111,264,463	100.0

(注) 1 本表は、普通会計債と公営企業債を合計したものである。
 2 昭和42-46年度までは、公営企業債の政府資金の区分が行われていないため、資金運用部と簡易保険局の区分は不詳である。
 地方債制度研究会編「地方債(平成7年改訂版)」40-41ページより。

地方債の累積と地方行革の動向（柿本）

表12 市場公募債団体別発行額・残高状況

（単位：億円）

	45年度 発行	48年度 発行	50年度 発行	55年度 発行	60年度 発行	3年度 発行	4年度 発行	5 年 度	
								発行	残 高
東京都	390	722	1,204	2,500	3,214	3,000	3,500	4,500	29,284
大阪府	23	83	129	350	413	400	650	850	4,517
兵庫県	9	13	41	220	215	353	340	420	2,775
大阪市	180	290	424	600	703	558	700	1,000	5,876
名古屋市	159	191	262	360	420	481	480	650	4,385
京都市	23	37	67	300	236	308	320	310	2,555
横浜市	80	126	210	480	530	771	810	910	5,962
神戸市	30	63	90	270	291	304	350	380	2,705
北海道		10	60	210	245	300	530	450	3,183
神奈川県		20	140	330	258	259	550	600	2,906
静岡県		20	20	90	96	162	366	550	1,839
愛知県		10	20	130	125	150	170	300	1,396
広島県		10	60	70	65	100	110	110	836
福岡県		10	20	70	92	141	140	140	1,104
札幌市		35	115	180	207	324	300	400	2,419
川崎市		10	20	200	102	255	258	280	1,633
北九州市		15	20	100	102	115	148	160	1,056
福岡市		15	30	240	157	195	220	200	1,617
埼玉県			80	160	190	223	323	400	2,244
千葉県			80	270	226	213	240	230	2,183
宮城県			10	80	80	123	140	200	1,096
京都府			10	80	66	114	120	110	810
広島市					40	80	120	140	675
茨城県						40	40	70	228
新潟県						40	40	70	228
長野県						50	70	100	298
仙台市						80	100	180	478
計	895	1,680	3,112	7,290	8,073	9,139	11,134	13,710	84,286

乾文男編『図説 日本の公共債（平成7年度版）』（財経詳細社、平成7年）115ページより。

下の諸理由があげられよう。

一つに、金融自由化時代、地方分権の時代にあつて、府県、大都市中心に金融市場での自己調達能力を高める必要が、いっそう大きくなることである。現状では東京都が圧倒的だが、それ以外も強めることが必要となっている。

二つに、公社債市場において、またそのあり方としても、地方債の位置を高める必要があるということである。発行条件も悪く公社債としては未成熟な債券であり、地方債の流通性の拡大が焦眉の案件になりつつある、という時代要請がある⁽³⁶⁾。

三つに、縁故債形式の限界が次第に大きな

る恐れがあること、すなわち、これまでの窓口銀行一行による縁故債方式が、引受金融機関の拡大（市中銀行だけでなく、第二地銀、信用金庫、信用農業協同組合連合会なども）がみられるなか、指定地方銀行がこれまでもっていた地縁性も次第に薄れつつあることである⁽³⁷⁾。

問題は、この地方債の低位ぶりに中央統制の存在が一役買っているのではないか、ということである。

そこで、市場公募債に対する政府統制の内容をみると、「市場公募地方債の発行団体となること自体については、別段、指定なり、許認可なりを要するものではなく、いいかえれば、すべ

ての地方団体は、公募によって地方債を起すことはいちおうできる仕組み⁽³⁸⁾にはなっている(地方財政法5の3)。

しかし実際には、「これでは起債市場を混乱させるばかりでなく、地方債計画に基づく資金の適正な配分が困難となること等が予想されるため……起債の許可(自治法250)は、起債の方法、借入条件等について行うこととなっており、当然資金区分をあわせて通知することになるが、(先の28団体以外には一引用者)市場公募地方債という資金区分を事実上、認めていないので、発行できない仕組み⁽³⁹⁾となっている。

新たな発行団体となりうる選定基準は、「①過去において繰故債を大量に発行してきた実績があり、今後とも、民間資金の大量の調達が続続的に見込まれること、②市場における公募がスムーズに行われるよう、かなりの知名度があること(実際には、都道府県、大都市の場合は、いずれも、この要件を満たすものと考えてよからう)等がいちおうの基準であり、あとは各団体の希望の有無が重要な要素となっている」⁽⁴⁰⁾。

したがって、首都圏一極集中が強まるばかりなら、地位低下を余儀なく強いられる首都圏以外の県や大都市は、長期的には、いよいよ公募地方債の起債団体とはなりにくいことになる。

一極集中、地域間格差を打開する(地方の経済力を強化する)ためにも、公募地方債の自由化は、まずすべての県、大都市(政令指定都市だけでなく、人口およそ50万人以上)レベルで実現されて然るべきである。

なお地方行政調査委員会議は、すでに早く昭和25年10月に、「国庫補助制度等の改正に関する勧告」を提出していたが、そこにおいて、公募地方債については、地方団体が任意に発行できるようにすることを提案していた。

ただこれらについては、「地方債の原資のほとんどが政府資金で占められていた当時においては問題となるほどのこともなかったであろうが、今日におけるように民間資金が地方債額のなかばにも達している状況の下では、民間資金

であっても何の条件も付することなく地方団体が自由に起債できることだけを主張することには問題があるように思われる⁽⁴¹⁾との批判もなされている。

批判の是非はともかく、これほど早くからこうした起債自由権が提起されていたことにこそ、重要な意義があったというべきである。そもそも起債統制は、昭和22年制定の地方自治法250条で、「当分の間」の措置として、政令の定めるところによって認められていたにすぎないものだったのだから。

注

- (1) 自治省『地方財政白書(昭和50年度版)』大蔵省印刷局, 148ページ。
- (2) 同上書(1)の平成7年度版, 204, 209ページより。
- (3) 同上書(2)の平成7年度版, 208—209ページより。
- (4) 同上同(2)の209—210ページより。
- (5) 以下、志村哲也『地方債』(ぎょうせい, 昭和54年)50—67ページより。
- (6) 以下①—④は石原信雄監修『地方財政小辞典3訂』(ぎょうせい, 平成2年)より。
- (7) 以上⑤, ⑥は地方債制度研究会編『地方債(平成7年改訂版)』地方財務協会, 164, 156ページより。
- (8) (9)前出(5)の志村の17ページより。
- (10) 前出(5)の志村, 18ページ。
- (11) 前出(7)の『地方債』142—143ページより。
- (12) 前出(7)の『地方債』149ページより。
- (13) 前出(5)の志村, 17ページ。
- (14) 藤田武雄『現代日本地方財政史(下巻)』日本評論社, 1984年, 463ページ。
- (15) 前出(3)の『地方財政白書(平成7年度版)』31ページ。
- (16) 以上(5)の志村, 68—71ページより。
- (17) 和田入東編著『地方分権化と地方税財政』日本評論社, 1993年, 178ページ。
- (18) 同上(17)の和田, 173ページ。
- (19) 以上、許可制の形式面での説明については、同上(17)の和田, 175—176ページを参照。
- (20) 以上、乾文男編『図説 日本の公共債(平成7年度版)』財経詳報社, 114ページ。
- (21) 以上、同上(20)の乾編, 108ページより。
- (22) (23)前出(1)の『地方財政白書(昭和51年度版)』169ページ。
- (24) 以下、臨時行政改革推進審議会監修『行革推進提言』創真, 1985年, 261ページ。
- (25) 前出(22)(23)の『地方財政白書』87ページ。
- (26) 国家財政をも含めた財政のムダ、硬直化配分構造の改革必要性論については、柿本国弘編著『日本財政

地方債の累積と地方行革の動向（柿本）

の動向と課題』八千代出版，1996年，第2章参照。

- ②7 以下の岐阜県行革については，岐阜県『岐阜県行財政改革基本計画—21世紀型地方自治への転換—（中間報告）』平成8年3月，より。
- ②8 同上②7の43ページ。
- ②9 以上，「日本経済新聞」1996年4月1日付より。
- ③0 以下，前出(5)の志村，73ページ。
- ③1 以上，高寄昇三『現代地方債論』勁草書房，1988年，153—155ページより。
- ③2 以上，同上③1の高寄，159—169ページより。
- ③3 以上，同上③1の高寄，185—191ページより。
- ③4 市場公募債引受先別消化の数値は，前出③0の乾編『図説日本の公共債』115ページより。
- ③5 地方債流通状況の数値は，同上③4の122ページより。
- ③6 前出③1の高寄『現代地方債論』86ページ。
- ③7 同上③6の91ページ。
- ③8 同上(5)の志村，255ページ。
- ③9 同上(5)の志村，255—256ページ。
- ④0 同上(5)の志村，256ページ。
- ④1 以上，前出④0の和田編，183—184ページ。

