

岸内閣と大規模公共事業の展開 1957-1960^(*)

Mass Public Works during Kishi's Premiership 1957-1960

城下 賢一^(†)

By Kenichi JOSHITA

岸内閣では、相次いで事業特別会計が新設された。これらの事業特別会計は経済成長のための財政資金確保の目的をもって設立され、日本経済の高度成長に貢献してきたと評価することができる。大蔵省は財政の硬直化を招く特別会計の設置には消極的であったが、岸首相自ら、大蔵省との交渉にあたり、経済成長のための基盤となる道路整備のための特別会計の設置を実現した。特定港湾施設工事特別会計の設置にあっても、当時の経済成長のために必要とされた貿易拡大に資するものとして、比較的スムーズに認められている。これら二つの特別会計は、岸内閣にとって、経済政策全体の目標に対して適切な手段として採用されたといえる。しかし、特別会計という手法が認知されると、内閣の統制の及ばない要求も噴出した。治水・治山のための特別会計設置要求がそれで、内閣の掲げる経済政策の目標に直接結びつかない同特別会計の設置に、岸首相は消極的だったが、自然災害の発生や党内情勢の影響により、設置を認めざるを得なかった。特別会計という手段の目的への転化がここにはみられる。

1 はじめに

本報告は、岸信介内閣（1957年2月-1960年6月）における公共事業費支出のための事業特別会計の設置について検討し、その特徴と意義について明らかにしようとするものである。

日本経済は1955年より高度成長期を迎え、1973年まで平均10%近い成長率を記録した¹⁾。この結果、1973年のGDPは1955年のそれに比して4.8倍にも達した。高度経済成長を牽引したのは、高度経済成長を牽引したのは民間企業の旺盛な設備投資であった²⁾が、政府も一定程度の役割を果たした³⁾。政府の果たした重要な役割の一つに、公共事業拡充による社会資本整備がある。道路整備、エネルギー開発、港湾整備など、政府の巨額の財政資金をもって行わなければならない課題は多かった。

公共事業拡充のために取られた財政的措置が、事業特別会計の設置である。特に目立つのが岸内閣期である。この時期、後にも記すように、道路整備特別会計を始めとしていくつもの事業特別会計が設置され、予算を安定的に確保することができるようになり、公共事業による社会資本整備が格段に進むことになる。

このような点を踏まえれば、岸内閣期における事業特別会計の設置過程を具体的に明らかにし、その

意味を探ることは、高度経済成長期に政府が果たした役割を考えるうえで重要な手懸りを提供してくれるといえるだろう。

先行研究では、岸内閣期の経済政策についての論文集があるが⁴⁾、ここで取り上げる特別会計の問題には言及していない。また、道路整備政策に関する論文はあるが⁵⁾、特別会計問題をその他のものも含めて包括的に取り扱っていない。

以下、本報告の具体的な検討内容を示す。まず、岸内閣が置かれた政治情勢及び社会経済環境を明らかにするとともに、内閣を率いる岸首相がどのような経済政策構想を持っていたかに触れる。

次いで、岸内閣期に設置された事業特別会計を示し、代表的なもの（道路整備特別会計、特定港湾施設工事特別会計、治水特別会計）について、その設置過程を検討する。

この際、前述の検討を踏まえて、岸首相や内閣がどのような態度でそれぞれの特別会計の設置を行ったかに注意する。また、公共事業をそのなかに含む経済政策全体の目標との関連性に留意する。公共事業はそれのみで完結するものでなく、経済政策全体のなかの一つとして行われるものであり、内閣のレベルにおいては当然それらへの目配りがなされていると想定される。この意味で、経済政策全体の目標との関連で公共事業を捉えることは必要であろう。もう一点は、当時の政治状況との関連である。特別会計の設置は、政治過程を通して出力される政治的結果である。そのため、当該時期の政治情勢と全く無関係に政策的合理性や経済合理性

^(*) keywords: 岸信介内閣、公共事業、事業特別会計

^(†) 修士（法学） 京都大学文学部 GCOE 研究員
〒606-8501 京都市左京区吉田本町
GCOE「親密圏と公共圏の再編成をめざすアジア拠点」

のみで実現することはありえない。当該期の政治情勢を踏まえて論じることが必要である。

2 内閣成立時の政治情勢と社会経済環境

岸内閣は、石橋湛山内閣（1956年12月-1957年2月）が成立直後に石橋の発病によって総辞職した後を承けて成立した。石橋内閣は、積極財政論者・石橋の構想に従って財政規模を大きく拡張した1957年度予算案を策定したことがほぼ唯一の成果であるが、しかし、この予算案はその後の高度経済成長政策のモデルともなったと評価されるほど重要な内容を含んでいた⁷⁾。例えば、本稿が問題とする公共事業について大幅な拡充が行われるなどしている。

ところで、1957年度予算案策定における積極方針の採用は、石橋首相と池田勇人蔵相の成果として語られがちであるが⁷⁾、1956年半ばには、岸も石橋同様に財政積極化を主張するようになっていた。吉田内閣末期・鳩山内閣で緊縮財政がしかれた結果、朝鮮戦争休戦による特需減少のために後退していた景気は回復基調にあり、経済発展の方向性を確実にするため財政による積極的な経済政策が必要であるとしていた。そのため、石橋が退陣し、石橋内閣で外相を務めていた岸が首相になってが、当初、石橋内閣の政策をほぼそのまま継承することに何らの問題もなかったのである。

このように、積極財政による経済成長政策の展開を志向していた岸であったが、周囲の情勢・環境は必ずしもそれを許すものではなかった。まず、社会経済環境について述べれば、1957年度予算が前年までの緊縮財政方針と比して急激に積極化したため、政府の期待以上に経済活動が過熱した。特に問題になったのは、国際収支である。当時、日本の経済構造は次の通りになっていた。国内供給に対して需要が超過し、企業は主に国内市場向けに生産を行っていた。しかし、生産のための原材料は国内で産出されず、また工作機械も要求水準を満たしうる製品が国内にはなく、いずれも外国からの輸入に依存していた。このため経済活動が活発化し、国内の生産活動が旺盛になればなるほど輸入が増加した。しかし、これに対して輸出は伸びないために国際収支が悪化し、外貨の枯渇を防ぐためには景気の引締を行わなければならなかったのである。「国際収支の天井」と呼ばれたこの問題は1960年代後半まで

日本の経済政策の足枷となっていたが、岸内閣は発足直後からこの問題に取り組まなければならなかったのである。「国際収支の天井」に頭をぶつけないようにしながら所要の経済政策を行っていくこと、これが岸内閣に課せられた課題であった。

この課題に対する対処の方針を示す必要もあって、岸内閣では、経済政策の総合的計画を策定するため、1957年8月、経済審議会に対して諮問を行い、同11月に答中を得、12月、この「新長期経済計画」の閣議決定を行った。同計画はその目標として、極大成長、生活水準向上、完全雇用を掲げるもので、財政においては、通貨価値の維持と経済安定の確保、資本蓄積の増強と産業基盤の育成強化、社会保障制度の充実による民生の安定という役割を果たすことが期待されていた⁸⁾。

岸内閣の抱えていた問題は、社会経済環境に起因するものばかりではなかった。政治情勢についてみれば、岸内閣は、自民党の歴代の総理総裁がいずれもそうであったように、存続のために党内他勢力の協力を得なければならず、そのため政策的にも妥協を余儀なくされる場合があった。そのことによって、本来は集中的に行いたい政策領域への予算手当が行えないこともあった。逆に、本来は避けたい支出についてもやむなく認めざるを得ないこともあったのである。

こうした社会経済環境及び政治情勢にあって、岸内閣がどのように公共事業を推進し、社会資本整備を行ったか、また、そこにどのような問題があったのかについて、次節で検討しよう。

3 特別会計設置の政治過程とそれぞれの特徴

岸内閣期に相次いで設置された事業特別会計は次の通りである。1957年、特定多目的ダム建設工事特別会計の設置、1958年、道路整備特別会計・特定土地改良工事特別会計の設置、1959年、特定港湾施設工事特別会計の設置、1960年、治水特別会計の設置（特定多目的ダム建設工事特別会計を廃止）が相次いで行われた。

これらのうち、道路整備特別会計には、岸自ら極めて熱心に取り組んだ。首相に就任する前から、自らが政権を率いたときの課題として道路整備政策を挙げていた。首相就任後には、1958年度予算案作成にあたって、国際収支の悪化から前年度に比し

て緊縮的な予算案を策定しなければならず、積極財政論者の石橋・池田に対して健全財政論者として知られた一万田尚登を蔵相に起用し、予算の膨張を防いだが、しかし同時に、自ら看板政策に掲げた道路整備政策に関しては、全体的な引締方針にも関わらず所要の財源を確保すること、特に道路整備特別会計を設置することを要望した。これに対して、一万田は岸の期待を超えて財政引締の方針を貫こうとしたため、一万田の方針に不満を持つ与党議員を巻き込んで1958年度予算案の最終的な確定には非常な混乱が生じた。マスコミから岸の指導力を問われる事態にまで陥ったため、岸はぎりぎりの段階で一万田蔵相・大蔵省と党の対立の調停を行い、予算案原案を確定させた。この際にも、一万田や大蔵省当局の当初の意見とは反対に、道路整備特別会計の設置が盛り込まれていた。このように、岸は道路整備特別会計設置にあたって強いリーダーシップを発揮したのであった⁹¹⁾。

道路整備政策は、岸内閣にとって、新長期経済計画に掲げた政策目標の「極大成長」や財政による「産業基盤の育成強化」の面から必要なものとして位置付けられていた。そのことは、岸の次の国会演説から端的に了解できる。「道路交通の立ちおくれは、産業発展の隘路となっております。政府は、道路の急速な整備を経済基盤確立の面から特に重要視し、新たに五カ年計画を定め、特別会計を設けて、幹線と地方重要道路の双方にわたり、逐次整備を進めていく考えであります⁹²⁾」。

道路整備特別会計と同様の例としては、特定港湾施設工事特別会計がある。これは、輸出貿易の伸張及び工業生産の拡大に対応し、重要な港湾施設を緊急に整備するために設置が計られたものである。かねてより運輸省からこのための特別会計設置の要望が出されていたものの取り上げられずにいたところ、1958年4月、総選挙にあたって自民党選挙公約政策大綱の一つとして「港湾の整備を強力に促進するため、特別会計を設ける」という事項が織り込まれ、同12月の予算編成方針で経済基盤拡充強化の一環として、重要港湾の整備をはかるための特別会計の新設が記載が盛り込まれ、設置の方向性がほぼ固まった⁹³⁾。

新長期経済計画に即して貿易の推移予想を見れば、1956年実績に対して1962年予想を対比させると、輸出は金額比31%増、数量比80%増となる

と見込まれ、また、輸入は金額比34%増、数量比64%増と見込まれていた。これらはいずれも大幅な増加であり、このためには速やかな貿易に特化した港湾整備が必要とされていたのである⁹⁴⁾。新長期経済計画に対応した港湾整備計画、そしてそのための特別会計設置要求に対しては、岸首相は道路整備ほど自ら介入することはなかったものの、表だった反対は何もなかった。岸にとっては、認められるべき自然な要求だったと考えることができよう。

以上、道路整備特別会計、及び特定港湾施設工事特別会計の設置過程を概観し、これらがいずれも、新長期経済計画で定められた経済政策全体の目標に沿ったものであることを確認した。これら二つの特別会計については、極大成長等の最終的な政策目標に沿って必要とされる個別の政策実現に必要な資金を確保するため、効率的に使用されていたと評価することができよう。

しかし、岸内閣下で行われた事業特別会計が全てこのようなものであったということではできない。そのことは、治水特別会計の設置過程に現れている。

治水特別会計は、治水事業の画期的整備を計るため、前期5、後期5、計10ヵ年の計画を策定し、これに基づいて一般会計から治水事業費に充てるための財源を繰り入れるほか、直轄事業に伴う地方負担金相当額を地方公共団体から現金で受け入れることにより財源の拡充を図り、治山事業の促進を図るとともに、経理の明確化を計ることを目的として1960年度より設置されたものであった。従来、治水に関しては先にも述べた特定多目的ダム建設工事特別会計が設置されていたが、治水特別会計の設置によって前者は吸収・廃止されている⁹⁵⁾。

治水特別会計を、道路整備特別会計や特定港湾施設工事特別会計と比較した際に明らかになるのは、新長期経済計画が掲げる経済政策目標との関連が必ずしも明確ではないことであった。治水に関する特別会計設置要求は、すでに1958年中から出ていたが、特別会計を設ける必要性について疑義を有する大蔵省から反対にあった。岸首相の仲裁により、将来的な財源確保の方策について検討をするという約束がかわされたにすぎなかった。

しかし、1959年9月に伊勢湾台風が発生し空前の規模の被害が生じると、治水特別会計を設置する要求は日増しに高まっていった。岸は国会答弁な

どで、なお消極的な態度を示していたが、最終的には党からの要望に応じ、特別会計設置を認めざるをえなかった¹⁰⁾。

また、当時、岸内閣が日米安保改定のため、新条約の批准という最大の政治課題を抱えていたことには注意が必要だろう。新条約に対しては、議会内で社会党が強く反対し、議会外では社会党と連携した労働組合や学生団体が、岸内閣に対して激しい批判を加えていた。これらの影響は、与党内にも及んでおり、新条約の文言にある「極東」の範囲をめぐる内閣や党幹部を批判する反主流派が形成されていた。新条約の批准を確実にするためには、党内で他に対立の火種を作ることは許されなかったと考えられる。こうしたことも、前年に見送られた治水特別会計の設置が、1960年度予算案で認められたことの原因として指摘できよう。

岸自身、特別会計が持つ財政硬直化という問題点にももちろん気がついてはいたが、いったん設置した特別会計制度が、自らの思惑を超えて拡大していくことを防ぐことはできなかったのであった。

4 終わりに

本報告では、以上、岸信介内閣において新設が相次いだ事業特別会計の設置過程を取り上げ、当時の社会経済環境や政治情勢とともに検討した。その結果、新長期経済計画に定められた経済政策全体の目標を効率的に達成するための手段として、特別会計制度がある程度抑制的に使われていたことが明らかになった。

同時に指摘しておかなければならないことは、安保問題によって内閣の与党に対する支配力が弱まると、政策的合理性からは逸脱した特別会計が設置されることにもなったことも明らかになった。ここでは、特別会計という手段が自立化し、目的に転化してしまっている姿が見られる。財政硬直化につながる問題性がすぐに潜んでいたということがいえよう。

参考文献

- 1) 「長期経済統計」内閣府政策統括官室編『日本経済2009-2010』日経印刷、2009年。
- 2) 香西泰『経済成長の時代』日経文庫、2001年（原刊1981年）。
- 3) 宮本又郎「高度経済成長」、表12-1、『日本経済史』放送大学出版会、pp.167-184、2008年

- 4) 中村隆英・宮崎正康『岸信介政権と高度成長』東洋経済新報社、2002年。
- 5) 空井護「自民党1党支配体制形成過程としての石橋・岸政権（1957-1960年）」『国家学会雑誌』106-1-2、pp.107-160 1993年。
- 6) 樋渡由美『戦後政治と日米関係』東京大学出版会、1990年。
- 7) 石橋湛山「池田君を偲ぶ」松浦周太郎・志賀健次郎編『池田勇人先生を偲ぶ』松浦・志賀、1967年。
- 8) 財政調査会編『国の予算昭和33年度』同友書房、1958年、p.38。
- 9) 城下賢一「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営(1)」『法学論叢』159-2、pp.47-62、2006年。城下賢一「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営(2)」『法学論叢』159-3、pp.91-106、2006年。
- 10) 岸総理施政方針演説、1958年1月29日、衆参両院本会議、「国会議事録データベース(DB) <http://kokkai.ndl.go.jp/>」、2010年3月28日閲覧、以下同じ。
- 11) 財政調査会編『国の予算昭和34年度』同友書房、1959年、p.585。
- 12) 同上、p.586。
- 13) 財政調査会編『国の予算昭和34年度』同友書房、1959年、p.585。
- 14) 岸総理答弁、1959年11月7日、衆議院災害地対策特別委員会、「国会議事録DB」。