

高度成長と土木政策の展開^(*)

Civil Engineering and Politics in the Rapid Growth Period

城下 賢一^(†)

By Kenichi JOSHITA

本稿は、高度成長期の土木政策の展開について、公共事業特別会計制度を中心に検討を加えようとするものであり、具体的には1960年に設置された治水特別会計の設置過程を明らかにするとともに、その特徴・背景を指摘しようとするものである。検討の結果、第一に、治水のための特別会計制度の必要性が建設省により主張されながら、大蔵省の要求の前に実現しなかった1958年度までの段階、第二に、治水のための特別会計制度設置が急速に政治的課題としての重要性を高めるようになり、大蔵省の反対を押しつけて実現していった1959年度の段階の二つがあったことがわかった。第二の段階には、特に台風の被害が出た8月から9月にかけてより後に、急速に党のバックアップが高まっていった様子が見受けられる。時期として、次年度予算編成の準備時期にタイミング上合致しており、与党や議員として要求を政府に伝達しやすかったことが考えられる。佐藤栄作蔵相は党側の要求の前に大蔵省の立場を貫徹することができなかったが、その背景として、岸首相が安保問題に専心しており、バックアップが得られなかったことも指摘できる。

1 はじめに

本稿は、高度成長期の土木政策の展開について、特に高度成長期初期の公共事業特別会計制度を中心に検討を加えようとするものである。

高度成長期初期の土木政策の特徴として、相次いで公共事業特別会計が設置されたことが指摘できる。特定多目的ダム建設工事特別会計（1957年）、道路整備特別会計（1958年）、特定港湾施設工事特別会計（1959年）、治水特別会計（1960年）¹⁾がそれである。

筆者は、先に、これら相次ぐ特別会計の設置について、次のように論じた²⁾。すなわち、これらの公共事業特別会計は岸信介内閣期に設置されたものだが、計画的な経済運営を主張する岸内閣にとって、特別会計制度は単年度に留まらず複数年にわたって財源を安定させることができ、望ましい制度として考えられていた。道路整備特別会計や特定港湾施設工事特別会計は、いずれも経済成長・輸出促進のための基盤となるインフラ整備に資するものとしてスムーズに進められていた。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た。

本稿では、上記の議論を踏まえて、具体的に治山特別会計の設置の過程を明らかにするとともに、その特徴・背景について検討しようとするものである。

2 治水特別会計の発案と大蔵省の反対

治水に関する特別会計制度としては、岸内閣に先立つ、鳩山・石橋内閣の下で準備されてきた特定多目的ダム特別会計制度がある。同特別会計については、1956年8月、建設省が、洪水調節、発電、灌漑などに大きな効果のある多目的ダムの建設を促進するため、1957年度以降の資金の確保、計画の合理化などのため、多目的ダムのための特別会計を設ける方針を決定し、通常国会に多目的ダム整備特別措置法案と同特別会計法案を提出することにした。

これまで多目的ダムの建設資金がダム関係の公共事業費と、発電施設関係の電機事業費とに分かれていたのを一つの特別会計にまとめて全体の工事計画を合理化するとともに、毎年、治水計画による必要最小限の事業費を確保しようというもので、建設省直営の多目的ダムだけを対象としていた（『朝日』1956年8月23日付朝刊）。

石橋内閣成立後、積極財政を主張する同内閣の方

^(*) keywords: 高度成長, 公共事業, 自由民主党

^(†) 修士(法学)

京都大学大学院 法学研究科 研究員(研究機関)

〒606-8501 京都市左京区吉田本町

京都大学大学院法学研究科

針の下、池田蔵相は多目的ダム特別会計の設置を認めた。特別会計設置により、一般会計より資金を繰り入れるほか資金運用部資金から融資を行うことが可能になった。この結果、特別会計の新設によって、融資額に相当する分だけそれぞれの事業量は増えることになり、予算を増やさなくとも事業量が実質的に増加することが可能になった（『朝日』1957年1月21日付朝刊）。

建設省の意図した通りに計画が実現したということができる。

大蔵省との協議成立を受けて建設省がまとめた法案では、基本方針として、一般会計による事業資金のほか低利の財政史金を導入し、事業拡大と早期完成を図り、国が事業を一元的に実施するとともに完成後のダムの管理も国があたることを定めた。事業内容は治水事業五ヵ年計画に基づき、32年度以降実施する多目的ダム建設事業（1957年度中の完成分を除く）のうち、国が直轄事業として施行するものを対象とした。事業および資金調達計画としては、全国で17のダム（継続7、新規10）を実施目標とし、1963年を完成年度に定め、このための事業資金総額は総額540億円、このうち1957年度分を114億円としていた。540億円の調達にあたっては、一般会計からの繰入金357億円、資金運用部資金183億円が計画されていた（『朝日』1957年1月28日付朝刊）。

建設省は翌1957年度にも、治水対策のための特別会計設置の要求を固め、大蔵省に要求を行った。治水対策として、直轄河川改修と砂防工事について特別会計をつくり、預金部資金を加えて事業を促進するというものだった（『朝日』1957年9月10日付朝刊）。

ただ、建設省所管の政策のなかでは、1957年度中には道路整備に関わる特別会計の方が、岸首相の強いあとおしもあって優先され³¹⁾、治水のための特別会計設置要求は後回しにされた。大蔵省は、道路整備特別会計の設置に反対したが自民党側に押し切られ、これを認めざるを得なかった。そのため、1958年度中の翌年度予算編成にあたっては、特別会計の新設要求を原則認めない方針を取った（『朝日』1958年12月2日付朝刊）。建設省は治水にかかる特別会計を主張したものの、この際には大蔵省に認めさせることができなかった（『朝日』1959年8月19日付朝刊）。

3 治水特別会計設置と大蔵省の挫折

しかし、建設省としては、治水のための特別会計設置をなお模索していた。1959年6月の参議院通常選挙後、同月18日に内閣改造が行われ、新たに建設大臣に就任したのが村上勇であった。村上新建設大臣は、7月9日の参議院建設委員会にて、治山治水対策の必要性について述べ、そのための財政的手当として「治水事業特別会計の設置等、特別の財政措置を考慮いたしておる」とし、建設省の主張に変更がないことを示した（参議院建設委員会、1959年7月9日、「国会会議録データベース」、<http://kokkai.ndl.go.jp/>）。

村上大臣の補足説明に立った山本三郎河川局長は、「建設省といたしましては5ヵ年間に3,500億円〔著者中：1958～1962年度〕の事業を行いまして、戦後の被害が10年間の平均で2,400億程度でございますが、その被害を千億円減らそうという目途の下に、3,500億円の砂防、ダム、河川、海岸等を合せましての事業費でございますが、そういう計画を立てまして、本年度の予算をきめるとき以来折衝をしているわけでございます」と、具体的な数値を挙げていった。その上で、建設省としては治水特別会計の設置を希望していることをにじませた。建設省の希望に対しては、大蔵省が、第一に、特別会計を作って借入金をしてその償還に当てるべき収入がないこと、第二に、借入金を開始すると長期間にわたっていつまでとめるかということがはっきりしないことなどを理由に反対していた。大蔵省の反対意見について、山本局長は、「借入金をやって促進するならば国家全体といたしましては、3,500億円の金を投ずるならば、毎年1,000億の利益が国民所得の上に返ってくるのであるから、当然これは先にやった方が得ではないかということで進めておるわけでございます」と述べ、特別会計設置が妥当であることを主張した（同前）。

建設省と大蔵省との間にこのような対立状況があったところ、1959年度中に、治水特別会計設置の機運をもたらしたのは台風災害であった。自民党政務調査会でも村上大臣の構想を後押ししていたが、8月中旬、台風7号が中部地方に上陸するなどして被害が発生すると、特別会計設置に本腰を入れる議員がいつそう増えてきた（前掲、『朝日』1959年8月19日付朝刊）。さらに、9月には伊勢湾台

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（岸総理答弁、1959年11月7日、衆議院災害地対策特別委員会、前掲「国会会議録データベース」）。

11月、伊勢湾台風の被害を踏まえ、建設省では治水特別会計の基礎になる治水事業5ヵ年計画を改訂し、伊勢湾、東京湾、大阪湾などの高潮対策費が盛り込まれることになったため、事業費総額が原案の3,500億円から3,700億円前後（いずれも1958～1962年度）に膨張し、このうち国費負担分は2,800～2,900億円になると見込まれていた。1958～1959両年度の国の予算で、治水費は約700～800億円に過ぎないため、事業費総額を大蔵省が相当圧縮したとしても1960年度の支出は59年度をかなり上回るものにならざるをえない状況であり、その他災害復旧費の増加などを合わせると、財源不足が懸念される状況であった（『朝日』1959年11月19日付朝刊）。

事務レベルでの調整がつかなかったため、問題は政府与党の首脳会議の場で話し合われることになった。11月21日、政府側から岸首相、佐藤栄作蔵相、池田勇人通産相、福田赳夫農相、菅野和太郎経企庁長官、自民党側からは大野伴睦副総裁、石井光次郎総務会長、川島正次郎幹事長、船田中政調会長が出席して政府与党連絡会議が開かれ、特に治山治水特別会計の新設を中心に議論が行われた。建設大臣が出席せず、自民党が特別会計設置の主張を担う構図になっていた。連絡会議の結果は、特別会計の新設については意見が一致したものの、規模・財源などの内容については結論が持ち越された（『朝日』1959年11月21日付夕刊）。

政府与党連絡会議の結果を受け、規模・財源などに関する詰めの協議が行われた。経済企画庁は長期経済計画に照らしても建設省の治水事業5ヵ年計画が課題であるとの批判を行い、大蔵省もそれに歩調を合わせた（『朝日』1959年11月22日付朝刊）。大蔵省は12月7日の省議で同省の態度を協議し、治水事業の規模は経済企画庁の試算に従い1960年度からの五ヵ年間で3,200億円をわずかに上回る線に抑制することなどを決定した。建設省側は毎年の災害発生量を基準として計算を行

い、1958年度から1962年度までの5ヵ年分として3,770億円の規模とする方針で1960年度予算を要求しており、これを1960年度から1964年度の5ヵ年計画に組み替えれば規模はさらに大きくなって4,000億円に迫るものとみられ、大蔵省、経企庁の計算と著しく乖離していた（『朝日』1959年12月8日付朝刊、『読売』同日）。しかも、建設省はその後、最終的な見積もりを5,150億円にまで引き上げ、大蔵・経企案との差は一層大きくなっていた（『読売』1959年12月13日付朝刊）。

しかし、大蔵省では、政府与党で思い切った治山治水対策への希望が極めて強いため、最終の段階では治水特別会計の事業規模を経企庁の計算からかなり膨らませない限り、予算編成作業を進めることが困難との考えが浮上していると観測されていた（前掲、『読売』1959年12月13日付朝刊）。

12月14日午前、治山治水関係閣僚懇談会が開かれ、建設省や経企庁、大蔵省などの間で調整が行われたが、やはり物別れに終わった。同日午後、佐藤蔵相は各章大臣を大蔵省に招いて明年度予算編成について個別に折衝を行ったが、この際に招かれた村上建設相との間の話し合いでも両者の結論は対立したまま、結論を出すことはできなかった（『読売』1959年12月15日付朝刊）。

12月23日、大蔵省は大蔵予算原案を作成し、各省への内示を行った。治水特別会計の設置は認めたものの、事業規模については歩み寄り切ることとはできず、建設省側は、治水事業に1960～1964年に5,500億円を要するとする案を完全に無視していると批判した（『読売』1959年12月24日付朝刊）。

12月28日、大蔵省と建設省を始めとする各省庁事務当局で復活要望に関わる金額の折衝が行われているなか、自民党側も大蔵省への働きかけをおこなった。七役会議を開き、佐藤蔵相も出席しての予算編成についての協議が行われた。党側からは船田政調会長から政務調査会がこれまでとりまとめた11項目にわたる復活要求事項の説明が行われた。11項目の第一には、治水特別会計の新設が盛り込まれており、「大蔵原案は同会計の規模を経企庁案をもとにして作っているが、党としては建設、農林両省の積上げた数字を根拠とすることが適当である」とされた（『読売』1959年12月28日付夕刊）。

明けて1960年1月6日、大蔵省は第二次査定案

を提出し、党側の求める事項について枠内での調整を行い、治水事業に10億円の増額を認めるなど一応の譲歩を行った。同時に、治水長期計画については、これまでの5ヵ年計画を拡充し、10ヵ年計画及び15ヵ年計画の2案を提示した。10ヵ年計画では、治山含め1兆500億円（うち治水8,000億円）の事業規模とし、前期5ヵ年、後期5ヵ年に分割し、前期で4,700億円（うち治水3,550億円）、後期で5,800億円（うち治水4,450億円）を支出する計画とした。15ヵ年計画では計1兆6,000億円（うち治水12,300億円）の事業規模で、前・中・後3期（各5年）に分割し、それぞれ順に4,500億円（うち治水3,400億円）、5,500億円（うち治水4,200億円）、6,000億円（うち治水4,700億円）を支出するという計画であった。すなわち、前期5ヵ年について見れば大蔵原案に近く、後期5ヵ年で支出規模を増やすことによって、後期のみ、あるいは全体で見れば建設省や与党の顔を立てたものとなったといえ、双方の妥協を図ろうとしたものといえる。しかし、これに対して、村上建設大臣はなお不満を示し、建設省の希望額と離れていると批判した（『読売』1960年1月7日付朝刊）。

その後のやり取りで、10ヵ年計画をベースにすることに決定したが、治水に関して、建設省側は総額9,200億円（前期4,100億円、後期5,100億円）に分けることを主張し、12日、船田政調会長は建設省側の案を支持する旨、佐藤蔵相に伝えた（『読売』1960年1月12日付夕刊）。その上で最後の調整の結果、1月13日、予算閣議で治水長期計画等も最終決定をみた。大蔵原案が5ヵ年計画、治山を含めて4,200億円の事業規模としていたのに対し、最終決定案は10ヵ年計画とし、前期5ヵ年に5,200億円（うち治水4,000億円）、後期5ヵ年に6,800億円（うち治水5,200億円）、計1兆2,000億円（うち治水9,200億円）とするものであった（『読売』1959年1月13日付朝刊、14日付朝刊）。なお、治水特別会計設置の結果、特定多目的ダム特別会計は吸収されるかたちで廃止された。

4 分析とまとめ

治水特別会計成立にいたる過程を見れば、主に二つの段階があったことが分かる。第一に、治水のための特別会計制度の必要性が建設省により主張されながら、大蔵省の要求の前に実現しなかった

1958年度までの段階であり、第二に、治水のための特別会計制度設置が急速に政治的課題としての重要性を高めるようになり、大蔵省の反対を押しのけて実現していった1959年度の段階である。

第二の段階には、特に台風の被害が出た8月から9月にかけてより後に、急速に党のバックアップが高まっていった様子が見受けられる。時期として、次年度予算編成の準備時期にタイミング上合致しており、与党や議員として要求を政府に伝達しやすかったことが考えられる。

調整の各時期で、佐藤蔵相・大蔵省は抵抗し、大蔵原案内示などで思い切った主張をとったものの、それらの対応は建設省や党からの批判を高める結果になり、最終的に大幅な譲歩を余儀なくされることになった。さらに、特徴的なことは、1959年暮れから1960年初めの政府与党内での予算編成の過程において、最重要事項にも掲げられる治水問題に、首相である岸が（すくなくとも表立っては）何等の介入を行わなかったことである。もちろん、この時期、安保改訂交渉が大詰めに来っており、1月19日、岸はワシントンを訪問し、新安保条約に調印していた。とはいえ、予算問題への（余儀ないとはいえ）関心の不在が、佐藤蔵相をして孤軍奮闘を余儀なくし、与党・建設省の要求の前に対抗する力を弱めさせたと考えられる。

注記

- 1) 特定多目的ダム建設工事特別会計を吸収。
- 2) 城下賢一（2010）「岸内閣と大規模公共事業の展開 1957-1960」『土木史研究講演集』30号、263~266頁。
- 3) 城下賢一（2006）「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営（1）（2完）」『法学論叢』159巻2号、47~62頁、同159巻3号、91~106頁。