

わが国の公共事業

(一)

昭和二十三年六月、私は、大蔵省から当時の経済安定本部の公共事業課長に出向を命ぜられた。

公共事業という言葉は、英語でパブリック・ワークス (public works) という。一九三三年当時の米国大統領ルーズベルト氏は、世界恐慌後の財界の不振に直面して有名なニュー・ディール政策を実施に移した。そしてそのニュー・ディール政策の根幹は、政府の手による果敢な公共事業の実施であつた。景気政策としての財政投資の効能は、今でこそ世界の常識になつてゐるが、当時としては相当思い切つた政策であり、ケインズの一般理論を実践に移した最初の試みであつた。ケインズの一一般理論はもとより雇傭の理論であるが、この公共事業計画もまた失業対策として登場したのである。

占領軍が日本にやってきた当時、日本は、軍需工業の閉鎖、在外邦人の引揚、軍隊の解体等

によつて多くの失業者が巷に溢れていた。それで占領軍当局者は、彼等の脳裡に未だ鮮明に残つていた例のニュー・ディール政策の故智にならつて、直ちに日本にも同様の政策実行を思い立つたものと見える。そして大蔵省の主計局がやっている予算編成の中で、公共事業計画とおぼしきものを分離して、経済安定本部をしてその策定に当らせるように指令してきた。

政府は、その指令に従つて、河川、道路、港灣、都市計画、上下水道、住宅、官庁官繕、造林、林道、開墾、干拓、農業土木等を公共事業と名づけ、その実行に要する大きい財政資金の枠は大蔵省において決定するが、その細部の事業計画の設定と財政資金の配分は経済安定本部に担当させることにした。私は初代の課長杉山知五郎君の跡を襲つて二代目の公共事業課長となり、公共事業計画の策定とその監査の衝に當つたのである。

ところが、占領軍当局　これは米国民民主党の政権下における公共事業を経験した人達である　が考えたような公共事業計画と日本のそれとの間には大きい性質の相異があつた。根本的な相異はインフレとの関係である。アメリカの公共事業はデフレ対策或は不況対策として雇傭を人為的に増大させようとする対策であるが、当時の日本はインフレの最中であつたので、公共事業であれ何であれ通貨の増発を招くような施策には余程警戒しなければならなかつた。

又アメリカの場合は、雇傭量を増大させることを目的として公共事業計画の策定に當つたが、わが国の公共事業は、そんな生易しいものではなく、戦時中に荒廃した公共の施設を復旧するという緊切な要求がこめられていたのである。つまり、雇傭量の如何よりも施設を復旧するという目前の切実な要請の方が強かつたのである。日本においては工事の機械化等という政策を實行せざるを得なかつた所以もそこにあつた。

そのように日本の公共事業というのは、在来の公共的土木事業を抽出して、それにアメリカ流の公共事業という衣を着せたにすぎないものであつた。従つて景氣の消長とかインフレとかいう客觀的条件の変化に應ずる弾力性をもつた計画ではなくて、非常に弾力性を欠いた計画であつたのである。公共事業計画の毎四半期別認証の手續が全く空文となり、結局これを廃止するに至つたのもそのためである。もともと旧會計法においては継続費という制度があつて、全体の計画と厳格な年度割を決めて実施してきたこの種の工事を、四半期毎の計画にしてしまつたのだから、始めから無理があつたのである。アメリカ式のやり方の失敗がここにも明かに読みとることができる。かように元來弾力性を欠いたわが国の公共事業計画をその事業の採択に弾力あるもののように無理に取扱つたために、計画の策定がいい加減なものになり、正しい政

治力の欠除と相俟つて計画の総花化を招く素因となつたことは争えない。占領軍の方でも最初
は労働課の方が強い発言権をもつていたのであるが、何時の間にか財政課の方に仕事の重点が
移つてしまつた経過をみても、わが国の公共事業の性質がうかがえるものといえるであらう。

そこで私はわが国の公共事業計画は「雇傭の増進」ということではなく、それは結果とし
て期待されることに過ぎない。敗戦日本の国民経済に対する最高の経済効果をこの事業を通
して、どうして具現するかということを経幹として策定するのが正しいと考えた。それにし
ても経済効果をどうして測定するかということはなかなか困難な仕事であり、謂わば不可能に近
い仕事であつた。それは或る工事をやることに費消する経済価値と、これらによつて受ける経
済的效果、つまりコストとプロフィットを比較計量することではあるが、コストの方は
一応の計算ができて、プロフィットの方は、そう簡単に計量できるものではなかつた。色々
の試算をやってみるが、結局それは気休め程度のものであり、むしろ初めに結論が出ていて、
それを根拠づけるために都合のよい資料を綴り合せ、恰好をつけるというような結末になつて
しまつたのが落ちであつた。

更に問題は公共施設の「改良」に重点を置くか、「補修或は維持」に重点を置くかということであつた。といふのは戦時下に荒廢した施設を、部分的に改良してみても他の箇所が弱体化し老朽化しているので、全体としては施設の強化にならない怨みがあつた。乏しい財源でやるには、どうしても「補修」に力点を置くのが地道な行き方であつた。又一力所を特に近代的に改良強化したために、却つて他の弱点が露骨に現われて災害が激化する虞れも考えなければならなかつた。ところが維持という仕事は、河川にしても道路にしても、制度の上では大抵、地方公共団体の仕事になつていて、国でやるのは改良事業が主となつていた。地方財政はこれでもなくとも苦しいのに、公共施設の維持、補修に事業の重点を指向すると、地方財政上の異常な重圧になつてくるという困難に直面した。

そこで私は、指定府県道以上の道路の維持費の三分の一を当分の間国庫で負担するという法律改正案を国会に提出して、その承認を得たのであるが、港湾についても、或は河川についても、同様の措置がその後とられるようになったのである。又公共事業計画自体も、そのような思想で維持に重点を置くように策定した積りである。そのようにして年々歳々訪れる災害による被害を克服しつつ、一歩でも国土をよくすることに努力を傾けたのである。

わが国の公共事業 (二)

わが国の公共事業計画においては、日本特有の「災害」に如何に対処するかということが何といつても中心の課題になつてくる。

モンスーン地帯日本においては、累年の災害といふことは一つの宿命であつたのであるが、戦後の災害といふものは、例年見る災害の程度を遙かに超えて、年々歳々破壊と被害の度が高くなつてきた。その根本の原因は、山が切り開かれて一寸した雨に対しても抵抗力が弱くなつてきたことにあると思うが、この雨が土砂や岩石を流して、それだけでなくも弱体化した堤防や堰堤を圧迫するものだから、それらの施設は一たまりもなく崩壊してしまふことになつた。

回顧 官僚
そこで問題は従来災害対策として政府が金科玉条としてきた所謂「原状復旧主義」で、果してこの魔力に対応できるかどうかということであつた。原状復旧だけでは増大した災害の威力に抵抗することができない。といつて原状復旧以上の仕事をやれば、その部分については改良工事並みの補助率が適用されて、地方負担が重くなるという大きい矛盾に当面したのである

(改良と復旧の補助率が違つといつ)ところに、実は大きい罪惡の根源が潜んでいるのだ。更に既に起つた災害の復旧をやるのも大事だが、その災害が起らないように予防する措置が、同時に考えられなければならなかつた。防災というのがそれである。然るに「原状復旧主義」を克服することは、主として財政の膨脹を憂うる政府の保守的な抵抗にあつて成功を収めることができなかったが、防災工事の面では或る程度政府の政策にこれを具体化することができたのは、せめてもの慰めであつたと思う。

更に河川とか、道路とかいう各部分計画に与えられた財源を、どのように配分するかという本来の仕事であるが、これは考えようによつては大変難しい仕事である。限りある窮屈な財源であるから、どの計画も凡て栄養失調になり勝ちである。そこで各省からは猛烈な要求を受けた。その場合にこれを制御する一つの拠り処は前年の工事實は幾らであつたか、又その全体に占める割合は何パーセントであつたかということである。これに従つてやつておけば無難と言へば無難であるが、それだけでは如何にも芸のない話である。前年額を参考にしつつ、自分の思想をどの程度まで正当に盛り込むかということが私の課題であつた。それには先述した経済効果も一応は計算してみるものの、資材の手当、技術陣の能力、労働力調達の可否等も考慮し

なければならぬことであつた。しかし根本的には、策定者自体の構想が何といつても一番大きい決定要因であつた。

私は日本の公共事業の根本は、何といつても水を治めることでなければならぬと考えた。しかしその治水の根本は、河川の堤防よりも溪流砂防、溪流砂防よりも山地砂防、山地砂防よりも造林という風に本を治めることが大切であり、理論的であるという考え方であつた。砂防工事を前年よりも二倍以上に増加し造林費を著しく増加したのも、その方針によつてのことであつた。次に道路は経済交通の根幹であり、経済効果も一番大きいし、又公共事業らしい本格的な公共事業であるので、この計画に力点を置いたことは勿論である。受益者が限られてゐる農業土木事業の如きは、本来公共事業に値する要件を備えていない許りか、その事業の効果が特定の私人に帰すというので、私は公共事業計画としては比較的これを冷遇した（その後、農業土木事業は政府の手によつて、公共事業から外されて食糧増産費に編入された）。小規模の土地改良事業の補助金を削除して金融措置に譲つたのも、実は他ならぬ私の着想であつた（ところがこの補助金は二、三年の後に再び復活するし、私の着想から生れた農林漁業金融公庫は豊富な資金量を誇つてゐるのが今日の実状である。日本の農村は私のささやかな着想が

らそのように大きい拾い物をした。怪我の功名とは正にこのことだと言えよう。

公共事業計画の策定に當つて、も一つ看過することのできないものがあつた。それは占領軍当局の圧力であつた。当時の政府の仕事は細大洩らさず占領軍当局の許可を受けていた。公共事業計画も決してその例外ではなかつた。対占領軍の交渉で一番骨が折れた計画は、港灣、都市計画、六・三制の学校建築等であつた。港灣の計画については、何でもどこの港灣を占領軍の係官が視察して認証外の仕方があつたといつて港灣にはひどく冷たかつた。それといつても、港灣のように複雑な施設の機能を彼等は十分理解ができなかつたのではないかと思つた。都市計画については、てんで理解がなかつた。それは應るに、アメリカの都市は、はじめから計画的に出来上つてゐるので、区劃の整理だとか建造物の移転等ということに彼等の感覚が届かなかつたのも無理はない。都市の防災、衛生、能率の上から都市計画といふ仕事は非常に実り豊かなものであるし、都市といふ都市が皆焼野原になつてしまつた当時の日本は、都市計画をやり直すに絶好のチャンスでもあつたわけだが、こつした無理解な係官と汗を流して渡り合ふなければならなかつたことは、省みてまことに残念でならない。六・三制に至つては、日本のおかれた財政上の立場を顧慮することなく、彼等が無暴にも日本におしつけた制度であるに拘

らず、それに要する校舎の建築に当っては、至つて冷酷であつた。アメリカでさえテント張りの校舎もあるし、二部授業もあるのだから、日本ではお寺でも教会でも公会堂でも、これを我慢して利用し教育を授けるべきだと主張して、彼等は譲らなかつた。二十四年度の本予算に六・三制の建築が認められていないのはかかる理由によるわけだ。私は、正直に、これによつて日本政府も占領軍当局も六・三制は断念すべきだと思ひ込んでいたが、その年の補正予算から六・三制建築は再び手を染められたのである。

尤も占領軍当局は、最初のうちはとも物判りが悪かつたが、一年もつき合っている間に、漸次日本の事情も判つてくるし、日本人の気持ものみこめるようになってきた。私の相手をしていたモスラー君の如きは何時の間にか、公共事業計画についての報告書を上官に提出する前に私の校閲を求めてきた。そこで私もできるだけ親切に相談のつてやつて、その報告書を立派なものとするよう協力してやつていた。彼はそのためでもあるうが、一挙に二階級昇進という異例の抜擢を受けて小躍りして悦んだものだ。モスラー君は今沖繩の民政部に在るが、時折訪沖の友人を通してその消息を伝えてくれている。それにしてもドツヂさんの最初の来日に随員として来朝して、私と公共事業計画について数次議論を重ねたステッフアン氏　アメリカ

財務省の課長　　が再び来日の途次アラスカの上空で機体と共に行方不明になったのは、一昨年の八月のことであるが、ステッフアン氏の齒切れのよい断定的な英語の発音が、今尚私の耳^じに残^だつて離れない。

アメリカの要請によつてはなやかに取上げられた公共事業計画も、今では古巣の大蔵省に舞いもどつて予算の編成作業に吸収されてしまった。唯予算の主要事項の一つに今尚公共事業という名前が、その頃の名残りを止めているに過ぎない。それにしても各省から派遣された五十数人の同僚諸君と共に、公共事業計画の策定に當つた昭和二十三年から二十四年にかけての一年間は、私にとっては尽きない思い出である。災害が頻発し、その規模が年と共に大きくなる今日の日本の悲劇を前にして、私の感慨にはまた新たなものがあるのを覚える。各省の主要ポストにあつて今尚この問題と取組んでいる当時の同僚諸君に、心からの声援を送りたい念で一杯である。