

公共事業費

この編では、終戦後から講和に至るまでの一般会計における公共事業費を記述する。昭和五〇年代の時点でも振り返ってみると、わが国の戦後経済に果たした政府投資の役割は特筆すべきものがある。この役割は大きく分けて、①失業対策事業としての機能、②景気対策事業としての機能、③国土の保全・開発事業としての機能、というふうに見ることができよう。

第一の失業対策事業としての機能は、戦後において、公共事業費の制度が創設されたときに最初に意図されたものの一つであった。この機能には、公共投資の波及効果による雇用創出効果によって国民経済全般としての雇用量を増加させる場合と、もう一つ、地域的な災害あるいは地場産業の不振等によって発生した失業者を、公共土木事業に直接吸収するという失業者の応急的救済の場合とがある。公共事業のこの機能は、終戦直後における失業者の発生に対してはそれなりの意味をもっていたが、その後における経済成長とそれに伴う労働力の需給関係における供給不足傾向は、単純な失業対策事業としての公共事業の役割の側面を減少させた。むしろ、就業状況を規定するものとしての産業構造の時代の進行に伴う長期的変動に由来する失業多発地域における特別な対策として実行された面が多い。さらに、雇用促進対策としては、わが国の国土の全般的な発展を目標とする後進地域への企業誘致、新しい産業都市建設のための地域開発政策が採用され、公共事業はこうした政策における戦略的手段として開発事業としての機能のな

かに総合されるようになっていった。

第二の景気対策事業としての公共事業の機能は、直接的な労働力吸収よりも、総需要管理政策として、国民総生産に対する総需要を適切に付与しようとするものである。わが国の財政の国民経済に対する相対規模は諸外国に比して小さかったけれども、財政規模に占める公共事業の比率が高く、財政による景気対策の主要手段として、戦後期を通じて公共事業の伸縮的運営は有効に利用された。公共事業は、社会保障関係費などと異なり、短期的な事業遂行の促進あるいは抑制ということが可能であり、財政の基本的任務の一つが経済安定にある限り、総需要管理のための増税ないし減税という租税政策が、政治的に抵抗が大きいという現実のもとで、安定政策の主要手段たることは当然であった。

第三の国土の保全・開発事業としての公共事業の機能は、終戦直後の時期においては、戦時に荒れた国土の保全、災害復旧、食糧増産等をはかることにあったが、その後は経済成長促進要因として産業基盤を整備すること、国民福祉は私的財だけではなく生活関連社会資本の整備水準に依存するという事実をふまえてその整備を計ることと、経済発展にともなう各種の非効率性や外部不経済を除去するための公共投資を行なったということである。戦後の復興期における公共事業は、成長促進のための産業基盤投資が高い比重を示していたが、次第に生活環境の整備のための投資が相対的に増大していったことは、各種の指標からよく知られるところである。

## 第一章 公共事業費の発足

### 第一節 昭和二一年から二七年までの公共事業費処理方法の概要

まずはじめに、公共事業費予算がどのように発足し、どのような制度のもとで処理され、そして、昭和二七年から現在の方式にどのようにして変わっていったのかを概説する。

公共事業費予算は、昭和二一年五月二二日に、昭和二一年度予算に公共事業費六〇億円の計上を指令した司令部の命令に端を発している。この計画は、わが国の長期的復興計画の一部として失業者を生産的事業に活用する目的で立案されたものであり、この計画の達成に必要な資金の割当には新設の経済安定本部が当たるというものであった。この命令を受けわが国政府は、急遽二一年度予算の公共事業費を増額し、同年九月、閣議で「公共事業処理要綱」を決定した。「要綱」により、公共事業処理に関する経済安定本部の任務と権限が、①一切の公共事業の計画および一般監督の責に任ずること、②各省が公共事業を実施するときには経済安定本部の認証を受けること、③計画が適当でないとき認めるときは認証を拒否し、実施方法が適当でないとき認めるときは資金の返還を命じる権限を与えること、④公共事業の監査を行なうこと、にあることが定められた。昭和二一年度の公共事業費は、九月の改定予算において、大

蔵省所管の「経済安定費」という名称のもとに計上された。この公共事業費の使用については、四半期毎の認証にさ  
いして、閣議決定を経て経済安定費の一定額を落として各省に予算を配付するという手続きがとられた。

翌二二年度公共事業費関係予算編成に際しては、大蔵省と経済安定本部とが連絡しながら各省要求額の査定と総額  
の枠を決定した。また、この予算の運用の方法について閣議で昭和二二年四月「公共事業費並びに物資及び物価調整  
事務取扱費の使用について」が決定された。これによって、二二年度から、公共事業費は予算上経済安定本部の所管  
の経費として一括計上され、経済安定本部において各事業の実施計画、所要資材、労務等について検討のうえ認証  
し、各省に移し替えて使用するという方法がとられることになった。この方法は、昭和二一年度から二六年度まで統  
けられた。認証は四半期毎に年四回行なわれたが、次第にこの制度は崩れ二五年度には二回となり、二六年度は一回  
となり根本事項の認証にとどまった。

公共事業費の使用に関する認証事務は二六年度で終わり、さらに公共事業費予算の査定と配付も、二七年八月に経  
済安定本部が経済審議庁に改編されるに当たり、大蔵省にもどされた。<sup>(1)</sup>

(1) 大蔵省『昭和財政史——終戦から講和まで』第四卷「財政機関」、四〇九—二二二ページ。

## 第二節 公共事業の発足

「わが国においても、公共事業の内容をなす、河川、道路、港湾等の公共土木施設の改良および造林、開拓、土地  
改良等の諸事業は、国が直接に、或は助成事業として、広範囲に行われて来たのであって、その歴史も古いものであ  
った。しかし、公共事業という言葉が財政上の用語として現われ、一般にも公共事業として論ぜられ、注意を喚起す  
るようになったのは終戦後のことである」<sup>(1)</sup>。

戦後、国の施策として公共事業が取り上げられるに至った端緒は、昭和二一年度予算編成に際し司令部から発せら  
れた「一般会計に公共事業費を一括六〇億円計上し、これによって一〇〇万乃至一二五万人の失業者を吸収し得るよ  
うにせよ」との指令であった。

当時、昭和二一年度の予算編成に当たっては、同年四月一日閣議決定の「昭和二十一年度歳入歳出修正概算」<sup>(2)</sup>にも  
とづいて、大蔵省から司令部当局への説明および事務的交渉が続けられていた。この間、司令部側から四月の中旬  
に、「部内会議ノ結果ナリトシテ予算案ヲ左記ノ通り改訂シテ正式承認ヲ申請スル様」要求があった。その内容のう  
ち、公共事業費に関するものを摘記すればつぎのようである。<sup>(3)</sup>

### 公共事業費及救済費

- (1) 閣議決定中ニハ司令部ノ計算ニテハ各省ニ跨リ十七億五千万円ノ公共事業費ガ計上シアル所之ヲ削除スル代リニ大蔵省所管  
ニ六十億円ヲ一括計上シ経済安定本部が大蔵省ト協議シテ優先順位ヲ付シツツ決定スル具体的事業内容ニ従ヒ之ガ実行ヲ図ルコ

ト  
 (2) 救済費ハ司令部ノ計算ニ依レバ民生安定予備金ヲモ含メ閣議決定中ニ三十二億五千万円ヲ計上シアル所之ヲ削除シ厚生省所管ニテ一括統合シ三十億円ヲ計上スルコト但シ戦災援護法ニ依ル援護ノ如ク戦災ナル特定ノ原因ニ依リ救済ヲ行フコトハ承認シ得ズ救済ノ必要性ニ依リ其ノ内容ヲ決定スベシ又例ヘバ引揚民ノ保護モ到着後收容所ニ收容シ食料及切符等ヲ与ヘテ落着カシムル為ニ支出ヲ行フハ可ナルモ其ノ後救済ヲ行フヤ否ハ引揚民以外ノ者ト同順位ニ於テ個々ニ検討スルヲ要ス

尚前記ノ公共事業費六十億円ハ公共事業ガ実現困難ナル結果生活困窮者ヲ生ズルガ如キ場合ニハ之ヲ救済費ニ振替ヘ得ル如クシ措置ニ弾力性ヲ持タシムルコト

昭和二一年度予算案に対する司令部側の改訂要求は右に述べた公共事業費のほか、連合軍兵舎・住宅建設費の増額などを含むものであった。この要求に対しては、このような増額要求を受け入れると財源不足額が増大し、インフレの加速化をひきおこすという考えに立って、四月二七日吉田外相から最高司令官宛日本政府の陳情書が提出された。これに対する回答の形で発せられた五月一八日付司令部の日本政府宛覚書(SCAPIN1968)は、公共事業計画の意義について、「所謂司令部案に於ける公共事業計画は、百万人から百二十五万人の年々の雇傭を目的として行っている。本計画は日本国民に対し食糧、衣料、燃料を供給し、且、対インフレーション計画の一環として欠くべからざるものと考えられる」と述べ、それゆえ司令部の指示した公共事業費は「何等の変更を加へず予算に計上される事を希望する」と指示していた。<sup>(4)</sup>

ついで、五月二二日、司令部は日本政府に対し、昭和二一年度予算に公共事業費六〇億円を計上するよう命令し、合わせて司令部の公共事業計画の目的とその内容について、司令部渉外局から次のような新聞発表を行なった。<sup>(5)</sup>

連合軍総司令部ハ日本政府ニ対シ公共事業計画費六十億円ノ計上ヲ指令ス

連合軍総司令部ハ廿二日日本政府ニ対シ昭和廿一年度予算ニ公共事業費六十億円ヲ計上スルヤウ命令シタ

総司令部ハコノ計画ヲ目シテ年百万乃至百廿五万人ノ人員ヲ雇傭スルモノデ食糧、衣料及ビ燃料ヲ増産シテインフレ防止策ヲ確立スルノニ必要ト認メテキル

昭和廿一年度内ニ実施ヲ予定シテキル事業ハ、年二千万ブツシエルノ小麦増産ヲハカルタメノ土地開拓事業、運搬道路建設、配電線ノ架設、低廉住居ノ建設、戦災地ノ取片付ケ等デアル

総司令部経済科学局労働部長セオドア・コーエン氏ハコノ事業計画ハ約二百万ノ失業者ヲ長期的復興計画ノ一部トシテ生産的の事業ニ活用スルノガ目的デアアル。コノ計画ノ達成、必要ナ資金ノ割当及ビソノ決定ニハ新設ノ経済安定本部ガ当ルコトニナツテキル。労働諮問委員会ノ見解ニ依レバ公共事業計画ノ雇傭政策ハ生産ニ連結シ、公共事業計画ノ第一ノ目的ハ生産ヲ遂行スルタメノ労働力ヲ供給スルニアリト指適シテキル同委員会ノ推算デハ来年度ハ民間工業ノ生産職業ニ百万乃至百五十万人ガ吸収出来ルハズデアアルガ、コノ数ハ日本ニ於ケル労働予備軍ノ一部ニスギヌ、日本ノ失業問題ハ農村人口ガ必要以上ニ膨脹シテキルタメ実相ガ蔽ハレテキル。都市デモ管テ生産部門ニ従事シテキタ多数ノモノガ商業ニヨツテ不安定ナ収入ヲ得テリ、コノ種ノ仕事ニ従事シテキルモノハ果シテ失業ノ定義ニアテハマルカドウカ不明デアアル。シカシナガラ経済的観点カラミルトキハカカル商人ガ生産的職業ニ就キ得ル機会ヲ与ヘヌ限リコノ種ノ活動ガイソフレーションヲ激化サセルダラウ

尚事業計画ノ内容ハ次ノ通りデアアル

一、土地ノ開発、即チ低地ノ疏水、丘陵ノ平坦化、農地開拓(特ニ北海道ニ於ケル)コノ部類ノ事業ハ一年間デ完成ノ見込ミデ来年ノ小麦作付ケハ四百万石ノ増加ガ可能トナル見込ミデアアル

二、運搬道路ノ建設、即チ道路ハ国内ノ石炭及ビ木材ノ貯蔵ノ搬出ヲ便ニスルタメニ構築サレルモノデアアル  
 全国ノ貯蔵ニ堪ヘル石炭貯蔵高ノ三分ノ二ハ現在搬出不能ト推計サレテキル

三、配電線ノ架設、即チコレハ水力電気ノ送電線ヲ、炭礦マデ延長スルモノデ、現在炭礦出炭量ノ約十二パーセントハ山元デ動力用ニ消費サレテキル

四、低廉住居ノ建設、即チ連合軍用ノ宿舍建設ガ完成シタノチ材料ノ入手可能ナル範囲内デ行フ

五、戦災地ノ清掃、即チ物資ノ回収、土地ノ清掃オヨビ戦災地ノ農作ヘノ利用ヲハカル

以上の司令部からの命令にもとづき、昭和二十一年度予算には、公共事業に支出すべき経費を大蔵省所管に一括計上する措置がとられ、この経費は全体が予備費的な経費として、事業の必要と資材の実態等を勘案して支出の順位を付し、閣議決定および経済安定本部の認証という手続を経て、各省に予算が配付されるという他の経費の支出とは異なつた方法で公共事業費予算が運用されることになった。

こうして発足した公共事業費の特殊な運営方式については第二章で、各年度の公共事業費予算の編成と実行については第三章で詳述する。

(1) 鹿野義夫編『公共事業——戦後の予算と事業の全貌』、六ページ。

(2) 大蔵省資料Z六二〇—三〇。

(3) 「昭和二十一年度一般会計予算案に関する司令部との交渉経緯」(昭和二十一年四月一八日)(大蔵省資料Z五二—五四)。

(4) 「一九四六年度予算」(一九四六年五月一八日SCAPIN一九六八)(同前)。

(5) 大蔵省資料Z五二—一〇七。原文は「General Headquarters, United States Army Forces, Public Relations Office,

Press Release, SCAP Orders Japanese to Retain 6 Billion Yen Public Works Program. (同前)。

## 第二章 公共事業の運営

### 第一節 公共事業処理の基本方針

上記の司令部の計画にもとづいて発足した公共事業の運営については、当初から司令部が細部にわたって指示を下した。まず、五月二二日付で公共事業費六〇億円の予算計上命令と同時に、司令部は一〇項目からなる「公共事業原則」<sup>(1)</sup> (Principles governing Japanese Public Work Program) を日本政府に示した。鹿野義夫編『公共事業』に記載されている訳文にしたがえば、次の通りになる。<sup>(2)</sup>

- 1 先ず基礎的必需品、特に食糧、衣服、燃料及び住居の生産、配給を増加又は促進する事業に重点を置くべきである。
- 2 上に特筆せる生産計画を樹立するに当り、又は其の場所の選定に当り考慮を要することは、経済復興並に物資的復興に直接資する所あるこの種計画に、能う限り多数の失業者を有効に活用すべきことである。
- 3 出来得れば来年度の消費に充つる物資生産の計画を優先して行うべきである。
- 4 供給不足の折柄、材料及施設は、最小限度に使用する計画たることに留意すべく、其の計画にてかかる材料及び施設の供給の増加又は其の輸送並に配給を促進する計画が為さるべきである。

5 本事業は国家の生産計画全般の一環とさるべく、又生産施設並に材料の企画、管理、配置は経済安定本部の管轄たるべきである。

6 事業計画は日本政府の主管たるべく、当該計画の完全なる施行は各省の責任に於て行わる。基本生産に必要な民間所有の資材が、民間事業に依り利用せられざる場合は、政府は民間所有者に適正なる補償を為して之を利用すべきである。

7 計画を起案せる各省局は、連合国軍最高司令部の政策に合致せるを確むる為、総司令部の当該部門に協議すべきである。

8 事業計画に於て支払わらるべき報酬は定まりたるもののある限り、世上の同種事業に於て行わるるものと同等たるべきである。

9 事業計画に使用せらるる労務者は、公設職業紹介所の紹介に依るべきである。

10 何人と雖も失業者にして就業可能の者は、金銭的に窮乏せることを証明することなくして事業計画に雇傭さるべきものとする。但し合理的な賃金、及び労働条件の下に彼の適せる民間の仕事に就業することを拒絶しないことを要件とする。公共の救助を受くる者はなるべく本事業計画に優先雇傭さるべきである。

右の「公共事業原則」の指示にもとづいて、公共事業の処理に関する基本方針が、昭和二十一年九月三日の閣議で決定された。次の「公共事業処理要綱」<sup>(3)</sup>がそれである。

公共事業処理要綱(昭二一・九・三閣議決定)

一、経済安定本部は国費に依り又は国費の補助に依り行はるる一切の公共事業の計画及一般的監督の責に任ずる。

二、各省が公共事業を実施せんとするときは経済安定本部の認証を受くることを要する。

三、前号の認証に当つては経済安定本部は別表の順位表に依り順位を定め適当と認むるときは定められたる予算の範囲内に於て必要と認むる額を認証する。

事業計画適当ならずと認むるときは経済安定本部は認証を拒否することを得る。

四、第二に依り認証する金額は三ヶ月以内の分とし事業を継続せんとするときは認証七十日以内に認証を受けたる事業の実施状

況報告を添付し更に三ヶ月以内の継続認証を受くることを要する。

第二に依り認証を受けたる事業に付ては各省は前項の報告の外事業終了後又は会計年度終了後二ヶ月以内に実施状況報告を提出することを要する。

五、経済安定本部は既に認証したる期間に於ける事業の実施状況を考慮したる上事業継続に必要と認むる額を認証する。

六、経済安定本部に於て認証したる金額は大蔵省は所定費目より配付する。

七、経済安定本部は事業実施方法適当ならずと認むるときは未だ使用又は契約せざる資金の返還を命ずることを得る。

八、本規定に依り認証を受けたる事業に於ける労働者の使用に就ては左の条項を遵守することを要する。事業が所管省の監督下にある行政官庁、公共団体、公益機関に依りて行はるる場合又は補助を受くる者が行ふ場合に於ても所管省は事業者をして左記事項を遵守せしめる責任がある。

(1)労働者の雇入は公立の職業紹介機関に依ること。

(2)労働者に対する賃金支払額及支払方法は事業の行はるる地方に於ける同様の作業に於て普通行はるる所に依ること。

(3)監督者は一定の俸給及事業の成績に依りて支給せらるる賞与の外報酬を受けることを得ないこと。

(4)昭和二十年勅令第五百四十二号「ポツダム宣言」の受諾に伴ひ発する命令に関する件に基く就業禁止、退官、退職等に関する件に依り公職に就き得ない者を監督者として使用せざること。

(5)事業者は労働者が作業怠慢にして充分の能率を發揚せずと認むるときは何時にても雇入を停止し又は解雇することを得ること。

(6)労働者に対する賃金は少くとも月二回作業終了後五日以内に之を支払ひ分類所得税、社会保険料その他法令の定むるもの外賃銀より差引ことを得ないこと。

(7)事業場には賃銀簿を備付け労働者毎に支払額を正確に記入しておくこと。

(8)労働者には作業の性質に応じ労務加配に関する規定に従ひ特別加配食糧を配給すること。

- (9) 配給物資が正確に直接に労働者に配給せられる様適當なる措置を講ずること。
- (10) 事業場には配給簿を備付け各人毎に配給品の種類及び数量を正確に記入すること。
- (11) 賃金簿及び配給簿は経済安定本部、所管官庁、関係労働組合又は労働者の要求あるときは何時にても閲覧に供すること。
- 九、経済安定本部は労働者の備使、募集、賃銀、物資配給、労働時間等につき必要なる事項を決定することを得ること。
- 一〇、公共事業を所管する官庁は各事業毎に経済安定本部の定むる所に従ひ經理に関する詳細なる記録を保存し、経済安定本部の要求あるときは之を提示することを要する。

政府が補助金にて行ふ公共事業に於ては補助を受けた事業者をして前項の事項を遵守せしめることを要する。

一一、経済安定本部は公共事業の監査を行ふ。

一二、鉄道特別会計及通信特別会計の資本勘定にて施行する事業計画の実施に付ては前各号を適用する。

付属了解事項

本件八の(1)公立職業紹介所の利用に就ては職業紹介所が實際適當なる労働者を紹介すること困難なる場合に於ては事業者が必要なる労働者を直接雇入れ職業紹介所に登録するを以て足る様取計ふ様極力手続の簡易化を図ること。

付 表 公共事業順位表

- A級 直ちに必需品の生産又は分配を著しく増加し又は之に便宜を与ふるもの。
- (1) 資材労力に適當なるもの。
  - (2) 資材適當にして労力充足し得べきもの。
  - (3) 労力適當にして資材充足し得べきもの。
  - (4) 資材労力共に充足し得べきもの。
- 以下各級共（E級を除く）右に準じ(1)(2)(3)(4)の四級に細分す。
- B級 一年内に必需品の生産又は分配を著しく増加し又は之に便宜を与ふるもの。

C級 直接生産の増加なきも国民生活に不可欠の運輸・通信、公安、衛生、教育、社会福祉等の最少限度の要求を充すに極めて重要なもの。

D級 二年内に必需品の生産又は分配を著しく増加し又は之に便宜を与ふるもの。

E級 相当に必需品の生産若くは分配を増加し又はC級に挙げたる効果を挙ぐるも、資材の使用比較的大にして雇備比較的小きもの。

- (1) 一年内に生産の結果を挙げ得るもの。
- (2) 二年内に生産の結果を挙げ得るもの。
- (3) C級に挙げたる効果を挙げるもの。

F級 二年後に於て必需品の生産又は分配を著しく増加し又は之に便宜を与ふるもの。

G級 生産の増加なきも運輸・通信、公安、衛生、教育、社会福祉等に欠くべからざるもの。

備考

- 1 資材が適當なものとは現在一般に不足する資材、燃料及運搬を要すること比較的少なく、且所要資材は当該事業の要する時に於て調達し得ること明かなもの。
- 2 資材が充足し得べきものとは所要資材の量過大ならず必要の時に於て充足する見込あるもの。
- 3 労力適當なるものとは当該事業に必要とする種類の労力が充分その地方にあるものを謂ふ。
- 4 労力充足し得べきものとは当該事業に要する労力は供給さるべきもその中若干は他の地方より招致することを要するものを謂ふ。

右「要綱」の決定によつて、経済安定本部が予算編成にあたって、大蔵省主計局と共同して一般財政方針および雇備状況・資材生産状況などとの調整を図りつつ、公共事業費予算の査定、編成を行ない、決定された予算の範囲内で公共事業の認証を行なつて、優先順位に従つて配付された公共事業予算の監査を実行するという、公共事業運営の基

本方針が確立し、以後後述するように二五年度に認証制度の簡素化が図られるまでこの方針はそのまま実施された。

- (1) 司令部から指示された英文には、日付、署名がないが（大蔵省資料Z五二一—一〇七所収）、閣議に提出されたその訳文には、「五月二十二日、連合軍總司令部の命令」のペン書き記入がある（大蔵省資料Z六二〇—二四）。
- (2) 鹿野義夫編『公共事業』、七ページ。
- (3) 「公文類集」昭和二年・産業門一一（大蔵省資料Z六二〇—三六）。

## 第二節 公共事業の範囲

昭和二年一月、勅令によって、内閣総理大臣の監督のもとで、その諮問に応じて公共事業に関する調査審議を行なう公共事業委員会が設けられた。その官制は次のようであった。

公共事業委員会官制（昭和二年一月一九日勅令第五四七号）

第一条 公共事業委員会は、内閣総理大臣の監督に属し、その諮問に応じて公共事業に関する重要事項を調査審議する。

委員会は、前項の外公共事業の実施の監査を行ふ。

委員会は、公共事業に関する重要事項について、経済安定本部総裁に建議することができる。

第二条 委員会は、会長一人及び委員三十七人以内で、これを組織する。

特別の事項を調査審議するため必要であるときは、臨時委員を置くことができる。

第三条 会長は、内閣総理大臣の奏請により、内閣でこれを命ずる。

第四条 委員及び臨時委員は、関係各庁の一級又は二級の官吏及び学識経験ある者の中から、内閣総理大臣の奏請により、内閣でこれを命ずる。

第五条 委員の任期は、一年とする。但し、特別の事由あるときは、任期中これを解任することを妨げない。

第六条 会長は、会務を総理する。

会長に事故があるときは、会長の指名する委員が、会長の職務を代理する。

第七条 委員会に幹事を置き、経済安定本部総裁が、これを命ずる。

幹事は、会長の指揮を承け、庶務を整理する。

第八条 委員会に書記を置き、経済安定本部総裁が、これを命ずる。

書記は、上司の指揮を承け、庶務に従事する。

付則

この勅令は、公布の日から、これを施行する。

右の公共事業委員会は、一月三日、「昭和二十二年度公共事業の定義(案)」を次のように決定した。<sup>(1)</sup>

昭和二十二年度公共事業の定義(案)

一、公共事業とは必需品の産業又は分配を著しく増加し又は之に便宜を与へる工事等及国民生活に不可欠の運輸、通信、公安、衛生、教育、社会福祉等の最小限度の要求を充たすに必要な工事等であつて且国の直轄又は補助によつて行はれ失業者の活用に資するものを謂ふ。

- (1) 開拓
- (2) 農業水利、土地改良
- (3) 漁港、船溜、魚礁
- (4) 森林、土木、林道、木炭生産作業道、荒廢林地復旧、災害防止林業
- (5) 災害桑園復旧
- (6) 河川
- (7) 砂防
- (8) 道路
- (9) 港湾、倉庫、作業船、航路標識
- (10) 地下土木施設整備

- (11) 復興土地区画整理
- (12) 戦災都市街路事業
- (13) 建物疎開跡地整備
- (14) 上下水道
- (15) 危険建造物処理
- (16) 庶民住宅及既存建造物住宅化
- (17) 官庁建造物(刑務所、学校等を含む)
- (18) 引揚民宿泊所等の建設
- (19) 国が行ふ石炭亜炭の試錐

二、本省の件費及事務費は公共事業の実施と直接の関連あるもののみ公共事業費に含める(開拓や倉庫に例がある)。

三、調査費及研究費は竣功建物調査費、林産物調査費の如く公共事業費と直接関係のないものは含めないが特定地区の干拓計画の調査費及開拓研究所費の如く公共事業の実施と直接関連性のあるものは公共事業費に含める。

四、左の事業は公共事業費には含ましめない。

- (1) 戦災都市建物疎開跡地賃借補助
- (2) 輔導
- (3) 授産
- (4) 大共同施設及小共同施設
- (5) インテリ失業者の機動的救済事業
- (6) 造林、斫伐施業案編成
- (7) 戦災私立学校復旧の為の政府貸付金

しかしながら、公共事業委員会は司令部の命によって急遽廃止されることになり、一月一八日、勅令第六〇四号をもって廃止され、委員会であったん決定された公共事業の定義は、経済安定本部において、改めて次のように定められた。<sup>(3)</sup>

昭和二十二年度公共事業の定義

(一) 経済安定本部の取扱う公共事業とは、必需品の生産又は分配を増加し又は之に便宜を与へる工事等、及国民生活に必要な運輸、通信、公安、衛生、教育、社会福祉等の要求を充足する為の工事等であつて、国の直轄又は補助により国又は公共団体等に依つて行はれ失業者の活用に資するものを謂ふ。例えば

- (1) 開拓、農業水利、土地改良、災害耕地及桑園等の復旧
- (2) 漁港、船溜
- (3) 森林土木、林道、木炭生産作業道、荒廃林地復旧、災害防止林業、造林
- (4) 河川
- (5) 砂防
- (6) 道路
- (7) 港湾、倉庫、作業船、航路標識
- (8) 特殊地下土木施設整備
- (9) 復興土地区画整理
- (10) 戦災都市街路事業
- (11) 建物疎開跡地整備
- (12) 上下水道
- (13) 危険建造物処理

- (14) 庶民住宅及既存建造物住宅化
  - (15) 官庁建造物(刑務所等を含む)
  - (16) 学校
  - (17) 引揚民宿泊所、公立図書館等の建設
  - (18) 輔導及授産並に大小の共同施設
  - (19) 失業対策応急事業
  - (20) 鉄道及通信特別会計の資本勘定
- (二) 本省の人件費及事務費は公共事業の実施と直接の関連あるもののみ公共事業費に含める。
- (三) 調査費及研究費は竣功建物調査費、林産物調査費及土木試験所費、開拓研究所費の如く公共事業と直接関係のないものは含めないが、開拓適地調査費、特定地区の干拓計画の調査費の如く公共事業の実施と直接関連性のあるものは公共事業費に含める。

(四) 左の事業は公共事業費には含ましめない。

- (1) 林業施業案編成及斫伐(但し斫伐用の建築は公共事業に含む)
- (2) 石炭、石油等の試錐
- (3) 戦災私立学校復旧等の為の政府貸付金
- (4) 営繕資金利子補給
- (5) 既存住宅借上継続の借上費補助
- (6) 戦災都市建物疎開跡地賃借補助
- (7) 関係方面の指示に依る特殊道路整備

なお、右の公共事業費の範囲のうち、第四項で「公共事業費に含ましめない」として列記された事業は、昭和二一

年度には公共事業の範囲に含まれていたものであり、その(1)から(6)までは二一年度中公共事業の扱いをされたもの、(7)は二一年一二月まで公共事業の扱いをされ、二二年一月以降は終戦処理費扱いとなったものである。<sup>(4)</sup>

このように当初の公共事業の範囲は非常に広く、およそ国がその費用の全部または一部を負担(補助)する建設事業の大部分を占めていたが、公共事業費に含まれない事業は、終戦処理費によって行なう連合軍関係の事業および鉄道・通信事業の特別会計の損益勘定に含まれる維持補修工事など一部の事業に過ぎなかった。<sup>(5)</sup>

「財政法」(昭和二二年三月三十一日法律第三四号)は、公共事業費の範囲を毎年度国会の議決によって定めることを規定しているが(第四条第三項、第二二条)、昭和二二年三月三十一日成立した昭和二二年度一般会計予算の予算総則は、公共事業の範囲を次のように規定した。

第十条 公共事業費は経済安定本部の認証を経て使用しなければならない。その使用に当り目節の区分は大蔵大臣が定める。前項の公共事業費は次のとおりとする。

- 一 河川、砂防、道路及び港湾その他の土木事業に関する経費
- 二 農業土木及び森林事業(国有林野事業特別会計に属するものを除く)に関する経費
- 三 戦災、風水害その他災害復旧及び復興事業に関する経費
- 四 官庁營繕に関する経費
- 五 就業施設に関する経費
- 六 鉄道建設改良及自動車線設備に関する経費
- 七 通信事業設備に関する経費

この範囲は二三年度予算においても全く変わらなかったが、当初重点とされた失業対策事業から、公共事業運営の重点が、災害対策の治山治水事業に移され、また、「緊急失業対策法」(昭和二四年五月二〇日法律第八九号)の成立を契

機として、二四年度から就業施設に関する経費が公共事業費の範囲から除外され、二四年度本予算の予算総則では、公共事業費の範囲は次のように定められた。

第一三条 次にかけける公共事業費の事業費を使用する場合において、必要があるときは所管又は部局の間において予算の移し替えをすることができる。

- 一 河川、砂防、道路及び港湾その他土木事業に関する経費。
- 二 農業土木及び森林事業(国有林野事業特別会計に属するものを除く)に関する経費。
- 三 都市計画事業に関する経費。
- 四 航路標識施設に関する経費。
- 五 水産施設に関する経費。
- 六 住宅建設事業に関する経費。
- 七 学校その他文教施設に関する経費。
- 八 水道施設に関する経費。
- 九 官庁營繕に関する経費。
- 十 戦災、風水害その他災害復旧及び復興事業に関する経費。

ついで、二五年度予算では、予算総則に、

第七条 公共事業費の事業費を使用する場合においては、所管又は部局の間において、予算の移し替えをすることができる。

とのみ規定され、公共事業費の範囲は総則に示されず、予算書の経済安定本部所管に一括して計上された公共事業費は、さらに公共事業費の「部」に、一般公共事業費、災害復旧公共事業費、昭和二五年度発生災害復旧事業費の三「款」がたてられ、一般公共事業費の下にはさらに「項」として、河川事業費、砂防事業費、山林事業費、土地改良

事業費、開拓事業費、林道施設費、漁港施設費、道路事業費、港湾事業費、海上保安施設費、都市計画事業費、住宅施設費、文教施設費、厚生施設費、行刑施設費、官庁営繕費の一六項が、災害復旧公共事業費の下には、河川、農業施設、林道施設、漁港、道路、港湾、海上保安施設、都市、文教施設、厚生施設の各災害復旧事業費の一〇項がたてられて、公共事業費の範囲と各項の予算額が予算の上に明らかにされた。

次に昭和二六年度になると、昭和二五年一月二八日閣議決定（後掲八一二ページ）にもとづいて、北海道関係の公共事業費は経済安定本部所管からはずされて、総理府所管の北海道開発庁予算に計上され、昭和二六年度予算の予算総則では、

第七条 総理府所管北海道開発庁の部局に計上した、北海道開発公共事業費及び経済安定本部所管経済安定本部建設交通局の部に計上した、公共事業費を使用する場合には、その実施に当る各省所管の部局に予算の移し替えをすることができ  
る。

と規定された。また、予算に計上された経済安定本部所管の公共事業費の「部」の下の「款」「項」の費目が再編され、一般公共事業費の「款」は、河川事業費、砂防事業費、山林事業費、土地改良事業費、開拓事業費、水産施設費、道路事業費、港湾事業費、航路標識整備費、都市計画事業費、水道施設費、住宅施設費、建設機械整備費の一三項となり、前年まで公共事業費中に含まれていた文教施設費、厚生施設費、行刑施設費および官庁営繕費の予算は、経済安定本部所管からはずされて予算を実行する各省の所管に分割して計上されることになった。ただし重要経費区分としては、これらの経費は二七年度まで公共事業費として取扱われた。次に、災害復旧事業費の「款」に、河川、山林施設、農業施設、水産施設、港湾、航路標識、都市、水道施設の各災害復旧事業費および特別鉱害復旧事業費ならびに昭和二六年度発生災害復旧事業費の一〇項に分けられ、当年度発生災害復旧事業費は、前年度は「款」であ

ったのが「項」となった。

昭和二七年度予算においては、歳出予算の「部」「款」の形式が廃止されたが、同時に公共事業費を一括して経済安定本部所管の経費として計上することをやめ、北海道開発庁に計上された公共事業費を除き、その他の予算は従来認証を経て移替えを受けていた各省所管の経費として直接計上されることになった。ただし、当年発生災害の予備費的経費のみ経済安定本部に計上された。

- (1) 昭和二一年一月一日付経済安定本部第四部長発各省次官宛経四第四七号（経済企画庁資料）。
- (2) 大蔵省資料Z六二〇―二四。
- (3) 杉山知五郎『経済再建と公共事業』、五〇―五二ページ。
- (4) 同、五〇ページ。
- (5) 同、五三ページ、鹿野義夫編『公共事業』、一一ページ。
- (6) 鹿野義夫編『公共事業』、一一ページ。

### 第三節 公共事業費予算の取扱いと認証制度

公共事業費予算の一括計上は、司令部の命令によって、昭和二十一年九月一二日に成立した昭和二十一年度改定予算に予備費として大蔵省所管経済安定費が一括計上されたのに始まる。この予算は前掲の「公共事業処理要綱」に従って四半期毎に経済安定本部の認証に際し、閣議決定を経てその一定額を各省に配付する手続をとった。公共事業費を各省毎に分割計上せず、経済安定本部の認証を経て配付するのは、予算の使用に弾力性を持たす目的から出たものであった。<sup>(1)</sup>

ついで昭和二十二年予算においては、公共事業費は、内閣所管の公共事業費として一括計上されたが、その認証、配付の手続について、予備費として計上された前年度の予算の運用と実質的に差異のない方法で取扱うため、昭和二十二年四月一八日、次のような閣議決定が行なわれた。<sup>(2)</sup>

公共事業費並びに物資及び物価調整事務取扱費の使用について（昭和二二、四、一八閣議決定）

昭和二十二年における頭書の経費の使用については、左の方法により処理するものとする。

- (一) 大蔵省及び経済安定本部は、四半期ごとにこれ等の経費についてその各省別及び事業別使用計画を策定し、閣議の決定を経ること。右閣議決定は財政収支計画の一環として行うものなること。
- (二) 公共事業費については、各省は右の閣議決定の範囲内で具体的な事業について経済安定本部の認証を求めること。
- (三) 経済安定本部が右の認証をしたときは、これを大蔵省に通知すること。
- (四) 各省は公共事業費につき、経済安定本部の認証額に基いて支出官毎に支払計画を作成し大蔵省に要求すること。

(五) 右の場合大蔵省は所管移換の形式で各省に支払計画を付すること。

このような公共事業費予算の運営方針とその目的について昭和二四年度の『国の予算』は、次のように解説している。<sup>(3)</sup>

#### 公共事業費処理方針

- (一) 経済安定本部は国費に依り又は国費の補助により行われる一切の公共事業の計画及一般的監督の責に任ずる。
- (二) 各省が公共事業を実施せんとするときは経済安定本部の認証を受くることを要する。
- (三) 前号の認証に当つては経済安定本部は別表の順位表により順位を定め適当と認むるときは定められたる予算の範囲内に於て必要と認むる額を認証する。  
事業計画適当ならずと認むるときは経済安定本部は認証を拒否することを得る。
- (四) 第二により認証する金額は三ヶ月以内の分とし事業を継続せんとするときは認証後七〇日以内に認証を受けたる事業の実施状況報告を添付し更に三ヶ月以内の継続認証を受くることを要する。  
第二により認証を受けたる事業に付ては前項の報告の外事業終了後又は会計年度終了後二ヶ月以内に実施状況報告を提出することを要する。
- (五) 経済安定本部は既に認証したる期間に於ける事業の実施状況を考慮したる上事業継続に必要と認むる額を認証する。
- (六) 経済安定本部に於て認証したる金額は大蔵省は所定費目より配付する。

以上の第二ないし第六は、公共事業の認証に関する規定である。第一にうたうように公共事業は経済安定本部がその運営に責任を持ち、資材、労務状況を勘案し乍ら経済復興に最も有効ならしめようとする。第三に掲げる別表とは如何なる事業を優先せしむべきかについて順位を定めたものである。公共事業の実施官庁は各省であるが、予め各省別の金額を明らかにすることが困難なため、予算は各省毎に分割計上せられることなく、公共事業費として一本に経済安定本部建設局に計上せられ、各省の要求にもとづいて安定本部が上記の基準に従い各「プロジェクト」毎に認証する。この四半期毎の認証によつ

て安定本部は弾力的に各省事業の優先順位、規模等を統制することができるのである。換言すれば、経済安定本部の各四半期に行う認証という行為は各省の予算要求に対する経済安定本部の査定に基き、各省が各事業毎の認証申請表に記入した各四半期の資金、資材、労務、事業の所在場所、事業内容、事業の効果等の事項を確認する行為である。かくの如く、一般会計公共事業費が一括額で予算を計上され、経済安定本部の認証に従って支払予算をつけ、資材を配当するという制度は、公共事業を資材、労力事情と関連を持ちつつ総合的、体系的に有効に運用するものである。

とくに、司令部が発案し、この時期の公共事業の運営に特有な認証制度がどういふものであったかは、やや後年の資料であるが、次の文書によって明らかである。<sup>(1)</sup>

公共事業の認証制度について(二五、二、九、経本建交公共事業課)

(沿革と根拠)

公共事業が経済安定本部で企画されるようになりましたのは終戦後の日本経済の状況に鑑み、失業対策の一環として公共事業を大々的に起すべしとする声が各方面から盛り上つて居りましたところ、当時の総司令部労働課長コーエン氏が「総司令部は公共事業費を計上することを日本政府に指令する」旨を声明した事に始まります。(昭和二十一年五月二十二日)

この声明に引き続き、総司令部の意向に副い閣議決定が行われまして公共事業の計画及一般的監督の責任は経済安定本部にある事が、きまりました。(昭和二十二年九月三日)同時に各省が公共事業を実施せんとする時は経済安定本部の次のような内容を含んだ認証を要する事が決定されたわけでありました。

即ち経済安定本部は予算の範囲内で必要と認める金額を認証する建前でありまして、適当でないものは認証を拒否する事が出来ます。又認証する金額は三ヶ月以内の分とし事業を継続せんとする時は認証後七〇日以内に更に三ヶ月以内の継続認証を受ける事を必要とします。

この認証金額が決定するまでには安定本部で事業費の編成及査定が行われなければなりません。

その後総司令部より発せられた公共事業計画の基本方針に就いても「経済安定本部は各省及び各庁に指示して特定の会計年度の計画に包含すべき公共事業の種類を決定」し大蔵省と協力して財政上の分析を行い「その最も重要なもののみを最終計画に包含する」と解説せられて居ります。(昭和二十三年四月四日)この所謂最終計画が閣議及び国会を通過致しましたならば経済安定本部で認証し大蔵省は査定費目より、その金額を配付致します。

(認証の実務)

認証の事務的手続に関連して安定本部と現場事業所とのつながりを説明致しますれば認証そのものよりも認証以外の手続によつて如何に予算が現金になるまでに複雑な手数を要するかがお解かと存じます仮に例を利根川等の国の直轄河川工事にとりますと、およそ次の様な経路をふむ事になります。国会を通過した予算に従つて原局この場合は建設省河川局各課は当該四半期の開始前に当建設交通局の公共事業課に認証申請書を提出します。この認証申請書は安定本部で詳細に審議決定された事業計画について大蔵省の予算費目に順い作成されてあります。公共事業課で内容を審査し、安定本部の認証が終ればこの申請書を原局に返します。安定本部で認証された申請書は予算案により主として事業別に出来て居りますので原局ではこれの、総金額と事業所別金額表を作成しまして会計課はこれにもとづき、支払計画表及支出負担行為計画表を支出負担行為担当官(事業所別)別に作成して大蔵省主計局に提出します。(ここで財政法に云う支出負担行為計画表が出来上ります。尚この場合の支出負担行為担当官は地方建設局長であります)なおこの際原局におきましては大蔵省へは概計表、安定本部、会計検査院には移管損表等の調書を送つて予算が移管された事を明らかにします。さて大蔵省主計局は予算内容についてあらかじめ安定本部から連絡しつづありますので

① 二四年度予算と追加予算 要求額四五〇〇億 特別会計を除く

① 六・三制

② 耕地災害復旧

③ 見返資金——電力

## ③ 風水害の発生

これ等調書を受取ると先づ公共事業課に於て査定内容と同一のものであるか否かを一応確かめた上、同局司計課に廻します。司計課は事業所別支払予算書及支払計画総表を綿密に照合して支払計画表二部を日本銀行に廻します。之れを受取つた日本銀行は支払計画表にある事業場所によつてそれぞれ本店分、日本銀行支店又は代理店等に分けて郵送します。これより先建設省会計課は、事業場所に支出負担行為計画表及び支払に関する委任訓令を出してありますから、事業所は日本銀行支店又は代理店に小切手を振出す事になります。ここで始めて事業費の支払が出来る訳であります。この間の日数を数えて見ますと認証手続に要する安定本部と原局との間の約二日を除いても原局会計課から大蔵省に書類がとどくまで整理のため約二週間、大蔵省から日本銀行までに審査、照合のため約一週間、日銀から支店又は代理店に届くまでに平均五日を要しますので合計二十五、六日かかる事になります。

之を見ても現金到着が遅れるのは、安定本部の認証事務そのものが原因となつていゝのではなく、諸財政法規によつて嚴重な統制を受けている事が原因である事がよくわかると思ひます。

かりに安定本部の認証の沿革根拠を一切御破算にして年に一度とか或は全廃したと仮定したら何うでせうか。そう致しましてもお大蔵省主計局としては財政支出は関係各方面との連絡のもと四半期毎に計画的におこなわれていますので前述の手続を省略することは出来ずまい、財政的見地のみから四半期毎の支出の内容を検討する結果となり、現行の財政法規が存続する限り時間的に制約を受ける事に變りない筈ですから、それよりもその道の専門家からなる安定本部公共事業課の部員によつて四半期毎の事業計画即ち支払計画を立てる事がより合理的と云えませう。

もとに歸りまして認証申請書を作成するまでの事務は一応煩瑣に違いありません。しかしこれは要するに事業別に資金資材、労務を明かにする作業でありまして、本来これを行わなかつたのはとかく従来の事業費が杜撰に流れた原因でありまして関係筋から指摘されている様に元來改良すべき事柄ではなかつたでせうか。

昭和二十四年度あたりから予算策定も期間的に順調に進む様になりましたのでこの事務も時間的に余裕があるし、その内容も財政法規にならつて行われていゝので一度はやらなければならない作業ですから無駄にはなりません。唯認証申請書の様式は例えば諸資材の生産状況と最近の急テンポの時勢の推移によつて改良、終止して事務の簡素化に務めなければなりませんから種々研究して居ります。

## (効果)

以上の手続によつて事業現場は公共事業の実施に移りますが、安定本部の内部に於いては建設交通局監督課で實際の事業が認証の内容通り行われているか否かを常に監査して居るのであります。

監査の要点は主務省の施策が実施上適正を欠いていないか、現地の状況が認証の目的に適合して居るか否か、実施機関の実施〔が〕著しく適正を欠いていないか、認証されていない工事を公共事業費で行つてゐる事実はないか等に就いてその監査指導を行います。又その結果を上司関係各方面にも報告し、かつ必要に応じ主務省及実施機関に通牒を發して認証効果の徹底を図つて居るのであります。

更にこれ等監査の結果部内で編成して不当と思われるものには工事を中止させ、爾後の認証を取消す等の方針を採つて居ります。認証の区分に随つて四半期毎の監査も出来る事になっていますから工事途上に於いて、技術上、事業運営の組織上の勧告をしたり工事期間やその進捗状況の監査も出来ます。

工事現場にとりましても年度の途中で事業内容の変更を必要とする時には認証変更の手続をとつて経理上事業内容を明確にする事になります。

要するに現在の認証制度は時期的には現行の財政法規に先じて生れ現在ではその実務は回数に於ても内容に於いても財政法規に規定せられた諸手続と平仄を合せて施行されて居ります。

随つて財政法規の改廃なくして認証制度のみの改変では、僅かな手数の省略しか望めません。否、むしろ公共事業に関する限り認証制度の適切な運用が樞軸となつて居ればこそその使命とする公共事業計画策定に際しても、その施行状況について監督

を受ける側に於ても、ゆるがせな措置をゆるさない真摯さが期待されると云つても過言ではないと信じます。  
以上述べた認証制度は、昭和二五年度から閣議決定によつて次のような改正が加えられた<sup>(5)</sup>。

「公共事業処理要綱」中改正（昭和二五年四月一日閣議決定）

四、第二に依り認証する金額は六ヶ月以内の分とし事業を継続せんとするときは認証後五ヶ月以内に更に六ヶ月以内の継続認証を受けることを要する。

第二に依り認証を受ける事業に付ては事業終了後又は会計年度終了後二ヶ月以内に実施状況報告を提出することを要する。

これにより、従来四半期毎に行なわれていた公共事業計画の閣議決定および認証が昭和二五年度には、上下二期に止められた。

ついで、昭和二五年一月二八日には、公共事業費予算の取扱いについて、次のような閣議決定が行なわれた<sup>(6)</sup>。

一般会計公共事業費予算の取扱いについて（二五、一一、二八閣議決定）

#### 第一 予算の編成

公共事業の総合的且つ効率的な運営をはかるため左記の如く措置する。

- 1 公共事業費の予算の総枠については、経済安定本部と大蔵省と両者協議してこれを決定すること。
- 2 公共事業費に関する各省要求予算は、経済安定本部において査定調整し、大蔵省と協議の上、これを決定すること。
- 3 公共事業費は、北海道開発庁に関する分を除き経済安定本部所管に計上すること。
- 4 公共事業費の範囲は、河川、砂防、農業、山林、水産、道路、港湾、航路標識、都市、住宅、上下水道等に関する国の直轄若しくは補助による総ての建設事業（事業の遂行に必要な調査費を含む）とすること。

#### 第二 事業の執行

公共事業関係事務の簡素化について、左記の通り措置すること。

- 1 経済安定本部は年間事業全部を一回に認証するが、その事業費は各省に移替使用するものとし、認証申請書の内容はこれを簡素にすること。  
なお各事業の計画はできるだけ詳細に予算参照書に明かにすること。

- 2 大蔵省の支出負担行為計画の承認も右と併せて簡素迅速化するよう措置すること。

- 3 公共事業執行に伴い必要とする報告書類等は極力これを統一簡素化すること。

#### 「備考」

一 北海道開発に関する公共事業費の認証については、経済安定本部は、北海道開発庁を通じて行ふこと。

二 経済安定本部の各省に対する事業認証は根本的事項に止むること。

右の決定により二六年度の公共事業費の認証は年間事業全部を一回に行ない、根本的事項に止められた。

ついで二七年度の公共事業費予算は、昭和二七年一月一八日閣議了解<sup>(7)</sup>によって、一括して経済安定本部所管に計上することをやめ、「災害予備費を除き具体的実施細目を決定したる上、これを直接各省所管に計上することとし、事業認証制度は昭和二七年度よりこれを廃止することとし、経済安定本部が事前に査定して予算書および予算参照書に計上された実施細目の変更についてのみ経済安定本部の承認を要することになったから、占領の落とし子ともいえる公共事業の認証制度は、二七年度から廃止されたのである。

(1) 杉山知五郎『経済再建と公共事業』、六六ページ。

(2) 大蔵省資料Z六二〇一三九。

(3) 『国の予算』昭和二四年度、四三ページ。

(4) 経済企画庁資料。

(5) 大蔵省資料Z六二〇一九〇。

(6) 大蔵省資料Z六二〇一八九。

(7) 「昭和二十七年公共事業費予算の計上について」（昭和二七年一月八日閣議了解）（大蔵省資料Z六二〇一一九）。

#### 第四節 失業救済の配慮と事業の効率化

昭和二一年度にはじまったわが国公共事業の直接のねらいは、すでに司令部の指令にみられたように、一〇〇万人の失業者を事業に吸収することであった。初期の公共事業の実施に当たっては、とりわけこの側面への配慮がこまかく行なわれた。

閣議は、昭和二一年一月二日「公共事業に失業者を優先雇傭するの件」を決定し、これにもとづいて厚生省は各地方長官に公共事業の実施に伴う適正な労務配置を要請するとともに、経済安定本部は、各省に次のように失業者の優先雇傭を要請した。<sup>(1)</sup>

##### 公共事業に失業者を優先雇傭するの件

公共事業については目下夫々実施を進めて居られることと思ふが、これが実施に當つて主として工事の受益者たる地元農民及農閑期の労務を使用するため、稍もすれば失業者が就職の機会を得られない場合が相当多いやうに見受けられる。

いふまでもなく、今回の公共事業は、日本再建計画の一部として生産的且緊要なる公共事業を実施し、生産の増強経済の安定に寄与すると共に、これが実施に當つては出来る限り多くの失業者を活用し、以て現下の深刻なる失業問題に應へ、民心の安定を期せんとするものであるのに鑑み、今般別紙の通り閣議決定となつたので、左記事項御留意の上速にこの趣旨を各事業実施主体に普及徹底せしめられて失業者の雇傭活用に遺憾なきを期せられたい。

##### 記

(一) 失業者にして公共事業に就労を希望する者あるときは之を優先雇傭すること

- (二) 失業者の就業を容易にするため出来得る限り收容施設等の設備をなし失業者の雇傭斡旋上便宜の措置を講ずること
- (三) 賃金は地元農民等を使用する場合に比し若干高額を要するも已むを得ないこと
- (四) 所期の事業の完成を主眼とすべきも努めて多数の失業者を雇傭したため事業費の増額を来し所期の事業量に若干の減少となることがあつても已むを得ないこと

(別紙)

##### 公共事業に失業者を優先雇傭するの件(昭和二一年一月二日閣議決定)

公共事業の実施にあつては能ふ限り多数の失業者を活用すること。従つて工事の受益者たる地元農民等が工事に就労を希望する場合にあつても失業者が雇傭を希望してゐる場合には、これ等の者を優先して使用すること。

しかしながら、事実の経過は、公共事業が失業救済という「使命」を必ずしも果たすことにはならなかつた。当時公共事業費の運営の衝に当たつた杉山知五郎は、その著書で、その原因について次のように述べている。<sup>(2)</sup>

終戦以来職業安定所の窓口を通じてみた所では、公共事業の応募者は求人に満たない有様であり、一応は職業安定所に職を求めにきてても条件に満足せずに帰る者が非常に多い。(尤も昭和二十三年六月からは応募者の方が多くなつた)。此の不結合の原因には概ね左の三つの理由が挙げられると思ふ。

第一は闇稼ぎに依る収入が大きい為、現在程度の賃金を貰ふ位なら闇をやつてゐる方がましだと考へることである。高い闇物資を買はされてゐる国民の實質的購買力が下り生活程度を下げられる負担に於て闇屋を食はしてゐることになり、国民経済全体からいへば誠につまらないことをしてゐる訳だが、他面生計費が昂騰したのを無視して予算で予定した通りの安い賃金を当該年度中墨守することは事態にそぐはなくなつた為、昭和二十二年四月以来は其の地域に於て同一職種に通常行はれる賃金(所謂ブリヴェーリング、ウエーヂ)を払ふとの原則を採ることに改められた。「ブリヴェーリング、ウエーヂ」の調査は昭和二十二年一月より各県に於て調査を開始したが、その成果に対し若干の調節を加へ四月より実施された。(尤も一月より四月迄の期間は不取敢暫定的に当該地域の進駐軍関係労務者の賃金と同一水準に逡引上げることにしたのである)。「ブリヴェーリング、ウエ

「一丁」制の採用によつて、低賃金なるが為に働かないといふ欠陥は匡正しうることになつたけれども、四月以来物価の変動が著しくなつたので、夏以来地域的職種の若干の補正が行はれた。所が昭和二十二年秋一七五号指令に基く法律第一七一号に依り、標準賃金を超えてはならないといふ制限が法規的に確立することになつた。之に伴ひ昭和二十二年十二月労働大臣の告示が発表されて、従来の賃金率に対し事態にそぐふ様全面的な補正が行はれたが、その後更に昭和二十三年四月には右の十二月の基準に対し平均五割六分の値上を認める告示が發せられ、更に八月には右の四月基準に対し平均三割四分の値上を認める告示が發せられた。

最近になつて食糧供給事情の好転、闇取締の徹底、闇値と公価との接近等の理由よりして闇商売は減退し且企業の人員整理が相当始まつた為に失業が表面化し、昭和二十三年六月よりは応募者が求人を超えるに至つたのは注目に値する。

失業者と公共事業との不結合の原因の第二は加配食糧の不足であつて、公共事業が腹のすく重労働なのに不拘加配食糧がない為に働きたがらないことである。此の点は昭和二十二年一月より職種に依つて差異はあるが平均一人一日一合の加配を実行することになつて、十分とはいへないが事態は幾分緩和されることになつた。併し、昭和二十二年五月現在で各県を調査してみると食糧の不足してゐる県では実行を停止してゐる所があり、今後も各県の需給の実情によつて差異が生じてくることは免れないと思はれる。

不結合の原因の第三は労働市場の不完全さにあるのであつて、労働者が仕事のある所へ移動せんとしても住宅難通勤難等によつて自由に動くことができないことである。此の点は公共事業の分布と失業者の分布との食違ひをみても明かであつて、例へば昭和二十一年の一般会計公共事業費の三分の二以上は田舎で行はれる事業に支出され都会の仕事は三分の一以下であつたのに、失業者の分布状態は昭和二十一年の調査では市部にゐる者五四%、郡部にゐる者四六%であつて、仕事の分布とはマツチしてゐる。後に第九章で説明する事業分類に従ふと第一類に属する河川、砂防、農業、山林、水産の事業は農山漁村に於て行はなれ、第三類の都市計画、官庁官繕、住宅、学校、厚生労働等の事業は都会地で多く行はれ、第二類の道路港湾事業は両者の中間に位置する。所が住宅難及通勤難の為に都会の労働者を田舎に移すことは實際上不可能に近いといつてよい。飯場の経営の如きも一般

的には中々実現困難の様相である。

そのため、公共事業の重点は失業救済から国土保全、建設事業へと転換し、昭和二四年度からは失業対策事業の経費が新しく労働省所管の予算に計上されることになる。

失業者の救済とともに、当時の国民経済の状況からみて重要な観点は、資材の効率的な使用、または一定資材で最も生産的な事業の選択ということであつた。その一例として、昭和二十一年一〇月二五日付で経済安定本部から發せられた次の通牒を示しておく。<sup>(3)</sup>

#### 公共事業の経済効果調査に関する件

経済安定本部に於ける明年度公共事業審査に際し参考としたいので明年度公共事業予算要求に當つては之れに依つて生ずる経済効果を資金及資材単位当りに明白ならしむる資料を添付されたい。

例を設けて本資料徴求の必要性を説明すれば河川、砂防、開拓、干拓の夫々の計画に一定同一額の資金を投下するとして、此の四者の比較を行ひたいのである。即ち其の工事に依る米、麦等の年度別の生産増加量及金額、河川、砂防に付ては水害等の防止に依る米、麦等の減産防止量及金額並びに水害の瀬度（何年に一回等）開拓及干拓の効率の比較（当初の資金投下額は開拓の方が干拓より少ないが干拓は完成後数年間肥料不要のため開拓より費用を要しないこと等も斟酌し）等を経済安定本部としては資金及資材単位別に明かならしめたいのである。

故に特定の事業計画に付資金資材及経済効果を示した後資金に付ては老万円当り資材に付ては鋼材一吨当り及「セメント」一吨当りの経済効果を示し以て比較に便ならしめられたい。

道路建設の如きものにあつては当該道路建設後の特定物資の輸送量及金額の増加、自動車の修繕及消耗量の減少金額を示し之れを資金及資材単位別（前述参照）に明かにせられたい。

港湾の如きものにあつては港湾別に輸送物資の量及金額の増加等を資金及資材単位別（前述参照）に、戦災学校の復旧の如き

ものは効用も金銭的に評価することが不可能であらうから効用の内容を具体的且つ詳細に明かにせられたい。  
尚経済効果の評価は公定価格に依られたい。

- (1) 昭和二十一年一月一五日付経済安定本部第四部長発関係各省次官宛経四第三三号(経済企画庁資料)。
- (2) 杉山知五郎『経済再建と公共事業』、九―一―ページ。
- (3) 昭和二十一年一〇月二五日付経済安定本部第四部長発経四第二四号(経済企画庁資料)。

## 第三章 各年度の公共事業費予算

### 第一節 昭和二十一年度

昭和二十一年度予算編成に際し、司令部が公共事業費六〇億円を大蔵省所管に一括計上するよう要請したのは、昭和二十一年四月中旬である。それは二十一年度予算概算の日本政府案（四月一日閣議決定）の改訂要求として提案されたもので（前掲七八七ページ）、要旨次のような内容であった。

- (1) 閣議決定による予算には、司令部の計算によると各省にわたって一七・五億円の公共事業費が計上してあるが、これを削除して、かわりに大蔵省所管に六〇億円を一括計上すること。
- (2) この公共事業費は経済安定本部が大蔵省と協議し、優先順位を付して使用すること。
- (3) 閣議決定中に三二・五億円を計上してある救済費（民生安定予備金を含み、司令部の計算による）を削除し、厚生省所管に一括して三〇億円を計上すること。
- (4) 公共事業費六〇億円は、公共事業が実現困難である結果、生活困窮者が生じるときは、救済費に振替えて使用できるとし、公共事業費と救済費の使用には弾力性をもたせること。

右提案の意図は、五月二二日司令部発表（前掲七八八ページ）にあるとおり、公共事業の目的として、①年一〇〇万ないし一二五万人の失業者の雇傭、②食糧、衣料および燃料の増産、③インフレ防止策の確立、をめざすものであった。また、公共事業費と救済費の相互振替によって弾力性をもたせて使用するという提案の意図は、当時の民生安定、社会不安の除去対策の重点を失業救済におき、資材と資金の許す範囲で公共事業に失業者を吸収し、それができなかった場合、救済費で失業者を救済しようという点にあった。これについて、杉山はその著書で次のように述べている。<sup>(1)</sup>

昭和二十一年五月中旬に至り連合軍総司令部より日本政府に対し「一般会計の公共事業費を一括六十億円計上し、之によつて百万乃至百二十五万人の失業者を吸収し得る様にせよ」との指示が与えられた。又「別途一般会計に民生安定費を三十億円組んで公共事業費と民生安定費とは『インターチェンジャブル』にする様に」との示唆も与えられた。両者を「インターチェンジャブル」にするという意味は、若し公共事業費に組んだ金額が資材不足等の理由に依つて支出できず、その為吸収し得なくなつた失業者に対し既存の民生安定費では不十分になつた場合は、公共事業費より民生安定費に振替えることとし、又逆に公共事業費に不足を生じた場合は民生安定費から公共事業費に振替えて公共事業の幅を大きくして、元来民生安定費の対象としていた人達を公共事業に吸収することもできる様にするという意味と解される。

ところで、四月一日閣議決定の二二年度予算の規模は、歳入出とも三二七・五億余円であつたから、この司令部案公共事業費六〇億円はその一八・三％、救済費三〇億円を加えると、二七・五％にも当たる多額の経費の予算計上が指示されたわけである。

司令部のこの指示に従つて、編成した二二年度改定予算日本政府案総額五五〇億余円は、五月三一日閣議決定されたが、その中に組まれた公共事業費六〇億円の予算計上の方法は、次のようなものであつた。<sup>(2)</sup>

前内閣案に於いては公共事業費として三十一億円程度の経費を予定していたが其の後連合国より之を六〇〔億〕円に増額計上すべき旨の指令があつた。従つて既計上のものの中四月乃至六月間の暫定予算として実行中であり予算成立迄の間に支出済とな

るものと思はれる金額約五億円を控除し、残り五十五億円を経済安定費と云ふ特殊の予備費として大蔵省所管に計上することとした。尚之に関連し前内閣案に計上してあつた民生安定費第二予備金五億円は之を削除し、経済安定費中に加へた。

すなわち、昭和二二年度予算は議会解散中で年度開始までに成立せず、旧憲法の規定に従つて前年度予算が施行されたが、予算成立までの間、部内で暫定予算を編成して予算を使用し、うち、前年度予算の款項目によることのできない費目を追加予算として第九〇議会の承認を得、これら暫定予算によつて使用した経費も含めた改定予算を第九〇議会に提出したのである。その過程として五月末の閣議決定段階で、①前内閣が計上しようとした公共事業費（各省に分割計上されているものの集計）が三一億円程度であつたが、司令部指令によつて六〇億円とすること、②四月一六月の暫定予算として実行中の予算で、予算成立までに支出済となる公共事業関係経費が約五億円あること、③したがつて残額の五五億円を大蔵省所管の経済安定費として予算に計上しておく、特殊の予備費として使用の計画が決定されたい各省の経費に移替えて支出する、という方針が決定した。

ところが、議会の開会が遅れ、改定予算が第九〇議会を通過したのは九月一二日、公布は九月二一日であつた。その間四月から九月までの暫定予算中に公共事業費に該当する費目で各省所管に計上された金額は改定予算に組入れられた。ついで九〇議会に提出された改定追加第一号予算（一〇月九日議会通過、一〇月一四日公布）にも、公共事業費関係予算が各省所管に若干計上された。そのため、昭和二二年一〇月段階で、昭和二二年度一般会計に計上された公共事業費は、主計局試算<sup>(3)</sup>によると六六億六八〇五万八四八九円である。このうち、改定予算に計上された大蔵省所管経済安定費は五五億円、差引一億六八〇五万余円が、改定予算および改定追加予算（第九〇議会改定追加第一号）に各省所管に分割計上されている公共事業費の集計額であり、一〇月段階での二二年度歳出予算総額（第九〇議会改定追加第二号まで）六五八億余円の一〇・一％が公共事業費に当てられていることとなる。

表 3-1 公共事業費予算事項別内訳 (昭和21年度) (単位：千円)

事 項	区 分	一 般	災 害	計	百分比
(公 共 事 業)	川	222,871	446,491	669,362	8.6
河	河川等改修	221,121	446,491	667,612	8.6
	総合開発	1,750	0	1,750	0.0
砂	防 林	53,890	3,000	56,890	0.7
山		1,308,648	67,068	1,375,716	17.6
	治 山	48,622	54,620	103,242	1.3
	造林	55,465	0	{* (1,350) 55,465	0.7
	林 道	83,745	5,575	89,320	1.1
	国有林経営其他	1,120,816	6,873	1,127,689	14.5
農		2,577,325	440,615	3,017,940	38.7
	土地改良	833,895	440,615	1,274,510	16.3
	開 拓	1,743,430	0	1,743,430	22.3
道	路 湾	555,168	4,453	559,621	7.2
港	産	148,202	53,056	201,258	2.6
水		30,254	39,071	69,325	0.9
	漁 港	30,254	39,071	69,325	0.9
	魚 田 開 発	0	0	0	—
部	市 計	390,635	0	390,635	5.0
小		5,286,993	1,053,754	6,340,747	81.2
(文 教 厚 生 等 宅)		309,048	15,000	324,048	4.2
住	公 營 住 宅	309,048	15,000	324,048	4.2
	引 揚 者 住 宅	0	0	0	—
文	教 生 籍 刑 工 働 田 計	435,307	19,869	455,176	5.8
厚		0	0	0	—
営		164,804	0	164,804	2.1
行		25,619	0	25,619	0.3
商		27,080	0	27,080	0.4
勞		437,441	0	437,441	5.6
塩		0	30,000	30,000	0.4
小	計	1,399,299	64,869	1,464,168	18.8
合	計	6,686,292	1,118,623	7,804,915	100.0
(百 分 比)		(85.7)	(14.3)	(100.0)	

(注) 1. 経済安定本部の認証を経て各省に移し替えられた最終予算額の内訳である。  
2. 造林欄\*印は、森林病虫害防除費で内書である。

出所：鹿野義夫編『公共事業』、64ページ。

その後の公共事業費関係予算の追加額は、第九一議会提出の一般会計改定追加第二号（二一年一月二五日議会通過、一月二十九日公布）に経済安定費一億円を追加計上し、ついで翌二二年、第九二議会提出の一般会計改定追加第二号（三月二五日通過、三月二八日公布）に経済安定費九億四〇〇〇万円を追加計上した。一方、昭和二一年一月以降、各省所管に分割計上された公共事業費関係の経費は、追加予算に計上されず経済安定本部の認証を経て、経済安定費から移替えを受けて支出されたが、経済安定本部の認証を経て支出されるべき公共事業費の範囲が、一〇月試算のものより広範囲に決まった（前掲七九八―八〇二ページ参照）ので、最終予算では各省所管計上の公共事業費は一二億六四九一・五万円となり、大蔵省所管経済安定費六五億四〇〇〇万円と合すると、二一年度の一般会計公共事業費予算は七八億〇四九一万余円となり、歳出合計一一九〇億余円の六・六％に過ぎないものとなった。

なお、二一年度予算における経済安定費は予備費であって、第一予備金的な支出と第二予備金的な支出が行なわれた。すなわち各省所管計上分の系統の費目を追加する時は、予算超過支出として第一予備金的性質の支出であり、各省所管に計上していない系統に属する新たな支出は予算外支出として第二予備金的性質の支出である。そのいずれの支出も、各四半期の認証に際し、閣議決定を経て、経済安定費の一定額を落として、各省の予算につける手続を行なった。また、認証は各プロジェクト毎に、たとえば直轄河川の工事については、一本一本の河川について認証が行なわれた。<sup>(4)</sup>

こうして、二一年度の一般会計公共事業費予算が、経済安定本部の認証を経て各省に移替えられた最終予算の内訳をみると、表3-1のとおりである。失業救済と食糧増産に重点を置いた時代を反映して、開拓、土地改良の農業関係事業に三〇億余円、三八・七％が費やされ、治山治水事業（河川、砂防、山林）に二一億円、二七％を向けている。また、公共事業を災害復旧その他に区分すると、災害復旧には一四・三％がむけられた。

なお、二一年度は物価高騰が激しく、七八億余円の公共事業費は、「物価賃金の値上りが起つた為、当初予定した事業量は大幅削減を余儀なくされ、実績からみると政府が当初三十一億円余の枠で考えてゐた事業量を若干上回る程度にすぎなくなつてしまつた<sup>(5)</sup>」という事情を付言しておく。

- (1) 杉山知五郎『経済再建と公共事業』、一―二ページ。
- (2) 「昭和二十一年度改定予算に関する大蔵大臣説明要旨」(大蔵省資料Z五一―一五四)。
- (3) 「昭和二十一年度改定予算参考書」(昭和二十一年一〇月)、六三ページ。
- (4) 杉山知五郎前掲書、六六ページ。
- (5) 同、三ページ。

## 第二節 昭和二二年度

昭和二二年度の公共事業費予算編成は、「急速に生産的効果を發揮し且民生安定上欠くべからざるもの限り実施するものとし、資材労力等の事情をも考慮し、一定の順位を付して経費を要求すること<sup>(1)</sup>」との方針をもって開始された。二二年一月一四日の二二年度予算概算の閣議に提出された公共事業費は、九四・三八億円、これは各省要求額の三六四億余円を査定した<sup>(2)</sup>もので、その査定理由は、「各省よりの要求そのままを充たすのに必要な物資は膨大な量に達し、例へばセメント丈でも二百万疋を要する。斯くの如きは今日の我が経済の実情の到底許すところではない。仍つて最近の各種物資の生産状況に照し、その総額を実行可能な限度に止むることとした<sup>(3)</sup>」結果であり、この閣議で復活要求を若干認めて、公共事業費は、九八億二九七一万余円として予算案を司令部に提出したが、二月段階で九五億円に減額された。それは資材の関係ならびに終戦処理費中に公共事業費関係経費を含めることとした結果である<sup>(4)</sup>。

二二年二月三日付で経済安定本部の起案になると推定される「昭和二十二年公共事業査定方針」を次に掲げる<sup>(5)</sup>。

昭和二十二年公共事業査定方針(二月三日)

- 一、公共事業は可及的速かな経済の再建及び民生の安定を目標とし国土計画的見地より総合的、科学的に計画すること。
- 二、公共事業費の総額は財政支出総額、救済費及産業資金との権衡及調和に留意すると共に物資供給力を勘案して決定せらるべきこと。
- 三、(1) 必需品の生産又は分配を著しく増加し又は之に便宜を与へる事業に付ては其の効果の内容、数量及金額を一定期間に互

り測定し之に要する資材及資金の使用比率少く且効果の発生が比較的早いものに、優先的に之を認めること。

右の比較は同一事業内の比較のみならず同様の効果を齎らす事業（例へば河川、開拓、干拓等）に付ても之を行うこと。

(2) 直接生産の増加はないが国民生活に不可欠の運輸、通信、公安、衛生、教育、社会福祉等に必要な事業は其の最小限度の要求を充すのに極めて重要なものに限定すること。

(3) 尚前二者の均衡、調和を図る様留意すること。

四、事業の計画に付ては

(1) 敗戦の冷感なる事業に徹し、徒らに高遠なる理想に走ることなく現下の国力を勘案し、応急的計画を恒久的計画よりも優先させること。

(2) 復旧事業に於ては現地現形復旧主義は拘泥せず、場所規模等に付再検討すること。

(3) 旧軍施設の活用に努めること。

五、隘路資材を要する事業の計画に付ては出来得る限り代替品の使用に努力すると共に物資需給計画に基き公共事業に割当可能な数量の範囲内に於て策定すること。

六、公共事業に吸収すべき失業者の地域別期別の要就業者数を勘案し極力其の就労を図る如く事業及事業場所を選定すること。

七、事業の範囲及場所の決定に當つては当該工事能力を考慮して策定することとし、昭和二十一年度の工事実績をも斟酌すること。

八、事業の府県及都市別配分に関しては其の財政負担力、生産状況を総合勘案して決定すること。

九、戦争中特に公共施設の維持補修を怠つたのに鑑み、必要な維持補修費及び之に類する経費は優先的に之を認めること。

十、継続事業にあつてはその規模及年度割を再検討の上中止、維持、継続、計画変更等の措置を講ずること。

尚新規事業を適当と認める為重要な継続事業の短期完成に支障を与へることのない様留意すること。

十一、補助方針及び補助率に付ては戦後の経済事情の変化及新憲法下に於ける地方自治の方針に即応し根本的に再検討すること。

と。

十二、物資及労務の単価は実情に即応して計上すると共に事業の地域別及期別配分に當つては其の特殊性に応じ調整に努め且つ歩掛りを適正ならしめること。

十三、調査費に付ては公共事業に直接且早期に必要であつて総合的見地より緊要なものに止めること。

十四、不測の事由等に依り新規事業の発生又は既認証事業額増加に備へるため適当額の予備額を留保し置くこと。

かくして、二二年三月に第九二議会に提出され成立した昭和二二年度一般会計予算中の公共事業費は、「部」「款」「項」とも公共事業費として一括して九五億円が計上され、内閣中の経済安定本部主管の経費とされた。これは歳出総額一四四億五億余円の八・三％にあたる。

ところで、昭和二二年度予算は一般会計において一回という補正予算が組まれたが、そのうち公共事業費の補正が組まれたのは、補正予算の骨格ともいべき補正第七号（二二年一月二十九日成立）一回のみで、五二億四六二二万余円が計上された。二二年度は前年に引きつづき物価上昇が激しいうえ、七月には東北その他の災害、九月には関東・東北その他の水害の復旧工事が必要となつたうえ、六・三制実施のための学校營繕等新規工事の必要を生じたため、公共事業費の増額要求は熾烈であったが、財源その他の関係から結局五二億余円の予算が計上されたのである。そのうち六・三制実施のための経費としては七億円であった。当初予算および補正予算の所管別、使途別内訳を示せば、表3-2のとおりである。

昭和二二年度の最終予算をみると、公共事業費は一四七億四六二二万余円で、これは歳出総額二一四二億余円の六・九％にあつた。この公共事業費は、四半期毎の事業計画につき閣議決定され、経済安定本部の認証を経て各省に移替えられて支出されたが、認証を経た最終予算の事業別内訳を示せば、表3-3のとおりであり、前年度より災害

表 3-3 公共事業費予算事項別内訳 (昭和22年度) (単位：千円)

事 項	区 分	一 般	災 害	計	百 分 比
(公共事業)		514,800	3,407,661	3,922,461	26.6
河 川	河川等改修	508,300	3,407,661	3,915,961	26.6
	総合開発	6,500	0	6,500	0.0
砂 山	防 林	112,477	0	112,477	0.8
		381,945	127,794	509,739	3.5
	治 山	132,487	81,320	213,807	1.5
	造 林	63,112	0	* (8,289) 63,112	0.4
	林 道	186,346	46,474	232,820	1.6
農 業		3,891,040	1,288,960	5,180,000	35.1
	土地改良	1,011,771	1,288,960	2,300,731	15.6
	開 拓	2,879,269	0	2,879,269	19.5
道 路		634,145	35,435	669,580	4.5
港 湾		415,530	122,791	538,321	3.7
水 産		69,745	61,550	131,295	0.9
	漁 港	69,745	61,550	131,295	0.9
	魚 田 開 発	0	0	0	—
都 市		699,380	33,000	732,380	5.0
小 計		6,719,062	5,077,191	11,796,253	80.0
(文教厚生等)		841,837	67,937	909,774	6.2
住 宅	公 営 住 宅	841,837	67,937	909,774	6.2
	引 揚 者 住 宅	0	0	0	—
文 教		1,072,810	58,775	1,131,585	7.7
厚 生		5,243	5,784	* (10,632) 11,027	0.1
営 繕		366,046	1,180	367,226	2.5
行 刑		143,148	0	143,148	1.0
勞 働		373,453	0	373,453	2.5
商 工		13,755	0	13,755	0.1
小 計		2,816,292	133,676	2,949,968	20.0
合 計		9,535,354	5,210,867	14,746,221	100.0
(百分比)		(64.7)	(35.3)	(100.0)	

表 3-2 昭和22年度公共事業費所管別用途別内訳 (単位：千円)

所 管	区 分	当 初 予 算 額	補 正 追 加 額				合 計
			単 価 増 分	災 害 関 係	新 規 工 事 分	計	
戦 災 復 興 院	都 市 計 画	720,665	22,000	35,970	0	57,970	778,635
	住 宅 繕 計	781,980	60,158	67,937	5,846	133,941	915,921
	営 小 計	120,334	0	0	42,200	42,200	162,534
	小 計	1,622,978	82,158	103,907	48,046	234,111	1,857,089
内 務 省	河 川 防 路	1,276,108	70,000	2,314,721	12,500	2,397,221	3,673,329
	砂 道 都 市 計 画	87,623	7,867	17,650	0	25,517	113,140
	道 都 市 計 画	542,778	50,840	35,435	43,081	129,356	672,134
	営 小 計	15,005	0	0	10,120	10,120	25,125
	繕 計	13,238	0	0	0	0	13,238
	小 計	1,934,750	128,707	2,367,806	65,701	2,562,214	4,496,964
司 法 省	司 法 所 計	154,943	2,016	0	65,022	67,038	221,981
	裁 判 小 計	48,502	3,000	0	0	3,000	51,502
	小 計	203,445	5,016	0	65,022	70,038	273,483
文 部 省	学 校 制 計	406,552	7,430	18,276	16,540	42,246	448,798
	六 三 小 計	0	0	0	700,000	700,000	700,000
	小 計	406,552	7,430	18,276	716,540	742,246	1,148,798
農 林 省	農 業 林 産 繕 計	4,005,820	425,340	765,924	5,637	1,196,901	5,202,721
	山 水 営 小 計	372,386	70,961	65,240	0	136,201	508,587
	営 小 計	80,273	20,202	31,354	0	51,556	131,829
	小 計	3,406	700	100	6,000	6,800	10,206
	小 計	4,461,885	517,203	862,618	11,637	1,391,458	5,853,343
厚 生 省	営 繕 計	20,168	0	0	24,900	24,900	45,068
	衛 生 小 計	8,200	0	3,384	0	3,384	11,584
	小 計	28,368	0	3,384	24,900	28,284	56,652
運 輸 省	港 湾	376,075	58,515	53,759	59,972	172,246	548,321
商 工 省	商 工	0	0	0	13,969	13,969	13,969
勞 働 省	失 業 対 策 営 繕 計	334,919	29,655	0	0	29,655	364,574
	小 計	7,000	0	0	2,000	2,000	9,000
	予 備 費	124,028	0	0	0	0	124,028
	合 計	9,500,000	828,684	3,409,750	1,007,786	5,246,221	14,746,221

出所：大蔵省主計局「昭和22年度予算の説明」(昭和22年12月10日)，5 ページ。

- (注) 1. 経済安定本部の認証を経て各省に移し替えられた最終予算額の内訳である。  
 2. 造林欄\*印は、森林病虫害防除費、厚生欄\*印は上下水道費で、いずれも内書である。

出所：鹿野義夫編『公共事業』，69ページ。

復旧に対する支出割合が増加して三五・三％に上っている。また、事業別には農業関係が五一億余円、三五・一％を占め、治山治水事業（河川、砂防、山林）に四五億余円、三〇・九％があてられているが、そのうち三四億余円は河川等の災害復旧に費やされている。

なお、二二年度もインフレの上昇率が高く、二二年一二月、三・四半期を過ぎる頃には「人件費及び物件費の騰貴のため、事業の分量は当初計画の二分の一以下に圧縮されている実情<sup>(6)</sup>」となっていた。

- (1) 「昭和二十二年度予算編成に関する手続に関する件」(昭和二十一年九月一七日閣議決定) (本書一六九ページ)。
- (2) 本書一九九ページ。
- (3) 「昭和二十二年度概算閣議における大蔵大臣説明資料」(本書二〇一ページ)。
- (4) 本書二二〇ページ。
- (5) 経済企画庁資料。
- (6) 大蔵省主計局「昭和二十二年度予算の説明」(昭和二十二年一月一〇日)。

### 第三節 昭和二二三年度

昭和二二三年度の予算編成は、はげしいインフレの最中で二二年度補正予算編成が難航したため、年度内に編成を終わることができず、年度当初から暫定予算が組まれたが、二三年三月一〇日成立した芦田内閣は、三月二十九日予算閣議を開き、二二年度予算概算を決定した。この閣議に提出された資料<sup>(1)</sup>によると、各省の概算要求額は一〇八五億四〇一九万余円に上ったが、査定額は二七四億六二四〇万余円であった。この査定にあたった経済安定本部は、「昭和二十三年度公共事業費予算（一般会計）については、その総枠を、二七〇億円として、その範囲内において、各費目につき検討を加えて……査定案を作製したが、この案によれば、現下の重要問題である災害復旧、緊急開拓、新制中学校建築、復興都市計画、住宅建設等の各事業は、……いずれもきわめて小規模にしか取り上げることができない結果とならざるを得なかつた<sup>(2)</sup>」と述べている。その後の予算編成で各省から復活要求が提出されたが、五月一〇日の「昭和二二三年度一般会計予算案大綱」の閣議決定では、物価改訂等を加味し、公共事業費は四一〇億円となった<sup>(3)</sup>。この「大綱」はその後司令部との折衝を通じて調整され、結局、六月七日、第二国会に提出された昭和二二三年度一般会計予算においては、公共事業費は「部」「款」とも一括して四二五億円が計上され、「項」には事務費四億五八五七万九〇〇〇円、事業費四二〇億四一四二万一〇〇〇円が計上された。ところが、この二二三年度予算の国会審議は難航し、とりわけ前年来の六・三制実施のための中学校校舎建設費等の増額要請が強く、政府は司令部の了解を得て二二三年度予算を修正することになり、七月四日成立した予算において、公共事業費中、事業費を一〇億一七〇〇万円増額し

表 3-4 公共事業費予算事項別内訳 (昭和23年度) (単位: 千円)

事 項	区 分	一 般	災 害	計	百 分 比
(公 共 事 業)	河 川 等 改 修	3,424,294	10,795,885	14,220,179	28.7
		3,364,294	10,795,885	14,160,179	28.6
	河 川 等 改 修	60,000	0	60,000	0.1
砂 山 防 林	治 山	530,733	50,000	580,733	1.2
		1,497,187	728,727	2,225,914	4.5
農 業 良 拓	治 山 林 道	413,810	335,506	749,316	1.5
		647,408	0	* (233,310)	1.3
農 業 良 拓	土 地 改 良	435,969	393,221	829,190	1.7
		7,289,624	4,413,945	11,703,569	23.6
道 路 灣 産	土 地 改 良	2,605,727	4,413,945	7,019,672	14.2
		4,683,897	0	4,683,897	9.5
道 路 灣 産	漁 田 開 港 発	1,955,058	60,000	2,015,058	4.1
		2,662,373	676,759	3,339,132	6.7
都 市 計 宅	漁 田 開 港 発	326,578	299,742	626,320	1.3
		271,233	299,742	570,975	1.2
都 市 計 宅	漁 田 開 港 発	55,345	0	55,345	0.1
		1,347,196	127,500	1,474,696	3.0
(文 教 厚 生 等 住 宅)	公 營 住 宅	19,033,043	17,152,558	36,185,601	73.1
		3,085,580	338,700	3,424,550	6.9
文 教 厚 生 等 住 宅	公 營 住 宅	2,608,850	338,700	2,947,550	6.0
		477,000	0	477,000	1.0
文 教 厚 生 等 住 宅	公 營 住 宅	5,593,654	434,795	6,028,449	12.2
		63,976	65,087	* (127,063)	0.3
營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	1,464,608	251,442	1,716,050	3.5
		856,483	31,625	888,108	1.8
營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	0	80,462	80,462	0.2
		13,674	0	13,674	0.0
營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	592,464	0	592,464	1.2
		11,670,709	1,202,111	12,872,820	26.0
營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	458,579	0	458,579	0.9
		0	(1,333,000)	(1,333,000)	(2.7)
營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	營 行 私 商 勞 小 事 務 予 備 費 合 計	31,162,331	18,354,669	49,517,000	100.0
(注)		(62.9)	(37.1)	(100.0)	

(注) 1. 経済安定本部の認証を経て各省に移し替えられた最終予算額の内訳である。  
 2. 造林欄\*印は森林病虫害防除費及び公有林野官行造林費、厚生欄\*印は上下水道施設費で、いずれも内書である。

出所：鹿野義夫編『公共事業』、73ページ。

た。このため、公共事業費は総額四三五億一七〇〇万円、うち事務費が四億五八五七九〇〇〇円、事業費が四二〇億四一四二万一〇〇〇円となった。これは成立した一般会計歳出予算総額四一四四億余円の一〇・五%にあたる。

右に述べたように、二三年度本予算はやっと七月に至って成立したが、その後もインフレの進行は止まらず、またアイオン台風被害をはじめ、北陸震災と災害が続き、災害復旧が急がれたため、価格調整費、地方配付税配付金および公共事業費の増額を中心とする補正予算が組まれることになった。

補正予算は、第三国会の会期末一月二十九日に行ったん国会に提出されたが審議未了となり、改めて二月一日、第四国会に提出された。この予算は無修正で両院を通過、二三年一月二日成立した。このうち、公共事業費の補正増加額は六〇億円であり、全額事業費の増加であったから、昭和二三年度最終予算における公共事業費は、「部」「款」とも一括して四九五億一七〇〇万円、「項」に事務費四億五八五七九〇〇〇円、事業費四九〇億五八四二万一〇〇〇円の計上となった。

二三年度公共事業も、四半期毎に事業計画を閣議決定し、予算は経済安定本部の認証を経て各省に移替えられて支出されたが、本予算の成立が遅れたことおよび災害の続発等により事業計画はしばしば変更を余儀なくされたが、経済安定本部の認証を受けて最終的に実行された公共事業費予算の事項別内訳を示せば、表3-4のとおりである。

二三年度の公共事業費の用途の特徴は、それまでの即効的生産効果をねらう事業よりも、災害防止のための治山治水事業等に若干重点が移り、河川等改修に一四二億余円、二八・七%をさいたこと、港湾、道路等の整備に力を入れ、それぞれ三三億余円、六・七%、二〇億余円、四・一%をあてたこと、六・三制実施に伴う中学校の整備や、住宅建設、官庁営繕等の促進を図ったことにあり、文教関係の六〇億余円の公共事業費のうち、六・三制関係は五一億余円とみられている。

- (1) 主計局「昭和二三年度一般会計歳出予算重要事項別表」(二三、三、二九)(大蔵省資料乙五一―六九)。
- (2) 経本建設局公共事業課「昭和二十三年度公共事業費予算案における重要問題について」(昭和二十三年三月二七日)(経済企画庁資料)。
- (3) 「昭和二三年度一般会計予算大綱」(昭和二十三年五月一〇日閣議決定)(大蔵省資料乙五一―六九)。
- (4) 大蔵省主計局「昭和二十三年度財政支出の分析」(昭和二十四年三月)、一六ページ。ただし、同資料によれば文教施設関係公共事業費は五八億余円となつて、表3-4の最終認証額と若干異なっている。

#### 第四節 昭和二四年度

昭和二四年度予算は、二三年一二月一八日に発表された「経済安定九原則」の影響下に編成が進められた。主計局ではすでに二三年一月頃から独自に二四年度予算の推計をはじめていたが、一月一日に主計局から司令部に説明を行なった「昭和二四年度予算見透し(第二次案)<sup>(1)</sup>」によれば、歳出総額七二〇八億余円中、公共事業費は八三一億余円となつていた。その後司令部との予算折衝を通じ、二月に來日を予定される司令部財政顧問ドッジ J. Dodge 公使一行に提出する資料として、一月三十一日に大蔵省省議にかけられた「昭和二四年度予算見透し<sup>(2)</sup>」の一般会計歳出総額は五九七九億余円に削減され、公共事業費も七〇〇億円の計上となっている。この七〇〇億円の積算根拠は、二三年度予算額を現行の物価賃金水準によって平年度化し、事業量の一〇%増(ただし災害分を控除)を見込んだ額である。<sup>(3)</sup>翌二月一日付で主計局が起案したと推定される「昭和二十四年度予算編成要領(私案)<sup>(4)</sup>」では、公共事業費につ

いて、

(1) 公共事業については国土および現有施設の維持ならびに災害の復旧に重点をおき、もつて経済復興の基盤を確保することとし、事業の採算性より見て補助の要のないもの、または補助の効果に乏しいものについては一切の経緯を排除して整理を断行すること。

(2) 企業整備、行政整理等より生ずる失業者については、一部貿易、産業等に吸収を図る外、公共事業の重点的施行により処理すること。

と敵しい方針をうち出している。

ところで、二四年一月の総選挙で大勝を博した民主自由党の第三次吉田内閣は、二月一六日成立したが、同党は選挙の公約の一つに公共事業費の増額をも掲げていたから、新任の池田蔵相は就任早々予算案を検討し、大蔵省の試算に若干の変更を加え、二月一八日以降予算閣議を開き昭和二四年度予算の大蔵省査定案を提示した。<sup>(5)</sup>歳出総額は行政整理による減額を見込むと五六七六億円、うち公共事業費は大蔵省試算に五〇億円を加え、七五〇億円であった。二〇日の閣議ではこれを一〇〇〇億円に増額せよとの要望も上り、翌二一日の閣議では公共事業費、失業対策費の合計を九〇〇億円とすることに決定した。<sup>(6)</sup>

右の日本政府の二四年度予算案を検討中のドッジは、三月九日の第三次池田ドッジ会談の席上、失業対策、公共事業についてその見解を披露した。同席した渡辺武官房長(当時)の要約によれば次のとおりである。<sup>(7)</sup>

- (1) 失業は対策に付て過大な案を予め作つて置くことは望ましくない。失業奨励になつてはならぬ。再就職をさせる為のインセンティブが必要である。退職金も多くては不可。
- (2) 公共事業費はインフレを齎すから真の救済にならぬ。一方で payroll からおとしても他で金を計上しては何もならない。又不要の事業はやめるがよい。土地改良等必要事業は歳入さへあればやつてもよい。

右のようなドッジの考えが盛られた予算案の司令部案が正式に内示されたのは三月二二日であった。公共事業費は五〇〇億円、閣議に提出した大蔵原案七五〇億円の三分の二に削減されている。

この五〇〇億円中には六・三制校舎新築費が全額削減されており、この点について内示案の修正を要望したが果たせず<sup>(8)</sup>、結局、公共事業費五〇〇億円には事務費を含めず、別途事務費を組むこと、二一年度以来公共事業費の眼目とされていた失業対策を公共事業からはずすこととした。すなわち、失業対策事業(簡易公共事業)には二三年度にお

いて公共事業費から五億九二四六・二万円を支出していたが、二四年度予算では、失業対策事業費として労働省所管に八億〇八八万円を計上(失業保険費を合わせると二九億七四〇三・三万円)することになった。

昭和二四年度予算は、司令部との最終調整を終わって、四月四日第五国会に提出されたが、四月三日に主計局がまとめた「昭和二四年度予算重要事項説明」<sup>(9)</sup>によれば、二四年度公共事業費予算の重点の変化について、次のように述べている。

#### 公共事業費

##### 前年度に比べて重点の変化

近来災害の規模と頻度とが速度的に増大してきた反面国土及び公共施設の疲労荒廃は著しく国民経済の基盤は正に危殆に瀕している事実に鑑み、本年度公共事業は左記によりその重点を治山治水事業その他防災工事と各種公共施設の維持補修とに置き併せて国民生活と行政的機能の最少限の維持に不可欠の事業を行うものとする。

#### 記

- (1) 治山治水事業については、その重点を既発災害の処理から未発災害の防止に転換し、造林及び砂防の強化を計ると共に、河川の改修及び維持その他防災的工事の推進に努める。又河川工事についてはその工事の速度を高め、工事費の通減に資するため前年度に引き続き土木機械の整備と動員に力点を置いた。
- (2) 所謂災害復旧については、従来の原形復旧主義と所謂災害便乗の積弊を排し、指定重要箇所<sup>(10)</sup>の復旧又は補強に切替えることとした。
- (3) 治山治水計画以外の防災対策としては特に継続都市区画整理の重点的施行、避難港の整備、灯台及び航路標識の復旧を行う。
- (4) 農業については、農業水利の疏通による増産に重点を指向し、開拓についてはその機能を引揚専農者の生産的吸収に限定

表 3-5 昭和24年度当初予算公共事業費対

区 分	昭 和 24 年 度 当 初 予 算					
	一 般	%	災 害	%	計	%
河 川	5,942,144	17.0	10,932,000	64.8	16,874,144	32.5
砂 防	695,829	2.0	20,000	0.1	715,829	1.4
農 業	6,832,580	19.5	3,104,694	18.4	9,937,274	19.1
山 林	2,393,692	6.8	1,296,453	7.7	3,690,145	7.1
水 産	509,360	1.5	360,000	2.1	869,360	1.7
道 路	5,550,210	15.9	88,000	0.5	5,638,210	10.9
港 湾	3,032,650	8.7	763,700	4.5	3,796,350	7.3
航路標識	242,000	0.7	—	—	242,000	0.5
私 鉄	—	—	—	—	—	—
都 市	822,320	2.3	123,000	0.7	945,320	1.8
復興事業	—	—	—	—	—	—
厚 生	100,565	0.3	37,800	0.2	138,365	0.3
勞 働	—	—	—	—	—	—
行刑施設	1,300,000	3.7	—	—	1,300,000	2.5
文教施設	1,051,475	3.0	144,746	0.9	1,196,221	2.3
住 宅	2,957,300	8.4	—	—	2,957,300	5.7
營 繕	1,688,270	4.8	11,212	0.1	1,699,482	3.3
商 工	—	—	—	—	—	—
小 計	33,118,395	94.6	16,881,605	100.0	50,000,000	96.3
事務費	1,895,108	5.4	—	—	1,895,108	3.7
合 計	35,013,503	100.0	16,881,605	100.0	51,895,108	100.0

(備考) 事務費はこれを一般、災害に分つことができないので、便宜一般に含めた。  
出所：『国の予算』昭和24年度、46ページ。ただし構成比は再計算して訂正した。

前年度比較

(単位：千円)

昭 和 23 年 度 最 終 予 算					
一 般	%	災 害	%	計	%
3,424,294	11.0	10,795,885	58.8	14,220,179	28.7
530,733	1.7	50,000	0.3	580,733	1.2
7,289,624	23.4	4,413,945	24.0	11,703,569	23.6
1,497,187	4.8	728,727	4.0	2,225,914	4.5
326,578	1.0	299,742	1.6	626,320	1.3
1,955,058	6.3	60,000	0.3	2,015,058	4.1
2,662,373	8.5	676,759	3.7	3,339,132	6.7
—	—	—	—	—	—
—	—	80,462	0.4	80,462	0.2
1,347,196	4.3	127,500	0.7	1,474,696	3.0
63,976	0.2	65,087	0.4	129,063	0.3
592,464	1.9	—	—	592,464	1.2
589,388	1.9	8,986	0.0	598,374	1.2
5,593,654	18.0	434,795	2.4	6,028,449	12.2
3,085,850	9.9	338,700	1.8	3,424,550	6.9
1,731,703	5.6	274,081	1.5	2,005,784	4.1
13,674	0.0	—	—	13,674	0.0
30,703,752	98.5	18,354,669	100.0	49,058,421	99.1
458,579	1.5	—	—	458,579	0.9
31,162,331	100.0	18,354,669	100.0	49,517,000	100.0

し、既往の開拓に関する政府の助成方策の部分的転換を計る。土地改良については継統中の国営及び都道府県営にかかるもの以外の補助を打切り、農家の自己資金と融資に期待することにした。尚水産については、限られた予算の枠内において漁港網を可及的整備し、水産物の増産に留意した。

(5) 港湾については、貿易の再開と進展に備え、外国貿易港を中心としてその施設の整備を計ると共に、地方港湾及び産業施設についても必要なる助成を継続することになっている。

(6) 官庁營繕については、刑務所の過剰拘禁による弊害を除去するためその増築に重点を置くと共に、最少限度の行政的機能の

維持を図るため、治安、検察、教育、衛生その他の行政機関の施設中このまま放置することができないものの復旧補修及び新営を計画した。

尚六三制の施設については、遺憾ながら、計上することができなかつた。庶民住宅としては二万五千戸程度を前年度に引続き建築することにした。

次に右にあげられた二四年度当初予算における公共事業費と前年度との相違の実態を統計で示せば、表3-5のとおりである。

第五国会の参議院における予算案審議途中において、公共事業費中六・三制校舎関係、農業関係、住宅建設関係を増額する

表 3-7 公共事業費予算事項別内訳 (昭和24年度) (単位：千円)

事 項	区 分	一 般	災 害	計	百分比
(公 共 事 業)					
河 川	河川等改修	5,942,144	15,932,000	21,874,144	35.0
	総合開発	5,864,744	15,932,000	21,796,744	34.8
		77,400	0	77,400	0.1
砂 山	防 林	695,829	60,000	755,829	1.2
	治 造	2,393,692	1,656,453	4,050,145	6.5
	山 林 道	0	1,211,157	1,211,157	1.9
		{ (408,129)		{ *(408,129)	3.1
	林 道	1,923,385	0	1,923,385	3.1
		470,307	445,296	915,603	1.5
農 業	土 地 改 良 拓	6,878,173	5,159,101	12,037,274	19.2
		2,552,427	5,159,101	7,711,528	12.3
		4,325,746	0	4,325,746	6.9
道 港 水	漁 田 開 港 発	5,550,210	108,000	5,658,210	9.0
		{ Δ 23,371	1,113,700	{ Δ 23,371	{ Δ 0.0
		3,032,650		4,146,350	6.6
		509,360	453,000	962,360	1.5
		509,360	453,000	962,360	1.5
		0	0	0	—
都 市		1,322,320	173,000	1,495,320	2.4
小 計		{ Δ 23,371		{ Δ 23,371	{ Δ 0.0
		26,324,378	24,655,254	50,979,632	81.5
(文 教 厚 生 等)					
航 路 標 識 宅		242,000	55,000	297,000	0.5
		3,117,300	80,000	3,197,300	5.1
	公 営 住 宅	2,500,000	75,000	2,575,000	4.1
	引 揚 者 住 宅	617,300	5,000	622,300	1.0
文 教 生 籍 刑 計		2,551,475	411,746	2,963,221	4.7
		{ (98,678)	{ (62,800)	{ *(161,478)	0.3
		100,565	62,800	163,365	0.3
		1,688,270	61,212	1,749,482	2.8
		1,300,000	10,000	1,310,000	2.1
小 事 務 費		8,999,610	680,758	9,680,368	15.5
		{ 23,371		{ 23,371	{ 0.0
		1,895,108	0	1,895,108	3.0
合 計		37,219,096	25,336,012	62,555,108	100.0
(百 分 比)		(59.5)	(40.5)	(100.0)	

- (注) 1. 経済安定本部の認証を経て各省に移し替えられた最終予算額の内訳である。  
 2. 造林欄\*印は森林病虫害防除費及び公有林野官行造林費、厚生欄\*印は上下水道施設費で、内書である。  
 3. 事務費欄の別掲23,371千円は、実行に当たり港湾事業費よりの流用増。  
 4. 山林のうち、治山事業費は全額災害関係に計上されたが、治山施設災害及び新規荒地復旧事業を除き、他の年度は一般事業に区分されている。一般事業とみなされる額は654,349千円である。

出所：鹿野義夫編『公共事業』、77ページ。

表 3-6 昭和24年度補正予算公共事業費内訳 (単位：千円)

区 分	金 額
24年度発生災害復旧	8,500
河 川	5,000
砂 防 路	40
道 港 航 路 標 識	20
港 航 路 標 識	350
航 路 標 識	55
都 農 業 関 係 林 設 宅	50
農 業 関 係 林 設 宅	2,100
森 水 産 施 設	360
水 産 施 設	93
住 文 教 施 設	80
文 官 庁 所 他	267
官 庁 所 他	60
厚 生 施 設	25
都 市 復 興 事 業	500
新 制 中 学 校 舎 建 築 補 助	1,500
引 揚 者 住 宅 建 築 補 助	160
合 計	10,660

出所：『国の予算』昭和25年度、809ページ。

業費で、「項」は事務費のほか、一般および災害関係が分割計上されて、公共事業事務費一八億九五一〇・八万円、一般公共事業費三三・一億六三九八・八万円、災害関係公共事業費一六八億三六〇一・二万円であった。二四年度に入ると、デラ、フェイ、ヘスタ、イルマ、ジュディス、キティと台風が続いたうえ、そのほかにも融雪災害、風水害等があつて被害の復旧事業に要する経費は九〇〇億円に上るものとみられ、また当初予算で計上を見合わされた新制中学校校舎建築費の補助を復活する要求も根づよかつた。こうした情勢の中で、二四年度補正予算と二五年度予算を通じる一税制使節団の税制改正に関する「勧告」も出され、これらを織りこんで二四年度補正予算と二五年度予算を通じる一五カ月予算を編成することになり、ドッジの了承を得た二四年度補正予算は二四年度一月、第六国会に提出され、二月一日成立した。うち公共事業費の補正増加額は一〇六億六〇〇〇万円、その内訳は表3-16のとおりである。当年度災害復旧は、当面の応急復旧に必要な経費のみに限られ、新制中学校校舎建築補助は、校舎建築に必要な経費の五割の国庫負担分であり、補正予算で一五億円計上され、引続き二五年度本予算に四五億円を見込むこととなった。

等の予算修正の試みがあつたが司令部の了解を得ることができず、四月二〇日、二四年度予算は成立した。一般会計の歳出総額は七〇四億六千九百九十九万八千八百九十九円、うち公共事業費は事務費を含め五億八千九百九十九万八千八百九十九円、歳出総額の七・四％である。この公共事業費は経済安定本部所管に一括計上され、「部」「款」とも公共事

こうして、二四年度公共事業費の最終予算は六二五億五五〇・八万円となり、歳出総額七四一〇億余円の八・四％を占めるに至った。

経済安定本部の四半期別認証を経て各省に移し替えられた公共事業費の昭和二四年度最終予算の内訳は表3-17のとおりである。二四年度には前述のように災害が続き、災害復旧事業の経費が四〇・五％を占めていることが特徴であるが、このうち、二三年度以前および二五年度以降には一般事業に含まれている防災林事業および崩壊林事業等の六億五四三四万九〇〇〇円（公共事業費の一・〇％）を含んでいる。全体として少ない経費を治山治水事業にふりむけているのが特徴である。

- (1) 大蔵省資料Z五〇一―二六。
- (2) 同前。
- (3) 同前。
- (4) 大蔵省資料Z五〇一―二六。
- (5) 「昭和二四年度予算見透し」（昭和二四年二月一八日、同二月一九日）（大蔵省資料Z五二―二六）。
- (6) 「渡辺武日記」昭和二四年二月二一日。
- (7) 同、昭和二四年三月九日。
- (8) 『国の予算』昭和二四年度、六ページ。
- (9) 大蔵省資料Z五〇一―二七。

## 第五節 昭和二五年度

昭和二五年度の公共事業費予算は、まず、二四年八月六日閣議決定になる「昭和二五年度予算編成方針」<sup>(1)</sup>によって「公共事業に関しては、直接及び間接の雇傭吸収力を考慮しつつ、国土資源の維持、開発、治山治水、災害の復旧、交通、通信及び教育関係施設の改善に重点を置く」方針がうち出された。

ついで八月二七日にはシャウプ税制使節団の「勧告」の概要が発表され、その「日本税制報告書」（以下「勧告」と称す）の本文は九月一五日に公表された。この「勧告」は公共事業費の予算編成と深くかかわる災害復旧費の全額を国庫の負担とすべきことを勧告した。「勧告」のその部分は次のように述べている。<sup>(2)</sup>

中央政府は災害復旧に対する財政上の全責任を引受けてよいであろう。しかし、地方で統制している施設に関係した実際の仕事は地方団体が行うことができよう。

現在は中央政府がこの負担の一部を引き受けているが都道府県、市町村もまた負担を負っている。

天災は予知できず緊急莫大の費用を必要とするものであるから、天災の勃発は罹災地方団体の財政を破綻させることとなる。

その結果地方団体は起債、非常予備金の設定、高率課税及び経常費の節減を余儀なくされる。この問題は中央政府だけが満足に処理できるものである。（中略）

災害復旧補助費は現在では大きな災害に基く事業費の三分の二の割合で支給されている。

この補助金を受ける資格のある事業は主として、堤防、道路、港湾及び灌漑施設等で、通常建造物補修費は含まない。われわれは災害補助費に関してはその金額を所要費用の全額に引上げ、あらゆる種類の復旧事業費を含むように勧告する。中央政府は

毎年最近五ヶ年の災害費の平均見積額に相当する金額の予算をたて、この基金を洪水、台風、地震、その他類似の災害に基く全公共費に支弁するのに利用すべきである。

ある一年間にこの予算の全額が消費せられなかつた時には、その年度末の残金は公債償却に用いられるであろう。

この勧告はもし実行されれば災害に対する国家保証制度を設けることになろう。

この計画の實際運営に際し災害の定義は自由であるが、罹災地域の予算の僅かの部分（たとえば任意の一年度の五または一〇％）しか占めないような軽微な被害を含めてはならない。

右の「勧告」発表前、主計局は昭和二十五年予算の概算査定案の作成に際して、公共事業費予算方針について次のような案を作成した。<sup>(3)</sup>

昭和二十五年公共事業費予算編成方針（昭二四、九、二）

近来の異常なる災害の頻発に対応して国土資源の維持保全を図り、経済復興の基盤を確立すると共に、企業の整理合理化に伴う失業者の吸収を併せ考慮しつつ、昭和二十五年公共事業費予算の編成は左の方針により之を行う。

第一、災害防除及び復旧事業費

一、災害復旧対策としては次の方針に基き全額国費負担の構想の下に、

(一) 過年度災害は三ヶ年計画により大半の復旧を完成する。

(二) 二十五年発生災害に対する充分なる復旧費を設ける。

二、災害の根本的対策として災害防除事業を特に増額計上する。

（河川改良事業、砂防、造林事業の強化を中心とする。）

三、災害復旧事業費（全額国庫負担）の編成を左の通り定める。

(一) 災害の範囲

(1) 災害の範囲は之を風水害、震害等の氣象上（地震を含む）の原因に起因するものに止め、且つその対象を公共施設

中の土木施設に限定する。

(2) 公共土木施設にして収益性を有する施設（水道、林道、溜池等）は之を除く。右以外の災害復旧事業については従来の通り補助制度を存続し、従前の補助率に適正なる調整を加える。

(二) 選択基準

(1) 復旧事業は原形復旧の範囲に止め、災害防除を目的とする改良事業は之を含ましめない。

(2) 規模の小なる工事は之を含まないこと従前の通りとする。

(3) 全額国費負担事業の限界は府県災害土木費中の府県施工事業に止め現在の府県補助による市町村及び組合施工事業は之を除く。

(4) 右の市町村及び組合に対する補助事業については従来通りの補助制度を存続し、補助率は国費、府県費夫々三分の一宛とする。

(三) 工事施行主体

可及的国の直轄事業とするが必要により府県に対する委託事業の方式を考慮する。

(四) 過年度災害に対する措置

昭和二十四年度末迄の過年度災害については、工事進捗の実情を調査し、残工事の規模等を精査して、年度計画の総枠を確定した上、全額国費負担により事業を実施する。

第二、失業応急土木事業費

一、従来の労働省所管の応急失業対策事業は之を公共事業に統合して、事業の経済効果と失業救済とを総合せる失業応急土木事業費を新設する。

二、之がため失業者の吸収を考慮しつつ都市街路事業、区画整理事業及び上下水道事業等の計画を策定する。

表 3-8 昭和25年度当初予算公共事業費対前

区 分	昭 和 25 年 度 当 初 予 算					
	一 般	%	災 害	%	計	%
河川事業	11,700	23.4	26,400	56.2	38,100	39.3
砂防事業	1,800	3.6	—	—	1,800	1.9
山林事業	4,000	8.0	—	—	4,000	4.1
土地改良事業	3,317	6.6	7,200	15.3	10,517	10.8
開拓事業	5,183	10.4	—	—	5,183	5.3
林道施設	550	1.1	400	0.9	950	1.0
漁港施設	750	1.5	440	0.9	1,190	1.2
道路事業	5,150	10.3	50	0.1	5,200	5.4
港湾事業	2,300	4.6	2,005	4.3	4,305	4.4
海上保安施設	500	1.0	45	0.1	545	0.6
都市計画事業	2,100	4.2	120	0.3	2,220	2.3
住宅施設	3,600	7.2	—	—	3,600	3.7
文教施設	5,500	11.0	250	0.5	5,750	5.9
厚生施設	1,490	3.0	90	0.2	1,580	1.6
行刑施設	760	1.5	—	—	760	0.8
官庁営繕	1,300	2.6	—	—	1,300	1.3
昭和25年 発生災害			10,000	21.3	10,000	10.3
小計	50,000	100.0	47,000	100.0	97,000	100.0
事務費	2,033		—		2,033	
合計	52,033		47,000		99,033	

(注) 昭和25年発生災害とは、25年中に発生が予想される災害のための復旧費。  
出所：『国の予算』昭和25年度、409ページ。

の調整がはかられた<sup>(4)</sup>。一方、二五年度予算編成は、二四年度補正予算と一体的に一五カ月予算を編成するという方針で編成が急がれ、九月二七日大蔵省議にかけられ、同月三〇日閣議に提出された「昭和二五年度一般会計予算概略案<sup>(5)</sup>」においては、公共事業費は失業対策費を含め一〇二〇億円余となった。なお、一〇月一二日付の「昭和二五年度公共事業費概算査定額<sup>(6)</sup>」によれば、一〇二〇億円の配分について経済安定本部と主計局で若干異なる査定額が算出されている。一〇月一四日の予算閣議は公共事業費の内訳は未定のまま、特別会計予算をも閣議決定、日本政府案は一〇月一五日司令部に提

年度比較 (単位：百万円)

一 般	昭 和 24 年 度 最 終 予 算					
	%	災 害	%	計	%	
6,177	16.8	15,697	65.7	21,874	36.1	
696	1.9	60	0.3	756	1.2	
3,135	8.5	—	—	3,135	5.2	
2,575	7.0	5,205	21.8	7,780	12.8	
4,258	11.6	—	—	4,258	7.0	
470	1.3	445	1.9	916	1.5	
509	1.4	453	1.9	962	1.6	
5,085	13.8	60	0.3	5,145	8.5	
3,003	8.2	1,114	4.7	4,146	6.8	
242	0.7	55	0.2	297	0.5	
1,836	5.0	173	0.7	2,009	3.3	
3,117	8.5	80	0.3	3,197	5.3	
2,551	6.9	412	1.7	2,963	4.9	
280	0.8	99	0.4	379	0.6	
1,546	4.2	10	0.0	1,556	2.6	
1,263	3.4	25	0.1	1,288	2.1	
36,773	100.0	23,887	100.0	60,660	100.0	
1,895		—		1,895		
38,668		23,887		62,555		

第三、昭和二十五年度公共事業費予算概略案  
以上の方針に基き、昭和二十五年度公共事業費予算の概略を左の通り概定する。

- 一、災害復旧事業費 三五〇億円
- 二、災害防除事業費 一五〇
- 三、一般公共事業費 二九〇
- 四、失業応急土木事業費 二〇億円
- 五、事務費 二〇
- 合計 八三〇

(明細別表の通) (別表 省略—引用者)

すなわち、右の方針は災害復旧事業費は全額国庫負担とするこ  
と、失業応急土木事業費を公共事  
業に統合すること、これにより八  
三〇億円の予算を計上することを  
骨子としていた。

「シャッアップ勧告」の提起した災  
害復旧費の全額国庫負担制度につ  
いては、一〇月から地方自治庁、  
経済安定本部および建設省でそれ  
ぞれ試案が作成され、大蔵省案と

表 3-9 昭和25年度公共事業費予算計上額 (単位：千円)

部 款 項	当初予算	補正予算	合計
公 共 事 業 費	97,000,000	4,100,000	101,100,000
1. 一 般 公 共 事 業 費	50,000,000	1,291,000	51,291,000
1) 河 川 事 業 費	11,700,000	—	11,700,000
2) 砂 防 事 業 費	1,800,000	—	1,800,000
3) 山 林 事 業 費	4,000,000	—	4,000,000
4) 土 地 改 良 事 業 費	3,316,703	—	3,316,703
5) 開 拓 事 業 費	5,183,297	—	5,183,297
6) 林 道 施 設 費	550,000	—	550,000
7) 漁 港 施 設 費	750,000	—	750,000
8) 道 路 事 業 費	5,150,000	—	5,150,000
9) 港 湾 事 業 費	2,300,000	—	2,300,000
10) 海 上 保 安 施 設 費	500,000	—	500,000
11) 都 市 計 画 事 業 費	2,100,000	—	2,100,000
12) 住 宅 施 設 費	3,600,000	—	3,600,000
13) 文 教 施 設 費	5,500,000	—	5,500,000
14) 厚 生 施 設 費	1,490,000	84,000	1,574,000
15) 行 刑 施 設 費	760,000	—	760,000
16) 官 庁 營 繕 費	1,300,000	—	1,300,000
17) 高 潮 対 策 事 業 費	—	1,207,000	1,207,000
2. 災 害 復 旧 事 業 費	37,000,000	137,924	37,137,924
1) 河 川 災 害 復 旧 事 業 費	26,400,000	36,000	26,436,000
2) 農 業 施 設 災 害 復 旧 事 業 費	7,200,000	57,924	7,257,924
3) 林 道 施 設 災 害 復 旧 事 業 費	400,000	—	400,000
4) 漁 港 災 害 復 旧 事 業 費	440,000	—	440,000
5) 道 路 災 害 復 旧 事 業 費	50,000	—	50,000
6) 港 湾 災 害 復 旧 事 業 費	2,005,000	4,000	2,009,000
7) 海 上 保 安 施 設 災 害 復 旧 事 業 費	45,000	—	45,000
8) 都 市 災 害 復 旧 事 業 費	120,000	—	120,000
9) 文 教 施 設 災 害 復 旧 事 業 費	250,000	—	250,000
10) 厚 生 施 設 災 害 復 旧 事 業 費	90,000	40,000	130,000
3. 昭 和 25 年 発 生 災 害 復 旧 事 業 費	10,000,000	2,671,076	12,671,076
1) 昭 和 25 年 発 生 災 害 復 旧 事 業 費	10,000,000	2,671,076	12,671,076

出所：「昭和25年度一般会計予算」, 79-80ページ, 「昭和25年度一般会計予算補正(第1号)」, 118ページ (「予算書」昭和25年度).

出されている。<sup>(7)</sup>この案は司令部およびドッジの検討を経た。その間、十一月七日内示の司令部案では一〇〇億円減額案も出たが、日本政府案の復活が認められ、一〇二〇億円で二〇億円の事務費と三〇億円の失業対策費を別枠として公共事業費九七〇億円の枠が認められた。なお、二五年度予算については災害復旧を全額国庫負担とすることもドッジの了解を得た。<sup>(8)</sup>

右の経過で編成された二五年度当初予算の公共事業費を二四年度最終予算のそれと比較すると表3-8のとおりである。予算は事務費を除いて九七〇億円、これを前年度最終の六〇六億余円に比べると、一・六倍に増額され、うち災害復旧費が四七〇億円、四八・五%を占め、二四年度当初予算には計上されていなかった当年度発生災害のための予備的経費一〇〇億円をその内に含めている。

この二五年度予算は、一月二日に第七国会に提出され、四月三日成立したが、公共事業費の予算計上の方式が前年度と異なり、経済安定本部所管に一括計上された公共事業費は、事務費を除いた事業費のみで、「部」公共事業費のもとに「款」として、「一般公共事業費」、「災害復旧事業費」の二款のほか「昭和二五年発生災害復旧事業費」の款が新たにおかれ、さらに従来「予算書」のうえでは明らかにされていなかった「項」が「予算書」に計上された。二五年度予算の経済安定本部所管に計上された公共事業費の部款項別内訳をかげれば表3-9のとおりである。別途各省所管の公共事業費に計上された事務費を合計すると二〇億三三三八・五万円となるので、二五年度当初予算における公共事業費は九九〇億三三三八・五万円となり、一般会計歳出総額六六一四億余円中一五%を占めることになった。とくに二五年度は前年度に比し歳出総額が八〇〇億円近く圧縮されている中で、公共事業費が増大したことは注目されよう。

なお、昭和二五年度一般会計予算は、一回補正予算が生まれ、これも前年度と同様二六年度予算と一体的に編成さ

れ、二五年一月二四日第九国会に提出され、二月九日成立した。この予算中に公共事業費の補正増額四一億円が計上された。款項の内訳は表3-19のとおりである。うち、二五年発生災害復旧事業費二六億余円増は、ジェーン、キシア等の台風被害が大きく、当初予定した当年度災害復旧事業費一〇〇億円を増額する必要を生じたものである。一般公共事業費中高潮対策事業費一二億円余は、台風による高潮被害を防止するため新たに計上したもの、同じく文教施設費八四〇〇万円は南海震災による地盤沈下対策として上水道施設を整備するための補助費、災害復旧事業費の一億三七九二万余円は特別鉅害復旧事業の財源不足を補うための経費である。以上の補正追加により二五年度の公共事業費中事業費は一〇一一億円となり、また各省所管の公共事業費に計上された事務費も若干増額されて二一億六三一九・七万円となったから、最終予算における公共事業費の合計は一〇三一億一三一九・七万円で、歳出総額六六四五億余円のうち一五・五%を占めることになった。

右の二五年度公共事業費の運営ないし使用で特徴的なことは、第一に認証が簡略化されて年二回になったこと、第二に二五年度のみの特例として災害復旧事業費の全額国庫負担制度をとったこと、第三に当初から一般会計と合わせ見返資金による公共事業費支出一一〇億円が計上されていたことである。以下それぞれについて簡単に説明しよう。

第一の認証制度簡略化については、当初予算成立直後、二五年四月一日に「公共事業処理要綱中改正」が閣議で決定され、従前四半期毎に行なわれていた経済安定本部の認証を、上期、下期の年二回六カ月毎としたことは前述した(八一二ページ)。これは経済が安定化したため、資材、労働力を有効に活用して効果をあげるため、予算の款項に経費を一括計上し、その支出に当たって認証を通じて機動的に予算を使用する必要がなくなったことを示すものということができる。

第二の災害復旧費国庫負担制度については、前述のように「シャープ勧告」において提起され、予算は全額国庫負担を建前として編成されたが、なお、国庫負担の範囲およびこの制度を恒常的なものとするかどうかについては検討が続けられた。結局、全額国庫で負担すべき災害復旧事業を、一カ所の工事費用一五万円以上の公共土木施設に限定すること、とりあえず二五年度のみの特例としてこれを行ない、実施のうえ検討して永久法とするかどうかを定めることとなって、「昭和二十五年度における災害復旧事業費国庫負担の特例に関する法律」が第七国会に提出された。この法律は災害復旧工事の原形復旧に関する部分が国会の修正を受け、当該施設を原形に復旧するものとした場合に要する費用についてのみ全額国庫負担としたのを、原形復旧を超える部分の三分の二を国庫負担とすることに修正して(第二条第一項)成立した(昭和二五年五月一九日法律第一八九号)。法律の全文を左に掲げておく。

#### 昭和二十五年度における災害復旧事業費国庫負担の特例に関する法律

##### (定義)

- 第一条 この法律において「災害」とは、暴風、こう水、高潮、地震その他の異状な天然現象に因り生じた災害をいう。
- 2 この法律において「災害復旧事業」とは、災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧することを目的とするもののうち、一箇所の工事の費用が十五万円以上のものをいう。
- 3 災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧することが著しく困難又は不適當な場合においてこれに代るべき必要な施設をすることを目的とするもののうち、一箇所の工事の費用が十五万円以上のものは、この法律の適用については、災害復旧事業とみなす。

- 4 前二項の場合において、一の施設について災害にかかった箇所が二十メートル以内の間隔で連続しているものに係る工事並びに橋、水制、床止その他これらに類する施設について災害にかかった箇所が二十メートルをこえる間隔で連続しているものに係る工事及びこれらの施設の二以上にわたる工事当該工事を分離して施行することが当該施設の効用上困難又は不適當なものは、一箇所の工事とみなす。但し、当該工事を施行する地方公共団体が二以上あるものについては、この限りでない。

(災害復旧事業に対する全額国庫負担等)

第二条 国は、昭和二十五年に限り、法令により地方公共団体又はその機関の維持管理に属する左に掲げる施設のうち公共的土木施設の部分に関する災害の災害復旧事業で、当該地方公共団体又はその機関が施行するものについては、他の法令の規定にかかわらず、その事業費の全額(前条第三項に規定する事業については、当該事業の事業費が、当該施設を原形に復旧するものとした場合に要する金額をこえる場合においては、原形に復旧するものとした場合に要する金額に相当する金額にそのこえる金額の三分の二に相当する金額を加えた金額)を負担することができる。

- 一 河川
- 二 海岸堤防
- 三 砂防設備
- 四 道路(道路法(大正八年法律第五十八号)第一条の道路をいう。)
- 五 港湾

2 国は、昭和二十五年に限り、前項に規定する施設に関する災害に対し国が施行する災害復旧事業で、地方公共団体がその費用の全部又は一部を負担するものについては、他の法令の規定にかかわらず、その負担金の全部又は一部を免除することができる。

(適用除外)

第三条 前条の規定は、左に掲げる災害復旧事業については適用しない。

- 一 経済効果の小さいもの
- 二 昭和二十六年以降に着工してもさしつかえないもの
- 三 維持工事とみるべきもの
- 四 明らかに設計の不備又は工事の施行の粗漏に基因して生じたものと認められる災害に係るもの

五 甚しく維持管理の義務を怠つたことに基因して生じたものと認められる災害に係るもの

六 天然の河岸の欠か、いに係るもの。但し、特に維持上又は公益上必要と認められる場合を除く。

七 災害復旧事業以外の事業の施行中に生じた災害に係るもの

八 直高一メートル未満の小堤、幅員二メートル未満の道路及びその付属物その他前条第一項に規定する施設の主務大臣の定める小規模な施設に係るもの

(実施規定)

第四条 この法律の実施のための手続その他その執行について必要な事項は、政令で定める。

付則

この法律は、公布の日から施行し、昭和二十五年四月一日から適用する。

右法律の制定によって、新規に国庫負担となる災害復旧費は、主計局の試算によれば、<sup>(10)</sup>当初予算において八八億四九〇〇万円である。

第三の見返資金による公共事業支出については、ドッジが二四年度補正予算および二五年度当初予算の裁定を下した後、一月二三日見返資金の用途についても日本政府に内示した。昭和二四年度にドッジの構想によって設置された米国対日援助見返資金特別会計において、二五年度において支出される公企業支出五〇〇億円のうち、一一〇億円を公共事業支出に向けるというのである。<sup>(11)</sup>見返資金は預金部資金同様融資に向けられる分と、一般会計予算と同様に支出されて使いきりになる分があるが、この公共事業支出は、後者にあたる。この特別会計予算も、一般会計と同時に二五年四月三日成立した。

右の一〇億円の見返資金による公共事業費の運営については、事業の主体を国の直轄事業に限定し、その選定については一般会計の公共事業費予算とにらみ合わせ経済効果の上るものに支出すること、公共事業費予算との調整を

表 3-10 見返資金による公共事業支出内訳 (単位：千円)

事業別	箇所別	予算額	事業別	箇所別	予算額
(河川) 河川改修	最上川	200,000	(道路) 道路改良	北海道整備	1,800,000
	上戸川	500,000		東海前～土浦(北海道)	50,000
	濃魯川	100,000		吉田～御殿場(山形)	30,000
	木湍川	150,000		小田原～熱海(静岡, 山梨)	136,500
	淀井川	150,000		尾鷲～木之本(三重)	52,900
	吉井川	100,000		京都～奈良～大阪	86,000
	筑後川	100,000		中野島～木頭(徳島)	127,500
	石狩川	100,000		宇和島～窪川(高知, 愛媛)	50,000
計(8河川)	1,400,000	大隅半島(鹿児島)		100,000	
総合開発	猿ヶ石堰堤	400,000		宇和島半島(石川)	50,000
	石淵堰堤	200,000		大七尾～飯田(山口)	70,000
	五十里堰堤	300,000		萩～小串(山口)	90,000
	永瀬堰堤	200,000		長崎～面高(長崎)	50,000
	計(4ヶ所)	1,100,000		環状6号線(東京)	30,000
合計	2,500,000	計(15ヶ所)		2,860,000	
(砂防)	利根川水系	250,000	橋梁整備	中石狩橋(北海道)	80,000
	渡良瀬川	250,000		四ツ木橋(東京)	300,000
	鬼怒川	100,000		泰平橋(新潟)	355,000
	六甲山区	200,000		夢前橋(兵庫)	85,000
	計(5地区)	850,000		伊ノ浦橋(長崎)	50,000
(山林) 治山(農業) 土地改良	呉地区	50,000		常願寺橋(富山)	130,000
	新利根川	210,000		計(7橋)	1,050,000
	利総用水	500,000	合計	3,910,000	
	九頭竜川	250,000	(漁港)	三崎港	60,000
	野州川	214,000		崎津港	107,920
	東条川	174,000		長事	62,000
	小坂部川	200,000	計	80	
嘉瀬川	100,000	計	230,000		
計(7地区)	1,648,000	(結核病院)	米沢外	13件	
開拓	三木木		113,000	陸中	11件
	田白河	138,000	八丈島	114,000	
	新印和	197,000	瀬戸内	41,000	
	昭和	123,000	計	180,000	
	計(6地区)	400,000	(保安通信)	東京外	17件
	合計	86,000		計	150,000
合計	1,057,000	総計	合計	11,000,000	

出所：鹿野義夫編『公共事業』、595—96ページ。

はかるため公共事業費同様経済安定本部の認証を経て各省庁に支出の委任をすることなどを定めた方針が、経済安定本部から閣議に提出され、昭和二十五年六月一三日閣議において次のように決定された。<sup>(12)</sup>

方針

昭和二十五年年度における見返資金の公共事業に対する運営については、総合経済施策の観点から国土保全上重要なもの、産業開発、生産増加等経済効果の顕著なもの、その他公共の福祉増進のために特に緊要なものに重点を置き併せて失業対策をも考慮し概ね左の要領によつて、これを行うものとする。

要領

一、事業主体は原則として国の直轄事業に限定し、その選定については左によるものとする。

(一) 河川、砂防

災害防止並に利水の見地から特に効果的であり且つ一般公共事業費予算のみを以てしては処理することが困難であるものの中から重点的に選定する。

(二) 農業水利

農業経済の基盤確立の見地から特に重要であり本資金の投入によつて急速な完成が期待されるものの中から選定する。

(三) 道路

経済総合施策の見地から特に効果的な道路の整備、架橋等の事業を選定する。

道路改修については、国際観光施策を考慮し、関門国道隧道については、これが国家的事業であるのに鑑み特に採択する。

(四) 航路標識、保安通信施設

海上保安並に経済効果の見地から特に緊急なものを選定する。

表 3-11 公共事業費予算 (一般会計・見返資金)

事 項	区 分	一 般 会 計 公 共 事			
		一般事業	災 害 復 旧 事 業		
			過 年 災 害	当 年 災 害	
(公 共 事 業)	河 川	12,318,370	32,968,449	26,312,700	6,655,749
		12,078,370	32,968,449	26,312,700	6,655,749
砂 山	防 林	240,000	—	—	—
		1,800,000	12,000	—	12,000
農 業	治 山	4,550,705	1,228,400	398,100	830,300
		1,929,149	554,900	—	554,900
道 港	灣 産	(171,041)	—	—	—
		2,071,556	—	—	—
水	漁 田 港 発	550,000	673,500	398,100	275,400
		8,558,800	9,301,917	7,224,324	2,077,593
都 小	市 計	3,332,503	9,301,917	7,224,324	2,077,593
		5,226,297	—	—	—
(文 教 厚 生 等)	航 路 標 識	5,150,000	57,551	50,000	7,551
		2,700,780	2,956,503	1,999,700	956,803
住 宅	公 營 住 宅 引 揚 者 住 宅	750,305	917,091	608,100	308,991
		750,305	917,091	608,100	308,991
文 教 厚 生	營 繕 刑 信	2,228,040	314,200	120,000	194,200
		38,057,000	47,756,111	36,712,924	11,043,187
營 繕 刑 信	營 繕 刑 信	350,000	117,510	45,000	72,510
		3,600,000	554,466	—	554,466
營 繕 刑 信	營 繕 刑 信	3,100,000	491,466	—	491,466
		500,000	63,000	—	63,000
營 繕 刑 信	營 繕 刑 信	5,500,000	963,140	250,000	713,140
		(184,000)	(155,473)	(90,000)	(65,473)
營 繕 刑 信	營 繕 刑 信	1,574,000	303,573	130,000	173,573
		1,300,000	73,500	—	73,500
營 繕 刑 信	營 繕 刑 信	760,000	40,700	—	40,700
		150,000	—	—	—
小 計	小 計	13,234,000	2,052,889	425,000	1,627,889
		51,291,000	49,809,000	37,137,924	12,671,076
(百 分 比)	(百 分 比)	(50.7)	(49.3)	(36.7)	(12.5)

(注) 1. 経済安定本部の認証を経て各省に移し替えられた最終予算額。  
 2. 予算上予備費的に計上された当年災害も各事項区分に編入されている。  
 3. 公共事業事務費を含まず、保安通信 150,000 千円を含む。  
 4. 造林欄 \* 印は公有林野官行造林費、厚生欄 \* 印は上下水道施設費で、いず出所：鹿野義夫編『公共事業』, 32—83, 595—96ページ。

事項別内訳 (昭和25年度)

(単位：千円)

業 費	見返資金 公共事業 支 出	一般会計・見返資金	
		合 計	%
45,286,819	2,500,000	47,786,819	42.6
45,046,819	1,400,000	46,446,819	41.4
240,000	1,100,000	1,340,000	1.2
1,812,000	850,000	2,662,000	2.4
5,779,105	50,000	5,829,105	5.2
2,484,049	50,000	2,534,049	2.3
* (171,041)	—	* (171,041)	—
2,071,556	—	2,071,556	1.9
1,223,500	—	1,223,500	1.1
17,860,717	2,705,000	20,565,717	18.4
12,634,420	1,648,000	14,282,420	12.7
5,226,297	1,057,000	6,283,297	5.6
5,207,551	3,910,000	9,117,551	8.1
5,657,283	—	5,657,283	5.1
1,667,396	230,000	1,897,396	1.7
1,667,396	230,000	1,897,396	1.7
—	—	0	—
2,542,240	—	2,542,240	2.3
85,813,111	10,245,000	96,058,111	85.7
467,510	335,000	802,510	0.7
4,154,466	—	4,154,466	3.7
3,591,466	—	3,591,466	3.2
563,000	—	563,000	0.5
6,463,140	—	6,463,140	5.8
* (339,473)	—	* (339,473)	—
1,877,573	270,000	2,147,573	1.9
1,373,500	—	1,373,500	1.2
800,700	—	800,700	0.7
150,000	150,000	300,000	0.3
15,286,889	755,000	16,041,889	14.3
101,100,000	11,000,000	112,100,000	100.0
(100.0)	(9.8)	(100.0)	(100.0)
(90.2)			

れも内書である。

(四) 結核病院  
 結核対策の重要性に鑑み、立地条件、利用状況その他を勘案して重点的に選定する。  
 なお事業費中には施設費を含ましめるものとする。  
 二、現行法令により分担金を徴収することに定められている事業に見返資金を使用する場合は、その徴収の時期、方法等につき別途特例を設ける。

三、公共事業費予算との調整を図るため見返資金を使用する事業については、経済安定本部の認証を要するものとし、当該認証を経たものにつき大蔵省は各省各庁に対し支出の委任をなすものとする。

四、事業執行に必要な職員の定数については、本年度においては現在定員の範囲内で配置転換をなし、増員を行はなぬものとする。

また、翌七月二五日には、見返資金の支出手続の簡素化および各省庁の責任を明確化するため、次のような閣議決定が行なわれた。<sup>(13)</sup>

公共事業に対する見返資金の支出方法について

公共事業に対する見返資金の支出については、米国対日援助見返資金の運用及び使用の手続に関する政令（昭和二十四年政令第二百七十六号）及び昭和二十五年度見返資金公共事業運営計画策定方針（昭和二十五年六月二十三日閣議決定）によるが、手続の簡素化及び各省各庁の責任の明確化を図るため、経済安定本部の行う事業認証と年間及び四半期運営計画の策定とは併せ行うものとし、これが支出については、当該事業を所管する各省各庁に対する委任支出の方法によることとすると共に、各省各庁はその所管に属する事業の指揮監督及び実行の責に任ずるものとする。

右に述べた見返資金による公共事業支出は、昭和二五年度一年限りで終わったが、支出の内訳を示せば表3-10のとおりである。一一〇億円のうち三四億円、三〇・九％は治山治水に、二七億余円、二四・六％は農業水利等農業関係に、三九億余円、三五・五％は道路改良および橋梁整備の道路関係事業に支出され、その他は漁港整備、結核病棟増設、航路標識、通信施設等に支出された。

次に一般会計の公共事業費最終予算が経済安定本部の認証を経て配分された事業別内訳および見返資金支出の内訳を一表にまとめて示せば表3-11のとおりである。表の一般会計の公共事業費中には事務費を含んでおらず、予算では昭和二五年発生災害復旧事業費として予備費的に計上された一二六億余円は災害のつど決定された支出に従って当

年災害欄に計上されている。一般会計と見返資金を合すると、二六年度の公共事業支出は一一二億円、うち九・八％は見返資金である。これを前年度最終の六〇六億余円と比べると、一・八倍の増加である。また一般会計の事業費中四九・三％、四九八億円が災害復旧事業費にあてられ、前年度二五三億円の二倍近くとなっている。これは災害復旧費の全額国庫負担制度によって比率が高まったことにもよっているが、頻発する災害に対して、戦中戦後を通じて荒廃した国土の復旧保全をはかるとともに、ドッジ・ラインによる安定化政策の進行に伴って顕在化しつつある失業問題に対し、約一〇〇万人（実人員）の労務者雇用の機会を提供し、また基礎資材等に対する有効需要を喚起することが、二五年度の公共事業費に期待されたのである。<sup>(14)</sup>

- (1) 『国の予算』昭和二五年度、二ページ。
- (2) 「シャープ使節団日本税制報告書」第三編、付録A、七、二〇ページ。
- (3) 大蔵省資料Z五〇一—四六。
- (4) 大蔵省『昭和財政史——終戦から講和まで』第一六卷「地方財政」、四一〇ページ。
- (5) 大蔵省資料Z五〇八—二〇。
- (6) 大蔵省資料Z五〇一—四三。
- (7) 大蔵省資料Z五〇八—二〇。
- (8) 「渡辺武日記」昭和二四年一月一三日。
- (9) 『国の予算』昭和二六年度、五八一ページ。
- (10) 『国の予算』昭和二五年度、四一四ページ。
- (11) 「渡辺武日記」昭和二五年一月二三日。
- (12) 大蔵省資料Z六二〇—九二。
- (13) 同前。
- (14) 『国の予算』昭和二五年度、四一〇ページ。

## 第六節 昭和二六年度

昭和二六年度予算は、経済の自主自立態勢を推進し、経済基盤育成をめざす方針のもとに、昭和二五年七月一日、「昭和二六年度予算編成方針」<sup>(1)</sup>が閣議決定された。この中で公共事業費については、次のように述べている。公共事業に関しては、その重点を治山・治水・その他災害の防除及び復旧、道路・港湾・農業土木・運輸通信等の施設の改良復興に置き、経済基盤を充実する傍ら、雇傭機会の増大を図ること。

公共事業の範囲は、その本来の趣旨にかんがみ国土の総合的保全開発に関するものに限ること。ついで七月二二日には、予算編成に関する細目が閣議決定されたが、そのうち公共事業に係る部分を次に掲げる<sup>(2)</sup>。

昭和二六年度予算編成に関する細目（昭和二五、七、二一閣議決定）

## 一、公共事業費の取扱

- (1) 公共事業費の範囲は国土の総合的開発保全に関するものに限ること。
- (2) 従て河川・砂防・道路・港湾（漁港を含む）・農林・土木・造林・都市計画・水道・住宅に関する経費の要求については経済安定本部に提出し同部において査定調整の上大蔵省に提出することとし、官庁営繕・厚生・文教・海上保安並びに各種調査等の経費については各省より直接大蔵省に経費の要求を提出すること。
- (3) 公共事業費の予算は見返資金によるものを除き予算作成前において事項別内訳を決定しこれを各所管省予算に計上する。但し予算実行上必要を生じた場合は各省所管の間において予算の移し替え措置を認むること。

(4) 災害のためにする予備費的の事業費は経済安定本部所管に計上し、大蔵省と経済安定本部と協議の上その使用を決定し、各省所管に移し替え実行すること。

(5) 公共事業費の予算実行に関する経済安定本部の認証は廃止すること。

(6) 公共事業費の計画的施行を可能ならしめるため数ヶ年度を通ずる継続費の制度を考慮すること。

## 二、北海道総合開発行政費の取扱

北海道開発庁の設置に伴い北海道の総合的開発に関する計画の調整は同庁が行うことになるが、これに関する予算の計上及び運用については左によること。

(1) 北海道の総合的開発行政に関する経費の内公共事業以外のものについては従来の通り各省所管に計上し、北海道開発庁が施行の調整に当ること。

(2) 北海道開発に関する公共事業費並びに之と密接なる関係を有する拓殖費は一応北海道開発庁の予算に計上する。

但し使用に際しては同庁の調整に従て各省所管に移し替えるものとする。

(3) 現在各省各庁に計上せられている北海道開発事業に関する人件費事務費は北海道開発庁の予算に計上すること。

(以下略——引用者)

右の閣議決定にもとづいて、昭和二六年度の公共事業費予算の編成は、一般および災害復旧事業費については各省の要求が経済安定本部に提出され、査定作業が行なわれ、それ以外の文教・厚生施設、官庁営繕等の経費については直接大蔵省が予算編成にあたった。そして、予算編成が大詰めに近づいた一一月二八日、さきの「昭和二六年度予算編成に関する細目」の閣議決定の一部変更を含む「一般会計公共事業費予算の取扱いについて」が閣議決定された（前掲八一二ページ）。「細目」との相違は、認証の問題であって、この閣議決定の要旨は次のとおりである。

(1) 公共事業の範囲は、河川、砂防、農業、山林、水産、道路、港湾、航路標識、都市、住宅、上下水道に関する国

表 3-12 昭和26年度当初予算公共事業費対前年度比較 (単位：百万円)

区 分	昭和26年度当初予算			昭和25年度最終予算				見返資金 (B)	合 計 (A+B)
	一 般 会 計			一 般 会 計					
	計	内 地	北海道	計(A)	内 地	北海道			
[一 般]									
河 川	15,899	13,934	1,965	11,516	10,366	1,150	2,500	14,016	
砂 防	3,315	3,290	25	1,800	1,800	—	850	2,650	
農 業	12,193	10,051	2,142	8,650	7,213	1,437	2,705	11,355	
土 地 改 良	5,809	4,957	852	3,467	3,132	335	1,648	5,115	
土 開 拓	6,384	5,094	1,290	5,183	4,082	1,101	1,057	6,240	
山 林	5,942	5,715	226	4,550	4,390	160	50	4,600	
治 造 林	2,822	2,784	38	1,929	1,904	25	50	1,979	
	2,342	2,182	160	2,071	1,955	116	—	2,071	
	778	749	29	550	531	19	—	550	
水 産	1,290	1,020	270	750	600	150	230	980	
魚 田 開 発	34	—	34	—	—	—	—	—	
道 路	6,754	5,190	1,564	4,850	3,620	1,230	3,910	8,760	
港 湾	2,964	2,630	334	2,606	2,336	270	—	2,606	
航 路 標 識	325	227	98	* 500	* 471	29	485	985	
都 市 計 画	3,163	3,139	24	2,228	2,208	20	—	2,228	
水 道	220	200	20	184	176	8	—	184	
住 宅	4,394	4,194	200	3,600	3,407	193	—	3,600	
建 設 機 械	1,202	1,062	140	1,107	997	110	—	1,107	
計	57,695	50,652	7,043	42,341	37,584	4,757	10,730	53,071	
[災 害]									
過 年 度 分	32,000	32,000	—	36,848	36,848	—	—	36,848	
当 年 災 害 分	8,000	8,000	—	12,671	12,671	—	—	12,671	
計	40,000	40,000	—	49,519	49,519	—	—	49,519	
以上合計	97,695	90,652	7,043	91,860	87,103	4,757	10,730	102,590	
文 教	5,677	5,677	—	5,750	5,750	—	—	5,750	
厚 生	2,064	2,064	—	1,430	1,430	—	270	1,700	
行 刑	1,075	1,075	—	1,056	1,056	—	—	1,056	
營 繕	1,489	1,489	—	1,004	1,004	—	—	1,004	
計	10,305	10,305	—	9,240	9,240	—	270	9,510	
再 合 計	108,000	100,957	7,043	101,100	96,343	4,757	11,000	112,100	
事 務 費	2,590	2,112	477	2,163	1,777	386	—	2,163	
總 計	110,590	103,070	7,520	103,263	98,121	5,143	11,000	114,263	

(注) 1. 百万円未満四捨五入。  
 2. この表の航路標識の25年度予算は、保安通信施設に要する経費300百万円(一般会計150百万円、見返資金支出150百万円)を含んだもので、26年度予算では行政部経費として海上保安庁予算に組み替えられた。

出所：『国の予算』昭和26年度，274—75ページ。

の直轄若しくは補助による総ての建設事業(事業の遂行に必要な調査費を含む)とする。

(2) 右の公共事業費予算の編成は、経済安定本部と大蔵省が協議して決定する。

(3) (1)の範囲の公共事業費は北海道開発分を除き経済安定本部所管に計上すること。

(4) 経済安定本部の認証は、年間事業全部を一回に認証し各省に移替えて使用する。ただし根本的事項に止め認証を簡素化する(七月二日閣議決定は認証廃止としていた)。

右の方針にもとづき予算編成がすすめられた。九月の概算査定段階で、右に掲げた範囲の公共事業費の各省要求額は三五七六億余円に及び経済安定本部の査定案は約一三〇〇億円、大蔵省案は一〇二〇億円であったが、九月二二日閣議決定になる計数は一〇六六億余円であった。これに大蔵省が直接査定した文教、厚生施設その他の経費を加えると一一七九億余円(事務費を除く)が、日本政府の予算案として九月下旬司令部に提出された。その後司令部およびドッジの承認を経て二月二二日閣議決定になる「昭和二十六年歳入歳出概算」の公共事業費の計数は、一般および災害事業費(経済安定本部の査定、認証を必要とする分、北海道開発分を含む)は九七六億九五〇〇万円、その他分(事務費を除く)一〇三億〇五〇〇〇万円、九月閣議決定より約一〇〇億円減額となった。

右の経過で二月には昭和二六年度の公共事業費の総額は一〇八〇億円(事務費を除く)となったが、その内訳については未だ確定していなかった。二月二二日付の「昭和二十六年公共事業費予算案」によれば、一般・災害両事業費を合わせて九七六億九五〇〇万円の枠内で、災害復旧事業費を、四〇〇億円、四三五億円、四五〇億円とする三案が提起されている。この案は、結局四〇〇億円案が採用され、計数整理を経て、昭和二六年度予算案は一月二三日第一〇国会に提出され、三月二八日成立した。

昭和二六年度公共事業費の当初予算と昭和二五年度の最終予算を比較すると表3-12のとおりである。この予算編

成に当たって留意した点を、主計局起案の説明資料によってみると次のとおりである。<sup>(7)</sup>

- 一 連年累積増大して行く災害を防止するための根本対策として治山治水事業に最重点を置いたこと。
- 二 北海道の豊富なる資源とその未開発性を考慮し、特に北海道開発事業については増額計上したこと。
- 三 緊迫せる国際情勢に鑑み、土地改良事業費及び水産施設費等の増額による食糧増産の確保に留意したこと。
- 四 二六年度より見返資金の公共事業費支出の中止にともない、その残事業について適正規模の事業を継続しこれを効果的に完成すべく留意したこと。

すなわち、表3-12にみるように、昭和二六年度は前年度に比し、治山治水、食糧増産対策、北海道開発経費が増加して、一般公共事業費が増え、災害復旧事業費が減少している。それは、見返資金の支出が二五年度限りで打ち切られたが、その残事業を継続して一般公共事業で実施することにしたことと、昭和二五年度に特例として実施された災害復旧費の全額国庫負担制度を廃止したことが影響しているので、次にその二点についてふれよう。

第一の見返資金支出の廃止に伴う処理について、主計局の説明資料は次のように述べている。<sup>(8)</sup>

一般公共事業費が前年度に比して相当額の増加となつている理由は主として、前述の如く災害の抜本対策として治山治水事業に重点を置いたことと、見返資金公共事業費の残事業に対し約五四億円をさいてこれを継続することとしたことによるのであつて、見返資金公共事業関係についてその大要を示すと別表の通りである。即ち見返資金による公共事業費はそれぞれの事業が相当に大規模なものが多く、機械施設等の準備に多額の経費を投じているので、それらの施設が遊休せざるよう、特に河川のダム工事及び橋梁工事等については適正規模の事業を遂行し、おおむね今後三年乃至五年程度にて完成し得る如く計上した。

第二の災害復旧費の国庫負担制度の改正と二六年度の災害復旧予算の関係については、前掲の説明資料は次のように述べている。

災害復旧公共事業費四〇、〇〇〇、〇〇〇千円のうち三二、〇〇〇、〇〇〇千円は過年災の復旧事業費であり、八、〇〇〇、〇〇〇千円が、二六年中に発生する予期し得ざる災害の復旧事業費である。二五年度は三六、八四七、九二四千円が過年災で二、六七一、〇七六千円が当年災であつた。

	事業費(千円)	国費分(千円)
二四年災迄の残	一〇五、八五三、〇〇〇	六九、一四二、〇〇〇
二五年災残	八〇、九七〇、〇〇〇	五三、四一六、〇〇〇
計	一八六、八二三、〇〇〇	一二二、五五八、〇〇〇

(注) 上記の国費分は土木災害についての国庫負担率を一応三分の二として計算したものである。

この残事業に対し特に緊急を要する未復旧工事を調査確定し、二六年度はその約三分の一を完成する目標にて三二、〇〇〇、〇〇〇千円を計上したものである。

なお、二六年度予算三二、〇〇〇、〇〇〇千円は二五年度の過年災復旧事業費予算三六、八四七、九二四千円に対し、約五〇億円の減少となつているが、全額国庫負担制度の廃止に伴いこれに代るべきものとして大災害を受けた地方公共団体には四分の三乃至全額迄を国庫が負担し、一般の土木災害に対しては三分の二を負担し平均すれば約七割五分程度の国庫負担率となる制度を目下検討中であつてこの新制度によつてすれば、事業費総額(地方負担も含めて)は二五年度とほぼ同額とならう。

別表 (単位：千円)

事業名	25年度見返資金公共事業費	同左の事業	26年度予算見返資金分
河川	2,500,000	7,800,000	1,750,000
農業	2,705,000	5,151,431	2,292,313
道路	3,910,000	7,659,900	746,000
水産	230,000	354,000	92,500
その他	1,655,000	780,360	523,460
計	11,000,000	21,745,691	5,404,273

右に述べられている全額国庫制度の廃止に伴ってこれに代るべき新制度については、昭和二六年二月二〇日の閣議決定にもとづいて「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」(昭和二六年三月三十一日法律第九七号)および「農林水産施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律の一部を改正する法律」(同法律第九二号)が成立した。この間の経緯は本財政史第一六卷「地方財政」編に詳述されているので、<sup>(9)</sup>ここでは割愛し、二六年度から採用された新制度の根拠法である「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」の要旨を次に掲げておく。<sup>(10)</sup>

#### 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法の要旨

##### 一 対象

地方公共団体の維持管理する公共的土木施設について、地方公共団体が施工する災害復旧事業を対象とする。

イ ここに災害とは暴風、洪水、高潮、地震、その他の異常なる天然現象により生じたものをいい、鉉害等の人為的な原因によるものは含まない。

ロ ここに災害復旧事業とは災害にかかった施設を原形に復旧することを目的とするが、原形に復旧することが技術的に不可能である場合、もしくは著しく困難であるか、または原形に復旧することのみでは不適當である場合に、これに代るべき必要な施設をすることも災害復旧事業として取り扱う。

ハ 公共的土木施設としては次の施設に限定する。河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、道路、港湾および漁港

##### 二 国庫負担率

国庫負担率は次の計算によつて出来た平均率を以て当該地方公共団体に対する国庫負担率とする。

イ 大災害を除いては従来の災害土木費国庫補助規程と同様に三分の二を国庫が負担し、三分の一を地方公共団体が負担する。

ロ 当該年(暦年をとる)に発生した災害復旧事業費の総額が各地方公共団体の当該年度標準税収入の二分の一を超える場合

には、その超過額に対して国庫がその四分の三を負担する。

ハ 更に税収入の二倍を超える如き異常なる災害の場合にはその二倍を超える超過額に対して全額を国庫が負担する。

ニ 但し前述の原形に復旧することが著しく困難かまたは不適當な場合(不可能な場合は除く)にこれに代るべき施設をなし、それが原形復旧に要する経費を超える場合にはその超過分は前記計算の対象外とし、かつその国庫負担率は河川道路等それぞれの事業の改良工事を行う場合の負担率とする。

##### 三 適用除外

イ 一箇所の工事の費用が一五万円に満たない小規模なる工事。

ロ 経済効果の小なるもの、明らかに設計の不備または工事施工の粗漏によつて生じたもの等、その他全額国庫負担の特例法における規定と大体同様である。

##### 四 支出方法

イ 災害の迅速なる復旧をはかるため前記の計算方法による国庫負担率が確定する(時期的には一二月以降になる)前に取敢えず三分の二を概算交付し、国庫負担率確定後速かにその差額を交付する。

ロ 市町村分については都道府県を経由して交付する方法をとる。  
五 過年災害復旧事業費(二三年災および二四年の災害)の残事業についても以上の国庫負担率の算定方法を準用することとするが、この場合の標準税収入には昭和二五年度の税収入をとり、各年の発生総額は政令で定める換算率で物価補正をしたものを用いる。

右の制度改正による公共土木施設災害復旧事業の国庫負担率を、昭和二二年から二五年までの三カ年間の府県別実績によつて概算してみると、約七六・三%に相当することとなり、従来の三分の二国庫負担率に比較すると相当の軽減となると推定されている。<sup>(11)</sup>

表 3-13 昭和26年度公共事業費予算計上額 (つづき) (単位：千円)

部 款 項	当 初 予 算	補 正 予 算 (増 △減)	最 終 予 算
水道施設復旧事業費	34,700	—	34,700
特別鉦害復旧事業費	533,400	—	533,400
昭和26年発生災害復旧事業費	8,000,000	△ 465,000	7,535,000
合 計(一般・災害)	90,652,128	2,455,725	93,107,853
[北海道開発庁所管]			
(款)北海道開発公共事業費	7,042,872	294,275	7,337,147
(項)河川事業費	1,965,000	—	1,965,000
砂防事業費	25,000	—	25,000
山林事業費	226,283	—	226,283
土地改良事業費	851,836	294,275	1,146,111
開拓事業費	1,289,722	—	1,289,722
水産施設費	304,100	—	304,100
道路事業費	1,564,480	—	1,564,480
港湾事業費	333,500	—	333,500
航路標識整備費	98,150	—	98,150
都市計画事業費	24,210	—	24,210
水道施設費	20,100	—	20,100
住宅施設費	200,491	—	200,491
建設機械整備費	140,000	—	140,000
[各省所管]			
(款)公共事業事務費	2,589,749	{ △ 13,837 448,443	3,024,355
その他の(部)	10,305,000	{ △ 4,235 981,453	11,282,218
総 計	110,589,749	{ △ 1,167,002 5,328,826	114,751,573

表 3-13 昭和26年度公共事業費予算計上額 (単位：千円)

部 款 項	当 初 予 算	補 正 予 算 (増 △減)	最 終 予 算
(部)公共事業費	100,284,749	{ △1,162,767 4,347,373	103,469,355
[経済安定本部所管]			
(款)一般公共事業費	50,652,128	3,604,655	54,256,783
(項)河川事業費	13,934,400	—	13,934,400
砂防事業費	3,289,600	115,000	3,404,600
山林事業費	5,715,220	1,100,000	6,815,220
土地改良事業費	4,956,794	2,139,824	7,096,618
開拓事業費	5,094,237	124,899	5,219,136
水産施設費	1,019,700	24,432	1,044,132
道路事業費	5,189,800	—	5,189,800
港湾事業費	2,630,322	89,000	2,719,322
航路標識整備費	226,850	—	226,850
都市計画事業費	3,139,162	11,500	3,150,662
水道施設費	200,347	—	200,347
住宅施設費	4,193,696	—	4,193,696
建設機械整備費	1,062,000	—	1,062,000
(款)災害復旧公共事業費	40,000,000	△ 1,148,930	38,851,070
(項)河川災害復旧事業費	18,247,600	—	18,247,600
山林施設復旧事業費	2,057,500	—	2,057,500
農業施設復旧事業費	8,090,100	△ 558,998	7,531,102
水産施設復旧事業費	434,400	△ 24,432	409,968
港湾復旧事業費	2,259,300	△ 89,000	2,170,300
航路標識復旧事業費	107,000	—	107,000
都市復旧事業費	236,000	△ 11,500	224,500

(注) その他の(部)とは、「教育文化費」「保健衛生費」「社会および労働施設費」「司法および警察費」「行政部費」の各部に含まれている公共事業関係費を合計したもの。

出所：「昭和26年度一般会計予算」、「昭和26年度一般会計予算補正(第1号)」、「予算書」昭和26年度、『国の予算』昭和27年度、715ページ。

表 3-14 公共事業費予算事項別内訳 (昭和26年度) (単位：千円)

事 項	区 分	一 般	災 害	計	百分比
(公 共 事 業)					
河 川	河 川 等 改 修	15,893,600	22,571,200	38,464,800	34.4
	河 川 等 改 修	14,864,261	22,571,200	37,435,461	33.5
砂 山	防 林	1,029,339	0	1,029,339	0.9
	防 林	3,430,400	0	3,430,400	3.1
	治 造 林	7,042,503	2,145,322	9,187,825	8.2
	山 林 道	3,170,616	1,211,405	4,382,021	3.9
	山 林 道	{(176,593)	0	{*(176,593)	
	山 林 道	{2,343,107	0	{2,343,107	2.1
農 業	土 地 改 良 拓	1,528,780	933,917	2,462,697	2.2
	土 地 改 良 拓	14,749,587	10,018,795	24,768,382	22.2
道 港 水	漁 田 開 港 発	8,239,729	9,921,679	18,161,408	16.3
	漁 田 開 港 発	6,509,858	97,116	6,606,974	5.9
	漁 田 開 港 発	6,757,780	1,900	6,759,680	6.1
	漁 田 開 港 発	3,052,822	2,567,473	5,620,295	5.0
	漁 田 開 港 発	1,348,232	790,250	2,138,482	1.9
	漁 田 開 港 発	1,314,232	790,250	2,104,482	1.9
	漁 田 開 港 発	34,000	0	34,000	0.0
都 建 設 機	市 械	3,174,872	277,741	3,452,613	3.1
	市 械	1,202,000	0	1,202,000	1.1
小 計		56,651,796	38,372,681	95,024,477	85.1
(文 教 厚 生 等)					
航 路 標 識 宅	公 營 住 宅	326,500	141,707	468,207	0.4
	公 營 住 宅	4,394,187	228,216	4,622,403	4.1
	公 營 住 宅	4,394,187	210,098	4,604,285	4.1
	公 營 住 宅	0	18,118	18,118	0.0
上 下 水 道	教 生 刑 繕	221,447	108,445	329,892	0.3
	教 生 刑 繕	6,633,439	0	6,633,439	5.9
	教 生 刑 繕	2,063,123	0	2,063,123	1.9
	教 生 刑 繕	1,098,041	0	1,098,041	1.0
	教 生 刑 繕	1,487,615	0	1,487,615	1.3
小 計		16,224,352	478,368	16,702,720	14.9
予 備 費		0	(7,534,979)	(7,534,979)	
合 計		72,876,148	38,851,049	111,727,197	100.0
(百分比)		(65.2)	(34.8)	(100.0)	

(注) 1. 経済安定本部の認証変更により、最終的に実行された予算額で、事務費(3,024,355千円)は含まない。

2. 造林欄\*印は、公有林野官行造林費で内書である。

出所：鹿野義夫編『公共事業』、89ページ。

昭和二六年度一般会計予算の「予算書」に計上された公共事業費は、表3-13のとおりである。「部」「款」「項」のうち、「公共事業費」の「部」に計上された分は、一〇〇二億余円で、「部」の下の「款」としては経済安定本部所管の「一般公共事業費」および「災害復旧事業費」、北海道開発庁所管の「北海道開発公共事業費」ならびに各省所管に個々に計上された「公共事業事務費」である。このうち事務費を除いた部分が経済安定本部の査定、認証を経た経費となる。ただし、主計局で算定した歳出予算の重要経費別分類に計上された公共事業費はこれに大蔵省査定により当初から各省所管の「教育文化費」、その他の「部」に計上されている文教施設、厚生施設等の経費合計一〇三億〇五〇〇万円(内訳は前掲表3-12参照)を含めた一一〇五億八九七四万九〇〇〇円である。

次に昭和二六年度の補正予算について述べよう。昭和二六年度補正予算は、昭和二六年一月三日第一二国会を通過成立したが、そのうち公共事業費関係の補正予算は、表3-13のとおり、総額で修正減一億余円、補正追加額五三億余円、差引四一億余円の増加で、二六年度の最終予算は一四七億五二五七万三〇〇〇円となった。

補正予算の内容は、<sup>(12)</sup>一般公共事業費および北海道開発事業費の増加合計四三億余円、内訳は、①「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法」(昭和二六年三月三〇日法律第六六号)にもとづいて積雪寒冷単作地帯対策事業費に二〇億円(当初予算にも約四二億円が含まれている)、②奥地林道開発費補助の追加七・五億円(当初予算四・七五億円)、③地盤沈下対策事業補助六・八四億円、④二六年度のケイト、マーシ台風等の被害拡大防止のための緊急治山・砂防事業費四・六五億円等であり、災害復旧費の減少一一億余円は前記の地盤沈下対策および緊急治山・砂防事業の財源にあてるための減少である。また公共事業事務費の増減は給与改訂による増と行政整理による減等を見込んだもの、公共事業費以外の補正増九・八一億円は、①文教施設費の追加九・五六億円、②行刑施設費の増加〇・二五億円で、減は文教、厚生施設費等の付帯事務費の節約である。

右の経過で編成された二六年度公共事業費が、経済安定本部の認証変更により最終的に実行された予算の内訳を掲げると表3-14のとおりである。予備費の括弧内は、二六年発生災害復旧事業費で、災害欄の各事項に配分済である。また表中には公共事業事務費三〇億余円は除いてある。総額の六五・二%が一般公共事業費に支出され、災害復旧事業費は三五・二%に止まっている。なお、この表の公共事業、文教厚生等の分類は表3-13の「予算書」計上の分類には「公共事業」に含まれている航路標識、上下水道の経費を「文教厚生等」に含めており、さらに魚田開発および公有官行造林の経費を除外すると、後述する狭義の公共事業となる。当初予算の説明でも指摘したように、二六年度公共事業は治山治水および土地改良、開拓事業に重点がおかれたのである。

- (1) 大蔵省資料Z五〇一―七五。
- (2) 同前。
- (3) 九月一日付資料によれば、経済安定本部査定案は一三四八億余円案、一四九八億余円案の二案があったが、九月三日付で一二九五億余円案が提出され、一方大蔵省査定は九月三日付で一〇〇〇億円、九月五日付で一〇二〇億円となって、双方協議で歩みよった(大蔵省資料Z五〇一―六九、七四)。
- (4) 大蔵省資料Z五〇一―一五三。
- (5) 同前。
- (6) 同前。
- (7) 大蔵省資料Z五〇一―七一。
- (8) 同前。
- (9) 大蔵省『昭和財政史——終戦から講和まで』第一六卷「地方財政」、四六七―七六ページ。
- (10) 『国の予算』昭和二六年度、二八二―八三ページ。
- (11) 同、二八三ページ。
- (12) 『国の予算』昭和二七年度、七一五―一六ページ。

## 第四章 公共事業概観

### 第一節 公共事業費予算の推移と狭義および広義の公共事業費

公共事業の内容をなす河川、道路、港湾等の工事、土地改良、開拓等の土木事業および文教・行刑施設、官庁營繕等の経費は、戦前から国家予算に計上されていたが、それらは個々の経費として各別に計上されていたのであった。それが、戦後昭和二年度予算から公共事業という総合的な観念にまとめられ、しかも、予算の一括計上による予備費的な使用によって効果的、弾力的に経費を支出しようという発想のもとで、予算の運営に認証制度等の特殊な方法を取り入れたのは、司令部の指示によるものであった。以後公共事業費予算は国民経済に対する効果、影響をはかって計画的に編成されるようになったが、占領期の昭和二年度から二六年度までに、その範囲や予算の計上の方法、運営の方法が徐々に変化し、昭和二七年四月の講和発効とともに占領の落し子ともいえる認証制度は廃止され、公共事業関係経費の予算上の取扱いは、他の諸経費と変わらないものとなった。しかし、公共事業費が国の予算上の重要経費として、その経済効果をはかって財政を運営することの重要性は、以後ますます高まったといつてよい。

そこで、昭和二一年度から二六年度までの国の公共事業費予算の推移について通観しておく必要がある。ただ

表 4-1 一般会計公共事業費と狭義・広義の公共事業費推移(つづき)(単位:千円)

区 分	昭和21年度	22	23	24	25	26
航路標識	(5,235)	(25,166)	(90,421)	297,000	467,510	468,207
上下水道	—	10,632	127,063	161,478	339,473	329,892
文教厚生	455,176	1,131,585	6,028,449	2,963,221	6,463,140	6,633,439
刑行	—	395	2,000	1,887	1,538,100	2,063,123
営繕	25,619	143,148	888,108	1,310,000	800,700	1,098,041
小計(5A)	164,804	367,226	1,716,050	1,749,482	1,373,500	1,487,615
魚田開発	—	—	55,345	—	—	34,000
公有官行造林	—	—	96,874	164,075	171,041	176,593
森林病虫害防除	1,350	8,289	136,436	244,054 <sup>b)</sup>	(244,205)	(252,565)
国有林経営その他	1,127,689 <sup>a)</sup>	—	—	—	—	—
保安通信	—	—	—	—	150,000	—
労働	437,441	373,453	592,464	—	—	—
失業対策	—	—	—	(1,659,000)	(5,500,000)	(7,750,000)
商工	27,080	13,755	13,674	—	—	—
塩田	30,000	—	—	—	—	—
私鉄	—	—	80,462	—	—	—
小計(5B)	1,623,560	395,497	975,255	408,129	321,041	210,593
6. 事務費	—	—	458,579	1,918,479	2,163,197	3,024,355
総合計(1~6)	7,804,915	14,746,221	49,517,000	62,555,108	103,263,197	114,751,552
狭義の公共事業費(1~4)	5,211,708	11,787,964	35,896,946	50,548,132	85,642,070	94,813,884
広義の公共事業費(1~4+5A)	6,186,590	14,375,890	48,173,587	60,228,500	100,778,959	111,516,604

- (注) 1. 経済安定本部の最終認証額で、当年発生災害は災害復旧事業費に含む。  
2. 農業機械整備費は、21~24年度は開拓、25、26年度は土地改良に含まれ、建設機械整備費は、河川、道路の各事業に含まれている。  
3. 文教厚生等その他欄は、各年度とも公共事業該当事業のみを掲げ、該当しない事業は( )内に掲げた。  
4. 24年度の治山654,349千円は予算科目中は災害関係公共事業費に含まれていたが、その他の年度の区分に準じ一般分として掲げた。  
5. a)は国有林野特別会計へ、b)は産業経済費へ。  
6. 広義の公共事業費には、5A中の航路標識を含む。

出所：鹿野義夫編『公共事業』、14—15ページ。

表 4-1 一般会計公共事業費と狭義・広義の公共事業費推移

(単位:千円)

区 分	昭和21年度	22	23	24	25	26
1. 治山治水対策費	379,498	814,587	4,782,935	8,807,578	17,948,034	25,382,330
河川	222,871	514,800	3,424,294	5,942,144	12,318,370	16,614,800
砂防	53,890	112,477	530,733	695,829	1,800,000	3,430,400
治山	48,622	132,487	413,810	654,349	1,929,149	3,170,616
造林	54,115	54,823	414,098	1,515,256	1,900,515	2,166,514
2. 食糧増産対策費	2,577,325	3,891,040	7,289,624	6,878,173	8,558,800	14,749,587
土地改良	833,895	1,011,771	2,605,727	2,552,427	3,332,503	8,239,729
開拓	1,743,430	2,879,269	4,683,897	4,325,746	5,226,297	6,509,858
(農業機械)	(167,056)	(128,858)	(81,994)	(47,206)	(90,000)	(127,591)
3. 道路港湾等事業費	1,208,004	2,005,146	6,671,829	10,861,476	11,379,125	16,309,286
道路	555,168	634,145	1,955,058	5,550,210	5,150,000	7,238,580
林道	83,745	186,346	435,969	470,307	550,000	1,528,780
港湾	148,202	415,530	2,662,373	3,009,279	2,700,780	3,052,822
漁港	30,254	69,745	271,233	509,360	750,305	1,314,232
都市	390,635	699,380	1,347,196	1,322,320	2,228,040	3,174,872
(建設機械)	(14,550)	(7,472)	(400,000)	(1,062,244)	(1,100,000)	(1,202,000)
小計(1~3)	4,164,827	6,710,773	18,744,388	26,547,227	37,885,959	56,441,203
4. 災害復旧事業費	1,046,881	5,077,191	17,152,558	24,000,905	47,756,111	38,372,681
合計(1~4)	5,211,708	11,787,964	35,896,946	50,548,132	85,642,070	94,813,884
5. 文教厚生等その他	2,593,207	2,958,257	13,161,475	10,088,497	15,457,930	16,913,313
住宅	324,048	909,774	3,424,550	3,197,300	4,154,466	4,622,403
公営住宅	324,048	909,774	3,424,550	2,575,000	3,591,466	4,604,285
引揚者住宅	—	—	—	622,300	563,000	18,118

し、公共事業の範囲は既述したように、当初は国鉄・通信両特別会計の一部をも含み、また二五年度には見返資金の支出もあったが、それら特別会計関係経費を除き、一般会計公共事業費に限定してその間の推移をみることにする。

表4-1は、一般会計公共事業費予算の推移で、第三章で掲げた各年度最終予算について経済安定本部による最終の認証を経て移し替えられた経費を、さらに講和発効後の大蔵省主計局による公共事業費の定義に従って分類しなおした計表である。年度を通じる価額の推移については、この間の物価騰貴とくに二四年度に至るまでの激しいインフレーションの高進を考慮すると、軽々に論じることを避けねばならないが、各年度の経費の比重の推移については、すでに第三章で各別にみたところではあるが、次のようにいふことができよう。

すなわち、昭和二一年度の公共事業費予算の発足当初、戦後の社会不安と失業の増大に対処して、失業対策と食糧増産対策に重点を置かれた経費の配分は、失業者が閥利得に向かったことおよび失業者の多い都市部に公共事業の施工が少なかったことよって、当初の意図は十分に果たせなかった。そのため、やがて公共事業予算の目的が問い直されることになるが、二二年度以降、戦時中の国土荒廃に起因して災害が相つゞ中で、災害復旧事業費増加の要請が高まった。二四年度以降、失業対策事業は公共事業費からはずされ、労働省所管の失業対策費として計上されるようになったが、一方で、ドッジ・ラインによる急速な経済安定政策を緩和するため、労務、資材の有効需要を喚起するための公共事業費の増加が期待され、二五年度の公共事業費は災害復旧の全額国庫負担制度採用とともに増加し、またこの表に掲げられていないが、これに追加して一一〇億円の見返資金支出が行なわれた。占領の終期に至って、産業基盤の整備充実の必要が痛感され、治山治水対策事業費、食糧対策事業費、道路港湾等事業費等その後の公共事業の中心となる経費が著増し、急速にその比重を高めたのである。

なお、主計局（鹿野義夫編『公共事業』）では、この表の治山治水対策費、食糧対策費、道路港湾等事業費および災害復旧事業費（表4-1の区分、1〜4）の合計を狭義の公共事業費と定義し、それに文教厚生等その他のうち、住宅、航路標識、上下水道、文教、厚生、行刑および営繕を加えたものを広義の公共事業費としている。これは、昭和二九年度予算で主計局が重要経費別分類をして、公共事業費および食糧増産対策費に含めた系統の経費を狭義の公共事業費とし、昭和二二年度以来公共事業費中に包含されたことのある経費で、その後国有林野特別会計に計上されるようになった経費、一般会計の産業経費、失業対策費に計上されるようになった経費、諸公共事業費に含めて計上されるようになった事務費を除いたものを、広義の公共事業費と定義したものである。

表 4-2 公共事業費(狭義)の直轄・補助事業別および国費・地方費負担別  
推移(昭和21~26年度) (単位:千円)

区 分	昭和21年度	22	23	24	25	26
予 算 額(A)	5,211,708	11,787,964	35,896,946	50,544,132	85,642,070	94,813,884
直 轄 事 業(B)	1,609,647	4,097,650	11,127,681	16,334,837	21,889,530	31,426,214
(B/A,%)	(30.9)	(34.8)	(31.0)	(32.3)	(25.6)	(33.2)
補 助 事 業(C)	3,602,061	7,690,314	24,769,265	34,209,295	63,752,540	63,387,670
(C/A,%)	(69.1)	(65.2)	(69.0)	(67.7)	(74.4)	(66.9)
総 事 業 費 (D=E+F)	8,446,835	20,802,435	64,960,685	81,089,256	116,611,088	144,819,136
国 費 負 担 額 (E=A-H)	4,989,954	11,194,922	33,591,614	47,490,133	81,892,460	88,712,802
(E/D,%)	(59.1)	(53.8)	(51.7)	(58.6)	(70.2)	(61.3)
地 方 費 負 担 額 (F=G+I)	3,456,881	9,607,513	31,369,071	33,599,123	34,718,628	56,106,334
(F/D,%)	(40.9)	(46.2)	(48.3)	(41.4)	(29.8)	(38.8)
地 方 公 共 団 体 負 担 分(G)	1,998,727	7,146,212	24,754,531	26,549,468	26,264,917	43,705,870
うち直轄事業分 担金(H)	221,754	593,042	2,305,332	3,053,999	3,749,610	6,101,082
団 体 組 合 等 負 担 金(I)	1,458,154	2,461,301	6,614,540	7,049,655	8,453,711	12,400,464

(備考) 狭義の公共事業の範囲は表 4-1 と同じである。  
出所: 鹿野義夫編『公共事業』, 44ページ。

表 4-3 公共事業費(広義)の直轄・補助事業別および国費・地方費負担別  
推移(昭和21~26年度) (単位:千円)

区 分	昭和21年度	22	23	24	25	26
予 算 額(A)	6,186,590	14,375,890	48,173,587	60,224,500	100,778,959	111,516,604
直 轄 事 業(B)	1,969,119	4,732,432	14,229,599	20,059,459	26,261,199	35,504,215
(B/A,%)	(31.8)	(32.9)	(29.5)	(33.3)	(26.1)	(31.8)
補 助 事 業(C)	4,217,471	9,643,458	33,943,988	40,165,041	74,517,760	76,012,389
(C/A,%)	(68.2)	(67.1)	(70.5)	(66.7)	(74.0)	(68.2)
総 事 業 費 (D=E+F)	10,155,561	25,348,603	86,544,216	96,563,118	142,161,740	174,016,442
国 費 負 担 額 (E=A-H)	5,964,836	13,782,848	45,868,255	57,170,501	97,029,349	105,415,522
(E/D,%)	(58.7)	(54.4)	(53.0)	(59.2)	(68.3)	(60.6)
地 方 費 負 担 額 (F=G+I)	4,190,725	11,565,755	40,675,961	39,392,617	45,132,391	68,600,920
(F/D,%)	(41.3)	(45.6)	(47.0)	(40.8)	(31.8)	(39.4)
地 方 公 共 団 体 負 担 分(G)	2,732,571	9,104,454	34,061,421	32,342,962	36,678,680	55,812,523
うち直轄事業分 担金(H)	221,754	593,042	2,305,332	3,053,999	3,749,610	6,101,082
団 体 組 合 等 負 担 金(I)	1,458,154	2,461,301	6,614,540	7,049,655	8,453,711	12,788,397

(備考) 広義の公共事業の範囲は表 4-1 と同じである。  
出所: 鹿野義夫編『公共事業』, 45ページ。

## 第二節 公共事業の総事業費と国費・地方費の負担

これまで国の予算から支出された公共事業費について論じてきたが、公共事業は国の負担する公共事業費と表裏一体をなして支出される地方公共団体および地元団体の負担金とを合した総事業費によって事業が行なわれるのであるから、次にそのしくみと実態について触れよう。

公共事業を大別すると、国の直轄事業と補助事業にわけられる。国の直轄事業に対しては、開拓事業等全額国庫負担で行なわれる事業を除いては、都道府県または地方団体に対し分担金が課され、この分担金は国の歳入として徴収されている。したがって、国の直轄事業についての国費負担額は、公共事業費予算から支出された事業費から地方公共団体の直轄事業分担金を控除した額である。国の補助事業には、都道府県および市町村に対する補助事業と土地改良区、森林組合および水産協同組合等の地元団体に対する補助事業とに分けられる。これら補助事業に対する国庫補助または負担率は、事業別に個々の法令によって定まっておき、法令改正によって変更されるので時期によっても変わってくる<sup>(1)</sup>。また、地元団体に対する国の補助金は、公共土木施設災害の場合を除いて、大部分都道府県を通じて交付され、都道府県が補助するものに対して補助することになっている<sup>(2)</sup>。

したがって、公共事業費中の国費分担金(国の直轄事業から地方分担金を除いた額と補助金額を加えたもの)と地方負担額(地方公共団体負担金と地元団体負担金を合計したもの)が公共事業の総事業費である。

いま、前節に述べた定義に従って、狭義の公共事業費と広義の公共事業費について、直轄・補助事業費別および国

費・地方費負担別の推移を表4-2および表4-3に掲げておく。

国の予算に占める直轄事業費と補助金の割合、総事業費の増加傾向およびその中に占める国費と地方費の負担割合の推移は、狭義、広義とも同じような推移を示している。

直轄事業と補助事業の関係をみると、二四年度まで三〇%台であった直轄事業が二五年度で二五%前後に落ちているが、これは別途見返資金による直轄事業への支出が二五年度に実行されたことを忘れてはならない。

また、国費、地方費の負担割合は二五年度に大きく国費負担が増えたが、これは災害復旧全額国庫負担制度の採用などの結果が顕著にあらわれたもので、二六年度にそれが廃止となった後も、とくに狭義の公共事業費についていえば、二四年度以前に比し地方負担分が減じていることは注目されよう。

(1) 二五年度の公共事業費の所管別事業別の補助率は、『国の予算』昭和二五年度、四二〇―二五ページに掲載されている。

(2) 鹿野義夫編『公共事業』、四四ページ。

### 第三節 公共事業監査報告

最後に、公共事業監査審議会<sup>(1)</sup>が二六年五月一八日、総理大臣に提出した報告書<sup>(2)</sup>を左に掲げておく。当時の公共事業費予算のあり方について、一年にわたる審議会の調査と討議をまとめた総括的意見が述べられている。

#### 公共事業監査報告(昭和二六年五月公共事業監査審議会)

本審議会は発足以来一年間、現在各省に於て行われている公共事業監査の実情聴取、及び信濃、神通、大淀三水系の、主として河川、山林、農業部門の公共事業について、現場監査を行つて来た。その各々については、既に報告書を提出したが、これらを通じての総括的見解をここにとりまとめた。

現在、公共事業費としては、毎年約一千億円前後の予算が各省に、経済安定本部の計画する線に副つて配分され、一部は各府県に交付されているが、更にこれに付帯して恐らくこれと同額或はそれ以上の支出がなされており、合計約二千億或はそれ以上の資金がわが国の主として建設事業を動かす原動力となつていふと思われる。勿論建設事業費は他の産業に関連してもあるのであるが、この公共事業費はその中核をなすものとして差支ないであろう。従つて、これが合目的々に使用されているかどうかは、国民経済的に重大な問題であり、一般納税者たる国民の重大関心事でなければならぬ。

ところで、公共事業は重要な建設事業ではあるが、それは亦一つの特異性を持つてゐる。他の事業であれば投下した資本に対しての効果が常に問題となり、その有利なものにより多くの資金が動くのであるが、公共事業の多くのものは、この効果測定が極めて困難であり、最近は何も角、従来はこの点が充分考慮されていふとはいへなかつた。亦、他の産業であれば施設の償却が当然考慮されるのであるが、公共事業費による建設には、償却も一般には余り問題となつていふなかつた。この故に、公共事業費

の配分には多分に当事者の主観が入り込み恣意が加えられる余地が存し、一方その獲得に於ては受益者の、所謂「熱意」という言葉で表現される努力がものを言う余地もあつた訳である。従つて、万事は配分の権を握るものも、亦これが分配に与るものも、共にその徳義感と、見識と技術に頼る以外に頼るものがなかつたのが実状ではないかと思われる。公共事業監査の必要性も実はこの点に源を発しているものであり、監査の衝に当るものも、矢張り同じ立場を取らざるを得ないのである。

勿論、この場合一面公共事業の公共性を重視すると同時に、他面それが国の経済活動である以上、経済価値についても、充分の考慮を払ふ必要があることは言うまでもない。

公共事業の他の一つの特異性は、多くの場合一地域に幾つかの事業が行われるのであるが、これらは総合的見地から計画され、実施されてはじめて充分な効果を發揮し得るということである。個々の工事は無駄なく行われている場合でも、全体としての調和を欠いているために結果は余り意味のないものになつてしまふという事例は屢々見るところであつて全体的な見地から見る事が常に必要である。公共事業費の使途については、

- (イ) 事業費全体の枠が国家財政の中で適当であるか否か、
- (ロ) 事業費がそれぞれの目的に關し適切に配分されているか否か、
- (ハ) 前項の目的を達する計画が相互の連絡を考へて組立てられているか否か、
- (ニ) それぞれの計画内容が適切であるか否か、
- (ホ) 以上の計画の内容をなす工事が適切に設計され実施されているか否か、
- (ヘ) 工事の施行がどの様にして行われているか、

等の各段階についてみる事が出来るが、個々の事業が、公正妥当な方法で行われているか否かをみると同時に、公共事業費の効果を最大ならしめるためには総合的見地に立つての評価が肝要と考へるのである。

われわれは、公共事業の、以上の特異性を念頭におき乍ら如何なる隘路障礙が、公共事業費の充分な効果を阻んでいるかを検討して来た。以下その結果の要点を摘記する。

#### 一、公共事業の総合性を重視すること

これは、別の面からみれば、公共事業関係各局の割拠性をなくするということである。この割拠性は、わが国の各方面に依然として残つている病痕で、除去することは仲々に困難であるが、公共事業、特に河川については、水というものが本来農、林、水産、工業の総てに關係を持ち、一般に一体性と呼ばれる性格を持つていたのであつて、この一体性を持つもののそれぞれ側面がそれぞれの部局として独立性を持つて力づくでその重要性を主張するようになっては、水というものの性格が歪められることは否むことが出来ない。一つの水系が上流と下流で行政区画を異にする場合に水の利用が純技術的見地から考えられず、制約を受けるといふようなことも右と同様大きな問題である。

各部局が総合性を欠いている場合には、それらの計画は、仮令「総合計画」の名を冠するものであつても、実は寄せ木細工に過ぎないものであり、この様な事業の監査も各部局に不合理に配分された予算の範囲内の技術についてのみ行われ勝ちであり真の意味の総合計画からみた正しい技術を見直すことになる虞れが多いのである。

先般信濃川視察の際、信濃川に關する計画は、林野といわず河川は本流も支流も更に発電も、或は道路も、共に担当者が信濃川を中心として、一堂に会してこの川の最も良い計画を討議立案することは出来ぬかと質問をしたところが、それは全く不可能であるとの答であつた。

問題は信濃川を最も安定し、最もよく利用することではなくして各部局が信濃川を種にして、如何にして予算をより多く取るかの集りになつてしまふ危険性があり、これが一堂に会したのでは議の纏まる筈はないと考へられぬこともない。併し乍ら、対立した意見を調整しより正しい所に一致するためには河川のような多種多様な側面を持つ天然物を、それぞれの側面から觀察、研究する人々が同席して研究し、討論することがそれぞれの専門の識見を広め、研究を促し、延いては最も妥當な解決に導く鍵を見出し得るのであると思う。意見の対立を惧れることはない。その調整をするための教育を始めるべきである。

前に述べた各機関のセクト主義を大幅に改めて各省にも又は各地方官庁にも技術、人事の交流が出来るようにすることも大いに効果があると考へられる。それは又前述の総合会議を効果的にする上にも役立つであらう。

## 二、調査費を重視すること。

現在の方式では、工事個所が決定しなければ十分な調査が出来ない事情にあるので、計画立案の前提として調査が充分に行われえない。而もその年度内に予定の工事を終了しなければならぬため、最初の計画は不完全な計画になり易く、工事施工上時間的にも経費の上からも無駄を生じ易い。従つて先づ最初に、調査地域とこの調査に要する予算を決定し、その調査の結果に基づいて工事費を決定すべきである。

## 三、事務及び労働能率の向上を図ること。

中央政府で扱う事務を能う限り地方公共団体及び現業機関に移譲すること。第七項に述べる中央政府の行う監督、監査事務の一元化などもその一つであるが、更に認証制度の改善、報告書類の煩雑重複等を徹底的に整理統合する必要がある。現在の如く、地方有能技術者が中央官吏の接待、書類の作成等に忙殺されては工事が満足に施行出来るわけがない。又人事々務の敏活化、人事交流による能率向上等を挙げることが出来る。又労働能率の点に於て現在の労働法規に従えば労賃は概ね時間制であるが、仕事の質（難易、良否等）を賃銀に加味しないでは折角働く意欲と体力を有するものも充分にその能力を発揮し得ない。これのためには現行法規の労賃の枠に弾力性を持たせる必要がある。

## 四、予算関係を合理化すること。

即ち、

## (イ) 予算の配分をなるべく重点的にすること。

各々の事業はすべてそれに相当する経済的な施工期間というものがある。然るに一定の枠内に於て仕事の口数が多くなく、自然施工期間を細く長くするのが従来の通弊であつた。予算の配分は成可く重点的にして経済的に早期に効果を期待すべきである。

## (ロ) 各省に関連を有する事業予算の調整を一そう合理的に緊密にすること。——特に治山、治水、利水事業は各水系毎に一貫性を有たせることが必要である。

## (ハ) 予算を早期に示達すること。

(ニ) 一定の計画に基き多年に亙る事業予算は継続費とすること。等が挙げられるが、更に

(ホ) 予算科目の分け方を検討する必要がある。即ち現在の科目割は余りに細か過ぎる。事業計画から実行までには少くとも一年余の時を経過する。従つて周密な計画であつてもその間の自然的、人為的状态の変化によつて實際執行に當つて予算内容の細部の変化は免れ難い。現在のようない弾力性のない細分科目内では処理出来ないため、その都度中央に対し所定の変更手続をとることになるが、これがため執行時期を失ひ無理が生ずる。例えば事業個所の区分を大きくすること。予算の分け方を工事の実体に即するように工事費、機械費、用地費等とすることであつて、これは事務簡素化にも大いに役立つものである。

## 五、会計経理を合理化すること。

即ち、

(イ) 会計年度を暦年に改めること。——現在の四月一日年度始めでは如何に事務を敏活にしても氣候の關係上最も効率ある経済的の事業執行は期せられない。又年度末収支決済は日本古来の習慣である。従つて暦年に改めるべきである。これは、北海道、東北等の寒冷積雪地方に於ては特に必要である。公費収納、地方公共団体の会計年度をこれに一致させること、並びに転換期の措置について研究を要するから、適当な調査機関を設けて調査の要がある。

(ロ) 金銭支払手続を迅速にすること。——物品納入及び工事請負に対し正規の手続による支払を迅速にすることは、業者の高利運転資金を軽減する。従つてそれだけ請負金額に影響することは明瞭であるにも拘らず、手続のためにこれが遅延することとは遺憾である。支払請求の日より七日以内に支払を完了した実例は尠くない。手続遅延の原因を調査し、全般的に迅速に支払うべきである。これは公費経済に及ぼす処意外に大きい。

(ハ) 直営工事現場の状況によつては労働賃金支払方法として立替払制を採用することが望ましい——現在公務員が資金前渡を

受けて多数の労働者にそれぞれ直接支払う方法のみ許されており、そのため広い不便な工場に於ては、支払事務費が支払賃金の百分の五以上の多額に上る処もある。且つ公務員が現金を取扱うことは種々の事故を生じ易い。この種の支払方法は地元の立替人を選定して行えば、既往の経験によれば支払費用は支払賃金の百分の二以下で足り、且つ弊害も公務員直接払より尠い。又、事務簡素化に役立つこと前項同様である。

六、技術の高度化を推進すること。  
近時技術の低下の傾向があり、その進歩が充分認められない。人事が都道府県中心主義に陥り過ぎ、その交流が少なくなったためか、予算が不十分なための定員過少か、又は充実した中堅層を失つたためか、その理由を究明して対策を講ずる必要がある。

前に述べた事務煩雑のため、中堅層が直接現場の工事に携わることが出来ず、従来の慣行を踏襲して工事をするのもその主要原因の一つと思われる。

また一般に公共事業と救済事業を同一視し、建設事業は多くの場合、少数の熟練者と多数の不熟練労働者によつて充分やれるという考えがある。これが我国の工手法が今日もなお機械化が不充分であり、新しい設計法、施行法を遅らせ、技術の向上を阻んでいる一つの重大な要因となつてゐる。然し公共事業は、あくまで建設を通じての公共の長期利益の増進が目標であつて救済とは同じものでないので、救済については別個に考えるべきであると思う。

七、監査制度手続を簡素化すること。

一般に公共事業費はその償却が余り問題にならず従つて多分に主観的、恣意的に施行され易いのであるから、その監査は絶対が必要であるが、現在のやり方は煩雑であり且つ重複のきらいがある。即ち技術的には審議会、経済安定本部、会計的には会計検査院、大蔵省との他に、技術会計の両面には各省及びその出先機関、労務面からは、労働省、その他人事院等がそれぞれ行うことになつてゐるので、現地工事担当者はこれらに必要な書類の作製と監査官に対する応接のため工事实施を妨げることは著しいものがある。

これを簡素化して技術監査と会計監査をする二部面、例えば経本と会計検査院との監査二部制をとり、これに各省で必要とする監査事項を織りこめば、現地機関は勿論各省及びその出先機関はその業務に専念することが出来、事務を簡素化して能率を著しく向上させることが出来る。

八、災害復旧を合理的に実施すること。

河川改修並びに災害防除、利水等の工事費と、我国に多い洪水等に原因して蒙つた災害の復旧工事費とを比較してみると、勿論年度によつて変化があるが、或る年度では後者の方が数倍に及ぶことが屢々である。而も費用の国庫負担割合は後者の方が圧倒的に大であるので、ややもすれば復旧に重点がおかれがちになり、その査定に際しても後者の方が端的に決定される点もあつて、益々この傾向を強めてゐると思われる。更に復旧工事に於ては原則として被害個所が部分的に原形に復するだけであるので災害を受けた欠点を改めることが出来ないから、従来通り繰り返し災害を受けることになる。

従つて防災上最も有効な工事が粗雑になり、災害率を増大しているとも言える訳である。災害については特に災害調査機関を設置して再検討の上対策を考えるべきであらう。

九、水利権侵害の補償について再検討を加えること。

このことは水力発電のような水量については勿論、鉱山等水質に関するものも含めて検討すべきである。更に水利権を伴う施設又は伴わない施設でも他に悪影響を及ぼす懼ある場合に、その補償としては事態を根本的に解決出来るような手続方法によるべきであつて一時的な金銭補償は却つて禍根を残すことが多いから避くべきである。これ等に関する方法組織をも考慮する必要がある。

十、中央集権制を緩和すること。

現在は最高の権威が中央にあり、このために地方は中央を納得させて予算を獲得することに全力を尽して大きな費用と時間を費している。報告の多種多様なこともその一つの現われであらう。

主体たるべきは河川そのものであつて、これを日夜観察研究する高級専門家が地方に於て樹てる正確な資料に基く計画こそ

尊重さるべきもので、中央では全国を見渡した総合的の面に力を注ぎ個々の問題は地方に任せるべきである。

公共事業の事業効果及び施設の維持管理は、地元民の十分な協力を得なければ万全を期し得ない場合が多いのであるから、これらの事業目的、技術が地元住民に充分滲透するような方法、組織を考えるべきであり、このためにも身近の問題は身近で処理する地方への権限委譲が先づ考えられなければならない。

#### 十一、記録を整理保存しておくこと。

この点が不十分で当然昔から研究されていたと考えられる問題についても記録が散逸して了っており、又は個人が死蔵してしまうことも考慮して、これをよく整理保存し、参考に出来るようにしておくべきである。

又記録の取り方も総合的にする必要がある。

歴大な公共事業費の支出については、既に述べたように、種々の問題が包蔵されている。われわれは、現実の監査に当つてそれぞれの地域に起つている問題を捉え、それを要約してここに述べた次第であるが、視察した範囲は狭く、勿論そこから一般的に類推することは可能ではあるにしても、公共事業費の適切な使用を考えるには問題は余りに複雑、多岐である。而もこれらの問題は、それぞれ古い歴史的な背景を持つておるのであるから、決して容易に解決し得るものではないのである。

われわれは、一つの試みとして、有能な専門家を数名、半年或いは一年と期限を切つて、これら問題の実体調査とその解決策の検討に専念せしめ、報告書を求めると云うような処置を希望する。

これらの問題は、その根本的な解決を思い付きで処理するには余りに重大であることに、特に注意を喚起したい。

(1) 昭和二五年三月、法令に拠らないで設置された内閣総理大臣の諮問機関で、委員六人で構成され、二六年五月の報告書提出の後廃止された。

(2) 大蔵省資料Z六二〇一—一〇。

昭和財政史——終戦から講和まで——第5巻

---

昭和57年3月29日 発行

編者 大蔵省財政史室

発行者 中井義行

発行所 東京都中央区日本橋本石町1の4 東洋経済新報社

郵便番号 103 電話03(270)4111(大代表) 振替口座東京3-6518

---

© 1982 <検印省略> 落丁・乱丁本はお取替えいたします。 3333-6235-5214  
Printed in Japan