

# 両大戦間日本における公共投資の地域配分

## —道路・港湾政策を中心に—

藤 井 信 幸

はじめに

1. 公共土木事業の地域配分
2. 1920年代の公共土木事業と政党
3. 時局匡救事業と内務省
4. 産業伸長土木事業五箇年計画
5. 内務省の蹉跌

おわりに

はじめに

第一次大戦以降、日本において都市化が「二重構造」の形成を伴いながら急速に進んだことは、つとに指摘されるところである。大都市で重化学工業の集積が進む一方、地方では農産物価格の低下や在来産業の停滞により農村で深刻な不況が続いたため、大都市を中心とする近代部門と、地方に広く展開する在来部門との間で賃金や生産性の格差が顕著になり始めたのである。必然的に、そうした地域間の不均衡の是正を目的とする地域開発が政策課題として浮上し、1930年代に政府は、インフラストラクチャーの整備や地方工場の支援を通じて地域間格差の是正を図ろうとした。

しかしながら、経済成長の促進と地域間格差の縮小という二つの政策課題は、中長期的には利用可能な資源量が増加して両立しうる可能性があるが、そうでない場合はトレード・オフの関係となる（石川祐三 [2000]、p. 45）。しかも、工業化と経済成長を急ぐ発展途上国の場合、大規模な地域開発を遂行する資金的余裕が通常はない（速水佑次郎 [1995]、p. 191）。そのため一般には、成長の拠点である大都市の工業発展を助長することが実効性の高い現実的な政策となる。すなわち、「都市化の経済」（urbanization economies）の存在などにより工業立地上のメリットが大きい都市は、政府のバックアップがなくとも工業の集積が進むが、集積に伴う道路の渋滞や地価の上昇など過密化の弊害がさらなる集積の障害となる恐れがある。そこで、インフラの整備などを通じてそう

した「都市化の不経済」を極小化し、都市の工業集積と経済成長をさらに促せば、農村の過剰労働力を都市に吸収させることが可能になる。それによって工業の競争力が強化されると同時に、農村の人口圧力が緩和され二重構造が解消されると考えられるのである<sup>1)</sup>。1920年代の日本においても、地域間格差の是正が政策課題として浮上する<sup>2)</sup>。一方で、都市計画が主要都市で展開され、街路、公園、上下水道などの都市インフラの整備が進められた<sup>3)</sup>。けれども1930年代になると、政府は不況に苦しむ地方の産業振興に力を入れざるをえなくなり、やがて都市計画を拡張した地方計画や国土計画の立案に着手した。

このように計画化が進展する過程を、御厨貴は「政策の総合」として把握しようとしている。御厨のいう「政策の総合」とは、「単発的な政策の羅列をこえた政策の計画化と総合化のあり方の歴史的展開」（御厨貴 [1996]、p. 2）を意味する。明治以降、政党政治の展開とともに地方利益培養の手段としてインフラの整備が活発になったが、鉄道、道路、治水事業など個々の公共投資の規模が拡大されるにつれて、それらを相互に調整させるグランド・デザイン的な計画の必要性が高まった。その結果、戦時期には都市計画が国土計画に、戦後には国土計画がマクロ経済計画に拡張されたというのである。

しかし、この戦前と戦後を架橋する「政策の総合」のプロセスは、実際に戦前の都市計画を起点として戦後のマクロ経済計画をその帰結とする過程といえるであろうか。筆者は全国総合開発計画（1962年策定）以降とそれ以前とを区別し、この間における計画化を取り巻く状況の変化に注目すべきであるように思う。なぜなら、戦時期には物資動員計画が実行される一方でそれを補完するはずの国土計画がプランとして終わり実施されず、また1950年代には、「経済自立五ヶ年計画」や「新長期経済計画」がスタートしながら国土計画の実行プランは策定されなかったからである。それゆえ、「政策の総合」のプロセスに伏在する、国土計画の策定が急がれながらもそれが実現しなかった1950年代までの過程は、物動計画やマクロ計画の問題とは一応切り離して検討し、そのうえで国土計画とマクロ計画がともに展開された1960年代と比較すべきであったと考える。

戦前・戦時に国土計画が実行されなかったことを御厨が看過しているわけではないものの、単に強制的な人口移動は戦時下でさえ不可能であったと述べているにすぎない（御厨貴 [1996]、p. 225）。工場も強制移動されなかったが、もう一步踏み込んで、それではなぜ「強制力」が執行されなかったかを検討すべきであったろう。「政策の総合」の目的は、工業の地方分散による地域間の均衡発展と二重構造の解消にあり、そしてその政策手段として登場した国土計画が1950年代まで実施されなかったという事実は、国土の均衡発展という目的そのものが現実的な政策として貫徹されない事情が1950年代まで存在していたことを示唆しているからである。

これまで筆者は上述の「都市化の経済」に着目し、戦時期には生産力増大、戦後には国際競争力の強化がそれぞれ喫緊の課題として重視されたため、現実には大都市圏における工業集積の効率性

を政府は無視できず、工業の地方分散政策が制約されたという事実を明らかにしてきた（藤井信幸 [2001] [2002a] [2002b]、藤井信幸・奥田都子 [2002]）。本稿では同様の視角から戦前の道路・港湾政策を中心に、成長拠点としての都市の重要性が内務省の公共土木事業の地域配分にどのように反映されたのかを考察したい。

橋本寿朗 [2001] が指摘しているように、政府の経済への介入には二つのパターンがあった。一つは民間の経済主体の活動を支援する役割であり、もう一つは相対的に劣位の民間経済主体への保護・助成である。橋本は、経済成長が特に急がれた明治時代や高度成長期の前半には前者が中心となり、両大戦間や高度成長期後半以降は後者が前面に登場するようになったと述べているが（橋本寿朗 [2001]、p.181）、たしかにインフラのうち鉄道や電話は、両大戦間に投資効率の低い地方圏への普及が積極的に進められた（原朗 [1981]、藤井信幸 [1998]）。しかし公共土木事業の場合、両大戦間には都市計画が立案・実施されたため、資金配分の重点が地方圏に置かれたとはただちに断定しえない。本稿では、1936年に内務省が立案した「産業伸長土木事業五箇年計画」が頓挫する経緯に焦点を当て<sup>4)</sup>、戦前における内務省の道路・港湾政策の帰趨を明らかにしたい。

## 1. 公共土木事業の地域配分

一口にインフラといっても、その機能により産業基盤、社会基盤、生活基盤などに区分することができるが、戦前の日本では、鉄道、道路、港湾といった経済活動と密接な関係を持つ交通・通信事業の比重が大きかった点が特徴的である。

明治時代の政府固定資本形成の内訳を見ると、鉄道の比率が最も高く、全体の約半分を占めていた（竹内良夫編 [1967]、p.383）。しかし、大正期に入ってやや低下して30%台となり、1920年代には一時的に40%台を回復した後、1930年代に再び低下してしまう。鉄道とは逆に比率が漸次上昇していったのが道路で、明治時代には20%程度であったが、1930年代には40%近くとなって鉄道を抜き筆頭となっている。道路ほどではないけれども、港湾も次第に上昇する傾向があり、1930年代の半ばには7%を超えている。

道路と港湾の整備は内務省の所管事業であり、したがって、以上のような大正期以降における産業基盤の構成の変化によって、産業発展に対する内務官僚のコミットメントが拡大されたことが窺われる。そのコミットのあり方と帰結を知る手がかりとして、まずは内務省所管の土木事業の動向を長期的な統計データに即して観察しよう。

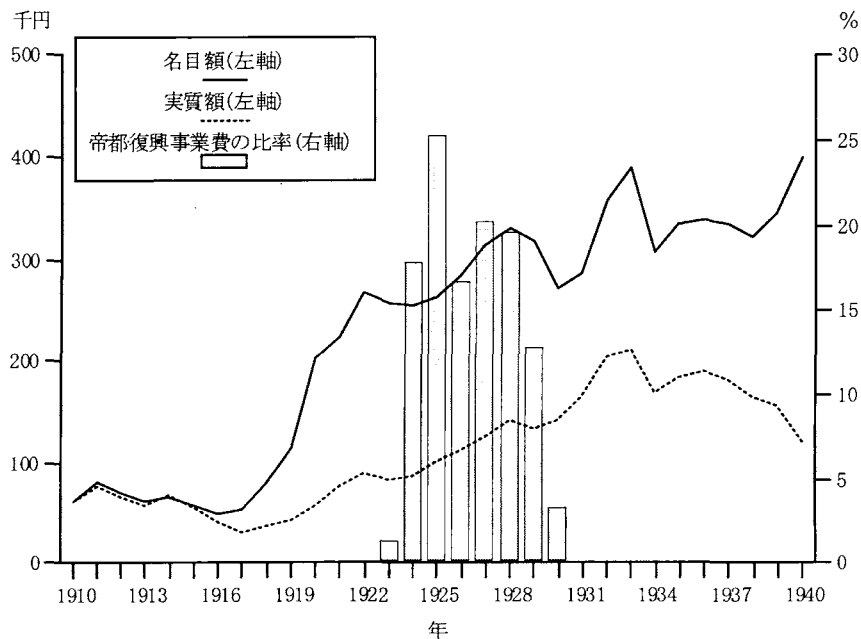
図1は、内務省所管の水道、港湾、河川、道路・橋梁事業費総額の推移を図示したものである。同図で第一に注目したい事実は、第一次大戦期から1930年代初頭まで土木費が著しく増加したことである。1933年度には1913年度の8.5倍となっている。もっとも、第一次大戦中や1930年代後半に

は物価が騰貴しているの、物価上昇の分を割り引いて考える必要がある。そこで、政府非軍事建設投資のデフレーターを用いて求めた公共土木事業費の実質額の推移を見ると、1916年度以降の伸びは名目額ほどではないが、その動向は名目額とほぼ同様と見てよい。すなわち1917年度以降、ほぼ毎年度のように増加が続いて1933年度にピークに達している。実質額で見ても、内務省所管土木事業が1930年代初頭までかなり増大したという事実は否定できない。

しかし1934年度以降においては、名目額と実質額が再びやや異なった動きを示している。名目額では、1934年度に減少した経た後にしばらく横ばいで推移したものの、1930年代末に再び急増しているが、実質額では1933年度をピークに、以後低下を続けている。それゆえ1930年代後半に、実際の事業規模は縮小したと見るべきである。

周知のように1920年代後半は、関東大震災により打撃を受けた首都圏に対して、帝都復興事業と呼ばれる大規模な都市計画事業が展開されるとともに、他の主要都市も競い合って都市計画を進めた時期である。また、1930年代前半には高橋財政のもとで時局匡救事業が展開されたことが知られている。図1に示されるような、1920年代から1930年前半にかけての公共土木事業の規模拡大は、そうした政策を反映しているのであろう。

図1 中央・地方政府の内務省土木事業の推進（1910～40年）



注1) 水道、港湾、河川、道路・橋梁の合計額。

2) 実質額は、1910年を1として指数化したデフレーター（政府非軍事建設投資の名目額をその実質額で除した数値）で土木事業費を除して求めた。

3) 復興事業費の比率＝復興事業支出額÷上記の名目額。

出典：江見康一[1971]、pp. 236-253、復興事務局[1932]、p. 837。

両大戦間日本における公共投資の地域配分

この点を確認するために、土木事業費の地域配分を見よう。内務省所管の土木事業費は、内務省直轄土木費と地方土木費に分割でき、前者の地域配分は不明であるが、後者の地方土木費は道府県別の配分額が1934年度まで判明するので、これを利用して、上述の公共土木事業が増加した時期におけるその地域配分の推移を明らかにすることが可能である。なお、直轄土木費の総額は地方土木費の10%前後にすぎず、これを地方土木費に加えても全体の動向に大きな変化は生じないものと推測される。

地方土木事業費の地域配分を示したのが表1である。同表では大都市圏の指標として、6大都市所在府県（東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫）と、これに北九州工業地帯を擁する福岡県を加えた分の2とおりの比率が示されているが、両者の動向に大差はない。すなわち、大都市圏の比率は明治時代半ばから日露戦後期まで漸次上昇した後、1910年代にいったん低下し、1920年代に再び上昇している。そのため、それまで地方圏のシェアは大都市圏を上回っていたが、1920年代後半には、逆に大都市圏が地方圏を上回り50%を超えるようになった。試みに、1920年代における最大の都市計画事業となった帝都復興事業の支出額を、中央・地方の内務省所管公共土木事業費総額と

表1 内務省土木事業費の地域配分（1887～1934年度）

単位：％

	1887～93	1894～99	1900～05	1906～11	1912～18	1921～24	1925～29	1930～34
北海道	2.8	2.4	3.9	5.0	6.9	10.1	7.4	7.8
東北	9.6	9.2	8.2	8.4	8.8	7.8	5.3	7.9
北関東	6.6	7.6	6.4	9.2	7.0	5.2	4.0	5.0
南関東	7.2	12.0	11.6	13.8	11.2	13.9	28.1	18.3
北陸	10.7	14.3	8.5	7.0	10.5	6.5	5.3	6.5
東山	4.4	5.5	3.8	4.8	3.4	3.5	2.4	3.2
東海	14.8	10.6	10.4	10.6	12.4	11.6	11.8	12.5
近畿内陸	4.9	5.5	5.3	7.7	4.5	4.4	4.1	5.2
近畿臨海	10.8	10.4	12.4	14.8	13.4	14.0	15.8	12.4
山陰	2.4	3.4	2.1	1.2	2.1	2.0	1.2	1.6
山陽	6.5	6.4	6.8	4.3	5.0	5.9	4.2	5.1
四国	6.9	4.4	4.7	3.8	4.9	4.9	3.7	3.9
北九州	7.8	4.2	10.0	5.4	5.1	6.3	3.6	5.2
南九州	4.9	4.2	5.9	4.0	4.9	4.1	3.1	5.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏Ⅰ	20.9	26.0	27.9	37.2	30.9	34.1	52.7	38.5
大都市圏Ⅱ	25.5	27.9	32.5	41.1	34.3	37.8	55.0	41.9
地方圏Ⅰ	79.1	74.0	72.1	62.8	69.1	65.9	47.3	61.5
地方圏Ⅱ	74.5	72.1	67.5	58.9	65.7	62.2	45.0	58.1

注1）大都市圏Ⅰ；東京＋神奈川＋愛知＋京都＋大阪＋兵庫。大都市圏Ⅱ；大都市圏Ⅰ＋福岡。

2）地方圏；全国－大都市圏。

3）内務省直轄事業を含まない。

出典：土木費のうち1921～23年度の地方土木費は『治水事業二関スル統計書』第7回（1930年）、1934年度は『土木局統計年報』第30回（1937年）、そのほかは『内務省統計報告』各年度。

対比させると、1924～29年度に前者は後者の大体15～25％に達していた（図1）。これほど巨額の土木事業費が東京と横浜に集中投下されたのであるから、地方土木費における大都市圏の比率が急上昇したのは当然であった。しかし、1920年代末から1930年代前半にかけて、地方圏の急増と大都市圏の低落とにより再び地方圏が優位に立った。前述のように産業基盤として両大戦間に特に重視された道路と港湾の地域配分を見ても（表2）、表1とほぼ同様の推移が観察される。

1910年代における地方圏の比重上昇は、第一次大戦を契機とする重化学工業化が地域間の不均衡発展を際立たせたことに照応するのであろう。すなわち、明治時代には都市の緩やかな成長に合わせて都市圏の配分比率が漸次引き上げられていったが、第一次大戦期に大都市を中心にいわゆる四大工業地帯が形成され大都市の成長が急速になり、都市圏と地方圏の産業成長の不均衡が顕著になった。そうした不均衡を是正する目的で地方圏への公共投資の配分比率が引き上げられ、地方の道路や港湾といった産業基盤の整備に力が入れたに違いない。そして前述のように、1920年代には大都市圏の比重がいったん引き上げられたものの、復興事業が完了した後の1930年代には、再び地方圏への配分が優先されたのである。このような事実から、1910年代以降における公共土木事

表2 道路・港湾投資の地域配分（1887～1934年度）

単位：％

	1887～93	1894～99	1900～05	1906～11	1912～18	1921～24	1925～29	1930～34
北海道	5.8	3.6	5.6	6.6	9.1	8.0	5.5	6.3
東北	12.4	10.9	7.5	6.4	8.7	6.8	5.0	8.2
北関東	6.4	6.5	4.7	4.7	4.7	4.6	3.7	5.2
南関東	8.4	9.7	13.1	15.7	11.4	17.3	28.5	17.7
北陸	9.0	8.7	5.4	5.7	7.6	5.6	4.6	5.6
東山	5.2	4.2	3.3	2.3	2.8	2.9	2.2	3.1
東海	9.5	9.7	8.8	10.0	12.6	12.4	8.5	10.5
近畿内陸	5.0	6.7	5.2	7.9	5.0	4.4	4.6	4.6
近畿臨海	9.0	10.3	12.2	17.7	10.0	14.2	19.7	15.3
山陰	3.7	3.8	2.9	1.7	2.1	1.9	1.3	1.7
山陽	6.8	8.6	6.4	5.1	6.7	5.4	4.3	5.5
四国	3.9	4.0	5.0	4.7	5.8	5.5	4.3	4.2
北九州	7.1	5.7	11.7	5.1	6.5	5.9	3.9	5.8
南九州	7.8	7.6	8.4	6.1	7.0	5.2	3.7	6.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏Ⅰ	17.8	24.1	28.6	42.0	27.4	37.8	53.9	38.2
大都市圏Ⅱ	21.0	26.0	33.8	45.5	31.8	41.0	56.3	42.0

注1）港湾・道路・橋梁工事の合計額。ただし、1909年度以前は海岸工事を含む。

2）地方土木事業費に、内務省直轄事業のうち港湾名の判明する港湾改良・修築費を加算。  
ただし、関門海峡改良費は山口、福岡両県にそれぞれ半額ずつを加算。

3）内務省直轄事業のうち、地方港湾改良費・道路改修費・国道改良費・失業救済道路改良費・農村その他応急国道改良費は地域配分が不明のため加算していない。

出典：1921～23年度は、内務省土木局『土木局統計年報』第28回（1930年）と第29回（1934年）  
記載の道路橋梁費に、同『治水事業二関スル統計書』第7回（1930年）に記載の港湾費を加算。  
そのほかは表1に同じ。

業の政策基調は地域間の不均衡発展の是正を目的とする点にあり、1920年代には、関東大震災という予期せぬ被害を被ったことによってそうした政策基調からの一時的な逸脱を余儀なくされたといえそうである。

公共土木事業費の地域配分が不明の1930年代後半にも、政府は地方圏の産業基盤の充実に積極的であったようで、1936年3月に発足した広田弘毅内閣のもとで、内務省土木局は「産業伸長土木事業五箇年計画」という産業基盤の整備計画を構想していた（佐藤元重 [1963]、pp. 55-56、沼尻晃伸 [1993]、pp. 3-5）。しかし前述のように、1930年代後半に内務省の土木事業の規模はあまり増加しておらず、むしろインフレ率を考慮すると、実質的な事業の規模は縮小されていたことになる。内務省がこのような大規模な土木事業を企図していたにもかかわらず、実質的な事業規模が1930年代後半に縮小されてしまったのは、なぜだろうか。

以下では、1920年代以降の公共土木事業の地域配分をめぐる政策過程のなかに産業伸長土木事業五箇年計画を位置付け、それが内務省の思惑どおり実行に移されなかった経緯を明らかにしていきたい。

## 2. 1920年代の公共土木事業と政党

### 2-1 政友会と公共土木事業

明治時代以来、政友会は公共投資を通じて地方への利益誘導をおこない党勢の拡張を図っていたが、政友会のなかでも特に地方利益の実現に熱心だったのが原敬であった。その原が、1910年代に内務行政に深く関わっていたことに注目したい。すなわち、第二次西園寺公望（1911年8月～12年12月）、第一次山本権兵衛（1913年2月～14年4月）両内閣の内相に就任し、さらに1918年には原を首班とする内閣が発足した。同内閣は、大戦中に急増した正貨準備と財政収支の好転を背景に、第一次大戦後の「戦後経営」として、鉄道、道路、河川改良、学校など地方への幅広い公共投資に力を注いだ（中村隆英 [1985]、第4章補論）。前述のように、1910年代に地方圏の土木事業のシェアが上昇したのは、そのことと無関係ではあるまい（表1、表2）。

しかし、第一次大戦中に農村からの人口流入により急成長した大都市では、道路、上下水道、学校、公園などの社会資本の不足が深刻となり、それらの都市施設の整備や都市計画を政府が進めざるをえなかった点も無視できない（中村隆英 [1985]、p. 106）。すなわち、1918年発足の原内閣は内務省大臣官房に都市計画課を設置し、次いで1919年に都市計画法を制定するなどの配慮を示した（大霞会 [1980]、p. 331）。さらに、1923～30年度には大規模な帝都復興事業が実施された（大霞会 [1980]、pp. 200-201）。これに対して地方では、不況による財政難に加えて国際収支の赤字が続いたために、公共投資が抑制されざるをえなかった。その結果、先の表1や表2に示されるよう

に、1920年代には公共土木事業の大都市圏への配分が増加される一方で、地方利益の実現を目指す政策が制約された政友会は動揺し、新たな党勢拡張戦略の模索を余儀なくされたのである（伊藤之雄 [1987]）。だが、新戦略を模索しながらも、結局、政友会が地方への利益誘導以外の戦略に活路を見出しえなかったことに留意しなければならない。

まず、都市計画のなかで最大規模の帝都復興事業に対して、第47回議会で政友会は総額 4 億 4,800万円という政府案に猛反対し、1 億6,000万円の削減に成功した（伊藤隆 [1989]、p. 250）。政友会総裁高橋是清は、その反対理由について「帝都の復興計画を樹つると同時に災害地全般の復興は勿論、地方の開発産業の発展、殊に農村の振興に関する諸般の施設を併せ行ふの方針を厳守せねばなりません……帝都復興と称するも、その内容実質に於て東京横浜両市に於ける道路、運河、公園等の諸施設に過ぎぬ」<sup>5)</sup>と説明している。そして政友会は、通信・交通機関の整備、治水事業の完成、教育の普及改善、農村の振興といった従来からの重点政策を政綱とする旨を、改めて声明として公表したのである<sup>6)</sup>。

1927年に発足した田中義一内閣も産業開発を重視し、積極政策を掲げて公共土木事業による地方振興を企図した（伊藤之雄 [1987]、p. 204）<sup>7)</sup>。その一環として立案されたのが「産業道路改良計画」であった。両大戦間における道路整備事業の計画化の出発点となったのは、1918年に原内閣が成立させた道路法である。そして、同法に基づいて翌1919年に設置された道路会議が「道路改良計画」を策定した。これは1920年度を起点とする30ヵ年に及ぶ大計画で、その資金を確保するために1920年に道路公債法が制定されたが、この計画に即した整備事業は、その後帝都復興事業の影響を受けて予算が縮小され、道路公債の発行も停止を余儀なくされた。その立て直しを図るために、田中内閣は産業道路改良計画を企図したのである。同計画は、主要な府県道を地方自身に改良させることを目的とする1929年度開始予定の10ヵ年計画であったが、1929年7月に同内閣の総辞職により新たに政権を担った浜口雄幸民政党内閣が、財政を引締めて新規事業を停止するとともに非募債主義を採用したため、この田中内閣の道路改良計画もまた中止のやむなきに至った（加瀬和俊 [1998]、pp. 240-242）。

政友会の領袖山本条太郎は、農村の窮状の主因となっていた過剰労働力を都市の工業発展をさらに促すことで解消しようという構想を持っていた。山本は、たとえば『実業之世界』1925年1月号誌上で「農村の人口が、工業の勃興によつて都会に吸収される」ならば「農民一人当の耕地が多くなる」ゆえに「農村の疲弊も、亦自ら救はれる事になる」と主張している（山本条太郎翁伝記編纂会編 [1939]、p. 35）<sup>8)</sup>。しかし田中内閣崩壊後、こうした持論の実現を急務として政友会の政務調査会長に就任した山本条太郎が1931年4月に発表した「十大政綱」（伊藤之雄 [1987]、p. 264）は、「産業五ヶ年計画の実施」「米穀蚕糸並びに水産国策の樹立及農村経済の調査」「失業対策及社会政策」などを重要政策として掲げているものの、上記の都市工業の成長を重視する山本独自の発



想は影を潜めている。

この「産業五ヶ年計画」とは「輸入防遏輸出増進を目的とする」<sup>9)</sup>もので、対象となる産業は鉄鋼、肥料、機械、自動車のほかに、農林水産業も加えられていた<sup>10)</sup>。言い換えれば、「農業、工業その他あらゆる産業は勿論、教育、軍備、外交までも経済化し産業化せんとするもの」<sup>11)</sup>であり、前述の都市を成長拠点として重視する山本の持論との関係が不明瞭で、むしろ、大都市のみならず地方においても雇用の維持ないし創出を図ろうとするいわば総花的な保護政策といってよい。結局、工業化・都市化促進による地方の過剰労働力減少と地域間の所得格差の是正という開発戦略は、山本の個人的見解にとどまり政友会の政策としては採用されなかったのである。

## 2-2 憲政会と公共土木事業

1920年代に政友会に対抗した憲政会（1927年に民政党と改称）も、地方問題に熱心な点において政友会とそれほど大きな違いがあったわけではない。表3は、第一次大戦下の1918年に雑誌『中外』が、各選挙区の衆議院議員に対して実施した調査の結果により、公共事業への関心の有無を取りまとめたものである。同表によれば、調査対象72人の議員の75%に当たる54人が公共事業の必要性を強調しており、しかもいずれの政党においても議員の70%以上が公共事業の重要性に言及していた。このように大正期ともなると、明治時代以来、積極政策を掲げてきた政友会だけでなく、すべての政党が地方利益の培養手段としての公共投資に強い関心を示していた。

大戦後には、政友会が国税である地租の地方への委譲、他方、憲政会・民政党が地租の引き下げをそれぞれ主張して激しく対立したことが知られているが（金澤史男 [1984]、小路田 [1991]、第

表3 政党別の地方利益誘導政策（1918年）

単位：人

	公共事業	その他	計
政友会	21	6	27
(%)	(78)	(22)	(100)
憲政会	18	6	24
(%)	(75)	(25)	(100)
国民党	8	3	11
(%)	(73)	(27)	(100)
新政会	7	3	10
(%)	(70)	(30)	(100)
計	54	18	72
(%)	(75)	(25)	(100)

出典：『中外』第2巻第2号（1918年2月）より作成。

7章)、そうしたなかでは憲政会・民政党といえども、公共事業を通じた地方への利益誘導に無関心にはなりえなかったことに注意したい。

政府の帝都復興事業予算案に対して、憲政会は政友会ほど強く反対しなかったが、それでも「惨禍深しと雖も挙朝之れに狼狽し議會亦之れに和し、帝都復興の外、他を省みるに暇なき状態なるは、余りに腑甲斐なきにあらざるなきか……国民をして一致協力、国力興復に銳意奮勵せしむべきは、唯一の農業振興あるのみ、農業を振興して産業を旺盛ならしめ、製造諸工業の工場を興隆せば、随て貿易商業に於て輸出の増大なるに至れるは必然」(大津淳一郎 [1924]、pp. 6-7)、と発言する代議士が同会のなかに存在したことに注目すべきである。

また、1924年に首相に就任した加藤高明は、同年12月の党大会での演説のなかで、外交問題と農村振興を取り上げた(加藤高明 [1925])。そして三大政綱として官紀肅正、普通選挙の断行、財行政の整理を掲げた後に、農村振興について「取敢えず来年度に於て、庶政は緊縮を旨としたるに拘らず、農村問題についてのみ、種々の新施設を認めんとするが如き、農林省の独立をなさんとするが如き、現内閣が農村問題を最も重視しつつある実証であります、今後も種々の方面より農村の振興を策し、多数の農民を今日の疲弊と困憊とより救ふの途を開きたい決心」と語っている。

そこでは農村振興の方法について具体的に説明していないが、民政党の「第五十二議会報告書」<sup>12)</sup>は、「抑も政治に積極消極の主義——なるものはない。時の宜しきを制するのを要諦とする。之を以て我党内閣は財政上に於ては緊縮節約の政策を採つたけれども、国家緊急の事柄に対しては常に適切な施設を怠らない。既に第五十一議会に於て関税の改正を行ひ、産業奨励の策を樹て、自作農を創定し、産米増加の計画を進め、河川港湾の改修、航路の拡張、鉄道の建設、移植民の保護奨励等に努力を致し……」と、公共投資に力を注ぐ旨を言明している。さらに、同党の機関誌『民政』第2巻第2号(1928年3月)掲載の「我党の高調する新政策」でも、新政策の一つとして、大会で決議した「農漁山村振興の四大政策」(「農漁山村の組織化」「農漁山村の機械化」「農漁山村金融の根本」「農漁山村の化学化」)を掲げると同時に、政友会の鉄道政策に対抗する「自動車道路網政策」の重要性を主張している。

このように憲政会・民政党が、政友会と同じく地方利益の実現を目指す公共土木事業の必要性を認めていた理由は、この時期の地域別得票率の動向からも理解できる。図2によれば、日露戦争以降、政友会の得票率は大都市圏よりも地方圏の方が概ね高くなっている。しかし、大都市圏と地方圏の得票率の動きは同一で、選挙ごとの変化はかなり激しい。大戦中に、公共投資を通じた地方への利益誘導をどの政党も重視していたことから察せられるように、1920年代に政友会と憲政会・民政党との間で、通常想定されるように前者が地方圏、後者が大都市圏にそれぞれその支持者を集中させるといふ、いわば「棲み分け」が成立していたわけではない。政権獲得をめぐる地方圏と大都市圏のいずれにおいても両党は激しく角逐し、有権者の支持を得ようとしていたのである(伊藤

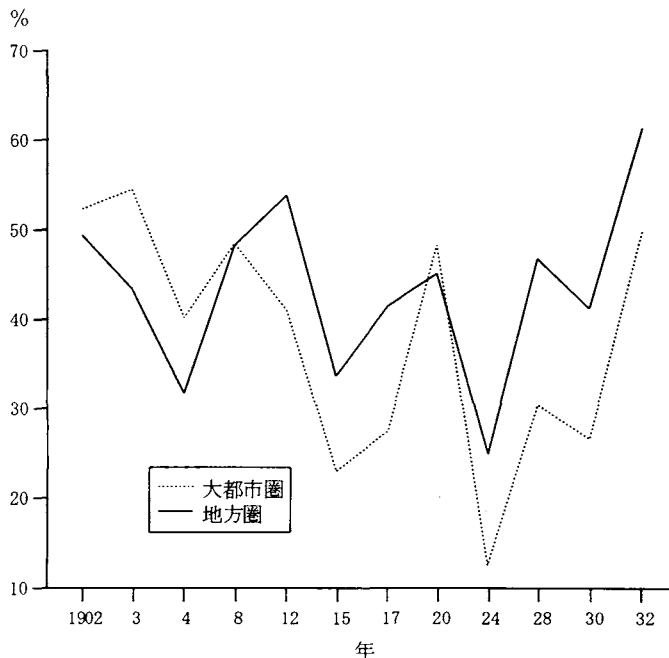
之雄 [1987]、p. 208も参照)。

そこに1920年代に土木官僚が、「土木費は最も党弊の食入り易き費目」(千葉了 [1926]、p. 16)であって、「近時政党政治が発達するに伴ひ何れの政党もこれ〔土木事業—引用者。以下同様〕をその政策に掲げぬものはない」(三辺長治 [1929]、p. 7)と慨嘆した所以があった。農林次官であった阿部壽準も、「農村振興と云ふことが唱へられ出してから既に久しいものである。色々と看板は塗り替へられたけれど、朝野の政党は何時も声を大にして之を政綱に掲げざるものはない」(阿部壽準 [1930]、p. 1)と指摘していた。

このように、帝都復興事業以外の公共投資が抑制されざるをえない状況にもかかわらず、1929年に浜口雄幸民政党内閣が誕生するまで、二大政党はいずれも公共投資を通じた地方圏への党勢拡張戦略に固執したのであるが、その結果はどうなったか。

表4は、工業生産を民間の経済活動の指標と見なして、それと産業基盤(道路・港湾)投資との対応関係を示したものである。大雑把ではあるが、①それぞれの全国シェアが一致し1.0となり、経済活動にちょうど見合った産業基盤投資の配分がなされた状態、②1.0を超え産業基盤投資が不

図2 政友会得票率(1902~32年)



注1) 得票率=得票数÷有効投票総数

2) 大都市圏は六大都市の合計。地方圏はそれ以外。

出典: 遠山茂樹・安達叔子編 [1961]。

足した状態、③1.0未満で産業基盤投資が過剰である状態と考えることにしよう。まず北海道、東北、山陰、南九州といった後進地域での投資過剰が一見して明らかである。大都市圏の動向は時期により異なり、1880年代と1890年代は大都市圏、特に近畿臨海の投資不足が目立つ。1900年代に大都市圏の産業基盤投資不足はほぼ解消したものの、産業基盤投資総額の伸びが小さかった1910年代には大都市圏の投資不足が再び歴然となった。1920年代前半に投資不足の傾向はやや緩和されたようで、さらに1920年代後半には、大都市圏全体ではバランスを回復した。とはいえ、これは南関東の大幅な投資超過が東海や近畿臨海の投資不足を相殺したためで、東海や近畿臨海では産業基盤投資が不足し不満が残ったであろう。

こうした大都市の公共投資不足が経済活動の支障となっていたことは、同時代人の証言からも推測できる。産業基盤の中心をなす道路については、やや時期がずれるが1936年に東京府土木課長が、「大都市及其の付近に於ては、人口の増加に依り急激なる膨張を招致し、為に各般の都市施設が都市の発展に先駆するは愚か、其の足許にだも容易に追隨し得ないのは、誠に遺憾の次第……都市施設の根幹ともいふべき道路に付て見ても、路幅狹隘にして交通保安上の不便と不安とが、甚しく都市市民の経済的活動を阻害すること大なるもの」（金子源一郎 [1936]、p.34）と述べている。とりわけ京浜国道では交通量が激増しており、「僅かに十数年前一大改良を加へたる京浜国道の如き交通

表4 工業生産と産業基盤投資の対応関係（1887～1934年）

	1887～99	1900～11	1912～18	1921～24	1925～29	1930～34
北海道	0.7	0.2	0.2	0.3	0.5	0.4
東北	0.8	0.4	0.3	0.4	0.7	0.4
北関東	1.7	1.2	1.2	1.1	1.5	1.1
南関東	0.9	1.1	1.6	1.0	0.6	0.9
北陸	0.7	0.9	0.6	1.0	1.0	0.8
東山	1.2	2.1	1.7	1.6	1.8	1.4
東海	1.0	1.3	0.9	1.1	1.7	1.5
近畿内陸	1.4	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0
近畿臨海	1.9	2.0	3.3	2.2	1.3	1.9
山陰	0.4	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3
山陽	0.7	0.8	0.8	0.9	1.2	0.9
四国	1.0	0.6	0.4	0.7	0.6	0.7
北九州	0.7	0.6	0.7	0.7	1.5	1.0
南九州	0.6	0.2	0.2	0.4	0.6	0.3
計	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
大都市圏Ⅰ	1.4	1.5	2.1	1.5	1.0	1.4
大都市圏Ⅱ	1.4	1.4	1.9	1.4	1.0	1.3
地方圏Ⅰ	0.9	0.7	0.6	0.7	1.0	0.8
地方圏Ⅱ	0.9	0.7	0.6	0.7	1.0	0.7

注1) 工業シェアと産業基盤投資シェアの比率。

2) 工業シェアはそれぞれ順に1889、1909、14、21、25、30年を採用。

出典：工業シェアのうち、1889年は藤井信幸 [1999]。それ以外は通産省編 [1961]。

量の急激なる増加は已に飽和状態に達し、自動車は其快走力の機能を發揮する能はず、徒らに時間と燃料とを空費するのみならず更に人命傷害の事故を頻生して必須的交通機関は却つて交通上の障碍となるの観なきにあらざるかの実状である、故に更らに新路線を築造することが焦眉の急務となつたこと否一日も之を忽諸にすることを許されない」（平井洸民[1935]、p. 12）という状態であった。

このように帝都復興事業やその他の都市計画の推進にもかかわらず、大都市圏においてその経済活動の規模に比べて十分にインフラが備わったと言ひ難いのは、大都市圏の工業生産の増加が急だったからであろう。その意味で、1920年代の大都市圏の公共投資はなお不十分であったといわざるをえない。そして大都市に集中する重化学工業の成長が著しかった1930年代には、1920年代以上に大都市圏では大規模な産業基盤の整備事業が進められる必要があったのである。

### 3. 時局匡救事業と内務省

#### 3-1 地方の産業振興計画

政党内閣が終焉を余儀なくされた1930年代には、政党に代わって内務官僚が公共土木事業の政策主体となるが、その際にまず留意しておきたいのは、帝都復興事業をはじめ都市計画事業が政府部内で冷遇されていたことである。前述の都市計画課は1922年に都市計画局に昇格したが、1924年の行政整理に伴い再び都市計画課に格下げされてしまった。同課に勤務していた飯沼一省の回顧によれば、「局長をはじめとする都市計画当局の熱情、抱負、希望にもかかわらず世間の眼はつめたかった。……内務省内においても、土木局からは、河川、運河、道路、上下水道等それぞれ法制が備わり、われわれが仕事をしているのに、別に都市計画局などというものをどこにおく必要があるかという抗議である。省外に出れば農商務省などからは、農こそ国の大本である。都市が盛になれば国は衰える。国が都市計画などに力を入れるのは過ちも甚だしいという議論がきかれた。また大蔵省からは、都市計画などというぜい沢な仕事は以っての外ということで、それこそ歯牙にもかけられなかった」（河野義克編 [1972]、p. 108）という。

現実には、帝都復興事業をはじめ都市計画事業がスタートしていたのであるから、「歯牙にもかけられなかった」というのは誇張だが、都市計画事業を冷視する状況が戦前に存在したのは、たしかなようである。1935年に土木局河川課長の武井群嗣は、「大正の末葉から昭和の五六年頃迄の緊縮時代」を「数次に亘る整理緊縮を受けて繰延べに繰延べを加へ削減に削減を重ねた数年間に於ける土木事業の惨めな状態は所謂開店休業の継続」（武井群嗣 [1935]、p. 4）と述べている。帝都復興事業のために財政全般の引き締めや他の公共投資の抑制が余儀なくされたという事実を考慮すると、この内務官僚の嘆息は、帝都復興事業や都市計画に対する批判を含意するものと解される。

かといって内務省の土木官僚が、地方利益を重視する政党に親近感を抱いていたわけではない。その理由の一つは、前述のように政党が土木事業に積極的なために、「稍もすれば党勢拡張に利用せられ、または利権妄者の策動するところとなるが如くに見られ、土木行政が近代生活の上から見て疑惑の中心であるかの如き観をなすものあるに至つた」（三辺長治[1929]、p. 7）ことにあった。いま一つには、1929年の内閣交替によって産業道路改良計画が停止に追い込まれたように、政権の変更によって長期計画の遂行が妨げられたからでもある。それゆえ、政党が軽視していた水利政策はもとより（御厨貴[1996]、p. 154）、道路・港湾政策でも政党に対する不信感が高じて、内務官僚は長期計画に基づく官僚主導の事業運営を強く要望するようになったのである。

そのため、帝都復興事業が完了するとともに政党内閣が終止符を打った1930年代には、公共土木事業の推進主体として内務官僚が前面に立ち、地方に対する事業費の配分比率が増加されるとともに、内閣の交替や政党の意向に左右されない単年度予算からの脱却、すなわち長期計画化への志向が以前にも増して強まった。

まず民政党内閣による1931年の失業救済事業の場合には、都市失業者の救済を主目的とするものであったにもかかわらず、内務省は全国の主要国道の整備に事業の重点を置き、事業費の配分を大都市圏よりも地方圏に厚くした（加瀬和俊[1998]、pp. 250-253）。さらに犬養毅政友会内閣の成立後は、土木事業の規模が拡大され、その目的も失業救済ではなく田中内閣のように産業開発ないし産業振興に変更された。これは政友会が民政党内閣の緊縮政策に反対しその失業対策を批判してきたことによるが、同時に内務官僚も、連年の事業繰り延べ、大都市優先、機械使用の制限など失業救済土木事業に与えられる種々の制約に不満を抱いていたから、この犬養内閣の方針を歓迎し新たな土木事業計画を立案した（加瀬和俊[1998]、pp. 269-270）。斎藤実内閣が時局匡救事業として1932年度から実施した「産業振興土木事業計画」がそれである。

この計画の目的について政府の議会答弁草案は、「如何ナル産業ト雖モ道路、港湾等基本的交通施設ノ効用ヲ發揮セシムルニ非レバ其ノ振興ヲ期スコト極メテ困難ナルハ勿論我国ノ産業ガ連年水害ノ為メニ蒙ル損失極メテ巨額ナルノ事実ニ鑑ミルトキハ先ヅ道路、港湾等ノ施設ヲ改善シテ交通運輸ノ円滑ヲ図リ河川ヲ改修シテ治水ト利水トノ実ヲ挙げ以テ産業ノ振興ニ資シ併セテ旧来ノ失業者ヲ救済スルト共ニ将来ノ失業ヲ防止スルヲ以テ緊急ノ要務ト謂ハサルベカラズ」<sup>13)</sup>と記している。インフラの整備を通じて諸産業の振興を図ろうというわけであるが、「失業救済土木事業」とせず「産業振興土木事業」と名付けた理由を、同じく答弁草案は次のように述べている。

失業者簇出ノ原因ヲ顧ルニ世界的經濟不況ニモ因ルコト勿論ナリト雖モ一面又財政緊縮ニ専念シ過度ニ各種公共土木事業ノ執行ヲ抑圧セルコトニ起因スル所亦多大ナリト謂ハザルベカラズ。然ルニ斯ノ如キ原因ニ基キテ生シタル失業者ヲ救済センカ為メニ別途失業救済土木事業予算ヲ編成セサルベカラサルカ如キハ本末ヲ顛倒スルノ甚シキモノト謂フベシ。殊ニ本来一定ノ計画

ニ基キ数年ニ亘リテ施行スヘキ事業ノ一部ヲ失業救済ト云フガ如キ見地ヨリ切離シテ一年度限り単独ニ執行セントスルカ如キハ事業計画トシテ既ニ当ヲ得ザルノミナラズ失業救済ニ藉口スルノ結果徒ニ不急ノ工事ヲ起スノ弊ニ陥ルノ虞ナシトセズ。……進ンデ積極的ニ産業振興ノ促進ニ寄与センガ為消極的ニ失業救済土木事業トスルノ策ヲ採ラズ継続的ニ産業振興土木事業トセリ。

つまり失業対策よりも、失業を生じさせない積極的かつ継続的な産業振興のための公共投資が重要だというのであるが、そうした政策の主な対象は、次に述べるように地方圏だったのである。

### 3-2 産業振興計画としての道路・港湾政策

実際の1932～34年度における内務省所管の時局匡救事業費の予算配分を見ると、総額2億4,582万円の半分近い1億2,026万円が道路で、その道路予算の約70%に当たる8,767万円が農村振興道路助成費に当てられた（大蔵省昭和財政史編集室編 [1955]、p. 212）。また、地方圏は内務省所管時局匡救事業の支出総額の80%を超えていた（表5）。このように時局匡救事業が、失業の深刻な大都市圏よりも地方圏に傾斜していたため、内務省の土木事業費総額における地方圏の比重は1930年代前半にかなり上昇した（表1）。

産業基盤として内務官僚が重視した道路と港湾の具体的な事業内容を見ると、予算の大半を占め

表5 内務省時局匡救費の地域配分

単位：千円

	1932	1933	1934	計	(%)
北海道	5,064	7,497	3,720	16,281	( 5.3)
東北	12,452	20,929	13,128	46,509	(15.1)
北関東	7,670	12,413	6,643	26,726	( 8.7)
南関東	3,937	12,948	4,923	21,808	( 7.1)
北陸	5,322	10,019	5,213	20,554	( 6.7)
東山	4,532	7,136	4,118	15,786	( 5.1)
東海	7,668	15,514	8,178	31,360	(10.2)
近畿内陸	2,783	6,504	3,168	12,455	( 4.1)
近畿臨海	4,036	11,740	5,445	21,222	( 6.9)
山陰	2,444	4,530	2,452	9,426	( 3.1)
山陽	5,525	10,682	5,340	21,547	( 7.0)
四国	4,816	8,035	4,158	17,009	( 5.5)
北九州	4,204	9,594	4,431	18,230	( 5.9)
南九州	7,626	13,822	6,818	28,265	( 9.2)
計	78,079	151,362	77,735	307,176	(100.0)
大都市圏Ⅰ	8,049	26,654	11,013	45,716	(14.9)
大都市圏Ⅱ	9,724	31,605	13,195	54,525	(17.8)
地方圏Ⅰ	70,030	124,708	66,722	261,460	(85.1)
地方圏Ⅱ	68,355	119,757	64,540	252,652	(82.2)

注：北海道は予算、その他は決算。

出典：「匡救土木事業費配当額調」（国立国会図書館憲政資料室『新居善太郎文書』178）。

た道路事業の場合、まず上述の産業振興土木事業計画の下位計画として、1932～36年度にわたる「産業振興道路改良五箇年計画」が策定された。その目的は「自動車ノ発達ニ因リ要求セラルル道路改良ノ急ニ応シ」ることにあり、国道は工事費の3分の2、府県道は3分の1をそれぞれ国庫が負担するものとされた。また、それとは別に、府県道改良費補助ならびに町村道路改良補助費が、農村振興土木事業の助成の一部として1933、34両年度に、「冷害、旱害、繭価暴落、風水害等災害応急救済ノ為」の「道路費」が1934年度に国庫から支出された<sup>14)</sup>。こうした地方中心の道路改良事業の結果、前出の飯沼一省によれば、「農村のほうは広い道路ができていのに、都市へはいると道路が狭くなる」（内政史研究会 [1969]、p. 44）といった事態さえ生じた。

さらに、1933年に内務大臣の諮問機関として設置された土木会議が、「第二次道路改良計画」という20ヵ年に及ぶ大計画を策定したことに注目したい。時局匡救事業によって土木事業は息を吹き返したが、道路改良における重点が幹線の国道や府県道ではなく町村道に置かれるなど（松浦茂樹 [2000]、p. 55）、時局匡救事業は交通網の整備それ自体よりは地方への所得移転を主目的としており、また「臨時的のもの」でもあった。しかも、1919年策定の道路改良計画が1931年度までに全体の3分の1程度しか実現されていないことに加えて（松浦茂樹 [2000]、p. 124）、原内閣当時とは比べようもないほど自動車の交通量が多くなり、「砂利敷を以て原則とした」道路改良計画ではもはや路面が維持できず、国道および地方道路を「近代的構造に依つて舗装する」（唐澤俊樹 [1933]、p. 8）必要が生じていた。そこで、内務官僚はこの機を逃さず「進んで現在及将来の需要に応ずる道路政策を樹立」（武井群嗣 [1936]、p. 9）することを企図したのである<sup>15)</sup>。工事路線が具体的に判明する国道直轄工事を見ると、四大工業地帯と地方中心都市を結ぶ路線に重点が置かれており（岡田知弘 [1989]、p. 105）<sup>16)</sup>、大都市へのアクセスの便宜を図ることにより地方の産業振興が図られたといえる。

また、港湾政策の基本方針は1909年に確立されていたが、それは「大港集中主義であつて、重要港湾以外の港湾は、全部地方独力の施設経営に放任」された<sup>17)</sup>。1922年に指定港湾制度が設けられ、政府が地方港湾のうち枢要なものを指定し工事監督をおこなうようになったものの、「別段、国の財政的援助の途を開いたものではなく、地方港湾の改良については、依然として地方単独の経営に待つ」状態であった<sup>18)</sup>。そこで斎藤内閣のもとで内務官僚は、こうした「大港集中主義」を「小港分散主義」に完全に転換し（武井群嗣 [1936]、p. 12）、事業予算の配分の重点を地方港湾の改良に置いた。つまり、「仮死状態〔の地方港湾〕に生命の息吹を吹き込んだ」<sup>19)</sup>のである。時局匡救事業で港湾整備に投じられた予算の総額は道路の10%にも及ばなかったが、道路と同じく地方の産業振興を主目的としたことは、内務官僚の方針が一貫していたことを示している。

ところで、このような内務官僚の地方重点的な産業基盤の整備方針に対しては、閣内で批判が生じた。時局匡救事業の2年目に当たる1933年度の予算編成方針は、「内務、農林両省ニ於ケル時局



匡救ニ関スル経費ハ前年ニ引キ続キ適當ノ程度ニ於テ之ヲ実行スル」<sup>20)</sup> というものであったが、現実には「各省ノ要求ハ後ヨリ後ヨリ追加累増シテ全ク先例ナキ巨額ニ達シ」、復活要求に際しても各省の要求は「猛烈ヲ極メ」た。そのため大蔵省は「此ノ時局ニ際シテ最モ有効適切ナル経費ヲ認ムルコトヲ趣旨」として、要求額の削減を図ろうとしたものの、「内務省ノ最モ熱心ニ主張セル新規河川港湾ニ関スル継続費ノ要求ヲ拒絶スルノ理由ニ乏シキコトナリ已ムヲ得ズ〔その〕継続費年限ヲ延長スルト同時ニ八年度年割額ヲ査定増額」せざるをえなかった。ところが、閣議で鉄道大臣から「新規河川港湾ニ関スル継続費ハ後年度ノ負担ヲ多カラシメ時局匡救ノ目的ニ資スル所少ク、恰モ地方ノ運動ニ依リ鉄道新線ノ建設ヲ認ムルガ如ク此際政府ノ措置トシテハ適當ナラズトノ議論出テ文部大臣其他ノ一二閣僚ノ賛同モアリ此点ニ付更ニ内務省ニ於テ篤ト再考スル」<sup>21)</sup> 結果となったのである。

時局匡救事業を通じて内務官僚は待望の事業費の増大と地方圏への優先的配分を実現したものの、そうした政策は地方利害を重視する政党のそれと大差はない。そもそも、地方への公共投資は本来に必要なのであろうか。時局匡救事業以後も内務官僚が大規模な事業予算を要求しその方針を継続しようとするれば、当然、このような反論が再燃することは必至だったのである。

#### 4. 産業伸長土木事業五箇年計画

##### 4-1 新たな土木事業計画の立案

結局、前述の産業振興道路改良五箇年計画や第二次道路改良計画には継続費の裏付けが与えられず、従来どおり単年度予算によって実施された。しかも、時局匡救事業は蔵相の高橋是清が1934年度をもって一応終了して財政の健全化を図ったので、内務省の土木予算は1935年度から大幅に削減されてしまった（図1）。土木費のなかでも、とりわけ削減率が大きかったのは道路予算であった。土木事業費の総額は1935、36両年度に1934年度の3分の2程度にまで削減されていたが、道路予算は1934年度に3,636万円が執行されたのに対して、1935年度1,875万円、1936年度1,358万円と、半分あるいはそれ以下に削減されたのである<sup>22)</sup>。その結果、「最も重要な道路国策即ち最近土木会議に於て決定したる国道府県道の改良計画すらも之を実行する能はざるの状態」（平井洸民 [1935]、p. 12）となった。

このような時局匡救事業以後の道路予算の大幅な削減には、「国防費の重圧に依つて茲数年来内政関係の予算」が「逐次削減され」（田中好 [1935]、p. 21）ていたことも無関係ではないであろうが、土木事業費総額以上に道路予算が削減されたのは、いうまでもなく大蔵当局や内閣が、地方圏を主たる対象とする道路の改良事業の重要性が他の土木事業と比して低いと判断したからであろう。しかし、2.26事件による高橋是清の暗殺は、内務官僚に退勢を挽回するチャンスを与えた。

1936年3月に発足した広田弘毅内閣は閣議で政綱声明を決定し、「国体明徴の徹底」「自主積極外交の確立」「国防の充実」などの基本方針を掲げた<sup>23)</sup>。しかし、高橋是清のもとで策定された1936年度予算を大幅に修正することは時期的に不可能であったので、1937年度予算をどのように編成するかが問題になった。新蔵相の馬場鏐一は、1937年度予算の編成に際して従来の予算編成方法を変更した。それまでは大蔵省と他省との折衝を通じて予算の骨格が作られ、最後に閣議でこれを決定するという方法であったのを改め、他省との折衝に先立ち閣議において「現内閣ノ特ニ力ヲ尽スベキ重要国策」を決定してその「実行ニ集中」し、「其ノ他ノ経費ノ要求ハ極力之ヲ差控フルコト」<sup>24)</sup>したのである（林建久 [1979]、p. 197）。あらかじめ閣議で基本方針を決定しておくことの必要性は、高橋財政の時から認められていた。高橋はそれにより軍部の強硬な軍事費拡大要求が招く混乱を回避しようとしたのであった（蟬山政道 [1936]、pp. 70-71）。

けれども、広田内閣は「重要国策」の内容を具体的に示さないまま<sup>25)</sup>、いわゆる「国策閣議」<sup>26)</sup>を開いたため、「各省をかりたてて無数の生産増強政策を立案せしめ」（大蔵省昭和財政史編集室編 [1965]、p. 193）の結果となり、「各省大臣の提案百出で収拾がつかず」（大蔵省昭和財政史編集室編 [1955]、p. 173）、国策閣議は一時中止のやむなきに至った。結局、従来と同じく大蔵省と他省との折衝で大体の見通しをつけてから、閣議で審議することとなってしまった（大蔵省昭和財政史編集室編 [1965]、p. 173）。『中外商業新報』の社説が、「国策決定に際しては、首相に何等の創意も、定見もなく、『何かないか』とこれを閣僚に求め、閣僚も亦何等自己の抱負なく、『何かないか』とこれを吏僚に求めるのである。これでは、勢ひ国策の製造元が、内閣から下に移つて各省吏僚の手に帰するものも已むを得ない。即ち各省の吏僚は、待つてゐたとばかり、この機会に乗じて日頃実行の出来なかつた行政事務に属する棚曝し案を、国策の名の下に、あれもこれもと先を争つて持出すのである」<sup>27)</sup>と、内閣の無定見を批判した所以である。

前出の武井群嗣が内閣発足直後に著した一文から、こうした広田内閣に対する内務官僚の態度を窺い知ることができる。武井は次のように述べている。「〔広田内閣が示した政府声明の〕諸国策は何れも目新しきものではなく、況んや此の発表から果して如何なる具体的政策が引出されるかは今後の問題」であり、「新内閣の政綱政策中に示さるゝ産業貿易の伸長と国民生活の安定向上とを期するが為には……土木事業の起興を忽諸に付すべからざるは多言を要せざる所」（武井群嗣 [1936]、pp. 3-5）である。すなわち「新内閣の政綱を土木の部門に於て具顕するの方策は、道路、河川、港湾を通じて現に存する改良計画を決議の儘に実施することであり、恐らくこれ以外に新なるものを見出し難いであらう。土木行政上従来頗る遺憾とされたことは、折角の計画が財政其の他の事由に依つて繰延削減に遭ひ、所期の如く事業の完成を見ざりしこと年既に久しきものゝ存することである」（p. 14）、と。要するに内務官僚もまた、「日頃実行の出来なかつた行政事務に属する棚曝し案」を持ち出す好機と受け取ったのである<sup>28)</sup>。

しかも大蔵省には、内務官僚にとって好都合な変化があった。まず新蔵相の馬場が財政拡大に積極的で高橋財政後半の財政健全化方針を批判しており、かつ農村問題に詳しく、過剰労働力吸収のための農村の工業開発や産業組合の拡充などを提唱していた。また馬場は、同じく高橋財政に批判的であった広瀬豊作を主計局長に就任させている（林建久[1979]、pp. 189－193）。

さて、内務省が1936年7月に閣議に提出した国策案のなかには、地方財政調整交付金制度の確立、保健施設の拡充とともに、総額6億円近い土木事業の5ヵ年計画が含まれていた<sup>29)</sup>。内務省全体の1937年度の新規要求額は総額1億4,366万円<sup>30)</sup>で、中心はこの5ヵ年計画であった。その後、道路・港湾の整備は重要国策とは認められない模様であることが新聞で報道されていたものの<sup>31)</sup>、内務省は8月12日の概算要求においても、この5ヵ年計画を新規事業として提出している<sup>32)</sup>。この5ヵ年計画の正式名称は「産業伸長土木事業五箇年計画」といい、その目的は水害の防止と産業貿易の伸長を図ることにあったが、提案に至った経緯は次のとおりである。

土木事業ハ産業発展民力培養ノ根源タルベキ重要施設ニシテ概ネ長期ニ亘リ巨額ノ経費ヲ以テ工事ヲ施行シー貫シテ所期ノ目的ヲ達成スルヲ本質トス且其ノ事業ノ効果亦永久的ニシテ一國産業政策ノ基幹タルモノナルヲ以テ須ク一定ノ計画ニ従ヒ社会ノ進運ニ対応シテ著々施行スルヲ要シ、一時的ノ理由ニ因リ又ハ第二義的ノ目的ノ為ニ其ノ実施ヲ阻害シ又ハ歪曲スルガ如キハ厳ニ之ヲ避ケザルベカラズ。是ヲ以テ従来土木事業ノ施行ニ関シテハ夙ニ一定計画ノ樹立セルアリ、最近時運ノ趨勢ニ鑑ミ土木會議ニ於テ其ノ根本方針ヲ改訂セル所アリト雖モ、其ノ実績ヲ見ルニ、政府ノ土木費予算ハ或ハ財政的理由ニ依リ或ハ社会的理由ニ依リテ或年度ハ急激ニ縮減セラレ他ノ年度ハ又著シク膨張スル等変動常ナキ状況ヲ示シ、土木行政上遺憾トスル所少カラズ<sup>33)</sup>。

要するに内務官僚は、産業伸長土木事業五箇年計画を立案して道路改良事業の重要性を再度強調し、その立ち遅れを取り戻そうとしたのである。

#### 4－2 計画の内容

計画の具体的内容を見ると、地方道路の改良計画が中心となっている。内閣に提出された「請議案」添付文書<sup>34)</sup>によれば、この産業伸長計画は第一に、国道および地方幹線道路の改良による自動車輸送の低廉化・迅速化、第二に、治山治水事業による農山村における産業の振興と生活の安定化、第三に、工業の地方分散化に資する重要港湾（19港）ならびに地方港湾（71港）の修築と重工業の発達を促す臨海工業地帯（京浜、名古屋、広島、博多、荏田の各工業地帯）の造成の3本の柱からなる。しかし基本方針は、産業基盤の整備にあり（佐藤元重[1963]、pp. 54－55）、特に重視されたのが道路と港湾であったと見てよいであろう。その予算配分もこの推測を裏付けている。表6によれば、5ヵ年の予算総額は既定事業分を含め5億7,600万円<sup>35)</sup>で、新規事業だけでも4億

2,224万円にのぼった。事業費のうち最も多いのは道路改良事業の1億7,486万円であり、災害防止計画の1億7,248万円がこれに次ぐ。両者の差は小さいが、時局匡救事業以後道路予算が大幅に削減されていたことを考えると、道路予算の増額が中心的な目的であったことは間違いない。なお、ここには府県道の地方負担分約1億円が含まれていないことにも注意したい。

これらの公共土木事業費総額の地域配分に関する資料は見当たらないが、道路事業については地

表6 産業伸長土木事業五箇年計画の総括表

事業内容	区分	経費(千円)	%
災害防止計画			
直轄改修河川	国費	28,216	
	地方費	14,658	
	計	42,874	10.2
砂防費	国費	46,572	
	地方費	2,676	
	計	49,248	11.7
中小河川改修助成	国費	24,803	5.9
水害防除	国費	48,345	11.4
河水統制調査	国費	3,331	0.8
計	国費	155,145	
	地方費	17,334	
	計	172,479	40.8
道路改良			
国道改良	国費	74,978	
	地方費	37,488	
	計	112,466	26.6
府県道改良助成	国費	51,872	12.3
特殊国道改良	国費	2,075	0.5
その他とも計	国費	137,373	
	地方費	37,488	
	計	174,861	41.4
港湾修築			
重要港湾修繕	国費	33,054	
	地方費	19,806	
	計	52,860	12.5
地方港湾改良助成	国費	14,999	3.6
臨海工業地帯施設助成	国費	6,000	1.4
計	国費	54,053	
	地方費	19,806	
	計	73,859	17.5
産業交通調査	国費	1,045	0.2
総額	国費	347,616	
	地方費	74,628	
	計	422,244	100.0

出典：「産業伸長土木事業五ヶ年計画総括表（新規事業要求ノ分）」(1936年8月25日)  
 (『新居善太郎文書』245)。

域配分プランが明らかになる（表7）。産業伸長計画の道路事業費においては、別に計上された北海道分を除く地方圏への配分が81.3%と予定されていた。それまでの北海道を除く地方圏の比率は、1920年代前半が57.9%、帝都復興事業の中心時期の1920年代後半が42.6%、そして時局匡救政策が実施された1930年代前半が57.8%であったから、産業伸長計画では、前例のないほど地方圏が重視されたといえる。

このように大部分を地方圏に配分する予定であった道路改良事業の目的は、「全国ヲ通ジ自動車運輸ノ低廉迅速安全ヲ図リ以テ生産配給販売ノ経費低減ヲ促シテ各種産業並貿易ノ基礎的条件ヲ改善シ併テ一朝有事ノ際ニ於ケル動員ノ円滑迅速ヲ確保スル」<sup>36)</sup> ことと説明され、工事対象には国道、特殊国道（小笠原諸島、対馬、奄美大島における軍事国道の改良）および府県道があげられていた。府県道に関しては、下記のように大都市と地方都市との間あるいは地方都市相互の自動車輸送の改善が企図されたが、その場合、四大工業地帯を中心に全国を4ブロックに分けていることから、第二次道路改良計画の実行プランと位置付けられたと見てよい。ちなみに、大都市を中心とす

表7 産業伸長道路改良計画における工費の地域配分

	1921～24年度			1925～29年度			1930～34年度			産業伸長計画(1937～41年度)					
	道路・橋梁改良費		北海道を	道路・橋梁改良費		北海道を	道路・橋梁改良費		北海道を	府県道(千円)		国道	計		
	(千円)	(%)	除く(%)	(千円)	(%)	除く(%)	(千円)	(%)	除く(%)	工費	補助額	(千円)	(千円)	(%)	
北海道	26,866	5.8		36,590	4.4		47,892	5.3							
東北	37,154	8.0	8.5	42,967	5.2	5.4	72,819	8.1	8.5	22,257	7,420	19,320	41,577	15.5	
北関東	24,581	5.3	5.6	34,905	4.2	4.4	53,674	5.9	6.3	13,240	4,413	8,481	21,721	8.1	
南関東	82,112	17.6	18.7	249,639	30.0	31.4	161,760	17.9	18.9	12,561	4,187	1,950	14,511	5.4	
北陸	25,663	5.5	5.8	34,446	4.1	4.3	47,768	5.3	7.0	11,504	3,834	11,637	23,141	8.6	
東山	16,281	3.5	3.7	21,231	2.6	2.7	34,752	3.8	4.1	7,196	2,398	4,400	11,596	4.3	
東海	57,121	12.3	13.0	68,106	8.2	8.6	96,796	10.7	11.3	16,380	5,460	22,364	38,744	14.5	
近畿内陸	21,713	4.7	4.9	43,978	5.3	5.5	47,787	5.3	5.6	8,388	2,796	5,010	13,398	5.0	
近畿臨海	57,757	12.4	13.2	160,829	19.4	20.2	137,913	15.2	16.1	13,714	4,572	4,150	17,864	6.7	
山陰	10,272	2.2	2.3	9,135	1.1	1.1	15,802	1.7	1.8	4,584	1,528	2,150	6,734	2.5	
山陽	24,242	5.2	5.5	36,654	4.4	4.6	51,109	5.7	6.0	11,439	3,813	11,407	22,846	8.5	
四国	28,719	6.2	6.5	31,197	3.8	3.9	33,269	3.7	3.9	9,424	3,141	3,260	12,684	4.7	
北九州	28,673	6.2	6.5	32,085	3.9	4.0	52,795	5.8	6.2	10,045	3,349	11,850	21,895	8.2	
南九州	24,434	5.2	5.6	29,394	3.5	3.7	50,333	5.6	5.9	14,884	4,961	6,490	21,374	8.0	
計	465,588	100.0	100.0	831,156	100.0	100.0	904,469	100.0	100.0	155,616	51,872	112,469	268,085	100.0	
大都市圏	184,586	39.6	42.1	477,060	57.4	60.0	381,943	42.2	44.6	32,655	10,885	17,348	50,003	18.7	
地方圏	281,003	60.4	57.9	354,095	42.6	40.0	522,526	57.8	55.4	122,961	40,987	95,121	218,082	81.3	

注1) 関門隧道工費は、山口、福岡両県にそれぞれ半額ずつを加算。

2) 大都市圏は東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫、福岡の合計。地方圏はそれ以外。

3) 産業伸長計画の金額には、既定分の16,430千円、新規分の特殊国道改良費2,075千円および事務費8,448千円を含まない。

4) 沖縄を含まない。

出典：『内務省統計報告』各年、内務省『昭和十二年十二月 道路改良事業概要』（『新居善太郎文書』246）より作成。

る地域ブロックという発想は、戦時下の地方計画や国土計画の原型をなしている（御厨貴[1996]、p. 218、p. 225）。

（イ）全国府県庁所在地相互間全部

（ロ）七大都市ヲ中心トスル左記産業ブロック内ニ於ケル主要幹線

1 東京・横浜（北条館山、銚子、水戸、福島、宇都宮、前橋、長野、松本、甲府、静岡）

2 名古屋（浜松、長野、富山、福井、敦賀、鳥羽）

3 大阪・京都・神戸（和歌山、新宮、松阪、彦根、敦賀、舞鶴、松江、岡山、四国）

4 福岡（唐津、佐世保、長崎、三角、熊本、大分、門司）

（ハ）第一種及第二種重要港湾ト其ノ背後地域内ニ於ケル市トノ連絡

（ニ）表日本ト裏日本トノ連絡

（ホ）東北振興上必要ナル幹線道路

また港湾政策では、前述のように斎藤内閣が産業振興事業の一環として地方港湾改良への国費による助成を開始したが、その対象となったのは64港で、「選に洩れた全国二千余港の側から見れば、徒らに寝てゐる児を揺り起したに過ぎぬといふ憾が深かつた」。しかし「全国各地に澎湃として興つてゐる地方港湾改良助成促進の氣勢は、多年鬱積した切実悲痛なる地方的要求の発露」であり、加えて、小型発動機船（水上トラック）が増加するとともに「農村工業化の必要が切迫し、現にまた工業の地方分散の傾向が顕著となつて来た今日に於ては、地方港湾改良の必要は愈々その緊急度を加へた」<sup>37)</sup>と、内務官僚は認識したのであった。

以上のように、1936年に内務省が策定した産業伸長計画は、地方の経済開発を目指す公共土木事業の長期計画という内務官僚年来の要望を具体化したものといえる。言い換えれば、産業伸長計画は、第二次道路改良計画の成否に関わる重大な使命を担っていたのである。

## 5. 内務省の蹉跌

### 5-1 大蔵省の査定

広田内閣は8月25日に「七大国策」を閣議で決定した。七大国策とは「国防の充実」「教育の刷新改善」「中央・地方を通じた税制整備」「国民生活の安定」「産業振興・貿易伸長」「対満重要策」および「行政機構の整備改善」（佐藤元重[1963]、p. 54）で、これをもとに大蔵省は、1935年設置の経済参謀本部というべき内閣調査局と連携しながら各省から提出された「重要国策」を審議・査定した。なお、七大国策のうち内務省に直接関わるのは地方税制の整備と国民生活の安定（災害防

除対策、保健施設の拡張、農山漁村経済の更生振興、および中小商工業の振興政策）であった。

表8は、各省が提出した重要国策のうち、地方行政および産業政策関係に対する内閣調査局および大蔵省の最初の査定結果を取りまとめたものである。各省の査定額を見ると、要求額が比較的多く認められ削減率が低かったのは、大蔵省を除けば商工省、外務省、司法省で、反対に削減率が高かったのが、公共事業に直接関わる農林省、通信省、拓務省、内務省であった。しかも農林、通信、拓務3省の場合、それらの要求を大蔵省がすべて重要国策から排除したものの、内閣調査局はかなりの程度国策として受け入れていた。これに対して内務省に関しては、公共投資関連の新規要求の大部分を占めていた道路改良費、港湾修築費および災害防止施設充実費は、大蔵省のみならず内閣調査局さえもが国策とは一切認めなかったのである。

もっとも、道路改良と港湾整備には普通経費が与えられ、事業そのものの実施は一応認められたことになる。しかし、大幅に圧縮されて予算要求額にはほど遠い。道路改良費、港湾修築費および災害防止施設充実費の普通経費は、道路改良費が要求額の26.3%、災害防止施設充実費が24.8%で、港湾修築費の場合にはわずか14.1%しか予算の裏付けが与えられなかったのである。なお、農林省が企図した農林土木事業についても、「災害防除施設トシテ最も根本的措置」である森林止水事業

表8 1937年度予算における各省「重要国策」の要求額と査定額

単位：千円

			要求額 (a)	内閣調査 局案	主計局案		計 (b)	b/a (%)
					重要国策	普通経費		
外務省所管			11,535	2,822	5,724	657	6,383	55.3
大蔵省所管			15,598			15,598	15,598	100.0
司法省所管			2,221			1,061	1,061	47.8
文部省所管			1,906		500		500	26.2
農林省所管			81,961	34,540	2,016	13,133	15,149	18.5
商工省所管			22,906	33,476	13,012		13,012	56.8
通信省所管			56,205	22,240	9,401	750	10,151	18.1
拓務省所管			14,892	14,567	1,458	1,378	2,836	19.0
資源局所管			10,818	7,503				0.0
内務省所管	保健施設拡充		10,827	10,827	2,457	1,775	4,232	39.1
	産	道路改良費	27,115			7,127	7,127	26.3
	業土	港湾修築費	8,215			1,159	1,159	14.1
	伸木	産業交通調査	253					0.0
	張事	災害防止施設充実	28,267			7,016	7,016	24.8
	業		63,850			15,302	15,302	24.0
計			87,888	50,827	2,457	21,732	24,189	27.5
計			292,719	165,975	34,568	49,654	84,224	28.8

出典：「重要国策二関スル経費一覧表」（1936年8月11日）（『昭和財政史資料』第8冊11）。

以外は、農用公共設備、暗渠排水設備、漁港修築などすべて退けられた<sup>38)</sup>。

このように公共投資、特に内務省の新規事業に対して内閣調査局や大蔵省が冷淡な態度を示した理由は、大蔵省主計局の意見書が明らかにしている。この意見書は、まず道路について次のように述べている。

道路改良事業ハ昭和六年度以降失業救済、産業振興、農村振興及農村応急等ノ目的ノ下ニ莫大ナル国費及地方費ヲ投ジテ施行セラレ各種道路ハ近時頓ニ面目ヲ一新スルニ至レルヲ以テ今又再ビ膨大ナル予算ヲ以テ改良事業ヲ起興セムトスルガ如キハ河川改修等ノ土木事業又ハ一般産業振興施設トノ権衡ヲ破ルコト甚シキモノアルヲ以テ提案ノ如キ大計画ハ之ヲ認メズ<sup>39)</sup>

おそらく大蔵官僚は、時局匡救事業によって地方の道路事情が実際に「面目ヲ一新」したかどうかなど眼中になかったに違いない。目的が何であろうと、公共投資を通じた地方への資金散布そのものの政策効果を彼らは疑問視していたように思われる。

この点は港湾改良に対する説明のなかで次のように明示されている。「主要港湾ニ付テハ既ニ多年ニ亙リ相当経費ヲ投ジテ修築設備シアルヲ以テ輸出貿易伸展上サシタル支障ヲ感ゼズ唯近時地方港市ハ競フテ港湾設備ヲ改良シ工場誘致等ノ条件ヲ有利ナラシメムトスル等地方的利害関係ノ為ニ港湾修築ノ要ヲ叫ブノ傾向アルガ如キモ斯クノ如キハ一國産業ノ伸展上大ナル意義ヲ有スルモノニハ非ザルヲ以テ提案ノ如キ大計画ハ之ヲ認メ難ク……臨海工業地帯造成ノ問題アレドモ埋立ニ関シ適当ナル条件ヲ付シ嚴重ニ之ヲ実行セシムルコトトセバ態々国家事業トシテ之ニ乗出スベキ必要ヲ認メ難シ」<sup>40)</sup>、と。地方の経済開発と称して「地方的利害関係ノ為ニ」公共投資を展開することは、「一國産業ノ伸展」に寄与するところが小さいがゆえに、その財政上の優先度が低くならざるをえないというわけである。

このように大蔵省は、広田内閣が国策として掲げなかった産業振興を目的とする公共投資に対して、時局匡救事業の実施と政策効果に対する疑問を根拠に新規の大規模な計画を認めず、とりわけ時局匡救事業に引き続いて地方圏を重点的対象とする公共土木事業には、否定的な姿勢を貫いたのである。とはいえ、広田内閣や大蔵省が地方の産業振興に消極的であったわけではない。それどころか、景気の好転に伴い税収入が増加していた大都市と反対に、財政状態が悪化していた地方を救済するための税制の整備を重要国策の一つとして掲げた。そして、実際にも臨時町村財政補給金制度を成立させ（大蔵省昭和財政史編集室編 [1954]、p.174）、さらにその恒久化により農村負担の軽減を図ろうとしていた（持田信樹[1993]、pp.219-220）。また大蔵省は、商工省が「貿易国策」「燃料国策」などとともに要求した地方工業化政策を「国策」として認めている。これは、商工省が交付する補助金により地方の下請工業の拡充を図ろうとするもので（藤井信幸・奥田都子[2002]）、1936年度には13県が対象になったが、予算の増加した1937年度には都合1道31県に補助金が交付された（天日光一 [1938]、p.18）。



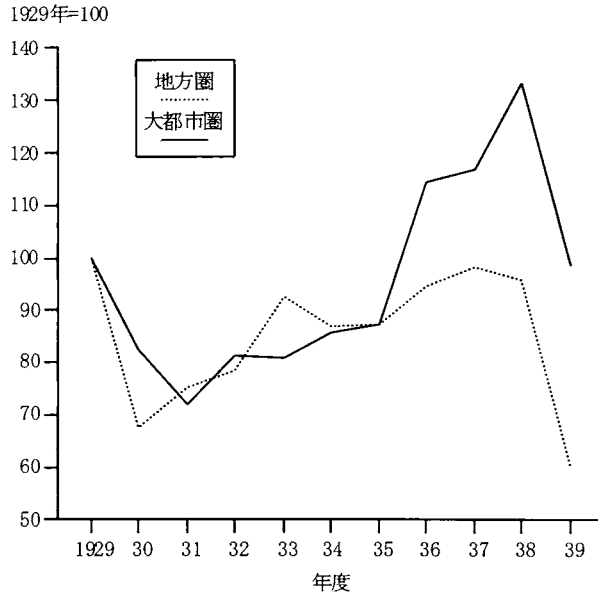
しかも注目すべきは、臨時調査局が米増収、米価高および地方減税により、1937年の「農村は本年よりも一層好況に入らんとする」と予測していたことである。そして、農村の増収が軍事費の膨張とともにインフレを高進させる恐れがあるため、「農村の急突なる生活余裕の発生は果して喜ぶべきか否か、国民経済全体から見ると疑はしい」と考え、その対策として「地方減税の幾分を廃して、之を商工重税の緩和に振向ける事」や「農村の余裕金を浪費せしめず、貯蓄に振向けしむる事」が検討されていたのである<sup>41)</sup>。実際、高橋財政期に農工間の賃金格差は縮小するようになっていた（南亮進 [1996]、第8章）。

そうした状況や予測にもかかわらず、地方への補給金や地方工業化政策など地方対策に力を入れたのは、広田内閣が一時的な不況対策としてではなく、地方の産業振興や地方財政の改善に対する有効性の大きさによって政策の優先順位を決定しようとしていたことを示している。

## 5-2 地方財政の窮乏化

大蔵省が公共土木事業に対して否定的であったのは、その産業振興に対する有効性が小さかっただけでなく、公共土木事業が地方財政窮乏の一因ともなっていたからであろう。

図3 地方政府の土木費（1926～39年度）



注1) 地方圏＝地方総額－六大都市

2) 地方土木費には市歳出の都市計画費を含むが、道府県および町村の都市計画費を含まない。

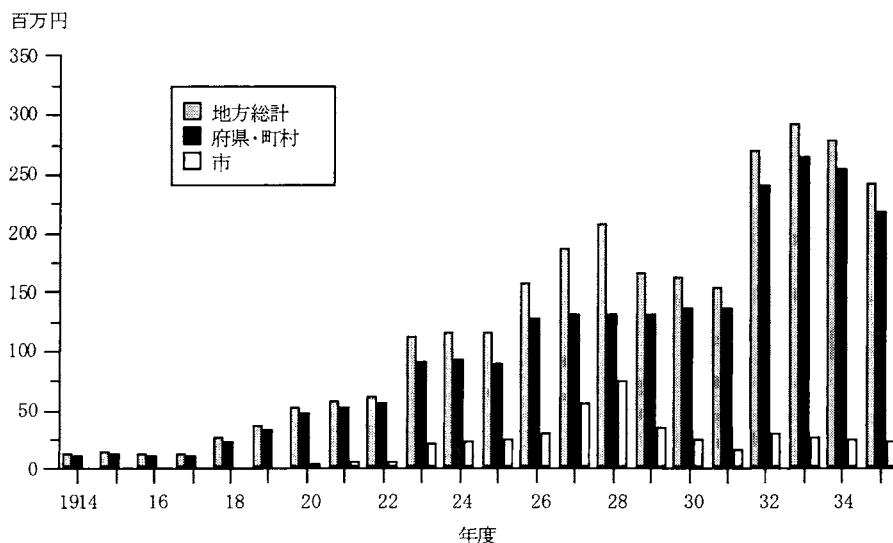
出典：『地方財政概要』各年より作成。

第一次大戦以降における地方財政の窮乏化はよく知られている。地方では不況により租税収入などの歳入が伸び悩む一方で、教育費や土木費などを中心に歳出は増加し、財政赤字が続いたのである。特に1930年代に入ると時局匡救事業が実施されたため、道府県や町村の土木費はさらに増加した。図3によれば、地方の土木費は、地方圏、大都市圏ともに1929～30年度にいったん低下した後、1931～32年度に急増している。1933年度以降、地方圏では再び土木費が抑制された始めたが、それは財政状態が甚だしく悪化したからに相違あるまい。

こうした地方財政の窮状に対して、内務省は当初きわめて楽観的であった。前述の産業振興土木事業の遂行に際して、内務官僚は「本土木事業ハ各種産業振興ノ基礎的要件トシテ執行スルモノニシテ其ノ結果道路、港湾ノ施設整備シテ其ノ効用ヲ發揮スルニ至ラバ運輸交通ハ迅速トナルノミナラズ其ノ費用モ著シク低廉トナリ生産、消費何レノ方面ニ於テモ著シキ利益ヲ齎ラスコト明白ナルカ故ニ之カ為年々受クル利益ハ其ノ投シタル費用ヲ償フテ尚剰アリト謂フベク……本土木事業ニ因リテ受クル地方民ノ利益ハ実ニ莫大ナリト謂ハサルベカラズ、故ニ本土木事業ハ寧ろ地方ノ負担カヲ涵養シテ積極的ニ地方財政ニ資スルモノト謂フベク決シテ之ヲ紊乱スルモノニアラズ」<sup>42)</sup>と、公共土木事業によって地方財政が窮乏化するどころか、逆に改善されると予測していたのである。

地方財政のうち府県と町村に対する内務省所管土木事業への国庫補助の総額は、たしかに時局匡救事業の実施に伴って大幅に増加された（図4）。しかし、1932～34年の3ヵ年の内務省の時局匡

図4 地方土木事業への国庫補助（1914～35年度）



注：国庫補助は、国庫補助・国庫補助金・国庫交付金・国税交付金の合計。  
出典：『内務省統計報告』各年度。

救済係予算総額 2 億 407 万円のうち、国庫交付金は 1,211 万円にすぎず、残りの 1 億 9,196 万円が地方事業費であった（大蔵省昭和財政史編集室編[1955]、p.211）。このように国庫補助が少額であったので、国庫補助による地方の土木事業の拡大が地方財政をかえって悪化させる一因になったのである。そのため、事業費の大部分は地方債によって調達されざるをえず、地方の債務累積という問題が深刻になっていた（大蔵省昭和財政史編集室編[1954]、pp.130-131）。それゆえ、時局匡救事業について馬場鏐一は、「幸にして地方匡救事業が七、八、九の三年で先づ原則として打切られたが、これが打切られねば地方はこれに対する負担に堪へないといふ事になる虞がある」（林建久[1979]、p.189）と指摘し、政友会の船田中も「昭和七年下期以来の時局匡救事業は……確に地方救済の一時的効果を齎したけれども、之が為の地方財政は幾多不急の事業を起し、又分不相応の支出を為し、今や其の跡始末に困窮して居る地方団体は決して少くはない」（船田中[1936]、p.39）と言明した。さらに、地方財政を実情を調査していた内閣審議会の 1935 年の中間報告は、「国ノ補助政策に伴ヒ地方ニ於テハ時ニ其ノ實際ノ必要ヲ超エテ不急ノ事業ヲ起シ、為ニ経費ノ膨張ヲ来シタルモノアル」（大蔵省昭和財政史編集室編[1954]、p.327）と記している。

同時に、この内閣審議会の中間報告が、次のように公共投資を通じた地方開発の限界をも指摘していることに注意したい。

地方負担ガ地方ニ依リ著シク輕重ノ差アルハ、經濟力ノ分布ガ地方的ニ不均衡ナル為地方間ニ税源ノ不均衡ヲ来ス事ニ職由スルモノトス。……而シテ富ノ都市偏在ヲ抑制スル為ニハ工業ノ地方分散、資本ノ地方還元、農山漁村ノ經濟更生計画ノ実行等各般ノ施設ニ亘リ適切ノ方途ヲ講ズルノ要アルハ勿論ナリト雖モ、元來富ノ都市集中ハ現下ノ經濟ノ下ニ於テハ大体ニ於テ自然的趨勢ニ属スルヲ以テ、之ヲ抑制スルコトハ自ラ其ノ限度存スベシ（大蔵省昭和財政史編集室編[1954]、p.328）。

経済成長と都市化を並進させる「都市化の経済」が作用する限り、公共事業を通じた工業の地方分散や地方の産業振興には、それほど多くを望めない。とすれば、国庫補助を与えて地方の公共投資を拡大させても、それは地方財政の改善につながる産業の活性化をもたらすことなく、むしろいたずらに地方の歳出を増加させるだけで終わってしまう可能性が大きい。それゆえ、国庫から地方公共団体に助成金を与えその使用方法を地方公共団体自身に委ねた方が、地方財政の改善に資するところが大きく、地方に無理な地域開発を強いることもない。広田内閣が公共投資の抑制を図る一方で、地方交付金制度の立法化に熱心であったのは、以上のような論理に基づいていたと考えてよいであろう。

もっとも、最終的な予算案が先の 8 月上旬の最初の査定どおりとなったわけではない。その後の復活折衝において、内務省所管の公共土木事業に関する新規事業の一部が認められたからである。内務省全体の予算案の推移を見ると、まず概算新規要求は 1 億 4,366 万円であったのが、8 月上旬

の第一次査定で5,570万円に減額された。それが最終決定となった第3次査定ではやや上積みされて6,626万円に増加したのである<sup>43)</sup>。このうち道路・港湾関係に都市計画を加えた金額は表9のとおりである。大部分を占める道路改良費は1,138万円で、表6の主計局査定額713万円の約1.6倍もの増額であった<sup>44)</sup>。だが、この増額は唯一継続事業として認められた新京浜国道の整備や京都～奈良間の道路改良など、大都市圏の道路整備が主な内容であったことに注意しなければならない（岡田文秀[1937]、p.10）。結局、復活折衝においても内務省の地方圏の道路整備構想は頓挫したと見てよいであろう<sup>45)</sup>。なお、1937年2月に発足した林銑十郎内閣も、概ね広田内閣の予算編成方針を継承したが、道路改良費や港湾費は広田内閣の決定額をさらに下回った（表9）。

それゆえ予算決定後、土木局長は「大小悉くの道路の新設乃至改良が所謂国策と称し得べきや否やは別問題として、現時の我国産業交通の実情に照すときは其多くは確かに国策に属すべきものであり、少くとも重要幹線道路の改良施設等は之等諸般の国策遂行の基礎条件であると云ふことは何人も否み得まい思ふのである」（岡田文秀[1937]、p.8）と、こぼさざるをえなかったのである。

表9 内務省の1937年度道路・港湾新規事業の閣議決定予算

単位：千円		
費目	広田内閣	林内閣
道路改良	11,378	10,108
国府県道改良都市計画	300	n.a.
関門海峡改造	370	200
重要港湾改良	1,527	1,225
新規港湾改良	899	333
地方港湾改良助成費	385	285
臨海工業地帯施設助成	254	0
計	15,113	n.a.

注：重要港湾は、下関港、神戸港、横浜港、博多港、和歌山港の合計。

出典：『東京朝日新聞』1936年11月28日、入江誠一郎[1937]、p.34、p.42。

## おわりに

内務省所管の公共土木事業の地域配分方針は、工業生産の地域分布に対比させると明治時代から地方優先的であったといえるが、その傾向は1910年代に特に強まった。すなわち、明治時代には都市の成長に合わせて都市圏への配分が漸次増加されていたが、第一次大戦を契機に四大工業地帯が形成され大都市の成長が急速になると、逆に地方圏への配分が引き上げられたのである。大都市の成長に伴う地域間の不均衡の拡大を是正する目的で、それまで以上に地方圏における道路や港湾と

いった産業基盤の整備が積極的に進められたと考えてよいであろう。しかし1920年代には、公共土木事業予算の多くが帝都復興事業に割かれたために、地方圏の道路や港湾の整備事業は停滞を余儀なくされた。

高橋財政による時局匡救事業の展開は、このように1920年代に雄伏を余儀なくされた地方の産業基盤の整備を大々的に実施する好機であった。それゆえ、政党に代わって新たに政策の推進主体となった内務官僚は、予算配分における地方圏の比重を大幅に引き上げた。けれども、時局匡救事業はそもそも交通網の整備よりも農村の不況対策を直接の目的とするため、道路事業の重点は町村道に置かれ、地方の産業基盤となる国道や府県道の整備はあまり進まないうえに、継続事業として認められなかった。そこで、内務官僚は地方の幹線道路の整備を目指す第二次道路改良計画を新たに立案するとともに、地方港湾の改良・整備を企図したのである。

しかしながら、工業の成長が相対的に遅れている地方圏への公共投資は、重化学工業を中心に工業生産の集積が進みインフラの不足が顕在化していた大都市圏に比べるとその必要性は小さく、産業開発に対する効果も多くを望めない。現実にも地方における産業基盤の整備にもかかわらず、大都市圏への工業の集中が続いた。それゆえ時局匡救事業終了後、地方の産業振興に寄与するものとして内務官僚が期待した道路や港湾の予算は、大幅に削減されてしまった。そのため内務官僚は、1936年3月に発足した広田内閣の財政拡張方針のもとで産業伸長土木事業五箇年計画を立案し、地方における産業基盤の整備の遅れを取り戻そうとしたのである。だが、地方圏への公共投資が地方財政に過大な負担を与えその窮乏化の一因となっていたこともあって、大蔵省は内務省立案の公共土木事業計画に否定的で、十分な予算の裏付けを与えなかった。それは原内閣以降、政党や内務官僚が目指した公共土木事業を通じた地域間の均衡発展という構想が、結局頓挫したことを意味する。

とはいえ、政府が工業の地方分散政策を放棄したわけではない。むしろ空襲の危機が現実化し始めたこともあって、1937年以降はそれ以前よりも工業生産の地方分散に政府は熱心となり、公共投資以外の政策手段に力が入られることとなった。すなわち、図3によれば、1930年代後半には地方圏の土木費は大都市圏ほど増加せず、物価の上昇を考慮すれば実質的な規模は縮小していたに違いない。しかも1930年代末には、名目額でさえ大幅に減少している。このことから窺われるように、戦時下に公共投資は工業生産の地方分散のための手段としては重視されず、代わって地方の下請工業の育成策、大都市における工場立地規制あるいは工場疎開の奨励などが、公共投資よりも実効性の高い工業分散化政策とみなされることとなったのである。

## 注

- 1) ハーシュマン、A.O. [1960] は、公共投資の配分において発展した地域の優先度を高くすることが効果的であると指摘している (p. 338, p. 341)。

- 2) 岡田知弘 [1989]、第3章および第4章。
- 3) 中村隆英 [1978]、第三章、持田信樹 [1993]、第4章を参照。
- 4) 「産業伸長土木事業五箇年計画」に関しては、佐藤元重 [1963] と沼尻晃伸 [1993] が注目しているが、その頓挫の経緯には触れていない。そのほか岡田知弘 [1989] と加瀬和俊 [1998] も両大戦間の内務省の公共土木事業を検討しているが、前者は府県事業を看過し、また後者は内務省の主導性を過大視している。
- 5) 「第四十七議会報告書」(『政友』第277号、1924年1月)、pp. 2 - 4 頁。
- 6) 『政友』第279号 (1924年4月)、pp. 1 - 2。
- 7) 小路田泰直『日本近代都市史研究序説』(柏書房、1991年) は、政友会総裁に就任した田中義一の打ち出した「産業立国」という「新政策」を「商工業(都市)中心の積極政策」で、公共投資も「都市・道路」が中心であったと述べている(pp. 270-271)。しかし田中のいう「産業立国」については、小路田が引用している堀川美哉 [1925] が、「地方農村を以て立つ所の小都会」の商工業を振興し、「国内の各地に多数の堅実なる小中心地を作り」「地方経済の基礎を確立すること」によって実現すると説明している。田中内閣の道路計画は、地方の中核都市と大都市を結ぶ幹線の整備に力点があり(岡田知弘 [1989]、p. 105)、地方の商工業振興を狙いとするものと解される。それゆえ当時の政党の動向を理解するには、「都市と農村」ではなく「大都市圏と地方圏」という地域区分が適切であろう。
- 8) 伊藤之雄 [1987]、第6章、小路田泰直 [1991]、第7章補論も参照のこと。
- 9) 『政友』第369号 (1931年6月)、p. 31。
- 10) 『政友』第371号 (1931年8月)、p. 39。
- 11) 『政友』第370号 (1931年7月)、p. 7。
- 12) 『民政』臨時号 (1927年6月) 所収。
- 13) 「産業振興土木事業に関する議会答弁草案」1932年5月18日(国立国会図書館憲政資料室蔵『新居善太郎文書』174)。
- 14) 内務省土木局『昭和十二年十二月 道路改良事業概要』(『新居善太郎文書』246)、pp. 5 - 9。
- 15) この点については加瀬和俊 [1998]、pp. 325-326も参照。
- 16) なお、岡田氏は国道直轄工事が大都市や地方中心都市周辺でおこなわれた点について、『農村振興』とは裏腹に……資本主義の発展に引き摺られながら行われた」(p. 105) と述べているが、消費地や物流の拠点と結び付かない道路網の整備では農村振興が期待できなかったはずである。
- 17) ただし、内務大臣原敬 (1906年1月~1908年8月) の意向により、地域利害の吸収の余地が残されていた(内海孝 [1982]、p. 44)。
- 18) 内務省土木局『躍進日本の経済的実相と地方港湾改良の必要』(『新居善太郎文書』190)、p. 23。

- 19) 前掲『躍進日本の経済的実相と地方港湾改良の必要』、23頁。
- 20) 「昭和八年度概算査定案説明」(『昭和財政史資料』第6冊9)。
- 21) 「昭和八年度概算査定ノ経過」(『昭和財政史資料』第6冊9)。
- 22) 前掲『昭和十二年十二月 道路改良事業概要』、pp. 17-18頁。
- 23) 『東京朝日新聞』1936年3月18日。
- 24) 内閣初期官長・大蔵省次官が各省に宛てた「昭和十二年度予算編成二関スル件」1936年6月16日(大蔵省昭和財政史編集室編[1955]、p. 625)。
- 25) もっとも、主計局長広瀬豊作の回顧によれば、馬場は組閣後、1～2ヵ月のうちに一応の各省の予算の見通しをつけていたようである。大蔵省大臣官房調査企画課編[1978]、pp. 196-197。
- 26) 『中外商業新報』1936年7月4日夕刊。
- 27) 『中外商業新報』1936年7月11日。
- 28) なお、この時期になると土木事業における官僚の主導性が動かし難いものとなっていたためか、政党の公共投資に対する関心は低くなっている。政友会は1936年4月に「七大政策要綱」を発表し、「一元的積極外交政策の実現」「立憲主義の確立」「行政機構の改革と司法制度の改善」「資本主義の是正と国民経済の調整」「国防産業の両全」などを掲げたが、交通・通信機関の整備はなく、「国防産業の両全」のなかに「農村振興計画の即行」「町村振興計画の確立」が盛り込まれたにすぎなかった(『政友』第430号、1936年6月、pp. 57-58)。
- 29) 『東京朝日新聞』1936年7月3日。『中外商業新報』1936年7月16日。
- 30) 『東京朝日新聞』1936年11月24日。
- 31) 『中外商業新報』1936年7月30日夕刊。
- 32) 『東京朝日新聞』1936年8月13日。
- 33) 内務省「産業土木事業五箇年計画ノ樹立二関スル件」(『昭和財政史資料』第6冊15)。
- 34) 『新居善太郎文書』245。
- 35) 内閣調査局調「各省提出昭和十二年度予算関係重要政策要旨」(『昭和財政史資料』第7冊4)。
- 36) 前掲『昭和十二年十二月 道路改良事業概要』、pp. 19-20。
- 37) 前掲『躍進日本の経済的実相と地方港湾改良の必要』、pp. 23-31。
- 38) 大蔵省「農林省重要国策二関スル意見」(『昭和財政史資料』第6冊15)。
- 39) 大蔵省主計局「内務省所管重要国策二関スル意見」1936年8月(『昭和財政史資料』第6冊15)、pp. 35-36。
- 40) 同上、pp. 36-37。
- 41) 臨時調査課「昭和十一年十二月 十二年度予算ト財界並ニ若干対策」(大久保達正他編[1980]、pp. 626-627)。

- 42) 前掲「産業振興土木事業に関する議会答弁草案」。
- 43) 『東京朝日新聞』1936年11月24日。
- 44) 内務省全体の予算は増加していた。広瀬豊作が、後年「内務省は直接産業経済に関係しているとは言えないかもしれぬが、馬場さんは高橋財政当時において極度に抑制されてきた地方民政費の緩和を考えられたとみえ、相当たくさんの予算要求を認められた」(大蔵省大臣官房調査企画課編[1978]、p. 205)と証言しているのは、そのことを指しているのであろう。
- 45) 逓信省所管の電話事業では、特別会計のもとで1937年度から10ヵ年拡張計画が開始されているが、新規交換加入者の地域配分は、それ以前よりも大都市圏の比率がかなり上昇している(藤井信幸 [1998]、pp. 104-105)。インフラ政策の基調は1937年に大都市圏を優先する方向に転換し始めたといつてよいかもしれない。

## 参考文献

- 阿部壽準[1930]、「農村問題に就いて」、『斯民』第25編第4号
- 天日光一[1938]、「地方下請工業概況」、『工業組合』第61号
- 石川祐三[2000]、「経済発展と地域政策」、鹿児島経済大学地域総合研究所編『市場化時代の地域経済』、日本経済評論社
- 伊藤隆[1989]、「山本権兵衛内閣の再登場と関東大震災」、井上光貞他編『日本歴史大系』5近代Ⅱ、山川出版社
- 伊藤之雄[1987]、『大正デモクラシーと政党政治』、山川出版社
- 入江誠一 [1937]、「昭和十二年度内務省予算の概要」、『斯民』第32編第4号
- 内海孝[1982]、「日露戦後の港湾問題」、『社会経済史学』第47巻第6号
- 江見康一 [1971]、『資本形成』長期経済統計4、東洋経済新報社
- 大霞会編 [1980]、『内務省史』第1巻、原書房
- 大久保達正他編 [1980]、『昭和社會経済史料集成』第2巻、御茶ノ水書房
- 大蔵省昭和財政史編集室編[1954]、『昭和財政史』第14巻地方財政(藤田武夫執筆)、東洋経済新報社
- 大蔵省昭和財政史編集室編[1955]、『昭和財政史』第3巻歳計(西村紀三郎執筆)、東洋経済新報社
- 大蔵省昭和財政史編集室編[1965]、『昭和財政史』第1巻総説(大内兵衛執筆)、東洋経済新報社
- 大蔵省大臣官房調査企画課編・刊[1978]、『政治財政金融史』昭和財政史史談会記録
- 大津淳一郎[1924]、「農村振興の急務」、『憲政』第7巻第1号
- 岡田知弘[1989]、『日本資本主義と農村開発』、法律文化社
- 岡田文秀[1937]、「年頭所感」、『道路の改良』第19巻第1号



- 小路田泰直 [1991]、『日本近代都市史研究序説』、柏書房
- 加瀬和俊[1998]、『戦前日本の失業対策』、東京大学出版会
- 加藤高明[1925]、「第五十議会に当面して」、『憲政』第8巻第1号
- 金澤史男[1984]、「両税移譲論展開過程の研究」、『社会科学研究』第36巻第1号
- 金子源一郎[1936]、「大都市付近に於ける土木事業の促進に就て」、『水利と土木』第9巻第1号
- 唐澤俊樹[1933]、「道路政策改訂論」、『道路の改良』第15巻第11号
- 河野義克編[1972]、『都市自治学説史概説』、東京市政調査会
- 佐藤元重[1963]、『日本の工業立地政策』、弘文堂
- 武井群嗣[1935]、「土木事業の平年化」、『水利と土木』第8巻第5号
- 武井群嗣[1936]、「新政綱と土木国策」、『水利と土木』第9巻第4号
- 竹内良夫編[1967]、『日本の社会資本』、鹿島研究所出版会
- 田中好[1935]、「何に崇られるか道路予算」、『道路の改良』第17巻第9号
- 千葉了[1926]、「地方財政の実相」、『斯民』第21編第8号
- 通産省編・刊 [1961]、『工業統計50年史』第1巻
- 遠山茂樹・安達淑子編 [1961]、『近代日本政治史必携』、岩波書店
- 内政史研究会[1969]、『飯沼一省氏談話第一回速記録』
- 中村隆英[1978]、『日本経済』、東京大学出版会
- 中村隆英[1985]、『明治大正期の経済』、東京大学出版会
- 沼尻晃伸[1993]、「日中戦争期日本の工場立地政策の特質」、『土地制度史学』第141号
- 橋本寿朗[2001]、『戦後日本の成長構造』、有斐閣
- ハーシュマン、A.O. (麻田四郎訳) [1961]、『経済発展の戦略』、巖松堂
- 林建久[1979]、「ファシズム財政の原型」、東京大学社会科学研究所編『戦時日本経済』ファシズム期の国家と社会2、東京大学出版会
- 速水佑次郎[1995]、『開発経済学』、創文社
- 原朗[1981]、「1920年代の財政支出と積極・消極両政策路線」、中村隆英編『戦間期の日本経済』、山川出版社
- 平井洸民[1935]、「路政上に横はる二大問題」、『道路の改良』第17巻第9号
- 藤井信幸[1998]、『テレコムの経済史』、勁草書房
- 藤井信幸[1999]、「日本の工業化と都市化」、『経済論集（東洋大学）』第25巻第1号
- 藤井信幸[2001]、「高度成長期の拠点開発政策」、『社会経済史学』第66巻第5号
- 藤井信幸[2002a]、「周南工業整備特別地域の形成と展開」、徳山大学総合経済研究所編『石油化学産業と地域経済』、山川出版社

藤井信幸[2002b]、「戦時・戦後期日本の地方機械産地」、『経営史学』第37巻第2号

藤井信幸・奥田都子[2002]、「戦時期日本の地方工業化とその帰結」、中村隆英・藤井信幸編『都市化と在来産業』、日本経済評論社

復興事務局[1932]、『帝都復興事業誌』計画篇・監理篇・経理篇

船田中 [1936]、「地方財政窮乏の原因と其の改善策」、『政友』第426号

堀川美哉 [1925]、「地方経済振興策」、『政友』第293号

松浦茂樹[2000]、『戦前の国土整備政策』、日本経済評論社

御厨貴[1996]、『政策の総合と権力』、東京大学出版会

三辺長治[1929]、「土木行政に対する要求」、『水利と土木』第2巻第9号

南亮進[1996]、『日本の経済発展と所得分布』、岩波書店

持田信樹[1993]、『都市財政の研究』、東京大学出版会

山本条太郎翁伝記編纂会編・刊[1939]、『山本条太郎 論策一』

蛭山政道[1936]、「『抜本塞源』より『国策氾濫』へ」、『文芸春秋』1936年8月号