

田中角栄の立法活動の再検討

下 村 太 一

はじめに

一九八七年、中央公論社から早坂茂三『政治家田中角栄』が刊行された。早坂は『東京タイムズ』の記者を経て、一九六二年から二三年間田中角栄の秘書を務めたが、一九八五年に田中が脑梗塞で倒れた後、娘・真紀子によって解雇され、政治評論家に転身していた。

早坂のゴーストライターとして『政治家田中角栄』を代筆したのが、当時衆議院事務局の職員で、後に参議院議員に転身した平野貞夫である。平野の回想によれば、もともと田中の国会での発言記録をまとめた『田中角栄国会発言集』を出す予定だったが、田中が倒れたため、早坂の著作として刊行することになったのだという。

『政治家田中角栄』は、「第一篇 無名時代の十年」「田中政治の原点」「第二篇 保守政権を支えた十五年」「第三篇 政権を担った二年五ヵ月」の三篇から構成されている。その大部分は平野が執筆したが、第二篇の中の経済問題を扱った章は、毎日新聞記者の寫信彦が担当した。^①

『政治家田中角栄』の特徴は、政策通の政治家として田中を高く評価したことにある。それまで、田中の後援会である越山会の実態や、田中の金権政治・派閥政治を扱った著作はあっても、政策の側面から田中を本格的に分析した研究はなかった。『政治家田中角栄』は、国会における田中の発言や新聞記事などを引用しつつ、田中が政策にどのような関わったのかを詳細に描いた。特に『政治家田中角栄』が新しかったのは、従来あまり知られていなかった、一九五〇年代前半の田中の立法活動（第一篇）や、佐藤栄作内閣時代の自民党都市政策調査会会長としての田中の活動（第三篇第三章）に光を当てたことにある。⁽²⁾

一方、平野自身「非常に癖を強くして書いた」と語っているように、田中の政治活動の評価については、平野の主観が前面に押し出された。各篇の冒頭に置かれたプロローグでは、田中の「深層心理」が分析され、田中の政治活動の背景に、敗戦・民主化という激動の中で解放された「民衆の怨念」が存在したことが強調された。また、田中政治の出発点が「雪国・新潟」と「焼け跡・東京」にあり、「国土の再編成、均衡のとれた日本列島の再利用」「戦争に敗れた祖国の平和的な再建、復興」という理想の実現に情熱を燃やした政治家として田中は描かれたのである。⁽⁴⁾

『政治家田中角栄』は決して読みやすい本ではない。しかし、その後、様々な著作に引用されることで、大きな影響力を持った。そして、『政治家田中角栄』によってつくられた田中の政治家イメージが現在でも再生産され続けているのである。

『政治家田中角栄』が田中の政治活動を知るための重要な著作であることは間違いない。しかし、田中の政策的業績を顕彰することを目的とした『政治家田中角栄』の内容を鵜呑みにはできない。『政治家田中角栄』は田中の思想・個性によってその行動を説明する傾向が強く、田中の政治活動に影響を与えた制度的要因や社会的要

因については十分に論じられていない。また、田中に焦点を当てる余り、政策の形成・決定に関わった政治家・官僚・利益集団など他のアクターは軽視されている。さらに、後述するように、田中が制定に関わった議員立法の数といった基本的なデータにおいても誤りが見られる。政治家・田中の実像を理解するには、その軌跡を改めて検証する必要があるのではないか。⁽⁵⁾

以上のような問題関心から、本稿では『政治家田中角栄』の中でも引用されることの多い、一九五〇年代前半の田中の立法活動について再検討する。まず、田中の立法活動について概観を行い、田中が関わった議員立法の多くが政府依頼立法や省庁依頼立法であったことを指摘する。次に、田中と建設省の関係や官僚組織間の関係を中心に、国土総合開発法、公営住宅法、新道路法、道路整備費の財源等に関する臨時措置法の制定過程を検討する。最後に、一九五〇年代後半以降、田中の政策への関わり方がどのように変化したのかに言及する。そのことを通じて、なぜ一九五〇年代前半に田中が多く議員立法に関わったのか、また、若手議員時代の田中がどのようにして頭角を現したのか、さらに、一九五〇年代後半以降なぜ田中の関わる議員立法が減少したのかについて考えてみたい。

一 田中の立法活動の概観

最初に、田中の立法活動を概観する。『政治家田中角栄』が田中の初期の政治活動の特徴として強調したのが、田中が議員立法の制定に精力的に取り組んだことである。『政治家田中角栄』は、田中が自ら提案者となった議員立法が四六件あり、そのうちの三三件が成立していると指摘した。そして、田中が提案者となって成立した議員立法のリストを挙げて⁽⁶⁾いる。この数字とリストは本当に正しいのだろうか。

第一回国会から第一六三回国会（一九四七年—二〇〇五年）までの議員立法をデータベース化した高野恵亮の研究によれば、田中が提出者に加わった議員立法（未了・撤回を含む）は実際には五四件である。これは全国会議員の中では一六五位であり、他の議員と比べてそれほど多いわけではない。一方、可決法案ベースで見ると、田中が提出者となって成立させた議員立法は四〇件である。これは全国会議員の中では七位に入る。また、田中が筆頭提出者として成立させた議員立法は九件で、これは全国会議員の中では一位の保岡興治に次いで、青柳一郎・網島正興と並び二位である。⁽⁷⁾ 筆頭提出者として成立させた議員立法の数が多いのが田中の特徴である。資料は田中が提出者となって成立させた議員立法のリストである。田中が関わった議員立法の四分の三以上が、自民党結成以前の一九五〇年代前半に集中していることが分かる。

なぜ田中はこの時期、多くの議員立法に関わったのだろうか。その背景には、一九五〇年代前半の議員立法の増加があった。一九五〇年の第一〇回国会から一九五五年の第二二回国会の期間は、戦後国会の中でも議員立法の提出件数および成立件数が多かった時期であった。⁽⁸⁾ この時期、議員立法が増加した要因としては、「政府依頼立法」や「省庁依頼立法」という形で議員立法が行われたことや、特定の部分利益を追求する「お土産法案」が乱発されたことが指摘されている。

政府依頼立法とは、「政府が用意した法案を与党議員に依頼して議員立法として提出するという形式をとったもの」である。⁽⁹⁾ 政府依頼立法は、一九五〇年に衆議院議員の山崎猛（民自党）を団長とする一五名の渡米議員団が約二カ月にわたってアメリカの連邦議会や州議会を視察し、帰国後、衆参両院議長に「国会における実現希望事項」を提出したことに由来する。「国会における希望実現事項」の中では、「立法府たる国会が自ら立法に任ずること、これがためには憲法及びその他の法律に基く内閣提出の議案以外の法律案は党を通じて議員より提出す

ることに改めること」と述べられていた。この提言を踏まえて、与党自由党が一般の法案は原則として議員立法としたいことを内閣に申し入れ、一九五一年二月には、自由党の法制審議特別委員会、衆議院事務局、衆議院法制局、参議院事務局、参議院法制局、内閣官房の六者の協議で「政府において議員に提案を依頼する場合の手続及び取扱要綱」が定められた。政府依頼立法は、第一〇回国会で三一件、第一三回国会で一五件、第一六回国会で一件、計四七件の法律が成立している。⁽¹⁰⁾

また、省庁依頼立法とは、「政府の關係省庁間の調整や予算措置が終わらないものが、關係委員会の所属議員を通じて抜け駆けるに議員立法として提出され、成立した」ものである。⁽¹¹⁾ 川人貞史は政府依頼立法の他に、一九五〇年代前半にはこの省庁依頼立法と呼ぶべき議員立法が多数存在したことを指摘した。どの議員立法が省庁依頼立法であったかは定かではないが、川人は建設、農林、文教關係など、政党的政務調査が活発だったり、族的な議員がいたりする特定の政策分野の法律が怪しいと推測している。⁽¹²⁾

田中が筆頭提出者として成立させた議員立法の多くは、政府依頼立法や省庁依頼立法であった。住宅金融公庫法の一部を改正する法律、新道路法、道路法施行法の三件は、政府依頼立法である。また、田中の最初の議員立法である建築士法は、建設省が田中に提出を依頼した省庁依頼立法であった。⁽¹³⁾ さらに、後述するように、公営住宅法、道路整備費の財源等に関する臨時措置法の二件も省庁依頼立法である。田中の評伝などでは、これらの議員立法は田中が構想し、制定を主導したかのように語られることが少なくない。だが、それは田中自身や『政治家田中角榮』をはじめとする後世の著作によってつくられた「神話」と言うべきものだろう。実際には、田中が制定に関わった議員立法の多くは、官僚が原案を作成して、田中に提出を依頼したものであったのである。

二一九五〇年代前半の田中の立法活動

建設行政一元化論

『政治家田中角栄』は、一九五〇年代前半に田中角栄が関わった法律の中でも代表的なものとして、国土総合開発法、電源開発促進法、住宅関係諸法、新道路法、道路整備費の財源等に関する臨時措置法を取り上げている。これらの法律の制定過程については、政治学・法学・経済史などの分野で研究が蓄積されており、またジャーナリストによる著作でも取り上げられている。本稿では、それらの知見や国会の会議録を活用しつつ、『政治家田中角栄』の中では必ずしも十分には触れられていない田中と建設省の関係や、建設省と他の省庁との関係を中心に、国土総合開発法、公営住宅法、新道路法、道路整備費の財源等に関する臨時措置法の制定過程を検討する。若手議員時代の田中が協力関係を深めたのが、建設省の官僚である。建設省は一九四八年一月に内務省国土局と戦災復興院が合併して設置された総理府外局の建設院が、同年七月に省に昇格して発足した。この時代、田中は公共事業関係の行政部局を一つの組織にまとめる「建設行政一元化」論を熱心に唱えた。たとえば、建設院設置法案が審議された一九四七年一二月の衆議院国土計画委員会において、田中は他の議員とともに建設行政一元化の必要性を主張し、片山哲首相に建設院ではなく建設省を設置するよう迫った¹⁴。また、建設省設置法の一部を改正する法案が審議された一九四九年五月の衆議院内閣委員会・建設委員会連合審査会でも、田中は「農林省の林野、開拓関係並びに漁港に関する部門、商工省の水力電源開発に関する部門、運輸省港湾局の建設維持に関する部門、厚生省の国立公園並びに上下水道に関する部門、それから国費支弁に属する建物営繕の統一、経済安定本部建設局の所管事項の全部」を全てひっくるめて建設行政を一元化し、「総合建設省」を設置すべきと主張し

た¹⁵。

このような田中の主張に、後の「日本列島改造論」につながる田中政治の「原点」を見出すことも可能であろうが、¹⁶ここで指摘しておきたいのは、田中の建設行政一元化論が、常に建設省の権限の維持拡大という文脈で唱えられたことである。戦後、一九五〇年代までは中央省庁の再編が頻繁に行われた時期であった。その前半は連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）による改革が、その後は政権党や国会が変革の主な推進主体となった。¹⁷国の行政組織制度が流動的で、各省庁の所管も明確ではなかったこの時代、田中は発足間もない建設省の応援団という形で政策に関わっていたのである。

この時期の田中の活躍の舞台となったのが、衆議院の建設委員会である。一九四七年四月に衆議院議員に初当選を果たした田中は国土計画委員会に所属した。国土計画委員会は一九四八年一月に建設委員会に改称される。¹⁸田中はその後八年近くにわたって建設委員会に所属し、建設官僚との結びつきを強めていったのである。

国土総合開発法

次に、『政治家田中角栄』において、昭和二十年代前半の田中の最大の功績とされている、一九五〇年の国土総合開発法の制定過程について検討する。国土総合開発法は「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資すること」（第一条）を目的とした法律で、全国総合開発計画、都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画という四種類の計画が策定されることが規定された。ただし、一九五〇年代に実際に計画が策定され、事業が推進されたのは特定地域総合開発計画だけだった。『政治家田中

角榮』では、国土総合開発法はもともと田中が議員立法として制定しようとしたが、「田中の構想に従うと膨大な予算が必要となり、また、関係省庁の意見調整に手間取ることも予想されたため、政府の手によって立法準備が進められることになった」とされている。¹⁹⁾

国土総合開発法制定の背景には、河川を中心とした地方総合開発をめぐる政府内の駆け引きが存在した。国土総合開発法の制定は、佐藤竺などの研究によって、次のような計画論をめぐる経済安定本部と建設省の対立図式で理解されてきた。戦後最初に国土計画を検討したのは内務省であり、一九四六年九月には「復興国土計画要綱」を発表した。ところが、その後、国土計画策定の所管は経済安定本部に移され、内務省は一九四七年末に解体された。ただし、国土計画・地方計画に関する官制は、内務省の流れを汲む建設院（一九四八年に建設省に昇格）にも残されることになった。経済安定本部がテネシー川流域開発公社（TVA）型の特定地域に絞った国土計画を目指したのに対し、建設省は旧内務省の感覚の地方利益の平等化を図る国土計画を展開しようとした。国土総合開発法は、当初経済安定本部がTVA型の特定地域開発立法を目指して制定しようとしたものだったが、その後の政治的な動きの中で「全国計画」「府県計画」「地方計画」「特定地域計画」を並列した総花的な内容になったと説明される。²⁰⁾

しかし、総合国土開発審議会や国会での議論の分析などを通じて、国土総合開発法の制定過程を再検討した長谷川淳一の研究によれば、²¹⁾ 経済安定本部は、確かに経済計画に基づいた開発の構想を有したが、国土計画の策定には消極的だった。一方、復興国土計画要綱を発表した頃から、内務省とその後身の建設院、建設省も国土計画には見切りをつけ、手っ取り早く開発が可能な特定地域の推進に精力を傾注するようになっていた。そうした特定地域の数をめぐる経済安定本部と建設省の対立があったとしても、国土総合開発法制定をめぐるより重要な対

立は計画論上のそれというよりも、開発行政を行う上で誰が主導権を握るのかという政治的対立であった。⁽²²⁾

国土総合開発法のたたき台となったのは、元内務官僚の飯沼一省が中心となって、総合国土開発審議会が一九四九年一〇月までに策定した国土開発法案（仮称）要綱である。ここで議論の的となったのが、同要綱で提起された審議会の勧告であった。同要綱では、全国・地方・都道府県の各審議会が総合開発計画を作成し、その実施を政府や関係地方公共団体に勧告する、しかし、その勧告に政府や地方公共団体が従えない場合には、勧告した審議会の意見を聞かなければならない、とされていた。しかし、経済安定本部も建設省も新たに設置される審議会にこのような独立性を持たせる考えは毛頭なかった。結局、実際に制定された国土総合開発法では、審議会の独立性や勧告の効果は弱められるとともに、審議会は既存の行政システムの中に取り込まれ、そこでは経済安定本部と建設省の妥協に基づく棲み分けが重視されることになった。⁽²³⁾

それでは、国土総合開発法の制定に田中はどのように関わったのだろうか。田中は一九四九年九月に衆議院の建設委員会に設けられた「地方総合開発小委員会」の委員長に就任し、四回の審議を重ねた後、その結果を同年一〇月に報告した。その際に田中が強調したのは、只見川総合開発計画を早急に決定すべきこと、⁽²⁴⁾そのため各界の権威者を網羅し、あらゆる面より総合的に審議立案する高度の審議機関を設置すること、さらに地方総合開発を総合的、一元的に取り扱う高度の実施機関を設置することであった。⁽²⁵⁾すなわち河川を中心とした地方総合開発を総合的に立案・実施する機関の設置を求めたのである。ここで田中ら衆議院建設委員会のメンバーが意図していたのは、建設省の権限拡大である。総合国土開発審議会が作成した国土開発法案（仮称）要綱が議論された同年一一月の建設委員会で、田中は国土開発と行政機構の再編、特に経済安定本部との関係について質問した。ここで田中が問題視したのは、同要綱で想定された審議会が計画立案機構に過ぎず、実施機構について検討され

ていない点である。このとき、田中は「計画、立案、実行というまで関連性を持つ法案でなければならぬ」、それは「総合建設省」あるいは「公共事業省、すなわち国土省のごときもができる一段階である」「この法律は国土開発法というよりも、むしろ建設省設置法の改正案として私は出した」と発言している。⁽²⁶⁾ 実現はしなかったものの、田中は地方総合開発に関わる権限を建設省に集中させることを求めたのである。⁽²⁷⁾

また、田中ら国会議員が強い関心を寄せたのが、国の補助金の導入が期待される特定地域計画の実現であった。国土開発法案（仮称）要綱の段階では、特定地域の扱いはきわめて小さかったが、建設省の考えを踏まえて法案が作り直される中で、特定地域の重みは格段に増し、国が未開発・後進地域へ特別助成を行う方針が明確にされた。⁽²⁸⁾ 国土総合開発法制定後、新たに設置された国土総合開発審議会の答申を踏まえて、一九五〇年一二月に政府は一九の特定地域を指定した。このとき、国土総合開発審議会や国会では、特定地域として必ずしも適格とは言えない地域が含まれていることや、国家財政の見地から特定地域の重点化を行う必要性があることが指摘されていた。それにもかかわらず、このように多くの地域が指定されたのは、建設省が国土総合開発法制定以前に進めていた一四の特定地域を指定から外すことが政治的に困難だったからである。国土総合開発審議会の審議の進捗状況が説明された一九五〇年一〇月の衆議院建設委員会において、当日、委員長代理を務めた田中は、国土総合開発審議会会長の飯沼一省に対して特定地域の指定を早急に行うよう求めた。⁽²⁹⁾ 田中ら政治家のプレッシャーによって特定地域は拡大・拡散することになったのである。⁽³⁰⁾

公営住宅法

次に、一九五一年の公営住宅法の制定過程について検討する。⁽³¹⁾ 公営住宅法は「国及び地方公共団体が協力して、

健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で貸付することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」(第一条)を目的とした法律で、国の補助を受けて地方公共団体が公営住宅を建設・管理し、住民に賃貸した。公営住宅法は田中を筆頭提出者とする議員立法として制定された。『政治家田中角栄』では、田中が昭和二〇年代に住宅政策に熱心に取り組んだことが強調され、特に公営住宅法の制定はそのハイライトであったとされている。³²⁾

公営住宅法が議員立法として制定された背景には、住宅行政をめぐる建設省と厚生省の所管争いが存在した。住宅行政は従来厚生省の所管とされていたが、一九四五年一月に戦災復興院が設立されると、住宅行政は原則として同院に属すべきものとされた。そして、戦災復興院が建設院となり、建設省へと発展していくのに伴って、住宅行政は国土復興と経済再建のための建設行政の一環として位置づけられるようになった。³³⁾一方、厚生省は戦後、引揚援護庁による引揚者住宅の提供を除いて住宅行政には関与してこなかったが、一九五〇年、従来の国庫補助住宅の家賃も支払えないような生活困難者層を対象として、厚生省の所管のもとに低家賃の国庫補助住宅を建設・供給する厚生住宅法案を立案した。そして、厚生住宅法案を議員立法として成立させるために、一九五一年三月下旬に衆議院厚生委員会に持ち込んだ。これに対して、建設省も国庫補助住宅の継承策として公営住宅法案の策定作業を進め、同年三月には議員立法として成立させるために、衆議院建設委員会に持ち込んだ。低所得者向けの住宅の建設・供給は厚生省の所管と考える厚生省と、住宅行政は建設省の住宅局に一元化すべきとの立場に立つ建設省の対立が、両省ともに議員立法の形で法案の成立を目指すという異例の事態へ発展したのである。³⁴⁾

このとき、建設省が筆頭提出者として公営住宅法案の提出を依頼したのが田中であった。建設省の住宅局住宅企画課長補佐として公営住宅法の制定に関わった川島博は、公営住宅法を議員立法にした理由として、GHQが

議員立法を奨励していたことに加えて、建設省と厚生省の間で法案の調整がつかず、内閣提出法案とすることが困難だったことを挙げている。⁽³⁵⁾ また、川島は議員立法にしたことのメリットとして、「二〇人以上の賛成があれば、委員会自体が法案提出権をもっていますから、他の委員会が文句をいっても、連合審査に應ずることはありますけれど、いやだとけとばせません。するとほかの委員会は手が出せない。あとは本会議で抵抗する以外ないわけですが、本会議の場で与党が内ゲバだと笑われるから、もうあきらめてしまいます」と述べている。⁽³⁶⁾ すなわち政府内に反対のある法案でも、政治家に依頼して議員立法という形を取れば、他の省庁を出し抜いて成立させることができた。公営住宅法は典型的な省庁依頼立法だったのである。

公営住宅法案は一九五一年五月に衆議院に正式に提出され、建設委員会に付託された。法案の提出者として建設委員会の答弁に立った田中は、厚生省との関連を問われた際には、公営住宅は建設省が主管して解決すべき問題であり、「各省に分属せられておる建設機構というものは、当然建設省に統合せらるべきものである」⁽³⁷⁾「現在ある厚生省の住宅部門も、建設省の住宅局に統合すべき」と持論の建設行政一元化論を展開した。法案は一時間余りの審議で建設委員会を通過し、本会議でも可決され、参議院に送付された。この間、厚生住宅法案を起草していた衆議院厚生委員会から法案修正の申し入れがあり、参議院建設委員会で公営住宅法案の修正が行われた。しかし、その内容は、①第一種公営住宅と第二種公営住宅のうち、特に所得の低い層を対象とする第二種公営住宅の建設・管理については厚生省側の発言権を認める、②引揚者住宅は従来通り公営住宅とは別立てのものとして存続させる、の二点にとどまった。参議院建設委員会、参議院本会議で可決された修正案は衆議院に回付され、衆議院の同意を得て成立した。こうして、公営住宅法が厚生住宅法案との競争に勝ち抜く形で成立した。また、このことにより、低所得者層を対象とする住宅も含めて、住宅行政が建設省の所管に属することも確認されたの

である。⁽³⁸⁾

新道路法、道路整備費等の財源に関する臨時措置法

最後に、一九五二年の新道路法と一九五三年の道路整備費等の財源に関する臨時措置法の制定過程について検討する。⁽³⁹⁾これらの法律の制定を主導したのは建設省の道路局である。終戦直後の道路担当部局は内務省国土局であったが、一九四七年末に内務省が解体され、一九四八年一月に建設院が発足すると、道路は建設院地政局の担当となった。その後、同年七月に建設院が建設省に昇格した際、地政局は道路局と改称された。⁽⁴⁰⁾

新道路法は「道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進すること」(第一条)を目的とした法律で、道路整備に関する基本法である。一九四七年の憲法・地方自治法の制定によって地方公共団体の性格が一変したことから、一九一九年制定の旧道路法を全文改正する形で新道路法は制定された。新道路法案は一九五二年四月、田中角栄を筆頭提出者とする議員提出法案として提出された。法案は五月に衆議院で一部修正のうえ可決され、六月には参議院で可決・成立した。⁽⁴¹⁾

新道路法では、道路の種類を一級国道、二級国道、都道府県道、市町村道の四種類としたが、従来との大きな違いは、国道を一級国道と二級国道に分けたことにあった。衆議院建設委員会でのねらいを問われた田中は、「現在国道の総延長は九千三百キロ余りあるのでありますが、……大体は現行法による国道は一級国道となる、こう考えてさしつかえがないと考えるわけでありませう。二級国道に対しましては、現在府県道の中で特に重要府県道から八千キロないし九千キロの二級国道を指定したいという考えを持っておるわけでありませう。結論的

に申し上げますと、一、二級合せますと、現在の国道の約八〇%ないし一〇〇%の全長におきまして指定せられる部分がふえる、こう考えるわけであります」と答えている。⁽⁴²⁾ すなわちその目的は、国道を拡大し、道路整備を積極的に推進することにあつた。その後、新道路法に基づき、一九五二年には四〇路線、九二〇五キロの一級国道が、一九五三年には一四四路線、一万四八四七キロの二級国道が指定された。国道の総距離は二万四〇五二キロで、従来の国道の約二・五倍に達した。田中の答弁を上回る規模の国道の指定が行われたのである。⁽⁴³⁾

新道路法は建設省が原案を作成し、政府が閣議了解した政府依頼立法であつた。なぜ新道路法は議員立法の形を取つたのであろうか。最大の理由は、前述したように、この時期、政府が作成した法案であつても、議員立法として制定すべきとの気運が高まつていたためである。第一三回国会では、新道路法を含めて一五件の政府依頼立法が成立している。建設省の道路局庶務課長として新道路法の制定に関わつた浅村廉は、「当時の風潮として、議員立法で基本法は出すべきであるという考え方がオーソドックスで、非常にやかましかったです」と語つて⁽⁴⁴⁾いる。

また、議員立法にすることは建設省にとつてもメリットがあつた。浅村は「しつかり出来上がった基本法を逐条でやり出したら大変でしたが、要点だけに議論が集約され、さすがに議員提案だと思ひました」と語つて⁽⁴⁵⁾いる。また、建設省の道路局長だつた菊池明も「同じ答弁をするにしても、われわれはやはりくつを通して言わぬと、無責任というか、悪いと思つて丁寧にいる言ひのすけれども、そう言つたのではかえつて質問者が納得しないのです。あの人たちはすぱつと一言言つて、すつとわかるようにしなさいといけません。委員会の応酬は、そういう点は議員さんがやられる方がスムーズに行くようですね」と述べて⁽⁴⁶⁾いる。議員立法の場合、法案審議の際の議論が重要な論点に絞られるため、時間を節約することができた。特に新道路法案については、建設省

と運輸省の間で調整がつかなかった箇所があり、法案審議が難航することが予想されたが、議員立法という形で政治家がバックアップしたことにより、法案審議は円滑に進んだのである。

なお、提出法案においては、第六二条の規定を（特別負担金）とし、「道路管理者は、一定の路線を定めて車両を通行させ又は反覆して同一の道路に車両を通行させることよつて特に当該道路を利用して当該道路の維持又は修繕を要する原因を生じさせる者に対して、政令で定めるところにより、その維持又は修繕に要する費用の一部を負担させることができる」と定めていた。これに対して、衆議院建設委員会・運輸委員会連合審査会で、運輸委員会の理事から特定の業者に特別負担金を出させるのは不公正との強い反対がなされたことから、受益者負担金の制度と同時に考慮することにして、第六二条は削除された。⁽⁴⁷⁾ 特別負担金の規定が落とされた背景には、有料道路制度の導入と揮発油税の特定財源化を抱えていた建設省の道路局が、自動車業界の側に立つ運輸省と折り合いを付ける必要があったことが指摘されている。⁽⁴⁸⁾

一方、道路整備費等の財源に関する臨時措置法は「道路法に規定する道路のは装その他の改築及び修繕を促進して道路の整備を図り、もつて自動車交通の安全の保持とその能率の増進とに寄与すること」（第一条）を目的とした法律である。この法律の第三条では「毎年度揮発油税法による当該年度の税収入額に相当する金額を、道路整備五箇年計画の実施に要する道路法及び道路の修繕に関する法律に基く国の負担金又は補助金の財源に充てなければならぬ」と規定された。道路特定財源制度の始まりである。同法は、建設省が法案を作成して、田中に提出を依頼した省庁依頼立法であった。同法が議員立法という形を取ったのは、揮発油税の特定財源化に大蔵省が強く反対していたため、内閣提出法案とすることが困難だったからである。⁽⁴⁹⁾

道路整備費等の財源に関する臨時措置法案は一九五二年二月、田中を筆頭提出者とする議員提出法案として

第一五回国会に提出された。法案は、衆議院は順調に通過したが、参議院での審議は難航を極めた。特に建設・大蔵連合委員会では、大蔵委員会の議員から強力な反対意見が主張された。ここで議論の的となったのは、この法案が揮発油税を目的税化するものであるか否か、また、この法案が予算を拘束するか否かである。⁽⁵⁰⁾この点について田中は、税収額を直接道路整備に振り向ける規定ではなく「本法律案は、揮発油税を道路の目的税とする目的税法案ではありません」、また「この法律が通過した場合には、政府は自動的に予算措置を講じなければならぬ」と主張した。⁽⁵¹⁾これに対し、建設・大蔵連合委員会に出席した向井忠晴蔵相は「法文上は目的税を規定したものでないと思われども、実際は目的税制度を採用するに等しいと思う」と法案に批判的な見解を述べ、また、法案が成立しても財源上補正予算を組むことはできないと明言した。⁽⁵²⁾大蔵委員会から建設委員会には「特定の税収入を特定の歳出目的に充当する目的税的な考え方は、予算の編成を拘束し、財政運用に弾力性を失わせることとなり、又国税のみならず地方税においても将来同様の問題を引き起す虞れがある」との申し入れがなされ、⁽⁵³⁾予算委員会からも建設委員会に「本法案は重大な不備があるものと認め、本案の審議に当り貴委員会の特段の御配慮を希望致します」との申し入れが行われた。⁽⁵⁴⁾吉田茂首相のバカヤロー発言で政局が緊迫する中、法案は一九五三年三月一二日建設委員会で可決され、⁽⁵⁵⁾参議院本会議に上程されたが、三月一四日衆議院が解散されたことにより審議未了・廃案となった。

同法案は一九五三年六月、第一六回国会に田中を筆頭提出者とする議員提出法案として改めて提出された。この間、同法案を建設省が内閣提出法案として提出するとの新聞報道がなされ、衆議院建設委員会で田中が南好雄建設政務次官に「私は、この種の状況に対して、建設省が甘い考えを持っておるのであったならば、建設行政に協力しないことをはっきり申し上げる」と詰め寄る一幕もあった。⁽⁵⁶⁾法案は六月二五日衆議院建設委員会を通過

し、本会議でも可決され、参議院に送付された。参議院では大蔵委員会から建設委員会に転じていた労働党の木村禧八郎が反対の論陣を張ったが、建設・大蔵連合委員会に出席した小笠原三九郎蔵相は「予算編成権を拘束する程度について最小限度にとどめておくならば、そういう点に御協力さえ願えば差支えない」「非常に好ましいとは思わんが、先ず止むを得ん」と述べ、法案を容認する姿勢を示した。⁽⁵⁷⁾大蔵省が妥協に転じた理由としては、揮発油税の税収がのちにみるほど莫大なものではなかったことや、揮発油税を道路財源とすることは欧米にも先例があったこと、税率の調整によって予算編成に与える影響を統制できると考えたことが指摘されている。⁽⁵⁸⁾法案は七月九日建設委員会を通過し、七月一三日の参議院本会議で可決・成立した。

こうして成立した道路特定財源制度は、その後の自動車交通量の増大、ガソリン消費量の拡大に伴って、確実な道路財源として機能することになったのである。⁽⁵⁹⁾

小括

以上、国土総合開発法、公営住宅法、新道路法、道路整備費の財源等に関する臨時措置法の制定に田中がどのような関わったかを検討した。各法律の制定過程の検討から浮かび上がるのは、田中の活躍の背景には、所管や省益をめぐる官僚組織間の熾烈な対立と妥協の駆け引きが存在したことである。言い換えれば、この時期の日本政治では、省庁間・政府与党間の調整のメカニズムが十分に発達しておらず、政府内のセクシヨナリズムが政治家を巻き込む形でそのまま国会に持ち込まれていた。政府の各省庁は国会の常任委員会と結びつき、常任委員会の議員は官僚の代弁者として行動した。このとき、建設官僚が自分たちの提携相手としたのが、田中をはじめとする衆議院建設委員会の議員だった。そして、建設官僚は政府内の調整がつかない法案や国会での審議が難航す

ることが予想される法案については、政治家に依頼して議員立法という形で制定してもらおうことで、その実現を図ったのである。

なぜ建設官僚は田中を筆頭提出者に選んだのだろうか。その理由は二つある。一つは、田中の熱意と答弁の技量である。新道路法の制定に関わった建設官僚の浅村廉は、「なにしろ理解が早く行動力があつた。議員立法をやる先生はたいへんです。議員提案をやつて質問に全部受け答えしなければならぬ。しかし、田中さんならやってくれるだろうと、頼むほうも心強いものがあつた」と語つてゐる。⁽⁶⁰⁾ 政府依頼立法の中には内容の説明や答弁が政府委員に委ねられるものも少なくなつたが、新道路法案については、全答弁中のほぼ九割を田中が行ひ、政府委員による答弁が要求されている場合ですら、田中が答弁をした場面もあつた。⁽⁶¹⁾ また、道路整備費等の財源に関する臨時措置法案の審議の際には、法案への厳しい批判が行われたが、田中は提案者の代表として論戦の先頭に立ち続けた。このときの田中について、国会職員の井之上俊一は「衆議院では、根回しができていたが、参議院は手ぐすねひいて待つていた。敵陣へ一人で切り込んでいった、という感じでした、とにかくよくやるなあ、という印象でした」と語つてゐる。⁽⁶²⁾ 田中自身は、「私はこの三法（道路三法―下村註）の審議を読んでいると、優秀な建設省の下級官僚ではあつたと思ふな、十分務まる（笑）」と回想してゐる。⁽⁶³⁾ 建設官僚はこのような田中の答弁能力の高さに期待したのである。

もう一つは、田中の調整力の高さである。公営住宅法の制定に関わつた建設官僚の川島博は、田中に法案提出を依頼した理由として「あの人に頼めば早いから。そこで各党に渡りをつけて、野党の頭もなでて、全会一致ということにしてもらつたわけです」「要するに国会のまとめ役には最適だったんです」と語つてゐる。⁽⁶⁴⁾ また、建設省の道路局道路企画課長として、道路整備費等の財源に関する臨時措置法案の提出を田中に依頼した佐藤寛政

は「建設委員会の意思統一を図ってくれたこと、これがいちばん大きかった」と回想している。同法案の審議の際には、田中は大蔵委員会と建設委員会の議員を説得し、賛成に回るよう入念な根回しを行った。⁽⁶⁵⁾ 議員の自律性が高い時代に、野党議員にも顔が利き、国会をまとめられる田中の調整力は貴重だったのである。

田中に法案の提出を依頼した建設官僚は、「お願いにいったら、『ヨッシャ』と二つ返事ですよ」⁽⁶⁶⁾ 「私よりも若いのに自信満々で、俺に任せると言い切ってくれたんです」と田中が即座に依頼を引き受けたと口を揃えて証言している。しばしば指摘されるように、田中にとって公共事業関係の議員立法に関わったことは、建設業界に自己の存在をアピールするとともに、建設省への政治的影響力を拡大する絶好の機会となったのである。

三 建設委員会から政務調査会へ

一九五〇年代後半以降、田中が議員立法の制定に関わることは少なくなった。その理由として、『政治家田中角栄』は、田中が政府や党の要職に就くようになったため、「田中が提出者として直接、議員立法できない場合が多く、また、時代も内閣提出法案を中心とする国会に変わった」⁽⁶⁸⁾ ことを挙げている。本稿では、田中の関わる議員立法が減少した背景として、田中自身の個人的要因に加えて、五五年体制の成立以降、日本政治における政策決定プロセスが大きく変化したことを指摘しておきたい。

前述したように、一九五〇年代前半の国会では、議員立法の制定が活発に行われた。ところが、一九五〇年代後半になると、議員立法の成立件数は減少する。その要因としては、一九五五年に国会法が改正され、議員立法の発議要件が過重化したことが指摘されてきた。しかし、通説を批判的に検討した川人貞史は、一九五〇年代後半以降も議員立法の提出件数はそれほど減っておらず、国会法改正によって議員立法が大きな変化を被ったわけ

ではないことを明らかにした。⁽⁶⁹⁾ 川人によれば、議員立法の衰退の要因は、国会法改正よりもむしろ、「大蔵省が嫌っていた予算を伴う議員立法を、議員立法としてではなく、各省、大蔵省と自民党政調部会との間の調整を経た内閣提出法案として行うように法案決定過程が整備されていった」ことが大きかった。⁽⁷⁰⁾

政府と与党との間で法案決定過程が「整備」されるのに伴い、一九五〇年代後半には「事前審査制」と呼ばれる慣習が定着した。事前審査制とは、内閣が国会に法案や予算案を提出する際、閣議決定前に自民党の了承を得る手続きのことである。事前審査制の成立は、これまで池田勇人内閣時代の一九六二年に赤城宗徳総務会長が大平正芳官房長官に宛てた書簡（赤城書簡）がその契機とされてきた。しかし、奥健太郎の近年の研究によれば、自民党結党直後の一九五五年一月には、政府と与党の間で、内閣が国会に法案を提出する際には事前に与党の了承を必要とすることが合意されていた。奥は、赤城書簡はそれまでの政務調査会による事前審査に加えて、事前審査の要件に総務会の了承が加わったものであったと指摘している。⁽⁷¹⁾

自民党の事前審査は、政務調査会の関係部会―政務調査会審議会―総務会の三審制で行われる。このうち、法案や予算案を最終的に了承するのは、自民党の日常の最高意思決定機関である総務会であるが、法案や予算案の実質的な審議は、党の政策機関である政務調査会で行われる。政務調査会には全体会合である政務調査会審議会の他に、各省庁に対応する形で部会が置かれており、また、特定の問題を扱うために調査会や特別委員会などが設置されている。官僚は法案を国会に提出する前に、部会・調査会に出席して説明・答弁を行う。政治家はこの場で質問や発言を行い、友好関係にある利益集団の意向を政府の政策に反映させようと努める。官僚は政治家の意向を聞き、部会や調査会の審議結果を法案に組み込んでいく。部会・調査会は、政治家・官僚・利益集団によって構成される「鉄の三角形」の調整の場として機能しているのである。⁽⁷²⁾

自民党の政務調査会が政策の形成・決定に一定の影響力を持つようになったのに伴い、田中の政策への関わり方も変化した。田中は一九五〇年代後半以降、一九七二年の首相就任までの間、郵政大臣（一九五七年七月—一九五八年六月）、自民党副幹事長（一九五九年九月—一九六〇年七月）、自民党政務調査会長（一九六一年七月—一九六二年七月）、大蔵大臣（一九六二年七月—一九六五年六月）、自民党幹事長（一九六五年六月—一九六六年二月）、一九六八年二月—一九七二年七月）、通産大臣（一九七一年七月—一九七二年七月）と政府・党の要職を歴任した。ただし、田中には政府・党の重要ポストから外れていた時期が何年かある。その間、田中は政務調査会の水資源開発特別委員会の委員長（一九六〇年—一九六一年二月就任）、都市政策調査会の会長（一九六七年三月就任）、米価調査会の会長（一九六八年三月就任）⁽⁷³⁾を務めている。調査会・特別委員会は従来の省庁の枠組みでは対応できないような新しい政策課題に対応するために設けられるもので、自民党結党以来その数は増加し続けた。⁽⁷⁴⁾田中は一九六〇年代には、政務調査会の調査会や特別委員会を足場として、政策の調整や体系的な政策立案を行うおうとしたのである。

ここで水資源開発特別委員長、都市政策調査会会長としての田中の活動について簡単に触れておく。一九六〇年一二月の水資源開発特別委員長への就任は、建設省の依頼によるものであった。当時、水資源開発をめぐる、農林省・通産省・厚生省・建設省がそれぞれ新公団の設置構想を掲げて対立しており、建設省は田中が各省間の対立を調整して、党主導で建設省が所管する公団に一本化することを期待したのである。田中は委員長に就任すると、建設省案に近い形で水資源開発促進法案大綱と水資源開発公団法案大綱を作成したが、農林・通産・厚生
の三省がこれに反発し、利水公団の設置を求めた。そのため、特別委員会は治水と利水の二公団案を決定したが、大蔵省が公団の一本化を強く要求したため、さらに交渉が続けられ、一九六一年四月、関係閣僚会議において池

田勇人首相の「総理裁断」により、新公団の一本化が決定された。同年五月、政府は水資源開発促進法案と水資源開発公団法案を決定し、国会に提出した。法案は第三八回国会では審議未了となったが、第三九回国会で成立した。⁽⁷⁵⁾

また、田中は一九六七年三月には都市政策調査会会長に就任した。都市政策調査会は一〇カ月をかけて官僚・財界人・学識者・自治体の首長などからヒアリングを行い、一九六八年五月に『都市政策大綱』を発表した。『都市政策大綱』作成には二つのねらいがあった。一つは、都市問題や公害問題の深刻化を背景として、全国で革新自治体が成立する中、自民党にも都市問題解決のプランがあることを示すことである。特に『都市政策大綱』を実際に執筆した早坂茂三や麓邦明ら田中の秘書グループは、『都市政策大綱』を田中に発表させることで、田中が政策に通じた新しい政治家であることを演出しようとした。もう一つは、不動産業界の利益を代弁することである。当時、急成長しつつあった不動産業界は、都市の再開発への参入を強く望んでいた。『都市政策大綱』の中では、不動産業界の意向を受けて、都市の再開発の主力としてデベロッパーを活用することが打ち出されたのであった。⁽⁷⁶⁾

おわりに

本稿で明らかにしたのは次のことである。第一に、田中角栄が一九五〇年代前半に多くの議員立法の制定に関わった背景には、政治家の力を後ろ盾にして、政策の実現を図ろうとした建設省の戦略が存在した。中央省庁の再編が頻繁に行われた一九五〇年代、建設省は他省との間で所管や財源をめぐる激しい競争を繰り広げた。その際、建設省が政策実現の有効な手法の一つとしたのが議員立法である。⁽⁷⁷⁾ 建設官僚は田中をはじめとする衆議院建

設委員会の議員に依頼して、政府依頼立法や省庁依頼立法という形で議員立法を制定してもらうことで、自省の権限を維持拡大しようとしたのである。

第二に、官僚出身者ではなく、専門的な知識や経験を持たなかった田中が政治家として頭角を現した理由の一つは、国会における田中の答弁能力や調整力の高さにあった。若手議員時代の田中は衆議院建設委員会に身を置き、「建設行政一元化」論を唱えて、発足間もない建設省の応援団を務めることで、公共事業関係の政策に深く関わるようになった。そして、建設官僚からの議員立法提出の依頼を積極的に引き受け、筆頭提出者として国会の答弁に立ったり、国会のまとめ役を務めたりすることで、政策の実現に協力した。このようにして、田中は官僚に恩を売り、建設省への影響力を拡大したのである。

第三に、一九五〇年代後半以降、田中の関わる議員立法が減少した背景には、田中自身の個人的要因に加えて、日本政治における政策決定プロセスの変化が存在した。一九五〇年代後半に与党による法案の事前審査が定着したことにより、大蔵省が嫌っていた予算を伴う議員立法は抑制されるようになり、自民党からの要求は内閣提出法案の形で対処されるようになった。⁽⁷⁸⁾そして、自民党政治家は政務調査会における事前審査を通じて、利益集団の意向を政府の政策に反映させたり、官僚との意見調整を行ったりするようになった。これに伴い、田中の政策への関わり方も変化した。田中の活躍の舞台は、衆議院の建設委員会から自民党の政務調査会に移動したのである。

(1) 平野貞夫（インタビュー・構成／発行 赤坂幸一・奈良岡聰智・村井良太）『平野貞夫オーラル・ヒストリー 下巻』（二〇二二年）六四―六七頁。なお、平野貞夫（校訂・解題 赤坂幸一・奈良岡聰智）『消費税国会の攻防 一九八七―八八 平野貞夫 衆議院事務局日記』（千倉書房、二〇二二年）、同（校訂・解題 赤坂幸一・奈良岡聰智）

『平野貞夫・衆議院事務局日記』ハ第一巻Vハ第二巻V（信山社、二〇一三年）には、『政治家田中角栄』執筆に関わる記述が随所に見られる。また、『政治家田中角栄』第一篇の原型になった早坂茂三「発掘 田中角栄無名の一年（前編）（後編）」（『中央公論』一九八六年一月号、一九八六年二月号）や、一九八七年の竹下登内閣発足に当たって発表された早坂茂三「竹下流気配りの真骨頂」（『中央公論』一九八七年二月号）も、平野が代筆したものである。

- (2) 御厨貴『明治史論集』（吉田書店、二〇一七年）三九五頁。
- (3) 平野、前掲『平野貞夫オーラル・ヒストリー 下巻』六五頁。
- (4) 早坂茂三『政治家田中角栄』（中央公論社、一九八七年）一一―一四頁。
- (5) 『政治家田中角栄』を批判的に検討し、田中が国土計画に果たした役割を実証的に論じた先駆的研究として御厨貴の一連の業績がある（御厨貴『政策の総合と権力』東京大学出版会、一九九六年、「第三章 水資源開発と戦後政策決定過程」）「第四章 国土計画と戦時・戦後の社会」、同『戦後をつくる』吉田書店、二〇一六年、「第三章 『国土計画』をつくる―日本列島改造と高度成長の時代」）「第四章 『列島改造』をつくる―田中角栄 開発政治の到達点」、同、前掲『明治史論集』、「第七章 日本政治における地方利益論の再検討」。
- (6) 早坂、前掲書、八一頁、八四―八六頁。
- (7) 高野恵亮『戦後国会における議員立法』（志學社、二〇一六年）四七―四八頁、五五―五六頁。
- (8) 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』（東京大学出版会、二〇〇五年）一七五―一七七頁。
- (9) 高野、前掲書、九五頁。
- (10) 石村健『議員立法』（信山社、一九九七年）二七―三三頁、川人、前掲書、一七五頁、高野、前掲書、九五―一三四頁。
- (11) 川人、前掲書、一八七頁。

- (12) 同上、一八〇頁、一八六―一八七頁、二七一頁。
- (13) 当時、建設省住宅局は建築士法のほかには建築基準法と住宅金融公庫法の立案を進めており、同時に三つの法案を国会に提出することは困難であったため、田中に建築士法を議員立法として提出するよう依頼した(猪瀬直樹『日本の近代 猪瀬直樹著作集八 日本人はなぜ戦争をしたか 昭和一六年夏の敗戦』小学館、二〇〇二年、二五三―二五五頁、米田雅子『田中角栄と国土建設』中央公論新社、二〇〇三年、三三―三五頁)。
- (14) 『第一回国会 衆議院国土計画委員会議録第三十三号 昭和二十二年十二月五日』一三七―一三九頁、早坂、前掲書、二二―二三頁。
- (15) 『第五回国会 衆議院内閣委員会建設委員会連合審査会議録第一号 昭和二十四年五月四日』二―四頁。
- (16) 早坂、前掲書、二二―二三頁。
- (17) 曾我謙吾『行政学』(有斐閣、二〇一三年) 五七―五八頁。
- (18) 服部龍二『田中角栄』(講談社現代新書、二〇一六年) 四三頁。
- (19) 早坂、前掲書、二八頁。
- (20) 佐藤竺『日本の地域開発』(未来社、一九六五年) 四一―四五頁、五五―五九頁、御厨、前掲『政策の総合と権力』一七二―一七五頁、二三〇―二三三頁。
- (21) 長谷川淳一「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(一)―(六)」(『経済学雑誌』第一〇四巻第二号、第一〇四巻第三号、第一〇四巻第四号、第一〇五巻第一号、第一〇五巻第二号、第一〇五巻第三号、二〇〇三年九月、二〇〇三年二月、二〇〇四年三月、二〇〇四年六月、二〇〇四年九月、二〇〇四年一二月)。
- (22) 長谷川、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(六)」五六―五七頁、六〇頁。

- (23) 長谷川、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(三)」一三三―一四七頁、同、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(四)」一二八―一五〇頁、同、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(六)」五七―五八頁。
- (24) 当時、只見川のダム開発をめぐる、新潟県と福島県は中央政界を巻き込んだ熾烈な政争を繰り広げており、田中は岡田正平新潟県知事の側近として政界工作に奔走していた(新川敏光「新潟県における開発型政治の形成―初代民選知事岡田正平とその時代―」『法政理論』第二十七卷第三・四号、一九九五年三月、同『田中角栄』ミネルヴァ書房、二〇一八年、五四―五七頁、新潟日報社編『ザ・越山会』とき書房、二〇〇四年、一〇四―一〇五頁)。
- (25) 『第五回国会 衆議院建設委員会議録第三十一号 昭和二十四年十月二十四日』二一六頁、早坂、前掲書、二五―二八頁、長谷川、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(四)」一三二―一三三頁。
- (26) 『第六回国会 衆議院建設委員会議録第七号 昭和二十四年十一月二十四日』八一―二頁、長谷川、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(四)」一三三―一三三頁。
- (27) 戦後の国土開発のための独立省庁設立構想を扱った研究として、今村都南雄「国土庁設立の政策過程―長期的脈絡において―」(総務庁長官官房総務課編『組織と政策(Ⅱ)―行政体系の編成と管理―』行政管理研究センター、一九八七年)。
- (28) 長谷川、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(四)」一三五―一三九頁、同、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(六)」五八頁。
- (29) 『第八回国会 衆議院建設委員会議録第十四号 昭和二十五年十月十八日』九頁。
- (30) 長谷川、前掲「一九四〇年代の国土計画に関する一考察―国土総合開発の制定を中心に―(六)」三九―五四頁、五九頁。佐藤、前掲書、六三―七一頁、御厨、前掲『政策の総合と権力』一七九頁、二二三―二三五頁も参照。

- (31) 公営住宅法の制定過程を扱った研究として、原田純孝「戦後住宅法制の成立過程―その政策論理の批判的検証―」（東京大学社会科学研究所編『福祉国家 第六巻 日本の社会と福祉』東京大学出版会、一九八五年）三二九―三五八頁、大本圭野『証言』日本の住宅政策』（日本評論社、一九九一年）二六三―三三四頁、上崎哉「住宅政策の政治過程―心急簡易住宅から公営住宅法制定まで―」（『早稲田政治公法研究』第六三号、二〇〇〇年四月）、住田昌一『現代日本ハウジング史―一九一四―二〇〇六―』（ミネルヴァ書房、二〇一五年）一八四―一八六頁。
- (32) 早坂、前掲書、四〇―五三頁。
- (33) 原田、前掲論文、三三二―三三三頁。
- (34) 原田、前掲論文、三四〇―三四六頁、大本、前掲書、二六三―三三四頁、上崎、前掲論文、一八九―一九七頁、住田、前掲書、一八四―一八六頁。
- (35) 大本、前掲書、二八〇―二八二頁。
- (36) 同上、二八二頁。
- (37) 『第十回国会 衆議院建設委員会議録第二十号 昭和二十六年五月十五日』七―八頁。
- (38) 原田、前掲論文、三四〇―三四六頁、大本、前掲書、二六三―三三四頁、上崎、前掲論文、一八九―一九七頁。
- (39) 新道路法、道路整備費等の財源に関する臨時措置法の制定過程を扱った研究として、西岡敏郎『道路三法』の制定過程―昭和二〇年代の道路行政を中心に―（『東京都立大学法学会雑誌』第三〇巻第一号、一九八九年七月）、照屋寛之「田中角栄の立法行動に関する一考察―道路三法と自動車重量税法を中心として―」（『冲大法学』第九号、一九九〇年三月）三二―三五頁、武藤博己『道路行政』（東京大学出版会、二〇〇八年）一六四―一七三頁、一九三一―一九四頁、五十嵐敬喜・小川明雄『道路をどうするか』（岩波新書、二〇〇八年）一四―二七頁、朱曉凡「政党政治家としての田中角栄―日中国交正常化に至るまでの政治的台頭 一九四七―一九七二―（二）」（『法学論叢』第一七五巻第二号、二〇一四年五月）四五―五一頁。

- (40) 武藤、前掲書、一六四―一六五頁。
- (41) 日本道路協会編『日本道路史』（日本道路協会、一九八七年）七六―八二頁。
- (42) 『第十三回国会 衆議院建設委員会議録第二十二号 昭和二十七年四月二十二日』五頁。
- (43) 武藤、前掲書、一六九―一七〇頁。
- (44) 田中角栄・浅村廉・尾野内由起夫「座談会 道路整備三〇年の軌跡（一）その草創期を振り返って」〔『道路』一九八四年二月号〕五〇頁。
- (45) 同上、四九頁。
- (46) 菊池明・町田充・佐藤寛政・浅村廉・佐治大・大島司朗・近藤健武「座談会 改正道路法その他をめぐって（一）」〔『道路』一九五二年八月号〕三一―三五頁。
- (47) 日本道路協会編、前掲書、八一―八二頁。
- (48) 西岡、前掲論文、三七―二頁。なお、田中は衆議院建設委員会で道路行政をめぐる建設省と運輸省の関連を問われた際には、「運輸委員会及び運輸省当局が主張いたしますように、建設省の道路局を当然道路行政一元化の建前から運輸省もしくは交通省の名において統合することが賢い、こういう論がありますが、私はこの意見に対しては反対であります」と述べ、道路行政があくまでも建設省の所管であることを強調した（『第十三回国会 衆議院建設委員会議録第二十二号 昭和二十七年四月二十二日』五頁、早坂、前掲書、六〇頁）。
- (49) NHK取材班『NHKスペシャル 戦後五〇年その時日本は 第四卷 沖縄返還／列島改造』（日本放送出版協会、一九九六年）二三八―二四二頁。
- (50) 日本道路協会編、前掲書、一〇二―一〇三頁、西岡、前掲論文、三八七―三九二頁。
- (51) 『第十五回国会 参議院建設委員会議録第十号 昭和二十八年二月十日』二一―三頁。
- (52) 『第十五回国会 参議院建設・大蔵連合委員会議録第三号 昭和二十八年二月二十日』七頁。

- (53) 『第十五回国会 参議院大蔵委員会会議録第二十二号 昭和二十八年二月二十四日』一頁。
- (54) 『第十五回国会 参議院予算委員会会議録第二十三号 昭和二十八年二月二十五日』一頁。
- (55) 『第十五回国会 参議院建設委員会会議録第二十一号 昭和二十八年三月十二日』一頁。
- (56) 『第十六回国会 衆議院建設委員会議録第一号 昭和二十八年五月二十七日』四頁。
- (57) 『第十六回国会 参議院建設・大蔵連合委員会会議録第一号 昭和二十八年七月二日』四頁。
- (58) 西岡、前掲論文、三九一―三九二頁。
- (59) 武藤、前掲書、一九五頁。
- (60) 猪瀬、前掲書、二六二頁。
- (61) 高野、前掲書、一一二頁。
- (62) 猪瀬、前掲書、二六五頁。
- (63) 田中・浅村・尾野内、前掲座談会、五四頁。
- (64) 大本、前掲書、二八〇頁。
- (65) NHK取材班、前掲書、二四六頁。
- (66) 大本、前掲書、二八〇頁。
- (67) NHK取材班、前掲書、二四一頁。
- (68) 早坂、前掲書、八一頁。
- (69) 川人、前掲書、一七六一―一七七頁。
- (70) 同上、一七三頁。
- (71) 奥健太郎「事前審査制の起点と定着に関する一考察―自民党結党前後の政務調査会―」〔法学研究〕第八七卷第一号、二〇一四年一月、同「序 事前審査制とは何か」〔第五章 自民党政務調査会の誕生〕（奥健太郎・河野康子

編『自民党政治の源流』吉田書店、二〇一五年。

(72) 飯尾潤『日本の統治構造』(中公新書、二〇〇七年) 八二―八八頁、山口二郎『内閣制度』(東京大学出版会、二〇〇七年) 七八―八九頁、中北浩爾『自民党』(中公新書、二〇一七年) 九三―一〇三頁。

(73) この時期の田中角栄と農業政策の関連については、下村太一『田中角栄と自民党政治』(有志舎、二〇一一年) 「第一章 農業政策の転換と利益政治」。

(74) 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』(中央公論社、一九八六年) 九七―九八頁、笹部真理子『自民党型政治』の形成・確立・展開』(木鐸社、二〇一七年) 八四頁。

(75) 御厨、前掲『政策の総合と権力』一九六―一九八頁、牧原出『行政改革と調整のシステム』(東京大学出版会、二〇〇九年) 一八六―二〇五頁。

(76) 下村、前掲書、五三一―七五頁。

(77) 西岡、前掲論文、三九七頁。

(78) 川人、前掲書、一九九―二〇〇頁。この点について猪瀬直樹は「田中(角栄―下村註)は、議員立法に官僚機構の調整機能があることに目をつけ、実力」を養成したが、政調会は対官僚への調整機能をいわば制度化したのだ」と指摘している(猪瀬、前掲書、二六六頁)。

△資料▽ 田中角栄が提出者となって成立させた議員立法

| 回次 | 法律名 | 提出年月日 | 公布年月日 | 法律番号 | 提出者 | 筆頭 | 政府依頼立法 |
|----|---------------|------------|-------------|-------|------------|----|--------|
| 七 | 建築士法 | 一九五〇年四月四日 | 一九五〇年五月二四日 | 第二〇二号 | 田中角栄、外六名 | ○ | |
| 七 | 首都建設法 | 一九五〇年三月二〇日 | 一九五〇年六月二八日 | 第二一九号 | 井出光治、外三七名 | | |
| 八 | 奈良国際文化観光都市建設法 | 一九五〇年七月二日 | 一九五〇年一〇月二二日 | 第二五〇号 | 東井三代次、外一五名 | | |

田中角栄の立法活動の再検討

| | | | | | | |
|----|-------------------------------------|------------|------------|-------|------------|--|
| 八 | 京都国際文化観光都市建設法 | 一九五〇年七月二日 | 一九五〇年一〇月三日 | 第二五二号 | 田中伊左次、外一六名 | |
| 九 | 松江国際文化観光都市建設法 | 一九五〇年一月二八日 | 一九五一年三月一日 | 第七号 | 山本利寿、外一〇七名 | |
| 一〇 | 積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法 | 一九五一年三月八日 | 一九五一年三月三〇日 | 第六六号 | 松浦東助、外一四〇名 | |
| 九 | 松山国際観光温泉文化都市建設法 | 一九五〇年一月二日 | 一九五一年四月一日 | 第一一七号 | 川端佳夫、外二〇名 | |
| 一〇 | 競馬法の一部を改正する法律 | 一九五一年三月一六日 | 一九五一年四月九日 | 第一四一号 | 小笠原八十美、外七名 | |
| 一〇 | 河川法の一部を改正する法律 | 一九五一年三月三〇日 | 一九五一年五月一九日 | 第一五五号 | 西村英一、外一名 | |
| 一〇 | 官庁宮繕法 | 一九五一年五月五日 | 一九五一年六月一日 | 第一八一号 | 内藤隆、外一名 | |
| 一〇 | 公営住宅法 | 一九五一年五月二日 | 一九五一年六月四日 | 第一九三号 | 田中角栄、外一名 | |
| 一〇 | 建築士法の一部を改正する法律 | 一九五一年五月一日 | 一九五一年六月四日 | 第一九五号 | 浅利三朗、外九名 | |
| 一〇 | 住宅金融公庫法の一部を改正する法律 | 一九五一年五月二六日 | 一九五一年六月九日 | 第二二四号 | 田中角栄、外九名 | |
| 一三 | 十勝沖地震による農林業災害の復旧資金の融通に関する特別措置法 | 一九五二年四月二日 | 一九五二年五月七日 | 第一三四号 | 宇野秀次郎、外三八名 | |
| 一三 | 耐火建築促進法 | 一九五二年四月二四日 | 一九五二年五月三一日 | 第一六〇号 | 鈴木仙八、外三名 | |
| 一三 | 宅地建物取引業法 | 一九五二年四月一七日 | 一九五二年六月一〇日 | 第一七六号 | 瀬戸山三男、外一名 | |
| 一三 | 道路法 | 一九五二年四月一四日 | 一九五二年六月一〇日 | 第一八〇号 | 田中角栄、外二名 | |
| 一三 | 道路法施行法 | 一九五二年四月一四日 | 一九五二年六月一〇日 | 第一八一号 | 田中角栄、外二名 | |
| 一三 | 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法の一部を改正する法律 | 一九五二年六月二日 | 一九五二年六月二五日 | 第二〇九号 | 浅利三朗、外二五名 | |
| 一三 | 昭和二十三年六月三十日以前に給与事由の生じた恩給の特別措置に関する法律 | 一九五二年五月二六日 | 一九五二年七月三日 | 第二四四号 | 八木一郎、外二八名 | |
| 一三 | 電源開発促進法 | 一九五二年三月二五日 | 一九五二年七月三一日 | 第二八三号 | 水田三喜男、外五一名 | |
| 一六 | 北海道防寒住宅建設等促進法 | 一九五二年六月二六日 | 一九五二年七月一七日 | 第六四号 | 瀬戸山三男、外三八名 | |
| 一六 | 離島振興法 | 一九五二年六月二五日 | 一九五二年七月二日 | 第七二号 | 網島正興、外七一名 | |
| 一六 | 道路整備費の財源等に関する臨時措置法 | 一九五二年六月二〇日 | 一九五二年七月三日 | 第七三号 | 田中角栄、外二九名 | |

| | | | | | | |
|----|------------------------------|-------------|------------|-------|-------------|---|
| 一六 | 木材防腐特別措置法 | 一九五三年七月一七日 | 一九五三年八月一日 | 第一二二号 | 首藤新八、外四〇名 | |
| 一六 | 地方鉄道軌道整備法 | 一九五三年六月二十四日 | 一九五三年八月五日 | 第一六九号 | 關谷勝利、外三九名 | |
| 一六 | 建築士法の一部を改正する法律 | 一九五三年七月一八日 | 一九五三年八月一四日 | 第二一〇号 | 田中角栄、外一四名 | ○ |
| 一九 | 離島振興法の一部を改正する法律 | 一九五四年四月一三日 | 一九五四年五月二〇日 | 第二一八号 | 綱島正興、外五二名 | |
| 一九 | 道路整備特別措置法の一部を改正する法律 | 一九五四年五月七日 | 一九五四年五月二六日 | 第二二五号 | 中島茂喜、外二四名 | |
| 二二 | 恩給法の一部を改正する法律の一部を改正する法律 | 一九五五年六月三日 | 一九五五年八月八日 | 第一四三号 | 高橋等、外一一一名 | |
| 二三 | 原子力基本法 | 一九五五年一月一三日 | 一九五五年一月一九日 | 第一八六号 | 中曾根康弘、外四二名 | |
| 二四 | 官庁営繕法の一部を改正する法律 | 一九五六年三月三日 | 一九五六年四月一四日 | 第七二号 | 田中角栄、外九名 | ○ |
| 二四 | 積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法 | 一九五六年三月八日 | 一九五六年四月一四日 | 第七二号 | 小坂善太郎、外六名 | |
| 二二 | 国土開発縦貫自動車道建設法 | 一九五五年六月二日 | 一九五七年四月一六日 | 第六八号 | 阿佐美広治、外四二九名 | |
| 三一 | 皇太子明仁親王の結婚の儀の行われる日を休日とする法律 | 一九五九年一月二七日 | 一九五九年三月一七日 | 第六号 | 福田赳夫、外四六二名 | |
| 三一 | 宅地建物取引業法の一部を改正する法律 | 一九五九年三月一〇日 | 一九五九年四月一一日 | 第一一一号 | 瀬戸山三男、外二九名 | |
| 三七 | 北陸地方開発促進法 | 一九六〇年一月一〇日 | 一九六〇年一月二二日 | 第一七二号 | 田中角栄、外三名 | ○ |
| 三七 | 中国地方開発促進法 | 一九六〇年一月九日 | 一九六〇年一月二二日 | 第一七二号 | 遠藤三郎、外四名 | |
| 四〇 | 豪雪地帯対策特別措置法 | 一九六二年三月二七日 | 一九六二年四月五日 | 第七三号 | 寺島隆太郎、外一〇〇名 | |
| 六三 | 全国新幹線鉄道整備法 | 一九七〇年四月二三日 | 一九七〇年五月一八日 | 第七二号 | 鈴木善幸、外一六名 | |

(注) 本表において「回次」とは、当該法律案が提出された国会回次を指す。また、「筆頭」とは、田中角栄が筆頭提出者となった法律案のことである。

(出典) 石村健「議員立法」(信山社、一九九七年)、古賀豪、桐原康栄、奥村牧人「帝国議会および国会の立法統計―法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法―」(『レファレンス』七一八号、二〇〇一年一月)、高野恵亮『戦後国会における議員立法』(志學社、二〇一六年)「付録 議員立法データベース」、国立国会図書館「日本法令索引」データベース<<http://hourai.ndl.go.jp/SearchSys/>>をもとに筆者作成。