

## 転換期における田中角栄の政治指導

— 宅地・農業・産業立地政策を中心として —

### 学位論文内容の要旨

本論文は、佐藤栄作内閣期に、田中角栄という政治家が、この時期の社会経済の構造変動を背景として、「列島改造論」に至る政策構想の体系をどのように形成していったのかを検討したものである。

序論では、ジャーナリズムや学術研究において、田中角栄という政治家について、金権腐敗や派閥闘争といった面だけでなく、国土開発政策をはじめとする政策構想に目が向けられてきたこと、しかし、それらが裏日本の豪雪地帯出身という田中の出自や、国家議員初当選以来の国土政策への関心という田中自身のパーソナリティーに還元する説明、あるいは『都市政策大綱』や『日本列島改造論』における政策論理の分析にとどまっていることを指摘した。そして、佐藤政権を支える有力政治家の一人であった田中角栄が、佐藤内閣の重要課題である宅地・農業・産業立地の各政策過程・政治過程に具体的にどのように関与したかを分析することを通じて、「列島改造論」に至る政策構想体系の生成を明らかにする、という本論文の課題を明確にした。さらに、各政策過程・政治過程を分析するに当たって、①田中角栄の土地問題に対する独特の関心、②ポスト佐藤の最有力候補であった福田赳夫や革新自治体との対抗関係、③高度経済成長がもたらした都市化と農村の空洞化や、対外経済摩擦の深刻化といったこの時期の構造変動の中で田中角栄の政策構想が持った革新的意味、の三点を視角として設定した。

第1章では、佐藤内閣の土地・住宅政策を扱い、田中角栄が『都市政策大綱』の作成を通じて政治的地歩を固めていった過程と、そこにおいて示された土地・住宅問題に対する田中の論理を明らかにした。「社会開発論」を内政の看板政策とした佐藤内閣は、土地・住宅政策の充実を通じて、経済成長に応じた国民の福祉向上を実現しようとした。しかしながら、「土地の公共性」を積極的に打ち出し、地価を抑制しようとする佐藤周辺の政治家の試みは、この時期急速に圧力活動を活発化させていた民間不動産業界の反対で挫折する。これに対し、この問題に強い関心を寄せていた田中は、自民党内に設けられた都市政策調査会の会長として、民間不動産業界と連携しつつ『都市政策大綱』の作成を主導した。『都市政策大綱』が、「土地の私権制限」という従来の自民党の枠を破るような方針を打ち出したことで、田中は高度成長がもたらした社会的諸矛盾に対応できる、新しい政治家としてのイメージを獲得することに成功する。ただし、福田赳夫をはじめとする佐藤周辺の政治家が、地価の高騰によって一部の地主が利益を得ることを社会的問題と考えていたのに対し、田中はこの問題については極めて鈍感であった。土地に対する課税を強化し、地価を抑制することに田中は批判的であり、田中が唱える「私権の制限」はあくまでも都市の再開発を進めるための論理であった。『都市政策大綱』発表後、都市再開発法の制定や、長期譲渡所得課税の軽減といった、田中と民間不動産業界が望んでいた方向性の政策が実現する。また減反政策の開始を背景として、農地の宅地転用促進が政策課題とし

て浮上する。田中はこういった政策に関わるが、土地に対する課税強化に慎重な田中の姿勢は変わらず、『都市政策大綱』と違って、田中の意思がより明確に反映された『日本列島改造論』では土地課税についての言及は行われなかった。

第2章では、佐藤内閣の農業政策を扱い、田中角栄が減反問題を開発政策に結びつけることで問題の解決を進め、「列島改造論」に到る構想を形成していったことを明らかにした。1960年代後期、米の生産過剰が顕在化し、米価抑制、減反政策の開始に対応する新しい農業政策として「総合農政」が登場した。この時期、高度経済成長に伴う都市化と農村の空洞化、革新自治体の台頭に自民党政治家は強い危機感を抱いており、そのことが「総合農政」に影響を与えた。自民党は米価を抑制することによって農村保護政策に対する都市部の不満を緩和する一方で、農業補助金の獲得や開発事業の誘致といった新たな利益政治の開発を進めることで、農村の空洞化を阻止し、農村部の自民党支持を維持しようとしたのである。その過程において、田中角栄はリーダーシップを発揮した。福田赳夫は高米価が財政・物価に与える影響や都市の不満を憂慮し、米価抑制・食糧管理制度改革に取り組もうとしたが、その際自民党内や農業団体の反発にうまく対応できず、威信を低下させた。これに対し田中は、農村地域に工業を導入することによって減反後の農村に雇用機会を提供し所得を保障する、また減反後の農地を宅地や工業用地に転用する、といった構想を示し、農業問題を開発政策という領域に引きつけることによって、この問題を巧みに処理した。そしてこの時に示された田中の構想が、「列島改造論」に発展していった。これに加えて補論として、この時期の土地改良事業再編の政策過程の分析を行い、土地改良事業が「列島改造論」を追い風として再編され、自民党の農村における支持基盤強化につながったことを明らかにした。

第3章では、通産大臣に就任した田中角栄が、「列島改造論」の中核に据えられることになる工業再配置政策を構想・推進した過程と、その背景を明らかにした。工業再配置政策は、「総合農政」において示された農村地域への工業導入構想を引き継ぎつつ、そこにおける限界を解消しようとする政策であった。工業再配置政策は、従来の地域開発立法とは違い、全国的視野に立つ、広域的な地方開発政策として構想された。そのような性格を持つことによって、減反に直面する農業問題と、集中のデメリットが深刻化している産業問題を同時に解決できるとされたのである。それは過疎と過密の解消、国土の均衡ある発展により、自民党政権の動揺を抑えることができると考える田中の思想と深く結びついたものだった。また、工業再配置政策は、この時期の対外経済摩擦、円の切り上げを重要な背景とした。通産省は輸出を規制するのではなく、内需を拡大することによって、対外経済摩擦に対応しようとしており、工業再配置政策は、民間の設備投資を呼び込むための起爆剤としての役割を持つ政策として位置づけられた。同じ時期、自民党内では大平正芳が対外経済摩擦と国内の不況を同時に克服する政策として、「田園都市国家」の建設を主張し始めており、ポスト佐藤をめぐる自民党内の対立において、田中と大平は政治的にだけでなく、政策的にも接近していった。さらに、工業再配置政策には、田中角栄の土地問題に対する独特の関心が反映されていた。工業再配置政策は、土地利用を再編することによって諸問題に対処しようとする田中の思想が明確に表れたものだった。一方、工業再配置政策は地価高騰につながることが予想されたが、田中は地方への工場分散、国土利用計画の策定によって地価抑制は図れると考えており、この問題を深刻に捉えていなかった。

このように、佐藤内閣期の諸課題への具体的関与の中で、田中角栄の政策構想は生成していった。それはこの時期の社会経済構造変動に伴う諸問題を総合的に解決するという斬新さを持っていた。一方で、地価問題に対する田中の危機意識は薄く、そのデメリットは田中内閣成立後の「列島改造論」の実行局面において、地価インフレという形で表れることになった。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 松 浦 正 孝  
副 査 教 授 山 口 二 郎  
副 査 教 授 空 井 護

学 位 論 文 題 名

## 転換期における田中角栄の政治指導

— 宅地・農業・産業立地政策を中心として —

(論文の要旨)

本論文は、佐藤栄作内閣期に、高度経済成長による産業構造変化、農村人口の減少と都市人口及び都市問題の増加、それに伴う革新自治体の台頭や都市部での自民党退潮といった一連の政策的・政治的課題に対し、田中角栄という政治家がどのように対応したのかを検討したものである。従来の田中に関する学術研究は彼の出自やパーソナリティ、通産・国土官僚主導で構想された国土開発政策を貫く政策論理の分析などに関心を集中させてきたが、本論文は、これまで見逃されがちだった佐藤内閣期の田中を中心に宅地・農業・産業立地政策に関する現実の政策過程を分析することで、列島改造論に至る政策構想体系の生成過程に新たな光を当てようとした。

第一章では、住宅政策史を整理した上で、佐藤内閣が経済成長に応じた福祉向上のため社会開発論を掲げた際の眼目とした土地・住宅問題への政策的対応過程を分析する。「土地の公共性」を強調し、地価を抑制しようとした瀬戸山三男建設相らの構想は、民間不動産業界の反対で挫折し、代わりに不動産業界の要求を代弁しつつ問題解決に取り組んだのが、自民党都市政策調査会長を務めた田中である。地価高騰への不満を持つ団地・ニュータウン在住の都市新中間層の支持を革新自治体から取り戻すべく、彼は都市政策大綱を発表し、住宅政策のネックとなっていた土地供給問題を、後述する米の減反政策や農地法緩和で解消すると共に、地価引き下げを実現しようとした。そして、田中は、根本龍太郎建設相や倉石忠雄農林相ら後述する「総合農政派」の農林議員と提携する一方、不動産業を中心とする財界と連携しつつ、都市中間層の不满にも応えようとし、新たな政策課題に対応できる政治家としてのイメージを獲得するのに成功したことを、本章は示した。

第二章では、60年代後半に顕在化した米の生産過剰と増大する食糧赤字への都市部住民の反発を前に、倉石農相や福田赳夫幹事長が食糧制度改革・米価抑制を図ったものの、農協、党内農林族、野党などから強い反発を浴び、福田が威信を失墜させたことをまず明らかにする。この米価問題や都市と農村との対立を、米価引き上げではなく、農村工業化、農業構造改善事業という、従来とは全く次元の異なる政策アイデアによって解消しようとした田中は、渡辺美智雄ら「総合農政派」議員を取り込み、事態を收拾した。補論では、土地改良事業再編を分析し、田中が、参議院選挙で土地改良事業関係農林技官OBを当選させ自派の一員とする一方、構造改善事業を通じて農村からの支持を確保し続けようとしたことを指摘した。

第三章では、70年代初頭に通産相に就任した田中が、総合農政で示された農村地域への工業導入を進展さ

せ、全国的視野を持つ広域的な地方開発政策を推進することで、減反・過疎に直面する農業問題、都市の過密・公害・集中の問題、さらには、当時重要問題化していた対米通商摩擦や円切り上げを、一挙に解決しようとしたことを明らかにする。工業再配置をめぐる政策対立では、田中は、一村一工場の実現を唱える農林省ではなく、新たな内需拡大を呼び込む起爆剤とするためにも、広域的な中核工業基地を整備し知識集約型産業への転換を図ろうとする通産省に与した。その結果、田中は、不動産業界を始めとする産業界の支持を得るだけでなく、田園都市国家構想を打ち出した大平正芳との政策距離を縮め、佐藤後継争いにおいて福田を孤立に追い込み、自民党総裁選で勝利したのである。なお、本論文では、列島改造論の支柱をなす工業再配置政策が地価高騰を招くことについて、田中の読みが甘かったことも指摘されている。

結論では以上を要約し、米価問題に端を発したポスト高度成長期の政治を、宅地・農業・産業立地という政策体系の再編を通じて、田中が権力を掌握する過程として位置づけた。

#### (論文の評価)

- ① 従来、田中内閣成立後に絞られていた田中の政治手法分析を、首相就任に至る時期について行い、列島改造論の生成過程を、田中の発想という内在的観点と、競争者との対抗という観点から説明したことは、特筆すべき成果であり、この時期の内政史研究がいまだ手薄であるなか、学界に裨益するところ極めて大である。都市政策大綱推進に際し、実際は圧力団体として力を持ち始めていた不動産業界の利益を代弁する田中らが、都留重人らの提言を吸収し「公益」というシンボルを活用しながら、マスメディアからも一定の支持を調達しつつ、新たな政策通政治家の誕生として自らを演出したことなど、重要な新事実も数多く指摘されている。
- ② 広く議事録・新聞・雑誌・インタビューなどから丹念にデータを拾い、土地に関わる政策体系間の連関を解明し、さらに政策過程分析を権力過程分析へとつなげた点は、高く評価できる。特に、田中がなぜ72年の自民党総裁選でポスト佐藤の最右翼だった福田に勝ったのかに関する説明として、従来指摘されている日米繊維摩擦の解決に加え、米価問題処理での政治手腕発揮、宅地問題での不動産業界などからの支持獲得、内需拡大策における家電産業など産業界一部からの支持獲得、さらには大平との政策的連合形成などを田中が果たした一方で、佐藤の支持を取り付けたライバル福田が、米価問題で農村の反発を招き、内需拡大をめぐっても従来からの安定成長維持を唱え、総裁選候補の中で孤立したことを指摘した点は、十分に説得力がある。
- ③ 金脈腐敗、利権政治、田中派軍団を率いた閣將軍といった通俗的イメージが強く、毀誉褒貶の激しい田中の権力政治家としての特徴を、マスメディアや側近の創出した神話から離れて実証的に研究することは難しい。本論文が、対立する官僚・政治家・知識人らのアイディアをも貪欲に吸収・消化し、従来とは異なる次元の解決策を提示することで利益対立を收拾する能力に長けた冷徹な調整政治家という、斬新な田中像を提示したことは高く評価に値する。
- ④ 審査の過程では、不明確な分析概念や不用意な記述がいくつか指摘された。戦後の開発政治・保守政治の中での、田中や列島改造論の位置付けも、必ずしも明確であるとは言い難い。また、田中の政策的能力が結局のところ何によって養われていたのかを明らかにすると共に、③のメリットを自覚的に強調する形で書き直す必要もあろう。しかし、これらは本論文にとって致命的な欠陥ではなく、いずれも公表までに修正することは十分可能であると思われる。

(論文の最終評価)

以上より、審査委員3名は一致して、本論文を博士(法学)の学位を与えるに相応しい論文であると判定した。