

【論 説】

1970年代の日本政治を
どのように捉えるのか
——地域開発と田中角栄を事例に——

石 見 豊

目 次

はじめに

1. 80年代の日本政治研究のレビュー
2. 1970年代の日本政治と田中角栄
3. 戦後地域開発政策の展開
4. 日本列島改造論と田中角栄の果たした役割
おわりに

はじめに

小論では、1970年代の日本政治を主な対象として、特に田中角栄と地域開発をめぐる政治や政策に焦点をあてる。1970年代の日本政治は、政権党である自民党を中心に、中央省庁（官僚）と経済界が権力や利益によって結びついた政官財（業）の複合体¹⁾の爛熟期とも言える時代であり、特に田中角栄はその代表的政治家の一人であった。また小論では、田中の政治手法について検討する事例として、地域開発を取り上げる。

1980年代に入ると、このような日本の政治状況について、政治学的に捉え、分析するような研究が相次いで見られるようになった。それらは、権力や支配の構造に関する欧米の政治学における研究動向を手がかりに日本政治を分析するというスタイルを有していた。小論では、それらの80年代に行われた日本政治研究についてもレビューする。次節以下ではまず、80年代

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

の日本政治研究のレビューから始め、次に、地域開発と田中角栄に関する検討へと進めることにする。

1. 80年代の日本政治研究のレビュー

(1) 日本政治に対する多元論的な捉え方

日本の政治支配構造もしくは政治権力構造の分析では、それを一元的に捉えるか、それとも多元的に捉えるか、この点が最も議論になったことであった。一元論の代表は、辻清明の官僚優位論である。辻自身がそう主張したわけではないが、辻の日本官僚制に関する捉え方は、辻への批判を展開した村松岐夫によって官僚優位論と位置づけられた。つまり、官僚優位論とは、戦前も戦後も、官僚制が日本政治の主役であり、特に政策形成を牛耳ってきたとする見方である²⁾。

このような一元論に対して多元論が展開されたが、その多元論の背景には、アメリカ政治学における多元論の隆盛とその日本への影響があると言える。アメリカ政治学における多元論の隆盛とは、ロバート・ダールを中心とした多元論の主張、エリート論への批判を指している³⁾。ダールは、後に『統治するのはだれか』にまとめられる研究において、アメリカのコネチカット州にあるニューヘイブンという都市の権力構造について調査した。この本におけるダールの主張を要約すると、公職候補者の指名、都市再開発、公立学校の運営という3つの政治的争点を取り上げ、政治指導者たちの影響力は、特定の争点領域のみに限定的に特化されていて、3つの領域にまたがって影響力を行使できたのは市長のみであることを明らかにした。また、政治指導者は、下位の指導者や一般構成員の不満を解消するように配慮し、さらに、一般市民で構成される市民委員会も政策に対する影響力を持つことから、政治的資源としての権力（影響力）が多元的に存在することを立証した（ダール 1988）。

このようなアメリカ政治学における多元論の流れをふまえて、日本の政治

図表 1 相対的に多元主義的な体制

	官僚的	非官僚的
包括的	日本	イギリス
非包括的	フランス	アメリカ

出典：猪口 1983 p. 19

構造の多元化を主張したのが村松岐夫であった。村松は、官僚（8省の課長以上の幹部職員）と国会議員（衆議院議員の中の100人）への面接調査から得られたデータの分析に基づいて、日本の政策過程を「与党一官僚制という統治者連合を最終決定者とする諸勢力・諸団体の競争」として描き（村松 1981 p. 31）、「日本政治は、いかなる意味でも、一枚岩権力に支配されていない」と強調した（村松 1981 p. 293）。

また、猪口孝の『現代日本政治経済の構図』も多元論的な日本政治分析の代表的研究の1つと言える。猪口はまず国家を、相対的に権威主義的な体制の国と、多元主義的な体制の国に分けて、日本を後者の多元主義的な体制の国に分類した（図表1参照）。次に、包括的か非包括的か、官僚的か非官僚的かという2つの軸により4つの象限に分け、日本を「包括的」で「官僚的」な国として位置づけた。ちなみに、包括的とは、「『大衆包括的』の意味で、市民を官庁の管轄下に入れようとする傾向、私的利益を官僚制の中に代表させようとする傾向」のことである。また、官僚的とは、国家や社会の中で官僚の果たす役割が大きい官僚主導という意味である。このような点から、日本の政治経済体制を「官僚的包括型多元主義」と位置づけた（猪口 1983 pp. 18-19）。

この猪口の捉え方には、チャーメーズ・ジョンソンの『通産省と日本の奇跡』との共通点が見られる。ジョンソンは、日本を「発展指向型国家」に位置づけた。発展指向型国家は、アメリカのような市場経済（市場合理性）を重視するのではなく、計画経済（計画合理性）を重視するタイプの国であり、本来、社会主義諸国で見られる国家の形態である。また、アメリカなど

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

の市場指向性の強い国では、産業政策より規制（経済競争のルールづくりなど）を重視する傾向があるが、一方、計画指向性が強い国では、産業化の遅れもあり、国内産業の保護育成を重視する。このように、市場指向的＝規制指向的、計画指向的＝発展指向的と整理した上で、ジョンソンは日本を後者の「発展指向型国家」に位置づけた（ジョンソン 1982 pp. 20-23）。そして、その発展指向型国家の中心が官僚制であり、特に通産省が司令塔（水先案内人）の役割を果たしたとした。ジョンソンの政治構造の捉え方は、一元論（官僚優位論）的であり、猪口の捉え方は、多元論に立っているというちがいはあるが、官僚制を日本政治の中心と見ている点は共通している。

多元論の立場をより鮮明にして、エリート論、限定付多元論、官僚政治論を批判したのが中邨章である。中邨の言うエリート論とは、「政官財の複合体」という語が示すように、日本政治が一部のエリートにより支配されているとする見方のことである。この捉え方の背景には、社会学者のC. W. ミルズがアメリカ政治を「産軍複合体」と捉えたことをモデルとしている⁴⁾。また、限定付多元論とは、カリフォルニア大学（サンタバーバラ校）の福井治弘などにより提唱された捉え方で、「自民党内部の派閥抗争や財界内部の不協和音、あるいは官僚間の対立など、各グループが抱えるさまざまな亀裂に注意をよせる」点が特徴である（中邨 1984 p. 21）。官僚政治論は、上記の官僚優位論のことである。中邨は、オイルショック以降に見られるパイ（利益）の再配分という高度な政治性（政治的交渉力が求められる）を持った政治課題に対しては、官僚は不向きであり、政策形成の中心舞台は、自民党の政務調査会部会に移行し、この部会と各業界、各省から成る族政治こそが重要であると見た。そして、族政治は、「既得利益を阻害する動きを封じ」、政策分野別に多元的に存在し、「政策形成を分散化している」ので、この捉え方を「分散型多元論」と呼んだ（中邨 1984 pp. 8-9）。

猪口の提唱した「官僚的包括型多元主義」との日本の政治構造の捉え方に基つきながらも、官僚主導から政党主導への政策決定の場の移行をふまえて、族政治について実証的に解明しようとしたのが、猪口孝・岩井奉信の

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）
『「族議員」の研究』である。族議員によって政策決定が行われた10の事例研究から、政策決定への議員の関与のしかたを「番犬型」と「獵犬型」に分類しているのが興味深い。「番犬型」とは、政策決定が極めて少数の者によって寡占的に行われるものであり、一方、「獵犬型」とは、数による圧力をかけるため、「にわか族」と呼ばれるような多くの議員が関わるタイプである（猪口・岩井 1987 pp. 260-261）。つまり、政策の種類（性格、特性）に応じて、議員の関わり方にもちがいがあるということである。

(2) 80年代の日本政治研究からの2つの示唆

このような80年代の日本政治研究のレビューから、小論が対象にする70年代の日本政治の分析、特に、田中角栄と地域開発に関する分析に関して、どんな示唆を導き出すことができるのか。言うまでもないことであるが、まず1つは、多元論的な視角に立つということである。問題は、どのような多元論に立つかが問題である。くり返しになるが、村松は、「与党—官僚制という統治者連合を最終決定者とする諸勢力・諸団体の競争」という多元論を描いた（村松 1981 p. 31）。また、猪口は、当初、官僚の主導性を重視していたが、その後、政策決定における政党（自民党）、特に族議員の影響力の増大を注視するようになった。そして、中邨は、限定付多元論とは異なる分散型多元論を提唱した。中邨の分散型多元論でも、猪口・岩井と同様に、自民党政務調査会部会を中心にした族議員の働きに注目している。そして、中邨が分散型多元論を提唱した背景として、「石油ショック期を機に、政策形成の中心が自民党に移った」という問題意識を持っていることである（中邨 1984 p. 40）。つまり、逆の言い方をすると、オイルショック前は、パイ（利益）が拡大する高度成長の時代であり、その時代の日本政治は、官僚優位論や限定付多元論的に見ることもできるということである。この点は、各時代の社会経済状況に応じて、分析する政治枠組みも変化するということである。

以上のような点から、70年代の日本政治の分析にあたって、多元論的に

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

見ることは妥当であり、具体的には、族議員や所管省庁の動きを中心に観察するのがよいと思われる。

もう1つの示唆は、研究の方法論についてである。村松は、上記のように、官僚と国会議員への面接調査のデータ分析という方法を採用した。猪口は、選挙過程の分析において、政党の選挙公約や、雇用・所得・物価などに関する経済的データから成るモデルを用いて分析する手法を採用した。猪口・岩井は、データとケーススタディの両方を用いた。また、中邨では、エリート論、限定付多元論、官僚政治論を批判的にレビューするという手法を採用した。

70年代の日本政治分析の方法論については、上記の80年代の日本政治研究に見られた方法論に限定する必要はない。近年のアメリカ政治学などでは、数理モデル、計量分析、事例研究を組み合わせるという手法が標準になってきているとの指摘もある（曾我 2008 p. 158）。ただし、筆者は、これまでに日本や英国の地域政策について事例研究によって行ってきた⁵⁾。そうした経緯に基づいて、小論においても事例研究という方法を採用することにする。

2. 1970年代の日本政治と田中角栄

(1) 70年代の日本政治の全体像

1970年代の日本政治はどうであったか。まず、内閣で見ると、佐藤栄作内閣から大平正芳内閣までが1970年代に政権を担当した内閣である。佐藤内閣は、1964年以來の長期政権であったが、1970年は自民党総裁選の4選目を勝ち抜いて、政権の末期であった。一方、大平内閣は、衆参同日選の選挙期間中の1980年6月12日の大平首相自身の急死により終わった。この間に政権を担当したのは、佐藤、田中角栄、三木武夫、福田赳夫、大平の5代の内閣である。佐藤内閣は政権末期であり、1972年7月に退陣したので、実質的に70年代の日本政治を担ったのは、田中、三木、福田、大平の4人

図表2 1970年代の衆議院議員選挙結果

		自民	社会	民社	公明	共産	新自ク	社民連	諸派	無所属	定数
第32回	1969.12.27	288	90	31	47	14	—	—	0	16	486
第33回	1972.12.10	271	118	19	29	38	—	—	2	14	491
第34回	1976.12.5	249	123	29	55	17	17	—	0	21	511
第35回	1979.10.7	248	107	35	57	39	4	2	0	19	511
第36回	1980.6.22	284	107	32	33	29	12	3	0	11	511

註：政党名はそれぞれ、自由民主党、日本社会党、民社党、公明党、日本共産党、新自由クラブ、社会民主連合。

出典：神田 2014 p.20

であった。

政権を担う与党自民党の議席数はどうであったか。70年代に入って最初の衆議院選挙の第33回総選挙（1972年12月10日、田中内閣時）では、自民党は491議席中271議席（議席占有率は55.19%）を獲得している⁶⁾。次の第34回総選挙（1976年12月5日、福田内閣時）では、511議席中249議席（48.73%）、さらにその次の第35回総選挙（1979年10月7日、大平内閣時）では、同じく511議席中248議席（48.53%）を獲得した⁷⁾。第36回総選挙は、大平が選挙戦の最中に急死した衆参同日選で、1980年6月22日に行われた⁸⁾。

一方、70年代における野党の状況に目を向け、第33回から第35回までの3回の選挙で野党の獲得議席数がどう変化したのを見る。社会党は、118→123→107と増減している。民社党は19→29→35、公明党は29→55→57、共産党は38→17→39といずれも増減のふり幅が大きい（図表2参照）。

このような状況から、内閣（首相）の在職期間は2～3年で、これを長いと見るか短いと見るか意見の分かれるところではある。1960年代の池田勇人内閣、佐藤内閣の時代と比べると短い、90年代のように10年間で7人の首相が交代する時代と比べると比較的安定していたと言える（図表3参照）。

また、自民党は上記の3回の総選挙で議席数を減らしてきたが、野党の状

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

図表3 戦後の歴代内閣（首相）の在職期間

年代	首相名	在職期間	在職日数
1940年代	鈴木貫太郎	1945.4.7～1945.8.17	133
	東久邇宮稔彦王	1945.8.17～1945.10.9	54
	幣原喜重郎	1945.10.9～1946.5.22	226
	吉田茂	1946.5.22～1947.5.24	368
	片山哲	1947.5.24～1948.3.10	292
	芦田均	1948.3.10～1948.10.15	220
	吉田茂	1948.10.15～1954.12.10	2248
			(2616)※1
1950年代	鳩山一郎	1954.12.10～1956.12.23	745
	石橋湛山	1956.12.23～1957.2.25	65
	岸信介	1957.2.25～1960.7.19	1241
1960年代	池田勇人	1960.7.19～1964.11.9	1575
	佐藤栄作	1964.11.9～1972.7.7	2798
1970年代	田中角栄	1972.7.7～1974.12.9	886
	三木武夫	1974.12.9～1976.12.24	747
	福田赳夫	1976.12.24～1978.12.7	714
	大平正芳	1978.12.7～1980.6.12 ※2	554
1980年代	鈴木善幸	1980.7.17～1982.11.27	864
	中曽根康弘	1982.11.27～1987.11.6	1806
	竹下登	1987.11.6～1989.6.3	576
	宇野宗祐	1989.6.3～1989.8.10	69
1990年代	海部俊樹	1989.8.10～1991.11.5	818
	宮澤喜一	1991.11.5～1993.8.9	644
	細川護熙	1993.8.9～1994.4.28	263
	羽田孜	1994.4.28～1994.6.30	64
	村山富市	1994.6.30～1996.1.11	561
	橋本龍太郎	1996.1.11～1998.7.30	932
	小渕恵三	1998.7.30～2000.4.5	616
2000年代	森喜朗	2000.4.5～2001.4.26	387
	小泉純一郎	2001.4.26～2006.9.26	1980
	安倍晋三	2006.9.26～2007.9.26	366
	福田康夫	2007.9.26～2008.9.24	365
	麻生太郎	2008.9.24～2009.9.16	358
	鳩山由紀夫	2009.9.16～2010.6.8	266
2010年以降	菅直人	2010.6.8～2011.9.2	452
	野田佳彦	2011.9.2～2012.12.26	482
	安倍晋三	2012.12.26～2020.9.16	2822

註1：（ ）内の数は、通算在職日数を示している。

2：大平首相の死去により、1980年6月12日～1980年7月17日の間は、内閣官房長官の伊東正義が内閣総理大臣臨時代理を務めた。

出典：首相官邸 web ページ「内閣総理大臣一覧」

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

況も不安定で、結果的に自民党政権は安定していたと言える。

(2) 田中角栄の時代

1970年代の社会経済上の出来事を思い浮かべる時、1973年の第四次中東戦争を機に始った第1次オイルショックと、1979年のイラン革命を機に始った第2次オイルショックが最も重要な出来事と言える。1974年の消費者物価指数は、前年比で23%も上昇し、製品価格の上昇が見られ、「狂乱物価」という言葉が使われた。1974年の経済成長率は、-1.2%で、戦後初めてのマイナス成長を経験して、これによって高度成長は終焉したと言われている。

70年代における社会経済上の重大事がオイルショックなら、政治上の重要な出来事としては、1972年の沖縄返還、同じく1972年の日中国交回復、そして、1976年に明るみに出たロッキード事件などが挙げられる。このうち、沖縄返還については、佐藤内閣の政治的成果（業績）であるが、日中国交回復とロッキード事件の両方に田中角栄が関わっている。また、田中内閣以降の三木内閣、福田内閣、大平内閣のいずれも、田中政治への反発か、それとも田中の政治力への依存など、いずれも田中政治に何らかの影響を受けている。その意味で、1970年代の日本政治は、「田中角栄の時代」と言ってもよい。

以上の理由から、1970年代の日本政治を検討するにあたり、田中角栄を分析の中心にするわけであるが、田中政治の何を主な対象にするかが問題である。上記の日中国交回復やロッキード事件なども、田中政治を象徴する出来事であり、検討の切り口になると思われるが、小論では、田中の地域開発への関わりを対象にする。田中自身が新潟の出身であり、冬は雪に閉ざされた厳しい自然環境の中で育ち、地理的条件によってもたらされる地域格差の悲哀を身を持って経験していたこと、そして、政治家になる前に土建業を営み、建設土木の実務に長けていた。この2つの経験から、地域開発を通じた格差是正を政治家としてのライフワークとして取り組んできたように見え

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

る。そして、この地域開発という政策は、金をめぐる利益を与えることにもなり、「金権政治家」という田中のイメージをつくることにもなった。

田中政治を地域開発の視角から捉えた最も有力な先行研究は、御厨貴の「国土計画と開発政治」である。その御厨は、田中に関する短い評伝の中で、田中の地域開発への取り組み（こだわり）を、「裏日本（新潟）の表日本（東京）に対するルサンチマン」と表現している（御厨 1995a p. 226）。また、吉田茂内閣の取り組んだ講和独立、鳩山一郎内閣の日ソ国交回復、岸信介内閣の安保改定、佐藤内閣の沖縄返還などを戦後政治史のメインストリームにあたるハイポリティックスと呼び、田中が力を入れた公共事業・社会資本・国土開発などは、そのハイポリティックスとは異なるもう1つの政治の系譜として捉えている（御厨 1995a p. 227）。

いずれにせよ、地域開発は、田中政治を象徴するものであると言える。そこで、田中と地域開発との関わりについて検討する前に、日本における地域開発の概要について次に整理する。

3. 戦後地域開発政策の展開

(1) 地域開発とは何か

まず、地域開発の言葉の意味、概念などについて確認する。旧自治省（現総務省）の官僚たちによって出版された『自治行政講座第13巻 地域政策』では、地域開発と地域政策の関係について次のように記されている。①地域開発がねらいとしたのは、「後進地域における住民の福祉向上」であり、そのためには「所得水準の引上げ」「産業（特に工業）の開発」が必要であり、地域開発は主に経済開発を意味したこと、②1960年代の経済成長と共に、公害や過疎過密などの問題が顕在化し、地域開発に社会開発という目標が加わったこと、③そして、「資源開発、産業開発一辺倒の地域開発から社会開発の必要性、自然環境の保全の重要性が認識されるにつれて、『地域開発』の用語は、次第に『地域政策』にとって代わられることとなった」こと、④

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

また、高度成長期から安定成長期への変化、財源的制約下で施設整備などのハード面からソフト面に政策の重点が移行したことも『『地域開発』から『地域政策』への転換を促した』こと、⑤さらに、地域政策の概念は、地域開発より広く、⑥特定地域を対象とする「地域性」を持つ一方で、地域住民の福祉向上を目的とする体系的施策の「総合性」を併せ持つことなどについて指摘した（大屋・濱崎・推川 1986 pp.9-12）。

上記の指摘を簡単に要約すると、地域開発は、本来、後進地域の所得の向上をねらいとした産業（特に工業）開発、経済開発を意味したということである。ただし、日本では、その後の社会経済状況の変化（公害、過疎過密、高度成長の終焉による財政制約など）を受けて、本来の意味が変容（多様化）した。

また、日本における高度成長期の地域開発について研究した藤井信幸は次のように記している。「一般に地域開発政策の目的は、低所得地域の開発を人為的に促し、経済成長の過程で生じる地域間格差を是正することにある」が、高度成長期の日本では、経済成長が優先されたため、太平洋ベルト地帯構想などの「大都市圏の拡張を目指す地域開発政策が展開された」（藤井 2004 p. 1）。つまり、藤井も、地域開発の本来の意味は、後進地域（低所得地域）を対象にしたものであるが、日本の地域開発は、特に高度成長期には、経済成長という国家的課題に応えるため、通常的地域開発とは異なる政策（後進地域ではなく大都市圏の拡張をめざすような政策）が実施されたと述べているわけである。

ちなみに、英国では、地域開発はどのように捉えられているのか。『イギリスの地域開発政策』の著者であるケヴィン・マックローンは、イギリスにおいて地域開発の対象となる問題として、①労働生産性（所得）の低い農業地域の開発問題、②工業（産業）が衰退し失業率が高い工業地域の問題、③開発に多額の費用を必要とする過密地帯の問題の3つを挙げた。そして、具体的な開発手法としては、立法に基づいて開発援助区域を指定して開発が行われてきたと述べている（マックローン 1973 pp. 5-8）。さらに、アーム

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

ストロングとテイラーは、『地域経済学と地域政策』において、地域開発ではなく、地域政策の目的についてはあるが、地域間での生活水準（経済）格差を縮めること、特に失業に関する格差を縮小することであるとしている。そして、この地域経済格差を縮小するためには自由市場的アプローチ（最低限度の支出、選択的な支援策）と介入主義的アプローチ（大量の地域助成策、地方および地域機関への地域政策権限の分散化）の2つがあるとしている（アームストロング & テイラー 1998 pp. 245-252）。アームストロングとテイラーは、地域政策と地域開発をほぼ同義語として用いているので、これらの地域政策に関する指摘は、地域開発の目的や手法に関する説明と理解しても差し支えない。

以上のような、日英において地域開発の語がどのような意味で用いられているのかという点に関する整理から、地域開発は、本来、後進地域（低所得地域）の経済的発展、格差是正をねらいとしたものであると言える。ただし、それぞれの国で実際に展開された地域開発は、その国の社会経済状況の影響を受けて、必ずしも後進地域だけを対象にしたものとは限らない。また、地域開発で用いられる手法についても同じく、その国の政治文化や政治制度、社会経済状況の影響を受けて規定される面があると言える。そこで次に、日本の地域開発では、何を対象にどのように展開されてきたのかについて概観する。

(2) 日本における国土計画と地域開発

ここでは、日本の地域開発の沿革について詳しい佐藤竺の研究に基づきながら、日本の地域開発の展開について整理する。佐藤は、戦前の日本における地域開発として、北海道拓殖事業計画や東北振興計画を挙げている。ただし、1909（明治42）年に策定された北海道拓殖事業計画は、「後進地域の開発というよりは、むしろ植民地経営の一環として考え」られたものであり（佐藤 1965 pp. 6-10）、また、1942（昭和17）年に示された東北振興五ヶ年計画の要綱は、第2次大戦の影響によりほとんど実現されることがなかつ

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

た（佐藤 1965 pp.13-15）。

そして、日本の地域開発は、ある時期から国土計画の下で推進されるようになった。国土計画の意味について、佐藤は「国土全体の合理的利用をめざした、産業、交通、文化、人口配分を含む総合的な土地使用開発計画」と表現している（佐藤 1965 p. 20）。日本の国土計画は、企画院により研究が始められ、1940（昭和15）年に「国土計画設置要綱」が閣議決定された（佐藤 1965 p. 20）。この時期に日本で国土計画の策定が企図されたのには、ナチス・ドイツの国土計画がお手本とされ、また、ソ連のゴス・プランの成功に刺激を受けたとも言われている（佐藤 1965 p. 4 および p. 22）。

また、佐藤は、戦後の国土計画と地域開発の展開を2つの時期に分けて、その特徴を整理している。第一期は、終戦から講和または朝鮮戦争の終了までの時期で、「戦争による荒廃、物資の不足（中略）からたちあがるために国内の資源開発がおしすすめられ、具体的には、石炭や電力を中心とする傾斜生産方式の展開や食糧増産の努力がこころみられた」としている（佐藤 1965 p. 31）。さらに、この第一期を、内務省国土局の影響下で戦災復興のねらいも併せ持った地方計画が府県によって策定された前半期と（佐藤 1965 p. 31）、国土総合開発法の制定および経済安定本部が中心となり、TVAをモデルとした特定地域開発（首都建設法、北海道開発法の制定など）の特徴により彩られる後半期に分けた（佐藤 1965 pp. 31-32）。そして、第二期は「工業化による地域開発が全国的に展開される」時期で、具体的には、全総計画（一全総）や新産工特などがそれにあたる（佐藤 1965 p. 32）。

これらの佐藤の整理の中で、戦後の国土計画および地域開発にとって重要な役割を果たしたのは、1950年の国土総合開発法の制定であったと言える。同法は、どのような背景や経緯から制定されたのだろうか。国土総合開発法は元来、特定地域総合開発計画の実施を目的とするものであり、具体的にはダム事業を中心とする河川関連施設事業を推進することを目的としたものであった⁹⁾。同法は、アメリカのニューディール政策におけるTVA事業をモ

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

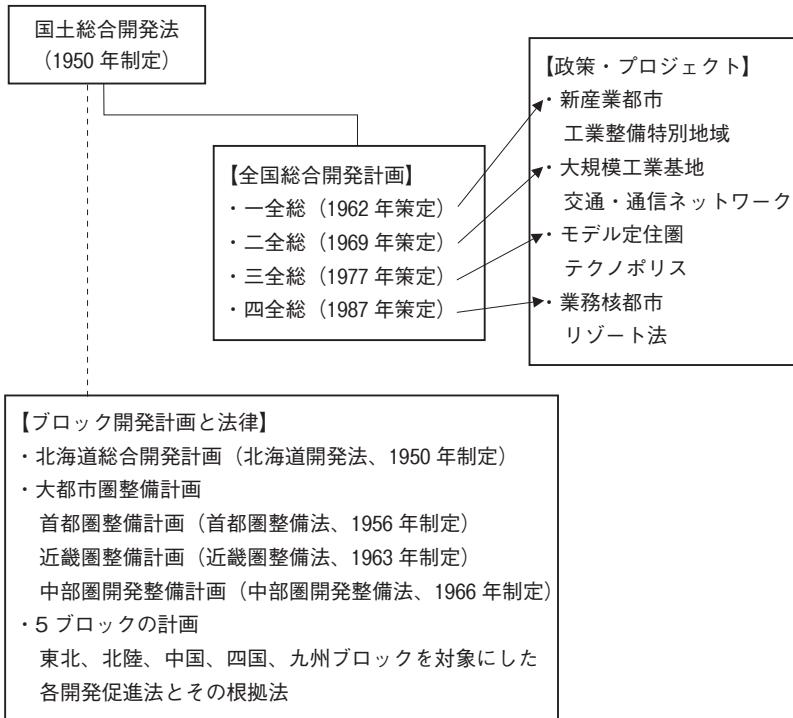
デルとしており、TVA 事業には、開発目的の総合性、責任機関の一元化、草の根民主主義という3つの理念があった。しかしながら、日本の特定地域総合開発では、電力資本が水を利用する「利水」のみが優先され、治水がおろそかにされ、総合性は見られなかった。また、日本には、TVAのような強力な権限と責任を集中的に有する機関がなく、府県が開発主体であったが、その府県が中央各省の縦割り（セクショナリズム）の中で運営された。さらに、日本では、TVAのように住民が開発事業に参加することはなく、住民は開発事業から疎外され、むしろ反対運動の主体になることもあった（リリエンソール 1979, 宮本 1973 pp.26-29）。

このように国土総合開発法における特定地域総合開発計画では、TVA 事業をモデルとしながらも、TVA の思想には学ばない、単なる「多目的ダムという技術の導入」ととどまる似て非なるものであった（宮本 1973 pp.30）。

また、国土総合開発法のもう1つの特徴は、国土総合開発法は原案策定段階では、特定地域総合開発計画の実施のみを対象にし、全国計画の策定は眼中になかったという点である。しかし、内閣法制局から法制技術上の理由から全国計画の必要性が指摘され、全国計画に関する項目が急遽追加された（川上 2008 p.50）（図表4参照）。

ただし、こうした経緯から、実際に全国計画が制定されることはなかった。国土総合開発法¹⁰⁾の制定から12年後の1962年になって、全国計画に相当する全国総合開発計画（全総計画、一全総）が策定されることになった。全総計画の策定は、それに先立って池田内閣が1960年に策定した国民所得倍増計画が背景となっていると一般的に言われる。ただし、所得倍増計画と全総計画の関係は、むしろ対立的に捉えるべきである。なぜならば、所得倍増計画では、所得倍増を実現するために、道路や港湾などの社会資本を効率よく太平洋ベルト地帯に整備することを目的としていた。しかし、この太平洋ベルト地帯優先の考え方に対する他地域からの強い反発があった。そこで、全総計画（一全総）では、「後進性の高い地域に産業を誘致する」こ

図表4 全総計画を中心にした開発に関わる法律・計画・政策



出典：西谷 1971 pp.131-142 を基に筆者作成

とが強調された（川上 2008 pp.50-54）。御厨貴も一全総とは、「先進地域重点開発たる『太平洋ベルト地帯構想』に対する、あからさまなアンチテーゼとしての後進地域開発構想を実態化するため」のものという見方をしている（御厨 1995b p.58）。また、地域間の均衡発展と投資の効率性の両方を工業再配置の視点として掲げ、「地域間格差是正のための地域開発構想とベルト地帯構想との対立に決着をつけず、問題を先送りした」という一全総の捉え方もある（藤井 2004 p.239）。

4. 日本列島改造論と田中角栄の果たした役割

(1) 一全総と多元論捉え方

前節では、日本の地域開発が進められる際の基盤である国土総合開発法の特徴と課題、同法の全国計画としての全総計画（一全総）の持つ特徴や捉え方などについて整理した。小論における検討の主対象は、田中角栄の地域開発政策についてである。田中の進めた地域開発論としては、都市政策大綱と日本列島改造論の2つを取り上げ、検討するつもりであるが、その前に、それらの田中の地域開発論の前史である一全総と二全総について、もう少し振り返る。

一全総は、上記のように「後進地域の振興」や「太平洋ベルト地帯構想に対するアンチテーゼ」といった目的や捉え方ができるが、その目的を実現するための開発手法としては、「後進性の高い地域に産業を誘致することで、ここからの波及効果が周辺地域に期待する」拠点開発方式が採用された（川上 2008 pp.50-54）。

この拠点開発方式を中心とした一全総の策定に関わったのは、経済企画庁総合開発局の開発官僚であった。御厨の説明によれば、彼ら開発官僚は、「拠点」という言葉に2つの意味を持たせたとしている。一つは、大都市、県庁所在地、小都市を結ぶ中枢管理機能の体系としての地方開発都市であり、もう一つは、工業開発の拠点という意味である。開発官僚たちがこのように拠点に2つの意味を持たせたのは、「恣意的な政治の介入を容易にする工業開発にだけ傾きがちの“拠点”」の捉え方を是正しバランスをはかるねらいがあったと述べている（御厨 1995b p.61）。

この拠点開発は、新産業都市の建設というかたちを採ったが（新産業都市建設促進法の制定）、全国の各地域はその指定をめぐる「史上空前の陳情合戦」を繰り広げた。44地域が名乗りを挙げ、「富山県では指定の前日と当日に陳情の電報料が五十数万円にのぼったといわれ」「陳情費は公式には約

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）
六億円、新産業都市建設補助金の初年度分に匹敵していた」（宮本 1973 p. 32）。

財界は大規模開発地区として2～3カ所を想定し、政府は10カ所の方針であったが、自民党は20カ所を要求した（宮本 1973 p. 32）。結果的には、新産業都市として15カ所が指定され（そのうちの秋田臨海と中海の2カ所は1965年の参議院選挙時に追加指定されたもの）、さらに、準産業都市とも言われる工業整備特別地域が6カ所指定された。

この新産業都市（工業整備特別地域も含めて）の濫造については、地方自治体が地元選出の自民党政治家を動かして、指定を獲得しようとする他自治体との競争および政治の動員の過程という村松岐夫による水平的政治競争モデルとの捉え方もある（村松 1988 pp. 48-50）。もう1つ別の藤井信幸の捉え方を紹介する。上記のように、一全総の策定主体であった経済企画庁では、後進地域の振興に主な関心があり、後進地域を新産業都市に指定して格差是正を図ろうと考えていた。一方、太平洋ベルト地帯構想の提案者でもある通産省は、大都市の周辺地域¹¹⁾からも新産業都市を指定することを求めた。これが拒否されると、工業整備特別地域に指定することを求めた（藤井 2004 pp. 242-243）。つまり、藤井は、新産業都市と工業整備特別地域の関係を、経済企画庁による地域格差是正重視の開発論と、通産省による効率性重視の開発論の対立の構造として捉えている。これは、行政官僚制を一括りにしないで、省庁ごとの理念や利害のちがいに注目した多元論的な捉え方の事例であると言える。

(2) 二全総とは

1969（昭和44）年5月30日、新全国総合開発計画（二全総）が策定された。一全総の開発方式が拠点開発方式であったのに対して、二全総の開発方式は大規模プロジェクト構想であった。大規模プロジェクト構想とは、新幹線や高速道路などの交通・通信ネットワークを整備し、石油コンビナートなどの巨大工業基地を全国に建設および再配置するというものであった。空前

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

絶後の巨大計画であり、『『経済開発』思想の一つの到達点』とも形容された（土山 2007 p.104）。

戦後策定された全総計画のほとんどに関わったプランナーの下河辺淳は、二全総をふり返って、二全総の中心は、大規模工業基地と交通・通信ネットワークの建設であると回想している。また、二全総では、計画期間が20年間とされたことについて、「二十年というのは工事期間を言っているのであって、二十年やった工事の結果が、百年後にどう影響するか」が重要であり、二全総は経済計画とは異なる思想を持っていたと述べている（下河辺 1994 p.108）。この指摘の含意は、経済計画は短期的な計画であり、一方、国土計画は長期的な計画であるという、計画論のちがいである。

この経済計画と国土計画のちがいの点については、御厨貴も同様の指摘をしている。二全総は、佐藤内閣の下で策定され、その佐藤内閣は社会開発を政権の看板に掲げていた。社会開発とは、池田内閣の高度成長路線（開発一辺倒の政策）への批判（対抗）の意味から、生活基盤の整備を重視し、高度成長によるひずみを是正することを目的とするものであった。本来、この社会開発論と二全総の大規模プロジェクト構想は矛盾しそうに見えるが、それが矛盾せずに共存したことについて、社会開発論は「国土計画ではなく経済計画の中に織りこまれ」たからだと説明した（御厨 1995b p.65）。また、社会開発論は、上層部分の政策であり、一方、二全総の大規模プロジェクト構想は中層部分の政策であったと政策構造のちがいの面からも説明した（御厨 1995b p.64）。

全総計画に対して実証的な研究を続けている本間義人は、二全総の大規模工業基地開発について、北海道の苫小牧東地域、青森県のむつ小川原地域、鹿児島県の志布志湾地域の3つの事例を取り上げている。このうち、苫小牧東の場合、工業地区の規模は1万2650ヘクタールという広大なものであったが、造成から四半世紀経っても企業への分譲はスムーズに進まなかった状況が報告されている¹²⁾。また、むつ小川原の場合は、当初の構想では、石油精製、石油化学、火力発電を中心としたものであったが、その後、国や県

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）の方針転換に翻弄されることになった¹³⁾。

本間は、星野芳郎の研究に基づきながら、二全総は、①中枢管理機能のデスクワークの産物であり、住民蔑視の思想であり、②自然的条件を無視して、③公害の分散、大企業のスクラップ・アンド・ビルド、④効率一辺倒の国土計画であったと批判した（本間 1992 p. 74）。

(3) 田中角栄と地域開発

二全総とほぼ同時期の1968年に自民党が策定したのが「都市政策大綱」であり、その中心にいたのが、当時、党の都市政策調査会長をしていた田中角栄であった。この田中がどのような経緯で都市政策大綱の策定に関わったのかについて説明する前に、田中角栄と地域開発の関わりについて簡単に整理する。田中角栄は、最も多くの議員立法を成立させた政治家であると言われている。田中が成立させた（もしくは成立に関与した）法律は72本のほると言われるが、その多くは、建設・土木関係のものであった（土山 2007 p. 78）。後に詳しく取り上げる『日本列島改造論』の中で、田中自身が、多くの国土建設に関する諸立法の成立に関わったことを強調している（田中 1972 p. 13）（図表5参照）。

田中は、1947（昭和22）年4月25日に実施された戦後2度目の衆議院選挙で初当選した。日経新聞に掲載された『私の履歴書』は、初当選の場面で終わっているが、同書を読むと、28歳で議員（政治家）になるまでの田中

図表5 田中角栄が制定に関わった主な法律

制定年	主な法律名
1950年	国土総合開発法
1951年	旧河川法改正、公営住宅法
1952年	道路法、電源開発促進法
1961年	産炭地域振興臨時措置法、水資源開発促進法
1972年	工業再配置促進法

出典：田中 1972 pp. 13-22 を基に筆者作成

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

図表 6 田中角栄の略年譜

年	主な出来事
1918年	新潟県生まれ（父・角次、母・フメの二男として生まれる）
1934年	上京、井上工業で働く
1937年	共栄建築事務所を設立
1939年	盛岡騎兵第三旅団に入隊、満州へ
1941年	陸軍を除隊
1942年	坂本はなと結婚
1945年	朝鮮出張中に敗戦を迎え、引き揚げる
1946年	総選挙に進歩党から立候補するが落選
1947年	民主党から立候補し、衆議院議員に初当選
1948年	第2次吉田内閣で法務政務次官に就任するが、炭鉱国管汚職で逮捕される
1957年	郵政大臣に就任
1961年	自民党政務調査会長に就任
1963年	大蔵大臣に就任
1965年	自民党幹事長に就任
1967年	自民党都市政策調査会長に就任。「都市政策大綱」をまとめる
1968年	自民党幹事長に再び就任
1971年	通商産業大臣に就任
1972年	『日本列島改造論』を出版。首相に就任。日中国交回復を実現させる
1974年	金脈問題への批判が高まり、田中内閣総辞職
1976年	ロッキード事件が発覚
1985年	脳梗塞で倒れる
1990年	政界引退
1993年	死去

出典：田中 1966 p. 322 および早野 2012 pp. 402-408

の前半生がよく理解できる。1933（昭和8）年に高等小学校を卒業した田中が最初に就いた仕事がトロッコを押す土方であり、その後、新潟県の柏崎土木派遣所の雇員、翌34年に上京してからも、井上工業という土建会社で働くなど、土建業との関わりが多い。そうした経験を活かして、1937（昭和12）年に田中は主に設計を請け負う「共栄建築事務所」を興した（図表6参照）。

第2次大戦中も田中の会社は急速に事業を拡大した。その背後には、理化学研究所所長の大河内正敏との関わりおよびその大河内の援助があったこと

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）は間違いがない。そして、敗戦の日、朝鮮にいた田中が軍の艦船に乗船していち早く帰国したこと、および1946年の戦後初の総選挙の際に、当時の進歩党の関係者から資金面で頼りにされていた記述からも、相当の財力を成していたことが想像できる（田中 1966）。

こうした政治家になる前の豊富な建設・土木経営の経験を活かして、政治家になってからは、公共事業や地域開発に関する多くの立法の成立に関わるようになった。上記の繰り返しになるが、御厨は、外交などのハイポリティックスとは異なるもう1つの政治の系譜のパイオニアとして田中を位置づけている（御厨 1995a p. 227）。そして、その田中の政策立案に関わる経験をふまえて、新しい時代の自民党の政策提案書として編まれたのが都市政策大綱であった。

（4）都市政策大綱のねらいと影響

『早坂茂三の「田中角栄」回想録』には、田中が都市政策大綱の策定に関わった経緯が詳しく記されている。田中は、佐藤政権において長期間、党の幹事長として政権を支えたが、無役だった期間に自民党の同僚議員（坂田道太、原田憲）の薦めで、「無役の角サンを遊ばせておく手はない」ということになり、田中を会長にした自民党都市政策調査会が1967（昭和42）年3月に発足した。

この調査会には、計87人の国会議員（衆議院53人、参議院34人）が参加し、「1年2か月にわたって計70回の会議を開き、関係各省庁、地方自治体、民間の有識者も交えて徹底的に議論を重ねた」（早坂 1987 pp. 99-100）。田中が、このような都市政策に関する政策文書づくりに積極的に関わったのには、1967（昭和42）年の統一地方選挙における5大府県における自民党の得票率の落ち込み、東京都知事選挙での敗北など革新自治体の躍進の影響などがあった。また、これに先立つ1962年末に、自民党政治家の石田博英が、雑誌の『中央公論』（1963年1月号）に発表した論文（自民党の得票率の低下を予想する内容）¹⁴⁾も田中が危機感を持った原因の1つであっ

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

た。自民党は農村を基盤とする伝統的政党であり、農村に手厚い政策を行うことで農村の有権者の支持（得票）を獲得してきたが、都市人口の急増に伴い、これからは都市住民にもアピールする政策を展開する必要性を田中は強く感じていた。

この都市政策大綱は非常に高い評価を得た。『朝日新聞』は、発表翌日の社説で「これまでの自民党のイメージをくつがえすほど、率直、大胆な内容を持っている」と持ち上げた。御厨は、都市政策大綱の特徴として「デモクラシーの理念と、反体制運動の活発化する時代状況とを反映した、国土哲学とでも言うべきイデオロギー過剰の諸項目を抱えこんでいた」点を挙げ、それが「戦略的機能主義に徹した」二全総と異なる点であると述べている。具体的には、「都市の主人は工業や機械ではなく、人間そのものである」という人間中心の哲学、「土地の私権は公共の福祉のために道をゆずらなければならない」という公益優先の原則（理念）、「大都市においては、都市生活の利益を享受し、利用する私人や法人が、みずからの負担によって、みずからの要求を満足させるべき」という受益者負担の考え方などであった。上記のように世論の非常に高い評価を得たのは、このような「イデオロギー的な国土哲学の部分」であった（御厨 1995b pp. 72-73）。

都市政策大綱は、田中のアイデアとリーダーシップにより作成されたものの、取りまとめの実務を担ったのは、田中の秘書であった麓邦明と早坂茂三の2人であった。田中自身は、会長挨拶を行った初回と、大綱を決定した2回の総会にしか出席していない（土山 2007 p. 75）¹⁵⁾。

（5）日本列島改造論とその帰結

1972（昭和47）年6月、田中は『日本列島改造論』を出版した。1か月後に自民党総裁選を控え、ライバルの福田赳夫と総理総裁の座を争っていた田中はこの本によって勝負に出たという見方もできる。『日本列島改造論』は、都市政策大綱を下敷きにして、それを庶民にも分かるように書き直したものとと言えるが、田中は都市政策大綱に違和感（不満）を持っていたようであ

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）
る。それは、上記のように「『都市政策大綱』のポイントたる私権制限と公益優先のイデオロギー」であった（御厨 1995a p. 234）。田中は、1972年3月に議員勤続25年の表彰を受けた丁度この機会に、自らの国土開発への関わりを振り返りつつ、庶民にも分かる言葉で自らの描く政策ビジョン（日本の未来像であり、政権構想でもある）を語ることを決意した。同書のむすびにある次の言葉は田中の思いを余すところなく伝えている。

「私は政治家として二十五年、均衡のとれた住みよい日本の実現をめざして微力をつくしてきた。私は残る自分の人生を、この仕事の総仕上げに捧げたい。そして、日本じゅうの家庭に団らん的笑声があふれ、年寄りがやすらぎの余生を送り、青年の目に希望の光りが輝やく社会をつくりあげたいと思う」（田中 1972 p. 219）。

朝日新聞で田中の番記者をしていた早野透によると、同書は、序文と「Ⅰ私はこう考える」、むすびは、秘書の早坂が書き、それに田中が手を入れ、「Ⅱ 明治百年は国土計画」「Ⅲ 平和と福祉を実現する成長経済」「Ⅳ 人と経済の流れを変える」「Ⅴ 都市改造と地域開発」「Ⅵ 禁止と誘導」の各章は官僚が執筆した（早野 2012 p. 257）。

同書の特徴は、具体的な事業計画が地名を伴って記されていることである。例えば、日本列島改造の処方箋1では、中規模臨海工業基地の候補地として、八代（熊本県）、中海（鳥取県）など13か所が明記されている（田中 1972 p. 88）。また、内陸型工業団地の建設候補地として、人口25万人程度を有する都市で高速道路の建設計画などを考慮して、津山（岡山県）、横手（秋田県）など8か所の都市名を挙げている（田中 1972 pp. 91-92）。

このような具体性が同書の魅力であり危うさでもあった。『日本列島改造論』はミリオンセラーとなったが、同書によって刺激された過剰な開発熱は爆発的な土地の値上がり（土地騰貴）を招いた。この難局を切り抜けるため、ライバルの福田赳夫に大蔵大臣就任を頼み、『日本列島改造論』の看板を下ろすことになった。次の御厨による『日本列島改造論』の敗因分析には納得させられるものがある。

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

「田中はあくまでも直接会った特定の個人に即座に具体的解決策を提示するの
を得意中の得意としていた。事前に手の内を全部見せる形での万人を相手とする
万人のための具体的解決案は、田中といえどもとてもよくなしうところではな
かった」（御厨 1995a p.237）。

もう1点、都市政策大綱と『日本列島改造論』のちがいについて付け加え
るならば、それは、ブレインの構成の微妙な変化である。都市政策大綱で
は、上記のように、麓、早坂の秘書2人に下河辺などの官僚がブレインだっ
た。『日本列島改造論』では、書き上げるまでの期間の点で下河辺などの開
発官僚と田中側の意見が合わなくなり¹⁶⁾、また、麓も田中の秘書を辞めた
ので、もう1人の秘書の早坂と立地政策に詳しい通産省の官僚たちがブレ
インとなった（御厨 1995b p.74）。

おわりに

これまで述べてきたことをまとめてみると、田中角栄は、自らの建設・土
木経営の経験に基づいて、政治家になってからは、国土建設・地域開発・公
共事業の政策・立法づくりに邁進し、その集大成が都市政策大綱と『日本列
島改造論』ということになる。

日本官僚制の特徴の1つに「割拠性（セクショナリズム）」がある。これ
は、日本に限ったことではなく、行政一般の普遍的特性かもしれないが、日
本の中央省庁では、セクショナリズムが顕著である。各省は自らの省益を訴
え、国家的見地に立った大局的な判断ができない。そこで、政治による調整
という役割を果たしたのが田中であった。これは、分極化する行政と、統合
化を図る政治という、1970年代における政治と行政の関係を示すと共に、
当時の多元論的な政治構造を裏づけることにもなる。田中が多岐にわたる政
策領域に精通した議員（族議員）を自らの派閥に抱え込み、「総合病院」と
称したのも政治による調整、統合化のためであったと言える。

田中の『私の履歴書』には、「土方は地球の彫刻家」という言葉が出てく

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

る。田中が、トロッコ押しで初めて土方の仕事を経験した時、年輩の土方が田中に語った言葉である。この言葉に自らの夢と野望、そして、日本の未来をも乗せて、がむしゃらに国土建設・地域開発に取り組んだのが田中角栄だったのではないかと思う。

注

- 1) 「政官財の複合体」もしくは「政官業の複合体」という言葉が使われるが、「政」は自民党の族議員、「官」は許認可権限を持つ各省の官僚、「財」「業」は財界や業界団体などを指す。鉄の三角形（三角同盟）とも呼ばれる。
- 2) 村松は、戦後においても戦前型の「官僚機構の温存と強化」を主張した代表として辻清明を捉え、辻の見方は「戦前と戦後の連続面を強調した見解」として「戦前戦後連続論」と呼んだ（村松 1981 p.10）。
- 3) ダールが都市における多元的な権力構造の存在を明らかにした背景には、フロイド・ハンターによるエリート論的な地域権力構造の主張への批判があった。ハンターは、一握りの権力エリートが、コミュニティのあらゆる問題を牛耳っていると主張していた（ハンター 1998）。
- 4) ミルズは、アメリカの政策決定過程において、独占的な影響力を行使する権力層のことを「パワー・エリート」と呼び、政治・経済・軍事などの幹部・指導者がそれにあたるとした（ミルズ 1969）。
- 5) 筆者はこれまでに、わが国の国土計画やテクノポリスと地域政策に関する研究（石見 2014、石見 2017）、英国における地域政策の展開に関する研究などを行ってきた（石見 2020）。小論の「3. 戦後地域開発政策の展開」「4. 日本列島改造論と田中角栄の果たした役割」では、上記の研究の記述を一部再使用していることを断っておく。
- 6) 自民党は解散前の297議席から大きく後退した。日中国交回復などの外交的成果もあり、自民党はもっと議席を伸ばすことが予想されたが、結果は減らすことになった（早野 2012 p.254）。
- 7) 第35回総選挙で自民党が獲得したのは248議席で、前回の第34回総選挙と同じく過半数に届かなかった。自民党内の反主流派（福田派、三木派、中曽根派など）は、この選挙結果の責任を追及した。いわゆる「40日抗争」である。
- 8) 大平の死を経て、自民党の主流派と反主流派は挙党態勢で衆参同日選に臨み、衆参両院で安定多数の議席を獲得した。
- 9) 特定地域開発計画の指定の基準としては、「特定地域は資源開発、産業振興、国土保全、災害防除等につき高度の総合施策により経済自立目標達成の効果の大きい地域」とされていた。42都府県から合計51の候補地が建設省に名乗りを挙げ、次の21地域が指定された。

阿仁田沢、最上、北上、只見、利根、飛越、能登、天竜東三河、木曾、吉野熊

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

野、大山出雲、芸北、錦川、那賀川、四国西南、北九州、阿蘇、南九州（以上1951年決定）、十和田岩木川、北奥羽、仙塩（以上1957年決定）。

宮本憲一は、この地域指定について、「大部分は後進農村地域であり、工場立地条件整備のための地域は北九州、木曾、仙塩の三地域のみであった」としている（宮本 1973 pp. 22-23）。

- 10) 国土総合開発法では、全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画の4種が挙げられ、この4つを総称して「国土総合開発計画」と呼び、4つの計画の統一と調和を図る機関として国土総合開発審議会を置いた。これだけを見ると、わが国の国土計画の法体系は首尾一貫した統一性を持つように見えるが、実相はかなり異なった。まず、ブロック単位の計画が、国土総合開発法とは異なる別の法律を根拠に作成された（例えば、北海道開発法に基づく北海道総合開発計画や、首都圏整備法に基づく首都圏整備計画の策定など）。また、地方総合開発計画（2以上の都府県にわたる計画）や都道府県総合開発計画は結局作成されなかった。都道府県側からは作成の機運があったが、まだ全国計画が作成されていなかったため、政府側が都道府県計画の認知を渋り、立ち消えとなった。結局、当初から関心の高かった特定地域総合開発計画のみが機能していた（西谷 1971 pp. 131-134）。
- 11) 一全総は、工業の適正な配分は開発効果の高いものから順次に集中的になされなければならないとし、全国を、①過密地域（京浜、阪神、名古屋、北九州）、②整備地域（過密地域以外で、東京、大阪、名古屋が持つ外部経済の集積の利益の享受が濃い地域）、③開発地域（東京、大阪、名古屋から遠距離で、それらの外部経済の集積の享受が薄い地域）の3つに分けた（藤井 2004 p. 239）。
- 12) 苫小牧東地域では、1万2650ヘクタールの土地に、鉄鋼、石油精製、石油化学、非鉄金属、自動車、電力などの企業が立地し、1980年には、鉄鋼800万トン、石油精製30万バレル、石油化学50万トンなど、1兆3000億円の生産規模に達する計画であった。造成から約四半世紀経った1991年時点においても、立地企業に分譲された工業用地は、総面積1万620ヘクタールの約8%、工業用地面積4810ヘクタールの約17%に過ぎないと本間は報告している（本間 1992 p. 47 および p. 60）。
- 13) 1973（昭和48）年のオイルショックにより原油価格が高騰すると、通産省は青森県に石油の備蓄基地としての役割を要請した。そして、80年代に入ると、原子力燃料サイクル施設に関する立地要請が電気事業連合会から出され、県は1985（昭和60）年にこの要請を受け入れ、その後も原子力に特化した開発が進められた（本間 1992 pp. 66-70）。
- 14) 石田は、高度成長による産業構造の変化（農業従事者の減少と労働者および組合員の増加）が自民党得票率の減少（社会党得票率の上昇）という可能性をもたらすと予想した。しかし、石田の予測は、自民党の得票率減については的中したが、社会党の得票率増の点についてははずれた。それは、社会党からの民社党の分裂、公明党の登場、共産党の勢力回復など、野党の多党化に原因があった（山口 1985 p.

117)。

- 15) 都市政策調査会は、自民党の国会議員が参加したが、実質的には、麓と早坂の秘書2人と、下河辺淳を中心にした若手官僚たちの勉強会というのが実態だったようである（土山 2007 p.76）。
- 16) 下河辺自身が、『日本列島改造論』の作成グループから離れた経緯を回想している。少し長いが興味深いので引用する。「田中さんが（中略）二年がかりで列島改造論をまとめてくれという注文をして、われわれもやりましょうといったところまでは事実なんです。ところが、（中略）二年を待たずして総理になる雰囲気変わったので（中略）三カ月でまとめてくれという話に変わったんです。その時に、われわれのグループは拒否して、二年ということではかできないと言ってそのままになった。（中略）三カ月でつくることを通産のひとと、通産系のジャーナリズムに頼んでつくったのが“列島改造論”です」（下河辺 1994 pp.123-124）。

参考文献

- アームストロング H. & テイラー J. (坂下昇監訳) 『地域経済学と地域政策』 流通経済大学出版社、1998年
- 猪口孝 『現代日本政治経済の構図—政府と市場—』 東洋経済新報社、1983年
- 猪口孝・岩井奉信 『「族議員」の研究—自民党政権を牛耳る主役たち—』 日本経済新聞社、1987年
- 石見豊 「わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書」 『政経論叢』 第169号、国士舘大学政経学会、2014年
- 石見豊 「テクノポリスと地域政策」 『政経論叢』 第180号、国士舘大学政経学会、2017年
- 石見豊 『英国の地域政策』 成文堂、2020年
- 大屋正男・濱崎孝・推川忍 『自治行政講座13 地域政策』 第一法規出版、1986年
- 神田広樹 「戦後主要政党の変遷と国会内勢力の推移」 『レファレンス』 2014年6月号
- 川上征雄 『国土計画の変遷—効率と衡平の計画思想—』 鹿島出版会、2008年
- 佐藤竺 『日本の地域開発』 未来社、1965年
- 下河辺淳 『戦後国土計画への証言』 日本経済評論社、1994年
- ジョンソン, チャーマーズ (矢野俊比古監訳) 『通産省と日本の奇跡』 TBSブリタニカ、1982年
- 曾我謙悟 「政府間ガバナンスに関する最近の研究動向」 日本政治学会編 『年報政治学 2008-II 政府間ガバナンスの変容』 木鐸社、2008年
- 田中角栄 『私の履歴書』 日本経済新聞社、1966年
- 田中角栄 『日本列島改造論』 日刊工業新聞、1972年
- ダール, ロバート 『統治するのはだれか—アメリカの一都市における民主主義と

1970年代の日本政治をどのように捉えるのか（石見）

- 権力一』行人社、1988年
- 土山希美枝『高度成長期「都市政策」の政治過程』日本評論社、2007年
- 中邨章「自由民主党の四つの顔」中邨章・竹下譲編『日本の政策過程—自民党・野党・官僚—』梓出版社、1984年
- 西谷剛『計画行政の課題と展望—行政計画と法律—』第一法規、1971年
- 早坂茂三『早坂茂三の「田中角栄」回想録』小学館、1987年
- 早野透『田中角栄—戦後日本の悲しき自画像—』中公新書、2012年
- ハンター、フロイド（鈴木広監訳）『コミュニティの権力構造—政策決定者の研究—』恒星者厚生閣、1998年
- 藤井信幸『地域開発の来歴』日本経済評論社、2004年
- 本間義人『国土計画の思想—全国総合開発計画の三〇年—』日本経済評論社、1992年
- マックローン、ケヴィン（加藤譲・杉崎真一監訳）『イギリスの地域開発政策』大明堂、1973年
- 御厨貴「田中角栄—開発政治の到達点—」渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』中央公論社、1995年 a
- 御厨貴「国土計画と開発政治」日本政治学会編『年報政治学 1995 現代日本政官関係の形成過程』岩波書店、1995b
- 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、1973年
- ミルズ C. W.（鶴飼信成・綿貫譲治訳）『パワー・エリート 上・下』東京大学出版会、1969年
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、1981年
- 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年
- 山口定「戦後日本の政治体制と政治過程」三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮一『日本政治の座標』有斐閣、1985年
- リリエンスール D. E.（和田小六・和田昭允訳）『TVA—総合開発の歴史の実験—〔原書第二版〕』岩波書店、1979年