

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——

照屋寛之

一 序

二 田中の法律観

三 立法行動の諸例

(1) 道路三法の立法経緯

(2) 自動車重量税法の立法経緯

四 田中の立法行動の問題点

五 あとがき

一 序

戦後の政界史を語るとき、象徴的人物を一人挙げろといわれたら、人は誰でもその枕言葉には必ず「良きにつけ悪きにつけ」という但し書きをつけながらも、田中角栄を挙げるであろう。その功罪は本論において論述するとして、田中ほど、戦後の日本の政界史をドラスチックに塗りかえた政治家はいない。⁽¹⁾

戦後歴代総理一覽

表①

氏名	学歴	年齢	前歴	父の職業	主な閥閥
幣原喜重郎	東大法	73歳	外交官	地主	
吉田茂	東大法	67歳	外交官	土佐藩士	麻生家・岸・佐藤家／鈴木家
片山哲	東大法	59歳	弁護士	弁護士	
芦田均	東大法	60歳	外交官	衆院議長	下河辺家（日製産業社長）
鳩山一郎	東大法	71歳	弁護士	衆院議長	石橋家／石井光次郎家・団家
石橋湛山	早稲田	72歳	社長	僧侶	赤星一族
岸信介	東大法	60歳	商工官僚	酒造業	佐藤家・吉田家
池田勇人	京大法	60歳	大蔵官僚	酒造業	石橋家・近藤家
佐藤栄作	東大法	63歳	運輸官僚	酒造業	安西家・岸家・安倍家
田中角栄	中央工	54歳	社長	牛馬商	
三木武夫	明大法	67歳	学生	肥料商	森一族・安西家／河本家
福田赳夫	東大法	71歳	大蔵官僚	町長	桜内家／大蔵官僚閥閥
大平正芳	一橋	68歳	大蔵官僚	農業	上原家・堀田家／安西家
鈴木善幸	講習所	69歳	全漁連	水産業	麻生家・小川家／宮沢家
中曽根康弘	東大法	63歳	内務官僚	材木商	鹿島家・平泉家／斎藤家
竹下登	早稲田	63歳	県会議員	酒造業	金丸家・竹中家

注① 戦後歴代総理には正確には東久邇内閣もあるが終戦後の暫定内閣のため除外。

② 学歴の項で、田中は中央工学校、鈴木は農林省水産講習所の略。

③ 年齢は総理就任年齢。

④ 前歴とは政治家になる前の職業。

出典）神一行「閥閥」毎日新聞社29頁。

日本のこれまでの政治家は、「家柄」「親の七光り」に大きく左右された。また日本の官僚支配の中で学歴もなく官僚歴もなく、たたき上げの人間がエリート意識に凝り固まっている官僚機構にうまくくい込んで行って、あげくの果ては、官僚を巧みに操縦し見事に掌中におさめるのは容易ではあるまい。しかるに、かつて大蔵省出身の福田赳夫をして「何だ、最近の主計局は田中一色じゃないか」と慨嘆させたほど、田中は他の政治家の追隨を許さぬまでに、官僚機構の中に不動の人脈を形成していった。

このように「家柄」「親の七光り」もなく「無学歴」「官僚歴」もない

人間が、これからの条件に恵まれた他の政治家を追い越して、市町村議や県議の経験もなく、若干二八歳で国会議員となった。しかも「オレは二〇代で政務次官、三〇代で大臣、四〇代で幹事長、五〇代で総理になる」⁽⁵⁾と、田中は語ったことがある。実際に二九歳で法務政務次官、三九歳で郵政大臣（最年少）、四四歳で大蔵大臣（最年少）、四七歳で幹事長に就任、そして、ついに権力の頂上である内閣総理大臣のポストにこれまた最年少の五四歳で到達した。因みに戦後歴代総理の学歴、就任年齢、主な閣内閣は表①のとおりである。

田中角栄という政治家は、何故にかように恵まれぬ条件下で、権力闘争の厳しい政界で権力の階段を猛スピードで実進できたのか。カネの力で総理になったとの見方もあるが、私はカネだけで一国の宰相になれるものではないと思う。当然そこには「政治家・田中角栄」の個人的なパワーがあったにちがいない。アメリカ大統領リンカーンの「丸太小屋からホワイトハウスへ」にも似た「ワラぶき屋根から首相官邸へ」⁽⁶⁾の権力のハシゴを驍進せしめた力の源泉は何だったか。私は田中角栄の権力掌握のメカニズムを解くカギは田中の立法能力にあったのではなからうかと思う。つまり、一面において田中がうまく官僚を操縦できたのも、後に詳述するように立法能力の故であり、その官僚操縦をとおして、田中は地元への利益誘導を可能にした。かようなことを考慮するならば、やはり田中の力の源泉の一つは立法能力であったにちがいない。田中が郵政大臣当時、郵政省経理局審議官だった長田裕二議員（田中派）は、「田中は独特の感覚を持っていて、法律を立体的に見ることが出来る人なんです。その点では他に較べる人がないくらいで、一種の天稟のようなものではないでしょうか。行政に立法機能を取り込み、溶け込ましていくような」⁽⁷⁾と田中の立法能力を高く評価したのであった。

田中が提案者となって成立した議員立法は、三三件で、田中が立案などに参画し、また田中の構想が基盤となって制

定された法律は八四件であった。本稿ではそのなかで特に注目された「道路三法」と「自動車重量税法」の制定の経緯と立法行動をとおしての官僚への影響について考察してみたい。

注 (1) 神一行『閨閥』毎日新聞社一三五頁

(2) 国会議員の出身家庭をながめると、かなり多くの国会議員が、父親または近親者が政治家であるような家庭から出てきていることが認められる。このような家庭から輩出した政治家は、一般に二世議員あるいは世襲議員などと呼ばれる。衆議院議員の世襲的継承の事例の数は表②に掲げる通りである。この資料によれば、全衆議員五一一名のうち一二八名(二五%)が、近親者に国会議員がいる(若田恭二『現代日本の政治と風土』ミネルヴァ書房、二一―三頁)。現在、現職の衆議員四九六人のうち、いわゆる世襲議員は

表② 衆議院における世襲議員

近親者に国会議員(衆議院議員、参議院議員、または貴族院議員)を持つ衆議院議員 (1979年現在)

近親者 党派 (全議員数)	父 母	義父母	兄 弟 義兄弟	叔 父 叔 従兄弟	夫・妻	合 計
自 民 党 (253)	72	11	4	7		94 (37%)
社 会 党 (107)	10	2	1	1		14 (13%)
民 社 党 (35)	5	1		1		7 (20%)
公 明 党 (58)	1		3	2	1	7 (12%)
共 産 党 (41)			1			1 (2%)
諸派・無所属 (17)	3	2				5 (30%)
合 計 (511)	91	16	9	11	1	128 (25%)

出典) 若田恭二『現代日本の政治と風土』ミネルヴァ書房 23頁。

- (3) どういうわけか、田中の場合、小学校を卒業しているが、一般的によく「無学歴」といわれる。正式には中央工学校を卒業している。
- (4) 「読売新聞」一九七六年八月一七日
- (5) 児玉隆也「淋しき越山会の女王」『文芸春秋』一九七四年二月号一三五頁。
- (6) 神前掲書 一三六頁。
- 房、二一―三頁)。現在、現職の衆議員四九六人のうち、いわゆる世襲議員は一二九人(約二六%)。その政党別の内わけは、自民党が一七人と圧倒的に多く、社会党四人、民社五人、社民連、進歩党、無所属が各一人、共産と公明はゼロである。現職議員の約三八%を二世で占める自民党の突出ぶりがきわだつ(『文芸春秋』一九九〇年二月号一五四頁)。最近の例では宇野内閣の場合(二〇人の閣僚中半分の一〇人が二世議員であった(うのうら勉『自民党神話の崩壊』H B J出版局七四頁)。もっとも注目すべきは、全新人候補の当選率が一三%にすぎないのに、新人二世議員は五二%と四倍の当選率を誇った(「エコノミスト」一九八九年七月三日号一〇七頁)。

二 田中の法律観

政治家・田中角栄の他の政治家との大きな違いは、田中が無名時代に手がけた議員立法の制定活動にある。田中は新憲法で国会が立法権を有し、国会議員の意思が法律を決定するという仕組みの重要性をわずかな期間に熟知したのである。土建屋でも国会議員になれば、立法権を行使できる世の中になった、と述べているように、法を制定することに極度の誇りと魅力を感じていたのである。

田中が昭和二二年に初当選し、議員立法活動を本格的に始めるのは、二五年からである。提案者の代表として二五年に六件、二六年に七件、二八年に八件の法律を成立させた。田中が現在までに提案者として成立させた議員立法の総数は、この三年間に二一件と集中している。その主だったものをひろってみると、「道路法」、「住宅関係諸立法」、「電源開発促進法」、「国土総合開発法」などであった。⁽²⁾ まだ断定することはできないが、この間の議員立法の制定がその後の田中の政治力の源泉となっているのではなからうか。⁽³⁾ このように多くの立法に関わった田中が、法律をどのような観点でとらえていたのかを考えてみることは、田中政治を理解するうえで不可欠であり、興味深いものがある。

田中は昭和四二年一月の東京都知事選に自民党が敗北した時に「自民党の反省」という論文の中で「戦後の政治家は行政に精通し、予算書が読めて、法律案文を修正することが政治だという錯覚に陥っているものが多い。それもいいが、国民各階層の個別的な利益を吸いあげ、それを十分に濾過したうえで、国全体の利益に統合し、みずからの手で立法す

ることにより政治や政策の方向を示すことこそ、政治家本来の機能である。」⁽⁴⁾と述べ、政治家にとって国民とりわけ有権者の要望を立法化していくことがいかに重要であるかを力説したのである。その評価は別として、田中ほど立法にかかわった政治家はいないであろう。

政党は「世論を政策に転換する翻訳装置」(マッキンバー)であると言われるように、その機能たるや究極的には「利益の表出・集約」にあるということに着目すれば、田中は政党のあるべき姿を正確にとらえていたといえよう。その考え方でもって田中が新潟の有権者にも接していたとすれば、つまり政治家は「有権者の要望を政策に転換する翻訳機」であるという認識で有権者に接していたとすれば、「使える政治家」として高く評価されたのであろう。田中自身インタビューの中で次のように述べている。「政治家は選挙民の意思を忖度して立法を行わなければならない。田中は選挙民のために忠実といわれるが、そうではないものは、選挙に当選しません。これは政治信念だね。」⁽⁵⁾

田中は首相就任時の昭和四七年夏、軽井沢で「角番記者」相手に話したオフレコ発言の中で「オレは法律だ」「オレにできないことはない。オレは法律を作ってやる……」⁽¹⁾と言ったそうだが、何か大事な仕事をしようとするとき、まず法律を作ってから、という田中の発想は田中政治のノウハウを知る上で記憶にとどめておくべきであろう。

田中は役人が「ご意見ごもっともですが現行法があってできません」と言えば、「そんなら今の法律を変えればいいじゃないか。現行法を改廃して新しい法律をつくらう」⁽⁸⁾と言う。又、次のような田中の発言も田中の法律観を知るうえでは有益であろう。「法律とは、表から眺めていたのではその正体が解らず、面白くもおかしくもない」が、裏から覗くと、「実は法律はパズルさながら」で、「いくつかの法律を組み合せたり、一つの条文の上部だけを取り上げる」などして「意のままに操れ、意のままの効力を発揮させられる」。したがって、法律をうまく運用すれば、道なき道

を走る、穴なき穴に糸を通すことも可能になるであろう。⁽⁹⁾やはり刮目すべき発想法というか、現行法、あるいは法そのものをみる目も「異才であり、異能な」政治家であったかもしれない。

通常、法律に対する見方でいえば、普通の感覚では、法律を制定したらそれに従うべきである。ところが、田中は法律をどう利用するか、あるいは二つの法律をつなぎ合せて何か新しい事をやってみるかと考える。つまり、田中にとって法律は守るべきものだという感覚より、法律は活用すべきものだという感覚である。⁽¹⁰⁾そして、その活用によって田中は大きい政治力を高め、一方で、自動車重量税法等のように国民に思わぬ負担を強いているかもしれない。

田中が法律について大々的に述べたのは、恐らく『文芸春秋』での評論家田原総一郎氏とのインタビューではなかろうか。このインタビューは田中の「法律観」「政治観」等を知る上で大いに参考になると思うので少々長くなるが引用したい。このインタビューにおいて「政治とは法を駆使することである」（政治家は）「法律に熟知していなければならぬ」と断言する。そして、機会あるごとに法律の知識をひけらかし、法律に強いことを自慢する。インタビューの中で田原氏は、「田中角栄といえば、金権という言葉がつきまとう。いまでも田中派の結束が固いのは、“金力”のせいだという見方が定着しているが、わたしが取材した限りでは、以前はともかく現在では、田中派の金庫が他派にくらべて特別に豊かで、他派より多くの軍資金が出ているということではなさそうだった。となると、刑事被告人であり、自民党員でさえない田中角栄が陰のドンとして君臨し得ている理由が、いよいよわからなくなる。なぜなのか、と重ねて聞いたが、田中角栄は答え」なかった。実は田原氏は田中に会う前に、秘書の一人に同じ質問をしていた。その秘書は「法律ですよ。田中は法律そのもののものです。日本広しといえども、法律を完全に駆使できる、使いこなせるのは田中一人しかない。これが、田中が現在でも力を持ち得ている秘密です。むろん金なんかじゃない」と言

った。

このように、田中角栄も秘書も、主従ともども口をそろえて、田中は法律の大家であり、田中の力の根源が法律にあるということを強調する。

田原氏は、「『法律を完全に使いこなせるのが田中一人』という言葉は、いくら何でも大仰に思えたし、"法律を熟知している"ことが、田中角栄が力を持ち得ている原因、というのも容易に納得し難かった。しかし、未消化のまま、その言葉を田中角栄にぶつけてみると、田中角栄は、『おやっ、よく知っているな』という顔でわたしを見、『まあ』と肯定した。俄然雄弁になって、ぼくところへ、毎朝のようにいっぱい役所の人たちがやってくるだろう。別にご機嫌伺いに来るわけじゃない。法律のことをききにくるのです。彼らの構想を持ってきて、『この法律の改正案はこれで国会を通りますか』などといういろいろな問題を持ち込んできます。いってみれば私は法律や予算や制度のコンサルタントというわけです。法律というのは、ものすごく面白いものでしてね。生き物だ。使い方によって、変幻自在、法律を知らない人間にとっては、面白いな一行、一句、一語一語が、実は大へんな意味を持っている。すべい力を持っている。生命をもっている。面白いものです。壮大なドラマが、その一行一句にこめられているのです。それを活用するには、法律を熟知していなければならない。それも、法律学者的な知識ではなく、その一行、その一語が生れた背後のドラマ、葛藤、熾烈な戦い、それらを知っていて、その一行、一語にこめられた意味がわかっていることが必要です。私はそういう方向で法律や予算や制度を見ているのです。特にいまの法律や制度、仕組みは占領軍時代につくられたものが多く、法律制定の背景や目的がわかっていないと運用を間違うのです。」⁽¹⁾これは田中自身の発言であり、額面どおり受け取ることはできないにしても、政治技術・政治力学での田中の力量の根拠にはやはり法を駆使出来る能力があっ

たのではなからうか。法は生き物であり、使い方によっては変幻自在に活用できるというように法をうまく活用することによって政治力を高めたのであらう。

注 (1) 早坂茂三『政治家田中角栄』中央公論社一五頁。

(2) 小室直樹「田中角栄引退後の『日本政治』を憂う」『宝石』一九九〇年一月号一九八頁。

(3) 田中はロッキード事件の刑事被告人になってからも、田中票は減らない。これは田中の中央での政治力があまり落ちないこと、地元に関公共事業を誘致するうえでの手腕に衰えがない。田中自身選挙が近づくと地元でそれを強調する。その際、田中が付言したことは、他の政治家以上にそれが可能なのは、田中が立法に関与していたからである旨を次のように述べた。

「これは、どの県でも、どこの地方でも行われることではないんです。やはり三〇年、三五年、四〇年、五〇年という計画に基づいて行われるんです。昭和二十五年、国土総合開発法を提案して、二十七年に水資源開発特別法を出した。二十八年に道路三法の議員立法を行ったり、地方開発法をつくったりというのが、ちょうど今日芽を出しているということであり、三年や五年、一〇年でできるものではありません」(広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社五三、五六頁)。

(4) 田中角栄「自民党の反省」『中央公論』一九六七年六月号二八八頁。

(5) 日本経済新聞社編『自民党政調会』一九四頁。

(6) その具体例として昭和二十六年三月に成立をした「積雪寒冷単作地帯臨時措置法」がある。同法の成立によって、新潟県土地改良事業者は急激に膨張の一途をたどった。成立前の二五年には八億七千万円だったものが、成立直後の二六年は二三億六千万円に急激に増えた。そして昭和五十六年度は七二〇億となり、北海道を別格とすれば全国でも群を抜く「土地改良王国」の名をはせた(新潟日報社編「角栄の風土」七四頁。)

(7) 小室直樹「異説田中角栄」『中央公論』一九八二年二月号一九四頁。

(8) 早坂茂三「オヤジとわたし」集英社四八頁。

(9) 川口博之『官僚支配の構造』講談社二〇九頁。

(10) 「エコノミスト」一九八二年一月五日号五九頁。

(11) 田原総一郎「田中角栄独占インタビュー」『中央公論』一九八二年二月号一三〇頁。

三 立法行動の諸例

本稿においては、特に道路関連法案と田中の政治力の増強について考察してみたい。

田中は精力的に「道路関連法案」に取り組み、道路整備をめぐるほとんどの立法に直接関与している。道路三法の立法化を契機に、その後も「道路整備特別措置法」「日本道路公団法」「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」「高速自動車国道法」「自動車重量税法」などが次々と制定された。⁽¹⁾ 本稿では道路財源を確保し、その後の日本の道路の整備に大きく貢献した「道路三法」と、財源を確保するために新たに税を新設する際にその政治手腕と才覚を遺憾なく発揮した「自動車重量税法」を中心に論じてみたい。特に道路三法は日本の道路整備の起爆剤となったと言われ、また、田中自身の言葉によれば、「日本の戦後四十年の歴史の根幹をなすもの」⁽²⁾であり、高度成長の基礎をなした。

(1) 道路三法の立法経緯

炭鉱国管事件でつまずき、その後しばらく雌伏期を過ごさなければならなかった田中は、その間政策勉強に本腰を入れ、「立法男」となっていくのである。田中が中心となり成立させた法案のハイライトは「道路三法」である。田中は「道路については他の政治家に見られない特異な執着を持っていた。田中の郷里新潟県は昔「棄民の里」と呼ばれ、一年のうち三分の一は雪に閉ざされ人びとは陸の孤島で生きるしかなかった。雪を克服し道をつくる。これは角栄少年の原体験に由来する新潟県人・田中の執念であった。」⁽³⁾

道路三法とは、①道路法（これは大正八年に制定された道路法に代わる新道路法、これが現行の道路法である）②道路整備特別措置法いわゆる「有料道路法」③道路整備緊急措置法いわゆる「ガソリン税法」の三法である。

有料道路法が制定されるまでは、日本の道路は無料公開が原則であったが、これによって日本で初めて有料道路制度が採用された。田中自身の言葉によれば、国民生活の安定に必要な道路は、これまで通り無料公開でつくればよい。しかし何から何まで税金でやるというのは開発途上国のすることである。そう考えて、わたしは有料道路制度を日本に持ち込んだ。今やわが国全土を縦横に走っている高速道路網、これはわたしの立法した新道路法や道路整備法によって建設の道が開かれたと述べている。⁽⁴⁾

道路三法のうち何といってもそのハイライトはガソリン税法であった。それはガソリン税収と石油・ガス税の一部を道路整備に充てるという特定財源化をねらったもので、田中と建設省官僚は、予算配分権の侵害であると強硬に反対した大蔵省を押し切って成立させた。その経緯をもう少し詳しくみると、田中は建設官僚と一緒に大蔵省に何度も道路整備費の「思い切った増額」を申し入れたが、いつも「査定権」の厚い壁に阻まれていた。各省から出される個別の要求を「マクロの立場」から調整することを仕事と心得している主計官たちには、特例的に道路に予算を付けることなど思いもつかないことであった。一方、建設省は二三年に誕生した新設省である。アメリカではガソリン税を道路整備財源に充てていることを聞き及び、同じように自前の財源で道路網を整備したいという希望を抱いていたが、それも所詮は弱い役所の世迷いごとと考えられていた。しかし、田中は敢えてそれに乗り込み、昭和二十七年十二月、二六人の共同提案者の中心人物としてガソリン税法を衆院建設委員会に提案した。⁽⁵⁾同法案は衆議院を通過したが、参議院で審議中に衆議院が解散されたため廃案になった。⁽⁶⁾田中は翌年六月二〇日、臆することなく法案を再び提案し、同二五日に衆議院建

設委員会と本会議を通過、七月一三日に参議院本会議で可決・成立し、同二三日公布され、ここに田中の宿願であった「ガソリン税法」が誕生したのであった。田中によれば、当時は官僚も学者も、税金を特定目的にだけ使うのはよくない、といって反対した。しかし、この法律のおかげで、先進国のなかでも最も遅れていた日本の道路が、今日のように整備された。立法当時、わが国の道路でなんとか整備されていたのは、わずか二千キロにも満たなかった。それが今は三十六万キロに延長されている。国道のほとんどが整備されたのも、すべてガソリン税を国道整備の財源にしたからである。今日、この道路三法によって日本の道路整備は飛躍的に進んだのは確かである。⁽⁷⁾

前述したように、道路建設財源をめぐる大蔵省と建設省との対立は、財政難の今日もなおホットな論争が続いているほどであるから、当時陣笠代議士にすぎなかった田中が大蔵省を相手にして建設省に道路予算のための独立した財源をもたらした功績は大きく、「建設の田中派」と言われる今日まで、建設官僚に対する田中の影響力は持続している、といわれている。読売新聞政治部の高橋利行によれば、「田中が建設族の中で力を持っているのは、田中派が大臣ポストを握っているだけではなく、田中の最大の切り札がガソリン税を目的税として、その税収を道路建設に振り向けることを内容とした石油三税を、田中が議員立法で制定した点にある。この議員立法は、大蔵官僚の反対を押し切ってつくられたという点で、田中が、大蔵、建設両省に覇権を確立した金字搭でもある」⁽⁸⁾という。

ガソリン税法は大蔵省の反対を押し切り、二八年七月二三日に公布された。同法案成立を戦後初めて大蔵省が立法院に敗北した「事件」としてとらえる人もいるほどである。

そして、三年にも有料道路が成立し、「道路三法」が勢ぞろいした。建設省元道路局長・富樫凱一は、道路三法について、「これができて道路整備の基礎工事が最低やれた。特にガソリン税法は、建設省が独自の財源を持てたことに

より、道路整備にの長期計画が立案できた。この意義は計り知れないほど大きい⁽¹⁰⁾と評価した。これによって、田中は建設官僚の圧倒的な信頼をかちとり、建設族ボスの地位を不動のものとしたが、もっと重要だったのは、これによって大蔵官僚たちが田中を「恐るべき男」と強く認識したことであった。この道路三法の成立によって、田中は建設官僚に仕事ができる条件を作った。財源をつくる特に動かんで、「あの橋直也」と言っても役人は聞かん。法案成立に尽くすなかで、若手官僚支配の芽も育っていた。このように田中は立法を通して官僚の中に田中人脈を形成し、官僚への影響力を強めていった。

それだけにとどまらず、勿論、その影響力は建設省内の道路決定にも及び、土建業者は受注のために田中の政治力に頼るようになった。その結果、田中は業界に対しても大きな影響力をもち、そこから政治資金を獲得していった、ともいわれるのである（新潟日報社編「ザ・越山会」一三七頁）。

この経験をつうじて田中は議員立法を手がけることの大きなメリットを知り、以後三三件の議員立法に関与したと言われる。そして、田中は自分の派閥の若手議員に対しても議員立法の「価値」を説き、議員立法を行うことを勧める。

田中が道路三法を制定した当時、各省庁に影響力を持ち政策決定に関与できたのは、ほぼ「実力大臣」と呼ばれる大物政治家に限られていた。陣笠議員でありながらそれをなしとげ、官僚制度に食い込んでいった点で、田中は今はやりのいわゆる「族議員」のはしりではなかろうか。事実、田中は建設「族」議員として公共事業予算についての事実上の自民党の窓口となり、その後の実力者政治家への大きな足がかりを作った。⁽¹¹⁾

(2) 自動車重量税法の立法経緯

昭和四四年五月、田中は佐藤政権下で自民党幹事長の要職にあった。自民党を長期安定政権として維持するためには、「票」と「カネ」を安定的に確保することが不可欠であった。当時、票につながる魅力的と思われる政策は道路拡充政策であった。ところが、その財源は乏しかった。そこで田中は、その一挙兩得のプランとして、自動車の重量に依じて税金を課すという、新税を考案したのである。⁽¹³⁾それは、鉄道・道路建設の財源を確保するために、軽自動車からトラックまで全車種に新たに税を課すという新税構想であった。田中がその奇技な構想をぶち上げたとき、その反響は強い反発と、せせら笑いであった。⁽¹³⁾

田中の新税構想に対して、「物価値上りを助長させる」「自動車は大衆のものになっている以上、大衆課税だ」「自動車に課税して、そのカネを鉄道建設にまでふり向けるのは、受益者負担の原則に反する」といった党内外から強い反対論があった。⁽¹⁴⁾

とりわけ、自民党の大スポンサーである日本自動車工業会は、田中の新税構想に対して、「思いつきの税制」であると批判し、「道路財源は道路公債の発行によってまかなうべきである」と提案し、自動車新税に反対する理由として、①道路は一國の経済を支える基礎的なものであり、受益者負担の名のもとに自動車所有者だけに財源を求めるのは筋違いである。②すでに自動車所有者の税負担は、過重な額に達しており、このうえ新税を加えるのは「能力に応じた負担」という税制の原則にも反する、⁽¹⁵⁾として反対した。

通産省も自動車業界に同調し、新税に反対するとの態度を明らかにした。通産省はその反対の理由として、①道路財源の確保は、自動車利用者だけでなく、受益者全体で負担すべきである。②新税は自動車、石油業界にも過大な負担を

強いことになり、産業界全体にも深刻な影響を与える⁽¹⁶⁾、を挙げいる。

保利官房長官でさえも、「物価に対する影響などを考えれば、あらゆる角度から慎重に検討しなければならない」と述べ、いちちやく「慎重論」を表明した⁽¹⁷⁾。最も注目すべきは、次期総理と目されていた福田赳夫（当時大蔵大臣）の反対論であった。福田大蔵大臣は、自動車新税を創設したらどうかという田中自民党幹事長の提案について「財源上必要があるなら特定財源に求められるべきではなく、一般財源でまかなえばよい⁽¹⁸⁾」と語り、新税構想には難色を示すと同時に、賛成、反対などというものではなく、この新税構想は「実現困難な空論だよ」と、せせら笑っていた⁽¹⁹⁾、といわれる。したがって、田中が新税構想を打ち出した当初は、田中はまさに反対論に包囲され、四面楚歌の状況であった。「ところが、このとき大蔵人脈を利用して、この新税プランを練らせた。その実現のため大蔵省内を走り回ったのが高木文雄官房長。として、間接税を担当する主税局税制第二課長に抜擢されたのが高橋元。かつて秘書官として田中に心酔していた高橋は、それをみごとに法案化したのであった⁽²⁰⁾」その一方で、田中は自民党内の取りまとめに奔走しながら、時として新税をあきらめのような発言をする。このため自動車業界は新税構想に翻弄され、田中に政治献金を贈り続けた。いわゆる田中の「マッチポンプ」的集金法である⁽²¹⁾。その結果、時間の経過とともに事態は徐々に田中の構想通りに展開し、当初の田中構想を少しゆるめる形で、四六年五月、自動車重量税法として国会を通過した。その経緯は次のとおりである。

まず、党内では自民党都市政策調査会の総合交通小委員会は、田中構想を党の機関として正式に支持、推進することを決定した。自民党の道路調査会は、第六次道路整備五カ年計画の財源不足分を確保するため、道路利用者新税（仮称）を道路整備が必要な間、時限的に課税するという「道路財源の拡充に関する意見」をまとめた⁽²²⁾。次に各省庁の新税構想に

対する態度を一瞥してみると、建設省は、道路整備財源を確保する新税であつたので、当然最初から賛成であつた。自治省は、建設省の後をおつて、道府県や市町村には道路整備に回す特定財源が少ない、との理由から地方道路財源の拡充案を打出した。したがつて、田中の新税構想には賛成であつた。運輸省は、自動車と国鉄、地下鉄など各種輸送機関の競争条件を可能な限り、調和させたい立場から、田中の新税構想を全面的にバック・アップした。このほか、警察庁は交通安全施設整備五カ年計画の財源のため、また厚生省は公害対策費の財源にそれぞれ充てるため支持の立場であつた。⁽²³⁾

かような事態の中にあつて、当面の責任者である大蔵省は「慎重そのもの」であつたが、予算の査定に当る主計局にとつては、自動車新税という財源はノドから手が出るほど欲しい。しかるに、運輸省案にしる、建設省案にしる、自動車新税による財源は、国鉄や道路の整備など使い道を限つた特定財源であり、こうした特定財源を一度新設すると、特別会計が一人歩きして、大蔵省のコントロールが効かなくなる。とはいゆものの、表面上沈黙を守る大蔵省にも、何らかの形で自動車課税をふやすことにならざるを得ないであろうという考えは強く、⁽²⁴⁾ ついに、大蔵省は、自動車新税を車保有者に対して車検の際、重量に応じて課税する「車検税（仮称）」の形で実施する方針を決定した。その際方法について、「車検税」による増収分を四六年はとりあえず一般会計に繰入れるが、その用途は道路、鉄道など特定の交通機関の整備に限ることを予算書に明記することでは意見が一致した。⁽²⁵⁾ つまり、実質的には田中の構想通り特別会計と同じ効果を生むようになったのである。そして、四七年からは正式に特別会計を発足させることを決定した。⁽²⁶⁾

かくして、田中は、当初周囲を埋めついていた反対派をうまく懐柔して、ついに四六年五月二四日、国会で自動車新税いわゆる「自動車重量税法」を成立させてしまふのである。この、田中の自動車新税の提唱に目をみはつたのは、外ならぬ大蔵官僚である。彼らは、先輩であり現職の大蔵大臣である福岡超夫が「実現困難な空論だよ」とせせら笑つ

た。そのとき、福田とは逆に、この学歴なき、エネルギーな成り上がり男に、初めて強い興味と、そしてある種の恐怖を覚えたのであった。⁽²⁷⁾

普通の政治家は、他省庁と組み、予算分捕りをねらって大蔵省に介入するだけであった。それだけならば、大蔵省は財源がないという理由で簡単に撃退できたし、むしろ主導権が奪われるなどという心配はなかった。ところが、田中の自動車新税はその財源づくりであり、その意味でこれまでの政治家たちの介入とは質が違っていた。⁽²⁸⁾ 予算の分捕りや修正ならまだしも、大蔵官僚が権力行使の手段として使う「財源づくり」まで田中がやってしまったからである。⁽²⁹⁾「当時、大蔵省としては法案はつくったが、まさか通るとは思っていなかった。福田が反対したのもそのためだ。この新税は政治家でも“財源づくり”ができることを証明し、大蔵省の権威がまたひとつ落ちた。省内での田中の評判は、大蔵省の権限を剥奪したとする見方と、さすがは田中だと畏敬する二つにわかれた。政治家志望の官僚たちはこぞって田中に傾斜していった」⁽³⁰⁾のである。

これで勢いを得た田中は、昭和四七年七月、佐藤栄作総理の後継と目されていた福田赳夫を破って、自民党総裁に選出され、内閣総理大臣となったのである。⁽³¹⁾これは、「立法男」としての田中の立法能力と無縁ではあるまい。

田中自身が「法律を一体つくるたびに、官僚への影響力が強くなる」⁽³²⁾と述べているように「道路三法」「自動車重量税法」によって田中は、官庁への影響力を強めた。そして、法案の成立過程を通じて獲得したノウハウ、業界への影響力とそこからの政治資金、さらに選挙区における地盤の拡充という、政治家として多面的な価値を獲得していったのである。⁽³³⁾

田中が提案者となって成立した議員立法

国会 回次	法 律 名	公 布 年 月 日
第7回	首都建設法	25. 6. 28 (法二一九号)
同	建築士法	25. 5. 24 (法二〇二号)
第8回	京都国際文化観光都市建設法	25. 10. 22 (法二〇一号)
同	奈良国際文化観光都市建設法	25. 10. 21 (法二〇〇号)
第9回	松江国際文化観光都市建設法	26. 3. 1 (法二七号)
同	松山国際観光温泉文化都市建設法	26. 4. 1 (法二七号)
第10回	積雪寒冷地帯振興臨時措置法	26. 3. 30 (法六六号)
同	競馬法の一部を改正する法律	26. 4. 9 (法四一号)
同	河川法の一部を改正する法律	26. 5. 19 (法一五五号)
同	建築士法の一部を改正する法律	26. 6. 4 (法一九五号)
同	公営住宅法	26. 6. 4 (法一九三三号)
同	官庁官繕法	26. 6. 1 (法一八一号)
同	住宅金融公庫法の一部を改正する法律	26. 6. 9 (法二二四号)
第13回	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	27. 5. 7 (法一三四号)
同	耐火建築促進法	27. 5. 31 (法一六〇号)
同	道路法	27. 6. 10 (法一八〇号)

同	道路法施行法	27. 7. 31 (法二八三三号)
同	電源開発促進法	27. 6. 10 (法一七六号)
同	宅地建物取引業法	27. 6. 25 (法二〇九号)
同	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	27. 7. 23 (法二四四号)
同	昭和三年六月三〇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	28. 7. 23 (法七三三号)
第16回	道路整備費の財源等に関する臨時措置法	27. 6. 10 (法一八一号)
同	北海道防寒住宅建設等促進法	28. 7. 17 (法一六四号)
同	地方鉄道軌道整備法	28. 8. 25 (法一六八号)
同	建築士法の一部を改正する法律	28. 8. 14 (法二一〇号)
第19回	道路整備特別措置法の一部を改正する法律	29. 5. 26 (法一五五号)
第22回	恩給法の一部を改正する法律の一部を改正する法律	30. 8. 8 (法一四三三号)
第23回	原子力基本法	30. 12. 19 (法一八六号)
第24回	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	31. 4. 14 (法七二二号)
同	官庁施設の建設等に関する法律	31. 7. 14 (法七一号)
第26回	国土開発縦貫自動車道建設法	32. 4. 16 (法一六八号)
第31回	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	34. 3. 17 (法一六号)
第40回	豪雪地帯対策特別措置法	37. 4. 5 (法七三三号)

注 (1) 早坂茂三『政治家田中角栄』中央公論社八〇頁。

(2) 前掲書『自民党政朝会』一九八頁。

(3) 早坂前掲書五四頁。

(4) 早坂茂三『田中角栄回想録』小学館二七六頁。

(5) 川口博之『官僚支配の構造』講談社二〇八頁。

(6) 早坂前掲書六九頁。

(7) 早坂前掲書『田中角栄回想録』二七六頁。

(8) 五十嵐暁郎『自民党型政治機構』『中央公論』一九八三年一〇月号一七四頁。

(9) 佐高信『日本官僚自書』講談社五〇頁。

(10) 川口前掲書二一〇頁。

(11) 五十嵐前掲一七四頁。

(12) 神一行『大蔵官僚』講談社二二三頁。

(13) 田原総一郎『日本の官僚 1888』文芸春秋一四七頁。

(14) 『朝日新聞』一九六九年一月一三日

(15) 『朝日新聞』一九七〇年八月二二日

(16) 『朝日新聞』一九七〇年九月一〇日

(17) 『朝日新聞』一九六九年五月二九日

(18) 『朝日新聞』一九六九年五月二七日

(19) 藤原弘達『角栄、もういいかげんにせんかい』講談社一四〇頁。

(20) (21) 神前掲書二二三頁。

(22) 『朝日新聞』一九七〇年九月一日

(23) 『朝日新聞』一九七一年九月一八日

(24) 『朝日新聞』一九七〇年一〇月一日

(25) 『朝日新聞』一九七〇年十二月二二日

- (26) 「朝日新聞」一九七〇年二月二四日
- (27) 田原前掲書一四七頁。
- (28) 田原前掲書一四八頁。
- (29) 藤原前掲書一四〇頁。
- (30) 神前掲書二三頁。
- (31) 藤原前掲書一四〇頁。
- (32) 湯淺博『国会「議員族」』教育社九七頁。
- (33) 五十嵐前掲一七四頁。

四 田中の立法行動の問題点

以上のように、田中は多くの法律の制定に関わることによって地元利益を誇導し、官僚機構には田中人脈を形成していった。ところが、次にみるように田中の制定した法律の多くは「利権法」としての性格をもっていたとは否定できない。

昭和三〇年代の後半、田中は人一倍のモレーツぶりを発揮して、公営住宅法（二六年）、道路法・道路整備費財源措置法、電源開発促進法（二七年）など、国土開発のための各種議員立法に専念し、法案成立に努力している。これらの立法措置は、好意的に評価すれば、日本経済の高度成長、発展の土台ともなった国土開発の基本法であり、後の「日本列島改造論」に通ずる、道路、鉄道整備、都市開発の充実などの構想の萌芽ということになる。勿論、これらの基本法は誰かの手にかからなければならなかったわけだが、あの触れるものは、ことごとく「黄金と化す」というギリシア

神話のマイダス王よろしく、国土開発関連論法案の立法から施行、さらに業者を通しての実施に至るまでのプロセスに濃厚な利権臭をもちこむことは、三木や大平などのような政治家なら多少とも避けられたのではない⁽¹⁾か。これを田中がことごとく手がけたことによって、田中は日本の政治を「議会制民主主義」ならぬ「利害性民主主義」ひいては「利益誘導型民主主義」へと墮落させたと言え、過言になるだろうか。

道路三法や自動車重量税法にみるように、田中が音頭をとって作った法律は、その多くがそれによって土建業界の仕事がふえる法律である。田中によれば、道路関連法案で日本の道路事情がよくなるからいいじゃないか、確かにその点は田中の言う通りである。しかしこれらの法律は裏返せば、利権法である。田中自身がこれからの土建業者は公共仕事を受注しなければ成り立たないと言っているように、土建業というのは様々な法律で出てくる国家予算での仕事が多い。したがって、業者に法律で新しい利権を作ってくれる。また利権の配分をコントロールする政治力があるというので、田中のところには業者から政治献金が入る⁽²⁾。これら土建業者のトップ連中が田中に対して政治献金をするのは当然であるが、このほか工事謝礼金も支払われたともいわれている。一説によると工事額の〇・二〇・三パーセントといわれていた。田中にとって実にうまいシステムが徐々に構築されていったのである⁽³⁾。また一方で、法律を制定し、その関連で公社・公団が設立されることもある。そこに役人を天下りさせることによって、官僚を引きつけることになる。このように田中にとって法の制定は重層的で、立体的な効用があった。

田中が財源に強いという伝説を作ったのは、道路をもっと作れというので、ガソリン税を目的税として作り、それでも足りないというので、自動車重量税を作った。これで土建業者を大喜びさせただけではなく、これまでほとんど政治献金しなかった日本自動車工業会は、これ以上自動車業界がいじめられてはたまらんと、それ以後大量献金をするよう

になった。⁽⁴⁾ 因みに重量税制定前後の政治献金を一瞥してみると、昭和四二年一〇三七〇万円、四三年八〇五五万円、四四年〇、四五年一七七二五万円、四六年三〇〇〇〇万円、四七年三六八三〇万円となつて⁽⁵⁾いる。

かつて、田中自身「田中政治は金権腐敗、構造的汚職の政治だといわれているが」⁽⁶⁾「そうではない。ぼくの本領は法律を駆使して新しい財源を作ること、これは余人に真似できない田中角栄の独壇場」だと強調し、そして、現に多くの財源立法を手がけ莫大な財源を生み出した。ところが、別の観点から考えてみると、ある大蔵官僚OBが指摘するように、財源づくりの名人などと持て成すことは正しくない。「目的税をどんどん認めたら、税金を払える部門にはいくらでも陽が当るが、そうではない部門にはいつまでも陽が当たらないことになる。財源さえ持てくれば、政策的優先順位が後のものでも予算をつけるということになったら、歳入優先型の財政になって、非常にゆがんだ政策展開しかできない。ガソリン税も道路整備が遅れていた時代にはそれなりの意味があった。しかし、もう一般国道の舗装率は九七%も越え、国際水準であり、道路よりも優先させなければならぬ政策は山積している。ガソリン税は一兆六千億円であるから、それを使えば、いろんなことができる。しかし、建設省、道路族の議員、土建業界が一体となって、この既得権益を手離さない⁽⁷⁾」というようないろいろな問題を内包した立法であったことも留意しなければならない。最も新しい国税庁資料によると、昭和六三年度の揮発油税は、一兆八三二五億七〇〇万円、自動車重量税は、五七四三億一六〇〇万円である。⁽⁸⁾ 前述の官僚OBの指摘にあるように、一般国道もほとんど整備されている今日、毎年これだけの財源を道路建設にのみ優先的に充てるのは政治における「公平の原則」ということを考慮するならば、やはり問題なしとしない。

注 (1) 室伏哲郎『人間田中角栄の秘密』潮文社一六九頁。

(2) 立花隆「『田中角栄研究独占インタビュー』全批判」『中央公論』一九八二年一三〇頁。

(3) 新編日報社編『ザ・越山会』二五三頁。

(4) 立花前掲書一三〇頁。

(5) 立花隆「田中角栄研究 その全脈と人脈」『中央公論』一九七四年一月号九七頁。

(6) 田原総一郎『新・日本の官僚』文春文庫三七五頁。

(7) 立花前掲書一三一頁。

(8) これは沖縄国税事務所に問い合せて、国税庁資料をもとに算出してもらった税収である。

五 あとがき

「国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関である」と規定され、国会は立法、審議、争点明示の三機能を通じて政策決定に関する国民のコンセンサスを形成する唯一の立法機関である。^①ところが、実際は議員立法はかなり少なく、主要な法律はほとんど内閣提出法案である。勿論、議院内閣制であり、国会法上の制約もあり、議員立法は制度的に困難であることは考慮すべきであるが、それにしても現在の政治家は立法活動をおろそかにしており、あるいは国民のニーズに対応しうる立法能力をもちあわせていないように思える。政治家は国民の声を政策に転換する翻訳機であり、田中は「国民各階層の個別的な利益を吸いあげ、それを十分に濾過したうえで、国民全体の利益に統合し、みずからの手で立法することにより政治や政策の方向を示すことこそ、政治家本来の機能である」^②ことを十分に自覚し、有権者の声を立法化することによって、有権者の支持を得、その立案、成立の過程で官僚の支持を得、田中は政府、党、選挙区で

不動の地位を構築することになったのではなからうか。

田中の立法能力の卓越さは、その評価は別として特に今回の「消費税の導入」と比較してみると、一目瞭然である。

「道路三法」「自動車重量税法」が、ほぼ田中の構想通りに実現し、納税者の抵抗もなく、あるいは車所有者は重量税を納めていることさえ知らないかもしれないほどに、スムーズに実施されているのに比べ、シャープ税制以来の大改革とまでいわれ、大平内閣（一般消費税）、中曽根内閣（売上税）で実現できず、竹下内閣でやっと成立した「消費税」が、国民の猛反発をうけ、実施後たった三カ月で見直しを余儀され、右往左往している今日の自民党税調をみるにつけ、やはり田中はある種の特殊な才能があったかもしれない。政界においては宿敵であった宮沢喜一をして「やっぱり力量としては何百年に一人ぐらいの力量の人でしょう。いろんな政策、あるいは政治目標をもってらして、それをどうやって実現できるかという場合、どこボタンを押すかどうかというふうになっていくかという、政策目標を達成するノウハウをもっていますわね。そういう意味で、なかなかあれだけの人はいないでしょう。田中さんの場合は、育った背景が私とはまったく違うもんですから、私が、富士山にはこの口から登るしか登りようがないと思つてるとき、あの人はとんでもないところから登ってきて、ちゃんと出るところへ出る。そういうあたりは、いわば教科書で表の道だけ習ってきた人間からいえば、大変魅力がある。ですから、あの人と話をしていきますと、政策の話でもそのときは分かるんですが、あつた、あとで自分で復習してみよう」とすると、分らなくなることがしばしばある⁽³⁾と言わしめる程、異能な政治家であつた。

田中のかつて税の鉄則として「羊の毛を一本一本ぬき羊が鳴かないように」税はとらねばならないと語つたことがある。消費税はこの鉄則からかなり逸脱し、「羊の毛を一本どこから鷲掴み」し、国民から「毎日が納税日」といわれる

程、国民に痛税感を与えた。やはり税制度の導入においては、評価はいろいろあるにしても、「あの人は政治的な意味において、一種の天才だ」といわれるように「百年に一人の政治家」であり、異才な政治家であったといえるかもしれない。⁽⁴⁾

注(1)「国会における政党の立法行動に関する動態分析」『レヴアイアサン』4 木鐸社一六八頁。

(2) 田中角栄「自民党の反省」『中央公論』一九六七年六月号二八八頁。

(3) 塩田潮「角・一戦争は始まっている」『中央公論』一九八三年一五九頁。

(4) 田原総一郎『警察官僚の時代』講談社三七頁。

(5) 小林吉弥『田中角栄の3分間スピーチ』光文社四頁。