

令和 2 年 6 月 11 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16H03579

研究課題名(和文) 商工・通産・経産省の政治的機能の解明による昭和・平成期の統治構造転換への総合研究

研究課題名(英文) Comprehensive research on

研究代表者

牧原 出(Makihara, Izuru)

東京大学・先端科学技術研究センター・教授

研究者番号：00238891

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は2000年代以降研究面での関心が薄れている経済産業省とその産業政策・通商政策について、商工省の発足以降の全体を視野に入れつつ、第二次以降の安倍晋三政権下で経産省出身の秘書官等の「官邸官僚」が出身母体である経産省とともに政策革新を果たそうとしてきたプロセスも含めて、制度的基盤と政策構想の土壌について、オーラル・ヒストリーと文献解釈を通じて解明しようと企図した。省庁体系の中では中核である内務・外務・法務・財務・軍務の外にあるが、政策革新の動因となる希有の組織であり、産業政策を基礎にしてマクロ経済政策マルチラテラルな通商政策のグローバルな展開を両輪に近年の政策革新を進めたことが確かめられた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、1990年代以前の日本経済の成長に寄与したという通産省イメージを再検討し、とりわけ21世紀のグローバル経済に経産省が産業政策によるバイラテラルな協調と、通商政策によるマルチラテラルな制度運用という二つの方向性によって適用したことを明らかにした。また第二次以降安倍晋三政権における経産省出身官邸官僚の役割も、経産省がその出発点としての臨時産業合理局以降蓄積した政策革新の組織ミッションから派生し、そうした要素を組み込んだ政権の存在意義についても示唆を与えるものとなった。またオーラル・ヒストリー方法論も検討を重ねており、時代に即した聞き取りの方法についても自省による高度化を進めた。

研究成果の概要(英文)：The Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) and its industrial and trade policies, which have received less academic attention since the 2000s. This project focuses on METI with a view to the whole organizational history after the birth of the Ministry of Commerce and Industry. Through oral history and literature interpretation, this project attempts to elucidate the institutional foundations and soil of policy initiatives of this ministry. As a result, it is clarified that METI is a new ministry outside the classic five-ministry framework of "Home Affairs, Foreign Affairs, Justice, Finance, and Military Affairs," a rare governmental organization that is a catalyst for policy innovation. It has advanced policy development in recent years both on the basis of industrial policy and the global development of macroeconomic policy multilateral trade policy.

研究分野：政治学・行政学

キーワード：オーラル・ヒストリー 経済産業省 通商産業省 商工省 産業政策 通商政策 木戸幸一

1. 研究開始当初の背景

昭和史・平成史を合わせて眺めると、政党内閣の瓦解から太平洋戦争の敗戦、高度経済成長後の石油危機、バブル崩壊・改革の時代と政権交代という転換局面があったが、いずれにも生産力の増強と産業保護に関して商工省・通産省・経産省（以下「商工・通産系省」）が重要な役割を果たしたのみならず、自ら内閣ないしは首相官邸に出向人事を通じて政策構想を提案し、それを受け入れた内閣が主導する政策決定を推進していた。だがこれは、各省及び与野党の抵抗・対立という政治過程を生み出し、各局面での複雑な政治過程を現出したのである。従来産業政策の立案執行者としてのみ焦点が当てられた商工・通産系省は、政治化する官僚制の中核であり続けた。それはまた一省庁が「仕切られた市場」の管理者であり、セクショナリズムの温床でありながら、政府の総合的な施策を提案できるのはなぜかという他の省庁組織にも応用可能なパズルを投げかけている。この日本に特色的な行政組織は、第1に政策のオルターナティブを提示することで政権継承・政権交代を生み出す意味で H.Hecló のいう issue network の結節点に位置する。第2に官僚制内では、他省庁とりわけ大蔵・内務系省と対立しつつ、これらの省との間で内閣官房への出向を通じた首相の政策判断をめぐる競争関係に立つ。第3に国内業界情報の流入・世界経済の展望により、日本経済の将来ビジョンを提示する政策起業家としての役割を果たす。こうした動態的な官僚制は、米英などと比べると日本特有に見えるが、この商工・通産系省を、準公的・準私的な第3セクター、「政府内」政策起業家と位置づけた上で、歴史的に戦略策定部局が不在であることが常態であった内閣組織に対する準スタッフ機関ととらえれば、少なくとも機能的等価物を各国で様々に検出できる。そうした諸組織の組み合わせが各国の官僚制の特色を形成しているという仮説を設定できるのである。こうして第1に商工・通産系省の変容を歴史的に分析し、第2に他省庁との競合過程の特性を明らかにし、第3に政治の転換期における役割を人事・政策双方から探り、第4にそこから現れる制度構造を他国と比較するという分析課題を設定できる。昭和初期に遡り、商工・通産系省に光を当てることで最近のアベノミクスの政策転換まで視野に入れ、戦後政治における統治構造の転換を歴史と比較の中で解明することが最終課題となる。

2. 研究の目的

本研究の目的は以下の諸点である。

第1に、日本官僚制論は戦後直後の辻清明を嚆矢とし近年は村松岐夫による「最大動員」「政官スクラム型」などの理論モデルが提示されてきたが、概ね個別分野・組織に対するモノグラフが公表されるにとどまってきた。これに対して本プロジェクトでは、第1に商工・通産系省の独自性、第2にそれが他省庁なかつく大蔵・財務省と激しく対立するメカニズム、第3にそれが官邸への出向人事を通じて内閣の施策となるメカニズムの3点を解明することで、昭和・平成期に顕在化した商工・通産系省を主動因とする総体としての官僚制による統治構造の転換を分析する。

第2に、国際比較としては、Peden, Margairez らの大恐慌・第二次大戦時の大蔵省に対するイギリス、フランスの研究、Selznick など戦後アメリカの組織社会学における組織変革の研究、C.Johnson、OECD などの1980年代以降の通産省に対する海外からの研究、Grossman, Carpenter, Hood, Page など2000年代以降に発表された戦後を総体として分析するアメリカ・イギリス政治学における官僚制研究を精査する。政治的危機に対応した官僚組織は何であり、それをめぐる対立は政党・議会・私的アクターなどいかなる他のステークホルダーとの関係で生じたのかを再検討し、各国の官僚制による危機対応の政治過程を国際比較のもとに置く。

第3に、経済産業省が所蔵していた商工政策・通商産業政策史関係資料なかつく吉野次寄贈文書が丸善よりオンラインで公開され、1930年代の商工省関連資料の存在が明らかになった。また国立民族学博物館には未公開の木戸幸一日記が所蔵されており、商工省時代についての本格的分析が待たれるところである。これを収集し、これまで牧原らが収集した山口県田布施町郷土館所蔵の岸信介関係文書とともに、関係資料を系統的に分析することが可能である。研究会メンバーによる資料の分析にもとづき戦中期の商工省の政治的機能を再検討する。必要に応じて、東京大学附属総合図書館所蔵の『美濃部洋次関係文書』や、国立国会図書館憲政資料室所蔵の『椎名悦三郎関係文書』など商工・通産系省に関係するアーカイブ、さらには大蔵省に関しては東京大学社会科学研究所が所蔵する『戦後財政史口述資料』を再検討する。これにより、商工・通産系省の系譜を核に、他の官僚機構との連関を見定め、理論化するための枠組みを構築する。第4に、通産省・経産省の政策革新については、インタビューをより組織化したオーラル・ヒストリー・プロジェクトによって、研究者集団が入念に準備した上で意思決定の担当者に連続インタビューを行い、クロス・チェックを経た上でその記録を公開する。2009年の政権交代により戦後が歴史的過去になりつつあるため、オーラル・ヒストリーに必ずしも公人は、従来よりも遙かに増えるであろうことが予想され、プロジェクトはかなり広範に進むことは疑いがない。よって、本研究では、これに関わった代表的な政治家・官僚へのオーラル・ヒストリー・プロジェクトを新しく立ち上げて、記録を公開することで確実な成果が期待できる。また、これまで研究代表者・分担者の進めたオーラル・ヒストリーとしては、京都議定書制定過程と通産省（牧原）

1990年代以降の運輸省における規制緩和、道路公団民営化過程（ともに牧原・秋吉・伊藤・砂原・手塚）、1990年代の政党政治（牧原・竹中・砂原・手塚）、戦後の内閣制度（御厨・飯尾・牧原・手塚）、1980年代以降の行政改革（飯尾、牧原、秋吉）、民主党関係者、参議院議長（ともに竹中）、通産省出身の内閣法制局長官（御厨・牧原）がすでに終了しており、現場に居合わせた研究者による解釈を相互にとぎすませつつ、本研究課題で新しく取り組む経済政策と官邸主導に関するオーラル・ヒストリーの記録を精査することが可能である。以上から、上記の公開文書の分析、新しく取り組むオーラル・ヒストリー記録との間で、クロス・チェックを行うことで、昭和・平成期における官僚制の政策革新と政治の相互作用を歴史的に分析することが可能になる。これはさらに、官邸に対する経産省の影響力が再強化された2012年の2度目の政権交代以後の政治分析を展望するものともなるのである

3. 研究の方法

本研究の方法としては、第1に、従来研究者が用いたことのない新資料をもとに、商工・通産系省に関わる戦後の重要な政治的争点に対する歴史的研究を行うことで、日本官僚制の新しい像を提示する。第2に、ここで析出した政治史像を欧米諸国の官僚制論と比較することで、国際比較に堪えうる枠組みを構築する。第3に、こうした官僚制論を政治と関連づけつつ、昭和・平成期の政治史への新解釈を提示する。第4に、オーラル・ヒストリー・プロジェクトを推進することで、従来明らかにされていなかった事実をつきとめ、これを公開することで広く学界に貢献する。第5に、上記の諸成果に加えて、これまで研究代表者・研究分担者の行ってきたオーラル・ヒストリーとクロス・チェックを行い、より良質なオーラル・ヒストリー記録の方法論を確立する。第6に、以上の知見を、2009年の政権交代以後の日本の政治変化と関連づけ、政治改革以後の政治の基底的構造について、将来に検証が可能になるような仮説を設定する。

より具体的には、平成28年度では、オーラル・ヒストリー、『木戸幸一日記』と関係資料の分析、商工政策・通商産業政策史の史料分析、官僚制理論の国際比較班の4つのグループを立ち上げて研究を進める。とりわけ年度開始と同時に、オーラル・ヒストリーを開始する。これらと並行しつつ、平成29年度以降には、さらに対象者を広げてオーラル・ヒストリー・プロジェクトを進める。また、『木戸幸一日記』、商工政策・通商産業政策史資料、その他の諸資料の分析が進んだ段階で、蓄積されたオーラル・ヒストリー記録との読み合わせを行う。さらに平成30年度には、オーラル・ヒストリー方法論の検討を開始し、国際比較の下に置いた戦後政治の全体像の再構築を図る。毎年度シンポジウムを開催し、問題を再検討するとともに、成果を発信する。

4. 研究成果

まず第1に関係資料として、通商産業政策史編纂のために作成・交歓された『産業政策史回想録』、御厨貴がかつて聞き取りを行った機械工業振興臨時措置法関係のオーラル・ヒストリー、そして飯尾潤が聞き取りを行った歴代通商局長オーラル・ヒストリーを再度読み込み、事実確認を行った。並行して、林信太郎『産業政策立案者の体験記録』、通商局長経験者の畠山襄、豊田正和の著書を読み合わせることで、主として通産省時代の行政史を担当者の視座から理解することができた。

それと並行して第2に、商工省が農商務省より分離したときの会計課長であり、後に文書課長、臨時産業合理局第一部長に就任した木戸幸一の日記の分析を進めた。農商務省水産局北洋課長・水産課長時代にはロシア革命後国交回復前の北洋漁業について大胆な政策展開を進めた木戸は、商工省大臣官房時代にはおおむね事務的な対応に終始していたが、臨時産業合理局第一部長時代にはもろもろの関係審議会に精力的に出席し、ダイナミックに変容を始めた産業政策の一线に立っている。ここに組織の機能変容が日記からも読み取れることが判明した。

第3に、以上の文献調査を前提にしたオーラル・ヒストリーは、通産省から経産省へと組織改編を行った1990年代から2000年代を主たる対象にして、この時期に省を担った官僚に対して行った。通商畑で業務を蓄積した通商政策局長経験者と、もっぱら産業政策分野で業務を蓄積した通商政策局長経験者とのオーラル・ヒストリーを比較することで、一つには政策革新の戦略策定の型、二つには政策決定の方向性が重層的であるという見取り図を描くことができた。前者については、マルチラテラルな通商外交の枠組みを変えつつ対応する場合と、経済政策を全般を省が担うことを前提にグローバルな政策を文書化してそこから戦略的要因を拾い上げてバイラテラルに対応する場合とがある。後者については、マルチラテラルの通商交渉経験を蓄積・伝承することで、通商政策の高度化を図る場合と、経済政策と産業政策における国際協調とによって通商関係を全体として深める場合とがある。新型コロナウイルス感染症のため、期間内に公表はできなかったが、その後原稿のチェックを経て公開する作業を終える予定である。

第4に、オーラル・ヒストリー方法論として、この期間内に毎年シンポジウムを行い、方法論について、関係するオーラル・ヒストリー・プロジェクトへの参画したメンバーと密に討議を行った。1990年代のオーラル・ヒストリーが当時の情報環境を反映して簡素な質問票をもとに行い、語り手も記憶をもとに返答することが多かったが、2010年代には電子化が進み、片手手は自らの電子記録をもとに話すようになってきた。内容も詳細・膨大となり、精細な記録としての価値も上がってきている。他方、記録編集技術についても、語りの雰囲気も保存しつつ、文

字言語の読みの流れに即した記録作成が目指され、語りの質の向上と融合することで記録としてのオーラル・ヒストリーの完成度はますます高くなってきている。オーラル・ヒストリーの普及としてもこのシンポジウムは semi-closedmm としつつもメンバーを広げることで意義を保ってきたが、さらに拡張するには、より頻度の高いセミナーを開催する必要がある、その方策についても過去の夏期セミナーを再考することで、時代に即したセミナーに必須のテーマやその教授方法についても理解を深めることができた。なおこれらの記録を編集し、冊子にまとめることができた。

第5に、全体の作業の上に立って、商工・通産・経産という系譜の行政組織の政治的・政策的機能を明らかにするため、まず財務・法務・内務・外務・軍務というヨーロッパ大陸型の省庁編成の基本形すなわち「古典的五省」との関係性を歴史的に俯瞰した。これら主要省庁がおおむね安定的な行政活動を行うのに対して、商工・通産・経産という系譜の省は、革新的な政策形成を通じて、行政の変容を促進する機能を果たしてきたと解釈できる。日本の行政史においては、もう一方に法制局・内閣法制局という法令審査を通じて大胆な政策革新を制約する組織が存在し続けた。したがって、古典的五省に対して、商工・通産・経産というアクセル型の組織と、法制局・内閣法制局というブレーキ型の組織が併存することで、官僚制が安定性と革新性を確保できると解釈できる。その歴史について、牧原出『崩れる政治を立て直す』で叙述し、その一端を地球温暖化政策へ対応であることを、論文 "Japan-EEC/EU Relations, 1970-2005: Re-Emergence as Strategic Partners in Trade and Environment." で発表した。確かに商工・通産・経産という組織は、欧米には同じ機能を発現する組織はないが、東アジア・東南アジアには日本の産業政策をモデルに同種の組織があり、特に EPA, FTA 交渉の際に、産業政策面での妥協措置をとることで、合意を調達できている。その意味でのより精度の高い国際比較が可能であることが導出できた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 牧原出	4. 巻 17-J-074
2. 論文標題 京都議定書と地球温暖化対策という政策の歴史的意義	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 RIETI ディスカッション・ペーパー	6. 最初と最後の頁 1-14
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 魚住弘久	4. 巻 108-11
2. 論文標題 文書をどのように残していくか 保管・廃棄・移管をめぐる自治体の取り組みと課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 67-80
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 伊藤正次	4. 巻 108-5
2. 論文標題 自治体の行政委員会制度	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 51-58
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 伊藤正次	4. 巻 4-79
2. 論文標題 「企画型」官庁の復活？：経済産業省大臣官房に関する調査研究報告（2006年度）のフォローアップ	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 3-13
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 飯尾 潤	4. 巻 54
2. 論文標題 政策の質と官僚制の枠割：安倍内閣における「官邸主導」を例にして	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本行政学会編『政策論議の健全性向上を目指して』（年報行政研究54号）ぎょうせい	6. 最初と最後の頁 2 - 20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小宮京	4. 巻 7
2. 論文標題 55年体制成立前後の政治史	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本史かわら版	6. 最初と最後の頁 2 - 3
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Hitoshi SUZUKI and Izuru MAKIHARA.	4. 巻 25
2. 論文標題 Japan-EEC/EU Relations, 1970-2005: Re-Emergence as Strategic Partners in Trade and Environment.	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Journal of European Integration History Vol.25. 23-36.	6. 最初と最後の頁 23-36
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 牧原 出	4. 巻 53
2. 論文標題 政府中枢とその『レポート・コミュニティ』	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 年報行政研究 53 政府中枢の変化をめぐる国際比較	6. 最初と最後の頁 96 ~ 118
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 2件）

1. 発表者名 Masatsugu Ito
2. 発表標題 The Development of Research on Administrative Organizations in Japan
3. 学会等名 International Institute for Administrative Science (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 魚住弘久
2. 発表標題 自治体行政における文書管理の諸相
3. 学会等名 日本自治学会 (招待講演)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 伊藤正次
2. 発表標題 行政における連携の理論と就労支援行政における多機関連携
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 伊藤正次
2. 発表標題 日本の重層的ガバナンス 広域連携と地域協働
3. 学会等名 国立中興大学国家政策與公共事務研究所・2017年第九回公共治理国際学術研討会 (国際学会)
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計7件

1. 著者名 御厨貴	4. 発行年 2017年
2. 出版社 吉田書店	5. 総ページ数 575
3. 書名 明治史論集	

1. 著者名 秋吉貴雄	4. 発行年 2017年
2. 出版社 中央公論新社	5. 総ページ数 228
3. 書名 入門 公共政策学	

1. 著者名 牧原出	4. 発行年 2016年
2. 出版社 朝日新聞出版	5. 総ページ数 258
3. 書名 「安倍一強」の謎	

1. 著者名 御厨貴	4. 発行年 2017年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 282
3. 書名 公共政策	

1. 著者名 井村哲郎・川島真他編	4. 発行年 2017年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 800 (予定)
3. 書名 満洲事典	

1. 著者名 竹中治堅	4. 発行年 2017年
2. 出版社 勁草書房	5. 総ページ数 294
3. 書名 二つの政権交代 - 政策は変わったのか	

1. 著者名 牧原 出	4. 発行年 2018年
2. 出版社 講談社	5. 総ページ数 246
3. 書名 崩れる政治を立て直す 21世紀の日本行政改革論	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	御厨 貴 (Mikuriya Takashi) (00092338)	東京大学・先端科学技術研究センター・客員教授 (12601)	
研究分担者	伊藤 正次 (Ito Masatsugu) (40347258)	首都大学東京・社会科学研究科・教授 (22604)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	砂原 庸介 (Sunahara Yosuke) (40549680)	神戸大学・法学研究科・教授 (14501)	
研究分担者	秋吉 貴雄 (Akiyoshi Takao) (50332862)	中央大学・法学部・教授 (32641)	
研究分担者	魚住 弘久 (Uozumi Hirohisa) (60305894)	熊本大学・大学院人文社会科学研究部（法）・教授 (17401)	
研究分担者	手塚 洋輔 (Tezuka Yosuke) (60376671)	大阪市立大学・大学院法学研究科・教授 (24402)	
研究分担者	竹中 治堅 (Takenaka Harutaka) (70313484)	政策研究大学院大学・政策研究科・教授 (12703)	
研究分担者	小宮 京 (Komiya Hitoshi) (80451764)	青山学院大学・文学部・准教授 (32601)	
研究分担者	飯尾 潤 (Iio Jun) (90241926)	政策研究大学院大学・政策研究科・教授 (12703)	