

令和 2 年 5 月 13 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03486

研究課題名（和文）自民党政権「形成期」における政府与党関係の研究 事前審査制はなぜ定着したのか？

研究課題名（英文）The LDP government and its backbenchers in desision making: 1955-1964

研究代表者

奥 健太郎 (Oku, Kentaro)

東海大学・政治経済学部・教授

研究者番号：10512634

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：自民党政権では、昭和30年代に事前審査制と呼ばれるユニークな政策決定システムが定着した。本研究課題は事前審査制がなぜ、どのようにして定着したのか、実証的に解明することを目指した。

研究成果としては、4つの学術論文を発表した。第一に厚生政策を素材とした事例研究を2本発表した。そこでは、自民党結党直後の事前審査の実態を詳細に解明した。第二に、事前審査制の定着の時期とその要因を解明した論文を1本発表した。これは政調会の会議情報の数量的な検証に基づくものである。第三に、イギリスと日本の政府与党関係について比較研究を行い、日本で事前審査制が必要とされた理由について、新たな仮説を提示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

昭和30年代は自民党の基盤、組織の運営方針が固まった重要な時期にもかかわらず、学術的な研究は少なかった。とりわけ、事前審査制というユニークな政策決定手続きは、現代政治学でも強い関心が払われてきたが、歴史的にどのようにその仕組みが形成され、定着したかという点について、史料に基づいて実証的に研究されることはなかった。その意味において、本研究は日本政治史研究だけでなく、日本の政治学一般に重要な含意を有する研究成果を挙げることができた。

さらに事前審査制という日本のユニークな仕組みは、議院内閣制の比較研究においても注目を浴びており、事前審査制の歴史的検証は重要な学術的意義を持ったと考える。

研究成果の概要（英文）：The Japanese LDP's government has had a unique decision making procedure called "Jizenshinsasei". This research tried to make it clear why and how the procedure was established, shedding light on the period from 1955 to 1964.

As the outcome of this research, four academic papers were successfully published in three categories. First, two case studies regarding health and welfare policies illustrated in detail how the "Jizenshinsasei" worked at that time. Second, a paper analyzing data of meetings within the LDP quantitatively demonstrated the timing when the Jizenshinsasei was established, and it also identified the potential factors which helped the establishment. Third, a comparative analysis between Japan and Britain brought a hypothesis to explain the reason why the procedure was strongly needed in the Japanese LDP government.

研究分野：日本政治史

キーワード：自民党 政務調査会 事前審査制 政府与党関係 党の一体性

## 1. 研究開始当初の背景

本研究課題は、自民党政権の政策決定システムの特徴とされる事前審査制が、なぜどのように定着したのかを政治学的、歴史学的に解明しようとしたものである。

この研究課題を開始する前、奥は事前審査制の起源を1962年の赤城書簡に求めてきた通説を修正し、その直接的起点が1955年の自民党結党時に遡ること、さらに源流を辿ると明治憲法体制下の日清戦後経営期ないしは桂园時代にその萌芽があることを指摘していた。本研究はそれらの研究を土台とし、事前審査制が「いつ」始まったかだけでなく、自民党結党後「なぜ、どのようにして」定着したのかという問いを立て、この問いに対する実証的な説明を行うことを目指した。

研究史を振り返れば、自民党研究が本格化したのは1980年代のことであるが、その研究は現代政治学研究者によって行われた。そのため同時代史的な研究は大きく進歩したが、歴史を遡って自民党が分析されることはほとんどなかった。そのため保守合同の後、混乱の中から次第に安定へむかった自民党「形成期」(昭和30年代)の研究は、意外なほど進んでいなかった。その意味では、本研究は事前審査制という政策決定システムだけでなく、昭和30年代の自民党の(院内)政党組織を分析する研究としても、意義のある研究課題になったと思われる。

## 2. 研究の目的

研究が進むにつれ、研究の力点は微妙に変化していったが、ここでは研究開始時に設定していた目的について述べる。

本研究では事前審査制の持つ機能に注目して、次の2点を分析・考察することを主たる目的としていた。

第一に、事前審査制は政府と与党を結びつける機能を持つ。下位レベルでいえば、省庁と政調会は、事前審査制の下で強く結びつくことになる。昭和30年代、事前審査の手続きが始まる中で、省庁と政調会はどのように関係を緊密化させたのか。本研究はこれを検証するためいくつかの事例研究を行うことを計画した。具体的にいえば、高田浩運(厚生官僚)や加藤鎌五郎(医系議員)の日記を用いて、厚生政策分野での政府与党関係の時系列変化を追跡することを目指した。加えて、坊秀男(財政、税制を得意分野とし、政調会副会長を長く務めた)の日記を用いて、政府予算案編成過程に政調会が深く関与していくプロセスの解明も当初の目的とした。

第二に、事前審査制は政権党の一体性を強固にさせる機能を持つ。視野を世界に広げれば、自民党の一体性は他の議院内閣制の国に比して強いことが観察されてきたが、その一体性は、昭和30年代、事前審査制を通じた丁寧な調整の仕組みが精緻化された結果であったと考えられる。そうであれば、その丁寧な調整の仕組みは、自民党の中で具体的に、どのようにして整備されたのか。本研究では、事前審査の主たる舞台である政調会に焦点を定め、調整の「舞台」(会議体)がどのように整えられ、どのような「配役」(人事)が行われ、「舞台回し」(スケジュール設定)がどのように変化していったのか詳細に分析することにした。

## 3. 研究の方法

研究開始予定していた研究方法には三つの柱があった。

第一の柱は、自民党結党当時の事前審査の実態を一次資料、特に日記を用いて解明することであった。日記を用いた分析は歴史学では当然の研究手法であるが、現代政治の研究者は案外、不得意としてきた手法である。本研究では上に挙げた高田日記等を慎重に読み込むことを通じて、その時代の特有の認識枠組みを抽出するとともに、現代政治学者が見落としてきた因果関係の発見を目指した。

第二は、事前審査制の定着過程の数量的な実証である。数量的な論証は、歴史学では資料の制約が付きものであるが、本研究課題の場合、『衆議院公報』の広告欄(党内の会議情報が告知される)という情報の宝庫があった。本研究は『衆議院公報』に基づき、政調会の会議情報と人事情報を緻密に入力し、そのデータに基礎を置いた実証的な分析を行うことを第二の柱とした。

第三の柱は、比較の中での論証である。これまでの日本政治研究の成果を踏まえて考えれば、議院内閣制を採用する国においては、議会審議を乗り切るため、行政府と政権党の間で何らか事前調整が行われることが予想され、日本はその調整の最も厳格なタイプと考えられる。そこで他国の政府与党関係の文献調査を進め、日本のユニークさ(厳格さ)をもたらした要因を析出することを目指した。

## 4. 研究成果

### (1) 学術論文

「3」の研究手法に関連させて研究成果をまとめると、第一に、日記を土台とした事例研究としては、2016年度中に二つの論文を発表した。「自民党結党直後の政務調査会 健康保険法

改正問題の事例分析」(『年報政治学』2016-2)では、加藤鎌五郎日記を用いて、1956年の健康保険法改正問題における事前審査の実際を明らかにした。そこでは政府と与党、厚生省と社会部会、医系議員と医師会、衆議院と参議院等、幾層にも重なる政治主体間での政策調整の実相を明らかにし、自民党結党直後から事前審査制が相当程度、機能していたことを指摘した。上の事例研究が「荒れた」政策過程の研究であるとするれば、「自民党結党直後の事前審査制」「母子福祉資金貸付等に関する法律」の改正過程を事例として」(『東海大学紀要政治経済学部』、48号)は、紛争点の少ない政策過程の研究である。この事例研究では高田日記を用いて、官僚の視点からみた自民党結党直後(1956年～57年)の事前審査制の実態が解明できた。

第二に、事前審査制の数量的検証を行うために、奥は1955年から64年までの『衆議院公報』の広告欄を複写し、データの輸入を完了させた。そのデータを生かして、2018年度の日本選挙学会において、「事前審査制の導入と自民党政調会の拡大」を発表、そこでは事前審査制が1958年から59年にかけて定着したこと、その定着を促進したいくつかの要因を指摘した。その学会発表を活字化したのが「事前審査制の導入と自民党政調会の拡大『衆議院公報』の分析を通じて」(『選挙研究』、34巻2号)である。

第三に、国際比較の中で事前審査制を検証するという点では、2017年に在外研究の機会を与えられたことが大きかった。イギリスでは二大政党の研究史を効率的に把握することができ、しかも保守党や労働党の文書館では、党内委員会(parties committees)の資料を大量に閲覧、収集できたからである。その成果を活字化するまでには、時間と労力を要したが、2020年3月「イギリスにおける政府・平議員間の政策調整 第二次大戦後から1970年代までを対象として」(『比較政治研究』、6巻)として結実した。そこでは日英の政府与党間関係の比較を通じて、日本の事前審査制の定着をもたらした要因について、新たな仮説を提起することができた。

## (2) 論文以外の研究成果

研究をすすめるうえで、関係者からのインタビューを行うことは、研究計画の中で特に重視していた点である。幸いにも研究課題採択中の4年間、自民党本部職員、官僚、国会の事務局職員、新聞記者等多くの方々から聞き取り調査を行うことができた。しかし、匿名を条件にインタビューを許されることがほとんどで、研究成果として公表することは、今のところできていない。唯一の例外が前衆議院事務局長向大野新治氏の聞き取り記録であり、向大野氏の承諾を得て、2019年『向大野新治氏(元衆議院事務総長)談話速記録』を冊子化した。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 2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 奥 健太郎	4. 巻 34巻2号
2. 論文標題 事前審査制の導入と自民党政調会の拡大 『衆議院公報』の分析を通じて	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 選挙研究	6. 最初と最後の頁 33-46
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 奥健太郎	4. 巻 2016（2）
2. 論文標題 自民党結党直後の政務調査会：健康保険法改正問題の事例分析	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 年報政治学	6. 最初と最後の頁 120 - 143
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 有
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 奥健太郎	4. 巻 48
2. 論文標題 自民党結党直後の事前審査制：「母子福祉資金の貸付等に関する法律」の改正過程を事例として	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 東海大学紀要. 政治経済学部	6. 最初と最後の頁 41 - 61
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 奥健太郎	4. 巻 6
2. 論文標題 イギリスにおける政府・平議員間の政策調整 第二次大戦後から1970年代までを対象として	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 比較政治研究	6. 最初と最後の頁 1-22
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） <a href="https://doi.org/10.11193/jacpoj.6.0_1">https://doi.org/10.11193/jacpoj.6.0_1</a>	査読の有無 有
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 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 奥 健太郎
2. 発表標題 事前審査制の導入と自民党政調会の拡大 『衆議院公報』の分析を通じて
3. 学会等名 日本選挙学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 向大野新治（述）、奥健太郎・黒澤良（構成・発行）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 東海大学技術支援課	5. 総ページ数 160
3. 書名 向大野新治氏（元衆議院事務総長）談話速記録	

〔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
---------------------------	-----------------------	----