

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2008～2010

課題番号：20330024

研究課題名(和文) 90年代の内閣と省庁に関する総合的研究

研究課題名(英文) Comprehensive Research about Japanese Cabinet and Ministries in 1990s

研究代表者

御厨 貴(MIKURIYA TAKASHI)

東京大学・先端科学技術研究センター・教授

研究者番号：00092338

研究成果の概要(和文)：1990年代は、戦後の日本政治の転換点として、長く記憶される10年となろう。特に、内閣と省庁に関しては、90年代前半には自民党の下野と政権交代、後半には省庁改革と内閣機能の強化が図られ、大きく変容を遂げることとなった。本研究では、こうした変化の背景や原因のみならず、その帰結に至るまでを、オーラル・ヒストリーと省庁人事の研究、ならびに多分野の専門家との共同研究によって複合的に明らかにした。

研究成果の概要(英文)：A decade in 1990s will be memorable as the turning point of the postwar Japanese politics. In particular, the cabinet and ministries was dramatically transformed. In 1993, the Liberal Democratic Party of Japan went out of office for the first time in history. In the second half of 1990s, there were the reorganization of government offices, and the function of a cabinet was attempted to enforce. This research project has revealed not only the background and cause of these changes but also the outcome. The project has included the oral history, the study about post allocation of the bureaucrats in the cabinet, and the joint research among a lot of specialists about social sciences.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	5,100,000	1,530,000	6,630,000
2009年度	4,700,000	1,410,000	6,110,000
2010年度	4,700,000	1,410,000	6,110,000
年度			
年度			
総計	14,500,000	4,350,000	18,850,000

研究分野：政治学、日本政治史

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：日本政治、内閣と省庁、出向人事、オーラル・ヒストリー

## 1. 研究開始当初の背景

戦後日本政治は「55年体制」と呼ばれ、自民党による安定的な一党支配の下、族議員と官僚制の連携によって政策が、党内派閥の談合によって人事が決められてきた。

しかし90年代以降では、自民党の下野に始まり、二大政党制への移行、橋本行革や小泉改革で見られた首相・官邸主導の政治に特

徴付けられる、これまでに無い本質的な変容を示していた。

このような変化に対して、学界に止まらず、大きな注目が集まっていたものの、事実上小泉内閣のみを対象事例としていたり、選挙制度改革や省庁再編といった限定された制度改革を直接的原因としていたりするなど、更なる実証事例の蓄積や関連資料の発掘が急務であった。

と同時に本研究では、戦後日本政治の転換の背景として、90年代の政治状況に注目した。例えば、樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治―「失われた十年」の政治学的検証』、村松岐夫編『平成バブル先送りの研究』などの重要な先行研究は、90年代を代表する政治現象を主として政策面から説明したものであり、個別の現象の理解には寄与しているものの、戦後日本政治の変容と結び付けて、内閣や官僚制といった統治構造の在り方を解明しようとの姿勢には乏しい。

このように、研究開始時における日本政治研究では、80年代までの官僚主導あるいは族議員主導の政治に対して、2001年以降突如官邸主導の政治が現れたとの印象が強く、これらを架橋する90年代に十分な光が当てられていないという状況にあったのである。

## 2. 研究の目的

本研究は、戦後日本政治の転換期としての1990年代に注目し、この時期に内閣に対して省庁官僚制の影響力が低下したとの仮説を掲げ、内政と外交の政治過程において繰り広げられた、官邸や内閣官房と各省庁との間の相互作用を実証することによって、現在に繋がる日本政治の転換について考察することを目的としたものである。

具体的に本研究では、90年代の日本政治に関する以下の3つの課題を究明することを目的とした。

(1) 第一に、「政策形成における内閣と省庁との相互作用」である。かつては日本を支配していると揶揄されてきた省庁が、不良債権処理や地方分権、東西冷戦の崩壊といった重要課題に直面して、首相そのものや官邸、あるいは内閣の諮問機関に対してどのように接近したのか、意思決定においてどちらが指導性を発揮したのか、両者の相互関係を実証した。

(2) 第二に、「省庁から内閣の補佐機構への出向人事の変化」である。組織の要諦は人事であり、省庁は今でも内閣補佐機構への出向者を通して、一定の影響力を保っていると考えられる。そこで、全省庁から内閣への出向人事を分析すれば、1990年代の省庁にとって内閣の戦略的重要性が高まったのか、それは各省によって異なるのかといった疑問に答えることが出来ると考えた。

(3) 第三に、「90年代の政治環境と省庁への影響」である。樋渡らが指摘した通り、90年代には日本社会にとって構造的な変化が集中しており、省庁、更に日本政治はその影響を大きく受けたはずである。それらを省庁

の機能不全、内閣の主導性の確立という観点から整理し直すことにより、2001年以降の政治の転換がより説得的に理解できると考えた。

## 3. 研究の方法

本研究では、以下の3つの方法を用いて研究を行った。

(1) 第一に、オーラル・ヒストリーの手法によって、90年代に活躍した各省庁官僚や大臣経験者にインタビューを行った。

(2) 第二に、省庁から内閣の補佐機構への出向人事を網羅的にデータとして収集し、その内容を分析した。

(3) 第三に、省庁を取り巻く90年代の政治環境の変化を多分野の専門家を交えた研究会によって考察した。

これらに加えて、研究代表者らが行ってきた内閣研究の成果の蓄積を活用することにより、日本政治の転換について、90年代の内閣と省庁の関係の観点から明らかにすることを目指した。

## 4. 研究成果

本項では、「3. 研究の方法」で述べた3つの研究方法に沿って、それぞれの研究によって生まれた成果について述べる。

### (1) オーラル・ヒストリー

90年代には内閣の省庁官僚制に対する影響力が低下したのではないかという仮説に基づき、まさにその時期に当事者の一方として内閣・与党において力を発揮した複数の政治家にオーラル・ヒストリーを行った。

#### ① 武村正義氏のオーラル・ヒストリー

1993年の自民党下野、非自民連立政権の発足とともに深く関わり、非自民連立政権では官房長官の要職にあった武村正義氏のオーラル・ヒストリーは、「5. 主な発表論文等」の項で記載したように、岩波書店から研究成果として刊行された。

武村氏は、非自民連立政権の崩壊後も、自民・社会・さきがけの連立政権で蔵相を務めるなど、90年代の政界再編において中心的な位置を占め続けた。

武村氏からは、小政党ながら今日でも政界の要職に多数の人材を輩出している新党さきがけに関する詳細が語られた。これは、90年代にあまた誕生した小政党の足跡に光を当てるものであるとともに、これまで必ずし

も重視されてこなかった小政党の存在感、またそれに着目した研究の必要性を惹起するものであった。

また、97年のいわゆる橋本行革以前に政府の中枢に位置した武村氏の証言からは、省庁官僚制に対する内閣の優位という状況は取りたてて浮かび上がることがない。これは、90年代半ばまでは省庁官僚制が十分に優位であったことをうかがわせるものとなっている。またこのことは、橋本行革の結果がその後の内閣と省庁官僚制の関係を大きく変えたことを逆説的に示すものともいえる。

さらに、武村氏は、滋賀県知事を経験したのち国政に進出した経験を有しており、その経験が氏の国会議員としての行動にも大きく作用していることが明らかとなった。国会議員から地方の首長に転じる、またはその逆、といった現象が珍しくなくなった今日において、その職務経験の相互作用に着目する必要性を明らかにした点でも、氏の証言は重要である。

## ② 野中広務氏オーラル・ヒストリー

1990年代の自民党において、野党時代の政権追及、ならびに与党復帰後は党と政府の実力者として君臨した野中広務氏のオーラル・ヒストリーを行った。

野中氏は、村山内閣では自治大臣・国家公安委員長として、橋本内閣では幹事長代理として、小淵内閣では官房長官として政権の中枢にあった。

野中氏のオーラル・ヒストリーは、80年代半ばから権勢を誇った自民党最大派閥の竹下派における意思疎通のはかり方を示すことで、ならびに竹下派の政治家の行動様式を明らかにしたところが興味深い。

派閥均衡・年功序列の人事に代表されるように、竹下派は自民党の組織化を進め、その方法は精緻なものであった。しかし、野中氏のオーラル・ヒストリーから明らかになるのは、竹下派の意思疎通のはかり方はそうした精緻な手法とは対極にあるということであった。それは、極めて日本的で、あえて曖昧さを残した形で行われていたのである。

このような竹下派の組織特性は、さらに深く分析される必要があるといえ、野中氏のオーラル・ヒストリーはその必要性を示唆したものである。

## ③ その他のオーラル・ヒストリー

その他、複数の政治家・官僚のオーラル・ヒストリーを行い、その記録は東京大学先端科学技術研究センター・御厨貴研究室において保管している。

### (2) 出向人事の研究

各省庁から内閣への出向人事の実態に関

しては、研究分担者の高橋洋が重要な成果を挙げている。これは、後述(3)の研究会における成果として刊行された論文集に所収され、既に公開されたものである。

高橋によると、これまで閣議の事務局としか見られてこなかった内閣官房という組織が、1990年代後半以降、政策の総合調整機関として拡充されていることが明らかとなった。また、政策の総合調整機関としての拡充は、量と質の両面から実行されていることが示された。

これは、内閣機能の拡充によって省庁官僚制に対抗するという90年代の行政改革の方向性が、出向人事からも裏付けられたものである。

### (3) 90年代研究会

1990年代の政治・行政における変化が極めて大きいものであったことはここまで述べてきた通りであるが、本研究では「90年代研究会」と題し、各分野の専門家を集めて研究会を組織した。ここでは、より多くの角度から90年代という時代に焦点を当てることで、90年代という時代の総体的な特徴を描出することに務めた。

90年代研究会の成果は、「5. 主な発表論文等」の項で記載したように、研究代表者が編著者となって勁草書房より『変貌する日本政治』というタイトルで刊行された。

以下、『変貌する日本政治』における各章の内容を箇条書きにすることで、本研究会の成果を述べる。

- ・選挙結果から見た自民党政治の衰退  
(研究分担者・菅原琢の手による)
- ・90年代の政界の主役の一人であった小沢一郎の政策的変遷
- ・90年代に与党化して影響力を強めるようになった公明党と創価学会の関係
- ・政党における中央地方関係の変化と帰結
- ・内閣官房の組織拡充  
(研究分担者・高橋洋の手による、上記(2)で述べたものと同内容)
- ・不祥事に対する大臣・官僚の引責メカニズム
- ・安全保障政策の変容
- ・不良債権問題「先送り」の研究
- ・日銀法改正による政策決定過程の変化  
(研究分担者・翁邦雄の手による)
- ・90年代のバブル崩壊と21世紀の投票行動

### (4) まとめ

本研究では、以上の3本の柱による研究が行われたが、最後に本研究の貢献について指摘したい。

### ①内閣の省庁に対する優位に関する実証性

これまでは、橋本行革という制度改革の成果として、官邸や内閣官房の省庁に対する優位が説明されてきたが、新たに省庁の立場から 90 年代の内政と外交の両面にわたって政治過程を実証することにより、省庁再編以前から内閣官房の影響力が向上し、省庁の影響力が低下していることを確認すると共に、他の研究にとっても重要な事例やインタビューなどの資料を提供した。

## ②省庁から内閣への出向人事の分析という新規性

そもそも官僚の人事に関しては、これまで包括的かつ客観的な分析は行われてこなかったところがあり、ましてや近年注目を集めている内閣の補佐機構について人事の分析を行った前例は無かった。

本研究によって省庁の出向人事に変化が生じていることが証明され、かつ収集したデータは他の研究の利用に資する重要なものとなる。

## ③90 年代の政治と行政を多面的に捉える総合性

政治改革や橋本行革など、90 年代の諸改革について取り扱った研究は少なくない。しかし、総合して 90 年代の政治と行政の変化の全体像を描く作業は十分に行われておらず、それこそがまさに本研究に通底する根本的な問題意識にほかならなかった。

本研究においては、90 年代研究会における成果物などで、その点を浮かび上がらせる試みを行ったものである。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 14 件)

①清水唯一朗、政治主導と官僚主導：その歴史的組成と構造変化、レヴァイアサン、査読無、48、2011、8-37

②金井利之、政治改革の挫折と第 4 次分・改革、自治日報、2010、1

③牧原出、政策決定過程の変容と官僚ネットワークの攻防、都市問題、査読無、101(4)、2010、63-71

④牧原出、持続する「改革の時代」の中で、UP、査読無、39(3)、2010、13-19

⑤御厨貴、近代思想の対比列伝：オーラル・ヒストリーから見る (第 5 回)、アスティオン、査読無、71、2009、180-213

⑥御厨貴、近代思想の対比列伝：オーラル・ヒストリーから見る (第 4 回)、アスティオン、査読無、70、2009、226-260

⑦飯尾潤、野中尚人、対談 政府・与党一元化は政治をどう変えるか、中央公論、査読無、124(11)、2009、74-83

⑧御厨貴、牧原出、検証・最後の劇場型政治：実は、小泉でなくても歩んだ道、中央公論、査読無、124(5)、2009、138-147

⑨金井利之、政策研究と政策人材の育成、自治体学研究、査読無、97、2009、78-83

⑩金井利之、法的整合性の行政学、法的整合性確保に向けての多面的検討、日本都市センター、査読無、2009、19-22

⑪金井利之、不祥事の行政学、自治体における校正で透明な事務執行をめざして—都市自治体の法的整合性確保に関する調査研究最終報告書—、日本都市センター、査読無、2009、48-55

⑫御厨貴、近代思想の対比列伝：オーラル・ヒストリーから見る (第 3 回)、アスティオン、査読無、69、2008、245-283

⑬高橋洋、総理主導の政治における諮問機関の役割：IT 戦略会議を事例に、公共政策研究、査読有、8、2008、99-111

⑭金井利之、政治的任用に関する観察枠組の試論、人事行政の課題と展望、人事院、査読無、2008、174-195

[学会発表] (計 3 件)

①高橋洋、情報通信政策と官僚制：経産省と総務省の官僚人事の観点から、日本行政学会、2011 年 5 月 22 日、金沢スカイホテル

②金井利之、政権交代と国・自治体間関係、日本政治学会、2010 年 10 月 10 日、中京大学

③御厨貴、公共政策とオーラル・ヒストリー、日本公共政策学会、2009 年 6 月 13 日、龍谷大学

[図書] (計 10 件)

①翁邦雄、日本経済新聞出版社、ポスト・マネタリズムの金融政策、2011、286

②御厨貴、朝日新聞出版、知と情：宮澤喜一と竹下登の政治観、2011、256

③御厨貴、牧原出、岩波書店、聞き書 武村正義回顧録、2011、384

④御厨貴、毎日新聞社、権力の館を歩く、2010、368

⑤金井利之、第一法規、実践自治体行政学：自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価、2010、336

⑥御厨貴、朝日新聞出版、後藤田正晴と矢口洪一の統率力、2010、248

⑦御厨貴編著、勁草書房、変貌する日本政治：90年代以後「変革の時代」を読みとく、2009、320

⑧御厨貴、藤原書店、政治の終わり 政治の始まり：ポスト小泉から政権交代まで、2009、286

⑨牧原出、東京大学出版会、行政改革と調整のシステム、2009、320

⑩高橋洋、勁草書房、イノベーションと政治学：情報通信革命“日本の遅れ”の政治過程、2009、304

[産業財産権]

○出願状況 (計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況 (計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

[その他]

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

御厨 貴 (MIKURIYA TAKASHI)  
東京大学・先端科学技術研究センター・教授  
研究者番号：00092338

### (2)研究分担者

翁 邦雄 (OKINA KUNIO)  
京都大学・公共政策大学院・教授  
研究者番号：00185521

飯尾 潤 (HIO JUN)  
政策研究大学院大学・政策研究科・教授  
研究者番号：90241926

牧原 出 (MAKIHARA IZURU)  
東北大学・法学研究科・教授  
研究者番号：00238891

金井 利之 (KANAI TOSHIYUKI)  
東京大学・法学政治学研究科・教授  
研究者番号：40214423

清水 唯一朗 (SHIMIZU YUICHIRO)  
慶應義塾大学・総合政策学部・准教授  
研究者番号：70361673

菅原 琢 (SUGAWARA TAKU)  
東京大学・先端科学技術研究センター・特任准教授  
研究者番号：20436504

高橋 洋 (TAKAHASHI HIROSHI)  
東京大学・先端科学技術研究センター・客員研究員  
研究者番号：80456201