

令和 5 年 6 月 16 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2020～2022

課題番号：20H01455

研究課題名（和文）日本の保守政党における政務調査会の政治学的・歴史学的研究—明治から平成まで

研究課題名（英文）A joint research project on the Policy Research Council (Seimuchosa-kai) within conservative parties in Japan: from Meiji to Heisei era

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） 12,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究プロジェクトは、日本における保守政党の政務調査会の歴史を解明することを目的とした。本研究では、研究チームを戦前班と戦後班に分け、政調会の構造と機能を分析しつつ、政調会の発展の軌跡をシームレスに解明することを目指した。

研究成果としては、まず『衆議院公報』の会議記録を網羅的に収集し、数量的な分析を行うためのデータセットを完成させた。これに基づき、2022年日本比較政治学会において濱本・奥は研究報告を行った。2023年には末木、手塚、笹部も、それぞれ日本選挙学会で報告を行った。チーム全体の最終的な研究成果は、2024年初頭刊行予定の『政務調査会と日本の政党政治』で発表される予定である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

戦後、日本の自民党の政務調査会は、自民党のみならず日本国政府の政策決定に大きな影響を及ぼしてきた。かかる政党内の政策機関の巨大な活動は、日本においては半ば自明視されているが、比較政治的にみれば珍しい事例である。なぜ、日本の政党政治においては、政務調査会がこれほど発展したのか？

本研究はその謎を歴史学的、政治学的に解明しようとしたものであり、日本政治史のみならず、比較政治学、政治学一般に大きな貢献をなし得る研究プロジェクトであった。さらに社会的にも、広く政党政治のあり方を考える一つの手がかりを提供することができるであろう。

研究成果の概要（英文）：This joint research project started to clarify the history of the Policy Research Council within conservative political parties in Japan. In the research, we divided the research team into a pre-war group and a post-war group. Then we aimed to seamlessly reveal how the councils have developed historically, analyzing the structure and function of the council in each era. As for our research results, we first comprehensively collected meeting records from the "House of Representatives Gazette" and completed a data set that could be used for quantitative analysis. Based on this, Hamamoto and Oku did presentation at the 2022 Japan Comparative Politics Conference. In 2023, Sueki, Tezuka, and Sasabe each reported their studies at the conference of the Japan Electoral Studies Association. Finally, our research results will be shown in the academic book, "Seimu Kenkyukai and Japanese Party Politics", in early 2024.

研究分野：日本政治史

キーワード：政務調査会 自民党 政友会 政党規律 保守政党

1. 研究開始当初の背景

日本の政党史の極立った特徴の一つに、政務調査会(以下、政調会)と称する議員による政策審議機関の発達がある。政調会は、帝国議会開設とほぼ時を同じくして、民党(大同倶楽部や自由党)の中に早くも出現したが、これは政党政治先進国のイギリスに比べてもかなり早い(平議員の政策審議機関である党内委員会が設置されたのは保守党で1924年、労働党では1945年)。政調会の活動は、桂園時代や政党内閣期はもちろん、太平洋戦争下の翼賛政治会の中においてさえ観察される。そして、政調会は戦後にも引き継がれ、55年体制下の自民党において巨大化するに至り、「政府与党二元体制」の一翼を担う重要な党機関として機能してきた。

日本の政党は、なぜ、どのようにしてこのような独特な政策審議機関を発達させたのか? 本研究はこのような問題関心の下に、研究を開始した。

2. 研究の目的

(1) チーム全体の目的

本研究は、保守政党(自由党、立憲政友会、翼賛政治会、自由党、日本民主党、自由民主党)の政調会に光を当て、政調会は歴史的に、なぜ、どのように出現、成長、発展してきたのか? という点を解明する共同研究プロジェクトである。

(2) 各研究者の目的

以上の目的を共有しながら、各研究者は次のような個別の研究目的を設定し、研究に取り組んだ。

1. 戦前班

出現ステージ

大同倶楽部や明治自由党の時代の政調会の実態は、ほとんど分かっていない。そもそも「政務調査」とは一体いかなる活動であったのか、何を契機に「政務調査」が始まったのか、政党(民党)が藩閥政府との提携を始めたとき、活動に変化が生じたのか? これらの問いに切り込むのが末木である。河野広中文書の中には政調会に関する資料があり、末木はこれを中核的な資料として、初期議会から日清戦後経営期の政調会の実態を解明していく。

成長ステージ

政調会の活動の重みが増し、党の一体性を確保するための装置として機能し始めたのは、桂園時代のことだと推測される。桂園時代に始まった予算交渉会、桂園時代における閣法の成立率が急上昇とその安定といった現象は、政調会の成長と表裏一体の関係にあるように思われる。

そこで清水は、桂園時代を中心に、明治・大正期の政友会の政調会の活動実態の解明に取り組む。清水は、まず政友会の党中央組織の変遷を確定することから始める。特に重要なのは、臨時政務調査会と政務調査会という二つの政調会が存在したことであり、ここに一つの突破口があると予想される。また、人事の分析も行う。注目点は議会の院内幹事と政調会部会の人事であり、さらに総務会・政調会・協議員会人事の運用をも分析していく。これらの分析から、この時代の政調会の性格、役割、機能、そして成長の原動力が析出されることが期待される。

全面化ステージ

戦前の政党政治は、大正末期から昭和初期の政党内閣期にそのピークを迎える。そうであるならば、政調会の活動も、この時期により活発になったことが予測される。しかし、意外なことにこの時代の政調会は、これまでほとんど研究がなされていない。

この未開拓地に乗っ込むのが手塚である。手塚の注目点は利益団体と政調会の関係である。特に医系議員の加藤録五郎の日記を用いながら、医療分野の政策過程で政調会が果たした役割を分析する。この研究からは、戦前における政府 政党 利益団体の鉄の三角同盟、戦前における「族」の議員の特質といった、現代政治学に示唆を与える研究成果も生み出すことができよう。

生存ステージ

太平洋戦争下ですら、政調会は翼賛政治会の中に生き残った。いやむしろ、翼賛政治会は東條内閣を支える圧倒的与党であったから、非政党内閣期よりも活動は盛んだったようにも思われる。そうであれば、戦後に活躍した政治家たちにとって、「与党」の政調会の記憶されたのは、翼賛政治会のそれだったかもしれない。そこで手塚は、ここでも医療政策を素材として、翼賛政治会の政調会の活動と役割を分析する。この手塚の研究は戦後の政調会研究との接続役を果た

すはずである。

2、戦後班

戦後班の「問い」は、「戦後の政調会は、戦前の何を引き継いだのか、自民党政調会の巨大化はどう説明できるか、政府との関係は、どのように変化してきたのか」という点にある。

○継承ステージ

政調会が占領期にも継承され、一定の活動をしていたことは、『衆議院公報』から確認できる。しかし、占領期の政調会が戦前・戦中の政調会の何を引き継ぎ、何を引き継がなかったのか、議院内閣制の採用は政調会の活動に変化を生じさせたのか、独立回復とともに、どのような活動内容に変化が生じたのか。戦前戦後の政調会の歴史をシームレスに分析するうえで、これらの点の実態解明は欠かせない。この課題には奥があたる。この時代の一次資料は少ないが、案外見落とされているが国会の議事録である。議事録の中には、この時代の政調会の位置づけ、役割をもの語る情報が多く残されており、これを他の資料で肉付けしていけば、この時代の政調会の実像をかなり復元できる。

○巨大化ステージ

奥はこれまでの研究で、自民党結党とともに事前審査制が採用され、それにより政調会の活動量が急拡大し、1960年前後に事前審査制は定着したこと、活動量もその頃に一つのピークを迎えたことを明らかにしてきた。そして政調会の活動量を増やす源泉となったのは、政調会に大量に設置された調査会や特別委員会（以下、特別委員会）であった。

この研究結果を踏まえ、奥と笹部は二つの方向から特別委員会に焦点を当てる。奥の視点は中央レベルに置かれ、具体的には1950年代から60年代の厚生省関係の政策過程における特別委員会の活動を明らかにする。幸いなことに、近年、厚生官僚から政界に転じた高田浩運の浩瀚な日記が公開された。同資料からは、政策決定過程における省庁と政調会の関係が従来にない深度で解明できる。

一方笹部は地方レベルに焦点を当てる。具体的には、1960年代から70年代の地方開発政策における政調会の役割を分析する。各県の公文書館には、その分析の手がかりとなる資料が残されており、これを用いて地方開発系の特別委員会の実態解明を進める。

以上の二つの分析からは、特別委員会が中央レベルと地方レベルで利益要求を吸い上げ、活動の幅を広げながら、政府の政策形成に深く浸透し、政調会が巨大化していく過程が明らかにされる。

○弱体化ステージ

小選挙区制の導入は、長期的には「官邸主導」を招来し、政調会の弱体化へと行き着いたようであるが、その実態はまだ学術的には十分実証されていない。そこで濱本は情報共有の場、合意形成の場、内閣や官僚制に対する統制・監視の場、自らの政策能力をアピールする場、利益誘導の場としての政調会の実像を実証的に解明していく。その際、『衆議院公報』のデータ、議員アンケートデータ、政官界関係者のインタビューなどを駆使した分析を行う。濱本の研究からは、政調会の弱体化の実際が初めて解析されるだけでなく、その成果を反転させれば、55年体制下の巨大化を考える上での重要なヒントも引き出せるだろう。

○戦後政調会の定量的研究

『衆議院公報』を用いて、政調会の長期的傾向を初めて明らかにしたのが、佐藤・松崎『自民党政権』であった。この研究手法に刺激を得た奥は、占領期から1960年代までの『衆議院公報』の情報を、佐藤・松崎以上の密度でデータとして打ち込んできた。一方、濱本は『自民党政権』出版後の1986年以降の会議情報を入力してきた。本研究期間中に、奥と濱本の間には挟まれた時期のデータの打ち込みを終了させ、ドッキングさせる。奥と濱本は、このデータベースを基盤として、戦後70年間の政調会の活動の変化をマクロに明らかにする。

3. 研究の方法

各研究者の研究手法は前項のなかにも述べられているので、ここでは実際に研究を進める中で、我々が改めて設定した分析上の「視点」について述べたい。チームとしては、以下の視点を共有しながら、政調会の発達の歴史をシームレスの解明しようとした。

○分析の視点

第一の視点は、政調会にまつわる「制度」である。具体的には、第一に、党の規約からそれぞれの時代の政調会の役割、権限を確認し、さらに他の党内機関との関係を明らかにしようとした。第二に、各時代の政調会の機構に注目した。政調会内の役職、政調会を構成する会議体と政策分野、各会議体の存続期間（永続的かアドホックか）、議会や行政機構との対応関係等がそれぞれである。第三は、政調会のメンバーシップ、すなわち参加人数、役員の選出方法、役員の経歴的特徴、

議会や政府の役職との兼任状況を可能なかぎり明らかにしようとした。

第二の視点は、政調会が政党内で果たした「機能」である。

機能の第一として注目したのは、利益表出機能である。戦後自民党の政調会は、選挙区の有権者、支持勢力（団体）各県連の陳情を受け付け、政調会内の会議で利益表出を行った。歴史的にみても、政調会の機能の第一は利益表出であったと想像されるが、それは実際どのようなものであったか。

第二の機能として、利益集約機能に注目した。政調会が党内の政策審議機関だとすれば、表出された利益に優先度をつけ、調整や結合をはかって、一定の統合機能を果たしたことが予想される。また与党であれば、政府の予算編成に関与することも多かったと考えられる。政調会は党内の利益表出、予算要求圧力をどのようにハンドリングしてきたのか。さらにいえば、利益集約プロセスにおいて、執行部を中心とした垂直的統合の要素が強かったのか、それとも下位単位での分業や専門化による水平的調整の色彩が強かったのか。

第三は、政党の一体性向上機能というべきものである。これまでの政治学者の研究によれば、自民党は中選挙区制を背景とした個人中心の選挙運動や強固な派閥という、党のまとまりを生みにくい条件が多かったにもかかわらず、自民党は議場で少なくとも高い一体性を保ってきた。それは政調会における重層的で包摂的な審議を通じて、「党議」を固めるというプロセスがあったためであったという。こうした政調会の機能を歴史に向かって逆照射したとき、それは当てはまるのか。

第四は、「調査」の機能である。「政務調査」というネーミングからしても、政調会が政策立案や党の態度決定のための調査機構、いくなればシンクタンク的な機能を備えたことが予想される。実際、今日においても自民党には「総合政策研究所」と名づけられた研究所が設置されている。政調会の歴史を振り返ると、この「調査」の機能はどのようなものであったか。

第三の視点は、政調会が統治機構との関係において果たした機能、役割である。

第一に、政調会と立法府・行政府の関係である。自民党研究の知見によれば、政調会は部会を単位として国会の各常任委員会と連結し、さらに各省庁とも水平的に連結している。つまり政調会が結節点となることで、行政府と立法府の歯車は連動して、国政は一定の方向へ進むことが可能になる。こうした歯車としての役割を、政調会は歴史的に果たしてきたのであろうか。

第二は、行政監視機能である。そもそも議会の役割の一つに行政監視があり、議会を実質動かしているのは政党であるから、政党には行政監視の機能が一般に期待される。戦後の議院内閣制では、行政府が立法府の信任に依存するため、政調会の行政監視機能は高かったかもしれない。あるいは逆に、議院内閣制の下では、行政府と立法府が融合するため、与党政調会の行政監視機能は乏しかったのかもしれない。そして時代を遡ると、大日本帝国憲法は議院内閣制を採用せず、政府の形成は天皇大権に属する事柄であった。それゆえ、戦前の政調会が行政監視機能を強く持つことも予想される。この点、実際はどうであったか。

第三に、結局のところ、それぞれの時代の政調会は、政府の政策形成にどのような影響力を有していたのか。

以上の視点に基づき、各研究者は論文を執筆するとともに、編者は本書の全体の結論を執筆しつつある（2023年5月現在）。

4. 研究成果

（1）共同研究を通じて到達した結論

3年間の研究の成果を、我々は論文集としてまとめようとしている。ここでは、研究チーム全体の結論として我々が主張する「政調会の本質」について述べておきたい。

政調会の本質的役割とは、院内政党の「党議」を形成することにあつたというのが、我々研究チームの結論である。

すなわち、明治期の立憲自由党では政務調査部が院内の党議を固める会議体として機能し、憲政党でも政務調査会を舞台とした党議の取りまとめが行われた。政友会では閉会中に設置される臨時政務調査会で政策への態度を審議し、開会中の政務調査会で党議をまとめていった。戦争中の翼賛政治会でも、議会開会前に政調会の調査活動、法案の事前審議を行い、開会すると議案審査会に衣替えして党議を形成した。

この党議をまとめる政調会の機能は戦後にも引き継がれ、占領中も独立回復直後も、政調会は院内会派の司令塔としての役割を担った。そして、自民党結党後は多数の会議体を内部に抱え、綿密で重層的な党内審議で党議をまとめ、国会審議に臨んだのであった。

もちろん、政調会の役割は、院内の党議を定めることだけにあつたわけではない。明治期自由党でも行政監視的な政策調査活動は見られ、戦後自民党においては、党本部で膨大な政策会議が開かれている。しかし、党議を決することが主であり、その党議を固めるための種々の調査活動や利益表出活動は従であったというのが、我々の到達した結論である。

(2) 成果物・刊行物

直接関係するもの

すでに発表された成果としては、以下のものがある。

・濱本真輔・奥健太郎「戦後日本における政党内立法過程の軌跡 - 『衆議院公報』の分析を通じて - 」(日本比較政治学会報告、2022 年)

・末木 孝典「明治期自由党系の政務調査 大同三派から憲政党まで 」(日本選挙学会報告、2023 年)

・手塚 雄太「昭和戦前期の立憲政友会政務調査会」(同上)

・笹部 真理子「自民政調会の変容過程」(同上)

しかし、これらの成果は全体の中のごく一部である。我々の研究成果の全貌は、奥健太郎・清水唯一郎・濱本真輔編著『政務調査会と日本の政党政治』(2024 年刊行予定)の中で公開される予定である。

間接的に関係するもの

・『一所懸命 43 年一保科弘氏(元自民党国会対策委員会事務部長)談話速記録』(2021 年科学研究費補助金報告書)

・奥健太郎・黒澤良編著『官邸主導と自民党政調 小泉政権の史的検証』(吉田書店、2022 年)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2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 0件）

1. 著者名 清水唯一朗	4. 巻 700
2. 論文標題 政治学と日本史のはざま 政治史研究者の立場から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本史研究	6. 最初と最後の頁 112-125
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 清水唯一朗、待鳥聡史、善教将大	4. 巻 685
2. 論文標題 対話 あらためて平成の政治改革を考える	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 公研	6. 最初と最後の頁 36-57
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 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 濱本真輔・奥健太郎
2. 発表標題 戦後日本における政党内立法過程の軌跡 - 『衆議院公報』の分析を通じて -
3. 学会等名 日本比較政治学会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 末木 孝典
2. 発表標題 明治期自由党系の政務調査 大同三派から憲政党まで
3. 学会等名 日本選挙学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 手塚 雄太
2. 発表標題 昭和戦前期の立憲政友会政務調査会
3. 学会等名 日本選挙学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 笹部 真理子
2. 発表標題 自民党政調会の変容過程
3. 学会等名 日本選挙学会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 奥 健太郎、黒澤 良	4. 発行年 2022年
2. 出版社 吉田書店	5. 総ページ数 533
3. 書名 官邸主導と自民党政治	

1. 著者名 濱本 真輔	4. 発行年 2022年
2. 出版社 中央公論新社	5. 総ページ数 296
3. 書名 日本の国会議員	

1. 著者名 清水 唯一朗	4. 発行年 2021年
2. 出版社 中央公論新社	5. 総ページ数 320
3. 書名 原敬	

1. 著者名 小宮 京	4. 発行年 2022年
2. 出版社 NHK出版	5. 総ページ数 320
3. 書名 語られざる占領下日本	

〔産業財産権〕

〔その他〕

『一所懸命43年—保科弘氏（元自民党国会対策委員会事務部長）談話速記録』（2021年科学研究費補助金報告書）
--

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	濱本 真輔 (hamamoto shinsuke) (20625850)	大阪大学・法学研究科・准教授 (14401)	

6. 研究組織（つづき）

	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	石間 英雄 (ishima hideo) (30866786)	京都大学・法学研究科・准教授 (14301)	
研究分担者	手塚 雄太 (tezuka yuta) (60802767)	國學院大學・文学部・准教授 (32614)	
研究分担者	清水 唯一朗 (shimizu yuichiro) (70361673)	慶應義塾大学・総合政策学部（藤沢）・教授 (32612)	
研究分担者	小宮 京 (komiya hitoshi) (80451764)	青山学院大学・文学部・教授 (32601)	

	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
研究協力者	岡崎 加奈子 (okazaki kanako)	法政大学・講師	
研究協力者	笹部 真理子 (sasabe mariko)	行政管理センター・研究員	
研究協力者	末木 孝典 (sueki takanori)	慶應義塾高校・教員	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------