

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月20日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22330041

研究課題名（和文） 民営化の戦後政治史の総合的研究

研究課題名（英文） Studies on the privatization policy in the postwar Japanese political history

研究代表者

牧原 出（MAKIHARA IZURU）

東北大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：00238891

研究成果の概要（和文）：

本研究は、オーラル・ヒストリーの方法と、新たに公開された資料の分析を組み合わせることによって、戦後日本の政治の主たる争点である民営化を、戦後政治史として分析することにある。そこでは、電力再編問題、国鉄・電電公社の民営化、航空業界等の規制緩和、道路公団民営化を対象に、史料の発掘とオーラル・ヒストリーによる記録の作成に努めた。結果として、民営化と債務危機について長期的な問題対処の政策構造があることが明らかになった。また、一部のオーラル・ヒストリー記録については公表することができた。

研究成果の概要（英文）：

This project aims at analyzing privatization policy in the postwar Japanese political history based on the oral history approach. The new historical documents, including oral history records, have been newly introduced especially in such policy fields as privatization of the Japanese National Railways and the Japanese Highway Public Corporation. We construct a policy structure model, which has deal repetitively with deregulation and the long-term debt.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	5,400,000	1,620,000	7,020,000
2011年度	4,400,000	1,320,000	5,720,000
2012年度	3,800,000	1,140,000	4,940,000
年度			
年度			
総計	13,600,000	4,080,000	17,680,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：公共政策、オーラル・ヒストリー、日本道路公団、民営化、航空規制緩和、国鉄

1. 研究開始当初の背景

1980年代のイギリス、アメリカ、日本などで政治の中心的争点として表れた民営化をめぐる政治過程は、国営化のアンチテーゼとしてみると、福祉国家の質を決定する争点であり、諸外国においても、20世紀の政治全般を特徴づける、いわば歴史的争点であった。また政治イデオロギーとしても、社会民主主義と新自由主義の相克として注目され、分析されてきた。とりわけ日本では、戦前の鉄道国有化、1930年代から戦後にかけての電力の再編問題、1980年代の国鉄・電電公社の民営化、1990年代の規制緩和、2000年代の道路公団・郵政民営化といった争点が、そのときどきの政治の質を規定する最重要な争点の一つであった。

研究代表者の牧原は、『内閣政治と『大蔵省支配』』（2003年、中央公論新社）から『行政改革と調整のシステム』（2009年、東京大学出版会）の研究に至るまで、内閣制度・政党政治へのオーラル・ヒストリー・プロジェクトに参画しつつ、資料収集を継続しながら、戦後日本の政治史研究に取り組んできたが、本研究では、これら民営化の争点を通底するイデオロギーと政策にかかわる制度とを確定しながら、とりわけ戦後の日本の政治史を国際比較を交えつつ再構成することを目的とする。

その理由は、第1に、先行研究の特徴が、個別争点に対する少数の研究発表にとどまっていることがあげられる。各争点について資料収集が困難であるため、膨大なインタビューによる時間をかけた分析が必須であり、御厨貴、大嶽秀夫、草野厚、飯尾潤、秋吉貴雄など、良質なモノグラフが各分野にごく少数発表されたにとどまり、歴史的な視座から総体として争点を見渡した上で、新たに資料を発掘・整理する研究が存在しないのである。現在これを遂行するには、上記の研究を手がけた研究者集団を組織化して、争点を掘り下げることが不可欠である。

さらに、第2に、こうした状況を支えるものとして、国鉄再建監理委員会の議事録と席上配付資料がようやく2009年3月に公開されることとなった。資料内容はタイプ印刷前の手書きメモであるため、一次資料としての価値はきわめて高い。これは、特に草野・飯尾による先行研究が、非公開の壁に阻まれて分析しえなかったものであるため、現在国鉄民営化について、改めて再検討する際に極めて有意義である。また、これを利用して、情報公開制度を利用して、積極的に公文書の開示を請求することにより、研究に必要な資料を得て、研究を進めることが可能となる。

第3に、国鉄・道路公団・郵政の民営化といった近年の争点については、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という手法が研究上有益であり、広く学界内外に裨益するところも大である。この方法は、より広く見渡せば戦後政治史全般についてあてはまる。そして、本研究に参画するメンバー全員が数々のオーラル・ヒストリー・プロジェクトに参画しており、この方法を知悉している。よって、本研究では、上記の争点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、進めていくことで確実な成果が期待できる。そして、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・ヒストリーに応ずる公人は、従来よりも遙かに増えるであろうことが予想されるため、プロジェクトはかなり広範に進むことは疑いがない。

第4に、牧原・砂原による1990年代の政党政治オーラル・ヒストリー、御厨・牧原・飯尾・砂原による戦後の内閣制度に関するオーラル・ヒストリー、飯尾・牧原・秋吉による1980年代以降の行政改革オーラル・ヒストリー、御厨・伊藤による、組合側からの国鉄民営化の推進者の一人であった葛西敬之氏へのオーラル・ヒストリーの各プロジェクトがすでに終了しており、貴重な談話記録が存在する。このような記録を、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、戦後日本の産業国有化と民営化の相克を軸に、戦後政治を歴史的に分析することが可能になる。これはさらに1990年代以降の政治改革・行政改革の基層を明らかにすることでもあり、2009年の政権交代以後の政治分析の端緒ともなるのである

2. 研究の目的

本研究の目的は以下の通りである。

(1) 研究会を組織し、国鉄再建監理委員会の議事録の分析と、これにあわせて、戦後の民営化に関わる公文書の情報公開請求を推進し、記録の整理と分析を進める。

(2) 国鉄民営化・道路公団・郵政民営化などに対するオーラル・ヒストリー・プロジェクトを推進する。すでに旧国鉄と道路公団民営化については、関係者への内諾を得ており、2010年度に入ればすぐにプロジェクトを進めることが可能になる。結果は、可能な限り報告書の形で公開する。

(3) 上記(1)(2)の作業が進んだ段階で、

従来行ってきた戦後政治に関するオーラル・ヒストリー記録の再検討と、上記(1)(2)で新たに得た分析結果とのクロス・チェックを行う。

(4) 諸外国とりわけ国有化が進んだヨーロッパ諸国、規制緩和が進んだアメリカの政治を参照しつつ、戦後日本の政治史的分析を行う。

(5) 以上の成果を、とりわけ1990年代の政治改革・行政改革、2000年代の小泉内閣の政治と2009年の政権交代といった政治変化と関連づけ、現代の政治状況の基盤となる政治構造について、将来に検証が可能になるような仮説を設定する。という諸点について分析を進める。

3. 研究の方法

本研究は以下の成果と特徴をもつ。第1に、従来研究者が用いたことのない新資料をもとに、民営化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、戦後政治史の新しい像を提示する。第2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3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4に、とりわけ1990年代以降の日本政治における政治改革・行政改革、小泉内閣の構造改革、さらには2009年の政権交代以降進みつつある政治変化の歴史的基盤を明らかにする。

4. 研究成果

第1に、日本道路公団民営化改革の関係者へのオーラル・ヒストリーとして『片桐幸雄オーラルヒストリー』を報告書形式で公開した。そこでは、日本道路公団の1970年代以降の業務状況の中から改革構想が登場し、小泉純一郎内閣時代の民営化改革への導線となる過程が、かなりの程度明らかになった。

第2に、他の日本道路公団改革の関係者に聞き取りを行い、片桐氏のオーラル・ヒストリーとの比較対照のための基礎資料を作成した。これはいまだ公開には至っていないが、今後さらなる研究を進めた上で公開可能な部分から公開を進める。

第3に、運輸省事務次官経験者へのオーラル・ヒストリーを終了した。これにより、国鉄民営化から航空規制緩和までの運輸省の政策形成についての基礎資料を作成するとともに、運輸省・国土交通省における意思決定過程と省庁再編によるその変容について、新しく情報を収集することができた。従来の研究では中央省庁の中で運輸省は研究が及んでいない領域であったため、今後の研究の基盤整備を行うことができた。

第4に、国鉄再建監理委員会議事録の講読を研究会形式で行い、当該政策領域の実証研究を行うとともに、前述の運輸省関係者へのオーラル・ヒストリーの準備作業を行った。

第5にオーラル・ヒストリー方法論については、この議事録の講読から課題を抽出した。国鉄再建監理委員会議事録は事務局作成のメモの形態をとっているが、そこから浮かび上がる過程は、必ずしも同時代の新聞報道と同一の議論とはいえず、さらには非公式会合での政策決定の方向付けに着目した政治学からの事例研究とも異なるものに見える。議事録による政策決定の印象が、メディアの相場観としての意思決定の態様とは異なることは、審議会議事録が原則公開され、これに頼りがちな現在の政策決定への分析にも有用であることが明らかとなった。

第6に、道路公団改革に関する諸々の回顧録など既存資料とこれらオーラル・ヒストリー・プロジェクトの成果とについてクロスチェックを行い、その上で1980年代以降の政治構造を構築する作業に入った。これについては研究会を随時開催し、多角的に検討した。そこでは、1980年代以降、政治的事件の連鎖として浮かび上がる民営化・規制緩和は、構想の担い手の連鎖という意味で「アイディアの政治」の構造が根底にあることが確認され、少なくとも運輸分野については、特定の官僚グループが省を主導しつつ、外部の有識者と連携して規制緩和を進めた。戦後の海運・国鉄・航空という重点分野の変動にもかかわらず、運輸行政においてはこの構造が継続して現在に至っている。これが他省庁の規制緩和とどう連動したのか、また官邸における規制緩和の推進機関との関係はいかなるものであったかなど、今後の研究課題が確認されたこともまた研究の成果である。

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9件)

1. 牧原出、行政と司法行政、法学、査読有、

76巻6号、2013、178-207

2. 伊藤正次、大都市制度改革論と「特別自治市」構想、地方自治職員研修、査読無、45巻8号、2012、18-20

3. 伊藤正次、教育委員会制度改革の方向性、季刊教育法、査読無、173号、2012、34-39

4. 伊藤正次、大都市制度改革と警察制度、月刊地方自治、査読無、777号、2012、2-11

5. 砂原庸介、公益法人制度改革、公共政策研究、査読有、12号、2012、17-31

6. 牧原出、自民党「長期政権」の形成、レヴューアサン、査読有、48号、2011、38-64

7. 伊藤正次、行政における『冗長性』・再考、季刊行政管理研究、査読無、135号、2011、3-13

8. 竹中治堅、2010年参院選挙後の政治過程参議院の影響力は予算にも及ぶのか、選挙研究、査読有、27号、2011、45-59

9. 砂原庸介、自己強化する制度と政策知識、法学雑誌、査読無、57巻、2011、287-323

[学会発表] (計2件)

1. 伊藤正次、大都市制度改革の「周地的」課題、日本自治学会、2012年11月14日、JA長野県ビル

2. 飯尾潤、東日本大震災における復興政策に見られる行政的課題、日本行政学会(招待講演)、2012年5月19日、慶応大学

[図書] (計7件)

1. 飯尾潤、筑摩書房、現代日本の政策体系、2013、1-302

2. 御厨貴、牧原出、放送大学教育振興会、日本政治外交史、2013、1-230

3. 御厨貴、牧原出、岩波書店、聞き書 野中広務回顧録、2012、1-385

4. 荻部直、飯尾潤、牧原出、竹中治堅、中央公論新社、政治を生きる、2012、3-35、71-128、197-238

5. 御厨貴、勁草書房、「政治主導」の教訓、2012、1-344

6. 伊藤正次、森田朗、金井利之、ミネルヴァ書房、政策変容と制度設計、2012、17-47

7. 御厨貴、牧原出、岩波書店、聞き書 武村正義回顧録、2011、1-341

6. 研究組織

(1) 研究代表者

牧原 出 (MAKIHARA IZURU)
東北大学・大学院法学研究科・教授
000238891

(2) 研究分担者

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

飯尾 潤 (IIO JUN)
政策研究大学院大学・政策研究科・教授
90241926

秋吉 貴雄 (AKIYOSHI TAKAO)
熊本大学・社会文化科学研究科・教授
50332862

竹中 治堅 (TAKENAKA HARUKATA)
政策研究大学院大学・政策研究科・教授
70313484

伊藤 正次 (ITO MASATSUGU)
首都大学東京・社会科学部研究科・教授
40347258

手塚 洋輔 (TEZUKA YOSUKE)
京都女子大学・現代社会学部・講師
60376671

砂原 庸介 (SUNAHARA YOSUKE)
大阪市立大学・法学研究科・准教授
40549680