

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 4 日現在

機関番号：32612

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23730146

研究課題名(和文) 政権交代と政官関係の変容 政策形成過程をめぐる比較歴史研究

研究課題名(英文) Government changes and Relationship between Politics and Bureaucracy

研究代表者

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円、(間接経費) 750,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、現代日本に訪れた政権交代を考えるうえで、近代日本における政権交代と政官関係の関係を比較歴史研究の手法を用いて行った。同時代政治が民主党政権から自民政権へと再交代したことで、政官関係の変化を見るうえでも貴重な示唆が得られた。具体的には政権交代が進むことで行政を把握する必要性がいずれの政権与党においても深く認識され、「政治主導」の方途として、政権の志向する政策と省庁の状況を合わせていることが考慮されることとなった。

とりわけ、研究代表者が民主主義の方途と考える行政官のオープンドア政策については、現状においても大きな変化が進んでいる。今後も比較の視点から推移を検討していきたい。

研究成果の概要(英文)：This research project intended to analyze the Relationship between Politics-Bureaucracy by method of historical compare analysis. As it faced on governmental change from DPJ to LDP, we got a great suggestion for considering a change of these relationship. Though political change, it would be important issue which the government and their ministerial party should be in their consideration about the relationship deeply. Then, both government are take care of dealing ministries and bureaucrats. Above all else, Open door policy in Recruiting Bueaucracy is progressing now, we should be taken note about this issue from a viewpoint of Historical compare analysis.

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：政官関係 官僚制 政党政治 政権交代 日本政治 政治史 行政史

## 1. 研究開始当初の背景

研究を開始した2011年には、55年体制後の新たな政治的枠組が生まれつつあり、立法と行政、政党と官僚の関係が注目されていた。しかし、国家公務員制度改革をめぐる混迷が示すように方針は定まっていなかった。

その根本的な原因は、方針を定めるに足るだけの資料が存在しないことにあった。とりわけ、民主党政権が依拠しようとしたイギリスモデルは、現実の日本政治、政官関係との乖離が大きく、直接に適用することは難しいと指摘されていた。

他方で、戦前日本の政党内閣期、政権交代の経験知を現代に活かそうというアプローチが脚光を浴びはじめていた。しかし、実際に戦前日本政治研究の知見を用いて現代日本政治を考える場合、これまでの研究アプローチには大きな欠陥があった。第一に、これまでの研究は政局史に止まり、政官関係を論じる意識が希薄であった。それを克服したうえで、現代との比較に取り組んだことで、もう一段階深度を下げて、制度や意識の変化が実際の政策形成過程にどのような影響を及ぼしたのかという、実態面の変化を追うことも必要となっていた。

他方、比較政治、行政学の分野の近年の業績が本研究に有益な視座を与えてくれていた。しかし同時にこれらの研究の大半は戦後を対象とした研究であり、戦前に言及したものには事実誤認が多く指摘されているのも事実であった。

## 2. 研究の目的

本研究は政権交代に伴う政官関係と政策形成過程の変化を歴史的な比較軸に立って明らかにすることを目的とした。とりわけ、これまで制度改正と意識変化から説明されてきた変化を、ブラックボックスとして扱われてきた政策形成過程の

変化まで深めることにより、戦前日本における政権交代の経験知を用いて現代日本の政権交代との比較歴史制度分析を行い、戦前日本の政権交代をより実体的に捉えると共に、現代日本の政権交代に伴う諸問題に対する本質的な理解を得ることを射程に含めた。

前項で述べた研究状況から明らかなように、本研究は政治史研究、現代日本分析・行政学の両面から、二つの学術的特色と独創性を有している。第一に、政治史研究の観点からいえば、二大政党制が現出しようとする現状において、それに則した問題意識から行う初めて政権交代と政官関係をめぐる内在的な研究である。これは、政局史研究、制度史研究、政治意識研究を積み重ねた上で、もうひとつ深度を深めた政策決定過程の変化を理解することなしに、政権交代が政官関係、行政に及ぼす影響は計りがたい。これは研究代表者が明治・大正期を通じた研究(22年度まで実施している、本研究課題に先行する若手研究(B)など)を実施するなかで見出した課題である。

第二に、現代日本分析・行政学の観点からは、本研究は明治以来から現代まで連なる立憲政治過程の歴史的な脈をおさえた類例のない比較歴史制度研究として、現代を理解する視座を提供するものであることである。

これに加えて、本研究では近年盛んになってきた比較歴史制度分析の手法を応用して、戦前、戦後、現代の比較分析に取り組む。この3つの方法論上の試みを進め、政治史研究の新展開をめざすことも、本研究が意図したところである。

## 3. 研究の方法

本研究の計画・方法における軸となるのは、戦前政治、現代政治双方における

綿密な公文書・私文書の収集・分析の実施、これに並行して戦前の政党政治家・官僚の遺族、現代の政党政治家、官僚に対するオーラル・ヒストリーメソッドによる聞き取り調査を行い、資料収集と文脈理解を相互並行して進めることである。これらの手法はすでに研究代表者が10年にわたって取り組み、一定の成果をあげてきた手法である。

これに加えて、本研究課題では比較歴史制度分析（青木昌彦、アブナー・グライブラ）の手法を用いて、戦前の政権交代に伴う政官関係の変容と、現代日本政治におけるそれを比較検討し、歴史的経験知から現代日本政治を理解する方法の開発に取り組んでいく。

本研究を遂行する上で特筆される工夫は3つある。第一にこれまで制度研究、思想研究として分断されてきた研究を統合し、制度（官制、任用など）の変化と官僚の意識変化（民主主義理解、現実政治への対応など）が相互に作用すると

第二に、オーラル・ヒストリーメソッドによる聞き取り調査の活用である。という観点から領域横断的に検討していく。それを実現するために、首都圏のみならず、地方機関にも積極的に出向き網羅的な資料収集に努める。この手法は研究代表者のこれまでの研究で一定の評価を得てきたものである。オーラル・ヒストリーは政策分析・歴史研究の方法として認知されつつある。研究代表者は、これまで数多くのオーラル・ヒストリープロジェクトに携わってきた。本研究でもその経験を活かし、数少なくなった戦前・戦中・占領期の政治家・官僚や後継者（二世議員）に聞き取りを行う。これは文字資料では得られない意識レベルの情報を得ることに加え、行政文書・私文書の文脈解釈を行う際に大きく役立つ組織知・

暗黙知を得る手段となる。聞き取り対象者は、大霞会をはじめとする官僚OB組織を通じて選定、打診を行い、すでに複数の候補者から内諾を得ている。

第三に、これまでブラックボックスとして扱われてきた政権交代による政策形成過程の変化に重点を置くことで、ともしればイメージに依拠したアナロジーに止まっていた戦前と戦後の比較を具体的な事例から行うことである。そのため実証研究に加えて、青木昌彦、グライブラが取り組んできた比較歴史制度分析の手法を応用し、戦前日本政治から現代日本政治を照射する方法に取り組んでいく。これらの工夫により、従来の研究がなし得なかった制度・組織・意識からの立体的・実証分析を行い、戦前～現代日本の政党・官僚関係の総体的理解を目指す。

#### 4. 研究成果

本研究は政権交代に伴う政官関係と政策形成過程の変化を歴史的な比較軸に立って明らかにすることを目的として行ってきたが、なかでも重視した制度改正と意識変化から説明されてきた変化については、相応の成果を収めることができたと考えている。

研究開始時にまとめた「政治主導と官僚主導 その歴史的組成と構造変化」で示した全体像は、翌年の『政権交代時代の政府と政党のガバナンス』で現実政治と結び付けて論じるころまで進み、最終年度には、現実政治の問題に対する歴史的視点からの論考として「政官関係にみる『歴史の教訓』」を問うことができた。これらの成果は研究者のみならず、現代政治に関わる分野でも参照されるようになり、歴史制度分析に着手した意義を一定程度得ることができたと感じている。

比較については、特に海外の学会、研究会での発表と討論を重ねることでその

具体化に努めてきた。EAJS2011 での報告 “From Conflict to Compromise” では、イギリス、ドイツ、スウェーデン、アメリカ、チェコ、イタリアなどの研究者と盛んに意見交換ができた。その後も、台湾、韓国などで研究発表の機会があり、来年度の在外研究において本格的に比較歴史制度分析に進む大きな足がかりをつくることができた。

最終年度に刊行した『近代日本の官僚』はこうした成果を集大成するものとなった。新書という一般向けの形式ではあったが、制度の変遷と人物の実際を織り込むことで、研究者にも一般にも、広く歴史的制度の変遷を理解し、現状の問題と照らし合わせて考えていただく材料を提供できたようである。

意外な副産物は、制度と官僚、現場と出身地という見方をしながら官僚制の生成を見定めていった結果、選挙と地域の関係性にいくつかの新たな視点を見出すことができたことである。官僚へのリクルートメントの道筋を「行政を通じた政治参加」と捉えたのはそのためである。地域エリートを議会を通じて代表として送り出すだけでなく、官僚がある種の地域代表として機能していたという視点である。このため、「政界再編と政権交代 第二次護憲運動による構造変化」や『日本政治史の新地平』所収の論文で、あらためて地域と代表制の問題に、官僚制との関係を補助線に惹きながらアプローチした。

来年度以降は、本研究の成果を踏まえ、複数のルートを通じた代表制の育まれ方に着目して、比較歴史制度分析の試みを深めていきたいと考えている。

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 6 件)

1. 清水唯一朗「日本の選挙制度 その創始と経路」『選挙研究』29 巻 2 号、2013 年、5-19p、査読無
2. 清水唯一朗「政官関係にみる『歴史の教訓』」『人事院月報』770 号、2013 年、2-5p、査読無
3. 清水唯一朗「議場の比較研究(1) 日本の国会議事堂と議場 民主主義を規定する枠組みとして」SFC 研究所日本研究プラットフォームワーキングペーパーシリーズ Vol.5、2013 年、1-30p、査読有
4. 清水唯一朗「吉野作造と大正の公論空間 地域メディアでの口述筆記から」『近代日本研究』29 号、2011 年、61-104p、査読無
5. 清水唯一朗「危機與改革中的日本政治」『国際関係研究月刊』2 巻、2011 年、106-109p、査読無
6. 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』48 巻、2011 年、8-37p、査読無

〔学会発表〕(計 4 件)

1. 清水唯一朗「政権交代後の日本政治」2011 年日台フォーラム、2011 年 10 月 24 日、グランドハイアット台北
2. 清水唯一朗「岐路をゆく日本政治」日本研究研究会、2011 年 9 月 16 日、政治大学(台湾)
3. Yuichiro Shimizu, “From Conflict to Compromise: The Changing Relation of Party Politics and Ministerial Bureaucracy”, International Conference of European Association of Japan Studies, August 25<sup>th</sup> 2011, Tallinn University, Estonia
4. 清水唯一朗「政界再編と政権交代 第二次護憲運動による構造変化」日本選挙学会、2011 年 5 月 14 日、関西学院大学

〔図書〕(計 3 件)

1. 清水唯一朗『近代日本の官僚 維新官僚から学歴エリートへ』中央公論新社、2013 年、356p
2. 清水唯一朗ほか 15 名(坂本一登、五百旗頭薫編)『日本政治史の新地平』吉田書店、2013 年、233-276p
3. 清水唯一朗ほか 9 名(21 世紀政策研究所編)『政権交代時代の政府と政党のガバナンス』21 世紀政策研究所、2012 年、74-100p

〔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

<http://web.sfc.keio.ac.jp/~yuichiro/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

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

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

なし