

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 6 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25285036

研究課題名(和文)戦後日本の統治構造改革史に対する総合的研究

研究課題名(英文)Comprehensive research on the history of postwar Japanese governmental reform

研究代表者

牧原 出(Makihara, Izuru)

東京大学・先端科学技術研究センター・教授

研究者番号：00238891

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 14,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は行政資料の発掘とオーラルヒストリーに、既存の先進諸国の統治構造改革の比較研究を組み合わせることで、戦後日本の統治構造改革史の特性を部分的に明らかにした。第1に、調整と独立の諸機関、第2に、内政・国際・財務の政策ネットワークの並立、第3に、政策のアイデアを構想する諸機関、の3層によって、統治構造改革は特徴付けられる。戦後日本においては、占領期の独立機関強化、高度経済成長下の財務ネットワークの優位、1980年代以後の国際ネットワークの充実、冷戦終結後の改革による独立機関の強化、そして2009年以後の行政中枢の肥大化による官邸の各省行政の吸収という改革の変遷が検出できるのである。

研究成果の概要(英文)：This research clarified the characteristics of the history of governmental structural reform in postwar Japan by combining comparative research on governmental structural reform of the developed countries, based on the newly discovered administrative drafts and oral history records. Firstly, the reform of governmental structure is characterized by the balanced relationship between the coordination and the independent agencies. Secondly, the three types of policy networks, that is to say, domestic, international, and financial policy networks have been basic elements of the governmental structure. Thirdly, the issue networks, which have produced “politics of ideas”, have influenced the governmental reform in the critical era of postwar Japanese administrative history.

研究分野：政治学・行政学

キーワード：オーラル・ヒストリー 戦後改革 統治構造改革 独立機関 地方自治 内閣官房

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代以降の日本で進行した政治改革・規制改革・地方分権改革・省庁再編・司法制度改革という一連の統治構造改革は、2010年代に入ってさらに制度改革を進行させ、政治構造そのものを変えつつある。振り返れば、こうした統治構造改革は、太平洋戦争の敗戦後、占領改革でまずは進行し、さらに占領終結後の「逆コース」の下で変容を遂げ、1960年代の憲法調査会・臨時行政調査会・臨時司法制度調査会において改革構想の下におかれ、1980年代以降に進行した行政改革と民営化といった形で再登場した。戦後日本の政治史は、たえざる統治構造改革の下におかれたというべきである。しかも、こうした全面的な統治構造改革は、とりわけ第二次世界大戦後、日本に限らず各国で進行した現象でもある。大戦中から戦後にかけて、第1次・第2次フーバー委員会のものアメリカやヨーロッパ諸国で進行した「平時への復帰」のための政府改革が典型であるが、近年では、司法政治研究者の Ran Hirschl は、冷戦終結後の諸国で司法権が政治に深く関与し、これに対し政治が司法への改革と介入を図るバックラッシュが生じたと指摘し、こうした政治状況全般を megapolitics と呼んでいる。また、1997年以降のイギリスのブレア内閣下で進行した「憲法改革」では、スコットランド議会の設置などの地方分権改革や最高裁判所を設置する司法改革などが、労働党政権の政治革新を體現した。

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み、他方で、個別研究としては、戦後の占領期から1960年代までの司法権の形成を分析するとともに、ブレア内閣下の地方制度改革を追跡してきた。本研究では以上の背景をふまえて、占領改革から近年の統治構造改革を俯瞰し、改革対象となった個々の機関を通底する制度原理を確定しながら、とりわけ戦後日本の政治の変容を国際比較を交えつつ再構成することを課題とする。

## 2. 研究の目的

本研究の内容は以下の通りである。

第1に、従来、統治構造改革については、おおむね個々の機関の研究や、そのときどきの批評的論説として扱われることが多く、総合的に検討したものは皆無である。ここにおいて必要なのは、良質なモノグラフによる個別研究を進めた研究者を組織化して、研究会を通じて、その知見を総合化する作業である。そこで、本プロジェクトでは、司法権(牧原出)、参議院(竹中治堅)、規制改革(秋吉貴

雄)、行政委員会(伊藤正次)、保守政党(小宮京)など個々の機関に対するモノグラフの蓄積の上に立ち、新たな資料の発掘・整理を通じて、政治学、行政学、政治史学による知見を統合して、歴史的視座から統治構造を総体として分析することを目指す。

第2に、本研究では、戦後日本の統治構造改革と諸外国の政府改革とを比較して、首相ないしは大統領による政治指導強化という軸と、司法権、地方自治体、行政委員会など広義の「独立」機関の強化という軸とが、互いに対立し合いながら進行するものととらえる。前者は行政府の長の影響力を強化するが、後者は行政府の影響範囲を限定する。二つが絡み合う複雑な過程こそ、占領終結後のいわゆる「逆コース」と呼ばれる統治構造改革を巡る政治であり、2001年以降の小泉純一郎内閣以後の混乱した改革の政治も同様である。国際比較の観点からは、Ran Hirschl, Keith E. Whittington などの近年の政治と司法の比較研究および歴史研究、国と地方の相互作用に関する R. A. W. Rhodes, Jerry Stoker らの研究、規制緩和に関する John Braithwaite, Michael Moran, Christopher Hood らの研究など、個別の分野を対象としながら、統治構造全般の展望を試みたモノグラフを蓄積しつつある。本研究では、これらを広範にサーヴェイし、戦後日本における「内閣」対「独立機関」という改革スキームの機能と特性を国際比較の中で明らかにする。

第3に、総務省自治大学校が所蔵していた戦後自治史関係資料が丸善より公開され、貴重な1960年代以前の自治庁関連資料の存在が明らかになった。これは数量も膨大であるため、研究者を組織して分析することが望ましいが、地方制度が統治構造の基盤である以上、狭義の地方自治研究のみならず統治構造全般に通底する理論を抽出する重要な鉅脈であり、ここでは研究会メンバーによる資料の分析を行い、それにもとづき戦後の地方制度改革史を検討する。必要に応じて、東京大学社会科学研究所が所蔵する『戦後財政史口述資料』や、国立国会図書館憲政資料室所蔵の『佐藤達夫文書』など、関係する膨大な文書量のあるアーカイブを再検討する。これにより、地方制度を核に、他の行政制度との連関を見定め、理論化するための枠組みを構築する。

第4に、1990年代以降の統治構造改革については、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。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、プロジェクトはかなり広範に進むことは疑いがない。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て、記録を公開することで確実な成果が期待できる。また、牧原・秋吉・伊藤・砂原・手塚による1990年代以降の運輸省における規制緩和、道路公団民営化過程に関するオーラル・ヒストリー、牧原・竹中・砂原・手塚による1990年代の政党政治オーラル・ヒストリー、御厨・飯尾・牧原・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、竹中による参議院議長へのオーラル・ヒストリー、御厨による最高裁判所裁判官へのオーラル・ヒストリーの各プロジェクトがすでに終了しており、憲法上の諸機関に関する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、戦後日本の統治構造改革を軸に、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。

### 3. 研究の方法

本研究は以下の方法的特徴をもつ。第1に、従来研究者が用いたことのない新資料をもとに、統治構造改革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、ここで析出した政治史像を欧米諸国の統治構造改革と比較することで、国際比較に堪えうる枠組みを構築する。第3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4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5に、以上の知見を、2009年の政権交代以後の日本の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仮説を設定する。

### 4. 研究成果

本研究においては、主として第二次世界大戦後の日本を中心とする先進諸国の統治構造改革を比較するに際して、次のような三つの枠組みを重ね合わせて構築する。第1には、内閣・省庁からなる中央政府を、1990年代以降の政策研究に由来する政策ネットワークの枠組みを下に、3つのネットワークの複合体としてとらえる枠組みである。内務・財務・国際からそれはなる。だがここには独立機関が位置づけられない。そこで第2に、ドイツ国家学に由来する古典的五省からなる枠組み、すなわち内務・外務・財務・法務・

軍務を援用する。後二者は、第1の政策ネットワークには含まれない要素であり、いずれも「司法権の独立」、「文民統制」による軍事プロフェッショナリズムの政治からの隔離など、独立性を体現する制度原理を保持している。そして第3には、H.ヘクロのいう issue network ともいいうる「アイディアの政治」の基礎となる部分であり、日本の場合は通産省・経産省、諸外国の場合はおおむね政府中枢の政治的任用職からなる機関である。こうした要因は、上記2つのネットワーク・独立機関の制度配置を根底から再検討する組織的基盤である。戦後の諸国の統治構造改革は、内務・財務・国際の3ネットワークを省庁の基本形態とし、これに独立機関が周辺に配置される構図を共通とし、それらにNPMや透明性などの新しいアイディアに基づく改革を絶えず図られた構図をとってきたのである。

日本の場合は、占領改革によって、内務ネットワークでは内務省が解体し、統合性を低下させた。その反面財務ネットワークは戦後初期のドッジラインによる緊縮財政を要因として、統合度を高めた。また1960年代以降は政府中枢の内閣官房・総理府への影響力浸透を強めることで、財務ネットワークが内閣・省庁に強固に作用した。これに対して、国際ネットワークはサンフランシスコ講和で日本が国際社会に復帰した後、徐々に再構築されていく。外務省を中心としつつも、各省が専門的な政策分野ごとに国際化を進める。冷戦が終結した1990年代以降は、日米同盟の再定義、日本の国際貢献策の模索、経済摩擦への対応、通貨外交の深化といった諸要因から国際ネットワークは、より多様化したのである。

以上の変化に対して、相対的に独立機関の独立性は脆弱であった。占領改革で、地方制度改革、司法制度改革、行政委員会の設置といった独立機関の強化が図られたが、1960年代の高度経済成長下での「新・中央集権」における地方自治の形骸化、「司法の危機」の名の下、司法権への政治介入が行われるなど、独立性を重視する改革機運は希薄であった。だが、1990年代以降、世界的な改革潮流はむしろこうした独立機関の独立性を強める方向へ向かった。Hirschl のいう megapolitics の趨勢は、日本でも地方分権改革、司法制度改革、日本銀行改革などにおいてその傾向を具現したのである。だが、いずれも2009年の政権交代後、内閣が政治主導の強化を模索する中で、民主党政権・第二次安倍政権と継続的に独立機関の独立性を弱める方向での改革が企図された。

これに対して、改革を駆動する issue network であるが、占領期の経済安定本部の設置、石油危機への対応、1990年代の省庁再編といった局面で、商工・通産省が重要な役割を果たした。また2012年以降の第二次安倍晋三政権でも、経産官僚が官邸を中心に改革を主導する役割を果たしている。い

わば10～20年周期でこうした官僚集団が一定の役割を果たしてきた。同様に、1950年代後半から60年代前半、1990年代から2000年代の税制改革を中心とする経済財政政策においては大蔵省・財務省が政府を牽引した。かくして経済政策が他の政策領域を牽引する形で、制度改革が図られてきたのである。諸外国では、政策革新の基盤となる issue network は、日本では制度改革でも重要な役割を果たしたことが特徴となっているのである。

以上のような全体像を構築し直した上で、本研究プロジェクトでは、内務ネットワーク、財務ネットワーク、そして法務行政を中心にオーラル・ヒストリーを通じて統治構造改革の細部の検証を進めた。

第1に、戦後自治史関係資料における地方制度改革の検証である。ここでは、大蔵、農林などの年史編纂事業を受けて自治史の編纂が企図され、そのための座談会が多数企画された。これらの特徴は、綿密な制度解説を別に手がけた内務省幹部が、素朴な人物論を展開するという複層性にある。制度論と人物論の交錯が内務ネットワークの重要な特性なのである。

そして第2に、オーラル・ヒストリーによる地方分権改革、省庁再編、財政ネットワークの再検討である。いずれも1980年代以前に、部分的に準備されていた改革構想が1990年代に急速に開化したことが特徴となっている。地方分権改革については、いわゆる第一次地方分権改革で当面の改革課題と将来の方向性を示した後、個別の改革課題で戦略を立てつつ、長期的課題を見据える方向で改革が唱えられた。この局面の段差は改革の困難さを際立たせるのではなく、義務づけ・枠付けの廃止などの諸改革が将来の長期的課題の一段階として位置づけることを求めている。2000年代以降の改革は一見迷走しているように見えるが、より長期的課題の中に収めるという改革勢力の展望を前提とした上で、その成果を評価することが求められているのである。そして財政ネットワークの改革は、細川護熙内閣の国民福祉税構想から野田佳彦内閣の消費税率の引き上げという財政再建を基調としつつ、省庁再編による経済財政諮問会議への影響力強化、官邸への影響力強化という方向性を検出できる。ただし、2012年以後の第二次安倍政権下では、官邸と財務省は対抗関係に立ちつつあり、必ずしも財政再建という財務省の政策目標が政権に受け入れられていない状況にある。

以上から、2009年以後の展開については、二つの政権交代を通じて、行政ないしは官邸の権力集中が図られる一方で、1990年代までの機関の独立性が弱体化しつつも、確保されている。また官邸主導は、それと対抗関係に立つ財務ネットワークの統合を弱めている。だが、各省の課題を吸収した官邸は、それ自体に各省間の紛争要因をも抱え込

んでいる。そこでは統治構造改革は、官邸の肥大化とそれ自体の分立化として表れつつある。この方向性は、将来において政権とその交代が安定化すれば、官邸の肥大化の停止と各省との適正な権限配分の実現を帰結するという見通しがここから得られるのである。

## 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 11 件)

牧原出、内閣法制局の憲法解釈、季刊行政管理研究、143巻、2013、1-3

牧原出、アマチュアリズムの政治と科学、アステイオン、78巻、2013、156-172

牧原出、二つの『災後』を貫く『統治』、別冊アステイオン、2014、42-63

飯尾潤、東日本大震災に対する復興構想・構想と論点、年報行政研究、48巻、2013、20-38

伊藤正次、多重防御と多機関連携の可能性、別冊アステイオン、2014、64-81

手塚洋輔、事後検証機関の設置形態とその変化、現代社会研究、16巻、2013、5-18

伊藤正次、「特別市」構想の設計と展開、年報行政研究、49巻、2014年、42-59

牧原出、政治からの人事介入と独立性、法律時報、86巻、2015、41-47

村上裕一、「司令塔機能強化」のデジャ・ヴュ、年報公共政策学、9巻、2015、143-168

伊藤正次、戦後首都警察制度の形成、法学会雑誌、56巻1号、2015、453-581

村上裕一、行政活動の「自在幅」- 裁量・統制・責任 -、北大法学論集、66巻第5号、2016、129-154

### [学会発表](計 8 件)

村上裕一、船舶規制と国際経済方法との接点について、国際経済法・国際行政法基礎理論研究会、2015年3月28日、明治大学駿河台キャンパス(東京)

伊藤正次、日本の広域行政と自治体間連携、国立中興大学国家政策与公共事務研究所・2015年第七回公共治理国際学術検討会及論壇『城市発展・公共サービス・区域治理』、2015年12月5日、国立中興大学(台湾・台中市)

砂原庸介、選挙制度からみた大都市制度、日本自治学会、2015年11月14日、コロボしが21(滋賀県大津市)

村上裕一、「行政裁量」と現代の行政責任・行政統制について、日本行政学会研究会、2015年5月8日、沖縄県男女共同参画センターにいるる

飯尾潤、政権交代は自民党を変えたのか、日本政治学会、2015年10月10日、千葉大学(千葉県)

伊藤正次、首長と行政委員会 執行機関

多元主義・再考、日本公法学会、2016年10月9日、慶應義塾大学三田キャンパス（東京）

Yosuke Sunahara, Inclusion or New Type of Exclusion?: Women Empowerment and Childcare under Abe Administration, Japan Study Association of Canada, 2016年10月15日、University of British Columbia（カナダ）

手塚洋輔、内閣レベルの行政改革とオーラル・ヒストリー、東アジア日本研究者協議会第1回国際学術大会、2016年12月1日、ソンドコンベンションセンター（韓国）

〔図書〕（計 9 件）

御厨豊、牧原出、佐藤信、岩波書店、政権交代を超えて、2013、212

牧原出、中央公論新社、政権交代と政党政治（飯尾潤 編）、2013、11-43

牧原出、NHK出版、権力移行、2014、254

伊藤正次、有斐閣、ローカルからの再出発（宇野重規、五百旗頭薫 編）、2015、81-101

砂原庸介、有斐閣、ローカルからの再出発（宇野重規、五百旗頭薫 編）、2015、103-126

Yukio Adachi、Sukehiro Hosono、Jun Iio(eds.)、Polisy Press(UK)、Policy Analysis in Japan、2015、312

牧原出、朝日新聞出版、「安部一強」の謎、2015、264

村上裕一、岩波書店、技術基準と官僚制、2016、352

竹中治堅編、勁草書房、二つの政権交代、2017、294

〔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

牧原出（MAKIHARA, Izuru）  
東京大学・先端科学技術研究センター・教授  
研究者番号：00238891

(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・客員教授  
研究者番号：00092338

伊藤 正次（ITO, Masatsugu）  
首都大学東京・社会科学部研究科・教授  
研究者番号：40347258

砂原 庸介（SUNAHARA, Yosuke）  
神戸大学・法学研究科・准教授  
研究者番号：40549680

秋吉 貴雄（AKIYOSHI, Takao）  
中央大学・法学部・教授  
研究者番号：50332862

村上 裕一（MURAKAMI, Yuichi）  
北海道大学・公共政策学連携研究部・准教授  
研究者番号：50647039

手塚 洋輔（TEZUKA, Yosuke）  
大阪市立大学・法学研究科・准教授  
研究者番号：60376671

竹中 治堅（TAKENAKA, Harukata）  
政策研究大学院大学・政策研究科・教授  
研究者番号：70313484

小宮 京（KOMIYA, Hitoshi）  
青山学院大学・文学部・准教授  
研究者番号：80451764

飯尾 潤（IIO, Jun）  
政策研究大学院大学・政策研究科・教授  
研究者番号：90241926