

機関番号：32612

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2008～2010

課題番号：20730102

研究課題名(和文) 二大政党制下における政官関係の歴史比較分析 政権交代と行政の安定性を中心に

研究課題名(英文) A historical comparative analysis of relationship between politicians and bureaucrats under a two party system

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

研究成果の概要(和文): 本研究では戦前日本の二大政党制下における政官関係の研究をベースに、現代日本で現出しつつある戦前日本の二大政党制下における政官関係との比較分析を行った。特に 2009 年の政権交代以降進行しつつある政治主導と公務員制度改革について、政権交代と政界再編、官僚の政治任用と党派化の問題から現代に有効な知見を得ることができた。それらの成果については『法学研究』などの学会誌をはじめ『朝日新聞』『WEDGE』など一般紙に発表し、現在、書籍としてまとめるべく作業を進めている。

研究成果の概要(英文): In the research, I tried to do analysis relationship between politicians and bureaucrats under a two party system, and compare pre-war Japan, post-war Japan, and contemporary Japan. Considering political initiative(Seiji -Shudo) and civil -service reform, we can confirm some efficient findings. These fruitages already brought out on Asahi -Shinbun, Wedge, and now prepare to publish as book style.

交付決定額

(金額単位:円)

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009 年度	800,000	240,000	1,040,000
2010 年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,600,000	780,000	3,380,000

研究分野：社会科学、人文科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：統治構造、政官関係

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、大学院進学以来約 10 年間にわたって近代日本の政党・官僚関係の研究に従事し、平成 17 年度からは若手研究(B)「近代日本における政党・官僚関係の変容」を 3 年計画で推進し(19 年度が最終年)、本年 1 月、当該研究のうち、明治・大正期に関する研究成果を『政党と官僚の近代 日本に

における統治構造の相克』(藤原書店、2007 年)としてまとめ、成果を世に問うた。

同書刊行後に寄せられた意見・感想のうち、当該研究で行った実証分析の昭和戦前期への進展を期待する声は予期されたものであったが、他方、現代日本分析・行政学に従事する研究者から、二大政党制が現出し、政権交代の可能性が高まる今日において、当該研

究をさらに進めて昭和戦前の二大政党制下における政党と官僚、立法と行政の構造変動を描くことが、現代分析において無二の比較検討材料となるという指摘を多く頂くことができた。これは研究代表者の本質的な問題意識である、統治構造の歴史的分析・理解と現代への援用というモデルにも一致するものであり、早速、当該期についてのリサーチを開始して現在に至っている。

そうした学術上の要請にも関わらず、本研究が意図する昭和戦前期における政党・官僚関係の研究は、研究上のアポリアとなっている。従来、昭和戦前期の政治史研究は、太平洋戦争に至る政治過程を明らかにすることに主眼が置かれてきたため、研究は政軍関係を軸にして進められてきたからである（伊藤隆『昭和初期政治史研究』、加藤陽子『模索する1930年代』など）。

行政機構に関する研究は、戦争指導体制の構築という観点から、内閣における総合調整機能の強化を軸として進んできた（日本行政学会編『内閣制度の研究』、御厨貴『政策の総合と権力』など）。政党・官僚関係に意識的に迫った研究は、問題意識の変化に応じて、ようやく近年行われつつある。黒澤良「政党内閣期における内務省」、若月剛史「『法科偏重』批判の展開と政党内閣」がその代表的なものである。いずれも詳細かつ有用な実証研究であるが、それぞれ最も政党の影響を受けた内務省、最も独立性の高かった逓信省を対象を限定していることから、特殊事例の一般化という問題点を内在している。また、昭和戦前期のみの研究であるため、歴史的文脈が欠落している限界を有している。本研究では、前述した研究代表者の取る包括的研究手法を昭和戦前期においても行うことで、これらの問題点を克服することが可能である。

他方、近年充実してきた現代日本分析、国

外における政官関係・官僚研究は本研究に有益な視座を与えてくれる。計量的手法を導入しながら戦後官僚制を分析した村松岐夫の研究（『戦後日本の官僚制』など）、先進各国の官僚制度を比較したシルバーマン『比較官僚制成立史』、合理的選択理論から戦前日本政治を分析したラムザイヤーほか『日本政治と合理的選択』、ライフコースの観点から研究を進めた中道實『日本官僚制の連続と変化』などがある。これらはいずれも本研究を現代的視点から補強するものであるが、同時に、歴史的視野を持つ本研究は、現代日本分析からも待望されているものであり、実証データと歴史的比較視座の提供は、政治史研究のみならず、現代日本分析・行政学にも有用であると考えられる。とりわけ、シルバーマンやラムザイヤーらに見られる事実誤認の多さだけをみても、本研究の意義は明らかであろう。

2. 研究の目的

本研究は、政権交代期における立法行政、政官関係の変化を、行政の安定性の観点から歴史的に考察するものである。自由民主党と民主党という二大政党の成立により、55年体制後の新たな政治的枠組が現出しつつある今日、立法と行政、政党と官僚の関係が注目を集めて久しい。しかし、公務員制度改革の混迷が示すように、未だ明確なアジェンダセッティングをするに足りうる資料は提示されていない。特に、政権交代が行政機構に及ぼす影響については、自民党支配と官僚優位の政治運営という安定的な歴史に意識が留まっているのが現状であろう。

そうして見てくると、考察に有用な資料の欠落という状況は歴史的検討が不在であること、昭和戦前期の二大政党制という日本政治史上の有益な経験について、その内実が看

過されてきたことの逆照射であることが浮き彫りとなる。昭和戦前の政党内閣期は、官僚制の中まで政党勢力が浸透し、党派人事が行われ、行政の中立性は大いに阻害され、官界不信が拡大したと評される。しかし、そうした議論は政党政治が断絶した後に官僚内閣が成立し、これが国民の支持を集めたという歴史的事実と全く矛盾する。

両者の関係はどう展開したのか。二大政党や、それらに属した官僚、中立を維持し続けた官僚の思想と行動に実証的にアプローチすることで、両者の関係の実態を描き出し、今日における公務員制度改革への歴史的比較の視座を見出していくことが本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究の計画軸となるのは、昭和戦前の政党内閣期、現代政治双方において綿密な公文書・私文書の収集・分析を行うこと、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。

4. 研究成果

研究初年度(2008年度)は、戦前の政党内閣期の発端となる第二次護憲運動と、それと同時に施行された第15回衆議院議員総選挙を中心に、1924(大正13)年の動きを綿密に調査し、政権交代と行政の安定性の観点から研究を進めた。

調査分析にあたっては、こののち、さらなる政界再編が進み、革新倶楽部が政友会に合流、政友本党の一部が政友会に復帰することで政友会がふたたび勢力を盛り返す一方で、政友本党と憲政会が合同して民政党を結成して、これまでの自由党・改進黨という明治

以来の二大政党の流れとは異なる、より政策や属性に依拠した二大西洋性が誕生したことに着目し、とりわけ、地方政治出身者と中央官僚出身者という分析枠組を設定することで、中央における政界再編と地方政治における対応に焦点をあてて研究を進めた。この成果は「政党再編期における衆議院議員総選挙 第15回総選挙と二大政党の形成」と題して、日本選挙学会で報告した。

もうひとつ、この「中央官僚と地方政治構造」という視点をより明確に切り出していくために、わが国におけるキャリア官僚制度がどのように形成され、展開してきたかという、より根源的な研究に着手した。第一のケースとしてあつかった長野県の事例は、「近代日本官僚制における郷党の形成と展開」(『長野県近代民衆史の諸問題』所収)として公刊し、全国的なグランドストーリーの部分については「明治日本の官僚リクルートメント」(『法学研究』82巻2号)にまとめることができた。

研究2年目(2009年度)は、官僚制度の草創期である明治初期の基礎研究を進めた。特に、これまで政治学・行政学の観点から本格的に分析されることのなかった太政官期における官僚の養成、採用、教育、運用について検討を進めた。その上で、明治初期の太政官制から、明治中期の憲法制定と省庁機構の策定、明治後期の政党勢力伸長、大正期の官僚の政党参加、昭和初期の政党政治時代、1930年代以降の官僚政治、そして占領期から戦後の公務員制度、にいたる80年あまりの政官関係を、制度、運用の両面から長いスパンで検討する作業をすすめた。これを2009年9月の政権交代と比較検討する観点から、政治主導の歴史的展開という視角をたて、分析を行った。

この成果はまず「政官関係の歴史的展開

行政国家の誕生と政党政治の創業」と題して、日本行政学会（2009年5月、於、広島大学）で報告したほか、『WEDGE』での連載「政のかたち 官のすがた」としてひろく一般向けの議論としても提示した。現在、明治初期について研究とあわせて、書籍として刊行すべく準備を進めている。

研究最終年度（2010年度）は、これまで2年間の研究成果を踏まえて、第一に政党内閣期、とりわけ政権交代時期における政官関係について通史的な研究を進めた。この成果はまず「戦前日本の政官関係 党派化と政党化の視点から」と題して慶應法学会で報告した。明治初期から政党内閣期までを扱った政官関係論は、これまで行われてこなかった初出のものと考えている。同会での報告は『法学研究』83巻11号に所収された。ついで、『日本行政史』（慶應義塾大学出版会）において「政党内閣期の政治と行政」と題した論考を発表し、政官関係からみた行政史について、桂園時代、大正政変、第一次世界大戦期、戦間期・政党内閣期について分析、検討した。また、日本の官僚育成に尽力した穂積陳重、重遠父子の研究を進める観点から、重遠の嫡子である重行氏にオーラルヒストリーを実施して、両氏についての分析を進めた。

第二に、現代における政官関係との比較検討を進めている。昨年度執筆した『WEDGE』での連載「政のかたち 官のすがた」をもとに、現在、単著として刊行できるよう執筆を行っている。目下、この部分に関しては特にオーラルヒストリーを実施、原資料の収集を継続している。この部分については、行政分野の人材育成研究会、国家公務員制度研究会、日台若手研究者交流会など、他分野の研究者、実務家との意見交換を行いながら研究を進めている。今後、この部分の比較研究を進め、より包括的な政官関係研究を行うと共に、現

在、準備を進めている多国間での比較研究につなげ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2件)

1. 清水唯一朗「戦前日本の政官関係 党派化と政党化の文脈から」『法学研究』83巻11号、2010年、113-125p、査読なし

2. 清水唯一朗「明治日本の官僚リクルートメント その制度、運用、実態」『法学研究』82巻2号、2009年、193-219p、査読なし

〔学会発表〕(計3件)

1. 清水唯一朗「戦前日本の政官関係 党派化と政党化の視点から」慶應法学会、2010年6月3日、慶應義塾大学

2. 清水唯一朗「政官関係の歴史的展開 行政国家の誕生と政党政治の創業」日本行政学会、広島大学、2009年5月9日

3. 清水唯一朗「政党再編期における衆議院議員総選挙 第15回総選挙と二大政党の形成」日本選挙学会、日本大学、2008年5月17日

〔図書〕(計4件)

1. 清水唯一朗、ほか8名(笠原英彦編)『日本行政史』慶應義塾大学出版会、2010年、55-78p

2. 清水唯一朗、ほか12名(小林道彦、中西寛編)『歴史の桎梏を越えて 20世紀日中関係への新視点』千倉書房、2010年、33-58p

3. 清水唯一朗、ほか9名(慶應義塾大学法学部編)『慶應の政治学 日本政治』慶應義塾大学出版会、2008年、143-171p

4. 清水唯一朗、ほか13名(長野県近代史研究会編)『長野県近代民衆史の諸問題』龍鳳書房、2008年、121-153p

〔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 唯一郎 (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

研究者番号：

(3) 連携研究者

なし

研究者番号：