

清水唯一朗君学位請求論文審査報告

清水唯一朗君が提出した学位請求論文「近代日本における政党・内閣・官僚関係」は、わが国における政党・内閣・官僚の関係を歴史的文脈の中から説き起こし、明治から昭和初期に至るまでの長い時間的視野の下、統治構造の形成と変遷の過程を体系的に描き出すことを目指している。本論文は以下に示すように、本編六章とそれを補強する参考論文二編により構成されている。

序論―政党・内閣・官僚関係研究の意義

第一章 近代官僚制の導入―政官関係の制度的序説

序

第一節 情実任用から試験任用・試用制度へ

第二節 試験制度の運用と破綻

第三節 文官任用令の制定

結語

第二章 政党内閣の萌芽―官職と利権の争奪

序

第一節 隈板内閣の成立と官僚

第二節 隈板内閣における猟官の構図

第三節 隈板内閣における猟官の波及と利権

結語

第三章 政党内閣像の模索―政党・内閣・官僚関係の構築

序

第一節 隈板内閣における自由・進歩両派の政党内閣像

第二節 文官任用令の改正と政党・内閣・官僚関係の変容

第三節 総務長官・官房長官の創設と挫折

結語

第四章 政党内閣への道程―大正政変と政友会スタイル

序

第一節 大正政変と文官任用令改正

第二節 政府・枢密院の対立

第三節 文官任用令の改正とその運用

結語

第五章 政党内閣の現実化―官僚の政党参加と政党改良進展

序

第一節 大正政変前後における政党と官僚

第二節 原敬総裁期における政友会の改良

第三節 原敬内閣における政党と官僚―擬似政党内閣誕生

結語

第六章 政党内閣期の到来―政党・内閣・官僚関係の確立

序

第一節 官僚の政党参加の進展―第二次護憲運動と総選挙

第二節 政党・内閣・官僚関係の制度設計（一）

第三節 政党・内閣・官僚関係の制度設計（二）

結語 政党・内閣・官僚関係の「確立」

結論―政党内閣時代に至る制度設計と意識変化

参考論文一 隈板内閣下の総選挙―候補者調整を中心に

序

第一節 党中央における選挙準備

第二節 地方における候補者選定

第三節 データによる分析

第四節 本選挙が政局に与えた影響

結語

参考論文二 清浦内閣の一考察―貴族院の政治対立

序

第一節 清浦「貴族院」内閣の成立

第二節 貴族院の反清浦運動

第三節 清浦内閣の総辞職と田中義一擁立運動

結語

史料・参考文献一覧

未公刊史料

公刊史料

同時代文献・伝記

新聞・雑誌

既存研究

以下、各章の要旨と評価を行っていく。まず序論において、従来の近代日本の統治構造理解が、藩閥と政党間の権獲得競争に焦点が当てられたために、政党と官僚の対立競争過程として描かれる傾向にあったことを指摘する。その一方で、政党と官僚の関係が緊密であることは、日本政治の特色としてしばしば指摘されてきたものの、その実態は必ずしも解明されてはこなかった。本論文は、そうした既存研究の弱点を補うべく、両者間の対立抗争の側面を確認しつつも、他方、その緊密性、とりわけ人的近接・流動性に着目し、時代が下るとともに両者が相関して発展した、その実際の検証を目指している。

清水君は、両者の関係解明のためには、官僚制の歴史と政党の歴史を複眼的に検討することの重要性と、さらにこれを立憲政治の変容という枠組みのなかで捉え直す必要を指摘する。そして、その解明のために第一に官僚養成・任用制度、第二に政党の発達に伴う官僚・政党双方の意識、第三に政党内閣時代に至る統治構造の設計、の以上三点に着目し分析を進めている。

第一章ではまず、本論文全体の序説として、近代国家として出発したわが国における官僚養成・任用制度の導入過程を、統治構造設計者の意図を中心に解明する。また、明治政府成立初期の官僚に関しては、情実任用とそれに伴う冗官が問題とされたが、清水君は、その問題とされた実態を、その人数だけでなくそのために割かれた予算規模の推移の両面から裏付けている。その後、明治立憲国家の設計者と位置づけられる伊藤を中心に、上記の問題を解決すべく、官僚任用制度の整備、すなわち試用制度、資格任用が導入され、情実任用排除の素地が形成されることになるが、清水君は、かかる制度整備に内包される意図とその初期運用の実態を考察するとともに、帝国大学法科大学を中心とする専門官僚養成機構が整備されていく過程を、より詳細に、かつ体系的に検証している。

とりわけ、こうした整備によって輩出される、藩閥官僚とは異なる専門官僚の集団を学士官僚と位置づけ、彼らが藩閥勢力とは異なる行動原理を有していたことに注目し、試験任用によるかかる専門官僚の官界への供給実態を数量的に示していることは特筆すべきである。これまで明確に論じられてこなかったわが国官僚制度の淵源を解き明かすとともに、その後の変容を理解するための有益な視座を提

示している意義は大である。

第二、第三章は、明治三十一（一八九八）年の我が国初の政党内閣である第一次大隈重信内閣（いわゆる隈板内閣）の成立が、政党・内閣・官僚関係にいかなる影響と変化を与えたかを明らかにしている。まず第二章では隈板内閣の成立に対する官僚の反応を、藩閥官僚、学士官僚に峻別して論じ、後者の中には政党内閣を憲政済美の姿として認識するものがあつたことを示し、従来の藩閥・政党の対立関係を強調する研究では看過されてきた、政党を是認する官僚の認識の存在を裏付けている。

他方、同内閣下の政党人による獺官運動については、それを生じさせる制度的構造的詳細と、獺官の実態を明らかにすることにより、それが中央官界のみならず地方奏任官にまで及ぶ広汎なものであつたことを具体的な事例に言及しながら検証している。従前の研究の実証をより深めるものとして評価したい。そして、この獺官運動の拡大とポスト獲得をめぐる与党内における内訌の進展、及び参考論文一で論じた選挙による候補者調整の問題などが、同内閣崩壊を促進したのである。

第三章は、右に指摘した獺官運動に対する批判が高まる中、隈板内閣が政党政治下における統治構造の設計、すな

わち、政党・内閣・官僚関係の構築を模索していたことを、同内閣に設置された臨時政務調査委員会の議事を丹念に追うことで検証している。

そして、官僚出身の実務経験者を多く抱える旧進歩党が行政への積極的な介入を志向し内閣主導の統治機構構想を有していたのに対し、自由民権運動以来の運動家が多く残る旧自由党は、党勢拡張などの実利を重視し、むしろ中央行政は官僚機構に委ねることによる行政と立法の協調・相互依存関係を志向していたことを示している。この両派の差異は、爾後、協調志向の旧自由党が立憲政友会へと衣替えし藩閥との提携関係を進め、いわゆる桂園体制の下で政権に参画していく一方、旧進歩党が政権から長く途絶されていく分岐点と位置づけ理解することが可能で、その後に続く桂園体制の特徴を分析する際の有益な視座を提示している。

桂園体制期における安定が大正二（一九一三）年に起こった第一次護憲運動によって破れると、政党と官僚の関係は制度面においても意識面においても劇的な変化を見せる。第四章ではこの劇的な変動を捉えるため、第一次護憲運動の結果成立した第一次山本権兵衛内閣の下で山本首相と、原内相を中心とする与党政友会が進めた文官任用令改正、

すなわち自由任用拡大の動きを論じている。

とりわけ藩閥勢力が中心となる枢密院審査委員会の審議を議事録から丹念に追うことで、天皇の威光を盾に自由任用拡大を拒む枢密院側の動きと、これに対抗する政友会側の動きが明らかにされているが、そこに憲政擁護運動の経験から、政権を崩壊させるほどの影響力を持ち始めた世論を味方につけるため、本来極秘にすべき審議内容の新聞への意図的リークが、政府・政友会側より行われた形跡があることを指摘していることは大変興味深い。また、山本内閣は、枢密院の抵抗に会いながらも自由任用の一部拡大に成功したが、清水君は、拡大された自由任用ポストの運用実態を丹念に追い、政友会が露骨な政党人の登用を自制し、むしろ人事権の掌握により獲得された隠然たる影響力を、官僚の政党への接近を促がすために働かせたことを明らかにしている。

制度改正に止まらず、改正後の運用の実態をも検証する作業は多大な時間と労力を必要とし必ずしも容易なことではないが、こうした考察は本論文を通じて随所に見られることである。清水君が、そうした労を厭わず検証作業を行っていることを高く評価したい。

右のように第一次山本内閣によって実現した制度的な変

化は、桂園体制期に深化した政友会と官僚の関係をより具体的に進展させることとなる。すでに同体制下、相次ぐ政権交代の中で政友会系、桂系に党派化されていた高級官僚たちは、第一次護憲運動によって政党政治への潮流が自明のものとなったことを認識し、政党に参加していくことになる。

第五章では政友会と桂新党に参加した学士官僚のかかる意識変化を比較論述しながら、緊密となった政党と官僚の関係を分析していくが、清水君の考察対象は官僚側に留まらず、政党側が描いた統治設計にも及ぶ。まず、清水君は、原・政友会が大臣のみならず次官を自由任用とすることで事務方の頂点に対する人事権を掌握しながらも、実際の人事ではここに生粋の政党人を配するのではなく、官僚から政界に転進した有能な官僚出身の政党人をこれに充てていることに注目する。

こうした人事を通じ、政策立案能力を高めながら、政務と事務を混交した政権運営を企図する同党の志向を、政友会スタイルと清水君は呼称する。他方、桂新党・憲政会は政務と事務の区別を明確にし、両者の緩衝材・調整役として政治任用の政務官を設置することで官僚組織を政党から保護し、両者の協調関係を基礎に政権運営を目指す憲政会

モデルを模索し始めたことが明らかにされている。

大正七(一九一八)年に原内閣が成立したが、清水君は同内閣を右の政友会スタイルの表徴と捉え、政友会に対する官僚の政党参加が顕著な進展を見せ、政党と官僚の関係が人的にも緊密性を高めていく状況を具体的に裏付けている。従来、漠然と論じられてきた官僚の政党化を、「官僚の党派化」と「官僚の政党参加」の段階に区分し、その増加傾向を実数で示した上で、政界に転進する官僚の地位や彼等の意識、政党参加後の党内での地位や役割にまで詳細な分析が加えられていることは刮目に値する。更にそうした分析視角に立ち、原内閣の閣僚の大半が官僚出身者で占められ、他方、党組織は党人中心であることを指摘し、同内閣においては官僚出身者と党人の明確な役割分担がなされていることを喝破している。

わが国初の本格的政党内閣として論じられてきた原内閣を、政党という政治基盤の上に立脚しながらも、実際には政党に誘導した官僚出身者を大臣・次官に配した「擬似的政党内閣」と形容し、これを政党内閣期に至る過渡的な形態として位置づけたことは、従前の評価に大きな修正を迫る極めて刺激的な見解の提示といえよう。

このように清水君の分析結果に従えば、政党内閣期への

過渡的形態といえる原内閣の治世を経て、政党政治はいよいよ自明のものとなっていく。その象徴的事件が大正十三(一九二四)年、清浦奎吾・貴族院内閣成立に際して起こされた第二次護憲運動である。清水君は、参考論文二において同運動とその政治的影響を丹念に論じた上で、第六章ではこの運動の最中に実施された第十五回総選挙に着目し、この選挙が、その後の政治に与えた影響を分析している。

該総選挙に際しては、選挙前に政友会の半分が政友本党として分裂したことから両党ともに候補者不足が生じたこと、加えて従来は政務事務区別の観点から官僚の政党参加に抑制的であった憲政会が、政権獲得に本格的に乗り出したことは、官僚の政界転出への追い風になった。清水君は、該総選挙に百五十名に及ぶ官僚出身候補が擁立されたことを裏付け、官僚の政党入りがより普遍化し、政党と官僚の距離がより緊密となっていく過程を明らかにしている。ここでは、官界から政界に転進する候補者の党派別の数に止まらず、その経歴や、官僚が政党政治を自明のものと受容していく意識変化の実態も丹念に追いつ分析が加えられている。

また政党側の統治構造設計に関しては、選挙の結果、憲政会を中心に成立した護憲三派内閣が、憲政会モデルを軸

に、政党と官僚の緩衝材・媒体としての内閣機能の強化や、政務官設置による政務・事務の区別の明確化を志向した官僚改革を企図しながらも、連立政権ゆえに、政友会の主張を排することはできなかったことを明らかにしている。すなわち、同内閣は政友会が主導する自由任用維持を完全に崩すことができず、折衷案という妥協を受け容れ、更に官僚の身分保障についても実現されなかった。こうした折衷によって当初の統治設計の目的は判然としないものとなり、結果、昭和の政党内閣期、政党の恣意的な官僚人事に代表されるような弊害の生じる一因がここに胚胎されたことを指摘している。

以上、各章の要旨と評価を行って来たが、最後に本論文全体に亘る総括的評価を行いたい。

第一に、従来、藩閥と同一視されがちであった官僚の中から、帝国大学法科大学出身者を中心とする学士官僚という集団を抽出し、その政治行動の特性を分析した点である。西洋法体系の新知識を獲得した学士官僚たちが藩閥勢力の維持ではなく、議会政治を重視し、政党内閣の現出とその充実を命題として捉え、これに協力、参加していった実態解明に成功している。藩閥対政党という既存の研究の枠組では看過されてきた、明治後半以後、長きにわたりわが国

の政治エリートの中核を担うことになる彼等のかかる意識と存在を明らかにした意義は大きい。

第二に、同時代の統治構造を、政党関係、すなわち政党と官僚の二軸ではなく、敢えてこれに内閣という軸を加え三軸の相關関係から分析している点である。周知の通り、明治憲法では議院内閣制が規定されておらず、内閣と政権与党との関係は一樣ではなく、これに連動して、三者の相關関係も時代や政権により種々、複雑な様相を呈し、統治構造の分析を困難にしている。

例えば、内閣が、政党といかなる提携を行うか、いかなる距離を置くかという問題は、政党内閣時代を迎えるにつれ、内閣と官僚との間においても同様に生じる問題であった。政党と官僚の二軸だけでなく、これに内閣を加え三軸を中心にその相互関連を分析したことにより、政治家の二軸だけでは把握困難であった同時代の統治構造の特徴をより鮮明に描き出すことに成功している。因みに、五十五年体制下の自民政権時代、内閣と政権与党の関係は一体として捉えることが可能であったが、内閣主導が謳われる今日、内閣と与党との間により大きな摩擦が生まれ、従前の政治家関係では分析が困難な政治状況が現出しつつある。こうした中、清水君が提示した三つの軸を中心に、三者の相互関

係を分析する方法とその結果は、現下のわが国の統治構造や政治過程を分析する際にも貴重な示唆を提供することができよう。

第三は、各時代、各当事者が、右の三軸をどのような関係に置くべきと考えていたか、清水君の言葉を用いれば、いかなる「制度設計」を描いていたかという視点を論文全体に通底させていることである。従来の明治憲法体制に関する研究、とりわけ統治構造の設計図に関しては、政治家の企画者である伊藤博文とその幕僚にのみ焦点が当てられる傾向があった。

しかし、本論文から明らかに、それ以後、各時代における、各当事者による対処療法的、部分利益的な制度設計のためまぬ修正が繰り返される中、明治憲法体制は大きな変容をなし、政党政治時代へと向かっていったのである。そして、かかる制度設計は、藩閥や官僚勢力だけでなく、政党側においても模索されていたことを明らかにしている。ここでは、政友会スタイル、憲政会モデルという、各々特徴を有する政党側が描いた制度設計の提示が行われている。

これまで政党側の政権構想は藩閥や元老との交渉や選挙戦術といった事象のみから論じられてきたが、両党各々が

描く制度設計が抽出され、その差異が指摘されていることは新鮮である。政党の各当事者がどれほど明確に、かつ意識的にその設計図を描いていたかについてはより慎重な検証が必要であるが、近代日本全般に及ぶ長期的な視野での分析枠組みを提供したことの意義は極めて大である。

以上が、本論文の分析視角とそれに基づいた分析結果に対する総括評価であるが、これに加えて、如上の分析を可能にした本論文を裏付ける膨大な一次資料についても、指摘しておかねばなるまい。

末尾に付された五十頁に及ぶ史料一覧から明らかなように、国立国会図書館憲政資料室、同議会官庁資料室、国立公文書館、宮内庁書陵部、東京大学近代日本法政史料センターをはじめとする全国の所蔵機関から収集された公文書、個人文書、さらには著者自身が遺族に問い合わせて提供を受けた複数の未公開個人文書に立脚している。こうした綿密な資料収集と分析があつて初めて、従来の研究が到達しえなかった政党・官僚双方の意識変化の実際に迫ることが可能となったといえよう。

また、従来、叙述に流れがちであつた政治史研究において、数量データや数多くの図表・事例データによる裏づけが常に示されていることは貴重かつ有益である。本論文の

各章がいずれも個別論文として各種の学会査読誌に掲載されてきたことは、そうした評価が広く共有されていることを示している。

こうして近代日本の統治構造の特徴を、政党・内閣・官僚関係の展開を通じ体系的に捉えることに成功している本論文であるが、若干の問題がないわけではない。まず桂園体制期の統治構造を清水君の分析視角から考察するといかなる知見が得られるのであろうか。同体制下においては、文官任用令の改正等、三者の関係に大きな変動を及ぼす事象が生じなかつたため、本論文の考察対象からはずしたのであろうが、興味が残される点である。

また、本論文は政党内閣期の出発点である第一次加藤高明内閣における統治構造設計をもって「確立」とし、論を結んでいる。既述のように本論文は政党と官僚だけでなく、内閣をも軸に据え、その総合調整機能に注目しているので、その観点からしても、さらには、先に指摘した今日の政治状況分析により有益な視座の提示を行うためにも、昭和の政党内閣期における運用過程にも筆が及んでいくことを切望する。

もっとも、これらはいずれも本論文の問題点というよりは、今後に向けて本論文の延長線上に見えてくる研究上の

課題というべきものであり、本論文から生み出された学術的価値はいささかも損なわれるものではない。

以上の点を総合的に判断し、審査員一同、本論文は博士（法学）（慶應義塾大学）の学位授与にふさわしい業績であると判定する。

平成十七年十二月二日

主査 慶應義塾大学法学部教授 玉井 清
法学研究科委員法学博士

副査 慶應義塾大学法学部教授 笠原 英彦
法学研究科委員法学博士

副査 東京大学先端科学技 御厨 貴
術研究センター教授