

報告一

## 戦前日本の政官関係——党派化と政党化の文脈から

総合政策学部准教授 清水唯一朗

はじめに——五五年ぶりの政権交代によせて

### 政権交代と官僚制

総合政策学部の清水唯一朗です。報告の機会をいただきましたこと、こころより御礼申し上げます。本日は「政党制をめぐる諸問題」という大きなテーマをいただきました。この中で私は戦前日本の政党政治が経験した、政権交代と官僚制の問題を提起させていたであろうと思います。

政官関係の研究は、一九九五年の日本政治学会年報で『現代日本の政官関係』と題した特集が組まれて以降、盛んに行われてきています。しかし、その後、政策決定過程における政と官の関係についてはかなりの深化が見られる一方で、その形成過程、構成原理が丹

念に解き明かされることはありませんでした。

そうしたなかで、昨年八月、「政治主導」を掲げた民主党が衆議院議員総選挙に勝利し、実に五五年ぶりとなる本格的な政権交代が起こり、「政と官」の関係が再構築に向けて歩み始めています。

このことは、政官関係研究への要請を大きく変えたように思います。戦後日本は、長く自民党の一方優位のもとにあり、政官関係の研究もそれを所与の前提として行われてきました。政権交代と官僚制の関係は、これまでの研究には織り込まれていなかったわけですが、政権交代が常態化すると、官僚制にどのような影響があるのか。その場合、どのような制度設計をなすべきなのか。これは二大政党制の現出が想定される今日に

おける、大きな研究上のアポリアのように思われます。そうした問題意識に立ったとき、処方箋はどこにあるのでしょうか。戦後の日本は、一九五五年以来、実に半世紀以上をほぼ一党優位のもとで過ごしてきました。つまり、政治家、官僚、研究者、メディア関係者など、現役で活躍されている方のほとんどが二大政党制はもちろん、本格的な政権交代を経験していないわけです。昨年からはまったく未知の領域に足を踏み込んでいるといえるでしょう。

昨年の政権交代以降、こうした観点から注目を浴びているものの一つが、民主党が参照しているとされるイギリスの政治制度、そしてもう一つが戦前日本における二大政党制と政権交代の経験です。私もこの潮流のなかでいくつかの発言を行い、多くの方と議論させて頂く機会を得ました。本日は、そうした知見を踏まえて、政権交代と政党制、官僚制の関係について、相互にどのような影響があるのかを歴史的な経験知から考察していきたいと思えます。

ご覧頂いていますのは、一九二八年の第一回普通選挙に際して、当時の二大政党である立憲政友会と立憲民政党が掲げた選挙ポスターです(図表省略)。以下同

様)。ここからわかるように、戦前の二大政党はすでにして中央集権と緊縮財政、地方分権と積極財政というかたちで大きな争点をもって選挙に臨んでいました。当然、政権交代による政策の振れ幅は大きく、人事をはじめとして官僚機構にも大きな変化を及ぼしました。戦前の政党政治は、どのような統治構造が望ましいものであるのかを、闘争と実践のなかで模索していく歴史でありました。とりわけ、その中では政治的正統性をいかにして確保するのか、それを担うための専門知をもつ人材をどうやって確保していくのが成否を握る点でした。政党政治の時代にあつては、それは政党と官僚の関係をどうするかということに帰着させることができるわけです。

本日は、二〇〇五年に学位取得した博士論文『政党と官僚の近代——日本における立憲統治構造の相克』(藤原書店、二〇〇七年)と、義塾創立一五〇年に際して法学部が刊行した『慶應の政治学 日本政治』(慶應義塾大学出版会、二〇〇八年)に収められた拙稿「政治指導の制度化——その歴史的形成と展開」の議論をもとに、政と官の歴史をひもときながら、両者の関係のあるべき姿を考えていければと思います。

## 1 政官衝突の経験知——隈板内閣の構図 日清戦争後の系列化

明治憲法制定直後のいわゆる初期議会において、政府と議会・民党のあいだで繰り広げられた激しい路線対立は、日清戦争という挙国一致の事業を経て、両者の協調へと転じていきました。第二次伊藤博文内閣と板垣退助ら自由党、第二次松方正義内閣と大隈重信ら進歩党といった具合に、政権は政党と結びつくことが存立の必要条件でした。ある種、系列化されたなかでの安定が生じていたといえるでしょう。

この安定は、ある問題に対して政党が強く反発したため、政界の再編を招くこととなります。日清戦後経営に伴う増税問題です。直後に選挙が控えていたため、増税の必要は認識しつつも、いずれの政党もこれに賛成することができない。そのため政府は衆議院を解散して民意を問うこととしました。これに対して、自由党、進歩党をはじめとする民党は増税反対を共通項として大同します。ここに実に衆議院の議席中、八割を占有する大政党・憲政党が生まれました。

首相は伊藤でした。これだけの勢力をもって民党が

大同した以上、彼はここで一度、政党に政権を委ねる選択をします。その結果、明治三一（一八九八）年六月、憲政党を与党とする日本初の政党内閣・第一次大隈重信内閣が誕生したのです。

### 第一次大隈内閣の政治主導

この内閣が目指したのは、今日流にいえば「政治主導」でありました。次官・大臣のほとんどを政党人にとつて替え、政権に参画している政党人による政策会議を内閣に設けようとなりました。各省にあつた官僚によるインナーの会議を廃止し、内閣を中心とした選択と集中を行おうというのが目標でした。第一次大隈内閣は、藩閥政府以来の政策形成過程を大きく変えようとしたわけですから。

そのためには行政改革、当時の言葉でいえば行政整理が必要となります。局課統廃合、繁文縟礼の整理が大隈を委員長とする臨時行政整理委員会において進められました。戦前における各省の局課体制はほぼこの時の形を踏襲しています。それだけ大規模な整理であつたことがわかりただけるでしょう。

こうした政党内閣の動きに対して、これまで主導権

を握ってきた高級官僚たちが強く反発したことは想像されるところです。しかし、局長以下の実務レベルの官僚たちはむしろこの内閣に大きな期待を寄せていました。彼らは、大学で専門教育を受けてきた学士であり、立憲政治のあるべき姿としての議会政治に憧憬を持つ一方、幹部職にあった藩閥官僚たちの専横に大きな不満を抱いていました。このうち、彼らは政党を側面支援し、政党政治を実現へと近づける専門知と現場知を提供することになります。

## 2 政官協調の模索——融合構造の現出 横断型政党という解答

ところが第一次大隈内閣は、短命とならざるを得ない運命を持っていました。発足からわずか一カ月後の八月には衆議院議員総選挙の実施が確定しており、合間もない新政党がこれを穩便に乗り切れることは極めて困難でした。

くわえて上記の改革を行うなかで二つの民党が描く政権像が、実は大きく異なることが明らかになりました。政策よりも実利を重視し、政党内閣の樹立に慎重的な自由党と、政策志向が強く責任内閣の樹立に意欲的

な進歩党という差が、行政改革を通じて両者の対立を生んでいきました。

何とかして立法と行政の円滑な関係を構築できないかと考えていた藩閥政治家の慧眼は、この隙間を見逃しませんでした。大隈内閣の陸相であった桂太郎は、自由党と藩閥勢力の提携は可能であるという見通しを持って、続く第二次山県内閣と自由党の協力関係を構築しました。この動きは、伊藤によって、衆議院、貴族院、財界、官僚を横断型政党という枠でまとめあげ、これを近代日本の国家運営を行う基盤とする構想に昇華します。立憲政友会という解答が出たわけです。政友会は、伊藤が結党について天皇の了承を得たことから勅許政党と呼ばれ、これまでの民党とは異なり、政府と一体となって国政運営に協力する性格を持つことが強調されました。

政党を基盤とした政権運営が視野に入ってくると、内閣と省庁、大臣と次官の関係をどう構築するかが次の課題として浮かび上がってきます。藩閥内閣における次官は、太政官期の卿—大輔関係を継承するかたちで、省庁官僚の頂点にあると同時に大臣の代理人としての役割を果たしていました。第一次大隈内閣は、こ

ここに政党人を入れることで、省庁機構を政党内閣の影響下に置こうとしたわけです。

ここに、藩閥側と政党側の綱引きが起こります。大隈内閣のあとを受けた山県内閣は、行政の独立性を確保すべく次官・局長も原則、資格任用としたことはよく知られている通りですが、続く政友会・伊藤内閣は、次官が持っていた政務機能と事務機能を、官房長（政治任用職）、総務長官（資格任用職）という二つの職に分割しました。政党政治の円滑な運用には大臣を補佐し、省庁とつなぐポストが必要であり、それは政治任用職であるべきとの考えの表れです。

ところが、総務長官・官房長制は実施からわずか三年で廃止されました。伊藤のあとを継いだ第一次桂内閣がこれを非効率であるとしたためです。その判断の背景に、行政の独立性（による藩閥系の影響力維持）という考え方があったことはいうまでもありません。山県、桂のもとに非伊藤系の官僚たちが徐々に集まり、緩やかに組織化されていくこととなります。

### 過渡期としての桂園時代——官僚の系列化

第一次桂内閣以降、日露戦争をはさむ約一〇年間、

日本政治は桂太郎と西園寺公望、官僚系と政友会のあいだで政権が安定的に交代される桂園時代を迎えます。政治的安定があるということは、政治史研究にとって描きにくい時代です。風の時代であります。

しかし、この時代のあとに大正政変がやってきました。桂園時代には、変化に向けた胎動があり、変化に向けた準備が水面下で進んでいたはずですが、その最たるものは、政権交代に伴う「官僚の系列化」です。配布いたしました人事表（省略）をご覧ください。第一次桂内閣以降、内閣更迭に伴って次官などがその地位を去る、政権と命運をともしるといったことが起こってきました。桂内閣で使われていた高級官僚は西園寺内閣では使わない、もしくは使えない。再び桂内閣が成立するときには逆の現象が起きる。こうして高級官僚を中心に桂系、政友会系という系列化が進むことになりました。

皮肉なことに、山県や桂らが次官などの高級官僚を資格任用にすることで行政の独立性を担保したにもかかわらず、実際に政党による内閣が組織されて政権交代が常態化すると、かえってこれが系列化という帰結を生むことになったわけです。彼らの予想を超えるほ

ど、政党内閣は行政に浸透したということができると  
しょう。

この結果、政友会は、伊藤が離脱したのちに力を弱  
めていたものの、ふたたび政党と官僚を横断する組織  
として機能するようになります。第二次西園寺内閣が  
徹底的な行政改革を断行としようとして陸軍と対峙し  
たのは、そうした性格の変化を現しています。

このように政友会は実力をつけた。それに対抗しよ  
うとしたのが桂系官僚でした。彼らは自らも政党とし  
ての機能を持つ必要性を認識し、進歩党系と組むかた  
ちで桂新党（のちの立憲同志会）を結成します。ここ  
に政友会と桂新党という、政党政治家と官僚、議会と  
政府、立法と行政を人によって横断した二つの横断型  
政党が誕生しました。

この二つの横断型政党は、母体となった自由党、進  
歩党の政策志向の違いとともに、参加した官僚出身者  
たちの関係省庁が大きく異なっていました。伊藤、西  
園寺、原を軸とした政友会には内務省系の官僚が、桂、  
後藤、仲小路らを軸とした桂新党には、桂が財政に精  
通していたこともあり大蔵省系の官僚が多く参加しま  
した。

このため、両党には明確な政策の差異が生まれま  
す。政友会は地方分権・積極財政を、桂新党は中央集権・  
緊縮財政を旨としました。この差異は、のちの戦前の  
二大政党制まで継承されていきます。両党の性格は、  
この段階で既に明らかに異なっていたわけです。

もうひとつ、他国の二大政党制と比較すると際だ  
つた特徴があります。それは、一方の党が優勢を保つ地  
域を見いだすことが難しいこと、つまり両党ともに地  
域性が薄いことです。東北は政友会、関東は同志会と  
いった色分けが不可能なほど、両者の支持地盤は入り  
組んでいます。もちろん、選挙区や県単位での優劣は  
ありますが、多くは属人的なものと理解されます。こ  
のあたりは旧藩の領域と何らかの関係があるのかもしれ  
ません。政党内の組織が東北会、関東会といった地  
域性を持つていたことに照らしても、理解が困難です。  
このあたりは、政党支持の形成を考えていく上で重要  
なポイントだと考えています。

### 3 二大政党制の経験知——政治指導のあり方を求 めて

#### 原敬・政友会内閣と政官横断型の統治構造

こうして、二つの政党に系列化された官僚の参加を得て、政党は政策立案能力を持ち、政権を担いうる責任政党へと脱皮していきます。政友会は第一次山本内閣における政権与党として、同志会（のち憲政会）は第二次大隈内閣における連立与党として実績を積んでいきます。そうした営みは、大正七（一九一八）年、初の本格的政党内閣と称される原敬内閣の成立によって結実します。

政友会総裁として衆議院を中心に勢力をまとめ上げた原は、その安定的な政治指導によって元老から一定の信頼を得るに至り、立法院、とりわけ衆議院を代表する第一党の総裁が行政府の頂点である総裁を兼ねる政党政治が実現したわけです。

内閣に目を転じると、桂園時代以来の政党改良の結果、原内閣は野田卯太郎通相を唯一の例外としてすべての閣僚を官僚出身者で固めました。原・政友会では、従来からの政党人が幹事会、総務会などで党務を担い、官僚出身者は政務調査会で政策を担うという分業がされました。原内閣はこの政策機能を党から内閣に移すかたちで形成されたといえます。

もちろん、ほとんどの閣僚が官僚出身者で占められ

たことに、世論の批判がありました。しかし、大半の世論は顔ぶれよりも国民との回路を持つ政党内閣が樹立されたことを歓迎しました。元老の了解を得つつ、国民と結びつく。天皇と国民という二つの正統性の源泉を押さえた原の現実路線を見ることができました。政友人、官僚出身者による分業と、それによる支持、正統性の両面からの調達というのが、「初の本格的政党内閣」を現実のものとした原の知恵でした。

官僚出身の大臣は、省庁からも歓迎されます。さらに原は官僚出身の政友会員を次官に据える、もしくは次官となる人材を入党させたり、現職のまま衆議院議員総選挙に出馬させるといった手法を用いて、人材によって政権と省庁をつないでいく方策を取っています。第一次大隈内閣が行った猟官の轍はふまずに、能力のある人材を政権の監督下にまとめていく、まさに横断型の政権を構築しました。

このアイディアの原型は政友会という横断型政党を創った伊藤の構想にあります。暗殺される直前、伊藤は政権運営に力をふるいはじめた原に対して、自らの政治的人生を振りかえり、大久保から三条、岩倉、そして伊藤へと継承した国造りの伝承を受けました。そ

れは原に、「憲政」本流の継承者としての自負を与えたように私は考えています。

他方、原とて長期にわたって官僚出身の人材に頼り続けることは考えていませんでした。それには、政友会が政権を担当することで責任政党へと脱皮したように、政党人に行政経験を積ませる必要があります。このため、原は自らの幕下にある政党人のなかでも特に有能と見ていた横田千之助（法曹出身）を法制局長官に据えました。法制局は内閣における総合調整を事実上行っている極めて強力な部局であり、これまでその長には官僚か学者が就いてきました。ここに政党人を入れることで、原は法制を通じた総合調整の確保と、政党人からの人材育成をはかったのです。同様に、各省において企画立案を担う参事官にも中堅の政党人が配されました。

もつともこうした横断型の統治構造は明治憲法体制下における運用上の知恵であり、なんらの法的な裏付けを持つものではありません。それゆえに、統治の是非は個人の能力に多くを依拠せざるを得ず、原が暗殺され、首相・総裁が高橋是清に替わるとその統制は音をたてて崩れていきます。

#### 加藤高明・護憲三派内閣における自律と依存

高橋内閣が政党内閣でありながら閣内不一致により総辞職したのち、二年にわたって政権は政党の手を離れました。原が持っていたような統治の知と政党として必要な統一が不足している、当時の政党がそのように判断されたためです。

この停滞を振り切り、政党内閣の時代を開く契機となったのは大正一三（一九二四）年に任期満了となる衆議院議員総選挙でした。政党側はこれを非選出勢力に対抗する護憲運動と結びつけ、政党による組閣を訴えていきます。

この運動への対応をめぐって政友会が分裂した結果、組閣の本命は憲政会総裁である加藤高明に降下し、加藤は政友会残留組、革新倶楽部と連立し、いわゆる護憲三派内閣が誕生しました。加藤内閣の閣僚も一二人中九人が官僚出身でした。とりわけ憲政会員四名、憲政会系二名はいずれも官僚であり、原内閣同様、官僚出身者に多くを依存した内閣でした。

しかし、護憲三派内閣の中心となった憲政会は、同志会時代以来、長く政務と事務を明確に区別することを主張していました。原・政友会が採用した横断型統

治構造という現実路線に対して、イギリス流の議院内閣制という理想を持つ彼らは、企画・立案と調整・決定の機能を明確に分担すること、立法と行政が相互に自律した政治運営を目指していたのです。

このため、加藤内閣では、政治任用職（政務次官、参与官）を設置して陳情対応、議会対策といった政務を担当させる一方で、次官をはじめとする官僚は原則として資格任用に戻し、その自律性を高めました。これは行政官僚から高く歓迎されます。原内閣が掌握した法制局長官、内務次官、警保局長、警視總監というポストには、憲政会に共感を持つ官僚が任命されたものの、一定の自律性を残すことを重視して彼らに入党を迫ることはしませんでした。桂系官僚が組織した同志会に参加した加藤たちは、こうして、政と官の分業により、行政官僚との協力関係を築いていきました。もうひとつ、彼らが力を注いだのが内閣における総合調整です。これまでの書記官室を廃して、初めて内閣に官房が設置されます。各省には明治一九（一八八六）年の各省官制で官房が設置されましたから、実に四〇年近く遅れての設置です。いかに内閣における調整が軽視されていたか知ることができましょう。

もつとも、折からの行政整理との兼ね合いから、加藤内閣は大規模に内閣官房の機能・人員を整備・強化できませんでした。しかし、加藤らは内閣により実質的な総合調整機能を持たせるべく、多くの審議会、調査会を内閣に設置していきます。問題解決のアーリーナを内閣に持ち上げることで、積極的な総合調整を可能とし、責任内閣としての実をあげようとしたわけです。その象徴的な舞台となったのが、加藤内閣が翌一四年春に設置した行政調査会でした。この調査会は、大臣、次官、関係する官僚を官邸に集め、憲政会出身官僚と大蔵官僚幹部のイニシアティブのもとで議論を進める形を採りました。

行政調査会は農商務省の分割（商工省、農務省の設置）をはじめ、多くの成果をあげます。しかし、官邸と官僚を中心にした意思決定に与党は不満を強めました。第一次世界大戦後から続く出口のみえない不況、関東大震災のダメージという状況を前に、歳出削減を目的とした行政整理であったにもかかわらず、官僚主体の議論としたことから支出増大という逆説的な結果を招いたことで、憲政会閣僚のガバナンス能力が問われることとなりました。その結果、連立三党の共通課

題であった普通選挙制度（衆議院議員選挙法改正）が成立すると内閣の求心力は急速に弱まり、政友会、革新倶楽部が離脱、連立は崩壊しました。

単独内閣を組織することになった憲政会は、少数与党として難しい国会運営に直面します。与党内の不満は想像に難くありません。翌年、資金面からも党のオーナーであった加藤が急死し、若槻礼次郎内相が首相に昇任すると同内閣は一気に求心力を失い、内外に敵を抱えた状態で総辞職にいたります。加藤内閣が目指した政と官の自律は、官僚側への過度な依存と、政党側へのコントロール失敗により大きな挫折を味わうこととなったのです。

### 田中義一・政友会内閣の「政治主導」

憲政会内閣に代わったのは革新倶楽部と合同し、勢力を再び盛り返していた政友会でした。他方、憲政会は護憲運動で政友会から離脱した勢力（政友本党）と合同し、民政党となりました。昭和三（一九二八）年の普通選挙の実施を前に、日本政治は本格的に二大政党の時代に入ることとなります。

原内閣時代に主力であった官僚出身者の多くは政友

会分裂の際に離脱、その後、民政党に参加していました。巨視的に捉えれば、たたき上げの党人を中心とする政友会、官僚出身者を中心とする民政党と理解することができま

す。組成を異にする政友会と民政党。両者は、普通選挙を前に政策上の違いを明確に打ち出していきます。中央集権、緊縮財政を掲げる民政党に対して、政友会は地方分権、積極財政路線を打ち出していきます。

両者の差異は、まず人事に現れます。田中内閣は軍部大臣をのぞく九名の閣僚中六名を党歴一五年以上の党人で固め、内閣書記官長、法制局長官にも党人を配りました。内務次官、警保局長、警視總監には政党人こそ充てなかつたものの政友会系の官僚を補し、その下で、普通選挙に向けて大幅な地方官の入れ替えを行いました。親政友会官僚を充て、親民政党官僚を排斥する党派性の強い選挙対策人事です。

こうして憲政会内閣による自律と依存の関係は崩れ、官僚は次官、一部の局長、知事にいたるまで、二大政党のもとでふたたび系列化していくこととなります。

田中らはまず官僚主導と批判された行政調査会を廃止し、新たに行政制度審議会を立ち上げます。ここで

は法制局長官に就任した前田多門を中心に、大臣が党側の意向を背景として議論を進める「政治主導」が現出しました。その結果、この審議会では税源移譲、道州制、高等官の完全特別任用、内閣政務局設置といった抜本的な改革案が論じられました。

なぜ政友会は「政治主導」路線を選択し、なぜそれは機能したのでしょうか。ひとつには前述した政党間の論理、すなわち民政党との差別化があるでしょう。

官僚との関係から考えると、政権の正統性が普通選挙によって担保されたこと、すなわち正統性の調達方法が変化したことが大きいと考えられます。これまでは大命降下を行ってきました。これであれば、首相に対しては別として、政党に対して官僚は優位な地位に立つこととなります。それが普通選挙によって国民の支持を得ていることが政権の実質的な存在理由として認められるようになり、政党が官僚より高い正統性を有するようになったわけです。

もうひとつ、与党との関係も変化しました。選挙制度が中選挙区制に変わったことで代議士は党の組織よりも個人の組織によって選挙戦を戦うようになり、そ

の自律性が高まりました。同時に派閥の形成も進んでいきます。政党政治家たちが集団として政権に影響力を及ぼす下地ができあがっていきました。

くわえて、田中義一首相はいわゆる輸入総裁でした。党内に基盤を持たない彼は、正統性の観点からみても与党側の要求を無視できない。政友会はこれまでの総裁専制を捨て、党の民主化の名のもとに総裁公選、党役員相互選を進めていきます。

この結果、総合調整の頂点に立つ田中は、政府と与党の調整に大きなエネルギーを割くこととなります。先述した拙稿で詳細に論じましたが、行政制度審議会における田中の苦悩は、議事録を読むものの同情を呼ぶほどです。両者にくわえて、積極的に立憲君主として活動する天皇の三方に挟まれた首相は苦悩を深めていきました。もちろん、田中にとって決定的に欠けていたのが、与党に対するガバナンスであったことはいうまでもありません。選挙に向けた看板として迎えられ、与党に翻弄された田中が深い病に倒れたことは、政党政治が生んだひとつの悲劇的な結末でありました。

浜口雄幸・民政党内閣の決断とその後の彷徨

田中内閣の総辞職により、政権は民政党に移ることとなりました。首相となった浜口雄幸は、大蔵官僚出身ながら、高知県出身で、落選経験があり、党務に熱心であったことから党人からの信望も厚い人物でした。憲政会内閣末期の経緯からしても、実力と人望を兼ね備えた浜口による組閣には高い期待が寄せられました。閣僚も依然として官僚出身者が多いものの、軍部大臣を除く一一名中六名が一五年以上の党歴を持つ人材となっていました。

浜口は世界恐慌の進展を背景に、ふたたび緊縮財政に舵を切ります。田中・政友会内閣下で施行された昭和四年度予算も例外ではなく、浜口は一億五〇〇万円を削減する実行予算を編成して、緊縮財政の実現に向けて本格的に取り組む姿勢を示しました。

緊縮政策の本丸となったのは、官僚の俸給を削減することでした。最高学府出身者を集めていた官僚の俸給は従来から高額でしたが、全国的な不況によって民間の給与が低迷するなか、官民格差は拡大し、国民の批判の対象となっていました。選挙によって正統性を調達する政党内閣としては、この改革を行うことは、

民意の要請に応える政策でした。

しかし、非選出勢力である官界はこれと鋭く対立し、結果として浜口内閣・民政党は、桂新党以来の官僚組織との協力関係に大きな傷を負ってしまいます。すでに浜口内閣は田中内閣で重用された官僚を更迭して、官僚人事の党派性を強めていましたが、この事件により、親民政党の官僚との関係も揺らぐこととなりました。

その負の遺産は、浜口が兇弾に斃れ、若槻が内閣を継いだのちの臨時行政財政審議会に現れます。田中内閣の積極路線を否定し、国家財政の根本的立て直しをめざしたこの審議会では、かつて行政調査会の折に政府側の原動力となった官僚が、抵抗勢力として存在することになりました。拡大する与党の発言力、抵抗する官僚勢力と両面に敵を迎えることになった審議会は、抜本的改革を成し遂げることができず、満洲事変という非常事態を前にひとまずの收拾を図るにとどまりました。「甚だ不徹底なりと雖も時局の重大なるに鑑み、此際根本的議論を避け」たという若槻首相の発言は、行政、立法の二つのガバナンスが欠如したことの根本的な原因を暗示しているように思われてなりません。

むすびにかえて——自律と協働のガバナンス

対立から協調、協働からふたたび対立へ、戦前日本における政と官の関係は、立憲政治の展開と軌を一にして変容していきました。過渡期において依存的協働という現実的な選択をした原・政友会内閣、政と官の自律を図りながら官僚依存と批判された加藤・憲政会内閣、強力な「政治主導」を目指して動揺した隈板内閣、田中・政友会内閣、目指しつつもすべてにおいて欠如が目立った若槻・民政党内閣。こうした歴史上の経験知から、私たちはなにを学び、考えていくべきなのでしょう。

報告者から提起したいのは、時代が要請する正統性のあり方に応じて、政治家の領域と官僚の領域を見定めていく必要があるだろうということです。政治的応答性と官僚の専門性の関係を、時宜に応じて変換していく機能が求められているといってもよいかもしれません。政権交代が現実のものとなり、官僚の党派化も懸念される今日、この課題がもつ現代性は高いように思います。

昨年の総選挙を勝ち抜いた民主党がマニフェストに

掲げた五策は、国家戦略局、行政刷新会議、公務員制度改革、さらには省庁再編までを射程に入れ、政権発足後、その実現に向けた取り組みがなされてきました。しかし、政権交代後の不安定な状況と日米関係・基地問題をはじめとする混乱により改革のあゆみは遅れ、六月の鳩山首相辞任によって、政治主導強化法案や国家公務員制度改革法案は審議未了による廃案となりました。

このことを悲観的にみるかどうかは、政権に対する賛否と絡む問題であり、論者により意見は様々でしょう。しかし、戦前の政官関係の展開を振り返ると、急速な改革よりも、地に足をつけた着実な議論と、それを可能にする政治指導がなければむしろ大きな負の遺産を呼ぶこともみえてきたように思います。戦後、いや戦前以来の澱が溜まっていることは間違いありません。それをどう活きたものに変えていくのか。論評ではなく、なんらかの材料となる研究を続けていければと思っています。

ご清聴、ありがとうございます。