

◇ 学位論文審査要旨 ◇

竹 本 信 介

「行政学」から戦後日本外交を考える

——プラグマティズム・アブダクション・民主主義——

審査委員 主査 水 口 憲 人

副査 村 上 弘

副査 徳 川 信 治

〔論文内容の要旨〕

1 本論文の概要

外務省とはどのような組織であり、外務官僚はどのようなアクターなのか。また、それは、外交という政治的営みとどのように関係しているのだろうか。本論文の第一の特色は、このような問いが、学問研究の、いわば「新規市場」を、外交史・国際関係論と行政学の分野で開拓しうることを、説得的に明らかにしようとした点にある。行政学は各省庁の分析を蓄積し、パラダイムや分析ツールのストックも比較的明瞭であるが、外務省研究はまだ本格的には手がつけられていない。その意味では外務省研究は、行政学にとって「新規性」を持つが、本論文の主眼は、このような行政学の知見を活用することが、外交史・国際関係論に、パラダイムレベルの「新規性」をもたらし、外交理解を豊かにするのではないかと主張している点にある。

本論文のいう「行政学」は、広義の政治体制と、それと結びついた規範構造に、官僚や関連アクターの行動は条件づけられるという観点を有していること、とくに、専門性・民主性という軸に即せば、専門性・非民主性（官房学的行政）、素人性・非民主性（封建的名望家的行政）、素人性・民主性（スポイルズ・システムの行政）に対して、国民主権の下、専門的官僚制に行政を託している現代行政は、民主性・専門性（現代行政）という特徴を持っていることが把握されていること、またこの特徴を、国民（本人）-政治家（代理人）、政治家（本人）-官僚（代理人）と

いう「二重の本人・代理人関係」という角度から考察していること、さらに、この「本人・代理人関係」を理解するためのツールや視角として、政官関係論、「機関哲学」、行政責任論等を有している学問分野として捉えられている。翻っていえば、これまでの主流の外交史・国際関係論（本論文では、「主流」に相当するものは、主要な教科書、それらの教科書が言及する一連の代表的業績として扱われている）では、行政学が捉える官僚制としての外務省を方法的自覚に基づいて捉えたものはほとんどなく、政治家の行動を中心とした歴史叙述になっているとされる。本論文は、この点を、H・ラスウェルの用語を使いながら、既存の外交史・国際関係論は「過程における知識 (in の知識)」の蓄積を積み重ねてきたものの、「過程に関する知識 (of の知識)」が不十分であり、行政学的観点は、「of」の知識に貢献するものだとしている。

本論文の、第二の特色は、以上の問題関心や主張を、認識論や、社会科学の方法論のレベルで根拠づけようとしている点にある。プラグマティズムの哲学者、C・パースの「アブダクション」(abduction)という概念が検討され、本論文は、「アブダクション」に示唆を得て作成かつ構成されたことが主張されている。「アブダクション」への注目は、現在の政治学の有力なトレンドの一つである、合理的選択制度論等への距離感の表明であるとともに、それらの理論が扱っている「演繹」(deduction)と「帰納」(induction)の理解に「アブダクション」を介在させることが、本論文の性格と位置をより明瞭にすることに資するとされ、かつ、本論文の副題「プラグマティズム・アブダクション・民主主義」が示すように、認識論や方法論が政治体制の選好問題とつながりうることが主張されている。

そして、このようなパラダイムや認識論の議論を支えるべく、情報公開法も活用し入手した膨大なデータに基づく実証レベルでの外務省研究に踏み込んでいることが、本論文の三つめの特色といえよう。外交官試験の捉え方や、省内職員研修の講義や講師を丹念かつ数量的に分析することにより、外務省内にはある種の「派閥」や「派閥」間の「政治力学」が形式されており、それが外務省の「機関哲学」を生み、外交政策の選択にも影響を与えうる関係が析出されている。また、外務省幹部のキャリアパスの解析を通して、「政治力学」と省内の意思決定スタイルとの関連にもメスが入られている。さらに、行政学の行政責任論の枠組みを使い、外務官僚や外交研究者、マスコミがこの枠組みをどのように理解し対処しているかの分析を通して、外務省の行動様式の一部を明らかにしている。

## 2 本論文の構成

これらの特色を生み出している、本論文は、以下の章別構成で成り立っている。

- 序章 論文の目的と構成
- 第1章 戦後日本外交のリサーチ・デザイン  
——本研究はどのような「分析枠組み」に基づくものか？——
- 第2章 戦後日本における外交官試験と新人省員研修の考察  
——省内における「政治力学」を推論する——
- 第3章 戦後日本における外務官僚のキャリアパス  
——誰が幹部になるのか——
- 第4章 戦後日本における外務省の行政責任  
——戦後日本外交の主人公は誰なのか——
- 第5章 結 論

## 3 本論文の内容

### 序章 論文の目的と構成

冷戦後の著しいグローバリゼーションと情報化社会の進展に伴い、国家間外交（伝統的外交）は、その内実を変容させつつあり、また欧米圏では、この国家間外交に替わる新しい外交概念として、パブリック・ディプロマシーも提唱されている。このような現状は、「外交」なるものの意義を問い直すことを促しているが、それは固定化された外交アクター（政治家中心）を研究対象の中心とする既存の〈パラダイム〉を問い直す作業を内を含むはずであるという、本論文を生み出した関心と動機が述べられた後、本論文が採用する視点や方法、論文の構成等が簡潔に叙述されている。

### 第1章 戦後日本外交のリサーチ・デザイン

——本研究はどのような「分析枠組み」に基づくものか？——

本章では、本論文が依拠する、コンストラクティヴィズム、アブダクション、行政学等の分析枠組みや概念装置の定義や含意が提示されている。そして本論文が、パースのいう3段階の推論形式（アブダクション・演繹・帰納）から示唆を受けて

おり、論文全体もこの示唆に沿って構成されていることが主張されている。また、本研究の目的は、「戦後日本外交の先行研究には、「官房学」的価値観を背景とする、国民に対するパターンリズムが暗黙知化されており、それゆえに、戦後日本外交の過程に関する知識が不足している研究状況がある」という仮説を検証し、先行研究が捉えてないものを行政学の知見を活用することによって明らかにし、外交の「過程に関する知識」の蓄積に資することとされる。ここでいう「官房学」には、外交を外務官僚という専門家の秘技とし、国民主権下の国民が視野の外に置かれているという含意が与えられている。さらに、外交史や国際関係論の立った教科書や代表的業績を材料にして、仮説が検証されている。

## 第2章 戦後日本における外交官試験と新人省員研修の考察

### ——省内における「政治力学」を推論する——

本章では、戦後に行われた外交官試験（52年間分）と入省後の新人研修（54年間分）を材料にして、外務省内における「派閥」や「政治力学」の存在が推論されている。戦後直後の時期には、省内に血縁者を持つ人物が集中的に採用され、その後、彼らの多くが、戦後の外務省を担った中枢幹部として活躍したこと、省内には、彼ら中枢幹部と対立する一定グループの存在が長らく存在していたこと、そしてこの対立は、対米基軸派とアジア主義派との間に見られる外交観の違いとして捉えられることが論証の骨子である。またそのような知見が、G・シューバートの「公益論」やG・アリソンの「政策決定過程」のモデルから意味づけられている。すなわち、このような特徴は、官僚が公益を決定できるとする「理想主義」の公益観や「政府内政治モデル」と親和性があるとされる。

## 第3章 戦後日本における外務官僚のキャリアパス

### ——誰が幹部になるのか——

本章では、前章でいう省内「政治力学」をさらに詳細に検証すべく、本省内キャリア省員のキャリアパス（分析のタイムスパンは60年間である）を素材にして分析が進められている。省内には、昇進に対する「良いポスト」と「悪いポスト」が存在し、例えば、外務省の最高職位である外務事務次官は、特定された6課長ポストを歴任した人物が就任しており、省内の幹部ポストへのキャリアパスは、一定のルートが省内に確立されている等の知見が提示されている。「誰が幹部になるのか」という問いとの関連では、いわゆる「吉田ドクトリン」を遵守する外交観を持つ人物であることが条件とされ、それが「減点主義」的人事評価と結びついて運用され

ているとされる。

#### 第4章 戦後日本における外務省の行政責任

##### ——戦後日本外交の主人公は誰なのか——

戦後日本外交の先行研究が、積極的な研究主題としてこなかった国民を、外交アクターとしてどのように位置づけるのかが、本章の問いであり、二重の「本人-代理人関係」を行政責任論の角度から捉えている足立忠夫やC・ギルバートの理論をベースにしつつ、この問いへの接近が試みられている。外務官僚、外交研究者、新聞記者それぞれの、国民の位置づけが検討された後、国民主権の下の外務省の行政責任という関心が希薄であり、かつ責任を問う構造も脆弱であるとされる。また、この構造の中でのメディアの役割に注目し、記者クラブ制による取材等の問題を抱える大手メディアの外交監視機能の有りようが、国民と外交とをつなぐ上での無視しえない論点になっていることが指摘されている。

#### 第5章 結論

本章ではまず、序章と第1章で示された関心や論点に照らして、第2章から第4章までの具体的分析の意義が、1) 外務省には独自の「機関哲学」や「政治力学」が存在すること、2) このような外務省（外務官僚）は、政治家中心の外交分析では捉えきれない能動的な外交アクターの側面が認められること、3) 戦後日本外交研究の伝統的方法は、このような点を踏まえて相対化され見直されるべきことの3点に整理されている。そして、パースのアブダクションや「科学的探求の論理」が、たとえば宇野重規が主張する民主主義の機能を高める構想とパラレルかつ親和的な関係にあること、別言すれば、民主主義という政治体制と外交研究の方法との関連が、今後、究明すべき主題になることをパースや宇野は示唆していることが指摘され、本論文は閉じられている。

#### 〔論文審査の結果の要旨〕

外務省研究が学問上の「新規市場」として成立することを主張していること、自らの研究を認識論や方法論のレベルから捉え直していること、外務省研究に実証的にアプローチし、いくつかの成果を生み出していることが本論文の特色であることは先述したとおりであり、そうした成果を総合した研究として博士の学位に相当すると考えられる。なお、公聴会や口頭試問を通して、以下で述べるいくつかの課題も指摘された。ただ、これらの課題は、本論文が作り出した「土俵」や「スター

トライン」のゆえに成立可能になる学問的課題であり、課題を成立可能にさせた点にも本論文の意義があることを踏まえた上での指摘であることを強調しておきたい。

指摘された課題の第一の文脈は、政治体制の選好問題と社会科学の概念やツールの創出のされ方、さらには認識論が結びつきうるし、外交研究にもこのことが当てはまるとする主張に関するものである。たしかに、外交研究者の政治体制の選好の有りようと、外交なるものの理解の関連性はあるとしても、そのような関連が無媒介に認識論一般のレベルに結びつくのだろうかという疑問を本論文は誘発する。端的にいえば、パースの「アダクション」（あるいは認識論としてのプラグマティズムの検討）は、本論文の主張を明瞭にするためには不必要であったのではないか、あるいは、「演繹」との関連で、本論文ではやや否定的に扱われている、K・ポパーやラスウェルの方が、認識論、社会科学の方法、政治体制の三者の関連により自覚的であり、パースよりは、この論脈を掘り起こしてもよかったのではないか、さらに、外務省、政治家、国民というアクター間の関係を「テクノクラシーにならないテクノクラット」という政治体制への態度を介して検討しようとする本論文の立脚点からすれば、条約や法律を分析対象とすることによって、このアクター間関係を扱わざるをえない構造に置かれている国際法という学問分野にもウィングを伸ばして分析が行われるべきではなかったか等の指摘があった。政治体制の選好と社会科学の分析視角との関連という興味ある論点に説得性を持たせるためには、哲学的な認識論のレベルと社会科学方法論との腑分けの作業や、他の学問分野の知見を参照する姿勢が望まれる。

二つめの文脈は、「外交は行政か」という問いにまつわる問題群である。行政や行政学の角度から外務省を観察することは、外交なるものの理解にも資するという、本論文の立場は了とされるにしても、行政の角度からどこまで外交が切り取れるのか、外交なる活動のコアは何であり、通常の行政との異同は何か等の問題は残る。これらの問題群の処理の、理論的見通しや、実証研究レベルのデザイン等が本論文に盛り込まれていれば、さらに厚みが増したといえよう。たとえば、外交官試験の改廃問題が外務省内の「政治力学」を検出する材料として扱われているが、このケースは、外交の特殊性を主張する外務省と、必ずしもそうは思わない他の省庁や政治家が「外交」や「行政」をどのように捉えていたかという実証レベルの素材としても扱えたと思われるし、この種のケーススタディが付加されていれば、本論文の説得性はさらに高まったといえよう。

三つめは、2、3、4章の実証研究に関するものである。「情報公開法」を活用

#### 学位論文審査要旨（竹本）

したデータ収集や、大量のデータを処理する労力に敬意が表された上で、データ処理や解釈へのいくつかの提言がなされたが、「政官関係」の実証研究が加わっていれば、「二重の本人・代理人関係」を視点とする本論文は、構成上、さらに完成度を高めたと思われる。「政官関係」は、残された課題であることは、論文中でも明示的に指摘されているが、それだけに、第一と第二の課題群の問題を組み込んだ実証研究のリサーチ・デザインが構築され、具体的な研究が完成することを期待したい。

三つの特色自身が、博士の水準を満たしていることは先に述べたとおりであるが、本論文は、外交や行政、社会科学の方法等に関する生産的議論を学問的に誘発する特色も有している。公聴会と口頭試問を通して、これらのことを確認した審査委員会は本論文が博士学位を授与するに相応しい水準に達しているという判断で一致した。

#### 〔試験または学力確認の結果の要旨〕

本論文の公聴会は、2014年1月31日（金）14時から15時30分にかけて、立命館大学末川記念館（第3会議室）で行われた。また、ひき続き、同会議室で、16時から17時30分の間、口頭試問を実施した。

審査委員会は、竹本信介氏が、本学大学院法学研究科法学専攻博士課程後期課程の在学期間中に公表した論文、研究会での発表等の学会活動、また、公聴会や口頭試問での質疑応答を通して博士学位に相応しい能力を有することを確認した。したがって、審査委員会は学位申請者に対して本学学位規程第18条第1項に基づいて、博士（法学 立命館大学）の学位を授与することが適当であると判断する。