
2001年度日本公共政策学会
会長基調講演



政策決定過程とオーラル・ヒストリー†

日本公共政策学会 会長(2000年6月-2002年6月)

原 彬 久

最近、オーラル・ヒストリーという言葉が、みなさん耳にしたり目にしたりすることが多いんじゃないかと思います。政策決定過程あるいはそれをとりまく政治過程の、いってみればそのからくりを実証研究する1つの有力な手段ないし方法として注目されているわけです。この部門では昨今、組織的に取り組んでいる機関も出て参りました。政策研究大学院などもその1つではないでしょうか。

実は私もオーラル・ヒストリーなるものを多用してきた研究者の一人であります。私がこのオーラル・ヒストリーの効用に着目したのは、いまから四半世紀前の1970年代後半のことです。岸信介内閣の60年安保と申しますか、日米安保条約の改定にかかわる政策決定過程およびそれをめぐる政治過程を実証的にトレースしてみようと思いついたときでした。当時アメリカでは少しずつ安保改定に関する外交文書が公開されるようになりまして、個人としてリクエストすれば、関連文書が出てくるようになりました。ちなみに日本のほうは、相変わらず安保関連の文書公開など問題外という状況でした。

それはともかく、安保改定を推進した当時の首相岸信介、外相藤山愛一郎、外務官僚等を含む意思決定集団と、彼らの意思決定をめぐる展開される当時の錯綜した政治過程について、私はアメリカの政府内文書をはじめ、関係者の日記、回想録、書簡、メモ等々を収集しまして、60年安保の政治過程を歴史的に再構築してみようとしたわけです。ところが、記録された文書類に頼って歴史の再構築という作業を進めていきますと、どうもこれだけでは十分ではないなあ、ということを感じていくようになったわけです。

そこで、80年代に入ってすぐですが、確か80年の9月だったと思います。藤山愛一郎さんにインタビューをさせて頂くことになりました。本格的な形としては、私の初めてのオーラル・ヒストリーでした。オーラル・ヒストリーとは、インタビューという行為であると同時にその行為によって獲得された情報資料である、というふうにもいっておきましょう。まだホテル・ニュージャパンが焼ける前でしたが、藤山さんは赤坂のど真ん中にあるあのホテルにオフィスを構えておられました。もともとホテル・ニュージャパンは藤山さんご自身がお建てになったものですが、政治におカネをつぎ込んだためでもないでしょうが、当時すでにこのホテルは他人の手に渡っておりました。しかし、そこは元オーナーです。ゴージャスなあのオフィスには、なるほどと

† 本稿は日本公共政策学会2001年度大会(2001年6月10日、中央大学駿河台記念会館)における基調講演を収録したものである。

思ったものでした。

そこにお訪ねして十数回、安保改定作業に関して藤山さんにはいろいろな側面から時系列的に詳しくお話をお聞きしました。私のオーラル・ヒストリーの作業は実はこうして始まったわけです。

そうこうしているうちにその年の暮れ、つまり80年12月の暮れも押し詰まったころでしたが、岸信介さんから、インタビューに応じてもいいというお返事がありました。ある人を介してお願いをしていたのですが、紹介者がよかったのか、タイミングがよかったのか、案に相違してスムーズにインタビューが実現しました。当初は、まさかあんなに長く続くとは思いませんでした。最初の段階では、どうぞこれでお引き取り願いたいと岸さんからいついわれるか分からないという誠に緊迫したインタビューでした。私は毎回、まだまだたくさん質問したいことが残っていますよとアピールするために、質問のメモ用紙を積み上げて岸さんの前に置いたものです。

この無言の“圧力”が功を奏したかどうかは知りませんが、結局は20数回、1年半にわたって、全部で25～26時間になるでしょうか、安保改定にかかわるかなり詳細な決定過程についてのインタビューをテープに収めることができました。回を重ねるごとに、岸さんの応答にも熱が入ってきまして、次回に行われるインタビューの日程は、秘書を入れずにご本人と直接打ち合わせをすることができるようになりました。

岸さんのインタビューに並行して、他の関係者にも接触しました。いろいろな方々に橋渡しをして頂きました。歴史としての政治過程に関連して、その当事者が官僚であろうと、自民党の有力者ないし派閥の領袖であろうと、あるいは野党の政治家であろうと、だいたい私の申し出に対しては応じて下さいました。安保改定に絡む大衆運動の指導者、例えば当時の総評の議長および事務局長である太田薫、岩井章といった方々、それから共産党関係者にもお会いしてインタビューをさせて頂きました。社会党の岡田春夫さんなどは、自民党の山中貞則さんに会いたいという私の希望を受けて、翌日衆議院本会議の議場で山中さんから了解を取り付けて下さったこともございました。安保闘争の恩讐を越えて超党派的協力も頂いたわけです。安保改定に関連するインタビューは恐らく数十人は下らなかつたように思います。

これをきっかけにしまして、その後研究テーマをいろいろ追いかけていくたびに、特にそれが政策決定過程の実証研究であれば必ずといっていいくらい、私は文書記録とともに——文書記録は当然のことながら不可欠の重要な資料でありますけれども——このインタビューというものを活用して参ったわけです。ですから、これまで少なくとも百人前後、延べ回数にしますと、数えたことはありませんが、まあ相当数になっているはずであります。

では、なぜこれ程までにオーラル・ヒストリーを重用してきたのか、ということをお話したいと思います。そもそも私の研究は、政策決定過程の歴史と申しますか、いわば歴史としての政策決定過程というのがその中心テーマであります。私の関心は、政策決定過程を跡付けていくにあたって、平面的な空間を時間の縦軸に交錯させてみるということです。政策決定をめぐるアクターの押し合い、へし合いというそのときどきの空間的な動態をそれ自体完結体として捉えるのではなくて、その空間舞台を歴史的な文脈のなかに投げ込んでみるということです。これは、歴史がその政策決定過程にどう影響を及ぼしているのか、歴史的な要因ないし歴史的な構造というものがそのときどきの政治過程をどういうふうに拘束し支配しているのかということを実証的

に確認するという作業に通じていくのではないのか、ということなんです。そうすることによって、ともすればアクター間の空間的な相互作用の叙述に終わりがちな「政策決定過程」を立体化することが可能になる。しかも、歴史としての政策決定過程を立体化し血肉化していくという作業を真に成果あらしめるためには、文書のみならず、文書になっていない情報すなわちオーラル・ヒストリーも必要になって参ります。

歴史としての政治過程とか政策決定というものを、われわれが追体験し追創造していくという場合に、例えば安保改定でいえば、岸信介という最高位の政策決定者、それから彼をサポートする諸々のアクター、あるいは彼の決定・行動に反対、妨害、阻止するアクターとの間の押し合い、へし合いというものの構図を再構築していくとなると、記録された文書だけでは必ずしも満足のいく成果をあげることはできない。やはりオーラル・ヒストリーというものを使って、文書資料では得られない多くの情報を獲得し、当事者の迷い、苦悩、人間関係の赤裸々な実態がその意思決定にどうかかわっているのかを知ることは、重要であります。そして歴史を立体化し歴史に心臓の鼓動を吹き込むには、オーラル・ヒストリーの有用性を軽視してはならない、というのが私の立場であります。

本来、政策決定それ自体は合理的でなければならない。しかし、実際にはそうならないことが多いのです。政策決定者によって当初目論まれていた姿とはおよそ異なるプロセスが展開するというのは、むしろ当然であります。つまりアウトプットされた政策ないし意思決定というのは、そこに至るまでのいろいろな揉み合いがあった末に形づくられていくわけです。特に日本の場合はこの国特有の政党内派閥抗争とか密室政治とか、さらには政官癒着の構造ゆえに政策決定過程が錯雑化し、したがって政策は、それが最終的に産出されるまでには種々変形を受けているのです。しかも重要なことは、多くの場合、この政策決定プロセスがいわばブラック・ボックスになっているということでもあります。

そしてさらに重要なことは、このブラック・ボックスになっている部分にこそ、実は政策を形づくっていく最も本質的な要因がときにはあるのではなからうか、こういうふうに考えられるわけです。文書になっていない情報がこのブラック・ボックスのなかに詰まっているということでもあります。こうしたことは、政策決定の透明化に努力している欧米でもいえることですし、いわんや日本においておやであります。

となれば、結局は政策決定者および政治過程の当事者に対するオーラル・ヒストリー、つまりインタビューは、まさにこのブラック・ボックスを突いてこれをこじ開けていく、そういう手段として力を発揮するであろうというふうに考えるわけです。

私は昨年、『戦後史のなかの日本社会党』（中央公論新社）という本を出したのですが、これを書くときに、たまたま村山元総理にお会いしてインタビューをする機会がございました。私が村山さんにヒアリングしたときの最大の関心事は、いわゆる「政策の大転換」についてお話をうかがうことでした。1994年の7月ですが、社会党首班村山富市は「日米安保を堅持する」と宣言しました。日米安保条約の「解消」すなわち全面否定から「堅持」へと急転換したわけです。そして自衛隊「違憲」から自衛隊「合憲」へ、「日の丸」・「君が代」もこれを尊重するというのです。社会党の従来の方針を180度転換するという大業を村山さんはやっけてのけたのです。あれは日本の戦後史にとっても非常に重要な出来事でした。そしてこれは、何よりも日本社会党にとつ

てみずからの死命を制する大転換であったわけです。

これが直接のきっかけになったかどうかはともかく、これを機に社会党の力は急速に萎えてしまいました。あのとき一体なぜ村山さんは「政策の大転換」に踏み切ったのでしょうか。これについては、書かれているものからだけではなかなか分からない。インタビューで村山さんは、実は二晩眠れなかったんだと、おっしゃっていました。これについては村山さんだけではなく、村山さんの側近である野坂浩賢さんたちにもお聞きしました。村山さんは諸々のことを考え悩んだようです。このプロセスでそのときどきの「現実」が彼に決断を強いたのです。インタビューは、政治過程のブラック・ボックスにあるいは詰め込まれているかもしれない「大転換」の意思決定、その意思決定にかかわる重要な情報に光を当てると同時に、意思決定者その人のなかにあるブラック・ボックスをも覗きこむ1つの手法になり得るだろうと思うのです。

時間の関係もありますので、こちら辺でオーラル・ヒストリーというのは何かということを考えてみたいと思います。これはなかなか難しい問題なんですね。先程、オーラル・ヒストリーとはインタビューという行為であると同時にそのインタビューによって獲得された情報資料である、というふうに一応定義してみましたけれども、実はオーラル・ヒストリーなるものをもう少し広く捉えてもいいのではないかと私自身考えております。オーラル・ヒストリーすなわちインタビューであるとしても、インタビューとはそもそも何なのか。方法としてのインタビューというのは、もともとはジャーナリズムから出てきたものようですが、それは「公表のために個人的な発言を引き出す技術」であるとされてきました。クリストファー・シルベスターが編集した本のなかに、例えば、あの有名なH.G. ウェルズとスターリンの「対話」が収録されています。あれはやはりインタビューといってもよいのではないかと私などは思うのです。この「対話」はイギリスの『ニュー・ステイツマン・アンド・ネイション』（1934年）という雑誌に掲載されました。バーナード・ショーがウェルズを「史上最低の聞き下手」とこき下ろしたあの対談です。あれは、形としては、いわゆるインタビューではない。明らかに対話であり対談です。しかし、スターリンの個人的な発言を引き出しているという意味では、やはりあの対話は立派なインタビューであり、オーラル・ヒストリーではなからうか、と思うのです。

ヘンリー・キッシンジャー（米国大統領補佐官）と毛沢東（1973年）、あるいはニクソン大統領と毛沢東（1972年）の会談記録をみますと、あれはやはり最高級の「インタビュー」であったと思います。われわれ学者が毛沢東にインタビューして、過去の出来事についてあのときはどうだったんですか、こうだったんですかと聞き取りをするよりも、はるかに「個人的発言」が引き出されている。実にわくわくドキドキするような緊張に満ちたあの会談記録は、「インタビュー」としては出色のものであります。

左派ラディカリスト毛沢東はニクソンに対して自分は左派よりも「右派が好きだ」という。彼は別のところで、右派のほうが交渉相手としてはやりやすい、左派は口でいうことと考えていることが違うのだ、というのです。また毛沢東はキッシンジャーに向かって、自分は共産党というもの嫌いだという。一体（中国）共産党のボスは誰なんですかと毛さんに聞きたいところですが、俺は共産党が嫌い、ソ連共産党はもちろん、フランス共産党も嫌いだし、キッシンジャーさん、あなたがたは好きだけれども、あなたの国の共産党は嫌い、といった具合にいいたい放題いっているわけです。毒を含んだ発言が次から次へと出てくる。毛沢東が、いわば理念の人で

もあるけれど、それ以上に彼が聞きしにまさるパワー・ポリティシャンであるということは、この会談で鮮やかに浮き出てくる。キッシンジャーがあるいは毛沢東が、互いに相手から個人的見解、発言を引き出しているという意味では、それぞれ有能なインタビュアーなのです。

さて、こういうふうにみてきますと、いわゆるオーラル・ヒストリーというものはここからここまでです、とはっきり境界線を引くのはなかなか難しいのではないかと、というのが私の感想です。いい方を換えますと、対話、対談、座談等々を含めてオーラル・ヒストリーというものをもう少し幅を広くとって考えてもいいんじゃないかと、ということです。むしろ大事なことは、引き出された個人の発言というものが、現実そのものをまさに動かすリアルタイムの発言なのか、それとも後からわれわれ研究者が当事者に聞き取りをして過去の現実を振り返ってもらって発言を引き出すという、その分け方のほうがむしろ分かりやすいのではないかと、ということです。

それからもう1つ、いや、これこそもっとも重要なことですが、文書記録であろうとオーラル・ヒストリーであろうと、要は資料としてどれ程正確であるか、真実をどれ程含んでいるのかということだと思えます。文書は正確であって、オーラル・ヒストリーはどれも不正確で信頼できないと決めてかかる向きがあるようです。オーラル・ヒストリーがときに不正確な情報を含んでいるということは確かだと思います。インタビューされる側の記憶違いもあれば、過度の自己正当化もあれば、故意の発言回避もあるでしょう。しかし、それでは文書記録は無条件に正確であるのかと問えば、それはノーといわざるを得ません。過度の文書信仰は危険です。文書記録にもやはり落とし穴はあります。例えば元首相の中曽根康弘さんが日記を書いているということは、最近知られるようになりました。彼は、その日記がいずれ公開されるということを十分に意識しておられると思います。中曽根さんにはウラの日記とオモテの日記の2種類があるんじゃないかという噂が記者さんたちの間で面白おかしくささやかれている。もちろん、これは冗談でしょう。しかしこの噂自体、なかなか含蓄があり興味深いものです。また『佐藤栄作日記』というものは、どうも信頼性に欠ける部分があるのではないかといわれます。実際読んでみると、若干問題はあります。

あるいは私が扱った岸信介の獄中日記（1946年3月～1948年12月）ですが、この巣鴨プリズンにおける日記を読んでみますと、あの生死相半ばする非常に緊迫した精神状態、つまり俺は助からないかもしれないという切羽詰まった岸さんの心情が迫ってきます。彼は娑婆に出ても日記を書いた時期がありますが、政治史的に価値あるものはほとんどありません。しかし獄中日記はかなり貴重なものです。それでも、あの獄中日記には書いていないものがあります。例えばGHQから上等の寿司が差し入れされたというようなことは書いていないのです。岸さんは食べ物については、どういうわけかこだわりがあって、毎日日記の最後には食事の内容を全部書いておられます。しかし、GHQから差し入れられた寿司のことは1行も書いていない。あるいは、さる親しい女性がときどき差し入れをしてくれているということについては、「下着の差し入れあり」と記されているだけで、「誰が」ということは書いていない。このようにたとえ文書であっても、私たちは結局のところ、その真偽の程を、つまり事実は何であったのか、をよほど慎重に吟味しなければならないということになるのです。

ですから文書であろうとオーラル・ヒストリーであろうと、要はその資料を見抜いていく、つまりその資料の真偽を見極めていく研究者の能力といえますか器量といえますか、何といっても

これが大事になってくるのではなかろうかと思うわけです。

「史実は真実か」という言葉があります。重い言葉です。この永遠の問いかけに私たちはどう応えればよいのでしょうか。確かに「現在」が歴史を規定していくという側面はやはりあると思うのです。私たちが「いま」という高みから歴史を再構築していく、ある意味では歴史を支配していくという側面は否定できません。しかし同時に、歴史には現実そのものを拘束し支配していくという、その働きもある。だから歴史と現実というのは相互往復しているわけです。そういうなかで、いわば現実と宿命的にかかわりあっている歴史の真実性といいますが、これを追い求めていくということを回避してはならないわけです。オーラル・ヒストリーが他の手段・方法と同様ある一定の限界をもっていることは事実です。しかしこのオーラル・ヒストリーという手法は、それが文書資料の有効性といわば掛け合わされて、政策決定過程ないし政治過程の実証研究に活用されるなら、「史実は真実か」という問いかけに真っ正面から応えていく上においても、それ相当の力になるだろうと考えるわけであります。これが私の本日の結論であります。ご静聴ありがとうございました。