

# 55 年体制下の実力組織と政権運営

——後藤田正晴オーラル・ヒストリー再読——

伊藤 正次

- 1 オーラル・ヒストリーの古典再訪
- 2 軍隊と警察の距離
  - (1) 戦争の不条理とシビリアンコントロール
  - (2) 実力組織としての軍隊と警察
  - (3) 行政組織としての警察
- 3 官僚と政治家のあいだ
  - (1) 内務官僚から警察官僚へ
  - (2) 警察官僚から内閣官房副長官へ
  - (3) 内閣官房副長官から政治家へ
- 4 政権運営と内閣制度論
  - (1) 内閣官房長官就任とロッキード事件対応
  - (2) 調整・統率・諫言
  - (3) 内閣制度論
- 5 「安倍一強」後から振り返る後藤田オーラル・ヒストリー

## 1 オーラル・ヒストリーの古典再訪

「このところ安倍晋三首相の発言に接するたびに、私はなんども後藤田正晴氏が存命していたらとの思いを持った。『こんなこととったら、日本は壊れてしまうわな』といった台詞を思いだしてもいた。保守の中の、もっとも良識的

な姿勢で日本を見続けていた後藤田氏は、社会の基軸が右へ右へと揺れていくことに不安や不満を持ったであろうと思う」

——作家の保阪正康が、著書『定本 後藤田正晴』が2017年8月にちくま文庫版として出版された際に寄せたあとがきの冒頭の一節である（保阪 2017: 499）。当時、第2次安倍政権は、アベノミクスと銘打った成長戦略の策定や、集团的自衛権に関する憲法解釈の変更を伴う平和安全法制の整備等を官邸主導で進めていた。他方、森友学園問題や加計学園問題が噴出し、官邸主導の行き過ぎへの批判が沸き起こっていた。

こうした「安倍一強」への懸念が、後藤田正晴への郷愁を呼び起こしたとしても不思議ではない。周知のように、後藤田は、「カミソリ」の異名で知られた警察官僚出身の保守政治家でありながら、1990年代初頭の政治改革にコミットし、晩年はリベラルへの傾斜を強め、ジャーナリストの筑紫哲也からは「護民官」とも評された（筑紫 2006）。保阪は、強権的な「アベ政治」に対抗し得るアイコンとして、あるいは日本社会の「右傾化」に抗う拠り所として、後藤田の「召喚」を試みたといえよう。

このように、過去の人物に仮託して現状の政治を憂える姿勢は、詮無きことのようにも思える。しかし、官界と政界に足跡を残した後藤田の思想と行動をあらためて辿ることは、「安倍一強」を経た日本の政治と行政のあり方を考える上で、一定の意味があるといえるだろう。後藤田は、自身が著したいわゆる三部作（後藤田 1988、後藤田 1989、後藤田 1994）に加え、オーラル・ヒストリーの記録をもとに1998年に『情と理』を出版しているため、今日においても彼の思想や行動を振り返ることが可能である。

加えて、『情と理』は、後藤田個人のオーラル・ヒストリーにとどまらない波及力をもった書物である。同著は出版後1年余りで上・下巻あわせて20万部以上売れたといわれており、公人に対するオーラル・ヒストリーの手法を我が国で開拓した御厨貴が強調しているように、『情と理』が商業的に成功を収めたからこそ、その後のオーラル・ヒストリーが多面的に展開していったという事情があるからである（御厨 2018: 114-116）。

すなわち第一に、後藤田は内務官僚・警察官僚としての半生を歩んだが、『情と理』が出版された後、旧内務官僚を対象としたオーラル・ヒストリーが続けられ、その成果が刊行された(鈴木 1999、石原 1997、奥野 2002、長野 2004、御厨・飯尾編集 2007)。旧内務省の系譜を受け継ぐ旧自治庁・自治省は、いわゆる省史を刊行している各省とは異なり、省の歴史をほとんど残していない。もちろん、旧内務省系官庁も、旧大蔵省の『昭和財政史』や旧商工省・通産省の『商工政策史』・『通商産業政策史』に倣って、関係者の座談会をもとに『戦後自治史』を編纂しており(牧原 2018)、1960 年代に内政史研究会が旧内務官僚に対して行った聞き取りの記録(談話速記録)も残されている。しかし、旧自治省は、長期間にわたる組織としての歴史記録を残しておらず、それを補う意味もあって、後藤田オーラルの出版を契機に、旧内務官僚のオーラル・ヒストリーが一つの分野として発展したと考えられるのである。

第二に、後藤田は、1976 年の衆議院議員総選挙で当選し、官界から政界へと転身したが、『情と理』は、政治家のオーラル・ヒストリーとしても草分け的な存在である。『情と理』の出版後、さまざまな政治家が聞き取りに応じ、その成果が相次いで出版された(竹下 2001、御厨・中村編 2005、御厨・牧原編 2011、御厨・牧原編 2012)。

第三に、後藤田は、田中角栄内閣で内閣官房副長官、中曽根康弘内閣で内閣官房長官を務めたが、後藤田オーラルによって内閣官房に関する研究が深化した。そこから派生して、官房副長官経験者や内閣官房の幹部を務めた官僚のオーラル・ヒストリーが行われていったのである。

このように、後藤田オーラルは、公人に対するオーラル・ヒストリーが多面的に展開していく契機となった記録であり、我が国のオーラル・ヒストリーの古典としての地位を占めているといっても過言ではない<sup>1)</sup>。それゆえ、『情と理』には多様な論点が含まれているが、本稿では、行政学の観点から、55 年体制下

---

1) 御厨は、「オーラル・ヒストリー・クラシックス」の 1 冊として、『情と理』を挙げている(御厨 2018: 117-118)。

の官庁の組織・人事や政官関係、内閣制度に関する後藤田の証言に焦点を絞り、『情と理』を読み直す作業を行いたい<sup>2)</sup>。

以下では、後藤田の経歴の基盤を形作った軍隊と警察という実力組織に対する見方を整理した後、後藤田自身が官僚から政治家への転身を遂げる中で、官僚と政治家をどのように捉えていたのか、彼の経歴とあわせて理解する。その上で、後藤田が官房長官として関わった内閣・政権の運用面に関わる論点について検討する。最後に、「安倍一強」を経た日本の政治と行政における後藤田オーラルの意味を考察する<sup>3)</sup>。

## 2 軍隊と警察の距離

### (1) 戦争の不条理とシビリアンコントロール

戦争体験が後藤田の生き方や思想に大きな影響を与えていることは、これまでの彼の伝記等でも指摘されている。彼自身、1939年4月に内務省に採用された後、1940年3月に陸軍二等兵として入営している。後藤田と同じく1914年に生まれ、やはり陸軍二等兵として徴兵された政治学者の丸山眞男が指摘し

---

2) 本稿は、2018年3月10日に東京大学先端科学技術研究センターで開催された「第3回 オーラル・ヒストリーの集い」で筆者が報告した「オーラル・ヒストリーの古典再訪 後藤田正晴オーラル・ヒストリー」を文章化し、修正と再構成を加えたものである。報告の機会を与えて下さった牧原出氏（東京大学教授）と御厨貴氏（東京都立大学・東京大学名誉教授）、セッションの司会を務めた手塚洋輔氏（大阪市立大学教授）、討論をご担当頂いた飯尾潤氏（政策研究大学院大学教授）をはじめ、当日ご参加頂いた各位にお礼を申し上げます。元の報告では1998年に出版された単行本版の『情と理』に加え、牧原氏から提供して頂いた後藤田オーラルの元の記録（いわゆる「原本」）を参照したが、公表論文であることに鑑み、本稿では「原本」の参照・言及は行わないこととした。元の報告とそれに続くディスカッションは、東京大学先端科学技術研究センター・御厨貴・牧原出研究室（2020）：86-124、に収録されている。

3) なお、『情と理』は、2006年に文庫化されているが（後藤田 2006）、文庫版には生い立ちを語った第1章と、単行本版の下巻304頁以下が収録されていないため、本稿では単行本版（後藤田 1998）をテキストとして用いる。上・下巻からなる同著を引用・参照する場合、たとえば上巻100頁からの引用であれば、（上100）と表記する。

た「抑圧移譲」の理不尽さを、後藤田もまた身をもって経験し、人間の運勢の不条理について、戦争体験を通して実感していた（上 50、55）。さらに、自分が捨てたタバコの吸い殻を目の前で拾って吸うような人がいたことなど、敗戦前後の人心の荒廃についても指摘している（上 59）。

このように、後藤田は、軍隊や戦争に対して批判的な態度をとるが、実際には戦後の冷戦体制の下で、警察予備隊が発足し、保安隊、さらに自衛隊という形で再軍備が進められていった。後藤田自身、1950 年 8 月に警察予備隊の警備課長兼調査課長として出向した。

この警察予備隊の発足に際し、後藤田は、アメリカの指令による部隊編制案の中に「冷凍中隊」、すなわち「戦死者の内臓を取って冷凍にして本国に送る」部隊の記述があったことから、アメリカが警察予備隊を「文字通りこれは野戦に連れていく予定」の「軍隊」であると見なしていることを察知したという。当時の吉田茂首相は、朝鮮戦争への派遣可能性を否定するために、警察予備隊はあくまで軍隊ではないと強調していたが、後藤田は、警察予備隊が「最初から軍隊」であることを見抜いていたのである（上 105-106）。

他方、この再軍備の過程では、戦前の反省に立ってシビリアンコントロール（文民統制）が強調された。しかし、後藤田自身は、背広組（文官）による制服組（武官）の統制・管理をシビリアンコントロールと見なす日本側の考え方は誤解であると主張する。後藤田は、アメリカの国防省では、「例えば国防省の局長がシビリアンである場合、次席は制服を置く」という「組み合わせをやることによって、制服の独走を抑える」ことを指摘する（上 112）。その上で、後藤田によれば、議院内閣制の下での本来のシビリアンコントロールとは、シビリアンスタッフが時の内閣の方針に従うことで軍が政治のコントロールを受けることである。「ところが背広を着ているやつの方が上なんだという間違った考えが、警察予備隊時代から色濃くあった」点に苦言を呈しているのである（上 113-114）。

旧防衛庁・防衛省に設けられていた防衛参事官制度は、こうした誤解に基づくシビリアンコントロールを制度化したものと捉えられよう。防衛参事官制度

は 2009 年に廃止されたが、後藤田からすれば当然の改革であると受け止められた可能性がある。

## (2) 実力組織としての軍隊と警察

このように、後藤田は、自衛隊を実質的には軍隊と見なし、その統制と管理を現実主義的な視点で捉えていた。これに対し、軍隊と同じく実力組織である警察について、軍隊との対比の下にその特質を指摘している。

後藤田によると、警察は「受け身の行政」であって、「積極的に出ていったら絶対にいかんという基本原則を立ててある」のに対し、「軍隊は逆に先手必勝」である点に違いがあるという。つまり、警察は「後手で必勝は情報」であり、「情報と情報の分析、それに対する評価、これによる準備」が不可欠であるため、機動隊も含めすべてが「忍」の一字であることを強調する。そして、逮捕を第一とする警察は、密集作戦を展開するために大部隊を必要とするのに対し、軍隊は「密集したらみんな殺されちゃうから散る」という使い方をする必要があるという（上 137-138）。同じ実力組織でも、軍隊と警察では、組織のつくり方と使い方に違いがあることが強調されるのである。

さらに、軍隊と警察ではロジスティクスも異なっている。軍隊の目的は敵を圧倒殲滅することであるため、「所望の時期までに、所望の地点に、所望の兵員と武器弾薬をどれくらい長く送り続けることができるか」、つまり、「縦深の戦力」が重要であるという。これに対し、警察は、「縦深戦力はゼロ」であって、事案が長期に渡れば渡るほど警察力は低減していく。だからこそ警察力というのは労働集約型であって、警察力は拡充されなければならないという論理が導かれる。60 年安保後の警察官の増員要求は、こうした論理に支えられているのである（上 148-150）<sup>4)</sup>。

他方、後藤田は、実力組織の現場に対しては非常に温かいまなざしを注いで

---

4) ただし、後藤田は、1980 年代に中曽根内閣の行政管理庁・総務庁長官として行政改革に携わった際には、警察内部の合理化を求め、増員を認めなかった（上 150）。

いる。『情と理』のうちの「情」の部分に該当するといえる。

後藤田は、1992 年の国際平和協力法の制定に際し、PKO（国連平和維持活動）における武器使用に関して、機動隊における運用を参考に、「自衛隊本来の姿から見て、自衛隊を出した以上は、正当防衛の事態に該当するようときには指揮官の判断でやってよしい、それは武力行使にはならない、部隊としての正当防衛だ」と発言し、内閣法制局の責任者に確認をとっている（下 258）。

また、1972 年 2 月に発生し、後藤田が警察庁長官として指揮したあさま山荘事件の際には、現地の長野県警との関係に配慮する一方、同事件を含む数々の事件で殉職・負傷した警察官に対しては、遺族・家族の扱いを含めて非常に温かい視線を注いでいる（上 269）。後藤田は、実力組織としての軍隊と警察の特徴をリアルに見据えながら、現場を担う人々への配慮を怠らなかったのである。

### （3）行政組織としての警察

このように現場を重視する後藤田は、同時に、警察官僚として出世していく中で、警察の組織運営に携わっていく。警察は実力組織であると同時に行政組織であるが、この行政組織としての警察についても、後藤田はいくつかの興味深い証言を残している。

彼は、1955 年に警察庁長官官房会計課長に就任するが、この会計課長の地位は、他省とはやや異なっていたことを明らかにしている。予算編成過程での大蔵省との折衝について、他省では担当の局長が折衝に行くところ、警察庁の場合には会計課長が長官折衝の前段階まですべての折衝を行うことになっていたという。そのため、警察庁では会計課長の地位が他省よりも高く、長官への登竜門であることを当時認識していたと証言している。後藤田は、警察の中立性を守るためには、政治と行政の接点に立つ警察庁長官をあまり政治に巻き込まないようにすることが重要であって、そのためにも会計課長や官房長が果たす役割が大きいとも指摘する。実際、会計課長は予算折衝を通じて当時の自民党幹部とも接点があったため、後藤田はとくに田中角栄との関係を深化させてい

く。これが、彼が政治にコミットしていく一つのきっかけにもなったのである（上 161-162）。

さらに、後藤田は、警察庁が「小官房長制」をとっていたことを強調している。彼は 1962 年 5 月に官房長に就任したが、当時、警察庁の官房長は人事に関する権限をもっておらず、警務局が人事行政を担当していた。当時は、警務局長を務めた後、警察庁次長に昇任し、さらに警視総監あるいは警察庁長官に就任するというキャリアパスが一般的であったという。

これに対し、後藤田は、官房長は国家公安委員会の「お世話役」とされており、その官房長が人事に関与すると、国家公安委員会が個別の人事に口出しする危険性があるため、いわば緩衝材を作るために、人事に関しては官房とは別建ての警務局が担っていたという認識を示している。これは、自衛隊の人事は旧防衛庁長官官房（現防衛省大臣官房）とは別の人事局（現人事教育局）が担っていたこととパラレルな形になっていたと考えられる。後藤田は、こうした「小官房長制」に基づく警察人事の方式を高く評価していた（上 210）。

その後、1994 年の警察法改正によって、人事行政を担当していた警務局は生活安全局に再編され、人事課は長官官房に取り込まれた。実力組織として防衛庁・自衛隊と「同型化」していた警察庁は、1990 年代になって、各省と並ぶ行政組織として、「大官房長制」への「同型化」を遂げたといえる。この点について後藤田は、「大官房長制の官房長は警察庁の次長になるか、警視総監になる以外ポストがな」いため、年次によって優秀な人を「もっていく場所」がなくなり、官房長で退任する人事が出ているとして、「大官房長制」の弊害を指摘していた（上 211）。

このように、後藤田は、警察官僚として現場の組織を軍隊との対比の下にリアルに捉える視点を培うとともに、政治との距離感を測りながら、行政組織としての警察の組織運営に細心の注意を払っていた。そして、警察組織と政治の微妙なバランスの中で、自身も警察官僚から政治家への転身を図っていくことになる。

### 3 官僚と政治家のあいだ

#### (1) 内務官僚から警察官僚へ

本節では、後藤田の官僚としての半生と、その後の政治家としての半生について、あらためて振り返ってみたい。

後藤田は、1939 年に内務省に入省した。もともとは農業政策に関心をもっていったために農林省にも志願書を出したが、農林省が担当している農業政策を実際に実施するのは地方であり、47 道府県の行政を押さえる「官庁の中の官庁という空気」を感じる内務省に入った方がよいという判断で、内務省を選択した(上 37)。

彼は、「見習い」として土木局に配属された後、富山県警察部労政課長として出向した。その後 1940 年に陸軍に入営し、台湾に派遣され、主計大尉まで昇任した後に敗戦を迎えた。そして、1946 年 5 月に内務省に復帰し、神奈川県経済部商政課長、内務省地方局職員課勤務を経て、1947 年 8 月に警視庁保安部経済第二課長に転出し、以後、基本的には警察官僚としての人生を歩んでいくことになる。後藤田自身は、内務省の地方局系・警保局系の「両生動物」であると自認しているが、同時に地方局系での勤務に対する違和感を表明している。

すなわち、後藤田は入省後まもなく戦地に行ったことから、法律づくりという「役人の基礎」ができていないという自覚をもっていた。しかし、「地方局の方は考え方が緻密」で「法律的にやかましく吟味する傾向の人」が多いと捉えていた。これに対し、警保局の人は「悪く言うと政治的に判断をする場合がある」ものの、「どちらかという、物事を考える際に常識的でバランスがとれていた」ため(上 152)、常識さえあればできる警察で勤務する道を選んだという(上 83)。

実際、後藤田は、自治庁の官房長・税務局長を務めた際には、警察庁への復帰を強く求めて運動しており(上 207)、1962 年 5 月に警察庁に官房長として復帰すると、警備局長(1963 年 3 月)、警務局長(1965 年 3 月)、次長(1965

年 10 月)を歴任し、1969 年 8 月に警察庁長官に就任する。彼の長官時代(1969 年 8 月～1972 年 6 月)は、よど号ハイジャック事件、成田空港建設反対闘争の激化、沖縄青年委員会の皇居乱入事件、あさま山荘事件、テルアビブ空港乱射事件など過激派による事件が続発した。後藤田は、長官時代を含む警察庁在任期間を振り返って、これらを含む各種事件を乗り越えられた理由について、「警察の運営それ自体が、権力行使の限界を超えないで、絶えず、警察は耐え忍ぶことだよ、ということに徹することによって、国民の理解と支持を求めてきたからだと思います」という感想を述べている(上 273)。「受け身」であり「忍」と特徴づけられる警察組織を貫く特性が、ここでも強調されているのである。

## (2) 警察官僚から内閣官房副長官へ

後藤田は、警察庁長官退任後、田中角栄内閣の下で 1972 年 7 月に内閣官房副長官(事務)に就任した。この事務の官房副長官について、後藤田は、「政治と役人の半々」であると表現している。先述の通り、後藤田は、警察庁長官は国家公安委員会との関係でできるだけ中立性を保つことが重要であって、そのためにも警察庁の官房長や会計課長の役割が重要であると証言していた。これに対し、後藤田は、各省事務次官は「行政と政治の接点」に位置し、「官房副長官というのは、事務の副長官といえども、それより政治の方に近いです」と述べている(上 282)。つまり、後藤田の中では、事務の副長官、各省事務次官、警察庁長官という順で政治との距離が近いと理解していたといえる。

事務の官房副長官が具体的にどのような役割を担っているのか、また、どのような論理の下に任命されているのかについては、この『情と理』が出版されたことが一つのきっかけとなって、一般に知られるようになったといえる。すなわち、総合調整を担う官房副長官は、事業官庁出身者では民間や政治との関係が深すぎ、予算編成を担う大蔵省出身者が人事や企画に関する総合調整まで主導することは各省の反発を招くため、警察庁、自治省、厚生省、労働省といった旧内務省系の省庁出身者が就任する慣行があることが明らかにされたので

ある (上 283-284)。

他方で、後藤田は、自らが官房副長官に就任した当時は、警察庁長官の方が官房副長官よりも格上であって、長官経験のある自分が官房副長官に就任したのは格下げであるという認識も示している (上 284-285)。後藤田の後任の官房副長官である川島廣守は、警察庁から内閣調査室長に出向した後に官房副長官に就任しているが、その後任の梅本純正以降の官房副長官は、事務次官または警察庁長官経験者が就任しており、後藤田の官房副長官就任は、官房副長官の格を引き上げる効果をもった可能性がある。

さらに、官房副長官も列席する閣議の議事の記録については、公文書管理法の制定を踏まえ、2014 年 4 月以降公表されるようになってきているが、後藤田の官房副長官在任中も、オーラルの実施中も、公式には存在しないことになっていた。しかし、後藤田は、歴代の事務の官房副長官が閣議の際の閣僚の発言を記録する役割を担っていたことを明らかにしている。ただし、メモを取ることが苦手の後藤田は、吉國一郎内閣法制局長官に丸投げしてメモをとらせていたという (上 291)。吉國一郎オーラル・ヒストリーでは、内閣法制局長官が人事や政策の調整を行うこともあったと述べられていることから (東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室＝東北大学大学院法学研究科牧原出研究室編 2011: 12、22-23)、1970 年代前半までは内閣補佐機構における機能分担は未分化の部分があり、その制度化が進むのは、1970 年代後半以降であることが推察されるのである。

### (3) 内閣官房副長官から政治家へ

後藤田は、内閣官房副長官を務めた後、政治家への転身を試みる。彼はもともと政治に関心があり、終戦直後に立候補することも考えていた (上 281-282)。また、警察庁会計課長時代以来、田中角栄との関係を深化させており、官房副長官の「仕事の中身は政治の方に軸足がある」ことから、1972 年 12 月の解散総選挙の際に出馬を検討したという (上 325)。

しかし、このときは田中首相と二階堂進官房長官から「選挙になると官邸に

ひとりもいなくなる、それは困るから選挙をやるのなら次の機会にしたらどうだ」と助言されたため（上 325）、1974 年 7 月の参議院普通選挙に地元の徳島県から出馬することになる。なお、後藤田は、政治的中立性の観点から、警察幹部は、自分の出身県以外の選挙区や全国区で出馬してはいけないという不文律があったことを明らかにしている（上 326）。

この参議院選挙出馬は後藤田にとっての最大の挫折かつ汚点であり、大量の選挙違反者を出して落選した。その反省に立って、後藤田は、捲土重来を期して 1976 年 12 月の衆議院総選挙に徳島全県区から出馬し、激しい選挙戦の末、三木武夫に次ぐ第 2 位で当選を果たした。当選後の後藤田は、田中派の衆議院議員としての活動を始める。1977 年に日中友好国会議員団の一員として訪中し、親中派議員としての活動も行っていく。

その後、1978 年に自民党の総裁予備選挙が行われ、福田赳夫と大平正芳が立候補するが、田中派は大平を支持し、後藤田自身も参院選落選後に当時の大平幹事長から厚情を受けた経緯もあって、大平を支援した。後藤田は、東京都の区部で陣頭指揮を執り、区議会議員を徹底的に動員する。田中派の秘書軍団も含め、徹底したローラー作戦、電話作戦を展開した（上 371-373）。なお、後藤田は、領袖が総裁選に出ているにもかかわらず、大平派はまったく機能しなかったことを指摘し、それと対比して田中派の結束力・組織力を強調している（上 374）。

その後、田中派は、二階堂擁立問題（1984 年 11 月）、竹下登による創政会の立ち上げ（1985 年 2 月）を経て、経世会の旗揚げ（1987 年 7 月）によって分裂する。後藤田自身はこの分裂で派を辞めるが、あくまで自分は田中派であるという自己認識を保持していくことになる（下 210）。

次に、後藤田が就任した閣僚ポストや党の役職について確認しておこう。1979 年 10 月の総選挙の後、いわゆる四十日抗争を経て同年 11 月に第 2 次大平内閣が発足したが、当選 2 期目の後藤田は、同内閣において自治大臣（国家公安委員長・北海道開発庁長官を兼任）として初入閣を果たす。当選 2 期目での入閣は、「次官経験者は 2 回当選に匹敵する」という田中の発言の影響もあ

ったとされる(上 378)。党内抗争は再び激化し、1980 年 5 月には大平内閣不信任決議案が可決され、いわゆるハプニング解散となる。この不信任案の可決から解散への流れの中で、後藤田は、竹下登と調整し、内閣総辞職に至らないための工作を行った(下 26)。

さらに後藤田は、選挙行政の責任者である自治大臣として、渋る事務方に対して史上初の衆参同日選挙の可能性を探らせ、実際に挙行する(1980 年 6 月 22 日第 36 回衆議院総選挙・第 12 回参議院通常選挙)(下 27-28)。後藤田は、閣僚として大平内閣を支えつつ、田中派の意向に従って各種工作を展開したのである。そして、同日選の最中に大平が急死し、選挙後に成立した鈴木善幸内閣では、後藤田は、党行財政調査会副会長、党選挙制度調査会長といった役職を歴任した(下 40)。

このように、後藤田は、現職の官僚時代から田中角栄と政治的に接近し、田中首相の引きで官房副長官に就任し、参院選での落選・選挙違反という挫折を経た後、田中派の衆議院議員・閣僚として、厭うことなく閥務を担っていった。後藤田以前にも事務の官房副長官経験者が政治家に転身した例はあるが、彼らの多くは参議院議員を務めており、党務・閥務の中枢にいたわけではない<sup>5)</sup>。後藤田は、官僚時代から政治的野心を秘め、実際に政界に転身すると派閥の論理に従って行動した。後藤田以降には警察庁長官や事務の官房副長官経験者が国会議員になった例はなく、後藤田は、警察庁長官・官房副長官を経験した最後の政治家であると同時に、55 年体制下の派閥の論理に従った政治家として、政治人生を歩むことになったのである。

そして彼の政治人生は、中曽根内閣の官房長官に任命され、同内閣の政権運営に関わることによって絶頂を迎える。次節では、後藤田が政権運営やその制度的基盤を構成する内閣制度をどのように捉えていたかを検討する。

---

5) 官房副長官経験者の国会議員としては、郡祐一(内務省、参議院議員、1902-1983 年)、井上清一(内務省、参議院議員、1905-1967 年)、劔木亨弘(文部省、参議院議員、1901-1992 年)、田中栄一(内務省・警視庁、衆議院議員、1901-1980 年)などの例がある。

## 4 政権運営と内閣制度論

### (1) 内閣官房長官就任とロッキード事件対応

後藤田は、1982年11月に第1次中曽根内閣の官房長官に就任した。この人事は、党内基盤の弱い中曽根が田中派の後援を受けていたことを如実に表していた。中曽根は、政権の後見人たる田中へのパイプ役として、後藤田を官房長官に据えたのである（下57-58）。

そのため、中曽根内閣の初期の政権運営は、すでに1976年7月にロッキード事件で逮捕されていた田中の動静に影響を受けることになった。1983年1月に論告求刑が行われた後の同年2月頃、後藤田は、10月頃に田中に有罪判決が下る可能性を視野に、中曽根首相に対して衆議院解散を進言した。これは、「明るる年〔1984年〕になると中曽根さん自身の〔自民党総裁〕任期満了が来る」ため、「だんだん追いつめられていって、これはとてもじゃないが解散を打つ時期がなくなってしまう」と考え、衆参同日選を想定していたという（下68）。

しかし、中曽根はこの進言を受け入れなかった。そして、後藤田は、1983年10月12日の田中の第一審有罪判決を受け、二階堂幹事長とともに田中・中曽根会談をセッティングした上で、田中が議員辞職する意向がないことを踏まえ、局面打開のため、同年11月に再び中曽根に衆議院解散を進言する。結果、中曽根は解散を決意し、12月18日に衆議院議員総選挙が行われた（下81-82）。この選挙で自民党は大敗し、新自由クラブとの連立を組んで第2次中曽根内閣が発足した。後藤田は、行政管理庁長官として入閣し（1984年7月以降は総務庁長官）、1985年12月に発足した第2次中曽根第2次改造内閣では再び官房長官に就任した。さらに、1986年6月の「死んだふり解散」を経て同年7月に発足した第3次中曽根内閣でも官房長官に任命され、引き続き中曽根の政権運営を支えたのである。

このように、有罪判決を受けた田中に配慮しながら中曽根内閣の屋台骨を支えた後藤田に対しては、官房長官として優れた手腕を発揮したという評価がなされている（星2014）。では、後藤田は、実際にどのような手腕を発揮したの

だろうか。次項では、官房長官としての調整・統率・諫言という 3 つの視点から検討したい。

## (2) 調整・統率・諫言

第一に、後藤田は、官房長官として、省庁間の調整に力量を発揮している。具体例としては、昭和 62 (1987) 年度予算の編成過程における防衛費の GNP 1 % 枠突破をめぐる問題がある。三木武夫内閣が定めた防衛費 1 % 枠の突破は、確かに中曽根首相がこだわった点である。しかし、後藤田は、選挙運動で全国を回った際に目にした「粗末な集落」が自衛隊の官舎であることに衝撃を受け、「この際、正面装備はしばらく抑えても、後方装備というものをもう少し充実して、訓練も十分できるし、自衛隊の諸君もプライドを持って仕事をやれる」ことを目指し、1 % 枠突破に向けて官房長官としての調整力を発揮した(下 182-183)。自衛隊官舎の窮状への着目は、先述の通り、実力組織の現場への配慮を欠かさない後藤田の基本姿勢を表しているともいえる。

だが、そもそも防衛費に関しては、財政再建を進める大蔵省の主張を踏まえ、防衛庁・自民党国防族の要求を抑えて中期防衛力整備計画 (1986~90 年度) 総額を 18 兆 4 千億円とする一方、竹下蔵相の政治的配慮によって、「3 年後の見直し規定」を盛り込んで妥協していたという経緯があった。しかし、後藤田は、3 年後に大蔵省がさらなる防衛費削減を仕掛ける可能性があることを見越して防衛庁を説得し、見直し規定を廃止して落としどころを探る調整を行い、最終的には防衛費対 GNP1.004%での決着を勝ち取ったのである(下 183-186)。後藤田は、竹下の調整力を高く評価する一方、竹下の妥協が将来的な不確実性をはらむことを見越して、後方装備の充実という現場目線を強調しながら、中曽根首相の 1 % 枠突破の政治決断の地ならしをする形で調整力を発揮したのである(下 185)。

第二に、後藤田が官房長官としての統率力を発揮した例としては、1983 年 1 月 14 日の官房長官談話で表明された、対米武器技術供与問題を挙げることができる。アメリカは鈴木内閣時代から軍事転用可能な汎用技術の供与を要求し

ていたが、外務省と防衛庁は対米関係に配慮して賛成、通産省と内閣法制局は武器輸出三原則を盾に反対という立場であった。しかし、中曽根首相の初訪米を前にこの問題の決着を図る必要があったことから、首相から直接指示を受け、後藤田が各省間調整を行った。後藤田は、山中貞則通産相の了解をとり、通産相時代には反対していた安倍晋太郎外相の賛成を取り付けたが、「難物は法制局」であった（後藤田 1989: 34）。

後藤田は、角田禮次郎内閣法制局長官に対し、「これは法制局の法律解釈の問題とか憲法問題とは違うよ、これは政策の問題だよ、だからお前の方が反対するのはおかしいじゃないか」と迫り、国会答弁等を「きみには任さない、俺がやるよ」と宣告した（下 64-65）。集团的自衛権に関する憲法解釈の変更に際して第 2 次安倍政権が行ったような人事介入とは異なるものの、後藤田は、官房長官として首相の意向を実現するため、内閣法制局に対して圧力を加えたのである。

他方において第三に、後藤田は、首相に対する諫言も行っている。1987 年 9 月のペルシャ湾安全航行確保問題において、自衛艦の派遣を強硬に主張した中曽根首相や外務省に対し、後藤田は官房長官の職を賭して抵抗した。後藤田は、すでに交戦海域であるペルシャ湾に自衛艦を派遣すれば、戦闘行為が始まったときに自衛権の行使とは見なされない可能性が高く、防衛庁も本音では自衛艦の派遣を望んでいないことを察知していた。そのため、彼は、外務省に対して「必ず俺が止める」と通告するとともに、中曽根首相に対し、自衛艦派遣を決定する閣議では署名をしないと抵抗した。こうした後藤田の強硬な反対に対し、結果として中曽根首相が折れ、ペルシャ湾への自衛艦派遣は見送られたのである（下 189-191）。

こうした首相への諫言を、反骨政治家・後藤田の面目躍如と評価すべきか、それとも日本の対米従属を批判する後藤田個人の対外態度の表出と見なすべきか（cf. 下 319-326）、判断は難しいが、後藤田は、自らが道理に合わないと考えてることについては、首相を支える官房長官の立場にありながら、ときに脅迫めいた諫言を辞さない姿勢を貫いたのである。

### (3) 内閣制度論

このような後藤田の姿勢は、彼の内閣制度に関する見解にも表れている。後藤田は、首相の権限強化について消極的な意見をもっていた。

すなわち、後藤田は、首相の総合調整権の強化を是認しつつも、内閣制度については、「基本的に明治憲法と同じなんですから、やはり総理大臣というものの独断専行からくる国政全体の不測の混乱、あるいは国家の運営についての危険性というものに対して、どこかで抑制の働く仕組みを作る必要があるのではないかという、先人が考えられた上での制度」と理解し、首相に「いきなり指揮命令権を与えると非常な危険性をはらむ」と考えていた(下 166)。こうした理解は、一方で、占領国軍総司令部による首相の権限強化構想に抵抗した占領期の官僚と同様の考え方に立っている (cf. 岡田 1994)。

他方で、後藤田は、ロッキード事件の際、田中に対し、個別の戦闘機の選定に関する指示権は首相の職務権限の範囲には含まれないとして、あくまで首相の職務権限の問題として争うべきであると進言していた(下 69-70)。首相の権限に関する後藤田の見解が、田中を擁護するための論法であったとまでは考えにくい。彼は、内閣の明示的な意思に反しない限りで行政各部に対する首相の指揮監督権を認めた最高裁判決(最大判平 7.2.22)とは異なる理解を示していたことは明らかである。いずれにせよ、後藤田は、「根本的に日本における政治家の資質やリーダーシップのあり方を信用して」おらず(御厨 2010: 215)、分担管理原則に基づく内閣制度の運用を重視し、中曽根のような「大統領的首相」に対しては、強い警戒感をもっていたのである(下 319)。

加えて、後藤田は、中曽根内閣が行った内閣補佐機構の強化を必ずしも積極的に評価していなかった。

内閣官房は、1986 年に従来の 3 室 1 事務局(内閣審議室、内閣調査室、内閣広報室、国防会議事務局)から 5 室(内政審議室、外政審議室、内閣安全保障室、内閣情報調査室、内閣広報官室)の体制へと再編強化された。この 5 室制への移行に際し、中曽根首相は各省庁の「最優秀分子」を出向させ、審議室長には「局長と次官の中間程度」の者で、「本省に帰るときには次官で帰るとい

ったくらいの人材」を充てることを要求した。しかし、後藤田によれば、最初は優秀な人材を揃えられたものの、外務省や防衛庁が非協力的になり、内閣安全保障室が災害の危機管理を担うことに対しては国土庁が抵抗したという（下170-173）。

こうした点を踏まえ、後藤田は、内閣の総合調整機能の強化を肯定するものの、首相に対する補佐機能は「スリムなかたちで、しかも強力な体制を作る必要がある」という観点から、「人事権」を重視する姿勢を鮮明にしている（下173）。つまり、後藤田は、「制度」よりも「人」を重視する発想に立っており、首相の権限強化や内閣補佐機構の肥大化を警戒する立場をとっていた。先述の通り、後藤田は、たぐいまれな調整力や統率力を発揮し、首相に対して諫言することも厭わない、強い官房長官であったが、同時に首相のリーダーシップについては、あくまで合議体としての内閣制度の枠内で理解していたのである。

## 5 「安倍一強」後から振り返る後藤田オーラル・ヒストリー

これまでの検討であらためて明らかになったのは、後藤田は官僚・政治家として特異な経歴と資質をもち、その思想と行動は多面性に彩られていたという点である。

すなわち第一に、後藤田は、警察庁長官・官房副長官を経て政界に転身した最後の政治家であった。1970年代後半以降、自民党内で当選回数主義が制度化されていく中で、後藤田は、「事務次官級経験者ボーナス」によって当選2回で初入閣し、中曽根内閣で官房長官に任命されるなど、遅咲きの政治家としては異例の活躍を見せた。後藤田は、政治家としてのみならず、警察官僚としてもロールモデルにはなり得ない人物であった。彼は、55年体制の爛熟期に登場した、境界的な官僚・政治家であったといえよう<sup>6)</sup>。

---

6) 本稿の元の報告に対して討論者を務めた飯尾は、自ら後藤田オーラルに参加した体験も踏まえ、後藤田を「マージナルマン（境界人）」と表現している（東京大学先端科学技術研究センター・御厨貴・牧原出研究室 2020: 106-107）。

第二に、後藤田が、首相の権限強化に消極的であったことに示されているように、権力の過度な集中に強い警戒感をもっていたことは、これまでの検討でも明らかである。また、彼は、警察組織の特性である「受け身」と「忍」を強調し、自衛隊の海外派遣に消極的な見解を述べるなど、治安政策・対外政策に関しては、確かに穏健な立場をとっていた。その意味で、本稿の冒頭で紹介したように、後藤田を「護民官」になぞらえる見方にも、一定の説得力があるように思われる。

しかしながら第三に、後藤田は、実力組織の論理に配慮し、自らが仕える政権担当者のためには権力の行使や各種の仕事を厭わないリアリストとしての側面をもっている。後藤田は、市民に寄り添うというよりも、むしろ末端の現場で活動する職員が目線に立った証言を行っている。シビリアンコントロールは単なる文官統制ではないと喝破し、現場重視の観点から警察力の拡充を認めていたことは、時として市民と対峙せざるを得ない実力組織の行動原理や集団利益を、彼が深く内面化していたことを意味している。また、PKO における武器使用をめぐる内閣法制局に圧力をかけ、内閣の総合調整権を強化するための手段として人事権の行使を重視するなど、官房長官として強い調整力・統率力を発揮した後藤田の思想と行動には、第 2 次安倍政権の運営手法と共通する要素も存在する。

このような多面性をもつ後藤田を、「護民官」と評することは、単純化の誹りを免れないであろう。また、1990 年代の統治構造改革以降、「安倍一強」に至る「平成デモクラシー」(清水 2018) は、後藤田の理想とはかけ離れた方向へ推移してきたことも事実であるが、同時に、彼自身が平成デモクラシーの源流の一つとなる 1990 年代初頭の政治改革にコミットしていたことを忘れてはならない。

後藤田は、リクルート事件によって自民政権が動揺する中で、1990 年 3 月に党政治改革本部副本部長に就任した。その後、1992 年 12 月に発足した宮澤喜一改造内閣で法務大臣を務め、当時党内で政治改革を主張していた武村正義らに目をかける一方(下 282-283)、1993 年 7 月の自民党下野後も同党に残り、

河野洋平総裁を支えた。

この1993年の政権交代によって、竹下登が率いた経世会は分裂したが、1990年代の政界再編期には、小沢一郎、細川護熙、武村正義、橋本龍太郎、小淵恵三、野中広務といった、田中派の系譜を引く政治家や、田中に目をかけられた政治家が、政権・政局を主導していた。しかし、2000年代以降、森喜朗、小泉純一郎、安倍晋三、福田康夫と清和政策研究会（清和会）が首相を輩出する中で、経世会の流れをくむ平成研究会は、小泉内閣期の鈴木宗男事件（2002年）や日歯連閣献金事件（2004年）、郵政解散（2005年）等を経て弱体化した。その後、2009年9月にはかつて田中派に所属した鳩山由紀夫が率いる民主党政権が誕生したが、2012年12月に第2次安倍内閣が発足し、再び清和会系の政権に移行した。

首相支配・官邸主導を強めた第2次安倍政権では、経済産業省から出向した「官邸官僚」が政策アイデアを提示して影響力を発揮する一方、菅義偉官房長官と警察庁出身の官房副長官が人事・情報を掌握して各府省に対する統制を強めた（牧原 2018b）。強すぎる官邸主導に、官僚たちは委縮し、首相や側近への「忖度」が横行したとも批判された。さらに、2020年9月に発足した菅義偉内閣は、安倍の側近を務めた経済産業官僚以外の主要官邸スタッフを基本的に受け継いでおり、引き続き首相支配・官邸主導による政権運営を目指している。

こうした首相支配・官邸主導による政権運営は、首相への権力集中を警戒し、卑屈な役人根性を批判した後藤田の「見識」に寄り添う立場からすれば、確かに受け入れがたいものかもしれない。しかし、皮肉にも、小泉内閣や第2次安倍政権による首相支配・官邸主導は、1990年代に後藤田も実現に向けて調整に尽力した選挙制度改革（下 243-245）と、橋本が主導した内閣機能強化によって可能になった（竹中 2006、上川 2018、待鳥 2020）。後藤田は、橋本行革による内閣機能強化について批判的な見解を述べていたが（下 318）、自らが調整に関わって実現した小選挙区比例代表並立制は、平成デモクラシーの制度的基盤を確かに構成している。平成デモクラシーは、田中角栄の薫陶を受けた政

治家たちが主導した統治構造改革の成果を、清和会系の首相たちが活用したという歴史的皮肉に彩られているのである。

本稿では、行政学の視点から『情と理』を再読し、主に 55 年体制下の政治と行政の内実を振り返ることを試みたが、これはあくまで筆者なりの 1 つの読み方に過ぎない。後藤田オーラルは、含蓄に富むオーラル・ヒストリーの古典として、今後も長く読み継がれ、現代日本政治行政研究に多様な視座を提供していくに違いない。

### 参考文献

- 石原信雄 (インタビュー構成・御厨貴・渡辺昭夫) (1997) 『首相官邸の決断——内閣官房副長官 石原信雄の 2600 日』中央公論社。
- 岡田彰 (1994) 『現代日本官僚制の成立——戦後占領期における行政制度の再編成』法政大学出版局。
- 奥野誠亮 (2002) 『派に頼らず、義を忘れず 奥野誠亮回顧録』PHP 出版。
- 上川龍之進 (2018) 『「安倍一強」の制度分析 (1)・(2・完)』『阪大法学』67 卷 6・7 号。
- 後藤田正晴 (1988) 『政治とは何か』講談社。
- 後藤田正晴 (1989) 『内閣官房長官』講談社。
- 後藤田正晴 (1994) 『政と官』講談社。
- 後藤田正晴 (1998) 『情と理 後藤田正晴回顧録』(上・下) 講談社。
- 後藤田正晴 (2006) 『情と理 カミソリ参謀回顧録』(上・下) 講談社 α 文庫。
- 鈴木俊一 (1999) 『官を生きる 鈴木俊一回顧録』都市出版。
- 清水真人 (2018) 『平成デモクラシー史』ちくま新書。
- 竹下登 (2001) 『政治とは何か 竹下登回顧録』講談社。
- 竹中治堅 (2006) 『首相支配——日本政治の変貌』中公新書。
- 筑紫哲也 (2006) 「解説」後藤田 (2006・下)、所収。

東京大学先端科学技術研究センター・御厨貴・牧原出研究室（2020）『オーラル・ヒストリーの集い 4 年間の記録』。

東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室＝東北大学大学院法学研究科  
牧原出研究室編（2011）『吉國一郎オーラル・ヒストリー I』。

長野士郎（2004）『わたしの 20 世紀 長野士郎回顧録』学陽書房。

保阪正康（2017）『定本 後藤田正晴——異色官僚政治家の軌跡』ちくま文庫。

星浩（2014）『官房長官——側近の政治学』朝日新聞出版。

牧原出（2018a）「地方自治法の十年と七十年」総務省編『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』ぎょうせい。

牧原出（2018b）『崩れる政治を立て直す——21 世紀の日本行政改革論』講談社新書。

待鳥聡史（2020）『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌跡』新潮選書。

御厨貴（2010）『後藤田正晴と矢口洪一の統率力』朝日新聞出版。

御厨貴（2018）『平成風雲録——政治学者の時間旅行』文藝春秋。

御厨貴・飯尾潤編集（2007）『地方自治に生きる 宮澤弘回顧録』第一法規。

御厨貴・中村隆英編（2005）『聞き書 宮澤喜一回顧録』岩波書店。

御厨貴・牧原出編（2011）『聞き書 武村正義回顧録』岩波書店。

御厨貴・牧原出編（2012）『聞き書 野中広務回顧録』岩波書店。