

【論 文】

情報公開法に基づく開示文書から見る日本政府の対露認識 —北方領土広報パンフレット発行を巡る動きを中心として—

井 手 康 仁

【要約】

近年の現代史研究は、2001年施行の情報公開法を利用することによって、新たな展開を見せている。一方で外交と防衛に関する文書の開示請求は非開示となることが多く、なかでも領土問題に関する文書は圧倒的に非開示となる確率が高い。一方で、筆者が何度も情報公開請求を試みる中で、領土交渉そのものに関する文書ではなく、交渉の周辺情報、とりわけ交渉に至る過程や、交渉のための広報活動についての文書は、比較的公開され易いことを発見した。本稿では入手できた文書を用いて、1992年4月に日本政府が初めてロシア語版の対外広報資料『日本の北方領土』を作成し配布した件について検証する。このパンフレットについては従来から、なぜこの時期に、いかなる意図で発行されたのかが議論されてきた。また、入手可能な資料の限界から、パンフレット配布の効果について日本政府がどのように評価・認識しているのかについての研究が行われてこなかった。本稿では、開示された文書の検討を通じて、ソ連崩壊直後、領土問題解決を積極的に働きかけてきたのはロシア側で、それを受けてロシア世論対策に関連する側面支援として日本政府がこのパンフレットを制作・配布した可能性が高いことがわかった。

目次

- 1 はじめに
- 2 先行研究
- 3 『日本の北方領土』パンフレットのねらいと作成に至る経緯
 - (1) ねらい
 - (2) 制作の過程と試行錯誤の広報活動
 - (3) 「エリツィンよりもゴルバチョフを小さく」
 - (4) 1855年日魯通好条約第二条の日本語訳における「誤訳」の問題
- 4 ロシア世論・ロシア議会の反応
 - (1) 配布開始と保守層の反応
 - (2) 人民代議員大会（議会）とポピュリズム・ナショナリズム
 - (3) 大衆向け広告の検討と中止

(4) 公聴会に関する情報収集と分析

(5) 大統領訪日延期へ

5 おわりに

1 はじめに

2001年4月に施行された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、情報公開法と表記)により、情報公開法の不開示情報に該当する場合を除いて国の行政機関が保有する資料を開示し、非開示はあくまで例外とするという運用が始まった。これにより、たとえば日本外交分野の研究においても、従来から外務省自身が、過去の文書の一部を自主的に編纂・公開してきた『日本外交文書』や、いわゆる「30年ルール」によって、外務省が自らを選んで公開してきた資・史料を用いる研究のやり方に加えて、新たに、これまで外務省が公開してこなかった文書が情報公開請求によって公開される可能性が出てきたほか、比較的新しい行政文書の入手も可能となり、外交交渉の過程や政策決定過程等についての解明・研究が従来よりも進むことが期待されている。

一方で、筑波大学名誉教授の波多野澄雄は、外交や防衛問題に関する開示請求は、国内行政とは異なる壁があることを指摘している。それによれば、情報公開法は、三つの「おそれ」による不開示を正当化している。それは、(1)国の安全が害されるおそれ、(2)他国との信頼関係が損なわれるおそれ、(3)交渉上不利益を被るおそれである。高度で専門的な政策的判断を要する三つの「おそれ」の有無を誰が下すのが妥当か、といえは外務省や防衛省でしかない。従って、この種の請求が開示となり、これを不服として情報公開審査会に意義を申し立てた場合、「行政の長の第一次的な判断を尊重し、その判断の合理性の当否を審査する」ことになっている。波多野によれば、日露(ソ)領土交渉がその典型であり、審査会の審査記録によれば、つまるところ「日ソ共同宣言をどう読むか」が現在の争点である、との外務省の主張を覆すことは難しいという¹。政策決定過程や対外交渉の分析を重視する従来の研究ではこの史・資料の壁に阻まれることが頻繁に発生する。一方で、筆者が数年にわたり、累次にわたって情報公開請求を試みる中で、領土交渉そのものに関する文書ではなく、交渉の周辺情報、とりわけ交渉に至る過程や、交渉のための広報活動に関連する文書は、比較的公開され易いことを発見した。非常に時間はかかるが、これらを地道に積み重ねることにより、いまだ公開されない(あるいは今後も公開されることはない)外交交渉の核心に迫ることも、あながち不可能ではないと思われる。これまで日本側が秘匿してきた文書については、例えば、日米密約の一端を明らかにした日本大学教授の信夫隆司の研究に代表されるように、交渉相手国のアメリカの公文書館で当該文書を探し出して確認したり、交渉当事者へのインタビューを試みるというような手法で研究を進めるしかなかった²。日本の外交研究には、そうした壁が存在していたが、情報公開法を用いた手法により、多少なりとも新たな風穴が開きつつある。この点をまず強調しておきたい。

このようにして入手した新たな諸文書により、少しずつではあるが様々なことが判明し

つつある。その中から、本稿では特に1990年代——この時期は北方領土返還実現への期待が日本国内で大きく高まり、実際にエリツィン大統領本人から2000年までに平和条約を締結しようとの提案があるなど、最も返還に近づいた時期であったと言える³——の日本政府の対ロシア領土交渉戦略における主要な柱であった、『日本の北方領土』パンフレットのロシア語版である『СЕВЕРНЫЕ ТЕРРИТОРИИ ЯПОНИИ』の作成・配布を巡る経緯と、その現地での反応について日本政府内でどのように認識・分析をしていたのかを中心に、情報公開によって入手した日本側公文書を用いて考察する。

このパンフレットは、1992年に日本政府が、北方領土問題について、ソ連時代・ロシア時代を通じて初めて公式にロシア語で発行し、初めて現地配布したものである⁴。この広報パンフレットは、これまで北方領土問題の存在など全く知らなかったソ連・ロシア国民はもとより、主にソ連政府による公式見解や制限された資料を通してのみしか領土問題について知ることができなかつた知識層にも少なからぬ影響を与えた⁵。なお、この時期の日本政府の北方領土に関する広報活動は、パンフレット配布に並行して、大使による現地テレビ出演などによっても行われているが、初めて北方領土問題を正面からとりあげた画期的なこのパンフレットの作成経緯についての一連の文書が入手できたので、これを中心に取り上げる。

一般的に、ある外交政策に対する現地の反応は、現地の世論調査や報道によって知ることができるが、そうした反応を外交当局者がどのように受け止め、認識していたのかについては、当局者本人へのインタビューや関係者の回想録、あるいは内部文書を調べる以外に方法はなく、その意味でも情報公開法を用いた研究手法は重要であると考えられる。北方領土広報パンフレットは、日露関係に大きな影響を与えたにもかかわらず、その制作の背景が不明であったが、今回の情報公開によって、その一端が明らかとなった。本稿では、開示された北方領土広報パンフレット制作に関するファイルから得た情報を、従来断片的にしか知られていなかった情報と照らし合わせ、点と点を線につなげる作業を試みる。他方で、繰り返しになるが、パンフレット配布は対露広報政策の主要な柱の1つであったが、すべてではないので、今回の分析で分かることは、日露関係の一端に過ぎない。パンフレット配布に関連するもの以外も含めた当時の日本政府側のパーセプションが、実際の政策決定にどのように影響したかについては稿を改めて論じる。

2 先行研究

このパンフレットは、日本の対ソ連・対ロシア外交史上初めて現地語で作成された北方領土関係の資料という点で目新しいものであり、これまでもいくつかの研究において言及されてきた。例えばカリフォルニア大学教授の長谷川毅はこのパンフレットの制作・配布が日露関係に否定的影響をもたらしてしまったと批判してきたほか、パンフレットに掲載・紹介された条約の日本語訳に着目し、これらの一部が日本側によって意図的に誤訳・改竄された疑いが強いとも指摘している⁶。あらゆる状況証拠から判断すると、長谷川の指摘するとおり、日本政府は当初からこの誤訳に気がついていて、ないし意図的に誤訳し

た可能性が高いと思われるが、百歩譲って当初は気がつかなかったとしても、1996年に行ったパンフレット改定の際に修正する機会が十分にあった。しかし、今回開示された内部文書を分析した結果、後述するように1996年のパンフレット改定時において、この間違いを省内で意図的に無視した可能性が高いことが明らかになった。長谷川以外にも、たとえば東京大学名誉教授の和田春樹は、このパンフレットに記述された内容が、「きわめて高飛車」で「自分の立場が絶対的に正しいという独善性」⁷をもつものであるとして手厳しく批判している。一方で、ロシアの歴史学者ボリス・スラヴィンスキーは、パンフレット配布直後にその内容を検討し、日本はソ連の中立条約違反を非難するが、日本も1904年の日露戦争ではロシアを、1941年にはアメリカを奇襲攻撃していると主張するなど、何点かの日本側の歴史認識については異論を唱える一方で、北方領土問題についての日本政府の主張に一定の理解を示す立場を明らかにしている⁸。これらの研究はいずれも、日本政府による史上初のロシア語版北方領土広報パンフレットの内容そのものに対して言及したものであり、パンフレット制作に至る経緯や日本側の意図、さらに一連の作成過程については十分に検証されておらず、また、パンフレット配布がもたらした結果について、ロシア側の反応についての言及は一部なされているものの、日本政府がロシア側の反応について、どのような情報を得て、どのように認識していたのかについての議論は十分とは言えない。

また、北方領土問題を題材に、全体的な日露関係、日露交渉の中で、領土問題がどのように動いたかについて言及する研究や論説は極めて数が多いが⁹、対外広報や現地世論対策に焦点を当てたものはほとんど無いという点も指摘せねばならない。北方領土問題以外も含む日本政府の対外広報活動全体という観点から見ても、日本がこれまで行ってきた様々な広報外交について紹介をする論説や、概観したりする研究は近年非常に増えてきたが¹⁰、政府の個々の活動がどのような結果をもたらしたかについての研究、とくに失敗事例についての検証はまだ少数であり、単純な調査や、提言的なものにとどまっているケースが少なくない。特に日本政府が情勢をどのように認識した上で処理したのかについての分析がなされなければ、次の政策決定に過去の経験がどう生かされたのか、あるいは生かされなかったのかについても表層的な議論しかできまい。

さて、このパンフレットの作成・配布は、結果的に現地のナショナリズムを刺激することとなったが、領土問題とナショナリズムの関係についても、ここで簡単に整理しておきたい。日本が関係する領土問題とナショナリズムの形成、そしてその外交に対する影響については、竹島をめぐる日韓両国の言説がいかにして形成されてきたかを巡る玄大松の優れた研究¹¹がある。玄は、両国内で自分に都合の良い情報のみを垂れ流し、ボールディングが「国家教育の主目的の一つは、国益において、時間と空間を歪曲すること」¹²と呼ぶところの「教育」によってそれを「公認」する結果、相互に理解不能な言説空間が生まれ、その行き詰まりの中で、領土問題が両国の相互イメージを悪くするのであると鋭く指摘している。

日露の場合はどうだろう。日露も従来からお互いに都合の良い情報を、お互いの主張を正当化する根拠として自国内に垂れ流してきた。しかし、そうした双方の態度が180度

転換される画期的な出来事がソ連崩壊直前に起こった。1991年10月に、領土問題の議論のスタート地点となるものとして、日ソ両国政府が『日露領土問題の歴史に関する共同作成資料集』を日本語とロシア語で編集・発行することに合意したのである。この共同作成資料集は、北方領土パンフレットとは異なり、両国外務省が内容について協議しながら進めたために、完成がソ連崩壊後になってしまったが、両国外務省が共同発行者となって発行にこぎつけたこの資料集は、右から開くと日本語、左から開くとロシア語という、文字通りの共同作成資料集となっている。この共同作成資料集の作成は、日ソ双方の世論の啓発に資するためにと、ソ連のパンキン外相から日本の中山外務大臣に提案してきたものであった¹³。日韓の場合は、どの歴史文書を議論の根拠とするかについてさえ、いまだ争いがあるが、日露の場合は、領土に関する議論のスタートとして両国の手によって1冊の中で日本語とロシア語が併記された共同作成資料集の作成に合意したこと、そしてそれが(ソ連崩壊後にはなかったが)実際に完成して発行にこぎつけたことは特筆に値するのではないだろうか¹⁴。ただし、後述するように、この共同作成資料集に収録された条約の一部には、日本語訳とロシア語訳が食い違っているものもある。

3 『日本の北方領土』パンフレットのねらいと作成に至る経緯

(1) ねらい

対外広報は、相手国国民に日本に対する理解を深めてもらうために行う「一般広報」と、特定の政策を推進・実現するために行われ、その効果が見込まれる方面に集中して実施される「政策広報」との2つに分けられるが、『日本の北方領土』パンフレットは、「政策広報」を目的として作成されたものである。「政策広報」として配布する以上、やみくもに配布するのではなく、その対象は、ロシア政府の政策決定に影響を及ぼし得る人々に絞って行うこととされた。とはいえ、人口が日本とさほど変わらない1億4,000万人ほどのロシア向けに、このパンフレットは6万部も印刷された。この公式パンフレットは、1992年4月に渡辺美智雄副総理・外相が訪露した際にまず3千部が持参されて政府要人やマスコミ関係者らに配布されたほか、ロシア最高会議代議員全員に対しても配布されるとともに、中央・地方のオピニオン・リーダーらにも優先的に配布された¹⁵。

では、なぜこの時期に日本政府はパンフレットのロシア語版の発行を思い立ったのだろうか。ここでは、情報公開請求により入手した外務省の内部文書に加えて、当時、日露関係にかかわった駐ロシア日本大使と外務省ロシア課長らの回想録などを手がかりとして、それぞれを時系列で実際に起きた出来事と照らし合わせながら、まず日露関係における状況の変化と日本政府内部の認識の変化を探ってみたい。

1992年5月4日付の『毎日新聞』に、外務省ロシア課の山田淳課長補佐へのインタビュー記事が掲載されている。それによると、1991年のゴルバチョフ・ソ連大統領の初来日後に、ロシア国内の知識人の間から資料が欲しいという声が寄せられたことがこのパンフレット作成のきっかけであったという。そしてパンフレット作成にあたっては、『『北方領土は日本のものだ』という結論ではなく、淡々とした事実。ロシアでは紹介されていなかった事

実を紹介して『冷静に考えて下さい』ということ」に気を使ったという。日本側がまず伝えなかったのは、「淡々とした事実」であったというのだ。ソ連時代に、ソ連政府の一方的な情報にしか接してこれなかった知識人が、新たな情報を求めていたという点は確かにあっただろう。

しかし一方で、言論の自由化が1988年頃に本格化してから既に数年が経ち、当時のソ連国内において、北方領土についての情報が極端に不足しているという状況には必ずしも無かった。既にマスコミでは数多くの報道がなされていたし、特に、ゴルバチョフ大統領訪日直前には日本への領土返還の是非とからめて、ロシア国内で盛んに報道された。そしてゴルバチョフ大統領の政敵や地元サハリン州知事らのように、日本への譲歩に反対する者も現れた。興味深いのは、この時期、そうした反対者の中にはエリツィンも含まれていたことである。当時、ソビエト連邦ロシア共和国の大統領だったエリツィンは、ソ連大統領であるゴルバチョフによって、日本への領土返還とそれに付随して実施されるであろう巨額の経済援助の獲得という「成果」を取られなくなかったのである。

他方、エリツィンは、ソ連政府保守派による8月クーデターでゴルバチョフ・ソ連大統領の権力が失墜し、ロシア共和国が主導権を握ってからは、これまでとは打って変わって、対日改善に前のめりになっていった。日本から各種の援助を受け取り、それを原資に内政で得点を稼ごうという計算があったことが大きな理由だろう。クーデター直後の9月には、エリツィン大統領から海部首相に宛てた親書を持ってルラン・ハズブラートフ・ロシア共和国最高会議議長が来日した。首相宛親書の内容は公開されていないが、長谷川によるとこの信書には「領土問題を『法と正義』に基づいて解決し、日本とロシアが第二次世界大戦の時の勝利者と敗北者としてではなく、平等なパートナーとしての関係を築き上げる」¹⁶と書かれていたという。また、当時駐ソ連日本大使であった枝村純郎によるとハズブラートフから、領土問題について、「保守反動勢力が一扫されたという新しい条件下にあっては、この問題の解決を先延ばしにする必要はなくなったとの趣旨」¹⁷が伝えられた。日本訪問を終えて帰国したハズブラートフをモスクワの空港に出迎えた在ソ連日本大使館の茂田宏公使は、「先方の領土問題解決への熱意に強い印象」¹⁸を受けたという。ハズブラートフが来日した直後の9月24日からは、ゲオルギー・クナツェ・ロシア外務次官が北方領土を訪問し、1956年の日ソ共同宣言で明記されている歯舞群島・色丹島の返還など、これまでソ連政府が北方領土の住民に対して明らかにしてこなかった事実についての説明会を開催した。11月16日にエリツィン大統領が発表した『ロシア国民への手紙』は、近い将来、日本との最終的な戦後処理を達成せねばならず、そのために日本との境界線確定問題を解決する必要があると指摘し、「貴方がたの理解と支持を衷心より期待しています」と結ばれていた。同時期、アンドレイ・コーズィレフ・ロシア外相は、アメリカの外交専門雑誌に投稿し、新生ロシアは「西側諸国と同じく民主主義的価値観を共有し、西側諸国と同様の文明に戻る」¹⁹と宣言した。

これらのことから、当時のロシア共和国は、ソ連の負の遺産を直視し、日本との領土問題を含めた過去の諸問題を清算することに極めて前向きであるように日本側から見えたのである。日本政府が、こうした一連のロシア政府の動きから、今こそ領土問題を解決する

ための千載一遇のチャンスであると判断したのは必然的なことであった。公開されたファイルや回想録からも、日本政府のそうした認識が裏付けられる。ソ連崩壊直後の1991年12月に、宮沢首相からエリツィン大統領に宛てた、日本はロシアをソ連邦と継続性を有する同一国家であることを認めるといふ旨の親書を手渡されたコズィレフ外相は、旧ソ連が日本との間で1956年に署名した、色丹島・歯舞群島返還を定めた日ソ共同宣言を含む、すべての国際条約の有効性を確認した。1992年2月には、エリツィン大統領から宮沢首相宛てに「『主権国家ロシアは、今や日本を共通の恒久的人間的価値によって結びついたパートナーかつ潜在的同盟国とみなしています』『法と正義に一貫して従いつつ、われわれは、領土確定という側面を含む平和条約締結問題の解決を、引き続き共同で探求していく決意であります』」²⁰と書かれた親書が到達した。枝村によると、「1991年12月のコズィレフ・ロシア外務大臣の宮沢首相に対する反応と、同様に1992年2月のエリツィン大統領の宮沢首相あての親書は、いずれも日本側を勇気付けるもの」と日本政府はみなしており、(ソビエト連邦から独立して)「今まさに完全な主権を有したロシアが、法と正義の原則に基づいて、領土問題の最終的解決のために、真剣に領土問題に取り組むという明瞭なシグナルとしてそれらは解釈された」²¹。

一方、当時本省ソ連課長であった東郷和彦は、「ソ連崩壊という大混乱を背景として、ロシアにおいてナショナリズムが高まろうとしていた」「ソ連を崩壊させ、ロシアに回帰しようというナショナリズムのエネルギーが、北方領土問題に関しては『これはまさにロシア領だから、指一本触れさせない』というふうに、転化する可能性もあるというのが、私の分析だった」²²と回想録で述べており、急がなければ時機を逸してしまうとの焦りも日本政府にはあったようだ。公開された文書によれば、パンフレットは急遽当該平成3年度(1991年度)予算で制作されることになり、1991年秋には早速パンフレットの文案の作成に取り掛かっている。同年10月14日起案の電信案によると、在ソ連大使館に対して、「貴地出張中の東郷ソ連課長に別FAX信(筆者注:本文に別添される資料のこと)の露文パンフレット案文を手交いただき、同課長を通じ兵頭欧亜局長にも目を通していただいた上で、コメント等につき回電いただければ幸甚です」²³と、出張中のロシア課長にわざわざ出張先でチェックをするように求めるなど、急ピッチでパンフレット作成が進められたことがわかる。1992年1月31日にニューヨークで開催された国連安全保障理事会首脳会議の際にエリツィン大統領と面会した宮沢首相は、日本人記者団に対し、「話は段々と時期がきている。自分としては潮時と思っている」と発言したほか、日本に帰る機中で、“There is a tide in the affairs of men”とシェークスピアの戯曲の一節をそらんじてみせるなど、宮沢は傍目にも明らかほど高ぶっていたという²⁴。

以上のことから推測されるのは、ソ連崩壊によって新生ロシアが誕生したこの時期、両国の交渉担当者間においては、領土問題解決に向けて機が熟しているという共通認識があったということ、そして日本政府にとって、残る主要な懸念材料はロシアの世論であり、オピニオン・リーダー対策を含めてロシア国民の形成する世論の対策を万全にしておこうという考えがあったということである。すなわち、日本政府は、日本側からロシアの世論対策を行うことによって、ロシア政府が積極的に進めようとしている対日関係改善の側面

支援ができると判断したようなのである。例えば、当時、日本大使館参事官であった河東哲夫は、「北方領土問題の場合、広報が不十分だと、『日本は経済的・軍事的利益のために四島を求めている』『日本はロシアの現在の弱さにつけこんで、狭い国土を拡張しようとしている』といった国民の誤解がロシア政府の手をしばり、領土問題の解決を難しくしてしまう」²⁵との認識を述べているほか、東郷は、「領土問題の解決は文字通り、最近ロシア側もつとに主張するようになってきている『法と正義』にもとづく行動であり、これこそがロシアが新しい地球規模の民主的文明社会の真に歓迎されるパートナーとして登場していくための大切な窓口であり、そういうロシアこそ、何よりもまずロシアとロシア国民にとって最も望ましい、最も自らの利益となる国家像を生み出すものではないか。エリツィンとロシアの大衆がこのように問題の本質をきちんと理解するなら、最終的には『世論があるから解決できない』ということにはならなくなると確信する」²⁶と述べている。このように、領土問題を解決しようとしているロシア政府を援護しようという認識を日本の外交官がもっていたという点が注目される。ただし、パンフレットの作成・配布についてはロシア側に事前に相談はしたものとと思われるが、パンフレットの記述内容については、公開された諸文書をから判断する限り、ロシア政府側と協議することなく、日本側独自の判断で行ったとみられる。

そのロシア側では、この頃既にロシア政府自身による世論対策の動きが始まっていた。ソ連崩壊の前月にあたる1991年11月には、前述の通り、エリツィン大統領自らが『国民への手紙』を発表していた。また、当時のエリツィンは、「旧体制の打倒者としてロシア国民から圧倒的な支持をうけていた。何か大胆な政策決定をするためには、国内的な強い支持基盤が必要だが、発足当時のエリツィン政権は、その条件を満たしていた」²⁷と日本側に認識されていた。駐日ロシア連邦大使館のワシリー・サプリン公使も、当時の状況について、「現在の状況は、ロシアの大統領にとり領土問題に関して画期的な解決案を示す絶好の機会といえるだろう。それは、なぜか。第一に、エリツィン大統領には、旧ソ連の指導者たちの政策に責任をとる必要がまったくないこと。同大統領は、自由に新しい路線を選択することができる。第二に、この進路の変更は、ロシアの全面的な民主化の過程の中で正当かつ当然の帰結と見なされ理解されるからである」²⁸と分析していた。この時期は、日露両政府の外交当局者同士が領土問題の解決という1つの同じ目標に向けて尽力していた歴史上稀有な時期だったのである。ただし後述の通り、領土問題の解決という目標では両者が一致していたが、その解決の内容においては、すれ違いがあった。

(2) 制作の過程と試行錯誤の広報活動

日本政府が現地語で北方領土パンフレットを作成しただけでなく、6万部にもものぼるこのパンフレットを広大なロシア全土のオピニオン・リーダー達に首尾よくピンポイントで配布することができた背景には、1980年代後半から現地大使館において始められた地道な広報活動とそのノウハウの積み重ねがあった。ここでは、議論を明確化するために、パンフレット配布に至るまでの日本大使館の現地広報活動の道程を簡単に確認しておきたい。

1985年にゴルバチョフがソ連共産党書記長に就任してペレストロイカが始まり、80年

代後半にソ連において徐々に言論の自由が認められるようになると、日本政府は他の西側諸国に先駆けて、1987年に日本大使館広報・文化センターを、モスクワの中心部の巨大なレーニン像が聳え立つオクチャブリ（十月）広場前に設置し、ソ連国民向けに広報活動を開始した。この広場は、十月革命からとったその名称が示すとおり、ソ連時代から特別な場所で、現在でも保守的な市民が集会をする場所として当地では知られている。日本政府の当初の広報活動は、領土問題などの政治的なものは一切なく、日本の風土や文化を紹介するというものであった。しかし、それまでソ連政府による一方的な外国情報にしか接していなかったソ連国民にとって、それは画期的なことだった。河東は、「当時は日本人＝サムライ＝残酷で野蛮という、サムライが聞いたら怒るようなプロパガンダが共産党によって行われており、私もこうしたプロパガンダの名残とずいぶん戦った」²⁹と回想している。また、サプリンによると、かつてのソ連では、「国内の世論を味方につけようとしてクリール列島はすべて『はるか大昔から』ロシアの一部だったという、偽りの歴史が形成された。その反証となるような記録や資料はすべて秘密とされ、出版が禁じられた。その他の学問的の（原文ママ）解釈も一切許されなかった」³⁰と回想されている。

日本大使館の広報・文化センターによる日本紹介はソ連国民の大きな注目を集めた。また、長い独裁政権下における情報統制の時代のトンネルを抜け、ようやく報道の自由を手に入れて新しい記事の材料を渴望していたソ連のマスコミによっても格好の取材対象となった。こうした状況に勇気付けられた日本政府は、次々と新たな日本紹介資料を現地に投入するとともに、現地のオピニオン・リーダーや取材クルーなどを日本政府の予算で日本に招待し、その活動を後押しすることにも力を入れるようになった。取材対象から金銭を受領して記事を書くことは、西側のマスコミ倫理的には問題のあることであるが、当時のソ連のマスコミはどこも予算が不足しており、むしろマスコミ側から外国政府や企業に対して紙面買い上げのセールスをしてまわるほどで、日本側もそこを上手に利用したのである。また、こうした試みは、何も日本政府に限ったことではなく、他の西側諸国の政府等も実施しており、西側のマスコミが、ソ連の放送局の番組枠を買い取るということも行われていた。ゴルバチョフによるペレストロイカのもとで、市場経済化を試みていたソ連において、戦後目覚ましい復興を遂げて高度経済成長を経験し、経済大国として発展した日本は、ジャーナリストや研究者も含めて非常に大きな関心の的となった³¹。当時の大使館では、こうした関心に答えるべく、日本の広報にいっそう力を入れた。また、経済大国の側面だけでなく、日本人の日常を知ってもらうための日本文化週間や花火大会、日本映画祭等も精力的に開催した。

文化活動や日本紹介に力を入れた日本政府であるが、むろん、領土問題について広報する機会も慎重にうかがっていた。かつては日本大使がソ連のマスコミに登場する機会といえば年に一度、天皇誕生日に2、3分テレビに登場するくらいであったが、それさえも「北方領土への言及をどうするかでいつもすったもんだし、あげくの果てはテレビ局と合意が成立せず、放送中止となることさえあった」³²という状態が長く続いてきていた。1991年4月には、延期されつづけてきたゴルバチョフ大統領の訪日がようやく実現することになっていたのであるが、日本政府はこの機会に領土問題広報を一気に本格化させた。河東

はこの頃の広報活動について「『前例のないキャンペーンで、日本人はもう少しでわれわれを説得するところだった』と、大手の『コムソモーリスカヤ・プラウダ』がその後評したほどのものであり」「まさに地に足もつかない思いでこの二ヶ月を走り抜けた」³³と回想している。この頃の広報活動を通して、現地で領土問題について広報するためのロシア語の資料の不足が日本側で痛感されたことが、領土問題に関するパンフレットを作成するひとつの契機となった。「北方領土の場合、広報が不十分」だと「国民の誤解がロシア政府の手をしばり、領土問題の解決を難しくしてしまう」³⁴と認識されおり、ロシア政府を支援するためにも、その制作が急がれた。

(3) 「エリツィンよりもゴルバチョフを小さく」

今回公開された大量の文書を仔細に調べていくと、ワープロで作成されたそれぞれの文書に、省内を回覧する途中で手書きでメモされたものが多数有る。公式文書には現れない、内部の本音の議論を示すものとしてこれらは非常に重要であり、こうした内部の細かなやりとりが分かるのも情報公開請求ならではある。本稿ではこれらについても可能な限り拾っていくこととする。なお、メモ書きは機密性が高いものが多いためか、黒塗りされていることも多いのが残念である。しかし、黒塗りされずに残されたメモ書きの中には、興味深いものも少なくない。また、黒塗りはされても、前後の文書から内容を分析することによって推測できるものも少なからずある。

そうしたメモ書きの中で、興味深いもののひとつが、パンフレットの校正過程で書き込まれた次のようなメモである。「『ゴルバチョフの写真サイズは次ページのエリツィンより一回り小さくするように』との欧亜局長の指示あり」³⁵。ゴルバチョフと再三対立し、権力闘争を勝ち抜いてきたエリツィンは、ゴルバチョフに強烈なライバル心を抱いており、当時、日本外務省のロシア課関係者はこのことに非常に神経質になっていた。エリツィンのゴルバチョフに対する敵愾心の高さは、これまでも再三指摘されてきた³⁶。エリツィンが手に取る可能性があるパンフレットに、エリツィンより大きいゴルバチョフの写真を載せるわけにはいかなかったのである。ロシア大統領府報道官ヴァシエスラフ・コスチコフの回想録には以下のような記述がみられる。1992年のエリツィン訪日予定直前、モスクワでエリツィンと会談した渡辺美智雄外相が、ゴルバチョフは訪日しても目に見えた成果を挙げられなかったが、エリツィンの訪日には期待するという旨をエリツィンに向かって述べたところ、エリツィンは不機嫌になり、「ゴルバチョフについて議論はやめよう。時間がない」と遮った。それにもかかわらず、さらにその後も何度もゴルバチョフと比較しようとする渡辺外相に対してエリツィンは終始苛立った様子であり、コスチコフによれば、これが訪日中止の主な要因になったというのである³⁷。エリツィンはゴルバチョフと比べられることを極端に嫌い、またゴルバチョフに負けることを絶対に受け入れなかったといわれている。

(4) 1855年日魯通好条約第二条の日本語訳における「誤訳」の問題

ところで、このパンフレットについては、前述の通り、長谷川らによって「誤訳」が指

摘されている。指摘される条文の「誤訳」は、日魯通好条約（下田条約）と樺太千島交換条約の2つにある。日本外務省とロシア外務省の合意によって1992年に発行された『日露領土問題の歴史に関する共同作成資料集』にも、日本語とロシア語の二ヶ国語で、これまでに両国が締結した諸条約が収録されている。これら条約について長谷川は次のように指摘している。少々長くなるが重要な点であるので、次の通り要約して紹介する。なお、当時の両国交渉担当者が共に理解可能な言語の関係から、日魯通好条約の正文はオランダ語で、樺太千島交換条約の正文はフランス語でそれぞれ作成された。

日本語では、「今より後日本国と魯西亜国との境「エトロフ」島と「ウルップ」島との間に在るへし「エトロフ」全島は日本に属し「ウルップ」全島夫より北の方「クリル」諸島は魯西亜に属す」と定められており、日本政府はその公式見解として「クリル諸島」とは千島列島の全体を指すのではなく、ウルップ島から北の諸島を指すものであるとしてきた。すなわちこの解釈であると択捉島（エトロフ島）以南はクリル諸島には含まれず、1951年のサンフランシスコ平和条約で日本が放棄した「クリル諸島」ではないことになる。一方、下田条約の正文はオランダ語で書かれており、和田春樹によるオランダ語の訳文は「今より已後魯西亜国と日本国との疆界は「エトループ」（エドロフ）「ウループ」の間にあるへし、「エトループ」全島は日本に属し、「ウループ」全島及其他の北に在る久利諸島は魯西亜所領に属す」となっている。決定的な違いは日本の公式文書の「夫れより北の方」のクリル諸島とオランダ語からの直訳である「其他の北に在る」クリル諸島との違いであり、オランダ語直訳からは、クリル諸島全体のうち、その一部であるウルップ島から北の部分がロシアに属するという解釈になり、こんにちの日本政府の公式見解は成り立たない。では、ロシア語ではどうなっているのだろうか。ロシア語では *Всеь остров Уруп и прочие Курильские острова к северу*（下線部は筆者による）すなわち「それより北にあるところの他のクリル諸島」となっており、オランダ語からの直訳に一致する。しかし、日本外務省がロシア語で発行・配布した北方領土問題に関するパンフレットで言及されている下田条約第二条は *Всеь остров Уруп и Курильские острова к северу* となっており、*прочие*（その他の）という重要な一語を省き、ロシア語の条文を改竄して紹介しているのである³⁸。

言語学者の村山七郎も、オランダ語の正文を翻訳し、『「クリル諸島」とはウルップ島（を含めて）以北の島々だけを指すとか、ウルップ島（を含めないで）以北の島々だけを指す、というような解釈はこのオランダ文（及びロシア文からも）まったく不可能である』³⁹と鋭く指摘している。村山は、日魯通好条約のみならず、樺太千島交換条約における誤訳も指摘し、『「北方領土問題」がオランダのハーグの国際司法裁判所に提訴されるような事態になれば、一八五五年条約第二条のオランダ文、一八七五年条約の第二条のフランス文が取上げられることは必然的である』と指摘している⁴⁰。

さて、この点について、今回入手した1992年のパンフレット初版作成時の経過を示すファイルには、この日魯通好条約第二条及び樺太千島交換条約の誤訳ないし改竄が生じた経緯がわかるものは残念ながら含まれていなかった。しかし、別途入手した1996年に英語版パンフレットの改訂作業に合わせて行われたロシア語改訂版作成に関するファイルの

中から、少なくとも改定版発行時において、日魯通好条約第二条の「誤訳」を日本外務省が意図的に放置し、「誤訳」を掲載し続けようとしたことを示す文書を発見することができた。1996年9月12日付で在ロシア日本大使館から本省ロシア課の担当者宛に送られたネイティブチェック済みと記されたロシア語パンフレットの原稿には、大使館で雇用している日本語を理解できるロシア人コンサルタントのものと思われる書き込みがある⁴¹。それは、かねてから長谷川ら日本の研究者によって指摘されていた誤訳が含まれている日魯通好条約第二条の1行目から10行目までが枠で囲まれており、「『共同作成資料集』から引用したほうが良い」と書き込まれた上で、さらに『共同作成資料集』の該当部分のロシア語条文をコピーした紙が添えられていた。その後9月18日付のロシア課作成の「北方領土パンフレットの改定（露文版）」という文書では、「今般、在莫大⁴²広報部より、本件原稿（内部決裁済み）へのネイティブ・チェックの結果を別紙の通り回答越したところ、特に問題ないので右を最終原稿として報外⁴³に手交することと致したい。なお、付箋部分については、ネイティブ・チェックに関わらず当課案通りとすることとした（理由を付して原稿に書き込み済み）。」とワープロ打ちされ、さらにその下に手書きで、「なお、通交（原文ママ）条約第2条の記述については、共同資料集に掲載された露文ではなく、前例どおりの文章のまま引用符『《 》』をトルことで対応することとしたい」と手書きで追記されている⁴⁴。私が入手した文書はオリジナルからの写しであるため、当然ながら付箋は付いていないが、手書きの追記部分からは、条約のロシア語原文からの引用を無視し、「誤訳」のままで発行しようとしたことが明らかになるのである。先に述べたように、『共同作成資料集』は日露両外務省がその発行に合意して共同で発行した両政府公認の資料集であるが、実は日本語とロシア語の条文が食い違っており、さらに、せっかく作った『共同作成資料集』であるにもかかわらず、パンフレットを改訂する際においてもパンフレットに掲載するロシア語条文について、『共同作成資料集』からの直接引用を避ける、ないし引用ができないという事態になっていたのだ。

4 ロシア世論・ロシア議会の反応

(1) 配布開始と保守層の反応

パンフレットの冒頭には、こう述べられている。「我々はロシア国民が法と正義に基づいてこの問題を考え、このパンフレットの実事を踏まえ、公正な判断を下されれば、我々が『北方領土』と呼ぶ択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島を日本に返還することが正しいことであるとの結論に到達されるであろうことを確信します」。このパンフレットの制作・配布を領土問題の広報の柱として活動を開始した日本政府であったが、これらは、現地どのように受け止められていたのだろうか。また、それを日本政府はどのように認識・評価していたのだろうか。ここでは、現地のマスコミ報道やオピニオン・リーダーの反応を検証するとともに、これまでの研究では分析が困難であった、日本政府・日本大使館が現地の反応をどのように見ていたのかということについて、開示されたファイルに基づいて明らかにしていきたい。

パンフレットは、4月29日の渡辺外相訪露以降に配布が開始された。パンフレットの配布を開始して約1ヶ月後の6月9日、日本大使館に対して、このパンフレットの配布を中止しなければ、「爆弾等によるテロ及び子女を含む日本人に対する殺害」が始まるとの脅迫状が届いた。実際に危害が加えられる等の被害は報告されなかったものの、大使館側は、模倣犯が出る可能性もあるとして、ロシア駐在の日本の報道各社に注意を呼びかけるとともに、本件について報道の自粛を求めた。しかし、結局日本国内でこれが報道され、それを今度はロシア紙が転載し、ロシア国内でも脅迫事件が知られる結果となった。しかし、この報道によってパンフレットの存在が広く知られて、パンフレットが欲しいという問い合わせが日本大使館に相次いだ。

6月30日には、保守系ロシア紙『ラボーチャヤ・トリブーナ (Рабочая трибуна)』が日本大使館によるパンフレット配布はロシア憲法に違反するとして憲法裁判所に提訴した。1992年9月には、エリツィン大統領の初来日が計画されており、この提訴は、エリツィンが領土問題で日本側に譲歩することを牽制しようとする保守派の動きと連動していたと思われる。本件についての1992年7月1日外務省作成の対外応答要領には、こうした動きについて「必ずしも今日におけるロシア世論の多数意見を反映したものとは考えられず。また、本件記事をもって、ロシア世論に保守化の傾向が見られるといった判断を下すことも時期尚早と史料」との判断が示され「現段階で本件『憲法訴訟』に関連した特段の措置を取る考えはなく、また、北方領土問題に関するパンフレットの配布も従来通り継続する所存」と締めくくられている⁴⁵。また、ファイルには、ロシア紙が領土パンフレット配布を憲法違反であるとして提訴したことを報じる『北海道新聞』(1992年7月1日)の記事のコピーが綴じられているが、そこには「ガタガタするな!!」との手書きの書き込みもあった。この時点では、日本外務省内にそれほど大きな危機感はみられない。それどころか、オピニオン・リーダー対策だけにとどまらず、後述するように、労働者をはじめとする、さらなる大衆向けの世論対策の必然性が認識され、その方法が議論されていた。

一方、日本政府は、国際社会へ働きかけることも忘れなかった。既に述べたように、北方領土パンフレットは、ロシア語版発行以前に、英語版、フランス語版、スペイン語版が発行されていたが、エリツィン大統領も招待されていた1992年7月のミュンヘン・サミットにおいて、日本政府は、G7各国を説得して政治声明に北方領土問題を盛り込むことに成功した。ただし、日本側の思惑とは裏腹に、エリツィン大統領は、二国間の問題をG7に持ち込んだとして反発した。

いずれにせよ、大統領訪日に向けて、日本側は慎重かつ周到に準備をしていた様子が見えかねるのである。

(2) 人民代議員らの関心とポピュリズム・ナショナリズム

元外務審議官の田中均は、近年の日本外交をふりかえり、「ポピュリズムに陥ると外交は結果をつくるというより、そのプロセスの中で日本が強い主張をしていることを国民に示すという方に重点がおかれがちである」⁴⁶と指摘している。1992年当時のロシアでも、似た状況が生じていた。大使館によって周到に準備されていた北方領土広報パンフレット

の配布であるが、ロシア国内では、このパンフレット配布を含めた領土問題そのものをエリツィンとの権力闘争に利用しようとする人民代議員や知事が現れはじめていた。当時のロシアでは、アメリカと並ぶ超大国ソ連が崩壊したことによる心理的な敗北感が国民の間に広がっていたことに加えて、ソ連体制から新生ロシアへと移行する過程で政治的に非常に混乱していた。さらに経済面においても、1992年1月2日から価格自由化によるいわゆるショック療法が開始され、物価が高騰するなど国民の不満が高まっていた。こうした状況の中で、国民のナショナリズムに訴えて現政権を批判し、自分の知名度を高めようとする動きが表面化してきたのである。河東は、こうした動きについて「日本との領土問題をタネにエリツィン政権を批判し、自分たちの支持基盤を拡大できるのではないか」⁴⁷と目論む人々によるものであったと分析している。

こうした流れの中で7月28日には、ルミャンツェフ人民代議員や、ミハイロフ最高会議国際問題委員会副委員長らが呼びかけの中心となり、「ロシア連邦最高会議非公開議会公聴会『露日関係とロシア連邦の領土保全に関する憲法問題』」が開催され、この公聴会には人民代議員のほか、コーズィレフ外相、クナツェ外務次官、サハリン州政府関係者や有識者らが出席した。この公聴会は非公開であったが、1992年8月14日付『ロシスカヤ・ガゼータ（Российская газета =ロシア新聞）』が議事録を公開したほか、日本外務省も独自に出席者らから情報収集を行ってファイルしている。これらの情報によると、公聴会では、「ロシア外務省が闇の中で領土を日本に引き渡す陰謀を巡らしている」（パブロフ最高会議代議員）、「G7の政治宣言に北方領土問題が記載されて国際化され、ロシアの国益が毀損されたにもかかわらず外務省は反撃を行っていない。コーズィレフ外相や、クナツェ外務次官の責任を追及すべきで」（ミハイロフ国際問題委員会副委員長）など、ロシア外務省の対日交渉を追及する声が上がった。しかし、クナツェ外務次官は日ソ共同宣言で定められた「二島引き渡しは義務」であるとの立場を堅持し、さらに有識者らからは「我々は研究所で情勢の研究を行い、その結果、全専門家のうちの大多数が1956年共同宣言を支持すべきだと主張した。我々は外務省の立場を完全に支持する」（マルティノフ・ロシア科学アカデミー世界経済・国際問題研究所（IMEMO）所長）という意見や「エリツィン大統領は日本に行くべきである。しかし、ゴルバチョフが昨年4月、1956年の宣言を認めないようにするべくいろいろな試みを行い、そのことが我々の関係を再び停滞させたが、エリツィンは、そのような過ちを繰り返してはならない」（サルキソフ東洋学研究所副所長）という意見など、外務省とクナツェ次官を擁護する態度が表明された⁴⁸。

(3) 大衆向け広告の検討と中止

こうした状況下で日本政府は情報収集を進め、その対策に乗り出していたほか、ロシア外務省側からも日本側に一定の情報提供があったようである。今回公開されたファイルの中に、保守派對策として、1992年当時1,800万部とロシア国内で最も発行部数があり、保守派および労働者を中心とした一般大衆に影響力があつた、旧全ソ労働組合中央評議会機関紙『トルード（Труд =労働）』に、日本政府による広告を出稿しようという計画に関する一連の文書が含まれている。この広告計画は、本稿の主題である北方領土パンフ

レットの発行とは直接には関係の無いものであるが、パンフレットがオピニオン・リーダーらを対象としたのに対し、この広告は大衆を対象としたもので、比較のために簡単に触れておきたい。この計画は、ロシアでも著名なある日本人女優と宮沢首相の対談形式をとった広告を掲載することで、対日好感情の醸成に努めるとともに大統領訪日に向けての環境を整備することを目的としていた。本件については、石原信雄官房副長官から、「(領土問題の解決と二国間関係が拡大すれば)ロシア国民の生活が豊かになるとのアピールを盛るべき」「(四島のロシア人)現島民には十分な保障(原文ママ)をする旨説明すべき」などのコメントがあったことが文書に残されている⁴⁹。さらに在ロシア大使から外務大臣宛の1992年6月25日付の「北方領土問題広報」と題する電報によると、作成にあたっては、「詳細な法的論議を避け、むしろ本件に関しこれまで当地プレスに表明された大衆の疑問点に分かり易い、感情に訴える言葉で答えることを主眼」におくほか「民主主義、市場経済等、抽象的な概念の使用は避けた。一般大衆にとってこれら概念の意味は明らかではなく、保守的な者はこれらを最近の生活難の原因としてむしろ反感を有する」ことに配慮し、さらに「北方領土問題に関し、現ロシア政府を批判する言葉は避け、旧ソ連のマイナスの遺産である旨を述べる必要がある」とした⁵⁰。広告の掲載時期については、在ソ連大使発外務大臣宛の3月27日付の極秘電報によると「エリツィン大統領訪日前に、ロシア国民に日本の立場を消化する時間を与えるため、6月中旬を目処」と考えられていた⁵¹。これまでロシア政府の「法と正義」に基づいて領土問題を解決するという態度に賛同し、自らもロシア国民の法と正義に基づいた公正な判断を求めるとしてパンフレットを制作・配布してきた日本政府であったが、上述のとおり、本件広告作成にあたっては「詳細な法的議論を避け」る方針であったことがわかる。この首相と女優の対談は実際に行われたようであるが、7月になって「新聞社側のイニシアティブにより行われるインタビューとは異なり、我が国が金にまかせてロシアのメディアを買い占めているとの誤解を強め、反エリツィン派に攻撃の材料を与える可能性がある」として、広告掲載は中止するとの決定がなされている⁵²。別の文書によれば、公聴会直前にロシア政府に近い関係者と懇談した折に『対露広報状況は変わった。自分たちは歴史的・法的事実を知らせれば何とかかなと思っていたが、これだけ強い反対論が出てくるとエリツィン大統領訪日で大した成果を出せると思わない、そうであれば歴史的・法的事実について更に広報を続けていたずらに反対論に油を注ぎ、訪日自体を困難にするようなことはしない方がいいのではないか。訪日が終わったら、広報のやり方につき今回の失敗の分析をしてみたいと考えている』との感触⁵³が日本大使館員にもたらされていたことが報告されている。

(4) 公聴会に関する情報収集と分析

7月28日の公聴会直前から日本政府はさらに意欲的に情報収集に動き回り、7月24日に茂田臨時代理大使(公使)がミハイロフ国際問題委員会副委員長に面会し、その内容を東京に報告している。報告によると、ミハイロフは、「コズィレフやクナツェ更にハズブラトフが日本側にいいことを言い過ぎ、その結果日本側の期待を不当に高めてしまった」「エリツィンが行っても出来るのは56年の共同宣言の確認だけだと思う。これでは日本

側は満足しないというのであれば訪日は取止めるべきだと思う」と茂田に述べている⁵⁴。同じく24日には、大使館員が議会関係者と思われる何者か（黒消しで氏名・所属など不明）と面会し、ルミャンツェフ、ミハイロフ、アンドローノフが「政治闘争のためにかかる態度をとっている（原文ママ）」との警告を受け、極秘電報で本省に報告している⁵⁵。一方で興味深いのは共産党の公聴会に対する態度である。共産党系議員と意見交換した大使館員の報告によると、「共産党系代議員はルミャンツェフ憲法委員会責任書記の宣伝の場となる公聴会には消極的な態度をとる」こととしたほか、「最近、日本大使館が配布しているパンフレットは客観的かつ説得力にとむものであり、少なくとも旧ロシア共産党幹部は将来的に四島を日本に返還する必要があると感じはじめています。しかし、返還によって得られる信用供与がエリツィン政権維持のために使われることを危惧している」と、この共産党系議員は述べている⁵⁶。すなわち、領土問題公聴会が政治闘争の場になっていると認識するとともに、日本から得られる経済援助がエリツィンの政治的得点となることにも反対であり、領土問題に対して共産党がおかれている微妙な立場がうかがえる。

かくして「日本との領土問題は『クリル問題』として、92年の夏にロシア国内で最大の外交問題の問題点となり、ロシア外交を第一段階の理想主義的外交からロシアの国益を保護しようとする現実主義へと移行するきっかけとなった」⁵⁷のである。クナツェも、1992年夏の半ばまでに、領土問題だけでなく、両国関係全体が暗礁に乗り上げて損なわれつつあったのに、不幸にしてモスクワも東京も現実に気づくのが遅かったのだと回想している⁵⁸。

公聴会開催後に、サルキソフと推測される学者と大使館員が面談した記録が残っている。この記録では、この学者は公聴会について以下のように分析している。領土返還反対を唱える者の中には、「愛国主義に訴えて自分の政治的利益を得ようとする者がいる。しかし、北方領土がロシア固有の領土であると信じて、反対を唱えている良心的な者もいる。特に、後者はこの問題に関する知識の少ない労働者階級出身の議員に多いが、自分たち学者の使命は、そうした人々に正しい知識を与え、正しい認識を持ってもらうことを助けることにある」。さらに、北方領土広報パンフレットについても言及し、「日本側が本問題を広報する際、日本がすべての面において正しく、旧ソ連が全面的に悪いというような主張を展開するのは、ロシア国民の間に強い反発を引き起こすと思う。その例が大使館が先般出版した『日本の北方領土』のパンフレットである。右はロシア国民の啓蒙に大変役に立っているものの、ソ連がすべて悪かったでは反発を買ってしまう」「表題の『日本の』もない方がよい」と述べている⁵⁹。

こうした状況を日本側はどう分析していたのか。エリツィンの訪日予定日直前の小和田亙外務事務次官の認識を示す資料がある。8月27日に小和田次官は、先の公聴会でロシア外務省の立場を完全に支持する」と発言したマルティノフ IMEMO 所長と会談して意見交換を行っている⁶⁰。既に述べてきたとおり、パンフレットではロシア国民がこの問題について客観的な事実認識に基づく公正な判断を下すことを期待する旨が書かれているが、マルティノフが領土問題について「例えばハーグのICJ（筆者注：国際司法裁判所）に提訴し、第三者の判断を求めるというのも一つのやり方であろう」と発言したのに対し

小和田は、「法律を大学で教えたことのある身で国際関係の専門家である貴所長に法律の議論をすることはフェアではないかもしれないがあえて言おう。残りの2島について国際法にのっとった解決が必要という御意見には同意する。しかし言うておきたいのは、残りの2島についてもこれが日本に属するという証拠は圧倒的に日本に有利であるということである」と反論している点は興味深いだろう。さらに、「大統領の訪日の際例えば56年の共同宣言すら確認できないということになれば、日本人は『エ』大統領訪日はまったく意味がなかったと受け止めることになるかも知れない」と手厳しく指摘している。日本側、少なくとも小和田次官は、エリツィン訪日延期の可能性すら想定しておらず、むしろ訪日時には領土返還について前向きの決断を示すべきであると、さらなる圧力をかけていたことが文書から明らかになるのである。

(5) 大統領訪日延期へ

こうした一連の動きに対する現地主要紙の報道ぶりをみると、政府と人民代議員大会・最高会議の対立に対して批判的な記事が目につく。ソ連時代にソ連最高会議機関紙であった『イズベスチヤ (Известия)』は、7月29日付の紙面で、大統領の訪日延期を狙う勢力が圧力をかけたが、この目論見は失敗し、大統領の訪日は予定どおり9月に行われるだろうとの見方を伝えている。8月30日付のロシア軍機関紙『クラスナヤ・ズvezダ (Красная звезда = 赤い星)』は、安全保障上、島を放棄すべきではないとの軍参謀本部の意見を紹介する一方で、外務省が具体的立場を明らかにしていないと批判し、大統領訪日の際に電撃的な提案をするつもりなのであれば、ロシア国内で社会不安を起し、そのことが内政上の闘争や個人の野心のために利用されうると指摘している。ロシア政府発行の『ロシスカヤ・ガゼータ』1992年8月14日付は、公聴会について、「どうやら誰かが純粋にこの問題を外交領域から内政領域へと移動することに利益を持っているとの印象が生じている」と指摘している。

ロシア外務省周辺から得られた情報、そしてオピニオン・リーダーやマスコミ報道の論調の分析、ミュンヘン・サミット政治宣言にみられる国際的な支持によって、日本政府は直前まで大統領訪日実現について楽観的に捉えていたようである。たとえ領土問題で前進はなくても大統領が訪日を延期するような事態にはならないと認識していたようだ。結局、9月9日になって、エリツィン大統領から宮沢首相に電話連絡があり、今回の訪日の延期が伝えられた。出発予定日4日前のことであった。

今回開示されたファイルは、パンフレット制作と配布に関するものであり、エリツィン大統領訪日延期後に作成された文書は2点のみである。パンフレットの制作・配布は、1992年に予定された大統領の訪日に関する事業という位置づけではないこともあり、開示されたファイルの中には、大統領訪日延期の決定とパンフレット制作・配布との因果関係を直接分析した文書は見当たらない。1点目は、訪日延期が日本側に伝えられた当日である9月9日に在ロシア大使館から本省宛に送られたFAXで、パンフレットとは別件の広報に関する電報であり、「あまり北方領土問題を前面に出さないで下さい」と書かれている⁶¹。2点目は9月22日付在ロシア大使館発外務大臣宛電報で、「領土問題に関する事実

関係の広報を地道に継続し、地方へも浸透させることが必要」であり、「前回も本資料を一部地方に配布したが、特に拒否反応もなく、事実を知りたいという要望に応えるものと評価されており、引きつづき目だたない形で全国配布しても問題ないものと思料する」とする、増刷後に配布する費用の稟請である⁶²。配布方法についての工夫が必要と判断しながらも、パンフレット配布自体は引き続き重要であると判断していることがわかる。河東は、訪日延期後の広報活動について「領土問題についての広報を相変わらず静から行いながらも、仕事の重点はロシア国民に日本についてもっと知ってもらうこと」⁶³に置いたと回想している。

他方で、訪日延期直前の9月5日付の『日本経済新聞』には、北方領土パンフレットに関するロシア極東チャタ州選出の人民代議員の声を紹介されている。それには「『エリツィン大統領が国内で事実に基づいた説明をもっとしたら、北方領土返還賛成派は増えるだろう』」「この代議員自身、最近になってこの冊子を手に入れて読み、『ようやく議論の経緯と四島を日本に返還する正当性が理解できた』」と記されている。

5 おわりに

不開示になる可能性が高く、不服審査によっても不開示の決定を覆すことが難しいとされてきた日露領土交渉に関する行政文書の開示請求であるが、交渉に関連する周辺情報から、わずかではあるが風穴が開けられたかと思う。今回、北方領土広報パンフレットの制作・配布に関する公開文書を通して、日本政府の対露認識や領土問題に対する戦略に関して、その周辺情報を含めて検証した。初めて開示資料を用いることで、これまで断片的にしか伝わってこなかったパンフレット制作時の日本政府内部の議論や政策判断の一端、また「誤訳」問題が省内でどのように扱われていたのかが明らかになった。さらに、これまで知られてきた以上に、ロシア側が領土問題解決に向けて日本政府側に積極的にアプローチしていたことが明確になった。そして、ロシア政府が領土問題解決へと急激に動き出したのに伴い、北方領土広報パンフレットの制作・配布は、日本政府なりにその側面支援をしようとして行われたものであった可能性が高いことがわかった。また従来から、このパンフレットが独善的過ぎるとの指摘がなされてきたが、むしろ当時は、ロシア側から日本の領土要求には正当性があることを認めるというシグナルを、日本政府側に積極的に送っていたことが改めて確認できた。

ただし、ロシア側が正当性があると考えていたのは二島返還であり、日本側もそれに気づいてはいた。むしろ気づいていたからこそ、ここで二島返還への流れを食い止め、一気に四島返還に導こうとする意図もあって、パンフレットの制作・配布を急いだのではないだろうか。日本側は「淡々とした事実」を伝えることが目的であると外部には説明していたが、二島返還への流れができてしまいそうな状況に相当焦っていた。パンフレット制作の過程で「誤訳」問題も生じたが、それは、ロシア側が領土問題解決の落としどころと考えている二島返還ではなく、四島返還に正当性があることを説明するために、日本政府内で無理を重ねたことによるものだろう。ロシア側との十分な打ち合わせの無い不用意とも

情報公開法に基づく開示文書から見る日本政府の対露認識

言えるパンフレット配布が、日本政府の意図とは裏腹に、ロシア政府内で高まっていた領土問題解決の機運を遠のかせた上に、大統領訪日延期の決定にも影響した。日本に対する領土返還を義務と考えていたロシア政府内の勢力からは、機会あるごとに、あまり大々的に、そして刺激的にやらないようにとの意見が日本側に伝えられていたことが開示文書から判明したが、日本側はむしろ、四島返還を実現すべくパンフレット配布を含めた広報活動にいっそう力を入れた。領土問題解決の必要性は日露双方の共通認識であったものの、日本政府が四島返還を目指し、ロシア政府側が最終的に四島返還を受け入れる可能性もあるのではないかと認識していた一方で、ロシア政府側にはそうした四島返還の意思も準備もなかったのである。

北方領土広報パンフレットは、日露関係に大きな影響を与えたにもかかわらず、その発行の背景や効果に対する日本政府の認識が不明であったが、今回の情報公開によって、その一端が明らかとなった。今後さらに行政ファイルと実際に起こった出来事とを照らし合わせて、領土問題に関連する日本の対露政策の全体像の解明を進めていきたい。

情報公開請求にあたっては、外務省関係各部署に多大なるお手数をおかけした。一気に大量のファイルを開けることになってしまった最大の原因は、公開請求時点でファイル名しかわからず、そのファイルに綴じられている内容の確認ができないことである。開示請求後に、「開示請求対象行政文書一覧表」によってはじめて開示対象の行政文書名がわかる。それも文書のタイトルしかわからないので、結果として、一覧の中から、これはと思う文書について手当たり次第に公開を申し込まざるを得ず、そうすると、対象行政文書が膨大になり、そのひとつひとつを審査して黒消しをする作業もまた膨大となってしまうのである。むしろ、開示請求文書が多ければ多いほど、その手数料も高額となってしまう。これでは、請求者にとっても、多忙な役所の担当職員にとっても、誰にとっても幸福なことではない。それでも、今回、数百点の「秘」や「極秘」の文書が、秘密指定解除されて公開されたことは大変有意義なことであった。近年、秘密保護法等の動きに見られるように、情報公開の幅を狭めよう、国民の知る権利を制限しようとする動きが出ている。役人は秘密の範囲をどうしても大きく取りがちである。今回秘密指定解除されたものをみても、さほど国益を害するとは思えないような文書も秘密指定されていた。情報公開をより利用しやすい制度にするような改善が望まれる。

[付記] 本研究は、平成 24 年度日本大学商学部研究費（個人）の研究成果の一部である。

¹ 波多野澄雄（2005）「情報公開・公文書館・開示請求」JAIR Newsletter No.104 による。この点に関し、琉球大学教授の我部政明は「行政側の『探したけれどない』『ないものは開示できない』という主張が採用される限り、情報開示は行政の判断に委ねられることになり、いわゆる国民の権利が、事実上、行使されないことになる」との懸念を示している。我部政明（2013）「情報公開と外交文書管理」『日本の外交』岩波書店、p.277。

² こうした研究としては、信夫隆司による労作、『若泉敬と日米密約 - 沖縄返還と繊維交渉をめぐる密

情報公開法に基づく開示文書から見る日本政府の対露認識

使外交』（日本評論社、2012年）のほか、我部政明『沖縄返還とは何だったのか』（日本放送出版協会、2000年）等がある。日本政府がその存在さえ認めていない日米合意について、アメリカ側の記録を発見することにより、その存在を明らかにした研究である。

- ³ 各種の報道によれば、橋本首相とエリツィン大統領による川奈会談の席上、四島の北、すなわち択捉島とウルップ島の間最終的な国境線を引くことを平和条約で合意さえすれば、実際の返還の時期については柔軟に対応するという提案を行い、実際にエリツィンもこの提案に合意しようとした、とされる。
- ⁴ それまでロシア語版の北方領土パンフレットは無かったが、日本語版はもちろんのこと、英語版、フランス語版、スペイン語版は既に発行されていた。
- ⁵ むろん、ソ連時代においても、知識人の中でも最高権力者を取り巻くごく一部の人は、西側の文書に自由にアクセスができたことがわかっている。これについては、拙稿（2004）「日ソ関係における民間アクター：末次一郎を中心として」『国際政治』第136号、日本国際政治学会を参照。
- ⁶ 長谷川毅（2000）『北方領土問題』筑摩書房 p.287。また長谷川の英語論文である Tsuyoshi Hasegawa（1998）*The Northern Territories dispute and Russo-Japanese relations* Berkeley: Univ of California Intl & においても、こうした広報も含めた日本側の領土交渉全体について、日本語著作よりもさらに批判的に論じている。
- ⁷ 和田春樹（1999）『北方領土問題：歴史と未来』朝日新聞社、pp.332-333。
- ⁸ Независимая газета, 4 августа 1992 года
- ⁹ 日露間の領土問題に関する諸問題を網羅的にまとめた代表的な研究としては、木村汎（2002）『遠い隣国：ロシアと日本』世界思想社が挙げられる。
- ¹⁰ この分野の研究の重要な文献として、数多くの研究者によって参照される金子将史・北野充編（2007）『パブリック・ディプロマシー：「世論の時代」の外交戦略』PHP研究所があり、その中で日本のパブリック・ディプロマシーについて概観されているほか、対中・対米パブリック・ディプロマシーについての個別の課題についても言及されている。
- ¹¹ 玄大松（2006）『領土ナショナリズムの誕生：「独島／竹島問題」の政治学』ミネルヴァ書房。
- ¹² 玄は、教育についてボールディングのこの表現を特に引用している。原典は、Kenneth E. Boulding（1959）*The Image: Knowledge in Life and Society* Ann Arbor: University of Michigan Press, p.68.
- ¹³ 枝村純郎（1997）『帝国解体前後：駐モスクワ日本大使の回想1990～1994』都市出版、p.223。
- ¹⁴ 結局、共同作成資料集が完成して刊行されたのは、1992年9月末となった。
- ¹⁵ 行政文書の名称等「ロシア語版北方領土資料の送付」『北方領土パンフレット／ロシア語』作成者：欧亜局ロシア課（1992年2月1日作成）に含まれる1992年6月25日付電報によると大使館から最高会議代議員などに直接配布したほか、業者を通じてモスクワ8000部、サンクトペテルブルク8000部、ウラル地方5000部、シベリア部7000部、極東部8000部配布した。情報公開によって開示された文書については、以下、「」内が行政文書の名称等、「」内がファイル名である。なお、日付は、ファイルが作成された日付であり、個々の行政文書の作成日ではない。
- ¹⁶ 長谷川前掲書、p.255。
- ¹⁷ 枝村前掲書、p.217。
- ¹⁸ 同上。

- ¹⁹ Andrei Kozyrev (1992) "Russia: A Chance for Survival," *Foreign Affairs Volume 71*, Number 2, pp.1-16.
- ²⁰ 枝村前掲書 p.239。
- ²¹ Sumio Edamura (2000) "A Japanese View of Japanese-Russian Relations between the August 1991 Coup d'Etat and President Yeltsin's State Visit to Japan in October 1993," in Gilbert Rozman, ed., *Japan and Russia: The Tortuous Path to Normalization, 1949-1999* New York: St. Martin's Press, p.145.
- ²² 東郷和彦 (2007) 『北方領土交渉秘録 失われた五度の機会』新潮社, p.158。
- ²³ 「露語テキスト作成過程 (事務連絡)」に含まれる平成3年10月14日起案の外務大臣発在ソ連大使あての電信案。ファイル『北方領土パンフレット／ロシア語』作成者：欧亜局ロシア課, 1992年2月1日作成に所収。
- ²⁴ 佐藤和雄・駒木明義 (2003) 『検証日露首脳交渉：冷戦後の模索』岩波書店, p.25。
- ²⁵ 河東哲夫 (1995) 『ロシアにかける橋：モスクワ広報・文化交流ノート』サイマル出版会, pp.30-31。
- ²⁶ 東郷前掲書 p.229。
- ²⁷ 同上 p.165。
- ²⁸ ウシリー・サブリン (1993) 「『北方領土』問題の歴史的背景」木村汎, グラハム・T・アリソン, コンスタンチン・O・サルキソフ編『日・米・ロシア新時代へのシナリオ：「北方領土」ジレンマからの脱出』ダイヤモンド社, p.119。
- ²⁹ 河東前掲書 p.56。
- ³⁰ サブリン前掲論文 p.116。
- ³¹ 木村汎は, 前掲書で, ペレストロイカのモデルのひとつは日本だったのではないかとの説を展開している。
- ³² 河東前掲書 p.40。
- ³³ 同上 p.30。
- ³⁴ 同上 pp.30-31。
- ³⁵ 行政文書の名称「決済中パンフレット (その4)」『北方領土パンフレット／ロシア語』作成者：欧亜局ロシア課 (1992年2月1日作成) のファイル所収。なお, 当時の外務省欧亜局長は兵頭長雄である。
- ³⁶ 例えば長谷川は前掲書 p.202 において, 「政治的というより個人的なライバル意識から」機会あるごとに領土問題を利用していたと指摘している。
- ³⁷ Вячеслав Костиков (1997) *Роман с президентом*, Москва: Вагриус, c.104-105.
- ³⁸ 長谷川前掲書 p.17-19。
- ³⁹ 村山七郎 (1993) 「日露通好条約 (一八五五年) と樺太千島交換条約 (一八七五年) : クリル諸島 (千島列島) の解し方」ロシア史研究会編『日露二〇〇年：隣国ロシアとの交流史』彩流社, p.44。
- ⁴⁰ 同上 p.39。
- ⁴¹ 『北方領土パンフレット／改訂版』作成者：欧州局ロシア課 (1996年6月1日作成) ファイルに含まれる在ロシア日本大使館広報部発ロシア課宛の FAX (行政文書名不明) による。
- ⁴² 在莫大とは, 外務省内部用語で在莫斯科 (モスクワ) 大使館の略語である。
- ⁴³ 報外とは海外報道課の略称。
- ⁴⁴ 前掲『北方領土パンフレット／改訂版』作成者：欧亜局ロシア課 (1996年6月1日作成) ファイルに含まれる欧亜局ロシア課作成の平成8年9月18日付「北方領土パンフレットの改訂 (露文版)」(行

情報公開法に基づく開示文書から見る日本政府の対露認識

政文書名不明)による。

- ⁴⁵ この対外応答要領は、ロシア大使あて外務大臣発の電信案「北方領土問題（憲法裁判所への提訴：応答要領）として作成されたものが『北方領土パンフレット／ロシア語』作成者：欧亜局ロシア課（1992年2月1日作成）の中に綴じられており、電報そのものの写しではないが、同様の内容で電報が発電されたと推測される。
- ⁴⁶ 田中均（2013）「官僚と外交の継続と革新」『日本の外交 第6巻 日本外交の再構築』岩波書店 p.190。
- ⁴⁷ 河東前掲書 p.143。
- ⁴⁸ いずれも『北方領土問題／ロシア最高会議公聴会』作成者：欧亜局ロシア課（1992年7月1日作成）に含まれる、枝村大使発外務大臣宛電報第5999号「北方領土問題（最高会議公聴会：議事要録）」平成14年8月15日、茂田臨時代理大使発外務大臣宛電報第5454号「北方領土問題（最高会議公聴会：内話）」及び *Rossiyskaya gazeta*（ロシア新聞）1992.7.28による。この公聴会は非公開のはずであったが、何らかの意図をもって直後に新聞等に内容がリークされている。
- ⁴⁹ 「北方領土広報（「トルード」紙）」『海外広報／北方領土問題』作成者：大臣官房海外広報課（1992年4月1日作成）所収。1992年6月18日海外広報課作成のこの文書には「総理官邸への説明」とのサブタイトルが付されている。
- ⁵⁰ 「北方領土問題広報」『海外広報／北方領土問題』作成者：大臣官房海外広報課（1992年4月1日作成）所収。この文書は、在ロシア大使発外務大臣宛の1992年6月25日付の電報である。
- ⁵¹ 「北方領土問題広報」『海外広報／北方領土問題』作成者：大臣官房海外広報課（1992年4月1日作成）所収。この文書は、在ソ連大使発外務大臣宛の1992年3月27日付けの極秘電報である。
- ⁵² 「エリツイン大統領訪日に向けての対ロシア広報（宮沢総理に対するインタビューの実施）」『海外広報／北方領土問題』作成者：大臣官房海外広報課（1992年4月1日作成）に所収。この伝書は決裁書である。
- ⁵³ 「対ロ広報（内話）」『海外広報／北方領土問題』作成者：大臣官房海外広報課（1992年4月1日作成）所収。この文書は、ロシア大使発外務大臣宛の1992年8月18日付電報である。
- ⁵⁴ 「日ロ関係（ミハイロフ人民代議員内話）」『北方領土問題／ロシア最高会議公聴会』作成者：欧亜局ロシア課（1992年7月1日作成）所収。
- ⁵⁵ 「日ロ関係（ロシア最高会議における対日関係公聴会）」『北方領土問題／ロシア最高会議公聴会』作成者：欧亜局ロシア課（1992年7月1日作成）所収。この電報は極秘であったが、今次開示請求に際して秘密指定解除されている。
- ⁵⁶ 「北方領土問題（最高会議公聴会：議員内話）」『北方領土問題／ロシア最高会議公聴会』作成者：欧亜局ロシア課（1992年7月1日作成）所収。
- ⁵⁷ 長谷川前掲書 p.270, および Hasegawa, *op. cit.*, p.186。
- ⁵⁸ Georgi Kunadze (2000) “A Russian View of Russo-Lapanese Relations, 1991-1993,” in Gilbert Rozman, ed., *Japan and Russia: The Tortuous Path to Normalization, 1949-1999* New York: St. Martin's Press, p.172.
- ⁵⁹ 「北方領土問題」『北方領土問題／ロシア最高会議公聴会』作成者：欧亜局ロシア課（1992年7月1日作成）所収。
- ⁶⁰ 「日露関係（次官・IMEMO 所長会談）」『北方領土問題／ロシア最高会議公聴会』作成者：欧亜局ロ

情報公開法に基づく開示文書から見る日本政府の対露認識

シア課（1992年7月1日作成）所収。

⁶¹ 「対ロ広報（内話）」『海外広報／北方領土問題』作成者：大臣官房海外広報課（1992年4月1日作成）所収。この文書は在ロシア大使からロシア課に宛てた広報に関するFAXとみられるが、黒塗りがされており、何に関する広報かは不明である。

⁶² 「ロシア版北方領土資料の送付」『北方領土パンフレット／ロシア語』作成者：欧亜局ロシア課（1992年2月1日作成）所収の在ロシア大使発外務大臣宛の電報。

⁶³ 河東前掲書 p.150。

[Abstract]

Studies of modern history in recent years are showing new development by taking advantage of the Freedom of Information Ordinance which became effective in 2001. On the other hand, a release of classified documents related to diplomacy and defense is often not open to public. Most important of all, it is probable that a subject of territorial sovereignty overwhelmingly not disclosed. While this writer often attempting to request freedom of information, not the documents on Territorial Negotiations but documents on peripheral intelligence, particularly a process that led to negotiations, or publicity activity for negotiation are easily released. In this manuscript, using documents that I was able to obtain, I inspect the matter that the Japanese Government for the first time drafted and distributed foreign PR material “Japanese Northern Territories” in Russian in April 1992. Concerning this document, with what kind of intention this material was published at that time has been debated for a long time. However, there has been a limit to how much reference materials could be obtained, no investigation has been made to find out how the Japanese Government evaluated and understood effectiveness of distribution of this brochure. In this manuscript, I would like to close in on these unconfirmed conditions, using the Foreign Ministry’s internal records.