

# 共産圏における政策決定と情報

中嶋嶺雄  
東京外国語大学助教

## はじめに

ハロルド・ニコルソンは、その名著『外交』第三版に増補した一九六一年執筆の論文のなかで、現代における外交が共産陣営の形成によって相互信頼を基盤とした従来の外交とは根本的に変化してしまつたことを指摘し、共産陣営のメンバーは、その目的達成のためなら「自己の生命、慰め、将来の幸福をも犠牲にする心構えでいる。彼らに従えば、彼らの目的を促進するものはすべて『正しく』、邪魔立てするものはすべて『誤って』いる。従来の道徳は、信頼をつくり出すことさえ、この図式ではなんの役割ももっていない」と語っている。

このニコルソンの見方は、今日の共産圏諸国を蔽う「西欧化」への潜在的潮流や中ソ対立以降の新しい分極化・多様化傾向に示される共産圏内部の一種の弛緩現象に照して、やや古典的な対共産圏認識にすぎないかもしれないが、少なくとも対外政策の遂行に従事するエリートたちにかんしていえば、ニコルソンの右の指摘はやはり今日でもそのま

ま妥当するものであろう。

そうした状況のなかで、共産圏諸国における政策決定のプロセスにおいて、情報がどのような意味をもち、また、どのようなかたちで情報収集が行なわれているかを知ることは、きわめて重要な問題である。だが、政策決定のプロセスはもとより、外交文書に類するものの存在さえ明らかでないのが共産圏の現実であり、このような一見水も漏らさぬ体制は、ニコルソンが語る彼らの使命感によって支えられているのであろう。このような現実が存するかぎり、私に求められたようなテーマについて執筆すること自体、そもそもきわめて困難なことであり、もし可能であるならば、このようなテーマにかんしては、私のような個人の研究者においてではなく、外交当局者や調査研究機関に身を置く専門家集団の手によって執筆されるべきものであろう。しかし、今回は、編集部が強い求めに耐えきれず、以下、中国を主対象に、ソ連を副対象にしながら、私なりの試論を展開する次第である。

(1) Harold Nicolson, *Diplomacy*, The 3rd edition, 1963. 邦訳、斎藤真・深谷満雄訳『外交』、東京大学出版会、一九六八年、二四三―二四四ページ。

## 一 共産圏の情報環境

日本国内がロッキード事件で沸き立っていた去る二月、私はソ連科学アカデミーの招待でモスクワに滞在していた。折しも、周恩来亡きあとの中国では、いわゆる「走資派」批判が激発したこともあって、流動する中国情勢についてのソ連の関心は著しく高まっていた(1)。最近のソ連は、日本については、一般にはきわめて関心が高いのであるから、このことはやはりソ連なりの対外認識の一つのあり方を示すものといえよう。

ところが、このような状況のなかで、ニコソン前米大統領夫妻の中国訪問(二月二―二十九日)が行なわれた。このニコソン氏一行の北京訪問に際しては、毛沢東主席が親しく会談したのみならず、中国側は特別機を米国にまでさし向ける歓待ぶりであった。つまりウォータ―ゲート事件の元凶としてアメリカ国民から断罪されたニコソン氏は中国では依然として輝ける英雄だったのである。想えば、その中国は、ウォータ―ゲート事件を「水門事件」として報道しはしたが、その報道ぶりはきわめて淡白なものであった。ひるがえって、田中金脈問題についてもほぼ同様であったし、北京は今日、ニコソン氏同様、田中前首相にたいしてもきわめて好意的な姿勢を保持しつづけている。それがあらぬか今回のロッキード事件については、『人民日報』などの公的メディアにはいまのところまったく報道がない。

私は、以上の一連の現象をどのように認識すべきかについて、いささか考えてみた。今回のニコソン招待を、たとえば『フアー・イースタン・エコノミック・レビュー』誌のエディターがいうように、対ソ・データントに賭けるフォード大統領とちがって、一貫して好戦政策をとったニコソン氏こそ、毛沢東にとっては、対ソ戦略上きわめて好ましい人物であったと見做し得るほど、毛沢東ないしは中国の政策決定者が深謀遠慮をめぐらした結果であるのかどうか。

私はむしろ、情報収集とか政治・外交上の機密ないしは政治工作についての認識がソ連やとくに中国においては、民主主義諸国における場合と根本的に異なるがゆえに、これら一連の事件についての見方も大きく異なるのではないかと考えた。換言すれば、デモクラシーの体制における倫理や道徳律に照して断罪されるべき、これら一連の事件は、実は共産圏諸国においては、恒常的な政治の要素なのであって、権力の維持・拡大・発展のための当然の前提であるような気がする。ソ連における秘密警察(KGB)国家保安委員会やGRU(参謀本部情報管理部)、中国における公安組織(4)といった周知の機構についてはもとより、たとえば毛沢東政治における「報告制度」や「指示要請」の問題(5)および「工作」という中国語の広範な含意をとってみても、情報工作や政治工作は共産圏諸国の政治社会における当然の前提措置として容認されているのだといえよう。

このような状況は、反面で、政治権力者に集中した情報や外交機密が内部告発的な「リーク」(機密漏洩)やマス・メディアの介入によって露呈することは一般にはあり得ないという情報と機密の厚い壁を形成してしまっている。一般に共産圏諸国の政策決定過程が厚いヴェー

ルに閉ざされ、しかも外交文書の公開はもとより、その存在さえ定かでないという状況は周知のところであり、以上で私が言及した諸点は共産圏諸国の情報環境を特徴づけるものだといえよう。

一方、西側の民主主義諸国においては、たとえばアメリカの外交文書が「Foreign Relations of the United States」としてすでに一九四九年まで公開され、NSCほかの機密文書も相次いで公開されていることに示されているように、今日、戦後アメリカの対外政策の形成過程が一挙に顕在化しつつあり、それとともに従来の冷戦研究ないしは戦後国際政治史を根本的に再検討しなければならなくなりつつある。それに反比例して、同様の問題にかんする共産圏の研究がきわめて困難であるのは、それらの史料や文献にかんする情報量に決定的な落差があるからにはかならない。アンドルー・マックや永井陽之助氏らの政治学者が好む言葉を借りれば、この著しい「非対称性」こそ、現代革命の考察ないしは比較体制論における根本的な問題であろう。(6) アメリカにおける外交文書の公開に伴って、ますます活発に冷戦史研究にとりかかった、いわゆる修正主義学派の一人で、ウェトナム戦争にかんしては精力的な政府告発者でもあったデイヴィッド・ホロウィッツでさえも、たとえば朝鮮戦争の背景にふれて、「ワシントンと極東の情勢がどう動いていたかを裏まで見ぬことは、比較的資料が得られるので、ある程度わかるのだが、共産側の動きについてはそれだけの情報さえないのでまったくわからない」と歎いている。

このように、共産圏における政策決定過程は、その情報環境からしても依然として濃いヴェールに閉ざされているのではあるが、しかし一方、そのようなヴェールを透かして徐々に多くの重要な問題が露呈

しはじめていることをあえて指摘しないわけにはゆかない。スターリン批判以来、今日のフルシチョフ回想録の国外出版にいたるソ連側の推移、紅衛兵資料の大量出現にみられるように、文化大革命の混乱と社会的流動化がもたらした中国側の新しい状況、深刻な中ソ対立や国際共産主義運動の多元化現象などが、このようなヴェールに光を透すことになったのである。

(1) この点については、拙稿「ソ連の中国学界と中国像」『朝日新聞』一九七六年三月一日夕刊文化欄V、および同「周恩来以後の中ソ関係」『アジア・クォーターリー』第八巻第二号(一九七六年三月四月)、参照。

(2) Editor (Derek Davies) 's Comment, *Far Eastern Economic Review*, 27 February 1976.

(3) ソ連の秘密警察にかんしては、話題を呼んだ書物として、John Barron, *KGB: The Secret Work of Soviet Secret Agents*, 1973. 邦訳「リーダーズ・ダイジェスト訳「KGB—ソ連秘密警察の全貌」(上・下)、リーダーズ・ダイジェスト社、一九七四年、参照。

(4) 中国の公安組織の実態はほとんど知られていないが、さしあたり『中国総覧』一九七三年版(アジア調査会刊)第二編第六章「司法検察公安組織」の項の(3)「公安組織」(向山寛夫)、および北原健一「中共の特務諜報組織」『問題と研究』一九七六年三月号、参照。なお、ソ連側が中国の最近の海外における秘密工作を非難したのもとして、F. ワシントン「東南アジアでの中国の地下工作員」(APN特約)邦訳、『週刊中国事情研究』一九七六年三月一日(五日)が最近の中国の対外工作の一端を興味深く伝えているが、このような中国批判は、そのままソ連自身にも該当するかもしれない。

(5) 毛沢東政治の特質といわれた「大衆路線」の背景には、上級

機関にたいする「報告制度」と恒常的な「指示要請」という政治指導と情報収集にかんする厳しい点検装置が存在することについて詳しくは、拙著『現代中国論——イデオロギーと政治の内的考察』(増補版)一九七一年、青木書店、七四—七七ページ、参照。また See John Wilson Lewis, *Leadership in Communist China*, Cornell Univ. Press, 1963, pp. 72—76.

(6) Andrew Mack, *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*, *World Politics*, January 1975. 永井陽之助「政治的資源としての時間——「スターナム戦争」再考」『中央公論』一九七五年七月号。

(7) 修正主義学派については、麻田貞雄「冷戦の起源と修正主義研究——アメリカの場合——」『国際問題』一九七四年五月号、福田茂夫「アメリカにおける第二次世界大戦研究の推移」同、参照。

(8) David Horowitz, *From Yalta to Vietnam: American Foreign Policy in the Cold War*, Penguin Books, 1967, p. 119. 邦訳、山口房雄訳『超大国時代』サイマル出版会、一九六八年、七九—八〇ページ。

## 二 コミュニケーション構造と対外認識

私がかつて、現代中国の社会的コミュニケーションについて論じた中国のコミュニケーション構造のきわめて特異な性格について指摘したことがある。(1) ここでは、一九七二年一月に『人民日報』の陳波(2)国際部主任がヒュム英外相訪中団に初めて明らかにした三四〇万部という『人民日報』の発行部数(3)を基礎にして、約二百数十名に一部という『人民日報』の普及率や『人民日報』の報道内容の問題にふれて中国社会的特殊な非情報的性格について言及し、中国の情報環境(実生活)と「毛沢東思想」を絶対化する政治的・イデオロギ-

的な教化(Indoctrination)とのあいだの緊張関係こそ、文化大革命に象徴される中国の「大衆国家」(レーデラー)的な政治的爆発の一つの源泉であることを述べた。そして毛沢東政治がこのような中国社会的な情報環境と特質をきわめて巧みに利用し得たことを指摘し、そのような非情報社会においてこそ大衆報(壁新聞)がきわめて大きな役割を担い得ることを考えてみた。同時に私は、中国社会におけるコミュニケーション構造の二重性の問題を語り、『人民日報』に代表される八頭教的メディアV(それはさらに『人民日報』やいわゆる北京放送局(中央広播電台)のラジオやテレビなどの公式な八頭教的メディアVと大衆報などの非公式な八頭教的メディアVに分けられる)と『参考消息』に代表される八頭教的メディアV(それはさらに『参考消息』などの公式な八頭教的メディアVと紅衛兵資料などの非公式な八頭教的メディアVに分けられる)との二重構造に言及して、『人民日報』のような八頭教的メディアVにあらわれる中国の諸見解のみが中国の対外認識ではあり得ないこと、一方、これらの八頭教的メディアVを通じて中国の幹部やエリートたちは、きわめてリアルな対外認識をもち得ることなどに触れ、いくつかの具体的なケースを例示した。

われわれは、共産圏諸国の対外認識を把握する場合には、むしろ八頭教的メディアVをより以上に重視しなければならず、たとえば中国においては、幹部やエリートの対外認識形成のうえで『参考消息』が果たす役割は、今日、きわめて大きいといえよう。『参考消息』(正しくは『参政消息』)については、これまでにも若干の指摘があり、専門研究者のあいだではすでにかなり知られた事実になっているが、新華社(新華通訊社)が編集発行するタブロイド判四ページだてのこ

の新聞は、「内部刊物・注意保存」と書かれてはいるものの、すでにかなり広範囲に普及しているハ密教的メディア<sup>(6)</sup>である。私自身、昨冬の訪中時に北京の新僑飯店に投宿している際、ホテルの服務員が『参考消息』を読んでいる場面を目撃したが、私自身が得た情報では推定発行部数は今日七〇〇万部以上ものぼるといわれており、だとすると『人民日報』に倍する部数をもつことになる。

ところで私は、一九五六年一月前後、つまりハンガリー事件で東欧とソ連が揺らいでいた頃、『参考消息』が創刊されたと推定しているが、その創刊直後と思われる一九五七年一月に毛沢東は、次のように述べたことがある。

「四〇万部の『参考消息』の発行を準備し、帝国主義ブルジョワジイのものをもってきて、帝国主義にかわって義務をつくるのです。その目的は、非マルクス主義的なもの、毒草を同志たちと党外人士のまゝえにおいて、みんなを鍛練させることにあるのです。そうでなければただマルクス主義を知るのみで他のものを知らず、よくない。だが指導を強化しなければならぬ。種痘のように、人の身体の内面に闘争をつくり、免疫力をうみだす。『参考消息』をみてごらんさい。觀念主義あり、蔣介石全集あり、まさに種痘なのであります」<sup>(9)</sup>

『参考消息』が今日のような巨大部数をもつようになるのは、右の毛沢東の発言を基本的な前提にしつつも、中国の国際関係が現在きわめて多方面に展開されるようになり、中国の対外接触がそれだけ活発になったからであろう。そこでは、たとえばアポロ11号の月世界到着（一九六九年七月）やベトナム和平のためのパリ会議（一九六八年五月）など、中国のハ頭教的メディア<sup>(8)</sup>ではすぐに報じられなかった

タイムズ」の記事を紹介し、三面は、アジア・アラブ関係の外電、そして四面では中国がソ連の覇権主義に対抗してヨーロッパ外交を展開しようとしているという『サンケイ新聞』の記事が目立っている。

『参考消息』はこのような情報を日々、七〇〇万部の部数によって中国内部に広汎に伝達しているのであるが、この事実は中国研究においても一般にはほとんど看過されている。私が『参考消息』を重視せざるを得ないゆえんである。中国がその硬直した公式の対外認識とはうらはらに、きわめて現実的かつ柔軟な対外政策をしばしば展し得る秘密も、あるいはこのあたりにあるのかもしれない。

以上でみたコミュニケーション構造の二重性は、たんに中国のみならず、ソ連にかんしてもほぼ該当することだと思われ、『参考消息』自体、ソ連のタス通信が発行するハ密教的メディア<sup>(7)</sup>をモデルにしたものだともいわれている。そして私自身は最近の訪ソによってたまたま次のような体験をした。

私が今回ソ連科学アカデミー学術情報研究所の招待で訪ソし、モスクワのシレメチエヴォ空港に降り立ったのは去る二月七日の夕方七時頃（現地時間）であった。その日の朝、日本の朝刊各紙は中国で華国鋒が予想に反して國務院総代理行に任命されたことを一斉に報じており、私自身は、このニュースを前日（七日）の夕方、ある新聞社からの連絡で知ったのであったが、モスクワの空港に着くと、私を出迎えてくれた旧知のソ連科学アカデミーの二人の研究者（学術情報研究所のタザジャン副所長と東洋学研究所のデリュエシン中国部長）からは早速、華国鋒の人事をどう思うかという質問を受けたのである。のちにわかったことであるが、ソ連では当日はまだ『プラウダ』もタス通

ニュースも報じられているのみならず、世界の主要通信社の報道が網羅され、台湾の中央通信社やタス通信が伝える、中国にとって好ましくないニュースも知られることがあるのである。

いま、私の手許には、ごく最近の一九七五年一〇月一五、一六両日の『参考消息』のコピーがあるので、この両日の内容を次に紹介してみよう。まず、一〇月一五日付の第一面上段はイギリスのヒース首相が『サタデー・タイムズ』紙に寄せた「中国は新しい太平洋世界でカギをにぎる作用をなす」と題する文章を新華社自身が摘要した記事が出ており、下段にはアメリカの軍需工業にかんする『USニューズ・アンド・ワールドリポート』誌の文章が要約されている。二面には、『東京新聞』のボン特派員がソ連・東独の新しい友好条約は中国にたいする軍事条約の性質をもつ旨を報じた記事やイギリス保守党の年次大会にかんする記事が載り、三面にはタイ・マレーシア国境で人民武装勢力がタイの保安軍と衝突した事件を報ずるシンガポール『南洋商報』の記事などの外電、四面には、日本の北方領土問題が中ソ対立のために複雑化したという『日本経済新聞』の記事が上段に、下段には全世界的な気象異変についての『東京新聞』の記事が転載されている。次に一〇月一六日付の『参考消息』は、まず一面上段でAFPが伝えるジスカールデスタン仏大統領の訪ソによるブレジネフ書記長との会談の様態を伝え、下段では「デタントの危機」と題する『ニューヨーク・タイムズ』の記事を紹介している。二面では、一面の仏大統領訪ソの印象をフィードバックさせる意図からか仏ソ関係がうまくゆかないだろうという外電をいくつか載せているほかに、SALT交渉でフォード政権は岐路に立っているとの見出しで『ロサンジェルス・

信も、そしてラジオ、テレビもこのニュースを伝えておらず、翌九日になってはじめて外電（『ニューヨーク・タイムズ』）を紹介するかたちでこのニュースを一般に伝えたのであった。この小さな事実は、一般には知らされていないニュースでも、科学アカデミーの幹部級の研究者ないしは専門家には、いち早く伝達されていることを意味している。その媒体がはたして『参考消息』のようなメディアであったかどうかはともかく、ソ連における海外情報の流れを知るうえで、きわめて興味深い経験を私は得たのであった。

(1) 拙稿「現代中国の社会的コミュニケーション——政治指導とコミュニケーション構造——」『放送文化』一九七四年六月号、および同『人民日報』と『参考消息』『諸君』一九七四年一月号。

(2) このときの訪中団には、現イギリス労働党の国会議員で元『チャイナ・クォーター』編集長のロデリック・マックファーカーク氏が加わり、彼は『人民日報』論としてもきわめて興味深いレポートを具体的なデータを示して書いている。See Roderick MacFarquhar, A Visit to the Chinese Press, *The China Quarterly*, No. 53, January-March 1973. なお『人民日報』について書かれたものとしては、はかに一峯「人民日報と展望」(香港)一九七三年一月一日号、鐘蕪「新華社・人民日報・吳冷西」『問題と研究』一九七三年六月号、参照。

(3) 最近ようやく実用的な意味をもつようになった中国のテレビの宣伝・教育的な機能については、もしあたり See Television in China, *Current Scene*, August 1973.

(4) 中国のマス・メディアの幹部たちがきわめて高度の情報収集能力を有するのと同時に党の一元化指導を貫徹するうえでつねに重

要な役割を演じ、同時に、しばしば路線闘争の重要な担い手でもあつたに<sup>(9)</sup>。See James C. Y. Chu, *The PRC Journalist as a Cadre*, *Current Scene*, November 1975. なお、マラン・P・L・リユー（カリフォルニア大学ハサンタ・バーバラ）は、新華社について書いた貴重な論文のなかで、「新華社の報道員はエリートのなかのエリートを構成している。……新華社のジャーナリストは共産党の他の幹部以上に、イデオロギーと情報、宣伝と現実、エリートと大衆のあいだの緊張の試験に毎日直面しなければならぬ。このため党は物質的褒賞、イデオロギー教育、高い地位の付与によって新華社のメンバーの心をつかむことに全力を尽したのである」と述べている。Alan P. L. Liu, *Ideology and Information: Correspondents of the New China Agency and Chinese Foreign Policy Making*, *Journal of International Affairs*, No. 2, 1972.

(5) Henry G. Schwarz, *The Ts'ank'ao Hsiao-hsi: How Well Informed are Chinese Officials about the Outside World?*, *The China Quarterly*, No. 27, July-September 1966. 池井優「中国の対外理解——『参政消息』を手掛りとして——」『法学研究』第四三巻第一〇号（一九七〇年一〇月）。なお『参政消息』に言及したものである。さらに岡部達味『現代中国の対外政策』東京大学出版会、一九七一年、二二四頁。Roderrick MacFarquhar, *A Visit to the Chinese Press*, *op. cit.*

(6) なお、中国には、『参政消息』よりも限定されたサーキレーションをもつ「密教的メディア」<sup>(7)</sup>として、さらに『参考資料』があり、もっとも限定されたものとしては「極秘」がある。

(7) R・マックファーカー氏は前掲論文のなかで、『参政消息』の発行部数を六〇〇万部と指摘している。Roderrick MacFarquhar, *A Visit to the Chinese Press*, *op. cit.*

(8) 拙稿『「人民日報」と「参政消息」』前掲、参照。

について述べてきたので、次に、そのようにして収集された情報がいかに政策決定に活用されるのかを検討しなければならないが、そのまえに、いわゆる「リーク」(Leak)の問題を考慮しておく。いわゆる外交機密と「知る権利」の問題は、先年のアメリカにおける「国防総省秘密文書事件」からわが国の「外務省機密公電漏洩事件」をはじめ、最近のロッキード事件にいたる一連のこの種の事件に関連して多くのことが論ぜられた。<sup>(2)</sup>「リーク」がなければ報道もあり得ない、といわれるような今日の情報社会において、一般に「秘密」外交と「公開」外交との関連は、まさにH・ニコルソンのいうように、「国民が、予め完全にかかることなく、自国政府によって条約上または協約上の義務を負わされるようなことがあってはならない」という意味では、対外政策は「知って秘密であってはならない。しかし、交渉そのものは、つねに秘密裡に行なわなければならない」と原理的には見做すべきであろう。したがって、このような原理を超えて「知る権利」が乱用されるべきではないといえようが、ただし、共産圏諸国においては、そうした「知る権利」はそもそも一般には存在しないのであるから、「リーク」がいわば内部告発的な動機によって行なわれることも一般にはあり得ない。ソ連におけるサミズダート(地下文書)や中国の紅衛兵文書などは、ある点で内部告発的な意味をもっているが、そのような文書の流通は、いわゆる「リーク」の問題とは性格を異にする。

また一般に共産圏においては、政治権力者が情報操作の手段として「リーク」を必要とするケースも少なく、したがって、「リーク」はもっぱら外交戦略ないしは重要事態を外部世界へ伝達する場合に際してのショック・アブソーブ(衝撃緩和装置)として行なわれることが

五七年一月

(9) 毛沢東「省、市委員会書記会議総結」『毛沢東思想万歳』、一九六九年八月、所収。邦訳、東京大学近代中国史研究会訳『毛沢東思想万歳』(上)、三一書房、一九七四年、一二三ページ。

### 三 情報収集のメカニズムと「リーク」

前節でみたようなコミュニケーション構造の二重性は同時に、共産圏における情報収集メカニズムの二重性とも相関的であろう。つまり、ソ連においてはタス通信やノーボスチ通信社および「ブラウダ」や「イズヴェスチヤ」の海外特派員網などが「頭教的な情報収集機構」であるならば、KGBやGRUは「密教的な情報収集機構」だと思われ、中国においては、新華社や「人民日報」のそれが「頭教的な情報収集機構」であるのに対して、その実態はほとんど知られていないがやはり「密教的な情報収集機構」が存在しているものと思われる。この場合、各在外公館や通商代表部などの公的機関が情報収集において果たす役割は、当然、きわめて大きい。共産圏諸国の場合、これらの公的機関は頭教的な部分と密教的な部分とが西側諸国に比べてより重層的に一体化しているとみなすことができよう。

ところで、中国の場合、新華社は独占的な情報収集機構として、中国外交機関の必須の一部であるともいわれているほどであるが、しかし、ソ連と比較した場合、密教的な情報収集機構には決定的な落差があるものと思われ、この落差が、最近の複雑な国際関係のなかで、インドシナ諸国やアンゴラなどにおける中国外交の「敗北」をもたらしているのかもしれない。

私はこれまで、共産圏におけるコミュニケーション構造と情報収集が多い。まず前者の例を中国についてみるならば、次のようなこと入ったケースがあった。新疆地方での中ソ国境衝突直後の一九六九年九月一日、突如としてコスイギン・周恩来会談が北京空港で行なわれて世界を驚かしたが、この会談の結果、一〇月二〇日から北京で開かれた中ソ国境会談については全世界がその成り行きを注目していた。ところが中国側は、香港の中国系紙『大公報』に会談の内容を「リーク」し、香港『大公報』は一月六日にそれを「広州特電」として報道することによって、この会談がはやくもソ連側の非によって難航していることをほめかし、この会談に臨んでいるソ連の態度を非難したのである。<sup>(5)</sup>このケースは、中国の公式紙が対ソ非難を行なうことによって継続中の会談を分裂させるリスクを避けつつ、実質的には対ソ非難を行なうという二重の利点を活かしたケースであったし、おそらく中国としては、国内的にはこのニュースをふせておきたいけれども対外的にはおおいに流布したかったのである。次に後者のケースとしては、林彪異変の深刻な内容を外部に伝えるに際して、たとえば日中関係の日本側有力者には、のちに伝えられたような林彪異変についての情報が中国側の公表以前に漏らされていた事実がある。また、去る二月の華国鋒の総理代行任命問題を、まず香港の遠東情報社から情報を得た香港の中立右派系紙『明報』(二月七日朝刊)と香港の英字紙『サウス・チャイナ・モーニング・ポスト』(二月七日)が報じて、その香港情報を北京の外国記者が中国当局に確かめて中国側がはじめこの事実を認めた経緯にも中国側が「リーク」した形跡があり、ここにも「リーク」の一つの事例が示唆されている。こうして、共産圏諸国も、外交的には「リーク」を巧みに利用しているのである。中国

のみならず、中ソ戦争の危機を伝えた「サモヒン文書」がソ連側から流されたらしいといわれる問題やソ連当局が西側へ情報を流す際に重用しているヴィクター・ルイス記者の存在など、共産圏における情報の管理と「リーク」には、きわめて複雑な諸類型が存在するといえよう。

- (1) 新華社について詳論した貴重な論稿としては次のものがある。Alan P. Liu, *Ideology and Information: Correspondents of the New China Agency and Chinese Foreign Policy Making*, *op. cit.* 邦訳「イキオロキーと情報収集の担い手——新華社の中国外交における役割——」内外情勢調査会編『国際情勢資料』第一八六九/七〇合併号(一九七二年一月三〇日) 45頁, China's News Agency, *China Topics*, October 1975.
- (2) この問題については、永井陽之助「外交機密と情報操作」『国際問題』一九七四年一月号、山口光「アメリカ外交と情報操作」同、がとくに有益である。
- (3) Harold Nicolson, *Diplomacy*, The 3rd edition, *op. cit.* 邦訳、前掲書、二四五ページ。
- (4) 本報廣州五日専電「中蘇境界談判迄無進展跡象」、『大公報』(香港)一九六九年一月六日。
- (5) このときの中ソ国境会議については、さしあたり拙稿「中ソ国境会議の重大な背景」『アジア・クォーターリー』第二巻第一号(一九七〇年一月)、参照。
- (6) この点については、拙著『中国像の検証』、中央公論社、一九七二年、九九ページ、参照。
- (7) Andrew Samkhin, *Why Is War With China Necessary?*, なお「サモヒン文書」については、さしあたりイリヤ・M・タルツ「中国との戦争はなぜ必要か」『諸君』一九七四年四月号、

そして、第三のケースとしては、最近の中国外交をめぐる江青講話<sup>(4)</sup>や喬冠華演説などのように、いわゆる内部文獻を通じて、中国の政策決定過程が明らかになる場合であろう。とくに最近の中国の対「第三世界」外交、ヴェトナム戦後の対インドシナ政策および、いわゆる「革命外交」と「国家外交」との関連などを知るうえで、右の二つの内部文獻はきわめて重要なものであった。

ところで、新華社と中国外交部とのあいだの緊密な関係については、先にもふれたが、そうしたなかで、喬冠華<sup>(5)</sup> 外交部長は、第二次大戦中、新華社をその一部に包含していた『新華日報』の外信部長であったし、一九四六年から四九年までは新華社の香港支社長であった。中ソ関係が潜在的に悪化しはじめた一九五〇年代後半から六〇年代初頭にかけて、『人民日報』や『紅旗』には、于兆力署名の重要論文がしばしば発表され、『于兆力』というペンネームは中国が国際情勢について公式見解を公表する場合の共通ペンネームであるとか、Yu Chiao-li<sup>(6)</sup> という発音が Lu Shao-chi に似ていることから、于兆力は劉少奇ではないかとの推測もあったが、フラン・P・L・リューによると、『一九六八年の紅衛兵資料は、喬および他の二人の党幹部が党中央委員会の二つの機関誌『紅旗』と『人民日報』に于兆力の仮名のもとに共同で解説を書いたことを強く示唆した』とのことである。

右の事例からも導かれるように共産圏諸国においては、情報収集機構の幹部が同時に政策決定過程への重要な参加者であるケースが多いように思われる。

以上の検討によって、きわめて透視困難な共産圏の政策決定過程を知ることは、十分な量の資料的裏付けにおいてではなく、少ない資料

参照。

(8) モスクワ郊外に豪壮な邸宅を構えるソ連市民で本名をビタリ・エフゲニエウイチというヴィクター・ルイス記者および同記者の台湾訪問にかんする中国側の非難については、『蔣匪賊一味との反革命的結託に拍車をかけるソ修』『北京周报』一九六九年第一号(三月一八日)、参照。

#### 四 共産圏における政策決定

すでに述べたように、共産圏諸国においては外交文書の存在の有無も定かでないし、たとえ存在したとしてもそのような文書が公開される可能性はおそらく絶無だといえよう。では、共産圏諸国の政策決定過程については、まったく知ることができないのかといえれば、必ずしもそうではないのである。

この点ではまず第一に、重要な非公式文獻ないしは未公開資料の存在が指摘できよう。最近の例では、ソ連側のフルシチョフ回想録<sup>(1)</sup>、中国側の『毛沢東思想万歳』<sup>(2)</sup> は、いずれも戦後の中ソ両国の対外政策決定の推移を知るうえできわめて重要な資料である。これらの資料はいずれも非公式なものであるので、その利用に当たっては、厳密な「資料批判」(Text Critique)を必要とするであろうが、これらの資料の重要性については、すでに異論の余地なきところである。

第二には、「スターリン批判」を敢行したソ連共産党第二〇回大会での「フルシチョフ秘密報告」や中国における林彪異変の「八罪状」としての「八五七一工程」<sup>(3)</sup> 紀要」などはもとより、最近の「走資派」批判<sup>(4)</sup> やかつての実権派批判など、党内闘争の副産物として露出する諸文獻によって、政策決定過程の輪郭が明らかになるケースであろう。

を有効に用い、多くの状況証拠と綿密につきあわせる作業を経ることによってはじめて可能なのだといえよう。

私は、今回の訪ソに際し、ソ連の中国学界における中ソ関係史の第一人者であると同時に現在はソ連外務省極東第一部長としてグロムイコ外相のもとで中国問題を担っているエム・エス・カーピツァ教授(モスクワ大学)に招宴されたとき、話がはずんだついでに、思いきって次のような質問を試みてみた。

「カーピツァさんほどの中国問題の権威がソ連外務省の中国政策の責任者なのだから、ソ連の中国政策はカーピツァさんのところで決まるのだと考えてよいだろうか」と私は、いささか相手に敬意を表する気持ちも含めて質問してみた。カーピツァ氏は、この質問にたいし次のように答えた。

「社会主義国家の政策決定過程は西側諸国とは異なっていて、最後的にはポルトビュロー(党中央政治局)が決める。しかし、私のところで、多くの政策を立案して政治局に提案し、その大部分は採用されます。ときには、上からの指令(Instruction)もあります」。

そこで、私はさらに、「しかし、ポルトビュローでは誰が中国に詳しいのですか」と質問すると、かつて一九六九年のコスイギン<sup>(5)</sup> 周恩来の北京空港会談にも同席したカーピツァ氏は一瞬、ためらったのち「それは、みんながよく知っています。なかでもブレジネフさん、コスイギンさん、スースロフさん、グロムイコさんが詳しい」と、この順序で答えたことがきわめて印象的であった。

そのカーピツァ氏にとって、中国でははたして、どのようなかたちで政策決定がなされるのかという問題こそ、やはり最大の関心事であ

# 国際問題

1976 4 月  
No. 193

## 焦点 / 外交文書の機能と管理

政府秘密文書とパブリック・アクセス 泉 昌一  
 共産圏における政策決定と情報 中嶋 嶺雄  
 外交記録の管理と公開 藤本 芳男  
 〈シンポジウム〉 外交政策決定と外交文書  
 永井陽之助 入江 昭 秦 郁彦

ナチスと戦争をめぐる国際環境 黒川 米雄  
 国際問題文献・資料月報 国際問題月表

るようであった。つねに実権派や「走資派」の壁が毛沢東主席の周囲に形成されてきたこれまでの経緯からして、現在の中国でニクソン氏をあのようなかたちで招聘したり、去る二月二十七日にはスパイ容疑で抑留されていたソ連のヘリコプター乗員三名を突然釈放したばかりか、わざわざ中国の非を認めるようなかたちの声明を発表したうえ、三名を手厚く招宴するという「外交芸術」を、他方ではソ連をファシスト呼ばわりしているときにあえて行なったのは、はたして誰のイニシアティブによるものであるのか。

カービツ氏は、その答えを、やはり、毛沢東のイニシアティブによるものだと強く断定していた。同じ共産圏諸国の政策決定過程に身を置く専門研究者の見方として、また、かつてスターリン独裁の時代を経過してきたソ連側の見方として、この点はやはり注目すべきであるのかもしれない。なぜなら、そのような断定の背景には、われわれにはあずかり知ることができない、quelque chose が、共産圏という共通項において存在しているかもしれないからである。

- (1) Storobe Talbot (trans. & ed.), *Khrushchev Remembers*, Little, Brown and Co., 1970. 邦訳『タイムライフブックス編集部訳『フルシチョフ回想録』』タイム・ライフ・インターナショナル、一九七二年、および Storobe Talbot (trans. & ed.), *Khrushchev Remembers: The Last Testament*, Little, Brown and Co., 1974. 邦訳、佐藤亮一訳『フルシチョフ最後の遺言』(上、下)、河出書房新社、一九七五年。
- (2) 『毛沢東思想万歳』には、その編印が一九六七年四月のものがある二種類、一九六七年とだけなっているものが一種類、さらに一九六九年八月のものが一種類の計四種類がある。前掲邦訳は一九六

永井陽之助・神谷不二共編 定価 一五〇〇円

## 日米経済関係の政治的構造

繊維製品の輸出規制問題をめぐって浮彫りにされた日米経済関係の問題点は、これからの両国関係の困難性を我々に認識させた。本書は、繊維交渉からニクソンの新経済政策発表までをとらえ、米国の社会構造、ニクソンの内政・外交・対日イメージ、同盟外交をもつ脆弱性など、日米経済交渉をめぐる諸問題を多面的な分析をふまえて解明し、これからの展望を試みたものである。

《国際研究叢書18 二五六ページ》

九年八月のものであるが、一九六七年四月のものについては、拙編訳『毛沢東未公開重要資料(正、続)』、『中央公論』一九六九年七月号および八月号、参照。

(3) 『江青対外交幹部の講話』(一九七五年三月中旬、在北京香山招待所)。邦訳および解説、拙稿、『正論』一九七六年二月号。

(4) 『喬冠華外交部長所作關於当前世界形勢及对外政策的講話』(一九七五年五月二〇日在天津警備区司令部政治部礼堂)。邦訳および解説、拙稿、『正論』一九七六年一月号。

(5) Alan P. L. Liu, *op. cit.* 邦訳、前掲『国際情勢資料』第一八六九/七〇合併号。

(6) この問題については、拙稿『新太平洋ドクトリン』と中ソ冷戦』、『中央公論』一九七六年三月号、参照。

昭和四三年 九月三日 第三種郵便物認可  
 昭和五一年 四月一日 発行(毎月一回一日発行)