

外務省情報調査局の設立と1948年における イギリスの対中政策

奥田 泰 広

序 論

第二次世界大戦以降の国際秩序を考えると、イギリスとアメリカが世界各地に及ぼした影響はきわめて大きなものがある。そのため英米両国の関係を中心に外交史・国際関係史を検討する見方として、とくにイギリス側では「特殊関係 (special relationship)」という視点がしばしば使用されてきた。ただし、その視点においてたびたび議論されてきたように、両国の関係はいつも良好であったわけではなかった。とくに第二次世界大戦直後の時期には英米両国の国際秩序観に齟齬が見られることが多く、1948年のイスラエルの建国にあたって両国が正反対の政策を追求したのはその典型例であった¹⁾。1949年に中華人民共和国が建国された際にも、政府承認をめぐる是非について両国の政策は食い違ったものとなった。ところが、とくに我が国において、この問題に関する研究はほとんど存在していない²⁾。本稿は、英米関係研究の立場からイギリス政府の対中政策を見直すものである。

中華人民共和国をめぐる英米の政策の食い違いとは次のようなものであった。1949年10月1日に中華人民共和国が建国された際、ソ連を始めとした東側諸国は翌10月2日に政府承認を行った。しかし、世界的にはすでに冷戦状況が明確に感じ取られている時期だったこともあり、アメリカはこの時期に政

1) Sean Greenwood, *Britain and the Cold War, 1945–1991* (Macmillan, 2000), 74–76.

2) 冷戦初期の英米の対中政策を比較した研究には、海外ではたとえば Victor S. Kaufman, *Confronting Communism: U.S. and British Policies toward China* (University of Missouri Press, 2001) などがある。ただし、同書は広報政策について検討していない。

府承認を行わず、米中の正式な国交樹立は実に1979年まで延期されることになる。1949年時にいまだアメリカを中心とした連合国の占領下にあった日本もそれに追従し、1952年に主権回復した後も中華人民共和国を政府承認しなかった。ところがイギリスは、アメリカ政府の強い反対にも関わらず、西側諸国のなかでいち早く中華人民共和国を政府承認したのである。それは1950年1月のことで、それ以降、中華人民共和国はイギリス以外の西側諸国の使節撤発を開始した。これを受けてアメリカ政府が中国大陆にあった公的施設をすべて撤退させたことから、英米間の政策の違いは極めて明白なものであった。

このようなイギリスの政策は、政府内では「ドアの隙間に足を挟み込む (keeping a foot in the door)」政策と位置づけられていた。この表現はイギリス外務省内でしばらく用いられたのちに外相によって閣議に諮られ、1948年12月13日に了承された³⁾。そうした政策を追求した背景には、イギリスが中国において大きな商業利益を有してきたという歴史的な経緯があること、香港を領有しているために隣接する中華人民共和国との関係を悪化させられないことなどの事情があった。ただし、このようなイギリスの「宥和的」な政策については政府内で反発もあった。たとえば東南アジア総弁務官マルコム・マクドナルド (Malcolm MacDonald) やシンガポール総督サー・フランクリン・ギムソン (Sir Flankrin Gimson) らは、中国への宥和的政策は東南アジアにおけるイギリスの利益に致命的な悪影響をおよぼすと報告していた。

しかし、それでも最終的には宥和的政策という方向に集約していった背景には、どのような要因があったのであろうか。その最大の要因を端的に言うならば、広報政策の強化であった。これまでの研究で知られてきたのは、1949年11月初旬にシンガポールで開催された外交使節会議である。そこにはマクドナルドやギムソンも出席し、中華人民共和国への政府承認をめぐる検討がなされた。そこでは政府承認によって東南アジアにおける中華系市民の影響力が増大する可能性が指摘されたため、この地域における経済協力を進めるととも

3) Memorandum by Mr. Bevin on recent developments in the civil war in China, December 9, 1948, CP(48)299, CAB 129/31, *Documents on British Policy Overseas* [hereafter *DBPO*], Series I, Volume VIII: Britain and China, 1945-1950 (Routledge, 2002), 170-186.

に、イギリスの広報政策を強化することが決定されたのであった⁴⁾。イギリスの第二次世界大戦後の中国に対する政策を検討する際には、イギリスが中国に保有してきた歴史的な権益とともに、東南アジアにおける帝国を保護する目的があったのである。

ただし、本稿の第二節で明らかにする通り、東南アジアにおけるイギリスの広報政策はその一年前にシンガポールで開催された第一回目の外交使節会議ですでに重視されていた。おそらくはこの第一回目の会議に関する文書が2004年になって初めて公開されたためにこれまで着目されてこなかったと考えられるが、広報政策がこうして継続されたことに鑑みれば、その重要性はさらに明らかかなものと言えるであろう。

こうした事実を踏まえるならば、第二次世界大戦後のイギリスのアジア政策を検討する際、そのアジアにおける広報政策を検討する必要があることは論をまたない。ところが、これまでのところ、イギリスのアジアにおける広報政策についてわが国では十分に注目されてこなかった。その背景には、イギリスの広報政策には国家保安部（Security Service：通称 MI5）や秘密情報部（Secret Intelligence Service：SIS）を始めとした情報部が関与したために利用できる資料が限られてきたこと、学術的に扱うことが躊躇されてきたことなどが関係している。しかし、いまやイギリスの広報政策を担った外務省情報調査局（Information Research Department：IRD）の文書も開示され、日本でも情報史研究が学術として成立するに至った。第二次世界大戦後のアジアにおける国際秩序を再検討するためにも、アジアにおけるイギリスの広報政策を検討することが不可欠となっているのである。

ただし、本稿では日本を対象とした広報政策については対象外とする。IRDの対アジア政策の対象地域には日本も含まれているが、アメリカとの協力関係

4) Second Bukit Serene Conference, November 2nd, 3rd and 4th, FO 371/76010, The National Archives, Kew [hereafter TNA]. この会議をめぐっては、イギリスの中華人民共和国政府承認問題の数少ない先行研究である以下の論考に言及がある。林大輔「イギリスの中華人民共和国政府承認問題、1948-1950年 戦後アジア・太平洋国際秩序形成をめぐる英米関係」『法学政治学論究』第76号（2008年）、401-404頁。ただし、そこでは広報政策は注目されていない。

を視野に入れた慎重な政策がとられた。この点については別稿にて論ずることとする。

本稿は IRD が設立された 1948 年の前半と後半に区分して考察する。まず第一節では、1948 年に発足した IRD のアジアにおける政策展開について考察する。第二節では、1948 年 7 月にイギリス政府がアジアでの政策を変容させたことを検討した後、同年 11 月に開催されたブーキット・セレネ国際会議におけるイギリスの方針について検討する。

第一節 冷戦初期イギリスの対アジア広報政策

一 外務省情報調査局の発足

イギリスのプロパガンダ活動が質の高いものであることはよく知られている。20 世紀の前半にはナチスによって、後半の冷戦期にはソ連によってあからさまなプロパガンダ活動が行われたが、イギリスのそれは報道のなかに織り込まれて真実と見分けがたく、国際世論に対して効果的に働きかけることができた。その起源はおそらく近代国家イギリスの成立初期にまで遡ることができるが、現代的な報道体制を利用する形でのイギリスのプロパガンダ活動は、第一次世界大戦期に始まる⁵⁾。「総力戦」と呼ばれる時代において、民主主義国家としての自国のあり方を国際的に喧伝するために現代的なプロパガンダ活動を実行したのであった。そうしたあり方は戦間期にも継続され、第二次世界大戦期にさらに洗練されたものとなった。

そして冷戦初期には、本稿で扱う IRD が登場する。IRD については近年のイギリスにおける大規模な情報公開にともなって研究が進められるようになってきた。たとえば、イギリスではアンドリュー・デフティー (Andrew Defty) が英米の広報政策協力に着目した重要な研究を発表し、日本でも齊藤嘉臣が東欧を中心としたイギリスの広報政策について成果を発表している⁶⁾。しかしな

5) Philip M. Taylor, *British Propaganda in the Twentieth Century: Selling Democracy* (Edinburgh University Press, 1999), 1-3.

6) Andrew Defty, *Britain, America and Anti-Communist Propaganda 1945-53: The Information Research Department* (Routledge, 2004); 齊藤嘉臣『文化浸透の冷戦史 イギリスのプロパガンダと演劇性』(勁草書房、2013年)。

がら、極東における IRD の活動に関してはいまだにまとまった研究が存在しない。その一方で、筆者も先に発表した通り、アジアではヨーロッパでのアプローチとは異なった広報政策のあり方が1948年からすでに意識されていたのであった⁷⁾。本稿では、IRD の中国に対する政策を具体的に検討し、アジアにおける IRD の活動に関する本格的な研究の嚆矢としたい。

IRD は1947年10月に外務省政務次官クリストファー・メイヒュー(Christopher Mayhew) が外相アーネスト・ベヴィン(Ernest Bevin) に提出した案に基づいて創設された機関で、その初代長官にはラルフ・マリー(Ralph Murray) が就任した⁸⁾。その目的はソ連のプロパガンダに対抗することで、共産主義体制における貧困や抑圧について広報する手段がとられた。ただ、その際に虚偽や虚構を行ういわゆる「ブラック・プロパガンダ」には手を染めず、あくまでも事実に基づいた「グレイ・プロパガンダ」を実行することとされた⁹⁾。IRD が作成した資料の配布先は、イギリスの閣僚や議員、労働組合員、労働党国際部、国連派遣外交官、メディア関係者、ジャーナリストや作家など多岐にわたり、世界的な影響力を持つ報道機関である BBC にも送られた¹⁰⁾。1950年代には外務省内で最大規模の部門となったとされていることからその重要性を伺うことができる¹¹⁾。

ただし、広報政策の評価については慎重な態度が必要であることに注意しておきたい。広報政策とその効果を史資料によって直接的に結びつけることはできないため、周辺事実との関連性を観察しなければならないからである。とはいえ、この IRD 資料が、政策側がどのような目的で政策を展開したのかを知

7) 奥田泰広「イギリスと国家運営」中西輝政・小谷賢編著『インテリジェンスの20世紀 情報史から見た国際政治』(千倉書房、2007年)、191-210頁。

8) Lyn Smith, "Covert British Propaganda: The Information Research Department: 1947-77," *Journal of International Studies*, vol. 9, no. 1 (1980), 68.

9) Wesley K War, "Coming in from the Cold: British Propaganda and Read Army Defectors, 1945-1952," *The International History Review*, vol. 9, no. 1 (1987), 50.

10) FCO Historians, *IRD: Origins and Establishment of the Foreign Office Information Research Department, 1946-48* (FCO, 1995), 17-18.

11) Richard J. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America, and Cold War Secret Intelligence* (The Overlook Press, 2002), 131.

る上で重要な判断材料となることも事実である。とくに冷戦初期のイギリスは、第二次世界大戦でその国家経済を疲弊させたため、本国から遥か遠く離れたアジアにおいて軍事力を大規模に展開できない状況にあった。そうした環境にあっては、外交活動を下支えする上で広報政策が重要な役割を果たすと期待されたのであった。

IRDのアジアにおける広報政策について検討する前に、イギリスのアジアにおける情報体制について概観しておく。日本で一般に「情報」と翻訳される概念は、イギリスでは「intelligence」と「information」というそれぞれ別の概念として成立している。前者はしばしば「諜報」と翻訳されて区別され、後者はイギリスでは「広報」業務を示す場合にも用いられる。ただ、そういった概念上の相違は存在するものの、通常、業務の実施にあたっては一定程度の協力関係が見られるものであり、アジアにおけるイギリスの広報政策もまたその例外ではない。

いずれの業務を実施するにしても、アジアにおいてイギリスを代表してそれらを統括したのは「総弁務官 (Commissioner General)」であった。総弁務官は1948年5月に設置された役職で、東南アジアにおける植民地運営と外交活動の両者を管轄した¹²⁾。総弁務官が設置される以前は、植民地省を代表する「総督」と、外務省を代表する「特別弁務官」とが併設されていた。しかし、アジアでも冷戦が深まっていくなかでアジア植民地を代表できる外交統括者の必要性と感じられて、この1948年半ばというタイミングでこの役職が設置されたのであった¹³⁾。そして、その拠点が東南アジアであったことは、イギリスが南方からアジアに関わっていった様子をよく示しており、東方から関わっていくことになるアメリカや日本のそれとは大きく異なっている¹⁴⁾。

初代総弁務官には、1946年よりマラヤ総督を務めていたマルコム・マクドナルドが就任した。彼は1920年代にイギリス首相を務めたラムゼイ・マクド

12) Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945–1950* (CUP, 1998), 188–94.

13) Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War*, 189.

14) 矢野暢『冷戦と東南アジア』(中央公論社、1986年)、118頁。

ナルド (Ramsay MacDonald) の息子であったが、「マラヤの人々による、マラヤの人々の統治を」とラジオ演説した異色の行政官として有名で、アジア・マインドに過ぎると噂された人物でもあった¹⁵⁾。しかし、同時に彼は冷戦の開始を明確に認識していた人物の一人でもあり、グーゼンコ (Igor Gouzenko) 事件の折にはカナダ高等弁務官を務め、ソ連のスパイ工作がイギリスの核政策にまで及んでいることを熟知していた¹⁶⁾。実際に彼は、東南アジアを拠点とした広報活動に、この後きわめて熱心に取り組んでいくことになる。マクドナルドの下には、安全保障面での補佐機関としてイギリス極東防衛調整委員会 (British Defence Coordination Committee, Far East : BDCC(FE)) が設置された。

この総弁務官の下に、「インテリジェンス」面での情報体制のアジアにおける統括機関として、極東合同情報委員会 (Joint Intelligence Committee, Far East : JIC(FE)) が1947年に創設された¹⁷⁾。この機関は、現在分かっているだけでも他のJICとは異なる特徴を具えていたことが明らかになっている。それは、ロンドンのJICでさえ戦後は幕僚委員会を通して間接的に首相へ報告していたが、JIC(FE)はBDCC(FE)に常時参加し、総弁務官に直接報告出来るようになっていた。つまり東南アジアでは本国以上にトップと情報組織とが近い関係にあり、きめ細かい政策運営が可能だったのである。JIC(FE)の下には、現地情報を収集する機関としてMI5とSISの支局が設置されていた。MI5の支局は極東保安部 (Security Intelligence, Far East : SIFE) と呼ばれ、アジアにおける公安情報がここに集約された¹⁸⁾。また、第二次世界大戦期にセイロンに存在していたSISのアジア支局はシンガポールに移され、「SIS(FE)」と呼ばれた¹⁹⁾。

15) 都丸潤子「脱植民地過程における多文化統合の試みー英領マラヤでのマルコム・マクドナルドの社会工学」『インターカルチュラル』第四号 (2006年) 20-21頁。

16) Clyde Sanger, *Malcolm MacDonald: Bringing an End to Empire* (Liverpool University Press, 1995), 246-51.

17) Composition and Functions of J. I. C. (Far East), JIC(48)10, Terms of Reference, January 26, 1948, CAB158/3, TNA.

18) SIFEに関するまとまった研究はないが、Richard Aldrich, "Secret Intelligence for a Post-War World: Reshaping the British Intelligence Community, 1944-51," in *British Intelligence, Strategy and the Cold War, 1945-51*, ed. Richard Aldrich (Routledge, 1992) に若干の記述が見られる。

19) Philip H. J. Davies, "The Singapore Station and the Role of the Far East Controller: Secret

二 対アジア広報政策

外務省内に IRD が設置されたことは、1948年1月23日の「第6号回覧」によって各在外公館に伝えられた²⁰⁾。それは、西洋文明に対する共産主義の脅威に対抗するため、イギリスの「社会民主主義」の長所を広めるという新たな広報政策を実施するものであった。その際には英国放送協会（British Broadcasting Corporation：BBC）海外業務の協力が期待され、また広報資料を作成する機関として戦後に設置されていた中央情報室（Central Office of Information：COI）から資料提供を受けることも想定された。第6号回覧では、具体的には次の諸点をイギリス広報政策の原則として挙げている。

- ①社会民主主義の原則が「最善で最も効率的な生活方法である」ことを広報し、共産主義の原則がその逆であることを示す。
- ②ヨーロッパや中東の農業従事者に働きかけることを目的とし、共産主義社会が実際には「労働者の天国」となっていないことを明らかにする。
- ③市民的な自由を強調する。とくにヒトラーと共産主義の比較を行いつつ、民主主義的・キリスト教的な原則を重視した広報を行う。
- ④共産主義の非倫理的・軍国主義的・破壊的な外交方針が、国際協力と世界の平和を妨げていることを強調する。
- ⑤共産主義勢力がイギリスに関する間違っただ印象を展開するプロパガンダを行っていることを明らかにする。

興味深いのは、この段階ですでに特別な考慮が必要な地域があると想定されていた点である。この第6号回覧には、「この新しい政策は次の地域で特別な配慮が必要である。それは中東と、おそらくはインドやパキスタン、ビルマ、セイロン、マラヤ、インドネシア、インドシナなどの極東のいくつかの地域である」と記された。このことは、これらの原則を地域ごとに変化させる必要があることが理解されていたものと言えよう。

Intelligence Structure and Process in Post-War Colonial Administration,” in *The Clandestine Cold War in Asia, 1945–65: Western Intelligence, Propaganda and Special Operations*, ed. Richard J. Aldrich, Gary D. Rawnsley and Mint-Yeh T. Rawnsley (Frank Cass, 2000), 113.

20) No. 6 Circular, January 23, 1948, FO 1110/1, TNA.

第6号回覧を受けた在外公館は、広報政策実施のための調査を即座に始めた。広報政策に必要なのは説得力を持った配布資料であり、それを作成するためには地域によって異なる形態をとる共産主義のあり方を正確に把握しなければならない²¹⁾。そのような現地情報を得るために、イギリス政府はMIS海外支局と各国スペシャル・ブランチとの提携を促進させた。極東地域ではMISの支局であるSIFEにこの地域の公安情報が集約された。それらが収集した情報は続々とIRDに寄せられるようになり、各地域でそれぞれの対応が見られるようになるが、まずは冷戦初期においてイギリスが最も深く関わった地域であるマラヤの状況を見ておきたい。

マラヤで共産主義が広まっている事実は1948年4月にロンドン本部に報告された²²⁾。報告を受けたIRD本部の反応は鈍かったが、脅威を直接感じる立場にあったシンガポールで同年5月に「特別計画委員会」が開かれ、対応が協議された²³⁾。同委員会にはJIC(FE)議長やSIFE長官のみならず、マラヤおよびシンガポールの警察署長やスペシャル・ブランチ長官など、アジアにおける情報関係のトップが集結した。ここでの議論は委員会後にIRD本部にも文書として送付され、とりわけ「インテリジェンスとインフォメーション」と題した部分が重要な問題提起をした。

この部分ではまず、共産主義との政治闘争にあたっては何よりもインテリジェンスの改善が重要と指摘され、「共産主義のあり方、攻撃方法、資料、目的を完全に把握すること」が必要とされた。ここで言うインテリジェンスは、JICが行うような総合分析ではなかったが、MISが行う政治情報の集積・分析を指しており、冷戦期に改めて重要性を増した分野であった。続いて文書は、地域の協力者や住民に配布するインフォメーションを用意する際の五つの注意点に触れている。それは、①共産主義の原則を丁寧に解説し、甘言に隠された真実を伝えること、②共産主義を採用した場合の帰結を明らかにし、現に圧政

21) No. 13 Circular, March 27, 1948, FO 1110/4, TNA.

22) Communist Influence in Malaya, Seel to Warner, April 26, 1948, FO 1110/8, TNA.

23) Defence Co-ordinating Committee, Far East, Report of Special Planning Committee, Scribner to Warner, May 1, 1948, FO 1110/10, TNA.

が行われているソ連の現実を伝えること、③ソ連の浸透・支配の方法を詳しく伝えること、④ソ連が国連の活動を妨げており、国際協力・世界平和を阻害している現状を伝えること、⑤中国系住民に対し中国共産党の圧政を伝えることである。これに加えて、英語だけでなく現地言語を用いる重要性が指摘され、伝達手段を洗練させることが重要視された。

これらの提案はマクドナルドによって着々と実行に移されることになるが、インフォメーション分野については以降の叙述のなかで検討していく。たとえばインテリジェンス分野については、翌1949年に JIC(FE) 議長が常任化され、JIC(FE) による政治情報の収集を強化する方針が示されることになる²⁴⁾。

それ以外の東南アジア地域から1948年前半中に報告があったことが分かっているのは、ビルマである。ビルマは1948年1月にイギリスから独立したばかりで、ビルマ共産党の勢力拡大が懸念されていたが、3月18日付けで駐ビルマ大使から次のような提案があった。「広報活動で通常用いられる手段に加えて私が提案したいのは、人気のある書店や学校や地域の協会などに安価で簡易な読み物を配置することである」²⁵⁾。さらに IRD から指示された原則について次のような見解を記している。①共産主義と宗教、とくに仏教との不適合、②拡張主義的で帝国主義的なのはロシアであること、③地域的な共産主義者が外国勢力に忠誠を誓い、その地域における国益を害していること、④ロシアが人権を軽視していること、⑤イギリスとコモンウェルス諸国が理想とする目的を達成するには、共産主義理論が求めているような不道徳的で流血的な方法は必要とされないこと。こうした見解は本国で評価され、広報政策を洗練させる際に利用された。また駐ビルマ大使館には、MI5から派遣されて大使館に勤務する保安連絡官（Security Liaison Officer）から、ビルマ共産党に関する分析が提供されていたことも明らかになっている²⁶⁾。

24) MacDonald to FO, January 18, 1949, FO 371/76084/F928/1691/61, TNA.

25) From Rangoon to Foreign Office, March 18, 1948, FO 1110/3, TNA.

26) Bowker to the Secretary of State, April 28, 1948, FO 1110/8, TNA.

三 中国における広報政策

第6号回覧を受けたアジア各地の在外公館のなかで、南京の駐華大使館の反応はきわめて薄いものであった。IRD 文書には1948年5月12日に駐華大使ラルフ・スティーヴンソン（Ralph Stevenson）が送った電報が残されているが、その内容は次のようなものであった²⁷⁾。まず、国民党政府と共産党勢力が内戦状態にある現況においては、反共産主義広報を行うことは内戦への介入と捉えられる。そうした反応は、共産党勢力が支配している領域だけではなく、国民党政府の支配する地域においても見られることであろう。また、第6号回覧が共産主義を批判するにあたってキリスト教の倫理を用いている方針は、中国においてはふさわしくない。そして、中国共産党を批判の直接の対象とするのではなく、共産主義システムがもたらす困難を批判の中心に据えた方がよい、というものであった。

具体的な方法について、スティーヴンソンは次のように続けている。広報活動の方法については、大使館の広報室がこれまで通常業務として実施してきたものを継続するのがよい。それはすなわち、大学や学校などで講演や展示などを開催するものであったり、中国の世論に影響を持っている知識人に働きかけるものである。その他、農民に対しては映画の放映、工場労働者に対しては映画の放映や講演の開催が考えられる。その内容は、イギリスにおける社会民主主義下では豊かな生活が実現されていることを映像を通して提示するのがよい。また、反米プロパガンダに対抗するためにも、ヨーロッパでマーシャル計画が果たしている役割を伝えるのが望ましい。その際、地域における報道体制を利用するのがよい、といったものであった。

こうしたスティーヴンソンの電報からはプロパガンダに対する慎重な姿勢が見受けられるが、その見解の背景には、スティーヴンソン自身の中国情勢に対する観察があったと考えられる。この電報に前後して、スティーヴンソンと外務省本省との間で中国情勢に関する議論が行われていた。きっかけとなったのは、1948年2月2日付けのスティーヴンソンの電報で、中国における現況を

27) Stevenson to the Secretary of State for Foreign Affairs, May 12, 1948, FO 1110/9, TNA.

報告したものであった²⁸⁾。この報告は、中国において共産党勢力の伸張がもはや止め難いものであることを報告した点でこの時期の他の報告と共通しているが、特徴的であったのは、ソ連と中国の共産主義はそれぞれ異なる性質のものであると強調した点であった。とくに「中国共産党内部では他の外国政府よりもイギリス政府に対して敵意が持たれている、と想定すべき理由はまったく存在しない」としている点が外務省本省でも着目された。

こうした見解に対して、外務省本省で極東問題を統括していた外務官僚エスラー・デニング (Esler Denning) が冷静な反駁を行っている²⁹⁾。デニングは、スティーヴンソンが最大の根拠としている二つの点——①中国共産党は海外在住の中国人からの送金が不可欠なため国を鎖せないこと、②中国南部は農業地域のため集産主義を適用できないこと——を一定程度認めながらも、中国共産党がソ連と同様に権威主義的統治体制を着々と築いているように見える点をより重視した。そして、中国共産党がイギリス政府に対して敵意を持たないと予測をするのならば、「ひとたび支配を確立した中国共産党が資本主義国家を一樣に扱うようになり、その点においてソ連の態度に追従すると予測する」ことも必要ではないかと記している。その上でデニングは、現在はまだ結論を出す段階ではなく、予見なく引き続き情勢を伝えるようスティーヴンソンに求めた。

これらの見解は、イギリス政府内での対中政策をめぐる議論のなかで、二つの方向性があったことを示すものである。そして、方向性をめぐるこうした議論が、アメリカ政府よりもずっと早く見られたことは興味深い³⁰⁾。ただ、スティーヴンソンが抵抗を感じていたのはあくまでもブラック・プロパガンダについてであって、イギリスの文化や科学的知見などを広める広報活動——ホワイト・プロパガンダと呼ばれる——については積極的な取り組みを見せていた資料も存在している。その活動の一端は、IRD 設置以前からイギリス外務省内

28) Sir R. Stevenson (Nanking) to Mr. Bevin, February 2, 1948, F 2535/33/10, *DBPO*, 121-125.

29) Letter from Mr. Denning to Sir R. Stevenson, April 8, 1949, F 2535/33/10, *DBPO*, 137-140.

30) 奥田泰広「アメリカにおける情報・政策関係 トルーマン政権の対中政策 (1948-50年)」『愛知県立大学外国語学部紀要 (地域研究・国際学編)』第47巻 (2015年)。

に存在していた広報担当部門である情報政策局（Information Policy Department）の文書にみることができる³¹⁾。

たとえば、後に駐日大使となるサー・ジョン・ピルチャー（Sir John Pilcher）がこの時期外務省本省極東課で広報政策を担当していたが、1947年末に中国を訪問し、駐華大使館上海支局で広報政策を担当していたドナルド・マクファーレン（Donald MacFarlane）およびブリティッシュ・カウンシルの関係者と中国における広報活動について協議した。その内容は1948年1月12日に南京のスティーヴンソンから外務省本省に報告され、中国における大規模な広報資料の作成は上海で集中的に行うべきこと、ただし広報政策の拠点は中国情報が集約される場所である南京とすること、マクファーレンは中国内の領事館を訪問して広報政策について調整を行うこと、イギリスのプロパガンダ部門と広報部門の緊密な協力が望ましいこと、などが結論された³²⁾。ロンドンでしばらく議論が行われたものの、この電報に記された点についてはすべて承認され実行が指示された³³⁾。

ピルチャーの極東訪問時には、外務省とブリティッシュ・カウンシルがどのような提携を行うかについても議論されたが、その内容は1948年2月5日にマクファーレンがピルチャーに向けて送った電報の中で記されている³⁴⁾。それによれば、協議では、①書籍と図書室、②出版物・資料の配布、③映像資料、④運営方法について議論された。この報告のなかで目を引く点は、図書館に所蔵する書籍は科学あるいは英語関連のものに限定すること、大使館とブリティッシュ・カウンシルが共同で上海に図書館を設置する計画を進めること、配布物についても科学知識の普及を主とすること、映像資料については主に大使館が管理するが、映像資料室については大使館が上海と広東で、ブリティッ

31) IPD についてはまとまった研究がないが、以下の論考に若干の言及がある。W. Scott Lucas and C. J. Morris, “A very British crusade: the Information Research Department and the beginning of the Cold War,” in *British Intelligence, Strategy and the Cold War, 1945–51*, ed. Richard Aldrich (Routledge, 1992), 101.

32) From Nanking to Foreign Office, January 12, 1948, FO 953/289, TNA.

33) From Foreign Office to Nanking, March 16, 1948, FO 953/289, TNA.

34) MacFarlane to Pilcher, February 5, 1948, FO 953/289, TNA.

シュ・カウンシルが南京と北京で運営すること、などである。

情報政策局文書に残された資料から1948年前半の状況について明らかにするのは、このように広報政策に関する計画面についてのみである。ただ、計画だけとはいえかなりの具体性を持っていることから考えると、第二次世界大戦中に蓄積された広報政策の経験が生かされているものと推測される。その一方でアジアにおける冷戦状況は急速に展開していき、1948年後半のアジアでは、とくにイギリスにとって劇的な展開が続くことになる。

第二節 シンガポールを基点とした広報政策

一 アジアにおける新たな広報政策

IRD 本部にマラヤにおける共産主義の影響力増大が報告されていた頃、マラヤ共産党内部で大きな変化が起きていた。1948年2月、マラヤ共産党書記長として親英的政策を展開していた穏健派のライテク (Lai Tek) が殺害され、新たな書記長にチンペン (Chin Peng) が就任したのである。チンペンは同年5月、コミンフォルムが武装闘争路線へと転換した情報をオーストラリア共産党書記長シャーキー (Lance Sharkey) から入手し、殺害行為をも辞さないシャーキーの決意に衝撃を受けてマラヤもそれに追従する決定を行った³⁵⁾。そして1948年5月、マラヤ共産党によるテロ活動が実際に行動に移されることとなり、マラヤ政府は同年6月に非常事態宣言を実施せざるを得ない状況に追い込まれたのである³⁶⁾。これがいわゆる「マラヤ緊急事態」である。1960年に至るまで、イギリスはこのマラヤ緊急事態への対応に追われることになる³⁷⁾。

この事件はアジアでも「冷戦」が始まったことをイギリス政府に明確に認識させるものとなったが、そうした情勢のなかで IRD 本部は、1948年7月31日

35) Chin Peng, *My Side of History* (Media Masters, 2003), 201-5; 原不二夫「Chin Peng, *My Side of History*」『アジア経済』第45巻第9号 (2004年) 72頁。

36) Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare: The Malayan Emergency 1948-69* (Oxford University Press, 1989), 61.

37) 代表的な研究は、Stubbs, *Hearts and Minds*. 日本では木畑洋一『帝国のたそがれ 冷戦下のイギリスとアジア』(東京大学出版会、1996年)が先駆的研究である。

にアジアではヨーロッパと異なる広報活動の方針を採用することにした³⁸⁾。IRD 設置時の方針では、イギリス労働党政府が象徴する「社会民主主義」を西欧において広報することとされたが、そのような方針は社会基盤があまりに異なるアジアでは理解されないと判断されたのであった。そこで「第116号回覧」として打ち出されたこの新方針では、野放図な資本主義がもたらす道德面での弱点を衝くことに重点を置くこととし、またイギリスが帝国やコモンウェルスで地域住民の生活水準向上に貢献していることについて積極的に広報していくことが望ましいとされた。

その他にもいくつかの違いが見られた。たとえば、極東での広報活動においては知識人と農業従事者・労働者とを区別したうえで、前者には知的で国民主義的な側面を強調し、後者には生活水準の向上を強調する方針がとられた。また、各地の宗教を共産主義に対する基盤とみなし、キリスト教・イスラム教信奉者には共産主義の無神論を強調し、仏教徒には共産主義体制の無慈悲さを強調することとした。それと同時に各地のナショナリズムを支持する方針をとり、共産主義が伝統を破壊して人々を政党の奴隷とするものであることを強調することとした。そしてその一方で、西欧文明においては自由が守られ、豊かさを享受していることを明確にすべきとされた。具体的な方針としては、英語学校への通学や大学で英語教育を充実させることにも言及している。

第116号回覧はアジア各地でどのように遂行されていったのであろうか。マラヤ以外での東南アジアにおけるIRDの活動についていくつかの文書が残されているが、それらを検討する前に広報政策に関するアメリカとの協力について検討しておく必要がある。イギリスのアジアにおける広報政策は、第二次世界大戦後にこの地域で影響力を高めたアメリカとの協力が不可欠であったからである。実のところ、1948年1月にイギリス政府内で秘密裏に通告された第6号回覧は、わずか一月後の1948年2月にはアメリカ政府にそのまま伝えられた³⁹⁾。同時にアメリカ側の広報政策の概要もイギリス側に伝えられ、IRDは

38) *Publicity Policy in Far East*, Circular No. 0116, FO, July 31, 1948, FO 1110/12, TNA.

39) *Edwards to Warner*, February 19, 1948, FO 1110/24, TNA; Defty, *Britain, America and Anti-Communist Propaganda*, 105.

その設立最初期からアメリカとの協力を築いたのであった。アメリカも同じ時期にソ連のプロパガンダに対抗する必要を認識するに至り、アメリカ流の反共産主義広報政策を展開することを前年の12月に決定していた⁴⁰⁾。

当初イギリス側は、新たな広報政策の内容を全てアメリカ側に公開することを躊躇していた。それは、第6号回覧のなかでイギリスの社会民主主義の優位を広報する際、アメリカの過剰な資本主義と差異をつけることを強調していたからである。しかし、一旦互いの広報政策について情報交換が始まると、アメリカはイギリスの方針を嫌うどころか賛意を表明することとなった。イギリス側の報告では、アメリカ国務省で新たに海外広報部門を総括することとなったジョージ・アレン (George Allen) が次のように伝えたと記録されている。「同じ標的に向かって両者ともに上陸して、その際に互いの領域に迷い込まないならば、我々 (イギリス：執筆者註) の攻撃がアメリカのそれと異なる角度からなされることは計り知れない利点となるだろう」⁴¹⁾。

ジョージ・アレンのこの言葉はこの後、英米がこれ以降に協力しながら実施していく反共産主義広報政策の基本的精神となっていく。英米間でなされたこの情報交換の後、IRD内では他国との協力のあり方について検討され、将来的にフランスやベルギー、オランダと協力することを視野にいれたうえで、まずはアメリカとだけ協力を進めることを確認した。そして各国の大使館にその基本方針を伝え、各地域でのアメリカの外交代表と協力しつつ、かつ活動が重複しないように配慮することを指示した⁴²⁾。その際、ジョージ・アレンの言葉を短縮して「異なった角度から同じ標的を狙う (shooting into the same target from rather different angles)」という表現が用いられ、この言葉が英米の広報活動協力の合い言葉となった。

アジア地域における英米協力については以下の資料が残されている⁴³⁾。韓国

40) U.S. Information Policy with Regard to Anti-American Propaganda, December 1, 1947, FO 1110/24, TNA.

41) Warner to Balfour, February 26, 1948, FO 1110/1, TNA.

42) IRD to Information Officer, Chancery or Consulate-General, May 12, 1948, FO 1110/6, TNA.

43) これ以外にインドネシアからも電報が送られているが、オランダからの独立闘争の

から7月3日に送られた電報では、「我々が韓国の報道機関と親密な関係を築くことをアメリカ当局が嫌うのは間違いないことであり、韓国において反共産主義広報政策を直接的に実施することは適切ではないと感じる」とされた⁴⁴⁾。つまり、韓国はアメリカによる広報政策が及ぶ地域と認識され、そこにおけるイギリスの活動は控えられたのであった。

フィリピンについては、11月12日に公使から次の電報が送られている。それによれば、駐マニラ公使館には広報担当課が設置されておらず、外務省本省からの指示に対しては限定的な対応しかできない。ただ、フィリピンは他のアジア諸国に比べて共産主義が広まる土壌が弱く、またアメリカ大使館が熱心に広報活動を展開しているため、我々が活動しなければならない必要性がそもそも低い。それだけでなく、フィリピンではアメリカへの関心が強く、我々が広報活動を効果的に遂行するためにはかなりの労力が必要になる。ここでの広報活動はアメリカに任せ、より必要性の高い他地域で実施するのが望ましいだろう、というものであった⁴⁵⁾。

タイからは8月2日に次のような報告がなされた⁴⁶⁾。アメリカとの協力関係について、現在のところ相互の活動を妨げることはなく、重複する領域もない。ただ、それ以上協力関係が発展する可能性は感じられず、両者が確保している翻訳者を共有するというタイ側の提案はアメリカ側の興味を引かなかった。ただ、注目すべき報告として、国民党関係者が反共産主義広報政策について協力を打診してきたという情報が含まれていた。これに対して IRD 本部は、国民党関係者と過度に接近し「反動的帝国主義者」とみなされないよう注意することを指令した⁴⁷⁾。

タイからは、イギリスの駐在武官がタイ陸軍関係者から入手したタイ共産党

最中であったこともあり、反共産主義広報活動を着手するに至っていない。Shepherd to Warner, October 4, 1948, FO 1110/118, TNA.

44) Consulate-General (Seoul) to IRD, July 3, 1948, FO 1110/13, TNA.

45) Charge d'Affairs in Manila to the Secretary of State for Foreign Affairs, November 12, 1948, FO 1110/157, TNA.

46) Chancery, Bangkok to IRD, August 2, 1948, FO 1110/13, TNA.

47) IRD to Chancery, Bangkok, August 26, 1948, FO 1110/13, TNA.

の動向も報告されている。8月21日の電報は、「タイにおける共産主義の活動は中国人に限定され、真の意味でのタイ人の共産主義は実際のところ存在しない」としてきたこれまでの分析に若干の変化があることを報告した⁴⁸⁾。それは、「バンコクにおけるタイ人共産主義者」は、中国人とタイ人のミックスか、仏領インドシナ出身者かのどちらかであり、その活動はタイ北東部に限定されている、というものであった。結論として、タイにおける共産主義者に対処する際には、それが中国人を主とする活動であると認識すべきとされた。

このように、アジアでの広報政策に関する英米間の協力は、この段階ではまだ本格的には始まっていなかった。ただより一般的な広報政策に関する英米協力については、1948年中に一定の進展をみた。まず、広報資料の交換が始まり、イギリス側はIRD作成の配布資料を、アメリカ側は国務省情報調査室 (Office of Intelligence Research : OIR) 作成の配布資料をそれぞれ提供することになった⁴⁹⁾。

二 中国における広報政策

第116号回覧を受けとった南京大使館の反応は、東南アジアの他国の反応と異なってやはり消極的であった。それは、極東を視野に入れた広報活動をするとしても、「中国は例外として扱われなければならない」というものであった⁵⁰⁾。内戦のさなかにある中国においては、共産主義に対抗している国民政府もまた「強力な権威主義と反動的な傾向によって支配」されており、支援すべき健全な自由主義的勢力が存在していないためであった。その結果、たとえば資本主義の行き過ぎについて批判を加えると、それは蒋介石政権に対する批判とも受け取られかねない。また、ナショナリズムを支援しようとするれば排外主義を呼び起こしかねないし、宗教を用いるアプローチもこの地では利用できない。こういった状況でできることといえば、イギリスやそれ以外の民主主義国

48) Whittington to Bevin, August 21, 1948, FO 1110/13, TNA.

49) Memorandum by C.F.A. Warner, October 6, 1948; Soviet Affairs Notes, Number 1, September 28, 1948, FO 1110/128, TNA.

50) Lamb to the Secretary of State for Foreign Affairs, September 14, 1948, FO 1110/121, TNA.

が支配する地域において経済的な安定が実現していることを広報することくらいである。

現地から送られてきたこのようにやや悲観的な返答に対して、本国はそれでも何らかの措置が必要という立場から現地の意見を求めた。それは、次の二つの可能性のなかで広報政策の可能性を問うものであった⁵¹⁾。それは、①共産勢力に対抗できるような政治権力を国民政府が中国南部において築く場合、②共産勢力が比較的短期間のうちに中国全土を支配する場合、であった。一方で、そうした検討がなされている間にも共産主義勢力の拡大の情勢が報告されつづけた。11月30日には香港から、共産勢力が学校などで若年層を標的としたプロパガンダ活動を実行していることが伝えられている⁵²⁾。

ただ、南京大使館は今回もIRDの動きに消極的であったが、ふたたび情報政策局文書に目を向けると、そこでは1948年前半の計画が着実に展開されていった状況を確認することができる。

1948年11月29日、南京大使館から中国内のイギリス領事館に対して広報政策の手続きの変更について指示が出された⁵³⁾。それは、現在では広報政策が外交政策と密接な関係にあることを再確認した上で、領事自身が広報政策に十分な理解をするよう求めるものであった。具体的には、これまで中国では、上海から中国各地に印刷物が配布されていたが、今後は各領事館に配布し、各領事の管轄のもとで配布することとした。これは、各領事館が広報政策に習熟する機会を設けることを意図したものであった。そして、各領事館が配布される資料を熟知するだけでなく、各地域の出版社と関係を構築したり映画上映の催しを主催したり、各地域でのラジオ放送に着手したりすることを求めた。また、資料の配布にあたっては宣教師を介在させることも提案している。

この同じ電報には、上海における広報政策の具体例も記されている。主な資料は、①日刊報道紙：イギリスから上海に届く新聞のなかで広報に適している

51) Foreign Office to Nanking, November 16, 1948, FO 1110/121, TNA.

52) Hong Kong to the Secretary of State for the Colonies, November 30, 1948, FO 1110/121, TNA.

53) Circular Letters to Consuls (59/77/48), November 29, 1948, FO 953/290, TNA.

素材を每晚探し、英語と中国語の印刷物としてまとめる。ただ、新聞とは違い、再版されて図書館や機関などに置かれることを意図しており、長期的な有用性を持つものを目指す、②①よりも長い記事で構成される中国語のみの印刷物、③写真：新聞や雑誌などに掲載されたもので、長期的な利用が可能なもの、④特集記事・論文・参考記事、⑤図書：COIが作成した無料配布用の図書や、図書室に所蔵する貸し出し用の図書、⑥ニュースリールやドキュメンタリー映像、⑦BBCの放送記録、などであった。

また、上海図書室の設置にあたって図書館司書の人材発掘に苦慮していたが、1948年11月、ブリティッシュ・カウンシルの北京支局に派遣された女性が中国北部の戦況悪化で現地へ赴任できなくなり、上海で勤務することとなった⁵⁴⁾。そしてその司書のもとで図書室に所蔵される図書の暫定的なリストも作成された⁵⁵⁾。

三 1948年11月、ブキット・セレネ会議

これまで検討してきたイギリスのアジアにおける広報政策は、そのアジア戦略全体とどのような関係性を持っていたのであろうか。それを知るうえで興味深い事例が、1948年11月18日にシンガポールのブキット・セレネ宮殿で開催された外交使節会議（Bukit Serene Conference）である。この会議は議長をマクドナルドが務め、出席者として香港総督や駐華大使を始めとして、シャム、ビルマ、サラワク、北ボルネオ、インドネシア、インドシナから各公館長を招聘し、加えて極東三軍各代表者、総弁務官補二人（JIC(FE)議長を含む）を出席させた⁵⁶⁾。この会議はやがて毎年開催されるようになるが、この第一回会議ではマラヤ緊急事態と共産主義勢力の活動の連関について協議が行われた。

この会議では中国における共産勢力の伸張状況と、その東南アジアへの波及効果について詳しく検討されており、とくに東南アジアにも多数の中国人が住

54) MacFarlane to Stockley, November 9, 1948, FO 953/290, TNA.

55) Glasser (British Council) to Martin (Foreign Office), December 14, 1948, FO 953/290, TNA.

56) Bukit Serene Conference, March 8, 1949, FO 371/76009/FS158/10110/61G, TNA.

んでいる事実がどういった影響をもたらすかが分析された。たとえば、タイは常に中国人の存在に脅威を持つ状況にあり、中国大陆で国民党と共産党のいずれが支配権を握ろうともその状況に変わりはないと分析されている。ただ、タイ国内では王政維持に対する強い希望が存在しており、共産主義勢力に反発する潜在性があるとしている。同様にインドネシアも、支配していたオランダが共産主義勢力に脅威を抱いていたため、ある程度抵抗能力があるとしている。一方、共産主義勢力の伸張に脆弱なのはビルマとインドシナで、とくにインドシナは共産党勢力が揚子江までの支配で留まるか、大陸全土にまで支配が及ぶかによって大きな違いがあるとしている。そして香港については、共産主義勢力の伸張の状況に関わらず浸透によって大きな影響を受けるとしている。

こうした状況でのイギリスの政策について、まずは防衛政策について次のような議論がなされている。それは何よりも確固たる基地を確保することが重要であって、それは現在と同様にマラヤである。そのうえで、中国大陆における共産主義勢力の伸張を妨げるためのあらゆる活動が必要で、国民党をできる限り支持し、それ以外の反共産主義勢力を支援すべきである。そして、台湾や香港などの拠点を連携させる必要があり、そのために各地域間の同盟構築を推進しなければならない。これらを実現するための具体的な方策として、次の提案がなされた。それは、①中国共産党のさらなる南下を食い止めてアメリカの関与を促すこと、②蘭仏へのイギリスの影響力を行使して両国の植民地に対する妥協を促すこと、③イギリス影響圏内の安定を保つこと、の三点であった。これらの方策を用いながら、香港は出来る限り保持し、もしそれを失ったとしてもシンガポールは確保すべきとする方針を定めた。

さらに、防衛政策を補完する手段として広報政策が重視されている。香港総督グランサムの発言によれば、香港はシンガポールよりも良好な場所に位置しているが、香港からの報道計画は財政上の理由によって外務省と財務省によって中断されたということであった。駐華大使スティーヴンソンもこれに同意し、広報政策は中国大陆のみならずそれ以外の地域においても共産主義への対抗措置として期待できるとしている。こうした発言に議長であるマクドナルドも同意し、香港からの報道計画を推進するようロンドンに提案することが承認

された。それだけでなく、マクドナルドが明らかにしたところでは、シンガポールに「中央広報局 (Central Information Bureau)」を設置し、新聞やラジオにさまざまな資料提供を行う計画が進められていることを明らかにした。

この会議は出席者にとっても手応えを感じるものであったようで、会議後には同様の会議を半年毎にシンガポールで開催することで合意がなされた。その際、この地域に対するアメリカの意図をより正確に把握するため、今後の会議には、駐マニラ公使と駐日外交代表アルヴァリー・ガスコイン (Air Alvary Gascoigne) にも出席を招請することが決定された。また、この会議後、マクドナルドは11月27日にタイを公式訪問し、翌年9月に妥結することになるマラヤ・タイ両警察間の国境監視協定交渉を開始している⁵⁷⁾。広域アジアを対象とした広報活動の展開と並行して、隣国との情報協力も早期に行われていたのであった⁵⁸⁾。また、この会議で提案されたシンガポールにおける「中央広報局」の設置は、マクドナルドの主導のもと「地域情報室 (Regional Information Office : RIO)」という名前で実現されることとなった⁵⁹⁾。

ただ、広報政策への理解はイギリス政府内でも一致したものではなかったことに注意が必要である。マクドナルドの提案を支持する意見が外務省内にある一方で、たとえばスティーヴンソンのように広報政策に躊躇を見せるものもあった⁶⁰⁾。本稿でも見てきた通り、スティーヴンソンは中国における広報政策について常に消極的な態度を見せてきており、それがどのようなものであったかについてはさらなる検討が必要である。

57) Leon Comber, "The Malayan Special Branch on the Malayan-Thai Frontier during the Malayan Emergency(1948-60)," *Intelligence and National Security*, vol. 21 (2006), 77-82.

58) 都丸潤子「イギリスの対東南アジア文化政策の形成と変容 (1942-1960)」『国際政治』第146号 (2006年)。マラヤだけを扱った研究は、Susan Carruthers, *Winning Hearts and Minds: British Governments, the Media and Colonial Counter-insurgency 1944-60* (Leicester University Press, 1995), 72-127. ただし、両者とも IRD ファイルを使用していない。

59) MacDonald to FO, 9 December 1948; FO to MacDonald, December 11, 1948, FO 1110/143, TNA.

60) Letter from Mr. C.F.A. Warner to Sir W. Strang, January 13, 1949, PR 197/9, *DBPO*, 194-199.

結 論

本稿のこれまでの検討は1948年中の出来事を対象としたものであった。その間に、アジアでの広報政策の概要が検討され、各地の情勢変化に合わせた対応がとられた。そしてこの時期が重要なのは、冒頭で述べたように、中華人民共和国の政府承認をめぐる英米が真剣な協議を始める1949年末の、さらに一年以上前に起きた出来事であったことである。1949年末にイギリスがとることになる行動の原型は、それ以前に出来上がってしまっていたということである。

一年後の1949年11月に開催された第二回ブキット・セレネ会議を見ると、そのことがいっそう明らかになろう。11月2日から4日にかけて、第一回とほぼ同じ問題意識のもとに会議が開催され、その場において中華人民共和国の政府承認問題が検討された。この1949年の会議が重要であったのは、シンガポールで開かれるこの第二回ブキット・セレネ会議の議論を参考にしてから、政府承認問題に関するイギリス政府の方針を最終的に決定すると位置づけたところに起因している⁶¹⁾。そしてこのブキット・セレネ会議で、イギリス政府が「ドアの隙間に足を挟み込む」政策を採用し、中華人民共和国を速やかに法律上の政府承認をすることが望ましいという結論が出されたのであった。

1949年11月のブキット・セレネ会議は、前回と同様マルコム・マクドナルドが議長となり、駐華大使スティーヴンソンやシンガポール総督ギムソン、香港総督サー・アレクサンダー・グランサム (Sir Alexander Grantham)、駐日外交代表ガスコイン、外務省事務次官補デニングらが出席した。また、情報関係者として JICFE 議長と SIFE 長官、RIO 長官がオブザーバーとして出席しており、前回以上に重要性を増していた。そしてこの会議では、第一回と同様に東南アジア地域における経済協力を強化する必要性について合意し、広報政策をさらに強化することが決定された。

たとえば次の点がこの場で報告され、承認されている。まずは半年前にシンガポールに設置された RIO の有用性が報告され、タイとマラヤで良好な結果

61) Memorandum by Mr. Bevin on Recognition of the Chinese Communist Government, October 24, 1949, CP(49)214 [CAB 129/37], *DBPO*, 397-402.

を出していることが報告された。ただ、ビルマではこれから活動が展開されること、インドシナではフランスとの協力関係が進まず広報政策も停滞していることが報告された。香港は特殊な例で、ここで中華人民共和国に敵対する広報政策を採用することはできないが、ソ連の帝国主義を批判する論調を確立する必要があると報告された。ただ、どのような活動をするにしてもRIOの人員が不十分であり、強化する必要がある点で会議は合意するにいった。

最後に、1949年末を視野に入れたうえで、1948年末までに実施されたイギリスのアジアにおける広報政策の意義について振り返っておきたい。まずその最も顕著な特徴は、イギリスのアジアにおける戦略的な関心は東南アジアにあり、そしてその拠点がシンガポールであったことである。その背景には、イギリスのアジア関与には歴史的な経緯があり、植民地インドを失ったこの時点ではマラヤ・シンガポールを拠点とせざるを得なくなったのであった。その結果、イギリスと中国大陸との関係は、アジアの東方から関与しているアメリカやイギリスとは異なるものとなった。アジア太平洋地域の国際秩序形成を考える際、イギリスのように南方から関与した勢力があったことは、ともすれば忘れがちであるが重要な要素として視野に入れておく必要がある。

こうした理由からイギリスの中華人民共和国に対する政策はアメリカと異なったものとなった。1949年10月の中華人民共和国の建国にあたり、アメリカは政府承認をしない方針をとることになるが、イギリスはその反対に、早期の政府承認を実施することを希望した。その背景にあるのは「ドアの隙間に足を挟み込む」という表現に象徴される宥和政策であり、そのことはイギリスの広報政策にも反映されることとなった。駐華大使スティーヴンソンは1948年にIRDの第6号回覧を受け取った時点から中国大陸における反共産主義広報政策に消極的で、それは「ドアの隙間に足を挟み込む」という基本方針に沿う外交関係を模索したためであった。

ただし、他方で印象的なのは、イギリスの東南アジアにおける広報政策の積極的な展開である。マラヤにおいては緊急事態が勃発したことも相まって積極的な反共産主義広報政策が展開され、それに必要な機構構築も急速に進められた。それ以外の東南アジア地域においても、この1948年中に情勢判断のため

の情報収集が急ピッチで進められたことは本稿で検討した IRD 文書からも明らかである。その際、アメリカとの協力を模索したことも注目される。とくに韓国、フィリピン、タイ、などにおいてはアメリカによる広報政策との重複を回避する方針がとられ、すでに限界に達したイギリスの国力を考慮して効率的な政策実施がはかられたのであった。

とはいえ、現段階では、1949年以降の IRD のアジアに対する広報活動はまったく研究されていない段階にあり、本稿で検討した1948年時点での IRD の意義を長期的視点から位置づけることは不可能である。今後の研究において、まずは1949年以降の展開について明らかにしていく必要がある。また、本稿は IRD のアジアに向けた広報政策を展望するよう努めたが、紙幅の都合上、インドを中心とした南アジア、日本に対する広報政策については詳しく検討することができなかった。これらの点については稿を改めて考察することとした。

謝辞

この論文は愛知県立大学平成26年度学長特別教員研究費による研究成果の一部である。

The Establishment of the Foreign Office Information Research Department and British Policy toward China in 1948

Yasuhiro OKUDA

For several years after the Second World War, the Allied countries enjoyed a respite from the exhaustion caused by five years of total war. Nevertheless, even during this short period, there was continuous dissonance in buffer states around the world, including Poland, Iran, Yugoslavia, and Italy. In these uneasy years, the major victorious powers established new propaganda apparatuses in order to enhance their international image. The Soviet Union backed the foundation of the Cominform in 1947, uniting the world's major communist parties. The United States established a new intelligence organization, the CIA, which it used to implement its propaganda program. Britain was no exception to this rule. In 1948, the British government established the Information Research Department (IRD) as a propaganda apparatus in the Foreign Office.

These historical events in the field of propaganda have recently been rediscovered, owing to the immense endeavour of the Intelligence History Studies. Because of the confidentiality of propaganda matters, each country prohibited the declassification of key documents concerning their activity in that field. Even in such circumstances, several historians, including Richard Aldrich and Andrew Defty, have tried to connect several historical documents that were declassified by accident and thus create an overview of the IRD. Though their efforts, an overview of not only the IRD but also its activity in Europe has emerged.

Although the IRD's activity in Europe has become clearer, the IRD's activity in Asia remains murky. A new type of war that did not use actual weapons—the Cold War—began not only in Europe but also in Asia. In 1948, there was massive communist unrest in Malaya, where British rule continued even after India gained independence. Furthermore, in the same year, the Chinese Communist Party defeated the Kuomintang in China, and British rule over Hong Kong was threatened by the communists. After the Second World War, an exhausted Britain had to cope with these events in Asia.

In practice, Britain tried to respond to these events by gradually introducing its new propaganda apparatus. While these events could not be addressed through propaganda activity alone, the propaganda policy towards these events is valuable in trying to determine the British government's intention. This paper tried to find new aspects of British policy towards China by examining newly released IRD documents, in an effort to fill the vast gap in International History Studies.