

外務省情報調査局のインドにおける活動 ——イギリスの対南アジア広報政策（1948–1956年）——

奥田泰広

序論

第二次世界大戦に勝利した時点で、イギリスはアジアとアフリカにまだ巨大な帝国を保有していたが、インドの独立は帝国としてのイギリスを終わらせる最大の要因となった。1947年8月15日、インド連邦はパキスタンと分離する形で独立し、イギリスは中東や極東に影響力を行使する拠点を失ったのである。インド独立にまつわる物語は1975年に出版されてベストセラーとなった『今夜、自由を』で鮮やかに描かれており、日本でもよく知られている¹⁾。第二次世界大戦後のイギリスの対アジア政策全般について研究の蓄積も少ないなかで²⁾、例外的に研究が進んでいるのがこのインドの独立過程である³⁾。

ただし、これまでのところ、独立後のインドに対するイギリスの外交政策を分析した研究はそれほど多くない。R・J・ムーア（R. J. Moore）の一連の研究は、インド独立とその後のコモンウェルス加盟問題を取り上げ、首相クレメント・アトリー（Clement Attlee）が果たした重要な役割を描いているが、資料公開状況の制約があったため、外務省の役割について十分に考察していない⁴⁾。その後、外務省の役割を焦点にあてた研究や、国防省・幕僚委員会の役割に焦点をあてた研究が公刊されているが、本稿で扱うイギリスのインドに対する広報政策についてはまったく触れられていない⁵⁾。イギリスの対インド政策の全体像はいまだ把握できていない状況にある。

そのような研究情勢において本稿が採用するのは、冷戦初期イギリスがアジア向けに展開した広報政策の視点である。1948年に設立されたイギリス外務省情報調査局（Information Research Department：IRD）について、その西側世

界での活動については研究成果が蓄積されてきたが、アジアでの活動についてはほとんど検討されず、筆者自身がそれを開始した⁶⁾。そこで IRD の対中政策の一部が明らかになったことを踏まえて、本稿では対インド政策を検討する。IRD は外務省所属の機関であるという制約があり、イギリス連邦関係省 (Commonwealth Relations Office) が主管する対インド政策との関係性を十分に究明することはできないが、現状では連邦関係省の対インド政策の研究自体がまったく手付かずの状況にある。本稿の検討範囲は外務省の対インド政策に限定されるとはいえ、それでも研究上の価値があると判断される。

本稿は IRD が設立された 1948 年を起点とするが、それまでのインド独立過程について簡潔に振り返っておく。1945 年 6 月にシムラー会談が開催された段階では、イギリスはインドの完全独立に反対する立場にあった。しかし、第二次世界大戦中にイギリスはインド製品の輸入に依存するようになっており、インドのポンド負債は清算されてしまっていた⁷⁾。こうした経済的立場の変容に加え、大戦中のインド国民軍の経験が影響し、次第にインド独立は不可避の趨勢となった。アトリーは 1946 年 3 月、下院でインドの完全独立を約束し、さらに翌 1947 年 2 月になると、1949 年 6 月までに統治権限をインドに移譲すると宣言した。その間、インドでは 1946 年 12 月に制憲議会が発足し、議長を務めたジョワハルラル・ネルー (Jawaharlal Nehru) がインドを「独立主権共和国」とする理想を提示している。

現地インドでは、1943 年からインド総督を務めていたアーチボルド・ウェーヴェル (Archibald Wavell) がすでにイギリスの撤退案を作成していた。そこへ本国政府がインド独立を容認することを決意し、その後押しを得る形で新総督としてルイス・マウントバッテン (Louis Mountbatten) が派遣された。マウントバッテンは迅速にインド独立を実現すべく行動し、インドには独立とともに自治領の地位を付与することとなり⁸⁾、その結果、1947 年 8 月にインドとパキスタンが分立独立した段階で、制憲議会での合意が得られていなくともよいこととなった。つまり、1948 年 1 月に IRD が設立された時点では、その広報政策が対象とするイギリスとインドとの関係は、そもそも憲法的な位置づけが不明確な時期だったのである。

第一章 IRD 設立とそのインドでの活動（1948-1949年）

共産主義のプロパガンダに対抗することを目的として IRD が設立されたのは1948年1月であるが、イギリスは同年6月にマラヤ緊急事態を経験し、イギリス植民地内での「冷戦」状況が進行していることに強い危惧を抱くようになる。それもあってアジアにおける IRD の活動は1949年までに急成長を遂げた。アジアにおける広報活動の司令塔となるマルコム・マクドナルド (Malcolm Macdonald) が総弁務官として着任したのが1948年5月、IRD の基本方針にアジア向けの修正が加えられたのが1948年7月、IRD のアジアにおける拠点であるシンガポール地域情報室 (Regional Information Office : RIO) が活動を開始したのが1949年5月であった⁹⁾。本章ではまず、そうした広報活動のインドにおける展開を概観する。その際、イギリス外務省の IRD 関係文書が収められた FO1110 シリーズの資料を利用する。

まず、FO1110/44 ファイルには、1948年中に当局が把握したソ連のプロパガンダに関する分析が含まれている。IRD 長官ラルフ・マリー (Ralph Murray) の下には、IRD 設立直後の1948年3月にはすでに、インドとパキスタンで共産主義プロパガンダが増加しているという情報が届いていた¹⁰⁾。このように、IRD はまずは共産主義のプロパガンダの実情を把握することに努めたのであった。続いて4月にパキスタンでタス通信社の活動が始まったことが報告され、また5月には、その活動がインドでも始まったことが報告されている。こうして活性化したソ連のプロパガンダについて、1948年11月にはデリー所在の英国広報局 (British Information Services : BIS) 職員ウォルター・キング (Walter King) が分析をおこなっており、ソ連によるプロパガンダの実態を知る上で有益である¹¹⁾。

インドで見られる共産主義プロパガンダは、以下の七つの形態をとっていたという。(1)共産主義者が所有するプレスが存在している。たとえば、インドで流通している共産主義の地方新聞として、この時点で最大の流通を誇ったのがボンベイで印刷されている英字新聞『*People's Age*』であった。週に1万5千部を流通していると公称しているものの、実際にはより多く流通していると考えられた。また、(2)『*Democratic and General News Agency*』からの記事の転載

もみられた。それは、同紙に掲載された共産主義者 J・B・S・ホールデン (J. B. S. Haldane) の記事がインドの新聞に転載されたものであるが、その流通量はこの時点で減少していた。同様の転載記事として(3)タス通信からの転載があったが、こちらも流通量は減少していたという。

七形態のうち、キングが最も警戒しているのが、(4)共産主義的傾向を持った記事である。それは、共産主義に共感を持ったインド人ジャーナリストが執筆した記事であった。それは、中国における共産党の活動を「成功」と評価し、東南アジアで「帝国主義」や「植民地帝国主義」が果たした影響を強調する傾向があった。こうした記事は『*Amrita Bazar Patrika*』や『*Hindustan Standard*』、『*National Herald of Lucknow*』などのほか、ボンベイ中心に流通した『*Free Press Journal*』など伝統ある新聞にも掲載されたとしている。それ以外に、(5)ロシア大使館員の発言を好意的に紹介したり、(6)国際会議でのロシア人政治家の発言を尊重したりする傾向があった。(7)それ以外の直接的なプロパガンダはこの時点ではインドでは見られなかったが、かといって無視することもできないとしている。

こうした分析を経て、翌1949年1月には、インドにおける広報政策の方針がIRD長官マリーによってまとめられた¹²⁾。そこではキングが懸念したインド人ジャーナリストの共産主義傾向についてさらに考察されているが、マリーの見解はやや楽観的なもので、インド人ジャーナリストの共産主義的な言辭は、彼らが現段階で共産主義に共感を持っていることを示すものではなく、かつて一般的であった表現傾向、すなわち反帝国主義・反植民地主義・反資本主義的な表現傾向を繰り返しているだけではないか、というものであった。

マリーが根拠としているのは自治領首相会議でのネルーの発言であった。「アジアにおいてナショナリズムに対する帝国主義者の反動がひとたび取り除かれれば、ナショナリズムはロシアの共産主義に対して反対することになるだろう」というネルーの視点を、マリーはIRDの作成資料に反映させようとした。例えば、インド人はソ連が中央アジアで行っている抑圧的な政策を知らないはずであり、もしそれを知っていれば、インド人の対外認識は変わるものと想定できる。マリーは続けて、各地域でどういった情報が求められているのか

を察知することが必要である、と結論した。このように、現地の心理状況を正確に把握して、それに影響を与えるための適度な行動を模索することが、後年にも続くイギリスの広報政策の特徴となった。

こうした方針の具体例は、FO1110/205中の資料に含まれている¹³⁾。それは、インドとパキスタンの高等弁務官を通して、それぞれの政府に以下の事実を伝えるよう依頼するものであった。それは、これまで学術性の高さが評価されてきたモスクワ東方研究所 (Institute of Oriental Studies in Moscow) に対する中央統制が強まりつつあり、その新たな所長に政治心理戦の専門家であるユーゲン・ジューコフ (Eugen Zhukov) が就任する、というものであった。またその際、ジューコフが1947年6月4日に行った演説についても伝えるよう依頼している。その内容は、ジューコフがムスリム連盟と国民会議派を「その多くは反動的な地主と産業家であり、最も反動的で反共産主義的な右派はガンディーとパテルに率いられている」と論じたことや、インド大陸が「自己決定権を持った独立国家に分裂していることを共産主義は望む」と主張したことであった。このように、イギリス政府のインドでの広報政策は、インド政府が知らない確度の高い情報を伝えることにより、インドのソ連認識を正確なものにしようとするものであった。

また、高等弁務官から各政府に伝える手法について、インド・パキスタン・セイロンでは共通の原則が立てられた。それによれば、各国政府にイギリスが作成した情報が伝えられるが、それを利用するかどうかは当該政府の判断に委ねるというものであった¹⁴⁾。しかし、IRDは外務省に所属しており、インドに残存したイギリスの行政権限を行使するのは連邦関係省であったため、1949年5月9日と11日、13日に外務省、連邦関係省、BISの調整会議が行われた。それによれば、インドにおける情報の受容者は、(1)知的な読者層、(2)教養層、(3)労働者の大衆、に分類することができるが、(1)を対象とした広報活動には英語が利用できるものの、(2)と(3)を対象とした広報活動にはインドにおける諸語を使用する必要がある、ということであった¹⁵⁾。同時にこの時、作成資料は歪曲のない事実をまとめることとし、そうして作成された情報のカバーネームとして「ジョージ (George)」を用いることが決定した。そして、翻訳業務など

を含む執行機関として新設のシンガポール RIO が位置づけられた¹⁶⁾。

これら調整会議のうち重要なのは、マリーや情報調整官アダム・ワトソン (Adam Watson) も出席した5月13日の会議であった。そこでは、インドにおける情報提供の手段が検討され、(1)インド政府に対しては調査結果や結論などを伝え、(2)作成資料そのものについては BIS が伝達し、(3)法律家や労働指導者、産業家には調査証拠資料などを伝えることが決定された¹⁷⁾。ただし、6月16日に高等弁務官アーチボルド・ナイ (Archibald Nye) とネルーとの間で開かれた会談はスムーズな合意に至らなかった。ネルーは、情報交換全般には賛意を表明したものの、インドの中央情報機関の小ささと経験不足を取り上げ、インド側の取り組みは限定的なものとなり得ると示唆した¹⁸⁾。

そのため、ナイは、イギリスがインドの中道志向の外交政策に影響を及ぼそうと受け取られることを避け、作成資料の配布についてネルーに言及しないことにした。ただし、同時にナイは、インド政府のサー・G・B・バジパイ (Sir G. B. Bajpai) との協議は成功し、すぐに作成資料をインドに送るよう促している。バジパイとは、ブリュッセル条約国との手続きに準じたもので対応することで合意された。ブリュッセル条約国とは、外相、内閣の長、外務省の担当部局にそれぞれ一部を配布するようになっていたが、インドでは、ネルー、外相、外務省、保安調整担当部局 (security liaison arrangements) にそれぞれ一部を配布することとなった。

こうしてイギリスとインドの間で広報政策のすり合わせが行われつつあるときに、イギリスにとって悩ましい事件が起きていた。アメリカの米国広報サービス (United States Information Service : USIS) が作成に関与した雑誌『トレンド (Trend)』で反共的な記事が半分以上も占め、「いかにソ連の経済統計が不適切か」や「ソ連はいかに人民を教育するか」などといった記事が掲載されたのである。これに対してソ連の広報誌と目される『ブリッツ (Blitz)』は、インド政府がアメリカのプロパガンダ機関の活動を許容していると批判しただけでなく、BIS の活動についても問題性を指摘した。イギリス政府はこの経験から、イギリスがこれまで採用してきた中立的なプロパガンダの効用を再認識するとともに、活動を開始したばかりのアメリカの反共プロパガンダ政策をい

かに抑制するか頭を悩ませることになったのである¹⁹⁾。

こうした経緯から、この時点でイギリスは、インドに対して継続的に配布資料を送付した可能性は少ないと考えられる。その理由については後段で触れるが、イギリスが南アジアのコモンウェルス諸国に対して配布資料の詳細について伝えるようになるのは1953年半ばのことと考えられるためである。この段階では、イギリスがソ連のプロパガンダに対抗する活動を開始していることのみが知らされたものと推測される。

1948年から1949年にかけてイギリスのインドでの広報政策の方針が定められていく間に、その対象となるインド外交の方針も明らかになっていた。インド独立以前の1947年3月に開催されたアジア関係会議では、28カ国がニューデリーに代表を送り、開会演説をネルーが行った。そこでネルーは、「長い隷従ののち、アジアは突如として国際問題において重要性を持つようになった。(それらの国々は)もはや他国の駒として使われることはない」と述べたのである²⁰⁾。それは帝国主義に対する反感を明確に表現したものであり、その認識を共有する国々でのちに「非同盟 (Non-Alignment)」と呼ばれる集団が形成される²¹⁾。インドがイギリス外交と異なる方針をとることは、年を追うごとに明確になっていく。

1946年12月に始まった制憲議会も、インド外交の自立性を高めた要因の一つに数えることができる。制憲議会は、ムスリム連盟がボイコットし、それ以外の野党や藩王国からの代表も参加したため、300名強の議員のうち会議派の議員は八割を占めた。このうち議長ネルーを始めとした20人ほどが中心となり、1946年12月から1949年12月までの三年間をかけてインド憲法が制定され、1950年1月に施行された²²⁾。この憲法によってインドはイギリスの統治制度を取り入れ、イギリス的な議院内閣制が採用された。国家元首は大統領であり、軍の統帥権を持つが、イギリスの国王と同様にそれは名目的にすぎず、首相が行政権を執行することとなった。

興味深いのはイギリス側の対応であった。インドが共和国に移行することによって、英連邦が「王冠への忠誠」を誓うというウェストミンスター憲章の規定が不適切なものとなったのである。このことは1949年の英連邦首脳会議で

検討され、その結果インドは、イギリス国王が英連邦の首長であることを受け入れることで合意し、そのことは「ロンドン宣言」という形で公表された。それに伴い、これまで「British Commonwealth of Nations」とされてきた英連邦の正式名称は「Commonwealth of Nations」とされた²³⁾。このようにインド外交は、イギリス帝国内の憲法的位置づけを大きく変容させるほど強い独自性を有するようになっていたのである。

第二章 朝鮮戦争の勃発と英印関係 (1950-1951年)

1950年から1951年にかけてのインドにおけるIRDの活動については、FO1110/293とFO1110/418の二つのファイルに収められているが、残存資料は断片的であり、その断片から活動の全体像を推測する必要がある。ここではまず、当該期の国際情勢を概観しておきたい。

ここまで見てきた通り、IRDがアメリカの外交政策に対して強い不信感を持っていたことは明瞭である。実際にアメリカ外交史研究でも、この時期のアメリカ外交が冷戦戦略を強化するため南アジアへの介入を開始していたことが知られている。インドがアメリカの冷戦戦略に最初に位置づけられたのは1949年12月であった。トルーマン政権で用意されたNSC48/1は、インドとパキスタンを「ソ連圏外に残ったアジアで唯一の主要なパワー・センター」と評価し、両国が Kommunizmus の手に落ちれば西側は「アジア大陸において足がかりを失ってしまう」と警告した²⁴⁾。結局アメリカは、交渉時に見せたインドの“傲慢”かつ“中立主義的”態度を嫌い、パキスタンとの関係強化に傾斜していくことになるが、この時期はまさにその転換期にあっていたのである²⁵⁾。

FO1110/293には、イギリスのセイロンにおける広報活動について資料が残されており、インドに対する政策を検討する上で一考に値する。セイロンはインド帝国の一部であったが、1947年8月にインド連邦が成立した際、イギリス領に残留した。その後1948年2月に英連邦王国として独立し、コモンウェルスに残留するが、インド洋に位置する地政学的重要性を考慮すれば、それはきわめて大きな広報的価値を持っていた(1972年5月に共和制へと移行してスリランカ共和国となる)²⁶⁾。IRDは、その初代首相D・S・セナナヤケ(D. S.

Senanayake) の演説資料を作成したのであった。

この事例が重要なのは、イギリスの英連邦における広報政策の特色を同時に示すものだからである。イギリスは1949年末よりアジアの首相に对外政策について見解を表明するよう依頼したいと検討しており、その意図は、パーシヴァル・リーシング (Percivale Liesching) 連邦関係省事務次官の言葉よれば、「真のナショナリズムの願望と感情に対して、ソ連共産主義が和解しがたい敵意を有していることを示す」ことであった²⁷⁾。これは、脱植民地化の過程を始めたばかりのイギリスが、それを古い帝国主義と攻撃するソ連のプロパガンダに対抗するため、不可欠の理論武装と考えられたのであった。

例えば、この時、セナナヤケに手交する IRD 作成資料には、「モスクワ司令部の命令に常に従属させられることになり、ナショナリストの願望が……利用できなくなるまで継続されるにすぎない」と記されている。そして、インド、中国、東南アジアにおける具体例をあげながら、ソ連が各地のナショナリズムを「半植民地的立場 (“semi-colonial” status)」に追いやり、各国共産党は「クレムリンの道具」に過ぎなくなっているとしている²⁸⁾。この計画は、セナナヤケが見解を表明する際に利用する資料をシンガポール RIO が作成することとなった²⁹⁾。ただし、セナナヤケが IRD 作成資料を喜んで受け取ったことは連邦関係省から IRD に伝えられているが、実際にいつ実行されたのかについては記録が残されていない³⁰⁾。

朝鮮戦争勃発後の1951年になると、インドにおけるイギリスの広報活動がずっと明確になってくる。FO1110/418に残された資料には、BIS のインドでの活動を支援するために1951年1月に開催された会議の記録が残っている³¹⁾。そこでは、議長を務めた総督フランク・ロバーツ (Frank Roberts) 自身のBIS に対する評価が残されており、反共産主義的な広報活動を行う上で、BIS は、学生や若年層に影響力を発揮するブリティッシュ・カウンシルとはまた異なった役割を果たすことができるという期待が表明されている。また、ロバーツの発言で重要な点は、コモンウェルス首相会議の結果についてである。そこでは、インドを防衛ブロックに含める試みは一切なされなかったとはいえ、「インドはコモンウェルスにおける活発なメンバーであり、政治面においても経済

面においても、英印の関係性から利点を引き出すことができている」と記されている。

注目すべき点は、アメリカとの協力について強い関心が示されていることと、中国のプロパガンダに対する懸念が示されていることである。特に後者について具体的に記されており、この会議では、中国の農民の生活が現政権下で改善していることが記されており、共産党が中国において成功していることは、インドにも影響する可能性があるとの懸念されている。何れにしても、英米協力と中国による広報政策の二点は、1951年を通してインドの広報政策で懸念された点であるので、後段で詳しく検討する。それ以外にこの会議ではアジア情勢も検討されており、インド情勢は東南アジアにおける反共産主義広報活動にも影響するため、インドにおいて一層の努力が必要であるという見解も示されている。

この会議の二週間後には、会議に出席したキングが本国植民地省に書簡を送っており、その問題意識をより明確に知ることができる。それは、中華人民共和国の成立がインドに及ぼす影響を分析したものであり、インドでの広報政策に直接影響するものであった。それによれば、インドにおけるソ連と中国のプロパガンダは、帝国主義や植民地主義を標的する点で今後も変化するようには思われぬが、中華人民共和国内で農民の生活が改善されたことが貴重な広報材料となり、それを蒋介石政権下での農民の状況と比較できるのみならず、インド・東南アジアでの農民の状況と比較することもできると判断している。また、それと関係して「ジョージ」情報がヨーロッパ情勢の記述を優先していることに不満が記された³²⁾。

アメリカとの協力関係についても会議後に推進する活動が続けられた。情報調整官としてアメリカに派遣されていたアダム・ワトソンが2月2日にマリー宛書簡の中で記したところによれば、USIS 計画作成・評価室 (Program Planning and Evaluation Staff) の新室長となったジョン・ハミルトン (John Hamilton) と協議した際にイギリスからの援助を歓迎していることが伝えられた。それは、インド亜大陸についてはアメリカよりもイギリスの方が「間違いなくより深く理解している」とアメリカが認識しているためであった³³⁾。ま

た、この書簡中にはアメリカの広報政策に対してイギリス側が感じていた印象が率直に記されており興味深い。それは以下のようなものであった。

「私が確信するところでは、アメリカが公共の場で実施する、より非合理的な活動から我々は距離をとるべきであるが、個人的な場面では率直でかつ親密であり続けるべきである。このようなやり方によってのみ、我々は（彼らを）抑制する影響力を保持することができる。」

その後、インドでの広報政策について英米間のやり取りはさらに率直なものとなり、イギリス側の批判がアメリカ側に伝えられるところまで進捗した。さらに、それに関するアメリカ側の非公式な説明がコロボ計画のアメリカ代表団からイギリスに寄せられた。その内容について1951年5月にまとめられたイギリス側の分析が残されており、英米間のインド観の相異を如実に示す事例として、ここで分析しておきたい³⁴⁾。

まず、アメリカは、インドがアメリカを嫌悪するのは、アメリカがインドの生活様式を嫌悪・無視していることが原因であると考えていると伝えられた。これについてワトソンはアメリカの認識が不十分であると記し、インド人は「アメリカ人を見れば見るほど、より好きでなくなる」傾向があり、それはインド在住のアメリカ人だけでなく、アメリカ在住のアメリカ人に対しても同様であると述べている。

その上で、ワトソンが最も「危険」と感じるアメリカ側の認識は、ネルーの考え方はインド全体の考え方から乖離している点と見ている点である。ワトソンによれば、カシミールに関するネルーの見解はもはや変えようのないものと判断すべきだと述べている。また、同じく危険なアメリカ側の認識は、パキスタンがそれ以外のイスラム諸国の態度を緩和させる影響力を持っているというものであった。これもワトソンによれば、パキスタンはそう主張するかもしれないが、そう期待するとすれば「破滅的」と述べている。このように、アメリカの対インド政策について批判的な見解がイギリス側で持たれ、それがアメリカ側に伝えられるほど両国の関係は深まっていたのであった。

第三章 対インド広報政策の確立 (1952-1956年)

この時期について残存する IRD 資料も断片的であるため、ここでもまず国際情勢を概観しておきたい。この時期のイギリス広報外交はできるだけ客観性を高め、インドとの関係性を強化することに重点が置かれていた。この方針はこの時期の国際情勢の展開とも呼応している。すなわち、1953年に国務長官となったジョン・フォスター・ダレス (John Foster Dulles) が同盟による冷戦戦略を展開し、1954年1月にはパキスタンとの相互援助条約を締結したのである³⁵⁾。これ以降パキスタンは1954年の東南アジア条約機構 (Southeast Asia Treaty Organization : SEATO) や1955年のバグダード条約にも加わり、アメリカの冷戦構想における南アジアの代表的存在となった³⁶⁾。一方でインドはこのような冷戦戦略に強く反発し、1955年にはバンドン会議において「非同盟」を標榜した³⁷⁾。

こうした状況でインドにおけるイギリスの広報活動がどのように展開されたのか、IRD 文書を用いて分析していきたい。FO1110/487ファイルにはインド政庁の W・ヒラリー・ヤング (W. Hillary Young) が作成した文書が残されているが、そこでは連邦関係省ロンドン本庁から送付された広報資料がインド政庁でどのように利用されたかまとめられている³⁸⁾。それによれば、送付された広報資料は、(a)インド政府職員に配布されるものと(b)BISで利用されるものに大別することができるという。

まず、(a)インド政府職員に配布される情報はさらに、①インド政府が共産勢力の政策を分析する際に利用されるものと、②インド政府内で職員の教育に充てられるものに区別できるという。例えば、①に該当する資料は、「共産主義プロパガンダ摘要 (Summary of Trends of Communist Propaganda)」と呼ばれる資料や、IRD が作成した配布資料、政府内で作成された分析資料などである。これらはインド政庁からインド政府内務省・外務省のいずれか、あるいは両方に配布された。②に該当する資料は、「共産主義の理論とスターリン主義の実践 (Communist Theory and Stalinist Practice)」などのパンフレットで、省内での利用に有用として高く評価された。それ以外に「コミュニストの子 (The Communist Child)」や「西側防衛計画 (The Western Defence Programme)」など

のパンフレットが重用されたが、ヤングによれば、これらはプロパガンダ的傾向が強かった。

(b) BIS で利用される資料で最も有用なのは、「Sadler」と呼ばれる作成資料である。それは書籍やパンフレットなどの形態を含むもので、バッチワース出版社 (Batchworth Press) が発行する「基本図書 (Background Books)」シリーズが特に評価が高く、注意深く選定された配布先に届けられたほか、販売された図書もあった。『なぜ共産主義者は失敗するか (Why Communist Must Fail)』がその代表例である。それ以外に「King-Hall」シリーズや「Facts About」シリーズがあるというが、それらの重要性は「基本図書」シリーズに劣っており、インド政庁への配布冊数を減らして良いと提言している。

FO1110/487には、もう一点興味深い書簡として、連邦関係省から IRD への依頼文書が残されている。それは、インドの大学で共産主義が流行していることを懸念し、インドの主要都市でイギリスの高名な学者に講演ツアーを実施してもらおう企画であった³⁹⁾。それは、政府との関係性が分からないものであることが望ましく、また、直接的に共産主義に対抗するものと見えない配慮が望まれた。類似の業務はブリティッシュ・カウンシルが実施したが、それよりも政治的目的が含まれるため IRD に打診した、ということであった。なお、IRD でこれを検討した痕跡があるが、文書のこの部分は非公開とされており、検討結果は現段階では不明である。

インドでのイギリスの広報活動を推測できる資料は、FO1110/620にも含まれている。それは、南アジアのコモンウェルス諸国政府にイギリスの広報政策の存在を知らせた1949年に続き、当該諸国自身に共産主義プロパガンダへの対応を検討するよう促そうとしたものであった。そのため、1953年半ば、イギリスが配布している資料の概要を当該諸国政府に伝えることとし、その利用については当該諸国の判断に任されることとなった。残されている資料は、各国総督に送付される書簡の草案であるが、省内の覚書によれば、その修正案を送付することが6月に決定された⁴⁰⁾。

以下が、各国総督に伝えられた配布資料の概要であるが、当該政府との協議に利用されることを想定しているためか、ヤングの分類よりもややプロパガン

ダ色を薄めている。まず、(i)基礎資料 (Basic Papers) は、共産主義諸国の内情や政策についての“固い”情報で、関係者が利用する際の基礎的情報を提供することを意図している。(ii)参考資料 (Reference Books) は、基礎資料に合理的な議論を付与したもので、自由世界の目的を語る準備ができた読者に対し、論文や書籍の執筆に資することを目的としている。(iii)『インタープリター (Interpreter)』は1952年2月に初めて刊行された月刊のソ連情報分析誌で、この書簡中で最も重要な資料と位置付けられている。それ以外に、(iv)二週間に一度刊行される「Trend of Communist Propaganda」シリーズ、(v)ヤングも言及した「Facts about」シリーズ、(vi)主にソ連の出版物を抜粋してまとめた週刊の『Digest』があるという。このように、イギリスが配布した資料は多岐にわたるが、いずれもインドがより正確な情報判断ができるよう意図したものであった。

1952年以降の活動に関する IRD 文書は少なくなってくるが、残されている資料のうち特に1954年以降のものは、アメリカの広報政策に対する不満が必ず記されるようになった。実際、朝鮮戦争勃発以降、アメリカの冷戦戦略は軍事的色彩が強まり、同盟網の構築へと邁進することになる。非同盟政策をとるインドがこれに反発するのは当然と言えるかもしれないが、インドの大衆レベルで反米意識が強まっていたことも看過できない。ここで取り上げる IRD 文書はその証左と言えるだろう。

1954年10月から12月までの四半期に関する評価報告によれば、インドでは「アメリカの同僚に対して敵意が向けられ……この地域における彼らの活動はより一層と難しくなってきた」状況にあった⁴¹⁾。それでもイギリス側に行き止まりについて冷静に評価し、たとえ人員が不足しても人的交流が最も効果的であるとしている。そしてその際、年配のインド人に残されたかつてのイギリス統治の良い印象に頼るだけでなく、育ちつつある若年層に対して文化的な広報活動を展開することを提案している。ここで BIS を通して“質の高い”記事に優先度を置いている点が、アメリカの広報政策と大きく相違する点である。実際に、アメリカの外交政策から距離をとろうとする態度は、次の記述にもよく表れている。「現在では、これまで以上にイギリスとアメリカの外交政

策に対する不信感が存在しており、それは軍事同盟の形態をとるものとみなされている。そして、その結果として我々の広報政策全てがその影響を被っており、我々はつねに、国際場裏での交渉過程について共感を持って再解釈していく必要がある。」

1955年6月、イギリス外務省のJ・O・レニー (J. O. Rennie) はアメリカ当局から打診を受け、マニラで作成されたアメリカのプロパガンダ資料をインドで利用するための調整機関を設置しようとした⁴²⁾。しかし、この報告を受けたワトソンはすぐさまその拙速を戒め、まずは時間を置き、後日、イギリス政府内で外務省と連邦関係省が会議を開催することを提案した⁴³⁾。アメリカの広報政策に対する不信感が強く表明された瞬間であった。

IRDのインドにおける活動を巡って現在残されている資料を分析すると、この期間を通じた特徴として、アメリカの広報政策に対する強い警戒感がある。それは、アメリカの広報政策が、実施地域の実情を把握しないままイデオロギー的な反発を押し付けるものだったためである。そうした警戒感がイギリスの広報政策の基本方針に影響したことを示す資料として、BISに関する文書が残っている。これは、マラヤにおける東南アジア総弁務官として活動したマルコム・マクドナルドによるものであり、この時期はインド高等弁務官を務めていた⁴⁴⁾。マクドナルドの現状分析によれば、イギリスとインドとの関係性は年々薄まる傾向にあり、一方でソ連などの共産勢力がインドで積極的な広報政策を実行している現実がある。そうした中でイギリスがインドに対する影響力を維持するには、これまで以上に両国の文化的・社会的紐帯を強化していくよう努力する必要がある。その領域は、英語教育、スポーツ、芸術など多岐にわたるが、それを担当すべき部局はブリティッシュ・カウンシルとBISであると想定された。

この中でマクドナルドが最重視するのが英語教育であった。この時期のインドでは国語としてのヒンズー語教育が強化されており、英語教育の重要性が低下しつつあると判断された。そうした状況で必要なのは英語教育の質を向上させることであり、英語教育従事者の水準を高めるリフレッシャー・コース (Refresher Courses) や設備の充実化、インドにおけるパブリック・スクールで

の英語教育強化、などが推薦された。その提案に基づいて、ブリティッシュ・カウンシルの活動を拡大するほか、奨学金を拡大し、民間団体の支援を取り付けることが提案された。このようにこの時期のイギリス広報政策は、イギリス文化の美点を主張する方針を打ち出すようになっていた。

結論

1945年8月に第二次世界大戦が終結して以降、世界におけるイギリスの影響力は想像以上に早く失われていった。本稿が検討を終える1956年にはスエズ危機が起き、イギリス帝国主義が現実性を失ったこと、またイギリスはもはやアメリカの意向に逆らって外交方針を貫くことができないことが明らかとなった。そうした現実の中でイギリスの広報政策は、限界を抱えたイギリス外交の可能性をできるかぎり広げることがを模索した。ここでは結論として、本稿のこれまでの検討を振り返りながら、イギリスのインドにおける広報政策について評価を行っておきたい。

1948年にIRDがインドで活動を開始した時、インドはすでに前年に独立を遂げていた。IRDがその活動の初期においてすでに認識していたように、ソ連はイギリスの帝国としての過去をプロパガンダの標的とし、インドを自らの側に引きつけようとしていた。しかし残された資料を見る限り、IRDはそうしたソ連のプロパガンダに危機意識を持ちつつも、イギリスの広報政策に可能性が残されていることも認識していた。ソ連がその陣営内で非民主主義的な方針を採っていることを喧伝しつつ、イギリス的な価値観を肯定的に広報することが可能だと判断していたのである。IRDのインドにおける方針はまだ明確には定まっていなかったが、インド外交は反英的なものとはならなかった。1950年1月にインド憲法が制定されてインドは共和制を採用したが、コモンウェルスに残留することを決断したのである。

1950年に朝鮮戦争が始まると、イギリス広報政策はむしろアメリカの広報政策に対して懸念を強めていった。イギリスは朝鮮戦争が勃発する二年前にすでにマラヤで「冷戦」を経験しており、自身の植民地において共産主義が影響力を発揮する可能性を認識していた。一方アメリカは封じ込め政策を開始して

いたものの、この朝鮮戦争において初めて共産主義勢力との軍事行動を経験したのであった。その結果、インドを含めた南アジアを西側陣営に留めることを重視し、インドにおいても直裁的な広報政策を展開することとなった。このようなアメリカに対し、イギリスは朝鮮戦争に派兵するなどの共同行動をとる一方で、広報政策においては距離をとることを意識した。この段階ですでに、イギリスの広報政策は長期的な視野で運営されるべきであり、アメリカが採用したようなあからさまな広報政策は逆効果であるとする認識が形成されていたのであった。

イギリスのインドにおける広報政策が明確な形を現すのは1952年以降である。それは朝鮮戦争時に明らかとなったアメリカの直裁的な広報政策から距離をとる方針が強化された。特に1953年以降、アメリカが国務長官ジョン・フォスター・ダレスのもとで同盟政策を重視するようになり、特にパキスタンとの関係強化を意図するようになると、それがインド側の強い不信感をもたらすことを熟知するイギリスは、なおさらアメリカとは異なる広報方針を採用した。それはマルコム・マクドナルドが明確に記している通り、イギリスとインドとの文化的な紐帯を強化するもので、英語教育やスポーツ、音楽など、イギリスがインドに優越する分野においてインドに対する魅力を発揮しようとするものであった。

こういったイギリスの広報政策がどれほどの効果を持ったのかについて、明確な評価を行うことは容易ではない。ただ、イギリスが中東でスエズ危機を経験したような大きな挫折を南アジアでは経験していないことからわかる通り、イギリスがこの地域で決定的な過ちをおかした訳ではないことは指摘できる。むしろ英語教育、スポーツなどの分野ではいままも英印関係は良好であり、そのことはインドがいまだにコモンウェルスから離脱していないことから明らかである。ただ、このようにイギリスの広報政策が中立的の傾向を持ち始めたことは、同時期の対中広報政策でも共通しており、戦後イギリス広報政策の一般的な特徴と言えるかもしれない。そのことを明らかにする上でも、引き続きアジアにおけるイギリスの広報政策について検討していく必要がある。

謝辞

この論文は科研費基盤研究(C)「アジアにおけるイギリスの広報政策—外務省情報調査局の活動を中心に—」による研究成果の一部である。

注

- 1) ドミニク・ラピエール／ラリー・コリンズ『今夜、自由を インド・パキスタンの独立』(早川書房、1977年)。
- 2) 奥田泰広「ベヴィン外交における中国問題 1949年前半期におけるIRDの活動を中心に」『情報史研究』第7号(2015年)。
- 3) 例えば、Alex von Tunzelmann, *Indian Summer: The Secret History of the End of an Empire* (Henry Holt & Co, 2007)。
- 4) R. J. Moore, *Escape from Empire: The Attlee Government and the Indian Problem* (Clarendon Press, 1983); R. J. Moore, *Making the New Commonwealth* (Clarendon Press, 1988)。
- 5) Anita Inder Singh, *The Limits of British Influence: South Asia and the Anglo-American Relationship, 1947–1956* (Pinter Publishers, 1993); A. Martin Wainwright, *Inheritance of Empire: Britain, India, and the Balance of Power in Asia, 1938–55* (Praeger, 1994)。
- 6) 奥田泰広「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」『愛知県立大学大学院国際文化研究科論集』第16号(2015年)。IRDの全体像を描いた研究に以下のものがあるが、アジアについては十分に考察していない。Richard J. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence* (The Overlook Press, 2002); Andrew Defty, *Britain, America and Anti-Communist Propaganda, 1945–53: The Information Research Department* (Routledge, 2004)。
- 7) 秋田茂『帝国から開発援助へ 戦後アジア国際秩序と工業化』(名古屋大学出版会、2017年)、28–31頁。
- 8) John Darwin, *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830–1970* (Cambridge University Press, 2009), 537。
- 9) 奥田「外務省情報調査局の設立」および「ベヴィン外交における中国問題」を参照。
- 10) Joyce to Murray, 25 March 1948, FO1110/44, The National Archives, Kew [hereafter TNA]。
- 11) King to Joyce, 27 November, 1948, FO1110/44, TNA。
- 12) Murray to Joyce, 7 January 1949, FO1110/44, TNA。
- 13) Murray to Joyce, 15 January 1949, FO1110/205, TNA。
- 14) “Possible Approach to Indian, Pakistan and Ceylon Governments,” 2 March 1949, FO1110/205, TNA。

- 15) FO memorandum, 24 May 1949, FO1110/208, TNA.
- 16) FO memorandum, 12 May 1949, FO1110/208, TNA.
- 17) FO memorandum, 12 May 1949, FO1110/208, TNA.
- 18) Nye to Baker, 24 June 1949, FO1110/208, TNA.
- 19) Condon to Hughes, 20 June 1949, FO1110/208, TNA.
- 20) ラーマチャンドラ・グハ『インド現代史 1947-2007 上巻』（明石書店、2012年）、244頁。
- 21) Nastasa Miskovic, Harald Fisher-Tine and Nada Boskovska, eds., *The Non-Aligned Movement and the Cold War* (Routledge, 2014), 57.
- 22) Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation* (Oxford University Press, 1966), 1-31.
- 23) 小川浩之『英連邦 王冠への忠誠と自由な連合』（中央公論新社、2012年）、125-127頁。
- 24) Robert J. McMahon, *Cold War on the Periphery: The United States, India, and Pakistan* (Columbia University Press, 1994), 16.
- 25) 奥田泰広「ケネディの対インド政策 『非同盟』 第三世界との連携の試み」『社会システム研究』第11号（2008年）、102頁。
- 26) Diana Mansergh, ed., *Independence Years: The Selected Indian and Commonwealth Papers of Nicholas Mansergh* (Oxford University Press, 1999), 145.
- 27) Liesching to Hankinson, 19 April 1950, FO1110/293, TNA.
- 28) “Communism as a Threat to Nationalist Aspiration in S. E. Asia,” Hankinson to Liesching, 16 May 1950, FO1110/293, TNA.
- 29) Liesching to Hankinson, 8 July, 1950, FO1110/293, TNA.
- 30) Atkins to Murray, 3 October, 1950, FO1110/293, TNA.
- 31) Minutes of 22nd Meeting of Committee for Co-ordination of B.I.S. Publicity held on Wednesday, January 17, FO1110/413, TNA.
- 32) King to Joyce, 6 February, 1951, FO1110/413, TNA.
- 33) Watson to Murray, 2 February, 1951, FO1110/413, TNA.
- 34) “U.S.I.S. Activities in the Commonwealth,” 9 May, 1951, FO1110/413, TNA.
- 35) 奥田「ケネディの対インド政策」102頁。
- 36) Andrew J. Rotter, *Comrades at Odds: The United States and India, 1947-1964* (Cornell University Press, 2000), 63.
- 37) 木村雅昭『インド現代政治 その光と影』（世界思想社、1996年）、228頁。Odd Arne Westad, *The Global Cold War: The Third World Intervention and the Making of Our*

Times (Cambridge University Press, 2005), 101; Paul M. McGarr, *The Cold War in South Asia; Britain, the United States and the Indian Subcontinent, 1945–1965* (Cambridge University Press, 2013), 37.

- 38) Young to Sudbury, 25 May 1952, FO1110/487, TNA.
- 39) Joyce to Nicholls, 1 May 1952, FO1110/487, TNA.
- 40) Costley-White to Peck, 17 Mach 1953, FO1110/620, TNA.
- 41) “Appreciation to the Quarterly Report for the Period October-December 1954,” 25 March, 1955, FO1110/818, TNA.
- 42) Rennie to Watson, 29 June, 1955, FO1110/818, TNA.
- 43) Watson to Rennie, 15 July, 1955, FO1110/81, TNA 8.
- 44) “Preservation of British Link with India,” 30 January, 1956, DO35/9571, TNA.

The Activity of Foreign Office Information Research Department in India: British Publicity Policy in South Asia, 1948–1956

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 foundations 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 endeavor 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 overview of the IRD. Through their efforts, an overview of not only the IRD but also its activity in Europe has emerged.

Although 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 toward these events is valuable in trying to determine the British government's intention. This paper tried to find new aspects of British policy toward India by examining newly released IRD documents, in an effort to fill the gap in International History Studies.