

赤見友子

『総力戦体制下の日本のソフトパワー

——外交政策における情報局と同盟通信 一九三四―四五年』

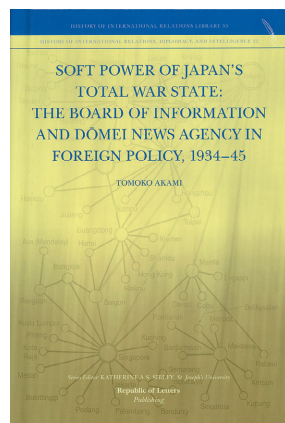
Tomoko Akami, *Soft Power of Japan's Total War State: The Board of Information and**Domei News Agency in Foreign Policy, 1934–45.*

Dordrecht, the Netherlands: Republic of Letters, 2014.

楠 綾子

近代国家においては、民主主義的政治体制はもとより全体主義体制であっても、人びとをむき出しの力で強制することには限界があるから、「自発的な」同意を基礎とする協力を得る工夫をしなければならぬ。その際に重要な要素となるのは、人びとにどのような情報を与えるかであろう。いかなる情報にどれだけ接しているかによって、人の意識と行動はかなりの程度決定される。だから国家権力はマスメディアを情報伝達システムとして重視するし、とくに民主主義体制にあつては、メディアは第四の権力として立法、司法、行政の行動を監視する。報道の自由と健全な民主主義とは表裏一体の関係にある一方で、統治と国民の知る権利の追求は不断の緊張関係に置かれているのである。

情報の管理と運用は、国家の対外政策においても重要な位置を占める（この場合の「情報」には *intelligence* と *information* の両方が含まれる）。他国の国民を標的にインテリジェンス（諜報）活動が展開されているという生々しい現実には、ロシア政府機関による米国民民主党本部のコンピュータシステムへのサイバー攻撃とメールの流出が、二〇一六年米大統領選挙に影響を与えたと言われている事件によって明らかになったところである。外交問題を引き起こしかねない、こうした手段に訴えることは極端な事例であるとしても、自国に対する好意的なイメージの形成が自国にとって有利な国際環境を創出すると期待して、あるいは自国に不利な状況が生まれるのを阻止しようとして、各国は活発に広報外交を展



開する。本書でたびたび引用されるカー (E. H. Carr) の古典的名著『危機の二十年』(一九三九年。原彬久訳、岩波文庫、二〇一一年) が示唆したように、国家がこのように「意見を支配する力」を対外政策の手段として組織的に行使するようになったのは近代に入ってからであった。第一次世界大戦は猛烈な宣伝合戦となり、大戦以降は宣伝に乗ってイデオロギーが世界中に拡散した。

本書は、カーが同時代史的に描いたこの国際政治上の現象が、日本についてはどのように表出したかを解明しようとする。一九三〇年代から一九四〇年代にかけて、日本が対中政策をはじめ対外政策の正統性を宣伝するためにいかなる活動を展開したのかは、たとえば国際文化振興会を中心に日本の対外文化政策を検討した芝崎厚士『近代日本と国際文化交流——国際文化振興会の創設と展開』(有信堂高文社、一九九九年) や、日系アメリカ人が対米宣伝に果たした役割を論じた藤岡由佳 (Yuka Fujioka, "The Thought War: Public Diplomacy by Japan's Immigrants in the United States," in Masato Kimura and Tosh Minohara, eds., *Tumultuous Decade: Empire, Society and Diplomacy in 1930s Japan*, University of Toronto Press, 2013) などの研究によって明らかにされてきた。これに対して本書は、朝鮮、台湾、樺太を含む全国の新聞社、日本放送協会、朝鮮放送協会にニュースを配信した同盟通信社の役割に焦点を当てる。ニュースとして国際社会に伝えられる情報は、国際世論の動向を左右する。また

自国に好意的な国際世論を醸成することを意図して、権力は情報を統制し、伝えるべき情報を取捨選択して「ニュース」に加工させようとする。本書に通底するのはそうした営みへの関心であり、著者が二〇一二年に出版した *Japan's News Propaganda and Reuters' News Empire in Northeast Asia, 1870-1934* (Republic of Letters, 2012) の続編として読まれるのがよいであろう。

本書の特徴は、二つの概念を組み合わせて同盟通信の活動を検討しようとしている点に求められる。ひとつは「ソフトパワー」である。国際政治学者のナイ (Joseph S. Nye, Jr.) が、強制または誘引によって他者の行動を変化させる「ハードパワー」——もっぱら軍事力と経済力という形で行使される——に対して、文化や価値の魅力、政策課題を設定する力などを通じて他者の選好を形成する能力と定義した概念 (Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004) を応用し、本書は国際世論の動向に影響を与えるニュースをソフトパワーの源泉とみなす。そして、日本の外交政策エリートたちがいつ、なぜ、ソフトパワーとしてのニュースを外交政策において重要なものとみなすようになったのか、このパワーを行使するための制度をいかに構築したのかを考えるのである (同)。

もうひとつは「総力戦体制」である。佐藤卓己『情報統制——鈴木庫三と教育の国防国家』(中央公論新社、二〇〇四年) や吉田則

昭『戦時統制とジャーナリズム——1940年代メディア史』（昭和堂、二〇一〇年）などにみられるように、日本における総力戦体制の形成過程の一局面として一九三〇年代以降のマスメディアを分析することは、メディア研究の分野においてもおそらくそれほど珍しいわけではない。ただ、メディア研究では国内の思想統制に主たる関心があるのに対して、本書は海外におけるニュース・プロパガンダ——情報源として、または情報の配信手段としてのニュースを用いた、国家が指揮するプロパガンダ——に従事する機関を主たる分析の対象としている（pp. 34）。さらに日本政府・軍が総力戦体制構築の一環としてニュースおよび文化プロパガンダ政策を実施し、そのための制度を整備するうえで、外交政策が大きく考慮されたと論ずる（p. 18）。言い換えれば、国際政治におけるソフトパワーの重要性への感度の高さが、総力戦体制という理想の追求に反映されたという議論になるであろうか。十章で構成される本文では、政策エリートたちがなぜソフトパワーを利用しなければならぬと考えたのか、軍事力や経済力との関連でどのようにソフトパワーを利用しようとしたのか、そしていかなる制度を創設したかが明らかにされる。

以下、本書の内容を概観しておきたい。第一章では、満州事変を契機として陸軍を中心に総力戦体制の建設運動が活発化するなかで、斎藤実<sup>まこと</sup>内閣が海外でのニュース・プロパガンダをめぐる省

庁間調整（情報委員会）と通信社の統合に着手したことが示される。第二章は同盟通信社（一九三六年一月）と内閣情報委員会（一九三六年七月）の創設過程を検討している。省庁間調整の結果として誕生した内閣情報委員会は、ソフトパワーの行使を調整しさらに強化するという国家の試みであり、その優先順位は外交政策にあつたと筆者は論ずる。ただこの新設の機関は、実際には他の情報機関に対する指揮権をほとんどもたない調整機関に過ぎなかった。同盟通信は、補助金を通じて形式的には首相に直属する機関であつたものの、同社に対する統制権は外務省が保持していた（pp. 83-84）。

情報機関のさらなる集権化過程は第三章で分析される。日中戦争以降の日本外交の重要な局面の、ほとんどすべてに関与したのが近衛文麿であるが、彼は彼なりの総力戦体制像に基づいて政府の政策形成能力を強化しようとするともに、国内政治、国際政治における世論の役割を認識し、ニュース・プロパガンダや文化プロパガンダを通じてソフトパワーを活用した人物でもあつた（p. 76）。日中戦争の勃発からまもない一九三七年九月、内務省などの反対を抑えて内閣情報委員会は内閣情報部へと再編され、十月には国家総動員と総合国策企画の機能をもち企画院が発足する。国民精神総動員運動が始まったのも一九三七年九月であつた。総力戦体制の構築をめざす点で近衛と陸軍は認識を共有していたも

の、やがて戦争への文民の関与のありかたをめぐって対立が表面化する (pp. 85-86)。両者の妥協の産物が大本営政府連絡会議の創設であった (一九三七年十一月)。しかし、大本営の報道部は内閣の管轄外とされたから、情報機能の完全な集権化はやはり実現しなかったのである (p. 115)。第四章では日中戦争初期の内閣情報部の政策と大本営など諸機関との関係、同盟通信の役割が考察される。内閣情報部は陸海軍や外務省と相互の任務を調整しつつ (p. 141)、海外におけるニュース・プロパガンダに視野を拡大するとともに、国内でのプロパガンダや文化プロパガンダを吸収して活動を展開した。

南京陥落以後、日本軍が支配を拡大する中国各地で展開されたプロパガンダ活動を検討するのが第五章である。占領地の各軍司令部や内閣情報部、外務省は、ニュース・プロパガンダや文化プロパガンダを戦争遂行の文脈から広域的で体系的な枠組みに組み込み、公的、非公的にかかわらずプロパガンダ活動に関与する機関を国家のプロパガンダ活動に吸収することによつて、より広範で首尾一貫したプロパガンダの遂行をめざした。その結果、日本においても、国内外の世論に影響を与えることを意図した新しい政府機関あるいは非政府機関が出現する、という状態が発生したのである (pp. 144-46)。国際世論形成の中心を狙つてニューヨークに日本文化会館が設立された (一九三八年五月) のも、そうした

一連の動きの中で捉えられよう (pp. 167-70)。一方、同盟通信は、政府・軍の諸機関の下で復興および建設工作、経済発展、文化工作を支援するためにプロパガンダ活動や情報活動に従事した (p. 155)。占領地の司令部による、傀儡政権の支配下にある通信社を利用した親日的な中国語ニュース・ネットワークの形成を支援したのも同盟通信社である (p. 190)。こうして一九三八年後半には、「広報外交」と呼ばれるものの原型が日本に生まれたのだという (p. 192)。

第六章では情報局が登場する。内閣情報部を発展的に改組したこの機関は、ひきつづき海外でのニュース・プロパガンダや文化プロパガンダを重視し、文民機関の海外プロパガンダ作戦を指導するとともに、とくに外交問題に関する情報を収集、分析することを任務とした。同盟通信は正式に内閣情報局の管理下に置かれ、その活動の中心的役割を担った (pp. 230-31)。日中戦争の国際化とドイツ、イタリアへの接近が日本のさらなる国際的孤立を招くなかで、日本の戦略目標は中国を超えて東南アジアに拡大し、それとともに「大東亜」地域に支配的なニュース・ネットワークを形成するという目標も膨らんでいった。

第七章が描くのは、北部仏印進駐 (一九四〇年九月)、南部仏印進駐 (一九四一年七月) を背景に、同盟通信がロイターなど海外の主要通信社を駆逐して、東南アジア地域における「ニュース帝国」

を生み出すことに成功したという物語である (p. 233-34)。けれども、ロイターの「ニュース帝国」が大英帝国と商業契約を基盤としていたのとは異なり、同盟通信のそれはもっぱら日本の軍事進攻とその結果としての軍事占領に依存していた (p. 270)。

第八章では、同盟ニュース帝国が地域の人びとや世界に向けていかなる情報や知識を作り出したのか (p. 271)、いかなる「南洋」イメージを日本人に伝えたか (p. 287-91) が明らかにされている。一九四三年までに、同盟通信はアジア太平洋地域において正確かつ迅速に情報を供給する体制を築き上げた。一方、連合国は、自力で情報入手する手段を失い同盟通信に依存せざるを得なかったものの、同盟通信の配信するニュースを基本的にはプロパガンダと認識してほとんど信用しなかった。ただ国内ニュースについては、日本の国内情勢の分析に使用されたという (pp. 299-300)。実際、同盟通信の配信するニュースが、まったくのどつちあげではなかったにせよ検閲を経たニュースであった (p. 296)。ことは間違いない、戦争遂行に資するために「真実の一つの側面」を強調し、誇張し、または薄めて伝えられたものであった。さらに、東南アジアにおける過酷な占領はプロパガンダの内実を暴くことになり、現地の人びとの占領への協力を得るといった目的を損なう結果となったのである (p. 303)。

第九章では再び情報局に焦点が当てられている。情報局が国内

プロパガンダに専念するのは本土決戦が不可避とみられた戦争末期のことであり、戦争終結に至るまで、その優先順位は海外プロパガンダや情報活動にあったという (p. 306-307)。東条内閣は太平洋戦線におけるプロパガンダの重要性を認識していた。連合国軍兵士の厭戦気分を煽ることを狙った放送、米国の黒人の被差別感情を刺激することを意図した番組、さらには南方の現地住民と日本人との交流を宣伝するプログラムが生まれ、NHKの海外放送を通じて流された。「東京ローズ」の存在はよく知られている。黒人兵の捕虜もプロパガンダ放送部隊の一員として訓練された。火野葦平や石川達三などの作家も協力した (pp. 311-15)。他方で、中国や東南アジアの占領地の資源を動員する必要は戦況の悪化とともにますます強まり、日本は地域の反欧米感情に訴え日本の戦争への支持を獲得するために「アジアの解放」という旗印を利用するようになった。しかしながら、総じて日本の展開したプロパガンダは首尾一貫したプログラムが欠如していたために効果は薄かった。大東亜共栄圏構想自体が、日本の戦争遂行を支えるために資源を動員する手段という色彩が強かったから、その実体になかったことは結果としてプロパガンダの失敗へとつながった、と著者は総括している (pp. 344-345)。一九四五年八月、ポツダム宣言の受諾という形で日本が降伏し連合国軍による占領が始まると、同盟通信は海外でのプロパガンダ活動や情報収集を停止され、十

月末に自発的に解体する道を選んだ。連合国軍にとつては無用の存在となった情報局が解体されたのは、この年十二月のことであつた(第十章)。

特定の国家、あるいは国際社会を構成する人びとの認識枠組みに働きかけることを目的とする文化外交や広報外交は、主体も対象も手段(または媒体)も多種多様である。そのため、媒体別もしくは交流主体別の活動の分析に研究が特化する傾向はあるものの、近代日本の文化・広報外交の個別具体的な事例については、冒頭で一部を紹介したように着実に研究が積み重ねられているといえよう。同盟通信社を含む通信社についても、同社の膨大な史料が利用可能となり、とくにメディア研究の分野でその広範な活動の検証が進められている(本書の出版と同じ二〇一四年には、東アジアのメディア戦全体を俯瞰しつつ、同盟通信社の記者たちに焦点を当てて同社の設立と発展、崩壊に至る過程を描いた鳥居英晴『国策通信社「同盟」の興亡——通信記者と戦争』「花伝社」が出版されている)。他方で総力戦体制に関する研究は、制度と理念については歴史的意義づけをめぐる論争と並行しつつ実証的にかんがりの程度明らかにされておき、近年の関心は、制度構築の結果としていかなる現象が生じたのかを解明することに移りつつあるようである。したがって、どちらの分野においても本書がとくに新しい知見を提供しているわけではない。

むしろ本書の意義は、広報外交と総力戦体制の研究蓄積を結びつけたことによつて、同盟通信社を中心とするニュース・プロパガンダの展開とニュース・ネットワークの形成が、総力戦体制の構築の一面面として理解され得ることを示した点に求められるのであろう。この観点に立つならば、一九三〇年代以降の日本はソフトパワーのはたらきに敏感で、けつして国際規範や国際世論を無視して孤立へと突き進んだわけではない(Dubin)との主張も説得力をもつ。また、ロイターに依存しない、「公正な」国際ニュースの受信と「日本の観点」に基づくニュースの収集・配信、そのためのネットワーク形成は日本の悲願であつた(Sing)という指摘は、一九三〇年代後半の日本の外交、軍事行動が大英帝国の解体を企図して展開されたことと表裏一体をなしているようである興味深い。そして、こうして苦労して作り上げた同盟ニュース帝国の配信するニュースが、欧米メディアからみればおよそ正確な「ニュース」「情報」ではなく、「国家プロパガンダ」として片づけられたという悲劇的な(あるいは喜劇的な)事実は、「国策通信社」の脆弱さと限界を端的に表すと同時に、ソフトパワーが「パワー」として有効に機能し得る条件を照射しているように思われる。

「ソフトパワー」を議論のひとつの軸として用いるのであれば、この点を追求して議論を深めてもよかつたのではないだろうか。本文中には、南京大虐殺のような事件を念頭に、プロパガンダは

たとえうまく展開されていたとしても、それが国家の実際の行動によつて具体化されないかぎり影響力はもち得ないし、軍事行動がともなう暴力や破壊によつて生じた結果をことばが消し去ることとはできないという指摘がみられる（p.112）。敷衍するならば、国家によるソフトパワーの行使、本書に即していえばニュース・プロパガンダおよび文化プロパガンダの展開は、ハードパワーの行使に代替するものとはなりえない（p.118）という議論になるであろう。しかしこうした考察が断片的にとどまるうえに、本文の内容からやや遊離している印象が否めない。それは、本書が情報機関の制度構築の過程を詳述することに力点を置く反面、ある事象について同盟通信がどのようなニュースを配信したのか、それが占領地の人びとに、あるいは日本国民にどう受け止められたのか、総じて具体例に乏しいことと無関係ではないであろう。

本書を通じて理解されるのは、たいへんな労力を費やして機構改革がたびたび行われたにもかかわらず、近代日本では最後まで情報機関が集権的な権力を持つことがなかったという事実である。近代日本の統治システムの極度の分権性と、ひとたび作られた制度の強靱性——たとえその不合理性が多くの人に認識されていたとしても、その変革は困難をきわめる——に、多くの人は慄然とするに違いない。他方で本書は、明治憲法に発する制度的限界を克服すべく、情報分野において内閣、外務省、陸海軍が懸

命に調整して海外プロパガンダを展開しようとする姿も描き出している。人や集団の行動を規定する要素としての制度の分析が力強いだけに、同盟通信を中心とするニュース・プロパガンダの実態について抽象的なイメージしか得られないことが惜しまれる。そもそも文化外交、広報外交研究の最大の問題は、政策の形成と実施の過程はかなりの程度実証できたとしても、いかなる結果が生じたのか、政策の効果を測定することがきわめて難しいことにある。だから、とりわけ文化外交、広報外交の客体となった人びとや諸集団がいかなる認識をもったのかは、丁寧に検討する必要があるのでないだろうか。人が「ニュース」をどのように理解し、それによつてどのように情勢を判断し、どのような行動を決断したのかは、ある程度追跡することが可能かもしれない。この作業によつて、あるいは広報外交研究の限界に挑戦することができたかもしれないと思われるし、「ソフトパワー」という、分析概念としては使いつらい概念を、議論を組み立てる要素として導入する意味も大きくなったであろう。