

「十五年戦争期」における内閣情報機構と対内情報宣伝政策

朴 順 愛

本稿の主題は、「十五年戦争期」における国民統合の問題を、内閣情報機構の形成過程と情報宣伝政策の実行過程という二つの側面から分析することにある。情報機構と情報宣伝政策との相互の関連性に注目するのは、従来の言論政策研究が持つ次のような陥穽に対して代替的な見解を提出しようと思うからである。第一の陥穽は、政府と軍部の関係を政治力学的に分析せず、「十五年戦争期」における言論政策の問題を軍部ファシズムによる言論弾圧に局限化してしまう傾向である。第二の陥穽は、言論政策が専ら支配階級の統制下にあると捉える視点である。しかし、前者の立場では、戦前日本における国務と統帥の関係を説明できないし、また後者の立場では、「上からのファシズム」論と近年の「下からのファシズム」論とをトータルに理解できない。

ところで一般に、言論政策は積極的な方法と消極的な方法とに大別できる。積極的な方法 (Positive mass communica-

tion policy) とは、政策の決定遂行者が政策普及に能動的に参画する形態を指す。すなわち、「情報宣伝」(Propaganda) である。これに対して、消極的な方法 (Negative mass communication policy) とは、「言論統制」といわれる形態、すなわちマス・メディアの統制である。新聞、雑誌や放送などに携わる諸集団の統制、メディアに対する法的規制、検閲や指導、資材統制などがそれである。

「満洲事変」以降の言論政策の再編過程についても、それが「積極的な情報宣伝の拡大強化」と「消極的なマス・メディア統制におけるコントロール・ネットワークの稠密化」という二本柱からなる強力な国家情報機構の構築と統合とを図るものだったという指摘がある。ところが、「十五年戦争期」における言論政策に関する研究は、言論政策の二本柱の一方である消極的な方法、つまり言論統制の側面に偏重している。したがって、本稿の第一の眼目は、「十五年戦争期」の言論政策のなかで十

分な注意が払われてこなかった「積極的な情報宣伝の強化」の側面に焦点を当てることにある。そして、その過程で発刊され、日中戦争および太平洋戦争遂行の一翼を担った政府の広報誌『週報』を対内情報宣伝政策のケース・スタディとして考察する。つまり本稿は、日本ファシズム形成期における内閣情報機構を中心に、国内の情報宣伝政策の実態を実証的に解明しようとするものである。

本稿の第二の眼目は、情報機構の分析にある。この点でも、従来の研究は十分であったとはいえない。「十五年戦争期」の言論政策の特徴を理解するためには、政策執行機関の性格を正しく把握する必要があるだろう。情報機構の分析は言論政策の全体像をつかむ一方の鍵である。具体的には、情報機構形成の背景と過程、機構の構成員と政策立案者の思考様式、および政策施行の方法と対象など、戦前日本の言論環境の性格を特徴づけることが課題となる。その際、軍部の政治介入という問題を行政機構の拡大の側面からアプローチしていく。

この二点を主軸にして、本稿では、内閣情報機構の形成過程その機能および活動の実態を研究対象とする。なお、本稿は二部から構成され、第一部は情報機構の形成過程の分析に、また第二部は情報宣伝(Propaganda)政策の実行過程の分析に、それぞれ当たる。

第一部

ここでは、情報機構成立過程を四章構成で論じる。つまり、内閣情報機構設置までの背景および機構の整備・強化の過程、

構成と組織、さらに政策などを探る作業を通して、情報宣伝の方向性を明らかにする。内閣情報機構は、「内閣情報委員会」「内閣情報部」「内閣情報局」と組織を拡大・強化しながら、一九三六年七月一日から一九四五年十二月三十一日まで存続したこの時期は「満州事変」期、日中戦争期、太平洋戦争期とはほぼ一致する。

第一章においては、「満州事変」期における情報機構の形成と設置をめぐる外務省と軍部との関係を考察する。すなわち、情報機構の前身として「情報委員会」が成立する背景、国内および国際的な政治的要因とはいかなるものであり、それらが軍部の動きとどのように関係していたかを明らかにする。

日本における情報機関は、一九二一年八月十三日付の官制公布により外務省内に情報部が設置された時点から始まる。それは、直接的には、第一次大戦中の対外宣伝戦における劣勢への反省に基づくものであったが、国内的には、「東亜」の外交面において外務省が軍部によって抑えられつつあったということによる。陸軍省は、シベリア出兵などで世論指導の必要性があったため、外務省より一歩先に新聞班(一九一九)を設置した。その後、一九二〇年代半ばから軍部の戦略計画の基調として登場し、さらに陸軍省パンフレット『国防の本義と某強化の提唱』(一九三四)のなかで「宣伝省」の必要性が主張される。

しかし、政府・軍部が本格的な情報宣伝機関設置に着手する契機になったのは、「満州事変」であった。「非常時日本」のスローガンの下、一九三三年五月に「時局同志会」が発足する。その討議の過程で鈴木貞一陸軍省中佐から「対内外宣伝委員会

案」が提出され、基本的にこの案に沿って情報宣伝機関の設置作業が進められた。一九三三年九月十日、外務省内に「各省申し合わせ」による「情報委員会」が成立する。

「情報委員会」は、「宣伝方針及要領」で、対米宣伝を中心とした対外宣伝に重点を置くことを明確に打ち出している。また「対内世論指導計画」では、知識人、特に世論指導層に対する啓発宣伝を決定した。だが、日本の国際連盟脱退を機に、世論指導方針は専ら国内に重点がおかれることになる。

一方外務省は、白鳥敏夫情報部長を中心に外交政策の一元化を図る政策統合機関を構想し、「外交参謀本部」的な機構として「調査部」が設置された。しかし、「情報委員会」は、外務省関係者が当初予期していた意見調整という役割を越え、軍部主導で国策の一元化機構を構築していくことになる。それは軍部による政治への介入を促進し、結果的に言論政策に参画する下地を作る基盤になっていく。

第二章においては、「満州事変」期における宣伝戦の対応策として内閣情報委員会が組織されていく過程を考察する。なかでも、国策通信社設置をめぐる外務省と陸軍省との角逐、そして情報宣伝機構の形成過程における内閣への軍部進出のパートナーを中心的に扱う。さらにまた、その過程で内閣情報委員会が言論政策に及ぼした影響について考察する。

外務省情報部設置時点からの懸案であったナシヨナル・ニュース・エイジェンシーの問題が、「情報委員会」の本格的な最初の任務となった。すなわち、新聞連合社と電報通信社との合併問題である。一九三三年十二月、「情報委員会」は基本方針

を決定する。当事者双方との説得交渉、財源調達、新聞界からの反発などの課題を解決して、一九三五年五月三十一日に社団法人「同盟通信社」が設立される。しかし、同盟通信社の成立以後にも、主導権をめぐる外務省と陸軍省の駆け引きが存在していた。それが顕著に現れるのは「同盟通信社」への助成金の管理監督の問題であった。つまり、同盟通信社に対し従来の影響力を保持しようとする外務省と、それを切り離そうとする陸軍省との政策的対立である。この過程で、一九三三年にすでに提示されていた陸軍省案に近い情報機構設置の問題が浮上し、結局、外務省の強い反対を押し切って、同盟通信社の助成・監督機関として「情報委員会」は官制化される。各省の思惑が軍部の発言権を増大させるといふ帰結をもたらしていったのである。こうした動きに対し外務省は再び「外務省機構改正委員会」を設置して機構改革を図るが、「政務総局」「情報局」という理想案に終わった。

同盟通信社の設置は、日本の通信業務の国際的な独立という意味があった。しかし同時に、この機構改革は、情報宣伝機構への軍部の進出を促進していった。内閣情報委員会は一九三六年七月から一九三七年九月まで存続するが、人員の各省別分布を調べてみると、軍部が実質的に占めていた勢力は三割から四割に達することがわかる。そして、内閣情報委員会は各省庁情報に関する「連絡調整ラッセル」機関に留まらず、言論政策立案機関としてスタートすることになる。

第三章においては、日中戦争勃発前後の政治的状況と、内閣情報機構の拡大・強化の過程を考察する。この時期、情報機構

の再編成が行われ、事態收拾の政策が展開されるが、その一つとして国民精神総動員運動が実施された。この精動運動と内閣情報部との関係を、内閣情報部の構成と業務の側面から論ずる。

一九三七年七月に勃発した日中戦争の長期化は国内総力戦体制を促し、この過程で内閣情報委員会は、一九三七年九月に内閣情報部へと昇格的に改組される。その改組は陸軍省・海軍省の主務者協定による措置であった。これと相前後して資源局では、「情報宣伝ニ関スル実施計画要項(案)」(一九三七・五・二〇)および「第三次期間計画・情報宣伝に関する計画要項」(一九三七・八・一)が作成されていた。これは、内閣情報部と離れたところで別の情報宣伝機関の構想が存在していたことを物語る。

日中戦争が進展していくなか、軍部に対し統制力を回復しようとした第一次近衛内閣は、首相を構成員とする「大本営」設置を試みる。これに対して陸軍側は首相を構成員としない「大本営政府連絡会議」を提案し、その陸軍案が採択される。大本営設置(一九三七・一一・二〇)により、大本営陸・海軍報道部が設置され、「軍令・作戦に関する報道・コントロール」業務を掌握することになる。内閣情報部において軍部は、従来通り三割前後の人員を占め「思想戦に対する研究調査」の執務を握る。

内閣情報部の特色は、「連絡調整」以外に「各庁ニ属セザル情報蒐集、報道及啓発宣伝」の事務が加わり部分的ながら独自の情報宣伝実施機関となったこと、文武官を問わず横断的な人材を情報官に任命し全体会議制を採用したこと、任用自由の参

与制度を導入し新聞通信放送界、出版界、演劇界、学識経験者など民間人を起用したことである。内閣情報部は一九四〇年十二月まで存続するが、部長は閣議参加の資格はなく、言論機関に対する指揮・監督権も持たなかったため、言論政策は各省が管轄業務を履行した。また、強力な実行組織を有する陸・海軍省、内務省、外務省の報道機関が対立していたため、言論政策の統一保持上の困難がしばしば生じた。

第四章においては、戦争体制の完結としての完全統合的な情報機構の拡大・整備の過程を考察する。この過程で設置された内閣情報局は列国に劣らぬ宣伝戦を繰り広げたのみならず、对内宣伝政策にも大きな役割を果たした。この内閣情報局の設置は政府と軍部双方にとって何を意味するものであり、このような機構整備は太平洋戦争を予期したものであったのかという側面から、内閣情報局の組織および活動を分析する。

一九四〇年、新体制構想を携えて登場した第二次近衛内閣は、軍部を抑えつつ政権を掌握しようとする目論みであった。しかし、政局の急転のなかで近衛の構想は大幅な変更を余儀なくされていく。軍部の勢力拡大に危機感を抱いていた近衛は、その「先手」論により軍部に対して先制しようとしたが、軍部の勢力拡大を促進するという皮肉な結果を招いた。同時に第二次近衛内閣は、情報機構の拡大および一元化の構想を具体化させていく。

一九四〇年十二月六日の「内閣情報局」の設置がそれである。情報局設置への直接的なステップは、一九三八年六月に作成された情報部情報委員会四案、清水盛明陸軍中佐案、陸軍省軍務局案の計六つの案であった。これらの案は内閣情報機構の最

適なマスター・プラン作成のために、相互に補足する形になっている。この六案は、情報局総裁の権限、組織構成、各省からの移管業務などの面で、後の情報局官制に中心的な役割を果たした。しかし、総裁の権限が企画院総裁をモデルにしている点「宣伝省（仮称）」という名称を用いている点、「満州及び支那の出兵機関は軍の機関の二味一体制に依る」としている点など、軍部の意向が強く反映されていた。さらに、一九四〇年七月、近衛の組閣とはほぼ同時に、企画院により「情報宣伝ノ拡充強化方策」（一九四〇・七・二七）が作成される。

情報局設置に当たって、外務省から関連業務のほとんどが情報局に移管されたため、外務省情報部は廃止される。これをもって、情報機構をめぐる外務省と軍部の覇権争いには終止符が打たれたが、各省からの情報関係業務の移管には、各省のセクシヨナリズムが少なからず露呈された。まず、内務省が検閲権は警察権の一部であると移管を許否したため、兼官制度を導入し警保局の検閲課員が情報局情報官として兼任することになった。これは検閲業務をめぐる職権の問題であって、内閣における覇権争いではなかった。また、情報局と大本営との間には、報道宣伝業務上の摩擦が続発する。大本営陸・海軍報道部の活動は軍事関係の報道宣伝以外にわたるものが多く、情報局の事務権限と重複するものが生じた。情報局において「報道、啓発及宣伝（対敵ヲ含ム）機能ノ刷新ニ関スル件」（一九四二・一・一七）を閣議決定するが、改善が見られなかったため、情報局機構改正を行い、総裁官房審議室を新設する（一九四三・四・一）。審議室の任務は「基本事項ノ企画審議及大本営トノ

連絡」であったが、その後の閣議決定事項および審議室強化策などの動向を見ても、大本営との問題点が改善されなかったことが窺われる。

情報局の行政上の地位は、内閣総理大臣の補助機関に過ぎなかった。政治上の地位としては、情報局総裁は政府のスポークスマンとして発表事務に当ること、四長官会議に出席して立案・協議に参画すること、閣議に出席して情報を伝達すること、施策の審議において啓発宣伝上の意見を述べることなどを行った。情報局総裁は、小磯内閣（一九四四・七・二二）から國務大臣と兼任になり、國務の最高会議である大本営政府連絡会議（最高戦争指導会議）に参加する資格を有した。これは、決戦時の世論指導の強化を図ったものであるが、結果としては情報局の地位強化につながった。

情報局の特色としては、部局制を導入した点、事務統合によって言論政策の立案・決定が統合された点、戦時においても総裁の座が最後まで文官によって堅持された点などが挙げられる。しかし、情報局設置にともない現役軍人が内閣に大幅に進出し、五部中二部長、十七課中五課長が武官出身で占められ、新聞・出版・放送・用紙割当および啓発宣伝企画に至るまで、言論統制の要の部分は軍人によって掌握された。

第II部

ここでは、「十五年戦争期」における日本の言論政策のなかで、「積極的な情報宣伝の拡大強化」の過程で発刊され、日中戦争および太平洋戦争遂行の一翼を担った政府の広報誌「週

報」を中心とした対内情報宣伝政策を考察する。つまり、日本ファシズム形成期におけるマス・コミュニケーション政策の決定機関であった内閣情報機構を中心に、国内の情報宣伝政策の実態を解明することが狙いである。

第一章においては、内閣情報機構の情報宣伝政策の傾向、情報機構における力関係が『週報』に反映された問題、そして情報宣伝政策と『週報』の利用状況などを検討する。第一部と第二部との関連を論じることがこの章の目的である。

「十五年戦争期」のなかで情報機構の組織は変遷していったが、対内世論指導という方針は一貫した情報宣伝政策だったといえる。日本の政府・軍部は多面的な言論政策を展開し国民の思想統合を図ったが、そのなかでも定期的かつ長期にわたり組織的に展開されたプロパガンダとして『週報』は唯一代表的なものであった。

政府広報誌の発行には、「挙国一致」の必要上、軍部と政府の摩擦を回避することが第一に要請された。しかし実際には、内閣情報機構内で顕在化していた政府と軍部との覇権争いが『週報』の執筆状況に如実に現われている。外務省の執筆は、内閣情報委員会および内閣情報部時代に最も多く、情報局時代には外務省情報部の廃止とともに激減する。一方、軍部の執筆総計は全時代を通して一番多い。その意味で、『週報』は内閣情報機構における言論政策主体のパワー・ゲームの舞台だったといえる。

第二章においては、広報誌刊行の背景として当時の思想戦の状況、知識人に対する当局の政策や出版界の動向などを検討し

た上で、広報誌の創刊目的および編集方針を考察する。つまり、それは、政府の情報宣伝政策としての広報誌発刊の意図を明らかにする作業である。

「満州事変」以後、思想弾圧の対象は次第に宗教や自由主義、民主主義思想へと移行してゆく。「情報委員会」の「対内世論指導」の趣旨は、「知識階級特ニ要路ニ仕ルモノ並世論指導階級ノ啓発ニ努力シ其責任ヲ自覚活躍セシムル」ことであった。

この知識人対策が具体化されたのが、陸軍省パンフレット『国防の本義と其強化の提唱』(一九三四・一〇・一〇)であった。以後、「対内思想戦」は「十五年戦争期」を通して「外国思想」を「芟除」するという方針の下に実施される。「対内思想戦」として展開された言論政策においても積極的な方法と消極的な方法とが並行して行われるが、「対内思想戦」における積極的な言論政策の担い手が『週報』(一九三六・一〇・一四発刊)であったのである。

「満州事変」期には、陸軍省パンフレットの影響を受け、民間出版界でも時事問題を解説した「十銭パンフレット」が急増した。当局は、この民間パンフレットの盛況に注目し、「所謂十銭パンフレット」に関する調査を始める。迅速な報道を手軽に求める知識人にアピールした点、報道内容、価格の面で新聞と総合雑誌との中間的であった点、販売網が駅や街頭のスタンドであった点、センセーショナルな時局問題を扱った点など、民間パンフレットの成功四点を全て導入する形で『週報』が発刊される。この調査は『週報』発刊の三カ月前に行われた。

一九三六年まで急増した民間パンフレットは『週報』の発刊

後、急速に減少していった。内務省当局は「十銭パンフレットの特徴とした時事解説が『週報』にとって代わられた」と見なしたが、その背景に言論統制が存在していたことは否定できない。だがその一方で、『週報』が「ジャーナリズム界近來ヒットと云つていい」ほど少なからぬ知識人に「愛読」されるようになったことは、「積極的な思想統制」という側面において、当局の方針が成功をおさめたことを意味している。

第三章においては、政府の機関誌の普及戦略における広告、販売網、発行部数、そして読者層を分析する。当局によって行われたプロバガンダには言論統制の側面も潜んでいたことを証明することを主眼として、いくつかの角度から考察する。

『週報』の販売策は多方面に繰り広げられた。『東京朝日』『東京日日』『読売新聞』が毎週発刊日に交替で広告を掲載している。その他に、ラジオ広告、ポスターなどが利用された。販売ルートとしては民間販売網が利用される一方、「官報販売所」が利用された。後に官報販売所の組織化が図られ、一九四二年には七千に近い売店で『週報』が販売された。

当初は専ら官庁方面に配布されたが、次第に発行部数が増え、一九四一年においては毎号八十万部から百万部が発行された。

用紙問題が深刻化していく戦時下、『週報』のみが着実に部数を増やし、太平洋戦争中には百五十万部から二百万部まで発行された。『週報』の読者層としては、当局の狙い通り、知識人に多く読まれた。一九四〇年には新体制運動にともない下部組織の長まで読まれるようになり、太平洋戦争下においては「回覧版」にまわされ、一般民衆にまで普及された。

第四章においては、『週報』の内容分析に焦点を置き、編集の特徴、民間ジャーナリズムとの論調の比較、そして誌面構成における各論点を分析する。つまり、それは、「十五年戦争期」の日本におけるプロバガンダの真の意味を明らかにする作業である。

『週報』では「国策にそった指導的」内容が「一部指導者向き記事」を中心に編集された。だが、そのなかでも「国際時事解説欄」を常設したことが注目し得る。それは、国内の危機を国際的な危機にすり替えることによって「挙国一致」を図ったものといえる。「国際時事解説欄」は、記事の量的変化から見ると、太平洋戦争以前の時期に集中している。この時期には全記事の二割前後を占めていたが、一九四〇年をピークに四一年以降激減し、四二年からは誌上に登場しなくなる。これは戦時下において「挙国一致」体制になったことが主たる理由であったが、「国際時事解説欄」執筆当局であった外務省情報部の廃止もその原因の一つであると考えられる。もう一つの重要なポイントがニュースの速報性である。民間ジャーナルの代表的な週刊誌『週刊朝日』とのタイム・ラグを比較すると、『週報』の方に速報性があつた。つまり、ニュースの速報性が世論指導に欠かせぬプロバガンダの原則であることを当局がよく察知していたことを意味する。

さらに論調の問題がある。『週報』は国策の方針から外れることはなかった。この点は、特に日本の対英米論調において民間ジャーナルのセンセーションナリズムと一線を画したことに現れている。例えば、天津英租界問題や日米通商航海条約廃棄に

際し、『週刊朝日』の反英米論調が最高潮に達したのに対して、『週報』は冷静かつ客観性を保っていた。しかし、一九四一年十一月、情報局は「対英米問題ニ関する世論指導方針」において「対英米国交緊張ニ関スル客観的事実ノ報道ハ従来ニ比シ抑制ヲ緩和ス」と決定した。太平洋戦争が勃発すると、『週報』は一挙に反英米論を展開する。

以上の諸点を踏まえて、最後に日本の戦前における内閣情報機構および情報宣伝の特色をまとめれば、以下の三点を指摘できるだろう。第一に、内閣情報機構は、政策立案機能の統一機構としてはほぼ完全に近い組織であった。この最終形態としての内閣情報局において、当初の構想であった積極的および消極的な言論政策が機能的に統合されたと見なすことができる。しかしその一方で、大本営陸・海軍報道部において軍令・作戦に關する報道統制が存在していたことを考えると、それは不完全な機構であり続けたことになる。この最大な原因は統帥と國務の分離である。統帥権独立という制度は、言論政策においても軍部の情報を独立させ、國務としての共有を妨げ、内閣においては軍部の情報宣伝システムをその組織化構想通りに展開することを許す結果になった。

しかし第二に、軍部の内閣情報機構への進出は、内閣での軍部の発言権を強化させる一方で、情報機構設置により内閣の権限を拡大強化することになった。つまり、各省に分散されていた言論関係事務が内閣に結集される道を開くことになったと同様に、内閣情報機構は言論政策決定権を握ることができたのである。明治憲法下の内閣は各省を束ねる力は持たなかったが、

軍部の動きでそれを可能にする結果をもたらした。

そして第三に、政府・軍部の力関係の妥協産物ともいえる『週報』は、時局への対応という偶発的な要因と戦争遂行という計画的な要因とが混合した形で、結果的には、情報宣伝 Propaganda 政策として成功したといえるだろう。戦争を遂行する当局は、冷静かつ計画的に國民を動員していかなければならなかった。客観的な状況分析の上に立った効果的なプロパガンダとは、その受け手にとっても客観的で否応ない逼迫した状況と感じられる情報環境を作り上げて、國民動員という強制施行を自然な形で引き出しうるものでなければならぬ。その意味で、戦時期の民間ジャーナリズムが論調においてセンセーショナルリズムに走ったのとは対照的に、政府の広報誌『週報』が太平洋戦争以前の時期において冷静で客観的な論調を保ったという点は、まさにプロパガンダの原理をそのまま体現したといえる。しかも、当時の政府・軍部が、国家総動員の要として知識人をターゲットとし、その嗜好をも考慮して、『週報』の編集方針を決定したことは、まさに真の意味で用意周到なプロパガンダだったといえるだろう。

〔博士論文審査要旨〕

「十五年戦争期」における内閣情報機構と
対内情報宣伝政策

論文審査担当者	山本 武利
	田崎 宣義
	吉田 裕

1 本論の構成

本論文は次のように構成されている。

序章 問題意識と研究課題

第1部 日本ファシズム形成期における内閣情報機構

第一章 前史

第1節 各省の情報機構

第2節 「情報委員会」

第二章 内閣情報委員会

第1節 同盟通信社と内閣情報委員会の成立

第2節 内閣情報委員会の構成と業務

第三章 内閣情報部

第1節 内閣情報部への機構拡大

第2節 構成と業務

第四章 内閣情報局

第1節 情報局の成立

第2節 組織と業務

補論 同盟通信社の監督と協同

第II部 対内情報宣伝政策と政府の広報誌『週報』

第一章 対内宣伝政策と『週報』

第二章 政府の広報誌刊行

第1節 背景

第2節 国策パンフレット『週報』の発行

第三章 普及と発行部数

第1節 普及と戦略

第2節 発行部数と読者層

第四章 内容

第1節 政策と編集

第2節 論調

終章 「十五年戦争期」の言論政策

2 本論文の概要

本論文は、内閣情報機構の形成過程と対内的な情報宣伝（プロパガンダ）政策の実行過程という二つの側面から、「十五年戦争期」において国民世論がどのように誘導、指導されたかを追求しようとする。従来この期の言論政策とマス・メディアの關係の研究は、言論立法や治安維持法などによって、政府や軍部がマス・メディアを統制したり、弾圧したりする点に偏重してきた。しかし筆者は言論政策といっても、積極的な方法と

消極的な方法があるとする。前者は政策の決定遂行者が政策の普及に能動的に参画する形態、つまり情報宣伝である。後者は一般的に言論統制といわれるもので、法的規制、検閲、内面指導、資材統制などがそれにあたる。したがって、従来の研究の大部分は言論政策の消極的な方法、すなわち言論統制の問題を対象としていた。

しかし「満洲事変」にはじまった「十五年戦争期」では積極、消極の両面で、政府、軍部は言論政策を推進してきた。そして両者を統合するものとして、情報機構が形成され、戦局の拡大深刻化とともに、その機構も整備、拡充して行った。こうして筆者は、情報機構の形成過程、とくに機構の構成員と政策立案者の思考様式、政策施行の方法および対象を明らかにすることによって、従来の研究の欠落部分を補うばかりでなく、より総合的、有機的に言論政策が解明できるのではないかと考えた。しかも筆者にはすれば、情報機構そのものの実態も、実証的にほとんど把握されていない。

このように大きな研究目標を設定し、それに向けて邁進する筆者ではあるが、本稿では、情報機構の形成過程をまず捉え、そこにおける情報宣伝政策の機構や機能を明らかにすることに限定する。また情報宣伝政策にも、対外的、対内的な両面があるが、本稿では対内的なものに焦点を合わせることにしたという。

当時の情報機構は、対内、対外の情報宣伝を担当する国策通信社とし同盟通信社を一九三五年に設立した。筆者は主として第I部の補論で同盟通信社の組織、機能を情報機構のなかに位

置づけようとする。しかし筆者が力点を置くのは、第II部の全てを費やした『週報』の分析である。同誌は一九三六年に対内的なメディアとして創刊された。従来、この政府広報誌についてもほとんど研究が進んでいなかった。内閣情報委員会の段階で誕生した同誌が、情報機構の整備、拡充とともに対内世論指導にどのように各段階で機能したかを、実証的に明らかにしようとする。

第I部は、「十五年戦争期」における内閣情報機構の歴史的变化を分析した諸論稿から成っている。第一章は、この問題の前史にあたる時期の分析である。総力戦としての第一次世界大戦の終結後、日本国内でもマス・メディアを利用した情報宣伝政策への関心が芽生え、陸海軍省や外務省に各種の情報機関が設置される。しかし、これらの機関は、どちらかといえばパブリシティル情報提供を中心にしたマス・メディア利用政策をその目的としていた。それが、マス・メディアの積極的な利用によって、国民の同意を調達することが国家的な課題として認識されるようになった最大の契機は満洲事変の勃発だった。その結果、一九三二年九月には各省の申しあわせによって、外務省に情報委員会が設置されることになるが、軍部はこの設置を主導するとともに、多くの委員を送りこむことによって内部でも大きな影響力を発揮したのである。そして、情報委員会の情報宣伝政策の主眼は当初は満洲事変を正当化するための対外宣伝に置かれていたが、しだいに、国内の世論指導の問題が重視されるようになっていった。

第二章は、一九三六年七月に官制をもって設置された内閣情

報委員会の分析にあてられている。同委員会は統一した宣伝政策に基づいて各省総がかりで情報宣伝政策を実施するための連絡調整機関として設置されたが、これによって情報機構の整備は大きく進展した。特に注目し値するのは、その業務の中で陸海軍が国内における「啓発宣伝」の業務を担当するなど、重要な位置を占めていたことである。また、これに先だつ形で一九三六年一月には最初の国策通信社として同盟通信社が創設されているが、従来通信社に対して強い監督権を持っていた外務省の強い反対にもかかわらず、同盟通信社に対する助成や監督の機能は最終的には内閣情報委員会が直接掌握することになった。ここでも外務省の影響力を弱めようとする軍部の狙いが実現するところとなったのである。

第三章は、日中戦争勃発後の一九三七年九月に設置された内閣情報部を分析した章である。この内閣情報部は、従来の内閣情報委員会が基本的には関係各省の連絡・調整機関であったのに対し、「各庁ニ属セザル情報蒐集、報道及啓発宣伝」という新たな業務を管掌する独立した情報宣伝の実施機関となった点が重要な意味を持った。同時に、陸海軍から多数の情報官が派遣されている事実が示すように、情報部の内部においても軍部は大きな発言権を確保したのである。

第四章は、一九四〇年一二月に設置された内閣情報部の分析にあてられている。この情報部設置の最大の意義は、新たに、新聞・出版などの言論機関に対する取締り機能、特に検閲業務のかなりの部分が関係各省から移管されることによって、宣伝と取締りという二つの機能を一元的に掌握した情報機構が成立

したことである。もちろん各省の業務が完全に統合できた訳ではなかったし、特に陸海軍は、大本営報道部という独自の戦争プロパガンダ機関を依然として保持していた。しかし、その報道部も戦争末期の一九四五年五月には情報部に統合される形をとることによって、組織上は、情報機構の一元化がまがりなりにも実現したのである。また、國務大臣が情報局長総裁に就任するという措置がとられたため、情報局長総裁は閣議や大本営政府連絡会議などにも列席するようになり、行政府の中における情報機構の地位も格段に強化されたのである。

第Ⅱ部の課題は、政府・軍部による情報宣伝政策の具体的な特徴を「週報」の分析を通して明らかにすることにおかれる。

第一章では、内閣情報機構の情報宣伝政策の特徴、内閣情報機構内での各省の力関係の変化、「週報」の想定した読者層の検討などが行われ、以下の点を明らかにする。すなわち、宣伝政策は「十五年戦争期」全体を通観すると国内世論指導に重点が置かれたこと、記事の執筆主体では次第に軍部の比重が高まり、外務省の執筆記事は情報局成立後にはみられなくなることに、「週報」普及の標的が世論指導層、すなわち知識人層におかれ、それによって世論を誘導しつつ国民統合をはかろうとしたこと、などが指摘される。とくに筆者は、「週報」編集方針が次第に精緻で計画的になることによって、政府広報誌としての役割が本格化することを指摘し、「週報」分析の意義を明らかにする。

第二章では、「週報」の刊行にいたる背景と創刊の目的、編集方針、刊行が民間の出版界に及ぼした影響などについて分析

が行われる。

筆者によれば、満州事変の経験から宣伝政策の重要性を認識した政府・軍部は、「ファシズム運動に対して無関心ないし冷淡な態度を示しつつけた」知識人の「関心を喚起し、その協力を得ることを企図した」世論指導に着手したとする。また、『週報』創刊当時は「拾銭パンフレット」の売れ行きが急増しており、『週報』の体裁・内容・価格・販売場所などがこれと類似すること、『週報』創刊の前に政府が「拾銭パンフレット」の調査を行っていることなどから、『週報』のモデルは「拾銭パンフレット」ではないかと推定する。こうして刊行された『週報』は政府刊行物とは一線を画した「大衆的な」性格をもったと指摘する。

第三章では、『週報』の普及戦略、発行部数と読者層の検討が行われる。『週報』は創刊時には官報付録として刊行されたが、広告宣伝には力が注がれ、『東京朝日』『東京日々』『読売』の三紙のほか、広告宣伝が禁止されていたラジオでも、番組編成の「告知」の時間に宣伝が行われたこと、またポスターも作られ、関心を喚起するためにポスターの懸賞募集も行われたこと、販売網についても、官報販売所のほか書店・駅売店を利用し、創刊当時は四九箇所であった官報販売所も『週報』普及のために増設され、さらに全国の書店、新聞販売店、駅売店も官報販売所に組み入れられるようになって、一九四二年には官報販売所数は六八〇五か所に達したこと、販売所数の急増の背景には「一家庭に一冊」を普及目標とする当局の厳しい姿勢があったと筆者は指摘し、購買しない家庭や販売に協力しな

い業者は「非国民」扱いを受ける事態も発生したことなどを指摘する。

このような販売戦略をとった『週報』の発行部数を、筆者は『内閣印刷局年報』や情報機構関係者の証言を総合して、創刊時一六万部、その後、次第に増加して一九四一年には六〇一八〇万部に達したと推定し、戦時下の用紙統制によって民間出版物の発行部数が制限される一方で、『週報』は着実に部数を伸ばしたと結論し、用紙縮減の影響もみられなかったことなどを指摘する。

さらに読者層については、『週報』は知識人向けの国策パンフレットで、一般民衆向け国策雑誌は『写真週報』が担ったが、『週報』の普及方針の変化にもなって編集方針も変わり、一九四一年には想定読者層をいわゆる「中堅層」におくようになったと指摘する。また、『週報』の投書欄などを分析し、読者層が一般民衆に拡大してきていることを明らかにする。

第四章では、『週報』の内容を「政策と編集」、「論調」の二節にわけて検討する。第一節では、掲載記事が『週報』の性格に規定されて情報機構の政策決定に沿ったものであったとした上で、太平洋戦争以前には高い比重を占めた国際時事解説が一九四二年にはほとんど見られなくなる点に着目する。筆者はこれを、国民の国際的危機認識を梃子に「挙国一致」体制の構築をめざしたためであるとする。また、太平洋戦争勃発後は「挙国一致」体制下での戦争動員に力点を置くようになったためであるとし、そのような編集方針が効果をもたらした事例として菊池寛の言説を取りあげる。さらに、『週報』が民間ジャーナ

リズムに劣らない速報性をもっていた点を『週刊朝日』との対比で明らかにする。

第二節では、『週報』と民間ジャーナリズムの論調を対比する。筆者によると、太平洋戦争勃発を境に『週報』の論調も変化するが、戦前には、特に対英米関係の記事では『週報』の方が冷静で抑制的な論調であったが、戦争勃発後には民間ジャーナリズムと区別がつかなくなるとし、これが情報宣伝政策と連動していたことを指摘する。さらに、ここから、『週報』の論調はつねに「政策と連動し、最後まで国策の枠から外れなかった」ことを指摘する。

3 本論文の成果と評価

以上、見てきたように、本論文は第一部で情報機構の形成過程を実証的に捉え、第二部で対内的な情報宣伝メディアとしての『週報』の分析を行った。このような広い視角で、「十五年戦争期」の言論政策と世論誘導の関係を追求した研究が従来なかったことはたしかである。そして第一部と第二部をつなぐ媒介項として、同盟通信社を設定し、その形成を政治史、軍事史ならびにメディア史との関連で把握している意義も見逃せない。

第一部、第二部はそれぞれ次のような成果を生んだと評価できる。

まず第一部の成果としては次の二点を指摘することができる。第一には、情報機構の歴史の変遷を、当該期の政治・社会情勢との関連を重視しながら丹念に明らかにしたことである。筆者がいうように、日本社会では宣伝という用語は、もともと誇

張や虚偽の事実といった否定的イメージとわがちがたく結びついていた概念だった。それが総力戦体制の構築が国家的課題となるなかで、国家としても宣伝を重要な国策業務として位置づけるようになる。その結果、情報委員会―内閣情報委員会―内閣情報部―内閣情報局という推移をたどりながら、情報機構の面では、その一元化がかなりの程度達成された。そのことを新たに発掘した資料に基づきながら克明に明らかにしているのがこの研究の最大の意義だろう。

第二には、情報機構の整備が軍部主導で行われただけでなく、その内部に多数の現役軍人が進出することによって、軍部が大きな発言力を確保したことを明らかにしたことである。もちろん筆者もいうように、情報局総裁の座は最後までシビリアンによって占められている事実が示しているように、軍部の覇権が完全に確立していた訳ではない。しかし、宣伝政策の主導権は明らかに軍部によって掌握されていたことは、この研究によって、ほぼ明らかにされている。

次に第二部の達成点として最も高く評価できる点は、これまでほとんど正面から取り上げられることのなかった『週報』に多角的な視点から分析を加え、『週報』の性格を総合的に明らかにしたことである。とくに、①『週報』の普及過程を、当事者の回想なども組み込みながら明らかにしたこと、②『週報』の読者層について明らかにしたこと、③『週報』を『週刊朝日』と対比させることによって、『週報』の位置と性格を特徴づけたことなどは、『週報』研究の先駆的分析として評価に値する。

ただ若干の問題点も指摘しなければならない。第I部で情報機構の機能面の分析が薄いため、第I部と第II部の有機的なつながりが今一つはつきり浮き彫りされていない。さらに情報機構がなぜ『週報』のような広報誌を必要としたかを、ジャーナリズム史の長いパースペクティブのなかで検討する作業も欲しかった。

第I部についていえば、軍部の動向に焦点を合わせたことの結果として、軍部以外の他の官僚機構、たとえば、外務省がどのような意図と構想をもって、情報機構の整備に関与したのかという点は不明確である。また、軍部の戦争プロバガンダが内閣情報局の設置やその権限の強化によって、どのような変容をとげたのかという点の分析が欠落しており、問題の制度史的分析にとどまっているという印象は否めない。

さらに第II章についていえば、『週報』に多角的な視点から分析を加え、その性格を総合的に明らかにした努力は十分評価

に値するが、戦争の進展にともなう『週報』の性格や位置づけの変化などについて時期区分が欲しかった。またこれまで『週報』がほとんど正面から取り上げられることがなかった理由のひとつは、『週報』がそれほど読まれていなかったという点にある。この点について、筆者の積極的な議論の構築が欲しかった。

結論

こうした問題点はあるものの、このことは本論文の有する学術的評価を損なうものではなく、ジャーナリズム史研究に対する本論文の貢献は大きい。それ故、一橋大学博士(社会学)の学位を授与するにふさわしい業績であるというのが、審査員全員の一致した所見である。

平成七年五月十七日