

対外文化政策の作動空間の形成— 英国文化関係局（CRD）と民間組織との相互関係

芝崎 祐典

はじめに

国際関係に関わる従来の諸領域において、これまで中心的であった政治外交および軍事安全保障に加えて、近年、文化領域に対する注目が高まっている⁽¹⁾。その背景には公然とした軍事力が国家の影響力を高めるとは限らない局面が増えてきたことや、そうした状況と連動して外交における「前提としての認識の文脈」の重要性が戦時だけではなく平時においても効果的であるという考えが強まってきたことがある。広報外交（パブリック・ディプロマシー）を見直そうとする議論やソフト・パワーにかかわる議論もそうした中から出てきているといえる⁽²⁾。

しかし、国際関係論におけるこれらの分析や議論の枠組みはなお明確なものではなく、用語の定義自体も統一性がとれているとはいえない。そこで国際関係における対外文化政策を一つの政策領域として認識し、整備していく知的営みが多角的方面からなされることが必要とされている。そのアプローチの一つが国際関係史の枠組みで、対外文化政策を史的に再検討することである。というのも広い意味で文化領域に属す政策は今に始まったものではないものの、それぞれの史的事例が各々個別の問題関心から検討されてきたため、必ずしも対外関係の説明の主軸には据えてこれなかったためである。

また国際関係における文化領域の議論がまとまった形でなされてこなかった別の要因として、対外文化政策の担い手の主体が国家と非国家が混在していること、場合によっては融合していることを指摘できる、こうしたことから、相互の事例研究間で分析の視座にしばしば錯綜が見られる状況を生み出している。

以上の状況に鑑みて、これまで蓄積があるプロパガンダ史やインテリジェンス史研究、また非政府レベルの国際交流史の研究など、文化領域における豊富な実

証研究を文化政策の視点から史的文脈で再検討することが求められていると同時に、対外文化政策という視点から新たな事例の実証研究の豊穡化が必要となっている⁽³⁾。

そこで、本稿ではそのためのささやかな試みとして、イギリスの戦後直後の対外文化政策の一側面を考察することにより、対外文化政策の今後の可能性についての手がかりを探ることをめざしたい。ここで焦点を当てるのは、冷戦の文脈における対外文化政策であり、特に冷戦が公然化する以前から見られた反共目的の政策である。イギリスは戦後、軍事能力の明白な弱体化とそれに伴う世界的影響力の低下によって、可能な限り低予算での影響力保持の方法を模索していた。その中で有力視された一つの分野が情報分野に関する政策であった。

第1節 戦後対外文化政策の系譜：文化関係局（CRD）の創設

戦時中、外務省の外交官たちは、戦後、ソ連との協調関係に関してしばしば楽観的な見方をとることがあったのに対して、軍部はソ連との関係をより悲観的に描いていたことは、これまでに指摘されているところである⁽⁴⁾。しかし無論のこと外務省のすべてが対ソ楽観認識のもとに動いていたわけではなく、戦争遂行のためのプロパガンダ機関とは別に、1943年頃から、藝術を中心とした文化交流や社会的市民交流をより政治的に制御するための部局を立ち上げる動きが起り、この組織は1945年に文化関係局（Cultural Relation Department; CRD）と命名され本格的な活動を始めた⁽⁵⁾。同組織が活動対象とした領域は、すでに設立されているブリティッシュ・カウンシルがカバーするものであったが、ブリティッシュ・カウンシルは政治から独立していることを建前としており、公然と政治と関連させることが難しかったため、新たな部局が設立されたのである⁽⁶⁾。この部局は、特にソ連側の関与が見られる様々な文化交流に関わる組織の調査に着手し、その多くの国際的組織や国際的運動がソ連側の思想的影響力を高める企てに関与しているとの判断を下している⁽⁷⁾。

こうしたことからCRDは、国際的人的交流の組織を媒介としたモスクワ指令による共産主義の拡大を阻止することに尽力する部局となっていった⁽⁸⁾。こうし

た役割をCRDがもつようになる背景には、モスクワ駐在イギリス大使クラーク＝カー（Archbald Clark-Kerr）の本国への度重なる要請があった。戦後、ヨーロッパ地域では国境を越えた若年層の移動や、労働者層の国際的な移動が増大することが予測されており、これに関係する国際組織にソ連の影響力が浸透する可能性があるとしてクラーク＝カーは警鐘を鳴らしている。これら人の移動に関わる組織にソ連の影響力が浸透すれば、ソ連はこれを対外政策の道具とするであろうし、しかもこれは官製の組織ではなく市民主導の体裁をとっているがゆえに、根を張ってしまっただけでは通常の対外政策ではその影響力を除去することが困難になるであろうとしている⁽⁹⁾。

情報関連政策を含めたイギリスの対外文化政策に対しては、戦時中のあからさまなプロパガンダの経験から、戦後においてもそうした活動を行うことへの抵抗感を示す声が多く⁽¹⁰⁾、戦争が終わると、こうしたプロパガンダはいったん解体される。戦時中のプロパガンダにおいて活躍した特殊作戦執行部（Special Operation Executive; SOE）や政治戦争執行部（Political Warfare; PWE）を断絶なく戦後組織に改編することは表立っては行われず、1948年になってからアトリー政権は躊躇しつつ戦後広報外交の基軸となる情報調査局（Information Research Department; IRD）の創設に合意した⁽¹¹⁾。CRDは、こうした戦時中の発達した情報機関が戦後改編再開するまでの期間、IRDとは異なる系譜から1945年に活動を開始したのである。CRDは広義の文化領域、中でも若者の越境的国際組織や活動にその活動対象の焦点を合わせた⁽¹²⁾。

その他の戦後のイギリスの対外文化政策のための組織は、1930年代に力を入れられた二つの活動を背景に形成されていった。一つはイギリスの大学への留学生の数を増やすために様々なプログラムを展開したブリティッシュ・カウンシルの活動である。同組織の活動は政治目的というよりは、イギリスの大学の経営状態を良好にすることを「主たる」目的としたものであった。もう一つは、イタリア政府によるラジオ・バーリ（Radio Bari）を通じた反英プロパガンダへ対処するためのイギリス放送協会国営放送協会（British Broadcasting Corporation; BBC）を通じた様々な活動である。イタリア政府によるメディアを通じた反英プロパガンダは、地中海帝国建設を目指すムッソリーニが、これを遂行するためにイギリ

スの中東における影響力を損なうことを目的とするものであった⁽¹³⁾。そのためにイギリス政府としても、対抗措置をとる必要があったのである。一つ目に掲げたブリティッシュ・カウンシルは、このイタリアのプロパガンダへの対抗という役割も引き受けたものであった⁽¹⁴⁾。1930年代、こうした背景から意識的に始められた活動は、軍事的・政治的なプロパガンダとは区別され、戦後の文化外交の一つの系譜となった。

CRDは、これらの組織を意識しつつ異なる役割が期待される中で活動を展開していった。CRDは市民レベルの国際組織や諸活動、国際会議や展覧会などにおいて影響力を行使することを任務とし、くわえてドイツをはじめとした大陸欧州の占領政策や1946年のUNESCO創設以降は、同機構との関係から派生する諸事への対処も要請されていくことになる⁽¹⁵⁾。そのなかでも 発足直後から特に期待された活動は国際的青年組織へ「共産主義が浸透すること」を可能な限り阻止することであった⁽¹⁶⁾。政治的・軍事的プロパガンダとは区別される対外文化政策の領域が、一般の人々を対象としたものとして立ち上がってきたということは、それまで政治外交に影響力をもたないとされてきた一般大衆が一定の影響力を持ち始めたことを示すものであったともいえよう。

第2節 共産主義への対抗手段の模索

(1) 世界民主青年同盟 (WFDY) 問題

1945年7月の総選挙の結果を受けて新首相となったアトリー (Clement Atlee) は、同年11月に開催が予定されていた世界青年会議 (World Youth Congress) のロンドンでの開催を許可した。世界青年会議には共産主義の影響が浸透しているゆえ、同会議のロンドン開催は避けるべきであるとのCRDの判断があったにもかかわらず、アトリーが同会議のロンドン開催を許可した判断の背景には、明示的な根拠のない場合にはソ連に有利なように解釈するという彼の思考様式があった。これは戦時中の少なからぬイギリスの外交官に共有された対ソ姿勢の傾向でもあり、アトリーにおいては国際主義的組織への信奉さえ強く見られたとされる⁽¹⁷⁾。くわえて反共としても知られていたアメリカ大統領ローズベルトの夫人

エレノア・ローズベルト（Eleanor Roosevelt）さえもが、これを後押ししたことも影響していた形跡がある⁽¹⁸⁾。

世界青年会議のロンドン開催にはCRDだけではなく、その青年の国際活動組織が共産分子との関係が明白であることを理由に内務省も反対していたが、そうした懸念は現実のものとなった。ロンドンで開催されたこの世界青年会議の結果、世界民主青年同盟（World Federation of Democratic Youth; WFDY）が創設され、これがソ連の影響下におかれた国際組織となったのである⁽¹⁹⁾。

こうした事態になった事後対応がCRDに課せられることとなり、その陣頭に立ったのがCRD局長のモンタギュー＝ポロック（William Montagu-Pollock）であった。ポロックの考えでは、WFDYのイギリスの拠点そのものを直接取り除くことは、共産主義者の強い抵抗が予測されるためほぼ不可能であった。そこで考えだされたのが、WFDYに対抗する組織を創出し、それによって望ましくないとされるWFDYの活動を阻害するという手法であった。これはいわば市民レベルの国際組織を政府が「操作」することで特定のイデオロギーに対処していこうとするものであり、そのような組織と政府との関係は極秘裏とされた⁽²⁰⁾。こうしても戦後において前衛組織を通じた対外文化政策の展開が企図されたのである。

1946年の春頃から、CRDは対抗組織の立ち上げにあたって、イギリス国内の非共産主義の青年グループと接触した。その主要人物が、ウェルトン（Elizabeth Welton）であった。国民自主青年組織（National Voluntary Youth Organization）の書記であった彼女は、共産主義組織に対抗して活動する組織の立ち上げに協力する意志を示し精力的に動いた。欧州各国で活動する反共産主義リーダーと連絡を取り合い、そのうちスウェーデン、デンマーク、そしてスイスに反共産主義のグループが形成されたことを確認している。さらにフランス、ベルギー、オランダなどでも反共グループの活動が立ち上がりつつあり、これらのグループと連携するために現地へ赴き接触する計画を立てた⁽²¹⁾。

このとき大陸ヨーロッパで反共産主義活動をするものは、たとえそれが西側国家に拠点を置くものであっても、共産主義側によって「粛正」されるという噂が流れていた。ウェルトンもこれに不安を感じていたことからCRDは彼女が大陸

欧州へ出発するにあたって、事前に入念な準備と訓練を施した。また彼女の身の安全確保のために MI5 が協力する手はずになっていた⁽²²⁾。これが一つの端緒となり、CRD と MI5 は、以後、協力関係をもつようになる。

(2) 英国学生国民同盟 (NUS) 問題

WFDY とは別に、CRD がこの時期に大いに懸念していたのがイギリス学生国民同盟 (National Union of Student in Britain; NUS) への共産主義の浸透であった。1946 年 5 月、同年 8 月にプラハで開催予定であった国際学生大会への参加を望んでいた NUS は、圧倒的な資金不足のためプラハまでの旅費を捻出するために、外務省へ資金提供要請の打診をおこなった。共産主義を帯びていることを疑われているながら、外務省へ接近するという NUS の「現実感覚を逸脱した」行動に驚きつつも、CRD 側は資金提供という道具を用いて NUS を制御する方針をとるようになる⁽²³⁾。

NUS がプラハの会合への参加を強く希望していることが明らかになると、その参加をきっかけに明示的に共産主義の影響下にある組織を生み出すことになってしまうのではということが懸念された。政府が承認した行動のもとでソ連の影響力を帯びた WFDY の発足を許容してしまった失態を繰り返すことへの恐れが強く抱かれたのである。そこで今回は、NUS のプラハ行きを可能な限り阻止する対応策が、まずは検討された⁽²⁴⁾。一方、CRD と協力関係を持つようになった MI5 は、NUS 構成員の背景調査に乗り出した。その結果、NUS の総裁を筆頭に主要な幹部が共産黨員であることが判明し、その他に 1945 年 11 月の世界青年会議の開催にも関わった人物も含まれていることが明らかになった⁽²⁵⁾。

このような状況の中で CRD は NUS のプラハ学生大会への出席を阻止する企てと並んで、その他に二つの作戦を描いていた。一つは NUS に対抗しうる非共産主義の国際青年学生組織を作り出すこと、もう一つは NUS に対して直接工作を施し、その内部に反共産主義分子を植え付けるというアイディアであった。このような対応策を協議する過程で CRD の内部では極めて激しい反共姿勢が呈示された。実際に実行するにあたって最も有効であろうと考えられたのが対抗組織を作り出すという方針であるとされたものの、こうした協議がさかんになされた

1946年夏の時期において、なおそのような組織を立ち上げる手がかりさえつかめていない状況であった⁽²⁶⁾。その一つの背景には、戦時中に展開されたプロパガンダに対する抵抗感から、戦後、政府内ではその流れを汲む印象を持つ対外文化政策を一歳停止していたことがある。こうした中でCRDは、対外文化政策を実行する機関として唯一存在していたブリティッシュ・カウンシルに対して、共産主義に対するその無策について非難を浴びせかけた。これは政治性を抜き取った文化政策の意義の再考を迫るものとなり、イギリスにおける文化政策そのもののあり方と再編を巡る議論を政府内に引き起こすことになった⁽²⁷⁾。

文化政策に対する本質的な議論の重要性もさることながら、さしあたって懸案のプラハでの国際学生大会までに何らかの対処をしなければならず、時間はほとんど残されていなかった。それまでに対抗組織の立ち上げが不可能である以上、別の方法を考えねばならなかった。NUSのプラハ行きを阻止することは現実には不可能であろうというのが、CRDおよびチェコスロヴァキア駐在大使ニコラス（Sir Patrick Nicholas）の見解であった。となれば方法はただ一つ、「NUS内部に反対分子を埋め込む」ことしか残されていなかった。しかしプラハ大会に参加する使節団には、熱心な共産主義者として知られていたホッカム（Kutty Hookham）が含まれており、それゆえそこに並の非共産主義学生を送り込んだとしても、あまり効果があがらないことが予想された⁽²⁸⁾。プラハ会議およびその後のNUSについての史料は非公開あるいは存在そのものが確認できないため、詳細不明だが、以下に見るようなその後のCRDの対応からNUSの共産化の程度が高まったことが、すなわちソ連の影響力が増したと判断できる状態になったことが推測される。

第3節 民間対抗組織の立ち上げ：世界青年集会（WAY）の創設

（1）創設過程の諸困難

NUSのプラハ国際学生大会参加に対して何ら有効な手を打てなかったことから、その後、WFDYに対抗する非共産主義国際市民組織の立ち上げの重要性に改めて注目が集まり、集中的に作業が進められた。1946年暮れから1947年の年

明けころになって、ようやく組織の立ち上げの見込みが見え始めてきた。そのための準備作業はウェルトンにくわえて、教育省からささやかな助成金を受けて創設されたイギリス青年グループの統括組織である、社会サービス国民会議（National Council of Social Service; NCSS）の書記をつとめていたヘインズ（George Haynes）が中心となって進められた。フランス、ベルギー、オランダのヨーロッパ諸国にくわえてアメリカにおける同様な動きと連動すべく、各国運動の代表と協議を重ねた。CRDとしては、こうした国際的な連携においてイギリスが主導権をとることを望んでいたことから、国際的対話を積極的に支援した。そのためには国家予算の取り付けが必要であったため、CRD 主導で「WFDY つぶし」の準備が行われていることが明らかになることは避けられねばならなかった。というのは労働党議員の中には WFDY の活動が政府主導で阻害されることを望まないものが少なからずいると考えられていたため、立ち上げ準備を進めている組織が WFDY と対抗させるものであるということは、どうしても隠蔽する必要があった。こうしたことから創設を目指しているのは青年のための「国際組織」である点を強調していくことに注意が払われるようになった⁽²⁹⁾。

やがて CRD レベルで極秘裏に事を進めることに限界を感じた外務政務次官マクニール（Hector McNeil）は、閣僚レベルの合意を取り付けることが望ましいと考えるようになった。1947年2月、マクニールはチュータ＝イード（James Chuter-Ede）内務大臣とクリップス（Stafford Crips）大蔵大臣にそれぞれ面会し、MI5の収集した証拠を示した上で、ソ連の影響力拡大の事実と CRD が進めている計画の一部を呈示し協力を求めた。両者とも MI5の収集した証拠をそのまま受け入れることに慎重であり、まともには取り合わなかった。なお悪いことにクリップスは、隠密かつ個人的にはあったが WFDY と NUS の双方に関係を持っていたことから、マクニールに強い敵意をもって遇した⁽³⁰⁾。

対抗組織を立ち上げるという CRD の計画は、まずはロンドンで国際青年会議（International Youth Congress）の開催を実現することから進められた。ただその活動はモスクワから支援を受けている WFDY と比較するとあまりにも頼りのないものであった。そこで CRD は計画遂行を後押しする工作に着手した。その布石として CRD 局員は NCSS の会合に出席した。同組織の傘下として国民青年会

議を開催することになっていたためである。ここでCRD局員が目にしたものは、幹部の無気力さとモスクワの勢力に怯える恐怖心であった。そこで、まずはこうした雰囲気を買拭することが必要であるとの判断から、CRDが直接NCSSの活動に介入することになった。そしてCRD局長のモンタギュー＝ポロックと青年組織側のウェルトンが中心となって、CRD局員を用いてWFDYに接近し、この構成員らに対してWFDYを脱退し国際青年会議に参加するように、「間接的な」説得工作を開始した⁽³¹⁾。

国際青年会議は1948年8月に、ロンドンのウェストミンスターのチャーチハウス（Church House）で開催された。CRDは、ソ連の新聞における同会議の取り扱いと、これに対する非難の程度から、今回の企ては大成功であったと評価している。実際、ロンドンでのこの会議と前後してNUSはモスクワ指令の共産主義者らの影響を希薄化させ、最終的にはWFDYの傘下から離脱した。こうした状況に鑑みて、WFDYへの対応策としては、その活動を直接阻害する手法や、内部に反対分子を送り込んで操作する手法（CRD内部文書では「トロイの木馬」方式と呼ばれている）よりも、対抗組織を立ち上げて対立させる手法こそが最も有効であることが実証されたとCRDは判断した。そして国際青年会議をもとに常設組織の世界青年集会（World Assembly of Youth; WAY）を立ち上げるに至った。これはイギリスにおいて、戦後初めて政府が文化政策実施の立場から極秘裏に設立した国際民間組織であった。なおこれと同じ年に、アトリー政権は、ソ連のプロパガンダに包括的に対抗するための部局である情報調査局（IRD）を立ち上げ、以後、同機関が冷戦期のイデオロギー対立の中で重要な働きをすることになる⁽³²⁾。

（2）世界青年集会（WAY）と政治との連関性

WFDYの対抗組織であるWAYの立ち上げにまで漕ぎ着いたものの、その先にはなおも困難が控えていた。イギリス政府だけでなくアメリカ政府の中にWFDYの支持者がいたためである。イギリスではクリップス蔵相がこれにあたる人物であることはすでに触れた通りである。これほどの大物の政治家ではなく、末端の役人ではあったがアメリカにおいても政府部内にWFDYの関係者が存在

した。在仏アメリカ大使館に勤務するキーニー（Sturgeon M. Keeney）がこれであり、彼は WFDY の指導部員でもあった。それにくわえてキーニーはユネスコの国内委員会の全米代表もつとめる人物であった。そこで WAY の最初の任務の一つは、キーニーに接触し、彼の影響力を抜き取ることであった⁽³³⁾。

それ以上に WAY にとって、着手しなければならない大仕事はクリップス蔵相を説得することであった。この企てにはベヴィン（Ernest Bevin）外相と彼の側近も参画した。すでに触れた通り、この仕事は困難を極めた。それはクリップスが WFDY の組織化を支援してだけでなく、政府が政策を実行するために必要な予算を認可する権限を持つ蔵相の地位にいたためであった。CRD 局員はベヴィン外相に対して、クリップスの説得が困難であることを説明するために、以前、これを試みた際に MI5 の収集した証拠さえも受け付けなかったことを伝えている⁽³⁴⁾。

クリップスの直接説得は困難であることから、政権内における WAY への支持拡大のための工作が 1948 年の 4 月から本格的に進められた。その際にアメリカ側を巻き込むことが画策され、NCSS のヘインズを通じてエレノア・ローズベルトの WAY に対する支持取り付けを図った。また十分な共産主義者ではないことを理由として WFDY 書記から除名された人物を担ぎだし、その内情を暴露させ、いかに WFDY がモスクワ指令の共産主義勢力の影響下におかれているかについての材料を集めた。そしてベヴィン外相を通じて、前蔵相のドルトン（Hugh Dalton）と労働党総書記フィリップス（Morgan Phillips）から、WAY の支援に関して大きな関心を持たせることに成功した⁽³⁵⁾。

こうした政府内工作が一定の効果をもたらし、教育省を通じて WAY の運営費を獲得できる見込みが立った。しかし教育省の規定により、WAY の活動は国外活動の扱いとなり資金を出すことができないという問題につきあたった。WAY 発足の基盤となった国際青年会議に対して教育省は補助金を出していたが、これについては国内活動であると判断されたためであった。実際に WAY の活動が国内向けであると強弁することは難しかった。表向き「国際組織」である点を強調して創設されたからである。いずれにせよ教育省の資金では WAY の活動に必要な資金をカバーすることは困難であることが明らかになった。国際青年会議の資

金を流用することも検討されたが、WFDY に対して「効果的な対抗活動」を展開するためには最低でも年間 9000~10000 ポンドの資金が必要であると見積もられていた。となると外務省からの資金援助がどうしても必要であるということになり、したがって蔵相のクリップスを説得することは避けて通れないことになった⁽³⁶⁾。

ベヴィン外相は、創設された WAY の活動内容に資金を与えることは無理としても、常設事務局設置の資金を与えることは可能であろうかとクリップスに打診し、そのためには 500 ポンドの資金でもよいともちかけた。無論、500 ポンドでは WAY の活動を到底まかなえないのであるが、不足分は当面アメリカからの支援を取り付けることを期待し、以後、徐々に WAY のための外務省予算を拡大するという見通しのもと、こうした要請を呈示してみたのであった。クリップスはベヴィンの要請に対して、WAY が実質的活動をするに足る額でないことから妥協することとなり、常設事務局設置に必要な予算を承認した。しかしそれは外務省に対する予算ではなく、教育省に対して配分するとの条件を付けた。これは予算の使途に制約をつけるためであった。あわせてこの件についてクリップスは、トムリンソン（George Tomlinson）教育大臣から、この予算の件について保証するよう確約を取り付けた⁽³⁷⁾。これに先立って予算配分問題について CRD は教育省と事前に協議を行っていたのであるが、この場において外務省によって「解釈の技術」が駆使されることにより、本来は教育省の管轄外である国外の活動に対して資金を抛出させられる方針が定められたことに、教育省側は不快感をあらわにしていた⁽³⁸⁾。またクリップスにしても、今回の予算承認は WAY そのものを許容したがゆえに与えたものではなかった。WFDY の熱心な共産主義者ホッカムの国外移動は外務省によって制限づけることが試みられていたが、これに対してクリップスがホッカムに便宜を払っていたことも明らかになっている⁽³⁹⁾。

第4節 活動予算問題

こうしてひとまず WAY は一定の予算を獲得し活動を開始するものの、その後、活動資金の確保には常に窮することになる。活動予算不足は対外文化政策として、

WAYの立ち上げを主導したCRD自身も直面した問題であった。

1949年の中華人民共和国の成立やソ連の核武装、その翌年の朝鮮戦争などを経て、英米の政治指導者らの冷戦認識は先鋭化していった。そして各政策分野において、より強硬な対ソ政策が思考される傾向が高まっていった。少なくとも「冷戦思考」が当てはめられた政策には予算がつきやすい状況がますます高まっていった。その中で、もともと限られた予算で活動していたCRDは、「わかりやすい効果」をもたらしていないことから、いつそう予算縮減圧力が高まっていったのである。

CRDはWAYの活動資金について、発足後一定期間を経て、WAYが活動資金を独自に集め政府予算から自律して活動することを、元々想定していた。表向きWAYは民間組織であり、政府の前衛組織ではないことになっているからである。ところがWAYの自己資金調達はいっこうに進まず、資金面での政府依存状態が続いた。WAYが政府に予算から自律して自己資金調達の努力を欠いていた背景の一つとして、主要な対抗組織であるWFDYが全面的にソ連政府の支援のもとに活動していることに接して、自らの資金も政府から支援されることを当然視する発想があったことが指摘されている。そのような中で、冷戦認識が先鋭化するにつれて政府全体で対ソ政策の予算を効果的に配分するという思考が強まり、効果が証明しにくい文化政策予算、特にCRDの予算は縮減の圧力にさらされていった。そのようなこともあって、CRDとしてもいつまでも予算面で政府に依存しているWAYに十分な予算をまわす余裕が、ますます無くなっていった。こうした状況が1950年になるとより鮮明になっていった。こうした中でCRDは、冷戦の文脈に文化政策を関連させ、WAYの活動資金にあてるためNATOから補助金を引き出す方針をとるようになった⁽⁴⁰⁾。これは、実質的にはアメリカからの援助に期待するという発想であり、WAYを立ち上げた頃からCRD内ではおなじみの思考であった。

CRDをめぐる政府内の予算の配分について問うことは、隠密の対外文化政策の意義を問うことと等しかった。CRD側は、外務省の全情報部局関係を取り仕切る担当者との点について1951年11月、協議をもった。1951年に、アトリー労働党政権からチャーチル保守党政権に交代したことが、CRDの意義を再確認

する背景の一つにあった。この協議においてCRDに付与された主たる役割は、共産主義傾向を帯びているイギリス及び西欧全体の若者に「解毒剤」を供給することであるとされ、そのためにアメリカ及び西欧各国、特にフランス当局との連携が欠かせないとの見解が共有された。一定の役割が割り振られたという点においてはCRDにとって望ましいことであつたが、しかし反面これにはCRDにとってのみならず、イギリス政府にとって好ましくない要素が含まれていた。というのは、「解毒剤」として大陸において有力視されていたのが全欧州における連邦主義であり、これは国家の主権を制限するものとしてイギリス政府が望まないものであつたと同時に、フランスとアメリカが支持していた欧州の将来像でもあつたからだ。CRDの活動を推進するためにアメリカやフランスとの連携を強めることで、同盟国から資金を引き出すことが容易になると同時に、その流れにそつて事を進めれば欧州における連邦主義を活性化することにつながってしまうことを意味していたのであつた⁽⁴¹⁾。こうしたことを背景として、CRDやWAYの活動は縮小こそしなかつたものの拡大もせずという状態が続いた。

大陸欧州ではフランスが主導するヨーロッパ統合の動きが形をなしてくる中で、アメリカとフランスが支持を与えている連邦主義運動と連動せざるを得ないWAYのプロジェクトを通じて、イギリス政府が望まない連邦主義を鈍らせることにも力を割かねばならなかつた。つまり限られたリソースで反共活動と反連邦主義運動の双方を展開しなければならぬ状態におかれたのであつた⁽⁴²⁾。

CRDに対するイギリス政府からの予算配分は、保守党政権に交代した後には相対的に安定したものの、WAYそのものに対する予算は小規模にとどまつた。そこでイーデン（Anthony Eden）外相や当時外務閣外相だつたロイド（Selwyn Lloyd）がたびたび大蔵省に働きかけたものの、WAYのための資金を引き出すことは難航を極めた。蔵相のバトラー（Rab Butler）が、同組織の活動が連邦主義を促進する可能性の存在を根拠として、提供する資金の増額を頑に拒んだためであつた⁽⁴³⁾。

実際にWAYが大蔵省から供給を受けていた資金は年額で700ポンドに過ぎなかつた。イーデンらの働きかけによつても事態の打開が見られないことに業を煮やしたWAYイギリス書記長のページ（Ian Page）は直接大蔵省に書簡を送り、

いかに共産主義の影響が西欧の若者に浸透しているかを示しつつ、7000ポンドの資金提供を要請した。ページが示した「共産主義浸透の事実」に対して大蔵省は多少の動揺を見せたものの、パトラー蔵相は資金提供については拒否の態度を崩さなかった。その他、WAYに残されていた道はアメリカの各財団からの資金援助を増額してもらうことであったが、しかしこれに対しては植民地省が明示的な不快感をあらわにし、この動きを阻害する構えを見せた。アメリカで高まっている市民レベルでの反植民地の動きが、この資金提供によってイギリスに及ぶことを懸念したからであった⁽⁴⁴⁾。

しかし1955年になると、WAYの海外拠点の多くはアメリカの財団の支援のもとで活動をする組織となり、もはやイギリスの影響力はほとんど及ばない状態になった。それは資金供給において不足があったためばかりではない。WAYのイギリス委員会が、あまりにも公然と世界レベルでリーダーシップをとろうとしようとしたことが、国際組織としての多様性を維持したいと考えた世界各国のWAY組織の反発を招いたのであった。イギリス委員会が示した世界レベルでのリーダーシップ追求の姿勢は、CRDがWAY予算を獲得すべく、「イギリスの国益」を過度に強調したことによって非常に強められたものとなっていた。特にフランスのWAYでは、リーダーシップをとろうとするイギリスを、「(文化領域における)アングロサクソン優位を浸透させる企ての表れ」であるとして、明示的に抵抗を示すようになった⁽⁴⁵⁾。

その後、WAYのイギリス委員会は、活動の軸を国際共産主義運動に対抗することから、イギリスを出入りする青年組織の人の移動の制御についてイギリスの国益の観点から関与していく方針へと徐々に移行していった。特にコモンウェルス間の若者層の移動に対する支援などに力を入れていった。そのような中で何度か組織の存在意義が問われたり、更なる予算削減に危機に直面したりしながらも、「共産主義への対抗」よりも「若者層を通じた文化政策」に力点を転じたCRDの方針が、デタント期以降の国際関係と一定の親和性をもつことになり、1965年にはむしろ予算が増額され活動を継続していった⁽⁴⁶⁾。

こうしてCRDとWAYとの関係、そして形成された文化政策の作動空間は、その後、状況の変化に応じて柔軟に形を変えながら存続を続けていくことになる。

おわりに

戦後、対外文化政策の政治的展開を企図して創設された CRD は、後にイギリス政府のプロパガンダを総合的に担うことになる IRD とは異なり、公然とした宣伝による共産主義への対抗というよりは、目立たない形態による影響力の浸透を通じた共産主義への対抗を冷戦期において担った。それが民間組織を通じた影響力の行使であった。こうした目的で設立された WAY はある局面では強く政府の政策の道具として動き、また別の局面では自立的な活動を展開することが期待されていた。いわば状況依存的な性質を持つ組織によって、展開される対外文化政策の作動空間がここに生成したとみることが出来る。

そして、その状況依存性を具体的に規定したのが予算配分の状況であった。すなわち予算が政府から配分される活動は、政治的意図のもとに展開されるものとなり、自己調達資金によって展開される活動は政府から一定の自由を獲得することができるというのがその建前であった。こうしたところに、イギリスの対外文化政策の作動空間の特質が立ち現れてくることになった。政治的であるが政府の完全なエージェントではないという民間組織のあり方である。こうした曖昧とも見える政府組織的性質と民間組織的性質の間を揺れ動く組織形態は、国家にとっての意義と市民にとっての意義の双方を獲得しようという意味で、対外文化政策の具体的展開の一つのあり方として注目に値する。こうした対外文化政策の作動空間の形成が、戦後直後のイギリスにおいてみられたことは興味深い。

なお、これは冷戦初期、一方でプロパガンダをになう IRD がまだ発足しておらず、また他方で政治からの独立を建前とするブリティッシュ・カウンシルの政治利用が困難な状況において、共産主義浸透へ対処していかねばならないという、いわば状況への現実的対応から生み出された文化政策の作動空間であった。つまり制度設計が先行する演繹的空間形成ではなく、あくまでも現状に対応し、可能な範囲で対応を試みるという帰納的空間形成であった。上からの一方的な制度設計と必ずしも親和的でない文化政策にとって、ある時期固有の事情によって成立した組織や作動空間の遺産を状況に即して変化させつつ利用することは、きわめて重要なことと考えられる。その意味で戦後直後の CRD の活動は、対外文化政

策のあり方一般にとって一定の現代的意義を持つものといえよう。

注

- (1) 本稿では対外文化政策という言葉を明確に定義して用いるのではなく、議論の可能性を残すために、おおまかに国際関係における経済、外交、安全保障の諸政策「以外」に主軸をもつ対外政策空間という緩やかな意味で用いるものとする。
- (2) 例えば広く一般に読まれているものとしてジョセフ・ナイ『ソフト・パワー』（山岡洋一訳）日本経済新聞社、2004年；渡辺靖『文化と外交—パブリック・ディプロマシーの時代』中央公論、2011年などがある。
- (3) 安全保障研究においても「戦略文化」を考慮した研究に注目が集まっている。例えば、日本国際政学会編『国際政治：安全保障・戦略文化の比較研究』167号、2012年1月を参照。
- (4) 例えば Lewis, Julian, *Changing Direction: British Military Planning for Post-War Strategic Defence, 1942-47* (London: Frank Cass, 2008); Folly, Martin, *Churchill, Whitehall and the Soviet Union* (London: Macmillan, 2000).
- (5) The National Archives, Kew, U.K. (以下、TNA), FO366/1452, Change of Name of British Council Section to Cultural Relation Department, no date; FO924/204, 1242/452, Nash minute, 22 Mar. 1945. 文化関係局の起源は、対外的文化関係の交流を活動領域とした既存のブリティッシュ・カウンシルに政治的影響を与えるために1943年、外務省内に設置された「外務省ブリティッシュ・カウンシル担当室 (British Council Section of Foreign Office)」にある。この部局はごく小規模であったが、越境の市民活動組織へのソ連の影響を削減することを目的として活動を開始した。しかしブリティッシュ・カウンシルを通じた政治的活動には限界があり、また政府内にもこれを危惧する声が多くよせられた。
- (6) ブリティッシュ・カウンシルの創設期を含めて、冷戦初期の文化政策を実証的に論じたものに渡辺愛子「イギリスによる対ソ連文化外交戦略、1955?1959?ブリティッシュ・カウンシルを中心に」『国際政治』134号、2003年11月がある。
- (7) Lee, J.M., 'British Cultural Diplomacy and the Cold War, 1945-61', *Diplomacy and Statecraft*, vol. 9, no. 1, March 1998, pp. 112-134.
- (8) 特に冷戦の文脈から学生の国際移動に焦点を当てた研究に Kotek, Joel, *Students and the Cold War* (London: Macmillan, 1996) がある。
- (9) TNA, FO924/206, LC6031/1406/452, Kerr to FO, 15 Dec. 1945; FO371/47935, N16816/989/38, Kerr-FO, 26 Nov. 1946. またデンマーク駐在イギリス大使も、同様の警告をCRD局長モンタギュー＝ポロック (William Montagu-Pollock) へ伝えている。TNA, FO924/449, LC359/191/452, Randall-Pollock, 21 Dec. 1945.
- (10) 渡辺、前掲論文。
- (11) Taylor, Philip, *British Propaganda in the Twentieth Century: Selling Democracy* (Edinburgh:

Edinburgh University Press, 1999); Oliver, James, *Britain's Secret Propaganda War: The Foreign Office and the Cold War, 1948-1977* (London: Sutton, 1998). 特に IRD 創設時については以下のものが詳しい。Wilford, Hugh, 'The Information Research Department: Britain's Secret Cold War Weapon Revealed', *Review of International Studies*, vol. 24, no. 3, 1998, pp. 353-370; Morris, C. J., 'A Very British Crusade: the Information Research Department and the Beginning of the Cold War', in Richard J. Aldrich ed., *British Intelligence, Strategy and the Cold War* (London: Routledge, 1992), pp. 85-111. またイギリスのプロパガンダ政策を冷戦史の文脈に位置づけて分析した研究に齋藤嘉臣『文化浸透の冷戦史』勁草書房、2013年がある。なお、本書はこの点に限らず多角的視点と種々の素材から冷戦期における文化政策の諸点を実証的に論じている。

- (12) Lee, *op.cit.*
- (13) ムッソリーニのプロパガンダについては、例えば以下を参照。Williams, Manuela, *Mussolini's Propaganda Abroad: Subversion in the Mediterranean and the Middle East, 1935-1940* (London: Routledge, 2006).
- (14) Lee, *ibid.*; 松本左保「イギリス外交における文化的プロパガンダの考察、1908年-1956年」『国際政治』173号、2013年
- (15) Aldrich, Richard, 'Putting Culture into the Cold War', Scott-Smith, Giles and Hans Krabbendam, *The Cultural Cold War in Western Europe, 1945-1960* (London: Routledge, 2003), p. 111.
- (16) TNA, FO924/594, Montagu-Pollock memo, 'Future of CRD', 19 Apr. 1947.
- (17) Smith, R., and J. Zametica, 'The Cold Warrior: Clement Atlee Reconsidered, 1944-1947', *International Affairs*, vol. 61, no. 2, 1985, pp. 237-252.
- (18) TNA, FO924/205, JC2454/1406/45, Owen to FO, 20 Jun. 1945.
- (19) TNA, FO924/206, LC5033/1406/452, Hookham to Bevin, 23 Oct. 1945; Kotek, *op.cit.*, p. 81.
- (20) TNA, FO371/54787, W6861/524/G, Brimelow minute, 10 Mar. 1946; Lucas, W. S., and C. J. Morris, 'A very British Crusade: the Information Research Department and the Beginning of the Cold War', in Aldrich ed., *op.cit.*, pp. 85-111.
- (21) Kotek, *op.cit.*, p. 128.
- (22) TNA, FO371/54787, W6861/524/G, Brimelow minute, 10 Mar. 1946.
- (23) TNA, FO371/45787, W6864/524/50, Cowell minute, 4 Jun. 1946.
- (24) TNA, FO371/54787, Pollock minute, 27 May 1946; FO371/54787, Lambert minute, 30 May 1946.
- (25) TNA, FO371/54787, 6784/524/50, Cowell minute, 31 May 1946; FO371/54788, W8195/524/50, CRD memo, 'British Participation in an International Student Congress', 28 Jul. 1946.
- (26) TNA, FO371/45787, W6864/524/50, Cowell minute, 4 Jun. 1946.
- (27) TNA, FO924/384, LC3185/21/452, Cowell minute, 5 Jul. 1946. プリティッシュ・カウン

シルと政治性の問題については、渡辺愛子、前掲論文を参照のこと。

- (28) TNA, FO371/54788, W8195/524/50, Nicholas to FO, 14 Jun. 1946; FO371/54788, W8195/524/50, Lambert minute, 3 Jul. 1946; FO371/54788, W8195/524/50, CRD memo, 'British Participation in an International Student Congress', 28 Jul. 1946; FO371/54788, W8195/524/50, Bowen minute, 2 Aug. 1946.
- (29) TNA, FO371/54788, W8195/540/50, Haynes to Montagu-Pollock, 'Consultation between International Youth Organizations', 3 Dec. 1946; FO371/54788, W8195/540/50, Hector McNeil minute, 10 Jan. 1947.
- (30) Aldrich, *op.cit.*, p.119.
- (31) TNA, FO924/670, LC20/20/452, Powell minute, 2 Jan. 1948; FO924/670, LC235/20/452, Mason Minute, 7 Jan. 1948; FO924/672, LC804/20/452, Macdermot to COI, 24 Feb. 1948.
- (32) TNA, FO924/670, LC159/20/452, Powell minute, 16 Jan. 1948; FO924/670, LC404/20/452, Minutes of the International Youth Conference chaired by Professor D. Hughes Parry, no date. なお、エルドリッジは、1945年から1948年の間、イギリスにおいてプロパガンダ機関が不在であった空白の期間を埋めたのがモンタギュー＝ポロックであるとして、冷戦史において高い評価を与えている。(Aldrich, *op.cit.*, p. 120)
- (33) TNA, FO924/673, LC1258/20/452, Powell minute, 18 Mar. 1948; FO924/675, LC1643/20/452, Washington to CRD, 13 Apr. 1948.
- (34) TNA, FO924/674 CRD to Bevin, 9 Apr. 1948.
- (35) TNA, FO924/675, LC1643/20/452, Washington to FO, 13 Apr. 1948; FO924/673, LC1258/20/452, Powell minute, 18 May 1948; FO924/673, LC1238/20/452, 18 May 1948.
- (36) TNA, FO924/679, LC2428/20/452, Warner to Williams, 8 Jul. 1948.
- (37) TNA, FO924/679, LC2816/20/452, Bevin to Cripps, 30 Jul. 1948; FO924/679, LC2816/20/4523, Cripps to Bevin, 3 Sep. 1948; T220/1210, Cripps to Tomlinson, 4 Sep. 1948.
- (38) TNA, ED124/137, Ministry of Education minute, 26 Jun. 1948.
- (39) ホッカムがクリップスに対して贈った感謝状がこれを示している。Aldrich, *op.cit.*, p. 122.
- (40) TNA, FO928/871, L317/48, Mayall minute, 22 Nov. 1950.
- (41) TNA, FO924/919, CRL20017/2, CRD meetings, 26 Nov. 1951.
- (42) TNA, FO924/1100, CRL2006/6, FO to Hollos, 27 Jan. 1955.
- (43) TNA, T220/1210, Eden to Chancellor Exchequer, 8 May 1952; T220/1211, Selwyn Lloyd to R. A. Butler, 14 Jul. 1954; FO924/1039, CRL20014/4, Moir to Eden, 10 Feb. 1954; FO924/1039, CRL20014/4, Grant minute, 1st Mar. 1954; FO924/1039, L20012/17, Haigh minute, 1st Apr. 1954.
- (44) TNA, FO924/1039, L20014/27, Page to R. A. Butler, 8 May 1954; FO924/1039, L20014/30, Grant minute, 19 May 1954; FO924/1040, L20014/43, Lytelton to Eden, 25 Jun. 1954.
- (45) TNA, FO924/1101, CRL2004/25, Moir to Hope, 17 March 1955; FO1110/756, Remie minute, 20 May 1955.

- (46) TNA, T377/1436, Noney memo, 'British National Committee of the WAY', 2-FD376/22/01, 16 Nov. 1965; T377/1436, Thomson to Diamond, 8 Nov. 1965; T377/1436, British National Committee of the WAY to Cecil, 21 Oct. 1965.