

米国の広報外交と沖縄 －米民政府・広報局に焦点を当てて－

吉本秀子

Abstract :

Public diplomacy is briefly defined as public relations aimed at influencing foreigners. In the United States, State Department is traditionally regarded as a principle player of U.S. public diplomacy. However, in recent years, some scholars argue that Pentagon is another key player for U.S. public diplomacy in support of State Department's postwar reconstruction efforts in such foreign countries as Afghanistan. During the U.S. occupation period of Okinawa in 1950-1972, United States Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), a field office of Department of Army, and its Public Affairs Department conducted a series of public relation campaigns towards Okinawan residents to obtain their support for the U.S. administration and national policy. In this sense, USCAR's public relations could be understood as a prototype of today's U.S. public diplomacy. This paper examines organization and functions of Public Affairs Department, USCAR, and five components of their public diplomacy compared with Nicholas Cull's study on United States Information Agency.

I. はじめに

パブリック・ディプロマシーには様々な定義があるが、¹ 簡単に言えば、外国人に対する影響を与えることを目的とした広報活動である。² 日本語では広報外交と訳される。米政府における伝統的なパブリック・ディプロマシーの担い手は国務省であるとされてきた。だが近年では、国防総省がアフガニスタン等で戦闘終了後に実施する、国務省主管の外交政策に対する「支援」としての外国人を対象とした広報宣伝作戦を含めてパブリック・ディプロマシーとする見方もある。³ 米国の沖縄統治は主として陸軍省の下部組織だった「琉球諸島米国民政府（以下、米民政府）」が実施主体となっていたが、そこでは沖縄の人々に対する、米軍への支援を取り付けるための広報宣伝活動が重要な位置をしめていた。その意味において、米民政府が沖縄という「外国」で、第二次世界大戦後の「占領」政策として実施した広報宣伝活動の中に、今日に至る米国のパブリック・ディプロマシーの原型的な姿があるということが出来る。

米民政府の役割は、米軍が沖縄で効率的に活動するための支援であるとされていたが、その役割については米国政府として統一的な見解があったわけではなかった。米国の沖縄統治をめぐっては、米国民

府の内部でも、占領は外交的視点から望ましくないとする国務省と、軍事的必要から施政権を含めて沖縄占領が必要であるとする統合参謀本部の間に見解の相違があったことが先行研究によって明らかにされている。⁴ その中であって米民政府の役割は、沖縄における米軍駐留に対する、沖縄の人々の支持を取り付けるための支援を行うことであった。これを実現するために沖縄のメディアと言論を日常的に監視し、また自らプレス・リリースや雑誌の発行を行うなど情報発信活動を行った。その意味において、米民政府の活動には広報宣伝的な要素が多く含まれている。これまで沖縄統治における米民政府の役割に焦点を当てた研究には宮里政玄や我部政明の研究がある。⁵ しかしながら、米民政府の広報活動に焦点を当てた研究はこれまでなかった。大田昌秀、宮城悦二郎、門奈直樹は米国の沖縄占領をマスメディアと言論統制の視点から研究しているが、これらは特に米民政府の広報宣伝活動に焦点を当てたものではない。⁶ 本研究の目的は、米民政府の史料に基づき、広報宣伝機関としての米民政府の役割に焦点をあて、米国の沖縄統治政策におけるパブリック・ディプロマシー（対外広報活動）の実態を探らうとするものである。

II. 米民政府の任務と機能

米民政府の役割は1969年11月1日発行の米民政府の内部文書「米民政府の組織と機能」によれば、以下のように定義されている。

琉球諸島米民政府の任務は、大統領行政命令10713号第4条に従い、高等弁務官の下に設立されたもので、この戦略的地域が自由世界の平和と安全のために効果的に貢献することを保証することである。この任務のためには、
a) 極東地域における米国外交政策の目的の達成とb) 同諸島における米軍の任務の完遂を容易に行えるように、琉球諸島の状況を育成することが必要である。⁷

この文書は、米民政府の規則10-1 (USCAR REG 10-1) として、民政府の職員向けに発行された文書で、民政府の任務と各部署の役割分担を明らかにする目的があった。したがって、そこには高等弁務官の下に置かれた米民政長官をはじめ、各部局長の役割が書かれており、それぞれの職務とその目的を内部に支持する業務命令としての役割を持っていた。同時にそれは、米国の法制上における、米民政府の位置づけを明らかにする目的を持っていた。上の文言の中には、以下の三つの要素が盛り込まれている。

1. 米民政府は、大統領行政命令によって米国の法的枠組みの中で位置づけられるものであること。
2. 米民政府は、国務省が主管する外交政策の支援を行うものであること。
3. 米民政府は、国防総省が主管する米軍の支援を行うものであること。

以上の三点は、沖縄の米民政府が米国本土で、どのような位置にあるかという点で重要ただけでなく、議会から沖縄統治のための予算を獲得する上での論拠となるものだった。米国の政府機関が議会からの歳出を得るためには、法的論拠が不可欠である。その法的論拠が、米民政府の場合は1957年以降は大統領行政命令であった。さらに、米民政府は、国務省が行う外交と、国防総省が行う軍事と、両省の活動に対する支援を行うものであるとされた。つ

まり、米民政府の役割は、大統領命令によって、米国の外交政策と軍事政策、その両方の目的を達成するために支援を行うための機関だったといえることができる。

しかしながら、このような米民政府の任務は設立当初から確固たる方針があったのではない。実際には、その方針が確立しない状態が続き、その存在理由を確立できない状態が長く続いた。上記文書に書かれた米民政府の任務と組織は1967年の文書を修正して発行されたものだが、米民政府は、1950年から1972年までの間に、このような職員に対する任務命令の修正をたびたび行っている。その意味において、米民政府のミッションは最初から定まったものがあつたわけではなく、度重なる修正を経て、次第に確立していったといえる。そして、ようやく1960年代後半になって上記で引用した文書の文言に辿り着く。

III. 米民政府とは何か

米民政府は1950年10月、統合参謀本部指令JCS1231/14によって設置が決定されたが、⁸ 同指令は機密扱いだったため、米民政府の上部機関であった国防総省は、統合参謀本部指令を機密にしたまま、それを書き換える形で同年12月、極東軍 (FEC=Far Eastern Command) 指令として米民政府を設置した。この12月の指令がFEC指令と呼ばれるものである。この米民政府に対する指令 (USCAR Directive) は国防総省でその後も何度も修正されたが、⁹ 1954年8月、大統領指令 (Presidential Directive) として発布された。だが、この大統領指令も機密扱いとされた。そのため国防総省では、いかに米民政府の予算を米議会から引き出すかについて苦労を重ねることになった。その結果、米民政府の予算は、1957年6月の大統領行政命令10713号の発布まで、第二次世界大戦後、日本とドイツの占領経費であったガリオア予算を毎年、補正予算歳出の枠組みの中で延長させながら、その場しのぎ的な形で確保されることになる。このように米民政府の予算における法的論拠が確立しなかったことは、米国の沖縄統治政策に戦後占領としての色彩を長引かせる結果となった。同時に米民政府の役割を内部的にも外部的にもきわめて曖昧なものにした。もともとの指令が機密であったことに由

来する米民政府の存在理由の曖昧さは、「米国の沖縄統治とは何だったのか」という基本的な問いに答えることの難しさに繋がっている。

その背景には、米民政府が担っていた「民政(civil affairs)」というミッションに対する定義が米本国でも十分に理解されていなかったことがある。したがって議会の予算承認を得にくいという問題が米民政府にも、その上部機関としての国防総省にもつきまとっていた。米民政府に対する予算は、設置された1950年から、沖縄返還でその存在が解消される1972年まで一環して米国防費の中の「民政機能(civil function)」に対する歳出として位置づけられている。1950年から1957年まではガリオア(GARIOA=Government and Relief in Occupied Areas占領地における政府と復興)予算として歳出されるが、1958年から1972年まではアリア(ARIA=Administration, Ryukyu Islands, Army=陸軍省・琉球諸島の行政)予算として歳出された。¹⁰しかし、議会記録ではどちらも陸軍省の民政機能に対する歳出であるとされている。つまり、法的論拠から見ると、軍事の中の民政が米民政府の役割だった。国家予算の歳出には、歳出立法の目的に沿って支出を行う義務が伴い、報告が求められる。その予算管理を行っていたのが、計画局(Comptroller Department)である。米民政府の計画局文書には、予算獲得のための草案や報告文書が保存されているが、これをみると、米民政府が国家予算をどのように与えられ、どのように執行していたかを見ることができる。また、これにより、「民政機能」と呼ばれていた項目の概要を知ることができる。

米民政府予算で最大のものは、スタッフの人件費、公共事業費、経済支援費などで、1953年頃まではガリオア予算の執行方法をめぐり、国防総省の内部でも意見対立があった。たとえば、そこで問題となったのが、米軍関係者のための住居費をガリオア予算から歳出すべきか否かという問題であった。結局、ガリオア予算は占領地を統治する政府のための予算であるので、占領地政府の人件費のみならず、米国人スタッフの住居費にも使用してよいという判断が下され、支出が認められることになる。しかし、このような議論が国防総省内部でもあったことは、どこまでが国防費の中の「民政機能」であるかが極めて曖昧であったことを示唆している。

民政機能のための歳出として、金額は大きくないものの一環して重要とされ、米議会歳出予算から支出すべきであるとされた項目が、情報プログラムに関する経費であった。¹¹この経費は1957年までは米民政府の一部局であった民間情報教育局(CIE=Civil Information and Education)が主管し、琉球諸島の人々に対する再教育費とされた。具体的にはUSISの作成した米国文化を宣伝する映画・ビデオなどの購入費・その上映会のために使用された。1957年以降は、文化交流・人的交流が重視されるようになり、講演会の開催、米国を知るための短期訪問プログラム、長期留学プログラムなどに経費が使用されている。同時に、沖縄メディアに対する監視と指導が行われた。1957年以降、この機能を担当したのが、民間情報教育局から業務を引き次いだ広報局である。1960年には公報局(OPI=Office of Public Information)と呼ばれていたが、その後、広報局(Public Affairs Department)になった。米民政府のスタッフは300人から400人程度だったとみられるが、1960年の記録をみると、その中で広報局は122人を有する大所帯であった。その内訳は軍人1名、文官12名、現地職員109名で、現地採用による職員数が大部分を占める部署であった。¹²

以上が、議会歳出予算の記録から辿ることができる「民政機能」の中身だが、果たして「民政機能」が何を意味するのかは、定義がはっきりしない部分が多い。米民政府に対する予算を議会に対して申請していたのは陸軍省副参謀室・民政部である。その設立は第二次世界大戦中であり、日本とドイツに対する戦後占領も「民政」として位置づけられている。

IV. 米国の民政

陸軍省・特別参謀室に民政部(Civil Affairs Division)が設立されたのは第二次世界大戦下中の1943年3月1日、戦争終了後のドイツ、イタリア、日本と、この3カ国が保有していた地域の統治に備えるためであった。民政部には、その基礎となる資料と情報が、様々な手段を用いて収集された。日本に関する入手できる限りの文献が米議会図書館に集められた。日本研究者、日本に行ったことのある米国人、日系アメリカ人、在米日本人などの人的資源

も、日本に関する貴重な情報源とみなされた。また、日本語を話せる人材の育成も行われた。こうして集められた日本関係の資料は組織的に英訳され、日本の政治・経済・文化的状況を把握するための基礎資料となっている。これらの日本関係の資料をみると、これらの米国の戦後計画では「琉球諸島」は当初、「沖縄県」として日本の一部とみなされていた。また第二次世界大戦後半には戦後占領に必要な民政要員の育成機関をもうけられ、米国では占領のための準備が開始されている。

このように第二次世界大戦中に誕生した民政部は1945年、第二次世界大戦が終了すると、その一部は参謀に、またその一部は占領地域における軍の政策調整を担当する占領地域室 (Office for Occupied Area) となった。占領地域室は、日本だけでなく、アジアでは韓国、フィリピン、さらにヨーロッパに対する支援物資の調達、また、再教育のための情報プログラム資料などの発送を担当していた。ガリオア物資の調達・発送も占領地域室が行っていた。

しかし、日本とドイツの占領が終了し、占領地域局が廃止されると、1952年4月14日に再編され、民事軍政参謀室 (OCCAMG=Office of Chief of Civil Affairs and Military Government) となった。1952年当時の組織図をみると、参謀の下に計画担当副参謀と作戦担当副参謀が配置され、予算部、経済部、広報部、調査分析部、軍事計画調整部の5部門に分かれていた。¹³ 1954年にヨーロッパでトリエステ自由地区が廃止されると、この民事軍政参謀室は実質的に琉球諸島のための部署になる。1959年の組織改編で、民政参謀室 (Office of Chief of Civil Affairs) と名称変更になり、その後、民政担当副参謀室に改変される。米民政府は、この陸軍省の民政担当副参謀室の下部組織として位置づけられ、同副参謀室が、米民政府の予算獲得のために議会対策を実施した。ガリオア予算が終了し、アリア予算になってからは、琉球諸島に配分されたアリア予算の一部を、その上部機関として副参謀室が受け取った。このように民政担当副参謀室の歴史を辿ると、米民政府はまさに第二次世界大戦後における米国の占領政策の延長的組織だったことが分かる。

ただし、第二次大戦後の占領政策の中で誕生した民政という考え方は、沖縄返還で米民政府が消滅した後も、米軍参謀の作戦の中核に位置づけられ

ることになる。米陸軍省の正史である『民政——兵隊、行政官になる (Civil Affairs: Soldiers Become Governors) 』には、第二次世界大戦ではもともと戦闘を行う組織である兵士が行政官になり、政治という畑違いの仕事を担当することになった経緯が述べられている。同書によれば、国際条約の規定に沿った現代の戦争には、敵とはいえ、民間人に対しては攻撃しないで保護するという人道的配慮が不可欠になるため、保護した民間人に対する管理を軍が行う必要が生まれ、そこに軍が民政を担当することになった。民政部の設置は、そのための措置であった。政情不安定な地域に軍政ではなく、民政を敷けば、敵の反撃に合う場合もある。直前まで敵だった人々、また文化も異なる人々を統治する仕事は複雑で一筋縄にはいかないものである。¹⁴ だが、ともかく民主主義の理念を標榜する米国にとって、第二次世界大戦後の占領計画に始まり、朝鮮戦争、ベトナム戦争を経て、最近のアフガニスタン、イラクにおける戦争に至るまで、実質的な戦闘終了後に生じる「民政 (civil affairs)」は軍にとっての重要課題となった。戦闘だけでなく、その後始末として、その地域が政治的に安定するまで民主的な政権の確立に向けて援助することが必要であるとの考え方から、戦闘終了後の国内政治にも干渉する必要があるというのが、第二次世界大戦から現在に至るまで米国の基本的なスタンスである。

その地域に敵対分子がいる場合には、対敵諜報活動も含めた情報収集活動や対ゲリラ特殊作戦なども民政の中にも含まれる。それらを含めた政情安定に向けた一連の情報作戦を含めた行動を米国防省は民政 (civil affairs) と呼んできた。政情不安定な地域で、しかも異文化の中で行う民政事業は複雑であり、軍事担当の国防総省だけの力では成し遂げられない。そこで外交担当の国務省をはじめとした他の省庁との連携が不可欠であった。安全確保・警備のための経費もかかる。外国のために米国は巨額の国費を投じるべきであるのか、という議論はあるものの、実際にはアフガニスタンにおいてもイラクにおいても、近年では米国の実施する「戦争」において、このような民政が大きな位置を占めるようになった。この民政が外国で行われる活動であることから、最近ではこの活動を、伝統的に国務省が行ってきた広報外交への支援事業として位置づける見方もある。¹⁵ 以上のように、米国の沖縄占領での民

政は、第二次世界大戦の戦後処理・占領計画にその端緒を持ちながら、米国における21世紀の情報戦争の特徴を併せ持っていた。

沖縄における戦後占領は沖縄戦の終結とともに開始された。沖縄戦の記録であるアイスバーグ作戦記録をみると、沖縄における「軍政」は、戦闘部隊に一足遅れて上陸した医療部隊、兵站部隊などが活動を開始すると同時に、投降した民間人を保護する部隊として配備が作戦の一部として、沖縄上陸前の1945年1月に計画されている。その意味において、米国にとっての沖縄戦は最初から戦闘後の占領計画を含むものだった。¹⁶ 情報戦という視点からみると、沖縄戦における軍政計画は、それまで米軍が南太平洋、フィリピンなどで行ってきた対敵諜報活動の延長として位置づけられていた。すなわち、対敵諜報部隊(CIC=Counter Intelligence Corps)が捕虜として捉えた日本人に医療・食料を施し、面接を実施、今後の戦闘のための情報源として活用するという目的を持っていた。沖縄戦においては、軍人と民間人を区別し、民間人を保護するという対策が取られ、心理作戦部隊がビラや拡声器で投降を呼びかける作戦も実施されたが、対敵諜報部隊が民間人を面接し、彼らを情報源として活用するという方針が沖縄戦でも継続されている。¹⁷

このような軍政が、「民政」に交代するのが1950年における米民政府の設置である。しかし、軍政が民政に変わっても、沖縄で対敵諜報部隊の活動は続いた。たとえば、1960年代になっても第526諜報支隊(526th CIC Detachment)がバックナー基地を拠点とし、沖縄における反米分子としての「共産主義者」の監視を続けていたことを示す報告書が米民政府史料の中に残されている。これをみると、米国は沖縄の政党だけでなく市民団体に対する監視も行っていたことが分かる。広報局史料に残された526諜報支隊の報告をみると、同部隊は沖縄の政党・市民団体の共産主義的な度合いを5段階で評価し、その「危険度」を監視していた。¹⁸ 526諜報支隊に監視されていた団体には沖縄人民党などの政党、労働組合などのほか読書会や勉強会も含まれている。これらの団体が本当に共産主義であったかどうかについては疑問の余地があるが、そこには共産主義者はすなわち反米主義者であるという短絡的な色分けがみられる。第二次世界大戦中に行われていた米軍の対敵諜報活動は旧陸軍

省(War Department)では「民政部(Civil Affairs Division)」の活動として位置づけられており、沖縄ではこのような軍の支隊による諜報活動が米国の施政権下で引き継がれた。そして、それは米民政府と連携関係にあった。

沖縄に駐留した米軍は1957年までは極東軍司令官(Commander in Chief, Far East)の指令を受ける立場にあり、1957年以後は、太平洋軍司令官の指令を受ける立場にあった。国防総省に配分される軍事予算は、米民政府に配分される「民政予算」とは別にあった。しかし、初期においては、そもそも米民政府に配分されるはずの予算が軍事的目的に使用され、米民政府側が軍部に文句をいう場面などもあり、それぞれの役割分担がはっきりしない部分もあった。その定義の曖昧さの背景には、民政(civil affairs)の概念の中には対ゲリラ諜報活動などの非軍事・情報活動が含まれていたことがある。そのため、議会に対する表立った説明に難航したとみられる。それでも、軍事予算とは別枠で陸軍省の民政機能のための予算が米民政府に配分され続ける。米民政府の年報である『琉球諸島の民政(Civil Affairs Activities in the Ryukyu Islands)』は米本国にも送付され、米国の異文化の土地における民政のあり方に対する事例研究の対象とされた。その意味において、米国の沖縄統治は「民政」の実験場だった。

1957年以後は、大統領行政命令10713号が米民政府の存在論拠として引用されるようになる。しかし、法的論拠が確立した後も、沖縄統治に関する国防総省と国務省の見方はたびたび食い違った。たとえば、1957年の行政命令で、琉球諸島における最高責任者は高等弁務官となった。陸軍省から派遣された軍人が歴代の高等弁務官となったが、国務省側は「外国」の統治にあたるその下に民政官をおき、軍事以外の民事事項は民政官の責任とすべきであると主張した。その意味において米国の沖縄統治政策は、沖縄戦の終了後、軍による「占領」の色彩が強かったものが、国務省と国防省の対立と折衝の過程を経て、次第に「外交」の要素が混じっていった。米民政府の実施した沖縄の人々に対する広報宣伝活動も、最初は占領地広報としての性格が強かったものが、次第に外国に対する広報外交に変わっていく。

国務省の定義によると、米国の広報外交は、「米国の国家・人々と、それ以外の世界の市民との関係

を拡大強化することで、米国の外交政策の目的を支援し、米国の国家利益を拡大し、安全保障を強化すること」が目的であり、その目的のために、「外国の人々に情報提供し、影響を与えること」が広報外交であるとされている。1945年から1972年まで沖縄は確かに米国の施政権下にあったが、米国にとっては「外国」であり、沖縄の人々は米国民ではなかった。その意味において、米民政府の実施した広報活動は、沖縄を施政権下におくという米国の外交軍事情策の目標に基づき実施された「広報外交」として捉えることができる。また、それは「反共」を旗印とした、政府をその実施主体とする古典的な冷戦型の広報外交であった。米国の沖縄における広報活動は確かに沖縄戦終了の直後、占領地広報の性質を多く持ち合わせていた。

しかし、1952年の日本の独立以後は、サンフランシスコ講和条約に基づく外交政策の一環として米国は沖縄を統治する。米民政府の役割は、講和条約に基づく外交政策の目的を実現するために、沖縄の人々の米軍駐留に対する支持を取り付けることであった。そして米民政府はそのための広報宣伝活動を展開した。だが、軍事予算に比べ、米民政府に配分される予算は低迷し続けた。米民政府の上部機関である陸軍省は、この民政のための予算を十分に確保することができず、後にこの枠は廃止され、軍事予算の中に統合されることになる。

V. 米民政府・広報局の役割

米民政府の機能が民政にあったことをふまえると、米民政府全体としても情報機関としての性格を持っていたが、その中で特に、広報宣伝活動の専門部署として設置されたのが広報局である。広報局の前身は、日本の戦後占領でも有名な民間情報教育教育局（CIE）で、沖縄においては1957年まで民間情報教育教育局という名称で活動する。対日占領における民間情報教育教育局の役割が、日本人に対する再教育を目的としていたのと同様、米民政府の民間情報教育教育局も沖縄の人々に対する再教育を目的としていた。民間情報教育教育局は沖縄における民主主義育成という名目で琉球大学を設置するなどの教育活動、ラジオ放送局の設立など情報政策を実施したが、1957年に再編され、教育部門が切り離され、広報局になった。

広報局の任務は以下の通りであった。

1. 米国政策の目的、方針、施策、業績についての情報を琉球の人々に与え、琉球・日本・米国と他国の展開と進展について米施政下の琉球の人々に知らせること。
2. 琉球諸島における米軍の活動を効率的・効果的に実施するための広報活動を行うこと。
3. そのために、米国、日本、琉球、その他の国のニュースメディアと親しい関係を維持し、広報活動を行うこと。
4. 東京のUSIS(合衆国情報サービス)と連携し、琉球諸島におけるUSISのプログラムのための実施主体として活動することとされた。¹⁹

先述の米民政府全体の任務と比較すると、1)は国務省を支援する関連する業務であり、2)は国防総省を支援する業務であると理解できる。1960年代後半になると、4)にあるように、東京のUSISとの連携も行われるようになり、またワシントンDCの合衆国情報庁（USIA）から直接、米国の外交方針に関する広報資料が米民政府広報局に届けられるようになった。また、ソ連・中国・北朝鮮・ベトナムなど共産主義国からのプロパガンダ分析などを行っていた第七心理部隊に対する支援も、広報局の任務とされた。

広報局の情報部長は、米民政府のトップである高等弁務官に対する首席情報補佐官を兼務し、在沖米軍の情報政策に対する指導を行う立場にあった。さらに、琉球諸島における世論を米国に知らせ、米国の対沖方針に対する提言を行うものとされた。また、米国人と琉球の人々との効果的な文化交流を推進することも広報局長の任務とされた。

このような業務を行う広報局長の下に1969年当時、広報局は以下の3部門で構成されていた。

- ①情報部（Information Division）
- ②調査分析部（Research and Analysis Division）
- ③文化事業部（Cultural Affairs Division）

第一の情報部は、広報局の中でもっとも活発な活動を行っていた部署である。この部門のチーフを務

める情報部長は、広報局長が不在のおりには、広報局長代理を務めることになっていた。情報部はさらに、プレス課、出版課、視聴覚課に分かれていたが、情報部長の任務は、これらの三部門の実施する広報活動の計画と統括を行い、高等弁務官、民政長官らが行う声明、記者会見等の原稿を作成し、報道資料を作成し、メディアから問い合わせに対応することだった。また必要に応じてイベントを企画し、米国の方針をアピールしたり、米琉親善のイメージを演出することも情報部長の任務とされた。例えば、米民政府は1965年8月、日本の佐藤栄作首相が訪沖した際に、フレンドシップ作戦とよばれる日米友好を演出するための広報作戦を実施するが、そのときの広報部会長を務めたのが、広報局長代理であった。USIAの方針に基づき、国務省の外交方針を実現すべく、米国に対する好ましいイメージを演出すること、またそのために琉球政府・広報局と連絡を取り合うことも情報部の仕事とされた。

プレス課では、沖縄のメディアに対するプレス・リリースの作成を主な業務としていた。プレス・リリースは、米民政府や米軍の活動を沖縄の人々に知らせるもので、高等弁務官の着任、米民政府の各部局長の着任と転出などのニュースを日英両語でメディア向けに提供していた。専属カメラマンもあり、写真の提供も行ってた。同時に、沖縄をメディアを定期的にモニターし、それをニュース・モーグと呼ばれる形で記録していた。沖縄のメディアを毎日モニターし、それを英語に訳し、ワシントンに報告する活動を行っていた。記事全文が英訳される場合もあるが、要約だけの場合もある。しかし、たとえば、B-29墜落事件、毒ガス事件のように米軍に対する批判が述べられている記事は全文が翻訳されている。プレス課が監視していたのは、「沖縄の人々が米国または米軍をどう見ているか」という点であった。また、議員らの選挙活動もメディアを通して細かくモニターされ、政治状況が細かく分析されていた。1965年の佐藤栄作首相の訪問に際しては、前年末から訪沖後までその是非が細かくモニターされ、分厚いレポートが作成されている。これらの沖縄メディアの英訳は、広報局文書の中で膨大な量に及んでいる。

出版課の任務は、沖縄の出版社・印刷所と親しい関係を維持しながら、同時に彼らの活動を監視し、米国の外交目的を達成することだった。そのた

めに、出版課は写真現像所を維持し、写真のネガをファイルし、保存した。また、隔週発行の写真ニュースポスター、『今日の琉球』『守礼の光』など月刊誌の発行を行っていた。これらの出版物は、米国に対する好意的な態度を育成するために刊行するものとされた。『今日の琉球』は1957年に創刊、USISが主管し、沖縄の知識人層を対象にしていた。その一部は英訳されて内容が検閲されていたことから、沖縄における知識人層の思想をモニターする目的があったと考えられる。一方、『守礼の光』は1959年に「高等弁務官の声」として創刊され、第七心理部隊が主管し、東京・横浜の間にあった陸軍省印刷局で印刷された。対象は知識人以外の労働者層で英文が日本語訳されて掲載された。二誌とも広報局が編集の統括を行っていた。²⁰

視聴覚課の任務は、ラジオ、テレビ、映画を用いて米国の情報政策の目的を達成することであった。そのために、視聴覚課では録音スタジオを保守管理し、映像制作を行っていた。USISから提供されるアメリカの生活を描いた映画の提供も、この部署の任務とされた。そのために、地元沖縄のラジオ・テレビ局、米軍放送と連携し、ラジオ・テレビの番組をスポンサーすることも、視聴覚課の仕事とされた。また、第七心理部隊、極東放送との協力関係を維持することも、視聴覚課の役割とされていた。

視聴覚課とVOAがどのような関係にあったかは米民政府文書からは定かでないが、米民政府文書には、VOAの極東、東南アジア、オセアニアにおける受信状況に関する報告書もファイルされており、それには朝鮮半島に向けた韓国語放送の中継所が沖縄にあったことが明記されている。同文書にはOKIで始まる周波数が掲載されているが、それが沖縄発の電波を意味するとすれば、沖縄からは英語、中国語、韓国語、ロシア語の放送が発信されていたことになる。²¹ 広報局の史料の中にこのようなVOAの記録が混じっていることは、同局がVOAと近い関係にあったことを示すものといえよう。

第二の調査分析部の任務は、沖縄における世論調査、メディアの実態調査などを通じて沖縄の世論を把握し、対沖政策の立案のための基礎資料を作成することだった。1969年当時はプレス課の任務とされたニュース・モーグの作成は、時期によっては調査分析部で行われていた。調査分析部の任務には、世論調査の実施、メディア効果の調査、情報メディア

に関する実態調査、特定問題に対する態度の育成活動などがあった。

調査分析部は、1950年から1972年の間に何回かの世論調査を実施している。その調査報告書の一部は、USIA文書にも保存されていることから、少なくとも、その調査の一部は東京のUSISとの連携で実施され、ワシントンのUSIAに報告されていたとみられる。1969年11月に実施された世論調査は佐藤・ジョンソン会談に関連して、沖縄の人々の返還に関する意見を調査する目的があったとみられる。この調査は、東京のUSISを通じて、東京の調査会社である中央調査社を使って実施されている。沖縄の人々に対しては、その実施者が米民政府だと明らかにしないで実施したと記録されている。²²

調査分析部では、世論調査の他に、沖縄の人々のメディア利用に関する調査も実施している。1951年に実施された調査はおそらく沖縄で実施された最初のメディア調査とみられ、沖縄の人々がどのようなラジオ番組を聴き、どのような新聞・雑誌を読んでいるかを尋ねるメディア接触調査であった。特に、ラジオ番組に対する嗜好を尋ねる質問が多いのが特徴で、ラジオを利用した世論形成に力を入れようとしていたことを窺わせる内容となっている。そのほか、米民政府文書には、沖縄の雑誌・新聞の発行部数を調査した記録も残っている。おそらく親米的な世論を喚起するための政策立案のための基礎資料とされたものと思われる。

また、米国では中央情報局（CIA）が世界各地における放送局・新聞社などの現況調査報告として『世界ファクトブック(World Factbook)』を毎年発行し、公開しているが、この報告書に類似した沖縄メディアに関する調査報告は広報局・調査分析部で作成されていた。²³ 調査分析部とCIAとの関連は不明だが、少なくとも、沖縄メディアの現況をまとめて毎年、ワシントンに報告していたのは、この部署である。

最後に、文化事業部の主な任務は、琉球諸島に5カ所あった文化センターの管理運営であった。広報局の中で、現地採用職員がもっとも多かったのはこの部署で、前出の組織図によると、1960年当時、米国人とみられる文官2名の下で79名の現地採用職員が働いていた。米民政府は、米国の政治や文化に対する支持と理解を得るために米国に関する本、映画などを見せる広報活動を行っていたが、その活

動の拠点が那覇、石川、名護、宮古、石垣に設置された文化センターだった。文化センターの当初の目的は、米国の宣伝であり、米国に関する資料の閲覧が目的であり、英語教育の資料も提供された。しかし、英語の本は読まれなかったために、日本語の本、映画の占める割合が大きくなっていった。²⁴ 文化センターの役割は米国の文化の普及にあったが、同時に、そこから沖縄の住民に関する様々な情報収集の拠点でもあったと考えられる。

先述したように、米民政府全体の役割は、琉球諸島で米軍の活動を効率的に行うための支援であり、そのために効果的な状況を作り出すことにあったが、その中で、広報局は新聞・雑誌・放送を利用したメディアを通じて、米軍駐留を効率的に行うための情報政策を担った。

VI. 広報局の関連部署

さらに、広報局と関連する部署として、沖縄には以下の組織があった。これらの部署に関する記述または文書が、米民政府文書とその上部機関で当たる陸軍省文書の中に含まれているからである。ケネディ時代に高等弁務官を務めたポール・キャラウェイは、米民政府が陸軍省だけでなく、米国のその他の省庁の海外支部とのゆるやかな連携で成り立つ組織であることを自らのスピーチで明らかにしていることは、そのことを裏付けている。広報局に関連があった部署としては、以下の機関を挙げることができる。

- ① USIS (United States Information Service)
- ② VOA (Voice of America)
- ③第七心理部隊 (7th Psychological Operation Group)
- ④ FBIS (Foreign Broadcasting Information Service)
- ⑤ 混成部隊

上記の部署は米民政府・広報局と連携関係にあり、時にはスタッフを共有することがあったとみられるが、広報局の任務はあくまで沖縄の人々に対する広報であった。これに対して、上記の関連部署の任務は沖縄だけでなく、東アジア地域における情報政策も担っていたものと思われる。以下に、それ

それぞれの部署が広報局とどのように関係していたかを米民政府文書と、公開されている関連文書で検討する。

① USIS

1960年代後半の広報局文書には、USISから送付されてくる米国政府の広報指針やプレス・リリースが多く含まれている。この頃になると、米民政府はUSIA下の統一方針のもと活動していたと思われる。1965年8月、広報局は東京のUSISと連携で佐藤栄作首相を迎えるための広報作戦を実施する。それ以降、米民政府とUSISの連携関係は深まり、1965年末に米民政府に広報局長として赴任したジョセフ・エバンスはUSIAから派遣されている。エバンスと広報局長を交代したモンタ・オズボーンの転勤先はサイゴンのUSISだった。エバンスの後任であるロバート・ケイもUSIAからの派遣だった。こうして返還直前まで広報局長のポストはUSIAからの派遣組が担当することになり、米民政府・計画局の史料によれば、彼らに対する給料もUSIAから米民政府に払い戻しする形で支払われている。

② VOA

米施政下の沖縄にあったVOAの中継施設は、返還を巡る交渉で重要な論点であった。また、その中継施設に関する先行研究もある。²⁵ しかし、VOAに関する史料は米民政府文書の中にはほとんど含まれていない。おそらくVOAが国務省の管轄であったことから、陸軍省管轄だった米民政府文書とは別の場所に記録があると思われる。ただ、1960年代後半になると、先述のように、USIAから送付されてきた広報資料を広報局と共有したらしい記録がみられる。

③ 第七心理部隊

第七心理部隊が何であったのか。米民政府文書から詳細は分からないが、広報局は第七心理部隊の支援を担当するとされていた。さらに、1960年代に広報局・情報部に勤務していたスタッフのうち、少なくとも2名は、広報局情報部のスタッフであると同時に第七心理部隊の隊員を名乗っている。どちらも沖縄のメディアに対する指導を担当していた。米民政府文書の中に含まれている第七心理部隊の活動報告書としては、共産圏からのプロパガンダ分析のレ

ポートがある。同レポートは、ソビエト連邦、中国、北朝鮮、ベトナムから傍受したプロパガンダの分析報告がある。プロパガンダ分析は第七心理部隊の活動の一端であったと思われる。

さらに、1972年の返還直前に書かれた文書には、「これまで第七心理部隊の行ってきた活動は、広報局の活動とする」という記述がみられる。第七心理部隊と広報局がイコールだったかどうかは不明だが、その活動の一部は、スタッフを共有し、また重なっていたと考えられる。

④ FBIS

第七心理部隊が行っていたプロパガンダ分析報告と似た活動を行っていたのが、FBISである。FBISは第二次世界大戦中に設立された外国放送を傍受し、その内容を分析する機関で、1945年までは連邦通信委員会(FCC)の管轄だったが、1947年にCIAが発足すると、CIAの管轄となり、CIAの中で外国メディアからの公開情報(オープンソース)による諜報を担当する機関となった。米民政府文書の中には、FBIS Okinawaが発信元となった沖縄の新聞の英訳が含まれている。先述したように、広報局情報部でも沖縄の新聞をモニターし、その英訳をワシントンに送付していたが、この活動はFBISの活動と重なるものである。FBISの公開報告書として米国内で配布された日報(FBIS Daily Reports)をみると、沖縄メディアの英訳もある。しかし、FBIS日報で中心となる部分は、ソ連、中国、北朝鮮、ベトナムなど共産主義国の新聞・ラジオの内容報告である。ただし、先述した第七心理部隊の報告書とFBISがモニターしていた東アジアのメディアには重複がある。FBISは東京にも支部があり、日本の赤旗なども調査対象に含まれていたことが日報で分かる。FBISは日本以外にも世界中に支部があったので共産圏メディアに関する情報の取得が、どの程度、沖縄で実施されていたのかは分からないが、少なくとも沖縄のメディアはFBIS Okinawaの調査対象に含まれていた。広報局情報部の文書とFBIS日報を比較すると内容の重複がみられることから、日英の翻訳スタッフを共有していた可能性もあるだろう。

⑤ 混成部隊

FBISと関連する機密扱いの部署として登場する

のが混成部隊である。機密扱いなので、その部隊が何を行っていたのかは米民政府文書から知ることはできないが、沖縄に本部があったとされるVUNC(国連軍総司令部放送)などの地下放送(clandestine broadcasting)と関連している部隊である可能性もある。²⁶ 返還にあたり、沖縄には日本人でもない、米国人でもない第三国籍の人々が米軍関連の施設で働いていたとされ、彼らの扱いをどうするかが問題になった。共産圏に向けた放送は英語以外の言語を話せる人々を必要とする。沖縄からソ連に向けたラジオ・バイカルという名称の放送が発信されていたという記録もある。混成部隊はこれらの外国語放送の担い手だった可能性もある。混成部隊と関連がある部署にジョン・ホプキンス大学のオペレーション・リサーチ局(ORO)がある。同研究所は朝鮮戦争における心理戦の研究などを実施していた機関である。²⁷ 沖縄から放送された外国語放送がすなわち共産圏に向けたプロパガンダ放送であったならば、同研究所との関係が深かったことも理解できる。

以上のように、米民政府文書だけでは全貌が解明できない部分も多いが、国務省管轄下のUSISやVOA、CIA管轄下のFBISや混成部隊と連携して広報宣伝活動に当たっていた。米民政府広報局の役割は、主として沖縄の人々を対象にした情報プログラムの実施であった。しかし、その傍らで、上記のような関連部署と連携し、広く東アジアにおける米国の情報政策の拠点として機能していた。その意味において、米国の対沖情報政策は、世界に展開する米国の情報政策の一部として機能していたといえる。

VII. まとめ

以上、本稿では米民政府と広報局の役割を検討することで、米国の沖縄における情報政策を考察してきた。米民政府は陸軍省の下部組織であったが、そこには、今日に至る米国の広報外交政策のいくつかの特徴をみることができる。

ニコラス・カルは冷戦期における米国の広報外交は、以下の5つの要素から構成されていると論じている。²⁸

1. 広聴 (listening)
2. 政策擁護 (advocacy)

3. 文化外交 (cultural diplomacy)
4. 交流外交 (exchange diplomacy)
5. 国際放送 (international broadcasting)

カルの研究は冷戦期における合衆国情報庁の史料検討に基づくものだが、実は米国統治下の沖縄にも、この広報外交の5要素がすべて揃っている。上記の分類における1) 広聴は、情報部が行っていた沖縄メディアのモニターがそれに当たる。2) 政策擁護は、情報部が行っていた米国政策に基づくプレス・リリースの発行がそれに当たる。3) 文化外交は、文化事業部が行っていた文化センターの運営がこれにあたる。4) 交流外交は、広報局よりさらに上のレベルで、1960年代後半になると高等弁務官室と国防総省・副参謀室の連携で、ワシントンの国際教育局の協力で実施されている。5) の国際放送に関する史料は、残念ながら米民政府史料には乏しいが、先述のように広報局とVOAが沖縄で連絡を取り合い、情報共有する関係にあったことを示す文書が含まれている。

米民政府は陸軍省の下部組織であったが、沖縄における米国の広報外交活動の中に、カルのいう広報外交の5要素がすべて揃っていることは偶然ではなく、米国の沖縄統治政策における広報活動が米本国の指令のもとに国策として統一された方針のもとで実施されていたことを示唆している。

本稿の冒頭に挙げた文書「米民政府の組織と機能」は、米国の外交政策の目的を達成するためには琉球の人々の自発的な協力が必要であると、そのために、米民政府は、自らの施政権下にある琉球諸島の人々が以下のことを享受できるようにすべきであるとした。

- 1) 政治・経済的に安定した自由で民主的な社会、
- 2) 生活向上の機会と好ましい生活水準、
- 3) 近隣諸国との生産的で友好的な関係を維持。

米国は沖縄を施政権下におき、その住民を自発的に協力させるために、さまざまな広報宣伝活動を行った。そのために、住民の生活向上を目指すとその理念を掲げた。そのことは沖縄の人々の米軍駐留に対する支持を取り付けるための宣伝行為であったが、同時に、沖縄を東アジアにおける反共のための

広報宣伝活動の拠点として位置づけていた。

沖縄の占領は沖縄戦の終了とともに開始され、第二次世界大戦後における戦後占領という性格を持ってスタートした。それはガリオア予算の陸軍省への配分で、国防総省の管轄する軍事の中の「民政機能」として位置づけられた。しかし、冷戦の開始とともに、その民政機能は米国のその後の反共政策に基づき、米国の外交政策の目的実現にむけた広報宣伝活動のための拠点として位置づけられていった。それは、当初の占領地に対する民政機能に加えて、広報外交的な要素が付け加えられていく過程でもあった。その対象は沖縄に住む人々だけでなく、北東アジア地域全体を対象としたものだった。このことは、米国の外交政策が日本という単一国を対象としたものではなく、北東アジア地域を全体として見ていたことと関係している。このような米国の外交政策の中にあって、冷戦期における沖縄の「戦略的価値」はこれまでも繰り返し論じられてきた。しかし、米国の対外情報政策の中での位置づけはこれまであまり検討されて来なかった。米民政府は琉球諸島の統治にあたる機関だったが、広報局とその関連部署の活動には、本稿が見てきたように情報宣伝機関としての一面があった。そこに米国の今日に至るパブリック・ディプロマシー活動の原型的な姿を見ることができる。

¹吉本秀子, 「パブリック・ディプロマシーの理論的枠組みの構築に向けて」『山口県立大学学術情報第6号』2013, pp. 29-38.

²Metzgar, Emily T., *Public Diplomacy, Smith-Mundt and the American Public*. *Communication Law and Policy* 17:1. 2012. p. 70.

³Pudas, Terry J. and Theohary, Catherine, *Reconsidering Defense Department Mission, Civilian Surge: Key to Complex Operations* (eds. Hans Binnendijk and Patrick M. Cronin). NDU Press. 2009. p. 76.

⁴たとえば, 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣, 2012. 河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』東京大学出版会, 1994.

⁵たとえば, 宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』岩波書店, 2000. 我部政明『日米関係の中の沖縄』三一書房, 1996.

⁶たとえば, 大田昌秀・辻村明『沖縄の言論』南方同胞援護会, 1966. 宮城悦二郎『沖縄・戦後放送史』ひるぎ社, 1994. 門奈直樹『沖縄言論統制史』雄山閣, 1996.

⁷USCAR Organization and Functions (USCAR Reg 10-1). RG 260 Records of Administration Office (以下, AO) Box 249. National Archive College Park (以下, NACP).

⁸Memorandum approved by Joint Chief of Staff, 1950.10.4. (JCS1231/14, Directive for United States Civil Administration of the Ryukyu Islands). *Foreign Relation of United States, 1950 Japan*, pp. 1313-1319.

⁹1954年4月の民事指令 (USCAR Directive) を宮里政玄が前掲書で全訳している (p. 94-103)。

¹⁰たとえば, *Justification of Estimate, Fiscal Year 1960*. RG260 Records of Comptroller Department (以下, CM) Box 84, *History of Budget Program*, RG260 CM Box 94. NACP.

¹¹AICA-CIE 110.01. CIE Yen Budget for FY 1954, 1953.6.10. RG260 CM Box 209. NACP.

¹²USCAR Organization Chart, RG260 CM Box 84. NACP.

¹³Organization and Functions, Department of Army, Office of the Chief of Civil Affairs and Military Government. August 1952. RG319 Entry 87 Box 4.

¹⁴Cole, Harry L. and Weinberg, Albert K. *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*. Department of Army, 1964.

¹⁵ibid. Pudas and Theohary.

¹⁶Fisch, Arnold G. *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*. University Press of the Pacific. 1988. p.24.

¹⁷大田昌秀『沖縄戦下の米日心理作戦』岩波書店 2004.

¹⁸Alphabetical Index of Leftist Organizations in Okinawa. 526th Counter Intelligence Corp Detachment. 1961. RG260 Records of Public Affairs Department (以下, PA) Box 1. NACP.

¹⁹ibid. p. 51. USCAR Reg 10-1.

²⁰Position Paper, USCAR Monthly Magazine, Konnichino-Ryukyu. 1969. 8.27. RG260 PA Box 5. NACP.

²¹Reception of VOA Broadcasts Beamed to Far East, Southeast Asia and Oceania Summer 1970. RG260 PA Box 57. NACP.

²²HCRI-PAD. Public Opinion Survey (U). 1969.11.19 RG260 PA Box 5. NACP.

²³HCRI-PAD. October 1968 Revision of the Facts Book. 1968.9.10. RG260 PA Box 12. NACP.

²⁴Binnendijk, Johannes A. *The Dynamics of Okinawa Reversion 1945-69*. In *Public Diplomacy and Political Change* (edited by Gregory Henderson). Praeger. 1973.

²⁵小林聡明, 「VOA施設移転をめぐる韓米交渉, 1972-73年」『マス・コミュニケーション研究』No. 75, 日本マス・コミュニケーション学会, 2009. pp. 129-147.

²⁶国連軍総司令部放送については, 小林聡明, 「冷戦期アジアの電波戦争研究序説: 朝鮮戦争休戦後のVUNC(国連軍総司令部放送)に注目して」『応用社会学研究』No. 52, 2010, pp. 65-77.

²⁷Jacobson, Mark R., 'Minds Then Hearts:' U.S. Political and Psychological Warfare during the Korean War. Dissertation, Ohio State University, 2005.

²⁸Cull, Nicholas J. *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*. Cambridge University Press, 2008. p. xv.