

日本型インテリジェンス機関の形成

第40回諜報研究会（2021年11月27日、オンライン）

一般社団法人アジア調査会理事、インテリジェンス研究所特別研究員 岸俊光

はじめに（報告概要）

- 内閣調査室（新設時は内閣総理大臣官房調査室）の業務の特徴を探る。
- 戦前の情報局と内閣調査室の関係を点検する。
- 内閣調査室の関係資料に見える「弘報」「情報」の解釈に注目する。
- 関係資料にある「内閣の重要政策」の解釈について考察する。
- 関係資料を基に業務内容を模索した様子を跡づける。
- 関係資料にある1960年代末の組織作りについて検討する。
- 「日本型インテリジェンス機関」の暫定的解釈を提示する。

戦前の情報局とは

国策遂行の基本的事項に関する情報収集や広報宣伝、出版統制、報道・芸能への指導取締の強化を目的として設立された内閣直属機関。

前身は、1936年7月1日に各省広報宣伝部局の連絡調整を行うため設立された内閣情報委員会と、連絡調整のみならず各省所管外の情報収集や広報宣伝を行うため1937年9月25日に改編された内閣情報部。1940年12月6日に各省部局との調整権限強化のため「情報局官制」（勅令第846号）により設立。

発足当初は総裁及び次長の下に、第一部（企画担当：企画・情報・調整）、第二部（報道担当：新聞・出版・放送）、第三部（対外担当：報道・宣伝・文化）、第四部（検閲担当：検閲・編集）、第五部（文化担当：施設・映画演劇・文芸・事業）及び官房（二課）の合計5部・17課体制（160余名）。

1943年3月第四部と第五部は合体し、新たに基本事項の企画審議や大本営との連絡を担当する官房審議室を設置。1944年1月には国内及び敵国動向調査を行う戦時資料室を新設。1945年4月の改正で、陸軍省報道部・海軍省軍務局第四課・外務省及び大東亜省の対外宣伝業務が情報局へと移管され、各省ばらばらの広報宣伝担当業務が一元化。

1945年12月31日「情報局官制廃止ノ件」（勅令第732号）により廃止。

（アジア歴史資料センターのホームページより）

キーパーソンが語る「内閣情報機構」

初代内閣情報部長を務めた横溝光暉が、戦前の内閣情報機構の創設の経緯について執筆した文書『内閣情報機構の創設』が、元内閣調査室主幹、志垣民郎宅で見つかった。横溝が1955年11月に東京大学新聞研究所で講話した記録と、1962年10月に内閣調査室で講話した記録が基になっている。

升味準之輔や伊藤隆らが内政史研究に必要な資料収集・保存を目的に1963年に設けた内政史研究会の刊行物に、横溝光暉の口述記録が入っている。1973（昭和48）年10月29日に岡義武、伊藤隆らが行った聞き取りの際、横溝は『内閣情報機構の創設』などにふれ、「いずれ公表するつもり」と述べていた。しかし、国会図書館などにも収容されていないことから、結局、公開はされなかったと思われる。

この聞き取りの中で、横溝は情報局の重要文書『戦前の情報機構要覧』が作成された経緯も説明している。それによると、作成者は情報委員会から情報局まで一貫して勤務した小林正雄。

『内閣情報機構の創設』関係者 1

横溝光暉（よこみぞ・みつてる）

内務官僚（明30.4.12－昭60.1.16）

商業横溝豊吉の四男。横浜一中、一高を経て、大10.6東京帝国大学法学部法律学科（英法）卒。9.10高等試験行政科試験合格。11.2東京府属・内務部庶務課。12.2広島県警視・警察部警務課長。13.12同保安課長。14.5福岡県警察部特高課長。15.8復興局長官官房計画課勤務。15.10内務事務官・警保局保安課。昭2.5内閣書記官・内閣官房総務課。6.12～8.5内閣官房総務課長。8.8兼法制局参事官。10.7兼内閣調査局調査官。11.7情報委員会事務官兼内閣書記官。12.9内閣情報部長。15.2岡山県知事。17.6熊本県知事。19.8依願免本官。19.9～20.10京城日報社長。22.10～26.8公職追放。27.1～50.3弁護士登録。著書に『昭和史片鱗』（経済往来社、昭49）がある。

秦郁彦編（2002）『日本近現代人物履歴事典』東京大学出版会

『内閣情報機構の創設』 関係者 2

小林正雄（こばやし・まさお）

昭和27年8月16日（総理府事務官）。昭和27年10月1日内閣総理大臣官房調査室勤務を命ずる。昭和27年11月1日（総理府事務官）内閣総理大臣官房総務課兼内閣総理大臣官房調査室、内閣総理大臣官房人事課勤務を命ずる。昭和28年2月1日（総理府事務官）内閣総理大臣官房調査室兼内閣総理大臣官房人事課勤務を命ずる。昭和29年6月1日（総理府事務官）調査官を命ずる。昭和30年1月27日資料主幹を命ずる。昭和31年4月1日調査第4部主幹。昭和31年6月25日（調査官）浅沼主幹アメリカ合衆国へ出張不在中兼ねて総務部主幹代理を命ずる。昭和32年8月1日（総理府事務官、内閣総理大臣官房調査室調査官）国家公務員法第78条第4号に依り本官を免ずる。昭和32年8月1日内閣調査官に任命する。昭和36年9月29日（内閣調査官）調査第4部第1班長兼同部第2班長岡崎修海外出張不在中同班長の事務取扱を命ずる。昭和39年6月30日（内閣調査官）願に依り本官を免ずる。

内閣調査室（平成4年4月）『職員勤務記録』

『内閣情報機構の創設』 関係者 3

下野信恭（しもの・のぶやす）

昭和31年3月1日総理府事務官に任命する。内閣総理大臣官房調査室勤務を命ずる。調査官を命ずる。広報主任を命ずる。昭和31年4月1日調査第3部主幹を命ずる。昭和32年8月1日内閣調査官に任命する。昭和37年3月26日（内閣調査官）調査第3部第3班長事務取扱を命ずる。昭和37年4月2日（内閣調査官）調査第3部第3班長事務取扱を免ずる。昭和38年7月29日（内閣調査官）調査第3部第2班長事務取扱内閣調査官志垣民郎海外出張不在中同班長事務取扱を命ずる。昭和45年8月3日（内閣調査官）順に依り本館を命ずる。

内閣調査室（平成4年4月） 『職員勤務記録』

『内閣情報機構の創設』の概要

- 日本行政史において情報機構が初めて内閣に設置されたことは、当時の情報コミュニティの（主に宣伝面の役割の）統合を図る動きの表出だった。
- 満州事変を巡る国際連盟での失策要因の一つに、国内から発せられる外務省系・陸軍系の外電二種類が不統一だったことが指摘されたことから、情報関係省の連携が模索された。同盟通信設立によってこの対立が一応の均衡をみた際に、日中戦争の開始という時運も相まって、内閣に情報機構を設置する試みが成立した。
- 当初、非公式の情報委員会として発足した各省連携の組織は、公式化を経て、内閣情報部、内閣情報局へと規模を拡大させた。
- 1937年9月に設けられた内閣情報部の所掌事務は「一 国策遂行ノ基礎タル情報ニ関スル各庁事務ノ連絡調整 二 内外報道ニ関スル各庁事務ノ連絡調整 三 啓発宣伝ニ関ス各庁事務ノ連絡調整 四 各庁ニ属セザル情報蒐集、報道及啓発宣伝」。
- あとがきによると、下野信恭と小林正雄が校閲にあたった。下野と小林は戦前、内閣情報機構に勤め、戦後は内閣調査室に勤務した。

吉原公一郎資料にみる「弘報」の含意

一、弘報活動の必要性

(1) (前略)「政府が何を考え、何を実行しようとしているか」「国民が何を考え、何を望んでいるか」、という知らせる面と知る面の両面を統一しつつ政治が行われるところに民主政治の真価がある。／この二つの機能、即ち、情報を受けること(情報活動)と情報を与えること(弘報活動)は、最も重要な政府活動の一つである。

(2) 現在、わが国においては、例えば、次のような弘報に関する欠陥があり、緊急に弘報機関を設立する必要がある(イ)再軍備、憲法改正に反対する世論(特に青年婦人層)が強い。現状のままでは国民投票による憲法改正も不可能であろう。(ロ)現在、新聞の論調は野党的であり、政府の真意が国民に正しく伝わっていない面がある。(中略)(二)各政党の宣伝活動は共産党に比して不十分である。

二、弘報活動の準則

(1) 基本的人権の尊重(2) 思想統制の再現に陥らないこと。(3) 事実に基礎を置くこと。必ずしも知り得たことをすべて流すことではなく、国家の立場から時と処を得て選択された必要にして十分な事実を流す意味である。(4) 党利党略に利用されないこと。(5) 国民が合理的且つ健全な批判と判断ができるようにすること。(6) 国民に過度の刺戟或は恐怖を与えないこと。(後略)

「弘報活動について」(昭和27年12月2日)より

吉原資料にみる「弘報」の課題

(1) 強力な心理戦機関を持つこと。(2) 民間に心理戦機関の基盤を培養すること。(3) 大衆新聞を一つ出して、最後までこれを続けること。(4) 政府が動かしている、または動かし得る出版物、団体の機関紙誌、通信の宣伝活動をやり放しにしておかないこと。(5) ビラ、ポスター、スローガンの作製及び配布、貼布機関をつくること。

○○会といった名前をつけて、一カ月に一、二回例会を開いて自由に討論し、政府の外交、情報活動などについて忌憚なく批判させる。例会は、言論界に発言権を持つ弘報活動研究者や、アメリカ・ソ連・中共・ヨーロッパなどの国際問題研究者数名をもって発足する。表立った発意者、あるいは主催者は、新聞の編集局長など著名人にする。資料、情報などを持ち寄り討論・研究し、次第に主題や研究課題を持つようにする。これが固まってくれば会員組織に発展し、言論界において実際に編集権を持っている人を引き入れ、実質的な民間弘報宣伝機関に培養していく。将来これを足がかりとして強力な政府機関をつくる。

「弘報活動（心理戦）に対する批判と当面の課題」（1953年3月10日）

志垣民郎資料にみる「情報」の意味

「内閣法第十二条の「情報」及び「情報の収集調査」について（案）」と題するB4判3頁の手書き文書が、志垣民郎氏宅に残されている。内閣の用箋に書かれているが、執筆者、作成年などは不明。それを類推させる記述もほとんどない。

「内閣法第十二条の「情報」～（案）」は、＜「情報」という日本語には、英語のインフォメーションとインテリジェンスの区別がないが、個々の事象に関する知識がインフォメーションであり、これらを分析、評価し、総合的に判断すること及びその結果がインテリジェンスである。日本語で正確に区別して表現すれば前者を「情報資料」、後者を「情報」というべきであろう＞と説明している。

その上で内閣調査室の任務は「内閣の重要政策に関する情報の収集調査」であるとし、＜内閣が行政権の最高機関として各行政機関の分担する施策を総合・調整するために取り上げる政策が「重要政策」であり、これに直接・間接に必要と認められる情報資料（インフォメーション）を収集し、評価、分析、総合判断して、その結果たる報告（インテリジェンス）を内閣官房長官に提出するのが内閣調査室（長）の任務である。＞と定義づけている。

内閣調査室の内部の組織も、国内の政治、治安、経済、文化、労働などを担当する調査第一部、海外の個別的地域及び主要国の動向、安全保障問題などを担当する調査第二部、マスコミ論調を担当する調査第三部、内外のニュースを担当する調査第四部、科学技術の動向を担当する調査第五部、並びにこれらの部門が収集した情報を分析、判断、総合する調査第六部の、広範多岐な分野にわたっている、と述べる。

法制局と協議した「内閣の重要政策」

次に紹介するのは「内閣調査室の任務規定「内閣の重要政策に関する情報の収集調査」の法的解釈」と題する、内閣の用箋を用いたB5判7枚の手書き文書である。冒頭に「四八・二・一 内閣法制局と最終調整済」とある。

特徴的なのは「内閣の重要政策」を<内閣が、行政の最高機関・統括機関として、各省庁より高い立場からこれらを包括し、かつ総合・調整するために決定する最高の政策である。>と解している点だ。<予め「何が重要政策であるか」を固定的に想定して規定されたものではない。>とする。

さらに、「内閣の重要政策に関する」ものの「に関する」という規定は（直接的関係を示す「に係る」よりも）広い関連性を意味しており、<内閣が「重要政策」と決定して内閣調査室に指示命令された事項はもとより、内閣官房長官が将来「内閣の重要政策」としてとりあげられる可能性がある」と認めた事項についての情報調査活動もその任務であり、さらに内閣が重要政策について広い視野から多角的に検討、判断し得るよう、基礎的情報を平素から集積しておくことも含まれると解する。>と述べる。

他方で<内閣調査室の活動の対象・範囲は決して無制限ではなく、あくまで内閣が内外の情勢に応じてとりあげるべき「重要政策」に関するものに限られ、その手段・方法も、命令・強制にわたることはもとより、なんらの特別の法的権限が認められていないという制約がある。>という解釈も示している。

1973（昭和43）年2月27日の参議院内閣委員会等で、内閣の重要政策に関して首相に適時適切な進言、意見具申を行うため内閣参与を置くことができるとする内閣法等の一部を改正する法律案が審議されており、国会審議準備として作成された可能性がある。

「内閣の重要政策」をめぐる組織内の議論

上述の文書よりさかのぼる昭和42年4月に作成された手書き文書「機構改革に関する参考意見（案）各部連絡調整会議」を見てみよう。内閣の用箋を用いたB5判13頁の文書で、内調のみの内部文書らしく、率直な言葉で綴っている。

<第1部 内調の機能>に記された内調の機能は次の通りである。①内閣の重要政策に関する情報の収集及び調査に関する事務（内閣官房組織令第4条）②各行政機関の行なう情報の収集及び調査であって内閣の重要政策に係るものの連絡調整に関する事務（同上）③内閣参事官室及び内閣審議室の所掌に属するもの以外の広報に関する事務（内閣官房組織令第42条6の反対解釈）。

「内閣の重要政策」の解釈については次の通り。わが国の存続・利害に関する事項についての政策▽わが国の安全保障に影響を及ぼす事項についての政策▽現体制（民主主義と自由主義）を反体制運動から守るために必要な政策（ただし、この3点には「？」が付されている）。

「重要」の意味は次の通り。その時点で重要▽各省所管の境目にあるから重要▽調整を要するから重要。<内調の発足当初、治安に焦点があったことは事実だが、治安以外の諸問題（外交、労働、社会、経済、文化等）も、それがわが国の安全保障に影響を及ぼす場合には、当然対象となる。>との記述もある。

「何に重点を置くべきか」をめぐる議論

「機構改革に関する参考意見（案）～」には以下のような記述もある。

＜他省庁であまりやっていない仕事（例—政治情報、中共、ベトナム、外国情報機関とのliaison、情報に関する連絡調整、非公然活動）。特に連絡調整機能強化の必要は、ほぼ全員が強調＞との記述が見える。

＜政策にタッチすべきか＞については、＜大筋としては、タッチすべきでないが、内閣が誤った方向をとらないように政策を暗示する程度のことにはやるべきである。＞。長官や副長官からの＜サービス機関的ないしは秘書官的な仕事＞については＜この種の仕事の比重があまり大きくなってはいけいないのだが、ある程度はやむを得ない。＞。

＜裏広報＞については＜内調の名前を出さない方が効果的な場合がある。裏広報は行政広報ではなく政治広報であり、しかも白を黒と言いくるめるのではないから謀略ではない。＞。

＜非公然活動＞については、＜他官庁に欠けている面なので重視すべし。たとえば、在中共の商社へ室員でなく団体職員をもぐりこませるのも一法。もちろん、この場合外務省とは連絡をとらせる。ただし、これら工作人員に対する補償も将来考慮すべき問題である＞（意見を述べた職員名らしき名前も書かれている）。

「政府のブレイン機構」構想

志垣資料の中から、「政府のブレイン機構について」と「政府のブレイン機構について参考意見」という小冊子2点が見つかった。内調は1960年代に「官製シンクタンク」とも言うべき役割を果たしていたが、70年代をにらみ中核となる新たな機関の設置を検討していたことは注目すべきことである。

小規模（7～10人）のコミテイ（委員会方式）を指向していたブレイン機構は、委員長や委員の候補も検討していた。委員長の顔ぶれには、野村総合研究所所長の佐伯喜一、日本経済センター理事長の大来佐武郎、京都大学教授の猪木正道が並び、委員には川喜田二郎、公文俊平、香山健一、高坂正堯、中嶋嶺雄、永井陽之助、山崎正和、若泉敬、蛭山道雄らが、またサブ・プロジェクト・リーダーには、岸田純之助、久住忠男、藤原弘達ら、内調が1960～70年代に手がけた委託研究で主要な役割を果たした人々が名を連ねていた。

佐伯は、1967年2月にまとめられた委託研究「わが国の核政策をめぐる問題点」を佐藤栄作首相に面会して献策した時の中心人物であり、久住は1955年から内調の軍事班班長のかたちで常勤となり、沖縄返還交渉の際は沖縄基地問題研究会の座長として佐藤首相に「核抜き本土並み」を提言したことで知られた。

「ブレイン機構」当時の「志垣日記」

二つの冊子が作られた当時の「志垣民郎日記」（「志垣日記」）の記述は以下の通り。

1969年10月20日（月）「9時40分登庁。新聞、資料読み。次長より「ブレイン機構」原稿修正意見あり、聞いて直す。」

同22日（水）「ブレイン機構のプリント、修正分と各教授の意見両方出来。木村〔俊夫・内閣官房〕副長官への報告の予約（明日2時）とる。」

同23日（木）「木村副長官に会い「政府のブレイン機構」のプリント二つ渡す。福永氏来り、電話あったり、石岡氏の報告などで暇つぶれ報告の時間なし。又、石岡氏と話してから帰庁3時。（中略）「頭脳機構」のこと小島氏に報告、下野氏の意見も聞く」

同28日（火）「〔部議3時前終了〕木村副長官手があいたという連絡あり、室長と官邸へ。若干待ってから入る。「政府のブレイン機構」で意見。全部読んでいてくれた。一応理解。国防会議改革、内調と合併、補佐官制度のことなど話あり。川喜田二郎〔東京工業大学教授〕と蠟山道雄を紹介してくれと。」

折しも沖縄返還交渉が佳境を迎えた時期でもあり、ブレイン機構をめぐるこれ以降の記述は認められない。

内調の大幅な組織改革を伴うことになる「ブレイン機構」構想は、理由は不明だが日の目を見ることはなかったと思われる。ただ、構想の一部は何らかの形で実現した可能性もあり、秘密のベールに隠された内調の業務を知る上でもさらに研究を進める必要がある。

自問自答「内調は何をなすべきか」

志垣資料の中に、「内閣調査室は何をなすべきか」と題する未定稿が残されている。執筆者、作成年は不明ながら、内調の歴史をはじめ職員の意識も視野に入れ、組織の理想像を語った小文で、内調の「実像」を理解するのに役立つ。

まず、CIA日本版という見方の是非だ。設立当初の理想図（村井構想）としてCIA日本版の構想があったことを認め、可能ならCIAのように対外情報活動を行う機関が必要としながらも、国会の勢力関係や世論の動向などから「断念するほかない」とする。

次が、緒方竹虎が唱えた国策通信社構想である。戦前の同盟通信社と情報局の機能を併せ持つようなもので、その必要性はなくなっていないとするが、大方のマスコミが反対するであろうことから「現状においては容易に実現しえない」と述べる。

第三の姿として示されるのが治安機関である。内調勤務者を含む多くの人々が治安機関と見なしていることや社会党、共産党系列の人々もそう見ていることを認める。だが、この小文は「内閣調査室の業務は、治安というような狭い概念の内容であってはならない」との立場をとる。「警察や検察、公安調査庁、防衛庁、海上保安庁等のいわゆる治安機関とはその性格を根本的に異にするものである」と強調する。

以上の議論を踏まえ、提示される内調の姿は「政府の頭脳（特に前頭葉）」というものである。「総合的な情報によって事象を判断し、重要政策の背景を考察し、決定する材料を提供する。」
「内調の情報」は、原則として生（ナマ）のまま上司へ報告されてはならぬ。
「（諸外国の信を恢復するには）文化政策がどうしても必要であり、情報機関の一大使命もそこに存在している。」といった熱気を帯びた言葉が続く。

結びにかえて（戦後日本と諜報機関）

- 日本における戦前戦後の情報機関は制度的には断絶しているが、人材や業務は引き継がれているところが散見される。
- 例えば、内閣総理大臣官房調査室の草創期の文書に情報局時代の用語である「内面指導」（疑似「自発性」をタテマエとする日本ファシズム特有のまた最も有力な手段の一つ＝香内三郎）が頻出するのは興味深い。半面、戦前の「思想戦」は、戦後になり米国から輸入されたとおぼしき「心理戦」に取って代わっている。
- 内部資料の「弘報」や「情報」の記述にあるように、内閣調査室は反共親米の立場から、政府寄りの世論指導を行うことを意識しつつ、基本的人権の尊重や思想統制の回避を視野に、まずは法令の枠内で業務を遂行したとみられる。
- 他方で、他省庁が行っていない非公然活動や裏広報、官房長官らの秘書官的な仕事にも組織の存在意義を見いだしていた。ただし、具体的な活動は未解明。
- 政策に関与することには自制的で、内閣が誤った方向を取らないように政策を暗示する程度と限定的に捉えていた。
- 例えば、内調が1960年代に取り組んだ核政策の委託研究は、外務省や防衛庁などが表立っては実施しにくいものの、内閣にとって重要と考えたのではないか。
- 「政府のブレイン機構」構想のような、1960年代の官製シンクタンク機能は、戦後の民主化が定着する中、厳しい国内冷戦事情を踏まえた、日本ならではのインテリジェンス機関のありようを示していると解釈できるのではないか。