



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

日本外交とパブリック・ディプロマシー —ソフトパワーの活用と対外発信の強化に向けて—

・ 平和研レポート ・
主任研究員 星山 隆

IIPS Policy Paper 334J
June 2008

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2008

Institute for International Policy Studies
5th Floor, Toranomon 5 Mori Building,
1-17-1 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5253-2511 Facsimile (03)5253-2510

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

目次

第1章：はじめに（問題の所在）	1
第2章：パブリック・ディプロマシーとは何か	2
1. パブリック・ディプロマシーの意味	2
2. 外交環境の変質	4
第3章：ソフトパワーとパブリック・ディプロマシーの関係	5
1. ソフトパワーとは何か	5
2. ソフトパワーをパブリック・ディプロマシーとしてどう活用するか	6
第4章：諸外国のパブリック・ディプロマシー	7
1. 英国のパブリック・ディプロマシーとブランディング	8
2. 米国のパブリック・ディプロマシーとソフトパワーの軽視	9
3. 中国のパブリック・ディプロマシーと共産党独裁体制の得失	10
4. カナダ・ノルウェーのパブリック・ディプロマシーとニッチ外交	11
5. EUのパブリック・ディプロマシーと価値外交	12
第5章：新時代のパブリック・ディプロマシーの特徴 （市民社会、価値、新秩序）	13
1. 市民社会とのネットワーク	13
2. 価値	15
3. 平和環境形成に役立つソフトパワー	16
第6章：日本のソフトパワーは強いのか	16
1. 文化	16
2. 価値	17
3. 外交政策	18
第7章：日本のパブリック・ディプロマシーの現状と課題	19
1. 日本のパブリック・ディプロマシーの現状	19
2. 日本のパブリック・ディプロマシーの重点課題	21
第8章：日本の政策発信の強化	26
1. 日本の政策発信が不十分な分野の現状と強化策	27
2. 政策発信の強化	33
第9章：まとめ	37
【参考】外務省海外交流審議会答申 「我が国の発信力強化のための施策と体制」（骨子）	40

(余白)

日本外交とパブリック・ディプロマシー

—ソフトパワーの活用と対外発信の強化に向けて—

世界平和研究所

星山 隆

第1章 はじめに（問題の所在）

世界は今、明らかに冷戦時代の二極対立に代わる新しい国際秩序を模索する試練の胎動期の中にいる。資源に乏しい島国日本にとって、新しい秩序がいかなるものになるかは死活的に重要であり、その重要性を十分に認識できず、自らが秩序形成にかかわり影響力を発揮すると外交努力を怠れば後に臍をかむことになりかねない。

そのための外交手段として、脚光を浴びるべきなのが、パブリック・ディプロマシーである。パブリック・ディプロマシーとは、要すれば、自国のもつソフトパワーを活用して、国際世論に影響を与え自らに有利な国際環境を形成することである。最近では、日本でも安倍政権が「対外発信の強化」という言葉でその重要性を強調したが、対外発信もパブリック・ディプロマシーの構成要素である。「パブリック・ディプロマシー」や「ソフトパワー」、「対外発信」といった聞き慣れない用語をいきなり並べることになったが、これらがいかなる内容を持ちどのような関係にあるのか、また日本外交にとって具体的にいかなる意味をもつのかにつき整理するのが本稿の目的である。

パブリック・ディプロマシーは、従来の政府対政府という外交の形を変質させ、国際社会の市民一般を味方にすることをめざす外交であるが、多くの国々がその戦略的重要性に対する認識を高める中で、日本政府は必ずしも明確な認識をもってそれを戦略的に用いるに到っていない。

この点、2008年2月に海外交流審議会が外務大臣の諮問に対し、パブリック・ディプロマシーの強化に関する答申を提出したことは、その第一歩として評価できるものであり、今後ひとり外務省のみならず、政府全体の課題として真剣に取り組んでいくことが強く期待される。

後にも述べるとおり、パブリック・ディプロマシーは、自国の外交をうまく進めるための「宣伝」（プロパガンダ）に過ぎず、従来と大して変わらないではないかとの見方がある。確かに自国の「宣伝」という意味合いが相変わらず強いことはまったく否定できない事実であるが、そこを超えた位置づけに重要な意義を見るべきである。すなわち、マスコミや市民社会が成長してきた現在の国際社会においては、従来型のうわべだけの国際宣伝は外交効果を持ちにくいということであり、むしろそのやり方や内容如何、更に言えば、国家の品格が

問われる状況になっているということである。そのような状況はソフトパワーを豊富に持ち、戦後、真摯な外交実績を積み上げてきた日本にとって明らかに有利なはずである。各国が国際世論を意識し積極的にパブリック・ディプロマシーを活用し、「ビューティ・コンテスト」のように外見と内実双方を競う時代になりつつあることは、歓迎すべき状況なのである。同時に、世界は確かに大規模な戦争を回避しうる平和世界に向かっているとの予兆がある。現在は、世界がそのような方向に確実な一步を踏み出せるか否かの重要な時期にあり、各国政府と国際世論がせめぎ合いながらも共に平和世界を築き上げていくという時代になりつつあるというのが、パブリック・ディプロマシーの核心部分とみるべきである。日本としては、この潮流に乗り、パブリック・ディプロマシーを戦略的に活用し、自らの国際影響力を高めることによって、望ましい国際秩序の構築に積極的にかかわるべきであるというのが本稿の結論である。

第2章 パブリック・ディプロマシーとは何か

1. パブリック・ディプロマシーの意味

パブリック・ディプロマシー (Public Diplomacy) という用語は、米国で1965年に初めて使われたといわれているが、冷戦後、英国が「クール・ブリタニカ」(かっこいいイギリス) というイメージ造りに活用し、9.11 後には、米国がイラク戦争で損なわれた自国の国家イメージを回復するために頻繁に使うようになって日本でも知られるようになった。学術的な定義があるわけではないが、「国際社会の中で自国の存在感を高め、自国のイメージを向上させ、自国に対する理解を深めるために、従来のやり方である相手国政府に向けるのではなく、相手国の国民に直接働きかけていく外交活動」というものである。

これでもわかりにくいと思われるので、具体的イメージをもつために、日本政府が現在促進しようとしているパブリック・ディプロマシーの主な活動を並べると以下のようなものであり、海外の例を見てもこれで概ね重要な分野をカバーしている¹。

- ① 政府広報を中心とする対外発信の強化、
- ② NHKの国際放送強化、
- ③ 国際文化交流を中心とする外国との交流強化(二国間の周年事業の実施、日本語普及、ポップカルチャーの活用)、
- ④ 海外の日本研究、知日派育成の強化、
- ⑤ 観光促進

この5つの例を見ても分かるように、外交とは伝統的に国家間で行うものとされてきたのがパブリック・ディプロマシーの相手は、一義的には外国政府で

¹外務省海外交流審議会中間答申(外務省ホームページ)

はなく、国際社会全体や特定の外国の一般国民である。ここに、パブリック・ディプロマシーの最大の特徴がある。国際社会に自国（ここでは日本）の存在の重要性を認識させ、主張や政策の正当性を理解してもらうことで日本に利益をもたらそうというのである。そのため、パブリック・ディプロマシーの日本語訳は、「対市民外交」と訳すことがあるが、あいにく名が体を十分にあらわしきれていない。別途「市民外交」という言葉が日本で普及しており、それは外交が今や国家機関のみの役割でなく、非国家主体とりわけ市民一人ひとりの役割が「市民外交官」として重要になっているという意味で使われる。まさに市民外交が重要になっているから、対市民外交も重要であるという裏腹の関係にあるのだが、日本語にすると混同しやすいとの欠点がある。

いずれにしても、パブリック・ディプロマシーとは、政府が国際社会の市民に直接働きかけ、以下のような目的で行う外交活動と整理することができる。

- (1) 自国のイメージと威信を高める。
- (2) 自国の政策を正しく理解させる。
- (3) 自国の対外政策が実現しやすい国際環境を作る。

これらが目的であれば、宣伝（プロパガンダ）や広報といった活動とどこが違い、大そうにパブリック・ディプロマシーと呼ぶ意味はどこにあるのかという疑問が起こりうる。宣伝とは、「他人に影響を与えるように、物事を陳述すること」であり、パブリック・ディプロマシーとは自国に有利に外交を進めるための古典的な対外宣伝活動をきれいな言葉で隠しているだけではないかとの見方もある。実際に、「プロパガンダ」（宣伝）という言葉の語源は「キリスト教を伝道する、布教する」という良い意味であったが、第一次世界大戦で英国が対独謀略宣伝で使い「人をだます」という悪いニュアンスをもつようになったため、その後、よい意味を表す宣伝の用語が必要となり、パブリシティやパブリック・リレーションズ(広報)が使われるようになってきている²。筆者は、パブリック・ディプロマシーという用語と宣伝や広報という用語の間には、情報の内容や手法でもほとんど異なることはなく、重点の置き方やニュアンスが若干異なる程度のもと考えている。要するに、パブリック・ディプロマシーは対外国市民という点を強調するところに特徴があり、広報といえば文字通りより平板なイメージであり、宣伝には悪しきイメージが付きまとう。重要なのは、時代の変遷により外交環境が変質し広報の目的や手法にこれまでにない広がりが出てきて

²池田徳眞 「プロパガンダ戦史」

宣伝の定義「宣伝とは、他人に影響を与えるように、物事を陳述することである。」。第一次世界大戦の最後にドイツ軍の戦意を崩壊させるという偉業をなしとげたイギリスのタイ的宣伝秘密本部のクルーハウスの委員長代理であったキャンベル・スチュアートが書いた著書「クルーハウスの秘密」に書かれた定義。

いる点であろう。そこで、次になぜパブリック・ディプロマシーという外交活動が国際的に注目されるようになってきているかにつき、整理することとしたい。

2. 外交環境の変質

パブリック・ディプロマシーが注目されるようになった背景には、外交環境が変化していることが大きく影響している。冷戦が終了したことにより、外交環境が一変し、それにつれて対外広報のあり方も変わらざるを得なかったのである。以下にその変化の主なものを見てみたい。

(1) 政府、外交当局による情報独占時代の終了

情報化が現在のように進んでいない時代では、国際社会の状況や国家間の情報は、ほとんど政府が独占的に握っていたが、今やマスメディアやその他の手段を通じて、世界の一般市民が国際関係の情報を相当程度正確に入手できるようになった。米国のニュース専門チャンネルであるCNNが1991年の湾岸戦争のライブ放送を通じて一気に名声を得たのは時代の変化という意味で象徴的である。

(2) 外交問題に対する政府以外のアクターの影響力増大

情報化により、国際情勢につき情報を入手するにいたったメディア、政治エリート（議会や有識者）、ビジネス、有力NGOといった市民社会の中心的アクターが発言力を強化し、政府の外交政策に大きく影響を与えるようになった。一国政府がナショナリズムを利用して、国内世論を外交に活用する度合いも高まっている。言葉を換えれば、国際社会において民意の影響力が増大した。

(3) 外交分野における民主化（透明性の向上）

かつて外交と防衛は国家の専権事項とされた時代もあったが、以上のような情勢を背景として、外交分野にも透明性が要求され、説明責任がより強く求められるようになった。すなわち、秘密外交が行いにくい状況となり、外交の民主化がますます求められるようになった。その一背景として、国内政治において外交と内政がより密接に関係するようになったことが、相互の緊張を高め、外交が内政により強く影響される状況になったことがある。

(4) 脱戦争時代で、ソフトパワーの競争に

民主主義国家が増加し、相互依存が高まった世界では、大戦争の危険は減っているとの見方が強まりつつある。このような脱戦争の時代にあっては、いわゆる武力を中心とする強制力（ハードパワー）ではなく、価値や文化といった国家としての魅力（ソフトパワー）が重要性を増す。そのソフトパワーを対外的に宣伝し、活用することの外交的有用性が高まっている。ソフトパワーについては、次章で触れる。別の言い方をすれば、主義や主張の正当性

を各国が競ってアピールし、その正当性を国際世論が判断する時代になりつつある。

(5) 外交政策と国民の利益の直結

国際的な経済相互依存が進んでおり、「安定的な国際ビジネス環境」を望む各国の経済主体の声が戦争への抑止力になっている。また、経済界の発言力が大きくなり、国家イメージがビジネスに影響する度合いが高まることにより、パブリック・ディプロマシー強化の誘因が高まる。国家のイメージが高まれば、観光促進にも役立つし、ビジネスや観光で外国に赴く自国民の保護（典型的には自国民が人質になる危険の減少やその解放の可能性の増加）にも望ましい結果をもたらさうることから、パブリック・ディプロマシーの重要性が増している。

第3章 ソフトパワーとパブリック・ディプロマシーの関係

1. ソフトパワーとは何か

パブリック・ディプロマシーとソフトパワーの間には密接な関係があるが、「ソフトパワー」という用語自体も一般にはなじみが薄く、何やら日本人が好きなやわらかい響きがあるものの、実際はわかりにくい概念である。本稿の文脈でいえば、要するに国力の一構成要素としての「国家の魅力」と言ってよいだろう。この用語を国際的に広めた米国のジョセフ・ナイ教授によれば、ソフトパワーとは、「強制や報酬ではなく、魅力によって望む結果を得る能力である。ソフトパワーは国の文化、政治的な理想、政策の魅力によって生まれる。その政策が他国から見て正当性のあるものであれば、ソフトパワーは強まる」とし、「ソフトパワーは力の形態のひとつであり、それを国家戦略に組み入れないのは深刻な誤りである」と位置付けている³。

再び、日本の例でソフトパワーとは具体的に何かをみれば、ナイ教授は著作の中で日本のソフトパワーの例として、「特許権数、研究開発費、国際航空旅客数、書籍と音楽ソフトの市場規模、インターネットホスト数、ハイテク輸出額、政府開発援助、平均寿命、トヨタ、ホンダ、ソニーなどの多国籍ブランド」を挙げている。その他にもよく引用される例として、日本の経営手法、テレビゲーム、アニメ、日本料理、美術、文学、美術、武道などがある。更に、勤勉、正直、清潔といった国民性もそれらに数えることが可能であり、例を挙げれば枚挙にいとまがない。日本は間違いなく、ソフトパワー大国であり、これらはみな国力の一要素である。

ナイ教授は、これらをまとめる形で、ソフトパワーの源泉として、①文化（通商等を含む）、②価値観、③外交政策 の3点に括っている。第一が文化であり、

³ ジョセフ・ナイ「ソフトパワー」

他国がその国の文化に魅力を感じる事が条件になる。第二は政治的な価値観であり、国内と国外でその価値観に恥じない行動をとっていることである。第三が外交政策であり、正当で敬意を払われるべきものとみられることである。日本がこれら3点において、いかなる位置にいるかという点の検証は後述する。

ここで、ソフトパワーの定義づけとして若干あいまいなのが、最重要の国力の一つである「経済力」であろう。この点を明確に説明した例を筆者は承知していないが、ナイ教授は「経済力」を他国に自らの主張を押し付ける手段としての「強制力」と見ており、軍事力と並び「ハードパワー」に位置付けているようにみえる。金融制裁や援助停止を含む経済制裁はまさに強制力として機能する場合である。他方で、政治的な条件をつけない経済援助や、望ましい援助の手法の実施（例えば、日本政府が行ってきた自助努力の支援といった援助哲学）、更にはFTAの積極的締結といった外交は「ソフトパワー」と位置付けるうるといえよう。したがって、「経済力」がハードパワーなのかソフトパワーなのかはその発現形態を見る必要があるというのが正確と思われる。

2. ソフトパワーをパブリック・ディプロマシーとしてどう活用するか。

ナイ教授は、「ソフトパワーはイメージと広報と変わりやすい人気だけの問題に過ぎないと考えるのは賢明ではない。ソフトパワーは力の一種であり、望む結果を生み出す手段なのだ。」

と述べ、このソフトパワーを外交手段として戦略的に活用すべきことを強調する。同時に、ソフトパワーの限界についても述べている。例えば、米国のイラク戦争を例にして、「ソフトパワーにより狂信的な過激派を味方に変えることはできないが、テロとの戦いでより多くの国からより強力な支援を得ることができる。ソフトパワーが減じれば、国際テロや大量破壊兵器の脅威への対応や民主主義の普及による平和戦略のアジェンダも不都合になる。」といった如くである。

そこで、もっとも重要と思われるのは、ソフトパワーという見えにくい力を外交手段（パブリック・ディプロマシー）としてどのように活用し目に見える結果を出すのかということである。この具体的効用につき説得力をもって答えることは本稿の課題でもあるが、これは容易ではなく、ナイ教授も著作の中で明確に説明できているとは言い難い。その理由は、ソフトパワーが「強制力」ではなく、より間接的、長期的な影響力をもつ総和としての「魅力」であることから、計測にはなじまず、パブリック・ディプロマシーの結果、特定の相手国や国際社会の世論にどのような効果をもたらしたのかを取り出して計測することはむずかしいのである。米国のように、イラク戦争が始まり、懸命のパブリック・ディプロマシーを展開しても、軍事力の行使により失った信頼や人気

は容易に取り戻すことはできない。だからといってパブリック・ディプロマシーが無効であると結論することはできない。効果的なパブリック・ディプロマシーの実行によって、更なる信頼の低下を抑止しているとも考えられるからである。

今回の米国の例から分かるのは、米国が圧倒的なソフトパワーをもっていたにもかかわらず、開戦を急いだことにより国際世論を急速に失ってしまったということであり、また一旦それを失えば取り返すのは容易ではないという事実である。この点、ナイ教授はソフトパワーが損なわれる場合として、政策の傲慢、鈍感、偽善を挙げているが、一国の国内政策にしろ、外交政策にしろ、それが偽善的だ、傲慢だ、他国の意見に鈍感だ、国益に関する偏狭な見方に基いているなどとみられた場合、ソフトパワーが損なわれてしまう。

以上からソフトパワーとパブリック・ディプロマシーの関係をみれば、「パブリック・ディプロマシーとは、自国のソフトパワー（文化や価値観や外交政策）を外国の国民にアピールすることにより、国際社会による自国外交政策への支持を得やすくする外交環境を形成したり、ビジネスや観光、外国の邦人保護といった外交以外の分野の具体的な利益を獲得する手段」と位置づけることができる。すなわち、パブリック・ディプロマシーと呼ぶ外交を展開するに当たり、その外交力の源泉になるのがソフトパワーということである。したがって、ソフトパワーを実質的にもたない大多数の開発途上国にとっては外交上の不利は否めない。これらの国の多くは、国名や位置すら国際社会の市民に明確に認知されていない。無論、これらの国にとっても、援助の受入れ、投資や貿易の促進、外国人観光客の増加のため、政権の安定や治安のよさといった状況や魅力をパブリック・ディプロマシーでよりよくアピールする必要がある。北朝鮮のように時代の潮流に反して軍事力というハードパワーに頼り、弱いソフトパワーを更に弱めるという悪循環に陥っているところもある。ソフトパワーがハードパワーに屈するような国際秩序は日本にとり不都合であることは明らかである。

第4章 諸外国のパブリック・ディプロマシー

ソフトパワーは、パブリック・ディプロマシーの源泉であると述べたが、日本以外の主要国のパブリック・ディプロマシーの特徴をみることにより⁴、冷戦後のパブリック・ディプロマシーの潮流を把握し、日本の現状と課題を考察する一助とする。

⁴ この章の各国の特徴については、「The New Public Diplomacy」 Jan Melissen から多くを引用した。

1. 英国のパブリック・ディプロマシーとブランディング

英国の民間コンサルタントのマーク・レナードは「魅力的な国家アイデンティティは政治的、社会的資源であり、とりわけ経済的に大きな効用をもたらす」との考えにより、ブレア政権におけるパブリック・ディプロマシーの推進役となった。国家ブランド戦略「クール・ブリタニア」(かっこいいイギリス)は日本でも話題となったが、1990年代末における英国による再ブランドの試みは大失敗に終わったとの評価は少なくない。「衰退、老大国」といった古臭い英国のイメージを刷新し、「現代と若さ」を創造しようとした外交は、観光産業を促進してきた伝統イメージと矛盾してしまったとされる。英国に限らないが、国家イメージの力は文化、政治、経済の多元性から生まれるものであり、人為的に一致させ、普及しようとするれば失敗する恐れがある。その結果、国家ブランド作りのアプローチは、過度に単純化し裏付けの弱い主張と、ブランドの間で揺れ続ける傾向にあり、どの国、地域も、「革新と伝統」の結合といったプレゼンを行うとの陳腐な結果に陥り、他との差別性に失敗する傾向がある。

2000年になり、英国では、パブリック・ディプロマシーの組織的改善にも手をつけ、首相直属の官民専門家による審議会を設置し、2002年には、関係機関によってより効率的、コンパクトな「パブリック・ディプロマシー戦略会議」を設置したが、明確な政策の方向を打ち出せなかったとされている。外務省と文化機関であるブリティッシュ・カウンシル、BBC放送の三者が主要メンバーとして連携強化を図ることとなり、予算も重点配分されたが、世界に名高い三者の連携をもってしても、大きな成果を上げたとの評価は必ずしもない。また、外務省にパブリック・ディプロマシー局を設けて、新政策の立案段階からパブリック・ディプロマシーのセクションを入れて広報効果を踏まえるとの改革も行われた。9.11後においては、テロ・モードにならざるをえず、英国の軍事行動の目的を説明したり、内外のモズリムに情報提供するといった安全保障の観点が重視されるようになり、これまでの産業振興の柱と並立するようになっていく。

これまでの間、英国の努力は必ずしも高い評価を得ていず、パブリック・ディプロマシーの難しさを教えているが、パブリック・ディプロマシーの成果を軽々に論じるのは、もとより危険であり、英国の挑戦自体は大いに称賛されるべきである。日本ではようやくそのような政策展開が検討され始めたという段階に過ぎない。ブランディングに関しては、日本でも少なからず議論があり、国家イメージが商品購入に与える影響を重視する見方もあり⁵、そうした延長線

⁵国家ブランドの構築 (2006年3月経済同友会提言)

国家ブランド構築の利点として、「日本社会のもつ魅力を凝縮し、ブランド・アイデンティティとして海外に投影することができれば、日本は国際社会に対して、自らの拠って立つ価値というものをより有効に

上で、例えば、「美しい国」、「サムライ日本」といったブランドも考えられうるが、文化的多様性を重視する日本国内で、国家的にブランド作りを目指すことには大きな困難を伴わざるを得ない。しかし、論争自体は、日本とは何か、すなわち日本の伝統や価値といった国家像を議論する機会ともなり望ましく、一つのパブリック・ディプロマシーとして対外的に日本のイメージをアピールする機会にもなりうることから、忌避すべきではないだろう。

他方、国家自体のイメージを一つの言葉で固定することは困難でも、ある特定の分野において、例えば、観光キャンペーンのような際に日本を効果的に表現できる言葉を探し、それを対外的に繰り返すことは「プロパガンダ」の鉄則であり、それが実体を伴うものであれば、有効なパブリック・ディプロマシーといえるであろう。

2. 米国のパブリック・ディプロマシーとソフトパワーの軽視

米国は冷戦終了により、政府によるパブリック・ディプロマシーの機能と予算を大幅に縮小した。ソ連との宣伝戦で拡大した対外広報の必要性は大幅に薄れたと判断し、主要な担当官庁であった連邦広報庁を国務省に吸収し広報予算も削減したのである。民間のソフトパワー、すなわち米国が誇るハリウッド、ハーバード、マイクロソフト、マイケルジョーダンなどにより米国の魅力は十分維持できると認識したのは結果として読み違いとなった。9.11後のイラク戦争の開始により、米国の国家イメージは急落し、あわててパブリック・ディプロマシーを再強化することになったが、多くの国々で市民による大規模な反戦運動が起こるなど米国に反する反発は弱まることなく、そうした世論に押されて各国政府の対米協力も困難な様相を呈することになった。このような状況になったのは、ナイ教授によれば、イラク開戦自体が、ソフトパワー軽視のツケということであり、急ごしらえの戦略ではなく、政策遂行（戦争）の開始時からパブリック・ディプロマシーを行うべきであったとの批判になる。

具体的に、米国は、以下のようなパブリック・ディプロマシーの諸施策を展開しているが、イスラムとのエンゲイジメントや国家ブランド構築は失敗したとの見方が強い。

○パウエル長官と世界の若者の討論番組、アルジャジーラ等への米閣僚の出

提示することが容易になってくる。日本ブランドが一定の存在感を持って世界に認知されるようになれば、今度はその傘の下、日本はまた新たな個別ブランドを展開し、世界により多くの価値を提示することが容易になってくる。

国際社会における日本の対外イメージの強化は、観光に限らず、日本への直接投資、優秀な人材の確保、また情報・技術の輸出といったあらゆる側面で大きな役割を果しうる。問題は、日本の対外イメージにおけるメッセージ性の希薄さである。」

演、

- イスラム教徒が米国内で幸せに共存している映像等の配布
- イスラム諸国の青年、教師、芸術家、ジャーナリストなどの招聘等強化
- 中東向け国際放送の開始（娯楽中心）
- アラビア語の雑誌出版
- パブリック・ディプロマシー・サイトの設置

しかし、米国のパブリック・ディプロマシーについても、現時点で完全に失敗に帰したと結論するのは時期尚早であろう。超大国としてハードパワーを見せることは、後のソフトパワー発揮に有効である点も忘れられるべきではない。確かに、戦争開始時から国際世論をより重視し、パブリック・ディプロマシー施策を積極的に行っていたら、国際世論は異なった状況に動いた可能性はあるが、いずれにせよ、遅きに失したといえ、ダメージを少しでも抑えることもパブリック・ディプロマシーの重要な役割である。なお、米国の会計検査院によれば、パブリック・ディプロマシーがうまくいかない原因として、統一した戦略の欠如、関係省庁間の調整メカニズムの未整備、パブリック・ディプロマシー要員の不足・語学力の欠如などを挙げている。

3. 中国のパブリック・ディプロマシーと共産党独裁体制の得失

中国は言わずと知れたパブリック・ディプロマシー大国である。中国共産党の革命時代からの巧みな「宣伝」工作という下地があり、中国文明に象徴される中国文化を背景としたソフトパワーも豊富に存在する。特に、近年は経済発展に伴い、経済力を有力なソフトパワーとして巧みに利用している。ASEANとのFTA締結や台湾企業に対する優遇措置はその一例である。また、中国の強みは、共産党独裁体制により、中央集権による効率的なパブリック・ディプロマシーを行える点で、豊富な資源（予算・人員）を機に乗じて集中的に投与できることである。オリンピックや万博といったイメージアップに資するイベントも積極的に作っている。また、外交的にも、軍事的増強に対する国際社会の非難が強まる中で、ソフトイメージをもつ「平和的発展」のメッセージを強力に打ち出し、実際にも多国間外交の強化や善隣友好の外交政策をとり、ロシアやベトナムとの間では領土問題で成果を出すまでに至っている。このように、中国のパブリック・ディプロマシーは、具体的な行動ともある程度一致していることから、かなりの成功を収めていると評価できよう。

他方、逆に体制に起因するマイナス面も存在する。もっとも重要なのは、表現の自由、宗教団体に対する制限といった人権問題や民主の問題が、中国のパブリック・ディプロマシーの努力を大きく減殺していることである。文化大革命や天安門事件、直近ではチベット暴動のような問題は、政治体制により必然

的に生じる問題であり、ナイ教授が指摘する「価値」の問題である。また、外交政策は、上記のように一定の成果を収めている一方で、急速な軍事増強は近隣国をはじめとする不安と警戒を強めている。対岸の台湾に向けて 1000 基ものミサイルを向けているような状況は、国家としての品格を欠いているととらえられてしまう。また、民主主義よりも秩序や安定を優先する理念、国家主権や内政不干渉の重視、開発独裁的な手法による経済発展モデルの提示といった欧米と異なる中国流の価値や外交政策が、多くの途上国政府やその市民から支持をうることとなれば、パブリック・ディプロマシーとして重要な成功を収めることとなるが、中国の軍事や資源外交に見るように国益を露骨に打ち出すやり方は好ましい要因を打ち消してしまうかもしれない。

もう一点、中国のパブリック・ディプロマシーにとりネックになりうるのは、後に述べるように、成熟した市民社会はレトリック（宣伝）と実際の行動の乖離を見抜き、偏狂、利己的な国益追求に反感を持つことから、中国の強烈的なパブリック・ディプロマシーがかえってイメージダウンになる恐れがある。2008年のチベット暴動に対する国際非難の中でソフトパワーを失った中国が、その失点を取り戻すかのように海外での聖火リレーを大々的に進めることが、かえって国際世論の反発を呼んでいる一面もある。すなわち、国際的大イベントは、外国政府やメディア、活動家にとっても自己の主張をアピールする機会にもなる。また、今回の聖火リレーでは、中国の留学生や移民が諸外国で大きな声を形成しうることを示したが、中国やインドがこのような力をパブリック・ディプロマシーとして利用できることも国際宣伝の新しい傾向であろう。

このように、中国の体制は西側諸国とは異なることから、中国政府にとっても国際社会でパブリック・ディプロマシーを実行する際に一定の限界がある一方で、西側諸国政府にとっても、パブリック・ディプロマシーにより中国国民に直接訴えることの効果には限界があるという点を念頭に置く必要がある。

4. カナダ・ノルウェーのパブリック・ディプロマシーとニッチ外交

カナダとノルウェーは、一般的に大国とはみなされていないが、むしろこれを活用し大国外交から一定の距離を置くことで、世界的に好感をもたれる国となっている。カナダのパブリック・ディプロマシーは、もともと対米外交の必要性が端緒になったとされている。米加の外交当局間で問題の解決を図ろうとしても国力の差があり上手くいかないことから、米国の議員に地元利益や特定問題の利害を訴えて成功を収めたことをきっかけにその後議会や米国市民と直接接する手法を積極化させた。また、カナダ外交は、PKO 活動、対人地雷の廃絶、政府開発援助などで独自の行動をとり名声と存在感を高めた。こうした活動を通じて、カナダは国家目標である独自のアイデンティティの強化を図る

うとしているが、9.11以降においては、米国との違いを強調するよりも、米国の良き隣人、信頼できるパートナーとしての側面を重視している点は興味深い。

ノルウェーは、オスロ合意に代表される和平仲介、政府開発援助（先進国の長期目標であるGNP比1%を達成している。）、ノーベル賞の授与、PKO活動などでカナダ同様国際社会に一目置かれる存在となっている。他方で、捕鯨活動ではマイナスの評価になっていると見られている。

カナダとノルウェーの共通点を見ると、日本とは多くの面で条件が異なっていることがわかる。その共通点の一つは、地政学的に戦略的要衝にないことである。日本のように安全保障上の利害が錯綜する地域に位置せず、資源的にも恵まれている。グローバル化の進展で地政学的位置の重要性は以前より薄れているとの見方もありうるが無視し得ないポイントであろう。カナダは価値観を共有する超大国米国と隣接し、同様にノルウェーもNATOに属し（EUには属していない）、共に一種の後ろ盾をもつことで一定の影響力を保持している点も重要である。地理的に隔絶し、盟友もいなくなれば国力以上に大きな存在感を示すことは難しいだろう。

また、植民地の伝統がなく、パワーポリティクス伝統にまみれていない点も共通している。そのような伝統は、国際的に中立的な役割を果たしたり、地域統合等の国際組織の設置を提唱していく場合に、不要な警戒を抱かれたり、野心を疑われる心配が少ないだろう。

政府開発援助を行うための国民の財政負担やPKO派遣に当たっての自国兵士の犠牲の可能性に対し、国民のコンセンサスが得られることも不可欠な条件である。また、様々な国際活動の実施に当たっては、政府のみならず、市民の活動と連携することが必要となり、両者が一体となることが活動の効率性の上でも、パブリック・ディプロマシーの効果の点でも望ましいが、カナダとノルウェーの場合、政府が市民ネットワークと連携していることに特徴がある。ノルウェーの和平仲介活動はキリスト教の布教の伝統から来ているといわれ、オスロ合意では、政府関係者のみならず民間人も加わって成功を収めた点が特筆される。

5. EUのパブリック・ディプロマシーと価値外交

これまでの例と異なり、EUは国ではなく国際機関であるが、主権の一部譲渡という形で、国家統合への方向性を示している点に大きな特徴がある。いわゆる多国間主義の旗手であることを売りとして、パブリック・ディプロマシーを展開している。その特徴は、規範パワーとしての存在感であろう。すなわち、異なる国家が、宗教やルールに基づく制度（グッドガバナンスやインスティテューションビルディング）、基本価値（人権、民主、法の支配等）の尊重、理想

(持続可能な発展や社会的市場経済等) といった国家関係を律する原則を共同で定め、それを実践するモデルを提供していることである。このような多国間主義、地域主義を誇示し、他地域に普及する外交努力を行うことで、自らの存在感と発言力を高めるとのパブリック・ディプロマシーを展開しているのである。

言うまでもなく、EU 諸国も一枚岩ではありえず、特に外交面では、各国の個別の利害は異なっており、共通外交政策の設定は容易ではない。逆に言えば、外交上容易に一致しうるのは、人権、民主といった「価値」の部分であり、パブリック・ディプロマシーの観点から言えば、いきおい価値外交の面で他地域にモラル上の優位を誇るものが EU の戦略となるであろう。

第5章 新時代のパブリック・ディプロマシーの特徴 (市民社会、価値、新秩序)

パブリック・ディプロマシーとこれまでの宣伝 (プロパガンダ) の本質的違いは何かという点につき、時代の変遷により外交環境が変質し広報の目的や手法にこれまでにない広がりが出てきている点が重要であると述べた。それでは、第4章で見た海外の例をみつつ、現在のパブリック・ディプロマシーが従前の宣伝や広報と比べ如何なる特徴をもつのかにつき整理する。3点にまとめてみた。

1. 市民社会とのネットワーク

パブリック・ディプロマシーの特徴は、一国の政府が自国の外交を有利に展開するために、相手国政府のみならず、当該国民に直接働きかけていくことであり、その一手法として、政府が市民社会とのネットワークをどう構築するかという課題が登場してきた。

パブリック・ディプロマシーという用語が多用される前は、「広報」(パブリック・リレーションズ)と言われることが一般的であり、今も「広報」の方がむしろ市民権を得ていると思うが、「広報」の時代は、一方的な「発信」が中心であったが、冷戦後の今日は、「発信」のみならず、政府と外国の市民社会の間で双方向を特徴とする「対話・協力」が重要になってきている。更には、その前提として、当該政府が国内の市民社会と「対話・協力」を行うことが外交運営の観点から必要になる分野が増えている。一言で言えば、「市民社会とのネットワーク」外交が、新しいパブリック・ディプロマシーの特徴になっているということである。

外国政府にとって、国際社会の物言う市民、NGO の存在は外交上ますます重要になっており、脅威にもなっている。日本が当事者になった最近の例では、

慰安婦問題や捕鯨問題がある。前者は、韓国系や中国系の米国市民が日本の慰安婦問題への対応を非難する運動を行い、米国下院の決議となり、それが欧州にも広がった。後者は、過激な米国系反捕鯨 NGO が日本の捕鯨調査船に対し暴力を含む妨害行為を仕掛けたのに対し、欧米メディアがこぞって報じ日本のイメージを落としたことである。これらの事例については再度触れる。先の米国の例では、ナイ教授が米国のイラク戦争に当たってパブリック・ディプロマシーを軽視していたと非難するのは、市民社会の声を軽視し、その説得努力をもっと用意周到に行うべきであったということであろう。

また、政府の「発信」だけでは外国国民の理解を得ることが難しくなっている背景には、国内外の市民が豊富な情報を得るに到って、自国政府や外国政府の発言を額面どおり受け取らない傾向が強くなっていることがある。特に、市民社会が成熟するに従い、そのような傾向は強くなる。政府が市民社会の信頼を得にくくなっている状況下、発信にあたりより説得力を増す努力を行うとともに、市民社会との直接の対話により、理解を得ていく必要性が増している。日本でも冷戦後徐々に政府が NGO との対話や一般市民との間でタウンミーティングといった機会を作るようになり、国民との直接対話が重要な行政活動になっている。外国においては、政府が外国国民と直接対話する機会を設けることは体制的、人的要因もあり国内以上に困難があるが、そのような努力も行われるようになっている。筆者も在フィリピン日本大使館に勤務した際、フィリピンの援助関連 NGO と対話を行った経験がある。日本の援助のやり方に関し、フィリピンの援助 NGO 関係者による理解を深め、援助のスムーズな実施に役立てるのみならず、NGO を通じ日本の援助努力がメディア等を通じて一般市民に伝わることを期待したのである。

外国の市民社会との対話・協力の前提として、国内の市民社会との対話・協力が重要であると述べたが、国内の市民社会の理解を得ることができない政策が、外国でも理解されないのは道理である。政府というものが一般に信用されにくい以上、日本の市民社会を通じて、相手国の市民社会に理解を求めることを期待するのも自然である。NGO や市民社会が政府の代弁者になれば、彼ら自身が国際社会で説得力や信用を失う可能性があるものであり、政府の期待通りになることはむしろ少ないだろう。それにしても、そのような対話の努力が重要であることは疑いを得ない。政府が行うべきは、現地大使館などを通じ、自国と駐在国の市民社会の交流の橋渡しや促進役にとどめ、あまり出すぎないことがパブリック・ディプロマシー上望ましいという考え方が主流のようである。

以上のような認識から、政府が市民社会とのネットワークに関わる外交を強化していく手法としては、具体的に以下のようなものがありうる。日本政府としても、このような手法を強化していくというのが今後の方向であろう。

- 外国における公聴会、シンポジウムなどの双方向の対話
- 外国 NGO 等との対話、協調、共同作業
- 各種ネットワークの構築の手助け（ビジネス、NGO、地方自治体など）
- 援助や交流を通じたネットワークの形成
- 国内 NGO 等との対話・協力及びそれらを通じた諸外国への伝播

最後の国内 NGO とのエンゲイジメントに関し、欧米では、宗教団体を含む NGO の活動が活発であり、政府と NGO の価値が一致している場合には、強力にパブリック・ディプロマシーを展開する武器となる。すでに中国のパブリック・ディプロマシーで触れたとおり、中国やインドのように海外に自国出身の移住者が多くいる場合は、それがパブリック・ディプロマシーに役立つ場合がある。そのプレゼンスが高くなりすぎれば、当該国における信用をかえって損なったり、脅威にもなりうるという意味で諸刃の刃の一面もある。

2. 価値

パブリック・ディプロマシーのもう一つの特徴として挙げたいのは、人権や民主といった価値の問題である。政治体制の問題といってもよい。この問題は、まさに冷戦時代における米ソ間の中心課題であり、決して新しいものではない。資本主義対共産主義の対立は後退する一方で、新たに民主主義対専制主義の様相が強まっているとの見方もある。それは中国やロシアの政治体制や運営にも言えるが、イスラムの台頭やラテン・アメリカにおける反米政権の誕生などにその傾向を読み取ることができる。

現在唯一の超大国である米国は、国際テロとの戦いの中で、自由と民主の普及を掲げたし、既に見たとおり、EU も自らの地域統合の方向を強化し、国際社会における発言権を強めるために、価値の普及を国際秩序形成における最重要の規範にすえる傾向が強くなっている。

米国人であるナイ教授も、最も重要なソフトパワーの根源は「価値」であるとし、その訴求力の強さを指摘している。なぜなら、価値は、イデオロギーや政治・経済体制、外交政策、国際秩序、繁栄や開発、したがって国造り（ネーション・ビルディング）に関係するののみならず、テロや核不拡散、環境を含む新しい安全保障の諸課題にも関連するからである。以下でも見るとおり、冷戦後の国際秩序の形成期にある現在、欧米諸国が躍起になって自らが信奉する「価値」に基づき、外交を展開するのは当然である。民主主義諸国同士は戦争をしないとの考えがその信念を強化している。日本政府としては、欧米のこの趨勢をパブリック・ディプロマシーの観点からどうみるかが重要である。例えば、安倍政権が唱えた「価値の外交」の得失の判断に当たっては、パブリック・ディプロマシーの視点を計算に入れることが不可欠である。

3. 平和環境形成に役立つソフトパワー

ナイ教授は、軍事力の役割の変化等により、「国際紛争を解決する手段としての武力の行使がもはや選択肢の一つにならない平和の楽園が、ヨーロッパだけでなく、自由な民主主義国のほとんどの間に広がっている。--共通の価値観がある民主的な国の間で、(ハードパワーより)ソフトパワーの重要性が高まっていることを示している。」と述べ、「平和の時期に勝利をおさめるのはソフトパワー」であると指摘する。また、「協力関係」の構築や「環境目標」の実現にはソフトパワーが重要と述べる。日本でも、例えば、伊藤憲一氏は、グローバル化が進展し、外国領土を侵略する必要が薄れてきたこと等を挙げ、「国際社会は不戦の時代になりつつある。」⁶と指摘する。

その意味は、ソフトパワーは、新しい秩序形成の時期においても効果を発揮するということであろう。すなわち、パブリック・ディプロマシーは、自国のイメージを国際社会で高めたり、マイナスイメージを軽減するのみならず、自らが望む地域秩序や国際秩序の構築、すなわち「環境形成」に役立つのである。日本がアジアの中で、平和勢力として重要な位置を占め、安定的地域秩序の構築に貢献するためには、自らのソフトパワーを発揮し発言権を高めることが重要である。逆に言えば、安定的な地域秩序や国際秩序の形成に積極的に努力する姿勢が自らのソフトパワーを強めることになる。

第6章 日本のソフトパワーは強いのか

日本はソフトパワー大国であると先に述べたが、ナイ教授が挙げる三つ(文化、価値観、外交政策)のソフトパワーの源泉に従い、日本のソフトパワーの強度につき概観する。

1. 文化

海外における日本の好感度は高い。世論調査の結果を見ても常に上位を占めている。2006年にBBC放送と米国メリーランド大学が共同で実施した調査でも、日本は世界に「好影響を与えている国」のトップになったが、その理由として、島田晴雄内閣府特命顧問は「日本が好感されている背景には、世界に浸透するすぐれた工業製品、寿司などの健康的な日本食や簡素で美的な生活文化、経済援助、そして侵略をしない平和国家、などの理由がありそうだ」とし、文化面に限らないが、日本の様々なソフトパワーが日本の国際的評価を上げていることをあらわしている。調査者側のメリーランド大学 PIPA 研究所

⁶伊藤憲一「新・戦争論」。同氏は第8章で触れる外交・安保のシンクタンク「日本国際フォーラム」を主宰している。

のステューブン・カル氏は「一般的に日本やフランス、EUのように軍事力とは異なった（soft power）形で、世界と関わる国々がプラス評価をされる傾向がある」として、日本がソフトパワーにすぐれた国であることを裏書している。

2. 価値

2006年に誕生した安倍政権は、麻生外相を中心に「価値の外交」を前面に打ち出し、人権・民主をパブリック・ディプロマシーの中核にすえた。日本は第二次世界大戦以前よりはるか以前に、議会制民主主義を導入し、戦後に改めて民主主義の深化を実現した。その意味で、欧米以外で初めて民主化を達成し発展を成し遂げた国家モデルであり、現在では世界に誇るレベルに達している。既に見たように、国際秩序の形成期にあたり、欧米諸国と協調し、これまでの人権、民主を基盤とする安定秩序をめざすことは日本の国益にかなう。そのためにソフトパワーを活用し、パブリック・ディプロマシーを戦略的に展開することが重要である。「価値の外交」を前面に出すことはその主唱者である欧米への追随であるとか、これに与しない中国やロシアに対する挑発的な政策であるといった批判もあるが、秩序形成期というこの時期にその姿勢を明確にすることは、少なくともパブリック・ディプロマシーの観点からは極めて有効である。日本が価値において欧米と理念を共有するとのメッセージを明確にすることは、価値を重視する欧米のエリートや市民にとり、日本のイメージを何よりも強化するし、新しい国際秩序構築に当たり、この価値に基づき日本も積極的に協働するとなればさらに効果を増すことになる。また、世界的に数が増加しているといわれる民主主義国家においてのみならず、非民主国家においても、多数の一般市民が人権、民主を希求しているとすれば、国際社会のより多くの市民に対し日本の積極的なメッセージを発することを見逃すべきではないだろう。

他方、パブリック・ディプロマシーの中核に「価値」を据えることと、欧米の政策に追随することとは異なる。人権、民主を基本にすえながらも、個々の政策については、異なる対応になりうることは欧米間の相違を見ても明らかである。例えば、自由貿易体制の拡大という点で一致していても、食糧安全保障の観点から農業自由化については国情の違いを反映して考え方に相違が出るのは当然である。重要なのは、「価値」を前面に出しながらも、それは欧米諸国への単なる追随ではなく、安定的秩序形成のための積極外交である点をパブリック・ディプロマシーとして対外的にうまく発信していくことである。この点、日本が国際社会で高い評価を得ている理由に、西欧諸国の植民地主義からアジアを開放した日本のイメージ、そしてそのような役割を現代においてもないうる能力を持つ日本というイメージが存在することも否定できない。日本としては「価値」を掲げながらも、文化の多様性や他宗教の寛容の伝統をもつ日本が

西欧と非西欧の結節点の役割を果たす意思を打ち出していくことも重要であろう。そのためにも、一方で現在の「東アジア共同体」の形成をはじめ、アジアの地域秩序構築に向けて日本がどのような役割を果たすかがパブリック・ディプロマシーの観点からもとりわけ重要である。

3. 外交政策

いかなる外交政策をとるかは、国家のイメージ形成に重要である。日本の外交政策については、当然プラス、マイナスの両面があるが、第二次世界大戦後の60余年に積み上げてきた外交政策がよかれあしかれ、パブリック・ディプロマシーの基礎となる。マイナス面については、そのような政策を変更するか、パブリック・ディプロマシーの工夫により、マイナスを減らす努力が必要である。パブリック・ディプロマシーが成功するか否かの鍵は、広報戦略の巧みさも当然あるが、既述の通り、市民社会が発達すればするほど、外交政策そのものの信頼性、正当性の勝負になると思われる。総じて、日本はこれまでの外交実績に照らし有利な条件をもっていると考えられる。

(1) 日本外交のプラス面

第1に、戦後注力してきた経済協力の実施とその成功モデルが挙げられる。開発途上国の自助努力を支援し、政治的条件は付けないとの援助姿勢は、アジア各国に好感をもたれたのみならず、実際に発展をもたらした。第二次世界大戦後の先進国の援助努力にかかわらず、アジア以外の地域では援助が総じて発展をもたらすことができず、日本が中心的役割を果たした東アジアのみが成功した実績は特筆できる。1993年以来、日本がアフリカ開発会議を主導し、遠いアフリカを支持する姿勢をとってきたことも重要なパブリック・ディプロマシーとなる。

第2に、平和協力国家としての実績である。第二次世界大戦の反省を踏まえ、戦後一貫して軽武装国家として、専守防衛政策をとってきた。また、核廃絶の主張や武器輸出に関する厳格な政策も先進国の中で特筆に値する。

第3に、環境問題に対する積極的取り組みである。環境先進国として、地球温暖化問題でも応分以上の負担を約束するとの姿勢を示した。こうした積極姿勢は、地球環境問題が国際社会の最重要アジェンダになるにつれ、日本にとり更に好材料となる。その他の地球規模問題でも感染症対策をはじめとする保健問題や災害対策といった分野でも日本は誇るべき実績を残している。

第4に、地域秩序構築への積極姿勢が挙げられる。アジアの秩序構築に不可欠な存在であるASEANとの協力関係を長年にわたり積み上げ、カンボジア和平に貢献し、ARF(ASEAN地域フォーラム)の設立に積極的に関与した。また、日米同盟はアジアの国際公共財となり、地域の安定に貢献している。日本

は現在、日中関係という新たな国際公共財の構築をめざしているが、これまでの日本の対中政策も実績として今後高い評価を受ける可能性がある。

第5に、これらの外交努力の積み重ねとして、日本外交を控えめで品格あるものとしてブランドしていくことも可能である。これには異論もありうるが、パブリック・ディプロマシーの観点からは、日本の外交の欠点をプラスに評価する意味で検討に値する。

(2) 日本外交のマイナス面

第1に、何よりも歴史問題が挙げられる。ナイ教授も日本のソフトパワーの負の側面として「歴史を清算しきれていない」点を指摘する。戦後処理を行っていないとか、反省が不十分であるといった歴史にかかわる負のイメージである。歴史が日本外交の足かせになってきた事実はその通りであるが、日本から見れば、歴史に関する外国の対日観はバランスを欠いたものも少なくなく、長期的には日本として正していく余地は大きい。例えば、ナイ教授が指摘する「清算」の意味が何かは不明確であり、先入観に基づく見方である可能性もある。日本がサンフランシスコ平和条約や二国間の平和条約等において、財産及び請求権の問題について法的に解決済みであるとの事実が看過されている可能性がある。一部の国に対しては、日本は重い賠償や賠償に代わる経済協力を誠実に行うとともに、加えて、慰安婦問題でも誠実な対応をとってきたとの見方も可能である。

深刻なのは、単に反省しない国民とのレッテルだけではなく、憲法改正やPKO派遣の国内議論、外国からの軍備購入といった局面で、日本は戦争を反省せず、再び侵略国家になる恐れがあるといった認識が顔を出し、日本の安保論議や防衛努力に水をさすことである。

第2に、これもナイ教授が指摘しているが、移民受入れに消極的であることや、その他にも農業の自由化問題、捕鯨問題、海外における軍事面での貢献が足りないといった問題がある。こうした問題でも日本の主張には一面の正当性があり、パブリック・ディプロマシーによりマイナス面を軽減する余地がある。

第3に、対米追従のイメージもあるが、この点も、日本として国益を踏まえつつ主体的な外交を展開している例は枚挙に暇がないことを粘り強く説明していくことが可能である。

第7章 日本のパブリック・ディプロマシーの現状と課題

1. 日本のパブリック・ディプロマシーの現状

ソフトパワーがあってもパブリック・ディプロマシーが弱く、ソフトパワー

を上手く使えなければ宝の持ち腐れである。日本政府がパブリック・ディプロマシーにどの程度力を入れているかにつき見るための目安として国際比較が考えられるが、残念ながら適当な統計はない。その理由は、援助（ODA）と異なり、広報・文化の分野ではどこまでを実績として計算すべきかの国際的基準がないからである。また、関係予算は通常省庁間にまたがっており実態がつかみにくいこともある。そこで、ナイ教授が著作の中で掲げている国際比較が少し古いが参考になる。

ソフトパワーとハードパワーへの財政支出の比較

	広報外交予算	国防予算	年
米国	11.2億ドル	3749億ドル	02
仏	10.5億ドル	336億ドル	01
英	10.0億ドル	384億ドル	02
独	2億1800万ドル	275億ドル	01
日本	2億1000万ドル	403億ドル	01

(ジョセフ・ナイ「ソフトパワー」)

日本の数字は、パブリック・ディプロマシーの中心官庁である外務省の広報・文化交流部の予算総額に近いことから、これを引用したものと推測される（したがって、各国外務省の広報・文化予算の比較がこの表である可能性が高い）。この数字には、NHKの国際放送予算や観光振興予算はほとんど含まれておらず、当然国際比較としては不完全なものである⁷。

また、もう一つ外務省の下で国際文化交流を行う独立行政法人・国際交流基金が調査した文化実施機関の国際比較を見ると、以下のとおりであり、日本の国際文化交流の基盤は予算を含め相対的に低いことが分かる。

【日本の文化交流の基盤】

	海外拠点数	予算（億円）
国際交流基金	19	177
ブリティッシュ・カウンシル（英）	220	959

⁷外務省広報文化予算には、比較的大きいものとして、UNESCO等の国際文化機関に対する拠出が計上されており、国際文化交流予算がすべてパブリック・ディプロマシー予算として計上されるべきか否かの問題もある。また、外務省のその他部局にも関係予算がある。また、文科省が主に扱う留学生予算や、内閣府・文科省・外務省が共同で実施しているJETプログラムも外務省予算にしか計上されていない。文化庁が実施している国内文化の振興を主目的に行う国際文化事業を計上するかについても議論がありうる。このように、信頼のおける国際比較を行うことには相当の困難がある。

ゲーテ・インスティテュート（独）	128	295
------------------	-----	-----

（国際交流基金作成資料）

以上の二つの資料を見る限り、日本のパブリック・ディプロマシーへの取組みは強力とはいえない。実際に、外務省の広報・文化予算は現在も下がり続けている。以下に見る NHK の国際放送や観光の現状を見ても、日本が持てるソフトパワーを十分生かしていないと結論して間違いはないと思われる。

他方で、外務省は、2004 年に文化交流部門と海外広報部門を統合して、広報・文化交流部（パブリック・ディプロマシー・デパートメント）として取組体制を強化しているし、冒頭にも書いたとおり、外務大臣の諮問により、この 2 月海外交流審議会（会長：張富士夫トヨタ会長）が「我が国の発信力強化のための施策と体制」と題してパブリック・ディプロマシーに関する答申（以下、「答申」という。）を初めて出しており、内容的にも以上のような問題意識を踏まえたものとして評価できる。

2. 日本のパブリック・ディプロマシーの重点課題

以下では、特に日本が力を入れるべき分野につき、現状と課題を整理した。政策発信、文化・人的交流、国際放送、観光の 4 分野に整理したが、観光促進をパブリック・ディプロマシーの範疇に入れるかは論者により異なるが、他の先進国の事例を見ても、重点分野としては概ねこの 4 分野に尽きていると思われる。上記の海外交流審議会の内容と比較しても⁸、海外における日本語教育の普及を「文化交流」の一項目とみなせばほぼ同様である。

（1）政策発信の強化

国際社会の市民に日本の政策を理解してもらうためには、政府からの発信を拡大する必要がある。特に英語を含む外国語による発信をタイムリーに行うよう体制を整えなくてはならない。これは外務省に限らず、国際関係にかかわる省庁や関係機関がすべてそうした体制をとることが望ましい。

また、答申も指摘しているように、「有識者層の論調は各国の政策決定の担い手に直接影響力をもつとともに、世論を一定の方向に誘導する牽引力を有する」ことから、日本の大学やシンクタンクといった非政府機関からの発信が重要であり、政府としてどう活用できるかが重要である。上記でも述べたように、政府の発信は宣伝性が強く、一般に客観性を疑われる傾向が強いことから、非政

⁸ この答申では、①テレビ国際放送の強化、②日本語教育の拡充、③ポップ・カルチャー等現代日本文化の活用、④有識者層への発信強化、⑤各国・地域毎のきめ細かい対応の 5 項目に大別されている。

府機関の役割は重要である。外交分野に関しては、日本の学界は外国語による発信というものに重きを置いてきていないし、外交、安保関連のシンクタンクは総じて、財政難と人材確保にあえいでいる。

更に、日本人による発信以上に、第三者である外国人有識者や外国メディアが発する意見や見方は、国際社会に客観的なものと受け止められ、その影響力が強い。そうであれば、政府としては、外国人から日本を発信してもらう施策を強力に行うべきである。

メディアや有識者といった非政府関係者からの発信は、政府自身の発信ではないが、政府の努力である程度奨励が可能であることから広い意味で政策発信と位置付けることが可能であろう。こうした「政策発信の強化」については、日本政府として予算的には比較的大きな負担を伴わず、かつ早期に効果を上げやすく、歴史問題への対応といった政策的選択肢も多いことから特に重要であり章を改めて説明する。

(2) NHK の国際放送

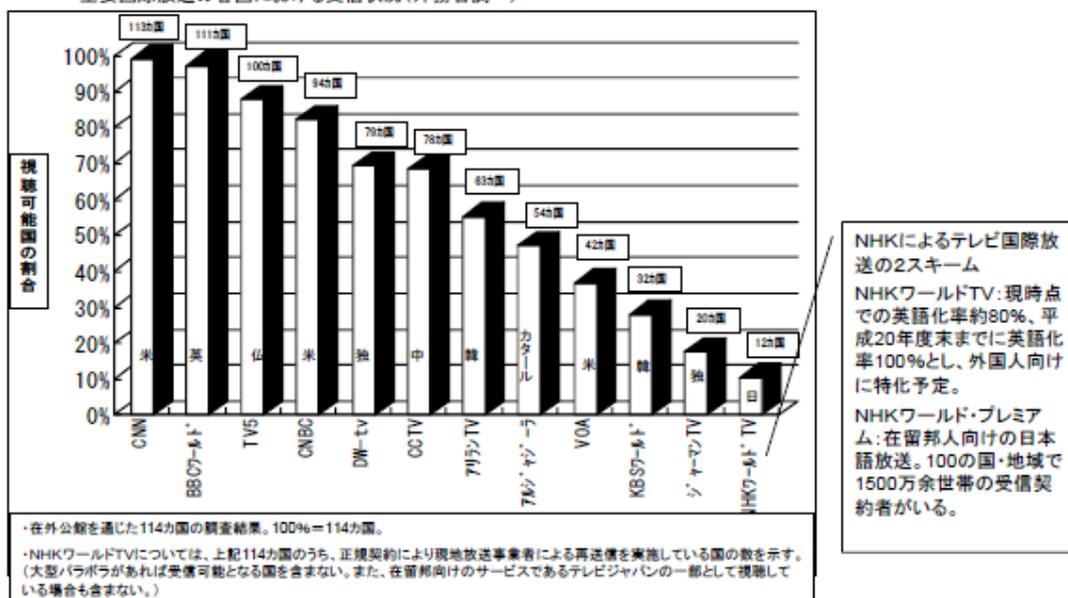
BBC や CNN の例を挙げるまでもなく、テレビの国際放送が国際世論に及ぼす影響は大きい、日本はこの面で立ち遅れている。現在の NHK のテレビ国際放送は、外国人向けに特化していず在留邦人をも対象にしている（英語化率も 80%にとどまっている）。番組内容も日本国内の放送を転用している場合が多く外国人視聴者にとって魅力あるものになっていない。その結果、NHK のテレビ国際放送は 12 カ国で視聴可能にすぎず、CNN の 113 カ国、BBC の 111 カ国、仏 TV の 100 カ国、独 DW-tv79 カ国、中国 CCTV78 カ国、韓国アリラン TV68 カ国等に比べても、配信網の拡充が大幅に遅れている。パブリック・ディプロマシーの観点からすれば、国際放送の整備拡充は急務である。NHK の現在の関係予算は、20 数億円であり、BBC レベルにするには 135 億円程度が必要との試算もあり、予算及び体制の整備が必要である。国際放送が充実し、欧米とは異なるアジアの視点で放送内容を差別化することとなれば、日本の理解増進に資するのみならず、アジアの連帯強化、安定的秩序の構築という意味でも重要性を増すことになる。ようやく 2008 年から外国人向けに特化した放送開始に向け始動することになっている。

国際放送の発信状況

通信・放送の在り方に関する政府与党合意(平成18年6月20日)

新たに外国人向けの映像による国際放送を早期に開始する。その際、新たに子会社を設立し、民間の出資等を積極的に受け入れるとともに、必要な国費を投入する。

主要国際放送の各国における受信状況(外務省調べ)



(外務省ホームページ：外務省交流審答申参考資料より)

(3) 文化・人的交流

この分野は、外務省及びその独立行政法人である国際交流基金と、文部科学省が主たる事業主体となっている。前者は、文化無償供与等を通じた文化協力、人物交流、文化・芸術交流、日本研究・知的交流、海外での日本語教育などを行い、後者は、留学生事業や日本文化の支援事業を行っている。

文化・人物交流は、総じて長期的な効果の発揮に優れており、パブリック・ディプロマシーの重要な手段である。国際交流基金は、国際文化交流の中心的な実施団体となっているが(予算額171億円—2005年度決算額ベース)、パブリック・ディプロマシーの重要性が増す一方で、財政事情が悪化し、その性格にも変化が出てきている。2003年に特殊法人から独立行政法人に移行したことともなっており、「外交上必要性の高い事業」への選択と集中が必要となり、従来に比し外交活動の一環としての色彩を強め、民間の国際文化団体との違いが明らかになった。英国のブリティッシュ・カウンシルが安保面での活動を重視するようになってきているのと同様、国際情勢が変動期にある今、外交効果が高く中短期的効果が見込まれる事業が優先されることは予算に限りがある以上、必然の流れと見ることもできる。

答申でも強調されているが、筆者が特に重要と思うのは、国際交流基金の日

本研究・知的交流の強化である。政策発信において、政府の役割は相対的に落ち、マスメディアや有識者の意見が影響力を増しているが、知日派を育てること、また知日派でなくても海外の有識者が日本外交に対する理解を高めることはパブリック・ディプロマシーとして極めて重要である。答申が、従来の親日派育成のみならず、知日派の育成に重点を当て、日本研究者のみならず、ジェネラリスト（日本専門家ではない有識者）にターゲットを当てるよう求めていることはそのような趣旨であろう。

また、パブリック・ディプロマシーの重要性を反映して、答申が大衆にアピールする事業を強調しているのも特徴的である。アニメの普及もその一つであるが、特に重要なのは日本語の普及である。もとより、日本語が国際語として普及していく可能性はほとんどないが、日本への関心は、日本語を習うきっかけで高まることになりやすい。答申でも、国際交流基金の中心業務である日本語教育のやり方を見直し、これまでは海外の日本語教師に日本語の教授法を教えることを中心業務にしてきたのを、「一般外国人に直接日本語教育の機会を増加させる主要な手段として、現在 10 か所にすぎない国際交流基金の海外日本語教育拠点数を 2-3 年以内に主要国並みの 100 か所以上にする」よう提言している。これも日本語というソフトパワーを学術的視点のみならず広く大衆に向けて活用していくべきとの意図に基づくものであろう。

このように、文化交流がもつパブリック・ディプロマシー上の重要性が再認識されるべきであり、予算の減少を食い止め反転させるべきである。また、パブリック・ディプロマシーの観点から特に重要な事業については、予算配分の重点を大胆に変えていくべきである。上記で述べた以外にも、留学生事業についても、「量」より「質」の時代に転換する時期に来ており、その「質」の重視に当たって、パブリック・ディプロマシーの観点が明示的に入るようすべきであろう。例えば、国際関係を学ぶ留学生を優先的に増やすといった政策である。また、国家間の文化交流の強化は、具体的な外交成果を生む。例えば、韓国との間で 2002 年にワールドカップの日韓共同開催を行った契機に文化交流の強化が合意され、2002 年の日韓国民交流年、2005 年の日韓友情年の実施につながり、その間、韓国における日本文化輸入制限が順調に解除されてきている。両国民間の観光も促進され、両国関係全体もこうした基礎の上に更なる改善が期待できる状況になっている。また、イラクに自衛隊が派遣されていた時期には、スポーツ・スタジアムの改修やサッカーボールの供与など地元の人々に親日感を高める政策を強化した。

予算配分の重点を変更するとの観点でいえば、政府開発援助（ODA）の実施に当たり、経済・社会インフラ支援に比し、文化関連援助が過小評価されている傾向も再評価が必要と思われる。かつて、1980 年代に日本の援助によりエジ

プトやタイで文化施設が建設されたが、貧しい人ではなく、金持ちが利用する文化施設に ODA 資金を使うことに対し、日本国内から非難が出て、その後大規模文化施設が ODA で作られることはなくなったが、残念なことである。「人はパンのみにて生きるにあらず」であり、文化関連の支援は人々の心に訴える度合いが特に強い。途上国への文化協力や途上国からの留学生や学者に対する支援も同じ ODA であり、経済・社会分野と文化分野の比率に関し、パブリック・ディプロマシーの視点から配分を見直すことも検討すべきである。但し、文化や交流は人手がかかるので、そのための体制整備が必要となる⁹。日本は、日本自身の文化的多様性の重視や宗教の寛容といった伝統にのっとり、これまで海外の消え行く歌謡や舞踏の保存といった無形文化財の保護についても世界を先導する役割を担ってきたし、また、2005 年には文明間対話を実施するなど日本にふさわしい文化外交を展開しており、このような伝統をもっと活かすには予算手当てが不可欠である。

また、日本外交にとり、極めて重要な関係にある中国に日本の文化拠点を設けていくこともパブリック・ディプロマシーの観点から重要である。既に双方の首都に文化センターを設置することでは合意されているが、更に 2010 年の上海万博の終了後日本館の一部展示物を利用して文化センターを設けるようなことも具体的に検討すべきである。

(4) 観光促進

観光促進は、政府の対外国市民施策というより、市民対市民のコミュニケーションの要素が強く、パブリック・ディプロマシーの一施策としてみないことも可能である。しかし、政府が国のイメージ向上のために、外国国民に能動的に働きかけるという意味で重要である。

2003 年に開始されたビジット・ジャパン・キャンペーン（2003 年来日外国人 521 万人）は、2010 年に訪日外国人旅行者数を倍増の 1,000 万人にするとの目標を掲げ、日本の観光の魅力を海外に発信することを目的に、官民一体で推進されている。観光は世界の成長産業になっており、2005 年統計で外国人観光客の最大受入国はフランス(7,600 万人)で、日本は 673 万人で 31 位となっている。2007 年は 835 万人と順調に伸びている。パブリック・ディプロマシーの視点からは、日本政府の施策により外国人観光客が増加することになれば、その効果として対日イメージの向上のみならず日本との関係好転も長期的

⁹例えば、ODA の一道路建設事業を 10 億円として、これを知的交流事業に回せば、招聘一人当たり 200 万円の費用がかかるとして、単純計算 500 人を招待することが可能になるが、実際にアレンジに要する事務作業は膨大な量となり、外務省や国際交流基金の現状の体制では責任ある受入れは困難となる。

に期待できる。例えば、2006年以降、台湾人旅行者に対する査証免除措置がとられたことは台湾住民に好感をもって受け止められ、台湾人旅行者が増えるに従い、日本が人気となり、台湾当局が2006年に行った好感度調査によれば、日本が米国を抜き初めてトップになった。歴史問題でも近年好転がみられる。同じく歴史問題を抱える中国や韓国でも観光客の増加により、対日関係が好転していくことが期待される。また、パブリック・ディプロマシーの視点からは、観光キャンペーンは、日本の総合力を宣伝するチャンスであり、2008年の洞爺湖サミットや2010年の平城京遷都1300年記念のような機会を活用し、CNNやBBC等により、日本の訴えたいイメージを載せて国際CMを大々的に流すことも検討すべきである。2010年は上海万博の年でもあり、魅力的な日本館の建設を急ぐとともに、上海と奈良が国家の支援を得て合同で強力な集客キャンペーンを行うことも検討できるだろう。

第8章 日本の政策発信の強化

筆者は、現在の国際情勢においては、パブリック・ディプロマシーの主要施策の中でも、政策発信が特に重要だと考えている。それは他国に比して日本の発信が弱いと考えているからである。情報化の時代にあつて、外交の対象が外交当局だけではなく、一般国民にまで広がる状況に至って、声の弱さは明らかな不利となる。このことは他の主要国に匹敵するまで攻撃的に主張を行うべきというのではなく、日本のやり方で、発信不足を改善していくべきというところに力点がある。それでは、なぜ日本は対外発信力が弱いのであろうか。その理由は以下のようなものと考えられる。

- (イ) これまで日本は、敗戦国として歴史問題に対する跳ね返りを警戒して、自らにつき多くを語ってこなかったことが誤解を生み摩擦につながる要因になってきた。また外国からみると、多くを語らないことをもって日本人が反省をしていない証左と受け止められる一因になった。
- (ロ) 第2次世界大戦後、国論が大きく分裂し、特に外交・安保の分野で戦略を語ることは政治の停滞を招くこととなり、日本として明確な主張をしにくい政治状況があった。そのような状況に外国が業を煮やし、若しくは利用して圧力をかけることとなった。
- (ハ) そもそも、日本人の国民性として主張は不得手であり、主張を避けて物事を丸く収めようとする習性が強い。しかし、国際社会では主張をしないと不利益を被りやすい。
- (ニ) 戦略的に広報を行うということに、第二次世界大戦の反省もあつて、未だ拒否感情がある。また、文化事業は金持ちの趣味といったイメージが根強く、財政事情が厳しい折には優先度が更に下がりやすい。

1. 日本の政策発信が不十分な分野の現状と強化策

既に第6章で、日本のソフトパワーの強さの説明として、外交政策のプラス材料とマイナス材料を例示したので、重複は極力避けるが、パブリック・ディプロマシー(政策発信)の強化によりプラス面についてはこれを強調する努力を行い、マイナス面は軽減の努力を行うことで、外交を有利に進める余地がある。特に、日本の場合は、マイナス面をどう対外説明していくかの努力が不足していると思われる。日本に対する皮相なステレオタイプの見方、誤解に基づく批判に対し、明確に意図を伝え、正していく必要性は高く、長期的かつ戦略的な取組みが重要である。いくつかの事例を挙げる。また、英国のように政策の策定段階から、外国市民の反応を意識し、広報戦略を検討することも重要である。

(1) プラス面

第6章では、日本のソフトパワーとして優れた条件を持つ外交政策の具体例として、経済協力、平和協力、環境問題、地域秩序構築を挙げたが、ここでは麻生前外相が推進した「価値の外交」を加えて、検討を行う。

(イ) 経済協力

経済協力に関し、日本のこれまでの貢献は世界的に高く評価されているが、予算が減り続けていることで今や世界第5位にまで落ちつつあり、2015年のミレニアム目標達成に努力している中で、日本の積み上げてきた評価が台無しになる恐れがある。援助の効率を上げれば援助額が減っても同じ効果を期待できるとの論者がいるが、論理は正しくても、世界はまず量で評価するのであり、質も量も共に上げる必要がある。パブリック・ディプロマシーの視点からは、日本が現在のアジアの経済発展に多大な貢献を行い、日本の政府開発援助が重要な役割を果たしてきたことを世界に繰り返し広報していく必要がある。1993年に世界銀行が「東アジアの奇跡」というレポートを発表し、東アジアの急速な成長を分析しているが、アジアの視点からの分析も有用である。例えば、日本とアジア開発銀行が共同していわゆる「開発の道標」といったものを作成することは、戦後の長い援助経験をもってしても援助のあり方と開発の解を見出していない世界にとり意義が深い。

(ロ) 平和協力

日本が専守防衛に徹し、海外における武力行使を厳格に控えてきた事実を更に普及していくべきである。そのためには、非核、軍縮の主張を更に強めていくことが効果的である。北朝鮮による核の脅威に直面する日本としてはそのような動機が強い。キッシンジャー氏やシュルツ氏のような米国の元高官も核廃絶への提言を行うに至っており、世界の関心も上向いている。アジアの核廃絶

に向けて日本が旗を振る余地が広がっているといえよう。他方で、日本の非核、不拡散、軍縮といった側面での発信力は決して強いといえない。スウェーデン議会によって設立されたストックホルム国際平和研究所のような国際平和につき世界的に発信する機関を日本としても強化・育成すべきである。

(ハ) 環境問題

環境分野でも、日本の国際プレゼンスは高いがパブリック・ディプロマシーの観点から、更なる努力が可能である。環境への取組みについては、日本として発信すべき内容は多いが、特に重要なことは、環境先進国としてその経験と実践をモデル国として繰り返し広報していくことである。今後は、産業界の努力のみならず、国民一人ひとりが生活の中でいかなる努力を行っていくのかが重要と思われ、そうした具体的な努力のあり方が特に先進国国民に対しアピールするであろう。開発途上国の国民に対しては、小規模な環境支援の提供がパブリック・ディプロマシーの観点から重要である。環境分野における ODA 重視が日本でも言われているが、効果的な環境援助の実施は実は極めて難しい。道路や橋の建設は立地さえ間違わなければ効果が確実に出るが、環境は人手がかかるし、天候等の自然条件にも左右され、効果が容易に出ない場合がある。何よりも相手国政府がもっと目に見える経済・社会インフラの建設を要請したがる。例えば、植林事業を行うとすれば、治安のよくない山奥で植生などの綿密な事前調査が必要であり、実際の植林作業では住民の協力が不可欠である。台風といった天候不順によりすべてが台無しになる場合もあるし、せっかく成長してきた木を住民が成長前に抜き生活用に使ってしまうといったことも実際に起こっている。また、小規模な環境支援を行う場合でも、日本では今では見向きもされない古いノウハウや技術が役立つのであり、そのような援助をマニュアル化して世界中で実践していくには、援助当局の体制整備と献身的な努力が必要である。

(ニ) 地域秩序

安定と繁栄の地域秩序を形成するに当たっては、同じく地域の大国である中国と、アジアの安定に不可欠な存在である米国との関係が重要であり、この三国関係の強化の中で日本が自主性を発揮する余地が高まっている。アジアが経済発展するにつれて、域内諸国の間で安定を求める度合いも高くなっており、必要性和緊急性に応じて、機動的に多国間合意の形成を図るチャンスが増えている。安全保障を担うアジアの地域組織である ARF も日本政府が最初に設置を提案したが、アジア海賊対策地域協力協定のように、関係国がすべて合意できなくても、合意可能な国だけでまず地域組織を作り、その他の国に参加を求めていくとのやり方が可能な状況になっている。その分、日本のイニシアティブの余地が増えることになり、パブリック・ディプロマシーとしても有効であ

る。

(ホ) 価値の外交

日本は、自由、民主、人権、自由経済、法の支配に基づく国際秩序を志向し、その恩恵を受けてきた。この価値は欧米発のものであるが、日本に必要な国際秩序の規範として日本自身の声で語る時期に来ている。日本外交がめざす国際秩序の規範を理想を明確に述べることができなければ国際的な信頼を勝ち取れない。日本が北朝鮮の核の脅威に直面し、日本の安全保障が妨げられないよう「価値」規範を強調することで国際社会の共感を得ようとするのは至極当然である。1990年にクウェートがイラクの侵略を受けた際、米国の支援を受ける上でパブリック・ディプロマシー上有効であったのは、クウェートが中東の中で人権や民主主義を重視する進歩的な国であるということと、サダム・フセインの悪しきイメージを強調することであったとされている¹⁰。

欧米関係と共通の価値を掲げ追求する一方で、実際の政策や手段が異なることは自然である。日本外交は米国追従と揶揄されることが少なくないが、価値が同じである以上、基本政策に共通点が多くなるのもまた当然であり、一方で環境政策やアジア政策等で異なる点も多く、こうした点を明確にしていくのもパブリック・ディプロマシーの重点分野であろう。しかし、同盟国である米国とは異なる政策をとっている点を強調するのは、無論政府の役割ではなく、主に有識者の仕事であろう。日本の魅力は、独自の伝統や文化にある。サミュエル・ハンチントンも「文明の衝突」の中で日本を8つの主要文明の一つに数えている。価値を共有しても、その具体的表現は異なるし、日本が同じ価値を唱えること自体が欧米の市民にとっては一つの魅力である。欧米の人々のみならず、東洋のはずれの島国が、なぜ欧米諸国と並ぶ先進国として発展し、民主主義の導入にも成功したのかは「謎」であろう。これを外国人にどうわかりやすく説明するのかにつき、日本のパブリック・ディプロマシーは未だ成功していない。政府の支援により、日本の成功の秘密を歴史、伝統、文化から解きほぐすプロジェクトを立ち上げ、そのエッセンスを日本への外国人観光客その他に提供することは困難な作業ゆえに国家プロジェクトの名に値するだろう。

(2) マイナス面

(イ) 歴史

海外には、日本が歴史を反省しない国とのステレオタイプの見方が流布し、憲法改正や歴史の見直し議論、総理の靖国神社参拝が即軍国主義への動きといった論調で語られてしまうことが多い。植民地主義をとった国の中では後発の日本が敗戦によってすべての責任を負うかのような論調は不当であること、侵

¹⁰ Jarol B. Manheim 「Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy」 p.50

略戦争か自衛戦争かの歴史観は絶対ではないこと、日独の戦後比較でドイツは反省する国、日本は反省しない国との誤ったレッテルが貼られる場合があること、日本は平和条約の締結とその履行により戦後処理を誠実に行ったこと、等が十分に語られていない。こうした重要論点の一部は、政府が直接発信するより、権威ある歴史研究の成果として静かに記録され、世界に引用されていくことが望ましい。特に、被害の大きかった近隣国のみならず、最も対外発信力を有する米国との間で歴史共同研究を行うべきである。個別の事例としては、慰安婦問題、教科書問題、南京事件につきパブリック・ディプロマシーの視点から簡単に取り上げる。

①慰安婦問題

慰安婦問題は、2007年の米国下院の決議により、国際的な注目を集めてしまったが、その一因は、安倍総理が日本軍による「強制」があったか否かにつき明確な判断を示したことにあった。安倍総理は当時の調査結果として狭義の強制はなかった旨明言したが、その意味は、「慰安婦が日本の官憲により強制的に連行された事実はない」というものであったが、国際社会に正しく理解されず混乱を生んでしまった。これは、パブリック・ディプロマシーの失敗例である。河野談話が、国際社会から誤解を招く表現となったこと自体にも問題があるが、それをわかりやすく対外説明するには周到な準備が必要であったと思われる。こうした反省を踏まえるとともに、今後、日本政府は、河野談話の意味をより明確化した安倍前総理の解釈についても静かに広報していくことが望ましい。

②教科書問題

教科書問題については、誤報がきっかけで1982年に日本と中国、韓国の間で政治問題化した。日本の教科書の内容が史実を曲げたかのように受止められているが、史実をある程度理解し、教科書を実際に読んだ人の目から見れば、日本の歴史教科書が簡潔に過ぎるとの批判はありえても、ねじ曲げているとの批判は当たらない。この点、近年になり、外務省が日本の歴史教科書のアジアとの関係部分を中国語や韓国語に翻訳して掲載することとしたのは、読まずに批判している人に対する有効なパブリック・ディプロマシーである。日本としては、独仏や、独・ポーランドが行っているように、中国、韓国、台湾等と積極的に歴史共同研究を行うことにより、中長期的には、共同で補助教材を作成したり、共通の教科書を作ることを目標とすべきである。

また、日本人が歴史に向き合っていないとの批判には、第二次世界大戦を振り返り、戦争の悲惨さを学ぶ機会を年に1日、義務教育の中で設けることを政府が検討することも一案である。そうすれば、必要な副教材や視聴覚機材を作ることになるし、その中に中国や韓国、更には米国の歴史観を紹介することが可能であろう。遠足で郷土の関係施設に訪問することも意義がある。本来は終

戦の 8 月 15 日に行うのが最もふさわしいが、日本では夏休みなので、別の日を定めるべきだろう。

③南京事件

日本軍が 1937 年に首都南京を攻略した際に、20 万から 30 万人の虐殺を行ったとされる南京事件も日本及び日本人の国際イメージを著しく貶めるものである。日本軍がドイツのアウシュビッツに比肩するような大量殺戮（約 600 万人死亡）を行ったとの認識が外国のみならず日本国内にもある。しかし、国内における長年の研究、論争の中で、そのような数字の一人歩きは正しくないとの見方が現在優位になりつつある。日本政府は、歴史家の判断に任せるとの慎重な姿勢を維持しつつ、「日本政府としては、日本軍の南京入城（1937 年）後、多くの非戦闘員の殺害や略奪行為等があったことは否定できないと考えています。しかしながら、被害者の具体的な人数については諸説あり、政府としてどれが正しい数かを認定することは困難であると考えています。」との認識を述べるにとどめ、南京において何らかの殺害や略奪があったことは認めつつ、それを「虐殺」と呼ぶべきものかについては判断を示していない。日本の教科書は学者が書くが、例えば、中学生向け検定合格教科書のすべて（8 社）で、南京事件は触れられているが、近年の教科書の傾向を見ると、被害者数を具体的に記述しているのは 8 社中 1 社に減少しており、南京事件の事実関係につき 70 年後の今も学説が変化していることを示している。

こうした状況下、日中間の合意により、学者による歴史共同研究が開始されたが、日中間の学説の相違がいかにかに生じているのかを検証する機会となることが期待される。こうした折、日本政府も南京事件に関する論文などを集めた英文の資料集¹¹が出されたことは、国内外の研究促進に資するものとして注目に値する。南京事件は、国民党政府の時に起こったものであり、台湾との歴史共同研究も学術交流として静かに開始すべきであろう。

（2）その他の問題

歴史問題以外でも、日本のイメージを下げるいくつかの構造問題がある。移民(難民)受入れに消極的であること、農業の自由化問題、捕鯨問題、海外における軍事面での貢献が不十分、経済システムが閉鎖的であるといった問題である。これらの問題は、一方的に日本が非難されるべき筋合いのものではない。日本の言い分には全面的でないにしても正当性がある。パブリック・ディプロマシーの観点から重要なのは、日本の正当性がしっかりと発信され、シンポジウムなどの場を設けて反対派の人々とも対話を行う機会をもうける努力が行わ

¹¹ “An Overviews of the Nanjing Debate – Reprints of Articles from Japan Echo, 1998 to 2007 with New Commentaries” (2008 Japan Echo Inc.)

れているかである。更に重要なのは、発信の前に、日本の主張が正当性をもつか否かにつき政府全体で然るべく検証されているかである。これらの問題は多かれ少なかれ文化論的意味合いをもつが、文化論で切り捨てるような主張は誤りであるし、意を尽くして正当性を主張しつつ必要な妥協も模索すべきである。ここでは、捕鯨を例にして問題を指摘したい。

去る 2008 年 1 月、米国に本部を置く反捕鯨団体シーシェパードが日本の調査捕鯨を暴力で妨害する事件があった。筆者が報道振りを見る限りでは反捕鯨国である英国や豪州の対応は日本の国際イメージを貶めるものであった。日本ではあまり大きな報道にならなかったが、英国の BBC 放送は NGO による日本の調査捕鯨に対する妨害現場や血を流した鯨が日本船に引きずり上げられる映像を繰り返し報じ、あたかも日本が不法行為を行っているようなイメージを世界に流すことを意図しているように見えた。

欧米の文化、価値観に基づく情報や報道が支配的な状況下、それに反する政策は国際世論上不利になりやすいことは明らかであるが、そうした状況下にあるからこそ、日本の主張を適時適切に訴えていく必要がある。筆者は妨害事件発生の一週間後に日本がどのように反論や抗議の意を発信しているかを水産庁、更には外務省のホームページを探したが、後者が短い談話を掲載している以外、英語はおろか、日本語の発信も掲載されていなかった。

このような事件の発生はあらかじめ予想されていたのであり、外国の報道機関が引用できるように日本の調査捕鯨に関する正当性と、外国 NGO の不当性につき簡潔にかつ即座に発するべきであった。有効な反論を行わなければ、日本の立場に関するせつかくの発信の機会を逃すのみならず、日本は調査捕鯨を自ら後ろめたい行動と認めているとみられかねない。調査捕鯨の国際法上の正当性は、内外の関係者は承知していても、一般国民は映像や記述をそのまま信じてしまう傾向がある。パブリック・ディプロマシーから同様に重要なのは、反捕鯨派を入れたシンポジウムやセミナーの開催や外国人を入れた共同研究の実施である。更には、日本の調査捕鯨のやり方や調査結果の発表ぶり等が正当性をもち、外国の批判に耐えうるものなのかを政府全体で検証すべきである。というのも水産庁の論理が不十分であった場合、国際世論を敵に回すマイナスは相当大きく、むしろ日本が技術協力により太平洋の国々と共同で調査捕鯨を行うといったやり方も考えうるからである。今回の事例でいえば、今回の反捕鯨キャンペーンのきっかけの一つは、日本政府が調査捕鯨の対象としてこれまでのミンククジラとナガスクジラのみならず、新たにザトウクジラを加えたことがあるとされており、その判断が正しかったのかも検証されるべきである。調査捕鯨による日本のイメージダウンはおそらく日本人の想像以上に大きく、日本は戦略的に対策を再検討してみるべきである。

2. 政策発信の強化

それでは、具体的にどのようにすれば、対外発信を強化できるのか。これまで見てきたところを整理すれば、以下の通りとなる。

(1) 正当性ある主張をいかにタイミングよく効果的に発していくかが重要であり、政府全体でパブリック・ディプロマシーを総合的、戦略的に重視し、戦略の策定過程からパブリック・ディプロマシーを考慮する体制を整える必要がある。その司令塔として国家安全保障会議ないしそれに類する組織を官邸に設けるべきである。

(2) 政府自身の発信も強化されるべきであるが、とりわけ重要なのは、大学やシンクタンクからの発信であり、政府としてこれら組織の意識がパブリック・ディプロマシーに向かうよう基盤を整えるべきである。

(3) 外国の有識者に日本を理解してもらい、外国人の意見として発信してもらうため、有識者の招待を拡大するとともに、知的インプットを主要業務とする受け皿機関を整備する。例えば、既存の機関を活用し、外務省と文科省で共同監督のもとで運営する。

(1) 政府のパブリック・ディプロマシー強化と司令塔の設置

日本のメッセージを最も効果的なものにするには、日本外交の顔である総理大臣からタイミングよく発信されることが何より重要である。その点、総理大臣が外国訪問する際に効果的なメッセージを出すことも重視されるべきである。外遊時であるか否かにかかわらず、総理から責任あるメッセージを出すには、政策の策定段階から国際世論の反応を計算し、発出のタイミングも踏まえて周到に準備される必要があるが、そのための組織が官邸直属の組織として存在することが望ましい。重要なメッセージは直接、間接に国家の安全保障に関係することから、内閣全体で恒常的に取り組む必要がある。また、何よりも主に歴史に起因する日本の悪しきイメージを如何に払拭していくのかとの大きな課題もある。そのためには、安倍内閣で提案され、現在検討が中断している国家安全保障会議を実現し、パブリック・ディプロマシーの視点も踏まえて総合的に国家の重要政策を決定する体制が必要である。内閣には国内広報が中心業務ではあるが既に内閣広報室が存在するので、国家安全保障会議に対するパブリック・ディプロマシーの観点からの補佐が可能である。なぜ、内閣におく必要があるかといえば、パブリック・ディプロマシーは外務省だけでなく、他の省庁にも関係し、各々が内閣の調整の下、体制を整備する必要があるからである。先に挙げた捕鯨問題が水産庁の所掌にあることはその一例である。捕鯨問題や慰安婦問題等、政策を打ち出す際の節目節目にメディア等を通じてタイミング

よく効果的なメッセージを発することができれば、日本の国益やイメージはそれがない場合と比べ大きく異なる可能性がある。特に、外国人に訴えるのであるから、外国語による発信が重要であることはいうまでもない。答申でも、「総理、官房長官及び外務大臣の記者会見に同時通訳を付す。」と提言しているが、日本の政府要人の重要発言は速やかに外国語により発信する必要がある。総理のぶら下がり発言も国際的に重要な意味合いをもつものは同様の扱いにすべきである。また、事務レベルでも北朝鮮問題の交渉といった世界が注目する局面での首席代表の発言や記者向けの発言は、同様に外国語にしてネットに流すべきであろう。日本代表の発言が韓国の報道で詳細にキャリーされたものの、日本の新聞や政府のホームページでは掲載されず、裏を取れないとの不満を研究者から聞いたことがある。

また、外国の広告代理店やロビイストの更なる活用も検討に値する。例えば、米国内で約160の外国政府が米国民やメディアの働き掛けを行うためにこうした組織を活用しており、日本政府としても、自身の外交活動を補うとともに、メディア、政治エリート、大衆の相互連関を研究し、有効な広報活動のノウハウを蓄積していくことが今後の課題である。米国の研究によれば、米国内での広報キャンペーンは、国内イシューより海外イシューの方が効果的ということであり、パブリック・ディプロマシーの費用対効果は高いようである¹²。

更に、外国のメディア等で不当な日本批判が出たような場合は、現地大使館の判断で即座に反論を出すような体制も必要であろう。その反論内容が、本国の確認をとらなかつたために政府見解とずれるようなことがあっても、スピードを優先させ、これを批判することなくむしろ奨励し、必要な場合には本国で修正するような二枚腰、三枚腰の体制が望ましい。

(2) 大学、シンクタンクによる発信強化

情報化が進んだ国際社会では、一般国民の声、すなわち国内、国際世論が各国の外交政策に影響を与える度合いが強まっており、日本も例外ではない。市民社会の影響力が強まるにつれ、有識者やNGOの主張が信用力を増し、政府自身や政府関係機関が発する見解や主張は懐疑の目でみられる傾向が増えている。したがって、政府の主張に説得力と正当性をもたせるためには、日本の外交政策や国際関係分野に通じた専門家が自らの主張として発信し、裏書きされることが望ましい。権威ある学者や評論家といった有識者、シンクタンクが政府の主張を裏書きしてくれる保証はないが、こうした大学やシンクタンクの見解や

¹² Jarol B. Manheim 「Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy」 p.6-10

主張が、より多く、特に外国語によって海外に発信されることが望ましい。

しかし、日本の大学の組織形態や補助金のあり方は、学術内容そのものが重視され、それを発信すること、ましてや外国語で発信することに評価を与えるシステムになっていない。大学やシンクタンクが、国際政治関係については、学術内容のみならず、対外発信をも重視する視点を加えることになれば、日本の研究水準の高さにかんがみ、日本のパブリック・ディプロマシーにとり極めて望ましい状況となる。文科省の研究分野の補助金は、主に独立行政法人である日本学術振興会が扱っているが、パブリック・ディプロマシーを重視した補助方式を検討することが望ましい。また、大学に比べると規模は小さいが、外交・安全保障を専門分野とするシンクタンクも重要である。これらシンクタンクの組織、財政基盤を強化することで、発信機能を強化することが望ましい。外交・安全保障分野のシンクタンクも自助努力により、経済界等から寄付を集めることで財政基盤を維持すべきとの一般論があるが、この分野はやはり国家が支援する必要がある。日本では寄付文化が乏しく、経済が好況になるまで外交は待てないし、米国の著名ジャーナリストであるジェームス・マン氏も指摘しているように¹³、ビジネスの寄付に頼る米国のシンクタンクは、米中ビジネスの進展に配慮せざるを得ず、結果として中国に対する分析が甘くなる傾向がある点も見逃せない。

(3) 外国人有識者の受入体制強化

日本人の有識者の発信とともに、より第三者的色彩の強い外国人が、日本の政策を好意的に論評すれば望ましいことは言うまでもない。国際世論に多大な影響力を持つ海外メディアもこうした有識者の意見に影響される。そのために、より多くのメディア関係者、外国人有識者及びその知的予備軍が来日し、日本の実情をよりよく把握することとなれば、あとは日本の主張に正当性があるか否かの勝負になる。中国の台頭により、日本より中国に関心を有する有識者が相対的に増える国際的趨勢が顕著に見られるが、こうした有識者が中国に関心を有するようになれば、同じ大国である日本の実情を知らずして中国を客観的に語ることは難しい。アジアが台頭する中で、アジアの国際政治に関心をもつ人は、日本も学ばなくてはならない。その意味で、より多くの知日派を育成するという点では、むしろ追い風が吹いていると考えて対応すべきである。親日家であることを望む必要はなく、むしろ今重要なのは知日家である。パブリック・ディプロマシーの観点だけから見れば、日本の古典を研究する日本専門家よりも、発信力の強い米中関係やアジアの専門家に日本を少しでも理解させることの方が短期的な国益に資する。答申がジェネラリストに対する働きかけの

¹³ ジェームス・マン「危険な幻想」

重要性を強調しているのはその意味で的を射ている。

そこで、問題になるのは、日本の受入体制である。有力な有識者（有力マスコミ関係者も含まれる）が来日しても、日本の政策や実情に関する多様な意見を聴取できなければ、不十分な理解にとどまったり、誤った理解で帰ってもらうことになりかねない。様々な見解が飛び交う日本の事情を理解するには、長い滞在時間が望ましいが、この滞在に費やす招待側の労力と費用、特に、日本の有識者との会談アレンジは大変であり、多忙を極める外務省がすべて担当することは到底不可能である。したがって、例えば、外務省と文科省の協力の下に民間機関が包括的に業務を受託することが望ましい。外務省は、外交・安保に関係する有力者の人選、招待に主にかかわるとともに、現役官僚、OB等を動員して外交・安保政策を説明する面で主なる役割を果たす。文科省は、学者やシンクタンクの間で国際関係専門の学者、有識者のネットワークを設け、予算付け等協力に対するインセンティブを担当する。その他、外国人有識者は有力な政治家に会いたがるのが常であり、国会の協力も組織化する必要がある。無論、防衛省のほか、経済官庁や経済界とのネットワークも必要である。影響力のあるマスコミや有識者ほど総理や外務大臣といった政府高官に会いたがる傾向があり、外相経験者を外交担当の副総理として、特に儀礼を中心とした業務を分掌することも一案である。中国には、外交担当の副総理級ポストもあるし、外交部の下に、中国人民外交学会という研究機能と便宜供与の両方を兼ね備えた有力組織もある。日本もパブリック・ディプロマシーを本格的に強化するのであれば、似たような組織が必要となろうが、日本の場合はパブリック・ディプロマシーの本旨から政府の外に設けることが望ましい。

日本のシンクタンクにつき触れると、米国の外交政策研究所(FPRI)がこの1月に発表した調査によると、外務省の公益法人である日本国際問題研究所が世界的影響力のあるシンクタンクとして、世界のトップテン（米国のシンクタンクは除く）に入った。これに対し、同研究所の佐藤理事長は「国問研の実情を知る者として俄かには信じられないことでもあった」と書いているように¹⁴、日本の外交・安保関係シンクタンクは小規模で、活動が活発とは決していえない。筆者が所属する世界平和研究所も同調査でトップ30に入ったが、同じような感想を持つ。国際問題研究所、世界平和研究所を含む4つの外交・安保関連シンクタンクは2007年4月から、共同で日本の有識者による英語の意見開陳の電子メール配信及びホームページ掲載を開始した(AJISS コメンタリー)。同理事長は、これら有力シンクタンクの財政基盤を強化し、日本全体として対外発信を強化していくためには、シンクタンクの独立を維持しつつ大同団結することで、政府や経済界からの資金を受けやすくすることを提案している。上

¹⁴佐藤行雄・日本国際問題研究所理事長「国問研の現状と課題」(霞関会会報3月号)

記で述べた外国人有識者の受入組織の核となるネットワークとしても機能する可能性があり検討に値する。

第9章 まとめ

以上見たように、パブリック・ディプロマシーは、現在の国際社会において外交活動の主流的地位に近づきつつある。その理由は、繰り返しになるが、情報化時代になり国際世論の影響力が強まったこともあるが、大規模な国際紛争の可能性が減り、国際社会が不戦の時代になりつつあることも重要である。「紛争の平和的解決」が国際規範としてより現実化しつつある世界は、日本の存在感が増し、日本がその定着に一層の貢献ができる世界である。逆に、パブリック・ディプロマシーが盛んな世界は、自己の主張に縛られ、正当性のない行動には出にくくなる社会とも言えよう。言い換えれば国際社会において国際世論の影響力そしてソフトパワーの重要性が増しているということである。ソフトパワーが外国の自国に対する認識に影響を与える力であり、現実を支配する力である以上、それを磨くとともに展開手段であるパブリック・ディプロマシーを効果的に活用することは最重要の外交活動の一つであろう。欧州では、域内で平和社会が実現しつつあることから今や最も重要な外交活動はパブリック・ディプロマシーであるといった声が出るほどになっている。日本政府もこうした潮流に乗り、もてるソフトパワーを戦略的に使うべく、戦陣を整えるべきであろう。歴史に縛られて本来とるべき政策が実行できない時代からようやく脱却しつつあるが、それでも、日本の右傾化や軍国主義復活といった実態とは離れた国際世論が日本外交に負の影響をもたらす事態は今もおこっている。米国政府が日本に新型戦闘機を売却しないのもそのような米国世論が影響している可能性がある。一度出来上がったステレオタイプの国家観が容易に変更できないことは経験的にも理解できるのであり、日本がこの陥穽から脱却するには、パブリック・ディプロマシーを駆使した粘り強い組織的取り組みが必要だろう。

他方、これまでソフトパワーの重要性を強調してきたが、ハードパワーを軽視する趣旨ではないことを改めて強調しておきたい。欧州と異なり、戦略環境が未だ複雑で厳しいアジアでは、ハードパワーは抑止力としても、不測の事態が起こった場合を想定しても引き続き不可欠である。また、これまでの記述では特に強調してこなかったが、ソフトパワーは概して中長期的戦略として有効であり、短期的効果を期待しすぎることは禁物である。すなわちパブリック・ディプロマシーは伝統的外交と代替関係にあるわけではなく、平行的、補完的な関係にある。再びナイ教授の言葉を引用すれば、「ワシントンは、軍事のみならず、経済においても、そのソフトパワーでもって国際公共財を世界のリーダーとして提供できる強固な枠組みを構築しなければならない。これをスマート

パワーと呼ぶ。』。まさに、ハードパワーとソフトパワーをうまくバランスさせて使うのが賢い(スマートな)外交だとしている¹⁵。強力な軍事力を持たない日本外交と米国外交を同列に論じることはできないが、日本としても、日米同盟を堅固にしつつ、防衛力を着実に整備し、一方でソフトパワーを国際公共財として活用し、その外交をアピールしていくことがスマートな外交戦略ということになる。

第6章で検討した対外発信の諸施策は、パブリック・ディプロマシーの中では、比較的短期的効果を持ちうるものであるが、功をあせらず長期的効果をもつ施策も同時に着実に実施していくことが品格ある国家といえよう。攻撃的なパブリック・ディプロマシーは日本の国柄にふさわしいとはいえない。文化・人物交流、NHKの国際放送、観光振興といった施策を着実に進めていくことが望ましい。これら施策の主要な対象は、市民社会であり、各国の中堅層である。開発途上国の貧しい層は、日本に観光に来ることは難しいし、NHKの国際放送に興味を持たないであろう。繰り返しになるが、新しいパブリック・ディプロマシーの主役は各国の市民社会であり、中堅層である。日本政府の海外における施策も、こうした層との交わりや双方向の対話を強化していくことが重要になっている。経済協力においても国際文化交流においても、セミナーやシンポジウムの実施、市民社会の強化に直接・間接に資する支援の実施等を通じ、こうした層との交わりを増やすような活動が時代の潮流になりつつある。在外公館の役割も市民層との直接の接触や、日本の自治体やNGOとの橋渡しの役割が期待されることになる。このような活動は、従来の政府対政府の接触と異なり、手間隙のかかる活動であり、パブリック・ディプロマシーを強化するには人員増を含む組織強化が必要になってくる。このような外交体制の強化が伴わなければ、パブリック・ディプロマシーが効果を発揮することは難しい。

「効果」の面で一点触れておきたいのは、パブリック・ディプロマシーと簡単に言っても、国際世論を自己の思うような方向に誘導することが容易でないことは明らかである。しかし、米国の研究では、内政問題より、外交問題の方が世論に影響を与えやすいとされている。

その理由として、①一般国民は外国の事象に直接の利害関係をもたない場合が多く、内政問題に比し、メディアの報道に影響されやすいことから、比較的単純、均質的な世論ができやすい、②メディアも人員や予算、国民の関心の薄さから、外国の事象に対する報道に大きな力を注がない、③政府の役人にしても外国の多面的な情報収集、特に一般世論の状況にまで手が回らないことから¹⁶、

¹⁵ 「スマート・パワー」米戦略国際問題研究所(CSIS)の報告書

¹⁶ Jarol B. Manheim 「Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy」 p126

まさに外国政府がパブリック・ディプロマシーを行う余地は大きく、費用対効果も高いとみることができる。

最後に強調したいのは、「信頼と正当性」が何よりも重要であるという点である。国際社会も人間社会と同じで、言葉巧みに人を説得しようとしても、その人に誠実さと説得力がなければ結局は上手くいかないことが多い。言行一致が求められる時代になっている。「信頼と正当性」の競争の時代である。パブリック・ディプロマシーも実際の行動がともなわなければ成功しにくいのであり、国際社会の一員として責任ある行動をとり、それを効果的に国際社会に広報することが最大のパブリック・ディプロマシーとなる。日本は、これまでの実績と国民性を踏まえ、策を弄さず、感情的になることなく品格あるパブリック・ディプロマシーを目指すべきである。

その意味で、安倍総理は、2006年9月の施政方針演説で、以下の通りパブリック・ディプロマシーの重要性を指摘した。「『美しい国、日本』の魅力の世界にアピールすることも重要です。かつて、品質の悪い商品の代名詞であった「メイド・イン・ジャパン」のイメージの刷新に取り組んだ故盛田昭夫氏は、日本製品の質の高さを米国で臆せず主張し、高品質のブランドとして世界に認知させました。未来に向けた新しい日本の「カントリー・アイデンティティ」、すなわち、我が国の理念、目指すべき方向、日本らしさを世界に発信していくことが、これからの日本にとって極めて重要なことでもあります。国家としての対外広報を、我が国の叡智を集めて、戦略的に実施します。」。政権が短命に終わり、意味ある施策を具体的にとるにはいたらなかったが、国際世論が重要性を増しているとの問題意識は国際潮流に一致しており、日本外交が戦略的なパブリック・ディプロマシーに力を入れるべき時期にいるとの認識を示したものとして今後の進展を期待したい。

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではない。

(参考)

海外交流審議会答申「我が国の発信力強化のための施策と体制」
- 「日本」の理解者とファンを増やすために -
(骨子)

1. 背景

冷戦の終焉、経済のグローバル化、IT技術やメディアの発達により、近年、国民世論や有識者の論調が外交政策に与える影響が格段に増している。対象国国民とその世論に直接働きかけるいわゆるパブリック・ディプロマシーを抜きに、いまや外交はその目的を達することができない。本審議会は我が国にとってのパブリック・ディプロマシーの方途を種々の観点から検討、ここに答申を明らかにする。パブリック・ディプロマシーに関わる5つの包括的提言として、外務省にとって初めてのものとなる。

主要国は自国の魅力を海外に直接伝え、自国語を普及する取組を一層強化している。我が国も、より一層効果的に、かつ抜本的に発信力を強化し、我が国に対する共感と信頼の増進に資するには何をなすべきか、さまざまな施策を検討した。その際、ポップカルチャー等現代日本文化がひきつけた対日関心層の裾野が広がる一方、先進国を中心に有識者層の対日関心が相対的に低下する、いわば「二極化現象」を認め、これに効果的に対処する必要を重視した。

2. 基本認識

我が国の発信力強化のための具体的な施策を検討するにあたり、その効果を最大化するために、以下の諸点に留意する必要がある。

(1) 主体：政府だけでなく、企業や市民団体を含む国際貢献を担う幅広い主体が官民連携して一体となって取り組む。また、我が国の「顔」として個人（政治家、芸術家、オピニオンリーダー）の役割を重視する。

(2) 内容：伝統文化及びポップカルチャーに代表される現代文化など我が国が世界に誇る豊かなコンテンツを最大限動員する。

(3) 対象：次世代を担う若年層に対する未来志向の発信、国際世論への影響力が高い有識者に対する発信、及び知日派のネットワーク化を重点的に行う。また、米国、韓国、中国及び東南アジアなど、国・地域毎に、その特性、二国間関係や歴史などにも目を配る。

(4) 体制：発信を司る政府関連部局の予算・体制の抜本的拡充と同時に、新たなモデル事業等も活用しつつ重点化・合理化に努める。

3. 具体的施策

我が国の発信力を一層強化するため、以下の具体的施策を行うことを提言する。

(1) テレビ国際放送の拡充：

平成 20 年度中に開始を目指す NHK 及び子会社による国際放送が、アジアの発信拠点として相応しい BBC 等に比肩する規模となることが望まれる。民放の参加を得て、日本の報道を中心に討論・教養・エンターテインメントを加味した番組内容とし、有能な出演者を得る等して視聴者のニーズを捉えた真に魅力あるものとする。在外公館を有する外務省も、NHK 及び総務省と協力し、国際放送受信環境整備に貢献する。在留・訪日外国人等に向け、国内への発信の検討が望まれる。

(2) 日本語教育の拡充：

日本語教育拠点数を 2～3 年以内に主要国並みの 100 カ所以上とする。ポップカルチャー人気や日本企業進出等のニーズの変化に応え、日本語教育を担う多様な人材の海外派遣や現地日本語教師の育成を行う。また、日本語学習者の利便向上のため、現地事情に併せた教材を製作し、能力試験の複数回化（今は年 1 回）や点数化等を図る。外国人労働者による社会への円滑な統合にも日本語教育は重要。平成 20 年度新たに開始予定の「日本文化発信プログラム」を積極的に推進する。これらの具体的施策にあたっては、日本語教育に経験豊富な官民双方の機関間の一層の連携に努める。

(3) ポップカルチャー等の現代日本文化の活用及び文化交流貢献者の顕彰：

(イ) マンガ、アニメ等のポップカルチャー、食、デザイン、ファッション等の現代日本文化を文化事業に積極的に取り込む等して、その人気を日本への関心に結びつける。この観点から「国際漫画賞」や「アニメ文化大使」を積極的に活用する。

(ロ) シンガポールに設置が予定される「ジャパン・クリエイティブ・センター」を現代日本文化発信のモデル事業として、効果の高い官民連携の在り方を探る。同時に、広報文化センターをはじめ既存の文化交流拠点でも、現代日本文化を紹介するに相応しいコンテンツを充実化させる。また、容易なアクセスを確保することにより、

現代日本文化を体現し、若者をはじめ幅広い層が集う場となるよう努める。また、現地のポップカルチャー・イベント等との連携を図ったり、現地メディア等を通じて最新情報を継続的に提供する。

(ハ) 文化交流に特に貢献した内外の人々を顕彰する方途を探る。知的財産権保護やコンテンツ規制除去のため、相手国政府に働きかけを強化する。

(4) 有識者層における対外発信：

世界的に影響力のあるシンクタンクや大学等に対し、日本研究や日本との共同研究を支援する。また、招聘・人脈構築等を通じエリート層の日本理解を促進する。更に、日本有識者の国際会議参加や若手育成等を積極的に支援する。有識者がインターネット上で我が国政策の解説や論評を英語で発信する取組を強化する。我が国への留学生が貴重な人的資産であるとの認識の下、彼らの快適な生活環境を整備し、帰国後の同窓会設置や日系企業等への就職を支援する。

(5) 各国・地域毎の対応：

中国、韓国及び東南アジア等近隣国については、特に意識して取組を強化する。就中、中韓両国について、未来指向の関係強化のため、青少年交流等を一層促進する。米国については、福田総理訪米時の「日米交流強化イニシアチブ」を踏まえ、有識者層における対外発信、交流を通じ、対日関心を高めるよう努める。欧州、中東、中南米、アフリカについてもきめ細かい地域毎の対応策を検討する。

本稿に示した考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

星山 隆 (ほしやま たかし)

外務省より出向。慶応大学56年卒。ハーバード大学修士。外務省アジア局地域政策課課長補佐、カンボジア大使館一等書記官、フィリピン大使館参事官、文化交流部政策課長、大臣官房情報通信課長等を経て、平成17年より現職。論文：「兩岸関係“現状維持”の構図」、「我が国政府開発援助（ODA）の位相」、「海洋国家日本の安全保障」、「日本のアジア外交」、「節目を迎えた日中関係35年」、「南京事件70年—収束しない論争」、「The Improving Course of Japan- China Relations and the Role of the United States」、「The Split Personality of the Nanking Massacre」

連絡先：hoshiyama@ips.org