

論文

## 日本における「新しい」パブリック・ディプロマシーの 挑戦とその限界

民主党政権におけるパブリック・ディプロマシーの方向性とその転換を中心に

The “New” Public Diplomacy in Japan with a Focus on its Rise and Collapse

李 炘澤 (Kyoungtaek LEE)

筑波大学人文社会系 非常勤研究員

本稿は、日本における「新しい」パブリック・ディプロマシーの挑戦と頓挫を概観することによって、対外向けの広報、交流政策の意義に対する再考を促すためのものである。最初にアメリカにおけるプロパガンダ、パブリック・ディプロマシー、「新しい」パブリック・ディプロマシーの緊張関係を概観するが、この概観を通じてパブリック・ディプロマシーが有する意義をはじめ、近年「新しい」で示されるそれとは異なる方向性を強調する流れの意味を明らかにする。次に日本におけるパブリック・ディプロマシーを考察し、日本で見られるパブリック・ディプロマシーにおける特殊性、すなわちアメリカ等で見られるパブリック・ディプロマシーをめぐる議論が欠落していることを指摘する。そして、その政権交代を機に見られる「友愛精神」政治理念に基づく民主党政権の対外向けの広報、交流政策が、実質的に「新しい」パブリック・ディプロマシーの流れに沿うものであることを明確にする。

ただし、日本における「新しい」パブリック・ディプロマシーの試みは、それを開始した民主党政権に先立って終焉を迎える。民主党の野田内閣では日本広報と経済再興といった実質的に政権交代前のパブリック・ディプロマシーの方向性に回帰することとなる。結論では、パブリック・ディプロマシー、「新しい」パブリック・ディプロマシーを含む、対外向けの広報、交流政策のあり方をめぐる再考と議論の必要性を喚起する。

In this paper, I aim to promote reconsideration of Japan's foreign policy through an overview of the rise and collapse of “new” public diplomacy in Japan. First, I provide an overview of the relationship between propaganda, public diplomacy and “new” public diplomacy in the United States, and I clarify the meaning of the flows that emphasize the different directions in public diplomacy and “new” public diplomacy. Public diplomacy in Japan appeared in the 2000s, but did not include the experience of debates over public diplomacy that were seen in the United States. After its appearance in Japan, public diplomacy consistently follows one direction which has a relationship with propaganda. But the change in direction occurred in tandem with a change in government administration. I focus on the rise of “new” public diplomacy in Japan, which appeared in a form based on the political philosophy of *Fraternité*.

However, “new” public diplomacy in Japan collapsed before the end of the DPJ government in 2012. The Noda cabinet focused on the goals of publicity and Japan's economic revival, which were congruent with the direction of public diplomacy in the previous LDP government. Finally, I suggest the necessity for rethinking and debating the meaning of foreign policy, including two different public diplomacies, namely, public diplomacy and “new” public diplomacy.

キーワード：「新しい」パブリック・ディプロマシー ソフト・パワー 友愛精神 東アジア共同体構想 民主党政権

Keywords: “New” Public Diplomacy, Soft Power, *Fraternité*, East Asian Community Initiative, DPJ Government

## はじめに

本稿は、日本における「新しい」パブリック・ディプロマシー登場の背景とその頓挫の経緯を明らかにすることで、パブリック・ディプロマシーを含む対外向けの広報、交流政策の意義を再吟味することを目的とする。

ここで用いるパブリック・ディプロマシーは、対外向けの広報、交流政策においてアメリカでのその成立以来プロパガンダとの距離をめぐって数多く議論されてきた用語であり、また、本稿で「新しい」を冠したパブリック・ディプロマシーとも緊張関係を有するため、用語の使用の前に関連概念との関係を明らかにする。そのために、先ずアメリカにおける用語成立を前後とする対外向けの広報、交流政策の軌跡、プロパガンダ等との関係について概観し、対外向けの広報、交流政策におけるプロパガンダ、パブリック・ディプロマシーと「新しい」パブリック・ディプロマシーの関係を明らかにする。

パブリック・ディプロマシーは、1965年アメリカでガリオン教授が初めて使用した用語である。戦前から対外向けの広報、交流政策をめぐってはプロパガンダとそれとは距離を置く政策との間に緊張関係が存在していたが、パブリック・ディプロマシーはその両者の関係を明確にするために考案された用語である。しかしながら、1970、80年代を経るにつれてアメリカの対外向けの広報、交流政策の方向性にも影響され、両者の距離は用語成立以前の不透明な関係に戻る。

不透明になった両者の関係は、1990年代に冷戦終結を契機に本格化するグローバリズムやそれに伴う市民社会の台頭によって転機を迎える。再びプロパガンダとは距離を置く対外向けの広報、交流政策を求める機運が高まるようになる。この時期に見られる自発的な市民が主体となり、他者との包括的な利益に基づきつつ、世界的な課題解決を目的に世界とオープンで自由に発・受信する対外向けの広報、交流政策が、昨今「新しい」パブリック・ディプロマシーとして呼ばれるものである。

一方日本におけるパブリック・ディプロマシーの登場は、2000年代に入ってからのものである。日本においてもアメリカ同様に対外向けの広報、交流政策をめぐってプロパガンダと、それとは距離を置く政策との緊張関係が存在していたが、1970年代、とりわけ、1977年の「福田ドクトリン」を重大な契機として後者の方向性に転換することになる。アメリカ同様に1990年代以降この方向性は加速化するが、2000年代に入るまでは日本でパブリック・ディプロマシーが用語として使用されることはなかった。

パブリック・ディプロマシーが日本において最初に登場するのは2000年代のものである。本稿の立場からは、この時期の登場にはとりわけ注目する必要がある。2000年代に入ってアメリカでは「アメリカ同時多発テロ」以降1990年代に盛んだった「新しい」ものではないパブリック・ディプロマシー、すなわちプロパガンダと不透明な関係のそれが再び注目されるようになる。この時期にパブリック・ディプロマシーが導入された日本で見られるその目的は、1977年より前と同じような対外向け広報と日本の経済再興であった。

日本において1977年以降、とりわけ1990年代の対外向けの広報、交流政策の流れが再登場するのは、2009年の政権交代後のことである。政権交代後の民主党政権では「友愛精神」、「新しい公共」や「東アジア共同体構想」のスローガンを掲げて対外向けの広報、交流政策を進めるが、実質的にこの動きは「新しい」パブリック・ディプロマシーを推進する政策的挑戦と呼べるものであった。しかし、この挑戦は民主党政権の終焉を待たずして終わってしまう。2012年に野田内閣は外務省に関連懇談会を設置し、民主党政権になって初めてパブリック・ディプロマシーの推進を公式的に掲げるようになる。その目的は、政府主導の「日本ブランドの復活強化」と「日本の多様な魅力を発信」という対外向けの広報、交流政策における伝統的な方向性のものであった。

本稿は、パブリック・ディプロマシーにおける文化コンテンツ産業やブランド、発信等が有する意義を否定するためのものではない。本稿は、対外向けの広報、交流政策にはそれらの意義のほかにも、「新しい」パブリック・ディプロマシーが示す他者からの受容、他者との共存等といった看過できない価値が存在することを強調し、それによってパブリック・ディプロマシー、「新しい」パブリック・ディプロマシーを含む対外向けの広報、交流政策のあり方をめぐる再考と議論の必要性を喚起するためのものである。

### 1. 用語：パブリック・ディプロマシーと「新しい」パブリック・ディプロマシー

パブリック・ディプロマシーは、1965年にアメリカ Tufts 大学のガリオン教授によって提案された用

語である<sup>1</sup>。この用語の登場をめぐってはアメリカにおける対外政策、とりわけ、パブリック・ディプロマシーを含む対外向けの広報、交流政策の方向性の変化が密接に関わっているため、本節ではそれについて概観する。

戦時におけるアメリカの対外向けの広報、交流政策は、ウィルソン大統領時代の「広報委員会 (CPI : Committee on Public Information, 1917-19)」によって特徴付けられる。当時「広報委員会」によって行われた検閲等の活動は、相手国の戦略への対応という大義があったとはいえ、事実上プロパガンダとしての色合いが濃く<sup>2</sup>、それを受け継いだ「戦略諜報局 (OSS : Office of Strategic Services, 1942-45)」、そして戦後の「中央情報局 (CIA : Central Intelligence Agency, 1947-)」の活動もその水脈をたどるものであった<sup>3</sup>。

他方で、アメリカでは「広報委員会」以来の露骨なプロパガンダと距離を置いた、情報の提供や文化交流等による緩やかな対外向けの広報、交流政策の方向性も存在していた。前掲の「戦略諜報局」と同時期に活動した「戦争情報局 (OWI : Office of War Information, 1942-45)」の活動の方向性がそれであるが<sup>4</sup>、主要事業として「アメリカの声 (VOA : Voice Of America)」等のラジオ放送を行っていた。「戦争情報局」は戦後「アメリカ政府情報局 (USIA : United States Information Agency, 1953-99)」として復活する。

1965年の時点で元外交官のガリオン教授がパブリック・ディプロマシーという新しい用語を創り出したことには、上記のアメリカにおける対外向けの広報、交流政策の2つの流れが深く関連している。2つの流れではあったものの、戦前も戦後もアメリカの対外向けの広報、交流政策が語られる際にプロパガンダという用語<sup>5</sup>は常にそれらの事業を表す核心的な用語であった。

すなわち、対外向けの広報、交流政策に対する一般的な認識にこのような傾向が強い中で、それとは距離を置く対外向けの広報、交流政策の存在を示す新しい用語として考案されたのがパブリック・ディプロマシーであった<sup>6</sup>。

ただし、両者の相異を強調するために考案されたものの、実質的に両者の活動が政府による、自国のための、他国の「パブリック (大衆、一般市民)」に働きかけることを目的とする側面において大きな差異はなく、政府側の裁量の範囲によってはその目的や用途もプロパガンダに近寄ってしまう曖昧性も有していた<sup>7</sup>。この弱点が浮き彫りになったのが、1980年代レーガン大統領時代の対中東および対中米パ

<sup>1</sup> Cull, Nicholas J. (2006) ‘Public Diplomacy’ Before Gullion: The Evolution of a Phrase

<http://uscpublicdiplomacy.org/pdfs/gullion.pdf>, 2011年5月13日閲覧。

<sup>2</sup> Vaughn, Stephen (1980) *Holding Fast the Inner Lines: Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, p.14. 一方でCPIの委員長を務めたCreelは、委員会のこのような性格を否定している。Creel, George (1920), *How We Advertised America.*, New York: Harper & Brothers, pp.4-5.

<sup>3</sup> Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics (2001.10) ‘Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination’

<http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA396312.pdf>, 2014年8月14日閲覧。

<sup>4</sup> 山本武利(2002)『ブランク・プロパガンダ—謀略のラジオ』、岩波書店

<sup>5</sup> プロパガンダとは、ラテン語 *propagare*(伸ばす、繁殖させる、接ぎ木する)を語源に持つ用語であり、初期の用途はキリスト教の布教活動(1922年ローマ法王グレゴリウス15世による布教会(*congregatio de propaganda fide*)の設置など)を指すものであった。しかし、現在のような否定的なイメージの付着は、イデオロギー闘争が激化した近代においてファシズムや共産主義等のイデオロギー宣伝活動を指す用語として使用されたことにより、現実と離れた、または、根拠を持たない宣伝活動として認識されてからである。それに応じてソ連以外の連合国側も同様な手法を使用したことで否定的なイメージは拡散されるようになる。より詳しくは、佐藤卓己(2003)「プロパガンダの世紀と広報学の射程」、津金澤聡廣、佐藤卓己編(2003)『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房を参照のこと。

<sup>6</sup> Brown, John (2003) ‘The Anti-Propaganda Tradition in the United States’ <http://www.publicdiplomacy.org/19.htm>, 2014年8月14日閲覧。

<sup>7</sup> 1920年代のウィルソン大統領から始まったアメリカのプロパガンダ広報戦略は「(民主主義における)合意のでっち上げ(2003: 20)」を目的とするものであり、1960年代の「世論工作」、1970年代の「ヴェトナム・シンドローム」、1980年代のレーガン大統領時代の‘第1次’対テロ戦争、1990年代の湾岸戦争、2000年代の‘第2次’対テロ戦争等を通じて見られるように、絶えることなく現在も継続されているとチョムスキー(2003)は述べる。ノーム・チョムスキー(2003)『メディア・コントロール—正義なき民主主義と国際社会』(鈴木主税訳)、集英社新書

ブリック・ディプロマシー活動であった<sup>8</sup>。

1990年代に入って冷戦終結を契機に広がったグローバリズムやそれに伴う市民社会の台頭によって、再びプロパガンダとは距離を置く対外向けの広報、交流政策が求められるようになる。この声に応じて登場したのが「新しい」パブリック・ディプロマシーであった<sup>9</sup>。「新しい」パブリック・ディプロマシーの興隆を機にパブリック・ディプロマシーの立場にも大きな変化が生じるが、その変化を象徴するかのようによ 1999年にはパブリック・ディプロマシーを推進してきた「アメリカ政府情報局」が廃止される<sup>10</sup>。

ただし、2000年代に入りこの状況に再び変化が生じる。そのきっかけになったのは2001年9月11日の「アメリカ同時多発テロ」である。「アメリカ同時多発テロ」以降のアメリカ主導で行われた「対テロ戦争」等をめぐって世界各地では反米感情が高まるが<sup>11</sup>、それに対してアメリカ政府が持ち出したカードはパブリック・ディプロマシーの復活であった<sup>12</sup>。

このようにしてプロパガンダとの距離を置くはずのパブリック・ディプロマシーが、奇しくも今ではパブリック・ディプロマシーと「新しい」パブリック・ディプロマシーとの対立構図までが成立するようになってきている。ただし、「新しい」パブリック・ディプロマシーに、パブリック・ディプロマシーという名称が使用されていることから、それがパブリック・ディプロマシーの当初の意義を尊重する主張であることは容易にうかがえる<sup>13</sup>。

以上パブリック・ディプロマシー、「新しい」パブリック・ディプロマシーを取り巻く対外向けの広報、交流政策の世界的な流れを理解した上で、次節からは日本におけるそれらの用語の使用と意味について考察を行う。

## 2. 日本におけるパブリック・ディプロマシーの登場とその意味

日本における対外向けの広報、交流政策は、近代国家形成期にすでに存在しており<sup>14</sup>、当時のアメリカを含む他国と同様に、とりわけ戦時にはそのプロパガンダとしての性格が強調されていた<sup>15</sup>。ただし、アメリカのそれとは異なり、日本におけるその流れは終戦と同時に一度途切れることになる。それ故に戦前の関連活動が直接戦後の対外向けの広報、交流政策に影響を与えたとは考え難い。本節の射程は、

<sup>8</sup> レーガン大統領時代のパブリック・ディプロマシーに関しては、政府側のパブリック・ディプロマシーに対する特殊な解釈とも評価されている。Parry, Robert(1993) 'CRS Report on Public Diplomacy, Project Democracy, and Contra Aid' <http://www.consortiumnews.com/lostchapter.pdf>, 2014年8月21日閲覧。

<sup>9</sup> Tuch, Hans (1990) *Communicating With The World: US Public Diplomacy Overseas*, New York: St Martin's Press.、Hocking, Brian (2007) Rethinking the 'New' Public Diplomacy. In: Melissen, Jan(ed.). *New Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan.、市川紘子(2009)「米国の対外文化政策研究理論の系譜—「プロパガンダ」の否定性の問題と「パブリック・ディプロマシー」理論の構築」『情報学研究』第77号, pp.68-69.

<sup>10</sup> Arndt, Richard T. (2005). *The Birth of USIA, The first Resort of Kings*, Washington: Potomac Books, pp.264-276.

<sup>11</sup> Keohane, Robert O. & Katzenstein, Peter J. (2007) *The Political Consequences of Anti-Americanism*, in: Katzenstein, Peter J. & Keohane, Robert O. (eds.). *Anti-Americanisms in world politics (Cornell studies in political economy)*, New York: Cornell University Press, pp.286-296.

<sup>12</sup> Snow, Nancy (2009) Rethinking Public Diplomacy, in: Snow, Nancy & Taylor, Philip M.(eds.). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp.8-10. チョムスキー(2014)の場合、より辛らつな口調で「9.11」以降アメリカ政府はパブリック・ディプロマシーというアメリカにとって望ましいものを誇張する一方で、そうではない真実は無視するプロパガンダに熱を上げていると揶揄している。Chomsky, Noam (2014.2.7) 'Keeping the World Safe from America' <http://zcomm.org/znetarticle/keeping-the-world-safe-from-america>, 2014年9月10日閲覧。

<sup>13</sup> Melissen, Jan (2007) *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*, in: Melissen, Jan (ed.). *New Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, pp.3-27; Sott-Smith, Giles (2008). Mapping the Undefinable: Some Thoughts on the Relevance of Exchange Programs within International Relation Theory, in: Cowan, Geoffrey & Cull, Nicholas J. (eds.). *Public Diplomacy in a Changing World (THE ANNALS Vol. 616)*, Thousand Oaks, CA: SAGE, pp.173-195; Gilboa, Eytan (2008) Searching for a Theory of Public Diplomacy, in: Cowan, Geoffrey & Cull, Nicholas J. (eds.). *Public Diplomacy in a Changing World (THE ANNALS Vol. 616)*, Thousand Oaks, CA: SAGE, Pp.55-77.

<sup>14</sup> 松村正義(2002)『国際交流史: 近現代日本の広報文化外交と民間交流』、地人館

<sup>15</sup> Vlahos, Michael (2009) Public Diplomacy as Loss of World Authority, in: Snow, Nancy & Taylor, Philip M. (eds.). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp.27-30.

戦後日本における対外向けの広報、交流政策の性格とパブリック・ディプロマシーとの関係の考察に当てる。

戦後日本の対外向けの広報、交流政策はアメリカがその主要対象でありつづけるが、1960年後半からは東南アジア諸国における反日感情をきっかけとし対象国と地域に広がりを見せるようになる。その変化の象徴として日本政府は1972年国際交流基金を設立し、諸外国に対する本格的な対外向けの広報、交流政策を進めることになる<sup>16</sup>。

しかし、対象の拡大という大きな変化にも関わらず、その目的において変化は見られないが、たとえば、この時期の対外向けの広報、交流政策に対して平野(1996:95)は、相手国に対する理解という建前上の目的より、日本と日本企業の一方向的な紹介と宣伝が実質的な目的であったと指摘する。カツェンスタイン(2012:224)もその目的に対して「文化外交は当初から二重の目的を持って始められた。すなわち、日本文化や価値観の特殊性を外国人に説明することと、日本企業にとっての安定した経済的環境を海外において創り出すことである。」とまとめている<sup>17</sup>。

しかし、日本の対外向けの広報、交流政策におけるこのような、プロパガンダとも言える方向性はまもなく転換期を迎えるが、それが1977年フィリピンで宣言された「福田ドクトリン」である<sup>18</sup>。福田首相は、平和促進のための文化交流の重要性とその双方向性を訴えるが、この宣言を契機としそれまでの方向性に大きな変化が生じる。前掲のカツェンスタイン(2012:225)は、この時期の変化について「文化は企業の小間使いではないこと、日本は教えると同時に学ばなければならないことを認めるようになった」と述べる。この時期に始まった変化は、アメリカでのそれと同様に1990年代の冷戦終結によってその立場をより強固なものにしていく<sup>19</sup>。

ただし、2000年代までに日本政府がパブリック・ディプロマシーという用語を使用してこのような対外向けの広報、交流政策を語ることはなかった。日本政府によってパブリック・ディプロマシーという用語が初めて使用されたのは、2004年版外交青書とされる(三上2007)。それ以前までには「文化外交」、「文化交流」、「海外広報」等々の用語が外務省を中心に使用されていたのがこの時期からパブリック・ディプロマシーを前面に掲げるようになる<sup>20</sup>。2004年に外務省は外交青書における言及と同時に、組織的にも「文化交流部」に広報部門を統合させた「広報文化交流部」を設置するなど、パブリック・ディプロマシー推進に関連する動向を見せる。

以下は2004年版外交青書におけるパブリック・ディプロマシーの言及である。

欧米諸国でも、マスメディアを含む通信手段の発達により、諸外国の国民世論に自国の魅力を用いて直接働きかけるパブリック・ディプロマシー(対世論外交、あるいは対市民外交)が注目され、実践されている。(第3章分野別に見た外交、第5節海外広報と文化交流から抜粋)<sup>21</sup>

また、その補足として以下の関連用語も言及されている。

伝統的に軍事力や経済力といった相手の政策変更を促すことができる力(ハード・パワー)が重視されてきたが、近年になって、その国がもつ伝統的価値観や文化の魅力で相手を惹きつける力、

<sup>16</sup> Hirano, Ken'ichiro (1996) Japan's Cultural Exchange Approaches, in King, Peter & Kibata, Yoichi (eds.).

*Peacebuilding in the Asia Pacific Region: Perspectives from Japan and Australia*, St. Leonards, NSW: Allen & Unwin, p.94.

<sup>17</sup> P.J.カツェンスタイン(2012)『世界政治と地域主義: 世界の上のアメリカ、ヨーロッパの中のドイツ、アジアの横の日本』(光辻克馬、山影進訳)、書籍工房早山

<sup>18</sup> 福田ドクトリンは「日本は軍事大国とならず、世界の平和と繁栄に貢献する」、「日本は政治、経済、社会、文化など各分野でアジア諸国との交流を強化し、真の友人となり、心と心の触れあひ信頼関係を構築する」、「日本は対等な協力者の立場で東南アジア地域全体の平和と繁栄の促進に努める」からなる、東南アジア外交の3原則である。波多野澄雄、佐藤晋(2007)『現代日本の東南アジア政策—1950~2005(アジア太平洋研究選書)』早稲田大学出版部 Pp.172-173.

<sup>19</sup> 若月秀和(2000)「福田ドクトリン - ポスト冷戦外交の『予行演習』」、日本国際政治学会編『国際政治』125号 Pp.210-212.

<sup>20</sup> 三上貴教(2007)「パブリック・ディプロマシー研究の射程」、『修道法学』29巻2号

<sup>21</sup> 外務省『外交青書』(2004年版) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2004/hakusho/h16/index.html>, 2014年9月30日閲覧。

いわゆるソフト・パワーが、国のイメージを高め、外交力の向上と広義の安全保障につながるとの認識が広がっている。(同上抜粋)

注目したいのは、日本にパブリック・ディプロマシーが登場する時期である。前節でも触れたが、2004年前後のこの時期はアメリカにおいて再びパブリック・ディプロマシー、すなわちプロパガンダと不透明な関係のそれが推進されていた時期である。

日本においては1977年の「福田ドクトリン」以降1990年代を経つつプロパガンダと距離を置く対外向けの広報、交流政策が支持されてきたが、2000年代になってこの時期まで取り上げる事のなかった当時としては新しい用語である「パブリック・ディプロマシー」が持ち出されることになる。すなわち、「パブリック・ディプロマシー」という用語の採用自体、その時期までとは異なる方向性の対外向けの広報、交流政策を推進したいという政府の意志の表れとも言えよう。

これは世界的な流れに沿う自然な反応とも言えるが、以下ではこの世界的な流れの日本への伝播、すなわち日本におけるパブリック・ディプロマシーの登場の背景について確認する。そのためには先ず前掲のソフト・パワーという用語について説明する必要がある。というのも、前掲の外交青書の言及からも確認できるように、日本でのパブリック・ディプロマシーの登場はソフト・パワーを向上させる政策手段として意味が強いからである。

ソフト・パワーは、国家の軍事力と経済力を基盤に相手国に影響を及ぼすことを意味するハード・パワーとは対照的に、相手国を魅了させる自国の文化、政治的規範および外交政策の方針等の、国家の行為、姿勢等によって示される非物質的な価値観に基づくパワー概念とされる。このソフト・パワーとして現れ得るリソースとして提案者のジョセフ・ナイが取り上げたのは、第1に国家の文化、第2に政治的規範、第3に外交政策の方針の3つである<sup>22</sup>。

この3つのリソースの中で、とりわけ日本政府が注目したのは国家の文化であった。ただし、ナイの主張における国家の文化の意味には、社会が示す人権意識、秩序、寛容さなどの価値観を含む幅広い意味合いを持つものであったが、日本政府によって取り上げられた国家の文化は、もっぱら文化コンテンツ関連産業であった。このような偏った解釈に火付け役になったのは、2002年にマックグレイが発表した論文である。

マックグレイ(2002:44-54)は、一般的にカッコウよさを意味する「クール」さを「国家が持つカッコウよさ」として使用し、その事例としてアニメや漫画、そのキャラクター等のポップカルチャーを挙げている。とりわけ、日本を事例に挙げたマックグレイは日本の「クール」さ、すなわち「ジャパニーズ・クール (Japanese Cool)」について詳細に言及している<sup>23</sup>。

このような具体的な言及を受けた日本政府は、前掲の2004年版外交青書での言及を皮切りに、同年5月には経済産業省が「新産業創造戦略」の主要戦略として文化コンテンツ関連産業等の活性化を盛り込み<sup>24</sup>、12月には外務省が「文化外交の推進に関する懇談会<sup>25</sup>」を設置するなど、パブリック・ディプロマシー、ソフト・パワーや文化コンテンツ産業、そして対外向け発信事業等が絡み合った対外向けの広報、交流政策の方向性を打ち出すようになる。

2004年小泉内閣で始まったこの方向性はその後も続くが、とりわけ2006年9月就任の安倍首相は「主張する外交への転換」を訴えつつ、「美しい国、日本」という対外広報を目的とするスローガンを掲げるなど、パブリック・ディプロマシーに関して日本ではそれまでになかった積極的な姿勢を見せる<sup>26</sup>。第

<sup>22</sup> Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. Jr(2001). *Power and Interdependence*, 3<sup>rd</sup> ed, New York: Longman.、ジョセフ・S・ナイ(2002)『アメリカへの警告 - 21世紀国際政治のパワー・ゲーム』(山岡洋一訳)日本経済新聞社、ジョセフ・S・ナイ(2004)『ソフト・パワー - 21世紀国際政治を制する見えざる力』(山岡洋一訳)日本経済新聞社

<sup>23</sup> McGray, Douglas(2002) "Japan's Gross National Cool", *Foreign Policy*(Washington). No.130(May/June).

<sup>24</sup> 経済産業省「新産業創造戦略」に関して詳しくは、<http://www.meti.go.jp/committee/downloadfiles/g40517a40j.pdf> (2013年5月9日閲覧)を参照のこと。

<sup>25</sup> ただし、この会合の報告書の方向性は、必ずしも小泉政権の志向に符合するものとはいえない。「文化外交の推進に関する懇談会」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bunka/kaisai.html>, 2014年9月30日閲覧。

<sup>26</sup> Ogawa(2009: 270)は、2006年安倍首相による国会演説では、日本ではかつて見ることのなかった首相によるパブリック・ディプロマシーに対する大きな関心が表明されたと述べる。Ogawa, Tadashi(2009) *Origin and Development of Japan's Public Diplomacy*, In: Snow, Nancy & Taylor, Philip M. (eds.). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge.

1次安倍内閣では、その具体策として重点事業の「アジア・ゲートウェイ構想」において文化コンテンツ産業の奨励を掲げており<sup>27</sup>、それを後押しする「日本の発信力強化のための5つの提言」等を公表している<sup>28</sup>。第1次安倍内閣の後も文化コンテンツ産業推進の動きは続くが、2009年の漫画博物館と呼ばれた「国立メディア芸術総合センター（仮）」の設立をめぐる議論等はそれを象徴する<sup>29</sup>。

要するに、日本で登場したパブリック・ディプロマシーは、当初から文化コンテンツ産業の活性化等による日本の対外広報と日本経済の再興という従来からのプロパガンダに近い性格が押し付けられていた。このような経緯によって日本では、パブリック・ディプロマシーの当初の意味合い、すなわち「新しい」パブリック・ディプロマシーにおける「新しい」が示す、パブリック・ディプロマシーが持つもう一つの意義をめぐる議論が欠落する結果となる。

### 3. 日本における「新しい」パブリック・ディプロマシーの挑戦

日本の対外向けの広報、交流政策は2004年前後の時期からパブリック・ディプロマシーで代弁される方向性が主流となる。前述のようにこのパブリック・ディプロマシーの方向性は、登場した時期からプロパガンダを連想させる性格のものであったが、これに対してはそれとは距離を置く主張、すなわち「新しい」パブリック・ディプロマシーとして集約できる主張が存在する。2000年代以降日本においてこのような方向性を持つ主張が政府側の見解として見られるのは、2009年の政権交代後のことである。

この変化を明らかにするためには、パブリック・ディプロマシーが日本で最初に登場した2004年版からの外交青書における変化を調べる必要がある。本節では、「パブリック・ディプロマシー」という用語の使用に焦点を当ててその変化を調査する。

表1. 外交青書における日本の活動に対する「パブリック・ディプロマシー」の使用状況<sup>30</sup>

刊行年度	外交青書の中でパブリック・ディプロマシーが使われている項目	使用有無
2004年4月	第3章 分野別に見た外交 第5節 海外広報と文化交流	○
2005年4月	第3章 分野別に見た外交 第5節 文化外交と海外広報戦略	○
2006年4月	第3章 分野別に見た外交 第5節 海外広報と文化外交	○
2007年4月	第3章 分野別に見た外交 第3節 海外広報と文化外交	○
2008年4月	第1章 概観	○
2009年4月	第1章 概観、第3章 分野別に見た外交 第4節 海外への情報発信と文化外交	○
2010年4月 <sup>31</sup>		×
2011年4月		×
2012年4月		×
2013年4月	第3章 分野別に見た外交 第4節 日本への理解と信頼の促進に向けた取組	○
2014年4月	第1章 概観、第3章 国益と世界全体の利益を増進する外交 第4節 日本への理解と信頼の促進に向けた取組	○

「パブリック・ディプロマシー」という用語は2004年版以来使用され続けていたが、2009年1月から2011年12月までの3年間の活動をまとめた、2010年版、2011年版と2012年版の3冊の外交青書に

<sup>27</sup> 首相官邸(2007.5.16)「アジア・ゲートウェイ構想」における「日本文化産業戦略」

[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/asia/betten\\_2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/asia/betten_2.pdf), 2013年5月9日閲覧。

<sup>28</sup> 「海外交流審議会」における「我が国の発信力強化のための施策と体制」の総会(2007.6.)

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/pdfs/h18\\_teigen.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/pdfs/h18_teigen.pdf), 2013年5月9日閲覧。

<sup>29</sup> 衆議院質問本文情報「政府による補正予算を用いたいわゆる国立漫画博物館建設の必要性等に関する質問主意書」[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a171632.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a171632.htm), 2013年5月9日閲覧。

<sup>30</sup> 外務省「外交青書」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook>, 2014年9月30日閲覧。

<sup>31</sup> この号から第3章の「海外広報と文化外交」または「海外への情報発信と文化外交」といった「文化外交」関連の節が「日本への理解と信頼の促進に向けた取組」とその名称を変更している。日本の活動におけるパブリック・ディプロマシー用語の使用は確認されないが、第2章地域別に見た外交の第1節アジア・太平洋において中国のイメージ向上戦略をパブリック・ディプロマシーとして表現している一節は存在する。

においてはそれが使用されていないことが確認される。この消滅からは、i) この時期に2004年以降の日本政府の対外向けの広報、交流政策の方向性に何らかの変化が生じていたこと、ii) その変化に2009年9月の政権交代が何らかの影響を与えたこと、が推測される。すなわちこの消滅の原因を明らかにするためには、民主党政権下で示された対外向けの広報、交流政策の方向性を確認する必要がある。

前述では、日本においてプロパガンダとの距離を置く対外向けの広報、交流政策の方向性転換の時期について1977年を言及した。ただし、当然ながら思想面においてそれを支持する考えはそれ以前から存在していた。パブリック・ディプロマシーが持つ当初の意味合いとの関連でその源流を突き止めた三上(2007)の見解は注目に値する。三上(2007:16)は、戦後日本においてプロパガンダと距離を置く対外向けの広報、交流政策を主張した思想の源流を1952年鳩山一郎が唱えた「友愛精神」に求めている。鳩山一郎の「友愛精神」は、自由、平等と共に「フランス革命」のスローガンである *Fraternité* に由来し日本語では「博愛」とも翻訳される概念である<sup>32</sup>。

宇野(2010:129-131)は、「友愛精神」が「自立と共生」からなり、自立した市民によるコミュニティ中心の助けあいや弱者保護等の共生を含む政治理念であると述べる。対外政策における「友愛精神」は、鳩山一郎が「友愛精神」の下で設立した1953年の「友愛青年同志会」や1954年の「国民外交協会」の設立趣旨から分かるように、自立した市民の立場から自然や他者との共生をはかることにより世界平和に貢献することを掲げている<sup>33</sup>。この方向性は、本稿で述べる自発的な市民が主体となり、他者との包括的な利益に基づき世界的な課題解決を目的にする「新しい」パブリック・ディプロマシーのそれに酷似していることが分かる。

この「友愛精神」を掲げつつ対外向けの広報、交流政策を進めようとしたのが、周知の通り鳩山一郎の孫である民主党政権の鳩山由紀夫首相であった<sup>34</sup>。鳩山由紀夫首相が対外政策の領域において「友愛精神」とともに掲げた「東アジア共同体構想」を考えてみるとその方向性は一目瞭然である。ヨーロッパ統合にちなんだ「東アジア共同体構想」は、*Fraternité* に基づくヨーロッパ統合の如く「友愛精神」に基づいた地域統合(国際コミュニティ形成)を目指す構想であるが、この構想の実現に「新しい」パブリック・ディプロマシーでも見られる国境を越える市民どうしの助け合い、他者との包括的な利益の追求、共存が必要であることは言うまでもない<sup>35</sup>。

この方向性に鳩山由紀夫首相が言う機能的な共同体の網を重ねる「開かれた地域協力」が存在する<sup>36</sup>。その具体案として鳩山由紀夫首相は、経済協力(経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)等)、気候変動と災害対策に対する国際的協調等の活性化を主張する。鳩山内閣が示したこの方向性は、2010年11月に日本が議長国として横浜で開かれたアジア太平洋経済協力(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 首脳会議で「APEC 共同体」構想として現れる<sup>37</sup>。

また、鳩山内閣の岡田外務大臣は「開かれた国益の増進」をスローガンに「政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)のあり方の見直しを進めるが<sup>38</sup>、その中で「日本 NGO 連携無償資金協力」という2002年から始まった NGO の海外事業に対する支援額をそれまでの29億円から50億円に大幅に増

<sup>32</sup> 宇野(2010:122-123)によると「友愛」は鳩山一郎に影響を与えたがクレーデンホフ・カレルギーの思想であると述べる。鳩山一郎は1967年に自らカレルギーの著書を翻訳している。宇野重規(2010)「民主政治の展望「友愛」は新しい政治理念となるか」、山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか——政治学からの提言』岩波書店

<sup>33</sup> 「友愛青年同志会」は2011年から「日本友愛協会(理事長:鳩山由紀夫)」として活動している。「友愛青年同志会」の設立趣旨は、<http://yuaikyokai.com/index.html>, 2014年9月30日閲覧。を、「国民外交協会」の設立目的は日本外交協会萩支部(2002年の「日本外交協会」との合併のため)<http://www.yiea.or.jp/katsudou/details.php?detailid=44>, 2014年9月30日閲覧。を参照のこと。

<sup>34</sup> 松井(2011:13-14)によると「友愛」は2009年民主党代表選でキャッチフレーズとして使われ始めたという。平田オリザ、松井孝治(2011)『総理の原稿—新しい政治の言葉を模索した266日』、岩波書店

<sup>35</sup> 小林正弥(2010.3)「友愛政治の理念と可能性—地球的平和・環境・福祉」、『公共研究』第6巻第1号 <http://mitizane.ll.chiba-u.jp/metadb/up/ReCPAcoe/61kobayashi.pdf>, 2014年8月31日閲覧。

<sup>36</sup> 首相官邸(2009.11.15)「東アジア共同体構想の実現に向けて」<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200911/15singapore.html>, 2014年8月31日閲覧。

<sup>37</sup> 第18回APEC首脳会議横浜2010年11月13日-14日「横浜ビジョン～ボゴール、そしてボゴールを超えて」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2010/docs/aelmdeclaration2010\\_j.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2010/docs/aelmdeclaration2010_j.pdf), 2014年8月31日閲覧。

<sup>38</sup> 外務省(2010.6)「開かれた国益の増進—世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる—」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu\\_honbun.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu_honbun.pdf), 2014年11月5日閲覧。

額する<sup>39</sup>。端的に言えば、このような初期民主党政権の対外向けの広報、交流政策に見られた変化が、「新しい」パブリック・ディプロマシーを実質的に推進するための政策的試みであったと評価できる。たとえば、民主党政権は2010年2月ハイチ大地震において支援活動を行ったNGOをヒアリングし激励しているが、このNGOによる海外における活動を「友愛精神」の発揮として大きく取り上げている<sup>40</sup>。ただし、このような対外向けの広報、交流政策を、「友愛精神」のほかに「新しい」パブリック・ディプロマシーとしては言及していない。それには、前述のように日本におけるパブリック・ディプロマシーに根付いている日本広報と経済再興というプロパガンダに近い性格の存在がかかわっている。それが確認できるのは、「パブリック・ディプロマシー」の使用が途切れたと述べた2010年版外交青書の表現からである。そのなかには「パブリック・ディプロマシー」の使用がないと述べたが、それは日本の活動に対する表現としての使用がないことであり、実際は1カ所、奇しくも中国政府の動向に対する表現として使用されている。以下で引用する。

中国は、…、さらに、対外イメージの向上を目指したパブリック・ディプロマシーにも力を入れている。（第2章地域別に見た外交、第1節アジア・太平洋から抜粋、中略筆者）

民主党政権が有するパブリック・ディプロマシーに対する理解がうかがえる短いながら重大な意味を持つ一節である。すなわち、この一節では「対外イメージの向上」という、2004年以降日本におけるパブリック・ディプロマシーに対する認識がそのまま投影されている。

このような意味が付着しているパブリック・ディプロマシーに対して、「新しい」を冠するとはいえ、民主党政権がパブリック・ディプロマシーという用語の使用を固執することは、政権交代によって変化した対外向けの広報、交流政策の方向性を示す上でもリスクが高い判断であったと言えよう。

鳩山内閣が見せた2004年以降日本におけるパブリック・ディプロマシーとは大きく離れた対外向けの広報、交流政策の方向性に対しては、直接的な対外向け発信事業に対する政府予算の削減等を根拠に批判する論調も少なくない<sup>41</sup>。しかしながらそれをもって鳩山内閣が示した方向性の意義をすべて否定することはできない。

なぜならば、鳩山内閣での試みは、日本で耳慣れた政府主導の日本広報と経済再興を主要任務とするパブリック・ディプロマシーの推進を目指すものではなく、世界的な課題解決のために市民らがオープンで自由に世界と発・受信する「新しい」パブリック・ディプロマシー<sup>42</sup>を推進するためのものであったからである。このような価値に対して鳩山内閣が示した姿勢は、対外向けの広報、交流政策の全体を眺める上で一定の評価に値するものと言えよう。

#### 4. 「新しい」パブリック・ディプロマシーの頓挫

初期民主党政権における「新しい」パブリック・ディプロマシーと呼べる対外向けの広報、交流政策の挑戦は、長くは続かなかつた。外交青書における「パブリック・ディプロマシー」の使用をさらに検討すると、前掲の表1. では、2013年4月刊行の外交青書からパブリック・ディプロマシーの用語が再登場することが確認できる。2013年4月は、自民党・公明党連立政権に再び政権が交代した時点であ

<sup>39</sup> 日本NGO連携無償資金協力予算の推移（外務省「国際協力とNGO」から抜粋、筆者作成のもの）

日本NGO連携無償 予算（単位：億円）	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	27.0	28.5	28.5	28.0	28.0	29.0	50.0	50.0	55.0	60.0

出処：外務省「国際協力とNGO」

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/pdfs/ngo\\_jpf\\_h25.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/pdfs/ngo_jpf_h25.pdf), 2014年11月5日閲覧。

<sup>40</sup> 民主党機関紙「民主」2010年3月5日(228号)7面。

<sup>41</sup> 渡辺靖(2010.1.6)「日本におけるパブリック・ディプロマシーの受難」、日本英語交流連盟

<http://www.esuj.gr.jp/jitow/jp/contents/0274.htm>, 2014年11月5日閲覧。

<sup>42</sup> 田中弥生(2013.6.10)「パブリック・ディプロマシー ～言論NPOの定義～」 市民社会組織研究の田中は、言論NPO代表の工藤泰志の次のような発言を引用しつつ、パブリック・ディプロマシーを紹介している。「日本の文化や大衆芸能の発信を以って、パブリック・ディプロマシーというのでは、あまりにもさびしい。そうではなく、国際社会の課題解決のあり方について、率先して、意見を述べ、合意形成し、その実現に向けてコミットするものなのだ」本稿で述べる「新しい」パブリック・ディプロマシーともつながる方向性を示した見解と言えよう。<http://blogos.com/article/63943>, 2014年11月5日閲覧。

り、この変化にも政権交代が影響したと見るのはそれ程間違ではない<sup>43</sup>。

ただし、2013年4月刊行の外交青書の場合、2012年1月から12月までの外交活動をまとめたものであり、民主党政権が2012年12月まで続いたことを念頭に置けば、その内容の殆どは民主党政権下の活動になる。それ故にパブリック・ディプロマシーが早くも再登場したことには些か不自然さもうかがえる。

この不自然さを確かめるために、2012年1月から12月までの民主党政権が見せた対外向けの広報、交流政策に関する動向を確認する。検討対象は、2011年9月に成立し2012年12月まで続いた野田内閣が示した対外向けの広報、交流政策である。

注目すべき関連動向は2012年の早い時期から確認できるが、それは2012年1月に外務省に設置された「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会」である。この懇談会で2009年政権交代以降民主党政権では一切言及されることのなかったパブリック・ディプロマシーを内閣の対外向けの広報、交流政策の方向性として取り上げている<sup>44</sup>。

前述した日本におけるパブリック・ディプロマシーの意味合いを考えれば、野田内閣でそれを取り上げたこと自体、初期民主党政権と対外向けの広報、交流政策における方向性の相異を示すための行為として解釈し得る。

一方でこの動きが初期民主党政権では回避していたパブリック・ディプロマシーをめぐる議論、すなわちパブリック・ディプロマシーの当初の意義や「友愛精神」、「新しい」パブリック・ディプロマシーの方向性を含むパブリック・ディプロマシーの意味を再構築するための議論である可能性も否定できない。

野田政権でのパブリック・ディプロマシーの推進がいかなる方向性のものかに関しては、最初にそれを掲げた「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会（2012年1月-2012年7月、全6回の会合）」を中心に検討を行う。

懇談会では、全体的に「NGO」、「交流」、「協同」、「双方向性」等の語彙が多用されており、「友愛精神」や「新しい」パブリック・ディプロマシーで見られる、多様な主体で、双方向的という発・受信の方向が言及されている。その他にも「イノベーション」、「パートナーシップ」や「国際貢献」等の語彙も使用されている。

このような語彙の使用からは、野田政権が掲げるパブリック・ディプロマシーの意味が「新しい」パブリック・ディプロマシーに近い方向性を持つものとして解釈し得る。ただし、これらの語彙の使用をもってその方向性を判断するには、注意すべき点が存在する。それは、語彙が使用される文脈によっては、たとえば、社会主義国家で掲げられる「民主主義」という語彙のように<sup>45</sup>、一般的な理解とはかけ離れた解釈が十分可能なためである。それ故に懇談会が示す全体の文脈を把握する必要があるが、それは、6回の会合の成果として提出された最終報告書が有効な資料となる。

2012年6月に「3.11後の広報文化外交」をタイトルに据えた懇談会の最終報告書が発表される<sup>46</sup>。以下それが掲げるパブリック・ディプロマシーの使命を引用する。

特に東日本大震災・福島原発事故の体験をどう世界に伝え続けるかは、日本の広報文化外交にとって大きな課題である。日本人の忍耐強さや社会的安定が賞賛される一方で、“地震と津波、放射能の国”というイメージも広がった。大震災や原発事故の被害、復旧復興の遅れ等により、大震災前から見られる日本についての衰退イメージが加速することも避けねばならない。日本再生の基本戦略（平成23年12月24日閣議決定）でも、震災で傷ついた日本ブランドの復活強化のため、日本の

<sup>43</sup> 2012年12月の政権交代の影響により、外交青書の第1章概観を含むあらゆる所に2013年以降(刊行直前の3月まで)の安倍首相と岸田外相の活動が記されているのも事実である。しかしながら、本文で述べているようにパブリック・ディプロマシーへの言及は、安倍内閣からのことではなく、野田政権下の2012年1月からのことであり、敢えて言うならば、政権交代にもかかわらず、少なくともパブリック・ディプロマシーに関しては政策の継続性が見られると言えよう。

<sup>44</sup> 早稲田大学国際戦略研究所(2012.3) 平成23年度外務省委託研究調査報告書「東日本大震災後の日本外交の方向性」[http://www.waseda.jp/jp/news12/120404\\_kataoka.html](http://www.waseda.jp/jp/news12/120404_kataoka.html), 2014年8月31日閲覧。

<sup>45</sup> レイモンド・ウィリアムズ(1980)『キーワード辞典』(岡崎康一訳)、晶文社

<sup>46</sup> 「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会」最終報告書、「3.11後の広報文化外交」(2012.7.26) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kondankai1201/pdfs/saisyu\\_hokokusho2.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kondankai1201/pdfs/saisyu_hokokusho2.pdf), 2014年8月10日閲覧。

多様な魅力を発信する必要性を指摘しているが、これこそ広報文化外交の使命である。(最終報告書、1頁)

この文では、「日本ブランドの復活強化」と「日本の多様な魅力を発信」という2つの明確な目標が掲げられている。この報告書が提出される前の2012年3月に野田内閣では、国家戦略大臣と外務大臣共催で「国際広報連絡会議」（前身は、菅内閣2011年7月の「国際的風評被害対策・日本ブランド再構築に関する政府・関係機関連絡会議」）が発足されており、その会議で示された対外向けの広報、交流政策の方向性が「日本ブランドの復活強化」であった<sup>47</sup>。

この「国際広報連絡会議」では、政権交代前の自民党政権のパブリック・ディプロマシーの方向性と同様に、日本ブランドの強化事業の対象として文化コンテンツ産業を重要戦略に取り上げている<sup>48</sup>。ただし、文化コンテンツ産業の推進は、2009年政権交代後の民主党政権でも「経済再興戦略」として存在していたものである<sup>49</sup>。要するに野田内閣で文化コンテンツ産業の推進を再び取り上げたのは、初期民主党政権が「経済再興戦略」として敢えて分類し直した文化コンテンツ産業を、対外向けの広報、交流政策との連携で推進するという、政権交代前の自公連立政権が示した方向性に立ち返ることを意味するものである。

他にも最終報告書では、野田内閣が掲げるパブリック・ディプロマシーが「プロフェッショナリズム（15-16頁）」に基づくもの、すなわち政府主導・官僚中心の対外向けの広報、交流政策であることを明らかにしている。

前述のように「新しい」パブリック・ディプロマシーは市民の立場から活動を重視する「アマチュアリズム」に基づくものであるが、この「アマチュアリズム」に対する実質的な支援と協同が盛り込まれた「プロフェッショナリズム」の推進である場合、この方向性はパブリック・ディプロマシーのあり方をめぐ一つの重要な議論として数えることができる。

しかしながら、「NGO」等の語彙を多用したにもかかわらず、結果的に報告書が政策遂行の主要アクターとして注目したのは外務省所管の独立行政法人国際交流基金であり、当基金と政府との連携の水準を高めることを最終提案としてまとめている。

もちろん、各会合では前述した全体の方向性と離れた意見も提示されている。たとえば、2回目の会合（2012年2月9日）での「ソフトパワーはゼロサムではないので、相手国との協同作業を通じて相互理解を深めていくような工夫も有益ではないか」との発言<sup>50</sup>、4回目の会合（2012年4月12日）での「途上国との間でNGOが実施する文化交流事業に対する支援策を検討してはどうか」<sup>51</sup>との見解がそれである。

ただし、発言の真義とは関係なく、「協同」、「NGO」等の語彙がその文脈によって全く異質なものに解釈される例は多々存在する。たとえば、考察対象として取り上げている鳩山内閣では「新しい公共」というNGO活動支援を目的とするスローガンが掲げられたが、まったく同じ名称のNGO支援関連スローガンが政権交代前の自民党政権（自民党を中心とする連立政権を含む）でも存在していた<sup>52</sup>。しかしながら、両者の方向性は根本的な差異を見せる。前者が行政とNGOの同等なパートナーシップや行政からNGOへの権限の移譲を主張するのに対して、後者におけるNGOは行政によって割り当てられた仕事を低費用でこなす下請け業者として位置づけられる<sup>53</sup>。

<sup>47</sup> 「国際広報連絡会議」については、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/archive07.html>, 2014年9月10日閲覧。

<sup>48</sup> 「第1回国際広報連絡会議概要」における玄葉外務大臣の発言  
[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20120312/kokusaikoho\\_youshi.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20120312/kokusaikoho_youshi.pdf), 2014年9月10日閲覧。

<sup>49</sup> 首相官邸(2010.6.18)『『新成長戦略』について』  
<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>, 2013年5月9日閲覧。

<sup>50</sup> 「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会」第2回会合  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kondankai1201/02kaigo1202.html>, 2014年8月7日閲覧。

<sup>51</sup> 「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会」第4回会合  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kondankai1201/04kaigo0412.html>, 2014年8月7日閲覧。

<sup>52</sup> 自民党政権時代には、「新しい公(小渕内閣)」、「新しい公共空間(小泉内閣)」、「新たな公(福田内閣)」等のNPO・NGO支援関連のスローガンが存在する。

<sup>53</sup> デヴィッド・ハーヴェイ(2007)『新自由主義—その歴史的展開と現在』(渡辺治、森田成也、木下ちがや、大屋定晴訳)作品社 pp.243-244.、田渕直子(2009)『農村サードセクター論』日本経済評論社、辻山幸宣

つまり、前者と後者の NGO に対する認識によっては、「NGO が実施する文化交流事業」に対する解釈も大きく異なることになる。それに、対外向けの広報、交流政策の目標として「日本ブランドの復活強化」と「日本の多様な魅力を発信」が公表され、外務省所管の国際交流基金がその遂行の主要アクターとして指名されるならば、NGO の出番と役割は極めて限定されると言わざるを得ない。

以上、野田内閣の「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会」で示されたパブリック・ディプロマシーの方向性について検討した。その方向性は、鳩山内閣と大きく異なるものであったが、以下では野田首相自身が公式的な場面で示す対外向けの広報、交流政策の方向性を確認する。

表2. 国会演説における対外向けの広報、交流政策関連キーワードの使用頻度の比較

	鳩山首相		野田首相			
	所信表明 (2009.10.26)	施政方針 (2010.1.29)	所信表明 (2011.9.13)	所信表明 2 回目 (2011.10.28)	施政方針 (2012.1.24)	所信表明 3 回目 (2012.10.29)
友愛	3 回	1 回	0 回	0 回	0 回	0 回
東アジア共同体	1 回	4 回	0 回	0 回	0 回	0 回
新しい公共	2 回	7 回	0 回	0 回	0 回	1 回
経済外交	0 回	0 回	1 回	0 回	0 回	2 回

表2. は、対外向けの広報、交流政策の方向性が野田内閣と鳩山内閣において大きくかけ離れていることを見せている。野田内閣が初期民主党政権の「友愛精神」等の政治理念を受け継ぐ代わりに、就任直後から表明したのは伝統的な「経済外交」への回帰であった。前掲のカッツェンスタイン (2012: 224) のことばを借りれば、「日本文化や価値観の特殊性を外国人に説明することと、日本企業にとっての安定した経済的環境を海外において創り出すこと」が対外向けの広報、交流政策の目的として甦ったこととなる。神保 (2013: 157) が野田内閣の対外政策の方向性を「現実主義への再回帰」と述べたように<sup>54</sup>、理想よりは現実を優先した政治的判断とも言えよう。

とりわけ、この変化が、それとは距離を置く「新しい」パブリック・ディプロマシーの推進を試みた民主党政権下で起きたことは、日本における政党の対立構図の変化を語る上でも重要な資料の一つであると言わざるを得ない<sup>55</sup>。民主党政権で始まった「新しい」パブリック・ディプロマシーの挑戦は、このようにしてその民主党政権よりも先に終焉を迎えることになる。

## 5. 結論にかえて：パブリック・ディプロマシー再考

対外向けの広報、交流政策の方向性における野田内閣の変化を継承したのは、本稿の流れからすれば当然とも言えようが、2012年12月政権交代後に成立した第2次安倍内閣であった。前述のように第1次安倍内閣において見られたパブリック・ディプロマシーに対する強い関心は、第2次内閣でもその勢いが衰えていないように見受けられる。安倍内閣は2013年4月に、野田内閣の「国際広報連絡会議」を名称通り「強化」したかのような「国際広報強化連絡会議」を設置する<sup>56</sup>。

この会議では、野田内閣で掲げられた構想を一段と深化させ、「成長戦略」に位置づけられる「クールジャパン」、「ビジットジャパン」、「インベストジャパン」といった経済再興関連スローガンを統合して掲げるほか、「アフリカ開発会議 (TICAD : Tokyo International Conference on African Development)」等

(2010.2)「新しい公共の今と『責任の体系』『ガバナンス』ぎょうせい pp.17-19.、田中弥生(2011)『市民社会政策論』明石書店 pp.267-268.、阿部誠(2013.10)『『新しい公共』と社会政策』『社会政策』ミネルヴァ書房 pp.6-8.

<sup>54</sup> 神保謙(2013)「外交・安保—理念追求から現実路線へ」、日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証』、中公新書

<sup>55</sup> たとえば、イギリス人日本政治研究家のストックウィンは、このような民主党政権の自滅が日本の政党構図における「中道左派(センターレフト)」の消滅を生み、結果的に日本の民主主義を不健全な状態に陥らせたと言及する。朝日新聞「揺れ動く民主主義 アーサー・ストックウィンインタビュー」2014年8月21日17面。

<sup>56</sup> 首相官邸(2013.4.26)「国際広報強化連絡会議の開催について」  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusaikouhou/pdf/konkyo.pdf>, 2014年8月10日閲覧。

の国際会議や首脳会議、そしてオリンピック誘致活動等において日本ブランドを積極的にアピールすること（情報発信力の強化）を課題として明示している<sup>57</sup>。

本稿は、このような方向性のパブリック・ディプロマシーにその意義が存在しないことを主張するためのものではない。本稿は、短期間でありながら民主党政権下で示された対外向けの広報、交流政策に存在する他の価値、すなわち、本稿で述べる「新しい」パブリック・ディプロマシーが有する価値が、本来はパブリック・ディプロマシーが有する重大な価値の一部であることを主張するためのものである。

たとえば、日本におけるパブリック・ディプロマシーの推進に密接に関連付けられるソフト・パワーの場合でも、その提案者からの指摘はパブリック・ディプロマシーの方向性に注意を喚起する。

情報を提供しても、宣伝にすぎないと思われれば相手にされないだけでなく、それによって自国の信頼性に関する評判が悪化すれば、逆効果にすらなりかねない（ナイ 2004：168）<sup>58</sup>

ナイの指摘には、ソフト・パワー向上を目的とするパブリック・ディプロマシーが推し進める情報発信に、日本が注目する自国広報と経済再興の任務のほかにも、相手国から自国に対する信頼を高めるといふ、より根本的な任務が付与されていることが記されている。

この側面において、野田内閣での前掲の懇談会よりも前に設置されていた、時期として日本において最初にパブリック・ディプロマシーが登場する小泉内閣での「文化外交の推進に関する懇談会」が示した方向性は再考に値する。

この懇談会では最終報告書として『文化交流の平和国家』日本の創造を（2005年7月11日）を提出しているが、それには、産業としての文化コンテンツの推進という会合の方向性に配慮しつつも、自文化の「発信」のみならず、他文化の「受容」、他者との「共生」を3つの柱として均等に取り扱っている<sup>59</sup>。この懇談会の座長を務めた青木保は自著の中で以下のように述べる。

グローバル化と情報化が進んだ時代では、…、いかに外向きにはいいことを言っている、内ではそうではないということが瞬時にしてわかります。そうするとアニメその他の文化的な発信をしても、日本への信頼度という点で、ソフトパワーも弱まってしまふ、これは大きな問題です。（青木 2003：146、中略筆者）<sup>60</sup>

青木の見解もナイと同様に、対外向けの広報、交流政策における情報発信よりも肝心の「日本への信頼度」という価値を強調したものである。この他者との関係性から生まれる「信頼」、「共生」や「共存」等の語彙が、本稿で検討したように初期民主党政権が示した「友愛精神」や「新しい」パブリック・ディプロマシーの方向性と符合するものである。

日本における「新しい」パブリック・ディプロマシーの政策的挑戦は大きな成果をあげることはできなかった。しかしながら、「新しい」パブリック・ディプロマシーがパブリック・ディプロマシーの限界から主張されたことを考えれば、その政策としての復活の可能性は常に存在するとも言える。

頓挫した後の今こそ、日本におけるパブリック・ディプロマシーの意味や「新しい」パブリック・ディプロマシーが有する価値を含む、全体的な対外向けの広報、交流政策のあり方をめぐって深度ある再考と議論が必要な時期であると言えよう。

<sup>57</sup> 首相官邸(2013.4.26)「今後取り上げるべき国際広報の重要課題」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusaikouhou/dai1/siryous3.pdf>, 2014年8月10日閲覧。

<sup>58</sup> ジョセフ・S・ナイ(2004)『ソフト・パワー—21世紀国際政治を制する見えざる力』(山岡洋一訳)日本経済新聞社

<sup>59</sup> 「文化外交の推進に関する懇談会」最終報告書、「『文化交流の平和国家』日本の創造を」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bunka/kettei/050711houkoku.pdf>, 2014年9月17日閲覧。

<sup>60</sup> 青木保(2003)『多文化世界』、岩波書店