

パブリック・ディプロマシー 研究の射程

三 上 貴 教

目 次

1. 序章——定義について
2. 「広報・公開・公共」外交としてのパブリック・ディプロマシー
3. パブリック・ディプロマシーの日本の系譜
4. 国民外交とパブリック・ディプロマシー
5. 終章——研究の射程

1. 序章——定義について

外交青書にパブリック・ディプロマシーという言葉が初めて登場したのは、2004年5月発行の平成16年版、第47号においてである。ここでは「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えるパブリック・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¹⁾」と記された。

翌年の平成17年版では「パブリック・ディプロマシーとは、伝統的な政府対政府の外交ではなく、民間とも連携しつつ外国の国民・世論に直接働きかける外交活動のことで、『対市民外交』あるいは『広報外交』と訳されることが多いが、定訳はまだない²⁾」と定義を注記している。外務省がその重要性に注目していることがわかる。

この「定訳はまだない」という見方は妥当である。ディプロマシーを外

- 1) 『外交青書（第47号）2004』2004年5月、212頁。ここでは、続けてソフト・パワーについても説明を加えている。
- 2) 『外交青書（第48号）2005』2005年6月、246頁。第49号も同様の説明をしている（『外交青書（第49号）2006』2006年5月、201頁）。

交とすることに異論はないものの、パブリックを一語で示すことは容易ではない。その根本の理由は、日本語の問題というより、英語の **public** 自体が多義的な言葉であることによる³⁾。**public diplomacy** の定義を巡っても、たとえばアメリカにおいてすら必ずしもそれが明確に定まっているとは言えない。南カリフォルニア大学のパブリック・ディプロマシー・センターのホームページも多様な定義を紹介している⁴⁾。

パブリック・ディプロマシー研究においてはもはや老舗的存在となりつつあるマロー・センターは、1965年にフレッチャー・スクールの当時の学部長であったエドモンド・ガリオン (Edmund A. Gullion) が作った言葉として紹介している。同センターが小冊子に用いた定義は、「外交政策の形成および実行に関わる公衆の態度への影響力を扱う。それは伝統的外交を超えた国際関係の諸次元、つまり政府による他国の世論の養成、ある国の民間団体また諸利益と他国のそれとの相互作用、外交問題とその政策への影響についての報告、外交官と外国の報道関係者との間と同様に、コミュニケーションを職業とする人々とのコミュニケーション、また異文化コミュニケーションの諸過程を包摂する」である⁵⁾。一方、米パブリック・ディプロマシー諮問委員会の1991年のレポートは、「パブリック・ディプロマシー——考えと情報の開かれた交換——は民主主義社会に固有の特徴である。その地球的な伝道が外交政策の中核である。そしてそれは (国家) 利益、理想、そして世界におけるリーダー的役割に欠かすことが出来ない」⁶⁾ と説明する。

2005年に世界ではじめてパブリック・ディプロマシーの修士課程を立ち

3) 英語の **public** の原義についての議論として、山口 定『市民社会論』(有斐閣、2004年)の第9章を参照されたい。

4) <http://wiki.uscpublicdiplomacy.org/mediawiki/index.php/DefiningPD> (2006年12月24日参照)。

5) <http://fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html> (2006年12月24日に参照)。

6) <http://wiki.uscpublicdiplomacy.org/mediawiki/index.php/DefiningPD> (2006年12月24日参照)。なお国家に付けられたカッコは原文のまま。

上げたとする南カリフォルニア大学のリーフレットでは、「パブリック・ディプロマシーは、ある国家また組織が他国の市民とコミュニケーションするための“ソフト・パワー”の用い方に焦点を当てる。標準的外交、ここでは国家のリーダーが互いに政府レベルでコミュニケーションをとっているが、それとは異なり、パブリック・ディプロマシーは外交政策の目標を、公衆、民間、企業のレベルでの異文化間の相互作用を通して達成しようと試みる。しかしまた伝統的外交と同様に、その前提は、宣伝文句というより、対話が効果的外交政策の中核になっている。パブリック・ディプロマシーは双方向の通り道としてみなされなければならない。国は自らが外国に伝えたいと望むメッセージのみを形にすることは出来ないばかりでなく、いかにそのメッセージが別の社会で受け止められるのかについても分析し理解しなければならない」⁷⁾と説明されている。

定義も定まらない中で、どのようにパブリック・ディプロマシーを捉えたらよいか。これまでの研究論文を読み進める中で浮かび上がってきたことの一つは、アメリカと日本でパブリック・ディプロマシーの捉え方が幾分異なっていることである。そしてまた、外交青書に表れる日本の外務省が依拠する理解は、日本における議論を踏まえたものではなく、アメリカにおけるそれに目が向いている点である。

アメリカ諸機関の定義では、パブリック・ディプロマシーの対象が主に外国の市民になっている。そこでは一方通行の情報提供ではなく、双方向的な対話も重視されている⁸⁾。当然に予測されることだが、911以降のアメ

7) リーフレットは2006年2月に聞き取り調査のために訪問した南カリフォルニア大学パブリック・ディプロマシー・センターにおいて、センター長のジョシュア・ファウツ (Joshua S. Fouts) 氏より手渡された。

8) ジョセフ・S・ナイ『ソフト・パワー』(日本経済新聞社、2004年) 174頁。また Christopher Ross, “Public Diplomacy Comes of Age,” *The Washington Quarterly*, Spring 2002, p. 82。ところで筆者はかつて、外国市民から政府に対する圧力を「民外圧」として概念化した(拙稿「政治過程論の新次元——国際関係における『民外圧』——」, 馬場伸也編『現代国際関係の新次元』日本評論社, 1990年)。パブリック・ディプロマシーは双方向の入力を取り込んだ枠組みであるが、事例に

リカのパブリック・ディプロマシー論は、テロを防ぐための戦略に過度に色取られている⁹⁾。冷戦期の効果的なパブリック・ディプロマシーと比較して、冷戦後は予算も削られ軽視されてきたことを問題視する主張もある¹⁰⁾。

パブリック・ディプロマシーの展開において具体的に求められる内容として、たとえばナイは、①日々の情報提供、説明、②戦略的情報提供、③外交の主要な人物との関係を挙げる¹¹⁾。モアはハード・パワーとの関係性を重視して、大きな戦略の展開の中にパブリック・ディプロマシーを位置づける必要性を説く。今後国家が大きな戦略を展開する上でその成否が鍵を握ると主張するモアは、次の4つのポイントをあげる。一つは、外交政策を有利にする目的でその政策の対象となる国家の一般の人々またはエリートに影響を与えようとする、一つの国家の政府の努力。第二には、国家の考え方、理念、制度、文化、及び国家目標、最新の政策を理解してもらおうとする試みにおける、政府による外国の一般の人々とのコミュニケーションの過程。第三に、外国における自国イメージの向上を目的として、計画的かつ継続的な利益志向の国家による情報の提供で、端的には国家によるプロパガンダ。そしてソフト・パワーの手段としてのパブリック・ディプロマシーという内容である¹²⁾。

他方日本においては、パブリック・ディプロマシーを「外務省が政策や情報を国内外（強調、三上）に広く説明し、公衆とともに外交を展開する」¹³⁾と捉えることに表れているように、外に限らず内に対する説明も含

よっては、外国市民からの激しい異議申し立ては単純な双方向的対話としてよりも、明確に圧力として捉える必要もあるだろう。

9) Peter G. Peterson, "Public Diplomacy and the War on Terrorism," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, September/October 2002, p. 94.

10) Antony J. Blinken, "Winning the War of Ideas," *The Washington Quarterly*, Spring 2002, p. 105.

11) ナイ、同上、169～173頁。なお、ここで原書の public diplomacy は「広報外交」という訳語が用いられている。

12) Ben D. Mor, "Public Diplomacy in Grand Strategy," *Foreign Policy Analysis* (2006)2, pp. 160-161.

13) 葉師寺克行『外務省——外交力強化への道——』（岩波新書、2003年）、208頁。

三上：パブリック・ディプロマシー研究の射程

まれている。外務省報道官を務めた高島肇久も、外交政策に対する国民的な支持を得るために、開かれた外交としてパブリック・ディプロマシーを重視する¹⁴⁾。外務省の定義が元外務省報道官の見解を反映していないのは皮肉である。同じパブリック・ディプロマシーという言葉を使っても、そこに含意されている内容には差がある。パブリック・ディプロマシーという概念の輪郭が定まらない一因であろう。

このように曖昧なパブリック・ディプロマシーにそもそも注目する必要があるのだろうか。無論こうして議論している以上、重要であるとの仮説的見解が嚆矢となっている。それどころか、パブリック・ディプロマシーは外交にパラダイムシフトをもたらしうるとの漠然とした期待をも抱いている。以下では、なぜそう考えるのか、パブリック・ディプロマシーと関連する様々な言説を対象にして議論を展開したい。

2. 「広報・公開・公共」外交としての パブリック・ディプロマシー

パブリック・ディプロマシーとして現実に展開する外交政策ならびに諸研究の成果を踏まえて、敢えてこれを日本語に置き換えようとするなら、少なくとも「広報・公開・公共」外交という3語の冠が必要である。広報外交というときには、外交政策を内外に広く知らしめる活動、つまりは情報発信の戦略的展開が含意される。公開外交というときには、外交が広く開かれていること、情報公開を重視して秘密外交と対極に位置づけられる外交を示す。そして公共外交は、官と市民¹⁵⁾が共にある外交を示唆する¹⁶⁾。しかしながら、冠を3つ並べる「広報・公開・公共」外交というこ

14) 高島肇久『「開かれた外交」へ一層努力——ジャーナリスト経験を生かして』『外交』2003年10—11月号。

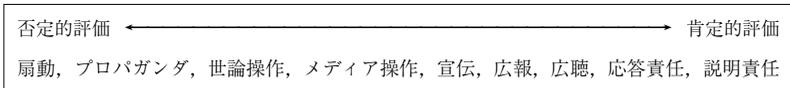
15) ここでいう市民は、『広辞苑』（第5版）において「広く公共性の形成に自律的・自発的に参加する人々」と定義される「市民」を念頭においている。

16) 学問分野として「公共哲学」の確立を目指す山脇直司と小林正弥は、2001年12月の「公共哲学宣言」において、「公共」は、「国家的な『公』(governmental, official)に回収されてしまうのではなく、『公衆(the public)』ないし『公共的市民

こでの訳出が広く定着する蓋然性が高いとは思えない。3語も必要ならば、そのままカタカナを用いた方が簡便である。本稿では、特に必要な場合を除いて、パブリック・ディプロマシーはそのままカタカナ表記とし、また以下ではその略記として PD を使用しながら話を進めたい。

PD の評価は時に毀誉褒貶が入り混じる。広報外交的な要素に着目し、特にその中でも政府によるプロパガンダとしてそれを捉える時には否定的に分析され、問題点が指弾される。逆に公開外交・公共外交として見るなら、外交の民主化を促進する肯定的分析の対象となりうる。PD を巡る評価について、そこに付着する次のような言葉と共に、否定から肯定へとスペクトラムを描くことが出来よう。

図表1 PD のスペクトラム



(筆者作成)

政府が行う広報活動については、チョムスキーのように、大衆の考えを操作することには変わりはないと捉える論者もいる¹⁷⁾。国民を海外で戦わせるためには国民をおろすことが必要であり、その最も効果的な手段は国民を怯えさせることである。その世論工作のために広報作戦が展開されてき

17) (public citizen, 公共民) が『共』に参加するものとしての『公』である。したがって、私たちが規範的な意味で『公共』という概念を用いるときには、国家的な『公』観念と区別し、公共的市民という意味を内包するものとしてそれを用いることにする」と記している (<http://homepage2.nifty.com/public-philosophy/sennngenn.htm>)。稲垣久和は、「『公共』とは、一口でいえば、『特定の国民だけでなくすべての人に開かれている共通の関心事』で、『異質な他者と対話し、触れ合いながら、協働で生活を築き上げる広場』を意味している」と説明する(『朝日新聞2006年12月4日』)。これを参考にすれば、公共外交は、共通の関心事についての広く行われる対話を土台とした外交政策の遂行と言える。

17) ノーム・チョムスキー『メディア・コントロール』(集英社新書, 2003年), 24頁。

たことを糾弾する¹⁸⁾。

言うまでもなく民主主義国家の政府にとっては、世論の支持をどのように得るかは大きな課題である。政策を周知し、その正当性を主張するために政府が広報という情報発信を行うこと自体を悪と断定することはできない。もちろん政府の発信する情報が政府の都合の良いように歪められる可能性は常に存在する。国民を怯えさせるために、脅威が誇張されることもある。そのような歪んだ情報発信に対抗する手段は言論の自由であり、それを基盤とするメディアの機能である。

チョムスキーによる政府批判は辛らつである。アメリカ政府によって偽りの現実が提示され、歴史が完全に捏造されたことも示唆される¹⁹⁾。しかしながらチョムスキーのまさにそのような指摘自体が、言論の自由が保障されている社会、アメリカの民主主義の成熟を表すことになっている。強権的な政府であれば国民の支持を得るために広報を駆使して必死になることはないだろう。また強権的な政府であれば、チョムスキーのような指摘が社会に流布することもないだろう。たとえば独裁国家を想定しても、そこで辛らつな政府批判が断罪を免れることはないだろう。

PD がプロパガンダに墮してしまわないために重要になるのが「公共」の視点である。民主主義国家であれば、外国市民へ伝えようとする内容が著しく現実と異なっていることを自国民は看過しないだろう。たとえば時速80キロで走る車を製造している職工達が、経営者が勝手に160キロ出ると宣伝して外国に車を売ろうとすることを知って、黙っているだろうか。政策の透明性を重視する民主主義的な国家であれば、政府によるプロパガンダを国民が看過することはないだろう。そもそも官民一体となって自国の魅力を伝えることが大切な PD において、自国民の理解が得られない PD の展開は厚みも深さもない表面的なごまかしの域を出ない。

それでもなお懸念されるのは、外国市民ばかりでなく、自国の国民をも

18) 同上, 32・33頁。

19) 同上, 37頁。

情報操作により騙しながらプロパガンダを展開するときである。それを防ぐ手立ては、民主主義社会を支える一般的な原理と変わらない。政府の発表に対して自由に質疑応答が可能な社会でなければならない。納得できないことがあればさらなる情報公開、説明責任を求める姿勢が欠かせない²⁰⁾。

アメリカのPDを担う人々の間においても、真実こそ最良であり、虚偽が最悪であるとの認識は存在している²¹⁾。ナイも「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」²²⁾と指摘して、PDがプロパガンダに墮すことを戒めている。

国際政治における説明責任と参加の重要性は、コヘインによっても強調されている。コヘインは世界が部分的にグローバル化されているとの認識の下、その中での必須な制度を考究する²³⁾。制度は安全、自由、福祉、そして正義を高めるものでなければならない。その制度はまた、説明責任を果たし、民主主義的原則である大人の参加を可能とし、開かれた説得を過程としていなければならないと主張する。コヘインは部分的にグローバル化された世界が選挙で選ばれた議員を擁する議会によって統治される姿を描いてはいない²⁴⁾。その代わりに、各民主国家が代表団を世界大の制度に送り込むことによってそれをコントロールできると考えている。その時に重

20) 説明責任を巡るアメリカの動きは注目に値する。1921年以來の長い歴史を持つ米国の会計検査院 (GAO: Government Accounting Office) は、2004年7月7日に政府説明責任局 (GAO: Government Accountability Office) と名称を変更した (<http://www.gao.gov/>)。特に説明責任を前面に出すことにより、いかにアメリカの中で、説明責任が重視されているかが端的に示された。

21) 渡辺 靖「米『広報外交』の光と影」『朝日新聞』2006年6月12日。ここで渡辺は、フレッチャー・スクールに名を残すマローを主人公とした映画『グッドナイト&グッドラック』を紹介している。

22) ナイ、前掲書、168頁。

23) ロバート・R・コーヘイン「部分的にグローバル化された世界のガバナンス」猪口 孝編『国際関係リーディングズ』(東洋書林、2004年)。なお、訳者はコーヘインと表記しているが、ここでは一般的に呼び習わされているコヘインとした。

24) 地球人民議会に関する議論としては、拙稿「地球人民議会あるいは国連第二総会創設構想の位相」『修道法学』第23巻第2号、2001年、を参照。

要になるのが、各国政府が自国民への説明責任を十分に果たすことである²⁵⁾。

ここでのコヘインの問題意識は、地球的な制度にあつて PD にあるわけではない。しかし国際政治の場での外交政策の展開はコヘインが想定する部分的にグローバル化された世界と関わらざるを得ない。そこでの制度の議論は、各国がどのような国際社会像を描き、それを内外にどう説明するかと不可分だからである。広報に終わらない公開、公共的な PD の展開にコヘインの主張が示唆するところは大きい。

PD において、情報発信の対象として自国民、他国民が捉えられているとき、その根底に存在するのは外交の民主化への期待である。日本を例にとれば、その伝統的外交を担う主体は政府であり、外務省である。対象として想定されるのも相手国の政府または外交担当行政機関である。そして政府、外務省が捉える国益を護持、または増大させることが伝統的外交の目標となる。武力による威嚇を否定する立場から、外交の手段として用いられるのは主に、経済的な制裁や支援である。

それに対して PD は、政府・外務省に加えて一般の人々も主体となる。対象も相手国政府・外交担当部局のみならず、外国市民が視野に入る。目標は自国そのもの、または自国外交政策の理解を深めてもらうこと、換言すれば肯定的に評価されるプレゼンスの増大を企図している。主たる手段はメディアを用いた情報発信である。ここに顕著に表れるのは、伝統的外交と PD の差であり、外交のパラダイムシフトにも匹敵する萌芽がある。

PD は所詮政府による情報操作、プロパガンダに過ぎないとして軽視する、あるいは否定的側面のみを強調する姿勢は、一般の人々、公衆が参加する外交の可能性を認識していない。これは角を矯めて牛を殺すに他ならない。この点は特に日本の外交を考察する際に重要である。日本の政治そのものに、「よらしむべし、知らしむべからず」の伝統が宿痾として残存する。外交に関しては特にその傾向が強い。情報公開法による開示請求を拒否する最たる省庁は外務省だと言われる。度重なる不祥事によって外務

25) コヘイン、前掲論文、269頁。

省改革の必要性が叫ばれ、特に問題とされたのがその閉鎖性であった²⁶⁾。まさか宮廷外交の時代錯誤的発想から抜け出せていないわけではあるまい。しかしなおも秘密外交と大差のない外交が展開されているのが民主主義を自認する日本の外交である。それゆえに開かれた外交、公衆が主体の一角を占める外交を具現する PD がひととき重要なのである。

3. パブリック・ディプロマシーの日本の系譜

ナイの PD の議論は、アメリカの外交政策についての国内的支持を基盤とすることを特に重視してはいない。それはアメリカのいかなる外交政策も常に国内を意識しなければ遂行不可能な事実の裏返しでもある。換言すれば、国内の支持は与件である。敢えて当たり前のことを言わなかっただけでは不十分だろうか。ベトナム戦争の折に厳しい反戦運動に直面した政府は、当然のこととして国内を十二分に意識する。パトナムは外交政策は二つのレベルにおけるゲームであると指摘した²⁷⁾。外交政策の遂行が国際交渉のみならず、国内の支持を獲得するゲームであることは、古くは国際連盟の創設に尽力したウッドロー・ウィルソンの例にも明らかである。

PD 論がもっぱら国外での広報活動を重視するものであって良いのだろうか。答えは否である。パトナムの二つのレベルのゲームモデルで言えば、国内ゲームが当然に重要である。沖縄の基地移転について、日本政府はアメリカとの交渉を最優先した。国内的調整は付随的なこととして後回しにされた感否めない。国内の説得は主たる問題と認識されていないかのようである。日本の外交はなお閉鎖的であり、国民不在で展開することが多い。PD 論の「公開・公共」的側面とは隔絶している。それゆえ日本の PD を論ずるときに看過できないのは、公開・公共の側面なのである。不

26) 外務省ホームページを参照すると、たとえば2002年8月21日に発表された外務省改革「行動計画」において、「外交施策の透明性と効率性を確保すること」がその主眼として掲げられている。

27) Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988.

三上：パブリック・ディプロマシー研究の射程

図表2 国の政策への民意の反映程度

(該当者数)	反映されている(小計)			反映されていない(小計)	
	かなり反映 されている	ある程度反映 されている	わからない	あまり反映 されていない	ほとんど反映 されていない
昭和57年12月調査 (7,704人)	1.7	22.7	11.9	48.0	15.6
昭和58年12月調査 (7,710人)	6.7	24.0	15.0	43.9	10.4
昭和59年12月調査 (7,809人)	6.7	27.3	14.9	40.9	10.2
昭和60年12月調査 (7,780人)	9.0	27.4	17.6	37.8	8.2
昭和61年12月調査 (7,739人)	6.4	26.6	13.1	41.8	12.2
昭和62年12月調査 (7,655人)	6.6	29.1	11.5	42.2	10.6
昭和63年12月調査 (7,577人)	3.8	23.0	9.4	48.3	15.5
平成元年12月調査 (7,406人)	6.0	26.5	8.6	47.4	11.5
平成2年12月調査 (7,329人)	4.5	25.6	10.5	47.7	11.7
平成3年12月調査 (7,242人)	3.9	28.7	6.5	48.2	12.8
平成4年12月調査 (7,184人)	3.0	20.5	6.5	49.3	20.8
平成5年12月調査 (7,077人)	3.4	27.4	7.1	48.8	13.4
平成6年12月調査 (7,240人)	2.8	22.8	6.6	52.6	15.2
平成7年12月調査 (7,022人)	2.1	19.4	5.5	53.9	19.1
平成8年12月調査 (7,122人)	1.8	16.4	4.7	51.8	25.3
平成9年12月調査 (7,110人)	1.5	13.6	4.5	51.4	28.9
平成10年12月調査 (6,858人)	1.4	14.0	4.8	52.0	27.8
平成12年12月調査 (6,929人)	1.6	13.4	5.6	52.9	26.4
平成14年12月調査 (6,798人)	1.3	16.2	5.1	54.0	23.3
平成16年1月調査 (6,886人)	1.7	19.3	5.7	52.5	20.8
平成17年2月調査 (6,586人)	1.5	16.5	5.3	53.6	23.2
今回調査 (5,071人)	1.8	22.3	4.7	53.1	18.1

(出典：内閣府のホームページより)

可欠なのは国内的視点である。図表2の世論調査が示すように、国民と政府の隔たりが大きい²⁸⁾ からおのこ、日本のPD論においては国内への説明が重要な要素となる。

外務省が青書で取り上げたPDは、その訳語に示されているように、「公開・公共」外交の側面より、「広報」外交に比重を置いていた。そこではソフト・パワーの議論を併せて紹介していることから、ナイの議論に触発されていることがわかる²⁹⁾。では、ナイがPDを論ずる前に、我が国においてこれまでPDが議論されたことはなかったのだろうか。国会の論議をインターネット上の検索機能を使って調べてみた³⁰⁾。平成2年、1990年が初出である（図表3参照）。

ナイがはじめてソフト・パワーに言及したのは、1990年の著書『不滅の大国アメリカ』においてである³¹⁾。ただしそこではまだ明確に概念化されておらず、「ハード・パワーの対照をなすものとして、ソフト・パワーとでも言えよう³²⁾」との表現である。本格的なまとまった論議は2002年に刊行された『アメリカへの警告』³³⁾においてなされた。

日本の国会においてPDがはじめて論じられたのは、ナイのソフト・パワー論の後ではない。少なくともナイに触発されての発言ではない。そのことは新聞記事を調べることによってより一層はっきりする。

新聞記事横断検索を用いて、全国紙、朝日、読売、毎日の各紙について「パブリック・ディプロマシー」という語の有無を検索してみた。データベース自体の収録期間は、朝日新聞については1984年8月14日以降、読売

28) 内閣府大臣官房政府広報室「社会意識に関する世論調査」『世論調査報告書平成18年2月調査』(<http://www8.cao.go.jp/survey/h17/h17-shakai/images/z10.gif>)。

29) 前掲、『外交青書(第47号)2004』, 212頁。

30) 国立国会図書館, 国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>)。

31) ジョセフ・S・ナイ Jr『不滅の大国アメリカ』(読売新聞社, 1990年)。原書 *Bound To Lead* も同年の発行である。

32) 同上, 48頁。

33) ジョセフ・S・ナイ『アメリカへの警告』(日本経済新聞社, 2002年)。原書 *The Paradox of American Power* の発行も2002年である。

三上：パブリック・ディプロマシー研究の射程

図表3 国会審議におけるPD言及の全回数

平成18年*	4回	
平成17年	2回	
平成16年	2回	
平成14年	2回	2回とも船橋洋一による発言
平成13年	1回	山本一太による発言
平成2年	1回	国弘正雄による発言

*平成18年は、1月1日から12月21日まで。(筆者作成)

新聞については1986年9月1日以降、毎日新聞1987年1月1日以降である。

それによると、2006年12月26日までで全件数31件であった。その中で2003年3月のイラク戦争開始後の議論、特に同年5月1日に一度は戦闘終結宣言によって圧倒的勝利を取めたかに見えたにも拘わらず、2004年4月にはファルージャで大規模な戦闘がおこるなど、泥沼化するイラク情勢の中で持ち出されるPDは、対テロ戦略的な意味合いを帯びていて、訳語としても「対市民外交」という外務省にならうものが多くなっている。他方、それより前のPDへの言及は、公開・公共的側面も含まれていて興味深い。たとえば、2003年4月21日の毎日新聞は、「公衆外交」という言葉をあてている³⁴⁾。

順次遡ると、2000年1月20日の毎日新聞は「国民とともに歩む外交、パブリック・ディプロマシーをやりたい」という参議院議員の山本一太の言葉を紹介している³⁵⁾。ここでは外に対する広報の意味ではなく、国民と共に歩むとの意味合いで用いられている。1999年4月21日の記事は、PDを「国内では外交政策についての世論の支持を求め、国外では自国に有利な世論を形成する意味で使う³⁶⁾」と紹介する。1999年4月13日の朝日の記事は、「国内においては、政府の進める外交政策に世論の理解を求めること。対外的には、相手国の世論に働きかけて、自国に有利な状況をつくること

34) 『毎日新聞』2003年4月21日。

35) 『毎日新聞』2000年1月20日。

36) 『毎日新聞』1999年4月21日。

をさす」³⁷⁾と定義する。1999年2月24日の毎日は、外務省の経済局審議官・近藤誠一の言葉を紹介する形で次のように言及している。世論の支持を支えに外交政策を展開するという、米国ならではの用語、敢えて訳せば「世論外交」との言葉を紹介する³⁸⁾。データベースが収録する中でのPDの初出は、朝日新聞の船橋洋一による署名記事である。1985年8月8日の記事において、船橋はパブリック・ディプロマシーをカタカナで表記したあと、括弧の中に、開かれた・広範な外交、として紹介している³⁹⁾。

次に我が国の主たる専門辞書を調べてみた。弘文堂が2005年に発行した猪口孝他編『国際政治事典』では、独立した項目は存在しないものの、語句「リベラリズム」の中で、「最近の外交政策としては、文化交流や人の交流をベースに相手国の世論に直接訴える『パブリック・ディプロマシー』が重視されるようになってきている」と説明している⁴⁰⁾。しかし2003年の川田侃・大島英樹編『国際政治経済事典（改訂版）』（東京書籍）には、PDの説明は一切掲載されていない。また2000年に発行された猪口孝他編の弘文堂の『政治学事典』にもない。さらには外務省外交史料館・日本外交史編纂委員会編『日本外交史辞典（三刷）』（1981年）にも語句として取り上げられていない。国際政治、外交研究の場においてPDに光があたるようになったのはごく最近のことである。

学問的研究の場におけるPD論は「ある新味のある用語が登場すると、それに飛びついて国際関係を語る人が同時多発的かつ爆発的に増大する、……（中略）……PD論もその例外ではない」⁴¹⁾とする捉え方がいまだ一般的であるのかも知れない。しかし日本においては、アメリカからの輸入だとして片付けられないPDの原型が存在していた。次にそれを詳しく見てみたい。

37) 『朝日新聞』1999年4月13日。

38) 『毎日新聞』1999年2月24日。

39) 『朝日新聞』1985年8月8日。

40) 猪口 孝他編『国際政治事典』（弘文堂、2005年）、1030頁。

41) 芝崎厚士「国際問題文献紹介：パブリック・ディプロマシー論」『国際問題』No. 547, 2005年10月, 79頁。

4. 国民外交とパブリック・ディプロマシー

はじめて PD という言葉を国会で用いたのは図表3にある通り国弘正雄である。1990年5月22日の参議院予算委員会での質疑の中で、国民外交と同義の概念として用いている。今や一億総外交官時代、一握りの外交官だけの外交ではなく、PD、つまり国民外交の時代であることを強調している⁴²⁾。国民外交は宮廷外交と対置され、民主的外交としても捉えられている。ハロルド・ニコルソンの『外交』を引き合いに出しながら、これからは民主的外交でなければならないと主張した⁴³⁾。public の語義を考えるならば、国民という訳出は決して的外れなわけではない。実のところ、国弘正雄自身が PD を日本に紹介したのは、これよりさらに先のことである。1977年に、グレン・フィッシャーの著作を翻訳した際に、Public Diplomacy という語句に国民外交の言葉を宛てて訳書を出版している⁴⁴⁾。

国民外交と PD を訳出したことは何ら違和感のあることではない。外務省が初めて出した『わが外交の近況』を読むと、外交の民主化への要請が率直に語られている。長くなるが、その「国民外交の展開」の一節を引用する⁴⁵⁾。

外交と内政の不可分関係についてはすでに触れた通りであるが、このことはさらにいえば国民外交ということになる。真に有効な外交は国内の大きな力を背景として始めて可能となるのであり、世論と遊離して強力な外交は行い得ない。従って外交を行うことにはまず民意の所在を問わなければならず、三月十五日以来、経済界財界の有識者と

42) 平成2年5月22日、参議院予算委員会。

43) 同上。

44) G・H・フィッシャー『異文化を越えて——国民外交と行動科学——』（ELEC 出版部、1977年）、原典は Glen H. Fisher, *Public Diplomacy and the Behavioral Sciences*, Ann Elmo Agency, Inc., New York, 1972。

45) 『わが外交の近況』（1957年）21頁。

五回にわたり経済外交に関する懇談が行われ、また四月十五日以来文化人言論人と三回にわたる懇談が行われたのもこの趣旨に出たものである。

世界の情勢、各国の事情、わが国の置かれている国際的立場などを常時正確に一般国民に伝え、また逆に国民の総意のあるところを外交に反映せしめて行くことは極めて有意義なことであるが、同時に、一般国民がわが国外交の強力な後盾となり、全国民を挙げて一体となって国民外交を推進することが望まれる。かくすることにより、わが国の安定と繁栄は確保され、今わが国の置かれた新しい国際的立場をさらに強化して、世界平和のため一層の貢献をなし得るに至るであろう。

ここにある外交の民主化と呼応する国民外交は、その萌芽をさらに遡ることができる。1954年には国民外交という名を冠する協会が鳩山一郎によって設立されている。2002年（平成14年3月）に日本外交協会と合併して、国民外交協会はその名を消すことになるが、そこにある理念は日本外交協会にも受け継がれている。日本外交協会萩支部が紹介する国民外交の理念によれば、「どの国にとっても外交は大切です。しかし我が国のように、地理的にも経済的にも世界の国々（と）よい関係を保たなければ生き延びられない国にとって、外交の重みはいっそう大きいものがあります。国の利益に沿った外交を進めるためには、政府が自らの製作（ママ）の背景や意味について、広く国民に説明する努力を怠ってはなりません。同時に国民のみなさまにも、外交がけっして日々の生活と縁どいい（ママ）ものでないことを知り、政策を正しく理解し、これにたいて（ママ）自由に意見を述べる必要があります。民主国家では、国民の支持を得ない外交はあり得ないのでから」⁴⁶⁾とある。

46) <http://www.haginet.ne.jp/users/kazubone/kyoukainitsuite.htm>（2006年12月27日に参照）。ホームページへ転記する際に生じたのだろうと思われるが、残念なことに誤字が目立つ。

日本外交協会も外交の民主化を第一義的な問題意識としている。そもそもこの団体の旧称は民主外交協会であり、名誉会長に尾崎弴堂を迎えて1947年に発足している。その後1974年に名称をこのように変更した。その趣意にはこうある。「『外交』は政府の専権事項ではありますが、その外交がより大きな力を発揮するには、国民多数の理解と支持が不可欠です。そのために国民一人ひとりには、常日頃国際情勢についての正しい知識と、政府が推進しようとする外交や国益といった問題に関心を寄せなければなりません」。

ここにある、外交が力を発揮するためには国民多数の理解と支持が不可欠であるとの認識に注目したい。付言すれば、国民の側が常に関心を持ち続けるためには、国民に説明しようとする政府の姿勢が不可欠であるとの認識も必要だろう。公共的なPDの源流は確かにここにある。

国民外交について荒瀬豊の議論は示唆に富む。「外交を国民の手に」とする小論の中で、国民の意識の上におかれるべき国民外交とは何なのかを検討している⁴⁷⁾。荒瀬はまず、日独伊枢軸三国の協調のために文化交流、民間使節の交換などを国民外交と呼んでいたこと、つまり既に戦前から政府の政策、また外交政策を展開するために、それを支える従属的な国民の意識動員のためにこの言葉が唱導されていたことを紹介する⁴⁸⁾。戦後においても、国民外交を単に民間外交の意味で用いて、政府外交に従属させるような捉え方は真の国民外交と隔絶していると主張する。その上で、真の国民外交をはばむ三つの神話を挙げる。第一に外交は現実主義に立脚しなければならないとする神話、第二に、外交は挙国一致のもとに行われるべきであるとの主張、第三に外交機密の問題を挙げる。

国民の論議を、複雑微妙な国際事情にことよせて、封じ去ろうとする人々の態度に与すべきでないこと、国論の統一は、国民のあいだでの論議のゆきついたはてに考えられる到達点であって、論議の出発点ではないこ

47) 荒瀬 豊「外交を国民の手に」『世界』1959年6月、207頁。

48) 同上。

と、さらには平和と独立を求める外交は、外交機密を不要にさせるどころか、公開外交にこそその裏づけを求めるべきことを指摘している⁴⁹⁾。戦前日本の外交がそのPRの拙劣さによって、常に国際世論を敵に回していたことにも注意を促す⁵⁰⁾。この荒瀬による真の国民外交の条件とも言える指摘こそは、本稿が主張するPDの本髄と言える。荒瀬自身は欧米におけるパブリック・ディプロマシーの研究成果に依拠してこのような主張を行っているわけではない。それはマロー・センターがPDを1965年に作られた概念としていることから当然である。荒瀬は国民外交を英語に翻訳することは困難であるとさえ記し、日本に特殊な国際的状況の中で国民外交が強調されてきたと捉えている⁵¹⁾。しかしここに見る国民外交こそは、まさに「広報・公開・公共」のパブリック・ディプロマシーの要諦に通じている。

5. 終章——研究の射程

2005年10月に実施された「外交に関する世論調査」によると、日本の対外広報の現状に、国民の多くは満足していない。「日本は自分の国の姿、意見や立場を外国に正確に伝えたり理解されたりしていると思うか」との質問に対して、「そう思う」と答えた人の割合はわずかに10.1%、逆に「そう思わない」と答えた人は69.6%にのぼっている。そしてこの不満足を示す数字は、最近10年間に於いて最高になっている⁵²⁾。

それは対外広報への国民の不満ばかりでなく、国内の国民向けに、外交政策の実態を知らせようとする姿勢が不十分であることも浮かび上がらせているのではないだろうか。広報・公開の視点からPDについてたとえば次のような検討課題が設定可能である。外務省のホームページは十分に説明責任を果たしているか。在外公館の大使は積極的に日本を伝えているか。

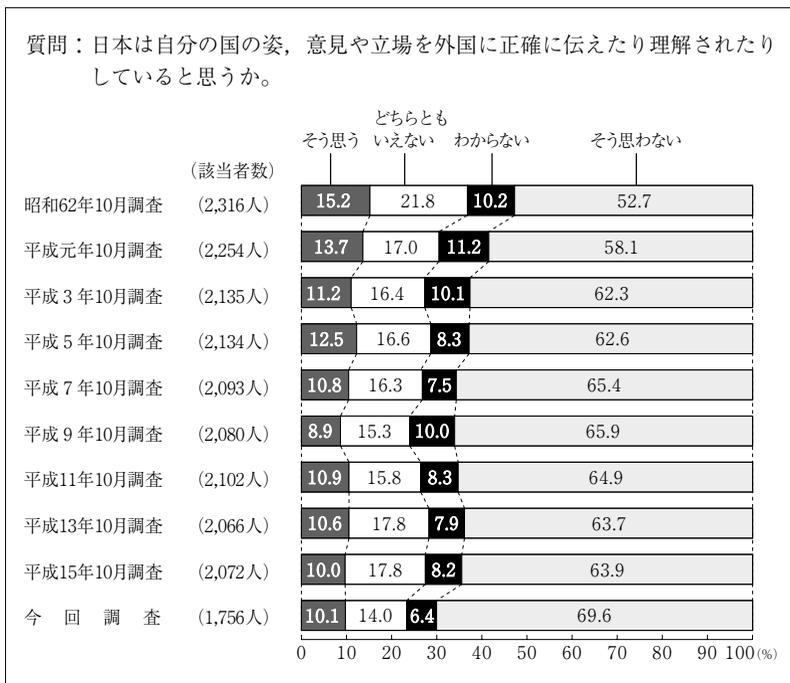
49) 同上、209～211頁。

50) 同上、211頁。

51) 同上、206頁。

52) 内閣府大臣官房政府広報室「外交に関する世論調査」『世論調査報告書平成17年10月調査』(<http://www8.cao.go.jp/survey/h17/h17-gaikou/index.html>)。

図表4 対外広報の現状



(出典：内閣府のホームページより)

靖国問題についての説明は充分になされているか。環境外交の展開においてアピールは効果的になされているか。国連安保理常任理事国入りの外交において PD は存分に展開されているのか。受け入れ観光客の増大の努力は充分か。核兵器を巡る日本外交の発信力はどのようなものか。外務省主催によるタウンミーティングはどう評価されるべきか。こういった事例はすべて日本外交の広報と公開の姿勢に関わっている。

公共的 PD の視点からは外交への市民参加が一つの鍵となる。最も顕在的なアクターとして日本外交における NGO はどのように位置づけられているか。国益はどのように定義されているか。またその国益の定義に、政府と市民の媒体であるメディアの関わりはどうか。さらには外

交政策に対する学生の意識を高めるための試みはなされているか。これらは長い目で見れば、必ず官と市民の連携を強化することにつながる事例として意義ある枠組みを提供することになろう。

日本においてPDをめぐる研究はほとんどその蓄積がない。しかしながらこれまで検討してきたことから明らかのように、最近突然に脚光を浴び出した新奇の概念ではない。ただ、911テロ後に、アメリカが盛んに使い出したことに呼応して、日本においても俄然注目が集まり出したとは言えるだろう。2002年に高島は次のように述べている。

「外交をうまく進めるためにはまず、自分の国の中でその国の外交政策について国民的な支持と理解を得る必要がある。そうでなければ、交渉のポジションがすごく弱くなってしまいます。それから相手の国についても、政府にだけ働きかけるのではなくて、相手の国の国民に対して働きかける必要がある。それは時には議会であり、時にはマスコミであり、そしてその背後にいる国民全体であるわけですが、そうしたところに働きかけて、われわれの立場、われわれの考え方を少しでも広く理解してもらった時に初めて、われわれの主張が通っていきだろうと思うのです⁵³⁾。まさに高島はPDの要諦を示している。

これまでの日本の外交は情報を表に出さない傾向にあった。その原因はいろいろあるのだろうが、高島は次のような例を挙げる。機密情報にしがちなこと、難しい問題だから国民は理解せず、国益を考えているのは自分たちだけだから、説明しても意味がないと考えること、交渉の途中で情報を出せば、相手に利用されてしまうと見ること。これらを打破すべく、報道官として出来る限り情報を外に出す、開かれた外交を目指すとしている⁵⁴⁾。

猪口孝は日本外交のメッセージ発信力の欠如を問題視している。広報を担当する文化交流部（2004年からは広報文化交流部）は外務省の中でも格

53) 高島、前掲『外交』2003年10・11月、5頁。このとき高島は外務省外務報道官に抜擢されていた。

54) 同上。

付けからいうと、最底辺であるという⁵⁵⁾。このような現状が続く限り、顔の見えない日本のイメージを打破することは出来ないだろう。PDこそはテロリズムに苦しむアメリカ外交のみの課題なのではなく、むしろ日本外交にとって重要なのである。

広報、公開、公共のどの視点においても、実はPDは外交の民主化と密接不可分である。外交の民主化は、外交政策に奥行きのある強さを生み出す。PD研究が射程としているのは、そうした厚みのある各国の外交そのものであり、またそれが織り成す多彩な国際社会の姿である。軍勢力という一元的な価値が規定する国際社会とは異なった、多様な文化が魅力を競い合う場を構想したい。

日本経済新聞が2006年2月に行ったアンケートによれば、20歳以上の調査対象となった国民の内、実に94.2%が「日本は外交力が低い」と回答している⁵⁶⁾。この記事の中で紹介されている佐々木毅の談話には、「日本は政治が国民を導いてくれるという受け身の発想から脱却する段階に来ている」⁵⁷⁾とある。国民の参加が鍵となる公共的PDこそはまさにそのための突破口となるだろう。

繰り返しになるが、PDは日本において全く新奇の概念というわけではない。戦後、協会まで設立された国民外交との興味深い接点を看過すべきではない。ただその国民外交という用語も先に紹介した『わが外交の近況』創刊号以降、しっかりとした概念化が必要となるほどの重要性をもつ語句としては定着しなかった。弘文堂の『政治学事典』（2000年）にも、東京書籍の『国際政治経済事典（改訂版）』（2003年）にも、さらには弘文堂『国際政治事典』（2005年）にもその項目はない。あるいは外務省外交史料館・日本外交史編纂委員会編『日本外交史辞典（三刷）』（1981年）にも語句として取り上げられていない。

55) 猪口 孝『国際政治の見方——9・11後の日本外交』（ちくま新書、2005年）、218頁。

56) 『日本経済新聞』「続日本の力4」2006年2月28日。

57) 同上。

探求すべき点は、この国民外交の流れがなぜ連綿と続くことなく途切れてしまったのか、である。仮説的な見解を述べておけば、荒瀬が半世紀近く前に国民外交を阻む神話として挙げたいくつかが、払拭しがたく日本外交にこびりついているのだろう。現実主義と外交機密の神話がそれである。これは外交を広報し、透明性を高め、国民の参加を促そうとする外交と対極にある。外交機密費に関しては、たとえば2006年2月28日の東京地裁の判決が、何でも機密にしようとする外務省の姿勢を問題視した⁵⁸⁾。機密費を巡る不祥事が明るみに出て、省として改革を断行した後に提起された訴訟においてこのあり様である。NPO 法人の情報公開市民センターが機密費の情報公開を求めたにも拘わらず不開示としたことに対する提訴であった。いかに外務省が情報公開から縁遠く、公開外交と無縁であるかが露呈している。

『わが外交の近況』の創刊号や国弘が重視したのは、国民みんなに外交について考えてもらい、理解してもらい、一緒に外交を展開する、いわば秘密外交・宮廷外交と対極にある「みんなの外交」である。PD 研究の射程はまさに「みんなの外交」を体現する事例となるだろう。それを少しだけかきこまっただけ表現すれば、「広報」「公開」「公共」外交を理念としてその実践について研究することである。

[本研究は、広島修道大学総合研究所調査研究費（2005年度分）による成果の一部である。]

58) 『朝日新聞』2006年3月1日。