

パブリック・ディプロマシーの時代

北野 充

Kitano Mitsuru

「意見を支配する力は、軍事力や経済力に劣らず政治目的にとっては本質的なものであり、なおかつ、これら2つの力と常に密接な関係にある。」

これは、イギリスの歴史家・国際政治学者のE・H・カーが1939年の著作である『危機の二十年』に書いた一節である⁽¹⁾。E・H・カーは、1919年から1939年までの20年間という歴史の変動期における国際関係の変化を捉えてこの著作を著した。

このE・H・カーの75年前の指摘は、今日的な言葉を使えば、ソフトパワーの意味を語っているとも、パブリック・ディプロマシーの重要性を語っているとも捉えることができるが、それは言い換えれば、ソフトパワーという現象も、パブリック・ディプロマシーという外交活動の形態も、現代のわれわれの専有物ではなく、以前からのものであることを物語っている。

一方、2014年の国際関係に身を置いているわれわれにとって、パブリック・ディプロマシーが新たな重要性を帯びた課題として迫ってきていることも事実である。それは、どうしてなのだろうか。

まず、国家間の摩擦や紛争が頻発していることが挙げられる。ウクライナをめぐる状況、南シナ海における中国とベトナムとの対峙など枚挙にいとまがない。日本もまた、尖閣諸島をめぐる状況、靖国神社参拝をめぐる問題、慰安婦問題とさまざまな課題に直面している。そうした摩擦や紛争の表出には、ポスト冷戦時代の国際関係の変質、対外的にアグレッシブな姿勢を示す中国、歴史問題が現在の問題であり続けている状況などさまざまな背景があるが、国家間の摩擦や紛争が起きれば、「パーセプション、意識」をめぐる競争も激化する。

さらに、情報通信技術の進展とメディア環境の変化もある。インターネットが世界的に社会基盤化し、これにソーシャルメディアの発達も加わり、世界中の人たちが膨大な情報の「受け手」であるとともに「送り手」の立場に身を置くことになった。膨大な情報が瞬時のうちにやり取りされ、人々の「パーセプション、意識」に影響を与えるようになった。E・H・カーは、先ほどの引用の文章に続けて「意見を支配する力が最近ますます重要になってきた最も明白な理由は、政治の基盤が拡大したこと

にある。つまり政治の基盤の拡大によって政治的に重要な意見をもつ人びとの数が途方もなく増大したということである」と指摘したが、現在のわれわれの時代でも、情報通信技術とメディア環境の変化によって、同様の現象がさらに大きな規模で起こっているのである。

*

南シナ海をめぐって中国とベトナムとの間で緊張が高まった本年5月、テレビのニュースでは連日、中国船舶がベトナム船舶に体当たりを仕掛け、ベトナム船舶が破損する映像が流された。この映像は、ベトナム側が公表したものであるが、こうした映像を公表するのも、ベトナムにとって重要なパブリック・ディプロマシーの活動である。

こうした映像は、パブリック・ディプロマシーが人々の「パーセプション、意識」に訴えかけようとするものであり、そこでは人々の「パーセプション、意識」のなかで、どの程度、自分の側に正当性、シンパシーを獲得することができるかが鍵であることをあらためて思い起こさせる。

それを考えると、パブリック・ディプロマシーを伝統的外交と比べて、より協調的なもの、安定志向のものとして捉える見方が皮相的なものであることに思い当たる。

1990年代後半から2000年代初頭にかけて、パブリック・ディプロマシーが注目を集めるようになった当初、伝統的外交とパブリック・ディプロマシーとを対比して、前者を「権力闘争、政治的駆け引き」「領土・経済利益の追求」、後者を「国際貢献、相互利益」「価値実現、国際社会の安定を追求」と捉えるような見方をよく目にした⁽²⁾。現在も、「新しいパブリック・ディプロマシー」を唱える論者は、そこに「より良い世界」につながる端緒をみようとしているかのようである⁽³⁾。

このような状況は、第1次世界大戦後に「旧外交」に対して「新外交」が喧伝された際にも起こったことである。旧外交が「秘密外交」による権謀術数であるのに対し、新外交は「公開外交」による民主的外交であるとされた⁽⁴⁾。新たな現象が生まれる際、それを唱道し、それにかかわる人は、そこにプラスの価値を見出そうとする。

一方、周知のように、第1次世界大戦後の「新外交」は、次第に色あせ、対立と緊張の温床となった。「新外交」の重要な構成要素であった「民族自決」の論理は、排外的なナショナリズムと民族対立を生むことになった⁽⁵⁾。

パブリック・ディプロマシーも、国益がぶつかり合う外交のひとつの活動形態であり、そこには、「パーセプション、意識」における競争がつきまとっている。

伝統的な外交と同様、それが安定と協調を生み出すか、対立と緊張を助長するかは、やり方次第である。むしろ、「パーセプション、意識」を相手とするだけに、どちらに向かうかの「振れ幅」は、より大きいかもしれない。パブリック・ディプロマシーは、他国への親近感を生む可能性もあれば、憎悪を生む可能性もある。ベトナム

における反中デモの映像が示唆するように、パブリック・ディプロマシーは、ナショナリズムを喚起するような作用ももちうる。

さらに言えば、パブリック・ディプロマシーは、それぞれの国が行なう外交活動の形態であるが、国際関係の見地からすれば、各国がパブリック・ディプロマシーを多用して外交活動を行なう時代の国際関係をどのように安定的、協調的なものとするかが問われるのである。

*

パブリック・ディプロマシーには、「主張するパブリック・ディプロマシー」と呼ぶべきものと「交流するパブリック・ディプロマシー」と呼ぶべきものがある。

前者は、活動類型としては、政策広報としての情報発信がこれにあたり、短期的な成果を求めるものである。後者は、活動類型としては、人物交流、文化・芸術交流、知的交流、自国語教育支援などの国際文化交流活動であり、効果は中長期的なものとなる。

対立や緊張が高じた際に求められるのは、前記のベトナムの映像にも示されるように、自国の主張を強く明確なメッセージで伝える「主張するパブリック・ディプロマシー」である。「パーセプション、意識」における国際競争を勝ち抜き、国際社会で生き残っていくためには、それは必須科目となっている。

一方、相手国の一般の人たちにおける自国についての「パーセプション、認識」の改善を真剣に図ろうとすれば、政策広報のための情報発信だけではなく、人物交流、文化・芸術交流、知的交流、自国語教育支援などの活動を息長く行なっていくという地道な努力の積み重ねが重要である。これは、「交流するパブリック・ディプロマシー」の領域である。相手国との中長期的な関係を考えてみても、「交流するパブリック・ディプロマシー」によって相互理解を深めていくことは、必要不可欠な活動である。

そうした努力は時に大海の一滴に例えられ、現実の国際関係において大きな意味をもちにくいように思われがちである。

だが、実際にはそうではない。エリゼ条約により仏独間で行なわれた青少年交流は、800万人の規模に上り、これが、仏独間の国民レベルの相互理解を大きく支えてきたのはその好例である。

日本にも、すぐれた人物交流プログラムが少なくない。JETプログラムと略称される外国青年招致事業（The Japan Exchange and Teaching Programme）で日本を訪れ、日本各地の中学・高校で外国語やスポーツを指導したりした外国の青年の数は、5万人以上に上っており、例えば、米国における知日層の拡大に大きく寄与している。国際交流基金の日中交流センターが実施にあたる中国高校生長期招聘事業は、日本語を学ぶ中国の高校生三十数名を約1年間日本に招聘し、日本各地の高校で学び、交流を行な

うプログラムを実施してきているが、このプログラムの報告会での体験談を聞けば、中国の高校生がホームステイや寮生活をしながら地元の高校に通学して日本の高校生と同じ学校生活を送るなかで、日本についてのイメージが根本的に変わったという発言が口々に出てくる。

そうしたものの積み重ねが重要である。各国がパブリック・ディプロマシーを多用して外交活動を行なう時代の国際関係を安定的、協調的なものとするためには、「交流するパブリック・ディプロマシー」を積極的に進めていく必要がある。

現在の国際関係は、パブリック・ディプロマシーを必須のものとしている。それは、「主張するパブリック・ディプロマシー」だけではなく、「交流するパブリック・ディプロマシー」を含めた総体を必須のものとしているのだと思う。

*本稿は、筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織の見解を示すものではない。

- (1) E・H・カー（原彬久訳）『危機の二十年——理想と現実』（岩波文庫）、2011年、257ページ。
- (2) Mark Leonard and Vidhya Alakeson, *Going Public: Diplomacy for the Information Society*, The Foreign Policy Center, 2000, p. 60.
- (3) Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, 2005.
- (4) 細谷雄一『外交——多文明時代の対話と交渉』、有斐閣、2007年、103–105ページ。
- (5) 同上、130–132ページ。

きたの・みつる ウィーン国際機関代表部 大使
mitsuru.kitano@mofa.go.jp