
転換期を迎える 日本のパブリック・ディプロマシー

金子 将史
Kaneko Masafumi

はじめに

「パブリック・ディプロマシー」という言葉は、1960年代に米国で案出され、爾後米国政府において政策概念として定着した。他方で、この用語が米国外で広く流通したのは世紀が変わる前後からであり、特に9・11同時多発テロ発生後、米国でパブリック・ディプロマシーへの関心が高まってからと言ってよい。例えば、英国政府がこの分野の活動見直しを行ない（「ウィルトン・レビュー」）、パブリック・ディプロマシー戦略会議を設置したのは2002年であり、韓国外交部がパブリック・ディプロマシー推進元年に設定したのは2010年であった。2004年8月に創設された外務省の担当組織（広報文化交流部）の英語名がPublic Diplomacy Departmentとなり、平成18年（2006年）版の『外交青書』は、外務省がパブリック・ディプロマシーの考えを導入したと明言するなど、日本政府がこの政策概念を自覚的に参照するようになるのも21世紀初頭である。

無論、日本政府が今世紀に入るまで諸外国の国民や世論に働きかける必要性を認識していなかったわけではなく、外務省や国際交流基金、NHKなどが海外プレス対応、対外広報、文化事業、人的交流、国際広報などを展開してきた^①。戦後しばらくは好戦的な軍国主義国家としてのイメージを払拭し、平和的、民主的な文化国家という新しい日本像を獲得するべく、生け花や茶道など静謐さを強調する表象を用いた対外広報が展開された。経済復興を遂げた日本への関心が正負両面で高まり、加えて1970年代に入って相次いで発生した2つのニクソン・ショックにより日米のコミュニケーション・ギャップが露呈すると、日本政府は一定の独立性をもって国際文化交流を行なう国際交流基金を創設した。外務省による政策広報も本格化する。1980年代末から1990年代初めにかけて「ジャパン・バッシング」「日本異質論」の嵐が吹き荒れた時期には、国際交流基金に日米センター（CGP）を設立して、グローバルな課題に共に取り組むことで日米のパートナーシップを強化するという新機軸を打ち出し、安倍フェローシップ・プログラム（日米の研究者による政策志向の調査研究プロジェクトへの奨学金制度）等の政策に焦点を絞った交流プログラムを開始する。1987年に創設され、海外の青年を日本に招き、中学・高校で外国語を指導する機会などを提供するJETプログラム（The Japan Exchange and Teaching Programme）のように、パブリック・ディプロマシーの成功例として世界的な評価を受ける事業も編み出されてきた。

日本政府は、その時々国際環境や日本の位置づけの変化に適応して、諸外国の国民や世

論に関与しようとしてきた。中国や韓国などを除く多くの国で対日感情がおおむね良好であることは、そうしたパブリック・ディプロマシー面の努力と、戦後日本の歩みが大筋で国際社会に受け入れられるものであったことの結果と一応は評価できよう。しかし近年、中国や韓国が日本に対抗的な国際宣伝活動を活発化させていることを直接の契機として、日本のパブリック・ディプロマシーのあり方があらためて問われている。

以下本稿では、まず日本のパブリック・ディプロマシーが直面している構造的な変化について分析する。次いで、そうした構造的変化に対応して、日本政府が行なっている最近の取り組みの特徴を検討する。最後に、日本のパブリック・ディプロマシーの今後のあるべき方向性について論じる。

1 日本のパブリック・ディプロマシーが直面する構造的な変化

(1) 分岐点にある日本の国際的な位置づけ

これまで同様、国際社会における日本の位置づけや日本の対外姿勢の変化は、日本のパブリック・ディプロマシー上の課題を変質させる直接の要因である。

日本の国際的な影響力の最大の源泉は長らくその経済力にあり、その低迷は、日本への関心低下につながる。現在も日本経済は世界有数の規模を維持しており、1人当たり国内総生産（GDP）で見れば中国等との差はまだ大きい。しかし、日本の経済規模は相対的に縮小しており、日本の存在感は希薄化しがちである。

日本経済のモデルとしての魅力も不明瞭になりつつある。日本はもはや経済的に成功した非欧米圏唯一の国ではなく、自動車やエレクトロニクスに続く世界的リーディング産業も登場していない。少子高齢化の進行や財政事情の悪化、不安定な政治状況など、日本の衰退を示唆するような現象も目立つ。そうしたなかで発生した東日本大震災や福島第1原子力発電所事故が、日本の衰退イメージに拍車をかける可能性もあった。

基本国力が相対的に縮小するなか、ソフトパワーを通じて日本の国際的な影響力を維持することが期待されるようになる⁽²⁾。パブリック・ディプロマシーについても、ソフトパワーを強化する手法としての関心がもたれた面がある⁽³⁾。だが、衰退イメージの広がりには日本への興味を削ぎ、広報や交流事業でこれまでと同程度の効果を得るだけでも従来以上の努力が必要になる。ポップカルチャー人気を活用する日本政府の近年の試みも、対日関心層の裾野を拡大するうえでは有効であるにせよ、日本の対外的な影響力や存在感を顕著に向上させるものではない。

安倍晋三政権発足後は、日本の衰退イメージには一定の歯止めがかかりつつある。日本政治の安定性回復、アベノミクスの推進、2020年の東京五輪開催決定、積極的な外交・安全保障姿勢などを受けて、日本への国際的な関心は久々に高まっている。適切な自己改革を継続し、その姿を世界に伝えることにより、日本が国際社会の第一級のプレイヤーであり続けるとの認識を定着させることがパブリック・ディプロマシーの当面の目標と言える。その過程で出てくる懐疑論や警戒論にも意を用いなければならない。

中国の国力が急速に増大し、しばしば高圧的な対外政策をとるようになっていることも、

日本の国際的な位置づけに新たな要素を付与している。急速に拡大するパワーが反発を生むことは通例であり、実際周辺国を中心に中国に対する警戒感が広がっている。日本の右傾化や軍国主義の復活を指摘する報道は散見されるが、中国との対比で、日本への警戒感は広がりにくくなっている印象があり、むしろ、日本が中国に対抗することへの期待が強まる可能性もある。ただし、パワーシフト下での国際関係は流動化しやすく、国際世論における現在の日本の立場を所与のもののみならずすることはできない。中国の影響力が一定レベル以上になると、逆に中国へのバンドワゴン意識が働き、日本に批判的な世論が強まる国も出てくるかもしれない。

(2) 対抗的なアクターの顕在化

中国や韓国が、第三国において日本に対抗する国際宣伝活動を活発化していることは、日本のパブリック・ディプロマシーにとって当面の関心事であるだけでなく、従来とは異なる発想や対応を要する構造的な変化でもある。

領土や主権、歴史認識をめぐる対立は日中間、日韓間にこれまでも存在し、時に鋭い緊張を生み出してきた。しかし、中国や韓国が、日本に対抗するような働きかけを米国をはじめとする第三国で体系的、組織的に行なうようになったのは最近の現象と言ってよい。

中国や韓国による対抗的な国際宣伝活動は戦後日本のパブリック・ディプロマシーがこれまで経験したことのない種類の挑戦である。戦後しばらくの対日警戒感や1990年前後のジャパン・バッシングなど、対日認識をめぐる深刻な問題はこれまでも存在したものの、それは当該国を超えて国際的なキャンペーンとして展開されるものではなかった。中国や韓国における根強い反日感情はこれまでも日本のパブリック・ディプロマシーにとって難題であったが、その場合の対象は基本的に中国や韓国の国民・世論であり、両国との相互理解を促進し、反日感情を和らげることが焦点だった。

米国等における中国や韓国の対抗的な宣伝活動が、日本発の動きに刺激されている側面はある。だが、歴史認識が政治問題化する程度は国家間関係に相当左右される⁽⁴⁾。昨今の現象も、地政学的競合が熾烈になるなかで、関係国が自らの主張や行動を正当化し、有利な立場を得ようとしているところに本質があり、歴史認識は、中国にとって、米国などと共通の側に立ち、現状に挑戦しているのは日本であるとラベリングする好都合な材料になっている。中韓両国からみて日本の重要性が低下していることも無視できない背景だろう⁽⁵⁾。2013年6月の中韓首脳会談の共同声明で歴史問題に言及し、慰安婦問題についての共同研究を進めるなど、中国と韓国は歴史認識をめぐる共闘する動きさえみせている。

このところ中国や韓国の活動が目立つのは、両国が経済的に発展した結果、パブリック・ディプロマシーに投入できる資源が増大したためでもある。日本とは対照的に、中国や韓国のパブリック・ディプロマシーは拡大傾向にある⁽⁶⁾。加えて、中国では政府関係者はもとより学者・有識者や記者、シンクタンクなどが政府の方針に沿って積極的に発信し、韓国も政府の立場を支持するVANK (Voluntary Agency Network of Korea) 等の民間団体や民間人、在外韓国人や韓国系米国人と密接に連携するなど、民間セクターの自律性や主体性を尊重する日本より統一性のあるメッセージの発信が行なわれている。ただし、そうした動きはプロパガ

ンダとみなされる可能性も高く、現に中国政府の指導で中国語や中国文化の普及を推進する孔子学院に対して、米国大学教授協会やカナダ大学教師協会から、学問の自由の侵害への懸念から設置是非の検討を求める動きが出てきている。他方で、中国の国営テレビ局CCTVのアメリカ向け放送局「CCTVアメリカ」が米国メディアから人材を引き抜き、南米情報などの米国の需要に応えた番組を提供するなど、コミュニケーション手法が洗練されつつある面もある。

(3) グローバルなネットワーク化の進行

東アジア等においてパワーシフトに伴う地政学的競争が顕在化する一方で、国際政治は古典的な地政学の論理だけで動いているわけではない。さまざまなアクターが多様につながるネットワーク化も今日の世界における主要な特徴である⁽⁷⁾。グローバルなアジェンダ形成では、特定課題についての専門知識や見識を有する研究者、非政府組織（NGO）、実務家等が形成する国際的な知識共同体が大きな役割を演じる⁽⁸⁾。環境や保健、貧困といったグローバル・イシューでは、NGO、財団、研究者、宗教団体、都市、企業などシビル・セクターのさまざまな主体が相互に結びつき、また国家や国際機関と連携して、課題認識を共有し、それぞれの専門性や資源を持ち寄って協働することが不可欠になっている。一握りのエリートがダボス会議のような場を通じて密に交流し、影響力をさらに増す傾向もみられる。いわゆる従軍慰安婦問題をめぐる韓国系米国人の活動にみられるように、移民と出身国とのつながりも無視できない影響をもちうる。

グローバルなつながりが進む世界では、ネットワーク面での優位性をもつ国が、グローバルなアジェンダを設定し、イノベーションや持続可能な成長を主導できる⁽⁹⁾。換言すれば、価値ある結びつきを多く作り出せる国が、共通の目標を達成するための知識と技量を獲得できる。

さまざまな主体の国境を越えた結びつきを容易にしているのは、情報通信技術の発達、とりわけソーシャル・メディアの広がりである。それに伴い、情報の発信や拡散における個人や小規模な組織の比重も増大している。現地メディア、それからCNNなどグローバルに展開するメディアに加え、ソーシャル・メディアが存在感を増すという複合的なメディア環境に、各国とも適応を迫られている。

こうした状況を受けて、非国家主体の役割、国内／国外の浸透、双方向性を強調する「新しいパブリック・ディプロマシー（New Public Diplomacy）」やソーシャル・メディアを活用した対話的、水平的なコミュニケーションを重視する「Public Diplomacy 2.0」が提唱されるようになってきている⁽¹⁰⁾。双方向性や相互性の重視は日本のパブリック・ディプロマシーにとって新しいものではないが、これまで日本が採用してきたアプローチが陳腐化する可能性を考慮する必要があるだろう。

(4) 国家ブランドをめぐる競争

海外の資本や優秀な人材を呼び込んだり、輸出やインバウンド（国外からの）観光を振興したりすることは、どの国にとっても社会や経済の活力を維持するうえで重要な要素である。そのため、観光地や留学先、投資先や勤務地としての自国の魅力をアピールしたり、自国の

製品やサービスを他国民に売り込んだりする動きが活発化している。

こうした外国の消費者や企業・投資家などに働きかけて購買や投資、観光等の行動を促す取り組みは、国家ブランド強化の範疇とみなすことが適切であり、オピニオン・リーダーや政治的な世論に働きかけて外交上の目的を実現しようとするパブリック・ディプロマシーとは目的が異なる⁽¹¹⁾。にもかかわらず、多くの国が経済外交を推進するようになっていることもあり、パブリック・ディプロマシーのなかで国家ブランド強化の要素が強まっている。経済や社会の活力や将来性を感じさせることが、政治面、外交面での影響力向上につながり、またパブリック・ディプロマシーとして行なった交流事業が社会や文化を活性化する、といった具合に、国家ブランド強化とパブリック・ディプロマシーには相互に重なる部分もある。

こうした流れを受けて、日本を含めて外交当局が行なう広報文化活動のなかでも国家ブランド強化にかかわる活動の比重が増しつつある。他方で、輸出や投資の振興、留学や観光の促進など国家ブランドにかかわる領域は多岐にわたり、それぞれの主管官庁が存在しているため、適切な役割分担や効果的な調整が不可欠になる⁽¹²⁾。

2 日本政府の近年の取り組み

以上のような構造的変化に対応して、日本政府のパブリック・ディプロマシーの実践にもこれまでにない特徴がみられるようになっている。

(1) 領土・主権、安全保障政策、歴史認識に関する政策広報の積極化

日本のパブリック・ディプロマシーにとって当面最大の課題は、領土・主権に関する日本の立場や主張に他国民や国際世論の理解を得ることである。

特に尖閣諸島について、従来日本政府は領有権問題は存在しないという立場から対外広報を控えていた。しかし、日本政府による所有権取得後、中国が尖閣諸島に関する白書の発表、国際連合総会等での演説、米有力紙への意見広告掲載等独自の主張に基づく宣伝活動をこれまでになく積極的に展開するようになったため、当時の玄葉光一郎外相が方針転換を指示、積極的な対外広報に乗り出すことになった。玄葉外相の国際紙への寄稿は、南シナ海や尖閣諸島の海域で、中国が力による現状変更を行なおうとしているとの観測を示したうえで、日本政府の尖閣三島購入の意図を説明し、現状の国際秩序の否定を試みているのは日本ではないと強調、中国に国際法順守を求めた⁽¹³⁾。その後も、大使ほか積極的に海外メディアのインタビューに応じたり、寄稿などを行なった。

第2次安倍晋三政権発足後、日本政府は領土問題で能動的に対外広報する姿勢をさらに強めている。外務省は尖閣諸島や竹島に関する日本の主張を説明するパンフレットや動画などの各種資料を11の言語で作成し、外務省ホームページやソーシャル・メディアなどを通じた発信を積極化している。在外公館を通じた各国のオピニオン・リーダーへの働きかけも積極化しており、特にワシントンでは、大使館の米議会ロビー担当者を増やし、シンクタンクなどで米国の有力政治家や識者に理解を広げるための非公式懇談会やセミナーを開催するなど広報努力を強化している⁽¹⁴⁾。

外務省のみならず、政府全体としての発信強化も図られている。安倍政権は歴代ではじめ

てとなる海洋政策・領土担当大臣を置き、その下で「領土・主権をめぐる内外発信に関する総合調整会議」を開催するとともに、2013年2月に内閣官房に領土・主権対策企画調整室を設置するなど、関係省庁の発信活動を調整する体制を強化しようとしている。

第2次安倍政権の政府高官レベルのメッセージで特徴的なことは、日本の主張を一方的に強調したり、他国の主張や行動を直接非難したりするよりも、国際法の遵守など普遍性の高い原則を設定することで、現状を不当に変更する側がどちらかを示そうとしていることである。「法に基づいて主張すること」「力、威嚇を用いないこと」「平和的解決を徹底すること」という「海における法の支配」の三原則を掲げた2014年5月のアジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）での安倍首相の基調講演はその典型である。

集団的自衛権行使に関する解釈変更、武器輸出三原則の見直し、憲法改正への意欲等、第2次安倍政権による安全保障政策の転換が海外で過剰な懸念を招かないようにすることも、対外広報上の重要テーマである。英語等での説明資料を外務省HPなどに掲載するとともに、総理等のスピーチで、地域情勢認識を示し、戦後日本の歩みを強調することで、日本の選択が秩序維持に資することを訴えている。

対して中国は、尖閣諸島に関してカイロ宣言やボツダム宣言に言及するなど、日本が戦後秩序に挑戦しているとの認識を定着させようと試みている⁽¹⁵⁾。こうした主張は、中国の行動に十分注意が払われている限り説得力はないかもしれない。しかし、第2次安倍政権発足後は、靖国問題や従軍慰安婦問題など歴史認識に焦点があたり、問題を作り出しているのは日本であるとの主張の傍証に用いられる傾向が強まっている。

安倍首相の靖国参拝後1ヵ月余りで、73の国・地域・国際機関の中国大使らがメディアへの寄稿やインタビューに登場し、安倍首相らの歴史認識が戦後国際秩序に挑戦するものと批判した⁽¹⁶⁾。劉暁明駐英大使の英紙への寄稿は、参拝は日本の信頼性に深刻な疑問を提起するとし、安倍首相の憲法改正への意欲や中国を脅威とする態度に警戒を促したうえで、中国と英国は、日本と戦った同盟国、戦後秩序の担い手として、戦後秩序を無効化する言動に反対する共同の責任をもつと訴えた⁽¹⁷⁾。

対して林景一駐英大使の反論投稿は、日本における軍国主義復活を無根拠と論じたうえで、対話を行ない法に従うか、軍備競争と緊張の悪を解き放つか、中国には2つの道があると論じている⁽¹⁸⁾。これを含めて、69ヵ国で大使らの反論が掲載されるなど日本政府も対抗策を講じており、反論内容は適切であるものの、米『ウォールストリート・ジャーナル』紙の安倍首相の靖国参拝後の社説が「日本の軍国主義の再来を口実に、自国の軍事拡張を図ってきた中国指導部への贈り物」と述べたように、歴史問題で日本が有利な立場に立つことは容易ではない⁽¹⁹⁾。

(2) 交流事業の再活性化

第2次安倍政権は、領土や安全保障政策、あるいはアベノミクスといった当面のテーマについて理解を求める政策広報を重視するだけでなく、中長期的に人的関係の構築を図る交流事業にも力を入れている。民主党政権下では、事業仕分けの結果、国際交流基金の運用資金の3分の1を国庫に返納させ、「21世紀東アジア青少年大交流計画」(JENESYS)を廃止するな

ど、交流事業は逆風にさらされた。東日本大震災発生後、被災地の青少年の海外派遣や外国の青少年の被災地視察を織り込んだ「アジア大洋州地域及び北米地域の青少年交流（キズナ強化プロジェクト）」を実施し、また防災を切り口とした交流事業を展開するようになったものの、相当規模の交流事業を安定的に実施できるかどうか不透明であった⁽²⁰⁾。

第2次安倍政権は、交流事業縮小の流れを一定程度反転させている。特に重視されたのは東南アジアである。安倍首相が就任間もなくインドネシアで発表した対東南アジア諸国連合（ASEAN）外交五原則は「未来を担う若い世代の交流をさらに活発に行ない、相互理解を促進する」とし、アジア大洋州諸国および地域との3万人規模での青少年交流「JENESYS2.0」の実施が発表された。また、対ASEAN外交五原則が「アジアの多様な文化、伝統を共に守り、育てていく」と述べたことをふまえ、2013年1月にアジア文化交流懇談会が設置された。同懇談会の答申を受け、同年12月の日・ASEAN首脳会談で「文化のWA（和・環・輪）プロジェクト——知り合うアジア」が発表された。同プロジェクトは2014年4月に国際交流基金内に設置されたアジアセンターを中心に2020年までの間、ASEAN地域をはじめとするアジアと日本との文化交流を強化する総額300億円規模の事業である。具体的には、芸術文化の双方向交流強化事業と日本語学習支援事業の二本柱で構成される。

同盟国である米国との間でも人的交流の再活性化が図られている。近年、日米間の人的紐帯の先細り傾向が関係者の懸念を呼んでおり、特に留学を通じた学生交流の停滞は、日米文化教育交流会議（カルコン）などでも問題視された。これを受けて、2014年4月のオバマ米大統領訪日時には、日米共同声明の付属書「日米二国間交流に関する首脳声明」が発表され、人的交流は「同盟の将来に対するかけがえのない投資」との認識や、留学生倍増を含む各種交流の強化に両国が首脳レベルでコミットする姿勢を表明している。

以上のように人的交流の再活性化が図られている一方、中国や韓国との間では従来からのプログラムが続けられている程度であり、相対的な停滞が目立っている。

（3）東日本大震災対応から日本ブランド発信へ

近年、コンテンツ、食、ファッション、地域産品、観光などに関する日本の魅力や強みを日本ブランド、あるいはクールジャパンとして対外的にアピールすることが重視されるようになってきている。当初はコンテンツ分野に力点がおかれていたが、次第に対象が広がっている。

民主党政権下でも、新成長戦略（2010年6月）で国家プロジェクトのひとつと位置づけられるなどクールジャパンの海外展開は重視されており、日本の強み、魅力、思想という三本柱で対外発信する政府全体としての広報方針が固まっていた⁽²¹⁾。2011年3月の東日本大震災と原発事故を受けて、対外広報の重点は危機管理広報、次いで風評被害対策にシフトすることを余儀なくされるが、その後、復興への理解を促進する段階を経て、徐々に日本ブランドを再構築する段階へと移行していく。

第2次安倍政権が2013年6月に発表した「日本再興戦略」でもクールジャパンの推進が明記され、クールジャパン事業を支援するファンド創設などの動きがあった。対外発信面では、2013年3月に、内閣官房にクールジャパン推進会議を設置、同年5月に「クールジャパン発信力強化のためのアクションプラン」がまとめられ、外務省、日本貿易振興機構（JETRO）、

観光庁、農林水産省などが各種イベントや広告等を通じた発信に取り組んでいる。多くの在外公館で日本食や日本酒の紹介などが行なわれるようになっており、世界の主要都市に日本ブランドの広報拠点になる「ジャパン・ハウス」をおくことも計画されている。

(4) 存在感増す官邸

従来日本のパブリック・ディプロマシーは主として外務省と国際交流基金によって担われており、現在も両組織が中心的なプレイヤーであるものの、日本ブランド発信等を含む国際広報で官邸の存在感が高まっている⁽²⁾。海外広報を担当する内閣副広報官の設置は1998年に遡るが、外国プレス対応など当初その役割は限定的だった。その後、民主党政権下で官邸国際広報室が設置され、総理等の対外発信だけでなく政府全体の国際広報を束ねる司令塔としての機能を担いはじめる。同室は、前項で述べた東日本大震災後の対外広報でも大きな役割を演じた。2012年3月には、外務大臣と国家戦略担当大臣が主催する国際広報連絡会議が設置され、国際広報に関係する省庁・機関の調整枠組みも強化された。

第2次安倍政権では、首相が短期間のうちに多くの国々を訪問し、海外メディアとの対話や取材、書面インタビューなど首相に関連した対外広報機会が顕著に増加している。安倍首相はメッセージ性の強いスピーチを節目節目で行ない、「ジャパン・イズ・バック」「バイ・マイ・アベノミクス」といったキーワードを織り込んで海外メディアの耳目を引くことにも成功している。

国際広報に関する官邸主導の全政府的調整も引き続き重視され、国際広報連絡会議は内閣官房長官が主宰する国際広報強化連絡会議に改組された。2013年8月には世耕弘成内閣官房副長官をチーム・リーダーとする対外広報戦略企画チームが設置され、省庁横断的な対外広報強化策を検討している。政権の姿勢を反映して、内閣府の国際広報予算も急増した。官邸はソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）を対外広報ツールとして使用することにも積極的であり、日本政府のSNS活用をリードしている。

外交・安全保障政策における首相や官邸の役割が大きくなり、対外発信にかかわるアクターが多元化しているなか、国際広報面で官邸による主導性が強まることは必然的な流れであるが、個々の外交課題や対象国についての知見や在外公館等の現地での関与手段は外務省にある。官邸と外務省（分野に応じてその他省庁も）との役割分担については今後も試行錯誤が必要であろう。

3 今後の方向性

以上みてきたような近年の日本のパブリック・ディプロマシーの実践は、大筋で構造的な変化に適応してきたものと評価できる。しかし、厳しい国際環境のなかで日本が国際的な影響力を維持・向上するには、さまざまな陥穽を細心の注意を払って避け、よりいっそう戦略的にパブリック・ディプロマシーを展開していく必要がある。

短期的には、中国や韓国の対抗的な宣伝活動が活発化するなかで、領土・主権に関する日本の立場や日本の安全保障政策の転換といった当面の政策課題について、米国をはじめとして国際社会の支持や理解を得ることが最大の課題である。英語での発信や反論、オピニオン・

リーダーの派遣や招聘などを拡大する動きは適切だが、日本の主張を一方的に発信するだけでは理解は広がらない。聴き手の認識や関心に応えるような内容と表現が必要である。現状秩序の変更を試みる他国の動きを信頼性の高い材料とともに示しつつ、日本が自由で開かれた現状国際秩序を擁護する立場に立つことを行動と整合するかたちで訴えていけば、対日警戒論が中国や韓国を超えた広がりをもつことはないのではないか。2014年7月に米国ピュー研究センターが公表した国際世論調査では、中韓を除くアジアの多くの国々で日本は好意的にみられており、国際問題における安倍首相の信頼感も高いという結果が出ている⁽²³⁾。

中国は歴史認識問題を日本の右傾化、日本における現状打破勢力の台頭の証左として利用しようとしており、日本側からの争点化は避けることが賢明である。とりわけ第2次世界大戦終結70周年を迎える来年にかけて、この問題を利用しようとする動きは活発化する。誇張や歪曲には冷静に対処しながら、歴史認識と日本の安全保障政策の転換とを結びつけることの恣意性、不当性を訴えるべきである。

中国や韓国については、パブリック・ディプロマシーにおける競合相手としての側面のみ注目が集まりがちだが、難しい関係だからこそ、長い目でみて中国や韓国との相互理解を深め、また人的関係を維持するための文化交流や人的交流の役割を再確認すべきであろう。対抗的宣伝活動の国際化という現実に対応しながらも、日中関係、日韓関係の大局のなかでこうした状況をいかに収束させるかを常に意識しておく必要がある。

中韓の活動の影響は注視せねばならないが、日本のパブリック・ディプロマシーがそれへの対応に終始することは好ましくない。むしろ日本はよりよい世界の実現や国際秩序の安定化に寄与する国であるという積極的なイメージや信頼感を強化することに力点をおき、それを対抗的な宣伝に対する優位性、耐性としていくべきだろう。それには、多種多様な文化の発展と相互理解を促進し、人類普遍の文化を形成する姿勢、人類共通の課題についてのアジェンダ形成や問題解決で意義ある役割を果たす姿勢を示すことが欠かせない。

そのためにも、また日本の立場や政策への理解を広げるためにも、グローバルなアジェンダ形成を左右するさまざまな国際ネットワークに、日本のしかるべきプレイヤーが参入していることが重要である。人的交流や重要国際会議の主催などを通じて日本のプレイヤーのネットワークを後押しすることは、日本のパブリック・ディプロマシーの優先課題と言える。JETプログラムに代表されるように人的交流は日本の得意分野であり、裾野の広い交流や相互理解や双方向性を重視する姿勢は今後も維持するべきだが、人選や対象分野設定をより戦略的に行なっていくべきだろう。交流がその場限りのものにならないよう継続的にフォローアップすることも欠かせない。

政策広報にしても人的交流にしても、その最も重要な対象がワシントンであることを再認識するべきかもしれない。日本外交にとって米国、なかでもワシントンが大切であることは常識であり、グローバルなアジェンダ形成におけるワシントンの重要性も高まっている。にもかかわらず、日本のワシントンへの関与と同地での日本への注目度は低下していると指摘される⁽²⁴⁾。

他のアジア諸国がワシントンへの働きかけを強めていることを考えても、ワシントンにお

ける存在感拡大を日本のパブリック・ディプロマシーの最重要目標に位置づけて、努力を傾注すべきである。

2020年東京五輪に向けての数年間は日本のパブリック・ディプロマシーや国家ブランド発信にとってまたとない機会である。重要なことは、五輪開催期間だけでなく、その後も正の効果を持続させることである。それには、日本社会の実態をよりよい方向で革新し、実際の動きをインパクトのあるかたちで伝えていくしかない。他方で、五輪が日本に対する否定的なキャンペーンを展開するうえで絶好の機会になりうることに留意が必要だろう。

パブリック・ディプロマシーに対する期待が高まっていることは歓迎すべき傾向である。しかし、パブリック・ディプロマシーの成否は政権の安定性や対外政策の巧拙、国家間関係といった要因に大きく影響される。発信を拡充すれば日本の影響力、発言力が増すという単純なものではなく、人的交流を通じたネットワーク形成や信頼構築など効果が上がるまでに時間がかかる場合も多い。総理のスピーチのように政府が前面にでるべき場合もあれば、文化交流のように政治と距離を置くべき場合もある。他国の人々の理解や信頼を得るといった繊細な営みを成功させるには、パブリック・ディプロマシーに対するバランスのとれた期待と適切な理解が不可欠である。

- (1) 日本のパブリック・ディプロマシーの歴史や実施体制については、金子将史「日本のパブリック・ディプロマシーの全体像」、金子将史・北野充編『パブリック・ディプロマシー戦略——イメージを競う国家間ゲームにいかにか勝利するか』、PHP研究所、2014年、第8章。
- (2) Yasushi Watanabe and David L. McConnell, eds., *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States*, M. E. Sharpe Inc, 2008.
- (3) ジョセフ・S・ナイ（山岡洋一訳）『ソフト・パワー——21世紀国際政治を制する見えざる力』、日本経済新聞社、2004年、第4章。
- (4) Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism—The United States-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford University Press, 1999.
- (5) 木村幹「日韓関係修復が難しい本当の理由」、*Nippon.Com*、2013年12月20日。
- (6) 中国については、青山瑠妙『中国のパブリック・ディプロマシー——調査報告書』（国際交流基金、2009年）、David Shambaugh, *China Goes Global: Partial Power* (Oxford University Press, 2013), Chapter 6を参照。韓国については、金泰煥「韓国におけるパブリック・ディプロマシーの現況」、金子・北野編、前掲書、第5章参照。
- (7) Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, January/February 2009, pp. 94–113.
- (8) 知識共同体については、Peter M. Haas, “Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46. No. 1, Winter, 1992, pp. 1–35.
- (9) Anne-Marie Slaughter, op. cit.
- (10) 「新しいパブリック・ディプロマシー」については、Jan Melissen, “The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice,” in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 3–27. 「Public Diplomacy 2.0」については、Nicholas J. Cull, “The Long Road to Public Diplomacy 2.0: The Internet in US Public Diplomacy,” *International Studies Review*, Vol. 15, No. 1, March 2013, pp. 123–139.
- (11) 国家ブランドについては、Keith Dinnie, *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Butterworth-Heinemann,

2008.

- (12) Simon Anholt, *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, 2007.
- (13) Koichiro Genba, "Japan-China Relations at a Crossroads," *International Herald Tribune*, November 21, 2012.
- (14) 飯塚恵子「海外に『センカク』を売り込め」『中央公論』2014年2月号、110-113ページ。
- (15) 楊潔篪外相の国連総会演説（2012年9月27日）、李克強首相のポツダムでの発言（2013年5月26日）等。
- (16) 中国および日本の大使らのメディア登場数については、笹島雅彦「『靖国』後の広報外交」『読売クォーター』2014年春号、15ページ。
- (17) Liu Xiaoming, "China and Britain won the war together," *The Telegraph*, January 1, 2014.
- (18) Keiichi Hayashi, "China risks becoming Asia's Voldemort," *The Telegraph*, January 5, 2014.
- (19) "Shinzo Abe's Yasukuni Offense," *The Wall Street Journal*, December 26, 2013.
- (20) 震災復興を受けた国際文化交流事業については、本田修「3・11後の国際文化交流」、金子・北野編、前掲書、第10章参照。
- (21) 四方敬之「東日本大震災後の官邸からの国際広報活動とパブリック・ディプロマシー」、金子・北野編、前掲書、第9章参照。
- (22) 小野日子「官邸における国際広報の現状と課題」、金子・北野編、前掲書、第12章参照。
- (23) "Global Opposition to U.S. Surveillance and Drones, but Limited Harm to America's Image: Many in Asia Worry about Conflict with China," Pew Research Center, July 14, 2014.
- (24) ケント・E・カルダー（ライシャワー東アジア研究センター監訳）『ワシントンの中のアジア——グローバル政治都市での攻防』、中央公論社、2014年。

かねこ・まさふみ PHP総研主席研究員
<http://research.php.co.jp>
think2@php.co.jp