２.中国の公共外交（Public Diplomacy）：批判的検討

中居良文
（学習院大学教授）

はじめに

中国の公共外交（Public Diplomacy）とは何か？その目的や手段は我々の理解する公共外交と同じなのか‐違うとすると何が違うのか‐中国の公共外交は、国際社会における外交のあり方を変えるものなのか？

本論は以上の問いに、以下の３つの角度から取り組む。先ず、現代国際社会における公共外交の定義と実例を概観し、中国の公共外交の「立ち位置」を明らかにする。欧米諸国は公共外交が平和的な国際環境を築く上で重要な役割を担うことを期待している。欧米諸国の知識人たちは、冷戦の終結と欧州共同体（EU）の成立により、従来の国家間関係に大きな変化がもたらされ、独立した国民国家間の勢力均衡をはかるといった古典的外交手法は時代遅れになったと感じている。欧米諸国には、公共外交が古典的外交にとってかわり、将来の国家間関係を活性化するのではないか、という期待があるといっていい。

中国の公共外交には、そのような理想主義的願望はほとんどみられない。公共外交はあくまで数多い外交手段の一つであり、中国にとって都合の良い国際環境を創るという広義の国家目標に奉仕するものである。国家主権の保護と国益追求という古典的な目的が、先端的・現代的な外交手段によって追求されるところに、現代中国の公共外交の最大の特徴がある。ここで我々は、中国が中国共産党の組織的遺産である宣伝工作の伝統と、最近注目を浴びている、いわゆるソフト・パワーの議論を公共外交の実践に巧みに取り入れていることをみるであろう。

次に、本論は中国が公共外交を実際にどのように遂行してきたのかを見ることにする。冷戦終結後、中国では 2 度の権力継承が起きた。1990 年代中盤の鄧小平から江沢民への継承と、2000 年代初頭の江沢民から胡錦涛への継承である。これら 2 つの政権が公共外交をどのような目的のために、どのような手段と方法を使って実行したのかを調べることにしよう。1990 年代の中国にとって公共外交とは、体制の生き残りをかけた重要な外交手段の一つであった。2000 年代に入り、中国が自己の体制維持に自信を強めると、中国の公共外交はそれまでの防御的性格を脱し、積極的に「中国モデル」を提唱するようになったというのがここでの分析である。

本論が扱う第三の視点は中国の公共外交が持つ構造的問題である。先ず、本論は中国の公共外交が持つ国家中心主義的傾向を指摘する。現代中国の公共外交は、対象国の内政に干渉せず、経済利益を強調するという高度の政治的判断が前提されているがために、その担い手は党・政府でなければならない。党・政府主導の公共外交は確かに、特定の国に対しては、強い浸透力を持ちうるであろう。しかし、そこにはリスクがつきまとう。中国の対外イメージは、常に中国の国内政治の現状と対照されるからである。一般に、政治的抑圧はその国の文化的資源を枯渇させる。包容力のない硬直した官製文化は、魅力も浸透力にも欠ける。公共外交は現実とかけ離れた肯定的なイメージを相手方に持たせることはできないのである。

1．公共外交をめぐって

（1）欧米の主張

公共外交とは何かをめぐっては、近年活発な議論がたたかわされている。基本的な論点はそれが従来の外交とどう違うのか、その目的は何か、その手段は何かというものである。先ず、我が国における議論から始めよう。一般読者向けに書かれた日本の近著は、公共外交を以下のように定義している。

「公共外交とは、外交の目的を達成するためには、相手国の政府に働きかけるだけでは十分でなく、国民レベルに働きかけていくことが必要である、という認識に基づいて行われる政府の活動であり、政策広報としての情報発信、国際文化交流、国際放送がそれに含まれる。」[1]

簡潔かつ有益な定義である。このうち、公共外交の要諦が相手国の「国民レベル」に働きかけることに関して異論はない。近年の国際的メディアの発達、インターネットの普及の結果、相手国の国民レベルの動向-その代表がいわゆる世論-が外交交渉に大きな影響を与えることは国際社会の共通認識であるといってよい。

一方、この定義のように、公共外交の担い手を政府及び政府関係機関に限定すべきかどうかについては異論がある。自ら外交官である著者の一人は、政策に基づいて行われる活動と政策体系上の位置づけを持たない活動は区別すべきであるとの立場から、公共外交をもっぱら前者に限定している[2]。この立場は、著者が認めているように、欧米における議論とは趣を異にする。後述するように、この立場はすべての外交活動を党・政府の管理下におこうとする中国の立場に近い。ここでは、公共外交の担い手は誰かを巡る議論は現在進行中であり、世界的な共通認識はないということを確認しておこう。

公共外交を巡る欧米での最近の議論のなかで、中国との比較を行うために参考となりそうな論点は以下の４つである[3]。

①公共外交の担い手を政府に限定しない。

この議論によれば、国連やEUといった国際組織、NGO、国際的協議体、国際的企業もまた外交的機能を担い、スポーツ選手、音楽家、芸術家といった個人、更には仮想空間の住人たち、いわゆるネチズンもまた公共外交のアクターである。

何故公共外交の担い手を政府に限定しないのか？論者によれば、その理由は簡単である。政府の行動が相手国の社会に及ぼす影響力は弱いからである[4]。イギリスのブレア政権において公共外交の指南役を勤めたマーク・レオナードはより端的に以下のように主張する。

「政府が露骨に公共外交に関与すると、非生産的な結果に終わることがある。政府というものは相手を説得することが得意ではないからだ。相手国の人々が信頼する組織?それはNGOだったり、亡命者だったり、有名ブランドだったり、特定の政党だったりする?を通して活動するほうが信頼関係を築くには有効である。政府は自らのスポークス・パーソンにならないほうがよい。」[5]

これらの論者が論拠にしているのは、9.11事件後にアメリカがアラブ世界に対して開始した公共外交である。論者たちは、アラブ世界の住人たちが「反テロ戦争」を旗印に、対アフガン・イラク戦争を強引に進めたアメリカに対し、冷たい視線を注ぎ続けたことを重視する。アメリカ政府主導の対アラブ公共外交は、アラブ世界全体の対米不信感を払拭するどころか、むしろ増大する結果に終わった、と彼らは考える。

② 公共外交の目的は、多様な価値観の平和的共存であり、特定の国家利益や「普遍的価値」の実現ではない。

この観点もまた、欧米諸国が冷戦終結以後に経験した失敗に基づいている。最初の失敗は欧米諸国が冷戦の終結を西欧流の自由民主主義の勝利と勘違いしてしまったことである。この二つを結びつけたのは、フランシス・フクヤマが 1989 年に発表した「歴史の終焉」論である。自由民主主義が地球上を覆ってしまった以上、公共外交は不要となる。公共外交をやめてしまった欧米諸国が目にしたのは、湾岸戦争や 9. 11 事件といった既存秩序への挑戦、それと西欧流の自由民主主義を共有しているとはとても思えない中国の台頭である[6]。世界は、「歴史の終焉」論が現実離れした幻想に過ぎなかったことを自覚するに至った。

第二の失敗は、世界には価値観の相違あるいは文明の違いが存在し、それらの違いは克服することができず、いずれ衝突に至るという宿命論を、一部の論者が信じてしまったことである。アメリカ政治学界の重鎮、サミュエル・ハンチントンがこうした宿命論の現代版である「文明の衝突」を 1994 年に発表したことの影響はやはり大きかった。湾岸戦争を経験した欧米諸国は、イランやイラクといったいわゆるイスラム圏の存在を不気味なものとして捉えざるを得なかった。そこにまた、西欧文明とは異なった文明を持つ中国が台頭してきた。ハンチントンは、いわゆる中国脅威論に理論的根拠を提供した。異なる文明間には衝突ではなく対話こそ必要だと論じたのは、イランのハータミー前大統領であった。

③ 公共外交は相互信頼の上に成り立つ活動であり、そのような信頼関係を築くには長い時間がかかる。

多様な価値観の平和共存をはかること、ある論者によれば、「異文化間に橋をかけること」[7]が遠大かつ困難な目標であることには異論がない。問題は、我々がこのような漠然とした目的の実現のために努力すべきかどうか、である。欧米の論者たちは、いわゆる外交活動が、信頼関係の構築というような長期的目標ではなく、より短期的な特定の政策の実現に向けられてきたことを知っている。パーマストンの残した金言、国家には永遠の友などはなく、あるのは永遠の国益だけ、は現代でも十分通用するからである。

公共外交と従来の外交はどのような関係に立つべきか。欧米の論者たちは公共外交の新しさを強調する。彼らにとって、公共外交は、宣伝、国家ブランド戦略、諸外国との文化交流、といった活動と区別される独自の活動である[8]。本論はこうした議論にこれ以上立ち入らないこととする。中国の公共外交との比較検討のためには、こうした議論は精密すぎるからである。ここでは、欧米の論者たちが主張するほど、公共外交と従来の外交の違いは明確ではないということを指摘しておこう。

④ 公共外交はソフト・パワーを活用すべきであり、ハード・パワーへの依存から脱却すべきである。

この主張はジョセフ・ナイらの「ソフト・パワー」の議論を公共外交に適用したものであり、ソフト・パワーの重要性に関して異論はない。しかし、世界はハード・パワーへの依存から脱却できるのであろうか。マーク・レオナードは、効率に応じた合理的な資源配分をすれば、脱却は可能だと主張する。レオナードによれば、

「最大の問題は外交担当者たちの組織文化と優先度にある。公共外交を従来の外交への単なる付け足しと考えてはならない。公共外交は多くの次元で、多くの参加者を巻き込む、外交担当者たちにとっての中心的任務となるべきである。」[9]

レオナードによれば、公共外交はこのような中心的な任務であるにも拘わらずその相対的費用は安い。一方、不測の事態に備えるためのハード・パワー、つまり軍事能力の相対的費用は高い。従って、現在軍事に費やしている資源の一部を公共外交に振り向けるだけで、効率は大幅に向上する。

（２）「中国的特色」を持った公共外交

次に中国の指導者たちとその周辺の論者たちが、公共外交をどのように捉えているかをみることにしよう。中国の公共外交はある日突然我々の目の前に出現したわけではない。それは歴史的条件のなかで萌芽として発生し、成長し、特定の時期に姿を現した。以下にそうした歴史的条件をいくつか指摘してみたい。

先ず、中国は政治指導者がその気になれば、いつでも公共外交に転用できる文化的資産と伝統を持っていることを確認しておこう。外交の目的を達成するためには、相手国の政府に働きかけるだけでは十分でなく、国民を相手にしなければならないという認識は中国では古くから存在した。「四面楚歌」の故事にあるように、敵兵の戦意を削ぐために敵の故郷の歌を歌うといった策略は中国の古典に多く登場する。君主たちは仁や義といった価値を体現しなければならない。何故ならば、敵国の民は信望のある君主に統治されることを望み、従って英明な君主は戦わずして、敵国を手に入れることができるからである。いわゆる中華思想の源流ともいうべき「華夷秩序」は中国の伝統文化の優位性を前提としていた。文化的優位性がある限り、公共外交の有効性は保持される。古代中国においては、戦争と外交、更には華夷秩序を合理化する世界観、は分離しておらず、公共外交は広義の外交の一形態として自然に存在していたと考えることができる。

我々は現代中国の為政者たちが、極めて自然に、あたかも古代社会の君主のように、相手国の国民に直接アピールする行動をとった例を挙げることができる。なかでも、中国の外交担当者たちに強い影響を残したのは、二つの成功例である。一つは、毛沢東・周恩来が繰り広げたいわゆるピンポン外交である。この一連の対米アピールによって、中国はアメリカの世論を味方につけ、中米国交正常化を促進することができた。二つ目の成功体験は、鄧小平が 1978 年から 1979 年にかけて行った一連の海外訪問である。なかでも、1978 年末の訪日は、日本の世論を親中に向かわせ、日本からの経済援助を引き出すという大きな成果を挙げた。後述するように、江沢民と胡錦涛の公共外交はこれら二つの成功体験の再演に過ぎない。彼らは、時代の流行にあわせて、演出と舞台衣装を変えたのである。

中国の公共外交の第二の歴史的条件とは、その政治体制である。中国共産党の「領導」は外交においても貫徹されている。中国の外交アクターに関する最新の研究が指摘するように、中国の対外政策の形成に関与し、また影響を与えようとするすべての実体は党に従属しており、従って西側世界で使われている意味での「独立した関与者」は中国には存在しない[10]。こうした外交に対する政治支配を、欧米でよく使われる政治学の分析枠組みを使って表現するならば、それは例えば、「国家中心主義に基づく上意下達型の外交モデル」とか「国家戦略型外交」ということになろう[11]。

中国の場合、公共外交を含むすべての外交活動の中心を担う組織は国家・政府ではなく、党である点に注意が必要である。日本を含む欧米諸国とは異なり、政府は外交を一元的に支配してはいない。従って、本論冒頭に紹介したような政府を外交の主体とする見方では、党や軍の活動が漏れてしまう可能性がある。表面化してはいないが、例えば党の外交政策

決定機関である中央外事領導小組や政治局常務委員会が政府・外交部の決定を覆したり、差し戻したり、判断を先延ばししたりすることは充分起こりうる。また、政府とは横並びの関係に立つ軍が、政府とは独立した行動をとる可能性も残されている。

中国共産党の「領導」が貫徹されているということは、しかし、実際の公共外交が一本調子で単調であることを必ずしも意味しない。事実、欧米の研究者たちは中国が短期間のうちに、広範で、継続的かつ効果的な公共外交活動を繰り広げるようになったことを指摘している[12]。中国社会では多元化が進行しており、党の決定に影響を与えようとする主体の数は大幅に増加しつつある。最新の研究によれば、中国の対外政策の形成に関与し、また影響を与えようとする実体には、党組織、政府機関、解放軍の諸部門、大学、研究機関、国有企業、メディア、市民、なかでもネットを頻用するいわゆるネチズン、が含まれる[13]。

中国の公共外交の第三の歴史的条件はいわゆる宣伝工作の伝統である。アメリカ人の中国研究者、デイビッド・リンチは、現代中国はいまだに毛沢東時代の宣伝重視の姿勢を崩していないと主張する[14]。リンチによれば、中国の指導者たちは、人々の行動は、その思想を改造することによって変えうると信じている。それ故、党が民に対して教育・宣伝を行うことは党による統治を維持するために絶対に必要となる。リンチは、ハンチントンの議論を援用して、現在の中国の文化政策を「公共領域における強権主義（praetoriaism)」[15]と呼ぶ。ここでの強権主義とは、文化的創造が市場原理に委ねられるのに対し、その成果が公共の福祉には向けられず、特定の政治的目標にのみ向けられる状態を指す。

我々の関心でいえば、リンチのいうような「公共領域における強権主義（praetoriaism)」が現代中国の公共外交においても存在しているのかどうかが、鍵となろう。この問題の分析は次節に譲り、次に我々は前節で挙げた欧米諸国における公共外交理解と中国のそれとの比較に進むこととしよう。前節の論点に対応する中国の公共外交の特徴は以下である。

① 公共外交の担い手は党、政府、軍の部門からなる公的主体である。政策の最終決定権限は党に属する。党、政府、軍の周辺には、企業、金融機関、地方政府、調査機関、メディア、ネチズンといった集団が存在し、それぞれの組織利害を実現するために公共外交に関与しようとしている[16]。どのような集団あるいは個人の関与をどの程度許すかの判断は、党中央、より具体的には共産党総書記に委ねられる。

こうした特徴は、中国の公共外交がかつてソ連邦を中心とする社会主義陣営に普遍的に存在した、硬直し、かつ形骸化した宣伝工作の延長上にあることを示唆する。しかし、その影響力は限られているものの、党、政府、軍の周辺に多くの組織集団が存在している状況は、欧米諸国と大差がない。従って、中国の党指導者が、特定の政策目標を達成するために、上からの公共外交を発動する可能性は常にある。

② 公共外交の目的は極めて明確である。それは、信頼でき、協力的で、平和を愛し、その巨大な人口の面倒をよく見る開発途上国という中国のイメージを対象国に植え付けることである[17]。

こうした目的は、欧米諸国が主張する「多様な価値観の平和的共存」と重複はしても、対立関係に立つものではない。つまり、欧米諸国は中国の公共外交の進展を妨げる積極的な理由を持たない。

③ 公共外交にとって、相互信頼は必要条件ではない。信頼関係は貿易や投資、あるいは援助といった経済活動によって比較的短期間で築くことができる。

ここで、欧米諸国が考える公共外交と中国の公共外交は大きく乖離する。そもそも、中国では外交活動は国家目標である経済発展の実現のための手段である。中国経済が「小康状態」に達するまで、外交は安定的な国際関係を維持しなければならない。公共外交もまた、この目標に全面的に奉仕する。公共外交は従来の外交を置き換えるものではなく、その活動を側面から支えるものである。

では、公共外交はどのように国家目標である経済発展を支えるのか？中国の公共外交担当者たちが現在実施している方策は以下のようなものである。先ず、中国が根本的な経済改革を実施し、その結果大きな経済発展を遂げたという事実をより多くの国に伝える。そして、中国がより多くの国と経済関係を持つことを望んでいるということ、またその場合相手国の内政に干渉する意図がないことを明確にする。中国のこうした「経済改革第一、政治改革第二」[18]モデルは、抑圧的な政治体制を持つ開発途上国にとって大きな魅力となっている。

次に、公共外交は中国が信頼でき、責任感のある経済的パートナーである、というイメージを伝達することができる。中国は、1997 年のアジア金融危機を乗り越え、2001 年には WTO に加盟し、2003 年には ASEAN 諸国との貿易自由化協定を締結することにより、こうしたイメージを裏付けてきた。

最後に、公共外交は中国が国際社会の責任ある一員であるというイメージを宣伝することができる。こうしたイメージは例えば、北朝鮮の核兵器開発疑惑に対する六者協議の実施、IMF への資金提供、ソマリア沖での海賊対策への関与、国連 PKO への参加、といった実際の行動によって強化される。

④　公共外交にソフト・パワーを活用することに中国は極めて前向きである。但し、中国はソフト・パワーでハード・パワーを置き換えることには懐疑的であり、国益保護のためには、ソフト・パワーもハード・パワーも共に強化することが必要と考える。

中国が公共外交にソフト・パワーを活用することに積極的な理由は三つある。先ず、中国はソフト･パワーの源泉ともいうべき豊富な文化資産を持っていると考えている。次に、中国はソフト・パワーを構成する先進技術は、比較的容易に学習可能だと考えている[19]。最後にソフト・パワーは、近い将来、ハード・パワーにおけるアメリカの優位をくつがえすきっかけになるのではないかと期待している。

次に、中国の指導者たちが公共外交をどのように実行してきたのかを検討しよう。

２．公共外交の実践過程

（１）江沢民の公共外交

1998 年１月、江沢民は公共外交の実践に向けて舵を切る。公共外交推進役として、江沢民の上海時代の部下であった趙啓正を国務院新聞弁公室主任に起用したのである[20]。以後、趙啓正は公共外交のいわば仕切り役を担っていく。国務院新聞弁公室は党中央の中央対外宣伝弁公室の機能を代行する組織である。江沢民自身は遅くとも 1998 年６月には党中央における外交政策の最高決定機関である、中央外事工作領導小組の組長に就任していた可能性が高い。中央対外宣伝弁公室はその後 2001 年頃までには７つの内局を持つ組織に拡大された。江沢民はいかにも党官僚出身の指導者らしく振る舞った。つまり、政策を実践に移す前にまず組織を固めたのである。

では、江沢民の公共外交の目的と対象は何だったのか。短期的な目的は同年６月に予定されていたクリントン大統領の訪中を中国に有利に演出することであった。江沢民は前年の１０月に念願のアメリカ公式訪問を果たした。江沢民はホワイトハウスや議会主催の晩餐会といった公式行事に加えて、ハーバード大学で長い演説を行い、ペンシルバニア大学、ドレクセル大学を訪問した。ハーバード大学での演説は中国の古典からの引用を至る所にちりばめたものであった。つまり、江沢民は米国のエリートたちに、自分は「文人宰相」であり、反動的かつ冷酷な指導者ではないと訴えたのである。

江沢民の公共外交には中期的目標もあった。それは、訪米時の共同声明に盛り込まれた「建設的戦略パートナーシップの樹立に向けて努力する」という文言から、「に向けて努力する」という部分を取り払い、「建設的戦略パートナーシップ」を努力目標から現実へと転換することであった。この場合、公共外交の対象は米中関係の改善に慎重な議員と政府関係者たちであった。更に、江沢民はクリントン大統領の訪中を成功させることにより、長期的目標の達成に踏み出せると考えた。長期的目標とは、アメリカの一般市民の間に「米国と対等につきあえるアジアの大国中国」というイメージを植え付けることであった。クリントン大統領の訪中に際し、中国の外交担当者は訪中が前年の江沢民の訪米とつりあいのとれたものとなるよう、日程や訪問先に最後までこだわった。中国にとって好都合なことに、国内で女性アシスタントとのスキャンダルに悩まされていたクリントン大統領は、日本や韓国に立ち寄らず９日間にわたって中国に滞在するという中国側の演出に乗った。

米国にとって、この訪中の代償は大きかった。米国の政府関係者たちは以後あたかも「建設的戦略パートナーシップ」が既に存在しており、従って中国は米国と「対等」に扱われなければならないという中国側の主張に悩まされることになる。一方、日本と韓国は、クリントン大統領がいとも簡単に彼らの頭を越えて、中国との関係改善に踏み込んだことに警戒感を強めた。更に、クリントン大統領が上海で大学生たちとの質疑応答のなかで、台湾問題に言及したこと?いわゆる台湾に関する「三つのノー」発言-は、台湾政府に強い危機感を与えた。

クリントン大統領の訪中により、江沢民は「今や一大勢力となった中国は米国と対等のパートナーである」というイメージをかなり広範なアメリカ国民に浸透させることができたといえよう。この成功を受けて、1999 年２月に開催された全国対外宣伝工作会議の席上で江沢民は包括的な対外イメージ戦略を打ち出した。江沢民によれば、対外宣伝工作者は以下のような中国イメージを「説明」し、「展示」しなければならない。

ア　中国的特色を持った社会主義現代化を実現したというイメージ
イ　改革開放政策を実行しているというイメージ
ウ　覇権に反対し、国際正義を支持する平和的イメージ
エ　世界の安定と繁栄に向けて努力しているというイメージ
オ　法治国のイメージ

この決定がなされたタイミングは注目に値する。それは４月に予定されていた朱鎔基・首相訪米の２ヶ月前であり、３月末に予定されていた江沢民の欧州訪問の直前の時期である。つまり、江沢民はこれらの首脳訪問を、訪問国における中国イメージを改善するためのキャンペーンとして位置づけたのである。

江沢民の欧州向け公共外交は成功とは言い難かった。先ず真っ先に躓いたのは平和的中

国のイメージであった。中国は当時泥沼化しつつあったコソボ紛争に対し、それはユーゴの内政問題であるとし、NATO による空爆を強く非難した。スイスやオーストリアの国民はそうした中国の立場を、台湾問題を抱える故の大国エゴと捉えた。ヨーロッパの世論は、内政不干渉原則にこだわる中国をコソボにおける虐殺を見殺しにするとんでもない国とイメージしたのである。江沢民一行は欧州各地で反中国デモの歓迎を受ける羽目になった。

一方、朱鎔基の対米公共外交は大成功であった。朱鎔基が８日間にわたる訪米でワシントンの政策担当者たちの対中イメージを大きく改善したのである。筆者は朱訪米の１ヶ月後にワシントンを訪問し、複数の議員スタッフたちと会見した。彼らは異口同音に朱鎔基は大統領スタッフや議員のみならず、ワシントンに巣くう古株のジャーナリストたちをも味方につけたと述べた。なかには、朱鎔基の勇気と率直さに感銘を受けたと述べる米議会スタッフもいた。

1999 年２月に江沢民が発動したイメージ戦略に基づく公共外交は短命に終わった。４月末と５月初頭に起きた二つの突発事件が江沢民に公共外交を追求する余裕を失わせたのである。突発事件の第一は４月 25 日に法輪功を名乗る集団が北京の中央政府の中枢、中南海を無言で取り囲んだ事件である。この示威行動自体は極めて平和的なものであった。しかし、江沢民はこの事件を極めて深刻な共産党への挑戦と受け取った。なかでも、北京の公安当局が一説には２万人と言われるデモを察知できなかっただけでなく、党内に法輪功協力者がいたらしいことは江沢民を激怒させたと伝えられる。江沢民は夏に法輪功は政府転覆をはかる邪教集団であるとして徹底弾圧に踏み切った。江沢民が対外的に打ち出した平和な中国イメージは消え去り、反政府運動は厳しく処罰するといういわゆる「厳打」イメージが登場した。

突発事件の第二は、５月８日に発生した NATO 軍による在ユーゴ中国大使館の爆撃事件である。クリントン大統領と NATO 軍司令官はこの爆撃は爆撃対象を間違った誤爆であるとして謝罪した。しかし、江沢民はそうした説明を受け入れず、爆撃を中国に対する攻撃とみなしたのである。米中関係は一気に緊張した。中国の公式メディアは NATO とその作戦を実質的に担った米国の「野蛮な攻撃」に対する怒りで埋まった。爆撃で死亡した３名の中国人記者は「愛国者・人民英雄」となった。中国の平和希求イメージは「愛国中国」イメージへと変わったのである。

一方、在ユーゴ中国大使館爆撃事件は中国の公共外交に一つの転機をもたらした。江沢民・朱鎔基に替わって、当時副主席だった胡錦涛が新たな公共外交の担い手として登場したのである。それまで平和イメージを担っていた朱鎔基の影は爆撃事件とそれに続く反米ムードによって薄くなった。５月 10 日、胡錦涛はテレビに登場し米大使館への抗議デモを「愛国熱情」の表現であるとして一応認めた上で、抗議行動は社会秩序を乱すものであってはならないと強く警告した。反米デモは収束し、米中両国は７月までに爆撃被害者の補償に合意した。米中は、爆撃事件の６ヶ月後の１１月 WTO への中国の再加盟につき合意に達した。

江沢民はイメージ戦略と公共外交の重要性に気づき、組織づくりを開始した。しかし、江沢民は平和を愛する中国というイメージを当面の対象国であるアメリカに根付かせることはできなかった。江沢民には、「愛国」・「厳打」イメージがつきまとったのである。中国の国益推進にとって有効な中国の対外イメージとはどのようなものかという問題に答えを

見つける作業は胡錦涛に先送りされた。

（２）胡錦涛の公共外交

胡錦涛は1999年５月の中国大使館爆撃事件で外交の表舞台に登場した。しかし、胡錦涛の対外政策への関与は限定的であった。2000年から総書記としての任期の終わる2002年まで対外政策決定の頂点に立ち、中国の「顔」として振る舞ったのは江沢民であった。江沢民は2001年３月に海南島でアジア版ダボス・フォーラムともいうべき博鰲（ボーアオ）アジアフォーラムを主催した。2001年９月11日に米国で同時多発テロ事件が発生すると、ホワイトハウスへ電話し中国人民を代表して哀悼の意を捧げたのも江沢民である。江沢民はまた、10月の上海APEC首脳会談を主宰し、会談に日帰りで駆けつけたG.W.ブッシュ大統領に反テロ協力を約束した。

その年の年末には党総書記となることが決まっていた胡錦涛は、2002年２月に訪中したG.W.ブッシュ大統領の案内役を勤めたほか、2002年５月には自ら訪米した。しかし、江沢民は外交の表舞台から容易に降りようとはしなかった。米中協力を米国民に強く印象づけたのは、2002年10月に行われたテキサス州クロフォードのG.W.ブッシュ大統領私邸での米中首脳会談である。江沢民はこの会談にトップとして臨むため、第１６回党大会の開催を遅らせた。

権力継承から１年が過ぎた、2003年、胡錦涛はようやく自らのイメージ作りに乗り出した。外交部長の李肇星は12月15日付けの『人民日報』に掲載された「新しい局面を創造し、新たなイメージ（形象）を打ち立てよう」と題された記事で、胡錦涛は以下のようなイメージを持つようになろうと指摘した。

ア　新世代の指導者イメージ

イ　開放イメージ

ウ　務実イメージ

エ　親民イメージ

これらのイメージのなかで興味深いのは務実イメージである。務実という表現は、辞書の定義では「具体的な作業に従事すること、事実を研究し虚名を求めない」ということを意味する。しかし、中国政治の文脈で「務実」が論ぜられる場合、それはイデオロギーやスローガンに拘泥せず、実利を優先するというリアリストの立場を代表する。中国で一貫してこうした立場を主張してきたのは王緝思・社会科学院米国研究所長である。王緝思が批判してきたのは、古くは毛沢東ばりの革命外交であり、ハンチントンらの文明の衝突論であり、その派生形である「中国脅威論」である。王緝思は2003年１月に中央党校の戦略研究所所長に就任した。

2003年から2004年にかけて、中国では二つの議論が表面化した。いわゆる対日新思惟と和平崛起論の提起である。対日関係新思惟論の口火を切ったのは、2002年12月号の『戦略与管理』誌に掲載された人民日報記者・馬立誠論文である。2003年に入ると時殷弘と馮昭奎が加わって多様な論議に発展した。これらの論客たちはいずれも彼らの発言と政府の意向とは関係がないと証言している。しかし、状況証拠は胡錦涛政権が少なくともこれらの議論が展開されることに暗黙の了承を与えたことを示している。

対日新思惟は胡錦涛がつくろうとしていた指導者イメージに合致したものであった。第一は新思惟と胡錦涛が共有する「新しさ」イメージである。対日関係の場合、新しいイメ

ージとは 1998 年 11 月の江沢民訪日にまつわる負のイメージを払拭するものでなければならない。江沢民はいわゆる「歴史問題」を繰り返し持ち出すことで日本の世論の不興を買った。幸いにも江沢民よりも一世代若く、戦争を知らないで育った胡錦涛は労せずして新しいイメージを持っていた。胡錦涛は 2003 年５月ロシアのセントペテルブルグで小泉首相と会談した際、会談の冒頭で SARS 問題への日本の協力に感謝の意を表明した。目立たない行動ではあるが、日本の世論は中国の新指導者のイニシアチブに大いに期待した。

胡錦涛と対日新思惟が共有する第二のイメージは「開放」イメージである。対日新思惟は予想されたように、中国国内で多くの議論を引き起こした[21]。ここではその詳細には立ち入らないが、対日新思惟は中国の論壇に一種の「百家争鳴」状態をもたらした。それまで、対日政策をめぐる論議は中国国内のいわゆる日本専門家が独占している状態が続いていた。しかし、最近では例えば王逸舟のような本格的な国際政治研究者が論議に参加するようになった。2004 年７月には共産党機関紙の『人民日報』が日中間の諸問題について特集記事を組み、概要とはいえ日本側の論者の見解を中国側の論者の見解と併記して掲載するという試みを行った。

対日新思惟が胡錦涛の対日公共外交の一つの試行だとすると、いわゆる和平崛起論は対象国を限定しない包括的な公共外交を模索する試みだと言ってよいであろう。和平崛起論を提起したのは胡錦涛本人ではなく、中央党校で胡錦涛校長の下で 1997 年以来副校長を務めた鄭必堅である。鄭必堅は 2003 年 11 月の博鰲（ボーアオ）フォーラムで、始めて和平崛起という表現を使って中国の発展戦略の全体像を提示した[22]。和平崛起論の概要がいったん中国の国内メディアで報道されると、国内の論壇で賛否両論が巻き起こった。発展戦略の基本構想が和平崛起ならば、つい前年の党大会で指導思想とした江沢民の「三つの代表」はどうなるのか。台湾問題を抱える中国が和平を謳って良いのか。崛起という言葉は中国に対する無用の脅威感を与えるのではないか。和平崛起論は対日新思惟とは比較にならないほど大規模な「百家争鳴」状態をもたらしたのである。

胡錦涛はこうした混乱をどのように収拾したのであろうか。公式資料は胡錦涛が江沢民との妥協をはかったことを示している。2003 年 12 月７日に開催された全国宣伝思想工作会議において、胡錦涛が強調したのは江沢民のスローガン、「三つの代表」である。つまり、党は江沢民の重要思想を具体的な宣伝工作のよりどころとすることを確認した。一方、胡錦涛は和平崛起という言葉を一切使わず、替わりに「科学理論指導」と「強大世論力量」を宣伝部門の任務とした。そして、この「強大世論力量」への言及のなかでイメージという言葉が出てくる。胡錦涛によれば、対外宣伝の任務とは「わが国の国際事務に対する主張を正確に宣伝し、国家利益とイメージを維持する」ことに他ならない。中国は「国際的地位にふさわしい対外宣伝世論力量」を養成せねばならず、そのためには「新思路、新方法、新途径、新成効」を取り入れ、宣伝を「実際、生活、群衆」に密着（原文、貼近）したものとしなければならない。

ここで、胡錦涛が発展戦略の総論としては「三つの代表」を堅持しつつも、対外宣伝という各論では「新しさ」と「親民」という二つのイメージを打ち出そうとしていることが判明した。その後和平崛起という言葉は少なくとも党や政府の公式見解からは姿を消した。2004 年夏の上海と北京における筆者の聞き取り調査では、和平崛起についての研究・討論は継続して行われているものの、公式な場で和平崛起という言葉を使うことは「奨励され

ていない」という状態であった。誰が和平崛起論の進展に水を差したかは想像するに難くない。2004年２月27日付け『人民日報』は軍服姿の江沢民が1998年３月に軍事科学院を視察したときの写真を一面に掲げた。あたかも、胡錦涛の提唱する和平イメージと並んで、愛国イメージもまた厳然と存在することを示す如くである。

中国の指導者にとって、言論の「百家争鳴」状態は懸念材料である。それは、政権にとって不都合な内部告発を誘発するからである。2003年春のSARS事件はその危険性を告発した、一介の老医師蒋彦永を一躍有名人にした。また、北京大学新聞メディア学院助教授焦国標はネット上で痛烈な中央宣伝部批判を繰り広げた。これらの内部告発はいずれもインターネットを通じて中国内外に瞬時に拡散した。中国政府が情報を管理しようとすればするほど、これら一部の内部告発者に全世界が注目する構図が存在する。

2004年、胡錦涛は言論の「百家争鳴」状態を収束させた。胡錦涛の情報管理手法は江沢民とさほど違わない。対日新思惟論者や和平崛起論者たちの有力な発表の場であった『戦略与管理』誌は2004年末停刊に追い込まれた。SARS事件の内部告発者蒋彦永医師は2004年の夏には軟禁状態に置かれた。また、中央宣伝部は宣伝部批判を行った焦国標ら６名の学者たちの見解を報道することを禁止した。

胡錦涛の狙いが、国内での思想的締め付けを緩和することにより、海外での中国イメージを改善しようとすることにあったとしたら、その狙いは極めて不完全にしか実現されなかった。胡錦涛も江沢民と同様に、思想の解放が党・政府批判に直結することを恐れたのである。彼等はいまだに天安門事件の影に怯えているのである。

胡錦涛の新イメージ戦略はうまく機能しなかったが、現在の中国は公共外交を進める上で、江沢民時代と比べ、圧倒的に有利な立場にある。何よりも、中国は中国式の経済発展モデルに強い自信を持つようになった。そもそも米中経済関係は互恵・補完的な基本構造を持っていたが、1990年代を通じて、中国はアメリカからの経済制裁に曝され続けた[23]。江沢民はたとえそれがいわれのない嫌疑であろうとも、アメリカ議会やメディアの反中キャンペーンに敏感に反応せざるを得なかった。外資に依存した経済発展を続けていた中国にとって、対中投資が枯渇することはなんとしても避けねばならなかったからである。

2001年の中国のWTO加盟と9.11事件が、アメリカに対する中国の神経質な対応を不要にした。中国は諸外国からの一方的経済制裁に曝されることはなくなったし、アメリカの発動した「反テロ戦争」に加担することによって、名実ともにアメリカのそして世界の「戦略的パートナー」となったのである。イラク戦争の泥沼化がはっきりしだした2005年には、中国を形容する新たなキーワードが登場した。当時のゼーリック米国務副長官が中国に対して使った「責任ある利害関係者（responsible stakeholder）」という言葉がそれである。これは遂に覇権国アメリカが、中国を脅威ではなく、利害を共有する仲間と見なし始めたことを意味する。2007年には、欧米の学者を中心に、これからの世界は米中二国が差配することになるといういわゆる「G2論」が登場した。

公共外交が目指す次なる目標は何か。それは、中国が強い自信を持つ中国式の経済発展モデルを全世界に向けて売り込むことに他ならない。1999年に江沢民が「走出去（外に打って出よ）」キャンペーンを開始した時、それは単なるスローガンに過ぎなかった。しかし、9.11事件後、アメリカと欧州諸国の関心がアフガン・イラク戦争に釘付けとなり、日本経済が停滞を続けるなかで、経済発展の望む開発途上国にとって、中国式の経済発展モデル

は現実的かつ魅力的な選択肢となったのである。

2002 年に中国が整理・公表したいわゆる「新安全保障観」は、公共外交と対外経済進出を、中国の安全保障にとって必要不可欠な手段として位置づけた。公共外交は、中国脅威論を打ち消したり、人権の概念について反論したりする防衛的なものから、中国の成功を世界にアピールするという積極的任務を与えられた。

胡錦涛国家主席は、1942 年生まれであり、戦争も革命も経験していない。世界の対中イメージを決定的に悪化させた、1989 年 6 月の天安門事件にも直接関係していない。そうした若く、新しいリーダー像は、「開放的で明るい中国」というイメージを海外に訴えるにはうってつけである。2002 年 11 月、中国の新指導部は全員背広にネクタイ姿で海外の記者団の前に登場し、その様子はテレビでライブ中継された。彼らの略歴も公開された。指導部の海外訪問は活発化し、胡錦涛国家主席はアメリカだけでなく、欧州、アフリカ、ラテンアメリカを定期的に訪問している。APEC 首脳会談や G20 等のいわゆるマルチの場への出席を含め、中国の対外イメージ戦略は「全方位化」し「グローバル化」しているといってよいだろう。胡錦涛国家主席にとって、公共外交の最大のイベントは 2008 年 8 月の北京オリンピックであった。膨大な出費や、過度と思われる愛国主義の発露にも拘わらず、中国の指導部は明らかにオリンピックを大成功と考えている。

しかし、世界が中国を仲間として全面的に受け入れたわけではない。中国は世界が抱きしめるにはあまりにも巨大すぎ、多様すぎるのである。中国経済の目覚ましい発展は、周辺の中小国家に、羨望をはるかに越えた、恐怖心を巻き起こしている。安価に大量に生産される中国製品は、発展途上国の国内産業を破滅に追い込みかねないからである。資源輸入大国となった中国が世界中の資源を買い占めてしまうのではないかという声も上がり始めた。中国人民大学の金燦栄教授は、欧州や日本は中国に対する優越感を失うという「苦しい心理調整」を経験しているとみる。世界は「中国台頭」という事実に直面し、困惑しているといってよい。

ここに中国の公共外交の新たな目標が存在する。大国となった中国は、世界の誤解、嫉妬、猜疑心を解くために、世界と協調する姿勢をより強く、より効果的に打ち出さなければならない、というわけである。

３．中国の公共外交の限界

最後に中国の公共外交の限界、中国風に言うと「内的矛盾」、に触れておこう。

先ず、公共外交の継続性に疑問がある。これまで、中国を公共外交に突き動かしてきたのは、指導層が持つ危機意識であった。鄧小平の「十六字方針」は、天安門事件とソ連邦の崩壊という危機的状況の産物である。危機意識が薄らげば、公共外交の矛先は鈍くなることが予想される。不安な兆候は既にある。2009 年 3 月には、中国は既に大国であり、アメリカの意向など気にせず、堂々と振る舞うべきだと論ずる『中国不高興（中国は喜んでいない)』がベストセラーになった。中国指導部の中にも、鄧小平の「十六字方針」など時代遅れだと主張する人々がいても不思議ではない。2009 年の春から秋にかけて、中国はその対外政策をより積極的に国益を追及するという方向に転換した可能性が高い。最近の尖閣諸島付近での漁船衝突事件に対する中国の対応に、そうした強硬方針の影響を見ることができる。

次に、中国の公共外交が現代版宣伝工作として進められている点が問題である。公共外交が短期的な外交目標を達成するための道具として使われた場合、信頼関係の醸成といった長期的目標は犠牲となりやすい。何故ならば、現実の外交活動は時に矛盾に満ち、必ずしも連続性がなく、政策担当者の資質や好みに影響されるからである[24]。また、宣伝工作とは本質的に情報の一方通行であり、宣伝された中国のイメージに対する諸外国の国民のフィードバックは保証されない。中国が諸外国からの反応にドアを閉ざしている場合、中国が宣伝しようとしているイメージと現実とのギャップは拡大していく。当然のことながらイメージと現実は違う。この問題は中国だけでなく、すべての国が抱えている。しかし、公平に見て中国はこのギャップがかなり大きい国の部類に入るであろう。そうしたギャップは存在する現実の苛酷さに由来するが、それだけではない。苛酷な現実を美しいイメージで隠蔽しようとする意図がある場合、ギャップはより鮮明なものにならざるを得ない。

最後に、中国の公共外交が提供する内容（コンテンツ）そのものに問題がある。オリンピックや宇宙開発を進めている中国が、国際協力となると途端に開発途上国として振る舞い出すのは、どのように料理しても良い宣伝材料にはならない。更に深刻なのは、党・政府主導の情報発信には、発信する内容を魅力的かつ豊富にする手立てが欠けている点である。欧米諸国における公共外交は、上述したように固有の問題を抱えている。しかし、ことコンテンツの魅力と豊かさに関しては、公開討論と独立したアクターたちのネットワークによって発信する内容を練り上げるやり方の優位性は揺らがない。

（了）

---

1 金子将史、北野充編著『パブリック・ディプロマシー：「世論の時代」の外交戦略』PHP 研究所 2007 年 15 ページ。

2 同上書 26 ページ。

3 Jan Mellissen ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations.* London:Palgrave Macmillan, 2005; Mark Leonard, Catherine Stead, and Conrad Smewing. *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Center, 2002; Mark Leonard. *What Does China Think?* New York: Public Affairs, 2008.

4 Jan Melissen, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice,"in Jan Mellissen ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations.* London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 15.

5 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Center, 2002. p. 7. 中居訳。

6 Mark Leonard. *What Does China Think?* New York: Public Affairs, 2008.p.96.

7 Jan Melissen,"The New Public Diplomacy,"p. 15.中居訳

8 Jan Melissen,"The New Public Diplomacy,"pp. 16-25.

9 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. p. 95. 中居訳。

10 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス　辻康吾訳『中国の新しい対外政策–誰がどのように決定しているのか』岩波書店 2011 年　6 ページ。

11 Ingrid d'Hooghe, "Public Diplomacy in the People's Republic of China," in Jan Mellissen ed., *The New Public Diplomacy*.p. 89.中居訳

12 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. pp.93-99; Ingrid d'Hooghe, "Public Diplomacy in China,"p. 88.

13 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策–誰がどのように決定しているのか』6 ページ。

14 David Lynch, *After the Propaganda State: Media, Politics, and "Thought Work"in Reformed China.* Stanford: Stanford University Press, 1999. p. 5.

[15] 同上。
[16] リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策−誰がどのように決定しているのか』6 ページ。
[17] Ingrid d'Hooghe,"Public Diplomacy in China,"p. 88.
[18] Mark Leonard, *Public Diplomacy*. p.96.中居訳
[19] 中国政府は 1989 年 6 月の天安門事件で傷ついた中国の対外イメージを改善するために、欧米最大の広告業者の一つ、Hill & Knowlton を雇ったといわれる。Ingrid d'Hooghe,"Public Diplomacy in China,"p. 92.
[20] 趙啓正は文革終了後一貫して上海で過ごし、工場技術者から上海市工業委の書記、上海市委組織部長、上海市副市長と出世してきた人物である。その経歴は江沢民と似ている。趙啓正は鄧小平が「南巡」を行った 1992 年からは浦東新区工作党委書記を勤めた。上海に長かったこともあり日本人ビジネスマンや記者に知り合いが多い。党中央へのデビューは 1998 年 1 月の中央対外宣伝弁公室副主任が始めてであり、2002 年の第 16 回党大会で中央委員となった。
[21] 当然議論の中には反新思惟論もある。例えば清華大学の崔保国は対日新思考とは日本を理解せぬ一部の中国人の空想であり、「単なる美しき幻想」に過ぎないとしている。2003 年 12 月 21 日「未来に向かう日中関係」シンポジウムでの発言。
[22] 高木誠一郎「中国「和平崛起」論の現段階」『国際問題』2005 年 3 月 No. 540 31-45 ページ。
[23] 大橋英夫「米中経済関係の基本構造」高木誠一郎編『米中関係−冷戦後の構造と展開−』日本国際問題研究所 2007 年 122-140 ページ。
[24] Jan Melissen,"The New Public Diplomacy,"p. 15.中居訳