

2010年代日本のパブリック・ディプロマシー： ネオリベリズムと「戦略的対外発信」への傾斜

小川 忠

はじめに

本稿は、1) 2009年9月16日から2012年12月26日まで続いた鳩山由紀夫・菅直人・野田佳彦の三代の首相による民主党政権、2) 2012年12月26日から2020年9月16日まで続いた安倍晋三首相の自由民主党・公明党連立内閣、いわゆる第二次安倍政権の広報文化外交政策を、パブリック・ディプロマシー理論の視座から検証し、その特徴を抽出することを目的とする。さらに、そこから2020年東京オリンピックに向けて強化されてきた2010年代日本のパブリック・ディプロマシーが突きあつた課題について問題提起を行いたい。

21世紀の世界において、人・モノ・金・情報が国境を越えて大量、瞬時、低コストで移動するグローバリゼーションが進行するなか、「パブリック・ディプロマシー」(以下PDと記す)に対する関心が外交関係者のあいだに急速に高まり、これに関する研究も各国において拡がりをみせつつある。そもそもPDは1960年代米国タフツ大学フレッチャー・スクールの学部長エドモント・ガリオンが今日の用法で語り始めたと言われるが、米国PD史を研究するハンス・N・タックは、PDを以下の通り定義している。

国家目標及び現今の政策に加えて、自国の思想や理念、機構や文化などに関する理解増進を目的として、政府が海外の公衆とのコミュニケーションを図る一連のプロセスを指す⁽¹⁾。

つまりPDは、世論の影響力が増大するなかで「外交目的を達成するためには、相手国政府との交渉のみでは不十分ゆえ、国民レベルの働きかけが必要」という認識に基づいて行われる政府の活動であり、その中には1) 政策広報としての情報発信、2) 国際文化交流、3) 国際報道、の三つの分野がそれに含まれている⁽²⁾。

米国政府は、ソ連を盟主とする社会主義諸国との冷戦期において、米国の国益を重視し、米国の政策を擁護する政策広報に優先度を置きながら、実施の段階では主体として個人や民間組織が政府以上に重要な役割を果たすPDを展開してきた。冷戦の終結にともない、米国PDを担ってきた米国国際広報庁(USIA)を1999年に

解体するなど、PDの整理縮小の動きがあったが、2001年の米国同時多発テロ事件後は一転し、「テロとの戦い」の一環として、若者や広範な大衆への情報発信を重視するPD強化策を打ち出した⁽³⁾。このような冷戦期に概念形成された起源をもち、上述のPD3分野のなかでもとりわけ対外政策広報、自国の文化・価値観の発信を重視するとともに、政策広報と国際文化交流を包括的に運用するPDを、「冷戦型パブリック・ディプロマシー」（以下冷戦型PD）と本稿では記す。あるいは後述する「新しいパブリック・ディプロマシー」との対比から「従来型PD」と記し、文脈に応じていずれかを使用する。

戦後日本は外交と文化の関係性について、米国の冷戦型PDとは異なるスタンスをとってきた。戦時中の国の文化統制に対する反省から、政府が文化に関与するのは極力避け、一定の距離を置くという考えが社会に定着し⁽⁴⁾、外交においても文化は民間が担うというのが、日本の外交当局の主流的見解であった。それゆえに戦後日本外交において、文化は主たるテーマと見られたことはなかったし、国際文化交流は外交ツールとしてさほど重用されてこなかった。

1972年の国際交流基金設立により、国際文化交流も外交の重要なツールという認識が高まったが、政治と文化は適切な距離をとるべき、という基本認識から、政策広報と国際文化交流は切り離して運用するという姿勢を外務省は堅持してきた。しかし2000年代に入って、日本外交もPDへの関心を強め、政治と文化交流を一体のものとして捉えるこの手法を外交の実際に活用しようという動きを見せた。

芝崎厚士はこの日本外交のPD導入の動きを、文化を国家が制御することが困難なグローバリゼーション時代にあって、国家の対外政策は国益に役立つか否か、その効果を数的に可視化できるか否かによって評価される、いわゆる「ネオリベラル」な状況に対する対応論である、と論じた⁽⁵⁾。

他方米国の対中東PDの停滞が認識され始めた2005年頃から、従来PDとは異なる、「新しいパブリック・ディプロマシー」（以下新PDと記す）が必要と説く主張が現れた。新PD提唱者のヤン・メリッセンは新PDが、従来の冷戦型PDと異なる点を以下の三点に集約している⁽⁶⁾。

第一に冷戦型PDは企画立案の主体を国家のみに限定するのに対して新PDは大小の非国家アクター、国際機関、地方自治体なども、それぞれの観点からPDを構想し参画している、とする。

第二に、冷戦型PDは海外の市民を訴求対象とし、自国内の市民に対する国内広報と厳密に区別してきたが、グローバリゼーションによる人の移動の増加、加速化により、国内・国外の境界線が次第に希薄化する現実から、新PDは対外広報と国内広報を包括的に捉えようとする。

第三に冷戦型PDが海外市民に対する一方向の情報発信、働きかけを中心とするのに、新PDは他者（外国、異文化）を理解する努力、相互理解、対話を通じた関係構築を重視する。

第三の点に関して、新PD論の系譜に連なるザハルナ、アメリア・アルスノール

ト、アリ・フィッシャーらは発信重視の従来PDを、双方向のネットワーク指向・協働アプローチのPDへと転換させる必要がある、と説いている⁽⁷⁾。

芝崎は、対外文化政策を全てネオリベラル化では説明できず、国家ではない市民による国境を越えた協働が国家を動かす「市民社会化」（あるいは「オルター・グローバル化」）の動きもあると指摘している⁽⁸⁾。芝崎が整理した、文化をめぐる対外政策の「ネオリベラル化」／「市民社会化」の二つの方向性への分岐は、メリッセンの「PD／新PD」やザハルナらの「発信型PD／ネットワーク指向・協働型PD」の対比と符合するものである。

外交官の北野亮は、これからのPDが対応しなければならないのは、①情報通信技術の革新、非国家主体の役割増大といった「新しいトレンドに起因する課題」と、②双方向交流や人的交流の重要性への再認識といった「古くて新しい課題」、の二つと分類している。後者の「古くて新しい課題」について、日本外交において特に重要なのが「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」のバランス、と北野は実践者の立場から指摘する⁽⁹⁾。

李昊澤は、日本における新PDの実践に関し、2009年の政権交代によって誕生した民主党政権が掲げた「友愛精神」理念に基づく対外向け広報、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」⁽¹⁰⁾と主張した。しかし鳩山政権の新PDは後継政権へと引き継がれず、野田政権下のPDは「日本広報と経済再興」といった従来型PDへ回帰、と李は評している。

本稿は、李論文が民主党政権のPDを分析対象としているのに対して、2012年12月衆議院選挙に勝利し民主党から政権を奪取した自民党安倍晋三内閣のPD政策まで対象を拡げ、冷戦型PD及び新PD理論に照らし、民主党政権PDとの相違と継続性を浮き彫りにしていきたい。

一 ネオリベラルな組織管理手法を導入した民主党政権

民主党政権のPDに関し、前述の李昊澤論文は、2009年9月から3年間続いた民主党政権の最初の一年間、鳩山由紀夫首相が掲げた「友愛」「東アジア共同体構想」理念や、岡田克也外相主導の日本NGOの海外事業支援予算の大幅増額に注目し、鳩山内閣を「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・ディプロマシーを推進」⁽¹¹⁾するものと位置付けている。

李によれば、鳩山由紀夫が掲げる「友愛精神」の源流は、彼の祖父鳩山一郎が1952年に唱えた「友愛精神」であり、その土台にあるのが自由・平等と並ぶフランス革命のスローガンである *fraternite* である。ヨーロッパ統合のように、自立した市民が、国際的公共益を増進するために国境を越えて協働することによって「東アジア共同体」を構築していくという鳩山の構想は、新PDの方向性と「酷似」している、と李は述べる⁽¹²⁾。「東アジア共同体」実現に向けて「開かれた地域協力」を推進していくことが必要であり、その具体策として経済連携協定（EPA）、気候

変動と災害対策に対する国際的協調の活性化を鳩山は提唱した。

しかし、理念的には新PD論に通じる鳩山政権の外交方針であったが、PDの柱の一つたる国際文化交流の実行レベルに関しては、新PD的でない政策が導入されたことを指摘したい。それは、2010年度予算編成のために鳩山政権が導入した手法、行政刷新会議による、いわゆる「事業仕分け」である。「事業仕分け」は、公的資金がどう使われ、どう効果があがっているのかという視点から、事業担当者と外部有識者の「仕分け人」が公開の場で徹底した議論を行い、「縮減」「廃止」等の判定を行うものである。

本来予算編成の透明性を高めるために考案されたものであるが、本質的な成果を数値化しにくく、また本来中長期的成果にこそ価値がある国際文化交流事業は、この制度との親和性が低い。2009年11月に行われた事業仕分けにおいて、国際交流基金に関して「(運営費交付金について)文化芸術交流は海外に重点化」「(運用基金について)国費相当額の全てを国庫返納。(中略)運用資金を国庫へ返還する際には、これまでのハイレベルな政治的約束をふまえ、外交問題に悪影響を及ぼさないよう返還内容を精査」というとりまとめコメントが発表された⁽¹³⁾。この事業仕分け結果が与えた影響は大きく、以後安倍政権による政策転換まで国際交流基金は文化芸術交流事業を海外に限定する措置をとり、また日米親善交流基金(日米センター)及び日中21世紀基金を除く342億円の運用資金が国庫に返納された。

「事業仕分け」コメントは、税金の無駄遣いを排するという行政改革的観点から出されたものだが、国際文化交流の本質に関わる重大な要素を含んでいた。すなわち双方向交流事業の縮小である。

そもそも1972年4月14日、衆院外務委員会は国際交流基金法案を可決した際、自民、社会、公明、民主の4党共同提案の形で以下の付帯決議を行っている。

国際交流基金の設立にあたり国際文化交流に関する政府の基本姿勢としては、わが国に対する諸外国の理解を深めることだけでなく、わが国民の諸外国に対する理解を深めることも同様にきわめて重要であることを特に留意すること⁽¹⁴⁾。

この付帯決議は、日本の一方的な文化発信が「文化侵略」「プロパガンダ」といった批判を受けまい文化の双方向性に留意するよう求めるもので、この付帯決議を念頭においた双方交流事業は、国際交流基金の対アジア文化交流事業の一つの特色となり、アジア諸国からも高い評価を受けてきた。

文化芸術交流の海外重点化(国内向け事業縮小)を主張する「事業仕分け」コメントは、そうした経緯を顧みることなく作成されたものである。国際交流基金が1982年に開催した「南アジア映画祭」は、日本においてアジア映画の評価を飛躍的に高め、日本の現代アジア文化芸術認識を変える大きなインパクトをもった文化交流事業であったが、「事業仕分け」に従えば、この種の事業を実施することが困

難となる。

つまり「事業仕分け」は、前述の芝崎厚士が表現した、数量的成果、短期的成果を求める、日本のPDの「ネオリベラル化」現象の一つとえいよう。それは、新PD論が提唱する対外広報と国内広報を包括的に捉える視点、海外市民との対話を通じた相互理解を推進する姿勢から逆行するものであった。

以上の通り、鳩山政権のPDは、理念的には新PDに通じる「友愛精神」「東アジア共同体」を掲げつつも、国際文化交流の事業実施レベルでは「ネオリベラル」な事業評価手法が導入され、その結果は新PDが唱える双方向性、協働性を弱体化させる結果を生んでいた。

なお民主党政権の後半、2011年3月東日本大震災発生以降のPDでは、原発事故、被災地の復興状況に関する正確な情報を発信する危機管理広報、国際文化交流についても復興に貢献する事業に重点が置かれることになった。その中には、震災に際して日本に寄せられた世界の支援、善意に対して感謝を伝え、日本の被災体験、教訓を国際社会に伝えるという国際貢献を意図した事業があり⁽¹⁵⁾、新PD的要素も含まれていた。

また、数量的尺度に基づいて短期的、直接的効果を計測し、効果が低いと見なされたものは縮小・廃止するというネオリベラルの事業評価手法は、政権交代後の自民・公明連立政権にも継承された。

二 政策広報と国際文化交流の「戦略的」運用を推進した第二次安倍政権

2012年11月～12月の衆議院選挙キャンペーン期間中、安倍晋三を総裁とする自由民主党は、民主党政権を「政権担当能力無し」と強く批判し、「日本を、取り戻す。」をスローガンに掲げ選挙戦を戦った。その選挙公約において、外交に関する部分では「外交を、取り戻す。」として、日米同盟の強化、「国家安全保障会議」の設置、「国家安全保障基本法」の制定、自衛隊・海上保安庁の強化、「人間の安全保障」の推進、サイバーセキュリティ対策の強化、「聖域なき完全撤廃を前提とする限り TPP 交渉参加に反対等を列挙している。

PDに関する具体的な施策は記されていないが、政権交代後の日本のPD政策の基調になったと考えられるが、「自由・公正・法の支配など世界に普遍的な価値に基づく戦略的な外交をダイナミックに展開します」⁽¹⁶⁾の一文である。中国の海洋進出を念頭においた米国、東南アジア、インド、オーストラリア等との安全保障協力を含意するものだが、「普遍的価値」「戦略的外交」は、安倍政権PDを象徴するキーワードとして留意する必要がある。

李昞澤は2004年版から2014年版の外交青書における「パブリック・ディプロマシー」という用語の使用状況を点検し、2010年版、2011年版、2012年版という民主党政権下で刊行された外交青書では「パブリック・ディプロマシー」が使用され

ていないことを指摘し、冷戦型 PD から距離を置き、新 PD を追求する鳩山内閣の政策がこの変化をもたらしたものと評している⁽¹⁷⁾。

これに対して第二次安倍政権下の初めての外交青書 2013 年版は、「第 4 節 日本への理解と信頼の促進に向けた取組」の冒頭に、「パブリック・ディプロマシー」という用語が 3 年ぶりに復活した。この記載では、政府対政府の交渉という伝統的な外交を超えて、「各国の国民への直接的な情報発信や国民レベルでの交流」によって、対日関心、日本への好感度を高め、良好な日本イメージを形成することが、日本外交の効果をあげる上で不可欠、と PD 論が語られている⁽¹⁸⁾。

その上で、東日本大震災後の風評被害対策及び日本ブランドの復活・強化、東北をはじめとする日本の地方の魅力等に関する海外発信などの事業や、報道対策・内外への広報、文化交流を戦略的・有機的に実施するため外務省報道官・広報文化組織の新設、外務大臣を本部長とするパブリック・ディプロマシー戦略本部の設置などの機構改革を記載している。これら対外発信を重視する事業、政策広報と文化交流を近接化する機構改革も冷戦型 PD に通じるものである。

政権交代、第二次安倍政権の誕生が、外交青書の PD 記述ぶりに変化をもたらしたと考えられる。

ただし李の指摘する通り⁽¹⁹⁾、外交青書 2013 年版記載の大半は、民主党政権下において実施された 2012 年の外交に関するものである。すなわち、これは、民主党の野田政権下においても冷戦型 PD の強化が図られていたことを示す。であるならば安倍政権の PD は、民主党の政策からの転換というよりも継承・強化という性格を帯びるものと言えよう。

政権交代に伴う変化を感じさせる点といえば、外交青書 2013 年版に PD が取り組むテーマとして、領土保全が取り上げられている点である。首相、外務大臣、各国駐在大使の海外主要メディア・インタビュー、有識者・メディアへのブリーフィング、IT 広報によって、「日本の基本的立場及び主張の正当性についての理解と支持の拡大」⁽²⁰⁾に取り組む、としている。

2012 年版に挙げられていた日本の PD 主要課題は、原発事故情報を含む震災からの復興情報の発信以外では、日本文化の紹介、クールジャパン戦略の推進、観光立国の推進等で、領土問題という他国と摩擦が生じているテーマの言及はなかった。それが外交青書 2014 年版では、さらに領土保全に関する記述がふえ、「領土保全に関する情報発信」の特集が組まれた。この特集では、竹島、尖閣諸島、日本海呼称問題に関し、海外有識者、メディア向け動画やフライヤーを 11 言語で作成したことが説明されている。

前述の通り、戦後日本社会には文化と政治は一定の距離を置くべきという認識が存在してきた。そのなかで、安倍晋三は、第一次政権の 2006 年 9 月 29 日国会演説の締めくくりでも日本の魅力を世界にアピールすることが重要として「我が国の理念、目指すべき方向、日本らしさを世界に発信していくことが、これからの日本にとって極めて重要」「国家としての対外広報を、わが国の叡智を集めて、戦略的に

実施します」と述べていた。彼はPD、特に冷戦型PDに対して強い関心を抱く、日本では数少ない有力政治家であった。第二次安倍政権のPDは、政策広報のための情報発信と国際文化交流の一体化したPDを推進していく。そのキー・ワードとなるのが「戦略的対外発信」である⁽²¹⁾。

「戦略的」という言葉は、政治的、軍事的ニュアンスが強いため、文化に関する公文書では従来忌避される傾向があったが、第二次安倍政権下で刊行された外交青書では各号、「第4節 日本への理解と信頼の促進に向けた取組」欄において、「戦略的」という形容詞が記載されている⁽²²⁾。民主党政権の外交青書2012年版の「文化外交」欄には「日本文化の総合的・集中的発信に努めている」とあったのが、安倍政権の2013版では「日本文化の総合的・戦略的発信に努めている」となっており、「集中的」が「戦略的」に置き換えられている（下線部は筆者）。

2019年版から「日本への理解と信頼の促進に向けた取組」項目の総論が消え、代わって「戦略的な対外発信の取組」記述が総論に代わっている。さらに安倍政権下では年を経るにつれて、外交青書におけるPDに関連する記載の量が増えており、その中で国際文化交流事業についても詳述されている。

以上の通り「戦略的対外発信」方針のもと、従来日本外交においては一定の距離を置いてきた政策広報と国際文化交流の両者を近接化させ、一体的に運用するよう再設計したのが、安倍政権のPDの特徴である。

三 「戦略的」に創設された国際交流基金アジアセンター

以上のように政策広報と国際文化交流の一体化を進めた安倍政権のPDは、冷戦型PDへの傾斜という性格を帯びているが、それは実際の国際文化交流事業にどのような影響を及ぼしたのか。以下では、安倍首相自らがその立ち上げにイニシアティブをとり、規模も大きかった国際交流基金のプロジェクト、「文化のWA（和・環・輪）プロジェクト」を、PD論の視点から検証する。

「文化のWA（和・環・輪）プロジェクト」は、安倍の対ASEAN外交上の必要性から生まれた新事業である。就任早々の2013年1月インドネシアを訪問した安倍は「対ASEAN外交5原則」を打ち上げたが、その中には「アジアの多様な文化、伝統を守り、育てていく」ことが含まれていた。このフォローアップとして、安倍はアジアの文化交流政策を検討するため「アジア文化交流懇談会」を同年4月に開催した。

9月に提出された同懇談会報告が、「単に日本文化をアジアに一方的に紹介するだけでは不十分」「もっとアジアの文化を日本国民に紹介する双方向の文化交流が、今や求められている」と指摘している点、さらに「アジア域内の文化交流も重要であり、日本は触媒となり化学変化を起こす先導的な役割を担うべき」としている点は⁽²³⁾、民主党政権の「事業仕分け」が国際交流基金は日本文化の対外発信に重点化すべし、と結論付けた点と対照的である。

同懇談会は、1) 日本とアジア諸国の双方向交流とネットワークの強化・人材育成、2) 東南アジアの日本語学習支援を重点的に取り組むことを提言している。

これを受け、安倍首相は同年12月日本・ASEAN特別首脳会議において（東京オリンピック、パラリンピックが開催される）2020年までの7年間を目的に「文化のWA（和・環・輪）プロジェクト」という新しい文化交流事業を実施することに言明した。その実行部隊として国際交流基金アジアセンター（以下アジアセンターと記す）が2014年4月に創設された。「文化のWAプロジェクト」の7年間の予算規模は300億円、そのうち230億円は新規予算という大規模なものであった⁽²⁴⁾。民主党政権下で縮減され続けた財源は増加に転じるなど、国際交流基金に与えた影響は大きかった。

以上「文化のWAプロジェクト」創設の経緯をふりかえると、国際文化交流の促進を目的に掲げているとはいえ、ASEANとの関係強化という外交目的から生まれた政治主導のプロジェクトであることを確認できる。そして安倍イニシアティブの背景にあるのは、東南アジアにおいて存在感を強める中国、韓国に対抗する外交強化という「戦略意識」である。

日本・ASEAN特別首脳会議において発表された「日・ASEAN友好協力に関するビジョン・ステートメント」には、日本とアセアンが協力を強化する「四つのパートナーシップ」が記され、そのうちの一つが文化交流のパートナーシップであるが、まず記されているのは「平和と安定のためのパートナー」であり、「国際法の普遍的な原則の尊重」「力による威嚇又は力の行使の放棄」「法の支配」「海洋安全保障」等のキーワードが並ぶ。これらは中国の海洋進出を念頭においたものである。中国に対抗するための連携パートナーとしてASEANの重要性を認識し、あらゆるツールを通じたASEANとの関係強化を、安倍は模索していた。

「文化のWAプロジェクト」には安全保障のみならず文化外交の観点においても、「戦略」思考が働いていた。中国の「孔子学院」による中国語普及、大型中国文化紹介事業の開催、韓国の「韓流」、K-Popブームなど、中国、韓国が東南アジアで積極的に文化活動をしているために近年「日本の存在感が相対的に低下しており問題視されてきた。このような状況を打破しようという認識」が「文化のWAプロジェクト」の背景にあったと、同プロジェクトを実行した国際交流基金理事長の安藤裕康は述べている⁽²⁵⁾。

安倍政権によって創設されたアジアセンターの「戦略性」は、国際交流基金にかつて存在したもう一つのアジアセンターと比較することによって、より鮮明となる。国際交流基金には1995年から2004年まで「アジアセンター」という名の部局が存在していた。これを第一次アジアセンター、2014年創設のものを第二次アジアセンターと仮に称することとしたい。

第一次アジアセンターは村山富市首相が提唱した「平和友好交流計画」の一環として、それ以前に国際交流基金に存在した「アセアン文化センター」を発展改組する形で創設されたものである。第一次アジアセンターは、「アセアン文化センター」

が事業対象を ASEAN 諸国としていたのに対し、対象を東アジア、南アジアにまで拡大し、事業は 1) アジア諸国間のマルチラテラルな知的交流、2) アジア各国の文化基盤の整備、3) アジア各国文化の日本における理解促進、という三つから成っていた。第一次アジアセンターが当時の国際交流基金事業と比べて先進的であった点は、従来日本と特定国との二か国交流が主流であったところ、新たに多国間交流を推進し、アジア域内の一体感醸成を目論んだことである⁽²⁶⁾。そして第一次アジアセンターが共同体意識醸成を目指した「アジア」とは、中国・韓国などの東アジア、インド等の南アジアを含む広義のアジアであり、ASEAN 諸国のみならず東アジア、南アジアをも事業対象としていた。

村山の「平和友好交流計画」は、戦前・戦中の日本を盟主とする「大東亜共栄圏」的な地域形成構想を否定し、日本もアジアの一国、対等なパートナーと自己規定し未来志向型の地域共同体形成に貢献することに眼目があった。「日本は再びアジアで覇権国への道を歩もうとしているのではないか」というアジア近隣国の疑念を晴らす外交上の必要性が、戦後 50 年を迎える 1995 年当時、存在していたのである。

これと比較し、第二次アジアセンターの事業対象となっているのは ASEAN 諸国のみであり、東アジア、南アジアを主たる事業対象に含めておらず、各種助成事業についても「日本と ASEAN10 か国の人びとが主体となって実施される」共同事業であり、東アジア、南アジアを主たる交流とする事業を対象としていない。

安倍の祖父、岸信介首相は、東西冷戦期に、中国などの社会主義陣営に対抗するとともに、同盟国米国への発言力を増大させることを意図して東南アジア外交を展開した。これと同様に東南アジアとの関係を強化し、アジア域内での中国や韓国との競合状況において、対東南アジア外交強化によって、日本のプレゼンスを強化する外交ツールとして第二次アジアセンターは創設されたのである。

「中国・韓国をエンゲージさせたアジア共同体構築」から、「中国・韓国に対抗する新たなアジアの国際秩序形成」へ、という日本の対アジア外交戦略の変化が、1995 年創設第一次アジアセンターと 2014 年創設第二次アジアセンターの違いとなって表れているのである。

四 「新しいパブリック・ディプロマシー」的なアジアセンターの事業運営

他方「文化の WA プロジェクト」の実行レベルにおいては、国際交流基金アジアセンターの事業方針は、新 PD 論と親和性が高い、という特徴を指摘しておきたい。アジアセンターが掲げる 4 つの「c」、Communicate（交流）、Connect & Share（共存）、Collaborate（協働）、Create（創造）というキーワードは、新 PD の中核概念でもある⁽²⁷⁾。同センター事業諮問委員会 ASEAN 側委員は 2016 年 2 月に創設から 2 年を経たアジアセンター事業について、「人と人を繋ぎ、ネットワークを拡げ、アジア域内において芸術・文化における協働を創出するという明確な目

標」 「包括的な国際文化交流事業を実施」 をしている点を高く評価し、日本とアジアの国々とのあいだのイコールパートナーシップ醸成、アジアの多様なアイデンティティー、文化伝統を尊重する日本政府の姿勢を歓迎する旨、声明を発出している⁽²⁸⁾。

四つの「C」に基づき編成されたアジアセンター主要事業を見てみると、アジア・市民交流事業は、日本とアジア諸国の市民レベル・地域レベルのグループ交流を行うものである。その代表的事例として「HANDS！」プロジェクトがある。これは、インドネシア、タイ、マレーシア、フィリピン、インド、日本の青年が各国の自然災害被災地を視察し、そこで得た知見を活かして防災教育のアクションプランを作成するプログラムである。日本紹介、日本文化の対外発信という発想を超えて、地域共通課題のために青年市民が開かれた場で交流し、協働するという新PD的アプローチに基づくプログラム設計されている。

アジアセンターの文化芸術交流事業の手法も新PD色が強い。日本文化の対外発信に終わらず、ASEAN文化芸術の日本への紹介を促進し双方向交流のバランスをとることが意識されている。さらに完成された作品の公開ではなく、協働作業を通じて一つの作品を完成させるプロセスを重視するのは、アジア域内の相互理解を深化させ、新たに創造されたアジアの文化芸術を世界に発信する意図が明確に示されている。

たとえば東京国際映画祭において、映画祭全体でのアジア映画の拡充とあわせ、「CROSSCUT ASIA」と題するアジア映画特集部門を新設し、日本国民に最新アジア映画を鑑賞する機会を提供している。またアジアの新鋭監督が世界に飛躍するきっかけ作りとして「アジア未来部門」に「国際交流基金アジアセンター特別賞」を創設し、2014年の初回はカンボジアのソト・クォーリーカー監督に授与している。

「ダンス・ダンス・アジア」も、協働による相互理解、人的ネットワークの強化、対外発信と国内の外国文化理解の一体的事業展開など新PDの特徴の強い事業である。この事業の主体、訴求対象となるのは、日本と東南アジアの若者である。彼ら若い世代のあいだで人気の高いストリートダンスを軸に、アジア域内の交流促進と新しい文化創造を目指して、舞台芸術作品を共同制作するというものである。たとえば2019年にはタイのクリエイター Niki が振付・演出を務め、日本の振付演出家のスズキ拓郎が振付・演出補佐として制作した作品を東京、バンコック等で上演している。2014年から2019年までに9カ国で17回の公演を実施、のべ400人近いダンサーが参加し、総観客数はのべ3万5千人を超えている⁽²⁹⁾。

アジアセンターの事業の柱の一つが、“日本語パートナーズ”派遣事業による東南アジアにおける日本語学習への支援である。この事業は、アジア地域の日本語教師・学習者のパートナーとなるボランティアを日本から各国の教育機関に派遣し、教室内外で教師アシスタント・日本文化紹介活動を行ってアジアの日本語教育を支援するというもので、2000年までに3千人のパートナーズを派遣する計画であった（2000年度は、新型コロナウイルスのパンデミックにより派遣とりやめ）。

こうした派遣型事業は通常、自国言語の海外普及、すなわち文化の対外発信と位置付けられるものであるが、アジアセンターの主力事業ともいえる“日本語パートナーズ”派遣事業は、市民・青少年の交流、相互理解という新PD的性格も帯びていることを指摘しておきたい。

というのは派遣されるのは、日本語教育専門家のようなプロではなく、学生、定年をむかえたシニア世代などからなる市民ボランティアであり、彼らが「現地の人びとと同じ環境で生活しながら活動すること」、「現地の教師、生徒、地域の方々と目線を合わせるにより絆を深め」ること、つまり日本から発信のみならず市民間の交流促進を意図して事業設計した、と担当職員であった国際交流基金の高橋裕一は語っている⁽³⁰⁾。

またインドネシアでパートナーズの受け入れを担当した同基金職員の榛澤周一は、インドネシアに滞在したパートナーズがインドネシアの言語、文化を学び、「自身が外国人としてマイノリティーとなる体験は、日本で暮らす外国人や外国ルーツを持つ人をサポートし、豊かな多文化共生社会を築く上で大きな力になる」と述べている⁽³¹⁾。帰国後の日本語パートナーズは、自身の経験をもとにアジア文化・社会を日本に伝える相互理解増進の役割を果たすとともに、日本の多文化共生でも活躍を始めている。

まとめ

冷戦期米国で生まれた政策広報と国際文化交流を外交ツールとして組み合わせて活用することによって海外の公衆へ訴求し、自国に有利な外交環境を創り出そうとするPD論は、非国家アクターが国家間関係への影響力を増大させた90年代以降、世界的に注目を集め、今世紀以降日本外交にも影響を与えるようになった。

自民党から政権を奪取し、新しい外交基軸を有権者にアピールしたい鳩山政権は「友愛」「東アジア共同体構想」など、相互理解や対話を通じた関係構築を重視する新PD的政策理念を打ち出す。しかしそれが理念から具体化されることはなく、国際文化交流の現場に実際に持ち込まれたのは、業績を数量的に計測し効果が低い、あるいは必要性が低いと判定された事業は縮減・廃止する、ネオリベラルな組織管理手法「事業仕分け」であった。グローバリゼーションに起因して国内・国外の境界線が希薄化しているにもかかわらず、国際交流基金事業は国内／海外の二分法で仕分けされ、国内事業は他機関との重複があるという理由で、海外事業へ重点化が求められ、3年間の民主党政権下において国際交流基金の事業規模は縮小が続いた。

民主党政権の政権担当能力不足を強く批判して登場した第二次安倍晋三政権は、PDアプローチにおいて安倍カラーの強いアプローチを採用した。それは「戦略的な対外発信」の一語で表現される。他国のPDに対抗し、領土問題、歴史認識問題、東日本大震災後の風評被害対峙、日本ブランドの向上などについて、首相自らが海外の市民に向けて語り、あるいはIT広報によって説得しよう、という冷戦期米国

のPDと似た発信型PDの強化策である。

政治と文化は一定の距離を置くべき、というスタンスから、従来政策広報とは切り離されていた国際文化交流も、安倍政権の「戦略的な対外発信」政策の枠組みのなかで位置付けられることによって政策広報との距離が近接化している。

以上見てきた通り、直近十年間、日本のPDにおいて、「ネオリベラル」化と「戦略化」が進行したのだが、こうした傾向が日本のPDの今後に新たな課題を突きつけている。今日日本のPDが直面する課題を三点挙げることで本稿を締めくくりたい。

目下の最も大きな課題は、日本PDの進むべき方向性が見失われ目標喪失状態にあることである。2020年五輪の開催地が東京に決定した以降、日本のPDは、2020年オリンピック、パラリンピックイヤーに向けて、国際交流基金アジアセンター事業に見られる通り、人的ネットワークの強化や日本への共感醸成に取り組んできた。新型コロナウイルスのパンデミックによってオリンピック、パラリンピックは一年間の延期を余儀なくされたが、それも2021年に終わった。次なる目標は何か、これから10年先、20年先、日本はいかなる方向に歩みを進むべきか、そのためPDにどのような役割を担うのか国民的議論が行われていないのである⁽³²⁾。国際協力におけるODA大綱のような、PDの基本理念・方向性・中長期目標の明文化、ビジョンが必要である。

第二は、「国際文化交流の戦略化」が、公的資金に基づく国際文化交流と政治権力の距離の取り方を難しくしている点である。PDとして行われる国際文化交流は外交政策であるが、文化を取り扱う以上、文化政策という性格ももつ。文化政策において重要とされるのが、「アームズ・レングス」原則であり、学術・文化芸術振興と政府・行政機関との間に一定の距離を保つことを意味する。1970-80年代において国際交流基金は、英国のブリティッシュ・カウンシルが掲げた「アームズ・レングス」原則を、日本の目指すべきモデルとみなしていた。

国際文化交流の戦略化は、国際文化交流事業における文化と外交の距離を変化させ、そのバランス取りを難しくしている。政府に近づきすぎると、海外で「政府のプロパガンダ機関」と警戒され、政府見解と異なる内容があると「国益を損なう」と国内で糾弾される危険性がある。

歴史認識問題等、内外で争点化しやすいテーマを、国際文化交流の現場が忌避し、本来もっと率直な意見交換、対話が必要な領域で対話が行われない弊害が出始めている。

第三は、ネオ・リベラルな事業評価手法では、数値的に成果を示しにくいもの、短期的に成果が出にくい事業は判定が低くなりがちである。このために数量的評価しやすい事業、短期的に成果が出やすい事業に傾斜して、国際文化交流の真の成果を歪めることが憂慮される。国際文化交流の評価のあり方は古くて新しい課題であるが、引き続き広く社会的に開かれた議論が必要なテーマであることを強調しておきたい。

注

- (1) Hans N. Tuch, *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas* (Washington D.C., the Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1990), p.1.
- (2) 北野充「パブリック・ディプロマシーとは何か」金子将史・北野充編著『「世論の時代」の外交戦略』PHP 研究所、2007年、15頁。
- (3) 小川忠「主要国のパブリック・ディプロマシー」金子・北野編、前掲書、50-55頁。
- (4) 根木昭『日本の文化政策：「文化政策学」の構築に向けて』勁草書房、2001年、12頁。
- (5) 芝崎厚士『国際文化交流と近現代日本 グローバル文化交流研究のために』有信堂、2020年、39-43頁。
- (6) Jan Melissen, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice," in Jan Melissen (eds.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York, Palgrave Macmillan, 2005), pp.12-14.
- (7) R. S. Zaharna, Ali Fisher, & Amelia Arsenault, "Introduction: The Connective Mindshift," in Zaharna, Fisher & Arsenault (eds.), *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy* (New York, Routledge, 2013), pp.1-8.
- (8) 芝崎、前掲、42-43頁。
- (9) 北野充「パブリック・ディプロマシーとは何か」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関与するか』PHP 研究所、2014年、45-50頁。
- (10) 李晃澤「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」『国際日本研究』7号（オンライン）、153-165頁。
http://japan.tsukuba.ac.jp/research/JIAJS_Vol7_ONLINE_12_Lee%20FINAL.pdf (2021年12月2日アクセス)
- (11) 同上、161頁。
- (12) 同上、160頁。
- (13) 行政刷新会議「事業仕分け（平成21年11月）／評価結果・議事概要（第2会場分）／第2WG 評価コメント／（独）国際交流基金」<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov25kekka/2-49.pdf> (2021年8月7日アクセス)
- (14) 日本法令索引 国際交流基金「第68回国会衆議院外務委員会第8号 昭和47年4月14日」<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/disppdf?minId=106803968X00819720414> (2021年8月7日アクセス)
- (15) 外務省編『外交青書 2012』2012年、235-238頁。
- (16) 自民党「J-ファイル2012 自民党総合政策集：日本を、取り戻す。」2012年、13頁。
https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/j_file2012.pdf (2021年8月7日アクセス)
- (17) 李、前掲、159-160頁。
- (18) 外務省編『外交青書 2013』2013年、206頁。
- (19) 李、前掲、161-164頁。
- (20) 外務省、前掲『外交青書 2013』206頁。
- (21) 2013年9月ブエノスアイレスで開催されたIOC総会において、安倍は2020年五輪の東京招致プレゼンテーションに自らも加わり、福島原発事故に関し「状況は統御されている」と語り、東京への影響を心配するIOC委員を安堵させ、東京招致の成功に貢献した。PDにおいて国のトップが発する言論の重要性を内外に印象つけた。
- (22) 2013年～2020年度外交青書「第4節 日本への理解と信頼の促進に向けた取組」欄におい

て「戦略的」の記載がある箇所は以下の通り。

外務省編『外交青書 2013』207-208頁、『外交青書 2014』201頁、『外交青書 2015』237-239頁、『外交青書 2016』200-201頁、『外交青書 2017』218-219頁、『外交青書 2018』234-236、238頁、『外交青書 2019』239、242頁、『外交青書 2020』248-250頁。

- (23) 内閣官房「アジア文化交流懇談会提言」2013年9月30日、<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/asiabunka/dai5/teigen.pdf> (2021年8月7日アクセス)
- (24) 安藤裕康「アジアとの新しい文化交流事業『文化のWAプロジェクト』」霞関会2014年6月13日、<https://www.kasumigasekikai.or.jp/14-06-13-1-2/> (2021年8月7日アクセス)
- (25) 同上
- (26) 鈴木勉「心と心をつなぐ試み—アジアセンターのDNA」国際交流基金編『国際文化交流を实践する』白水社、2000年、23頁。
- (27) 国際交流基金編『国際交流基金 2014年度年報』2015年、35頁。
- (28) 外務省「国際交流基金アジアセンター事業諮問委員会ASEAN側委員による共同声明(仮訳)」<https://www.mofa.go.jp/files/000212878.pdf> (2021年8月7日アクセス)。
- (29) 国際交流基金アジアセンター・パルコ「プレスリリース DANCE DANCE ASIA-Crossing the Movements 東京公演2019開催決定！」2019年4月、1頁。外務省「独立行政法人国際交流基金 令和元年度業務実績評価」2020年10月、84-85頁。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100105367.pdf> (2021年8月9日アクセス)
- (30) 高橋裕一「『日本語パートナーズ』ってなあに?—事業はこうして生まれる」国際交流基金編、前掲『国際文化交流を实践する』、74頁。
- (31) 榛澤周一「日本語の裾野を広げる—インドネシアにおける経験」国際交流基金編、同上、100頁。
- (32) 安倍政権下で増強された「文化のWAプロジェクト」予算300億円は2020年までの時限予算である。もしそれ以降の予算化が行われない場合、国際交流基金の事業規模は一挙に縮小することになる。