

パブリック・ディプロマシーの理論的枠組み構築に向けて

吉本秀子

1. 背景

9.11後における国家イメージに対する関心の高まり

近年、米国ではパブリック・ディプロマシーに関する研究への関心の高まりがある。たとえば、最近10年間に米国の大学に提出された同テーマに関する博士論文・修士論文の数が増加している。それ以前にもパブリック・ディプロマシーに関する文献は散発的に存在したが実践現場からの知見が中心だった。このような状況を受け、米国では、パブリック・ディプロマシーを単なる実践論ではなく、学術的に論じるための理論的枠組みの構築が必要であると議論されている (Entman, 2007; Gilboa, 2008)。

このような関心の高まりの背景には以下の3つの要素があると考えられる。

第一に、2001年9月11日の同時多発テロ事件をきっかけに、米国で自国が他国においてどうみられているのかに人々の関心が向いている点が背景にある。それは、なぜ米国が“テロリスト”の標的になったのか、という基本的な問いに始まる。その問いは、米国がそれ以外の国でどう捉えられているのかという国家イメージに対する認識的レベルの関心といえる。

さらに、同事件後、ニューヨーク市マジソン街の広告宣伝専門家であったシャーロット・ピアーズがブッシュ政権下で国務省の広報外交担当・長官補佐 (Under Secretary of Public Diplomacy and Public Affairs) に任命され、コマーシャル分野における宣伝のテクニックを応用し、米国の国家イメージを中東地域に売り込むためのキャンペーンを展開したことから、その意味や効果が議論されるようになった (Egner, 2009)。国家が商業宣伝の専門家を雇用することは、税金を国家イメージの向上のために使い、国家のコマーシャルを実施することになり、米議会における予算委員会において物議を醸し出した。またそれがメディアに報道されたことで、世論レベルでの議論となった。中国のような共産主義国家が国家予算を宣伝に使うことは日常的に行われている行

為だが、言論の自由を国家理念として掲げる米国にとって、果たして、それは米国がとるべき正しい道なのだろうか、という是非論は米国で昔からよく聞かれるものである。たとえば、それは米国の国営放送であるヴォイス・オブ・アメリカ (Voice of America、以下VOA) が海外では放送を行っているのにも関わらず、スミス・ムント法によって米国内での放送を禁止されていることにも現れている (Snow, 1998)。また予算の面でも、その放送が直接、納税者の消費にはならず、海外に向けられていることから、国家イメージを外国に売り込むために税金を使うべきではないとする議論も根強い。

しかしながら、米国内には、このような批判がある一方で、9.11以後、特に中東地域において米国は国家予算を様々な宣伝キャンペーンに投じてきた。その代表的な例が、“Shared Value (価値観の共有)” キャンペーンである。米国がアメリカ的な民主的価値観を中東の人々に対して埋め込もうと狙ったものだが、このようなキャンペーンにも関わらず、中東地域における世論調査の結果をみると、米国に対するイメージがまったく改善していないことから、その効果が疑問視されるようになり、さらに近年では、同キャンペーンがなぜ失敗したのか、また、このようなキャンペーンが成功するためには、どのような方策が必要なのかという実践レベルでの議論が行われている。このような現場レベルの議論を受けて、パブリック・ディプロマシー論が学問領域としても注目されるようになってきている。

第二の要因としては、冷戦後、伝統的な国家を主体とする戦争の形態が変化していることが挙げられるだろう。それに伴い、外交の形態が変化している。実際、冷戦後に発生した国際紛争は、たとえばユーゴスラビア民族紛争にみられるように必ずしも国家対国家の構図をとっていない。宗教・文化の対立が紛争原因になる場合が目立つようになり、戦争が必ずしも国家間で行われるものではないことが明らかになったことで、戦争・紛争に至るまでの認識レベルの問題がクローズアップされるようになった。宗

教が紛争の論拠として全面に出てくる場合、戦争はすでに国家が担い手であることを離れ、認識レベルの問題として登場するようになる。このような国際状況を背景に、これまで国家が戦争する場合に重要とされてきた軍事力・経済力などのハードパワーに対し、それ以外の要素が国際問題に対応するために重要であるというジョセフ・ナイの提唱するソフト・パワー論が登場する。パブリック・ディプロマシーは、国家がこのようなソフト・パワーを発揮するための一つの方策として議論されている (Hayden, 2012)。

さらに、パブリック・ディプロマシーに関心が集まっている第三の要因として、ソーシャルメディア等の双方向的コミュニケーション・メディアの普及に伴い、従来型の国家主体の外交のあり方が変化し、外交が必ずしも国家を代表する外交官の専売特許ではなくなってきたことが挙げられる。「アラブの春」と呼ばれる中東地域の社会変革運動の高揚にソーシャルメディアがどのように関わっているかという問いがしばしば議論されるようになり、普通の人々が国家イメージの受容と創造にどう関わっているかが社会的関心となった。英語のパブリックという言葉は「公」という意味であると同時に「大衆」という意味もあることから、このような民衆と民衆との国境を超えた多対多のコミュニケーションをまたは「ニュー・パブリック・ディプロマシー (NPD)」と呼ぶ研究者もいる (Vicker, 2004; Melissen, 2005)。たとえば、スノーは、国家が外国の聴衆を対象にイメージを売り込むことが従来型のパブリック・ディプロマシーであったのに対し、今後は、このような市民による外交がパブリック・ディプロマシーの新たな地平を開くであろうと論じている (Snow, 2009)。

以上の3つの理由で、近年パブリック・ディプロマシーが研究領域として注目されるようになった。しかしながら、パブリック・ディプロマシーの研究者の多くが指摘するように、同領域に関する理論的な枠組みは十分なものにはなっていない。その原因の一つとして挙げられるのが、この分野が学際的領域である点である。一領域のみに精通した研究者による考察が、別領域の視点からの考察と相互にすれ違っている例がみられる。

また、同領域の文献には実務家によるものも多い。これは、近年までパブリック・ディプロマシーが研

究対象ではなく、実務レベルで捉えられてきたことの現れであるといえよう。例えば米務省でパブリック・ディプロマシー担当部署であった合衆国情報庁 (United States Information Agency=USIA) で働いていた者、VOAの現場にいた者が後にパブリック・ディプロマシーに関する論考を発表する場面がある。日本関係でいえば、沖縄で広報政策を担当していた者が、後に大学でパブリック・ディプロマシーの研究をするという例がみられる。これらの実務経験者による記録は、その時代の記録としては大変貴重だが、その内容を研究に用いる場合には、あくまでそれが担当者としての視点で書かれていることに注意を払うべきであろう。

このような現状をふまえ、ギルボア (Gilboa, 2002) はパブリック・ディプロマシー研究の今後の発展にとって、コミュニケーションの理論とポリシー・メイキングの理論を組み合わせ、パブリック・ディプロマシーの新たな理論的枠組みを構築していく必要があるとしている。

本稿では、以上のような背景をふまえ、主としてアメリカにおけるパブリック・ディプロマシーに関する文献を学際的に考察することで、1) パブリック・ディプロマシーとは何か、2) パブリック・ディプロマシーに関連する研究領域はどのようにアプローチされるべきであるかについて論じていくことにする。日本においても近年、パブリック・ディプロマシーに関する研究が発表されているが、これらに関する考察は別稿に譲ることにしたい。ちなみに、パブリック・ディプロマシーは、「公報外交」「広報外交」「広報文化外交」「大衆外交」などと日本語訳されるが、どの訳語を用いるかによってニュアンスが異なるため、本稿では、英語の音をそのままカタカナ表記にして用いることにする。

2. パブリック・ディプロマシーを定義する

パブリック・ディプロマシーについては、これまでも多くの定義が提案され、検討されている。古典的な定義としてしばしば引用されるのが、マローン (Malone, 1985) による以下の定義である。彼はパブリック・ディプロマシーを「外国人に向けた直接のコミュニケーションで、彼らの考え方に影響を与えること、究極的には彼らの政府に影響を与えることを目的にしたもの (direct communication

with foreign peoples, with the aim of affecting their thinking and, ultimately, that of their government)」と定義している。マロンの定義は、国家をパブリック・ディプロマシーの主体として見ており、その対象を外国の人々としているが、詰まるところは外国の政府に影響を与えることを最終目標にしている点で伝統的な外交の考え方に近い、狭義的定義といえる。

米国におけるパブリック・ディプロマシーの担い手である米務省の定義は、マロンの定義に近いが、その目的を米国の外交利益とし、より限定的にしている。米務省は、パブリック・ディプロマシーを「外国の人々に情報を提供し、影響を与えることで、また、米国の政府と国民、他国の市民との関係を強化・拡大することで、米国の外交のゴールと目的の達成、国家利益を増進、安全保障の強化を支援するもの (to support the achievement of U.S. foreign policy goals and objectives, advance national interests, and enhance national security by informing and influencing foreign publics and by expanding and strengthening the relationship between the people and government of the United States and citizens of the rest of the world)」としている (Department of State, 2012)。

国務省の定義なので、その主体を当然のことながら米政府とし、目的は米国外交目的を達成することであるとする。さらに、その目的には安全保障の強化も含まれていることにも注目すべきであろう。

マロンの定義と同様、パブリック・ディプロマシーの担い手を政府に限定しながらも、もう少し幅広い意味で定義しているのが、タック (Tuch, 1990) である。彼はパブリック・ディプロマシーを「政府の国家目的、政策とともに、その考え方、理念、組織、文化を理解させるための試みであり、その政府と外国の人々とのコミュニケーションのプロセスである (a government's process of communication with foreign publics in an attempt to bring about understanding for its nation's ideas and ideals, its institutions and culture, as well as its national goals and policies)」とする。タックの定義は政府対外国の人々のコミュニケーション過程であるとしながらも、その範囲をその国家に属する組織、文化などの領域に拡大させている。

このようにパブリック・ディプロマシーの担い手

が多様になってきている背景をふまえたものが、シニッツァーとコム (Signitzer & Coombs, 1992) の定義である。彼らはパブリック・ディプロマシーと PR (public relations) とはその方法において類似したものであり、その担い手は政府だけでなく、民間団体も民間人も担っているものとして、パブリック・ディプロマシーを以下のように定義した。「政府、民間団体、人々が、他国政府の外交政策決定に直接関係するような民衆の態度、意見に、直接的または間接的に影響を与えようとするやり方である (the way in which both government and private individuals and groups influence directly or indirectly those)」。この定義は、パブリック・ディプロマシーの担い手を政府のみに限定していないが、その究極の目的は自国の外交政策を達成するためのものとしている点では、政府をその主体と定義したマロンの古典的定義を踏襲しているものといえよう。

さらに、ヘラーとパーソン (Heller & Persson, 2009) は、パブリック・リレーションもパブリック・ディプロマシーも戦略的コミュニケーションの形態であるが、前者は国内的な情報伝達に対して用いる語であり、後者は外国に対する情報伝達に用いる語であるとして、この2つの言葉を使い分けるべきだと論じている。

これらの政府が主な担い手であるとする見方に対し、政府以外の担い手 (non-state actors) を重要視するのが、メリッセン (Melissen, 2005) である。メリッセンは今日の外交においては大衆 (public) による民間外交が中心的位置を占めるものになっているとして、また国内コミュニケーションと国外コミュニケーションの区別が曖昧になっていることをふまえて、パブリック・ディプロマシーは単なるコミュニケーションではなく、あくまで「戦略的コミュニケーション」であるとしながらも、実際には双方向のコミュニケーション (two-way communication) になっていると論じている。これは、本稿で同分野の関心の高まりの背景として先に述べた第三の要因と密接に関連する。メディア環境の違いが、伝統的パブリック・ディプロマシーの定義を変質されているのが現状であるといえよう。

ニコラス・カルによれば、パブリック・ディプロマシーという言葉が登場したのは、1965年、ボストン近郊のタフツ大学フレチャー外交法学部

(Fletcher School of Law and Diplomacy, Tafts University) の学部長だったグリオン (Edmund Gullion) がUSIAから実践家を招き、外交における情報の役割に関する一連のコースを開講したときに、そのコース内容を表現する語として用いたことが契機となった。グリオンは、CBSのキャスターから転身、USIA長官を務めたエドワード・マローを講師として招こうとしたが、マローが病死したため、実現できなかった。しかし、タフツ大学には彼の名前にちなんでエドワード・マロー・パブリック・ディプロマシー・センター (Edward R. Murrow Center for Public Diplomacy) が設立され、その後の研究の拠点となった (Cull, 2009)。その意味では、パブリック・ディプロマシーは米国においてはUSIAが実践してきた「情報外交」を学問的な一概念として捉えようとした語であるといえよう。

グリオンはパブリック・ディプロマシーを以下のように定義している。

パブリック・ディプロマシーとは、外交政策の形成と実施に関する大衆の態度への影響を取り扱う。それは伝統的外交の枠を超えて以下のような国際的関係を包括するものである。他国における政府に対する世論形成、国を超えての民間団体と利益の相互的関係、外交問題とその政策への影響の報告、コミュニケーションに携わる外交官や海外特派員間のコミュニケーション、国際コミュニケーションの過程などがそれに含まれる (Public diplomacy...deal with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy; communication between those job is communication, as diplomats and foreign correspondents; and the process of international communication.) (Cull, 2009)。

上記のグリオンの定義には、パブリック・ディプロマシーの担い手として市民が含まれていない点で現代的な意味を欠くが、最後に言及している国際コミュニケーションは市民を含めた広範な担い手を暗

示しているものと解釈すれば、メディア環境の変化に対応した今日的な定義として理解することも可能である。その意味ではグリオンの定義は若干長い、その後の研究者による定義を包括する内容といえる。

パブリック・ディプロマシーは、プロパガンダとどう違うのかという点もよく議論される。グリオンによれば、その二つの言葉は似た概念であるが、プロパガンダという語は米国において常に軽蔑的意味合いで使用される語であるため、コミュニケーション・情報・プロパガンダを含む全体的概念を表現する言葉としてパブリック・ディプロマシーという語にたどり着いたとしている。これをふまえると、パブリック・ディプロマシーとはプロパガンダを婉曲的に言い換えた言葉であるといえることができる (Cull, 2009; Snow, 1998)。

プロパガンダもパブリック・ディプロマシーも伝統的には国家が主体となり、多くの大衆をある目的のために動員することを目的とした戦略的コミュニケーションである点は共通している。

3. パブリック・ディプロマシーの3モデル

これらの定義をふまえ、ギルボア (Gilbora, 2008) は、パブリック・ディプロマシーの理論的枠組みの構築に向けて、3つのモデルを提案した。ギルボアのモデルの特徴をまとめたのが表1である。ギルボアはパブリック・ディプロマシーを、1) 基本的冷戦モデル (Basic Cold War model)、2) 非政府・超国家モデル (Nonstate Transnational model)、3) 国内広報モデル (Domestic PR model) とした。

基本的冷戦モデルとは、米務省にパブリック・ディプロマシー関連のプログラムが冷戦初期に開始されただけでなく、冷戦期における国家主導の様々な試みが現在のパブリック・ディプロマシーのあり方を規定していることから、理解のために効果的なモデルの提案である。冷戦が終わったあとも依然として、パブリック・ディプロマシーの主体を政府とする傾向は強く、ギルボアのいうようにパブリック・ディプロマシーの基本型として位置つけることが可能である。

非政府・超国家モデルとは、メリッセンらの指摘する非政府アクターの重要性をふまえ、現在の国際社会においては政府だけでなく、非政府組織 (NGO)

などの視点や活動が外交政策や国際政策に多大な影響を与えるようになってきていると指摘する。また、これらの非政府組織の活動は必ずしも一国家の内側にとどまらず、しばしば国境を超えたネットワークを構築しつつ国際舞台で活動していることから、このモデルを超国家モデルとして位置づけている。

最後に、国内広報モデルは、基本的には国際社会ではなく国内のオーディエンスを対象にしたものであるにも関わらず、それが自然の流れとして外国の人々や政府に対する影響を持っている現状をふまえ、このような国内モデルもパブリック・ディプロマシーの今日的あり方であるとし、超国家モデルとは別の形としてギルボアが提案するものである。

このような例のひとつとして、海外における日本のコミック漫画の流布が挙げられるだろう。日本の漫画はもともと国際社会を対象にしたものではなかったが、これが外国で翻訳されるにつれ、それが日本を代表する文化として文化外交における役割を果たしている。日本の漫画文化をソフト・パワーとして捉えたヘイデンは、それは伝統的なパブリック・ディプロマシーの担い手である国家主導のものではなく、あくまで商業的に国内オーディエンスの受容を目的としたものであったが、このような国内的メディアがひとたび海外で消費されるようになると、その内容がその国を代表する外交官として機能する。おそらく同様の例は日本の漫画文化だけでなく、フランスにおけるファッション、オーストリアにおける音楽、イタリアの食文化などを例として挙げることができるだろう。

日本の漫画文化をソフト・パワーの一つと見なし、ナイの理論的枠組みに基づき、その海外での影響力に対する評価を行ったヘイデン (Hayden, 2012) は、日本の漫画文化の例について、その効果があくまで文化の受容者の反応によるものであるため、主としてアメリカが実践してきたような伝統的な意味での戦略的コミュニケーションは異なるものであり、日本の外務省または政治家が漫画文化をパブリック・ディプロマシーの道具としてみなすことについて、すでに人気が出てきたあとで政府がそれを後付け的に政策化したものであると評価しながらも、ソフト・パワーの一形態として理解できるとしている。

表1) パブリック・ディプロマシーの3モデル

名称	主体	対象	目的	特徴
基本冷戦モデル	国家	他国の人々	他国の外交政策への影響	政治的
非政府・超国家モデル	国家・団体・個人	他国の国家・団体・人々	他国の外交への影響	国際的
国内広報モデル	国家・メディア・個人	自国と自国の政府・団体・人々	自国・他国への影響	文化的

(Gilboa のモデルをもとに筆者作成)

4. パブリック・ディプロマシーの構成要素

さらに、これらの定義とモデルをふまえ、1998年まで米務省の一部門として情報文化に関する担当部署として位置づけられていたUSIAの歴史に関する著作の中で、ニコラス・カル (Cull, 2008) はパブリック・ディプロマシーの5つのコンポーネントを以下のように示している。カルの著作は冷戦期における米務省、特にUSIAの歴史を記したものであるため、前述のギルボアのモデルに基づけば、それは基本的冷戦モデルとしてのアメリカ政府のパブリック・ディプロマシーを構成要素であると理解できる。しかしながら、その原型的な機能を理解するためのカテゴリーとして有効である。

カルによれば、パブリック・ディプロマシーの五大構成要素とは、1) 広聴 (listening)、2) 権利擁護 (advocacy)、3) 文化外交 (cultural diplomacy)、4) 交流外交 (exchange diplomacy)、5) 国際放送 (international broadcasting) である。これらの構成要素は実際、冷戦期において米務省で国家予算を投じて実施された具体的かつ戦略的なプログラムである。

第一のコンポーネントである広聴には、外国の政府、市民に対する情報収集、調査・調査分析、収集された情報に基づく自国の外交政策へのフィードバックなどの要素が含まれている。このような米務省における情報収集は、USIAのみの専売特許ではなく、海外事情を知る目的で通常の業務として在外大使館において広く実施されているものである。海外事情を収集する手段は様々だが、その主な情報源として海外現地メディアの報道がある。メディアの報道と論調をもとにその国の情勢を分析し、それを外交政策に役立てようとする試みは、米国以外の大使館で普通に行われている行為である。現地語の

新聞やテレビも英語に翻訳されて国務省に届けられる場合もあるが、世界各国で発行されている英字新聞も大使館が手軽に利用できる重要な情報源となっている。カルは、このような情報収集・分析の過程をまとめて広聴と名付け、パブリック・ディプロマシーの重要な構成素として位置づけている。

第二のコンポーネントである権利擁護（アドボカシー）は、自国の政策を理解してもらうために海外で情報を発信する行為である。そのために独自のメディアを発行する場合もあるが、チラシ・パンフレットの作成・配布もこれに含まれ、さらには現地メディアに対する大使館などでの記者会見などがここに含まれる。最近では大使館がウェブページ、フェイスブック、ツイッターなどを利用して既存メディアを通さず、直接的に外国のオーディエンスに情報を発信する例もある。これらは、ギルボアのモデルに当てはめれば、ソーシャルメディアを利用している点では新しい形のパブリック・ディプロマシーであり得るが、政府の一機関である大使館が行っている点においては、依然として基本冷戦モデルとして理解することができる。

第三のコンポーネントである文化外交は、自国の文化に対する理解を様々な形で広めようとする試みである。たとえば、日本にもアメリカン・センターが東京をはじめとした主要都市にあり、そこではアメリカに関する書籍や留学情報などが提供されている。米国による英語教育の普及活動や支援がここに含まれる。日本以外にも米国は文化センターを世界各地に配置してきた。この中にはUSIAが直接支援したハリウッド映画なども含まれており、アイゼンハワー時代に政府支援のもとに世界ツアーを行ったジャズ・ミュージシャン、ディジー・ガレスビー、デューク・エリントンの世界ツアー、レニングラードにおけるガーシュイン作曲のミュージカル「ボギーとベス」の上演などの例がある（Cull, 2009）。日本においても外務省が主体となり、海外で人気のある漫画を利用して日本の文化に対する理解を深めるために支援していることなどは、このコンポーネントに含めることができるだろう。

第四のコンポーネントである交流外交は、第三のコンポーネントである文化外交を発展させる形で、文字通り、人と人との直接的な交流を通して自国の文化・政策の理解を深める行為である。1961年に開始されて以来、米務省の旗印的な教育プログラム

であるフルブライト・プログラムをはじめ、発展途上国の将来のリーダーを米国に招待する国際訪問プログラム（International Visitor Program）などがある。ほかにも、日本における東北大地震後にアメリカが現地の小学生を自国に招待した事例、観光による人的交流プログラムなど国家が援助している様々な交流プログラムがここに含まれる。交流プログラムは短期的な外交政策上の目的に直接的な貢献をするわけではないが、長期的な意味での効果が大きいとされている。

最後に第五のコンポーネント・国際放送も、これまでパブリック・ディプロマシーのあり方を構成してきた重要な要素である。米務省が実施する国際放送として前述のヴォイス・オブ・アメリカはその代表的事例である。このほかにも、ラジオ・フリー・ヨーロッパ、ラジオ・フリー・アジアなどが多言語で国際放送を実施しており、最近では中東地域に向けたラジオ・サワ、ラジオ・ファルダ、アルハラ・テレビなどの放送もここに含まれる。

表2) パブリック・ディプロマシーの構成素

構成素	例	長所	短所
傾聴 listening	情報収集、調査・分析	継続しやすい	分析の方法が課題である
権利擁護 advocacy	冊子の配布、情報発信、	戦略的である	価値観の相違で批判を受ける
文化外交 cultural diplomacy	展示会、演劇上演、音楽家の海外ツアー	好意的印象を得やすい	効果は受け手次第である
交流外交 exchange diplomacy	交換留学プログラム、国際訪問プログラム	長期的効果が期待できる	短期的効果は期待できない
国際放送 international broadcast	VOA, RFE, RL, RFA, Radio Sawa,	直接的である	視聴の有無次第である

(Cull のコア・コンポーネントをもとに筆者作成)

以上に挙げたカルルの5つのコンポーネントは、あくまで理論上のものであり、実際のプログラムでは、複数のコンポーネントが混ざりあっている。たとえば、VOAは国際放送の構成素として位置づけられるが、同時にアメリカ的価値観を広める役割を担っている点では、アメリカ政府の権利擁護活動の構成素として理解することも可能である。VOAがどちらの構成素とみるにせよ、カルの構成素分類の枠組みは、1) パブリック・ディプロマシーとは何か、2) また実際に過去にいかなる目的で、その実践プログラムが実施されてきたか、を理解するために有効な

理論的土台を提供しているものといえよう。

4. パブリック・ディプロマシーの歴史

これまで本稿は、定義、モデル、分類に基づく横断的枠組みに基づく考察を行ってきたが、同時に経年的枠組みによる考察も必要であろう。なぜなら、前述したように現在のパブリック・ディプロマシー論の枠組みは、多に米国の、特に国務省に歴史的かつ実践的経験から生まれた知見といえるからである。実際、パブリック・ディプロマシーに関する研究はカルによる著作をはじめとした歴史学のアプローチによって知見が蓄積されてきた経緯がある。ここではその一部を概観する。

米国におけるパブリック・ディプロマシーの歴史は少なくとも建国までにさかのぼる。1774年、アメリカが独立宣言をすることによって建国されたことは周知の通りだが、それはつまり、それまでイギリスの植民地だった米国がイギリス本国に対して外交的に独立した別の国家になるという情報を戦略的に伝達することを意味していた。カルは、そのこと自体を米国のパブリック・ディプロマシーの開始とみる。米国の独立は決して宣言だけで得られたものではなく、独立戦争 (Revolutionary War) の中で実施された、今日的に言えば戦略的コミュニケーションのキャンペーンであったと理解できる (Cull, 2009; Egner, 2009) 当時、パブリック・ディプロマシーという言葉では表現しなかったかも知れないが、これらは今日的に言えばパブリック・ディプロマシーとして理解することができる。

さらに、スノーをはじめ、多くの研究者がアメリカにおけるパブリック・ディプロマシーの原型としてみているのが、第一次世界大戦の参戦とともに対外宣伝機関として米政府により密かに設立されたジョージ・クリールが率いる公報委員会CPI (Committee of Public Information) の活動である。クリールは著名なジャーナリストでもあったので、委員長だったクリールの名前をとってクリール委員会と呼ばれている。CPIには国内部門と海外部門があり、国内部門は米国民に向けて反ドイツ宣伝活動を展開、米国はなぜ戦う必要があるのかについて書かれた30種類の小冊子を7600部、配布したり、弁士を雇い、戦争の目的を説いた。対外活動部門は世界各国に30カ所の拠点を持ち、その中には外国メデ

ア部門、無線・有線サービス部門、外国映画サービス部門があった。(Snow, 1998)

その後、ナチス・ドイツのヨーロッパにおける拡大とともに、米国でもナチスのプロパガンダに対抗するべきであるという意見もあったが、言論の自由を理想に掲げる米国にとって、政府が直接の情報伝達のメディアをもち、そこで情報発信することに対する反対もあった。その結果、そのまま情報政策においては大きな変革をみないまま、日本の真珠湾攻撃でアメリカは第二次世界大戦に参加することになった。その翌1942年、政府における情報を統括する機関として戦時情報局 (OWI=Office of War Information) が設立され、OWIは海外26カ所にその拠点となる合衆国情報サービス (USIS=United States Information Service) 設置した。同年、VOAが世界に向けてアメリカの価値観をのせた情報発信を開始する。これにより、戦後のUSIAの母体となるパブリック・ディプロマシーの流れをつくる基盤が整うことになった。

第二次世界大戦後、OWIは解散したが、そこで培われたノウハウと人材は戦後、国務省の一機関として合衆国情報庁 (USIA) として生まれ変わった。第一次世界大戦を観察し、プロパガンダに関する研究者であったハロルド・ラズウェルは第二次大戦下においては米議会の調査部門にスカウトされ、戦争プロパガンダの分析を行うが、戦後も国家として情報政策が重要であることをUSIAに忠告している。また、CBS、ニューズウィークを経て、第二次世界大戦下において、OWIの所長を務めたエドワード・バレットは、戦後、ニューズウィークに戻るが、再び、トルーマン政権下、ディーン・アチソン国務長官に呼び出され、国務省でパブリック・ディプロマシーに携わることになった。このような流れをみると、戦後もワシントンでは戦略的コミュニケーションのあり方が第二次世界大戦から冷戦に向けて連続する形で持ち込まれたといえる。

第二次世界大戦終了から冷戦時代に向けて、1999年に国務省にその役割を吸収されて解散されるまで、主として開示された (overt) 情報を統括する機関としての役割を担うことになった。とはいえ、このような戦略的コミュニケーションに対しての米議会の理解は乏しく、米国の巨大な軍事予算に対して、USIAに与えられた予算は、その数パーセントに過ぎず、著名なジャーナリスト、広報やコミュニケー

ションの専門家らが民間から抜擢されることがあっても、常に限られた予算内での活動を余儀なくされる運命にあった。海外に向けた情報活動であることや、国家が情報発信を自らの手で行うことに対する不信感がアメリカ国内で根強く、その予算は毎年のように厳しい上院歳出委員会の配分査定を経なければならなかった。

しかしながら、その中で、冷戦下における米国のパブリック・ディプロマシーをさらに戦略的な方向へ特徴づける契機となったのが、1949年における中国の共産化と、1950年における朝鮮戦争の勃発を受けて急速に高まった米国政府レベルでの反共産的動きの活発化である。1950年初頭には、ウイスコンシン選出の上院議員マッカーシーがウエスト・ヴァージニアで反共産主義の演説を行い、VOAの中にも12人の共産主義者がいると当時の政権批判を展開する。この指摘に基づく調査の結果、特にそのような証拠がないことが判明するが、海外の共産主義の脅威を強調しながら、国内でも恐怖をあおる形で特定の人々を吊るし上げて弾劾するマッカーシズムが政府、議会、そしてメディアのレベルでも顕著になっていく。

このような国内外の脅威 (threats) が強調されるなか、1949年12月、エドワード・バレットが国務長官・広報担当補佐 (Assistant Secretary of State for Public Affairs) に任命された。ちょうどその頃、国務省では、モスクワとヨーロッパに向けたVOAの放送がソビエトの妨害電波 (jamming) によって受信できなくなっていることが問題になっていた。これを受け、国務長官秘書は国家安全保障委員会 (NSC) に対し、1950年4月、国防省の調査分析チームに妨害電波に対応するための協力を求める書簡を送る。この書簡の著者は長官秘書になっているが、アチソン国務長官の名前で国家安全保障委員会に審議を依頼している。同文書によれば、ソビエトの妨害電波に対応するために国務省は国防省と協力して委員会を設立し、調査と諜報を実施する必要があるとし、国防省に支援を要請した (NSC66, 1950)。

同年、国家安全保障委員会により起草され、採択されたNSC68 文書 (the United States Objectives and Programs for National Security) である。多くの研究者が、NSC68を冷戦における基本的な政策となった重要文書であるとみなし、米国の冷戦政策の特徴を規定したのものとして同文書を位置づけてい

る。戦略的コミュニケーションの視点からみると、同文書により、それまで国営放送ではありながら、米国発の「事実に基づくオープンな」ニュースを世界に発信するのが設立の理念であったVOAが、実際には諜報機関 (intelligence) としての役割を公式に認めることになったからである (Cull, 2009)。フォークは、この文書により、「コミュニズムはアメリカニズムと対決するものである」という冷戦期独特の政策立案者らの心理が形成されたと論じる。同文書によれば、アメリカ合衆国はソビエト連邦の影響が及ぶ範囲だけでなく、地球上のすべての場所に拡大しなくてはならないことになるとしてその危険性を警告している。この文書に便乗する形で米国のメディアは、反共産主義のキャンペーンを展開する (Falk, 2010)。

トルーマン大統領は1950年、「真実のキャンペーン (Campaign of Truth)」という名の反共産主義の情報活動を世界的展開を開始する。そのためにVOAとUSIAが必要とされる予算が米議会でも正式に承認され、その活動は国民が支援する事業となった。その活動は文化面にも及び、米国の著名ジャズ・ミュージシャンが米国の国家予算でソビエトに遠征し、公演することになった。その特徴は、VOAが主張するように、確かに事実に基づくニュースなどの情報を世界に広めることにあった。このような米国発のニュースは、民主主義に基づく米国的価値観に彩られたものであったが、言論の自由がない国の人々にとっては、世界で何がおこっているかを知るための窓口として機能してきたことも確かである。しかしながら、この時代における「真実のキャンペーン」に代表される米国のパブリック・ディプロマシーの特徴は、米国が理念として掲げる民主主義を脅かすとされたソビエト連邦、中国に対する反共産主義であり、それは観念的なイデオロギーの対立軸で理解することができる。こうして、ギルボアの言う基本冷戦型のパブリック・ディプロマシーのあり方が国務省を中心に形成されていく。

1960年代から1970年代にかけてのパブリック・ディプロマシーの文献は、このような中で実務担当者によって書かれたものを中心になる。パブリック・ディプロマシーがアカデミックな意味での研究対象として捉えられるようになるのは冷戦後、2001年9月の同時多発テロ事件より後のことである。

このようにパブリック・ディプロマシーの歴史を

概観すると、冷戦という「非常時」における緊急対策として米国のパブリック・ディプロマシーの存在意義が確認され、予算化され、実施される中で、その形が形成されてきたことが分かる。またそれは、共産主義の脅威という「認識レベル」に起因する問題として、認識に対抗する措置として政策化されることになった。本稿で前述したギルボアの基本冷本モデルをパブリック・ディプロマシーの理論的枠組みとして将来研究の土台とする場合には、このような米国における歴史的な文脈をふまえることが必要といえよう。さらに、同時多発テロ事件後、同分野に関する研究が盛んに行われるようになった過程にも注意を払う必要がある。カルによれば、パブリック・ディプロマシーという語は1980年代まで、USIA以外の場所ではほとんど使われることがなかった。1990年代になると米国以外の海外で官僚たちが使うようになるが、米国内でこの言葉が使われるようになったのは2001年の同時多発テロ以後のことである(Cull, 2009)。

5. 学際的研究領域としての理論的枠組み構築に向けて

本稿では米国の文献を中心にパブリック・ディプロマシーとは何かを考察してきた。すでに明らかのように、この領域は学際的である。その原型が米政府、特に国務省の組織であるUSIAを具体的モデルとして発展してきたことから、政治科学者によって論じられてきた。しかしながら、近年では、同領域をパブリック・リレーションをはじめとするコミュニケーション論の側面から捉える傾向も出てきている。このことは、パブリック・ディプロマシーの効果が疑問視されるなかで、どのような対策が効果的であるのかという現場レベルでの需要とリンクしているだけでなく、冷戦後、国際関係における認識レベルの問題が重要な意味を持つようになったからである。

たとえば、2012年9月、リビア東部ベンガジで米大使らが殺害された事件を受け、このような反米感情の原因として中東地域に出回っている反イスラム的映像の影響が指摘された。このように外交問題がメディアの影響として国家イメージと結びつけて論じられる例が顕著になっている。しかしながら、このような映像メディアがどのように国家イメージを形成するのかという点に関しては多くのメディア効

果論者が研究を重ねてきているにも関わらず、未だ明確な答えが出ていないわけではない。さらに、米国が第二次世界大戦の前後から従事してきた心理戦に関しても、USIA、ペンタゴン、CIAの協力体制が明らかになっているが、どのくらいの効果があったのかは定かでない。おそらく効果があるものと想定して作戦を展開するのだろうが、その効果の検証、またその検証の方法に関してまとまった研究があるわけではない。それどころかメディア効果論の視点からは、メディアには魔法の弾丸 (magic bullet) のような強力効果はないことが研究者の間での合意となっている。ところが、現場から生まれたパブリック・ディプロマシー論は、その影響が効果を期待できるものという前提に基づき論じられてきている。本稿でも論じてきた定義の多くが、影響 (influence) という語を安易に使っていることはその証である。おそらく効果がないと論じることは予算を獲得できないことを意味しており、現場にとってはタブーであり続けたのだろう。しかしながら、そのことがパブリック・ディプロマシー論が純粋に学問的テーマとなるのを妨げている面もある。

このような問題を解決するには、政策論をひとたび離れ、コミュニケーション論の視点から、そのプロセスを検証することが必要といえる。パブリック・ディプロマシーの問題を実証的かつ科学的なコミュニケーション研究にするためには理論的枠組みの構築が不可欠である。本稿はそれに向けたひとつの試みである。

<引用文献>

- Cull, Nicholas J. 2009. *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*. Cambridge, MA.
- Department of State. 2012. *Undersecretary for Public Diplomacy and Public Affairs*. <http://www.state.gov/r/>
- Egner, Michael. 2009. *Between Slogans and Solutions: A Frame-based Assessment Methodology for Public Diplomacy*. Dissertation for Pardee RAND Graduate School.
- Entman, Robert. 2007. *Theorizing Mediated Public diplomacy*.
- Falk, Andrew J. 2010. *Upstaging the Cold War: American Dissent and Cultural Diplomacy, 1940-1969*. University of Massachusetts Press: Boston
- Heller, Ken S. and Persson, Liza M. 2009. *The Distinction Between Public Affairs and Public Diplomacy*. *Handbook of Public Diplomacy*. pp.225-232.
- Hayden, Craig. 2012. *The Rhetoric of Soft Power: Public Diplomacy in Global Context*. Lexington Books, MD.
- Gilboa, Eytan. 2002. *Global Communication and Foreign Policy*. *Journal of Communication* 52 (4) : 731-748.
- Gilboa, Eytan. 2008. *Searching for a Theory of Public Diplomacy*. *Annals of the American Academy of Political and Science*, Vol. 616, *Public Diplomacy and in a Changing World* (Mar., 2008) , pp.55-77.
- NSC66. 1950. *Support for the Voice of America in the Fields of Intelligence and of Research and Development*. National Security Council Report, NSC 66, April 4, 1950. National Security Archive.
- Nye, Joseph. 2004. *Soft Power*. New York: Public Affairs.
- Malone, Gifford. 1985. *Managing Public Diplomacy*. *Washington Quarterly* 8 (3) : 199-213.
- Lee, Sook Jong and Melissen, Jan. 2012. *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Melissen, Jan. 2005. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Signitzer, Benno H. and Coombs, Timothy. 1992. *Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences*. *Public Relation Review*, 18 (2) : 137-147.
- Snow, Nancy. 2009. *Rethinking Public Diplomacy*. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. pp.3-11.
- Snow, Nancy, 1998. *Propaganda Inc.: Selling America's Culture to the World*. New York: Seven Stories Press.
- Tuch, Hans. 1990. *Communicating with the World: US public diplomacy overseas*. New York: St. Martin's.
- Vicker, Rhiannon. 2004. *The New Public Diplomacy: Britain and Canana compared. British and Canada compared*. *British Journal of Politics and International Affairs*. 6: 182-194.