

日本のパブリック・ディプロマシー

——広報文化外交の概念変容——

張 雪 斌

はじめに

パブリック・ディプロマシー（以下「PD」と記す）は古くて新しい概念である。外国国民の自国に対する認識、態度が自国の外交環境に与える影響に関する研究や外交現場での実践は長い歴史を持つている。時代と国際情勢の変化に伴い、外国の大衆を対象に行われる外交行動も変容してきた。限定された目的達成のための心理戦、広範囲で意図的に行われる情報操作やプロパガンダ、そして一方的な政策、文化に関する発信であるような文化外交といった政策を超え、今日のPDの定義は双方向の発信、理解、価値創造に言及するまでに発展してきた。近年では、グローバル化の深化、情報通信技術の進歩、そして世界規模の市民社会化に対応できる「新たなPD」(New Public Diplomacy)を模索する

研究が数多く現れた。その多くは、長期的な目標設定、民間アクターの協力と参加や、社会的、文化的ネットワークの活用も強調している (Meijssen, 2005; Cowan and Arsenault, 2008; Panment, 2013; Seib, 2009など)。これらの先行研究では、非政府アクターによるPDへの参加を、政府が促進、支援すべきであり、同時にそれに干渉してはならないと強調している。つまり、PDにおける非政府アクターの参加と自律性を重視しているのである。PDにおける非政府アクターの役割が増大する中、政治とPDの距離を維持することがPD実施国と対象国の相互信頼関係に深く関わっているとといった認識は、近年日米欧の研究においてほぼコンセンサスとなっている。

しかし、自律性を保障すべきだという新たな共通認識は、PDの持つ政治性、戦略性を否定したわけではない。ソフト・パワー論を提起し、後にスマート・パワーの重要性を説くナイのPDに関する説明は極めて興味深い。ナイによると、パワーの相対的变化が激しい二一世紀において、超大国アメリカを含む諸国にとって、ハード・パワーのみを追求するだけでは不十分であり、ハード・パワーとソフト・パワーを合わせたスマート・パワー戦略の重要性がかつてないほど高まっている (Nye, 2011)。情報の信頼性 (credibility) と、自己批判をする能力と非政府アクターの役割に対する理解なくして、PDでソフト・パワーとスマート・パワーを活用することは困難である (Nye, 2008)。以上の説明からわかるように、今日のPD研究は大別して二つの側面を持っている。一つは戦略性であり、いま一つは自律性である。二つの側面は矛盾しておらず、むしろ互いに補完する関係である。

PDの概念、範囲、意義に対する解釈は時代、国によって異なる。PDの一般的な定義に関しては、本稿では基本的に北野による説明を援用し、以下のように定義する。「PDとは、自国の対外的な利益と目的の達成に資するべく、自国のプレゼンスを高め、イメージを向上させ、相互発信、交流による民間レベルの相互理解を深め、相互信頼関係を促進するよう、海外の個人及び組織と関係を構築し、対話を持ち、情報を発信し、交流するなどの形で関わる活動である」

(金子、北野、二〇〇七：二〇)。

日本はアジア諸国の中ではいち早くPDに取り組み、概念の変化があったとは言え、一九七〇年代以降一貫してPDを行ってきた。時代や論者によって「文化外交」や「国際文化交流」などの概念が使用されてきたが、外務省大臣官房に設置されている広報文化外交戦略課の英語名称がPublic Diplomacy Strategy Division¹⁾であることに鑑み、本稿では日本のPDを「広報文化外交」と言い換えることとする。近年、外交環境が目まぐるしく変化している中、日本でもPDに関する議論が盛んに行われている。『外交青書二〇一四』第一章第三節、「パブリック・ディプロマシーの強化」では、PDの意義と重要性について、「国際社会での日本の存在感を高め、信頼される日本の姿が理解されるためには、日本の基本的な立場や考え方について内外に積極的に発信するとともに、日本の多様な魅力を発信することにより、日本への関心や親近感を高め、良好な対日イメージの形成に努めることが不可欠である」と強調されている。

日本の広報文化外交について、いくつもの優れた先行研究(例として、和田、二〇〇四：戦後日本国際文化交流研究会、二〇〇五：松村、二〇〇二：金子、北野、二〇〇七：二〇一四：金子、二〇一四など)が存在し、広報文化外交の変遷、特徴や課題を理解するのに極めて重要な知見を提供している。しかし、変容する内外環境の中、広報文化外交の概念がどのように変化し、対外戦略においてその役割がどのように捉えられてきたか、という問いに対しては、先行研究のみでは十分な答えを得られていない。本論で詳述するように、冷戦期の日本にとって広報文化外交は、アメリカを始めたとする西側諸国と円滑な外交関係を維持するための手段であるだけでなく、欧米先進諸国とアジア諸国をつなげ、軍事力に依らない「貢献」を行うための重要な手段でもあった。冷戦終結後、日本が推進するアジア地域主義への広報文化外交による役割が期待され、日中関係の変化に伴い、中国も広報文化外交の重要な対象国となった。二〇〇〇年代以降、中国の台頭に伴うパワー・シフトを背景に、日本の広報文化外交にとって、中国は重要な対象国だけでなく、場

合によってはソフト・パワー、文化的プレゼンス競争のライバル (Hayden, 2012; Heng, 2010) でもあった。従来PDにおける政治性を注意深く抑えてきた日本は、なぜ広報と国際文化交流という二つの概念を統合させ、広報文化外交における戦略性と効率性を求めるようになったのかを理解するためには、さらなる検証が必要である。

そこで、本稿は一九七〇年代以降の広報文化外交を概観し、国際関係論の理論的分析視点から広報文化外交の概念の変容を検証する。具体的には、まず第I章において、ネオ・リアリズム、コンストラクティヴィズムとネオクラシカル・リアリズムという三つの理論的分析視点から、対外政策としての広報文化外交の変容を解釈する可能性を簡潔に述べる。そして、第II章から第IV章は日本のPDを一九七〇年代から一九八〇年代、一九八〇年代末から一九九〇年代、そして二〇〇〇年代以降という三つの時期に分け、それぞれの時期のPDの特徴に合わせて国際文化交流と広報文化外交という二つの概念を中心に論じることとする。おわりにでは、理論的分析視点からそれまでの検証で得られた知見をまとめる。

I 理論的分析視点

ハイデンによれば、各国のPDはそれぞれの政治的、文化的背景に影響され、理論構築と実践には特殊性が存在する (Hayden, 2012: 169-209)。他方、普遍性を強調する理論的アプローチで日本と他国との違いを説明し、日本と諸外国との相互作用を検証することはまた、広報文化外交の特殊性に対する理解を深めるであろう。各国のPDに存在する普遍性とそれぞれの特異性という二つの視点を統合するためにも、対外政策の理論分析と地域研究の融合を図る必要がある。そこで、本稿は以下の理論的分析視点²⁾を提示した上で、広報文化外交に対する分析を行う。

1 ネオ・リアリズムの分析視点

世界秩序とパワーの配分を重視し、国家が合理的思考に基づき、パワーを追求すると主張するネオ・リアリズムの視点からすれば、日本にとって、戦略的に広報文化外交を展開し、ソフト・パワーを追求することは当然の選択であるといえる。ライバルである中国が台頭するプロセスにおいて、精力的に公共外交の理論構築と実践を行ってきたため、日本が広報文化外交に注力し、自国のソフト・パワーを強化することで中国に対しバランスングを行っていると考えられる。つまり、中国の台頭によるパワーバランスの変化が広報文化外交の変容を促したという仮説を立てることができるのである。しかし、ここで注意すべきは、日米関係の変化が広報文化外交の概念変容に与えた影響を軽視するわけにはいかない点である。広報文化外交、あるいは一九七〇年代に文化交流の重要性が強調される背景には、日本がアメリカに次ぐ経済大国となり、まさに台頭する国として見なされていたことがあった。はたして日本が中国の台頭という新たな課題を抱える以前、広報文化外交において、超大国であるアメリカをいかに捉えていたのかは注意深く検証する必要がある。仮に日本が、中国の台頭が始まるまで、広報文化外交をソフト・パワー増強、バランスングの手段と見なしていなかったのであれば、広報文化外交の変化に対し、パワーバランスの論理のみでは説明能力に限界があると言わざるを得ないだろう。

2 コンストラクティヴィズムの分析視点

戦後の日本は長い間、アメリカによるPDの影響を強く受けていた。日米間の文化交流において、財団、NGOや有力な個人のような非政府アクターが重要な役割を果たし、政府によるPDの土台を提供したといえる。一党独裁国家である中国に対し、戦後の日本は民主主義国家であり、市民社会がより成熟している。そして、日本は西側陣営の一員、

米国の同盟国として欧米諸国と文化交流の経験を持っていた。これらの背景に鑑み、コンストラクティヴィズムの視点からすれば、日本はPDに関する理念、規範を「学習」し、受容してきたとの仮説を立てることができるとも言える。ここでも注意すべき点がある。それは日本の政策関係者と有識者によるソフト・パワーという概念に対する理解である。次節で詳述するように、日本でも二〇〇〇年代以降、とりわけ二〇〇〇年代後半以降において、広報文化外交の戦略性と効率性が盛んに議論され、広報文化外交のもつ、日本のソフト・パワーを強化する役割が強調されるようになる。この変化がどのような背景で生じ、広報文化外交における非政府アクターの自律性ととも、ソフト・パワー増強を巡る戦略性が強調されるようになったかは慎重に検証する必要がある。仮にこのプロセスに、日米中の相対的なパワーバランスの変化に対する認識が関連していたのであれば、PDの理念に対する学習効果、あるいはボトム・アップ型の規範の受容による説明の能力は限定的なものにならないだろう。

3 ネオクラシカル・リアリズムの分析視点

客観的なパワー分布が国家の行動を制限すると主張するネオ・リアリズムに対し、ネオクラシカル・リアリズムはパワー分布に対するアクターの認識と国内政治の要因を分析の射程に入れている。ネオクラシカル・リアリズムの分析では、政策関係者の認識の変化や国内政治の変化は国際システムと対外政策の間にある媒介として捉えられ、この点は純粹な国内政治研究とも異なる。つまり、国際システムに対する政策関係者の誤解や国内政治における戦略資源動員の失敗は国家の対外政策を左右するが、アクターの行動はあくまで国際システムへの対応だとされる。中国の公外交に対する分析（張、二〇一五）からわかるように、国家間のパワー分布に注目しつつ、アクターの間主観性を分析射程に入れるネオクラシカル・リアリズムの分析視点は、ネオ・リアリズムとコンストラクティヴィズムの説明を補強したので

ある。日本の広報文化外交の場合はどうか。周知のように、戦後日本の対外政策にとって、同盟国であり、超大国であるアメリカと、自らが位置するアジアは常に重要な軸をなしていた。二〇〇〇年代以降、中国の台頭に伴うアジア地域におけるパワー・シフトにより、日本が直面する外交環境が大きく変容してきたのである。ネオクラシカル・リアリズムの視点からすれば、日本は、同盟国であり超大国であるアメリカと、ライバルであり台頭する中国に対し、異なる見方と問題意識を持ち、広報文化外交に対する解釈を調整しつつ、対応してきたとの仮説を立てることができるとして、注目すべきは、ハード・パワーによるバランスシグという選択肢が制限されている日本の政治エリートたちにとつて、広報文化外交が果たしうる役割は時代によって、そして国内外環境の変化に対する問題意識によってどのよう異なるかである。

以上の理論的分析視点を踏まえ、以下各章では、一九七〇年代以降の日本において、広報文化外交がどのような問題意識に基づき解釈、期待され、そして実施されてきたかを検証する。検証に当たって、とりわけ注目するのはPDを巡る自律性と戦略性変化や、日本にとつて重要な関係国である米中両国が広報文化外交における位置づけの変化である。

II 一九七〇年代から一九八〇年代までの国際文化交流

以下各章で詳述するように、PD、あるいは広報文化外交の概念が広く使われるようになったのは二〇〇〇年代以降であり、それまでの間、PDに準ずる概念として「国際文化交流」が一般的に使用されていた。文化はとりわけ二〇〇〇年代以前において、しばしば政治や経済と対比する概念として語られていたが、国際文化交流と後の広報文化外交には外交政策としての戦略性が常に伴っていた。今日において、日本の広報文化外交は外務省などの政府省庁や外務省管

轄の特殊法人国際交流基金（以下、交流基金と記す）、そして政府の支援を受ける多くの民間アクターに担われており、日本の対外政策を巡る広報や文化の発信だけでなく、多様な双方向文化活動、国際交流が行われている。

戦後の日本は占領期と経済の復興を経て、一九七〇年代初頭において本格的にPDを再開した。一九七一年に起こったいわゆるニクソン・ショックは日本政府と社会に大きな衝撃を与え、日米間のコミュニケーション・ギャップに対する危機感を強めることとなった。そのような背景の中、一九七二年一月に、国際文化交流を推進するための専門機関である交流基金が設立された。近年、外交史料の開示に伴い、外交史の視点から交流基金が設立されるまでのプロセスやそれ以前の広報文化外交を検証した研究（例として、楠、二〇一五・牟、二〇一六）も増えてきた。本稿はそれらの研究を参考にしつつ、交流基金が設立された以降の時期を中心に分析を行うとする。

ベトナム戦争で疲弊するアメリカとは対照的に、日本は戦後復興と高度経済成長を経て、一九七〇年代初頭においてすでに世界第二の経済大国にまで成長していた。しかし、周知のように、経済力が著しく増強した反面、冷戦下において西側陣営の一員としての日本は、軍事面での貢献が限られていた。当時の日本に対し、アメリカを始めとする西側陣営において、いわゆる「エコノミック・アニマル」のような批判が広がっていた。一九七一年に、キッシンジャー大統領特別補佐官が北京を訪問し、そして、金とドルの交換停止と対日輸入課徴金を含むドル防衛がいずれも日本との事前協議なしに行われた。これらの問題に対し強い危機意識を持つ福田赳夫が佐藤内閣の外務大臣に就任し、対米交流を強力に推進するための大型基金を設置する、「福田構想」を打ち出した（国際交流基金一五年史編纂委員会、一九九〇・一五一―一九）。後に福田が当時の背景を踏まえ、以下のように交流基金設立の重要性に対する認識を示している。「日本が第二次大戦の反省に立脚して、決して軍事大国への道を選ばないと決意した以上、資源の乏しい国であるわが国にとっては、世界の平和と繁栄の中で国の繁栄をはかること以外には、生きる道はありえないという状況の中で、わが国が

世界のために貢献しうる国家となることが基本であり、そのためには、諸外国との相互理解の増進ほど重要なものはないと考えた」（福田、一九八七）。そして、一九七二年の外交青書は文化交流事業を推進する意義について、以下のように説明をしている。「平和憲法によつて国際紛争解決の手段としての戦争を放棄し・平和国家・文化国家として国際社会の中で積極的役割を演ずることを最高の国是としてゐるわが国にとつて、永続する平和の前提たる諸国民間の相互理解・友好的感情を醸成することは、いわばわが国外交の基本ともいふべきものである」。「文化を通じ諸国民が心と心のつながりをもつことは国際関係においてややもすれば生じ易い誤解や偏見を是正し、不信や疑惑をとりのぞく上にはかりしれない意味をもつものだからである」（外交青書一六号）。以上の記述からわかるように、日本の外交政策関係者は当時の外交環境の変化に対し強い危機感を持っていたが、対応として軍事的な資源を動員することが困難であつたため、「誤解や偏見」を是正するための文化交流が代わりに期待されていたのである。

一九七二年一〇月、国会での審議と他省庁との調整を経て、交流基金が正式に発足した。一九七二年六月一日に施行された「国際交流基金法」では、交流基金の目的について「わが国に対する諸外国の理解を深め、国際相互理解を増進するとともに、国際友好親善を促進するため、国際文化交流を効率的に行い、もつて世界の文化の向上及び人類の福祉に貢献すること」（国際交流基金一五年史編纂委員会、一九九〇・二三三）と記している。この目的に関する説明が示すように、交流基金は設立当初から文化の一方的な発信でなく、相互の交流と理解を重視し、自国の利益だけでなく、いわゆる国際益をも強調していたのである。さらに、当時では文化交流と単純な対外広報の関係も意識され、外務省では、海外広報と文化交流は組織上明確に区別されていた。前者は情報文化局の海外広報課所管であるのに対し、後者は同局の文化第一課と第二課の担当業務であり、交流基金が第一課所管のもとに設置されていた（杉山、一九八四・三三〇）。杉山によると、政治的な宣伝（プロパガンダ）と文化交流の区別が不明確な社会主義国や全体主義国に対し、日本は欧

米諸国同様、海外広報と文化交流の区別を意識していたという。

交流基金が設立された政治的、外交的背景に鑑み、アメリカを事業の最重要地域に設定したことは不思議ではなかった。そして、その背景には、アメリカの一方的負担で実行されてきたフルブライト計画に対し、日本も応分の貢献をしてほしいとの米国側の要請があった(国際交流基金一五年史編纂委員会、一九九〇…一九)。米国の要請に対し、日本の有識者の間でも一方的に米国側の資金に依存する状況を見直し、フルブライト委員会やフォード財団などに匹敵するような大型財団を設立する構想があった(国際交流基金三〇年史編纂室、二〇〇六…二〇)。当時基金専務理事であった斎木は、アメリカに活動の重点を置いた理由について、「日米間のコミュニケーション・ギャップが、基金設立のきっかけの一つであった」(中略)、「また戦後、文化交流において、日本はアメリカの援助を一方的に受けていたという事情もあり、今度はこちらからも協力することになった」と述べた。³⁾当時交流基金監事を務めていた楠田實は、一九八九年に行われた座談会において、交流基金発足当時の状況について以下のように回顧した。「現在わが国の政、官、学界等の指導的立場にある人々が、ガリオア・エロア、フルブライトなどの留学生として、戦後アメリカのおかげで勉強ができたということがあった。そこで、日本もここまで経済大国になったので、アメリカに対して少しお返しをしなければいけないという考え方ができて、こういう構想が実ってきた」(国際交流基金一五年史編纂委員会、一九九〇…一八五)。彼らの発言からわかるように、当時日本の文化交流に携わっていた関係者、有識者の多くは日米関係の変化だけを意識していたのではなく、戦後米国側のイニシアティブが進められてきた、フルブライト交流事業などに対する思いも強かったといえる。そのような中、交流基金の基幹事業である人物交流事業では、アメリカからの招聘者数は一九八〇年代前半まで大きなウエイトを占めていた(国際交流基金一五年史編纂委員会、一九九〇…一〇〇—一〇五)。前述したように、アメリカだけでなく、アジアも日本の文化交流における主要な対象地域であった。しかし、従来の日

本の文化交流にはアメリカから学び、アジアで実践するという傾向があり（戦後日本国際文化交流研究会、二〇〇五…
一一）、北東アジア諸国を含むアジアが国際文化交流において、米国と並ぶ一つの主軸になるにはさらに時間を要した。
一九六〇年代以降、「経済大国」の実質を備えながら、アジア地域秩序に積極的なイニシアティブを取ろうとしなかつた日本に対し、不満を抱いたのは疲弊するアメリカだけでなく、東南アジア諸国もそうであった。そして、アジアへの関与を縮小させるアメリカの代わりにアジア地域への影響力を拡大させる日本の姿はまた中国にとって警戒の対象となつた（井上、二〇一五…一三八—一三九）。一九七四年田中角栄首相が東南アジア諸国を訪問する際に起きた反日暴動と日中国交正常化を背景に、一九七〇年代半ば以降、日本の文化交流におけるアジアの比重が急速に拡大していった（和田、二〇〇四）。一九七七年八月、福田赳夫首相が東南アジア諸国を歴訪し、フィリピンのマニラでスピーチを行い、日本の対東南アジア政策を説明した。福田はこのいわゆる「福田ドクトリン」であるスピーチにおいて、日本が軍事大國の道を歩まず、その代わりに、ASEANとメンバー諸国との経済協力と文化交流を促進する方針を発表した。福田はスピーチにおいて、「東南アジア諸国民の一人一人と日本国民の一人一人との間に心と心の触れ合う相互理解を育て行くために、文化交流が果す重要な役割は、あらためて多言を要しません」と述べた。そして、文化交流では、日本から東南アジアへの一方的な発信ではなく、東南アジア諸国の優れた文化を日本にも紹介すべきだとの認識を示し、経済協力だけでなく、文化交流における対等の関係を強調した（外交青書二二号）。福田ドクトリンから読み取れるのは、日本のオーバー・プレゼンスを警戒する東南アジア諸国に対する、文化交流における慎重な配慮である（宮地、二〇一三…一五九—一六一）。この一方的な発信より相互交流、相互理解を重視する姿勢は、後の日本による対アジア文化外交の方針になつたといえる。

日本の対東南アジア政策の転換とほぼ同時期に、中国では文化大革命が終息に向かい、改革開放政策とともに、対外

政策の転換が始まろうとしていた。「福田ドクトリン」が発表された一年後である一九七八年八月に、日中平和友好条約が締結され、さらに翌年の一九七九年には、日中文化協定が結ばれ、日本の文化交流事業に中国が正式に対象国として登場したのである。これらの政治、外交上の動向に伴い、交流基金では歌舞伎と京劇の交換公演などを行い、対中国日本語教育特別計画を打ち出した。とりわけ日本語教育事業の一環である北京日本語研修センターは画期的なプロジェクトとしてその後の交流基金の事業展開に大きな影響を与えたとされる（国際交流基金一五年史編纂委員会、一九九〇：三七―四一）。当時の大平政権は「環太平洋連帯構想」を打ち出し、アジア太平洋地域における先進諸国だけでなく、さまざまな問題を抱えるアジアの発展途上国との関係も重視していた。経済、文化の両面で西側諸国と協力し、アジアにおける唯一の先進国としての立場を活用し、アジア太平洋地域における協力枠組みの構築に意欲を示したのである。

中国に対する経済、技術面の支援や日本語教育を含む文化交流もその目標を実現するための政策の一環であった。当時の中国は十年以上も続いた文化大革命を収束させ、改革開放政策のために西側諸国の協力を求めていた。日本はそうした中国の改革開放を支援するため、援助協力政策と合わせ、中国における日本語教育や日本文化の紹介活動をスタートさせた（国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六：四五―四八）。長い間国際社会、とりわけ西側諸国との交流をほとんど持たなかった中国の改革開放路線を安定化させ、西側諸国との協動的な関係を維持させることは日本の重要な外交課題であり、対中文化交流はそのような明確な目標設定に基づくものであった。他方、大平による北京政協礼堂でのスピーチからわかるように、日本は中国に対する経済協力と文化交流を積極的に推進する姿勢を示したと同時に、ASEAN諸国やその他の西側先進国に対する配慮を怠らなかった。大平は同演説の中で、日本の中国に対する経済協力はその他の発展途上国、なかんずくASEAN諸国との関係を犠牲にしない、そして、日本による経済協力は中国市場の独占するためでなく、日中関係は排他的なものにしないと強調した（霞山会、一九九三：二〇七―二一三）。

一方、一九八〇年代には、日本が経済大国になるにつれ、欧米諸国との貿易摩擦やそれに伴う日本批判が増加した。より大きな責任を求められた日本は自らの「西側の一員」としての立場を強調し、安全保障面の協力的な姿勢だけでなく、経済、貿易面における協調的な姿勢を示そうと努めていた。しかし、新冷戦期における日米防衛協力力の拡大に対し、経済貿易面における日米摩擦は加熱した。「異質」、「不公正」などアメリカの対日強硬派や一部メディアからのバッシングに対し、日本国内の反発も強まった（田中、田所、二〇〇八：二七〇―二八五）。そのような中、対外広報だけでなく、国際文化交流の重要性もいっそう強く意識されるようになった。外交青書二六号（一九八二版）は第三章第五節において、対外広報と文化交流の意義及び両者の関係性について以下のように説明している。「我が国自身が世界の動きについて十分な認識及び情報を有することが必要であるのみならず、我が国の実情・動向について諸外国に正しい情報、知識を与えることが極めて重要となっている。このため、我が国としては、海外広報活動を通じて、諸外国に対し、我が国の国情及び政策について正確な情報を提供し、我が国に関する正しい認識及び理解が深まるよう努力を重ねている。更に、諸外国との関係を長期的、かつ、より安定した基盤の上に維持・確保するためには、相互の文化交流の増進を図り、国民間の相互理解及び友好親善を深めることが肝要である⁵⁾」。この説明からわかるように、当時の日本政府はすでに対外広報だけでなく、国際文化交流の重要性を認識しており、国際文化交流による長期的で、かつ基盤的な効果を期待していた。そして、外務省が担当する対外広報と、交流基金が主な役割を担う文化交流の違いも認識されていたといえる。一九八〇年代各年度の外交青書の記述から読み取れる特徴として、一方的な発信と外国世論への直接的な働きかけは対外広報の役割と見なされ、貿易摩擦のような具体的な問題への対応も期待されていたのに対し、国際文化交流ではより間接的で、長期的な効果が期待されていた。しかし、中長期的な効果は意識されていたものの、一九八〇年代後半以降の国際文化交流と比較すると、それまでの文化交流を巡る議論は諸外国による批判への「対応策」としての側

面が強かったといえる。

米国を始めとする先進諸国との貿易摩擦を背景に、一九八〇年代の日本の文化交流において、中国を含むアジア地域も重要な対象地域とされていたとはいえ、欧米諸国に協力するための「世界貢献」の対象であった側面は否めない（国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六・六一―七〇）。しかし、中曽根首相による靖国神社参拝、光華寮問題や歴史教科書問題をきっかけに、中国の世論では日本を批判する声が強くなり、対日感情が決定的に悪化する予兆はすでに表れていた。それらの問題に対し、日本政府は主に経済力を頼みに対処していた（高原、服部編、二〇一二・一六七―二二一）。政治的な力で動かされていた「お祭り行事」のような大規模人的交流が日中関係の成熟を意味せず（田中、一九九一・一三二―一六四）、対中文化交流が果たした役割は限定的なものであった。一九八〇年、交流基金は外務省と共に一〇億円を投じ、北京言語学院に日本語研修センター、通称大平学校を設け、日本語教師の再研修プロジェクトを始めた。同事業は中国政府にも高く評価され、一九八五年に日本語教師研修に加え、日本研究を専門に行う大学院として日本学研究センターが設置されたが、同事業は日本を近代化モデルとする中国側の要望に応える側面も強かった（国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六・四五―四六）。

III 一九八〇年代末から一九九〇年代までの国際文化交流

一九八〇年代末に至って、国際文化交流は外交環境の悪化に対応するための対策から、日本の対外戦略を構成する「三本柱」の一部として認識されるようになった。やがて冷戦が終結し、一九九〇年代の日本の対外戦略の転換に伴い、国際文化交流もさらなる変容を迎えたのである。

一九八七年に首相の座に付いた竹下登は内閣の最大目標として、「世界に貢献する日本」の建設を掲げた。一九八八年、竹下首相はロンドンにてスピーチを行い、平和のための協力強化、国際文化交流の強化、開発援助の拡充強化の三本柱からなる「国際協力構想」を世界に打ち出した。竹下は同スピーチにおいて、日本は平和を国是とし、憲法上も軍事面の協力を行えないと説明しつつ、「先進民主主義国の主要な一員たる我が国にとつて、世界の平和を守り、国際社会の繁栄を確保するため、その増大した国力に相応しい役割を積極的に果たすことは当然の責任であると信ずる」と強調した（外交青書三三三号）。一九八〇年代後半、冷戦が終焉に向かう中、大国化する日本がいかに自らのパワーを生かすかという問いに対し、竹下政権の「国際協力構想」はまさに大国日本が世界に、とりわけ西側諸国に出した答えである。つまり、増大した経済力を軍事力に転じさせることで世界秩序を変えることも守ることもしない。その代わりに、経済協力や文化交流を含むそれ以外の手段で西側陣営の一員、そしてアジアの先進国としての責任を担うという選択であった。

一九八七年に梅棹忠夫や京極純一らによる鼎談で交わされた議論が示したように、一九八〇年代後半において、日本の有識者たちはすでに安全保障の視点から文化交流を捉えており、日本が国際社会で「名譽ある地位」を占めるに必要な活動だと見なしていた。⁽⁶⁾ 同鼎談において、交流基金の地域別予算配分について意見を求められたときの京極による以下の発言は極めて興味深い。「(前略) 日中復交がありました。そして、外務大臣や総理大臣が外国に行くとき、『つみ金のばらまき式』のようなことを行います。そのパイプに国際交流基金を使うことになりました。ですから、日中復交の後対中国事業が非常に大きなウエートを占めることになりました。(中略) 日本が工業技術文明のなかにとどまるつもりでいる限り、将来ともアメリカやヨーロッパとの関係が中心となるでしょう」。京極はさらに「つかみ金のばらまき」について、「別枠の予算を別にもつてこないで、基金の年間予算の中から無理やりつみみあげて、ばらまく風

潮がこのごろあるようです。(中略)文化交流につとめたという名分だけでもつていくのでは、基金が気の毒です。文化の交流と文化の紹介とは違うのです。文化交流は双方通行が原則であって、単なる文化紹介では十分とはいえません」と述べた。⁷⁾これらの発言からわかるように、当時文化交流に携わる有識者は文化交流の特徴とされる双方向性、相互理解に対する強いこだわりを持ち、政治的な判断で交流基金に求められた一部の事業を疑問視していたのである。

そして、一九八〇年代末の国際文化交流を巡る議論において、いま一つ注目すべき点として、国内の国際化、開かれた社会という認識を挙げることができる。和田が説明するように、一九八〇年代末には、地域の国際化が大きなテーマとなり、民間団体も含む多様な非政府アクターが国際文化交流に積極的に参加することも国際文化交流の本格的な拡大につながった(和田、二〇〇四・七二―七四)。外交青書第三二号第一章第四節「日本外交の課題」の第五項、「より世界に開かれた日本の実現」からわかるように、欧米諸国との貿易摩擦に加え、「日本人の意識や行動に傲慢が見られる」との批判も意識され、「異なる文化や価値観を受け入れ、多様性を尊重するという謙虚なくしては、我々自らを高めていくことも各国からの信頼を得ることもできない。さらに、偏狭なナショナリズムが高まることとなれば、国際社会からの孤立化を招くことになろう」との問題意識も示された(外交青書二二二号・二二二―二二五)。外交青書第三二二号第二章第五節では、諸外国に日本の実情を十分に知らせ、認識のずれのないような情報発信が肝心であるだけでなく、「安定的友好関係の基礎となる相互理解は、当然両方向で進められなければならない。諸外国の対日理解同様、我が国の対外理解も是非進める必要がある」とも強調された(外交青書三三二号・一五四―一五七)。さらに同第五節第三項「国際化と人の流れ」の記述からわかるように、開かれた社会や「内なる国際化」を強調する背景には、日本企業の海外進出や日本人の海外渡航の増加だけでなく、日本に入国、滞在する外国人の増加に伴う外国人労働者問題を含む種々の社会問題があった(外交青書三三二号・一六二―一六七)。日本の経済力が増大する中、これらの国内外の変化が一九八〇年代

後半の国際文化交流に対する日本の意欲を強め、そして、文化交流における双方方向性に対する意識を定着させたといえる。

一九八八年、竹下首相が史上初の国際文化交流をテーマとする総理懇談会を立ち上げ、懇談会による最終報告書が翌一九八九年五月に提出された。同報告書ははじめに、経済大国となった日本に対し、諸外国の理解が不十分であり、日本も諸外国の国情や物の考え方に対する認識が不十分だとの問題意識を示し、「まさに今こそ文化交流を強化することが緊急な国家的課題」であると強調した（国際文化交流推進会議、一九八九a・四）。そして、同報告は国際文化交流の理念と目的について、第一に安全保障に不可欠であることを挙げ、「我が国としては、異なる文化間の国際交流を盛んにし、多様な文化に対し開かれた寛容な国際社会の実現に努め、もって世界平和の構築に寄与する」との理念を世界に示すことが肝要です」との認識を示した。次いで(2)世界文化の発展に貢献、(3)世界各国の対日関心の高まりに対応、(4)日本社会の国際化の推進を目的として説明した。さらに、同報告は国際文化交流の担い手として、政府や地方自治体以外に、個人、民間団体や企業などの非政府アクターも挙げ、全国的な取り組みが必要だと強調し、政府の役割について、「民間主体の活動を助成していくとともに、相手国・地域に関する政策的観点から政府が主導的に行うべき事業、あるいは、民間主体による国際交流が困難な国に対する事業等を実施し、我が国として、適切な文化交流が推進されるように常時配慮」することだと説明した。岡によると、同懇談会第五分科会は国際交流基金の活動基盤の強化をテーマにし、先進国向け事業予算拡充のための政府出資金の積み増しなどを提言した。そして、同懇談会の提言が一九九〇年代後半にかけた、交流基金の予算、職員定員、海外拠点数の増加につながったという（岡、二〇一三：一九八―一九九）。

冷戦の終結に伴い、日本外交は新たな課題に直面した。冷戦時代西側陣営の一員、そしてアジアにおけるアメリカの同盟国として外交活動を展開していた日本にとって、グローバルな協力とアジア太平洋における地域協力を共に再定義、

再構築する必要が生じ、ポスト冷戦時代の日米同盟関係の維持と深化を図らなければならなかった。さらに、冷戦終結後噴出した中国、韓国などの歴史認識問題もまた日本の周辺国外交に大きな課題をもたらした。そのような外交環境の変化による影響を受け、日本の国際文化交流も進化を遂げた。しかし、国際文化交流を巡る議論とその実施内容が一九九〇年代に入り、急激に変化したわけではない。日米経済摩擦の影響が残る中、一九八〇年代末にすでに現れた、外交環境の変化に対する理解や国際文化交流を巡る問題意識が継続し、国内外環境の変化に伴い、新たな要素が追加されるようになったと説明できる。一九九〇年代以降日本の国際文化交流の主な特徴として、文化と交流を通じてアジア太平洋、後に東アジアのような地域認識の共有を促し、地域主義の深化を促進しようとした点を挙げることができる。

冷戦が終結に向かうプロセスにおいて、文化交流の対象として、アジア諸国の重要性が強まりつつあったが、関係調整、改善の急を要したのはむしろ西側先進諸国、とりわけ同盟国のアメリカであった。外交青書三四号では、日本はこれまで「先進民主主義諸国の一員」と「アジア・太平洋地域の一国」として外交を展開したと説明し、「そのいずれの立場から見ても重要であるのが日米関係である」と強調した(外交青書三四号…一九)。外務事務次官である栗山尚一は一九九〇年頃の国際状況について、国際政治の基本的枠組が崩壊の危険性を増していると危機感を示し、一九九〇年代から二一世紀に向けて、日本外交の最大の課題は新たな国際協調の枠組を構築することであると説明した。栗山によると、戦後の日本は米国が支える国際秩序を最大限に利用し、平和と繁栄を享受してきたが、国際環境が変化し、日本の経済力が増強する中、従来の受け身の外交が通用しなくなってきたという。そのため、日本は米欧と協力し、新しい国際秩序の構築に積極的に参加し、非軍事的な貢献を中心に役割を果たさなければならぬと栗山が強調した(栗山…一九九〇)。

こうした背景の中、安倍晋太郎などのイニシアティブにより、一九九一年に国際交流基金の下に、新たな時代におけ

るグローバルレベルのパートナーシップを推進し、揺るぎない日米同盟を堅持するという明確な目標を持つ日米センター (Japan Foundation Center for Global Partnership・CGP) が発足した。日米センターの事業領域は一、政策志向型研究を含む知的交流、二、相互理解を促進するための地域、草の根交流という二種類に大別することができる。そして、事業の骨子は1、知的交流推進、2、日米グローバル・パートナーシップ推進、3、科学分野での親善交流計画、4、草の根交流、5、日本語学習支援特別計画、6、日本文化関係拠点支援、7、現代日本の実像紹介特別計画の七本柱からなっていた (国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六・二二七―二四八)。日米センターの設立に携わった和田によると、日米センターの設立は国際交流基金のサイズを倍にしたのみならず、発想の転換としての重要な要素を含んでおり、一九九〇年代における転換点であったという。従来の「対日理解の促進」、「対日関心への対応」や「相互理解の促進」とは異なり、日米センターの英語名であるCGPが表すように、日本はパートナーとして、アメリカと「協働」を通じ、「共通課題の解決」を目指す姿勢が表れた。和田が説明したように、こうした発想の転換の基盤として、「日本の存在意義をグローバルなものに高めたいという願望」と「アジア太平洋のコミュニティ形成に日本もより積極的に参画したいという明確な意思」があった (和田、二〇〇四・七六―七七)。

岡が説明するように、日米センターは外務省だけでなく、国際交流基金本体とも一定の距離をもっており、プロジェクト運営は米国の民間財団を手本とし、外部の専門家による審査、調査、評価を先駆的に行っていた。日米センターの運営により、透明性や説明責任などその後国際交流基金にとって重要な概念が導入され、知的交流と草の根交流の領域は後の対欧州、対アジア事業にも受け継がれることになった (岡、二〇一三・二〇〇―二〇一)。当時日米センター所長である楠田實はインタビューで日米センター発足の経緯について以下のように説明した。楠田によると、安倍晋太郎やその周辺の政治家たちは先進国対策、とりわけ米国対策の重要性から、「安倍基金」の構想を打ち出し、新たな財団

を作り、文化交流活動を実施することを模索していた。その背景には「国際交流基金は官僚化している」、「民間的色彩の濃いものになりたい」との考えがあったという。楠田は組織の一体性や人材、ノウハウの確保といった視点から新組織を国際交流基金内部に設立するように安倍を説得し、新組織である日米センターの独立性を維持するために、事務所や運営国際交流基金本体と別にし、日米センター独自の評議会が設けられた⁽⁸⁾。本間長世、島田晴雄と小島明は対談⁽⁹⁾において、冷戦後における日米関係について議論を交わし、共通の敵がなくなつたあと、同盟国であり、大同土である日米が互いに向き合い、建設的で安定的な関係を維持、発展させるために、知的交流や文化交流が極めて重要であるとの認識を示し、日米センターの活動に期待を寄せた。さらに、日米文化交流の今後の課題について、三人はまず徹底した中立性と独立性の維持を上げた。小島は日米センターの原資が公的資金であるが、日本政府が政治的にセンターの活動に介入しないことが重要であり、「エージェント・オブ・インフルエンス」と見なされれば、活動の効果が低下すると強調した。そして、三人はセンターによる活動における中長期的な視点の重要性について議論し、より長いスパンでセンターによる文化交流の効果を評価する必要を強調した。カーティスのコメントが代表するように、日米センターの運営と活動は米国の有識者にも評価された。カーティスによると、設立当時の日米センターに対し、アメリカの一部の学者は「日本政府の短期的な政策目的に利用されるのではなからうか」、「自主性を確立することはできないのではなからうか」のような懸念が表明されたが、日米センターの努力は「そういった懸念を和らげるのに十分な成果をあげてきた」⁽¹⁰⁾という。

以上の議論からわかるように、当時日本の対外政策関係者と有識者の間では、ポスト冷戦期における日米関係の再構築を極めて重視していた。日米関係の改善のみならず、新たな時代における日米協力関係を推進し、共に新たな秩序を構築するために、日米センターの活動が代表するような効果的な文化交流が注目され、期待を集めていた。その有効性

を担保するために、文化交流、知的交流における活動の自主性、中立性が不可欠との認識が強く現れ、後の日本の文化交流、そして広報文化外交にも浸透していった。

文化交流における日米関係の調整と同時に、アジア諸国の位置付けも変化の時期に迎えた。一九九〇年に、国際交流基金のいくつかの部署で個別的に実施してきたアジア文化を紹介する事業を受け継ぎ、アセアン諸国文化を包括的に、かつ継続的に日本に紹介するアセアン文化センターが国際交流基金内に新設された。アセアン文化センター設立の背景に、前述した一九八〇年代後半の日本における変化があったほか、東南アジア地域の経済と文化の発展による文化活動の活性化もあった（国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六：二四九―二五九）。アセアン文化センターの設立は、日本が東南アジア諸国に対する一方的な文化紹介を行うのでなく、東南アジア諸国の文化を日本に紹介する役割を果たし、日本が国際文化交流における双方向性を重視する象徴であったともいえる。同センターは一九九五年に予算と定員を拡充し、事業地域をアジア地域とし、アジアセンターとして活動を新たにした（国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六：二六〇―二六二）。アセアン文化センターの活動を受け継ぎ発足したアジアセンターの主要目標は一、アジア諸国間の相互理解の推進と二、アジア地域が共通に抱える問題を解決するための共同作業の推進とされた（国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六：二四九―二七八）。同センターの設立と拡大は、一九九〇年代の日本の国際文化交流におけるアジア地域、あるいはアジア太平洋地域を重視する姿勢の表れである。従来対日理解が主要目標とされていた対アジア文化交流には、歴史認識問題に対処するための共同歴史研究を始めとする平和友好交流、相互信頼醸成のための知的交流などの活動が追加された。そして、従来東南アジア諸国との文化交流において強調されてきた双方向性も重んじられ、アジアセンターの事業領域にはアジア地域の知的交流推進とアジア各国の文化振興支援だけでなく、日本におけるアジア理解促進も挙げられた¹¹⁾。これらの変化を促し、加速させたのは、細川首相が立ち上げたの総理想談会、「国

際文化交流に関する懇談会」が行った提言と、村山政権による「平和友好交流計画」¹²⁾であった。

「国際文化交流に関する懇談会」による報告書「新しい時代の国際文化交流」では、冷戦の終焉という国際環境の変化だけでなく、日本国内社会の変化も意識し、国際文化交流による諸外国との相互理解の重要性を強調した。そして、経済大国としての日本が国際社会に対し、経済面以外の積極的な貢献の重要性を説明し、「文化交流を通じて、『顔の見える日本』として諸外国との関係を作り上げることが、日本が国際社会に理解され、評価されるための条件であり、新時代の国際秩序への貢献にもつながる」と述べた。さらに、同報告書で、アジア諸国が国際貢献の対象のみならず、アジア太平洋地域の未来を作り上げる交流のパートナーとして見なされた点は注目に値する。アジア諸国との文化交流や交流を通じる国際貢献は一九八〇年代以上に強調され、アジア太平洋地域における地域的な連帯が深まりつつあるとの背景認識が言及され、政府レベルだけでなく、民間と地方も含めた幅広い交流や協力の推進がアジア太平洋地域のコミユニティー作りのための基本条件だとされた。和田が指摘するように、それまでの国際文化交流において、アメリカとアジアを分けて想定し、アジアにおいても中、韓、アセアンと別々に対応してきたことを考えれば、アジア太平洋という発想の意味は大きい（和田、二〇〇四・八〇）。

その後、一九九七年一月には橋本龍太郎首相がシンガポールで演説を行った。演説において、橋本はアジア太平洋地域における協力関係を促進する可能性と必要性を訴え、「アジアにおける米国のプレゼンス、中国の国際社会への一層の建設的参加を前提としつつ」、日本とアセアンの経済、文化やその他の分野における協力関係を深化させる意欲を示した。¹³⁾この政策演説を受け、日本とアセアン諸国の有識者による「日本—ASEAN多国籍文化ミッション」が結成され、ミッションメンバーによる提言がアジア金融危機翌年の一九九八年に発表された。提言では、日本とアセアン諸国間のエリートによる交流や政府による文化協力だけでなく、地域的アイデンティティの形成に貢献する国民対国民の交

流や民間アクター同士による文化、知的交流の重要性を強調し、文化のグローバル化への対応と文化産業の活用や芸術創造における協力についても提言を行った。¹⁴⁾一九九八年二月には、小渕恵三首相がハノイでのスピーチにおいて、二一世紀を、「人間の尊厳に立脚した平和と繁栄の世紀」としてアジアで構築するための努力として、地域規模の知的対話と協力を挙げた。一九九〇年代末に至って、国際文化交流における対象は特定の国家に限らず、地域的な概念が頻繁に登場し、二国間の交流事業だけでなく、多国間や地域協力の枠組みも強調されるようになり、文化交流の相互性や、非政府アクターの役割と自律性といった概念は対先進国だけでなく、アセアン諸国をはじめとする発展途上国との文化交流においても定着したといえる。

一九九〇年代の日本外交の戦略変化からすれば、国際文化交流におけるアジア太平洋、そして後の東アジアといった地域概念に基づく発想は突如現れたわけではなく、日本が主導を試みる地域主義の推進と深く関連していたのである。田中によれば、一九九〇年代序盤、経済力が強まった日本にとって、ヨーロッパが単一市場に向かい、アメリカが北米自由貿易協定を目指し、日本経済を政治的に封じ込めようとしているかに見える状況に対応が求められていた。その対策として考えられたのは、日本とアメリカを含む「大地域」の形成であり、アジア太平洋という枠組みの推進であった（田中二〇一〇：三三六〇—三三六一）。そして、一九九七年にアジア諸国を襲ったアジア通貨危機とそれへの対応をきっかけに、日本の対外政策における東アジアという地域概念がさらに強まった。一九九〇年代前半におけるAPECやその後のASEANプラス3など地域協力枠組みの発展が示すように、日本とアジア諸国との協力関係がいつそう強化されてきた。中国の改革開放を背景に、日中間の経済、文化面における相互交流も深化した。しかし、かつて日本の経済力と中国政府の交流促進の意欲を背景に順調に行われてきた日本の対中文化交流事業は、歴史認識問題の深刻化という課題に直面しただけでなく、日中政府間関係の変化による影響を強く受けるようになった（Yas, 2011: 89-93）。一九九

八年から二〇〇一年までの外交青書で確認できるように、日本政府は中国の経済成長を意識し、以前より日中関係の重要性を高く評価するようになった。そして、歴史認識問題をはじめとする摩擦に対処するために、種々のレベルの交流や相互理解が必要だと言及されていた。一九九〇年代の日中関係が変化したため、日本の対中政策とそれに基づく文化交流も変化し、対中経済支援を支えるための語学教育や人材育成から双方向の文化交流へシフトした。一九九〇年代において、事業の拡大と同時にODA事業からの脱却が図られ、日中共同事業に変化しつつある「大平学校」はそのような変化を代表する好例である(小熊・川島、二〇二二:五四―七三)。しかし、対中文化交流の重要性は一段と強く認識されるようになったとはいえ、中国の経済的、軍事的な台頭を背景に、日本にとっての中国は歴史認識問題を抱える周辺国から競争と警戒の対象国へと変化していった。そして、バブルが崩壊し、経済の低成長期が続く中、国際文化交流の予算と活動規模の縮小が余儀なくされたため、二一世紀初頭における日本のPDは新たなコンセプトによる概念の修正を受けることになる。

IV 二〇〇〇年代以降の広報文化外交

二〇〇〇年代前半において、外交環境の変化が日本の対外政策、そしてPDに変化をもたらした。同時多発テロ事件以降、米国をはじめ、多くの国々はソフト・パワーを獲得する手段としてのPDに注目し、政策関係者、研究者、そしてジャーナリストの間ではソフト・パワーやPDに関する議論が急増した。小泉純一郎首相の靖国神社参拝に対し、中国と韓国の大衆が激しく反発する中、日本政府もソフト・パワーの重要性を再確認することとなった。国家のソフト・パワーを強化するために、広報文化外交というコンセプトの下で、対外発信と国際文化交流の一貫性、戦略性が強調さ

れるようになったのである。グローバリゼーションの深化や中国などの新興国の台頭に対する認識が強まる中、日本におけるソフト・パワーや広報文化外交を巡る議論がよりいっそう活発化してきた。しかし、日本の政策関係者や有識者の広報文化外交に対する意欲を強めたのは、決して外交環境の変化のみではなかった。一九九〇年代以降、日本経済が低迷する中、政府予算の削減に伴う政策の効率化に対する要求といった国内政治の変化も広報文化外交の概念変容を促す主な要因であった。

一九八〇年代末から一九九〇年代初頭にかけて、国際文化交流の予算と活動が急速に拡大したが、バブル経済の崩壊に伴い、低金利と財政難が「不要不急」の扱いにされやすい国際文化交流に大きな影響を与えた。総務庁行政監察局が国際文化交流事業及び実施状況について調査を行い、一九九一年に観察結果を公表した。同監察報告書では、国際文化交流に関連する予算の削減は求められなかったが、文化交流事業の実施や組織構造に存在する効率性の問題が指摘され、交流基金内の各部門間、そして交流基金と外務省やその他の省庁の活動が重複し、連携が不十分な点などが問題視され、効果的かつ効果的に国際文化交流を実施するための種々の勧告が行われた（総務庁行政監察局：一九九一）。その後、財政難が深刻化する中、国際文化交流における事業実施の効率性に関する指摘はしばしば行われるようになる。和田によると、一九九〇年代中盤以降国際交流基金の事業費の伸びが鈍化し、国際文化交流においてもバブルが終わったという。国際文化交流の事業展開がより戦略的になり、そして官から民へ、中央から地域へソフトが顕著になり、その結果として国際文化交流に関わるアクターの多様化も進んだ（和田、二〇〇四：七八―七九）。

一連の国内要因がある中、とりわけ中央省庁再編や特殊法人改革はPDにも大きな影響を与えてきた。一九九七年に行われた行政改革会議において、国際文化交流も含む、外務省が実施している業務が他省庁と重複している問題が議論され、文部省が国際文化交流事業を引き受け、所管事業との一体化が望ましいという文部省の主張⁽¹⁶⁾に対し、外務省は自ら

が国際文化交流事業を担当、実施する意義を強調し、国際文化交流は単なる国内行政の延長ではなく、広く日本の対外関係を増進させるための有効な手段として捉えるべきだと説明し、現行体制を運用面から強化すべきだと立場を示した⁽¹⁶⁾。最終的に、一九九八年に成立した「中央省庁等改革基本法」第一九条(外務省の編成方針)では、「国際文化交流について、教育科学技術省との連携をさらに緊密化すること」⁽¹⁷⁾が求められた。二〇〇一年に行われた中央省庁再編に際して、国際文化交流に関する外務省と文化庁の役割分担が明確化され、文化庁の役割拡大が認められたのに対し、外務省と国際交流基金の活動は外交に資するものに限定された(岡、二〇二二:二〇四)。そして、二〇〇一年に制定された「特殊法人等改革基本法」により、改革推進本部が設置され、国際交流基金も審査の対象となり、独立行政法人化が決定した。国際交流基金に対する、事業について講ずるべき措置として、外交政策上必要性の高いものに限定することにより事業量の縮小や、客観的な事業評価の指標を設定し、外部評価を実施するとともに評価の内容を国民に情報提供することなどが求められた⁽¹⁸⁾。二〇〇二年に公布、施行された「独立行政法人国際交流基金法」では、基金の目的は「我が国に対する諸外国の理解を深め、国際相互理解を増進し、及び文化その他の分野において世界に貢献し、もって良好な国際環境の整備並びに我が国の調和ある対外関係の維持及び発展に寄与すること」とされた(国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六:三四三―三四七)。特殊法人時代の目的と比べ、新目的は国際的公益と日本の国益、外交への寄与の双方をより明確にした(国際交流基金三〇年史編纂室編、二〇〇六:八〇―八一)のである。役割が明確化し、事業運営の効果と効率性が求められるにつれ、外務省だけでなく、高い自律性を維持してきた国際交流基金も対外政策としての国際文化交流の意義を強く意識、主張するようになる。岡によると、国際交流基金が組織運営上独立性の高い独立行政法人へと移行したが、文化庁との役割分担を明確にするため、外務省の政策への接近が顕著になり、基金の目標も広報文化外交政策に明示的に関連づけられることとなった。そして、その背景には、それらの対応をなくして、国際

交流基金が独立行政法人として生き残ることが困難だと外務省が判断したという事情があった(岡、二〇一二・二〇四―二〇五)。

従来の国際文化交流に関連する予算が削減され、事業運営の戦略性と効率性が強く求められるようになる中、外交環境の変化に伴い、ソフト・パワーが国際文化交流や文化、情報発信の意義を裏付ける概念として注目されるようになった。そして、ソフト・パワーを活用する重要な手段として、パブリック・ディプロマシーを巡る議論が二〇〇〇年代以降活発化し、やがて違いが意識されてきた対外広報と国際文化交流がPD、広報文化外交という概念に「統合」されることとなる。ナイにより提起されたソフト・パワーによる議論は一九九〇年代初頭において、すでに翻訳本『不滅の大國アメリカ』(ナイ、一九九〇)を通じて日本にも紹介された。経済成長の低迷を背景に、一九九〇年代末以降、ソフト・パワーはしばしば外交政策関係者や有識者による議論において言及されるようになる。日本のソフト・パワーを巡る議論では論者によって認識と理解の違いが存在するが、共通の特徴として、グローバルゼーションと市民社会化といった変化への問題意識であり、そして、軍事力や経済力だけでなく、日本の文化の力を活用すべきだといった主張であった。

外交青書四二号では、脅威の多様化、国力の多元化とグローバルゼーションの進展が二一世紀の三つの大きな流れとして分析され、軍事力のみならず、経済力、技術力、文化の力など様々な要素が外交に影響を与えており、国益を実現していくためには、軍事力以外の様々な力を背景に国際的な発言力を増していくことがますます重要だと強調された。二〇〇〇年一月、小淵恵三首相の委嘱による「二一世紀日本の構想」懇談会が報告書である『日本のフロンティアは日本の中にある―自律と協治で築く新世紀』が提出され、ハード・パワーに対比し、時代が文化力、魅力と感動を競うソフト・パワーへ移行しているとの認識が示された(「二一世紀日本の構想」懇談会、二〇〇〇・九五)。ほぼ同時期においては、同報告書の他にも経済の再生、社会と文化の魅力と関連し、ソフト・パワーを強調する議論があった(例とし

て、竹中、一九九九)。その背景には、大国となった日本が軍事力増強の代わりに、どのように経済や文化力を生かし、国内外の問題に対応すべきか、という問題意識があったといえる。そして、同報告書は二一世紀の世界の潮流は「グローバル化」、「グローバル・リテラシー（国際対話能力）」、「科学技術の進化」と「少子高齢化」であると分析し、明治以降の「追いつけ追い越せ」モデルで発展してきた日本にとって、新たな挑戦と改革が迫られていると強調した。そして、社会、経済の硬直性と脆弱性が露呈した日本にとって、国内においては官と民の関係を調整し、対外的にはより開かれた姿勢で、シベリアン・パワーを生かしてグローバルバリエーションに対応すべきだと主張された。さらに、同報告書は対外政策に関連し、国内基盤を強化する具体的な提言として、「言力政治（ワード・ポリティクス）」の強化（二一世紀日本の構想」懇談会、二〇〇〇…二二八―二二九）を求めた。このワード・ポリティクスを提唱した田中明彦は自らの著書において、ワード・パワー（言力）を、短期的な発信とシンボルの操作と、長期的なアジェンダ設定のパワーとして説明し、ソフト・パワーとの関連についても言及された（田中、二〇〇〇…九七―一〇二…一三四―一三八）。以下で詳述するように、二〇〇一年に起こった同時多発テロとその後の米国による対テロ戦争は日本におけるソフト・パワーやPDに関する議論に大きな影響を与えることとなるが、日本のソフト・パワーを巡る議論はそれ以前からすでに始まっていたのである。

二〇〇〇年と二〇〇一年に行われた鼎談¹⁹では、出席者は二一世紀において文化が日本の外交においてより重要な役割を果たすだろうとの認識を示した。鼎談において、国際交流基金理事である藤井宏昭は、国際政治における力の本質の重点がソフト・パワーに移りつつあると述べ、文化交流によって日本文化がさらに魅力あるものとして、外交面と経済面でも大きな力になると強調した。二〇〇二年、藤井宏昭理事長の依頼を受け、諮問グループ国際交流研究会が会合を重ね、翌年の二〇〇三年に報告書である「新たな時代の外交と国際交流の新たな役割―世界世論形成への日本の本格的

参画を目指して」を提出した。同研究会は急速に変化する国際環境を踏まえ、新たに浮上した外交課題について議論を行い、これに対し国際交流が果たすべき役割について分析し、提言を行った。同研究会による報告書では、世界世論の形成とその影響の重要性を説明し、日本の課題として、「『世界世論』の形成やルールづくりに一層積極的にかかわるとともに価値観を共有する国々と協力して、こうした価値観が十分実現していない国々や価値観を受け入れようとする国々への働きかけを行っていくべきである」（国際交流研究会、二〇〇三・七）と強調した。そして、同報告書は、外交において軍事力に依拠せず、経済力も弱まりつつある日本にとって、国際環境の変化と諸課題に対応するためにPDの強化と国民レベルの外交の推進に取り組む必要があると主張した。PDの強化に当たっては短期的な広報の強化のみならず、中長期的な観点からの人材育成、人的交流や文化交流などの手段を組み合わせ、世界世論を担うパブリック・インテレクチュアルや非政府アクターのネットワークへの参加が同時に重要であるとされた。したがって、日本文化の海外発信、文化を通じた国際貢献や国際交流の支援といった面において、公的資金を使用しつつ政府から一定の距離を持つ国際交流基金はPDを担う重要な役割を果たせるとの認識が示された（国際交流研究会、二〇〇三）。これらの議論からわかるように、従来国際文化交流を行ってきた国際交流基金は二〇〇〇年代初頭において、ソフト・パワーやPDの概念を巡る議論を行い、新たな環境変化に対応するための、自らの役割を模索し、再評価していたのである。なお、政策広報の役割は引き続き政府の業務であるが、「欧米諸国における交流と情報の連携強化のトレンドに照らせば、一般広報と国際交流の境界は曖昧になりつつ」、交流基金は「日本の発信力の向上との観点から、一般広報と国際交流の連携強化を今後検討していく必要がある」（国際交流研究会、二〇〇三・三四）との理解も現れた。さらに注目すべき点として、重点地域戦略強化の部分において、従来重視してきた米国だけでなく、中国も取り上げられ、地域戦略をより明確化し、強化する必要があると強調されたのである（国際交流研究会、二〇〇三・三二）。委員としてこの研究会を

に携わった和田はPDに関する論文において、同時多発テロ以降の米国のPDについて、「情報」と「交流」を核として、ソフト・パワーの発揮が戦略的に展開されていると評し、今後の国際社会では対話や相互理解の必要性がさらに強まるだろうと分析した。そして、そのような外交環境の変化に対し、日本も自らのPDを構築するために、とりわけ国益に関する議論や、政府と非政府アクターの役割に関する議論を行う必要があると問題提起をした(和田、二〇〇二)。

二〇〇二年、フォーリンポリシー誌にジャーナリストであるマッグレイによる「日本のナショナル・クール」が掲載され、ポップ・カルチャーを始めとする文化による魅力が日本のソフト・パワーを強め、経済の再生をもたらすだろうと主張された(Mcgray, 2002)。そして、ナイも著書『アメリカへの警星』——二世紀国際政治のパワー・ゲーム(ナイ、二〇〇二)や『ソフト・パワー——二世紀国際政治を制する見えざる力』(ナイ、二〇〇四)でソフト・パワーを巡る議論を展開し、軍事力や経済力と対比し、新世紀におけるソフト・パワーの重要性を強調した。同時多発テロ事件以降、これらが代表する欧米でのソフト・パワーを巡る議論は日本にも影響を与え、後に日本の多くの政策関係者や有識者がこれら欧米での議論踏まえ、日本の文化力をいかに活用し、PDあるいは文化外交を通じてソフト・パワーを強化する重要性を強調していた。²⁰⁾

二〇〇四年、小泉純一郎首相の要請により、文化外交の推進に関する懇談会が開催され、翌年の二〇〇五年に報告書である『文化交流の平和国家』日本の創造を」が小泉首相に提出された。報告書では、PDに直接な言及はされなかったものの、文化交流や文化分野での国際協力を通じて総合理解を深め、地域研究、知的交流を通じての対外発信が日本外交に幅と奥行きを持たせる上で重要であるという認識のもとで議論が展開された。その背景には、文化外交の死活的重要性を認識せず、知的、人的、物的資源を最大限生かせる体制を整備せず、本気で文化外交を展開しなければ、国際社会における日本の存在感が急速に薄れてしまうだろうという危機意識があった(文化外交の推進に関する懇談会、

二〇〇四・六)。PDの概念に極めて近い、文化外交の重要性が強調され、外交戦略に資するように、日本の魅力をアピールし、発信力の強化と相互交流を通じ、諸外国の対日イメージ向上や親日感の醸成という明快な目標が示された。そして、報告書で論じられた文化外交の目的は一、「自国についての理解促進とイメージ向上」、二、「紛争回避のための異なる文化間、文明間の相互理解と信頼の涵養」、三、「全人類に共通の価値や理念の育成に向けての貢献」に設定された(文化外交の推進に関する懇談会、二〇〇四)。中国を含む東アジア地域はPDの重点対象地域として再確認され、「積極的かつ戦略的な文化交流を展開すべきである」とされた。歴史認識などの困難な問題に対し、丁寧に説明していくと共に、文化交流や対話、文化面での国際協力を通じて対日理解を促進し、二国間の相互理解と対日信頼感だけでなく、将来の「共同体」形成に向けて地域レベルの共通の利益や価値観、一体感の醸成も強調されるようになった(文化外交の推進に関する懇談会、二〇〇四・二〇一・二)。

二〇〇四年八月、外務省は大規模な組織改編を行った。組織、機構面での改革として、大臣官房の元に広報文化交流部が新設され、その英語名称がPublic Diplomacy Departmentとされた。これにより、従来組織的に分けられていた対外広報と国際文化交流が部分的に再統合されることとなる(金子、二〇〇七・二〇〇一・二〇八)。外交青書第四八号では、初めて公式にソフト・パワーについて説明を行い、「軍事力や経済力といった相手の政策変更を促すことができる力(ハード・パワー)に加え、その国がもつ価値観や文化の魅力で相手を惹きつける力、いわゆるソフト・パワーが、国のイメージを高め、外交力の向上と広義の安全保障、海外での邦人の安全性の向上につながる」との認識が広がっている」と強調した(外交青書第四八号・二四六)。そして、広報文化交流部の新設について、「日本の対外イメージを向上させ、日本文化の持つ魅力を外交上もソフト・パワーとして最大限活用するため」、「海外広報と文化交流を連携されたパブリック・ディプロマシーを展開している」と説明された(外交青書第四八号・二九二)。二〇〇四年の時点では、PDの

定義は「伝統的な政府対政府の外交ではなく、民間とも連携しつつ外国の国民・世論に直接働きかける外交活動」として捉えられるようになった。なお、PDは『対市民外交』、あるいは『広報外交』と訳されることが多いが、定訳はまない」との説明(外交青書第四八号・二四六)もあつたように、PDの日本語訳がまだ決まっていなかったが、広報と文化外交を統合したPDが公式な概念として日本外交において使用されるようになったといえる。

二〇〇〇年代序盤において、日本は安全保障面の協力を始め、同盟国であるアメリカとの協力を推進し、東アジア諸国との協力関係の深化も図っていた。台頭する中国に対し、日本政府は警戒しつつも、小泉首相の「挑戦」、「好機」発言が代表するように、前向きに捉えていた。そして、中国でも対日新思考が現れ、胡錦濤新政権も対日関係を改善する意欲を見せていた。しかし、小泉首相の靖国神社参拝と日中間の領土資源問題を巡る対立により、両国の互いに対する国民感情が悪化していった(加茂、二〇一二・伊藤、二〇一二)。このような背景の中、国際社会からの高い評価を得るとともに近隣諸国や友好国との信頼関係を構築、強化することを外交方針として掲げる(外交青書第四八号・五)日本の広報文化外交にとって、従来以上に中国や韓国の対日感情悪化に対応する必要性が強まったのである。外交青書第四九号は二〇〇五年四月に中国各地で発生したデモや暴力行為に触れ、その背景に中国における日本の政策と文化に対する理解が不十分であるためだと説明された。そして、日本政府の対応として、「人的往来の促進とあわせ、中国国民に対して日本に関する正確な情報を発信し、現在の日本に対する理解を深めるべく、諸施策を推進」することを強調した(外交青書第四九号・三七―三八)。

しかし、広報文化外交の重要性を強調する論調が日本政府内外において強まったことは対照的に、独立行政法人として再出発した国際交流基金の第一期中期計画(二〇〇三―二〇〇七)²¹では、事業、業務運営の効率化、経費削減やプログラムの見直しが随所で強調されていた。同中期計画からわかるように、効率が強く求められていた中でもなお、国

際交流基金が日本語教育や日本研究、知的対話の分野において、米国とアジア近隣諸国をとりわけ重要な地域として設定し、積極的な支援と事業実施を目指した。交流基金の中期目標期間事業報告書が示すように、効率的な事業を実施するという観点から事業プログラムの見直しと削減が進む中、交流基金は「歴史認識等に起因する市民レベルでの反日感情が高まったことを踏まえ、両国の市民・青少年向けの事業を重点的に実施した」。对中国事業として、「平成一七年度より、二一世紀日中交流特別事業を実施し、平成一八年四月には、政府より国際交流基金に対し新たに出資された二〇億円と国際交流基金の既存資金を合わせ総額一〇〇億円のファンドを基礎とする日中交流センターを設立し、中国人高校生の中長期招聘、日中市民交流ネットワーク整備、中国国内交流拠点整備を三つの柱とする日中二一世紀交流事業を開始した。⁽²⁾」

国内外の環境が激しく変化する中、とりわけ二〇〇〇年代後半以降、日本の広報文化外交を巡る議論における中国の存在感が増してきた。中国が著しく台頭し、日中政府間、民間に存在する問題が多様化、激化してきたため、広報文化外交の対象として中国の重要性が増すことは当然だといえる。一方、二〇〇〇年代中盤以降は中国でもソフト・パワーや公共外交を巡る議論が活発化し、対外発信や文化交流の実践が本格的に強化される時期であった(張、二〇一五)。そのため、日本の広報文化外交における中国の位置づけは、台頭する競争相手、あるいは挑戦者であるようにも認識されるようになってきた。二〇〇六年から二〇〇八年にかけて、外務大臣諮問機関である海外交流審議会が「我が国の発信力強化のための施策と体制」をテーマに議論を重ねた。二〇〇七年の同審議会による「日本の発信力強化のための五つの提言」では、日本が総じて良好な国際的なイメージを享受し、ソフト・パワーを発揮して効果的に外交政策を展開し得る環境にあるとしつつ、その環境を十分に生かしておらず、各国のソフト・パワー競争が激しさを増す中、日本はその良好な環境を生かし、文化や社会の魅力を訴え、発信を強化していかなければならないとの状況認識を示した。そ

して、同提言は広報文化外交のターゲットを一般市民層と有識者層に分け、一般市民層では日本のポップ・カルチャーの人気により対日関心が高まっているのに対し、有識者層では中国の急成長などを背景に対日関心が相対的に低下していると分析した。そのような状況認識に合わせて、報告書は一般市民層に対し、ポップ・カルチャーを導入した対日関心層の拡充を目標とし一、日本文化ボランティア制度の新設、二、日本語教育拠点を一〇〇か所以上の展開と日本文化「ふれあいの場」の新規展開を挙げた。そして、有識者層に対しては対日関心向上の取り組みとして、三、IT、メディアを通じた政策メッセージの外国語発信強化、四、知的交流と知日派育成により日本の有識者の声を世界に反映、五、若手指導者に対する対日理解促進プログラムの導入を挙げた(海外交流審議会、二〇〇七・三一九)。

二〇〇八年に行われた、海外交流審議会第一三回総会において、答申「我が国の発信力強化のための施策と体制―『日本』の理解者とファンを増やすために―」が採択され、発表された。答申では、現在の国際社会は軍事力や経済力に加え、国家の発信力が国力に直結するという新たな潮流にあると述べ、PDを通じて日本の魅力や考え方を積極的に海外に伝えるための取組みを本格的に強化することが、日本の対外関係において喫緊かつ死活的な課題であると強調された。そして、答申は前年に発表した提言の内容を踏まえた上で、より具体的に、包括的に提言を行い、とりわけ発信強化を実現するためのポップ・カルチャーの活用、国際社会における有識者層の論調形成への積極的な関与や非政府アクターとの協力関係の強化などの点が挙げられた。さらに、重要対象地域としては、中国や韓国を含むアジアと同盟国であるアメリカが挙げられ、それぞれの対象地域の特徴を捉え、効果的な政策を実施することが必要だと強調された。具体的に、中国、韓国など近隣諸国との関係には未だ歴史問題の影響があり、相互理解を通じて改善する必要がある、市民レベルでの交流が進み、相互理解があれば長期的に関係が改善するとの認識が示された。米国に関しては、両国間に大きな懸案がないため、交流が空洞化している側面があり、中国が存在感を高める中、米国の有識者の対日関心が、とりわ

け政治、安全保障といった分野において相対的に低下したことが問題視された（海外交流審議会、二〇〇八）。

外交環境の変化と行政改革による影響を背景に、広報文化外交の主要アクターである外務省広報文化交流部と独立行政法人国際交流基金はそれぞれ自らの業務と活動について議論しており、新しい時代におけるPDのあり方を模索している（外務省、二〇一二年a）。広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会、二〇一二年b。国際交流基金文化交流研究委員会、二〇一〇）。二〇〇九年に決定した国際交流基金第二期中期計画（二〇〇七年四月―二〇一二年三月）は引き続き業務の合理化、効率化を目指しつつ、前述した提言を受け、ポップ・カルチャーの活用や重要地域での日本語教育及び日本研究の支援、知的交流の強化を目標として挙げた。以上述べてきたように、二〇〇〇年代日本におけるソフト・パワーを巡る議論が盛んにされるようになり、広報文化外交の概念が徐々に定着し、政府のさらなる努力がしばしば強調されるようになった。

しかし、注意すべきはこうした戦略性が強調される中、非政府アクターの役割と自律性が決して軽んじられるようになってきたわけではない点である。むしろ官民協力の推進と非政府アクターのリソースを活用することで政府予算の不足を補い、効率的に日本のソフト・パワーを増強できるといった観点から、広報文化外交における非政府アクターの役割と自律性が重視されてきたといえる。元外務省広報文化交流部長である近藤誠一が二〇〇五年に外交フォーラムに寄稿した論文において、政府の機能変化について以下のように論じた。富をいかに文化に配分するかを決めるのは国民自身であり、政府がすべきことはその環境整備であり、国民が判断をするための適切な情報やネットワークキングの場の提供である。また、文化交流のネットワークのハブとして参加者の共鳴を支援し、民間アクターの行動を「命令」、「指導」すべきではない。具体的には、政府の役割は税制や入国管理制度などにより、文化の創造や流れを奨励し、邪魔をしないことである（近藤、二〇〇五）。さらに、当時広報文化交流部長である門司健次郎は二〇〇九年の寄稿において、文化

外交が政治経済だけでなく、安全保障も含めた日本の国益につながるとの認識を示し、中国や韓国の文化外交への資源投入により、文化面でのイメージ競争が厳しくなったとしつつも、文化外交を単に国のイメージのための競争と捉えるのが適切ではないと述べた。門司は広報文化外交におけるポップ・カルチャーの影響力を説明し、政府が外交力強化するために直接文化の振興と支援を行うのではなく、圧倒的な集客力を持つポップ・カルチャーの力を借りる、非政府アクターとの協力的な姿勢を強調した（門司、二〇〇九）。

民主党政権下で行われた提言型政策仕分けを受け、外務省が広報文化外交の戦略策定と実施をいかに主導し、どのように調整すべきかについて、有識者を交えて検討した。六回の会合を経て、広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会による最終報告「三・一一後の広報文化外交」が二〇一二年七月に外務省広報文化交流部長に提出された⁽²³⁾。報告書では、PDを広報文化外交と訳し、広報文化外交が直面していた現状と抱えている課題に対する認識を以下のように説明した。第一に、政治の混乱、経済の低迷、財政の危機、少子高齢化などの問題、そして東日本大震災と福島原発事故は世界の日本に対する見方に影響を与えかねないため、海外における好意的な日本観を維持するために、日本において正確な姿を伝える必要が増した。第二に、中国や韓国などの国がPDに注力し存在感を増しているため、広報文化外交の世界でも国家間の競争が激化しつつある。これまでにはない挑戦をうけつつある日本にとって広報文化外交がますます重要になる。第三に、情報技術の発達や各国における市民社会の成熟を背景に、一般市民が外交政策に大きな影響を与えるようになった。第四に、NGO、大学、財団、企業などの非国家主体が国際社会のさまざまな局面において主体的かつ能動的に活動するようになったため、多様な非国家主体と交わり、認識を共有し、国際的なアジェンダ形成することが必要不可欠である（広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会、二〇一二：一一二）。報告書は事業仕分けによる批判を意識し、とりわけ短期的な効率を求めることで広報文化外交の中長期的な効果を損なう点や、予算

削減が国際的な競争力を喪失させる危険性に対し、疑問を呈し、対応の必要性を強調した。そして、報告書は日本の広報文化外交が従来重視してきた活動における双方向性をもつ意義を再確認し、広報文化外交は業務を民間にアウトソーシングするのではなく、多様な非政府アクターと協力関係を強化し、協働性を担保する意義を強調した。さらに報告書は従来の議論を踏まえ、広報文化外交に携わる各政府アクターの位置付けや役割の明確化、各組織間の調整強化、非政府アクターとの協働の強化などを提案した（広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会、二〇一二年・一一二）。

グローバル社会の変化や中国の台頭を含む外交環境の変容からすれば、台頭するライバルとの競争関係を意識し、対応策を強調したのは自然な反応である。そして、日本国内政治、経済、社会の変動という背景を考えれば、従来行われてきた広報文化外交の意義と今後それを強化する重要性を強調したのは不思議ではない。これらの議論からわかるように、二〇一〇年前後において、日本の広報文化外交は外部環境に対応する必要性と国内政治による効率性の追求という深刻なジレンマを抱えていたといえる。国際交流基金中期目標（二〇一二年四月―二〇一七年三月）では、「グローバル化が進展し、また、新興国を始めとした国々の世界における存在感が高まる中、我が国がこれまでに築いてきた国際社会の信頼をさらに強化し、また国際社会における我が国のプレゼンスを維持し、高めることがますます重要となっている⁽²⁴⁾」との認識が示されたのである。詳述は他稿に譲るが、国際広報強化連絡会議⁽²⁵⁾の開催などからわかるように、二〇一二年に発足した安倍政権は広報文化外交の重要性を高く評価し、組織の改革と戦略的な対外発信の強化を図っている。

おわりに

本稿は一九七〇年代以降の日本の広報文化外交を概観し、理論的分析視点から広報文化外交の概念変容を検証した。

検証の結果を以下のように示すことができる。

まず、ネオ・リアリズムの視点からは日本が台頭する中国に対応するため広報文化外交を重視し、活用する理由を、とりわけソフト・パワーを巡る競争の視点から説明することができる。中国が公共外交に注力する二〇〇〇年代中盤以降、日本の政策関係者や有識者による議論において、ソフト・パワーや文化的プレゼンスの相対的評価に関する問題意識が強くなっただけでなく、ポップ・カルチャーなど新たな文化資源を動員し、戦略的な文化発信と相互交流を強化する意識も強まったのである。しかし、一九七〇年代から一九九〇年代にかけて、日本は徐々に対外発信と国際文化交流を強化し、対外戦略の一環として捉えるようになるプロセスにおいて、覇権国であるアメリカに対するバランスングの意識は見られなかった。中国の台頭が加速する二〇〇〇年代前半においても、広報文化外交における中国は主に重要な対象国であったため、競争とバランスオブパワーの視点のみでは広報文化外交の概念変容は説明できない。

そして、コンストラクティヴィズムの視点からすれば、日本は戦後以降のアメリカとの文化交流から広報文化交流の重要性と実施方法を学習してきたことや二〇〇〇年代以降米国のPDにより影響を受け、ソフト・パワーという概念が浸透したプロセスとその理由が説明できる。日本では、文化交流の双方向性やPDにおける非政府アクターの自律性が常に重んじられてきた。それは、対外広報と国際文化交流が広報文化交流の概念に再統合された二〇〇〇年代以降も同様である。しかし、広報文化外交における重要な対象国でありパートナーでもあるアメリカと、対象国でありライバルでもある中国に対する位置づけの違いと変化からもわかるように、広報文化外交の概念変容は決して学習、あるいは理念の受容のみによるものではなかったのである。

最後に、外交環境の変化だけでなく、国内政治、経済の変化及びそれらの変化に対する認識を分析射程に入れるネオクラシカル・リアリズムの視点を用いることにより、広報文化外交の概念変容をより重層的に説明することができる。

一九七〇年代以降の日本が経済大国へと変貌するにつれ、周辺諸国だけでなく、同じ西側陣営の先進諸国、とりわけ米国による批判に直面した。これらの批判を緩和し、調和された外交環境を維持するため、日本は本格的に国際交流事業を始めた。そして、一九八〇年代後半以降、大国に相応しい責任と貢献が求められる中、軍事面での貢献が限られていた日本は文化面での国際協調、国際貢献を強調し、対外広報と国際文化交流を自らの対外戦略の一環と位置づけ、注力するようになる。しかし、一九九〇年代中盤以降、国内の非政府アクターが果たし得る役割が拡大したものの、経済の低迷に影響され、広報文化外交に動員できる資源に厳しい制限が設けられることとなった。そのため、限られた軍事的、経済的資源の代わりに、文化資源を動員しうるソフト・パワーを巡る議論と広報文化外交の意義が一層注目されるようになった。つまり、二〇〇〇年代以降、国内外環境が激しく変化する中、日本の広報文化外交は戦略性の強化と効率性の追求というジレンマを抱えるようになり、台頭するライバルに対応しつつ国内の資源を動員するために、外交におけるソフト・パワーという論理を強調し、広報文化外交に対する解釈を調整せざるを得なくなったのである。そこで、従来意図的に使い分けられていた広報と国際文化交流はP・D・広報文化外交に統合されたのである。

本稿による検証からわかるように、日本の広報文化外交の概念変容には、独自の特徴が存在する。それは既存の研究が明らかにしてきたことでもある。他方、本稿でも明らかにしたように、理論的分析視角を用いることによって、広報文化外交をP・Dの一事例として検証することができる。とりわけ広報文化外交の概念変容に存在する普遍的な要素や、他者との相互作用にスポットを当てることが可能である。このことは今後、各国のP・Dに存在する特殊性だけでなく、各事例の間に存在する一定の普遍性を検証しうることを示唆しているのである。

(1) 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mt/afj/annual/honsho/sosiki/gaimu.html> (最終アクセス二〇一五年九月五日)

- (2) 理論的分析視点の選択と詳細な説明は、張(二〇一五)第II章を参照。
- (3) 齋木千九郎、門田省三ほか(座談会)「二年目に歩み出して―基金の活動と展望―」、『国際交流』一九七四年第一号、五〇―五六ページ。
- (4) 「大平正芳内閣総理大臣のメルボルンにおける演説」、データベース『世界と日本』<http://www.joc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>(最終アクセス二〇一五年九月七日)
- (5) 外交青書二六号 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hnebook/1982/s57-1030500.htm> (最終アクセス二〇一五年九月七日)
- (6) 梅棹忠夫、京極純一、萩原延壽(鼎談)「転換期の国際交流 国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ」、『国際交流』一九八七年第四号、四二―二ページ。
- (7) 梅棹忠夫、京極純一、萩原延壽(鼎談)、同上、二三ページ。
- (8) 楠田實(インタビュー)「二世紀の扉を開く鍵―日米センター発足をふりかえって」、『国際交流』一九九二年第六〇号、六二―七三ページ。
- (9) 本間長世、島田晴雄、小島明(鼎談)「グローバル・パートナーシップの確立に向けて、日米関係の再構築を―日米センターの今後を展望する」、『国際交流』一九九二年第六〇号、七四―八八ページ。
- (10) ジェラルド・カーティス(一九九二)「日米センターを通じた国際交流」、『国際交流』一九九二年第六〇号、八九―九〇ページ。
- (11) 「国際交流基金アジアセンターについて」、『国際交流』一九九五年第六九号、一〇四―一〇五ページ。
- (12) 「平和友好交流計画」に関する村山内閣総理大臣の談話 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/areat/saisen/murayama.html> (最終アクセス二〇一五年九月三〇日)
- (13) 橋本龍太郎総理大臣による演説「日・ASEAN新時代への革命より深くパートナーシップ」、『外交青書』第四一号、一八六―一九三ページ。
- (14) 「日本―ASEAN多国籍文化ミッション」―総括会合の開催」、『国際交流』一九九八年第八〇号、八〇―八五ページ。
- (15) 行政改革会議第一四回(一九九七年五月二二) 議事概要 <http://www.kantei.go.jp/jp/gokaku/0526da14.html> (最終アクセス二〇一五年一〇月二日)
- (16) 外務省説明資料(五月一四日、二二日) <http://www.kantei.go.jp/jp/gokaku/gaimu617.html> (最終アクセス二〇一五年一〇月二日)
- (17) 「中央倉庫等改革基本法」 <http://www.kantei.go.jp/jp/gokaku/980303houan.html> (最終アクセス二〇一五年一〇月二日)
- (18) 「各特殊法人等の事業及び組織形態に¹⁾ついて講²⁾を³⁾措置」 <http://www.gyoutokaku.go.jp/jinmukyoku/tokusyuu/gourikak/tokusuu.pdf> (最終アクセス二〇一五年一〇月二日)
- (19) 藤井宏昭、山崎正和、米本昌平(鼎談)「新しい時代の文化とは―「やまと」文化から「日本」文化へ」、『外交フォーラム』二〇〇〇年第四号、

- 一四―三三ページ・藤原義春、藤井宏昭、本間長世（鼎談）「日本はどういう『力』をもっているのか」、「外交フォーラム」二〇〇一年第一号、二二―二二ページ。
- (20) 例として、福川伸次、藤井宏昭、高階秀爾（鼎談）「日本人はソフトパワーをもっと活用すべき」、「外交フォーラム」二〇〇三年第一号、一八―二七ページ・近藤誠一、田所昌幸、杉浦勉（鼎談）「日本を天女が舞い降りたくなる国に―日本の文化力を高めるには」、「外交フォーラム」二〇〇四年第六号、二四―三三ページ。
- (21) 国際交流基金中期計画（第一期―第三期）及び各年度計画は国際交流基金ホームページ <https://www.jpf.go.jp/about/admin/plan/>（最終アクセス二〇一五年一〇月二日）より確認。
- (22) 「独立行政法人国際交流基金中期目標期間（平成一五年一〇月―平成一九年三月三十一日）事業報告書」https://www.jpf.go.jp/about/admin/evaluation/dl/mid-term_report.pdf（最終アクセス二〇一五年一〇月二日）九一―〇二ページ。
- (23) 広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会について <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kondankai201/>（最終アクセス二〇一五年一〇月二日）
- (24) 独立行政法人国際交流基金中期目標 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000014488.pdf>（最終アクセス二〇一五年一〇月二日）
- (25) 国際広報強化連絡会議の内容は以下のホームページで確認した <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy/4archive07.html>（最終アクセス二〇一五年一〇月二日）

参考文献

・日本語文献

- 伊藤剛（二〇一一）、「胡錦濤政権と新思考外交の挫折―二〇〇三―〇五年」（高原明生 服部龍二編『日中関係史 一九七二―二〇一一 I 政治』東京大学出版会）、四一七―四四一ページ。
- 井上正也（二〇一五）、「アジア冷戦の分水嶺―一九六〇年代―」（宮城大蔵編『戦後日本のアジア外交』ミネルヴァ書房）、一一一―一四一ページ。
- 岡眞理子（二〇一二）、「国際交流基金と文化外交」（伊藤裕夫・藤井慎太郎編『芸術と環境―劇場制度・国際交流・文化政策』論創社）、一九四―二二三ページ。
- 小熊旭、川島真（二〇一二）、「第二章 「大平学校」とは何か（一九八〇年）―日中知的交流事業の紆余曲折」（園田茂人編『日中関係史 一九七二―二〇一〇』）

日本のパブリック・ディプロマシー

同志社法学 六八巻三号

二五六 (二〇六四)

〇二二 III 社会・文化」東京大学出版会、五三―八〇ページ。

霞山会 (一九九三)、『日中関係基本資料集 一九七〇年―一九九二年』財団法人霞山会。

金子将史 (二〇〇七)、『日本のパブリック・ディプロマシー』(金子将史、北野充編『パブリック・ディプロマシー―世論の時代』の外交戦略) P
HP研究所、一八三―三〇ページ。

金子将史 (二〇一四)、『転換期を迎える日本のパブリック・ディプロマシー』『国際問題』第六三五号、三八―四八ページ。

金子将史、北野充編 (二〇〇七)、『パブリック・ディプロマシー―世論の時代』の外交戦略』P HP研究所。

金子将史、北野充編 (二〇一四)、『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』P HP研究所。

加茂具樹 (二〇一二)、『小泉内閣とナショナリズムの高揚』二〇一―〇二年』(高原明生 服部龍二編『日中関係史 一九七二―二〇一二 I 政治』
東京大学出版会、三七―四一五ページ。

楠綾子 (二〇一五)、『国際交流基金の設立―日米関係の危機と日本外交の意識変容』(福永文夫編『第二の「戦後」の形成過程―一九七〇年代の政治的・
外交的再編』有斐閣、八九―一八ページ。

栗山尚一 (一九九〇)、『激動の九〇年代と日本外交の展開―新しい国際秩序構築への積極的な貢献のために』、『外交フォーラム』一九九〇年第五号、
二二―二二ページ。

国際交流基金一五年史編纂委員会 (一九九〇)、『国際交流基金一五年のあゆみ』国際交流基金。

国際交流基金三〇年史編纂室編 (二〇〇六)、『国際交流基金三〇年のあゆみ』国際交流基金。

国際交流研究会 (二〇〇三)、『新たな時代の外交と国際交流の新たな役割―世界世論形成への日本の本格的参画を目指して―』国際交流基金。

近藤誠一 (二〇〇五)、『日本の文化外交戦略―文化外交の最前線で考えたこと』、『外交フォーラム』二〇〇五年第二号、二二―二七ページ。

杉山恭 (一九八四)、『わが国における文化交流の現状』(京藤真、杉山恭、馬場伸也、平野健一郎編『国際関係における文化交流』日本国際問題研究所、
二五―六〇ページ。

戦後日本国際文化交流研究会 (二〇〇五)、『第一章 戦後日本の国際文化交流』(平野健一郎監修、『戦後日本の国際文化交流』勁草書房、三―三二ペ
ージ)。

総務庁行政監察局編 (一九九二)、『国際文化交流の現状と課題―総務庁の行政監察結果から―』大蔵省印刷局。

高原明生、服部龍二編 (二〇一二)、『日中関係史 一九七二―二〇一二 I 政治』東京大学出版会。

竹中平蔵（二九九九）、『ソフト・パワー——二世紀・日本の見取り図』PHP研究所。

田中明彦（一九九二）、『日中関係一九四五—一九九〇』東京大学出版会。

田中明彦、田所昌幸（二〇〇八）、『新自由主義の時代一九八〇年代』（五百旗頭真編『日米関係史』有斐閣）、二六一—二八七ページ。

田中明彦（二〇一〇）、『日本外交におけるアジア太平洋』（渡邊昭夫編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房）、三五七—三七八ページ。

張雪斌（二〇二二）、『対外政策におけるパブリック・ディプロマシーの役割とその限界』、『同志社法学』第三五二号、四七一—二七ページ。

張雪斌（二〇一五）、『台頭する中国のパブリック・ディプロマシー（公共外交）——概念の変容を促す要因』、『アジア研究』第六一卷七号、一八一—三七ページ。

ジョセフ・S・ナイ（一九九〇）、『不滅の大国アメリカ』読売新聞社。

ジョセフ・S・ナイ（二〇〇二）、『アメリカへの警告——二世紀国際政治のパワー・ゲーム』日本経済新聞社。

ジョセフ・S・ナイ（二〇〇四）、『ソフト・パワー——二世紀国際政治を制する見えざる力』（山岡洋一訳、原著二〇〇四年発行）日本経済新聞出版社。

ジョセフ・S・ナイ（二〇一〇）、『スマート・パワー』（山岡洋一、藤島京子訳、原著二〇一一年発行）日本経済新聞出版社。

福田赳夫（一九八七）、『立志の齢を祝して』『国際交流』一九八七年第四四号、二一三—二二二ページ。

松村正義（二〇〇二）、『国際交流史——近現代日本の広報文化外交と民間交流』地人館。

宮地大蔵（二〇一三）、『アジアの変容と日本外交』（波多野澄雄編『日本の外交第二巻 外交史——戦後編』岩波書店）、一四五—一六八ページ。

牟倫海（二〇一六）、『戦後日本の対外文化政策——一九五二年から七二年における再編成の模索』早稲田大学出版部。

門司健次郎（二〇〇九）、『オールジャパンで売り込む「日本」』、『外交フォーラム』二〇〇九年第七号、三四—三八ページ。

和田純（二〇〇四）、『東アジアにおける日本の国際文化交流と文化外交——戦後日本の政府機関の活動と課題』（添谷芳秀、田所昌幸編『日本の東アジア構想』慶應大学出版会）、五九—一〇九ページ。

・日本語資料

海外交流審議会（二〇〇七）、『日本の発信力強化のための五つの提言』http://www.mofa.go.jp/mofaj/annat/shingkat/koryu/pds/h18_teigen.pdf（最終アクセス二〇二二年六月二五日）。

海外交流審議会（二〇〇八）、答申「我が国の発信力強化のための施策と体制——「日本」の理解者とファンを増やすために」<http://www.mofa.go.jp/>

日本のパブリック・ディプロマシー

同志社法学 六八巻三号 二五七（二〇六五）

日本のパブリック・ディプロマシー

同志社法学 六八巻三号 二五八 (一〇六八)

molfa/annai/shingkaikoryu/pdfs/toshin_us.pdf (最終アクセス二〇二二年六月二五日)。

外務省、(二〇二二a)「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会のごとく」<http://www.mofa.go.jp/molfa/gaikokulture/kondankai120/index.html> (最終アクセス二〇二二年六月二五日)。

外務省、(二〇二二b)「日中交流支援事業」http://www.mofa.go.jp/molfa/area/china/ge_boshu.html (二〇二二年九月二四日最終アクセス)。

広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会(二〇二二)、「三・一一後の広報文化外交」http://www.mofa.go.jp/molfa/gaikokulture/kondankai1201/pdfs/saisyu_hokokusho2.pdf (最終アクセス二〇二二年八月二五日)。

外務省『外交青書(わが外交の近況)』各年度版。

国際文化交流に関する懇談会(一九九四)、「新しい時代の国際文化交流」『国際交流』一九九四年第六号、八四―九〇ページ。

国際交流研究会(二〇〇三)、「新たな時代の外交と国際交流の新たな役割―世界世論形成への日本の本格的参加を目指して―」<http://www.jp.f.go.jp/about/survey/ikkall.pdf> (最終アクセス二〇二二年二月二二日)。

国際交流基金文化交流研究委員会(二〇一〇)、「二二世紀、新しい文化交流を」<http://www.jp.f.go.jp/about/survey/bkk/pdf/2010.pdf> (最終アクセス二〇二二年一月二三日)。

国際文化交流懇談会(二〇〇三)「今後の国際文化交流の推進について」。

国際文化交流推進会議(一九八九年a)「国際文化交流に関する懇談会報告」。

国際文化交流推進会議(一九八九年b)「国際文化交流行動計画」。

二二世紀日本の構想懇談会(二〇〇〇)『日本のフロンティアは日本の中にある―自律と協治で築く新世紀』<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/houkokusyo/index1.html> (最終アクセス二〇一五年一〇月二日)。

文化外交の推進に関する懇談会(二〇〇四)、「『文化交流の平和国家』日本の創造を」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/dunka/keitai/050711houkokoku.pdf> (最終アクセス二〇二二年二月二三日)。

文化発信戦略に関する懇談会(二〇〇九)「日本文化への理解と関心を高めるための文化発信の取り組みについて」。

・英語文献

Cowan, Geoffrey, and Amelia, Arsenault (2008), "Moving From Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy", *The*

- Annals of the American Academy of Political and Social Science*, NO.616, pp. 10-28.
- McGray, Douglas (2002), "Japan's Gross National Cool", *Foreign Policy*, No.130, pp. 44-54.
- Hayden, Craig (2012), *The Rhetoric of Soft Power Public Diplomacy in Global Contexts*, Maryland: Lexington Books.
- Heng, Yee-Kuang (2010), "Mirror, Mirror on the Wall, Who Is the Softest of Them All? Evaluating Japanese and Chinese Strategies in the 'Soft' Power Competition Era", *International relations of the Asia-Pacific*, Vol.10, No.2, pp. 275-304.
- Melissen, Jan, ed. (2005), *The New Public Diplomacy Soft Power in International Relations*, New York: Palgrave Macmillan.
- Nye, Joseph, S. (2008), "Public diplomacy and soft power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No.616, pp. 94-109.
- Nye, Joseph S. (2011) *The Future of Power*, New York: Public Affairs.
- Pannunt, James (2013), *New Public Diplomacy in the 21st Century: A Comparative Study of Policy and Practice*, Oxon: Routledge.
- Seib, Philip, ed. (2009), *Toward a New Public Diplomacy Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vyas, Utpal (2011), *Soft Power in Japan-China Relations: State, Sub-state and Non-state Relations*, New York: Routledge.