

米国における国際文化交流の
Public Diplomacy 化

牧田 東一

Critical Review of Institutionalization of
U. S. Public Diplomacy from Cultural
Relations' Perspective

MAKITA, Toichi

Obirin University, *Obirin Review of International Studies*, No. 17, 2005
桜美林大学『国際学レビュー』第17号（2005年）

Summary

In the U.S., international educational and cultural exchanges or cultural relations were initiated by intellectuals supported by private philanthropic foundations, such as Carnegie and Rockefeller philanthropies. This was one of the visible expressions of American liberal internationalism, before and during the interwar period. Developed from this liberal tradition, which values private initiatives above governmental programs, after WWII when the U. S. government increasingly took leading roles in every aspect of international relations, educational and cultural exchange the role of government in implementing them have been debated between diplomatic experts and educators.

Diplomats, who were successful in controlling governmental exchange programs, coupled cultural exchange programs with information activities and called it public diplomacy. Both cover, they claim, governmental programs addressed to and trying to influence foreign citizens' minds. Cultural exchange was considered to be slow media, while information activities such as radio programs, (i.e.:Voice of America) were categorized fast media in public diplomacy activities. However, priority of and policies for public diplomacy have been frequently altered by successive administrations. The most recent drastic change was abolishment of the more than 50 year old United States Information Agency, or USIA, by the Clinton administration. All the activities of the former USIA, which was created a half century ago by Eisenhower by splitting the State Department, were re-incorporated into the same department.

The author argues that the basic problem of public diplomacy lies in the unfortunate coupling of cultural exchange and information activities. Two completely different things. While the former is based on mutuality, the latter in recent years often implies unilateral governmental policy advocacy. For the sake of American "soft power," it is better for the U. S. to let them divorce and return cultural exchange to the hands of private organizations. An early pioneer of American cultural exchange said that it belongs to the sphere of Liberty, not of Government in America.

* * *

はじめに

日本政府による国際文化交流政策・事業は外務省文化交流部と国際交流基金¹⁾によって中心的に担われてきた²⁾。その文化交流部の名称が2004年から広報文化交流部に変更され、英文名称は Public Diplomacy Department となった。通常的外交が政府間の活動であるのに対して、Public Diplomacy (以下、PD) は、政府が外国の市民や世論に直接働きかける外交行為を指すとされ、この観点からメディアを通じての政策広報と一般広報³⁾、および人物交流、芸術紹介、言語教育などの国際文化交流の両方を含む政府活動であるとされている。PD の考え方は、米国においては1970年代頃から政策・行政用語として定着したとされるが [Malone 1988: 2]、日本では広報と文化交流を一体に考えることへの抵抗が強く、上記のように2004年になって国際交流部にそれまで別であった海外広報課が合併して、広報文化交流部になったのである。国際文化交流事業と海外広報を一体とする PD の考え方は、米国だけでなく1990年代以降の英国にもみられ⁴⁾、ドイツはその影響を受けつつあるが、フランスでは英米に追従しようとする動きは現在のところは見られない [川村 2004]。つまり、今日の国際文化交流政策は、広報と交流が一体である英米の PD 型が両者を分離してきた欧州に及びつつあり、従来欧州型であった日本も英米型への転換の選択を行ったように見えるのである。

米国における PD の範囲は、第2次世界大戦中の戦時プロパガンダ活動、戦後の日本とドイツの占領政策における親米心理形成活動、そして冷戦時代のソ連との心理戦争、イデオロギー闘争の活動をも含む広範なものである。活動の中心となったのは米国広報庁 U. S. Information Agency (以下、USIA) であるが、軍と CIA も同種の活動を行っており、USIA の公開活動だけでなく後者の秘密作戦も含まれている。従って、フルブライト奨学金制度に代表される教育交流事業や学術・芸術交流事業などが政府プロパガンダ活動と混同されることを懸念して、両者を分けるべきだという意見は、米国でも一部の議員や教育学术界などを中心に根強く存在した。事実、フルブライト奨学金制度は永く USIA の所管ではなく、国務省の教育文化局が所管してきたのである。米国外交において、広報・情報活動全般、そして国際文化交流活動もまた優先順位が低く、歴代政権において頻繁に政策の方向性の転換や制度変更が一貫性を欠く形で行われてきた。過去の混乱の歴史を見ると、PD の概念の下に広報・情報活動と国際文化交流活動を一体とする現在の体制が今後も続いていくのかさえ不透明である。

他方で、9.11以降の米国政府はブッシュ政権の言う「テロとの闘い」にお

いて、しばしば単独行動主義と批判される強引な外交と先制攻撃による軍事力行使を行い、イスラム世界のみならず仏独を中心とする欧州諸国でも反米感情の高まりを招いてきた。ブッシュ政権のイラク政策に反対した諸国だけでなく、賛成した英国や日本においても世論の対米感情の悪化は著しい。こうした中で、ソフトパワー論をとなえるジョセフ・ナイはブッシュ政権の軍事力偏重の政策を批判し、PDの重要性と拡充を提案している [Nye 2004b; 2004c]。同様に、Council on Foreign Affairs もまた、民間との協力によるPDの再編と強化を提言した [Council on Foreign Relations 2001]。ベトナム反戦運動以来ともいえる厳しい世界の対米世論のなかで、PDの重要性が広く認識され始めているといえるであろう。しかし、米国の直面する問題は短期的な政策支持をどう獲得するかだけではない。

米国に関する多くの書籍と情報を備えていたアメリカン・センターが廃止された。これは、クリントン政権時にUSIAが廃止され国務省に統合されたことに伴う事業の見直しの結果である。同時に、米国から知識人や芸術家が来日した際にUSIAによって行われてきた交流事業もなくなった。これらは、マス・メディアを通じた大衆世論への働きかけを重視するあまり、知識層へのサービス提供や人と人のコミュニケーションという伝統的な国際文化交流活動を軽視した結果と考えざるをえない。すなわち、PDにおける政策広報重視と国際文化交流軽視の傾向である。敗戦後、占領軍によって各地に設けられた図書館だけが、日本の青年にとって開かれた世界への窓であった。それが、米国政府による親米感情養育の手段であったとしても、事実戦後エリートが多くがこうした活動を通じて米国を知り好意を持ちながら育っていったのである。今日の日本であれば、アメリカン・センターに代わる手段は多々あるかも知れない。インドネシアではその影響ははるかに大きいという。同国でも戦後知識人の多くはこうした図書館で学び、時々の米国政府の政策に反対することはあっても、米国に対する基本的知識と好意を持ち続けてきた。しかし、現在の若者は米国のことを知らずに極めて単純な反米感情に動かされているという。⁵⁾ これでは、対外文化政策として失敗であると言わざるをえない。

筆者の考えでは、PD概念に基づく政策広報主導ともいうべき英米の国際文化交流事業の再編は未だ結果の出ていない試みであり、事実成功しつつあるようにはみえないのである。従って、流行に流されて追随するのではなく、その是非を立ち止まって考えるべきである。そのために、本稿では米国の国際文化交流の原点を考えると同時に、歴代政権のPD概念の変化を概観し、

米国のPDの今日の問題を論じるつもりである。

1. 米国の国際文化交流の伝統

国際文化交流という用語は多義的であり、初めに本稿で論じようとしている対象について説明が必要であろう。本稿では、国際文化交流の現象としての側面と政策としての側面を区別し、後者を主たる対象として考察する。現象としての国際文化交流とは、人間、モノ、情報、思想などの国境を越えた移動とそれが社会にもたらす影響のことである。一方、政策としての国際文化交流とは、政府、自治体、民間の国際交流組織などが、一定の公共の目的をもって組織的に実施する国際文化交流現象への働きかけを指す。現象としての国際文化交流は、移民、難民、グローバルなマスメディア、海外旅行、インターネット情報など、個人がそれぞれの欲求によって行動することの結果として生ずるものであり、政策として実施される国際移動よりはるかに大きな量をもっている。例えば、フルブライト奨学金は米国政府のプログラムであり、一定の政策目的で他国から留学生を米国に招いている。他方で、米国にはその何百倍もの数の私費留学生が学んでいる。本稿で対象としているのは前者である。こうした政策的な交流事業を中心的に実施しているのは政府だと思われるかも知れないが、実際は総計で考えると民間団体（民間の国際交流団体や民間財団など）の方が多く、特に米国の場合には民間優位の傾向が強いため、必ずしも政府だけを考察の対象とすればよいわけではない。留学生を例に考えれば、個人レベルではそれは現象であるが、大学が「国際人の養成」など特定の公共目的で留学を組織的に実施すれば、それは民間組織による政策的な国際文化交流となる。さらに、政府が国益のために自国への私費留学生を増やそうとする政策を実施すれば、それもまた国際文化交流政策と考えられる。つまり、本稿で対象とするのは、国際文化交流現象の状況（交流が存在しない状況も含む）に対して、政策主体が目的をもって働きかける行為のことである。

次に、英語では、つまり米国における理解として、国際文化交流に関係する用語は何かをみてみたい。最も広い概念としては **cultural relations** があり、国際関係における非政治的、非経済的分野⁶⁾を指すと考えられる。一般的に **cultural relations** は、国際文化交流現象の状況（以下、国際文化交流状況）と考えることができるであろう。異なる国民間の相互理解も **cultural relations** の重要な要素であるが、相互理解を直接測定することは實際上困難であり、通

常は相互の人的交流、芸術作品（小説の翻訳や映画、音楽など）やメディア情報の相互流通などの国際文化交流状況をもって相互理解状況を推定するからである。⁷⁾ つまり、濃密な国際文化交流状況では、国民間の相互理解の程度は深いと推定され、従って、相互理解を深めるためには、活発な国際文化交流状況を作り出す政策が必要であるとされる。⁸⁾ 具体的な交流事業は cultural exchange といわれるが、culture の意味内容が曖昧であるため、より頻繁に用いられるのは educational exchange 教育交流、academic exchange 学術交流などである。Exchange という語が意味するように交流よりは交換と訳すべきで、交流が双方向で相互的 reciprocal であることはあらかじめ含意されている。

民間フィランソロピーの伝統：第2次世界大戦前の国際文化交流

欧州で政策としての国際文化交流が始まったのは第1次世界大戦前後であり、文化の違いがもたらす相互不理解と不信が戦争につながるという因果関係が信じられ、国際平和を維持、促進する手段として始まった [入江 1998；ミッチェル 1990]。日本においては、国際連盟脱退による国際的孤立に対処する方策として、当初は民間の知識人が中心となり外務省がそれを支援する形で、1934年に国際文化振興会が設立されたのが始まりである [芝崎 1999]。

米国で組織的な国際文化交流が始まったのは、1910年のカーネギー国際平和基金 Carnegie Endowment for International Peace の設立によるとされている。1913年に設立されたロックフェラー財団とともに、初期の米国の国際文化交流を推進したのは民間フィランソロピー（民間財団や非営利組織）であった。大きな政府を嫌い、連邦政府の権限を極端に小さくしてきた米国の政体において、国民的課題に最初に取り組んできたのは多くの場合、民間フィランソロピーであり⁹⁾、国際文化交流も例外ではない。民間フィランソロピーが開始し、やがて連邦政府が追従するというのは米国でしばしばみられることである。国際文化交流の場合も連邦政府が次第に重要な役割を果たすようになるが、民間財団や非営利組織もまた今日に至るまで重要な役割を果たしている。

カーネギー基金は、当時の米国と国際関係上の問題が生じていたラテンアメリカ諸国と極東地域に重点をおいて、それぞれの国家エリート間の友好的関係を構築することを目的に活動を行い、その過程で教授や学生の交換、出版物の交換、翻訳や本の流通の促進、英語教育、さまざまな分野の指導者の交換といった国際文化交流の定番メニューを確立していった。一方、ロック

フェラー財団は、1920年代にコロンビア大学、シカゴ大学等に国際会館 international house を建設していき¹⁰⁾、またパリ大学にアメリカン・ハウスを建設するなど国際文化交流に力を注ぎ、1933年には財団の主要な目的の一つに文化交流による国際理解の改善を定めている。こうした巨大な民間財団の資金助成を得て、1919年には教育交流の専門機関である国際教育協会 Institute of International Education: IIE が設立され、民間財団や連邦政府の資金による留学や研修の仲介専門機関として、米国の国際文化交流の技術的な側面を担っていくことになる。また、国際的な学者のユニオンを作ろうというフランスの知識人の呼びかけに応じて、1920年にアメリカ歴史学会が中心となって作られたのがアメリカ学会評議会 American Council of Learned Societies: ACLS であり、それ以降、米国学術界が国際文化交流に取り組む際の中心的組織となった。多数ある専門家協会 professional associations のなかで、特に国際文化交流に積極的であったのはアメリカ図書館協会 American Library Association: ALA であり、ALA の主導で国際図書館協会連盟 International Federation of Library Associations: IFLA が結成された。当時の司書たちは、自らの仕事を民主的な世論形成への貢献と位置づけており、図書館の世界的な普及によって民主主義の普及と世界平和に貢献しようとしていたのである [Ninkovich 1981 : 8-21]。

国際文化交流に取り組む民間フィランソロピーを動かしていたのは知識人たちであった。鉄鋼王カーネギー自身も国際平和の問題に興味を持っていたが、カーネギーに助言し、基金の政策を具体的に形成していったのは理事長となったエリフ・ルートや、ルートを引き継いだニコラス・バトラーである。ルートは、国務長官としてポーツマス講和条約締結を進めたことで日本にも馴染み深いのが、国際法による国際平和の信奉者として名高く、ノーベル平和賞受賞者である。ルートは国際法が各国で受け入れられるには好意的な世論が必要であり、そのためには国際文化交流を通じての友好関係が必要だと主張していた。バトラーはコロンビア大学学長から基金理事長になった学者である。彼は、欧州の平和運動にみられる人類社会を共同体と考えるタイプの国際主義をユートピア主義として批判し、各国エリートの国際的なネットワークによる機能主義的な知的協力に期待し、自主的に作られるアソシエーションが国際的に連携していくことで国際協力と平和の達成が可能であると考えていた。アソシエーションを重視するのはトクヴィルが指摘したように米国の伝統的発想である。こうした国境を越えた有力個人のネットワークを作ることが、国際文化交流の目的と考えられたのである。1930年代のロック

フェラー財団の理事長であったレイモンド・フォスディックもまた、国際連盟支持の国際主義者として知られた人物である [Ninkovich 1981 : 9-16]。

キュリー夫人、アインシュタイン、ベルグソンらの知識人によって1922年に創設された国際連盟知的協力委員会は国際文化交流の理念型を示したものであり、世界の指導的思想家の対話を出版したり、欧州各国の教科書から国粹主義的要素を削除する運動などを行った。同委員会の恒久事務局はフランス政府の援助を受けてパリに設けられ、各国に知的協力の国内委員会が作られた。米国の国内委員会は1926年にノーベル物理学賞受賞者のロバート・ミリカンの主唱により、前述のエルト、フォスディックらを委員として始まり、ACLS、IIE、アメリカ教育評議会 American Council of Education など多数の国際問題に関心を持つグループが集まった。共和党保守派の反対で米国の国際連盟加入が議会で否決され、米国政府が関与しないなかで、米国国内委員会の活動は、カーネギーとロックフェラーの両フィランソロピーからの巨額の助成金によって賄われた [Ninkovich 1981 : 20-21]。国際連盟に象徴される当時の国際主義の主張を国際文化交流の実践という形で具体的に示し続けたのは知識人たちであり、その場が民間財団や専門家協会などの非営利組織であったということができよう。

知識人たちがリードする国際文化交流は、知的活動への国家介入に対する強い警戒、自主的な活動への高い評価、また機能主義的な国際主義への信頼という相互に関連した理念を持っており、民間主導の国際文化交流に高い価値をおいていた。バトラーは、「国際文化交流は自由の領域 sphere of Liberty に属する」と好んで語った [Ninkovich 1981 : 13-14]。ジョセフ・ナイが、米国のソフトパワーの源泉であるとする、外の世界に対して開放的で政府の統制を嫌う自由な米国社会のあり方が [ナイ 2004a]、民間主導という国際文化交流の伝統に反映されているのである。別の言い方をすれば、米国の理念であるリベラルな社会秩序を国境を越えて世界につなげていくことが米国の国際文化交流の基本的発想であった。こうした基本形は、連邦政府が国際文化交流に大きな役割を果たし始めた第2次大戦後から今日に至っても、米国の国際文化交流の変わらぬ一面である。

2. 第2次世界大戦と米国政府の国際文化交流、および情報活動

米国政府が国際文化交流に乗り出していったのは、ナチによる南米への文化攻勢への憂慮と対抗からであった。1936年にブエノスアイレスで開催され

た国際会議¹¹⁾をきっかけに、国務省は南米各国との間で1年に2人の学生と1人の教授の交換を行う事業を開始した。この規模は既に活動を行っていた民間フィランソロピーと比較しても小さなものであった。1938年に国務省に初めて国際文化関係課 Division of Cultural Relations が設立されるが、活動は民間活動を調整し、それに資金援助を与えることに限定されており、さらに課は「完全に教育的性格」であるとされ、「文化交流における相互性」が確認され、「外交機関やプロパガンダ機関とはならない」と強調されていた。プロパガンダは一方的な注入、押しつけであり、政府が行う文化の輸出は馬鹿げたことと担当者は発言していた。米国において文化は社会現象であり、プロパガンダが要求する高度の集権的性格とは対極にあり、米国の風土には似合わないと考えられていた [Ninkovich 1981 : 31]。

他方で、ナチス・ドイツ、英国、ソ連、そして日本も活発なプロパガンダ活動を行っており、次第に米国も情報活動の必要性を認識し始める。しかし、実際には連邦政府は民間のマスメディアの反発を恐れて、政府が情報活動を実施するのに慎重にならざるをえなかった。そこで、ネルソン・ロックフェラーとウィリアム・ドノヴァンという2人の著名人の提言を受け入れる形で、ルーズヴェルトは政府による国際文化交流と広報・情報活動に踏み出していったのである。ロックフェラーは大統領の承認を得て、国務省内に半独立的な組織、米州問題調整局 Office of the Coordination of Inter-American Affairs: CIAA を1940年に設立し、自ら局長として、中南米の主要都市に二国間センターを設立して米国文化の紹介を行い、また短波ラジオによるニュースと娯楽番組を流し、大規模な米国美術展を組織した。CIAA は、戦後に始まる政府開発援助の先駆けとなるような住宅や道路の建設などの経済援助も実施した。他方、ドノヴァンは英国を訪問してプロパガンダ活動を調査すると、帰国後に情報調整局 Office of the Coordinator of Information: COI を設立し、非公開の広報・情報活動を開始した。COI は後の CIA の母体であるが、COI の中に公開で情報を扱う外国情報サービス Foreign Information Service: FIS が作られ、短波放送を開始した。これが1942年2月に Voice of America: VOA となって今日まで続くことになるのである。日米開戦後、COI は戦略局 Office of Strategic Services: OSS となり、スパイ活動やプロパガンダを実施していくこととなる。戦争によって戦時情報局 Office of War Information: OWI が創設されたが、CIAA はロックフェラーの主張によって統合されず、OWI はラテンアメリカ以外で戦争プロパガンダを行うこととなった [Dizard 2004 : 1-13]。枢軸国側のプロパガンダに対抗するために、同時期に始まった CIAA と COI

であるが、前者はより国際文化交流的、後者は広報・情報機関的である。両者の違いは明らかであり、ロックフェラーが統合を拒否したことも注目すべきである。

3. 戦後の米国政府の国際文化交流、および情報活動

第2次世界大戦後の米国政府による情報活動を含む国際文化交流事業は、占領下のドイツと日本の民主化政策のなかで実施され、後に政府の海外広報の主要機関となる USIA に引き継がれることになる。ドイツを占領した米国軍政府は数百人の軍人、民間人を駐在官 resident officer として雇用し、草の根のレベルでドイツの民主化を指導した。駐在官の多くは後に USIA のスタッフとなっていく。軍政府は数千人のドイツ人記者、教師、ビジネスマン、反ナチ政治指導者などを米国に招き、民主主義社会を直接見学させた。また、アメリカ・ハウスと呼ばれる図書館、教室、英語教育施設を備えた小規模の文化施設を占領地ドイツの草の根の町や村に建設した。ドイツでの一連の活動は民主化の成功とともに米国政府の国際文化交流、海外広報活動のモデルとなったのである。日本の場合は、マッカーサーの強い指導力の下で同司令部によって民主化が進められた。規模は劣るが、ドイツと同様、米国式の図書館、人物交流、出版などの事業が行われ、サンフランシスコ講和条約以降は、国際文化交流、広報活動は、国務省の海外広報活動の一環として米国情報サービス United States Information Service: USIS¹²⁾によって引き継がれた。冷戦期間を通じて、日本は USIS にとって最大の活動対象の一つであった [Dizard 2004 : 42-44]。

他方で、1946年のフルブライト法の成立によって、米国政府資金による留学生制度が始まった。これは、戦前からの国際文化交流のリベラルな伝統を引き継いでいる教育交流への政府による初めての大規模な関与である。フルブライト・プログラムの始まりは、戦争の被害で経済状態が悪く、外貨管理のため留学に必要なドル資金を手当てできない多くの国の留学生を支援する目的で、米国政府の在外余剰資産の売却による資金で各国に財団を作り、運用益で留学資金を賄うものであった。同法などにより、米国への留学生の数は1943-44年の7,000人から、47-48年の17,000人、49-50年の26,000人へと急増していった。他方で、交換といいながら米国側が全費用を負担することから、相互的性格から援助的性格へと国費留学が変質し、そこには米国の国益への配慮が入り込む隙間が生まれたのである。米国側は財団の理事会の多数

派を米国人で占めることを条件としたため、民族主義感情の強いいくつかの国では反発をよんだ [Ninkovich 1981 : 140-144]。

1948年に成立した情報・教育交流法 Informational and Educational Exchange Act、通称スミス・ムント法 Smith-Mundt Act は、初めて広報・情報と教育交流を一括して扱うという枠組みを提示した。この枠組みが後に、PD 概念を生むことになる。同法は、ソ連の反米、共産主義イデオロギー攻勢に対抗して、米国の「真実」の姿を外国に知ってもらうことを基本的な目的とした冷戦下の心理戦争を強く意識した立法であった。同法はすんなりと成立したわけではなかった。米国の「真実」を外国に伝えることについては、「米国が自由の国であることは世界の旧知の事実である」、「自明のことを証明する必要はない」などの反論が議員の間から出た。最も強い反対は、広報・情報活動と教育文化交流を一緒に扱うことに対して、教育・学術関係者から出されたものであった。反対者たちは広報と交流は根本的に異なるものであり、前者は明確に国益的な国家活動で、後者は相互的で国際的な、あるいは超国家的な活動であると主張した。彼らも政府のプロパガンダ活動の必要性を否定しなかったが、プロパガンダと国際文化交流が混同され、国際文化交流が「汚される」ことを恐れていた。米国のリベラルな国際文化交流の伝統を守るために、反対者は民間団体への補助の形で交流事業を実施するよう主張したが、国務省は国際文化交流を外交手段として自らの手中に確保することに必死であった。最終的に議論は両者を分離するかどうか集中し、提案者のスミスとムントも分離論を受け入れ、可決された法案では国務省内で両者を分離することが明示された。法案はリベラルな教育者と国益派の外交官の妥協にみえたが、実際には国務省の勝利であった。外交官によって運営されるかぎり、形式的に分離されても両者は同様に冷戦下の外交手段としか認識されなかったからである [Ninkovich 1981 : 124-131]。

広報・情報と国際文化交流が国務省の下で運営されるようになると、少なくとも当事者の間では両者の違いはもはや本質的なものではなく、一つの外交手段、すなわち PD¹³⁾ のなかでの方法としての違いに矮小化されてしまった。しかし、その方法論的な違いは PD における最も重要な課題であると認識されていた。外交官であったタッチは、PD における基本的課題について以下のように述べている [Tuch 1990 : 13]。

- ・外国の大衆を対象とすべきか、エリートを対象とすべきか
- ・米国への理解の土壌を育むような長期的目的に関わるべきか、あるいは特定の政策への外国世論の支持を得るような短期的目的に関わるべきか

- ・「早い」メディア、すなわち新聞、ラジオ、テレビを使うべきか、「遅い」メディア、すなわち文化・教育交流、書籍、図書館、展覧会を用いるべきか
- ・共産主義イデオロギーに対抗することに第一に関わるべきか、民主主義の振興を目的とすべきか
- ・時々の政権の政策を代表すべきか、多様な米国社会を代表すべきか

これは PD は、政策広報なのか国際文化交流なのかを問うているに等しい課題認識である。もし、タッチの問題意識が米国の PD の実態をよく表現しているのならば、根本的に異なるものを一つにしていることこそが問題だといわざるをえない。しかしながら、現実の米国政府の政策は、異質なものを一つとする根本的矛盾を放置したまま、そこから生ずる問題をタッチのように技術的、方法論的問題として位置づけることで、以下に述べるように試行錯誤の迷走を繰り返してきたのである。

4. 歴代政権における PD 政策：政策広報と国際文化交流

国際文化交流と広報の政府機関の組織化について、初めて本格的に取り組んだのはアイゼンハワー政権であった。2つの大統領諮問委員会と上院の外交委員会がこの問題に対する提言をとりまとめた。アイゼンハワーは、ネルソン・ロックフェラーが委員長を務めた政府組織に関する委員会の提言を採用して、国務省から広報部門を独立させて USIA を設立することを決めた。海外向けラジオ放送である VOA をも傘下に収めて、USIA は1953年に設立され、1999年にクリントン政権によって再び国務省に吸収合併されるまで、米国の海外広報を行う独立機関として活動を行った。他方、アイゼンハワーは上院外交委員会海外広報事業小委員会の提言を採用して、国際文化交流プログラムについては国務省に残したのである。アイゼンハワーは大統領任期の最後に USIA の事業評価を行う委員会を組織したが、同委員会の USIA を国務省に戻すべきという提案は、次期大統領となったケネディによって無視された [Malone 1988 : 15-19]。

ケネディは世界の貧困撲滅と民主化を米国の使命と考え、そのために米国政府が強くコミットすべきというリベラルの思想を強く持っていた。彼は国際開発に強い関心を持ち、政府開発援助の大幅な増額、米国国際開発庁 USAID と平和部隊 Peace Corp. の創設、「国連開発の10年」の提案などで知ら

れているが、また USIA にも強い関心を示した。USIA は米国の使命達成のための重要な機関であると位置づけられ、設立目的の文言をアイゼンハワーが定めた「他国民に正しい米国の姿を伝える」から「他国民の態度に影響を与える」に改め、また、米国の政策に対する他国民の反応について大統領等に助言することも設立目的に付け加えた。このように USIA の強化に熱心であったが、国際文化交流を USIA に統合することについては、フルブライト上院議員の反対に配慮した [Malone 1988: 19-21]。そのため、議会では1961年に教育文化相互交流法、通称フルブライト・ヘイズ法 Fulbright-Hays Act が成立し、それまで別々の法で定められていた教育学術交流、文化スポーツ交流、国際展への参加、書籍などの交換、文化教育センターの設立運営が一つの法の下にまとめられた [Tuch 1990: 28]。

ベトナム戦争において USIA は重要な位置を与えられ、多くの人材と資源が投入された。広報・交流事業が拡大されただけでなく、海外報道機関への情報提供、敵軍に対する心理戦争、南ベトナム政府情報省への支援が USIA の任務とされ、全予算の10分の1がベトナム一国につき込まれた。ベトナム戦争を終結に持ち込んだのはニクソンであるが、彼が任命した USIA 長官シェイクスピアは強い反共思想の持ち主であり、USIA の活動は彼の時期には反共宣伝機関の色彩が極めて強くなった [Tuch 1990: 30-31]。共和党保守派の大統領は USIA 長官に広告業界出身者を指名する傾向があり、彼らは比較的単純なイメージやメッセージを売り込むというスタイルになりがちである。歴代で最も影響力があったとされるケネディ政権の長官ミュローウが、放送ジャーナリズム出身であったのと対照的である。

ケネディによって確立された米国政府の国際文化交流、海外広報の体制に大幅な見直しが行われたのは、人権外交で知られるカーター政権下の1978年のことである。カーター政権は検討を重ねた末に、アイゼンハワー政権以来国務省の文化教育問題局が担当してきた教育・文化交流事業を USIA に移管し、名称を United States International Communication Agency: USICA と変更した。名称だけでなく、組織目的に大きな変更を加え、PD の相互性を書き加えた。これは、教育・文化交流の相互性を維持するだけでなく、広報・情報にも相互性を要求したことを意味する。カーターが示した USICA の5つの主要業務は以下の通りである [Tuch 1990: 31-33]。

- ・ 米国と他国の間の人とアイディアの交流を可能な限り支援する
- ・ 外国の人々に米国の政策と意図を理解させ、米国社会と文化に対する理解によってなぜその政策を選択したかを理解させる

- ・ 政策決定のために米国政府の外国世論理解を支援し、米国民と諸組織の外国文化理解を促進させる
- ・ 世界の諸国民間の情報とアイデアの交流を最大にするよう国際コミュニケーションの政策立案を支援する
- ・ 他国政府と交渉して、最も効果的な文化、アイデア、情報の共有は国家間ではなく個人の間での交流によってもたらされることを理解させる

言うまでもなく、ここに示されているのは国際文化交流、あるいは国際文化関係は Government の領域ではなく、Liberty の領域であると謳った米国の伝統的なリベラル思想であり、ケネディにもみられた、一方的に米国の文化や主張を外国に伝えるだけではなく、米国も他国や他文化に学ぶという姿勢の全面的な展開である。これは冷戦発想に慣れた当局者たちには極めて受け入れにくい発想であった。相互性や米国側の学習を強調するハト派的姿勢は、米国の国益を妥協するものとして保守派、現実主義者によって批判され、カーター以降は米国政府の政策として表面に現れることはなかった。しかしながら、こうした考え方は民間フィランソロピーには健在であるし、政府活動においても前面に出ることはなくとも部分的に継続している要素であって、伝統的な国際文化交流の考え方が米国で廃れたとするのは早計である。

1980年代、強い米国の復活を掲げ、ソ連との対決姿勢を鮮明にしたレーガン政権はイデオロギー闘争の手段として PD を重視した。レーガンの盟友で、新政権によって元の名称に戻された USIA の最長期の長官となったウィックはソ連との教育・文化交流を大幅に増やし、また東欧の開放化にも一役を買って、8年間の在任期間中に予算を倍増させるなど USIA の絶頂期を築いたが、同時に広報に戦中のプロパガンダを思わせる意図的な情報偏向や違法行為をも敢えて行うという強硬姿勢を持ち込んだ。レーガンの指名したニコライズ VOA 代表は、バランスの取れた報道という VOA の原則を無視して誇張や情報隠しによるソ連に対決的な報道を指示し、マスコミの批判を受けた。さらに政権は国務省内に、ラテンアメリカ・カリブ海諸国 public diplomacy 局という議会承認のない部局を非公式につくり、ニカラグアの反政府ゲリラ、コントラの秘密支援に乗り出していった。これが、後にイラン＝コントラ事件として政権を揺るがす大事件になるのである。このようにレーガン政権は、自壊という要素が大きかったとはいえ、ソ連・東欧の権威主義体制の崩壊を加速させた情報の国際的な開放を促す PD の効果を証明したと同時に、目的のためには手段を選ばず違法行為をも敢えて行うという危険な側面と表裏一

体であることをも示したのである [Dizard 2004 : 200-205]。概して広報・コミュニケーションを巧みに政治・外交に使うことは、悪く言えば情報操作に優れていることであり、違法行為すれすれの宣伝活動を行う傾向をもつ。レーガン政権はその典型であった。

1990年代になると国務省内では、冷戦後の広報・国際文化交流をどのように位置づけるか、また冷戦に対応して作られた制度や組織をどのように変革するかの議論が行われるようになった。また、コンピューターや通信技術の進歩による情報革命が強く意識されるようになり、USIAでも広報雑誌がインターネット化され、図書館もデータベースにとって代わられるようになっていった。情報革命による業務形態の変化と冷戦後の政治構造の変化の両面から、PDの新しいあり方が議論され、こうしたなかでクリントン政権は1999年にUSIAを廃止して国務省に多くの業務を吸収した。しかし、アイゼンハワー政権が国務省から独立させたUSIAを再び国務省に戻すという決定は、長い論争の結果として実現したわけではなく、USIAに批判的であった上院外交委員会委員長ヘルムズ上院議員から国連拠出金の未払い分の支払いなど同議員が同様に反対している議案への賛成を勝ち取る代償として、クリントン政権が政治的妥協として決めたものであった。USIAの廃止はクリントン政権がPDを軽視した結果ではなく、国務省にPD担当の国務副長官を作るなど、重視ともとれる政策をも同時に行っている [Dizard 2004 : 215]。米国の外交政策が一貫性を欠くことはしばしば指摘されるが、広報、国際文化交流の分野は、例えば比較的似た分野である政府開発援助に比べても特に政策のぶれが大きい。

ブッシュ政権は過去の政権とは異なった形でPDを重視するようになった。政権は広告業界からビアーズをPD担当国務副長官にリクルートした。ビアーズは米国の「ブランド化」戦略を彼女の政策の基本としようとしたが、国務省の情報関係の仕事はビアーズと地域担当部署とで共同管轄されることとなり、「ブランド化」戦略が表面にできることはなかった。こうしたなかで起きた9.11事件はブッシュ政権のPD政策を大きく変える要因となった。アフガニスタン、そしてイラクでの戦争のなかで、米国政府は第2次世界大戦時と同様国務省のみならずCIA、国防総省でもアラブ諸国、イスラム諸国を中心に米国への戦争への支持を得るための戦時プロパガンダを大規模に実施することとした。さらに、大統領府に特別タスク・フォースが設置され、2002年7月にはグローバル・コミュニケーション局が設置されて米国政府のPD全体の調整を行うことが企画されるなど、大統領がPDを直接指導する体制

をとった。政策で最も重視されたのが親米意識向上を狙ったマスメディアを通じてのプログラムであったが、これらは大きな成果を収めたとはいえない。例えば、戦争が対イスラムではないことを強調するために、広告代理店が1,000万ドルという巨額の予算を使って制作した米国におけるイスラム教徒の生活を描いたテレビ番組は、中東各国のテレビ局の多くから放映拒否されてしまった。議会もまた独自の PD プログラムを開始し、全米最大のラジオ局チェーンに委託してアラブ世界の青年向けの音楽とニュースの番組を制作、放送した。この Radio Sawa は多くの聴取者を獲得したが、音楽中心であるため政策広報効果は限定的である。イラク戦争が開始されると大統領府には新たに国際コミュニケーション局が設置され、国務省、国防総省、CIA などの PD 活動の総合調整が行われた。国防総省は飛行機から大量のパンフレットを撒くなどの伝統的な手法に加え、戦場でのメディア取材を積極的に支援したことは知られている。しかし、この新しい手法でも戦争の全体像を伝えるには限界があり、国防総省は必ずしも結果に満足していないとされる。戦争をめぐる世論形成で最も大きな影響力を発揮したメディアは衛星テレビであった。中東で最大の影響力を持ったのはアルジャジーラ衛星テレビネットワークであることが明らかとなり、米国政府は米国式の番組を24時間放送する衛星テレビ局である中東テレビネットワーク Middle Eastern Television Network を2004年初めから開始している [Dizard 2004 : 219-226]。

5. 国際文化交流の政策広報中心の public diplomacy 化への危惧

以上みてきたように、民間団体による国際文化交流活動は依然として活発であるが、その比重を次第に増してきた政府においては、元来は別であった政策広報と国際文化交流を一体とする PD が主流化してきている。両者を外交目的達成の手段と位置づけ、前者を短期的で早いメディア、後者を長期的で遅いメディアと規定する考え方である。その外交目的とは、過去は冷戦であり、現在は対テロ戦争である。いずれにせよ、米国の外交政策を他国民に理解してもらい受け入れさせることで政策達成を容易にし、米国の国益を実現するというように論理立てられる。国際文化交流は、政策の背景となる米国社会や文化についての理解や親米的感情を生むためのものであり、広報は現在の政策についての説明と説得を行うものであるとされる。

しかしながら、前節でみてきたように歴代政権の PD の位置づけは大きく変化しており、カーター政権のように国際文化交流を重視する場合もあり、

ニクソン、レーガン、ブッシュ政権のように広報を重視する傾向の時もある。また、同じ政策広報でも公正な情報提供を最良とする考え方、マーケティングによる「ブランド化」などの広告手法を用いる考え方、情報操作をも含む戦時プロパガンダ的な考え方では、PDの意味するところは全く異なる。このように異なるものをPDという概念で一括りにして済ませてこられたのは、外交のなかで優先順位の低い分野であったからであり、有り体にいえば十把一絡げにされてきたに過ぎない。しかし、反米感情がイスラム圏のみならず伝統的な友好国にまで拡がり、帝国論に見られるように米国は従来の米国と本質的に異なってしまったのかも知れないという認識が、海外の知米・親米の人々にまで拡がりつつある状況は深刻である。PD概念を根本から見直す必要があると思われるのである。以下では、日本でもその方向に歩みだしたようにみえる国際文化交流と政策広報を一体とすることのリスクを再確認したい。

米国において国際文化交流は「Libertyの領域で、Governmentの領域ではない」とした先人の慧眼に立ち返って考え直すべきである。すなわち、相互性 reciprocity を基礎として、社会の領域が国境を越えて自由に拡がっていくことが国際文化交流なのであって、それを是とするのが米国のリベラルな秩序意識である。他方で、広報、とくに政策広報は、現在では政策のアドボカシー（説得行為）であると位置づけられており、米国政府から外国市民への一方的な働きかけである。外国世論を聞いて政策を変更する可能性があるならば、すなわち相互性の確保された政策対話であるならば国際文化交流との親和性もあるが、現状ではそれは米国の国益を妥協するものとして否定されるのが普通である。逆に、さまざまなコミュニケーション媒体による宣伝手法を用いて、外国世論を一方的に操作しようとする傾向が強いように見える。しかし、こうした宣伝手法はこれまでのところ大きな成果を収めてきたという事実はないし、逆に、仮に将来大きな成功を収めたとすればナチを思い出させる悪夢以外の何ものでもない。事実、政府による情報操作、世論誘導を恐れる議会は、政府が米国民に対して政策広報を行うことを長く禁止してきた。自国民に禁止していることを他国民に対しては積極的に進めることは、米国の理念である自由と民主主義の原則からみて大きな矛盾であり、自らの理念を世界に拡げようとする米国の足下を危うくする行為である。

関係者自らが述べるように、PDにおいて大きな成果を収めてきたのは国際文化交流の部分であり、問題をはらんできたのは常に政策広報の部分であった [Dizard 2004 : Chapter 9, 229]。政策広報重視というここ20~30年の傾向

が今後も続けば、国際文化交流が時間をかけて築き上げてきた信頼や人的ネットワークに政策広報の失敗が損害を与えるリスクは高い。なぜ国際文化交流が大きな成果をあげたかと言え、それを通じて外国人は開放的で自由な米国社会と人権や民主主義を重んじる人々のありのままの姿を自然に知ることができたからである。こうした活動と政府による外国市民を対象とした米国の政策の説明・説得活動、あるいは露骨に言ってしまうと外国世論操作は対極にあるものであり、両者を一体とすることは本質的に自己矛盾を抱え込むことである。国際文化交流に関して米国政府がとるべき政策は、米国の大きな特徴であり、また外国人に好まれ、そのソフトパワーの源泉となっているリベラルな社会秩序、すなわちその開放的で自由な社会と草の根の民主主義を体現する民間団体を前面に出し、政府はなるべくそれに統制を加えず、自由な民間活動の支援者の立場に退くことである。それが、米国が得意とし、そして米国しかできないやり方であるし、またそれが外国人に最も好まれてきたのである。米国において、国際文化交流は伝統的に社会の領域の事柄であって政府のやるべき事柄ではなかった。それが、第2次世界大戦でのナチの宣伝戦争、戦後のソ連の共産主義布教との対抗上やむをえず、国際文化交流をイデオロギー闘争の手段とせざるをえなかったに過ぎない。国際文化交流を社会の手に戻すことが、最も米国の国益にかなうことである。

冷戦は終わったが現在はテロとの戦争と言うかも知れない。しかし、テロリストの主張がナチやソ連のように外国で大きな影響力を持っているわけではないし、今後もその可能性はほとんどない。当事者であるイスラム諸国ですら、ごく一部の人々の支持を得ているに過ぎない。その意味では、現在米国が中東地域で多額の資金を使って政策広報を行っていること自体が極めて非合理的であり、そこには現政権とそれを支持する米国民に大きな誤解があるとしか思えない。米国の政策への支持を勝ち得たいならば、広告手法を使った宣伝活動に巨費を投じるのではなく、当該国の世論を米国の政策の一部に反映させればよいのである。政策変更をせずに政策説得を続けても支持を得られる見込みはほとんどないにもかかわらず、-そうすることが米国の国益だと考えるのは馬鹿げている。¹⁴⁾ 今後もこうした帝国主義的とも言うべき、政策を押しつけるための一方的な政策広報が行われ、相互性を重んじる国際文化交流が軽視される状況が続くならば、米国のソフトパワーは減衰する一方であろうし、また、我々が米国はもはや過去のリベラルな米国に戻る可能性はないと判断すべき時が来るのかもしれない。米国政府における国際文化交流の public diplomacy 化（国際文化交流と政策広報を一体とし、しかも後者

を重視する傾向)は、世界との関係調整能力を失いつつある米国の問題の一つの現れである。また、国際文化交流の public diplomacy 化は、そうした状況を一層悪化させるであろう。

注

- 1) 1974年に国際交流基金法により設立された特殊法人であり、英国のブリティッシュ・カウンシル、フランスのアリانس・フランセーズ、ドイツのゲーテ・インスティテュートなどと同等の政府国際交流組織。2003年に独立行政法人となった。
- 2) 国費留学生を管轄する文部科学省、自治体の国際交流を管轄する総務省(旧自治省)、青少年交流を管轄する内閣府(旧総理府)など、他官庁もそれぞれの管轄分野での国際交流を行っている。
- 3) 政策広報は特定の政策への支持を取りつけようとする広報活動(説得行為)であり、その国の文化、社会などについての外国市民の理解を高めようとする一般広報と区別される。
- 4) 英国における public diplomacy については、若松(2004)を参照。
- 5) 筆者による評論家グナワン・モハマッド氏のインタビュー。
- 6) 国際関係論において文化は重要度の高い分野とは考えられておらず、政治、経済の領域を除いた残余的な部分とみなされるのが普通である。また、文化という用語自体も極めて多義的であるため、文化領域を積極的に定義することも困難である。
- 7) 相互理解を直接測定するためにアンケート調査などが行われるが、それらは簡単なイメージ調査にとどまっている。人的交流や芸術作品の相互紹介などを重視する伝統的な国際文化交流事業からは、こうしたイメージ調査は表面的であると考えられるが、広報重視の public diplomacy ではイメージや認識が最重要視される。
- 8) 一般的には、活発な国際文化交流状況を作り出すのが国際文化交流政策であるが、近年までの韓国政府による日本文化の流入制限政策のように、制限するのも国際文化交流政策の選択肢の一つである。
- 9) カーネギーやロックフェラーなどの米国における組織的民間フィランソロピーについては、Lagemann(1989; 1999)などを参照。
- 10) 第2次世界大戦後、日本が国際社会に復帰するにあたって、その国際文化交流の拠点としてロックフェラー3世が構想し、同財団が建設費の半額を寄付して設立されたのが国際文化会館 International House of Japan であり、1955年に竣工し、1974年に政府が国際交流基金を設立するまで戦後日本の国際文化交流の中心であった。
- 11) Inter-American Conference for the Maintenance of Peace
- 12) USIS は USIA の出先と考えてよいが、各国にある米国大使館の中におかれており、国務省と USIA の両方に属すると見ることできる。
- 13) public diplomacy の定義は時代とともに変化してきたが、タッチの1980年代の考え方では、“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 current policies [Tuch 1990 : 3]”であり、1990年代には、“public diplomacy seeks to promote the national interest and the national security of the United States through understanding, informing, and influencing foreign publics and broadening dialogue between American citizens and institutions and their

counterparts abroad [和田・牧田2003:28]”と、より強く国益や国家安全保障を前面に出して、外国世論への影響力行使を意識するものとなった。

- 14) こうした傾向の背景には、1990年代以降、地域研究を軽視する傾向が強かった米国の「他者を知る能力」の減退があるのかも知れない。米国政府や民間財団の助成金が減り、米国の大学ではジェンダーやエスニックスタディーズに押されて、地域研究は縮小を余儀なくされた。その結果、米国では地域研究者が不足している可能性がある。

参考文献

- Council on Foreign Relations (2001) “State Department Reform,” Council on Foreign Relations
Relations
- Dizard, Wilson P. Jr. (2004) *Inventing Public Diplomacy: The Story of the U.S. Information Agency*, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- 入江昭 (1998) 『権力政治を超えて：文化国際主義と世界秩序』岩波書店
- 川村陶子 (2004) 『『ソフトパワーとしての文化』と『アイデンティティとしての文化』：1990年代以降のヨーロッパ諸次元における文化交流政策の展開』成蹊大学文学部紀要第39号
- Lagemann, Ellen Condliffe (1989) *The Politics of Knowledge: The Carnegie Corporation, Philanthropy, and Public Policy*, The University of Chicago Press
- _____ ed. (1999) *Philanthropic Foundations: New Scholarship, New Possibilities*, Indiana University Press
- Malone, Gifford D. (1988) *Organizing the Nation's Public Diplomacy*, University of America Inc.
- ミッチェル、J. M. (1990) 『文化の国際関係』三嶺書房
- 村松正義 (2002) 『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
- Ninkovich, Frank A. (1981) *The Diplomacy of Ideas: US Foreign Policy and Cultural Relations 1983-1950*, Cambridge University Press
- ナイ、ジョセフ (2004a) 『ソフト・パワー』日本経済新聞社
- Nye, Joseph S. (2004b) “The Decline of America’s Soft Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 3, May/June 2004, pp. 16-20.
- _____ (2004c) “U.S. Power and Strategy After Iraq,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July/August 2003, pp. 60-73.
- 芝崎厚士 (1999) 『近代日本と国際文化交流：国際文化振興会の創設と展開』有信堂高文社
- Tuch, Hans N. (1990) *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas*, St. Martins Press
- 和田純・牧田東一 (2003) 「第2章 米国」国際交流基金企画部編『主要先進諸国における国際交流機関調査報告書』国際交流基金、21-114頁
- 若松邦弘 (2004) 『調査報告書イギリスにおけるパブリックディプロマシー』独立行政法人国際交流基金

[追記]

本論文は、2003年10月日本国際政治学会2003年度研究大会での口頭発表「政府と民間からみた国際交流の public diplomacy 化」を基にしている。