広報外交の組織的強化とその課題
―第２次安倍政権を中心に―

中　村　登志哉

キーワード：広報外交、ソフト・パワー、パブリック・ディプロマシー、歴史認識

1. はじめに

国際社会におけるソフト･パワー[1]の重要性が認識されるに伴い、各国政府はパブリック・ディプロマシー（広報外交）に注力するようになり、日本政府もその強化に向けて取り組むようになった。外務省は21世紀初頭より数回の組織再編を経て､広報外交の強化を図ってきたが､強化発展の一方で内閣総理大臣が2006年以降毎年変わるという政治の不安定要因が障害の一つになっていた。そんな中2012年末に第二次安倍政権が発足し、その高い支持率に支えられた安定した政権基盤と広報外交に意欲的な内閣総理大臣の登場は、日本の広報外交の一層の進展を約束しているかに見えた。

本論は、2004年以降の日本の広報外交を組織面･政策面で比較検討しつつ、第二次安倍政権前半期におけるそれを理解しようとする試みである。外務省において広報外交政策分野を含む組織改編が初めて実施された後、東日本大震災後と福島原子力発電所事故という大きな挑戦を経て、2012年に再度組織改編がなされている。本論は、こうした組織的・政策的強化の変遷を確認する一方で、現在までに蓄積された日本の広報外交に関する知見の上に、第二次安倍政権前半期、とりわけ2013年の諸事象を広報外交の見地から検証する。そうすることによって、現在の日本の広報外交政策の課題も指摘する。

その分析の前提として、パブリック・ディプロマシー[2]とは何か、その研究はどの段階にあるのかをギルボア（Eytan Gilboa）[3]らの議論を中心に確認する。ギルボアによれば、パブリック・ディプロマシーは、メディアの発展に伴い、外交がメディアや世論の影響を受けるようになった20世紀以降に注目されるようになり､国際関係論からコミュニケーション論に至る諸分野をまたがる学際的視点から研究されてきた。冷戦期には、東西両陣営によるイデオロギー対決の中で、超大国をはじめとする各国がその国家目標達成のために利用する各種のプロパガンダが蔓延し、それに関するさまざまな方法論に関する研究が数多く生み出された。そして、2001年9月11日のイスラム原理主義者による米国同時多発テロもパブリック・ディプロマシーが変容する契機となっている。

ポスト9.11における広報外交は、少なくとも通信技術・政治・国際関係における三つの相互に関連した革命に影響を受けているといえよう。通信技術の分野では、グローバ

ルなニュース・ネットワークとインターネットという2つの技術革新に象徴される。前者の代表はCNN（米国）やアルジャジーラ（カタール）であり、市民は世界中のどこの重大事象であろうと、そこからのライブ中継をみることができるようになった。また、インターネットは国家から企業・非政府組織（NGO）・個人に至るまでのレベルに、国際的なあらゆる問題について議論する機会を提供した。政治における革命は多くの社会を専制政治から民主主義体制に変え、政治過程に参加する大衆を生み出した。国際関係における変革は、外交政策の目標と手段を変容させた。国際社会において、より好まれるイメージや評判が、軍事的･経済的手段によって従来獲得されてきた領土やアクセス、原材料より重要になってきている[4]。

表1　伝統的広報外交と21世紀型広報外交

	伝統的広報外交	21世紀型広報外交
条件	紛争、国家間の緊張	平和
目的	対応の変化により、対象国の政治的変化を達成	好意的環境を創出することによる政治的・経済的利益の促進と、海外における自国の評価の改善
戦略	説得 大衆の管理	関係の発展・維持 大衆との約束
コミュニケーションの方向	一方向コミュニケーション（モノローグ）	双方向のコミュニケーション（対話）
調査	ほぼなし	科学的調査に基づく広報外交
メッセージの性質	イデオロギー 利害	思想 価値観
目標とする対象	対象国の「一般」大衆 メッセージの発信者と受信者	分別され、よく定義された大衆と、国内の大衆 参加者
手段	伝統的マスメディア	新旧のメディア、しばしば個別化
予算	政府による拠出	官民協力

（出典）Szondi, G. (2009) p.305 より作成。

パブリック・ディプロマシーのアクターについては、従来は政府が主体と考えられてきたが、研究の進展に伴って新しい主体が認められるようになってきた。例えば、タック（Hans Tuch）が「政府による外国の市民との意思疎通の過程であり、その国家の思想や理想、制度、文化、国家目標や政策に対する理解を得られるようにするためのもの」[5]としていたのに対し、シグニツアー（Benno Signitzer）とクーム（Timothy Coombs）は、パブリック・ディプロマシーを「政府と個人、グループのいずれもが、

他国の外交政策決定に直接の影響力があるその国の世論や市民の心情に直接・間接に影響を及ぼすこと」[6]と定義し、政府以外のアクターを追加した。一方、「新しいパブリック・ディプロマシー（NPD）」という用語を使い始めたメリッセン（Jan Melissen）は、パブリック・ディプロマシーの中心が、外交政策において、非政府主体の勃興、国内と国外の情報ニーズの拮抗、国家間の情報交換の双方向性を占めていることに注目した[7]。また、広報外交と国家ブランディングの関係について分析したソンディ（György Szondi）[8]は伝統的広報外交と21世紀型広報外交とに区別し、その特徴を比較対照させて、まとめた。その表1はこれらの一連の議論を整理するのに有用である。

こうしたパブリック・ディプロマシー研究の進展と、日本の広報外交に関する研究の蓄積[9]を踏まえ、本論では2013年の第二次安倍政権の広報外交政策を取り挙げる。2012年後半から日本をめぐる安全保障環境は、ソンディが「21世紀型広報外交」の条件とする「平和」的状況というよりは、「伝統的広報外交」の条件である「国家間の緊張」が見られる状態であり、それは2014年年央の現在も変わらない。そのような条件下にある第二次安倍政権前半の広報外交政策はいかなる特徴がみられるであろうか。本論ではまず日本の広報外交の歴史を概観し、その後第二次安倍政権で変化した広報外交の制度・ツール・焦点を検討する。そして2013年末に起きた安倍首相による靖国神社参拝が広報外交にもたらしたものを検証し、日本の広報外交の立ち位置を特定していきたい。

2. 日本における「広報外交」の進展と諸課題の浮上

「広報外交」への意欲：　外務省の組織改編

日本においては「広報外交」というよりは、「広報文化外交」という表現が多用されてきた。その言葉に「文化」が含まれることから自ずと明らかなように、日本の広報外交は文化に焦点を当ててきた。それは、ドイツが伝統的に「対外文化政策（Auswärtiges Kulturpolitik）」をとってきたところに通底するものがあろう。すなわち、文化情報の発信・伝搬が主たる焦点となってきたのである。この文化情報の発信は、今世紀に入って「広報外交」という概念が注目を集めるようになるはるか以前より行われてきたが、外務省が「広報文化外交」という表現を意識的に使い始めたのは2004年のことである。外務省は同年8月、機構改革の一環として、「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、広報文化交流部を新設し、海外広報と文化交流を連携させたパブリック・ディプロマシーを展開」[10]させることとした。つまり、文化を外交資源としてより戦略的に活用する文化外交アプローチが採択されたのである[11]。その担い手の一つとして、在外公館に初のジャパン・クリエ―ディブ・センターが設置された[12]。これ以降、現在まで文化に関する日本の広報外交方針は、「国際交流基金と協力して、日本外務省は伝統的文化やポップカルチャーその他の

他国にとっての日本の魅力を紹介する努力をする。海外で日本語普及のための支援を提供し、他国との人的交流のほか、国際連合教育科学文化機関（UNESCO）や国連大学のような国際機関を通じた協力を促進する」[13]という方針が貫かれている。

政治家の「広報外交」への意識：第一次安倍政権

日本の広報外交の進展とともに、政治家の広報外交に対する認識も高まってきた。それを初めて明確に言葉にしたのは安倍晋三首相であった。2006年9月、その第一次政権の所信表明演説で「美しい国、日本」[14]の魅力を世界にアピールすることを呼びかけ、国内外への広報外交の重要性を強調し、次のように述べた。

> 「未来に向けた新しい日本の「カントリー・アイデンティティ」、すなわち、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なことであります。国家としての対外広報を、我が国の叡智を集めて、戦略的に実施します」[15]

こうした広報外交への意識の高い政治家の登場は、広報外交ツールの一層の強化をもたらした。既存のメールマガジンやタウンミーティングの充実に加え、国民との対話のために、新たに政府インターネットテレビ「ライブ・トーク官邸[16]」を設置し、それを通じて、伝統的マスメディアを介さずに直接語りかけることとしたのである。

しかしながら、日本の広報外交がさらに前進を見せるにはさらに6年の月日が必要であった。2012年8月の外務省の組織再編では、前回の改組で生まれた広報文化交流部が廃止される一方で、広報外交戦略課[17]が新設され、同課は、国内外の報道機関への情報発信、国内外の世論に対する広報活動、そして文化交流をその責任の範疇に収めた。このことは、従来は、何を発信するかという観点からコンテンツとしての文化に焦点を当てていた態勢を、いかに効果的に発信するかという、情報発信の強化に焦点がシフトさせたと考えることができよう。

3.11の衝撃と領土をめぐる状況の変化

日本は戦後、経済復興を果たし、国際社会において長く経済大国としての地位を確立していたが、バブル経済が破綻した20世紀末以降、「失われた20年」という好ましからざるレッテルが貼られ、衰退する国家としての負のイメージに苦しんできた。そうした経済面のパワーの弱体化に加えて、小泉純一郎首相（当時）が5年半の安定的政権運営ののち、その座を安倍晋三首相に禅譲した2006年秋以降、日本の首相が毎年変わるという政治的な不安定さも日本のマイナスの国家イメージの形成に寄与した。そうした中、

最大の危機的状況をもたらしたのが、2011 年の東日本大震災であり、経済にさらなる壊滅的打撃を与えた。復興には追加的財源が必要となり、そのため増税が実施され、疲弊した経済をさらに苦しめる結果となる。いうまでもなく、福島第一原子力発電所の事故は技術力を誇ってきた日本のイメージを技術面でも損なう結果となり、放射能汚染が懸念されたため、日本の観光産業や農業にもさらに経済的な打撃を与えた[18]。このような状況を踏まえて、広報外交のあり方について改めて議論がなされた[19]。

さらに、日本の領土・領海が継続的に近隣諸国から挑発を受けるようになっている。例えば、中国公船が日本の領海に繰り返し侵入し、中国政府航空機による日本の領空を侵犯する事態が起きている。中国海軍艦艇による火器管制レーダーの照射事件もあった。尖閣諸島をめぐる広報外交の前線では、中国政府は第二次世界大戦中の日本の軍国主義と日本の尖閣諸島領有の主張を関連付けようとし、中国国内では反日デモを大々的に行わせ、多くの日本企業の財産が損なわれた。韓国の李明博大統領（当時）は竹島に上陸した。

3. 第二次安倍政権の広報外交

「日本の復活」戦略

このような日本をとりまく環境の変化の渦中に成立した第二次安倍政権において、広報文化外交は日本の外交･安全保障政策上に戦略的に位置づけられた[20]。外務省は現在、ビデオ動画、ウェブサイト、印刷物、人的派遣及びこれらのすべての組み合わせにより、多様な媒体を使って、国内外のマスメディア、日本国民及び対諸外国の国民に対して、情報の提供を行っている。国内報道機関との意思伝達の強化を図る一方で、世界各国のメディアに対してより効果的な意思疎通を図る目的で、主な外交問題に関する情報を提供している。より強力な広報を実現するための基盤整備もまた現在改善されつつある。例えば、広告会社の利用、各種ソーシャル・メディアの利用、ウェブ・サーバー及びコンピュータ･システムの更新、電子パンフレットの発行である。安倍首相は 2012 年 2 月に早速ツイッター[21]のアカウントを開設し、一方で、日本の外交目的達成のための環境整備につながるソフト・パワーの向上を目指す広報外交も引き続き試行されている。

政治家の広報外交に対する意識もより一層鮮明になっている。訪米中だった安倍首相は 2013 年 2 月、「日本は二流国家ではないし、今後もそうなることはない。私はこのことを次のことから強調する。私は政権の座に復活した。したがって、日本も同様に復活する」[22]と述べて、国際社会の中で日本の復活の兆しを印象づけた。岸田文雄外相も同 2 月外交方針演説において「外交政策の国内外における情報発信を強化し、中でも我が国の領土保全に係る立場を効果的に伝達していきます」[23]と述べ、広報外交の重要性を明言するとともに、外交政策の情報発信の中でも領土保全に関する情報を発信すること

を明確にした。

「日本をとり戻す」という選挙スローガンの下で大勝した安倍政権はさらに2013年6月14日、閣議決定を経て「日本の復活」戦略を打ち出した。この戦略では、政府が持つ資源を動員するだけでなく、財界とも連携して海外市場における日本企業の経済活動を後押しする狙いがある。民間の力の活用を明示的にうたったこの戦略は、上述のソンディの定義によれば21世紀型広報外交の特徴の一つに合致しているといえよう。

こうした中、第二次安倍政権は中でも2020年オリンピック開催地の東京招致と和食の世界的認知度の向上を広報外交の目標の一つとした。2020年オリンピックを東京に招致できれば、東日本大震災からの全面的回復を世界に示す好機になると考えていたからである。いうまでもないことだが、オリンピック開催地になることは、それが成功すれば、広報外交にとって有効な道具立てとなる。岸田外相は2013年2月に「震災からの力強い復興を世界にアピールする証として、2020年オリンピック・パラリンピックの東京招致を全力で支援します」[24]と述べていた。また、2014年1月には「国際社会での我が国の存在感を一層高め、信頼される日本の姿が更に理解されるよう、我が国の立場や考え方を戦略的に対外発信するとともに、和食を含む文化の発信や若者をはじめとする人的交流、日本語の普及の促進などを通じて、ソフト・パワーの更なる充実を図ります」[25]と述べ、和食文化をソフト・パワー増強の柱の一つとしたい考えを示したのである。

海外情報発信力の強化

第二次安倍政権の広報外交は、とりわけ中国・韓国が国際社会で展開する日本批判のキャンペーンに対し、戦略的な広報外交を強化することにより、正面から取り組む姿勢を明確にしている。その姿勢は、品位や節度を重んじ、日本に対する誤解を解く効果的な努力には慎重だった歴代政府[26]とは一線を画したものといえる。

外務省は2013年に初めて領土問題に関する動画を作成しホームページ上[27]や動画サイト「ユーチューブ」で公開した。一つは中国が領有権を主張している尖閣諸島であり[28]、もう一つは韓国が領有権を主張する竹島[29]に関するものである。二つの動画には1885年・1900年にさかのぼる文書、白黒写真や中国側の古地図・新聞記事などの根拠資料や、関連した史実を掲載した年表が含まれている。尖閣諸島に関する動画は2014年6月8日現在、ユーチューブ上で、日本語版が約45万回[30]、英語版が約7万3000回[31]の再生回数を記録しており、竹島に関するそれは同じく、日本語版が約85万2000回[32]、英語版が約20万5000回[33]の再生回数を記録している。中国・韓国両国はこれらの動画を批判し、削除するよう要求したが、日本は要求を退けた。岸田外相は「動画の中身は我が国の立場をしっかり説明したもので、各国にも丁寧に立場を説明していくに尽きる」と述べて、削除しない考えを明確に示した上で[34]、今後も中国と韓国向けに動画を作成・公

表すると回答した。その言葉通り、日中関係の現状に関する動画[35]が2014年3月に、中国のアジア太平洋地域における海洋活動に関する動画[36]が同年4月に公開されたほか、韓国向けには、「日本海」の呼称[37]に関する動画を2014年2月に、日韓の未来志向の二国間関係[38]について同3月に公開した。前者は、韓国側が、日本・ロシア・朝鮮半島に囲まれている海を「日本海」と呼ぶのは日本の帝国主義の表れであるとの批判を展開していることへの反論である。このように2014年6月8日までに公開されている動画は、合計4本となっている。

このほか、第二次安倍政権においては、広報外交政策における上述の政策変更を受け、各国駐在の大使をはじめとする政府高官の広報外交に対する姿勢も様変わりした。日本の国際的立場が損なわれるような情報や発言が海外有力メディアに公表された場合には沈黙せず、公的な場で反論するようになった。例えば、中国の崔天凱駐米大使が2014年1月10日付のワシントン・ポスト紙に論説を寄稿すると、佐々江賢一郎駐米日本大使が1月17日には反論を寄せた。[39] これは従来、日本がとってきた従前の反応の姿とは全く異なっている。

4. 第二次安倍政権の広報外交の成果と課題

広報外交の成果 －2013年－

一般に広報外交の成果を計測するのは難しいが、2013年の日本は政策的成果・外交成果が国民の目に見えやすい出来事が相次いだ。「アベノミクス」と言われる経済政策は、安倍首相率いる自民党が衆議院選挙で大勝した2012年末以降、好調に推移しているように見える。すなわち、株式市場は2012年末より国内外の投資家を呼び込んで、急騰した。2013年11月には9000円台を切っていた日経平均株価は、2014年6月には1万5000円台までに大幅な回復を見せた。安倍政権が設定した2%のインフレ目標には達していないが、バブル崩壊以降長く続いたデフレは終止符が打たれ、2014年3月には前年度比0.9%の上昇[40]を記録した。

さらに、2013年9月のIOC総会では2020年オリンピック開催地として東京が選出された。最終選考のプレゼンテーションには安倍首相自らが参加し、後にその信憑性を巡って議論を呼ぶこととなる、「福島についてご心配されているのであれば、私から保証をいたします。状況はコントロールされています。東京にはいかなる悪影響にしろ、これまで及ぼしたことはなく、今後とも及ぼすことはありません」[41]とするプレゼンテーションを行った。2011年の東日本大震災とそれに続く福島第一原発事故というハンディを考慮すれば、東京招致の成功は安倍政権にとって大きな成果の一つであったことは確かである。これが今後、日本の広報外交にもたらす効果は大きい。

日本の広報文化外交は2013年、さらに二つの大きな成果を達成した。富士山が2013

年6月に世界文化遺産の認定を受け、同年12月には和食が世界無形文化遺産のリストに加えられた。先に述べたように、和食をはじめとした日本文化の認知によりソフト・パワーの向上を図ろうという政策目標の一端は達成されたといえよう。

領土問題と靖国神社参拝

領土問題に関しては、日本を含む当事国による広報外交が展開されている。尖閣諸島の領有権をめぐる日中間の対立については、近隣諸国の領海に監視船を送るといった中国の行動に焦点が当たり、南シナ海で一方的に石油掘削作業を開始するなど、領収権を巡って対立するベトナムやフィリピンと衝突している現状とも合わせ、その行動が一方的、かつ強硬であると国際的な主要メディアに報道されるようになってきている。例えば、ルモンド紙は2012年9月、中国近海が懸念すべき状況にあるとし、中国の行動は脅威として受け止められるようになっているとした。[42] また、シンガポールのストレート・タイムズ紙は2012年10月、尖閣諸島に関する日本の礼儀正しさを賞賛する一方、中国の監視船が継続的に日本の領海に侵入する危険を指摘した。一方で、日本に対し、領土問題は存在しないとの立場を捨て、その存在を認めるべきだと訴えた。[43]

このような国外世論は、しかしながら、安倍首相の靖国神社参拝によって翳りを見せることとなった。安倍首相は、内閣総理大臣就任一周年にあたる2013年12月26日に同神社への参拝に踏み切ったのである。同盟国である米国までが、安倍首相の靖国参拝を公然と批判したことは、日本の国際社会における立場を大きく損なった。2014年の米議会報告書[44]のトップを占める項目は安倍首相の靖国訪問で、在日米大使館が「米国は、日本の首相が日本の隣国との緊張を高める行動をとったことに失望している」[45]とする声明を発表し、国務省報道官も同様の発言でこれを確認した。それが日本の外交政策にマイナスの影響を与えた。米国によるあからさまな批判は、他国が日本を批判することに道を開き、日本はこの点で外交的に孤立した。グローバル・メディアはどこも理解を示さず、安倍首相の行動を批判した。米ワシントン・ポスト紙[46]も、豪州の主要紙であるオーストラリアン紙[47]も安倍首相の行動を挑発行為とみなした。

安倍首相はそれまで靖国神社への参拝に非常に注意深い行動をとってきたため、この時期の参拝を驚きをもって受け止めた関係者も少なくなかった。参拝の予定を事前に知っていた者は政府関係者でもかなり限られていたという[48]。上述のように、安倍は国際社会における日本の存在感を増すために広報外交は重要であるという認識を持つ政治家であっただけに、中国、韓国との関係が緊張する状況下で、なぜ安倍首相が参拝に踏み切ったのか、という疑問が残る。

安倍首相が参拝を決意した背景には、外交内政上の様々な得失が考慮されたことは間違いない。中でも、中国、韓国との関係を考慮して参拝を控え、日中首脳会談の開催を

呼びかけていた安倍首相にとって、対中関係の打開にめどが立たないばかりでなく、中国側が自衛隊の護衛艦にレーダーを照射したり、東シナ海上空に防空識別圏の設定を一方的に発表したりしたことが、中国への配慮は意味はなく、参拝したとしても実質的にあまり変わりはないと考え、参拝するという自らの信念を優先した可能性がある[49]。

次に、自らの信念に加え、2012年の総選挙において支援を受けた、靖国参拝を支持する日本遺族会などへの配慮があった可能性が指摘される。そこで、想定される近隣諸国からの反発を避けるために、注意深く準備された「恒久平和への誓い」[50]と題する談話を発表し、参拝の意図の説明に努めた。この談話は英語だけでなく、アラビア語、フランス語、ドイツ語、スペイン語、ロシア語、中国語、韓国語の各国語に翻訳された[51]。

> 「本日、靖国神社に参拝し、国のために戦い、尊い命を犠牲にされた御英霊に対して、哀悼の誠を捧げるとともに、尊崇の念を表し、御霊安らかなれとご冥福をお祈りしました。また、戦争で亡くなられ、靖国神社に合祀されない国内、及び諸外国の人々を慰霊する鎮霊社にも、参拝いたしました。御英霊に対して手を合わせながら、現在、日本が平和であることのありがたさを噛みしめました。」

このように用意周到な準備をしていたにもかかわらず、日本は安倍首相の靖国参拝以降、中国・韓国のみならず、最重要同盟国である米国からの批判に直面する状況に追い込まれた。このことは、第二次安倍政権が進める広報外交上、大きな課題として圧し掛かった。

また、2013年夏から秋にかけての米国との意思疎通の問題がある。安倍首相が訪米したとき、安倍首相はフォーリン・アフェアーズ誌とのインタビューにおいて、米ジョージタウン大学のケヴィン・ドーク教授[52]の論理を引用しながら、靖国神社への参拝の正当化を試みた。同教授は、靖国神社への参拝すなわち、その参拝者が一級戦犯を賛美することを意味しない、と主張した。それは、生存中に奴隷制度を賛美していた幾人かが米国のアーリントン墓地に埋葬されているが、同墓地に墓参する人が、米国の奴隷制度を賞賛していることにならないのと同じ論理だと述べた。

安倍首相がインタビューで示した心情の表明を受けて、ジョン・ケリー米国務長官とチャック･ヘーゲル米国防相は2013年10月3日､靖国神社ではなく国立千鳥ヶ淵戦没者墓苑に献花を行った。同墓苑は、第二次世界大戦で戦死し、身元不詳の兵士らの遺骨を埋葬している。これは、アーリントンに相当するのは靖国神社ではなく千鳥ヶ淵戦没者墓苑であると考えているという、米国側の明確な意思表示だったといえよう。[53] これに加えて、米高官の一人は、千鳥ヶ淵戦没者墓苑は米国のアーリントン墓地に相当する場所だとメディアに対して答えたとの報道もあった。このコメントは、安倍首相が上述の

インタビュー記事で明らかにした、日本人にとっての靖国神社は米国民にとってのアーリントン墓地であるとの見解について、そうではない、と明確に否定するものだった。

では、なぜ安倍首相はこれほどの明確な米国からのメッセージにもかかわらず、靖国神社参拝を断行したのか。安倍首相は米国が靖国訪問を控えるべきだと考えていることは理解していたものの、同盟国としての日本の重要性を考えれば、あからさまに日本を批判せず、黙認するだろうと考えていた可能性は排除できない。米国による靖国訪問批判は、挑発的な外交姿勢を強めている中国を喜ばせるだけだからである。確かに、小泉純一郎首相（当時）も靖国神社に6回参拝しており、米国はそれを公然と批判したことは一度もなかった。このため、安倍首相が米国によるあからさまな批判を想定していなかった可能性はある。安倍首相がそのように考えたとすると、小泉首相がブッシュ大統領（当時）との間に築いた信頼関係が、当時の米国政府の反応に与えた影響を十分に考慮しなかった可能性もある。

また、解決が長引いていた米軍の普天間基地移転問題が12月25日に大きく前進を見せたことも、参拝への判断に影響を与えた可能性がある。安倍首相は12月25日の午後、仲井真弘多沖縄県知事と首相官邸で会談し、首相が在日米軍基地で地元自治体などが環境調査をできるように対米交渉を始めるなど、新たな基地負担軽減策を説明、仲井間氏はそれを評価し、米軍普天間飛行場の移設先となる名護市辺野古の埋立申請を27日にも承認する姿勢を示した[54]。このように、靖国神社参拝の前日は、政府が米国との間で長い間懸案となっていた辺野古移設に向けた手続きが大きく前進することが見えた時であった。

さらには、中国が2013年11月、唐突に独自の防空識別圏（ADIZ）を日本の防空識別圏と重なる形で一方的に設定した問題との関連が考えられる。中国国防省は11月23日、尖閣諸島上空を含む空域に防空識別圏（ADIZ）を一方的に設定した[55]。防空識別圏に入る航空機は、中国外務省か民用航空局への飛行計画の届け出などを義務付けられ、日本の航空機が尖閣上空を飛行する際にも届け出を求め、応じない場合は中国軍機がスクランブルなどの対抗措置をとるというのである。中国の発表に対し、米国は直ちに中国防空圏にB-52爆撃機を飛行させ、防空権を認めない姿勢を明確にした。日本の日本航空や全日空は当初、防空識別圏に従う決定をしたが、日本の航空当局からの圧力により撤回した。ところが、米国は民間航空機については、連邦航空局（FAA）が中国側の要求に従って飛行計画を通知するよう勧告し、米国務省も中国防空圏を認めたわけではないと断りつつも、同様の考えを示したのである。日本はいわば梯子を外された形となり、安倍首相は米国の姿勢を快く思わず、靖国参拝を思いとどまる必然性を従前ほどには感じなくなった可能性は考えられる。

さらに背景として考えられるのは、靖国神社をめぐって韓国から受けた厳しい批判で

ある。安倍首相は2012年の首相就任以来、靖国参拝には慎重かつ注意深い姿勢をとってきており、近隣諸国を刺激しないとの配慮から、2013年10月の秋の例大祭には参拝をせず、神前にささげる供え物である真榊を奉納した。[56] これに対し、韓国外務省のチョ報道官（Cho Tai-Youn）は「わが国は、安倍晋三日本国首相が、大戦中の侵略を称え、戦犯を祀る靖国神社に供え物を奉納したことに深い懸念を覚え、残念に思うことを表明せざるを得ない。わが国は再度、近隣諸国及び国際社会からの信頼を得るために、日本の政治家に過去の歴史を謙虚に反省するよう求める」[57] と述べて、真榊の奉納を参拝と同列視したかのような批判を加えた。支持者からの参拝圧力もある中、近隣諸国との関係を考慮して慎重に参拝を控えてきた安倍首相にとって、こうした批判は、先と同様に、参拝を思いとどまる必然性を弱めた可能性がある[58]。

いずれにせよ、安倍首相は靖国神社への参拝が米国及び国際社会から、これほどの反発を生むと予測していた形跡はみられず、その反響の大きさを誤算したようにみえる。広報外交の重要性については理解していた安倍首相ではあるが、靖国神社への参拝が国際社会にどのような波紋を呼び、日本のイメージ形成にどのような影響を与えるのかという慎重かつ十分な考慮が加えられたとは言い難いように思われる。

5. 終わりに

これまで見てきたように、広報外交の組織的強化の動きは着実に進んできた。「クール・ジャパン」に象徴される、文化芸術のコンテンツを中心としていた広報外交は、第二次安倍政権では文化から領土や歴史に関する情報にまで広げ、情報発信に力を入れるようになっている。むろん、北東アジアにおける緊張の高まりと無縁ではない。日本の広報外交は東日本大震災と福島原子力発電所事故という大きな挑戦を受けながらも、2013年には当面の目標である2020年のオリンピック東京開催のほか、富士山や和食の世界文化遺産・世界無形文化遺産登録を勝ち取った。その意味で一定の成果を得られた年であった一方で、靖国神社参拝が引き起こした外交上の大きな失点も経験した。

ソンディ[59] による伝統的外交と21世紀型広報外交の比較に立ち返れば、日本の広報外交は21世紀型のそれと断定するにはいくつかの留保が付く。既述のとおり、伝統的広報外交がその予算を政府による拠出に頼り、その手段を伝統的マスメディアに求めていたのに対し、現在では予算面での官民協力へのシフトが始まり、マスメディアのみならず、ツイッターやフェイスブックなどのソーシャル・メディアの利用も進んできている。しかし、大きな誤算を招いた2013年の靖国神社参拝の事例を考察すれば、伝統的広報外交と21世紀型広報外交の比較項目（表1）のうち、「コミュニケーションの方向」と「調査」の二点で、課題を残していることを指摘できる。まず、コミュニケ―ションの方向に関しては、対話型の双方向のコミュニケーションを通じた関係の維持・発展が求めら

れているが、靖国神社の参拝では、同盟国である米国などからのメッセージを正確に受け止められなかった。米国からの再三のメッセージにもかかわらず、参拝を断行し、その結果、同盟国の批判を受けるという形になった。その外交的コストが極めて大きかったことは、これまでにみてきた通りである。

双方向のコミュニケーションという意味で、非常に興味深い動きが始まった。その姿が最もベールに包まれている米中央情報局（CIA）がついに、双方向コミュニケーションを念頭に置いた活動を始めたのである。2014年6月1日から、短文投稿サイト「ツイッター[60]」と交流サイト「フェイスブック[61]」に公式アカウントを設け、より積極的な情報発信を図る姿勢を明らかにしたのである。ツイッターには同年6月6日に「これがわれわれの最初のつぶやきなのか確認も否定もできない」と記念すべき初めて書き込みを行い、ユーモアもにじませた。このメッセージは同月9日までの間にリツイート数は23万7392件となり、フォロワー数は56万5000人以上となった。これに対し早速、内部告発で知られるサイト「ウィキリークス」のツィッターが7日に、「CIAについての機密情報を楽しみにしている」と返信し、ネット上で話題になった。同様に、フェイスブックでの発信も同月6日から始まり、こちらにも「自分のメールのパスワードを忘れたので、助けてほしい」などと一般から書き込まれ、元CIA職員エドワード・スノーデン氏が暴露した盗聴やハッキングを念頭に、皮肉を込めた書き込みも相次いだ。CIAのブレナン長官は声明で、ツイッターなどでの発信開始に触れ、国民と直接交流でき、CIAの使命や歴史などの情報を提供できる機会になると歓迎し、CIAに関する機密扱いでない情報がより入手しやすいことを国民に示したいなどと述べた[62]。

このCIAの姿勢はソーシャル・メディアをチャンネルとする双方向コミュニケーションの一例に過ぎない。米政府では、国家安全保障局（NSA）が2009年、米連邦捜査局（FBI）が08年、国務省は07年にツイッターの利用を相次いで開始しており、ソーシャル・メディアをチャンネルとする双方向コミュニケーションを積極化させている。

日本でも、安倍首相をはじめとする閣僚や政治家のほか、総理官邸や外務省などの中央省庁がフェイスブックなどによる情報発信に取り組み始めたことは知られる。だが、国外世論を念頭に、ソーシャル・メディアなどを利用した本格的な双方向コミュニケーションとはまだ言い難く、まして広いアウトリーチを確保できる英語による双方向コミュニケーションの実態は心もとないままである。どのようにしたら、国外世論との良質な双方向コミュニケーションが可能となり、成果を上げることができるのかを真摯に模索し、その方法論を確立することが求められているのであろう。相互不信が渦巻く北東アジアで、地域の平和と安定には、詰まるところ、双方向の真摯なコミュニケーションが必要不可欠だからである。

註

[1] Nye, J. S. Jr. (2004) *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. New York: PublicAffairs.

[2] 本論では、パブリック・ディプロマシーと広報外交という用語を同義語として併用する。

[3] Gilboa, E. (2008) "Searching for a Theory of Public Diplomacy", *ANNALS, the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*, 616, March 2008, 55-77.

[4] Ibid.

[5] Tuch, H. (1990) *Communicating with the World: US public diplomacy overseas*. New York: St. Martin's.

[6] Signitzer, B. and Coombs, T. (1992) "Public relations and public diplomacy: Conceptual divergence", *Public Relations Review* 18 (2): 137-47.

[7] Melissen, J. (2005) "The new public diplomacy: Between theory and practice", In Jan Melissen ed. *The new public diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 3-27.

[8] Szondi, G. (2009) "Central and Eastern European Public Diplomacy: A Transitional Perspective on National Reputation Management" in Nancy Snow eds. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge.

[9] 金子将文他編（2007）『パブリック・ディプロマシー「世論の時代」の外交戦略』PHP 研究所。渡辺靖（2011）『文化と外交　パブリック・ディプロマシーの時代』中公新書。Nakamura, T. (2013) "Japan's New Public Diplomacy: Coolness in Foreign Policy Objectives",『メディアと社会』第 5 号、名古屋大学大学院国際言語文化研究科、1–23 頁。

[10] 外務省（2005）『平成 17 年版外交青書』、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/index1.html>（2014 年 5 月 30 日アクセス）。

[11] 中村登志哉（2014）「国際コミュニケーションとしての国家イメージ」『メディアと社会』第 6 号、名古屋大学大学院国際言語文化研究科、139–145 頁。

[12] 山中誠「広報文化外交の最前線：シンガポールとジャパン・クリエーティブ・センター」『メディアと社会』第 4 号、名古屋大学大学院国際言語文化研究科、75–91 頁。

[13] 外務省「広報文化外交」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/index.html>（2014 年 5 月 30 日アクセス）

[14] 安倍は所信表明演説に先立つ 2006 年 7 月に、次の書籍を上梓している。安倍晋三（2006）『美しい国へ』文芸春秋。

[15] 安倍晋三（2006）「第 165 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」、2006 年 9 月 29 日。<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>（2014 年 5 月 30 日アクセス）。

[16]「政府インターネットテレビ」は <http://nettv.gov-online.go.jp/index.html>。「安倍総理のライブ・トーク官邸」は <http://www.kantei.go.jp/jp/abelivetalk/>。

[17] 外務省広報文化外交戦略課（2013）文化審議会文化政策部会用資料「外務省における広報文化外交の取組』2013 年 2 月 20 日 <http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/seisaku/10_06/pdf/shiryo_2.pdf>（2014 年 5 月 30 日アクセス）。

[18] 滝崎成樹（2013）「東日本大震災：対米広報外交の現場」『メディアと社会』第 5 号、名古屋大学大学院国際言語文化研究科、89–116 頁。また、四方敬之（2014）「東日本大震災後の鑑定からの国際広報活動とパブリック・ディプロマシー」金子将文・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勝利するか』PHP 研究所、228–246 頁。

[19] 中村登志哉（2012）『報告書　福島原発事故をめぐるコミュニケーション』名古屋大学国際言語文化研究科、110頁。「広報文化外交の制度的あり方に関する有識者懇談会」最終報告書（2012）『3.11後の広報文化外交』2012年7月 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kondankai1201/pdfs/saisyu_hokokusho2.pdf>（2014年5月30日アクセス）。

[20] 小野日子（2014）「3.11後、日本政府の対外発信力はどう変わったか」『メディアと社会』第6号、名古屋大学大学院国際言語文化研究科、111-121頁。同（2014）「官邸における国際広報の現状と課題」金子将文・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勝利するか』PHP研究所、306-322頁。

[21] 安倍晋三のツイッター <https://twitter.com/AbeShinzo>。

[22] Abe, S. (2013) “Japan is Back”, delivered at CSIS, Washington DC, February 22, 2013. <http://csis.org/files/attachments/130222_speech_abe.pdf.>（2014年5月30日アクセス）。

[23] 岸田文雄（2013）「第183回国会における岸田外務大臣の外交演説」、2013年2月28日。<http://www.m ofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/eksd_0228.html>（2014年5月30日アクセス）。

[24] Ibid.

[25] 岸田文雄（2014）「第186回国会における岸田外務大臣の外交演説」、2014年1月24日。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page18_000183.html>（2014年5月30日アクセス）。

[26] J. バークシャー・ミラー、横田孝（2013）「欧米も誇張する日本の「右傾化」」、ニューズウィーク日本版、2013年2月12日、32ページ。

[27] 次のURLで領土に関する動画が収集されている。外務省（2014）「日本の領土をめぐる情勢」2014年4月4日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/territory/index.html>（2014年5月30日アクセス）。

[28] 外務省（2014）「日本の領土をめぐる情勢：尖閣諸島」2014年4月15日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/>（2014年5月30日アクセス）。

[29] 外務省（2014）「日本の領土をめぐる情勢：竹島」2014年4月11日 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html>（2014年5月30日アクセス）。

[30] 外務省（2013）「尖閣諸島について」<https://www.youtube.com/watch?v=t78GO7efdYM>（2014年6月8日アクセス）。

[31] 外務省（2013）“The Senkaku Islands –Seeking Maritime Peace based on the Rule of Law, not force or coercion” <https://www.youtube.com/watch?v=aC9gyVeCAp0>（2014年6月8日アクセス）。

[32] 外務省（2013）「竹島について」<https://www.youtube.com/watch?v=TXg-NGVKuWI>（2014年6月8日アクセス）。

[33] 外務省（2013）“Takeshima – Seeking a Solution based on Law and Dialogue” <https://www.youtube.com/watch?v=aC9gyVeCAp0>（2014年6月8日アクセス）。

[34]「竹島・尖閣動画、韓国の削除要求に応じず」産経新聞、2013年10月25日、<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/131025/plc13102512100008-n1.htm>（2014年6月8日アクセス）。

[35] 外務省（2014）「日中関係の現在　戦略的互恵関係の発展を目指して」2014年3月13日 <https://www.youtube.com/watch?v=BLI61zFZPE0>（2014年6月8日アクセス）。

[36] 外務省（2014）「アジア太平洋地域における中国の海洋活動と日本の対応」2014年4月4日 <https://www.youtube.com/watch?v=-tOvi9KOu3I>（2014年6月8日アクセス）。

[37] 外務省（2014）「世界が名づけた日本海」2014年2月24日 <https://www.youtube.com/watch?v=sqP48OVr4Q0>（2014年6月8日アクセス）。

[38] 外務省（2014）「未来志向の日韓関係を目指して」2014 年 3 月 13 日 <https://www.youtube.com/watch?v=A0rQztPmGPU>（2014 年 6 月 8 日アクセス）。

[39] Sasae, K. (2014) "China's propaganda campaign against Japan", *The Washington Post*, January 17, 2014. <http://www.washingtonpost.com/opinions/chinas-propaganda-campaign-against-japan/2014/01/16/925ed924-7caa-11e3-93c1-0e888170b723_print.html>（2014 年 3 月 15 日アクセス）。

[40] 総務省統計局「平成 22 年基準消費者物価指数―全国―平成 25 年度平均」<http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/nendo/index-z.htm>（2014 年 5 月 15 日アクセス）。

[41] Abe, S. (2013) "Presentation by Prime Minister Shinzo Abe at the 125th Session of the International Olympic Committee (IOC)", September 7, 2013, Buenos Aires, Argentina. <htttp://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201309/07ioc_presentation_e.html>（2014 年 5 月 30 日アクセス）。但し、東京電力の山下和彦フェローが直後に汚染水の制御を否定する発言をするなど、首相発言の信憑性をめぐりマイナスの効果も伴った。「東電幹部、汚染水「制御できていない」首相発言否定」『日本経済新聞』2013 年 9 月 13 日付朝刊を参照。

[42] Valérie Niquet, "Mer de Chine : la guerre menace ", *Le Monde*, September 24, 2012. <http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/09/24/mer-de-chine-la-guerre-menace_1764594_3232.html?xtmc=japon_chinoise_japon&xtcr=1>（2014 年 3 月 15 日アクセス）。

[43] "Japanese decorum a model in bilateral spat", *The Straits Times*, October 6, 2012. <http://www.straitstimes.com/st/print/585487>（2014 年 3 月 22 日アクセス）。

[44] Chanlett-Avery, E. et al. "Japan-U.S. Relations: Issues for Congress", February 22, 2014, Congressional Research Service.

[45] Embassy of the United States in Tokyo, Japan (2013) "Statement on Prime Minister Abe's December 26 Visit to Yasukuni Shhrine", December 26, 2013, <http://japan.usembassy.gov/e/p/tp-20131226-01.html>（2014 年 3 月 22 日アクセス）。

[46] "Japanese prime minister's visit to war memorial was provocative act", *The Washington Post*, December 28, 2013. <http://www.washingtonpost.com/opinions/japanese-prime-ministers-visit-to-war-memorial-was-provocative-act/2013/12/27/622bfe48-6f18-11e3-aecc-85cb037b7236_print.html>（2014 年 3 月 22 日アクセス）。

[47] "Shinzo Abe's unhelpful shrine visit", *The Australian*, December 28, 2013. <http://www.theaustralian.com.au/opinion/editorials/shinzo-abes-unhelpful-shrine-visit/story-e6frg71x-1226790856500?sv=b7fdeffb577a2dda2ff3d3065861d77#.UyU_J29bEyA.email>（2014 年 3 月 22 日アクセス）。

[48] 総理官邸関係者への聞き取り調査、2014 年 3 月 18 日。

[49] 安倍首相に近いといわれる宮家邦彦・キャノングローバル戦略研究所研究主幹らは安倍首相の靖国神社参拝について、対中国関係が最大要因だった可能性を指摘している。「靖国参拝でも日米同盟は揺るがない」日経ビジネス、2013 年 12 月 28 日。http://business.nikkeibp.co.jp/article/topics/20131227/257673/?ST=print （2014 年 6 月 10 日アクセス）

[50] Statement by Prime Minister Abe, "Pledge for everlasting peace", December 26, 2013, <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201312/1202986_7801.html>（2014 年 3 月 22 日アクセス）。

[51] 英語版は、<http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201312/1202986_7801.html>。

[52] Doak, K. (2007) "A religious perspective on the Yasukuni Shrine Controversy", in J. Breen ed. *Yasukuni, the War Dead and the Struggle for Japan's Past*, Hurst & Company: London, pp.47-69.

[53] “Kerry, Hagel visit Chidorigafuchi to diminish Yasukuni”, *The Japan Times (AFP-JIJI)*, October 3, 2013. <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/10/03/national/kerry-hagel-visit-chidorigafuchi-to-diminish-yasukuni/#.UyVQJoW_rIU>（2014年3月22日アクセス）。

[54]「辺野古埋め立て承認へ　沖縄知事、基地負担軽減策を評価」朝日新聞、2013年12月25日。<http://www.asahi.com/articles/ASF0TKY201312250531.html>（2014年3月22日アクセス）。

[55]「中国、尖閣上空に「防空識別圏」外務省が抗議」朝日新聞、2013年11月23日。<http://www.asahi.com/articles/TKY201311230049.html>（2014年3月22日アクセス）。

[56]「安倍首相、靖国参拝見送る　秋の例大祭、真榊を奉納」朝日新聞、2013年10月17日。<http://www.asahi.com/politics/update/1017/TKY201310170036.html>（2014年3月22日アクセス）。

[57] “Seoul voices deep regret over Abe’s offering to war shrine”, *Yonhap News Agency*, October 13, 2013, <http://english.yonhapnews.co.kr/search1/2603000000.html?cid=AEN20131017009600315 2013/10/17>（2014年3月22日アクセス）。

[58] ある政府当局者は韓国の批判について、安倍総理にとっては（靖国神社参拝を踏みとどまってきた思いを捨てる）最後の一藁になってしまったようだ、と表現した。2014年3月18日の聞き取り調査。

[59] Szondi, op. cit.

[60] https://twitter.com/CIA（2014年6月9日アクセス）。

[61] <https://www.facebook.com/Central.Intelligence.Agency>（2014年6月9日アクセス）。

[62] Central Intelligence Agency, “CIA launches new social media accounts”, June, 6, 2014. <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2014-press-releases-statements/cia-launches-new-social-media-accounts.html>（2014年6月9日アクセス）。