

米国のパブリック・ディプロマシーにおける国際ラジオ放送の 意義と問題点

Issues of International Radio and US Public Diplomacy

市川 紘子¹
Hiroko ICHIKAWA

¹ 東京大学大学総合研究教育センター特任研究員

Project Researcher, Center for Research & Development of Higher Education, The University of Tokyo,

要旨・・・本研究は、米国の対外政策の枠組みで実施される文化事業である、パブリック・ディプロマシー(public diplomacy)、なかでもラジオ放送 (VOA:Voice of America) を研究対象とし、放送の送り手に着目した、政策の実態解明とその意義を問うものである。より具体的には、「米国政府は、アジアにおいて、冷戦以降どのようなVOA放送を実施してきたのか。そしてパブリック・ディプロマシーという枠組みの中で、ラジオ放送を実施してきた狙いとは何か、という問いを考察する。

キーワード パブリック・ディプロマシー、米国、中国、人権
(Public Diplomacy, US, PRC, human rights)

1. はじめに

本研究の対象は、米国政府による対外文化政策——国家による対外政策の目的達成のために、外国の人々を対象として実施される文化事業——である。米国の対外政策の枠組みで実施される文化事業である、パブリック・ディプロマシー(public diplomacy)、なかでもラジオ放送 (VOA: Voice of America) を研究対象とし、放送の送り手に着目した、政策の実態解明とその意義を問うものである。より具体的には、「米国政府は、アジアにおいて、冷戦以降どのようなVOA放送を実施してきたのか。そしてパブリック・ディプロマシーという枠組みの中で、ラジオ放送を実施してきた狙いとは何か。」という問題を設定している。

2. パブリック・ディプロマシーの定義と本研究の視座

本研究は、はじめに、米国のパブリック・ディプロマシーの理論構築の経緯を追った。米国において、国際関係論の成果(ナイによるソフト・パワー論) やコミュニケーション研究の成果(プロパガンダ、パブリシティ、PR理論、ジャーナリズム研究) が学際的に統合されながら、パブリック・ディプロマシーの理論化は進められた。その理論化の道のりは、「民主的」な私たちのコミュニケーション・モデルの構築を常に目標としていた。

以下からは、パブリック・ディプロマシーを分析していくための理論的枠組みを、本研究ではどのように考えるのかを提示していきたい。はじめにパブリック・ディプロマシーという概念を提唱したガリオンによる定義を紹介する。

「パブリック・ディプロマシーは、対外政策の立案と実施において、公衆(public)の態度に与える影響を扱う。それは、伝統外交を超えた国際関係の次元に適応される。つまり、政府による他国の世論の喚起、私的団体と国家利益の相互作用、海外事情の報告と政策に対する影響、外交官や外国人記者などのコミュニケーションを職業とする人々とのコミュニケーション、異文化コミュニケーションの過程を含む(Cull 2008:259-260)。」

ガリオンによる定義と匹敵する頻度で引用される、元USIAの職員であったTuchによる定義は、「ある国家の考えや理想、制度、文化、そして国家目標と現在の政策への理解を得る試みとして、政府が外国の人々とコミュニケーションをとる過程」となっている(Tuch 1990:3)。ガリオンやTuchの議論では、パブリック・ディプロマシーの主体は国家であり、対象は他国の人々と想定される。パブリック・ディプロマシーの目的は、相手国の世論の喚起や自国への理解促進などの、対象となる国民の意識変容の実現である。

ここからは、ガリオンらが提唱したパブリック・ディプロマシーの概念を、パブリック・ディプロマシーという用語にも含

まれる、公衆(public)というキーワードに着目して考察していく。GrunigによるPR理論を取り入れたパブリック・ディプロマシーの理論化の過程においては、デューイによる公衆の概念が導入された。ただし、デューイの公衆の定義が定説とされるに至っているとは言えず、パブリック・ディプロマシーの公衆については、「概念的に曖昧で、混乱と誤解と論争のもと」となりやすく、その用語の使用の恣意性には注意すべきだと指摘されている(渡辺 2008:76)。

本稿では、一步踏み込んでハーバーマスの公共圏を参照しつつ、パブリック・ディプロマシーの定義を考察したい。一般的に、北米や西欧においては、公共放送(米国のパブリック・ディプロマシーにも、ラジオやテレビ等の放送事業が存在する)が多元的なリベラルデモクラシーの実現と維持に欠かせない役割を担っていると考えられている。各種の社会的アクター集団の間で行われる競争を通じて、自由主義的な資本主義社会が形成されているという競争(規範的)パラダイムを原則とする社会では、メディアこそが各社会的アクターの資源であり、代表機能を有しているとされる。公共放送に期待される役割は、情報を提供し、意見を述べ、公衆の議論を促進していくことであり、いわゆる「公共圏(public sphere)」という言論空間を作り出すことである。

公共圏とは、ハーバーマスの定義によれば、社会の構成員の誰もがアクセス可能なコミュニケーション空間であり、情報、理想、意見が討論され、交換される空間であり、合理的な社会的意思決定の前提条件となる。社会に多種多様な意見や主張を持つメディアが存在することで、「リベラルな資本主義を特徴づける知的自由の具現化と表出がなされ、政治と文化の多元性を形作り、またそれを可能にする」と考えられる。

パブリック・ディプロマシーとは、先に紹介したガリオン(Griffin)の定義にあるように、「対外政策の立案と実施において、公衆の態度に与える影響を扱う」ことである。ハーバーマスの公共圏の議論を踏まえつつ、ガリオンによるパブリック・ディプロマシーを再定義するならば、米国政府(=自己)が想定するような公共圏を対象国(=他者)に生み出し、「市民社会(civil society)」を構築する試みと考えられないだろうか。そしてこのような試みの目標とする公共圏や市民社会とは、米国社会が築き上げてきたそれと極めて似た性質のもの、と想定される。対象国に輸出されるパブリック・ディプロマシーのトピックは、啓蒙主義に基づく普遍性の高いものであって、米国の市民が価値を置くが、対象国では「未発達」な段階のもの—例えば人権問題—が強調されると予想される。

3. 人権外交としての国際放送

人権外交は、米国の対外政策の一つの主要なテーマだ。しかし人権外交が、米国の対外政策として重要な位置を占めるようになる過程においては、冷戦という外交問題とその時期の国内における政治的問題が大きな影響を与えてきたと指摘されている。Dudziak は、米国の公民権運動を例えに、人権外交の重要性を高めた国際的要因と米国内の要因の相互関連性を、以下のように指摘した。「国内の人種主義および公民権のための抗議が米国政府に対する国際的な批判を生み出し、国際的な批判を受けた連邦政府が、米国の人種問題の枠組みを作り直し、何らかの社会変革を推進することによって批判をなだめようとした(Dudziak 2000:13-14)。」つまり戦後の米国は共産主義との戦いと民主主義の促進を強調したが、「前者を進めるためには国内的な人権問題の解決という民主主義の前進が国際的に求められるようになった」という(安藤 2006:63)。

1950年代末からは、アフリカや東南アジアにて、植民地からの独立運動が高揚し、各地で米ソの代理戦争が発生した。そのような中、米国の黒人が共感を覚えるアフリカ諸国の国連における発言力が高まるにつれ、これらの諸国から米国に対する支持票を得ることが、米国の対外政策にとって不可欠となった。圧倒的な経済力と核兵器独占を背景とした軍勢力を盾に、「反共主義のレトリックで民主化要求や人権抑圧を正当化する論理」は、対外政策で通用しなくなっていた。そのような現象と連動して、米国内では黒人の権利剥奪も許されない状況となっていた。対外政策との関係性から米国内では公民権運動が促進され、結果的に国内において人権外交の重要性に対する認識が根付いていったという相互作用が、その後も繰り返されたのであった(安藤 2006:72)。

以上のような冷戦期の米国内の政治的問題と対外政策の相互作用の中で、人権外交の重要性は高まっていった。しかし米国の外交の柱として人権外交を銘打って、大々的に実践し始めたのは、1976年に当選した民主党のカーター政権期である。カーター大統領は、勢力均衡論や軍事力に頼り、道義性を重視してこなかったとキッシンジャー外交を批判し、米国の対外政策に道義性を求めようとしたのである。そして人権という普遍的価値を尊重する対外政策、具体的には世界における自由民主主義の促進と、米国が世界の民主主義の推進役となることを目指した。

人権外交の対象国には、普遍的な人権主義(Human Rights Universalism)を基調とする、リベラルデモクラシーの拡散が目標とされた。普遍的な人権主義とは、人権という概念が普遍的価値を持つとする考えである。この立場から考えると、いかなる文化圏に

属していようと、人間の権利（人権）を誰もが保持しており、人権を犯す行為は許されないものとして糾弾されるべきなのである。人権侵害は、文化の一部とは認めないという立場である。

カーター政権の理念的側面を強調した人権外交は、実際の運用面では多くの問題もはらんでいたことも指摘されている。「他国内に起こっている人権侵害の状況を是正しようとする意図をもって行われる外交的行為」は、安全保障や経済問題という対外政策の軸の方向性とはそぐわない場面も当然発生する。そのような対立は、二国間関係以前の問題、対外政策の立案、実施過程の段階において問題化することもある。例えば国務省内の内部対立、具体的には人権人道問題局と各地域局との間の対立が発生する場合がある(有賀 1992: 1-36)。また、もとは普遍的価値観に基づく外交ではあるが、人権外交の対象国の選定や手段が、恣意的なものとなりがちであったことは、各政権の人権外交の対象国を見れば明らかである。例えば、カーター政権期の対象国は南米中心、レーガン政権期は中米、ブッシュ政権期はラテン・アメリカが中心となり、人権外交の展開地域は偏っていた。アジアにおいては、米国の同盟国であるフィリピンと韓国が、人権外交の適用が多用された地域である。このような恣意性の原因としては、米国と相手国の関係性によるところが大きい。つまり、相手国の人権問題をたたいたとしても、米国と当該国の間の安全保障や経済問題に対する影響が少なく済みそうな地域に適用が偏り、そうではない地域には意図的に適用が回避されるという傾向が見られる。本研究が扱う対中政策についても、米中関係の歴史の中で、そのような恣意性がある。中国における人権問題に対して、冷戦直後というタイミングで、中国の人権問題が問題視されるに至った背景には、米国を取り巻く国際政治構造や米国の価値観等の要因による、独特の「ねじれ構造」があったことも指摘されている(東郷 2006: 78)。国際情勢の大きな流れの中では、冷戦の終結が重要な要因である。中国には、過去にも人権侵害の事件が多数あったが、冷戦期には、対ソ戦略の道具として中国を利用するために、米国側が人権侵害には目をつぶってきたが、冷戦構造の崩壊によって、人権問題が重視されるようになったというのだ(岡部 2006: 16)。こうして考えると、普遍主義をもとにした人権外交は、普遍的に適用されるというよりは、米国内外の様々な政治状況に左右されるものでもあるといえる。

米国の価値観の問題に関しては、井尻による研究成果を参照したい。米国社会においては、中国の将来について、自らの価値観を投影しつつ、ある種の期待感があったと、井尻は指摘している。この「期待」とは、鄧小平による「改革・解放」による中国の近代化が、リベラルデモクラシーを基にした経済的発展とある程度の親和性を持ち、西欧との交流を通じて、中国社会においてリベラルデモクラシーの概念が浸透していくことであった。1980年代後半には、上記のような知識人の言説は、中国やアジアに対しては漠然としたイメージしかもたない一般市民にも影響を与え、中国の将来を楽観視するパブリック・イメージが形成されていったという。そのパブリック・イメージとは、「改革・解放」運動によって、米国とは異なる社会システムを持つ中国（＝他者）が、「われら（＝自己）」に近づくというものである。天安門事件によって、その「期待」は裏切られ、「幻滅と失望」に変化した(井尻 1992: 157-161)。

ここで井尻が指摘する「われら」のイメージには、市民社会の成立という項目も含まれていると考えられる。このような観点からすると、中国における様々な人権問題—天安門事件はもちろんのこと、一人っ子政策、宗教問題等—は、糾弾され、是正されるべき課題と認識される。もし西欧社会でこのような人権問題が起こったとすれば、その事実を社会に伝える役割を担うのがジャーナリズムであり、問題解決のために立ち上がるのが市民である。このような機能が備わっている社会が、市民社会なのだ。しかしながら、当時の中国にそのような市民や市民社会が存在していたのか、あるいは存在しているように見えたのだろうか。この点を考えることは、人権外交のアジェンダ設定の背景を解明するうえで、重要なポイントである。

4. 天安門事件時のラジオ放送の内容分析

本研究では、米国のパブリック・ディプロマシーの事例研究として、1989年の天安門事件時の米国の対中ラジオ放送(VOA)政策を取り上げる。VOA放送では、天安門事件を人権問題として扱い、中国の自由化・民主化、言い換えれば政治的自由の拡大に向けた支援という、米国政府の政策目標が明確に反映された放送内容が多く見られた。さらには、人権問題の隠蔽を目的とする中国政府による「プロパガンダ」を繰り返し批判する内容もあった。そして中国の「人権問題」に対して、米国政府、大統領および市民が果たすべき「責任」、言い換えれば、人権問題の存在を共有し、中国のリスナーと共に戦うという主張が強調されていることがわかった。

以上の放送は、米国側が想定するような、政治的により自由な言論空間（＝公共圏）を対象国である中国に生み出し、「市民社会」を構築する試みと解釈できないだろうか。この試みには、対象国において「未発達」と米国側が考えるが、普遍性を見出す価値観—例えば民主主義、資本主義、人道主義—の拡散を目指すことが含まれていたことがわかった。本研究発表においては、米国政府による対中国際放送に、帝国主義やオリエンタリズムの問題があったことも、放送内容に即して紹介する。

参考文献

- 有賀貞(1992)「アメリカにおける人権」(有賀貞編『アメリカ外交と人権』日本国際問題研究所、1-36ページ)
- 安藤次男(2006)「国際政治の国内的効果—アメリカにおける『冷戦公民権』について」『立命館国際研究』
- Berney, E.L.(1928-2005) *Propaganda*, Brooklyn, New York: Ig Publishing
- Chomsky, N. & Herman E.S.(2002) *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*, Pantheon Books(『マニファクチャリング・コンセント—マスメディアの政治経済学』中野真紀子訳 トランスビュー 2007年)
- Council on Foreign Relations(2003) *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy*, New York: Council on Foreign Relations Press.
- Cred, G.(1920-1972) *How We Advertised America*, New York: Arno Press.
- Cull, N.J.(2008) *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*, New York: Cambridge University Press.
- Delaney R. F. and Gibson, J.S.(ed)(1967) *American Public Diplomacy: The Perspective of Fifty Years*, Medford Mass: The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy, Fletcher School of Law and Diplomacy, The Lincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairs.
- Dudziak, M.L.(2000), *Cold War Civil Rights-Race and the Image of American Democracy*, Princeton, NJ.: Princeton University Press
- Ewen, S.(1996) *PR!: A Social History of Spin*, New York: Basic Books. (『PR!—世論操作の社会史』平野秀秋、左古輝人、榎本佳代訳 法政大学出版 2003年)
- 古矢旬(2002)『アメリカニズム—普遍国家のナショナリズム』東京大学出版会.
- Gilboa, E.(2008) "Searching for a Theory of Public Diplomacy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 38, 34-49.
- Gregory, B.(2008) "Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 38, 119-131.
- Grunig, J.E.(1997) "A Situational Theory of Publics: Conceptual History, Recent Challenges, and New Research," *Public Relations Research: An International Perspective*, ed. Moss D. et al, 3-48, London: International Thomson Business.
- Grunig, J.E.(1993) "Public Relations and International Affairs: Effects, Ethics and Responsibility," *Journal of International Affairs*, 47(1): 137-162.
- Grunig, J.E. and Hunt, T.(1984) *Managing Public Relations*, Fort Worth, TX: Harcourt, Brace Jovanovich.
- 19946
- Habermas, J.(1962) "Strukturwandel der Öffentlichkeit" (細谷 貞雄、山田 正行訳『公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探究』1994年)
- 広井 脩(1978)「アメリカ初期プロパガンダ研究と亡命社会学者」『新聞学評論』第27号 92-107頁 日本マス・コミュニケーション学会.
- 市川 紘子 (2006)「合衆国の対外文化政策におけるラジオ放送—第二次世界大戦から冷戦期までの VOA 放送の活動を中心に」『インテリジェンス』第7号 103-109頁 20世紀メディア研究所編 紀伊国屋書店.
- Jowett, G.S. and O' Donnell, V.(1992) *Propaganda and Persuasion*, second edition, Thousand Oaks: Sage Publications.(『大衆操作』松尾光晏訳 ジャパン・タイムス 1993年)
- Lasswell, H.(1936-1958) *Politics: Who Gets What, When, How, with Postscript*, Cleveland: Meridian Books.
- Lineberger, P.M.A.(1953-1972) *Psychological Warfare*, New York: Arno Press. (須磨弥吉朗訳『心理戦争』みすず書房 1953年)
- Lippmann, W. (1927-1993) *The Phantom Public*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Meijssen, J.(2005) "The New Public Diplomacy," *The New Public Diplomacy*, ed. Meijssen, J., 3-27, New York: Palgrave Macmillan.
- 日本共産党中央委員会宣伝部編 (1969)『レーニン 宣伝・煽動 (1)』国民文庫.
- Nye, J.S.(2008) "Public Diplomacy and Soft Power," *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 38, 50-59.
- Nye, J. S. (2004)『ソフト・パワー—21世紀国際政治を制する見えざる力』山岡洋一訳 日本経済新聞社 (*Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Bethesda: The Sagalyn Literary Agency, 2004.)
- 岡部達夫(1992)「天安門事件と今後の中国」『国際問題』
- 白石陽子(2005)「歴史にみる行政パブリック・リレーションズ概念の形成」『政策科学』13-1、69-82頁 立命館大学政策科学会.
- Seib, P.(2006) "The Ethics of Public Diplomacy," *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*, ed. Fitzpatrick K. and Bronstein, C., California: Sage Publishers, Inc.
- Signizer, B.H. & Coombs, T.(1992) "Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences," *Public Relations Review*, 18(2):137-147.
- Taylor, P.M.(2003) *Munitions of the Mind*, third edition, Manchester: Manchester University.
- 東郷育子(2006)「天安門事件後の中国人権状況の変容とその政策過程」『国際政治』145号
- Tuch, Hans.N.(1990) *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*, New York: St. Martin's Press.
- 山本武利 (2002)『ブラック・プロパガンダ—謀略のラジオ』岩波書店.
- 渡辺靖(2008)『アメリカン・センター—アメリカの国際文化戦略』岩波書店.
- Zhang, J. & Cameron, G. T.(2003) "China's Agenda Building and Image Polishing in the US: Assessing an International Public Relations Campaign," *Public Relations Review*, 29, 12-28, 2003.