

米国の対外文化政策研究理論の系譜

—「プロパガンダ」の否定性の問題と「パブリック・ディプロマシー」理論の構築—

The Genealogy of Concepts Related to US Cultural Diplomacy: The Issue of Negative Connotations of “Propaganda” and Public Diplomacy Theories

市川絃子* Hiroko Ichikawa

1. はじめに

近年、「パブリック・ディプロマシー(Public Diplomacy)」概念の再検討が盛んに行われている。その背景には、総力戦、冷戦期から継続されてきた米国の対外文化政策—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—が、対テロ戦争をきっかけに転換期を迎えたことと無縁ではない。対テロ戦争は、米国だけでなく、ヨーロッパや日本の対外文化政策のあり方を見直す契機ともなり、各国において「パブリック・ディプロマシー」研究が急速に進められている。

米国の対外文化政策に対するコミュニケーション研究の関与や、そのような関係性に伴うコミュニケーション研究の発達について、これまで日本のメディア史研究やマスコミ研究において、様々な考察がなされてきた(広井 1978; 山本 2002; 佐藤 2003)。ただし、これらの研究の関心は、両大戦期の対外文化政策に集中して

おり、1960年代に米国で誕生した「パブリック・ディプロマシー」とコミュニケーション研究の関係に関する議論は、あまり見られない。一方、徐々に増加しつつある日本における「パブリック・ディプロマシー」の定義や歴史的発達に関する研究は、主に国際関係論の領域との関連性において議論されることが多かった(和田 2002; 近藤 2005; 牧田 2005; 三上 2007; 北野 2008)。ただし、これらの研究においては「パブリック・ディプロマシー」という新たな対外文化政策の概念と、コミュニケーション研究の関連性は無視されないにしろ、十分な検討がなされたとは言い難い。

近年の米国においては、コミュニケーション研究との関連から、「パブリック・ディプロマシー」の研究領域の位置づけに関する議論が活発である。「パブリック・ディプロマシー」の定義や研究手法については、「プロパガンダ」

*東京大学大学院学際情報学府博士課程

キーワード：プロパガンダ,パブリック・ディプロマシー,パブリック・リレーションズ,心理戦争,民主主義,公衆

や「PR (Public Relations)」という従来のコミュニケーション研究における成果が採用されていることが、多くの研究によって指摘されている。両大戦期から冷戦期、そして現在に至るまで、組織変更を繰り返しながら、米国の対外文化政策制度が継承されてきたことは周知のことであり、コミュニケーション研究の関与も続いているのである。このような理由から、コミュニケーション研究の視座からは、「パブリック・ディプロマシー」をコミュニケーション研究の系譜の一つ「プロパガンダ」や「PR」として位置づけられる、という主張がなされている (Grunig, Hunt 1984; Seib 2006:155)。反面、コミュニケーション研究の貢献を認めつつも、従来の「プロパガンダ」や「PR」という概念と差別化された、新たな研究領域としての「パブリック・ディプロマシー」、あるいは「ニュー・パブリック・ディプロマシー(New Public Diplomacy)」の可能性を模索する研究も見受けられる(Melissen 2005)。本稿は両者の対立に着目し、後者のアプローチの背

景にある、「パブリック・ディプロマシー」という概念設定の試みが孕む歴史的、政治的問題について検討することを目的としている。従来のコミュニケーション研究の諸概念を、米国の対外文化政策に適用することで、どのような課題が生じたのか。そして、「パブリック・ディプロマシー」という新たに設定された概念が、どのようなアプローチで問題解決を図ったのか。本稿はこれらの問いを考察しつつ、未だ混沌としている「パブリック・ディプロマシー」研究に対する問題提起としたい

以下からは、はじめに第一次世界大戦期から現在に至るまでの米国の対外文化政策の歴史に関与した、コミュニケーション研究で議論された諸概念の系譜を検討する。そして、これらの諸概念が米国の対外文化政策に適用されることで、何が問題視されたのかについて考察する。その上で、これらの系譜と「パブリック・ディプロマシー」の概念の関連性や、冷戦期以降の「パブリック・ディプロマシー」の具体的な役割についても考察していきたい。

2. 広報研究と「プロパガンダ」

2.1 総力戦と「プロパガンダ」

米国政府による組織的かつ大規模な対外文化政策の制度の原型が形成されたのは、第一次世界大戦期だと考えられている。第一次世界大戦の「プロパガンダ」制度をモデルとして、第二次世界大戦期の対外文化政策制度は構築され、冷戦期の「パブリック・ディプロマシー」を支える制度に直結した。本節では、「プロパガンダ」の歴史的課題の一部を解明するための前段

階として、このような制度の構築に関与した、「プロパガンダ」研究をはじめとする、様々なコミュニケーション研究の理論をレビューする。

第一次世界大戦の幕開けの1917年4月14日に、ウィルソン大統領は、ジョージ・クリールを委員長として、CPI(Committee on Public Information)を創設し、国内外に向けた文化政策を実施した。CPIの活動の目的は、戦時の国家

統合と「米国を世界で売る」という「プロパガンダ」により、対外進出を遂げることであった (Creel 1920=1972)。その目的達成のため、政府のイニシアチブのもと、新聞ジャーナリズムや民間企業で利用され始めた「パブリシティ」の手法が、CPIの政策に導入された¹。

「パブリシティ」とは、情報発信する組織体が対象者へのコントロールを促進させるためのパブリサイズ(publicize: 広告・宣伝)を目的とする、送り手側から受け手側への一方向性のコミュニケーションと考えられている (白石 2005; 井之上 2006:58-59)。CPIには、ウォルター・リップマンらのジャーナリスト、エドワード・バーネイズ等が招集されていた。バーネイズは、「パブリシティ」概念を発展させ、双方向性モデルのコミュニケーションである「PR」を生み出した (白石 2005; 市川 2006:103-104)。

第二次世界大戦期には、イギリスのMOI (Ministry of Information)をモデルとして、再び戦時プロパガンダ機関が設置された。1941年7月に、COI(Office of Coordination of Information)が設立され、そのCOIは、翌年6月にOWI(Office of War Information)とOSS(Office of Strategic Service)に分割された。以上に加え、米国政府とイギリス政府は、ヨーロッパ戦線における「プロパガンダ」を共同で計画し、実行するために、PWI(Psychological Warfare Division, Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force)を設置した。これらの「プロパガンダ」機関には、後のマスコミ研究を切り開いたウィルバー・シュラム、ハラルド・ラスウェル、ポール・ラザースフェルド、ダニエル・ラーナーらの研究者が多数従事していた。とりわけ、ナチに放逐され、米国

に亡命したヨーロッパ社会学者には、ナチ・プロパガンダの分析や「プロパガンダ」の制作に大きな役割を果たし、戦後はマスコミ研究の発展に寄与した者が多数いた (広井 1978)²。

第二次世界大戦期の戦場で実施される戦時プロパガンダは「心理戦争(Psychological Warfare)」と呼ばれ、Linebargerが定義する「ブラック・プロパガンダ」、「グレー・プロパガンダ」、「ホワイト・プロパガンダ」という三つの類型によって構成されていると考えられていた。「ブラック・プロパガンダ」とは、対象政府に対する攻撃であり、政府の行う政策にとって不利益を与えるような情報、とくに偽情報が含まれるものを意味する。情報発信者の出自は明らかにされない。「ホワイト・プロパガンダ」では、情報の出自が明らかにされ、事実に則した情報が流される。「グレー・プロパガンダ」は、「ブラック・プロパガンダ」と「ホワイト・プロパガンダ」の中間に位置し、偽とも正確ともいえない微妙な情報が提供されるものを示す (Linebarger 1948=1953: 49; 山本 2002:290-300)。OWIは国内と海外向けの「ホワイト・プロパガンダ」、OSSは「ブラック・プロパガンダ」を担った (山本 2002:17-26;市川 2006:104)。

現在の国防総省やCIA(Central Intelligence Agency)が担当する戦時プロパガンダの「心理作戦(Psychological Operations)」は、第二次世界大戦期に実施された「心理戦争」の概念を引き継いでいる³。一方、Linebargerの定義による「ホワイト・プロパガンダ」を中心とする、国務省やUSIA(United States Information Agency)が平時に実施する対外

文化政策は、メディアを通じての「情報政策 (Information Policy)」と、人物交流、芸術紹介、言語教育などの「国際文化交流 (Cultural Exchange)」から構成された。これらの用語は現在に至るまで利用されているが、1960年代以降には「パブリック・ディプロマシー」という用語に取り込まれていく (牧田 2005:86)。

2.2 「プロパガンダ」の否定性と「パブリック・ディプロマシー」

動機、情報源、意図、方法、歴史的背景、研究者の政治観により、様々な「プロパガンダ」の定義がある。しかし本稿は、「プロパガンダ」研究で議論されてきた全ての定義を検討することは、紙面の制約上不可能である。ここでは、いくつかの代表的な「プロパガンダ」理論を紹介しつつ、「パブリック・ディプロマシー」と「プロパガンダ」とを差別化する立場のMelissenらの説で想定されている「プロパガンダ」について考察する。

「プロパガンダ」を解釈する「社会におけるほとんど全ての偏向したメッセージは、偏向が意識されない場合でもプロパガンダ」であるというEllulの説を代表とする、「プロパガンダ」を非常に広く捉える概念は存在する (Ellul 1965=1973; Jowett & O'Donnell 1992=1993:5)。バーネイズらのように「全ての政治的アクターが自らの目的を達するためのコミュニケーション」を「プロパガンダ」とみなす説もある (Berneys 1928=2005; Lasswell 1936=1958; Taylor 2003)。Ellulやバーネイズらは、広義かつ、価値中立的なコミュニケーションとして「プロパガンダ」を捉えている。(Ellul 1965=1973; Jowett & O'Donnell

その背景には、共産主義国家やナチスによる「プロパガンダ」、あるいは、両大戦期に米国政府が実施した「プロパガンダ」によって、「プロパガンダ」に付与された否定的含意という負の遺産を断ち切りつつ、第二次世界大戦期の文化政策を制度的に継承するという目的があった。

1992=1993:5)。しかし、一方で「プロパガンダ」という用語に、否定的な含意を付与する説は多い。例えば、「国家の官僚による操作的なエリート支配」という定義や、「ブラック・プロパガンダ」と同一視する立場、あるいは「プロパガンダ」と全体主義とを結び付ける立場である(Chomsky & Herman 2002=2007)。Melissenらの説で想定されているのは、上記の否定的な含意を持つ「プロパガンダ」である。

また、本稿では「プロパガンダ」の否定的な含意を生み出し、増幅させた要因として、対外文化政策の歴史の負の記憶に着目する。そしてこの記憶の問題を、「プロパガンダ」の否定性と呼び、以下からは、米国における代表的な「プロパガンダ」の負の記憶を考察したい。一つ目は、米国政府が実施した「プロパガンダ」の後遺症である。ウィルソン大統領は、以下の二つの福音主義的な対外政策の使命を掲げたが、そのことが後の「プロパガンダ」の否定性という課題を残す要因となってしまった。第一に、米国を民主主義の伝道者とみなし、海外進出こそが米国の使命である。第二に、伝道者たる米国は、伝道先である相手が「よき統治」をどの程度まで実現することができるのかを、見

届ける義務がある（古矢 2002:24-25）。そして第一次世界大戦参戦の理由を、「民主主義のために世界を安全にする」ことだと語り、戦争終結時には、民族自決、「十四か条」の講和条約や、国際連盟創設の提唱を通じて、「民主主義外交」の推進を主張した。

ところが、以上のような民主主義追求の理念と、CPIによる「プロパガンダ」との間に矛盾が生じた結果、「プロパガンダ」という用語からは、否定的な集団的記憶が連想されるようになった。その集団的記憶とは、嘘の情報を含む「プロパガンダ」と検閲の両輪からなる国内向けの文化政策によって、国家統合を押し進め、大衆を戦争に駆り立てるといふ、政府の国民に対する全体主義的行為の記憶である。とりわけ、LarsonとMockによって暴かれたCPIによる検閲行為は、米国政府による民主主義に対する裏切り行為である、と批判された（Vaughn 1980:14）。

自国の対外文化政策に対しても、米国内で批判の声が高まった。問題の火種となったのは、CPIが制作した敵軍向けチラシである。チラシを見たヨーロッパ戦線の歩兵たちは、偽情報を流す本国政府の「ブラック・プロパガンダ」に落胆した。このような経験をもとに、文豪であるヘミングウェイは、自著『武器よさらば』において痛烈なプロパガンダ批判を行った（Brown 2004）。

米国を含む自由主義世界における「プロパガンダ」の否定性の確立の要因として挙げられるのは、第二次世界大戦期に展開されたナチ・プロパガンダであろう。巧妙なナチ・プロパガンダは、ホロコーストや全体主義の記憶と結びつ

き、両者を切り離すことを不可能にしたのである（佐藤 2003：7-8）。

総力戦の時代に醸成された「プロパガンダ」の否定性は、冷戦構造においてさらに強化された。第二次世界大戦後も「プロパガンダ」が政治活動の中心にあった、「もうひとつの全体主義であった共産主義」の拡大、あるいは共産主義の拡大の恐怖が背景としてあったのだ（佐藤 2003:7-8）。その共産主義国家による「プロパガンダ」思想は、ソ連建国に主要な役割を果たしたレーニンによって考案されたものである。シュラムの研究をもとに、MacQuailによって整理されたレーニンのメディア制度思想と「プロパガンダ」概念は、以下のとおりである。

- 1) マス・メディアは、労働者階級の利益に奉仕し、労働者階級によってコントロールされなければならない。
- 2) マス・メディアは私的に所有されてはならない。
- 3) マス・メディアは、望ましい規範への社会化、教育、情報提供、動機づけ、動員を通じて、社会に対して積極的な機能を果たさなければならない。
- 4) 社会に対する役割全体の中で、マス・メディアは、受け手の要望やニーズに答えなければならない。
- 5) 反社会的な出版を妨害したり、事後的に処罰するために、社会は検閲その他の法的措置を講じる権利を有する。
- 6) マス・メディアは、マルクス・レーニン主義の原理に基づいた、社会と世界についての全体的かつ客観的な見方を提

示しなければならない。

7) マス・メディアは、国内や海外での進歩運動を支援しなければならない。

(MacQuail 1979)

レーニンの「プロパガンダ」概念の特徴として、6) に基づく「真実」の存在が信じられていたことが重要である (Hale 1975: 16)。「宣伝 (プロパガンダ) とは内容を科学的に教育する方法を意味し、煽動とは一般大衆向けに情緒

2.3 「プロパガンダ」の継続と断絶

第二次世界大戦後、OWIとOSSは解体され、国務省と新たに設立されたUSIAが平時の対外文化政策を実施することとなった⁴。イデオロギー対決という性質の冷戦において、米国政府による対外文化政策は拡大したが、その背後では、国内の「プロパガンダ」問題の解決策も模索されていたのである。以下からは、その解決策について考察する。

1948年1月、議会において、1948年米国情報教育交流法、通称スミス・マント法 (Smith-Mundt Law) が可決された。本法は、USIAによる対外文化政策の存在を法的に保証するという意義のほか、「プロパガンダ」の否定性を克服するしかけが組み込まれていた。具体的には、米国国民による、対外文化政策の資料の入手・持ち出しの禁止、もしくは制限であった⁵。第一次世界大戦期の教訓より、国民が「プロパガンダ」に接することで、政策実施に支障をきたすような反対運動が起こることを予防しようとしたのだ。このような事情から、国内向けの文化政策である「パブリック・

的なスローガンを叩き込む方法 (カッコ内は著者加筆)」と考えられ、「宣伝」と「煽動」とは区別される概念であった (日本共産党中央委員会宣伝部 1969:147-148)。レーニンのメディア思想と上記7) の原則に基づく国際共産主義運動は、中国や東欧諸国にも引き継がれ、冷戦構造の構築に繋がった。このような経緯から、米国における「プロパガンダ」の否定性は一層強されていった。

アフェアーズ (Public Affairs)」と、対外文化政策を示す「パブリック・ディプロマシー」とは、明確な区別がなされるようになった。

ところで、「パブリック・ディプロマシー」とは、1965年にガリオンによって提起されたとされる、米国の対外文化政策を表す用語である。元外交官であったガリオンは、米国政府が「プロパガンダ」を巡る民主主義の問題に煩わされることなく、対外文化政策の立案、実施を可能とするためには、「プロパガンダのためのプロパガンダが必要である」、と発言していたことが、いくつかの先行研究で解明されている (Delaney & Gibson 1967; Brown 2003)。ガリオンの発言からは、「プロパガンダ」の否定性を断絶させつつ、第二次世界大戦期からの対外文化政策制度を受け継ぎ、継続させるための装置として、「パブリック・ディプロマシー」が創造された、という見方も可能であろう。

また、ガリオンは外交官の職業意識の問題にも関心があった。米国政府の対外文化政策を担当するのは、外交官 (Foreign Service

Officer) と各業務の専門家(Foreign Service Specialist)である(京藤 2008:98-101)。ガリオオンが問題視していたのは、自らの職業的アイデンティティが曖昧であった外交官たちであった。対外政策全体における文化政策の周縁性のために、外交官としてのアイデンティティに揺らぎが生じ、「PR」業者に成り下がったような感覚を彼らは持っていた(Cull 2008:259)。「パブリック・ディプロマシー」は、他の分野を担当する外交官や広告(advertising)業者や「PR」業者とは区別された、対外文化政策を担当する外交官のアイデンティティを維持する機能も期待された。その期待どおり、「パブリック・ディプロマシー」は、USIAの職員たちによって積極的に利用されるようになった(Cowan & Cull 2008)。

「パブリック・ディプロマシー」という用語には、政策実施機関の間の権力構造を変容させる機能があった。USIAに支持された「パブリック・ディプロマシー」は、「情報政策」と「国際文化交流」を包含する概念として捉えられるようになった(牧田 2005:84-85)。このような概念が、USIAの管轄下にあるつつも、USIAからの介入に抵抗を示すVOA(Voice of America)やフルブライトプログラムに対するUSIAの発言権を強化するロジックとして利用されるようになったのである。ただし、国務省からの独立性を維持しつつ、冷戦期の対外文化政策を実施する目的によって設置されたはずのUSIAも、「ディプロマシー」の名において、皮肉にもその独立性がゆらいでいった(Cowan & Cull 2008)。

1970年代から1980年代にかけて、「パブリッ

ク・ディプロマシー」は、政策・行政用語として定着したと考えられている(Malone 1988:2; 牧田 2005:85; Cowan & Cull 2008)。「パブリック・ディプロマシー」の使用に積極的な姿勢を示したのは、民主党でフロリダ州出身の下院議員であるDante Fascellであった。1978年には、「パブリック・ディプロマシー」を表す、初めての独立機関であるUS Advisory Commission on Public Diplomacyが設置された。1980年代は、「パブリック・ディプロマシー」が多用された時代であった。「パブリック・ディプロマシー」は、レーガン政権の反共政策の柱の一つとなり、レーガンの盟友であるCharles Z. Wickの8年間に渡るUSIA長官時代、USIAの予算はほぼ倍額に急増した(牧田 2005: 96; Cowan & Cull 2008)。

1990年代には、情報革命や冷戦崩壊の影響から、「パブリック・ディプロマシー」は転換期を迎えた。情報革命を受けて、広報雑誌のインターネット化を含む米国政府による対外政策の内容変化や、冷戦崩壊を受けて、USIAが解体されという制度的変化がもたらされ、対外文化政策に費やされる予算や人でも大幅に減少した(Dizard 2004:200-205; 牧田 2005:97; Cull 2008)。国家政策の役割が後退する一方、NGOや個人等、「パブリック・ディプロマシー」に関与するアクターの多様化も課題として浮かび上がっていた(Gilboa 2008: 35)。複雑化するコミュニケーション形態と米国の対外文化政策の変容を議論するために、「パブリック・ディプロマシー」研究では、「ニュー・ディプロマシー(New Diplomacy)」、「メディア・ディプロマシー(Media Diplomacy)」等、新たな概念が

提供され始めた。

2001年に成立したブッシュ政権は、著名な広告業者であったCharlotte Beersを「パブリック・ディプロマシー」担当の 국무副長官に任命した。Beersは「ブランド化(Nation Branding)」のアプローチから、米国の新たな対外政策の方向性を模索したが、成功せず、職を辞してしまう。2001年の9.11以後、ブッシュ政権は、アラブ諸国やイスラム諸国を中心に、アフガニスタンとイラクにおける戦争における米国支持を引き出すことを目的として、第二次世界大戦や冷戦期の作戦をモデルとした、国防省の文化政策や、CIAや国防総省による「心理作戦」を行った。大統領府に特別タスク・フォースやグローバル・タスク・フォースが設置され、Radio SawaやAl-Hurraという新たなテレビ局を利用した、メディア作戦に重きが置かれた(牧田 2005:97-98)。しかし情報獲得手段や価値観の多様化という、対象地域の人々

を取り巻く環境の変容を十分に考慮しなかったために、これらの作戦は失敗に終わったと考えられている。メディア環境については、1991年の湾岸戦争を中継した主な衛星テレビ局は、CNNやBBCであり、情報提供という点において、英米は覇権的地位にあった。しかし2000年代には、1996年にカタールに設立されたAl-Jazeeraという衛星テレビ局や、インターネットの情報が、現地の人々に選好される傾向があった。そして明らかにイスラエルに肩入れする米国側の報道姿勢が、倫理性や信頼性の担保するものとは、現地の人々に受け止められず、「プロパガンダ」という印象を強化しただけであった(Seib 2006:155-162)。2000年代、米国政府による「パブリック・ディプロマシー」の展開と失敗という状況があった。そのような背景があったからこそ、「パブリック・ディプロマシー」理論の構築を目指す研究が急増したのである。

3. 「パブリック・ディプロマシー」

3.1 「パブリック・ディプロマシー」理論化の試みの変遷

本節では、「パブリック・ディプロマシー」の概念の理論化に関する、一連の先行研究をレビューしたい。はじめに、ガリオンが提唱した「パブリック・ディプロマシー」の概念を見てみよう。

「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應される。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

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)。」

元USIAの職員であったTuch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

定義している(Tuch 1990:3)。彼らの議論では、「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。また、ガリオンの議論で強調されるように、「パブリック・ディプロマシー」の理論化は、国際関係論で意味するところの伝統外交を主なパワーとみなす立場に対抗するものである。このような視点は、「ハード・パワー」(軍事・政治・経済)と「ソフト・パワー」(国の魅力・文化)と定義し、国際政治における文化政策の役割を考察しようとする、ナイの「ソフト・パワー論」にも通底している(Nye 2004)⁶。また、米国の対外政策のアクターの多様化、政府や企業だけでなく、NGOや市民団体、個人の参加の増加や超国家的取り組みの増加が、「パブリック・ディプロマシー」の周縁化に対抗し、「パブリック・ディプロマシー」の定義に幅を持たせる結果となつていよう(Melissen 2007: 12; Gilboa 2008:35)。

ところで、近年はコミュニケーション研究の領域である「PR」理論を、「パブリック・ディプロマシー」概念の解釈に援用する傾向が顕著である(Gilboa 2008:40)。「パブリック・ディプロマシー」が必要とされる背景には、主に二つの事情があると考えられる。一つ目は、「プロパガンダ」の否定性の打ち消しという、未だ解決されていない歴史的課題が挙げられるだろう。理論化の試みは積み重ねられてきたが、「パブリック・ディプロマシー」概念は「プロパガンダ」概念との、明確な差別化に失敗しているからである(渡辺 2008:76)。

コミュニケーション研究との関連において繰り返されてきた、この「パブリック・ディプロマシー」の理論的課題と批判のロジックは、「パブリック・ディプロマシー」を巡る米国政府内の権力闘争のディスコースにも再現されている⁷。放送事業を担当してきた、VOA (Voice of America) の職員であるElliotは、「パブリック・ディプロマシー」という枠組みでVOAが議論されることも拒否し、客観報道を旨とする「ジャーナリズム」を通じて、民主主義を達成することを自らの使命だと主張する(Elliot 2005)。筆者による別のVOA職員である陳に対するインタビューでは、「パブリック・ディプロマシー」の「^{ディプロマシー}外交」という用語によって、政府のマウス・ピースというイメージが自らに付与されることに反発し、放送機関としての独立性を主張する意見も聞くことができた⁸。

二つ目には、米国の「パブリック・ディプロマシー」が、9・11以降、対象国の人々に受入れられないという危機意識があるだろう。とりわけ中東での「パブリック・ディプロマシー」は拡大する反米主義を打破する手段を見つけられないまま、「迷走」状態となった。このような状況に対して、外交評議会のタスク・フォースは、「相手の声を聞く」ことを重視するコミュニケーションを採用し、民主主義を世界に広めることを強く提言している(Council on Foreign Relations 2003)。このような米国政府の問題意識を共有する「パブリック・ディプロマシー」の理論化に取り組む研究では、「PR」理論で提唱された双方向性コミュニケーションのモデルが利用されるという傾向が顕著である。

3.2 「PR」理論の「パブリック・ディプロマシー」への導入

本節では、前節までの研究の系譜を踏まえ、「パブリック・ディプロマシー」の理論化のために、いかに「PR」理論が利用されているのかを検討し、「パブリック・ディプロマシー」の理論化の現状と問題を指摘したい。

はじめに、「PR」理論が「パブリック・ディプロマシー」の理論化に援用される前提として想定されている、「公衆」概念と民主主義的コミュニケーションの関連性について、ジョン・デューイの「公衆」概念から検討したい。デューイの「公衆」概念は、「PR」理論における「公衆」概念に引き継がれ、「PRを民主的コミュニケーションへの啓発と考える米国流PR観」へと接続していったと考えられている。

(藤竹 1998:8; 佐藤 2003:19)⁹。この場合のデューイによる「公衆」とは、「トランズアクションの間接的な諸結集によって、それについての組織的な配慮が必要だと見なされる程度にまで影響を受ける人々の総体」だと捉えられている(デューイ 1916=1959)。人と人とのコミュニケーションは「公衆」の成立要件とされ、メディア・コミュニケーションが民主主義社会の重要な手段だと考えられたという説である(林 2001:158)。

一方、「パブリック・ディプロマシー」という用語に使用されている「公衆(パブリック)」の解釈は定まっておらず、「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)。「PR」理論のモデルの援用を通じて「プロパガンダ」の歴史的含意を払拭し、「相手の声を聞く」「民主主

義的」コミュニケーションのモデルを模索する「パブリック・ディプロマシー」においても、「公衆」概念の議論が成熟しているとはいえない。しかし、少なくとも上記のようなデューイの「公衆」概念が「パブリック・ディプロマシー」の理論化の基礎となっている、とGregoryは指摘している(Gregory 2008)。

次に、「パブリック・ディプロマシー」の理論化に導入されている「PR」理論のモデルについて、具体的に考察したい。「PR」の理論研究者であるGrunigは、米国の「PR」の歴史的展開を、4つのモデルから分析した。1850年代に始まるプレス・エージェンリー・パブリシティ・モデル(Press Agency/Publicity Model)、1900年代以降のパブリック・インフォメーション・モデル(Public Information Model)、1920年代以降の双方向性非対称モデル(Two-Way Asymmetrical Model)、1960年代以降の双方向性対称モデル(Two-Way Symmetrical Model)である¹⁰。この4つのモデルは、一方向性か双方向性かという送り手と受けての情報の流れ、もしくは送り手と受け手の情報の流れの均等性という二つの原則によって、分類されている。プレス・エージェンリー・パブリシティ・モデルは、Linebargerによる「ブラック・プロパガンダ」、「グレー・プロパガンダ」に相当し、パブリック・インフォメーション・モデルは、「ホワイト・プロパガンダ」に相当する。双方向性非対称モデルは、送り手側の立場と視点から受け手を説得、同意させる手法であり、受け手からのフィードバックは受け手の操作を目的として利

用されるコミュニケーションであり、企業の広告によく見うけられる。双方向性対称モデルは「情報の送り手側が、公衆と交渉し、問題解決をはかり、送り手側と公衆の相互理解をはかるコミュニケーション」と定義される。米国政府による「パブリック・ディプロマシー」の政策目的に相互性、つまり上記の「PR」理論の双方向性のコミュニケーション・モデルが書き加えられたのは、カーター政権下の1978年であった (Tuch 1990:31-32; 牧田 2005 95)。

GrunigとHuntは、双方向性対称モデルを発展させた、対外文化政策のモデルである「国際PR (International Public Relations)」を提唱した (Grunig, Hunt 1984)。近年の研究では、Grunigらによる双方向性モデルの「PR」理論と「パブリック・ディプロマシー」は、さらに融合しつつあるという主張がある (Signizer & Coombs 2003; Zhang & Cameron 2003)。しかし、以上の4つのモデルを対外文化政策のモデルに援用する上での問題点も指摘されている。対外文化政策の研究に援用する場合に、Grunigによる4つのモデルの性質が重複したり、整合性に欠けるケースがあることである。Grunigは方向(direction)、目的(purpose)、チャ

4. 結びにかえて

本稿は、コミュニケーション研究との関連性から、米国の対外文化政策の諸概念の変遷を検討した。「プロパガンダ」の否定性という歴史的問題がどのように発生し、コミュニケーション研究の理論がどのように援用されながら、米国の対外文化政策制度が維持されてきたのか、

ンネル (channel)、倫理(ethics)¹¹ という下位概念を設定することで、4つのモデルを発展させ、対外文化政策への援用可能なモデルを模索した (Grunig 1997)。

さて、Grunigの「PR」理論を用いて「パブリック・ディプロマシー」の理論化を試みる説の多くが抱える問題点は、Melissenのように、4つのモデルのうち、一方方向性モデルと双方向性モデルの段階にのみ焦点を当てていることである (Gilboa 2008:40)。このようなアプローチが目指すのは、「プロパガンダ」を一方方向性モデル、「パブリック・ディプロマシー」を双方向性モデルと捉えることで、「理論的」に両者の差異化を図ることだと考えられる。しかし双方向性コミュニケーション・モデルを援用しつつも、情報の対称性に触れないアプローチにおいては、受け手側からのフィードバックを重視する、あるいは受け手側からのフィードバックが送り手側の態度を変化させるという可能性を、敢えて想定しないということにはならないか。このような理由から、Melissenらによる「パブリック・ディプロマシー」の理論は、Grunigらが提唱した「国際PR」という双方向性コミュニケーションとは性質が異なる。

という問題意識を持ちながら考察を始めた。第2章では、米国の対外文化政策の発達史に、コミュニケーション研究の諸概念が、いかに関与したのか、という点を検討した。米国においては、第一次世界大戦期のウィルソン政権の要請により、CPIが成立した。CPIの「プロパガ

ング」は、米国の対外文化政策の制度の原型を作り出した。第一次世界大戦と第二次世界大戦の米国の「プロパガンダ」政策の過程には、多数の研究者が参与し、そこから新たなコミュニケーション研究の領域も開拓、発展させられていったのである。具体的には、「パブリシティ」、「プロパガンダ」、「PR」、「心理戦争」、「心理作戦」という領域に当たる。一方、両大戦期の米国の対外文化政策や、ナチスや共産主義圏のプロパガンダによって、「プロパガンダ」の否定性という、課題が生み出され、その後の米国の対外文化政策を悩ませた。冷戦期には「パブリック・ディプロマシー」が提唱され、国際関係論の視座から「プロパガンダ」の否定性と対外文化政策の周縁性の克服が試みられた。ポスト冷戦期の米国の対外文化政策の展開と失敗という状況において、変容するメディア環境や国際情勢に適合的なモデルを模索する、「パブリック・ディプロマシー」研究の最新の状況も紹介した。第一次世界大戦期から現代までの米国の対外文化政策の研究の系譜は、戦争の実践や「プロパガンダ」の否定性という負の遺産の清算という国内事情と深い関連があった。

第3章では、「パブリック・ディプロマシー」

の理論化の研究の潮流を検討した。具体的にはGrunigによって提起された双方向性モデルや「国際PR」の理論によって、「パブリック・ディプロマシー」と「プロパガンダ」概念と差別化を図ろうとするアプローチを取り上げた。「民主主義的」コミュニケーション・モデルの構築の要請を背景に構築されてきた「PR」理論の導入により、Melissenらは「パブリック・ディプロマシー」を構築しようとしている。その試みにおいては、「民主主義的」コミュニケーションの成立要件としてGrunigらが重視する、情報の対称性という送り手と受け手の権力関係の問題に敢えて触れられない。それは「パブリック・ディプロマシー」が、「プロパガンダ」の否定性を巧妙に隠ぺいしながら、継続されていくというプロセスと考えられる。

現在、学際的研究領域として、様々な学問手法を援用しつつ「パブリック・ディプロマシー」理論は展開されつつあるが、本稿はその全てを明らかにすることはできない。しかし、本稿が指摘する「パブリック・ディプロマシー」の理論構築に潜む恣意性は、今後の「パブリック・ディプロマシー」の理論構築の動向を検討する際に不可欠な要因である。

註

- ¹ 20世紀初頭に企業活動に対する、労働者と消費者の批判が高まり、企業と労働者、消費者の対立は激化した。企業側は、経営の安定のため、労働者、消費者、株主への対応として、「パブリシティ」を始めた。「パブリシティ」カウンセラーを自認するアイヴィ・リーは、ジョン・D・ロックフェラーのスタンダード・オイル社の弁明書などの出版物の発行などについてアドバイスを行った。(白石 2005; Ewen 1996=2003)
- ² ヨーロッパ系亡命知識人らがアメリカ政府の「プロパガンダ」に協力した一方、アメリカ人がナチ・プロパガンダに協力した事実も明らかになっている。アイヴィ・リーは、科学コンツェルン・IGファルベン社の広報活動を通じて、アメリカにおけるナチ党のイメージ戦略を援助していた(佐藤 2003: 23)。ナチの映画プロパガンダとウォルト・ディズニー社との関係については、

Laquaを参照(Laqua 1992=2002)。

- ³ Office of the United Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*, October 2001.
- ⁴ OWIの組織は国務省とUSIA、OSSの政策はCIAに引き継がれた。
- ⁵ その後の法改正により、資料作成の12年後には、公開もしくは情報公開法(FOIA)に基づく資料の公開請求が可能となった。
- ⁶ ソフト・パワー論には、理論的境界と研究方法の境界が指摘されている。理論的境界の一つ目は、ソフト・パワーで着目する「国の魅力」が実際の国際政治の場面で果たす役割は限定的であり、現実にはハード・パワーの領域において問題解決される機会のほうが多い。第二に、ソフト・パワーで着目する「国の魅力」自体が否定されるわけではないが、政策操作の対象とはなりにくい。第三に、ソフト・パワーはハード・パワーと代替、もしくは対置できる概念とは捉えられないことである(北野2008:34-35)。「パブリック・ディプロマシー」の研究方法の境界として、「ソフト・パワー」や「パブリック・ディプロマシー」の効果を、世論調査やメディア分析にばかり頼る政策評価のあり方が指摘されている(Gilboa 2008:35)。
- ⁷ インタビュー：VOA調査局長Kim A. Elliotと国務省のパブリック・ディプロマシー評議委員であるBruce Gregory(両者共、2003年8月実施)。VOAと国務省の間のセクショナリズムは、VOAの政策指針であるVOA憲章の解釈の争点に反映される。VOA側は以下の1)と2)を自らのプロフェッションとして強調する一方、国務省側は3)を主張し、VOAが「パブリック・ディプロマシー」の枠組みにあることを強調する。

VOA憲章

世界中の人々とラジオによって直接コミュニケーションを取ることによって、アメリカの長期的国益は達成される。効果をあげるため、VOAはリスナーの注目と尊敬を集めなければならない。VOA職員は以下の原則を遵守するものとする。

- 1) VOAは首尾一貫して、信頼性と権威をもったニュース源となる。VOAニュースは正確で、客観的でわかりやすいものとする。
- 2) VOAはアメリカを体現するが、アメリカ社会の一部分だけを表すわけではない。重要なアメリカの思想や機関について、バランスよくわかりやすく表現する。
- 3) VOAはアメリカの政策を明確かつ効果的に表す。さらにその政策についての重要な議論や意見も示す。(1976年7月12日、Public Law 94-350。)
- ⁸ インタビュー：陳光(Peter Chen), Chief, External Affairs & Internet Service, Chinese Branch, Voice of America, 2003年7月-8月実施。
- ⁹ デューイによる「公衆」概念は、Grunigは「公衆」の状況理論として拡張し、「PR」理論における「公衆」概念を基礎とするようになった(Cutlip, et al 2006=2008:252-253)。
- ¹⁰ 各モデルの詳細については、井之上を参照(井之上 2006:58-60)。
- ¹¹ 倫理という項目が「PR」概念に本格的に導入されたのは、1960年代からの消費者運動、環境保護や平和を求める抗議運動、民権運動、男女差別撤廃を求める市民運動、さらにはウォーターゲート事件(1972年)を背景に、企業の社会的責任が問われるようになってからである。

参考文献

- Berneys, E.L. (1928=2005) *Propaganda*. Brooklyn, New York: Ig Publishing.
- Berneys, E.L. (1923) *Crystallizing Public Opinion*, New York: Liveright Publishing Corporation Publishers.
- Brown, J. (2004) "The Anti-Propaganda Tradition in the United States," <http://www.publicdiplomacy.org/19.htm> retrieved on October 10, 2008.
- 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.
- Creel, 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.

- Cutlip S.M., Center, A. H., and Broom. G. M. (2006) *Effective Public Relations*, 9th edition, Pearson Education, Inc., publishing as Prentice Hall. (『体系パブリック・リレーションズ』日本広告学会監修 ピアソン・エデュケーション 2008年)
- 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.
- デューイ、ジョン『現代政治の基礎 公衆とその諸問題』阿部齊訳 みすず書房 1996. (*The Public and Its Problems*, Athens: Swallow Press, 1916=1959.)
- Elliot, Kim A. (April 12, 2005) "Put the News Here, and Propaganda There: U.S. International Broadcasting and U.S. Public Diplomacy Can Succeed, If They Are Separated" http://kimellinfshost.com/writings/news_propaganda.html retrieved on September 18, 2008.
- Ellul, J. (1965=1973) *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*, New York: Vintage Books, Division of Random House.
- 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、挾本佳代訳 法政大学出版 2003年)
- 藤竹暁 (1998) 「コミュニケーションとしての広報」『広報研究』第2号5 - 16頁 日本広報学会.
- 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.
- Hale, J. (1975) *Radio Power: Propaganda and International Broadcasting*, Philadelphia: Temple University Press.
- Ham, P. V. (2003) "The Rise of the Brand State," *Foreign Affairs*, 80(5):2-6.
- 林香里 (2001) 『マスメディアの周縁、ジャーナリズムの核心』新曜社.
- 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.
- 市川絢子 (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.
- 井之上喬 (2006) 『パブリックリレーションズ』日本評論社.
- 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.)
- 北野充 (2008) 「パブリック・ディプロマシーとは何か」『パブリック・ディプロマシー—「世論の時代」の外交戦略』13 - 44頁 PHP 研究所.
- 近藤誠一 (2005) 「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』2005年12月号 22頁 都市出版.
- 近藤誠一 「文化外交最前線」第六号 www.mofa.go.jp/mofaj/press/staff/bunkgaiko/040801.html 2008年10月8日アクセス.
- 京藤松子 (2008) 「パブリック・ディプロマシーとブッシュ政権」『ブッシュとソフトパワー』小浜正幸・京藤松子著 85-154頁 自由国民社.
- Laqua, C. (1992) *Wie Micky unter die Nazis fiel: Walt Disney und Deutsch*, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlagland. (『ミッキー・マウス—ディズニーとドイツ』柴田陽弘監訳 真岩啓子訳 現代思潮新社 2002年.)
- Larson, C. & Mock, J. R. (1939) *Words that Won the War; the Story of the Committee on Public Information, 1917-1919*, New York: Princeton University Press.

- Lasswell, H. (1936=1958) *Politics: Who Gets What, When, How, with Postscript*, Cleveland: Meridian Books.
- Leonard, M. and Alakeson, A. (2000) *Going Public: Diplomacy for the Information Society*, London: Foreign Policy Center.
- Linebarger, 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.
- MacQuail, D. ed. (1972) *Sociology of Mass Communication*, Harmondsworth: Penguin. (『コミュニケーションの社会学：その理論と今日の状況』山中正剛監訳 川島書房 1979年.)
- 牧田東一 (2005) 「米国における国際文化交流の Public Diplomacy 化」『国際学レビュー』第7号 83-103頁 桜美林大学.
- Malone, G. D. (1988) *Political Advocacy and Cultural Communication: Organizing the Nation's Public Diplomacy*, Lanham: University Press of America.
- Melissen, J. (2005) "The New Public Diplomacy," *The New Public Diplomacy*, ed. Melissen, J., 3-27, New York: Palgrave Macmillan.
- 三上貴教 (2007) 「パブリック・ディプロマシー研究の射程」『修道法学』第28巻 第2号 246-225頁 広島修道大学.
- 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.)
- 佐藤卓己 (2003) 『『プロパガンダの世紀』と広報学の射程—ファシストの公共性とナチ広報』『広報・広告・プロパガンダ』2-30頁 ミネルヴァ書房.
- 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.
- Tuch, Hans N. (1990) *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*, New York: St. Martin's Press.
- Vaughn, S. (1980) *Holding Fast the Inner Lines: Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information*, Chapel Hill: The University of North Carolina 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.
- 和田純 (2002) 「パブリック・ディプロマシーの幕開け—いよいよ求められる『総合力の外交』」『外交フォーラム』2002年6月号 38-43頁 都市出版.
- 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.



市川 絃子 (いちかわ ひろこ)

1977年9月生まれ。

【専攻領域】メディア史研究、文化政策論

【著書・論文】

「合衆国の対外文化政策におけるラジオ放送—第二次世界大戦期から冷戦期までのVOAの活動を中心に—」『Intelligence』第7号20世紀メディア研究所編 紀伊国屋書店刊行 2006年

「1900年代から1920年代の在華高等教育機関の経営—宣教師、米国政府、フィランソロピストが作る燕京大学」『文化経済学』第6巻第4号(通算27号)近刊

【所属】東京大学大学院学際情報学府博士課程

Visiting Assistant in Research, Graduate School of Arts and Sciences, Yale University.

【所属学会】日本マス・コミュニケーション学会、日本文化政策学会、日本アメリカ史学会、ほか

The Genealogy of Concepts Related to US Cultural Diplomacy: The Issue of Negative Connotations of “Propaganda” and Public Diplomacy Theories

Hiroko Ichikawa

This paper attempts to understand the framework of public diplomacy studies by discussing the genealogy of concepts related to the international propaganda carried out by the United States since World War I to the present day.

Following the recent dramatic increase in the inclusion of the notion of public diplomacy in the diplomatic agendas of the United States, European, and Japanese governments, many efforts have been made to theorize the notion of public diplomacy in studies related to international relations. Nevertheless, most of these studies have failed to provide a convincing answer to this question.

This paper concludes that the abovementioned problem cannot be solved without knowledge of the communication theories that have sustained cultural matters in diplomacy, such as propaganda, public relations, and psychological warfare. The theory of public diplomacy has been formulated with the aim of overcoming the negative connotations associated with the concepts of these communication theories, propaganda in particular. Nevertheless, these concepts continue to have a significant impact on the principles and methodology of research conducted in this field.

Key Words : propaganda, public diplomacy, public relations, psychological warfare, democracy, public.