

日本のパブリック・ディプロマシーにおける「普遍性」と価値

The Values and Universality in the Japanese public diplomacy.

高木 悠希
TAKAGI, Yuhki

はじめに

現在の国際情勢では、リベラル民主主義の弱体化による欧米諸国のソフト・パワー衰退と、その一方で力を増す中国・ロシアのシャープパワーによって、リベラルな国際秩序に大きな危機が迫っている。これを受けて、日本のパブリック・ディプロマシーに対して対外発信の強化を求める声が高まる中、「特殊性」を強調するだけでなく「普遍性」の領域における訴求力をさらに高め、「リベラル国際秩序」の維持に努めることが、日本の価値やソフト・パワーの面に訴えられている¹。それは言い換えれば、「普遍性」ある価値による訴求力でソフト・パワーを発揮していくということである。

しかし今、アメリカをはじめとするリベラル民主主義諸国の変質を前にして、日本は単に国際秩序の牽引役としての役割を模索するだけではなく、むしろ自らもその維持を危うくする可能性について自覚する必要があるのではないか。パブリック・ディプロマシーはソフト・パワーを発揮する為の手段であるが、ソフト・パワーの提唱者であるジョセフ・S・ナイは、その源泉として価値観を重視している²。それでは果たして、日本外交において「普遍的価値」を定めるとき、その「普遍性」はどれほど確かだといえるのだろうか。

そこで本稿は、日本のパブリック・ディプロマシーにおいて「普遍性」のある価値を検討する際に生じる問題や政策の方向性のあり方について、再考を促すことを目的とする。第1章では、日本のパブリック・ディプロマシーにおける対外発信をめぐる論説から、道義性の必要と、国益と国際益の重なる政策による「普遍性」への訴求力という点を踏まえながら、本稿の目的をより詳細に示し、再度確認する。第2章では、日本の外交政策のうち、「普遍性」を示す好例である人間の安全保障政策について整理し、パブリック・ディプロマシーの狙いを踏まえた内容になっていることを確認する。そして第3章では、国際貢献を目的に実施されている外国人技能実習制度のもとにある技能実習生の現状を通じて、パブリック・ディプロマシーと人間の安全保障の観点から、信頼性と「普遍性」にある問題点を分析する。また、第4章では、日本の価値観外交と人道支援に関する先行研究を参照しながら、「普遍的価値」の「普遍性」について、パブリック・ディプロマシーの手法も併せて考察を行う。第5章ではここまでの検討を踏まえて、日本のパブリック・ディプロマシーに対して指摘できる問題点を解決する方策について考察する。

1. 日本のパブリック・ディプロマシーにおける「普遍性」

1-1. ソフト・パワーとパブリック・ディプロマシー

ソフト・パワーは、1980年代の終わりに国際政治学者ジョセフ・S・ナイによって提唱された概念であり、曰く、「強制や報酬ではなく、魅力によって望む結果を得る能力³」「自国が望む結果を他国も望むようにする力であり、他国を無理やり従わせるのではなく、味方に

¹ 渡辺靖「日本外交は普遍性を語るか」『外交』編集委員会編『外交』vol.51、都市出版、2018-9.10、pp.15-16。

² ジョセフ・S・ナイ著、山岡洋一訳『ソフト・パワー』2004、日本経済新聞社、p.30。

³ 同上、p.10。

つける力⁴」のことである。ナイは、軍事力や経済力といったハード・パワーが脅しや誘導という支配力で以って他国を支配するところ、ソフト・パワーは、国の魅力が生み出す吸引力で以って他国の行動に影響を及ぼすと主張し、その力の源泉を、その国の文化、政治的な価値観、外交政策であるとした。

しかし、こうしたソフト・パワーの源泉は、存在するだけでソフト・パワーを発揮するわけではない。源泉が力を発揮するよう適切に活用する、手段としてのパブリック・ディプロマシーが必要になるのである⁵。

パブリック・ディプロマシーと、「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、自国についての理解を深めるよう、また、自国の重視する価値の普及を進めるよう、海外の個人及び組織と関係を構築し、対話を持ち、交流するなどの形で関わったり、多様なメディアを通じて情報を発信したりする活動。⁶」と定義できる。その手法には主に、政策広報や国際文化交流、国際放送、国家ブランディング等がある。日本外務省では訳語として「広報文化外交」等が用いられる。

1-2. 対外発信のあり方をめぐって

日本のパブリック・ディプロマシーの課題として対外発信力の弱さを挙げる例は以前からあったが、近年はその強化の必要性がさらに訴えられるようになっている。背景には日本と、それを取り巻く国際情勢の変化があるが、先行研究を参照すると、主に以下の3点に集約することが出来よう。

まず、日本の国際的なプレゼンスが低下していることへの危機感である。特に、東日本大震災と原発事故の発生は世界にマイナスのインパクトを与え、日本の国力の低下を印象付けてしまった⁷。これを払拭・挽回することが、パブリック・ディプロマシーに求められている。

2点目に、中国・韓国との歴史認識や領土問題をめぐる緊張がある。とりわけ近年、両国政府はアメリカを主とする第三国において、日本に対抗する国際宣伝活動を強化している。これまでのジャパン・バッシングとは違い、当該国を超える国際的なキャンペーンとして強烈に展開されるそれは、金子の考察によると、中韓両国にとって日本の重要度が低下していることや、両国のパブリック・ディプロマシーに投入できる資金が増大したことが背景にある⁸。これに対応・反論することが、パブリック・ディプロマシーの急務となっている。

3点目には、中国・ロシアによるシャープパワーの存在がある。シャープパワーとは中国やロシアなどの権威主義国家が西側諸国に対して行っている、対外世論操作プロジェクトのことを指す。これは、外向けの発信に対して検閲を行ったり、工作によって相手を操作したり話をすり替えて混乱させたりすることによって、民主主義国とのゼロサムゲームを行うものであり、この点においてソフト・パワーの通説的な理解とは真っ向から対立する⁹。民主主義国家の政策決定者に対してシャープパワーの挑戦に警戒することが求められている現状¹⁰は、ソフト・パワーや対外情報発信の意義を再認識させる機会ではある。ただ、そ

⁴ 同上、p.26.

⁵ Nye, Joseph S., "Public Diplomacy and Soft Power", in Cowan, Geoffrey and Cull, Nicholas John eds. *The annals of the American academy of political and social science*, Volume 616. Sage, 2008-3, p.95.

⁶ 北野充「パブリック・ディプロマシーとは何か」金子将史・北野充編著『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』、PHP出版、2014、p.27.

⁷ 本田修「3・11後の国際文化交流」金子・北野、前掲書、pp.249-250.

⁸ 金子将史「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』編集委員会編『国際問題』No.635、日本国際問題研究所、2014-10、p.40.

⁹ クリストファー・ウォーカー著、林大輔訳「民主主義国に挑戦するシャープパワーという毒牙」中央公論新社編『中央公論』中央公論新社、2018-7、pp.38-45.

¹⁰ ウォーカー、前掲書、p.45.

れと同時に発生している、ヨーロッパでのポピュリズムの伸張とアメリカでの民主主義への悲観論は、今後の国際秩序存続への危機意識という意味で、民主主義国家のあり方を問う事態にもなっている。「今は普遍的な価値観、リベラル民主主義が問われている本当の変動期¹¹⁾」であるとの認識も、こうした危機感から生まれている。

上記のような背景をもとに、日本のパブリック・ディプロマシーの役割、とりわけ情報発信は重要課題となっている。では、各先行研究はいかなるパブリック・ディプロマシーのあり方を論じているのか。

金子・谷口は日本のパブリック・ディプロマシー戦略をめぐる対談において、歴史問題をはじめとする中韓の敵対的なパブリック・ディプロマシーへの対応が迫られているとの認識を示している。金子は、歴史問題を「ビジネスにしている人たち」への慎重な対応が必要である¹²⁾と述べたが、以下はこれを受けた谷口の考察する、日本のパブリック・ディプロマシーの課題についての発言である。

PDが対象とするものには、今おっしゃった確信的な敵対勢力をいかに無力化するかという課題が一方にあります。マイナス要素をそれ以上マイナスにせず、できればニュートラルにする努力です。と同時にもう一方で、日本の明示的・潜在的な支持層に働きかけ、サポーターを質量とも強くしていく課題も追い求めなくてはなりません。¹³⁾

ここからは、「確信的な敵対勢力」の発信する情報や行動の効果を如何に打ち消すかという、強力な対抗姿勢の重視が読み取れる。また金子は、長期政権が大切であるとの認識のもと、2013年12月26日の安倍首相による靖国神社参拝後1、2年ほどの「中国がそれを材料にして日本を批判し、日米分断を図ろうとした時期」があったものの、豪州議会と米国議会での演説(それぞれ2014年、2015年)、戦後70年談話(2015年)を通じて「日本は普遍的な価値の中で歴史問題も論じていくというスタイルを明確にしてい」き、「それによって、歴史問題をめぐるPDはかなりの程度コントロールできるようになったと見てい」る¹⁴⁾。ここでは「コントロールできるようになった」ことの根拠は定かでないが、先の谷口の認識も併せると、これらの論旨は総じて情報戦におけるリスク管理の強調と読み取れよう。その点では、金子自身が編著者を務めた『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』(2014)内に寄稿した論考における以下の提言も、同様にリスクへの対応を説いている。ここでの「問題」とはやはり、中韓の存在感の増大と両国の反日感情への対処を日本の今後の課題と見た上で、歴史的経緯と地政学的要因から対応は難しいものであるとの考察と、歴史認識問題等が国際的に飛び火することの危険性を指している。

以上のような問題に取り組むためにも、日本はより積極的、創造的なパブリック・ディプロマシーを展開せねばならない。まず、当面の外交課題について他国の人々に働きかける上では、対外広報や国際放送の強化が必要である。ソーシャル・メディアなどを積極的に活用して、情報発信のあり方を革新していくべきだろう。東京オリンピックは日本のパブリック・ディプロマシーにとっても大きな機会であり、それを最大限活用するとともに、日本の負の面がクローズアップされるリスクに十分備えていく必要がある。そのためにも震災復興や原発汚染水処理を適切になしとげることが不可欠になる。

¹¹⁾ 阿南友亮、佐橋亮、小泉悠「鼎談 習・プーチンが狙う新たな国際秩序とは」、中央公論新社編、前掲書、p.36中の佐橋発言。

¹²⁾ 谷口智彦・金子将史「対話 日本のパブリック・ディプロマシー戦略」公益産業研究調査会『公研 8月号』57巻8号、公益産業研究調査会、2019-8、p.39。

¹³⁾ 谷口・金子、前掲書、p.39。PDは、パブリック・ディプロマシーの略称である。

¹⁴⁾ 谷口・金子、前掲書、p.41。

／日本政府の対外発信は受け手の視点を欠いた内向きなものが散見され、対象から見た訴求力の最大化をもっと意識せねばならない。往々にして「発信が十分か」が問われがちだが、「いかに情報が受容されたか」という受け手側のインパクトこそ問う必要がある。重要なのは、立場の異なるさまざまなプレイヤーが発信する中で、全体状況が日本にとって有利なものになっているかどうかである。その意味でも急務といえるのは、相手の心に響くようなフレーミングで、説得力のある魅力的な表現で発信できる人材の層を増やすことである。¹⁵

このように金子は、「日本の負の面がクローズアップされるリスク」を危険視しており、また対外発信の効果として「全体状況が日本にとって有利なものになっているかどうか」が重要であると主張した。しかし、最も大切なのは、「適切になしとげること」であろう。政府が「魅力的な表現で発信」するだけでなく、内容と行動が伴っていることが求められる。

一方、宮家は日本のパブリック・ディプロマシーをめぐる「「広報文化外交」それ自体を目的化するような議論」を問題視し、「その典型が、「イメージを競う国家間ゲームにいかん勝利するか」といった論調である」として、強く批判している¹⁶。戦後70年間、日本政府にそもそも正確な情報発信に消極的だった時期があったことを認めつつ、「広報文化外交の本質は勝ち負けを競う「ゲーム」ではない。相手国のネガティブな宣伝を「言いまかす」ような情報発信だけでは本来の目的など達成できないからだ」と断じる¹⁷。

宮家は、今後日本の対外情報発信を成功させる鍵を「官民連携」「大義名分」「共通理解」の3つのキーワードで検討しているが、うち「大義名分」の項は、日本のパブリック・ディプロマシーが模索してきた「普遍性」と理念を一にする重要な指摘と言えよう。宮家は広報文化外交の本質を「外国の世論・市民の「琴線に触れる」ことを通じ、当該国の「外交方針を変更させる」ことに尽きる」とした上で、「「琴線に触れる」とは現代国際政治の「基本ルール」に基づき「大義名分をとる」ということだ」と主張し以下のように述べる。

では「ルール」とは何か。「大義名分」か否かを定める基準は「普遍的価値」、すなわち、自由主義、民主主義、法の支配、人権尊重、人道主義だ。今日の国際社会では、どの国も自らの行動を「普遍的価値」により説明・正当化する。これこそが最も有効な「大義名分」なのだ。(後略)¹⁸

ここで列挙されている、自由主義や人道主義といった「普遍的価値」は、日本のパブリック・ディプロマシーにおいて、今後極めて重要な観点になると考えられる。そのことを、より詳細かつ重点的に提言しているのが渡辺の論である。渡辺は先述したような厳しい国際情勢にあって、日本国内で対外発信の強化が盛んに唱えられている現状を認める。その上で、対外発信の強化を目指す際に留意すべき点を提言しているが、その複数の論考¹⁹を参照すると主に以下の3点にまとめることが出来る。1点目は、交流や対話をおろそかにしないことであり、日頃からの親近感・信頼感の醸成があってはじめて発信が受信され、説得力を持つという指摘である。2点目に、国益を狭く捉え過ぎてメタ・ソフトパワーを自損しないこと

¹⁵ 金子将史「日本のパブリック・ディプロマシーの全体像」金子・北野編、前掲書、pp.223-224.

¹⁶ 宮家邦彦「ヒト、モノ、カネは揃った 世界の共感を得る広報文化外交を」ウエッジ編『Wedge vol.27』no.6、ウエッジ、2015-6、p.26.

¹⁷ 同上.

¹⁸ 宮家、前掲書、p.27.

¹⁹ 渡辺靖「関心高まるパブリック・ディプロマシー 相手国世論や国際世論に訴え、自国の味方を増やすには」公明党機関紙委員会編『公明』103号、公明党機関紙委員会、2014-7、pp.34-39.; 同著『＜文化＞を捉え直すーカルチュラル・セキュリティの発想』岩波書店、2015、pp.94-117. 以下、説明もこれらを参照した.

がある。渡辺は公共放送についてこの点を指摘しており、政府の立場を前面に押し出したり、自国のイメージを損なう内容を控えたりすることは逆効果であり、国内の意見の多様性にも目配りして伝えることが、公共放送の意義であり、中長期的な国益にも資すると述べている。その姿勢は、メタ・ソフトパワー、すなわち発信者側がときには自己批判をも厭わない大きな器量を持つということであり、高い信頼性・正当性の要点とされている。それ故にまた、韓国系団体を引き合いに、相手の挑発に乗らず冷静に対処することも重要だと指摘している。3点目は、有識者や会社、財団、宗教団体等の多様なアクターの取組みを「支配」ではなく「支援」するニュー・パブリック・ディプロマシーへ移行することである。

そして、上記のような手法やアクターのあり方を実践するためにも、人道支援や災害救援といった、国際益と国益の共存両立を図るグローバル・シビリアン・パワーを目指すことが重要であるとの考えを示している。

日本のパブリック・ディプロマシーは、1990年の湾岸戦争あたりを契機に、従来の日本人論的な「特殊性」の強調から、先進国としての国際貢献、すなわち「普遍性」の強調へ、とりわけ近年では「経験の共有」や「協働作業」を重視するアプローチへとパラダイム・シフトしている。²⁰

その上で渡辺は、パブリック・ディプロマシーは「あくまで現状規定や課題設定、規範形成を通して自国が望む世界を創出するための一手段に過ぎない」として、次のように述べる。

私自身は「法の支配」に基づくリベラルな国際秩序のなかに生き続けることが日本にとって最善の国益であり、唯一の同盟国である米国をはじめ、リベラル・デモクラシーの国々と連帯し、国際世論を味方につけながら、台頭する新興国をリベラルな国際秩序へと誘引すること、そして、その秩序に加わるほうが、力によって一方的に現状変更を企てるよりも、長期的に遥かに利があることを示してゆくことが中長期的な政策目標の一つだと思っている。²¹

これはやはり、中国・ロシアという、リベラルな国際秩序への挑戦者を念頭に置いた考えであったが、2018年の論考では、「そして今、日本は「リベラル国際秩序」の維持という大きな責任を担っている。これまでの蓄積を活かしながら、「普遍性」の領域における訴求力をさらに高めていくことが、これからの日本の価値・ソフトパワーに求められている。²²」と提言している。ここからは、「リベラル国際秩序」を共有する国々の輪に参画し、共に新興国を誘引するという姿勢だったところから、先述した欧米のソフト・パワーの揺らぎを受けて、せめて日本が「バランス感覚を保ちながら、米国をリベラル国際秩序の側につなぎ留め²³」る、からい牽引役として価値観を「維持」する姿勢へと、目標をシフトせざるを得なくなったことが読み取れる。

1-3. 本稿の目的―「普遍性」と価値

何故「普遍性」と価値が必要なのか。先述の宮家、渡辺両氏の論を合わせると、外国の世論・市民に効果的にはたらきかけ共感や賛同を得る為には、「現代国際政治の「基本ルール」、

²⁰ 渡辺、前掲書、2015、pp.112.

²¹ 渡辺、前掲書、2015、pp.115-116.

²² 渡辺、前掲書、2018、p.16.

²³ 渡辺、前掲書、2018、p.15.

すなわち「国際的な秩序」に基づき「大義名分をとる」必要があると考えることができる。この「ルール」、秩序を決める基準が、自由主義や人道主義といった「普遍的価値」なのである。

価値観は、ナイがソフト・パワーの源泉として挙げた要素のひとつであるが、「国際政治の場では、ソフト・パワーを生み出す源泉はかなりの部分、価値観によるものである²⁴」。パブリック・ディプロマシーの第一義的な目的の一つに「自国の重視する価値の普及²⁵」があるが、ナイの指摘からは、パブリック・ディプロマシーでは「自国の重視する価値」「政治的な価値観」を如何に定め、他国の人々に説明し理解を得るかということが、ソフト・パワーを強化する上で重要な観点のひとつだということがわかる。

この点で、国の規模や軍事力、経済力が小さいにも関わらず、その政策や価値観によってソフト・パワーを高めている国もある。その好例として、ナイをはじめ先行研究に挙げられるのが、ノルウェーとカナダである。ノルウェーは人口が532万8212人²⁶と少なく、世界的言語や文化、多国籍企業の本社があるというわけでもなく、EU加盟国ですらない。しかし、政府開発援助や平和維持活動への積極性、ノーベル平和賞の授与、そしてフィリピンや中東、スリランカ等で展開した和平交渉の仲介政策によって、国の規模以上の存在感を発揮している²⁷。またカナダも同じく、隣国にアメリカという大国を抱えながらも、平和維持活動や政府開発援助、そして対人地雷の廃絶などで独自の行動をとり、その名声と存在感を高めている²⁸。このように両国は、まさに先述した国際益・国際貢献的な行動を示すことによって、ソフト・パワーを強めることに成功しているのである。

渡辺はノルウェーについて、「『自由』や『民主主義』を声高に叫ぶ代わりに、自らの『価値外交』を実践することで、国際社会で一目置かれる存在になっている²⁹」と評した。そして、日本外交にも一考の余地があるとみるものの、日本の場合は、日米同盟間で広義の安全保障問題を扱うようになっていることから、唯一の安全保障上の後ろ盾たるアメリカとの同盟関係を重視し、連携を深めることでこれを試みるべきとしている³⁰。この理屈は、カナダやノルウェーが地政学的な要衝になく、且つそれぞれアメリカ、欧州諸国と政治的・経済的・文化的価値を共有しており、どちらもNATOの加盟国であるという、日本との相違から導かれている。

しかし時代は変わり、現在のアメリカの状況に鑑みると、リベラル民主主義国の存在や維持は絶対ではないことがわかる上、軍事面を二国間同盟という不安定な関係でアメリカに依拠する日本が、自らの「価値外交」までアメリカに拠って立つのは、大国の影響力の効果を考慮したとしてももはや最善策とは考えられない。

また、アメリカをはじめリベラル民主主義諸国で起きている事態に対し、日本は「国際秩序の維持」を旗振る主体としてだけでなく、自らがその維持を危うくすることもあり得るという、自省的な問題意識をもたなければならないのではないのか。政府の主張は常に正しいこと、双方向性等に留意していけば日本は間違えないことを前提に置かない思い切った論議も、パブリック・ディプロマシーそれ自体が目的とならない為には必要であろう。

そこで本稿は、パブリック・ディプロマシー及びソフト・パワーに求められる信頼性が損なわれる実態があることを、日本の外交政策のうち「普遍性」を示す好例であり、国際益的

²⁴ ナイ、前掲書、p.30.

²⁵ 北野、前掲書、p.29.

²⁶ ノルウェー中央統計局調べ、2019年1月現在。外務省「ノルウェー王国 基礎データ」に依る。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/norway/data.html> (最終閲覧日：2019年1月31日)

²⁷ ナイ、前掲書、p.32, p.176; 星山隆『日本外交とパブリック・ディプロマシー—ソフトパワーの活用と対外発信の強化に向けて』平和研レポート334J、世界平和研究所、2008-6、p.12.

²⁸ 星山、前掲書、p.11.

²⁹ 渡辺靖『文化と外交』、中央公論新社、2011、p.188.

³⁰ 渡辺、前掲書、2011、pp.188-189.

活動である人間の安全保障政策の観点から詳細に検討するとともに、日本のかつての価値観外交や人道支援に関する先行研究を参照しながら、「基本的価値」が常に「普遍的」たりうるのかという問題について再考を促すことを目的とする。

2. 「普遍性」ある活動—日本の人間の安全保障政策とパブリック・ディプロマシー

日本の「普遍性」を強調する為には、まず国益と国際益が重なり合うよう個々の政策をデザインすることが必要である³¹。国際益ないし国際公共性に関わる活動に取り組むことは、自国の道義性や存在感を示すことを可能にするからである³²。そして、そうした「普遍性」を表す活動として、開発援助から人道支援、平和構築といった、人間の安全保障に関わる活動が盛んとなっており、日本のパブリック・ディプロマシーの重要な構成要素と見なされるようになっている³³。

第3章では、この人間の安全保障の現状を日本のパブリック・ディプロマシーの観点から分析していく。その為第2章では、人間の安全保障政策の規定から、パブリック・ディプロマシーとしての戦略性との繋がりを確認する。

2-1. 日本政府の取組み

人間の安全保障に対するこれまでの日本政府の姿勢は、後述する通り非常に積極的であった。現在も日本は、人間の安全保障を「外交の柱の一つと位置付け」ている³⁴。その取組みは、主に「概念普及に向けた取組み」と「支援を通じた現場での実践」の2つに大別できる。それぞれには以下のような活動がある。

(1) 概念普及に向けた取組み

日本政府は人間の安全保障が提唱された当初から、その概念の普及のために積極的な取組みを行ってきた。まず1998年、小渕恵三総理大臣(当時)は、自ら開催提言した国際会議「アジアの明日を創る知的対話」にて演説し、アジア経済危機を念頭に、人間の安全保障観の重要性を訴えた³⁵。また森総理の提案³⁶により2001年に設置された人間の安全保障委員会は、日本政府の支援のもと、『安全保障の今日的課題』(2003)を発表して人間の安全保障の包括的概念を提言した。その後、後継組織として人間の安全保障諮問委員会が設置され、人間の安全保障基金の行うプロジェクト支援の諮問を受けている。また2006年には、2005年に採択された国連首脳会議成果文書のフォローアップと人間の安全保障関心国の拡大を目的として³⁷、人間の安全保障に関する国際フォーラムである人間の安全保障フレンズを提案し、全7回の会合を開催した。その他にも、2000年からは人間の安全保障シンポジウムを国内外で継続的に開催する等、人間の安全保障普及の為の知的対話の場を積極的に設けている。

³¹ 渡辺、前掲書、2018、p.16.

³² 渡辺、前掲書、2011、p.104.

³³ 渡辺、前掲書、2011、p.93; 同、2018、p.16

³⁴ 外務省『外交青書 2019』、日経印刷、2019、p.202.

³⁵ 小渕総理大臣演説「アジアの明日を創る知的対話」1998-12-2、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html (最終閲覧日: 2020年1月31日)

³⁶ 森総理大臣演説「国連ミレニアム・サミットにおける森総理演説」2000-9-7、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems_0907.html (最終閲覧日: 2020年1月31日)

³⁷ 外務省『平成20年版 外交青書』、2008、p.152. 「4. 国際協力の推進」の「注11」参照. 2019年版以外の外交青書は外務省「外交青書」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>)を参照した.

(2) 支援を通じた現場での実践

日本政府による人間の安全保障の現場での実践は、国連人間の安全保障基金を通じた支援と、政府開発援助(ODA)を用いた2国間の支援に大別できる。

人間の安全保障基金は1998年にASEAN+3でなされた小渕総理大臣の表明³⁸で国連に設置されたものだが、日本は基金に対し、2016年度までに累計約453億円を拠出している³⁹。同基金に拠出していたのは当初は日本だけであったが、2010年までにスロベニア、タイ、ギリシャ、メキシコが加わり、マルチドナーの基金となった⁴⁰。

また、日本は政府開発援助(ODA)を通じた実践を行ってきた。日本のODAは、2003年の政府開発援助(ODA)大綱改定以来、人間の安全保障の視点を重視することを基本方針としてきた。それが、非国家アクターが開発途上国において開発課題の解決に大きく寄与している近年の状況等を考慮し、2015年に開発協力大綱に改められた。ODAに限らず、開発途上地域開発の為に国際協力活動を広く捉えることを狙った改定であったが、人間の安全保障を基本方針とする姿勢は引き続き貫かれている。開発協力大綱は、日本の開発協力を「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献することを目的として」推進するとしており、そのための目指すべき方向性、基本方針のひとつに「人間の安全保障の推進」を挙げて以下のように述べている⁴¹。

イ 人間の安全保障の推進

個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、一人ひとりが幸福と尊厳を持って生存する権利を追求する人間の安全保障の考え方は、我が国の開発協力の根本にある指導理念である。この観点から、我が国の開発協力においては、人間一人ひとり、特に脆弱な立場に置かれやすい子ども、女性、障害者、高齢者、難民・国内避難民、少数民族・先住民族等に焦点を当て、その保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現に向けた協力を行うとともに、相手国においてもこうした我が国の理念が理解され、浸透するように努め、国際社会における主流化を一層促進する。また、同じく人間中心のアプローチの観点から、女性の権利を含む基本的人権の促進に積極的に貢献する。⁴²

開発協力大綱に則り、ODAのうち二国間援助の実施を一元的に担っているのが独立行政法人JICA(国際協力機構)である。JICAは、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の3種とそのほかボランティア派遣等の手法でODAを実施している。そのミッションを「開発協力大綱の下、人間の安全保障と質の高い成長を実現」することと定め、人間の安全保障を念頭に事業を推進する姿勢を示している⁴³。

また、日本のODAの中でも、とりわけ明確に人間の安全保障を打ち出しているのが、草の根・人間の安全保障無償資金協力である。1989年に小規模無償として始まったものを、2003年に人間の安全保障の視点を加味するかたちで改称した。これは、人間の安全保障の理念を踏まえ、開発途上国における経済社会開発を目的とし、現地住民に直接裨益する、比

³⁸ 小渕総理大臣演説「ヴィエトナム国際関係学院主催講演会における小渕総理大臣政策演説『アジアの明るい未来の創造に向けて』」1998-12-16、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html (最終閲覧日：2020年1月31日)

³⁹ 外務省「(ODA)実績」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/statistic.html> (最終閲覧日：2020年1月30日)

⁴⁰ 外務省国際協力局「人間の安全保障 人々の豊かな可能性を実現するために」、2011-10、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/pdfs/hs_2011.pdf (最終閲覧日：2020年1月30日)

⁴¹ 基本方針は「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」「人間の安全保障の推進」「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力」の3つである。次注参照。

⁴² 外務省「開発協力大綱」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf> (最終閲覧日：2020年1月30日)

⁴³ JICA「JICAのビジョン」<https://www.jica.go.jp/about/vision/index.html> (最終閲覧日：2020年1月30日)

較的小規模な事業に資金供与をするものである。その対象は、開発途上国で活動する NGO や地方公共団体、教育機関、医療機関等の非営利団体等となっているが、社会貢献事業を行う日本企業や地方自治体に対する支援も行っている。それには、官民連携の推進と日本企業の知名度向上を図る⁴⁴ほか、地方の国際化や国際協力の担い手拡大に寄与するねらいがある。

2-2. 人間の安全保障の普遍性と日本にとっての独自性

前節で示したこれまでの取組みは、人間の安全保障における日本のイニシアティブを明示するものである。更にこれに加えて、人間の安全保障の性質から次の特徴に論及したい。

普及活動にはじまり、日本外交が人間の安全保障という概念に積極的な姿勢を示してきた理由のひとつに、人間の安全保障が、安全保障の分野で日本が常に直面する憲法9条の制約を受けずに国際平和に貢献できる視座としてふさわしいものだったことを指摘する見方がある⁴⁵。この日本国憲法と人間の安全保障の関係性については、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という二つの自由の概念によっても先行研究で指摘されている。それは、これらの概念が、歴史的にも文言上も、日本国憲法前文の第2段「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と密接に関連しており、日本の国家理念として既に織り込まれているという指摘である⁴⁶。

こうしたことに鑑みると、人間の安全保障は、その普遍性のみならず独自性においても、日本の価値やソフト・パワーとして検討されるだけの合理性を持つものと考えられる。日本のパブリック・ディプロマシーにおける価値を検討する上で、人間の安全保障はそうした実践を基に一定の可能性を提示しているといえよう。

2-3. 政策にみる人間の安全保障とパブリック・ディプロマシー

人間の安全保障を理念に掲げる諸活動の中には、既にパブリック・ディプロマシーの観点を明確に踏まえたものがあると指摘できる。

例えば、外務省は平成30年度開発協力の重点として「国益に資する開発協力、連携の強化、国民と共にある開発協力」を掲げており、その具体的な目標のひとつに、「日本の多様な魅力の発信と開発協力への理解促進(開発協力広報)」を明確に挙げている⁴⁷。そこでは、国民の理解を深めるための国内広報や、「顔の見える協力」「目に見える協力」となるよう海外メディアへの発信を積極的に行うことを表明しているほか、「人材育成、文化、スポーツなどの我が国らしい開発協力を通じて、親日派・知日派の輪を広げていく⁴⁸」効果を期待している。開発協力白書では以下の記述で、より具体的にそのねらいが示されている。

日本は、文化無償資金協力を通じて、1975年より開発途上国の文化・高等教育の振興、文化遺産の保全のための支援を実施しています。具体的には、日本は開発途上国の文化遺産、文化財の保存や活用に必要な施設、その他の文化・スポーツ関連施設、高等

⁴⁴ 2020年1月現在、2018年版の資料が未完成・未公開である為、2017年版資料を参照した。外務省「2017年版 開発協力参考資料集」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000409533.pdf> (最終閲覧日: 2020年1月31日)、p.72。

⁴⁵ 福島安紀子『人間の安全保障 グローバル化する多様な脅威と政策フレームワーク』千倉書房、2010、p.90。

⁴⁶ 武者小路公秀「平和的生存権と人間の安全保障—転換期国際政治の平和構築と布憲主義—」深瀬忠一・杉原泰雄他編『恒久世界平和のために—日本国憲法からの提言—』勁草書房、1998、pp.166-193;千葉真「平和的生存権と人間の安全保障の再考」国際基督教大学社会科学研究所・上智大学社会正義研究所『平和・安全・共生—新たなグランドセオリーを求めて』有信堂高文社、2005、pp.59-66.;武者小路公秀「二一世紀の国家及び国際社会の動向と日本国憲法—平和的生存権と「九条」の新しい意味」法学館憲法研究所編『日本国憲法の多角的検証—憲法「改正」の動向をふまえて』日本評論社、2006、p.254;長有紀枝『入門 人間の安全保障』中央公論新社、2012、pp.85-86。

⁴⁷ 外務省国際協力局「平成30年度開発協力重点方針」2018-4、p.7。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000356010.pdf> (最終閲覧日: 2020年1月29日)。

⁴⁸ 上注に同じ。「親日派・知日派の育成」は、平成31年度版にも謳われている。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000491566.pdf> (最終閲覧日: 2020年1月31日)

教育・研究機関の施設の整備や必要な機材の整備を行ってきました。こうして整備された施設は、日本に関する情報発信や日本との文化交流の拠点にもなり、日本に対する理解を深め、親日感情を培う効果があります。近年では、日本は「日本の発信」の観点から、日本語教育分野の支援や日本のコンテンツ普及につながる支援にも力を入れています。⁴⁹

ここでいう文化無償資金協力とは、開発途上国の文化・高等教育振興に使用される資機材の購入や施設の整備を支援する、文化に関する無償資金協力のことである。これには、政府機関を対象とする一般文化無償資金協力と、現地の非営利団体を対象とする草の根文化無償資金協力の2種類がある。どちらも、開発途上国の文化・教育の発展と日本との文化交流を促進し、友好関係と相互理解を増進させることを目的としている。一般文化無償資金協力の前身のひとつは当初、相互理解と友好親善を図ることを目的にODAの一貫として創設されたもの⁵⁰だった。しかし、今では2種類ともに広報文化外交の一端としてのカテゴライズがされており⁵¹、両概念の繋がりをみてとれる政策といえよう。また、草の根文化無償資金協力は、国際NGOや地方自治体といった、開発途上国において草の根レベルで活動する非営利団体に対して資金供与を行うものである。これによってよりきめ細やかな援助が実施できるとしており、創設された2000年以降、2018年までに100ヶ国以上に対し合計491件、約34.7億円にのぼる援助を実施している⁵²。この制度は、民間団体を主体として、これを資金供与によって支援し、現地の市民・コミュニティを対象として、文化的な貢献を果たそうとしている。つまり、民間アクターを主体として政府がこれを支援し、現地市民を対象に事業が実施されるという、ニュー・パブリック・ディプロマシーの特徴と同じ要素を踏まえている。それに加えて、特に現在の、整備した施設を「日本に関する情報発信や日本との文化交流の拠点」として活用しようとする方針は、世界各地に文化発信施設を設置する機会と、文化予算の効率的運用手法の両方の獲得を可能にしていると考えられる。パブリック・ディプロマシーを、人間の安全保障と共に戦略的に推進する姿勢を顕著に示した政策といえる。

2-4. 先行研究

文化外交の文脈の中で人間の安全保障に論及したものには、高橋がある。高橋は、文化外交の目標は平和構築であり、それは人間の安全保障の考え方に基づくものであるとの認識に立って、文化協力や復興支援に貢献することが日本の文化外交推進に繋がるとみた⁵³。

福島は、人間の安全保障上の平和構築活動において文化が果たす役割を高く評価し、日本が世界における自らの針路を模索し直す必要に迫られる中で、新しい文化外交が鍵となると主張する。国際交流基金が主催・助成している平和構築の為の文化事業等を例示しながら、「日本文化それ自体が触媒となってそれぞれの文化メカニズムの再構築や融和軸の構築に役立」つ場合があり、日本文化が文化交流をこえて有効活用される必要がある。そうしたことから、パブリック・ディプロマシーの時代に「日本のソフト・パワーをいかに発揮できるような知的インフラを整備する」上で、文化による平和構築を積極的に推進するべき

⁴⁹ 外務省「2017年版 開発協力白書」p.59. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000345950.pdf> (最終閲覧日：2020年1月29日) なお、2018年版にも同様の内容の記載があり、具体例として、文化無償資金協力を活用し、4ヶ国に対するスポーツ施設・機材の支援を決定したとある。

⁵⁰ 1975年度に創設された「文化無償資金協力」のこと。次注参照。

⁵¹ 「文化に関する無償資金協力」は、外務省ホームページにおいて、外交政策のうち「広報文化外交」の項で紹介されている(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/musho/index.html>)ほか、外交青書においても「文化・スポーツ外交」のうち「知的分野の交流」として掲載されている。

⁵² 上注参照。(最終閲覧日：2020年1月29日)

⁵³ 高橋豊『日本の近代化を支えた文化外交の軌跡—脱亜入欧からクール・ジャパンまで』福村出版、2015、pp.95-104。

とするのが、福島論である⁵⁴。

しかし、これらの先行研究で論じているのは、対外政策として実施されている人間の安全保障の効果や可能性であり、パブリック・ディプロマシーの観点からみた信頼性の如何ではない。次章ではこの点を、現在日本政府が行っている国際益・国際貢献的活動から検討する為、外国人技能実習制度と実習生をめぐる状況を通して考察していきたい。

3. 国内で噴出する社会問題—外国人技能実習生をめぐる

3-1. 外国人技能実習制度の目的と現状

外国人技能実習制度の歴史は、1981年に行われた出入国管理及び難民認定法(以下、入管法)の改正によって、「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得しようとする者」という新たな在留資格が創設された、「技術研修生」制度開始に端を発する。これは、日本経済が国際化する中で、海外進出した日系企業が、現地法人や取引関係にある企業の社員を日本に呼び寄せて関連する技能を習得させ、帰国後に現地の会社で当該技能等を活用させようとして行っていた活動の高まりを受けて、創設されたものであった。⁵⁵

1993年と1997年には制度の拡充が行われ、年々研修生・技能実習生の数が増加するとともに、制度は徐々に日本社会に定着していった。しかし一方で、受け入れ機関の一部には、制度本来の目的を十分に理解せず、技能実習生を実質的な低賃金労働者として扱う者や、賃金不払いといった労働関連法令違反が発生する等、問題点が指摘されるようになった。そこで2010年に入管法の改正が行われ、これまで「研修」と「特定活動(技能実習)」とを足し合わせていた形態を新たな在留資格「技能実習」に改定する等、技能実習生の法的地位の安定が図られることとなった。⁵⁶

現行の技能実習制度は2017年11月より、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律(以下、技能実習法)」(2016年成立)によって運用されている。長らく技能実習制度は入管法とその省令を根拠法令として実施されていたが、これでは技能実習の内容や受け入れ機関の基準等を技能実習生の入国の条件として規定するにとどまり、基準を満たさない機関に対する実質的な規制にはなっていなかった⁵⁷。その点、技能実習法では技能実習計画の認定や管理団体の許可制を設けること等により、受け入れ機関を直接的に規制する枠組みの構築を試みた。大きな変更点としては、認可法人として外国人技能実習機構を新設し、技能実習計画の認定や実地検査、実習生の相談受付や援助等の業務を担わせたことが挙げられる。また、技能実習生に対する人権侵害行為等について、禁止規定や罰則を設けるほか、技能実習生による申告を可能にする等、技能実習生の保護のための対策を打ち立てた。

2017年末現在、技能実習生の数は27万4233人で、うち技能実習生2号(所定の技能評価試験に合格することで移行できる、2年目以降の在留資格)への移行者数は8万6583人となっている。国籍別構成比は、ベトナム45.1%、中国28.3%、フィリピン10.1%、インドネシア8.0%、タイ3.1%、その他5.5%となっており、技能実習生は東南アジア諸国および中国から募っている状況である。⁵⁸

技能実習制度の目的について、技能実習法第一条は以下のように言及している。

⁵⁴ 福島安紀子『紛争と文化外交—平和構築を支える文化の力』慶応義塾大学出版会、2012、pp.228-236。

⁵⁵ 制度の沿革については、法務省入国管理局入国在留課「外国人技能実習制度の現状と課題」ぎょうせい『法律のひろば Vol.70 No.3』2017-3、pp.4-12を参照した。

⁵⁶ 上注に同じ。

⁵⁷ 法務省入国管理局参事官室「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の概要」ぎょうせい、前掲書、p.13。

⁵⁸ 上注に同じ。

この法律は、技能実習に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設けること等により、出入国管理及び難民認定法（昭和二十六年政令第三百十九号。次条及び第四十八条第一項において「入管法」という。）その他の出入国に関する法令及び労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）、労働安全衛生法（昭和四十七年法律第五十七号）その他の労働に関する法令と相まって、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図り、もって人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の移転による国際協力を推進することを目的とする。⁵⁹

ここに「国際協力」という文言があるように、技能実習制度はその創設以来、「人づくり」とそれに伴う技術移転によって開発途上地域の経済発展へ寄与することを目指す、日本の国際協力・国際貢献の一翼を担う制度とされてきた。その目的から、本来は労働者の受入れを目的としたものではないが、実質的には単純労働者の受入れ口として機能している側面があると指摘されている⁶⁰。

実習保護法の下での新体制は2017年11月に始まったばかりであり、現状でその効果の全てを判ずることはできない。しかし、2010年の入管法改正の契機がそうであったように、技能実習生に対する不適正な扱いは引き続き深刻な問題として指摘され続けている。入国管理局は、技能実習法施行前の旧制度に基づく技能実習に関して不適正な行為を行った機関に対し「不正行為」の通知をし、一定期間の受入れ停止措置をとる等の対応・処罰を行っているが、2018年中に「不正行為」を通知した機関は112機関となっている⁶¹。「不正行為」とされるものには、「賃金等の不払」や「暴行・強迫・監禁」、「技能実習計画との齟齬」等の類型があり、2018年の類型別「不正行為」通知件数は171件であった⁶²。入国管理局の調査によれば、この年の「不正行為」の上位3位は「賃金の未払」「偽変造文書等の行使・提供」「保証金の徴収等」となっており、これが全体の79.6%を占めている。また、技能実習生の失踪問題も発生しており、その人数は2014年に4847人であったところ、2018年には9052人と大幅に増え、年々増加する傾向にある⁶³。

さらに、技能実習生を巡る問題には、心身に対する取り返しのつかない人権侵害行為が多く報告されている。それは、受入企業の人間による暴行や、説明もなく危険な環境で作業に従事させたことによる大怪我、セクシュアル・ハラスメント等の不当な扱いであり⁶⁴、受入企業や管理団体が対応しないことから、警察への通報や裁判所への訴えが起こされる事態も発生している⁶⁵。事故や病気、自殺による死者も発生しており、その数は2010年から2017年までの8年間で174人と報道されている⁶⁶。

そして今般、これら技能実習生に対し、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う被災地

⁵⁹ 条文はe-Govのデータベースから引用した。「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」
https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail/428AC0000000089_20171101_000000000000000/0?revIndex=1&lawId=428AC0000000089（最終閲覧日：2020年1月16日）

⁶⁰ 外国人技能実習生問題弁護士連絡会編『外国人技能実習生法的支援マニュアル』明石書店、2018、p.11.

⁶¹ 入国管理局「平成30年の不正行為について」2019に依る。「不正行為」に関する数値・調査結果も同書当該ページを参照した。<http://www.moj.go.jp/content/001306671.pdf>（最終閲覧日：2020年1月29日）

⁶² 一つの機関に対して、複数の類型により「不正行為」を通知する場合があるため、「不正行為」非通知機関数とは一致していない。

⁶³ 入国管理局「2019年版 出入国在留管理」2019、p.44. <http://www.moj.go.jp/content/001310183.pdf>（最終閲覧日：2020年1月30日）

⁶⁴ 安田峰俊「現代の奴隷制 実習生残酷物語」CCCメディアハウス編『Newsweek 日本版』vol.33 No.16、CCCメディアハウス、2018-4-24、pp.20-26はその実態を取材している。

⁶⁵ 上注や、外国人技能実習生問題弁護士連絡会編『外国人技能実習生法的支援マニュアル』明石書店、2018に詳しい。

⁶⁶ 日本経済新聞「外国人技能実習生ら174人死亡」2018-12-14、朝刊35面。

での除染作業に従事させていた例⁶⁷や、発電所敷地内での作業をさせていた例⁶⁸が発覚した。法務省・厚生労働省・外国人技能実習機構は、こうした業務は技能実習制度の趣旨にそぐわないものであるとの見解を示しており⁶⁹、法務省は除染等業務に従事させた受入企業に「受入停止」等の措置を行った⁷⁰。

3-2. パブリック・ディプロマシーと人間の安全保障の観点から指摘できる問題点

では、こうした外国人技能実習生の現状と、日本政府の行っている人間の安全保障およびパブリック・ディプロマシー政策との間には、どのような矛盾や問題点を指摘することが出来るだろうか。

(1)パブリック・ディプロマシーの観点からみる問題点

技能実習制度の目的は、「人づくり」と技能移転による国際協力にある。国際貢献的活動によって国益と国際益の双方を獲得できてこそその「普遍性」であるが、パブリック・ディプロマシーからは、どのような矛盾や問題が生じていると指摘できるだろうか。

技能実習生の出身国である東南アジア諸国および中国は、日本が熱心にパブリック・ディプロマシーを展開してきた地域である。そのことは、日本の国際文化交流事業を網羅的に扱ってきた国際交流基金の姿勢にもよく表れている。例えば中国は以前から同基金が次世代の交流事業を重視してきた地域であり、2006年に設立した日中交流センターでは中国高校生長期招へい事業や中国地方都市への「ふれあいの場」設置といった独自の活動を行っている⁷¹。また、日本政府は2013年の日・ASEAN特別首脳会議において、ASEANを中心とした新たなアジア文化交流政策の実施を表明した。これに伴い、基金は2014年に組織内の新たな部局としてアジアセンターを設置し、日本語パートナーズ派遣事業をはじめとした重点的な取組みを行っている⁷²。こうした事業は当然のことながら、日本イメージの向上と日本の理解者育成を目指して行われてきたものであり、またこれらの国々への影響を重視していることの表れである。しかし、技能実習生の直面する先述の問題は、この地域の市民に対して文化交流事業で示したいイメージとは相反する日本の実態を晒しているといえよう。そしてそれは、日本への好感を損ない、これまで育んできた既存の理解者を失う恐れに直結しているのである。

(2)人間の安全保障の観点からみる問題点

そもそも日本の人間の安全保障への取組みは、国際会議「アジアの明日を創る知的対話」と、同年のASEAN+3での、アジア経済危機からの再生に向けた動きからその歴史が始まった。現在でも外務省は、二国間政府開発援助において支出総額の25.8%を東アジアに投じている⁷³等、当地域でのODAを積極的に実施している。では、技能実習生の置かれている

⁶⁷ 日本経済新聞「除染作業に技能実習生 ベトナム男性「説明なかった」」2018-3-6、朝刊43面など。

⁶⁸ 毎日新聞「東日本大震災：建設工事 福島原発に外国人実習生 東電、就労制限反し」2018-5-1、東京朝刊1面など。

⁶⁹ 法務省入国管理局入国在留課・厚生労働省海外人材育成担当参事官室・外国人技能実習機構技能実習部「技能実習制度における除染等業務について」2018-3-14、https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000197579_1.pdf；同「東京電力福島第一原子力発電所における技能実習の取扱いについて」2018-5-16、https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000206375_1.pdf（最終閲覧日：2020年1月30日）

⁷⁰ 法務省「技能実習制度における除染等業務に係る調査結果について」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00178.html（最終閲覧日：2020.1.30）

⁷¹ 国際交流基金「日中交流センター」<https://www.jpf.go.jp/j/project/culture/chinacenter/index.html>（最終閲覧日：2020年1月29日）

⁷² 国際交流基金「アジアセンター」<https://jfac.jp/>（最終閲覧日：2020年1月29日）

⁷³ 北東アジア3.5%、東南アジア22.2%の合計。なお四捨五入の関係上、合計は一致しないことがある旨但し書きがある。「二国間政府開発援助の地域別実績(2017年)」に依る。外務省『2018年版 開発協力白書』p.72。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000458058.pdf>（最終閲覧日：2020年1月26日）

状況は、日本がイニシアティブをとってきた人間の安全保障の観点からみるとどのような矛盾と問題が提起できるのであろうか。

長は、東日本大震災によって引き起こされた原子力発電所事故の生んだ状況を、先進国・日本で起きた人間の安全保障上の脅威と捉えた。そして、それが今回、「日本全体としては、繁栄を誇りつつも、多数者の利益のために、必然的に存在する問題の影響や影の部分、少数者や社会の一部の構成員に押し付けてきた社会でもあるという⁷⁴」日本社会の実態を可視化させたと主張し、以下のように述べている。

原発は被曝労働を必要としています。放射能にさらされながら業務を行う被曝下請け労働者、あるいは原発被曝者ともいわれるべき人々が存在してきたのです。三月一日の大震災以来、福島第一原子力発電所では、三〇〇〇人もの人々が事故の収束に向けた作業に携わっています。桁違いに高い放射線量にさらされながらの闘いですが、原子炉で働く人々が高い放射線量にさらされているのは、「事故後」の特別な事象ではありません。平時の、それも、定期点検や清掃作業の中で、原子力発電所で働く人たちは、高い放射線量にさらされてきたのです。／人間の安全保障の視点からこの原発の問題を見直すと、エネルギー政策とは別に、そもそも一部の人の圧倒的な犠牲の上でなければ成り立たないシステムを私たちは容認し続けるのか、という視点が生まれます。(後略)⁷⁵

技能実習生の人権が侵害されているという訴えはかねてから多く挙がっていた。しかし、先述した、技能実習生が除染作業や原発敷地内業務に従事させられていたという事案をもとに上記の論考を検討すると、技能実習生に対する過酷な扱いが、制度設計の問題以前に、日本社会が平素から抱えてきた社会構造に由来するものであると指摘できよう。人間の安全保障では「脆弱な人々」に着目するが、この「脆弱な人々」とは、単なる女性・子どもなどという意味ではない。「脆弱さ」(vulnerability)というのは、必ずしも「弱い」という意味ではない。リスクの性格に応じて、特定の属性をもつ人々がとりわけ傷つきやすい、被害を受けやすい立場に置かれる、という意味⁷⁶だからである。するとこの場合、日本に送られてくる技能実習生は、外国人であるということに加えて、意思疎通に必要な日本語の習得も不十分であることから、日本社会の中の「脆弱な人々」だと捉えられよう。また長は、先進国の安全保障においては、社会の中で周縁化された少数者や、原発や基地問題など社会の特定の課題のしわ寄せを受ける人々の安全保障を考慮に入れる必要があると指摘している⁷⁷。今回の除染作業問題は、転じて、外国人技能実習生が日本社会の周縁の人々・しわ寄せを受ける人々にさせられていることの証左といえるのではないだろうか。

そして、こうした多くの矛盾点や問題ある実態は、Web2.0 メディアが発達した現代において、即座に被害者当人のもとから海外市民へと伝わるものである。情報通信技術の進展とメディア環境の変化は、パブリック・ディプロマシーの重要性を高めることになったが、それはかつて受信者でしかなかった一般市民が送信者にもなることが可能になったことに起因している⁷⁸。実際に、技能実習生がその困難な生活について SNS で話題を共有している例

⁷⁴ 長有紀枝『入門 人間の安全保障』中央公論新社、2012、pp.243.

⁷⁵ 上注に同じ.

⁷⁶ 東大作・峯陽一「人間の安全保障の理論的なフレームワークと平和構築」東大作編著『人間の安全保障と平和構築』、日本評論社、2017、pp.22-23.

⁷⁷ 長、前掲書、p.254.

⁷⁸ 北野、前掲書、pp.18-19.

も報告されている⁷⁹。起こった犠牲が被害者当人を離れて、即座にコミュニティ内の他者や世界中の人々に発信される、誤魔化しの決して効かない時代であるということを改めて肝に銘じなければならない。

このように、人間の安全保障をパブリック・ディプロマシー上の「普遍性」の好例として扱ったとしても、上述のような矛盾が生まれるようでは日本のイメージは損なわれ、信頼性を失って「価値外交」を大きく阻むことになってしまうのである。

誠実さや信頼性は、双方向性と政策とのフィードバックによって担保される筈であるのに、そのパブリック・ディプロマシーの基本的な要点がおさえられていない。日本のパブリック・ディプロマシーが人間の安全保障を通して価値を示すことには、このような問題点がある。

次節では、これらの矛盾や損失が生じる要因を検討する。

3-3. 問題の要因—国内政策での人間の安全保障の欠如

前節では、日本のパブリック・ディプロマシーにおける「普遍性」ある価値の実践として、人間の安全保障政策を検討した。その結果、日本のソフト・パワーとしての合理性は認められるものの、外国人技能実習生の現状を事例として考察すると、国際益に資する政策に両概念上のこれまでの取組みとの矛盾が生じていることが指摘でき、それによって価値を損なう危険性があると示した。本節では、その損失が生じている原因について考察する。

前述のように、日本外務省は外交青書において、日本は人間の安全保障を外交の柱のひとつに位置付けてきたとしている。しかし長は、「人間の安全保障」が日本の外交文書に登場した特定の時期を除き、「人間の安全保障」は外務省の関係部局の政策目標になったことはあっても、外交方針の一部となったことは、特定の文脈の特定の時期を除いてなかったといえるのではないだろうか⁸⁰。「人間の安全保障」が、国際協力やODAではなく、その上位概念である日本外交そのものの柱として扱われたことは、実は小渕政権、森政権を除いてなかったのではないだろうか⁸¹と指摘する。つまり、人間の安全保障が日本外交の基軸としては希薄な状態にあるというのである。そして、この問題を解消するためには人間の安全保障を内政に活かす必要があるとして、次のように述べる。

例えばジェンダーや男女共同参画は、霞が関の省庁はいうに及ばず、地方自治体においても、多くの担当部署があり、政策・施策に生かす試みがなされている。他方、「人間の安全保障」はODAの一部、あるいは途上国支援として理解され、外務省の外に広がったことはない。(中略)日本が世界に発信する理念として、「人間の安全保障」を打ち出すのであれば、まずは日本国内で浸透させる努力や施策が必要ではないだろうか。⁸²

同様の問題意識は豊島からも示されている。豊島は、日本による人間の安全保障と難民政策への取り組みに対する論考を行い、その結論として「日本が人間の安全保障政策に対して総じて積極的であったのは、人間の安全保障政策が対外政策として位置付けているからであ⁸³」って、「人間の安全保障」の意図的な使用によって国内的な問題を発生させないこと

⁷⁹ 安田峰俊、前掲書、pp.20-26.

⁸⁰ 長有紀枝「『人間の安全保障』概念を外交にどう活かすか」東大作編著『人間の安全保障と平和構築』日本評論社、2017、p.182.

⁸¹ 同上、p.198.

⁸² 同上、pp.198-199.

⁸³ 豊島名穂子「日本による『人間の安全保障』の実態—難民政策との比較を通して」東洋哲学研究所『東洋哲学研究所紀要 24号』2008、p.161.

に日本は成功している⁸⁴」のだと分析している。そしてその原因が、日本の意識にあると同時に人間の安全保障の持つ3つの性格にもあるとした。それは政治的有益性、抽象性、社会構造への問題意識の欠如の3つであるが、特に抽象性に対する指摘は重要である。

また、抽象性とは、誰にとっての誰のための安全保障かが不明確であることである。主体と客体が不明確であることは、その主体と客体の設定が「人間の安全保障」を掲げるものに任せられることになり、日本のように、主体は日本で、客体は国外にある問題と設定することができる。日本はそれを活用し、「人間の安全保障」を対外政策として作り上げている。⁸⁵

この指摘はまず、現実として誰が誰に人間の安全保障を実践してきたのかということを改めて考える必要を感じさせる。人間の安全保障が他の安全保障とは異なる点に、個人や社会を対象にしている点が挙げられる。よって活動は、個人やコミュニティ、とりわけ脆弱な人々に焦点を当て、その人間一人ひとりを脅威から保護し、また自ら脅威に打ち勝てるよう能力強化(エンパワーメント)を行うものとなる。ただし、この「脆弱な人々」の捉え方は先述した通りであって、国の規模や先進国・発展途上国の別によらない。

つまり、本来、人間の安全保障は全ての人々を対象・客体としており、それは先進国の市民についても同様である。しかし日本の外交政策は、同じく日本の人間の安全保障政策について考察した佐藤の言葉を借りれば、「人間の安全保障が開発援助に還元されたことの必然的帰結として、人間の安全保障の『人間』がすなわち国連や先進国の保護を必要とする途上地域の人間に等置されて⁸⁶」しまっているのである。今後もこの概念を、外交政策上の、また開発援助の指針としてのみ位置付けたままにしておくことは、結局その客体を発展途上国だけとしかみることのできない意識を固定化してしまうであろう。

そして、この指摘からはもうひとつ、人間の安全保障が日本政府に「任せられ」ていることに気が付かされる。人間の安全保障のアクター・主体は、官から民まで多様である。しかし、真に市民の手元には降りてきていないが為に、内政に活かされることがないのではないのか。

先に検討した、パブリック・ディプロマシーや人間の安全保障における取組みとの矛盾が生じてしまう問題も、国内との統一性が課題だということを確認させる。ナイはソフト・パワーのひとつである「政治的な価値観」について、アメリカを事例に語る中で以下のように指摘している。

アメリカはどの国でもそうであるように、発言だけでなく、行動によって自国の価値観を示している。民主主義や人権などの政治的な価値観は魅力を生み出す強力な源泉になりうるが、これらの価値観を主張するだけでは不十分だ。(中略)他国はアメリカがその価値観を国内でも貫いているかどうかを観察している。スウェーデンの外交官が最近、わたしにこう語った。「どの国も、われわれが信じるものと同じ価値観を広めたいと望んでいる。アメリカも、おそらくは豊かな国のほとんども、ソフト・パワーの『セット』のうちとくに批判を浴びているのは、二枚舌、言動不一致とみられている部分だろう」。偽善的とされれば、ソフト・パワーのうち価値観の主張に基づく部分にとくに

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 豊島、前掲書、p.160。

⁸⁶ 佐藤誠「人間の安全保障と日本の外交政策」武者小路公秀編著『人間の安全保障 国家中心主義をこえて』ミネルヴァ書房、2009、p.101。

打撃になる。⁸⁷

国際益ないし国際貢献的政策として実施していても、それが日本国内という自らの足元で覚束ないものであれば、日本の価値観などといって他国市民の心にはたらきかけることは困難である。つまりは、パブリック・ディプロマシーと政策とのフィードバックを行うにしても、国内で価値の共有と実行がなされていなければ、言動不一致を招く構造的な問題は解決されないといえるだろう。

国内政策も外交政策も、その合理性の構築と方針の決定は時の政府が行う。しかし、その政策の正当性と遂行の確実性は、「日本外交の柱の一つ」とまで喧伝される理念についてさえ、全く議論の前提と出来ないものになっている。

4. 「普遍性」はどれほど普遍的たりうるか

前章で検討した、政府の外交政策と国内政策との間に大きな矛盾が生じている現状からは、政府の意思に本来的な絶対性や正当性を求めることの困難さを見て取ることが出来る。本章ではこの問題について、価値観外交の「普遍性」という観点から更なる検討を行う。

4-1. 価値観外交の「普遍性」と政治性

国際貢献を目指した活動や協力関係を実行するとき、国は自ずと、その根幹となる「普遍性」のある「価値」、すなわち「普遍的価値」を定めることとなる。しかし一国の政府が下すその決定は、どれほど「普遍的」たりうるのだろうか。本節では、パブリック・ディプロマシーに対してこの点を問う為、先行研究をもとに、価値観外交と人道主義の政策例から考察したい。

日本がかつて打ち出した価値観外交に、「価値の外交」がある。2006年11月、当時第一次安倍内閣で外務大臣を務めていた麻生太郎は、『『自由と繁栄の弧』をつくる一抔がる日本外交の地平』と題する政策スピーチを行い、「価値の外交」を発表した。これは、自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済という、普遍的価値に基づく外交の新機軸であり、その適用する重点地域は「自由と繁栄の弧」として具体的に例示された。

この(引用者注：当該政策スピーチ)中で麻生外務大臣は、日米同盟の強化と国連の場をはじめとする国際協調、中国、韓国、ロシア等、近隣諸国との関係強化といった従来の日本外交の柱に加えて、自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済といった「普遍的価値」を重視しつつ、「自由と繁栄の弧」を形成することを新たな日本外交の柱として位置付け、外交の新機軸として打ち出した。これは、北欧諸国から始まって、バルト諸国、中・東欧、中央アジア・コーカサス、中東、インド亜大陸、さらに東南アジアを通して北東アジアにつながる地域において、普遍的価値を基礎とする豊かで安定した地域、すなわち「自由と繁栄の弧」を形成していくことをその内容とするものである⁸⁸。

星山はこの「価値の外交」「自由と繁栄の弧」の狙いについて、詳細な論考を行っている。これによると、「価値の外交」は、日本の国益にとり利害関係が大きく、また価値を同じくする国々と協力して、価値を国際規範とする秩序を構築していく作業を、アジアを超えたグ

⁸⁷ ナイ、前掲書、p.96.

⁸⁸ 外務省『平成19年版 外交青書』2007、p.2.

ローバルな範囲で能動的に実施していく姿勢を明確にした外交政策であった⁸⁹。そして、星山はその戦略的意味を「日本のイメージ及びプレゼンスの向上」と「多面的なバランス強化」に求めている。うち前者には、効果的なキャッチ・フレーズを言い続けることで日本の悪しきイメージを払拭し、価値共有国と歴史認識を近づけ、また中国の台頭を意識し、国際社会におけるスタビライザーとしての地位を高めるといふ狙いがあると分析している⁹⁰。つまり価値によるソフト・パワーの発揮である。星山は、「価値の外交」は外交方針を明確にするという点に一つの特徴があり、それは安倍総理の「主張する外交」、言い換えれば「パブリック・ディプロマシーの強化」であると考察している⁹¹。そして、「価値の外交」を推進するには説得や説明が重要で、対外発信には相当に力を入れるべきであり、特に学会やシンクタンクといった民の発信が効果的であるとする⁹²。

この「価値の外交」及び「自由と繁栄の弧」は、第一次安倍政権が終焉を迎えると、比較的親中派な福田内閣では引き継がれることなく、以降は下火になった。しかし、価値観外交は第二次安倍政権で復活・成熟し⁹³、現在では日本外交の基本政策になっている⁹⁴。安倍総理大臣は、2013年2月の施政方針演説において、日米同盟を基軸としつつ、「戦略的な外交」、「普遍的価値を重視する外交」、そして国益を守る「主張する外交」⁹⁵を展開すると述べた。その外交方針は、「積極的平和主義」や「地球儀を俯瞰する外交」という言葉で示されることとなったが、「共通する価値」という考え方や「自由と繁栄の弧」をベースにしている点は共通していると堀江は指摘する⁹⁶。以下は、2014年版の外交青書の冒頭に「日本外交の戦略的展開」として示された外交方針である。

日本は、戦後一貫して平和国家として歩み、国際社会の中で信頼を築き上げてきた。この平和国家としての歩みを基礎として、今後は国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の立場から、同盟国である米国やその他関係国ともより緊密に連携して、日本の安全とアジア太平洋地域の平和と安定を実現するとともに、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に貢献していく。2013年12月には日本で初めてとなる国家安全保障戦略(NSS)が策定された。国家安全保障戦略は、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策に関する基本方針を定め、「積極的平和主義」の具体的内容を内外に示すものである。この基本方針の下で、国益を守るとともに、国際社会における日本に見合った責任を果たすべく、積極的かつ効果的な外交を展開していく。安倍政権発足以来、地球儀を俯瞰する視点から、自由、民主主義、基本的人権の尊重、「法の支配」といった普遍的価値に立脚し、戦略的な外交を推進してきた⁹⁷。

その上で堀江は、現在の日本の価値観外交を2つの点から考察している⁹⁸。1点目は、その目指すところが国際協調主義に基づいた「積極的平和主義」を展開することとなっている

⁸⁹ 星山隆『「価値の外交」は日本の新総合安全保障戦略—普通の国を目指して—』平和研レポート331J、世界平和研究所、2007-12、p.4.

⁹⁰ 星山、前掲書、2007、pp.4-9.

⁹¹ 星山、前掲書、2007、pp.31-32.

⁹² 同上.

⁹³ 邵建国「価値観外交の虚像と実像—安倍内閣の外交政策の一考察—」大東文化大学大学院アジア地域研究科『大東アジア学論集 特別号』大東文化大学大学院アジア地域研究科、2015-3、p.25.; 堀江正伸「価値観外交と人道支援の軌み—日本の国際人道支援への貢献に関する一考察—」日本赤十字国際人道 研究センター編『人道研究ジャーナル vol.5』東信堂、2016、p.154.

⁹⁴ 堀江、前掲書、p.151, 155

⁹⁵ 首相官邸「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」

https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/20130228siseuhousin.html (最終閲覧日：2020年1月30日)

⁹⁶ 堀江、前掲書、p.155-156.

⁹⁷ 外務省『平成26年版 外交青書』2014、p.6,8.

⁹⁸ 堀江、前掲書、p.156.

が、それは自国及び価値を共有する同盟国の安全確保のための抑止力強化としての意味合いをも含んでいるという点である。そして2点目に、「価値の普遍性」という点に関して、ロシアでは今日でも「西側」の主張する人権、民主主義などは勢力拡大、内政干渉のツールとなっているとの指摘が根強くあることを踏まえた上で、以下のように問題提起する。

つまり、人権や民主主義の普遍性は疑う余地がないにせよ、それが外交政策上の目的になってしまったり、安全保障のツールという文脈で取り上げられれば、普遍性を失う可能性があるということではないだろうか。既に見てきたとおり、日本の外交政策の変遷一つを取り上げてみても、刻々と変化する世界情勢と国内情勢が反映されるべき外交政策は普遍ではないからである。⁹⁹

この点を考察するため堀江は、ODAの一部であり、人間の安全保障を推進する手段である人道支援について分析した。その前提には、2015年改定の開発協力大綱(以下、新大綱)が、国家安全保障戦略を踏まえた内容になっているという事実がある¹⁰⁰。さらに旧大綱と新大綱を比較すると、その重点地域について、旧大綱ではアジア以外を「その他」としていたところ、新大綱では価値観外交において重要とされる地域にシフトしていると堀江は指摘する¹⁰¹。つまり、改訂によって新大綱は、価値観外交と安全保障戦略という、外交政策が強く反映されたものとなった¹⁰²。そのような新大綱のもとでODAが実施され、その一部として、人間の安全保障の考え方を理念とする人道支援が行われるのである。

人道概念の定義は一定ではないが、井上が国際司法の主要判決や国際機関・NGOの指針等をもとに考察したところによると、人道活動の要件については大方の機関の間で、人道、公平、中立の原則が共有されている¹⁰³。19世紀後半より国際法の法典化が進む中で、人道主義は、近代の国際関係を規律する道義的規範として次第にその普遍性を高め、現代では世界の普遍的共通価値であるということが出来る¹⁰⁴。しかし、その人道主義には近年、政治との関係に大きな質的变化が生じており、それは新人道主義への変化と呼ばれる。それは、依然人道主義から区別されてきた軍事力、ガバナンス、開発の領域との関係が変化し、人道主義がこれら要素に資するものと位置づけられるようになったことによる¹⁰⁵。人道主義について山下は、政治的なものとの間に線引きをし、自己に積極的な価値を投射することで自己の存在と正当性を確保してきたのであるから、この変質をみるには政治の論理の変化を考察する必要があるとみた¹⁰⁶。そして冷戦後の政治に、アクターが多様化し、価値が自他の分離線を横断することによって生成され、脱領域的に適用されるといった変化が生じ、新人道主義への変質が起こったと分析する¹⁰⁷。

堀江は、こうした「普遍性」と非政治性を持つ人道主義と、価値観外交とが結びつけられている日本の国際人道支援の現状を考察した。その結果、冷戦後の国際政治で人権や民主主

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 外務省「開発協力大綱」冒頭の2015年2月10日閣議決定の文中に、「平成25年12月17日に閣議決定された国家安全保障戦略も踏まえつつ」とある。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf>；西田一平太「『開発協力大綱』政府案を読む—その特徴と課題」東京財団政策研究所、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=954> (最終閲覧日：2020年1月31日)；堀江、前掲書、p.157, 159。

¹⁰¹ 堀江、前掲書、p.159。

¹⁰² 堀江、前掲書、p.159。

¹⁰³ 井上忠男「国際法に見る人道概念の普遍化の過程及び、人道主義の今日的課題と展望に関する考察」日本赤十字秋田短期大学紀要編集委員会編『日本赤十字秋田短期大学紀要』第13号、日本赤十字秋田短期大学紀要編集委員会、2008-3、p.33。

¹⁰⁴ 井上、前掲書、p.24。

¹⁰⁵ 山下光「新人道主義とポスト冷戦期の政治世界—人道援助の危機を契機として—」日本国際政治学会編『国際政治』第175号「歴史的文脈の国際政治理論」2014-3、p.145。

¹⁰⁶ 山下、前掲書、p.148。

¹⁰⁷ 山下、前掲書、p.151-152。

義などが存在感を増したことで、人間の安全保障のような人道支援が、人権擁護、民主主義促進などの分野に資するものと認識されるようになったが、そうした変化は本来人道主義が原則とし、その普遍性が依拠してきた非政治性ということを揺さぶっているのだと主張し、その変化の原因を次のように考察している¹⁰⁸。

それは、国際的に認められてきた人権、民主主義といった概念の普遍性が、外交政策という政治的で普遍的でないものに取り込まれることで薄められてしまったからである。冷戦後の国際政治が、「人権」「民主主義」「人道」といった理念の普遍性を一見重視するような政策を打ち立てたことで、実はそれらの普遍性を削いでいってしまったということである。¹⁰⁹

こうした現象に鑑みると、パブリック・ディプロマシーにおいても、その「普遍性」が外交政策という普遍的でないものに取り込まれて薄まってしまうのではないかという懸念が生じてくる。

細谷は、当時「価値の外交」の方向性が外務省内で決まった過程を詳述しているが、「普遍的価値」を基に日本の外交方針を決めた背景には、日本国内で高まっていたナショナリズムを抑制する意図もあったと述べている¹¹⁰。しかし、実際には、日本でこの「価値の外交」を強力に推進している勢力は保守派の中の右派である¹¹¹。実際に政策として展開した結果、国内においてでさえ、本来意図していた狙いとはほぼ正反対の意味を帯びることがある。時の政府の政治性が、その不確かさの故に「普遍性」そのものにも影響することは、当然に導かれる懸念であろう。

4-2. 「主張するパブリック・ディプロマシー」の政治性と「交流するパブリック・ディプロマシー」

本節では、前節での考察を踏まえ、価値観外交と「主張するパブリック・ディプロマシー」の関係を問い、パブリック・ディプロマシーにおいて「普遍性」ある価値を扱う際に生じる問題について更なる考察を行う。

北野は、日本において特に重要なのは、「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」のバランス、そして「政策とパブリック・ディプロマシーのフィードバック関係」の2つであると論じる¹¹²。後者は、政策が不評であればどれほどパブリック・ディプロマシーに努めても理解や評価を受けることは出来ないことから、政策とパブリック・ディプロマシーの間のフィードバック関係という、機能のあり方の重要性を述べたものであるが、前者は活動タイプのあり方について提言している。「主張するパブリック・ディプロマシー」とは政策広報としての情報発信のことであり、「交流するパブリック・ディプロマシー」とは人物交流、文化・芸術交流、知的交流、自国語教育支援などの国際文化交流活動を指す。北野の論は、自国の主張を受け手側に受容してもらうには、相手を理解し、相手側にこちら側を認識してもらう「双方向性」が重要であり、また相手国の一般の人たちにおける自国についての「パーセプション、認識」を改善するためには、「主張するパブリック・ディプロマシー」だけでなく、「交流するパブリック・ディプロマシー」を息長く行う地道な努力が必要だとする。

¹⁰⁸ 堀江、前掲書、pp.162-163.

¹⁰⁹ 堀江、前掲書、pp.162-163.

¹¹⁰ Hosoya, Yuichi. "The Rise and Fall of Japan's Grand Strategy: The "Arc of Freedom and Prosperity" and the Future Asian Order." In: *Asia-Pacific Review*, Vol.18, No.1, International for Policy Studies, 2011, P.16.

¹¹¹ 邵、前掲書、p.29.

¹¹² 北野、前掲書、pp.48-51.

それ故に北野は、「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」とは車の両輪のようなものであり、どちらかだけでよいというものではない¹¹³」として、激しいパーセプション争いの中にあっても、近隣国との中長期的な関係性を考えれば2つが共に必要不可欠な取り組みであると述べている。

政策広報としての情報発信、すなわち北野の言うところの「主張するパブリック・ディプロマシー」について金子は、第1章で引用した通り、「日本は普遍的な価値の中で歴史問題も論じていくというスタイルを明確にしてい」き、「それによって、歴史問題をめぐるPDはかなりの程度コントロールできるようになったと見てい」る¹¹⁴。

これはシャープパワーの存在を念頭に置いた議論であると考えられるが、やはり先述した宮家の論を再考すると、「普遍的な価値の中で」「論じていく」ことと、「普遍的価値」により説明・正当化する¹¹⁵」こととは、説得手法という点ではほぼ同じことを指しているであろう。つまり、普遍的な価値を説明のツールに用いることが、他国の市民から理解を得る為の要点だということである。

ただし、本章での検討と併せて考察すると、こうした考え方には次の問題が指摘できると考える。それは、「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」とでは、「普遍性」を持つ要素が違うのではないかということである。つまり、「主張するパブリック・ディプロマシー」の場合、その「普遍性」は、主張に用いる言葉や理由付けというツールの面に求められている。主張の故に、必ずしも内容に「普遍性」があるとは限らない。一方、「交流するパブリック・ディプロマシー」の場合は、人々とのふれあいや文化・知識の紹介を行ったときにそこに発生するものの内容の面に「普遍性」を求めているとみることが出来るのではないか。無論、「交流するパブリック・ディプロマシー」に元来全く政治性がないということも言いきれない。また「交流するパブリック・ディプロマシー」が、まさに中長期的な効果を以って「主張するパブリック・ディプロマシー」の内容や方法に影響を与えることも考えられるため、両者が両輪を成す意義はある。しかし、非政治的な人道主義が政治活動との境界の曖昧化によって変質しているのと同じように、「主張するパブリック・ディプロマシー」の政治性が「交流するパブリック・ディプロマシー」の持つ「普遍性」に介在してくる懸念も、十分に検討しなければならないであろう。

5. 問題解決への検討

これまで本稿では、パブリック・ディプロマシーにおいて日本の価値の「普遍性」を示す人間の安全保障について検討し、外交政策と国内政策との齟齬がソフト・パワーに求められる言行の一致や信頼性を損なわれている現状を考察し、また価値が外交政策という「普遍的」でないものに取り込まれて薄まってしまう危険性について検討してきた。

本省では、こうした問題に対して、解決の為にどのような方策が考え得るかについて、パブリック・ディプロマシーのあり方の点から考察を行う。

5-1. パブリック・ディプロマシーの目的転換—「日本で暮らす人々の理解者」を育む

人間の安全保障という概念が生まれた背景には、国家がそれ自身では自国民を守れない場合や、自国民を守る意思のない場合があるという問題意識があった。ところが先進国たる日本が今一つ人間の安全保障を自国をも対象とするものとして意識できずにいるのは、自らの国家にそのような危機的状況が起こり得るという意識に乏しい為ではないかと考える。

¹¹³ 同上、p.50.

¹¹⁴ 谷口・金子、前掲書、p.41.

¹¹⁵ 宮家、前掲書、p.27.

翻って、パブリック・ディプロマシーは「自国の対外的な利益と目的の達成に資する」こと、言い換えれば「自国のよき理解者」を獲得することを目的に実施される。それ故に、自国の文化や考え方について熱心な説明を行うのであり、自国語を学んでもらうのであり、ひいては外国人有識者の目による第三者からの発信を促して、より客観性と信頼性のある情報を提供する味方になってもらおうとするのである。しかし、日本がパブリック・ディプロマシーによって「日本のよき理解者」を育成しようとするとき、それは「国家としての日本」を想定していて、「日本で暮らす人々」は、「国家としての日本」に行き着くための通過点にはあったとしても、それそのものは「理解」の最終的な対象にはなっていないのではないのか。つまり、「国家としての日本」が「日本で暮らす人々」を守り切れないとき、あるいは守る意思がないという良からぬ状況にあるとき¹¹⁶に、パブリック・ディプロマシーによって育まれた「よき理解者」は「国家としての日本」の方に理解を示せばよいというのだろうか。これは人間の安全保障の理論を通してパブリック・ディプロマシーに対し提起される疑問ではあるが、パブリック・ディプロマシーの持つ根本的な課題であるとも感じる。無論、日本に対する他国の市民の支持を根強いものにすることは、国家の安全保障としては当然の目的とされるだろう。しかし、これまで検討してきたように、国家や政府の示す価値観は決して「普遍的」とは言い切れず、また流動的で、容易に不安定にもなる。本当の意味で長期的な見方をすれば、そのような存在のもとで生きている、日本の人々そのものを理解し気に掛ける存在を育まなければ、世界との協調は途中で破綻してしまうであろう。故に、「日本のよき理解者」から「日本で暮らす人々の理解者」を育むという目的へ転換することにより、海外市民に、日本の人々に対する絶え間ない興味・関心を持たせることが必要である。この転換は、ひいては日本を人間の安全保障上の客体とする効果をもたらすものと考ええる。

5-2. 「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」の距離

最後に、「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」の関係性について、再考する意義があることに触れたい。先述したように、「主張するパブリック・ディプロマシー」には、その政治性によって、価値の「普遍性」が持つ非政治性を歪めてしまう可能性がある。「普遍性」を、説明というツールに持つ「主張するパブリック・ディプロマシー」と、現象の内容に持つ「交流するパブリック・ディプロマシー」とには、効果と懸念の方向性に違いがあると考えられる。両者は現在、同じ「パブリック・ディプロマシー」の枠で捉えられており、「戦略的」な運用と、相手国市民の理解や双方向性といった土壌作りの担保との間でバランスをはかっているといえよう。しかし、今一度、「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」との距離を検討し、切り離すべき部分が見出せるか否か、再考する必要があるのではないのか。

おわりに

各国政府による激しいイメージ合戦は、パブリック・ディプロマシーに求められる重要機能に、自ずと政策広報に関わる発信力を押し上げてくる。そうした論考を理解しつつも、本稿を通じて筆者が提示したかったのは、自国の政府にそもそも価値を国内政策に活かす姿勢が望めない場合はどうすればよいのかという疑問である。それは言い換えれば、基本的に

¹¹⁶ 通常では、「守り切れないとき」は感染症や大災害等を、「守る意思がないとき」は政府によるジェノサイド等を想定するものだが、後者のそれも決して先進国と無関係ではない。ここでは、形態は異なったとしても、社会の周縁にある人々への政府による差別的な扱いや、ファシズムによってその国の人々が意識・無意識を問わず政府に強いられる危機的・閉鎖的状态をも想定している。

政策論は政府に実行の意志と余地、そして確かな道義性があることを前提とした論であるが、これがもしもなかった場合に、我々は何を講じることが出来るのかという問いである。これは例えば、本稿で扱った人間の安全保障が扱う脅威の幅の広さを考えてみれば、極めて深刻な問題である。第5章1節では、「守る意思がない」場合として、社会の周縁にある人々への政府による差別的な扱いや、ファシズムによってその国の人々が意識・無意識を問わず政府に強いられる危機的・閉鎖的状态をも想定したい旨、注釈を付けた。筆者の考えはこの点にある。一応はリベラル民主主義先進国として歩んできた日本だが、国のシステムに全て信頼すれば自らの生命・生活が守られるわけではないというのは、発展途上国と何ら変わらないことである。そしてそのことを、揺らぎつつある欧米諸国の現状がよく示している。「普遍性」が「政治性」によって変質するのなら、日本においても政府の価値の扱い方の確かさは、議論の前提に置けないものとなってくる。

自国の政府が上述のような「守る意思がない」姿勢を示し、ひいては自ら社会の周縁にある人々を創造したり、また国民がそういった政治を間接的にでも生み出したりしてしまっている場合に、我々には何が出来るのだろうか。第5章で提唱した「日本で暮らす人々への理解者」を育むという方策は、この問いを考慮した末の結論である。こうした理解者が、もはや状況改善のための手段をなくしている、あるいは無意識という名の脅威の中にある日本の市民に対して、何かしらのはたらきかけや救いの手を差し伸べてくることを期待してのことである。

しかし、リベラル民主主義を選択し築いていくのも、シャープパワーを見抜いていくのも、またそこに疑問を呈していくのも、結局は市民である。本稿にて筆者は、パブリック・ディプロマシーの目的を転換することや、「主張するパブリック・ディプロマシー」と「交流するパブリック・ディプロマシー」の距離を再考することを提示したが、この困難な問いへの答えとしては矛盾点も認めざるを得ない。そのパブリック・ディプロマシー政策を決める側に、「メタ・ソフトパワー」が望めなければ意味がないからである。いわば、政府の成す「保護」の不確実性に対して、市民の意識への「能力強化(エンパワーメント)」に該当する何かが必要不可欠なのかも知れない。

ただ、「普遍的価値」の「普遍性」への問いを、人間の安全保障の考え方や人道主義の政治性に則して考えると、パブリック・ディプロマシーの問題点が浮き彫りになってくるという意味において、今後この問題を再考する際のヒントがあるとは言えるであろう。

参考文献一覧

- 阿南友亮、佐橋亮、小泉悠「鼎談 習・プーチンが狙う新たな国際秩序とは」中央公論新社編『中央公論』中央公論新社、2018-7、pp.26-37.
- 井上忠男「国際法に見る人道概念の普遍化の過程及び、人道主義の今日的課題と展望に関する考察」日本赤十字秋田短期大学紀要編集委員会編『日本赤十字秋田短期大学紀要』第13号、日本赤十字秋田短期大学紀要編集委員会、2008-3、pp.23-37.
- 長有紀枝『入門 人間の安全保障』中央公論新社、2012.
- 長有紀枝「「人間の安全保障」概念を外交にどう活かすか」東大作編著『人間の安全保障と平和構築』日本評論社、2017、pp.181-201.
- 外国人技能実習生問題弁護士連絡会編『外国人技能実習生法的支援マニュアル』明石書店、2018.
- 外務省『外交青書 2019』日経印刷、2019.
- 金子将史「日本のパブリック・ディプロマシーの全体像」金子将史・北野充編著『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』、PHP出版、

2014、pp.285-226.

金子将史「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』編集委員会編『国際問題』No.635、日本国際問題研究所、2014-10、pp.38-47.

北野充「パブリック・ディプロマシーとは何か」金子・北野編、前掲書、pp.15-53.

クリストファー・ウォーカー著、林大輔訳「民主主義国に挑戦するシャープパワーという毒牙」中央公論新社編、前掲書、pp.38-45.

佐藤誠「人間の安全保障と日本の外交政策」武者小路公秀編著『人間の安全保障 国家中心主義をこえて』ミネルヴァ書房、2009、pp.93-127.

邵建国「価値観外交の虚像と実像—安倍内閣の外交政策の一考察—」大東文化大学大学院アジア地域研究科『大東アジア学論集 特別号』大東文化大学大学院アジア地域研究科 2015-3、pp.24-32.

ジョセフ・S・ナイ著、山岡洋一訳『ソフト・パワー』2004、日本経済新聞社.

高橋豊『日本の近代化を支えた文化外交の軌跡—脱亜入欧からクール・ジャパンまで』福村出版、2015.

谷口智彦・金子将史「対話 日本のパブリック・ディプロマシー戦略」公益産業研究調査会『公研 8月号』57巻8号、公益産業研究調査会、2019-8、pp.36-47.

千葉眞「平和的生存権と人間の安全保障の再考」国際基督教大学社会科学研究所・上智大学社会正義研究所編『平和・安全・共生—新たなグランドセオリーを求めて』有信堂高文社、2005、pp.58-79.

豊島名穂子「日本による「人間の安全保障」の実態—難民政策との比較を通して」東洋哲学研究所『東洋哲学研究所紀要 24号』東洋哲学研究所、2008、pp.184-154.

Nye, Joseph S, "Public Diplomacy and Soft Power", in Cowan, Geoffrey and Cull, Nicholas John eds. *The annals of the American academy of political and social science, Volume 616*. Sage, 2008-3, p.94-109.

日本経済新聞「外国人技能実習生ら 174 人死亡」2018-12-14、朝刊 35 面.

日本経済新聞「除染作業に技能実習生 ベトナム男性「説明なかった」」2018-3-6、朝刊 43 面

人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、2003.

東大作・峯陽一「人間の安全保障の理論的なフレームワークと平和構築」東編著、前掲書、pp.3-26.

福島安紀子『人間の安全保障 グローバル化する多様な脅威と政策フレームワーク』千倉書房、2010.

福島安紀子『紛争と文化外交—平和構築を支える文化の力』慶応義塾大学出版会、2012.

福田充「アメリカのパブリック・ディプロマシー2.0 戦略—テロ対策とインテリジェンスとの関連性—」国際情勢研究会『紀要 国際情勢 第81号』国際情勢研究会、2011-2、p.381-396.

法務省入国管理局入国在留課「外国人技能実習制度の現状と課題」ぎょうせい『法律のひろば Vol.70 No.3』2017-3、pp.4-12

法務省入国管理局参事官室「「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の概要」ぎょうせい、前掲書、pp.13-20.

星山隆『「価値の外交」は日本の新総合安全保障戦略—普通の国を目指して—』平和研レポート 331J、世界平和研究所、2007-12.

星山隆『日本外交とパブリック・ディプロマシー—ソフトパワーの活用と対外発信の強化に向けて』平和研レポート 334J、世界平和研究所、2008-6.

Hosoya, Yuichi. "The Rise and Fall of Japan's Grand Strategy: The "Arc of Freedom and Prosperity" and the Future Asian Order." In: *Asia-Pacific Review*, Vol.18, No.1, International for Policy Studies, 2011, pp.13-24.

本田修「3・11後の国際文化交流」金子・北野編、前掲書、pp.247-274.

毎日新聞「東日本大震災：建設工事 福島原発に外国人実習生 東電、就労制限反し」2018-5-1、東京朝刊1面.

宮家邦彦「ヒト、モノ、カネは揃った 世界の共感を得る広報文化外交を」ウエッジ編『Wedge vol.27』no.6、ウエッジ、2015-6、pp.26-28.

武者小路公秀「二一世紀の国家及び国際社会の動向と日本国憲法—平和的生存権と『九条』の新しい意味」法学館憲法研究所編『日本国憲法の多角的検証—憲法「改正」の動向をふまえて』日本評論社、2006、pp.227-259.

武者小路公秀「平和的生存権と人間の安全保障—転換期国際政治の平和構築と布憲主義—」深瀬忠一・杉原泰雄・樋口陽一・浦田賢治編『恒久世界平和のために—日本国憲法からの提言—』勁草書房、1998、pp.166-193.

Melissen, Jan. "The new public diplomacy: Between theory and practice", in Melissen, Jan ed. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Palgrave Macmillan UK, 2005, pp.3-27.

安田峰俊「現代の奴隷制 実習生残酷物語」CCメディアハウス編『Newsweek 日本版』vol.33 No.16、CCCメディアハウス、2018-4-24、pp.20-26

山下光「新人道主義とポスト冷戦期の政治世界—人道援助の危機を契機として—」日本国際政治学会編『国際政治』第175号、日本国際政治学会、2014-3、pp.144-157.

渡辺靖『文化と外交』中央公論新社、2011.

渡辺靖「関心高まるパブリック・ディプロマシー 相手国世論や国際世論に訴え、自国の味方を増やすには」公明党機関紙委員会編『公明』103号、公明党機関紙委員会 2014-7、pp.34-39.

渡辺靖『＜文化＞を捉え直す—カルチュラル・セキュリティの発想』岩波書店、2015.

渡辺靖「続く中韓の「ディスカウント・ジャパン」日本のオウンゴールを心配する米」ウエッジ、前掲書、pp.16-19.

渡辺靖「日本外交は普遍性を語れるか」『外交』編集委員会編『外交』vol.51、都市出版、2018-9.10、pp.12-17.

麻生太郎外務大臣演説「「自由と繁栄の弧」をつくる」2006-11-30、

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html (最終閲覧日：2020年1月30日)

e-Gov「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail/428AC00000000089_20171101_0000000000000000/0?revIndex=1&lawId=428AC00000000089 (最終閲覧日：2020年1月16日)

小渕総理大臣演説「アジアの明日を創る知的対話」1998-12-2、

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html (最終閲覧日：2020年1月31日)

小渕総理大臣演説「ヴィエトナム国際関係学院主催講演会における小渕総理大臣政策演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」」1998-12-16、

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html (最終閲覧日：2020年1月31日)

外務省「外交青書」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html> (2020年1月

31日)

外務省「2017年版 開発協力白書」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000345950.pdf>
(最終閲覧日:2020年1月29日)

外務省「2018年版 開発協力白書」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000458058.pdf> (最終閲覧日:2020年1月26日)

外務省「ノルウェー王国 基礎データ」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/norway/data.html>
(最終閲覧日:2019年1月31日)

外務省「(ODA)実績」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/statistic.html> (最終閲覧日:2020年1月30日)

外務省国際協力局「人間の安全保障 人々の豊かな可能性を実現するために」、2011-10、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/pdfs/hs_2011.pdf (最終閲覧日:2020年1月30日)

外務省「開発協力大綱」 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf> (最終閲覧日:2020年1月30日)

外務省「2017年版 開発協力参考資料集」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000409533.pdf> (最終閲覧日:2020年1月31日)

外務省国際協力局「平成30年度 開発協力重点方針」2018-4、

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000356010.pdf> (最終閲覧日:2020年1月29日)。

外務省国際協力局「平成31年度 開発協力重点方針」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000491566.pdf> (最終閲覧日:2020年1月31日)

国際交流基金「アジアセンター」 <https://jfac.jp/> (最終閲覧日:2020年1月29日)

国際交流基金「日中交流センター」

<https://www.jpfc.go.jp/j/project/culture/chinacenter/index.html> (最終閲覧日:2020年1月29日)

首相官邸「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」

https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html (最終閲覧日:2020年1月30日)

JICA「JICAのビジョン」<https://www.jica.go.jp/about/vision/index.html> (最終閲覧日:2020年1月30日)

西田一平太「「開発協力大綱」政府案を読む—その特徴と課題」東京財団政策研究所、

<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=954> (最終閲覧日:2020年1月31日);

入国管理局「平成30年の不正行為について」2019-10

<http://www.moj.go.jp/content/001306671.pdf> (最終閲覧日:2020年1月29日)

入国管理局「2019年版 出入国在留管理」<http://www.moj.go.jp/content/001310183.pdf> (最終閲覧日:2020年1月30日)

法務省「技能実習制度における除染等業務に係る調査結果について」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00178.html (最終閲覧日:2020.1.30)

法務省入国管理局入国在留課・厚生労働省海外人材育成担当参事官室・外国人技能実習機構技能実習部「技能実習制度における除染等業務について」2018-3-14、

https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000197579_1.pdf

法務省入国管理局入国在留課・厚生労働省海外人材育成担当参事官室・外国人技能実習機構技能実習部「東京電力福島第一原子力発電所における技能実習の取扱いについて」

2018-5-16、https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000206375_1.pdf (最終閲覧日:2020年1月30日)

森総理大臣演説「国連ミレニアム・サミットにおける森総理演説」2000-9-7、

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems_0907.html (最終閲覧日:2020年1月31日)