

1. はじめに

2015 年は日韓国交正常化 50 周年の節目の年であった。そして、その年末 12 月 28 日には日韓間の日本軍従軍慰安婦問題を、最終かつ不可逆的に決着させるという両政府による劇的な合意がなされた。だが、こうした前進に至るまでの同年は、節目の年としては異例の陰悪なムードに覆われていた。特にその負の要因としては、日本における嫌韓本ブームないし嫌韓記事の増加、ヘイトスピーチ問題、韓国の市民団体または在外コミュニティによる元日本軍従軍慰安婦少女像の第三国での設置の動きなどが挙げられる。そのため安倍総理と朴槿恵大統領による初の首脳会談が開かれるまでには、両国世論もまるでピンポンゲームのように揺れ続けた。

日韓基本条約の署名日にあたる 6 月 22 日には日本と韓国でそれぞれ記念行事が行われ、そこに両国首脳が出席しスピーチを行ったことにより潮目の変化も訪れた。両首脳の出席によりメディアも日韓関係の好転や首脳会談の開催を呼びかけるものへと論調が変わり、そこに世論の慰安婦問題への関心の高まりも加わった。と同時に、この 50 周年に意義を留め、新たな日韓関係を模索すべきではとの空気も醸成されていった。政治的な対立や停滞があっても経済や文化はそれらと一線を画して前進させるべきだとの声は常にある。だが、その影響を完全に排除することは困難である。一方で逆説的には対立が決定的になることを防ぐのもまた、経済や文化交流を通じた国民間の意識であり、世論であるもの事実である。世論の後押し（支持）を受けなければ、仮にメモリアルイヤーであったとしても、こうした二国間関係におけるムードを好環境へと醸成、あるいは誘導することがいかに困難であるかを、2015 年における日韓関係は十分に示した。

韓国は近年、国際社会における自国のイメージを引き上げ、また相手国の国民に直接働きかけるというパブリック・ディプロマシー（公共外交／文化外交）に力を入れている。日本もまた韓流ブームを後押しし、一定の存在感を強めてきた韓国のそれに刺激される形で、パブリック・ディプロマシーの体制強化への取り組みが続けられている。

もとより、このパブリック・ディプロマシーの活動には「早い広報」と「文化交流」という 2 つの側面が含まれており、あわせて成果の測定や評価の指標が設定しにくい活動であるが為に、その効果や有効性を検証することは困難である。しかしながら、日韓国交正常化 50 周年という節目を超えた今、両国がこの相手国の世論に直接訴えかけるといふパブリック・ディプロマシーをどのように展開し、またその限界にあるのかを考えることは非常に重要である。それは、常に歴史認識や領土問題などによる感情的対立の導火線を抱えている日韓関係であるからこそ、今後を管理するうえで有意義な示唆を与えてくれるであろう。特に相手国のナショナリズムを誘発し、その世論に向けて自国の主張を発信し続けていかなばならない事案の場合、いわゆる外交の出来る環境を醸成していくこともまた、双方の政府にとっての努力義務であると言ええるからである。

そこで本稿では、前半で日韓の対立事案の中でも双方の国民感情を刺激し、かつ実質的な外交交渉の進展が困難とされる（された）3 つの問題について概観する。実質的な交渉が困難である理由は、その問題の特殊性に加え、前述のようにそれがナショナリズムを刺激し、世論が一つの方向から向きを変え難い事案であるからだ。そして後半では、そうした事案を前に、ならば政府では無く相手国の世論に直

接訴えつつ、自国の主張や認識を広報しなければならないという前提のもとで、パブリック・ディプマシーを実施するための日韓両政府の認識および体制と体系の比較を行い、その役割と課題を考察することとする。

2. 日韓の課題

現代の日韓関係は、相互アイデンティティの差やナショナリズムのイシューをめぐる対立といった「旧時代」の傷跡が依然として潜んでいるという²。「旧時代」とは、ある特定の時期に区切って定義できるものではないとしつつも、それに含まれる時代としては日本による朝鮮の植民地時代から終戦・解放を経て1965年の国交正常化であり、そしてその後も日韓両国が地域秩序と国際秩序において共同の利益を追求していなかった頃であるとされる³。すなわち、歴史的な支配と被支配という関係に起点を置くのみならず、国交正常化を経て通常の往来や交易が実現してもなお、互いのアイデンティティを刺激し、独善的なナショナリズムを煽る事象が現れるときは、「旧時代」の対立に陥っているのだという。

本章では、この「旧時代」の対立に絡めとられてしまう、日韓間の課題「竹島問題」「慰安婦問題」「日本海呼称問題」の3つについて概観する。

竹島問題

竹島は隠岐諸島の北西157キロにあり、1905年に島根県に編入された二つの小島と岩礁からなる離島である。1946年、連合国軍総司令部（GHQ）の覚書によって竹島は日本の行政区域から分離され、1952年には当時の李承晩（イ・スンマン）大統領が公海上に「李承晩ライン」を設けて竹島を取り込んだ。54年から竹島を「独島（トクト）」であるとして武力要員を常駐させ灯台やヘリポートを建設し、実効支配している。1965年の日韓基本条約では、竹島問題は紛争処理事項であると記されているが、韓国側は「領土問題は存在しない」などとして日本政府の国際司法裁判所への付託の提案を拒んでいる。周囲の排他的経済水域の漁業権なども絡むため、竹島の領有権を巡っては地域における利害関係は存在するが、領土そのものとしては経済的な価値はほとんど見られない。

1951年9月に署名されたサンフランシスコ平和条約では、その講和会議に韓国は招請されない中で日本による朝鮮の独立承認が規定された。あわせて日本が放棄すべき地域として「済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮」と規定され、当時の米国政府の見解では、竹島は日本の領土であり、この条約で放棄した島々には含まれていないとしている。この時期、朝鮮戦争の真ただ中であつた韓国政府も、米国に対し抗議かつ意見書を送っているが、これに対してもアメリカは「ドク島、または竹島ないしリアンクール岩として知られる島に関しては、この通常無人である岩島は、我々の情報によれば朝鮮の一部として取り扱われたことが決してなく、1905年頃から日本の島根県隠岐島支庁の管轄下にある。この島は、かつて朝鮮によって領有権の主張がなされたとは見られない。……」との回答を出している⁴。

韓国は以降も当然こうした米国政府の立場や日本の主張を否定しているが、最近では、1905年の島根県の編入宣言から100年となる2005年に、島根県がこの2月22日を「竹島の日」とする県条例が制定したことに反発。毎年この「竹島の日」の記念式典には韓国からのデモ隊が押し寄せるなどしている。一方で、2012年8月10日に歴代大統領として初めて、李明博（イ・ミョンバク）大統領が「独島」に上陸をし、それ以降も韓国政府関係者や政治家が度々上陸しており、そのたびに日本政府は抗議し、周囲にも緊張が走っている。今のところ、韓国の実効支配という状態に対し、日本が付近に近づくなどの行為を自制しているため衝突事案は発生していないが、この問題の背景は単純な国際法や領土主権を巡る主張を超えている。それは、日本が閣議で竹島を「本邦所屬」と宣言した1905年という時期が、すでに大韓帝国の併合を進め、この国の外交権や国政の権能の剝奪を進行させている中で行われていたからである。

従って、この竹島が日本の植民地支配による「最初の犠牲者」としての象徴性を帯びているために、韓国政府および一般の国民はこれを「歴史問題」として譲歩、妥協できない状況にある。

慰安婦問題

第2次世界大戦中、日本軍が韓国をはじめとするアジアの女性を徴用し、占領地において慰安所を設営、慰安婦の募集・渡航などに関与し、兵士たちに利用させていた問題は、日韓の戦後補償の問題とも関連している。1992年に河野洋平官房長官が政府の関与を公式に認め、95年7月に村山富市内閣は女性のためのアジア平和国民基金を発足させ、韓国、台湾、フィリピンなどの元慰安婦に対する補償事業を行ったが、元慰安婦を支援する市民団体や韓国内世論に押される中で受け取りの拒否も増加した。結局この通称アジア女性基金の事業としては、2002年に補償金伝達事業は終了されたが、韓国内での動きは続いていた。

2011年に韓国憲法裁判所が、元慰安婦らの個人の請求権問題に関する違憲審査の申立てについて、「韓国政府が日本と外交交渉を行わないのは『被害者の基本的人権を侵害し、憲法違反にある』」との決定を出したことで新たな動きが起きた。韓国外交通商部（当時）が、日韓請求権協定に基づく協議に係る申入れを日本に行う中、韓国の元慰安婦支援団体である「韓国挺身隊問題対策協議会」が在韩国日本大使館前に「元慰安婦少女の碑」を建設。2013年に発足した朴槿恵政権との交渉が始まり、2015年12月に日韓両外相が、慰安婦問題が最終的かつ不可逆的に「解決されることを確認したとして、いわゆる「日韓政府合意」がなされた。この合意に基づき日本政府から韓国の元慰安婦支援財団に10億円が拠出され、これを元慰安婦およびその遺族たちに支給する活動が始まっている。しかし、韓国内の野党や国民の中でもこの合意自体に反発、反対する声も多く、またこの日本政府からの拠出金が賠償金名目なのか、謝罪金名目なのかを巡って議論が起きている。日本政府の立場は一貫して財産・請求権の問題は、1965年の日韓請求権協定により完全かつ最終的に解決済みというものであり、これを賠償金としては認められず、韓国内でも合意を推進した政府の立場では「治癒金」として扱っている。

この問題が竹島問題と同様に「歴史問題」としての様相を帯びているのは、日本側が合意の交渉過程から懸念を表明していた在韓日本大使館前の「元慰安婦少女像」の撤去にこだわっているように、「少女」「女性の人権」「強制性」という見解の差があるからである。特に国連をはじめ、国際社会への発信、表現を巡って日本がその英語表記を「comfort woman」としているのに対し、韓国は近年に入って「sex slave」または「sexual slavery」と使用していることから、この問題の受け止め方が両国において「心理的に」異なっていることがわかる。日本は戦時下における特殊かつ国際的慣習という、強制性を巡る解釈としての「法的問題」として対峙してきたが、韓国にとっては普遍的な「人権問題」として国民、世論は受け止めている。

本稿で扱っている他の2つの問題とは異なり、この慰安婦問題は当初の予想とは異なり、政府間の交渉から劇的な合意に至ったことは日韓両国で驚きをもって受け止められた。それが可能であった理由としては、第一に元慰安婦の女性たちが高齢であること、第二に朴槿恵政権が対日問題の最重要課題として任期中の解決にこだわり、かつ日韓関係改善の前提条件となりつつあったこと、そして第三に日本側でも「法的問題」または「人権問題」の議論を棚上げしても、これらを人道問題として解決すべきであるとの認識が広がったことが考えられる。加えて韓国の憲法裁判所の判決により韓国政府自体も交渉と解決に向けて動かざるを得ない状況にあったこと大きく作用した。

そうした外交当局間による地道な交渉と両国首脳の決断により、この問題が電撃的に合意へと至り、韓国側の財団の発足、日本からの資金拠出など合意は順調に履行されていたが、2016年秋からの朴槿恵大統領に対する弾劾時局により状況が一変した。一連の国内の混乱により、それまでの外交政策の否定や見直しを求める世論が高まり、有力政治家からも日本軍従軍慰安婦をめぐる日韓の政府合意の破棄や交渉のやり直しが公然と叫ばれている。さらには在釜山日本総領事館に接する道路に慰安婦少女像が設置されたことにより（また地元自治体が一度撤去した後に抗議におされ再設置を許可したことから）、日本政府は大使らの一時帰国、金融危機の際に通貨を融通し合う日韓通貨交換（スワップ）協定の再開に向けた協議の中断、経済協力を次官級で話し合う「日韓ハイレベル経済協議」の延期という対抗措置を即座に取った。韓国側は当初の当惑から反発へとムードが変わりつつあり、「不可逆的に解決」されたはずのこの問題であったが、韓国側にあってはやはり普遍的な「人権問題」として受け取られて

いるのだという、その根の深さが現れている。

特に韓国政府および自治体が、これが政府間合意の履行を目指すものであっても、慰安婦少女像が「民間が設置した。政府が関与しあれこれ言うのは難しい状況だ」⁹との態度を見せていることに日本では不満と反発が起きており、政府間合意の有効性という観点からも日本側に新たな不信感を与えている。

日本海呼称問題

これは国際的に「日本海」またはその同義語で一般的に定着している海域の呼称を、その「Japan Sea」ではなく、別のものへと変更するよう、韓国と北朝鮮が求めている呼称問題である。

日本海の呼称は、日本が鎖国状態にあった19世紀前半から国際的に定着し認知されてきたが、韓国が1992年に「第6回国連地名標準化会議」において、「日本海の呼称が普及したのは日本の拡張主義や植民地支配の結果である」等と主張しはじめたことで拡大した。元々「日本海」表記が通用しているのは、IHO（国際水路機関）の『海洋と海の境界（Limits of Oceans and Seas）』の1929年の初版に基づき、国際社会が各海域の表示を維持していることによる。そのため韓国は、1997年からはIHOの場でも、「大洋と海の境界」が定める日本海（Japan Sea）の呼称に「東海（“East Sea”）」を併記すべきとの主張を展開しているが、「東海」の単独表記は困難であるとの現実的判断により、2002年からは東海と日本海の名称併記を要求している。「東海」という海域名は日本海以外の海域でも多く見られることもあり、特に韓国では朝鮮半島を取り巻く海を、韓国を中心にしてその方角に応じ「西海（Sohae）」、「南海（Namhae）」、「東海（Donghae/Tonghae）」と呼んでいることから、この主張の限界性はある程度自覚されていると思われる。たとえば韓国が改称を主張しているのが日本海のみであることから、そこには「歴史的意図」が介しており、黄海をWest Sea、東シナ海をSouth Seaに解消すべきとの主張は行われていない。

この問題に関しても歴史ないしナショナリズムに関連して想起されるものであることは否めない。韓国内で政府や企業が広報などで使用するものに、そのデザインとして地球儀などが描かれている場合に「日本海」と表記されたままで流通または発信されてしまう事態がしばしば見受けられるが、その都度、愛国議論を伴って大きな波紋が起きる。場合によっては企業に対する不買運動や、公機関への大規模な抗議活動、人事更迭なども行われる。

2017年4月24日にモナコにてIHOの総会が開かれる予定であり、この第19回総会の中では、日本海呼称問題が韓国側の提起により再び争点になることが予想されている。

以上、3つの対立問題を見てきた中でわかることは、これらは眼前の「国益」に直結する問題ではなく、深層として「歴史」「ナショナリズム」を覚醒させ、世論の反発を受けやすいことからなかなか政府当局間による実施の交渉が進めにくいということである。すなわち「旧時代」の対立軸である。竹島の帰属問題は漁業権に関連する部分ではあるが、実際には真に重要な国益問題であればその交渉は進展する。たとえば1974年に結ばれた日韓大陸棚協定がわずか3年余りの間に妥結したように、その解決は「棚上げ」もしくは「一時的な凍結」によって落としどころが見つけれられてきたのもまた日韓関係の現実主義である。それに対し、竹島問題を含むこの3つの問題は、一つを解くと残る問題にも影響を及ぼし、ましてや支配と被支配、加害者と被害者という関係性の規定にも影響を及ぼしかねないために、むしろ自国内から政府間交渉の足を引っ張る議論や声が高まる傾向がある。

日本も韓国も共に戦後復興の過程で高度経済成長を達成し、韓国においては「漢江の奇跡」と呼ばれる経済発展からソウルオリンピックの招致、開催へと加速した。しかし、日本はバブル経済崩壊後の長期不況に陥り、韓国もまたアジア通貨危機によるIMFからの救済を受けるという屈辱に耐えた。こうした経済不況が長期化する中で、それまで経済的自信によって代替されてきたナショナリズムは文化的な優越感、優位性を誇る方向へと向かった。日韓問題の対立のシーソーが激しくなったのもまた、こうした経済不安とも決して無関係ではない。少なくとも日本の中では韓国や中国に対して自国の伝統文化やポップポップカルチャーの拡散を誇る賞賛的「民族主義」が強くなり、やがてそれは国内の在日コリ

アンたちに対する「排外主義」にまで発展する不健全なナショナリズムが作用した。韓国側もまたメディアを通じて映し出されるこうした日本の姿に反応して、これら3つの対立問題に対するナショナリズムに固執した信念が形成されていった。

とはいえ、政府が交渉に臨みにくいからといって、こうした問題を棚晒しにしておくわけにもいかず、できることはその交渉に入る環境を造成すること、あるいは国際社会に向けて自国の立場および主張を発信、浸透させていくことである。その具体的な政策の立案と実行がパブリック・ディプロマシーであり、その担い手を巡っては政府を主体とするのか、政府以外の担い手を重要視するのか、定義を巡り議論もある。だが少なくとも日韓における前出の3つの問題について、それをレゾナデートルとする、または生業とする市民団体や民間機構では機能的にその抑制の力を持っていないという事実注目するならば、これを政府が主体となって取り組むべきであると考ええる。

2. パブリック・ディプロマシーの概念

パブリック・ディプロマシー (Public Diplomacy) は1965年にアメリカのエドモンド・ガリオン (Edmund Gullion) によって公式化、そして定義された概念といわれている。この活動に含まれる対外宣伝や国際広報、文化・言語の海外普及などは、実際は第二次世界大戦中から行われてきたことである。また冷戦下から現在に至るまで、ときにパブリック・ディプロマシーの名の下に相手国の世論や知識層に直接、間接的にアプローチする諜報・工作活動のようなものまでも含まれている。だが、パブリック・ディプロマシーとして括られる活動の呼称は、それを主管する政府や省庁、機関等によって非統一的に用いられており、漢字圏である日本や韓国においては「公共外交」、「広報外交」、「文化外交」、「知的外交」などと、その概念がいまだ十分に定義付けされていない。

北東アジアでは近年、中国ではこれを「公共外交」と呼び、韓国では外交部が「公共外交」、文化体育観光部などが「文化外交」と呼ぶことで定着してきた。ちなみに韓国の外交部でも組織名やその必要性に応じて「文化外交」と称する場合もあり、外交部も概念の導入当初はこれを「文化外交」と表現していた。

日本における「パブリック・ディプロマシー」の一般化は、外務省が2004年の機構改革によって「広報文化交流部」を新設し、その英語名 (Public Diplomacy Department) に用いたところから始まっている。日本のパブリック・ディプロマシーが欧米の概念化に比べて比較的遅い登場となったのは、日本政府が海外広報や国際文化交流を「パブリック・ディプロマシー」として捉えることに慎重あるいは消極的であったことが背景にあるといわれる⁶。パブリック・ディプロマシーは、プロパガンダと共通して、伝統的に国家主体により大衆をある目的の為に動員することを目的とした戦略的コミュニケーションであるという⁷。そのため、日本の外務省はこれを「広報文化外交」との訳語であてていることから、語源あるいはこの概念との整合性で苦労したことがうかがわれる。

一方、韓国は近年、国際社会における自国イメージの引き上げに国家の威信をかけて、この「公共外交／文化外交」に力を入れている。韓国がこの活動を「外交の3本軸」として前面に押し出してきた背景には、戦後、経済発展や民主化という国家成長の過程で常に日本の背中を追ってきたという悔悟や、また先に経済大国となり先進国と化した日本の存在感または発言力が、国際社会における韓国のそれよりも増していたことへの焦燥感がある。そんな中、20世紀末より韓国のドラマや音楽といったポップカルチャーが突如として中華圏を中心として北東アジア、東南アジアで次々とブームを巻き起こした。韓国の大衆文化、いわゆる「韓流」の拡散と成功によって、韓国の国家ブランディングが副次的に達成されることとなり、またこのことが韓国の持っていたコンプレックスを自信へと変えた。さらにはそれに伴う観光振興や経済効果にも注目が集まり、好機を得て韓国は国を挙げての「文化外交」を標榜、政府の体制も整備していった。そしてそれはやがて国際社会における発言力、存在感を高めるという目標へと昇華され、日韓に横たわるナショナリズムを刺激する諸問題においても、韓流スターと呼ばれる芸能人たちがしばしば関与し、発言、発信を行うことで、これらが「公共外交」としての性格も帯びるよ

うになっている。

対する日本は、韓流ブームによって後押しされた韓国が中東やアフリカ圏などで一定の存在感を強めてきたことへの警戒感、また中国による戦略的な対世論外交、広報や語学普及活動に対抗するために、パブリック・ディプロマシーの体制強化への本腰を入れ始めた。だが、それらはいずれも韓国に対しては近年は大きく後れを取っていることは否定できない。

3. 日韓の取り組み比較

本章では、これまで見てきた日韓の対立問題において、政府が取り組むべきとして外交に課せられている「広報」あるいは「対世論外交」としてのパブリック・ディプロマシーの日本政府、韓国政府の取り組みについて観察していく。

パブリック・ディプロマシーの概念は、その担い手を政府のみならず、地方自治体や企業、民間、教育機関、市民団体などあらゆる層の人々が関わり、また相手国の国民や世論に働きかけを行っていくことでより効果的な成果を生み出すとしている⁸。ただし、その担い手の幅広さから国際交流、文化交流といった活動との重複や境界が曖昧でもあり、本稿では、前述の日韓における3つの問題に対処するパブリック・ディプロマシーの担い手として、狭義の捉え方である日本の外務省、韓国の外交部の体系と取り組みのみを対象として論じる。

日本

まず日本では前述の通りパブリック・ディプロマシーを「広報文化外交」と訳しつつ、2004年の機構改革に際に「広報文化交流部」を新設し、その英語名として「Public Diplomacy Department」を付した。その後、元々は海外広報を所管していた総合計画課を母体として広報文化外交戦略課（Public Diplomacy Strategy Division）が外務報道官・広報文化組織の総合調整を行う総括課として2012年の8月の機構改編で設置された⁹。外務報道官は国内外への広報と情報発信も統括することから、課内には国内広報室、広聴室、報道課という主に国内の報道や国民からの広聴活動などを担う課と室も設置されているが、対外発信の部局としては、広報文化外交戦略課のもとに戦略対外発信拠点室、国際報道室、IT広報室などが稼働している。また外務報道官に次ぐ国際文化交流審議官のもと文化交流・海外広報課、国際文化協力室、人物交流室、対日理解促進交流室が設けられており、これらすべてが前出の広報外交戦略課の下部部局として位置づけられている。このほか現在日本は、大使館／総領事館の在外公館を兼館も含めて計266か所に設置しており¹⁰、これら公館内および別個の建物またはオフィスに設置されている広報文化センターが27か所ある¹¹。これに国際交流基金の世界24か所の現地事務所¹²などが加わり、パブリック・ディプロマシーのフロント拠点となっている。

韓国

韓国では2010年を公共外交元年と称し、外交通商部（当時）が、既存の政務外交・経済外交とともに公共外交を大韓民国外交の3大軸として設定している。2011年からは「公共外交大使」を任命するなど積極的な取り組みを行ってきた。また2012年には「文化外交政策課」を「公共外交政策課」と改称し、外交部としてはパブリック・ディプロマシーを「公共外交」と訳して取り組むことを公式化させている。ただ、部局名を見る限りでは、まだ「公共外交／文化外交」と称する組織が混在しており、これらは文化体育観光部が総括している「文化外交」との差別化において過渡期にあるものと思われる。日本の外務報道官と同じく次官補級（局長級）の「公共外交大使」が設置されており、そのもとに文化外交局、公共外交総括課、他者文化観光協力課、文化交流協力課など3つの課をおいている。この中で公共外交政策課が外交部のパブリック・ディプロマシー政策の立案と施行を担い、外交部の公共外交を総括している。また公共外交政策課は傘下機関である韓国国際交流財団を管理・監督も行っている。韓国は全世界に184か所の在外公館を設置しており¹³、これ以外に文化体育観光部の管轄で海外29か所に

韓国文化院がある¹⁴。韓国文化院は「コリアセンター」と称し、原則独立した建物またはオフィスに設置され、韓国観光公社他、他機関の現地事務所も入居させるなど総合施設としての機能を有しており、当面 48 か所までの増設がうたわれている。また韓国国際交流財団の海外事務所は海外 7 か所に置かれている他¹⁵、教育部参加の韓国教育院が 17 カ国 37 か所に設置されており¹⁶、在外同胞を含む現地市民への韓国語教育と文化紹介などを実施している。さらに小規模かつ韓国文化院内に設置されているケースも多いが、文化体育館観光部が管轄する世宗学堂が 57 ヶ国 144 か所に開設されており、いずれもパブリック・ディプロマシーの前線拠点としての機能を有している¹⁷。(2016 年 10 月現在)

日本と韓国の違い

日本と韓国は外交省庁の体制としては類似の体系になってきたが、日本では未だに外交の 3 大柱とまではなっていない。日本の外務省では依然として政務が花形という意識に大きな変化はないと思われる、また日本国内でパブリック・ディプロマシー強化の必要性認識は比較的最近になって共有されだしたことは否めない。

また何よりもパブリック・ディプロマシーの実施や展開に不可欠な国外におけるフロント拠点の規模に圧倒的な違いがある。設置されている都市やその機関での活動内容などによる質の評価をせず、単に数的な違いで比較することには限界がある。だが韓国政府が国外に設置している公的機関・事務所の数との違いは際立っており、日本は大使館・総領事館内の広報文化センターおよび在外公館の一部として別個の建物またはオフィスに設置しているものについては縮小、あるいは閉鎖して、文化外交の拠点としては国際交流基金の現地事務所に機能を統合する方針を進めている状況である¹⁸。

表 1 海外に設置されているパブリック・ディプロマシー拠点数の日韓比較※1

日本		韓国	
在外公館	266 か所	在外公館	184 か所
広報文化センター※2	27 か所	韓国文化院※4	29 か所
国際交流基金海外事務所※3	24 か所	韓国国際交流財団海外事務所	7 か所
		韓国教育院	37 か所
		世宗学堂	144 か所
計	317 か所	計	401 か所

※1 日本政府が設置している広報文化センター以外はすべて 2016 年末現在の拠点数

※2 在外公館、大使館や総領事館の一部として設置されている数。そのうち、駐韓日本大使館公報文化院を含む 9 か所が大使館・総領事館とは別の建物およびオフィスに設置されている。(2012 年現在)

※3 このうち 2 か所はアジアセンター連絡事務所

※4 文化体育観光部(省)弘報文化院所掌だが、設置されている都市では大使館または領事館の名前を冠する在外公館の一部。

ここにきて、韓国や中国の動きにも押され、ジャパン・ハウスの設置、運営を始めているが、予算確保から機能、性格の位置づけなど迷走している。また最終的に現地委託するなど今後の活用にも疑問が投げかけられている。

一方の韓国も現在、公共／文化外交の名の下に様々な事業や計画が無尽蔵に拡大する様相を呈していたが、パブリック・ディプロマシーは元々成果の計りにくい政策であり、また類似機関が同じ国、都市にも点在するなど、政策と予算の収斂も課題であるといえよう。特に教育部の出先機関でもある韓国教育院が既に設置され活動している都市に、文化体育観光部が所管する世宗学堂が進出するなど、地域住

民や韓国文化の需要を取り合う様相を呈しており、デマケーションの必要性も提起されている。国内にあっては海外弘報院、韓国コンテンツ振興院など行政機関が乱立し、オールコリアとはいうものの、海外への韓国コンテンツの売り込みや企業支援などは KOTRA も現地事務所を構えて取り組んでいることから重複が見られる。何よりも「韓流」というキーワードの総花的な乱用は目につき、「ゴルフ界にも韓流」「剣道でも韓流」など、本来は海外における韓国のポップカルチャーや伝統文化などのブームを指していたこの言葉がどこにでも用いられることで、韓流イコール韓国人、韓流イコール韓国文化というように、定義の抽象化が進んでいる。韓国セールスとも言い換えることができそうなこの現象は、日本がその概念を掴みかねて迷走しているクールジャパン戦略を彷彿とさせる。

一方、体系的な差以外にも、たとえばパブリック・ディプロマシーの実施者、担い手を巡る捉え方でも日韓では若干の温度差、視点の違いが見られる。実施体系の強化や外交の柱と昇華させる韓国と日本では、いわばパブリック・ディプロマシーへの腰の入れ方に差が見られる。国民向けの説明において、担い手の自負または矜持のような決意が見られる韓国に対し日本は、「広報文化外交は、国民全体で実施していくものであり、官民の連携が重要。外務省としては、関係省庁、省内連携のためのメカニズムを活用し、広報文化外交の強化を牽引・後押ししていく必要がある」として、自らの立ち位置を牽引、後押しの任を担うとしている¹⁹。すなわち知恵と方針を示しつつ、その実施主体は国民（＝民間や市民団体）でもあることを明示している。無論、在外公館を通じた実施者となるのも外務省自身なのであるが、この表現に見られるようにあくまでも「国民全体」の取り組みがそのあるべき姿であるとしている。

これに対し韓国政府は、外交部こそが主導者であり「公共外交／文化外交」の推進役であると宣言している。日本と同じく国民一人一人、NGO、企業、地方自治体、各級政府機関などの多様なアクターの自発的な関与による活動およびネットワークの構築を強調はしている。しかし同時に政府としては、「我が国は先進国に比べて公共外交に一步遅く飛び込み（中略）既存の政務外交・経済外交とともに公共外交を大韓民国外交の3大軸に設定し、公共外交強化のために刻苦の努力を傾注して」いるとの決意も示している²⁰。この違いは、日本の外務省では（日本に限らないことかもしれないが）伝統的にも政務や経済と呼ばれる「交渉」分野こそが本流であるとの認識や自負が強く、文化交流や広報はその格下の傍流であるとされてきたことによるものだろう。韓国でももちろん政務志向は強いと思われるが、1988年のソウルオリンピックや2002年日韓ワールドカップなど、国際社会における経済力や国力全般の規模が中堅である中で、数々の国際イベントを成功させ、また韓流をはじめとしたコンテンツ産業を振興させてその認知度を高めてきた実績から「公共外交」を外交の3本柱の一つとして掲げるだけの誇りと自負に満ちている。また戦後、常に北朝鮮との国力、国威発揚の競争を行ってきた中で、思想や宣伝といった「公共外交」に含まれる政府の活動への国民的理解と基盤が備わっていたとも考えられる。

4. むすびにかえて

本稿では日韓の対立事案の中でも政府間による実質的な交渉が難しい3つの問題を取り上げ、その過熱化を抑制しつつ、相手国世論や国際社会には自国の主張や立場を発信する為のパブリック・ディプロマシーの捉え方、実施体制を巡る比較を行ってきた。その中で、日韓政府の取り組みについては大きな違いが確認できた。

在外公館および各都市での文化院（広報文化センター）の設置において韓国は増設方針を掲げ、日本は縮小・閉鎖を随時進めている。一方で日本政府の新規取り組みとしてのジャパン・ハウス構想は、パブリック・ディプロマシーに対する国内的な理解やコンセンサスの無いままに時流に乗って予算だけを取って話を進めてしまった「箱物行政」であるとの批判も提示されている²¹。もとより日本は、パブリック・ディプロマシーのスケールと経済規模が極めて小さく、そしてこれに関わる多様なアクターによる事業を有機的に結びつける高次の機能が不在だとされている²²。そのため韓国にて李明博政権下で設置された大統領直属国家ブランド委員会がその対照として比較されることがある。大統領直属国家ブランド委員会は、各省の長官や自治体長などを委員として構成し、政府の対外宣伝戦略を統括させる機

関として稼働していたが、活動が日本を意識した物が目立つなど、様々な課題が浮かび上がり、結局は次政権には引き継がれずに解体された。このように、権限の集中化や縦割り行政を超えた一元化も重要であろうが、加えて理念としてのパブリック・ディプロマシーについての十分な議論やコンセンサスが無ければ、そうした機関も国家間政治対立やナショナリズムの国内向け弛緩装置としてしか機能しなくなる可能性もある。また単に予算の節制や機能統合を理由に既存の公館施設を縮小することは、日本がその国におけるプライオリティーを下けているとの誤った認識を与えかねない²³。ここは日本の外務省においても、パブリック・ディプロマシーのためのパブリック・ディプロマシー²⁴をより積極的に行いつつ、主体的な拠点の増設や主張の発信に取り組むべきであろう。特に日韓にあっては対立している課題や、関係の悪化による安全保障上での支障などを鑑み「官」の果たす役割を過少評価すべきではない。ポップカルチャーがコマーシャルベースでの交流に乗っていることを考えれば、在外公館や広報文化センターの持つ権威は韓国社会にあっては、その果たす役割は大きいであろう。

韓国のパブリック・ディプロマシーは実にアグレッシブであり、特に日本との問題については、2015年にユネスコの世界遺産リストに「明治日本の産業革命遺産」が登録された時に繰り広げられたような激しいロビー活動へと発展している。こうした事態に直面する度に日本国内では、日本のパブリック・ディプロマシーの脆弱さや弱腰という批判が起き、より先鋭的に、より攻撃的な公共外交をするべきとの議論がなされる。しかし戦後日本外交の知恵は、こうしたナショナリズムを土台とする感情的な対応に、いかに冷静に振る舞い、実利を得ることが出来るのかというメタ・ソフトパワーの行使に重きを置いてきた。しかし、韓国との間においては、ナショナリズムという糸に絡まり出口がみえなくなる課題が横たわっており、単に同じ土俵に上ることは依然として賢明ではないが、交渉と並行した環境造成のための戦略的な態度をとり続けることもまた非常に重要である。日本の外務省は、前出のジャパン・ハウスを歴史認識等の発信拠点として活用するかについては慎重な姿勢を取っている。箱物行政との批判を受けながらもなお、そうした自制的スタンスを取ることは、いたずらに韓国や中国などを刺激しないためとの思惑も滲むが、同時に国内世論との狭間の中で第三国におけるパブリック・ディプロマシーの強化を模索しているがためのものであると信じた²⁵。

そしてまた日本と韓国には、国民世論を刺激する問題ではあっても、抑制力を持ち、政府間の大局的な判断が重んじられるべく、パブリック・ディプロマシーを通じた相互努力の取り組みが求められているのである。

注

- 1) 本稿は平成27年度科学研究費助成事業の研究課題「日韓広報文化外交の比較研究—ロサンゼルス、ロンドンの2都市を中心として」における中間発表として、2016年11月12日韓国・仁川広域市で開催された「韓国日本言語文化学会2016年秋季国際学術大会」での報告内容および2016年11月24日にフィリピン・ケソン市で行われた「神奈川大学・フィリピン大学共同シンポジウム」における発表原稿（英語）の2つをベースにパブリック・ディプロマシーの体制に関する考察を加え、改編したものである。
- 2) 朴榮濬「『新時代』への道程—相互アイデンティティの展開から見た日韓関係、1910-2010」小此木政夫、河英善編『日韓新時代と共生複合ネットワーク』（慶応義塾大学出版会、2012年）p25
- 3) 朴榮濬 掲掲「『新時代』への道程—相互アイデンティティの展開から見た日韓関係、1910-2010」p24
- 4) 日本・外務省ホームページ「日本の領土をめぐる情勢」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/gsfjoyaku.html>（2016年11月8日アクセス）
- 5) 2017年1月23日に行われた黄教安（ファンギョアン）首相の年頭記者会見での発言。
- 6) 渡辺靖『文化と外交—パブリック・ディプロマシーの時代』（中央公論新社、2011年）p. 61
- 7) 吉本秀子「パブリック・ディプロマシーの理論的枠組み構築に向けて」『山口県立大学学術情報』、第19号、2013年3月、p32
- 8) パブリック・ディプロマシーの定義に関する議論については、久田和孝・緒方義広「日本のパブリック・ディプロマシー：韓国における事例」『人文学研究所報』第52号（神奈川大学人文学研究所、2014年）、

- 金子将史、北野充『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 研究所、2014 年）などを参照。
- 9) 久保智史「広報文化外交戦略課での勤務を通して」『グローバル通信第 54 号』平成 25 年 7 月 31 日発行メールマガジン、外務省地方連携推進室、p. 1
 - 10) 外務省ホームページ「在外公館設置状況 大臣官房総務課 平成 28 年 4 月」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000047796.pdf> (2016 年 10 月 22 日アクセス)。
 - 11) 平成 24 年 外務省行政事業レビュー（公開プロセス）—第 1 日目—議事録、p2
 - 12) 国際交流基金ホームページ「世界の拠点紹介」<https://www.jpf.go.jp/j/world/index.html> (2016 年 10 月 22 日アクセス)
 - 13) 韓国・中央日報ホームページ「[국감 브리핑] 재외공관 184 곳 중 179 곳 원격도청에 취약」(韓国語)
<http://news.joins.com/article/20687875> (2016 年 10 月 22 日アクセス)。
 - 14) 韓国文化院ホームページ <http://www.mcst.go.kr/usr/culture/index.jsp> (2016 年 10 月 22 日アクセス)。
 - 15) 韓国・国際交流財団ホームページ <http://blog.naver.com/songth91/220466059682> (2016 年 10 月 22 日アクセス)。
 - 16) 韓国・教育部ホームページ <http://www.moe.go.kr/web/100070/ko/board/view.do?bbsId=336&boardSeq=59435> (2016 年 10 月 22 日アクセス)
 - 17) 韓国・世宗学堂財団ホームページ <http://www.ksif.or.kr/main.do> (2016 年 10 月 22 日アクセス)。
 - 18) 在外公館の数と、その公館内に設置されている広報文化センターの数としてはカウントの上では重複している。だが本来の政務・領事業務以外の機能として、相手国の一般市民が利用できるスペース、閲覧室、展示コーナーなどが設けられていることを鑑み、あえて独立的な集計とした。これに対し国際交流基金の海外拠点および韓国政府が設置している韓国文化院は、原則として大使館・領事館とは別個に独立した国際文化交流機関としての役割に特化されている。
 - 19) 外務省 広報文化外交戦略課「外務省における広報文化外交の取組」文化審議会文化政策部会資料、2013 年 2 月 20 日
 - 20) 韓国・外交部ホームページ「공공외교 (Public Diplomacy) 란 ?」(韓国語) <http://www.mofa.go.kr/trade/cultural/public/> (2016 年 10 月 22 日アクセス)
 - 21) ジャパン・ハウスに対する提言、批評には古森義久「日本はこうして世界に発信せよ、正しい歴史を伝えるための 10 の提案 外務省は「ジャパン・ハウス」建設の前にやるべきことがある」WEB 経済メディア『JB press』2015.1.7 などがある
 - 22) 渡辺靖 前掲『文化と外交—パブリック・ディプロマシーの時代』p. 61。
 - 23) 「3.11 後の広報文化外交」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 年 7 月、p10
 - 24) 日本は国際社会あるいは懸案を抱える相手国に対して、より一層の理解や信頼を得るためにパブリック・ディプロマシーを実施するのであり、すぐに効果が現れなくともその必要性や予算の拠出についての国民的コンセンサスを得るために、国内向けにも説明、広報を行うこと。
 - 25) ジャパン・ハウスをめぐるのは、当初の設置目的および予算確保においては韓国や中国との歴史領土問題についての「戦略的対外発信」の必要性をその理由としていたが、後に外務省によるその機能、役割としては日本の魅力を発信する拠点として、歴史認識の発信などに活用することへの慎重な見方を示している。だがその数日後には、外務大臣が「領土問題やわが国としてしっかり主張すべきことも主張し、日本の魅力も発信していく」と述べ、日本政府の主張、広報にも活用する考えを示すなど二転三転している。

(ひさだ かずたか 神奈川大学外国語学部准教授)