

ヨーロッパへどのように発信するか ——パブリック・ディプロマシーの方策と課題——

鶴岡 路人

(防衛研究所主任研究員)

日本では、ヨーロッパ人の日本やアジアに対する誤解や理解不足に対する不満を耳にする機会が多い。国際関係は、現実には起こっていることよりも、それがどのように見えるかという認識・印象によって左右される度合いが近年特に強まっている。そうである以上、日本に対する誤解、とりわけ事実に基づかないネガティブな理解が蔓延することは大きな問題である。パーセプションは、現場の努力を無にしかねない破壊力を持つ。そうしたなかで、相手にどのような発信を行うか、そしてそれをいかに効果的に行うかがさらに問われるようになっている。

その前提には、ヨーロッパにおける日本やアジアの政治、安全保障情勢への理解が、近年改善されつつあるとはいえ、やはり全般的に低い水準にとどまっているとの現実がある。他方で日本側では、「分かっていない人を相手にしても時間の無駄だ」との雰囲気生まれがちである。しかし、相手が日本のことを「分かっていない」ことがこちらの不利益になるのであれば、その状況を改善するために努力をする他ない。日本からの発信、そして対話が必要な所以である。

そこで以下では、特に政治や外交、安全保障の分野を念頭に、日本がヨーロッパに対して発信するにあたっての方策と課題を筆者の経験から考えてみたい。これらは通常パブリック・ディプロマシーとして捉えられる分野であり、ここでもそれを中心に議論を進めるが、実際には、相手国の国民や社会全般への発信のみならず、政府間の対話においても類似の諸問題に直面することは珍しくなく、求められていることには共通点が少なくない。

■「仲間」としての発信

明確な敵対国を相手にする場合は別だが、欧州のようなパートナーに対する効果的な発信の第一歩は、相手に対して「仲間」であること、すなわち「我々」の一部であると認識させることである。相手を論破することが目的ではない。そうである以上、「遠い国の人がやってきて、遠い場所での出来事を一生懸命説明している」と、突き放して受け取られたら負けである。仲間として一緒に考えるという雰囲気が醸成できるかは、発信の成否を大きく左右する。

日本とヨーロッパの間では、「仲間」であることの政治的基礎はすでに十分に存在している。自由、人権、法の支配、民主主義、市場経済といった基本的価値を共有し、国際関係においては、ともに国際協調主義にもとづくリベラルな国際秩序の擁護者である。価値の共有は、日欧協力の十分条件ではないかもしれないが、基礎を提供していることは否定できない。さらに、今日の世界では、これらの価値観を共有しない諸国が台頭しており、リベラルな国際秩序を守ることの必要性和緊急性が増大しているのである。このことが、日欧を近づけている。

ただ、政治的レベルでの価値の共有が、個々の対外発信や対話の場での「仲間」意識にそのままつながるわけではない。そこで、議論のレベルは大きく変わるが、まずは技術的側面である。この観点では、相手の言葉を使えばそれに超したことはないが、全ての言語に対応するのは非現実的である。しかし、今日のヨーロッパのよう

に、外交政策コミュニティや研究者の多くが極めて高度な英語を操る環境においては、こちらにも、彼らと同レベルの英語を使うことが求められる。これが便宜上の共通言語になる。

「英語が全てではない」、「中身と心があれば伝わる」といった反論が早速聞こえてきそうだが、相手も英語が不得手であること、また、相手方において、たとえこちらの言葉(英語)が下手でも聞くべき内容があるはずだという期待が予め存在するような珍しい状況を除いては、残念ながら現場はそんなに甘くない。こちらの言葉が下手だということは、たとえそのような意図がなくても、相手に忍耐を強いる結果になる。あるいは大人数を相手にした講演であれば、聴衆は寝てしまうであろう(あるいは帰ってしまう——さらに不運であれば、後々までバカにされる)。この時点で、内容以前の問題として、決定的に不利な立場に立たされてしまう。それではこちらの利益にならない。

次は相手への理解である。ヨーロッパへの発信であれば、どうしてもヨーロッパ情勢への関心と知識が問われる。たとえ日本のことを発信するのが目的だったとしても、これを避けて通ることはできない。たとえば今日、日本やアジアの外交や安全保障に関してヨーロッパと対話(を通じた発信)を行う際に、ヨーロッパの直面するウクライナ情勢や難民・移民に関する危機について理解も関心もないようでは、「仲間」としての対話を成立させるのは難しいだろう。相手の関心に近づけて発信することが重要なのである。人間関係でいうところの共感力だろう。

たとえば、南シナ海、東シナ海における中国の行動と、クリミア半島、ウクライナ東部におけるロシアの行動を、「力による現状変更」の試みとしてリンクすることに始まり、ロシアの「ハイブリッド戦争」と中国の「三戦」、そして日本において議論されている「グレーゾーン事態」の関連性など、切り口はいろいろある。あるいは、今日のアジアにおける拡大抑止や戦略的安定といった問題を説明する際に、冷戦期のヨーロッパや NATO における議論との比較ができるかもしれない。こうしたアプローチには、相手に分かりやすい事例を持ち出して理解を促進することと同時に、相手地域の歴史や今日の課題に精通していることを示すことで、こちらのクレディビリティを高めるという狙いもある。相手国の指導者の発言や古典を引用することも、よく使われる方法である。肝心の発信したい内容について深い見識や洞察を有していることは当然の前提であるが、加えて、相手をして「こちらに振り向かせること」、「本気にさせること」、「一目置かせること」に役立ちそうなツールを総動員することの重要性は、より意識されるべきであろう。それは効果的な発信への遠回りではなく、近道なのである。

もっとも、ここで想定するのは「グッド・コップ」と「バッド・コップ」でいうところの、主として前者のアプローチである。対外発信においては、場面に応じて双方が必要であり、相手の思いもよらないことを(あえて)強く発信することでショックを与え、印象付けるという後者のアプローチもある。たとえば、中国の軍事的懸念を強調し、経済偏重のヨーロッパを一刀両断し、冷や水を浴びせるという方法である。場合によってはそれも効果的であろう。しかし、継続的な関係を想定するのであれば、目指すべきは、「あいつがそう言うのであればそうなのであろう」との仲間としての信頼に基づく説得力の醸成なのではないか。そして、それを地道に行うのが相手国・地域を専門にする者の役割である。つまり、「グッド・コップ」と「バッド・コップ」はどちらのアプローチをとるかの問題ではなく、役割分担なのである。

■「喧嘩両成敗」の悪夢

相手の歴史的経験や今日直面する課題への理解が重要であるのは、そうしたことが、こちらの発信したい内容を先方が理解するにあたっての基盤を形成しているからでもある。相手の思考回路を踏まえてはじめて、かゆいところに手が届く効果的な発信ができる。逆にいえば、それが欠けていては、予期しない誤解すら招きかねないのである。

たとえば中国に関する議論である。日欧間の対話において、中国関連の話題が占める割合が近年急上昇して

いる。日本からすれば、ヨーロッパの中国理解は端的に「甘い」ということになる。ヨーロッパは中国との経済関係の利益のみに傾注し、政治や安全保障上のリスクを無視、ないし過小評価しているとの懸念や不満である。もちろん、ヨーロッパ側にも多様な意見があり、中国の台頭がもたらすさまざまな影響への懸念も近年一部で高まっている。そうしたなか、日欧関係における「中国ファクター」は、日欧間の相違を際立たせる協力阻害(分裂)要因であると同時に、日欧を結びつける協力促進(連結)要因にもなる二面性を有している。日本としては、いかにして後者の要素を大きくできるかが課題である。つまり、中国を念頭においた日欧協力である。

その際に真っ先に思いつくのは、「安全保障、軍事面での中国への懸念をいかにヨーロッパと共有できるか」というアプローチである。欧州との間での、東アジアの安全保障環境に関する認識の共有は、これまでもヨーロッパとの戦略的対話の中核的目的であり続けてきた。中国における国防予算の急激な拡大や透明性の欠如、南シナ海および東シナ海において「力による現状変更」を試みる中国の姿勢、さらには、中国の核ミサイル基地からの距離はワシントンよりもロンドンやパリの方が近いことなどを、可能な限り客観的に冷静に発信することの重要性は論を俟たない。これらをヨーロッパに対していかに効果的に伝えられるかについては、今後もさらなる工夫が必要であろう。しかし、これだけで終わってはならないのが現実の難しさである。

そこで問われるのは中国に関する日本の発信への信頼性であり、これをいかに高められるか、あるいは、いかに低下させないかが重要になる。この点で大きな要素となるのは、日中関係がヨーロッパにおいてどのように見られているかである。端的に言って、日中はあらゆる問題に関して対立しているというのがヨーロッパでの大方の認識である。尖閣諸島・東シナ海を巡る問題や歴史問題での対立は事実だが、経済や文化における日中関係の緊密さは、ヨーロッパ・中国関係を上回る部分が少なくないのも現実である。しかし、そうした姿は、少なくとも政治や外交を巡る言説においては忘れられがちである。

日中対立の印象が強すぎれば、中国に関する日本の発信は、「対立関係において相手国を批判するのは当然」というフィルターにかかり、割り引かれて受け取られることになりかねない。日本の発信の信頼性が阻害されるのである。実際のところ、多くのヨーロッパ人が考えるほどに日中はいつも対立しているわけでもなければ、戦争勃発前夜なわけでもない。そうだとすれば日本としては、中国の軍事的懸念ばかりを強調するのではなく、日中関係の協力・協調の側面を発信し、バランスの取れた日中関係理解を広めることが求められる。そうすることで、中国に関する日本の評価の信頼性向上にもつながり、対外発信上の利益になるはずである。

中国問題に関するパブリック・ディプロマシー上の日本にとっての悪夢は、「喧嘩両成敗」、ないし「どっちもどっち」との結論である。「中国のやり方にも問題があるが、日本側も中国を刺激しているのではないか」との議論は、ヨーロッパで頻繁に聞かれる。この前段が示すように中国への懸念(あるいは少なくとも違和感)がヨーロッパにおいて高まっているだけに、喧嘩両成敗を示す後段部分が付随してしまうのは残念なことである。日本の立場からすれば、対立や緊張の原因をつくっているのがどちらかは明確なのだが、それは地球の裏側では当然視され得ない。そうであれば、ヨーロッパにおいて日中が同じ土俵で口角泡を飛ばすより——それも時には必要であり、「バッド・コップ」の出番であるが——、「異質な存在としての中国」と「我々の一部の仲間としての日本」というコントラストをいかに維持、さらにはより浸透させるかが肝要であることを忘れてはならない。ここでもやはり中国の主張を論破すること自体は目的ではなく、目的はあくまでもいかにヨーロッパのオーディエンスを味方に付けられるかなのである。

■巻き込まれの懸念への理解

さらに考えなければならないのは、日中対立のイメージが強まれば強まるほど、「日中のもめごとに巻き込まれ

たくない」、さらにいえば、それによって自らの(経済的)利益が損なわれたくないとのヨーロッパの懸念が高まってしまふという問題である。ヨーロッパ側におけるそうした姿勢の是非はともかく、現実問題としてそのような状況が存在することを踏まえなければ、かみあった議論にならない。

地理的、政治的、経済的、文化的、歴史的条件、さらにはさまざまな利害関係が異なる以上、異なる見方や考え方があって当然なのである。各国の国内ですら、意見が完全に一致することは稀である——たとえば対中関係について、日本国内でも、外交・安全保障コミュニティにおける議論と、経済界のそれとでは、様相が大きく異なる。そうだとすれば、目指すべきは認識の完全な一致ではなく、相違をなるべく小さくすること、そして違いをなくすことではなく、違いの存在を前提に、それが日欧関係の阻害要因にならないようにコントロールすることなのであろう。

アジアの問題に巻き込まれたくないなどというのは、ヨーロッパのご都合主義の無責任な姿勢かもしれない。他方、好むと好まざるに関わらず、中国を含むアジアの政治・安全保障情勢にヨーロッパが影響を受ける度合いは近年急速に上昇している。この現実からヨーロッパが逃れることはできないのであり、だからこそ、ヨーロッパは、自らの利益のためにアジアの政治・安全保障問題への理解を深める必要がある。たとえば、航行の自由のようなリベラルな国際秩序を支える原理原則が、もしアジア太平洋において踏みにじられれば、ヨーロッパも大きな影響を受けるのである。日本は、アジア地域での有事の際に、ヨーロッパからの直接的な軍事支援を求めているわけでは必ずしもないが、それでも、さまざまな問題に関して日本の立場を理解し支持して欲しい、すなわちヨーロッパを巻き込みたいとの期待が高いことは事実である。

しかし、他地域のもめごとに可能な限り巻き込まれたくないのは人間の性であり、可能だとしても意識改革には時間がかかる。それは、たとえば日中間で対立している事柄について、日中のどちらの立場がより客観的な妥当性を有しているか——そしてそれをヨーロッパがどのように解釈しているか——という問題ではない。どちらが正しくても、実際の政策判断ないし気持ちとして、争いに巻き込まれたくないということである。この二つの相違はしっかりと意識する必要がある。これらを混同している限り、議論は深まらない。

巻き込まれの懸念については、日本も例外ではない。胸に手を当ててみるまでもなく、日本では2014年以降のウクライナ危機の結果として、ロシアとの平和条約交渉、つまり北方領土問題が悪影響を受けることへの懸念が常に存在してきた。G7の枠組みにおいて対露制裁には参加しつつも、ウクライナ危機に過度に巻き込まれ、自らの利益が損なわれるのを避けようとしてきたのである。

結局のところ、どちらも相手のもめごとに巻き込まれたくないが故に、実際に巻き込むには多大な労力を必要とするのである。この認識がなければどれほどの労力が必要になるかも理解できず、結局、相手を巻き込むことはできないだろう。ただ、これがいかに困難なタスクであるかを分かったうえで試みるのであれば、その過程で深まる相互理解は、日本とヨーロッパとの政治および安全保障面でのつながりの将来的な基礎となり得る。なぜなら、本当の意味の「共同体」を形成し、その利益を享受したいのであれば、互いに犠牲を払うこと、すなわちそれにはコストがかかることも当然だからである。しかし、その段階への到達はおそらく長期的課題であろう。短期的には、「日本の味方」をしてもらうのがこちらの狙いだったとしても、それは日本のために犠牲を強いる選択ではなく、ヨーロッパの利益のためであること、そして航行の自由の順守や力による現状変更への反対など、普遍的な価値観や原理原則を擁護するための選択であるとの側面を強調することが求められる。

そのように考えれば、「日中のどちらが友人なのか？」とあからさまに迫る姿勢が、ヨーロッパで(あるいはそれ以外の地域でも)人気がないものであり、非常に嫌がられるであろうことが分かるだろう。そうしたレトリックは、時折のリマインダーとして必要なこともあるが、これだけで終わっては逆効果である。いずれにしても、対外発信は、あくま

でもこちらの発信が意図したとおりに受け止められ、期待した結果を生むかが重要であり、「勇ましいことを恰好よくいってやる」などという自己満足の衝動に左右されてはならないのである。こちらの行為としての発信は、あくまでも相手の理解を得るための手段であり、それ自体が目的になってはならない。

■グローバルな相場感覚

これまで述べてきたこと全てと関連するが、別のいい方をすれば、日本が気を付けなければならないのは、日本国内の特殊事情に引きずられることなく、グローバルな相場感覚を常に意識することである。その意味で、ヨーロッパを相手にすることは、他地域にも応用可能な訓練の場になる。2013年12月の日本の国家安全保障戦略も認めたように、ヨーロッパは、いまだに侮れない「国際世論形成力」を擁している。ヨーロッパに日本の立場を理解し支持してもらうことは必ずしも容易ではないが、それでも、ひとたび理解と支持を得られれば、今度はそれを日本に代わって自ら発信してくれる可能性も期待できる。その発信力も期待できるのがヨーロッパであり、パブリック・ディプロマシーとしては、これが一つの到達点になる。

EUに代表されるように、内部ですでに日頃から多国間交渉をしているヨーロッパにおいて重視されるのは、論理性と普遍性である。これに欠ける議論はなかなか成功しないし、また逆にいえば、利己的な議論も論理性と普遍性の衣を纏うことができれば、ある程度受け入れられる可能性がある。そうした文脈において発信する以上は、日本も、日本の特殊事情を理解させようと努力するよりは、論理的・普遍的側面を強調する必要がある。

たとえば、先ごろ成立した平和安全法制である。これは、戦後日本の安全保障・防衛政策の歴史に鑑みれば、画期的な法整備であった。1972年の政府見解以降定着した集団的自衛権に関する憲法解釈が事実上変更されたことも、日本国内の文脈としては大きな方向転換だったのであろう。しかし、主権国家として個別のおよび集団的自衛権の行使が可能であることは国際的には常識の範疇であり、「集団的自衛権の行使容認」を大きな変化だと述べるだけでは、ヨーロッパでは(いや、おそらく他地域でも)ごく一部の専門家以外にはほとんど理解されないのが現実である。「日本は以前から米国と同盟関係にあったのではなかったのか？」と逆に問い返されかねない。NATOにおいてそうであるように、同盟と集団防衛は同義であり、集団的自衛権が許されない同盟など、多くの人の理解を超えてしまうのである。

同時に、初となる国家安全保障戦略の策定や国家安全保障会議(NSC)の設置、防衛予算の増額などを、安倍政権の成果として無邪気に宣伝すると、「中国の台頭に日本は過剰反応しているのではないか」、あるいは、「やはり日本は『軍国主義化』しているのではないか」といった、こちらの全く意図しない逆の反応を引き出してしまう危険がある。筆者自身、そのようなすれ違いの場面に居合わせたことが何度もある。そこで重要なのは、日本の感覚とヨーロッパの(すなわち国際的な)相場感覚の相違を意識することである。人はみな、自分の物差しに当てはめて物事を判断するものだが、こちらの物差しと相手の物差しとの間の橋渡し(いわば換算)は、可能な限りこちら側ですべきだということである。さもなければ、相手は各々が勝手に自らの物差しを使い、結果として日本のメッセージはかなり異なる形で伝わってしまいかねない。

関連して、ヨーロッパの一部メディアにおいて、日本における報道の自由や表現の自由が侵害されているとの批判があることに鑑みれば、平和安全法制への反対デモについても、一般国民の安保意識が低い証拠として嘆くよりは、国民の平和主義の伝統が強く、中国の主張するような軍国主義化がありえないこと、そして何より自由な社会の証として発信する方が建設的かもしれない。いわゆる従軍慰安婦問題にしても、それぞれの発信の場で問われているものが何かを見極める必要がある。慰安婦の募集における狭義の強制性の有無が焦点になっているような歴史的検証の文脈においては、その点に関する細かい議論を行わなければならない。しかし、日本は「過

去の誤りを認めようとしていない」のではと誤解され、そうした大枠が議論になっている文脈においては、女性のためのアジア平和国民基金による取り組みなど、日本が従軍慰安婦問題を反省し、その償いに誠意をもって取り組んできたことを発信することがまずは必要となる。

いずれにしても、パブリック・ディプロマシーは魔法ではないのであり、一夜のうちに負け戦を勝ち戦に変えることを期待すべきではない。重要なことは、負け戦の泥沼に自ら陥ってしまうことを避け、勝ち戦のできるアジェンダ・セッティングに傾注することである。そのためには、繰り返しになるが、相手の物差しを理解し、特にヨーロッパにおいては論理性と普遍性を常に意識することが必要である。

■日本・アジア専門家を超えて

最後に、誰に発信するかである。従来は、日欧対話の文脈でも、また相互の関心が重なる度合いからも、ヨーロッパ側においては、日本専門家やアジア専門家の占める割合が高かった。やはり日本はヨーロッパにとっては地球の裏側であり、この地理的ハンディを乗り越えて日本への関心を高めることは容易なことではない。1980年代を中心として、日欧経済摩擦が激しく、日本が経済的脅威として認識されていた時代は、経済分野において日本への関心が高まったが、それはよい意味で昔の話である。そのため、日本による対外発信においては、こちらが特に働きかけなくても日本やアジアへの関心を有している専門家が、いわば簡単なターゲットになるのである。しかしこれでは発展性がない。加えて、残念なことに、一部を除き日本・アジア専門家は、ヨーロッパ各国において外交・安全保障コミュニティの主流とは言い難いのである。

そうであれば、重要なことは、日本・アジア専門家の枠を超えて発信の対象を広げることである。その追い風は、皮肉なことに中国の台頭である。従来、ヨーロッパにおいてアジアに関心を持つのは、一部の奇特定の地域専門家のみだった。それが、中国の台頭がグローバルな現象になるのにもない、それまでアジアとの関わりがなかった人たちの関心が高まっている。そうしたなかで、中国を含むアジアに関するいわば「セカンド・オピニオン」の供給源としての日本への需要も高まっているのである。中国への関心の上昇は、日本への関心低下としてゼロサム的に捉えられることが少なくないが、実際にはチャンスの側面も大きいのである。ただし、この需要の高まりに対して、日本からの供給が間に合っていないのも事実であり、大きな課題である。

加えて、日本自体やアジア以外の問題に関して日本人が積極的に発信することも、この観点では重要である。地域でいえば、アフリカや中東の問題、さらにはアメリカに関して、日本人がヨーロッパでさらに発信する意義は大きい。あるいは、機能的側面であれば開発協力、不拡散問題やサイバー防衛、宇宙など、日本の知見や視点が求められている分野も少なくない。そうすることで、日本やアジアに特に関心のない層にも声を届けると同時に、さまざまな議題において日本からの声が存在することが当たり前前の光景になるのである。発信側も受け手も、「アジア村」を超えなければならない。

さらに付け加えれば、対外発信とは、こちらが発信したいときだけやろうとしてできるものでもない点にも留意が必要である。用事のある時だけ、しかも、頼み事があるときだけしか連絡してこない知人が信頼されないのと同じである。価値を共有するパートナーとして、必要なときに対話や協議を行うのは当然だとしても、そうした必要なときの関係を担保するのは日頃からの接触である。その意味では、「用事がなくても付き合う」のがあるべき姿である。それを通じてはじめて、仲間としての影響力行使が期待できるのである。結果志向や効率重視の昨今の潮流のなかでは不人気な考え方もかもしれないが、首脳レベルから専門家レベルまで、この意義こそ再発見されなければならない。

以上、さまざまな側面に触れたが、筆者自身、ヨーロッパ相手を含めた対外発信においては、失敗と反省を繰

り返してきたのであり、いつ終わるとも知れぬ試行錯誤の連続である。ここで述べてきた諸課題は、筆者にとっての宿題でもある。いかに効果的な発信ができるか、これからも精進していきたい。そのためにも、まずは国内で一人でも多くの同志を得たいものである。

【本稿に関連する筆者による主な論考】

Co-edited with Jonathan Eyal and Edward Schwarck, [*Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship, Whitehall Report, 3-15*](#) (London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, August 2015).

[*“Mutual Support and Common Interests in Asia and European Neighborhoods.” Policy Brief*](#) (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, April 2015).

Co-authored with Hans Kundnani, [*“The Illusion of European ‘Neutrality’ in Asia.” European Geostrategy*](#), 25 September 2014.

[*“The UK, Europe and Japan: Forging a New Security Partnership.” RUSI Journal*](#), Vol. 158, No. 6, 2013.

[*“Managing Territorial and Diplomatic Disputes in East Asia.” ISPI Analysis*](#), No. 186 (Milan: Institute for International Political Studies, July 2013).

[*“Why the NATO Nuclear Debate Is Relevant to Japan and Vice Versa.” Policy Brief*](#) (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, October 2010).

※本稿は執筆者個人の見解であり、所属する組織の見解を代表するものではありません。