

パブリック・ディプロマシーにおける
グローバル・メディアの役割と国家戦略の調査

17402014

平成 17 年度－平成 19 年度科学研究費補助金
基盤研究 B（海外学術調査）

平成 20 年 5 月

研究代表者 井上泰浩

広島市立大学国際学部・大学院教授

広島市立大学附属図書館



0002985886

はしがき

本研究の調査では、パブリック・ディプロマシーにおいて重要な役割をもち、かつ、対外国意識や世論に対して非常に大きな影響力を持つ二大要素は、国際ニュースと大衆文化であるという結論に至った。もちろん、伝統芸術や現代文化などを海外で上演すること、人びとの国際交流、また、環境、紛争解決など世界的な問題に対して国家がどのような役割を担い、どのような活動を行っていくかということもパブリック・ディプロマシーや体外国意識形成にとり重要なことだ。特に、文化と人的交流の影響力は持続性もあり、非常に重要である。

しかし、実際に交流に関われる人の数も範囲も特定の社会的属性に限られる傾向があり(例えば、国際交流では社会階層の上部の人がほとんどを占めていると考えられる)、国という単位でみると影響力は限定的であると推測される。また、国際貢献においても、そもそも報道され外国の人々に認知されない限り、人びとの意識下では存在がないと同然である。さらに、善意の国際貢献が批判的に報道されてしまうと、逆効果になるという点も無視できない。こうした理由もあり、メディアによって伝えられる国際ニュースやアニメなどは、パブリック・ディプロマシーにおける「主役」と考えられる。

研究組織

研究代表者 井上泰浩 広島市立大学国際学部・大学院教授

| | 直接経費 | 間接経費 | 合 計 |
|----------|-----------|---------|-----------|
| 平成 17 年度 | 1,800,000 | | 1,800,000 |
| 平成 18 年度 | 1,400,000 | | 1,400,000 |
| 平成 19 年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 総 計 | 4,000,000 | 240,000 | 4,240,000 |

研究発表

図書

井上泰浩 (2008) 「パブリック・ディプロマシー、対外国意識、国際世論と外交政策」(265-284)。『ニュース報道と市民の対外国意識』(伊藤陽一・河野武司編著)。慶應義塾大学出版会。

パブリック・ディプロマシーにおける グローバル・メディアの役割と国家戦略の調査

平成 17 年度－平成 19 年度科学研究費補助金 基盤研究 B (海外学術調査)

課題番号 17402014

広島市立大学国際学部・大学院教授 井上泰浩

外交というものが、外交官や政治家、国家代表団による密室協議で方向づけられ、決定される時代は既に終わっている。グローバル・メディアとインターネットによって世界中の情報が伝えられ共有される時代、「世論」、そして「国際世論」は外交政策の決定や転換に非常に大きな影響力を持つようになっている。

相手国民世論や国際世論をターゲットにする外交戦略は、新時代の外交で最も重要な要素になると予想されている。これを「パブリック・ディプロマシー」という。

メディアによる情報戦略や映画やライフスタイルなど文化の力により、自国に対する相手国世論や国際世論の好感度（ソフトパワー）を上げて、外交交渉を有利に進めたり国際政治力を向上させたりするものだ。パブリック・ディプロマシー戦略が影響を及ぼす領域は国際政治や外交だけではない。この戦略による「国力増強」は、観光客誘致や自国製品のブランド力の向上などすべての産業の国際競争力にも直結してくる。

パブリック・ディプロマシーは一般的に長期的で比較的良心的な戦略である。しかし、衝撃的な映像をメディアにリークすることで、相手国の政治家や世論を動揺させて有利な条件を引き出すこともプロパガンダ的なパブリック・ディプロマシーのひとつである。

さて、日本の取り組みはどうだろう。日本外交はパブリック・ディプロマシーの取り組みで立ち遅れている⁽¹⁾。アニメや日本食の世界的ブームというパブリック・ディプロマシーにとって追い風があるのに関わらず、態勢も戦略も。国際政治や国際世論の場で、日本は「外交力」を発揮しているといえるだろうか。経済力と比べて日本の国際政治における発言力、影響力、認知度、ブランド力が低いのは、半世紀以上も前の「敗戦」のせいばかりではないのだ。

本研究では、「パブリック・ディプロマシー」がどのようにして到来し現状に至っているのかを、(1) ポスト冷戦とグローバリゼーションによる外交の変容、(2) グローバル・メディアの発展とメディア・コンテンツの国際流通、(3) 「パブリック・ディプロマシー」の類別と実例、(4) パブリック・ディプロマシーの課題、の順に説明する。同時に、適所で外務省担当者のインタビューも交え日本外交に欠けた点や情報戦略の課題を提示し、どうしたら国際政治力と外交力を高めることができるかを述べる。日本のアニメやキャラクターが、日本の外交力とソフトパワーを高める「外交官」として果たすことのできる役割についても語りたい。

注

（１）外務省は 2004 年の機構改革で、広報文化交流部（パブリック・ディプロマシー部）を設立した。しかし、パブリック・ディプロマシー部が設立された理由は、外務省がメディア外交に本格的に取り組もうという意識改革からではない。激しい外務省批判から機構改革を迫られた結果である。

パブリック・ディプロマシー 対外国意識・国際世論と外交政策

広島市立大学国際学部・大学院教授 井上泰浩

I 国際世論と外交・国際関係

1 キューバ危機

人類最大の危機のひとつに 1962 年の「キューバ危機」、つまり、旧ソ連によるキューバの核ミサイル配備をめぐる米ソ間の対立があげられる。史上初めて、人類は存続の危機に瀕したといっても過言ではない。

ご存知の通り、この一触即発の情勢は武力解決ではなく外交的に回避された。広島、長崎に続く核兵器が市民に向けて放たれることはなかった。ケネディー政権と大統領自らの外交力によってソ連のフルシチョフの譲歩を引き出したのだろうか。核兵器を含めたアメリカ側の武力の優位性を冷静にとらえたソ連側が、相手が実際に武力をしたら自分たちに勝ち目のないことを恐れて譲歩したのだろうか。どうやら、一般的に理解されている「キューバ危機回避」はこのようになっている。

アメリカはメディア戦略を巧みに展開し世界の市民意識を喚起し味方につけ、つまり、自らの立場に対する国際世論の支持を獲得することにより、譲歩せざるを得ない状況にソ連を追い込んだとはいえないだろうか (Dizard, 2004)。

この章のテーマである「パブリック・ディプロマシー」についての定義や説明は後回しにして、世論・対外国意識と外交・国際関係について「キューバ危機」を例に挙げ説明する。まずは具体例を振り返ることで国際世論と外交について感じ取っていただきたい。

1962 年 10 月 14 日、アメリカ CIA の偵察機 U-2 がキューバ西部に建設中だった中距離核弾道ミサイル基地を確認した。ケネディーは直ちに特別委員会を立ち上げて外交、軍事力による対処に取り組んだ。この委員会のメンバーで危機回避への道のりを切り開いていった政府機関が、連邦情報庁 (United States Information Agency) だった。アメリカの国益になるよう対外国意識 (この場合、アメリカやアメリカ人に対して非アメリカ人が抱く意見や意識) に影響を与えるさまざまな戦略の計画と実施をする機関だ。

ここで、ケネディー本人のことを思い出してほしい。ニクソンと争った僅差の大統領選挙を、初めて行われたテレビ討論会で勝利し当選につなげた大統領だ。メディアの世論に対する影響力、そして、メディアの操作法を誰よりも理解し、そして利用した初めてのアメリカ大統領がケネディーである (1)。さて、ケネディー・ホワイトハウスの特別委員会では、危機回避のためには国際世論が決定的な役割を果たすことを理解していた。一方で、基地の建設は進み、貨物船に載せられたソ連の核ミサイルは大西洋上でキューバに向かっている。解決までの時間はない。国防総省など軍部は、キューバに対する武力攻撃を主張する。後述するが、米ソ間の公式の外交ルートは機能不全に陥っていた。まさに米ソ間の全面核戦争につながりうる一発即発の事態だ。

国際世論をアメリカ側の味方につけた「ニュース」は、情報庁のメディア戦略 (具体的には、ニュース・マネジメント) によって計画実施された。10 月 25 日の緊急国連安全保障会

議で、アメリカ国連大使アドレー・スティーブンソンがソ連国連大使ヴァレリアン・ゾーリンに、キューバのミサイル基地を撮影した写真を示し、核ミサイルの存在を認めるよう迫った。東側諸国では報道規制はあっただろうが、世界中にこのニュースは衝撃的に伝えられた。人びとの意識をどのように喚起したかについて実証研究はないが、このニュースが基地の写真と共に世界中の人びとに伝えたことは、「自分たちの生死にも関わる米ソ間の核戦争を可能性」である。衝撃的な核基地の写真という視覚に訴えるニュースが、どの方向にどれほどの国際世論を突き動かしたかは想像に難くない。「ソ連は一刻も早くキューバの核基地を閉鎖せよ」、だろう。

国防総省と CIA は共に、この写真の公表に対して反対をした。両機関が進めていた「武力作戦」を台無しにする可能性が危惧されたからだ。情報庁と軍部の間で、国際世論の持つ力に対する理解に大きな違いが見出せる。伝説的なニュース・キャスターでケネディーに請われて情報庁長官となったエドワード・マーローは病床にあったが、長官代理ウィリアムは、写真の「劇的な」公表とそれによる世論の喚起の有効性をケネディー・ホワイトハウスに説得したのだ。

国連における核基地証拠写真のニュースは世界中に伝えられ、キューバに核ミサイルが配備されることによる人類への脅威を世界中の人々に伝えた。人間が最も心を動かされ、そして、意見転換や行動につながる感覚は、恐怖感と感情である。しかも、人は耳で聞いた情報よりも目で見た映像をより信じ、また、感情的に動かされる傾向がある。テレビ画面に映し出される核兵器基地の写真映像は、米ソ全面核戦争が起こりうるという恐怖感を世界中の人びとの心の中に沸き起こしたはずだ。

「第3者」のメディアによるニュースだけではなく、情報庁制作のニュース・フィルム、また、当時開通したばかりの大西洋を結ぶ通信衛星でケネディーの演説がヨーロッパの西側諸国に衛星中継されるなど、情報庁の作戦は波状攻撃的に展開された。ヨーロッパの世論喚起を狙ったケネディー演説は、初の衛星メディアを使った国際情報戦略となった。

1962年当時、核基地の写真映像をテレビ画面で目にしたのは、テレビの普及率からして世界的には限られていた。このため、既に全世界で遍く普及し、テレビのように同時に不特定多数の人々に情報を伝えることのできるメディア、ラジオも情報庁は利用した。

この作戦の主要なターゲットはキューバ国民、そして、ソ連など共産諸国の人々だった。西側の世論よりも、むしろ東側の人々の世論こそソ連の外交政策転換に影響力があるという判断からだ。ただ、当時の共産主義国家において、世論に政治を動かす力があつたのだろうか。

独裁的な共産国家では、人々の意識や世論は政策決定に影響することがない、というのは誤解である。政治支配体制はどうであれ、多かれ少なかれ為政者は人々の考えを気にしているものだ。ソ連をはじめ東ドイツ、ポーランドなど旧共産・独裁制国家の民主化は、すべて市民の意識に沸き起こった不満、民主主義への渴望から起こった。人びとの意識は政策に影響を与えるどころか、政権を退陣に追い込み、さらには政治体制を転覆させる力を秘めている。

さて、情報庁の戦略に話を戻すと、当時の国際ラジオ放送 VOA (Voice of America) のキ

キューバ向け放送は短波放送だった。電波が遠くまで到達するという経済的利点で海外向け放送には短波が使われるのだが、そもそも短波ラジオはあまり普及していない。これではキューバ国民の多くは聞くことさえない。このため、キューバに近いフロリダの民間中波ラジオ放送局 8 局が、キューバ向け放送にアンテナなど設備を調整してアメリカのメッセージを放送した。「戦時体制」そのものである。まもなく、VOA や軍の放送施設も中波放送を整え、ラジオの周波数を埋め尽くすように 24 時間絶え間なくキューバ国民に向け、カストロ議長によるソ連の核基地建設の危険性を伝えた。

テレビとラジオの電波メディアに戦略が絞られたわけではない。国連本部から世界中にテレビによって伝えられた基地の証拠写真 5 万枚が世界中の情報庁支局に送られ、そこから各国の新聞や雑誌などのメディアや政府機関に配布された。また、印刷技術の発展していない国へは、そのまま印刷機にかければ新聞や雑誌に印刷できるように「写真製版」が配布された。世界中の活字と電波メディアをキューバ核基地情報で埋め尽くす作戦だ。

こうしたメディア戦略によって喚起された国際世論がキューバ危機回避の唯一の要因であるとはいえない。上記の一般論と共に、ケネディーのソ連に対する毅然とした態度も要因のひとつだろう（ただ、ケネディーの強硬姿勢はメディアによってソ連に伝えられたものであり、メディア作戦のひとつである）。危機発覚後、米ソ間の外交交渉のチャンネルが途絶えてしまった。その時、アメリカ三大ネットワークのひとつ ABC の記者が、米ソ間の秘密交渉を自ら設定し、これが解決の糸口を切り開いたとも言われている（ある意味でメディアによる外交である）。

いずれにせよ、米ソ両国民であろうとなかろうと、支配者であろうとなかろうと、人々が抱いた恐怖という意識と感情が、核兵器という究極の物理的破壊を回避させた最大要因のひとつであることは間違いない。人びとの心の中で恐怖感を増幅し、国際世論に昇華させ、その国際世論をソ連指導部に認識させたのが、情報戦略でありメディアである。

皮肉なことであるが、情報庁が外交問題・紛争解決の際の「最高決定機関」に呼び入れられることは、これ以降途絶えた。キューバ危機回避後に、マーロー長官の死去によって情報庁の政治力が弱まってしまったこと、また、CIA や国防総省自身が情報戦略を計画実行する部署を強化したことなどが理由だ。政府機関同士の覇権争いによって、情報庁は官僚組織の傍流に戻されてしまった。さらに、冷戦終結により、情報庁が共産主義国で行う情報戦略に対する評価は下がり続け、1999 年、国務省に吸収されてしまった。

2 政治力学に影響

しかし、2 年後に情報戦略の重要性が再び見直されることになる。2001 年にニューヨークやワシントンで起きた 911 テロである。911 テロ後の米政府最大の課題のひとつは、反米感情に支配される中東アラブ諸国の人々の hearts and minds を勝ち取ること、つまり心をつかむことになった。国務省から再び情報庁として独立することはなかったが、これは情報戦略がさほど評価されなかったのではない。ホワイト・ハウス内にメディア戦略を統括するグローバル・コミュニケーション局が設置され、国務省内で一部署に過ぎなかった旧情報庁の役割は官僚組織を駆け上がった。

国際世論や対外国意識が外交に決定的な役割を果たしている現状は、超大国アメリカだけに当てはまるのではない。日本を例にしよう。国際世論を喚起できないがために、外交問題を解決できないというアンチテーゼである。

北朝鮮による日本人拉致事件。解決に向かって一向に進展していない現状はいい例だろう（2007 年現在）。この問題は日本の「国内問題」であり、おそらく他国市民のほとんどは問題の存在すら知らない。つまり、日本では重大な国際問題であるが、国際世論の「アジェンダ」足りえていない、海外では実質的に「存在しない」問題なのだ。異論はあるだろうが、意識の中の存在は、現実世界の力学の中でそのまま反映される。

以上のように、半世紀近くも前の事例や近年の国際問題を取り上げただけでも、市民意識や世論が外交・国際関係における重要な要因のひとつであり、そして、意識や世論に大きな影響を与えるメディアの役割の大きさを実感していただけたと思う。

II パブリック・ディプロマシー

1 重要な決定要因

相手国民世論や国際世論をターゲットにする外交戦略は、新時代の外交で最も重要な要素である。これを「パブリック・ディプロマシー」という。

この章の冒頭から具体的事例を挙げて説明してきたが、外交というものが外交官や政治家、国家代表団による密室協議で方向づけられ、決定される時代は既に終わっている。現代のようなグローバル・メディアが実質的に存在しなかった 1960 年代でさえ、国際世論が、そして、世論を喚起し方向付ける大きな要因であるメディアが外交に果たす役割は、状況次第では決定的要因でもあった。キューバ危機を例に説明したとおりだ。

そして、21 世紀のネット・情報化時代。グローバル・メディアとインターネットによって世界中の情報が伝えられ共有される時代、国際世論は外交政策の決定や転換により大きな影響力を持つようになった。時には、世論こそが外交政策を決定する唯一の要因になることさえある。このことは、自国に対する世界市民の意識や世論を味方につけることを目的とするパブリック・ディプロマシーがどれほど重要であることを物語っている。

アメリカの取り組みを例に挙げると、冷戦時代には主として東側諸国の国民をターゲットにした VOA や、イラク戦争前後から開始したアラビア語によるラジオ（ラジオ・サワ）と衛星テレビ（中東テレビ・ネットワーク）などメディアを使ったもの、博覧会や演奏会など文化交流による相手国民の自国イメージアップ、学生や研究者・専門職の交換プログラムであるフルブライト計画、世界各国に設置され文化拠点として機能しているアメリカン・ハウスなど、パブリック・ディプロマシーは多岐にわたる。いずれも、「相手国世論や国際世論をターゲットにする外交戦略」である。

イギリスやフランスなどの欧州先進諸国も国策として積極的に取り組んでいる。特にイギリスでは、古くからブリティッシュ・カウンシルが教育、研究、芸術、英語教育を通じて文化交流を行い、BBC ワールド・サービスが多言語で世界中に公正なニュースを提供することで国家の信頼を高めるパブリック・ディプロマシーに取り組んでいる。さらにブレア政権時代には、パブリック・ディプロマシー強化を外交の最重要政策のひとつとし、シンクタンク

を設立し国家ブランド構築（クール・ブリタニカ）など大々的に取り組んだ。

大国ばかりがパブリック・ディプロマシーに熱心なわけではない。例えば、人口 500 万人にも満たないノルウェーが好例だ。経済的にも地政学的にも国際関係の枠組みでは小さな国に過ぎない。しかし、パブリック・ディプロマシーの「ニッチ」の分野、具体的には世界平和への活動と紛争解決への積極的な関わりに特化することで、国際政治の重要なプレーヤーとして認知され外交力を向上させている（Leonard, 2002）。

時間的な枠組みからパブリック・ディプロマシー戦略を分類すると、ニュース対策など短期的なものから、人と文化の交流のように効果が現れるまで何年も必要な長期的なものまである。また、純粋な（つまり、悪意のない）広報活動から、きわめて悪質なプロパガンダ、情報操作、心理作戦まで、「パブリック・ディプロマシー」という言葉が内包する意味や内容、そして実際の政府による活動は広範かつ曖昧なのが現実だ（2）。

パブリック・ディプロマシー戦略が影響を及ぼす領域は国際政治や外交だけではない。この戦略による「国力増強」は、観光客誘致や自国製品のブランド力向上などすべての産業の国際競争力に直結してくる。

ジョセフ・ナイが初めて提示した概念である「ソフト・パワー」はパブリック・ディプロマシーの長期的な戦略によって「はぐくまれる」ものでもある。ナイ（2004a）によると、「ソフト・パワーとは、強制や金ではなく魅力によって自分が欲するものを得る力である・・・ソフト・パワーの源泉は、一国の文化、政治理想、政策の魅力」（p.12）である。しかし、いくら高度で洗練された文化を持ち、公正かつ正当な政治体制であっても、人びとが認識して魅力的だと感じてくれない限りソフト・パワーには昇華しない。しかも、計画的かつ徹底的なパブリック・ディプロマシー戦略を実行したとしても、狙い通りにソフト・パワーを生み出せるとは限らない。ただ、管理できないからこそ、人々を動かすパワーを持つことができるのである（ナイ、2004b）。

2 人心争奪戦

さて、上記の通り冷戦終結後、アメリカではパブリック・ディプロマシーの取り組みは縮小されていたが、「テロとの戦い」のため、そして、単独行動主義的なネオコン主導の外交政策のために世界中でアメリカの評判が落ちたことから重要性が再評価された。イラク戦争前の 2003 年 1 月、大統領命令によって新たにグローバル・コミュニケーション局がホワイト・ハウスに設立され攻撃的かつ戦略的なパブリック・ディプロマシーが展開されている。

ホワイト・ハウスの重要な部署としてグローバル・コミュニケーション局が設置されたことは、武力だけで世界を動かしていくことは不可能だとアメリカが再認識したことを象徴している。唯一の超大国アメリカが、世界の人心（hearts and minds）争奪戦に突入したといえる。世界市民の意識をめぐる戦争である。

さらに、アメリカの外交政策に対して非常に影響力のある外交評議会は、同年 6 月にパブリック・ディプロマシーの再活性化戦略を提言した。外交評議会は、アメリカの外交政策と国際戦略を担うエリートたちの意見交換と研究の組織で、権威ある『フォーリン・アフェアーズ』誌を発行している。この組織が、パブリック・ディプロマシー強化こそアメリカ外交

で最重要であると、100 ページもの報告書を政府に提出した (3)。序文には、評議会会長が以下のように記している。

「アメリカは今、世界中の人びとの信頼を失っているという重大な危機に直面している。われわれ提言書グループは、この損失はアメリカ自身を守ることを困難にさせ、そして、外交政策を達成する能力を台無しにした・・・政府はパブリック・ディプロマシーの再活性化策を行っているが、緊急かつ重大な問題に対するためには今よりはるかに多くの取り組みが必要だ。確かに、イラク戦争における軍事的勝利はすばらしいものである。しかし、人びとの信頼と評価を失って、アメリカは何を得たというのだ」(p.v-vi) では、外国に対する意識や信頼、国際世論はどのように形成されるのだろうか。世論はどのように外交政策決定に影響するのだろうか。これらについては、メディアの影響理論や「アジェンダ・ビルディング」とよばれる報道・世論・政策決定の関係を扱った専門書に委ねるが、ここで詳しく説明できるほど単純ではない (4)。メディアが伝える情報や評価を、人々はそのまま信じ意見を形成し行動するという「弾丸理論」や「注射理論」は第 2 次世界大戦前後まで主流だった。しかし、その後研究が進み、こうした理論の誤謬が明らかにされた。

第 2 次世界大戦時の日本、そしてドイツでは、国民の多くは政府のプロパガンダにそのまま操作されてしまったが、この理由は国民が受け取る情報が政府によって完全に統制されていたからだ。しかし、偽情報による情報操作は、時間と共にほころびが現れてくるもので、結局は長続きしない。日本軍の躍進を伝え続ける大本営発表が、次第に疑いをもたれるようになり、最後には多くの人が「うそ」だと内心では思っていたことと同じだ。

心をつかむためには、当然のことながら情報操作やプロパガンダという作戦だけで達成できるものではない。誠実さ、一貫性、公正さといった人間の普遍的な価値観をまず大前提としなければ、どのような情報戦略であれ遅かれ早かれ化けの皮がはがされてしまう。ネット時代は特にそうだろう。パブリック・ディプロマシーの重要な部分が親善交流であるのは、こうした理由からだ。

そうかといって無邪気な善意だけで、特に外国人に対して真意が伝わるものではない。巨額の借款や支援にかかわらず、中国における日本のイメージはずたずたにされている。日本の善意の側面はほとんど伝えられず、日本の(戦時中の)残忍性や非人道性ばかりが中国の教育で教えられ報道されているからだ。

つまり、効果的なパブリック・ディプロマシーを行わずして、猛獣がひしめくように覇権を争い国益を追求する国際社会の中では、人々の意識をめぐる戦いで伍していくことは不可能に近いのである。

3 世界情勢とメディア環境の変化

次に、「パブリック・ディプロマシー」が役割を大きくしている理由について、世界情勢と情報通信環境の変化の視点から詳しく説明しよう。キーワードはポスト冷戦時代のパラダイム・ロスト、民主主義の世界的な広まり、グローバル・メディアである (井上、2004)。

パラダイム・ロスト 東西対立・冷戦という国際関係の確固としたパラダイムが失われ、現代の国際関係は流動的な状態にある。ハンティントンのいう「文明の衝突」などさまざま

な国際関係をくくりつける「パラダイム候補」が登場してはいるが、決定的なものではない。国際金融、貿易、環境、人口問題など、ある問題では対立国でありながら他の問題では同じ陣営になることもある。国際関係は錯綜し外交政策を立てにくい状態だ。一方、敵と味方がはっきりしていた冷戦パラダイムが支配していた時代は、あまり迷うことなく外交政策を決定しやすい状況だった。国際世論の影響力は比較的弱かった。

世論を動かすメディアによる政治的な影響は、ある条件下で起きやすい。確固とした政策が不在であるか、もしくは政策決定をめぐって対立する「政策の真空状態」に吸い寄せられるようにしてメディアの影響が大きくなり、世論が一定の方向に喚起されやすい。パブリック・ディプロマシーの役割が大きくなった第一の理由は、国際関係のパラダイム・ロストにある。

民主主義と世論 現在では世界の約 200 の国と地域の大多数は程度の差こそあれ何らかの民主主義国家となり、主要国ではほとんどが民主国だ。民主主義とは、報道の自由がある程度は保障され、メディアが世論形成の主要因となり、そして国民の世論が政策決定に大きく作用するということでもある。そして、次に説明するグローバル・メディアにより同じニュースや映像が国境に束縛されることなく世界中に届けられ、世界各国の国民世論の集合体としての国際世論が形成されやすい状態となった。国際世論が喚起されることの頻度も程度も大きくなり、国際関係と外交政策に大きな影響力を持つようになった。

グローバル・メディア CNN と BBC に代表される、衛星を利用し世界のほとんどどこからでも、そして文字通り世界中に 24 時間ライブでニュースを放送するニュース局はグローバル・ニュース・メディアとよばれる (5)。今では、これら米英の二大グローバル・ニュース・メディアに加え、FOX ニュース・チャンネルや MSNBC (いずれも米国企業) なども国際ニュース市場に参入しており、さらには、アルジャジーラの存在がニュースの国際流通をさらに多様かつ複雑なものにしている。フランスも税金で運営するニュース局、フランス 24 を 2006 年に開設し、フランス語、英語、アラビア語の 3 カ国放送に向けて準備を進めている。

突発的に起きる紛争や惨事、刻々と進展していく国際政治の情勢を映像とともにリアルタイムで提供できるのはグローバル・メディアの独壇場だ。安全保障にかかわる危急な事態では、暗号化と解読を経ることになる大使館経由の情報が CNN の「現地からのライブ中継」に太刀打ちできるはずがない。主要国だけではなく、ほとんどの国の外務・諜報機関では CNN や BBC が常にモニターされている理由だ。グローバル・メディアのニュースはリアルタイムで世界中に伝えられ、国際世論が喚起される早さも、規模も、程度も巨大化している。

Ⅲ 国際世論と外交力

1 立ち遅れた日本外交

さて、ここまでパブリック・ディプロマシーの歴史や効果などを概説し、外交における役割と影響力の大きさを説明してきた。しかし、外交や国際関係における世論の重要性は広く認められていながらも、「外交の現場」においてパブリック・ディプロマシーが「二流市民」扱いされたり、効果や有効性を不当に低く評価されている現実もある。「外交の現場」とは、ずばり職業外交官の官僚組織をさす。日本の外務省では未だにそうであるし、英米仏などパ

ブリック・ディプロマシー先進国でもかつてはそうだった。

その理由は、パブリック・ディプロマシーを外交の重要な要因として認めてしまうと、自分たちの専門性が侵害されるのではと外交官が危惧しているからだ。エリート官僚につきものの縄張り意識、防衛反応だ。「エリートであるわれわれが、大衆の意識に対して気を配りながら外務を進めていく必要があるのか」という反発もある。

繰り返しになるが、外交政策は密室の中で外交官や首脳によって決めればいいもので大衆に知らせるべきことではない、という考え方も現実も既に過去のことだ。もちろん、外交官の専門知識、経験や能力の重要性になんら変わりはない。パブリック・ディプロマシーは、伝統的な外交手法を相対的に低めることはあっても、決して取って代わるものではない。パブリック・ディプロマシーが外交そのものになることは決してない。

しかし、これなくしては良好な外交や国際関係は成り立たないのも事実である。重要性を外交官に（本心では）認められながら、パブリック・ディプロマシーは意図的に無視されている不幸な身の上なのである。

日本におけるパブリック・ディプロマシーは必ずしも手付かずの状態であるわけでもなければ、外務省職員が完全に無視しているわけでもない。外務省は2004年の機構改革で、広報文化交流部（パブリック・ディプロマシー部）を設立した。だが、同部が設立された理由は、外務省が「新外交」に本気で取り組もうという意識改革からではない。スキャンダル暴露など激しい外務省批判から機構改革を迫られた結果である。文化交流や人的交流という点では、JET（語学指導等を行う外国語青年招致事業）に代表される交流プログラムなど海外の専門家からも高い評価を受けていながら、日本外交は少なくとも先進国や北欧諸国と比較するとパブリック・ディプロマシーの取り組みで立ち遅れている。アニメや日本食の世界的ブームというパブリック・ディプロマシーにとって追い風に対しても（後述）、「官」の側は「どこ吹く風」的な対応である。

現実の国際社会を思い浮かべてみれば日本の立ち遅れた現状は誰でも実感できる。国際政治や国際世論の場で、日本は外交力を発揮しているといえるだろうか。経済力と比べて日本の国際政治における発言力、影響力、認知度、ブランド力が低いのは、半世紀以上も前の敗戦のせいばかりではない。

外交の世界に限らないが、日本では、市民意識を好意的な方向に導こうとする努力は、すべからずプロパガンダや情報操作的な負のイメージで捉えられる傾向にある。「善行を行えば、黙っていても伝わる」、さらには「誰にも知られずして行うからこそ善行である」という価値観は、日本人として当然の考え方であり、すばらしいものだ。ボランティアにせよ寄付にせよ、「こっそり」やることに高い道德観を見出す人は多い。いくら善行を行っても、それを他人に伝えたり、人の目につくように行った瞬間、まるで悪行のように冷笑や批判を浴びることさえある。欧米はこれと正反対というわけではない。国は違えど、あからさまな「ひけらかし善行」には、偽善というレッテルが待ち構える。

しかし、せっかくの親切行為が全く誤解されて伝えられたり、さらには敵対者の情報操作によって歪められて悪行をしたかのように伝えられてしまったら、元も子もない。そもそも善意に理解してくれるようなアクターなどほとんどいない国際関係の世界ではなおさらであ

る。

一例を挙げると、1990年の湾岸戦争時の日本の支援しかり。巨額の支援金を拠出したにもかかわらず、「日本は金を出すが、汗をかかない血を流さない」と海外メディアからの袋叩きにあった。アメリカ政府や反日主義者らによるニュース操作・世論操作であり、日本の平和憲法を全く理解しない的外れな批判である。しかし、世界の人々の日本に対する評価は、報道内容や論調と同じ方向に導かれてしまう。ほとんどの人々にとり、国際問題ではマスメディアが伝えるニュースが実質的に唯一の情報源であるからだ。マスメディア以外にも多様な情報源がある国内問題よりも、マスメディアが独占的な情報供給源となる国際問題のほうがメディアの影響力は圧倒的に大きくなる。そもそも、米英に集中し世界中にニュースを配信・放送しているグローバル・メディア（例えば、AP 通信や CNN など）は決して日本に好意的ではない（6）。だからこそ、攻撃的かつ戦略的なパブリック・ディプロマシーは不可欠なのだ。

2 ポップカルチャーの活躍

では、政府や外務省による「官」パブリック・ディプロマシーを切り離し、世界の人々の日本に対する意識について考えてみよう。政府、外務省が長い間、「際物」扱いし続けてきた日本のポップカルチャーは、いつの間にか非公認の文化親善大使として世界中で大活躍している（McGray, 2002）。最近になってようやく、自由民主党の閣僚がマンガの世界普及を提唱し、外務省や文化庁も日本のポップカルチャーの役割を認識しつつある。特に、アニメ（7）人気は現象的であり、ファッション、日本食など衣食の文化も世界に広がりつつある（井上、2007a）。

「こうしたポップカルチャーは、日本と切り離されて外国人には受け入れられており、日本は意識されていない」という意見もある。ポップカルチャーは外国人の日本に対する意識や好感度には影響しないという見解だ。果たしてそうだろうか。海外で放送されるアニメは、その国の市民（視聴者）が抱く日本に対する意識（対日本意識）に何も影響を与えていないのだろうか。

アニメを考える前に、アメリカのハリウッド映画はどうなのかを考えてみたい。ハリウッド映画を鑑賞することを通し、アメリカの生活や社会に憧れや尊敬を抱いた人は世界中にどれほどいることだろう。もちろん、その逆もある。つまり、映画でアメリカ社会の暗部を「見る」ことによって、批判的な意見を持ちうる。しかし、少なくともアメリカの「存在」は映画によって人々の意識の中で確固としたものとなる。良かれ悪しかれ認知されていれば、アメリカのさまざまな生活様式や音楽、芸術などの文化、スポーツ、ブランド、民主主義への興味につながる可能性が高い。具体例を挙げると、19世紀初頭、「貿易は映画に続く」という標語が掲げられ、アメリカ製品の世界市場開拓のためにハリウッド映画の世界普及・上映が政府によって戦略的に行われた（Dizard, 2004）。映画を見てもらうことで他国の人びとのアメリカの生活や製品に対する認知と好感度を向上させ、貿易を促進するというものだ。事実、うまくいったのである。

アニメ視聴による外国人の意識や態度の変化を調査した実証研究は手元にない。しかし、

外国人によるアニメ視聴が日本に対する好感度を向上させていることを示唆する報告は多い（井上、2007b）。バブル崩壊後、日本のビジネス分野での魅力低下から、アメリカでは日本語を学ぶ学生数が減少し、一時は日本語教員のレイオフや日本語学科の閉鎖が相次いだ。しかし、世界的に見れば日本語学習者は年々増加し、多くの国でアニメ、マンガ、そして、ファッション、ゲームなど日本のポップカルチャーに対する関心から日本語の学習を始める若者が増加していると報告されている（国際交流基金、2005）。

筆者がアメリカの州立大学で日本語を教える教師に聞き取り調査をしたところ、この数年間で日本語履修生はほぼ倍増したという。履修理由を尋ねるアンケートでは、アニメやマンガに代表されるポップカルチャーに興味があるか、既に「はまっている」という理由が最も多いという。こうした学生の日本に対する好感度は高い傾向にある。

アニメがきっかけとなり日本語学習を始めることは、ハリウッド映画のファンが字幕なしでそのまま観たいからと英語の学習を始めることと本質的に同じだ。影響は、言語学習を誘引することに留まらない。ハリウッド映画に描かれたさまざまなシーンが、まるで実際に体験したような心の原風景となり、アメリカへの羨望やイメージ形成に大きな影響を与えることは、過去の研究例が示している。「交戦相手であったアメリカを戦後日本はこよなく愛するようになった。それは圧倒的な軍事力や経済力にひれ伏しただけではなく、ハリウッド映画やテレビドラマを通じて紹介されたアメリカ消費生活への憧憬…すなわち現代文化のパワーの効果も大きかったはずである」（中村、2003、p. 6）という主張に反論することは難しい。

皮肉にも、日本に対する意識が好転することは、立場によっては不都合なことになる。中国政府がアニメ放送を午後5時から8時まで禁止したが、アニメのもつ対日意識への影響を脅威として理解しているからだろう（毎日新聞、2006）。つまり、アニメ視聴が中国人の抱く日本のイメージ向上につながり、日本のソフト・パワーが中国政府の意に反して伸びてしまうという危機感である。もちろん、日本の外務省がアニメ輸出を振興して戦略的に行ったわけではないが、結果としてアニメが対中国に対するパブリック・ディプロマシーの成功事例となっている。

このように、アニメが対日意識向上で果たしている「民間外交官」としての役割は大きい。例えば、「ポケモン」は「世界の子供たちにソフトで親しみやすい日本のイメージを与えている」（ナイ、2004a, p.13）。経済産業省と日本貿易振興機構では、アニメの輸出による経済効果に主眼を置いて制作会社の海外進出の手助けをしているが、アニメによる日本のイメージアップ、文化力と外交力の創出は、アニメ輸出をいっそう推進するだけではなく、日本の他の工業製品のイメージアップと輸出増にも寄与すると理解している。

アニメを中心にしたポップカルチャーによる市民意識への好影響は、日本のソフト・パワーと国家ブランドを強化し、パブリック・ディプロマシーや安全保障に対して大きな貢献をしている。中村（2003）は「日本に対して複雑な感情を抱くアジア諸国において、若年層が日本のポップカルチャーを支持していることは、長期的な貿易や安全保障にとって正の作用をもたらすだろう」（p. 6）という。

実証的に検証されているわけではないが、一般にアジアにおける対日感情はアニメを見る世代を中心に好感度は高い。逆に、日本のポップカルチャーと無縁な戦争体験世代は、反日

感情をそのまま引きずっているのかもしれない。日本のポップカルチャーに触れるほど対日感情が好転するという因果関係の立証は難しいだろうが、国家予算を使って科学的な社会調査をする価値は十分ある。

IV まとめ

ポップカルチャーが日本ファンを世界中に生み出し対日意識を好転させることの負の側面があるとすれば、アニメや漫画に描かれる「世界」を日本の現実として誤って認識されることだろうか。歪んだ日本像に問題はないとはいえないが、人々の頭の中で存在しないよりはいい。

存在は、存在していると他人が意識してくれるかどうかである。完全鎖国を貫くのなら別であるが、他人の認識の中に、人は、そして、国は存在するのである。いささか哲学的ではあるが、こうした意識下の「存在」が、外交関係、貿易、観光客の数を左右する。特に、文化的に国や国民が意識されることによる影響力はいっそう大きい。ある国の文化やイデオロギーが魅力的であれば、その国に対する好感度が増し、つまり、その国は外交力を強めることになるからだ（ナイ、2004b）。他国の軍事力の強大さに恐れはしても、決して心から敬意は抱かないだろう。武力で支配されることほど身の毛のよだつことはないからだ。

意識下における文化的な存在の力は、日本人がフランスに抱く憧れや文化の高さに対する敬意の念を思い起こせば分かりやすい。東京のように清潔でもなければ娯楽で溢れているわけでもないパリが、憧れと羨望を持って語られるのは、フランス政府のパブリック・ディプロマシー戦略に負う部分が大きい（頼まれもせずに、日本のメディアがフランスを極度に誇張美化して雑誌やテレビ番組で特集を組み、読者視聴者に伝えていることもあるだろう）。

ただ、文化的な意識醸造も度を過ぎると負の側面も出てくる。例えば、実際にパリを旅行すると、犬の糞だらけの歩道や交通の喧騒、地下鉄の悪臭や治安の悪さ、何よりもパリジャンの冷淡さに直面する。抱いていたイメージとの乖離のためにショックを受け精神的に病んでしまう日本人女性は多い。「パリ症候群」である（8）。

現実との乖離がありすぎると落胆など負の側面が増えるにせよ、幻想であれ好印象を抱いてもらうことは必ずしも悪いことではない。幻想がきっかけとなり、後に現実の文化や社会様式に関心が移行し、結果としてその国に対する好感度が上がれば、パブリック・ディプロマシーの観点からは成功である。

最後に、インターネット時代の国際世論とパブリック・ディプロマシー、そして、パブリック・ディプロマシーの理想形を考えてみたい。

ネットによる国境を無視した情報の流れによって、世界中の人々が情報の共有とチェックができるようになったことは人類史上の大革命だ。このことがパブリック・ディプロマシーにどのような意味を持つのか。戦略の修正や大変革が必要なのか、それとも、人びとの監視とチェックによって国家によるパブリック・ディプロマシーは存在の意味すらなくなるのだろうか。

おそらく、外国意識に関わる情報源としてのインターネットの役割は、まだまだ幼少期であり、未知数だろう。既存のマスメディアの外国意識への影響力は圧倒的に大きい。マスメ

ディアの中でもテレビ、そして、世界中に情報とともに映像を提供しているグローバル・メディアの影響は大きすぎるほど巨大だ。

しかし、人と文化の直接交流が長期的に大きく作用することを忘れてはならない。この点、どんなに巨大なグローバル・メディアでも、インターネットがさらに発展普及しても、取って代わることのできない点である。むしろ、メディアとインターネットによる過度の情報供給によって、貴重な存在である現実の交流は人びとの対外国意識に対する影響力を一層大きくするかもしれない。

そして、ネット時代のパブリック・ディプロマシーで間違いなくいえることは、国家だけではなく、NGO などの非国家アクターも情報戦略としてのパブリック・ディプロマシーに参入することで外交力を強化できるようになった点だ。これまで、マスメディアに無視され、メッセージを世界市民に伝えることの難しかった非国家アクターであるが、ネット上では情報伝達共有環境は平等だ。非国家アクターにはテロリストも含まれる。世界経済を支配している多国籍企業は言うまでもない。さまざまな非国家アクターがネットで相互に結びつきながら、そして、世界市民を巻き込みながら、国際世論と人びとの心を巡り国家アクターとの争奪戦を繰り広げていくだろう。

ただ、願わくはパブリック・ディプロマシーの進展の過程で、人びとの意識や世論は操作されるのではなく、自立した意識の中から形成されてほしい。国家による国益や企業利益のためではなく、公共の利益のための外交関係に寄与するもの、つまり、パブリック・ディプロマシーは国際公共（パブリック）外交へと進むべきである。

注

1. メディアと国際世論が国際政治に果たす役割について、ケネディーが理解していたことはナイ（2004b）や Han（2001）に詳しく書かれている。
2. パブリック・ディプロマシーが何を意味するかの公式な定義はない。筆者の立場は、Gilboa（2000）の定義に近い。Melissen（2005）では、定義と共に「ニュー・パブリック・ディプロマシー」についてさまざまな専門家が論じている。
3. 外交評議会（Council on Foreign Relations）による Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy という報告書で、①アメリカがどのように外交政策を策定し伝えるかを再考する、②パブリック・ディプロマシーを強化するための新しい機関を設置する、③パブリック・ディプロマシーの実施法を改善する、④予算と人材を増やす、という 4 点を提言し、それぞれについてどのように進めていくべきであるか詳細に提言されている。
4. メディアの影響について包括的に解説している井上（2004a）を参照。メディア、世論、外交政策については、Serfaty（1991）、Bennett & Paletz（1994）、Malek（1998）などが詳しい。
5. 正確には、衛星による世界へのニュース放送は「CNN インターナショナル」と「BBC ワールド」が行っている。
6. 記事の配信もそうだが国際ニュースの映像配信も AP やロイターなど米英企業が寡占支

配しており、記事内容は欧米中心に偏向する傾向がある。国際ニュースの世界流通構造と問題点については井上（2005）を参照。

7. アニメとは日本のアニメーションをさす言葉であり、包括的な言葉であるアニメーションとは区別する。「ジャパニメーション」という言葉は、現在でも一部で日本製のアニメーションを意味するものとして使われるが、蔑視表現でもあり、不適切だ。
8. メディアなどの情報によって思い描いたパリの幻想と現実があまりにもかけ離れているために起こる精神障害。日本人女性の観光客に多く見られるとフランスメディアもこの現象を報じている。

引用文献

- ナイ・ジョセフ・S（2004a）「日本のソフト・パワー その限界と可能性」『外交フォーラム』6月号、12 - 15。
- ナイ・ジョセフ・S（2004b）『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。
- 井上泰浩（2004a）『メディア・リテラシー 媒体と情報の構造学』日本評論社。
- 井上泰浩（2004b）『『メディア外交』の到来とその課題 事実にもとづき主体的判断を』『新聞研究』7月号、54 - 57。
- 井上泰浩（2005）「グローバル・メディアとニュース映像の国際流通 米英通信社による寡占構造の問題点」『ニュースの国際流通と市民意識』（伊藤陽一編著）171-194。慶應義塾大学出版会。
- 井上泰浩（2007a）「アニメの国際流通と受容 国際コミュニケーションにおける存在と影響」『文化の国際流通と市民意識』（伊藤陽一編著）117-142。慶應義塾大学出版会。
- 井上泰浩（2007b）「Web2.0時代、アニメは国際流通から世界共有へ テレビ、そしてYouTube、ファンサブ」『情報通信学会誌』25巻1号、35-45。
- 国際交流基金（2005）『海外の日本語教育の現状－日本語教育機関調査・2003年』
http://www.jpff.go.jp/j/japan_j/oversea/img/2003gaiyou.pdf。
- 杉山知之（2006）『クールジャパン 世界が買いたがる日本』祥伝社。
- 中村伊知哉（2003）「ポップカルチャー政策概論」RIETI Policy Discussion Paper Series 04-P-008。
- 毎日新聞（2006年8月14日）、「日本アニメ 17-20時放送禁止、中国、テレビ局に通達」、3頁。
- Bennett, W. Lance & Paletz, David L. (1994). *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*. Chicago: University of Chicago Press.
- Council on Foreign Relations. (2003). *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy*. Available at http://www.cfr.org/content/publications/attachments/public_diplomacy.pdf.
- Dizard, Wilson P. Jr. (2004). *Inventing Public Diplomacy: The Story of the U.S. Information Agency*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.

- Gilboa, Kytan. (2000). Mass Communication and Diplomacy: A Theoretical Framework. *Communication Theory*, 10, 275-309.
- Han, Lori Cox. (2001). *Governing from Center Stage: White House Communication Strategies During the Television Age of Politics*. NJ, Cresskill: Hampton Press.
- Leonard, Mark. (2002). *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre.
- Malk, Howard. (1998). *News Media and Foreign Relations: A Multifaceted Perspectives*. NJ, Norwood: Ablex Publishing.
- McGray, Douglas. (2002). Japan's Gross National Cool. *Foreign Policy*, May/June, 44-54.
- Melissen, Jan. (2005). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Serfaty, Simon. (1991). *The Media and Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press.

「メディア外交」の現状パブリック・ディプロマシーの視点から

広島市立大学国際学部教授 井上泰浩

イラクで日本人三人が拘束された映像が今年四月、アラビア語の衛星ニュース局アルジャジーラを通じて世界中に流れた。「テロリスト」からの自衛隊撤退を求める「強制外交のメッセージ」はテレビを通じて日本政府に突きつけられ、国民に伝えられた。これまで、国際問題では当事者というよりも第三者的な立場の多かった日本が、相手が国家ではなく非国家アクターからメディアを介在して国際外交の舞台に無理やり引っ張り出された象徴的な出来事だといえる。

外交というものが、外交官や政治家、国家代表団による正式なルートを経る国家間の交渉による国際関係の処理であった時代は既に終わっている。世界の外交は、NGOや多国籍企業などさまざまな非国家アクターに決定力が分散しつつある。その中でも、メディアによる「外交」は、グローバル・メディアの発展と普及によって主役の一人にまで役割が大きくなり、また、特にテレビは外交政策過程や転換に大きな影響力を持つようになっている。しかし、日本では政府、国民、メディアを含めて、いまだに「外交とは国家による独占的なもの」という意識が高いのではないだろうか。

メディアは外交を報じるだけではない。メディアが外交の舞台になることや利用されること、さらには主体（アクター）になることさえある。今回の日本人拘束事件では、政府はアルジャジーラなどのメディアを通す以外に、自衛隊派遣はイラクの復興目的であることを訴え人質解放説得の「外交交渉」を行うことは不可能だった。このことは、外交におけるメディアの役割と課題を提起する機会としてとらえる必要があるだろう。本稿では、「メディア外交」がどのようにして到来し現状に至っているのかを概説するとともに、「メディア外交」について類別と定義づけを行い、日本のメディアの課題を考察する。

ポスト冷戦とグローバル・メディア

メディアと外交（政策）との関係は、今に始まったことではない。テレビの登場前にも、ラジオによる国家元首の演説によって外交メッセージを相手国に投げかけることは行われ、特に危機状況では効果的だった。正式な外交ルートがうまく機能していない場合、相手国が常にモニターしているメディア（ラジオ）が唯一の「外交ルート」であることも珍しくなかった。

では、なぜ今「メディア外交」が役割を大きくしているのだろうか。キーワードはポスト冷戦時代のパラダイム・ロスト、民主主義の世界的な広まり、グローバル・メディアである。

パラダイム・ロスト 東西対立・冷戦という国際関係の確固としたパラダイムが失われ、現代の国際関係は流動的な状態にある。ハンティントンのいう「文明の衝突」などさまざまな国際関係をくくりつける「パラダイム候補」が登場してはいるが、決定的なものではない。国際金融、貿易、環境、人口問題など、ある問題では対立国でありながら他の問題では同じ陣営になることもある。国際関係は錯綜し外交政策を立てにくい状態だ。一方、敵と味方が

はっきりしていた冷戦パラダイムが支配していた時代は、あまり迷うことなく外交政策を決定しやすい状況だった。

メディアによる政治的な影響は、ある条件下で起きやすい。確固とした政策が不在であるか、もしくは政策決定をめぐる対立する「政策の真空状態」に吸い寄せられるようにしてメディアの影響が出てくる。外交過程にメディアの影響力が増大している第一の理由は、国際関係のパラダイム・ロストにある。

民主主義と世論 現在では世界の約二百の国と地域の大多数は程度の差こそあれ何らかの民主主義国家となり、主要国ではほとんどが民主国だ。民主主義とは、報道の自由がある程度は保障され、メディアが世論形成の主要因となり、そして国民の世論が政策決定に大きく作用するということでもある。そして、次に説明するグローバル・メディアにより同じニュースや映像が国境に束縛されることなく世界中に届けられ、世界各国の国民世論の集合体としての国際世論が形成されやすい状態となった。国際世論が喚起されることの頻度も程度も大きくなり、国際関係と外交政策に大きな影響力を持つようになった。

グローバル・メディア CNNとBBCに代表される、衛星を利用し世界のほとんどどこからでも、そして文字通り世界中に二四時間ライブでニュースを放送するニュース局はグローバル・ニュース・メディアとよばれる(1)。今では、これら米英の二大グローバル・ニュース・メディアに加え、FOXニュース・チャンネルやMSNBC(いずれも米国企業)なども国際ニュース市場に参入しており、さらには、アルジャジーラの存在がニュースの国際流通をさらに多様かつ複雑なものにしている(2)。

突発的に起きる紛争や惨事、刻々と進展していく国際政治の情勢を映像とともにリアルタイムで提供できるのはグローバル・メディアの独壇場だ。安全保障にかかわる危急な事態では、暗号化と解読を経ることになる大使館経由の情報がCNNの「現地からのライブ中継」に太刀打ちできるはずがない。主要国だけではなく、ほとんどの国の外務・諜報機関ではCNNやBBCが常にモニターされている理由だ。パラダイム・ロストと民主主義の広まりという世界情勢の中で普及していったグローバル・メディアが、メディアを外交のアクター、舞台として地位を確立させた。

外交への影響と役割

「メディア外交」が意味するメディアと外交(政策)の関係は非常に複雑だが、メディアの役割や影響、そして国家や非国家アクターの外交目的によって類別すると、以下の三種類となる。①メディアによる外交の過程や政策への影響(CNN効果)、②メディアを舞台にした外交(メディア・ディプロマシー)、③主としてメディアを使い相手国の国民世論や国際世論を誘導することによって外交目的を達成する外交戦略(パブリック・ディプロマシー)。しかし、それぞれが独立した効果・影響ではなく、重なり合う部分も多い。

CNN効果 外交と外交政策を方向づけるなど、外交アクターとしてのグローバル・メディアの影響をCNN効果という。CNNという言葉が使われているのは、世界で初めて衛星放送によって世界中に二四時間ニュースを伝えるサービスを開始したのがCNNであり、数あるグローバル・ニュース・メディアの中で取材網、視聴者数、影響力が最も大きいことか

ら、象徴的かつ便宜的に使われている。グローバル・メディアによって流されるニュース映像などのメッセージは、各国のナショナル・テレビ局によって再放送されることで最終的な影響力は膨れ上がる（メディア・エコー効果）。

一般にCNN効果とは民族大虐殺や地震など大災害の衝撃的な映像が、人道支援や軍事介入などの対外政策を決定することだと解釈されているが、これは効果を誇大評価したものだ。実際にはCNNなどのニュース論調や映像が、政治家と世論を一定の方向に動かし対外政策を直ちに決定してしまうことは少ない。一九九三年、ソマリアへの米軍派兵で特殊部隊デルタフォースのヘリコプターが撃墜され、パイロットらの死体が市中を引き回しにされたニュース映像が流れた。このわずか四日後に、クリントン大統領が即時全面撤退を決定したという例はある。しかし、対外政策の目的、国益などさまざまな要因が入りこむため、外交政策の決定効果はきわめて限定的だ。

むしろ、絶え間ないニュースの流れが政策決定者に熟慮の余地を与えず早急な外交政策決定や対応を迫る「加速効果」、決定した政策の転換や遅延をもたらす「妨害効果」、逆にニュース・マネジメントやスピンとよばれる情報操作によって政府側に利用される「支援効果」、外交課題を提起し政治問題化させる「アジェンダ・セッティング効果」が、CNN効果でよく現れるものだ。

メディア・ディプロマシー メディアを舞台に特定の国家や非国家アクター、もしくは複数の国家間での交渉が展開されたり、記者会見やリークによって外交メッセージを相手側に投げかけたりすることをメディア・ディプロマシーという。主体はメディアではなく、メディアを利用する国家や非国家アクターだ。敵対国であるがゆえ公式な外交ルートがない場合、また、外交ルートがありながら正式な外交交渉前に相手方の反応を探る必要がある場合の「観測気球」の目的に、メディア・ディプロマシーは有効な手立てとなる。

グローバル・メディアが登場する前から、メディアを巧みに利用した外交術はあった。ニクソン政権時の国務長官キッシンジャーによる「シャトル外交」が好例だ。交渉相手国を移動する機上に著名な記者やテレビのキャスターを同乗させ、キッシンジャーは彼らに情報をリークすることによって交渉の妥協点とプレッシャーを交渉相手に投げかけた。

日本人三人がイラクで拘束された様子が撮影された映像のニュースは、犯人側によるアルジャジーラを使ったメディア・ディプロマシーであり、日本政府の対イラク政策転換（CNN効果）を狙ったものだといえる。政府の政策転換はなかったが、自衛隊派遣問題が再燃し犯人側のメディア外交はある程度の成功を収めたといえるのではないだろうか。

二〇〇三年のイラク戦争直前、ブッシュ大統領がフセインに対し四八時間以内に国外に去るよう最後通牒を出したのは「正式」な外交ルートではなく、テレビ演説だった。グローバル・メディアにより世界中の政治家と人々にメッセージを同時に送ることができることから、この種のメディア・ディプロマシーが国際問題の重大な局面で外交の主舞台となることは、これからも多いだろう。

パブリック・ディプロマシー 相手国世論を味方につけ外交交渉を有利に進め外交政策実現を狙うことをパブリック・ディプロマシーという。冷戦時代、東側の国民をターゲットにしたアメリカ国際ラジオ放送のVOA（ヴォイス・オブ・アメリカ）やイラク戦争前から開

始したアラビア語によるラジオとテレビ放送などメディアを使ったものから、博覧会や演奏会など文化交流による相手国民の自国イメージアップなど、パブリック・ディプロマシーは多岐にわたる。冷戦終結後、アメリカではパブリック・ディプロマシーの取り組みは縮小されていたが、「テロとの戦い」での重要性が再評価され、イラク戦争前の二〇〇三年一月、大統領命令によって新たにグローバル・コミュニケーション局がホワイト・ハウスに設立され戦略的なパブリック・ディプロマシーが展開されている。

日本のメディアの課題

秘密外交を除けば、メディアは現代外交の舞台となり、時にはアクターとして深く関わっている。メディア側には役割と危険性を十分認識し対応をしていくことが迫られる。少なくとも、メディアが一方の都合のいいように利用され、また、プロパガンダの小手先になってしまうことは避けなければならない。

日本のメディアに必要なことは、グローバル・メディアで報じられた出所や真偽が不明な情報や映像に引きずられ過熱報道（フィーディング・フレンジー）に陥ってしまわぬようすることだ。

グローバル・メディアとはいえ、ジャーナリズム教育を受け使命感と倫理観を持ち合わせた記者ばかりが取材しているわけではない。CNNでさえ世界各国のテレビ局やフリーランサーと提携を結び映像の提供を受けているからこそ、世界中からのライブ放送が可能なのだ。CNNの記者やカメラマンが常にニュースを伝えているわけではない。疑わしいジャーナリストの取材によるニュースも少なからず入り込んでいる。

また、グローバル・メディア間の競争激化から、センセーショナルな映像であれば、その真偽が確認されないまま放送されてしまう現状もある。さらに深刻なことには、他のメディアは「CNNが報じました」とニュースの主体的な判断をしないまま受け売りをしてしまい、後でまちがいや映像の操作があったとしても、「どこそこが報じたことを伝えたに過ぎない」と責任逃れができてしまうことだ。

これはテレビだけの問題ではない。新聞でも「CNNによると」「アルジャジーラは」という記事は多い。また、新聞紙面にCNNなどが報じた映像の静止画写真が大々的に掲載されることは珍しくない。

こうした安易な利用は問題が多い。ジャーナリズムの基本である事実確認、裏とりを実質的に放棄しているだけでなく、メディア・エコーによる効果増幅を狙ったニュース・マネジメント、プロパガンダにまんまと利用されてしまうことでもある。

グローバル・メディアが紛争の最前線から中継する衝撃的な映像に動転して拙速な対応をしてしまうのは政府ばかりではなく、その情報の受け手でもあるメディアとしてもおなじだ。映像に引きずられ、その背後の重要な文脈を見失い、センセーショナルな過熱報道に陥ってしまったことはなかっただろうか。

また、アルジャジーラの存在があるとはいえ、グローバル・メディアの市場を寡占しているのは欧米諸国の企業だ。グローバル・メディアが伝えるニュースの選択から視点や論調は「グローバル」とはいえない。

メディア外交はグローバル・メディアだけの問題ではなく、視聴者読者が国内に限られるメディアも深く関わっている。ジャーナリズムの規範である当事者と一線を引き中立の立場で報道することは当然ではあるが、グローバル・メディアだけではなく国内のメディアもいやが応にも外交の当事者になりうることを認識しておく必要がある。

【注】

- 1 正確には、衛星による世界へのニュース放送は「CNNインターナショナル」と「BBCワールド」が行っている。
- 2 アルジャジーラは2004年中に英語による放送を予定している。
- 3 ニュースマネジメント、スピンとは、政府や利権団体などニュースソース側が公式発表やリークなどを通してメディアに提供する情報を戦略的に操り、都合のいい報道内容に誘導すること。ニュースマネジメントは広報、スピンは情報操作と使い分ける場合もあるが、両者の意味の違いはほとんどない。

参考文献

- Gilboa, Eytan. (2002). "Global Communication and Foreign Policy." *Journal of Communication*, 52, 4, 731-748
- Livingston, Steven. (1997). "Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention." Research Paper R-18, The Joan Shorenstein Center on the Press, Politics, and Public Policy, Harvard University.

テロリズムとグローバル・メディア 外交の変容

広島市立大学国際学部教授 井上泰浩

イラクで日本人3人が拘束され、犯人側から日本政府に人質解放と引き換えに自衛隊撤退の「外交要求」が伝えられた。国家でもなければ実態さえわからない非国家アクター（仮に「テロリスト」としておく）が遠くイラクから映像によって日本政府に外交政策の大転換を要求してきたものだ。そして、相手のわからない強制外交要求をめぐり、政府、国民とも大混乱に陥ってしまった。

すべては、衛星テレビ局アルジャジーラを舞台に展開したできごとだ。犯行声明や写真だけで、自衛隊のイラク派遣が改めて深刻に問い直されただろうか。

映像の放送なしには、このようなことは起こりにくい。事実、7月に拘束されたフィリピン人拘束事件では、犯人と政府、そして人質自身がアルジャジーラを外交ルートに1週間にわたる「外交交渉」を行い、結局はその過程で沸き起こった世論に押し切られる形でフィリピン政府が部隊の撤退を決定した。

「テロリズム」の衝撃度と影響力が過去とは比較にならないほど高まっているのは、CNNやアルジャジーラに代表される衛星を使い、国境の隔たりなくニュースを提供するグローバル・メディアが大きな要因だ。

「テロリスト」はグローバル・メディアという外交ルートを手にすることで、特定の外国政府を相手に具体的な要求を突きつける交渉「メディア外交」をおこなえるようになった。そこには、メディアの報道の過程で形成される国内世論や国際世論も複雑にかかわってくる。イラクでの日本人拘束事件、そして「テロリスト」の外交勝利に終わったフィリピン人拘束事件などが示すように、グローバル・メディアが創出した国境なき公共圏を舞台に、「テロリスト」は非国家アクターとしての実質的な外交的地位をつかんでいるといえる。

このように、グローバル・メディアは国際政治や外交の力学を大きく変容させているのだが、その実態は（グローバル・メディアの構造やニュースの流れ、そして外交や国際政治に及ぼす影響は）理解されていないようだ。ここでは、「テロリスト」のメディア外交を可能にしたグローバル・メディアの実態を検証しながら、メディア外交はどのように達成され、国際関係にどのようにかかわっているのかを論じるとともに、どのように向き合っていくかを考えてみたい。

映像で「外交要求」

武装グループによる外国人の拉致は、イラク戦争終結から1年後の2004年4月ごろから急激に増加している。拉致被害者の国籍もアメリカ、イギリス、カナダ、フランス、スペイン、イタリア、ドイツ、ロシア、イスラエル、韓国、中国、トルコ、パキスタン、エジプト人、ブルガリア、インド、ネパール人など多様で「かたっぱしから」という表現が適切のように思われる。

拉致後に処刑されるか解放された被害者のほか、そのまま確認の取れずじまいになってい

る被害者や、そもそも拉致されたかどうかわからないケースも多く、イラクでの外国人人質事件の実態を正確に捉えることはできない。このうち、犯人側が拉致被害者の映像とともに人質の国籍の政府に「外交要求」をしてきた主な事例について振り返ろう。

日本人 3 人の拉致の映像とともに自衛隊のイラク撤退要求がアルジャジーラを通じて伝えられたのは 4 月 8 日だ。翌日、政府は早々と撤退拒否を発表した。この決定は、アルジャジーラなどを通じて犯人側にも確実に伝わっただろう。拒否する一方で政府は 11 日に映像通信社などを通じて、川口外務大臣が解放を呼びかけるビデオメッセージを出した。

これより前の 10 日、被害者家族はアルジャジーラの取材に応じ、3 人は人道支援で活躍しており自衛隊の派遣に反対していると、涙を流しながら説明し解放を懇願した。アルジャジーラはインタビューだけではなく、3 人のイラクの人々への貢献活動や日本の自衛隊撤退運動の高まりをかなりの時間を割いて放送している。同時に、イスラム宗教者委員会メンバーもアルジャジーラに登場して犯人に解放を呼びかけた。

翌 11 日、こうしたアルジャジーラの放送に呼応するように犯人からの声明が同局に届けられた。「日本人たちが占領国に汚染されていないことを確認した。日本人たちがイラク国民を応援していることや、家族の悲しみを考慮し、日本国民の姿勢も評価して・・・イラクのイスラム宗教者委員会の求めに応じて、3 人の日本人を 24 時間以内に解放する」という内容だった。

しかし、約束の 24 時間を過ぎても解放が確認されなかったことから、宗教委員会のメンバーが再びアルジャジーラに出演して、解放の約束を履行するよう訴えた。結局実際の解放は 15 日になったが、解放が伝えられたのもアルジャジーラの放送だった。アルジャジーラに始まり、アルジャジーラに終わった出来事だった。アルジャジーラは犯人グループと政府や家族を結ぶ外交ルートになっただけではなく、解放を求める積極的なプレーヤーだった。

5 月のアメリカ人拉致では、犯人側は解放と引き換えにイラクの刑務所の収容者との交換をビデオでアメリカ政府に要求した。しかし、拒否されたため、犯人グループは人質を処刑し、その一部始終をネットで公開した。日本人拉致のときと比べて、アルジャジーラの報道は明らかに「中立」「外交ルート」に徹していたように思われる。

韓国人の場合も悲劇に終わった。6 月 20 日、犯人側は人質解放と引き換えに韓国軍が撤退するようアルジャジーラを通じて要求した。届けられたビデオには、泣き叫びながら軍の撤退を求める韓国人と、要求が受け入れられなければ斬首するという声明を読み上げる犯人の姿が録画されていた。韓国政府の要求拒否が報道されると、グループは直ちに処刑を実行すると宣言した「最後通牒」のビデオを同局に送っている。拉致からわずか 2 日後に韓国人は処刑された。

7 月のフィリピン人拘束は、アルジャジーラを舞台に外交が展開された結果、主権国家が犯人グループの要求に応じた例だ。7 日、武装グループは人質の映像とともにフィリピン政府に部隊の撤退を 72 時間以内に行うようアルジャジーラを通じて要求してきた。同政府は直ちに「(人質男性は) 妻と 8 人の子供を育てるために、まじめに働いているだけだ。イラクの人々に暴力的行為はいっさい行っていない」と解放を訴えるとともに、「フィリピン部隊は人道支援のためであり、戦闘行為はまったく行っていない」という外務大臣の声明をファック

スでアルジャジーラに送信した（テレビ出演ではなくファックスで声明を送ったのは、アルジャジーラはフィリピン・マニラに支局を設置しておらず、事件直後で同局の記者が到着していなかったからだろう。しかし、ニュースのグローバル流通が確立されている現在、比政府が現地のテレビ局で声明を発表すれば、ライブもしくはわずかな時間を経てイラクを含めて世界中のテレビ局に伝達される。これについては、後述している）。

しかし、グループは解放を拒否。10日には再びアルジャジーラにビデオを送り、人質のフィリピン人による「フィリピンにいる私の家族とアロヨ大統領に懇願します。イラクの部隊を撤退させてください」というメッセージを伝え、翌日に撤退しなければ斬首による処刑をすると犯人グループは警告した。それから思わぬ展開となる。

犯人側からの2度目のビデオがアルジャジーラで放送された同じ日、フィリピンのテレビ局は、「アロヨ大統領みずから人質家族に電話をかけ解放を伝えた」と報道した。このニュースを労働相が肯定するコメントまで放送されたため、比国内は解放のニュースで沸き立った。このフィリピン国内で放送された「誤報」に対して犯人側はアルジャジーラを通じて直ちに解放を否定するとともに、撤退の期限を7月20日まで延長することを伝えた。

その後も比政府は要求拒否を表明していたが、12日に一転して比外務省次官がアルジャジーラに出演して、要求に応じ部隊を可能な限り早期に撤退させると表明した。

15日に部隊撤退が始まると、再び人質のビデオがアルジャジーラに送られた。これまでオレンジ色の服を着せられていたが、今度は普段着姿で笑顔とともに比政府の決定を感謝するフィリピン人の映像だった。要求に応じた（屈した）結果、犯人は約束を守り、フィリピンとイラク、そして国家と非国家アクターをグローバル・メディアがつないだ外交は犯人側の勝利で終結した（ただ、比部隊は8月20日に撤退することが前から決まっていた。犯人側の要求に応じたという象徴的な意味は大きいものの、単に撤退時期が早くなっただけで実質的な面ではあまり大きな意味はないという見方もできる）。

これらの例は、結末や政府の対応は異なっているが、いずれもアルジャジーラを中心としたメディアを外交ルートに交渉が行われた点では共通している。人質をたてに要求することは外交ではないという反論もあるだろうが、武力で威嚇しながら外国政府と交渉し譲歩を引き出したり従わせたりする強制外交と本質的な違いはない。

特にフィリピン人拘束事件では、グローバル・メディア（アルジャジーラ）とローカル・メディア（フィリピンのテレビ）をまたがりながら、遠く離れた誰ともわからない非国家アクター（犯人）と主権国家とで交渉が展開され、比政府が要求を受け入れる形で決着したことは象徴的なことだ。さらに、比テレビの人質解放という誤報に対してイラクの犯人がアルジャジーラを通じて即座に否定したことは、次節で説明するグローバル・メディアとニュースのグローバル流通の構築なしには絶対に不可能なことだろう。また、被害者家族側としても、メディアを使うことで外国の相手のわからない犯人に説得交渉ができた点も忘れてはならない。

こうした「テロリスト」によるメディア外交を可能にしたグローバル・メディアの実態と、「テロリズム」につけ入られる問題点を把握しておく必要がある。

グローバル・メディア

CNNとBBCに代表される、衛星を利用し世界のほとんどどこからでも、そして文字通り世界中に二四時間ライブでニュースを放送するニュース局はグローバル・ニュース・メディアともよばれる（＊ 正確にはCNNインターナショナルとBBCワールド）。

今では、これら米英の二大グローバル・メディアに加え、FOXニュース・チャンネルやMSNBC（いずれも米国企業）なども国際ニュース市場に参入しており、さらには、カタールに本部を置くアルジャジーラの存在がニュースの国際流通をさらに多様かつ複雑なものにしている。

比較的簡単に衛星ニュース局を開局しニュースの世界発信を可能にしているのが、地球全体をカバーする衛星通信網の発達と通信コストの低下だ。国際組織であるインテルサットの通信業務民営化に加えて、中東のアラブサットや旧東側諸国を中心にしたインタースプートニックなど地域諸国で組織する通信機構、自前の通信衛星を所有する民間衛星通信会社の増加により、かつては参入の難しかったグローバル・メディア業界は競争時代を迎えている。例えば、アラブ圏ではアルジャジーラのほかに2003年に開局したばかりのアルアラビア（UAE）などが衛星で中東諸国だけではなく世界にニュースを発信している。グローバル・メディアがセンセーショナルな映像を希求する背景には、衛星ニュース市場で視聴率や受信契約数をめぐる競争が激化したことが背景にある。

もちろん、CNNやBBCを受信契約している人は米英両国の市民と各国の政府機関以外ではそう多くはない。また、全世界で視聴できるCNNやBBCと比べて、アルジャジーラを一般契約で視聴できる国は限定的だ。例えば、日本では2001年11月からCSのスカイパーフェクトTV！が24時間放送を始めたが、しばらく続いた後に放送を中止している。たとえ、サービスのある国であっても、アラビア語の理解できる人以外の視聴者はほとんどいないだろう。

しかし、衛星通信を使った「ニュース流通」（映像の流通）のグローバル・システムが構築されているため、CNNなどが放送する映像やニュースは、各国のテレビ局が再放送することで次の瞬間には全世界のテレビ画面に映し出される。アラビア語放送のアルジャジーラでも英語のBBCでも、ニュース映像に限れば言葉の壁はなく、こうした理由からニュース映像は国際流通が盛んだ。

ニュース映像の国際流通であるが、各国の主要テレビ局はCNNやBBCなどのグローバル・メディアとの間で放送された映像を使うことができる契約を個別に結んでいる。CNNのニュースを自由に利用できる契約を結んでいる日本のテレビ局はNHKとテレビ朝日の2局であるが、他の局も必要な映像があれば利用料を支払って利用している。ただ、契約なしでグローバル・メディアの映像を勝手に借用しているテレビ局は世界には多い。

アルジャジーラについてはNHKと日本テレビ、フジテレビ、TBS、テレビ朝日の民放キー局が契約を結び、24時間放送を受信モニターしており、必要な映像を自由に利用することができることになっている。また、グローバル・メディアではないが、北朝鮮の「朝鮮中央テレビ」についてもKDDI経由で放送を同時に受信でき、テレビ朝日などは放送された映像を自由に再放送できる契約を結んでいる。国境がない国の間でも、グローバル・メデ

イアによってつながり、「外交ルート」が存在している。

実は、アルジャジーラにとり、世界の放送局への映像提供契約金がひとつの収入源になっている。アルジャジーラは1996年にカタールの出資によって設立されて以来、年間・・といわれる援助によって経営を成り立たせている厳しい台所事情がある。同局は他のメディアと同じように受信契約料とコマーシャルを主な財源にしているが、コマーシャルによる広告収入は思うようにあがっていない。「アラブのCNN」ともよばれイスラム諸国では最も人気のある衛星テレビ局であり、いまや世界的な放送局になったにもかかわらず、である。

アルジャジーラの論調や報道姿勢を好ましく思わないサウジアラビアなどアラブ諸国の政府が、自国の企業がアルジャジーラにコマーシャルを出すことを政治的な圧力などで妨害しているからだ。アメリカ政府が「アルジャジーラはテロリストの手先だ」とか「反米的で偏向している」と露骨に非難していることを見聞きすると、この放送局はイスラム諸国に一方的に肩入れしているよう思えるが、実はそうではない。イスラム諸国の他のテレビ局ではありえないイスラエルの政治家をトークショーのゲストに招いて自由に発言させたり、アメリカ政府要人のインタビューを放送したりと、同局のモットーである「双方の意見」を放送しているため、アラブ諸国からもにらまれているのだ。

このように、コマーシャル収入は上がっていないが、ビン・ラディンの姿や「テロリスト」からの映像が多く届けられることなどから、主要国を中心としたテレビ局としてはアルジャジーラの「売れる映像」を高額の契約金を支払っても確保しておきたい。日常的に利用することはなくても、「テロリズム」やイラクでの衝撃的な映像を自由に使うことができるため、テレビ朝日の担当者によると「アルジャジーラ側の言い値」で契約しているという。

ただ、このことはアルジャジーラが衝撃的な「売れる」映像を放送しなければ、世界のテレビ局としても契約する必要性がないということでもある。どんなに批判されようとも、「テロリスト」から送られた映像の真偽をあまり確認することなく同局が放送しているのは、こういった経営戦略上の事情も理由のひとつではないだろうか。これからも、映像が営業戦略として放送され続けるだろう。

さて、CNNなど一般契約で視聴できるグローバル・メディアのほかに忘れてはならないのが、ニュース映像通信社の存在だ。大手の2社はいずれも二大国際通信社であるAPとロイターの子会社で、それぞれAPTとロイターTVという。親会社のように世界中に取材網を構築しており、自前の撮影による映像や現地のテレビ局からのニュース映像を世界中の契約テレビ局に衛星によって電送する。そのままでテレビ・ニュースとして使えるようにアナウンサーや記者が登場しニュース記事を読み上げ商品化されたものもあるが、普通はニュース映像の素材を受け取ったテレビ局が編集した上で自前のニュースのような顔をして放送している。

CNNも一般のニュース放送とは別に、世界のテレビ局用にニュース映像の通信社的な衛星配信を行っている。ただ、「CNN」の文字が映像に入っているほうが「臨場感」「緊張感」「CNNで放送された」という付加価値をつけることができ、また、「あくまでもCNNが報じたものに過ぎない」という責任逃れができるとテレビ局側は考えている。そのため、重大ニュースやニュース速報（ブレイキング・ニュース）では、「CNN通信社」はほとんど利用

されず、赤と白のCNNのロゴの入った一般放送の映像を使っている。

普段は耳にすることもない「ニュース映像通信社」ではあるが、イラクでの日本人拘束事件では重要な役割を担っていた。CDに複製された日本人3人の映像は、アルジャジーラだけではなくAPTNにも持ち込まれた。このことは、犯人側がニュース映像の世界的な流通、メディアの内部事情、それにメディアを利用した宣伝効果について通じている証拠だ。理由は二つある。

日本の主要テレビ局はすべてアルジャジーラのニュースを再放送できる契約を結んでいるが、世界的には契約を結んでいるテレビ局は多くない（もちろん、無断借用しているテレビ局は無数にあるだろう）。テロリストからの犯行声明ビデオなどの独占映像を除けば実際に利用する映像はあまり多くはないのに、アルジャジーラの契約料はかなりの高額であるためだ。しかし、世界中のほとんどの新聞社がAPとロイターからニュース配信を受けているように、大手2社のAPTNとロイターTVと契約していないテレビ局のほうが少数派だ。グローバルなニュースの伝達を狙うには、アルジャジーラだけに映像を提供するよりニュース映像通信社にも流したほうがより効果的になる。

「テロリスト」からの映像の中には人質の喉下にナイフを突きつける場面も含まれていた。1社だけへの「提供」であれば、人権への配慮や犯人側の狙い通りにのせられてしまうことを避けるため、その部分を放映しない決断はテレビ局にとって比較的容易だろう。ライバル社の出方をうかがう必要がないからだ。

しかし、複数のメディアに提供された場合、映像が残忍であっても、犯人側の情報操作の意図を見抜いていたとしても、他社よりもよりセンセーショナルな映像を求める競争から、すべてを放映する可能性は高くなる。日本人拘束の映像では、アルジャジーラとAPTNの両社を競わせる狙いが「テロリスト」側にあったのではないかと思われる。

実際、日本のテレビ局は問題のシーンを当初は放送しなかったが、アルジャジーラ、APTNともすべての映像を配信している。また、APTNの親会社APが配信した、喉元にナイフが突きつけられる映像の写真は日本の一部の新聞や雑誌に掲載された。生死の縁にある人質の姿で感情的な世論を喚起し政府を揺さぶるテロリスト側の計算どおりだったのではないだろうか。「テロ」（恐怖）の演出とそれを効果的にメディアに報道させる犯人グループのメディア利用の巧みさは、スピンドクターと呼ばれるメディア戦略のプロ並みの知識と巧みさであり、情報操作とメディアの産業構造の講習でも受けているのではないかと思わせる。

テロリズムの変容

世界をカバーするグローバル・メディアのネットワークと映像の流通システムが構築されている現在、インターネットほどではないにせよニュースや情報を一国の政府がコントロールすることは不可能になっている。かつては、ダイナマイトの発明が「テロリズム」に革命をもたらしたといわれるように、グローバル・メディアがもたらした変革は「テロリズム」に実質的な非国家アクターとしての外交的な地位と外交力を付与したといえる。

もちろん「テロリズム」による外国政府に対して具体的な要求を突きつけることは昔からあったが、ハイジャックや大使館の占拠など実際に「テロリスト」が姿を現し、その国の国

民を人質に取ることが多かった。古くは 1972 年のミュンヘン・オリンピックでパレスチナ人グループがイスラエル選手団を人質にした事件、最近では 2002 年のロシアからの独立を要求してチェチェン人グループが観客を人質に立てこもったモスクワの劇場占拠事件がいい例だろう。

しかし、ハイジャックや占拠によって人質をとることは、自らの生命を危険にさらすことでもある。要求が受け入れられないばかりではなく、特殊部隊の突入などによって自分たちも全滅してしまうことがほとんどだ。モスクワの劇場占拠事件でも、ロシア特殊部隊の神経ガス利用によって犯人グループ全員が殺されるか逮捕された。

人質の写真を報道機関に送りつけ捕虜の釈放などを要求する「テロリズム」の手法も今に始まったわけではない。メディアをルートに人質の写真とともに外国政府に要求を突きつける「テロリズム」は、1975 年に始まったレバノン内戦ごろから頻繁に発生し、確立したテロ戦術になったといわれる。

しかし、映像と写真では衝撃度が違う。フィルムといった映像メディアは昔からあったが、グローバル・メディアが未発達で映像の世界流通システムも構築されていなかった時代は、たとえ犯人が映像を送りつけてきたとしても、世界中に中継されるまでには時間がかかった。そのうちにニュース価値が低減してしまい、新聞でいうベタ記事扱いのニュースになるか未放送のままで終わることになる運命が待ち受けていた。

そして、グローバル・メディア時代に決定的に異なるのが、メディアを舞台にした「外交交渉」が可能になった点だ。ビデオをテレビ局に送りつけることにより、世界のどこからであろうと、どの国の外国政府でも交渉相手に選ぶことができ、しかも、一方通行的なものではなく双方向に近い交渉が可能になる。人質のビデオとともに外国政府に要求を突きつけ、それに対して外国政府の回答がメディアによって伝えられ、時には、政府の回答に対して犯人側は再度ビデオを送り反応を示し新しい条件を提示してくる。イラクのフィリピン人拘束事件がいい例だ。それでいて自分の姿をさらすことなく、どこにいるのかさえも知られることがない。時には「テレビ会議」に近い同時的な交渉さえ行われる。

グローバル・メディアを外交ルートにすれば、約束事だらけの外交プロトコルに縛られることもなく当該国政府と実質的な交渉が可能になる。イラクの日本人拘束でも、犯人側の自衛隊撤退要求に対し日本政府が拒否を表明したあと、被害者家族が政府を経由することなく、アルジャジーラを通じて直接犯人側に解放を訴えるメッセージを伝えた。真相はわからないが、3 人が解放されたのは家族側のメッセージが犯人に理解されたのかもしれない。

しかも、(後述するように)「テロリズム」がグローバル・メディアによってセンセーショナルに報道されれば、その国の国民世論だけではなく、国際機関、他国政府、そして国際世論を巻き込むことにもなる。「テロリストとは一切の交渉に応じない」と拒否しようと、当該国政府側からすれば、国内世論、国際世論、諸外国政府の反応をうかがいながら、時にはさまざまな政治的配慮をしたうえで政策決定せざるを得ない。

フィリピン人拘束事件では、犯人、政府、被害者家族、人質本人の 4 アクターがそれぞれアルジャジーラでメッセージを交換し合った。その報道の過程で国内世論が撤退に向けて大きく動き、他にもさまざまな要因はあるにせよ結局はアメリカ政府の圧力にもかかわらずフ

フィリピン政府はテロリストの要求を受け入れることになった。

もちろん、ハイジャックや大使館を実際に占拠して人質をとった場面がライブ中継されることと比較すれば、グローバル・メディアで放送されるとはいえ「人質ビデオ」の臨場感と衝撃度は低い。しかし、グローバル・メディアにインターネットを加えることによって補完できる。

例えば、処刑シーンは人権への配慮や放送コードから放送されることは考えにくい。実際、要求が聞き入れられずに処刑された人質の映像の多くはアルジャジーラなどに届けられているが、その場面はほとんど放送されていない。犯人側としては、処刑シーンで恐怖をさらに増長させようと狙うが、さすがにいくら競争の激しいグローバル・メディアであっても、そこまでは放送しない。しかし、ネットを使えばメディアのフィルターを迂回して、簡単に思いのままの映像を世界に発信できる。

「テロリスト」の「公式」ウェブ・サイトは、アドレスを毎日変更するなどしているために一般のネット利用者には見つけにくい。しかし、サイトに衝撃的な映像を一旦アップすれば、放っておいてもその道に長けたネット・オタクがダウンロードし、あっという間に世界中のウェブ・サイトから自由に閲覧することができるようになる。実際にアメリカ兵を処刑した残虐な映像は、「テロリスト」の「公式」サイトにアップされた直後から、世界中のさまざまなサイトで見ることができるようになった。

では、実質的な意味でテロリストのグローバル・メディアを利用したメディア外交がうまくいっているのだろうか。イラクからの自衛隊撤退が要求された人質事件では日本政府は拒否している。韓国政府は人質の男性が処刑されながらも軍派遣の政策を転換してはいない。当然、アメリカ政府はまったく応じていない。唯一要求を受け入れたのはフィリピン政府だけであるが、そもそも派遣した部隊は約50人の小所帯であり、翌月には引き上げることが決まっていた。ネットに残忍なシーンをアップしたことで、政府の決定が覆ったという例もイラク関連の「テロリズム」ではない。

このように、グローバル・メディアを利用した「テロリスト」のメディア外交の要求がそのまま受け入れられることはほとんどない。逆に、国民やメディアの大批判を浴び逆効果ではないかという見方もあるだろう。しかし、要求が実現せずともメディアに報道されることだけで、ある意味では「テロリスト」の狙った外交目標は多くの場合は達成できていると考えられる。

すでに述べた日本、韓国、フィリピンの拉致事件を振り返ろう。いずれの国でもイラクへの軍や部隊派遣の是非が再び外交課題となり、撤退を求める国内世論が喚起された。さらに、拉致を招くことになったイラク戦争を起こしたアメリカに対する不信感を増大し、イラクの治安を維持できないアメリカの無力ぶりを印象づけるなど、犯人側にとれば要求は受け入れられずとも国際政治を揺るがすことで非常に大きな外交的な成果を達成できている。

日本人拘束事件では自衛隊のイラク派遣が再び重大な外交課題として再燃し、撤退を求めるデモや署名活動などが全国に広まった。韓国ではさらに激しい民衆のデモが起き、フィリピンでも政府が要求を受け入れるまで大統領官邸を取り囲む激しい抗議行動が続いた。また、多くの国々でイラク戦争に対する疑問やアメリカの外交政策について疑問が沸き起こってい

るが、イラク国内の爆弾テロや襲撃事件だけでこれほどまでに国際世論が喚起されただろうか。検証は困難だろうが、グローバル・メディアを使い世界中の人々が視聴者となる「テロリズム」が国際世論喚起に大きく貢献していると考えられる。

メディアは自立した対処を

残念ながら、グローバル・メディア利用は確固とした「テロリスト」の外交手段として確立しているといえる。メディアと公衆・市民が対処せざるを得ないだろう。

メディア間の熾烈な競争からセンセーショナリズムを希求するのは、「テロリズム」報道に限ったことではない。センセーショナルなことはそれだけでニュース価値が高い。しかし、殺傷や破壊など暴力行為の伴う「テロリズム」に対して、この価値基準を適応することは問題だ。「テロリスト」が提供する人質の生死のかかったものや残虐な映像は商業価値が高い一方で、同じような映像コンテンツでは世界中の視聴者から飽きられてしまう。「テロリスト」も映像によって創出される外交力を高めようと残忍性をますます高めてくるだろう。メディアを利用する「テロリズム」の残忍性は歯止めのきかないきりもみ状態に突入しているのではない。

たしかに、いくらメディア間の競争が激しいとはいえ、残虐な殺害シーンは放送しないよう一線は引かれている。しかし、「テロリスト」はインターネットに映像をアップロードすることで、メディアの自主規制による防護柵（ゲート）を簡単にすり抜けることができる。メディアが残虐シーンを放送しなくても、処刑の直前の映像を放送してしまえば、「この続きは、ネットでご覧ください」というようなものだ。

これは、公開処刑となんら変わらない。どんな大義があろうと、長い歴史を経て達成された人権を重んじる現代文明をあざ笑うような野蛮時代への回帰だ。「テロリスト」であるか、「解放軍」であるか、「義勇軍」であるかにかかわらず、また、どんなに崇高な大義があろうと、政治的暴力の影響力をメディアが増長してしまうことは問題を抱えている。メディアが門番（ゲートキーパー）となり、映像の選別と制御を行うか、映像が視聴者に与えると考えられる影響への警鐘を鳴らしながら報道すべきだ。

ただ、「テロリスト」からのメッセージを完全に遮断すべきだといっているのではない。問題は、本来は言論で勝負すべきところが、映像の衝撃度が前面に出てしまっていることだ。

「テロリスト」であろうが、彼らに言論の場を提供し主張や政治的思想を伝えるべきだ。理想論といわれればそれまでだが、民主主義の根幹である自由な思想や意見の討論によって民意を形成していく過程に立ち戻る必要がある。

絶望から生まれる「テロリズム」に、こんなことが伝わるはずがないという意見もあるだろう。確かに、「テロリスト」としても、言論で相手が交渉に応じたりすれば暴力行為に訴える必要もない。それができないから「テロリズム」に訴える。しかし、暴力の連鎖を断ち切る役割もメディアにはあるのではない。

すでにメディアは国際関係や外交の決定力を持つ非国家アクターのなかでも中心的な存在である。いやが応にも外交や国際関係に影響を与え、また方向付ける外交アクターである以上、メディアはテロリズムを「客観的に」報道する観察者や伝達役ではない。ジャーナリズム

ムの原則ではあるものの、中立の立場の原則を盾に言い逃れするべきではない。自立したアクターとしてテロ報道を考え直すべきではないか。

グローバル・メディアとニュース映像の国際流通

米英通信社による寡占構造の問題点

広島市立大学国際学部教授 井上泰浩

メディアによる共有体験

世界的なニュース・イベントが起きるたび、人々はテレビの前に釘付けになる。国際ニュースはグローバル・ニュース・メディアによって、地球の隅々の家庭のテレビに「戸別配達」される。人種、民族、文化、国籍、環境、経済事情、思想、そのすべてが異なっていたとしても、世界の人々は平等に、同じ映像をまのあたりにし、衝撃的な映像は心に深く刻印される。映像には言語の違いによる壁はほとんど存在せず、文化的な相違さえも超越する力がある。

テレビで放送される国際ニュースは、世界中の人々に「共有体験」を提供するようになった。地球の裏側の出来事が、ある日突然テレビの画面に映し出され、世界中の人々が同じ体験を共有することは、グローバル・メディアが可能にした多文化世界における「体験のグローバル化」と言えないだろうか。

テレビで見ることは体験ではないという意見もあるだろう。しかし、現代社会に生きる人間にとり、直接体験できることはどれほど少ないかを考えてほしい。国際政治や世界経済の動きはもちろん、国の政策はおろか自分の住む自治体の政策や方針でさえ、およそメディアのニュースを通してしか知ることにはできない。自分で直接体験できることは、ごく一部に過ぎず、現代社会で重要なことの多くはメディアを見聞きすることでしか「体験」することはできない。特に、滞在経験のない外国や異文化に対する意識（イメージ）の形成では、テレビ映像が与える影響が非常に大きいことは、多くの研究で実証されてきている (Potter, 2001)。

そもそもメディア、とりわけテレビの映像は世論を喚起する大きな要因のひとつである。映像による多国家と多文化をまたがる共有体験により、現代は国際世論が喚起されやすい環境にあるといえる。テレビが国際世論や国際政治をどれほど左右するかは、テレビを利用するパブリック・ディプロマシーの重要性がこれまでになく高まり、主要国では国家戦略として取り組んでいる現状からもうかがえる (Peterson, 2002)。パブリック・ディプロマシーによって相手国の人々に自国の好感度を高めることで創出される国のソフト・パワーが、国際社会における国家の地位や政治力を決定する時代なのである (ナイ、2004)。

世界中にニュースを配信することで共有体験を提供しているのが、グローバル・ニュース・メディアである。多文化世界における意識と世界観の形成において、グローバル・メディアが伝えるニュース映像は大きな役割を果たしているはずだ。しかし、国際ニュースを伝えるテレビは、世界をありのまま映し出している鏡ではない。歪み、そして欠けたところだけの不完全な鏡だ。

この章では、ニュース映像を世界に配信するグローバル・ニュース・メディアに絞り、CNNやBBCなど衛星を使って世界中にテレビ・ニュースを放送する衛星ニュース局、そし

て、世界中のテレビ局で放送される国際ニュースを供給しているニュース映像通信社の構造と流通の特徴を解説する。そして、「ニュース」の国際流通はさまざまな要因によって決定され偏向が入り込む実証研究例（伊藤、2003）を前提として、「ニュース映像」の国際流通の決定要因や偏向を推察する。

グローバル市場の「商品」

企業の商取引にはなじまないように感じられるニュースの国際的な流通は、企業活動からすれば「貿易」であり、ニュースは取引される「商品」である。需要と供給の法則によってニュースが国際的に流通するしくみを「ニュースの市場メカニズム論」（伊藤、2003）という。この理論は、広義のニュースよりも、特にニュース映像の場合により当てはまる。その理由は後に述べるとして、まず、ニュースの国際貿易を行うメディア産業について説明する。

世界にニュースを発信するメディアのいくつかは、映画や音楽などのエンターテインメント・メディアも擁する巨大メディア企業の一部門である。例えばCNNは、インターネット、出版、映像などが合体した世界最大のメディア企業であるAOLタイム・ワーナー社の一部門だ。日本の感覚からすれば、NHKや民放テレビ局などほとんどすべての報道メディアは独立したメディア企業であるのだが、世界的にはBBCなど一部を除いて総合メディア企業や軍需産業を核としたコングロマリットの一部門であることも珍しくない。

メディア産業界のコングロマリット化は、1990年代後半から急速に進んでいる。その原動力のひとつが、「もはや単独媒体では生存できない」というメディア産業に広がっている懸念である。なぜなら、メディア・コンテンツのデジタル化やインターネット、ブロードバンド・ケーブルの普及などによるメディア融合の流れが押し寄せているからだ。新聞もインターネットで読めるし、出版のオンライン化も進んでいる。音楽もネット配信が加速中であり、映画もそう遠くはないだろう。つまり、これまでのようにメディアの住み分けによって共存していくことは難しいという業界の判断である。コングロマリット化は、メディア産業内の業種を分け隔てていたものが、インターネットやデジタル化によって消滅しつつある中での動きともいえよう（井上、2001）。

また、冷戦後の民主化・自由化、それに伴う世界的な規制緩和や撤廃、さらにインターネットによって加速したボーダレス化、グローバル化、世界標準化の流れが、メディア商品のグローバル市場を大発展させたことも重要だ（Demers, 2001）。情報通信技術の発展によるグローバル通信コストの劇的な低減、異文化に対する人々の抵抗感の軽減なども理由に挙げられる。コングロマリット化やグローバル化などの複合的な要因により、ニュースも含めた商品としてのメディア・コンテンツの大量生産と国際流通が活発になっている。

コングロマリット化とグローバル化による国際流通が進めば、「ウインドウの多層化」によるメディア・コンテンツの有効利用が可能になる。「ウインドウ」というのは、テレビ、雑誌、映画といった個別のメディア（媒体）をさす。つまり、「ウインドウの多層化」というのは、あるメディア・コンテンツをいろいろなメディア（ウインドウ）で「使いまわし」をして収益確保とコスト分散をすることである。例えば映画であるが、映画館で上映した後、ケーブル・テレビの有料放送やプレミアムチャンネルに流し、ビデオ会社がビデオにして販売し、

レンタルビデオ店が貸し出し、ネットワークテレビ局がゴールデンタイムに放映し、そして最後にケーブルの再放送専門局が放映する、という一連の過程が「ウインドウの多層化」である。映画ほどでないにせよ、ニュース映像もテレビ局用、ウェブ・ニュース用、資料映像用など「使いまわし」ができる。こうした「使いまわし」を世界規模で行えば、それだけコスト分散ができ収益は上がる。

一般にメディア商品は最初の一つを作るのに莫大な費用と労力がかかる。これをファースト・コピー・コストという。しかし、二つ目からはCDやビデオのように電子的にコピーすればいいことが多く、自動車のようにはじめから組み立てたりする必要がない。食品などと違い、メディア製品の素材の原価はただ同然か非常に安い。特にテレビ放送は、たった一人の視聴者であろうが無数の視聴者であろうが、理論上は制作コストも放送コストもまったく同じであり、多くの消費者（視聴者）を獲得すればするほど経済効率が向上する。工業製品のように、ある一定の製造量を超えてしまうと、経済効率が低下していくのとは異なる。つまり、大量生産・販売による効率化はメディア商品にこそより当てはまるのだ。

このように、現在ではメディア商品のグローバル化と国際流通を推進する条件はそろっている。ただ、日本の場合、「日本語」という文化障壁があるため、比較的ではあるがグローバル化の波に乗って押し寄せてくる海外からのメディア・コンテンツに飲み込まれずにいる。しかし、ニュース映像に限れば言葉の壁などないに等しい。日本のバラエディー番組では海外の面白おかしい映像がひんばんに使われるが、映像の面白さだけで「笑いが取れる」ことが映像には言葉の壁のないこと、あるとしても非常に低いことを示している。このような理由から、いまではニュース映像は世界中に流通する「商品」になっている（Hachten & Scotton, 2002）。

しかし、ニュース映像はどのように国際的に取引され、流通経路はどのようになっているのかは、一般にはほとんど理解されていない。テレビのリモコンのスイッチを押し、チャンネルを変えるだけで、世界中から国際ニュースの映像が戸別配達される。水や空気のようにどこにでもあるものだ。それゆえ、ニュース映像が世界の現実をありのまま映し出しているという感覚を視聴者は無意識に抱いてしまわないだろうか。

グローバル・ニュース・メディアの現状

世界のテレビ・ニュースの流通は、CNNとBBCに代表される衛星ニュース局、それにニュース映像通信社が中心的な役割を果たしている。本稿では、この二つを総称してグローバル・ニュース・メディアとする。衛星ニュース局とは、衛星を利用し世界のほとんどどこからでも、そして文字通り世界中に24時間ライブでニュースを放送するテレビ局のことだ（注1）。今では、CNNとBBCの米英の二大ニュース局に加え、フォックス・ニュース・チャンネル（FNC）やMSNBC（いずれもアメリカ企業）なども国際ニュース市場に参入しており、中東カタールに本部を置くアルジャジーラの存在もある。

衛星ニュース局以上にニュース映像の国際流通で大きな役割を果たしているのが、ニュース映像通信社である。ニュース映像通信社というものは、一般には存在すらほとんど知られていない。また、CNNやBBCにしても、米英の国民はともかく、日本など非英語圏での

視聴者は少ない。しかし、衛星ニュース局とニュース映像通信社に代表されるグローバル・ニュース・メディア発のニュース映像は、自国のテレビ局を通じて知らないうちに見ているのだ（図1参照）。では、主要なグローバル・ニュース・メディアについて説明する。

▼ 図1 ▼

CNN

1980年に、衛星を使った世界で初めてのニュース専門局、CNNがアメリカ・ジョージア州アトランタにターナー・ブロードキャスティング社の一部門として誕生した。世界にニュースを発信する部門はCNNインターナショナルといい、いまでは200カ国以上の国と地域に9000万人の視聴者を持つまでに成長した。2度にわたる買収を経て、現在では世界最大のメディア企業であるAOLタイム・ワーナーの1部門として存在している。グローバル・ニュース・メディアの代表格である。

グローバル・ニュース・メディアとしてのCNNが存在を世に知らしめたのは1982年のフォークランド戦争だ。CNNはブエノスアイレスとロンドンの戦争当事者を生中継で同じ画面に登場させて放送した。戦争状態にある双方の国の当事者による主張を同時に放送するという「革命的」な戦争報道だった。その後も、ベルリンの壁崩壊、天安門事件、ロシアのクーデターなど世界的な大事件の生々しい映像とニュースを発信することで名声を高めた。そして、1991年の湾岸戦争では、バグダッドに残ったピーター・アーネット特派員による空爆生中継により、世界中にCNNの名前を広めたのと同時に、戦争を衛星によって生中継する先駆的な報道スタイルを確立した。

CNNの「偉大さ」は、世界のどこにいても、世界中のニュースを見ることができることだ。大事件事故が起きた時、世界中のテレビ局がCNNの映像をそのまま放送することが多いのは、他のルートからの映像は配信されるまでに時間がかかり、入手できるのはCNNの映像だけであることが多いからだ。特に、世界の片隅で起きた事件事故、そして発生から間もない場合、世界中のテレビ局と契約して映像を入手することのできるCNNは力を発揮する。また、アメリカの3大ネットワークが90年代に海外支局取材網を縮小した時期、CNNは逆にナイロビやフランクフルトなど海外支局を拡充して行き、海外取材力を増強させている。

BBC

世界を代表する公共放送のひとつであるBBC（英国放送協会）は1991年にCNNの後を追ってグローバル・ニュース市場に参入した。BBCワールドという。国際情報戦略として戦前からラジオでニュースを世界中に放送し続けているBBCワールド・サービスと混同されることがあるが、組織上は別物である。衛星ニュース局である「ワールド」も情報戦略の一環として設立された色合いは濃いですが、税金で運営される「ワールド・サービス」と異なり、「ワールド」は広告収入などによって経営される「民間メディア」でもあり、企業構造的にはCNNと大きな違いはない。BBC本体は日本のNHKのように受信料によって運営されている。

設立当初は、アジアと中東向けに放送する「リージョナル・ニュース・メディア」であった。その後徐々に契約衛星数を増やすことでサービス地域を拡大していき、92年にアフリカ、

95年にヨーロッパとインド、そして98年にはアメリカをサービス地域に加え、グローバル・メディアに発展していった。受信契約数ではCNNには及ばないものの、BBCワールドは世界約200カ国で視聴でき、CNNの双壁とよべるまでに成長している。

Fox News Channel

衛星ニュース局の競争は、メディアの集積地であるアメリカで熾烈だ。CNNと受信契約数や視聴率で覇権争いをしているのが、1996年にニューヨークに設立されたフォックス・ニュース・チャンネル（Fox News Channel、FNC）だ。ハリウッド・メジャーのひとつ、21世紀フォックスやアメリカ4番目のテレビネットワークのフォックスなどを所有するニューズ・コーポレーションの一部門だ。さまざまな調査機関や市民団体が「最も偏向したニュース局」と評価を下しているように、FNCの論調は非常に保守的に偏っている。例えば、イラク戦争前には戦争開始を煽るような論調ばかりで、戦争中もアメリカ軍を賞賛激励する内容一色となった。911テロまでは、世界的な大事件の報道ではCNNの独壇場となっていたのだが、FNCの報道姿勢は保守的な視聴者を獲得し、アメリカ国内におけるニュース局間の視聴率争いではCNNを上回っている。イラク戦争報道でもFNCがCNNを終始上回る視聴率を獲得した。この結果、CNNが報道姿勢を保守寄りに変更せざるを得ない状況を作り出しもした。

しかし、FNCはアメリカ国民向けに作られているニュースをそのまま世界に発信しているため、国内ではCNNに視聴率で勝るニュース局になりながらも、グローバル・ニュース・メディアとしてはCNNのような地位を確立していない。世界の多くの国で視聴できるとはいえ、CNNと比べると限定的だ。

MSNBC

CNN、FNCに続く第3のニュース・チャンネルがMSNBCだ。社名から明らかなように、マイクロソフト（MS）と米国3大ネットワークのNBC（実質的には、同社を所有するジェネラル・エレクトリック）の合弁会社として1996年に設立された。同局の強みは、テレビとネットによるさまざまなサービスを統合させたことに加え、NBCの国内外の取材網と全米の系列テレビ200局との提携によって取材網を新たに作ることなく運営ができたことだ。また、NBC本体だけではなく、NBC関連の経済ビジネス・ニュース専門チャンネル、CNBC（Customer News and Business Channel）との連携も強みだ（注2）。地域をカバーするCNBCヨーロッパ、アジア、アラビアに加え、日経CNBCなど主要地域と国にチャンネルを持ち、このルートからMSNBCのニュースを伝えることができる戦略を持つ。ただ、世界市場ではMSNBCは苦戦しており、経済ビジネス・ニュースに特化したCNBCのほうが認知されている。

Al Jazeera

もはや「中東のCNN」という手垢のついた枕詞を使う必要のなくなったニュース専門局のアルジャジーラ。アメリカのブッシュ政権は、「アルジャジーラはテロリストの片棒を担いでいる」「テロリズムに利用されている」と公然と批判を繰り返しているが、このことはアメリカ政府がアルジャジーラの中東における存在と影響力の大きさを認めていることでもある。

開局したのは、911テロの5年前の1996年。BBCがアラビア語放送部門を閉鎖したため

失業したジャーナリストら職員を母体に、カタールに設立された。同国のハムド・ビン・ハリファ・アル・サーニ首長が出資者となり、首都のドーハに本部を設置した。911 テロ後、オサマ・ビンラディン容疑者のビデオ声明を独占入手して放送し世界中の注目を集めるまで、アルジャジーラのことを知る人などアラブ諸国を除けばほとんどいなかった。2004年には東京支局を開設し、また、2005年には英語による24時間放送を予定しており（2004年11月現在）、グローバル・ニュース・メディアに成長しようとしている。

アメリカ政府による「アルジャジーラはテロリストの手先だ」とか「反米的で偏向している」という露骨な非難を耳にすると、この放送局はイスラム諸国に肩入れしているよう思えるが、実はそうではない。イスラム国のテレビ局ではありえないイスラエルの政治家をトークショーのゲストに招いて自由に発言させたり、アメリカ政府要人のインタビューを放送したりと、同局のモットーである「双方の意見」を放送しているため、イスラム諸国の政府からも反感を買っている。

ニュース映像通信社

一般契約で視聴できるCNNなどの衛星ニュース局よりもニュース映像の国際流通に大きな役割を果たしているのが、ニュース映像通信社だ。テレビの国際ニュースばかりではなく、バラエティーなどさまざまな番組で放送される世界の映像の多くは、映像通信社から配信されるものだ。厳密な意味でのニュースばかりではなく、芸能ニュース、スポーツ、ドキュメンタリーなどニュース番組以外でも使うことのできる映像を配信しているため、「テレビ映像国際配信会社」といったほうが正確かもしれないが、大手2社はいずれもニュース通信社による運営であることから、ニュース映像通信社とする。

新聞記事では国際ニュースの冒頭に新聞社の特派員名や、「AP」、「ロイター」、「共同」という配信元を示すクレジットが入っているので、その新聞社の特派員による記事なのか、それとも通信社によるものかという「出所」がすぐにわかる。しかし、通信社から配信された映像には一般にクレジットが入らないため、一体どこから映像が発信されたのか、どこを經由して配信されたのか、まったくわからない。国際ニュースで使われる映像のほとんどは通信社によって配信されているにもかかわらず、ニュース映像通信社の存在はテレビ局の国際報道関係者以外ではあまり知られた存在ではないのは、この理由からだ。しかし、ニュースの国際流通の決定要因は国際通信社（アメリカのAP、イギリスのロイター、フランスのAFP）の存在が最も重要な要因であるように（伊藤、2003）、国際ニュース映像の流通においても同様のことが当てはまるのではないかと推測される。

大手の2社はいずれも二大国際通信社であるAPとロイターの子会社で、それぞれAPT NとロイターTVという。親会社のように世界中に取材網を構築しており、自前の撮影による映像や現地のテレビ局からの映像を世界中の契約テレビ局に衛星によって伝送する。そのまま放送できるようにアナウンサーや記者が登場しニュース記事を読み上げ商品化（パッケージ化）されたものもあるが、普通はニュース映像の素材を受け取ったテレビ局が編集した上で、映像と共に送られるデータ「ファクト・シート」に基づいて書いたニュース原稿をつかい「国際ニュース」が作られる。

APT N (Associated Press Television News)

ニュース映像の重要性と市場価値の高まりから、AP通信は1994年に映像配信会社を設立した。1998年には、大手映像通信社のWTN (Worldwide Television News) を吸収合併し、現在のAPT Nに社名変更して再スタートを切った(注3)。APT Nは67カ国83支局の取材体制を敷き、世界の約500の放送局と契約を結び、衛星によって24時間体制でニュース映像とパッケージ化したニュース番組を配信している。ニュースばかりではなく、SNTV (Sports News Television) によって、全世界の主要なスポーツ中継も提供している。AP本体は、アメリカ国内の1500の新聞、5000の放送局にニュースを配信し、全世界では計15000の報道機関にニュースを配信している。

Reuters TV

経済金融情報が収益の9割を占めるロイターは、同時に総合情報通信社を目指している。UPIの写真部門を買収した後、WTNと共に2大ニュース映像通信社だったヴィズニュース (Visnews) を1990年代初頭に買収、テレビ映像部門に乗り出した。世界中に83支局の取材網をもつロイターTVは、APT Nと市場を寡占している。ロイターTVはテレビ向けばかりではなく、ウェブ・サイトのニュースとして使えるものを配信しているのが特徴だ。ロイターの本体を含めると、記事、写真、それにテレビとウェブ・サイト向けの映像により、あらゆるメディアのニュースを配信している。また、ロイターTVはスポーツ中継、健康問題や環境をテーマにした特集物から芸能ニュースまで、ドラマなどの番組を除いたテレビのコンテンツを配信している。ロイター本体は、世界150カ国230支局に2500人の記者、カメラマン、編集スタッフを要している。

テレビ局の映像販売

テレビ局が外国の放送局に直接販売するニュース映像の国際流通も存在する。ニュース映像通信社や衛星ニュース局によるものと比べれば量的には少ないが、この分野でもアメリカのテレビ局は積極的にニュース映像を販売し、アメリカ発のニュース映像が世界中に流通し大きな影響力を持つことに貢献している。3大ネットワークのABC、CBS、NBCも活発であるが、特に力を持っているのがCNNである。

CNNは衛星ニュース局として一般向けに放送しているのとは別に、APT Nのようにニュース映像の衛星配信部門を持っている。ただ、テレビ局側としては、映像に「CNN」の文字が入っているほうが「臨場感」「緊張感」「CNNで放送された」という付加価値をつけることができると状況によっては判断することもある。そのため、重大ニュースやニュース速報 (ブレイキング・ニュース) では、「CNN通信社」はあまり利用されず、赤と白のCNNのロゴの入った一般放送の映像をそのまま使うことのほうが多い。日本では、テレビ朝日がCNNと契約をしている。NHKはABC、日本テレビはNBC、TBSはCBSと、それぞれ契約を結んで、ニュース映像の直接取引をしている(注4)。

また、ヨーロッパでは、欧州連合の加盟国などで組織しているユーロヴィジョン (Eurovision) が、ニュース映像だけではなくスポーツや娯楽番組の交換を各国間で行っている。こうした、地域間の映像流通機構もあるが、衛星ニュース局と映像通信社というグローバル・ニュース・メディアが、ニュース映像の世界流通のゲートキーパーとして、そして、国際問題や国際世論のアジェンダ・セッターとして機能していると推測される。

西側メディア

以上述べたように、西側メディアが国際ニュース映像の流通を寡占している。アルジャジーラなど非西洋メディアがあるものの、グローバル・ニュース・メディアは実質的に欧米メディアのことである。西側寡占の第1の理由は、そもそも国際ニュースはイギリスのロイター、アメリカのAP、フランスのAFPといった国際通信社が伝統的に支配してきたことが挙げられる。植民地時代から、西側経済人たちにとれば、迅速かつ正確なニュースは覇権と市場競争のための必需品であった。期待に応えられないメディアは淘汰されていった。

また、西側自由主義国には独立した他のメディア（新聞、雑誌、テレビ）も発展しており、国際ニュースを求める西側国民と社会の需要に対して、それぞれのメディアが競い合い信頼性を高めてきたという歴史的背景も重要な点だ（Hatchen, 2002）。さらに、ほとんどの西側メディアは政府から独立した組織であり、非西洋諸国のメディアと比較すれば検閲や圧力の入り込みにくい構造も人々の信頼を得る要素となった。

もちろん、政府から独立している西側メディアとはいえ、さまざまな法規制や政治的圧力、また産業界からの広告出向を通じた圧力や配慮（自己規制）、さらにメディアを所有する企業グループによる編集への介入、企業利益優先のため編集の公平さを犠牲にすることは珍しいことではない。また、グローバル・メディアが各国で「営業」するためには、その国の政府による認可や規制、また、その国の産業界からもさまざまな圧力がかかる。しかし、一般に民主主義国の西側メディアは、少なくとも非西洋諸国のメディアよりは編集の自由と独立、情報の正確さと迅速さによる信頼性を達成しており、取材網充実のための必須条件である資本力、情報の配信のための通信技術力においても勝っていたことから、現在でも国際ニュースの欧米支配が続いている。

衛星通信の構造

次に、グローバル・ニュース・メディアとニュース映像の国際流通を可能にしている衛星通信について簡単に説明する。比較的簡単に衛星ニュース局を開局しニュースの世界発信を可能にしているのが、地球全体をカバーする衛星通信網の発達と通信コストの低下だ。国際組織であるインテルサット（Intelsat）の通信業務民営化に加えて、中東のアラブサット（ARABSAT）や旧東側諸国を中心にしたインタースプートニック（Intersputnik）など地域諸国で組織する通信機構、自前の通信衛星を所有する民間衛星通信会社の増加により、かつては参入の難しかったグローバル・メディア業界は競争時代を迎えている。また、1990年代の規制緩和により、これまで国内に衛星通信業務を限定されていた衛星通信会社でも、地域（例えば中東や東南アジア地域）や国際通信に参入が可能になったこともある。衛星通信システムは、大きく分けて国際（大陸間）レベル、地域（大陸内）レベル、国内レベルに分類されて入るものの、そもそも宇宙に浮かぶ衛星にとり国境や地域の線引きは物理的にはほとんど意味がなく、政治的なものでしかない。これらの理由から、国内の通信システムでありながら周辺諸国地域の通信を同時に行うことは技術的には問題はなく、現在では国際、地域、国内の衛星の運用区分が薄れてきている（下世古、2002）。

国際電話を主業務とするインテルサットが初めての通信衛星「アーリー・バード」（インテ

ルサット I) を打ち上げ、アメリカとヨーロッパの国際電話とともにテレビ映像の橋渡しをしたのは 1965 年のことだ。1969 年にはアポロ 11 号の月面着陸の映像で初めての「世界中継」を行った。1970 年台までは、インテルサットによる通信量のほとんどは国際電話だったが、1980 年代に入り、電話以外のデータのやり取りが半分を占めるようになった。2000 年には、衛星の通信容量に占める割合の 53% がテレビ（ビデオ映像通信を含む）映像の通信に使われるようになった（SpaceNews, 2002）。電話などの音声とデータは 41 パーセント、残りはインターネット通信などである。

テレビ映像の通信が増加した理由のひとつに、グローバル・ニュース・メディアによるニュース映像の国際流通が盛んになっていることが挙げられる。衛星によるテレビ映像通信のうち、どれほどがニュース映像であるかはデータがない。しかし、2001 年の 911 テロや 2003 年のイラク戦争など世界が注目するニュースが起きたときには、衛星回線の争奪戦となるほどだ（注 5）。経済のグローバル化や人間の交流がさらに進展していく中で、国際ニュース映像に対する需要はさらに増加していくものと予想される（注 6）。

ニュース流通の問題点

ニュース映像の国際流通の拠点として機能しているのは、アメリカとイギリスである（表 1）。こうした現状を「ニュース映像流通のアングロサクソン支配」とするのは言いすぎだろうか。また、図 2「ニュース映像の実質的流通」が示すように、ニュース映像の国際流通は多元性とは程遠い、きわめて限定的で一元的である。この図でテレビ局（日本）の海外支局経由によるニュース映像の流れが点線で示してあるのは、①日本のテレビ局の海外支局は世界の主要都市にしかないこと、②テレビ局の特派員が実際に登場してリポートをしている部分を除けば、グローバル・メディアにニュース映像を依存しているという実態からである（詳しくは後述）。それでは、ニュース映像流通の米英寡占が、多文化世界という脈絡の中でどのような問題を持つのかを考察する。

▼ 表 1、図 2 ▼

先進国バイアス

ニュースは商品である。ニュース記事と比べて、ニュース映像は衛星通信網など特定の流通経路以外での配信が困難であり、また、定額制のニュース記事とは違い、ニュース映像は価値のあるもの、つまりニュース性のあるものに高い値段がつけられる変動制で取引されることがあるなどの理由から、市場メカニズムの影響を強く受けると考えられる。例えば、911 テロ後にアルジャジーラが入手したオサマ・ビンラディン容疑者の数分間の映像は、約 2 万 5000 ドルから 5 万ドルで世界中のテレビ局に販売された。

顧客のニーズに合わせて製造販売されるのは、どのような商品であろうと変わりはない。国際流通する商品としてのニュースは、最大の顧客である主要国のメディアと最終消費者である読者視聴者を意識したものになり、そこに起因するバイアスが入り込む（Shoemaker & Reese, 1996）。しかも、ニュース映像の場合は、発信元となるグローバル・メディアは米英にほぼ限定されているため、この傾向はさらに強くなると考えられる。具体的には、ニュース選択の段階で主要国は取り上げられる頻度が高い一方で、それ以外の国は放送される確率

は低くなる (Kim & Barnett, 1996)。また、企業間競争の激化から、グローバル・メディアはニュースの多様性と公平性を第一義に置かず、先進国の顧客ニーズに合わせた編集を進めている (Paterson, 2003)。つまり、より高い契約金を支払ってくれる先進国メディアが興味を持つニュース選択と映像編集がされた国際ニュース映像が、世界中に流通しているのだ (注 7)。

アメリカのメディアにおける国際ニュースの選択基準は、社会規範などからどれほど「逸脱」しているかが最大の決定要因であり、アフリカなどの発展途上国のニュースは災害や飢饉などの悪いトピックばかりがニュースになる (Shoemaker, Danielian & Brendlinger, 1991)。これを国際ニュース選択における「逸脱理論」という。メディアがニュース価値があるとみなす国際ニュースは、メディアが本拠を置く国の社会的規範とそのニュースがどれほど「逸脱」しているかと連動しているというものだ (Shoemaker, Chang & Brendlinger, 1987)。言い換えれば、外国で起きた事件が自国の社会的規範から掛け離れれば離れるほど、そのニュースはメディアによって取り上げられる可能性が高くなり頻繁に報道される、ということである。

また、「覇権 (ヘゲモニー) 理論」も国際ニュースに入り込むバイアスを予見する上で重要だ。「覇権理論」とは「メディアの内容というものは社会において権力を握るもののイデオロギーに影響される」 (Shoemaker & Reese, 1996, p. 7) というものである。すなわち、マスメディア自体が社会の支配体制を構成する一部であり、エスタブリッシュメントの利権にかなうもの、都合のいいものに対しては好意的な報道がなされ、逆に、支配体制に反するものに対しては非好意的な報道がなされるというものだ。

グローバル・ニュース・メディアが本部を置く国は実質的に米英 2 国である。アメリカにおける国際ニュースの選択基準は、グローバル・ニュース・メディアが発する国際ニュースにも多かれ少なかれ当てはまるはずだ。また、紛争、災害、飢饉などのニュースは「絵」になりやすく、このような悪いトピックばかりが選択される傾向はニュース映像ではさらに強くなるのではないかと推察される。

実証データはないものの、アメリカのテレビ局向けに制作された「国際ニュース」が、そのままアフリカやアジア、南米やヨーロッパで放送されることはごく普通のことだ (Hachten & Scotton, 2002; Paterson, 1999)。アメリカのニュース・メディアに取り上げられるかどうか、ニュース映像の国際流通ルートにより世界中に届けられるかを決定する要因のひとつだといえる。もちろん、配信先のテレビ局のゲートキーパーによる選択をかいくぐらなければ放送されることはないが、国力が低いほどそのまま放送される可能性は高い。

その理由は、世界の多くの国のテレビ局では、ロイターTVなどの通信社やCNNなどグローバル・メディアに頼らずして国際ニュースを放送することは経済的にも体制的にも不可能であるからだ (Hachten & Scotton, 2002; Paterson, 1999)。発展途上国のテレビ局ニュース番組の「海外ニュース」では、ロイターTVやAPT Nのニュース・パッケージをそのまま放送している。海外特派員などいないからだ。そもそも国際ニュースと情報を自国の特派員で多少ともまかなえる国は、先進国など経済力の高い国のメディアに限られる。つまり、図 2 で示したニュース映像の流通で、日本などの先進国では点線で示したルートが存在する

が、大多数の国では点線部分が示す国内テレビ局ルートはない。グローバル・メディアに完全に依存しているのが実態だ。

日本のテレビ局は世界の主要都市に支局を設置し、現地からのリポートを日本人特派員が行うことも少なくない。日本のメディアは、世界でも突出した数の特派員を世界各国に派遣している。アメリカとイギリスを除けば先進国でもこれほどの数の特派員を世界に配置しているところはない（井上、2004）。しかし、自社撮影の部分は特派員が映像に登場してニュース原稿を読み上げるスタンド・アップだけであることが多く、実際のニュース映像はグローバル・メディアに多くを頼っているのが現状だ（注 8）。

競争の激化によるセンセーショナリズム

国際ニュース映像市場は実質的に米英企業の寡占状態にあるのだが、このことは競争がなく平穏に業界が共存しているということではない。既述したように、インテルサットの通信業務民営化や民間衛星通信会社の増加、そして規制緩和により、かつては参入の難しかったグローバル・メディア業界は競争時代を迎えている。アメリカでは、主要ニュース局だけでもCNN、FNC、MSNBCの3社に加え、経済ニュースのCNBCなどが視聴率争いを繰り広げ、イギリスでもBBCに加え、ニュース・コーポレーションのスカイ・ニュース、それに、フランスも衛星ニュース局の開局を2005年に目指している。アラブ圏でもアルジャジーラのほかに2003年に開局したばかりのアルアラビア（UAE）などが衛星で中東諸国だけではなく世界にニュースを発信している。これらの衛星ニュース局は、世界各国のテレビ局にニュース映像を販売することにも力を入れており、ニュース映像通信社と市場を争っている。

競争激化は質の向上を必ずしも意味するものではない。特に、コンテンツを売るメディア業界の競争激化は、センセーショナリズムを招きやすい。イギリスの新聞業界がいい例だ。グローバル・メディアがセンセーショナルな映像を希求する理由のひとつに、衛星ニュース市場で視聴率や受信契約数をめぐる競争が激化したことが背景にあり、加えてコスト削減のプレッシャーが経営者に突きつけられ、ニュースが紋切り型になっている（Demers, 2001）。

アルジャジーラを例に挙げると、世界の放送局へのニュース映像配信の契約金がひとつの収入源になっている。アルジャジーラは1996年にカタール首長の出資によって設立されて以来、援助によって経営を成り立たせている厳しい台所事情がある。同局は他のメディアと同じように受信契約料とコマーシャルを主な財源にしているが、コマーシャルによる広告収入は思うようにあがっていない。「アラブのCNN」ともよばれアラブ諸国では最も人気のある衛星テレビ局であり、いまや世界的な放送局になったにもかかわらず、である。その理由は、アルジャジーラの論調や報道姿勢を好ましく思わないサウジアラビアなどの政府が、自国の企業がアルジャジーラにコマーシャルを出すことを政治的な圧力などで妨害しているからだといわれている。

このように、アルジャジーラはコマーシャル収入を思うように得ていないが、ビンラディン容疑者のビデオ声明やテロリストからの衝撃的な映像が多く届けられることなどから、主要国を中心としたテレビ局としてはアルジャジーラが放送する「売れる映像」を高額の契約

金を支払っても確保しておきたい。契約金の額であるが、ある日本のテレビ局担当者によると「アルジャジーラ側の言い値」で契約しているという。日常的な国際ニュースでは、アルジャジーラの映像はほとんど利用されることはないため、非常に割高な契約だという。

このことはアルジャジーラが衝撃的な「売れる」映像を放送しなければ、世界のテレビ局としても契約する必要性がなく、解約するだろう。「テロリスト」から送られた映像の真偽をあまり確認することなく同局が放送しているのは、こういった経営戦略上の事情も理由のひとつではないだろうか。アルジャジーラに限らず、センセーショナルな映像の配信はグローバル・ニュース・メディアの営業戦略として位置づけられている。

課題

現在ではグローバル・ニュース・メディアによって、地球上のあらゆる国や地域のニュースが世界中のテレビに届けられる。その意味では、メディアによる情報のグローバル化に向けているといえるだろう。しかし、ニュース映像の国際流通の現実には、多文化世界の相互理解に必ずしも貢献していない。おそらく先進国間のニュース流通は盛んであるだろうが、それ以外の国は隅に追いやられ、悪いニュースばかりがことさら強調されているはずだ。外国に対するイメージ形成と態度決定において、グローバル・メディアが支配している国際ニュース映像は大きな影響を及ぼすだけに重要な問題である。なぜなら、直接体験できる身近な問題や、さまざまな情報ルートのある国内問題はともかく、多くの人にとり外国の情報はメディアの情報、特にテレビ・ニュースは最大の情報源であるからだ (Shoemaker & Reese, 1996)。

映像が人間の認知と態度に与える影響力は時として大きなものとなる。これまでの研究で、外国のテレビ番組視聴が、その国のイメージ形成に与える影響が見出されている。例えば、放送される半数の番組がアメリカ製であるイスラエルでは、視聴時間が長くなればなるほどアメリカに対する「バラ色のイメージ」を抱く傾向が強くなる調査結果も報告されている (Weimann, 1984)。また、イスラエルと同じようにアメリカのテレビ番組が放映時間の半分以上を占めるフィリピンでは、視聴時間が長いほどアメリカ的価値観を優先するようになる傾向がある (Tan, Tan & Tan, 1987)。国際ニュースの視聴による相手国に対するイメージ形成や態度決定に関する研究は少ないものの、ニュースの内容がネガティブに偏っている場合、視聴時間が長いほどその国に対する好感度が低下する傾向があるとする調査結果もある (Inoue, 2001)。国際ニュース視聴が外国に対するイメージ形成や態度決定に影響を持っていることは否定できないだろう。

また、国際的な問題（争点）を決定することに果たすグローバル・メディアの影響は大きいと思われる。今何が問題であるかという社会問題や争点を決定するメディアの影響であるアジェンダ・セッティングは、国際ニュースと国際問題の関係の場合により当てはまる (McCombs, 1994)。近年では特に、グローバル・メディアによる外交の過程や政策への影響 (CNN効果) が注目されている (井上, 2004b)。CNN効果とは、グローバル・メディアが外交と外交政策を方向づける影響のことだ (注 9)。民族大虐殺や地震など大災害の衝撃的な映像によって政府や国際機関が人道支援や軍事介入を決定したり、外交課題を提起し政

治問題化させる影響がCNN効果でよく現れる。

こうしたメディアの国境を越える影響力は、国家による国際情報戦略にも利用される（注10）。メディア報道などによって相手国世論を味方につけ外交交渉を有利に進め外交政策実現を狙うパブリック・ディプロマシーだ。ここでも、グローバル・ニュース・メディアのある米英が圧倒的に有利な立場にある。逆に、AFPという国際通信社を持ちながら、国際ニュース局を持たないため国際情報戦略で劣勢にあるのがフランスだ。この立場を挽回しようと、シラク大統領により「フランス版CNN」の開設が2003年に発表された。国際ニュース映像の影響力の大きさが、国家戦略として認知されていることを物語っている。

グローバル・ヴィレッジの理想論からすれば、グローバル・ニュース・メディアは世界中の人々を結び、情報を共有させるものである。確かに、グローバル・メディアは共有体験を提供しているが、提供されるニュースと情報は非常に偏り、とても多文化世界を体現しているものではないだろう。ニュースの場合は「事実」として人々に理解され、また、国際ニュースの映像は世論や世界観の形成、そして国際関係にまで大きな影響を与えるだけに重大な問題である。

注

1. インターナショナル・ニュース・メディア、もしくは、トランスナショナル・テレビジョンともよばれる。また、1日24時間、1週間7日放送することから、24/7（トゥウェンティー・フォー、セブン、と発音する）ニュース・チャンネル、ともよばれる。
2. CNBCは経済紙ウォール・ストリート・ジャーナルの親会社であるダウ・ジョーンズ社とのMSNBCの合併会社。
3. 元来、WTNはABCが所有しており、CNNとも提携してニュース映像の配信をしていた。
4. テレビ局間の契約は複雑だ。例えばNHKは衛星放送でCNNを放送する契約を結ぶなど、テレビ朝日が日本での独占的なCNNの映像利用契約をしているわけではない。また、契約がなくても、必要な映像（衝撃的な独占映像など）を個別に購入することはできる。
5. 日本大学法学部の伊藤英一教授によると、世界的な大事件やイベントの際には、CNNなどの米英グローバル・メディアが衛星回線を独占してしまい、他国のメディアは映像を通信することが困難になるという。こうした点からも、世界に中継されるニュース映像が米英グローバル・メディア発のものになってしまう点も見逃せない。
6. 現在、電話などの通信や放送など商用サービスのために約250基の通信衛星が運用されている（KDDI、2003）。このうち、60機がインテルサット（28機）やインマルサット（Inmarsat、9機）など国際通信機構によるものだ。国際機関を別にすれば、世界で最も商用衛星を所有しているのは米国の企業で、通信業務を行うパンナムサット（PamAmSat、21機）、デジタル放送のディレクTV（DirecTV）など8業者により47機が運用されている。日本では、JSAT（5機）、放送衛星システム（4機）、宇宙通信（3機）など計16機。

7. ニュース映像通信社やCNNなどの衛星ニュース局が映像配信で各国のテレビ局と結ぶ契約金は「定額」というものがない。つまり、経済力のある先進国テレビ局との契約金は莫大な額に上る一方、発展途上国のテレビ局との契約金は非常に安い。高額契約の顧客向け、つまり先進国向けにニュースが制作されることは当然の成り行きだ。
8. 経済力と人的資源の豊富な日本のテレビ局の場合は、ロイターTVとAPTNの通信社だけではなく、CNNやアメリカ3大ネットワークからの映像を総合してニュースを制作するため、発展途上国のテレビ局のように通信社のニュース・パッケージをそのまま流すことは少ない。
9. 「CNN効果」といわれるのは、世界で初めて衛星放送によって世界中に24時間ニュースを伝えるサービスを開始したのがCNNであり、数あるグローバル・ニュース・メディアの中で取材網、視聴者数、影響力が最も大きいことから、象徴的かつ便宜的に使われている。
10. メディアと外交については、井上泰浩（2004b）を参照。

参考文献

- 伊藤陽一（2000）「ニュースの国際流通に関する理論と実証」『慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要』50、45-63。
- 伊藤陽一（2003）「ニュースの国際流通と国際政治」『総合政策学の最先端Ⅰ 市場・リスク・持続可能性』（岡部光明編）慶應義塾大学出版会、344-366。
- 井上泰浩（2001）「米国メディア産業のコングロマリット化と米国ジャーナリズムへの影響」『新聞研究』6月号、53-56。
- 井上泰浩（2004a）『メディア・リテラシー 情報と媒体の構造学』日本評論社。
- 井上泰浩（2004b）「メディア外交の到来とその課題 事実にもとづき主体的判断を」『新聞研究』7月号、54-57。
- KDDIエンジニアリング・アンド・コンサルティング（2003）『平成15年版 衛星通信年報』著者。
- 下世古幸雄（2002）『世界の商用衛星の現状と市場動向 衛星通信研究100号』KDDIエンジニアリング・アンド・コンサルティング。
- ナイ、ジョセフ（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。
- Demers, David P. (2001). *Global Media: Menace or Messiah?* Hampton Press.
- Gonzenbach, William J., M. David Arant, & Robert L. Stevenson. (1992). "The World of U.S. Network Television News: Eighteen Years of International and Foreign News Coverage." *Gazette*, v.50, 53-72.
- Hachten, William A. & James F. Scotton. (2002). *The World News Prism: Global Media in an Era of Terrorism*. Iowa: Iowa State Press.
- Inoue, Yasuhiro. (2001). "Impact of Japanese Television News on Images and Attitudes toward the United States." *Keio Communication Review*, 23. 79-97.
- Kim, Kyungmo & George A. Barnett. (1996). "The Determinants of International News

- Flow: A Network Analysis." *Communication Research*, v.23, 3, 323-352.
- McCombs, Maxwell. (1994). "News Influence on Our Pictures of the World," in Jennings Bryant and Dolf Zillmann (eds.), *Media effects: Advances in Theory and Research* (pp. 1-16). NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Paterson, Chris. (1999). "Agency Source Influence on Television Foreign Reporting: Case of Mururoa and Tahiti." *Asia Pacific Media Educator*, n. 7 (online no pagination).
- Paterson, Chris. (2003). "Prospects for a Democratic Information Society: The News Agency Stranglehold on Global Political Discourse." Paper presented at New Media, Technology and Everyday Life in Europe Conference, London. April.
- Perterson, Pert G. (2002). "Public Diplomacy and the War on Terrorism." *Foreign Affairs*, September/October, 74-94.
- Potter, W. James. (2001). *Media Literacy*. CA: Sage.
- Shoemaker, Pamela J., Chang, Tsan-Kuo & Brendlinger, Nancy. (1987). "Deviance as a Predictor of Newsworthiness: Coverage of International Events in the U.S. Media." In M. McLaughlin (ed.), *Communication Yearbook 10* (pp. 348-365). Newbury Park, CA: Sage.
- Shoemaker, Pamela J., Lucig H. Danielian, & Nancy Brendlinger. (1991). Deviant Act, Risky Business and U.S. Interests: The Newsworthiness of World Events. *Journalism Quarterly*, v. 68, 4, 781-795.
- Shoemaker, Pamela J. & Stephen D. Reese. (1996). *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*. NY: Longman.
- SpaceNews. (2002). "Analysts Predict Greater Demand for Satellite Capacity." Online available at www.space.com/spacenews/spacenews_businessmonday_020304.html.
- Tan, Alexis S., Tan, Gerdean K. & Tan, Alma S. (1987). "American TV in the Philippines: A Test of Cultural Impact". *Journalism Quarterly*, 64, 1, 65-72.
- Weimann, Gabriel. (1984). "Image of Life in America: The Impact of American T.V. in Israel." *International Journal of Intercultural Relations*, 8, 185-197.

図1 グローバル・ニュース・メディアによる国際ニュース映像の「包括的」流通

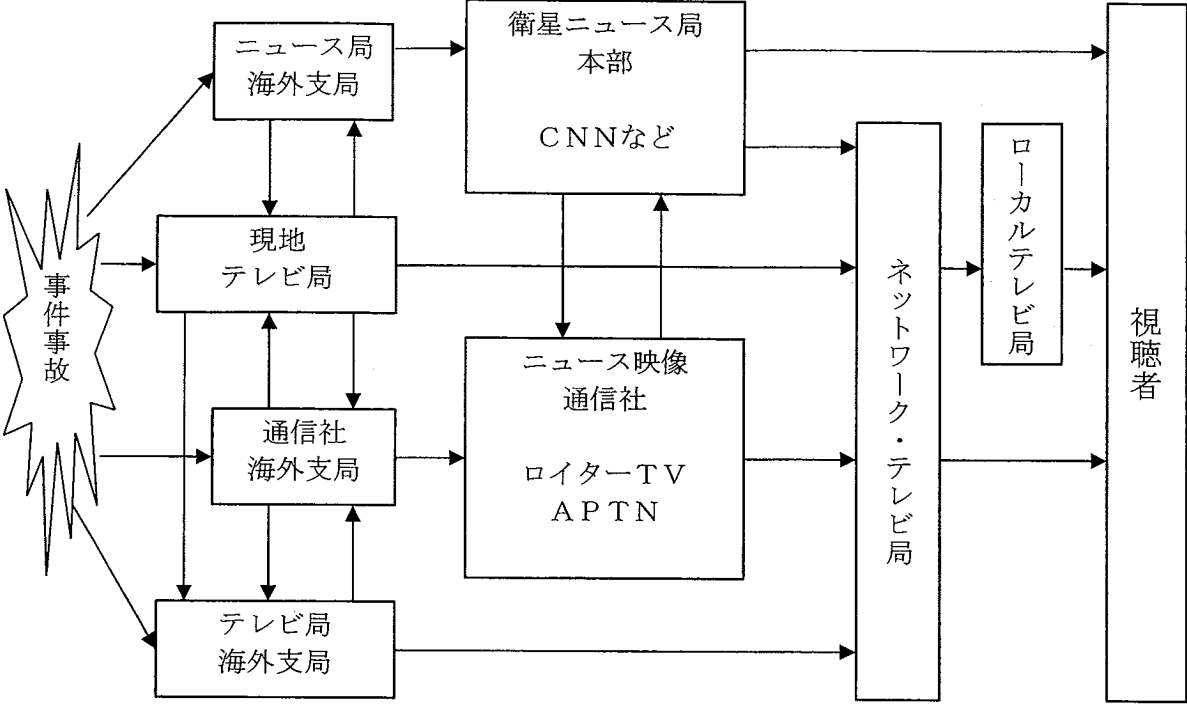
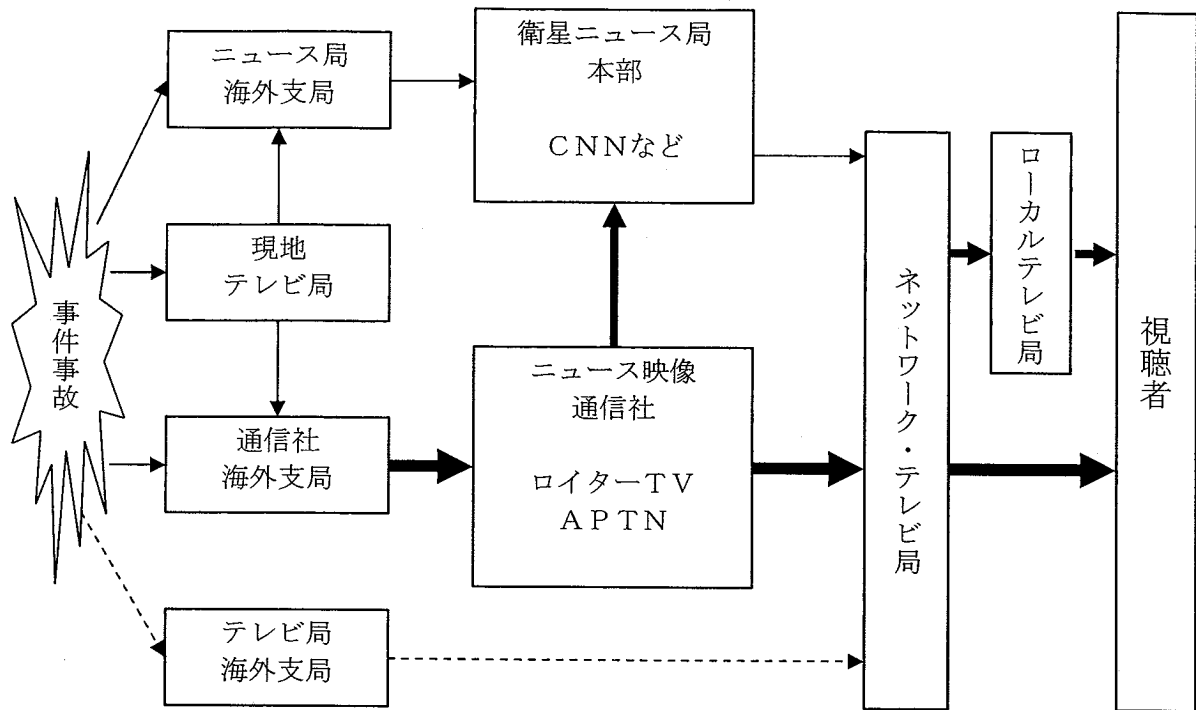


表1 主要グローバル・ニュース・メディア

| メディア名 | 種別 | 本部所在国 |
|------------------|-----------|-------|
| APTN | ニュース映像通信社 | イギリス |
| Reuters TV | ニュース映像通信社 | イギリス |
| CNN | 衛星ニュース局 | アメリカ |
| Fox News Channel | 衛星ニュース局 | アメリカ |
| MSNBC | 衛星ニュース局 | アメリカ |
| BBC | 衛星ニュース局 | イギリス |
| Al Jazeera | 衛星ニュース局 | カタール |

図2 グローバル・ニュース・メディアによる国際ニュース映像の「実質的」流通



日本アニメの世界流通と受容

パブリック・ディプロマシーにおける存在と影響

広島市立大学国際学部教授 井上泰浩

I 国際コミュニケーションとしてのアニメ

いまや世界でテレビ放送されるアニメーション番組の6割は、日本で作られた「アニメ」といわれる（経済産業省、2004）。「anime」という言葉そのものが日本製のアニメーションを意味するようになり、日本のアニメーションを「Japanimation」と呼んでいた時代は既に過去のことである（1）。欧米のレンタルビデオ店やビデオショップの「Anime」というセクションには、日本人が見慣れたアニメ作品がずらりと並んでいる。店によっては、壁一面すべてがアニメのDVDやビデオテープで占められているほどの人気だ。

テレビやビデオだけではない。ハリウッド映画が独占的集客力を持つアメリカで、1999年の1週間だけとはいえ劇場版「ポケモン」が全米第1位の観客動員を記録したこと、そして、宮崎駿の「千と千尋の神隠し」が2003年にアカデミー賞を受賞したことは、アニメの人気と実力を物語っている。

かつて、全世界の映画産業のなかで圧倒的な市場占有率と利益を誇るハリウッド映画は、世界の文化をアメリカ化に導き各国の文化を破壊すると懸念された。アメリカによる「文化帝国主義」に対する批判である。

では、アニメもハリウッド映画と同じような道をたどるのだろうか？それとも、（廉価である）アニメは多チャンネル時代のテレビ放送時間の埋め草に過ぎないのだろうか？アニメの登場人物は「架空のキャラクター」であることから、ハリウッド映画のようにアメリカ文化を拡散するのではなく、つまり、アニメは日本の文化を伝えることなく世界中のテレビネットワーク上でただ流通しているだけの存在なのだろうか？

中国の国家ラジオ映画テレビ総局は2006年8月、子供たちの多くが視聴する時間である午後5時から8時までの間、海外のアニメーションの放送を禁止する通達を中国全土のテレビ局へ出した。通達では「海外製」となっているが、人気のある番組は日本のアニメーションであり、事実上、日本製の放送制限である（毎日新聞、2006）。アニメを通じた日本の文化輸出に対する警戒を、これほど率直に表すものはない。

アニメの影響を語るのは、こうした国家による「悪影響」に対する批判や憂慮だけではない。市民の意識や嗜好にアニメが及ぼす影響もある。

アニメの熱烈なファンをも意味する「オタク」の海外での広がりが一例だ。人気アニメのキャラクターの衣装などを身にまとい変身する「コスプレ」や、キャラクターのフィギュアや原画などさまざまな関連商品を収集するオタクは、いまや世界中に存在する。聖地・日本への憧憬を深め、そして、アニメを日本語オリジナルで視聴するために日本語を勉強する大学生が増加している（Napier, 2005）。動画共有サイトのYouTubeでは、多くのアニメが（違法ではあるが）掲載され、世界中で閲覧されている。もちろん、あまねく市民に影響するよ

うな現象ではない。しかし、数は少ないながらも、アニメはある特定の人口統計的階層や嗜好を持つ世界中の人々を魅了し、意識や態度ばかりか行動にまで大きな影響を与えていることは否定しようのない現象である (2)。

経済産業省はアニメの経済的効果を、そして、外務省と文化庁は日本のイメージアップによるソフト・パワー (後述) 増大と文化伝達役としてのアニメの影響力の大きさにより、気づき、内閣府までが加わってさまざまな施策を始めた。しかしながら、これほど世界のテレビ放送時間を大きく占有し影響力を放ち続けているアニメについて、国際流通的にも社会学・人間行動学的にも科学的な研究がほとんど行われていない。

その理由は、まず、アニメはメディアのコンテンツであり自動車などの工業製品のように手で触れることのできる「モノ」ではないこと。また、アニメの海外販売は、ある一定期間の放送権を現地代理店に売り渡されることが多く、実際にどれだけテレビ局が放送するかは代理店さえも実態をつかんでいないこと。さらに、衛星で世界の各地域に放送された場合、どの国でどれだけの人が見たかどうかは把握できないことなどが挙げられる。なにより、アニメは子供が見るもので文化的にも経済的にも取りに足らないものだとして長くみなされてきたことが、科学的な研究から無視され続けてきた一番の理由だろう。

このことは、ハリウッド映画が、巨万の富を生むビジネスとして、そして、娯楽メディアや芸術として研究の対象となっていることと好対照だ。CNNやBBCなどのグローバル・メディアによるニュースの世界流通と影響についても、国際コミュニケーションにおいて重要な領域であり研究が進められている。アニメも同様に国際コミュニケーションの重要なアクターとして研究されるべきだ。この章では、アニメの国際流通の現状と受容・影響について、これから求められる包括的かつ体系的な研究につながる第一歩となることを試みる。

II 国際流通と人気度

1 ビジネスとしてのアニメ

「アメリカにおける 2002 年の日本のアニメ関連ビジネスの市場規模は、日本からアメリカへの鉄鋼輸出額の 4 倍である」。

これは日本貿易振興会 (ジェトロ) が 2003 年に発表したアニメの産業規模である (朝日新聞、2003)。「鉄は国を背負う」とも言われ日本の輸出産業を担っていた鉄鋼産業を思うと、アニメの輸出産業としての経済的役割の大きさがわかる。市場規模の総額は 43 億 5911 万ドルに上った (当時の相場で 5200 億円)。

並み居るハリウッド映画を押しつけて 1999 年に「ポケモン」が全米 1 の興行成績を記録したことは、瞬間風速に過ぎないという見方もできるだろう (3)。だが、「ポケモン」は世界 68 カ国で放送、映画は 46 カ国で上映され、今も世界中で人気が続いている (経済産業省、2004)。「ポケモン」ばかりではない。ヨーロッパ諸国では、日本のさまざまなアニメがドイツで週に 53 本、ベルギー 47 本、イタリア 40 本、イギリス 22 本、ポルトガル 21 本が放送されている (福富、2005)。アメリカでは 20-30 本が放送されている (4)。

アニメの国際流通の詳細な状況、例えば国ごとにどのアニメ番組がどれくらい放送され視聴率を取っているかは不明である (ジェトロ、2005)。アニメの国際流通について包括的で体

系的なデータを集めて分析する機関は日本にも世界中のどこにもなく、アニメを総括した統計データは存在しない。また、アニメ制作会社では作品ごとの詳細な取引額を企業秘密にしている。これは、アニメに限らず、テレビ番組などいわゆるコンテンツの国際取引は、金額を明かさないことが慣例化しているからだ。

こうした制約から、アニメの国際流通の全体像を鳥瞰することはできない。そのため、「ドラゴンボール」を中心に世界展開している制作会社・東映アニメーションを例に挙げ、アニメの国際流通をのぞいてみたい (5)。

2 東映アニメーションとドラゴンボール

東映アニメーション (以下、東映) では、1975 年にアジア諸国 (韓国、台湾、香港など) に向けて、同社が初めて制作したテレビアニメ「狼少年ケン」(日本での放映開始年 1963 年)、「マジンガーJet」(1972 年) を販売した (6)。この 2 番組が初めてのアニメ番組輸出となる。しかし、現地国の代理店に販売したものの、実際には 2 番組ともあまり放送されなかった。

本格的な海外展開は 1978 年、フランスとイタリアのテレビ局が「キャンディ・キャンディ」(1976 年)、「マジンガーJet」、そして、「UFO ロボ グレンダイザー」(1975 年) を放送したことから始まる。フランスでは「グレンダイザー」と「キャンディ・キャンディ」が驚異的な大ヒットとなった。特に「グレンダイザー」の子供層視聴率は 80 パーセントを誇ったといわれている。もちろん、当時の視聴率測定方法には精度の問題があったとみられるため、額面通りに受け取ることはできないものの、当時のフランスの子供たちのアニメ人気は、現在でも伝説的に語られている (7)。

フランスでの爆発的なヒットは、東映だけではなく日本のアニメーション番組の海外流通の先駆けとなり、そして、他のアニメ制作会社の目標ともなった。東映は 80 年代以降、ヨーロッパはもちろん、アジアと中南米でのアニメ輸出を徐々に展開していった。ラテン諸国では、アクション系の「聖闘士星矢」(1986 年) などが、北欧では教育的な文学作品などを原作にした「メイプルタウン物語」(1986 年) などが放送された。

このころからすでに、アニメがテレビ放送されやすい国・地域と、放送が難しく輸出されない国とに分かれていた。つまり、放送基準の緩い国と、アメリカのように非常に厳しい国の 2 種類だ。日本ほどではないにせよ、アジア諸国は比較的基準が緩いため、初期から輸出は盛んだった。一方、アメリカは子供向けの番組の放送規制が世界で最も厳しい国のひとつで、東映作品に限らず散発的にしかアニメは放送されていない。

この流れが変わるのが、1990 年代だ。ヨーロッパや中南米において東映の看板アニメである「ドラゴンボール」(1986 年) が爆発的な人気を獲得すると、アニメが持つテレビ番組としての潜在力にアメリカのテレビ局も気づき始めた (8)。1995 年から「ドラゴンボール」、「セーラームーン」(1992 年) が限定的な放送 (シンジケーション) で放映され始めた (9)。全国放送ではなかったが、アメリカの子供たちの間で徐々に人気が高まり、1998 年からは両作品ともアニメーション専門のケーブルチャンネルとして人気のある Cartoon Network で放送されるようになった。メジャー・デビューというわけだ。

東映作品ではないが、「ポケモン」が爆発的人気となったのもこの時期だ。アニメは面白くて視聴率が取れる、しかも、マーチャンダイジングでキャラクター製品も売れてビジネスとして大変うまみがあるということが、アメリカのテレビ・ビジネス界で理解された。つまり、アニメのアメリカ市場突破は、よく知られる「ポケモン」だけではなく、「ドラゴンボール」も大きな役割を果たした。

「ドラゴンボール」は、1988年のフランス放送以来、約50カ国で放送された(10)。ヨーロッパではスペイン、ポルトガル、ドイツ、フランス、イギリスなどで、また、マレーシアやインドネシアといったイスラム諸国でも放送された。

2006年8月時点では、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、チリ、メキシコ、パラグアイ、中南米全域(この地域を視聴区域とする衛生局で放送されている)、イタリア、フランス、ドイツ、スペイン、イギリス、そして、韓国で放送されている。ドイツでは、RTL2とTele5の地上波2チャンネルで放送され、海外での人気の先駆けとなったフランスでもNT1(地上波)とMCM(ケーブル)の2チャンネルで流されている。

では、「ドラゴンボール」(シリーズ)は海外でどれだけビジネスとして成功しているのだろうか。表1が示すように、2003年度の海外における「ドラゴンボール」放送・版權販売による東映の収入は約30億円である。2005年度は9億9300万円に減少しているが、2006年度には再び21億2200万円と増加に転じている。2002年に38億円を超える売り上げのあった「デジモン」が毎年売り上げを大幅に減らしているのに対し、振幅はあるものの「ドラゴンボール」人気の長寿さが目立っている(11)。

表1 東映アニメーションの主要アニメ番組の海外売り上げ

| 年度 | ドラゴンボール | セーラームーン | デジモン | ワンピース |
|------|---------|---------|------|-------|
| 2000 | 648 | 242 | 208 | - |
| 2001 | 1693 | 760 | 2459 | 2 |
| 2002 | 1998 | 281 | 3850 | 125 |
| 2003 | 3002 | 63 | 1883 | 241 |
| 2004 | 2379 | 26 | 665 | 222 |
| 2005 | 993 | - | 234 | 261 |
| 2006 | 2122 | - | 141 | 595 |

(単位 100 万円)

表2は、東映の総売り上げに対する海外での売上の金額と比率だ。「海外映像販売」はアニメのテレビ局における放送権、また、「海外版權」はアニメのキャラクター製品やゲーム化によるライセンス料である。年によって大きく変動している。この傾向は、ハリウッド映画会社と非常によく似ている。ブロックバスターとよばれる大ヒット作品がある年は売り上げや版權が跳ね上がる一方で、ヒット作に恵まれない年は売り上げが一気に落ち込むのがハリウッド映画産業の特徴だ(Inoue, 2003)。

東映の2002年の海外売り上げは国内売り上げに匹敵していた。この年は、「ドラゴンボー

ル」人気によるテレビゲームの版權収入と「デジモン」（1999 年）が大ヒットしたことによる収入が大きかった。「版權」は一般に商品価格の 5 パーセントだ。2002 年に東映では海外版權で 42 億円の売り上げがあったということは、概算で 840 億円の東映アニメ・キャラクター商品が海外で売れたということになる。2003 年以降は、海外の売り上げ比率が減少傾向にあるが、2006 年は金額的には再び増加している。

表 2 東映アニメーションの国内・海外売り上げ

| 年度 | 総売上高 | 海外合計 | 海外映像販売 | 海外版權 | 海外比 |
|------|-------|------|--------|------|-----|
| 2001 | 15277 | 5740 | 2659 | 3081 | 37% |
| 2002 | 16897 | 7823 | 3596 | 4227 | 46% |
| 2003 | 18429 | 6783 | 3807 | 2976 | 37% |
| 2004 | 17120 | 4677 | 2338 | 2339 | 27% |
| 2005 | 16646 | 2727 | 1849 | 878 | 16% |
| 2006 | 21561 | 4887 | 2833 | 2054 | 19% |

(単位 100 万円)

同社では、引き続き「ドラゴンボール」の商品価値を維持しながら、2006 年から次の作品「ワンピース」（1999 年）をアメリカの玩具メーカーと提携しながら放送し、世界展開の戦略を練っている。「ワンピース」はアメリカ以外では、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、中南米全域、メキシコ、イタリア、フランス、ドイツ、スペイン、イギリス、イスラエル、韓国、台湾、シンガポールで放送中だ。このほか、アメリカにおける東映作品では、「金色のガッシュベル！！」（2003 年）、「ふたりはプリキュア」（2004 年）、「聖闘士星矢」、「おジャ魔女どれみ」（1999 年）、「デジモン」、「明日のナージャ」（2003 年）、「ボボボーボ・ボーボボ」（2003 年）、「スラムダンク」（1993 年）などが放送されている。

では、アニメの国際販売、国際流通はどのように行われるのだろうか。ハリウッド映画の国際流通のように、ワーナーや 21 世紀フォックスなどのハリウッド・メジャーが寡占支配している構造とは大きく異なる。アニメの国際流通は、日本の制作会社と実際に放送する各国のテレビ局が直接取引することもあるれば、各国の代理店との契約にすることもあり、多様かつ個別的で規模は小さい。香港の代理店が東南アジア数カ国のテレビ放送を請け負うこともあるが、こうしたことは少ない。

しかし、東映では放送国の代理店やテレビ局に任せきりだったこれまでのビジネス戦略から一転し、この数年間に世界 3 拠点に現地事務所を設立している。Toei Animation Europe（本部・パリ。欧州・中近東、アフリカ）、Toei Animation Inc.（本部・ロサンゼルス。北米、中南米）、Toei Animation Enterprises（本部・香港。アジア）である。日本の本社と世界 3 拠点が連携し、「作品のグローバル展開」を大規模に進めると共に、地域・国ごとのマーケティングと作品管理、ならびにアニメの商品展開を推し進め、さらに、現地のアニメーション会社やアニメーターとの提携や合作を進める。

ただ、「自前」による流通はまだまだ限定的であり、東映のように海外事務所を置くアニメ

制作会社は数少ない。約 40 社あるアニメ制作会社中で東映は最大手の一つであるが、ハリウッド・メジャーの流通支配とは比較にならない。他の中小制作会社のアニメ作品の国際流通は、作品ごとに各国の代理店やテレビ局が行っているのが実情である。では、特定のアニメ制作プロダクションに限定せず、アニメ全般のアメリカ、ヨーロッパ、アジアでの流通状況と現地化（ローカライゼーション）について断片的ではあるが概観する。

3 アメリカ市場

アニメのアメリカ・テレビ・デビューは、手塚治虫の「鉄腕アトム」（1963 年）が「Astro Boy」という名で放送されたことが嚆矢となる。その後のアニメの人気の先鞭をつけたのは、今なおケーブル局で放送されている「マッハ GoGoGo」（1967 年）だ。「アトム」よりむしろ「マッハ」こそがアメリカ市場の黎明期にヒットした作品であった。ただ、どちらの作品も日本のアニメーションであることはアメリカの視聴者には知られていなかった。もちろん、作品のおもしろさが評価されたからこそ放送され、実際にある程度の人気を博したのだが、「日本のアニメーション」は価格の安さからケーブルの普及によって増え続ける放送時間枠を埋めることも理由だった。

「安さ」と「おもしろさ」を兼ね備えたアニメだったが、当時アメリカではあまり放送されなかった。理由のひとつは、アメリカは世界最大のアニメーション番組の制作国かつ輸出国であり、わざわざ日本から輸入する必要がなかったからだ。また、アメリカのテレビ番組配給業者は、アニメは暴力と性的な場面が多すぎて放送基準に合わず、放送できないとみなしていた。さらに、アニメの特徴である複雑なストーリーとキャラクターの奥深さなどから、「アニメを放送しても、子供が喜んで見るわけがない」という判断があった。しかも、アニメは 1 秒間に 8 コマの絵によるリミティッド・アニメーションであり、ディズニー作品のようにフル・アニメーション（1 秒に 12 コマから 24 コマ）が基準であるアメリカでは「日本のアニメーションは、動いていないではないか」と相手にされなかった。アニメに対する偏見と蔑視が市場を閉ざしていたといえる。

転機となるのが、1990 年代末にアメリカの子供たちの間で爆発的な人気を博した「ポケモン」である。実は「ポケモン」が放送される数年前の 1996 年 6 月、アメリカにおけるアニメ人気に火がつくことを予言する事が起きている。テレビアニメではないものの劇場アニメ「Ghost in the Shell 攻殻機動隊」（1995 年）が『ビルボード』誌のホームビデオ部門ヒットチャートで売り上げが一番になったのだ。さらに遡ると、1989 年にアメリカ公開された劇場アニメ「AKIRA」（1988 年）は熱狂的ファンを生み出し、このころから若者や大学生を中心にアニメのファン層が広がっていた（草薙、2003）。

「ポケモン」は 1998 年秋からアメリカでシンジケーションによる放送が始まり、翌年から五大ネットワークのひとつ、WB（ワーナーブラザーズ）に移行し爆発的な人気を博した。2006 年 8 月の時点でも、Cartoon Network は土曜日の午後 5 時から 8 時までの 3 時間続けて「ポケモン」を放送している。平日も、子供が学校から帰宅して最もテレビを見る時間帯である午後 5 時から、「ポケモン」、「遊戯王」（1998 年）とアニメ放送が続く。

「ポケモン」ばかりではない。Cartoon Network は土曜日の 3 時間「ポケモン」放送の後、

30 分のアメリカ・アニメーション「Teen Titans」を放送しているが、その後は「NARUTO - ナルト -」（2002 年）を午後 9 時半まで 1 時間、「金色のガッシュベル!!」、そして、「ボボボーボ・ボーボボ」、「ワンピース」と続く。

午後 11 時から年齢層の高い視聴者向けの時間帯となり（Adult Swim と呼ばれる）、30 分のアメリカ・アニメーション「Futurama」をはさんで「クレヨンしんちゃん」（1992 年）、「ゴースト・イン・ザ・シェル」（2002 年）、「犬夜叉」（2000 年）など、深夜の時間帯のほとんどはアニメで占められる。この Adult Swim は 2005 年の 4 月期で、大人 18-34 歳、男性 18-34 歳など 4 視聴者グループで広告放送のケーブルチャンネルとして史上最高の視聴率を獲得しており、深夜に放送されるアニメがアメリカの若い成人層の人気を獲得していることが分かる（日本貿易機構、2006）。

地上波である WB では、土曜日の午前中は 7 時から正午までアニメーション特集を組み、最初の 1 時間を「遊戯王」、また、10 時から「ポケモン」を放送している。また、Fox Kids でも、「ワンピース」、「遊戯王」を放送している。

2000 年から 2005 年の間にアメリカでは 121 作品のアニメがテレビ放送された（日本貿易振興機構、2006）。既に述べたとおり、2002 年のアニメ関連市場規模は総額 43 億 5911 万ドル、当時の相場で 5200 億円だった。内訳は、キャラクターのフィギュアやゲームといったアニメ・キャラクター商品のライセンス収入（テレビの放映権料を含む）が 39 億 3700 万ドル、DVD などソフトの売り上げが 4 億 1400 万ドル、映画の興行収入が 811 万ドルだ。しかし、2004 年に行われた同じ調査では、総額は 33 億 1000 万ドルと大きく減少している。これは、「ポケモン」や「ドラゴンボール」に続く大ヒットアニメが生まれていないからだ。ただ、東映の売り上げにも見られるように、2006 年は大きく回復しており、アメリカにおけるアニメ人気は 2002 年以降低下の一途をたどっているわけではない。アメリカのエンターテインメント市場は巨大である。アメリカは人口規模で日本の 2 倍強であるが、映画興行収入とホームビデオ売り上げとも日本の約 5 倍近い（日本貿易振興機構、2006）。こうしたことから、アニメがさらにアメリカで市場規模を拡大していくことは十分に考えられる。

日本ではアニメを見て育った世代が 40-50 代にもなり、子供向けから成人向け、少女向け、少年向け、家族向けなど多くの階層を狙ったアニメが提供されていることから、性別や世代を問わずに受け入れられている。その中に、熱狂的なファンであるオタクが存在している。この傾向は多くの国で程度の差こそあれ確認されている。アメリカでもアニメファンは子供に限らず、高校生から大学生、そして 20-30 歳代を中心に「オタク」と自称するファンが増加している。

おそらく日本以外で最もオタクの多い国がアメリカだろう。アメリカのほとんどの大学には「アニメ・サークル」があり、テレビ放送されない暴力や性的なシーンのある日本のオリジナル・アニメを自主上映したり、日本語の話せない人向けに自分たちで英語の字幕を入れてた海賊版（funsub と呼ばれる）を「制作配布」したり YouTube に掲載するなど、アニメ・コミュニティが形成されている。

テレビ放送の制度（国営や民営）や規制、チャンネル数など多様なヨーロッパの中で、伝統的にアニメに人気のある国がフランスであることは、既に書いた通りだ。1970年代には「グレンダイザー」、「キャンディ・キャンディ」、1980年代末から1990年代にかけて「ドラゴンボール」などが大人気となった。また、フランスはヨーロッパ諸国の中で日本映画の上映が盛んな国で、中でもアニメ作品の人気は高い。例えば、2003年のアニメ映画興行収入では、アメリカでは200万ドルであったのに対し、フランスでは1114万ドルに上った（日本貿易振興機構、2005a）。この年は、フランスで人気の宮崎駿の作品「千と千尋の神隠し」と「天空の城ラピュタ」（1986年）がまとめて公開されたこともあるが、人気ぶりを示している。

しかし、フランスにはアニメの受難時代があった。「ドラゴンボール」など暴力シーンの多いアニメ人気に危機感を抱いたフランス政府は、自国のアニメーションに補助金を支給すると共に、外国番組のクォータ制（12）を導入し、アメリカのテレビ番組と共にアニメのテレビ放送からの締め出しを図った。1990年代半ばには、テレビ局側の政治的な配慮もありアニメの放送はほとんどなくなった。この時期、1993年に宮崎駿の「紅の豚」（1992年）が、フランスのアヌシー国際アニメーション映画祭で長編アニメーション部門賞を受賞している。アニメに対する初めての国際的評価が、締め出しの渦中にあったフランスで起きたことは皮肉だろう。

再開のきっかけは「ポケモン」だ。放送が始まった1999年から、アニメ放送は本格的に復活した。2004年に放送されていたアニメは「ポケモン」「アストロボーイ鉄腕アトム」（2003年）など計27作品である。しかし、この中には古い作品や「世界名作劇場」など教育的な目的から人気とは関係なく放送されているものも多い。

ドイツでは、長い間アニメはあまり放送されていなかった。しかし、1995年、テレビ放送の規制緩和からドイツではチャンネル数が増加した。新興のテレビ局は他局との違いを鮮明にして新しい視聴者層を獲得するため、アニメの放送を積極的に始めた。「ドラゴンボール」、そして「セーラームーン」がドイツの子供たちの間で大人気となったことでアニメ放送が定着した。現在では日本を除けば世界で最も多くのアニメを放送する国になっている。

5 アジア

シンガポールでは1990年代以降、アニメ人気は子供と若者の間で広まった（呉、2001）。当初は週に2-4時間の放送だったが、1990年代後半には12時間に、そして、2000年には週15時間以上、約30本が放送された。「ドラえもん」（1979年）がシンガポールでのアニメ人気の先駆けとなり、90年代には最も人気のある番組になった。

しかし、シンガポールのアニメ放送は、香港、台湾、タイなど他の東南アジア諸国と比較すると格段に少ない。香港では週に45時間のアニメ放送があるといわれる。さらに、シンガポールのアニメ放送時間は早朝と深夜にほぼ限られており、ゴールデン・タイムの放送がない。テレビ局によってはほぼ1日中、アニメを放送している台湾、香港と大きな差がある。理由のひとつは、日本製に限らずアニメーションの輸入には厳しい制限があり、さらに、映画検定委員会によって検閲されるため、シンガポールでは他国で人気のある作品をあまり輸入できないからだ。

アジアにおける日本のポップカルチャー人気は、アニメに限定されるわけではない。アニメと不可分ではあるマンガの他にも、テレビゲーム、テレビドラマ、Jポップ、ファッション、日本食、キティーちゃんなど非常に広範なポップカルチャーが「日本人気」を形成している（岩渕、2001）。こうしたさまざまなポップカルチャーの中で、アニメはあまり日本を意識することなく消費・視聴できる。また、アニメ人気の中心となる子供や若者は、中国と韓国を除けば第2次世界大戦による反日感情とはほとんど無縁であり、戦争による反日感情を抱く世代は、そもそもアニメ人気とは無関係である（呉、2001）。こうしたことから、特に東南アジアではアニメ人気が根強い。

一方、中国でもアニメの人気は高い。「ドラえもん」、「ポケモン」、「名探偵コナン」（1996年）などだ。しかし、中国でのアニメ人気は、「日本の文化輸出で若者の歴史感が歪められてしまう」と政治的に警戒され、加えてアニメーションの国産化を国策として推進しているため、アニメは年々締め出されている（中国新聞、2006）。暴力や性的な描写についても厳しい放送規制が設けられており、さらに、輸入アニメーションは放送時間の25パーセントを超えることはできず、アニメの放送は難しくなっている（日本貿易振興機構、2005b）。広大な市場に加えてテレビ局の放送制度が複雑であり、公式統計もほとんどないことから、アニメがどれほど中国で放送されているかを正確につかむことはできない。しかし、「日本のアニメ」というブランド的な人気は中国で確立していることは、政府がアニメ排除に躍起になっていることからうかがえる。

以上のように、アジアでは国ごとに規制やアニメ人気の状況は異なる。一方、アジア全域にアニメだけを24時間放送するテレビ局が2004年に設立された。ケーブルと衛星で2500万世帯が加入しているアニマックス・アジア（Animax Asia）だ。ソニー・ピクチャーエンターテインメントの出資会社で、シンガポールを運営拠点として台湾、香港、南アジア、東南アジア、そしてフィリピン向けの5つの編成を主体として放送している。各国の規制を飛び越えて、衛星によってアジア全域にアニメが放送されている。

6 現地化

放送基準の厳しいアメリカだけではなく、放送される国の規制や社会通念に合わせて多くのアニメは何らかの修正（現地化）が加えられて放送される。例えば、幼少のキャラクターが水遊びや入浴場面で下半身を露出している場面はアニメではよくある。日本の社会通念では許容範囲のことだ。しかし、アメリカではご法度である。「ドラゴンボール」では、幼少時代の主人公・悟空が裸で水遊びするシーンがあるが、アメリカで放送するために裸の悟空にパンツの絵が加えられた。

また、アクション物のアニメではよくある流血場面だが、アメリカでは赤い血が流れる描写は禁じられている。血が流れる場面は赤以外の緑色や黒色に修正される。ただし、人間キャラクターの場合は何色であろうと出血する描写は禁じられている。緑色や黒色の流血は、モンスターに限定される。人間が出血する描写が出てくる時は、出血の描写はもちろん、物語の流れを自然にするため前後の場面すべてが削除されることもある。こうした修正削除のために、日本では26回放送のアニメが海外では23回放送になることもある。

同性愛も多くの子供向け番組では禁じられているため、アニメの海外放送で苦勞する点だ。特に少女向けのアニメは、華やかでたくましい女性キャラクターに恋心を抱く少女キャラクターが登場する作品は珍しくない。主人公が準主役の女性キャラクターに複雑な恋心を抱き続けながら物語が展開する作品は、そうした場面をカットすると番組そのものが成り立たなくなる。そのため、たくましい女性キャラクターを男性キャラクターであると設定変更して放送することさえある。

アナログ時代は、流血の色を緑や黒に変えることは大変な時間と労力を要していた。実際、フィルム1枚1枚に、手書きで修正を加えていた。しかし、デジタル時代、こうした修正による現地化は簡単でしかも巧妙に加えることが可能になった。そのため、放送国の基準、社会通念、趣向により適合した現地化が可能になり、それだけ、放送国で不要な問題を引き起こす可能性は減少したといえる。

Ⅲ 海外での受容と人気の理由

1 「ポケモン」は例外的

では、海外におけるアニメの受容に話を移す。まず、「ポケモン」を例に考察してみたい。理由は、海外におけるアニメの位置づけは「ポケモン前」と「ポケモン後」に分けられるほど、この作品が画時代的な役割を果たしたからだ。

なぜ、「ポケモン」は60カ国を超える国で放送され、多くの国で受け入れられたのか。この作品のビジネスとしての潜在的魅力を見出し、アニメ化とアメリカ進出を手がけた小学館キャラクター事業センター長の久保雅一氏は、「(ポケモンには)世界中の人々が同時に共感できるテーマがあったから・・・国によって、環境も文化も異なる人々に受け入れられるテーマとは何か。私は二つしかないと思っています。一つは親と子の関係、もう一つは飼い主と動物の関係。この二つをテーマにした作品が、すなわちポケモンなのです」(野村総研、2004)という。当事者の分析が正しければ、「ポケモン」人気は全世界で共通する普遍的なテーマ(親と子、そして、飼い主と動物の関係)を、日本のアニメ関連業界の持つ高品質のキャラクター創生能力、アニメ自体の品質(つまり、おもしろさ)、番組販売とキャラクターグッズ販売などのマーチャンダイジング、それに、世界最強である日本のゲーム産業との連携から生み出されたといえる。

しかし、「ポケモン」のように作り出された作品は、「日本アニメ」の典型でもなければ象徴もしていない。「ポケモン」は、ある意味ではアニメのディズニー化現象だともいえる。つまり、最初から世界展開を視野に入れて物語やキャラクターが創造されると共に、マーチャンダイジングの戦略が練られたアニメーションなのだ。

アニメが世界中のファンを獲得した本質的な理由は、別のところにある。

2 ストーリーの複雑さ

海外でのアニメ人気の分析は実証的な調査がないため、いくつかの解釈論に留まっている。「ストーリーの複雑さ」「キャラクター・デザイン」「演出」「技法」の4点が日本独特であり、欧米にない個性を出しているというのが、アニメ制作会社やアニメ評論家による解釈である

(例えば、大山、2004；津堅、2004)。解釈論とはいえ、これから紹介するように非常に論理的かつ説得力がある。

日本と共に世界二大アニメーション制作国のアメリカの作品の特徴は、単純なギャグや勧善懲悪の単調なストーリーで一話完結が基本だ。一方、アニメはアメリカ作品とは対極に位置する。アニメの最大の特徴である「ストーリーの複雑さ」とは、物語の中に錯綜する人間関係が展開され、何本もの伏流・伏線が同時進行し、悲しみ、憎しみ、喜び、悩み、裏切りなど人間の感情と欲望が精緻に描かれることだ。時には哲学的かつ大抒情詩的な世界観まで描写される。しかも、写実的な暴力と死、作品によっては露骨な性的描写もある。視聴者を幼少者や子供に限定していない。個性ある「キャラクター」も魅力だ。この結果、時間つぶしの娯楽に終わらず、アニメに「ハマる」ファンを産み出す。

欧米の子供向けアニメーションでは、暴力や性だけではなく人間の醜さや憎しみなどの描写さえもタブーとなっており、「子供向けの人畜無害」な作品となっている。そのため、子供向けでは物足りない「大人びた」子供たちや、アニメーションは子供向けとみなしてきた大人にとっては、アニメの魅力が浮き立つ。

3 マンガの存在

アニメのストーリーは、ただ複雑なだけではない。洗練されたものが多い。アニメのほとんどは、マンガ雑誌に掲載された原作を基に作られている。アニメの最大の特徴のひとつだ。世界で最もマンガ雑誌が発行される国は日本である。つまり、熾烈な競争をくぐりぬけ、練りに練られたマンガのストーリーとキャラクターは洗練度がさらに高くなり、そしてアニメ化される。実際、週 87 本放送されていたアニメのうち (2004 年)、50 本の原作はマンガだ。質量ともにアニメはマンガに支えられている。日本におけるマンガの供給と広大な読者層という素地が、アニメの世界流通を支えているのだ。

また、多様な種類のあるアニメは、世界中の国の需要に対応できる。SF、ギャグ、ロボット変身、スポコン、アクション・戦闘、少女魔法使い、冒険活劇、恋愛、ファミリーなど、およそ考えられるジャンルをアニメ作品は網羅している。放送基準が厳しく「名作もの」しか放送できない国でも、「暴力・性」とは一線を画す作品を得意とする制作会社・日本アニメーションが持つライブラリーで対応できる。

日本画の技法がアニメの独特なキャラクターと作画に個性を与え、「キャラクター・デザイン」に貢献しているという解釈もある (大山、2004)。日本最古のマンガといわれる「鳥獣人物戯画」や織田信長らの肖像画など、日本の伝統的絵画のほとんどは 2 次元的な平面線描画だ。これに対して、西洋画の肖像画は立体的である。日本画の伝統的な絵画の歴史が、特徴があり魅力ある「キャラクター・デザイン」の素地になっているという。

「演出」と「技法」については、当初からアニメ制作は低予算が強いられたため、アニメーションの動きとなるセル画を極限まで減らしてきた。こうした逆境から、カメラワークの工夫で躍動感を出し、書き込んだ静止面で期待感と緊張感を演出する技法が生まれた。安普請であるリミテッド・アニメーションの欠点を、「演出」と「技法」によって日本独特で魅力あるアニメへと昇華させたといえる。

4 無国籍性とブランド

「サザエさん」(1969 年)、「ドラえもん」といった日本色の強い作品の国際流通は限定的だ。「ドラえもん」が放送されているのはアジア諸国ばかりで、アメリカでは放送されていない。「サザエさん」にいたっては、日本では最も長く続いている人気番組でありながら、海外ではほとんど放送されていない。

両作品のように「日本色」の強い作品は海外では少数派だ。多くのアニメは、視聴者にあまり日本を意識させない。登場人物の顔はほぼ例外なく異常に目が大きく、髪の毛の色もピンク、青、茶、黒、ブロンドなど色とりどりだ。昼のある部屋や食事でテコ盛りのご飯を箸で食べる場面があっても、ストーリー展開やキャラクターの心理とはあまり関係がないので違和感を与えることは少ない。また、漢字が出てくる場合でも、多くは現地語に修正できる。ただし、ファンにとっては完全無修正でなければ「まがい物」扱いされる。つい数年前まで、アニメの中の日本語の活字が英語に修正されていたアメリカでも、漢字やひらがなの英語への修正は例外となり、日本語のテーマソングがそのまま使われていることも多い。

「おジャ魔女どれみ」が韓国で放送されたときは、学校場面では黒板、教科書、ノートの文字はすべて韓国語に修正されて放送された。キャラクターが通学時に背負うランドセルまでは修正されなかったが、そもそもアニメは架空の物語であるので、日本語の修正だけで放送に十分な現地化ができる。

日本のメディア・コンテンツの中で、世界中で人気のあるものはゲームとアニメに限定される。確かに、ジャニーズなどの J ポップ、また、テレビドラマは海外でも人気があるが、アジアの一部の国に限定される。人間(日本人)が登場する日本の映画やテレビドラマは、欧米ではほとんど当たらない。物語や演出が優れた日本映画は、そのまま放送されるのではなく、リメイクされて上映される。「シャル・ウィ・ダンス」「呪怨」「南極物語」などがいい例だ。

こうしてみると、想像の世界であることやキャラクターの無国籍性が、世界展開におけるアニメの優位性のひとつであることは間違いない。

しかし、アニメの「無国籍性」は、日本の作品であるかどうかは視聴者やファンにとって問題ではないという意味ではない。1980 年代までは日本製ということ意識されていなかったアニメであるが、今では事情が違う。アニメが描写する世界は無国籍ながら、現在では「日本のアニメーション」というブランドになり、差別化がはっきりしている。「anime の世界進出とは、1990 年前後から、ごく一般的なテレビアニメ作品を含めて、輸出された日本アニメがオリジナルのまま公開又は放映されて、しかも作品の国籍が日本であることがはっきりと認識された上で受け入れられている現象」(津堅、2004、p.168)である。

現地化といっても、今では現地のタブーや放送基準にあわせる程度だ。アニメ・ファンはこうした修正はもちろん、現地語への吹き替えさえも嫌う。放送当初、アメリカで「ドラゴンボール」はずたずたに修正されて放送されたが、現在では深夜放送分については「無修正版」であることを謳って人気を集めている。アニメではないが、世界的なキャラクターである「ハローキティ」は、東南アジアの趣向に合うように色合いやデザインを変更したところ、「日本のオリジナルと違う」と現地の消費者からそっぽを向かれてしまい、まったく売れな

かった。これと同じ現象が、アニメの海外放送で起きている。つまり、「おもしろい」ということを前提にすれば、アニメは日本で放送されるままであるからこそ、日本で制作されたからこそ魅力があるのだ。

IV 市民意識への影響

1 日本語学習誘引説

海外におけるアニメの受容と人気の要因を分析してきたが、要は「おもしろい」と評価されるか否かにかかっている。多チャンネル時代に選択され、最後まで番組を視聴されるには、複雑な理屈はともかく「おもしろい」と手放しに受け入れられるしかない。

では、海外で放送されるアニメは、その国の市民（視聴者）の意識に何らかの影響を与えているのだろうか。

残念ながら、アニメ視聴による外国人の意識や態度の変化を調査した実証研究は手元がない(13)。しかし、日本の文化がクール(カッコいい)であると評価する世界的な潮流の中で、アニメの果たしている役割は大きいと推測できる(杉山、2006)。外務省、文化庁とも、日本の文化力をアピールし、「クール・ジャパン」によって外交力や観光的魅力に結びつけようと懸命である。経済産業省と日本貿易振興機構では、アニメの輸出による経済効果に主眼を置いて制作会社の海外進出の手助けをしているが、アニメによる日本のイメージアップ、文化力と外交力の創出は、アニメ輸出をいっそう推進するだけではなく、日本の他の工業製品のイメージアップと輸出増にも寄与すると理解している。

実際、外国人によるアニメ視聴が日本に関係する行動に影響することを示唆する報告はいくつもある。バブル崩壊後、日本のビジネス分野での魅力低下から、アメリカでは日本語を学ぶ学生数が減少し、一時は日本語教員のレイオフや日本語学科の閉鎖が相次いだといわれる。しかし、世界的に見れば日本語学習者は年々増加し、多くの国で日本のアニメ、マンガ、そして、ファッション、ゲームなどポップカルチャーに対する関心から日本語の学習を始める若者が増加していると報告されている(国際交流基金、2005)。アメリカでも最近になってアニメやマンガをきっかけに日本語の授業を履修する学生が増えている(Napier, 2005)。例えばシンガポールであるが、国際交流基金では以下のように分析している(2006)。

1980年代後半より第1次日本語学習ブームを迎え、日本語学習熱は高まっていった。日本の景気低迷の影響を受けてか、1994年以降、大手民間日本語教育機関での日本語学習者はやや減少の傾向を見せるが、1999年以降、第2次日本語ブームを迎え、日本語学習者数は再び上昇する。第1次日本語ブームが日本の経済力の影響によるものであったのに対し、第2次日本語ブームは日本のテレビドラマ、アニメ、漫画、Jポップ、ファッション等に支えられていた。

シンガポールだけではなく、南米のベネズエラでも日本のアニメは毎日のように放送されており、日本の伝統文化や科学技術の習得以外に、アニメを原作で見たいという動機で日本語を学び始める若者が多いという(国際交流基金、2005)。こうした傾向は、タイ、フィリピン

ン、ブルネイなどの東南アジアだけではなく、フランス、ドイツ、イタリア、ロシアなどヨーロッパ各国でも観察されている。

アニメやマンガを日本語で見たり読んだりしたいという目的は、決して安直なことではない。アニメが内包するメッセージ性の強さや物語の深さがあるからこそ、日本語でなければ完全に理解できないという次元まで彼らは認識しているからだろう。もちろん、多くの場合はアニメだけではなくさまざまな日本のポップカルチャーが複合的に影響して「日本語を勉強したい」という態度決定と実際の行動に結びついたと解釈するのが適切ではある。いずれにせよ、アニメの日本語学習誘引説は、単純な推測ではないはずだ。

2 ソフト・パワーへの影響

アニメがきっかけや目的になって日本語学習を始めることは、ハリウッド映画の大ファンが字幕なしでそのまま観たいからと英語の学習を始めることと本質的に同じだ。影響は、言語学習を誘引することに留まらない。ハリウッド映画に描かれたさまざまなシーンが、まるで実際に体験したような心の原風景となり、アメリカへの羨望やイメージ形成に大きな影響を与えることは、過去の研究例が示している。「交戦相手であったアメリカを戦後日本はこよなく愛するようになった。それは圧倒的な軍勢力や経済力にひれ伏しただけではなく、ハリウッド映画やテレビドラマを通じて紹介されたアメリカ消費生活への憧憬…すなわち現代文化のパワーの効果も大きかったはずである」(中村、2003、p. 6) という主張にはうなずける。

「今日の『クール・ジャパン』現象を作り出した中心には内外に『アニメ世代』を生み出すような日本アニメの成功があった」(青木、2004、p.21) という分析もある。

国民の人気にもかかわらず、中国政府がアニメ放送を午後5時から8時まで禁止したことも、アニメの影響を脅威として理解しているからに他ならない。つまり、アニメ視聴が中国人の抱く日本のイメージ向上につながり、日本のソフト・パワーが中国政府の意に反して伸びてしまうという危機感である。

ソフト・パワーという言葉は初めて提示したナイ(2004)によると、「ソフト・パワーとは、強制や金ではなく魅力によって自分が欲するものを得る力である・・・ソフト・パワーの源泉は、一国の文化、政治理想、政策の魅力」(p.12)であり、例えば「ポケモン」は「世界の子供たちにソフトで親しみやすい日本のイメージを与えている」(p.13)。アニメを中心にしたポップカルチャーによる市民意識への好影響は、日本のソフト・パワーと国家ブランドの強化と同時に、パブリック・ディプロマシー(14)や安全保障への貢献もあるだろう。

中村(2003)は「日本版のポケモンカードを手にした子どもたちがカタカナを習いたいと思う気持ちの総和を計算分析する手法は確立されていないが、市場規模に勝るブランド価値をもたらしていることは想像に難くない。特に日本に対して複雑な感情を抱くアジア諸国において、若年層が日本のポップカルチャーを支持していることは、長期的な貿易や安全保障にとって正の作用をもたらすだろう」(p. 6)という。実際、旅行や出張で海外に出かけた日本人や在外日本人が、世界各国で「日本好き」現象に出会うことが最近増えており、青木(2004)は「私の印象では『日本アニメ』世代が育ってきたということであろうか」(p.18)と述べている。アニメの国際コミュニケーションにおける影響は大きい。

アニメを中心にしたポップカルチャーは、日本の魅力を生み出しクール・ジャパン、そして、ソフト・パワーを創出していることは間違いない。しかし、このことによって、外国人の日本に対する意識を根本的に変えているかどうかは疑問だ。そもそも、アニメ制作者は日本市場のことを一義的に考え、海外での影響のことなど考えて作っていない。また、アニメの特徴や魅力に共通点はあるものの、作品ごとにテーマやメッセージは異なる。茶道、禅など日本の伝統文化は、どこでだれが体験しようと共通したテーマを内在しているのと大きく異なる。「仮想世界」であるアニメにあこがれた海外の視聴者が、現実の日本社会に失望してしまうことも考えられる。

ただ、現時点ではアニメにそこまで統一性や日本を象徴する伝統性まで求めているものかどうか疑問が残る。大衆画だった浮世絵が、時を経れば日本の伝統的芸術に昇華する。評価を下すのは世界の人々であり、歴史である。この意味においても、アニメの国際流通による世界の市民意識に対する影響を検証していく必要がある。

注

- (1) つまり、「日本のアニメ」、という言い方は冗長表現である。この章では、「アニメ」を日本製のアニメーションという意味で使うが、非日本製との区別を明確にするために「日本製アニメ」、あるいは「日本のアニメ」という表現も使う。一時期、「Japanimation」という言葉がアメリカなど欧米諸国で侮蔑的に使われたが、現在ではあまり使われない。
- (2) 個人的な経験であるが、2005 年にアラブ首長国連邦のドバイの大学を訪問した際、黒い衣装を身にまとったアラブ人女子大生から、日本のアニメやマンガについて質問攻めにあった。その女子大生は、アニメや漫画をそのまま理解するため、日本語の勉強に励んでいると話していた。極めて限定的かつ個人的意見であるが、アラブ人女性がアニメにはまり込んでいる姿を見るにつけ、宗教や人種に関わりなくアニメは世界に浸透しているのだと実感した。
- (3) ポケットモンスターは 2006 年現在でも、アメリカのアニメーション専門チャンネルの「キラーコンテンツ」であり続けている。もともと、任天堂のゲームソフトとして 1996 年に誕生した後に、小学館の児童向けマンガ雑誌『コロコロコミック』に連載されて子供たちの人気に火がついた。翌年にはテレビアニメ化で大ブームとなる。98 年にアメリカでテレビ放送が始まると、番組そのものばかりではなくカードなどのキャラクター商品の人気が発散した。
- (4) 日本では 2004 年春以降、80 本以上が放送され、そのうち 30 本以上はテレビ東京が放送している。民放ばかりではなく、NHK もアニメの制作・放送をしている。2006 年春には週に 100 本を超えるアニメが放送された。これは、青年・大人向けのアニメが深夜枠を使って放送されることが増えたためだ。例えば、2006 年現在で、アニメの 4 割は午後 11 時以降に放送されている。
- (5) 東映アニメーションについては、経営企画部・国際部課長代理の白崎啓介氏のインタビュー、ならびに、「東映アニメーション株式会社 2007 年 3 月第 1 四半期決算」、「同 2006

- 年3月期中間決算」、「同2005年3月期中間決算」の資料から構成した。
- (6) 東映アニメーションは日本で初めての本格的アニメーション「白蛇伝」を1958年に製作しているが、これは劇場用であり、テレビ番組としては1963年11月放送開始の「狼少年ケン」が初作品となる。
 - (7) フランス人のアニメーション・クリエイターであるサヴァン・エッフェル氏による、2005年2月に開かれた「文化庁メディア芸術祭」シンポジウムでの発言。
 - (8) ある意味では「閉ざされた」アメリカ市場をこじ開けたのは、「ドラゴンボールをアメリカで放送するため」に設立された新興の配給業者「Fumination」である。この作品の持つ魅力を同社がテレビ局を説得して売り込んだ。「ドラゴンボール」はシリーズ合計で12年間続いた番組であり、計503話（スペシャル3話）、劇場版17作品が制作された。
 - (9) シンジケーションとは、いわゆる全国放送を意味するネットワーク局放送ではなく、地方のネットワーク系列放送局やどこにも属さない独立局が独自に放送する番組のこと。
 - (10) 「Dragonball」は、インターネット検索 Lycos で2001、2002年と連続して世界で最も検索された言葉になり、2年連続で1位となった唯一の単語だった（濱野、2004）。また、フランスだけではなくヨーロッパ諸国で最も著名な日本人は原作者の鳥山明だといわれている。
 - (11) このように、年によって大きく売りに振幅がある理由は、アニメ番組の人気に周期があるからだ。つまり、「ドラゴンボール」など面白い作品は、主要な視聴者層が入れ替わるのに5-10年かかるという。つまり、仮にある作品の視聴層が小学校1年生から小学6年までだとすると、一巡するのに6年かかる計算になる。その他さまざまな要因が混ざり合い、「ドラゴンボール」のような長寿番組でも、人気の周期が出てくる。
 - (12) フランスでは放送される番組の60パーセントがEU製で（EUクォータ）、うち40パーセントはフランス製（国産クォータ）でなければならないとされている。このクォータはEUで最も厳しく、ドイツのEUクォータは50パーセントで国産クォータはなく、イギリスもほぼ同じだ。イタリアとスペインのEUクォータは50パーセントで国産が25パーセントとなっている（日本貿易振興機構、2005a）。
 - (13) ドラゴンボールに描かれたジェンダーロールから受ける印象や意見についての日米比較調査を著者は共同で行っている（Bresnahan, Inoue & Kagawa, 2006）。
 - (14) パブリック・ディプロマシーとは、外国に人々の意識を好意的なものにすることによって、外交力を増加させるというもの。「文化広報外交」とも訳されるが、定訳はない。メディア、教育・文化交流などが、パブリック・ディプロマシーでは大きな役割を果たすと見られている。

引用文献

ジェトロ（2005）「日本のアニメーション産業の動向」 *JETRO Japan Economic Monthly*、6月号。

- ナイ・ジョセフ・S (2004) 「日本のソフト・パワー——その限界と可能性」『外交フォーラム』6月号、12 - 15 頁。
- 朝日新聞 (2003) 「売れっ子日本アニメ 米で 5200 億円、鉄鋼の 4 倍」、7 月 20 日、5 頁。
- 朝日新聞 (2006) 「『アニメ国産』中国必死」、4 月 24 日、7 頁。
- 岩渕功一 (2001) 『トランスナショナル・ジャパン アジアをつなぐポピュラー文化』岩波書店。
- 大山秀徳 (2004) 「21 世紀の日本と世界の課題 アニメは世界へ」『第 6 回 S F C フォーラム 経営サロン』http://www.sfc.keio.ac.jp/sfc-forum/archive/m_salon6-0.pdf (2006 年 8 月 18 日アクセス)。
- 草薙聡志 (2003) 『アメリカで日本のアニメは、どう見られてきたのか?』徳間書店。
- 経済産業省 (2004) 『日本コンテンツの国際展開に向けて』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bunka/dai3/3siryou7.pdf> (2006 年 8 月 9 日アクセス)。
- 呉偉明 (2001) 「哈日 (ハーリー) 族 ～シンガポールにおける日本大衆文化の比較論～」
http://nna.asia.ne.jp.edgesuite.net/free/mujin/hari/hari_bn.html (2006 年 8 月 20 日アクセス)。
- 国際交流基金 (2005) 『海外の日本語教育の現状—日本語教育機関調査・2003 年』
http://www.jpf.go.jp/j/japan_j/oversea/img/2003gaiyou.pdf (2006 年 8 月 18 日アクセス)。
- 国際交流基金 (2006) 『海外における日本語教育 2004 年度』
http://www.jpf.go.jp/j/japan_j/oversea/kunibetsu/2004/index.html (2006 年 8 月 18 日アクセス)。
- 杉山知之 (2006) 『クールジャパン 世界が買いたがる日本』祥伝社。
- 中国新聞 (2006) 「中国で日本アニメ警戒論」、6 月 7 日、6 頁。
- 津堅信之 (2004) 『日本アニメーションの力——85 年の歴史を貫く 2 つの軸』NTT 出版。
- 中村伊知哉 (2003) 「ポップカルチャー政策概論」RIETI Policy Discussion Paper Series 04-P-008。
- 日本貿易振興機構 (2005a) 「フランスにおける日本アニメを中心とするコンテンツの浸透状況」調査報告書。
- 日本貿易振興機構 (2005b) 「中国アニメ市場調査」調査報告書。
- 日本貿易振興機構 (2006) 「米国アニメ市場の実態と展望」調査報告書。
- 野村総研 (2004) 「ポケモンが地球を駆ける」『未来創発』2 月号、8 - 9 頁。
- 濱野保樹 (2004) 「一番有名な日本人を知らない日本人」『外交フォーラム』6 月号、9 頁。
- 福富忠和 (2005) 『日本のコンテンツ政策』
<http://www.glocom.ac.jp/j/publications/chijo/200506/japancontents.html> (2006 年 8 月 18 日アクセス)。
- 毎日新聞 (2006 年)、「日本アニメ 17-20 時放送禁止、中国、テレビ局に通達」、8 月 14 日、3 頁。
- BRESNAHAN M., Y. INOUE & N. KAGAWA. (2006). "Players and Whiners? Perceptions

- of Sex Stereotyping in Animé in Japan and the U.S.” *Asian Journal of Communication*, v.16, n.2, 207-217.
- INOUE, Y. (2003). “Hard and Soft Mega-Media Conglomeration: Has Sony’s Strategy Created Synergies?” *Keio Communication Review*, 25, 39-56.
- MCGRAY, D. (2003). “Japan’s Gross National Cool.” *Foreign Policy*, May/June, 45-54.
- NAPIER, S. J. (2005). *ANIME from Akira to Howl’s Moving Castle: Experiencing Contemporary Japanese Animation* (updated edition). NY: Palgrave Macmillan.

参考資料

Report on Wilton Park Conference WPS06/21

PUBLIC DIPLOMACY: KEY CHALLENGES AND PRIORITIES

FRIDAY 10-SUNDAY 12 MARCH 2006

In association with the Foreign and Commonwealth Office, Foreign Affairs, Canada and the US Embassy in London

Summary

Public diplomacy matters more than ever. It should not be the poor relation of mainstream diplomacy: it plays a critical role in establishing a country's position in the world, and in delivering tangible policy objectives. There are differing views as to whether public diplomacy should be mainstreamed across all diplomatic work, or should be the preserve of specialists. Partnerships with external institutions are critical, whether with the media, non-governmental organisations (NGOs) or the private sector. Effective public diplomacy is only as good as the policies it portrays. The new agenda of counter-terrorism and counter-radicalisation underlines this. There are a number of challenges ahead, in particular 24/7 rolling news, the rise of blogging and podcasting, and increasing segmentation across the media world that makes it ever more difficult to reach large groups through single channels. The underlying message is that governments need to listen to messages as well as transmit them: audiences need to be heard and understood. The final challenge is the increasingly important one of measuring outcomes including who we reach, how we reach them and how we measure success or failure. Public diplomacy means different things to different audiences and no single approach will work for every situation, message or government. Ironically being out of the headlines may sometimes serve governments better than being in them.

1. Introduction

Over the past twenty years globalisation and the inter-dependence of states have had a radical impact on both international and domestic environments. Trends such as devolution, democratisation, the revolution in information communications technology (ICT) and the blurring of distinctions between domestic and foreign spheres of policy making, have created an environment in which diplomacy as an arm of government has become more, rather than less, relevant. The consequences of these changes have not been universally positive and some negative aspects found expression in the events in the United States of 11 September 2001. These events, more than any other, have focussed international attention on the underlying issues of resources, migration, energy and the environment, global challenges which require diplomats to develop new means of influencing audiences. Public diplomacy is one area of activity that has acquired greater

prominence on the agenda of policy-makers since 2001. There is scope for further discussion of alternative ideas and strategies, as well as the pooling of contemporary experience.

2. What Kind Of Public Diplomacy Do We Want In Today's World?

2.1 Definitions

Public diplomacy has entered the lexicon of 21st century diplomacy without clear definition of what it is or how the tools it offers might best be used. The current UK definition is: 'work aiming to influence and engage individuals and organisation overseas, in order to improve understanding of and influence for the United Kingdom'. This definition applies within the broader priorities of UK foreign policy. Its aim is to inform and engage in order to influence other governments and actors, while accepting that this is as much about ideas as messages. Public diplomacy, according to the UK definition, is regarded as a sub-set of diplomacy. It is designed to establish better links between government and the UK's multicultural society and is part of a wider strategy to break down communication barriers both at home and abroad.

Some governments take the view that public diplomacy should be mainstreamed into the work of all diplomats and that it is not a niche activity. However it does require specialist skills and knowledge of the communities that it seeks to target. The adoption of public diplomacy strategies as an integral part of foreign policy strategies is particularly appropriate to developing countries where there is an inclination to build fresh, modern images of their states through contemporary media. In the developed world, accustomed to the practice of classical diplomacy, this approach is not as easily adopted. There is a prevailing opinion that public diplomacy should be given a higher profile in career postings in order to attract the most able personnel. It is also recognised that greater effort is needed to ensure public diplomacy skills are retained by staff on return to their conventional diplomatic postings.

One of the problems in promoting public diplomacy as a legitimate activity for diplomats is its poor image among the community of professional diplomats. Diplomatic staff in the United States, the UK and China tend to sideline public diplomacy in the same vein as information work, albeit for widely differing cultural and historic reasons.

2.2 Partnerships Within and Outside Government

Public diplomacy can be used to great effect in support of policy development but there are difficulties in co-ordinating messages across government, as well as between government and its non-governmental partners.

There is a relative lack of experience of these techniques in the developed world of these techniques and best practice will only become established over time. One common governing principle, however, is that public diplomacy strategies should be governed by a nation's foreign policy objectives.

Non-governmental partners can be important actors in the co-ordination of messages. Some Non-Governmental Organisations (NGOs), for example, recognise that they can share common objectives with government in areas such as governance and the promotion of human rights. Partnerships often rely on the interaction of personalities which can result in outcomes beneficial to a host country's diplomatic objectives. For example, the practitioner-government-celebrity interface during the 2005 G8 Summit had some direct influence on the meeting's outcomes with regard to development strategies in Africa.

There are limitations on public diplomacy. While it can address the demands arising from democratisation of the policy-making process, public diplomacy cannot be used to mask failures in policy. Its potential is both strengthened by the existence of English as the common language and simultaneously weakened owing to the nuances of the language and the potential for misinterpretation of common words. This can impede accurate communication of sophisticated messages.

3. Public Diplomacy and the 'War on Terror'

The incidence of global terrorism has generated a new impetus to harness the tools of modern communication in order to counter misperceptions of policies and societies. However the 'War on Terror' has created some specific problems for governments most closely associated with that struggle. There are varying perceptions about the emergence of an Anglo-American approach to public diplomacy. The current US approach to public diplomacy and its uses has generated much debate.

Four principles govern the US approach. Firstly, the need to engage more aggressively in order to advocate policies that are fast, accurate and authoritative. The media is clearly the biggest challenge in this regard owing to the speed of communication and the reluctance of presenters and journalists to moderate a story in response to the articulation of the government position on controversial issues. The need to move swiftly to define the framework for public debate is seen as crucial to the success of public diplomacy initiatives. Secondly, cross-national and cross-cultural exchanges, particularly in the field of education, are seen as the area with greatest potential, but it remains unclear how these can be used most strategically. Other types of exchange can be achieved through public-private partnership initiatives and partnering with different groups, particularly in the field of aid donations. One way to achieve this is to co-operate internationally in order to make create greater impact through aid donations. This approach has been effective in Pakistan. Thirdly, education, is an important component, especially the teaching of English, but also the education of Anglophone speakers in strategic languages. This agenda has been promoted successfully via meetings of college principals, representing a range of private and state funded colleges across the United States, to debate the issue and thereby raise its profile in curricula development. Finally,

there is the strategy of empowerment, particularly empowering citizens to communicate the desired image of the society in an international context.

There is a need to consider a range of issues arising from these strategies. These include: over-association of messenger and message; the need for increased resources to the public diplomacy sphere; the relationship between public diplomacy institutions and central government; and the risk of reinforcing existing dislikes by further promotion and explanation of western ideas and societal values.

4. The Two-way Nature of Public Diplomacy

The need to listen as well as to send messages is a recurrent theme amongst public diplomacy practitioners. This two-way process is more clearly recognised in the business context rather than in government and the public sector where the emphasis has traditionally been on the outward projection of messages. Complex foreign policy agendas can complicate the listening and communicating components of public diplomacy strategies.

The benefits to be derived from the two way process can be recognised in a number of ways. Firstly, it leads to a greater understanding of how a country is perceived by those it seeks to influence and with whom it wishes to build, or rebuild, a relationship of trust. Mutual understanding and trust are key to the success, or failure, of public diplomacy. Seeing ourselves through the eyes of others, a technique widely used in the business community, is now perceived as a necessary component in the development of effective public diplomacy strategies. There must be a readiness to accept and understand the audience on its own terms rather than repackage a preconceived or distorted image. This applies equally on the domestic front. Public diplomacy serves as a window into a society as well as a window out and this can have benefits as well as disadvantages. The profile of a country, both internally and externally, can be severely damaged by the perception and reporting of events that take on their own momentum.

The publication of the Danish Cartoons is an example of this. A crisis that arose from poor government handling rapidly implicated the whole of Danish society. Other events, ranging from Canadian seal hunts to the invasion of Iraq, have provoked similar international opprobrium which has impacted, however short-term, on the international perceptions of individual countries with which they are associated. Adverse publicity as much as the release of good news requires careful management. Conversely positive and deeply embedded notions about a society can override short term drops in its international reputation arising from specific mistakes or events. However, the public diplomacy, as with most diplomatic tools, is limited and is inherently unable to mask the consequence of a policy failure.

Public diplomacy can effectively adopt the business techniques of stakeholder surveys and consultations that build in a feedback loop. Those consulted are informed about

which ideas were helpful and led to changes in policy, while explaining why others were rejected. Some governments are now experimenting with a similar system. In Canada the Internet has been used successfully to post certain new policy directions for public comment and discussion. The responses received were analysed and summarised and the changes notified on the net for public information.

A different dimension to this two way process can be seen in some of the UK's exchange schemes such as the Global Exchange programme that takes young people from Bangladesh, Indonesia and elsewhere to work on projects with young people in the UK. This has proved productive in promoting mutual understanding and experience of working across the cultures. Over the last three years a similar interactive programme in sub-Saharan Africa, has been developed by and for Africans and facilitated by the UK.

5 How Can Impact Be Measured?

5.1 Branding

Branding is a controversial notion in the context of public diplomacy. There is a view that its adoption leads to superficiality. Labels such as 'Cool Britannia' adopted by the New Labour government in 1997 can be useful in the short term to herald change but quickly become stale and the object of unhelpful humour. Moreover the concept is seen as too closely linked to commercial activities in the public mind to be readily assimilated in the promotion of cross-cultural understanding. The presentation of a national culture or identity needs to be about values, packaged in order to change minds and alter external perceptions. This is more likely to lead to greater commercial exchange. Nevertheless, the growing importance of opinion on 'the street' as a lever over government, both domestically and internationally, indicates that this resource should be harnessed in support of foreign policy objectives. In an era of democratisation, the domestic population is an ally to be incorporated in the promotion of identity and the unique value of a society's contribution to the international 'community'.

The alternative view is that branding is an enormously valuable concept. Poor image is offered as one reason why some countries do not develop in spite of receiving sometimes substantial amounts of development aid. In the business world the brand of a given corporation is its most valuable commodity, providing a group of individuals with a common identity and vision and a sense of shared purpose. Brand is the recognition of equity and is a means by which an organisation can capture value. The adoption of this concept by government would provide public diplomacy with a platform on which it could build. There is much misunderstanding about how this concept might be applied as an aid to public diplomacy strategies. Countries are not branded as such, it is the populations that do the branding and this then translates into fairly simply messages that are easily assimilated abroad. Branding can be used to counter what may be seen as the trivialising images of public opinion. However, it requires countries to establish a

good internal perception of their vision in order that the 'brand' will then seep out automatically. Effective leadership is key to the use of 'soft power' techniques, presenting the world with a positive story about the country which is both true and more interesting than the one they have, and repeat the message for years until it becomes established as fact. 'The way to achieve a good reputation is to endeavour to be what you desire to appear' (Socrates). However, simply reminding people of good works and sound principles is dull and uninteresting. The key is to find an exciting and engaging way of presenting the message such that it is absorbed by the hearer and hence overwrites earlier, less helpful, perceptions that the communicator wishes to diminish.

While many in the developed world find branding an uneasy concept to accept, in the developing world it appears to sit more easily in state image-building strategies where the most powerful motivation is often to make the country economically competitive and attractive to overseas investment. Often the task is to change the image of the country and to alter a pre-existing perception. Brand South Africa is an example which has emerged very rapidly in recent years. It is benefiting from the use of a sophisticated array of public diplomacy techniques both within the country, in the African continent and beyond. In spite of this, South Africa's reputation in key parts of the world still lags behind the reality by 20-30 years. Public diplomacy strategies require sustained and long-term investment to be effective.

5.2 Measurement and Evaluation

The merits of measurement techniques are a subject of some debate and uncertainty. For some developed countries these techniques are less familiar and the prejudices against measurement are more deeply entrenched. There is a view that measurement is a means to the end of calibrating public diplomacy strategies in an environment where little consistent attempt has been made to develop this tool in the diplomatic armoury. Accountability is integral to developing novel techniques and to calibrating the allocation of human and financial resources most effectively. Others hold that the activities associated with public diplomacy and the outputs of such activity are, by their very nature, difficult to quantify. Furthermore, the drive to measure activity leads to a false selection of measures to be adopted and as such is an unhelpful activity in a sphere in which governments have relatively little experience. Methods derived from best practice and the use of scorecards are practical mechanisms presently being tested in the UK.

6. How Do We Operate In A 24/7 Digital Era?

6.1 Bridging The Gap Between Policy And Public Diplomacy

In the media environment, public diplomacy techniques can be seen to operate on three distinct policy levels. Firstly, it has a role before policy is made: policy makers have to exploit the media to create an environment in which the proposal will be regarded as acceptable. For example NATO's use of the media during the Kosovo campaign effectively

pressurised allies to react in a way that accorded with their strategic objectives. Secondly, public diplomacy can 'sell' a proposal by carving out and maintaining the policy space until the policy objective has been reached. Thirdly, public diplomacy can be used to create a permissive global climate of trust which enables long-term policy to unfold. However the most urgent task is to make a success of the present and thereby create a positive climate for future achievements.

Multinational organisations or alliances are similarly affected by the challenges arising from the overall perception of the organisation. This can be seen in the context of both the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the European Union. Pro-activity on the part both of individual governments or coalitions is often controversial and requires that public perceptions are managed. The fact that a policy may be 'right' is not sufficient to keep the public onside when the implementation process generates unwanted side effects. When the use of military force is mooted, the 24/7 news environment requires a shift from traditional information campaigns towards sophisticated and planned public diplomacy campaigns including outreach to a range of elites, parliamentarians and press, NGOs and the broader community. It can be problematic linking in to the appropriate network for the operation in hand. Target audiences have to be carefully selected, creating an intellectual hinterland and thereby a debate in broader civil society to demonstrate the relevance of the planned action. Audiences who are dissatisfied with official information will aim to make their voices heard above the official message.

Handling the media is not a substitute for more traditional diplomatic activities but mishandling it can undo much good work. Accordingly, organisations that handle the media well tend to get ahead of the rest. Many developing societies have twenty-four hour media of their own; the format is poorly developed as yet, but it is nevertheless commonplace and is fuelling demand for improved services. The availability of information simultaneously stimulates the appetite for more information on demand, leaving policy-makers with less time for planning. There is often little time to frame the domestic debate on a controversial issue, but there is a need to say something early on in a developing news story. An information vacuum invites others to set the parameters of public discussion in a manner which can prejudice the policy-maker's agenda. There is a need for greater understanding of outside networks but this cannot be achieved under pressure. Audiences want to see a story unfolding in front of them. People are empowered as a result of the 24/7 news environment; the most effective policy makers understand this and will attempt to shape the environment in order to make it friendlier for the presentation and understanding of government policy.

6.2 The Blogosphere

Blogs are about inter-active debate and activity and, in this respect, differ from television and the Internet. They promote trust and meet communication needs particularly in countries, such as Iran, where the media is largely state controlled. The Blogosphere's

particular potential lies in its ability to empower the individual over the information.

This medium is not necessarily helpful to the public diplomat. It is a very personal medium, well suited to individual communication, and it is unclear how the blogger, if serving as an official, could be legitimately detached from the blog. Without such separation it would be difficult to exploit this medium in the interests of government policy-making.

6.3 Moving Out From Government: Allies In Public Diplomacy

There are difficulties in harnessing non-governmental actors as 'force multipliers' in government driven public diplomacy. This is primarily because non-governmental organisations and businesses do not share the same objectives, or limitations, as national governments. For instance, large businesses are often global in their orbit of operations and have leaderships that are highly multinational in composition. So, while businesses play a major role in international affairs, their loyalties are broader. Firms such as ICI, Cadbury's and HSBC, are all examples of multinationals that are seen to disassociate themselves from their national bases. Most companies, including those which are small and nationally based, are crude when it comes to national thinking. However, they may be useful in public diplomacy in the sphere of ethical trading. Corporate social responsibility, in terms of employment of overseas personnel (Marks & Spencer), in the context of fair trade (Starbucks) or in the promotion of environmentally friendly products (BP), has become a much more important strand in business strategies since the 1990s. Some companies are now focussing on how they target overseas minorities in home countries and attract them as regular customers. This can add value to international perceptions of a particular country. An example of this is the way in which Prime Minister Thatcher's economic reforms proved a hugely significant factor in the re-branding of Britain in the 1980s.

Given the multicultural nature of many modern societies, the task of engaging with domestic minorities and their mother countries in order to promote understanding across communities is central to public diplomacy strategy. Religious leaders are valuable partners owing to the level of trust they inspire in their communities and the principles by which they are accountable. There is a risk, however, of reinforcing the host community's perception of a particular minority. Dealing with that minority as a distinct group can add to the sense of its 'otherness' and set it apart from the mainstream.

The engagement of NGOs as partners in policy making has been in train for some time. This is particularly the case with the growing emphasis on good governance and the promotion of human rights agendas which has created common objectives between non-governmental and state actors. NGOs are now sufficiently influential to constitute a legitimate target of journalists, and this in turn can feed back into the policy route, particularly when things go wrong. Development agencies must be engaged by governments as partners, working in coalitions such as the Make Poverty History

alliance, the Conflict Diamonds campaign headed by Global Witness, and the anti-personnel mines campaign of the late 1990s which all achieved significant results. Cultural exchange is arguably one of the most effective means of promoting public diplomacy through improved cultural understanding among the educated of differing societies and encouraging an awareness of what it is like to walk in the shoes of another. These exchanges provide opportunities for students to gain an understanding of a society's political system, its social structures, its news and media, as well as the building of cross national friendships, and even marriages, which form important long-term links between the sponsoring societies and its sponsors. The precise impact of schemes such as the US Fulbright Scheme or the Rhodes Scholarship programme are difficult to measure but the contacts made under these programmes are amenable to monitoring and to a systematic gathering of feedback. These indicators demonstrate the way in which informal networks established under these schemes are sustained over the longer-term.

7. Looking to the Future

The most common theme to emerge from public diplomacy discussions is the diversity of approaches and the importance of tailoring strategies to suit the cultural norms and policy requirements of the host country, and those of the target country, as fit the needs of the policy the public diplomacy initiative is trying to support. There is no common definition or common approach that will suit all and what works well in one country may not be appropriate for others.

Specific components of public diplomacy can be identified. Firstly, the importance of networks, including conventional diplomatic routes used to make links to influential members of society. Public diplomacy is another means of achieving this type of access but calls for a wider range of specialists who can operate beyond the range of the old elites that are the traditional preserve of diplomatists. Secondly, the presentation of foreign policy objectives to domestic audiences in localised environments. Ordinary people need to understand the benefits of foreign policy to their daily lives. In this way they can be engaged more effectively as allies in the promotion of national identity. Thirdly, the long-term efficacy of government-directed public diplomacy must be questioned particularly in the light of the constantly expanding volume of information available to individuals. This increasing volume of material could either drown out government information or, conversely, increase its value as the public seeks a pre-packaged way of filtering information. Fourthly, not every society will wish to use public diplomacy to further enhance its strongest characteristics. An unthreatening, if dull, image is less burdened by baggage and can be a greater asset than the competitive, glossy images that emerge from certain societies. Such images can constrain their government's ability to shape international perception of particular policies. Finally, the purpose of public diplomacy implies a competition between countries. The agenda of public diplomacy

campaigns, and the direction of resources into these activities, must be governed by long-term societal goals. The choice of targets will say as much about the societies' intelligence and long-term strategy as it does about its image and cultural values.

Dr Ann Lane

April 2006

Wilton Park Reports are brief summaries of the main points and conclusions of a conference. The reports reflect rapporteurs' personal interpretations of the proceedings – as such they do not constitute any institutional policy of Wilton Park nor do they necessarily represent the views of rapporteurs.