

# I 調査分析レポート

## 1990年代以降の国際交流の動向と 21世紀の新たな取組み

神田外語大学教授

和田 純

## I 調査分析レポート:

# 1990年代以降の国際交流の動向と21世紀の新たな取組み

和田 純

## 1 はじめに

本論考は、ここ数十年、特に1990年代以降の国際・国内的な環境変化を反映する中で、先進主要諸国における国際交流活動がいかに変化してきたかを概観し、21世紀の国際交流に向けた各国の取組みを把握しようとしたものである。

本論考の基礎となった主要先進諸国における国際交流機関調査は、次章以降に収録された大部のもので、各国で国際交流の政策や事業を所掌する「政府部門」と国際交流に専門的に従事する「公的専門機関」に焦点を絞り、米国・カナダ・英国・フランス・ドイツ・イタリアなどを対象に、国際交流基金の委嘱を受けた専門家8名が分担して2001年2月から4月に現地を訪問する形で実施したものである。

調査では、各国における(1)国際・国内環境の変化とその影響、(2)国際交流の位置付け・優先領域等の変化、(3)国際交流の新たな理念や方向性、(4)21世紀の国際交流の潮流の把握に重点がおかれ、関係各機関の政策や事業の実態を個別に調査するとともに、各国の国際交流の全体像を広く通観することが目指された。

本論考は、この調査の成果をさらに世界横断的に分析することを試みたものであるが、調査グループの統一見解という性格のものではなく、あくまでも筆者の個人的見解であることを予めお断りしておく。

なお、本論考で、「国際交流」という用語が意味する範囲は、各国の考え方の違いを反映して、極めて広義である。基本的には、自然科学・医学・工学・技術・ビジネスを除いた人文社会科学・芸術分野を中心としたものであるが、一部には開発途上国や民主化途上国向けの技術研修・ビジネス研修・技術協力・資金供与的なものも含まれている。事業の形態は人物交流・学術交流・教育交流・言語教育・芸術交流・青少年交流・草の根交流・メディア交流・国際理解教育・人材育成・顕彰といった従来からの文化交流的なものに加えて、政策対話・政策研究・民主化支援などの知的交流、文化遺産の保護や保存、文化面での国際開発協力(文化協力)、知的所有権の保護、さらに、出版・インターネットや国際ラジオ・テレビ放送などの多彩なメディアを使った情報発信・情報提供サービス、政策広報・一般広報、アドボカシー的

なものまでが含まれている場合がある。

## 2 1990年代以降の国際交流をめぐる内外の環境変化

主要先進諸国において、1990年代以降の国際交流には確実な変化を見て取ることができた。その変化をもたらした共通要因とその影響を、大きく国際環境と国内環境に分けて概観しておくことと次の通りである。

### 2-1 国際環境の変化

90年代以降の国際環境の変化はすでに多くの論議がなされているが、国際交流の領域においても、やはり次のような国際環境の変化が大きな影響を与えてきている。

#### (1) 冷戦の終焉と新たな国際秩序の形成

冷戦の終焉は、国際交流の政治的・地理的な制約を激減させ、事業内容に大きな変化をもたらした。西側先進国の交流相手として旧社会主義陣営が登場したのは典型で、旧ソ連・東欧・中欧地域との交流が拡大し、本格化しただけでなく、この地域の民主化促進やガバナンス改善への支援は、西側先進国共通の、とりわけ EU 諸国にとっての優先的な重要課題となった。

また、中国の改革開放路線は中国と世界の交流を大幅に拡大した。さらに、中韓・中台交流の開始、アセアンの拡大、ベトナムや中央アジア諸国との交流の拡大などは、アジアに確実な変化をもたらしている。西側と北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）との交流にも一部に窓が開きつつあり、冷戦の終焉とともに、現旧を問わず社会主義圏との交流は一気に拡大し、これまでのどの時期よりも層の厚いものとなってきている。

他方、冷戦の終焉に伴って、民族対立・宗教対立・地域対立などが目立ち始め、交流による相互理解の重要性が再認識されながらも、現実の交流は縮小している国や地域も少なくない。国内情勢が不安定化した国との交流が減るのは理解しうるとしても、イスラム圏との交流が本格化しないことなどは依然として大きな共通課題のままである。

#### (2) グローバリゼーションの進展

冷戦の終焉は、また、米国を突出した一極に押し上げ、グローバリゼーションの進展を一気に加速させることになった。80年代までが「国際化の時代」であったとすれば、「グローバル化の時代」に入った90年代以降は、文化が変容する速度も範囲も、これまでに経験したことのない大規模なものとなってきている。文化を急速に収斂させていく流れと、文化の多様性を維持し尊重する流れが、これまでにないほど複雑に絡み合う時代に入ったのである。

グローバリゼーションがグローバルな市場争奪戦を基本に展開するものであることは、文化や知的集積に関わる領域においても同様である。経済のソフト化、サービス化によって、文化・知的産業が残された成長産業であるという認識を広く先進国が共有するようになった。その結果、近年ほど、「市場化」「産業化」が国際交流の領域においても意識されるようになった時代はなかったと言ってよい。また、同時に、米国中心のグローバリゼーションの流れや米国による文化市場の寡占への反発が起こり、文化や価値の固有性・共通性・多様性が改めて問い直され、寛容と差異の理解がより追求され、マイノリティの文化が見直され、文化的多様性の擁護が近年ほどグローバルに論議されるようになってきた時代もない。

さらに、グローバリゼーションは世論のグローバル化をもたらした。次項の IT（情報技術）革命と相俟って、国の枠を越えた世論が世界世論として形成され、それが各国を動かすようになってきた。山崎正和氏が、国家の道義性も一国では維持できず、同じ世界世論を共有する国家の同盟の時代になると指摘する（『ポスト・ポスト冷戦と同盟新定義』『論座』2001年9月号および『中央公論』2001年11月号）時代に入ったと言えるだろう。

そうしたグローバリゼーションの進展の中で、国際交流の存立基盤や意味の見直しが否応なく迫られることになってきた。

### (3) IT(情報技術)革命とメディアの変化

IT 革命の進展は、インターネットを通して居ながら世界の情報を入手し、世界に向かって瞬時に、安価に、大量に情報を発信することを可能にした。のみならず、そうしたメディアを個人にまでもたらすことで、個人であれ組織であれ、国の枠組みや国境を越えて直接的に交流し、世界世論を形成することが可能となった。そうした中では、高質の情報をいかに早く、大量に、特定のターゲットに送り込むかの競争となっており、従来の文化交流的なものから情報交流・発信的なものへの力点の移動が起こりつつある。その結果、情報技術の活用を基軸にした組織や事業の統廃合や、プログラムの新規開発が世界的に進行しつつある。

また、IT 革命の進展は、グローバル・メディアの発達にも大きな推進力となっている。CNN のようなグローバル商業メディアの影響力は常に意識されるであろうが、ボイス・オブ・アメリカや BBC ワールド・サービスといった国が関わる放送も、事業の集約化・ターゲット化が進められていて、グローバル・メディアの提供する情報の客観性と視聴者の判断力がより問われる時代に入っている。さらに、今般のアフガニスタン空爆に関連して、双方のメディア操作による情報戦・世論操作という古くて新しい問題も再浮上している。

さらに、IT 革命の進展は、多言語交流・言語教育に新たな道を開きつつあるが、現実には、英語の国際語化に一気に拍車をかけてもいる。加えて、世界規模でのデジタル・ディバイドを、交流・教育の新たな課題として浮上させてきた。

#### (4) 国際社会のガバナンスの変化とアクターの多様化

グローバリゼーションや IT 革命の進展と相俟って、グローバルな課題や共通課題の特定や解決に向けて国際社会で発言力を持つアクターが急速に多様化してきた。問題が複雑化し、発言手段が多様化したことを反映して、先の世界世論を形成するアクターが多様化し、拡大したのである。

グローバリゼーションの中で国家の役割が相対的に限られてくるにつれ、グローバルなガバナンスの向上のためには、こうした多様なアクターの声を集約し、多様な力を結集することが不可欠となっている。そうしたアクターとして、国際機関や多国籍企業の役割の再評価も起こっているが、何と云っても、グローバル・ガバナンスにおける民主主義の維持の面では、国際 NGO/NPO、民間シンクタンク、国際民間助成財団といった国際的なシビル・ソサエティ組織（CSO）の伸張が顕著である。また、自治体や地域・コミュニティの役割も重視され、公共政策を論議しうる知識人・専門家（Public Intellectuals）の役割も大きくなってきた。

こうした流れは、国際交流のあり方やアクターとの関わりの見直しを求めるとともに、国や公的専門機関にその役割の見直しを求めることになった。直接的な事業の実施者であるよりも、資金やインセンティブの供給者としての役割が国や公的専門機関に期待され、政策の立案から実施に至る過程を一貫して、より手間暇がかかっても、さまざまなアクターによる水平的・協働的なパートナーシップやネットワークの構築が指向されるようになってきた。そして、その中では、従来型の文化の伝播紹介的なものよりも、課題を共有し、共に汗を流し、協力して知恵を生み出していく知的交流的な営為がより広く求められるようになってきた。

#### (5) 地域統合と域内交流の進展

冷戦の終焉とグローバリゼーションの進展は、地域統合にも拍車をかけることになった。そのプロセス、また成果として、「域内交流」が本格化してきた。典型は欧州で、戦後徐々に進展してきた欧州審議会やユネスコ等の枠での地域(文化)交流への取り組みに加えて、EU 統合進展に伴う EU 加盟国間の交流の拡大、EU としての共同事業の実施などが着実に拡大し、第三国における欧州各国文化会館間の事業協力とも相俟って、重層的で多角的な国際交流が展開してきている。

また、リージョナリズムの指向が強まる中で、統合までは行かずとも、域内一体感を涵養するために ASEAN 内、東アジア諸国間などにおいても「緩やかな域内交流」が拡大し、EU と ASEAN という地域間の交流も始まっている。

と同時に、こうした域内交流の拡大の中で、自国の文化的アイデンティティの再定義や、地域の一員としてのアイデンティティとの相克、さらには、よりローカルな固有文化の保存振興に対する関心も高まりつつある。

こうした重層的・複合的なアイデンティティをいかに調和させていくかという課題は、

グローバル化に対して文化的多様性を維持しようとする流れとも通ずる部分があって、NAFTA 傘下のカナダが米国からの文化の流入に対して見せる反応などには、同様の懸念を見て取ることができる。また、欧州では、アメリカ的消費文化の浸透に対する「ヨーロッパ文化の擁護」が求められる一方で、欧州自体の「EU 化」によるローカルな文化の消滅に対する懸念も増大しており、近年では、ヨーロッパ共通アイデンティティの形成よりも、多様な地方文化を振興する事業に、地域としての国際交流の重点を置くべきであるとの議論も開始されている。

## 2-2 国内環境の変化

第二の要因は、各国内における国内環境の変化である。グローバリゼーションの中では、国内環境は国際環境と直結しているため、これらの国内環境の変化は、相当な程度まで国際環境の変化の反映でもある。

### (1) 行財政改革とアカウントビリティの要請

行政のスリム化・合理化、財政の健全化は、すべての国にとって大きな課題である。また、アカウントビリティ（説明責任）を要請する社会の動きも無視できない。そうした中では、いずれの国にあっても、「不要不急」と見なされやすい国際交流の分野にはかなりの逆風が吹いてきている。国際交流に占める国や公的専門機関の事業量的・資金量的な比重は、80年代までの増加基調に比べると、90年代以降は世界的に横ばい、ないしは削減基調になったと言える。

そこから、中心的な組織や事業の統廃合・合理化・効率化が急速に進められており、新規事業の開発とともに、ハコモノ主義から脱却、IT化なども共通した流れとなってきている。「何をどこまで税金で賄うのか」「納税者へは何が還元できるのか」「税金投入を正当化できる根拠、国益は何か」というより直截な問に対して、目に見える形で回答しなければならなくなっているのは世界共通の傾向である。

もっとも、こうした傾向は国際交流を無用と考えるところから発したのではなく、緊縮財政の前では、文化に関わる領域では短期的な効果・効率は問わないとしてきた「聖域」も一部揺れ動かざるをえないと受け取るべきであろう。その対策の一つとして、各国で民間資金の導入や分担を促進するインセンティブやパートナーシップの開拓が行われているのも世界共通の傾向である。

### (2) 国際交流の裾野と担い手の拡大

国や公的専門機関の活動が横ばい気味になってきたとは言え、全体としてみると、国際交流の裾野は着実に拡大もしてきている。その拡大の担い手は、地方自治体であり、地域団体・教育団体・職能団体・NGO/NPO といった民間セクターである。

先に「アクターの多様化」で触れたように、国際交流の担い手の拡大は国際的な現象で

あるが、その拡大の基盤は、当然、国内での拡大である。国際交流の担い手は「中央の機関から地域・民間の団体・個人へ」シフトし、活動内容も「親善・相互理解から国際協力・協働へ」シフトする流れが、近年は明確に見て取れるようになってきた。

こうした流れからも、国や公的専門機関、さらに自治体なども、その役割を問い直されている。資金やインセンティブの供給者なのか、水平的なパートナーなのか、税金を原資としている機関ならではの役割は何で、どこに特化すべきで、民間セクターとの棲み分けと連携はどう構築されればよいのかといった課題である。

### (3) 双方向交流から多文化共生へ

「グローバリゼーションの進展」のところでも触れたが、世界的に文化的多様性を尊重する流れが大きくなり、同時に、国内の移民の増加、多民族化が進行する中で、自国内でも多文化の共生を目指す「内なる国際化」が大きな課題となってきた。すでに 80 年代から、自文化の対外伝播紹介を図るだけでなく、他文化にも積極的に眼を開くための「双方向交流」が一段と強調され、開発援助政策における文化的側面の重視傾向とも関連して、他文化の自国内への紹介が本格化してきていた。それが 90 年代に入ると、さらに、国内や地域内での文化的な摩擦の軽減、共存、マイノリティ文化の保護などが重要な課題となり、「内なる国際化」として、寛容の精神の醸成、国際理解教育の推進、多文化共生の実現などに焦点が当てられるようになってきた。

いわば、「市民」や「住民」としての自分に直接跳ね返り、自分の目線の高さで起きる国際交流の日常化、常態化である。そこでは、海を渡る特別な出来事としての国際交流よりも、同じ時空間で接触して暮らす人々の相互認識を高め、日々の生活に関わる制度を整備し、提供されるサービスの質を改善していくという視点から、国・自治体・公的専門機関の役割が問われることになってきている。

### (4) 内政と外交の一体化

国際交流は、これまで主として外交の一部として扱われてきたが、グローバリゼーションの進展とともに、内政と外交の一体化が急速に進み、国際交流の位置付けにも見直しが起こっている。わかりよく表現してしまえば、「国内の統治・経済の発展・教育や文化振興」といった内政的な視点が強いものと、「国際的地位の増強・国際市場の確保・国際的共存の追求」といった外交的な視点が強いものとを、より一体的な政策として展開する方向への転換である。

グローバリゼーションの進展で、政策決定にあたって、世界世論への配慮が必要となってきたことは先述したとおりであるが、その配慮すべき次元は国内世論と同じ次元となっており、国内や地域内での多民族化が進み、多文化の共生が大きな課題となるにつれて、ますますその次元のズレは小さくなっている。

こうした流れの中で、国際交流は、外交だけの専権領域や内政の付随的な領域ではなく

なり、内政と外交が連携した総合力の延長線上に位置付けられるべき必然性が生じてきている。

### (5) 文化振興と市場競争

自国の文化振興にあたって、国際的評価を獲得していくことは重要なステップである。そして、その評価を持続可能なものとするには、国際市場を開拓していくことが課題となる。また、文化が経済活動の一部を占める以上は、文化の産業化も、文化市場のグローバル化も急速に進展する。

そうした中で、国際交流の領域においても、国内文化産業の振興と国際文化市場の獲得を連動させ、文化政策と産業政策を一体化させることが重要な戦略目標となってきた。特に、視聴覚メディアや情報・放送メディアの分野ではこの傾向が強い。また、従来は商業ベースで展開されてきたポピュラー文化が、今日では、現代社会紹介の中軸として官民挙げて国際的に後押しされる傾向が強いのも、その表れの一つである。

この戦略のもとでは、新たな文化市場への参入と自国の文化市場の保護が相反する形で同時進行し、知的所有権をめぐる確執や税金投入の経済的効果や見返りなどが大きな課題となっている。

なお、こうしたグローバルな市場競争は、狭義の文化の分野にとどまらない。教育・人材育成の分野でも、国内の大学で優秀な若手リーダーを数多く育成することが自国の国際的評価に直結するとの認識が高まっている。とりわけ、米英の大学への優秀な頭脳の集中を懸念する非英語圏諸国では、大学の国際化政策と並行して、活発な留学生招致政策が展開されている。

## 3 1990年代以降の国際交流の新たな動向

このように、特に1990年代以降、国際交流のあり方は大きな変化を強いられることになった。その流れに対して、各国の国や公的専門機関はどのように対応して来たのだろうか。ここでは、環境変化への対応策や新たな方向性として打ち出されてきたものの中から、主要先進諸国に共通して見出された特徴的なものを抽出した。なお、国によっては、依然として従来型の事業や芸術交流の強化などを重視しているところもあるが、ここでは、敢えて、新機軸と考えられるものにしか触れない。

### (1) 共通価値・世界世論形成にむけた戦略性の向上

各国とも、「国際交流の戦略性」の向上にこれまで以上に努力を払うようになっている。戦略の明確化・確立のための委員会の設置、提言の公表、組織の統廃合、新規事業開発など、方策に違いはあるが、いずれの国にあっても戦略性の向上に向けて努力が傾注されてきて

いる。

国際文化交流を外交の3本柱の一つに位置付ける流れは、1967年のドイツを皮切りに、88年の日本、94年のカナダにも見出されるが、90年代の戦略性の向上においては、冷戦後の不安定さを増す世界のガバナンスを向上させ、グローバリゼーションに対処し、共通価値や世界世論を形成していく上で、国際交流をいかに活用できるかが明確な主題となってきた。いわば、グローバル化した世界への積極的な関与・参画・貢献がテーマであり、同じ価値を共有する者を増やし、連携を強化する「価値中立でない国際交流」の指向と言っている。

例えば、米国では、米国情報庁（United States Information Agency: USIA）と国務省が統合され、public diplomacy、public affairs、traditional diplomacyの三つの一体化が明確に戦略とされることになった(4(2)で後述)。英国でも、public diplomacyの強化がうたわれ、「Panel 2000」の設置による戦略の構築や、ブリティッシュ・カウンシルにおける「ガバナンスと社会」という事業分野の始動が見られる。ドイツでは、もともとMittlerorganisationシステムと呼ばれる独特の官民連携体制を通じて、多元的・分権的でリベラルな国際交流が展開されてきたが、外務省の「対外文化政策 2000年構想」や連邦議会における「21世紀のための対外文化政策」策定の動きを通じて、民主主義や人権といった価値の伝達や紛争回避のための対話の重要性などがより明確に打ち出されてきている。また、EU強化にむけた施策や、先進国ごとの旧社会主義圏への民主化支援、市場経済発展支援なども、明確な戦略性を有するものとなっている。

こうした戦略性に共通しているのは、①国際交流を通じて国益を追求する姿勢の明確化と強化、②自国のアイデンティティと追求すべき国益の再定義、③国際交流と外交・内政との戦略的連携、④グローバル・ガバナンスへの参画と世界世論の形成、⑤対話の深化と共通価値の実現、⑥知的貢献と協働プロセスの重視による課題解決の指向、⑦次世代へのアプローチ、などである。もちろん、⑧IT重視、⑨パートナーシップとネットワークの拡大、⑩文化的多様性の尊重など、次項以下に述べる方向性も戦略論議の中で共通して取り上げられており、⑪組織や事業の再編・合理化を伴うのが常であるし、その際、国際環境の変化を踏まえ、地政学的な国益に配慮した地域戦略の見直しとこれによる地域を軸とした事業の再編も重要な課題となっている。

ドイツの政党財団や米国の民間助成財団では、かねてより上記の④から⑩といった戦略性には高い関心を有し、独自の視点から実績を重ねてきているが、国や公的専門機関の国際交流の方向性も、こうした財団の方向性に近接してきたということが可能かもしれない。

## (2) IT重視から「情報」「交流」の統合へ

いずれの国にあっても、物理的な交流の拡大以上に、情報の流れをいかに支配し、いかに広範な人々へアクセスして瞬時に安価に大量の情報を送り込むかの勝負に、より大きな比重がかけられるようになってきた。一言で言えば、世界世論形成のイニシアティブを誰

が握るかの競争である。

そのため、IT化を重視し、インターネットを本格的に活用し、ウェブと電子メールを手段とする情報供給能力の拡充に、これまでになく人材・資金・資源が投入されてきている。のみならず、こうした「情報（広報を含む）」分野を従来の「交流（文化交流）」分野と一体化させ、経営効率を高めるとともに、より多面的な国際交流が展開できるように組織の再編が広く見られる。こうした方向性は、広報と交流の区分けを曖昧化し（無用化とも言える）、ハコモノ主義・拠点主義からの脱却を促し、コスト削減に応えるとともに、情報専門家のような新たな人材の育成を強めている。

米国における国務省と USIA の統合、ドイツにおけるゲーテ・インスティテュートとインター・ナツィオーネスの統合は、中心的な組織レベルで文化交流と情報発信（広報）の統合が行われたという意味で象徴的である。また、英国では、Planet Britain の設置や単一のゲートウェイからのアクセスを可能にする The Kiosk Project が開始され、「人と人との交流が基軸」というブリティッシュ・カウンシルですら、予算の 22% が情報関連に振り向けられ、中長期計画にさらなる情報化の推進がうたわれている。フランスでは、海外文化施設の図書室が「メディアテーク」に改修され、デジタル・ディバイドへの取り組みも始まっている。

要は、IT 重視とインターネットの活用はすでにいずれの国でも大潮流となっているが、その効果をより実効性の高いものとするために、「情報」と「交流」の統合にまで踏み込むか否かが一つの分岐点になりつつあると言える。

### (3) パートナーシップとネットワークの拡大

政策的にも財政的にも機能が限られてきた国や公的専門機関の不足を補完し、投資促進や資金導入を図り、シビル・ソサエティ組織（CSO）の活動も促進する観点から、国・自治体・公的専門機関、企業、民間非営利組織・ボランティアなどの協力体勢の整備が、いずれの国にあっても進められてきている。それぞれの役割を再定義し、棲み分けをはかり、同じセクターの中での協力連携を強化するだけでなく、異なるセクターを横断して水平的なパートナーシップ（ブリティッシュ・カウンシル式に言えば「戦略的パートナーシップ」）や広範なネットワークを構築することに、意識的な努力が払われるようになってきた。

海外での自国イメージの向上を目指して官民合同の協議体 Britain Abroad Task Force を発足させた英国、民間資金の導入や NGO/NPO との連携促進を目指して Interagency Working Group を強化した米国、メセナ支援法をもち、国が地方自治体と経費折半の契約を交わし、外務省と文化通信省の連携強化が模索されるフランス、ゲーテ・インスティテュートに「ドイツ経済友の会」を設けて民間資金の導入をはかり、「対外文化政策 2000 年構想」でシビル・ソサエティの諸勢力との連携による国際的対話ネットワークの構築を打ち出したドイツ、「参加型財団」を設立して日本・イタリア年を開催したイタリアなど、いずれの国にあっても実例を探すことは難くない。パートナーシップとネットワークは、これ

からも間違いなく拡大しつづけるだろう。

もっとも、パートナーシップとネットワークが拡大途上にあるとは言え、いずれの国にあっても、単独の資金ソースとしては、今後とも国・自治体・公的専門機関が最も大きな存在であり続けるであろうことは留意されておいてよい。

#### (4) 文化的多様性の尊重と文化協力の拡大

すでに上述したとおり、国際的にも、地域的にも、そして国内的にも、文化的多様性を維持し、多文化の共生を実現することは、グローバリゼーションの波に洗われる世界の共通課題となっている。文化的多様性の尊重は、改めて、国際交流の中心的な理念として脚光を浴びつつあると言ってもよいだろう。その流れの中では、双方向交流や対話の一層の拡大、途上国の文化振興にたいする国際協力（文化協力）などが大きな課題となってきている。

ドイツでは、双方向交流を推進する「パートナーシップ (Partnerschaft)」理念が堅持され、「世界文化の家」の活動とともに文化協力の拡大が図られている。フランスでは、国際協力開発総局の誕生による文化協力の強化が打ち出され、英国では、現代自国社会の海外紹介が多様性を鍵として展開され、米国では多様性こそが自国の強さであると積極的にうたわれている。また、地域統合を迎えた EU でも、欧州共通のアイデンティティ構築という目標を掲げながらも、それはあくまでも「多様性の中の統合」を前提とし、多様性こそが欧州の発展の基礎であることが強調されている。これらを眺めてみると、形態は様々だが、国際交流の目的として文化的多様性の尊重が基本におかれている点で、いずれも共通していることは間違いない。

のみならず、文化的多様性を尊重する流れは、より積極的に、国際的な文化的多様性を擁護する動きともなり始めている。世界の文化市場が米国に席卷され始めた現実を前に、カナダによる国際多文化主義のアドボカシーや「国際文化的多様性ネットワーク」の組織化が行われてきたのは好例であるが、他方には、WTO におけるフランスや発展途上国による自国文化産業保護の動きなども呼び起こされており、ユネスコの今後の対応にも関心が高まっている。

また、冷戦後に頻発するようになった民族・宗教対立に起因する紛争の防止および解決との関連でも、文化的多様性の尊重は改めて注目されている。例えばドイツでは、異なる価値観を持った人々との交流を紛争防止の「早期警報システム」として活用する必要性が 1990 年代半ばから唱えられ、シビル・ソサエティ組織を巻き込んだ多層的な国際対話フォーラムの構築が今後の国際交流政策の重要課題と認識されている。

## 4 21世紀の国際交流の潮流

では、1990年代に現れたこうした新たな方向性を踏まえた上で、「21世紀の国際交流の潮流」となると思われるものを想定してみると、どのようなものが浮かび上がってくるだろうか。ある程度流れを単純化し、繰り返しになることを承知の上で、日本にとっても大きな意味を持つと思われる潮流を抽出すると、次のように整理できる。

### (1) ソフトパワーを醸成し、発揮する機能の再認識

冷戦の終焉、グローバリゼーションの進展、IT革命という未曾有の変化のなかで、経済力・軍事力といったハードパワーへの依存度が相対的に低下し、ソフトパワーの重要性がこれまで以上に高まっていくことは、いずれの国でも同じ認識と言える。2001年9月11日の米国における自爆テロ、それを受けてのアルカイダとタリバンへの国際制裁といった一連の流れから、ハードパワー重視論もあろうが、中長期的にテロを生まない世界を構築していくには、ソフトパワーが不可欠であることは自明である。

ここで言うソフトパワーとは、「自らが望んでいることを、他の勢力も同様に希求することによって、好ましい結果を手にする能力。これは、強制よりも、むしろ（自分が持つ）魅力によって目的を達成することを意味する」というパワーである（ジョゼフ・ナイ「情報化時代のソフトパワーを検証する」『フォーリン・アフェアーズ傑作選 1922-1999』下巻、2001年、朝日新聞社）。つまり、文化や思想、価値観、情報、知識、教育などを基盤とする総合的なパワーであり、他国からうらやまれるだけの魅力が必須となり、担い手に国民の広範な関与が欠かせないパワーである。

こうしたソフトパワーが今後さらに重要になっていくとの前提に立てば、その醸成と発揮に向けて、こうした領域こそを本領とする国際交流の機能が改めて再認識されてくるのは当然である。厳しい財政状況にも関わらず、各国で国際交流関連予算がそこそこ維持されている（英国のように増加している国もある）のは、その根本的な価値に対する共通評価がそれなりに定着してきたからだと見ることもできるだろう。ソフトパワーの蓄積は短期間には望み得ないし、ソフトパワーの発揮にも時間が必要である。そうしたパワーを育んでいく重要な機能として国際交流を位置付け、目的意識的に国際交流を積み重ねていくのが、紛争を回避し、共存をもたらす道だというのが、迂遠に見えながらも21世紀の基調であろうし、あるべきである。

もっとも、こうした目的意識的な国際交流は、もはや、従来の「多々ますます弁ず」式の国際交流だけでは成立しない。伝統的な文化交流の比重は下がらざるをえず（あるいは、民間に任せ）、国益を相応に意識した戦略的な交流が求められるのは必定で、新たに考えざるを得ないのは、次項で触れる *public diplomacy* と近接した「価値中立でない国際交流」

となるだろう。

なお、ここで言う「価値中立でない」という表現は、「自分の価値だけを追い求める」とか、「自分の価値を強制する」という意味ではない。ここで言うのは、多様な価値の共存を保障しつつ、自文化にも他文化にも普遍的な価値を見出し、その共通する普遍的な価値の実現と増大のために、志を同じくする人々、国々と積極的に組むことを厭わないという意味での「非中立」である。

かねてより、国際交流基金でも、「国際交流は広義の安全保障だ」と言われてきたが、中長期的に日本が取りうる選択肢を見極める中から、この言葉の意味をより明確に定義し、新しい時代における具体的な位置付けを与えることが、21世紀には正面から問われようとしている。

## (2) Public Diplomacy の強化

public diplomacy という考え方は 60 年代の米国に遡り、自国の政策を遂行する上で「他国民を関与させ、情報を提供し、影響を与える」ことを目標とするが、冷戦の終焉、グローバル化の進展、IT 革命のなかで、その重要性が一段と強調されるようになってきた。国内世論と同等に世界世論からも支持を得られない限り、国際的な協調も政策の遂行も不可能なグローバル化の時代に入ったからである。

public diplomacy では、政府の公式見解に加えて個人や組織の私的見解も提供される点で、国家対国家の「traditional diplomacy (伝統的外交)」と異なるとされる。そのような多様なアクターを動員することで目指されるのは世界世論形成へのイニシアティブであり、その煩瑣な作業を通して追求されるものは価値の共有であり、「自国の国益の追求が世界の公益の追求と響き合い、世界の公益の実現が自国の国益の追求に重なるという『開かれた国益』」（「21 世紀日本の構想」懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある』講談社、2000 年）の実現である。

特に国や公的専門機関が行う国際交流は、今後、この public diplomacy にいっそう近接していく可能性が高い。グローバル化した世界に同じ価値を共有する者が増えることを望む文脈の中では、国際交流も価値中立であり続けることは困難であり、public diplomacy との線引きも困難になるからである。おそらく、国や公的専門機関が関わる国際交流の今後は、民間機関や個人が行う国際交流とは違って、位置付けが不明瞭なままでは弱体化していくしかなく、位置付けを明確化しようとする場合は public diplomacy の流れに近接していく傾向が強まるだろう。

米国では「public diplomacy」「public affairs (自国民への働きかけ)」「traditional diplomacy (伝統的外交)」の三つの戦略的な一体化が図られ、英国やオーストラリアでも public diplomacy が強調され、他の欧州諸国でも、言葉こそ異なるが世界世論形成への参画が重視されるようになってきた現状は、国際交流のあり方を考える上で一つの転換期を迎えているということかもしれない。

「ソフトパワーは、一つの思想や文化が他者に訴える力を持つかどうかだけでなく、基準や制度を通じてアジェンダを設定する能力が、他の勢力に訴えかけるかどうかによって左右される。言い換えれば、それは、送り手が伝えようとする無料情報が説得力をもつかどうかによって左右される」(同上)と指摘されるように、ソフトパワー発露の一つの形である **public diplomacy** では、インターネットやグローバル・メディアなどの活用による情報の集中的な供給と、人的ネットワークを介しての対話の二側面が特に重視される傾向が強い。つまり、情報発信・広報的な「情報供給」と、ターゲットを絞った交流や人材への投資・開発的な「人的ネットワーク構築」の二つが基軸とされるのである。

国や公的専門機関による国際交流も、同様の文脈で再編されつつあるようで、「情報」と「人的ネットワーク(交流)」を基軸として、米国では **USIA** と国務省の統合、ドイツでのインター・ナツィオーネスとゲーテ・インスティテュートの統合、英国では外務省とブリティッシュ・カウンシルの事業協力などが維持されてきたことは、すでに指摘したとおりである。

日本でも、今後、こうした流れが強まることは予測に難くない。

ただし、**public diplomacy** と近接した国際交流の日本での展開にあたっては、慎重な配慮も必要である。**public diplomacy** は様々なレベルの力を結集した総合力に基づくもので、狭義の外交も従来の国際交流もその一部でしかないことを踏まえると、①狭義の外交が国際交流を吸収したり、下請化する形にはせず、両者がともに変化して、 $1 + 1 = 3$  となつてこそ **public diplomacy** が新たに成立すると考える、②  $1 + 1 = 3$  の相乗効果がもたらされるように、双方に共通する中長期の「開かれた国益」、**public diplomacy** の達成目標を明確化する、③ **public diplomacy** は広範な領域をカバーし、トータルに打ち出されるべきものであるため、国内の文化・教育政策や産業政策などとの連携や、関係政府機関の間の協力が不可欠、④担い手も多様であることが不可欠であり、特に、国内の企業や非政府・非営利活動との連携が必須、⑤ **public diplomacy** がプロパガンダに流れかねない余地があることに留意する、⑥民間機関や個人が行う交流には位相の異なるものがあることも当然で、それらに対して寛容であり、共存していくことが不可欠、といった諸点が日本の課題となるだろう。

### (3) シビル・ソサエティ発展への寄与

グローバル化した世界への積極的な関与・参画・貢献を目指し、同じ価値を共有する者を増やし、世界世論を形成していこうとすると、多様なアクターの中から同じ立場に立つアクターをできるだけ多く見出すことが不可欠となる。そして、その方法としては、特定の旗印のもとに結集を強いるよりも、似た価値観をもちながら異なる能力を持つ者たちの間で緩やかなネットワークを組むことの方が蓋然性が高い。その意味で、国・自治体・公的専門機関、企業、民間非営利組織が国際的にも連携し、水平的なパートナーシップによって課題に対処していくことは、今後、ますます常態化していくだろう。

そのとき、従来にもまして有力な存在となってきたのが、民間非営利組織としてプロフェッショナルに国際公益を追求するシビル・ソサエティ組織（CSO）である。国家や国際機関だけでは対処しきれない課題の増加の中で、シビル・ソサエティ組織やボランティアの発展は、国、国民、世界にとっての選択肢の増加を意味し、一部には意思決定がかえって煩瑣となる可能性を孕みながらも、より望ましい解決策を編み出す上で欠かせない要素となりつつある。

そうした観点から、国際交流においても、世界の安定と発展に必須なシビル・ソサエティのグローバルな発展への寄与がより強く意識されるようになってきている。知恵と実行能力はシビル・ソサエティ組織を信頼し、国・公的専門機関や企業は資金、インセンティブ、情報、システム、プラットフォームなどの提供者となって、専門的で持続性のあるきめの細かい交流や協働をともに推進し、課題の共同解決や世界世論の形成を目指していくという方向である。

要は、国際交流の深化はグローバルなシビル・ソサエティの発展を抜いてはあり得ず、グローバルなシビル・ソサエティの発展は国際交流の深化を抜いてはあり得ないという相関関係の成立が、国際公益の実現において不可欠な時代に入ったとの観念の確立が求められているのである。

#### **(4) 文化的多様性の尊重と擁護**

文化的多様性を尊重し擁護することが、国際交流の新たな理念としてより強く意識されるようになってきたことは、先述のとおりである。グローバルなレベルでも、一国内的なレベルでも、文化的多様性を保持することが社会を豊かにし、人々の共存を可能にする道であることの認識は確実に高まっている。他方で、自文化の絶対化や原理主義化、国内文化産業の自由化・保護化といった対立軸などを含みながらも、しかし、今後も、この認識は衰えることなく、むしろ強まっていくだろう。

その観点からすれば、少数者の文化を尊重し、様々な文化を育み、双方向で交流し、相互理解を深め、寛容の精神を養うことは、「内なる国際化」を含む国際交流全体のこれからの基本形となっていくと考えて間違いない。のみならず、より積極的かつ戦略的に、民族や宗教間の対立を回避し、乗り越えていく上でも、文化的多様性の認識向上に貢献する国際交流の役割は重要性を高めていくだろう。例えば、若い世代を対象とした対話などは、対立をエスカレートさせる原因となる偏見や誤解を減らし、将来の共存に向けての土台をつくる大きな機会となる。また、文化的多様性を維持する中長期的な努力・投資として、文化振興のための国際協力(文化協力)やグローバルなデジタル・ディバイドの克服なども、より重要性を高めていくだろう。

こうした意味からも、2001年11月のユネスコ総会で「文化の多様性に関する世界宣言」と行動計画が出され、「多様性を尊重し、協力や相互理解を進めることが、平和や安全保障への最高の裏付けである」とうたわれるとともに、対話と共存の重要性が強調されたこと

は、今後の国際交流の方向性を指し示す重要な契機と考えられなければならない。

#### (5) 域内交流の促進と緩やかな地域の連携

地域統合を促進するプロセスでもあり、地域統合の結実でもある域内交流や文化協力は、欧州で最も大規模に展開されているが、ASEAN 地域でも緩やかながら確実に広がり、NAFTA 傘下の北米でも規模こそ小さいが始まっている。こうした流れは、今後、いっそう加速化され、より大きな潮流となってくることは間違いない。

しかし、そうした中で、依然として大きな「空白」となっているのは東アジア地域、特に日本を含む北東アジア地域である。先に引用した「21世紀日本の構想」懇談会の報告書では、地理的な近接性を持ち、歴史的・文化的な関係も深く、今後の潜在力を秘めた北東アジアの隣国（中国・朝鮮半島）に対して、日本は協力関係の一段の強化に踏み出すべきだとして、その努力を「隣交」と呼んでいる。そこで求められるものは、隣国の歴史、伝統、言語、文化などに対する十分な理解であり、多角的、多層的な域内交流の展開である。そして、目指されるべきものは、地域の安定と発展、共通価値の醸成であり、将来的には、東北アジアと東南アジア（ASEAN 地域）が両輪をなす形での東アジア全域にわたる共同体形成への展望であろう。

そうした意味では、域内交流を促進し、緩やかな地域の連携を編み出し、地域で共有できる大きな構図を共に作り出していくことは今後極めて重要な課題と言え、特に東北アジアでは、その戦略的な展開が求められていだろう。そのためには、日本は、歴史認識を深め、地域の共通課題アジェンダに多角的に取り組み、グローバルなアジェンダに共同して取り組んでいくことが重要となる。