

9 平和構築のためのメディア支援

清 水 直 樹

目 次

はじめに	3 日本の支援
I メディア支援とは	4 アメリカの支援
1 国家とメディア	III メディア支援とパブリック・ディプロマシー
2 メディア支援の類型	1 パブリック・ディプロマシーとは
II アフガニスタンへのメディア支援	2 アメリカ政府の国際放送
1 アフガニスタン復興支援の全体像	おわりに
2 アフガニスタンのメディアの状況	

はじめに

紛争地域における平和構築には、治安、政治、経済、社会などあらゆる面での支援が必要とされるが、その中の1つに、メディアへの支援が挙げられる。平和で民主的な国家をつくるためには、自由なメディアの存在が不可欠であり、各国がメディア支援に取り組んでいる。

国際平和協力懇談会（座長：明石康・元国連事務次長⁽¹⁾）が、平成14（2002）年12月にまとめた報告書は、「ODAの積極的な活用にあたっては、難民・国内避難民支援、対人地雷除去、DDR⁽²⁾、選挙支援、基礎インフラの復旧といった『平和の定着』や、行政・警察・司法分野における支援、経済・社会インフラの整備、教育・メデ

アの支援といった『国づくり』に重点を置くものとする⁽³⁾」（傍点は筆者）と述べている。紛争地域の平和構築に我が国が貢献していくにあたり、メディア支援を、重要な分野の1つに位置づけている。

我が国が実施した代表的なメディア支援としては、ターリバーン政権崩壊後のアフガニスタンのテレビ放送への支援事業が挙げられるが、我が国が行う支援は、インフラ整備を重視したものが多く、欧米が行っているメディア支援とは質を異にしている。本稿では、アフガニスタンへの支援の事例を踏まえながら、放送メディア支援の在り方を考える。

(1) 小泉総理大臣（当時）が表明した『「平和の定着及び国造り」のための国際協力の強化』に向けた検討を行うため、平成14年6月から12月まで開催された有識者会議である。

(2) DDR（Disarmament, Demobilization and Reintegration）とは、元兵士の武装解除、動員解除および社会復帰を指す。

(3) 国際平和協力懇談会『「国際平和協力懇談会」報告書』2002.12, p.42. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/kettei/021218houkoku.pdf>>

I メディア支援とは

1 国家とメディア

まず、国家とメディアの関係を考えてみたい。ナショナリズムの形成に、メディアが果たす役割を指摘することができる。この点を、ベネディクト・アンダーソン (Benedict Anderson) は、国民は「想像の共同体」であり、それを形づくったのが、出版語であり出版物であったと説明している。「人間の言語的多様性の宿命性、ここに資本主義と印刷技術が収斂することにより、新しい形の想像の共同体が創出された⁽⁴⁾」という考えである。

次に、メディアには社会発展を促進する効果がある、とする見方がある。ダニエル・ラーナー (Daniel Lerner) は、「伝統社会において離陸が開始される端緒は、まず都市化から始まる (中略)。やがて移行期社会における都市化の進行につれて、リテラシーの上昇が生じてくる。そのリテラシーの程度に応じて、メディア参加が促され、それと呼応して各種の参加が喚起される。そしてこれら参加が政治参加へと収斂され、近代社会へと発展してゆく⁽⁵⁾」と考えている。これは1950～60年代に主張された近代化論であるが、社会形成におけるメディアの重要性を端的にあらわしているといえよう。

メディアには、また、「ウォッチ・ドッグ」として、立法、司法、行政の三権を監視する役割がある⁽⁶⁾。これを指して、メディアは第四の

権力などと呼ばれることもある。メディアには、ジャーナリストとして権力を監視し、その報道内容について国民に説明義務を果たすことが求められる。民主的な国家には、報道の自由度の高いメディアの存在が不可欠である。

以上のような理由から、メディアは、国家を形成する1要素として重要な役割を担っているものと考えられる。このようなメディアを、紛争地域の平和構築のために創出し、育成しようというのが、メディア支援の基本的な考え方である。

2 メディア支援の類型

メディア支援を、紛争予防という観点から包括的に研究した坂下雅一氏によれば、メディア支援事業は、マス・メディアが持つ次の2つの効果に基づいて、構想されているという⁽⁷⁾。

(1) 民主化支援的效果

自由で独立したマス・メディアによる多様な質の高い情報発信活動は、民主主義を強化することで、社会紛争が武力紛争に転じることを防ぐ「紛争管理」機能を強化する。

(2) 紛争解決学的効果

マス・メディアには、紛争に関する人々の認識を操ることで、敵対心を強めたり弱めたりする力があり、認識の転換を通して敵対心を弱めれば、紛争は解決できる。

(4) ベネディクト・アンダーソン (白石さや・白石隆訳) 『想像の共同体—ナショナリズムの起源と流行 増補』 NTT出版, 1997, p.86. (Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. (rev. ed.) 1991.)

(5) Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. Free Press, 1964, 本多周爾『発展と開発のコミュニケーション政策』武蔵野大学出版会, 2006, p.16. に引用

(6) 例えば、前澤猛「メディア監視とアカウントビリティ組織」田村紀雄・林利隆編『ジャーナリズムを学ぶ人のために 新版』世界思想社, 1999, pp.118-119.を参照。

(7) 坂下雅一『紛争予防のためのメディア支援—欧米諸国におけるコンセプト—』国際協力機構国際協力総合研修所, 2006, pp.4-14. <http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/kyakuin/200603_pea.html>

表1 紛争予防のためのメディア支援事業の分類

(1) メディア・セクター支援		
法・制度・政策支援	メディア関連法の制定・制度構築支援	マス・メディアの独立性を保障する法律の制定・改正をアドバイスし、さらにその法律がマス・メディアの独立性を侵害しないよう、解釈・運営されることを促進する取り組み。
	業界団体・職能組合設立・運営支援	新聞、テレビ、ラジオなどの業界ごとで作る団体、ジャーナリスト達の職能組合、報道のモニター機関、プレス・カウンシルなどの民間組織の設立・運営の支援。
	独立メディア設立・経営支援	政府や政治指導者のコントロールが及ばない独立したマス・メディア設立のための諸活動。例えば、民間放送を設立する上で必要な資金の低金利融資、新聞・ラジオの経営ノウハウの伝授、国営放送の公共放送化など。
報道内容改善支援	ジャーナリスト教育	報道機関の情報の信頼性を高めるため、ジャーナリズムの基本的な規範とスキル（ジャーナリストの使命、ニュースの価値判断、取材活動で守るべき基本原則など）に関するトレーニングを行うこと。専門的なものとしては、選挙報道や、政治家の汚職の調査報道に関するトレーニングなどが代表的である。
	モニタリング（訓練成果観察と早期警戒）	ジャーナリスト教育などのメディア支援事業の成果を確認するためのモニタリング。早期警戒の手段として、紛争発生危険度を測る指標となりうるメディアの状況のモニタリング。
	メディアリテラシー教育	市民がメディアを批判的に分析し、内容の偏りや真偽を識別する力などを養うこと。逆に、メディア側において、少数者に対する差別や偏見を取り除くための取り組みも行われている。
(2) メディア利用支援		
解決指向型紛争報道	ジャーナリストに紛争解決学の知識と技術を身につけさせ、紛争の解決・予防に役立つような情報を発信するよう導くこと。例えば、テロ事件の際、未確認情報が錯綜している段階で、安易に〇〇民族と××民族の対立といったステレオタイプな前提に基づいた構図を提示することを差し控えることなどを提唱する取り組み。	
敵対的メディア間の交流	民族・宗教紛争では、メディアが民族ごとに分断されていることが多く、異なる民族に対する敵対的な報道が行われがちである。これを転換させることを目的に、メディア関係者自身の意識を変えるために行われる人的交流事業。	
メディアによる対話・和解促進	紛争解決学の知識に基づいて、ラジオなどで対象地域の人々の対話・和解を促進するような番組を放送するもので、主に紛争解決系のNGOによって取り組まれている。上述の「解決指向型紛争報道」が、世論を対象に、ジャーナリズムの社会的役割の範囲内で試みられるのに対して、「メディアによる対話・和解促進」は、特定の性別・年齢などのターゲットを対象に、引き起こしたい考え方や態度の変化を目標設定し、ドラマなどのエンターテインメント番組の中に組み込んで情報発信される。	
緊急人道放送	武力紛争や天災などの際に、紛争・災害被害者に向けた情報提供に特化したラジオ放送などを行うこと。	

(出典) 坂下雅一『紛争予防のためのメディア支援—欧米諸国におけるコンセプト—』国際協力機構国際協力総合研修所, 2006, pp.32-62. (URLは注(7)に記載) の記述をもとに作成。

坂下氏は、多様な手法で実施されるメディア支援事業のうち、(1)民主化支援的效果を狙ったものを「メディア・セクター支援」、(2)紛争解決学的効果を狙ったものを「メディア利用支援」と分類している。

「メディア・セクター支援」は、メディア・セクターのキャパシティ・ビルディング（能力開発）に取り組むもの、「メディア利用支援」は、平和構築に向けた様々な取り組みの向上のために、メディアが持つ機能と影響力を、有効に利用できるように支援するものといえる⁽⁸⁾。それぞれに該当する代表的な支援事業は、表1のと

おりである。

我が国は、どのようなメディア支援の取り組みを行っているのでしょうか。我が国がこれまで実施してきたメディア支援が、インフラ整備・機材供与など、ハード中心であったことは否めない⁽⁹⁾。独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」とする。）がまとめた「課題別指針 平和構築支援」（平成15年11月）は、メディア支援の2つの側面として、①自由で独立したメディアを保障する制度・組織支援、②メディアを媒体として民主化プロセスを促進する支援を挙げている⁽¹⁰⁾。その上で、①に該当する、言論の自由を統制

(8) 坂下 同上 pp.32-36.

(9) 坂下氏は、独立行政法人国際協力機構の図書館が所蔵する報告書などを分析し、「JICAのメディア支援事業の力点は放送インフラの整備・機材供与とその運用指導という『ハード面』に置かれ、『ソフト』面での支援は付随的なものに留まっている」と結論づけている（坂下 同上 pp.122-123.）。

(10) 独立行政法人国際協力機構『課題別指針 平和構築支援』2003.11, pp.31-32. <<http://www.jica.go.jp/global/peace/reportindex.html>>

する検閲の規制緩和、メディア活動に関する苦情や公平性に関する勧告を行う委員会に対する支援、独立系メディアに対する支援などについては、JICAの実績が少ないことを認めている。一方、②の民主化プロセスを促進する支援に関しては、JICAが行った新しい取り組みの事例が紹介されている。アフガニスタンのロヤ・ジルガ（国民大会議）⁽¹¹⁾のテレビ放映に対する協力（2002年）である。これは、坂下氏のいう「民主化支援的効果」を狙った支援事業といえるものである。以下のⅡでは、事例分析として、アフガニスタンに対して行われた、日本とアメリカのメディア支援の概要を見ることにする。

Ⅱ アフガニスタンへのメディア支援

1 アフガニスタン復興支援の全体像

アフガニスタン⁽¹²⁾は、内戦中の国土を実効支配したターリバーンが、米国同時多発テロの首謀者とされるオサマ・ビン・ラーディン（Osama Bin Laden）の身柄引き渡しを拒否したため、2001年10月、アメリカ軍を主力とする多国籍軍の攻撃を受けることとなった⁽¹³⁾。ターリバーン政権は約2ヶ月で崩壊し、その対抗勢力である北部同盟が国土を制圧した。その後、ドイツ・ボン郊外で行われたアフガニスタン各派代表者会合での合意（ボン合意）に基づき、12月にハミド・カルザイ（Hamid Karzai）氏を議長とする暫定政権が成立した。これを受けて、国際社会は、アフガニスタンが和平と安定を回

復するよう、復興支援に取り組み始めた。

アフガニスタン復興活動の指針を打ち出したのが、2002年1月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議である。我が国、アメリカ、EU、サウジアラビアが共同議長国となり、61カ国、21の国際機関から閣僚や代表が出席して行われた同会議では、2年半で総額45億ドルの支援が表明された。我が国は、5億ドルの支援を表明した。2年半という期間は、ボンの会合で採択された「2年半以内に民主的な選挙による正式政権を樹立する⁽¹⁴⁾」という政治プロセス（ボン・プロセス）に対応するものであった。

一方、アフガニスタン政府は、2002年4月に「国家開発フレームワーク」（National Development Framework）を提示し、「人的資源・社会資本」、「インフラ」、「投資環境・制度」の3つの柱からなる今後の開発計画の枠組みを示した。また、この枠組みに沿った援助調整協議の体制として、「諮問グループ体制」（Consultative Group）が設けられた（表2）。これは、「国家開発フレームワーク」の各分野ごとに、主務官庁の主催、とりまとめ支援国（または国際機関）のサポートのもとで、関係官庁、関係支援国・国際機関、NGOが協調するものである。分野横断的課題については、3本柱とは別に、アドバイザリー・グループ（Advisory Group）が設けられた。これらの仕組みは、アフガニスタン政府が、援助の効率的活用と一括管理を目指すものであった⁽¹⁵⁾。本稿のテーマであるメディア支援は、1本目の柱の中に位置づけられ、情

(11) ロヤ・ジルガについては、注(20)を参照されたい。

(12) アフガニスタンは、現在、正式名称を「アフガニスタン・イスラム共和国」（Islamic Republic of Afghanistan）といい、面積:65万2,225平方キロメートル（我が国の約1.7倍）、人口:約2,510万人の国家である。パシュトゥーン人、タジク人、ハザラ人、ウズベク人などの民族で構成され、ダリー語とパシュトゥーン語を公式言語としている（「アフガニスタン・イスラム共和国 基礎データ（2006.7現在）」外務省ホームページ<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/data.html>>参照）。

(13) 山根聡「ターリバーン政権の崩壊と暫定政権樹立」『アジア動向年報 2002』アジア経済研究所, 2002, pp.588-591.

(14) 「アフガン各派代表者会合（合意文書の概要）」外務省ホームページ<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/kakuha_goi.html>

表2 アフガニスタン政府の「国家開発フレームワーク」

第1の柱： 人的資源・社会資本	第2の柱： インフラ	第3の柱： 投資環境・制度	アドバイザー・グループ： 分野横断的課題
難民・国内避難民 (難民省/UNHCR)	運輸 (公共事業省/日本・ADB)	貿易・投資 (商務省/ドイツ)	ジェンダー (女性課題省/UNIFEM・米国)
教育・職業訓練 (教育省/米国・UNICEF)	エネルギー・鉱業・通信 (通信省/世界銀行)	行政・経済運営 (行革委員会/世界銀行・EC)	環境 (農業省/ADB・UNEP)
保健・栄養 (保健省/EC・米国)	天然資源管理 (農業省/ADB)	司法 (司法委員会/イタリア)	人道的問題 (ECHO/スイス)
生活・社会保障 (村落開発省/EC・世界銀行)	都市管理 (都市住宅省/UNHABITAT)	警察・法の執行 (内務省/ドイツ)	人権 (人権委員会/デンマーク/ UNAMA)
文化・メディア・スポーツ (情報文化省/UNESCO)		国軍 (国防省/米国)	モニタリング・評価 (未定)
		地雷除去 (外務省/カナダ・UNMACA)	麻薬対策 (麻薬対策委員会/イギリス)
		DDR (DDR委員会/日本)	

※ 括弧内は、/の前がアフガニスタン側の主務官庁、/の後が支援側のとりまとめ国・機関を表す。

※ UNHCR：国連難民高等弁務官事務所、UNICEF：国連児童基金、EC：欧州委員会、UNESCO：国連教育科学文化機関、ADB：アジア開発銀行、UNHABITAT：国連人間居住計画、UNMACA：国連アフガニスタン地雷対策センター、UNIFEM：国連婦人開発基金、UNEP：国連環境計画、ECHO：欧州委員会人道援助局、UNAMA：国連アフガニスタン支援ミッション(出典 国際協力機構『事業評価年次報告書 2005』2006, p.104. <http://www.jica.go.jp/evaluation/general17/pdf/03_03.pdf> をもとに作成。

報文化省がアフガニスタン側の主務官庁となり、UNESCOが支援側のとりまとめ機関として、援助協調を図っていくこととなった。

2 アフガニスタンのメディアの状況

ターリバーン政権は、1996年にテレビ放送を禁止し、以後、国営ラジオ放送と統制下においた出版物のみを、メディアとして公認した。国営ラジオ放送局は「ラジオ・シャーリア」(Radio Sharia：シャーリアは「イスラム法」という意味)と改名され、コーランの説教と、ターリバーンのプロパガンダのみを放送した。市民は、BBC

ワールドやボイス・オブ・アメリカ (VOA) の、ダリー語、パシュトゥーン語、ペルシャ語のラジオ放送を隠れて聞いていたといわれる⁽¹⁶⁾。

ターリバーン政権崩壊後は、国営テレビ・ラジオ放送 (Radio-Television Afghanistan 以下「RTA」とする。)が再開され、民間の新聞や雑誌も出版されるようになった。また、カルザイ政権は、2002年2月にメディア法を制定し、「1964年憲法および世界人権宣言第19条にしたがって、思想と言論の自由を守る」(第1条)ことを宣言した⁽¹⁷⁾。

しかし、現実には、RTAの送信設備の多く

(15) 「国家開発フレームワーク」、「諮問グループ体制」については、福田幸正「アフガン復興の現状と支援のあり方—アフガン・イメージの見直し」『開発金融研究所報』20号, 2004.8. pp.36-39. に詳しい。現在は、新たな開発計画として、「Afghanistan National Development Strategy」が策定されている (<<http://www.ands.gov.af/>> 参照)。

(16) USAID, *USAID's Assistance to the Media Sector in Afghanistan*. (PPC Evaluation Paper No.3), 2005.10, pp.2-3. <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADC219.pdf> ; 太田昌宏「アフガニスタンのメディア事情—混迷のなかの体制づくり」『放送研究と調査』52巻11号, 2002.11, pp.6-7.

(17) アフガニスタン・メディア法の原文 (英語訳) は、次の報告書を参照。BBC World Service Trust, *Afghanistan Media Reconstruction in Focus : An Activity Report*. 2002, pp.78-79. <<http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/docs/afghanmediareconstruction.pdf>> ; 一方で、制定されたメディア法の一部の規定が、世界人権宣言第19条 (意見および表現の自由) に違反していることが、国際的人権団体 ARTICLE 19 などから指摘され、結果として、2004年3月、2006年3月に改正されている (ARTICLE 19, *Memorandum on The Law of the Press of Afghanistan*. 2002.9. <<http://www.article19.org/pdfs/analysis/afghanistan-press-law.pdf>> 参照)

はアメリカ軍の空爆で破壊された上、残った設備も老朽化しており、十分な放送を行うことはできなかった⁽¹⁸⁾。また、政府から独立した民間放送局の誕生には至らず、新聞や雑誌の多くも、脆弱な財務状態の中で、個人のスポンサーに頼っている状態であった⁽¹⁹⁾。

前述のボン・プロセスにおいては、2002年6月に緊急ロヤ・ジルガ（国民大会議）⁽²⁰⁾を開催し、正式政権発足までの移行政権を樹立することが求められていた。このような政治的過渡期において、メディアの役割は重要であるため、各国からメディアへの支援が実施されることになった。アフガニスタンでは、成人（15才以上）識字率の低さ（全体で28.7%。男性43.2%、女性14.1%）⁽²¹⁾もあって、印刷メディアよりも放送メディアへの期待が高い。支援も放送メディアに対するものが中心であった。次節以降、日米が行った支援の概要を紹介する⁽²²⁾。

3 日本の支援

JICAが、政府開発援助を用いたメディア支援事業を実施している。

我が国のアフガニスタン復興支援においては、メディア支援が重視された。アフガニスタン復興支援国際会議（2002年1月）において、我が国は、「地雷・不発弾除去」、「ガバナンス分野での支援」、「地域共同体の再建」、「教育」、「保健・医療」、「女性の地位向上」とともに、「メディア・インフラ」の整備を、復興支援の重点項目に挙げた⁽²³⁾。さらに、2002年4月に、川口順子外務大臣（当時）が発表した「平和の定着構想」においても、3本柱（「和平プロセス」、「治安」、「人道・復興支援」）の1つである「和平プロセス」の中で、民主化を持続させるため、放送メディアの支援を掲げた⁽²⁴⁾。

具体的には、RTAから、テレビ放送に関する無償資金協力の要請を受け、支援に乗り出した。RTAが、我が国に支援を要請した背景の1つには、1978年に放送を開始したアフガニスタンのテレビ放送に対して、我が国が、カブール放送局建設等で9億5,000万円の無償資金協力を行った実績があったことが挙げられる。RTAの支援要請内容は、以下のようなものであった⁽²⁵⁾。

(18) 国際協力事業団『アフガニスタン国 カブール市緊急復興支援調査（教育、保健・医療、放送）事前調査報告書』2002.2, pp.51-54.; BBC World Service Trust, *op. cit.* (17), pp.24-30.

(19) BBC World Service Trust, *op. cit.* (17), p.16.

(20) ロヤ・ジルカとは、アフガニスタンで重要な政治的決定をする際、全国の民族の代表を集めて開催される会議である。2002年6月の緊急ロヤ・ジルカによって、移行政権が成立し、暫定政権のカルザイ議長が大統領に選出された。

(21) United Nations Development Programme, *National Human Development Report : Afghanistan 2004*, p.28. <http://hdr.undp.org/docs/reports/national/AFG_Afghanistan/afghanistan_2004_en.pdf>

(22) このほかには、イギリスのNGO、BBC World Service Trustが、英国国際開発省（Department for International Development）から委託され、大規模なジャーナリスト教育などを行った。（“Afghanistan : Media reconstruction” BBC World Service Trust ホームページ <http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/news/story/2005/08/020304_training.shtml> ; 「動き出したアフガンのメディア復興（上）」「同（下）」『産経新聞』2002.3.14, 3.19. など参照）

(23) 「アフガニスタン復興支援国際会議 田中外務大臣スピーチ 平成14年1月21日」（和文仮訳） <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/etn_0121.html>

(24) 川口外務大臣演説「アフガニスタン、イラン・イスラム共和国訪問を前に 平成14年4月25日」（和文仮訳） <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekw_0425.html>

(25) RTAからの要請文は、国際協力事業団『アフガニスタン国 カブール市緊急復興支援調査（教育、保健・医療、放送）事前調査報告書』2002.2, pp.61-62.に原文が掲載されている。

- ① 衛星を用いた全国放送システムを始めるために必要な設備・機材
- ② カブール放送局番組制作設備・機器
- ③ カブール送信所の施設と設備

①に関連する支援として、緊急ロヤ・ジルガ(2002年6月)の全国テレビ中継の支援がある(約3,500万円の無償資金協力)。これは、ロヤ・ジルガの討議内容や政策決定プロセスを、テレビ中継して国民に見せることにより、国民の再統合、政治参加の促進に寄与することを目的とするものであった。カブール放送局から通信衛星で全国にテレビ中継するための機材を、衛星会社からリースによって調達し、設置した。また、技術指導を行うとともに、主要な6つの地方都市には、街頭や映画館に受信設備を設置した。中継の支援を請け負った株式会社NHKアイテックは、放送地域の人口の半数にあたる約400万人が中継を見たと推計している⁽²⁶⁾。

②に対しては、「カブール・テレビ放送局機材整備計画」として、2002年度に、23億4,800万円の無償資金協力を行った⁽²⁷⁾。これは、カブール放送局の番組制作機材を整備することによって、RTAが、支障なく番組制作を行えるようにすることを目的としていた。カブール放送局の番組制作機材は、1978年に放送を開始した当時の機材を使用していたため、老朽化が激しく、新たな調達が必要となっていた。

③に対しては、2003年度に、「カブール・テレビ放送施設整備計画」として、7億4,000万

円の無償資金協力を行った⁽²⁸⁾。テレビの送信施設を整備することにより、カブール市のほぼ全域をカバーする放送を可能にしようというものである。②の「カブール・テレビ放送局機材整備計画」とあわせて、カブール市のテレビ放送機能を回復することを目的としていた。アメリカ軍の空爆により破壊されたカブールのテレビ送信所には、2002年2月に、イランの援助で送信機が設置されていたが、性能が悪かったため、半径10キロメートル程度のエリアしかカバーできていなかった。

我が国の支援によって、カブール市周辺の半径40～50キロメートルで、鮮明な映像が受信できるようになったという⁽²⁹⁾。

4 アメリカの支援⁽³⁰⁾

アメリカのメディア支援事業は、米国国際開発庁(United States Agency for International Development 以下「USAID」とする。)が中心となっていて行っている。特に紛争後の短期的なメディア支援は、民主主義紛争人道支援局(Bureau of Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance)の下部組織である移行イニシアティブ室(Office of Transition Initiatives 以下「OTI」とする。)が担当している⁽³¹⁾。ただし、実際の支援事業は、インターニューズ(Internews)、国際研究交流ボード(IREX, International Research and Exchange Board)などのNGOが、USAIDから受注して行うことが多い。

⁽²⁶⁾ 太田 前掲注(16) p.9.

⁽²⁷⁾ 本計画の詳細は、国際協力事業団『アフガニスタン国 カブール・テレビ放送局機材整備計画 基本設計調査報告書』2002.7.に記載されている。

⁽²⁸⁾ 本計画の詳細は、国際協力事業団『アフガニスタン国 カブール・テレビ放送施設整備計画 基本設計調査報告書』2003.2.に記載されている。

⁽²⁹⁾ 太田昌宏「中東メディアの国際情報発信とその政治的背景」渡邊光一編『マスメディアと国際政治』南窓社、2006, p.125.

⁽³⁰⁾ 本節は、USAID, *op. cit.* (16)の記述をもとに作成した。

⁽³¹⁾ OTIは、政治体制の移行期や内戦復興期の国に対して、2～3年の短期的な支援事業を行う。長期的な支援は、アフリカ、アジア・中東、ラテンアメリカ・カリブ、ヨーロッパ・ユーラシアの4つの地域局(Regional Bureaus)と、その現地事務所により行われる。

アフガニスタンへのメディア支援は、2002年2月以降、OTIにより本格的に開始された。支援の基本方針は、民間の商業ラジオ局を支援して、政府から独立したメディアを創出することであり、国営ラジオ放送（RTAのラジオ部門）に対する直接的援助は避けられた。2002から2003年にかけて、OTIはインターニュースに委託して、国営ラジオ地方局のトレーニングや設備・技術支援を行ったが、その際も能力開発を重視する間接的な援助の形がとられた。これは、国営ラジオ放送が、ターリバーン政権支配下の体質から脱却しきれておらず、贈与のような直接的援助では成果が期待できない、と判断したためである⁽³²⁾。印刷メディアやテレビでなく、ラジオを中心に支援したのは、アフガニスタンが、識字率や1人当たり国民所得から見て、貧困な農村社会であったため、とされる⁽³³⁾。

支援の第1の柱は、地域に根ざしたコミュニティラジオ（ミニFM局）の設立を支援し、それらのネットワークをつくることであった。2003年2月、インターニュースは、OTIからの受託により（事業費：32万4,897ドル）、14の独立コミュニティラジオを発足させるため、その設立支援（設備やトレーニング）を行うこととなった。2004年7月に資金が追加され、発足数20局と目標が修正されたが、2004年11月には、25のコミュニティラジオを誕生させることに成功した。これらの放送は、国民の36%（747万5,000人）に届いていると推計された。また、OTIは、番組制作会社の設立も支援した。コミュニティラジオのネットワークは、全国ニュース等の番組提供を受け、自らの地域番組と両立させて放送

している。

第2の柱は、商業ラジオ局の設立を支援し、国営放送の独占状態に終止符を打つことであった。2003年3月、アフガニスタン初の商業ラジオ局「ラジオ・アーマン」（Radio Arman：アフガニスタンとオーストラリア企業のコンソーシアム）が、カブールで放送を開始した。OTIは、資本金として22万9,000ドルを提供した⁽³⁴⁾。支援の目的は、起業のモデルづくり、政府から独立したニュースの放送等であり、資金提供にあたって特段の付帯条件は設けなかった。ラジオ・アーマンは、音楽番組等を中心とした放送で人気を得て、60%の聴取シェアを獲得するまでに成長し、広告放送市場の形成に寄与した。しかし、経営者が利益を優先したため、ニュースや時事問題の放送が少なく、一定の放送義務を条件として課すべきであったという反省も見られる。また、放送の拡大に伴い、コミュニティラジオの聴取シェア、広告を奪うことも懸念されることとなった⁽³⁵⁾。

OTIは、ラジオだけでなく、テレビの商業放送局の設立も支援した。ラジオ・アーマンと同じ経営者が、2004年10月に放送を開始したトロ・テレビ（Tolo TV）に対して、OTIは212万ドルの資金提供を行った。トロ・テレビへの支援についても、ラジオ・アーマン同様、贈与にしたことに対する反省が見られるが、トロ・テレビは、ニュースや時事問題等の放送にもいくぶんか力を入れている⁽³⁶⁾。

USAIDは、アフガニスタンへのメディア支援の評価書の中で、5つの反省点を挙げている⁽³⁷⁾。

⁽³²⁾ USAID, *op.cit.* (16), pp.5-8. 首都カブールの国営ラジオ放送に対して行った設備の援助は、33万4,000ドル相当のVSAT（超小型地球局）の供与のみであった。

⁽³³⁾ Krishna Kumar, *Promoting Independent Media: Strategies for Democracy Assistance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005. p.126.

⁽³⁴⁾ 2004年、カブール以外に放送を拡大する際には、追加で42万1,000ドルを供与した。

⁽³⁵⁾ USAID, *op. cit.* (16), pp.18-19.

⁽³⁶⁾ *ibid.*, p.19.

- ① ジャーナリズムの基本は世界共通であるが、教育・経済・インフラ・文化・規制等の背景は国によって異なるため、支援もそれに合わせて行われねばならない。
- ② ジャーナリスト教育、独立メディアの経営支援を成功させるためには、その基盤となる被支援国のメディアの法制度や規制機関を整備することが重要である。
- ③ 商業メディアへの直接的な資金援助は、メディア市場の形成には有効な手法である。しかし、NGOなどが提供するメディアが、市場原理によって締め出されるおそれもあるため、十分検討して行われるべきである。(上述のラジオ・アーマンの例)
- ④ アフガニスタンのような国では、視聴率等のデータの信頼性が低いため、基礎指標の調査を充実させることにも力を入れるべきである。
- ⑤ アフガニスタンのような事例では、アメリカ政府の機関が広報戦略としてメディアを利用しようとするのが避けられない。しかし、これは、メディア支援と区別して行われなければ、メディア支援と広報戦略の双方の目的を阻害することになる。(これについてはⅢで述べる。)

Ⅲ メディア支援とパブリック・ディプロマシー

1 パブリック・ディプロマシーとは

メディア支援とは全く異なるものでありながら、しばしば混同されるのが「パブリック・ディプロマシー」(Public Diplomacy)である。パブリック・ディプロマシーに、確立した日本語訳はないが(「広報外交」などと訳されることも多い)、

端的にいうと、「政府の対外的な方針を、内外の世論が支持する状態を作り出すために行う戦略⁽³⁷⁾」のことである。手段として、大使館の行う広報や、文化交流事業などが挙げられるが、放送メディアは重要な位置を占めている。

メディア支援は、対象国に自由なメディアを育むことを目的に行われるものであり、自国の考えを広めることを目的とするパブリック・ディプロマシーとは根本的に異なる。しかし、両者が同時に実施される場合、その取り扱いを誤ると、メディア支援に対して、被支援国側から不信感を招くおそれがある。

USAIDの上級専門家であるクリシュナ・クマー(Krishna Kumar)氏は、「メディア支援とパブリック・ディプロマシーの区別をあいまいにすると、支援国に誤った期待を持たせ、また、被支援国に重大な疑念を生じさせる⁽³⁹⁾」と述べている。すなわち、①支援国から見たとき、自国寄りのメディアになることに期待して支援を行うと、そうならなかったときに失望することになる、②被支援国から見たとき、メディア支援とパブリック・ディプロマシーが併せて行われると、支援の意図に対する懐疑が生まれる、ことを指摘している。

中東諸国におけるメディア支援事業について言えば、「『心理戦』や『情報戦』に取り組んでいる国と同じ国の国民が、『心理戦』や『情報戦』をやっている当の政府の資金を使って、マス・メディアに関わる事業を展開する事は、情報の受け手である両国の国民から、『欧米の謀略の一環』と受け取られる危険性を拭いきれない⁽⁴⁰⁾」ことが、課題として指摘されている。

次節では、アメリカのパブリック・ディプロマシー政策における国際放送の展開を取り上げ、メディア支援との関係を見てみたい。

(37) *ibid.*, pp.22-24.

(38) 北山馨「パブリック・ディプロマシー—アメリカの外交戦略」『レファレンス』53巻4号, 2003.4, p.135.

(39) Kumar, *op. cit.* (33), p.3.

(40) 坂下 前掲注(7) p.31.

2 アメリカ政府の国際放送

従来、アメリカ政府のパブリック・ディプロマシーは、広報庁(United States Information Agency)を中心に行われてきた。しかし、1999年10月、クリントン行政改革の一環で広報庁が廃止され⁽⁴¹⁾、広報庁が担っていた機能は、国務省に統合された。国務省には、「パブリック・ディプロマシーおよびパブリック・アフェアーズ担当国務次官」(Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs)のポストが新設されたが、広報庁の機能は国務省内に分散され、「弱体化」したとも言われている⁽⁴²⁾。

2001年の同時多発テロ以降、アメリカ国内では、イスラム世界における反米感情の改善が急務であるとの認識が高まった。パブリック・ディプロマシーの評価と提言を行う機関である「パブリック・ディプロマシー諮問委員会」(U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy)をはじめ、政府内外から、パブリック・ディプロマシーを強化すべきであるとの意見が、相次ぐこととなった⁽⁴³⁾。

これを受けて、特に中東向け国際放送に力を入れることになった。アメリカ政府の予算で実施される国際放送としては、ボイス・オブ・アメリカ(以下「VOA」とする。)がよく知られているが、新たに中東向けに、ラジオ放送のラジオ・サワ(Radio Sawa)、衛星テレビ放送のアル・

フッラ(Alhurra)が開設された。

2002年3月に開設されたラジオ・サワは、欧米・アラブ世界のポップ・ミュージックにニュースを挟む構成で放送を行い、中東の若者に人気を集めているといわれる。アル・フッラは、アル・ジャジーラなどの中東発の衛星テレビに対抗するために、2004年2月に開設された放送局である。これらは、パブリック・ディプロマシーを目的にしたものであるが、中東地域の人々にとっては、アメリカ政府のプロパガンダ放送と受け止められがちのようである⁽⁴⁴⁾。

パブリック・ディプロマシーが、メディア支援事業に明らかに悪影響を及ぼすような事例も見受けられる。アフガニスタンでは、USAIDの支援事業と平行して、VOAを管轄する政府機関⁽⁴⁵⁾が、アフガニスタン国営ラジオ放送にラジオ送信機を1機供与するかわりに、VOAを放送するための送信機を1機設置させるよう、アフガニスタン政府から合意をとりつけた⁽⁴⁶⁾。また、イラク戦争後、連合暫定施政当局(CPA)が統治を始めたイラクにおいては、公的メディアとしてイラク・メディア・ネットワーク(IMN)が活動を開始したが、その運営がアメリカ政府の影響を強く受けていたことも指摘されている⁽⁴⁷⁾。

これらは、純粹に行われるメディア支援事業に対する、アフガニスタンやイラクの国民、さらにはメディア関係者の不信を招きかねないも

(41) Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998 (Public Law 105-277) による。

(42) 京藤松子「パブリック・ディプロマシーとブッシュ政権」小浜正幸・京藤松子『ブッシュとソフトパワー』自由国民社, 2006, pp.118-121.

(43) 京藤 同上 pp.86-89.; 渡邊正晃「アル＝ジャズィーラ・テレビとアメリカ」福田安志編『アメリカ・ブッシュ政権と揺れる中東』アジア経済研究所, 2006, pp.52-55.

(44) 太田昌宏「アルジャジーラ、10年の歩みと新たな戦略—中東ジャーナリズムが問いかけたもの」『NHK放送文化研究所年報』第50集, 2006.3, p.155.

(45) 国際報道局(International Broadcasting Bureau)。国際報道局は、独立した政府機関である放送管理委員会(Broadcasting Board of Governors)の下部機関であり、VOAの活動を管理している。

(46) USAID, *op. cit.* (16), p.7.

(47) 渡邊正晃「戦後イラクにおけるテレビ・メディア—独立公共放送の設立と「アル＝ジャズィーラ」の影響」『現代の中東』39号, 2005, p.4. <http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Mid_e/pdf/2005_02_watanabe.pdf>

のといえる。

おわりに

本稿のむすびとして、我が国の今後のメディア支援の在り方を考えてみたい。

我が国がこれまで実施してきたメディアへの支援事業は、インフラ整備・機材供与など、ハード中心であった。しかし、本来のメディア支援とは、被支援国の民主化やガバナンス（統治能力）強化を目指すものであって、インフラ整備を最終目的とするものではない。その点で、JICAが代表的なメディア支援事業として挙げている、アフガニスタンの緊急ロヤ・ジルガのテレビ中継支援などは、国民の再統合、政治参加の促進を目的に掲げており、ハードからソフトに踏み込んだ好事例とすることができよう。今後、こうしたソフト面の支援に力をいれていくことも、1つの方向であろう。なお、本稿では、メディア支援とパブリック・ディプロマシーの関係に注目する必要性について言及したが、この点にも十分留意した支援が望まれよう。

一方、紛争によってメディアのインフラが

破壊された国にとっては、ハード面での支援も重要である。そもそも、我が国の政府開発援助（ODA）は、他の支援国と比べて、経済インフラを重視する傾向にある⁽⁴⁸⁾。アフガニスタンの事例では、「国家開発フレームワーク」で援助協調が図られたが、こうした効果的な体制を構築しつつ、メディア支援においても、必要に応じたインフラ整備に力を入れていくことも1つの方向であろう。例えば、アフガニスタンへの支援においては、「アフガニスタンのインフラと国民所得の実情を考えた場合、テレビ放送局の再建の緊急性については疑問が残るところである。（中略）本来であれば地道にラジオ放送網の整備からはいるべきではなかったであろうか⁽⁴⁹⁾」との批判もある。しかし、こうした批判は、援助協調体制を強化していくことによって対応すべき課題ともいえるであろう。

今後、我が国が、平和構築における重要分野の1つとして、メディア支援に関わっていくためには、さまざまな角度から検討が行われ、取り組まれることが求められている。

（しみず なおき 国土交通課）

(48) 白井早由里『マクロ開発経済学—対外援助の新潮流』有斐閣, 2005, pp.296-299.

(49) 田中浩一郎「国際社会の復興への取り組みと移行政権」総合研究開発機構ほか編著『アフガニスタン—再建と復興への挑戦』日本経済評論社, 2004, p.197.