

パブリック・ディプロマシーと軍のパブリック・アフェアーズ

— 2011 年東日本大震災時のトモダチ作戦の事例研究 —

和田 仁
(東京国際大学)

はじめに

パブリック・リレーションズ（以下、PR）の研究領域として、政府・行政機関による PR 活動はパブリック・アフェアーズ（以下、PA）または政府コミュニケーション（GC）として米国テキスト¹⁾等で取り上げられてきた。本稿は国際政治におけるジョセフ・ナイ、リチャード・アーミテージらの「スマート・パワー」論に基づき、パブリック・ディプロマシー（以下、PD）の視点から、米国の政府・行政 PA の役割・課題を検討する。研究対象として 2011 年東日本大震災時の米軍 TOMODACHI 作戦（以下、T 作戦）を取り上げる。

第 1 節では本稿の研究背景として、巨大自然災害時における政府・行政の即応力、救援活動の実行力において「軍」にどのような役割・機能が求められてきたのか、その歴史的事実を検討する。第 2 節では PR と PD の概念的・実務的な補完関係について考察する。特に米英の PR 論テキストから、本稿で用いる関連用語・概念等を整理する。第 3 節は、国際政治・広報外交においてジョセフ・ナイらが主張する「スマート・パワー」論の観点から、「軍」の大規模災害救護活動の理論を検討する。戦時・平時では「ハード・パワー」である軍事力が、他国の大規模災害救援活動において被災国市民・政府に対する PD（パブリック・ディプロマシー）として機能するかという本稿のリサーチ・クエスチョンを導き出す。

こうした先行研究、概念整理等に基づき第 4 節は、合衆国陸軍公式サイトや国防総省の「PA 担当次官」設置の「ディレクティブ」などの公開資料から、軍の PA（パブリック・アフェアーズ）体制を概観する。さらに、2011 年東日本大震災時における「TOMODACHI」作戦の「ニュースリリース」（米陸軍公式サイト発信）内容について分類し考察した。第 5 節では、そうした米軍の災害救護活動に関する日本のメディア報道について検討する。具体的には朝日新聞の報道記事検索、論調等の分析を行った。その結果、記事件数・報道内容は、Ⅰ期「トモダチ作戦開始」（2011 年 3-4 月）、Ⅱ期「“真の友” 議論」（同年 5-7 月）、Ⅲ期「友情の代償」（同年 8-9 月）に分けられる。

第 6 節では、米軍の「T 作戦」に関する具体的な PA 活動、被災地市民・世論に対する戦略的 PD（パブリック・ディプロマシー）に関して、自衛隊およびその災害派遣にどのような教訓事項がもたらされたのかを検討する。自衛隊災害派遣は 2011 年東日本大震災以降、確実に米国防総省・各軍の平時 PA を学ぶとともに、日本の外国災害救援など新たな方向性を模索している。

第 7 節では結論と今後の研究課題を述べる。結論は第 1 に、戦時・平常時における「ハード・パワー」を誇示する「軍」が大規模災害時には確かに物理的・物量的な救援活動パワーを有していることである。第 2 に、米国の「スマート・パワー」政策の中で被災地市民・世論に対しては自衛隊災害派遣と協働した“日米同盟”への一定の評価は高まったといえる。しかし第 3 に、日米関係固有の要因として米軍の「ハード・パワー」の本質を多くの市民に思い出させる「終戦の夏」（8 月）を経て、被災地の「ARIGATO」という世論だけでなく沖縄や佐世保など日米軍基地周辺における反対世論、地震と同時に発生した原発事故から生じた米軍の放射性廃棄物へのお粗末な対応に対するネガティブ反応も顕在化した。その結果、第 4 に「T 作戦」に関する新聞記事件数自体は、ほぼ 2011 年冬に終息する。大規模災害時の軍の PA は緊急時・被災直後には、被災者・被災地における PD の力を発揮する。しかし、即応時期が一段落し市民やボランティア、民間企業等の強い支援活動が始まると急速にその意味が相対化される。特に 2015 年の戦後日米関係 70 年の節目の中で、大災

害時の「日米同盟」には複雑な要因があることが判明した。

1. 研究背景 — 「天災と国防」の論点

東日本大震災の事例研究に入る前に、大規模自然災害と軍（ハード・パワー）の関係について、寺田寅彦の「天災と国防」の視点から本論文の背景を考えておく。「天災は忘れた頃にやって来る」²⁾は随筆家・物理学者の寺田寅彦の言葉と言われる。実は寺田はこの通りのフレーズを書き残したわけではない（矢守 2013, p.59）。東日本大震災以降、寺田の自然災害論や防災論が見直される中、畑村洋太郎・解説『天災と国防』（寺田 2011）が出版された。この本は『寺田寅彦全集』（寺田 1996）からの抜粋である。

書名にもなった「天災と国防」（寺田 2011, pp.9-24）は、執筆時（1934 年・昭和 9 年 11 月）の日本を「非常時」の不気味³⁾が覆いつつあると指摘した。執筆された 1934 年は北陸風水害、室戸台風などの天変地異があり、同時に「すくなくとも現在においては、無形の実証のない」という国際的「非常時」があった。寺田は同随筆で国際的非常時を具体的には論じていない。しかし、同年 3 月に旧・満州で溥儀が皇帝となり、8 月にヒトラーが国民投票（憲法改正なし）で総統に就任するなどの動きが背景にあることは間違いない。

寺田は指摘する。「戦争はぜひとも避けようと思えば人間の力で避けられなくはないであろうが、天災ばかりは科学の力でもその襲来を中止されるわけにはいかない」（寺田 2011, p.20）と。そして、「思うに日本のような特殊な天然の敵を四面に控えた国では、陸軍海軍のほかにもうひとつ科学的国防常備軍を設け、日常の研究と訓練によって非常時に備えるのが当然ではないか」（前掲書, p.22）と提言する。畑村は「ハイパーレスキュー隊」構想にも通じる（前掲書, p.168）と指摘した。

例えば 1923 年 9 月 1 日の関東大震災は、旧・東京市域の 43%以上が焼失し人口の 60%以上が被災した天災であった。当時の日本政府が決断したのは 9 月 2 日に戒厳令を敷き、翌 3 日から地方師団を続々被災地に緊急集結させ初期医療・救護活動にあたらせることであった。近衛師団、地方師団を含め救護活動にあたった陸軍兵士は約 5 万人であった。衛生隊・陸軍医学校等による医療救護（北原 2011, pp.134-135）も行われた。戒厳令自体は帝都の治安維持を主目的にするものであった。しかし当時、迅速かつ組織的に救護活動ができるマンパワー、救援物資・資材をもつ組織としては軍隊が最も頼れる存在だった。もちろん東京府・東京市も災害状況把握に尽力し、9 月 3 日頃からは地方の救護団（消防職員など）も続々と応援に駆け付けたのである。このように「国を守る」ことは、戦争や集団的自衛権の問題だけでなく自然災害時に何ができるのかという問題でもある。

東日本大震災に関しては既に様々な調査研究が行われ、数多くの関連書籍も出版されている。しかし、それらの中で「TOMODACHI 作戦」（以下、T 作戦）を取り上げた記述は極めて少ない。例えば、福島原発事故独立検証委員会『調査・検証報告書』（同委員会, 2012, pp.158-169）は、原発事故への緊急対応として自衛隊、警察、消防などの活動を述べた。また、「第 12 章 原発事故をめぐる日米関係」（同書, pp.362-381）では「表 1 各国の物資支援」（同書, p.363）で、「米国防省より放射線線量計 3 万 1,000 枚」（線量バッジ）とあり、次のように評価している。「特に米国の対応は、質量ともに極めて大規模なものであった。支援の内容も多岐にわたり、要員の派遣も極めて大規模なものであった」（同書, p.363）と。また災害救援活動では、「在日米軍だけでなく、軍関係では海兵隊所属、北部司令部下にある化学生物事態対処部隊（CBIRF）、ハワイのアジア太平洋司令部幹部およびスタッフが派遣された」と記している。

他方、米軍・防衛当局レベルの「日米調整所」（同報告書は T 作戦に触れていないが同所は T 作戦司令部）が、二国間関係全般に関する「両国間のコーディネーション機能」を果たしたと高く評価している。日米両政府の公式な「政策調整会議」は 3 月 22 日によりやく立ち上がったが、防衛当局レベルの「日米調整所」は横田（3 月 11 日）、そしてキャンプ仙台（15 日）に設立され、自衛隊と米軍双方のリエゾン機能が緊急事態に真っ先に対応していた。同報告書も次のように指摘する。「防衛当局間の「日米調整所」は当初、震災の被災地における救援活動（人道支援）を主たるイシューとして立ち上がった」（同書, p.365）が、「救援活動にお

ける日米両軍の調整は比較的円滑」であった。しかしながら、「福島第一原子力発電所の状況」は刻々と深刻化し、「その意味で、福島原発危機への対応は、日米同盟にとって大きな挑戦であった」（同書、p.365）と結論づけた。こうした背景から、同報告書はT作戦を「津波被災者の救援活動」が主であり、原発事故の検証では取り上げる必要がなかったと判断したと考えられる。

このように日本ではあまり語られていない「T作戦」について、シアトルに本拠を置く民間シンクタンク全米アジア研究所（NBR：National Bureau of Asian Research）は、「T作戦のクロノロジー」（2011年3月11日～4月8日）をまとめてサイトにアップしている。NBRは同作戦を「1951年以来の日米同盟60年における最大規模の米軍・自衛隊の協力作戦」と評価している。NBR「クロノロジー」は震災当時、リアルタイムでT作戦をフォローし、米国内へ情報発信していた。（表1）「T作戦のクロノロジー」は3月11日から21日までの11日間を抜粋したものである。大震災発生直後は、自衛隊の災害出動と在日米軍・第7艦隊等の機動性・即応性が注目された期間であった。（表1）のように2011年3月11日にT作戦は始まっている。そうした動きを朝日新聞が最初に「トモダチ作戦」と報じたのは3月15日であった。米軍は大震災発生直後から、（1）被災状況把握に努め、（2）極東地域全体を見通した緊急動員を発令し、（3）自衛隊との救援活動協力体制を確立した。実際に持てる道具としての原子力空母（救援ヘリの海上拠点）、強襲揚陸艦（海からの救援活動）、各種ヘリコプター、ドローンによる偵察、ロジスティクス・支援力などの「ハード・パワー」が大規模災害救援に転用されたことは、前述の寺田寅彦（2011年・再版）『天災と国防』の議論を彷彿とさせる。

2. パブリック・ディプロマシーとパブリック・リレーションズ

ところでPRの理論的側面からウィルコックス（2012, p.496）は、連邦政府、州政府、その他の地方政府およびその諸機関・組織は税金で維持・運用され、公共財として存在すると指摘した。その上で、これら政府・行政機関（公共財）にはその誕生当初から、国民・市民全体（パブリック）に向けたPR機能が必要とされたとする。また、「非営利組織、大学、政府機関」等の場合、そのPR機能は特にPAという用語が用いられる（同書、p.9）とする。カトリップ他（2008, p.517）あるいはブルーム他（2013, pp.368-375）は、特に米国政府・軍においては、PAという用語が一般的であり、公式用語として定着していると指摘している。

こうした米国PR論テキストによれば、ガバメント・リレーションズ（以下、GR）あるいはロビイング（ロビー活動）は、主に企業や業界団体・市民等による政府・行政機関等への働きかけと定義⁴⁾される。他方、英国の研究書等ではPAを「政府のPR」と説明、GRをロビイングとする場合もある。英国PR研究書では、GRという用語で政府からの米国流PAと、企業から政府・行政組織へのPAの双方を論じる⁵⁾こともある。

日本語文献でPAをタイトルとした西谷武夫（2011, pp.2-3）は、PAを「主に政府や国際公共機関などを対象とした渉外活動で、その目的は政策や法律、規制の制定に関する問題を交渉し解決すること」、あるいは政府・規制当局等と「公正、透明な方法で交渉し、合意を形成すること」としている。日本でもPAがロビー活動（ロビイング）の意味で用いられることもある。米国防総省や各軍あるいは国務省等の連邦政府機関が自らのPR機能を民間企業等のPR活動と区別するため公式にはPAと呼んでいることから、本稿では米国PR論の先行研究に従い、「軍のPA」という用語法を用いる。

次にパブリック・ディプロマシー（以下、PD）とパブリック・リレーションズ（以下、PR）の関係について確認しておく。PDという用語自体は確認できる最古の使用例が1856年イギリスの日刊紙『ザ・タイムズ』の記事であると渡辺靖（2011, p.30）は指摘する。そのPDが、1965年に米国の元外交官エドモンド・ガリオンによって国際政治・外交の用語になったとされる。

2010年前後から日本でも、PHP総研の金子将史ほか（2007, 2014）、渡辺靖（2008）、佐藤卓己ほか（2012）、藤田文子（2015）などPD関連書籍の出版が相次いでいる。佐藤卓己（2012, pp.11-12）が指摘するように、日本政府・外務省が最初に「パブリック・ディプロマシー」（PD）という言葉に公式に用いたのは小泉純一郎政権下の2004年5月発行の『外交青書（平成16年版）』（外務省、2004）であった。麻生太郎政権下の2007年

表1 T作戦のクロノロジー（2011年3月11日～3月21日）

〔NBR 資料から一部抜粋〕

2011年	「トモダチ作戦」の主な活動内容
3月11日	○普天間基地・厚木基地から中型輸送ヘリ CH-46E 等が状況把握に出発。 ○原子力空母ロナルド・レーガンの機動部隊が被災地沖に向けて出発。 ○自衛隊の部隊移動、支援物資等の運搬への米軍の協力が始まる。 ○重量物を持ち上げられるヘリを積み込むためドック型揚陸艦 Tortuga が韓国へ出発。 ○強襲揚陸艦 Essex がマレーシアから日本に向け出港。 ○第7艦隊指揮艦 Blue Ridge がシンガポールから日本に向け出港。
3月13日	○空母ロナルド・レーガンの機動部隊が日本近海に到着。 ○中型ヘリ SH-60が厚木基地から被災地に米・パン等を運搬。
3月14日	○ロナルド・レーガンの機動部隊が福島原発から180海里に移動。 ○約5万人の部隊が被災地における災害救援作戦を開始。 ○11日から動員された海軍艦艇13隻が被災地沖から災害救援作戦を開始。 ○哨戒機 P-3オライオン機が被害地域を空から調査する。
3月16日	○FEMA（連邦緊急事態管理庁）タスクフォースが釜石で捜索・救助活動を開始。 ○米軍・自衛隊の合同ヘリ部隊が福島原発への散水活動を一時中止。 ○海軍艦艇14隻と乗員・海兵隊計17,000人が上陸して救援活動を開始。 ○計113機のヘリ、125機の軍用機が救助活動、燃料・食料運搬を行う。 ○ドック型揚陸艦 Tortuga が300人の自衛隊員と車両90両を上陸させ救援活動開始。 ○USNS（海軍車両貨物輸送艦）から横田基地に高圧放水車を移送（原発事故対応） ○空軍輸送機 C17、C130が三沢基地に19台の発電機を運搬。 ○在日陸軍工兵隊が「被害評価チーム」支援のため作業開始。 ○第31海兵特別部隊が仙台空港の復興作業を開始。 ○カリフォルニア州トラヴィス基地に増援部隊の第615緊急事態対応航空隊を招集。
3月17日	○艦船15隻、海軍・陸軍・空軍から数千名が福島原発事故対応支援へ ○米軍司令官が「地震・津波・メルトダウン」を「トリプル災害」として全軍に危機を訴える。 ○無人機ドローンが福島原発の放射能汚染状態などを調査。 ○U2偵察機が福島原発事故の状況を高空から測定・調査。 ○9名の放射能災害専門家と450名の放射能災害対応専門部隊が活動開始。 ○在日海軍地域消防部隊は消防車等を福島市に送り込む（原発事故対応） ○米海軍は5台の高性能消防車を日本の原子力規制当局に提供する。 ○ゲーツ国防長官（当時）は国防総省から3,500万ドルの義捐金提供を発表。 ○強襲揚陸艦 Germantown は様々な救援物資を被災地に届ける作戦を開始。 ○揚陸艦 Tortuga が大湊に到着し車両93台、自衛隊員273名、救援物資等を陸揚げ。
3月18日	○海兵隊・海軍の4,000人を被災地に増援。 ○三沢基地、厚木基地、嘉手納基地などがフルに救援活動の後方支援を行う。 ○強襲揚陸艦 Essex が水陸両用即応部隊・車両150台・航空機25機で救援活動。 ○第7艦隊の海難救助部隊が八戸市役所との協同捜索活動を開始。 ○T作戦のためグアム島のアンダーセン空軍基地に海軍の増援部隊を招集。
3月19日	○陸軍は約17,000人、100機以上の航空機でT作戦を展開と発表。 ○空母ロナルド・レーガンの海軍乗員・海兵隊は被災者への義捐金を集める。 ○岩手県の海岸部で米海軍艦艇が人道支援・災害救助活動を継続中と発表。
3月20日	○第31海兵隊の水陸両用車両・ヘリ、4,000人の海兵・海軍が災害救助活動中。 ○海兵隊のヘリが宮古、大船渡、釜石等での救援活動に活躍。
3月21日	○米国の赤十字、救世軍、民間団体、国際医療団など国際的な支援の輪が広がる。 ○AT&Tが米国本土から日本への無料通話サービスを開始。（3月末まで） ○災害救援慈善団体の ShelterBox は被災者支援設備1万人分を日本に送る。

発行『外交青書（平成19年版）』（外務省，2007）ではPDの具体例として、(1) 海外広報、(2) 海外メディアへの情報発信、(3) 観光振興などを挙げる。このように2000年代後半から日本でもPDへの関心は急速に高まってきた。そして日本ではPR＝広報という定訳があり、特に政府広報・行政広報というように政治・行政では「広報」が定着してきた。そのため日本政府・外務省では、米国流PDを「海外広報」、「市民外交」、「広報外交」などと呼ぶことがある。

他方、米国でもウィルコックス他（2012, pp.539-542）は、「第20章 グローバル・パブリック・リレーションズ」の中でPDを取り上げている。アメリカの場合、「政府は情報を世界中に広げる主要な伝播者である。それは主に複雑なアメリカ社会を世界に知らせるための開かれたコミュニケーション過程であり、他の国々の市民や政府が米国の行動や政策の文脈を理解できるようにすること」であるとする。さらに米政府PDのもう一つの機能は、「アメリカ流の民主主義、自由貿易、開かれたコミュニケーション等の諸概念を世界中で促進すること」（前掲書，p.541）であると位置づける。つまり、アメリカ民主主義の対外PRが政府PDである。

ウィルコックス他（2012, pp.541-542）が取り上げた具体的なPD機能は、(1) 1953年設立の米国情報庁（USIA）の海外広報機能、(2) 米政府の国際放送機能であるボイス・オブ・アメリカ（VOA）やアラビア語衛星テレビ・ニュース Al Hurra（アル・フッラ）など、(3) 中国政府の孔子学院（Confucius Institutes）などである。これらは日本でも「広報文化外交」⁶⁾ 機能と呼ばれるものだ。また、カトリップ他（2008, pp.492-499）、ブルーム他（2013, pp.355-358）ではPDという用語は用いられていないが、「政府のPA」はウィルコックス（2012）とほぼ同様に、(1) 米務省と米国情報庁（USIA）の広報機能、(2) 政府による国際放送機能、(3) その他の米国文化や価値観を世界に理解してもらうための政府プログラムであるとした。

このように、国際関係・外交政策におけるPD概念と米国PR論における「政府・政治のPA」あるいはPR機能の概念は、重なり合いながら研究・議論されてきた。こうした重なり合い、あるいは補完関係をより明確に示したのが、2013年の米国パブリックリレーションズ協会（PRSA）『パブリック・リレーションズ・ジャーナル』誌（Vol.7 No.4, 2013）であった。日本でも知られているCPRE⁷⁾ フェローのドン・ライト編集長が巻頭言を飾った同号は「政治パブリック・リレーションズ」を特集した。

同号でフロリダ国際大学のフィッツパトリック他（2013）は、論文「パブリック・リレーションズとパブリック・ディプロマシー：概念と実践の関連」で次のように指摘する。PRとPDの連続性と比較研究は今日、国際関係・外交政策論とPR・国際コミュニケーション論の双方の研究領域から関心が集まる接点である。これまで政府PA担当官はPRを「プロモーションalなあるいはパブリシティの道具」の一つと見なし、「企業のマーケティング機能」を不適切に政府PAに応用してはならないと考えていた。そのため長年、PA担当官はPR会社からの提案に時々魅了されたが、PR専門職からの提案は表面的施策であると見なししてきた。

これ検証するためフィッツパトリック他（2013, p.9）は、USIA（米国情報庁）在職経験者協会の会員441名を対象に15頁の郵送法・リッカート型5段階尺度法の意識調査を実施し対象者の48%＝213人から回答を得た。うち169名（79%）は男性である。回答者の平均在職年数は約25年、在職時期は1953年から2007年にわたる。回答者の平均年齢は回答時73歳であった。勤務経験地は本国（ワシントンD.C.等）を含むヨーロッパ、東アジア、中近東、アフリカなど全世界に及ぶ。

調査結果（同論文、pp.10-16）を要約すれば、(1) 政府PD担当経験者が重視した知識・スキルはPR専門職のそれとほぼ一致・類似する。つまり、(2) 「(PDとPR) 両分野における実務家は双方向アプローチでパブリックのエンゲージメントを巻き込むことが最も効果的である」（同論文，p.16）という見方を共有している。また、(3) PD担当官・PR専門職のどちらも「プロパガンダ的アプローチ」はマイナスであり、PD・PR実務の「誠実さ」（integrity）を失わせると考えていた点も判明した。このように、PDとPRの実務は共有されている。同誌の共同編集長ドン・ライト（2013, p.2）は彼女らの調査分析について、「概念的かつ応用的な視点から両分野（PRとPD）の強い潜在的なリネージュを確信させる発見」と評価した。

本研究はこれら先行研究を踏まえ、米軍「T作戦」が、(1) 具体的に「米軍のPA」のどのような機能を示していたのか、(2) PD論において本来「ハード・パワー」とされる「軍」が災害救助活動において被災地・

市民への「スマート・パワー」に変換される可能性と、日米という二国間関係における特殊性を検証する。

3. スマート・パワー論と軍（ハード・パワー）の災害救援活動

戦略国際問題研究所（CSIS）の「スマート・パワー評議会」報告書（ナイ & アーミテージ 2007）は、(1) 軍事力の同盟やパートナーシップ、(2) 社会発展や公衆衛生への貢献、(3) 経済統合・世界貿易の促進、(4) テクテクノロジーとイノベーションの推進と並んで、(5) パブリック・ディプロマシー（PD）の重要性を提言した。

「効果的 PD」（Effective public diplomacy）は世界における米国のイメージと影響力を左右するものである（同書、p.47）と指摘する。パブリック・ディプロマシー（PD）は、「諸外国の政府ではなく人々（市民・国民）にコミュニケーションすること」である。そして、「（通常の）PR より以上のものであり、効果的 PD は外国市民と情報の両方を動かすものであり、アメリカ合衆国の政策と価値観へのより深い洞察を提供するのに役立つ」（ナイ & アーミテージ 2007, p.47）とされる。効果的 PD は本質的に国内・国際社会の双方向に機能し、「アメリカ国民の世界各国に対する意識や理解」を深めることに役立つと言える。

東西冷戦期において米政策決定者は、PD は効果が無く「単なるプロパガンダ」であると見なしていた。実際に政府 PD 予算、USIA（米国情報庁）予算などは大幅に削減された。しかし、1999 年にクリントン政権が初の PD 担当次官を任命し、ブッシュ政権下では 1990 年代当初の USIA 予算レベルが復活した。そして従来 of USIA や VOA（国際放送）など、“伝統的 PD”を超えた新しい考え方が必要とされてきた。

こうした PD の環境変化を踏まえナイ（2009, p.108）は、国際政治の「パワー」概念を概説する。パワーとは「欲しいものを手に入れるために他者に影響を及ぼす能力」である。武力や経済制裁などの「威圧や報復」が「ハード・パワー」の行使であり、「魅力」で他者に影響を及ぼすことが「ソフト・パワー」であると。

軍事力が「ソフト・パワーの象徴」として用いられた例、すなわち「スマート・パワー」の一部に転化した例としてナイは、第 26 代大統領のセオドア・ルーズベルトが 20 世紀初頭に海軍大西洋艦隊を世界一周航海に送り出したことを挙げる。この航海は「アメリカの新しい軍事力を誇示することと、アメリカ善を促進する大国であることを宣伝すること」（同書、p.110）であった。要するに「海軍というハード・パワーを、ソフト・パワーの象徴として用いた」事例は既に 20 世紀初頭からあった。

ナイ（2011）は冷戦崩壊後のテロリズムや地球環境問題の中で、「ハード・パワー」はむしろ発揮することではなく、「誇示」することが重要であると指摘する。前述のルーズベルト大統領の PD 施策と同様、たとえば「海軍は、相手や問題に応じ、戦闘で勝利を収めるため（ハード・パワー）に使うことも、人心をつかむため（ソフト・パワー）に使うこともできる」（同書、p.45）といえる。具体的には、2004 年のインド洋大津波に際して海軍がインドネシアで行った救護活動は、「インドネシア国民にとってのアメリカの魅力を増すのに大きな効果をもたらした」という。その知恵が「国のスマート・パワー」（ナイ 2011, pp.265-274）であるとされる。こうした観点から、米国の「ハードパワー」における PD・PA 重視の歴史をみておきたい。

4. 国防総省・米国陸軍のパブリック・アフェアーズ体制

陸軍公式サイト（www.army.mil）のパブリック・アフェアーズ（US-Army PA）ページには、「陸軍 PA 殿堂入り」の人物 48 名（アクセス：2015 年 6 月 25 日）の“徴集兵”（inductees）が登録されている。制服組でない人物もいるが、その中でも際立つのがスコット・M・カトリップである。カトリップが陸軍 PA 殿堂入りした理由は第二次大戦後、(1)「軍プログラム」を市民に説明し理解を得たこと、(2) 陸軍組織の PR 専門能力向上への貢献であったとされる。軍の PA 能力向上の第 1 段階としてカトリップは、PA 人材養成を目指す国防情報学校（Defense Information School）の前身組織創設に尽力した。第 2 段階として 1946 年から、陸軍 PA 担当官候補者をウィスコンシン大学大学院ジャーナリズム・スクールに派遣するプログラムを始めた。

この第1期派遣組からはその後、陸軍PAやケネディ政権のPA担当に就く人材が育った。その後も毎年4名の大佐クラスが18ヶ月間の集中プログラムを経験し、延べ100人に達した。

カトリップ自身も1942-45年に陸軍兵役経験があり、25年間にわたり“理想的な陸軍PAコーディネーター”であったと賞賛されている。カトリップ他（2008）は、軍のPAの目的として次の4つを指摘する。すなわち、（1）軍隊に対する好意的世論の形成、（2）隊員のモラルの維持と向上、（3）軍事プログラム（作戦）に対する政府財政支援の確保、（4）有権者の理解・支持醸成（カトリップ他2008, p.517）である。

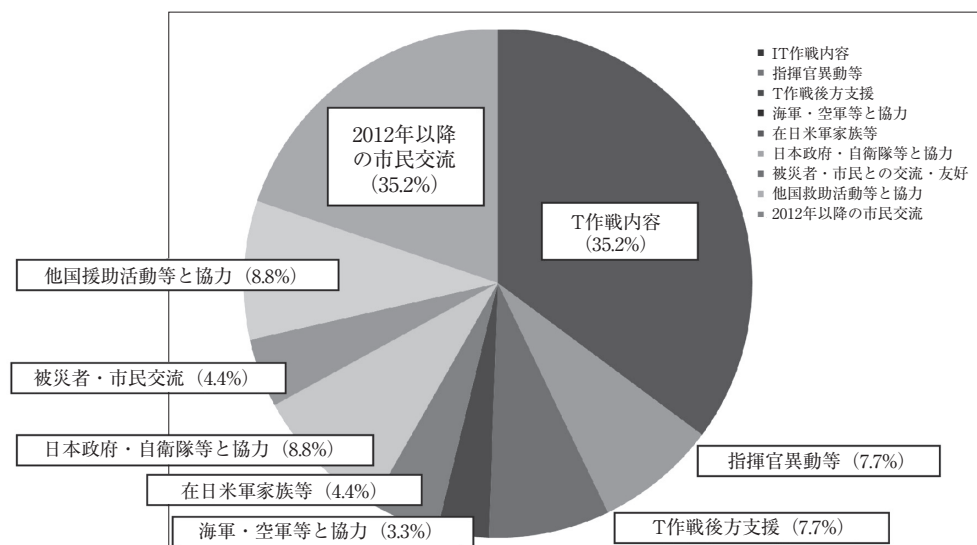
米軍に対する国内世論や有権者の見方は、1990年代に劇的に変化した。その始まりはやはり東西冷戦の終結であった。冷戦終結は、「平和な世界を目指す新たな希望」（カトリップ他2008, p.517）を提供したが、“唯一のスーパー・パワー”となった米軍は、（1）人材募集活動の不調、（2）隊員のモラル低下、（3）隊内のさまざまなハラスメント事件の表面化など、組織体の深刻な危機に直面する。そのため、1990年代から「軍」を世論やメディアに説明するための本格的PA活動（カトリップ他2008, p.517）が開始された。

ナイ（2011）も指摘したように、21世紀初頭には「軍のPA」にもPDにおけるソフト・パワーの観点が求められるようになった。2008年、国防総省（DoD）は初のPA担当次官（ASD（PA）；Assistant Secretary of Defense for Public Affairs）を任命する。その職務等を規定した「国防総省ディレクティブ」（Number 5122.05）は全10頁・7項目にわたる。その全条項は文末の＜参考資料1＞「国防総省（DoD）Directive, Number 5122.05の抜粋・概要」に示した。新設のPA担当次官（ASD（PA））は、「b. 国防総省の最上級スポークスパーソン」であり、「d. 報道メディア、一般パブリック、国防総省のインターナル・オーディエンスに対するニュースと情報の自由な流れを司る」と位置付けられている。さらに「f. 国防総省のパブリック・アフェアーズが（政府の）パブリック・ディプロマシーを支援するようコーディネートすること」も規定された。そのため、PA担当次官の「4. 関係」はレポートライン（指揮命令系統）で国防長官に直属すると規定される。2008年「国防総省ディレクティブ」（Number 5122.05）により、「軍のPA」機能はさらに強化され国防長官直属となり、「国のPD」を支援することが公式に規定されたのである。

こうした軍のPA活動見直しが進む中で、東日本大震災が発生した。近年最大のリスク発生時から合衆国陸軍公式サイト（www.army.mil）では、「トモダチ作戦」（Tomodachi Operation；アクセス2015年6月27日）が含まれるリリースが91件出されている。それらの記事を見出し（主題）で分類（ヒューマンコーディング）した結果を、巻末＜参考資料2＞に示した。リリース内容分類をグラフで示したのが「（図1）合衆国陸軍公式サイトにおけるトモダチ作戦関連リリース（91件）」である。

T作戦に関する陸軍PAリリースは、カトリップ他（2008, p.517）が指摘した四つの主要目的（カトリップ他2008, p.517）に沿っている。つまり、（1）軍隊に対する好意的世論の形成、（2）隊員のモラルの維持と向上、

図1 合衆国陸軍公式サイトにおけるトモダチ作戦関連リリース（91件）



(3) 軍事プログラム（作戦＝この場合は災害救援活動）に対する政府の財政支援の確保、(4) 有権者の理解・支持醸成の四つである。T 作戦では日米同盟による被災地救援・支援活動の側面から、(1) 「日本政府・自衛隊等との協力」(8.8%)、「被災者・市民交流」(4.4%)、「他国救援活動との協力」(8.8%)などを考慮した情報発信が行われていたことも分かった。また、(2) 隊員のモラル醸成では、「在日米軍家族等」や軍属・在日米市民などによるボランティア活動(4.4%)や「T 作戦後方支援」(7.7%)も重視されていた。(3) 作戦への理解を得るため「T 作戦内容」を最も多く発信すると同時に、(4) 日本市民・社会からの理解・支持醸成を狙って「2012 年以降の市民交流」(35.2)の継続的な情報発信をしていることが分かる。

それに対し、後述する今回の報道紙面調査では朝日新聞という限られた事例ではあるが、2011 年夏以降の「T 作戦」関連報道は激減したことが判明した。以下に日本の報道論調の変化を検証する。

5. 「TOMODACHI 作戦」新聞報道の変化

東日本大震災におけるメディア報道論調の先行研究で山田健太(2013)は、在京紙の朝日、毎日、読売、産経、東京、日経の6紙と、被災地元紙の河北新報、福島民報、福島民友、いわき民報等8紙を2011年3月12日朝刊から比較検討(山田2013, pp.121-131)している。調査方法は各紙1面記事項目から報道の力点を探るものであった。その結果、在京紙にも「力点の置き方に顕著な差」(同書, p.122)があり、あえて言えば「毎日＝社会、読売＝政治、朝日＝科学」という傾向(同書, p.122)を指摘できるとした。

本研究では朝日新聞という限られた事例ではあるが、米軍 T 作戦に関する報道論調分析を行った。

5-1. 記事数・論調分析の概要

分析の第1ステップとして朝日「聞蔵Ⅱビジュアル」から、(1) 期間2011年3月～2015年6月、キーワード「東日本大震災 & 米軍」で検索し記事775件を得た。次に、(2) 同期間を「東日本大震災 & トモダチ作戦」で再検索し記事156件を得た。(3) これら記事775件と156件から重複記事を取り除き、「T 関連」記事(今回の分析対象)192件を確定した。最初から「& トモダチ作戦」だけに絞り込まなかった理由は、775件の記事中にまだ「T 作戦」と名付けられていない時期、検索語「T 作戦」でヒットしない記事内容があるためだ。

対象記事192件、その中で「T 作戦」を明示的に含む記事92件(全体の48%)の年次別変化は(図2)のようであった。同様に2011年3月から12月(震災発生後の10ヶ月間)の月別記事数推移は(図3)のようになるとまとめられる。(図2)・(図3)とも全記事数推移を折れ線で、その内訳として「T 作戦を明示的には含まない記事」(米軍&東日本大震災)数を左側棒グラフ、「T 作戦を明示的に含む記事数」数を右側棒グラフで示してある。(図2)からは2011・2012年における米軍関連の記事数が多かったことが分かる。同時に、この2年間の記事の過半が「T 作戦」関連のものであったことが分かる。(図3)からは2011年3月～12月の月次記事数では、(1) ピークはやはり3月・4月であり、特に(2) 2011年4月の「T 作戦」関連記事が最大であったことが分かった。その後は米軍関連の記事全体が停滞している。しかし、米軍・自衛隊との関連や8月の終戦関連記事が重なる8・9月は少し記事数が増加したことも分かった。

この「T 作戦」を明示的に含む92件の記事のうち東日本大震災が生じた2011年3月～9月の記事67件を対象に内容分析(主題分析)を行った。(1) 「T 作戦」の事実報道といえる内容を中立的(客観的)とし、(2) 肯定的(積極的支援)論調、(3) 否定的(懸念)という3つに判別した。その月別推移を示したのが(図4)である。内容分析対象記事67件の「コーディング・シート」(概要版)は文末〈参考資料3〉として添付してある。(図4)から朝日新聞のT 作戦報道は、(1) 大震災発生からT 作戦報道が急増した3月～4月の第Ⅰ期、(2) T 作戦報道が減少し安定してきた時期である5月～7月の第Ⅱ期、(3) 終戦記念日や在日米軍問題との関連から「否定的」論調が急増した8月～9月の第Ⅲ期に分けて考えられる。

5-2. 〔第Ⅰ期〕トモダチ作戦開始期（2011年3～4月）

T作戦が始まり被災地や日本の一般市民の関心が急激に高まった時期である。大震災発生翌日の3月12日朝刊で、日本政府へ「在日米軍による支援申し出」があったとされる。同日夕刊で菅直人首相（当時）が、(1) 全国の自衛隊を5万人態勢で被災地に派遣、(2) 在日米軍にも艦艇による輸送協力を調整中と報じられた。3月14日朝刊は「米海軍太平洋艦隊は、原子力空母ロナルド・レーガンを派遣」、3月13日朝までに本州沖に到着とある。日本政府要請に基づき米軍は、(1) 自衛隊ヘリコプターへの給油、(2) 被災地に向かう自衛隊員輸送などの支援に乗り出す。また同記事には、第七艦隊の揚陸指揮艦ブルーリッジがシンガポールで救援物資・水等を積み込み日本に向かうとある。同艦には海軍広報担当者が常駐おり、米CNNに「救援活動に当たる米艦船は計9隻」になる見通しを会見。これは直ちに全世界に放送された。

朝日新聞に「トモダチ作戦」という作戦名が初めて出るのは3月15日であった。その記事は韓国、シンガポール、ドイツなど各国の支援状況をまとめる特集記事であり、見出しでは「米乗員から放射性物質」、「福島原発沖 微量を検出」とT作戦の一時中断を伝える。リード文に、「福島第一原発の放射能漏れ事故を受け、原子力空母などによる支援活動は一時停止。」とある。この段階で福島原発事故への懸念は国内外に大きな衝撃を与えており、T作戦一時中止もやむを得ないという新聞論調であった。

この第Ⅰ期の典型的否定論調は、在日米軍を監視する市民団体の動き（4月4日）、あるいは原子力空母寄港に反対世論が強かった佐世保港へのジョージ・ワシントンの入港（4月6日）、沖縄基地問題を刺激した海兵隊の移動（4月20日）などであった。T作戦は「日米官僚の働きかけ」ではないかといった朝日新聞労組の反応などの記事（大分版、4月20日）がある。「3.11 後 日米同盟は」と題する特集記事では、原発事故に即応して米軍から提供されたポンプシステム、無人ヘリ、ロボットが日本政府の要望と「行き違い」があった点も批判された。同特集で編集委員・加藤洋一は「先進国支援に慣れぬ米」と「戸惑う日本」という視点から、日米間の「調整メカニズム」拡充と、自衛隊の「情報収集、警戒監視、偵察活動」(ISR) 能力の一層の強化が必要と提言している。

5-3. 〔第Ⅱ期〕「真の友」議論期（2011年5～7月）

T作戦報道の第2期（5-7月）は記事件数が落ちてきた時期である。社説「T作戦は日米関係の深さを再認識させた」（5月1日）がこの時期の肯定的な世論を代表している。肯定的記事として、(1) 米軍基地の地元（福生市・岩国市等）におけるT作戦報告会・義捐活動、(2) 海上自衛隊・在日米海軍幹部の大学等における講演会、(3) 被災地自治体から米軍への感謝状、(4) 被災地主婦・高校生のT作戦へ感謝などが報じられる。また、(5) 日米両政府と経済界などがT作戦を記念し、これからの日米友好にもつなげようと「トモダチ基金」創設を発表するなどの動きもあった。

こうした肯定的論調に対し、両政府・市民が避けることのできない終戦記念日（8月）が近づくにつれて、「真の友なのか」という議論も高まった。琉球大学教授・新城郁夫の「自らの痛みとして想像を 震災・原発危機と「沖縄問題」」（福岡版、6月21日）が掲載された。新城は、(1) 米軍と自衛隊のT作戦に多くの賞賛が寄せられているが、(2) 沖縄の新聞紙上では“異なる見解”も多くあったと指摘する。すなわち、(3) 沖縄の基地問題を覆い隠してはならないという主張である。在沖米軍属の犯罪、対米従属的な日米地位協定の問題をあげ、「沖縄の軍事植民地化」の継続が「安全保障の名目」では是認されていると批判する。この時期、沖縄県本島から南西へ約300kmにある離島の下地島空港が「災害支援拠点化」という懸念が地元で広がっていた。同空港は民間機訓練場として1979年に開港したが、当時は訓練回数もピーク時1992年から約4割程度に減っていた。そこで北沢俊美防衛相（当時）が「東日本大震災でのような各国の支援のハブ（軸）に」と発言し、米軍使用もあり得る基地問題のさらなる拡大を懸念させた。つまり、巨大災害時に駆けつけてくれた「トモダチ」に素直に「アリガトウ」を伝える被災地・被災者と本土在日米軍基地周辺からの肯定的世論に対し、日常的に基地問題に直面してきた沖縄からの全国民・世論への警鐘であった。

図2 「米軍&東日本大震災」と「トモダチ作戦」を含む記事数(2011年3月～2015年6月)

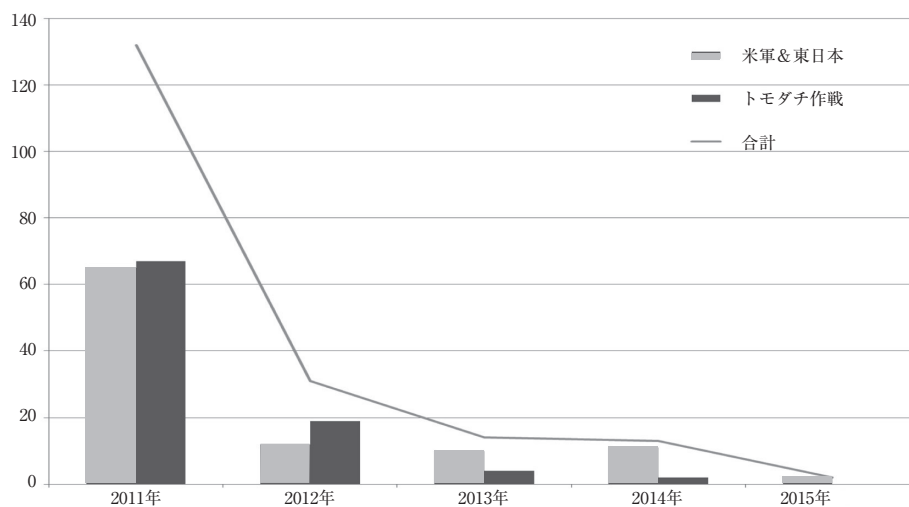


図3 「米軍&東日本大震災」と「トモダチ作戦」を含む記事数(2011年3月～12月)

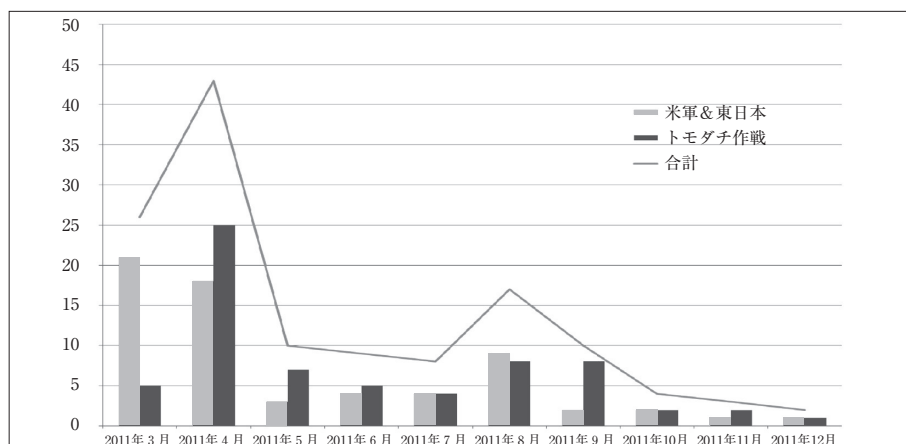
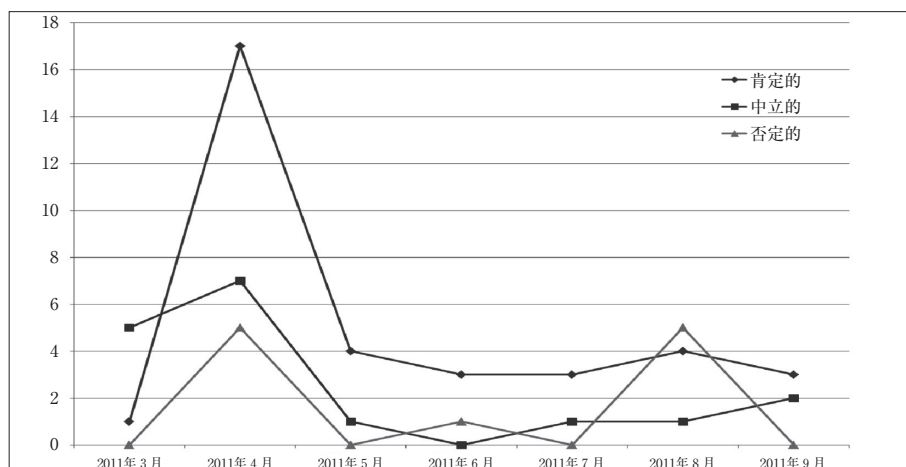


図4 「トモダチ作戦」の内容別記事数(2011年3月～9月)



5-4. 〔第Ⅲ期〕「友情の代償」期(2011年8～9月)

終戦と日米関係を考えさせずにはおけない8月は第Ⅲ期(8～9月)の始まりであった。米軍PAも慎重に進められていたと言えるが、他方でT作戦への否定的論調も目立った。T作戦の新聞論調を大きく変えたのは

「救援時の汚染廃棄物」の問題であった。米軍佐世保基地にT作戦参加の航空機などを除染した際に出た低レベル放射性廃棄物が保管されていることが8月5日に発覚した。外務省日米地位協定室は即座に佐世保市に謝罪し、文科省は港内設置のモニタリングポストには異常値がないと発表した。この問題はその後、米軍三沢基地、海上自衛隊横須賀基地などにも広がる。

こうした基地周辺に懸念が広がる中、被災者関連の米軍PAは様々に報じられている。被災地・気仙沼市の離島・大島の小中学生25人が沖縄米海兵隊に招待されホームステイ（8月6-9日）、岩手県山田町の県立高校生徒33人が米海軍横須賀基地に感謝・表敬訪問（8月19日）、九州防衛局（福岡市）は自衛隊やT作戦の活動写真展を開催（8月23日）、来日中だったバイデン米副大統領（当時）がT作戦の象徴的拠点であった仙台北空で「同作戦は、米国で史上最大の人道支援だ」と演説（8月23日）した。

このようにT作戦に関する新聞報道は2011年8月に最後の盛り上がりを見せ、その後は終息する。その後も在日米軍はT作戦の周年記念などにおいて、その「トモダチ」イメージを活用しているように見える。T作戦が被災者や多くの市民に在日米軍への新しい認識を形成した面もある。最も具体的な成果・効果はその後の日本の大規模災害における米軍への期待感を高めたことであろう。例えば東日本大震災発生後初の防災週間（2011年8月30日～9月5日）に日本各地で様々な防災訓練が実施されたが、米軍厚木基地は横浜市の総合防災訓練に初参加し話題となった。後述する自衛隊の災害派遣においても、米軍とのより密接な連携が進んでいる。しかし、こうした変化は「ハード・パワー」としての在日米軍に対する世論ではない。

6. 自衛隊災害派遣とパブリック・アフェアーズへの教訓事項

自衛隊は東日本大震災における災害派遣と、日米同盟に基づくT作戦をどう位置付けていたのか。防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項（最終取りまとめ）」（2012）等の資料を検討してみた。同資料の対象期間は2011年3月11日から同年12月26日の原子力災害派遣の終結までである。この間、原発事故対応も含め延べ1,066万名（同書、p.1）の隊員が救助・救援に従事した。同報告書は「1.意思決定」のあり方、「2.運用」、「3.各国との協力」、「4.通信」、「5.人事・教育」における即応予備自衛官の動員やメンタルヘルスなど、「6.広報」、「7.情報」（関係省庁・自治体等との情報共有など）、「8.施設」（自衛隊施設の被災等）、「9.装備」、「10.組織運営」の10項目にわたる教訓事項をまとめた。

本研究と関連する「3.各国との協力」は、「（1）日米共同」と「（2）その他の国との連携」に大別される。日米共同では前述した「日米調整所」が防衛省（市ヶ谷）、在日米軍司令部（横田）、陸自東北方面総監部（仙台）に設置され、「総合的な調整機能を発揮」（同書、p.19）と評価された。その上で教訓は、「日米共同による活動は大きな成果（将来の各種の事態への対応に係るモデルになり得る。）」（同書、p.19）ではあるが、ガイドライン等の明白な根拠が確立されていない問題点を指摘する。具体的には各調整所の「人員・機能の増強」や、「情報共有・調整のためのカウンターパート」が必要とされた。既に実施された改善は、（1）日米共同作戦の円滑な実施のため防衛省運用企画局に「日米運用調整官」を設置したこと、（2）2012年自衛隊統合防災演習では関係省庁・自治体および米国の参加を得て「日米省庁間会合」を実施したことなどである。

「6.広報」（同書、p.39）に関しては、「①対策本部会議、記者会見等を通じた積極的な情報発信」を評価する一方、課題は「②リアルタイムの情報収集・共有、発信内容の精査」や、「③広報における米軍とのより一層の連携」が必要とした。具体的な教訓は、「適時、適切な者による情報発信」、「発信した内容の周知度の確認」などであり、「戦略的な広報・報道対応を実施すべき、広報要領について検討」が必要であるとしている。また、自衛隊と米軍の広報・報道に関するLO（リエゾンオフィサー；連携担当官）を相互に派遣するなど、「広報に関する日米の一層の連携強化」が必要であるとした。

既に実施した改善事項（同書、p.39）では、「内局、各幕、各部隊・各機関の広報担当者」からなる広報担当者会議を中央に設置し、各地方ブロックでは「地方防衛局・陸海空各部隊の広報担当者」の担当者会議を開催、「震災時広報」に係る各レベルでの経験共有等を行っている。また、「米軍の広報組織、作戦運用に係

る広報実施要領等に関する理解」を深めることが必要であり、「米軍との共同面も含めた防衛省・自衛隊の広報・報道に係る能力向上」に資するため、2012年度から前述のカトリップが創設した「米国防衛情報学校」(Defense Information School)、「米太平洋軍司令部」における広報担当者の訓練を開始した。

防衛省・自衛隊のソーシャルメディア利用に関しては、(1) 防衛省 HP に Twitter を開設したこと、(2) 防衛省英語版 HP の掲載内容の充実等に課題が残されたことを指摘している。震災時対応だけでなく、2012年7月から防衛省は Facebook、Twitter の運用を開始した。国際広報施策強化では、これまで年4回発行であった英語版広報紙 (JDF) の月刊化などを行っている。

現在、自衛隊統合達第20号「自衛隊の災害派遣に関する達」(平成18年3月27日・最新改正平成25年12月9日)の別紙第1(第3条、第6条関係)「陸上自衛隊災害派遣実施要領」において、「5. 行政管理」の「(2) 広報」を次のように定める。「災害派遣に際し、指定部隊の長(大規模災害派遣に際しては、大規模災害派遣実施部隊の長たる方面総監)及び派遣部隊等の長は、報道機関等に対しては、災害状況及び自衛隊の活動状況を適時に発表するとともに、その取材協力に関する便宜供与を図り、被災者又は被災地住民に対しては、救援活動の状況および給水施設、医療施設等民生安定上必要とする事項の周知を図る等、積極的に広報活動を行うものとする」(統合幕僚長, 2013)とされる。このように災害派遣においては直接被災地に入り、被災者・地域住民に対する広報が最も重視される。本研究でT作戦に関する米陸軍公式サイトを行ったが、在日米軍でも陸軍および海兵隊と陸自との共同救援作業などが重視されている。

自衛隊の災害派遣は自衛隊法第83条等により、要請権者として都道府県知事、海上保安庁長官、管区海上保安部長、空港事務長を指定しており、要請権者からの要請に基づき防衛大臣または防衛大臣が指名する者により派遣命令が出される。「自衛隊の災害派遣活動について」(統合幕僚監部, 2014)によれば東日本大震災の教訓から即応体制を強化し、2013年9月1日から陸自等の常時待機・受令後1時間を基準とする「FAST-Force」(初動対応部隊)を設置した。また、「原子力災害対処計画」(2013年3月策定)、「首都直下地震対処計画」(2013年6月見直し)、「南海トラフ地震対処計画」(2013年12月)などを策定して緊急事態に備えている。

7. まとめと今後の研究課題

本稿は米国政府・軍のPA、他国の市民・世論へのPD(パブリック・ディプロマシー)の先行研究とこれまでの議論・概念の整理を行った。それに基づき具体的事例として東日本大震災時における「米軍のPA」・「対日PD」のあり方を取り上げた。

米国防総省には2008年以降、PA担当次官(ASD(PA))が新設され、その責任・機能において米国政府PD施策と国防総省・軍のPAとの連携・協力が規定されている。しかし、「ハード・パワー」としての軍の本質は決して変わるものではない。大震災救援で活躍した強襲揚陸艦エセックス(満水時排水量約4万t)は、1992年にアジアで最初に佐世保に配備された空母のような広いヘリ発着甲板や水陸両用車・揚陸艇の格納庫を持つ。戦時には海兵隊上陸部隊約1,900人を敵前に送り込む武力である。また垂直に離着陸可能なオスプレイもある意味で災害救援には有力な輸送機であるはあるが、あくまで軍事作戦のために開発・配備されている。したがって米軍の最新鋭艦艇・輸送機等は災害時にも緊急展開可能な存在ではあるが本来は、「ハード・パワー」であり武力紛争・戦争の道具である。

国防を第一とする武器や人員が天災時に活躍するからといって、平時におけるその存在・基地問題などは国民全体の視点から議論され、日常・市民の安全・安寧を重視すべきではないだろうか。そのために軍や自衛隊には大規模災害発生時に限らず、日常のPA活動が求められている。社会が存在するところには政治があり、そのためのコミュニケーションが必要とされる。PRの理論を政治的な文脈・PDに応用する際に生じる可能性や課題についての研究はまだようやく始まったばかりと言える。

(以上)

<参考資料1> 国防総省 (DoD) Directive, Number 5122.05 の抜粋・概要 (September 5, 2008.)

条項	規程内容の一部抜粋・要約	条項	規程内容の一部抜粋・要約
1. 本ディレクティブの目的		3-r.	DoD と他連邦諸機関の PA 活動の調整
2. 適用範囲 (DoD, 各軍, 関連組織など)		3-s.	DoD の外部評議会・委員会等への対応
3. 責務と機能 (PA 担当国防次官: ASD (PA))		3-t.	国防長官のスピーチ、議会証言等の準備業務
3-a.	DoD のメディア・リレーションズに関する責任	3-u.	国防長官・補佐官へのメディア取材の公式窓口
3-b.	DoD の最高スポークスパーソンとしての役割	3-v.	ネット担当国防補佐官、国防省 CIO 等との連携
3-c.	DoD の PA 方針、計画、プログラム等の策定	3-w.	DoD への外部からの問い合わせ等への対応
3-d.	DoD ・各軍の PA 責任・管理	3-x.	DoD に対する一般市民、NGO 等の活動に対応
3-e.	DoD の公開情報、情報技術に関する事項	3-y.	非政治的・娯楽志向の映画、TV 制作等への協力
3-f.	DoD の PA 活動で政府 PD を支援すること	3-z.	DoD 各部署への講演者派遣依頼への対応
3-g.	PA に関する中長期戦略計画の策定	3-aa.	合衆国 PA 活動への DoD の参画・協力・調整
3-h.	PA 活動のポートフォリオ管理	3-ab.	PA 活動のパフォーマンス・コスト効率の追求
3-i.	軍の非軍事使役等における PA 活動の調整	3-ac.	国防長官・国防次官等から指示された研究
3-j.	DoD のパブリック Web の管理・運用	4. 関係 (組織関係)	
3-k.	ネット PA 活動の最高責任者としての役割	4-a.	PA 担当国防次官 (ASD (PA)) としての職務
3-l.	メディア報道、DoD への論調等の分析機能	a-(1)	国防長官への直接レポートライン (長官直轄)
3-m.	DoD 全国メディアプールの運営・管理	a-(4)	DoD ・他連邦諸機関の既存システム、施設の活用
3-n.	軍事作戦と他の活動に関する報道対応	a-(5)	報道機関、娯楽産業等とのリエゾン機能
3-o.	PA システムの監視・評価・開発と全体の管理	5. 権限規程: 国防長官の指示・DoD 諸規程等に従うこと	
3-p.	DoD と各軍・部署の PA ガイダンス発行権限	6. 本規程のリリーサビリティ: 無制限のパブリック・リリース	
3-q.	国防次官・予算担当次官等と共同で PA 予算管理	7. 施行日 (即日 (2008年9月5日))	

<参考資料2> 米国陸軍公式サイト「トモダチ作戦」関連リリース (2011年5月ー2015年6月)

	公式サイト記事の主題分類	記事数	%
(1)	「トモダチ作戦」の活動・補給・成果などについての情報発信	32	35.2
(2)	指揮官の異動・指揮系統改編・米軍内での再配置・撤退など	7	7.7
(3)	作戦の後方支援活動 (語学要員・救護部隊・工兵隊・広報)	7	7.7
(4)	米空軍・米海軍・海兵隊・在韓米軍等との連携・協力活動	3	3.3
(5)	在日米軍家族・ボランティアに関する情報 (避難・放射能情報など)	4	4.4
(6)	日本政府・地元自治体・自衛隊・消防等との連携・協力活動	8	8.8
(7)	被災者・日本市民との交流・友情などの出来事	4	4.4
(8)	他国救助活動・ボランティア等への協力・増援活動	8	8.8
(9)	2012年以降の復興協力・周年式典・災害出動演習・市民交流など	18	19.8
	米国陸軍公式サイトからの情報発信件数	91	100.0

〈参考資料 3〉 「トモダチ作戦」記事の内容分析〔2011 年：朝日新聞「聞蔵Ⅱ」 67 件〕

月 日	朝夕	記事内容要旨	主要情報源	論調
3 月15日	朝刊	14日「トモダチ作戦」と名付けた活動開始	米軍 PA	中立的
3 月16日	朝刊	T 作戦を本格的に開始、空母ロナルド・レーガン等	太平洋艦隊	中立的
	夕刊	沖縄差別発言で更迭されたケビン・メア氏が調整担当に復帰	米国務省	中立的
3 月23日	朝刊	T 作戦の支援は異例の手厚さ、PR も狙う	太平洋軍	中立的
	山口版	T 作戦で沖縄・岩国基地がフル回転	基地司令官	中立的
3 月30日	多摩版	米軍幹部が T 作戦を「復興するまで手助け続ける」と語る	横田基地	肯定的
4 月 1 日	夕刊	3 日まで自衛隊と米軍連携「沿岸部を集中捜索」	自衛隊広報	中立的
4 月 3 日	朝刊	(写真) 石巻に米軍が設置した避難者用コンテナ型入浴施設	東京本社	中立的
4 月 4 日	長崎版	T 作戦の意図を読み解く勉強会（米軍監視活動）	市民団体	否定的
4 月 5 日	朝刊	T 作戦の主力空母ロナルド・レーガンが 4 月で撤収と公表	政府関係者	肯定的
4 月 6 日	朝刊	海兵隊核・生物・化学戦専門部隊 CBIRF が到着	横田基地	中立的
	神奈川	在日米軍が T 作戦を地元の座間市長らに説明	在日米陸軍	肯定的
	長崎版	原子力空母ジョージ・ワシントンが異例の佐世保入港（地元反対運動）	市民団体	否定的
4 月7日	朝刊	(特集) 震災下の日米同盟「トモダチの真価問う」	東京本社	中立的
4 月8日	朝刊	4 月中旬にクリントン国務長官（当時）が被災地訪問計画を発表	日本外務省	肯定的
	朝刊	長年の日米共同訓練が自衛隊・T 作戦に生きた	日本政府	肯定的
4 月9日	朝刊	在日米海兵隊基地外交政策部次長の投稿記事	在日米軍	肯定的
4 月10日	朝刊	米軍専門部隊（CBIRF）と自衛隊共同訓練	横田基地	中立的
4 月12日	長崎版	T 作戦参加の揚陸艦 2 隻が佐世保港に入港	佐世保基地	中立的
4 月13日	西部版	T 作戦参加の海兵部隊が本拠地・沖縄に戻る	うるま市	否定的
4 月15日	多摩版	横田基地地元商店街が「T 作戦」関係者に温泉無料入浴券配布	日の出町	肯定的
4 月16日	朝刊	仙台空港近くの浜辺に「ARIGATO」の感謝の文字（写真）	ワシントン	肯定的
	西部版	被災地支援の在日米軍・自衛隊の共同会見	在沖縄米軍	肯定的
4 月18日	朝刊	(社説)「T 作戦」その成果を明日に向けて	東京本社	肯定的
4 月20日	横浜版	空母ジョージ・ワシントンが佐世保から横須賀へ帰港	米第7艦隊	肯定的
	大分版	T 作戦は日米官僚の働きかけで報道された？	朝日労組	否定的
4 月21日	横浜版	(市民の声)「あんなにやってくれる国は他にない」	無職男性	肯定的
	西部版	(記者会見)「原子力空母は原発とはちがう」	米空母艦長	肯定的
4 月22日	長崎版	T 作戦の原子力空母など 3 週連続で佐世保入港（母港化反対運動）	市民団体	否定的
	夕刊	仙石線の日米共同がれき撤去「ソウルトレイン作戦」(写真)	東京本社	肯定的
4 月24日	西部版	T 作戦のアドバイザー・在沖縄米総領事の単体会見	在沖縄総領事	肯定的
4 月25日	朝刊	国賓オバマ大統領歓迎の宮中晩餐会で天皇が「T 作戦」に謝意	日本政府	肯定的
4 月30日	朝刊	(特集)「先進国支援」慣れぬ米国／戸惑う日本	加藤洋一	中立的
	朝刊	(29日) 村井・宮城県知事がルース駐日大使に謝意	宮城県庁	肯定的
	夕刊	日米外相会談で松本剛明・外相（当時）が「T 作戦」に謝意	米国務省	肯定的
5 月 1 日	朝刊	(社説) T 作戦は日米関係の深さを再認識させた	東京本社	肯定的
5 月15日	朝刊	(特集) 日米協力の経緯・T 作戦に遅れた原発対応	東京本社	中立的
5 月18日	多摩版	福生七夕まつり（8 月）で T 作戦報告・義捐金活動	横田基地	肯定的

月 日	朝夕	記事内容要旨	主要情報源	論調
5月25日	福岡版	海上自衛隊・在日米海軍の幹部が福岡大学で講演	米領事館	肯定的
	夕刊	米海軍が1992年に採用した「フロム・ザ・シー」救援	論説室	肯定的
6月9日	静岡版	静岡空襲日米合同慰霊祭（11日）でT作戦ワッペン販売	横田基地	肯定的
	横浜版	海老名市、宮城県白石市が厚木基地米海軍に感謝状	海老名市	肯定的
6月14日	山東版	米軍基地司令官に岩国市が「T作戦」感謝状	岩国市	肯定的
6月21日	福岡版	新城郁夫・琉球大教授「T作戦賞賛とは異なる見解」	新城郁夫	否定的
7月10日	多摩版	T作戦参加の在日米軍司令部幹部が基地地元の教会で講演	福生市	肯定的
7月20日	朝刊	日米両政府と経済界が今秋にも「トモダチ基金」創設へ	両国外務省	肯定的
7月23日	長崎版	T作戦参加の米海軍佐世保司令官が市長に離任あいさつ	佐世保市	中立的
7月26日	朝刊	宮城県の主婦・高校生らが在日米軍司令官に感謝	被災地住民	肯定的
8月5日	夕刊	米軍佐世保基地内に救援時の汚染廃棄物の放置が発覚	佐世保市	否定的
8月6日	長崎版	市は米軍の放射性廃棄物の情報開示を外務省に要請	佐世保市	否定的
8月9日	湘南版	横須賀基地内にもT作戦参加時の低レベル放射性廃棄物	横須賀市	否定的
8月10日	西部版	気仙沼市の小中学生をT作戦参加の沖縄海兵隊が招待	在沖海兵隊	肯定的
8月11日	青森版	米軍三沢基地にもT作戦で汚染の放射性廃棄物	外務省発表	否定的
8月13日	長崎版	T作戦で汚染の廃棄物保管問題で外務政務官が謝罪	佐世保市	否定的
8月20日	横浜版	岩手県立山田高校生が横須賀基地訪問・T作戦に感謝	米海軍	肯定的
8月24日	朝刊	バイデン米副大統領がT作戦の象徴（仙台空港）で演説	米副大統領	肯定的
	京楽版	自衛隊・米軍T作戦の被災地支援活動写真展	九州防衛局	肯定的
8月29日	朝刊	大震災後初の防災週間（30日～9月5日）に米軍初参加	米海軍ほか	中立的
9月5日	青森版	米空軍・空自が三沢基地航空祭でT作戦参加機を展示	航空自衛隊	肯定的
9月6日	長崎版	佐世保のT作戦参加強襲揚陸艦が来春、新鋭艦と交代すると発表	米海軍	中立的
9月13日	夕刊	米軍三沢基地航空祭は「見せることの抑止効果」	論説室	中立的
9月22日	夕刊	日米首脳会談で野田首相（当時）がT作戦などを感謝	日本政府	肯定的
9月26日	横浜版	特集「原子力空母配備から3年」・横須賀基地周辺のT作戦は可能	横須賀市	肯定的
10月1日	横浜版	横須賀基地の米軍家族・関係者がボランティアで「T作戦」（義損金）	市民団体	肯定的
10月12日	山梨版	北富士演習場で18年ぶりの日米共同訓練スタート	山梨県警	中立的
11月10日	山梨版	米海兵隊の訓練に「トモダチ」としても税金を使うな！	平和団体	否定的
12月17日	相模版	横須賀基地を黒岩知事が初訪問しT作戦に感謝	黒岩知事	肯定的

注

- 1) 例えば、カトリック他（2008, pp.489-526）「第16章 政府とパブリック・アフェアーズ」、レタン（2008, pp.96-117）「第5章 パブリック・アフェアーズと公共圏」、ウィルコックス他（2012, pp.495-pp.511）「第19章 政治と政府」前半部分（後半 pp.511-519 は主に企業の「ガバメンタル・リレーションズ」および「ロビイング」を論じている。）、ブルーム他（2013, pp.349-367）「第16章 政府と政治」、同書、pp.368-375）「第17章 軍のパブリック・アフェアーズ」、など。また、第二次世界大戦後の連邦政府における広報担当者の大幅人員削減反対の活動を続けてきた全米政府コミュニケーション協会（NAGO: National Association of Government Communicators）は1976年に正式に設立され、現在ではあらゆるレベルの政府コミュニケーション人材育成の中心となっている。（<http://www.nagc.com/AboutNAGC/> アクセス日：2015年9月26日）
- 2) 「天災は忘れたところにやってくる」から京都大学防災研究所・矢守克也（2013）は、「忘れる」は単なる「時の経過」ではなく、「災害の再来周期」の長さである（矢守2013, p.4）と指摘した。
- 3) 寺田寅彦「天災と国防」（寺田2011, p.9）は次のように指摘する。「『非常時』というなんとなく不気味なかしははっきり意味のわかりにくい言葉がはやりだしたのはいつごろからであったか思い出せないが、ただ近未来何かしら日本全国土の安寧を脅かす黒雲のようなものが水平線の向こう側からこっそりとのぞいているらしいという、言わば取り止めのない悪夢のような不安の陰影が国民全体の意識の低層に揺曳していることは事実である。」

〈論文（査読付）〉 和田：パブリック・ディプロマシーと軍のパブリック・アフェアーズ

- 4) 例えば、ウィルコックス他（2012, pp.511-519）「第 19 章 政治と政府」後半部分、井之上（2015, pp.45-49）など。
- 5) 例えば、Theaker（2012, pp.38-41）、Morris（2012, pp.121-139）など。
- 6) 佐藤卓己（2012, pp.9-10）は、パブリック・ディプロマシー（PD）の日本語訳に関して、「パブリック・ディプロマシーの直訳は「広報外交」だが、観光、貿易、投資などと文化交流を切り分けるために、敢えて「広報文化外交」の意識が行われている」と指摘している。本稿では米国文献等と対照するため「パブリック・ディプロマシー」（PD）のまま使用した。
- 7) PRSA の PR 教育評議会（CPRE: the Commission on Public Relations Education）は、PRSA に設置された組織であり、米国の大学の学部・大学院における PR 教育の在り方を調査・研究して PRSA 年次大会などで発表している。議長ならびに主要メンバーは主に大学教員・研究者である。

参考文献

- Bloom, Glen M., and Bey-Ling Sha, *Cutlip & Center's Effective Public Relations*, 11th edition, Pearson, 2013.
- 防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項（最終取りまとめ）」平成 24 年 11 月。（2012）
- カトリック・センター、ブルーム『体系パブリック・リレーションズ』ピアソン・エデュケーション、2008。（原著：Effective Public Relations, 9th edition, 2006.）
- Department of Defense Directive, Number 5122.05, September 5, 2008.
- Fitzpatrick, Kathy, J.D., Jami Fullerton, and Alice Kendrick, "Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual and Practical Connections," *Public Relations Journal*, Vol.7, No.4, pp.1-2.（アクセス日：2015 年 6 月 1 日、<http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Vol7/No4/>）
- 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』円水社、2012 年 3 月。
- 藤田文子『アメリカ文化外交と日本 — 冷戦期の文化と人の交流』東京大学出版会、2015。
- 金子将史・北野充編著『パブリック・ディプロマシー — 「世論の時代」の外交戦略』PHP 研究所、2007。
- 金子将史・北野充編著『パブリック・ディプロマシー戦略』PHP 研究所、2014。
- 北原糸子『関東大震災の社会史』朝日選書、2011。
- L'Etang, Jacquie, *Public Relations: Concepts, Practice and Critique*, Sage, 2008.
- Melissen, Jan, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, 2005.
- NBR (National Bureau of Asian Research) "Chronology of Operation Tomodachi" <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=121>（アクセス：2015 年 6 月 1 日）
- 西谷武夫『パブリック・アフェアーズ戦略』東洋経済新報社、2011。
- Nye, Joseph. S., and Richard L. Armitage, *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS (Center for Strategic & International Studies), 2007.
- ナイ、ジョセフ・S.「スマート・パワー：ソフト・パワーとハード・パワーを使い分ける」、『Diamond Harvard Business Review』, February 2009.（聞き手：HBR シニア・エディター；ダイアン・L. クーツ）
- ナイ、ジョセフ・S.『スマート・パワー』日本経済新聞社、2011。（原著：The Future of Power, 2011）
- 佐藤卓己ほか編『ソフト・パワーのメディア文化政策 — 国際発信力を求めて』新曜社、2012。
- Strömbäck, Jesper & Spiro Kioussis, "Political Public Relations: Old Practice, New Theory-Building," *Public Relations Journal*, Vol.7, No.4, pp.1-2.（アクセス日：2015 年 6 月 1 日、<http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Vol7/No4/>）
- 寺田寅彦『天災と国防』講談社学術文庫、2011。（原著：『寺田寅彦全集』岩波書店、1996）
- Theaker, Alison, *The Public Relations Handbook*, 4th edition, Routledge, 2012.
- 統合幕僚長、自衛隊統合達第 20 号「自衛隊の災害派遣に関する訓令（昭和 55 年防衛庁訓令第 28 条）第 29 条の規定に基づき、自衛隊の災害派遣に関する達を次のように定める」（平成 18 年 3 月 27 日・最新改訂平成 25 年 12 月 9 日）。（2013）
- 統合幕僚監部運用部「自衛隊の災害派遣活動について」平成 26 年 5 月 19 日。（2014）
- 渡辺靖『アメリカン・センター』岩波書店、2008。
- 渡辺靖『文化と外交 — パブリック・ディプロマシーの時代』岩波書店、2011。
- Wilcox, Dennis L., and Glen T. Cameron, *Public Relations: Strategies and Tactics*, 10th edition, Allyn & Bacon, 2012.
- Wright, Donald K., Spiro Kioussis and Jesper Strömbäck, "Editor's Corner: Fall 2013 Public Relations Journal," *Public Relations Journal*, Vol.7, No.4, pp.1-2.（アクセス日：2015 年 6 月 1 日、<http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Vol7/No4/>）
- 矢守克也『巨大災害のリスク・コミュニケーション — 災害情報の新しいかたち』ミネルヴァ書房、2013。

（以上）

パブリック・ディプロマシーと軍のパブリック・アフェアーズ ——2011年東日本大震災時のトモダチ作戦の事例研究——

和田 仁
(東京国際大学)

2011年3月11日、東日本大震災が日本を直撃した。巨大地震とそれに続いた津波は日本の東北地方を襲撃し福島第一原子力発電所のメルトダウンを引き起こした。東日本大震災は日本における未曾有の大災害であった。この大災害に即応するため日本の自衛隊や在日米軍・アジア太平洋軍が大規模な災害救援活動を行った。米軍はそれを日米間の友情関係から「トモダチ作戦」と名付けた。

本稿は大災害への救援活動における米軍のパブリック・アフェアーズのあり方を検証する。国際関係における“スマート・パワー”論によれば、軍は典型的な“ハード・パワー”であり、災害救援活動は軍をパブリック・ディプロマシーにおける“スマート・パワー”に転換できると指摘する。2011年の「トモダチ作戦」事例研究から、軍の災害救護が被災地域、自治体、日本の世論などから大変に高く称賛されたことが分かった。しかし、多くの課題も残されている。

キーワード：災害救援、軍のパブリック・アフェアーズ、パブリック・ディプロマシー、トモダチ作戦、東日本大震災（2011年）

Public Diplomacy and Military Public Affairs —A Case Study on Operation TOMODACHI in Eastern Japan Earthquake 2011—

Masashi WADA
(Tokyo International University)

On March 11, 2011, the Great Eastern Japan Earthquake (GEJE) hit Japan. With a gigantic earthquake followed by tsunami that engulfed a large part of northeastern Japan and combined with the nuclear meltdown at the Fukushima Dai-ichi Nuclear Power Station. The GEJE was clearly the worst disaster that Japan has endured in its history. In response to the disaster, the Japan Self-Defense Force (JSDF) and US armed forces of Japan and Asian-Pacific were mobilized to many disaster relief activities. US forces called this historical operation “Operation TOMODACHI” as the symbol for US-Japan friendship.

This paper examines the US military public affairs in the huge disaster relief operation. As the theory of “smart power” in international relations mentioned, the military disaster relief operations could turn a typical “hard power” into smart power of public diplomacy. Based on a case study of Operation TOMODACHI in 2011, U.S. military disaster relief is deeply appreciated from all over the disaster stricken areas, municipal governments, public opinion in Japan, and so on. But many problems are also left.

Keywords: disaster relief, military public affairs, public diplomacy, Operation Tomodachi, Eastern Japan Earthquake 2011