

偽情報からコンテンツビジネスまで。今や守備範囲は広大かつ多様。

認知戦時代のパブリック・ディプロマシー

偽情報の拡散など熾烈を極める情報戦。「打って出る」

現代パブリック・ディプロマシーの戦術と戦略とは。

- ・ 悪意あるナラティブ拡散は外交基盤を揺るがすリスク
- ・ 社会にある「思い」が情報操作に利用。対応が難しい
- ・ 発信力の抜本的強化と社会的レジリエンス強化が急務

前外務省広報文化外交戦略課長

石井秀明

いしい ひであき 1999年東京大学卒、外務省入省。在ロシア日本国大使館参事官、在オーストラリア日本国大使館参事官、国際協力局地球規模課題総括課企画官、総合外交政策局軍縮不拡散・科学部不拡散・科学原子力課長などを経て、2023年から広報文化外交戦略課長。25年、在カナダ日本大使館次席公使に就任。

ロシアによるウクライナ侵略を契機として、偽情報や外国による情報操作といった言葉が、わが国でも日常的に聞かれるようになった。「令和7年版外交青書」は、地政学的競争に伴い認知領域における情報戦が恒常的に生起しているとして、対応の必要性を指摘している。

わが国国内ではSNSの政治的影響について注目が集ま

り、諸外国の経験からわが国の状況を理解する議論も見られるようになった。そこで、こうした時代環境におけるパブリック・ディプロマシーの役割や課題を論じてみたい。なお、本稿は筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織の見解を示すものではないことを最初にお断りしておきたい。

パブリック・ディプロマシーの目的

単純化を恐れずに言えば、日本政府が行うパブリック・ディプロマシーの目的には、まず（１）認知度向上や良好なイメージの醸成といった、わが国自身のブランディングがまずあり、その上で、（２）自らの推進する外交政策やその背景となる基本的な考え方を説明し、国際社会の理解と支持を得ていくことにある。この２つの目的は独立して存在しているわけではなく、相互に関連している。誰もが魅力的で信頼に足ると思うような国の主張が、国際社会でより理解を得られやすいのは極めて自然なことである。また、政府開発援助（ODA）を含むわが国の外交活動を知らしめることで、わが国の国際的なイメージや評価が向上することも指摘できる。

わが国自身のブランディングの現状を見ると、ある程度成功していると言えるだろう。認知度の面では、日本製品を通じてわが国を認知する機会は減少傾向にあるかもしれないが、年間３０００万人を突破した訪日観光客、JETプログラム（外国語青年招致事業）参加者や国費留学生など、実際の日本を体験した外国人の数は増えている。また、日本を訪れたことがあるか否かにかかわらず、アニメ、漫

画、食文化、音楽、伝統芸能など、日本文化の訴求力は侮れない。政府が自らの外交活動の一環として自国のファンを増やしていくことは、対外関係を円滑に進める上での基本的な環境整備である。

わが国に対するイメージについては、外務省が実施する「海外における対日世論調査」や海外のシンクタンクによる世論調査が参考になる。国に対するイメージは政府の外交活動のみにより醸成されるわけではないかもしれないが、ASEAN諸国を筆頭に、わが国に対する高い信頼感が維持されていることが確認できる。パブリック・ディプロマシーにおいて、良好なイメージを作るのみならず、外交政策をも発信する目的は、当該政策に直接・間接の利害を有する海外のオーディエンスから、政策に対する理解と支持を得ることだけではない。政策発信は、究極的には国際世論に影響を与え、国際社会をわが国が望ましいと考える方向に近づけていく営みでもある。当然のことながら、国によって国際社会の望ましい姿の定義は異なるため、各国のパブリック・ディプロマシー活動は競争的な色彩を帯びることも多々ある。特に昨今は、ロシアによるウクライナ侵略、ガザ情勢などにより国際秩序が動揺する中、自国の行動の正当性（競争関係にある他国の行動の正当性の欠

如)や国際社会のあるべき姿についてのナラティブをめぐる争いが、いっそう激しくなっている。

単独で自らの繁栄を確保する国力を有していないわが国にとって、国際社会においていかなるナラティブが支配的になるかは死活的な課題である。「自由で開かれたインド太平洋」というビジョンをわが国が提唱し、各国による自発的な行動を促してきた動機はそこにある。現在、ナラティブをめぐる国際的競争は、従来の権威主義対自由主義という図式よりも複雑な様相を呈している。その中で西側は守勢に回っているとの評価が大方の見方であるが、だからこそ、わが国自身によるパブリック・ディプロマシーの重要性はさらに増していると言える。

情報空間デジタル化が示すもの

SNSの普及に伴い、国内外で情報空間のデジタル化が不可逆的かつ急速に進展しており、情報空間のあり方が変容している。具体的には、(1)情報発信の主体が多様化し、伝統メディアの影響力が相対化されつつあること、(2)人の目を引きやすい情報がSNSを通じてかつてない速度で拡散されるようになったこと(正しい情報でも、注目されなければ膨大な情報の洪水に埋もれてしまう)、(3)

人々がSNSのアルゴリズムに沿って情報を消費するようになり、エコー・チェンバーやフィルター・バブルといった現象が生じていることなどが指摘できる。

こうした変化はわが国のパブリック・ディプロマシーにさまざまな挑戦を突きつけている。第1に、SNSの匿名性や技術的特性を利用して、悪意のある主体が国際社会におけるわが国のイメージを毀損したり、外交政策を批判する工作活動が格段に容易になったことである。昨今の例で言えば、福島第1原発からのALPS処理水放出を批判するため、不審なアカウント群を含む情報エコシステムを活用した工作活動の可能性がある旨、オーストラリアのシンクタンクが公表している。また、最近のガザ情勢に関連し、わが国が停戦に反対しているとの誤った情報が一時期大量に拡散されたほか、ガザの人道状況とわが国の歴史問題を結びつける匿名アカウントの活動も確認されている。

第2に、多くの国で伝統メディアの経営状況が厳しさを増す中で、権威主義国家が無料コンテンツの提供や極めて寛大な記者招へいプログラムなどを通じて独自のナラティブを国際的に展開する余地が拡大していることである。相対的地位が低下したとはいえ、多くの国において伝統メディアが知識層に与える影響は無視できないが、気付かない

うちに情報空間が権威主義国家の独自のナラティブや西側に対する悪意のある情報で満たされるリスクは過小評価すべきでなく、一部の国では現実のものになりつつある。

第3に、悪意のある主体が、ネット空間での工作を通じて外交政策に対する国内の支持に悪影響を与え、パブリック・ディプロマシーの基盤を侵食する余地が拡大していることである。外交政策自体が変化を余儀なくされれば、パブリック・ディプロマシーを、説得力を持って実施することとは困難になる。2024年6月、ドイツ外務省が親口のナラティブをドイツ国内で拡散する「ドッペルゲンガー偽情報キャンペーン」に関する報告書を発表した。このキャンペーンは、「ドイツ政府は国民をないがしろにして、ウクライナ支援を優先している」とのナラティブをさまざまな手法で情報空間に流し、ウクライナ支援に対するドイツ国民の支持を弱体化させることを企図していたとのことである。わが国でも、ODAを通じた対ウクライナ民生支援と能登の復興を関連付ける、悪意のあるナラティブが拡散されたという報道があり、類似性が注目される。

情報操作への対応をどうするか

わが国のように表現の自由を前提としている国にとつ

て、偽情報の拡散を含む情報操作への対応は容易でない。事実と異なる情報やミスリーディングなナラティブを発信すること自体は、直ちに法的な問題を生じない。また、何が偽情報に当たるのかという問い自体、自由主義国家においては極めて論争的である。特に、ナラティブは事実と異なる情報ばかりで構成されているわけではなく、偽認定することは非常に難しい。

さらに、悪意のある主体による情報操作の脅威をどのようにに評価するかについても慎重な対応が必要である。上述のドイツの例で言えば、工作活動があらうとなかろうと、ドイツ国内にウクライナ支援に反対する声はもともと存在していたはずであり、工作活動の有無がそうした声の真偽を規定するわけではない。われわれが目にする偽情報キャンペーンの多くは、ターゲットとなった社会に従来から存在するセンシメントを、人為的な手法で拡大する試みである。情報操作の脅威を過大評価することは、自らのよって立つ価値を否定することにもつながりかねない。

これまで多くの西側諸国では、表現の自由との関係上、偽情報の認定は明らかに事実と異なる情報に限定するなど、比較的抑制的な対応をしてきた（ウクライナへの侵略に関するロシアのナラティブについては例外的にその内容

に踏み込んで問題点を指摘している)。その上で、(1) 悪意ある主体による人為的な情報拡散の手法やネットワークを公表する、(2) 悪意ある主体を特定する(いわゆるアトリビュション)といった、防御的な対応にリソースが割かれてきた。例えば、米国・英国・カナダがRT(旧ロシア・トウデイ)やSocial Design Agency(SDA)を通じてロシアの工作活動について公表し、G7も共同声明を発出したが、ここでは工作活動を通じて拡散されたナラティブの内容の真偽については踏み込んでいない。

こうした対応は、残念ながら悪意のある主体による、さらなる行動を抑止することはできないが、そうした工作活動が存在することが社会で広く認識されることになれば、人々が情報を吟味するきっかけを作ることになる。時間はかかるかもしれないが、情報操作に対する社会全体のレジリエンスを高めていくことが最も効果的であり、各国と経験を共有しながら、情報操作の脅威に関する啓蒙活動を国内外で行うとともに、情報の受け手のメディア・リテラシーを高める教育を行っていくことが期待される。

「発信の強化」がとにかく急務

悪意ある主体による情報操作のリスクがある程度緩和さ

れたとしても、パブリック・ディプロマシーの本来の目的が達成されるわけではない。多くの国が自国の認知度やイメージ向上のためリソースを投入しており、わが国が取り組みを怠れば、存在の希薄化は避けられないだろう。また、ナラティブを巡る国際的競争において西側が守勢に回っているのは、別のナラティブが説得力を増しているわけではなく、西側内部の混乱によるものでもある。かかる状況を踏まえ、これからのわが国のパブリック・ディプロマシーに求められることを以下に記したい。

第1に、わが国のブランディングのいつそうの強化である。わが国に対する認知度・好感度は、悪意のある主体からの攻撃に対する最大の防壁である。例えば、ALPS処理水問題では偽情報の拡散を含め熾烈な情報戦が展開されたが、国際的な理解を得る上で多くの国がわが国への親近感を持ち、信頼を寄せていたことの意味は過小評価されるべきでなく、これを維持・強化していくことが望まれる。また、わが国の国力が相対的に低下する中であっても、技術力や問題解決力など、わが国の活力を積極的に発信することも重要だ。上述の「海外における対日世論調査」の結果を見ても、各国から見たわが国の重要度は低下傾向にある。「文化を含めさまざまな魅力があり信頼が置ける」だけ

でなく、「頼りになる」というイメージを作っていくべきである。

第2に、政府自身の発信力の抜本的な強化である。まず、平素から正しい事実を分かりやすい形で情報空間に流していくことで、悪意ある主体による情報操作の余地を狭めていくことが求められる。その上で、伝統メディアによるインターネット、新聞や専門誌等への寄稿、SNSにおけるショート動画やインフォ・グラフィックスなど、適切な手法を選択し、訴求対象に応じたメッセージ性のある発信を増加させるべきであろう。政府による発信は事実関係のみを列挙する一般向けのプレス・リリースのたぐいが多くなりがちであるが、人々の目に触れない情報は存在していないことと同義である。もちろん、メッセージ性のある発信は他国からの否定的な反応を呼ぶリスクも伴うが、リスクを回避するだけでは国際世論に一石を投じることではないだろう。わが国が情報空間のデジタル化の負の側面だけでなく、適切な手法で効果的に発信を行うことができれば、わが国のイメージをいつそう向上させるとともに、自らの主張を国際社会に広めることができるというメリットもあるのだと認識する必要がある。

第3に、わが国自身の発信のエコシステムの強化である。

国際的な情報空間において政府は発信主体の1つでしかなく、政府が発信することでプロパガンダと捉えられるリスクもある。国内のシンクタンクの育成などを通じ発信主体を増やしていくことが、結果としてわが国全体としての国際的な発信力を向上することにつながることは言うまでもない。

第4に、一貫性のあるパブリック・ディプロマシーを行う基盤として、わが国の社会的レジリエンスを強化し、国際的に知見を共有していくことである。

これまで日本社会は情報操作に対して独自のレジリエンスを有していた。しかしながら、それは人々がSNSを政治目的よりもエンターテインメント目的で使う傾向が強かったことや、言語の壁が悪意のある主体による情報工作を困難にしていたという事情によるものであり、昨今の状況を見れば、こうした偶然によりもたらされていた「レジリエンス」が低下していることが看取される。官民を挙げて情報空間を把握する能力の向上に努め、悪意のある主体による情報拡散を含め、リスクを的確に検知する能力を獲得することが重要である。自らが知見を蓄えた上で、他国と知見を共有し合い、国際社会全体のレジリエンスの向上に貢献していくべきである。