

# 短波国際放送「ラジオ・フリー・ヨーロッパ」の方針転換に関する考察 ——宣伝放送から国際放送への性格変容——

清水 真

## 0. はじめに

近年「プロパガンダ」あるいは「宣伝」への関心が急速に高まっている。9.11事件以降、イスラム原理主義者が生産する映像はプロパガンダの要素に満ち溢れていると非難されているし、より遡れば、ボスニア紛争で「エスニック・クレンジング」の語を巧みに使って「セルビア=悪玉」の世界世論を作り上げたのは、米国PR会社が仕組んだ究極の宣伝だった<sup>(1)</sup>。プロパガンダは21世紀の市民生活に深く入り込んでいる。確かに情報は得体の知れない力を持ち、メディアの活動は国境を遙かに越えている。

本稿の目的は、宣伝放送の象徴として捉えられている短波国際放送について、東欧旧社会主義国の事例を引きながら、その性質の変化を考察することにある。国際放送といえば、2006年にNHK短波ラジオ放送に対し政府による「命令放送」が実施されて、突如社会の注目を浴びるようになった。言い換えれば短波放送は久しく忘れ去られていた。本稿はしかし、この件に端を発しているわけではない。筆者の関心は、グローバル化時代を象徴する東欧諸国における社会主義体制の崩壊について、グローバル・コミュニケーション論の立場から、その過程と構図を解明していくことにある。

1989年の体制転換当時、西側から浸透する電波メディア特に「衛星放送」の影響力を強調する意見が多く聞かれた。その中には、厳しい情報統制が敷かれる自国のメディアを利用しなくなった

東欧市民は衛星放送を通じて「ベルリンの壁崩壊」を知り、その映像が、つまり「メディアが『革命』を発生させた」という旨の発言もあった。こうした発言は、東欧市民の主体性やマス・コミュニケーション環境に関する誤謬が含まれるものなのだが、情報のグローバル化を考える際、湾岸戦争における米国の情報統制がもたらした負の側面に対して、グローバル化が民主化を促すという正の側面を支持する根拠となっている。

しかし社会主義国のメディア空間は、オフィシャル・メディアが創出する空間とアン・オフィシャルなマス・メディアが創出する空間が対峙し、受け手は比較的長いスパンをかけて両者の関係を対立的なものから重層的なものへと変容させていったと考えなくては、その有り様を捉えることはできない。受け手である国民の情報行動は双方に関して相互排他的ではなく、可能なすべてのメディアに接してリアリティを構築していた。総体としてのメディア状況の把握にあたっては、様々なアンオフィシャル・メディアの形態を正に評価するとともに、オフィシャル・メディアの機能変容をも考慮に入れる必要がある【表】。双方が創り出す空間の対峙の仕方、せめぎ合いの様相こそが、社会主義システムを採用していた各国のメディア空間の特性となる。その為には、存在・機能していたあらゆるメディアに対し、正当な評価をする作業を続けていかねばならない。短波国際放送は、中でも重要な位置を占めているのである(清水、2002)。

それでも、本稿の問題関心から、既述のような

【表】 社会主義国におけるコミュニケーション空間のイメージ

	オフィシャル・ コミュニケーション	アンオフィシャル・ コミュニケーション
マス・ コミュニケーション	新聞・雑誌・ラジオ・映画・テレビ (壁新聞・有線放送)	理論上は禁止 (実際には、地下出版・落書・短波ラジオ・外国地上波テレビ・衛星放送・ビデオ・ビデオネットワークなど)
パーソナル・ コミュニケーション	口頭扇動・会合・大衆集会	噂・口伝え・風刺

短波放送へ関心、および、今後映像を中心とした展開が予想される国際放送の問題、さらには、「宣伝」とは何かについて、何らかの示唆が得られると考える。

## 1. 国際放送は宣伝放送か

短波国際放送は「宣伝放送」だと言われる。しかし考察にあたっては、以下の点を確認するところから始めねばならない。

例えば日本人の多くはラジオジャパンが宣伝を実践しているとは思わないし、同局のスタッフも、シニカルな冗談として自らを語る場合は別にして、プロパガンダに加担しているとは思っていないはずである。日々の活動において、世界に真実を伝えているとの自負を持っているに違いない。

この認識のズレは何を意味しているのだろうか。日本は独裁国家ではないのだから宣伝でないのは当たり前だろうか。それとも宣伝でない国際放送はラジオジャパンだけなのだろうか。あるいは、自国にとって好ましくない国際放送に全て宣伝放送の烙印を押しても良いのだろうか。

1999年に30年間の歴史を閉じた国際ラジオ放送ドイチェ・ヴェレ日本向けサービスに27年間勤務した永井潤子の回想によれば、“小さな国連”のような同放送は彼女の誇りであり、同放送は「ドイツ連邦共和国の等身大の姿や平和を目指すドイツの立場を外国に伝えると共に、世界につい

での公正な報道を目指してきた。」し、「紛争地域向けの現地語での放送を大幅に増やし」たり、報道に際しては「政府の政策と同時に野党の意見も伝え、公正を図ること」が義務付けられている。ドイチェ・ヴェレは常に主体的に真実を放送し、もし放送内容に至らない点があったとすれば、それは謀略や偏向ではなく、考え方の違いや文化の違いである(永井、2004)。

やはり現在の国際放送の有り様と、批判されてきたイメージには随分と大きな溝があるようである。国際放送を巡る冷静な議論をするためにはこの溝を埋める難しい作業が必要となる。

## 2. 「パブリック・ディプロマシー(文化広報外交)」と国際放送

国際放送について思考を進めていく際には、外交のあり方として重要性を増している「パブリック・ディプロマシー(文化広報外交)」との関わりにも目を配ることが必要である。パブリック・ディプロマシーは、政策決定への市民参加の拡大、グローバル化の進展などを背景に、外国政府だけでなく相手国民に直接・間接に働きかけて自国イメージを向上させ、自国の政策の支持、海外邦人の安全確保、さらには社会・経済の活性化までを図ろうとするものである。国際政治学者ジョセフ・ナイは文化広報外交について、「ソフト・パワー」を実践するものと位置づけ、その三

つの側面を指摘する。すなわち①政府高官による政策決定についての背景説明（日々の記者会見など）、②戦略的情報提供（イベントの開催など）、③外国人との永続的な信頼関係構築（奨学金、交換留学、研修、セミナー、会議、メディアへの露出提供など）、である。文化広報外交は、主体が官庁や公的組織に限定されず、民間組織や個人もその役割を担う。セミナー開催やイベントの実施、あるいは書籍・映画の流通、交換留学などもその一環とされる。そして国際放送も、実施主体の性格を問わず、機能としては一致して文化外交政策の一翼を担うと捉えられる（Nye, 2004）。

### 3. 「宣伝」概念の移り変わり

ところで第二次世界大戦の反省から、「宣伝」は、国際連合の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（いわゆるB規約）によって禁止されている。

- 1 「戦争のためのいかなる宣伝も、法律で禁止する。」（第20条1項）
- 2 差別、敵意又は暴力の扇動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する。（同2項）

しかし結果として、敵意を引き起こすメディアの活動は世界中で行われている。それも当然のことで、情報を発信する側に、自身の活動を「宣伝」であると公言するものはいない。また、既述のドイチェ・ヴェレの場合とはまた違う意味で、自らの活動を「宣伝」であると評価するものも少ないであろう。

では、宣伝を、どのようなものとしてとられたらよいのだろうか。

山本武利は、プロパガンダを「ブラック・プロパガンダ」と「ホワイト・プロパガンダ」整理する。「非公然のソースから出た作りごと、にせのメッセージを敵国のオーディエンスに伝える活動

をブラック・プロパガンダという。出所の公然性やメッセージの真実性の度合いによって、ホワイト・プロパガンダは公然プロパガンダ、ブラック・プロパガンダは非公然プロパガンダとか隠密プロパガンダと呼んでもよい」（山本、2002：24）。そして「純粋なホワイトとブラックのプロパガンダは現実には存在せず、どちらともつきがたいものが多く、ホワイトとブラックの間に、「グレー・プロパガンダ」もあるとしている（山本、2002：26）。

また佐藤卓己によれば、宣伝は「特定の目的に従って個人あるいは集団の態度と思考に影響を与え、意図した方向に行動を誘う説得コミュニケーション活動の総称。組織的なシンボル操作によって宣伝主体の意図を宣伝客体の『自立性』において実現することを究極目標とする情報活動であるが、説得を拒否した場合の報復や不利益を提示するが多い。」とされる。そして宣伝を説得コミュニケーションと捉えれば、「（政治）宣伝 Propaganda」、「広告＝商業宣伝（advertisement）」、「広報＝公共的宣伝（Publicity/public relations）：以下、PR」は、同一のコミュニケーション形態と理解できる。歴史的変遷の中で、「宣伝」が「広告」や「PR」より上位にある位置関係は、「PR」が「広告」や「宣伝」をも包含する関係に移り変わった。あらゆる形態の説得コミュニケーションが曖昧な形で流通しているのが現代社会である。「宣伝」が取り分けマイナス・イメージを持っているのは、ナチスによる宣伝が引き起こしたとされる第二次大戦とホロコーストの記憶、そして冷戦期における共産主義勢力によるプロパガンダによって、日本を含めた西側社会で「宣伝＝プロパガンダ」に否定的なイメージが染み付いたためである（佐藤、2003：5-11）。

以上から考えると、宣伝＝プロパガンダはもはやPRと区別することはできなくなっている。そして国境を越える宣伝放送も、相互理解を目的とした文化広報外交としての情報発信も、形態の上では区別が出来ないことになる。何が宣伝放送で、

何が信頼性の高い国際放送なのかは、放送内容によって区別するしかなく、また、その内容も完全に白黒を付けられるものではない。既述の「グレー・プロパガンダ」とはまた異なる位層で、直接的な宣伝放送と、緩やかな波及効果をもくむ説得的な放送との境界も曖昧である。グラデーションのように連続体として機能している。

よって、信頼性の高い「国際放送」も、放送の内容次第では「宣伝放送」へと豹変する可能性もあり、その逆もありうる事になる。

#### 4. 国際放送の機能

国際放送は何かと定義を問われれば、非常に摸としたものになりがちである。対象範囲が広く考察が中途半端になっている印象がある。それ故 Browne は国際放送を「ある国の放送局が、他国の聴取者に到達しようとする意図を持つ試み」と限定的に定義した。そして一つの国際放送の主体は、一体性を持った局 (station) に位置づけられるもので、一つの局の各国語サービスが各々の名称を持っていたとしても、別個の主体 (separate broadcast service) とは捉えないとした (Browne, 1983 : 3)。

国際放送はなぜ行われるのか。国家機関および民間組織・企業が国境を超えて放送を行う動機には下記が考えられるだろう。すなわち、①国家あるいは機関の威信を高めること、②国家あるいは期間の利益を伸張すること、③宗教的・イデオロギー的政治的な教化を図ること、④文化的紐帯を育むこと、である。そして衛星放送時代に入り、⑤世界で販売する製品の広告を販売すること、⑥ペイテレビを成功させること、などが付け加えられていった。

他方で、国際放送は視聴・聴取される理由とは何か。利用する側の動機としては、①娯楽として、②学習として、③宗教的・政治的番組の視聴・聴取、④自身の地位向上、⑤趣味の追求、などが考えられる (Boyd, 1986 : 25-32)。

ところで現在の国際放送は、ラジオ短波を利用した放送から、衛星によるテレビ放送、あるいはインターネット放送に重心を移している。ラジオを利用する場合も、より近い場所から、あるいは対象国の内側から、AM/FM 波を使用し再送信の形で放送するケースが増えている (Straubhaar & Boyd, 2005 : 143)。現行の短波国際放送は 2015 年には世界的に終る運命にあり<sup>(2)</sup>、風前の灯火であるのは確かである。それでも短波放送の重要性に変わりがないのは、宣伝の世紀とも言われた 20 世紀において、国際放送といえは短波放送がその最たる担い手であったからであり、国境を越える情報の流れやメディアの活動に関する根本的な問題を提供してくれるからである。

現代の国際社会で、武力の行使は国際連合によってそれなりに抑制され、経済的紛争も国際社会の緊密化によってある程度まで規制されるようになってきたが、文化外交の面では有効な規制は存在せず、特に国境を越えて流通するメディア活動については、熾烈な紛争もしくは奔放な自由競争が行われている。

#### 5. RFE/RL の概要と性格

短波国際放送の歴史は、1920 年代に始まるといわれる。特に植民地との直接的コンタクトを望んだ旧宗主国が導入を図っていった。短波国際放送・本放送の嚆矢はオランダによる 1927 年で、この放送はオランダ領東インドへ向けて民間によって開設・運営された。その後ドイツが 1929 年に放送を開始、フランスが 1931 年に続いた。イギリスの BBC が遠距離に到達する放送を始めたのは 1927 年とされるが、本格的な国際放送の開始は 1932 年であった。当初は単に国内向け放送に支払われた受信料によって運営資金が充当され、植民地へ向け放送されていった。

BBC 国際放送は、第二次大戦中には外務省との密接な連携が保たれながらも、基本的には政府の強いコントロール下には置かれず放送を実施し

た。世界から卓越した信頼を獲得している BBC の国際放送、その信頼性の鍵は、正確さ、わかりやすさ、一貫性にあるとされる。1982 年のフォークランド紛争の際には、中南米の放送局は報道内容を BBC に依拠し、アルゼンチンの放送局でさえ、BBC スタッフとのインタビューを実施するなど、英国政府政策と対峙する国からも BBC には信頼が寄せられる<sup>(3)</sup>。

ラジオに商業放送の伝統を持つ米国では、ラジオの潜在力は広告放送にこそあると認識されていたから、ラジオを政治宣伝目的に利用する発想が早くから重要視されていたわけではなかった。実際短波による国際放送も、NBC をはじめとする民間企業が実施していた。しかし第二次大戦期にその重要性が見出され、1942 年に USIA（合衆国広報文化交流局、1999 年国務省に吸収）が管轄する国営の放送としてヴォイス・オブ・アメリカ（以下、VOA）が創設された。国家予算から運営資金を受け、議会に説明責任を有する。“国家機関”として、活動を行っている<sup>(4)</sup>。

VOA が、合衆国情報庁の正式な機関であるのと異なり、また、BBC 国際放送が国内向け放送から発展したものとは異なり、ラジオ・フリー・ヨーロッパやラジオ・リバティは、ミュンヘンに拠点を置き、共産主義に対する宣伝放送を行う民間組織とされる。両局を運営するフリー・ヨーロッパ社は 1949 年に、非営利企業として共産主義国への時事報道などを行う目的で設立された。RFE の放送開始は 1951 年で、RL は設立が 1951 年、放送開始は 1953 年である。RL は当初「解放放送：ラジオ・リベレイション」と名乗り、現在の「ラジオ・リバティ」と改名されたのは 1963 年である。RFE は、ポルトガルにある送信設備を使用して、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ルーマニア、ハンガリー、ブルガリア向けの放送を行い、RL は、ドイツ・スペイン・台湾に設置された放送設備からソ連への放送を行った。

1971 年まで両局の運営資金は、形式的には民間あるいは個人からの募金という体裁もとってい

たが、実質的には CIA から支出されていた。1973 年に大統領が指名する国際放送評議会に管轄が移行し、1975 年に両局は統合された。その後国際放送評議会は 1994 年に、合衆国の非軍事国際放送全てを監督する放送評議会へと移行された。

両局の放送内容は、挑発的で社会主義国政府を攻撃するものであった。国内で発行禁止となった著作やその著者、そして反体制運動に関わる人物を積極的にとりあげた。また、社会主義内における反体制派の開拓を目的として周到な情報収集システムを開発した。亡命者を多くスタッフに取り入れ、「囚われた母国」へ向けた“亡命放送”の観を呈した。1956 年のハンガリー動乱の際には、ソ連軍の進行に抵抗するハンガリー市民に向かって、「国連軍が介入する」という幻想を抱かせたとして非難を浴びており、本稿での検証は、この事例を取り扱うことになる。東側からはアメリカの電子帝国主義と非難され、妨害電波を受ける。1981 年にはミュンヘンの RFE/RL 本部が爆破され、死傷者を出す事件も発生した<sup>(5)</sup>。

## 6. ハンガリー動乱と RFE ～宣伝放送の象徴～

国際放送、特に RFE が宣伝放送であるとのイメージを植えつけた重要な事例として 1956 年のハンガリー動乱がある。ソ連軍の侵攻に抵抗するハンガリー市民に向けて RFE が「国連軍が介入する」、「西側世界の物理的援助が君たちに送られているところだ」との幻想を抱かせ、悲劇の犠牲者を増やしたとして世界的な非難を浴びた。ハンガリー動乱から 50 年を経て様々な研究が新たに出版されているので、ハンガリー動乱の仔細は触れないが、この非難には誤解も含まれているので、本節で経緯を紐解いておくことにする。

ハンガリー動乱が沈静化して間もない 1957 年 6 月、国連特別委員会は「ハンガリー問題報告書」を取りまとめた。この報告書によれば、

RFE は確かにハンガリー内で多くの聴取者を獲得していた。しかし RFE が動乱を扇動したというまでの確証は得られなかった。特別委員会が行った聴き取り調査に答えた亡命者たちは、軍事介入を期待させるような「具体的」な言及はなかったとしている。同委員会の結論の主旨は、国際放送機関には、緊迫した雰囲気の中では、具体的な扇動の言及がなかったとしても、全体の論調で最大の配慮と慎重さが求められる、というものだった（日本ハンガリー救援会、1957：75-80）。

上のような認識や言説が定着した理由として、動乱が進行しているさなかに、ハンガリーのラジオと RFE の連携を生み出した事件の発生を挙げることができる。（6）

「聞いてください、聞いてください。こちらはデブレツェン病院からの訴えを伝えるミシュコルツ放送です。お願いします。自由のために負傷した光栄あるハンガリー市民と兵士の生命を救うために、完全な鉄の肺をわれらの病院に急送して下さい。こちらにある一つは破損しました。我らの勇敢なる市民の生命を救うために諸君の援助を待っています。」

繰り返される緊急要請に RFE は応答した。

「注意！ 注意！ 我々は鉄の肺についてのメッセージを聴いた。我々は鉄の肺をデブレツェンに急送する為にあらゆる処置を講じている。遅延している一つの理由は鉄の肺がミュンヘンで入手できないためである。我々の放送に注意してください。鉄の肺を送れるようになればすぐに通報する」（RFE）

「ミュンヘンの自由欧州放送からのニュースをお知らせします。自由欧州放送局は鉄の肺を要求した我々の放送を聴取した。同放送局は鉄の肺を西ドイツで入手するためにあらゆる手段を尽くしていると知らせてきた。」（ミシュコル

ツ放送）

RFE はスイス・バーゼルの放送から鉄の肺手配の呼びかけ、チューリヒの小児病院が手配を完了、しかし運搬に商業機は不可能だったので RFE は米国空軍へ援助を求め、ミュンヘン近郊ノイベルグ空軍基地に C-119（空飛ぶ貨車）を所有していた同空軍が、鉄の肺をウィーンへ空輸した。

「空飛ぶ貨車は数トンの医薬品そして貴重な鉄の肺を積んでチューリッヒを出発、ウィーンに向かった。午後三時ウィーンに到着の予定で、鉄の肺はすぐにハンガリー赤十字に引き渡されよう。」（RFE）

RFE 欧州理事リチャード・コンドンは「この情けの空輸は諸団体を代表する多くの人々の国際的協力、重労働そして決意があって初めて可能となった」と発言した。扇動といわれた“物理的援助”は、このケースでは実際にハンガリー届いたのであった。しかしクライマックスでの幻想を抱かせる一つの要因ともなった。

ソ連軍のいわゆる「第二次介入」後の 1956 年 11 月 4 日午前 8 時、自由コッシュート放送（国営ブダペスト放送が人民側について改称していたもの）が世界にメッセージを発した。

「受信者諸君！ 我々は聴取者の諸君に向けて、全世界の全ての作家・科学協会、宗教指導者に対するハンガリー作家同盟の訴えを聞いてください。我々は諸君の援助を切望する。余裕はない。諸君は事実を知っている。今更説明の要はない。ハンガリーを救え！ ハンガリー人民を救え！ ハンガリーの農民、科学者、インテリを救え！ SOS. SOS. SOS!」

革命は鎮圧に向かっていた。

「傾聴、傾聴、自由欧州放送傾聴。西欧からハンガリー救援がくるかどうか知らせてくれ。どんな方法でどんな手段で我々ハンガリーの自由戦士を助けてくれるのか知らせてくれ。どんな種類の援助を与えてくれるのか知らせてくれ。我々はそちらの放送を受信している。耳をそばだてて聴いている」(ドナウベントレ放送：国内)

訴えにしかし RFE は、こうした放送が RFE に届いていることしか返答することが出来なかった。

「傾聴、傾聴、全世界に訴える。ハンガリーを助けてください。数百台のソ連軍戦車はハンガリーの首都を攻撃しています。全世界よ、我々を助けてくれ」

このアマチュア無線局からの放送を、全世界に向けて発信するほかは沈黙したのである。人民側について自由コッシュート放送と名を変えていた国営ブダペスト放送も既に新権力に奪回されていた。

以上のような経過が誤解を伴って理解され、その結果 RFE は、根拠のない事実を放送して対象国の聴取者を扇動する宣伝放送の象徴として位置づけられていったのである。

## 7. RFE の方針転換 ～宣伝放送からの脱皮～

誤解も含まれていたとはいえ、ハンガリー革命での活動によって、RFE の信頼は地に落ち、早急な政策転換が必要となった。RFE は 1957 年のうちに、大きく 3 章から構成される「RFE ハンガリー向け放送指針 (以下、指針)」を策定する (Puddington, 2000 : 326-336)。

指針の第 1 章「目的」では、米国外交政策の公式な (official) 手段である VOA と、外交政策上

は曖昧な (gray) な位置づけにある RFE の区別を明確にしつつ、その RFE も、その目的や活動が、米国外交政策と調和してその効力を最大化するためのものであることが示された。

第 2 章「指針に関する考察」の内、第 1 項「米国外交政策の背景」の中では、米国政府によるハンガリーへの行動はソビエト政策との調和を取る中で実行されること。外交政策の目標に、長期的にはソビエトの排除と民主的政権の樹立を上げつつも、内部からの達成は無理として、現実的にはソ連の支配力を弱め、ハンガリー人のモラルと希望を維持することに努めること。その為には平和的な手段と忍耐が必要であることが確認された。

第 3 章「RFE の役割」の中では、RFE が米国外交政策全般の中に位置づけられるものとして、二つの大枠が示された。

- (1) 共産主義国市民の利益に貢献する西側自由主義国家、その国家に住む“市民”の声を伝えること
- (2) 現政権だけに囚われない、米国全体としての外交政策の推進

そして「米国外交政策が RFE の方針全般に及ぼすコントロール」の中で、下位方針として下記 10 項目が必要とされた。即ち、

- 1) 米国内外のニュースを客観的かつ適切な時間量を報じ、その際に必ずしも米国現政権の立場と調和する必要はない事。
- 2) 非公開の米国外交政策が、時に応じて、RFE 側に伝達されること。
- 3) RFE は世界の出来事やソビエト圏の出来事に関する報道を出来る限り拡充すること。報道に当たっては、米国のプロパガンダ機関としての表出は避けると同時に、米国は自由の要であるとのハンガリー人の認識を得るといふ、米国の利益との間でバランスを取る事。そのバランスのために、
  - i) RFE はハンガリー人のニュース価値に基

づいた中立性と客観性に留意する。ニュースの報道や評論は、米国政府による政策の明白な表象としてではなく、自由世界の人々の表象であるという一貫性を持たせること。

- ii) 東欧における RFE は、欧州人の目を見た欧州の文脈の中にあるべきである。報道に当たっては、自由化を促しソビエトの勢力を弱める方向で、共産主義の欠陥を指摘し、共産圏での矛盾をつくこと。
- 4) RFE は否定的なアプローチを避け、建設的な批判を行うこと。全体の調子として、反共産主義的というのではなく、親西欧的であること。
- 5) 1956 年のハンガリー革命で明らかになったように、ハンガリー人は共産主義に嫌悪感を示し、ソビエトに抵抗した。RFE の共産主義体制へのコメントは、この前提の上に立つべきである。西側が、ハンガリーを忘れたということを示してはいけない。共産主義イデオロギーやソビエトに対する批判的な議論は必要ないが、影響力のある知識人グループや信念を抱く政府役人を無視しない。彼らはマルクスレーニン主義の議論では、批判の的となり続けている。
- 6) ハンガリー人の意識に配慮し、ハンガリー固有の問題には立ち入らない。
- 7) RFE は、反体制派の声を代表するものとしての放送はしない。しかし本指針の枠内で反体制派の政策との整合を図る。カーダール政府を政権とは認めない。
- 8) RFE は、西側が、ハンガリーに対し特定の政治体制を課そうとしているのではなく、ハンガリー内で自由選挙によって選出された民主的政府の樹立を望んでいることを伝えていく。西側自由主義社会の利点を礼賛するのではなく、ソ連がアメリカを 19 世紀的資本主義のイメージを植えつけようとしていることに対抗し、将来の欧州統合へ

の道を描いていく。

- 9) RFE は東側諸国が将来的に欧州共同体へ参画していく道筋を描いていく。その際には西側の軍事同盟への加盟ではなく、欧州統合への道を描く。  
RFE が、古い「Voice of Free Hungary」から決別し、より欧州的な「the Hungarian Service of Radio Free Europe」に生まれ変わったことを明らかにする。反体制派や旧ハンガリー帝国の意見を代弁するアプローチは廃止される。
- 10) RFE は亡命者の声を代弁するものではないが、ハンガリー国民に対し、西側が英雄的なハンガリー革命を忘れていないことを示すため、新しい亡命者や組織の活動を新方針の範囲内で伝えていく

さらに「RFE の放送が採るべき内容」の中では、以下の項目に留意するよう示された。

- 1) ハンガリーは伝統的にも文化的にも、西側諸国の一員である。
- 2) ハンガリー国内の指導者に、段階的なソビエトからの解放に対処し、自らの将来の安全性に疑問を持たせ、モスクワからの独立への行動の方向性を考えさせる。
- 3) 外国支配からの解放という欲望、ナショナリズム、愛国主義を刺激しかつ抑制する
- 4) 西側との知的文化的接触に飢えているハンガリー人の欲求を満たす。
- 5) 自由人は知性や文化への抑圧に抵抗すべきであることを明確にする。
- 6) ハンガリー人に対し、西側の出来事を知らせることを保証する。
- 7) RFE が西側極右の声を代弁していると言うハンガリー人の考えを否定する。
- 8) ハンガリー国内の政治経済問題は、自由な欧州によって解決されるという考えを奨励する。オーストリアやフィンランドは有効な事例となる。

- 9) 政治的・社会的・経済的自由の発展を奨励する。
- 10) 宗教信仰や自由人としての尊厳から、現在の基本的人権の遵守の程度を認識させる。

このハンガリー向け指針はその他全ての RFE/RL のチャンネルに採用され、「西側への架け橋政策 the Bridge to the West Policy」と呼ばれた。(Browne, 1982: 139)

この方針は、RFE や RL が、東欧社会主義国内での変革・転倒を促すという希望を放棄することを意味した。RFE の攻撃的な性格が全くなかったというわけではない。「バランス」の名の下に、相反する方針が同居しているようにも考えられる。しかし、同政策によって RFE は、東欧の共産主義政府や特定個人への誹謗中傷をやめ、段階的で革新的な変化を促進する努力を始めた。西側資本主義の成功は、東側と比べればとう程度のものであること、および西側市民が自由を享受していることを伝えていった。東側での経済改革が進行し、西側との交流が増すことを望んだのである<sup>(7)</sup>。

方針を変更した RFE は、例えば 1968 年のプラハの春では際立った存在を示していないなど、直ちにとは行かなかったが、少しずつ信頼性高め東側への浸透を高めていった。1975 年にヘルシンキ宣言を採択した全欧州安全保障協力会議で西側諸国は、RFE/RL の受信状態改善を議題の一つに取り上げている<sup>(8)</sup>。

## 8. 国際放送としての RFE の信頼性 ～1989 年頃の情報行動～

社会主義体制崩壊後の東欧では、西側が抱いていたある種の先入観を突き崩すような東側の生活模様を描く映画が多く見られる。旧東独へのノスタルジーを描いた『グッバイ・レーニン』や、チェコ人中年チェリストとロシア人少年の交流を描いたチェコ映画『コーリャ・愛のプラハ』などは

日本での知名度も高い。

1997 年アカデミー外国語映画賞を始め数々の国際映画賞を受賞した『コーリャ・愛のプラハ』(邦題)は、民主化直前のチェコ・スロヴァキア(当時)を舞台に、中年で独身のチェコ人チェリストと、5 歳のロシア人少年の交流を描いている。アカデミー賞を“獲りにいった”と述べた監督のヤン・スヴェラークはこの映画の中で、西側の東側に対するある種の先入観を突き崩すような生活模様を意識して描いている。

例えば主人公は、社会主義国なのにいつも請求書に悩まされてアルバイトに精を出している。愛読紙は共産党青年部(当時改革派)発行の「今日の若い戦線」紙で、他方で傍らにラジオを置き、ラジオ・フリー・ヨーロッパを聴取している。「チェコ・スロヴァキアの社会主義は、経済の停滞を招き人間の尊厳を無視し、崩壊寸前にある。」などのナレーションが挿入される(もっとも実際に彼の関心は、東独製中古車トラバントを法外な高値で売るといふ広告記事であるが)。

このメディア・シーンは大変な意味があって、東欧が激変していた頃によく日本で聞かれた「衛星放送が革命を起こした」という論調が、実は、東欧の事情を良く見つけていなかったものであることを語っている。衛星放送を無許可で設置した場合、東欧各国では“国家反逆罪”に問われるケースが多かった。実際に衛星放送を視聴できたのは、共産党関係者や、高級ホテルに接近が可能な職業に従事するものに限られていた。ソ連でのペレストロイカ開始後、高級ホテルでは衛星放送を受信できた。何より衛星放送受信設備は高価で入手は困難だった。

一般市民は、真実が書かれていないとされた国内の新聞雑誌を、行間に込められた意図まで汲みながら注意深く読み、ラジオ・フリー・ヨーロッパやヴォイス・オブ・アメリカといった短波国際放送が伝える情報を加味し、密かに地下出版を入手できた場合にはそれを判断材料に加えて、自身にとってのリアリティを構築していたのである。

テレビといえば国内の地上波で、ニュース番組から解釈を得るのではなく映像を確認していた。また遅々とした変化を遂げつつあったテレビには既に短時間の広告放送が導入され、視聴者獲得の即効薬として西側のドラマも積極的に放送されるようになっていた（清水、2002）。

体制転換前夜には、国営チェコ・スロヴァキアテレビが、「ラジオ・フリー・ヨーロッパに扇動された一部の暴徒が街頭で騒ぎを起こしましたが、午後には全て平穏に戻りました。」と報道した同じ日にテレビラジオ・フリー・ヨーロッパは、プラハの大学生たちが抗議活動への参加を呼びかけていること、警察が中心部の通りを封鎖したこと、退路を失った学生たちが国家を歌い抗議したことなど、ビロード革命への道程を刻々と伝えていった。そしてどちらの信頼性が優れていたかといえ、誰の目にも明らかであった<sup>9)</sup>。

## 9. おわりに

社会主義が連鎖的に崩壊すると、RFE/RLは1995年に本部を西ドイツ（当時）ミュンヘンからチェコの首都プラハへ移した。RFE/RL屋社はチェコの象徴ヴァーツラフ広場の傍らにある、社会主義時代の連邦議会議事堂があてがわれたのはまさに歴史の皮肉である。歴史の皮肉といえ、既述ドイチェ・ヴェレはかつて自波へのジャミングを行っていたロシアの電波送信設備を利用して放送範囲の拡大を図っている。

その後、RFE/RLは漸次東欧旧社会主義国向けの放送を縮小していった。例えばチェコでは公共チェコラジオと提携し、さらに放送そのものを停止していった。他方で、旧ユーゴスラヴィア向け放送を1994年に、1998年にはイラン向け・イラク向け放送をそれぞれ開始した。アフガニスタン向け放送は1984年に旧ソ連向け放送の一部として開始され、その後主要2言語での放送へと拡充されている。2001年の9・11事件後には、プラハの繁華街にあるRFE/RL社屋が標的になる

可能性が高いと、チェコ陸軍が厳重な警戒態勢を敷いた。2006年現在RFE/RLは、短波のみならず、当該国と提携してAM/FM波の活用を増やしながら、29言語・延べ1000時間/週の放送を実施している。

RFEは1950年代において、現在も一般的に抱かれているような宣伝放送のイメージを敷衍する放送活動を行って聴取者からの信頼を失った。しかしその後、「指針」を明文化し実行に移していくことによって、長い期間を経ながら東欧諸国での信頼性を勝ち得ていった。「宣伝放送」から「国際放送」への移行が図られたといえる。その間に、議会によるコントロールが及ぶようになったとはいえ、1973年のことであり、政策転換が行われたのは1957年のことであった。外見的な制度上の変更よりも、実質的な内容面での変更が先行した。何より東欧の聴取者にとって、RFEの運営形態よりも、どれだけ信に耐えうる情報が提供されるかの方が重要であった。

今後国際放送がプレゼンスを発揮するための最大のポイントは放送への「信頼性」の確保にある。そして宣伝とPRが融合し情報の発信主体も多様化した現代では、放送の「信頼性」は受信者が決定するほかない。放送の形態や、どの国から発信されているかという外形は問題ではない。チェコがRFEの移転を引き受けたのは、それだけチェコ市民が社会主義体制時代に聴いたRFEの放送内容に信頼を寄せていた証左である。本稿では触れられなかったがBBC国際放送に寄せられる信頼性は卓越したものがある。RFE/RLも方針を転換し、宣伝放送の殻を破って国際放送としての内実を整えて信頼性を回復した。そしてRFE/RLの信頼性回復の鍵は、現政権からの独立性の確保と、日々の報道にあった。

いかなる国際放送も、発信国の外交政策と完全に切り離されることはありえない。厳密に言えば国際放送の独立はありえない。しかし、そうした宿命は何より受信者が熟知している。政治的に不安定な国に生きる国際放送の受信者は、生存のた

めに、多様な情報源を求めている。相対的に独立性が高く、報道内容にブレの少ない国際放送に、信頼を寄せていくのである。情報は、決して「自国のメディアが嘘、他国が真実」という単純な構図で受容されているのではない。どれほど先進的で経済的に発展した国から発信されている情報であろうとも、独立性の低い放送は、「宣伝放送」のレッテルを貼られていくのである<sup>(10)</sup>。

今後は、こうした信頼性がどのように構築されていったのかについて、国際放送の報道内容と東欧市民による情報行動をリンクさせることでその有り様を掘り下げて分析し、メディア空間の変容を考察していく作業が必要となる。

#### 【脚注】

- (1) NHK ドキュメンタリー『民族浄化』および武田 (2002) を参照。
- (2) 国際電気通信連合無線通信規則による。
- (3) BBC 国際放送の概略について、Rawnsley (1996), Street and Mtelski (1997) など。
- (4) VOA の概略については、Head (1985 : 361-3), Thussu (2000, 19-22) など。
- (5) RFE / RL については、Rawnsley (1996), Short (1986), Puddington (2000) より。
- (6) 以下の引用は、自由欧州委員会 (1957) による。
- (7) しかしこの政策転換について、1980年代にRFEの編集局長を務めたGeorge R. Urbanは、逆に米国政府からRFEへの介入であるとしている。Urban (1997 : 74-87) を参照。
- (8) CSCE およびヘルシンキ宣言の概要については、Brunner (1990) およびBecker and Szecsko (1989) を、ソ連・東欧諸国によるヘルシンキ宣言遵守状況については、Lendovai (1981) を、CSCEにおけるジャミング(妨害電波)に関する議論については、Gerrits and Prakken (1985) などを参照のこと。
- (9) 国営チェコテレビの放送内容は、メインニュース「Televizní Noviny」1988年10月28日より。
- (10) その意味でこの度NHKに発せられた命令は、

NHKの独立性の脆さ、さらには日本社会における「表現の自由」へ理解度の低さを世界に露呈した。例え、拉致被害者にとって北朝鮮国内から接触可能な最有力メディアが短波放送であると想定されても、これまでも北朝鮮関連の報道を充分に行ってきたとするNHKの主張からすれば、命令をして実際にどれだけ放送量が増やることができるのか。その実効性を斟酌すれば、政府は命令を避けるべきであった。潮流に逆行したNHK国際放送の信頼性は既に下降し始めた。国際放送は広報外交政策=ソフト・パワーの一環であり、宣伝放送を行う国の文化広報外交は信頼されず、ソフト・パワーは限定される。代償は極めて大きい。

#### 【参考文献】

- Anderson, Andy, 1964, '56', Phenix Press, London (=2006, 吉橋弘行『ハンガリー 1956』, 現代思潮新社)
- Becker, Jorg and Szecsko, Tamas et al, 1989, *Europe Speaks to Europe : International information flows between Eastern and Western Europe*, New York, Pergamon Press,
- Boyd, D. A., 1986, International Radio Broadcasting : Technical development and listening patterns in the developing world. *Space Communication and Broadcasting*, 4(1), 25-32
- Browne, Donald R., 1982, *International radio broadcasting : the limits of the limitless medium*, New York, Praeger
- Brunner, Georg, et al, 1990, *Before Reforms : Human rights in the Warsaw Pact States, 1971-1988*, New York : St. Martin's Press,
- Fejto, Francois, 1981, *Budapest l'insurrection : la premiere revolution anti-totalitaire*, Buruxelle (=1990, いわな・やすのり訳『ブダペスト蜂起 1956年 : 最初の反全体主義革命
- Gerrits, Andre and Prakken, Joanka, 1985,

- Jamming of foreign radio broadcasts, in Bloed and P. van Dijk. ed, *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, Kluwer Academic Publishers, Boston 163-180
- Head, Sydney W. 1985, *World broadcasting systems: a comparative analysis*, Wadsworth Pub. Co., Calif.
- 自由欧州委員会, 1957, 「ハンガリー動乱日誌 (10月23日～11月9日) —ハンガリーの公式および反乱側放送局の放送を西方で録音した逐語テキスト—」公安調査庁訳 32.5.28号, 公安調査庁, 謄写版
- Lendvai, Paul, 1981, *The Bureaucracy of Truth: How communist governments manage the News*, London: Burnett Books,
- Litovan, Gyorgy et al, 1991, *AZ 1956-OS MAGYAR FORRADALOM* (=2006, 田代文雄訳『1956年のハンガリー革命』)
- Lomax, Bill, 1976, *Hungary 1956*, Allison and Busby, London (=2006, 南塚信吾訳, 『終わりなき革命 ハンガリー1956』, 彩流社)
- 永井潤子 (2004) 「50周年を迎えたドイツの国際放送『ドイチェ・ヴェレ』」『ドイツ研究』(通号37・38) 98-109, 日本ドイツ学会
- 日本ハンガリー救援会訳編, 1957, 『国連特別委員会ハンガリー問題報告書全文』新世紀,
- Nye, Joseph S., 2004, *Soft power: the means to success in world politics*, (=2004, 山岡洋一訳, 『ソフト・パワー: 21世紀国際政治を制する見えざる力』, 日本経済新聞社)
- Puddington Arch, 2000, *Broadcasting freedom: the Cold War triumph of Radio Free Europe and Radio Liberty*, : University Press of Kentucky,
- Rawnsley Gary D., 1996, *Radio diplomacy and propaganda: the BBC and VOA in international politics, 1956-64* St. Martin's Press, New York
- 齋藤洋, 1990, 『現代国際情報宣伝法の研究 第二  
次大戦以後における現代国際情報宣伝法の発展とその規制態様に関する研究』新有堂
- 佐藤卓己 (2003) 『『プロパガンダの世紀』と広報学の射程—ファシストの公共性とナチ広報』, 津金沢聡広, 佐藤卓己編『広報・広告・プロパガンダ』, ミネルヴァ書房, PP.2-27
- Straubhar, D. Joseph & Boyd Douglas A. , 2005, *International Broadcasting*, in KAMALIPOUR, Yahya R. ed, 2006, *Global Communication* (Wadsworth Series in Mass Communication & Journalism) Wadsworth Pub Co; 2nd PP.133-156
- 高木徹, 2002, 『ドキュメント戦争広告代理店: 情報操作とボスニア紛争』講談社
- Thusu, Daya Kishan, 2006, *International Communication: Continuity And Change* 2nd edition, Edward Arnold, London
- Urban George R. 1997, *Radio Free Europe and the pursuit of democracy: my war within the cold war*, New Haven, Yale University Press,
- 山本武利, 2002, 『ブラック・プロパガンダ: 謀略のラジオ』, 岩波書店