

内閣府の政府広報における国際広報事業の拡大に関する研究

—予算と執行額に着目した行政事業レビューシートの分析を中心として—

西川 順子
(桜美林大学)

要旨：本研究では、内閣府大臣官房政府広報室が担当する政府広報事業のうち、国際広報事業が2010年代に拡大する過程を明らかにする。係る費用が同年代に大きく増大し活動内容や手段が多角化・多様化したことを、行政事業レビューシートの分析から示す。政府広報における国際広報事業の量的拡大と活動の質的变化を実証し、日本への理解促進を目的とした政府広報の戦略化の過程に位置付ける。本研究は、国内の政府広報研究で看過されがちな国際広報を取り上げ、日本政府による国際的な影響力強化に向けた戦略的広報の重要性を確認するものである。

キーワード：戦略広報、内閣府、行政事業レビュー、政府広告、パブリック・ディプロマシー（広報外交）

1. はじめに

本研究の目的は、平成22（2010）年度予算で大幅に縮減された政府広報予算が2010年代に急激に回復する過程に国際広報活動を位置付けることである。平成21（2009）年9月に発足した民主党政権は同年11月に平成22（2010）年度予算編成に向けて国家予算の見直しを目的として事業仕分けを実施した。その結果、内閣府大臣官房政府広報室（以下、内閣府政府広報室）が担当するいわゆる政府広報予算は前年度のほぼ半額の49億8400万円に縮減されるのだが、その後急激に回復していく。内訳を見ると、国際広報事業の費用の増大が全体額の増大に寄与していることがわかる。本論文では、事業仕分け以降に政府広報費が金額的に回復するこの時期における国際広報事業の拡大のプロセスを確認する。政府広報における国際広報の比重の高まりを明らかにし、その量的・質的拡大を政府広報の戦略化の重要な一側面として位置付ける。

2. 先行研究

2-1. 政府広報

政府機関によるステークホルダーとのコミュニケーションに関する研究はガバメント・パブリック・リレーションズ（GPR）と呼ばれ、米国で著しく発展してきたパブリック・リレーションズの一領域である。Dongらは、GPRを扱う英語論文155本の研究テーマを、1）歴史研究、2）国際GPR（広報外交・国家ブランディング）、3）政治家や政治組織による政治的PR、4）危機管理、5）様々な対象者との関係性のマネジメントとソーシャルメディア、という5グループに分類する。GPRは政治コミュニケーション、政治マーケティング、組織コミュニケーション、行政学など多様な分野から学際的にアプローチされている一方、企業や非営利団体を対象とした広報研究と比較して実態の概念化や理論の構築が未だ発展途上の領域である（Dong et al., 2023）。

日本の広報研究においても、国による広報活動である政府広報の研究は蓄積が求められる。「情報流通量からみて、わが国の行政広報の大半を占めるのが自治体広報」である（上野, 2003, p.124）。国が行う政府広報は主要な研究テーマとして扱われてこなかった。上野は、政府広報を以下の3つに分類する（上野, 2003）。1）内閣府政府広報室による「内閣での決定事項、とくに省庁にまたがるよう

な重点政策や全国民に周知が必要な法改正など、国民生活に大きな影響をもたらす『政策広報』、2) 各省庁の広報担当部門や出先機関の広報課などによって実施される「施策推進のための事業広報」としての「省庁広報」、3) 広義の行政広報における独自の主体である「独立行政法人化した組織や、公社・公団など政府機関としての役割を果たす特殊法人」などによる「団体広報」である（上野, 2003, pp.123-24）。いわゆる「政府広報」あるいは「政府広報予算」とは、内閣府政府広報室とその前身の内閣総理大臣官房広報室（以下、総理府広報室）が所轄する活動に係る。

日本で政府広報に関心が払われてこなかったわけではない。広報に係る政府予算の増大やその用途は社会的に注目され、度々センセーショナルに報じられている（伊勢, 1988；津田, 1997 など）。国会での野党議員からの批判的な質問の対象になることもある（川上, 2011）。予算額は総理府広報室が設置された昭和 35（1960）年度は2億円だったが、昭和 43（1968）年度に10億円を超え、1980年代初頭には130億円に達する（内閣総理大臣官房広報室, 1990）。その後も政府広報予算は100億円強で推移する。

政府が広報予算を拡大し大手企業と並ぶ広告主となる中、公権力とマスメディアの関係性は考察に値する。木原は、政府広報の具体的活動の内容や方法が法令上規定されておらず、実施主体である行政機関に一任されている問題を指摘する（木原, 2015）。時の政権の恣意性が反映される可能性を踏まえ、公権力を監視する立場のマスメディアに政府が広告主として多額の広告費を投入する実態への批判もある（木原, 2015, 2016 など）。政府とメディアの関係において、政府広報予算をほぼ半減するに至った事業仕分けは重大な一件である。篠田は、政府広報予算に関する事業仕分けの議論を振り返る中で、業績が悪化した企業の広告収入の大幅削減との類似性を指摘する（篠田, 2010）。

2-2. 政府の国際広報

総理府は戦後から政府広報事業を一義的に国内向けに実施していたが、非常に限定的に国際広報活動も行っていた。昭和 40 年代の終わり頃から外国語で日本の実情を紹介する定期刊行物『パンフィックフレンド』や『ルックジャパン』の制作が開始され、昭和 48（1973）年度には国内外の報道関係者や有識者の相互交流により日本の実情を外国に紹介する国際交流事業が開始される（総理府史編纂委員会, 2000, p.198）。昭和 50 年代には「首脳外交や対外経済対策等対外的に重要な政府施策等について」欧米の新聞・雑誌への広告掲載、平成 6（1994）年度からはテレビ番組提供を開始する（総理府史編纂委員会, 2000, p.198）。

総理府広報室の広報活動は、平成 13（2001）年の中央省庁の再編に伴って内閣府政府広報室に移管されるが、国際広報は2000年代も引き続き小規模なものにとどまっていたと考えられる（西川, 2024）。例えば、平成 19（2007）年度に内閣府政府広報室は予算事業8件を実施しているが国際広報事業はそのうち「対外広報諸費」1件のみであり、予算執行額は2億6,800万円で全8件の総額91億5,900万円の3%に満たない。先述の政府広報の主体別分類から政府の国際広報を捉えると、内閣府政府広報室による政府全体の政策広報としての国際広報は2010年代までは顕在化せず、外務省やその関連団体の事業広報の域にとどまっていたと考えることができる。

このような状況を背景とし、対外的な政府広報、特に外務省や国際交流基金などによる広報は、むしろ国内広報から独立した文脈でパブリック・ディプロマシー（広報外交）領域で研究されてきた。「パブリック・ディプロマシー」という用語の広まりは、米国の元外交官エドムント・ガリオンが1965年に使用したことに端を発する。ナチズムや共産主義のイデオロギーなどの宣伝活動という否定的な意味合いをもつプロパガンダを置き換える言葉として、それ以降米国の外交実践で使われ出し

た。軍事力や経済力などのハードパワーに対して文化や価値観、対外政策を国家の魅力の源泉とするソフトパワー論を主要な理論とする。その点で国家権力の行使に関する研究分野であり、外交実務経験者による実践の記録も交えながら主に外交史や国際政治の領域で議論されてきた。

パブリック・ディプロマシーが日本外交に位置付けられるようになり、英語圏を追随するように日本の国内研究は米国の研究と実践の影響を強く受けながら蓄積され始めている (Sevin et al., 2019; Nishikawa & Ogawa, 2024)。小泉政権下の平成 16 (2004) 年、国際政治学者ジョセフ・ナイの著書 *Soft Power* の日本語版『ソフトパワー』が刊行された年と同じ年に、外務省には従来の文化交流部門と広報部門を統合した「広報文化交流部」(英語名: Public Diplomacy Department) が新設される。加えて同年、用語「パブリック・ディプロマシー」が初めて『外交青書』に登場する (三上, 2007, p.578)。その後平成 18 (2006) 年 9 月の第一次安倍政権発足にあたっての所信表明演説で、安倍晋三首相の国際広報への高い関心が出示する。「広報外交への意識の高い政治家の登場」は対外広報手段の充実化に貢献した (中村, 2014, p.98)。李は、小泉純一郎内閣以降の文化コンテンツ産業の活性化による国際広報と日本経済の再興施策には、プロパガンダに近い特徴があると指摘する (李, 2015)。それに対して、その後の民主党鳩山由紀夫・菅直人両内閣のパブリック・ディプロマシーの方向性は、鳩山一郎が提唱した「友愛精神」に基づき国家と自発的な市民の双方向の関係性に着目した「新しいパブリック・ディプロマシー (New Public Diplomacy: NPD)」を目指した政策的挑戦であったとの見解を示す (李, 2015)。一方、小川は、数量的かつ短期的成果指標と相容れない国際文化交流事業を行う国際交流基金の予算が事業仕分けによって大幅に縮減されたことに着目し、民主党政権の NPD 性に疑問を呈する (小川, 2022)。その上で、日本のパブリック・ディプロマシーにおけるネオリベラル化と戦略化が 2010 年代に進んだと結論付ける (小川, 2022)。

パブリック・ディプロマシーは非常に学際性の高い分野として、メディア論や広報研究からアプローチもされている (Gilboa, 2008; Sevin et al., 2019; Pamment et al., 2023)。パブリック・ディプロマシーは国家が対外的に一般の人々とコミュニケーションをとる活動である。文化事業や教育交流など対面を基本とする事業を含めるが、メディアを介した情報発信はより大きな規模で人々に働きかける (Golan et al., 2019)。英語圏では、その点に焦点を当てて理論化をめざす Mediated Public Diplomacy 論も提唱されている。パブリック・ディプロマシーは、伝統的な外交における国家間の閉ざされたコミュニケーションから国家による一般の人々への関与に議論の重点を移したが、Mediated Public Diplomacy 論では、第三者であるメディアによって仲介された活動に主眼を置いている (Golan et al., 2019)。国内においても、戦略的対外発信を重要施策とした第二次安倍政権の成果を米国主要紙の日本関連報道や日本政府や首相のソーシャルメディア・アカウントのフォロワーなどの推移から検証する試みが見られる (栗原, 2017)。

2-3. 本研究の位置付け

グローバル化は、政府広報に影響を与える今日的要素の 1 つである。政策プロモーションや国家ブランディングを行うにあたって、政府の広報担当者はますます国際的なオーディエンスを意識せざるを得なくなっている。外交を司る外務省はじめ内閣府政府広報室や他省庁も、政府広報としての国際広報を強化している。それにも関わらず、政府の国際的な広報活動に関する研究は限られている。

本論文では、内閣府政府広報室が実施する国際広報事業の実態を費用面から分析し、政府広報の研究を前進させることに寄与する。政府広報の先行研究では主に国内広報に焦点が当てられ、国際広報は看過されてきた。それに対し本研究は、拡大しつつある国際広報活動の重要性を提示することで、

政府広報研究に新たな観点を追加することができる。ひるがえって、パブリック・ディプロマシー研究の議論は、国内広報に力点を置く政府広報から切り離された形でされがちである。本研究は、予算執行という国内の行政メカニズムの観点から政府の国際広報活動を検討する。このことは、パブリック・ディプロマシー研究と政府広報研究の歩み寄りを促す可能性がある。

3. 研究の手法

3-1. 調査の対象

本研究では、政府広報の中心的なアクターである内閣府政府広報室による国外向けの広報活動を取り上げ、当初予算あるいは補正予算が組まれている予算事業を調査の対象とする。

内閣府は、内閣府設置法第4条を根拠として政府の重要な施策に関する広報（第3項38）と世論調査（同項39）を行う。具体的な広報・広聴活動は、内閣本府組織令第18条に基づき内閣府政府広報室が担当する。政府広報の目的は、「政府の重要施策について、その背景、必要性、内容などを広く国民に知っていただき、これらの施策に対する国民の理解と協力を得ること」と内閣府ホームページに記載されている（内閣府, n.d.）。平成28（2016）年時点で政府広報室は、1）政府全体の広報活動の司令塔として各府省の広報を調整し重要施策を広報テーマとしてキャンペーンを実施し、2）各府省の共同利用による媒体費・調達コストの低下と広報ニーズへの柔軟な対応を可能にする効率的なメディア・バイイングを行い、3）専門的な広報担当部門として、年度当初に総合評価方式で選定する広告代理店（ブランド代理店）とキャンペーンごとに企画競争で選定する広告代理店（キャンペーン代理店）を活用し広報戦略の質向上を図る機能を担う（内閣府大臣官房政府広報室, 2016, p.1）。

なお、予算事業化されておらず、また内閣府政府広報室の担当外でもある報道業務は本論文の射程外とする。

3-2. 調査の方法

本研究では、主として行政事業レビューシートの内容分析を行う。行政事業レビューとは、各府省がそれぞれに担当する事業の内容や効果を点検し、その結果を概算要求や執行等に反映させる取組である。行政事業レビューシートは、平成23（2011）年6月7日に閣議決定された「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の実施について」に基づいて導入された。「1事業1シート」の原則に則って統一された様式に従い、毎年度各府省で作成・公表される書類である¹。民主党政権発足に伴って事業仕分けが行われて以降、行政事業レビューシートの公開をはじめとした行政事業レビューの様々な取り組みにより政府の事業内容の公開性が高まった。本研究では、事業仕分けの翌年度に初めて作成された平成22年版から、令和元（2019）年度の活動を記録する令和2年版までの行政事業レビューシートを分析の対象とする。令和2年版以降の行政事業レビューシートは本稿では扱わない。令和2（2020）年度・令和3（2021）年度に新型コロナウイルス感染拡大により予備費が大幅に追加され例外的に政府広報費が著しく増大しており、事業の連続性が途絶えるためである。

まず、内閣府ホームページに記載されている行政事業レビューの対象となった政府広報室の予算事業の一覧から国際広報に関わるものを特定し、その事業数の推移を確認する。また、特定した国際広報事業の行政事業レビューシートの「予算の状況」欄の記載内容から、政府広報費に占める国際広報

1 内閣府の行政事業レビューシートは、内閣府ホームページに年度別に掲載されている。内閣府ホームページ 行政事業レビュー <https://www.cao.go.jp/yosan/review.html>（最終アクセス 2024年12月25日）

事業の金額面の推移を明らかにする。平成 22 年版に記載されている平成 19（2007）年度の活動以降、合計 13 年度分の予算額と予算執行額を扱う。そのほか、より詳細なデータの多くは平成 22（2010）年度から記録がされており、同年度から令和元（2019）年度の 10 年間について、行政事業レビューシート中の「事業の目的」、「事業概要」、「実施状況」、「資金の流れ」、「費目・使途」、「点検結果」、「支出先上位 10 者リスト」、「自己点検」欄の記載内容から、各事業の活動詳細に関する情報を抽出し分析する。さらには、各事業を構成する具体的な業務を「資金の流れ」、「費目・使途」で確認し、広報活動の形態によって分類しその実態を分析する。

本研究の特徴として、予算額に加えて執行額も分析対象とする。一般的には政策に係る費用の分析には予算額を採用する。予算額の規模や推移の分析によって対象となる政権などの意向を推し量ることができる利点がある。しかし、予算がそのまま執行されるとは限らず、予算額のみを基準として実際の活動の規模を論じることには限界がある。本研究で扱う行政事業レビューシートには、事業ごとの予算総額に加え、各事業を構成する個別業務や広告料、制作費といった業務内訳の執行額も掲載されている。それらの分析が可能であり各事業や個別業務の積算根拠の確認もできることから、執行額を調査の対象とすることは妥当かつ有用である。

4. 調査結果

4-1. 国際広報に係る予算事業数と金額の拡大

総理府時代より政府広報事業とは、国内向け広報活動と広聴活動としての世論調査を指していたと言っても過言ではない。諸事業の拠りどころとなる政策・施策は平成 24（2012）年度時点では「重要施策に関する広報」と「世論の調査」の 2 つであった。前者の「重要施策に関する広報」は、媒体別に分けられた国内向け情報発信に係る事業である「放送諸費」、「出版諸費」、「事業諸費」、「政府広報ホームページ事業諸費」、そして国外向け「対外広報諸費」の 5 予算事業から構成されていた。政府広報としての国際広報に係る予算事業はこの「対外広報諸費」が唯一であったと推察される。「対外広報諸費」の予算規模は政府広報の予算事業総額の数%に過ぎず、非常に限定的だった。しかし平成 23（2011）年の東日本大震災を経て、平成 24（2012）年 12 月に発足した第二次安倍政権の元で平成 25（2013）年以降に国際広報に係る予算事業の数が増え、予算執行の金額的規模も大幅に拡大した。政府広報全体の強化と相まって、国際広報が強化される。

平成 25（2013）年度には政府広報の施策に「国際広報の強化」が加わり政策化される。同年度の当初予算で「国際世論対策諸費」が、補正予算で「戦略的広報経費（国際）」が新規の国際広報事業として追加される（表 1）。これら新事業は政府広報全体の戦略化の表れの 1 つであると考えられる。「戦略的広報経費（国際）」は同年度に開始された「戦略的広報経費（国内）」と共に毎年補正予算で

表 1 政府広報室の国際広報事業の変遷（昭和 24 年度～平成 27 年度）

年度	当初予算		補正予算
昭和24（1949）	「対外広報諸費」開始		
平成25（2013）		「国際世論対策諸費」実施（単年度）	「戦略的広報経費（国際）」開始
平成26（2014）		「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」開始	
平成27（2015）	「対外広報諸費」が「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」と統合		

（出所）行政事業レビューシートを元に筆者作成

組まれており、当初予算では対処しきれない社会情勢・国際情勢の動きに対応する点が内閣府政府広報室の他の予算事業と異なる。平成26(2014)年度には「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」が開始され、翌年度に同事業は「対外広報諸費」と統合される。なお、その後令和2(2020)年度には、政府広報事業の根拠となっていた3施策が「政府広報の戦略的な展開」として一本化され、「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」は「国際広報諸費」と改称されることとなる。

また、これら国際広報に係る事業の行政事業レビューシートに見る予算執行状況から、国際広報事業の費用が事業仕分け前には政府広報費の数パーセントのみを占めていたところ、平成27(2015)年度以降は約40%前後を推移していることが明らかになった(図1)。

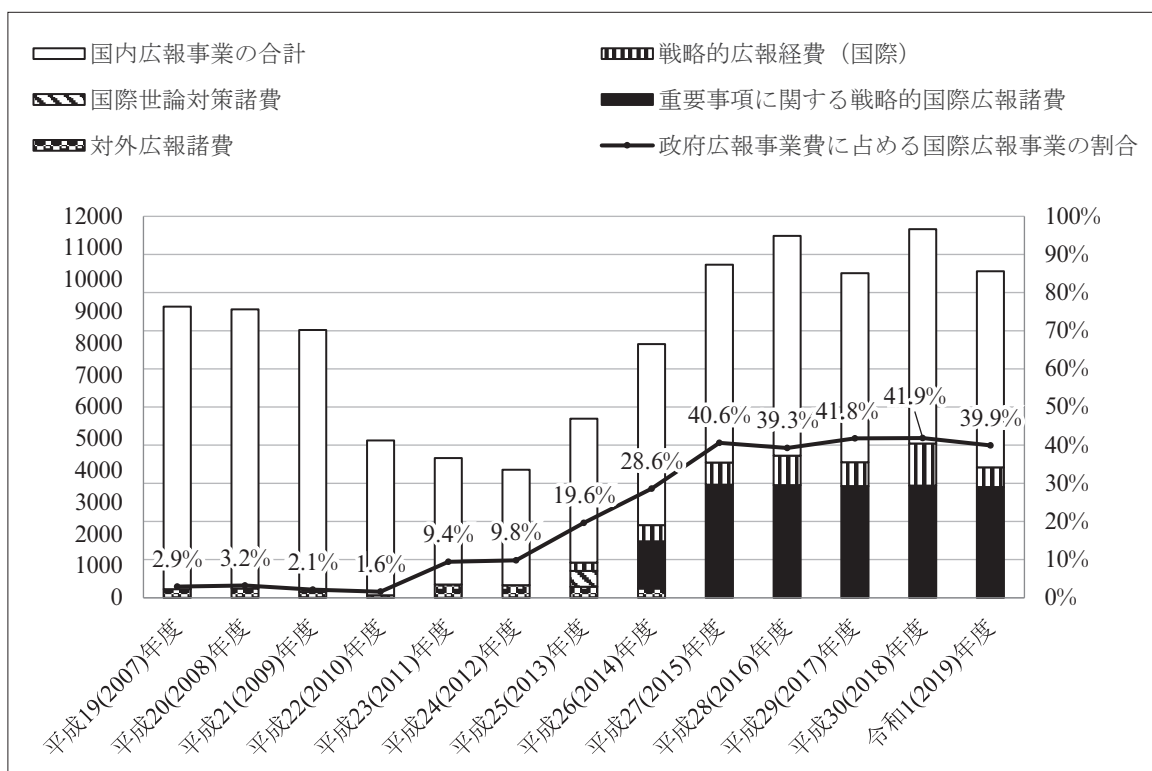


図1 政府広報室による広報事業費における国際広報諸事業の執行額と政府広報事業執行総額に占める割合の推移(平成19年度~令和元年度)(単位:百万円)

(出所) 行政事業レビューシートを元に筆者作成

4-2. 国際広報に係る予算事業の推移

4-2-1. 対外広報諸費

国際広報の唯一の事業だったと推察される「対外広報諸費」は、行政事業レビューシートによれば昭和24(1949)年度に開始されている。国内広報事業の「出版諸費」、「放送諸費」、「事業諸費」と同年度であり、戦後間もない時期より国内広報と並んで国際広報が実施されていたことがわかる。

先述の通り、政府広報事業全体の中で「対外広報諸費」の割合は極めて小さい。事業仕分けによって平成22(2010)年度の政府広報予算がほぼ半減された中で、「対外広報諸費」の予算額は2億5600万円から1億6200万円に大幅に減額され、さらに執行額は7900万円だった(執行率48%)(平成23年版行政事業レビューシート「対外広報諸費」)。しかし、翌年度の予算額・執行額は共に大幅に増大した。その内訳を解明するために、「対外広報諸費」の業務とその内訳を以下のように分析した。行政事業レビューシート上、1つの予算事業は複数の業務から成り、各業務は1つまたは複数の費目に分

かれた具体的な活動から構成されている。平成 21（2009）年から「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」に統合される前年の平成 26（2014）年度までの 6 年間の行政事業レビューシートから「対外広報諸費」を構成する業務を計 44 件、それらの業務内訳を費目単位で 81 件抽出し、その 81 件を基本的に「業務概要」の記載内容にしたがって分類した。1)「業務概要」に月刊英字誌の名称である「Highlighting JAPAN」を含む 28 件を「Highlighting Japan」、2)「業務概要」に「広告」・「広報」・「海外媒体」・「新聞」を含むもの（「費目」が「イベント費」・「運営費」・「調査・分析費」の計 4 件を除く）と平成 25（2013）年度の業務「戦略的対外発信事業」のうち費目が「広告費」である 1 件の合計 32 件を「海外媒体」、3)「業務概要」または「費目」に「イベント」・「運営費」を含む 5 件を「イベント」、4) それ以外の 16 件を「その他」とした。その結果、平成 22（2010）年度までは『Highlighting JAPAN』に関わる執行額が「対外広報諸費」の費用の大半を占めることが明らかとなった（図 2）。

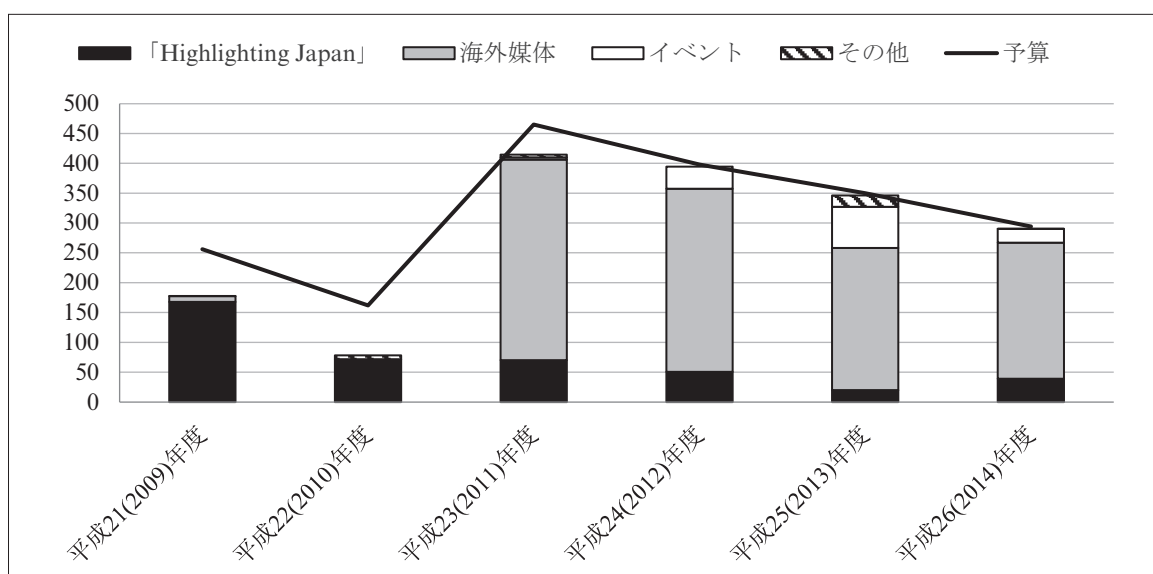


図 2 「対外広報諸費」の予算と活動別予算執行額の推移 (平成 21 年度～平成 26 年度) (単位：百万円)
 (出所)「対外広報諸費」の毎年度の行政事業レビューシートを元に筆者作成

行政事業レビューシートの「事業概要」欄には、初年度の平成 22 年版から一貫して『Highlighting JAPAN』の発行と海外メディアへの広告掲載の 2 項目が明示されている。当時、同誌は政府全体の立場から政府の重要施策を紹介する唯一の海外向け広報誌であった。電子版と印刷版があり、電子媒体はホームページ「政府広報オンライン」に掲載されアプリも運用されていた（平成 22 年版・25 年版行政事業レビューシート「対外広報諸費」）。また、同誌へ誘導を試みるインターネット広告が制作されているほか平成 22（2014）年度までは同誌に係るメール配信サービスにも経費が執行されている。他の国際広報事業も実施されていなかったことから、政府広報室の国際広報事業の中心は長らく、このような定期刊行物の発行であったと推定される。

事業仕分けによる政府広報予算執行の規模縮小は、印刷版の送料やインターネット広告に係る費用も含めた『Highlighting JAPAN』関連費に直接的に影響し、平成 22（2010）年度以降、同誌にかかる費用は縮小傾向を示す。一方、平成 23（2011）年度の「対外広報諸費」の執行額の伸びに寄与しているのは、それまで極めて小規模に実施されていた海外媒体を介した広報に係る費用である。「対外広報諸費」の予算は総額 4 億 6500 万円となる（平成 23 年版行政事業レビューシート「対外広報諸費」）。前年度比 3 億円もの増額の背景について、平成 23 年版行政事業レビューシートの「点検結果」

欄には「新成長戦略などの政府の重要施策について、官邸主導により、海外向け広報を拡充・強化することとしたため」と記載されている。予算配分のより詳細な根拠は明示されていないが、これ以降はインターネット広告も含む有料広告が「対外広報諸費」の主要な活動となる。なお、平成23(2011)年度から世界経済フォーラム年次総会、いわゆるダボス会議での日本紹介イベントなどに関する経費が執行されている。「対外広報諸費」に見られるこのような新たな広報活動は、事業の統合によって「重要事項に関する戦略的国際広報費」に引き継がれることとなる。

4-2-2. 国際世論対策諸費

「国際世論対策諸費」は、「国際広報の強化」の施策のもと平成25(2013)年度に新しく開始された国際広報2事業の1つであり、同年度のみ実施された。この予算事業の目的は「最近の我が国の領土・主権を取り巻くさまざまな情勢や我が国企業の国際的な経済活動の展開状況等を踏まえ、日本の国益の増進に資するよう、アジアを含め、欧米等各国における対日理解・好感度を向上させる広報戦略を推進する。」ことにあった(平成26年行政事業レビューシート「国際世論対策諸費」)。予算額は5億円であり、同年度の「対外広報諸費」予算額3億5000万円を上回る。

政府広報室の予算事業は、在外公館の活用を含めた国際広報業務を外務省に支出委任することがある。「国際世論対策諸費」の予算執行額4億9500万円の約7割が「領土保全対策」業務のため外務省へ委託委任され、尖閣諸島に関する情報発信のための紙媒体やホームページの作成、ソーシャルメディア発信者の招聘などが実施された。総執行額の残り約30%は株式会社電通が請け負う「戦略的対外発信事業」に充てられ、国内外の民間人による情報発信や外部専門家による論調分析の活動が行われた。オウンドメディアや広告掲載に収まらない、従来の「対外広報諸費」では扱われてこなかった多角的な活動が見られる。これらは、翌年度に開始される「重点事項に関する戦略的国際広報諸費」につながる活動であり、国外に向けた政府広報の戦略化の一側面であるといえるだろう。

4-2-3. 重要事項に関する戦略的国際広報諸費

平成26(2014)年度に開始された「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」は、令和元(2019)年度までの調査期間において、政府広報室が担当する国際広報予算の大部分を占める予算事業である。予算執行額は初年度に15億円、それ以降は毎年度約35億円前後で推移している(図1)。具体的な活動は平成25(2013)年度の「国際世論対策諸費」の内容を一部引き継いでいるが、行政事業レビューシートによると、「施策・政策名」欄には「国際広報の強化」と記載されていることに加えて、政府広報室の他の予算事業と異なり「主要政策・施策」欄に「クールジャパン」と記載されている。

初年度の事業に係る平成27年度版行政事業レビューシートの「事業の目的」欄には、以下のように、多様な広報手段の活用による対外発信力の強化を目指した戦略的な広報を実施するとしている。日本経済の再生のための日本企業のグローバルな活動の支援の側面と、領土・主権の問題への対応という、経済的かつ政治的な動機を見ることができる。

「日本経済の再生に向けて、我が国企業のグローバルな活動を推進していくためには、国際場裏での日本理解の促進と親日感の醸成が重要である。一方で、最近の我が国の領土・主権を取り巻く厳しい情勢等を踏まえ、国際社会において事実関係に関する正しい認識と我が国の基本的立場や政策に関する理解の浸透を図るため、国際広報活動をより積極的かつ効果的に実施する必要があることから、対象地域や対象層を見定めつつ、官邸を司令塔として民間の力も活用し、あら

ゆる広報ツールを通じた国際社会に対する日本の発信力を強化し、戦略的な広報を行う。」（平成27年度版行政事業レビューシート「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」）

この事業目的は、日本の国際的な立場を向上させ対日理解を深めるという点で「国際世論対策諸費」の目的と重なる。一方で、官邸主導の体制と民間の力の活用を明示している。目的達成のために実施する事業として、1) 国内外のシンクタンクや内外の有識者等との連携、2) 日本の魅力を発信し対日理解を促進する資料等の整備、3) 海外での特定のイベントの際の日本PR、4) 海外テレビ、SNSやIT活用等による国際広報の強化、という4つの具体的事業内容が毎年度行政事業レビューシートの「事業概要」欄に記載されている。

「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」の行政事業レビューシートの「事業の目的」欄の文言は、平成29年度版以降は以下のように変更されている。「我が国のグローバルな活動を推進するため、親日感の醸成等を図るとともに、最近の我が国の領土・主権を取り巻く情勢等を踏まえ、事実関係に関する正しい認識を広め、我が国の基本的立場や政策に関する理解の浸透を図る。」（平成29年度行政レビューシート「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」）。経済面への直接的言及が削除され、政治的動機がより強く表出されていると言えるだろう。一方で官邸主導という体制に関わる文言が削除されている。

具体的な活動に目を転じると、初年度の平成26（2014）年度から令和元（2019）年度までに計89件の業務が実施されている。1業務の予算執行額は平均約1億7000万円である。初年度を除いて毎年度実施されている「我が国の平成〇〇年度の戦略的メッセージの理解促進・浸透」（〇〇には毎年度の年号が入る）の規模が最も大きく、各年度8億円台の予算が執行されている（表2）。業務の内容

表2 「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」のうち予算執行額の大きな主要業務（支出委任を除く）

業務名	執行額（年度）	使途（費目）	受注者
我が国の平成〇〇年度の戦略的メッセージの理解促進・浸透	8億3600万円（2015）	企画・立案・その他の人件費等（役務費）、インターネット広告等の制作・掲載（制作・広告費）、テレビスポット等の制作・放送（制作・放送費）など	電通
	8億4600万円（2016）		
	8億7100万円（2017）		
	8億6200万円（2018）		
	8億4900万円（2019）		
経済イメージの向上	6億6400万円（2017）	企画・立案・その他の人件費等（役務費）、テレビスポット等の制作・放送（制作・放送費）、インターネット広告等の掲載（広告費）など	博報堂
	5億6200万円（2018）		
「我が国の戦略的メッセージの理解促進・浸透」に係る広報の実施	4億4000万円（2014）	歩こうアメリカ語ろうニッポンプロジェクト・有識者派遣運営費等（運営費）、国際広報戦略に関する助言・論調分析等（企画費）、広報誌等制作費（制作費）、放送媒体出稿費（出稿費）、調査・研究費（調査費）、管理費（営業管理費）	電通
平成〇〇年度日本の魅力発信に資する書籍の翻訳出版事業	1億6000万円（2015）	書籍の翻訳・編集・校閲等（翻訳費）、人件費等（企画運営費）、書籍の印刷等（印刷費）、書籍の発送等（発送費）、WEB広告の実施等（広告料）	エヌ・ティ・ティ・アド
	2億3600万円（2016）		
	2億2600万円（2017）		
	2億5900万円（2018）		
	2億6400万円（2019）		

その他、「対日直接投資等の促進を目的とする我が国の国際的プレゼンス向上のための国際広報」、「ITを活用した戦略的国際広報」、「総理外遊時等の重要機会を活用した国際広報」、「地方創生に資する国際広報」、「グローバルな課題の解決に向けた日本の取り組みに関する戦略的広報」、「重要な発信機会を捉えた戦略的国際広報」、「『対日理解を促進する文庫・論文の翻訳海外出版等』に係る広報の実施」など多数の事業がある。

（出所）「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」の毎年度の行政事業レビューシートを元に筆者作成

は、マスメディア広告、インターネット広告、広報誌制作、イベント実施など多岐にわたり、媒体横断的なキャンペーン型の広報事業を展開していることが伺える。国際広報に係る従来の予算事業「対外広報諸費」と比較して、より大きな予算のもとでより多様な活動を包括的に実施するキャンペーン型の広報事業が継続的に行われていることが確認できる。業務の中には、同一題目や過年度の活動と類似した題目の業務が繰り返し実施される例がある。複数年度にわたって実施された「対日理解を促進する文庫・論文の翻訳海外出版等」や「平成27年度日本の魅力発信に資する書籍の翻訳出版業務」は内容が明確である。一方、多くの業務の題目は「総理外遊時等の重要機会を活用した国際広報」、「国際協力及びグローバルな課題に取り組む我が国の国際的プレゼンス向上のための国際広報」などと包括的なものであり、レビューシート上の記載項目からだけでは活動の焦点の判別が困難である。

本予算事業のもう1つの特徴として毎年度外務省へ支出委任される業務がある点が挙げられる。初年度は「領土保全対策／在外公館を活用した国際広報活動」、それ以降は毎年度「対日理解促進資料の作成、内外の研究機関及び有識者等との連携等」の名称で、6年間に年度平均約6億7000万円が支出委任された。計36件の費目が確認できるが年度ごとの活動内訳に大きな変化は見られず、シンポジウム等の実施費用として海外シンクタンクへ拠出されたり、「領土保全につながる我が国の基本的立場や国際協力の取組等に関する動画の作成及び事後評価調査」が実施されたりしている。初年度の「(フェイスブック、ツイッター等のSNS)で発信力・影響力のある外国の著名な有識者等を日本に招へいし、被招へい者よりSNS上で日本関連の発信を行うことで、諸外国の幅広い層において、対日理解・好感度の向上を図る」業務(執行額3100万円)は、以降毎年度「ソーシャルメディアソーシャルメディア発信者招聘」業務として2000万円から3000万円の予算規模で実施され、内容は初年度のものと同様だと推察される。

4-2-4. 戦略的広報経費(国際)

「戦略的広報経費(国際)」は、先述の通り「国際広報の強化」の施策のもとで平成25(2013)年度に「国際世論対策諸費」と共に開始された。国際広報事業のうち唯一補正予算で組まれている予算事業である。初年度のレビューシートの「事業の目的」の記載事項は以下の通りである。

「日本経済の再生のため、我が国企業のグローバルな活動を推進していくためには、国際場裏での日本理解の促進と親日感の醸成が重要との考えに基づき、官邸を司令塔として民間の力も活用し、あらゆる広報ツールを通じた国際社会に対する日本の発信力強化により、我が国企業の安定的な海外ビジネス環境を確保し、競争力強化に貢献する。」(平成26年版行政事業レビューシート「戦略的広報経費(国際)」)

「官邸を司令塔として」の箇所は、翌年度に文言が変更するにあたって「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」のシート同様に削除される。平成27年度版からは一貫して以下のように記載されている。「我が国の成長の源泉となる、日本各地域の多様な資源を活用した経済活動等の積極的な発信を通じて、国際社会での我が国への理解促進や成長力への信頼確保等を図るため、戦略的国際広報を行う。」(平成27年度版行政事業レビューシート「戦略的広報経費(国際)」)。文言の変更にあって、地方創生の側面が強調されている。日本各地の資源をソフトパワーの源泉と位置付け、それらの国際的な発信を通じて日本の経済力を高めることを目指した事業であるように受け取ることができる。

平成 27 年度版以降の行政事業レビューシートの「事業概要」欄には、「重要広報機会を捉えて、以下のような地域の特性を生かした多様で力強い経済活動等の対外発信を強化する」として、1) 総理外遊時等の国際広報機会における地方創生等の発信、2) 日本各地域の多様な資源を活用した経済活動等の取組を発信する CM の制作・放映、SNS 広告等を使った拡散、という 2 種類の広報活動を挙げている（平成 27 年度版から令和 2 年度版までの行政事業レビューシート「戦略的広報経費（国際）」。個別の業務は、「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」同様に媒体別ではなく基本的にテーマ別に活動が分かれる。当初予算、補正予算と予算枠が異なるものの、2 事業の実際の活動に大きな差はみられない。

具体的には、平成 25（2013）年度から令和元（2019）年度までに計 42 件の業務が実施されている。予算執行額は「政府海外広報アプリ公開サーバ構築」の 400 万円（平成 26 年度）から「北朝鮮情勢を踏まえた、我が国の国際的信用強化のための国際広報」の 4 億 200 万円（平成 30 年度）まで幅があるが、全体の半数の 21 件が 1 億円以上の予算を執行している特徴がある。マスメディアとインターネットを組み合わせた広告戦略を中心として、イベントや広報誌制作など広告以外の諸活動にも予算が執行されている。

4-3. 国際広報に係る予算事業の業務内訳から見る諸活動の推移

前項では、内閣府政府広報室が担当する予算事業のうち国際広報に係る「対外広報諸費」、「国際世論対策諸費」、「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」、「戦略的広報経費（国際）」がどのように拡大・推移してきたかを確認してきた。ここでは、平成 21（2009）年度以降のこれら 4 件の国際広報事業の具体的な活動形態の推移を、各予算事業の行政事業レビューシートの記載内容から明らかにする。

以下において、分析の詳細を説明する。例えば、平成 29 年度版「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」レビューシートによると、業務「G. 我が国の平成 28 年度の戦略的メッセージの理解促進・浸透」執行額 8 億 4600 万円は、1) 「費目：役務費」・「使途：企画、立案、その他の人件費等」4 億 4600 万円、2) 「費目：制作・放送費」・「使途：テレビスポット等の制作、放送」3 億 3700 万円、3) 「費目：制作・広告費」・「使途：インターネット広告等の制作、掲載」6300 万円の 3 項目から構成されている。これらを本調査では、それぞれ、1) 「人件費」、2) 「マスメディア」、3) 「インターネット」と分類する²。国際広報の 4 つの予算事業において、令和元（2019）年度までの 11 年間に 192 件の業務が実施されていることを確認し、それらの業務内訳計 473 件を特定した。このうち業務題目が外務省への「支出委任」である 8 件と「再委託」2 件の合計 10 件は重複するために省き、残り計 463 件を調査対象として、活動内容を広報のアウトプットの形態に大きく 5 つに分類した。具体的には、「費目」に a) 情報伝達に直接関わる用語が含まれるもの（「放送費」「電波料」「掲載料」「掲載費」「出稿費」「出稿料」）、b) 「制作（製作）」が含まれるもの（「制作費」「発信資料作成費」「ホームページ作成費」「制作・印刷費」「Web 製作費」など）、c) 「広告」「広報」「PR」が含まれるもの（「広告費」「広告料」「PR 関係費」）の合計 226 件をまず「メディア」として抽出した。同様に、他の費目を「イベント・招聘」（費目が「イベント費」「運営費」「招聘」「招聘費」「招聘請負費」であるもの）、「人件費」（費目が、「人件費」「役務費」「調査費」「管理費」など）「拠出金」、「その他」に分類した。次に、「メディア」に分類した 226 件については、それぞれの項目の「使途」欄の記載内容から、新

2 一部、「インターネット広告等の制作」、「新聞（記事下）広告等の掲載」といった記載があるが、このように「等」の記載がある場合もそれぞれ「インターネット」、「新聞（マスメディア）」に分類した。

聞・雑誌・テレビ・ラジオの4大マス媒体の費用として特定できるものを「マスメディア」に、インターネットを通じた広報の費用は「インターネット」に分類し、マスメディア媒体とインターネットの双方にかかる費用をひとまとめにしている場合は「マスメディアとインターネット」と分類した。「使途」の記載内容が「各種広報媒体の制作」とされているものを「各種メディア」と分類し、広報誌やパンフレット、書籍・論文に関わるものや掲出媒体が不明のもの（「動画の作成」など）などを「その他のメディア」と分類した。その分類結果を、年度ごとに集計したものが図3である。

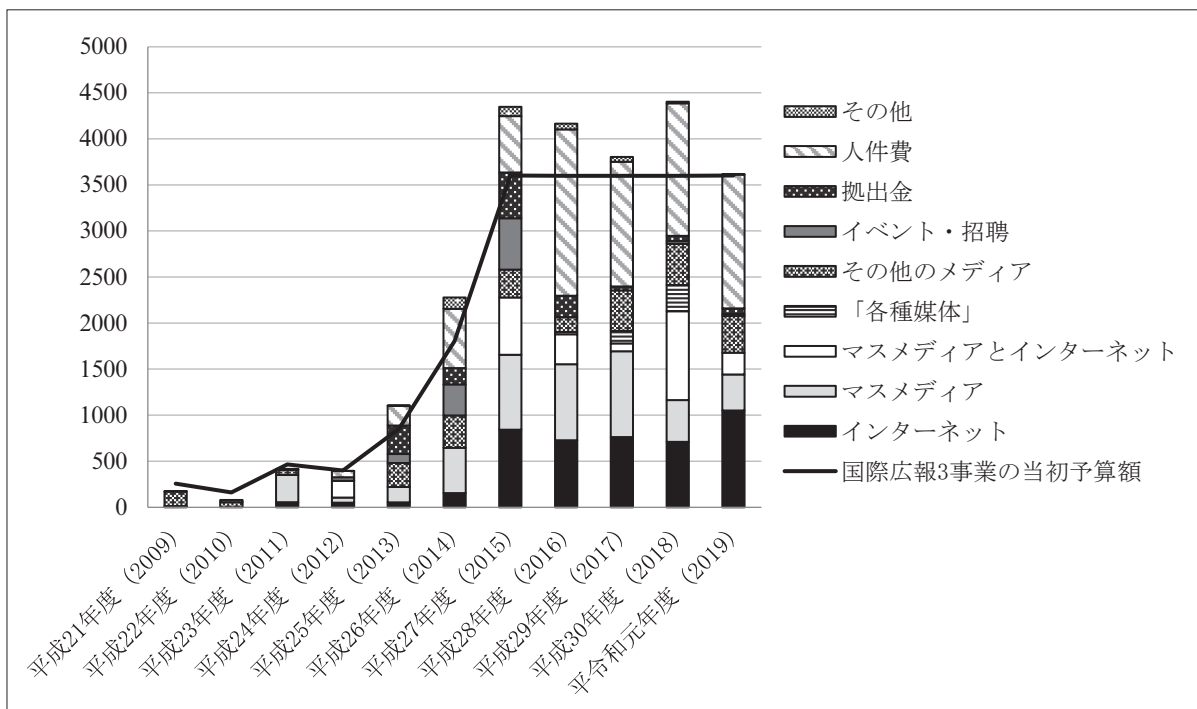


図3 国際広報4事業の各業務内訳から見る活動別予算執行額と国際広報事業の当初予算額の推移
(平成21年度～令和元年度) (単位:百万円)

(出所) 調査対象の4予算事業の毎年度の行政事業レビューシートを元に筆者作成

この分析により、国際広報事業全体の拡大に伴う広報形態の規模拡大と多様化が確認できる。第一の特徴として広報媒体としてのメディアの形態が多様化していることが挙げられる。メディアを介した活動は事業仕分け前には定期刊行物（「その他のメディア」）に係る小規模のものであったところ、「インターネット」「マスメディア」「各種メディア」などの執行額が増大する。インターネットの活用は令和元（2019）年度にさらに増大している。

第二に、メディアを介した情報発信以外の広報活動も多く実施されている。平成26（2014）年度・平成27（2015）年度を中心に、イベントに係る費用が大きく執行されている。具体的にはダボス会議など国際的契機での日本プロモーションや、領土・主権問題に関するイベントなどに関連した業務に予算が執行されている。さらに、平成25（2013）年度から、海外シンクタンクへの拠出金によるシンポジウムなども開催されている。そのほか、先述の翻訳論文や翻訳書籍を活用した広報活動や、第三者発信という形態で人的資源を活用した広報も実施されている。

第三に、「人件費」が顕著に増加している。平成25（2013）年度に「人件費」に分類された項目の合計執行額は2億1600万円だが、翌年度には6億4200万円となり、平成28（2016）年度以降10億円台を推移する。初期の比較的少額の活動の一例に、業務「国際広報に係る新聞・雑誌広告の制作・

掲載等」の一部である「費目：調査・分析費」・「使途：効果測定調査費等」6900万円がある（平成25年版行政事業レビューシート「対外広報諸費」）。より大きな額が企画立案や広報に関する助言などに執行されている例として、業務「我が国の平成30年度の戦略的メッセージの理解促進・浸透」を構成する「費目：役務費」・「使途：企画、立案、その他の人件費等」4億9700万円を挙げる（平成31年度版行政事業レビューシート「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」）。政府広報事業の大半は請負形式であり、民間企業が各業務を請け負っている。事業の拡大と多角化に伴い、定期行物や広告出稿など一定程度ルーティン化された業務と異なり、より多くの人件費の投入が戦略的広報活動の特徴であるといえよう。

5. 分析のまとめ

本研究では、政府広報の主たる担い手である内閣府政府広報室による国際広報事業が、2010年代後半より一気に拡大していく過程を明らかにした。それは国際広報に係る予算事業数ならびに予算執行額の増大という量的拡大であると共に、従来型の定期行物の発行と海外マスメディア広告という限定的な広報形態に止まらない、事業の多角化と活用メディアの多様化という質的拡大である。内閣府政府広報室の国際広報事業は2000年代までは非常に小規模だったが、執行額は2010年代後半には政府広報費の約40%を占めるようになる。国際広報の拡大は、予算事業の組み替えも伴っている。平成26（2014）年度に開始された「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」は活動内容の面でも金額面においても国際広報の中心的な事業となり、平成27（2015）年度には長年唯一の国際広報事業だった「対外広報諸費」を吸収する。また、平成25（2013）年度の「戦略的広報経費（国際）」開始により、従来の当初予算での活動に加えて補正予算による事業実施がされるようになった。

国際広報に係る予算事業の活動形態も変化した。「対外広報諸費」では広報誌発行が主軸であったが、2010年台に開始された上記の3事業は、特定のテーマを掲げ、複数の広報手段を組み合わせたキャンペーン型の活動を実施している。イベント、第三者発信の活動、日本関連の書籍や論文の翻訳など、広告以外の広報ツールが充実していく。また、業務内訳の記述内容においてマスメディアとデジタルメディアの区別が明らかでないものも少なくないものの、メディアの活用にあたっては、オウンドメディアの紙からデジタル媒体へのシフト、ならびに広告媒体のデジタル化の傾向が見られる。

また、2010年代は、特にいわゆる第二次安倍政権下の国際広報の強化において、従来の経済的動機のみならず国際情勢の変化に対応する政治的動機が顕在化している。昭和時代から日本企業の海外進出の支援は政府の国際広報活動の目的の1つであるが、それに加えて近隣諸国との歴史認識や領土問題を念頭においた自国の立場の説明というニーズが広報活動の拡充の要因となっている。

6. 本研究の意義と今後の課題

内閣府による国際広報活動は、事業仕分けまでは規模が小さく、国内向けの活動を中心とする政府広報の付随的活動であったといえるだろう。本研究では、その国際広報の活動が2000年代後半に大きく拡大したことを分析し、日本の国際広報の構造変化を提示した。政府広報の国内研究では国際的要素を見落としがちであるが、グローバル化が進む今日の政府広報の検討において、国際広報の側面を包含して議論することが必要である。本研究は、政府広報事業に国際広報活動を実証的に位置付けたことにより、その議論を先導する可能性がある。

政府の国際コミュニケーションやパブリック・ディプロマシーの研究領域でも、国内要因を含めた検討を行うことが肝要である。内閣府政府広報室に限らず他省庁による省庁広報を鑑みても、主要な

対象者の所在地こそ国内・国外と異なるものの、コミュニケーション活動実施に係る体制、意思決定のメカニズム、スキルやノウハウ、民間も含めた政府広報実務に関わるステークホルダーなど、多くの部分を国内広報と国際広報で共有しているためである。

本研究によって、2010年代以降の政府広報室の国際広報活動の規模拡大、キャンペーン化、そして広報手段の多様化が、企画、調査や評価、助言などの人的コスト増に繋がっている可能性も示唆された。「重要事項に関する戦略的国際広報諸費」の「事業の目的」では民間の力の活用について明文化されている。政府広報の活動が拡大・戦略化する中では、以前にも増して広報専門家のノウハウや助言を要することは想像に難くない。本研究では、紙面の都合上各業務の受注を取り上げていないが、政府広報事業における調達および民間とのパートナーシップは重要な研究課題となり得るだろう。

参考文献

- Dong, C., Zheng, Q., & Morehouse, J. (2023). What do we know about Government Public Relations (GPR)? A systematic review of GPR in public relations literature. *Public Relations Review*, 49 (1), 1-13.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a Theory of Public Diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1), 55-77.
- Golan, G. J., Manor, I., & Arceneaux, P. (2019). Mediated Public Diplomacy Redefined: Foreign Stakeholder Engagement via Paid, Earned, Shared, and Owned Media. *American Behavioral Scientist*, 63 (12), 1-19.
- 伊勢 暁史 (1988). 政府広報予算235億円一気になる使いみち。潮, 352, 80-89.
- 川上 和久 (2011). 政権交代と政府広報の変化. 明治学院大学法学研究, 90, 1-22.
- 木原 勝也 (2015). 政府広報に対するマスメディアのスタンス (上). 日経広告研究所報, 284, 41-47.
- 木原 勝也 (2016). 政府広報に対するマスメディアのスタンス (下). 日経広告研究所報, 285, 40-47.
- 栞原 響子 (2017). 第二次安倍政権下の対米パブリック・ディプロマシー—その実情と効果についての一考察—. 国際公共政策研究, 21 (2), 35-57.
- 李 炅澤 (Kyoungtaek Lee) (2015). 日本における「新しい」パブリック・ディプロマシーの挑戦とその限界—民主党政権におけるパブリック・ディプロマシーの方向性とその転換を中心に—. 国際日本研究, 7, 153-165.
- 三上 貴教 (2007). パブリック・ディプロマシー研究の射程. 修道法学, 29 (2), 557-578.
- 内閣府 (n.d). 内閣府ホームページ 政府広報—政府から国民へ—広報活動— <https://www8.cao.go.jp/intro/kouhou/> (最終アクセス 2024年9月10日)
- 内閣府大臣官房政府広報室 (2016). 平成28年内閣府行政事業レビュー公開プロセス—政府広報室の業務について—
- 内閣総理大臣官房広報室 (編). (1990). 政府広報30年の歩み 内閣総理大臣官房広報室
- 中村 登志哉 (2014). 広報外交の組織的強化とその課題—第2次安倍政権を中心に—. 言語文化論集, 36 (1), 95-110.
- 西川 順子 (2024). 2010年代における国内向け政府広報の変遷—事業別・広告掲載媒体別の予算執行に係る行政事業レビューシートの内容分析を中心として—. 社会情報学会 (編). 2024年度社会情報学会大会論文集 (pp.224-229) 社会情報学会
- Nishikawa, J., & Ogawa, T. (2024). Public Diplomacy Research in Japanese Language: A Systematic Review of Patterns and Trends in Academic Literature from 2001 to 2022. *Journal of Public Diplomacy*, 4 (1), 156-183.
- 小川 忠 (2022). 2010年代日本のパブリック・ディプロマシー—ネオリベラリズムと「戦略的対外発信」への傾斜—. 跡見学園女子大学人文学フォーラム, 20, 170-157.

Pamment, J., Fjällhed, A., & Smedberg, M. (2023). The 'Logics' of Public Diplomacy : In Search of What Unites a Multidisciplinary Research Field. *The Hague Journal of Diplomacy*, 19, 49-83.

Sevin, E., Metzgar, E.T., & Hayden, C. (2019). The Scholarship of Public Diplomacy : Analysis of a Growing Field. *International Journal of Communication*, 13, 4814-4837.

篠田 真宏 (2010). 政府広報の研究—事業仕分けから何が見えるか—. 日経広告研究所報, 252, 44-51.

総理府史編纂委員会 (編). (2000). 総理府史 内閣総理大臣官房

津田 浩司 (1997). 政府広報予算112億円の「効果」. 財界展望, 41 (8), 76-83.

上野 征洋 (2003). 行政広報の変容と展望—理論と実践のはざままで— 津金澤聡廣・佐藤卓己 (編). 広報・広告・プロパガンダ (pp.120-146) ミネルヴァ書房

【論文履歴】 初稿受理日：2024年9月15日 掲載確定日：2024年12月15日

【著者連絡先】 西川順子：nishikawa_j@obirin.ac.jp

Expanding and Strategising Japan's International Government Public Relations Efforts: An Analysis of Administrative Project Review Sheets in the 2010s

Junko NISHIKAWA
(J.F. Oberlin University)

Abstract

This study examines the expansion of Japan's international public relations in the 2010s, focusing on activities led by the Cabinet Office's Public Relations Office. Analysing administrative project reviews, it reveals a significant rise in costs and diversification of methods during this period. The research provides empirical evidence of the quantitative and qualitative growth of these efforts and situates them within a broader strategy to promote understanding of Japan. It emphasises the importance of strategic international communication in enhancing Japan's global influence, a topic often overlooked in domestic studies of government public relations.

Keywords: strategic communication, Cabinet Office, administrative project reviews, government advertising, public diplomacy