

# 戦後日本の対外文化協力政策の転換とその歴史的背景

—— ユネスコのヌビア遺産保護への協力を中心に ——

潘 亮

はじめに

二〇世紀以降の国際関係の進展により、国家の対外政策は政治、安全保障、または経済など伝統的な中心分野だけでなく、それまで外交と無縁だった多くの領域も包摂するようになってきた。対外文化政策はこのような新しい領域の一つである。

対外文化政策は第一次世界大戦中、いわゆる宣伝戦の登場によって、対外関係の一角を占めるようになった。ただ、その後長い間、文化面における対外政策は政治や安全保障分野の施策を補充する脇役に止まっていた。特に第二次世界大戦前後、対外文化政策はしばしば大規模な文化宣伝に直結され、平和の促進よりもむしろ戦争準備或いは遂行に多く利用され

るようになった。ところが、戦後の対外文化政策はユネスコの誕生やその基本理念に象徴されたように、政府もしくは民間レベルの国際交流を通じて相互理解を深め、世界の平和を促進するための重要な手段に変身した。

このような歴史的な変遷に伴い、日本の対外文化政策も大きく転換した。戦前の日本は列強の一員として文化的手段の効用に早い段階から関心を示してきた。一九二〇年代初頭、外務省において文化関係を専管する部署（対支文化事業局）が設置されており、三〇年代の半ばにはドイツやイギリスなどと並んでいち早く総合的な対外宣伝組織（国際文化振興会）も日本政府の手によって作られた。戦時中、内閣情報局や軍部などが日本本土及び主要な占領地域に幾多の文化宣伝機関を創設し、派手な啓発活動を展開していた。これに対して、戦後日本の対外文化政策は少なくとも終戦後の最初の十数年

間において決して活発とは言えなかつた。しかし、安全保障や経済面における国際協力力の不振とは違い、一九六〇年代を境に日本の対外文化政策は国際文化協力力の形で凄まじい発展を遂げ、特にユネスコ (UNESCO) や国連大学など主要な国際文化機関において極めて重要な地位を占めるようになった。

ところが、戦後日本の対外政策に関する従来の研究には文化面に注目するものが非常に少ない上、六〇年代初期における国際文化協力の強化についての分析はなお皆無である。この空白を埋める作業の一環として、本稿は五九年から始まったユネスコのスピア遺産保護事業に対する日本の協力政策に焦点を当て、それを通じて、戦後日本の対外文化政策の転換過程をある程度解明してみたい。

## 一、一九五〇年代における日本の国際文化協力とユネスコ

戦後日本の対外文化協力は、占領期のユネスコ運動まで溯ることが出来る。一九四〇年代後半、ユネスコの誕生とほぼ同時に、まだ占領下にあった日本において官民協同のユネスコ協力運動が巻き起こった。その結果、日本はサンフランシスコ平和条約の調印を待たずに、五一年七月、被占領国のま

までユネスコに加盟し、戦後国際文化外交の第一歩を踏み出した。

ところが、ユネスコの加盟国になった日本は当初、ユネスコ事業への貢献という意味で必ずしも積極的とはいえなかつた。確かに、五〇年代を通して、ユネスコ総会や執行委員会において、日本の代表は様々な事業計画案を提示し、その中のいくつかをユネスコの重要事業に付け加えることに成功した。しかし、これら事業の内容を仔細に検討すれば、そのほとんどが日本における文化発展に資するものであったことが分かる。たとえば、日本は加盟国として初めて参加した五二年のユネスコ総会から、一貫して「東西文化の融合」をテーマにするプロジェクトの強化と推進を訴えていたが、これは長い間東西文化の狭間で悩み続け、このジレンマからの脱出を目指す独自の教育プラン（語学教育の促進など）も既に実行していたという国内状況を考えれば、日本にとって極めて好都合な提案であった。同じ時期に、自然科学の分野でも日本政府は海洋資源の研究と開発や原子力の平和利用に関する計画を練り上げ、ユネスコ側に強く推薦したが、これも海洋国家で、エネルギー不足の解消に努めている日本の国益に大きく寄与できるものであった。

その一方で、日本は自らの利益に直接の関係のないユネスコ事業に対し、常に無関心であり、時には消極的な姿勢すら

示していた。五六年のユネスコ総会で、日本はラテンアメリカにおける社会科学センターの建設計画に強く反対したが、この事業案の採択を阻止できないと見て、逆にそれに伴うユネスコ予算の増額を自らにとつて関心のある計画にも使えるよう精力的に働き掛けた。それと同様に、日本は加盟後、長い間ユネスコより種々のフェローシップを受領し、日本人専門家の海外研修などに当てていたが、日本政府自身が少なくとも六〇年代初頭までユネスコのフェローシップ事業に対し、実質的貢献を行つたことはなかつた。また、資金協力以外の問題についても、日本は積極的な協力政策を打ち出さなかつた。人的貢献の分野において、ユネスコ加盟から六〇年までの一〇年間、日本以外の国で展開されたユネスコ事業に参加した凡そ一千名の専門家の中で日本政府より派遣された者は僅か八名であつた。五〇年代に日本政府内でユネスコ関係を担当した木田宏元文部事務次官は後にこの時期の日本の政策を次のように振返つた。

「ユネスコに」加盟してしばらくのことでございますけれども、日本はユネスコからお金をもらつてくるという立場で仕事をいたしました。ユネスコの本部に行つていろいろと日本がやれる事業にユネスコのお金をもらつて来ようとしたわけでありませう。

戦後日本の対外文化協力政策の転換とその歴史的背景（潘）

さて、こうした日本の政策に対して、当時他のユネスコ加盟国がどう見ていたであろうか。八〇年代なかば以降の「ジャバン・パッシング」や「日本ただ乗り論」とは違い、五〇年代から六〇年代にかけて、まだ高度経済成長の初期段階にあつた日本に、アメリカやイギリスなど西側大国は経済力にみあうユネスコ貢献を強要することはほとんどなかつたのみならず、日本の提案した事業計画の多くを積極的に支持していた。同じことは発展途上国についても言える。新興独立国の急増がまだ始つていながつたこともあり、当時の国際社会における第三世界諸国の影響力はそれほど強くはなかつた。もちろん、アジアアフリカ諸国の中でインド、エジプト又はインドネシアは国連やユネスコの場ですでに頭角を現しつゝあつた。だが、これらの国々も六〇年代後半以降の開発途上国と違い、国内の経済建設に没頭する日本に対し、ユネスコへの財政あるいは人的貢献の不足を糾弾することがなく、ユネスコにおける日本の地位上昇にも同じアジアの一員として好意的な態度を取つていた。かくして、十分な協力を行わなかつたとはいへ、ユネスコ加盟後の最初の一〇年間において、日本はこの問題に関し、国際的な圧力を受ける形跡はなかつたのである。

これとは裏腹に、日本国内、とりわけ、日本政府のなかか

ら、日本のユネスコ協力の現状について、不満あるいは異論を唱えるものが増えてきた。実際、ユネスコに加盟した時点ですでにこのような声は政府担当者のなかに聞こえてきた。文部省でユネスコ政策の制定を主管する西村巖渉外ユネスコ課長は日本のユネスコ加盟が成立した直後、同省の広報誌において正式加盟国になった日本は今後ユネスコで「むしろ大國側のひとりとして後進國に援助する」というほうにまわらなければならぬ」と指摘した。ただ、別のユネスコ関係の報告会で、西村は次のようなことも語っていた。

日本としては格からいうと大國になっておるが、しかしながら現在経済的に一本立ちできないという状態にあります。何か中途半端なところがあるので、あまりさもないこともいえないが、しかし「ユネスコから」もらえるものがあつたならばもつた方がいいということで、非常に苦しい点があるような気がいたします。<sup>85</sup>

この西村の発言は当時日本のユネスコ政策の両面性を物語った。理想論として、連合國の占領が解かれて間もなかったものの、日本は自國のことを大國だと自認し、それに相応しい責任をいづれ負わねばならないとの自信と自覚を持つていた。しかし、現実の政策として、自らの経済力不足への不

安により、当分は取り敢えずユネスコ側の支援に頼りながら力を付けていくことに専念することにした。

しかるに、一九五〇年代半ば以降、この両面的な姿勢の維持をめぐって、政策決定者の間に意見の食違いが徐々に露呈してきた。そもそも、日本のユネスコ政策は特定の政府部署でなく、複数の関係部署が民間側の協力を仰ぎながら決定されるのである。まず、政府において、五二年に施行した「ユネスコ活動に関する法律」に基づき、国内関係のユネスコ政策は文部省、対外関係のそれは外務省の管轄となっている。

その一方で、民間においては前述した終戦直後のユネスコ運動の影響で、各種のユネスコ団体が活動しており、学識経験者の多くもユネスコ事業に深く関わっている。これらの官民双方のユネスコ関係者の意見調整は通常日本ユネスコ国内委員会で行われているが、同委員会は文部省の所管である。ただ、外務省も同委員会の事務局に事務総長を含む多数の幹部を出向させ、その運営に関与している。

外務省と文部省は占領中、ユネスコ関連の政策決定の主導権をめぐり、激しい縄張り争いを繰り返していた。その上、両者のユネスコ協力への関心も根本的に異なっている。外交問題を専管する外務省はユネスコ協力を対外文化政策の一環として見なしており、ユネスコとの関係を国際環境の変化とその日本への影響のなかでとらえる傾向がある。これに対し

て、文部省は基本的に国内の文教政策を担当しているため、ユネスコ問題を常に日本国内の文化事業の発展との関連で検討するきらいがある。ユネスコ加盟後の最初の二、三年間において、外務省は講和問題や安保体制の確立などに没頭していたためか、ユネスコ政策における両省庁の摩擦はそれほど目立つものではなかった。<sup>10</sup>しかし、日本の国連加盟、安保理非常任理事国選挙での勝利、並びに国内経済の順調な復興と発展を背景に、文部省を中心とするユネスコ協力の現状に対する外務省の不満は募ってきた。

国連加盟を果たした直後の五七年一月、外務省でユネスコ事務を受け持つ国際協力局（後に国際連合局）第三課はその所管事項報告において、日本ユネスコ国内委員会の国際的声価の向上は外務省出身のユネスコ執行委員や事務総長などの活躍に負うところが大きいとする一方、同委員会は「全体として極めて沈滞」しており、国内のユネスコ活動も「大きな進展が見られない」と批判した。さらに、この報告は外務省が国内のユネスコ活動の「振興」に努力しようとしても、「文部省がユネスコに関する事業の実質面を握っているため、予算の獲得が困難であり、成果を上げるに至っていない」と指摘し、その解決策として二つの案を提示した。すなわち、「ユネスコ活動に関する」法律を改正して、国内委員会を外務省にもつてくる」か、「国内委員会における外務省系の勢力の

充実と増進をはかるとともに事業の実質面にある程度握る」という計画であった。<sup>11</sup>

実際、その後外務省は概ね二番目の選択肢に沿う形で受益国としての立場を徹する従来のユネスコ政策の転換を試みはじめた。特にに六〇年代に入ると、外務省は国内委員会の場を利用し、自らの主張を公に訴えるようになった。ユネスコ執行委員会委員を兼務した松井明駐スウェーデン大使は六一年、国内委員会の席で同委員会のメンバーにパリの執行委員会会議に参加し、「現在の国際情勢におけるユネスコの位置と日本の役割をじゅうぶん理解」してもらいたいと提案し、その翌年、同じく外務省から派遣された井上孝治郎（元駐トルコ大使）国内委員会事務総長も別の場でユネスコフェローシップの受益者に甘んじる日本の姿勢は「一流の文化国家として聊か片手落ちのそしりを免れない」と批判した。<sup>12</sup>続いて、六二年八月、外務省の栗野鳳国連局科学課長は国内委員会運営小委員会において、「日本は現在日本だけの利益を主張するよりむしろ世界全体の利益を考慮する立場に立ち特に後進国援助については従来よりいっそう積極的に貢献すべき地位にある」と力説した。二ヶ月後、栗野は再び国内委員会で発言し、「日本だけに関係する」事業計画のユネスコ本部への提出に反対する立場をはじめて明らかにし、日本舞踊の研究に関するユネスコ補助金申請を取り下げさせた。<sup>13</sup>

こうした外務省の姿勢が具体的な政策に表れる最初のケー  
スは、六〇年から実施されたユネスコのヌビア遺跡保存計画  
に対する協力であった。次はこの計画をめぐる日本国内外の  
動きに焦点を当て、六〇年代初頭における日本の対外文化協  
力政策の転換過程を詳しく解明したい。

## 二、ユネスコのヌビア遺跡保存協力要請と日 本の初期反応

一九五九年、ソ連の全面的援助により、エジプト（当時は  
アラブ連合共和国と称する）のナセル政権は世界一を誇るア  
スワン・ハイ・ダムの建設に着手すると発表したが、その結  
果、ナイル河沿いのヌビア地域（その一部はスーダン領にあ  
る）に散在する古代エジプト遺跡の多くは水没される危機に  
瀕するようになった。そこで、エジプトとスーダン両国の政  
府は同年四月と一〇月にそれぞれユネスコに対し、これらの  
遺跡の保存について協力を要請した。

五九年一月から一二月にかけて、日本の戸田盛国ユネス  
コ常駐代表（駐仏大使館参事官）と松井ユネスコ執行委員は  
ペロネーゼユネスコ事務局長やアメリカのケラーマンユネス  
コ常駐代表からヌビア協力について非公式に意見が求められ  
た。また、ペロネーゼユネスコ事務局長は、発足する予定の

ヌビア事業促進委員会のメンバーに三笠宮の就任も要望し、  
翌六〇年一月に訪日する際、この意思を改めて日本政府に伝  
えた。<sup>14)</sup>

ただ、この問題に関し、米英をはじめとする西側先進諸国  
は遺跡保存の意義を認めたが、その実行には多大な資金を要  
するため、当初静観の姿勢を保っていた。アスワンダム建設  
の当事者でもあるソ連は、口頭でユネスコ保存計画を支持し  
たが、それが反ソ宣伝に使われることがないかと警戒的な姿  
勢を取っていた。<sup>15)</sup> 日本政府の方も他の主要加盟国とともに  
打診を受けたものの、財政支援などについて特に強く期待さ  
れた形跡は見られなかった。その意味で、このヌビア問題に  
おいて日本は従来通り、他の先進国の後について、形式的な  
協力姿勢だけを示し、実質的援助を行わずに済むことが少な  
くとも理論的には可能であった。だが、今回の日本の対応は  
それまでと違っている。

六〇年二月五日、ペロネーゼ事務局長が離日した直後、外  
務省、文部省、及び日本ユネスコ国内委員会の担当官が一堂  
に会し、ヌビア事業への日本の政策を討議した。この会合の  
冒頭で、外務省の鶴岡千仞国連局長はヌビア事業計画に対す  
る外務省の方針を説明し、

ユネスコ加盟国としてユネスコの事業に協力するのは当然

なことであり、しかも斯る国際的大事業に対して、頭から先方の申し出でを拒否するのは好ましくない。外務省としては関係方面と充分相談の上態度を決める訳であるが、可能な範囲の協力をを行うよう努力すべきであろう。

と支持協力の姿勢を示した。それに呼応する形で、外務省派遣の武藤義雄日本ユネスコ国内委員会事務総長も「文化国家を標榜するわが国がユネスコの取り上げたかかる大事業に対し協力をしなかつたら文化国家の恥辱となる」と発言した<sup>16</sup>。

ところが、文部省は極めて冷淡な態度を取り、特にユネスコ国内委員会を主管する杉江清文部省調査局長はスビア事業に「最初から掛かり合うと最後まで抜け出せないこととなるので、この点を考慮に容れて、この事業が最後まで関係するだけの学術的価値のある事業かどうか充分検討する必要がある」と述べ、外務省を牽制した。結局、この日の会合で具体的な協力策につき、意見の一致が見られず、調査隊の派遣や募金などの問題に関しても文部省は国内委員会と研究してから改めて協議すると約束するに止まった<sup>17</sup>。

この政府における膠着状態は長く続かなかつた。六〇年二月九日、かねてからエジプトの遺跡問題に関心をもち、その上政府側(特に外務省)の後押しもあって、三笠宮はペロネーゼ事務局長の要請を受け入れ、スビア遺跡救済国際委員会(会

長はスウェーデン国王)のメンバーに就任した。その勢いで、日本政府は「国として」好意的に協力するとの基本方針を決め、外務省も態度が依然曖昧だった文部省に代って、日本国内における協力的体制作りの事実上の主管官庁となり、その旨が二月一日に武藤事務総長によりユネスコ国内委員会に報告された<sup>18</sup>。

一週間後、文部省方面の政策議論にも新たな展開が見られた。五日の外務省との協議における了承事項として、文部省とその管下のユネスコ国内委員会は二月一九日、主として考古学の専門家を招いて、スビア遺跡保存に関する学界の意見聴取を行った。その席上、文部省の慎重な姿勢と対照的に、学者たちはこそつてスビア遺跡保護事業に参加する意義を強調しただけでなく、協力方法についても単なる財政援助を超えて、調査隊ないし発掘隊の派遣まで提案した。また、同席した三笠宮もこれら学者の意見を強く支持し、自分自身及び所属する日本オリエント協会の協力まで約束した。その結果、文部省は同省が支援する他の考古学調査計画への支障や技術力の欠如または経験不足の問題などを理由になお方針転換に消極的であったものの、大勢に促され、協力の可能性に関する調査の即時開始を認めざるを得なかった<sup>19</sup>。更に、二月二九日、外務省の鶴岡国連局長、高橋覚国連局参事官、栗野科学課長、武藤事務総長と文部省の岡野学術課長は外務省で二

度目の協議を行つて、藤山愛一郎外相の協力でユネスコのヌビア実行委員会委員に細川護立日本文化財保護委員会委員を推薦することを決定し、その上外務省は自らの予算で考古学者のヌビア遺跡実地視察を助成することも決めた。<sup>20</sup>

こうして、日本政府、特に外務省は民間の有識者などの協力を得て政府内における反対意見を抑え、取り敢えずユネスコのヌビア救済計画に協力する方向へ第一歩を踏み出した。しかし、これですべての問題が解決されたわけではなく、日本の実質的支援が約束されたことを意味したともいえない。協力計画の制定と実施における各方面の意見調整、そして援助資金の調達問題はまだ全然目処が立っていないからである。

### 三、ヌビア遺跡保護協力委員会の設置をめぐる政治過程

政府の協力方針が確認された直後、外務省はカイロ留学中の日本人考古学者を大使館の囑託として採用すると同時に關係在外公館にヌビア問題についての資料の収集を命じた。在外公館の方も、たとえば在エジプト大使館のようにこの件に対し、並々ならぬ熱意を見せており、土田豊大使は本省宛にヌビア協力に関する長文の提案報告を打電し、協力の具体的な方法まで進言した。<sup>21</sup>しかし、国内における政策調整は遅々

として捗らなかつた。

土田大使の報告を受け、外務省、文部省とユネスコ国内委員会は一九六〇年六月、協力体制について二回にわたつて会合した。その際、日本国内におけるヌビア遺跡保護協力委員会の設置が議論されたが、国内ユネスコ事務の主管官庁である文部省は協力委員会を外務省に置くことに強く反発したため、代案として取り敢えず関係政府機関のみによる「諮問委員会」を文部省の付属機関として設置することで決着がついた。一方、外務省は政府拠出金の予算折衝、発掘隊参加の可能性調査、対外宣伝、並びに民間募金（文部省と協同）など多くの難題を背負うことになった。<sup>22</sup>

その後、外務省内において、在エジプト大使館から引き続き遺跡保護委員会の早期設立を促したり、日本のヌビア計画への積極的な参加による「政治的、宣伝啓発的」効果を具申したりする電報が寄せられた。また、松井駐スウェーデン大使もストックホルム訪問中の日本人考古学者に対し「ぐずぐずせず、できることから早く取りかかることが何より肝腎」だと語り、「日本の当局にて時を逸しないよう警告してほしい」と依頼した。<sup>23</sup>それと同時に、外務省本省では、文部省側の行動を待たずに、六〇年八月末、ヌビア遺跡救済運動推進のための計画案を纏め上げた。そのなか

に、民間向けの宣伝啓発活動、政府予算の支出と約五千万円

の民間募金の実現、調査隊や発掘隊の派遣、器材の援助、国内委員会の設置、及び外務大臣による財界有力者への拠出依頼などが盛り込まれていた。一〇月に、国連局科学課はさらに今後五年間の間に、政府と民間から合わせて一億円の拠出金をスビア事業に支出する方針を固め、その一ヶ月後は二億から三億円程度の募金計画も練り上げられた。<sup>24</sup>

しかし、外務省以外の省庁または財界は慎重な姿勢を崩していない。まず、政府内の諮問委員会業務を担当する文部省側の作業は進んでおらず、国内協力委員会の設置についての具体案を示さなかった。しかも、文部省は委員会設置のための経費を次年度の予算案に計上しようとしなかった。一方、大蔵省に対して、外務省は六〇年二月の段階ですでにスビア協力の相談を持ち掛けたが、積極的な対応を引き出すことができなかった。結局、七二〇万円の外務省スビア関係概算要求は認められなかっただけでなく、額を半減して出された三六〇万円の復活要求もスビア救済運動は「プロジェクトとしてまだ具体案ができておらず、各国の協力振りもまだ良く判らない」との理由で大蔵省主計局に却下された。<sup>25</sup>

政府資金のほかに、外務省は財界、とりわけ経団連の協力にも期待しており、植村甲五郎経団連副会長の国内協力委員会委員就任を高崎達之助元経企庁長官や佐藤喜一郎（三井銀行会長）日本ユネスコ協会連盟会長などを通して強く要望し

た。だが、経団連側の反応も非常に消極的であり、ただ国内協力委員会の設置の必要性を強調するに止まり、具体的なコミットを控えている。協力要望を受けた植村は経団連内ではかの募金計画もあるためどこまで協力できるか判らないとの理由で、「外務省担当官の説明を聞くために会っても、良い返事ができないから会いたくない」と外務省の面会要求を断った。<sup>26</sup>

これら関係方面の態度にかかわらず、外務省は国内協力委員会の早期設置を目指して精力的な調整活動を繰り広げた。六〇年十一月、外務省内においてユネスコのスビア遺跡保護運動への協力に関する閣議決定案と趣意書がまとめられた。

一二月、国内ユネスコ活動を主管する文部省に対して、外務省は再度交渉を申入れ、在エジプト大使館の報告を使い、スビア問題をめぐる国内外の情勢を説明した上、国内協力委員会の早急な設置が必要だと説得を試みた。最後に、文部省側の要求も大幅に入れ、ようやく任意団体としてのスビア遺跡救済国内委員会の設置に関する大筋な合意を取り付け、設置準備委員会発足のための協議に入ることで漕ぎ着けた。<sup>27</sup>翌六一年三月、外務、文部及びユネスコ国内委員会の担当者が打ち合わせた末、小坂善太郎外相と荒木萬壽夫文相の名義で各界の有識者を招待し、協力委員会設置への協力を正式に要請した。その間、財界との接触も続けられ、四月二〇日、

「スビア遺跡救済協力委員会」は足立正東京商工会議所会頭、植村経団連副会長、諸井貫一日経連代表常任理事なども含む二四名の委員を以つて発足した。

ユネスコのスビア事業計画への国内の協力体制は救済協力委員会の設立で一先ず軌道に乗った。しかし、この委員会は実際の協力につながる保証がまだどこにもなかったのである。支援策のなかで最も中心となる財政援助について、外務省予算の裏付けがほとんどなかった一方、文部省は予算措置すら取るうとしなかった。その上、財界の態度も曖昧であったため、委員会が発会した時点では、日本はユネスコに対し、援助の金額を全く約束できない状態であった。これらの問題はすべて新設の救済協力委員会の課題として残つたのである。

#### 四、国内協力運動の展開とその政治過程

一九六一年に入り、スビア遺跡保存をめぐる国際環境が徐々に変化しはじめた。同年四月、アメリカのケネディ新政権は国会に教書を提出し、スビア保存事業に一千万ドルを拠出する意志を表明した。それとともに、フランス、西ドイツ、インドなどの国々もユネスコに対し、政府援助の形で相当程度の資金提供する意志があつた。ただ、その間、日本に対し

ては、六一年八月以降、ユネスコ本部、スーダン及びエジプト両国の政府から公式の協力要請が四回ほどあつたのみで、他の加盟国から出資を迫られることは見当たらなかった。

六一年八月、ユネスコのマウ事務局長代理はスビア救済国際実行委員会の勧告として加盟国政府宛の書簡を発し、救済事業に要する経費の不足分六七〇万ドルをユネスコ分担金率に依じて各国に割り当てるといふ出資計画を発表したが、この半ば強制的な措置は主要加盟国の不満を買つた。国内予算を取れる見込が全然なかつた日本も翌年のユネスコ執行委員会での案に対する反対意見を述べたが、その際は他国から批判されたこともなく、逆に米英ソ三大国が口をそろつて日本の立場を支持した。

だが、外務省を中心とする日本国内の協力活動は決してそれで緩めてはいなかつた。救済協力委員会が設置された後も、外務省と文部省の間で本件に関する協議が頻繁に行われたが、文部省はその主管する調査隊の派遣問題などについて依然として消極的であつた。経団連を中心とする財界の方も同様であつた。植村経団連副会長は外務省からの再三の要請で一応協力委員会のメンバーになつたものの、会議にはほとんど出席せず、常に代理を寄越していた。そして、財界の代表も協力委員会の二回目の集まりで、早く本件援助は「主として政府予算から拠出し、民間からはプラス・アルファという

程度の募金とすること位が適當」だという態度を表明した。<sup>31</sup>しかるに、この肝腎な政府予算について、六二年一月の折衝で次年度予算に三六〇万円（一万ドル）を計上する内諾をかりうじて取れたものの、それ以上の支出は当分得られないのが現状であった。<sup>32</sup>そこで、外務省は再び関係方面への独自の働きかけを試みた。

まず、国内全体におけるスビア問題への無関心を察知して、外務省はその報償費予算を使い、スビア関係のユネスコ印刷物の配布に着手した。<sup>33</sup>それと平行に、外務省幹部及びユネスコ国内委員会に所属する外務省系スタッフは様々な機会を利用して国内協力体制の強化を図っている。六一年七月、土田前駐エジプト大使は離任した直後、国内委員会の総会において武藤事務総長を通して、「文化国家として自他共に許し且又、ユネスコ加盟国中でも有力な地位を維持して」きた日本にとつて、スビア事業への協力は「当然」であるとの伝言を託し、一層の援助を呼びかけた。<sup>34</sup>一二月、国内啓発の一環として、外務省はスビア事業の調査を担当する嘱託の考古学者をカイロから一時召還し、現地状況やスビア遺跡の価値について各方面に紹介させた。<sup>35</sup>翌六二年一月、栗野国連局科学課長は国内委員会の運営委員に対して外務省側のそれまでの努力を報告し、民間募金の目標額や方法の決定について協力を求めたが、多くの委員は民間募金への賛同を表明した。

戦後日本の対外文化協力政策の転換とその歴史的背景（潘）

そこで、その会議の後、栗野はさらに井上事務総長や赤石清悦事務次長など文部、外務両省の幹部と協議を重ね、民間ユネスコ連盟を中心とする募金計画の実施についての合意を獲得した。<sup>36</sup>国内委員会の中にも民間ユネスコ連盟の熱意を誘い出すため、外務省出身の井上事務総長は委員会の会合でユネスコ連盟が積極的に募金を行えば、大蔵省にプレッシャーをかけることができ、結果的に日本政府の拠出を円滑にさせることができると論じた。<sup>37</sup>

同様な働きかけはスビア遺跡保護協力委員会に対してもなされた。土田元駐エジプト大使は帰国後直ちに協力委員会の事務局長に任命され、同委員会の実質的活動の責任者となった。そして、協力委員会における議論を積極的協力の方向へ運ぶために、外務省担当官はユネスコ国内委員会の幹部と事前協議を頻繁に行うほか、協力委員会全体会議の直前に、議事の進行を含む対策方針まで省内で綿密に作成した。<sup>38</sup>

財界や民間ユネスコ団体の他、外務省は新聞社をはじめとする報道機関へのアプローチにも力を入れた。六〇年八月に作成されたスビア協力についての最初の計画案において、マスコミはすでに国内啓発の重点の対象の一つとして見なされており、その後も報道機関の重要性が重ねて強調されていた。現に、前述したカイロ大使館の嘱託は一時帰国した際、外務省の手配で、毎日新聞、ジャパン・タイムズ、日本放送協会、

日本テレビ、外務省記者クラブなどで連載記事を發表し、あるいは講演を行った。時には外務省幹部自身もスビア問題について、積極的に新聞の取材に応じている。例えば、予算復活折衝が難航している六二年一月、外務省は東京新聞に對し、「日本ユネスコ内で活発に活動している有力国だけに無抛出では国際的に体面が保てない」とのコメントを伝え、大藏省に暗に圧力をかけた。<sup>40)</sup>

これら国内における努力とともに、在外公館からの協力への支持要請は六二年以降も続けられた。六二年一〇月、土田大使の後任である倭島英二駐エジプト大使は本省に凡そ三〇頁に及ぶ報告を送り、ユネスコのスビア計画への積極的な支援は「その実行面において政治的、経済的投資援助にも均しいものがある」として、「結局ある程度の寄付をすることとなるからには、その協力の意志を時機を失せず表明しておくことが得策」との意見を具申した。<sup>41)</sup>その翌年、今度はユネスコ執行委員を兼任する須山達夫駐モロッコ大使が駐仏大使館を通じて、スビア事業に対する日本側の財政援助につき「ユネスコ全加盟国における文化国日本の地位及びメンツに見合う醸出金にまで増額する要」があると指摘し、「毎年相当の額を国会の承認を条件としてブレッジする」ことを外務省本省に進言した。<sup>42)</sup>

結果から言えば、こうした外務省主導の協力要請はある程

度成功を収めた。最初から力点が置かれた国内委員会は主管官庁の文部省と違い、六一年から六三年にかけて、スビア事業協力を訴える委員会声明を二度発した上、募金や宣伝活動などにおいても大きな役割を果たした。民間ユネスコ協会連盟も外務省や国内委員会に説得され、その脆弱な財政基盤にかかわらず、全国規模の募金キャンペーンに乗り出した。このキャンペーンは特に日本ユネスコ団体連盟傘下のユネスコ協力会、学生ユネスコクラブや研究会などで大きな関心を呼び起こし、凡そ五千ドルの資金を集めた。<sup>43)</sup>

逆に、外務省として最も力を入れた財界への働きかけはほとんど効果が上がらなかった。もちろん、ユネスコ運動に関心を持つ一部の財界人は外務省の立場に好意的であったが、経団連を代表とする財界全体の空気は最後まで積極的協力の方向に転じなかった。そのため、日本の醸出金額は長い間一万ドル前後に徘徊しており、外務省にとって悩みの種となった。<sup>44)</sup>ところが、この問題は別のところで解決された。前述のように、外務省は報道機関を国内啓発の重点の一つとしており、そのスビア問題への関心の向上に努めていたが、この努力は功を奏した。六三年一月、朝日新聞社は同社の主催によって同年三月から四月にかけて東京と京都で開催される「エジプト美術五千年展」の収益をスビア救済事業に当てると發表した。その二年後、朝日新聞は福岡で開かれた別の美術展の

純収益もユネスコヌビア救済基金に送付した。この二回の寄付金は合わせて一二万ドルにも達しているため、ユネスコのヌビア遺跡救済事業への日本の財政貢献は一気に一一五万ドルまで膨れ上がり、ユネスコ主要加盟国のなかでも上位に入っていた。<sup>45</sup>

最後に関係在外公館の努力については、日本国内の複雑な政治過程に阻まれ、その積極的な提案の多くは政府に抑えられたか、先送りされた。<sup>46</sup>だが、外務省本省ないし日本国内において日本がしかるべき貢献をしなければならぬという雰囲気醸し出すという意味で、これら公館の働きかけを決して過少評価すべきではなからう。日本のコミットできる金額には限度があったものの、六三年一月、カイロ又はパリの日本大使館の度重ねる催促に促されて、日本は他の先進国に比べ、ユネスコ側の拠出要望に対する合意をいち早く出した。署名するという日本政府の訓令が駐エジプト大使館に到着した際はユネスコの要求を受諾する国がまだ一つもなかったのである。日本はその後いったん署名を控えたが、結局、米英仏独など主要各国に先駆けて全加盟国中五番目の早さで醸金の誓約を済ませた。<sup>47</sup>

戦後日本の対外文化協力政策の転換とその歴史的背景（潘

## 結 論

一九六〇年から始ったユネスコヌビア遺跡事業に対する日本の協力は八〇年代まで続いただけでなく、この協力政策をきっかけに日本がユネスコ賛助の国際文化遺産保護事業に恒常的に寄与するようになった。八〇年代初頭まで、日本はヌビア遺跡以外に、ユネスコの呼び掛けに応じて、インドネシアのポロブドール遺跡保護に一一五万ドル、パキスタンのモンジヨグタロ遺跡保護に四〇万ドル、タイのスコークタイ遺跡保護に七万五千ドルをそれぞれに出資しており、スリランカの仏教遺跡とモンゴルのアマルバヤスカラン遺跡の保護事業に機材あるいは専門家を提供した。そして八九年、日本政府は文化遺産保存信託基金をユネスコに拠出し、以降毎年三〇〇万ドルの拠金を行ってきた。<sup>48</sup>

一方、ここまでの分析によって明らかになったように、こうした大規模な国際文化協力事業の源となるヌビア遺跡保存への協力は必ずしも「外庄」の産物ではなく、外務省幹部を中心とする一部政府関係者と民間ユネスコ活動家の根強い働きかけで実現したものである。これらヌビア遺跡保護協力の支持者は所管事務又は日頃の関心により、国際関係の推移を敏感に察知し、西側先進国の一員として文化面における積極

的な対応の必要性を認識した。それと同時に、彼らは国際社会における日本の地位の向上に大きな期待を寄せており、戦後の民主化で日本が「文化大国」に生まれ変わったという自負を持っている。この点はヌビア事業への支持を呼びかける関係者の発言、もしくは公文書のなかで同事業と日本の「国際地位」との関連をしばしば言及されることからも看取できる。<sup>49</sup>しかしながら、彼らの熱意は国内の政策決定過程で最初から広く同調されたわけではなかった。既に触れたように、理論的にいえば、国内のユネスコ協力活動は元来外務省の管轄でなく、文部省はこの問題でインシアチブを取る立場にあったが、日常業務の大半が国内問題である文部省は国際関係に関心が低く、日本と地理的に離れているヌビア遺跡の保護に貢献する意志がほとんどなかった。

このネックを解けたのはユネスコ関係の政策決定における日本独特な多元的システムであった。歴史的な経緯により、日本において他のユネスコ加盟国と異なり、文部、外務両省庁が民間関係者と協議しながらユネスコ政策を策定する仕組みがあることは先述の通りである。対外政策に関する従来の研究の多くは政策決定における複数のアクターの参入が政策判断の合理性と効率性を損なう点をよく指摘している。しかし、このような問題がある一方で、複数のアクターの参加はより建設的な対外姿勢を産み出す可能性も看過すべきではない。

かろう。ヌビア遺跡保存事業への日本の協力はその一例である。ユネスコ国内委員会、ヌビア遺跡保存協力委員会、並びにユネスコ執行委員会への外務省官僚の進出は「ユネスコ活動に関する法律」で定められた国内主管官庁である文部省の消極的姿勢をかなりの程度まで牽制しており、ヌビア問題に関する政策決定が日本の国内的利益のみでなされることを効果的に回避した。それと同時に、日本ユネスコ協力会連盟のような民間勢力の政策決定への介入も外務省の努力を強化し、民間側の意志を政府の政策に反映することを可能ならしめた。そういう意味で、ヌビア協力を象徴とする日本の国際文化協力政策の転換は国際情勢に対する一部政策決定者の自発的な理解が国内の政策決定システムを通じて対外政策に影響を与えた結果であるともいえるのではなからうか。

### 注

- (1) 戦後初期の日本におけるユネスコ運動につき、日本ユネスコ国内委員会編『日本ユネスコ活動十年史』日本ユネスコ国内委員会、一九六二年、松村正義『国際交流史―近現代の日本―』地人館、一九六六年、三六九―三七〇頁、野口昇『ユネスコ五〇年の歩みと展望』シングルカット、一九九六年、二〇六―二三三頁、拙稿『Japanese Multipurpose Cooperation with United Nations Organizations 1946-92: Comprehensive Security, Domestic Political Stability』

and National Prestige, "Ph. D. Dissertation submitted to the Graduate School of International Political Economy, University of Tsukuba, 1999, pp. 241-254を参照。

- (2) 国際協力局編『ユネスコ総会―日本政府代表団報告』外務省、一九五三年、四六一―四八頁、国際協力局第三課編『第八回ユネスコ総会―日本政府代表団報告』外務省、一九五五年、四頁、日本ユネスコ国内委員会、前掲書、九一頁、国際協力局編『第九回ユネスコ総会―日本政府代表団報告』外務省、一九五七年、八頁及び五一頁、国連局科学課編『第十回ユネスコ総会―日本政府代表団報告』外務省、一九五九年、一五一―一六頁。
- (3) 国際協力局編『第九回ユネスコ総会』、二三―二四頁。
- (4) 日本ユネスコ国内委員会編『ユネスコ資料』、一九六三年一月、一〇四頁。
- (5) 文部省『第七九回日本ユネスコ国内委員会議事録』、一九八六年七月一日、二五頁。
- (6) 国際協力局編『ユネスコ総会』、一一頁と四七頁、国連局科学課編、前掲書、二〇頁。
- (7) 西村巖「ユネスコ総会に出席して」『初等教育資料』一七、三六頁。
- (8) 西村「加盟後の日本のユネスコ活動」『文部省ユネスコニュースレター』、一九五二年一月二日、一三頁。
- (9) 古蹟期における両省庁の争いについて、前掲拙稿、pp. 266-267を参照。
- (10) 内政史研究会編『鈴木九萬氏談話速記録』内政史研究会、一九七

戦後日本の対外文化協力政策の転換とその歴史的背景(潘)

- 四年、一九二―一九三頁。
- (11) 国際協力局第三課「国協三課所管事項報告」一九五七年一月四日、外務省記録、マイクロフィルムB-0082(外務省外交史料館所蔵、以下同)。

- (12) 日本ユネスコ国内委員会「運営小委員会第一二六回会議事要録」、一九六二年七月八日、『ユネスコ資料』八号、一九六二年三月、一〇二頁、井上孝治郎「ユネスコに対する日本の協力」、国連局編『第一二回ユネスコ総会日本政府代表団報告』外務省、一九六四年二月、三八頁。
- (13) 日本ユネスコ国内委員会「運営小委員会第一三九回会議事要録」、一九六二年八月一日、日本ユネスコ国内委員会「運営小委員会第一四一回会議事要録」、一九六二年一月一日、『ユネスコ資料』二二号、一九六三年三月、九五頁及び九九頁。
- (14) 松井大使より鶴岡国連局長への電報、一九五九年一月三〇日、『ユネスコのニューピア地域遺跡保存計画の件』(古垣駐仏大使発藤山外相宛電報)、一九六〇年一月五日、いずれも外務省記録、マイクロフィルムJ-0066。
- (15) 「ユネスコ友好国常駐代表の会合に関する件」(古垣大使発藤山外相宛電報)、一九五九年一月二日、『ヴェロネーゼ・ユネスコ事務局長との会議に関する件』(松井大使発藤山外相宛電報)、一九五九年二月一日、同右。
- (16) 「スビアの遺跡保存に関するユネスコの計画参加問題に関する第一回会議」(議事要録)、一九六〇年二月五日、同右。
- (17) 同右。

- (18) 「ナイルに沈むエジプト遺跡救おう」『読売新聞』、一九六〇年二月一日、日本ユネスコ国内委員会「運営小委員会第一〇九回会議議事要録」、一九六〇年二月一日、「ユネスコ資料」二号、一九六〇年二月、一〇〇頁。
- (19) 「スビア遺跡保存に関する学界的意見聴取のための会合」(議事要録)、一九六〇年二月一九日、外務省記録、マイクロフィルム「0082」。
- (20) 「スビア計画実行委人選に関する件」(作成者不明)、一九六〇年二月二十九日、同右。
- (21) 「スビア問題に關し当地在住鈴木氏の当館囑託採用方策議に関する件」(土田大使發藤山外相宛電報、一九六〇年五月二十六日、「スビア遺跡保存の爲の國際的措置に関する件」(土田大使發藤山外相宛電報)、一九六〇年五月二十五日、鈴木八司在カイロ日本大使館囑託より前田光明日本ユネスコ国内委員会事務次長への報告、一九六〇年二月二十八日、鈴木囑託より前田次長への報告、一九六〇年四月七日、同右。
- (22) 国連局科学課「スビア遺跡保存計画に関する打合せ」(議事要録)、一九六〇年六月二三日、同右。
- (23) 「ユネスコのスビア計画の件」(土田大使發藤山外相宛電報、一九六〇年七月四日、「スビア遺跡保存の爲の國際措置に関する件」(広田駐エジプト臨時代理大使發小坂外相宛電報)、一九六〇年十一月三日、江上波夫氏より洪沢敬三氏への私信、一九六〇年八月六日、同右。
- (24) 国連局科学課「スビア遺跡救済運動推進のための計画案」、一九六〇年八月二三日、国連局科学課「スビア遺跡保存拠出金」、一九六〇年一月七日、同右。
- (25) 国連局科学課「スビア救済事業計画のための第三回打合わせ会」、一九六〇年八月一六日、「ユネスコのスビア遺跡救済運動のための拠出金の予算要求に関する件」(作成者不明)、一九六一年一月九日、同右、『読売新聞』前掲記事。
- (26) 「三笠宮、高崎達之助氏と鶴岡局長、武藤事務総長の会談の件」(作成者不明、一九六〇年九月九日、国連局科学課「ユネスコのスビア遺跡救済運動に対するわが国の協力に關し佐藤経団連國際部長との会談の件」、一九六〇年二月七日、国連局科学課「ユネスコのスビア遺跡運動に関する件」(植村経団連副会長の意向)、一九六一年二月一六日、いずれも外務省記録、マイクロフィルム「0082」。
- (27) 「ユネスコのスビア遺跡救済運動に対する協力に関する件」(閣議決定案)(起案者不明、一九六〇年一月三〇日、国連局科学課「ユネスコのスビア遺跡救済運動に対するわが方の協力に關する打合わせ会」、一九六〇年二月一日、同右。
- (28) 「ユネスコのスビア遺跡保護運動協力委員会設立に関する件」(小坂外相發倭島大使宛電報)、一九六一年三月三〇日、外務省情報文化局「スビア遺跡保護協力委員会の発足について」(記事資料)、一九六一年四月二二日、同右、「國際的保護に協力、民間からも寄付募る」『朝日新聞』、一九六一年四月二二日。
- (29) 「スビア記念物救助國際キャンペーン國際実行委員会、パリ一九六〇年三月一六日―一七日援助提供の申し出」(國際実行委員会會議資料草案、「ユネスコのスビア遺跡保存計画の件」(古垣大使發

小坂外相宛電報」、一九六二年五月九日、外務省記録、マイクロフィルム F-00698。

- (30) 「スビア遺跡保護（特にアブ・シンベル神殿保存計画）につき在京 IAR 臨時代理大使よりわが国援助要請の件」（作成者不明）、一九六一年八月三日、「スビア遺跡保存計画に関する件」（倭島大使宛小坂外相宛電報）、一九六一年、九月一四日、島重信（外務審議官）「スビア遺跡保存に関する件」、一九六二年八月一一日、「マユール書簡に対する各国政府の態度（在外公館よりの報告に基づく）」（作成者不明）、一九六一年一〇月二七日、「スビア遺跡保存計画に関する件」（小坂外相宛秋萩原駐仏大使宛電報）、一九六一年一〇月二八日、「ユネスコのスビア遺跡保護運動に関する件」（倭島大使宛大平外相宛電報）、一九六二年一〇月一〇日、いずれも同右。
- (31) 栗野鳳（国連局科学課長）「スビア遺跡保護協力委員会第二回会議議事に関する件」、一九六一年九月二二日、同右。
- (32) 「ユネスコのスビア遺跡保護運動に対する協力のための募金等に関する件」（作成者不明）、一九六二年一月一一日、「スビア遺跡保護運動に関する件」（大平外相宛秋萩原大使宛電報）、一九六三年一月一七日、同右。
- (33) 国連局科学課「ユネスコ・クーリエ」日本語版特集号（スビア遺跡救済運動、一二月号）買上げ方に関する件」、一九六一年一〇月二五日、同右。
- (34) 土田本人による講演が予定されたが、会議の当日体調を崩したため、武藤事務総長はその発言原稿を代読した。日本ユネスコ国内委員会「日本ユネスコ国内委員会第二六回会議」（議事録）、一九六一年七月一四日、「ユネスコ資料」八号、七四頁。
- (35) 「スビア遺跡保存協力計画に関する件」（倭島大使宛小坂外相宛電報）、一九六一年九月一四日、鈴木囀託より栗野科学課長への私信、一九六二年一月三日、外務省記録、マイクロフィルム F-00698。
- (36) 前掲「ユネスコのスビア遺跡保護運動に対する協力のための募金等に関する件」。
- (37) 日本ユネスコ国内委員会「日本ユネスコ国内委員会第三二回会議」（議事録）、一九六三年九月一九日、「ユネスコ資料」一四号、一九六四年三月、一三五頁。
- (38) 「ユネスコのスビア遺跡救済運動に対する協力のための国内委員会設立準備の件」（作成者不明）、一九六一年三月二日、「スビア問題打合わせ会」（作成者不明）、一九六三年一月二四日、「スビア遺跡保護協力委員会におけるわが方対策」（作成者不明）、一九六三年一月二六日、外務省記録、マイクロフィルム F-00698 を参照。
- (39) 「スビア遺跡救済運動推進のための計画案」前掲、「スビア遺跡保存計画に対するわが国協力に関する件」（小坂外相宛倭島大使宛電報）、一九六一年、二月九日、民間募金に関するメモ（作成者不明）、一九六三年一月一八日、「鈴木八司氏帰国後行ったスビア事情講演会ならびに記事執筆状況」（作成者不明）、一九六一年一月二九日、同右。
- (40) 「国際的体面保てない、外務省スビア遺跡救済費要求」『東京新聞』、一九六二年二月二六日。
- (41) 「スビア遺跡保存問題に関する件」（倭島大使宛大平外相宛電報）、一九六二年一〇月一七日、外務省記録、マイクロフィルム F-00698。

戦後日本の対外文化協力政策の転換とその歴史的背景（潘）

を参照。

- (42) 「スビア遺跡保護醸出国会議に関する件」(萩原大使発大平外相宛電報)、一九六三年五月二日、同右。
- (43) 「スビア遺跡保護運動の促進について」(森戸日本ユネスコ国内委員会会長発荒本文相宛建議書)、一九六一年七月二十八日、「スビア遺跡救済運動の促進について」(鳥養日本ユネスコ国内委員会会長発大平外相宛通知)、一九六三年一月十九日、「スビア募金開始に関する打合わせ会」(作成者不明)、一九六三年四月五日、「スビア遺跡保護のための国民募金について」(鳥外務事務次官発佐藤日本ユネスコ協会連盟会長宛書簡)、一九六三年四月二三日、同右、日本ユネスコ国内委員会「日本ユネスコ国内委員会第三二回会議」議事録)、一九六三年七月二六日、『ユネスコ資料』一四号、一一八頁、UNESCO Activities of Japan (Tokyo: Japanese National Commission for UNESCO, 1968), pp. 38-39。
- (44) 「スビア遺跡保護運動に関する件」(大平外相発萩原大使宛電報)、一九六三年三月一四日、「スビア遺跡保護運動に関する件」(萩原大使発大平外相宛電報)、一九六三年三月一五日、「スビア遺跡保護醸出国会議に関する件」(北原駐仏臨時代理大使発大平外相宛電報)、一九六三年四月一二日、外務省記録、マイクロフィルムI-0068。
- (45) 「スビア遺跡救おう、政府も援助にのり出す」『朝日新聞』(夕刊)、一九六三年一月二七日、UNESCO Activities of Japan, p. 38。
- (46) 例えば「スビア遺跡保護醸出国会議に関する件」(大平外相発萩原大使宛電報)、一九六三年五月六日、外務省記録、マイクロフィルムI-0068。
- (47) 「スビア遺跡保護醸出国会議に関する件」(大平外相発倭島大使宛電報)、一九六三年一月二九日、「スビア遺跡保護醸出国会議に関する件」(倭島大使発大平外相宛電報)、一九六三年一月四日、「スビア遺跡救済問題に関する件」(北原臨時代理大使発大平外相宛電報)、一九六四年三月二四日、同右。
- (48) ここで引用したデータにつき、外務省文化事業部編『国際文化交流の現状と展望』大蔵省印刷局、一九七三年、一五二頁、文部省編『ユネスコと日本』文部省、一九八二年、一九頁、野口前掲書、二二二—二三四頁を参照。
- (49) この点に関し、既に触れたもの他に、例えば、「外務大臣挨拶要旨」(作成者不明、一九六一年三月一三日、「第四回スビア遺跡保護協力委員会議事要録」(作成者不明)、一九六三年一月二九日、外務省記録、マイクロフィルムI-0068を参照。