

グローカリズム時代における自治体の 国際活動と国際秩序形成

富野 暉一郎

(島根大学法文学部)

1. はじめに—東アジアの文化的多様性と共通性から—

日本海を含む東アジアは、歴史的に見て、近現代の一時期を除いて西洋文明と対照される東洋文明の中心地であり、また西洋文明伝播の東端であった。西洋文明の場合と違い、東洋においては中国が地域における圧倒的な存在であり続けたために、東アジアの中国周辺諸民族は中国の文物の影響を受けた共通の政治的文化的経験を土台とする社会を構築する一方で、民族がおかれた風土的地理学的特徴に基づく独自の文化を育て意識することで、中国に対して民族のアイデンティティを常に明確にしなければならなかった。

現代まで東アジアの諸国に色濃く残る、仏教・道教・儒教などの宗教・社会規範や祖先崇拝の社会儀礼などにおける共通性は中国文明の影響なしには語れないであろう。その一方、われわれは東アジアにおける各民族の独自性と多様性の光と陰を、各民族が咲かせた香り高い文化や戦争と侵略の歴史として経験してきたのである。

近代以後、産業革命によって強化した西欧諸国の影響力の浸透によって、高い文明を誇ってきた東アジア諸国も西欧諸国と日本による植民地化・分断化の波に呑み込まれた後、第二次世界大戦後に革命や独立運動によって各民族の独立が達成されたものの、東アジアは米ソ両陣営が厳しく対立する東西冷戦の最前線として分断化されつづけた。

環日本海圏は東アジアにおいてイデオロギーや民族の分断が最も先鋭的化された地域であり、冷戦が世界的規模において終結し、民主主義や市場経済原理に基づく新たな世界が開かれているにもかかわらず、歴史的に蓄積された負の遺産を精算し、地域の発展とそこに住む人々の福祉を実現するために必要な、相互信頼に基づく開かれた共存協力関係はいまだに実現されていない。

しかしもし我々がこの課題に積極的に取り組んで政治経済的に安定した地域協調体制を構築する努力を積極的に展開しなければ、冷戦後の世界の社会経済システムの激変のなかで、日本海をめぐる地域は世界の発展から取り残される危険がより大きくなって行くであろう。

環日本海圏における相互信頼関係と安定した政治経済システムの構築は、東アジアにおける中国の圧倒的な存在感を軸とした多様な民族による多様な文化の共存の歴史を踏まえつつ、諸民族間の文化的多様性に対する尊重・寛容・相互理解に基づいて、現代の政治経済システムに適合した地域的な社会経済圏を形成するための当事者相互における交流・協力・技術移転・資金援助などにかかる具体的なプロジェクトの有機的な結合を推進力とする圏域の意識的な形成によってのみ達成されるはずである。

その場合、国家間における安定した共存関係の構築への努力は確かに強力でありかつ目に見え

る成果を生みやすいが、国益や過度の民族意識によって簡単に信頼関係が破壊されてしまう危険があることは歴史に多くその例があり、現実に環日本海圏において新たな安定した国際的枠組みがいまだに実現されていない理由の一つでもある。それに対して、人や地域相互の直接的な交流・協力による相互理解の推進や人間性の相互尊重などは、個人や小集団レベルにおいて容易に展開できるものであり、国益に囚われることが相対的に少ないことから、basic human needsや社会開発などに対応可能な、直接的な手法による民生の安定を通じた社会的安定や地域の秩序の形成に有効なものとして世界的に高く評価されている。

近代的国家システムが変容を迫られている今日の世界にあって、安全保障は、もはや軍事的なもののみで充足されるのではなく、ある国家・国民が、文化・経済・科学技術そして軍事などそれぞれの分野における国際貢献によって、いかに他の国家・国民から信頼され必要とされる存在になりうるかという、総合安全保障の時代に入っている。その意味で、国家の枠組みによる新たな国際秩序の形成が立ち遅れている環日本海圏において、民生の安定を主要な対象とする自治体の国際活動の可能性を検証し、住民と行政のパートナーシップに基づく自治体の国際政策の在り方を考察することは、平和的国際貢献によって東アジアにおける新たな安全保障の枠組みを形成する歴史的挑戦と言える。

以上に述べた環日本海地域における多様性と国際社会の変動に対応する環日本海地域の自治体の国際活動を構築するためには、従来の線的な地域間交流・協力は既に政策的な限界が見えている状況にあることを認識しなくてはならない。今後は面的な広がり、地域社会から環日本海地域の諸問題を解いて行くための新たな政策の展開が求められていると言える。

本稿では、上に述べた観点から、環日本海圏における自治体の国際交流・協力を、「グローバルな世界秩序」と「自治体国際政策の高度化」の2つの側面から捉え、今後の環日本海における自治体による国際活動の可能性と政策の方向性を検討してみたい。

2. 新世界秩序としてのグローカリズムと自治体外交

まず、冷戦が終焉し混沌とした状況にある世界がどのような方向に向かうのかを考察することを通して、国家主体の国際関係だけでは不十分になった世界の構造「グローカリズム」を提起し、そこにおける国際関係を明らかにしたい。

ベルリンの壁の崩壊以後の世界においてもっとも特徴的なことは、近代国家システムにおける国家主権の動揺だと考えられる。科学技術の発展と産業の巨大化を契機に世界の経済社会システムが地球大に広がり、国境を超えた流動性がすべての分野で顕著になる現代社会のボーダレス化が支配的な潮流となり、さらに冷戦の終結によって市場経済が世界全体を覆う事態となった結果、世界の構造は完全にグローバル化して国家中心のそれから根本的に変わってしまっている。実際、企業活動が多国籍化し、世界を流動する資本は国家の都合にかかわらず利潤を求めて金融を動かし、資本の一国に対する集中投資や逃避が世界経済をゆるがす時代になっている。現在世界各国が競って取り組んでいる規制緩和・自由化も、見方を変えれば、国際化した企業にとってグ

ローバル経済システムのなかで自由な利潤追及をする上での障害物となってしまった国レベルの規制や保護という国家の経済主権を縮小させる動きの一つと言える面がある。また、産業・経済活動の地球規模化に伴い資源・環境・食料・金融などのあらゆる面で国際的な相互依存関係が強くなり、さらに国際機関や世界的課題に直接かかわっているNGOなどの力が強まったために、軍事力の行使も含めて、国家が単独で自己決定できる範囲が次第に狭まる傾向が加速されている。

その結果、世界を動かすアクターは、今や国際機関や企業・NGOそして地方政府など、国家以外のものにまで広がってきたといえるだろう。世界では今、国連やEU、WTOなど国家を超えた「超国家」が国家の機能を侵食するグローバル化が進む一方、生活の安定や社会的公正さの実現をより身近な「地方政府」「地域集団」などの自己決定に委ねることを求めるローカル化としての地方分権・自治政府化も顕著になっている。国家の機能がグローバルとローカルに分極するこの動きは、分割不可能で唯一と定義されてきた近代以後の国家主権を拡散・構造化させ、国家を絶対的な存在から機能的な存在である「機能国家」に変容させることで、世界を主権国家の単一支配から「超国家」「機能国家」「地方政府」が共存する「グローカル」な構造へ転換させるものである。

このようなグローカリズム時代にあるからこそ、われわれは権力的セクターとしての「超国家」「機能国家」「地方政府」の3者と、非権力的セクターとしての「企業・資本」「地球市民・NGO」の2者が、複雑な相互関係の中である時は協調し別々のときには競争もするようなダイナミックな世界の構造を前提として、人々を真に豊かにし人間らしい人生を実現するために「地方政府」や「地球市民・NGO」が国際社会において果たすべき役割を、それぞれの国際活動の中に位置付ける必要がある。

国家が国際社会における唯一のルールメーカーとしての地位を失った世界モデルとしては、多賀¹⁾が環日本海圏研究の視座として国際政治の面から示した、多様なアクターが階層を超えて多様な関係を結ぶ図式が示唆的である。

図 1

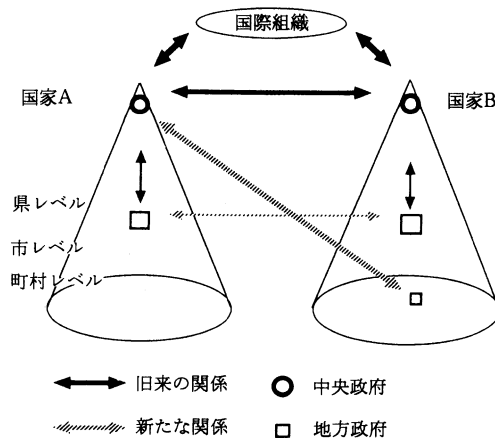
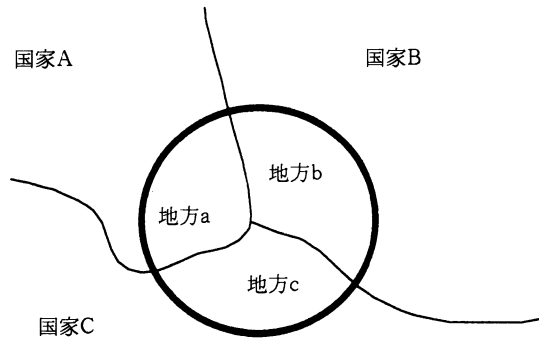


図 2



「環日本海研究」No.1, p. 24

特に欧州においては、1990年ごろからバルト海都市連合や旧東西欧州の境界地域の多数のEUORIGIONなど、多賀が想定した自治体を中心とする越境的（cross boarder）なネットワークや事業体が、現実のものとして急速に展開し活動を広げつつある³²。欧州において越境的な自治体国際ネットワークが急速に展開できた主要な原因の一つは、欧州の国家間の信頼醸成と協力の枠組みに依るところが大きいことは確かだとしても³³、環日本海圏ではむしろ国家の枠組みに先行して自治体による国際活動の積み重ねが状況を作ってきたことを考慮すると、それだけではない要素も考慮するべきではないだろうか。実際、欧州における自治体ネットワーク展開の底流には、1980年代以降、1981年にECとヨーロッパ地方自治体会議によって作られた「地方自治体あるいは地方当局の越境的協力に関するヨーロッパ枠組み条約」が発効し、それが1985年の「ヨーロッパ地方自治憲章」に引き継がれて、1995年のIULA（国際自治体連合）総会における自治体側からの世界変革のための「MIC = Municipal International Cooperation」の提唱に至る自治体独自の存在理由を明確化する自治体の運動があり、さらに国家とは異なる枠組みで住民福祉の実現を求める地域住民の具体的な要求とECやEUという超国家の地域政策が結合して自治体ネットワークが機能している事情を考慮しつつ、国際政治のモデルの検討を含めて改めて分析することが必要であろう³⁴。

3. グローカリズム時代の自治体の役割

ところでどのような時代であっても、民生の安定は地域社会や世界を平和にするための基本条件であるが、グローカリズム時代においてそれを担う主体をどこに求めるべきであろうか。「超国家」や「国家」は通常、人々の日常生活に直接姿を現わすことは多くない。また国家による海外援助は、発展途上国の基盤整備などに大きな役割を果たすとは言うものの、その基本は国益優先であるために、対象となる地域社会の住民生活にかえって不安定さや不利益をもたらしたり、国家間の不平等な状態の固定化を引き起こすなどの批判がなされてきた。

ところで「超国家」としての国連はすでに「超国家」と「地方政府」を結ぶ世界の平和戦略を明らかに示したことがある。ガリ前国連事務総長が1992年に事務総長報告として国連総会で提唱した国連の世界平和戦略「平和への課題」では、「Peace Keeping」・「Peace Making」と「Peace

Building」が基本とされていた。「Peace Keeping」は従来から国連の平和維持活動の主流であったもので、紛争の当事者の合意の下に、軍事力を背景とした食料や医薬品などの供給などの秩序維持や選挙などの社会秩序の回復を通じて紛争状態の解消を行うものである。「Peace Making」は冷戦の終焉によって米ソ両超大国の軍事力による直接的世界支配が終わり、続発する紛争に対してより強力な抑止機能が国連に求められる状況になったことに対する対応として提唱されたもので、紛争によって重大な人権の侵害や大量の難民の発生など国際社会に脅威を与える紛争については、安全保障理事会の承認を得て当事者の合意がない場合でも平和執行部隊を派遣して紛争を抑え込むという軍事力を全面に押し出した政策で、ソマリアに派遣された米軍を主体とする多国籍軍がその典型的なものであったが、この方式は失敗であったと評価されている。国連の第三の平和政策である「Peace Building」はすでに起こってしまった紛争を事後的に処理するのではなく、紛争や対立の根本的な原因である貧困や社会的な不公正、そして人権侵害などの社会的な矛盾や課題を解決することによって人々の安定した生活を実現し、民族や宗教の違いを通じて噴き出してくる緊張のレベルを下げて国際紛争を予防する、民生の安定による非軍事的平和政策である。

ところで「Peace Building」の主要な要素である民生の安定が、世界を平和にするための政策の主軸だとした場合、それを担うのは一体誰なのであろうか。

「超国家」や「国家」はその性質上、ほとんどの場合特定の狭い地域や個人を対象とすることがなく、人々の日常生活に直接姿を現わすことは多くない。また政府による海外援助は、発展途上国のための基盤整備に大きな役割を果たしているとは言うものの、国家による援助は基本的に国益が優先されて人々のニーズが基準にならないために、冷戦時代の社会主義圏の国々や北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）のように最も援助が必要とされる地域や人々に十分に手が差し伸べられないことがしばしば起きてしまう。

それに対して、地方自治体は、一人ひとりの住民と直接接触する市民の生活に最も近い政府であり、上下水道や保健・教育やまちづくり・行政の運営システム等々、市民生活を支え向上させるために必要な全ての分野にわたるノウハウや技術・人材を豊富にかつ安定的に確保しているために、地球全域にわたる地域住民の多様な要求に対応できる幅広い能力を持ち、自立的な地域社会の形成を支援することが可能である。従って、われわれは世界各地における多様な自治体が保持する行政ノウハウ・人材・専門技術の蓄積を自治体独自の立場から世界の地域社会の実態に合わせてキメ細かく提供することによって、国益の壁を超えた自治体レベルの社会改革を実現させ、政府ODAや軍事貢献にはない新たな世界平和への処方せんを書くことを期待できるのである。さらに、環境・軍縮平和や地域活性化などについて、地方政府が地域社会レベルにおける社会開発の実績に裏付けられた国際的なネットワークを組み、現代社会の多様な問題に関する国際世論を形成すれば、国際社会における国益の衝突を緩和し国家の暴走を抑制して包括的安全保障を高めることが可能である。

1995年9月、ハーグで開催された国際自治体連合世界大会は、「自治体の世界—地域から国際協力を変革する道」を主題とし、自治体国際協力（MIC = Municipal International Cooperation）の

現状分析と、MICが今後世界で果たしうる役割について共通認識を作る場を初めて設定した。

一方、日本でも自治省が1995年4月、自治体の国際活動を国際交流のみに厳しく限定してきた方針を前進させて、「自治体の国際協力推進大綱の策定に関する指針」を通達して、自治体の国際活動は一挙に「交流から協力へ」の転換期を迎えて、日本においても自治体の国際協力への動きは都道府県および政令指定都市のレベルを中心に急速に高まってきている。

このように、これまで国家の仕事とされてきた国際協力や援助などが、自治体が世界の動きに直接かかわる「自治体外交」の分野とされるようになったのには、それなりの理由がある。

まず80年代以降顕著になった、欧米の自治体による地域間国際開発協力イニシアチブ（CDI）と呼ばれる国際協力と、日本の先進自治体における環境保護などの分野を中心とする国際協力政策の展開がその推進力の一つになっていることは確かなことである。その一方で、冷戦の終焉後人々の生存と生活にかかわるBHN(Basic Human Needs)の充足による世界の安定と平和という緊急で重要な課題に対して国家が十分機能を果たせていないという現実に対応して、地方政府やNGOによる直接的でヒューマンスケールの援助・協力の重要性が認識されてきたという現実がある。その傾向は、国連による一連の国際会議、すなわち1992年のリオデジャネイロにおける環境サミットにおけるNGOの参加と地域社会の地球環境保護への取組を定式化したローカルアジェンダの提起に始まり、以後1996年のコペンハーゲンにおける社会開発サミット、1997年のイスタンブールにおけるハビタットⅡなどを通じて顕著なものになってきた。そこにおいて、地域社会の主体である地方自治体と市民・NGOは、国家とは異なる独自の役割を果たすべきことが強調され、それらの国際協力による課題解決へのアプローチの重要性が確認されている。これらの要因は、1980年代以来欧州や若干遅れて東アジアにおいて地方自治体が従来の姉妹都市提携を中心とした国際交流活動をさらに発展させ、自治体間国際協力や自治体外交を独自に具体化させて行ったことと併せて、自治体の国際活動を活性化させ、国際社会における自治体外交を容認させる大きな要因として作用したと考えられる。

IULAが1997年4月のモーリシャスにおける総会で、自治体による世界変革のための自治体国際協力（MIC）を進める基本理念として、global decentralization（地球社会の分権化）とsubsidiarity（下位共同体の独自性尊重）の二つの原則を掲げたことで、社会開発と民主主義に最も近い政府としての自治体の国際活動はよりその独自性を明確にし、国家を超えて国際機関やNGOなど、グローバルな世界における多様なアクターとの直接的連携を深めることになった。以下にこのような時代における自治体の国際活動の内容について、その現状をまとめてみよう。

4. 自治体外交の 카테고리

ところで自治体外交が実際に国際社会において広く認識され、自治体の国際活動が適切な理念と戦略に基づいて実行されるためには、当事者である自治体においてさえいまだに十分な共通概念を欠いている自治体の国際活動を整理して、自治体外交の総体を表現しかつ政策形成に即したカテゴリを明確にすることが必要である。

自治体の国際活動をカテゴリー化する試みはすでに国際的にもいくつかなされているが⁵⁶⁾、自治体の政策形成やNGOと自治体の協力関係を具体的に展開することを目的とした体系的な分類は未だ確立されたとはいえない。ここでは試みに自治体外交のカテゴリーを、交流・協力・ネットワークの三つの発展段階と、その社会的基盤となる内なる国際化・開発教育の2つの側面、そして住民生活の安全保障を通じた国際社会への取り組みである規制、の合計6種類に分類したうえで、本稿のテーマに即して、自治体国際活動の3つの発展段階を中心に議論を進めることとする。

〈1 交流－自治体外交の出発点〉

自治体の国際活動は、その多くが姉妹都市提携やスポーツ・文化交流などの交流事業とホームステイや相互訪問などの人的交流などを通じて国際社会を知り、親善を深めて平和な世界を実現することを目的とする国際交流を出発点としている。

それらは、自治体外交への入り口として市民レベルの理解が得やすく、交流活動を通じて培われた幅広い経験と人材が、より進んだ国際活動の展開を促す意味で重要なものである。

日本においては、戦後しばらくは複雑な国際情勢を反映して、米国の都市や海外移民先の都市との姉妹都市提携が主流を占め、アジア地域内相互の交流はほとんどないに等しかったが、日本と韓国の国交が回復すると、両国の都市間提携が進みそれと平行して学校・スポーツ団体・地域団体相互の国際交流が始まった。その後日本では旧ソ連の日本海沿岸都市との友好都市提携を経て、日中国交回復に伴なう日中間での友好都市提携が相次いだものの、アジア全域において都市間交流が本格的に活発化するのには冷戦の終結後の90年代に入ってからである。

現在では、アジアの経済的發展を反映して、最近まで南の発展途上国といわれていたアジアの各地域相互の交流事業が活発に展開されており、日本とアジア諸地域との間によくみられる非対照的な関係ではない、水平的交流が急速に展開している。

国際交流はすでに述べたように自治体の国際活動の入り口として容易に取組ができ、住民の理解を得やすい利点があるものの、逆に安易に出発することから、休眠状態に陥ったりパーティやイベントのような表面的な交流に流れる傾向が強くみられる。住民やNGOの交流活動が先行して財政的にも自治体独自の寄与がほとんどない欧米の自治体国際交流でも休眠状態になるケースが相当あるが、行政主導型でかつ財政的には自治体財源に依存することが常態化している日本の自治体国際交流は、より強くイベント型でありかつ国際交流施設建設などの箱ものに巨大な財政が動員される一方で、多くの場合住民の自主的で活発な交流を引き出すことができにくい。また、二つの地域間の交流は内容が限定されやすく発展性に乏しいために、マンネリ化など政策的な閉塞状況を招きやすい欠点がある。

自治体の国際政策はこの閉塞状況に対して、交流から協力・ネットワーク形成へと発展し国際社会への影響力を強めてきたが、一見マンネリ化している自治体交流が実は非常に重要な場面で機能する事例があることの重要性は確認しておく必要がある。

最近の事例としては東北地方にある岩手県久慈市とリトアニア（当時ソ連）のクライペーダ市

とのごく普通の姉妹都市提携が、リトアニアの独立に際して国に先立っての久慈市と市民の援助で独立を助ける全市的な運動のきっかけになるなど、自治体の交流が思いがけず高度な自治体外交の基盤となる可能性を持っていることを証明した。また、特に有名なのは、東ドイツの崩壊からドイツの再統一後に至るまで、隅々まで根を張ってしまった旧東ドイツの社会主義体制を資本主義体制に転換させる際に、旧西ドイツの自治体が姉妹都市の旧東ドイツの自治体に大量の職員を派遣して、法制度や官僚制だけでなく土地所有制度の復活など市民生活のあらゆる局面をカバーする急速な社会システムの全面転換を最小限の混乱と犠牲に抑えた事例である。

これまでによくみられた姉妹都市に対する災害援助なども含めて、予想不可能な危機や災害に際して、日常的に交流のある都市間における協力ほど有効なものはあまり見当たらない。その意味でも、国際交流による地域間および住民間の日常的連携は今後もその重要性が低下することはないであろう。

最近の傾向としては、2地域間の交流から多数の地域を包含するネットワーク型の交流や、国際交流を地域の活性化に役立てようとする中7規模の自治体の国際交流活動への参入が目立ってきていることも付け加えておきたい⁽⁷⁸⁾。

最後に、自治体の国際交流は、国際的にみれば必ずしも親善交流や非政治的な分野に限られるものではない。例えばニカラグアの左翼サンディニスタ政権に対して米国政府が右翼ゲリラ・コントラによって政権転覆を計ったことに対して、米国と欧州の自治体がニカラグアの自治体との間で連帯の都市間提携を結んだことは有名である。日本の自治体も一般に理解されているよりはるかに先進的な交流を実現していることはもっと注目されてよい。つとに有名な境港市と北朝鮮元山市との友好都市提携は、内容は交流そのものであるが、国交のない国の自治体との友好協定はそれ自体として交流を超えた象徴性を帯びている。また、世界的には十分認識されていないが、日本において日本海沿岸の市長が参加している日ソ沿岸市長会議が冷戦期の1970年代から継続し、国家間の緊張状態のなかで自治体・市民交流を続けて今日の幅広い環日本海交流につなげてきたことは貴重な事例である。

〈2 協力－CDIと自治体ODA〉

自治体の国際協力は、日本においては研修生の受け入れや特定分野への職員派遣など本来協力事業であるものが交流事業に含まれるなど未分化なままであり、自治体の国際協力推進の姿勢にもかかわらずまだその定着には若干の時間が必要なようである。そのような状況ではあるが、現場ではすでに教育・環境・保健・地域産業の振興などの分野における援助や技術移転が広範に展開されており、これらの事業は地方政府や市民レベルの国際協力活動として展開されることによって、地域住民自らの手による地域社会の自立的な発展と住民生活の向上に貢献する国際協力活動を活性化させつつある。

一方、欧州においては過去における植民地支配の歴史との関係もあって、市民レベル・自治体レベルを問わず南北問題への傾斜が強く見られる。伝統的に市民の広い支援にサポートされた

NGOの国際活動が強力な欧州にあっては、自治体の国際活動に法的／財政的な規制をかける国が多かったために、もともと自治体の自主的国際活動はそれほど目立つものではなかった。しかし80年代に入って、一方ではECの閣僚理事会がヨーロッパ地方自治憲章を採択して自治体の国際社会における活動の道を開き、他方ではNGO活動の蓄積の中から南北問題に対する市民の意識が、南の人々に対する“慈善”から、南北間の“公正さ”の実現に転換することによって、単なる金銭的・物質的援助から地域社会の住民の自立を実現させる社会開発や地域社会におけるグッドガバナンスを南北両地域の住民の協力によって実現することが目標とされるようになったことに伴って、自治体レベルの国際協力がその主軸として登場するようになった。

欧州におけるこの動きの特徴は、自治体やNGOが孤立して状況を切り開いてきたのではなく、国連・EC・世銀・各国政府当局・各レベルの自治体連合など多様な関係機関との協調体制の中で進められてきたことである。国際機関や政府開発援助の資金がNGOだけではなく自治体連合組織を通して地方自治体の国際開発協力プログラムにも流れる仕組が確立するなどの環境整備が進むなかで、80年代後半からCDI(Community based Development Initiative＝地域主体の社会開発)と呼ばれる国際地域間協力が市民の参加を得て発展してきた経過は今後のアジア・環日本海圏における自治体の国際協力を検討する上で重要なポイントである。日本では自治体の連合組織は6団体に分断されて、政府に対する独立性はきわめて乏しい。また、アジア・環日本海地域では、冷戦後の今日まで、欧州におけるEUのような地域的国際機関が自治体の国際活動の支援組織として実質的に機能するほど成熟していない。従って、環日本海圏における自治体国際協力に関する政策は、自治体の中央政府依存を低下させて独自の活動を活性化するとともに、自治体国際協力を支援する国際的な枠組みの形成に関する戦略的な政策をも視野に入れたものでなくてはならないだろう。

自治体国際協力の事例としては、先に挙げたドイツの姉妹都市や久慈市のように、都市間の交流が偶然のきっかけで協力を転嫁した例や、姉妹都市交流が深まって環境技術協力などに展開していった、北九州市と中国の大連市のケース、さらには日本海における酸性雨対策で共同研究を始めた島根県と慶尚北道など、交流がベースになっているタイプが多い。

しかし欧州においては必ずしも交流が前提ではなく、植民地の宗主国としての歴史的負債の重さから、慈善か否かは別として、民間が先行して援助活動を行っているケースが多いこともあって、地方自治体がはじめてから援助や国際協力に取り組む例が少なくない。

典型的なものとしては、地域が主体となった社会開発協力としてのCDIであろう。CDIは、地域住民が主体となって地域社会の民生の安定や住民福祉の充実などをはかり、その結果として民主主義的で人権が保証される地域社会を実現するための地域社会相互の国際協力といえるが、医療・保健・教育・環境・地域経営など多種多様な分野において国際機関や国家機関・NGOなどの多様な人的財政的資源を自在に利用して展開されている。

例えば、国際資本の独占的市場支配のもとで農民独自の生産活動と市場開拓が実質的に抑圧されているアフリカのコーヒー生産地の農民とコーヒーの消費地であるオランダの自治体・住民が

提携して、小さな農園で生産されたコーヒーを“適正な価格”で購入して地域の自立性を高める国際産直運動（fair trade）を実行したり、南と北の地域社会が協定を結んで気候同盟（climate alliance）をつくり、それぞれの地域が地球温暖化をもたらす炭酸ガスを減少させるために自動車の使用の抑制や熱帯雨林の伐採の抑制で協力しあうなど、それぞれの地域の実情と歴史的背景などを踏まえた多様な事例が報告されている⁹⁾。

日本における自治体の国際協力は、姉妹都市に対する災害緊急援助を除けば、日韓条約締結から日中友好条約締結に至る過程で、自治体の目がアジアの諸地域との交流に向いてきたことがその発端といえる。欧米を向いていた日本の自治体にとって、日本による侵略を受けたアジア諸国の自治体との交流は、一面では日本の負の歴史に地域社会が直面する機会を与えた意味を持つが、行政にとっては欧米とは逆の経済社会的な格差と異なった価値観を持つ地域との交流によって、初めて欧米の自治体国際活動の課題であった非対照的で垂直的な援助を求められる経験を持ったのである。しかしこの事態に対して、政府は自治体の国際的な役割を厳しく国際交流に限定する政策をとってきたことから、自治体が伝統的な国際交流から国際協力に移行する動きは表面化しないまま、1980年代には多くの自治体で交流に弾力性を持たせる形で国際協力事業が展開されるようになった。実際自治省は1987年に至って「地方公共団体による国際協力の在り方に関する指針」を出したが、それは自治体の国際協力活動を国が実施する国際事業団の事業に一元化する一方で、自治体の国際化を地域社会のアイデンティティの確立と地域の社会経済的活性化に限定しようとするものであり、自治体の現場では国際交流から協力への流れが定着しつつある状況からは完全に立ち遅れた認識を示していたのである。

そのような中で、都道府県や大都市では1970年代に横浜市飛鳥田市長が提唱した「自治体外交」を嚆矢として、80年代の神奈川県「民際外交」や東京都「都市間外交」など、交流としては政策化しきれない課題に対応する政策提言が出され、部分的に事業展開をしてきている。また、多くの自治体では、研修受け入れ・派遣研修などを中心に国際協力事業を展開してきたが、80年代後半以降、自治体財政の拡大を背景に、世界湖沼会議など大規模な国際会議や国際シンポジウムが地方の側から地球規模の課題に取り組むために、相次いで日本の自治体主導で開催されるとともに、北九州市が自治体の国際化政策の軸に環境協力を据えて事業を展開したことに代表されるように、自治体側が地域資源を活用した国際協力事業を政策化し国際活動の幅を広げる動きが顕在化してきた。

また90年代に入ると、中小自治体においても援助や技術協力など国際協力に取り組む例が見られるようになった。ブータン王国に対する紙漉き技術の移転という自治体対国家の協力事業を行っている島根県三隅町、モンゴルのドヌルト県に稲作技術を移転した青森県の車力村、日本で唯一国際貢献を条例化して町民による国際貢献活動の活性化をまちづくりに取り入れた岡山県加茂川町などは、いずれも人口が1万人以下の地方自治体である。

このような自治体国際協力の流れは、1995年になって自治省が「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針について」を通達するすることでようやく自治体の事務として定着することになった。

地方自治体による国際協力は、国による国際開発援助との役割分担が必ずしも明確ではないために今後も試行錯誤が続くものと思われるが、当初は警戒感を抱いていた政府・外務省も現段階では好意的な評価に変わっており、むしろ政府開発援助の一部自治体補助金への利用など、政府の協力を得ながら自治体国際協力が進められる可能性もある。

今後は地方自治体が国際協力に関する情報・ノウハウ・評価システムなどの周辺整備を進めると同時に、国家間の国際協力では難しい住民福祉や自立型地域開発に重点を置いた自治体間協力を実現するために、住民の参加とNGOとの協力など、自治体の国際協力活動を展開する基盤を早急に確立する必要がある。

〈3 新たな挑戦—都市間ネットワーク〉

自治体のネットワークは冷戦後特に注目されているが、それ以前にもIULA、UTOなど自治体の世界規模の国際機関や、ヨーロッパ地方自治体会議などの地域単位の自治体国際組織が存在し、またイギリスのマンチェスター市の呼びかけで始まった世界非核自治体会議のような国際世論の形成による核廃絶を目指す自治体の国際ネットワークも存在していた。それにもかかわらず80年代後半以降、特に冷戦後の90年代に自治体国際ネットワークが国際的な注目を集めているのには、特別な理由があると考えべきだろう。

まず第一に、科学技術革命を背景とした大量生産・大量消費文明がグローバル経済を産み出すことによって、特に80年代以降、人類の活動が地球大に拡大することで地球規模で経済社会的な格差が拡大し、さらに環境・地域保健衛生・大都市問題など地球規模で緊急な対応が求められる課題が続出していることが挙げられる。従来がそれらの課題に有効に対処できない状況が出てきているなかで、地域社会や環境に直接かかわっている自治体の役割が国際的に見直され、「国際環境自治体会議（ICLEI）」や「世界平和連帯都市会議」のように課題を冠した自治体の国際会議や国際組織が次々に作られ、それらの自治体ネットワークが国連や国際会議の場でNGOと連携しつつ政府や他の国際機関とともに地球的課題に取り組み、役割分担を果たし始めたことが、自治体国際ネットワークの重要性を強く認識させる契機になっているのである。

第二の理由としては、冷戦の後遺症として、国家レベルの改革だけでは旧社会主義国の民主化と市場経済化が円滑に進まないことが原因となって政治的・経済的緊張が欧州において高まる危険性を低くするために、地域社会レベルでの地域開発や共同事業を活用して民主主義や市場経済をより早く定着させる手段の一つとして、EUやECがかかわる西側の補助金をインセンティブとして旧東西欧州の境界に自治体のネットワークによる緩衝地帯を設定する戦略的必要性が欧州に存在していることである。

実際北のバルツ海から南の黒海にいたる中央ヨーロッパを縦断するベルト状の地帯で、関係する国家や住民の意識の違いによって濃淡はあるものの、西側の基金を求心力とする多様な越境的自治体ネットワークが存在し、国家関係との微妙なバランスのもとに地域の活性化やアイデンティティの形成を進めている。

30ページの図1および31ページの図2に示した多賀のモデルは、これら欧州の自治体ネットワークに具体例を見ることができる。例えばバルト海都市連合（UBC）を図1と対照すれば、96年末現在で11ヵ国65都市が参加し、国際機関としてのEU、国家の連合機関としての環バルト海諸国評議会、郡レベルの協議機関、都市連合、そして民間の研究機関やコンサルタントなど多様な主体が複雑に絡み合いながら表1のような目標の下に活発な活動を展開している。

表1 The strategic goals of the UBC⁹⁾

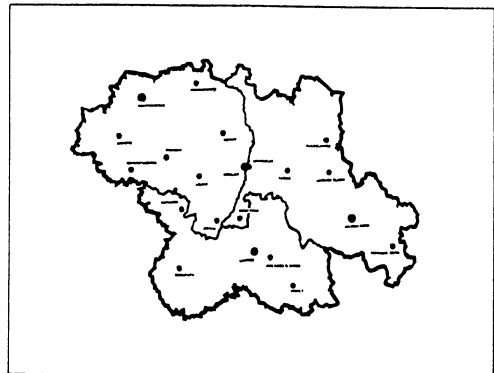
- to promote the Baltic Sea Cooperation on both national and international level,
- to be a major actor on the international level and forum of the Baltic Sea Cooperation,
- to seek and build connections to the rest of Europe and other continents of the world,
- to promote stability and economic growth in the Baltic Sea Region,
- to work for prosperous Baltic business environment on local, national and international levels,
- to offer the new generation development in the shared economic space, cherishing a tradition of non-restricted spiritual and cultural development,
- to promote projects in facilitating the intercultural cooperation and understanding in the Baltic Sea Region,
- to promote cooperation between all its member cities and city officials regardless of their political inclinations,
- to follow closely the developments of the European Union and prepare its Eastern member cities to smooth transition to the prospective EU membership.

一方、1990年に設立されたドイツ・ポーランド・チェコ3国の国境地帯にある越境的自治体ネットワークEURORIGION NEISSE（ナイセ川流域ユーロリジョン）は多賀のモデル図2そのものである。（図3参照）このユーロリジョンは各国の国境に接する郡内にある自治体がそれぞれ連合をつくり、3つの連合体議会から委員を出して多数決で下水道工事などの国境をまたがる共同事業を決定し（表2）、INTERREGやPHAREなどの補助を受けて実施する、越境的な事業体である¹⁰⁾。

図3



Euroregion Neisse - Nisa - Nysa



EUROREGION NEISSE 事務局提供資料による

表2 Prioritäten der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa

Aktenzeichen	Handlungsbedarf
M 0 0 1	Eröffnung neuer Grenzübergänge für Entwicklung wirtsch. Zusammenarbeit / tour. kulturelle Beziehungen
M 0 0 2	Auf- und Ausbau von Verkehrswegen(Schiene / Straße / Luft), insbesondere Straße Liberec - Zittau
M 0 0 3	Aufbau eines Kommunikationsverbandes(Telekom und Rechnernetze)
M 0 0 4	Erarbeitung eines gemeinsamen Programms zur Umweltverbesserung (Infrastruktur, Wasser, Boden, Energiekonzept) und Umsetzung dieser Projekte
M 0 0 5	Herausbildung einer Europäischen Universität(Hochschulzusammenarbeit)
M 0 0 6	Entwicklung des Tourismuspotentials
M 0 0 7	Förderung der multi-kulturellen Zusammenarbeit / Pflege des Kulturerbes / Verbesserung der
M 0 0 8	Einrichtung eines Koordinierungszentrums für grenzüberschreitende Zusammenarbeit
M 0 0 9	Parlamentarische Zusammenarbeit

EUROREGION NEISSE 事務局提供資料による

下位地域協力としての欧州の越境的自治体国際ネットワークの実態は、アジアにおける環日本海圏や環黄海圏など、現在いくつかの地域で進められている多角的国際地域間協力問題との関連で、今後のより総合的な調査研究が必要である。特に、自治体ネットワークの外側からの枠組みとしての国際機関や国家間条約、越境的共同事業体の目的とその組織原理、さらに経済的活性化を目指しながら、民族が入り乱れて歴史を形成してきたヨーロッパの越境的自治体ネットワークで国境を超えた共通の歴史認識を作るための教科書の共同編集などの文化・歴史の共有への強い意思（ナイセ川流域ユーロリジョンやチェコ・ドイツ国境地帯のズデーデン地方のエガ川流域ユーロリジョンなど）が見られることをどのように理解し評価するのかは、自治体国際交流による環日本海圏形成が一定の成果を上げ、さらに高度な圏域形成の方向性を検討する上で重要な意味を持っているであろう。

以上述べたように、自治体の国際ネットワークは、

- (1) 自治体の側からの地球世論形成
- (2) 国家では解決が困難な地球的課題に対する地域社会レベルからのアプローチ
- (3) 自治体の地域経営ノウハウや情報の共有と利用による社会開発の推進
- (4) 重層的国際協力をベースとした開発による地域社会のアイデンティティの創出と地域の経済社会的活性化
- (5) 国益から相対的に独立した地域社会の公益の増進とそれによる国際的信頼醸成

などの可能性を持っている。自治体国際ネットワークの発展が、国際社会に対して自治体がある影響力を行使する足場としての機能を実質化していくことが期待される。

5. むすびに代えて 環日本海圏と自治体ネットワークの将来像

最後に環日本海圏と環黄海圏について若干コメントしておきたい。

東アジアの自治体国際ネットワークとして最も現実性がありかつ注目されているのは、環日本海圏と環黄海圏であろう。両者とも冷戦後90年代に入って急速に国際環境が動き、自治体による多様な国際活動が展開されているが、両者の間にはかなり大きな相違点がある。

環黄海圏では基本的に関係自治体の地域における相互理解の促進を基礎に、経済的連携強化を通じて経済活動の活性化をはかり、共存共栄を実現することが明確に意識され、連携は比較的順調に進んでいる。その背景としては、関係国が日本・韓国・中国であり、国家的枠組みとしては社会体制の相違があるものの、冷戦後国家関係が改善されて以来一定以上の経済力を持つ国として比較的投資環境が整備されており、黄海をめぐる地域の安定と経済的繁栄が共通の利益になっていることがまずあげられる。また、関係自治体がすべて一定以上の経済的基盤を持つ大都市であり、日本・韓国・中国をめぐる今後の経済発展の可能性と関係住民人口などの層の厚さがネットワークの形成に魅力を与え、関係地方自治体の利害を一致させている。さらに全体の事務局があり政策の協議と調整が行われていることも自治体レベルの国際ネットワークとしてはアジアの自治体ネットワークとしては高い水準の組織化を達成しているといえる。

それに対して環日本海圏は、UNDPの豆満江開発プロジェクトが企画されて以来急速に関心が高まり、自治体や企業が設定する国際会議や企業の研究プロジェクトの設定などを通じて国際交流が盛んに行われているが、現在までのところではかけ声に比較して具体的な進展が見られない、一種の閉塞状況にあると思われる。

その原因をいくつか上げてみよう。

- (1) 環日本海圏4ヵ国（モンゴルを含めれば5ヵ国）の社会体制の違いと国家関係の不安定さによる国家レベルの枠組みの不在
- (2) 自治体国際活動を支援する国際機関の不在。UNDPは国家レベルの開発計画にかかわる機関であり、かつその開発計画が地域経済社会事情にマッチしていないため、国際的な枠組みも有効に機能していない。
- (3) そのために資本投資のリスクが大きく、圏域形成の推進力である企業活動が展開していない。
- (4) 国によって地方自治制度が異なり、自治体としての事務や権限が大きく異なるため、同じレベルの政策形成が困難である。
- (5) 自治体相互の国際関係が、姉妹自治体関係や研修受け入れなど、限定的でかつ線的な関係であるために政策形成・選択の幅が狭く、行き詰まりやすい。また、その幅を広げるネットワーク型への指向は都道府県レベルの北東アジア自治体連合の活動に限定されている。
- (6) 自治体の国際活動が交流に限定されてきたため、自治体による国際協力や越境的ネットワークの理念自身が未成熟であり、住民の理解も得にくい。

このように見てくると、環日本海圏における自治体国際活動の全面的展開は非常に困難である

と考えがちになることは否めない。しかしながらこれらの条件は、必ずしも自治体国際活動にとって悪いとばかり言えないものを含んでいるのではないだろうか。

まず、国際機関の不在や国家レベルの枠組みが未成熟で不安定であることは、逆に言えば、この地域では、住民と地方自治体が国家利害を超えたところで海を媒介にして結び付くための知恵さえ持つことができれば、むしろ住民や自治体が国家を先導して、国家の枠組みに縛られない新たな国際社会形成への道を開く可能性があるということだろう。環日本海国際交流・協力の理念を明確化しそれに基づく政策を自治体・住民の側から提示するために必要なことは、現在の自治体国際交流を早急にネットワーク型にする組織化を進め、環日本海における諸課題を共有し専門的な政策研究の蓄積を可能にする事務局・専門部会を持った事業体を設立することである。個々の自治体に閉塞された国際交流よりも、ノウハウ・財政・人材・情報が共有されるネットワーク型国際協力があるかに有効な地域政策の立案実施主体になることはすでに欧州において十分証明されていることである。

次に資本の投資についてはどうであろうか。確かに現在提示されている国際プロジェクトは環日本海圏全体にとっては魅力あるものであるが、それは国家レベルのものであり、自治体がハンドリングできる範囲を超えて、むしろ自治体にとっては受け身でしか対応できない性質のものである。しかし、それぞれの自治体レベルから見た場合、より重要なことは、過疎や社会開発の遅れをその地域で改善することができる人材や中小規模の企業活動の有無であり、ある場合には単純に技術や市場に関する情報の流通と共有であったりするのが現実であろう。それを前提とすれば、環日本海圏問題は大量資本の投資環境や投資額よりも、中小規模でモノや技術や情報がスムーズに流れるための仕組づくりが重要な要素であることになる。要は自治体や自治体住民の立場から環日本海圏問題を見据えて政策形成をするのか否かがむしろ問われるということではないだろうか¹²。

最後に自治体事務や権限の多様性に関していえば、ヨーロッパにおける自治体国際ネットワークにおいても、国家の体制が違っていた歴史を引きずって、ネットワークの形成そのものに懐疑的で警戒感を持つ国家との対応や、自治体行政の制度的違いは決して簡単に乗り越えられるものではなく、数多くの試行錯誤と地域活性化を達成しようとする自治体当局の内部的団結と強い意思が必要であったことを確認しておきたい。私自身、東ドイツの崩壊直後に現地に入り、社会主義時代にはなかった土地の所有権の確定作業の気の遠くなるような困難さを直接目撃したり、ユーロビジョンの事務局で越境的な事業をコントロールする場合の国による制度の違いの壁の難しさについて説明を受けた経験から言えば、その障壁を乗り越える助けになるのは、自治体職員の日常的な交流や相互研修などごくオーソドックスな交流であるように思われる。

環日本海地域の自治体国際ネットワークは未だ確立されているとは言えない状態にあるが、歴史的に長い継続性を持ち、密度が高い自治体国際交流が現実には展開されている実情があることを考慮すれば、国家的枠組みがないところにおける新たな自治体国際ネットワークのモデルを構築する可能性は決して少ないものではない。

現在第5次全国総合開発計画の策定作業が国土庁を中心に進められているが、明治以来の日本の近代化が一定の水準を達成した結果、日本は欧米追随の成長型社会から成熟型社会に転換し、今後は生活の質を向上させるために日本の集権体制を変えて分散分権型の国土にすることが必要とされている。その議論の過程で、分散分権型国土を実現するための日本の新たな国土軸として、日本海国土軸が取り入れられることになったが、このことは日本が欧米を向いて太平洋側に輸出拠点を形成するための重点投資をする時代は終わり、日本海に主軸の一つをおいて新たなアジアとの共生時代を築いて行かなければならないことを意味している。

その意味で、自治体の国際活動が先行しているとはいえ、近い将来国際環境の変化に従って、日本政府が資源・環境・市場における環日本海圏問題の重要性を認識し、国家的な枠組みと同時に国際的な地域開発支援システムの構築に進む可能性も想定範囲に入れておかなければならないだろう。

それらの可能性も含めて、研究者レベルにおける今後の環日本海問題に対応するために最後に一つ提言をしておきたい。それは、自治体の政策形成に先立って、研究レベルにおける環日本海ネットワークを実態化し、環日本海における自治体国際活動の理念と政策オプションを国際社会の共有財産として提起するするための、国際研究機関の設置である。欧州にける自治体ネットワークとは異なる国際環境で自治体国際活動を有効に機能させるためには、各国・地域の実情を踏まえ、新たな世界構造を見通した高度な学問的営為が求められる。日本海をめぐる地域の研究者が自由に集い情報を交換し刺激しあって新たな理念を創造する場としての、流動性の高い国際研究機関の創設を心から期待するものである。

(注)

- (1) 多賀秀敏「環日本海研究への一視角：国際政治分野」『環日本海研究』1.22 (1995)。
- (2) 百瀬宏編「下位地域協力と転換期国際関係」有信堂 (1996)。
- (3) 百瀬宏他「環バルト海地域協力」岩波書店 (1995)。
- (4) 大津浩「自治体外交の法理」56. 羽貝正美・大津浩編、環日本海叢書2『自治体外交の挑戦』有信堂 (1994)。
- (5) M. Shuman, 「Towards a Global Village -International Community Development Initiative」20. Pluto Press (1994)。
- (6) G. Jan Schep 他, 「Local Challenges to Global Change -AGlobal Perspective on Municipal International Cooperation」101. Sdu Publishers, The Hague (1995)。
- (7) 藪野祐三「ローカライニシアティブー国境を超える試み」『中公新書』中央公論社 (1995)
- (8) 富野暉一郎「自治体の国際活動に関する全国悉皆調査結果概報」『自治体の国際協力と自治体ODA』自治労自治研中央推進委員会 (1995)。
- (9) 「Local Initiatives for Sustainable Development」International North South Conference, Berline (1992)。

- (10) 自治体の国際活動に関する調査研究会編 東西自治体国際協力セミナー（プラハ 1996）報告書（70ページ）より抜粋。
- (11) EURORIGION NEISSE SACHESSEN事務局のヒアリングによる 図3、表2の資料は事務局提供のものに依った。
- (12) この部分は信國真載氏（名古屋大学）に示唆をいただいた。ただし考察の内容は富野の見解である。

CREATING A NEW WORLD ORDER THROUGH INTERNATIONAL ACTIVITIES BY LOCAL GOVERNMENTS IN THE “GLOCAL” WORLD STRUCTURE

In the Japan Sea Rim Region, the problem of “the remnant of the Cold War” is not yet overcome. It is partly because the existence of the powerful socialist governments and partly because the lack of any international system for mutual reliance among various nations and countries around the Japan Sea. Can we find out a new way to regional mutual reliance from the thick international activities by local governments in this area?

“Glocal” world structure together with the three power actors and two non—power actors is discussed as an effective concept for world peace strategy. Community based Development Initiative(CDI)is defined as the new international role of the local governments in connection with the social development and human development which constitute the infrastructure of peace.

To establish a strategic policy for the “local government diplomacy”,3 of 6 categories of international activities(exchange, cooperation and networking)are introduced and discussed along the step of its development. Among them, the difference of character of the cross boarder networking between Europe and Japan Sea Rim is important. The initiative of local governments in Japan Sea Rim international activities seems to have potential which may lead a new way to regional international reliance.