

Title	地域の国際化と地方政府の課題
Author(s)	佐々木, 信夫
Citation	聖学院大学論叢, 4(1): 21-35
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/repos/modules/xoonips/detail.php?item_id=754
Rights	

聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

地域の国際化と地方政府の課題

佐々木 信 夫

Regional International Policy and the Responsibility of Local Governments

Nobuo SASAKI

Japanese society is rapidly becoming internationalized, with the consequence that the role of the Ministry of Foreign Affairs has been diminishing. This means that local governments, private corporations, and other private groups (for example, NGO, etc.) should take their share of diplomatic responsibilities. Existing centralized diplomacy may become decentralized diplomacy.

But when local governments assume responsibility for international diplomacy and administration, they do not always sufficiently consider both the theory and the practice of internationalization. This paper suggests that local government's international administration should deal with three policy areas: the national minimum service, social problem-solving and autonomous diplomacy.

1 internationalization の意味

かつて国際化といえば国家レベルで議論されることが一般的であった。外交はイコール国家外交を意味した。だが、いま国際化は地域レベルで議論されるようになってきている。しかも外交は都市外交、自治体外交、民際外交まで包接する広い枠組で捉えられるようになった。一元的外交から多元的外交、集権的外交から分権的外交の時代へという流れが見え始めている。多元的な主体が外交を担う時代を多元化外交の時代というなら、わが国の3000余の地方政府 (local government) も何らかの形で外交主体の役割を担うことになる。その意味では、中央政府 (central government) のみが外交に携わる時代は終焉したと言っても過言ではあるまい。

地方政府に国際行政の政策課題が登場し、学問的にも地域国際学が求められる時代がきている。

Key words; Regional International Policy, Local Government, National Minimum, Social solving Problem, Autonomic Diplomacy

わが国では1970年代から地域レベルの国際交流や姉妹都市提携の動きが活発化するが、80年代以後、「外への国際化」より「内への国際化」の進展で市民の生活レベルやコミュニティ全般にわたって国際化対応のあり方が問われるようになった。各地の地方政府に国際室や国際課、国際交流課という組織が次々に誕生している。もとより、これは事実先行で、そこに地域レベルでの国際行政の理論的位置づけや行政実務での守備範囲が明確になされた上で組織がつくられたり、実務が行われたりしているわけではない。むしろ各地方政府では、迷いながら、手探りで独自に国際行政の方向を模索しているというのが実際であろう。

国際化は英語で internationalization と表現されるが、そこに national の一語が入っていることからすれば、国際化は本来国家ないし国家的なものについて議論すべき性格のものかも知れない。だが、国際化論はむしろ国家という枠組を超えようとするところに眼目があるから、国際化が進むことでの波及効果は国家以外の主体、例えば地方政府や民間団体、市民一人ひとりのコミュニティレベル全体にまで及ぶことになる。そうした状況になると、国際化について国家という一元的主体より、社会を構成する様々な主体（多元的主体）に焦点を当てた論議が大きな意味をもつようになってくる。京大教授の矢野暢は、国際化とは「基本的に地方的単位や多くの利益集団、そして市民の総合体として成り立つ国家を国際社会のなかにどう位置付けるか」という国際的的定位が問題であり、それは「固有のアイデンティティをもった一国民ないし一民族を、もっとも摩擦の少ないかたちで、国際的に定位させるための努力」⁽¹⁾であると述べているが、まさにその通りであろう。

国際化を「モノの流通、ヒトの往来、情報の伝播、文化交流の諸側面において、国と国との境を開き、この境をまたぐ相互活動の比重が増大する過程」と定義するなら、日本の今日の状況は、明治以来中心をなしてきたモノやカネを中心とした経済ベースの交流から、ヒトや情報を軸とする政治、文化、教育、学術など社会ベース全般に関わる国際交流の時代へと大きく転換してきている。

もとより、この境には物理的な国境のみでなく、伝統や制度、しきたり、あるいは価値観といった目に見えない国境まで含まれるだけに、その境を開く過程では様々なきしみを内外に生じさせずにはおかない。じつは、いま各地で起きている「ごみの捨て方ひとつ」をめぐる外国人との生活摩擦現象も、こうしたきしみの一例と見ることができよう。

地球規模で展開する国際化を地域レベルまで射程に入れて考えるとき、それは基本的にそれぞれの国、それぞれの地域が国内的にも国際的にも多元的な価値観を共有でき、相互にそれを磨き合う関係が成立していなければならない。その点、今後、第1に一元国家的な「集権外交」から決別し、地方政府はもとより各種企業、団体、市民など多元的な主体が外交の主役である「分権外交」の意義を明確にする必要があるし、第2に多様な主体が相互に国際交流として乗入れを続けながら、相互の国家的政策水準、地域的文化水準を高めていく意味について研究を深めていくことが課題となつてこよう。

2 地方政府と国際行政

周知のように、先進諸国における20世紀型行政は、アダム・スミスの『国富論』に示されるような18世紀型の消極的な行政ではなく、政府が公共政策を積極的に作り出していく積極的な行政であるところに特徴がある。よく現代社会が行政国家、福祉国家であるといわれるが、それは政府が社会に対して積極的な役割を果たしていくことを表象したものである。わが国でも20世紀の行政はこうした特徴を反映し、政府予算も増加の一途を辿っている。

もとより日本の場合、その行政内容はあくまでも「内政中心」である。中央政府の各省庁の枠組みも、外務省を除くと、すべて内政の効率的運用のために構築されている。しかも中央政府が政策官庁として政策立案し、それを補助金として許認可システムを用いて府県、市町村という地方政府に事業実施を求める役割（事業官庁）を課すという、中央集権的な内政中心のスタイルをもってある。

ところが、いま新たに外交領域が拡大化し始めた。それは中央政府レベルにおいて外務省が外交を取り仕切るのではなく、各省庁すべてが専管分野について国際社会との関係で独自の外交を進めなければ日本の行政を遂行できなくなっている。さらにそれは、地方政府の分野にも広く及び始めている。そもそも地方政府は、国の機関委任事務や団体委任事務を含め「揺り籠から墓場まで」という市民に直接関わる仕事をしているが、その市民生活に直接関わる部分に国際化の波が押し寄せてくるなら、当然、自治体行政の分野にも国際行政の展開が求められる。権限、財源、事業内容などについて整理されないまま、事実として国際行政の要請が高まり、多くの地方政府では戸惑っているのが実際であろう。伝統的におこなってきた「役場行政」からの脱皮、これこそが自治体行政の分野でいま問われはじめた基本的な論点である。地方政府に独自の国際学が必要ではないかという声が高まっているのも、すべてはこうした社会的背景に依拠するものである。

地方政府が地域の政策形成の主体として独自の国際行政を企画し、外国人とコミュニティレベルで共生し、発展途上国への公共技術の協力や物資援助、資金協力など国際社会に応分の協力をしていく行動様式が求められる。とくに経済大国・日本の国際的位置づけからするなら、よりそのことが明確化されなければならない。

3 borderless 概念と地域社会

こうした地域レベルでの国際化論議が地方政府内部で起こるにつれて、今まで使われなかった用語が突然頻繁に使われ出す。例えば、「地球社会」とか「地球市民」という言葉、あるいは borderless とか、globalism という言葉が子供たちの日常会話にも頻繁に登場してくるようになる。国境

のない、地球がひとつのムラ社会のようになっていく現象をこうした言葉で表現している。確かにヒト、モノ、カネ、情報が国家の垣根などと無関係に行き交い、それらの交信時間も飛躍的に短縮されていることから、“地球は狭くなった”という実感が出てきた。今後も、より情報通信技術や交通技術の革新が進むことを考えるなら、ますますこの現象は加速されていくことになるだろう。

「国際化」という言葉は、戦後日本においては高度成長期に日本経済の国際進出をめぐるつかわれはじめたが、今日では逆に日本への外国人、外国企業の進出、それに伴う自己変革を指す言葉に変わりつつある。これを「外への国際化」に対し「内への国際化」と言うことが出来よう。そこから「異文化との接触・交流にともなう政治・社会・経済ないし文化の自己変革」が問われることになる。70年代に始まる地方の国際交流の活発化もこれに関連していると捉えることができよう。

ただ、国家間の垣根が低くなりボーダレス化が進行しているといっても、人間の「心」までがボーダレスの方向へ動いているかと言えば、なかなかそうはいかない。例えば日本で、西ドイツ(旧)並みに全人口の5%に当たる外国人を迎え入れ共生社会を認めるべきだと述べると、とたんに拒絶反応があらわれる。地球のどこかで必ず民族間の争いがあり戦争が耐えないのも、それが経済的背景によるだけではなさそうだ。そこには、何か憎しみや不信の気持ちが隠されているように見える。“地球に平和を”というなら、いま最も大切なのは「心のボーダレス化」をいかに進めるかであろう。

日本の、この100年にわたる「追いつけ追い越せ」を国家目標にすえた近代化政策は確かに成功した。その経済的繁栄は一人当たりG N Pで測るとアメリカを凌ぐまでになり、世界最大の債権国となった。これは東京という一都市だけをみても、都民総生産をG N P換算で比較すると、イギリス、イタリアにつぐ世界第7位の「国」に当たるまでに至ったのである。こうして見ると、明治以来、日本人がこぞってすすめてきた「富める国をつくろう、強い国をつくろう」という国家目標は見事に達成したといつてよかろう。

だが、それは、欧米を目標とする「模倣国家型」の生き方として成功した、という評価に止まることを忘れてはならない。すなわち、アジア、アフリカの資源保有国と52億人を取り巻く地球環境の犠牲のうえになしえた成果だということである。経済的利益を求め札束で資源を買いあさる、海外援助つまりO D Aの名のもとに現地利益の再還元システムをつくりあげる、排ガスを巻き上げ地球環境に大きな汚染負荷を与えた中でこの繁栄であることを忘れてはならない。こうした官民一体となった日本株式会社の生き方が、今後どこまで続くだろうか。

いま日本に問われているのは、地球市民の生き方、つまり地球社会にやさしく、地球の経営に自分の責任を果たすような「責任国家型」の生き方である。模倣国家型の日本から責任国家型の日本に変わるべきだ、これが国際世論の潮流と言わなければならない。東京のゴミ問題が行き詰まるなら、それをアジアに移出して解決すればよいではないか、こんな発想の日本人、自治体職員があとを絶たないようでは、もはや日本は世界の孤児になる道しか残っていないように思う。

4 行政のパラダイム転換

いままでの生き方を変える、これを口でいうのは簡単だが、実際にその行動様式を変えるとなるとそう簡単なことではない。例えば、日本がどれぐらい内政中心に仕事を進めてきたかを公務員の統計でみておこう。日本の公務員数は約450万人（国家公務員120万人，地方公務員330万人）であるが、このうち国際関係などの外交という政策領域に関わっている公務員はどれぐらいだろうか。おそらくそれは多く見積もっても、5,000人に過ぎないだろう。ちなみに外務省職員は在外勤務をいれてたった4,000人である。残る449万5,000人は、すべて内政の仕事に携わっている。この事実から見ても、いかに日本が内政重視の生き方をしてきたかがわかる。

いまかりに、外交が重視される時代だからという理由で政府機構を再編成し、外交立国をめざしたとしよう。そこで少なくとも国家公務員の一割を外交担当にしようと考えたとして、それを実現するためにどれだけの改革が必要だろうか。何とそれは、霞が関にある政府各省の本庁機能のほとんどを外交担当に切り替える規模の改革を要するのである。よく識者の間で「いま日本は外交中心の中央政府と、内政中心の地方政府のダブルガバメントを上手に使うべきだ」といわれる。確かにこの意見には筆者も賛成であるが、いざそれを実行しようとするなら、まさに革命的な行政改革が行われない限り、それは空論に終わるとのことなのである。行動様式を変えるということは、それだけむずかしいことだ。

もとより、それが空論に終わってよいかといえば、決してそれが許される状況にないことも確かである。明治以来の内政中心、タテ割省庁型の政府機構の再編は時代の要請であろう。少なくともこれからの21世紀に向けた生き方を展望するなら、内政は都市社会の多元性・多様性をいかにさせるよう身近な政府中心の分権型政治システムに変えるべきだし、中央政府は外交機能を高めるような大胆な再編がいるだろう。一つの代表群（国会）から行政首長を選び出す議院内閣制度をとる中央政府と、議決機関と執行機関の抑制均衡を期待し、行政首長と議員の二つの代表のそれぞれ別な選出過程からなる大統領制度の地方政府では、そもそも役割が違うべきである。つまり外交は国民からもっと遠い、国際社会にもっと近い中央政府が担うべきだし、内政は国民にもっと近い、国際社会にもっとも遠い地方政府が担うべきだということは成熟国家の多い西欧の伝統をみればよく理解できる。

ただ、いまの日本を取り巻く状況は、それを制度問題に帰するほど単純ではない。例えば、日本の首都・東京はどういう存在だろうか。周知のように、東京は世界で7番目の経済力をもつ一国並みの都市である。その政府に当たる都庁は、11兆円予算、20万人公務員を擁する「中国」政府並みの規模をもつ地方政府である。筆者はこれを中央政府と対峙して「もうひとつの政府」と名づけてみたが（拙著『都庁—もうひとつの政府』岩波新書1991年2月）、じつはその行動様式は地方政府

レベルの話ではあっても一自治体のそれを遙かに超えた観点で組み立てられなければならないのである。

ただ、東京を世界で7番目の国と捉えた場合、都庁の行政職員7万人の何%が外交を含む国際化に関連する仕事に携わっているだろうか。おそらく中央政府の0.4%の何10分の1という割合ではないだろうか。もっとも、唐突にこうした議論を持ち出しても理解しにくい。東京が、そして都庁がいかに財政規模、陣容、経済力の面で巨大であるといっても、所詮、ひとつのローカルな地域であり、一地方政府にすぎない。そこでは中央からの委任事務が行政執行の多くを占め、画一的なタテ割り行政の枠に封じ込められている行政実態がある。だからそのことを無視した議論をしても、都庁職員からみても「ヨソの国の話」と映りかねない。

ただ地方政府が、国の下請け機関、事業実施機関であるという伝統的役割モデルから抜け出そうとするなら、別な議論が成り立つことを見落としてはならない。つまり都庁は世界で有数の大都市・東京という地域の政策形成の主体であるという観点に立つなら、政策官庁としての都庁という新しい自治体像が浮かび上がってくるからである。

とするなら、さいわい従来からタテ割り行政としての枠組みもできていない「外交」（国際政策）という領域は、独自の政策フロンティアという側面を強く帯びることになる。つまり、都庁が自ら国際局を創設し、有能な都庁外交官を多く持つことで、国際都市づくりに走り出すことも、途上国に独自のODAを展開することも、交通、土木、環境などの技術移転をおこなうことも何の障害もなく可能だということである。

広くいえば都市行政と国際化、狭くいえば都庁行政と国際化の問題は、都庁自らが地方政府としての都庁の性格をどう位置づけるかにかかってくる。つまり自らを国の下請けの事業官庁と捉えるか、もうひとつの都市政府として独自の政策官庁型行動を取ろうとするかによって、国際政策の自身は大きく分かれてくるのである。

かつてのように外交は国家の役割であるという一元外交時代のモデルからすれば、都庁に国際政策の領域はほとんどないといっても、決して誤った認識とはならない。事実、そうした認識をもつ職員も少なからずいるだろう。だが、いま外交は多元外交の時代に入っている、市民や団体、企業、地方政府など多様な主体が国際関係を緊密し、それぞれの立場から外交の一翼を担っているという認識に立つなら、都庁の国際政策領域はほとんどないという認識は誤りであるということに気づくはずである。これは地方政府一般の議論にも相通じる話である。

その認識の差は、自治体職員は単なる実務家、事業マンであるという認識に立つか、地域の政策形成の主体として公共政策を編む政策マンであるという認識に立つかによる。もし前者なら、国が言い出すまで何もやらないという行動パターンに出ようし、外務省などの受け皿組織が都庁にできるまで傍観する態度に終始するだろう。

一方、後者なら、外交が国家レベルから地域レベルにまで拡まり、都市こそそのルツボであると

捉えるから、都庁の国際政策領域は無限に存在するとの観点から様々な政策形成に挑み始めるであろう。

一例を都庁に求めたが、現在地方政府レベルの国際化論議は多岐にわたる一方、その方向、哲学のないまま事実として国際行政の領域が拡大している。これに一つの方向をつける場合に大事なのは、地方政府を地域の政策形成の主体つまり「政策官庁」と捉えるか、従来のように国の下請け機関、事業実施の主体つまり「事業官庁」と捉えるかで、地方政府の国際行政、国際政策の方向は大きく変わってくるのである。

5 地方政府の外交哲学

「国際化」というテーマは、「分権化」という命題とはかけ離れた一見両極に位置するテーマのように見える。しかし、それは現在の地方政府活動において「地域おこし」という心棒によって固く結び付けられ、あるときは絶妙な形で融合していることも多い。従来、地方政府の国際活動は、友好親善を目的とした抽象的、表層的、そして一方的なものと思われがちであったが、80年代以後、それは具体的、内面的、双方向的な活動に変化してきている。文化、スポーツ、経済、教育、衛生、土木、建築など行政の全般にわたり、内容的にも親善交流のレベルをこえ、視察や調査、研修生受け入れ、専門家派遣、産業おこし、国際施設の建設、さらには都市政策や地域政策に関わる政策レベルの交流までと奥行き深いものとなっている。

このような事実が先行するにつれて、そこに何らかの外交哲学や行政の守備範囲をめぐる議論の登場が必要とされる。さいわい自治体外交には、国家外交で問題となるような軍事力や政治力、イデオロギーといった外交障壁はない。心と心、肌と肌、民族と民族の「くらし」のふれあいが国際交流の機軸となる。さきに「心までボーダレスたり得るか」と述べたが、この心のボーダレスを可能ならしめるのは国家外交ではなく、自治体外交である点に着目しなければならない。

地方政府の外交哲学は何か。それは地方政府が地域の政策官庁という視点から、外に向けては「平和の実現」、「貧しさの解消」、「相互理解の深化」をめざすことである。内にあっては、外国人にやさしい都市づくり、ノーマライゼーションの視点からの地域づくりでなければならない。そこには経済的利益を生むとか、政治的な取引をしようなどという往々にして国家外交に付きまといがちゲームの理論が登場する必要はないのである。

もっとも地方政府の外交哲学、国際化に対する哲学を考察するときに、そこで言われる「国際」の概念をどう理解するかで自治体外交の規定の仕方が変わってくる。

従来、日本の文脈では、国際は inter-state つまり国家間と考えられてきた。だから対置概念として民際という言葉も登場した。だが、国際という言葉はそもそもは民際から出発している点を忘れてはならない。すなわち19世紀初頭、ベンサムが「国際法」をめぐって international-law とい

う言葉を造語したとき、彼はまさに inter-state ではなく、inter-nation つまり民際を想定していたのである。当時の文脈では、state は nation によって副次的に造出される government にとどまる。事実、19世紀には労働者ないし社会主義者のインターナショナルも論じられており、そこでは国家間ではなく、国民間つまり民際であった。国際連盟、国際連合も nation の連合であり、state の連合ではないのである。⁽²⁾

こうした理解に立つなら、外交という範疇に都市外交、自治体外交、市民外交という概念が何ら問題なく登場することとなる。地方政府は公共の政策主体として、国、国際機構と同じく公の手続きによって制度化された国際政策をもつと考えられるのである。

ただ、地方政府が公の国際政策の主体として登場するとき、必然的に従来の権威、閉鎖型国家観念が想定していた国家主権という考え方は崩壊する。また、この国家観念にむすびついた官治・集権型の中央官僚機構の再編が日程にのぼらざるを得ない。さきに述べた内政中心の国家体系は国際化時代に極めて不向きな体系である。日本の今日の官治・集権型官僚機構は、そもそも明治以来の権威・閉鎖型国家体制からきている。それは県・市町村ならびに圧力団体に対する官治・集権型統制をめざしており、戦後憲法の改正にもかかわらず、温存された官僚機構なのである。もし、この日本の官僚機構を国際対応能力をもつ政策官庁に再編しようとするならば、国内向けの官治・集権型の権限を県に、さらに県の権限を市町村におろして、中央官僚の活力を国際対応へとふりむけて、政治を自治・分権型に再編せざるをえない。政治の分権化がはじめて政策の国際化を生み出すといっても過言ではなからう。このように国際化と分権化は極めて関係の深い密接不可分の関係にあると言わなければならない。こうみえてくと、わが国において官治・集権型の日本官僚制、中央政府主義の行政転換がなされなければ、行政全体の国際化は不十分なものとはならざるをえない。ただ、現在は事実の方が先行しており、とりあえず行政対応の試行を繰り返しながら一定の秩序を形成していくという段階である。

ところで、この行政システムと関連し、自治体の国際活動とりわけ外交面の法的な側面についてはどうであろうか。端的に今日言われるような自治体外交という領域は法的問題がなく成立するのであろうか。憲法を頂点とする国法体系との関係において、法大教授の江橋崇は次のように整理している。⁽³⁾

①憲法が7条、72条、73条などによって、明文をもって中央政府の専権として留保している「外交」権の内容は、国家間での外交関係の設定、維持、更新と、国家間条約の締結である。

②それ以外の対外的活動や対外的な日本国家の代表の機能は、憲法65条にいう行政権の一部としての「外務行政権」に含まれる。

③他方、憲法は、自治体が国外と関係をもつことについては、a 憲法第98条2項の「日本国が締結した条約及び確立された国際法規」の遵守義務を守り、b 中央政府の出入国管理の権限を尊重し、c 中央政府の外交権行使の結果に従うことを求めているが、それ以上に、自治体の活動範囲を国内

問題に限定し、国外との関係の維持を中央政府に委せなければならない義務まで負わせているものではない。

④住民と自治体の関係で考えれば、いまは住民や企業、団体の活動がいやおうなく国際化してゆく時代である。地場産業が国際的な分業体制のなかに組み込まれ、製品の輸出入が国際的な貿易摩擦問題の帰趨によって決定的な影響を受け、企業の海外進出があい次ぎ、金融の国際化が急速に進行し、住民の海外渡航や長期滞在後の帰国子女、地域内での外国人滞在の増加、産業技術から語学にいたるあらゆる情報の交換が無限のチャンネルで行われている。このときに、地域活性化や地場産業の発展、住民の権利と福祉の向上を任務とする自治体が、海外に目を向け、あるいは海外で活動を行うのは当然である。こうした活動は、憲法第92条にいう「地方自治の本旨」に含まれると理解してよかろう。

そこで自治体は、憲法上の国家権限との抵触を避けるという条件のもとで、自由に、海外との交流活動をなしうると解釈される。すなわち、

①自治体の国際的な施策が、中央政府の国家外交権の行使や条約締結権とは対象も目的も無関係な場で展開されるときは、両者間の抵触の問題は生じない。たとえば、文化使節やスポーツ選手の派遣、国際的な学術研究シンポジウムの開催、学童の美術作品の交換、物産展やフェアの開催など、自治体が行う多くの施策は市民レベルの国際交流の支援であり、中央政府の外交権とは遠いところで行われている。自治体はこれを自由に推進してさしつかえない。

②自治体が海外に事務所を設けたり、逆に自治体の領域内に例えばアメリカの州事務所のような国外の地方政府の事務所を置かせる場合、あるいは海外に出張中の首長が滞在先の自治体の首長を表敬訪問したり、逆に日本を訪問した海外の自治体の長の訪問を受けたりして、自治体間の外交関係の強化を協議する活動がある。これらは自治体が主体となっており、国外からは地方政府の外交活動と位置づけられるであろう。自治体職員の派遣や受け入れもこれに含まれる。この場合、国の外交権に抵触しない範囲で自由である。

③中央政府の条約締結権と自治体の協定締結権の関係についてだが、自治体は、国外の自治体との間で協定を締結しうる。例えば渡り鳥保護条約のもとで、日本国が特定の国との間でこれを補完する二国間条約を結び、さらに特定の自治体が、やはり特定の外国の自治体との間で、実際の保護施策やその研究の相互援助の取り決めを結び事態がありうる。また逆に、未承認国自治体との間の友好都市協定などのように、国の意向に反するものもありうる。いくつかの具体的事例を想定すれば、ここでも、中央政府の権限と自治体の権限は、補完、併存、対立の関係にあることがわかる。結局、中央政府が国としての外交権を独占するという憲法理論の下でも、自治体の国際的な活動は広範囲に可能であるといえる。国の「外交」権を不当に拡大して考え、そこから中央政府の外交政策におけるリーダーシップを過剰に認めるのは、一元的外交という政策論と外交権の法的構成の混同である。

このように、地方政府における独自の外交は地域の政策官庁としての地方政府が自らの判断と責任において実施できる政策領域だということができる。

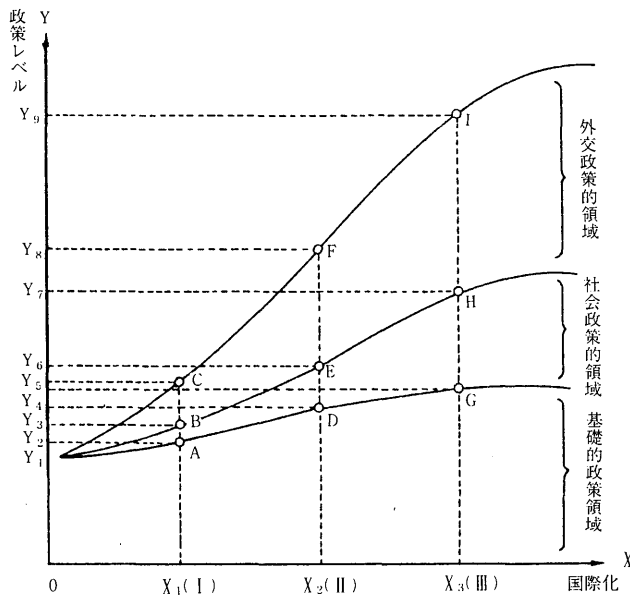
6 地方政府における国際行政

さて、そのような解釈が成り立つとして、具体的な地方政府の国際行政にはどのような政策領域が存在するだろうか、次にこの点を考察して見たい。

いままで外交という言葉をしきりに述べたので、地方政府の国際行政とは国際交流など自治体外交のことかと短絡視される可能性があるが、ここではひとつの地方政府が内外の国際化対応との関わりでどのような政策領域をもち得るかについて、外交も含めより広く地方政府の国際行政という観点から分析をすすめてみたい。

地方政府における国際行政の領域は3つに分けて図式化しうる。

図 国際行政モデル



まずヨコ軸 (X) には、日本の地域により国際化されている度合が異なるという点で都市の国際化度をおき、タテ軸 (Y) にはどのような地域でもミニマムとして持たなければならない基礎的政策領域、文化摩擦をはじめ国際化されることによって生まれる社会的ひずみの解消政策である社会政策的領域、対外的な自治体外交に代表される対外政策的領域の3つの政策領域 (政策レベル) をとると、地方政府の国際行政は、タテ軸とヨコ軸の組み合わせの中で説明することができる。

地域の国際化と地方政府の課題

(1) 地方政府の国際行政領域

地方政府の国際行政は、基礎的政策領域、社会政策的領域、外交政策的領域の3つにわけて捉えることができる。

第1の基礎的政策領域は、「外国人にもやさしい都市づくり」領域である。その根本思想は日本人も外国人もおなじベースで生活できる基盤づくりにある。換言すればノーマライゼーションの思想がここにも適用される。これにはソフト的な行政領域とハード的な行政領域の二つの側面が存在する。もとよりこの両領域に具体的な政策、行政サービス内容として何を詰め込むかは、自前行政の観点から各自自治体が考えるべきだし、時代と共にかわる性格をもつと思われる。現段階での一例を挙げるなら次のようなことになる。

まずソフト的な行政領域では、都市社会の国際化水準を上げていくための政策、つまり市民の国際感覚の高揚、語学力の向上、学校教育の国際化、行政サービスの国際化、外国人の雇用体制の整備、外国人の職業訓練、政治参加権の保障、外国人の日本語教育、外国商品の積極活用ないし流通経路の整備、外国人に対するボランティア制度の拡充などが課題になる。

またハード的な行政領域では、外国人と共生できる都市社会資本の整備政策、つまり道路標識や街の案内板の多国語表示、外国人の住みやすい住宅や、公園、道路の整備、国際空港の整備、テレポートの設置、国際スポーツ場の建設、外国大学への用地提供、24時間都市化への条件整備などが課題となる。

第2の社会政策的領域は、国際化に伴ういわゆる“影の問題”への対応である。伝統的に島国の中で形成されてきた日本文化と異文化との衝突から生まれる摩擦現象は決して小さくはない。その中でも西欧文化の参入とアジア文化、第三世界文化の参入ではそのもつ色合いは半分違っている。とくに最近アジア系労働者の急増に伴う影の問題に苦勞する自治体が増えてきた。一般的にいうなら、それは異文化の衝突からくる摩擦といった相対的な影の問題、つまりやがて消えていく問題という側面と、治安悪化、病気の新規参入といった絶対的な影の問題として消えることのない問題という側面の二つに分けて捉えることができる。

双方の区別なく例示すると、雇用関係に伴うトラブル防止、ゴミ捨てなど生活面のトラブル防止、犯罪の予防、失業の救済、防疫・医療対策、精神不安へのケア、結婚・離婚に伴うトラブル処理、外国人の障害福祉など身近かな生活レベルの様々な課題がこれに当たろう。

第3の外交政策領域は、まさに自治体が外交主体となって展開する都市外交である。これには、最近急速に拡大している国際姉妹都市提携や国際交流がまず挙げられよう。国際都市間相互の人的、物的交流や文化の交流は今後とも無限の拡大をみようが、日本の立場からすれば国際協力の視点も重要である。自治体ODAや物資援助、さらに自治体行政に関わる政策技術、事業技術の派遣援助も大切なことだろう。

さらに国際的に都市間同士が相互に政策競争関係にあるという観点に立つなら、国際政策交流も

地域の国際化と地方政府の課題

大切な課題である。つまり地域特性や政策課題を共通にする都市同士が、サミットや政策会議、共同調査研究を通じて相互の問題を解き合う政策交流が活発化するなら、平和という共通目標もさることながら、それぞれの都市問題解決に大いにプラスとなる。

巨大都市の集まりである世界大都市サミット、古都だけの集まりである世界歴史都市会議、湖をもつ都市だけの集まりである世界環境湖沼会議、火山をかかえる都市だけの集まりである世界火山都市会議、雪国の都市の集まりである世界雪国会議、斜面都市だけの集まりである世界斜面都市会議といった国際会議が、都市自治体相互の協力のもとに活発化し拡大しつつある。いまはまだ府県や政令都市レベルといった比較的規模の大きい自治体同士が多いが、今後は国際過疎脱却サミットとか、世界一村一品コンテストなど市町村レベルの交流も拡大しよう。

こうした流れを考えると、各地で意識されはじめた「国際空港化」という流れは後押しすべきテーマかも知れない。つまり東京や大阪などの大都市国際空港を経由せず、世界の諸都市がダイレクトに結び付く方が、よりこの効果は高まっていくと考えられるからである。

(2) 国際化度による政策領域

いまの説明はタテ軸の部分の説明だが、これに都市の国際化度を結び付けると、よりいまの政策課題にアクセントがついてくる。

すなわち、これら三つの政策領域は図にみるように、国際化度が低い $X_1(I)$ の都市から、少し高い $X_2(II)$ の都市、より高い $X_3(III)$ の都市に移行するにしたがってウエイトがかわってくるということである。

まず農村地域のように国際化度の低い地域(I)では、その政策領域は大きなウエイトを占める基礎的政策領域の X_1-A と、小さいウエイトの社会政策領域 $A-B$ と外交政策領域 $B-C$ の高さの合計、つまり $O-Y_5$ の高さがこの地域の自治体国際政策のカバー領域となる。

次に地方都市のように中位(II)の国際化度をもつ地域では、 $(X_2-D) + (D-E) + (E-F)$ の高さの合計、つまり $O-Y_8$ の高さが自治体国際政策のカバー領域となる。

そして東京をはじめ国際化度の高い地域(III)では、それぞれ相当広範囲にわたる基礎的政策領域の X_3-G と、社会政策領域の $G-H$ と、外交政策領域の $H-I$ の三つの合計、つまり $O-Y_9$ の高さがバランスよく政策的にカバーされなければならない。

結論的にいうなら、例えば東京のような高度に都市化されたIII地域としては、

都市自治体の国際政策 = (外国人にやさしい都市づくり) + (国際化の影への対応) + (国際都市外交)

ということになる。この三つの国際政策領域をバランスよく展開することが、都市自治体の課題で

ある。農村地域の自治体になると、外国人にやさしい都市づくりの部分が大きなウエイトを占め、国際化の影への対応、国際都市外交のウエイトは相対として小さいものであると捉えることができる。

7 国際行政と地方政府の課題

筆者は、地方政府は多元外交の主体として、また地域の政策形成の主体として政策官庁の発想から国際行政に取り組むべきであると考えます。

例えば都庁というひとつの都市自治体の例でいうなら、都庁は今後、自治度7割、10兆円の地方政府として独自の国際行政をつくりあげていくことが期待される。それは単なる地方都市、他自治体のモデルを示すだけでなく、世界に開かれた国際都市、地球にやさしい都市政府であるという地球規模的な観点から多元外交の主体にふさわしい内容でなければならない。組織編成についても、生活文化局の国際交流部から国際部へと最近衣替えをしているが、それでは不十分で100人規模の国際局の創設が必要となろう。それは各部局でバラバラになっている国際化対応に関する諸権限を一元化し、独自の海外援助（都庁ODA）やアジアの人材育成センター、都市外交官の養成、区市町村、民間など他の外交主体とのネットワーク化など、世界有数の国際都市にふさわしい組織整備が必要であろうし、ジャーナリストや民間海外経験者を積極的に迎え在住の外国人の意見も吸収しながら国際行政を行うという、開いた外交姿勢が求められよう。このようなイメージで地方政府の国際行政を捉えるなら、地方政府には新たな政策フロンティアの地平が見えてくる。

ただ、現実の地方政府がおかれた立場を考えると、自治体が独自の国際行政を立案・執行するについては多くの課題が存在する。その中から幾つかの課題を指摘しておこう。

(1) 中央政府との役割分担

国際化への対応が単なる外交というレベルで止まっているなら、地方政府と中央政府の関係はそれほど大きな問題とはならない。国家の根幹に触れるような軍事、防衛、経済外交などを別とすれば、とくに地方レベルの外交には政治力、軍事力、イデオロギーは問題にならないだけに、むしろ国家外交より広範囲の交流が可能とさえ言えよう。

ところが、日本の国内社会に外国人が増えていくという国内社会の国際化を考えると、揺り籠から墓場までを守備範囲とする地方政府にとって光の部分、影の部分を含めて大きな行政問題がでてくる。つまり、中央政府と地方政府の国際政策、国際行政の役割分担はどうあるべきかという問題なのである。この点は他の行政分野と異なり、中央地方のタテ割り行政の関係が伝統的に存在してこなかっただけに、新たな秩序形成が必要である。むやみに市民生活に関連する問題が増え、それがすべて地方政府の役割だとされても自治体行政が混乱に陥ることになるから、むしろ各地方政府

がバラバラに対応してはならないナショナル・ミニマムの基準を設定して一定の範囲で中央政府が統制を行うことも必要となろう。

(2) 権限の明確化, 財政的措置

そのなかで基本的な問題は、権限の明確化、財源措置についてである。国際化という抽象概念を冠に各省が予算要求をし、それを補助金行政、許認可行政のルートにのせることで自治体行政化しようという動きが顕在化しているが、それでは従来のタテ割り、補助金行政の弊害を増幅させるだけである。

むしろ必要なのは、新たな行政領域であるだけに初めから役割を分けるという行政秩序の形成が望まれる。権限の移譲ではなく、権限の創出、形成が基本テーマにならなければならないし、それに関する財源措置は補助金ではなく、ヒモのつかない固有財源措置でなければならない。市民生活に直結する部分は自治体の役割である。ただ、その財源が十分措置されていなければ、自治体は苦しい仕事を押し付けられた感じになってしまう。そうしないための、新秩序の形成が求められる。その考えの基本は前述した地方政府の国際行政モデルによって説明できるのではなかろうか。

(3) 府県と市町村の関係

さらに府県行政と市(区)町村の関係が問題となる。府県は広域的行政を行う地方政府であり、市町村は基礎的行政を行う地方政府といわれるが、地方政府の国際行政に関しては何が広域的で、何が基礎的かを明確に分ける基準が存在している訳ではない。だから現状は二重行政、三重行政の様相を呈し始めている。この基準を考えるという問題は別稿に譲ることとするが、基本的な考え方としては、市民に直結した分野は国際行政といえど基礎的自治体の役割であるし、基礎的自治体間の調整や県内共通に行うべき行事や仕事は広域自治体としての府県の役割となろう。財源の措置もこうした役割分担の明確な中で行われなければならない。地方交付税の配分モデル自体、こうした国際行政の要素を入れて再構築する必要が出て来ている。

(4) 地方政府の法務行政

もう一つ指摘しておきたいのは地方政府の法務行政の確立である。いうまでもなく地方政府は、今日なお、国際法の主体とはみなされていない。ただ、現実として、自治体間の国際協定、あるいは市民ないし中央政府との国際協定という形で自治体レベルの国際法務がはじまっている。つまり、法の基本である「合意は守られるべし」(pacta sunt servanda)によって、自治体レベルの国際法務が実効しているのである。

地域レベルの国際化が進み地方政府の国際行政が一般化してくると、地方政府の国際行政が国内法と抵触したときどうしたらよいか、国際行政の主体としての地方政府は国際法上で有権的たりう

るか、といった問題が生まれよう。これに対して従来の伝統法学の枠組みではなく、新たな視点からの自治体国際法学が構築される必要があろう。とりわけ自治体国際法務という領域が明確になってくると行政法学の再編は必至といわざるをえない。

こうした多くの課題を抱えているのが地方レベルにおける国際行政の問題であるが、さらに言えば中央地方の関係において、中央地方の国際行政を進める何らかの行政秩序の形成が必要である。さらに中央政府では総合外交を行える省庁再編が課題となるし、外交政策に強い公務員の養成が課題になる。地方政府には地域の国際化の政策主体になれるような自治体づくり、職員づくりが課題となる。そして日本の行政全体からいえば、外交の中央、内政の地方という新たな行政秩序の形成へむけたパラダイム転換が図られることが課題となろう。

筆者は、地方政府が独自の政策フロンティアを開発していくには、国際行政は大いに研究し実務化していくのに相応しい領域だと考えている。なぜなら、少なくとも伝統的な意味でのタテ割り行政、許認可行政、補助金行政の枠組みに縛られていない領域だからである。逆にこのことは、従来の国のマニュアル行政に依存している自治体職員の体質からいえば、「答えがない」だけに不安の高い領域ということもできる。

この不安の高い領域を超えることが、じつは地方政府が独自の政策領域を拓く政策形成力を身につけるチャンスなのである。それなくして、ただ地方分権を叫んでみても世論の動向、国の反応は冷たいものとならざるを得ない。地方国際学を考え、一定の学問的な体系化を図っていくのも地方政府の政策現場から構想するものでなければ、ほんとうに政策学的な国際学はできないと思う。今後、自治体国際学会の創設も含めて、各地で実務と研究の拡がりが見られることを期待したい。少なくとも、時代背景としては、そうした学問的必要性が高くなっていることは確かである。⁽⁴⁾

注

- (1) 矢野暢『国際化の意味』（日本放送出版協会、1986年）p160.
- (2) 松下圭一「自治体の国際政策」『自治体の国際政策』（学陽書房、1988年）P264.
- (3) 江橋崇「自治体国際活動と法構造」『自治体の国際政策』（学陽書房、1988年）PP189～192.
- (4) 本稿は、財団法人行政管理研究センターにおいて座長として参画した1990年度「地方レベルの国際化研究会」の筆者の研究成果である。その内容はすでに「地方レベルの国際行政とその課題」（『行政管理研究』No54）という論文にまとめ発表している。本稿はその論文を一部加筆修正したものとなっている点をお断りしておきたい。研究機会を提供して下さった財団法人行政管理研究センターにこの場をお借りして感謝の意を表したい。