

## 地方自治体における国際政策の構築と課題

山下 永子

### I. はじめに

1990年代以降、地方における国際活動及び国際化関連政策の動向をみると、国際交流から国際協力へとといった活動分野のシフト、海外事務所の設置や担当部署の改組など地方自治体の体制改革、さらに国際見本市や国際会議等の地方における開催の頻繁化など、様々な変化や新しい動きがみられる。こうした変化や動きの背景となっているのは、地方における地域政策をめぐる2つの大きな課題と、その課題解決に向けた内外からの要請の高まりがあると言える。

まず1つ目の課題は、グローバル化に向けた対応策の必要性である。冷戦終結後、世界を統合・普遍化していくグローバル化が急速に進展し、その影響が地方にも直接的に及ぶようになり、様々な領域でそれまで思いもよらなかった種々の問題が、地域の新たな政策課題として浮かび上がってきた。例えば、地域産業の空洞化や企業立地をめぐる地域間競争の激化による地域経済停滞の問題、また国際機関から地方政府の責務が求められ始めた地球環境保全に関する規制の問題、さらに、人々の移動のボーダーレス化によって増え続ける外国籍住民の人権問題など、身近な日常生活の領域においても解決を必要とする問題は容易に指摘できる(山下, 2003)。また、NGOらの国際協力活動を、地域としていかに支援していくかという問題も出てきている。これらは、成熟した市民社会を持つ先進国の一員として、果たすべき役割を問われる課題でもある。

2つ目は、行財政改革や地方分権化の動きのなかで、自律的な地域経営体の構築を目指す地方ガバナンス<sup>1)</sup>の確立という課題である。中央から地方への補助金の削減、地方税収入の減少、社会福祉費用の拡大などによって、近年、多くの地方自治体の経営財務は大変厳しい状況にある。行政のスリム化、政策評価導入への取り組みや、NPO・住民等との協働による政策決定・実施に取り組む自治体も増えつつある。このようななかで地方自治体は、これらの取り組みの一環として、これまで推進してきた国際活動、及び国際化関連政策を見直し、地域の自律的経営と発展の視点から、そのあり方の再検討を迫られている。

そこで本稿では、これらの課題に対応しうる新たな国際化関連政策づくりへの取り組みの1つとして、従来型の「国際化政策」から、筆者が考える「国際政策」への転換の必要性について述べ、その性格及び「国際政策」の推進に求められる要件を明らかにしていきたいと考えている。そのために、「国際政策」に先進的に取り組み、特徴的な活動を展開する神奈川県と富山県の事例を取り上げながら、そのあり方について検証していく。

なお、ここで言う従来型の「国際化政策」とは、政府が大綱や要綱などを作成し、地方自治体に対してその取り組みを促す「国際交流」や「国際協力」など、国の推進政策としての性格が色濃い、どちらかというと地方が受動的に取り組む、地域色の少ない政策のことであり、「国際政策」とは、グローバル化の様々な課題に地域が能動的に取り組んでいこうという政策で、地域の自律的経営を支え、

自律的發展に寄与しうる視点を持った、地域全体で取り組む総合的な地域政策のことである。詳細については本稿のなかで述べていくことにする。

## II. 地方における国際化政策推進の課題と限界

「国際化」<sup>2)</sup> という言葉の意味が曖昧なように、地方における国際化政策という政策領域も曖昧であると言える。地方自治体は国際化政策という表現を、国際化推進政策などという形で比較的安易に用いてきたようであるが、自治体によってはその使用に慎重であったところもある。それは、国際化と言うときには、前提として国家の存在があり、地方の主体的な活動や政策という意味合いが薄れるからである。しかし、多くの自治体がその言葉を安易に用いてきたのは、国家の推進政策を補完するという役割意識があったためと考えられる<sup>3)</sup>。

一般に、地方では、自治体を中心となって国際化政策を推進してきた。市民やNPO・草の根グループ等との連携・推進という看板を掲げての活動も、実質は地方自治体からの資金、人材、方針提供などによるものが大多数を占め、自治体が主体性・指導性を持ち続けているのが実態であった。そこには、地方における国際化政策が、国が進める「地域の国際化政策」<sup>4)</sup> の補完的な性格を持ったもので、地方自らの発意や必要性によって取り組みを開始したものではない、という考え方が根幹にあり、政策推進には管理あるいは指導が必要であるという行政側の責務的な意識があったからだと考えられる。

国際化政策の補完的な性格を問題視する考え方は、以前からもあった。田村鋭一（1989）は、国際化の進展のなかで、国の補充・補完ではなく自治体独自の国際化の必要性・必然性が生じていると述べている。これは1980年代後半に、地域における国際化推進のメニューとして、国から国際交流の推進を促す指針が地方に対して発せられ、その推進に対する補助金や支援の枠組みが示されるやいなや、地域の特性や実情を考慮しないまま、国際交流を地域振興策の一手段として推進していこうという動きが活発化し、潤沢な財政を背景として、確かな目的や思慮もなしに国際交流が推進されたことへの警告と反省から出た論調である。

国際交流を地方振興に活かしていこうという発想自体は、地域に軸足を置いたものであったが、発想を地域独自の政策として練り上げていこうという態度はほとんどみられず、国から示された推進メニューをそのまま取り入れた事業展開がその大多数であった。現に1990年になると、経済の低迷による財政の逼迫から、国際交流の推進事業は沈静化していく<sup>5)</sup>。これに代わって主流になっていったのが、国際協力・国際貢献活動であった。一部の先進自治体は、1980年前後より、この国際協力活動への積極的な取り組みを始めていたが、多くの自治体がブームのように国際協力に取り組み始めたのはこの時期である。これを地方独自の政策への転換と解する見方もあるが、実態はこれも新たな国の指針に基づく活動であった。なぜならば、1990年代に入ると、それまで国際交流への取り組みを推奨していた外務省や旧自治省などが、自治体に対して国際協力の推進を促すような制度やガイドラインを矢継ぎ早に提示、通達していった背景があるからである（表1）。

自治体にとって、国際協力政策は国際交流よりも理念や目的が明解であったため、住民の理解や活動者の満足感や達成感も得られやすかった。また、国際交流政策に対して、住民の活動が一部の団体等に留まりがちであるという指摘や、その活動を自治体が支援することに疑問を呈する声が出てき始めていた状況において、交流の基盤があったからこそ国際協力への取り組みが可能となった、と住民に説明できる国際協力は、国際交流政策の不振を不問にできる都合の良い政策だったとも考えられる。

表1 地方の国際化に関する国の制度や通達

年	関連省庁	通達・組織の設立など	内容・目的
1971年	外務省	海外技術協力推進団体補助金の創設	都道府県が実施する技術研修員の受け入れ事業に対する補助金の交付
1987年	自治省	地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針	海外地域との姉妹交流、外国青年招致事業(JETプログラム)等を中心に地方公共団体の国際交流施策を充実していくための交流のガイドラインを作成
1987年	自治省 外務省 文部省	JETプログラムの開始	
1988年	自治省	自治体国際化協会設立	姉妹自治体の情報提供、海外事務所での自治体職員の長期研修、JETプログラムの支援などを通じ直接自治体の国際活動を本格的に支援するための機関を設置
1989年	自治省	地域国際交流推進大綱の策定に関する指針	都道府県、政令指定都市に国際交流事業を総合的に、体系的に推進するための大綱策定を提言し、地域国際化協会の設置を要請
1991年	外務省	海外技術協力推進団体補助金の交付分野の拡充	自治体職員が専門家として、途上国での技術移転を助けるために派遣される際の補助金を創設
1992年	外務省	海外技術協力推進団体補助金交付先の拡充	対象を政令指定都市にも拡大
1994年	外務省	JICA企画部内部に連携協力推進室設置	様々な援助機関や自治体NGOとの連携を行うための部署を設置
1995年	自治省	自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針	自治体職員協力交流事業などによる研修生の受け入れや、専門家の派遣などの人的協力の分野を中心に、地方公共団体の国際協力施策を着実に発展していくための協力のガイドラインを作成
1998年	外務省	「21世紀に向けてのODA改革懇談会」最終報告書	一括委託方式の採用など、地方自治体との双方向の協力関係を提唱
1999年	自治省	自治体国際化協会内部に市民国際プラザ設立	国際協力に関する情報収集・提供、案件作成の支援を行い、NGOと自治体との乗り入れ窓口を設置
1999年	外務省	JICAに国内事業部が創設	地域提案型スキームや、公募による開発パートナー事業、小規模委託事業などを起こし、地方自治体やNGOとの連携を推進していくための部署を設置
2000年	自治省	地域国際交流推進大綱及び自治体国際協力推進大綱における民間団体の位置づけについて	民間部門主導型の国際交流を推進していく上で、国際交流事業への住民の参加、関与を積極的に展開するとともに、民間団体や住民こそが国際交流の主体となっていくべきとの考えの下に、行政がそのための環境整備等の支援を行っていくためのガイドラインを作成

注) 自治省は、現在の総務省。

(筆者作成)

厳しい見方をすれば、国際交流の発展政策としての国際協力の推進は、目的のすり替えとともに進められたと言える。その結果、80年代に主流であった地域活性化・地域振興等を目的としていた国際化政策は、成果の確認や十分な反省もないままに、それを地方振興に活かしていこうという目的や発想とともに、次第に傍らに追いやられていった。

本来なら、地方財政の逼迫の原因にグローバル化の進行とその影響があるという分析がなされ、その分析に基づいて、国際交流を活用した地方独自の政策に昇華させていこうという思考や取り組みが、その場面では求められていたはずである。しかし、その取り組みはあまりみられなかった。多くの自治体では、国が言ってきたから従ったまで、あくまで国の補完的な政策なのだから上手くいなくてもそれまでだという考えに帰結していったと考えられる。補完的な性格を持った国際化政策は、地方自治体の自主性や、政策に対する自己責任をみえにくくするといった問題を内包していたと言える。

国からの通達や指示に基づく補完的な性格を持った国際化政策は、タテ割り行政の枠にはまりやすいという欠点も持っている。国の各省庁から出される事業や補助金は、自治体の管轄部課に下りてくるからである。「国際化政策には、外務省と旧自治省との『シマ』争いの要素が無きにしも非ず」(多賀, 2002)という指摘があることからもわかるように、国際交流は旧自治省の管轄、国際協力は外務省の管轄であったため、共通する部分は大いにあるにもかかわらず、別々の課やグループで担当するという自治体も多くみられた。グローバル化は、農林水産省や旧通商産業省などにも「地域の国際化

政策」に乗り出すきっかけを与えた。国からの指示や補助金付きの事業を受ければ受けるほどタテ割り行政が増え、自治体の活動が非効率になっていく。このような矛盾の発生から、補完的性格の強い国際化政策の限界が徐々にみえ始めていったと言える。

### Ⅲ. 国際化政策から国際政策へ

国際化政策の限界の指摘は、その補完的性格からの言及にとどまらない。吉武信彦（1999）は、自治体が進める国際化政策の問題点として、①財政的制約、②人材難、③中央政府の政策との調整、の3点を挙げている。

この指摘された3つの問題点は、的を射たものであり同意しうる内容である。しかし、国による「地域の国際化政策」の補完という枠組みのなかでの問題点の指摘に留まり、その問題の解決に向けた具体的な方策や、枠組みの見直しや、新たな政策体系の必要性については触れられていない。

筆者は、グローバル化に向けた対応や地方ガバナンスの確立といった、新たな地域課題に解決策を提示できるような政策枠組みの提示が必要であると考え。そこで、この3つの問題点を新たな政策体系の構築という視点から再検証し、今後の課題の抽出を試みた。

①の財政的制約については、根源的な財政制約に加え、市場経済のグローバル化によって地域産業が疲弊していくとともに財政基盤が揺らぎ、いかに国際親善交流や国際協力が良いことであっても、目に見える成果や地域への波及効果がなければ、住民や地場企業の賛同が得られなくなったという現状を直視しなければならない。

財政的な制約があることを前提としながらも政策を推進していくためには、国際化を独立した1つの政策領域に押し留めるのではなく、他の政策領域との関連性を持った総合的な政策に位置づけ直す必要がある。その上で、その政策の目的や目標を明確に示し、活動領域や交流先や協力の対象を絞り込んだ上で、政策にマネジメントの考え方を導入し、成果を確認できる仕組みを作っていくべきであると考え。

②の人材難に関しては、専門的人材の育成法の充実や産学連携による人材活用の必要性が指摘されているが、専門的人材の育成は産学官連携やNPO・NGOとの連携による人材活用をより一層促進して行く方向に転換していくことを前提として、まずは産学官及び住民・NPO等それぞれの役割を明確にする必要がある。その上で、役割分担に応じた能力を磨いていく方策の検討が求められる。つまり、地方自治体は、産学官及び住民・NPO等間の調整役を担い、政策推進の主体を住民に移譲する一方で、自治体職員はコーディネーターやアドバイザーとして、各プロジェクトをマネジメントしながら、住民活動の円滑化を図っていくという任務に徹していくことを考えなければならない。このことは自治体の財政負担を軽くすることにもつながるものと思われる。

③の中央政府の政策との調整については、法・制度面の調整の難しさが指摘されている。入管の厳しさと煩わしさが経済交流のネックになっているという産業界からの声、また在日外国人の地位不平等の問題もあるように、わが国には、特に人の行き来の面での法的・制度的制約や規制が多い。規制緩和などの場面では関係省庁との調整が大変重要になる。しかし、国のタテ割り行政の枠組みに頼らず、独自の政策方針に従い、国際機関や国際ネットワークなどの枠組みに参加し、行動する勇気と知恵を身につけていくことも今後は必要となってくる。近年、政府も上意下達の政策履行という態度を改め、ボトムアップ型の政策提案を受け入れ始めた。「特区」構想などはその代表的な例である。政

府との調整という枠組みを越えて、国に対して提案できる、ものが言える自治体が変わっていかねばならないということである。そのためには、政府や国際機関と互角に渡り合えるような人材の育成と、シンクタンクの機能の整備などによる政策立案能力、さらに政策実行力の強化が求められる。

再検証の結果を整理すると、①他の政策領域との関連性を持った総合的な政策の1つに位置づけられ、②地方自治体は、政策推進の主体を持つ産学官及び住民・NPO等間の調整役となり、③地方独自の政策を提案しうる能力と実行力を持った体制が、新たな政策体系には求められていると言える。

新たな政策体系を構築するためには、既成の国際化概念に囚われた国際化政策をいったん捨て去る必要がある。そして、地域を取り巻く国際環境を検証し直すとともに、身近なところにあるグローバル化の影響を正面から受け止め、地方ガバナンスを発揮できる地方独自の体系を作り出していかねばならない。筆者は、このような考え方に基づいて生み出されたものの1つとして「国際政策」体系を構築すべきであると考ええる。

体系はあくまでも枠組みである。では、国際政策は従来の国際化政策と、どう質的に異なる性格を持つべきなのだろうか。筆者は、その答えは、1990年代の国際化政策に見出すことができると考える。1990年代前半、地方は財政の逼迫を理由に、地域活性化を目的とした国際化政策への取り組みを縮小していった。それは先に述べたように、国際化政策が地域の課題や住民の発意から取り組まれたものではなく、地域独自の具体的な政策目標・目的の設定や、その実現に向けたプロジェクトの検討を十分に行うことなく進めたからであると考ええる。1990年前半はそれでも良かった。しかし、1990年代後半以降、地域の活性化策はグローバル化に向けた対応策との距離を急激に縮め始めた。地域経済の活性化策などは、市場経済のグローバル化のなかでの生き残り策と言ってもおかしくないような状態になり、市町村のごみ処理問題も地球環境の問題として語られるようになった。国際化は、国際社会の一員になるための手段、あるいは概念である。したがって、国際社会の一員になりたくなければ国際化を進める必要はなかったと言える。しかし、グローバル化された社会では、あらゆる地域がすでに国際社会に取り込まれてしまい、拒否することも選択することもできない。国際化政策と国際政策の質的な違いの1つはこの選択不可という点にあると言える。

国際政策が選択不可の政策であるということは、全ての地域がその取り組みを余儀なくされたということである。したがって、国際化政策を推進すること自体が地域の活性化策であった時代は過ぎ去り、国際政策を、どのような目標と目的を持って、何にどんな方法で取り組み、どう地域の活性化につなげていくのか、どう地域の経営に活かしていくのか、ということが問われる時代になってきた。つまり、戦略的思考に基づいた政策の決定とプロジェクトの推進が求められるのが、国際政策であると言える。戦略的な決定を行うためには、決定過程における十分な議論や、その決定理由の説明と住民からの理解と賛同が求められる。そのためには、政策決定過程における住民の参画、さらにプロジェクトの推進過程における協働の仕組みが不可欠となる。国際政策の要素としては、戦略的思考に基づくプロジェクトの決定と、地域全体でそれを担っていくための仕組みが欠かせないということである。

これまでみてきた国際化政策と国際政策の違いに基づき、国際政策の性格及び要素を、国際政策の構築要件として整理してみると、次の2つに集約できる。

1つ目は、政策体系・推進体制に関する要件である。国際政策は、地域の主要政策として総合的に推進・活動しうる体系とガバナンス体制を持って取り組まれるべきものである。そのなかで、地方自

治体は、地域住民の声を聞きながら、その推進枠組みを主体的に作り、枠組みの成熟を待って、徐々にその主体を住民やNPO・NGOなど外部組織に移譲していき、最終的には総合調整役として陰からその活動を支援するという役割を担っていくという任を負わねばならない。

2つ目は、政策を戦略的に推進していく過程における要件である。国際政策は、地方の抱える課題の解決を目指して、戦略的に活動領域とテーマを設定し、プロジェクトを実行し、その成果を国際政策のすべての担い手に目に見える形で示し、可能な限り還元していくことを前提に行われるべきである。地方自治体の役割は、活動領域やテーマの設定に必要な情報、つまり専門的な研究成果や住民意識調査など様々な指標を提供すること、さらに、推進プロジェクトを円滑に進めるための公的窓口としての機能を十分に発揮することである。このなかには、国や国際機関、さらに海外との交渉や契約といった任務も含まれる。

これら2つの要件を詳細に検証し、今後の国際政策の推進方策のあり方と課題を導き出すために、次に、それぞれの要件が特徴的に表われた2つの地方自治体における国際政策の事例をみていくことにする。最初にみていくのは、政策体系・推進体制における要件づくりに最も早い時期から取り組み、独自の国際政策の体系を作り出してきた神奈川県の実例である。神奈川県は、国際化政策という政策領域が一般化する以前に、独自の「民際外交」という政策体系を構築した先進自治体である。2つ目の富山県は、「国際・日本海政策課」という担当組織を設置し、対象地域を絞り込んだ政策展開を進めるだけでなく、対象領域も戦略的に絞り込んだ国際政策を展開している。これらの2つの事例を通して、その要件の整備と、国際政策の推進段階における課題について明らかにしていきたい。

#### IV. 国際政策の展開と課題

##### 1. 国際政策の体系と推進体制—神奈川県の実例—

###### 1) 「民際外交」から「国際政策」への転換

神奈川県は、独自の方針と枠組みで最も早期に国際政策を確立・推進してきた自治体である。1975年に国の行う国際外交に対置する形で「民際外交」を提唱し、1991年に新たな体系として「国際政策」を打ち出すまで、この民際外交の理念を中心とした施策を推進してきた。この取り組み、言わば実践現場の変遷をみていくことは、国際政策の体系と推進体制に求められる要件を理解する上で、また国際政策への質的転換の意味を理解する上でも大変良い手がかりとなる。

神奈川県の「民際外交」については、松本正生（1996）の研究を引用しながらみていきたい。松本は「民際外交」の歴史的経緯を、<第1期：民際外交の登場>戦略用語としての民際外交、<第2期：民際外交の展開>実践課題としての民際外交、<第3期：民際外交の転換>政策領域としての民際外交、の3つに時期区分し、それぞれの時期ごとに分析を行っている。

図1は、その時期区分に沿って、筆者が「領域」「推進体制」「推進の担い手・県の位置づけ」という観点から整理し直してみたものである。

神奈川県が開始した「民際外交」は、約10年後に広がりを見た、一般的な国際化政策の体系や活動領域との共通点が多い。他の自治体が神奈川県の取り組みを参考にして、体系を整えたからだと考えられる。しかし、神奈川県は、そのころにはいち早く国際化政策の限界に気づき、国際政策への転換を行い始めていた。表2は、他自治体の動きとの比較のために神奈川県の取り組みを時系列に整理したものである。その先進性が理解できよう。

事項	主な動き	領域	推進体制	推進の担い手・県の位置づけ	評価
1975年－ 民際外交第1期 の登場	<ul style="list-style-type: none"> <li>戦略用語としての民際外交</li> <li>「地方の時代」の強調</li> <li>その脈絡の中で、国がやる「国際」に對置すべきものとして、県民による「民際」という概念が提唱された</li> <li>(地方自治体による「国の専権行為の超越」という批判をかかわず意味合いも含有)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国際交流が中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>渉外部国際交流課設置</li> <li>国際交流協会設置</li> <li>国際交流センターの開設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動の担い手は県民と地域、しかし実際は県職員が主体的に活動</li> <li>県による国際外交の補充</li> <li>県民による民際外交の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>理念先行のため、啓発活動に重点がおかれたため、政策としてはとくに見るべき評価はない。しかし、全国の自治体への影響は大きかった。</li> </ul>
1980年前後－ 民際外交第2期 の展開	<ul style="list-style-type: none"> <li>実践課題としての民際外交</li> <li>「内なる国際化」「内なる民際外交」の展開</li> <li>難民問題と在日韓国人・朝鮮人問題など人権問題をめぐる足元の外交問題の可視化、社会化によって、「民際協力」が現実的な課題として付加された</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国際交流</li> <li>内なる国際化</li> <li>民際協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国際交流課に外国人県民施策研究会の設置</li> <li>国際交流協会に市民、NGO間の情報交換を目的とした一室を設置</li> <li>市民、NGO向け民際交流援助金制度の設置</li> <li>自治総合研究センターに外国籍住民の研究チームが発足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>県職員、市町村職員、から市民グループへ主体性が拡大</li> <li>県国際交流協会による市民グループの活動の補充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国際交流協会を基盤に、市民、NGOなどの連携による協力活動が活発化した。また、県・市町村職員の研修により、職員の能力が向上したことを受けて、県職員、市町村職員、市民・NGOによる連携体制が形作られていった。</li> </ul>
1991年－ 民際外交第3期 の転換	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策領域としての民際外交</li> <li>「民際外交」から「国際政策推進」事業体系へ</li> <li>民際外交の活動領域の日常化と社会情勢の変化に伴い、総合的に領域横断的に活動を実践できる体系的な政策が必要となった</li> <li>民際外交を核としながらも、国際政策には「国際化の進展への対応」として「経済と環境」の領域が加えられた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国際交流</li> <li>内なる国際化</li> <li>民際協力</li> <li>自治体連携</li> <li>国際平和貢献</li> <li>地球環境対策</li> <li>国際経済交流の基盤整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1991年国際交流課に国際政策班が設置</li> <li>1993年渉外部が渉外総務室と国際課に改組し、渉外総務室には国際政策班、国際課には民際協力班などが設置</li> <li>*2003年現在は、県民部国際課に改組</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済、環境領域への広がりを通じて企業やサイエンスパークなどの外郭団体、研究機関などにも主体性が拡大</li> <li>主体的な活動を行うグループが県との連携関係を通じてメンバーシップ化、県は助成などを通じてメンバーシップを持つグループを補充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民際外交の政策化と他領域の政策の国際化(筆者はグローバル化と捉える)が重なり合い、総合的な一体感を持った政策が形成された。</li> <li>経済分野の交流が加わり、それが民際外交の延長上に位置づけられることで、地域利益目的の活動と、利益ではなくコストのみがかさみがちな協力や貢献活動との間にトレードオフの構図を作り出した。このことによって、国際政策の推進意義が確認されるようになった。</li> </ul>

注)：本図は、松本(1996)より一部を引用・参考に、筆者の視点で整理し直したものである。

図1 神奈川県における民際外交の変遷

一般的な国際化政策と国際政策の違いを、神奈川県の実践例から、より詳細に明らかにしていきたい。国際政策への転換の前後を比較すると、領域や主体となる活動の担い手の違いがみえてくる。経済・環境分野が活動の対象に加わり、地域連携や基盤整備の領域も政策体系に組み込まれている。この領域の広がりや、企業やNGOなどへの担い手の広がりにもつながっている。しかし、それは活動の進展とともに波及的に領域や担い手が拡大していったというもので、時間を経ることが実のある活動へと自然に傾斜していったとみることができる。

政策的な意図を含んだ明確な違いは、推進体制の違いであろう。すでに言及したことがだが、国の政策の補完といった色合いの強い国際化政策は、タテ割り行政にはまりやすい。前にも触れたが、地方自治体では国際交流は旧自治省、国際協力は外務省、国際経済交流は旧通商産業省、子どもの国際化教育は旧文部省だからと、補助事業や助成金は領域ごとにその系列の総務課、市民課、商工課などへと下りていく構図がある。さらに、非効率なタテ割り組織の連合体で1つの事業を進めることも度々みられた。国際政策は、ますます広がる領域と関係部局の広がりに対応していくために、また、地域

表2 神奈川県を取り組みと他自治体・社会の動き

事項 時期	神奈川県	他自治体の 一般的な動き	社会の動き
1970年代 後半	民際外交の登場		「地方の時代」機運の盛り上がり
1980年代	民際外交の展開	国際化政策の広まり	地域活性化の手段としての国際化 推進機運の盛り上がり 国による国際交流の推進奨励
1990年代 前半	民際外交の転換 国際政策への転換 (かながわ国際政策推進プラン)	国際化政策の展開	「内なる国際化」問題の顕在化 地球環境問題への関心の高まり 国による国際協力の推進奨励
1990年代 後半	国際政策の推進 (新かながわ国際政策推進プラン)	国際化政策の見直し	市場経済のグローバル化のローカル への影響の広がり
2000年代	国際政策の戦略的な推進 (改訂版新かながわ国際政策指針プラン)	国際政策への転換	NPO・NGO活動の広がり

(筆者作成)

の現状や独自の発想に基づいた政策を推進していくために、タテ割りをヨコ割りへと組み直し、総合調整機能を備えた一体的な総合推進体制を整えたところに大きな特徴がある。

神奈川県には、もともと渉外部という全国的にもユニークな部局があり、「民際外交」の開始以前より、基地関係の交渉、海外移住に関わる支援や援助、あるいは国際イベントなど、国際関係の政策を担当してきた。1976年、この渉外部に国際交流課が設置され、交流を中心とした「民際外交」が始まったが、「民際外交」から「国際政策」への転換が行われた1991年には、国際交流課内に国際政策班が置かれている。しかし、1993年にはその国際交流課が渉外総務室と国際課に分かれ、総務室に国際政策班と企画調整班など政策決定・調整機能が集約された。これにより国際課は、民際協力班、地域国際化班、友好交流班などを通じた政策の実行推進機能を持つようになる。このように神奈川県は、国際政策への転換と同時に部局横断的な調整窓口の整備を行っている。

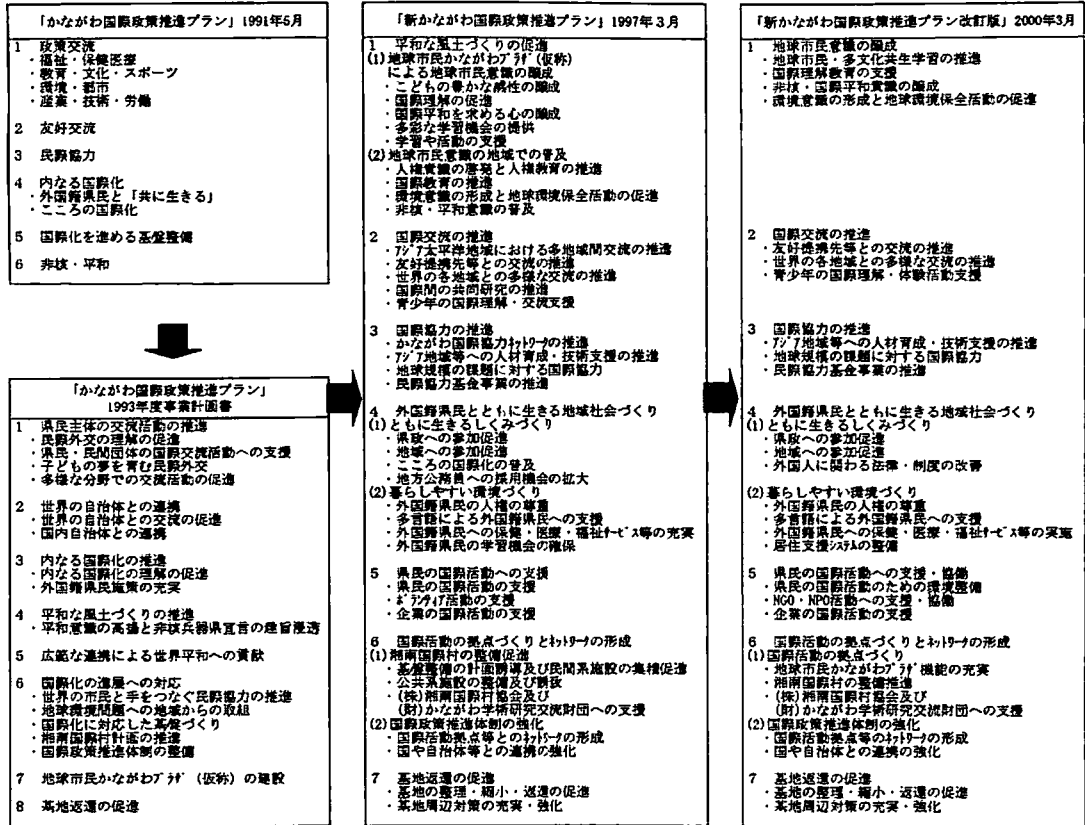
長年、神奈川県国際政策の推進窓口役を務めた渉外部は、1999年には企画部と県民部に統合された。企画部への再編は「県政全般にわたる総合的な企画調整体制を強化するため」であり、県民部へは「県民生活・活動の側面支援機能の効果的な展開を図るため」である。この機構変更は、国際政策の主体性の移動を意図的に行っているという意思の表れであり、国際政策の大きな転換点の始まりと位置づけられるものである。このことについては後述したい。

## 2) 国際政策の展開

神奈川県は、1991年の「かながわ国際政策推進プラン」策定後、1997年に「新国際政策推進プラン」を改めて策定し、政策推進体系の大幅な見直しを図った。この見直しで注目される変化は、ネットワーク形成の推進と拠点の整備の2つである(図2)。

ネットワークの形成の意味するものは、漠然とした交流・協力ではなく、目的を設定し地域や対象を限定した継続的な政策の推進への方向転換であり、国際社会への積極的な参加である。拠点整備は、外部専門組織を立ち上げ、事業移管を行うことによる活動主体の移譲を意味する。県は、「地球市民かながわプラザ」「国際湘南村」「かながわ学術交流財団」など、それぞれ市民、産学が主体となりうる活動・運営組織を次々に立ち上げていった。これは、場の整備と支援を行うことによって、国際政





注) 「かながわ国際政策推進プラン(1991)」神奈川県, 1991年、「かながわ国際政策推進プラン1993年度事業計画書」1993年、(松本, 1996) p. 115~116、「新かながわ国際政策推進プラン(1997・2000)」神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/> (2003年11月10日検索)による。

図2 「かながわ国際政策推進プラン」の体系とその変遷

策の特定分野における活動の自立を促していこうという動きであると考えられる。

この地域・対象領域の絞込みと拠点の整備及び主体の移譲は、2000年の改訂版プランでさらに顕著になってくる。新プランの改訂後の施策項目数は、改訂前に比べてかなり減少している。国際交流の推進についての項目からは、アジア太平洋地域という広範囲な地域設定による交流の項目が消えた。また共同研究の推進の項目もなくなった。さらに「地球市民かながわプラザ」に関する項目も大幅に減少している。一方で、付加された文言もある。「県民の国際活動の支援」に「協働」という言葉が加わった。「支援から協働へ」という活動主体の移譲が、より強調されたと言える。

1999年の機構変更によって、国際政策の担当部局が渉外部から企画部と県民部に移管されたことはすでに述べた。渉外とは「外部と連絡・交渉をすること」(『大辞林』)である。外国との交渉を目的とした部が廃され、その機能が県民の政策参画や官民協働を推進する部に移されたのは、「支援から協働へ」の体制改革の表れと言えよう。

### 3) 神奈川県における国際政策体系及び推進体制の課題と今後

神奈川県の取り組み事例をみることによって、国際政策が、その体系・推進体制の要件を整えてい

く過程を確認できた。

神奈川県の場合は、国際政策への転換と同時に、その信念と方針を「国際政策推進プラン」に明文化し、それを定期的に見直ししていくことによって、地域の主要政策として一本筋の通った連続的な政策を推進してきた。連続性を保つことによって、見直しの度に個々の施策の推進や進捗状況を確認でき、その状況にあわせた推進体制を整備し直すことができたと言える。これは、神奈川県が、ガバナンスの視点を常に持ち続けていたことを示すものである。まさに先進自治体と評しうる取り組みである。

ただ、計画体系である「国際政策推進プラン」や組織体制をみる限りにおいては、4半世紀前に県民主体の「民際外交」の必要性を示した先進自治体であっても、活動の主体移譲は、まだこれからという段階にある。また、体系・体制づくりにおいてはほぼ成熟をみたが、政策推進過程における独自の戦略はまだ十分とは言えない。

概観する限り、神奈川県にとってこの2つをいかに円滑に推進していくかが今後の課題と言えよう。官から民への主体移譲、及び基礎的自治体との連携についての枠組みづくりは、神奈川県国際政策体系からは、みえてこないところで進められている。ここではそのうち4つの枠組みについて概略述べることにする。

1つは1990年発足の「かながわ自治体の国際政策研究会」である。この研究会は「県及び市町村相互の緊密な連携を図り、地域の国際化に関する施策の充実と推進に資することを目的とし、その目的を達成するため、調査、研究、研修、情報交換、連絡調整、共同事業その他必要な事業を行う」ための組織である。この研究会の会員は2つの政令都市を含む、神奈川県全国国際政策担当課から構成され、年に1回の総会、2回の幹事会、2回の研修会、さらに調査研究事業を行い、県推進の政策の共有、また市町村レベルで推進する政策の共有と連携、さらに様々な課題に対する議論の場となっている。図2に示した体系には出てこないが、この研究会での重要な情報交換や協議、また連絡調整された事項が、具体的な事業として展開されてきていることは容易に想像しうる。その研究会の取り組みは「サラダボウル」という年次報告書によって広く公開されてもいる。

「NGOかながわ国際協力会議」も、また1つの枠組みである。1998年設立の同会議は「NGOの県政参加を推進し、県とNGOとの連携の強化を図るとともに、県内NGO間の連携の強化を進めること」を目的として設置され、NGOとしての立場から、①県の国際政策に関すること、②県とNGOとの連携に関すること、③県内NGO間の連携に関することなど、主に3つの事項について協議を行い、知事に提言を行うことのできる機構である。委員は公募によって選任された様々な分野で活動するNGOメンバー10名からなり、任期2年の間に行われる16回の会議を通して、様々な視点から国際政策推進に当たったのNGOと県との協働のあり方などを話し合い、報告書として取りまとめ、知事への提言を行っている。

3つめは、1998年設置の「外国籍県民かながわ会議」であり、「外国籍県民の県政参加を推進し、外国籍県民が自らに関する諸問題を検討する場を確保するとともに、ともに生きる地域社会づくりへの参画を進めること」を目的として設置された。外国籍県民としての立場から、①外国籍県民に係る施策に関すること、②外国籍県民の視点を生かした地域づくりに関すること、の2つの事項について主に協議を行い、報告書として取りまとめ、知事への提言を行うための機構である。NGOの会議同様に、委員20名は公募によって選任され、外国籍住民や帰化住民、留学生などから構成されている。2

年間の任期期間中16回の会議の他、学校等への視察など5回の調査事業、4回の広報誌発行などを行っている。

以上の3つの枠組みは、国際政策の推進施策を同時進行的に評価し、政策提言を行う場ともなっており、外部評価機関としても機能している。

最後の1つは、これまでの3つとはやや性格を異にする機関で、計画体系にも明示されている第三セクターや財団法人などの県の外郭団体群である。この外郭団体群は、産学官民・NPO・NGO等との連携によって、戦略的にプロジェクトを展開していく場となっており、対象領域を絞り込んだ専門性の高い活動やネットワークづくりの場も提供している。これには、「株式会社湘南国際村協会」が運営する湘南国際村、その湘南国際村で研究や連携事業を行う「財団法人かながわ学術研究交流財団」、そして1977年設置の国際交流活動のポータルとも言うべき「財団法人神奈川県国際交流協会」、さらに2003年度までに県の直営から国際交流協会への事業・管理委託運営へと運営方式の見直しが図られた国際理解学習施設「地球市民かながわプラザ」などの機構・施設などがある。

神奈川県にとって、これらの外郭団体群は、上下関係が発生しやすい基礎的自治体と対等に接し、ともに政策研究、情報交換、研修を行っていくための官々協働のサブシステムと位置づけられる。また一般的に、財団や第三セクターは行政と企業や大学等研究機関の共同出資・共同基金によって運営されている。したがって、産学官民協働のサブシステムともみなすことができる組織である。

サブシステムをどう整備し、どのように機能や役割を分担し、どういう連携を進めていくのか、そして、そのサブシステムの自律的な運営をどう図っていくのか、これらが国際政策推進の先進自治体である神奈川県にとって、今後の最大の課題である。一般的に、第三セクターは赤字垂れ流し会社、財団は天下りの受け皿機関、不透明な会計制度に基づく放漫経営体、などといった厳しい批判の対象となっている。神奈川県でも、これらの外郭団体群の統合や整理が検討されており、2003年11月現在、進行中の「行政システム改革第二ステージ アクション・プログラム」には、「三セク改革プログラム」も含まれている。国際政策全体の政策評価とともに、サブシステムの評価方法の確立も今後の課題の1つに加えておきたい。

## 2. 国際政策の戦略的推進—富山県の事例—

### 1) 富山県の「国際・日本海政策」

富山県は全国のなかでも、際立って戦略的な国際政策を推進する広域自治体である。それは、「生活環境部国際・日本海政策課」という担当課名からも想像できる。富山県の戦略的特性は、国際政策の地理的対象領域を主に環日本海地域に絞り込んでいるところである。富山県の国際政策は、特定地域における地域間国際ネットワークの形成による政策を推進している。

富山県は国際政策に関して独自の計画を有していない。かつては、1994年度に「国際協力プラン」、1989年度に「国際立県プラン」などが策定されたが、現在、国際政策のよりどころとなっているのは、2001年4月策定の総合計画「富山県民新世紀計画」のみである。この「富山県民新世紀計画」では、基本目標の実現に向けた施策を、総合的に展開するための政策の柱として、「人材立県」「生活立県」「環境立県」「産業立県」「国際立県」を掲げており、そのなかの「国際立県」が国際政策の支柱となっている。そこでは富山県の発展のみならず、日本海地域全体の発展を目指したものであることが明確に記載されているだけでなく、長期的構想の第1に「環日本海地域の中央拠点構想」が掲げら

れている(表3)。

富山県は、ロシア、中国、北朝鮮、韓国をも含む、環日本海地域という空間的枠組みを新たに設定することによって、富山県の存在感、存在価値、優位性をつくりだそうという戦略をとっている。富山県は日本の国土からみると、周辺に位置する地方であり<sup>6)</sup>、経済力も小さい。しかし、新たな枠組みにおいては中心地域となる。

国土の周辺に位置する地域や、政治経済の中心から離れた地域が、相互に連携することによって政治力や経済力をつけ、周辺としての意見発言力をつけていこうという戦略は珍しいものではない。国家間の連携としては東南アジア諸国連合の設立、国際地域連携の例としては、オランダ、ドイツ、デンマークの一部地域によるワッデン海地域間協力<sup>7)</sup>の創設などがあげられる。なお、双方とも1970年代に設立された連携機構である。

対象地域を絞り込んだ連携は、富山県の国際政策の戦略的特性であるが、環境協力プロジェクトの推進も大きな特性の1つとなっている。国際政策の柱に環境協力を掲げる地方自治体は多い。なかで

表3 「富山県民新世紀計画」(2001年)にみる国際政策

国際立県～環日本海交流の中央拠点づくり	
I	世界に開かれた県づくり【施策の基本方針】
	国際感覚豊かな人材を育成するとともに、在住外国人が暮らしやすい地域づくりや地域における国際化推進体制の整備などを進めます。
	1 国際感覚豊かな人材の育成
	2 外国人が暮らしやすい地域づくり
	3 国際化の推進体制の整備
II	国際化の基盤整備 空港、港湾、高速交通体系、情報通信基盤等の国際化基盤の整備を進め、環日本海地域を中心に、世界各地との交流の拡大を促進します。
	1 空港、港湾等の整備と活用
	2 情報通信基盤の整備
III	多彩な国際交流の推進 文化、スポーツ、経済・観光など、幅広い分野でのさまざまな主体による交流を促進し、新たな文化の創造や社会経済の活性化を目指します。
	1 友好交流の推進
	2 経済交流の促進
IV	国際社会への貢献 国際貢献活動を推進し、世界の平和と発展に貢献する県づくりを進めます。
	1 県民参加による国際貢献の推進
	2 人材育成への協力
V	環日本海交流の推進 本県の地理的条件を活かし、環日本海地域における多様な交流の中心的役割を果たし、本県と環日本海地域全体の発展を目指します。
	1 環日本海時代の連携と協力
	2 環日本海中央拠点の形成
新たな飛躍を目指す長期構想	
10年間の計画期間を超えた長期的な視点から、継続的に取り組んでいく重点課題	
	1 環日本海地域の中央拠点構想
	2 生命科学の国際的基地構想
	3 人づくりのバイオニア県構想
	4 歴史と文化の浪漫回廊構想
	5 大交流時代の未来都市構想
	6 全県快適いやし空間構想
	7 「立山・黒部・有峰 世界の宝」構想
	8 「不思議の海 富山湾」フロンティア構想
	9 エコトピアとやま構想
	10 食文化のふるさと構想
	11 とやま「ものづくり」ルネッサンス構想
	12 電脳とやま構想

注) 富山県庁ホームページ <http://www.pref.toyama.jp> による(2003年11月18日検索)。

も北九州市の実践は知名度も高く、高い評価を受けている<sup>9)</sup>。北九州市の場合は、環境技術協力の海外移転がその活動の中心であり、政府の国際協力枠組みと連動した国際協力事業団（JICA）ブランチ<sup>11)</sup>の誘致や経済産業省系 ODA 資金の導入などにより、地場企業の環境技術の活用・展開のシステムを確立している。この「北九州方式」<sup>10)</sup>と呼ばれる環境協力の枠組みは、他の自治体からの関心を集め、同方式を応用した試みなどもみられるほどである。

一方、富山県の環境協力は「北九州方式」とは異なるものとなっている。その1つは、日本海地域の環境をめぐる協力活動にある。したがって、単独で活動する北九州市とは異なり、石川県など他の日本海沿岸自治体との連携が基本的な枠組みとなっている。また、その活動分野は水質・生態系などの保全活動に焦点が絞られている。さらに、産学官・住民などが参加する環日本海環境協力センター<sup>13)</sup>を、県が中心となって設立し、ここを環境協力推進の活動主体としていることである。このセンターは1997年に任意団体として発足したが、1998年に環境庁認可の財団法人となっている。財団法人化は日本における環日本海地域の環境保全ポータルとしてのステイタスを得ることにつながり、政府からの調査委託や事業委託などによっての財源確保の目処もつくようになった。さらに、国際機関との連携をも可能にし、同センターは、1999年に国連環境計画の1つである北西太平洋地域海行動計画の特殊モニタリング・沿岸環境評価に関する地域活動センターに指定された。このセンターは、富山県以外に中国の北京、ロシアのウラジオストック、韓国の大田にも設置されている。

この4地域がそれぞれ専門的役割を持ち、分業体制をとりながら海域保全を図っていこうというのが、行動計画の中身である。つまり、富山県は、環日本海環境協力センターを通じて、国際政策を飛び越えて地球政策を担う存在となったと言うことである。筆者は、国際政策を「グローバル化に対応しうる、そして地域の自律的経営を支え、自律的發展に寄与しうる政策」と考えている。しかし、富山県はその対象領域を日本海地域に、そして活動分野を絞ることによって、地球全体の自律的経営を支え、自律的發展に寄与する方向に動き始めている。

## 2) 富山県における戦略的な国際政策推進にみる課題と今後

富山県は、その地理的特性を基に新たな枠組みを整備し、活動領域を特化することで、ローカルなレベルからインター・ナショナルレベルで協力し合う国際地域連携システムの枠組みと推進体制をつくり上げた。自治体が推進する国際政策としては、目的もはっきりしており、わかりやすいテーマだけに地域住民の理解も得やすい。戦略的にプロジェクトを推進し、地域からの理解と参加を得るといった要件も満たしている。しかし、課題がないとは言えない。ここでは、あえて今後予測される2つの課題をあげておきたいと思う。

1つは、地域産業団体との利害調整をめぐる対立が表出してくるだろうという課題である。北西太平洋地域海行動計画の現在の地域活動は、環境管理計画や環境共同モニタリング計画を策定するための調査・研究を目的とした活動である。この活動が終了すれば、次の段階に移る。そこでは、具体的な環境保全維持のための規程が設定され、産業界に影響を及ぼすような規制や法制度の整備が要請されてくるはずである。つまり、遠い世界の崇高な活動が、急に生活レベルまで降りてきて、様々な制約や守るべき規範となって目の前に示される可能性があると言うことである。地域環境保護活動が具体的になってくると、利害調整活動が最大の課題になってくるとは、ワッデン海地域間協力などの事例でも明らかである。ワッデン海では、1978年よりナショナルレベルでの環境保護活動協力が開始

されたが、その協力活動がインター・リージョナルレベルからローカルレベルに広がり、地域住民の関心が高まってくるにつれて、対象地域の基礎的自治体、産業団体、住民からの異論が表出していった。そのため近年は、利害調整を行うための機構の設立や、利害をめぐる争いを未然に低減しうるようなボトムアップ型の合意形成システムの構築にも積極的に取り組んできている<sup>12)</sup>。

環日本海環境協力センターの活動は極めて専門的である。専門的であると、住民の関心も理解も低いものになりがちになる。同センターの役員・評議員も専門家が大多数を占めている。商工会議所や漁業協同組合など、将来の利害対立が予想される産業団体からの名前も見受けられるが、大多数は研究機関や行政職員である。富山県は、日本海学推進機構の設立や日本海博物館構想を進めるなどして、日本海地域に対する関心を高める事業を推進し続けている。また環日本海環境協力センターは設立から5年を経過し、そろそろ地域住民による認知も広がってきていることと思われる。利害対立などの問題を未然に低減させていくためにも、環日本海環境協力センターの運営や富山県の国際・日本海政策の形成・決定段階に、市町村、地場企業、住民がもっと参加していくような仕組みづくりが求められる。また、北西太平洋地域海行動計画を示すばかりでなく、富山県や日本海地域など、足元地域における短中期的なシナリオの作成と公開が望まれるところである。なお、このシナリオにはプラス面もマイナス面も双方書き込んであることが前提である。

2つ目の課題は、政策評価に関することである。富山県は、必然性・妥当性・効率性・公平性の4つの視点に基づき、環日本海交流の推進に関する施策評価・事業評価を実施している。しかし、2002年度の評価は総じて低い。評価が低いというよりも指標の設定がない、あるいは指標が不適当なため、評価しにくいというのが現状であろう。よく言われることだが、国際政策のような総合的な政策は、事務事業評価のような指標を設定しての評価は難しい。しかし、だからと言って具体的な成果を確認する作業を怠ってよいと言うわけではない。評価は地方ガバナンスの視点からも欠かせない作業である。本来、評価は客観性を持った外部が行うべきものである。指標を基にした内部評価にこだわらず、仮説シナリオを基にした外部評価というやり方もあるだろう。先に事例紹介した神奈川県外部研究会や会議は、同時進行的に施策を評価する機能を持った外部評価機関でもあった。1つ目の課題とも重複するが、住民参加を充実し、政策形成過程、政策評価過程に多くの意見が反映されるような仕組みづくりが必要とされている。

さらに欲を言えば、地域間国際ネットワーク全体で、ネットワークに参加する地域相互の活動を評価しうるシステムの構築が望まれる。パートナーシップを組む、連携を図るという行為は、相互に何らかの恩恵が生じるという期待があるからとるのである。ネットワークを形成し、国際政策を推進していく地方すべてに取り組んでもらいたい課題である。

## V. おわりに

国際政策の取り組み事例を、2つの広域自治体を通して概観してきた結果、国際政策には、地方ガバナンスを発揮できる政策体系・推進体制と、政策の推進過程における戦略性といった2つの要件が必要とされていることがわかったが、同時に新たな課題の発見もあった。

その1つは、政策評価のあり方に関する課題である。ガバナンスの視点を持った国際政策を推進していくためには、政策決定過程への住民参加、住民による主体的な政策推進、さらに評価の仕組みをつくり上げていくことが必要である。もう1つは、富山県の事例でも取り上げたが、地域間国際ネッ

トワーク形成戦略における、国際地域連携システムとその評価方式の構築という課題である。本稿では触れなかったが、岐阜県が推進する「世界直結戦略」、北九州市・下関市による「東アジア（環黄海）都市会議」の設立など、戦略的にネットワークを形成し、国際政策の中心施策として推進しているという動きが1990年代以降増えてきている。

この地域間国際ネットワークの形成という戦略は、今後ますます推進されていくものと考えられる<sup>19)</sup>。なぜならば、成果がみえにくいという理由から姉妹都市間の親善交流を見直す動きがある一方で、複数の姉妹都市を持つ自治体は、それらをネットワーク化して交流や協力の枠組みを形成し、互惠型の枠組みを新たにつくっていかうという考えが広がってきている。地域間国際ネットワークの形成方策、運営方式、そして地域の自律的経営と発展につなげていくための方策の研究も今後の課題の1つに加えておきたいと思う。

最後に、本研究を通して、まだ十分に明らかにすることのできなかった点がいくつかあった。産学官・住民・NPOやNGOとの連携と役割分担のあり方や、基礎的自治体の取組状況などである。今回、事例として広域自治体を取り上げたことによって、この役割分担に関する研究の重要性がより一層認識された。広域自治体だけでなく、基礎的自治体を対象とした事例研究の必要性を課題として与えてくれたと言える。筆者にとっても、次につながる研究課題である。

#### 注

- 1) ここでは地方ガバナンスを Local Governance、地方政府を Local Government と同義で用いている。ガバナンス概念は、政府を当然視野に入れつつ、そのみに依拠しない、市民社会・運動、国際機関、あるいは市場とそのエージェントといった政府以外のアクターが持つ自律的な秩序形成能力を注視するような、より包括的な統治構造を補足し補強するものである（遠藤乾，2003）。したがって、地方ガバナンスは、地方自治体・市民・NPO・NGOらとの協働による統治地域経営と言える。
- 2) わが国では、国際化という言葉は、曖昧な概念の下に用いられてきた。一般的に、わが国では経済大国化することに伴って国際社会に参加し、その一員となることが必要であり、そのための対応を国際化と呼んできたようであるが（梶田，2001）、日常生活レベルでは「英語が話せるようになること」「外国人と交流すること」という身近で多義的な意味合いで用いられている。また、国際化は Internationalization と英訳されることが多いが、日本語の国際化にはその英単語では言い表せられない日本の心情が入っており、日本に長くいる英語圏の人々はそのを読んで、「Kokusaika」とローマ字で表現することが多いと言う（光田，1999）。さらに近年は、グローバル化という言葉の広まりによって、従来国際化と呼ばれていたものが、グローバル化と言い換えられるようになる一方で、グローバル化との相対化によって国際化を定義する記述も多くみられるようになっている。
- 3) 地方の国際化のことを、外務省では「地域の国際化」、総務省では「地域レベルの国際化」と呼んでいる。
- 4) 自治体の国際活動が中央政府政策の補完として進められてきたとの指摘がある。多賀秀俊は、自治体の国際活動は次の3つの領域、①自治体内での国際的出自を有する問題に取り組む（在日外国人問題など）、②自治体内での問題に関して、国境を越えた主体を相手に直接間接交渉などを行う（基地問題など）、③自治体が国境を越えて、海外で活動を行う（国際交流・国際協力）、に一般的に分けられるとした上で、この③の国際交流・国際協力の領域に限定した研究を行っている。そして、その研究の中で、自治体が国際活動を行う理由として次の3点をあげている。①政府の政策を補完する、②協力活動を持って、自らの地域活性化の契機としようとする、③理想的に、地球社会の共生の一環として

行う。多賀の分析と類型化は、国際活動の一分野に限定してのものだが、政府政策の補完という理由は、他の国際活動及び、国際関連政策全体に当てはまる理由と考えられる（多賀，2002）。ところで、補完性原理はもともとカトリック社会論の提唱する原理であり、この社会論において横の関係として連帯の原理、縦の関係として補完の原理を唱えてきた（田村，1996）。補完性原理はEUとRegionとの関係を説明する根幹的な考え方となっている。

- 5) 90年代後半以降、とくに地方における国際交流活動は停滞した。地方自治体では、財政の逼迫にもかかわらず国際交流事業の整理統合が進まず、新たな事業を行いたくとも慢性的に人手が足りない、予算が無いという悪循環がおき、活動がマンネリ化した。また国際交流活動に参加する市民のなかからも、国際交流活動に新たな発展が見られないとの声が聞かれるようになってきた。この2つの現象が国際交流活動及び推進政策の停滞を招いた背景にある（毛受，2000）。
- 6) 地理空間的な周辺の意味に加え、イマニュエル・ウォーラーステインによる世界システム論における辺境＝周辺の意味も含めて用いる。藪野祐三は、環日本海交流というテーマが、辺境＝周辺で生じていることを指摘した上で、まさにこの辺境＝周辺に位置することに環日本海交流の意義があると述べている（藪野，1994）。
- 7) ワッデン海地域間協力は主に2つのレベルの協力枠組みがある。1つはナショナルレベルの3か国間協力（The Trilateral Wadden Sea Cooperation）、もう1つはインター・リージョナルレベルのIRWC（The Inter-regional Wassen Sea Cooperation）である。このうち広域地方自治体の積極的な関与による協力活動がIRWCである。このIRWCに参加する7地域は、いずれも各国においては周辺の位置にある地域であり、農業や漁業など1次産業が産業の柱となっている。詳細については3か国間協力事務局CWSSのホームページ、およびIRWCのホームページを参照。
- 8) 環境国際協力への取り組みを評価され、北九州市は、1990年に国連環境計画（UNEP）から日本の自治体では初めてとなる「グローバル500」を受賞、1992年には国連環境開発会議から「国連地方自治体表彰」を受賞、さらに2002年には「地球サミット2002持続可能な開発表彰」を受賞した。
- 9) 国際協力事業団（JICA）九州国際センター（KIC）。
- 10) 「北九州方式」については北九州市ホームページ他、（財）国際開発高等研究機構の第105回ブラウン・バック・ランチ研究懇談会資料（小林，2002）に詳しい。
- 11) 詳細については、財団法人環日本海環境協力センターホームページ及び、同センターの沿革、取り組みの歴史、事業については同センター【ニュースレターNPEC】1999年9月号～2003年9月号を参照。
- 12) ワッデン海3か国間協力は、協力活動のフレームワークであるワッデン海計画のシナリオづくり、点検・評価・見直し作業を、2000年に発足させた地方自治体、専門家、NGO、関係業界団体などからなるワッデン海フォーラムに委任している。ナショナルレベルの外交政策を地域が担う例はヨーロッパでも初となる。このフォーラムは、ボトムアップ型合意形成システムの1つと言える。なお、このフォーラムの活動はEUのInterreg IIIBから半額の資金援助を受けて進められている。詳細については、ワッデン海フォーラムのホームページ及び、『The Wadden Sea Newsletter』における報告を参照（Folkert de Jong, 2002・2003）。
- 13) 冨野揮一郎は、ネットワークの形成を自治体の国際活動の発展型として位置づけている。ヨーロッパにおいてはEUの支援もあって冷戦後とくに地域間国際ネットワークが発達となってきている。わが国においてもネットワークに取り組む地域や自治体は増えてきているが、推進システムや支援システムの未確立のため、なかなか成果を出せないでいる（冨野，1997）。



## 参考文献

- 遠藤乾 (2003):「グローバル化時代の地方ガバナンス」山口二郎, 山崎幹根, 遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店, p. 6.
- 梶田孝道 (2001):「国際化からグローバル化へ」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房, p. 1~3.
- 小林繁 (2002):「地方自治体による国際環境協力の挑戦-北九州市のヨハネスブルクまでの歩み-」(財)国際開発高等研究機構ホームページ (2003年11月22日検索), 9p.
- 多賀秀敏 (2002):「自治体の国際協力」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想3 政策』岩波書店, pp. 216~224.
- 田村正勝 (1996):「地方分権時代の市民活動」(財)かながわ学術研究交流財団編『K-FACE 叢書①地球化時代における地域の役割』(財)かながわ学術研究交流財団, pp. 191~208.
- 田村鋭一 (1989):「自治体の国際交流」田村鋭一・柳ヶ瀬孝三・山下高之『国際摩擦と国際理解-岐路にたつ国際秩序』法律文化社, pp. 251~271.
- 富野揮一郎 (1997):「自治体国際ネットワークの現在」環日本海アカデミック・フォーラム「公開シンポジウム「環日本海をめぐるネットワークの新次元」基調講演録」環日本海アカデミック・フォーラムホームページ (2003年11月22日検索).
- 毛受敏浩 (2000):「地域レベルの国際交流と地域国際化協会の役割」(財)自治体国際化協会編「地域国際化協会のあり方に関する調査研究報告書」(財)自治体国際化協会, pp. 3~14.
- 松本正生 (1996):「地方分権時代の市民活動」(財)かながわ学術研究交流財団編『K-FACE 叢書①地球化時代における地域の役割』(財)かながわ学術研究交流財団, pp. 110~171.
- 光田明正 (1999):「『国際化』とは何か」玉川大学出版部, p. 10.
- 藪野祐三 (1994):「世界の構造変化と自治体の役割」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, pp. 29~37.
- 山下永子 (2003):「韓国大田市における機能特定型ネットワークの取り組み」熊本大学社会文化研究(熊本大学大学院社会文化科学研究科紀要) 1, pp. 119~133.
- 吉武信彦 (1999):「地方自治体と『国際化』」『地域政策研究第1巻第3号』高崎経済大学地域政策学会, pp. 315~323.
- Folkert de Jong (2002):「First Meeting Trilateral Wadden Sea Forum」CWSS『Wadden Sea Newsletter No.27 2002-No.2』CWSS, p.13.
- Folkert de Jong (2003):「First Meeting Trilateral Wadden Sea Forum」CWSS『Wadden Sea Newsletter No.28 2003-No.1』CWSS, pp.3~4.

## 参考インターネット資料

- 神奈川県ホームページ: <http://www.pref.kanagawa.jp>
- 富山県ホームページ: <http://www.pref.toyama.jp>
- 内閣府経済社会総合研究所ホームページ: <http://www.esri.cao.go.jp/index.html>
- 財団法人自治体国際化協会ホームページ: <http://www.clair.or.jp>
- 外務省(地域の国際化)ホームページ: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kokusai/index.html>
- 総務省(自治体の国際化行政)ホームページ: <http://www.soumu.go.jp/kokusai/index.html>
- 北九州市ホームページ: <http://www.city.kitakyushu.jp>
- 財団法人国際開発高等研究機構ホームページ: <http://www.fasid.or.jp>

CWSS ホームページ：<http://www.waddensea-secretariat.org>

IRWC ホームページ：<http://www.irwc.ribeamt.dk>

財団法人環日本海環境協力センターホームページ：<http://www.npec.or.jp>

ワッデン海フォーラムホームページ：<http://www.waddensea-forum.org/Forum/forum.html>

環日本海アカデミック・フォーラムホームページ：<http://www.joho-kyoto.or.jp/~acdfo>

## Building an International Policy at the Local Government and Its Problem

YAMASHITA Eiko

Local areas and local governments have been requested to build International policies which can work under a globalized society and contribute to autonomous local management. Through the case studies on Kanagawa and Toyama prefectures, the author found there are two requirements to build it. The first one is a proper policy making system and organization, which is able to cooperate with all local actors. The second is the implementation of strategic projects utilizing local resources. It is important for local governments that they build their original policies containing these two requirements. Supporting the promotional activities by the citizens and evaluating the effects to the area with the citizens are important subjects as well.