

「パラディプロマシーの成功条件は何か

—日本の自治体外交を事例に—

ノブル ヴァレンタン

はじめに

国家を重視する伝統的な国際関係論においては、連邦の州や地方自治体の役割がほとんど閑却される。グローバル化が進むにつれて、国際政治における国家以外の行政的行動主体の影響力が認められ¹、研究の対象となってきた。外交と国際関係を説明する学問においても、新しい現象として捉えられる地方自治体による外交政策を分析するため、「パラディプロマシー」(paradiplomacy)²の概念が導入された。もともと、これまではパラディプロマシーのコンセプトを利用して地方自治体の対外関係や地方自治体が国際関係に与える影響を記述することが主であった。近年その記述的なバイアスが問題視され、パラディプロマシーをより理論的に考える必要が指摘されるようになった結果、地方自治体が国際関係の主体になる要因やメカニズムをフレームワーク化する試みが行われるようになった³。しか

¹ 例として、Grant, A. (2002) *Local Governance: Politics below the Nation-State*. In Axford et al. *Politics: An Introduction (2nd Edition)*, Routledge や Barston, R. (2006) *Modern Diplomacy (3rd Edition)*, Pearson Longman など。

² 「subnational diplomacy」や「substate diplomacy」も用いられることがある。本稿では「パラディプロマシー」と「自治体外交」を同意味で使うことにする。

³ 例として、Kuznetsov, A. (2014) *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, Routledge など。

し、未だパラディプロマシーの「成功」と「失敗」を理論化する研究は非常に少ない。

パラディプロマシー研究は連邦制国家との関係で誕生し、伝統的に研究対象を地方分権化が進んでいる国・地域としてきた。従って、単一国家である日本の場合には、パラディプロマシーに関する研究が少ないだけでなく、全体像を把握する文献もほとんどない⁴。しかし、日本では地方自治体による外交活動は決して新しい現象ではなく、近年マスメディアに取り上げられ日本の政治と外交の重要な要素になってきている⁵。

本稿では、二つの分野において四つの日本の地方自治体外交の事例を分析・比較することにより、パラディプロマシーの「成功」と「失敗」について考察し、パラディプロマシー、特に日本におけるパラディプロマシーの研究に貢献したい。まず第1章において先例研究を紹介し、日本の地方自治体の外交を考える上での背景を考慮しながら本稿で取り上げる事例の選択理由を説明する。次に第2章では、「ソフト・パラディプロマシー」の事例として、大分県の「一村一品外交」とタイ OTOP 政策移転、1990年代に展開された環日本海の三つの都市(札幌、新潟、金沢)の北東アジア外交を比較して国際協力や経済分野における自治体外交の成否を論じる。第3章において、「ハード・パラ

⁴ 例外として、Jain, P. (2005) *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, Routledge。

⁵ 例としては、2012年の東京都による尖閣諸島の購入計画や、2015年の沖縄県翁長知事による米国訪問・国連演説が最も代表的である。

ディプロマシー」を代表する沖縄県普天間米軍基地移設問題をめぐる沖縄諸自治体の外交と東京都による尖閣諸島の国有化促進政策を取り上げて安全保障・領土問題に関するパラディプロマシーの可能性を探りたい。

第1章パラディプロマシーと日本の地方自治体

(1) パラディプロマシー概念の理論的な枠組み

①パラディプロマシーの定義について

前述したように、1970年代からグローバル化が進むと共に地方自治体による国際関係への影響が強くなってきたが、国際政治における国家以外のアクターの役割が大きくなったポスト冷戦時代においてその傾向が強まった。1990年代から、国際関係を研究する学者がその変化に気づき、地方自治体の外交政策を理解・説明すべく、「パラディプロマシー」の概念を生み出した。連邦州や地方自治体の国際的な影響力を分析するために誕生した「パラディプロマシー」が定義化される中で本来の説明範囲が縮小された。例えば、Soldatos (1990: 51) は自治体による「直接的な」国際政策を強調し、パラディプロマシーを「direct (...) external activity, i.e. the federated unit has (...) direct link with foreign actors」(下線引用者)とする。また、Cornago (1990: 40) はパラディプロマシーの手段として、「the establishment of formal and informal contacts (...) with foreign public or private entities」とする。要するに、

以上の学者は「パラディプロマシー」概念の中で、「ディプロマシー」の要素を強調し、地方自治体による外国に対する直接の働き掛けを研究対象とする。

一方、国際政治における地方自治体の役割を分析する際、自治体による直接対外政策だけでなく、中央政府と地方自治体の関係も重視する学者が少なくない⁶。本稿では、後者のアプローチをとり、パラディプロマシーを「国際関係に影響を与える、あるいは与えようとする地方自治体のあらゆる政策」と定義する。

②パラディプロマシーの成否について

パラディプロマシーは1990年代から研究者の関心を集めたものの、パラディプロマシーを構成する地方自治体の外交政策の成否を論じる研究はほとんどない。例外として、Grydehoj (2014: 10) は次のような主張をする：「paradiplomacy is best capable of achieving policy objectives when it manages to either slip beneath the political radar of sovereign states or acquire the *de facto* concession of sovereign states」。また、「successful paradiplomatic practice requires a balance of developing political structures and of pursuing concrete policy

⁶ 例として、Cohn, T. & Smith, P. (1996) Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies*, Volume 110, Summer 1996, pp.25-59 や Hocking, B. (1999) Patrolling the "Frontier": Globalisation, Localization and the "Actorness" of Non-Central Governments. In Aldecoa et al. (1999)など。

objectives」。従って、在外自治体事務所の設立のような洗練された外交手段は必ずしも国際ネットワークへの参加のようなより単純な外交手段よりも効果的ではないと指摘される。

(2) 日本の自治体と自治体外交

①日本における地方自治と中央地方関係

連合国最高司令官総司令部による集権的軍事主義の復活防止政策の影響もあり⁷、1947年に制定された日本国憲法によって日本の地方公共団体に自治が与えられた⁸。日本における地方自治は歴史が長い為、日本はもちろん、欧米の学者によっても多くの研究が実施されてきたが、「機関委任事務」の用語で代表される移植された自治の有効性を懐疑する者もいる。結果として、日本を中央集権国家と見なすこともあれば、反対の意見が示されることもある (Romar 2012 : 61)。

連合国軍の占領が終了した後、中央集権的な法改正が行われ、冷戦が続く中で日本の地方自治体の対外戦略は事実上制限されていた⁹。ただし、1960-70年代における革新

⁷ 連合国軍最高司令官であったダグラス・マッカーサーが地方自治を「民主主義の校舎」(a schoolhouse for democracy) と呼んでいた (Takemae, 2003 : 301)。

⁸ 日本国憲法第92条は地方自治について、次のように定めている：「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」。

⁹ 環日本海の自治体の例については、Hiroharu, S. (1996) *Japan and Its Northeast Asian Neighbors*:

自治体の誕生により、地方自治体の日本外交への影響が目立つようになった (Jain 2005 : 7)。2000年の分権改革により地方自治体がさらなる自立を獲得した。

②日本におけるパラディプロマシー

1980年代前半までは、自治体外交は象徴的な姉妹都市関係の構築にとどまることが多かったが、冷戦が終焉すると日本におけるパラディプロマシーが躍進し始めた。その構造的な理由は大きく分けて三つあると思われる：まず、1990年代に入ると自由民主党の長い支配が不安定になった結果、中央政府の政治的な不安定性を利用し、自らの影響力の拡大を図った自治体は少なくない。次に、バブル崩壊に続くグローバル化の加速により、予算・社会保障・税制・海外投資など様々な分野において中央政府と地方自治体の対立が深まったため、後者の自立が促進され、地方自治体は政策形成過程において中央政府に挑戦しながら国際レベルまで活動領域を拡張した。最後に、自治体の首長を国際政治に関与させるインセンティブとして近年日本に広まっているナショナリズムも重要な役割を果たしている (Shen 2014 : 51)。

ただし、前述したように、日本の自治体外交は今まで外国の多くの学者の関心を集めたとは言えない。例えば、Cornago (2000) によるパラディプロマシーのグローバル

Cooperative Development on the Sea of Japan Rim. In Hunsberger, W. *Japan's Quest: The Search for International Role, Recognition, and Respect*, M.E. Sharpe を参照に。

レビューでは、日本のケースが取り上げられない。現時点では、日本におけるパラディプロマシーを英語で包括的に論じる研究としては、Jain (2005) が唯一の例である。

日本でも地方自治体の国際的な役割に関する本格的な研究は少なく、公共団体や政策実務者の著作がほとんどである。自治体の国際的な行為を表現する単語さえが確定していない¹⁰。1980年代まで「国際化」「国際交流」「国際役割」「国際政策」が主流であったが、1990年代の自治体外交の拡大に伴い、「国際協力」「地方外交」「都市外交」が台頭した (Jain 2005: 9)。

(3) 本稿の事例選択と区分

① 「ソフト・パラディプロマシー」と「ハード・パラディプロマシー」

本稿では日本におけるパラディプロマシーの成否の要因を明らかにすることを目的とする。それゆえ、事例の選択には注意が必要である。自治体外交が及ぶ分野は多いが、Jain (2005) の示唆に従い、地方自治体の国際活動を二つの領域に大別したい。第一に (a) 広義の経済外交で、国際協力、貿易、投資促進などを含め、パラディプロマシーの最も一般的な形態である。これらは「ロー・ポリティクス」(low politics) と呼ばれることもあるが、本稿では地方自治体の国際経済外交を「ソフト・パラディプロマシー」

¹⁰ 注2で述べたように、英語圏においても自治体外交の呼び方は様々である。

という。次に、(b) 伝統的な意味での「外交」で、主に安全保障や領土問題などに関わり、中央政府との摩擦が起きやすい分野でもある。これは「ハイ・ポリティクス」(high politics) と呼ばれるが、本稿では「ハード・パラディプロマシー」という。以下、これら二つのタイプのそれぞれに属する二つの事例を取り上げることにする。

② パラディプロマシーの「成功」と「失敗」に関する考察

次に、パラディプロマシーの成否を考察するために、外交政策の「成功」と「失敗」を区別する方法を説明しておくが不可欠である。ただし、Kincaid (2010:28) が指摘するように、連邦の州や地方自治体の外交の様々な側面の中で、政策評価に関する情報は少ない。そのような評価を行うためには、評価基準を定める必要がある。本稿では「パラディプロマシー」を地方自治体の政策として捉え、政策目標の達成を成否の判断基準にする。すなわち本稿で取り上げる事例に関しては、各政策の目標を精査した上でその目標をどの程度まで達成できたかを評価する。目標がおおよそ達成された場合、あるいは完全に達成された場合には外交政策の成功であると判断する。逆の場合には、政策の失敗であると評価する。もともと、政策目標自体以外の要素も考慮する。すなわち、政策決定時に掲げられた目的以外の政策実績を評価し、特定のパラディプロマシー政策の結果を包括的に判断する。

基本的に成否の「内部条件」を中心に論じていきたい。パラディプロマシーは外部の影響を強く受けることが当然

であるが、地方行政は外部条件を変えることが極めて困難なため、公共政策に関する研究としての本稿の対象を主に政策形成に関わる者により左右される事項に限定する。

政策成否の判断基準の基礎となる政策目標がパラディプロマシーを展開する自治体によって公に掲げられることもあれば、必ずしもそうでないこともある。Jain (2005) が明らかにしたように、パラディプロマシーを試みる自治体の動機は多くの場合アイディアリズムとリアリズムの混合物となる。また、「個人のファクター」(Cohn 1996: 34) もパラディプロマシーに重大な影響を与えることがある。要するに、政治的な成果の見通しがある外交政策に関しては、地方自治体リーダーの個人的な目的も無視することができない。相対的に強度な指導力を持っている日本地方自治体の首長の場合はその傾向が特に見られよう。

最後に、パラディプロマシー、あるいは日本におけるパラディプロマシーの成否を分析するには、先行研究から手掛かりが得られる。渡辺は、1995年に地方自治体の国際交流の三つの問題点を次のように示した。すなわち中央省庁主導の国際交流、有形無心の国際交流、失敗責任の不明確性である。前述した Grydehoj (2014) が主張する「具体的な政策目標」の必要性が示唆される。

③本稿の事例選択

以上を踏まえ、パラディプロマシーの成否を検討するために、対比をする意味のある事例を取り上げたい。ソフト・パラディプロマシー分野では、ほぼ同時期(主に1990

年代)に展開された二つの国際交流・協力政策を紹介し比較する。成功例として大分県の「一村一品運動外交」を、失敗例として日本海沿岸自治体の「環日本海交流圏外交」を取り上げる。ハード・パラディプロマシー分野においては、2010年代におきた次の二つのケースを比較する。すなわち、成功例として、2012年の東京都による尖閣諸島購入計画を、失敗例として、沖縄県普天間基地移設問題をめぐり沖縄諸自治体の外交政策を取り上げる。これはいずれも中央政府の方針とは異なる行動をとった。

いずれの分野においても、同時代に展開された外交政策を選択することにより、外部条件の影響を最小限に抑えることを考えた。

第2章「ソフト・パラディプロマシー」の事例

(1) 大分県の「一村一品外交」とタイ OTOP の誕生

一村一品運動(英語名 OVOP、One Village One Product)は、稲作に適さない山地にある大分県大山町(現・日田市大山町)で1961年に展開された「梅栗運動」を前身とし、1979年に同県知事に選ばれた平松守彦氏の主導で1980年から大分県全市町村に広がった地域おこしの計画である。運動の概略は次のようである。すなわち、各市町村が高付加価値の産品を選択し、それをビジネス化させ、集中的に生産することで、住民の生活水準を向上させることが、プログラムの中心的な考え方である。その他、

文化財や伝統祭りなど、観光を通じて住民の故郷のプライドを高めるという側面もあった。

日本の政治的・経済的・社会的な中心から遠く離れた村で誕生した発想が 21 世紀の幕開けの時期に国際的に凄まじく広がり、現代タイの政治を革命的に変えたといわれるタクシン・チナワット（英語名 Thaksin Shinawatra）氏が 2001 年に政権を初めて握ったときに、この日本の一村一品運動をイメージした政策を掲げた。「タクシノミクス」と呼ばれるタクシン首相が標榜した一連の経済政策の一貫として導入された OTOP（One Tambon¹¹ One Product）プロジェクトの開始に合わせて、首相が大分県を公式に訪問することで、大分県の一村一品運動の政治的な重要性が明確に示された。「ローカルにしてグローバル」「自主自立・創意工夫」「人づくり」という大分県庁が掲げた「三原則」に従い、一村一品運動は、ボトムアップ精神を持っている。草の根レベルで誕生した一村一品運動がコミュニティ・エンパワメント・プロジェクトとして捉えられ、タイの北部と東北部の農民の支持を必要としていた¹²タクシンの新政党「タイ愛国党」（英語名 Thai Rak Thai Party TRT）は OTOP を公約として掲げた。

タイ OTOP 政策の誕生における大分県、特に平松前知

¹¹ タイでは「タンボン」(tambon) は村と郡の間にある地方行政の単位であり、2009 年の時点で全国 7255 ある。

¹² Jaiborisudhi (2012:34) による指摘であるが、筆者がタンマサート大学教授の Yoopin Claymone 氏と 2015 年 9 月 17 日に行われたインタビューにおいてその側面が強調された。

事の役割が論文において示唆された¹³。坂本 (2007:37) はタイを含むアジア各国に一村一品運動が広がっていることを「地方自治体外交(の)積極的(な)展開」のような「努力の結果」と捉える。坂本が特に強調するのは、大分県のイニシアチブで 1994 年から 8 回にわたり開催された「アジア九州地域交流サミット」である。

平松氏が認めるように(松井他 2006:ix)、一村一品運動に関する国際交流は当初外国の地方自治体からの関心や要請が寄せられた結果である。県内運動が成熟し、全国にも広がった後、一村一品運動の国際的なポテンシャルに気づき、平松知事が提唱した「ローカル外交」の柱になったのは、1990 年代半ばにおいてである。1994 年 10 月に初めて開催されたアジア九州地域交流サミットのほか、2000 年に開学した立命館アジア太平洋大学 (APU) もその外交のベクトルの一つであった¹⁴。

今まで大分県で誕生した一村一品運動は多くの国・地域に「輸出」された(アジアの例に限ったものは図表 1)が、その中でタイの事例は特に研究者の関心を集めた。その理由は、政策移転が大規模に行われたこと(Igusa 2006:37)や大分県の一村一品運動に続きタイ OTOP 政策が典型的な成功例(Fujita 2007:226)として捉えられることにある。本稿でタイ OTOP の例を取り上げるのは、大分県

¹³ 例として、Igusa(2006:36)や Kurokawa(2010:3)など。

¹⁴ 足立(2015:41)によれば、「立命館太平洋大学は、一村一品運動の成功実績をアジア諸国に伝播する目的を持って、知事の強力なリーダーシップの下に誘致された」。

のパラディプロマシーが重要な要素であることと、日本政府の国際協力政策にまで影響を及ぼしたことからである。

(2) 環日本海リージョナリズム

本節では、主に Rozman (1999) の研究に依拠する。1990 年代前半に日本の環日本海地域が注目を集めた。同地域の各県で域内・越境的な変革のためのアイデアが溢れた。日本の経済開発・政治発展・社会変化の様々な過程により置き去りにされていた本州南西部の鳥取県や島根県から本州北西部の秋田県や北海道までの地方自治体が、経済成長の均衡化を求めて新たな「グローバル・リージョン」の構築を構想した。その中で、本州の中部に位置する文化と観光の都市金沢市、新幹線で東京に直接的に結ばれ重要な海港をもつ新潟市、北海道の広闊なる内陸を利用できる大規模の都市札幌市は特に力を入れた。

環日本海地域は五つの国を包含するが、日本の沿岸自治体はロシアを最も重要な協力相手として認識した。長期間わたる日韓経済関係はあまり関心を引かなかった。日中関係については、1992 年の天皇訪中が生み出した日本からの中国への投資急増により、日本海沿岸自治体の政治的な付加価値は現れなかった。リージョナリズムの最も理想主義的な計画は、北朝鮮の国際関係における行き詰まりを解消することを目的としたが、ピョンヤンの予想不可能な反応は国際交流の熱意を失わせた。その結果、ペレストロイカの下にあった崩壊前のソ連と崩壊後の新資本主義国家口

シアが理想的なパートナーとして捉えられ、同時にロシアは中国北東部や北朝鮮への入り口になることも期待された。

「環日本海経済圏」概念は 1988 年に金森久雄日本経済研究センター会長 (当時) の発案により誕生した。長期間にわたり不信が解消しない環境の中で環日本海地域交流を促進させるため、金森氏は研究機関の設立を提唱した。5 年後の 1993 年に、新潟において金森自身を所長とする環日本海経済研究所 (ERINA/エリナ) が開設された。

1990 年から 1992 年にかけて環日本海リージョナリズムが軌道に乗り、多数の地方自治体のイニシアチブが誕生した。文部省 (当時) からの補助金を生かし、新潟大学が環日本海に関する講義や調査を実施したことをモデルに、多くの沿岸県が自ら講義や会議を開いた。一方、地方自治体は、姉妹都市関係の創設や友好提携を通じて国際交流の発展を図った。良好な交流事業の評価基準として、住民の認識度が広く使用された。例えば、1992 年に新潟県は「環日本海」概念が日常的に新聞やテレビで使われることで浸透していたことを自賛した。国際交流の発展を通じて「国際都市」になる証拠として、スポーツや文化交流活動を紹介した冊子が各自治体で多く作成された。

1993 年に開催された「日本海学術交流金沢シンポジウム」において中西陽一石川県知事 (当時) は次のように主張した。石川県は他の日本海沿岸自治体に劣らない努力で国際交流に取り組み、小松空港の国際化や県内海港機能・

コンベンション機能の強化を図りながら他県と協力し日本海高速自動車国道の建設をすべきである、と。同シンポジウムの参加者は、日本海対岸との貧弱な経済関係を指摘し、相互理解や交流による信頼確保の必要性を訴えた。

札幌市と北海道のアプローチは異なった。1987年から1990年までの3年間で北海道とソ連の間で貿易額が2倍に増えた背景に1989年に北海道は既にロシア極東との経済団体交流を行い、1990年12月には経済交流促進作業グループが形成された。一方、札幌市の伝統的な高水準の教育もあり、国内唯一のスラブ研究センター(現スラブ・ユーラシア研究センター)の豊富な資源が活用された。北海道は新潟・金沢よりも有利な立場にあったが、北方領土をめぐる問題を背景に日露関係が厳しい中で、中央政府の関与が大きい大規模な国際プロジェクトへの過度な期待は成果を生み出さなかった。また、全地域リージョナリズムよりも北海道はサハリン島との交流を重視した。

(3)二つの事例の比較と「ソフト・パラダイプロマシー」

成否の考察

「ソフト・パラダイプロマシー」に取り組む地方自治体の狙いは様々である。国際交流の場合は、ローカル・ニーズを満たすこと、発展の機会を作ることや国際行為体としての役割を強調することが基本的な目標である。国際協力事業の場合には、地方自治体の目的はより具体的なものとなる。すなわち、国際協力機構(JICA)や国際協力銀行

(JBIC)といった中央政府の機関を通じて研修誘致や地方企業のための円借款プロジェクトを確保することにより、金銭的な利益や相互友好を獲得することが目的となる(Jain 2005: 86,112)。

一村一品運動の普及に大きく貢献した平松大分県知事(当時)が提唱した「ローカル外交」の基本的な考え方は、国家外交に限界があり、それを補完することが必要であるということである。経済の面では、都内に拠点を持つ大手企業の日本政府の外交政策に対する影響が大きいとの認識から、同様に九州・大分県特有の外交政策を展開すると地方企業に良好な機会を与え、地方経済の発展に繋がるという発想である。ローカル外交の当初の段階における相手は他国の地方自治体とされる(平松 1997: 97-98)。「ローカルにしてグローバル」を原則とする一村一品運動は政策としてもブランド力が高く、大分県が展開してきたローカル外交の当初から中心的な役割を果たしてきた。一村一品運動を他国の地方自治体に紹介し宣伝することにより、その国の中央政府にまで伝播するということが東南アジアにおいてしばしば起こった。本ケースでは、OTOP政策が構想される前に大分県とタイの地方自治体の交流が複数回に行われた。タイでは県知事が中央政府によって任命されるため、国と県間の情報交換などが円滑に行われると予想することができよう。結果としてOTOPの誕生により、タイにおける大分県の知名度が向上しただけでなく、一村一品フェアを始め大分県産品販売を促進するイベントの開

催や国際協力事業における大分県の地方公務員・一村一品運動家の派遣や、タイの公務員・実業家受け入れ研修などが活発になった。

環日本海リージョナリズムに関しては、Rozman (1999: 29) は対岸の豊富な資源へのアクセスと日本政府からの設備投資・財源確保が主な目的であったと主張する。地方自治体間の競争をみると、そのような経済的な目標が主目的であったことが明らかとなる (Hook 1999: 138)。

Rozman (1999: 29-30) は地方自治体による「環日本海外交」の失敗を解析し、外部要因の重要性を認めつつ、三つの内部問題を指摘する。すなわち、地域交流に関する中立的かつ批判的な研究の不足、日本の地方自治体間の対立と競争、対外的にアピールできる規範・協力経験・広報活動の欠如である。また、Hook (1999: 132) は、「環日本海圏」という名称さえが日本海沿岸国に問題視され、リージョナリズムに不可欠な地域の共通の主観的表現 (subjective representation) が存在しないことを指摘する。

環日本海沿岸県と同様の中央地方関係にあった大分県も日本の政治・経済的中心から離れた地域であったが、まず競争相手がなかった。平松知事の呼びかけで開催されたアジア九州地域交流サミットには九州六県の副知事以下の代表が出席してきたが、政策イニシアチブは明確に平松知事の主導によるものであったことに加えて、九州六県には一村一品運動のようなアピールできる政策がなかった。その

点も大分県のパラディプロマシーの成功要因の一つであると考えられる。他国に宣伝できる明確かつ魅力的な概念、1980年代から培った国際交流の経験、県政を長年握っていた政治的な指導力を持つ政策の「トップ・セールスマン」の存在が1990年代の大分県「一村一品運動外交」の特徴であり、成功要因でもある。また、環日本海圏構想は具体的にロシアを相手にしていたのに対し、大分県外交の対象はアジア全体であったため、成功する確率がより高いものであった。最後に、政策、特に外交政策における目的設定の重要性を強調したい。本稿で取り上げた二つの「ソフト・パラディプロマシー」の事例を考察すると、環日本海リージョナリズムがいかにか希望的観測に溢れたかが明確となる。パラディプロマシーの成否を大きく左右するのは、いかにか達成できる範囲内で目的設定を行うかであろう。

第3章「ハード・パラディプロマシー」の事例

(1) 東京都の尖閣諸島購入計画

本ケースは近年の日本外交におけるパラディプロマシーの最も顕著な事例であると言えよう。東京都の尖閣諸島購入計画は大きくメディアに取り上げられただけでなく、日本政府の外交方針にも変更をもたらし、領土問題を背景にする外交的な危機に続いて、今日に至る日中関係の著しい悪化さえもたらした。本件はまた、「間接パラディプロマシー」と呼ぶことができる。要するに、東京都は直接外国

の政府・地方自治体を相手にしたではなく、日本政府の行動を促進することで国際政治に重大な影響を与えた。本事例の紹介により、パラディプロマシーの多様な手段・形態が窺える。

近年尖閣諸島周辺海域における中国籍の船舶が活発な動きを見せる背景¹⁵には、東京都の尖閣諸島購入計画が2012年4月16日に石原慎太郎都知事(当時)により発表されたことがる。計画の目的を領土保全とし、日本の実効支配を強化するために漁場資源開発や漁船避難所の建設などといった整備が構想された。尖閣諸島は東シナ海にあり、八つの島・岩から構成される。その内、三島である魚釣島、北小島、南小島が購入対象になり、石原都知事は1970年代から所有者となった栗原家と2011年末から半年にわたり交渉を行った結果、都の購入計画に関して合意に至るとされる¹⁶。4月19日には、「国と所有者の賃借契約が残っており、正式に取得するのは来年4月になる」と発表された¹⁷。購入資金を確保するために、東京都は尖閣諸島寄附金を募集し、2012年7月上旬までに計13億円が集まった。石原都知事の宣言とキャンペーンが、日本と尖閣諸島

¹⁵ 代表的なのは2010年9月に発生した中国漁船衝突事件である。尖閣諸島周辺領海内で中国漁船と海上保安庁巡視船が衝突し、その後の対応をめぐり日中関係が悪化した。石原知事が事件後の日本政府のレスポンスを批判した。

¹⁶ 都購入計画対象の三島の他に、久場島だけが未だ私有地であるが、1972年の沖縄返還時から日本政府が同島を賃借しており、米軍提供区域になっている。他の四島は1895年の尖閣諸島編入から継続的に国有地である。

¹⁷ 2002年に総務省と栗原家の間に締結された賃借契約が2013年4月まで有効であった。

の領有権を争う中国と台湾による公式の反発を招いた。また、6月12日の都議会において石原知事が「近々、東京自らが船を仕立てて必要な調査を行う」と表明し、東京都が尖閣諸島現地調査を実施する意図を示した。

結果として、「何ら大きな現状変更を伴うものではない」としながらも「平穏かつ安定的な管理を継続するため」に2012年7月7日に野田佳彦総理大臣(当時)が尖閣諸島国有化を発表し、日中間の外交危機が激化した。中国籍の漁業監視船が尖閣諸島接続水域に侵入し、中国・香港・澳門の活動家の釣魚島への上陸のような抗議行動がとられた。9月2日には、日本政府に上陸申請が認められなかった¹⁸。東京都の調査団が、水上から現地調査を行った。9月5日に日本政府は、3島を20億5千万円で購入することで地権者と合意したと表明し、9月10日の閣議決定を経て翌日11日に売買契約が結ばれ、尖閣諸島の国有化が実現した。

(2) 沖縄県普天間基地移設問題をめぐる外交

ハイ・ポリテイクスの二つ目のパラディプロマシーの事例として、近年沖縄県と名護市が展開してきた普天間基地移設問題をめぐる外交政策を取り上げたい。沖縄県宜野湾

¹⁸ 日本政府は2002年頃から、香港と台湾の活動家や日本の政治団体の尖閣諸島への上陸を強行する動きがあったことから「尖閣諸島の平穏かつ安定的な維持及び管理」や地権者意向の尊重を理由に原則として政府関係者以外と同諸島への上陸を認めない方針を示した。2012年に国有化された三島に関しても同様の方針が継承される。

市にある米海兵隊普天間航空基地の返還が 1996 年に日米両政府の同意により決定され、名護市辺野古周辺への移設案が有力となった。歴代の名護市長・沖縄県知事による転向・変節の末に、2014 年 12 月に普天間飛行場の名護市辺野古移設に反対し、それを阻止すると公約した翁長雄志氏が県知事に選ばれた。公約では、翁長氏が沖縄県ワシントン事務所の設立を訴え、沖縄タイムスが「米でロビー活動も」¹⁹と翁長氏の政策を特徴付けた。このように、翁長県政におけるパラディプロマシーの重要性が窺える。就任から一年となったが、「翁長外交」とも呼ばれる翁長知事による国外への働きかけは活発であるものの、具体的な成果は出ていないといえよう。駐日米大使キャロライン・ケネディ氏と会談した後、2015 年 6 月に訪米し、米國務省日本部長と国防総省副次官代行と会談し、ハワイ州知事と上下院議員と面談した翁長沖縄県知事は、これまでに米政府の普天間基地移設に関する方針を変更させることに成功していない。また、同年 9 月末にスイス・ジュネーブの国連人権理事会で演説し、移設反対を訴えた。移設に関して翁長知事と同様の意見を表明した稲嶺名護市長も複数回にわたり訪米し、米政府関係者や上下院議員と会談したが、具体的な進展はなかった。もっとも、沖縄県によるパラディプロマシーは、翁長県政下で始まったわけではなく、仲井眞弘多前知事(2006-2014)も、主に MV22 オスプレイ輸送

¹⁹ 沖縄タイムス「辺野古で違い鮮明 知事選 4 氏の政策比較」、2014 年 10 月 23 日オンライン、2015 年 11 月 2 日アクセス。

機の普天間基地配備計画への反対を伝えるために知事就任時訪米したことがあり、西銘順治知事(1978-1990)の時代から沖縄県知事の訪米による要請行動は翁長氏の 2015 年の訪問を含めて 16 回にもなる²⁰。

普天間米軍基地移設問題をめぐり、翁長県政は、直接アメリカに働きかけただけでなく、日本政府に対しても日米関係に影響を与えるような行動をとった。すなわち、従来歴代沖縄県知事のように、基地問題を法的に争うことを選択したのである。最も代表的なのは、2015 年 10 月 13 日の辺野古埋め立て承認の取り消しである。しかし、同月 27 日に石井国土交通大臣が「米国との信頼関係や日米同盟に悪影響を及ぼす可能性がある」とし、取り消しの効力を停止した。翁長知事がその取り消し効力停止を不服として、国地方係争処理委員会の審査を申し出たが、12 月 24 日に申し立てが却下された。翌日沖縄県が国土交通大臣の停止決定の取り消しを求めて那覇地方裁判所に抗告訴訟を提起した。再び在沖米軍基地をめぐる法廷闘争が避けられなくなった(Yoshikawa 2015)。

普天間米軍基地移設問題に限った沖縄県のパラディプロマシーに関しては、先例がある。1996 年に知事であった大田昌秀(1990-1998)が 1998 年 2 月に移設に反対の意を示し、複数回にわたり訪米し米政府にその意見を伝えたが、「日本政府が正式に要請してくれば、柔軟に対応しま

²⁰ 琉球新報「知事訪米 米声明、異例の対応 國務省、警戒感あらわ」、2015 年 6 月 7 日オンライン、2015 年 11 月 2 日アクセス。

すよ」と回答されたといわれる（太田 2000：98）。興味深いことに、今年の翁長知事訪米の際にも、基地問題は基本的に日米両政府の問題であり沖縄県が日本政府に働きかけるべきであるとの米側諸関係者からの反応であった。20年にわたり一貫性を保つ米側の反応から安全保障に関するパラディプロマシーの不確実性が窺えよう。

（3）二つの事例の比較と「ハード・パラディプロマシー」成否の考察

ハード・パラディプロマシーの動機は「アイディアリズム」と「リアリズム」の二つに代別できる。前者は主に非核宣言や平和推進運動のような政策を指し、後者はさらに経済利益と政治利益に区分できる（Jain 2005:164-165）。本稿で取り上げた事例は後者に相当するといえよう。

東京都の購入計画に関しては、上述の通り目的が当初から石原都知事により明らかにされていた。都による尖閣諸島の購入を通じて、同諸島に対する日本のより確実な支配を実現させることがそれであった。国有化以来3年経ったが、現地での状況には変化がないと言って良い²¹。従って、一見本ケースはパラディプロマシーの失敗例であると判断されるかもしれない。しかし、東京都の尖閣諸島購入計画の動機には、同諸島の日本による支配の強化とは別の目標

²¹ ザ・ページ (THE PAGE)「尖閣諸島の国有化から3年 政府の現在の対応は？」2015年9月11日オンライン、2015年12月11日アクセス。

があったと思われる。計画が発表されて以来、石原知事は領土問題を中央政府の政策領域であると繰り返し述べ、国の措置が優先することも強調した。それにより、尖閣諸島所有権問題に対する日本政府の「ずさん」な態度を正す意図があったと分析できよう。要するに、石原都知事の政策は日本政府に対応を迫り、国有化を促進する狙いがあった。その意味で尖閣諸島購入計画が成功したと言うことができる。

更に、東京都のイニシアチブによる日本政府の行動促進は、国際関係における都の権威を高める効果があった（Shen 2014：53）。また、本ケースにおいては、第1章で言及した個人のファクターが大きいと思われる。国政復帰を視野に入れていた石原都知事は、長年都政をつかさどったの大物政治家ではあったが、「第三極」を目指す日本維新の会を成功に導くためには全国的な知名度向上が必要であった。Shen（2014：54）は都の尖閣諸島購入計画なしでは石原氏の国政復帰は不可能であったとまで主張する。

翁長知事当選後の沖縄諸自治体による外交は全く効果がなかったとはいえない。在沖縄米軍基地問題の国際的な認知度が高まる中で、日本政府による「分割統治戦略」が進められているからである（McCormack 2015）²²。ただし、沖縄県庁や名護市が求める普天間米軍基地の県外移設

²² McCormack が紹介する名護市久志村管内久辺三区（久志・豊原・辺野古）区長らと菅官房長官との会談や2015年12月4日に発表された普天間基地一部の返還前倒しがそれにあたる。

はもちろん、辺野古以外の県内移設さ進展が未だ見られない。今後政府と沖縄県との対立は法廷闘争が中心になっていくため、一時的に政治・外交による解決策を探る試みは凍結されよう。しかしながら法廷闘争の結論がどうであれ、沖縄県や沖縄の地方自治体によるアメリカへの働きかけや在沖米軍基地問題の解決へ向けた日本政府へのロビイングが将来繰り返し行われると思われる。そのような中で、長年展開されてきた沖縄地方自治体外交が限界に近づく可能性は十分ある。

本章で取り上げた二つの事例を比較すればそのパラダイプロマシーの限界に関する示唆が与えられる。パラダイプロマシー、特に伝統的な安全保障分野におけるパラダイプロマシーは当然ながら「外交」であるため最終的に力関係に左右されることが多い。東京都と沖縄県の経済力・政治力ギャップは一目瞭然であり、都知事が沖縄県知事とは比較にならないほどの資金調達能力・マスメディアに対する影響力・政策過程ネットワークを利用できるのは事実である。2012年尖閣諸島の都購入計画が進められていた最中に同諸島が属する石垣市も同様の募金を行ったが、報道件数や寄付金額の差が両自治体の影響力の差を明確に表している。

また、東京都の尖閣諸島計画は沖縄の政策よりも専管事項論に相応しく、中央政府として受け入れやすかったと思われる。都購入計画は領土問題に対する国家の管轄権を脅かす施策ではなく、その管轄権が行使されない中での地方

自治体の補完措置に過ぎないと石原都知事が複数回にわたり表明したからである。要するに、自治体の権限を超える行動を取りつつも中央政府の専管を擁護する都知事の巧みな「政治術」が窺えよう。それに対して沖縄諸自治体外交の対米直接働きかけは日本政府として認めがたい動きであろう。基地問題は国家レベルの問題であるという指摘もあり、沖縄は日本政府への働きかけを優先すべきである主張もある。沖縄県の事例を考察すれば、国際関係と中央地方関係の真ん中にある「ハード・パラダイプロマシー」のパラドックスが明らかになる。すなわち、パラダイプロマシーにおいて地方自治体が主体である一方、安全保障や領土問題に取り組む法的・政治的・実用的主体性を欠く。

おわりに

本稿では、「パラダイプロマシーの成功要因は何か」という問いに答えるために、日本における四つのパラダイプロマシーの事例を取り上げて比較した。第1章では、パラダイプロマシーを国際関係に影響を与える、あるいは与えようとする地方自治体のあらゆる政策として定義し、事例を二つに区分することにした。第2章においては「ソフト・パラダイプロマシー」として大分県の「一村一品運動外交」と「環日本海圏外交」を比較し、その成否を大きく左右するものとして①他の自治体との競争関係の存否、②国際交流・協力を促進できる概念・政策の魅力、③政治的な指導力の有無、④目標設定などがあることを判明した。

最後に第3章において「ハード・パラディプロマシー」に目を向け、2012年の東京都による尖閣諸島購入計画と2015年に展開された沖縄諸自治体の普天間米軍基地移設問題をめぐる動きを取り上げた。安全保障・領土問題を対象とするパラディプロマシーの限界として、力関係の重要性を指摘した。また、一般的に中央政府の専管事項と理解される分野におけるパラディプロマシーを成功させるには高度な政治術が求められることも明らかとなった。

最後に、本稿は地方自治体外交に与えられる外部条件の影響を過小評価するものではなく、政策主体の態度・行動・組織も重要であることを強調したい。

(以上)

主要参考文献(抄)

- 足立文彦 (2015) 「一村一品運動研究の回顧と展望」『金城学院大学論集・社会科学編』11巻2号
- 大田昌秀 (2000) 『沖縄、基地なき島への道標』集英社
- 坂本和一 (2007) 「「オンリー・ワン」を目指して一立命館アジア太平洋大学 (APU) 創設で、大分県「一村一品」運動から学んだこと」『政策科学』14巻3号
- ジャコフスキ・カロール (2014) 「2012年尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」『法と政治』64巻4号
- 中内康夫 (2012) 「尖閣諸島をめぐる問題と日中関係—日本の領土編入から今日までの経緯と今後の課題—」『立法と調査』参議院事務局計画調整室
- 平松守彦 (1997) 『私の日本連合国家論』岩波書店
- 平松守彦 (2002) 『地方からの変革：地域力と人間力—グローバルという発送』角川

松井和久・山神進 (2006) 『一村一品運動と開発途上国—日本の地域振興はどう伝えられたか—』アジア経済研究所

渡辺好章 (1995) 「地方自治体の国際交流」『国際文化研究所紀要』1巻19号

MSN産経ニュース「東京都の購入計画をめぐる石原知事の主な発言」2012年7月7日オンライン、2015年12月4日アクセス。

Akaha, T. (2003) Despite the Northern Territories: Hokkaido's Courting of the Russian Far East. *Pacific Focus*, Volume 18, Issue 1, Spring 2003, pp.89-122.

Bursens, P. & Deforche, J. (2009) Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences. *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 5, Issue 1-2, 2010, pp.151-171.

Cohn, T. & Smith, P. (1996) Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies*, Volume 110, Summer 1996, pp.25-59.

Cornago, N. (1999) Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation. In Aldecoa, F. & Keating, M. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers.

Cornago, N. (2000) Exploring the Global Dimension of Paradiplomacy: Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs. Working Paper, Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanovre, Germany, October 2000.

Fujita, M. (2007) Spurring Economic Development by Capitalizing on Brand

- Agriculture: Turning Development Strategy on Its Head. In Bourguignon, F. & Pleskovic, B. *Rethinking Infrastructure for Development*, Annual World Bank Conference on Development Economics – Global 2007, The World Bank.
- Grydehoj, A. (2014) Goals, Capabilities, and Instruments of Paradiplomacy by Subnational Jurisdictions. In Grydehoj, A. et al. *Local Actions in a Global Context: Paradiplomacy by Subnational Jurisdictions*, Centre Maurice Coppieters.
- Hocking, B. (1999) Patrolling the “Frontier”: Globalisation, Localization and the “Actorness” of Non-Central Governments. In Aldecoa et al.
- Hook, G. (1999) Japan and Micro-regionalism: Constructing the Japan Sea Rim Zone. In Yamamoto, Y. *Globalism, Regionalism and Nationalism: Asia in Search of its Role in the 21st Century*, Blackwell.
- Igusa, K. (2006) Globalization in Asia and Local Revitalization Efforts: A View from Oita One Village One Product (OVOP) Movement in Oita, <http://www.ide.go.jp/English/Ideas/School/pdf/igusa.pdf>
- Jaiboridushi, W. (2012) OVOP Concept and Community Security in Thailand: Consistency and Limitation. In Murayama, H. *Significance of the Regional One-Product Policy: How to Use the OVOP/OTOP Movements*, Thammasat Printing House.
- Jain, P. (2005) Japan's Subnational Governments in International Affairs, Routledge.
- Kincaid, J. (2010) Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. In Requejo, F. et al. *Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century*, Signo Editores.
- Kurokawa, K. et al. (2010) Challenge for the OVOP Movement in Sub-Saharan Africa: Insight from Malawi, Japan and Thailand. JICA-RI Working Paper
- Kuznetsov, A. (2014) Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs, Routledge.
- McCormack, G. (2015) To the Courts ! To the Streets ! Okinawa at December 2015. *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 13, Issue 47, December 7, 2015
- Romar, E. (2012) Will Public Administration and Decentralization in Japan Benefit from Continuous Reforms ?, Undergraduate thesis, University of Vienna.
- Rozman, G. (1999) Backdoor Japan: The Search for a Way out via Regionalism and Decentralization. *Journal of Japanese Studies*, Volume 25, Issue 1, Winter 1999, pp.3-31.
- Schmidt, C. (2009) The Changing Institutional Framework for Local Democracy in Japan. In Széll, G. & Széll, U. *Labour, Education & Society (19): Quality of Life and Working Life in Comparison*, Peter Lang GmbH International Verlag der Wissenschaften.
- Shen, S. (2014) Local Governments in Japan and Roles Played in Sino-Japanese Relations. *East Asia*, Volume 31, Issue 1, March 2014, pp.49-65.
- Soldatos, P. (1990) An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In Michelmann, S. & Soldatos, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Clarendon Press.
- Takemae, E. (2003) The Allied Occupation of Japan, Continuum International.
- Yoshikawa, H. (2015) All Okinawa Goes to Washington – The Okinawan Appeal to the American Government and People. *The Asia-Pacific Journal*, Volume 13, Issue 47, December 7, 2015.