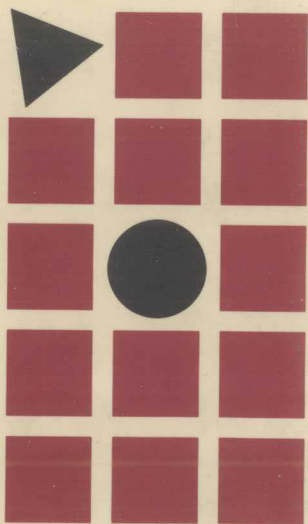


松下圭一 編著

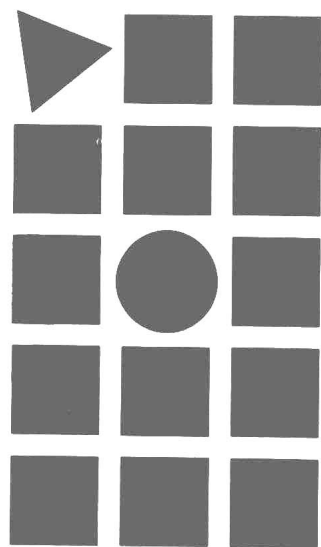
自治体の国際政策



シリーズ自治を創る 1

下圭一 編著

治体の国際政策



学陽書房

＜執筆者紹介＞

さききのぶお	佐々木信夫	1948年生	東京都都市計画局総合計画部主査
ますだただゆき	増田 忠之	1944年生	北海道開発調整部北方圏調査室主査
いちおかまさお	市岡 政夫	1939年生	新潟市秘書課国際室長
つかだひろやす	塚田 博康	1938年生	東京新聞社会部次長
たなべすみお	田辺 純夫	1948年生	神奈川県渉外部国際交流課主査
たなかひろし	田中 宏	1937年生	愛知県立大学外国語学部教授
ほんまひろし	本間 浩	1938年生	駿河台大学法学部教授
はやししげお	林 茂夫	1927年生	評論家
えげしただし	江橋 崇	1942年生	法政大学法学部教授
すがいのりお	菅井 憲郎	1944年生	鹿児島県県民部高齢者対策課長
みずしまとしひこ	水嶋 敏彦	1942年生	横浜市長務局国際室国際担当課長
まつしたけいいち	松下 圭一	1929年生	法政大学法学部教授

自治体の国際政策●シリーズ自治を創る 1

1988年6月10日初版印刷 1988年6月20日初版発行

編著者 松下圭一 発行者 光行紘二 定価 1800円

発行所	(編集) 東京都新宿区市谷薬王寺町26 電 341-9131 (営業) 東京都千代田区富士見 1-7-5 電 261-1111	学陽書房
	振替 東京 7-84240	

ISBN4-313-23071-8 C1330 享有堂印刷・小高製本
 ©1988 Keiichi Matsushita, Printed in Japan

はしがき

日本の自治体は、都市型社会の成熟をみて、国の下請機構から市民の自治機構へと、一八〇度かわりつつある。

自治体は、独自の政策主体として、分権化・国際化・文化化の時代を、国をこえてきりひらきはじめている。

そこでは、自治体は、つい最近まで想像もされなかったのであるが、みずからの国際政策をおしすすめている。この自治体の国際政策においてこそ、明治にかたちづくられ、絶対・無謬・包括性を想定されてきた権威・閉鎖型の国家観念の破綻があらかになっていくとともに、日本の市民の政治成熟、さらに自治体の自立を加速していく。本書は、このような今日の意味をもつ自治体の国際政策の現実と将来を考えたものである。

本書は、自治体職員の理論的可能性を結集しようとするシリーズ『自治を創る』の一冊として刊行される。各自治体が挑戦しつつある国際政策の展開、さらにこの国際政策をめぐる実務は、一步現実におくれて解説をする学者型思考によってはもはや理論化できない。国際政策という自治体の先端領

域こそは、職員みずからの理論課題となるにふさわしい。

事実、主として、市民（＋評論家）は問題提起型思考、学者（＋理論家）は問題解説型思考をもつのにたいして、自治体、国の職員は権限と財源をととした問題解決型思考を訓練している。これまで、この問題解決型思考は、ほぼ国の職員に独占されていたが、明治一〇〇年にしてようやく市民運動の衝撃力がうみだした、国にたいする自治体の政策自立とともに、自治体職員もちはじめてきた。今後、自治体職員は、官治・集権型の政策構造を自治・分権型へと変えていくであろう。のみならず、これを反映して、日本の社会科学も、従来の国家統治ではなく市民自治からの出発へと再編されていくであろう。

以上のようなおおきな流れのなかで、日本の経済・社会・政治の分権化・国際化・文化化は、その基盤をひろげていく。市民の政治成熟を起点として、そこでは自治体、国の体質革新とくに政策革新こそが、急務となっている。

本書は、この意味で、自治体職員を中心に、理論家の参加もいただいて、自治体の国際政策という今日的理論領域をきりひらこうとしたものである。ここ数年、自治体関係のシンポジウム、雑誌などでは、自治体の「国際交流」が流行のテーマとなっているが、本書は、自治体の「国際政策」の自立という視点から、この領域に新しい展望をかたちづくろうとした。なぜなら、今日の国際社会の〈国際化〉は、自治体の「国際交流」どまりから一段飛躍して、自治体のみずから「国際政策」をもつて、国をめぐる政策転換はもちろん、さらには直接、いわゆる外国の市民、自治体、中央政府との間

に「自治体外交」をくりひろげる、国際社会の主体としての活動を不可避としていくからである。

本書は、このような問題状況の展望、さらには実務論点の整理を課題としており、自治体の国際政策への礎石となればと期待している。

最後に、未開の理論領域でもあるため御苦労もあったが、本書に寄稿していただいた方々に、編者として厚くお礼を申しあげたい。

一九八八年四月

編者

目次

はしがき

1	自治体の国際政策交流……………	佐々木 信夫	3
2	北方圏の政策構想……………	増田 忠之	25
3	日本海沿岸交流の課題……………	市岡 政夫	47
4	「国際都市」東京の問題性……………	塚田 博康	67
	*		
5	在日外国人の問題状況……………	田辺 純夫	93
6	外国籍住民と自治体……………	田 中 宏	117

	*		
7	自治体の基地対策……………	本間 浩	137
8	「無防備地域」と自治体……………	林 茂 夫	160
	*		
9	自治体国際活動と法構造……………	江 橋 崇	181
	*		
10	自治体の国際活動……………	菅井 憲郎	207
11	自治体「国際室」の実務……………	水嶋 敏彦	229
	*		
12	自治体の国際政策……………	松下 圭一	255

自治体の国際政策

1 自治体の国際政策交流

佐々木 信夫

一 新しい段階を迎えた国際化時代

新しい社会潮流

いま、世界の諸都市にはそれぞれの都市相互が「連帯」して都市問題の解決をめざそうとする新しい潮流が起きている。航空網の発達、情報通信技術をはじめさまざまな科学技術の進歩を背景に、かつては何十日もかけないと会えなかった都市首長や専門家が「日帰り」で会える時代がやってきた。地球社会が狭くなったと言われるゆえんである。

しかし、それは、物理的な距離が縮まったことだけを意味しない。社会的な生活における距離も縮ま

ってきている。世界共通の都市がかかえる多くの都市問題を解決する技術、方法、そして理論を共通財産として人類が共有しようとする動きがみられる。その端的な表れが、都市問題に関する世界会議、政策交流の動きである。

この新しい世界の潮流と、わが国の国際化の潮流とをリンクして捉えてみると、新たな「国際政策交流」という論点が浮かび上がってくる。本章ではこの点を問題にしてみたい。

近代から現代へ

ところで、わが国の歴史を振り返ってみると、近代国家・日本への旅立ちを明治維新と捉えるなら、わが国の国際化の歴史はそう長い年表を必要としない。

これまで、わが国は一貫して「西欧へ追いつき、追い越せ」を求め、きわめて集権的な「国家外交」を展開してきた。その結果、近代日本の西欧化は、多少奥行きは薄さはあるにしても一応成ったとみてよい。これを、わが国の「近代的国際化の時代」と呼んでおこう。明治維新から数えて約一〇〇年の月日が費やされた一九七〇年代の終わりまでが、その時代であった。

だが、これから先の一〇〇年間は基本的にそのあり方が変わってくる時代と考えなければならぬ。その意味で、この一九八〇年代はわが国の国際化過程の大きな屈曲点に当たる年代である。二一世紀に向けて始まったこれからの時代を「現代的国際化の時代」と呼んでおこう。

その出発点は、「追いつき、追い越せ」式のナショナル・ゴールが失われ、国際社会の中で経済的

にも、政治的にも、そして社会的にも、応分の役割を果たさなければならなかったこと、開放的なオープンシステムの仕組みを用意しなければならなかったところにある。世界平和についても、経済開発や労働市場についても、さらには教育・文化についても、国際社会の主要な構成員としての役割が要求される。まさに、わが国がかつて経験したことのない「教科書なき選択の時代」が始まったのである。

多元的主体の分権外交

その新しい時代の生き方には、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プレイング・マネージャーとしての発想が必要とされる。具体的には、第一に、一元国家的な「集権外交」からの決別、つまり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」の展開であり、第二は、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、国家的文化水準を高めていくことである。

私は、この多元的主体による分権外交の展開、国際的な政策文化交流の展開を総称して「国際都市間競争の時代」と呼びたい。以下では、すでにその潮流が大きく渦巻きはじめたことを述べたい。

二 国際都市間競争の時代へ

共通に悩む都市問題

ところで、二〇世紀も終わりに近づくにつれ、国際社会が巨大な都市空間を形成しはじめたことは誰もが認める事実である。先進諸国の八〇%の市民が都市に住み、地球全体でも六〇%近くの人びとが都市に生活している。しかも、その都市社会が交通、通信、情報の緊密なネットワークで結びついている。

こうした地球社会の高度都市化、高度ネットワーク化を総称して「高度都市型社会」と呼ぶことができるが、まさに二一世紀にはそうした社会が地球全体を覆うことになる。

だが、そうした高度都市化がすすめばすすむほど、じつはそこに共通して生まれてくる問題がある。食糧、環境汚染、緑の喪失、住宅、水、下水道、道路、交通、教育、犯罪、雇用不安、歴史保全など、どの国の人びとの生活にも共通する都市問題の噴出とその深化、そして巨大化する都市をマネジメントすることへの不安が浮上してくるのである。

すでに、この二〇世紀にも、都市問題の噴出は大きな政治テーマとなった。だが、今日地球人口の増大傾向がやまない現実、都市問題自体の質的变化からみて、二一世紀には、よりそれに対する政策対応の問題は深刻さを増すのではないかと想定される。

そこで、この都市問題を解くための仕組みを国際的に模索する動きが加速化してきている。研究交流、技術交流、経験交流はもとより、直接、首長や専門家が集まり人的交流が行われる。その典型が、都市レベルにおける国際的政策交流会議である。一九八〇年代に入って日本が主催になった例だけみても、世界市長会議（国際自治体連合、大阪市主催）、世界平和連帯都市首長会議（広島、長崎市主催）、世界大都市サミット（東京都主催）、世界湖沼環境会議（滋賀県主催）、世界歴史都市会議（京都市主催）など、その数は十指にあまるものがある。

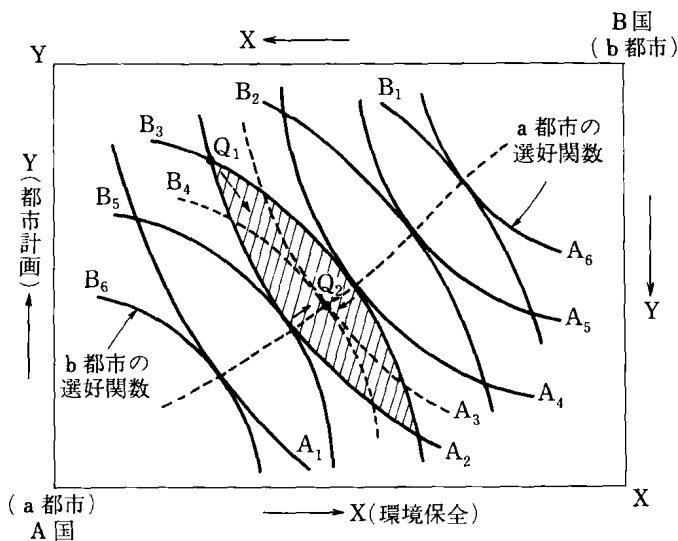
この「政策論」を軸とした国際政策会議は、単に人的な交流をすすめるにとどまらず、相互の政策レベルを押し上げる効果を生む。したがって、これは、国際都市間競争のひとつのキー概念とみてよいのではないか。国家間の外交レベルからではなく、国際都市間の政策交流レベルから、新しい国際交流が始まっている。こうしたことからして、わが国の国際化は「現代的国際化の時代」という、新しい段階に入ったとみてよからう。

国際都市間競争の理論

では、この国際政策交流をベースとする国際都市間競争の動きを、理論的にどう説明すれば良いのだろうか。政策交流の内容に入る前に、新しい国際都市間競争モデルを提示し、競争による効果を明らかにしておきたい。

周知のとおり、今日、都市間競争という概念が理論的に確立しているわけではないが、最近の自治

図一 国際都市間競争モデル



体間あるいは都市間の活発な政策競争をみると、何らかの理論化が可能ではないかと考える。私は、都市間競争について『現代都市行政の構図』（きょうせい、一九八五年）ではじめてその理論化を試み、『現代地方自治の座標』（勤草書房、一九八七年）で理論的深化を図ってきたが、ここではより踏み込んで新たに「国際」都市間競争の理論を提示しておきたい。

その説明として、図一のようなエッジワース（経済学者）流のボックスダイアグラムを描く。それぞれ対角線の反対側にA国のa都市とB国のb都市をおき、次に横軸に政策X（たとえば環境保全政策）を、縦軸に政策Y（都市計画）をとる。

そして、 $A_1 \cdot A_2 \cdot A_3 \dots$ 曲線をa都市の社会的選好関数（social preference function）とし、 $B_1 \cdot B_2 \cdot B_3 \dots$ 曲線をb都市の社会的選好関数

と置く。a都市では A_1 から $A_2 \dots A_6$ へとシフトするにつれてa都市の社会的厚生（広義の公共の福祉）が高くなり、b都市では逆に B_1 から $B_2 \dots B_6$ へとシフトするにつれてb都市の社会的厚生が高まるものとする。

これは厚生経済学の理論を援用したもののだが、X、Yに充てうる政策資源（ヒト、カネ、技術）がa・b双方の都市で一定だとすると、a都市とb都市の政策交流による競争（情報や技術の交流による刺激が向上意識を生む）の結果、双方の都市の社会的厚生が増大する、ということが説明できよう。

たとえば、いまaとbが政策（交流）競争のない従来の状態でX、Y政策を行っている場合、社会的選好関数は A_2 、 B_3 の交点 Q_1 の水準にあるとしよう。両都市間に政策競争が生まれることで、これがどう変わるであろうか。

いま仮に、双方が政策交流をもとに競争して政策立案の英知をしぼり、人材、財源、技術の有効活用を図った結果、社会的選好関数の交点が Q_2 へ変化したとする。とすれば、政策競争の結果、a都市では従来の社会的選好関数 A_2 が A_3 へとシフトし、b都市でも従来の社会的選好関数 B_3 が B_4 へとシフトすることになる。この Q_2 は、a都市の従来の社会的選好関数 A_2 より A_3 へ移ることで公共の福祉が高い水準に達したことを意味し、b都市では従来の社会的選好関数 B_3 より公共の福祉の高い B_4 に政策水準が達したことを意味する。

このことで、両都市の公共の福祉は、政策交流のない段階よりは高い段階に達する。この Q_2 点を厚生経済学では「最適均衡解」ないし「パレート最適」（Pareto Optimality）と呼んでいる。つまり、他