

民際外交の展開と地球政治

——国際主体としてのNGOと自治体を中心に——

白 井 久 和

一 はじめに

一九七〇年代は国際政治の大きな分岐点であるといつてよい。一九七一年にバーノン(R. Vernon)は『危機に瀕する主権(Sovereignty at Bay)』を刊行し、国民国家(nation-state)が守勢に立っていることを説いた。そして新しい有力な国際政治における実体は、国家ではなく多国籍企業であることを主張し、それこそがグローバルな統一を実現すると考えた。

さらに一九八〇年代に入ると、われわれは、国際政治に大きな影響力を与える主体(international actor)としてNGO(Non-Governmental Organization、非政府機構)の登場を見ることができるといえる。この点を中村研一は、分かりやすく次のように指摘している。「NGOは、南北間の資金の一つの回路であり、援助・救援を実施す

る機関だけではない。それは、人々が参加するフォーラムの設定者であり、社会教育の場であり、キャンペーンの推進者であり、政府への圧力団体であり、シンク・タンクであり、民際外交もおこなう総合的な主体だ。」このようにNGOは、援助や開発をめぐって社会のなかで市民権を獲得してきたのである。

グローバル・ガヴァナンス委員会(The Commission on Global Governance)は、その報告書*Our Global Neighbourhood* (一九九五)の冒頭で、次のように書いている。

“The collective power of people to shape the future is greater now than ever before, and the need to exercise it is more compelling. Mobilizing that power to make life in the twenty-first century more democratic, more secure, and more sustainable is the foremost challenge of this generation. The world needs a new vision that can galvanize people everywhere to achieve higher levels of cooperation in areas of common concern and shared destiny.”

このなかで言われていることは、簡単にいえば未来を創造するのは国民(people)、つまり市民の集合的な力であり、それを動員し、二一世紀をより民主的、より安全、かつより持続可能なものにするのが、現世代に属する人々のまず第一にしなければならない挑戦であるということである。そのために世界は、国民一人ひとりを積極的に活動させることができる新しいヴィジョンを必要としているというのである。

国際社会は大きな変容を遂げてきた。工業化と民主化によって国家の空洞化が進行し、市民は「弱者」から「主権者」の地位に就いた。これまで国際社会の行動主体は、唯一「国民国家」であるとされてきた。しかし国際政治の構造変動に伴い、「国民国家」の存在理由の再検討とその再編が、国際政治学の主たる課題となってきた。国家は挾撃されているのである。一方は、国家を超えるグローバルバリスムの思想であり、他方は国家の内部における様々

の動きであり、ローカリズムの思想である。それは、国民ないし市民が国家だけにアイデンティティを置くのではなく、国家以外のところに自己の存在証明を求めていることを意味している。「市民パワー」の国境を越えた活躍が、国際関係を変えようとしている」のである（小島明『日本経済新聞』一九九四年八月一四日）。

このように国民は、国際問題の解決にあたって国家を超える「世界」「地球」「人類」を射程に入れ、他方で国家にしばられない「地方」ないし「個人」「組織」に着目するようになった。何れにしても、国際関係の起点は依然として「国家」であることを否定することはできない。この意味において、われわれは、国際社会を重層構造と考える必要がある。国際主体の多元化とその相互作用の多様化について、アルジャー（C.F. Alger）は、次のようなマトリックスに表示している（表1参照）。このような多様な交差として国際社会を考えることによってのみ、われわれは、未来を開く新しいヴィジョンを構築することができる。われわれはこの点に、国際的な相互作用の新たな展開を垣間見ることができる。それは、従来の国家に縛られた外交ではなく、独立した市民に原点を置く「民際外交」と呼称されるものである。そしてその民際外交の理念は、地球化（Globalization）、民主化（Democratization）、地方化（Localization）のトライアングルで形成される。市民は国家主権の支配の限界を感知し、民主主義の原点であるフランス人権宣言第三条「すべての主権の淵源は本来国民に存する」に回帰し、民衆と民衆の国際協力が地球的規模の相互依存関係を構築し、新しい世界秩序形成の基礎を提示しうるのである。そして「人びとが地域の経済、資源、そして未来に対する決定権を取り戻すには、経済は世界化するのではなく、地球化・分権化しなくてはならない」とコーテン（D.C. Kortan）は、正鵠を得た指摘をしているのである。

〔表1〕 複雑な世界政治における単位同士のつながりの可能性

| 同じ領域内の 単位同士のつ ながり | 地 域 (コミュニ ティ) | 都 市 州/地方 | 国 | 地 域 (複数の 国々) | 地 球 |
|-------------------------|---|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|
| 地 域 (コミュニ ティ) | 1 自治会 | 2 都市内の コミュニ ティ同士 (市議会) | 3 州内の コミュニ ティ同士 | 4 国内の コミュニ ティ同士 | 5 地域内の コミュニ ティ同士 |
| | 6 世界のコ ミュニテ ィ同士 | | | | |
| | 7 地域に公 園をつく るよう市 議会に請 願 | 8 市長の諮 問委員会 | 9 州内の都 市同士 | 10 国内の都 市同士 (たとえ ば全国市 長会) | 11 地域内の 都市同士 (たとえ ばヨーロ ッパ自治 体連盟) |
| | 12 世界の都 市同士 (たとえ ば国際自 治体連 盟) | | | | |
| | 13 州の地域 の学校へ の補助 | 14 州の市道 への補助 | 15 知事の諮 問委員会 | 16 国内の州 同士 (たとえ ば米国の 上院) | 17 地域内の 州同士 |
| | 18 世界の州 同士 | | | | |
| 都 市 | | | | | |
| | | | | | |
| 州/地方 | | | | | |
| | | | | | |
| 国 | | | | | |
| | | | | | |
| 地 域 (複数の国々) | | | | | |
| | | | | | |
| 地 球 | | | | | |
| | | | | | |

出所) C. F. アルジャー、吉田編訳『地域からの国際化』1987年、51頁。

二 国際政治のチェスボード―新しい主体の登場

冷戦の崩壊後、国際政治のチェスボード上の「役者」は多様化した。それはまた従来の安全保障観を一挙に陳腐化してしまった。安全保障の在り方は大きく変わった。それは軍事体制や同盟によって確保することはできない。国際関係は、以前に増してはるかに複雑化し、相互依存関係の深化が進んだ。古典的な安全保障観は、転換が迫られている。軍事的安全保障に代わって「地球安全保障」が論じられるようになってきた。国家の問題解決能力は逡減し、あらゆる分野の問題の解決に当たって国際協力が不可欠な時代が到来した。政策決定者は、拡散した不確実性な情況のなかに投げ込まれ、そのなかで決定を下すことを要求されている。国際的・国内的交流は、前述のマトリックスに示されているように、網の目のように張り巡らされ、公私の多数のプレイヤーは統御することも数えることもできないほど増えた。さらに冷戦の時代のように、ルール・オブ・ゲームが決まっているわけでもない。ましてや重要なことは、チェスボード上のプレイヤーは、政治家や役人だけではないということも忘れるべきではない。当然のことではあるが、外交の主体が多様化してきたのである。

国際政治のダイナミックスは、国家の民主化をめぐる世界化ないし地球化の勢力（globalizing forces）と地方化の勢力（localizing forces）の相互作用から成り立っている。このようななかに、われわれは「民際外交（people to people diplomacy, interpeople diplomacy）」の意義を見い出すことができる。それは、市民と市民、組織と組織、地方と地方の国境を超えた交流であり、国家レヴェルで展開される古典的な外交（inter-state diplomacy）を補完するものである。

世界化のダイナミックスと地方化のダイナミックスの織りなす国際政治のチェスボードは、すでに述べたように「国家」のみで構成されているのではない。世界—国家—地方、あるいは人類—国民—市民という多重構造から成っている。この国際政治の見方は、古典的な国家中心主義とは相いれないのである。

八〇年代におけるモノ、カネ、ヒト、情報の流れの増大は、「国境」の壁を徐々に下げ、主権国家の能力減退減少を露呈させた。このような国際交流の拡大は、国家間関係の枠組みを組み換え、「地域からの国際化」(C・F・アルジャー)という新たな視点を提供した。このことは、国際社会のプレイヤーとして地方(自治体)や自立した市民とその組織、つまりNGOが登場したことを意味するといつてよい。そしてこのような国際政治の見方が貫徹されるためには、言うまでもなくデモクラシー、市民社会と地方自治が構築されねばならないのである。長い間、日本において国際的な民間交流に尽力してきた山本正は、次のように書いている。「市民たちが集まってその連帯から生み出される力を通じて、政府の枠組みの外側で公共の目的を追求する民間組織が、それまで政府の手だけに委ねられていた問題の解決に参加しはじめるという世界的な流れを意味するものであろう。市民社会の台頭がグローバルな現象になりつつあるなかで、市民の公共の目的への参集と連帯は国境を越えてはじまっている」と。

さらにアルジャーは、同名の著作のなかで、次のように指摘している。「指導者たちが共通の問題に対処するためにつくった国家や国際的な政府機関は、あらゆる地域の人びとの創造的な参加なくしては、相互依存関係の上になり立っていった国家や国際的な問題を解決できなくなっている。こうして人びとの参加は、現在、国家や国際機関が行なっている機能の一部を将来的には必要ないものにするという意味ではもちろんない。ただ、それは国家や国際機関の政策に、草の根レベルの関心や価値観が反映されるような新しい方法を発見しなければならないことを、確実に意味している」と。民際外交は、このような条件のもとに成長することができる。民際外交は広くは、市民と

NGO、自治体の国際交流を含むものと考えられてきたが、より厳密には市民が民際外交の主役であるといわねばならない。というのは、自治体は政府であり、「政策主体」であるからである。

三 二つの外交とNGOの役割

（１）二つのアプローチ・トップ・ダウンとボトム・アップ

世界が抱える外交の諸問題、つまり平和、秩序、安全保障、貧困と飢餓、そして環境と開発問題などを分析するアプローチには多くのものがある。一つは「トップ・ダウン」と呼ばれ、伝統的な外交様式に対応し、ヨーロッパの勢力均衡による安全保障を支えてきたものである。それゆえ、国家的利益・国家中心的存在であり、とりわけ先進国や大国とそれらが中心的に参加・運営する国際機関が重視される。したがって、それはグローバルな管理（*global management*）を意味する。もう一つのアプローチは、「ボトム・アップ」と呼ばれ、草の根の組織・運動、参加型政策決定、地方参加の重視などを含意する。それゆえ、地方のニーズやプロジェクトに対応することが容易であるが、その組織やネットワークの分散の危険性を内包する。しかし、このアプローチは民際外交の可能性を切り開くのである。

この二つのアプローチを結節し、国際政治のローカル・レヴェルとグローバル・レヴェルの「もう一つの連結」を作るのがNGOの役割であると言ってよいだろう。重要なことは、地球環境政治のなかでのNGOの影響力は、政治のなかにおける二つのレヴェルの統合であると言う点にある。この意味においてもNGOは、国際場裡におけ

る独立した国際主体なのである。

言うまでもなくNGOという言葉のなかには様々な含意がある。コートンによれば、それは四つに分けることができる。それは、①ボランティア組織(Voluntary Organization)、②公益事業請負団体(PSC=Public Service Contractor)、③民衆組織(PO=People's Organization)、④政府系非政府組織(GONGO=Government-oriented NGO)である。またアメリカではNGOと同じ意味をもつ言葉として、PVO(Private Voluntary Organization、民間ボランティア組織)が一般的に使われている。

一九八〇年代は、コートンによれば「三つの危機」に覆われた。それらは、核戦争を凌ぐものであり、NGOの役割への自覚は一層高まり、地方レビュー、国家レビュー、地球レビューでの貢献が顕著になってきた。そして世界各地の人々は「民衆中心の未来を実現するのに必要な政治的な変化の基盤を創り出しつつある」のである。

このようにしてNGOは、国内問題のみならず地球的規模の変革に積極的に着手し、国際的な交渉プロセスのなかで政策の決定過程にアクセスし、そしてまた国際制度の形成や改革に従事することになる。このような役割の事例は、地球サミット(一九九二、リオデジャネイロ)、世界人権会議(一九九三、ウィーン)、国連人口開発会議(一九九四、カイロ)、国連社会開発サミット(一九九五、コペンハーゲン)のなかで遺憾無く発揮された。これらの会議には多数のNGOが参加した。「各国の政策づくりを国民の圧力から隔離することができないのとまったく同じように、国際的な政策づくりも最近ますます、影響力をもつ組織化された国際市民を考慮にいれなくてはならなくなっている」(『地球白書一九九五―九六』)のである。環境の国際政治を動かしているのは、NGOであるといっても過言ではない。というのは、国際的なNGOは、国家的利益ではなく地球的利益を代表しているからである。また地球サミットをフォローアップし、国際法の形成の民主化を促しているのもNGOである。ではNGOの

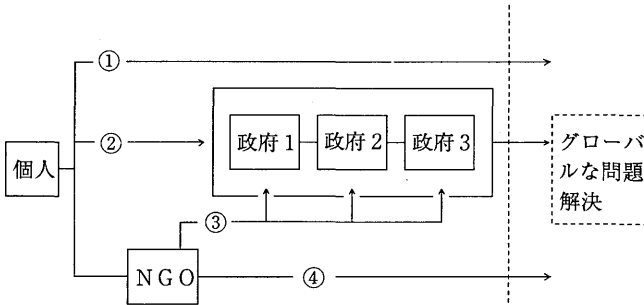
活動内容とは、どのようなものがあるのだろうか。世界資源研究所の黒坂三和子は、次のように整理している。すなわち①直接反対行動、②キャンペーン・啓発、③情報提供、④教育・訓練、⑤説得・圧力行動、⑥法律にかかわる行動、⑦援助実施行動、⑧調査・研究である。またアメリカは、一九九〇年代に政治の転換期を迎え、地球サミットでは国際的な合意形成において足を引っ張った。アメリカのNGOは、それを深刻に受けとめ、その環境政策を突き動かしている。国連とNGOの関係のなかにも、われわれは、多くの分野でNGOの貢献を確認することができる。

（２） 民際外交の展開と地球社会

現代は「政治化」の時代であるといわれる。それは、政治の世界が横にも縦にも拡大したことを意味する。つまり政治権力の支配領域の拡大と権力の浸透性の増大を表し、それは、国際政治の動向により国内政治が大きく左右されることもある。政治権力の国際的組織化の進むなか、市民生活と国際政治は切っても切り離せない関係にあるといっても過言ではない。オイル・ショックの折、それは顕現した。それゆえ、市民がコミュニティの政治に参加し、外交に関心を持つことは、デモクラシーの定着した市民社会ではごく自然なことである。

それでは国民はそれぞれ、地球社会の一員として国際問題とどのように関わり合いを持つことができるのだろうか。国際参加への道は様々であり、国民一人ひとりは、国際的な政策決定に参画できるのである。アルジャーの示唆を多少修正すると、「地球社会に参加する道」は、四つにまとめることができる。それは民際外交の流れといってもよく、次の図のように示すことができる（図１参照）。それには四つ流れがあり、重要な役割を演じるのは

〔図 1〕 地球社会参加の道



NGOである。

別の言い方をすれば国際的な問題の解決に当たって、国民は四つの方法で参加できる。まず最初に①の方法は、国際政治上の問題に影響力を行使できるのは、ただ権力を握った政治指導者だけであると言うわけではない。「個人の直接の国際的な活動には、手紙による要請、海外にいる親戚や友人への資金的援助、アマチュア無線、海外雑誌の講読、海外の革命運動への資金援助やその国の軍隊への志願など、さまざまな活動が含まれる」のである（アルジャー）。

次の②ルートは、個人が直接に政府に影響力を行使する方法である。選挙は、典型的な政治参加である。「政治の最大の任務とは『国家としての意思』を決めることである」（田勢康弘『日本経済新聞』一九九三年七月一三日）からである。国家意思を策定するのは政府であり、それを審議し決定するのは議会であることは言うまでもない。そして議会の構成員を選ぶのが国民である。国民は、様々のレベルで政治に参加することができる。それは、地方レベルの首長や議員から国政レベルの指導者の選択にいたる。

ここで重要なことは、主権国家の三分化、つまり政府のレベルは三つあるということである。図 1 に明らかなように政治 1 Ⅱ 自治体 Ⅱ 政府 2 Ⅱ 国家 Ⅱ 政

府311国際機構というものである。「小さな政治」と「大きな政治」といわれることもある。ローカリズムの思想とグローバリズムの思想の浸透は、今日「分権化」と「国際化」を加速し、三つのレベルの政府の在り方と関係性を改めて問題にしているのである。現在では個々の国民は、人権問題に関して政府に対する苦情を国連に訴えることができる。このようななかにあつて「地方の再発見」「ローカル・イニシアティブ」が注目を浴びるようになってきている。そしてこれまでの「自治体の国際交流」の上に新たに「自治体の国際政策」の樹立と実践が求められている。こうすることによってわれわれは、地方のレベルから新しい政治の在り方と中央政府の国際政策、さらに平和や安全保障政策の展開、環境問題の解決に貢献することができる。

日本においても国と地方の役割の見直しが緒についた。一九九五年五月に「地方分権推進法」の成立をみた。そして地方自治体は、地域における行政の自主的かつ総合的実施の役割を広く担うことになったのである。

これらの方向性は、③の方法によって強力に推進することができる。すなわち人々は、NGOという組織を作り、それを通して政府の政策や方針に影響を与えることができる。NGOは、すでに述べたように人々の組織的な「集合的パワー」によって自治体、国家、そして国際機構に献策し、地球的な規模の問題群の解決に寄与することができる。

実際にNGOの数の増大には目を見張るものがある。前記の*Our Global Neighbourhood*によれば、国際的なNGOの数は、一九〇九年一七六に対して一九九三年には二八、九〇〇に達している。おおまかにいって一六五倍の増加である。NGOの発展の過程を振り返ってみると、それは、コーテンによれば四つの世代とその戦略としてまとめることができる。このなかで重要なことは、第三世代、第四世代の戦略の効果的な実施であらう。表示すると、次のようになる（表2参照）。

〔表2〕NGOの4つの世代とその戦略

| | 第1世代 救援・福祉 | 第2世代 地域共同体の 開発 | 第3世代 持続可能なシ ステムの開発 | 第4世代 民衆の運動 |
|-------------------|---------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|
| 問題意識 | モノ不足 | 地域社会の後進性 | 制度・政策上の制約 | 民衆を動かす力をもったビジョンの不足 |
| 持続期間 | その場かぎり | プロジェクトの期間 | 10～20年 | 無 限 |
| 対象範囲 | 個人ないし家庭 | 近隣ないし村落 | 地域ないし一国 | 一国ないし地球規模 |
| 主 体 (担い手) | NGO | NGOと地域共同体 | 関係するすべての公的・民間組織 | 民衆と諸組織のさまざまなネットワーク |
| NGOの 役割 | 自ら実施 | 地域共同体の動員 | 開発主体の活性化（触発） | 活動家・教育者 |
| 管理・運 営の方向 性 | 供給体制の管理・運営 | プロジェクトの管理・運営 | 戦略的な管理・運営 | 自己管理・運営的ネットワークの連携と活性化 |
| 開発教育 のテーマ | 飢える子どもたち | 地域共同体の自助努力 | 制約的な制度と政策 | 宇宙船地球号 |

出所) D. コーテン、渡辺訳『NGOとボランティアの21世紀』1995年、145頁。

また④の可能性もある。それは、アルジャーによれば「政府とのかかわりを持つことなしに、直接目的を達成するために組織をつくる」ことである。政治的な囚人の人権を守る運動を続ける「アムネスティ・インターナショナル」や環境問題に取り組む「グリーン・ピース」の活動に従事する人々は、国際的なNGOの直接行動を通して影響を及ぼし、目的を達成しようとしている。

それでは、このようなNGOパワー台頭の背景の要因は何だろう。船橋洋一は、次のようにまとめているので、紙数もないので列挙することにしよう。①国内社会の構造的変化、②経済的相互依存とメディアの発達、③イデオロギーの揺らぎとソフト・パワーの

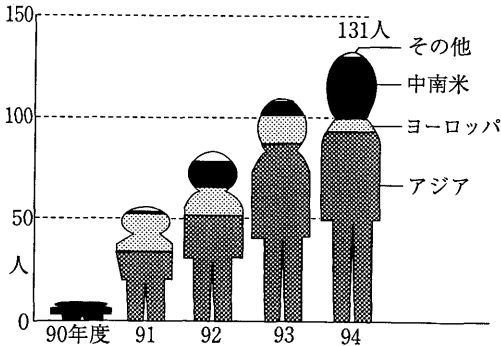
登場、④環境破壊と国境をこえた生活共同体意識、⑤国連の活性化である。

このようにNGOは、国家利益を超えた人間の連帯と「地球益」を連結する役割を果たしている。そして前記の中村研一は、次のように示唆している。「政府間関係に拘束されないNGOは、受入国政府の援助受入部局を迂回して、南のNGOと提携し、あるいは、かれらの援助プランに協力的な中央政府の別の部局を探し、あるいは、地方自治体と連携するなど、新しい試行のバイオニアになっている」と。いずれにせよ、NGOは、国家を相対化することによって、「援助と発展を民主化する可能性を切り開いた」（中村研一）のである。

四 自治体外交の可能性

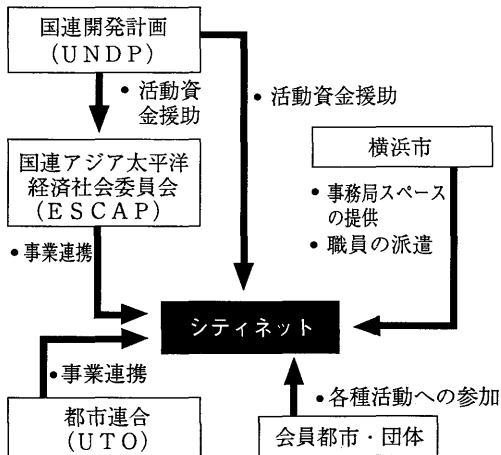
国家を単位とする世界は崩壊しつつあるといわれる。主権国家は、その機能の一部を国際機構に、一部を地方に三分化している。日本における都市型社会の成立は、政治イメージの転換、新しいパラダイムを要請している。「国際化」と「分権化」の加速は、国際社会の重層化と国内社会の分節化を促進した。その結果、分権化によってその権限を拡大した、政府である自治体―市町村、都道府県―は、その国際政策をもち、自治体外交を展開しうるのである。それは、外交権の分割を意味する。国家政府の外交権は、中央政府の権限に関することであるが、自治体の外交権を否定するものではない。地方自治法には自治体外交の禁止規定は存しない。しかし現在、ローカルODAの構想も提起され、現実各地で実践されている。「自治体ODA」によって地方自治体は、発展途上国の経済や技術援助に成果を上げている。例えば、国際環境技術移転研究センター（ICETT）は、途上国から研修生を受け入れている（図2参照）。また横浜市に事務所をもつティネット（アジア太平洋都市間技術協力ネットワーク）

〔図2〕 ICETTの国内での研修実績



出所『日本経済新聞』1995年 7月 3日

〔図3〕 シティネットと他機関との関係



出所『日本経済新聞』1995年 7月 3日

て、われわれは、国内社会の分節化に際して、それぞれのレベルで独自の国際政策を持つ必要があると言わねばならない。そのためには政治的分権化が実現される必要がある。それなくして政策の国際化は生み出し得ないからである。

ク、四二都市・NGO四三団体）は、情報を通じて国際協力を目指す新しい組織である（図3参照）。外交は中央政府の専管事項であると言われてきた。そして自治体は、国家統治の「下請機関」になりさがり、政策主体としての自治体の可能性は閉ざされ、自治体の国際交流という発想に止まっていた。しかし、国際的なモノ、カネ、ヒト、情報の流れが、国際的相互依存の深化が、国境の概念、国家主権の絶対性を崩した今日、自治体の新たな地平が切り開かれてきた。「国際問題の国内化」「国内問題の国際化」といわれるように、純粋な国内政策といえども、国境を越えて影響力をもち、外国人労働者の流出・流入もまた同様である。このような時代において、われわれは、国内社会の分節化に際して、それぞれのレベルで独自の国際政策を持つ必要があると言わねばならない。そのためには政治的分権化が実現される必要がある。それなくして政策の国際化は生み出し得ないからである。

現在日本の自治体の国際化政策は、一九八七年の自治省の「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」に基づき、その役割は「特に人的交流、文化交流、地域経済交流」である。そのために多くの自治体が国際交流を担当する部署を設置している。日本の自治体の国際活動は、姉妹都市提携から始まった。その第一号は、長崎市とアメリカのセントポール市間で結ばれた。現在その数は一〇〇〇組を優に越えている。この姉妹都市提携は、日本の経済大国化とともに、経済交流、技術交流、文化交流へと拡大していった。これらの多くは、地域の経済の活性化を目的にしていたといつてよい。また他方では前述したように途上国の技術研修生を受け入れる自治体も多いのである。このような国際交流が土台となり、中央政府の外交とはひと味違う市民の国際的連帯・共生が強化されてきた側面を無視することはできない。しかし問題も多いといわねばならない。それらについていえば、国際交流施設の不備、財政問題、人材不足などを挙げることができよう。

それから前記の限界のなかにあっても、他方で国際政策交流は、「世界大都市会議」（一九七二、東京都）、「世界湖沼環境会議」（一九八四、滋賀県）、「世界大都市サミット会議」（一九八五、東京都）、「世界歴史都市会議」（一九八七、京都市）、「自然環境保全会議」（一九九三、釧路市）を通じて行われてきたが、このような自治体外交の展開は、政策の共同開発を推進、国際協力の基盤を強化することになる。そして非核都市宣言など自治体の平和外交の展開も重要であり、その国境を越えたネットワークづくりは、国際的な不戦共同体の構築の基礎となる。このように見えてくると、自治体の国際交流は、政府の外交を補完するものと捉えられてきたが、逆にこの自治体外交を手掛かりにして、政府間の外交が新たな展開を示すという時代が到来しているのかもしれない。またさらに進んでジュネーブ条約追加議定書五九条に基づく無防備地域宣言を行うことも理論的にはできるのである。

さらに付け加えれば、前記のNGOと自治体の関係も重要である。地球サミットの「アジェンダ21」の第二章

は「NGOの役割」(NGOへの行政による資金援助、ネットワーク形成の促進、情報の提供など)、第二章は「地方自治体の役割」(「地方アジェンダ21」の採択、地方自治体間の情報、経験、技術支援の奨励など)にあてている。

このようにみると、分権化を徹底し、中央政府と自治体の関係が対等になり、身近な政治と遠い政治を結び合い、そして自治体外交の展開によって、様々なルートを通して独自の国際政策を持った自治体が、新しい秩序形成に参画できる主体になりうる可能性は大きいといえるだろう。

五 おわりに

冷戦が終焉し五年が過ぎた。しかし、新しい世界秩序は見えてこないし、「平和の配当」も言われていたほどでもない。そして途上国の軍事化は進行し、GNPは破壊の指標となり、環境悪化は人々の生活をさらに窮地に陥れている。そしてUNDPの『人間開発報告書一九九四』によれば南北の格差は一九六〇年の倍になっている。これまでの援助とは何であったのか。また累積債務は膨れるばかりである。このようななかにあつて、すでに言及したように民際外交とその理念の重要性はますます高まっていると言つてよい。国家中心の、そして大国中心の古典的な外交が破綻したのである。われわれは、外交の中核に市民を据え、NGOや自治体を国際政策の形成に参画させるシステムを創出することが肝要である。

外交問題の処理や平和の論議には伝統的に特別の能力が必要であると言われてきた。それは「外交は外交官に」という形で主張されてきた。E・H・カーが説いたように、歴史は、それが民衆に悲劇をもたらしたことを教えて

いる。地球的規模の問題群の輩出と地球的な相互依存関係の深化は、この伝統的な思考に挑戦状を突きつけているのである。

国家は多くの領域で機能不全に陥っている。NGOや自治体とそのネットワークは、その機能を代行し、この点を考慮し人権、開発、環境、平和の構築の問題のために、われわれは新しいツール以案出と課題に取り組まねばならない。それはまさしく、新しい地球社会の統治・管理システムであるグローバル・ガヴァナンス(global governance)の模索であり、グローバル・ポリティクスの確立の方途であるといつてよい。アルジャーは、最近の論文のなかで、次のような示唆をしている(図4参照)。そしてそのなかで重要なツールは、NGOと民衆運動(People's Movements)であると論じている。

また忘れてはならないことは、長い市民社会の伝統をもつ欧米ではNGOと政府の関係を「創造的緊張(creative tension)」あるいは「建設的敵対(constructive antagonism)」と云ふことばで表現していることである。つまり常に「国家」と「創造的緊張」関係に立つNGOの育成こそ、われわれに要請されている緊急の課題なのである。

(一九九五、七、一〇)

〔付記〕本稿は一九九四年度の財団法人ながわ学術研究交流財団の「民際外交」研究プロジェクトの成果の一部である。

〔圖4〕 The Emergence of Peace Tools

| | 19th Century | 1919 | 1945 | 1950- | |
|---|--|------|--|--|--|
| N | <div> <div>Diplomacy(1)</div> <div>Balance of Power(2)</div> </div> <div>I</div> <div>League Covenant</div> <div>Collective Security(3)</div> <div>Peaceful Settlement(4)</div> <div>Disarmament/Arms Control(5)</div> | II | <div>UN Charter</div> <div>Peaceful Settlement</div> <div>Disarmament/Arms Control</div> <div>Functionalism(6)</div> <div>Self-Determinism(7)</div> <div>Human Rights(8)</div> | <div>UN Practice</div> <div>Peaceful Settlement</div> <div>Disarmament/Arms Control</div> <div>Functionalism</div> <div>Self-Determinism</div> <div>Human Rights</div> | <div>NGO/People's Movements</div> <div>Disarmament/Arms Control</div> <div>Track II Diplomacy(15)</div> <div>Conversion(16)</div> <div>Non-Violence(17)</div> <div>Citizen Defence(18)</div> <div>Self-Determination</div> <div>Human Rights</div> <div>Self-Reliance(19)</div> <div>Feminist(20)</div> <div>Ecological Balance</div> <div>Peace Education(21)</div> |
| E | | | | | |
| G | | | | | |
| A | | | | | |
| T | | | | | |
| I | | | | | |
| V | | | | | |
| E | | | | | |
| P | | | | | |
| E | | | | | |
| A | | | | | |
| C | | | | | |
| C | | | | | |
| E | | | | | |
| P | | | | | |
| O | | | | | |
| S | | | | | |
| I | | | | | |
| T | | | | | |
| I | | | | | |
| V | | | | | |
| E | | | | | |
| P | | | | | |
| E | | | | | |
| A | | | | | |
| A | | | | | |
| C | | | | | |
| E | | | | | |

(出所) Alger, C.F. "Building Peace: A Global Learning Process", in Merryfield, M.M. and R.C. Remy (eds.) *Teaching about International Conflict and Peace*, 1995, p. 130.

〔参考文献〕当初、細部にわたる注記を付けるつもりであったが、最終的にそれを付ける余裕がなく、そのため論述に不備があることをお詫びしなければならない。引用については、次の文献を参照されたい。

- Hobbs, H. H. (1994) *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics*, Sage.
- Princen, T. and M. Finger, eds. (1994) *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, Routledge.
- International Commission on Peace and Food (1994) *Uncommon Opportunities: An Agenda for Peace and Equitable Development*, Zed Books.
- Beckman, P. R. & F. D'Amico, eds. (1994) *Women, Gender, and World Politics: Perspectives, Policies, and Prospects*, Bergin & Garvey.
- Millennium Publishing Group (1994) *Millennium*, Vol. 23/No. 3, London School of Economics. (Special issue: Social Movement and World Politics)
- School of International and Public Affairs (1995) *Journal of International Affairs*, Vol. 48/No. 2, Columbia University. (Special issue: Transcending National Boundaries)
- Jon Bennett (1995) *Meeting Needs: NGO Coordination in Practice*, Earthscan.
- Lynn-Jones, S. M. and S. E. Miller, eds. (1995) *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security*, The MIT Press.
- Merryfield, M. M. and R. C. Remy, eds. (1995) *Teaching about International Conflict and Peace*, State University of New York.

- Waters, M. (1995) *Globalization*, Routledge.
- Bergesen, H. O. and G. Parmann, eds. (1995) *Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development 1995*, Oxford U.P.
- Rosenau, J. N. (1994) "New Dimensions of Security: The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics", *Security Dialogue*, Vol. 25/No. 3.
- Rosenau, J. N. (1995) "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, Vol. 1/No. 1.
- Wagner, P. (1995) "Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics*, Vol. 47/No. 3.
- 長洲 一二・坂本義和編著 (一九八三) 『自治体の国際交流』学陽書房
- レスター・ブラウン (一九八四) 『地球白書』(以後毎年、出版社は現在ダイヤモンド社)
- 宮本憲一 (一九八六) 『地方自治の歴史と展望』自治体研究社
- チャドウィック・F・アルジャー、吉田新一郎訳 (一九八七) 『地域からの国際化』日本評論社
- 福田菊 (一九八八) 『国連とNGO』三省堂
- 松下圭一編著 (一九八八) 『自治体の国際政策』(シリーズ自治を創る一) 学陽書房
- 新藤宗幸編著 (一九八九) 『自治体の政府間関係』(シリーズ自治を創る二三) 学陽書房
- 佐々木信夫 (一九八九) 『政策学への発想 もうひとつの地方自治論』ぎょうせい
- 民際外交一〇年史企画編集委員会編 (一九九〇) 『民際外交の挑戦』日本評論社

大来佐武郎監修（一九九〇）『講座・地球環境』中央法規出版

多賀秀敏編（一九九一）『国境を超える実験』有信堂

スベス／マシューズ、黒坂他訳（一九九一）『地球環境安全保障』岩波ブックレット

寄本勝美編（一九九二）『地球時代の環境政策』（二世紀の地方自治戦略一四）ぎょうせい

日本平和学会編（一九九二）『平和研究』第一七号（特集 自治体の平和外交）

臼井久和・綿貫礼子編著（一九九三）『地球環境と安全保障』有信堂

阿左見健（一九九三）『イギリスの「非核自治体」運動』新日本医学出版社

大芝亮（一九九四）『国際組織の政治経済学』有斐閣

馬場憲男（一九九四）『NGO 先進国スウェーデン』明石書店

羽貝正美・大津浩編（一九九四）『自治体外交の挑戦』（環日本海叢書二）有信堂

新藤宗幸（一九九四）『市民のための自治体学入門』筑摩書房

松下圭一（一九九四）『戦後政治の歴史と思想』筑摩書房

ジョン・フリードマン、斎藤・雨森訳（一九九五）『市民・政府・NGO』新評論

薮野祐三（一九九五）『ローカル・イニシアティブ』中央公論社

国民文化会議編（一九九五）『いま、なぜ、自治・分権なのか』世織書房

デビッド・コートン、渡辺龍也訳（一九九五）『NGOとボランティアの二一世紀』学陽書房

黒坂三和子（一九九一）『地球環境問題とNGOの役割』『環境法研究』第一九号

黒坂三和子（一九九二）『米国の環境政策をつき動かすNGOの様々の活動』『環境法研究』第二〇号

中村研一(一九九二)「NGOの可能性—国家主権を超えて」『世界』八月号

山本正(一九九五)「国際交流における民間の役割」『国際交流』第六六号

船橋洋一(一九九五)「シビリアン・パワーとしてのNGO」『国際交流』第六六号

臼井久和(一九九五)「軍事的安保から環境的安保へ」『軍縮問題資料』三月号

高柳彰夫(一九九五)「カナダの対外政策レビューとNGO」『北九州大学外国語学部紀要』第八三号

上村英明(一九九五)「NGO」による平和的変革」『平和研究』第一九号

首藤信彦(一九九五)「冷戦後の国際社会における自治体の機能と役割」『世界経済評論』五月号

薮野祐三(一九九五)「都市間ネットワークの国際化」『世界経済評論』六月号

山田満(一九九五)「自治体の国際化の現状と展望」『世界経済評論』七月号

なお、脱稿後、次の二つの示唆的な論稿が発表された。参照されたい。

大芝亮(一九九五)「国際組織と地方自治体ネットワーク—グローバリズムとローカリズムの協力の模索—」『一橋

論叢』七月号

高柳彰夫(一九九五)「国際社会における開発NGO—「持続可能性」「エンパワメント」と救援の両立の模索—」

『国際問題』八月号