

[研究ノート]

# 日本の対外政策における合意形成

政府と自治体の政策からの考察

水口 章

## Consensus Building in Foreign Policy of Japan — From Policy of the Government and Local Governments —

Akira MIZUGUCHI

In this paper, I point out the importance of forming consensus among citizens in the development of foreign policy. With this consideration in mind, I discuss (1) the relationship between consensus formation and policy, (2) the mechanisms of foreign policy planning, (3) political-driven foreign policy in Japan, and (4) international activities of Japanese local governments. Based on this, I confirm that the efforts of municipalities, while not entirely sufficient have made substantial strides in the implementation of subjectively measurable international activities while seeking consensus with residents.

## はじめに

今日の国際社会においては、国際平和、地球環境、経済発展などの分野でしばしば、地方自治体、NGO、NPO、企業等の主権国家以外のアクターが重要な役割を果たしている。このため、これらのレベルの異なる集団間の合意のあり方が問われはじめている。そこで、本論では、協調、協力の前提となる「合意形成」について、国家レベルと地方自治体レベルに注目し整理する。

本論では、まず合意形成について簡略に整理した上で、日本政府の外交と地方自治体の対外政策との関係について合意形成をキーワードに論じる。国家を単位としてきた制度の限界がみえはじめている現在、地球規模問題の解決や新たな国際秩序が要請されつつある中で、どのような集団を単位として合意形成が図られていくのか、また合意形成が図られる争点の数やそれらの優先度が注目されている。本稿はそうした問いについての探求の一部である。

## 1. 合意形成と政策

### (1) 合意の定義

合意 (consent) とは「複数の意志の合致の意であり、絶対主義による同調 (conformity) の強要への対抗概念である」(吉岡 1988) と説明されている。また、猪原健弘 (2011) によると、「合意形成研究会」が 1994 年に暫定的に「人々がコミュニケーションを媒介してある命題を相互承認していること」と定義している<sup>(1)</sup>。この合意に類似した言葉としては「同意」「承認」がある。法学的には「同意」は「他者の行為について賛成の意思を示すこと」、「承認」は「国家や地方公共団体などの機関が他者の行為について同意すること」であり、「合意」は「当事者の意思が合致すること」とされ

ている（衆議院法制局法制執務研究会 2011）。この三つの言葉の中では、「合意」のみが他者の意思や意見と自らのそれとを対等な立場で合わせるといふ形成過程を含んでいる。

このような定義を踏まえれば、多様な価値や経験を有する人々が正義、正当性、公正性などに関わるテーマについて合意を形成することは難しいことがわかる。2015年9月に成立した安全保障関連法を例にとれば、政府（行政）案を立法院である国会の多数の同意をもって承認したことになる。しかし、その成立過程で国民の多様な安全保障に対する意見は合わせられることなく、政府と国民の間で合意形成がなされなかったといえる。その後も同法案については十分な説明責任が果たされないまま、南スーダンでの自衛隊任務に適応された。

## （2） 歴史にみる合意形成とその意義

合意形成は近代の政治制度を考える上で重要なキーワードである。中世封建制ヨーロッパ社会では、神や王の命令が正当、正義の一つの根拠であった。しかし、ホッブズ、ロック、ルソーら社会契約論の提唱者たちの登場により、人びとの合意形成が、①合法化の手続き、②社会秩序維持の基本要件にまで高められた。

イスラムにおいても合意（イジュマ）は重要な概念であり、スンニー派のイスラム法学にとってはコーラン（聖典）、ハディース（ムハンマドの言行録）、キヤース（類推）とともに法根源の一つとなっている。これらに基づくイスラム法（シャリーア）はイスラム教徒の日常生活規範となっている。つまり、イスラムでは合意形成は自省的秩序づくりに結びついているのである。

このように合意形成の重要性は歴史的にも世界各地で認められてきたが、その現代的意義を改めて確認しておく。猪原（2011）は、合意形成は、①全員が賛成すること、②反対者がなくなること、③反対者を少なくすること、④反対者を少なくするよう努力することの四つの状態があると述べている。これに従えば、合意形成は最終的に全員が賛成した静的状態で

はなく、状況の変化とともに反対意見を減少させる動的な状態であるといえる。その形成過程においては、当事者間の信頼醸成、解決策を探る姿勢の創出、情報の共有などの協働のための環境が作りだされる。こうしたことから、合意形成は民意を政治に反映させる良い手段であると考えられる。

### (3) 合意形成の問題点

現在、日本では政策形成への市民参加が各地でみられている。それは、これまでの政策過程では社会変化に対応できる政策形成が望めないとの一般国民の不安や、政策形成過程の不透明性への批判を受けて地方自治体レベルで制度改革が進められているためである。しかし、こうした改革を行ったところでも、①多数決の採用、②事前決定したものに対する承認、③正当性を保つための制度の厳格化、④相互利益を考慮しない政策立案など合意形成には至らないものもある。倉坂秀史(2012)は、市民参加プロセスの実施が自己目的化しているケースもあると指摘している。

一方、合意形成に向けた取り組みは説明責任を確保しながら関係者の利益調整を進めることで効果が上がっている。ただし、合意形成という手段が深刻な対立を抱える問題に関し対応が可能か否か、また、対立状態のケースで合意形成のコストが現状維持のコストよりも大きくなった場合、対応し続けるか否かなど多くの課題も残っている。

さらに、家族、学校など社会集団はその規模によって内部に道徳、評判、制度などの圧力がかかる強さに差がある(表1参照)。合意形成を図るには

表1 社会集団の規模と社会圧力

●印は社会圧力が強くかかる

	道徳	評判	制度
家 族	●		
学 校	●	●	
会 社		●	●
地 域			●
国 家			●
国際社会			△

(出典) 筆者作成。

社会集団の規模や構造との関係の問題もある。

#### (4) 望まれる合意形成の要件

合意形成は多者間交渉による多面的な利害関係の調停を行うことになる。このため、①参加人数、②形成過程の開放性、③時間認識などが進捗度に影響を与える。例えば参加人数問題では、交渉の成功が参加者規模に逆比例することが指摘されている (Midgaard and Underdal 1977)。その一方、交渉参加者間の利害関係の調停を重ね連合化を図ることで多者間交渉の複雑さが軽減されるとの指摘もある (Stenelo 1972)。

倉坂 (2012: 159) は、合意形成過程が進展するための望ましい要件について次のように簡潔にまとめている。①参加者については、すべてのステークホルダーが当事者として参加し、「関連情報を十分に理解した上で自ら利害を離れた良識ある判断を示してくれる市民の参加を求める場合」は無作為抽出による参加方法とする。②与えられる情報の要件については、「解決すべき社会的課題の内容に関する情報」、「関連する技術的情報」、「関係者の利害の状況に関する情報」、「関係法規制などの制度的情報」、「費用や便益に関する経済的情報」、「反作用可能性に関する情報」、「副作用可能性に関する情報」とする。③形成過程の開放性では、「透明性の確保」、「時間と費用の妥当性」、「議論の手続きルールの明確化」、「議論の結果の関係者による尊重」の4点を要件とする。

このように多者間の合意形成は争点が複雑化し、参加者間での利益のトレード・オフ関係も多元化する。その一方、合意形成が図られなければ破綻する二者間交渉とは異なり、反対しない (棄権) 立場の参加者との「最小公分母」的合意を図ることができ、持続性が高い交渉フレームをつくりだせると考えられている。むろん、そのような他者間での最小公分母の合意を図る上では、個人、組織、地域、国家などの交渉行動 (認知度、選好など) や交渉環境の変化に合わせた柔軟な合意形成アプローチが求められる (Zartman ed. 1994=2000)。このように、合意形成による政策立案はトップダウンによる「承認」や「同意」を求める政策過程とは異なり、手間と時間

がかかるデメリットがある。しかし、より身近で民主主義を活性化するには、このような対等な関係で合意形成を図る努力が必要になるといえよう。

## (5) 社会的な合意形成

合意形成は、取り上げるテーマによっては集団の規模の制限を受ける。また、参加する人々の相互信頼の程度の影響も受ける。そのような合意形成を公共政策の形成で取り入れることにおいては固有の問題がある。

公共政策に関する社会的意思決定は、表1の国家という大集団が単位となる。その合意形成への参加者は多様な価値観をもつ、必ずしも同質性が高いとは言えない人々である。さらに、情報の共有の問題もある。公共政策の中でも対外政策に関し、国民的合意形成を図る上での難題は情報の共有問題だろう。日本では、2014年12月10日に「特定秘密の保護に関する法律」(以下、「秘密保護法」とする)が施工された。このことで、外交や安全保障に関する情報の公開性は一層低くなった。

秘密保護法の必要性についての政府の説明のポイントは4点ある。それは、①情報漏えいの脅威が高まっている、②外国との情報共有が前提の法制が必要である、③国家安全保障会議の審議を効果的に行うため、④国外邦人に対するテロ事件などが発生したとき、秘匿性の高い情報を迅速に提供してもらうためというものである。

このような理由で、政府による情報管理が強化される一方、国家の対外情報収集機能の強化も進められている。外務省は2005年9月に「特殊な対外情報活動を行う固有の機関」の設置を提言し、首相官邸を中心に情報の収集・分析の体制強化が検討されてきた。2013年12月に閣議決定された国家安全保障会議設置はその政策の一部である。安倍晋三政権下で進められたこの秘密保護法と国家安全保障会議の組み合わせによって、安全保障政策は社会的な合意形成の対象から、より遠のいたといえる。

国際社会の変化は政府が進めている秘密性の高い情報を収集することだけで分析できるものではない。様々な報道を中心とした公開情報によって80%近くの国際社会の動向は分析できる。公開情報の収集と分析が不十分

であったため秘密情報の収集・分析が意味のないものになった例もある。対外政策の立案が「限られた集団」「限られた情報」によってなされることの危険性は、第2次世界大戦の日本の経験から多くの人々が知るところとなっている。この反省から、対外政策における社会的合意形成の必要性は高い。また、安全保障関連法の成立によって、緊急性も高まっているといえる。

では、対外政策における社会的合意形成が進展するための望ましい要件にはどのようなものがあるだろうか。それは表2のような点であると考ええる。合意形成の進め方については、対外政策であるからといった特別な要件はない。ただ、議論の結果については、意思決定者はこれに縛られず、その結果を尊重し、国際環境の変化を熟慮した後に政策決定をすることが望まれる。

外交は、かつては外務省主導、今日では官邸主導で進められている。グローバル化が進み国際社会の変化が国内の市民の日常生活に直接的に及ぶ時代となっている。したがって、第三の対外政策立案者として市民が関与するべきであろう。そこにおいては、合意形成による政策形成が必要条件となる。

以上、合意形成と外交について概観した。以下では、政府の対外政策過程について確認した上で、自治体の国際活動について考察する。

表2 外交政策における社会的合意形成進展のために要件

①開放性および参加人数	・特定多数(登録制)
②課題解決	・解決基準の明確化
③情報の内容	・外交課題の内容に関する秘密保護法にかからないもの ・条約・協定などの基礎資料 ・関係法規などの制度的譲歩
④情報の提供方法	・月例国際情勢分析会開催(登録者限定) ・ウェブサイトで提供

(出典) 筆者作成。

## 2. 対外政策立案の仕組み

### (1) 「外交の一元化」とは

外交は、国益につながるものであり、政策実施は政府全体の統一的決定のもとで一体的に進められるべきものであるとされてきた。しかし現実には、各省庁、省内の各局が独自に情報の収集・分析および政策立案を行うという縦割り行政が表面化することがみられる。また、一つの課題に対して、複数の政策立案のもと複数のルートの外交交渉が行われる例も見受けられる。これでは高い対外政策の効果を得ることは難しい。そこで、「外交一元化」が対外政策では原則となる。

今日、日本では「外交の一元化」についての考え方は大きく分けて2つある。1つは、外交交渉を、総理大臣→外務大臣→大使を軸とするルートを中心に一体化していくことで一元化が図られるとするものである。もう1つは、情報の共有化、政策調整の責任を内閣官房が担うことで、一元化を図ることができるとする考え方である<sup>(2)</sup>。前者は、冷戦崩壊以前のように国際環境が安定し、日本の対外政策の大枠が自由主義国の一員として経済優先政策と米国依存の安全保障政策を中心に決まっていた中では、機能していた。いわば「官僚主導型」の一元化といえる。一方、後者は、グローバル化が深化する中でリスクが他分野にまたがり、その連結性が高まっている時代において、政策立案・決定に際し「起こりうる最悪の事態 (Possible Worst Case)」を想定し、迅速に対応しなければならない場合や、新たな対外政策を創造する場合に適した考え方である。

しかし、社会人類学者の中根千枝 (1967; 1978) が指摘する「タテ組織」の色合いが濃い日本の行政組織においては、外交政策の調整が難しい。対外的任務・所掌事務を担う外務省でさえ、省内の政策調整が円滑に図られるようになるのは、湾岸戦争の反省から1993年8月に総合外交政策局が設置されてからといえる<sup>(3)</sup>。仮に、内閣官房に対外政策の調整と責任機能を



集中させることで「外交一元化」を図るためには、総合外交政策局の設置の例に倣い、専門部局の設置、及び内閣官房を含む各省庁間での高レベルの情報の共有化が図られることが必要となる。その上で、「政治主導型」で政策決定を行うためには内閣が高い資質をもっていることに加え、政策過程プロセスの公開性や政策決定の説明責任などが要求される。しかしながら、今日においても外交問題に対する国民の関心はあまり高くないことから<sup>4)</sup>、案件によっては内閣官房の数名が意思決定に影響力を行使しやすい環境であるといえる。つまり、内閣官房による「外交一元化」は、「国民的合意」なき外交に陥る可能性を孕んでいるのである。

では、対外政策に関し、国民との合意を実現していくためには何をすべきなのだろうか。この点について、次に法と行政組織の関係から考えてみる。

## (2) 現行法と行政組織

冷戦後の国際環境の変化と、1993年の細川護熙政権（連立内閣）以降の国内政治の変動の中、対外政策は、普天間基地問題や環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）問題のように、国内行政とのかかわりが一層深まっている。こうした変化があっても、対外政策に関する法はあまり改正されていない。

現行法における対外政策の分担については、日本国憲法の第72条と第73条で述べられている。第72条では、内閣総理大臣が「一般国務及び外交関係について国会に報告」および「行政各部を指揮監督」とされている。また、第73条では、内閣が一般行政事務の外に行う事務として、「外交関係を処理すること」（2項）および「条約を締結すること、但し事前に、時宜によっては事後に、国会に承認を経ることを必要とする」（3項）が定められている。この内閣総理大臣と内閣の統轄下で、国の行政組織は、内閣府（内閣府設置法）の組織とともに国家行政組織法に基づいて「その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い」（第2条2項）とされている。その行政組織の任務・所掌事務は各省設置法で定められている。現在、外交関係について主として事務処理を行っている行政組織は外務省である。同省も外務省設置法で任務、所掌事務が定められており、任務につい

ては第3条で以下とされている。

外務省は、平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体的かつ積極的な取組みを通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和する対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする

そして、同法4条では、この任務達成のため「事務をつかさどる」ことが定められている。その事務内容は、1項で「外交政策に関すること」（安全保障、対外・経済関係、経済協力、文化その他の分野での国際交流）、2項と3項で、「日本国政府を代表して」対外関係に関する「政務の処理」や「協力」をすることなどが謳われている。

以上より、法的には、外務省は行政機関において「日本国および日本国民の利益の増進」に関する外交事務を総合調整する省であるといえるだろう。そして、総理大臣→外務大臣→外務省を中心とする「外交一元化」における外務省の一義的調整機能を確認することもできる。

では、グローバル化が進化し、国際社会が変化している中、外務省は事務の総合調整を果たしているのだろうか。また、国内広報を通じて国民の合意を得る努力をしているのだろうか。すでに国際金融分野や環境分野などにおいて、外務省の、①情報収集・分析能力、②専門分野の知識、③視野の広い政策立案能力などが十分な状態にあるとは言えない状況もみられている<sup>6)</sup>。また、外務省設置法の3条で述べられている「主体的かつ積極的」に国際社会に関わる対外政策を立案するには、時として「省庁間調整」や「前例主義」を超える思考が求められることがある。したがって、現行法の中で対外関係の任務を考えれば、外務省は政策の立案、実施、評価、改善の中心的役割を担い、政策の決定・省庁間調整を行い、国民との合意形成を図るための説明責任は内閣府が負うように機能の改善を図るほうがよいと思われる。むしろ、そのような体制づくりは外務省の機構改革だけでは行えない。現に2004年8月、外務省は単独の機構改革を行ったが、総合調整機能は安全保障分野に絞って役割を明確にしたにとどまっている<sup>6)</sup>。

一方、時の政権は内閣官房の強化を主張し、権力の集中化を進めたが、対外政策に関して国民に理解を求める説明や広報がなされたのだろうか。この点については検証が必要であろう。本論ではその検証に資するものとして、以下で政治主導型の政策形成過程について確認する。

### (3) 「政治主導型」の対外政策立案

冷戦が終焉して以降、国際社会では紛争や経済危機が多発している。中でも、2001年の米国同時多発テロ事件から続く一連のアフガニスタン戦争、イラク戦争によって、日本は平和憲法下での国際貢献がどうあるべきかの再考を迫られることとなった。また、2008年のリーマンショックは、米国の金融危機のみならず世界経済に負の連鎖を生んだ。このような激動期にあって、政策過程における組織間の連携や意思決定の迅速さ、責任の明確化などが注目されるようになり、省庁間の総合調整を「政治主導型」で行う必要性が高まった。このため、次のような政策過程がみられた。

#### a) 自由民主党政権の政策過程

自由民主党の一党優位な時期の政策決定においては、党内の政務調査会の役割が大きかった<sup>7)</sup>。政策過程としては、①省庁が立案し、部会（国会の承認事項が中心）、調査会（政策内容の吟味）などでの意見調整を経て国会に提出するという過程を踏むものと、②政治家が立案し、党内手続き<sup>8)</sup>を経て国会に提出するという過程があった。前者は、与党による事前審査となるため、政策立案にあたる省庁は事務次官レベルでの省庁間調整までまかせていた。また、調査会において政策にかかわる提言をまとめることも行っており、省庁がその提言に沿って政策立案をすることもあった。ただ、調査会での協議は公開性が低いため、①族議員と官僚の距離を保つことが難しい、②政策立案が増分的思考になりやすいなどの欠点もあった。その後、自由民主党と公明党の連立与党の第2次安倍政権において官邸主導の政策立案が展開され、積極的な首脳外交が行われている。とりわけ、米国、中国、韓国、ロシアに関する対外政策は官邸の意向が強く働き、国民との合意形成はあまり図られない傾向にある。

## b) 民主党政権の政策過程

一方、2009年9月に成立した民主党連立政権では、鳩山由紀夫内閣(2009年9月-10年6月)において政策調査会が廃止され、与党議員が副大臣、政務官、大臣補佐官として多数内閣に入り、与党と内閣の政策立案・決定の一元化が図られた。このため各省庁の政務三役<sup>9)</sup>の協議の重要性が増した。その後の菅直人内閣になり政策調査会が復活したが、依然として政務三役の政策立案にかかわる比重は大きい。ただ、政務三役による政策立案、政策調整は、2009年9月16日の閣議懇談会での「政・官の在り方」についての申し合わせがあり、議員と官僚の接触が制限された。このため、官僚が政務三役会議に参加できず立案機能が低下した。さらに、各省庁の縦割り弊害の改善についてはあまり進展がみられず、内閣府の機能強化として設立された国家戦略室や行政刷新会議も期待されていたほどの成果はみられなかった。

その原因としては、①事務次官会議の廃止、②政治家と官僚の接点の制限など官僚機構との対立がある。これにより、政策立案や調整に欠かせない官僚からの情報サポートが得られなくなり、政策形成能力が著しく低下している。こうした状況において、政府の対外政策と、外務省が継続して実施していた近隣国に対する外交政策とのすり合わせが不十分であったため、普天間基地問題や尖閣列島問題などの対応が複雑なものになってしまった<sup>10)</sup>。とくに対外政策では日米関係の親密性が薄れる状況が生まれた。

2010年7月の参議院選挙で民主党は大敗し、同党の参議院の議席は大きく過半数を割った。それにより、同党が政策過程を政治主導で進めるための手段と考えていた政治主導確立法案や国会改革法案の成立の目途が立たなくなった。こうして民主党は、官僚主導の政策課程を阻止し、国民政権の理念に基づき「政治主導」の政策立案・決定を謳いながら、それに代わりうる政治手法を実現できなかった。

以上、自由民主党および民主党政権における「政治主導型」の政策過程について振り返った。長らく「官僚主導型」の政策過程を維持してきた自由民主党は、野党となっても市民参加の新たな政策過程を見出すことはな

かった。一方、民主党は、「政治家が官僚の職分にまで関与し、多忙を極めることで、本来政治が担うべき役割に対応できないという政治家の官僚化は本末転倒である」（武蔵 2011: 146）と指摘される状況であった。

国際社会が変化する中、日本がしっかりとした対外関係を構築するためには、外交の一元化が行われるべきなのか、またその政策過程は「官僚主導」と「政治主導」のどちらをとるべきなのかについては議論がある。その議論の前提として忘れてはならないのは、国民の意識との乖離を小さくする対外政策を目指すべきという点である。そのためには、政策における社会的合意形成を図る必要がある。次に、国家よりも社会的合意形成が図りやすいと思われる自治体<sup>(1)</sup>の対外政策について概観する。

#### (4) 自治体の対外政策

1975年6月、神奈川県知事に就任した長州一二は「新神奈川宣言」を發表し、「民際外交」というアイデアを示した。それは、地域社会も独自に国際政策をもち、市民レベルでの交流・連帯を推進すべきというものであり、その考えをもとに1976年7月に国際交流課が新設された。同課の業務は、①国際交流の啓発普及、②海外移住の啓発、③県政の海外広報、④海外技術研修生受け入れ、⑤国際交流団体の指導育成などであった。これらの業務は、地方自治法1条に定められた「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」という目的にしたがって実施された（民際外交10年史企画編集委員会編 1990）。こうした事例はあるものの、1970年代には地方自治体や市民組織が外交権を分有するという考えは一般的ではなかった。ただし、地方自治法第2条10項には自治体が処理できない「国の事務」が定められており、そこには「外交」は含まれていない。

松下圭一（1988）は、1960年代から70年代の工業化、民主化の発展にともない日本が国際経済分業に組み込まれ、日本自体の「国際化」という課題が生じたと指摘する。そして国際社会のアクターが多様化する中、日本国内において市民や団体も自由に国際政策をもつようになるが、自治体は

「公の政策主体として、国、国際機構とおなじく公の手続きによって制度化される国際政策を」もつ主体であると論じた(松下 1988: 266)。これを機に、「官僚主導」でも「政府主導」でもない、市民との合意形成による対外政策立案への可能性に注目が集まり、外交権の多元的分有の法的根拠に関する議論がなされるようになる。自治体の対外政策が「地域の国際化」の方向で「国際交流」「多文化共生」「国際協力」分野に拡大する中、「何のための国際化か」(阿部 1987)、「地方自治体が国際的に果たす役割とは何か」(白井・高瀬編 1997)などの議論も盛んになっていった。

その後、グローバル化が進む中、北海道とロシア、日本海で結ばれる中国、韓国と山陰、北陸、九州各地方の経済交流が活発化することで主体的対外政策に取り組む自治体が増加している。このため、外交は政府の専管事項であるとの根拠が薄れつつあるとの指摘もされている(Jain 2009)。また、国際的ネットワークの構築で成果を上げている沖縄県、広島市、長崎市の平和活動は国際的にも注目されており、2016年のオバマ米大統領の広島訪問の実現は、両市が主導する平和都市ネットワークの成果である。両市の核兵器廃絶を求める政策と、「核の傘」のもとでの安全保障体制を維持する政府の対外政策とは齟齬がある。しかし、両市は被爆体験を広く世界に伝え、核兵器廃絶を求める多くの市民の声に沿った政策を実施しており、この政策に対する各国の市民や政治指導者の共感が高まっている。このように、日本社会の国際化、自治体の外交権の分有意識の高まり、グローバル化の進展という時代の潮流の中で、自治体は地域住民との合意形成を図りながら主体的に対外政策に取り組むようになってきている。さらに、対外政策を地域復興に結びつけ、海外の都市、地域との「経済外交」に取り組む自治体もみられている。その成果として、政府とは異なる諸外国との新たな協調、協力が生まれている。

## まとめ

グローバル化が進展する中、国際社会の結びつきを理解するには、国家、

地域、組織、個人の各レベルを多元的に分析する必要がある。例えば、環日本海交流圏でみられる中国、韓国、北朝鮮、ロシアと日本の自治体のネットワークは、国益をかけて対立する国家間関係とは異なる様相を示している。そうした自治体の対外政策では、基本計画、実施の各段階でアンケート調査、パブリックコメント、説明会などの方法を用いて住民の意識を確認し、合意形成を図る姿勢がみられる。住民の福祉の増進を基本とした行政を実施する自治体のこうした姿勢は住民の信頼を高め、対外政策の成果につながる事例も多くみられている。

しかし、日本における自治体レベルの対外政策は欧米諸国と比較して、合意形成における市民参加が低調であり、地方行政官のみが政策立案し、政府の補完機能にとどまる自治体も少なくない。したがって、国際社会が複雑化し、アクターがますます多様化する今日、政府の対外政策ではこれまで以上に情報公開、説明責任を果たし、政策過程での国民との合意形成を図る必要がある。国民意識と乖離した対外政策は、国益論に終始することで国際社会の対立から生まれるリスクを日本社会にもたらす蓋然性が高い。こうしたトップダウン形式ではなく、市民社会との合意形成や国境を越えた多元的アクター間が結びつくボトムアップの政策形成がより求められる時代といえよう。

(注)

- (1) 同研究会は合意形成については「合意をめぐって人々が展開するコミュニケーション過程」と定義している（猪原 2011: 2）。
- (2) 第3次臨時行政改革推進審議会の「世界の中の日本」部会では、外務省は1次調整の責任を負っているが、最終的には内閣が総合調整を行うという考えを示している。
- (3) 同局の任務は、外交政策全般を総合的、中長期的観点で企画立案すること。1991年9月に外務大臣の諮問機関として設置された「外交強化懇談会」の提案によって開局された。
- (4) 2016年に実施された「国民生活に関する世論調査」では、政府に対する要望（複数回答）の上位は社会保障の整備や景気対策など国内問題で占められており、「外交・国際協力」は11番目となっている。なお、「防衛・安全保障」については7番目である。
- (5) 外務省以外の省庁の対外関係を強化する傾向があるが、そのことが逆に縦割り行政の弊害を助長する場合がある。
- (6) 2004年の機構改革は、機密費流用事件、政治家との関係が問われ、必要に迫られ行われたものである。この時の改革では、「領事移住部」を「領事局」にし、「国際情報局」が新たな国際情報統括官のもとで組織しなおされた。また、「条約局」は「国際条約局」となった。
- (7) 政務調査会には、対外政策に関する主要な組織として、外交調査会、安全保障調査会、外交部会、国防部会、対外経済協力特別委員会がある。

- (8) 党内手続きは、部会や調査会を経て政務調査会、さらには総務会の討議を経る。
- (9) 大臣、副大臣、政務官。別名「大臣チーム」。政務三役が週1回、定期的に開かれ、省庁間の調整機能を担っている。
- (10) 2010年9月に尖閣諸島中国船衝突事件が起き、同年11月にはソ連時代を含めロシアの最高指導者初となる北方領土訪問が行われた。これらの出来事への日本政府の対応が後手に回り批判された。
- (11) 本論では、兼子仁(2001)にならい、都道府県、市町村について「地方公共団体」「地方自治体」ではなく「自治体」の用語を用いる。

(文献)

- 阿部孝夫, 1987, 『国際化と地域活性化——その視点と進め方』ぎょうせい。
- 猪原健弘編, 2011, 『合意形成学』勁草書房。
- Jain, Purnendra, 2005, *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, Routledge. (=今村都南雄監訳, 2009, 『自治総研叢書 27 日本の自治体外交——日本外交と中央地方関係へのインパクト』敬文堂.)
- 兼子仁, 2001, 『地方自治法』岩波書店。
- 倉坂秀史, 2012, 『政策・合意形成入門』勁草書房。
- 松下圭一編, 1988, 『自治体の国際政策 シリーズ自治を創る I』学陽書房。
- Midgaard, Knut and Arild Underdal, 1977, “Multiparty Conferences,” in Daniel Druckman (ed.), *Negotiations: Social-Psychological Perspectives*, Sage.
- 民際外交10年史企画編集委員会編, 1990, 『民際外交の挑戦——地域から地球社会へ』日本評論社。
- 武蔵勝宏, 2011, 「民主党連立政権下の立法過程：北大立法過程研究会報告」『北大法学論集』61(6): 23-43.
- 内閣府, 2016, 「国民生活に関する世論調査」(<http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-life/index.html>, 最終アクセス2016年3月.)
- 中根千枝, 1967, 『タテ社会の人間関係』講談社。
- , 1978, 『タテ社会の力学』講談社。
- 白井久和・高瀬幹夫編, 1997, 『民際外交の研究』三嶺書房。
- 衆議院法制局法制執務研究会, 2011, 「条文の読み方 法制執務用語解説 第22回 『同意』『承認』『合意』」『法学教室』364: 50-52.
- Stenelo, Lars-Göran, 1972, *Mediation in International Negotiations*, Studentlitteratur.
- 吉岡智哉, 1988 「合意」『世界大百科事典 9』平凡社, 250.
- Zartman, I.W. ed., 1994, *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass. (=碓井尊監訳, 2000, 『多国間交渉の理論と応用——国際合意形成へのアプローチ』慶應義塾大学出版会.)