

日本の自治体の平和への取り組み —自治体外交の意義—



法政大学名誉教授

武藤 博己

ただ今ご紹介いただきました武藤と申します。いただいたテーマは『日本の自治体の平和への取り組み—自治体外交の意義—』です。これについて私の考えを述べさせていただきます。全体の構成ですけれども、「はじめに」で、若干の自己紹介をさせていただきます。ついで本論に入りますが、1. として、「自治体外交の歴史（自治体国際化歴史）」について説明します。2. に、「歴史的に見る自治体国際化の意義」について解説しますが、本日のテーマに一番即しているところかと思えます。3. に、「混迷する日本の国際問題」として、日本が抱えているさまざまな国際問題について私の考えを全部述べるわけではありませんけれども、ちょっとご紹介したりしながら話を進めます。そして、4. として、最も重視すべきロシアによるウクライナ侵略という、今、最大の問題ですので、これについて少し触れたいと思います。最後に5. として、自治体のウクライナ支援です。本シンポジウムでこの後、いろいろとご報告をいただきます。そして、最後の「おわりに」で、私自身の経験を踏まえて、個人的な世界の共生のための考え方を述べたいと思います。

まず自己紹介ですが、私は法政大学を退職して、現在は名誉教授ですが、公財・地方自治総合研究所の所長もこの9月で退任をしまして、現在は無職であります。専門は行政学、地方自治、公共政策です。個別の問題としては、道路行政、イギリス道路行政史、日本の道路行政、それから、入札改革ということもやっております。その関係で、23区のひとつで入札関係の審議会に関わっております。したがって、自治体外交っていうのは専門ではありません。ちょっと言い訳のようですが、そういう中でも、いろいろとこれまでの行政学、地方自治の知識を活用しながら、自治体外交について考えてみたいと思います。

まず自治体外交の歴史、自治体国際化の歴史ということですが、最初の国際活動の始まりとも言うべきものは、姉妹都市提携でした。姉妹都市というのは友好都市とか、友好交流

都市とか、親善都市とか、兄弟都市等といわれていますが、1955年12月に長崎市とアメリカのセントポール市との間で締結され、これが姉妹都市締結の最初だといわれております。姉妹都市提携については自治体国際化協会という、CLAIRと呼ばれてますが、このホームページに姉妹都市提携の歴史や数等が示されております。私も1989年、ロンドンに留学したときにCLAIRのロンドン事務所が設立されましたが、そのときから関係を持っている機関であります。

2022年11月1日現在の姉妹都市提携は、提携数では1791となっておりますが、提携している自治体の数は434です。全体の自治体の数は、12月5日現在で1718市町村ですので、1791という数字は実際の数を超えていることとなりますが、提携していない所もあるし、複数の姉妹都市提携を結んでいる自治体もあるということで、こういう数字になっております。

次が、姉妹都市提携とは別に、広島平和記念都市建設法という法律が1949年にでき、同じ年に長崎国際文化都市建設法という法律ができました。これは、地方自治の側面から興味深い論点があります。憲法95条に「一の地方公共団体のみに適用される特別法」について規定されております。すなわち、ひとつの地方公共団体（自治体）だけにかかわる法律は、その自治体の投票で住民の過半数の同意を得なければならないという意味であります。広島平和記念都市建設法というのは、この条文が適用された最初のケースだったということでもあります。

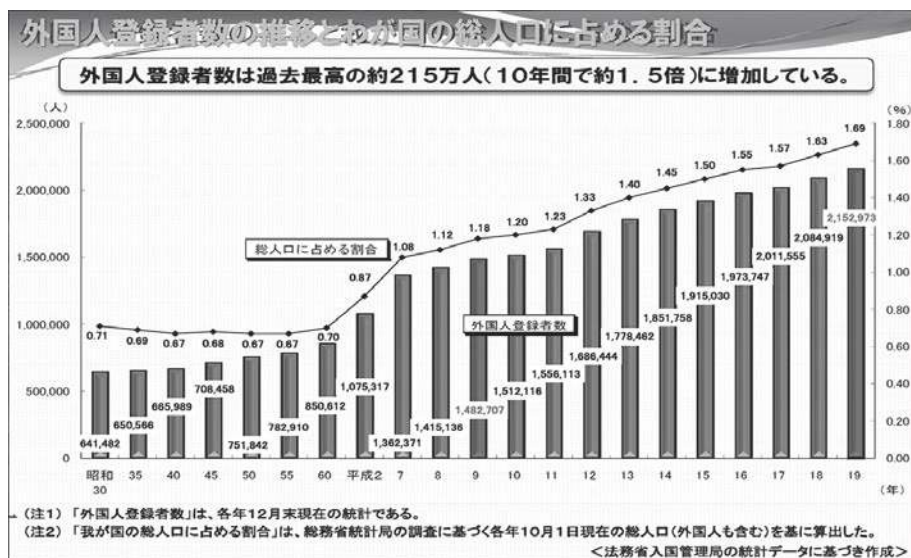
先ほど小泉さんのお話にありました平和首長会議ではありますが、これは、もうご紹介がありましたように、広島市長が1982年に呼びかけたというものです。世界平和連帯都市市長会議というのが最初の名称です。どうも世界平和っていうと、その後に統一……とかっていうのが付いてしまうのが現在のニュースに多いことでありますが、それとはもちろん関係ありません。そのせいではありませんけれども、平和首長会議という名称に2001年から変わって、市長というふうになってしまうと、村長さんとか町長さんとかが参加できないことになってしまいます。また、県レベルでも知事さんとかも参加しづらくなります。それで平和首長会議に2013年から名称が変更されました。

それから、自治体の国際活動として、世界大都市会議があります。東京都が主催者となって開催した国際会議です。こういう自治体が世界に向けて発信するというのが、いろいろと行われてきました。それから、もう一つ、1978年からなんですけど、『地方の時代のシンポジウム』というのが実施され、この中のテーマの一つに自治体の国際交流が扱われました。神奈川県主催の国内会議ですが、これが契機となって、自治体外交という言葉が使われるようになりました。これは、松下圭一先生編著の『自治体の国際政策（シリーズ自治を創る）』という図書の中にも触れられております。

続いて、やはり自治体の歴史から見ると、在留外国人の増加ということが重要になります。外国籍住民ともいわれます。住民という言葉を使うのは、『外国人は住民です』という本が後で出てきますが、そういう意図を示そうとするものだと思います。平成19年の数字ですので、ちょっと古いのですが、在留外国人、外国籍住民は、1955年の段階では64万人でしたが、95年には136万人となり、2005年には201万人と大台を二つ超えたということになります。現在(2022年6月段階)は266万人(特別永住者を含めると296万人)ですから、やがて300万人になろうかと思えます。もはや日本は外国籍住民の力を借りな

いとやっていけないような国になってきたということです。

ただ、こうした状況の中で、文化、宗教、社会習慣の違いから多くの問題が指摘され、例えば、ごみ出し問題が一例ですが、日本社会そのものの特異性を国際標準化しよう、国際的なものにしていこうということが「内なる国際化」という形で政策の中に入っていったことが重要な側面かと思います。自治体外交は、これまでは外への国際化を進めるものでありましたが、80年代からは、内への国際化、内なる国際化と方向が広がっていったということがわかります。また、スライド①ですが、これは外国人登録者の数です。法務省のデータに基づいております。昭和30年からの統計ですが、右肩上がりが増えておりまして、よくいわれるのが、2011年の東日本大震災のときにちょっと伸びが少なかったようですけれども、それでも伸びていたということがわかります。



スライド①

歴史的に見る自治体の国際化の意義という本報告のテーマとして重要な点ですが、国際交流を開始し、外交は国の専権事項ではないという考え方を普及させたこと、これが自治体外交の意義の一つ目であります。今では自治体外交という用語に対して疑問を呈する人は少ないだろうと思います。それから、もう一つは、外国籍住民の増大に対して、日本社会の文化、慣習との違いから、内なる国際化という問題認識を自治体が持ち、そして、対応してきたことです。これは自治体にしかできないことであり、地域に多くの外国籍住民を抱えた自治体から、さまざまな問題を解決するために外国籍住民の支援が行われてきました。江橋崇先生の『外国人は住民です』という本がありますが、まさに私も江橋先生と一緒に川崎市の外国人施策、韓国系の人が多いわけですが、関わったことがあります。

次が、こうした内なる国際化がさまざまな分野に波及していったことでありますが、それが外国籍住民の自治体職員としての採用です。以前から採用されてたのですが、しっかりと位置づけが行われなかったのです。川崎市が最初に行いました。また、外国籍住民の政治参加ですが、これも武蔵野市で問題となりましたけれども、外国籍住民の地方政治への参加は法的に問題がありません。その理由として、1995年の最高裁判決によって、外国人に地方参政権を認めることは憲法違反ではないということが判示されております。

さらには男女共同参画、男性の育児、多文化共生、多様性の概念、LGBTQ の権利等々に広がってきたことが、自治体外交から始まる自治体のさまざまな国際的な活動の結果であると思います。

続いて3番目は、今度は私の国際問題に対する関心事項ということですが、やはり一つは中国との関係で、歴史教育の話とか、尖閣問題とかあります。スライド②の写真は外務省のホームページから引用したのですが、撮ったのは共同通信社のようなようです。この尖閣問題を都知事が買い取ると言い出したので、中国が反発して、民主党政権だった野田首相が国有化を決定しました。それが、今日に続く日中関係悪化の一要因になってしまっているというのが非常に残念なことだと思っています。



スライド②

それから、ロシアと北方領土問題ですが、これもウクライナの侵攻で日本が制裁を加えるものですから、解決のめどが立たなくなって、かつてプーチンは引き分けとかと言ったこともあるのですが、どうもなかなか解決は難しいなと思います。ただ、ロシアという国は、北方四島の択捉島に終戦後の8月28日に上陸し、住民を追い出したりしたものですから、国際法違反を繰り返す国だと感じております。

それから、同じ同盟国の韓国とは、竹島問題があります。これも昔の話なんですけれども、李承晩ラインが1952年に設定されて、竹島が、韓国語では独島ですが、韓国によって実効支配されているという状況にあります。日本が実効支配してるのは尖閣列島だけで、北方四島も竹島も日本の実効支配は及んでいません。それからもう一つ、北朝鮮ですね。拉致問題とかミサイル発射とか、なかなか悩ましい問題だなと思っています。その後、2002年に5人が戻ってきましたけれども、それ以来、進展がない状況です。

4番目がウクライナへのロシアによる侵攻という問題です。最新の地図がいろいろと新聞に載ってきますが(スライド③)、行ったこともないところですので、どういう状況がよく分かりません。ただ、ウクライナの市民が戦争の犠牲者となっていること、一般市民だけではなく兵士も戦争の犠牲者です。これはロシア兵も同じですが、兵士がプーチンの戦争の犠牲になっているということになります。こうした人道問題、戦争犯罪、悲しむべきことです。さらにウクライナは小麦の輸出で有名ですが、このことから食料問題、ある

4. もっとも重視すべきロシアによるウクライナ侵略

11月6日時点

- ロシア軍の進軍エリア
- ロシア軍が支配したと主張するエリア
- ウクライナ軍が奪還したとされるエリア

米シンクタンク「戦争研究所」と「アメリカン・エンタープライズ研究所」から

ロシアによるウクライナ侵略に伴う戦争犠牲者(兵士・一般市民)の増大、人道問題、戦争犯罪、さらに世界に波及する食料問題、エネルギー問題、その他の問題群(世界に蔓延するインフレ、世界経済の混乱等々)

※ロシアの帝国主義は歴史のねじを巻き戻してしまった。

3

スライド③

いはロシアは石油輸出国ですから、エネルギー問題、その他、現在、世界的にインフレが進行しておりますが、これとの関連もあると思います。エネルギーが高騰すれば、当然、いろんな物価が高騰します。ロシアの帝国主義なのか、プーチン大統領だけのせいなのか、歴史のねじを巻き戻してしまった愚挙だと私は思っております。

それから次に、中央政府、特に防衛省自衛隊がどんなことをやってるかっていうことが書かれてます(スライド④～⑦)が、時間の関係で、これは飛ばします。外務省も制裁に加わり、また、法務省もウクライナ支援を実施していますが、残念なことに、避難民として、すなわち難民として扱っていないということがここでの問題かと思えます。法務省出入国在留管理庁は、難民を受け入れない、日本は難民を受け入れない国だといわれています。これも詳しく説明する時間がなくなってしまったので、飛ばさせていただきます。

では、自治体はどういうことをやってるのでしょうか。自治体がウクライナ支援で有効な活動をするのは難しいのですが、自治体の区域外での活動は別に禁止されているわけではありません。法務省からも自治体への要請があります。ここでは、千葉県がどんなことに対応してるかということ、スライド⑧に1から8まで書かれています。現在、57世帯で

4. 現在のもっとも重視すべきロシアによるウクライナ侵略

ウクライナ問題に日本の中央政府ができること

ウクライナの戦争状況に対して、中央政府でもできることは限られている。

- ①防衛省・自衛隊
 - (1)ウクライナへの装備品等の提供: 防弾チョッキ、鉄帽(ヘルメット)、防寒服、天幕、カメラ、さらには衛生資材、非常用糧食、発電機等を、自衛隊機等によりウクライナに提供
 - (2)ウクライナ被災民救援空輸隊等の国際平和協力業務: 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR*)からの要請内容を踏まえ、5月1日から6月27日までの間、計8便を運航し、ドバイからポーランド又はルーマニアまで人道救援物資を輸送(防衛省HPより)

*UNHCR:United Nations High Commissioner for Refugees

4

スライド④

4. 現在のもっとも重視すべきロシアによるウクライナ侵略 ウクライナ問題に日本の中央政府ができること

②外務省によるウクライナ支援

- (1)ロシア関係者に対する日本への査証の発給を停止、関係者・団体に対して日本国内に有する資産の凍結など
- (2)ロシアの3金融機関(開発対外経済銀行(VEB)、Promsvyaz-bank、Bank Rossiya)に対して、日本国内に有する資産の凍結など
- (3)ロシアの軍事関連団体に対する輸出、国際的な合意に基づく規制リスト品目や半導体など汎用品のロシア向け輸出に関する制裁
(外務省HPより)

5

スライド⑤

4. 現在のもっとも重視すべきロシアによるウクライナ侵略 ウクライナ問題に日本の中央政府ができること

③法務省/出入国在留管理庁(2019年4月名称変更)

- 3月2日から10月5日までに受け入れたウクライナの避難民数は1,983人。EUの国々に比べて距離の遠さなどもあり、かなり少数ではあるものの、着実に増えているとのこと。
(しかしながら、残念なことに)日本に逃れてきたウクライナの方々は、国際法に準じない「避難民」扱いとなり、健康保険や年金などを受け取る資格がない状態
(Spaceship Earth HPより)

※「難民 refugees」は、1951年の難民条約などによって、「人種、宗教、国籍、政治的意見、あるいは特定の社会集団に属するという理由で、自国に在ると迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れ、国際的保護を必要とする人々」と定義されている。他方、避難民の定義は明確には決まっていない。

6

スライド⑥

4. 現在のもっとも重視すべきロシアによるウクライナ侵略 ウクライナ問題に日本の中央政府ができること

③出入国在留管理庁関連 その2

日本は「難民」を受け入れない国

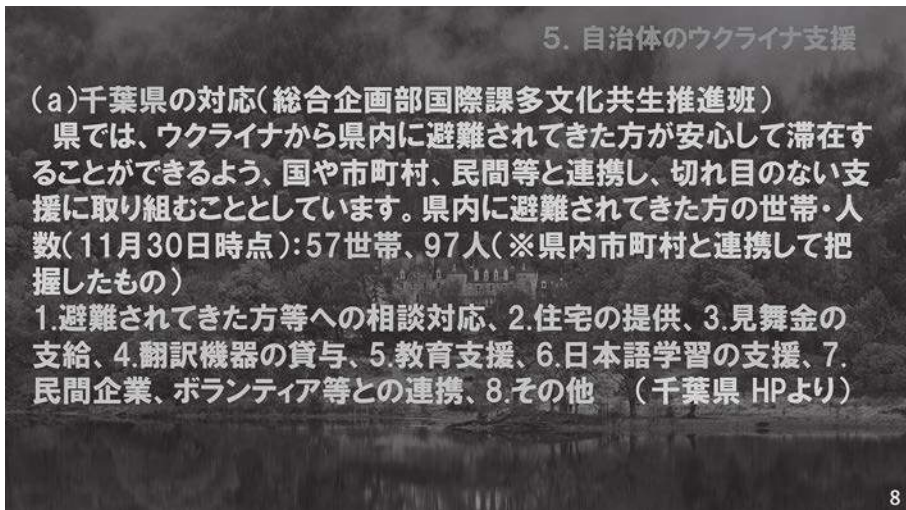
- ・2016年、各国で難民認定をした人数は、ドイツが263,622人、アメリカが20,437人、イギリスが13,554人。他方、日本は28人と非常に少ない。また、2017年の日本での難民認定申請者数1万1,361人に対し、認定者数は20人、認定率は約0.2%。
- ・2021年、日本の難民認定申請者数は2,413人。認定者数は74人、認定率は0.3%。

日本が難民認定に厳格な2つの理由

- (1)就労目的による難民認定申請を防止するため
- (2)「難民」の定義が狭いため
(Gooddo HPより)

7

スライド⑦



スライド⑧

97人が千葉県に避難しています。その中に、先ほど話があった敬愛大学に避難されている方のご家族がいらっしゃるということです。

それから、ホームページでいろいろ調べた中では、松戸市が生活支援、住宅支援をやっております。また、国際交流協会っていうのは多くの自治体にあります。ここが支援をしています。浦安市と佐倉市は、私もいろいろと関わりましたが、後で詳しい報告があります。以上、簡単にまとめると、自治体ができることをしっかりやっていると思います。

最後に一言申しあげますが、多文化共生ということが重要になります。例えば私の経験から言うと、多文化共生で外国人のことを理解するっていうのは非常に難しいと思います。ただ、理解できなくてもいいんだというのは私の開き直りのような見解でして、共存して地域社会の構成員としてそれぞれの役割を、相互扶助であるとか、共助であるとか、そういうことを担っていけばいいんだと私は考えております。どうもご清聴ありがとうございました。

【質疑応答】

(質問1) 地方自治体の自治を、どういう方向に進めれば平和というものにつながっていくというお考えをお持ちですか。

なかなか難しい状況ですが、自治体ができることというのは住民の福祉の向上なので、外国人も含めた住民の福祉、国内での平和な生活を享受してもらうような支援をしていくことではないでしょうか。国は、そういう現場を持っておりませんので、あるいは都道府県にとっても難しいところもありますので、やはり住民との直接の関係は自治の中にしかないと考えます。このことが、広島の平和活動のような形で世界に広がっていき、自治体が世界の平和に貢献することにつながっていくのではないかと思います。