

地方政府レベルの国際交流における 非営利民間団体の役割

— 自律性と開放性による日韓交流の事例分析 —

根 本 真 嗣

1. 序 論

(1) 研究の背景と目的

① 研究の背景

新世紀最初の10年を臨む現在、グローバリゼーション—極めて端的にいえば、地球規模の分業の進展—がもたらす問題は一層その深刻度を増し、さらに広範なものとなってきている。人々の暮らし方が地球環境の持続可能性に影響を与えているという事実がかつてない危機的な状況として厳しく認識される一方、国際的な経済利害の複雑化と緊張の増大は個々人をさらなる原子化と乖離へと追いやり、アノミック（無規制的）な状況を世界全体にもたらしている。こうした地球規模の変動によって引き起こされる現実的な問題と、これを避け得ない幾多の人々の中で、自明的・単一的な国家という枠組みの限界が提起されて既に久しく、その空隙を埋めるものとしてNGO・NPO、社会的企業といった主体の多元的な存在と、それらとの協働という枠組みがいわば前提として受け止められている。

これまで、地球上の表面を気候、民族国家、行政管轄区域等といった何らかの指標で区分し、その地域の中で営まれる人間の社会的な生活のありようを解明するために、地域社会という概念が措定され（その最大値は地球、最小値は近隣住区となる）、そうした地域社会に生きる人々が直面せざるを得ない問題に対して、その動因の究明と克服すべき課題の提示、そして地域政策に関する理

論的・方法論的、また実証的な調査研究が積み重ねられてきた。こうした地域社会研究は、もとより行政施策に限定された部分的な問題の解釈や政策決定に用いられる断片的な事実の追求に依拠するものではなく、終始一貫して地域住民の社会的な意思決定に資する科学的な知識を獲得するために試みられてきており、地域住民にとって内在的な価値の客観性と明確さは、当該地域の歴史的な経験の再構成、他地域との空間的な比較、そして隣接諸科学の研究成果との照合や相互批判を通して保たれてきた¹。そして環境の世紀といわれる現在を生きる我々にとって、地域社会研究の地平は人間と環境の関係を問う総合的なものでなければならず、時間的・空間的な奥行きをもって開拓すべき前途として認識されている。

本研究は、以上のような現実に対する理解と研究上の可能性に基づいてアジア地域社会を捉え直そうとするものであり、その中でも日韓における非営利民間団体の交流に光を当てることから一步を踏み出そうと構想された。

② 研究の目的

日韓間の人的な往来は2002年のワールドカップ日韓共催以降飛躍的に増加し、2007年に史上初めて450万人を上回った。それと共にアジア各国を席卷した「韓流」の動きも加わり、両国の交流は質的にも多様化・高度化している。

さまざまな形で行われている日韓間の交流の中から団体間の交流に注目すると、過去国家や大企業が中心をなしてきた関係が、地方政府間の姉妹

交流、中小企業間の技術交流、そして市民団体・NPO等の非営利民間団体による交流の増加という変化をみせはじめている。

ところで、地方政府間の姉妹交流の場合、政治的な影響を直に受け交流が中断する事例が間々あり、中小企業間の交流の場合も経済的な動向に左右されるという限界がある。他方で非営利民間団体の場合は、非政府・非営利の団体という特徴をもっているため、政治・経済的な限界を克服し得る可能性がある。しかし非営利民間団体にも限界はあり、それは主に人材・情報・資金という課題として指摘されている。

それぞれの交流主体がもつ限界を克服するためには、相互の協力が不可欠であるが、とくに地方政府レベルの国際交流においては、地方政府と非営利民間団体の活動領域が重なる部分に注目する必要がある。それにもかかわらず国際交流に関する先行研究においては、これまで地方政府と非営利民間団体の関係についての言及がほとんど行われてこなかった。このような問題意識から本研究は、地方政府レベルの国際交流における非営利民間団体の役割を解明することを目的とした。

(2) 研究の範囲

本研究において地方政府レベルとは、姉妹交流を行っている地方政府双方の行政区域を指す。地方政府とは、執行機関である首長と、議決機関である地方議会の議員が全て地域住民の選挙によって選出され、その地域の政治・行政を信託されていることを要件とし（李憲模，2002: 28）、日本では広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市町村、韓国では前者の道・特別市・広域市と後者の市郡区が該当する。そして姉妹交流とは、相互間において共通する関心事に対する協力を約束し、行政、文化、青少年、経済通商等のさまざまな分野において親善と共同発展を図っていく交流協力の取り決めをいう（許燦，2008: 93）。

調査対象とする交流事例は広域自治体である日本の山梨県と韓国忠清北道に限定する。広域自治

体を選んだ理由は、基礎自治体に比べ広い行政区域をもっているため、より多くの非営利民間団体が活動していると想定されたからである。なお本研究は地方政府レベルの国際交流に焦点を合わせているため、国家レベルの国際交流に関しては基本的に除外した。

2. 地方政府間の国際交流と非営利民間団体の役割

(1) 地方政府間の国際交流に関する先行研究の整理

日本と韓国の間では1965年に日韓基本条約が調印され、国交が正常化して以降、様々な主体による国際交流が行われるようになったが、地方政府間の姉妹交流に注目すると、韓国においては民主化宣言（1987年）、地方自治の復活（1988年）、海外旅行の全面自由化（1989年）が実現した1980年代を経て、地方自治の定着が進んだ1990年代に日本を含む海外の地方政府との姉妹交流が急増した。

そして韓国では主に行政学の分野において、地方政府による国際交流の効果をいかに高めるか、という観点からの研究が進められた。その方法は、行政施策を独立変数とし、その効果を従属変数としたアンケート調査を通して、統計的な分析を行うものが数多く試みられた²。またグローバリゼーションに伴って国内の外国人が増加し、いわゆる内なる国際化が求められるようになったが、これに対しても国際化政策がどのような効果をもたらし得るか、といった研究が試みられ、その時々々の現状と課題が明らかにされてきた³。

しかし、政策あるいは行政それ自体を第一義として分析枠組みが組み立てられたこれらの研究は、それゆえ地域住民の主體的な活動のもつ意味を、それ独自の存在として解明する視点を欠き、結局のところ政策を補完する一般的な価値の提示に止まるという限界を避け得なかった。その限界性の根底には、行政学の自立（西尾勝，2007: 440-444）といった問題はさておき、韓国における社会科学

のありようが、南北分断の歴史的状況及び社会的性格と不可分に結びついている、という相互規定性が潜んでいるのではないかとも思われるが、ここではこれ以上詳しく論じ得ない⁴。

一方、戦後の日本においては、1950年代に入って海外との姉妹交流が行われ始めた。高度成長に入ると、それとは別に発展途上国に対する日本の政府開発援助（ODA）が伸張したが、ダム建設等の巨額な ODA 事業の限界が批判され、NGO による井戸掘りといった非営利民間団体の重要性が再認識されるようになった。また、地域振興策として取り組まれた一村一品運動が海外にも伝播し、最近では一社一村といった新しい運動も世界的な注目を集めている。但し地方政府間の姉妹交流自体は現在、市町村合併や行財政危機の深刻化により、低調に推移しているといわれている。

このように重層的な動向に対して、日本では主に国際協力、国際開発といった分野からの研究が進められてきたが、その多くは研究関心が分散的で、個別的な調査や事実認識の形で成果が示されてきており、研究成果の蓄積という観点からみて、なお再検討すべき課題も残されているように思われる。

ここではやはり冒頭に言及した地域社会研究の基礎に立ち返り、地域社会と住民を独立変数とした分析枠組みを再構成する必要性が確認されなければならないだろう。地方政府間の国際交流に引き付けていうならば、政策的・行政的な要素なり条件を分析するだけでは、或いは交流の現状と課題を解明するだけに止まっていたら、その遙か以前から構造的な変動を避け得なかった地域社会において、純粋に科学的な批判が可能となる知識の獲得には至らず、政策補完的な研究の反復に撞着することになる。それゆえ、また研究結果に対する研究者の責任という観点からも、地方政府間の国際交流は、地域社会と住民との関わりにおいて解明されなければならない。

(2) 非営利民間団体の役割に関する先行研究の整理

① 非営利民間団体の概念

まず非営利民間団体の定義について、非営利民間団体の国際比較研究を行ってきたジョンズ・ホプキンス大学の政策研究所は、次の5つの要件を提示している。すなわち第1に公式的な団体であること、第2に非政府であること、第3に利益を分配しないこと、第4に自律的な運営をしていること、そして第5に自発性に基づくことである（出口正之，1999：11-31）。次に非営利民間団体の機能については、第1にサービス機能、第2に革新機能、第3に擁護・社会変革機能、第4に表現・リーダーシップを育てる機能、第5にコミュニティづくり・民主化機能の5つが指摘されている。同時に非営利民間団体の弱点も指摘されており、第1に特異性、第2に拘束性、第3にアマチュアリズムまたは行き過ぎた専門性の追求、第4に資源の脆弱性、第5に情報公開の欠如が挙げられている（浅野令子，1999：32-44）。

なお日本と韓国における非営利民間団体について概観すると、次の通りである。

日本では、後房雄（2004a：25）によると、1980年以降に政府や企業等に対する抵抗や批判・抗議を中心とする伝統的な社会運動が衰退し、市民活動という新しい社会運動の動きが現れてきた。具体的には生活協同組合運動、労働者協同組合運動、住民参加型の福祉活動団体等が代表的な事例である。そしてすでに60年代から共同保育所、障害者の共同作業所等、社会運動の中で事業体が生み出される動向も始まっていたが、それらが社会福祉法人格の取得等も契機として事業体としての自覚をもち始めるのも80年代からといえる。さらに1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）の施行後、特定非営利活動法人（NPO法人）が急速に増加した。NPO法人の認証数は2009年11月30日現在、38,806である。

日本において非営利民間団体が増加した理由に

ついて、帯刀治（2004: 226-229）は次の4点を指摘している。すなわち第1に既存システムの機能不全、第2に都市型・高齢型社会の到来、第3にNPO法の施行、第4に地方分権の展開である。NPO法の法制化は、1995年の阪神・淡路大震災でのボランティアや市民団体の活躍を契機として、非営利民間団体の役割と重要性への認識が高まったことが背景にある。そして21世紀最初の10年を迎えた現在、地域住民の新しい価値観に應える形、これまでより市民に近い形で、行政・企業との協働が求められている。

一方、韓国においては、朴祥弼（2008: 86）によると、1987年の「6月民主抗争」以降、既存の民衆団体と体制側の団体（韓国では官辺団体という）に対する相対的な概念として、市民団体が登場した。「6月民主抗争」以前には市民団体という表現はほとんど使われていなかった。そして「6月民主抗争」以降、市民団体という表現が急速に広がったのは、1989年に経実連（経済正義実践市民連合）が設立されてからとされる。経実連以降に設立された環境・女性・人権・文化団体等は市民団体と呼ばれるようになった。

韓国には、市民団体に簡便な方法で法人格を付与する日本のNPO法に相当するような現行制度はないが、非営利民間団体支援法による支援が行われている。その概要は、一定の要件を満たした団体が行政に登録することによって、補助金や各種の減免措置を申請できるようになる、というものである。しかし非営利民間団体支援法に基づく支援事業は2008年に政権が替わって以降縮小され、新しい制度構築が待たれている現況にある。

② 国際的な領域における非営利民間団体の役割

グローバリゼーションに関して、稲葉奈々子（2004: 210-224）は、世界と個人の経験を意味づけるシステムが中間層の価値とその生活様式のためのみ機能し始めたとし、そこから排除された人々の社会運動に注目する必要があるとする。敷

衍していえば、多様な階層の人々を脅かす不安や損失を指摘するだけではなく、その人々の生活における貴重な経験やその教訓が誰から誰へ、いかなる方法で伝達されつつあるのか、そこから我々自身が学び取り、それに基づいて未来にわたる公平性を確保するための決定的ないし非決定的な選択していかねばならない、という問題提起である。

1978年末から1991年までのカンボジア紛争において国際社会が取り組んだ活動、とりわけNGO（本稿において非営利民間団体と置き換えられる概念）ネットワークの分析を行った金敬黙（2008: 14-30, 194-200）によれば、これまで先行研究の限界として第1に、国際政治におけるNGOの関与と参加の条件がNGO側の視点に基づいて十分に分析されておらず、第2に、国家や国際機関との対外関係を重視するあまり、NGO間あるいはNGOネットワーク内部の多様性と差異が軽視されてきたこと、そして第3にNGO活動をとりまく動機と活動がもたらす結果の関係が曖昧であった点を指摘している。こういった先行研究の限界を補うために、実働的なNGOネットワークをパワー・ポリティクスの文脈から捉え直し、そして新しく獲得された知見として、第1に人道支援における世論の支持と正当性の確保の重要性、第2に人道支援や平和構築活動を行う側が、現地の人々の目に友人として映るのか、それともよそ者として映るのかによって活動過程が大きく変わること、第3に紛争後の平和構築活動には継続的な関心と支援が必要であり、NGOと国家の対決と排除の姿勢は改められる必要があることを述べている。さらに残された課題として、テロや人質問題に対する人道支援と平和構築の形態変化、ネットワーク単位の細分化・多様化を挙げている。

ところで、その研究の最終段階で一般化された3つの発見は、先に敷衍したグローバリゼーションの問題解明に結びつく何らかの科学的な前進をもたらしたと評価できるだろうか。世論の支持と正当性の確保、持続的な関心と支援の必要性は、極めて原則的な命題の追認であり、NGOと国家の対決を改めるべきという主張も、これまでに繰

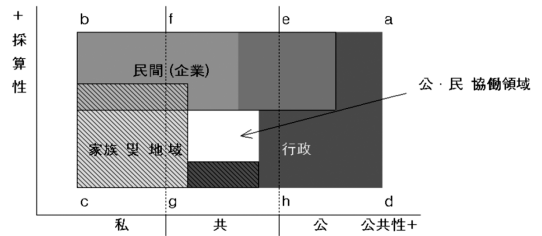
り返されてきた議論である。そして現地の人に友人として映るのか、よそ者として映るのかといった二分法は、よそ者としての友人という二律背反的な実態を捨象していることを看過すべきではない。

カンボジア紛争における NGO ネットワークの形成と変容について、整然とした概念定義と分類、メカニズムを通して、実証的な解釈を可能とした当該研究の成果は揺るぎないものであろう。しかし、その現状を研究者の目で分かり易く、明快に説明することはできても、そこには地域住民が抱くさまざまな重い問題への言及が抜け落ちているのではないか。すなわち、我々が論理的な形象を与えるべきなのは再構成される以前の歴史を生きている人間の、そのような歴史的な人間の真正な経験なのであり、それに基づいてこそ、我々は責任ある未来展望をなしうるのである。したがって研究の真なる課題は、事象の形態変化や多様化への対応といった次元ではなく、そこに住む住民の価値体系を正確に理解し、それを説明し得る枠組みの再構築にあるのだと思われる。

③ 「公・民協働体制モデル」における非営利民間団体の位置づけ

「公・民協働体制モデル」とは、行政、企業、地域住民の中で、いずれか1つの主体だけでは対応できない「公・民協働領域」を提示し、その領域の拡大を指摘したモデルである。このモデルを提示した姜瑩基（1992: 13-34）によれば、都市社会への移行に伴い際限なく拡大する行政は財政難を誘発し、この行政の限界に対する認識に基づいて住民による自覚的なコミュニティ再生が要請される。すなわち<図1>のように今日のライフスタイルの変化に伴い共的領域のサービス需要が増大しているが、この共的領域の需要を充たすサービスを誰が、どのように、そしてその費用はどう負担するのか、必ずしも明確でない「公・民協働領域」が拡大している、という。

<図1> 公・民協働体制モデル



資料: 姜瑩基 (1992: 33)

ところで、この「公・民協働領域」は非営利、非政府という特徴をもっていることから、非営利民間団体の活動領域に重なる、とみなすことができる。同じように地方政府レベルの国際交流における非営利民間団体の役割も、この領域において捉えることができよう。さらに「公・民協働領域」における「公」及び「民」に対して、非営利民間団体がいかなる関係を構築するのか、それぞれ一定の基準を付け加えることによって、このモデルの実践的な進歩が可能となるだろう。

3. 事例分析の枠組み

(1) 非営利民間団体を通じた国際交流の分析基準

地方政府レベルの国際交流における非営利民間団体の役割を分析するために、まず何よりも住民の主体的な活動としての非営利民間団体を独立変数とし、これに行政と地域社会を従属変数として対置した。もちろん、行政と地域社会それ自体が逆に、非営利民間団体に影響を与えていることも明らかにしていかなければならず、両者とも等しく可能なのだが、本研究では先の「公・民協働体制モデル」における「公・民協働領域」を援用することで、非営利民間団体を中心とする分析枠組みを構築する。

分析枠組みは2つの分析基準からなる。すなわち行政に対する意思決定の自律性と、地域社会に対する開放性である。これを設定した理由は、後

に述べるように非営利民間団体にとって行政に対する意思決定の自律性の確保が不可欠であり、また非営利民間団体の活動過程が地域社会と関連して分析されねばならないからである。この2つの分析基準と、下位の測定基準について以下詳しく説明する。

① 行政に対する意思決定の自律性

まず自律性とは、他律性とは違って、団体の秩序を外部の人間が制定するのではなく、団体がその資格において制定することを意味する (Max Weber, 1922; 清水幾太郎, 1998: 80-81)。ここで、非営利民間団体の役割に対する分析基準の1つとして行政に対する意思決定の自律性を上げられた理由は、非営利民間団体が公的ないし民間の財源にほとんど不可避的に依存する、という特徴を持っているからである。

後房雄 (2004a: 30-31, 2004b: 112) によれば、非営利民間団体は本来資金を外部に依存せざるをえない (言い換えれば依存することのできる) 存在である。したがって外部資金に対する依存性を減らすことによって非営利民間団体の自律性を確保しようとするのは、自己否定につながりかねない。よって非営利民間団体が政府・行政及び民間との関係において対処すべき問題は政府・民間資金の依存度を下げることではなく、政府・民間資金の支援を受けながらも、いかに自律性を確保するか、という問題となる。

なお政府資金は納税者が納めた税金であるため、その支出について納税者が政府・行政を統制しようとするのは当然である。よって政府・行政が納税者の代理人として公的資金を交付した非営利民間団体を管理しようとするのも、また当然のことである。政府資金を受ける場合、政府・行政による管理が小さいほど良いという主張だけでは、納税者に対する説明責任を果たすことができない。

すなわち行政に対する意思決定の自律性は、政府・行政から資金を受け非営利民間団体の機能を発揮するためには不可欠の要素であると同時に、

納税者に対する説明責任を果たすために政府・行政による適切な統制が必要である。よって行政に対する意思決定の自律性とは、政府資金に対する依存をなくすことではなく、外部資金に対する説明責任を果たしながら、確保していくものといえる。

なお、非営利民間団体の意思決定は、計画、実施、評価という3つの段階に分けて行われる。すなわち事業を立案する計画段階を経て、事業を行う実施段階が完了した後、結果の評価段階に移る。したがって行政に対する意思決定の自律性もこの計画、実施、評価という3つの段階に分けて捉えることができる。行政に対する意思決定の自律性を測る基準を示したものが表1である。

<表1> 行政に対する意思決定の自律性を測る基準

分析基準	対象とする段階	自律性を測る基準
行政に対する意思決定の自律性	計画段階	対等な情報・意見交換の有無
	実施段階	委託、補助、共催、後援等における対等性の有無
	評価段階	事業結果に対する透明性のある共同評価の有無

② 地域社会に対する開放性

国際交流は、相互理解の基盤をつくり、地域社会の国際感覚を高め、交流による成果を地域社会に還元するという機能をもつゆえ、特定の主体によって交流が推進されるとしても、その経験と成果は特定の主体に限られるのではなく、地域社会の全体に普及されるべき責任がある (姜瑩基, 2001: 442-443)。したがって非営利民間団体を通じた国際交流においても、地域社会に対する開放性が確保されなくてはならない。

ここで非営利民間団体による国際交流は交流目標、組織形態、社会的機能等の要素によって構成されることから、地域社会に対する開放性は、これらの各要素において捉えることができる。

まず、目標は団体それ自体を対象としているのか、あるいは団体外を対象を含めた目標を設定しているのか。次に、組織形態では会員以外の参加可能性があるのか。そして社会的機能は、交流目

標とも関連するが、交流成果が団体内で完結するのか、あるいは団体の外部に波及するのか、区別して把握することができる。以上3つの要素によって地域社会に対する開放性を測る基準を示したものが<表2>である。

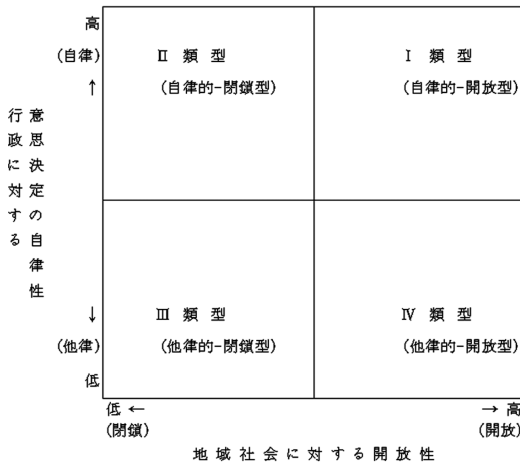
<表2> 地域社会に対する開放性を測る基準

分析基準	対象とする要素	開放性を測る基準
地域社会に対する開放性	交流目標	団体外の対象を含んだ目標の有無
	組織形態	会員外の参加可能性の有無
	社会的機能	団体外における波及効果の有無

(2) 交流の分析枠組み

先の「公・民協働体制モデル」を参考にしながら、自律性と開放性による分析枠組みを提示したものが<図2>である。そして類型化の方法を提示したものが<表3>である。

<図2> 交流の分析枠組み



<表3> 類型化の方法

分析基準	分析対象	有無の判別	総合化	類型化
行政に対する意思決定の自律性	計画段階		高い/若干高い 若干低い/低い	I (自律的-開放型) II (自律的-閉鎖型) III (他律的-開放型) IV (他律的-閉鎖型)
	実施段階			
	評価段階			
地域社会に対する開放性	交流目標		高い/若干高い 若干低い/低い	
	組織形態			
	社会的機能			

4. 非営利民間団体を通じた国際交流事例：日本山梨県と韓国忠清北道間の交流

(1) 山梨県と忠清北道の姉妹交流の経緯と内容

山梨県と忠清北道は共に内陸部に位置し、またそれぞれの国の首都から車で約2時間の距離にあるといった共通した特徴もっている。両地域の人口、面積等の概況を示したものが<表4>である。

<表4> 山梨県と忠清北道の概況

	人口 (人)	面積 (km ²)	年平均気温	県(道)庁所在地及び人口(人)	基礎自治体数
山梨県	873,767	4,465	14.4℃	甲府市(198,654)	市(13),町(9),村(6)
忠清北道	1,511,885	7,431	11.0℃	清州市(630,637)	市(3),郡(9)

山梨県の人口は2008年7月1日の推計、忠清北道の人口は2006年12月31日現在。甲府市の人口は2008年9月1日推計、清州市の人口は2006年現在。

忠清北道国際通商課(2003: 79-80, 148)によると、山梨県と忠清北道の姉妹交流は次のような経緯から始まった。

1986年、山梨県の日韓親善協会と忠清北道の韓日親善協会間の姉妹交流が始まり、これを契機として両県・道の姉妹交流が推進されることになった。1989年、韓国では内務部の管轄において国際都市間の姉妹交流計画が立てられ、忠清北道では交流自治体の候補として日本の群馬県、滋賀県、山梨県が検討された。それまで民間次元では清州ライオンズクラブと甲府西ライオンズクラブ間の1973年からの姉妹交流を始めとして、清州中央ライオンズクラブと甲府南ライオンズクラブが1975年から、北清州ロータリークラブと甲府西ロータリークラブが1989年から姉妹交流を行っていた。その後、甲府商工会議所や民団山梨県本部等を通しての打診もあり、1992年に両県・道間の姉妹交流協定が結ばれるに至った。

交流内容は行政職員及び留学生を毎年各1人ずつ相互派遣する行政交流、作品展示等を通じた文化交流、スポーツを通じた青少年交流の他、商工

会議所、農業経営、環境、消防等に関わる、専門技術分野の交流（韓国からの視察が多い）が行われてきている。

(2) 非営利民間団体を通じた国際交流の事例

山梨県と忠清北道間の交流は、行政だけではなく、非営利民間団体によっても行われている。具体的には2008年まで9つの姉妹交流が結ばれたが、2008年現在は5つの姉妹交流が続いている状況である。両県・道における非営利民間団体の姉妹交流の現況を示したものが<表5>である。

<表5> 山梨県と忠清北道における非営利民間団体の姉妹交流の現況

交流 締結年	団体名		交流 途絶
	山梨県側	忠清北道側	
1973	甲府西ライオンズクラブ	清州ライオンズクラブ	2006から
1975	甲府南ライオンズクラブ	清州中央ライオンズクラブ	2001から
1986	山梨県日韓親善協会	忠清北道韓日親善協会	(休眠中)
1989	甲府西ロータリークラブ	北清州ロータリークラブ	
1991	甲府商工会議所	清州商工会議所	
1992	甲府市身体障害者福祉連合会	身体障害者福祉会陰城郡支会	
1996	甲府工業高等学校	清州機械工業高等学校	
2001	東海大学甲府高等学校	清州外国語高等学校	2002から
2007	日本ボーイスカウト山梨連盟	韓国スカウト忠北連盟	
(2007)	山梨産業支援機構	忠北テクノパーク	(交流模索)

甲府工業高等学校は県立、清州機械工業高校は公立だが、私立学校による交流と同じ範囲において捉え、行政交流と区別するため、本研究では非営利民間団体の交流に準ずるものとして捉えた。

現在も交流が続いている5つの交流と、今後の交流を模索している1つの事例を合わせた6つの事例の中から、県・道が行う事業と重なり合う活動領域が比較的広いと考えられる4つの事例を選び、以下分析を進める。その4つの事例とは、商工会議所、障害者団体、工業高校、産業支援機関の交流である。これらの事例に比べて、ロータリークラブとボーイスカウトの事例は団体内部での共益性が高いとみなし、分析対象から除外した。なお、4つの事例の中で、陰城の障害者団体以外の団体は全て県（道）庁所在地に活動拠点を置いている。

① 商工会議所間の交流

甲府商工会議所と清州商工会議所の交流は、山梨県日韓親善協会と忠清北道韓日親善協会の交流を契機として1991年から始まった。既述のように山梨県の日韓親善協会と忠清北道の韓日親善協会は1986年から姉妹交流を始めていたが、これよりさかのぼって1976年、日本では日韓親善協会中央会が設立、翌年韓国で韓日親善協会中央会が設立された。日本の日韓親善協会は、その地方組織においては主に地方議員及び民団等によって構成された。他方、当時の韓国では韓日親善協会中央会の全国的な拡大を行うにあたり、各市・道に所在する商工会議所内に付設する形で韓日親善協会の地方組織化が進められた。

親善協会間の交流が発展する形で始まった商工会議所間の交流は、その草創期（1976～1990）を経て成長、拡大、深化、成熟、そして転換期という時期に分けて整理できる。すなわち成長期（1990～1992）は訪問団の往来、拡大期（1992～1994）は各種研修、経済協議等の実施、深化期（1995～1998）は広報展・物産展等の開催、成熟期（1998～2002）には高校の訪問団の受け入れや交流10周年記念行事等が行われた。そして転換期（2003～）にある現在、とくに2008年以降の世界同時不況に端を発する経済の低迷が続く、人々の価値観や意識が大きく変わりつつある中で、これまでとは違った交流のあり方が模索されている。

ここで行政に対する意思決定の自律性についてみると、交流の計画と実施については事業における必要性に応じて県・道との実務協議が実施されており、その日時と事業内容は共に忠清北道発行の『日本山梨県と国際交流10年史』に記録されている。しかし評価については、少なくともその資料集には記録がみられない。

一方地域社会に対する開放性について、交流目標は経済、社会、文化、体育等の各分野にわたる交流が掲げられている。組織形態として商工会議所自体は企業人を中心とした会員によって構成されるが、交流においては青少年のスポーツ交流、

広報展示会、観光物産展等、地域社会に開かれた事業を行ってきている。また社会的機能においても、時に日韓の外交問題によってさまざまな交流が中断する中でも懸案解決の支援を行い、その他にも工業高校間の交流のきっかけをつくるなど、地域社会への波及効果をもたらしている。

<表 6 > 交流の類型化（商工会議所間）

分析基準	分析対象	有無の判別	総合化	類型化
行政に対する 意思決定の 自律性	計画段階	有	若干高い	I(自律的-開放型)
	実施段階	有		
	評価段階	とくになし		
地域社会に 対する開放性	交流目標	有	高い	
	組織形態	有		
	社会的機能	有		

② 障害者団体間の交流

障害者団体の事例は甲府市身体障害者福祉連合会（甲身連）と韓国身体障害者福祉会陰城郡支会（陰城支会）の姉妹交流である。甲府市は山梨県の県庁所在地であり、陰城郡は忠清北道に属する基礎自治体である。甲府市と陰城郡の概況を示したものが<表 7 >である。

<表 7 > 甲府市と陰城郡の概況

	人口(人) [年]	面積 (km ²)	年平均 気温	登録障害者 数(人)[年]	肢体不自由者数(人) [登録障害者に対する比率]
甲府市	198,654 [2008]	212	15.1℃	12,420 [2008]	5,241 [42.2%]
陰城郡	90,159 [2006]	521	11.2℃	6,246 [2008]	2,912 [46.6%]

障害は、身体障害、精神障害、知的障害に分けられ、身体障害は、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、内部障害に分けられる。

甲身連は1958年に戦傷、一般障害、盲聾啞の各組織が福祉連合会として統合することによって誕生した。山梨県身体障害者福祉連合会の傘下組織であり、入会は個人の自由で、現在の会員数は約300名である。

陰城支会は1990年に陰城郡で最初の障害者団体として設立された。陰城郡庁に障害者として登録されることで自動的に会員となるが、肢体不自由

者約3,000人の大部分が会員であるとみられている。現在は身体障害者福祉会以外に、視覚障害者協会の陰城郡支会、肢体不自由者協会の陰城郡支会、交通障害者協会の陰城郡支会があり、これら3つの団体をまとめる形で陰城郡障害者連合会がある。しかしそれら5つの団体間で会員の重複があり、実際およそ6,000人の障害者はそれらの団体名称の区分にこだわらず活動に参加しているとのことである。

陰城支会は当時2人の障害者が意気投合することで設立の動きが始まったが、その時代的な背景として、1988年ソウル・オリンピックに続いて開催されたパラリンピックによって、障害者に対する社会的な関心が高まり、障害者自身も何か始めなければ、という意識が高まっていたと、その内の1人（初代会長）が回想している。

続いて甲身連と陰城支会の姉妹交流の契機は、陰城支会設立のもう1人の立役者であった当時の総務が、仕事のために滞在した山梨の貴金属加工工場で、同じく障害者として働いていた甲身連の会員と出会ったことである。このことがきっかけとなって、陰城支会の関係者と陰城郡の福祉担当の公務員が山梨を訪れ、山梨県知事と甲府市長に対する表敬訪問、新聞社の訪問等を行い、その翌年に当たる1992年に甲身連が陰城郡を訪問した際に、姉妹交流の協定が結ばれた。姉妹交流は3年に2度行われる形で、その内1回は相手の地域を訪ね、もう1回は相手の訪問を受け入れている。交流規模はそれぞれ10名から15名の合計30名程度である。

日本の福祉は1945年以降、一連の福祉法が制定されていく中で発展してきたが、その当時の状況と、交流を始めた当時の陰城はよく似た状況であった、と甲身連の元会長は振り返る。最初の10年間、とくに陰城支会の初代会長が日本の福祉を熱心に学ぼうとする中で、甲身連はできる限り資料や訪問先の手配をしたが、陰城の人びとが自ら道を切り開いていく姿を見て、むしろ我々がその姿勢を見習うべきだと実感したという。現在は行政支援が削減され続ける中で、志ある事業ならば人は自

己負担をしてでも集まる、という基本に立ち返って事業を進めていくべきだという。

陰城支会の初代会長によれば、当初甲身連を訪れる際には福祉担当の公務員を帯同した。また両団体の交流は大きく報道され、地域社会における関心が高まり、団体が成長する大きな後押しになったという。そして会員にとっては、日本の社会福祉制度の長短所をみて、価値観が変わったことがもっとも大きいと評価されている。ただ通訳の手配には困り、それは経済的な理由だけでなく、障害に関する知識も求められるからである。今後は、スポーツや観光等の新しいプログラムを取り入れ、そして他の障害者団体も含めた幅広い交流を図っていきたいとのことである。

以上の交流において、行政に対する意思決定の自律性についてみると、両地域の知事、市長の表敬訪問だけでなく、陰城支会の場合は福祉担当の公務員の同行を初期に得ており、交流の計画、実施、評価の各段階において、行政に対して相応の自律性があったとみなすことができる。

地域社会に対する開放性については、地域社会の福祉増進に交流目標を置いているが、組織形態については参加者が障害者に限られている。しかし社会的機能としては、活動が地域住民に広く知られ会員や支援者が増える等、団体外への波及効果があった。

<表 8> 交流の類型化 (障害者団体間)

分析基準	分析対象	有無の判別	総合化	類型化
行政に対する意思決定の自律性	計画段階	有	高い	I(自律的-開放型)
	実施段階	有		
	評価段階	有		
地域社会に対する開放性	交流目標	有	若干高い	
	組織形態	とくになし		
	社会的機能	有		

③ 工業高校間の交流

甲府工業高校(甲府工業)と清州機械工業高校(清州工業)は、商工会議所間の姉妹交流における清州工業出身の企業人の提案をきっかけとして、1996年から姉妹交流が始まった。交流は1年ごと

に相手先を訪問しており、ホームステイや多様な体験活動等を行っている。交流経費は航空料金を除外した滞在費、国内交通費を受け入れ側が負担している。訪問を行う人数は10人前後、その内3名は教員である。

甲府工業には韓国語の授業がなく、韓国語勉強会がある一方、清州工業では2年次に全ての学生が日本語を学んでいる。交流を通して外国語学習に対する動機付与、国際的な自己評価、幅広い進路の可能性等が期待されている。これまでの交流の中で、歴史問題や領土問題等によって中断したことは1度もなく、担当教員と学生はもちろん地域社会での理解も得られていることが伺われる。学生間、教員間、学科別の交流についての協議も行われており、2009年には甲府工業の修学旅行団による清州工業訪問が実現した。

両工業高校間の交流は、外交問題の影響を受け行政間の交流が中断した時期にも意識的に継続されてきており、その点から、計画、実施、評価共に、行政に対する意思決定の自律性を保って行われてきていると判断できる。

地域社会に対する開放性については、目標、組織共に学生間の交流を中心として限定されている。しかし社会的機能について学校外への波及効果を見ると、新聞やテレビを通じた報道、両高校と山梨大学との共同研究、学園祭での連携、語学ウェブサイトの構築等を実施しており、地域住民に交流の成果が実感できるかたちになっている。

<表 9> 交流の類型化 (工業高校間)

分析基準	分析対象	有無の判別	総合化	類型化
行政に対する意思決定の自律性	計画段階	有	高い	II(自律的-閉鎖型)
	実施段階	有		
	評価段階	有		
地域社会に対する開放性	交流目標	とくになし	若干低い	
	組織形態	とくになし		
	社会的機能	有		

④ 産業支援機関間の交流

山梨産業支援機構(支援機構)と忠北テクノパー

ク（テクノパーク）は、バイオ・IT等の最先端技術に関わるベンチャー・中小企業を中心に支援しているという共通点をもっている。支援機構は山梨県が出資し、商工労働部が所管する財団法人であり、テクノパークも産業資源部が忠清北道に委託し運営する財団法人として、それぞれの地域で中心的な支援機関としての役割を担っている。日・韓・中に代表されるアジアにおける企業間交流が拡大する中で、中小企業は海外とのネットワークの強化・拡大を求めており、この需要に応える形で支援機構とテクノパーク間の交流が模索されている。具体的には産業展示会への相互参加が試みられている。

両団体の交流は姉妹交流ではなく、いわば試行錯誤の段階にあるため、計画・実施については共に行政に対して自律的な交流が模索されているが、まだ評価には至っていない。一方、支援機関という役割から、目標、組織、社会的機能については共にベンチャー・中小企業を始めとして地域社会に対して開かれた交流が目指されている。

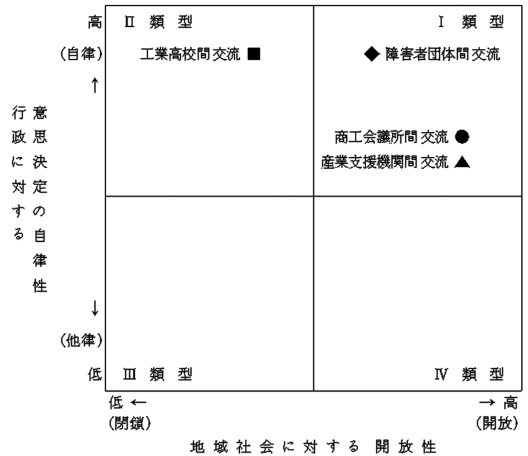
<表10> 交流の類型化（産業支援機関間）

分析基準	分析対象	有無の判別	総合化	類型化
行政に対する意思決定の自律性	計画段階	有	若干高い	I (自律的-開放型)
	実施段階	有		
	評価段階	とくになし		
地域社会に対する開放性	交流目標	有	高い	
	組織形態	有		
	社会的機能	有		

(3) 分析結果

商工会議所、障害者団体、工業高校、産業支援機関の各相互間の交流事例を類型化した結果をまとめたものが<図3>である。

<図3> 事例別の交流類型



5. 非営利民間団体を通じた国際交流の問題点と改善案

(1) 非営利民間団体を通じた国際交流の問題点

まず行政に対する意思決定の自律性に関して、交流の計画段階と実施段階では、4つの事例が全て自律的な意思決定を行っていた。ただ評価段階にあっては、商工会議所と産業支援機関において、自律性が低いと判別された。その理由は、商工会議所では行政と共同で行った交流によって何がもたらされ、何が課題として残されたのか等に関する評価を、少なくとも交流史の資料といった住民に近い形で目にするにはできなかったからである。産業支援機関においては、交流が模索されている段階で、まだ評価まで至っていない、という事情があった。

次に地域社会に対する開放性について、交流目標に関しては、工業高校が学校内を想定した目標を提示している他は、地域社会の住民に開かれた目標が掲げられている。組織形態については、障害者団体は会員、工業高校は学生を対象としているという点で開放性が一定に限られている。しかし社会的機能という視点からみると、障害者団体は交流を通して活動に対する地域住民の関心を集

め、工業高校も報道、高大共同研究、修学旅行等を通して、地域社会に対して高い開放性をもっている。商工会議所と産業支援機関の場合は、もとより会員以外の地域住民を対象とした交流会、展示会等を実施しており、やはり高い開放性をもっている。しかし、交流を行っている団体が極めて少数に限られている現状において、その他の交流を望んでいる地域住民の思いに応えていくことが求められる。

(2) 非営利民間団体を通じた国際交流の改善案

行政に対する意思決定の自律性向上を図るにあたって、行政と非営利民間団体の役割を規定した英国の「コンパクト」や、日本の「あいち協働ルールブック」、韓国の「非営利民間団体公益事業」等を先進的な事例として取り上げることができる。

コンパクトは1998年に英国政府と非営利民間団体との間で合意された協定書であり、政府と非営利民間団体が共有する原則が提示されている。このコンパクトを基に作成されたのが「あいち協働ルールブック」であり、これは行政と非営利民間団体が対等な立場で作成した日本最初の事例とされる。ルールブックは行政と非営利民間団体の協力関係を計画、実施、評価・改善の3段階に分けて規定しており、愛知県はこのルールブックを各市町村に普及させると同時に、県内で活動する非営利民間団体の賛同を集め、持続的な改善を図っている。

また韓国の非営利民間団体公益事業は、非営利民間団体支援法に基づいて登録された非営利民間団体に対して補助金を交付する事業であり、忠清北道の場合は、登録団体に資金を提供するにあたって透明性を確保した審査と選定、中間・総合評価を行っている。

行政に対する意思決定の自律性向上のためには、行政と非営利民間団体の関係を一定の枠組みに沿って構築していくことが有効であり、国際交流の領域においても、上記の事例のように行政と非営利民間団体の協働を規定していくことが求められよ

う。

次に地域社会に対する開放性を高めるにあたって、まず目標については、交流が地域社会と無関係に成り立つわけでないことから、地域住民にも実感できるかたちで目標を実現していくことが重要であろう。組織形態についても、直接的な参加者が限られるとしても、障害者団体であればスポーツであったり、学校であれば校外での活動等を通して、地域社会との接点を広げていくことが可能であろう。社会的機能については、4つの事例全てが高い開放性をもっていることが確認できたが、さらに地域社会に対する開放性を高めるためには、現在極めて少数に限られている交流団体だけでなく、より多くの団体に交流の可能性が提供されるようになることが求められよう。実際、NPO法人という範囲だけでみても、山梨県には約300の団体が法人として認証されており（2009年）、忠清北道では228の団体が非営利民間団体として登録されている（2006年）。もちろん、この範疇以外にも多くの非営利民間団体が存在しており、今後はこれらの団体にも交流の可能性が広く提供されなければならないであろう。

6. 結 論

以上、地方政府レベルの国際交流における非営利民間団体の役割について、行政に対する意思決定の自律性と、地域社会に対する開放性という基準から解明を進めた結果、4つの交流事例は全て行政に対する意思決定の自律性を維持しながら、交流の成果を地域社会に還元していることが明らかとなった。しかし、本研究が依拠する地域社会研究の意義を今一度想起するなら、まだ幾つもの検討を加えるべき課題が残されている。すなわち、本研究で用いた自律性と開放性という概念をして、地域社会の未来を展望し得る科学的な知識がいかほど獲得できたのかと自問するなら、それは極めて限定的であると認めざるを得ない。しかし、それでもなお、残された紙幅の中で可能な限り地域社会的な未来展望を試みたい。

(1) 政策提案

序論でも述べたように、環境の世紀とされる2000年代最初の10年を迎え、地球・人間・社会のあり方が大きく変わろうとしている。この転換期に応じて、あるいはそれに先行して、人間と自然の関わり方を生涯学習を通して学ぶという新しい暮らし方、新たな地域社会のあり方が提案されている。そこでは自然環境を再認識すると同時に、コミュニティの再生、交流人口の拡大、生涯学習の活性化といったことが統合的に捉えられている⁵。さらに、自然環境の再発見、森林資源の再評価といった体験を通じた交流の重要性を認識し、観光からの脱却、新しいライフ・スタイルを提供する動きも始まっている。そこでは自然に最も近い農林漁業に携わる人々の知恵、先祖から受け継いだ知恵の豊かさが多くの人々に提供されるような協働のまちづくりが目指されている⁶。

これは日本に限らず世界的な潮流であり、地方政府レベルの国際交流においても積極的に連携していく必要がある。韓国では一社一村運動や一校一村運動等、他国の模範になっている取り組みが数多く行われており、こういった新しい交流のありようを相互に学んでいくことが、それぞれの地域の独自性をさらに生かしていくことにつながる。その手始めとして、公務員の相互派遣が行われている地方政府間では、自然と人の暮らしという新しい視点から、職員が先進的な事例を調査することも可能ではないだろうか。それをきっかけとして、行政は、より多くの非営利民間団体に、したがってより多くの地域住民に対して、観光ではない新しい交流の可能性を提供することができるのではないか。もちろんそれは企業、行政との協働によって初めて大きな効果を得ることができるものであろう。非営利民間団体にとっては、自然環境を媒介とした新しい人の流れを、生涯学習や商店街区との連携を通して、参加の輪の拡大につなげ、現状を打開していくことが求められているのであろう。

そういった1つひとつの新しい活動の重なり合

いが、地域社会に求められる人材を発掘し、育て、その活躍できる場をつくることにつながり、同時に、地域住民の視点から地域社会を実現していくことにつながるだろう。

(2) 研究の限界及び今後の課題

本研究は地方政府と非営利民間団体が重なる領域における国際交流の実態を明らかにすべく、非営利民間団体の役割を中心に分析を進めてきたが、研究の背景にあった環境と人間という枠組みからの地域社会の総合的な解明には至らなかった。それには分析枠組みにおける方法論的な限界と、自然環境に係わる交流事例を見出せなかった、という実際上の事情があった。また、地域社会の構造変動と住民との関係解明まで至らず、それゆえに日韓に共通する問題と、それぞれ固有な問題を導き出す比較を行うことができなかった。

したがって今後に残された課題は、地球環境と社会、人間との相互関係を前提として、比較の見通しをもちながら、引き続きアジア地域社会の解明を進めていくことである。そのためには国内外の隣接諸科学の知見を積極的に摂取しつつ、専門化の歩を進めていかねばならない。

注

- 1 地域社会研究の創成と発展については帯刀治「エミール・デュルケームにおける社会学理論の方法論的基礎—実証主義、社会学主義、保守主義—」(1970); 「エミール・デュルケームにおける都市・地域社会研究の理論的基礎」(1977); 「地域社会研究の意味と機能」(1980); 「思潮の地域史—弘道館記を素材として—」(1993); 「都市と村落—地域社会研究の課題」(1995)を参照。
- 2 行政政策に着眼した研究として金判錫「地方自治体の国際交流発展方向」(2000)、李延灼『地方政府の国際交流政策分析』(2003)、そして交流参加者に対するアンケートと統計調査を行った研究として林栄喆『韓・日地方自治団体の交流に関する研究』(2007)が挙げられる。

- 3 梁起豪 (2006: 82-83) は外向的な国際化を進めてきた地方政府の政策に対して、多文化共生を実現する内なる国際化との両立が必要だと提起している。
- 4 ここでいう相互規定性の伏在は日本でも全く同様に問われるのではないか。それは研究者自身における価値判断と価値関係の峻別、また責任倫理と心情倫理の二律背反といった問題にも連なる。レイモン・アロン『社会学的思考の流れⅡ』のウェーバーの章を参照。
- 5 茨城県地方自治研究センター・茨城大学人文学部地域社会研究室『土浦市における「ECO生涯学習都市」構想—中心市街地を交流拠点に』(2009)を参照。
- 6 山形県西川町の事例。津村修編著『組織と情報の社会学』(2007) p. 124-128を参照。

参考文献

- 浅野令子. (1999). 「影響力分析 (インパクト・アナライシス) — 5つの機能と5つの欠点」. 『NPOが拓く新世紀』. 清文社, 32-44.
- 稲葉奈々子. (2004). 「グローバル化と社会運動」. 『社会運動研究入門—社会運動研究の理論と技法—』. 文化書房博文社, 198-224.
- 茨城県地方自治研究センター・茨城大学人文学部地域社会研究室. (2009). 『土浦市における「ECO生涯学習都市」構想—中心市街地を交流拠点に』.
- 李憲模. (2002). 「日本の政府間関係」. 『月刊自治権』, 44 (519) : 26-36.
- 後房雄. (2004a). 「自立と協働の両立は可能か—日本のNPOセクターが直面する課題—」. 『市政研究』, 143: 23-33.
- _____. (2004b). 「事業委託は協働ではないのか」. 『事業委託のディレンマとNPOの戦略—協働の理念から実践へ』. 市民フォーラム21・NPOセンター, 105-113.
- 北川隆吉・宮島喬・川崎嘉元・帯刀治訳. (1995). 『社会学的思考の流れⅡ』. “Raymond Aron. *Main Currents in Sociological Thought II*. (1967)”. 法政大学出版局.
- 金敬黙. (2008). 『越境するNGOネットワーク—紛争地域における人道支援・平和構築』. 明石書店.
- 清水幾太郎訳. (1998). 『社会学の根本概念』. “Max Weber. *Soziologische Grundbegriffe*. (1922)”. 岩波文庫.
- 帯刀治. (1970). 「エミール・デュルケームにおける社会学理論の方法論的基礎—実証主義, 社会学主義, 保守主義—」. 『政経学会雑誌』, 26: 27-64.
- _____. (1977). 「エミール・デュルケームにおける都市・地域社会研究の理論的基礎」. 『政経学会雑誌』, 37: 63-76.
- _____. (1980). 「地域社会研究の意味と機能」. 『政経学会雑誌』, 42: 19-33.
- _____. (1993). 「思潮の地域史—弘道館記を素材として—」. 『政経学会雑誌』, 61: 29-42.
- _____. (1995). 「都市と村落—地域社会研究の課題」. 『新版社会学—現代日本社会の研究—・上』. 文化書房博文社, 49-79.
- _____. (2004). 「まちづくりに取り組むNPO」. 『社会運動研究入門—社会運動研究の理論と技法—』. 文化書房博文社, 225-247.
- 津村修編著. (2007). 『組織と情報の社会学』. 文化書房博文社.
- 出口正之. (1999). 「ジョンズ・ホプキンス大学国際比較研究プロジェクトの概要」. 『NPOが拓く新世紀』. 清文社, 11-31.
- 西尾勝. (2007). 『行政学の基礎概念』. 東京大学出版会.
- 姜瑩基. (1992). 『地方政府と住民の関係』. 韓国地方行政研究院.
- _____. (2001). 『郷富論』. 比峰出版社.
- 金判錫. (2000). 「地方自治体の国際交流発展方向」. 『韓国地方自治学会報』, 12 (4) : 5-31.
- 朴祥弼. (2008). 『NGOと政府そして政策』. ハンウル.
- 梁起豪. (2006). 「地方政府の外国人対策と内向的国際化」. 『韓国地方自治学会報』, 18 (2) : 67-85.
- 李延杓. (2003). 『地方政府の国際交流政策分析』. 博士学位論文, 大邱大学校大学院.
- 林栄喆. (2007). 『韓・日地方自治団体の交流に関する研究』. 碩士学位論文, ハンバツ大学校産業大学院.
- 忠清北道国際通商課. (2003). 『日本山梨県と国際交流10年史(1992~2002)』.
- 許燾. (2008). 「国内基礎自治団体間姉妹結縁を通した

交流協力実態分析』、『韓国地方自治学会報』, 20 (1)
: 91-113.

(付記)

本稿は、筆者が2009年2月に韓国の忠北大学校大学院行政学科に提出した博士学位論文を要約・邦訳し、さらに修正・加筆を行ったものである。