

## 沖縄県による地域外交の始動とその波紋 —玉城デニー知事訪中の意義と課題—

小松寛（アジア太平洋研究センター 主任研究員）

2023年4月、沖縄県は地域外交室を発足させた。その「キックオフ」として、6月に照屋義実副知事が韓国・済州島を、7月には玉城デニー知事が中国・北京および福建省を訪問した。地域外交は玉城が2018年の知事選に出馬した時点で公約として掲げていた「3つのD」の一つ（ディプロマシー：外交、あとの二つはダイバーシティ：多様性、デモクラシー：民主主義）であった。地域外交室の設置は玉城県政2期目にしてその具現化を図ったと言える。

そもそも県による地域外交（自治体外交）の推進は、玉城県政に限った話ではない。仲井真弘多県政で策定された「沖縄21世紀ビジョン」（2010年）ではすでに「アジア・太平洋地域の持続的安定と平和に資する「新たな外交地域」として独自の貢献を果たす」ことが謳われ、仲井真知事自身も中国や台湾などへ「トップセールス」を行っていた。翁長雄志県政はワシントンに海外事務所を設置し、基地問題に関する情報収集と発信を行なった。また、翁長知事は国連人権理事会に出席し、辺野古新基地建設の反対を訴えた。このほか、歴代の知事もアジア諸地域を含む海外との交流に努めてきた。その意味において玉城県政の取り組みは特別なことでは全くなく、これまで培ってきた沖縄の自治体外交のさらなる発展を目指しているに過ぎない。

しかし、今回の玉城知事の中国訪問は筆者の想定以上に耳目を集め、様々な反応を引き起こした。その背景にはいわゆる「台湾有事」の危険性が喧伝されたことにある。ロシア・ウクライナ戦争勃発以降、東アジアでは中国による台湾への武力侵攻が語られ、日米両政府は軍事力の強化によって対応する姿勢を示した。これに対して県は台湾有事が発生すれば沖縄が攻撃の対象となりかねないとして、あくまで外交による平和の維持を求めてきた。そして、沖縄県が自ら東アジアにおける当事者として、地域外交による平和の重要性を訴えるに至った。

このような沖縄県の活動に対して、国内からは「外交は国家の専管事項」「尖閣諸島の領有権を主張すべき」「中国に利する可能性がある」などの批判が上がった。また同時期に台湾の立法院議長が与那国島を訪問し、他方では首里城再建のための紅ヒノキの引き渡し式が急遽中止になったことも憶測を呼んだ。中国の習近平国家主席は自ら沖縄との歴史的な交流について言及し、知事訪中に対しては沖縄を「厚遇」していると評された。この中国側の言動の政治的な意図について、日本側ではSNSのみならず新聞など各種メディアでも「中国が沖縄の独立をけしかけている」という主張まで見られた。

沖縄県の地域外交は思いのほか多方面に影響を与え、多様な論点が浮上した。この小文ではそれら全てを詳細に論じることはできないが、まずは県による地域外交の「キックオフ」

と位置付けられた、韓国および中国訪問の意義を確認したい。その上で、玉城知事訪中が引き起こした波紋に対する筆者なりの所感をまとめたいと思う。

## 1 韓国訪問

6月2日、照屋副知事は韓国・済州島で開催された「済州フォーラム」に出席した。そこで副知事は沖縄戦の経験から平和の尊さを訴え、基幹産業である観光を通して経済的文化的相互交流を進めた上で、アジア太平洋地域の平和維持と持続可能な発展に貢献できるよう、地域外交を進めることを表明した。加えて、県はフランスのベルダンやドイツのオスナブリュックも参加する「グローバル平和都市連帯」への加入に合意した。

玉城県政による地域外交の「キックオフ」として済州島が選ばれたが、沖縄の共通点は数多い。済州島にも琉球王国と同様に、交易で栄えた耽羅という海洋王国が12世紀まで存在した。また、どちらも多くの人命を失った歴史的経験がある。沖縄戦（1945年）では12万人以上の県民が犠牲となったが、これは住民の保護ではなく本土決戦のための時間稼ぎとしてなされた地上戦の帰結であった。済州島の4・3事件（1948～50年）では共産主義勢力の鎮圧を名目として、米軍統治と分断国家の樹立に抵抗する島民が警察・軍隊によって虐殺された。その数は2万5千～3万人と言われている。沖縄戦が日米戦争下の戦闘であるのに対して、4・3事件は内戦状態で発生したジェノサイドという違いはあるが、いずれも体制維持を目的として多くの一般住民が軍事的暴力の犠牲となったという点では共通性がある。現代ではどちらも観光業が基幹産業であったり、住民の反対にもかかわらず軍事基地が建設されたりした点でも共通している（梁ほか 2018）。済州島が最初の訪問地となったことは、沖縄と同様な歴史や地理、そして価値観を共有できる地域という点で意義があろう。その両者が中央政府に依拠せず平和、自治そして地域外交を志向していることも興味深い。

「済州フォーラム」で県は基地問題について言及しなかったが、そのことについては納得できる。沖縄の基地問題は一義的には日本国内のどこに在日米軍基地を置くかという問題であり、日米安保条約に基づく以上、日米で協議すべき課題となる。そのような問題について他国で「沖縄の基地問題をなんとかしてほしい」と訴えても、相手側も戸惑うだけであろう。単に沖縄が困っているから基地を削減してほしい、というのでは説得力に欠ける。他方で、日米韓は米軍を介した軍事的ネットワークで繋がっており、在沖米軍基地はその要衝のひとつである。この軍事力に依拠した東アジア国際秩序は決して磐石ではなく、偶発的な衝突が起きかねないという脆さも抱えている。それゆえに軍事的な緊張の緩和が東アジア地域全体にとって利益があるという論理を、沖縄側から発信することが重要になる。そのためにも今後は「グローバル平和都市連帯」の加盟都市も含めて、それぞれの暴力の歴史と平和への理念を共有し、それを基礎にあるべき東アジアそしてグローバルな平和を構想できるかが課題となる。

## 2 中国訪問

7月5日、玉城知事は日本国際貿易促進協会（国貿促）による中国訪問団の一員として、李強首相との会談に臨んだ。そこで知事はコロナ対策の影響で煩雑になっている中国へのビザ取得の簡素化や、運休状態の航空便の再開を要請した。その上で、安定かつ建設的な対話による地域平和の維持を求めた。李首相は地方間交流の重要性に理解を示した上で、ビザ取得の簡素化を検討すると応えた。

2019年に玉城知事が国貿促に同行した際には胡春華副首相が対応したが、翁長雄志知事が同行した2015と17年の訪中では李克強首相が応じた。中国側は国貿促への対応者を時の日中関係の状況に応じて首相か副首相と使い分けている。今回はポストコロナの経済回復への期待から首相が応じたと報じられており、これは前例の範囲内と言える。他方で翁長訪中の際、席次はいずれも日本側で三番目だったが、今回の玉城は二番目（河野洋平会長の隣）となった。この点に関しては、中国側による「厚遇」があったと言えるだろう。

加えて、玉城知事訪中に合わせて人民日報系の環球時報（7月3日）に知事へのインタビューが掲載された。そこで玉城は日米安保体制への支持と専守防衛の原則の維持を求めつつ、米軍基地の7割が沖縄に集中している状況を説明した。その上で、軍事力の増強は不測の事態を招きかねないこと、平和的な外交による信頼醸成が重要であることを述べた。

このように、玉城知事は今回の訪中で李首相との会談や中国メディアのインタビューで「対話による平和が重要」であることを強調した。東アジアのあるべき国際秩序について、地方政府の長として明確なメッセージを発信した点に意義を見出せる。

### 3 知事訪中による波紋

今回の知事の訪中は多方面に波紋が広がった。そこで浮かび上がったそれぞれの論点について、筆者なりに検討してみたい。

#### 1) 「外交は国家の専管事項」について

産経新聞5月10日付の「主張」では、「外交と安保は国の専管事項だ」「地方自治体が勝手に「外交」をするのは疑問だ。政府方針と相反するメッセージを海外に発信すれば混乱を招き、国益を損なう恐れがある」と沖縄県の地域外交を批判的に捉えている。このような「外交は国家の専管事項」とする主張の妥当性については、大津浩の議論が参考になる。

外交を国家の専管事項とする根拠は、1999年に改正された地方自治法第一条の二に「国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務」を担うことが明記されている点にある。しかし、これは外交・防衛の全てを国が直接行うことを意味しない。すなわち、国と地方の外交方針が一致している場合、企画立案から執行までのある部分を自治体に委ねる「補完的自治体外交」を妨げるものではない。これに対し、自治体の国際活動が国の外交方針と対立する「対抗的自治体外交」のケースについては解釈が別れる。「対抗的自治体外交」を違法とする説もあるが、国交と条約締結権限に関わらない限り、自治体はあらゆる国際活動を行えるとする立場もある。その上で大津は自治体の「補完外交」を認める以上、

間接的付随的影響にとどまる「対抗外交」も認められると主張する（大津 2005）。

今回の玉城知事と李首相との会談について、松野博一官房長官は7月6日の記者会見で「歓迎する」と述べている。これは県の国際活動が国の外交方針と一致している「補完的自治体外交」を意味し、違法とはなり得ない。仮に今後、沖縄県の国際活動に対して国が否定的な見解を示したとしても、国交と条約締結に関わらない限りは、県は独自の地域外交の正統性を主張することができよう。

## 2)台湾側の動向について

7月4日、台湾（中華民国）の游錫堃立法院長が与那国島を訪問した。同日には台湾で開催される予定であった首里城再建のための紅ヒノキの引き渡し式の中止が日本側に通知された。いずれも玉城知事の訪中に合わせたタイミングから、台湾側の政治的意図があったものとされている。ここで台湾側の意図について明確にすることはできないが、これまでに沖縄と中国の関係に動きがあった際に、台湾側も何らかのアクションを起こしてきたことは確認しておきたい。

例えば1981年、沖縄県那覇市と福建省福州市は沖縄と中国の間で初となる友好都市を締結した。これに対しその翌年、沖縄の与那国町と台湾の花蓮市が姉妹都市となっている。これも沖縄と台湾間で初めてであり、かつ日本と台湾の姉妹都市としては二例目であった（初の提携は1979年の青森県大間町と雲林県虎尾鎮）。また1997年には沖縄県と福建省が友好県省となったが、同時期に台湾の国民党は沖縄への1000億円投資構想を掲げ、沖縄に調査団を送るなどをしてきた。しかし、この投資構想は経済特区の設置などによる規制緩和が不十分として実現はしなかった。

これらの事例からは、歴史的に中国と台湾は沖縄をめぐって対抗してきた側面があると考えられる。言い換えれば、沖縄に対する影響力を中国と台湾、どちらも維持しようとしてきた。他方で中国も台湾も、沖縄の歴史的地理的な要因から、両者との交流が必要であることは理解するであろう。この文脈から沖縄の地域外交は良くも悪くも、中国と台湾、両者間のバランスを考慮せざるを得ない状況にある。

## 3)尖閣諸島領有権問題について

玉城知事の訪中に際して、尖閣諸島の領有権を沖縄県として主張すべきとの意見も見られた。6月26日、県議会で中国側から尖閣問題を持ち出された場合の対応を問われ、玉城知事は「発言しないことも一つの対応。即答しないことも検討したい」と答弁した。このような知事の姿勢に対して批判的な報道もあったが、領土問題について地方自治体が安易に発言せず、慎重な姿勢をとることは重要である。

例えば、島根県は2005年に竹島の領土権の確立を目指す「竹島の日」条例を制定した。しかしこれは韓国側の激しい反発を引き起こし、姉妹提携を結んでいた韓国・慶尚北道との交流は中断された。「竹島の日」条例制定の背景には、韓国による排他的経済水域の設定が

漁業への打撃となっていたこと、それにも関わらず日本政府の領土問題に対する姿勢が消極的だったことなどがあった。しかし、条例制定に対して韓国では日本政府が島根県の動きを傍観している、さらには裏で日本政府が仕向けているという陰謀論まで報じられた。結果として条例制定は日韓関係に影を落とすこととなった（永井 2014）。

尖閣問題についても、地方自治体の影響は少なからずあった。2012年、時の民主党政権が尖閣問題について及び腰だったことから、石原慎太郎東京都知事は尖閣諸島の購入を試みた。これに対し野田佳彦政権は政府として尖閣諸島を購入し、その国有化を行なった。しかしこの対応が中国側の激しい招き、反日デモの一部が暴徒化、日系のスーパーや工場が襲撃された。結果として、日中対立は深まり、経済的にも大きな損失となった（岡田 2012）。

さらに時代を遡れば、米軍統治下の琉球政府（沖縄県の前身）では1968年より革新系の屋良朝苗が行政主席（県知事に相当）に就いていたが、沖縄返還直前に尖閣諸島の「絶対的領有」を主張する声明を発表し、尖閣諸島の管理を強化した。しかし、台湾漁民の取り締まりを行なった結果、台湾の反発を引き起こし、中華民国外交部は米国へ琉球政府に自制を促すよう要請していた（小松 2015）。

このように、地方自治体の動向によって、中央政府間レベルでの関係までが悪化することは十分にあり得る。その意味で「地域外交は国益を損なう」という危惧は妥当である。しかし、これまでの例を見る限り、国益を損なうのは領土問題について相手側の意向を考慮せず、一方的に主張した場合である。領土問題のみならず、歴史認識問題など相手国のナショナリズムを刺激するセンシティブな問題については、自国のナショナリズムに煽られずに慎重な対応を取ることが、国家外交に留まらず地域外交にも求められる。

#### 4) 中国による沖縄独立の「扇動」について

6月22日付の毎日新聞に「中国が沖縄の独立運動を仕掛けている」（益尾知佐子九州大教授）との論稿が掲載された。その論拠として、今年の春から中国要人が沖縄に言及し、中国の元軍人が自民党との会合で沖縄独立の可能性にふれ、中国の研究者が沖縄への潜在主権を日本が有するとされたサンフランシスコ講和条約の見直しを主張し、そして習近平国家主席が琉球と中国の古来の特殊な関係について述べたことが挙げられている。また、中国系メディアはインターネットに沖縄住民の大半が独立を希望しているというフェイクニュースを流し、沖縄の中国「復国」を主張する報道が強化されたと指摘している。そしてこの中国側の画策の最大のターゲットは、訪中する玉城デニー知事であるとする。その目的は日本国内での反政府運動を盛り上げ、日本政府を攪乱することで機能不全にし、防衛力強化が図られている沖縄県を中国側に切り崩そうとしている、というものである。益尾は沖縄県の地域外交の理想は尊いとしながらも、沖縄を厚遇する中国政府の政治的意図を分析する必要性を強調している。

7月12日付の日本経済新聞「「習近平・李強」最強組で沖縄知事厚遇、台湾絡む歴史戦」（中沢克二）もほぼ同様の論旨である。「台湾問題を巡って米日韓などが、もう一步踏み込

んでくれば、反撃の手段として「琉球独立」を使うことさえありうる、というファイティングポーズである」と述べている。

確かに中国側は沖縄の帰属について陰に陽に触れている。これは台湾についてはあくまで内政問題とする中国にとって、その帰属に日本が口出し（内政干渉）するのであれば、こちらも沖縄について言いますよ、という牽制の意味合いが強いであろう。もちろん日本本土と沖縄の分断を図るという狙いもあり得る。もしくは沖縄内での反基地運動が高まることによって、米軍基地が撤退したり自衛隊基地の配備が阻害されたりすれば、中国の軍事的拡張および海洋進出にとって好都合という計略もあるのかもしれない。

なお、歴史的に沖縄の独立を画策していたのは中国共産党ではなく、台湾の国民党である。1950年代中頃、沖縄では島ぐるみ闘争と呼ばれた大規模な反米軍基地運動が高まり、1956年には米軍支配への抵抗を訴えた瀬長亀次郎（沖縄人民党）が那覇市長選挙で当選した。沖縄での米軍統治への反発とそれに伴う共産主義勢力の伸長に危機感を覚えた国民党政府は1958年、反共を旗印に琉球の独立を目指す「琉球国民党」を結成させた。

さらに革新勢力が中心となって日本復帰運動が高まり、沖縄返還が現実味を帯びていた1969年にも国民党政府は沖縄の財界人や保守派に働きかけ、「琉球議会」や「沖縄人の沖縄を作る会」を結成させ、日本復帰に反対する声明を新聞広告に掲載させるなどしていた。これは沖縄返還によって米軍の基地機能が維持されない場合、台湾にとって安全保障上の支障となるという懸念を国民党政府が有していたためである。なお、沖縄返還を決定した日米共同声明に対し国民党政府は、「琉球の地位に対する問題が「適当な手続きなし」に決定されたことは遺憾」との声明を出している（成田 2020）。他方で1972年1月に沖縄からの中国訪問団と面会した周恩来首相は、沖縄返還を日米両政府の「ペテン」としながらも、沖縄住民による返還闘争自体は評価し、沖縄の次は台湾が返還されるべきだと語っていた（小松 2022）。

このように歴史的には、沖縄独立を画策し、沖縄返還の正統性に疑義を示していたのは中国ではなく台湾の方であった。これは現在の中国が沖縄独立工作を行っている可能性を否定するものではない。より重要なポイントは、扇動された沖縄独立運動は当時の沖縄社会においてほとんど影響力を持たなかったことである。これに対して米軍統治下で展開された日本復帰運動は大規模な民衆運動となり、日米両政府に沖縄返還を決定させる推進力となったことは疑いようがない。

すなわち、現代の沖縄独立工作についても沖縄県民の意向が重要となる。7月12日付の毎日新聞「中国の「沖縄独立工作」を問う」（鈴木英生）が指摘する通り、今日の沖縄の世論調査で「中国船の領海侵犯に脅威を感じる」は9割以上、「米国に親しみを感じる」は7割以上にのぼる。基地問題に対する県民感情も在日米軍基地の7割が沖縄に集中する不平等性に対する憤りであって、日米安全保障体制自体に対する批判ではない。同記事で我部政明琉球大名誉教授は「本土は、中国の工作対象が沖縄よりも自分たちだと気づいていないのでは？」と述べているが、筆者も同感である。

日米両政府が「台湾カード」を持ち出して中国の政治体制を批判するのであれば、中国は「沖縄カード」を切って日本本土と沖縄側の溝を深めようとする。しかし率直に言って、ここまで中国の「沖縄カード」に本土側が狼狽しているように見えるのは意外であった。そこまで沖縄が日本の一部であることに、本土側では自信が持てないのであろうか。

そもそも沖縄県が地域外交を行う根本的な要因は、戦後約 80 年をかけて集積した在日米軍基地の偏在という過重な負担にある。県知事選挙や県民投票などで幾度となく新基地建設への「NO」が示されたが、日本政府は一顧だにせず建設を強行している。沖縄県は国内で施せる対抗活動のみでは埒が明かないため、地域外交という国際活動に活路を見出さざるを得なかった。この地域外交を発端とする中国の「沖縄カード」という揺さぶりに対して、自信を持って「沖縄は日本だ」と言えない状況が日本本土に生じているとすれば、その根底には沖縄の民意を拒絶し、軍事基地を押し付けてきた日本政府の差別的な対応があることを踏まえなければならない。このことを考慮に入れずに中国による沖縄独立工作を論じるのはアンフェアではないか、という印象は否めない。

地域外交は国家による外交とは異なり、軍事力を背景とするパワーポリティックスを用いることはできない。その代わりに、平和維持や信頼醸成といった言説を用いながら交流を深めることにより、国際的な規範の形成を目指すこととなる。しかし、このような地域外交に対する批判や懐疑的な言説は今後も多様な形で出されて来るであろう。その対策としては、歴史的客観的事実に基づきながら地域外交が目指す方針を明確にし、地域外交の可能性と限界を示し続けることが重要である。それが日米中のパワーポリティックスの中で帰属先が度々変更されてきた沖縄という地域が、その駆け引きのカードとして用いられるのではなく、沖縄外交を通して 140 万人の民意に基づく東アジア国際関係のプレイヤーとなる道ではないだろうか。そしてこれは、沖縄と同様に帰属の変更を経験し、大国間でカードとして扱われ、国交を失っても国際社会で活動を展開し続けてきた、2300 万人による台湾外交とも少なからず共振する課題ではないだろうか。

#### 参考文献

- 大津浩「自治体の補完外交と対抗外交」『都市問題』（東京市政調査会、2005 年 8 月号）
- 岡田充『尖閣諸島問題—領土ナショナリズムの魔力』（蒼蒼社、2012 年）
- 小松寛『日本復帰と反復帰—戦後沖縄ナショナリズムの展開』（早稲田大学出版部、2015 年）
- 小松寛「沖縄県による自治体外交と中台問題」平良好利・高江洲昌哉編『戦後沖縄の政治と社会—「保守」と「革新」の歴史的位相』（吉田書店、2022 年）
- 永井義人『国家間対立に直面する地方自治体の国際政策—山陰地方における地方間国際交流を事例として』（2014 年、国際書院）
- 成田千尋『沖縄返還と東アジア冷戦体制—琉球／沖縄の帰属・基地問題の変容』（人文書院、2020 年）

梁聖宗・金良淑・伊地知紀子編『濟州島を知るための 55 章』（明石書店、2018 年）