

Parapublic Underpinnings of International Relations: The Franco-German Construction of International Social Purpose

Ulrich Krotz
Department of Political Science
Brown University
36 Prospect Street, Box 1844
Providence, RI 02912 USA
ulrich_krotz@brown.edu

Prepared for the
International Center for the Study of Historical Reconciliation, Tokyo Keizai University;
Goethe Institute, Tokyo;
Friedrich Ebert Foundation, Tokyo Office
Tokyo, Japan, June 30, 2007

Parapublic Practices as a Distinct Type of International Activity

Parapublic underpinnings of international relations are cross-border interactions that belong neither to the public world of states nor to the private world of societies. They escape the common binary distinctions of state-society or public-private. They represent a third kind of international interaction that is "parapublic." Parapublic practices are not forms of public interaction among states, because the participants do not relate to each other as representatives of their states or governments. Yet, these practices also are inadequately conceptualized as transnational links among private individual or collective actors, because they do not autonomously originate in private society and, critically, because they are largely state-financed or -organized. Without state funding or public organizational support, such activities would barely exist. Parapublic practices are a distinct and substantial type of international activity that underpins relations among specific states and constructs social purpose in the international sphere.

Parapublic Underpinnings of Franco-German Relations

The relationship between France and Germany, for example, consists of much more than the relations between two states and the private transnational contacts originating in the two countries' civil societies or economies. It also comprises connections among the French and the Germans, which the governments of the neighboring states have helped to fund and organize, but which have evolved into something more.

The parapublic underpinnings of Franco-German relations comprise three main pillars: extensive youth and educational exchanges, with the Franco-German Youth Office alone involving some seven million participants since 1963; some two thousand "twinships" between French and German towns and between various

regional entities such as *départements* or *régions* and *Landkreise* or *Länder*, and a host of institutes and associations committed to Franco-German affairs. A variety of additional parapublic elements, including publicly supported mass media institutions and a multitude of prizes accorded for advancing Franco-German matters, complement these three main staples.

Bilateral Institutional Order and European Polity

In their entirety, these parapublic interactions have developed into structural components of the regional European polity. Franco-German parapublic underpinnings thus also reveal a particular and neglected kind of "Europeanization." They comprise substantial sets of intra-European processes across borders. Yet, these are neither EU-bound nor Europe-wide. They exist beyond and independent from the EU integration experience. Franco-German relations and the parapublic interactions that underpin them are neither a subset of nor reducible to wider European integration. Much rather, they have their own life and relevance.

This kind of Europeanization connects French and Germans in a certain way. It makes Europeans more European, but without making them less national. Franco-German parapublic underpinnings portray a different facet of twentieth-century European international affairs. These parapublic interactions compose distinct historical formations. They are part of a bilateral institutional order. They have undergirded the "special" relationship between France and Germany over the past half century and have helped to make this part of the world hang together.

Actors, Actions, Structures

A proper conceptual grasp of the parapublic underpinnings of international relations enables us to comprehend how a multitude of diverse interactions and processes relate to one another and to grasp how they, in their entirety, constitute a particular type of international institutional structure. Properly capturing international relations' parapublic underpinnings also allows us to comprehend how such structures come about and how actors reproduce them over time. And a thorough understanding of these practices permits us to identify the distinct causal pathways or mechanisms that parapublic interactions generate and through which they affect the states whose relations they underpin.

Individuals, groups, or governmental entities have differed from one another in their specific reasons for instituting Franco-German parapublic entities. But they shared at least one of two motives: to contribute to the reconciliation between French and Germans, and France and Germany; or, later, to secure Franco-German connectedness.

Until the early 1960s, the idea of reconciliation, the *Versöhnungsgedanke*, lay at the heart of initiating and developing parapublic Franco-German interaction. After "centuries of rivalry" between French and German political entities, and after some eighty years of "hereditary enmity" between France and Germany between 1871 and 1945, the various components of parapublic institutionalization aimed at bringing French and Germans closer together, outside of purely public administrative and political work. The Elysée Treaty of January 1963 concluded this reconciliation phase.

In the further course of the 1960s, 70s, and 80s the two countries broadened and strengthened their net of parapublic ties. Publicly funded or organized youth, student, and other exchanges expanded drastically. The number of town partnerships rose sharply. Other parapublic elements were extended, and more added, in order to safeguard reconciliation and to cement or further develop proximity. However, once in

place, these parapublic underpinnings took roots and developed lives of their own. Their continued practice not only expresses, but also creates and reproduces meaning and institutionalizes purpose.

Parapublic Effects and Limitations

The public funding or organization of international parapublic activity comes with the institutionalization of social purpose. For example, the Franco-German TV channel ARTE presents world news and even weather from a "Franco-German" perspective. Publicly funded or publicly organized youth activities across borders virtually always embody social purpose. Parapublic underpinnings of inter-state relations are normatively charged. They are not neutral. They are not value-free. Accordingly, the parapublic underpinnings of the relations between France and Germany have helped to define a particular Franco-German meaning and social purpose.

Parapublic practices have at least three specific kinds of partially overlapping effects, which together construct international social purpose: they provide resources for joint undertakings most broadly conceived; they socialize their participants, thus cultivating a certain kind of personnel to later practice international affairs by staffing public (and private) offices; and they generate and perpetuate social meaning, by shaping standards of normal expectations, helping to define political success and failure, defining legitimate political ends, and contributing to the formation of the rudiments of international collective identity.

At the same time, at least the parapublic underpinnings of the Franco-German relationship face considerable limitations: their impact is very indirect, as effects do not emerge mechanically and are not altogether assured; they have not brought about a true cross-border Franco-German public sphere; they have not removed the enduring domestic cultural and social dissimilarities that often separate French and Germans.

Normality and Tenuousness

Instituting and grounding Franco-German parapublic underpinnings after World War II was the work of two generations of French and Germans. After the catastrophes of the first half of the twentieth century, they believed that the future must not be a repetition of social patterns that lead to battlefields. At the beginning of the 21st century, it appears preposterous and ludicrous to many young French and Germans participating in Franco-German parapublic activity that, little more than five decades ago, it was common in both countries to refer to the relationship between France and Germany as "hereditary enmity" – *enmitié héréditaire* and *Erbfeindschaft*. With their participation in parapublic interaction, these people reproduce an institutional legacy from the past century's second half, established as a reaction to yet other layers of European history.

Perhaps especially because parapublic processes are a semi-societal substrate of international relations, they remind us how changeable is the meaning with which humans encounter each other, and how dependent on institutional context. They also remind us of the tenuousness of the institutional stage on which apparently mundane, daily human experience takes place. A socially constructed institutional reality, the parapublic underpinnings of Franco-German relations are historically contingent patterns of interaction and meaning. Like other social structures, they are human-made. And they need to be re-made in order to endure. Unless reproduced, the meaning and social purpose that Franco-German parapublic practices institutionalize is bound to dissipate.

Lessons?

Parapublic underpinnings of international relations are neither a Franco-German nor a European particularism. Without discounting the diversity of historical experiences or other specificities, the findings on the nature and effects of the Franco-German parapublic ties might imply a number of lessons to be explored in other world regions or in the relations between other states.

Parapublic effects depend on the organization and characteristics of the inter-country relationship itself; and on various domestic contingencies. The Franco-German experience suggests that already between medium-sized countries, in order to generate effects, parapublic interactions need to be massive and multifaceted. The domestic affairs of the countries involved, in turn, at least need to permit (rather than undermine or counteract) that the parapublic seeds take roots, grow, and possibly bear fruit in the longer term.

Parapublic practices do not necessarily need to be bilateral. But given the indirect impact even of massive parapublic interactions, investing in bilateral parapublic efforts appears more promising than focusing on multilateral ones.

With particular respect to Japan and its foreign relations, these considerations might suggest focusing initially on cultivating parapublic ties with South Korea, and perhaps on planting some seeds for developing parapublic connections with other countries in the region once the framing conditions appear favorable.

パラ・パブリックによる国際関係の土台造り

独仏の国境を越えた社会的目的の構築

ウルリッヒ・クロッツ

ブラウン大学政治学科教授

36 Prospect Street, Box 1844

Providence, RI 02912 USA

ulrich_krotz@brown.edu

(2007年6月30日、東京経済大学歴史和解研究所、ドイツ文化センター（東京）、
フリードリッヒ・エーベルト財団東京事務所共催国際シンポジウム基調講演)

国際的活動の中でも独特のタイプとしてのパラ・パブリック活動

パラ・パブリックによる国際関係の土台造りとは、国境をはさむ二国のいずれの公的セクターにも民間セクターにも属さない、国境を越えた活動をさす。したがって通常の状態対社会ないしは公対民という二分法では分類しきれない活動であり、国家間活動、民間同士の活動のいずれにも属さない、パラ・パブリック（準政府）による第三の国際活動である。パラ・パブリック活動は、その参加者がそれぞれの国家ないしは政府の代表という立場でお互いに関わらない以上、国家間の公的活動とは呼べない。同時に、民間に自律的に出来上がった活動ではない上に、さらにその資金や運営の大部分を国家が提供しているため、民間の個人ないしは団体間の国境を越えたリンクと位置づけることにも無理がある。国家の資金提供や公的な組織支援がなければ、この種の活動は、その存在すら危ぶまれる。パラ・パブリック活動は、特定の国家間関係の土台を提供し、国際社会における社会的目的を構築する、独特にして重要な国際活動なのである。

パラ・パブリック活動による仏独関係の土台構築

たとえば仏独関係を例にとっても、二国家間関係と両国の市民社会や経済を主体とする国境をまたぐ民間接触のみによって構成されるものではなく、もっと多くの要素を含んでいる。そこには、隣接する二国の政府が資金的、組織的支援を提供したものの、それを越えた存在に進化したフランス市民、ドイツ市民間の接触も含まれている。

仏独関係におけるパラ・パブリック活動は、三つの大きな柱によって構成される。すなわち、（１）仏独青年交流センター（Franco-German Youth Office）単独でも１９６３年以降、７００万人の交流実績を上げていることに代表される大規模な青年・教育交流、（２）仏独の市町村や、フランスの県（*départements*）や州（*régions*）とドイツの郡（*Landkreise*）や連邦州（*Länder*）の間に交わされた２千件に上る姉妹都市関係、および（３）独仏関係の強化・向上に尽力する数多くの機関や協会の存在、の三つである。さらに、公的支援を得たマスメディア機関や仏独関係の進展につくした人や組織に対する数多くの賞を含む多種多様なパラ・パブリック活動が、この三本柱を補足している。

仏独二国間関係と欧州という政体

これらのパラ・パブリック活動は、総体として、域内諸国を包含する欧州という政体の構造的コンポーネントを形成するにいたっている。仏独間のパラ・パブリック活動は、国境をまたぐ欧州域内プロセスという要素を多く含んでおり、その意味で、あまり目立たないものの、独自の「欧州化」

（Europeanization）活動という側面も併せ持つ。とは言え、これらの活動がEUを志向するものや、全欧州的なものであるというわけではなく、EU統合過程を越え、これとは独立して存在するのである。すなわち仏独関係とこれを下支えしているパラ・パブリック活動は、欧州統合の部分集合でも、約数でもない。それどころか、それ独自の生命と存在意義を持つものであると言えよう。

この種の欧州化活動はフランスとドイツの二国をある特定の形で結び付ける。この種の活動により、欧州諸国民はより「欧州市民」に近づく、その際、各国のナショナルな要素が減じられることはない。パラ・パブリック活動による仏独間関係の下支えは、20世紀欧州の国際問題の違った切り口を見せている。これらのパラ・パブリック活動は欧州の歴史形成上、独自の要素となっている。パラ・パブリック活動は、組織としての仏独二国間関係の一部を構成し、過去半世紀に亘り両国間の「特殊関係」を補強し、独仏を含む地域の団結を促進してきたのである。

行動主体、行動と構造

パラ・パブリックによる国際関係の土台作りを適正に理解すれば、多種多様な相互関係やプロセスがそれぞれどのように関連付けられているかを理解することができ、こうした活動やプロセスが総体として、どのようにすれば独自の、国境を越えた制度的構造を形成しているかを把握することができる。加えて、こうした構造がどのようにして誕生したか、パラ・パブリック活動の行動主体がこれらの構造をこれまでどのように再生産してきたかを理解することもできる。さらにこうした活動を的確に理解することで、パラ・パブリック活動が作り出し、それを通じてパラ・パブリック活動が国家間関係に影響を及ぼすことのできる独自の非公式経路もしくはメカニズムを見い出すことも可能になる。

仏独間のパラ・パブリックに関与する個人、団体、公的機関はそれぞれ、違った理由で活動を展開している。しかしながら、全ての行動主体は次の二つのうち、少なくとも一つを共有してきた。すなわち、フランス人とドイツ人もしくはフランスとドイツの間の和解に貢献することと、もっと後の段階で、仏独連携を確実なものにすること、の二つである。

1960年代初期までは、「和解」(*Versöhnungsgedanke*)という考え方が仏独間のパラ・パブリック活動を始め、これを開発することの中心に据えられていた。フランスとドイツの政体間の「数世紀に亘る敵対関係」や、1871年から1945年にかけての80年になんなんとする「先祖伝来の

敵意」の終焉後、純粹に公的な行政的、政治的な活動とは別に、仏独間の関係をより緊密にすることを目的に、さまざまなパラ・パブリック活動の組織化が見られた。1963年1月のエリゼー条約締結をもって、この「和解」の段階にはピリオドが打たれた。

続く30年間（1960年代から80年代）を通じて、仏独両国はパラ・パブリック連携を拡大、強化した。公的資金・組織支援を得た青年交流、学生交流、その他の交流が劇的に増大した。姉妹都市提携数も格段に増加した。これ以外にも、両国間の和解をより確実なものにし、親近感を定着させ、さらに発展させることを目的に、多くのパラ・パブリック要素が拡充され、新たに加えられていった。しかしながら、これらのパラ・パブリック活動は、一旦始まると、独仏間に定着し、それ自身、独自のいのちを持つに至った。これらの活動が継続していること自体が、その活動に意味があることを体現しているのみならず、この「意味」を創造、再生産すると同時に、その活動目的を制度化（institutionalize）している。

パラ・パブリック活動の効果と限界

国際的パラ・パブリック活動の公的資金・組織支援には、これら活動の社会的目的の制度化（institutionalization）が伴う。たとえば、仏独共同テレビ局アルテ（ARTE）は、世界ニュースのみならず、天気予報に至るまで「仏独」の観点から報道する。公的資金・組織支援を得た二国間の青年交流プログラムは、ほとんど例外なく社会的目的の体現化として実施されている。国家間関係の土台造りをめざすパラ・パブリック活動は、かくあるべしという規範に溢れた活動であり、中立でも、価値中立でもない。したがって、パラ・パブリックによる仏独関係の基盤造りは、特定の両国間関係の意味と社会的目的を規定する一助となっている。

パラ・パブリック活動には、部分的に重複が見られる少なくとも三つの個別効果があり、三つ全てが相俟って国際的社会的目的を形成している。すなわち、（1）最も広義の意味での共同作業に対する資源を提供する、（2）活動の参加者を社会化し、将来、公的（ならびに民間）機関において国際関

係に従事する人員を育成する、ならびに（３）通常の状態化での期待値を示し、政治的成功と失敗の定義づけをやりやすくし、正当な政治的目的とは何かを定義づけ、国際集合的アイデンティティの基礎要素の形成に貢献することで、社会的意味を創出し、これを永続化する、の三つである。

同時に、少なくとも仏独間に関する限り、パラ・パブリック活動には重大な限界が見られる。すなわち、（１）成果が自動的にあがるわけでも、成果が約束されているわけでもないで、そのインパクトが極めて間接的であること、（２）真に超国境的な仏独公共圏をもたらしてはいないこと、および（３）フランス人とドイツ人をへだてている旧来の国内文化・社会的相違を払拭しきっていないこと、の三つである。

常態と希薄性

第２次世界大戦後の仏独間のパラ・パブリック活動を制度化し、根付かせたのは、二世代に亘る仏独両国民の努力である。２０世紀前半の惨劇的状况を経験し、両国民は、かつて両国を戦場に駆り立てた社会的パターンを繰り返すことに将来はないことを確信するにいたった。２１世紀を迎え、仏独パラ・パブリック活動に従事している両国の多くの若者にとって、ほんの半世紀前には二国間関係を「先祖伝来の敵意」（フランス語で *enmitié héréditaire*、ドイツ語で、*Erbfeindschaft*）と言い表すのが普通であったなどとは、非常識でばかげたことに思えるであろう。パラ・パブリック活動に参加することにより、こうした若者達は、さまざまな欧州史の積み重ねに対する反作用として２０世紀の後半に生まれてきた制度的遺産を再生産している。

おそらく、パラ・パブリック・プロセスが国際関係の準社会的基層であるが故に、我々はこれらの活動から、人間の出会いの意味がいかに移ろいやすく、しかもそれがいかに制度的な文脈に大きく左右されるかを思い知らされる。さらに、人間のありふれた、日常的な経験が展開される制度的足場がいかに薄っぺらなものであるかも思い知らされる。仏独関係におけるパラ・パブリック活動は社会的に構築された制度的現実であり、相互作用と意味の歴史的に偶発的なパターンで構成される。他の社会的構造と同様、人間の構築物であり、生き

残るためには作り直されなければならない。再生されない限り、仏独パラ・パブリック活動が制度化した意味や社会的目的は、消滅する運命にある。

独仏パラ・パブリック活動から得られる教訓は何か

パラ・パブリック活動による国際関係の下支えの目指すところは、仏独排他主義でも欧州排他主義でもない。歴史的経験その他特性の多様性を差し引くまでもなく、仏独パラ・パブリック関係の性格と効果には、世界の他地域や他の国々との関係でも探求されるべき教訓が数多く含まれている可能性がある。

パラ・パブリック活動の効果は、国と国との関係の成り立ちと性格、ならびにさまざまな国内的不確定要因に左右される。仏独パラ・パブリック活動の経験から、中規模の二国間で効果を生むためには、パラ・パブリック活動は大規模かつ多岐に亘る必要があることが示唆されている。関係国の国内事情も、こうしたパラ・パブリック活動の種が根付き、芽を出し、長期的には成果を生むことを（妨害したり反発したりせず）少なくとも容認できる状態である必要がある。

パラ・パブリック活動は必ずしも二国間で展開されなければならないわけではない。しかし間接的なインパクトを得るだけでも膨大なパラ・パブリック活動が必要となる事情を考えると、多国間よりも二国間のパラ・パブリック活動に集中するほうが効果に期待がもてるように思われる。

日本の外交関係に絞って言えば、以上の考察から、まず韓国との間でパラ・パブリック活動を開拓することに集中し、骨組み条件が良好であると判断されれば、域内の他の諸国とのパラ・パブリック関係構築の種を蒔く事を考慮すべきではないかと思われる。