

国際協力における地方自治体の役割と課題

— 日本とフランスの比較研究を通じて —

岩田 拓夫

The Role of Local Government in International Cooperation

— A Comparative Study of Japan and France —

Takuo IWATA

「地方自治体は、ミレニアム開発目標を達成するために欠かすことのできない教育、飢餓、保健、水、衛生、ジェンダーの全てにおいて重要な役割を担っている。～(中略)～ 国家は、自治体をパートナーとして扱い、住民に近い行政の担い手として認めている。地方の民主主義は、国家の発展の鍵となる要素である。」(コフィ・アナン国連事務総長)¹⁾

1 はじめに

近年、国際協力活動においてグローバル・パートナーシップという考え方が広がっている。グローバル・パートナーシップという概念に関する理解は必ずしも様ではないものの、国際社会において活動する多種多様なステークホルダー(利害関係者)間の交流を通じた国際協力の協働という意味において共通項がある。これまで、そのグローバル・パートナーシップを構成するアクターとして具体的な研究対象となってきたのが、国連をはじめとする国際機構、主権国家、そして近年では市民社会、企業である。中でも、企業の社会的責任(CSR)への関心が高まっている。主に多国籍企業を対象とするCSRに関する国際的なガイドラインとして知られているのが、アナン(Koffi Annan)国連事務総長(当時)の提唱によって2000年に創設された「国連グローバル・コンパクト」²⁾であり、企業活動のモラル向上にも影響を与えてきた。

このように、国際的に様々なステークホルダー、活動領域におけるガバナンスに影響を及ぼしてきたグローバル・パートナーシップという考え方において、これまで国際協力のステークホルダーとして地方自治体もしくは地方政府(以下、自治体)に対して特別の注意が払われることは少なかった。しかし、グローバル・パートナーシップという概念を、学問上の議論だけでなく実際のプロジェクトの中で実践する場合には、いずれかの地域、自治体との関わりや協働は不可避である。

国際機構、国家(中央政府)、市民社会、企業の何れにとっても、活動の場であると共にこれらの諸アクターのパートナーとしての国際協力アクターでもある自治体は、グローバル・パートナーシップを視野に入れた活動を通して人々の生活向上、国際社会の発展に寄与するための

重要なステークホルダーである。自治体は国連グローバル・コンパクト（自治体向けの枠組みとしてシティー・プログラムがある）にも参加するようになってきている³⁾。しかしながら、期待される役割の重要性に比して、これまでのグローバル・パートナーシップの枠組みにおける自治体に関する議論は低調であった。

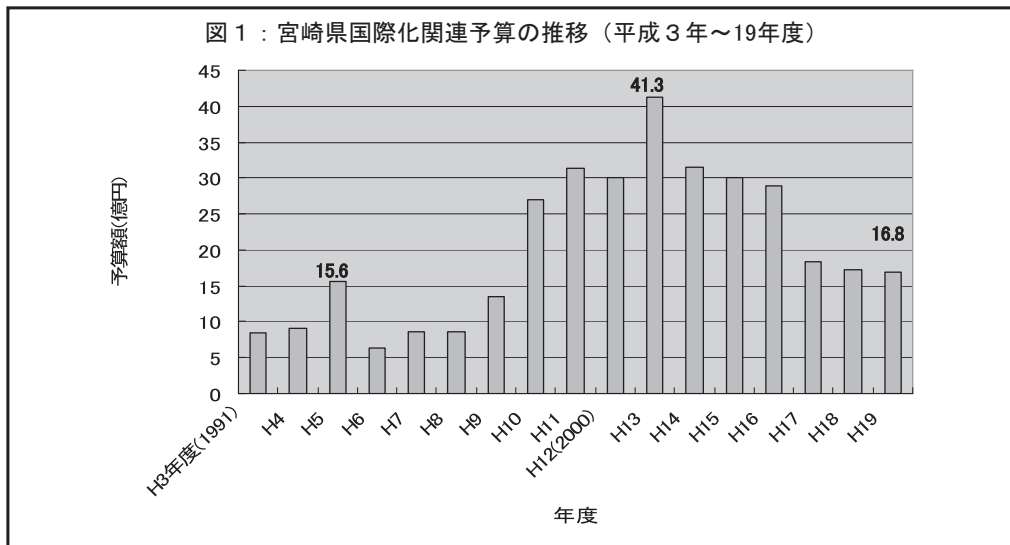
上記のような問題意識に基づいて、小稿では自治体の国際協力に対して政府を上げて積極的に取り組むフランスとの比較を通じて、グローバル・パートナーシップ時代におけるわが国の国際協力に対する自治体の役割と課題について議論したい。

2 自治体間の国際協力

2.1 自治体の国際協力をめぐる現状

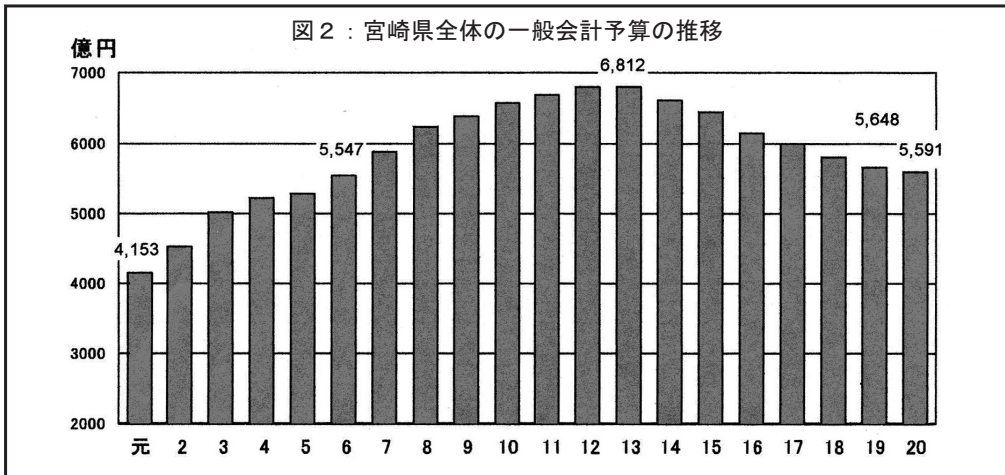
グローバル・パートナーシップの枠組みにおける国際協力の展開において、ステークホルダーとしての自治体への期待が高まろうとしている。世界的な地方分権化（以下、分権化）の流れの中で、国内において自治体と中央政府（国家）との間の関係がより水平的な関係へ変化していくだけでなく、外国政府、国際機関、援助機関、他の自治体（国内外）、NGO、企業という多様化したステークホルダーと、国際協力アクターとしての自治体との相互連携が深まることが期待されている。また、自治体は他のステークホルダー相互の間の交流、協力の発展の場としてもその役割が期待されている。

しかし、近年のわが国の自治体を取り巻く状況は、グローバル・パートナーシップの構築に向けた期待に応えられるような状況にはない。自治体の財政状況の悪化が深刻化する中で、かつてのように「国際化」という旗を掲げるだけで自治体の国際政策（交流・協力等）への予算が確保される時代ではなくなった。実際、大都市圏を除く多くの都道府県、市町村における国際政策・活動に関する予算は減少傾向にある。



（出典）宮崎県地域生活部国際政策課『宮崎県の国際化の現状』（平成3年～19年度）より、筆者作成

上図（図1）は、小稿執筆時に筆者が居住する宮崎県の国際政策関連予算の推移である。宮崎県の例から日本全体の自治体の状況を一般化することはできないが、少なくとも非大都市圏の自治体の国際政策状況を示すものであると考えられる。下図（図2）の宮崎県全体の一般会計予算の推移と比べると、平成13年度をピークとして減少傾向にある点では共通しているが、国際化関連予算の減少の度合いは一般会計予算よりも急激である。平成19年度の国際化関連予算は、6年前のピーク時の半分以下となった。



（出典）宮崎県庁ホームページ（<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/parts/000095549.pdf>、2008年3月28日アクセス）

1990年代以降の経済危機、地方経済の地盤沈下、地域間の格差拡大、三位一体の財政改革による国から自治体への補助金、交付金の減少、さらに地方公共団体財政健全化法などにより、わが国の自治体財政の自由度は減少している。このような状況の中で、自治体の国際政策に対する住民の目は厳しくなる一方である。

図3：宮崎県議会議員の欧州視察中止に関する記事



（出典）『朝日新聞』（西部本社版）2007年10月19日

例えば、自治体議員の海外視察もその費用に対する効果が大いに疑問視され、住民からの反対圧力により自粛に追い込まれるケースが増加している⁴⁾。また、従来の姉妹都市⁵⁾交流に代表される、短期的には住民利益が明確でない「お付き合い的」な要素もある自治体の国際政策の継続に対して住民の間で疑問の声が高まり、見直し・縮小の圧力が強まっている。

しかし、このような厳しい状況にあっても、わが国の全ての自治体が国際協力における役割の拡大という世界の潮流に背を向けている訳ではない。多くの自治体が、財政的な制約の中で、住民への説明を行いながらグローバル戦略もしくは地球市民としての国際協力のステークホルダーであるという意識を高く持って国際政策を継続している。自治体の国際政策を支援する財団法人自治体国際化協会（以下、CLAIR）も、自治体の国際活動について「国際交流」から「国際協力」への認識の方向転換を打ち出している⁶⁾。

2. 2 日本の自治体の国際政策に関する制度の現状と課題

従来のわが国における自治体の国際政策は、総務省（旧自治省）とのつながりの深いCLAIRが中心的に支援してきた。CLAIRは、地方公共団体の共同組織として1988年に創設された。CLAIRの事業は多岐に渡るが、主なものとして姉妹都市提携、英語講師プログラム（JET/ALT）、国内外の自治体職員の研修事業などがある⁷⁾。

CLAIRは海外に事務所を設置し、世界の自治体に関する情報収集や分析を行っている。しかし、海外事務所の数は7箇所（ニューヨーク、ロンドン、パリ、北京、ソウル、シンガポール、シドニー）に留まっており、地域的にも欧米と東アジアにはほぼ限定されているため、世界中の地方自治に関する情報を網羅的に収集・分析し、あらゆる地域の自治体と幅広く提携を可能にするための支援が可能な体制にはない。また、CLAIRの抱える問題としては、スタッフが自治体職員を中心とする出向者による一時的な寄せ集めであるために異動が頻繁であり、CLAIR本部におけるノウハウや人的ネットワークの蓄積が難しいことと、事業予算が小さいことなどがある⁸⁾。

一方、外務省は世界の189に上る在外公館⁹⁾を通じたより広い地域の国々に関する情報収集を行う拠点はあるものの、これまで地方自治や自治体間の国際協力が重要な外交イシューとして認識されることはなかった。また、政府内における縦割りの国際政策体制において、外務省とCLAIRを管轄する総務省（旧自治省）との連携は緊密ではない。従来、外務省は日本国内の自治体の国際活動への関心が薄く、在外公館レベルにおいて個別の事例に対する対応はあったものの、制度的には機関委任事務から法定事務となった旅券発行に関して都道府県レベルとのつながりを細々と維持してきたにすぎなかった。

このような状況が長年続いてきた中で、これまで自治体による国際協力活動に関心を示してこなかった外務省が、姿勢を一転させて自治体との協働の模索を試みるようになったことは注目すべき点であった。2006年8月、麻生外務大臣（当時）のイニシアティブにおいて、大臣官房内に外務省と国内の自治体との交流を深めるために「地方連携推進室」が設置された。

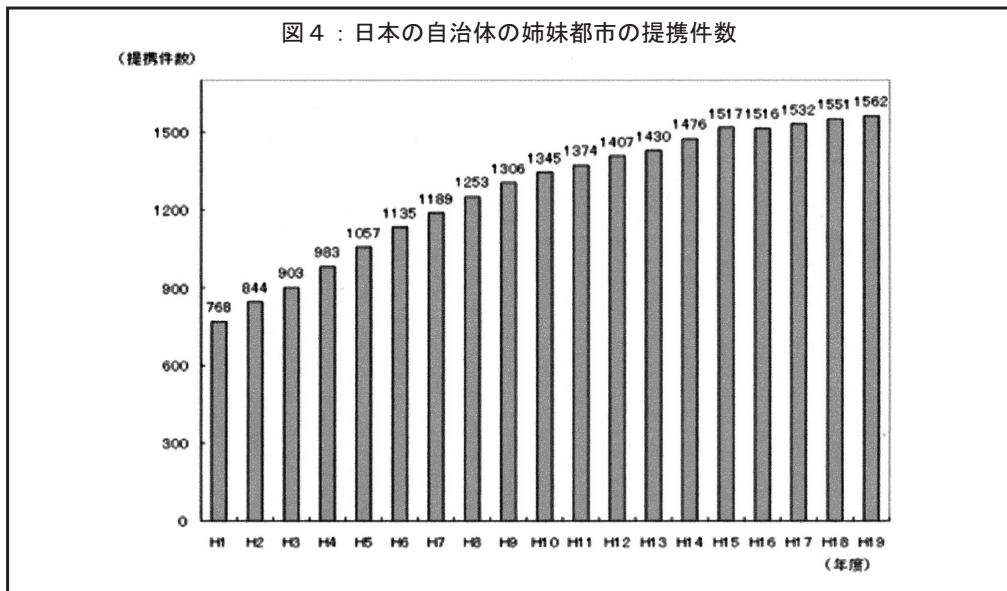
世界的な分権化とグローバル化の流れの中で、国家が国際協力を独占的に担う時代は終わろうとしている。そこで、分権化時代において、新たな国際協力との担い手として期待が増大する自治体との連携を発展させるために、総務大臣経験者でもある麻生外相の肝いりで外務省に設置されたのが地方連携推進室であった。地方連携推進室では、在外公館の大使公邸を自治体に開放し、自治体が海外で開催する物産展などの行事に活用するなどの海外活動での便宜供与

や、外務省から自治体への海外情報提供、国際会議の誘致などの面で自治体との連携を深める活動を行っている¹⁰⁾。しかし、地方連携推進室は、他の部署に所属する職員の臨時的寄せ集めに過ぎず、本来の業務の傍らで活動してきた。また、外務省の他の部署における地方連携推進室の活動への認知度や重要性に関する理解が高いとは言えない状況にある。

一方、自治体の側から見れば、長年外務省との希薄な関係が続いてきた経緯もあり、外務省の自治体に対する積極姿勢への転換に対しても懐疑的な見方が残っており、様子見の状況も残っている。

2. 3 地方分権型国際協力 (Coopération décentralisée) への関心の高まり

これまでわが国において、自治体間の国際協力における中心的な枠組みとして理解されてきたのが姉妹都市 (英: Sister City, 仏: Jumelage) であった。しかし、近年では世界的に見ても、姉妹都市協力という自治体の国際交流・協力形式には陰りが出始めている。特に、わが国のように自治体が財政難に喘いでいる状況においては、長期的で継続的な関係維持を前提とする姉妹都市提携の新規協定数が伸び悩むにとどまらず、既存の提携協定の見直しが行われ、姉妹都市提携の解消に至るケースまで散見されるようになった。



(出典) 自治体国際化協会HP (<http://www.clair.or.jp/cgi-bin/simai/j/00.cgi>, 2008年8月22日アクセス)

わが国の場合、平成の市町村合併により、一つになった自治体の内部で姉妹都市を結ぶパートナーの国や地域が重複するケースも見られ、一部の自治体では姉妹都市提携の整理・解消が実施された。加えて、財政難の中、自治体の国際活動に住民の厳しい目が注がれるようになった。

そこで、ヨーロッパ諸国では、必ずしも従来の姉妹都市関係に拘泥せず、自治体の事情に合わせて、より柔軟に自治体間で協力を実施することができ、相互の利益や交流の拡大を目指すために「地方分権型国際協力」(仏語でCoopération décentralisée、以下、分権型協力)¹¹⁾ という

枠組みが注目されるようになった。

分権型協力は、姉妹都市協定を結んでいない場合でも、自治体の間でより柔軟に交流し、必要に応じた協力をを行うことによって、国レベルの国際協力においては行き届かない、住民生活の向上や国際理解を発展させるだけでなく、その先に経済的な実益も視野に入れて国際活動を展開できるところに最大の特徴がある。また、政府レベルの国際協力とは異なり、住民への説明責任が重視される自治体のガバナンスにおいては、自治体の国際協力は外交目的や慈善事業ではなく、相互の利益実現が強く求められる。分権型協力は、分権化後の自治体の国際政策の発展が期待される領域である。現代世界において、グローバル化の恩恵をより公平な形で享受するためにも住民同士の顔の見える直接の交流や協働の拡大は重要な意味を持つ。そして、分権型協力の本格的な進展のためには、政治的意思と縦割り行政を超えた政府全体での理解と後押しが不可欠となる。

3. グローバル・パートナーシップにおける自治体の役割と期待

3. 1 分権化の歩みと分権型協力の系譜

先進国、途上国を問わず、現在、世界中で進められている分権化の展開によって、今後さらなる国（中央政府）から自治体への権限と財源の移譲が予定されている。

わが国においては、地方分権一括法（2000年）の施行による機関委任事務廃止、その後の三位一体の改革によって、紆余曲折を経ながら国庫補助金、地方交付税の削減、財源移譲が実施されたように若干の成果は現れつつある。ただ、それは権限・財源移譲のはじまりにすぎず、中央省庁の抵抗もあり依然として分権化の進捗は遅々としている。とは言え、多くの問題を抱えながらも、分権化の大きな流れ自体に逆行することはもはや不可能の趨勢になっている。分権化による権限と財源の移譲の進展と共に、これまで国家が中心となって行ってきた国際協力（災害緊急支援も含めて）の分野においても、今後、自治体に対する役割と期待が増していくことが予想される。

現在のところ、わが国の自治体の間に国際社会の一員として国際貢献の担い手となるという意識が広く共有されているとは言えない。しかし、これまで自治体が行ってきた姉妹都市提携に代表される文化交流の枠組みを越えて、パートナー自治体間相互の利益を模索しながら国際貢献を実現するという課題に取り組むことは、少子高齢化の時代を迎えた自治体住民の生活とも無縁の話ではない。介護、医療、農林水産分野等での従事者不足の深刻化が一例にあるように、人の移動の自由化を進めながら人材不足を補い、地域の市場、経済、社会インフラを維持するという観点において、国際政策は自治体行政の根幹にも関わってくるイシューとなることも予想される。その意味では、世界的な分権化時代におけるグローバル・パートナーシップを考えようとするれば、自治体を抜きにして議論を行うことはできないはずである。

これまで、先進国と途上国の間だけでなく、先進国同士もしくは途上国同士の間においても、自治体間国際協力である分権型協力が活発に展開されてきた。途上国向けの国際援助においては、1990年代のドナー諸国による市民社会支援に表われたように、国家以外への支援が拡大する中で、開発主体としての国家の地位の相対化が始まった。その流れの中で、援助の主たる受益者とされる貧困層への支援を強化するために、より地域に密着した援助を行う上で自治体の役割が注目されるようになった。

折しも、国内で分権化が進展する時期と重なり、中央政府から（不十分なながらも）権限と財源移譲が行われ始めた状況において、国際協力アクターとしての自治体により大きな期待が集まろうとしている。分権型協力は、自治体間のパートナーシップに限定することなく、ドナー諸国の援助機関、国際機関、NGOとの連携に拡大している。国家間関係に比較すると、自治体間のパートナーシップは安全保障上の摩擦がないだけに、より水平的で多面的な関係の構築をもたらす可能性がある。パートナーシップにおける関係性の変化という側面においても、グローバル・パートナーシップにとって自治体は重要な存在であると言える。

分権型協力の進展によって、グローバル・パートナーシップを構成するアクター間の関係が変化する可能性も否定できない。従来のグローバル・パートナーシップに関連する多くの議論においては、アクター間関係の対等性を強調する一方で、暗黙の前提として国連などの国際機構や主要国の政府を中心として、その周辺に對置される多国籍企業、市民社会などのステークホルダーとのネットワークが拡大、深化していくような硬直したイメージが定着してきた。関係の水平化が強調される一方で、パートナーシップを論じる上でも、「中心一周辺」（「上一下」）の固定化された非対称的な関係が暗黙のうちに前提とされてきた。

しかし、自治体の国際協力への取り組みの展開を通じて、パートナーシップを構成するアクターの多様化だけでなく、ネットワーク自体の性質の変化にも注目する必要があるだろう。政府や国際機構と自治体との間の関係が、垂直的なものからより水平的なものへと変更される可能性がある。グローバル・パートナーシップが発展する中で、脱中心化し、脱階層化したウェブ状の国際協力に関わるアクターによって構成されるネットワークが生まれることが期待される。ドゥルーズ（Gille Deleuze）とガタリ（Félix Guattari）によって提起された概念を借りれば、樹木状のネットワークから「リゾーム」¹²⁾ 的關係への変容である。

3. 2 分権型協力におけるフランスの状況

ここでは、分権型協力を外交ならびに援助政策上の重要イシューと位置づけて、政府を挙げて積極的に取り組むフランスの事例と比較しながら、わが国における自治体の国際協力活動の現状と課題について考えてみたい。

フランス政府は、分権型協力を次のように定義している。

『分権型協力とは、自治体（州、県、コミューン）が単独、もしくは複数で、共通の利益の下で、約束の取り交わしによって、外国の自治体と結びつく事業である。分権型協力には、先進国の自治体間、南北間、東西間の組み合わせがある。活動分野は、経済・文化的発展だけでなく、緊急人道支援も含まれ、（公式な）協定の締結は必ずしも必要としない（下線は筆者）。』¹³⁾

フランスの自治体による国際交流・協力の始まりは、第二次世界大戦後、それまで敵国として戦火を交え続けてきたドイツとの恒久的な平和を目指す試みの一環として開始された。このようにヨーロッパの平和構築を目的として開始された自治体間協力は、おのずからわが国における友好や文化交流、後に国際化、在住外国人問題への取り組みを中心に行ってきた自治体の国際政策とは異なる性質を持っていた。

フランスの自治体国際活動は、ヨーロッパの国々との連携を模索する中で、姉妹都市や都市間協力を通じて発展してきた。次いで、グローバル化時代において、国際社会として取り組む

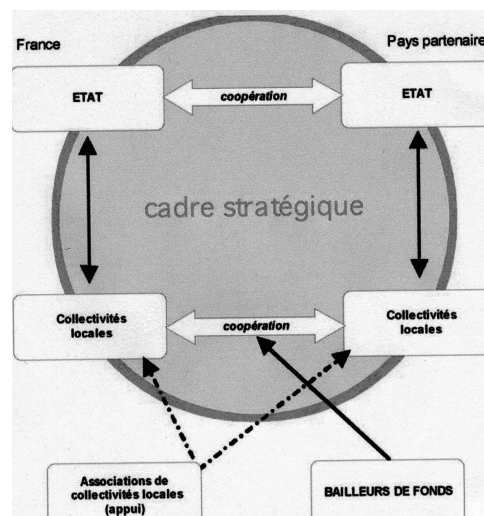
課題において、政府や市民社会、国際機構との仲介者・協働者としての役割も期待されるようになった。さらに、世界的な分権化の波が自治体の国際協力の意味を必然的に高めた。共通の課題を抱える自治体同士の連携の重要性が認識された。

やがて、フランスでは1960年代のアフリカの早魃を契機に、自治体が友好平和の役割だけでなく、国際協力のアクターとしての自覚を強め、東ヨーロッパにはじまり、植民地以来の関係を維持するアフリカを主な対象地域として、自治体レベルでの途上国支援を拡大していった¹⁴⁾。

フランスでは、1980年代に入り分権化が進む中で、自治体を国際協力の重要なアクターと認識し、それにふさわしい制度作りを進めようとしてきた。1992年の自治体行政に関する法律制定により、自治体（州；Région、県；Département、コミューン；Commune＝日本の市町村に相当する基礎自治体）は、中央政府の外交政策に抵触しなければ外国の自治体と自由に協力協定を締結できることが明文化された¹⁵⁾。この1992年法により、自治体が法律上も国際協力の正式なアクターとして認められた。そして、自治体の国際協力を管轄する機関として、「全国分権型協力委員会」（Commission nationale de la coopération décentralisée : CNCDC）が創設された¹⁶⁾。1992年法以前にも、フランスの自治体は実質的に国際協力を行ってきたが、国際協力アクターとしての法的な後ろ盾がない状況の中で、自治体は手探りで国際政策を継続しなければならなかった。

このように、1992年法がフランスの分権型協力を大きく発展させる契機となった。また、2005年の法律（提出者にちなんで通称Oudin法）では、分権型協力における水利分野への優先実施を定めた（Tulard : 25）。さらに、2007年の法改正（通称Thiollière法）によって、地方自治法（Code général des collectivités territoriales）の修正も行い、緊急災害時などの場合にフランスの自治体が外国の自治体に対して緊急の人道援助、財政支援を行うことを可能とした¹⁷⁾。2004年にインドネシアで発生した地震と津波による甚大な被害に対する迅速な対応が求められる中で、法改正の必要性が認識されるようになった。この法改正により、フランスにおいては国際協力アクターとしての自治体の権限が拡大、柔軟化され、存在感を増した¹⁸⁾。

図5：フランスの国際協力政策における戦略的枠組みの概念図



(出典) Direction générale de la coopération internationale et du développement (2007), p.65.

このように、フランスの外交・援助政策において、政府レベルでも分権型協力は重要政策の一つと位置づけられるようになった。特に、植民地時代以来、フランスの外交に大きな比重を占めるアフリカ政策においては、自国民の保護、経済的利益、政治関係においても重要な意味を持っている¹⁹⁾。

フランス外務省(MAEE)は、分権型協力における自身の役割を自治体間の協力の触媒となることと規定した。外務省としての関心は、自治体による分権型協力を国家の外交政策に調和させることである。現時点では、対ヨーロッパ以外の地域におけるフランスの分権型協力は、ブルキナファソ、マリに偏重しており、今後地理的な多様化が必要であると認識している。フランスの政府開発援助(APD)全体における比重は小さいものの、質的には重要な意味を持っている²⁰⁾。

フランス政府の自治体協力重視の姿勢の表れとして、分権型協力への支援強化のために、2006年の政令により、前述の全国分権型協力国家委員会(CNCD)を首相直轄機関(主たる責任者は、国際協力担当)とした。CNCDは、外務省、内務省を中心とした関係省庁と自治体間における分権型協力の調整を行う専門機関と位置づけられた²¹⁾。分権型協力における内務省や県庁の役割は、国際協力活動における自治体の逸脱を防ぐためのブレーキ役と位置づけられている(Tulard : 59-60)。

フランスの自治体間の国際協力政策における一番の特徴は、国際協力に取り組むフランスの自治体に対して、分権型協力を支援するために外務省が補助金(Cofinancement)を支出する制度が創設されたことである。自治体協用に要する費用の50%(自治体自身が支出する額と同額)を上限として、自治体からの申請に基づいて審査を行い、政府間レベルの援助よりも比較的短い時間で審査が行われ、案件が実施できるよう配慮している(書類提出から案件の開始まで約10ヶ月)。補助金申請書類は、まず県庁に提出され、次いで外務省に送られる²²⁾。分権型協力の案件の決定・実施において決定的な影響力を及ぼしているのはフランス外務省である²³⁾。

フランスでは、政官一体となった分権型協力の推進により、法・制度整備が進み、外務省から自治体の国際活動への補助金も急速な拡大傾向にある。フランスの政府開発援助(APD)全体(約80億ユーロ)に占める割合はまだごく少なく(1150万ユーロ、2007年予算)²⁴⁾、量的なインパクトは依然として小さいものの、援助様式の多様化という点において質的には重視されている。

2006-08年において、フランス政府は分権型協力に対する補助金事業として、ブルキナファソ、マリ、セネガル、チュニジア、アルジェリア、マダガスカル、ヴェトナム向けの案件に関してパイロット補助金事業を開始した。ブルキナファソの自治体との分権化協力への補助金は、約96万ユーロ(約6億3千万C F Aフラン)に上った。補助金が支出された案件の内訳は、コミュニケーション制度支援(29%)、研修(14%)、教育(43%)、地方開発案件(14%)であった²⁵⁾。

フランスにおいては、ヨーロッパ以外でみると植民地時代以来の歴史的な結びつきを維持するアフリカ諸国の自治体との国際協力が盛んに行われているが、双方の思惑の違いや政府レベルでのODAに比較するとかなり小さい援助額にとどまっているなどの課題がある²⁶⁾。

フランス国内での分権型協力に関する政治的障害は少ない。与党の国民運動連合(UMP)と野党の社会党(PS)との間に分権型協力に関する意見の対立はない。分権型協力の定義と自治体の権限を明確にした1992年法が制定されたのは、ミッテラン社会党政権の時代であった。フランス自体の分権化も社会党政権時代に本格的に開始されたものである。

当初、わが国と同様に外交の独占を損なうことを懸念し、分権型協力に消極的であったフランス外務省も方針転換し、外交の独占に固執するよりも、むしろ自治体にもフランス外交の一翼を担わせながら、国内では批判もあるアフリカ政策への理解と支持を得るために積極的に分権型協力を推進するようになった。フランスにおいても国民に対する自治体の海外活動への理解と協力を得る努力が求められている²⁷⁾。現在では、フランス政府は分権化や分権型協力の成功はフランスの自治体の能力強化につながるという姿勢を取っている (Tulard : 107)。

このように、わが国とは異なり、フランスにおいては、分権型協力に対する政府レベルでの大きな理解と後押しがあり、政治的・行政的抵抗勢力はほとんど存在しないと言える。自治体の国際協力を管轄する外務省と、フランスの自治体行政全般を管轄する内務省との協力関係の中で進められており、自治体国際協力に関してはわが国で見られる縦割り行政による弊害は顕著ではない²⁸⁾。

フランス政府の分権型協力の制度整備によって、人口5000人以上の3250の自治体 (州、県、コミューン、ならびに自治体の連合体) が分権型協力に取り組み、115の国の自治体と6000に上る案件を実施してきた。人口10,000人以上のコミューンでは、2005年の自治体レベルでの国際協力に関する支出は5040万ユーロに及んだ (前年は4540万ユーロ)²⁹⁾。

国外での協力活動において、地域的に最も協定が多いのがアフリカ諸国である (2007年現在460件の協定のうち、対ブルキナファソ、マリ、セネガルの三国だけで260件程度に及ぶ)³⁰⁾。外務省からの分権型協力に対する補助金の使途においても、サブサハラアフリカの自治体との国際協力に向けられたものが過半数 (57%) を占めた³¹⁾。分権型協力は、新たな政治的活動の場や、市民社会の活性化をもたらすことに貢献している³²⁾。フランスでは、途上国向けの分権型協力における3つの優先事項として、地方制度整備、水利事業、IT関連事業が挙げられている (Tulard : 86)。また、急速に都市化が進む途上国の都市問題への分権型協力の対応を重視している (Tulard : 103)。

3. 3 分権型協力における日本の状況

わが国とフランスとの分権化型国際協力の実施体制における最大の違いは、フランス政府においては自治体の国際活動が外務省の管轄において積極的に実施されているのとは対照的に、わが国では国内の自治体を管轄する総務省 (旧自治省) が主たる実施機関となっており、外務省における分権型協力に対する関心が低い状態にとどまっていることである。現在までのところ、わが国では政府、政治家の間で分権型協力に関して政策イシューとしての認識自体が存在しない。

外交や国際協力における自治体の貢献を得るために、外務省は地方連携推進室を設置したものの、現在においても省内での存在感は薄く、自治体の国際活動の重要性に関する認識はほとんど共有されていない。これまでのところ、外務省においては外交の独占を手放すことへの懸念もあり、自治体の国際活動を外交上の重要政策と位置づけるような認識は共有されていない。

わが国において縦割り行政の弊害が指摘されて久しいが、分権型協力においても例外ではない。分権型協力は、省庁間の連携が重要となる分野であるが、外務省、総務省 (旧自治省)、国際協力機構 (JICA)、CLAIRの緊密な連携が必要とされる分野においては、縦割り行政による弊害が最も顕著になる。これまでのところ、外務省地方連携推進室とCLAIRとの直接的協力は少ない。一方、CLAIRとJICAとは一部の研修員受け入れ事業において協力を行ってきた³³⁾。

また、政治家にとっても自治体の国際協力についての関心は薄い。一般的に、外交は票にならないと言われる中、国際協力自体への関心も薄い中で、政治家にとっては自らの選挙区において、財政難にあえぐ自治体が新たな外交・国際協力アクターとなることに関心を見出すことはない。大都市圏以外の地域における国会議員、地方議員の双方においてこの傾向は顕著である。その結果、自治体の国際政策を担当する部署への議員からの問い合わせもほとんどなく、国際政策の応援団となるような地方議員はいない³⁴⁾。

現時点では、わが国における途上国との分権型協力に関しては、アジア諸国の自治体との関係において、視察や研修員受け入れを中心とした技術協力が継続されてきた（自治体職員協力交流事業）。しかし、自治体の研修員受け入れ件数も近年は先細っている³⁵⁾。

わが国も含めて世界全般で見られる傾向として挙げられることは、自治体をステークホルダーとする国際協力のあり方が一つの転換期に差し掛かっているということである。それは自治体間国際協力を積極的に推し進めるフランスにおいても同様である。

フランスにおいても、従来の姉妹都市交流に対する疑問が指摘されている。第一にその効果に疑問が投げかけられている。次に、姉妹都市交流が市長、幹部などの特定の個人の人間関係に依存する部分が大きくなり、活動が自己満足的なものに向かう傾向が指摘されている³⁶⁾。その結果、近年では従来の姉妹都市交流の意義や効果が疑問視されることが多くなり、新規の姉妹都市提携が停滞している。

両国ともに分権化を進める中で権限に見合う財源の移譲が進まず、財政難の中で直接的に自治体の経済的活性化に直接貢献しない文化交流ベースの関係に対する見直しが行われるようになった。わが国の場合は平成の大合併により、行政区画が広域化した上に、人員削減を進める自治体にとって姉妹都市を維持すること自体が大きな負担であると共に住民への説明責任を果たすことが難しくなったと考えるようになった。大都市圏を除く自治体の国際化予算の減額は顕著で、中には予算削減数値目標（40%カットというケースも）が課される自治体の国際政策にとって厳しい状況が続いている³⁷⁾。

図6：中津江村地球財団（鯛生金山観光センター内）



（出典）筆者撮影（2008年3月17日）

実際のところ、市町村合併を機に姉妹都市提携の解消を行う自治体が見られている³⁸⁾。わが国の自治体として、唯一のサハラ以南のアフリカの自治体との姉妹都市提携を結んでいた大分県中津江村（メヨメサラ市：カメルーン）は、2005年の日田市との合併を機に姉妹都市提携を解消した³⁹⁾。

このような状況において、国際交流は多くの自治体で縮小傾向にある。自治体の国際政策をめぐる環境の悪化に歯止めがかからない中で、地方連携推進室設置後の外務省の自治体への歩み寄り、自治体の中でも前向きに評価される一方で、画餅にとどまっているという批判もある。国際化関連予算が厳しく切り詰められている自治体にとって、自治体の外交や国際協力への貢献に期待する外務省の理念や基本方針には賛同しながらも、スローガンだけでなく、財政的措置を伴う制度が整備され、新規事業に回す財源が確保されなければ具体的なアクションを起こせないというのが実状である⁴⁰⁾。

4 むすびに代えて

小稿では、グローバル・パートナーシップを構築するための重要なアクターとして期待が高まる自治体の役割や課題に注目して議論を行ってきた。まず、グローバル・パートナーシップの発展のための自治体の重要性に関して、これまで必ずしも十分に研究が行われて来なかったという問題意識から議論を開始した。次に、自治体の国際協力の沿革を整理し、姉妹都市交流に限定されない幅広く、柔軟な取り組みとして、分権型協力という考え方について紹介した。

姉妹都市交流というこれまでの自治体間の国際協力の中心的な役割を果たしてきた事業に対する疑問や見直しの動きが見られるようになった現在の状況において、より緩やかで柔軟な自治体の国際協力活動の重要性が増している。最後に、分権型協力に関して政府の重要政策として政官挙げて協力して取り組むフランスと、政治家の無関心と縦割り行政の中で、関係省庁と自治体との間の不十分な連携の中で文化交流にとどまるわが国の状況との比較を通して、今後の自治体の国際協力における課題を指摘した。

地方政府としての自治体の活動分野は中央政府と同じように多様である。しかも、基礎自治体である市町村（フランスではコミューン）においては、自治体行政は住民生活に直結するため、住民への説明責任をより具体的、かつ明確な形で果たさなければならない。そして、国際協力に関しては、観光、インフラ整備、スポーツ、医療、公務員研修、文化交流、外国人居住者、教育、域内産品の輸出など、広範な自治体行政の領域に関わっており、担当省庁間の縦割り行政や自治体内部でのセクショナリズムの弊害が顕著に表れる活動領域でもある。

現在、中途半端な三位一体の改革の末に訪れた財政難により自治体の国際活動の縮小が起こっているが、少子高齢化、グローバル化を迎えた日本社会において、長期的な視野に立てば近い時期に自治体の国際政策は軽視し続けることのできない課題として再浮上してくるだろう。それ以前に、貿易立国であるわが国において、どのような産業、職業的な立場にあっても、専門分野・管轄地域に限定されない広い視野で物事を理解し、行動することは避けて通ることはできない。

別稿⁴¹⁾では、分権型協力が自治体間の社会・経済レベルでの相互支援関係の構築にとどまらず、政府レベルの国際協力、国内・国際政治にも影響を及ぼしていくのではないかという問題意識に基づき、その傾向が見られつつある西アフリカのブルキナファソに関する事例研究を行う。ブルキナファソは、西アフリカ諸国の中で、分権化、そしてその進展に伴って急速に発展している分権型協力の先進モデルとされている国である。アフリカにおいて、社会に様々な変化をもたらす可能性を持つ分権型協力のプロセスに関してブルキナファソの事例を通して考察したい。

※小稿は、文部科学省科学研究費補助金（研究課題名：地方分権化時代における西アフリカの地方政治の変化と課題、若手研究B、課題番号19730120）の支援による現地調査・資料調査によって公刊することができました。記して感謝申し上げます。

【参考文献・法令】

- 功刀達朗、内田孟男編（2006）『国連と地球市民社会の新しい地平』東信堂。
江橋崇編（2008）『グローバル・コンパクトの新展開』法政大学現代法研究所。
外務省（2008）『地方連携アクション・プログラム』。
- Ambassade de France au Burkina Faso（2007）, *La coopération décentralisée Franco-Burkinabé par l'Ambassade de France*, Ministère des affaires étrangères et européennes.
Association des régions du Burkina Faso（2007）, *Coopération Décentralisée*.
Deleuze Gille, Félix Guattari（1980）, *Mille Plateaux*, Éditions de Minuit, Paris.
Direction générale de la coopération internationale et du développement（2007）, *Coopération décentralisée et développement urbain*, Ministère des affaires étrangères et européennes.
Tulard Marie José（2006）, *La coopération décentralisée*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.
Communiqué de presse, Adoption de la loi Thiollière. Un cadre solide et sécurisé pour l'action extérieure des collectivités territoriales, Ministère des affaires étrangères et européennes, le 25 janvier 2007.
Décret No.2006-529 du 9 mai 2006 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée et modifiant le code général des collectivités territoriales, Journal Officiel No.109 du 11 mai 2006.
Loi d'orientation No.92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Journal Officiel No.33 du 8 février 1992.

【註】

- 1) アナン国連事務総長（当時）の都市・地方政府連合（UCLG）におけるスピーチ（2005年9月10日）（<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=newsD.asp&L=EN&ID=90>、2008年3月13日アクセス）
- 2) 国連グローバル・コンパクトに関しては、野村彰男「日本における国連グローバル・コンパクト発展への課題」（『国連と地球市民社会の新しい地平』功刀他編、178-197頁）、『グローバル・コンパクトの新展開』（江橋編）、国連グローバル・コンパクトホームページ（<http://www.unglobalcompact.org>、2007年8月31日アクセス）を参照。
- 3) 国内では、川崎市役所の取り組みが知られている（<http://www.city.kawasaki.jp/30/30kokuse/home/gc/gc01.html>、2007年10月30日アクセス）。グローバル・コンパクトをより地域の事情を反映させた川崎市独自の取り組みが「かわさきコンパクト」であり、市内の企業や事業所へ参加の呼びかけを開始した。しかし、2008年1月現在、他にグローバル・コンパクトに参加する日本の自治体は現れていない。川崎市は各地区にて市民向け説明会を開催し、「かわさきコンパクト」に参加する意義として、世界基準としてのグローバル・コンパクトへの参加を通じてこれまでの事業や活動を振り返ることができる利点をアピールしていく。また、川崎市は組織の社会的責任（SR）の国際標準として準備が進められている、ISO26000（http://eco.goo.ne.jp/business/event/env_report/web_sympo2006/report02/001.html）取得の環境を整える

上でも、「かわさきコンパクト」の重要性を主張する方針である。しかし、グローバル・コンパクト、ならびにかわさきコンパクトは、環境分野だけでなく、人権や労働問題など多面的な取り組みであるため、中央官庁の縦割り行政、自治体内のセクショナリズムによる協力体制整備に遅れが見られる。「かわさきコンパクト」を立ち上げたものの、その取り組みは環境分野を中心として行われており、人権、労働などを管轄する他の部局の反応は鈍い。川崎市役所で「かわさきコンパクト」を主導する環境局では、市長のイニシアティブに基づき、引き続きメーリングリストなどで市役所内での情報伝達をしていく予定である（川崎市役所環境局でのインタビュー、2008年2月1日）。

- 4) 『朝日新聞』（西部本社版）2008年7月29日。
- 5) わが国における姉妹都市提携の定義は、財団法人自治体国際化協会（CLAIR）によれば、両首長による提携書があること、交流分野が特定のものに限られていないこと、交流に当たって議会の承認を得ていること（予算措置が必要であるため）、の3つの要件を全て満たしている自治体間の提携としている。CLAIRホームページ（<http://www.clair.or.jp/j/simai/qanda/ans01.html>、2008年1月16日アクセス）。
- 6) CLAIRホームページ（<http://www.clair.or.jp/j/sien/index.html>、2008年3月26日アクセス）。
- 7) CLAIRホームページ（<http://www.clair.or.jp/>、2008年2月5日アクセス）。
- 8) CLAIR支援協力部国際協力課でのインタビュー（2008年02月28日）。
- 9) 外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/zaigai.html>、2008年03月21日アクセス）。
- 10) 外務省地方連携推進室の活動に関しては、『地方連携アクション・プログラム』（外務省、2008年1月）、を参照。
- 11) *Coopération décentralisée*という概念は、自治体主導の協力を意味し、活動の場が必ずしも国外に限定されるものではないが、小稿では国際協力を第一に念頭に入れて論を進めていく。「地方分権型国際協力」という訳語は、自治体国際化協会（CLAIR）編『仏和・和仏自治用語辞典』（増補改訂版、2002年）に従った。なお、CLAIRでは地方分権型国際協力に関しては「姉妹自治体の提携以外の交流」も含める国際協力と分類している。
- 12) 「リゾーム」概念は、「樹木」と対比されながら論じられている。「樹木」とは、根から茎、そして枝、葉へと分岐していく思考のイメージである。つまり、二分法による細分化、区別化によって理解を図る近代科学、近代の思考方法そのものを指している。一方、「リゾーム」とは「樹木」における始点や終点、極（局）や中心を持たない、線によってのみ構成されるn-1で表される多様体とされ、常に複数の状態で存在し、二分法によって単純な要素に還元することができない。Deleuze Gille, Félix Guattari(1980), p.11, pp.13-15,27-28,30-31,p.274.
- 13) フランス外務省ホームページ
（http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=9485、2007年8月16日アクセス）。しかし、後にフランス政府は分権型協力開始に際して提携締結（Convention）を推奨するように方針転換した（Tulard：18）。
- 14) *Coopération décentralisée et développement urbain* (2007), pp.18-22.
- 15) Art 131, Loi d'orientation No.92-125 du 6 février 1992.
ただし、外国政府とフランスの自治体との間の協定は禁止されているが、国際法主体でもある連邦国を構成する州との協定は可能と規定されている（Tulard：22）。
- 16) Art 134, Loi d'orientation No.92-125 du 6 février 1992.
- 17) Communiqué de presse, Adoption de la loi Thiollière, le 25 janvier 2007.
- 18) フランス＝ブルキナファソ分権型協力に関する国際大会（Assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé, 6-7 décembre 2007, Ouagadougou）での、フランス外務省からの代表Antoine Joly氏（自治体対外活動局）のスピーチ（2007年12月6日）。
- 19) しかし、フランス外務省の中にも個人的には分権型協力については懐疑的な意見を持つ職員がいな

いわけではない。まず、分権型協力は開発における評価の方法が難しく、成果を測ることができない。さらに、従来のフランス開発局の活動との二重援助行政に陥る可能性もあるという否定的な見方もある（駐日フランス大使館でのインタビュー、2008年2月1日）。

- 20) Antoine Joly氏のスピーチ（2007年12月6日）。
- 21) Décret No.2006-529 du 9 mai 2006.
- 22) フランス外務省ホームページ（http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id_article=42083、2007年8月16日アクセス）。
- 23) フランスのLa Manche県からブルキナファソの分権型協力協会（MCD）に派遣されているGregory Enée氏とのインタビュー、ワガドゥグ（2007年12月3日）。
- 24) フランス外務省ホームページ（http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id_article=9490、2007年8月16日アクセス）。
- 25) *La coopération décentralisée Franco-Burkinabé par l' Ambassade de France* (2007).
- 26) *Coopération décentralisée et développement urbain* (2007) , pp.37-38.
- 27) Association des régions du Burkina Faso(2007), *Coopération Décentralisée*, p.16.
- 28) Communiqué de presse, Adoption de la loi Thiollière.
- 29) Tulard (2006), p.6. フランス外務省ホームページ（http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id_article=9487、2007年8月16日アクセス）。
- 30) *Ibid.*,
- 31) フランス外務省ホームページ（http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id_article=51549、2007年8月16日アクセス）。
- 32) *Coopération décentralisée et développement urbain* (2007) , p.25.
- 33) CLAIRパリ事務所でのインタビュー（2007年12月12日、パリ）。CLAIR支援協力部国際協力課でのインタビュー（08年02月28日）。
- 34) 宮崎県地域生活部国際政策課でのインタビュー（08年02月18日）。
- 35) 研修員受け入れ事業については、国から受け入れ自治体に対して一人あたり590万円支給されるが、地方交付税交付金の中に混ざって支給されるため、自治体側に補助金支給の実感がなく、時に自治体側からの疑念を引き起こしている。通常10月に公示し、自治体からの希望を勘案して受け入れ人数を決定するが、近年自治体の研修員受け入れ件数が顕著に減少している。その一方、明確な戦略に基づいて研修員受入を行う自治体も現れている。北海道登別市では、中国からの観光客誘致のため、中国の自治体の観光担当者の研修を実施するためのCLAIRへの斡旋要請を行い、研修員を受け入れた。CLAIR支援協力部国際協力課でのインタビュー（08年02月28日）。
- 36) *Coopération décentralisée et développement urbain* (2007) , p.23,25.
- 37) CLAIR支援協力部国際協力課でのインタビュー（08年02月28日）。
- 38) CLAIRにおいても姉妹都市解消事例について正確な実数を把握していないが、現実には合併を契機に姉妹都市提携が解消されるケースが出ている。CLAIR支援協力部国際協力課でのインタビュー（08年02月28日）。
- 39) 現在は2004年に設立された中津江村地球財団（理事長：坂本休、旧中津江村村長）が、民間ベースでのカメルーンとの交流事業を継続している。
- 40) 宮崎県地域生活部国際政策課でのインタビュー（08年02月18日）。
- 41) 「アフリカにおける自治体の国際協力の展開と課題—ブルキナファソの事例から—」『宮崎大学教育文化学部紀要（社会科学）』第20号、2009年、17-30頁。