

③「モンゴル国ウランバートル市自治体職員協力交流事業」

(①、②はJICA²国別特設コース、③はCLAIR³自治体職員交流事業)

札幌市では、1999年から5年間「パレスチナ都市自治体行政」研修、2002年から3年間「パキスタン民主化支援」研修、2001年から「モンゴル国ウランバートル市自治体職員協力交流事業」という地方行政研修による国際協力を実施している。札幌市では、それまで技術研修を多く実施してきたが、自治体行政部門については初めての研修であった。地方行政について、札幌市が独自にノウハウを有しているという意識はなく、この分野における国際協力向けの研修テキストもなかった。そのため、各部署の担当職員が札幌市の新人職員研修で使用しているテキストを参考にしながら作成した。

「パレスチナ都市自治体行政」、「パキスタン民主化支援」の国際協力を実施した際には、協力前に調査団を現地に派遣し、情報収集を行い相手地域のニーズを的確に把握するようにしている。

札幌市では、2002年に「札幌市国際化推進プラン」を策定し、その中で「都市ネットワークを積極的に活用し、「札幌の特徴を活かした国際協力を推進」するとしている。この目標に基づき、市に事務局を置き、これまで寒降雪都市が共有する様々な課題の改善に寄与してきた「世界冬の都市市長会」の活性化を図るとともに、環境問題等より広い分野での国際協力展開を目指している。このよう

に気候・風土が似ている地域が抱える共通の課題の克服を通じて、相互の地域の関係が深まることを意識した国際協力もある。ウランバートル市への国際協力は「世界冬の都市市長会」の会員であることがきっかけで開始されている。

2) 江別市

「コロンビア地方行政開発計画」

(JICA国別研修)

江別市では2003年よりコロンビア共和国(以下「コロンビア」という。)に対して「コロンビア地方行政開発計画」を実施している。地方行政の概要、住民参加、NPOとの関係等について市職員や外部講師による講義・討論、市内外での視察研修を実施している。地方自治制度について研修を行っている都市自治体は少なく、江別市でもカリキュラム編成の際に苦労している。都市自治体には、地域住民と行政の関係等運用面のノウハウの蓄積があるため、研修でも地方自治の制度面よりも運用面を重視した内容としている。

相手地域の実情を深く知るため、市職員の現地派遣も検討したが、治安情勢の関係で実現しなかった。コロンビアは石油、エメラルド等の資源が豊富である。しかし、ゲリラ等が多く治安が安定していないため、資源を活かしきれず、住民は安定した生活を送ることができていない。住民の所得が向上し、安定した生活を送るためには、自治制度の確立等地方行政の能力向上が必要である。

3) 滝川市

「アフリカ・マラウイ共和国・農業技術研修員受入事業・農業技術専門家派遣事業」

(JICA草の根技術協力事業・地域提案型)

滝川市では2000年度よりアフリカ・マラウイ共和国(以下「マラウイ」という。)に対し

² 独立行政法人国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency)

³ 財団法人自治体国際化協会 (Council of Local Authorities for International Relations)

て「農業技術研修員受入事業」、2003年度より「農業技術専門家派遣事業」という国際協力を実施している。「農業技術研修員受入事業」では、玉ねぎ、ジャガイモ、トマト等の畑作栽培技術、果樹栽培での接木・選定技術、仕入れや販売ルート確立のための農民組織の立ち上げ等を指導している。また、相手地域からの研修員の受入だけでなく、地元農家を専門家として現地に派遣し、滝川市で学んだ技術をフォローアップし、しっかりと現地に根付くように農業技術指導も行っている。

マラウイでは、慣行農法による非効率な栽培方法が定着していることや、道路が未整備のため農作物の流通が難しいという問題を抱えている。農業技術の改善を農民の自立に結びつけるとともに、農業経営が確立できるようインフラの整備、市場販売ルートの開拓、さらには豊作時に余る農産物の効率的な活用としての加工技術の導入等を図ることが次の課題となっている。

4) 高崎市

「5市間国際交流環境プログラム」(1996～2000年)及び「地球市民環境会議」(2002年～)の開催

高崎市では1996年から姉妹友好都市提携を結んでいる米国・バトルクリーク市、ブラジル・サントアンドレ市、中国・承德市、チェコ・プルゼニ市と共同で「5市間国際交流環境プログラム」を実施。2002年からは「地球市民環境会議」へと名称を変え、1年間に1都市ずつ持ち回り形式で開催し、地球規模で進む環境問題をテーマにインターン形式で学びあっている。参加者には一般市民も含まれ、市民の国際理解向上にも役立っている。

高崎市ではそれまで、上記4市と個別に姉妹友好都市交流を行っていたが、1990年に高

崎市制90周年を記念して開催された「第1回高崎サミット」において、1対1の交流から5市がまとまって姉妹友好都市交流を進めていくことが合意された。交流当初は文化・スポーツがテーマの中心であった。しかし、交流が深まるにつれ、地球規模の環境問題がテーマとして取り上げられるようになった。より具体的な問題解決のため、1996年から共同で会議を開催し、環境と人が共生する姉妹友好都市「地球市民の都市」を目指している。

5) 川崎市

「中国・瀋陽市環境技術移転促進事業」

川崎市は姉妹友好都市である、中国・瀋陽市に対して1992年から継続して「環境技術移転促進事業」という国際協力を実施している。瀋陽市は重化学工業を中心に発展してきた産業都市であり、大気汚染、水質汚濁といった環境汚染が深刻であった。川崎市では企業の環境技術と行政のノウハウを活用し、瀋陽市から研修生を受け入れ、実務専門研修を通じて環境技術向上の支援を行った。

また、川崎市では「アジア起業家村構想」を掲げている。これはアジアの都市と川崎市の間において、ビジネスや人的交流、起業家の育成を促進し、ビジネスチャンスの拡大を図るものである。それとともに、臨海部立地企業等が保有する環境関連技術の海外移転等による国際貢献を目指している。

6) 北九州市

①「中国・大連環境モデル地区計画・開発調査」

北九州市では、1996年から2000年まで「中国・大連環境モデル地区計画・開発調査」を実施した。中国の重要な工業・港湾都市である大連市は、急激な工業の発展や都市化により、大気汚染や河川の水質汚濁、廃棄物処理

等深刻な環境問題を抱えていた。このプロジェクトは大連市の一部をモデル地区に指定し、環境改善を行い 2010 年までに北九州市の水準まで環境改善を図ることを目的として実施された。これは、大連市の環境基本計画を 10 分野、200 施策にわたって策定したものである。

このプロジェクトの特徴としては、①都市自治体レベルの環境国際協力が、初めて総合的な環境 ODA 案件として国家レベルの国際協力に発展したこと、② ODA としては国 (JICA) と都市自治体の連携による初めての共同調査となったこと、③ 合計 5 件、85 億円の円借款に結びついたことが挙げられる。このことは、都市自治体による ODA を積極的に活用した国際協力展開の可能性を示した例と言える。

北九州市では、環境国際協力を都市経営の視点から、都市戦略として政策的に位置づけている。環境国際協力を更に進め、ビジネス展開まで想定している。しかし、その根底には深刻な産業公害に悩み、都市自治体、企業、住民が一体となって、克服してきた環境改善の知恵を、環境悪化に悩む国々の問題解決に役立てたいという強い意志がある。

②「韓国・仁川広域市 消防職員火災調査研修」

北九州市では、姉妹友好都市提携をしている韓国・仁川広域市に対して「火災調査研修」を 1998 年から継続して実施している。火災調査技術を修得して火災予防技術を向上することによって火災の減少を目指している。仁川広域市では消防設備等は北九州市と同等のものを整備しているが、火災調査技術の確立が十分でないため、火災件数が多いという状況にある。韓国では日本との建物構造に違いが

あることや、火災原因に電気火災が多いことから、現地の実情に即した研修内容に見直すため、現地にて研修をする必要性を感じている。

③アジア発展会議の開催

北九州市では、「アジアを牽引する拠点都市」を目標に掲げている。そして、更なる国際貢献の方向性を模索するため、世界銀行、アジア開発銀行等と連携してアジア各国の政府及び地方行政に関わる研究者を招聘し「アジア発展会議」を 2003 年に開催した。第 1 回目のテーマは「アジアの発展と地方分権」とし、アジア各国共通の問題を取り上げ、発表討論を通じてアジア各国の状況の把握とネットワークの強化を図っている。

北九州市は、アジアに近いという地理的特性を活かして海外諸都市との連携により、相互発展を図るという認識のもと国際協力を実施している。

(2) 国際協力の成果

1) 相手地域における成果

①環境改善

北九州市や川崎市が国際協力を実施した、大連市や瀋陽市は中国の環境モデル地区となる等大幅な環境改善が実現した。国際的な評価として、大連市では環境が大幅に改善され、2001 年には国連環境計画 (UNEP) から環境改善に著しい成果があった個人や団体に贈られる「グローバル 500」という賞を受賞した。1990 年に北九州市も同賞を受賞しており、世界で初めて姉妹友好都市同士の受賞となった。

高崎市が姉妹友好都市 5 市間と共同開催した「地球環境市民会議」では、10 月 27 日

を「地球市民の日」と定め、それぞれの地域において地球環境について考える日としている。

②消防技術の向上

火災調査の重要性が認識され、仁川広域市の消防本部に調査係、各消防署に調査専門員がそれぞれ新設された。また、北九州市の火災原因調査マニュアルを参考にした「火災調査原因記法」を作成し韓国全土に配布する等、相手地域において北九州市の火災予防の技術や知識が活用されている。

③地方行政の改善

ウランバートル市では、札幌市の都市サイン（案内板）を採用する等、行政施策の改善がなされた。このように相手地域における改善により、直ちに成果がもたらされる場合もある。しかし、この分野の国際協力は、研修を受けた人が日本の行政システムや行政技術に対する理解を深め、相手地域において行政システムや行政技術を改善していく中で成果が発揮されるものである。このため、国際協力直後の成果の把握は難しい。

④農業技術の向上

現地の農民が効率的な栽培方法への農業技術や考え方を徐々に習得し、収量増に向けて現地において実践しているということである。特に果樹栽培への関心が高く、剪定技術等の習得が収量増に結びついており、それを聞いた近隣農家が新規に果樹栽培を始めている。野菜・果樹栽培ともに、農民が自立するまでにはまだ時間がかかる見込みで継続的な支援が必要である。

2) 日本の都市自治体における成果

①地域住民にとっての成果

相手地域からの研修員が住民との各種の交流行事に参加することにより、住民が国際感

覚を身につけ、国際社会への理解を深める等の成果が挙げられた。その他には国際平和への貢献、地域への誇りを感じることができた等がある。

②都市自治体職員についての成果

自分の関係している業務内容について、相手地域の研修員の関心が高いことを知り、改めて業務の再確認や意欲の向上につながったことや、国際化を担う人材が育った等が挙げられた。

③地域経済全体についての成果

北九州市では、現地行政との関係構築や現地における知名度の向上により、環境関連企業の現地進出へのきっかけができ、地域の活性化に貢献したこと等が挙げられた。川崎市では瀋陽市との間において「川崎・瀋陽工業技術連絡会」が設置される等、企業間の自主的な交流が盛んになっている。

2. 都市自治体による国際協力の意義

都市自治体が国際協力に取り組む意義は次のように整理できる。

(1) 国際化に対応

外国企業の日本進出や地域住民の活動範囲の拡大等のグローバル化により、都市自治体の「内なる国際化」が進展している。国際交流や国際協力を通じて、異なった文化や習慣の違いを理解し合うことは地域の国際化につながり、内外の国際化に対応するための有効な手段である。

(2) 地域経済の活性化

相手地域との関係を深めていく中で、地域

振興策等双方の地域が有するノウハウを情報交換し、地域で活用することにより、新たなアイデア、技術、発想が注ぎ込まれ地域の活性化に結びつく。また、相手地域とのネットワークが構築されることにより、地場産業の国外における新たな市場拡大等による地域活性化も期待できる。

(3) 自治体職員の国際感覚の醸成

国際協力に係る業務を通じて得る情報、知識、経験は、都市自治体の地域経営における問題や課題解決においても活用することができ、より多くの選択肢をもたらすことが期待できる。

(4) 人道的支援

都市自治体においても、貧困、飢餓、環境破壊等地球規模の問題解決のため、人道的立場で応分の国際協力ができる。

(5) 国際平和への貢献

都市自治体が住民とともに、草の根レベルの国際交流協力の積み重ねにより、世界をより身近に感じることができ、民族の違いを超えた理解につながり、国際平和への貢献が期待できる。

(6) 国際協力ニーズの高まり

現在、多くの途上国において、何らかの形で地方分権化の促進が行われている。地域の発展の担い手として地方政府が果たすべき役割は分権化の進展に伴いますます大きくなっ

ている。しかし地方政府の現状は、公共サービスの提供や地域のニーズを反映した企画立案等の求められる役割を十分に果たしていない場合が多いため、地方政府の行政組織の機能強化が課題となっている。

そこで都市自治体が経験と人材を蓄積している分野において、経営管理やシステム作り等を含めたマネジメントのノウハウや自治体経営を含めた分野からの国際協力が強く求められている⁴。

3. 都市自治体による国際協力の特徴

都市自治体の国際協力には次のような特徴がある。

(1) 協力分野の特徴

都市自治体の国際協力は、環境保全、農業技術、都市計画、保健医療、文化財保護、教育等、都市自治体の業務領域における技術やノウハウの移転が中心であり、施設建設や高額機器の提供等の協力は非常に少ない。また、農業技術やまちづくりに関する共同研究等相互に利益のある事業も多く実施されている。これは、自治体は住民のために財政支出するという原則があるため、国際協力においても被援助者のみの利益ではなく、相互に利益があるような事業を取り上げるためである⁵。

都市自治体には制度構築に関するノウハウが少ないため、この分野での国際協力は難しい。しかし、都市自治体には「既存の制度

⁴ 武田長久「自治体の国際協力参加の重要性—自治体に期待される役割」国際協力機構（JICA）『地方自治体の国際協力事業への参加第1フェーズ』1997年10月、21頁。

⁵ 吉田均「地方自治体の国際協力」日本評論社、2001年、53頁。

を行政の現場でいかに運用するか」という行政技術やノウハウが蓄積されている。このため、制度構築に関する支援は国が行い、都市自治体が能力向上を支援するという役割分担をすることにより効果的な支援が実現できる。都市自治体は地方行政の現場における仕事の考え方や進め方を研修等で相手地域の職員に教えることができる。地域振興に関する支援は、都市自治体が最も得意とするところであり、農業や保健医療等の分野でのノウハウを積極的に支援・指導している。

(2) 協力相手地域の特徴

都市自治体による国際協力は、先進国と開発途上国の区別なく対象とし得るものであり、共通する課題について共同で研究し解決するという取組も広く行われている。

国際協力の相手地域は、姉妹友好都市提携、歴史的・経済的なつながり、地理的な類似性等が重視されている。一方、協力を望む地域であれば、予め特に限定せずに相手地域を選ぶという事例もある。

都市自治体の国際協力は多くの場合、国際交流から発展してきており、国際交流の深化の過程で、具体的な協力事業が形成されている。

(3) 政府関係機関との連携

多くの都市自治体では、国際協力の資金を得るため、JICAやCLAIRと連携している。また、都市自治体は業務の性質上、相手地域の情勢に関する情報が不足しており、どの地域がどのような支援を求めているか把握することが難しい。このため都市自治体は

国際協力を行うにあたり、JICAやCLAIR等国際的な情報が集積されている機関と連携している。これらの機関に相手地域との連絡調整の役割を担ってもらうことにより、都市自治体により国際協力に参加しやすい体制を構築している。

4. 都市自治体による国際協力の課題

都市自治体が国際協力を実施するうえで次のような課題がある。

(1) 自治体経営の戦略上の位置づけを明確にすること

政令指定都市については、国から国際協力推進大綱の策定を求められていることもあり、国際協力事業について基本構想や総合計画等で政策的に明確に位置づけられている。一方、その他の都市自治体においては、国際交流の推進については、基本計画等で掲げていても、国際協力については、明確に位置づけられていない場合が多い。

これは、国際協力が継続的な支援を必要とするため、人的・財政的な負担が重く、具体的なメリットを感じることができない都市自治体においては、国際協力を市の施策として明確に位置づけないためだと考えられる。都市自治体が国際協力を実施するにあたり、業務遂行上の根拠不足は、予算や人員の確保、事業の開始や継続の判断において足かせとなる。

国際協力を実施するにあたり、当該自治体において、国際協力を行う目的は何か、協力できる得意分野は何か、いかなる人材やノウハウがあるか等を踏まえた上で、国際協力事業のあり方、進め方を明確にしておく必要がある。さらに、国際協力事業を行うことによ

って、相手地域はもちろんのこと、自地域にとっていかなるメリットがあるかを明らかにし、それは自治体経営の戦略として位置づけしておく必要がある。地元企業の相手地域への進出により地域経済を活性化させる、国際的なネットワークの中核都市を目指す等の戦略も必要である。

(2) 相手地域の実情やニーズを的確に把握すること

都市自治体では、行政区域の経営が業務の中心となるため、国際社会の動向をつかむネットワークをもっておらず、国際社会の実態についての情報が入りにくい。そのため、都市自治体から主体的に国際協力を展開しにくい。

都市自治体が相手地域のニーズにマッチした国際協力をを行うためには、JICAやCLAIR等の国際機関や、草の根レベルの国際情報に精通したNGOと連携し、国際社会の情報を得ることが望ましい。

(3) 一方的な援助ではなく、互恵的な協力関係とすること

国際協力は、先進国から途上国への一方的な協力関係に限られるものではない。国際協力を実施する際には、協力される側への一方的な支援ではなく、協力する側にもメリットがもたらされる互恵的な国際協力を目指す必要がある。他の先進国の地域とも連携し、それぞれの相手地域の地域経営の優れた知識や経験等を学び自らの地域に活かすという視点も重要である。

(4) 相手地域における成果を十分に検証すること

都市自治体による国際協力の現状は、国際協力の成果が相手地域においてどのように発揮されているのか、協力内容が相手地域の実情に合っていたのか、という国際協力の事業評価が十分ではない。

都市自治体が国際協力を実施する際には、協力の効果的な実施のために事業の経過を検証しながら、目的と効果の評価を絶えず実施することが重要である。そして、相手地域の状況に応じて協力内容を修正する等柔軟に対応していくことが必要である。

国際協力については、直ちに成果が現れる協力分野もあるが、地方行政の改善等相手地域に根付き、成果が現れるまで時間がかかる協力分野も多い。国際協力が相手地域において、より大きな成果に結びつくためには、継続的な支援が必要である。相手地域における成果が一時のものでなく、持続的発展につながるものが最も重要である。

(5) 住民の参加を促し、他の機関と連携すること

都市自治体は国際協力事業を実施する際には、広報や啓発活動を通じて国際協力の意義や目的、地域への具体的なメリットについて住民に周知する必要がある。それとともに住民の国際協力への参加機会や、研修員との交流の機会を設ける等して、住民の理解と協力を得たうえで、主体的に国際協力を実施することが重要である。

また、効果的な国際協力をを行うためには、JICA、CLAIRはもちろんのこと、地

域における国際交流推進団体、草の根レベルの国際協力に精通したNGO、大学や研究機関等それぞれの得意分野を活かし、互いに連携することが望ましい。役割分担をすることで偏った支援にならず、より相手地域のニーズに合った効率的で効果的な国際協力に結びつくことが期待できる。

(6) 国際協力を担う人材を育成すること

都市自治体では、地域社会の経営という業務の性質上、国際交流や国際協力を経験している職員は非常に少ない。国際協力を経験しても、異動や昇任により他の職場に移ってしまうことで、経験やノウハウが蓄積されづらい。

国際協力を効果的・継続的に実施していくためには、国際協力業務により得られた経験やノウハウが継承されるような体制を整えることが必要である。

(7) 資金調達的手段を工夫すること

都市自治体は、深刻な財政難に直面し、行財政改革が重大な課題となっている。都市自治体の施策においては、地域住民の福祉向上施策が最優先とされている。そのため具体的な地域への効果が見えにくい国際協力事業についての、政策上の優先度は低くならざるを得ない状況にある。

都市自治体はJICAやCLAIRと連携し、国際協力を実施するケースが一般的である。現行体制下では、ODA事業への計画段階での参加は難しい。仮に協力できたとしても下請けの一つとして埋没してしまい、都市自治体の意見が反映されず、独自性が発揮

できないという疑念がある⁶ため、都市自治体はODAを積極的に活用していない。ODA資金の活用手続きを容易にし、ODAの現場でも都市自治体の主体性が発揮できるような体制を整え、都市自治体の国際協力への意欲を後押しすることが必要である。

おわりに

地方分権の進展により、本格的な地域間競争の時代に突入したと言われている。都市自治体では地域の独自性を打ち出し、地域活性化を目指して様々な取組を実施している。そのような状況の中で、国際協力を都市戦略の一つとして位置づけ、国際協力を通じて相手地域との関係を深め、その後のビジネス展開まで想定している都市自治体もある。

都市自治体にとって国際協力を行うことは義務ではないが、国際協力がすべて利他的な要素で埋め尽くされているものではなく、地域の国際化、地域の活性化等、自らの地域にもたらされるメリットも数多くある。国際協力を通じて得られる幅広い情報・知識・経験は、広い視野を持つ弾力的な行政経営に貢献し、行政サービスの質的向上にもつながる可能性がある。このため国際協力は、都市自治体にとって「住民が魅力を感じるまちであり続ける」ための重要な施策の選択肢の一つであると言えよう。

最後に貴重な時間を割いてヒアリング調査にご協力いただいた、札幌市、江別市、滝川市、高崎市、川崎市、北九州市の職員の皆様に心から感謝申し上げます。

⁶ 吉田均、前掲書、23頁。