

地方自治体（市町村）による対国際協力の必要性

若杉 英治

研究の目的と方法

日本の地方自治体が、地域住民の福祉の向上の為にしているさまざまな施策と先進国が開発途上国で行っている援助活動の内容を比べてみると、共通点が数多くあることに気がつく。たとえば、道路、橋梁、公園、上下水道といったインフラの整備から、環境対策、貧困対策、教育、保健衛生といった援助は、まさに地方自治体が地域住民に対して行っている施策そのものなのである。しかし、地方自治体がこうした分野で経験やノウハウを有しているにもかかわらず、1990年以前、国際協力の分野において、日本の地方自治体が取り組むことはほとんどなかった。

現在、地方分権が進むなかで、多くの権限が、都道府県から市町村へと委譲されている。開発行為に対して、開発業者へ許可を与える開発許可制度にしても、政令指定都市、中核市、特例市等が行っている。また、生活保護も国や県から補助金は出ているものの実際に認定、給付を行っているのは市町村の職員である。いわゆる途上国における経済開発や社会開発といった仕事の多くを日本国内では、市町村が主に担っているのである。こうした点から考えると、都道府県が国際協力の実施主体となるよりもそのノウハウを持つ市町村が、国際協力の分野で中心的な役割を果たしたほうがより、より効果的であると考えられるのである。

しかし、地方自治体では、税収入の減少や地方交付税の削減といった財政不足が深刻で、政策実施のあらゆる局面において、財政支出の抑制を余儀なくされている。そこで、地方自治体が国際協力事業を実施するにあたっては、国から財政的な支援（補助金等）を受けられることが前提であり、国際協力の分野でノウハウを持つ JICA や JBIC との連携は不可欠である。また、NGO や市民と協働することで地域発信型の対国際協力の推進し、自治体の地域活性化にも役立つことが求められている。

日本の ODA は、これまで中央政府による政府間の援助が中心だった。そのため、インフラ整備を行うにしても国家的プロジェクトが中心となりがちであり、途上国の地域住民の声が反映されにくいシステムとなっていたのである。そのため、最近は NGO に国際協力の一端を担わせ、住民の意見をより反映させようという動きも出てきた。しかし、地方自治体への参加を促すような動きはいまだあまりない。途上国において JICA の在外事務所が果たす役割は、地域住民の福祉向上のために上下水道を整備したり、貧困解消のための活動をしたりと、まさに途上国において、地方自治体がやらなければならない仕事を肩代わりしているようなものである。そこで JICA 事務所で JICA 職員と地域振興のスペシャリストである地方自治体の職員が一緒になって活動することで、途上国の地方自治体の行政能力のレベルアップを図ることが重要である。そうすることで、国際協力活動がより効果あるものになるのではないかと考えられる。政府、NGO とともに地方自治体を、ODA の重要なアクターとして考える時期に来ているのではないかと考えから、地方自治体の国際協力における役割を明らかにすることを目的に本論文を執筆した。

地方自治体の対国際協力の役割を明らかにするために、これまで日本が行ってきた ODA にはどういった問題があったのか。また、地方自治体が実際に国際協力をする開発途上国の状況はどうか、開発途上国で協力が必要なのはどういった分野なのかについて、事例を取り上げて検証を行なった。

論文の構成

序 章

第1節 問題の所在と研究目的

第2節 研究方法と各章の構成

第1章 地方自治体の国際協力対象国としての中国が抱える諸問題

第1節 中国の発展と所得格差の問題

第2節 貧困問題

第3節 海外からの援助と日本による援助

資料 珠海市都市住民最低生活保障制度実施方法に関する通知

第2章 日本政府による対中援助の諸問題

第1節 中国の経済発展と対中援助

第2節 中国における反日感情と地方自治体の役割

第3節 ODA改革と今後の対中ODAの方向性

～国民参加型のODAを目指して～

資料 第2次ODA改革懇談会最終報告書—日本のODAが目指すもの

第3章 地方自治体による対中国国際協力の現状と課題

第1節 地方自治体は国際協力に取り組むべきか？

第2節 地方自治体による国際交流・国際協力の現状と課題

第3節 国やODA実施機関（JICA、JBIC等）との連携による国際協力の推進

第4節 市民との協働による国際協力の推進

資料 大分市と武漢市との分野別交流(実施年度)

終 章 「地域発信型の対中国国際協力システム」の構築に向けて

論文の概要

第1章では、「地方自治体の国際協力対象国としての中国が抱える諸問題」というテーマで、開発途上国である中国が、現在どういった問題を抱えているかについて、その問題点について考察を行っている。

中国を開発途上国の事例として取り上げた理由としては、私がこれまで長年中国を研究対象としてきたこともその理由であるが、現在、日本の多くの地方自治体が中国と友好・姉妹都市関係を結んでおり、地方自治体が国際協力に取り組む際には、そうした交流関係を基礎にして行うほうがより取り組みやすく、効果的であると考えたからである。さらに、中国には、環境対策や貧困対策といった地方自治体が得意とする分野での国際協力をまさに必要としているからである。

しかしながら、日本の地方自治体がいざ国際協力に取り組もうとしても、相手国の法制度や文化、生活習慣が日本と違うために効果が十分に上がらないことがよくある。そこで、第1章では、中国にある様々な問題のうち、特に地域間格差、所得格差、貧困問題に限って論じている。たとえば、中国で貧困問題を論じる際には、その背景にある中国の戸籍制度を理解しておかなければならないことを強調したかったからである。開発途上国へ協力する際には、こうした法制度の違いを念頭に入れたうえで協力する必要があることを論じる必要性から、特に中国の戸籍制度の問題に焦点を当てて論じている。

都市貧困の問題については、2003年12月末に、中国珠海市で行った市政府幹部への聞き取り調査を事例として取り上げ検証した。

第2章では、「日本政府による対中 ODA の諸問題」というテーマで、日本の対中 ODA の問題点について論じた。

日本政府による ODA が始まって 50 年、中国に限っていえば 24 年が経過し、その間、総額 3 兆円にも上る国家予算を中国につぎ込んできた。しかし、中国の急速な経済発展とは裏腹に、日本の ODA の実態が中国国民にあまり知らされていないといったこともあり、日中両国の国民感情は、よくなるどころか悪化の一途をたどっている。こうしたことから、日本の ODA の効果という点では、大いに疑問を感じているところである。昨今の日本国内における ODA 批判もその多くが対中 ODA に向けられており、中国への ODA 不要論まで論じられるようになった。

これまでは、日中両政府の協定により、道路や港湾、鉄道といった大型プロジェクト中心の援助が行われてきた。しかし、現在中国が必要としている援助は、環境対策、貧困対策といった分野での協力である。さらに、中国人の反日感情を改善するという意味でも、今後はより多くの中国人の目に触れやすい国際協力活動へと変えていく必要があると考える。そして、そのアクターの一つが地方自治体であると考え、もちろん政府による援助も重要なアクターではあるが、地方自治体が地域住民と一体となって国際協力に取り組んだときには、本当の意味での国民参加型の国際協力が実現するであろうし、政府よりも重要なアクターとなりうるのではないかと思われる。

事例として、私自身の中国での青年海外協力隊としての二年間の活動を取り上げている。

第3章は、第1章、第2章という2つの問題を解決する方策として「地方自治体の国際協力の現状と課題」について考察したものである。

2000年4月に施行された「地方分権推進一括法」により、地方自治体が、自らの責任のもと、地域行政を総合的に実施する役割が一層明確となった。国際交流・協力の分野においては、地方自治体ではこれまで中国と友好・姉妹都市を締結し、国際交流の分野を中心に進めてきたが、今後は、国際協力の分野でも地方自治体の果たす役割が、ますます重要となってくると思われる。

しかし、地方自治体では、税収の減少や地方交付税の削減といった財政不足が深刻で、政策実施の

あらゆる局面において、財政支出の抑制を余儀なくされている。国際協力事業の実施にあたっては、国からの財政的な支援を受けるとともに、NGO や市民との協働による地域発信型の国際協力の推進が求められている。

そこで、現在、地方自治体が、国際協力を行う際には、JICA や CLAIR(Council of Local Authorities for International Relations)による地方自治体への補助金を利用する方法が一般的である。地方自治体は、本来地域住民の福祉の向上のために業務を行っているものであり、途上国への協力のために独自の予算を使うことは住民の理解が得られにくいと考えられてきた。そこで、地方自治体は、これまでの友好・姉妹都市交流を友好・姉妹都市協力へと発展させ、その活動資金として、JICA や CLAIR の補助金を活用することが、現在考えられるより現実的な方策である。こうした活動により人材が育って、さらにそうした人材が地方の活性化に貢献することで、国際協力が地域活性化にとって有効な手段であることが認識されるようになるのではないかと考える。

地方自治体と国とが一緒になって国際協力に取り組むことが、国、地方自治体、双方にとってメリットがあること、そしてその実施にあたっては、地域住民との協働により実施することを前提として論述している。事例として、大分市の国際交流事業の取り組みを取り上げ、国際交流をいかに国際協力へと発展させるかについての課題を論じている。

最後に、今後の国際協力の方向性として、地域住民参加型の国際協力を一層進めるべきだとの考えから、終章にて地方自治体が、地域社会の NGO、企業、大学と協働で行なう「地域発信型の対中国国際協力システム（筆者試案）」の構築を考え、その試案を示した（下図）。そして、国際協力のアクターとして中心的な役割を地方自治体に担わせ、地域社会の発展に寄与するそのシステムの仕組みとメリットについて論じている。

地方自治体による地域発信型の対中国国際協力システム

