

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2012年9月)

【変わりゆく自治体の国際業務 ～ 姉妹都市提携から経済成長支援重視に】

自治体による国際業務のこれまでの歩み ～ 姉妹都市からグローバルな取り組みへ

英国における地方自治体の国際業務の歴史とそれを取り巻く状況は複雑であり、時に矛盾するものでもある。国際交流を目的とする自治体間のネットワークは、ビクトリア朝後期から存在しており、例えば「海外自治体研究英国委員会(British Committee for the Study of Foreign Municipal Institutions)」などの組織が設置されていた。さらに後には、「国際消防隊連盟(International Federation of Fire Brigades)」や、「国際ガーデンシティ・都市計画協会(International Garden Cities and Town Planning Association)」などの組織も創設された。

第二次世界大戦後、欧州では、地域レベルでの和解を促進する試みとして姉妹都市提携が盛んになり、このことが、「欧州自治体協議会(Council of European Municipalities、CEM)」の設置につながった。同組織は、欧州各国自治体の首長間の交流を促進する目的で1951年に設置され、現在の名称は、「欧州自治体・地域協議会(Council of European Municipalities and Regions、CEMR)」である。当時は、「欧州石炭鉄鋼共同体(European Coal and Steel Community、後の欧州連合)」や「欧州評議会(Council of Europe)」といった欧州の政府間組織が発足していた頃でもあった。

一方、英国では、1956年に、「1956年地方自治体(経費)法(Local Authorities (Expenses) Act 1956)」が制定され、地方自治体が、地方議員及び自治体職員による国内外での姉妹都市交流活動に係る経費を支出することが可能になった。また、1963年に制定された新法は、姉妹都市交流事業を行う地域住民で構成される委員会(independent local twinning committees)を地方自治体が支援することを可能にした(ただし、自治体の支援には中央政府の許可が必要)。さらに、1993年に制定された「1993年海外支援法(Overseas Assistance Act 1993)」によって、英国の自治体は、海外の自治体に対し、あらゆる分野での助言の提供や経済的支援を行うことができるようになった。

1990年代前半には、それまで姉妹都市提携に重点を置いていた英国の地方自治体による国際業務が、環境保護を中心とするよりグローバルな視点に立った活動へと焦点を移した。この頃の注目に値する出来事としては、1990年に「国際環境自治体協議会(International Council for Local Environmental Initiatives、ICLEI)」が設置されたことなどがある。また1992年にリオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議(地球サミット)」の結果、多くの国の地域で「ローカル・アジェンダ

21 (Local Agenda 21)」¹が策定された。

さらに、1990年代後半になると、英国の自治体による国際業務は、第三世界の貧困削減を優先課題に据えるようになった。1997年には、中央政府の新しい省として、途上国の支援を役割とする国際開発省 (Department for International Development, DFID) が設置された。国際開発省は、1999年、地方自治体と非政府組織 (NGO) の連合組織として、「国際開発のための英国地方自治体連合 (UK Local Government Alliance for International Development)」を発足させた。

より最近の英国の自治体による国際業務の傾向としては、特に大規模自治体が、海外の都市とのネットワーク形成を重視するようになっており、欧州の主要都市のネットワークである「ユーロシティーズ (Eurocities)」に参加するなどしていることが指摘できる。

現在、英国の自治体は、長引く不況と、緊縮財政を進める中央政府が補助金を削減したことなどによって、厳しい財政状況に置かれている。いずれの自治体も、人員削減や公共サービスの縮小などで財政健全化に追われているが、そうした中、自治体の国際業務は、外部からの厳しい監視の目にさらされている。一部のマスコミは、例えば地方議員や自治体職員が国際会議に出席する際の航空運賃などについて取り上げ、自治体の国際業務に批判的な論調を展開している (こうした論調が展開される背景には、一部の報道機関が、反EU的な立場を取っており、英国とEU加盟国との交流に批判的な見方をしているという事実もある)。

財政難を背景に、中には、イングランド北部ドンカスター市のように、全ての姉妹都市交流事業を打ち切りにした自治体もある。打ち切りの理由には、経済的事情のほか、戦後に姉妹都市提携が結ばれてから既に長い時間が経っていることなどが挙げられている。しかし、こうした状況が、英国の自治体による国際業務の全体像であると考えべきではなく、海外のパートナー組織との交流は依然として行われている。ただし、一つ指摘できることは、英国の自治体による国際業務は、世界の状況の変化に応じて進化し続けており、また当世風の言葉を使えば、より「スマート化」している (より戦略的なアプローチを取るようになっていく) という事実である。

LGAの国際業務 ～「資金は外部の財源から」が原則

1989年にイングランド、ウェールズ、北アイルランドのそれぞれの自治体の代表組織の国際部門として、「国際地方自治体協会 (Local Government International Bureau)」が設置された。同協会は、「国際地方自治体連合 (International Union of Local Authorities, IULA)」及び前述の「欧州自治体・地域協議会」のメンバー組織として設置され、EUにおいて、及び姉妹都市提携に関して自治体の幅広い利益を代表することがその役割であった (「国際地方自治体協会」の設置前は、ブリティッシュ・カウンシル (British Council) が「国際地方自治体連合」及び「欧州自治体・地域協議会」の英国からのメンバーであった)。

¹ 地球サミットで採択された「環境と開発に関するリオ宣言」を実行するための行動計画として、「アジェンダ 21」が策定された。「ローカル・アジェンダ 21」は、「アジェンダ 21」の内容に基づき、持続可能な地域社会づくりを目指して地方自治体が策定する行動計画である。

しかし、同協会は、2007年、イングランドの自治体の代表組織である「地方自治体協議会(Local Government Association、LGA)」と合併し、その後、LGA内に新設された欧州・国際局(European and International Unit)に吸収された(欧州・国際局の業務の監視は、同協議会の欧州・国際委員会(European and International Board)の役割である)。

同協会がLGAと合併したことで、ウェールズ及び北アイルランドの自治体の代表組織は、それまで同協会がこれら地域のために手掛けていた業務をどのような形で行うかを自ら決定することになった。現在、ウェールズ及び北アイルランドの自治体の代表組織では、地方議員で構成される執行部に、「欧州担当」の役職が設置されている(ただし、欧州以外の国を担当する役職は設置されていない)。また、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの自治体の代表組織は全て、EUの本部があるベルギーのブリュッセルに事務所を構えている。

2012年4月に行われたLGグループ(Local Government Group)²とその構成組織の再編で、それまでLGAに設置されていた自治体の「国際業務担当者ネットワーク(International Officers' Network)」が廃止された。また、LGAの理事会は、2012年7月の会合で、LGAの国際業務が、下記の3つの原則に則って行われることで合意した。

- ・LGAによる全ての国際業務は、海外の自治体の代表組織または発展途上国の自治体からの要請に基づいて行われる。
- ・LGAによる国際業務の資金は、外部の財源から調達する。
- ・LGAによる国際業務は、専門家から専門家への支援という形で行われる。

この会合ではまた、LGAの国際業務の大半が、「英連邦地方自治体フォーラム(Commonwealth Local Government Forum、CLGF)」と共同で行われることも確認された(しかし、LGAによる英連邦加盟国の自治体への支援プロジェクトに資金を提供していたCLGFの「グッド・プラクティス・スキーム(Good Practice Scheme)」は、国際開発省の決定で、2011年10月に廃止された。CLGFが2012～2016年に英連邦の加盟国で行う地方自治及び地域経済を支援するプロジェクトの資金450万ポンドは、国際開発省が拠出している)。

この会合以降、LGAは、アフリカの5ヶ国で、自治体の業務を見直し、改善に向けた助言提供や職員の研修などの支援を行う「ピア・レビュー(peer review)」を実施することを「世界都市・自治体連合(United Cities and Local Governments、UCLG)」から委託された。また、国際開発省は最近、地方政府や自治体の業務改善について開発途上国の政府に助言を行うコンソーシアム(複数の組織・団体のグループ)を募集し、LGAがメンバーであったコンソーシアムが最終候補に残った。LGAはまた、2008年に独立したコソボ共和国で、高齢者サービス提供の権限を中央から地方へ移

² LGAを含むイングランドとウェールズの自治体関連組織は、まとめて「LGグループ」と呼ばれていた。しかし、2012年の再編で、LGA以外のグループ組織が廃止されたため、「LGグループ」も存在しなくなった。

譲する業務を支援したコンソーシアムのメンバーでもあった。

ブリストル市の国際業務に関する報告書 ～ 雇用創出と経済成長支援が重要と強調

イングランド南西部のブリストル市では、2011 年、「ブリストル市の国際関係の発展 — 課題への取り組み (Developing Bristol's International Relationships: Taking the Agenda Forward)」と題する報告書を市職員が作成し、同市の内閣に提出した。下記は、同報告書の前半部分の要点である。

* * *

ブリストル市は、過去 20 年間、姉妹都市交流事業の予算の全額を、「ブリストル国際姉妹都市提携協会 (Bristol International Twinning Association, BITA)」に交付してきた(ブリストル市は、海外の 7 つの都市と姉妹都市提携を結んでおり、それぞれについて、自治体の外に、姉妹都市交流活動を行う「姉妹都市協会 (twinning association)」が設置されている。BITA は、それら 7 つの団体を統括・支援する組織である)。しかし、自治体による国際業務の重点の変化などを考慮に入れた結果、ブリストル市の内閣は、2012 年度より、姉妹都市交流事業への資金提供の方法を変えることで合意に至った。

まず、2012 年度は、これまで姉妹都市交流事業に充てられていた資金の 50% が BITA に交付される。25% はブリストル市の経済開発プログラムに、残りの 25% は、7 つの「姉妹都市協会」の活動を支援する目的で新たに設置されるファンドに支払われる。2013 年度以降は、BITA への補助金交付は全面的に取り止めとなり、資金の 50% が経済開発プログラムに、残り 50% は同ファンドに支払われる(また、これら資金の総額は、2012 年度から 2015 年度まで、毎年 7.5% ずつ減額される)。さらに、ブリストル市は、BITA による外部からの資金調達を支援するため、毎週 1 日、市職員を BITA に派遣する。

英国の他の都市と異なり、ブリストル市は、姉妹都市への支援を削減する意図はなく、今後も国際業務に尽力する所存である。しかし、今や、市の国際業務は、雇用創出と経済成長という戦略的目的を支えるものであることが肝要である。バーミンガム市を除くと、ブリストル市は、英国のどの自治体よりも遥かに多くの資金を姉妹都市交流事業に拠出している。また、自治体外に設置された姉妹都市交流事業の運営組織に補助金を交付している自治体は、英国でブリストル市以外にない。(しかし、)ブリストル市は、姉妹都市交流事業への資金拠出の方法を変えなければ、市の経済成長に貢献できる海外の都市とのネットワーク構築において、他の都市に遅れを取ることになる。

* * *

ブリストル市の報告書は続いて、スコットランドのグラスゴー市が、姉妹都市交流事業に必要な資金の全額を、外部の財源(ブリティッシュ・カウンシル、EU、英連邦など)から調達していることを指摘している。さらに、「コア・シティーズ・グループ(Core Cities Group)」³のメンバー都市の国際業務及び姉妹都市交流事業への支出額等について調べた調査の結果を掲げている。この調査では、「コア・シティーズ・グループ」のメンバー都市の大半で、国際業務及び姉妹都市交流事業への支出額が、ブリストル市より少ないことが分かった。また、殆どの都市が、国際業務及び姉妹都市交流事業の資金を外部から調達していることも判明した。下記は、同調査の結果の一部である。

都市名	国際業務及び姉妹都市交流事業への年間の支出額	国際業務及び姉妹都市交流事業の現在の優先事項
バーミンガム市	不明	欧州の都市との交流事業は減らす。米国のシカゴなどの影響力のある都市、及び南アフリカ共和国のヨハネスブルグや中東の都市などの新興市場の都市との交流に注力する。
リーズ市	£ 35,000 (前年比 £ 15,000 減)	ロンドン五輪に出場する中国代表チームの受け入れ ⁴ 。
リバプール市	£10,000	リバプール市の住民グループ・団体と、リバプール市の姉妹都市の同様のグループ・団体との交流を仲介し、促進する(ただし、交流活動の資金は拠出しない)
マンチェスター市	£15,000	姉妹都市交流事業は減らす。「ユーロシティーズ」などの都市ネットワーク及び新興市場の都市との交流に注力する。
ニューカッスル・アポン・タイン市	不明	対内投資促進と輸出支援に焦点を当てる。
ノッティンガム市	なし	明らかな経済的利益をもたらすもの以外は、全ての姉妹都市交流事業を既に取り止めている。英国貿易投資総庁(UKTI)のイベント等を利用した対内投資促進に焦点を当てる。
シェフィールド市	不明	不明

³ 「コア・シティーズ・グループ」とは、ブリストル市を含むロンドン外のイングランドの8大都市の連合組織であり、1995年に結成された。

⁴ ロンドン五輪に参加した中国代表チームは、大会前、リーズ市を拠点にしてトレーニングを行っていた。

報告書はまた、「コア・シティーズ・グループ」のメンバー以外の都市による自治体の国際業務の優良事例として、グラスゴー市及びイングランド北東部サンダーランド市が、それぞれ「国際化戦略 (International Strategy)」を策定していることを紹介している。これは、市がこれまで行ってきた国際業務や、構築してきた海外の自治体及び組織とのネットワーク等についてまとめ、今後の国際業務の戦略と行動計画を示した文書である。

サンダーランド市の「国際化戦略」は、同市の「地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnerships, LSPs)」⁵が策定した。同文書は、今後のサンダーランド市による国際業務の主な活動として、国際社会でのサンダーランド市の認知度を高め、投資誘致や観光誘致を図ることなどを挙げている。また、サンダーランド市と海外の都市とのこれまでの交流の例として、米ワシントン DC と2006年に友好合意 (Friendship Agreement) を締結したことなどを紹介している (米国の初代大統領ジョージ・ワシントンの祖先は、サンダーランド市に住んでいた)。更に、1980年代に、日産が、欧州初の日本の自動車メーカーの生産工場をサンダーランド市に設置したことを、海外からの投資の例として挙げている (日産は、サンダーランド市の最大の雇用主である)。

* * *

ブリストル市の報告書はさらに、グラスゴー市が、同市の姉妹都市交流事業を、「ボン指標 (Bonn Index)」を使って評価していることを報告している。「ボン指標」とは、ドイツのボン市が策定した姉妹都市交流事業の成否と効果を評価するためのツールである。

「ボン指標」では、姉妹都市交流事業が、下記の4つの点を満たすべきであると考えられている。

- ・付加価値を有する
- ・2都市間の比較が可能である
- ・2都市が相互を補完する
- ・2都市がお互いに調和する

グラスゴー市の職員は、毎年、「ボン指標」のルールに従って、下記の点について同市の姉妹都市交流事業を評価し、点数化する。

- ・姉妹都市提携の相手先である海外の都市の姉妹都市交流事業に対する意欲
- ・姉妹都市提携の相手先である海外の都市の姉妹都市交流事業を実行できる能力

⁵ 「地域戦略パートナーシップ」とは、地方自治体、民間企業、ボランティア団体、コミュニティ団体等の代表者で構成される組織である。前労働党政権下で、地域住民の生活の質向上を目的として、イングランド全土に設置された。

- ・姉妹都市交流事業に対する第三者の支援
- ・姉妹都市交流事業に外部から資金を調達できる可能性
- ・姉妹都市交流事業への自治体のリーダーや議員からの支援
- ・姉妹都市交流事業を戦略的目的に利用できる可能性

* * *

ブリストル市の報告書は、2011年12月に同市の市議会で承認された。最後に付け加えると、イングランド北部のニューカッスル・アポン・タイン市は、2012年3月、コミュニティ利益会社（Community Interest Company、CIC）⁶として、「インターナショナル・ニューカッスル（International Newcastle）を設置した。これは、地域活動、教育、芸術・文化、スポーツの分野における国際交流を発展・支援することを目的とする組織である。同組織が手掛ける事業には、日本の愛知県新城市^{しんしろ}が1998年に発足させた「新しい城（new castle）」という名称を持つ世界各国の都市の連合組織である「世界のニューカッスル（Newcastles of the World）」の運営も含まれる。

⁶ 「コミュニティ利益会社」とは、コミュニティの利益を促進するために事業活動を行う社会的企業（social enterprises）のための法人格。2005年に創設された。